

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(第5回)(8月30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いわゆる『後方支援』」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

本日午前10時30分から12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5回会合が開催された。本日の出席者は、委員の方々は、欠席された佐藤委員、田中委員以外の全員、政府側からは安倍総理、与謝野官房長官、大野官房副長官、岩城官房副長官、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ほか、今回も、専門的知見を有する統合幕僚監部からオブザーバーとして参加頂いた。

本日は、第1回会合で安倍総理から示された問題意識の四つ目である、「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」について議論を行った。冒頭、内閣官房から、お手元の配布資料に沿って、「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」の問題が想定されるケースなどについて説明があり、こうした事例を念頭に置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、本日もこれまでの会合に引き続き、現実を踏まえた的確な議論をして頂いた。「現実」とは、机上の議論ではなく、これまでのPKO等の経験を踏まえての議論だったということである。

次に、議論の概要について紹介する。なお、これまでと同様、発言者の名前については伏せさせていただく。

- ・ 「武力の行使との一体化」論は我が国特有の考え方であり、国際的に通用するものではない。また、「武力の行使との一体化」論は当初は日米安保条約の脈絡で議論されたものであるが、これを突き詰めると日米安保条約自体が違憲になってしまうという問題をはらんでいる。
- ・ 「国際的な平和活動」の脈絡で「一体化」の議論を行うことは日米安保以上にナンセンス。何故なら、国連の集団安全保障等の下に行われる強制

行動その他の軍事活動は、個別国家が行う「武力の行使」ではなく、従って憲法第9条の枠外でとらえられるべきものであり、「武力の行使との一体化」を論じること自体ナンセンスである。

- ・ 「国際的な平和活動」への我が国の参加・協力の是非、具体的に何をするのかは憲法上の問題ではなく、あくまでも政策的判断に委ねるべき問題である。
- ・ 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、本懇談会では憲法第9条の解釈をよりはっきりと打ち出してもらいたい。「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」等という、第9条に出てくるこれらの言葉について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「武力の行使」一般ではなく、「国際紛争を解決する手段としての武力の行使」であり、このような憲法解釈からは「武力の行使との一体化」論はそもそも生じ得ない。このことを差し置いたとしても、政府の解釈は、不明確性、非現実性、非論理性、非国際性、無責任性という点で基本的な問題がある。不明確性とは、政府の説明する地理的關係や密接性等は抽象的過ぎて、不明確さは否めないこと、非現実性とは、周辺事態安全確保法等では「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」を分けることが果たして可能か疑問であること、非論理性とは、「一体化」論の論理を突き詰めれば日米安保条約に行き着き、同条約は違憲ということになるということ、非国際性とは、「一体化」について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ということ、無責任性とは、周辺事態安全確保法は、我が国の平和と安全に直接関わる事態を想定しているにもかかわらず、まるで人ごとのような態度が窺われることであるが、これらのことを踏まえると、「武力の行使との一体化」の概念自体がおかしく、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ことが必要である。
- ・ 「一体化」論は国際社会で確立していない。しかし、我が国の支援が「武力の行使」と同じであるとの法的評価は受けるかもしれない。ただし、支援行為は国際法違反にならないように、米軍が自衛権を発動している、あるいは

は国連決議に基づく多国籍軍に対して支援する、という整理は可能であろう。

- ・ 「一体化」論について、後方支援が「武力の行使との法的評価を受ける」という国会答弁があるが、誰がどういう基準で判断するか不明確ではないか。結局それは、政府が主観的に考えるという以上のものではない。
- ・ 「一体化」論は、政策論として慎重にすべしということなら分かるが、憲法では明文で禁じられているものではない。仮に「一体化」の理屈を認めるとしても、その範囲は憲法の明文で書かれた「国際紛争を解決する手段として」の「武力の行使」との一体化に限るべきである。「一体化」論が政策選択肢の幅を狭めるものであってはならない。
- ・ 周辺事態についても、「一体化」論で制約を受けている点は共通であるので、この場合の問題も一緒に考えるべきである。
- ・ 国連決議や自衛権に基づく「武力の行使」への後方支援は憲法が禁じていないと整理すべきである。それ以外の国連決議に基づかない和平ミッションへの支援はその都度判断すべきである。
- ・ 国際平和協力は、平和の定着という目的のため統一された計画に基づき各組織で役割分担し、そこで初めて統合的なものになる。自衛隊がPKOの経験を基に得意とする分野は、後方支援、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、これらの分野で貢献することが望ましい。PKO「参加5原則」や「非戦闘地域」要件は、こうした得意分野を制約している。また、これら条件が崩れた場合、現行法上は、現場の指揮官の判断で中断することになっているが、現場に大きな心理的負担を与えてしまっている。
- ・ 我が国は積極的な殺傷・破壊行為はしないと明確に宣言した上、後方支援につき自衛隊の得意分野を円滑に実施できるよう検討が必要である。周辺事態の際の後方支援も検討を要する。後方支援は、事態の早期終結に寄与する。
- ・ 「一体化」という言葉は英語にならないと言われるが、そもそも日本語にもなっていない。この背景にはおそらく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には、前段として、朝鮮戦争時において武器・弾薬の輸送や掃海艇の派遣等を行っ

