

瓦委員長

休憩前に引き続き会議を開きます。  
質疑を続行いたします。前原誠司君。

前原委員

民主党の前原でございます。

法律論に入る前に、一点、在外公館の問題について質問を、防衛庁長官、外務大臣にさせていただきたいと思えます。

瀋陽の問題が起きまして、在外公館のいわゆる警備の問題というものがクローズアップをされてまいりました。日本の在外公館には、言ってみれば軍隊は駐留しておりません。アメリカの在外公館ですと海兵隊が在外公館を守るということをやっておりますけれども、日本の場合は、その土地で雇ったガードマンなんかを警備に当たらせるということでもあります。今回は、表に立っているのが中国の武装警官、中にいたのが中国のガードマンと。ああいうお国柄の体制でありますと力関係は歴然としてくるわけでありまして、その警備体制あるいはだれを警備に配するかという問題も大きな問題になると思えます。

例えば、もちろん法律を改正しないとできないということではありますが、必要性の議論として、防衛庁長官にまずお尋ねしたいと思います。

ウィーン条約で担保をされた治外法権、在外公館の治外法権というものを確保するために、やはり自衛隊の隊員が在外公館の警備に当たるという可能性について、防衛庁長官、どう思われるか、御答弁をいただきたいと思えます。

中谷国務大臣

在外公館の警備の面につきましては、外務省が責任を負ってやっているわけでございます。

現在、防衛庁からも、在外公館の警備対策官という身分におきまして、外務事務官でありますけれども、自衛官の身分をあわせ持ち、保有しつつ勤務をいたしておりますが、企画、計画での仕事をいたしております、現実に警備の実務には当たっておりません。

この点につきましては、現在、自衛隊の中にそのような法律がございませんのでできないわけでございますが、実施する、しない等も含めまして、外務省から要請があったり、また、憲法的にできるのかできないかという議論を見つつ、対応したいと思っております。

前原委員

法律論とか実態の話をしているわけではなくて、あるべき姿として長官どう思われますかということをお尋ねしているわけです。

中谷国務大臣

よく国際法との関係で検討してみなければなりませんし、また我が国自体も、警察官が実施するのか、また自衛官が実施するのかという問題もございますが、警察官が実施することにつきましても、現在まだ実際に警備任務についておりませんので、その辺、政府部内で検討が必要だというふうに考えております。

前原委員

同じ質問ですが、外務大臣、実態論、法律論はもう結構でございますので、必要性、今回の事件を踏まえた必要性についてどうお考えですか。

川口国務大臣

今度の瀋陽総領事館事件がもたらしたさまざまな教訓のうち、一つ大きいものとして、在外公館の警備体制がどうあるべきかという問題があると思えます。

欧米の主要国の中には、自国の武装した警備の人を在外公館に配置をしているということを行っている国もございます。我が国としても、今回のことに学びまして、警備体制の強化ということは必要であると思っております。既に、例えば増員ですとか、それからハード面の、カメラを据えつけるとか、そこに実際にフィルムを入れておくとか、そういうようなことを含めまして、いろいろ、どういったやり方がいいかということについては検討を始めております。

おっしゃっていらっしゃる、自衛隊の人を入れるということが必要かどうかということについては、先ほど長官がおっしゃった自衛隊法の問題もございますし、それから相手国との、接受国との関係で、相互主義といいますかそういう問題もございますので、これは広く検討をしないといけない問題であると認識しておりますけれども、警備について見直していく必要があるということ、おっしゃるとおりだと思います。

前原委員

もう一度外務大臣にお尋ねをしますが、ハードなどの面での見直しを進めるということでありましたが、別に自衛隊員に限らなくてもいいと思うんです。先ほど防衛庁長官が御答弁いただきましたように、警察官ということで十分だということであればそれでもいいと思うんですが、しかし、他国のガードマンを雇うよりは、自国の、いわゆる治外法権というものをしっかりと在外公館で堅持するためには、自国の自衛隊員とかあるいは警察官などがそういう警備に当たる方が私はいいと思うわけでありまして、それも含めて御検討いただくということで結構なんですか。

川口国務大臣

とりあえず、早急に改善をできること、これをやっていくことが重要だと思っております、そういう意味で、カメラですとか、それから、可能であれば人員を増加するということも考えております。

例えば警察官、例えば自衛隊といった話は、時間的には恐らく、それがいいとしても時間がかかると思いますので、とりあえず今必要なことは、今できる範囲でできるだけ警備の見直しを行うということだと考えています。

前原委員

いや、だから、その先の話を知っているわけです。一言で結構です。

川口国務大臣

どこまで一挙に視野に入れるかという問題はあります。

いずれにしても、やりやすく、コスト的にも、さまざまな意味でコスト的にもそれほどかからなくてできることをまずやっていって、それで状態を再度検討するというのではないかと思います。

前原委員

本題ではありませんのでこれ以上やりませんが、たまたま亡命者であったから、こういうような、マスコミ報道も含めて国民の世論になっているわけです。逆にあれが、テレビに映っていない、あるいはテロ、ペルーの大使館等でありましたけれども、ああいう占拠をする人たちであった場合には全く逆の対応をしなければいけないということで、危機管理の専門家というものを在外公館に置くということは必要だと思うんですね。

ですから、私は、ぜひそういうことも視野に入れて、必要であれば法改正を行うなどの、積極的な在外公館の治安維持というものに対して幅広く政府部内で御検討いただきたいと思いますが、官房長官、その決意を最後にお願ひします。

