

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(第5回)
議事要旨

1 日 時：平成19年8月30日(木) 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
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
(佐藤 謙委員、田中 明彦委員は欠席。)

・政府側

安倍 晋三	内閣総理大臣
与謝野 馨	内閣官房長官
大野 松茂	内閣官房副長官
岩城 光英	内閣官房副長官
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、内閣府国際平和協力本部事務局、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、「国際的な平和活動における武器使用」について、委員の皆様より大変率直、有意義かつ活発な意見交換を行って頂いた。前回も申し上げたとおり、世界の平和と安全なくして日本の平和と繁栄はなく、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必要性についても多言を要しない。今回のテーマである「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」に

については、これまで、補給、輸送、医療等、それ自体は「武力の行使」に当たらない活動であっても、「武力の行使と一体化」しないという条件が課されてきている。このような「後方支援」のあり方についてこれまでどおりでよいのかということは、我が国の国際平和協力の今後を考えていく上で重要な検討課題である。委員の方々におかれては、それぞれの専門的な高い見識と豊富な経験に基づき、様々な観点から、忌憚なく、中身の詰まった御議論を頂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いわゆる『後方支援』」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。

- ・「武力の行使との一体化」とは我が国特有の概念であり、国際的には通用しない。これは当初日米安保条約の脈絡で議論され、周辺事態法の審議の過程でも取り上げられたが、突き詰めると日米安保条約そのものが違憲ということになりかねず、そういう意味では少なくとも日米安保体制を維持しつつ「一体化」を議論することはナンセンスである。
- ・「国際的な平和活動」の文脈では、強制行動その他の軍事行動があったとしても、個別国家が行う「武力の行使」とは異なる。「国際的な平和活動」は、集団安全保障の流れの中で憲法第9条の枠外でとらえるべきことであり、「武力の行使との一体化」を論ずること自体そもそも意味がなく、一層ナンセンスである。
- ・具体的な局面で我が国が「国際的な平和活動」にどのように参加・協力を行うかは、憲法上の問題ではなく政策判断の問題である。
- ・我が国が協力する国連の活動がいかなるものかを考えねばならない。憲章第7章、特に第43条で想定された本来の国連軍はこれまで作られておらず、今後も見通しはない。一方で国連授權型の多国籍軍は実践課程でつくられてきたが、これも国際法的には定着しておらず、そこで、具体的な判断が求められている。我が国として検討するためには、いかなる流れの中でそうなっているのか考えなければならない。
- ・我が国では憲法第9条は、大学でほとんど教えられていないが、憲法の中で最も重要な条項は第9条である。この第9条の議論は情緒的なものになりがちであるが、同条における「戦争」「武力の行使」「国際紛争」「交戦権」「前項の目的を達するため」等の解釈について、本懇

談会の報告ではっきりさせること、冷静に解釈を提起することが必要である。

- ・憲法が禁じているのは「国際紛争を解決する手段」としての「武力の行使」であるが、いつのまにか「憲法の禁ずる武力の行使」が一人歩きし、そこから「武力の行使との一体化」という理論構成がなされているのではないか。また、政府の解釈には、不明確性、非現実性、非論理性、非国際性、無責任性という基本的な問題がある。不明確性とは、政府の説明にある「一体化」の判断基準が、密接性とか地理的關係等抽象的過ぎること、非現実性とは、「戦闘地域」と「非戦闘地域」とに分け、我が国の活動は「非戦闘地域」に限るとしているが、事態が刻々と変わる中で「非戦闘地域」を絶えず分けることが現実的に可能かどうか疑問であること、非論理性とは、「一体化」の論理を突き詰めれば日米安保条約は違憲ということに行き着くこと、非国際性とは、「一体化」は国際的に確立した概念でないことや確立した英訳がなく、国際的には説明できないこと、無責任性とは、周辺事態とは、放置しておけば我が国の平和と安全に直接関わる事態であるにもかかわらず、我が国は活動の内容、地域を限定していることはまるで人ごとのような態度が窺われること、である。つまり、「武力の行使との一体化」の概念自体が非常におかしく、我が国の安全という側面から「武力の行使との一体化」のコンセプトそのものを見直す必要がある。
- ・「一体化」論は国際社会で確立した概念ではなく、適当な訳語もない。しかし、我が国が他国軍に対して行う支援が「武力の行使」と同じであるとの法的評価を国際社会から受けるかもしれない。その場合、我が国の支援行為が国際法違反にならないためには、米軍が自衛権を発動している、あるいは多国籍軍が国連決議に基づいて活動しているときであり、前者の場合は集団的自衛権の行使、後者の場合は国際平和活動への協力であると説明すればよい。
- ・「一体化」論は、我が国の支援行為が他国の「武力の行使」と「一体化」する、すなわち「武力の行使をしたとの法的評価を受ける」場合があり得るという前提であり、そのような国会答弁があるが、誰がどういう基準でそういう評価をするのかが明確ではない。結局、政府が主観的にこう考えるという以上のものではない。
- ・「一体化」は、政策論として慎重になるのは分かるが、憲法では明文で禁じているわけではなく、「憲法で禁じられている」とまで言う必要はない。仮にこの理屈を認めるとしても、それを当てはめる範囲は憲法

