

角田 昭 第一部長答弁

第一類第三号 法務委員会會議録第十八号 昭和五十六年六月三日

ち集团的自衛権を云々する状況にあるということですね、あなたの答弁は。

○夏目政府委員 日米安保条約があるという意味において、おっしゃるとおりだと思います。

○稲葉委員 そこで、一体この自衛と密接な関係にある国ということでは、自衛権と密接な関係にある外国における武力攻撃、これだけが条件ですか。その国に攻撃を受けることが日本の国家の存立その他に關係があるということになれば、それも密接な關係にあるということが言える、こういうことでしょうか、理解は。だから、必ずしも地域的な問題——密接というのとは地域的な問題も重要ではあるけれども、それには限らない、こういうことと承ってよろしいですか。

○夏目政府委員 当然地理的な關係のみならず、いわゆる条約上の關係であると政治体制の問題とかいろいろな協力關係、いろいろな意味での密接な關係というふうな立場にある国というふうな御理解いただきたいと思ひます。

○稲葉委員 そうすると、日本が國際法上集团的自衛権を持っていると言ひますね、主權國家だから。これはわかりました。日本は主權國家だから、國際法上のみならず國內法上も集团的自衛権を持っているのですか。そこら辺が非常にあいまいなんです、この答弁は。それを私は聞いたんですけれども、答えてないわけだ、この答弁書は。そこで私は聞いていたわけですね、いいですか。問題はどうかということかと、おわかり願ひます。まず、國際法上日本が集团的自衛権を持っているというのはいかなる意味なんですか。そこからどういふ具体的な問題が出てくるのですか。

○角田(總)政府委員 先ほど申し上げましたように、集团的自衛権の觀念といふものは、國連憲章五十一条によつて確認されたものだと思います。恐らくその國連憲章五十一条でそういう集团的自衛権の觀念といふものを確立したのは、やはりいわゆる戦争といふものが一般的に違法視さ

れ、その中においても、自國が侵略を受けたときこれを個別的自衛権をもって反撃をするということ、少なくともこれは固有の國家の權能として何人も疑ひ得ないところだと思います。

ところが、御承知のように、國連憲章のできる前からいろいろ地域的な取り決めがあつて、共同防衛といふような形ができていたわけですね。それを何らかの形で國連憲章上認めようといふところから、集团的自衛権という觀念がそこへ出てきたのだ。そういう意味では、本来的な意味の自衛権ではございせんけれども、いわば主權國家として、すべての國は個別的自衛権と集团的自衛権を持つということが確認されたわけで、わが國も國連に加盟をするというときに、平和條約によつて獨立を回復し、さらに國連加盟によつてそういう點が世界のはかの國々と同じように主權國家としてそれを持った、こういうことになると思ひます。その點は御容認願ひすると思ひます。

ところが、それにもかかわらず、わが憲法といふのは世界のどこにもない憲法でございまして、そして憲法九条の解釈として、自衛権といふものは政府がたびたび申し上げているように持つていくわけではございせんけれども、その自衛権といふものはあくまで必要最小限度と申しますか、わが國が外國からの武力攻撃によつて國民の生命とか自由とかそういうものが危なくなつた場合、そういう急迫不正の事態に対処してそういう國民の權利を守るための全くやむを得ない必要最小限度のものとしてしか認められていない、こういうのが私どもの解釈でございまして。

そうなりますと、國際法上は集团的自衛権の權利は持つておられますけれども、それを實際に行使することは憲法の規定によつて禁じられておる。つまり、必要最小限度の枠を超えておるものであるといふふうな解釈しているわけですね。そこで、國際法上は持つておられるにもかかわらず、現実にそれを行使することは國內法によつて禁止をされておる、こういうふうな組み合わせでございまして。

○稲葉委員 いまの説明の後半は、これは何回も言われていることであつて、わかっているのです。私の聞いているのは、國際法上集团的自衛権を日本も主權國家である以上持つておられるというの、これはあたりまえの話。それならば、同時に國內法上も集团的自衛権を持つておられる、この聞いておられるわけですね。そうしたら、あなたはいま最初の段階で持つておられると答へられたのじゃないですか。いいですか、そこをひとつ確かめますから。

○角田(總)政府委員 それは言葉の問題だと思ひますけれども、もともと集团的自衛権といふのは國際法上の觀念でございまして、獨立國家としてそれは持つておられますけれども、結局集团的自衛権は憲法によつて行使することができないわけではございまして、それは國內法上は持つていないと言つても結論的には同じだと思ひます。