福田国務大臣

これは、今回は中国で起こりました。数年前にはペルーで起こりました。ペルーで起こったときには、大公使館の警備ということについて見直しをするということになりまして、これはひとえに、接受国の政治情勢、治安情勢等々いろいろ、そういう国によって事情が違うということがございまして、私は、中国の場合には、これは安全な国の方に分類されるんじゃないかと思うんですね、どちらかという。

そういう意味において、接受国の責任で警備をするということが、今外務大臣からも答弁ございましたけれども、そういう中で、今回のように、その警備をかくぐるか、もしくは強引に飛び込んでしまった、しかし、それがもしかして危険な人だったといったようなときにどういう警備をやるのかというようなこともございますから、そういうことも踏まえた上での検討というのは、これは必要なものではなかるうかというように私は思っております。

前原委員

しっかり御検討いただきたいと思ひます。

それでは、法律の中身について議論させていただきたいと思ひますが、先般、途中で切れております事柄に、基本的人権の尊重ということがございました。

速記録をいただきまして、私なりに前回のポイントというのはこういうことだと思ひますが、官房長官が御答弁になったことで、制限される権利の内容や制限の程度と、達成しようとする公益の内容や緊急性を総合的に勘案して、その必要性を検討するということになっている、その内容については、今後整備される個別法制において個別具体的に規定をするということで、具体的内容はこれには書かれていなくて、先送りされているということが一つ。

二つ目には、公正かつ適正な手続というのはどういうことかということで、官房長官がお答えになっていることで、具体的には、当事者にはあらかじめその内容を告知し、当事者に弁明と防御の機会を与えなければいけない、また、不利益を課す根拠規定が法律で定められなければならないなどということ、適正かつ公正な手続というのは、かなり周到な準備というものが必要とされるという答弁をされたということ。

最後に、津野法制局長官がお答えになったことで、この法律自身、つまり武力攻撃事態法であります、この法律は、国民の権利を制限したり、あるいは義務を課したりしている直接的な、実体的な規定が置かれていない、したがって、それに関連して、この法律自身に関しまして、不服審査とか行政事件訴訟とかいうものはありませんと。

これが、前回三十分間で議論をした大きなポイントはであろうというふうに思っております。

さて、それを踏まえてさらに質問をしたいわけですが、この間、官房長官に、ある意味で関連質問であったので、準備不足だったと思ひますが、もう一度お尋ねをいたします。

憲法が定める国民の権利、自由の中で何が制限をされ得るのか、あるいは何は絶対に不可侵なのか、また、制約され得るとしたらどういうものがあるのか、そのことについて御答弁をいただきたいと思ひます。

福田国務大臣

基本的には、この法案で、理念として、憲法の保障する国民の自由と権利の尊重について明記してございます。

この基本理念は、国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のため、また、必要最小限の範囲において人権を制約し得るとするにとどまっております、「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。」という憲法十三条の規定などを含めまして、国民の自由や権利の保障に関する規定の趣旨に沿ったものであるということでもあります。

権利の制限を伴う対処措置については、今後、個別の法整備において、この基本理念にのっとり、制限される権利の内容とか制限の程度と、達成しようとする公益の内容や緊急性を総合的に勘案して、その必要性を検討する、ということになっておりますので、したがって、制限される権利やその内容については、この事態対処法案の枠組みに従って、具体的に個別法案において検討する、ということでありまして、基本理念ということでもってこれを規定しているわけでございます。

前原委員

この法案の一つの大きな欠陥というのは、今まさに官房長官が御答弁をされたことなんですね。

つまりは、憲法にのっとった法案だと、憲法に明記された国民の権利、自由。では、武力攻撃事態になったときに、どういう権利、自由が制限されて、どういう権利、自由が制限されないのかというものについては、今、まだわかりませんと、これからの個別の議論にゆだねていきますと、そういう前提になっているわけですね。私は、こんないいかげんな話はないと思うわけです。

では、例えば、別の角度から質問させていただきますが、前回の質問の中で官房長官が御答弁になったときですが、公正かつ適正な手続というのは、当事者にはあらかじめその内容を告知し、当事者に弁明と防御の機会を与えなければならないということを御本人がおっしゃったのですよ。御本人がおっしゃったにもかかわらず、個別の制限され得る権利、自由というものが今明らかにされていないというのは、まさしく論理矛盾じゃないですか。

福田国務大臣

先ほど、この法制の基本理念というのを申し上げました。憲法のこともし申し上げました。そして、憲法の範囲内で行われる、こういうことなんですね。

今御指摘あったことについては、これはもう個別に法制整備をする、そういう中で具体的に規定をしていくということになりますけれども、国民の権利制限の内容は、そういう個別具体的に対処措置を決めていく際に、制限される権利の内容、性質、制限の程度などと、それから権利制限によって達成しようとする公益の内容、程度、緊急性、そういうようなことを総合的に勘案して定められるべきでございます。当然その場合には、国会で十分御審議をいただかなければいけない問題だと思っております。

