

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」第7回会合
柳井座長及び北岡座長代理による記者ブリーフィング要旨

日時：平成26年5月15日（木）15：40～16：15

場所：合同庁舎8号館記者会見場

1. 冒頭発言

（柳井座長）

本日は、冒頭、私から、今日の懇談会の模様について報告し、それから報告書の概要について説明したい。前回の報告書と今回の報告書にまたがる話をした上で、具体的なことについては、質問にお答えする形で補足していきたい。

本日は、14時15分から15時15分まで約1時間、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の第7回会合を開催した。今回が最終会合であり、会合の冒頭、私から、本日安倍総理に報告書を提出できることになったことを大変喜ばしく思う、また、報告書が、政府による検討の一助になることを希望する旨申し上げた。引き続いて、北岡座長代理から、報告書の概要について説明を行い、その上で、安倍総理に、私の方から報告書をお渡しした。

この報告書の提出を受け、安倍総理から、次のように述べられた。

第一点は、昨年2月に本懇談会を再開してから1年以上、2007年5月に懇談会を最初に立ち上げてから7年の月日が経ったが、委員の方々には、長きにわたり、我が国の安全保障の法的基盤について精力的に御議論いただき、多くの貴重な御意見をいただいた。この間、御苦勞をお掛けしたことも多かったと思う。懇談会での検討と報告書のとりまとめ作業につき、改めて感謝したい。

二番目に、これまで、本懇談会では、自分（安倍総理）自身も毎回出席し、委員の方々の意見を注意深くうかがってきたが、懇談会では、我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、我が国の安全保障の法的基盤を巡る様々な問題について、具体的な事例も示しつつ、活発な御議論をいただいた。懇談会には、政府に対し有益な提言を行っていただいたことにとどまらず、懇談会における議論の積極的な対外発信を通じて、そうした課題についての国民の皆さまの関心を高め、議論の活性化につながったという点でも、非常に大きな功績があったと思う。本日提出された報告書も、我が国の安全保障の法的基盤を巡る課題についての国内外の理解を促進し、議論を更に深めていく上で、大きな役割を果たしてくれるものと考えている。

三番目に、報告書の提出を受け、この後、NSC四大臣会合を開催した上で、本日夕方、政府としての検討のための基本的方向性を示し、内閣法制局の意見も踏まえつつ、与党とも相談の上、対応を検討してまいりたい。また、安全保障の原点は、いかなる状況にあっても、我が国の安全を確保し、国民の生命、

自由、幸福、平和を断固として守り抜くことである。そのため、必要な法的基盤を盤石にするためのものである、という確固たる信念をもって、真剣に検討を進めていく決意である。

安倍総理より以上のような御発言があった。ここで、第一回の報告書をまとめたという立場から、簡単に、前回の報告書との対比も交えながら、総論的なことを申し上げたい。

まず第一に、今回の懇談会の趣旨は、総理の御発言にもあったが、どうやって我が国の安全を守り、国民の生命・自由・幸福追求の権利を守っていくか、それにはどうしたら良いか、という点が一番大事であり、そのためには、憲法解釈を含めてどういう法制度をとっていったら良いか、これが一番の基本である。安全を守るためには、外部から攻撃を受けてからそれに反撃することも大事であるが、それ以上に大事なことは、どうやってそういう攻撃を抑止するか、そういう事態を起こらないようにするか、ということだと思ふ。医学で言えば予防医学のようなものであり、事態が起きる前に抑止するのが一番大事なことだと思ふ。これが第一点目の基本的な点である。

その上で、第二点として、第一回の報告書のときから変わらないが、我が国を守り、国際の平和を維持・構築するという観点から日本国憲法を解釈する場合に、集団的自衛権の行使を可能にする、また、国連の集団安全保障措置にも参加することを可能にすることが必要である、という基本的な考え方は第一回の報告書と今回の報告書で変わることはない。

二番目に、今度の報告書の特徴、付け加わった点を申し上げるとすれば、次のようなことがある。第一点は、今申し上げたとおり、憲法第9条の解釈の基本的な考え方については変更はない。第二点は、当時2008年に報告書を出した後も、我が国を取り巻く国際安全保障環境というのは、非常に厳しくなっていることは皆さん御承知のとおりであり、これも踏まえなければいけない。