○稲葉委員 そこをあなたの方では、私から言わせれば答弁でこまかしておるのですよ。これは憲法で禁止されておるかどうか、初めに聞いておるのですよ。だから私の言うのは、國際法上といふ概念がどうもはつきりしないところがあるけれども、集团的自衛権といふものは、主權國家である以上、國際法上も國內法上も持つておるのだ。そこが第一ですよ。持つておられるけれども、憲法によつてその行使が禁止されておるのだ、こういうことならば、私も了解するのですよ。そういうこととでしよ。

○角田(總)政府委員 ちょっと別の例で申し上げておきますが、いわゆる個別的自衛権、こういうものをわが國が國際法上も持つておる、それから憲法の上でも持つておるということは、御承認願ひすると思ひます。

ところが、個別的自衛権についても、その行使の態様については、わが國におきましては、たとえば海外派兵はできないとか、それからその行使に当たつても必要最小限度というように、一般的に世界で認められておるような、ほかの國が認められている個別的自衛権の行使の態様よりも

つと狭い範囲に限られておるわけですね。そういう意味では、個別的自衛権は持つておられるけれども、しかし、實際にそれを行使するに当たつては、非常に幅が狭いということを御了解願ひすると思ひます。

ところが、集团的自衛権につきましては、全然行使できないわけではございまして、ゼロでございまして、ですから、持つておると言つても、それは結局國際法上獨立の主權國家であるという意味しかないわけではございまして。したがつて、個別的自衛権と集团的自衛権との比較において、集团的自衛権は一切行使できないという意味において、持つておられるが持つていないが同じだということをお申し上げたつもりでございまして。

○稲葉委員 それは觀念的な議論になるかも知れませんが、持つておるといふことが前提になつて、初めて行使できないという議論が出てくるんでしよ。それはあたりまえの話でしよ。だから、國際法上も國內法上も、主權國家たる日本は集团的自衛権を持つておるのだ。持つておるけれども、憲法によつて行使できないのだ、ということでは、理論的に違つておるわけですよ。そこをしつこいけれども、私は尋ねておるわけですよ。それならそういうふうな答えてくださいよ。私の言うとおりの結論は實際には同じになるかも知れぬけれども、理論的には違つたのだ、ということをはつきり答えてくださいよ。

○角田(總)政府委員 私どもは、集团的自衛権を確かに持つておる、そしてそれを行使できないのだという説明を理論的にはできると思ひます。しかし、私どもの立場から見ますと、集团的自衛権といふものは全く行使できないわけではございまして、それを國內法上持つておると言つても全く觀念的な議論なんです。そういう意味において誤解を招くおそれがありますので、私どもは集团的自衛権は行使できない、それはあたかも持つていないと同じでございまして。個別的自衛権の場合と同じように持つておられるけれども、行使の態様を制限されるものとは本質的にやや違つた、ということ

○稲葉委員 そうですね、後のごまは全部要らないじゃないですか。そうじゃないですか。いまま田さんはいないから。ぼくの先輩だし、どうもあれだけ、これは要らないのじゃないですか。言ったのなら、これは何かの意味があるというふうにとれませよ。頭の中にそういうことがあったというふうにとれるのじゃないですか、それならばこのところは全部要らないのじゃないですか。「発動できるというだけのことです」といってこれだけでいいのじゃないですか。あとは要らないのじゃないですか。どうでしょう。

○角田(憲)政府委員 それは前に韓国との問題が取り上げられているので、それを言い直すということでは申し上げたつもりだと思えます。つまり、水口委員の御質問が、一九六九年十一月の佐藤・ニクソン会談の中いわゆる韓国条項を引いての御質問であったものだから、一般論として申し上げた上で、さらに韓国に対する脅威がわが国の自衛権発動の要件にはなりませんということをも具体的事実即して申し上げたわけで、その辺はもう全く他意はございません。

○稲葉委員 法制局は、全体としていまのところはそういうふうな解釈しているのでしょうか。そう解釈しなければ、この「直ちに」というのは意味があるのだというふうな解釈したら、あなたの方で後で大きな問題になるから、それ以上の答弁はできないでしょう。

