



NAGASHIMA AKIHISA

インタビュー

『なぜ今必要なのか？』

集団的自衛権の（限定的）行使

長島 昭久

民主党衆議院議員

金田 秀昭

◇聞き手
岡崎研究所理事
元海将

○○○○○○○○○○○○ わが国防衛法制上の問題点

金田 「国の存立を全うし、国民を守るために切れ目のない安全保障法制の整備」というタイトルで…これには一言も集団的自衛権という言葉はないのですが：7月1日に閣議決定がなされました。その後、安倍首相が記者会見を行い、自民党からは本件に関するQ & Aという形で、閣議決定の内容をかみ砕いた解説が出されたわけですが、正直に言って、はた目からみていても、その内容についての国民的理解は進んでいないのではないか、という感じがいたします。その中で、8月初めに出されました「防衛白書」では、「歴史的な重要性を持つ」意義があると書かれているわけですが、その後の各種世論調査を見ましても、国民の大多数の理解は十分でないという状況ではないかと思います。

長島先生は、現在は野党に所属しておられるわけですが、つとに安全保障、

防衛問題について大いに発言もされ、また現在、野党の同志の中核的存在として、集団的自衛権の行使等、あるべき安保・防衛法制度に関する色々な研究や活動もされていると理解しております。この時期、政治的な観点からは、なかなか難しい点もあるかもしれません、わが国安保・防衛法制上の問題点と対策について、できるだけ率直にお話しいただければと存じます。

まず、わが国防衛法制上の問題点について、早速お話を聞きしたいと思います。今回の閣議決定では、いわゆるグレーゾーン事態対処における法的欠陥、国際平和維持活動での国際基準に見合わない「縛り」、それから、集団的自衛権の行使や集団安全保障措置への参加などが検討の対象とされました。今回の閣議決定そのものに対する評価については、後ほど長島先生のご所見を伺いますが、まずは、これらを含めた防衛法制全体の基本的問題点等、長島先生が日ごろ抱懐しておられる点について、最初にお聞か

せいただければと思います。

長島 日本国憲法9条の構造から言うと、文理的には、自衛の努力すら否定しているかのように読めるわけです。そこからどうしても出発せざるをえないのです。武力行使、つまり自衛権の行使については：「自衛権」という文言は憲法には書かれていないですから：国家の自然権として、自衛権は必要だというところから説き明かしていくわけです。しかし、第9条の特に2項が大きく立ちはだかっているので、結局、自衛権行使の敷居がとても高く設定されているというところから、集団的自衛権をめぐる問題のすべてが始まっているのだろうと思います。

机上の文理解釈はかなり制約的なものだとしても、政治は現実の国際情勢に対応していかなければいけないので、歴代政権は、戦後間もない制憲議会の吉田茂首相のころは、自衛権の行使すら否定するかのような答弁から始まっているわけです。しかし、それから50年代、60年代、70年代、80

年代、特に中曾根康弘政権の時に、かなりの「縛り」から解放されたと私は認識していますが、それに至る過程で随時、政府は憲法解釈を変更し、今日に至つてようやく「準」普通の国というか、5兆円近くの予算を割きながら、また最新鋭兵器を装備しながら、自国を守るために相当の防衛力を整備し、何とかここまでやり繕りしてきた。こうしたことだと思います。

しかし、最後まで残つたのは法制度です。法制度は憲法から直接来ますので、武力行使が許される敷居があまりにも高く設定されています。したがつて、「平時」と「有事」…すなわち、自國に武力攻撃が行われた場合とのギャップが、諸外国に比べたら比較にならないぐらい大きくなっている。その中に、もちろん治安出動とか、海上警備行動とか、少しずつ階段をつくつてはきたが、それにしても一つひとつ上がるたびに大きな政治決断を迫られる。あるいは政治決断を迫られるということは、それまで動いてはいけないということになりますから、最前線の警察や海上保安庁にしろ、自衛

隊にしろ、早めに動いて準備することはなかなか難しい。そこに権限と時間、二つのギヤップが現場で生じて、戦争状態や武力攻撃事態に至っていない段階での実力組織が有する権限の整理、あるいは自衛隊を投入するタイミングの整理がつかないまま今日に至っている。ここをグレーゾーンと呼んでいるわけですが、このグレーゾーン全体をシームレスに、つまり今は、一段一段落差のある階段を、なるべくなだらかに上がっていく方向で、今回、法制度をもう一回検討し直そうというのがグレーゾーン法制の一番の眼目だと理解しております。しかし、この点については、実はあまり議論は進んでいないと私は思っています。

金田 政府の中ですか。

長島 政府の中ですが、野党でもそうです。ニーズはわかっていますが、防衛サイドと警察サイドの間の権限配分も含めてどうしていくかは、今の安倍政権をもってしても整理がつかないままになっています。今回も実際

にどうなったかというと、「領域警備法」のような新たな法律をつくったり、自衛隊法を改正したりするのではなくて、運用の改善で何とかしましようということに、どうも落ち着いたようです。ですからここは私たちも、グレーゾーン対処については、秋の臨時国会ぐらいから、もう少し踏み込んで、「領域警備法」のような新しい法律を一本立てるかどうかは別にして、少なくとも自衛隊法を改正して新たに自衛隊が予防的に行動できる任務を付与することについての議論は必要だと思っています。現法制では、早めに情報収集活動をしようという時に、明示的な法的根拠がないものだから、現状は結局、防衛省設置法の「調査研究」でやつたりしていますよね。このように、現実の行動に法制度が追いついてない、非常にいびつな状況をいかに整理するかは、まだこれから残された課題だと思っています。