三番目だが、前回は具体例として、4つのいわゆる類型についてどう考えるかという御下問があったので、それに答える形で報告書が出たが、今回はそれに付け加えて、それ以外の事態、例えば船舶の検査や、アメリカに対する支援、紛争・停戦前の機雷除去についてどうするか、といったことを、あくまで例示であるが、これまでの解釈では対処できない事例として示している。

それから、四番目だが、憲法9条の第1項は、我が国が当事者である国際紛争を解決するために武力を行使してはいけない、という、国際連盟以来の考え方になっているが、そういう観点から言っても、第1項では、集団的自衛権を含めて自衛権が否定されていないし、また、国連の集団保障措置に参加することも、これに一向に反するものではない。このことは前回から指摘しておりである。2項については、冒頭に、「前項の目的を達成するために、」戦力を保持しない、とあり、「前項の目的」というのは第1項の目的であるが、

この文言から言っても、集団的自衛権を含む自衛権を行使するために武力を行使するための戦力を保持することは禁じられていない、と導き出される。前回の報告書ではそういう考え方をとったが、今回の報告書では、これに加え、政府のこれまでの憲法解釈は、憲法9条は、我が国の安全を守るために必要最小限度の自衛力を行使することは禁止されていないが、これを超えるものは禁止されている、としている、そういう考え方の結果、個別的自衛権は良いが集団的自衛権はこれを超えるから憲法上認められていない、としており、なぜ必要最小限度の中に集団的自衛権の行使が入らないのか、という点については十分詰められてこなかった、とも述べている。この点については、我が国としては、同盟国やその他の国と協力しながら国を守ることが必要であるという観点がある。

また、集団的自衛権というのはあくまで権利であって、これを行使するかどうかは我が国が自主的に判断する、ということも指摘している。したがって、必要最小限の自衛権の行使の中に、集団的自衛権の行使も入る、ということが今までの政府の憲法解釈の延長線上でも言える、という論点が付け加わっている。その他、集団的自衛権の行使に当たっての要件を、前回の報告書では歯止めという言葉を使っていたが、今回は集団的自衛権の発動の要件というものをより詳しく書いている。

それから、最後に、六番目になるが、今回の提言を実現する上では、自衛隊法、周辺事態法その他自衛力の行使に関係する国内法や、PKO法といった法律の整備も必要、ということで、今回は法整備についてまでは踏み込んでいないが、今回はそこまで踏み込んで方向性を示したことが、前回と違うもう一つの点である。長くなったが、以上で冒頭の説明とさせていただきます。

(北岡座長代理) 今座長から詳細な御説明があり、かつそれで私が違和感があるところは全くないので、ごく簡単に申し上げます。報告書提出に先立って、私から概要について簡潔に御報告した。その上で、政府に対して、報告書の提言が実際に意味を持つためには、国内法の法整備やその他のことを行うことが不可欠である。したがって、政府が報告書を真剣に検討し、しかるべき法案作成、そして国会における立法を期待する、ということ述べた。

どんな議論があったか若干ご紹介しておきたい。委員の皆さんは、この問題に長年関心を持ってやってこられた方が多いので、こういう会合に参加してこういう日に立ち会うことができ良かった、良いものができたと思う、として皆さん一様に良かったということ述べていた。委員にいたけれども十分議論に加われなくて不満だった、というようなことはなかった。

それから、国際協力の重要性が強調された。私が昨年参加した「安全保障と防衛力に関する懇談会」の国際協調に基づく積極的平和主義とも連動するもの

で、憲法前文に掲げる他国のことに無関心であってはならない、ということと結びついたものとして重要だという指摘もあった。また、どうも今まで安全保障論議というのは法律論議で、知的アクロバットであったが、知的アクロバットで国は守れない、具体的にどういう安全保障環境で、これに対してどうするか、ということで安全を守るのであって、知的アクロバットはそろそろ卒業し、国民の生命・財産を守るために何をすべきかという議論に脱皮するきっかけにしてほしい、という指摘があった。また、委員の中には、本15日が、高坂正堯先生の命日と重なったのは大変感慨深い、という感想がシェアされていた。また、私自身のことだが、この問題を勉強し始めたのは、湾岸戦争に、日本が何もできないのか、ということだったので、それから間もなく四半世紀になり、感慨深いということ述べた。メディアの関心は憲法にあるが、我々の関心は安全保障であり、憲法が第一義的であったら安全保障は全うできない、第一の関心は日本の国民の生命・財産を守るためにどうあるべきか、ということではなくてはならない、といった発言があった。憲法よりも安保を重視している、という批判も見受けられるが、安全保障を重視すること、すなわち国民の生命・財産を守ることは、憲法の最も重要な要請だと思うので、そういう批判は当たらないと思っている。歯止め論から入る人も多いが、日本の安全保障環境が悪くなっているのにどう対応するか、ということで、足りないのではないか、ということ議論する時にはまずそこから議論するのであって、そこから行き過ぎがないように気を付ける。歯止めは重要だが、1番重要な議論ではない、2番目に重要な議論である、そういった議論があった。