前原委員

要は、この法律が本当に憲法に合致しているものかどうかというのは、理念だけでは担保できないわけですよ。具体的に、今申し上げたように、どの権利、自由というものが制限され得るのか、されないのか、され得るとすれば、どういう状況で、どの程度なのか。その前提がないと個別の法案を審議しても仕方がないじゃないですか。だから、そこがしっかり出せないのに個別の法案を審議してくれと言ったって、それはできないですよ。それを出していただかないと、だって、憲法に基づく法案かどうか分からないじゃないですか、それが無いと。これから審議するなんて、そんないいかげんなことはだめですよ。

福田国務大臣

それはそうではないんじゃないでしょうか。今申し上げているとおり、そういう法整備をこれからしていくわけですよ、国民との関連に関するような問題については、そのときに、今申し上げたような基本理念にのっとって憲法の範囲内で法整備を行っていくということを申し上げているわけでございますから、これから行う法整備がそういう理念とか憲法の範囲とかいうものを逸脱することはないんだというように御理解をいただきたいと思っております。

前原委員

では、別の角度から質問いたしましょう。

この間、法制局長官が、つまりは理念の部分しか書いていないと、この法律自身。つまりは実体的な規定が置かれていないと。ということになれば行政不服審査というものにはならないと。適用除外じゃなくて、ならないと。具体的な法律に基づいてそういう不服審査というものが行われるんだということでありましたけれども。

では、今官房長官おっしゃったような部分で、整備されるまでにこういう事態が起きたときに、全く、憲法の保障する権利、自由が侵害をされた、明らかに侵害されたとしても、そういう個別的な規定がないためになすがままになってしまう、そういうことになってしまうんじゃないですか。

津野政府特別補佐人

先日前原先生の御質問にお答えしましたが、要するに、個別法ができるまで不服申し立てができないというようなことを私の方で申しました。

それはどうしてかといいますと、現在御審議いただいておりますこの武力攻撃事態対処法案でございますが、この法案の中身で特に先生が御意識されているのは、三条四項の基本的な人権の関係で御質問をされたんだと存じます。そういうことでございますので、この三条四項といいますのは、基本理念を、武力攻撃事態への対処における基本理念を定めたものであります。したがって、この規定に基づいて国民の権利義務に直接影響を及ぼすことはないが、その一方で、対処措置として行われる行政処分に対する不服申し立てがこの規定に基づいてできるというものでもないわけでございます。

今後制定されることとなります事態対処法制におきましては、この基本理念にのっとってその法整備が図られることとなりますが、それぞれの法制の中で、個別の行政処分に対する不服申し立ての可否、あるいは、可能となる場合における手続等が定められていくわけでございます。しかし、その個別の行政処分に対する不服申し立てに関しまして、今後整備される法制において特に規定を設けなければ、行政不服審査法が適用されまして、一般的には公権力の行使を行った者の上級行政庁等に対して不服申し立てができるわけでございます。

さらに、二条六号に規定されておりますとおり、武力攻撃事態における対処措置は法律に基づいて実施されるものでございまして、対処措置には、今後制定される事態対処法制のみならず、既に存在する法律に基づくものも含まれるわけでございます。

このような既に存在する法律に基づく対処措置にあつては、行政処分に対する不服申し立ての可否や、それが可能である場合における手続等は、現行法に従うということになりますから、当該対処措置としてなされた行政処分に対する不服申し立ては、新たな法律が定められなくても、既存の法律の定めに従い行うことができる。これは既に法律の規定がある場合です。

なお、以上は行政上の救済措置について申し上げたものでございまして、このほかに、行政事件訴訟法とか国家賠償法等の規定に基づいて裁判所に司法上の救済を求める道が当然開かれていくということになります。

〔委員長退席、金子（一）委員長代理着席〕

前原委員

この問答弁されたとおりで、時間のむだですので、もう繰り返しはやめていただきたい。

ない場合はどうするんだという議論をしているわけですよ。ある場合はそれでいい、適用除外でない限りはそういう個別法をすればそういう対象になる、それはこの間御丁寧に答弁されたからわかりました。わかりましたけれども、ない場合はどうするんだと、そういう空白は、ないとは言えないわけですよ。

ですから、何度も申し上げているように、官房長官、この議論を審議する前提として、少なくとも、個別法の設定まではいいけれども、どういう権利、自由が制限されて、どういう権利、自由が制限され得ないのか、あるいは、されるとすればどの程度なのか、あるいは、どういう回復措置があるのか、類型ぐらひは政府で示さないと議論ができないじゃないですか。

福田国務大臣

この法律が成立しまして、そうしたらどうなるのか、国民の保護とかそういうことについてどういうように進めていくのかということなんだろうと思えますけれども、それはまさにこれからの法整備の中で、法整備でもってその考え方を示すということになるわけございまして、それまではそういうようなことはないんですよ、そういうような取り決めはないんです。これからやるわけですよ。（前原委員「ないときが問題だと言っているんです」と呼ぶ）ですから、例えば警報とか、国民に対する警報を鳴らすとか、そういったようなことはできないんですよ。それはこれからのことなんです。

ないときにどうするかといったらば、それは現行法で対応するしかない。そして、この措置法が通りますれば、この中でできる分に対応する。それから、自衛隊法の改正もございまして、そういうことをあわせてやるということになるわけですね。

前原委員

ですから、言いわけを聞いているのではなくて、官房長官、なぜ議論の前提として類型化を出されないんですか、少なくとも。どの権利、自由が制限され得て、絶対不可侵なものは何なのか、どういうときにその権利、自由が制限されるのか。それは、この理念を議論する上で示されないと、白紙委任状に判こを押せと一緒にですよ。そのことを私は何度も申し上げているんです。だから、その類型化を出してくださいよ、政府の統一見解を。