私は、たとえばこういう質問をしているのですよ。尾崎記念財団発行の「世界と議会」に法眼晋作氏の「日本の外交」という講演が載っているのです。ぼくは法眼さんの講演も聞きましたが、この人は外務官僚の中ではなかなかタカ派的な論理を持った人で、「たとえ、日本が集団的自衛権がないということを示すので、法制局がそう解釈しているのですが、しかし、安保条約を見てごらんない。日ソ共同宣言を見てごらんない。国際連合憲章をみてごらんない。どの国も個別的に、集団的に自衛をする固有の権利を持つ

ているということが書いてあります。それを日本の解釈は、集団的自衛権がないということを示すものから、安保条約の解釈も、日本が自分だけを守ることをやっておつていいけれども、それ以外はアメリカと協力しない、という建前で議論するわけですか。そんな独断的解釈が通るのでしょうか。ずつと言っているのですか。

だから、法制局はそういうふうな解釈しているけれども、外務省としては、いま言ったような考案方ではなくて、個別的にも集団的にも自衛する固有の権利を持つておるのだ、それが日ソ共同宣言にも安保条約にも国際連合憲章にも出てくるのだ、こういうふうな理解の仕方をしていくのじゃないですか。

現に、日ソ共同宣言の中でも安保条約にもそれが出てきます。平和条約の五条(四)項、それから安保条約の前文にもそのことは書いてあります。だから、日本は集団的自衛権がないのと同じだと言われれば、いま言った平和条約の五条(四)項、あるいは安全保障条約の前文ですね、こういうふうなこともわざわざ書く必要はないのだから、日ソ共同宣言の中にそれを入れる必要もないということになるのじゃないでしょうか。

どうなんですか。外務省はこういう考案方で言っているのじゃないですか。法制局はこうおっしゃったけれども、実際はそうじゃないのだから、このことを言っているのじゃないですか。これに對しても私は言っているのですよ。そういうふうな質問しているのだけれども、あなたの方は全然答えないのだ。法眼さんに聞いてごらんない。

○角田(憲)政府委員 法眼さんのお話しになったものを私が直接コメントするのはいいかと思いますが、この「世界と議会」は私も詳細に読みましたけれども、まず第一に、国際法上の解釈だけをしておられるのだと思います。一言も、憲法のケの字も言っておられません。ところが、結論としては、憲法の議論に触れられないで、わが国が集団的自衛権を持っていないという解釈を法制局

がしているのはおかしい、こういうことを言っておられるので、そこに非常に議論が欠落していると思います。私も、国際法上集団的自衛権をわが国が主権国家として持っているというものは、絶対し申し上げておることで、その限りにおいて、は少しも差異はないわけではございません。ところが、先ほど来申し上げているように、憲法があるわけではございません。その点についての論議が全然なくて、結論だけは法制局の解釈はおかしいと言っておられるので、そういう意味において、議論の仕方自体がすでに間違っているのじゃないかというふうな私どもは考えます。

それからもう一つ、外務省がこのような考案方をとっているのじゃないかということについては、絶対しそのようなことではないと私は申し上げていいと思えます。と申しますのは、先ほど四十七年の参議院における水口委員と法制局とのいろいろな議論を御引用になったわけではございません。そのときには、外務省から高島政府委員が出ておりました。そういうことについて議論の差異は全然ございません。また、今回の答弁書の作成についても、当然のことながら外務省も入っておるわけではございません。そういう意味において、外務省が法眼さんと同じような考案方をとっているというふうには私どもは思っておりません。

○稲葉委員 あなたの答弁を聞いてみますと、こういう疑問がわくのですよ。なるほどね、しかし、国際法上、日本が主権国家として集団的自衛権を持つておることを言っている場合、それは具体的にどういう意味があるのですか、どういうときにそれが動くのですか。その点がよくわからぬな。

○角田(憲)政府委員 これは、たとえば日ソの条約とか安保条約で、一つの条約技術論としては、このことで高島政府委員が答弁しておりますけれども、日本は集団的自衛権を持たないというふうな書き方もできるかもしれませんというふうなことも言っています。しかし、それはあたかも、わざわざ

ソ連やアメリカに、私どもの国は集団的自衛権を持っていませんということを約束するということか、そういう意味で、独立国家として、主権国家としてそういう条約というものは恐らく書き方として非常に不適当である、そういうことで、ソ連との宣言でも、また安保条約でも、両方が確認するということになっておるわけですか。その根源は、先ほど来申し上げているように、国連憲章の五十一條にさかのぼることができるといってございませうから、いわば独立の主権国家であるということとを世界に宣明する、そういう意味では意味があると思えます。しかし、実際に日本の集団的自衛権の行使は絶対できないわけでありませうから、そういう意味では意味がない、こういうことになると思えます。