それから、今回提起された問題の中のもう一つは、国連を中心とする集団安全保障措置に係る自衛隊の行動についてですが、1993年にカンボ

ジアで始まつたPKO活動は既に20年を経て、完全に国民の間でも、国際社会の中でも定着しています。その中で、実はこれも9条から来ているわけですが、武力行使に当たる恐れがあるということで、過度に手足を縛つたままで自衛隊の部隊を出しているという実態があります。私たちがこれまで取り組んできた最たる例は、いわゆる「駆け付け警護」です。国際平和活動は最近とみにそうなつてきましたが、自衛隊だけで活動するよりは、国際機関から派遣されてきた人たち、外務省の職員、あるいはボランティアで参加しているお医者さんとか、そういう人たちとの共同作業が多くなっています。お互いに見える距離ではないが、しかし、同じエリアのどこかで活動していることは十分ありえるわけで、その国際的なNGOなどが仮に正体不明の武装集団に捕らえられて、そしてSOSが前線の指揮官のところに飛び込んできても、今の法制度では現場に駆け付けていつて彼らをその連中から救出することはできない。

なぜならば、その連中の実体がわからない。国かもしれない、國に準ずる組織かもしれないということで、国や國に準ずる組織を相手に仮に威嚇であれ武器を使用した場合には、「国際紛争を解決するための武力の行使」に当たる可能性を排除できないのだ、したがつて憲法に抵触する「おそれ」があるのだ、ということになる。私からみると非常におかしな憲法解釈が内閣法制局主導でこれまでなされてきたので、その部分について今回いよいよ風穴を開けるというか、解決しようということが正式に閣議決定されたのは一歩前進かなと考えます。とくに先ほどのグレーゾーンに比べて、この部分については明確に踏み込んだと思いますので、私は一定の評価をしております。

最後まで残っているのは、今度は武力行使を目的とした集団安全保障措置への参加の可否について。これは、確か「安保法制懇」報告書では、それは9条の規制の外である、とはつきり述べましたが、安倍総理の記者会見、

あるいは閣議決定を読む限りは、武力行使を目的にした海外派遣はしないという従来のラインをキープしていますので、ここもこれからの課題となるのではないかと思います。

金田 見事にズバズバとポイントを衝いていただき、本当にありがとうございます。さすがに防衛副大臣、防衛大臣政務官等を務められたご経験、また民主党の野党時代にも、安全保障・防衛問題について直言されてきた長島先生の面目躍如というところで、お考えを披瀝していただきました。その中で大きな三つの問題が指摘されました。

第一のグレーゾーン対処について、とりわけ法整備をどうするかは、ご指摘のとおり実は曖昧な決着になつております。手続きを簡略化して迅速な対処を可能とする、というような方向性が出されていますが、そんなことは当たり前にやるべきであって、先生がおっしゃつておられましたいわゆる「領域警備法」の制定、そこで警察機構は、どこまで、どのように関

連をするのか。自衛隊はいきなりある時点で、ボーンと「防衛出動」がかかれ、そこで初めて対応するということではなく、それまで何か実効的な対応が必要ではないか。また現法制化でも、自衛隊の警察行動として海上警備行動や治安出動はありますが、権限は警察に限りなく近いということで、それでよいのか。そういう点をまさに看破されておられるわけで、これらについて今後の議論を、国会でしっかりとお願いしたいところです。PKOにつきましては、おっしゃられたとおり、問題の認識というのは過去の経験則から、長島先生のようなお立場の方であれば、しっかりと認識されていることだと思います。

最後の集団的自衛権の行使、これが本題になるわけですが、いろいろな問題があり、また安倍総理がイラクやアフガンを例にして、いわゆる「海外派兵」はしないと言われましたが、その後、ホルムズ海峡の「機雷封鎖への対応」といった話なども出て、微妙に変化しているように思われます

ので、これらの問題については、後程お聞きしようかと思います。

長島 今の件は最初に金田さんが指摘された、国民的理 解が進んでいないということとものすごく関係があると思うのですが、これは国会できちんと議論していけば国民の理解は深まつていくと確信しています。閣議決定後の一報道機関を中心とする第一撃がすごかったので、さすがの安倍さんもたじろいだのだろうと思うのです。連立のパートナーの公明党の立場もあり、相当押し込まれた感じがありますが、これはこれから議論していけば、一般の国民にも、そんな過激な話ではないと理解していただけると思うのです。

金田 その議論に積極的に参加されるよう期待しております。以上の三つの問題点をきっちりと指摘していただき、その中でもいくつかの事例について、こうあるべきというところも、お話をいただきました。

わが国を巡る安全保障環境の変化と今般の閣議決定の評価

金田 次に、わが国を巡る安全保障環境の変化についてお話をいただきたいと思います。振り返ってみますと、憲法制定以来、いわゆる自衛権の問題についての憲法解釈が、変容を遂げてきたのは間違いないことであろうと思います。その中で集団的自衛権の問題を含めまして、自衛権に関する政府見解、あるいは憲法解釈、いろいろな言い方がありますが、これを具体的に見直そうという機運が生じたのは、「安保法制懇」の答申でも、安倍さんも言つておりますように、安全保障環境が大きく変化したことにありますと言えると思います。それにつきまして、長島先生に何か特別なご見解、ご指摘がありましたら、お話を聞いていただけたらと思います。

長島 これはちょっと異端的な見方かもしれないのですが、集団的自衛権の行使は、本来、20～30年前にやつておかなければならなかつた問題な

ので、最近の国際情勢の変化を直接の要因にすべきかどうか、私は非常に疑問があります。今日の厳しい国際情勢に直面するか否かに拘わらず、やらなければいけなかつたと思つてゐるのです。ただし、唯一あるとすれば、国民や国際社会に対し、なぜ集団的自衛権の行使に踏み切らざるを得ないのか、この説明がしやすくなつたということはあるうかと思ひます。中国の動き、北朝鮮の動き、いろいろな国際情勢の変化から、「日米同盟の強化や日本の役割拡大が今必要ですか」という説明がしやすい、そういう環境がつくられてきた。これは、べつにわれわれが望んでそういう環境をつくったわけではないが、しかし、外的な環境がこれだけ変化してくると国民の側も、自国の安全や領土をどう確保して行くべきか真剣に考えざるを得なくなつています。もちろん今は未だ批判的な意見が多いのですが、例の「15事例」の中身を個別的に問うと、結構ポジティブな反応の人が多いわけです。集団的自衛権という言葉が極端にデーモナ化（悪魔化）