福田国務大臣

これから法整備をする。例えば、法案の二十二条に、警報の発令とか避難の指示、被災者の救助、消防等に関する措置、施設及び設備の応急の復旧に関する措置、いろいろ書いてございます。そういうことをこれからやるわけでしょう。ですから、それはそれで、そういうことを対象にしてやるんだと。もちろん、ここに書いてないものも当然出てくるかと思えますけれども。しかし、具体的な対処措置が決まっていないという現段階において、制限する権利と制限しない権利を確定的に区分して定める、これは適当ではない、まさにこれからの議論の中身だと思えます。

前原委員

質問通告しているわけです。質問通告していて、その類型化をしてくれと言っているわけです。類型化をしないと私の質問ができないと言っているわけですから、質問しません、これから。出してください。

福田国務大臣

それは、なかなか難しい質問をされているんですよ。難しいということは、それは、項目ごとに、類型化、類型化とおっしゃるけれども、一つ一つ、権利の制限とか、そういうことの種類とか範囲とかいろいろな状況があると思うんですよ。それを一緒にたに類型化というのは難しいということをお願いしているんです。

前原委員

これは日本の最高法規の憲法にかかわる問題なんですよ。憲法に保障されている権利、自由というものが、具体的に、ではこの法律を通したときにどう制限されるのかされないのかということ類型化できないというのは、これは、官房長官、失礼ですけども、答弁者として失格ですよ。

それは、答弁をする前提としてそういうものは政府で用意しておかなきゃいけない話じゃないですか。それが出せないで、後でやりますから判こ押してくれ、賛成してくれなんていうのはむちゃくちゃですよ。だから、それを出さないと私は質問しませんから。

福田国務大臣

それを、全体に対して、先ほど申し上げたような基本理念、憲法上の根拠等によりまして、その今おっしゃった権利の程度とかそういったようなことについては、今申し上げたその基本理念を中心に考えていくしかないわけです。その基本理念から逸脱することは許されない。

そういうことでありまして、例えば権利の制限について定めるという場合には、その制限が、武力攻撃事態に対処するため必要最小限のものであり、かつ、公正かつ適正な手続のもとに行われることとなっているかどうか、適切な救済措置が確保されているかどうか等について、これは政府においても十分に検討し、さらには国会において御審議をいただく問題であるということですよ。

前原委員

それは、理念だけ示して、そして、ちゃんとやるから後の個別法を通してくれという議論なんですよ、今の話は。ですから、憲法に書かれている権利、自由、そういうものを、どれが制約されるのか、どれが制約されないのか、何度も言っているじゃないですか、それを示してくれと言っているわけです、質問通告しているんですから。それについて、憲法の条文の中で、どの条文が制約されてどの条文が制約されないのか言ってくださいという質問をしていて、これからやるんですという話だったら、全体の法律の根幹にかかわる問題で、今後の質問できないじゃないですか、個別の質問が。それを言っているんですよ。（発言する者あり）

金子（一）委員長代理  
速記をとめてください。  
〔速記中止〕

金子（一）委員長代理  
速記を起こしてください。  
前原誠司君。

前原委員  
実は前回も要求したんですが、憲法で保障された国民の権利、自由、どれが制約され得るのか、あるいは絶対不可侵なのか、制約され得るとしたら、どの程度なのか、また、それはどういうふうに補償、救済措置があるのか、それをすべて類型化してくださいということをお願いしたはずですよ。ぜひその政府の統一見解を出すように理事会でお諮りをいただきたいと思っております。

金子（一）委員長代理  
それでは、理事会でお預かりします。

前原委員  
では、それをもとに、また、官房長官、あらかじめ事前通告しておきますから、その必要最小限度というのは、だれがどのような基準で判断するのか、そのこともしっかり答えられるようにしてくださいよ。それから、公正かつ適正な手続ということでこの間官房長官は御答弁されましたよね。そのときに御答弁された内容というのは、当事者にはあらかじめその内容を告知し、当事者に弁明と防御の機会を与えなければならないということで、かなり悠長なことが書いてあるわけですよ。例えば、旧ソ連があったときに、大規模直接侵略というものが予期をされて十分な準備をされる時はこういう回答はあり得たかもしれないですけども、これ、後で質問するような、具体的な、テロが有事であったというようなときに、こんな悠長なことをやっていられないじゃないですか。その場合の公正、適正な手続というのはどうするんですか。

福田国務大臣  
具体的に当事者に事前の告知をする、また弁明、防御の機会を与えるか否かというのは、行政処分により制限を受ける権利の利益、内容、それから性質、制限の程度、行政処分によって達成しようとする公益の内容、程度、緊急性などを総合的に比較して決定されるべきものであります。そのような機会を与えられないような場合にも、その根拠が法律に規定されることが必要であると考えておる、そういう考え方をしているわけでありまして。

前原委員  
法律に根拠は示されても、急な事態の場合には適用されない場合もあり得るということですね。では、改めて答弁を求めますが、戦闘地域においては、この間防衛庁長官は、八十八条の世界である、こういう話でしたけれども、戦闘地域ではほかの法律は適用されないということになれば、この基本理念というものも、人権、権利、自由というものも担保されない可能性がありますよね、戦闘地域では。この場合は、措置といいますが、法律というのは守られるんですか、守られないんですか。言ってみれば、適用されるんですか、適用されないんですか、戦闘地域においては。