○稲葉委員 意味がないならば、日ソ共同宣言でも、平和条約でもあるいは安保条約の前文でも、そんなことを何も書かなければいいじゃないですか。日本にとって意味がないならば書かなければいいんだ。それをわざわざ書くところからまた疑問が起きてくるのじゃないですか。どうもぼくはよくわからぬですな。

○角田(憲)政府委員 いまその点をお答えしたつもりだったのですけれども、外国との条約で、私どもは集団的自衛権を国際法上も認めてもらいたくない、認められないような国であるということとを外国に對して約束する、これは条約の書き方としていかにもおかしいのじゃないかと申さなければいけません。むしろ、集団的自衛権というものは持っているのだ、国際法上は持っているのだ、しかし、わが国は憲法で、それは全然行使しませぬよというところを世界にいわば独自の立場で自主的の宣言をしていくという方が、どうも私は日本国の立場としていいのじゃないかという気がいたします。

○稲葉委員 私の言うことを取り違えている。私はいま、国際法上集団的自衛権がないということを書けなんて言っているのじゃないですよ。実際上、日本はそんなものは行使できないのだ、あつても意味がないのだと言ふならば、そういうこと

を全然書かないようにした方がいいのじゃないか、こういうことを言っているわけですよ。いいですか。あなたの方は、何も無いということを書けというふうに言っているようにあれしますが、そんなことは書く必要はないのでね。

もう一つ、私がどうも疑問に思いますことは、結局集団的自衛権集団的自衛権と言っているのではありません。だけれども、日本と密接な関係にある外国が侵害を受けたときに、それは間接に日本に影響があると言っているでしょう。そういうのは行使できないと言っているでしょう。間接か直接かを一体だれがどのようにして判断するのか。直接影響を受けているということならば、それは個別的自衛権の発動となるのでしょ。ならないのですか。外国が侵害を受けている、それが結局日本に対する直接の攻撃とみなされるというよりな場合は全然ないですか。その結果として日本の国家の存立や何かに関係するということの場合でも、日本は何もできないということですか。そんなことはないのじゃないですか。そこら辺のところをはっきりしてもらいたいです。

○角田(憲)政府委員 私は先ほど注意深く申し上げたつもりでございませぬけれども、わが国に対する武力攻撃がなければ、わが国の自衛権の発動はないということをお申し上げたわけでありませぬ。それから、直接であるが間接であるがわが国に対する武力攻撃がなくて、ただ平和と安全が脅かされるおそれがあるとか影響があるとか、そういうことではだめだということをお申し上げたわけです。直接の影響があるから自衛権が発動できるというよりなことは申し上げたつもりはございませぬ。影響ではございませぬ。武力攻撃がなければいけないということをお申し上げております。

○稲葉委員 同じような議論をたくさんしてもあれだと思っておりますが、私はいろいろ詳しい質問をしたつもりなんです。それに対する答えがいろいろあったんですね。いま言ったようなこの答弁書なら、前に戻りますけれども、あなたの言ったような見解をずっと並べるなら、こんなのは一週間

でできますよ。この答弁書は三日ぐらいあればできるわけですよ。それを一月、約四十日かかっているのですよ。前に言ったことと同じことを申し上げてもあれですが、私は、何かこのところでのいろいろ配慮したのかどうか知りませぬけれども、非常に考慮した答弁をしていることは間違いないわけですよ。

そこで、防衛庁に念を押した方がいいと思っておりますが、いま言ったような集団的自衛権の行使はできない、これはわかった。わかったけれども、集団的自衛権の行使という形の中にいろいろな内訳がある。いろいろな分類ができる。いろいろな分類ができて、それがその分類によっては日本が直接攻撃を受けたと同じように考えられる場合もあるという場合には、日本に対する攻撃として武力攻撃とみなすということもできるんだというふうな理解の仕方を、いま防衛庁なり外務省あたりはだんだんしてきているんじゃないですか。だから、集団的自衛権というものを抽象的な論議をして、この場合ならば集団的自衛権という名前を呼ばないで個別的自衛権という名前を呼んで、それに日本が対抗できるという形にして事を運ぼうという研究をいましているんじゃないですか。