されてしましましたが、しかし、こういう情勢なら、こういうことは必要でしあう、と具体的に示すとプラスの評価が返つてくる。米艦防護、こういう場合には必要でしあう、邦人を救出している艦船を守るのは当然でしあう、これを言うと返事はプラス、機雷除去もポジティブなのです。ですから、国民の納得が得られやすくなつたという意味では、「環境の変化」は大事な副次的因素だと思います。

しかし、本質的に大事なことは二つあつて、一つは国際情勢と言つても、もつと深い次元というか、戦略環境と言い換えてもいいと思いますが、やっぱり中国の力が強くなつて、アメリカの力が相対的に落ちてきた。そしてそのアメリカもポスト冷戦の10～15年の期間のように、一極一人勝ち状態ではもはやなくなつてきた。国内の政治情勢もものすごく変化してきて、例えば国際主義的な政党と考えられてきた共和党の中に、「ティーパーティー」のような非常に内向きで孤立主義的な連中の影響力が大きくなつ

てきた。だから聖域なき財政削減ということになつて、国防費も一割カットを平気で言うようになつたわけです。そうなつてくるとやつぱりカネの切れ目は縁の切れ目で、だんだんアメリカがアジア太平洋地域の平和と安定のために今までやつてきた役割を果たしにくくなつていくわけです。中国が大きくなつて、ただでさえ相対的に力が弱まつているのに加えて、そういう国内的な要因でさらに足を引っ張られる。こういう状況の中で、さあ、アジア太平洋地域を見渡して、その戦略ギヤップを埋められる実力を持つている国はどこかと言つたら、日本しかないので。オーストラリアにも頑張つてもらいたい、韓国にも頑張つてもらいたいが、しかし、やつぱり日本が担うべき責任は大きいはずです。しかもこの秩序を支えている一番の基盤は何かと言つたら、日米同盟であることは明らかなので、この同盟を安定化させる方向に日本が踏み出す以外に、この地域を安定化させることはできないので、その意味から私は集団的自衛権の行使は必然だと思つ

ているのです。

もう一つ言うとすれば、これは特に金田さんの専門分野のミサイル防衛です。弾道ミサイルやミサイル防衛関連技術の進歩によつて、個別だとか集団だとか四の五の言えなくなつてしましました。あつちに飛んできたミサイルは貴方たちがやつてください、こつちに来たのはこちらでやりますから、といったアナログ的な従来の役割分担がもう通用しなくなる。日米間で、本当に瞬時に、完全にインテグレート（統合）された作戦状況認識を、インテグレートされた通信手段によつてリアルタイムに共有し、真に一体となつた対処をしなかつたら、万全なミサイル対処ができるない状況に益々なつていきますので、個別の自衛権だけの世界では、とてもとても対応しきれなくなると。私はこの二つのクリティカルなニーズにこたえるために、もし今やるべきかどうかと問われれば、今やるしかない。本来であれば、繰り返しになりますが、20～30年前に既にやつておかなければいけな

かつたことであると思つています。

金田 わかりました。かねてからそういう面についてご主張される長島議員ならではのお考えだと思います。20～30年前にやっておけば、と言われましたが、何かきっかけみたいのはございましたか。

長島 集団的自衛権の行使容認については、1980年代に入り再び冷戦が激化した時期、ちょうど中曾根政権の時代ですが、中曾根さんは新冷戦を勝ち抜くために日米同盟のさらなる強化が必要であることを熟知し行使容認に踏み切る意思をもつておられた。スパイ防止法の制定が議論されたのもあの時代です。日米の任務・役割分担が明確になったのもあの時ですね。シーレーン1000海里防衛にも踏み出した。「日本有事の際の米艦防護は合憲だ」という画期的な答弁も中曾根さんならではでした。新冷戦という国際情勢の変化を背景に、国民の理解が得られやすかつたあの時期に、本来は集団的自衛権に踏み込むべきであったと思つています。ハト派

の後藤田（正晴）官房長官の存在が大きかったのかもしれません、結局、後継の歴代政権でも、この問題は30年近くも棚上げされてしまったのです。

金田 よくわかりました。

集団的自衛権の行使等の容認に伴う諸課題の検討

金田 それでは、次の質問に移らせていただきます。今回の中心は何といつても集団的自衛権の行使だと思います。今回これを「限定的」と言うのか、あるいは「極めて限定的」というのか、言い方はいろいろとあると思いますが、「集団的自衛権の行使」容認といつても、そう簡単ではない。まず限定的と非限定的との相違は何か。また同盟国に対してはこうだが、友好国に対してはこうだという区別化はあるのか。あるいは警察権や個別の自衛権との関係はどうなのか、といったことがあろうかと思います。そ

これから、ホルムズ海峡での機雷の除去に例をとれば、与党協議の時に出た議論として、集団的自衛権の行使と集団安全保障措置への参加というのは全然違う話である。由来は両者とも国連憲章ではあるが、集団的自衛権の行使をしている最中に、国連決議による集団安全保障措置に切り替わってきた場合に、日本は一体どうするのか。今回の与党協議では、なかなかすんなりといつていなーいなーと。

長島 そうなのです。自国防衛のために武力の行使をしているのに、同じ状況が続いているにもかかわらず、国連安保理による集団的措置が発動された途端に行使をやめるか、みたいな話になっていますね。現実の世界では考えられないことです。

金田 それで結果としてこの問題は棚上げになつたというか、そんな感じですよね。しり切れトンボに終わっている感じがしますが、それについての長島先生のご見解をお聞かせ願いたいと思います。

