

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」
報告書

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

目次

はじめに	1
Ⅰ. 憲法解釈の現状と問題点	4
1. 憲法解釈の変遷と根本原則	4
(1) 憲法解釈の変遷	4
(2) 憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則	8
2. 我が国を取り巻く安全保障環境の変化	10
3. 我が国として探るべき具体的行動の事例	13
Ⅱ. あるべき憲法解釈	17
1. 憲法第9条第1項及び第2項	17
2. 憲法上認められる自衛権	22
3. 軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加	24
4. いわゆる「武力の行使との一体化」論	25
5. 国連PKO等への協力と武器使用	27
6. 在外自国民の保護・救出等	29
7. 国際治安協力	31
8. 武力攻撃に至らない侵害への対応	32
Ⅲ. 国内法制の在り方	34

IV. おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 36

(参考資料)

- 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会の開催について」
(平成25年2月7日内閣総理大臣決裁／平成25年9月17日一部改正)・・・・・・ 40
- 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」構成員
(平成26年5月15日現在)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 41
- 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」開催状況・・・・・・・・・・・・・・ 42

はじめに

2007年5月、安倍晋三内閣総理大臣は、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を設置した。これまで、政府は、我が国は国際連合憲章第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。安倍総理が当時の懇談会に対し提示した「4つの類型」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であり、我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、従来の政府の憲法解釈が引き続き適切か否かを検討し、我が国が行使できない集団的自衛権等によって対応すべき事態が生じた場合に、我が国として効果的に対応するために採るべき措置とは何かという問題意識を投げかけるものであった。これら「4つの類型」は、

- (1) 公海における米艦の防護、
- (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についてであった。

これを受け、当時の懇談会では、我が国を巡る安全保障環境の下において、このような事態に有効に対処するためには我が国は何をなすべきか、これまでの政府の憲法解釈を含む法解釈でかかぬ政策が実行できるか否か、いかなる制約があるか、またその法的問題を解決して我が国の安全を確保するにはいかなる方策があり得るか等について真摯に議論を行い、2008年6月に報告書を提出した。報告書では、「4つの類型」に関する具体的な問題を取り上げ、これまでの政府の解釈をそのまま踏襲することでは、今日の安全保障環境の下で生じる重要な問題に適切に対処することは困難となっており、自衛隊法等の現行法上認められている個別自衛権や警察権の行使等では対処し得ない場合があり、集団的自衛権の行使及び集団安全保障措置への参加を認めるよう、憲法解釈を変更すべきであるなどの結論に至った。具体的には、4類型の各問題について以下のように提言を行った。

- (1) 公海における米艦の防護については、日米が共同で活動している際に米艦に危険が及んだ場合これを防護し得るようには、同盟国相互の信頼関係の維持・強化のために不可欠である。個別自衛権及び自己の防護や自衛隊法第95条に基づく武器等の防護により反射的效果として米艦の防護が可能であるというこれまでの憲法解釈及び現行法の規定では、自衛隊は極めて例外的な場合にしか米艦を防護できず、また、対艦ミサイル攻撃の現実にも対処することができない。よって、このような場合に備えて、集団的自衛権の行使を認める必要がある。
- (2) 米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃についても、従来の自衛権概念や

国内手続を前提として十分な実効的な対応ができない。米国に向かう飛道ミサイルを我が国が撃ち落とす能力を有するにもかかわらず撃ち落さないことは、我が国の安全保障の甚難たる日米同盟を根柢から揺るがすことになるので、絶対に避けなければならぬ。この問題は、個別的自衛権や警察権によって対応するという従来の考え方で解決し得ない。よって、この場合も集団的自衛権の行使によらざるを得ない。

(3) 国際連合(国連) 平和維持活動(PKO)等の国際的な平和活動への参加は、憲法第9条で禁止されないと整理すべきであり、自己防衛に加え、同じ活動に参加している他国の部隊や要員への駆け付け警護及び任務遂行のための武器使用を認めることとすべきである。

(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については、これまでの「武力の行使との一体化論」をやめ、政策的妥当性の問題として検討すべきである。

以上の提言には、我が国による集団的自衛権の行使及び国連の集団安全保障措置への参加を認めるよう、憲法解釈を変更することが含まれていたが、これらの解釈の変更は、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、憲法改正を必要とするものではないとした。

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一層大きく変化した。北朝鮮におけるミサイル及び核開発や北撤散の動きは止まらず、さらに、特筆すべきは、地球的規模のバウンスバック顕著となり、我が国周辺の東シナ海や南シナ海の情勢も変化してきていることである。このような中で、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ぬ状況となっている。また、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、我が国は何をなすべきか、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した。

その際、2008年の報告書の4類型に限られることなく、上記以外の行為についても、新たな環境の下で我が国が対応する必要性が生じることを確認しつつ、我が国の平和と安全を維持し、その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、国内法制の在り方についても検討を行うこととなった。

以上を踏まえ、本報告書においては、以下、I.において、まず政府の憲法解釈の変遷を概観した後、憲法第9条の解釈に係る日本国憲法の根本原則は向てあるかを明確に

し、我が国を取り巻く安全保障環境がどのような変化があったのかを検討し、従来の憲法解釈や法制度では十分に対応することができないと考えられる具体的な事例を示す。その上で、II.において、我が国の平和と安全を維持し地域及び国際社会の平和と安定を実現していく上であるべき憲法解釈を提示する。さらに、III.においてこれを踏まえた国内外法の整備等を進めるに当たって考えるべき主要要素について提言することとする。

あります。そういう意味において一切の集団的自衛権を持たない、この憲法上持たないということは言い過ぎだと、かように考えております。」と答弁しているように、海外派兵の禁止という文脈で議論されていた。それがやがて集団的自衛権一般の禁止へと進んでいった。

政府は、憲法前文及び同第 13 条の双方に言及しつつ、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ができることを明らかにする一方、そのような措置は必要最小限度の範囲にとどまるべきものであり、集団的自衛権の行使は憲法上許されないとの見解を示すに至った。すなわち、1972 年 10 月に参議院憲法委員会に提出した資料において、「憲法は、第 9 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 13 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はいけないことは明らかであって、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も理解されない。」とした。総じて、同資料は、「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。」とあって、それは、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、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ならば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許される。」とし、さらに、「そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許されたから、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。」として、集団的自衛権の行使は憲法上許されないとの見解を示した。

同様に、政府は、1981 年 5 月、質問主意書に対する答弁書において、「我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するために必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、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って、憲法上許されないと考えている。」との見解を

示した⁶。加えて、同答弁書は、「集団的自衛権の行使が憲法上許されないことよって不利益が生じるというふうなものではない。」とした。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憲法解釈は、今日に至るまで変更されていない。そもそも、いかなる組織も、その基本的な使命達成のために、自らのアイデンティティを失うことのない組織は、稟性せざるを得ないし、やがて滅びに至るかも知れない。国家においても、それは同様である。国家の使命の最大のものは、国民の安全を守ることである。その目的のために、外界の変化に対応して、基本ルールの範囲の中で、自己変容を遂げなければならぬ。更に言えば、ある時点の特定の状況の下で示された憲法論が固定化され、安全保障環境の大きな変化にいかかわらず、その憲法論の下で安全保障政策が硬直化するようでは、憲法論のゆえに国民の安全が害されることになりかねない。それは主権者たる国民を守るために国民自身が憲法を制定するという立憲主義の根幹に對する背理である。

軍事技術が急速に進歩し、また、周辺に強大な軍事力が存在する中、我が国を取り巻く安全保障環境がますます厳しさを増している中で、将来にわたる国際環境や軍事技術の変化を見通した上で、我が国が本当に必要な最小限度の範囲として個別的自衛権だけでなく国民の生存を守り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議はなされてこなかった点に留意が必要である。また、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抵触が何も示されていない。この点については、「II. あるべき憲法解釈」の章で再び取り上げる。

また、国連等が行う国際的な平和活動への参加については、1960 年代には、内閣法制局は、我が国が正規の国連軍に対して武力行使を含む部隊を提供することは憲法上問題ないと判断していたが⁷、その後、たとえば稲葉誠一衆議院議員提出質問主意書に対する

⁶ 稲葉誠一衆議院議員提出質問主意書に対する答弁書 (1981 年 5 月 29 日)

⁷ 内閣法制局が 1965 年 7 月に作成した文書「いわゆる国連軍とわが憲法」(昭和 40 年 9 月 3 日、法制局) (注: 1968 年 2 月 9 日修改) が作成した「国連協力法案関係文書」に収録された「国連軍制の考え方」その後の改定(追記)では、「いわゆる国連軍に部隊を派遣することは、憲法上容認されるためには、いわゆる国連軍の武力行使が、国連という国際経済的協力組織による超国家目的を以て、国連本部の平和的平和及び防衛の維持のために必要とされる武力の行使であるのだからではないから、したがって、個々の具体的な形勢につきこの点を明らかにするには、次の点を明らかにして審査する必要がある。(1) 当該いわゆる国連軍による武力行使が国連本部の平和目的に基き行われるものであるから、武力行使の目的が憲法上より厳格に許されるためには、当然その組織である総会又は安全保障理事会の決議が必要とされるが、これらの組織の決議がみずから武力行使を遂行するようではない、(2) 国連に対してそれと異なる意思により武力行使を行わすべきことを勧告するといふ内容のものであるならば、そのような勧告に応じてなされる武力行使は、当然に国連本部の武力行使であって、国連のそれと異なるとはいえない、(3) 武力行使の目的が国連本部から許されるものであること、その点をその点において明確に審査されるためには、いわゆる国連軍が、国連本部の組織に属せん、かつ、その指揮下にある指揮官によって指揮され、その任務が、国連本部による武力行使の場合のように、国連本部の下に置かれていたのだからではない、(4) 当該いわゆる国連軍による武力行使は、国連本部の平和目的に基き行われるものであるから、我が国の平和と安全に對する障害となる場合において、その障害を排除することを目的としているものであるか、以上の3点について明確に審査される場合には、そのいわゆる国連軍の一部を構成するものとして部隊を保持し、行使することは、その排出自体が非合法のものであるとしても、政府の当否の問題と別として、憲法 9 条を含むわが憲法の容認すること

⁴ 参議院憲法委員会 (1980 年 3 月 31 日) に対する答弁(外相兼閣議幹長菅野
⁵ 集団的自衛権と憲法との関係 (参議院憲法委員会要録資料) (1972 年 10 月 14 日)

答弁書（1980年10月28日）において、「・・・いわゆる「国連軍」（引用注：国連がその「平和維持活動」として編成したいいわゆる「国連軍」）は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許さむいへと考えている」とされ、また、1988年5月14日の衆議院安全保障委員会において秋山収外閣法制局長官が「もとより集団的安全保障あるいはPKOにかかわりまいろいろなる行動のうち、憲法第9条によって禁止されている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為につきましては、我が国としてこれを行うことが許されない」と答弁しているのとおり、政府は、武力の行使につながる可能性のある行為は憲法第9条違反であるとしてきた。一方で、いわゆる「圧迫の国連軍」参加の含意はについてはこれを憲法第9条違反とは判断せず「研究中」（衆議院予算委員会（1990年10月19日）における工藤敦夫外閣法制局長官答弁）、「特別協定が決まらなければ、そのあたりの確定的な評価ができない」（衆議院予算委員会（1998年3月18日）における大森政輔外閣法制局長官答弁）としている⁹。

(2) 憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則

次に、上記(1)で述べたこれまでの憲法解釈の変遷の経緯を認識した上で、下記2.