が明文で禁止している「国際紛争を解決する手段として」の「武力の行使」に限るべきである。明文ではなく、政府の解釈によって禁じられているとされる、国際法的には集団的自衛権や国際平和協力の法理で説明できるものにまで「一体化」の理屈を当てはめるのは解釈の解釈になって行き過ぎである。「一体化」論は、自国の平和と安定の確保のため、また国際社会の平和と安全に貢献するため、我が国がとり得る政策選択肢の幅を危険なまでに狭めてしまうおそれがある。

- ・ 周辺事態についても、「武力の行使との一体化」が問題になるという点では共通のアプローチで処理すべき問題なので、一緒に考えるべきである。
- ・ 国連の活動は集団安全保障の問題であり、また周辺事態等の事態は集団的自衛権の行使であって、両者とも憲法で禁ずる「武力の行使」に当たらず、それへの後方支援も禁じられないと整理すべきである。それ以外の、国連決議のない多国籍軍等様々な和平ミッションへの参加は、その都度判断すればよく、例えばPKO「参加5原則」のようなものが必要なのは、かかる中間の類型である。
- ・ 国際平和協力には軍事組織しかできない非常に重要な役割があり、軍事組織の活動は平和の定着という目的達成のために統一的な計画に基づき各組織で役割分担をすることで整合の取れた具体的な協力が可能となる。自衛隊がこれまでのPKO等の経験を生かして特性を最大限発揮できる分野は、後方支援といった技術的分野、人道復興支援、PKO等が活動する相手国の防衛的な国軍の育成、であり、主としてこれらの分野で貢献することが望ましい。ところがPKO「参加5原則」や「非戦闘地域」要件といった制限は、こうした得意分野の活動を制約している。また、これらの原則が崩れた場合、現場の指揮官の判断で中断・一時休止することは、現場に大きな心理的負担を与えてしまう。他国の軍隊が活動を継続しているのに自衛隊だけが中断することは、他国部隊の信頼を損ね、協力の実効性を減じ、ひいては派遣の政治外交的な効果にも影響を与える。
- ・ 「一体化」は我が国自らの制約であり、後方支援に「歯止め」をかける必要は全くない。我が国は積極的な殺傷、破壊等を伴う戦闘行動はやらないということを明確に宣言した上で、得意とする分野をスムーズにできるようにすべきである。周辺事態においても同じであり、我が国の後方支援は早期の事態収拾に繋がる。
- ・ 「一体化」という言葉は、英語にならない以前に日本語としてもおかし

い。この背景には我が国の法文化の問題があるのではないか。「一体化」論の始まりとなった昭和34年の林法制局長官答弁では、その前に、朝鮮戦争で行ったことは憲法上禁止されていないと書いており、また朝鮮戦争では武器・弾薬の提供や掃海艇の派遣もやっていたわけである。しかし、後からはこうした文脈と一切切り離して「一体化するような支援業務は違憲」という形で抜き出されている。

- ・「一体化」論には、国際的な法的評価の問題と、判断のための4つの準則の問題があるが、両者は整合が取れていない。例えば日米安保条約第6条は集団的自衛権と国際的に評価されてもおかしくなく、第6条の状態において、我が国における米軍の基地使用は、既に「一体化」している。これらの異なるレベルの基準を提示していることで実態が混乱している。
- ・今後の議論の進め方の関連として、憲法の文言が変えられていない場合に法制局又は我が国の最高裁が解釈を変えたことはあるか、どういう理由付けをしたかを、法律の専門家から御示唆を頂きたい。外国の例では、文言は変わっていきながらも社会情勢の変化により解釈を変えることはやってきた。
- ・「一体化」論はそもそも日本有事と関わる日米安保条約の文脈で出てきたものであり、それを全くカテゴリーが違う国際平和協力にもそのまま当てはめるのはおかしい。また、燃料や食糧、医薬品の提供は無制限でできる一方、武器・弾薬については一発の弾丸も提供できないというように、「一体化」する／しないという線引きが明らかではなく、有効かどうかという判断が全くない。更に、「国際的な平和活動」では参加国の結束性が重要であるが、我が国の方向性はこれと逆行している。ただ我が国の世論を考えると、結束性のほうが重要ではあるのだが、結束性を大きく乱さない限りにおいて、自らに制約を課す以外にないだろう。
- ・違う分野のことであるが、かつて悪慣行、労働関連法に反する労使協定があったが、それらを一括して無効とし、本来あるべき形にしたという例がある。憲法解釈は一括無効とまではやりにくいとしても、このように、国際法の常識や世界の価値判断の常識からみて白紙で解釈をしてみて、それから、どこまでやるのかを決めるというように整理をするのがよいのではないか。
- ・機雷敷設の問題も考えるべきである。国際海峡は、国連海洋法条約でかなり精緻な議論がなされ、機雷が敷設された場合に排除するという

