

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（第1回）
議事要旨

1 日時：平成19年5月18日（金）1000～1130

2 場所：総理官邸3階南会議室

3 出席者：

・「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」メンバー

岩間 陽子	政策研究大学院准教授
岡崎 久彦	NPO法人 岡崎研究所理事長・所長
葛西 敬之	東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長
北岡 伸一	東京大学大学院教授
坂元 一哉	大阪大学大学院教授
佐瀬 昌盛	拓殖大学海外事情研究所客員教授
佐藤 謙	財団法人 世界平和研究所副会長
田中 明彦	東京大学教授
西 修	駒澤大学教授
西元 徹也	NPO法人 日本地雷処理を支援する会会長
村瀬 信也	上智大学教授

【座長】 柳井 俊二 国際海洋法裁判所判事

（中西 寛委員は欠席。）

・政府側

安倍 晋三	内閣総理大臣
塩崎 恭久	内閣官房長官
下村 博文	内閣官房副長官
鈴木 政二	内閣官房副長官
小池 百合子	内閣総理大臣補佐官
的場 順三	内閣官房副長官
安藤 裕康	内閣官房副長官補
柳澤 協二	内閣官房副長官補

（その他、内閣法制局、外務省、防衛省から各1名のオブザーバーが出席。）

4 議事概要

- （1）安倍総理から問題意識を表明【（配布資料）の資料3】
- （2）塩崎官房長官から委員の紹介、座長の指名【（配布資料）の資料1】
- （3）柳井座長から、「国民に分かりやすい議論を進め、常識に適った結論に到達したい。そのためにも議論の内容は積極的に公開したい。」旨言及した上で、懇談会の運営方法【（配布資料）の資料2】について説明し、各委員了承。

(4) 意見概要

- 委員から概要以下の発言があった。
 - ・ 国民の生命、財産を守るという基本を踏まえた論議はこれまでなされてこなかった。前提となる世界情勢及び安全保障環境は、憲法制定時や冷戦終結時と比べ大きく変化している。我が国が「侵略しない」、国際紛争に巻き込まれたくないというのは重要なことだが、それだけの「思考停止」で国を守ることができるのか。地域の平和、国際の平和なしには我が国の平和は実現不可能。
 - ・ 現場にいる自衛官は、命をかけて、覚悟をもってやっている。しかし、自衛官の方の話を聞くと、国が現場の人を支えてくれる気持ちがないと辛いという意見が多い。自衛隊はギリギリのところで、体力の限界まで活動を行っているので、そのような自衛官の活動に対し、これを支えられるような体制を作っていかなければならないと思う。
 - ・ 憲法の有権解釈権は政府ではなく裁判所にあり、我が国の自衛権は最高裁も認めている。その自衛権には当然集団的自衛権が含まれ、今は冷戦時代とは状況が異なるため、権利があれば行使できる。自衛権は、個別的自衛権であれ、集団的自衛権であれ、国内法における正当防衛のように違法性阻却事由であり、その行使はやむを得ないケースに限られ、過剰防衛は罰せられる。自分のみならず妻子や一緒にいる友人知人が襲われたら、当然助けるはず。では、離れた他人ならどうか。助けるとしてどこまで助けるのかは政策判断となる。
 - ・ 60年安保当時、安全保障問題の勉強の必要性を主張したら、周囲からは時代遅れと言われた。しかしその時岸内閣が安保改正を行ったことで日本は現在の平和と繁栄、安定を得られた。憲法制定60年を経て、21世紀初頭という新しい状況下で平和と安定を得るため、憲法解釈が桎梏になってはならない。この委員会の議論により、21世紀を通じ我が国全体の安全が確保されるという問題意識を持っている。憲法解釈を抜本的に検討しようというのは大変歴史的な意義があることだ。
 - ・ 戦後の、自衛隊にできるだけ何もさせない方がよいという解釈は間違いだと考えてきた。これまで個別的自衛権で許されてきたのを超えるものは許されないという考え方があるが、自己と密接な関係にある、信頼できる他者と助け合うことで国際安全保障環境がより安定し、全体の安全保障リスクとコストを低下させることが可能になる。我が国の集団的自衛権の定義は国際社会の中で独特、曖昧、かつ広く、PKO参加を自衛権と関連させて説明し、制限する国は日本以外にはないのではないかと。国民の安全を守るために何でもするというのが政府の最高責任者の責務

