

集団的自衛権の行使容認と安全保障法制整備の基本方針

— 閣議決定を受けての国会論戦の概要 —

外交防衛委員会調査室 中内 康夫

はじめに

安全保障法制の見直しに向けて検討を進めてきた安倍内閣は、平成26年7月1日、新たな安全保障法制の整備のための基本方針（「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」¹）の閣議決定を行った。この閣議決定では、これまでの政府の憲法解釈を一部変更し、従来は認められないとしてきた集団的自衛権²の行使を限定的に容認したほか、他国軍隊への後方支援や国連平和維持活動（PKO）における自衛隊の活動内容の見直し、武力攻撃に至らない侵害³への対処能力の向上等が掲げられ、これらを実現するため、今後、国内法整備を進めていくとの方針が示されている。

閣議決定に至るまでの間、国会においても、政府や与党における検討状況を踏まえつつ、集団的自衛権の行使を認めることの是非やその手続の在り方などについて幅広い議論が行われた。そして、7月1日の閣議決定により政府の新たな見解・方針が定まった後、初の国会論戦となった7月14日及び15日の衆参予算委員会の集中審議では、各会派の委員から閣議決定に対して様々な観点からの質疑があり、これに対して安倍総理を始めとした政府側からの答弁が行われた。

以上を踏まえ、本稿では、安倍内閣における安全保障法制の見直しに向けてのこれまでの動きを振り返り、7月1日の閣議決定の内容を概観した上で、上記の衆参予算委員会の集中審議における主な論議を紹介することとしたい⁴。なお、本稿における人物の肩書はいずれも当時のものである。

¹ 内閣官房ウェブサイト（<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>）

² 集団的自衛権とは、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にもかかわらず、実力をもって阻止する権利をいう（防衛省『平成25年版 日本の防衛—防衛白書—』（平成25年7月）101頁）。

³ 政府は、「武力攻撃」とは「一般に、我が国に対する組織的計画的な武力の行使をいう」としている（武力攻撃事態に関する質問に対する答弁書（内閣衆質154第66号、平14.5.24））。武力攻撃に至らない侵害がある場合は、領土や主権、海洋における経済権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわば「グレーゾーンの状態」が生じていることが想定される。

⁴ 本号の特集テーマは、第186回国会（常会、平成26年1月24日～6月22日）の論議紹介であり、同国会では、集団的自衛権の問題等、安全保障法制に関する議論も数多く行われ、安倍内閣としての問題意識や検討課題等についての説明がなされている。しかし、見直しの具体的な内容について、政府は、「有識者会議の議論の成果を確認した上で、政府としての対応を検討してまいりたい」、「与党協議会における検討の結果に基づき、政府としての対応を検討することとしている」等の答弁を行い、閣議決定の前は、集団的自衛権に関する憲法解釈の変更の有無を含め、政府としてどのような見直しを行うのか最終的な見解はまだ示せないとしていた。そのため、本稿では、紙幅の関係もあり、7月1日の閣議決定により、政府の新たな見解・方針が定まった後に、閉会中審査として行われた衆参予算委員会の集中審議における論議を中心に取り上げ、「3. 衆参予算委員会における集中審議の概要」で紹介することとした。なお、国会開会中の論議は、「1. 安倍内閣における安全保障法制見直しに向けての動き」の中で幾つか取り上げている。

1. 安倍内閣における安全保障法制見直しに向けての動き

(1) 第1次安倍内閣における安保法制懇の開催と安倍総理辞任後の報告書提出

平成18年9月26日、第1次安倍内閣が発足すると、集団的自衛権の問題等、政府の憲法解釈の見直しに積極的な姿勢を示していた安倍総理は、翌19年5月18日に有識者から成る「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」⁵（安保法制懇）を開催し、4つの類型（①公海における米艦防護、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PKOなどに参加している他国の活動に対する後方支援）に関する問題意識を示し、憲法との関係の整理について検討を指示した。

同懇談会は、安倍総理の辞任（19年9月26日）後の20年6月24日、報告書⁶を後継の福田総理に提出した。同報告書は、上記の4類型について検討した上で、これまでの政府の解釈は、激変した国際情勢及び我が国の国際的地位に照らせばもはや妥当しなくなってきたとあり、むしろ憲法第9条は、個別的自衛権はもとより、集団的自衛権の行使や国連の集団安全保障への参加を禁ずるものではないと解釈すべき旨などを提言した。

