

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（第2回）
議事要旨

1 日 時：平成19年6月11日（月）1730～1900

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
中西 寛	京都大学教授
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

・政府側

安倍 晋三	内閣総理大臣
塩崎 恭久	内閣官房長官
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（含む海上幕僚監部）からオブザーバーが出席。）

4 議事概要

（1）安倍総理から冒頭挨拶

- ・ 本日もお集まりいただきありがとうございます。第1回会合で、私のかねてからの問題意識として、我が国を取り巻く安全保障環境が格段に厳しさを増していることを踏まえ、国民の生命、財産を守るために日米同盟がより効果的に機能するようにすることがこれまでに増して重要であり、同盟国相互の信頼なくして同盟関係は成り立たないということを申し上げた。このよう

な日米同盟の重要性の観点から、今回のテーマである「公海上で我が国艦船の近くにいる米艦が攻撃を受けた場合の我が国艦船の対応」を検討していくことは、極めて有益であると思う。委員の方々におかれては、それぞれの専門的な知識と、豊富な経験の下に、御議論いただきたい。

(2) 柳澤内閣官房副長官補から【配布資料】に沿って、「公海上の米艦防護」が想定される状況及び主要な事例等について説明。

(3) 意見概要

○ 委員から概要以下の発言があった。

- ・ 集団的自衛権を行使しないという解釈は、1950年代に議論がなされ、1970～80年代に定着した考え方であるが、純粹に法的なものとしては問題があった。ただ、当時の時代状況を考えると、我が国が米国を支援するのは日米安保条約第6条、もちろん第5条もあるが、第6条についての場合に限り、また、武力の行使という目的をもって自衛隊を海外に派遣しないということを、集団的自衛権を行使しないという言葉で表現しようとしたのではないか。それが、内閣法制局を中心として法解釈の問題として扱われてきたが、安全保障の環境が変わった今日では様々な問題をもたらしているということだろう。
- ・ 解釈そのものが定着しているのは事実。変更するに当たっては、如何なる手続きをとるかは、法律の専門家を含めて十分な検討が必要。また、本来政策的判断としてなされるべきであった自己制限の問題が法的問題にすり替えられたということがあるので、今日は、「歯止め」の問題は、政治的な決断として行われなければならない。
- ・ 我が国の集団的自衛権についての解釈は、国際法上のものと比べると広く扱われすぎており、いわゆる援助のように、実力の行使に当たらないものも含めて議論されている場合もある。過去の解釈等を十分精査した上で、法的、政治的にも合理的で説得力のある見解をまとめるべき。
- ・ (配布資料について)「情勢緊迫時」の場合も「米国」を想定しているのだろうが、将来的に、例えば豪州が来た場合はどうするのか。米艦以外もあり得ることを忘れてはならない。
- ・ 自衛隊法第95条を適用する武器使用の場合は、自分から危険の中に入ってはいけないという制限がある。したがって、自分を守るための行動の反射的な効果はあり得るとしても、水平線のはるか遠くから

撃ってくる対艦ミサイルによる攻撃は、米艦に向かっているのか自分に向かっているのか分からず、判断に迷っているうちに攻撃を受けてしまうこともあり得る。そこをどうするかが重要な問題であり、自衛隊法第95条にはそういう観点から限界がある。

- ・ 配布資料の2頁の1①にもあるとおり、現行法では、法理としては個別的自衛権を発動することは排除されていないとあるが、「法理としては」であって、具体的にどういう事態であればそれに該当するの可否かを判断するのは難しい。現場で判断するという実務上の問題として考えると、「法理としては」と言ってみてもなかなか対応しきれない。自衛隊法第95条についても、実際にどこまでやったらよいのかということは常に残る問題である。実際の現場の対応については、両者いづれにしても難しさが残る。
- ・ 自衛隊法第95条の適用は、配布資料の6頁に解説があるとおり、非常に厳格である。まず、個々の自衛官に限定されていて部隊が防護するという考え方がないこと、そして、何かあった場合は、まずは逃げなければならない。重要な物的手段を破壊され、相手が逃走したような場合に、武器を使用できなくなることも問題である。世界的にも、各国は部隊として実施しており、我が国も「部隊としての防護」という概念が必要である。
- ・ 現在の我が国の個別的自衛権は非常に狭く解釈されていて、その他は、自衛隊法第95条でしか対応できず、そこに落差がありすぎ、我が国として可能なことを実施したとしても、米国が期待していることまではできないところに問題があるのではないかと思う。
- ・ 「組織的・計画的」な行動であるかは分かるわけではない。戦前日本は、パナイ号事件で、米艦を撃沈したことがあるが、これは軍の一部による行動で、国家としての意思はなかったと説明した。しかし、攻撃されている側に見れば尚更のこと、国家的意思であったか否かは分かるわけがない。現代においても、ヒズボラによるロケット弾が発射された昨年（2006年）のレバノンにおける紛争の例でも分かるとおり、non-state actor（非国家主体）による紛争が多くなってきており、我が国の憲法解釈はますます実態から乖離しつつあると思う。
- ・ 配布資料に示された事態のうち、鍵となるのは「情勢緊迫時」であろう。武力攻撃予測事態、切迫時は我が国の防衛そのものの問題であり、その際の自衛権行使は、如何なる形で事前に容認しておくかが課題である。また、慣習国際法では、諸外国の艦艇は、平時において、

