

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(第4回)(8月10日)
会合終了後の柳井座長による記者ブリーフ要旨

* 記者ブリーフでは、議事次第、【資料1】「国際的な平和活動における武器使用」及び【資料2】「同参考資料(関連答弁等)」が配布された。

1. 柳井座長冒頭発言

本日午後5時30分から7時まで約1時間半、安倍総理の御出席を頂き、「安保法制懇」の第4回会合が開催された。本日の出席者は、全委員、政府側からは総理、的場官房副長官の御出席を頂き、その他、内閣官房から安藤官房副長官補、柳澤官房副長官補、オブザーバーとして内閣法制局、内閣府国際平和協力本部事務局、外務省、防衛省から局長級が参加した。今回も、専門的知見を有する陸上幕僚監部の防衛部長にも参加頂いた。

本日は、第1回会合で安倍総理から示された問題意識の三つ目である、「国際的な平和活動における武器使用」について議論を行った。冒頭、内閣官房から、お手元の配布資料に沿って、想定される状況とその主要な事例などについて説明があり、こうした事例を念頭におきつつ議論を行った。本日の議論で結論がまとまったということではないが、私の感想としては、非常に的を射た、核心をついた議論が行われたと思う。しかし、議論はまだ尽くされていないので、第二読以降で、残った論点を引き続き詰めていきたいと考えている。

それでは、議論の概要について紹介する。なお、これまでと同様、率直な議論を交わす環境を確保するとの観点から、発言者の名前については伏せさせていただきます。

- ・ 現状では、国際法と我が国の常識に乖離、隔たりがある。憲法第9条が「武力の行使」を禁止するのは日本が紛争当事国になる場合であるが、集団安全保障の場合は軍事力の行使ではなく「武器の使用」である。この点を明確に区別しないで行くと「蟻地獄」に陥る。
- ・ 国際平和協力における「武器使用」は、任務との関係で考えるべきであり、いわゆる「駆け付け警護」などは当然認められるべきである。

- ・ 我が国の議論は、国際的な平和活動が憲法第9条に抵触することがあり得るとの立場であり、これは国際的な平和活動と憲法第9条の両者を混同している。
- ・ 国連では、要員等の防護（いわゆるAタイプ）と任務の妨害排除（いわゆるBタイプ）を認めているが、我が国では「駆け付け警護」のAタイプですらできず、これでは積極的にPKOに参加していくことは難しい。（柳井座長より、Aタイプ・Bタイプという言い方は、国際的にはあまり使われないが、我が国ではPKO法（国際平和協力法）審議の時にしばしば使われていた。Aタイプとは、要員が攻撃された時に自分の身を守るための武器の使用、BタイプとはPKOの任務が何者かによって妨害された時にそれを排除するための武器の使用である旨補足。）
- ・ 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、それが難しい場合には中間的なアプローチも止むを得ない。平和の破壊や侵略排除への対応はともかく、それより下の警察的・治安維持的な活動については、我が国としても参加することが考えられるのではないか。
- ・ アジア太平洋地域では大国の関与を嫌う傾向がある。その意味で、国連の決議がない国際的な平和活動にも積極的に参加できるようにすべきである。
- ・ 我が国としては、国際平和協力に関する一般法が必要である。
- ・ 「集団安全保障は憲法第9条とは切り離して考える」といった考えには留保がある。やはり、憲法解釈は必要であり、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。（この点につき、座長より、従来の政府解釈では、「国又は国に準ずる組織」に対して我が国が武器の使用を行えば武力の行使に当たり得るが、相手が「国又は国に準ずる組織」ではない強盗のようなものであれば憲法が禁ずる「武力の行使」には当たらないとされてきた。今回の議論は、相手がどうこうではなく「手段」に着目しようというものである旨補足。）
- ・ 憲法第9条第1項の「国際紛争」とは、ケロッグ・ブリアン条約や国連憲

章等、国際法の流れの中では、「ある国と他の国の戦争」を指す。これは、自力救済のために勝手に戦争はしない、その代わりに国際連盟や国連が救済するということとセットで成立した考え方である。「勝手に戦争しないが、紛争解決のための国際協力も否定する」という我が国の考え方は明らかに矛盾している。（柳井座長より、憲法第9条の考え方は憲法で初めて出たものではなく、1928年の、ケロッグ・ブリアン条約とも呼ばれるパリ不戦条約に由来するものであり、個別国家同士の紛争解決の手段としての「武力の行使」の禁止と集団安全保障の考え方がセットになっている旨補足。）

