

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(第3回)
議事要旨

1 日 時：平成19年6月29日(金) 1030～1200

2 場 所：総理官邸4階大会議室

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
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(含む統合幕僚監部)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、お忙しい中お集まり頂き感謝申し上げます。前回会合では、公海上の米艦防護について、委員の皆様より大変率直かつ活発、有意義な意見交換を行って頂いた。今回のテーマである「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」については、同盟国である米国が弾道ミサイルによって甚大な被害を

受けることがあれば、我が国自身の防衛に深刻な影響を及ぼすことは間違いなく、かかる意味において、前回にも増して、日米同盟がより効果的に機能するようにするとの観点から重要なテーマである。この弾道ミサイルによって被害を受けるのは軍事目標だけでなく、一般の米国市民、子供たちも含めて危害を被る危険性がある。そういう意味においても、同盟の中で大変重い意味を持つと考える。委員の方々におかれては、それぞれの専門的な高い見識と豊富な経験の下に、様々な観点から、忌憚のない御議論を頂けることを期待している。

(2) 柳澤内閣官房副長官補から【配布資料】に沿って、「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」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。

- ・我が国に対する武力攻撃が発生していないケースにおける対応は、これまでは自衛隊法（以下「隊法」）第82条の2という警察権、国際法的には緊急避難として対応し、武力攻撃があった場合には自衛権として対応するという2段構えの非常に慎重な枠組みだが、現実的にミサイル防衛を考えたときに、それで機能するか疑問である。また、法律的には警察権の行使は領空に限られるが、ミサイル防衛を宇宙空間で行うとなると我が国の主権が及ばず、例えば、海上における追跡権の場合は、領海内で始まった追跡を領海外でも継続することは可能だが、ミサイル防衛の場合は宇宙空間と領空とのリンクもない。更に、自衛権の発動ではない緊急避難の段階を挟むと自衛権発動についての国連安保理への報告が遅れることとなり、国際的に後ろめたい印象を与え得る。
- ・北朝鮮からのミサイル発射は日朝平壤宣言に反し、また、他の国際文書でもミサイル発射はしないように要求されており、ミサイル発射自体かなりの違法性が前提とされていることから、速やかに自衛権で対応できるようにすべきである。
- ・まず、基本的考え方として、米国に向かう弾道ミサイルを我が国が有している手段で撃ち落とすことが可能にもかかわらずこれを撃ち落とさないことは、我が国の安全保障の基盤たる日米安保体制の根幹が揺らぐため絶対に避ける必要がある。この問題を個別的自衛権で説明することが可能な場合があるとしても、対応できない場合やそもそも可否の判断が難しい場合があることから、真正面から問題を捉えて、我が国の手段で撃ち落とせるなら撃ち落とすという法的整理をまず基本

的な考え方とすべきである。

- ・我が国に向かう弾道ミサイルについては、武力攻撃ならば自衛権の発動で、そうでなければ警察権あるいは緊急権と整理されるところの破壊措置で対処し、自衛権の発動なら防衛出動（自衛隊法第76条）で国会承認が必要な重い手続となっており、破壊措置（自衛隊法第82条の2）なら国会報告で済むというように、対応の手続も随分違っている。米国へ向かうミサイルを撃ち落とす仕組みを仮にそれとの類似で考えれば、米国に対する武力行使なら集団的自衛権で、そうではない場合には一種の破壊措置のようなものであるということになるが、米国に向かうミサイルへの対処をいかなる理屈で警察権として構成するのか、即ち、本来米国が撃ち落とすべきものを、我が国が緊急権として撃ち落とせるのかという問題がある。他方、全ケースを集団的自衛権で対応とすればすっきりとするが、隊法第76条のような重い手続を踏むとすれば実際に対応できないという問題があり、実際の行為類型、行動態様に応じた法的手続でないと、憲法上できるとしても実際には対応できないことになる。したがって、集団的自衛権を認めた上で、具体的な枠組みについては、実効性のある対応が確保できるかどうか合わせて議論していく必要がある。
- ・米国に向かうミサイルについて、我が国が武力攻撃と認定できない場合に米国がそう認定した場合や、逆にテポドン発射の際に米国が衛星打ち上げと言った場合のように、日米で認定が食い違った場合には、その時にすり合わせなどやれないし、認定が異なるから対処できないとすると、日米安保の信頼性に関わる深刻な問題となる。「上手の手から水が漏れる」というが、法的にあまり細かく分けることは間違いの元である。日米が共に「誤発射」と認定をした場合を除き武力攻撃とみなして集団的自衛権で対応するといった考え方でないと対応し切れない。
- ・我が国の平時又は情勢緊迫時の場合に、我が国に対する武力攻撃と認められない段階で仮に弾道ミサイルが飛んできたら隊法第82条の2による破壊措置で対応する以外の方法はないが、その後直ちに防衛出動が発令されることが非常に大事であり、本条はそれを想定して規定されていると考える。
- ・複数のミサイル発射があった場合、日米両方に向かう可能性があるが、米国に向かうものを撃ち落とすことは違憲であるから向かう先によって撃ち落とすか落とさないかを分秒を争う中で判断せよというのは現場部隊にとって極めて困難だと考える。