津野政府特別補佐人  
お答えいたしますと、戦闘地域ということがいかなる御趣旨で言っておられるのか必ずしもはっきりわかりませんが、憲法の保障する国民の自由と権利というものは、いかなる状況のもとでも尊重されるべきものであるということには言うまでもありません。その意味で、法案三条四項の原則は、すべての地域に適用されるというものであります。この点は、自衛隊法第七十六条の規定によりまして防衛出動を命ぜられた自衛隊の行動に係る地域でも同様であり、当該地域において国民の自由と権利を制限するためには、法案第三条第四項の理念に従った法律の定める内容と手続によることを要するものである。現在審議中の自衛隊法改正案等が、お願いしておりますけれども、このような考え方に立った改正内容を盛り込んでいくわけでありまして。そして、自衛隊法第八十八条第一項の規定に基づいて自衛隊が武力を行使するに際しまして、これは、戦闘行為にはさまざまな活動が含まれ得ることから、その態様によっては国民の自由や権利を制約することも想定されますが、同項の規定は、国民の自由や権利について、地域による制約、地域によるという制約を許容することを定めるものではありませんで、同条第二項に規定する要件が満たされている場面に限って武力行使を認めるという限定的なものでありまして、法案第三条四項の趣旨に反するものではないというふうに考えております。

前原委員

ということは、国民の権利、自由というものが制約され得る可能性があるときは、戦闘地域にしてはいかぬということですか。そういうふうに今の御答弁では聞こえますよ。戦闘地域というのは、だれが望む望まないにかかわらず戦闘地域になり得るわけですから、そこに巻き込まれて、憲法の保障した国民の権利、自由が侵害される場合は、今の御答弁でいいんですか。

津野政府特別補佐人

お答えいたします。

自衛隊法の八十八条は、武力を行使することができる第一項で書いてありまして、第二項で、国際の法規、慣例によるべき場合にあってはそれを遵守し、事態に応じて合理的な限度内で行使しなければならないということが書かれているわけでありまして、まさに武力の行使についての規定でございまして、特定の地域とかいうことで違法性が阻却されるとかいろいろなことが定められているわけではございませんで、まさに武力の行使という行為に着目して規定されているということでございます。

前原委員

しかし、実際問題、武力の行使が行われていて、ドンパチが行われている戦闘地域というのがあったときにどうするんですか、今申し上げた権利、自由は守られるんですかという話をしているわけですよ。法律論の話じゃなくて、実態が戦闘地域になっている場合に、守られない場合はどうするんですかという話をしているんです。だから、そういう地域にも適用されるのかどうかという話をしているわけですよ。御答弁ください。

津野政府特別補佐人

自衛隊法の武力行使の規定は、まさに武力の行使をすることができるということで権限を与えているわけでありまして、それによりまして武力の行使を行いました場合に、それはいわゆる正当行為として違法性が阻却されるということをこの前から御説明しているところでございまして、戦闘地域といいますが、そういう地域に直ちに着目してすべての事柄を決めているわけではございません。

前原委員

では、戦闘行為が行われている場所、まあ結局、でも地域になるわけでしょう、どうしたって、人間は浮いてやることはできないんだから。だから地域があるわけですよ、それは。地域でドンパチが行われている、その活動根拠は自衛隊法の八十八条だと。その場合に、憲法で定められた国民の権利、自由というものは、さっきの話だと除外されるんですか、つまり適用されないんですか。もう一遍、イエスかノーかだけ答えてください。

津野政府特別補佐人

お答えいたします。

憲法十三条の規定は、まさに、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限尊重しなければならないということが書いてあるわけでございます。したがって、その規定が、およそ特定の場合に排除されるなんということとはあり得ないわけでありまして、すべて、およそいかなる場合においても憲法十三条の規定は適用されるということでございます。

前原委員

つまりは、公共の福祉ですべて逃げるという話なんですよ。要は、戦闘地域になった場合には、それは公共の福祉で、いわゆる憲法で保障された権利、自由というものが制約され得るという話ですけども、そうすると先ほどの話に戻るわけです。絶対に不可侵のものがあるという御答弁がこの間あったわけですよ。絶対に不可侵のものがある、それから、制約され得るものがあると。その中で、今のお答えだと、絶対不可侵のものについて、では戦闘地域ではどうなるのかという話になるわけですよ。

津野政府特別補佐人

先ほどの、基本的人権が制約され得る対象を類型化するというふうなお話と絡んでくるかと思いますが、基本的に、憲法が定める国民の権利、自由が制限され得るのは、どういう場合であり、どの程度であるかというような事柄につきましては、これは、憲法十三条で「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。」と定め、公共の福祉のため必要な場合には、合理的な限度において国民の基本的人権に対する制約を加えることがあり得ると解されているところでございます。

このような権利の制約がどの範囲で認められるかは、当該権利の内容、権利を制約する必要性、その要件、制約の態様等により異なるところでございまして、どの範囲まで国民の基本的人権を制約することが許されるかを一般的に明示することは困難なわけでありまして。