しかし、従来より憲法解釈の変更に慎重な姿勢を示してきた福田総理は、同報告書を受け取った後も政府内に具体的な検討は指示せず、その後、議論は進まなかった。

その後の麻生内閣や政権交代後の民主党政権においても、集団的自衛権等の憲法解釈の見直しについて、政府としての具体的な検討の動きは見られなかった。

(2) 第2次安倍内閣の発足と安保法制懇の再開

平成24年の衆議院議員総選挙の結果、同年12月26日に自民党と公明党の連立政権である第2次安倍内閣が発足すると、翌25年2月8日には、安保法制懇が再開され、安倍総理は、我が国の平和と安全を維持するために何をなすべきか、我が国をめぐる安全保障環境の変化を念頭に置いて、改めて検討するよう指示した。

その後、同年10月3日の日米安全保障協議委員会（2+2）の共同発表では、日本の「集団的自衛権の行使に関する事項を含む自国の安全保障の法的基盤の再検討」などの取組を米国が歓迎する旨が記述され、翌26年4月25日の日米首脳会談後の共同声明においては、「米国は、集団的自衛権の行使に関する事項について日本が検討を行っていることを歓迎し、支持する」と明記されるなど、安倍内閣の取組に対する米国の支持が明らかになった。

また、26年1月に第186回国会が召集されると、安倍総理は、施政方針演説の中で、集団的自衛権や集団安全保障などについて、安保法制懇の報告を踏まえ、対応を検討していくと表明し⁷、その後、この問題での国会論戦も本格化した。

特に、集団的自衛権の行使を認めるには憲法改正が必要であるとの過去の内閣法制局長官の答弁もあることから⁸、安倍内閣が、憲法改正の手続を採らず、政府の憲法解釈の変更

⁵ 座長は柳井俊二国際海洋法裁判所判事（元外務事務次官）。平成25年2月の再開後は北岡伸一国際大学学長が座長代理に就任。

⁶ 『「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20年6月24日）（首相官邸ウェブサイト〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>〉）

⁷ 第186回国会衆議院本会議録第1号5頁（平26.1.24）、参議院本会議録第1号7頁（平26.1.24）

⁸ 第98回国会衆議院予算委員会議録第12号28頁（昭58.2.22）、角田内閣法制局長官の答弁

によって、集団的自衛権の行使を認めようとしていることの問題が繰り返し指摘された。これに対して、安倍総理は、「そもそも憲法には個別的自衛権や集団的自衛権についての明文の規定はなく、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必ずしも当たらない」との認識を示した⁹。この点について、従来の政府見解と異なっていると指摘を受けた安倍総理は「先程から法制局に答弁を求めているが、最高の責任者は私です。選挙で国民の審判を受けるのは、法制局長官ではなく、私なんです」¹⁰と発言したが、野党やマスコミから立憲主義に反するといった批判を受けることとなった¹¹。

(3) 安保法制懇の2度目の報告書提出と安倍総理の記者会見

安保法制懇は、合計7回の公式会合を経て、平成26年5月15日、2度目の報告書¹²を安倍総理に提出した。同報告書は、憲法解釈の現状と問題点を指摘した後、あるべき憲法解釈として、集団的自衛権、集団安全保障措置、武力攻撃に至らない侵害への対応等についての提言を行っている（表1参照）。

表1 安保法制懇報告書（平成26年5月）における主な提言

<p>【集団的自衛権】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法第9条の規定は、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いないと解すべき。 ・「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」とのこれまでの政府解釈に立ったとしても、「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すべき。 <p>【軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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釈すべき。 <p>【他国軍隊への後方支援】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「武力の行使との一体化」論の考えはもはや採らず、政策的妥当性の問題と位置付けるべき。 <p>【PKO、在外自国民保護・救出、国際治安協力】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法第9条の禁じる武力の行使には当たらないと解釈すべき。このような活動における武器の使用（PKOにおける駆け付け警護や妨害排除を含む。）に憲法上の制約はないと解釈すべき。 <p>【武力攻撃に至らない侵害への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「武力攻撃（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な行動は憲法上容認されるべき。