自衛措置として急迫不正の侵害に対して自らを守ることは確立されていると理解している。まず、自衛隊法第95条を適用するのだろうが、次に、平時における自己防衛のための自衛権を自制的に発動できる枠組みを第1段階としてつくり、そして、実際に攻撃を受けた場合は、国としての自衛権も発動できるようにするという方法を決める必要がある。現場ではどの状況に該当するかを判断する余裕がない。

- ・ 平時の密着・併走のケースでも自衛隊法第95条の適用は難しい面があり、遠くなれば何もできない。特に、資料の1頁の「情勢緊迫時」の状況Ⅳのようなケースで、弾道ミサイルの警戒監視を行っている米国のイージス艦が攻撃されそうになった場合、放っておいてもよいのか、同盟国としてどういうことが相応しいのか。
- ・ 現行法で何ができるかというイメージから入ると、現行法の土俵の上で、何が不都合かという議論から入っていかざるを得なくなってしまう。まずは、国の安全を守るために、どういう状況があり、何が必要かということを整理する必要がある。そうでなければ、個々の法の解釈に終始してしまう。
- ・ 日米の艦船が併走している場合に、我が国が米艦を守れないのは問題である。この問題については、我が国は法的には部分的に解決してきているが、そのような土俵の上に立ち続けると、「蟻地獄」になり、理屈が無限に広がってしまう。むしろ、併走艦艇がどれくらい離れているかという距離は分からないので、同じ任務を遂行している日米艦船の場合は互いに守れるというふうに定義すべきである。また、米国のみならず、南シナ海等の海域の場合、豪州も無視できない存在となる。先の日豪の共同宣言もあり、米国も、最近では日米豪を共同戦線として捉えているので、豪州を守らないのではもたない政治的な状況になってきている。同盟国のみならず友好国となるが、そこまで踏み切ることが必要である。
- ・ 今議論されている問題を集団的自衛権だけの問題として扱うべきなのかは多少疑問がある。仮に北朝鮮からミサイルによる攻撃があった場合、我が国は何をするのか考える必要がある。北朝鮮に対して我が国が反撃するというよりは、むしろ、米国のイージス艦が攻撃された場合、危害から逃れるのを支援することを想定しているのではないだろうか。その区別は非常に重要である。危害から逃れるのを支援するような、避難的な行動は、本来的には集団的自衛権の行使ではなく、武器使用に入るのかもしれないし、緊急避難、あるいは、国際法上の武力攻撃に当たらない武力行使なのかもしれない。我が国が意図しな

い戦争に巻き込まれないためにも、その辺の整理が必要である。

- ・ 国際法と国内法のギャップは非常に大きいので、そこを狭めたいと考えている。日本の対応は、厳格に個別的自衛権の枠内に限定するという立場であり、我が国に対する攻撃でなくとも、我が国に対する「組織的・計画的」な攻撃であれば、個別的自衛権の範囲内での対応が可能とするものであるが、「組織性、計画性」は自衛権行使の要件ではありえず、実際の証明も事後的にしかできない。政府は集団的自衛権の行使ができないので、個別的自衛権の拡張によって、米艦が受けた攻撃に対する防御が全く不可能ではないと説明してきた。しかし、この立場は、国際的には認められないであろう。仮に日本が「平時」ないし「周辺事態時」の段階で個別的自衛権により米艦防護を正当化しようとしても、日本自身に対する攻撃はまだ起こっていないのであるから、国際司法裁判所がその主張を認めないであろうことは、これまでの判例に照らして明確である。
- ・ 武力攻撃事態の下でも、武力攻撃が起こった後の段階でも、「必要性」、「均衡性」の挙証責任は日本にあり、我が国に対する攻撃によって獲得した個別的自衛権によって、米艦が受けた攻撃への防御を直ちに正当化できるわけではない。国際法的には、個別的自衛権では持ちこたえられず、集団的自衛権でしか正当化することができないことになる。個別的自衛権の行使は、国際法で認められた適正な範囲内での行使に限定すべきであり、不当に拡張すべきではない。他方、仮に集団的自衛権の行使を認めるとしても、政府声明などによって、この権利を行使する場合の制約や「歯止め」を明確にしておかなければならない。
- ・ 最小限の集団的自衛権として、自衛隊が外国領域に出向いて行って支援するようなものではなく、「非交戦国」の範囲で可能なあらゆる支援を行うという案はどうか。集団的自衛権の下での最小限の武力の行使は「非交戦国」との地位と両立し得ることは国際司法裁判所判決でも示されており、どこまでが「非交戦国」としてとりうる措置なのかということを含めておかなければならない。
- ・ 我が国は国際法上集団的自衛権を保有している。ある権利を国際法上保有しているという以上、国際法上はその権利を行使できることになる。内閣法制局長官もかつて、「あくまで論理の問題」と断りながらも、「国際法上は、集団的自衛権を我が国が行使したといたしましても、これは国際法上違法になるということではございません」と答弁している。我が国が米艦を防護することは、国際法上は問題がない。