「では」といってよい」として、内閣法制局は、我が国が正規の国連軍に対して武力行使を行う源を根拠付けることは憲法上問題ない」と判断していた。

8 衆議院特別委員会（1988年5月14日）における秋山収外閣法制局長官答弁

「ただし、またお尋ねは、国連憲章第七條、あるいは国連憲章に基づきましてPKO活動などにつきまして、我が国が参加する場々の憲法上の問題がどうかという御質問でございますけれども、国連法は、集団的安全保障と申しますのは、これは国連憲章上の規定でございます。武力の行使を一般に禁止する一方、紛争を平和的に解決すべきことを定めまして、これに反して、平和に解決する手段が平和の確保あるいは紛争行為が発生したような場合、国連法が一致協力してこの行為を行った者に対し適切な措置をとることにより平和を回復しようという概念でございます。それで、我が国は、あるいは非難を懸念してPKOの参加は行われていないところでございます。したがって、我が国として、最終的であります憲法に反しない範囲で、憲法九条第二項に於いて、国連憲章の上の行動のうち、憲法九条によって禁止されている武力の行使または威嚇に当たる行為につきましては、我が国としてこれを行うことが許されない」と考えているわけでございます。」

9 衆議院予算委員会（1990年10月19日）における工藤敦夫外閣法制局長官答弁

「国連憲章に基づき、いわゆる正規の国連軍に於いては、我が国が我が国がどのように関与するか、その方法あるいは参加の態様といったものにつきましては、現在まだ研究中でございます。結果を明確に申し上げるわけにはまだ参りませんが、かような段階でございます。」

② 衆議院予算委員会（1998年3月18日）における大森政輔外閣法制局長官答弁

「現在の国連憲章第四二條、四三條に規定されております国連軍につきましては、従前から私も申し上げておりましたように、憲法九条の解釈、運用の観点から指摘いたしまして、我が国がこれに参加する際には憲法上の懸念があるというように考えているわけでございます。尚、要するに、国連軍への参加というのは、我が国の主権行為が窺点になること相違ございません。ただ、その上で、その参加をした我が国の組織、国連軍の中でどう位置づけられ、それに対する指揮の形態がどうか、あるいは組織の要件あるいは組織がどう組織されるのかということが、その参加した我が国の組織の行動が我が国の武力の行使に当たるとどうかという問題がございます。そういう点につきまして、特別協定の決まらなければ、そのあたりの確定的な評価ができない、こういうことでございます。」

で述べると我が国を取り巻く安全保障環境の変化を想起しつつ、憲法第9条の解釈を考えるに当たって、最も重要な切り所とすべき憲法の根本原則を確認する。

(ア) 基本的な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

上述の1972年の政府の見解にあるように、日本国憲法前文は、「われらは、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努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、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。」として平和的生存権を確認し、また、同第13条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」として国民の生命、自由及び幸福追求の権利について定めている。これらは他の基本的人権の根幹と言ふべき権利である。これらを守るためには、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である。つまり、自衛力の保持と行使は、憲法に内在する論理の帰結でもある。

(イ) 国民主権

また、日本国憲法前文は国民主権を「人類普遍の原理」とし「これに反する一切の憲法・・・を排除する」と規定している。「国民主権原理」は、「基本的人権」と同様、いかなる手段によっても否定できないいわば根本原則として理解されている。「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る。そのためには、我が国の平和と安全が維持されその存立が確保されなければならない。平和に国民の希求するところである。同時に、主権者である国民の生存、国家の存立を危機に陥れることはそのような憲法上の観点からしてもあってはならない。国権の行使を行う政府の憲法解釈が国民と国家の安全を危機に陥れるようなことがあってはならない。

(ウ) 国際協調主義

さらに、日本国憲法は、前文で「われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立つたうとする各国の責務である」と信ずる。」と認め、国際協調主義を掲げている。なお、憲法第98条は「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と述べて国際法規の誠実な遵守を定めている。このような憲法の国際協調主義の精神から、国際的が活動への参加は、我が国が最も積極的に取り組むべき分野と言はねばならない。

(エ) 平和主義

平和主義は日本国憲法の根本原則の一つであり、今後ともこれを堅持していかなければ

はならない。後述するとおり、日本国憲法の平和主義は、法的に、侵略戦争を違法化した戦争放棄に関する條約（不戦条約）（1928年）や国際連合憲章（1945年）等、20世紀前半以降の国際法思潮と密接な関係がある。憲法前文の「日本国民は、（前）政府の行爲によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」という文言に体现されているとおり、我が国自身の不戦の誓いを原点とする憲法の平和主義は、侵略戦争と国際紛争解決のための武力行使を永久に放棄することを定めた憲法第9条の規定によつて具体化されている。他方、憲法前文が「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」と努めてゐる国際社会において、名譽ある地位を占めたと思ふ、われらは、全世界の国民が、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。」と定めるとともに、「われらは、いつれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならない」と定め、国際協調主義を謳っていることから、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、国際的次元に立つ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探るべきことを要請しているものと言える。政府は、2013年12月17日に閣議決定された「国家安全保障戦略」において、我が国が、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定を表現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していくことを掲げているが、日本国憲法の平和主義は、この「国際協調主義に基づく積極的平和主義」の基礎にあるものである。

2. 我が国を取り巻く安全保障環境の変化

我が国を取り巻く安全保障環境は、一層厳しさを増している。このような傾向は、2008年の報告書の時に比べ、一層顕著となっている。

第1は、技術の進歩と脅威やリスクの性質の変化である。今日では、技術の進歩やテクノロジー・セッションの進展により、大量破壊兵器及びその運搬手段は拡散・高度化・小型化しており、また、国境を越える脅威が増大し、国際テロの広がりも懸念されている。例えば北朝鮮は、度重なる国連安全保障理事会による非難・制裁決議を無視して、既に日本全土を覆う弾道ミサイルを配備し、米国に到達する弾道ミサイルを開発中である。北朝鮮は、また、核実験を三度実施しており、核弾頭の小型化に努めているほか、生物・化学兵器を保有していると見られる。また現在、様々な主体によるサイバー攻撃が社会

全体にとって大きな脅威・リスクとなっている。その対象は国家、企業、個人を超えて層化・融合化が進み、国際社会の一致した迅速な対応が求められる。すなわち、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のである。したがって、従来のように国境の内側と外側を明確に区別することは難しくなっている。また、宇宙についても、その利用が民生・軍事双方に広がっていることから、その安定的利用を図るためには、平素からの監視とルール設定を含め、米国との協力を始めとする国際協力の一層の強化が求められている。

第2は、国家間のパワーバランスの変化である。このパワーバランスの変化の担い手は、中国、インド、冷戦後復活したロシア等国力が増大している国であり、国際政治の力学にも大きな影響を与えている。特にアジア太平洋地域においては緊張が高まっており、領土等を巡る不安定要素も存在する。中国の影響力の増大は明らかであり、公表国防費の名目の規模は、過去10年間で約4倍、過去26年間で約40倍の規模となっており、国防費の高い伸びを背景に、近代的戦闘機や新型弾道ミサイルを含む最新兵器の導入とその量的拡大が顕著である。中国の国防費に関しては引き続き不透明な部分が多いが、2014年度公式発表予算額でも12兆円以上であり、我が国の3倍近くに達している。この趨勢が続けば、一層強大な中国軍が登場する。また、領有権に関する独自の主張に基づく力による一時的な現状変更の試みも看取されている。以上のような状況を踏まえれば、これに伴う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となっている。

第3の変化は、日米関係の深化と拡大である。1990年代以降は、弾道ミサイルや国際テロを始めとした多様な事態に対処するための運用面での協力が一層重要になってきており、これまでの安全保障・防衛協力関係は大幅に拡大している。その具体的な表れとして、装備や情報を含めた様々なリスクの共有が進んでおり、今後ともその傾向が進むことが予想される。2013年10月に開催された日米安全保障協議委員会（2+2）において、「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」の見直しを行うことで合意され、日米間の具体的な防衛協力における役割分担を含めた安全保障・防衛協力の強化について議論していくこととなっている。日米同盟なくして、我が国が単独で上記第1及び第2のような状況の変化に対応してその安全を全うし得ないことは自明であるとともに、同時に半世紀以上前の終戦直後とは異なり、我が国が一方的に米国の庇護を期待するのではなく、日米両国や関係国が協力して地域の平和と安全に貢献しなければならぬ時代になっている。同盟の活力を維持し、更に深化させるためには、より公平な負担を實現すべく不断の努力を続けていくことが必要になっているのである。このように、安全保障の全ての面で日米同盟の強化が不可欠であるが、これに加え、地域の平和と安定を確保するために重要な役割を果たすアジア太平洋地域内外のパワー・パートナーとの信頼・協

力関係も必要となっている。

第4の変化は、地域における多国間安全保障協力等の枠組みの動きである。1967年に設立された ASEAN（東南アジア諸国連合）に加え、冷戦の終結や共通の安全保障課題の拡大に伴い、経済分野における APEC（アジア太平洋経済協力、1989年）や外交分野における ARF（ASEAN 地域フォーラム、1994年）にとどまらず、EAS（東アジア首脳会議、2005年）の成立・拡大や ADMIM プラス（拡大 ASEAN 国対国会議、2010年）の創設など、政治・安全保障・防衛分野においても様々な協力の枠組みが種別的に発展してきている。我が国としては、こうした状況を踏まえ、より積極的に各種協力活動に幅広く参加し、指導的な役割を果たすことができるような制度的・制度的・人的基盤を整備することが求められる。

第5の変化は、アフガニスタンやイラクの復興支援、南スーダンの国づくり、また、シレーンを脅かすアフリカにおける海賊対処のように、国際社会全体が対応しなければならぬような深刻な事象の発生が増えていることである。また、国連 PKO を例にとれば、停戦監視といった任務が中心であったいわゆる伝統型から、より多様な任務を持つように変化するなど、近年、軍事力が求められる運用場面がより多様化し、復興支援、人道支援、海賊対処等に広がるとともに、世界のどの地域で発生する事象であっても、より迅速かつ切れ目なく総合的な視点からのアプローチが必要となっている。こうした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はますます増大しており、国際社会の協力が一層求められている。