たということが述べられているにもかかわらず、こうした部分と一切切り離して「一体化するものは違憲」という形で抜き出されている。(柳井座長より、この関連で、日本国憲法の公布は1946年、朝鮮戦争は1950年から1953年までであり、朝鮮戦争は、我が国は占領下であったが日本国憲法の公布後に発生し、停戦成立の前年、1952年に我が国は主権を回復していたものである旨補足。)

- ・ 「一体化」の判断のため4つの準則が国会答弁で示されているが、これらは法的評価の整合性からおかしい。例えば日米安保条約第6条等は集団的自衛権を行使していると評価されてもよいものである。こうしたことと異なる基準が示されており、考え方が混乱している感じがする。
- ・ 今後の進め方にも関連するが、憲法の解釈を変えた事例について、その理由や情勢の変化等も含めて御示唆を頂きたい。
- ・ 「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理論であり、それを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、「一体化」する／しないという基準が明らかでない。政策的な有効性という観点からの判断をしていないことは問題である。さらに、「国際的な平和活動」では結束性が重要であるが、今の「一体化」論の方向性はこれと逆行している。
- ・ 違う分野のことではあるが、かつて、労働関連法に反する労使協定というものがあったが、それらの協定を一括無効として、法律にのっとったあるべき対応をしたというような例がある。このように、今回の論点も、国際ルールに照らして再整理することが必要である。
- ・ 機雷敷設の問題も考えるべきである。国際海峡での機雷掃海は国際法上義務になりつつあるが、我が国では、遺棄機雷のみの掃海が憲法上許されている状況であるが、本日の議論の文脈で検討してほしい。
- ・ 「一体化」の判断として「客観的に見られる」だとか、戦闘活動と「くっついている」だとか答弁されているが、一体誰がその判断を行うのか。また、ケースによっては「武力の行使」をしているとの評価を受けるおそれがあるとしているが、違法を判断するためには相当の証拠が必要なはずで、このような理屈を認めたら全てが違法になってしまう。おそれがあるから

駄目という議論はやめたほうが良い。

- ・ 前回の議論でも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」であり、あくまでも我が国が当事者のケースであるという点は一致していた。よって、「一体化」自体そもそも議論する必要がないものである。「一体化」は、同盟国との「一体化」と国際平和協力の「一体化」があるが、については一体化することは正に同盟のエッセンスであり、抑止力の鍵である。についても、「一体化」は避けるべきものではなく、むしろ推進すべきものである。問題は、如何なる行動と「一体化」するのか、対象となる行動が合法か、合法の場合でも有効かということであり、その点についての議論が必要である。例えば、何でもできるわけではなく、ファルージャにおける掃討作戦への支援まで行うことは、国民の理解も得られないだろう。
- ・ 「歯止め」という言葉は、暴走するものを止めるというニュアンスがあるので、むしろ、英語で言うところのクライテリア（基準）として、例えば積極的な殺傷、破壊行為はしないとといったものを検討していくことが重要である。
- ・ 「一体化」論をなくした場合には、自衛隊は厳しい条件下で活動することとなる。したがって、前回会合のテーマであった武器使用と今回の後方支援の問題は併せて検討すべき。また、後方支援が円滑にできるよう、各省横断的な体制が必要である。

本日をもって、総理の問題意識である「四つの類型」についていわば「第一読」を終えた。次回以降、今後の会合では、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、さらに掘り下げて議論していく予定である。なお、次回会合の日程については、私自身の9月中旬からの国際海洋法裁判所への出張や各委員の都合も踏まえて今後調整していく。

2. 質疑応答

(質問)「一体化」論は我が国特有の考え方であり、国際的に通用しないという発言があったということだが、「一体化」を理由に制限してきた現在の「歯止め」を見直す必要があるとの意見に対する反対意見はあったか。