（出所）『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書のポイント」より抜粋

⁹ 第186回国会参議院予算委員会会議録第2号5頁（平26.2.5）

¹⁰ 第186回国会衆議院予算委員会会議録第6号4頁（平26.2.12）

¹¹ 「首相発言 強まる批判」『朝日新聞』（平26.2.15）、「首相発言 広がる懸念」『毎日新聞』（平26.2.15）等

¹² 『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）

（首相官邸ウェブサイト〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>〉）

同報告書の提出を受けて、同日、安倍総理は記者会見を開き、今後の検討の進め方についての基本的方向性を示した¹³。その中で、安倍総理は、同報告書が示した2つの考え方のうち、自衛のための武力の行使や軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加に憲法上の制約はないとする考え方、いわゆる芦田修正論を政府は採用しないとし、我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるとき、限定的に集団的自衛権を行使することは許されるとする考え方について、政府として今後更に研究を進めていくと表明した。

国会において芦田修正論を採用しない理由を質された安倍総理は、「この考え方は、武力の行使や実力の保持が認められるのは自衛のための必要最小限度に限られるとするこれまでの政府解釈と論理的に整合しないため、採用できないと判断した」と説明している¹⁴。

(4) 与党協議会の開催と新たな安全保障法制整備のための基本方針の閣議決定

安倍総理が記者会見で示した基本的方向性に基づき、平成26年5月20日には、自民党と公明党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」の初会合が開催された。同月27日には、政府から、現在の憲法解釈・法制度では対処に支障があるとする15事例に1参考事例を加えた「事例集」が与党協議会に提示された(表2参照)。

表2 政府が与党協議会に提示した事例

<p>【武力攻撃に至らない侵害への対処】 事例1：離島等における不法行為への対処 事例2：公海上で訓練などを実施中の自衛隊が遭遇した不法行為への対処 事例3：弾道ミサイル発射警戒時の米艦防護 (参考) 領海内で潜没航行する外国の軍用潜水艦への対処</p> <p>【国連PKOを含む国際協力等】 事例4：侵略行為に対抗するための国際協力としての支援 事例5：駆け付け警護 事例6：任務遂行のための武器使用 事例7：領域国の同意に基づく邦人救出</p> <p>【「武力の行使」に当たり得る活動】 事例8：邦人輸送中の米輸送艦の防護 事例9：武力攻撃を受けている米艦の防護 事例10：強制的な停船検査 事例11：米国に向け我が国上空を横切る弾道ミサイル迎撃 事例12：弾道ミサイル発射警戒時の米艦防護 事例13：米本土が武力攻撃を受け、我が国近隣で作戦を行う時の米艦防護 事例14：国際的な機雷掃海活動への参加 事例15：民間船舶の国際共同護衛</p>
--

(出所) 平成26年5月27日に政府が与党協議会に提示した「事例集」の目次部分

その後、政府としての検討も同時に進められる中、与党協議会は、「事例集」に示された各事例も踏まえつつ、武力攻撃に至らない侵害への対処、国連PKOを含む国際協力等、及び「武力の行使」に当たり得る活動(集団的自衛権の問題等)に関する協議を進め、同

¹³ 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0515kaiken.html>

¹⁴ 第186回国会参議院外交防衛委員会会議録第19号9～10頁(平26.5.29)

年7月1日の第11回会合において、自公両党は、憲法解釈の一部変更を含む、新たな安全保障法制の整備のための基本方針を了承するに至った¹⁵。

これを受け、安倍内閣は、同日、同基本方針を国家安全保障会議に諮った後、閣議決定した。安倍総理は、閣議決定後の記者会見¹⁶で「万全の備えをすること自体が日本に戦争を仕掛けようとする企みをくじく大きな力を持っている」と抑止力の重要性を訴えた上で、「今回の閣議決定によって日本が戦争に巻き込まれるおそれは一層なくなっていく」と述べて、国民に理解を求めた（以上の経緯について表3参照）。