それから、この後は、総理の記者会見で総理から発言があると思うが、総理からは、出来るところ、憲法上の問題が発生しない個別的自衛権から始めて順次進めていきたい、といった御発言があった。全体に大変良い会合であった。

2. 質疑応答

(記者) 改めて、報告書を提出されて、安倍政権に今後期待することを座長と座長代理から聞きたい。

(座長) 先ほども申し上げたとおり、報告書に記載しているが、この目的はまさに我が国の安全をどうやって守るか、また、我が国が平和な環境の中で暮らしていくためには、国際平和をどう維持・構築できるか、という点であり、これが目的である。そのためにいくつかの提言をしており、憲法解釈の変更、国内法の整備もその一環である。したがって、これから先は、政府におかれて、我々の提言をできるだけ採用して実現していただきたいというのが私たちの希望である。もちろん、現実の問題があるだろうから、そこは政府の方で考えていただくということで、なるべく早く、適切な形で私たちの提言が実際に実施

されるという体制を作っていただきたいというのが希望である。

(座長代理) 同じであるが、我々の会合は、法的基盤についての議論である。我々の議論の上に、法律の改正や、あるいは新しい立法が行われるであろう。その際、法律なので、構成要件を列挙して、こういう場合にこういうことができるという法律になるわけで、結果的に当然それは選択的になる。その過程なるべく我々の提起したものの上に、効果的な安全保障関係法制の整備が進むことをできるだけ期待しているし、総理もその期待には応えたい、ということであった。

(記者) 報告書の本文について、憲法の変遷のところで、6ページに、1972年に参議院に提出した資料が長く引用されている。集団的自衛権を含め憲法問題に関する政府答弁は星の数ほどあるが、この論理立ての一番最初に、72年の資料を非常に重視されているように書いているが、この資料を非常に重要であるとして着目した経緯・ポイントは何か。従来はどちらかという81年答弁をもって政府の見解とするマスコミが多かったと思うが、72年を重視されたという点について説明いただきたい。

(座長代理) これは簡単であるが、個別的、集団的ということを峻別して、個別はいいけど集団はダメということをはっきりと言ったのがこれだと、我々の調査ではなかったものである。81年より前にこれがあったので、これを引用した。長々と引用してあるのは、単に、見てお分かりのとおり、切りにくい文章であるため、短くしにくかっただけである。

(記者) ここで書かれたことが実現したらいいという座長の言葉があったが、この後、総理が記者会見されて、この報告書で提言したことについて受け止めるようなことを述べられるわけであるが、その中で、これまで取材してきた経緯の中では、多国籍軍への参加について、絞り込んだ上で与党協議を求めるような形も考えているようである。ある意味、報告書自体を打ち消すことを狙ったかのようにも受け止めることができちゃうのかと思うが、この点いかがお考えか。

(座長) 先ほども申し上げたように、これから先は、政府の方で検討されて、具体的にどういう措置を取るかを決めていただくという段階にある。その最初の段階が今日の夕方、これから来るわけですね。今、この段階で、総理がどういう風におっしゃられるか、予断をすることはできないので、それ以上のコメントはできない。報告書の性格は、安全保障、それから憲法を含めた法的な基

盤についての専門家の集まりであるので、そういう立場で考えた意見をまとめたものであり、これをどういう風に実現していくかというのは、これからの政府の検討である。

(座長代理) 私も政治学者なので、提言したこと、我々が正しいと思うことが何でも実現するなどとはとても思っていない。多国籍軍への参加も、どういう多国籍軍か、どういう状況か、参加といっても後方支援か輸送か、あるいは戦闘部隊か、というのがあり、多国籍軍の戦闘部隊への参加などは、最後の最後に来るかもしれない、一番難しいことである。それまで一度にできるとは思っていないので、我々はなるべくできたら良いと思っはいるが、全部できることを期待している、といったような非現実的なことは考えていない。