(座長)現在の「歯止め」というか、他国による武力の行使と「一体化」する

ような後方支援は憲法に反するという憲法解釈は、我が国による平和活動を阻害しており、また、周辺事態などにおける日米同盟の運用にも影響を与えているという意見が多かったが、それに対する反対意見はなかった。

(質問) 新たな「歯止め」についての議論はあったか。

(座長) 具体的な議論はなかったが、議論の萌芽はあった。先ほども申し上げたとおり、何と「一体化」するかが問題となるのであるが、一般論として言えば、他国の活動が国際法上合法的なものなのか、仮に合法的である場合も、リスクが高いが効果は低い場合、あるいはその逆の場合等、他国の活動の有効性、いわばコスト・ベネフィットを勘案した政策的判断が必要であるという意見があった。本日は「歯止め」の議論は中心的な議論ではなく、今後議論されていくことになるだろうが、その端緒となる議論は今申し上げたとおりあった。

(質問) 海外における自衛隊の活動が武力の行使と「一体化」しないために、これまでは自衛隊は戦闘と離れた「非戦闘地域」で活動してきたが、今後、これを見直して、戦闘が行われているかそれに近い場所でも活動すべきであるという意見が多かったのか。

(座長) 具体的な活動までの議論はなかったが、どこが「非戦闘地域」なのかは現実的に判断が難しく、「蟻地獄」という表現もあるが、きりがいい議論であるという意見はあった。現場の実態は刻々と変化するため、東京の事務所で「一体化」するかしないかを議論しても現実にそぐわない、具体的に現場の指揮官の判断が必要となるが負担が大きい、現状では自衛隊が得意分野としている後方支援活動が制約されているという意見があった。

(質問) 本日で4つの類型についての議論を終えられたが、今後は具体的に何を議論するのか、また、憲法解釈を変更すべきだという結論を下したとして、それを受けてどのような立法措置を検討することになるのか。

(座長) 質問は2つの問題にわたるものである。今後は、これまで詰められていない点、例えば、前回会合のテーマであった国際的な平和活動における武器使用と後方支援は相互に関連し得る論点であり、また、もっと大きく言えば、周辺事態の問題と、最初の会合のほうの議論であった集団的自衛権の問題、それから本日の、PKO等の国際社会、国連による集団安全保障の分野における「一体化」論の問題、つまり、周辺事態における「一体化」論の問題と、国際的な平和活動における「一体化」論の問題は、それぞれ相互に関連し得るので、そのような点について議論を詰めていくべきと考えている。また、何らかの基準も必要であろうし、第1回会合の場で総理から、いわゆる「歯止め」についても議論するよう指示があったとおりであり、これから議論していく必要がある。また、これまでの懇談会の

議論を受けて、憲法解釈についても、何となく憲法違反だと言われていることについて、第9条に照らし、文理上どうしてそういう解釈になるのか等、色々な問題があり、こうした問題を「第二読」で議論していきたい。

他方で、懇談会の議論を受けて、具体的に如何なる法律をつくるのか、つくるべきなのかという点は、懇談会の任務を超えている。懇談会の結論を受けてどこまで政府として取り上げるかという段階の話である。

(質問) 本日の議論は、後方支援の枠組みというより、「一体化」論が中心だったのか。後方支援を拡大すべきという意見が多かったのか。

(座長) 「拡大」という言い方が適当かどうか分からないが、「武力の行使と一体化」するという法的評価を受けるというこれまでの憲法解釈でよいのかという問題点が指摘された。この解釈の下では、我が国がやるべきことをやれない、或いは我が国が得意とする後方支援に制約が課されるといった「一体化」論の色々な問題が提起された。

(質問) 「一体化」論を見直せば、後方支援の中身が変わっていくという流れだったのか。

(座長) 後方支援の具体的な中身まで議論していないが、補給、医療、人道支援という活動について例示的に言及された場面はあった。

(質問) 報告書の提出時期はいつか。

(座長) 本日は、そこまで議論していない。当初から申し上げてきているとおり、秋を目途にということに変更はないが、今後、会合の日程を相談し、また、議論を深めていく中で報告の時期は決まってくると思う。

(質問) 秋といっても、初秋から晩秋までであるが。

(座長) 「秋」には幅がある。その中で予め何月何日とは言えず、具体的な時期は議論の詰まり具合を見て、自ずと決まってくるのだと考えている。

(質問) 次回会合は9月下旬以降になるのか。

(座長) 今後調整していくことになるが、私自身は9月中旬から9月一杯は国際海洋法裁判所に出張予定であり、委員の都合も聞いてこれから決めていく。

以上