最後に、第6の変化は、自衛隊の国際社会における活動である。1991年のペルシヤ湾における機雷掃海以降今日まで、自衛隊は直近の現在活動中の南スーダンにおける活動を含めて 83 件の国際的な活動に参加し、実績を積んできた。その中には、1992年のカンボジアにおける国連 PKO、1993年のモザンビークにおける国連 PKO、1994年のザンビア共和国（当時）東部におけるルワンダ難民救援のための人道的な国際救援活動、2001年の米国同時多発テロ事件後の「不朽の自由作戦」に従事する艦船に対するインド洋における補給支援活動、2003年から 2009 年に至るイラク人道復興支援活動等が含まれる。海外における大規模災害に際しても、近年、自衛隊は、その機能や能力を活かした国際緊急援助活動を積極的に行ってきており、最近の例を挙げれば、2013年11月にフィリピンを襲った台風により同国で発生した被害に関し、1,200 人規模の自衛隊員が、被災民の診療、ワチン接種、防災活動、物資の空輸、被災民の空輸等の活動を実施した。2007年には国際緊急援助活動を含む国際平和協力活動が自衛隊の「本来任務」と位置付けられた。自衛隊の実績と能力は、国内外から高く評価されており、復興支援、人道支援、教育、能力構築、計画策定等様々な分野で、今後一層の役割を担うことが必要である。

以上をまとめれば、我が国の外交・安全保障・防衛を巡る状況は大きく変化しており、最近の戦術環境の変化はその規模と速度において過去と比べても顕著なものがあり、予測困難な事態も増えている。これまでは、少なからぬ分野において、いわば事態の発生に応じて、憲法解釈の整理や新たな個別政策の展開を逐次図ってきたことは事実であるが、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、地域及び国際社会の平和と安定を実現していく上では、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。

3. 我が国として採るべき具体的な行動の事例

2008年の報告書では、4類型（①公海における米艦の防護、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）のそれぞれに関し、懇談会の提言を提示した。本懇談会では、これに加え、上述のような我が国を取り巻く安全保障環境の変化に鑑みれば、例えば以下のような事例において我が国が対応を迫られる場合があり得るが、従来の憲法解釈や法制度では十分に対応することができず、こうした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必要あるべき憲法解釈や法制度を考える必要があるという問題意識が共有された。なお、以下の事例は上述の4類型と同様に広く主で次ページ以下で述べる憲法解釈や法制度の整理の必要性を明らかにするための具体例として挙げたものであり、これらの事例のみを合意・可能とすべきとの趣旨ではない。

① 事例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——我が国の近隣で、ある国に対する武力攻撃が発生し、米国が集団的自衛権を行使してこの国を支援している状況で、海上自衛隊護衛艦の近傍を攻撃国が重要な武器を供給するために航行している船舶がある場合、たとえ被攻撃国及び米国から要請があろうとも、我が国は、我が国への武力攻撃が発生しない限り、この船舶に対して強制的な停船・立入検査や必要な場合の我が国への回航を実施できない。現行の憲法解釈ではこれらの活動が「武力の行使」に当たり得るとされためである。しかし、このような事案が放置されれば、紛争が拡大し、やがては我が国自身に火の粉が降りかかり、我が国の安全に影響を与えかねない国民の生命・財産が直接脅かされることになる。

——また、被攻撃国を支援する米国その他の国々の艦船等が攻撃されていくときには、これを排除するよう我が国が協力する必要がある。この点に関連して、現行の「周辺事態」に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律（周辺事態安全確保法）では、自衛隊による後方地域支援又は後方地域捜索救助活動は、後方地域、すな

わち「我が国領域並びに現に艦隊行動が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて艦隊行動が行われることがない」と認められる我が国周辺の公海及びその上空の範囲」でしか実施できず¹⁰、また、弾薬を含む武器の提供や艦隊行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備については当時は米軍からのニーズがなかったとして含まれていない等、米軍に対する支援も限定的であり、また、そもそも米軍以外の国に対する支援は規定されておらず、不可能である。

—— そもそも「抑止」を十分に機能させ、我が国有事の可能性を可能な限り低くするために、法的基盤をしかるべく整備する必要がある。

②事例2：米国の武力攻撃を受けた場合の対米支援

—— 米国外部からの侵害に無傷ではあり得ない。例えば、2001年の米朝同時多発テロ事件では、民間航空機がハイジャックされ、米国の総務、軍事を象徴する建物に相次いで突入する自爆テロが行われ、日本人を含む約三千人の犠牲者が出た¹¹。仮に米朝が弾道ミサイルによる奇襲といった武力攻撃を受け、その後、攻撃国に対して他の同盟国と共に自衛権を行使している状況において、現行の憲法解釈では、我が国が直接攻撃されたわけではないので我が国ができることに大きな制約がある。

—— 我が国を攻撃しようとする国は、米朝が日米安全保障条約上の義務に基づき反撃する可能性が高いと考えるからこその思いとどまる面が大きい。その米朝が攻撃を受けているのに、必要な場合にも我が国が十分に対応できないということであれば、米朝の同盟国、日本に対する信頼は失われ、日米同盟に甚大な影響が及ぶおそれがある。日米同盟が揺らげば我が国の存立自体に影響を与えることになる。

—— 我が国は、我が国近傍の国家から米朝が弾道ミサイルによる奇襲といった武力攻撃を受けた場合、米朝が防衛のための米軍の軍事行動に自衛隊が参加することはおろか、例

¹⁰ 周辺事態に際して我が国の平和及びの安全を確保するための措置に関する法律（平成十一年五月二十八日法律第六十号）
（第二章 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。
一 後方地域支援 周辺事態に際して日米安全保障条約の目的の達成に寄与する補給を行っているアメリカ合衆国の艦隊（以下「合衆国艦隊」という。）に対する物品及び任務の提供、使節の派遣その他の支援措置であつて、後方地域においで援助を実施するものをいう。
二 後方地域の経済活動 周辺事態に際して行われた艦隊行動、国際的又は船内の一環として行われる人を乗取し又は物を破壊する行為をいう。以下同じ。）によって遭難した船舶参加者について、その乗取又は救助を行う活動（救助活動）の輸送を含む。以下同じ。）であつて、後方地域に我が国が派遣するものをいう。
三 後方地域 我が国領海及び現に艦隊行動が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて艦隊行動が行われることがない」と認められる我が国領海の外海（領海及び現に艦隊行動が行われる排他的経済水域を含む。以下同じ。）及びその上空の範囲をいう。

¹¹ 2001年の米朝同時多発テロ事件を受けて、朝風、カナダ、ドイツ、フランス、豪州、ニュージーランド、フランス及びヒースランドが、断続的及び連日的自衛権に基づき措置を長官の指揮を通過処理に対して送付した。また、北大西洋条約機構も、断続的及び連日的自衛権を受けた朝に対して、15条第1項を通知した。他方で、米朝は、米朝領海及び排他的経済水域に上陸攻撃は行われなかったため、同事件は基本的に米朝領海で発生した刑事事件にとどまり、これに対する各国の排他的経済水域の管轄権は法外活動であつたとする見方もある。

えば、事例1で述べたように、攻撃国に武器を供給するために航行している船舶の強制的な停船・立入検査や必要な場合の我が国への回航できなくとも、現行の憲法解釈では「武力の行使」に当たり得るとして実施できない。船舶の検査等は、陸上の戦闘のような活動とは明らかに異なる一方で、攻撃国への武器の移転を阻止する上における重要な活動であり、こうしたことを実施できるようにすべきである。また、場合によっては米朝以外の国々とも連携する必要がある、こうした国々をも支援することができるようにすべきである。

③事例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

—— 湾岸戦争に際してイラクは、ペルシャ湾に多数の機雷を敷設し、当該機雷は世界の原油の主要な輸送経路の一つである同湾における我が国のタンカーを含む船舶の航行の重大な障害となった。今後、我が国が輸入する原油の大部分が通過する重要な海峡等で武力攻撃が発生し、攻撃国が敷設した機雷で海上交通路が封鎖されれば、我が国への原油供給の大部分が止まる。これが放置されれば、我が国の経済及び国民生活に実質的な影響があり、我が国の存立に影響を与えることになる。

—— 武力紛争の状況に応じて各国が共同して掃海活動を行うことになるであろうが、現行の憲法解釈では、我が国は停戦協定が正式に署名される等により機雷が「遺棄機雷」と評断されるようになるまで掃海活動に参加できない。そのような現状は改める必要がある。

④事例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

—— 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、国際正義が蹂躪され国際秩序が不安定になれば、我が国の平和と安全に無関係ではあり得ない。例えばテロが蔓延し、我が国を含む国際社会全体へ無差別な攻撃が行われるおそれがあり、我が国の安全、国民の生命・財産に甚大な被害を与えることになる。

—— 我が国は、国連安全保障理事会常任理事国が一国も拒否権を行使せず、軍事的措置を容認する国連安全保障理事会決議が採択された場合ですら、現行の憲法解釈では、支援助国の海軍艦隊の防護といった措置が採れないし、また、支援助国についても、後方地域における、しかも限られた範囲のものしかできない。加えて、現状では国内法の担保もないので、その都度特別措置法等のような立法も必要である。

—— 国際的平和と安全の維持・回復のための国連安全保障理事会の措置に協力することは、国連憲章に明記された国連加盟国の責務である。国際社会全体の秩序を守るために必要な貢献をしなければ、それは、自らのよって立つ安全の土台を崩すことにな

なる。

⑤事例5：我が国領海で潜望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

—— 2004年11月に、先島群島周辺の我が国領海内を潜望航行している中国原子力潜水艦を海上自衛隊のP-3Cが確認した。また、2013年5月には、領海への侵入はなかつたものの、接水域内を航行する潜望潜水艦を海上自衛隊のP-3Cが相次いで確認した。現行法上、我が国に対する「武力攻撃」(＝一般に組織的・計画的な武力の行使)がなければ、防衛出動に伴う武力の行使はできない。潜望航行する外国潜水艦が我が国領海に侵入してきた場合、自衛隊は警察艦に基づき海上警備行動等によって退去要求等を行うことができる(2004年のケース)が、その潜水艦が単独に徘徊を継続するような場合に、その事態が「武力攻撃事態」と認定されなければ、現行の海上警備行動等の権限では自衛隊が実力を行使してその潜水艦を強制的に退去させることは認められていない。このような現状を放置してはならない。

⑥事例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

—— このような場合、海上における事案については、当該事案が自衛隊法第82条にいう「海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合」に該当すると判断される場合は、内閣総理大臣の承認を得て防衛大臣が命令することによって、自衛隊部隊が海上警備行動を採ることができる。また、陸上における事案については、当該事案が自衛隊法第78条にいう「一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合」に該当すると判断される場合は、内閣総理大臣が命令することによって、自衛隊部隊が治安出動することができる。さらに、防衛大臣は、事態が緊迫し、防衛出動命令が予想される場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊等にあらかじめ展開させることが見込まれる地域外において防衛施設を構築する措置を命ずることができる。