また、先ほどグレーゾーンの話があつた時に少し示唆されましたように、集団的自衛権とは少し違うのですが、慣習国際法で認められている、いわゆる「マイナー自衛権」、あるいは「部隊の自衛権」については、どうするのか。先ほどのグレーゾーン事態の中で、限りなく防衛に近い部分、即ち、国家に対する武力侵害には至らないが、部隊などに対して武力による侵害があり、警察権では対処できないような事態に対し、防衛出動の発動ではなく、「マイナー自衛権」や「部隊の自衛権」による対処として考えていくのは、どうなのかという問題があらうかと思います。この問題についてのお考えをお示しいただければと思います。

長島 金田さんがおっしゃったようにかなり限定されましたね。これは与党協議の結果ですね。一説には公明党と内閣法制局が押し返したと言われています。この程度ならよからうと内閣法制局が最後には承認したと。結局、「国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危

險がある」場合にしか行使できないわけですから、個別的自衛権と何が違うのだと、こういう批判はできると思います。にもかかわらず、まだ反対している政党があるというのが私はちょっと信じられないのですが、ここまで限定したら民主党のリベラルな人たちでも十分許容できる範囲なのではないかと思いましたが。しかし、野党は必ず政府に反対しなきやいけないと強迫観念でもあるのか、党内が「何が何でも反対」の機運になつてるのは非常に残念です。私はこの程度の限定的な集団的自衛権であれば、もちろん9条の枠内に収まるし、むしろ金田さんが示唆されたように、本当にいざという時に役に立つのかと危惧します。

先月、リチャード・アーミテージさん（ブッシュ政権の国務副長官）とお会いした時に、手放しに喜んでおられたので、この点で注意を喚起しようと思い、「これ本当にいざとなつた時に機能すると思つてますか？」と聞いたら、彼はニヤッと笑つて、「今までこうやって（手錠掛けられるよう

なしぐさで両手首を合せて）手足を完全に縛っていたが、今回は（両手首を20センチぐらい離して見せて）このぐらい余裕ができた」とウインクするんですね。彼らしいウイットに富んだ表現でしたが、おそらく日本の世論の状況も十分わかっているし、まずは一步一歩だというお考えなのだろうと私は思いました。それは民主主義のプロセスですから、理想はともかくとして、現実的には一歩一歩積み重ねていくしかないなと思います。

ただ、私は、今回意義があるとすれば、「周辺事態」という概念がこれら、おそらくなるだろうという点です。じつは、「周辺事態」という概念は、個別的自衛権しか使えない世界でのみ成り立つものなのです。個別の自衛権しか使えない世界では、日本への直接の武力行使がない中で自衛隊が米軍に協力するためには、それを正当化する新たな概念設定がどうしても必要となります。それが、17年前のガイドライン改定の過程で考案された「周辺事態」なのです。つまり、自分たちが直接武力攻撃を受けたわ

しかし、今度、限定的とはいえる集団的自衛権という概念に踏み出すことによって、自国が攻撃されていないにもかかわらず「ある一定の条件の下で」自衛のための武力行使が可能になるのですから、これまでのような「本来日本には関係ないけど手伝ってやるよ」みたいな周辺事態の概念は必要なくなるわけです。すなわち、さつきの閣議決定の文言に沿って説明するとすればたとえば朝鮮半島有事のように我が国に対する直接の武力行使は行われていない事態でも、「わが国の存立に関わる」のだから、自衛権の行使をしていこうじゃないかと、周辺有事に対して初めて日本が当事者の意識を持つて対米協力をしていく意識というか、姿勢というか、芽生えてくるのだと思います。これは、明らかに十数年前とは全く違うフェーズに我が国の安全保障政策が踏み出していくことを意味します。私はここが今回の閣議決定の最大の意義だと思っています。しかし、それを担保する自衛隊法の改正、周辺事態法の改正、あるいは廃止、こういったことも含めて、

けではない、したがつて本来は自衛隊の出る幕ではない（自衛隊による武力行使はできない）、しかし、同盟国が命を張っている、しかも我が国周辺における有事というのは「放置すれば我が国に対する直接の武力行使に至る恐れがある事態」（周辺事態法）に他ならない。したがつて、必要最小限の対米支援ぐらいはやらないとけませんね（でも、我が国が直接脅威にさらされているわけではないから、ごくごく限定的な関わりにとどめておきましょう）と。「周辺事態」とは実に他人事のような概念なのです。ですから、真の意味のロジスティックス・サポート（兵站支援）ではない「後方地域支援」という概念をつくり出し、「後方地域」という限定されたエリア、即ち、「将来にわたっても戦闘が行われない地域」をあらかじめ想定して、それ以外のところでは協力できないという、およそ後方支援とか、兵站作戦支援という通常の概念からすると協力する側も、される側も制約された、極めて使い勝手が悪い、そのような概念をひねり出したのです。

これから国会できちつと議論しないといけないと思っています。

それから、グレーゾーンとともに今回まさに積み残されたのは、集団的自衛権の行使と集団安全保障措置が連続して起こるケースの時に、日本は集団安全保障措置の中で武力行使をどう位置づけるか。これが実は解決されないまま残されていますので、これは個人的な意見を言うとすると、やっぱり安保法制懇の報告書に沿った解決方法が一番ストレートだと思います。

金田 ということは？

長島 集団安全保障措置の中でも「武力の行使」が認められるようにしていくべきです。これは必ずしも憲法違反に当たるとは私は考えていません。実はすでに小沢（一郎）さんがかねてからそういう理論を提唱しています。つまり、小沢さんは憲法9条の世界と国際貢献の世界を分けて考えようと言った。これも92～93年ですから20年前に彼がそういう見解を示しましたが、今日ここに至るまで内閣法制局はそれを採用せず、今回、安倍

