

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」

報告書(概要)

平成26年5月15日

安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会

はじめに	1
I. 憲法解釈の現状と問題点	2
1. 憲法解釈の変遷と根本原則	2
(1) 憲法解釈の変遷	2
(2) 憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則	4
2. 我が国を取り巻く安全保障環境の変化	5
3. 我が国として採るべき具体的行動の事例	6
II. あるべき憲法解釈	7
1. 憲法第9条第1項及び第2項	7
2. 憲法上認められる自衛権	9
3. 軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加	10
4. いわゆる「武力の行使との一体化」論	11
5. 国連PKO等への協力と武器使用	11
6. 在外自国民の保護・救出等及び国際治安協力	12
7. 武力攻撃に至らない侵害への対応	12
III. 国内法制の在り方	13

はじめに

- 2007年5月、安倍総理は本懇談会を設置。これまで、政府は、我が国は国連憲章第51条及び日米安全保障条約に明確に規定されている集団的自衛権を権利として有しているにもかかわらず、行使することはできないなどとしてきた。安倍総理は、当時の懇談会に対し以下の4類型を提示し検討を指示。
- 4類型は、特に憲法解釈上大きな制約が存在し、適切な対応ができなければ、我が国の安全の維持、日米同盟の信頼性、国際の平和と安定のための我が国の積極的な貢献を阻害し得るようなもの。
 - ① 公海における米艦防護
 - ② 米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃
 - ③ 国際的な平和活動における武器使用
 - ④ 同じ国連PKO等に参加している他国の活動に対する後方支援
- 2008年6月に報告書提出。

- **我が国を取り巻く安全保障環境は、前回の報告書提出以降わずか数年の間に一層大きく変化。**
- 国際社会における平和の維持と構築における我が国の安全保障政策の在り方をますます真剣に考えなくてはならない状況。アジア太平洋地域の安定と繁栄の要である日米同盟の責任も更に重みを増している。

- このような情勢の変化を踏まえ、安倍総理は2013年2月本懇談会を再開し、我が国の平和と安全を維持するために、日米安全保障体制の最も効果的な運用を含めて、何をなすべきか、過去4年半の変化を念頭に置き、また将来見通し得る安全保障環境の変化にも留意して、安全保障の法的基盤について再度検討するよう指示。
- 2008年報告書の4類型に限られることなく、以下についても検討を行うこととなった。
 - **我が国の平和と安全を維持し存立を全うするために採るべき具体的行動**
 - **あるべき憲法解釈の背景となる考え方**
 - **あるべき憲法解釈の内容**
 - **国内法制の在り方**

I. 憲法解釈の現状と問題点

1. 憲法解釈の変遷と根本原則

(1) 憲法解釈の変遷

憲法第9条を巡る憲法解釈：**戦後一貫していたわけではない**

終戦直後

1950年代～1960年代

1970年代～

・第9条第2項において一切の軍備と国の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、又交戦権も放棄した。

・憲法は戦争を放棄したが、自衛のための抗争は放棄していない。
・特別に密接な関係にある国が武力攻撃をされた場合に、その国まで出かけて行ってその国を防衛するという意味における集団的自衛権は持っていない。

いわゆる砂川事件最高裁判決(1959年)

・憲法第9条により我が国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではない。
・わが国が、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない。

・前文及び第13条の趣旨を踏まえると、憲法は自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置を採ることを禁じていない。
・その措置は必要最小限度の範囲にとどまるべき。
・集団的自衛権の行使はその範囲を超えるものであって、憲法上許されない。

「集団的自衛権の行使は憲法上一切許されない」という政府の解釈は今日に至るまで変更されず。我が国が本当に必要最小限度の範囲として**個別的自衛権だけで国民の生存・国家の存立を全うすることができるのか**という点についての論証はなされてこなかった点に留意が必要。

個別的自衛権と集団的自衛権を明確に切り分け、個別的自衛権のみが憲法上許容されるという文理解釈上の根拠は何も示されていない。

憲法解釈を巡る政府の見解と最高裁判所判決

(1) 衆議院本会議(1946年6月26日)における吉田茂内閣総理大臣答弁

「自衛権ニ付テノ御尋ネデアリマス、戦争抛棄ニ関スル本案ノ規定ハ、直接ニハ自衛権ヲ否定ハシテ居リマセヌガ、第九条第二項ニ於テ一切ノ軍備ト国ノ交戦権ヲ認メナイ結果、自衛権ノ発動トシテノ戦争モ、又交戦権モ抛棄シタモノデアリマス」

(2) 最高裁判所(昭和34年(1959年)12月16日大法廷・いわゆる砂川事件判決)