—— しかし、このような海上警備行動や治安出動、防衛施設構築の措置等の発令手続を経る間に、仮にも対応の時機を逸するようなことが生じるのは避けなければならないが、部隊が適時に展開する上での手続的な敷居が高いため、より迅速な対応を可能とするための手当てが必要である。

—— 事例5及び6のような場合を含め、武力攻撃に至らない侵害を含む各種の事態に占じた対応を可能とすべく、どのような実力の行使が可能か、国際法の基幹に照らし検討する必要がある。

—— 現在の法制度では、防衛出動との間に権限の隙間が生じ得ることから、結果として相手を抑止できなくなるおそれがある。

II. あるべき憲法解釈

上記I. で述べた認識を踏まえ、本懇談会は、あるべき憲法解釈として、以下を提言する。

1. 憲法第9条第1項及び第2項

(1) 憲法第9条は、「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。前項の目的を達成するため、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。」と規定しており、自衛権や集団安全保障については何ら言及していない。しかしながら、我が国が主権を回復した1952年4月に発効した日本国との平和条約(サン・フランシスコ平和条約)においても、我が国が個別的又は集団的自衛の固有の権利を有することや集団安全保障措置への参加が認められており¹²、また、我が国が1956年9月に国連に加盟した際も、国際連合憲章に規定される国連の集団安全保障措置や、加盟国に個別的又は集団的自衛の固有の権利を認める規定(第51条¹³)について何ら留保は付さなかった。

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点と解釈するのは、不戦条約や国際連合憲章(1945年)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。1946年に公布された日本国憲法は、20世紀前半の平和主義、戦争違法化に関する国際法思潮から大きな影響を受けている。我が国憲法第9条の規定は、20世紀に確固たる潮流となった国際平和主義の影響を深く受けているのであり、国際社会の思潮と孤絶しているわけではない。不戦条約は、「国際紛争解決ノ為」に戦争に訴えることを非とし、「国家ノ政策ノ手段トシテノ戦争」を放棄することを規定することで、紛争問題の侵略戦争の放棄を約束した。この戦争違法化の流れ

¹² 日本国との平和条約(1951年9月8日サン・フランシスコ市で署名、1952年4月28日発効)

¹³ 第五條 (6) 連合国としては、日本国が主権回復として國際連合憲章第五一條に掲げる個別的自衛の固有の権利を有すること及び日本国が集団安全保障措置を自衛的に維持することができることを承認する。

また、例えば「日本国とソビエト社会主義共和国連邦との相互宣言」(1956年10月19日モスクワで署名、1956年12月12日発効)、田・日米安全保障条約(1951年9月8日サン・フランシスコ市で署名、1952年4月28日発効)、日米安全保障条約(1960年1月19日ワシントンで署名、1960年6月23日発効)にも集団的自衛権について同様の言及がある。

¹³ 国際連合憲章(1945年6月26日サン・フランシスコ市で署名、1945年10月24日発効) 第五一條 (6) この憲章の定める規定も、國際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会の國際の平和及び安全の維持に必要と認められる限り、個別的又は集団的自衛の固有の権利を有するものではない。この自衛権の行使に当たって加盟国は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が國際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認める行動をいつまでもこの憲章に基づく権限及び責任に對しては、いかなる影響も及ぼすものではない。

を以て作成された国際連合憲章は、日本国憲法公布の1年前に採択されたものである。国際連合憲章は、加盟国の国聯関係における「武力の行使」を原則として禁止したが、国連の集団安全保障措置としての軍事的措置及び個別的又は集团的自衛の固有の権利(第51条)の行使としての「武力の行使」を実施することは例外的に許可している。

また、日本国憲法の起草経緯を見れば、憲法第9条の起点となったスワッカーサー三原則(1946年2月3日)の第二原則¹⁴は、日本は自らの紛争を解決するための手段としての戦争を放棄する (Japan renounces it as an instrumentality for settling its disputes) となっている。政府も1946年の時点で既に吉田総理が新憲法草案に關し、先述のとおり「戦争放棄三原則本案ノ規定へ、直接ニハ自衛權ヲ否定シテ居リマセヌ(略)」と述べていた(衆議院本案議(1946年6月26日))のであり、また、自衛隊創設時の国会答弁においては「戦争と武力の威嚇・武力の行使が放棄されるのは『国際紛争を解決する手段としては』ということである。」(他国から武力攻撃があつた場合に、武力攻撃そのものを阻止することは、自己防衛そのものであつて、国際紛争を解決することとは本質が違ふ。従つて自国に対して武力攻撃が加えられた場合に、国土を防衛する手段として武力を行使することは、憲法に違反しない。)と述べていたのである(前掲の大村清一郎衛隊長官答弁)。

これらの経緯を踏まえれば、憲法第9条第1項の規定(「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。')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。

なお、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、下記5.で述べるのとおり「武器の使用」を「武力の行使」と混同している点で、二重に適明でない解釈であることを指摘しておきたい。

¹⁴ 国家の主権擁護としての戦争を放棄する。日本は、紛争解決のための手段としての戦争及び自己の安全を保持するための手段としてのそれをも放棄する。日本はその形骸と保護を、いまや世界を動かしつゝある諸邦に譲渡せられたる。いかなる日本国憲法草案も決して許されず、いかなる交戦者の権利も日本軍に許して与えられず。(War as a sovereign right of the nation is abolished. Japan renounces it as an instrumentality for settling its disputes and even for preserving its own security. It renounces upon the higher ideals which are now stirring the world for its defense and its protection. No Japanese Army, Navy or Air Force will ever be authorized and no rights of belligerents will ever be conferred upon any Japanese forces). なお、2月13日の憲法草案では、「自己の安全を保持するための手段としての」戦争についても放棄するという文言が挿入された。

(2) 憲法第9条第2項は、第1項において、武力による威嚇や武力の行使を「国際紛争を解決する手段」として放棄すると定めたことを受け、「前項の目的を達するため」に戦力を保持しないと定めたものである。したがって、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の保持は禁止されているが、それ以外の、すなわち、個別的又は集团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である。これら(1)及び(2)と同様の考え方は前回2008年6月の報告書でもとられていた。

(3) 上述の前回報告書の立場、特に(2)で述べた個別的又は集团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合憲であるという考え方は、憲法第9条の起草過程において、第2項冒頭に「前項の目的を達するため」という文言が後から挿入された(いわゆる「芦田修正」¹⁵)との経緯に着目した解釈であるが、政府はこれまでこのような解釈をとってこなかった。再度政府の解釈を振り返れば、前述のとおり、政府は、1946年の制憲議会の際に吉田総理答弁において自衛戦争も放棄したと明言していたにもかかわらず、1954年以来、国家・国民を守るために必要最小限度の自衛力の保持は主権国家の固有の権利であるという解釈を打ち出した。この解釈は最高裁判所でも否定されていない。しかし、その後の国会答弁において、政府は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、集团的自衛権は入らないという解釈を打ち出し、今もってこれに執られている。集团的自衛権の概念が固まっていたなかで当初の国会論議の中で、その概念の中核とされた海外派兵の自衛という文脈で打ち出された集团的自衛権不行使の議論は、やがて集团的自衛権一般の不行使の議論として固まっていたが、その際どうして我が国の国家及び国民の安全を守るために必要最小限の自衛権の行使は個別的自衛権の行使に限られるのか、逆に言えば、個別的自衛権だけで我が国の国家及び国民の安全を確保できるのかという死活的に重要な論点についての議論は、上記1.1.(1)の憲法解釈の変遷で述べたとおり、ほとんどなされてこなかった。すなわち、政府は「外国の武力攻撃によって国民の生命・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るべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。」(1972年10月に参議院決算委員会に提出した政府の見解)として、集团的自

¹⁵ 同僚は1946年7月に帝國憲法修正委員会に提出された、同案を提出した芦田首相が憲法改正案委員小委員会委員長は、1957年12月、憲法調査会において、「前項の目的を達するため」という限りを挿入することに「この案では無条件で戦力を保持しなかつたものが一定の条件の下にこれを付した」となり、日本は無条件で戦力を保持しなかつたものであり、その結果として「この案は、日本が自衛のために必要と認められる範囲で、自衛のために戦力を保持しなかつた」という議論は明らかに誤りです。」と述べた。

自衛権の不行使には何の不都合もない」と断じ、集団的自衛権を行使できなくとも独力で我が国の国家及び国民の安全を本当に確保できるのか、ということについて詳細な論証を怠ってきた。

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のである。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とし、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である。また、仮に一国が個別自衛権だけで安全を守ろうとすれば、巨大な軍力を持たざるを得ず、大規模な軍拡競争を招来する可能性がある。したがって、集団的自衛権は全体として軍備のレベルを低く抑えることを可能とするものである。一国のみで自衛を守ろうとすることは、国際社会の現実を鑑みればむしろ危険な孤立主義にほかならない。

そもそも国際連合憲章中の集団的自衛権の規定は、1945年の国際連合憲章起草の際に国連安全保障理事会の議決手続に拒否権が導入されることになった結果、国連安全保障理事会の機能に危惧が抱かれるようになり、そのため個別自衛権のみでは生存を全うできないと考えた中南米のチャールズベック協定参加国が提唱して認められたものであるという起草経緯を改めて想起する必要がある。

国際連合憲章では、第2条4により国際関係における武力の行使を禁止されているが、第51条に従って個別的又は集団的自衛権のために武力を行使する権利は妨げられない。これは、同条に明記されており、自衛権が国家が当然に有している固有の権利(自衛権) (droit naturel) であるからである¹⁶。また、今日、集団的自衛権は慣習国際法上の権利であるとされており、この点については国際司法裁判所もその判決中で明確に示している (1986年6月「ニカラグア軍事・準軍事活動事件」(本案)「国際司法裁判所判決」)。国際社会における諸国間の国力差及び国連安全保障理事会における拒否権の存在やその機能・手法を考えれば、国連の集団安全保障体制が十分に機能するまでの間、中小国は自己に対する攻撃を排除することだけを念頭に置いていたならば自衛は全うできないのであって、自衛が攻撃された場合のみならず、他国が攻撃された場合にも同様にあたかも自衛が攻撃されているとみなして、集団で自衛権が行使できることになっているのである。今日の安全保障環境を考えると、集団的自衛権の方が当然に個別的

自衛権より危険だという見方は、抑止という安全保障上の基本概念を無視し、また、国際連合憲章の起草過程を無視したものと云わざるを得ないのである。以上を踏まえれば、上述した政府のこれまでの見解である、「(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」という解釈に立ったとしても、その「必要最小限度」の中に個別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憲法解釈は、「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。事実として、今日の日本の安全が個別自衛権の行使だけで確保されることは考え難い。したがって、「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である。