(座長) 今、北岡先生が言われたとおり、これからどういう措置がとられるかまだ分からないが、おそらくこれまでになかったような、重要な一步が踏み出されると思っているが、その第一歩から全てが実現することは、確かに現実的ではないと思う。

(記者) 先ほど北岡先生は知的なアクロバットを安保政策について日本はやってきた、とおっしゃったが、この報告書もかなりアクロバットというか、いろいろな議論を組み立てていると思う。ここまで大胆なことをおっしゃるのであれば、9条の文言からは、憲法の改正の方が分かりやすいような気がするが、憲法改正の方が本筋だという思い、あるいは、そこはなかなか難しいから、と心に決めていたのか、そこをうかがいたい。

(座長) アクロバットという発言もあったが、それは今までの憲法解釈がアクロバットということであり、私たちは私たちの報告書がアクロバティックとは思っていない。非常に素直な解釈をすれば、この提言にあるような結論に導かれると思うが、これまで日本の国内で行われてきた、国会を中心に行われてきた憲法解釈というものも、この報告書の冒頭にあるように、変わってきているわけである。吉田茂総理の時には、自衛権は、自衛のための戦力も、自衛権も全部放棄したと、あとは安全は国連に委ねるところから出発しているわけであるが、それから出発して、そうは言っても自分の国を守るのは当然自然権であり、当然の権利である、と変わってきている。当初は、自衛権といっても個別的・集団的と区別されていなかった。砂川判決でもそうであるが、その後になって、72年ぐらいから、個別的自衛権はいいけれども、集団的自衛権は行使できないと変わってきた。権利はあるけど、行使はできないという、法律的にはむしろ普通でない解釈がだんだん固まってきて、今もって縛られてい

るということである。憲法解釈でなく憲法改正の方が良いという意見というのはもちろんある。改正して明確にするというのは、確かに望ましいが、日本国憲法の改正規定は大変難しくできており、まず、現実的には不可能に近い。その間に国際情勢はどんどん厳しくなってくる。もし改正の手續を踏んで、どれだけ時間がかかるかは分からないが、その間に我が国の安全が脅かされる、その時に何もできないという事態になるのが一番危ないことである。

しかも、現在の憲法第9条というのは、これも第一次報告書でも今度の報告書でも触れているが、1928年のパリ不戦条約の規定にそっくりである。この条約の意味は国際的には確立しており、これがその後、国連憲章になるわけだが、国連憲章の下での武力行使の禁止の規定になる。この国際的な議論といわば常識からいえば、こういうような規定で集団的自衛権が禁止されている、と考えている国はどこにもない。それから、この個別国家による武力行使の禁止ということは、侵略国が出てきた場合には、国連が抑え込むという集団安全保障体制とセットになっているわけであって、国連がそういう場合には対処するから、個別国家は武力を行使するな、しかし国連が出てくるに間に合わない可能性があるから、そういう時には個別的、または集団的自衛権の固有の権利、を行使してもいいと、国連憲章51条にきちんと書いてある。

よって、今の憲法9条を素直に解釈すれば、集団的自衛権の行使も認められるし、また、国連の集団安全保障に参加することも認められる。むしろ、国連の措置に参加することは、国際的な責務であり、国連加盟国の一国として、最大限協力しなければならない、そういう義務を負っている。

(座長代理) 同じであるが、アクロバットを、より国際法の常識、そして安全保障の常識に照らし合わせて素直な解釈に、憲法の枠内で整理し直そうというのが我々の仕事なので、今までアクロバット的だったことを説明するところがアクロバット的に見えるわけで、我々の解釈は別にアクロバットなわけでないと思っている。

憲法改正については、一つの政党が両院の3分の2を支配したことは日本国憲法施行以来、一度も無い。それから、その後に国民投票が続くが、一つの政党が国政選挙で過半数の得票率を取ったことは1980年半ば以来、一度も無い。約30年間無いわけなので、とても難しい話である。長年、私学助成をやっているわけであるが、これはどう考えても憲法違反であるが、何の異論もなく行われているわけで、私はこういう硬性憲法の場合は、柔軟に解釈を見直していくというのは、全く正当なやり方という風に考えている。