「九条一項においては「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求」することを宣言し、また「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と規定し、さらに同条二項においては、「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力はこれを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」と規定した。」
「かくのごとく、同条は、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているのであるが、しかしもちろんこれによりわが国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は決して無防備、無抵抗を定めたものではないのである。憲法前文にも明らかなように、われら日本国民は、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようとしてつとめている国際社会において、名誉ある地位を占めることを願い、全世界の国民と共にひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認するのである。しからば、わが国が、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない。」

(3) 「集団的自衛権と憲法との関係に関する政府資料」(1972年10月14日参議院決算委員会提出資料)

「憲法は、第九条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、また、第一三条において「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……国政の上で、最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであつて、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置をとることを禁じているとはどうい解されない。しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであつて、それは、あくまで外国の武力攻撃によつて国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置としてはじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行なうことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであつて、したがつて、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。」

I. 憲法解釈の現状と問題点

(2) 憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則

憲法第9条の解釈を考えるに当たって、拠り所とすべき憲法の根本原則は以下のとおり。

基本的人権の根幹
としての平和的
生存権及び生命・
自由・幸福追求権

平和的生存権(憲法前文)、国民の生命、自由及び幸福追求の権利(同第13条)を守るためには、我が国が侵略されず独立を維持していることが前提条件であり、外からの攻撃や脅迫を排除する適切な自衛力の保持と行使が不可欠。

国民主権

「国民主権原理」の実現には主権者たる国民の生存の確保が前提であり、我が国の平和と安全が維持されその存立が確保されていなければならない。

国際協調主義

憲法の国際協調主義(憲法前文及び第98条)の精神から、国際的な活動への参加は、我が国が最も積極的に取り組むべき分野。

平和主義

我が国の平和主義は、同じく日本国憲法の根本原則である国際協調主義を前提として解されるべきである。すなわち、日本国憲法の平和主義は、自国本位の立場ではなく、国際的次元に立って解釈すべきであり、それは、自ら平和を乱さないという消極的なものではなく、平和を実現するために積極的行動を採るべきことを要請。

I. 憲法解釈の現状と問題点

2. 我が国を取り巻く安全保障環境の変化

①技術の進歩と脅威やリスクの性質の変化

大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散・高度化・小型化、国境を越える脅威の増大(国際テロ、サイバー攻撃等)により、世界のどの地域で発生する事象であっても、直ちに我が国の平和と安全に影響を及ぼし得る。

②国家間のパワーバランスの変化

特にアジア太平洋地域における緊張の高まり。領土等を巡る不安定要素も存在。中国の影響力の増大は明らか。リスクの増大が見られ、地域の平和と安定を確保するために我が国がより大きな役割を果たすことが必要。

③日米関係の深化と拡大

安全保障の全ての面での日米同盟の強化が不可欠。地域内外のパートナーとの信頼・協力関係も必要。

④地域における多国間安全保障協力等の枠組みの動き

政治・安全保障・防衛分野においても様々な協力の枠組み(EAS、ADMMプラス等)が重層的に発展。より積極的に各種協力活動に幅広く参加し、我が国が指導的な役割を果たせるような制度的・財政的・人的基盤整備が求められる。

⑤国際社会全体が対応しなければならないような深刻な事案の発生の増加

国連を中心とした紛争対処、平和構築や復興支援の重要性が増大しており、国際社会の協力が一層求められている。

⑥自衛隊の国際社会における活動

自衛隊の実績と能力は国内外から高く評価。復興支援、人道支援、教育、能力構築、計画策定等の分野で一層の役割を担うことが必要。

戦略環境の変化の規模と速度に鑑みれば、我が国の平和と安全を維持し、地域・国際社会の平和と安定を実現していく上で、**従来の憲法解釈では十分対応できない状況に立ち至っている。**

I. 憲法解釈の現状と問題点

3. 我が国として採るべき具体的行動の事例

4 類型に加え、以下のような事例に際して我が国が具体的な行動を採ることを可能とするべき。ただし、以下の事例のみを合憲・可能とすべきとの趣旨ではない。

- ① 我が国の近隣で有事が発生した際の船舶の検査、米艦等への攻撃排除等
- ② 米国が武力攻撃を受けた場合の対米支援
- ③ 我が国の船舶の航行に重大な影響を及ぼす海域(海峡等)における機雷の除去
- ④ イラクのクウェート侵攻のような国際秩序の維持に重大な影響を及ぼす武力攻撃が発生した際の国連の決定に基づく活動への参加
- ⑤ 我が国領海で潜没航行する外国潜水艦が退去の要求に応じず徘徊を継続する場合の対応
- ⑥ 海上保安庁等が速やかに対処することが困難な海域や離島等において、船舶や民間人に対し武装集団が不法行為を行う場合の対応