- ・ 現行の解釈は、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と矛盾している。武器使用基準によりどの部隊にどう任務を与えるかにつき決めればよい。
- ・ 新たな解釈の表明をすべきであるが、「歯止め」は必要である。「外国の領土で武力行使はしない」旨の岸総理答弁があり、この考え方も一案である。国際協力は、これにより憲法の禁ずる「武力の行使」から除外することもできる。
- ・ 国際的な平和活動は、元来憲法が想定していなかったものであり、新たに対応する必要がある。
- ・ 我が国の憲法解釈と国際社会の現状を整合させることが重要である。国際的な平和活動は、自分のためでなく世のためにやるいわば「社会的行動」である。そうした国際社会の活動に参加して任務を遂行しようとする自衛官に自己防衛だけしか認めていないのは常識に沿わない。
- ・ 憲法第9条第1項の禁ずる「武力の行使」と集団安全保障は別建てで考えることが適当である。従来法制局答弁は、それぞれ質問の趣旨に答えていく形で出された解釈であり、関連する文言を取り出して、今の政府見解が出来上がっている。あるときにそう言ったから、それが普遍的というのはおかしい。
- ・ P K Oはこれまで試行錯誤を通じて行われてきたものである。こうした国家実行のすべてを「正解」と考え、我が国がそのすべてに参加すべきと考える必要は無い。国際社会の枠組と憲法の枠組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。その意味で、「武力の行使」を目的とした活動に参加するためには、明示的な政治決定が必要である。他方、「武力の行使」を目的とせず、共同の任務の仲間を見捨てる形で武器使用を禁ずるのは常識に反し、国際社会の非難を受ける。こうした考え方に基づく憲法解釈の変更が合理的であると考えられる。

- ・ 自衛隊が国際的活動を行うに当たっては現場での信頼関係が不可欠である。任務につかせる以上は、国際的ルールに則る形で活動できることが基本中の基本である。現行で認められている任務にも、必要な武器使用ができないものがあるが、これは国際的ルールから外れており、その是正は待ったなしの課題である。
- ・ 任務拡大については、現実に治安維持のニーズが高く、日本として取り組む必要があるが、任務に見合った武器使用権限を与えるのが当然の前提である。他方、治安維持は幅のある活動であり、掃討作戦のようなものまでは日本としてやらないとして、どこまでやるかが重要である。
- ・ 自衛隊の国際平和活動の参加の幅が広がると、隊員の安全や国益の点で今よりも厳しい判断が求められるケースが出てくる。その意味で、日本版NSCのような総合的な政策判断ができる機能や情報機能の強化など、活動を支える体制が必要である。
- ・ 自衛隊を海外に派遣する際には、何の目的で何をさせるかについて具体的であることが必要である。その上で、任務達成目標と実力行使の権限が均衡していることが必要である。近くに所在する国連機関の要員の安全確保や他国部隊が危険に陥った時の救助は常識であり、是非とも必要といえる。
- ・ 具体的な例としては、2005年12月にイラクでデモがあった際にも、若い自衛隊員たちは、国際活動の意味をわきまえ、軽率な行動がどういう波及効果を生むかをよく理解していた。（柳井座長より、この関連で、会合における委員の発言ということではないが、フランスの新聞にイラクで自衛隊員が現地の住民と調和をとって活動していたことを高く評価した記事があったことを想起した旨補足。）
- ・ 武器使用基準をいくら改善しても、国、政府、国民が、万が一自衛隊員が引き金を引いた時でも許容できる環境を整えていただきたい。これがない

と、自衛隊員は、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。この辺りを是非啓蒙していただきたい。

- ・ 自衛隊は、個人で活動する警察とは異なり、あくまでも部隊行動が基本である。現在の武器使用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。
- ・ 国連決議を根拠とする平和活動は、国連憲章の禁ずる武力行使には当たらない。これは当然のことである。国連決議を根拠としない平和活動であっても、領域国の要請に基づき警察機能、換言すれば法執行活動を代替・補完するための武器使用は国連憲章上禁止されていない。
- ・ 憲法との関係で、（１）国際的な平和活動における軍事力行使は憲法第９条の範囲外、（２）国際的な平和活動における武器使用は、憲法第９条が禁ずる「国際紛争を解決する手段」としての武力の行使には当たらない（３）憲法第９条は国際協調の精神に基づく条文であり、国際的な平和活動における必要最小限の武力行使や武器使用は禁じていない、（４）任務遂行型の武器使用も広い意味で「自己保存のための自然権的権利」に含まれる、又は、少なくとも含まれるものがある、といった四通りの整理の仕方が考えられるが、どの整理の仕方であれ、国際的な標準に沿った武器使用ができるよう立法措置が必要である。武器使用の具体的内容は、その立法の中で検討し、どういう活動に参加するかの決定は慎重に判断すべきである。
- ・ わかりやすい説明をする必要がある。「戦前の日本では、日本軍は日本軍しか守らなかった」という声も聞かれる。自衛隊は国際平和協力で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。自衛隊は「自分だけ守るような軍隊でない」ということを示す必要がある。「同じミッションで自分しか守らない」ということが常識はずれであることを示す必要がある。
- ・ 物品を守って、仲間の命を守らないのはおかしい。この点もよく議論する必要がある。（柳井座長より、この発言は、PKO法（国際平和協力法）や特措法の文脈においては、自衛隊法第９５条という自衛隊の武器を防護するための武器使用の規定を適用することが認められているが、その一方で、他国の要員が攻撃を受けている時に、そこへ駆けつけて要員の生命を