表3 安倍内閣における安全保障法制の見直しに向けての動き

平成	
18年9月26日	第1次安倍内閣が発足
19年5月18日	「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）の初会合
9月26日	安倍内閣総辞職
20年6月24日	安保法制懇が報告書を福田総理に提出（その後、検討は進まず）
24年12月26日	第2次安倍内閣が発足
25年2月8日	安保法制懇、再開
10月3日	日米安全保障協議委員会（2+2）の共同発表において、日本の集団的自衛権の行使に関する事項等の検討の取組を米国が歓迎する旨を記述
26年1月24日	安倍総理、施政方針演説で集団的自衛権への対応等について言及
4月25日	日米首脳会談後の共同声明において、集団的自衛権の行使に関する事項について日本が検討を行っていることを米国が歓迎・支持する旨を記述
5月15日	安保法制懇が2度目の報告書を安倍総理に提出
5月20日	自民党と公明党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」の初会合
5月27日	政府が与党協議会に「事例集」を提示
7月1日	与党協議会において自公両党が閣議決定案を了承 安倍内閣が新たな安全保障法制整備のための基本方針を閣議決定

（出所）筆者作成

2. 閣議決定の概要

平成26年7月1日に閣議決定された新たな安全保障法制の整備のための基本方針（「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」）は、前文部分で我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることなどを記述しているほか、①武力攻撃に至らない侵害への対処、②国際社会の平和と安定への一層の貢献、③憲法第9条の下で許容される自衛の措置、④今後の国内法整備の進め方、という4つの柱に沿って、安全保障法制の整備に向けての政府の基本方針を示している。

報道等で大きく取り上げられているのは③の部分で、これまでの政府の憲法解釈を一部変更し、従来は認められないとしてきた集団的自衛権の行使を限定的に容認しているが、

¹⁵ 内閣法制局は、与党協議会の議論が開始された後、内閣官房から配付資料等の送付を受け、必要に応じて説明を受けるとともに、担当者間で意見交換し、部内においても資料等によって検討を行っていた。6月30日、内閣官房から閣議決定の案文が正式に送付され、意見を求められたことから最終的な検討を行い、翌7月1日、意見はない旨を回答した（第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号23頁（平26.7.15））。

¹⁶ 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0701kaiken.html>

それ以外にも、①で武力攻撃に至らない侵害への対処能力の向上、②で他国軍隊への後方支援や国連PKOにおける自衛隊の活動内容の見直し等を掲げ、④では、これらを実現するため、今後、国内法整備を進めていくとの方針が示されている（表4参照）。

なお、国内法整備について、政府は、閣議決定を受け、内閣官房国家安全保障局の下に法案作成チームを立ち上げている。報道によれば、関連法案は10数本に及ぶ見通しだが¹⁷、政府は、それらを一括して、平成27年の通常国会に提出する方針であるとされる¹⁸。

表4 平成26年7月1日の閣議決定のポイント

<p>1. 武力攻撃に至らない侵害への対処</p> <ul style="list-style-type: none">・離島周辺などでの不法行為に対応するため、自衛隊による治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化を図るための方策を具体的に検討する。・自衛隊法第95条（武器等防護）の武器使用の考え方を参考としつつ、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動を行っている米軍部隊の武器等を防護するために、自衛隊が武器使用することが可能となるように法整備を行う。 <p>2. 国際社会の平和と安定への一層の貢献</p> <ul style="list-style-type: none">・他国軍隊への後方支援では、「武力の行使との一体化」論は前提とした上で、従来の「後方地域」や「非戦闘地域」といった枠組みは止め、他国軍隊が「現に戦闘行為を行っている現場」以外での補給・輸送等の支援活動は可能であると、必要な法整備を行う。・国連PKO等に携わる自衛隊が「駆け付け警護」や「任務遂行のための武器使用」を行うことができるように法整備を行う。・自衛隊の部隊が、領域国政府の同意に基づき邦人救出などの警察的な活動を行う場合には、当該領域国政府の権力の及ぶ範囲で活動することは当然である。 <p>3. 憲法第9条の下で許容される自衛の措置</p> <ul style="list-style-type: none">・我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容される。・憲法上許容される上記の「武力の行使」は、国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合がある。・他国に武力攻撃が発生した場合に、自衛隊に出動を命ずるに際しては、現在の防衛出動の場合と同様、原則として事前に国会の承認を求めることを法案に明記する。 <p>4. 今後の国内法整備の進め方</p> <ul style="list-style-type: none">・実際に自衛隊が活動を実施できるようにするためには、根拠となる国内法が必要であり、政府として、法案の作成作業を開始することとし、準備ができ次第、国会に提出する。
--