- 米艦防護は武力行使を伴う。そして我が国の武力行使には憲法上の制約がある。しかし政府は従来、「外国からの武力攻撃によって国民の生命や身体が危険にさらされているような場合に、これを排除するために必要最小限度の範囲で実力を行使することまでは禁じていない」という趣旨の憲法解釈を行ってきた。公海上の米艦防護を我が国が憲法上できるとするには、それに伴う武力行使を、①従来の政府の憲法解釈の中で可能とするか、例えば、米艦への武力攻撃が自衛艦も危険にさらすような場合には、それを外国からの武力攻撃によって国民の生命や身体が危険にさらされている場合と同じとみなして、公海上の米艦防護は可能とするか、②従来の政府の憲法解釈を変更して可能とするか、例えば、憲法が禁じる武力行使は国際紛争を解決する手段としての武力行使であり、そうした武力行使をとみなさない公海上の米艦防護は可能とするか、どちらかでなければならぬと思う。②の考えの方が望ましいと思われる。
- 仮に政府が公海上の米艦防護を憲法上可能としたとしても、それはあくまで政府の判断であり、現実には米艦防護ができるようになるには、そうした政府の判断に基づいて法律を作る、つまり国会、国民の判断を仰ぐことが必要になる。
- 今の枠組みを延長して説明しようとするとう無理があり、対応しきれないケースもある。具体的な措置を考えると、実際にワークすることが必要だ。急迫性の侵害についての「組織的・計画的」な武力行使という考え方は、一般的な国際法の考え方とは異なる絞り方をしているため、実務上問題が出てきている。「組織的・計画的」ではない攻撃に対する「マイナー自衛権」まで議論しないと、現在の安全保障環境にも対応しきれなくなる。
- 憲法第9条第1項について、憲法の禁止する武力の行使は、「国際紛争を解決する手段として」の武力の行使であるが、この部分は十分議論されてきておらず、一律に海外での武力の行使が憲法上禁じられるとしてきた。ここをきちんと整理する必要がある。
- 配布資料の1頁の6つのマスの中で、やはり日米同盟にとってクリティカルなのは「情勢緊迫時」の対応だろう。我が国の法的基盤や枠組みによってこの場合に対応できないと大変なことになり、国の根幹にかかわる。そこで、少なくとも「情勢緊迫時」に対応できるようにする必要があるが、何でも個別的自衛権で説明しようとするのには無理がある。それなりに区分けをした上で、整理する議論を進めたい。

- ・ 「情勢緊迫時」が大事だとの議論には賛成するが、「平時」にも対応できるようにしたい。例に挙げられている共同訓練の場合に、我が国が何もできないとなれば、「平時」だからこそ、世界の大きな注目を浴びる。集団的自衛権の行使とは何かを、もう一度国際判例等に基づき洗い直すことが不可避だ。
- 最後に、座長から以下の発言があった。
- ・ まだ御意見が尽きないことと思うが、予定の終了時刻になったので、本日の議論はここまでとさせて頂く。次回の懇談会は6月29日に予定しており、我が国の同盟国である米国に向かうかもしれない弾道ミサイルをレーダーで捕捉した場合の自衛隊の対応について議論を進めたい。本日の問題には色々と論点があり、結論が出たわけではないが、色々な論点を取り上げ、よい議論ができた。順次各類型について議論を行う予定であるが、1回ずつの会合で結論を出すのはそもそも無理であり、4つの類型を1回ずつ議論した後、宿題も残るであろうし、また、各類型相互に関連する部分もあるので、そのような論点に戻ってきてさらに総合的に議論を行っていききたい。

以 上