(4) なお、上記(3)のような解釈を採る場合には、憲法第9条第2項という「戦力」及び「交戦権」については、次のように考えるべきである。

「戦力」については、自衛権行使を合憲と踏み切った主権回復直後の自衛隊創設後に至る憲法解釈変遷の際に「近代戦争遂行能力」¹⁸と定義されたこともあったが、その後は、自衛のための必要最小限度の実力を超えるものとされ、1972年11月、吉田一郎内閣法制局長官は、「昭和29年12月以来は、憲法第9条第2項の戦力といまして、(略)近代戦争遂行能力という言い方をやめております。」と明言した。現在では「自衛のための必要最小限度の実力」の具体的な限度は防衛力整備を巡る国会論議の中で国民の支持を得つつ審査されるべきものとされている¹⁹。各構造的な国際情勢に照らして、憲法が許容する武力の行使に必要な実力の保持が許容されるという考え方は、今後も踏襲されるべきものと考えられる。

「交戦権」については、自衛のための武力の行使は憲法の禁ずる交戦権とは「別の概念のもの」であるとの答弁がなされてきた²⁰。国策遂行手段としての戦争が国際連合憲章により *jus ad bellum* (戦争に訴えること自体を規律する規範) の問題として一般的に禁止されている状況の中で、個別的及び集団的自衛権の行使や国連の集団安全保障措置等のように国際連合憲章を含む国際法に合致し、かつ、憲法の許容する武力の行使も、憲法第9条の禁止する交戦権の行使とは「別の概念のもの」と引き続き概念すべきもの

16 我が国の憲法上の主権を奪って排除し、我が国に於て1956年12月18日に武力発生した国際連合憲章第51条(注13)の仏語原文は、<<aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense individuelle ou collective>>と書かれている。英語では「inherent right」であり、それを日本語では「固有の権利」と訳したが、国家、人種がもともと有する権利を意味する「固有の権利」と自然権(droit naturel)とは同義語であることは、仏文の正文と比較すれば明白である。中国語原文は「自然権」である。

17 1986年6月「ニカラグア軍事・準軍事活動事件」(本案)「国際司法裁判所判決」p.193

18 本裁判所は、自衛権、特に集団的自衛権の行使に関する見解を表明しなはねばならぬ。第一に、この権利の存在は二国間の権利(又は「自然権」)は集団的自衛権及び個別的自衛権の武力に及ぶものではないことを認める。こうして、憲章自体が慣習国際法の中で集団的自衛権の存在を証明している。」

19 衆議院外務委員会(1952年11月30日)における村岡大輔国際大臣答弁「戦力」と申しますのは、いわゆる戦争を遂行し得る有力なる兵力、こう解すべきだと思います。」

20 伊藤敏成衆議院議員提出質問主意書に対する答弁書(2003年7月15日)

「憲法第9条の下で保持することを許容される「自衛のための必要最小限度の実力」の具体的な限度については、本来、そのときどきの国際情勢や科学技術等の進歩に伴って左右される相対的な面を有することは否定し得ず、結局は、毎年度の予算等の審議を通じて、国会の外で判断されるほかないかと存じます。」

20 衆議院憲法調査委員会提出質問主意書に対する答弁書(1985年9月27日)

「我が国は、国際法上自衛権を有しており、我が国を侵略するため必要最小限度の武力を行使することが当然に認められているのであって、その行使として相手国兵の殺傷等の行為を行うことは、交戦権の行使として相手国兵の殺傷及び破壊等を行うこととは別の概念のものである。」

である。ただし、合法的武力行使であっても *jus in bello*（個別国における戦闘の手段・方法を規伴する規則）の問題として国際人道法上の規制を受けることは当然である。

2. 憲法上認められる自衛権

(1) 個別的自衛権の行使に関する見解として、政府は、従来、憲法第9条の下において認められる自衛権の発動としての武力の行使については、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、という3要件に該当する場合に限られるとしている。このように、この3要件を満たす限り行使に制限はないが、その実際の行使に当たっては、その必要性と均衡性を慎重かつ迅速に判断して、決定しなければならぬ（武力攻撃に至らない侵害への対応については後述する。）。

(2) 集団的自衛権とは、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と解されている。また、集団的自衛権の行使は、武力攻撃の発生（注：着手も含まれる。）被攻撃国の要請又は同意という要件が満たされている場合に、必要性、均衡性という要件を満たしつつ行うことが求められる。

我が国においては、この集団的自衛権について、我が国と密接な関係に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、国際的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である。そのような場合に該当するかについて、我が国への直接攻撃に結びつく蓋然性が高いか、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るか、国際秩序そのものが大きく揺らぎ得るか、国民の生命や権利が著しく害されるか、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

21 ①自衛権法

「①(防衛動) 第116条 内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃（以下「武力攻撃」という。）が発生した事態又は武力攻撃が発生する恐れがある場合を理由として認められるに至った事態に際して、我が国を擁護するため必要あると認めるときは、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。」

②(参議院及び衆議院の議決を要する特別法委員) (2003年5月28日) における防衛法制審議会委員報告書「政府は従来、我が国が自衛権を行使する場合は要請及び同意を要する武力攻撃の発生したときといふことを要するものではないといふふうに解しております。他国からの領土侵犯は自衛隊の自衛権として扱われるものと判断されますが、サイバー攻撃を自衛隊の自衛権として扱われるものと考へておりません。」

政府が総合的に勘案しつつ責任を持って判断すべきである。また、我が国が集団的自衛権を行使するに当たり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である。さらに、集団的自衛権を行使するに当たっては、個別的自衛権を行使する場合と同様に、事前又は事後に国々の承認を得る必要があるものとすべきである。

集団的自衛権は権利であって、義務ではないので、行使し得る場合であっても、我が国が行使することにどれだけ意味があるのか等を総合的に判断して、政策的判断の結果、行使しないことがあるのは当然である。我が国による集団的自衛権の行使については、内閣総理大臣の主導の下、国家安全保障会議の議を終るべきであり、内閣として閣議決定により意思決定する必要がある。なお、集団的自衛権の行使を認めれば、果たして米国の戦争に巻き込まれるという議論が一部にあるが、そもそも集団的自衛権の行使は義務ではなく権利であるので、その行使は砲くまでも我が国が主体的に判断すべき問題である。この関連で、個別的又は集団的自衛権を行使する自衛隊部隊の活動の場所について、憲法解釈上、地理的な限定を設けることは適切でない。「地球の裏側」まで行くのか云々という議論があるが、不毛な抽象論にすぎず、ある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か、かつ我が国の行動にどれだけの効果があるかといった点を総合的に勘案し、個別具体的な事例に則して主体的に判断すべきである。なお、繰り返してなるが、集団的自衛権は権利であって義務ではなく、先述したような政策的判断の結果として、行使しないことももちろんある点に留意が必要である。

(3) 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がある。例えば、公海上で日本の艦船が共同行動をしている際に、自衛艦が攻撃されていないにもかかわらず個別的自衛権の行使として米艦を防護した場合には、国際連合憲章第51条に基づき我が国がとった措置につき国連安全保障理事会に報告する義務が生じるが、「我が国に対して武力攻撃が発生した」という事実がないにもかかわらず個別的自衛権の行使として報告すれば、国際連合憲章違反との批判を受けるおそれがある。また、各国が独自に個別的自衛権の「拡張」を主張すれば、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、これは実質的にも危険な考えである。

(4) 情報通信技術の発展に伴い、今やサイバー空間は人々の生活に必要な不可欠なものとなっている。サイバー空間は、インターネットの発達により形成された仮想空間であり、安全保障上も陸・海・空・宇宙に続く新しい領域であると言えるが、その法的側面については議論が沸騰しているところである。ひとたびサイバー攻撃が行われれば、政府

機関から企業に至る社会の隅々にまで深刻な影響を及ぼすこととなり、この問題の重要性が認識されるに至っている。現実にも、近年、諸国の政府機関や軍部などに対するサイバー攻撃が多発しており、各国政府による取組や国際的な議論が行われているところである。

日進月歩の技術進歩を背景とするサイバー攻撃は、攻撃の予測や攻撃者の特定が困難であったり、攻撃の手法が多様であるといった特徴を有しており、従来の典型的な武力攻撃と異なる点も少なくない。そのため、サイバー攻撃の法的位置付けについて一概に述べるのは困難である。これまでのところ、サイバー攻撃が「武力攻撃」に該当しないと位置付けられている事例が多いように見受けられる。他方、一定の場合には、サイバー攻撃が、「我が国に対する急迫不正の侵害があること」という要件を含め、自衛権発動の三要件を満たす場合もあると考えられる。いずれにしても、どのような場合がそれに該当するかという点や、外部からの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、検討が必要である。

3. 軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加

軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加については、上記 I. で述べたとおり、これまでの政府の憲法解釈では、正規の国連軍については研究中としたながらも（前掲脚注 7 及び 9 参照）、いわゆる国連多国籍軍の場合は、武力の行使につながる可能性のある行為として、憲法第 9 条違反のおそれがあるとされてきた。しかしながら、上記 II. 1. (1) で述べたとおり、憲法第 9 条が国連の集団安全保障措置への我が国の参加までも禁じていると解釈することは適当ではなく、国連の集団安全保障措置は、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当たらず、憲法上の制約はないと解釈すべきである。国連安全保障理事会決議等による集団安全保障措置への参加は、国際社会における責務²²でもあり、憲法が国際協調主義を根本原則とし、憲法第 98 条が国際法規の誠実な遵守を定めていることから、我が国として主体的な判断を行うことを前提に、積極的に貢献すべきである。近年我が国は、武力の行使以外の後方支援等の領域においては、国際社会の秩序を維持するための活動への貢献の幅を着実に広げてきている。先に述べたとおり、2001 年 9 月に米国で同時多発テロ事件が発生したことを受け、同年 11 月には「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発

²² 国際連合憲章第 2 条 5

「すべての加盟国は、国際連合がこの憲章に従ってとるいかなる行動においても国際連合にあらゆる援助をなす。且つ、国際連合の防止行動又は強制行動の対象となつていかなる国に対しても援助の供与をなすべからざらん」とある。

生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法（テロ対策特別措置法）を制定して、インド洋に自衛艦を派遣し補給支援活動を行った。また、2003 年には、「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法（イラク人道復興支援特別措置法）」により、戦後初めて多国籍軍が占領行政を行っている他国領域の陸上において自衛隊が人道復興支援活動に従事した。

国際連合憲章第 7 章が定める国連の集団安全保障措置には、軍事的措置と非軍事的措置があるが、非軍事的措置を規定した国際連合憲章第 41 条に基づく経済制裁への参加については、我が国はこれまで、関連の国連安全保障理事会決議に基づく北朝鮮の核関連、その他の大量破壊兵器関連及び弾道ミサイル関連計画に関与する者に対して資産凍結等の措置を講ずる等、積極的に関与してきている。憲法前文で国際協調主義を掲げ、国連への協力を安全保障政策の柱の一つとしてきた我が国が、同じ国際社会の秩序を守るための国連安全保障理事会決議等に基づく国連の集団安全保障措置であるにもかかわらず、軍事的を用いた強制措置を伴う場合については一切の協力を行うことができないという現状は改める必要がある。