であるが、何でもできるわけではないので、ある程度抑え、濫用を防ぐことも重要。そういう意味で、してはいけない限界を決めるネガティブ・チェックとし、そのネガティブリストを明確にすることの方が基本的な安全保障の考え方としては筋だ。そうでなければ、現場でその都度何をしてよいかを考えるのは困難であり、混乱する。

- ・ 憲法が何を禁じているかという国内法の側面だけでなく、国際法の側面もしっかり検討する必要がある。単に国会で上手に説明できればよいというのではなく、仮に国際裁判ということになれば、国際司法裁判所でもきちんと説明できなくてはならない。アフガン戦争での米軍等への支援は、我が国は国際法的には安保理決議で説明しているが、安保理決議がなくともやる、やらねばならないとしたらどう説明するか。アメリカは自衛権、NATOは集団的自衛権で説明し、我が国だけ「武力行使と一体化しないから」できる、というのは説明が弱い。また周辺事態法でいう米軍に対する後方地域支援は国際法的にどう説明するのか。集団的自衛権が使えないなら個別的自衛権で説明するのだろうが、我々が自衛権と言い、国際社会がそうではないという75年前のような事態を繰り返したくない。政府の集団的自衛権の定義は、行使は必ず武力の行使を伴うと誤解させてしまうおそれがあり、修正が必要である。
- ・ 「安全保障の法的基盤の再構築」という懇談会の名称は、非常に適切だ。日本の場合、安全保障の法的基盤が拠って立つものは、憲法と個別の法律の間の解釈にあるのではないか。その解釈の中で一番重要なのは、昭和56年の集団的自衛権に関する政府見解だが、これを含む各種見解に関し、その当否について議論を行う必要がある。法的基盤は集団的自衛権に限られないと考えているが、法的基盤は解釈の上であり、解釈の中で最も重要なのがこの集団的自衛権に関するものだ。現在の政府見解は問題があり、修正する必要がある。示された4類型はいずれも議論の必要がある、現実的必要性の高いものであるが、個別類型のみならず防衛法制の根幹を成す一般的な法的基盤を考えないと、議論につき当てを重ねるやり方ではそろそろ限界に来ている。報告書の結論を踏まえ最終的に政府が採用するか否かは政府指導者の責任である。
- ・ 示された4類型はいずれも適切な対応が必要だが、安全保障環境の現状を踏まえると、他にも例えばいわゆるマイナー自衛権や船舶検査の際の警告射撃のような他の問題も合わせて検討しておく必要がある。憲法上の整理に当たっては、安全保障環境との適合、解決策を考える際の分かりやすさ、国民へ説明を行っていくことが重要だ。「我が国の防衛のため必要最小限」の範囲内に集団的自衛権の行使も含めて考えるべきだと思っているが、行使の法手続の問題も視野に入れて検討する必要がある。

また、国際平和協力活動を行う上で、国際ルールに沿ったものでないと結局は現場での信頼関係にも関わるため、活動内容や武器使用基準も見直していくことが必要だ。法的基盤の見直しにあたり、①実際の運用、実務面を考える、②任務に就く者の立場を尊重、③オペレーションの幅の拡大に伴う必要な体制の整備への留意、を述べておきたい。