そこで、先ほどおっしゃられました、国民の権利、自由が絶対に制限され得ないようなものがあるではないかということでございますが、例えばそれは憲法十九条の規定する思想、良心の自由、あるいは二十条の信教の自由のうち信仰の自由の保障については、それが内心の自由という場面にとどまる限りにおきましては、これは絶対的な保障であると考えていいと考えられるわけでありまして。しかし、思想、信仰等に基づきまして、またはこれらに伴いまして外部的な行為がなされた場合には、これらの行為も、それ自体としては原則として自由であるものの、絶対的なものとは言えず、公共の福祉による制約を受けることはあり得るということでございます。

さらに、憲法二十一条二項が禁止する検閲でございまして、検閲というのは、行政権が主体となって、対象とされる一定の表現物につき網羅的、一般的に発表前にその内容を審査した上、不適当と思われるものの発表を禁止することをその特質として備えるものであるというふうにご覧いただいておりますが、そういうものは、公共の福祉を理由とする例外を設ける余地は全くないものと解されているところでございます。

他方で、このような絶対的な保障と考えられていない国民の権利、自由につきましては、当該権利の内容、権利を

制約する必要性、その要件、制約の態様等において、制約を受けることもあれば、あるいはそうでない場合もあるわけでありませけれども、仮に制約を受けることがあり得るとしても、その範囲、程度につきましてはさまざまな場合があり得るわけでありまして、どのような権利、自由が制約を受けるか、また、その制約を受ける場合における制約の範囲等をあらかじめ一概に示すということは現段階においてはできない。これは将来、何度もお答えしておりますけれども、事態対処法制等、これから個別法制で整備していく上でいろいろ内容的に検討させていただくということであり、それについて国会での御審議を受けて、それについての判断をしていただくということでございます。

前原委員

初めからその答弁をしてくれたらいいんですよ。要は、制限され得る権利、自由、制限されない権利、自由を今初めて突っ込んで御答弁いただいたんです。内面的な自由でも、内面でとどまっている限りは絶対に不可侵だ、そういう話をしてくれということ为先ほどから言っているわけですよ。

ただ、法制局長官、先ほどの答弁の中で、つまりは、個別の事柄、具体的な事柄についてはいろいろな状況が生じ得るのでという話がありましたけれども、政府の統一見解のときは、そこまで突っ込んで、ある程度かなり類型化をした上で出していきたいというふうに思いますよ、そこらを具体的に。どういう権限がどういう場合に制約され得るのか、そこら辺はしっかりと私は政府見解で出していきたいというふうに思います。

今の話も、政府の統一見解が出された上でもう一度質問をするということで、次の質問に移らせていただきます。

防衛庁長官、ちょっと具体的なことで、武力攻撃事態に当たるかどうか、二、三質問をしたいと思います。

尖閣列島が他国に占拠をされたとき、あるいはその予測があるとき、これは武力攻撃事態に当たるんですか、当たらないんですか。

中谷国務大臣

当然、その背景とか国際情勢等がありまして一概に言えませんが、一般論として申し上げれば、例えば尖閣列島というような、無人島でございますけれども、我が国の領土が他国に占拠されたという事態がこの法律案の武力攻撃事態となり得るかどうかが、これは、あくまでこの占領が我が国に対する組織的、計画的な武力の行使と認定されるか否かの問題であります。仮にこのような占拠が武力攻撃に当たるとしても、その占拠が予測される事態が本法案の武力攻撃事態に該当するためには、そのときの国際情勢、相手国の動向、我が国への武力攻撃の意図が推測されることなどから見て、武力攻撃が発生する可能性が高いと客観的に判断されることが必要でございます。

なお、自衛隊による武力の行使は、自衛権発動の三要件を満たした場合にのみ可能であることは当然でございます。

前原委員

では、もうちょっと絞って質問します。

尖閣列島が占拠された場合、しかし、ほかのところにその国が武力攻撃をする意図がない場合、とにかく尖閣だけ占拠したい、実効支配をしたいという場合は、武力攻撃事態なんですか。

中谷国務大臣

これは、その占拠したものの対象にもよると思いますが、兵士じゃない場合、他国の文民が我が国の領土の一部を占拠したというような事態が本法案の武力攻撃事態となり得るかどうかは、あくまでこのような占拠が我が国に対する組織的、計画的な武力の行使と認定されるかどうかという問題でございます。

前原委員

国がと言っているんですよ。国が占拠した場合、つまりは、実力組織をもって国が占拠した場合。

中谷国務大臣

これは防衛庁長官の判断ではなくて内閣の判断でございますが、我が国に対する組織的、計画的な武力の行使と認定されるか否かという問題でございます。

前原委員

官房長官、同じ質問です。

福田国務大臣

今防衛庁長官から、そういう場合における占拠が武力攻撃に当たるかどうかということであれば、それは防衛庁長官の答弁のとおりであります。

前原委員

この国は本当にだめですね。つまりは、みずからの領土が実効支配を他国にされて、それについて武力攻撃事態だと認定するかどうかはわからないと。みずからの国土が占拠されたんですよ。実効支配している。そして、その周りの領海、接続水域、排他的経済水域、全部実効支配されるということですよ。それでもいわゆる武力攻撃事態にならないんですか。

福田国務大臣

これは想像の話ですからね、まず。想像の話でございますから……（発言する者あり）いや、もちろんそうですよ。だけれども、そういうことが起こるか起こらないかわからない想像の世界の話でありますので、ですから、具体的に相手の国を思い浮かべということであるかどうか。