(出所) 筆者作成

¹⁷ 「関連法案 十数本を想定」『毎日新聞』（平26.7.2）等

¹⁸ 「安保法案、通常国会提出へ 政府『一括で』」『日本経済新聞』夕刊（平26.7.7）等

3. 衆参予算委員会における集中審議の概要

平成26年7月1日の閣議決定を受け、国会は閉会中であつたが、同月14日に衆議院予算委員会、15日に参議院予算委員会でも外交安全保障問題に関する集中審議が行われた。以下、その概要を紹介する¹⁹。

(1) 我が国を取り巻く安全保障環境と抑止力に関する認識

閣議決定の中では、我が国を取り巻く安全保障環境が変容していることが記述されているが、改めて政府の認識が質された。これに対して、岸田外務大臣は「憲法施行から67年が経ち、その間、我が国を取り巻く安全保障環境は根本的に変容し、近年一層厳しさを増している」との認識を示し、その具体例として、①大量破壊兵器、弾道ミサイル等の軍事技術の高度化・拡散の下、アジアでは、北朝鮮が我が国の大部分をノドン・ミサイルの射程内に入れ、弾道ミサイルの発射を繰り返すとともに、核開発も続けていること、②中国、インド等の新興国の台頭により、グローバルなパワーバランスが変化していること、③国際テロの脅威が高まっていること、④海洋、宇宙、サイバー等へのアクセスを妨げるリスクが深刻化していること、などを挙げた。また、安倍総理は、米軍と自衛隊の関係も、終戦直後や自衛隊が創設された当時と現在では全く異なっており、それを踏まえて、自衛隊がしっかりとその役割を果たすことにより、米軍との間で「一足す一を二とする」ことができるようになり、抑止力は強化されるとの認識を示した。その上で、「もはや、どの国も一国のみで自国を守ることができない状況において、抑止力の向上と地域及び国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献をしていくことを通じて、我が国の平和と安全を一層確かなものにするとの観点から、閣議決定を行った」と説明した²⁰。

安倍総理が抑止力を強調することに対しては、抑止力万能主義では「安全保障のジレンマ」に陥ってしまい、軍拡競争になるのではないかと懸念が示された。これに対して、安倍総理は、日米同盟の抑止力の重要性を強調した上で、平成25年12月に決定した中期防衛力整備計画で、5年間、防衛費を増やしていくことを既に決めているが、それは平成14年の水準に戻るだけであり、今回の閣議決定でそれを変更することはないとの考えを示し、「現在のアジア情勢の変化を勘案すれば、決して軍拡ではない」と反論した²¹。

また、今回の閣議決定により、海外で自衛隊が軍事活動をする事になれば、自衛隊員の危険が高まるのではないかと、総理はそのことを正直に説明すべきであるとの指摘がなされた。これに対して、安倍総理は、自衛隊の最高指揮官である自分が自衛隊員の安全について最終的な責任を負っていると述べた上で、自衛隊員は「事に臨んでは危険を顧みず、身をもって責務の完遂に努め、もって国民の負託にこたえる」との宣誓を行う公務員であり、その中で判断になるとの考えを示した。加えて、「それは個別的自衛権においても同様であり、昭和29年に自衛隊が創設されたときも自衛隊員の命が危険にさらされるとの批

¹⁹ 7月14日の衆議院予算委員会の議論については、本稿執筆時において正式な会議録がまだ発行されていないため、審議中継、新聞報道及びその他の情報に基づいている。なお、集中審議の中では、慰安婦問題等、安全保障法制の見直し以外の内容の質疑も行われたが、それらの議論はここでは省略する。

²⁰ 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

²¹ 同上、及び第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号46～47頁（平26.7.15）

判がなされたが、自衛隊創設により日本の国民の命や領土、領海が守られてきたことを認識すべき」と答弁した²²。

（２）集団的自衛権に関する従来の政府見解と閣議決定で示された新見解との関係

今回の閣議決定では、従来は認められないとしてきた集団的自衛権の行使を限定容認したが、閣議決定の中でも言及されている自衛権に関する昭和47年の政府見解（以下、「47年見解」という）²³と新見解との整合性が質された。横畠内閣法制局長官は、47年見解は、憲法第9条の下において例外的に許容される武力の行使についての考え方を詳細に述べたものであり、その後の政府の説明も、ここで示された考え方に基づくものであるとした上で、今回の閣議決定は、47年見解の基本論理を維持し、その考え方を前提として、これに当てはまる極限的な場合は我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られるとしてきたこれまでの認識を改め、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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険がある場合もこれに当たるとしたものであり、その限りにおいて、結論の一部が変わるものであるが、47年見解の基本論理と整合するものであるとの見解を示した²⁴。