- ・弾道ミサイル防衛は、公海上又はそれより我が国に近い方で行われ、外国の領域で武力行使をすることは全く異なるのだから、「ミニマムの集団的自衛権」といえ、そのような歯止めをきっちりとした上でこれを認める法的枠組を作るべきである。
- ・我が国の防衛法制では平時から有事にいきなり飛ぶことになっているが、実際には、その間には当然グラデーションの転移時期がある。この転移時期に急迫不正の攻撃を受けた場合に、破壊措置が規定されている弾道ミサイル防衛以外については対応が難しいという大きな問題がある。かつての伝統的な武力攻撃の事態と今とは全く異なっており、平常時に近い状態で極めて短い警戒時間の下、急迫不正の侵害を受けた場合の自衛の範囲における対抗措置といったものについても将来的には目を向ける必要がある。
- ・本懇談会では、法的整理の必要性は勿論だが、安全保障の問題として、本件は甚大な被害が生じる可能性のある事態、即ち、被害を受けるのは軍事的施設だけではなく、一般市民・子供も含めて被害がとてつもなく大きい事態だということをまず認識することが重要だ。その上で、現在我が国がそれを技術的に撃ち落とせるか落とせないかではなく、将来、米国に向かうミサイルを撃ち落とせるようになったときに我が国がどういことができるという「法的宣言」をするかという問題である。通常弾頭ではなく、核を含めた大量破壊兵器の弾頭を搭載した弾道ミサイル攻撃が我が国又は我が国の同盟国に行われるという事態を想定し、それに対し我が国はどう対応できるのか法的にはっきりさせる必要がある。
- ・資料2で、(隊法第82条の2による弾道ミサイル等破壊装置が適用される場面として)「我が国に対する武力攻撃と認められていないケース」とあるが、予めそれが分かるのは極めて例外的だと考える。核弾頭を持った相手が発射台の上にミサイルを置き、発射するという時に、これが武力攻撃でないと思えるのは全く現実性を欠く話だ。そういう事態を考えると、資料2の下部(我が国に弾道ミサイルが飛来せず米国へ向かうケース)は、ほとんど米国への武力攻撃であろう。そうだとすると、我が国が当該弾道ミサイルを撃ち落とすことは、「集団的自衛権の行使に該当する可能性あり」というより、まずほとんど集団的自衛権に該当する、ということだろう。
- ・安全保障はまず国際情勢の判断に始まり、非常に慎重に注目していかなければならない。そこで、平時から緊迫した情勢という連続性の中で処理していかなければならないが、現在の法律のように非常に厳格

な制約をかけることは、安全保障という点からいうと問題がある。

- ・ 国籍不明船から発射されたミサイルが米国に向かって行ったらどうか。将来的にはテロリストの可能性もある。また、仮に豪州に向かう場合はどうかと考えると、安全保障上、友好国に向かって攻撃が行われ、その攻撃を撃ち落とす能力があるのなら、撃ち落とすのは当然ではないかと考える。その上で、それができる法制度になっているかと次に考えるべきであって、現在の法制度を前提として、法制度に無理やり合わせるように現状をいじるのはおかしい。その法的な説明として、集団的自衛権、集団安全保障、警察権のどれかと考えると、集団的自衛権の行使でしかなく、それは適切なことなのだと考えるべきではないか。
- ・ 国際情勢の判断を考えると、仮に米国が日本と関係ない事由で他国と戦争をやっているときに、その他国から米国に向かうミサイルを日本が撃ち落とすことはどうか。被害という点から考えると、仮に米国へ向かっていても、それが海に落ちるならどうか。重要なのは、我々の安全保障政策の自由度を十分に確保できる法的制度を備えることである。
- ・ 集団的自衛権の行使を前提として対応できるようにしないと、色々な論理で無理に無理を重ねることになる。集団的自衛権の行使を認めるなら、自衛隊法の一部改正を行うか、あるいは改正しなくともよい部分もあるだろう。防衛出動が下令されていない状態において、いわゆる「マイナー自衛権」が想定されるが、「マイナー自衛権」は我が国の法文上では規定するのは難しいので、武力攻撃が発生していない場合でもそのような国際的な前例があると国会答弁で述べれば、国際法では主流な議論であるとして大体解決できるのではないか。
- ・ 今の弾道ミサイル防衛は3つの要素が確実に重ならない限り、総合的に全うできない。「拒否的抑止」(弾道ミサイル防衛の整備等)、「懲罰的抑止」(相手が撃ってきた場合の相手の弾道ミサイル基地攻撃等) それら全体にかかる「核の傘」だ。これらの3つが総合的に働いて、そもそも弾道ミサイルが飛んでこないようにすることが一番重要だが、我が国は、 と は完全に、 についてもかなりを米国に依存せざるを得ないというのが実態だ。また、総合的抑止を成り立たせるのに必要な「情報」を考えると、例えば弾道ミサイル防衛システムの前提となる情報についても米国に依存せざるを得ない。この弾道ミサイル防衛は日米共同で成り立っており、かつ我が国が米国に大幅に依存しているのだから、我が国防衛の唯一の義務を負う米国に飛んで

