

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（第2回会合）

議事要旨

1 日 時：平成25年9月17日（火）17：05－18：40

2 場 所：総理大臣官邸

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 政策研究大学院大学教授
岡崎 久彦 特定非営利活動法人岡崎研究所所長・理事長
葛西 敬之 東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長
【座長代理】北岡 伸一 国際大学学長・政策研究大学院大学教授
坂元 一哉 大阪大学大学院教授
佐瀬 昌盛 防衛大学校名誉教授
佐藤 謙 公益財団法人世界平和研究所理事長(元防衛事務次官)
田中 明彦 独立行政法人国際協力機構理事長
西 修 駒澤大学名誉教授
西元 徹也 公益社団法人隊友会会長（元統合幕僚会議議長）
細谷 雄一 慶應義塾大学教授
村瀬 信也 上智大学教授

（柳井 俊二座長、中西 寛委員は欠席）

・政府側

安倍 晋三 内閣総理大臣
菅 義偉 内閣官房長官
加藤 勝信 内閣官房副長官
世耕 弘成 内閣官房副長官
磯崎 陽輔 内閣総理大臣補佐官
杉田 和博 内閣官房副長官
谷内 正太郎 内閣官房参与
高見澤 将林 内閣官房副長官補
兼原 信克 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、防衛省からオブザーバーが出席。）

3 議事概要

(1) 安倍総理から、冒頭挨拶の中で、①我が国を取り巻く安全保障環境は、我が国が独立を果たして以来激変した、②とりわけ近年顕著なのは、グローバルなパワーバランスの急激な変化であり、東アジアの安全保障環境は第一次報告書が提出された6年前に比べても一層厳しさを増している、③大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散は深刻度を増し、サイバー攻撃のような新しい脅威も増大しており、今やどの国にとっても一国で自らの平和と安全を維持することは困難となっている、④我が国の国力もまた激変し、アジア地域で随一の先進民主主義国家として世界政治の指導的責任を分有する国の一つとなった、我が国の繁栄は平和で安定した国際的環境なしにはあり得ず、我が国は国際協調主義に基づき積極的に世界の平和と安定に貢献する国にならねばならない、この積極的平和主義こそ日本が背負うべき21世紀の看板である、⑤我が国を取り巻く安保環境が大きく変化していく中で、国民の生存と国家の存立を守り抜くことは、政府の最重要な責務であり、こうした考え方は憲法自体に体现されている。⑥いかなる憲法解釈も、国民の生存や国家の存立を犠牲にするような帰結となってはならない、⑦このような認識の下、国民の生存と国家の存立を確保し、その基盤となる国際社会の平和と安定を実現するには何が必要かという観点から、具体的な議論を行っていただきたい、といった旨の発言があった。

(2) 北岡座長代理から、①今回の会合から、新たに細谷雄一慶應義塾大学教授が委員に加わっていただくことになった、②先般、国家安全保障戦略と新しい防衛計画の大綱の策定に資するための「安全保障と防衛力に関する懇談会」が設立され、自身（北岡座長代理）が座長を拝命したことを紹介の上、安保法制懇談会の議論はそのプロセスと密接に関連する、といった旨の発言があった。

(3) 兼原内閣官房副長官補から、【配布資料1】「我が国の安全保障に係る法的基盤の現状」に沿って、憲法の規定について、制定当時の状況、特に国連憲章の定める理想的な集団安全保障体制が機能するとの前提があった旨説明した。その後、憲法の解釈として、我が国が自衛権を持つことは認められており、自衛隊は憲法違反ではないが、自衛権の行使は我が国を防衛するため必要最小限にとどまるべきものであって、集団的自衛権を行使することはその範囲を超えるものであり憲法上許されないとの考え方を固めていった経緯につき説明した。また、国連憲章における「武力の行使」の原則禁止と、集団安全保障及び個別的・集団的自衛権の仕組みについて、並びに、日米安保条約及び自衛隊法の規定について説明した。最後に、冷戦後の我が国の貢献の経緯につき説明した。