- ・ 我が国は法治国家であり法律は大事だが、安全保障の法体系は現在入り組んでいて非常に分かりにくい。この懇談会で、実務性、国際性に基づいて、具体的必要性を考える必要がある。その際、分かりやすさ、常識、言い換えれば体系性をもって考えることも必要だ。これまでの法的議論を歴史的に検討すると、建て増しを重ねてごちゃごちゃになり、形が歪んだ建物のようなものだった。物理の例えを使うなら天動説と地動説であり、これまでの天動説から地動説に転換し、よりすっきりとした整理にできたらと思う。
- ・ 9条で禁じられているのは「国際紛争を解決する手段としての」国権の発動たる武力による威嚇又は武力の行使であり、この点の明確な理解が重要だ。憲法上できるということになれば、憲法問題ではなく政策判断の問題となる。9条の成立過程や他国の憲法との比較を見ると、昭和21年8月、野坂参三議員が国会で「9条は空文を弄するものであり、我が国の民族独立からして、我が党は絶対に反対だ」と述べたことは大変興味深い。また、平和主義を憲法に掲げているのは我が国だけではなく、約150カ国に例がある。平和主義は我が国特有ではなく国際社会で当然のこととして横の広がりで見られていることを踏まえ、我が国だけが殻に閉じこもった議論を行うことは好ましくなく、「9条鎖国論」から脱皮する必要がある。また、個別的・集団的自衛権に加え、集団安全保障という国連がとる措置も検討に入れる必要がある。
- ・ 我が国の安全保障を確保する上では、①我が国防衛のための抑止と対処、②周辺事態からの波及防止、③国際平和活動による予防、が総合的に働いて我が国の安全が達成できるのではないかと平素から考えている。今回の検討では制約となっているのは何なのかが検討の焦点であろうが、4類型はまさにそれに合致する。一方、最終的には4類型の議論を集約・一般化して、より広く応用できるものにする必要がある。例えば周辺事態への対応、海上交通路の確保、在留邦人が危険にさらされた場合の防護、凍結解除されたPKF本体任務への参加、多国間共同訓練への参加、更にPSIへの参加・協力等の様々な問題がある。我が国の自衛権発動の3要件、特に第1類型という自衛権のあり方を一度根本的に論議する必要がある。一方で、あるべき論と自衛隊の活動根拠となる立法措置という現実の狭間のどこで調和すべきかについては自分も考えてみたい。

- ・ まずは法的な枠組・制度について正しい理解を共有し、それを踏まえた上で政策的・政治的な判断を行うという順序でないと批判を招くだろう。集団的自衛権、武力の行使、武力攻撃、必要性・均衡性、域外法執行活動等、これらは全て国際法上の概念・制度である。これらについては、国際法学上、一定の共通理解が確立しており、それら共通理解や自衛権関連の各種国際判例を正確に踏まえた上で、議論が交わされなければならない。前提的に確認すべきものは以下のとおりである。第1に、集団的自衛権を保有するか否かが問題になっているのであればそれは憲法解釈の問題だが、この権利を有するということを前提としてそれを行わせるか否かは、重要ではあるが単なる政策判断である。第2に、我が国では集団的自衛権の行使を認めないという立場をとってきたため、逆に個別的自衛権の概念をグレイ・ゾーン等の形で不当に拡大してきた面があるが、これは却って不健全である。集団的自衛権の行使を認め、個別的自衛権を本来の枠の中に戻して法的にすっきりさせる必要がある。第3に、個別国家群による集団的自衛権と、PKOや国連安保理決議下の武力行使のような国連による集団安全保障とは全く異なる制度であり、この点で第3・第4類型は、第1・第2類型とは異質の問題である。

○ 最後に、座長から以下の発言があった。

- ・ 懇談会の名称は、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」である。立派な名前ではあるが、長いので略称をつけたい。「安保法制懇」という案はどうだろうか。（席上において各委員から了承。）
- ・ 今後、総理から提示された個別具体的な類型について集中的に議論し、秋を目途に報告書をまとめる必要があると考えている。次回の会合は6月11日を予定しており、冒頭で総理が述べられた問題意識の順番に、一番目の、公海上で米軍の艦船が攻撃された場合、自衛隊の艦船がどう対応するのかということについて議論を進めていきたいと思う。

以上