Ⅱ. あるべき憲法解釈

1. 憲法第9条第1項及び第2項

(1) 憲法第9条第1項

日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。



- 憲法第9条は、自衛権や集団安全保障については何ら言及していない。憲法第9条第1項が我が国による武力による威嚇又は武力の行使を例外なく禁止しているとは解釈するのは、不戦条約や国際連合憲章等の国際法の歴史的発展及び憲法制定の経緯から見ても、適切ではない。
- 同項の規定は、我が国が当事国である国際紛争の解決のために武力による威嚇又は武力の行使を行うことを禁止したものと解すべきであり、自衛のための武力の行使は禁じられておらず、また国連PKO等や集団安全保障措置への参加といった国際法上合法的な活動への憲法上の制約はないと解すべきである。
- 国連PKO等における武器使用を、第9条第1項を理由に制限することは、国連の活動への参加に制約を課している点と、「武器の使用」を「武力の行使」と混同している点で、二重に適切でない。

Ⅱ. あるべき憲法解釈

1. 憲法第9条第1項及び第2項

(2) 憲法第9条第2項

前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

- 「前項の目的を達成するため」に戦力を保持しないと定めたもの。したがって、それ(我が国が当事国である国際紛争を解決するための武力による威嚇や武力の行使に用いる戦力)以外の、すなわち、個別的又は集団的を問わず自衛のための実力の保持やいわゆる国際貢献のための実力の保持は禁止されていないと解すべき。(前回2008年の報告書でもとられていた考え方)

これまでの政府解釈



憲法上認められる必要最小限度の自衛権の中に個別的自衛権は入るが集団的自衛権は入らないと解釈。



- 「(自衛のための)措置は、必要最小限度の範囲にとどまるべき」であるというこれまでの政府の解釈に立ったとしても、その「必要最小限度」の中に個別的自衛権は含まれるが集団的自衛権は含まれないとしてきた政府の解釈は、「必要最小限度」について抽象的な法理だけで形式的に線を引こうとした点で適当ではない。「必要最小限度」の中に集団的自衛権の行使も含まれると解釈して、集団的自衛権の行使を認めるべき。

- 国家は他の信頼できる国家と連携し、助け合うことによって、よりよく安全を守り得る。
- 集団的自衛権の行使を可能とすることは、他の信頼できる国家との関係を強固にし、抑止力を高めることによって紛争の可能性を未然に減らすもの。

Ⅱ. あるべき憲法解釈

2. 憲法上認められる自衛権

個別的自衛権

- 自衛権発動の**3要件**(①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと)を**満たす限り制限はない**。

※行使に当たっては必要性和均衡性を慎重かつ迅速に判断して決定すべき。

集団的自衛権

※国際法上、一般に、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていない場合にも、実力をもって阻止する権利

- **我が国と密接な関係のある外国に対して武力攻撃が行われ、その事態が我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるときには**、我が国が直接攻撃されていない場合でも、**その国の明示の要請又は同意を得て、必要最小限の実力を行使して**この攻撃の排除に参加し、国際の平和及び安全の維持・回復に貢献することができることとすべき。

- そのような場合に該当するかについては、

- ① 我が国への直接攻撃に結びつく蓋然性が高いか
- ② 日米同盟の信頼が著しく傷つきその抑止力が大きく損なわれ得るか
- ③ 国際秩序そのものが大きく揺らぎ得るか
- ④ 国民の生命や権利が著しく害されるか
- ⑤ その他我が国へ深刻な影響が及び得るか

といった諸点を政府が総合的に勘案しつつ、責任を持って判断すべき(地理的限定は不適切)。

※**第三国の領域を通過する場合には、我が国の方針としてその国の同意を得るものとすべき。**

※**事前又は事後に国会の承認を得る必要があるものとすべき。**

※**総理大臣の主導の下、NSCの議を経るべきであり、閣議決定により意思決定する必要がある。**

※**権利であって義務ではないため、政策的判断の結果、行使しないことがあるのは当然。**

(注1)本来は集団的自衛権の行使の対象となるべき事例について、個別的自衛権や警察権を我が国独自の考え方で「拡張」して説明することは、国際法違反のおそれ。国際法に基づかない各国独自の「正義」が横行することとなり、実質的にも危険。

(注2)サイバー攻撃に対処するための制度的な枠組みの必要性等について、国際社会における議論にも留意しつつ、引き続き検討が必要。

Ⅱ. あるべき憲法解釈

3. 軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加

国連の 集団安全保障 措置

● 我が国が当事国である国際紛争を解決する手段としての「武力の行使」には当たらず、憲法上の制約はないと解釈すべき。

※平和活動への参加に関しては、個々の場合について、政策上我が国が参加することにどれだけ意味があるのか等を総合的に検討して、慎重に判断すべき。

※軍事力を用いた強制措置を伴う国連の集団安全保障措置に参加するに当たっては、事前又は事後に国会の承認を得るものとすべき。



- 本懇談会による憲法解釈の整理は、憲法の規定の文理解釈として導き出されるもの。
- 憲法には個別的自衛権や集団的自衛権についての明文の規定はなく、個別的自衛権の行使についても、我が国政府は憲法改正ではなく憲法解釈を整理することによって、認められるとした経緯がある。
- こうした経緯に鑑みれば、必要最小限度の範囲の自衛権の行使には個別的自衛権に加えて集団的自衛権の行使が認められるという判断も、政府が適切な形で新しい解釈を明らかにすることによって可能であり、憲法改正が必要だという指摘は当たらない。また、国連の集団安全保障措置等への我が国の参加についても同様に、政府が適切な形で新しい解釈を明らかにすることによって可能である。