これは、結局、形として組織的、計画的な武力の行使になるかどうかということでありませけれども、しかし、同

時に、その占拠がどういう意図でなされているのか、そのときの国際情勢とか相手国がどういう考え方をしているか、それからまた、もし武力攻撃が伴うということであれば、そのことについてどういう意図があるのか、そういうことを勘案した上で判断すべき問題であるということを行っているんです。

前原委員

ちょっと、具体的にもっと詰めましょう。

例えば、組織的に尖閣列島を占拠するということになれば、前ぶれがあるわけですよね。そのときには自衛隊はどう動くんですか。そのときに、みずからの領土を占拠されないために、例えばスクランブル発進したり海上自衛隊の艦船が出るわけでしょう。そのときに黙って見過ごすんですか。そのときに、実際問題何も起こらなくて占拠されるということはあり得ないでしょう。

有事法制というのは全部仮定の議論ですよ。仮定の議論の中で有事法制、備えあれば憂いなしということで小泉さんもやっておられるわけですから、その前提で話をしてもらって、可能性のあることを私は質問しているわけですよ。ですから、無人島であっても、尖閣列島、これが占拠されるあるいはそうなるときには、どういう動きをして、どう認定するんですか。

福田国務大臣

委員のおっしゃるような事態が一体いつ起こるのかということもあるでしょう。それは、きょうあした起こるということ想定しているわけではないでしょう。十年、二十年先なのかもしれない。ですから、そういう仮定の話を読まれても具体的にお答えするのは難しい。いろいろな条件を考えて判断すべき問題である。そのために、安全保障会議のもとに事態対処委員会というものをつくりまして、そういう情報等を収集して、その時々々の状況、国際情勢等々よく調べた上でいろいろな判断を安全保障会議に求めよう、こういうふうなことになっているわけですから、そういう仮定の話を読まれても困るんですよ、実は。お答えしようがない。

前原委員

私、もうこの委員会で質疑するのがばからしくなってきた。情けなくなってきた。つまりは、具体的なことを質問して、そういうことを想定されないんだったら、有事法制やめたらいいよ。有事法制なんか整備しなくていいよ、こんな議論をするんだったら。何考えているんだ。そんな答弁する内閣に、僕は質問を続けることはできません。

中谷国務大臣

我が国の場合に、自衛権の発動として、武力の行使については三要件がございます。その中の二項目に、「これを排除するために他の適当な手段がないこと」とされておりまして、一つは、外交があるかもしれません。また、もう一つは、対領空侵犯措置とか海上警備行動とか、海上保安庁とかそれなりの国家の組織があるわけがございますので、そういったものによって対処をいたしますし、領空侵犯措置につきましてはそれぞれの手順に従って実施をしますけれども、最終的には、自衛権の発動をするか否かという点につきましては、この武力攻撃事態対処法等に基づきまして政府で決定をするわけがございます。

あともう一点。その行動がいかなる行動かということではありますが、やはり他国の武力による侵攻であるか否かという点で、その事柄、組織的、計画的なものであるのかどうか、これはよく見きわめて判断しなければならぬわけでございます。

〔金子（一）委員長代理退席、委員長着席〕

前原委員

個別に聞いているわけですよ、具体的に、防衛庁長官。そんなことは、ある程度勉強した人だっただれでも答弁できますよ。防衛庁長官の答弁じゃない。実際、みずからの国の主権が、ある部分が脅かされそうになった場合に武力攻撃事態になり得ると一言答弁したらいいんですよ。僕がそっちへ行って答弁してあげましょうか。つまりは、みずからの国の主権が侵されるかもしれない中で、その可能性があるということをお願い切りたいいいんですよ。それを言わないというのはどういうことですか。そのことを聞いているんですよ。

中谷国務大臣

他国の武力による侵攻で、かつまたそれが組織的、計画的な場合におきましては、この武力攻撃事態になり得るわけでございます。

前原委員

初めからそう答えたらいいんですよ。ですから、みずからの国の一部が占拠される場合、これは主権侵害ですよ、領土を占拠されるというのは、それを武力攻撃事態と認定するかどうかについて答弁できない国なんて、内閣なんて、本当にもうやめた方がいいですよ。それは、まさしく武力攻撃事態に認定をする可能性の高いものですよ。だから、あり得ると初めから答弁してもらったらいいんですよ。

では、第二問に行きましょう。

サイバーテロ、サイバーウオーがあって、金融とか電力、水道、交通などの経済活動が壊滅的な打撃を受けて、それがあつた国のしわざであるということがわかった、また、それによって交通事故やあるいはいろいろな問題で死傷者がたくさん出ている、つまりは、極めて日本に対してのダメージが与えられている、この場合は武力攻撃事態と認定されるんですか、どうなんですか。

福田国務大臣

ある事態が武力攻撃事態に該当するか否か、あるいは自衛権を発動し得るか否かということ、個別具体的な状況を踏まえて判断すべきものでありまして、今のような仮定の問題について断定的に申し上げるのは、これは適当では

ないと思います。

したがって、一般論として申し上げますけれども、サイバー攻撃のようなものが武力の行使に当たるか否かについて、現状は、その法的性格について国際的には定説がありません。このため、これが武力攻撃事態に該当するかどうかは、現段階で確たることを申し上げることは困難であります。このように、我が国に対する武力攻撃であると認定できなければ、自衛権発動の三要件は満たされないため、自衛権を発動することはできない、ということになります。