のは国際的に義務になりつつある。我が国では公海上の遺棄機雷の除去が憲法上許されているが、この問題も本日の議論の文脈でよく検討してほしい。

- ・「一体化」の判断として、「武力の行使と客観的に見られる」とか「場合によっては武力の行使をしていると評価されるおそれがある」という答弁があるが、一体誰がその判断を行うのか。我が国の法文化では違法を判断するには相当の根拠が必要なはずであるが、このような答弁の理屈では全てが違法となってしまう。こういう論理は我が国の法文化というよりむしろ逆ではないか。おそれがあるだけで全部駄目という議論はやめた方がよい。この「一体化」論のために戦闘活動という概念とか、それと「くっついている」という話が出てくるため、「一体化」論をやめれば随分と議論が整理される。
- ・前回の議論でも、憲法が禁じる「国際紛争を解決する手段としての武力の行使」はあくまでも我が国が当事者のケースであり、そもそも「国際的な平和活動」には該当しないという点では大方の意見として一致していた。よって、「一体化」論自体ますます議論する必要がないはずのものである。「一体化」には、同盟における「一体化」と、国際平和協力における「一体化」、がある。では、有事の際に同盟国と一体化するというのは正に同盟のエッセンスであり抑止力であるから、むしろ望ましいと考える。では、国際平和協力活動に適切なサポートを提供するものであるから、むしろ推進すべきである。問題は、「一体化」する相手の活動が合法か、また有効か、この2点であり、その点についての議論が必要である。PKOは全く問題なく、それに準ずるものもよいのだろう。他方で、我が国としてコスト・ベネフィットから政策判断をすることはあるだろう。国際平和協力活動に対する協力は何でもできるわけではなく、イラクのファルージャにおける掃討作戦を密接に支援する活動は、おそらく国民の理解を得るのは難しいだろう。
- ・国際平和協力活動への支援に否定的な見方にはいくつかの類型がある。
危ないことはしたくない、我が国は過去に戦争をしたから軍事力の行使は極力しない方がいい、そもそも平和的手段でやるのがよい、といったものだ。はただのエゴイズムで、表立って言う話ではない。
は、戦後60年の我が国は平和愛好国家であり、かつ自衛隊の制度をよく調べると戦争など考えられないのだから、あまり説得力はない。
は、実は意外と強い議論だが、「世界に冠たる平和憲法」という言葉の中にこういう心情が含まれていると考える。しかし、我が国が国際平和活動に協力しないことが正しくて、やっている国が悪いというよ

うなことを国際平和活動で犠牲を出している国々の前では言えるのか。

- ・「歯止め」ということは、暴走や悪いことを止めるということだが、国際平和活動に対する協力、後方支援は別に悪いことではない。むしろ、クライテリア（基準）あるいは原則として、積極的な殺傷、破壊行動を控えればよく、法的に縛るのはナンセンスである。また、一方で政治的判断がある。その中間で、我が国が国際平和協力活動に参加する場合の何らかの原則を提示するのが望ましい。
- ・「一体化」の制限が外された場合の他国軍への支援は、自衛隊にとって現在よりも厳しい条件下のものとなる。従って、前回会合のテーマであった武器使用は今回の後方支援に反映される問題である。更に、後方支援をより円滑に行うためには各省庁横断的な復興支援や人道支援の体制が必要であり、あるいは厳しい条件下でどうするかという政治判断のための国家としての意思決定システムの構築も必要である。

最後に、座長から以下の発言があった。

まだ議論が尽きないことと思うが、予定の時間が迫ってきたので、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総括していく段階で議論したい。

本日をもって、総理の問題意識の4つの類型について「第一読」を終えた。次回会合の取り進め方について、自分としては、今後、これまで議論が尽くせていない点など各類型についてもう一度見直しつつ、必要性和「歯止め」を含め、更に掘り下げて議論していきたいと考えているところである。

なお、次回の懇談会の開催日程については、委員各位の御予定も踏まえ、今後調整していきたい。

以 上