(記者) 憲法の解釈変更を優先することによって、安倍政権の悲願とされる憲法9条をはじめとする憲法改正が必要でなくなるのではないかと考えるが、そ

の点についてどう考えるか。

(座長) なぜ憲法改正が難しいかという点は、北岡先生がおっしゃったとおりであり、そういう中で、日本が置かれた安全保障環境はどんどん厳しくなっており、どうやって国を守るか、というのが一番大事なことである。現在の憲法の条文やその経緯を見れば、憲法9条を素直に解釈すれば、集団的自衛権も国連の集団安全保障措置への参加も可能になる、ということなので、そういう意味で憲法改正は必要なくなるのかもしれない。ただ、それにもかかわらず、改正した方が良いという意見ももちろんある。憲法9条は非常に簡単に書いてあるので、我々の提言しているような内容をもっと明示的に明文で書くということももちろん可能だが、憲法改正は非常に時間がかかることだと思う。

(座長代理) 安倍政権の本当の悲願かどうか私は知らないのですが、お答えできない。

(記者) 報告書の内容について、議論の前提になっている安全保障環境の変化について、このわずか数年の間に大きく変化し、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という現状認識のようであるが、具体的にはどういう状況が生じたために提言しているのか。今後こうなるかもしれないという想像なのか、それとも具体的に現在国民が侵害を受けるような状況に至っているという認識なのか。

(座長) 想像ではなく、現実である。現実に目をつぶっている人も多いかもしれないが、想像でも何でもない。具体的に言えば、例えば北朝鮮はどんどん核兵器やミサイルを開発しており、また、ああいった国家体制をとっている。前回の懇談会の時に既にそういう状況は出てきていたが、それからますます状況が厳しくなっている、ということが言える。また、中国が海洋進出を強めている。そういう状況の中で、どうやって安全保障を確保するか、という問題。安全保障を論じる上で一番大切なのは、力のバランスであり、これが崩れる、あるいはどこかに力の真空地帯ができるということになると、歴史的に見れば必ず戦争になる。それを抑止するにはどうすれば良いか。個別的自衛権だけで対処すべき、という論理が今まで多かったが、そういう論理からいうと、日本が独力で日本を守る、ということになってしまうが、そのためには、膨大な軍事力を持たなければいけない。しかし、幸いなことに、日本には米国という同盟国があり、かつ、日本だけでなく、現在の国際的な常識で言えば、一国だけで国の安全を図れる国はほとんどなく、似たような国、志を同じくするような国、日本の例でいえば、自由、民主主義という価値を重んじている国が国際的に協

力して国の安全を守ることが一番効果的であり、かつ余計な軍拡競争をしないで済む。むしろ同盟を強化することによって国の安全を図る、ということの方が、個別国家がどんどん軍事拡張していくよりは安全であり、また、コストもかからない。

（座長代理）日本の安全保障環境が悪化していないという認識だとしたら、誠に驚くべきことだと言わざるを得ない。北朝鮮の核開発がどうも本当に危ないらしい、というのが分かったのが94年であり、そのうちそれをどんどん発展させて、2000年代の前半に核実験を成功させ、小型化を進めている。ミサイルについても同様である。前回の懇談会の際には、中国の船はまだ尖閣の領海には入ってきていなかった。最初に入ってきたのは2008年の12月、その次に2010年であった。南シナ海を見ても、ベトナムからソビエトが行ったらパラセルに出てくる、スービックから米軍が行ったら今度はスプラトリーに出てくる。2010年も、断言はできないが、民主党政権における日米関係の若干の混乱に引き寄せられた、という点はなくはない。そういう推測は多くの人がしているとおり。日本の安全保障環境で言えば、日本はこれまで幸い無事であり、個別的自衛権も使わずにすんだが、拉致は起こり、不審船の侵入がある等、マイナーな主権侵害は行われている。これに対抗するために、我々は安全保障を強化しなければいけない。純然たる個別的自衛力、軍事力の増強ではなく、周辺の友好国との連携でやっていく、というソフトでマイルドでリーズナブルな方策だと思っている。中国との関係改善が先だ、という人もいるが、それが先だということには全く同意するが、先とか後の問題ではない。中国との関係改善を優先させてそれに何年も取り組んでできなかった、ではまずいので、これは合わせて取り組むべきこと。冷戦期の封じ込めとは全く違う。冷戦期の封じ込めは経済的依存関係がほとんどない西側と東側のイデオロギーを中心とするにらみ合いだったが、そうではなく、我々は、中国が国際法を守る国際社会の良きメンバーになるよう、我々も準備しながら説得しておく。これを時系列的なものとして、まずそちらが先だ、という議論はとても信じがたい。

以上