

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(第4回)  
議事要旨

1 日 時：平成19年8月10日(金) 1730～1900

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
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
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、内閣府国際平和協力本部事務局、外務省、防衛省  
(含む陸上幕僚監部)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、お集まりを頂き厚く御礼申し上げます。これまでの会合では、「公海上の米艦防護」、「弾道ミサイル防衛」について、日米同盟をより効果的に機能させるとの観点を含め、委員の皆様より大変率直かつ専門的な意見交換を行っていただいた。今回のテーマは、「国際的な平和活動におけ

る武器使用の問題」である。世界の平和と安全なくして日本の平和と安全はなく、PKO等の国際的な平和活動に我が国が一層積極的に関与していくことが求められており、必要である。

その際、我が国の要員が、同一の国際的な平和活動に参加している他の諸国の要員と、同じチームの一員として、共通の基準を踏まえて活動し、緊密に助け合っていかなければ、各国の信頼を得ることも、また、効果的な活動を行うこともできない。そのような意味で、いわゆる「駆けつけ警護」の問題など、PKO等の「国際的な平和活動における武器使用の問題」は、このような活動への我が国の関与の在り方と密接に関係する重要なテーマのひとつである。委員の方々におかれては、それぞれの専門的な高い御見識の下に、様々な観点から、忌憚なく率直な意見交換を行っていただけることを期待している。

(2) 安藤内閣官房副長官補から【配布資料】に沿って、「国際的な平和活動における武器使用」が想定される状況及び現行法では何が可能か等について説明。

(3) 意見概要

委員から概要以下の発言があった。

- ・ 現状では、国際社会と我が国の常識には乖離、隔たりがある。憲法第9条は、個別国家としての我が国が当事者となっている国際紛争を解決する手段としては「武力の行使」に訴えることを禁止しているものであり、これは国連憲章第2条4項も同様である。一方、集団安全保障として国際平和活動のために軍事力を用いることは、「武力の行使」(use of force)ではなく、「武器の使用」(use of weapons)である。この区別をきちんとしておかないと、どんどん「蟻地獄」に入ってしまう。集団安全保障は憲法第9条の範囲外であるという認識が共有できれば、我が国が如何なる活動に参加するかは政策的な判断であるが、この概念的な区別をはっきりさせる必要がある。
- ・ 国際平和協力における「武器使用」は、自己防護のみならず、任務との関係で範囲を確定することが可能であり、「駆けつけ警護」も当然の任務として必要と考えられる。その意味で、「国又は国に準ずる組織」といった議論は全く不可解である。
- ・ 我が国政府は、国際平和活動の場合と個別国家の武力行使の場合を混

同じ、国際任務の場合でも憲法第9条との抵触があり得るとの考えから離脱できないでいる。

- 本来、P K O部隊の武器使用権限は、それが担う国際任務そのものに基礎付けられなければならない。国連も要員の自己防護（いわゆるAタイプの武器使用）以外に、P K Oの任務遂行に対する妨害の排除のための武器使用（いわゆるBタイプの武器使用）を位置付けてきた。我が国の場合は、Aタイプに入る駆け付け警護すらできないという位置づけでやってきたが、そのような形では、積極的なP K O活動への協力は難しいと思う。（Aタイプ、Bタイプというのは、主として日本国内での議論における区別。）
- 我が国の国際貢献を考える上では、集団安全保障は憲法第9条に制約されないと整理するのが理想であるが、それが難しい場合は、中間的アプローチが現実的かもしれない。多機能型P K Oも国連授權型多国籍軍の場合も、平和破壊国、侵略国に対する本格的に武力行動と、治安維持・警察的活動を担う部分とは機能分担されているのが普通であり、後者の活動に我が国が参加、協力していくことは十分考えられると思う。また、地域的な国際紛争の場合、米国、中国等の大国の関与を避けたいと考える小国がアジア、太平洋に多く、このような場合には国連決議に基づかない活動が要請された場合には、我が国として積極的に参加できるようにすべきである。
- 我が国の活動の具体的な形態を進めていくために、一つは、いわゆる一般法の制定が必要である。これまでの活動に加えて、警護活動、安全確保活動、船舶検査活動等活動の範囲を広げ、任務遂行のための武器使用権限を認めていく必要がある。
- 冷戦後の国際社会は変容をしてきており、P K O自体の変質や、国際テロリズム、大量破壊兵器の拡散などの新たな脅威という事情の変化がある。こうしたことを踏まえると、過去の政府答弁等を修正することは納得が得られるのではないかと思う。
- 「集団安全保障と憲法第9条は切り離すべきだ」という考え方については、留保がある。やはり憲法は我が国の基本であり、第9条の解釈は必要であり、大切にすべきである。ただし、「国又は国に準ずる組

織」との関連で、憲法が禁ずるのは「国際紛争を解決する手段として」の「武力の行使」であり、「主体」を問題としているのではなく、「方法」を問題としている。「国又は国に準ずる組織」といった「主体」の問題は関係ないはずである。