行くものを撃ち落とせないという選択肢は取り得ない。また、撃ち落とすことを可能にする場合でも、手続が重すぎるということは弾道ミサイル防衛としては致命的だ。

- ・そもそも国連憲章や憲法は核ミサイル登場以前にできた法律であり、そのことを念頭において議論する必要がある。
- ・国内法の側面から考えると、そもそも核ミサイルの撃墜は憲法でいうところの「武力行使」にあたるのかという問題がある。「武力行使」にあたらないとすれば、憲法上問題はない。仮に「武力行使」だとしても、憲法上禁止されていないというためには、現行の政府の憲法解釈の範囲で可能とし、例えば「我が国の同盟国であり、我が国が核抑止を依存する米国への核攻撃を阻止することは、我が国（国民の生命及び身体）を武力攻撃から守るための必要最小限度の実力行使とみなすことができる」というか、政府の憲法解釈を膨らませて、例えば、「他国及び他国民に関することであっても、『人道上の問題として』その撃墜は憲法上禁止されていない」というか、のいずれかではないか。さらに、国際法の側面から考えると、核ミサイルの撃墜自体に違法性がないという前提の上で、米国に向かう核ミサイルを我が国が撃墜することは集団的自衛権の行使であり違法性はないと説明するのが適切である。むしろ、そのミサイルを米国が撃墜すれば自衛権で説明できるケースであることが前提になる。これを警察権の行使で対応できるとするのはかなり無理な解釈という印象があり、我が国は国際法上集団的自衛権を保有しているので、その行使として説明することは可能である。
- ・本懇談会発足当初の問題意識としての「国民へのわかりやすさ」を考えると、一般の日本人の感覚として最もずれがあるのがこのミサイル防衛のケースではないか。弾道ミサイルが我が国の上空を飛んで米国に向かうとすると、日米安保で両国は不可分のものなのに、我が国はそれを見送るのか、撃ち落とさないのはどういう理屈か、と考えるのが普通であろう。また、米国へ向かうミサイルが誤発射であると考えられるのも一般の感覚に反する。いずれにせよ、そういった感覚を考えて国民に分かりやすい報告書とすべきである。
- ・米国が欧州とミサイル防衛の協力を行うにあたり神経質になっているのがデブリ（破片）の問題。大陸間弾道弾を撃ち落とすのは高いところであり、破片は大気圏内で燃え尽きるだろうというのが米国の説明だが、技術的なことはよく分からないものの、説明はよく考える必要がある。

- ・本懇談会では、我が国にミサイルを撃ち落とす技術的可能性がある場合には、これを行使する権利、自由があるかについて議論する必要があり、法的権利がある場合には、実際に行使するか否かは、安全保障上の政策として別次元の問題と整理すべきではないかと思う。法的な側面と、テクニカルな問題等から実際行うか否かは分けて考える必要がある。
- ・憲法上禁じられた武力行使にあたらぬ弾道ミサイル破壊措置もあるのではないかと思う。武力行使がどのような場合に禁じられているかという点、「国際紛争を解決する手段」としてであるから、弾道ミサイルを撃ち落とすことはこれにあたらぬと考えるべきだろう。隊法82条の2は、かなり重大な事態でもあるという点を考えると、警察権ではなくやはり自衛権ではないのか。また、いわゆる「マイナー自衛権」の問題については、歯止めのある「ミニマムな集団的自衛権」があるのなら、防衛出動の前の段階という「ミニマムな個別的自衛権」を考えてもよいのではないか。
- ・これまでの我が国の自衛権、武力の行使に厳しい制約を課そうとしてきたのは、自衛権の行使は、一方において否定的な結果をもたらす可能性があり得るというところに起因しているかと思う。しかしミサイルが飛来して同盟国に向かい無辜の人民を傷つけるという甚大な被害が生じる可能性がある場合に、それをなぜ撃ち落とせないのか。また、弾道ミサイルの撃墜によっても重大な結果はほとんど生じない。確かに他国の法益を害する可能性が状況によっては一部あり得るが、否定的な結果を生じるかもしれないということで厳格に積み重ねられた手続も、ミサイルが飛来して甚大な被害が生じる可能性がある場合に関しては軽減してしかるべきであると考えられる。

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。本日議論し尽くせなかった論点は、各類型についての議論をひと通り終えた段階で、その後に総括をしていく中で議論したい。次回の懇談会は8月8日に予定しており、国際的な平和活動における「武器使用」の問題、例えば、同じPKO等の活動に従事している他国の部隊又は隊員が攻撃を受けている場合に、その部隊又は隊員を救援するため、その場所まで駆け付けて、要すれば武器を使用する、いわゆる「駆けつけ警護」の問題等について議論を進めたい。

以 上