政権でもどうもその点については逡巡しているようですから、これは小沢さんが今日、どうお考えになっているかわかりませんが、実は野党側から踏み込んで提案できる分野かもしません。

それからマイナー自衛権についてですが、これも残された課題であると思いますが、一般国際法では認められています。この部分を抜きにしてグレーゾーンの対応ができるかというと私はなかなか難しいと思っています。

金田 警察権の延長だけでは、ですね。

長島 警察権だけでは、今の警職法7条の準用で、とにかく警察法体系の下でしか武器の使用が平時は許されない。この状況では事態の推移に応じた適切な対応（たとえば、事態の拡大を予防するためにやむを得ず武器を使用するようなケースは十分考えられます）は難しいと思っていますので、ここも今後の課題だと思っていますし、これは次の問題のガイドライン再改定と関連てくると思うのです。ガイドラインとは、97年までのガ

イドラインでは、それこそ有事の時だけの話、つまり武力攻撃事態にどう日本が対応するかという話だったと思いますが、私は今度のガイドラインは、さきほどの周辺事態という概念がなくなるという点も含めて考えると、グレーゾーンにおける日米協力をどうしていくか。つまり平時において、ちょっときな臭くなってきた時、まさに今、尖閣の周りはそういう状況だと思いますが、もちろん最初は、一義的には警察力かもしれませんのが、最終的には日米両軍（自衛隊と米軍）がどう連携しながら対応していくかという話ですね。その際、米軍にはマイナー自衛権が当然ある、しかし、自衛隊にはないというギャップもこれから顕在化してくる可能性がある。顕在化してこないまでも、自衛隊と米軍との間でシームレスな対応が図りにくくなるといった障害の可能性がありますので、私はこの部分の解決もしていかなければならぬと思っています。

金田 明解なご見解ありがとうございました。先ほどグレーゾーンの中

で「周辺事態」という概念がおそらくなるであろうとお話しされました。確かに周辺事態というのは当時、集団的自衛権を一切考慮することなくやつたというところがありますので、今回はそのままになるかということころは、まさにこれから議論であろうかと思います。少なくとも「米軍への後方支援」は、今回の政府の考えの中でいきますと、「後方地域支援」という考え方ではなくて、「現に戦闘が行われていない地域（非戦闘地域支援）」ということで解釈され、また直接の弾薬や燃料の補給や輸送についても、容認される可能性がありますね。

長島 と 思 い ま す ん。現 行 の 周 辺 事 態 法 で は 、 武 器 弹 薬 の 補 給 ど こ ろ か 、 我 が 国 の 領 海 を 越 え た エ リ ア で は 「 輸 送 」 以 外 の 兵 站 支 援 は で き な い こ と に な っ て い ま す。

金田 そ う い つ た こ こ ま で 含 め た 形 で 「 周 辺 事 態 」 と 言 う の か 、 そ う い う ケ ー ス も な い こ と は な い と 。

長島 確かに一部残るかもしれません、今までほんとがそういう制約のかかったエリアだったのが、今度は、対米支援も自衛権行使の範疇で捉える事ができるようになるわけですから、行動の制約されるエリアが非常に局限化するということですね。そうするとオペレーション的には非常にフレキシブル（柔軟）になります。

金田 そうですね。日本の立ち位置からしても、あまりおかしくはないな、という感じがしますね。

長島 だと思います。

○○○○○ 日米防衛協力指針（ガイドライン）改訂の道筋

金田 次に、日米防衛協力指針（ガイドライン）改訂への取り組みというのが今の政治日程では出てまいります。当初、安倍政権が目指していた

のは、まず集団的自衛権の閣議決定があつて、そして法整備があつて、次いでガイドラインという流れもある程度考えられていたのか、という気がします。しかし閣議決定にこぎつけるまでに時間がかかり、また法整備には相当な期間をかけた周到な準備が必要となる。しかし、12月までにガイドラインを改訂するのは日米間の公約、「2+2」の合意事項である。すると、ガイドラインが先で、そこには集団的自衛権とか、グレーゾーンとか、そういうものが取り込まれる。こういう形になるのかなと思うわけですが、そのあたりはいかがでしょうか。

長島 これは、私は国会でも質問を何度かさせてもらつて、一番納得でききないところで、やっぱりタイムスケジュールは大幅に乱れたと思つています。もともとは去年の秋に安保法制懇の報告書が出て、それを受けて、自民党の「国家安全保障基本法」（案）を今年の通常国会に提出し、そこで150～200時間、PKO法の時もそう、周辺事態法の時もそうでした。

あれぐらいの議論をきちっと国会でやつて十分な国民の理解を得て、基本法の成立を通して国会がオーソライズした法的枠組みに基づいて閣議決定で政府の方針を示し、後半の6カ月間に実のあるガイドラインの議論をアメリカとする。「これは日本国民のエンドース（信任）を受けたわれわれの立ち位置ですよ」ということで堂々とアメリカと協議をやっていくというのが、安倍政権の当初のプランだったと私は思うのです。それがいろいろな政治的因素によつて崩れてしまつた。

しかし、去年の10月にガイドライン改定のデッドラインは今年の12月31日と日米で合意してしまつた。これを動かすわけにいかないからズルズル、ズルズル來たので、「もういいや、基本法も審議している暇がない。端折っちゃえ」ってなわけで、国会でろくに議論もしないで、とにかく閣議決定をやつて、現政権の立ち位置を決めたうえでアメリカと議論に臨もう、後で法制度をやればいいじゃないかと。なぜならば、97年から99年の時もガ