- ・ 憲法第9条1項の「国際紛争」とは、突然1946年に出てきたものではなく、ケロッグ・ブリアン条約や国際連盟規約等の長い国際法の発展の歴史の中で出てきたものである。ある国と他の国の間の戦争を指すものであり、アフリカのスーダンの国内の紛争のようなものを指すものではない。これは、自力救済のために勝手に戦争はしない代わりに、国際連盟や国連が救済することとセットで成立した考え方である。我が国が自分の国の紛争を武力で解決しないとしながら、国際的な平和構築、平和形成を否定していることは、矛盾も甚だしい。
- ・ P K O要員派遣人員数についても、我が国は世界で80～82位程度と世界の主要国でダントツの最下位にある。我が国の状態は、国際社会において名誉ある地位を占めたいという憲法前文の精神に反している。
- ・ 国際的な平和活動に参加するには色々な方法があり、我が国には文化的、社会的な抵抗感があるので、参加する時の部隊のR O E（武器使用基準）をどう決めるかで判断すればよい。deadly forceの使用を限定している国もある。P K Oにおいて国連の事務総長特別代表が各国の軍隊を割り当てる際、危険な地域には制約が少ない部隊を配置するのであり、我々が部隊を派遣する際に、如何なる任務を与えるかについては十分考慮の余地がある。
- ・ 新たな解釈の表明をすべきであるが、政府が憲法の解釈を変更する場合には、歯止めが必要であり、例えば、ケロッグ・ブリアン条約、国連憲章、憲法第9条1項にいう「国際紛争を解決する手段として」の武力の行使は行わないとされていることは歯止めであるし、また、外国の領土・領空では武力行使はしないという岸総理答弁もある。
- ・ 憲法第9条ではカバーされていない、憲法が想定していなかった、国際的な平和活動という世界各国の軍隊による活動が新たに出てきているので、新たに基本法をつくる等の対応を考えていかなければなら

ない。

- 憲法の解釈は、国際社会の動きと整合的な形で解釈していく必要がある。国際的な平和活動は、世の中のために各国が知恵を出し合っている「社会的行動」であり、その任務遂行のために必要となる武器使用を、個人の自己保存や自分の持っている武器を防護するためだけのものに限って仕事をさせるのは、派遣される自衛官に対し大変失礼なことであるし、常識に沿わない。
- 平成10年5月14日の秋山法制局長官答弁（【資料2】2頁）は、あからさまに、国連の活動が国際社会のためでないと言い切っているに等しい。これは、国連による活動だろうが、「社会的行動」だろうが、我が国が国際社会を信じていない、国際社会など存在しないと言っていることに等しいのではないか。国際社会のために一生懸命行う活動については、憲法第9条第1項で禁止しているものではなく、国際社会全体を安定させるための活動として定義し直し、その上で、我が国が行うべき活動を定義して行って欲しい。
- 憲法第9条1項の禁ずる「武力の行使」と国連憲章に基づく集団安全保障措置は別建てで考えるべきである。従来法制局答弁は、それぞれの質問の趣旨に対して答えるという形で出されてきた法解釈であり、最も関連する文言を取り出して、政府見解としてきているが、果たしてそれは法律学的帰結なのかと疑問を感じる。答弁は個々の状況に対して、その時々に出されてきたものであり、ある時に述べたことを普遍的な考え方と言ってしまうのは適切ではない。
- P K Oは国連憲章の6章半ともいわれたように、国連憲章に明示的な根拠がある活動ではなく、また、冷戦後に試行錯誤を通じて行われてきたものである。そのような国家実行の全てを「正解」と考え、我が国がその全てに合わせる必要があると考える必要はない。国連を中心とした国際社会の枠組みと、憲法上の従来枠組の二つがあり、そのそれぞれが不十分であり、両者を補いながら情勢に対応できるように考えていく必要がある。おそらく、「武力の行使」を目的とした活動に自衛隊が参加することはかなり大きな現状からの変更なので、明確な政治的決定が必要であるが、他方、「武力の行使」を目的としない国際的な共同任務を行う仲間を見捨てる形で武器使用を禁ずるのは