(4) 続いて、高見澤内閣官房副長官補から、【配布資料2】「我が国を取り巻く戦略環境の変化」に沿って説明した。特に、1980年当時と最近の状況について、①パワーバランスの変化、②技術の進展と脅威やリスクの性質の変化、③日米関係の進展、④国際社会が対応しなければならないような深刻な事案の発生、⑤地域における安保等のメカニズムの重層的な発展、⑥自衛隊の国際社会における活動への期待の高まりの6つの要素と照らして比較することにより、最近の戦略環境の変化は規模もスピードも顕著であり、また予測困難な事態も増えている、したがって、従来の憲法解釈では十分に対応することができない状況に立ち至っている旨説明した。

(5) その後の議論において、以下のような具体的な事例がとりあげられた。

- シーレーンのような、我が国の船舶の航行に重大な影響を及ぼす海域の安全確保
- 我が国近隣における有事の際の、被攻撃国、米国その他の支援国への支援
- 国際秩序の維持に重大な影響を及ぼす事態における国連の決定に基づく活動への参加
- 他国領域での邦人救出
- 武力攻撃に至らない事態への対応

(6) その他、概要以下のような発言があった。

(ア) 理念や意義付けに関する発言

- 「集団的自衛権とは、地球の裏側に行って戦争をすることである」という実際と大きく異なるイメージが一人歩きしていて、それが国民や周辺諸国の不安をあおっている面があると思う。
- いくつかの問題が一緒に議論されてしまっている。例えば、集団的自衛権の問題ではないと我々は考えているものの、武力行使との一体化論や他国の戦争に巻き込まれる等との懸念から、活動に不必要な制限が加えられているものもある。こうした問題も大きな問題であり、しっかり取り組むことにより、国際社会における日本の地位が大きく改善するのであるということも同時に説明していくことが大事。また、法制化の際に、手続や歯止め、国会の関わりについてしっかり説明していくことも重要。
- 憲法解釈を変えたらひどいことになるという人もいるが、法制の整備によって抑止力を上げることになるから、逆に法制が想定するような事態をより回避できるようになる。

- 安全保障環境が大きく変わっていて、しかも最近急激に悪化しているということをよく国民に分かってもらう必要がある。我々が行っているこの作業は緊急性が非常に高いということをよく理解してもらう必要がある。
- 集団的自衛権の問題について、日米同盟関係の強化に加え、豪州、東南アジア等との関係も非常に重要である。地域の安定、要は抑止のためにも、米国のみならず、我々と考え方を同じくするような国との間では集団的自衛権を行使できるようにしなくてはならない。そういう積極的な要素、平和を維持し、創り出していく意味があるということを使うべきである。
- 集団的自衛権等の問題に対する論理構成は大体できている。その上で、国民に理解をいただく努力をしなくてはならない。集団的自衛権は権利であって義務ではない、ということをよく理解してもらわないといけない。
- 国民が十分に納得していただけるような説得的な論理を考える必要がある。要は、日本国民の生命や日本の主権を守るために、従来の法制度では不十分な点があるということ。また、自衛隊が国際平和協力活動に積極的に参加している中で、自衛隊員が生命の危機にさらされるような事態があってはならない。

(イ) 具体的事例に関する発言

- 大西洋ではカナダ、太平洋ではオーストラリアがやっているように、アメリカのタスク・フォースに日本の海上自衛隊が参加できれば、本当の同盟国となり、安全保障の責任を一緒に担うことになる。
- 今の世の中の技術、武器その他の状況から、自国を自分だけで守ることはできない。自衛隊ができることだけを定めるいわゆるポジティブ・リスト方式ではなく、できないことだけを定めるいわゆるネガティブ・リスト方式が必要ではないか。
- 自衛権の行使といってもいろいろな場面があり、現場にいる自衛隊の部隊がアメリカと一緒に行動しているときに、現場でなければ判断できない状況もあると思う。刻々と変化し予測不能な状況にどう判断するかというときに、国会の審議をベースになどと言っていたら間に合わない。他方、経済、外交、政治を全て結集するような国家の意思決定を必要とするときは、政府が決定し、国会が承認するようなこともあると思う。