イドラインが先にあつて、後から法制度が來たからいいじゃないかというものが、たぶん追い詰められた安倍政権の屁理屈だと思うのですが、私は決定的に違うと思つています。それは、まさにさつき金田さんがおっしゃつたように、あの時は「憲法解釈を変えない」ことを全ての議論の大前提でやつていましたから、後に控える法整備の完成形についてはある程度予測がついたわけです。アメリカとの協議もあくまで従来の憲法解釈の枠内に収まる。しかし、今回は憲法解釈を変えたわけです。しかし、その変更を担保する法律がないのです。周知のとおり、我が国の防衛法制はポジティブリスト（原則禁止・例外許可）ですから、法制度を変えてないと自衛隊は動けない。そういう不透明な状況の中で、アメリカと協議するわけですね。つまり、そこでの議論は、ある種、口約束ですよね。後で法律改正の過程で野党に突つ込まれて、もしかしたら日米で決めたことが十分に行えなくなるかもしれないのです。そういう立場でアメリカと交渉させられる外務、

防衛の官僚たちはかわいそうだと、私はむしろ思つていてます。だから私は先の国会で外務、防衛両大臣に究極の提案をしたのです。それは、法整備が間に合わないのだつたら、ガイドライン改訂のデッドラインを半年延ばしてもいいじゃないか。10～20年前に本来やつておかなきやならないことを今慌ててやつているのだから、あと半年延びることにどれほどの実害があるのかと。日米関係はいま絶好調と言つているのだから、安倍政権だったらそれぐらいできるでしょう、と迫つたのです。実際、このプロセスの逆転現象によつて国民の理解を得るのはさらに困難になつたと私は思うのですが、そんなことを今さら言つても仕方がないので、今後は法整備の議論をきちつとやつていくしかない。

金田 本来ならば、ガイドライン改訂の前に関連法整備を行うべきだとのご見解をいただきました。

ここで別の角度から、ガイドラインについて見てみますと、ここまで、

日米当局間で、集団的自衛権の限定的な行使等も取り込む形で、ダーツと細かい作業は進んでいるのだと思うのです。しかし昨年末には、日本が初めて国家安全保障戦略を策定し、今回は集団的自衛権の行使容認等を閣議決定したという重大な転機に際して、ガイドラインを改訂する前に、何か「重い」日米政治宣言を、国内外に宣明する必要があるのではないかと思うのです。実は1997年のガイドラインの第一次改訂をやつた時には、その前の年に「日米安保共同宣言」が橋本・クリントン両首脳間でありましたね。ですからそのような形でも、「日米同盟戦略」でもよいのですが、何か「重い」ものがあつて、その上でガイドラインを改訂する、という流れにすら。ガイドライン改訂か関連法整備か、どちらが先になるかわかりませんが、いずれにせよ関連法整備を順調に仕上げるためにも役立つと思います。ガイドライン改訂の日程を少し遅らせてでも、共同宣言などで「新たな同盟関係」をうたい上げるべきと思います。

長島 なるほど、新宣言を出して「ピン止め」する。それはいいかもしれませんね。

金田 そしてガイドライン、そして法制化ですね。何かほしいのですよ。長島 いいですね。96年の時も、あれは画期的だったと私は思うのです。つまり、当時までは日米安保条約のスコープ（射程範囲）は「日本の施政下」に止まっていました。極東の平和と安全のために基地や施設を提供するだけで、いわば「後方支援未満」ですよね。それしかなかつたのが、あの共同宣言で「アジア太平洋地域」に拡大しましたよね。あのあたりで私が鮮明に覚えているのは、当時米国留学中だったのですが、SAIS（ジョンズ・ホップキンス大学高等国際問題研究大学院）でズビグニュー・ブレンスキー（カーター政権の国家安全保障担当大統領補佐官）のゼミを受講した時に彼が非常に気にするわけですよ。彼は、キッシンジャーと同様、中国の反応に敏感な人ですから、この新宣言で日米安保条約の射程が広がったものですね。

たことにより、日本の自衛隊の活動範囲がアジア太平洋全域に拡大し、中國を刺激し地域が不安定化するのではないかと。「日本のアスピレーション（野心）は何か」としつこく聞いてきたのです。私は彼に言われて改めて、ああ、日米安保新宣言にはそういう大事な意義があるんだなと妙に納得したものです。

安全保障基本法と一般法の整備

金田 それから、一番お聞きしたかったのは、安全保障基本法（長島案）と国家安全保障基本法（石破案）とのすり合わせです。

長島 私は、（内外ニュース主催の座談会で）石破さんがどういうお話をされたかわかりませんが、このたびの内閣改造をめぐる騒動を振り返った時、安倍さんと石破さんとの一番の違いは「国家安全保障基本法」を巡る

ものだと仄聞しています。私は、我が党の前原誠司さんとともに、常々「安全保障基本法」制定の必要性を訴えてきましたから、そういう我が国安全保障法制のオーパーホールは与野党の垣根を超えて取り組む最重要課題だと思っています。ですから、民主党の中ではなかなか難しいので、野党超党派で「安全保障基本法」の提案をしていますが、もし石破さんも自民党も乗つかつてくるのだつたら、与野党で安保基本法の国会提出を目指してもいいなと思っています。そのほうが、日本の安全保障政策の大きな枠組みを決めるという意味で画期的なものになります。すなわち、戦後長きにわたり国際常識とは眞逆のポジティブリストで体系化されてきたわが国の防衛法制が、初めてネガティブリスト（原則許可・例外禁止）化されることを意味するのです。つまり、安全保障基本法は、防衛法制の細々としたところを定めるわけではなく、自衛隊の行動の大枠を定めるものです。つまり、これ以上はやりませんよ、と行動の限界を規定するのです。

金田

その条文がネガティブリストになるということですか。

長島 そうです。「歯止め」になるということです。これ以上は自衛隊の行動を拡大させないという行動範囲を明確化するのです。

金田

準憲法みたいな話ですね。

長島

そうです。憲法附属法としての安全保障基本法です。

金田

そしてその下に自衛隊法などの一般法がくるわけですね。

長島

そうです。

金田

その基本法はネガティブリストだとおっしゃった。

長島

そうです。基本法でネガティブリスト化してしまえば、あとは一般法の改正は、ある意味自動的なものなのです。今の安倍政権の方針は、来年の通常国会に関連法改正案を15本出してきて、さあ、議論しようと言つてくるのですが、国民からみたら国会で15本を入れ代わり立ち代わり質問されても、たぶん全貌がみえてこないと思います。だつたら、その大枠を