このように国連等が行う国際的な平和活動については憲法上制約がないとするとしても、国際連合憲章が本来予定した、国連軍の創設を含む形での集団安全保障体制が実現しておらず、また、国連安全保障理事会決議に基づく平和活動にも種々の段階があり、その原因、国連の参加の態様も個々の事例に応じて多様であるので、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、慎重に判断すべきことは当然である。

なお、言うまでもなく、軍事的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である。

4. いわゆる「武力の行使との一体化」論

2008 年の報告書でも言及したとおり、「武力の行使との一体化」というのは我が国特有の概念である。特に 90 年代、湾岸戦争のころから、にわかに声高に議論され、精緻化が進んだ。それ以前に「武力の行使との一体化」の問題が国会で容弁されたことはあまりない²³。しかし、この議論は、国際法上も国内法上も実定法上に明文の根拠を持た

²³ ①衆議院予算委員会（1999 年 3 月 19 日）における林修三閣僚副委員長答弁

「・・・今の安全保障の状況の改善を促すべく、日本は憲法は、いわゆる日本の言うべき議論は、日

ず、最高裁判所による司法判断が行われたこともなく、国会の議論に依りて範圍が拡張され、安全保障上の実務に大きな変革を来たしてきた。

それ自体は武力の行使に当たらない我が国の補給、輸送、医療等の後方支援でも「他国の武力の行使と一体化」する場合には憲法第9条の禁ずる武力の行使とみなされるという考え方は、元来日米安全保障条約の脈絡で議論されたものである（前掲脚註23①の林修三内閣法制局長官答弁参照）。このような考え方を論理的に突き詰める場合には、例えば政府は現在行われている日米同盟下の米軍に対する施設・区域の提供は米国の武力行使と一体化しないとしているが、現実に極東有事の際日米安全保障条約第6条の下で米軍が戦闘作戦行動のために我が国内の基地を使用し始めれば、我が国の基地使用許可は、米軍の「武力の行使と一体化」するので、日米安全保障条約そのものが違憲であるというような不合理な結論になりかねない。

このほか、国際連合平和協力法案（廃案）、国際連合平和維持行動等に対する協力に関する法律（PKO法）案、周辺事態安全確保法案、テロ対策特別措置法案及びイラク人道復興支援特別措置法案の国会審議の際もしばしば問題となったように、「武力の行使と一体化」論は、後方支援が異なる場合に他国による武力の行使と一体化するとみなすの憲法の趣旨におおてやるということになりますから、日本の憲法上自ら得たものをこの条約の中に盛り込まずにはおられません。ただし、非戦闘地域に補給業務とすることの内容は、今は憲法が許せばよい通り実施すべきであり、憲法に違反するものではありません。また、あるいは非戦闘地域にどのような活動と認められませんが、そういうものは強行事後の慰問も日本はやっておるわけであり、こういうことは日本の憲法上許されるべきことであると思えます。しかし、他国の平和と安全のために補助する米軍と一体化して補給業務をすることは、これは憲法上違法ではないかと思えます。そういうところは争点とすべきだと思います。」

②参議院外務委員会（1982年4月20日）における角田和夫防衛法制局長官答弁
「武力の行使でも憲法上できないものがあるかどうかという問題、御質問に対しては、これは私の職務で武力行使というものをもう少し具体的に考えてきた場合は認められませんが、問題とやらが私に思っております。」

「一体化しようとする活動をして補給業務をやるというふうに我々が考えております。これはその補給という概念の方から見るのじゃなくて、それ自体が武力行使の性格をなすような活動を伴うことによって、そういうようなものはむしろ武力行使としてとらえられる、そして憲法に反するというような意味で補給が許されず、そういう意味で我々が互に承認し合っていることと、基本趣意は違わぬように思っています。」

③衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会（1990年10月29日）における柳井俊二防務事務局局長答弁
「護照を申請してはまず武力紛争というのは大変な差別的であると思えます。したがって、この問題、議論そのものの趣旨を踏まえて、例えば田中上院議員が御指摘の通り、それは強行事後の補給を指しているようなものではないか、そういう活動と一体化してはどうかというふうな活動と一体化してはどうか、ただ、初め申し上げたように、実際の武力紛争というものは大変差別的であると思っております。したがって、そのように法制に即して、ケース・バイ・ケースに判断する必要はあるというふうな考えを持っています。」

④衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会（1990年10月29日）における「防務省や閣内閣法制局長官答弁
「・・・例えば、補給という行為は、非戦闘地域に存在しているような活動と一体化してはどうか、輸送するかどうか、そういうふうな形で一体化してはどうか、そういうふうなものは・・・問題があるというふうに思っています。逆に、そういう活動を行うところから、一概を言えるような活動と一体化してはどうか、そういうふうなことは当然ながら、そういうふうなことは当然ながら、そういうこととさせていただきます。したがって、補給とある程度申し上げられる、そういうこととさせていただきます。」

なすのか、その判断を誰が行うのか、「戦闘地域」と「非戦闘地域」の区分は何か等、そもそも事態が刻々と変わる活動の現場において、概念的には一見精緻に見える議論をもって「武力の行使と一体化」論を適用すること自体、非現実的であり極めて困難である。例えば、ミサイル等軍事技術が急速に進化した現下の状況では、どこが「非戦闘地域」かを定量的に定義することは現実的でない。

「武力の行使と一体化」の論理のゆえに、例えば、日米間で想定した事態の発生にも支障があり得るとすれば、我が国の安全を確保していくための備えが十分とは言えない。この問題は、日米安全保障条約の運用のみならず国際的な平和活動への参加の双方にまたがる問題である。「武力の行使と一体化」論は、憲法上の制約を意識して、新たな活動によっ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である。したがって、国際平和協力活動の経験を積んだ今日においては、いわゆる「武力の行使と一体化」論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やらざる、政策的妥当性の問題として位置付けざるべきである。実際、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て意思決定すべきものであることは言うまでもない。

5. 国連PKO等への協力と武器使用

(1) 我が国は、1992年6月のPKO法制定以来、PKO法に基づき、延べ約一万人（2014年3月末時点）の要員を国連PKO等²⁴に派遣し、着実に実績と経験を積み上げ、国民の支持と国際社会からの高い評価を得てきている。国連PKO等への協力は、我が国が国際社会の平和と安定に責任を果たすための最も有効な手段の一つであり、今後も国連PKO等への要員派遣を積極的に行っていくべきである。

他方、これまで、我が国の国連PKO等に対する協力は、当事者間の停戦合意を支える平和維持活動を中心とするPKO法制定当時の国連PKO等の実態を踏まえつつ、当時の国内世論とも配慮して抑制的に構築された制度に従って、いわゆるPKO参加5原則の下、運用上も慎重に行われてきた²⁵。国連は「主たる紛争当事者」の同意を基本原則として国連PKOミッションを設立しているのに対し、現行PKO法の下では、「全ての」紛争当

²⁴ PKO法に基づき、国連等による国際平和維持活動、人道的な国際救援活動、国際的な選挙監視活動の3つの活動に対する協力を指す。

²⁵ 国連では、当事者の同意（注：主たる紛争当事者、不偏性、自衛及び任務形態以外の要員の不行使）の3つがPKOの基本原則とされている（国連平和維持活動 原則と方針（ヤブツブス・ドクトリン）（2008年1月18日）。これに対し、我が国のPKO参加では、現行PKO法上、いわゆるPKO参加5原則（①停戦合意が存在すること、②要員国を含む紛争当事者の要員同意が存在すること、③中立性が保たれていること、④上記要件が満たされなくなった場合には派遣の撤回ができること、⑤武器の使用は必要最小限度とすること）が法的要件とされている。

事者の受入れ同意が必要だとして運用してきた。また、停戦合意についても、国連では、停戦合意がない場合でも事実上の停戦状態を前提として国連PKOミッションを設立しているが、我が国では、紛争当事者間の停戦合意を要件としている。このような状況は、全ての「紛争当事者」の特定が容易であり、紛争当事者間の明確な停戦合意の確認が容易であった国家間紛争から、「紛争当事者」を特定することが困難な場合もある内戦型又は複合型へと紛争が質的に変化し、国連PKO等の役割・態様も多様化し、国際連合憲章第7章下の一定の強制力を付与された「強化されたPKO」も増えてきている今日の実態にそぐわない。

このような国連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、我が国により積極的な国際平和協力を可能とするためには何か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。

(2) 国連 PKO の活動の性格は、「武力の行使」のような強制措置ではないが、紛争当事者間の停戦の合意を維持し、また、領土の新しい国づくりを助けるため、国連の權威の下で各国が協力する活動である。このような活動における駆け付け警護や妨害排除に際しての武器使用は、そもそも「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である。

一方、政府は、これまで、国連 PKO 等におけるいわゆる駆け付け警護や妨害排除のための武器の使用に関しては、いわゆる自己保存のための自然植民権利に当たるものとは言えず、現行の憲法解釈の下では、相手方が「国家又は国家に準ずる組織」である場合には、憲法で禁じられた「武力の行使」に当たるおそれがあるので認められないとしてきた²⁶。たとえば2003年5月15日の参議院外交防衛委員会において宮崎弘毅内閣法制局第一部長が「自衛隊の部隊の所在地からかなり離れた場所が存在します他国の部隊なり隊員さんの下に駆け付けて武器使用するという場合は、我が国の自衛官自身の生命又は身体の危険が存在しない場合の武器使用だということはお尋ねだと思います。

(附) このような場合に駆け付けて武器を使用するということは、言わば自己保存のための自然植民権利というべきものだという説明はできないわけでございます。(附) その駆け付けを応援しようとした対象の事象、あるいはお尋ねの攻撃をしているその主体というものが国又は国に準ずる者である場合もあり得るわけでございます。一方でありますと、(附) それは国際紛争を解決する手段としての武力の行使ということに及ぶ

²⁶ いわゆる駆け付け警護や妨害排除のための武器の使用は、相手方が単なる犯罪集団であることが明らかな場合、これに対する武器使用は自衛隊紛争を解決する手段としての「武力の行使」に当たるとは考えられない、ということも前提とすることが可能な場合には、憲法上当然強制力のないものではないとされている(参議院外交防衛委員会(2003年5月15日)における宮崎弘毅内閣法制局第一部長答弁)。

ことが、及びかぬないということになるわけでございます。一方でありますと、憲法九条の禁止す武力の行使に当たるおそれがあるというふうに考えてきたわけでございます。」と答弁している。