前原委員

今の御答弁ですと、今私が申し上げたような事態においては、武力攻撃事態と認定され得ない、ということですね。ということは、法の不備じゃないですか。

つまりは、今後、テロ、ゲリラ、そういうものに対する対処というものを考えていかれるということでもあります。ある国が組織的にサイバーテロ、今はサイバーウオーと言ってもいいかもしれない、その場合は武力攻撃事態ではないかもしれないけれども、しかし、多大な人的、経済的なロス、損失が起きているということについて武力攻撃事態には認定され得ないというのは、私は法的な不備だと思いますよ。

そのことについてどうカバーしていくのか、その点について御答弁いただきたいと思います。

福田国務大臣

その規模にもよるわけでありまして、例えばサイバーテロとかいろいろなインフラを攻撃されるとかというようなテロですね。これは、現状では現行法で対応するということができないわけですね。現行法で対応します、ということ。そしてまた、それが委員のおっしゃるような場合には、これからの法整備を行うということについて、これは二十四条に規定をしているところでございます。

前原委員

テロ、ゲリラというのは有事に至るまでということではありますが、これだけインターネット等いわゆる情報通信社会になった以上、単に弾が飛んでくるとかということだけがテロあるいは戦争じゃないわけですね。そういう観点からすると、今後整備をされるということではありますが、この点については極めて旧式の法律になっているんじゃないですか、この法律というのは。その点しっかりとぜひ議論をしていただきたいというふうに私は思いますし、その点についての有事法制の中での取り扱いというものは私は政府に求めていきたいと思いますが、その点について御答弁ください。

福田国務大臣

サイバーテロのようなものについては、これは極めて可能性の高い部分であるということは、我が国においてもそういう懸念を持っておりまして、それに対応する方策はいろいろと政府内でも検討いたしておるところでございます。

先ほど申しましたように、この法案に規定されない緊急事態対処のための措置ということで、今後このことについて、国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態への対処、これは、迅速かつ的確に実施するための必要な施策を今後講じていく、ということ、今後鋭意検討させていただきたいと思っております。

前原委員

最後に、自由党の提案者の方に御質問したいと思いますが、自由党案と政府案の違いというのはどこにあるのか、また、その中で、自由党案の特徴はどこにあるのかということとまず一点御質問したいのと、それから、武力攻撃事態の定義が違うということですが、自由党案と政府案とどう違うのか。その二点について御答弁いただきたいと思っております。

東(祥)議員

お答えさせていただきます。

第一点目は、けさ、午前中に自民党の林先生からお話があった質問であります。まとめてお話をさせていただきます。

まず、自由党案は、安全保障基本法によりまして、安全保障についての基本的な考え方、自衛隊の行動の原則を明示いたしております。政府案には、自衛隊をどういう場合にどのような活動をさせるのか明確な方針がないため、自衛隊の活動範囲がなし崩し的に拡大していく余地を持っている。

二つ目といたしまして、非常事態対処基本法において、政府案のいわゆる、先ほど来前原先生が御指摘なされているところに関連するわけではありますが、古典的な意味での有事、すなわち、戦闘機や艦船を使って行われる我が国への武力攻撃事態を想定しているのに対して、我が自由党案では、我が国への武力攻撃事態を含めた直接、間接侵略、また、大規模テロ攻撃や大規模なサイバーテロ、地域全体を席卷するような大規模災害、全国的な疫病の大発生など、国民生活に極めて重大な影響が及ぶおそれが生じる事態について非常事態と認定し対処措置を講ずるもので、政府案とは対象、内容を異にするものであります。

第三点目として、政府案では、武力攻撃事態に至ったとき、基本方針を決定して対策本部を設置することになっておりますが、我が非常事態対処基本法では、内閣にあらかじめ常設の非常事態対処会議を設置することとしており、迅速性、統率性の面で決定的に異なると思われま。

そして四点目に、非常事態対処基本法では、非常事態に際しての内閣の権限を限定的に強化して、内閣の判断で迅速的確に非常事態に対処することを認めておりますけれども、それは、国会による厳格なコントロールのもとに行われることになると思います。

具体的には、一つ、原則として国会の事前承認を必要とする。二つ、不承認の議決があったとき、国会が非常事態の布告の廃止を議決したときは、直ちに布告を廃止しなければならない。三つ、国会の承認を得た日から六十日ごと

に国会に対し報告しなければならないこととしており、国会の議決により内閣の権限行使にいつでも歯どめがかかるようにしているところであります。

二点目の御質問であります。つまり、武力攻撃事態の定義は政府案と自由党案ではどう違うのか、こういう御質問でございます。

二つあると思います。

第一点目は、非常事態対処基本法は、我が国への武力攻撃事態だけではなく、大規模テロ攻撃や大規模災害など国民生活に極めて重大な影響が及ぶおそれが生じる事態について非常事態と認定するものであって、武力攻撃事態に対処する政府案とは基本的に異なります。

二つ、その上で、安全保障基本法において、自衛権の発動による武力の行使は、我が国に対して直接の武力攻撃があった場合及び我が国周辺の地域においてそのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれがある事態、いわゆる周辺事態が生じた場合に限りこれを行うことができるとしており、従来の自由党の見解とは何ら変わっており、自衛権の行使は極めて抑制的に解釈すべきであるというのが私たちの見解であります。

以上であります。

前原委員

時間が来ましたので、終わります。