決める基本法を先に議論したほうが、はるかにわかりやすく、国民の理解を得られやすいと思つていまして、その一番の眼目、これはさつきの「集団安全保障」の議論との調整はしなければなりませんが、「他国の領土・領空・領海において武力行使を目的として集団的自衛権の行使はしない」という枠組みをこの基本法で設けることです。そうすれば、それ以外は何でもできる。シーレーンも含めて、公海上も含めて、とこうなります。

金田 他国の領土・領空・領海は明確に除くということですね。

長島 他国の領土・領空・領海の中で集団的自衛権を行使しない、と宣言するわけです。私は今の9条の枠内でやるのだったら、こうなると思うのです。これ以上、例えばイギリスやフランスやアメリカと同じように他国領域での武力行使を伴うフルスケールの集団的自衛権を行使するためには、さすがに現行憲法の改正が必要だと思っています。そのほか、安全保障基本法（長島案）にはいくつも意味があるのですが、それが議員立法で

あることに重要な意味があると私は思つてゐるのです。つまりさつきのネガティブリスト一つとっても、なるべく柔軟に権限行使したい政府に、ある程度タガをはめる。これは議会だからできることなのです。私は昔からアメリカの「戦争権限法」やドイツの「議会関与法」のように、自衛隊を海外に出す場合には必ず議会の承認を得るという議会承認の一般法をつくるべきだとずっと言つてきたのですが、私はそういう条文もこの基本法の中に含めたらしいと思つてゐるのであります。基本法では、国会による実力組織の民主的コントロールという意義を強調したいと思つてゐます。

金田 石破案と長島案はどこが違うのですか。

長島 いや、基本思想は同じだと思います。私たちが法案骨子を練り上げる際には、石破案も参考しましたし、民主党が以前つくった緊急事態法案や自由党が策定した安全保障基本法なども参考にしました。

金田 是々非々みたいな形で。

長島 そうです。ここまででは規定しなくてもいい、ここはもう少し明確に規定しよう等々。ですから基本理念は通底しています。

金田 長島さんが安全保障基本法を引っ下げて、国会でも自民党、与党、あるいは内なる民主党と戦おうという気になるとした場合には、それはどういうスタンスでやられるのか。まだそれは決まっていないということでしょうか。

長島 まだ決まってないですね。党内有志、それから超党派の野党有志の中で今、安保基本法の中身については詰めています。

金田 まだその作業を続けておられる。

長島 続けています。党内有志の間ではもう固まっています。これを改めて各党の有志に示して、これで場合によつては議員立法を目指そうと今やっています。できれば民主党の中でこれがオーソライズされて、民主党を中心に対案として出せれば、私としては政治的にはベス

ト。もしそれが受け入れられなかつた場合にどうするかはその時考えます。

金田 民主党内で固めるのは、はた目からみるとなかなか難しそうな気もするのです。そうなつた場合に野党に今、大きなうねりみたいなものがあるようになっていますが、その波に乗つて、この問題について長島さんがリーダーシップを執つてやっていくと。

長島 そうですね。自公政権に対抗し得る新しい政治勢力をつくつていくには外交・安全保障だけではもちろんダメですから、外交・安全保障の部分については、不肖、私がある程度役割を果たしていく覚悟はあります。

金田 そうしますと民主党は相変わらず大きい存在ですし、公明党もそれなりの存在だと思うのですが、その中で第三勢力というか、どちらかというとコンサバティブから真ん中ぐらいのところを…。

長島 民意のど真ん中です。ほんとにここが空いているのですね、今、実は。ここが広く空いているのに、安倍さんが右へ振り過ぎるからといつ

て我が党はわざわざ左のほうに行こうとしているように見える。左側には共産党という「たしかな野党」がいるので、あんまり行つても意味がない。だから私はど真ん中を狙つて外交も社会保障も経済政策も出していつたら、国民の信頼回復につながると思つているのです。

平素からの緊密な日米共同体制の構築

金田 政治的に難しい話題でしたが、大変ありがとうございました。あと何かあればどうぞ。

長島 セっかくの機会ですから、大前提としての議論をさせていただければと。なぜなら、わが国の集団的自衛権の議論は、ジョージ・ケナンが警鐘を鳴らした「法律的、道徳的なアプローチ」一色になつてることを中心憂えるからです。本来議論すべき、戦略的、地政学的な視点が没却さ

れていると思うのです。そもそも集団的自衛権がなぜ必要かということを考えたら、やっぱり地域の安定のために必要だと。地域の安定とは何かといつたら、地域安全保障の公共財である日米関係の安定が大事なのだと。日米関係の安定とは、一つには日本とアメリカが無理のない役割分担を続けることだと思うのです。今みたいに、これは私なりのフレーズなのですが、「有事のリスクはアメリカが過重に担つて、その代わり平時のコストは日本が過重に担う」という今の日米同盟の基本構造は両国にとって非常に不安定だと思います。有事のリスクも平時のコストも適切に分担し合う関係が、私は安定した日米同盟の基礎だと思っていて、そのための必要不可欠の要素こそ、日本による集団的自衛権の行使だと考えてきました。これが、第一の戦略的意義です。