しかしながら、2008年の報告書でも指摘したとおり、そもそもPKOは武力紛争の終了を前提に行う活動(あるいは武力紛争の開始・再発前にこれを予防するための活動)であり、国連PKOの国際基準で認められた武器使用が国連連合憲章で禁止された国際関係における「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、相手方が単なる犯罪集団であるか、「国家又は国家に準ずる組織」であるかどうかにかかわらず、憲法第9条の禁止する武力の行使には当たらないと解すべきである。さらに、近年の複合型国連PKO等においては、国が紛争や他国に国家への対応として、治安維持や市民の保護等の業務が重要となり、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である。

重要なことは、このような武器使用は、国連においては明確に国際連合憲章第2条4により禁止されている国際関係における「武力の行使」とは異なる概念であると概念されていることである。国連PKOは、不偏性を持ち、主たる紛争当事者の同意を得て行われる活動であり、その任務は武力の行使が発生するのを防ぐための予防的活動や、武力行使が収まった後の平和維持や人道・復興支援である。その意味で、国連PKOは国際連合憲章が加盟国に対して禁じている国際関係における「武力の行使」を行う活動ではない。国連PKOは国連決議の下に組織されるいわゆる多国軍軍のような大規模な軍事活動を伴い得る平和執行とは峻別されるものである。また、国際連合憲章第7章下の一定の強制力を付与された「強化されたPKO」も、その実態は国連PKOの範疇²⁷を出ず、平和執行とは峻別されているものである²⁷。

6. 在外自国民の保護・救出等

2013年1月の在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受けて、政府は、同年11月、

²⁷ 国連平和維持活動(キヤンパステーション・ドクトリン)(2008年1月18日)によれば、現場で攻撃を受けているように見えることもあるが、強力的な平和維持(robust peacekeeping)は、憲章第7章の下で規定されている平和執行と区別されるべきではない。強力的な平和維持は、安全保障理事会の許可及び受入国及び(又は)主たる紛争当事者の同意を得て、職務レベルでの武力の行使を伴う。これに対し、平和執行は主たる当事者の同意を必要とせず、カンパを保障理事会の許可が得ない限り、憲章第2条4によって通常加盟国に禁じられている個別的又は選択レベルでの軍事力の行使を伴い得る。」とされている。

外国における様々な緊急事態に際してより適切に対応できるよう、自衛隊による在外邦人等輸送（自衛隊法第84条の3）について、輸送対象者を拡大し、車両による輸送を可能とすること等を内容とする自衛隊法の改正を行った。しかし、この職務に従事する自衛官の武器使用の権限については、いわゆる自己保存型²⁹⁾のままとし、救出活動や妨害排除のための武器使用を認めるには至らなかった。現状の解釈のままでは、必要な武器使用権限が確保されないうえ、現場に自国民救出のために自衛隊が駆けつけることにはできない。

国際法上、在外自国民の保護・救出は、領土国の同意がある場合には、領土国の同意に基づき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、領土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、当該領土国の治安活動を補充・代替するものにすぎないものである。憲法上の制約はないと解釈すべきである。

なお、領土国の同意がない場合にも、在外自国民の保護・救出は、国際法上、所在地国が外国人に対する侵害を排除する意思又は能力を持たず、かつ当該外国人の身体・生命に対する重大かつ急迫な侵害があり、ほかに救済の手段がない場合には、自衛権の行使として許容される場合がある³⁰⁾。憲法上認められる自衛権の発動としての「武力の行使」を巡る国会の議論においては、在外自国民の保護・救出のための自衛権の行使が否定されているように見受けられる^{30a)}が、多くの日本人が海外で活躍し、2013年1月のアムステルダムでのテロ事件のような事態が生じる可能性がある中で、憲法が在外自国民の生命、身体、財産等の保護を制限していると解することは適切でなく、国際法上許容される範囲の在外自国民の保護・救出を可能とすべきである。国民の生命・身体を保護す

²⁸⁾ 輸送の職務に従事する自衛官は、その職務を行うに際し、自己若しくは自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員又は輸送対象者その他その職務を行うに特に自己の管理下に入った者の生命又は身体の保護のために武力を得る必要があると認められる場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる」となっている。

²⁹⁾ 衆議院安全保障特別委員会（1991年3月13日）における小沢一郎外務省常務次官の質疑応答が「自国民の救助において自国民を保護することは正当防衛の国際法上の義務でございます。しかし、その所在地国が外国人に対する侵害を排除する意思または能力を持たず、かつ当該外国人の身体・生命に対する重大かつ急迫な侵害があり、ほかに救済の手段がない場合には、当該外国人を保護・救出するためこの本動員要請の武力を行使することも、国際法上の義務に照って申し上げれば自衛権の行使として認められる場合があります。しかしその際にも、自国民に対する侵害が顕在化している限り、自衛隊の武力行使は正当に認められるべきである」と述べられている。また自国民の保護・救出の目的に達した必要武力行使の武力行使は正当に認められるべきである」とも述べられている。

³⁰⁾ 衆議院安全保障特別委員会（1991年3月13日）における小沢一郎外務省常務次官の質疑応答が「自国民の救助、すなわち外国において日本人の生命、身体、財産または日本政府の機関が活動しているという場合に、ただいま申し上げました二つの要件を充たして救済するのであるうかがい、併せて第一要件が活動している状態にあるという要件を充たすのであらうかという点をあえて言いますと、これも原則的には答えをすることができない場合ではあらうかと思いますが、一般に認められるにこれらの要件に該当するとは考えられないのであらうか、したがって該当しない限りは自衛隊を外事に派遣することには憲法上認められないという結論になるということでございます。」

ることは国家の責務でもある³¹⁾。

7. 国際治安協力

在外自国民の保護・救出以外の活動であっても、領土国の同意に基づいて、同国の警察当局等の機関がその任務の一環として行うべき治安の回復及び維持のための活動の一部を補完的に行っているものと概念される活動や、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は、国際法上は、国連の集団安全保障措置ではなく、国際連合憲章第2条4で禁止されている国際関係における「武力の行使」にも当たらない。このような活動についても、そもそも「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である。そのような事例は、国連決議によって求められることもあれば、領土国の同意や要請の下で行われることもあれば、公海上のような国際公域における自発的な捜索維持の場合もある。端的な例として、アデン湾の海賊対処をこの観点から位置付けることも可能である。これには「アタランタ」作戦を開始したEU諸国、NATO諸国のほか、日本、中国、イラン、韓国等が参加している。国連は安全保障理事会決議第1816号等によって加盟国の協力を要請している。日本は2009年から自衛隊と海上保安庁が協力して参加している。

このような治安協力は、国際連合憲章第2条4の禁ずる国際関係における「武力の行使」ではなく、武器の使用を伴う治安活動であるので、基本的に憲法問題は生じず、活動機軸の付与は法律レベルにより行うことができる。政府も国会において、「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」案の審議の中で、自衛隊を派遣するに際し、「国や国に準ずる者と申しますか、国等が国等の行為として行われるものは、その定義上海賊行為からは除外されております。したがって、御懸念のような、憲法第九条によって禁じられた『武力の行使』に及ぶということはないものと考えております。」と答弁している（2009年6月4日参議院外交防衛委員会における横田裕介内閣法制局長官答弁）。

³¹⁾ なお、各国憲法には、国家が在外自国民を保護する義務を負うことや、国外に滞在している国民、国民は国に定められた権利を受ける権利を有することを定めている憲法もある（大韓民国憲法（1987年）第2条第2項「国家は、法に定めるところにより、在外自国民を保護する義務を負う」、ポーランド憲法（1997年）第30条「ポーランド国民は、国外に滞在している国民、ポーランド国家による保護を受ける権利を有する」）。

8. 武力攻撃に至らない侵害への対応

一般国際法上、自衛権を行使するための要件は、国家又は国民に対する「急迫不正の侵害」があること等とされているが、我が国の国会答弁においては、「我が国に対する急迫不正の侵害」があった場合は、「武力攻撃、すなわち、一般に、我が国に対する組織的計画的な武力の行使」があった場合として極めて限定的に説明されている。また、自衛権法等の現行国内法上、自衛権の発動としての武力を行使できる「防衛出動」は、「武力攻撃」、すなわち我が国に対する組織的計画的な武力の行使を前提としている。このことから、「武力攻撃」に至らない侵害への対応は、自衛権の行使ではなく、警察比例の計画的な武力の行使かどうかが判別がつかない場合において、突発的な状況が生じたり、急激に事態が推移することも否定できない。「組織的計画的な武力の行使」かどうか判別がつかない侵害であっても、そのような侵害を排除する自衛権の必要最小限度の行動は憲法上容認されるべきである。かかる自衛権の行動は、その事態、態様により、国際法上は、自衛権に含まれる活動として区分される場合もあれば、国際法の許容する法外活動等として区分されることもあり得るが、いずれにせよ、国際法上合法的な行為である限り許容されるべきである²²。

警察権の行使である自衛隊の行動類型としては、治安出動、警備出動、海上警備行動などがあり、また武器等防護という武器使用権限もあるが、治安出動のほか、警察権の行使としての自衛隊の行動による対処に当たり、事態認定や命令を出すための手続を経る間に、状況によっては対処に事実上の間隙が生じ得る可能性があり、結果として事態の收拾が困難となったりと、相手を抑止できなくなったりするおそれがある。また、対処に先立って自衛隊部隊を行動させるためには、治安出動下令前の情報収集（自衛隊法第79条の2）や防衛施設保護措置（同法第77条の2）等の規定によるが、それぞれ「治安出動命令が発せられること及び不法行為が行われることの手続」と「防衛出動命令が

発せられることの手続」を下合要件とし、実際の下合までの手続面で高い敷居が存在する。したがって、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、結果として事態の收拾が困難となるおそれがある。自衛隊法に切れ目のない対応を講ずるための包括的な措置を講ずる必要がある。

問題となる事例としては次のようなものがある。例えば、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への対応に際しては、一時的には海上警備行動による対応となるが、現行の国内法上は「武力攻撃事態」と認定されない段階では、「武力の行使」はもとより、それに至らない武器の使用による当該潜水艦の強制退去が困難である。したがって、軍艦又は政府公船である外国船舶を停止させるための武器使用などの措置認められるかについて、国際法の基準に照らし、警察官職務執行法の範囲にとらわれず、国内法における検討を進めていく必要がある。

また、国境の離島等に対して特殊部隊等の不意突襲的な上陸があった場合、仮に警察権の行使により対応する場合においても、自衛隊には平素からの同権限が認められていないわけではなく、ましてや「武力攻撃事態」と認定されない段階では、防衛出動下での対応はできない。一旦離島が攻撃を受ければ、その攻撃の排除には相当の規模の部隊と期間が必要となる。同様に、原子力発電所等の重要施設の防護を例にとってみても、テロリスト・武装工作員等による警察力を超える襲撃・破壊行動が生じた場合は、治安出動の下合を待って初めて自衛隊が対応することにならざるを得ない。警察力を超える襲撃・破壊行動による我が国の権性を最小限に抑えるためには、早い段階から速やかに自衛隊に十分な活動をさせることが有効だが、治安出動の発令手続を経る間に、仮にも対応の時機を失うようなこととなれば、テロ、サイバー・ジュ行が拡大するなどして、その影響は甚大なものとなる可能性がある。