私の言う意味はわかりませぬか。集団的自衛権というものを一つのものとしてではなくて、その中を幾つかに分けるわけですよ。分けてきて、それがきわめて個別的自衛権のものに近いものについて、それを個別的自衛権の範囲の中にだんだん含ませていく、こういうふうなオーバラップをしてそれを広げていく、こういう解釈をしていく、集団的自衛権の行使というものの態様をいろいろ分けて研究をする、こういうことを防衛庁でも外務省でもやっているんじゃないですか。

○夏目政府委員 先ほど来法制局長官から御説明しておりますように、私も、わが国が持っている自衛権というのはあくまでも個別的自衛権である、厳格に守っております、そういうものを広げるとかあるいは影響の多少によってそ

うりものは読み得るものがあるのではないかと、いろいろなことを特段研究しているということはお聞きませぬ。

○稲葉委員 では、一応いま言った答弁をお受けをしておきますが、私の聞く範囲内では、外務省でそういう研究をしているということをお聞いているんですね。ジャンルに分けて、集団的自衛権の行使の態様を分けて研究していることを聞いています。これはまたよくあれませぬ。

そこで、きょうは官房長官においでを願っていろいろ核の問題に閣連をしてお聞きしたい、こういうふうな思っ、それから質問も、これに関連して総理大臣の名前が出ていますから、総理大臣が来られなければ官房長官が出てくるのが本当だと思っておりますが、御都合で来られないというので、国務大臣である奥野さんにお聞きをしたい、こういうふうな思っております。

一つの問題は、これは奥野さん、どういうふうにお考えでしょうか。非核三原則を法律にしましなね。法律にしない理由については国会で総理から説明がありました。それはわかりませぬ。説明があったということはわかるのですが、その中には入ってないけれども、こういう考え方が政府部内にはあるのではないのでしょうか、あるいは脳裏の中には。

その一つは、非核三原則を法律にすると、日本が核をつくらず、持たず、持ち込まずということをお内外に法律できちんと声明してしまおう、いわゆるフリーハンドの幅が非常に狭くなってくるということから、それは法律にしない、ある程度フリーハンドの幅を残しておいた方がいいということと、それで非核三原則という形にして法律にしないのだ、こういう考え方が政治家として脳裏の中にあんじやないのでしょうか。そこはどういうふうにお考えでしょうか。

○奥野國務大臣 私、よくわかりませぬけれども、絶えず政府として政策を明確にしているわけだろかな、こう思っておるわけでございます。

○稲葉委員 そうすると、ではいま言ったようなことについては防衛庁としてはどういうふうな考えているのですか。そういうふうなことをあなたの方としてもそうだと答えるわけにもいかぬかもわからぬわね、いまの段階では。大変な問題になるかもわからぬけれども、だから、そういう非核三原則を法律にしない理由というのは、総理があそこでも言った理由もあるけれども、内心ではやはりある程度日本の防衛政策の中でフリーハンドの余地を残しておこう、こういうふうな考え方が相当あるんじゃないですか。そういうふうな考え方が常識的ではないでしょうか。これはどうなんでしょうか。防衛庁としてはどういうふうな考えているのか。

○夏目政府委員 私ども憲法の問題あるいは非核三原則というものは、国の政策の最も基本的な原則と理解しておりますので、それ以上のことを全く考えたことはございませぬので、いま御指摘のような点についてコメントするような立場にございませぬ。

○稲葉委員 これはあなたの方に聞いてもあるいは無理かも知れませぬ。総理に聞くのが筋かと思っておりますが、それなら非核三原則を法律にしたらいけないかという議論になるのですよ。法律にしたら非常にコンクリートになるでせう。コンクリートになっちゃって、そしてなかなか変えるわけにいかなくなりますね。原則だからある程度緩やかであって、そこで解釈の幅も出てくる、こういうことがあって原則という形にしているの、じゃないでしょうか、私はどうもそういうふうに思われるのです。この点、官房長官に聞こうと思つていただけども官房長官が来ないものだから、それも言えないだらうけれども、答弁としてそういうふうな言ったら後で問題を起すから言えないと思うけれども、法制局長官、笑っているが、どうなんですかその点は。あなたに聞いても答えは出てこないと思うのだ。

それから、これは防衛庁に聞いたらいいのかな。いま安保条約があるわけですね。安保条約が