常識に反しており、国際社会の非難の対象になる。こうした範囲で行動することについての解釈の変更なり、立法措置なりの検討が合理的ではないかと思う。

- ・ 自衛隊が国際的活動を行うに当たっては現場での信頼感が不可欠である。自衛隊を任務に就かせる以上は、国際的ルールに従ったものとして行ってもらうことが基本中の基本だろう。【資料1】4頁にある現行法下の任務を前提としてすら、武器の使用は国際ルールから外れており、この点は待ったなしで是正する必要がある。一方、任務を拡大するのであれば、例えば治安維持任務などは現地でも要望が高いものであり、我が国としても取り組む必要があるが、任務に見合う武器使用権限を与えることは当然の前提である。また、実務的には、武器使用の際の危害許容要件も重要であり、この要件も国際ルールに合わせ、任務にふさわしいものにしないと、実効的なことはできないことになろう。他方、治安維持といっても幅がある活動であり、掃討作戦のようなものまでは我が国としてやらないとして、どのレベルまで行うべきなのかを検討していく必要がある。
- ・ 自衛隊の国際平和活動の幅が広がると、現地に派遣される要員の安全の問題や国益の問題について、現在よりもっとシビアな判断を迫られるケースが出てくる。それを支える、日本版NSCのような総合的な政策判断ができる組織や、人的情報も含む情報機能の強化など、活動を支える体制の整備も必要となってくる。
- ・ 自衛隊を現場に派遣する際には、何の目的で何をさせるかについて具体的にすることが必要である。その上で、派遣する部隊に与える任務・目標と武器使用権限は均衡されたものでなければならない。近傍に所在する国連機関、あるいは、他国部隊が危殆に陥った場合の救援、人道支援は、国際的な軍隊を持っている国の一つの常識であることを理解しなければならない。したがって、【資料1】4頁の表にある右の部分はどうしても認めていかなければならない。
- ・ 2005年12月、ムサンナー県ルメイサ市の養護施設の竣工式が行われた後、サドル派のデモがあった際、自衛隊員たちは恐れおののいていたわけではなく、群集の背後にいて銃を持った3名の者をじっと監視していたことから、自衛隊は若い隊員でも、強い使命感を持つ

ており、国際平和活動の持つ意義、そして、自分が万が一でも引き金を引いたら何が起きるかまで承知していたことが分かる。

- ・ 武器の使用基準をいくら改善しても、最終的に重要なのは、国、政府、国民が、万が一やむを得ない場合に、隊員が引き金を引いてしまっても、それを許容する雰囲気を作って頂くことである。さもなければ、隊員は相手を傷つけるよりも自分が犠牲になることを選ぶであろう。現状ではそうならざるを得ないと思っている。この辺りをぜひ啓蒙して頂きたい。
- ・ 自衛隊は個人で活動する警察とは異なりあくまで部隊行動を基本としている。ところが、現在の武器使用の考え方は、個人の権限とされており、部隊行動として使用できるようにする必要がある。
- ・ 国際的な平和活動において必要な武器使用は、国連決議を根拠とする平和活動の場合は、国連憲章の禁ずる「武力の行使」に当たらないことは自明である。また、国連決議を根拠としない国際的な平和活動の場合も、領域国の要請等に基づいて領域国の警察機能、法執行機能を代替・補完するためになされる武器使用は、国連憲章で禁止される「武力の行使」には当たらないだろう。
- ・ そういうことを踏まえ、憲法との関係をどう整理するかを考えると、4通りの方法があると考えられる。(1) 国際的な平和活動のために軍事力を行使することは、個別国家の軍事力行使について規定した憲法第9条の範囲外の問題であり、武器の使用と憲法第9条の抵触があり得る等と考える必要はない、という整理。(2) 憲法第9条が禁止する「武力の行使」は国際紛争解決のためになされる武力の行使であり、国際的な平和活動における「武器の使用」はそれには当たらない、という整理。(3) 憲法第9条は国際協調の精神に基づく条文であり、我が国が国際協調の下で国際的な平和活動を行う際に必要となるかもしれない必要最小限の「武力の行使」(「武器の使用」)まで禁じていると解するべきではない、という整理。(4) 国際的な平和活動に参加する自衛隊は既に「自己保存のための自然権的な権利」として武器の使用を認められているが、同じ国際的な平和活動に参加する「要員の身体安全の保護」、またその活動における「任務遂行に対する妨害の排除」も広い意味で「自己保存のための自然権的な権利」に含ま

れる、少なくとも含まれるものがある、という整理である。どの整理がよいかは、憲法が許す「武力の行使」は武力攻撃に対して国民の生命や身体を守るための必要最小限のものに限る、とする従来の政府解釈との距離にかかわる問題である。いかなる整理であれ、実際に国際的な標準に沿った「武器の使用」ができるようになるには、それを可能にする立法措置が必要になる。「武器の使用」の具体的な内容は、その立法の中で検討することになる。国際的な平和活動と一言と言っても、個別の活動ごとに「武器の使用」のあり様には差がある。参加を決定するにあたってはその点について慎重な判断が必要になる。

- ・ 分かりやすい説明をする工夫が必要である。「戦前の日本軍は、日本軍を守ることにしか考えていなかった」という声も聞かれる。自衛隊は困難な状況に陥った場合でも自衛隊しか守らないという印象を与えることになってはいけない。同じミッションを行っている仲間は守れず、自分しか守らないことでいいのか、また、物品、武器は守るが、同じミッションで活動している仲間は守らなくていいのか、それは常識はずれではないかということを示す必要がある。

最後に、安倍総理から、本日も大変論理的で、かつ国際法、国内法双方の観点からの御議論を頂いた、国民の生命、財産を守るという政府の責任には変更はなく、このため国際的な貢献も十分なし得るようにすべきである旨の発言があった。

さらに柳井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際に議論したい。次回懇談会は8月下旬から9月上旬の可能性を含め今後調整していく予定であり、「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」、すなわち、同じPKO等の活動に参加している他国の活動を支援するための補給、輸送、医療等、それ自体は武力行使に当たらない活動については、「武力の行使と一体化」しないという条件が課されてきた問題について、議論を進めていきたい。

以上