- 防衛出動が下令されていないような状況での侵害行為が既にいろいろ出てきており、今後もいろいろなことが予想される。防衛出動の下令ができるのは日本国に対する組織的計画的な武力行使があるときとなっており、それ以外の場合だと、警察権としての対応になる。これでは全く実効性を持たないし、非現実的である。この問題は緊急に解決する必要がある。
- 現在、自衛隊が南スーダン PKO に参加しているが、同国で JICA や世界の国際援助機関が活動している。このようなケースで、事態が急変したときに、自衛隊が近くにいるのにこれらの邦人等を緊急に救出することができないというようなことで果たしてよいのか。
- 防衛出動に至らない事態への対応をするための枠組みを作るべきである。現在の自衛隊法には、対領空侵犯措置から治安出動まで7つの行動が列挙されており、それぞれにつき権限が規定されているが、現在の情勢を考えれば、どうしてもそれに該当しない事態が起こり得る。例えば、情勢緊迫時における警戒監視行動、事態の拡大抑制・抑止のための部隊の事前展開、潜没潜水艦への対応である。治安出動にはかなりの権限が与えられているが、7つのうちの残りの6つは、正当防衛・緊急避難に該当する場合以外には危害を与えてはならないとなっていて、具体的に極めて難しい問題がある。
- 国連加盟国の義務である集団安全保障への参加の問題について、少なくとも駆けつけ警護、国連の施設要員その他の防護、任務達成のための武器使用、後方支援は可能にすべきである。また、国連安保理の決議又は承認のもとにおける多国籍軍への参加も可能にすべきである。
- 日本の法制度は、冷戦時代の組織的な侵略が行われる大規模な武力攻撃を前提としている。グレーゾーンあるいは武力攻撃に至らない事態に十分に対応できるようなものに変えていく必要がある。
- 武力攻撃に至らない侵害行為に関連して「マイナー自衛権」という表現が用いられることがあるが、非常にミスリーディングで使うべきではない。国際法の世界では、いわゆる低水準紛争状態において、一つ一つの行為を取れば武力攻撃ではないが、それが集積することによって、武力攻撃とみなし得て、それに対する自衛権が可能となるとの解釈がかなり支持されるようになってきた。そういう形で、日本がやろうとしていることは国際法の常識に見合っているの

だということを訴えていく必要があるだろう。

(ウ) 憲法解釈に関する発言

- 国民の安全のための必要最小限度の実力行使はできるが、他国民の安全のための必要最小限度の実力行使は禁じている、という根拠を憲法の中に見出すことは難しいのではないか。
- 昭和 56 年の稲葉誠一議員の質問主意書に対する政府答弁書の中で「なお、我が国は、自衛権の行使に当たっては我が国を防衛するため必要最小限度の実力を行使することを旨としているのであるから、集団的自衛権の行使が憲法上許されないことによつて不利益が生じるというようなものではない。」という部分については、これまで誰にも問題にされなかった。当時は不利益は生じないと判断していたが、現在、集団的自衛権を行使しないことによつて不利益は生じないと考える人はこの中にはいないのではないか。
- 個別的自衛権の解釈で何とかなるのではないかという議論があるが、個別的自衛権を拡大解釈していくのは、国際的常識に反する。
- 集団的自衛権に関する政府解釈について、政府解釈はスタートから誤っている。憲法が放棄しているのは「国際紛争を解決する手段」としての戦争や武力の行使であり、自衛権は放棄していない。自衛権を放棄していないならば、その自衛権の中に個別的自衛権も集団的自衛権も当然入る。
- 砂川事件最高裁判決の一節に、「わが国の平和と安全を維持するための安全保障であれば、その目的を達するにふさわしい方式又は手段である限り、国際情勢の実情に即応して適当と認められるものを選ぶことはもとよりであつて」とある。このことを注視し、研究する余地があるのではないか。
- 国連憲章第 2 条第 4 項の武力攻撃の禁止は第 7 章の機能に依存しているので、第 7 章が機能しない場合には、第 2 条第 4 項の規範性も緩和されることもあり得る。その場合には、一般国際法に立ち返って自衛権を考えることになる。憲法の解釈はもちろんであるが、国際法の解釈においてもそういった現実を直視する必要がある。

以上