上記の例にもみられるように、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、各種の事態に際し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。また、法整備にことまらず、それに基づく自衛隊の運用や訓練も整備していく必要がある。

なお、武力攻撃に至らない侵害に対して措置を採る権利を「ライナー自衛権」と呼ぶ向きもあるが、この言葉は国際法上必ずしも確立したものではなく、また、国際連合憲章第51条の自衛権の概念を拡張させているとの批判を内外から招きかねないので、使用しないことが望ましい。

²² ①なお、個々の侵害行為が単独では「武力攻撃」に当たらない場合でも、そうした侵害が「集積」している場合はこれを「武力攻撃」とみなすことができ、自衛権を行使することが国際法上の前提であるとの考え方も存在している。

②衆議院安全保障特別委員会（1986年5月19日）における小泉山田外務省委員の発言

「一般国際法上の理論として申し上げれば、そういう緊迫した、急迫しき不正な侵害があるかどうかというのの中には、事態が継続して同じようなことがどんでん返りして起こる。そういう事態はまだいいから、そういううちにおいてその措置をとるためにどうしてもやらなければならないということで自衛権を行使することが正当化されるということは、一般論としてはあり得るということでは理論上確立していることであるというふうに言いたいと思います。ただ、今更の場合につきましては、(例) あるいは、一連の攻撃が継続している中において急迫した危険がアメリカに達して、それを防ぐために直ちに措置をとらなければならないという状況があったかどうかというように判断して承知しているわけではない。したがって、我が国としての法的対応の判断をすることはむしろ、こういうことを申し上げるわけでございます。」

III. 国内法制の在り方

以上述べたような新た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になる。ここではその際に考えるべき主要素につき述べてい

国内法の整備に当たっては、まず、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、³³一層積極的な国連 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ぬ。また、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ことが同時に、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、自衛隊の行動を定めている自衛隊法や事態対処に係る基本事項を定めた「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」(武力攻撃事態対処法)及び国連の法制である周辺事態安全確保法、「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」(船舶検査活動法)、「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律」(捕虜取扱法)、PKO 法等について、自衛隊の活動等に係る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業に合わせ、広く検討しなければならない。

自衛隊法については、任務や行動、権限等の整備が考えられる。自衛隊法は、安全保障環境の変化に伴う様々な事態に対応するため、そのために制度の見直しが行われてきたところではあるが、手続面での適正さを確保しつつ、これまで以上に迅速かつ十分な対応を可能とするための制度的な余地がないか再検討する必要がある。また、行動が命ぜられていない時点でも、現場の自衛官がどのような対応をすることが認められるかという観点からの検討も必要である。国連 PKO 等への参加に際して新たにどのような任務が付与されるべきかとともに、これを安全かつ確実に遂行するため、従来のいわゆる自己保存のための自然的権利³⁴等としての武器使用権限をどのように見直すかについても、先進民主国家の軍や国連 PKO ミッション等において一般に行われているようなケースを踏まえて、他国の ROE (rules of engagement) に相当する「部隊行動基準」の整備により、文民統制の確保を図りつつ、国際法上許容される「部隊防護 (unit self-defense) ³⁵」や任務遂行のための武器使用に係る権限を包括的に付与することができないか、検討を行う必要がある。

PKO 法も「主たる」紛争当事者間の合意に基づく活動の実施、停戦合意要件の見直し、国連 PKO の武器使用基準に基づく武器の使用といった国連における標準に倣った

所要の改正を行うべきである。周辺事態安全確保法についても、周辺事態に際して米軍はもとより米軍以外の他国軍も対処することが十分に考えられることから、後方地域における対米軍支援に限定することなく、このような他国軍をも対象として、より広い地域において必要な支援を提供できるよう検討する必要がある。また、米軍と豪州としか締結していない ACSA (物品役務相互提供協定) をその他の国とも締結するなど、必要な国際約束の締結についても併せて検討の対象とすべきである。

³³ 部隊行動の判断で、隣国への外域からの攻撃に対し防衛のための措置をとることが世界で広く認められている。

IV. おわりに

日本国憲法は、前文で「平和的生存権」を確認し、第13条で「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を定めているが、これらの権利は他の基本的人權の根幹と言わべきものであり、これらを守るためには、主権者である国民の生存の確保、そして主権者である国民を守る国家の存立が前提条件である。また、憲法は、国際協誼主義を掲げている。平和は国民の希求するところであり、国際協誼主義を前提とした日本国憲法の平和主義は、今後ともこれを堅持していくべきである。その際、主権者である国民の生存、国家の存立を危機に陥れることは、そのような憲法上の観点からしてもあってはならない。

我が国を取り巻く安全保障環境は、技術の進歩や国境を超える脅威の拡大、国家間のパワーバランスの変化等によって、より一層激しさを増している。また、日米同盟の深化や地域の安全保障協力枠組みの広がり、国際社会全体による対応が必要な事柄の増大により、我が国が幅広い分野で一層の役割を担うことが必要となっている。このように、安全保障環境が顕著な規模と速度で変化している中で、我が国は、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。

憲法第9条の解釈は長年にわたる議論の積み重ねによって確立したものであって、その変更は許されず、変更する必要があるならば、憲法改正による必要があるという意見もある。しかし、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である。すなわち、憲法第9条は、第1項で「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、国際法上合法的活動への憲法上の制約はないと解すべきである。同条第2項は、「前項の目的を達成するため」戦力を保持しないと定めたものと解すべきであり、自衛や、いわゆる国際貢献のための武力の保持は禁止されないと解すべきである。「(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憲法解釈に立ったとしても、「必要最小限度」の中に個別防衛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憲法解釈は、「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くこととした点で適当ではなく、「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すべきである。

個別防衛自衛権の行使に関する見解としては、自衛権発動の3要件を満たす限り行使に制限はないが、その実際の行使に当たっては、その必要性と均衡性を慎重かつ迅速に判断して、決定しなければならない。集団的自衛権については、我が国と密接な関係にあ

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、必要最小限の武力を行使してこの攻撃の排除に参加し、国際的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である。そのような場合に該当するかについては、我が国への直接攻撃に結びつく蓋然性が高いか、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、国際紛争そのものが大きく揺らぎ得るか、国民の生命や権利が著しく害されるか、その他我が国への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である。実際の行使に当たって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である。集団的自衛権を実際に行使するには、事前又は事後の国会承認を必要とすべきである。行使については、内閣総理大臣の主導の下、国家安全保障会議の議を経るべきであり、内閣として閣議決定により意思決定する必要があるが、集団的自衛権は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である。

軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加については、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すべきである。参加に関しては、個々の場合について総合的に検討して、慎重に判断すべきことは当然であり、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への参加に当たっては、事前又は事後に国会の承認を得るものとすべきである。

いわゆる「武力の行使との一体化」論は、安全保障上の実態に大きな支障となっており、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である。国連PKO等や在外自国民の保護・救出、国際的な治安協力については、憲法第9条の禁ずる「武力の行使」には当たらず、このような活動における駆け付け警戒や妨害排除に際しての武器使用に憲法上の制約はないと解すべきである。

このほか、武力攻撃に至らない「侵害への対応」については、「組織的計画的な武力の行使」かどうか判別がつかない「侵害」であっても、そのような侵害を排除する自衛隊の必要最小限度の国際法上合法的行動は憲法上容認されるべきである。また、自衛隊の行動については、平常の段階からそれぞれの行動や防衛行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、あることから、切れ目のない対応を講ずるための包括的な措置を講ずる必要がある。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である。

遑つてみれば、そもそも憲法には個別防衛自衛権や集団的自衛権についての明文の規定はなく、個別防衛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。

こうした経緯で鑑みれば、必要最小限度の範囲の自衛権の行使には個別的事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。

以上が、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」としての提言である。政府が安全保障の法的基盤の再構築に関して、この提言をどのように踏まえ、どのような具体的な措置を採るのか、それは政府の判断に委ねられるのは言うまでもないが、懇談会としては、政府が本報告書を実効に検討し、しかるべき立法措置に進まれることを強く期待するものである。

参 考 資 料

安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会の開催について

平成25年2月7日
内閣総理大臣決裁
平成25年9月17日
一部改正

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」構成員（平成26年5月15日現在）

1. 趣旨
我が国周辺の安全保障環境が一層厳しさを増す中、それにふさわしい対応を可能とするよう安全保障の法的基盤を再構築する必要があるとの問題意識の下、集团的自衛権の問題を含めた、憲法との関係の整理につき研究を行うため、内閣総理大臣の下に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）を開催する。

2. 構成

- (1) 懇談会は、別紙に掲げる有識者により構成し、内閣総理大臣が開催する。
- (2) 内閣総理大臣は、別紙に掲げる有識者の中から、懇談会の座長を依頼する。
- (3) 懇談会は、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。
- (4) 懇談会の事務は、内閣官房において処理する。

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長・理事長
葛西 敬之	東海旅客鉄道株式会社代表取締役名誉会長
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
中西 寛	京都大学大学院教授
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	上智大学名誉教授
柳井 俊二	国際海洋法裁判所長（元外務事務次官）

注：（別紙）省略

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」開催状況

第1回会合 平成25年2月8日

議事：

- (1) 内閣総理大臣挨拶
- (2) 平成20年6月報告書の柳井座長による内閣総理大臣への提出
- (3) 柳井座長挨拶
- (4) 出席者による意見交換
- (5) 内閣官房長官(国家安全保障強化担当大臣)挨拶
- (6) 内閣総理大臣挨拶

第2回会合 平成25年9月17日

議事：

- (1) 内閣総理大臣挨拶
- (2) 北岡座長代理挨拶
- (3) 出席者による意見交換
- (4) 内閣総理大臣挨拶

第3回会合 平成25年10月16日

議事：

- (1) 内閣総理大臣挨拶
- (2) 北岡座長代理挨拶
- (3) 出席者による意見交換

第4回会合 平成25年11月13日

議事：

- (1) 内閣総理大臣挨拶
- (2) 北岡座長代理挨拶
- (3) 出席者による意見交換

第5回会合 平成25年12月17日

議事：

- (1) 内閣総理大臣挨拶
- (2) 柳井座長挨拶
- (3) 北岡座長代理挨拶

(4) 出席者による意見交換

第6回会合 平成26年2月4日

議事：

- (1) 柳井座長挨拶
- (2) 北岡座長代理挨拶
- (3) 出席者による意見交換
- (4) 内閣総理大臣挨拶
- (5) 引き続き出席者による意見交換

第7回会合 平成26年5月15日

議事：

- (1) 柳井座長挨拶
- (2) 北岡座長代理挨拶
- (3) 内閣総理大臣挨拶
- (4) 出席者による意見交換

報告書の提出 平成26年5月15日