第二の意義は、さつきのグレーゾーンの観点ですが、今、中国と日本、周辺の情勢を考えたら、日本の安全保障の要諦は、なるべく早い段階から

アメリカを巻き込んでおくことだと思うのです。それは平時の、ほんとうに平時の段階から、例えば共同作戦計画を策定したり、共同の政策調整をやつたり、共同訓練や演習を繰り返したり…。米国での研究者時代に、私はNATOの「大西洋理事会」にならい、常設の「日米安全保障理事会」のようなものを創設すべきだと提唱することがあります。そこで日米間の政策意思決定、政策調整、作戦行動などの万般にわたった不斷の共同作業を進めて行こうというのです。3・11東日本大震災の時にアドホック(対処療法的)にはできましたよね。市ヶ谷、横田、仙台と。しかし、それは終わつたら即解散となってしまいました。もしあの時私が防衛省におつたなら、常設の機関創設に全力を挙げたでしょうね。絶好のチャンスを逃したと悔やされます。それができれば、平素より、情報共有から、政策調整から全部やれる、そしてそのまま有事に至る。つまり常設の共同調整体制を通じて、日米の政軍関係が限りなくインテグレートされた状態を平時からいかにつくられるか、というのが日本の安全保障にとっての一番の要諦だと思うので、その意味でも集団的自衛権は不可欠の要素だと私は思っています。

金田 これは仮に限定という名前が付いて也可能なのですね。

長島 可能です。

金田 まさにさつき話が出た他の国の領土・領海・領空で活動するという話ではなく、平時からの体制づくりの話だからですよね。

長島 そういうことです。

金田 私も同感です。24時間体制の日米共同作戦(運用)調整所を常設するということですね。

長島 日本にもNSC(国家安全保障会議)ができましたから、日本でもようやくそれが可能となる体制になつたと思うのです。

金田 そうですね。枠組みとしてはもうでき上がっている。あとは軍と軍(自衛隊)ということですね。

それに関連して言えば、今までの集団的自衛権に関連する一つの類型として、正確には「破壊措置命令」という警察行為ですが、北朝鮮が衛星打ち上げとか言って、事実上の弾道ミサイル発射実験をやろうとすると日本海に日米のイージス艦が配備されますね。しかし今まで、集団的自衛権ではないわけです。

長島 そうですね。

金田 しかしその際、今回の与党協議でも一つの事例として示されたグレーゾーンに相当する事態、即ち「米艦への攻撃」が生起するかもしれません。本来ならば、こういう事態に適切に対応するためには、日米共同の任務部隊を編成して、共同でことに当たることができるようにしておかなければなりません。それを可能にしてほしいと思います。この場合、日米部隊の関係は「指揮」ではなくて「調整」です。海上自衛隊はずつと米国との共同訓練で「調整」関係ということでやっていますから慣れています。

日米それぞれの「指揮」系統を乱すことなく、しかも、緊密な「調整」により日米共同体制をとることが可能です。

長島 これはシーレーン防衛にも適用できますね。シーレーンの安全確保のため日米で任務部隊をつくろう。マラッカ海峡やペルシャ湾がちょっとキナ臭くなつてきたなど。

金田 物騒になる前からです。

長島 日常的な訓練の一環としてですね。

金田 はい。ご承知のようにアメリカ軍は空母部隊や海兵隊を、四つの地域に毎年派遣しています。

長島 そこに一緒に。

金田 はい。タイ。

長島 「コブラ・ゴールド」とか。

金田 そうですね。それから「タリスマン・セーバー（旧称タンデム・

スラスト」のオーストラリア。

長島 「バリカタン」とか。

金田 フィリピンですね。後が日本と韓国。全て地域の米国の同盟国です。これらの機会に必ず参入するわけです。

長島 これは、沖縄の研究者と話したことがあるのですが、沖縄駐留の米海兵隊が年間の約半年以上も多国籍訓練で海外に出ている点に着目して、沖縄のさらなる負担軽減のためにも、米海兵隊を海上自衛隊の輸送艦に載せてアジア太平洋地域に訓練やパトロールに出掛けて行くことを恒常化すべきでないかと思うのです。これも平時の共同行動です。海軍だけでなく、海兵隊と陸上自衛隊が海上自衛隊の艦艇に乗り込んで、地域の平和と安定に貢献するというのが、私の日米同盟の究極的な姿です。

金田 オーストラリアにも入つてもらえば良いですね。この前、日本豪三國の陸上部隊が、海自の輸送艦で、ベトナムに寄港し、大歓迎を受け

ました。集団的自衛権が限定的にせよ行使できるようになれば、日米、あるいは豪海軍などを含めた多国籍共同任務部隊を編成し、周辺海域で共同訓練を継続的に実施するといふことです。

長島 なにも仰々しくやることはない。3月だったらこれ、6月ならこれと日常的に、静かに、肃々と（二国間あるいは多国籍）共同訓練に参加して行けばいいのです。セオドア・ルーズベルトの言葉「Speak softly, carrying a big stick（穏やかに対話せよ。ただし、棍棒を忘れるな）」ですね。日米だけでなく、必要とあれば、豪州とも韓国とも英国やインドともやる。中国の台頭によって相対的に低下する米国の影響力を補完するため、日本を中心とするアジア太平洋地域の有志国の連携を深めていく。これが、集団的自衛権行使をめぐる第三の戦略的意義です。

金田 そういうことを現実化してもらいたいと思っています。

長島 国政を預かる政治家として肝に銘じます。

Profile

長島 昭久〈ながしま・あきひさ〉

1962年横浜市生まれ。慶應義塾大学法学部卒、同法学研究科博士課程単位取得（法学博士）。93年米国ヴァンダービルト大学客員研究員として、ジェームス・アワー教授に師事。97年ジョンズ・ホプキンス大学で修士号取得。米外交問題評議会で日本人初の上席研究員となる。2003年民主党から衆議院議員初当選（現在4期目）。政権交代で、防衛大臣政務官、防衛副大臣を歴任。現在は衆議院安全保障委員会筆頭理事。

著書に『「活米」という流儀—外交・安全保障のリアリズム』（講談社）、『日米同盟の新しい設計図』（日本評論社）など多数。