守ることはできないことを念頭に置いており、「モノは守るのに、命は守らない」ということでよいのかという意味である旨補足。）

- ・日米同盟の実効性を高めること、また、国際平和協力へ一層積極的に貢献することが重要。根本的な点を明確にして、必要十分な措置をとるという姿勢が大事である。

次回の懇談会は、総理の問題意識の4番目である「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」について議論をする予定であるが、日程については、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。

2. 質疑応答

(質問) 今後の段取りであるが、報告書の提出時期はいつを考えているのか。

(柳井座長) あと何回開催するのかという、よく問われる質問とも関係するが、総理も初めに言われているように、「回数先にありき」ではなく、必要な議論を尽くすことが大事である。自分は、総理への報告は秋を目途に行う予定であるとこれまで述べてきており、「秋」にも幅があるが、この点は変わっていない。ただ、具体的にあと何回開催し、いつ報告を行うかは、現時点で確定的に決まってははいない。

(質問) 【資料1】の8頁に書かれている「現行法で認められていない武器の使用の主要な例」のそれぞれについて、どれが現在の憲法解釈では不可能かといった議論はあったか。

(柳井座長) これは現行法で認められていない例であるが、その中でどれが憲法上認められていないのか、あるいは、憲法上は認められていても法律上は認められていないのかという点について、そこまでの議論にはなっていない。具体的に色々な考え方があると思うが、そこまでの議論には行っていない。

(質問) 今回の検討テーマは、集団安全保障の問題であり、集団的自衛権とは関係がないという理解で正しいか。

(柳井座長) そのとおり。国際社会として平和維持、平和回復という活動の文脈である集団安全保障の問題であり、個別国家が緊急事態のときに行う自衛権の行使の問題ではない。集団安全保障は、国連などの枠組みの中で、国際社会全体として取り組むものである。「武力の行使」は国連憲章で禁じられているが、個別的自衛権及び集団的自衛権の行使や、安保理の決定に基づく集団安全保障における「武力の行使」は国際法上禁止されていない。これらと「武器の使用」とは異なる問題である。PKO法(国際平和協力法)案の審議の際にも大いに

議論になったが、憲法の禁ずる「武力の行使」とは、国家の物的、人的組織体による戦闘行為であるが、「武器の使用」はそこまで至らない場合でも自分を守ったり、他国の要員を守ったりするための権限であり、元々国連憲章第2条4項で禁止されている「武力の行使」以下のものである。この点はよく混同されるところであるが、この区別については、委員の皆様は十分理解して議論していた。

(質問) 参議院議員選挙の結果を受けて、懇談会の報告が行われても、具体的な法整備は困難なのではないかという指摘があるが、座長自身としてはどのように考えているか。

(柳井座長) この懇談会で検討するように言われている問題は、安全保障の法的基盤であり、我が国が我が国・国民を守り、安全保障を確保するために必要なことは何かをよく考えるということである。したがって、目前の様々な情勢には関係なく、長期的な視点で、我が国の安全を守るという観点から、第1、第2類型の議論で行われた自衛権の問題、それから、今回のテーマであった集団安全保障の問題等について引き続き検討していきたい。我が国が攻撃されていない場合でも、国際社会の平和のために必要なことについて、客観的に見てどうすれば一番正しいかといった観点から報告すべきであると考えている。委員の皆様もそう考えている。総理も冒頭で、委員の忌憚ない議論を期待するとおっしゃっていたとおり、また、その後の議論の中でも総理のほうから、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との趣旨の発言があった。こうした姿勢で様々な観点から引き続きしっかり議論していきたいと考えている。

(質問) 総理の述べられた「変更はない」という趣旨は、参議院選挙の結果を受けても変更がないということか。

(柳井座長) そうということだと思う。

(質問) 「駆けつけ警護」は行うべきではないという議論はあったか。

(柳井座長) そのような意見はなかった。国際的な平和活動は各国と共に行うことであり、他国の要員等の安全確保も必要であるという意見が多かった。「自分は守ってもらうが、他国の要員は守りませんよ。」というのは常識に反し、国際的に通用しない。これはすべての委員の意見といえる。

(質問) 現時点で今後の見通しについて、結論では具体的にどのような立法が必要となるかといったことまでも踏み込むのか。

(柳井座長) まだ第4類型の議論も残っており、まだ第一読も終わっていない状況である。どのような報告になるかは分からないが、総理もおっしゃっていたとおり、国民の生命、財産を守ることが重要であるというのが基本的な考え方であり、自衛権や集団安全保障の問題について、そのような基本的な考え方

に基づいて引き続き検討し、懇談会としては、我が国としてこうあるべきだという提言をしたいと考えている。その提言を受けて具体的にどうするかは、受け取った政府が判断することである。

（質問）政府の責任に変更はないという総理の発言は、参議院選挙の結果を受けてどうするかとの議論の中でのものだったのか。如何なる文脈での発言だったのか。

（柳井座長）参議院選挙後の情勢については、ほとんど発言はなかった。国民の生命、財産を守るという基本的な考え方の確認という意味での発言であったと理解している。

以上