Ⅱ. あるべき憲法解釈

4. いわゆる「武力の行使との一体化」論

武力の行使との 一体化論

- 我が国特有の概念であり、国際法上も国内法上も明文の根拠なし。憲法上の制約を意識して自衛隊による活動について慎重を期すために厳しく考えたことから出てきた議論。国際平和協力活動の経験を積んだ今日においてはその役割を終えたものであり、**このような考えはもはやとらず、政策的妥当性の問題と位置付けるべき。**

※実際にどのような状況下でどのような後方支援を行うかは、内閣として慎重に検討し意思決定すべき。

5. 国連PKO等への協力と武器使用

駆け付け警護 や妨害排除の ために国際基準 に従って行う 武器使用

- 国連PKOの国際基準で認められた武器使用が「武力の行使」に当たると解釈している国はどこにもなく、**自衛隊が国連PKO等の一員として、駆け付け警護や妨害排除のために国際基準に従って行う武器使用は、憲法第9条の禁ずる武力の行使には当たらないと解すべき。**

※近年の複合型国連PKO等においては、治安維持や文民の保護等の業務が重要となっており、具体的検討に当たっては、駆け付け警護や妨害排除のための武器使用を可能にするるとともに、法制度上、こうした業務も実施できるようにすべき。

※国連PKOの実態との相違並びに国連PKOの任務及び活動主体の多様化を踏まえた上で、我が国のより積極的な国際平和協力を可能とするためには何が必要かとの観点から、いわゆるPKO参加5原則についても見直しを視野に入れ、検討する必要がある。

Ⅱ. あるべき憲法解釈

6. 在外自国民の保護・救出等及び国際治安協力

在外自国民の
保護・救出等
及び国際治安
協力に際しての
武器使用

- 国際法上、在外自国民の保護・救出は、領域国の同意がある場合には、領域国の同意に基づく活動として許容される。在外自国民の保護・救出の一環としての救出活動や妨害排除に際しての武器使用についても、領域国の同意がある場合には、そもそも「武力の行使」に当たらず、当該領域国の治安活動を補完・代替するものにすぎないものであって、憲法上の制約はないと解釈すべき。
- 在外自国民の保護・救出以外の活動であっても、領域国の同意に基づいて、同国の警察当局等が任務の一環として行うべき治安の回復・維持のための活動の一部を補完的に行っているものと観念される活動や、普遍的な管轄権に基づいて海賊等に対処する活動、すなわち国際的な治安協力についても、「武力の行使」に当たらず、憲法上の制約はないと解釈すべき。

7. 武力攻撃に至らない侵害への対応

武力攻撃に
至らない侵害
への対応

- 武力攻撃に至らない侵害を排除する自衛隊の必要最小限度の行動は、国際法上合法的な行為である限り憲法上容認されるべき。

※現行の自衛隊法の規定では、平素の段階からそれぞれの行動や防衛出動に至る間において権限上の、あるいは時間的な隙間が生じ得る可能性があり、結果として事態收拾が困難となるおそれがある。

※武力攻撃に至らない侵害への対応について、現代の国際社会では、その必要性が高まってきており、各種の事態に応じた均衡のとれた実力の行使も含む切れ目のない対応を可能とする法制度について、国際法上許容される範囲で、その中で充実させていく必要がある。

Ⅲ. 国内法制の在り方

以上述べたような考え方が実際に意味を持つためには、それに応じた国内法の整備等を行うことが不可欠。**政府が本報告書を真剣に検討し、しかるべき立法措置に進まれることを強く期待。**

- 集団的自衛権の行使、軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加、一層積極的な国連PKOへの貢献を憲法に従って可能とするように整備しなければならない。
- いかなる事態においても切れ目のない対応が確保されることと合わせ、文民統制の確保を含めた手続面での適正さが十分に確保されると同時に、事態の態様に応じ手続に軽重を設け、特に行動を迅速に命令すべき事態にも十分に対応できるようにする必要がある。
- このため、自衛隊法や武力攻撃事態対処法、周辺事態安全確保法、PKO法等について、各種特別措置法の規定振りや、現在の安全保障環境の実態、国連における標準に倣った所要に合わせ、広く検討しなければならない。