また、横畠長官は、47年見解において憲法上行使が許されないと記述されている「いわゆる集団的自衛権」について、「集団的自衛権全般を指しているもの」とし、今回の閣議決定は、国際法上、集団的自衛権の行使が認められる場合の全てについてその行使を認めるものではなく、「新三要件の下、我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として、一部限定された場合において、他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とする武力の行使を認めるにとどまるもの」であり、「それ以外の、自国防衛と重ならない、他国防衛のために武力を行使することができる権利として観念される、いわゆる集団的自衛権の行使を認めるものではない」と説明した²⁵。

こうした政府の説明に対しては、従来の政府見解は集団的自衛権を行使できない理由を説明しているものであり、それを持ち出して、限定的とはいえ集団的自衛権の行使容認の根拠とすることは理解できないとの指摘もなされた。これに対して安倍総理は、47年見解は3つの論理からなっているが、最初の2つの基本的な論理は変えていないとし、我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容していることを踏まえ、あくまでも最後の結論部分の当てはめを変更したものであると説明した²⁶（次頁の表5参照）。

また、政府が与党協議会に示した事例など、我が国が安全保障上対応が求められているとされる事例は、集団的自衛権の行使を容認しなくても、個別的自衛権の解釈を適正化することで説明できるとの考え方に対する政府の認識が問われた。岸田外務大臣は、「一般論として、我が国に対する武力攻撃がないにもかかわらず、これを我が国に対する武力攻撃

²² 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

²³ 内閣法制局「集団的自衛権と憲法との関係」（昭和47年10月14日 参議院決算委員会提出資料）

²⁴ 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

²⁵ 同上

²⁶ 同上

であると拡大解釈して、個別的自衛権の行使として武力の行使を正当化することは国際法上できない」との見解を示し²⁷、また、安倍総理も、憲法との関係では個別的自衛権で整理した方が容易であると認めた上で、「それは国際法上は違法になる」「公海も領海だと言うようなもので非常識なことになる」として、全てを個別的自衛権で説明することは困難であるとの認識を示した²⁸。

表5 昭和47年の政府見解と平成26年7月の閣議決定との関係（政府の説明）

昭和47年の参決算委提出資料で示された見解	平成26年7月の閣議決定で示された見解
<p>憲法は、<u>第九条において、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、第一三条において「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い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い解されない。</u></p>	<p>※基本的な論理を変更せず</p>
<p>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、<u>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</u>のであって、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、<u>右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。</u></p>	<p>※基本的な論理を変更せず</p>
<p>そうだとすれば、<u>わが憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、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</u>といわざるを得ない。</p>	<p><u>パワーバランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況を踏まえれば、今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様等によっては、我が国の存立を脅かすことも現実</u>に起こり得る。(略)</p> <p>現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った。(略)</p> <p>憲法上許容される上記の「武力の行使」は、<u>国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合がある。</u></p>

※下線は筆者によるもの。

(出所) 筆者作成

²⁷ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号3頁(平26.7.15)

²⁸ 同上 35頁

(3) 憲法解釈変更の評価、手続の妥当性

今回の閣議決定により、憲法解釈を変更したのか、解釈改憲ではないのかとの質疑がなされた。これに対して、安倍総理は、閣議決定は「従来の憲法解釈の再整理という意味で憲法解釈の一部変更」²⁹であるとし、横島長官も文民条項³⁰に続く2例目の憲法解釈の変更にあたることを認めたが³¹、他方、「これまでの憲法第9条をめぐる議論と整合する合理的な解釈の範囲内のものであり、憲法改正によらなければならないことを解釈の変更で行うという意味での、いわゆる解釈改憲には当たらない」との見解も示した³²。

また、憲法解釈の限界についても質され、安倍総理は「世界各国と同様の集団的自衛権の行使を認めるなど、憲法第9条の解釈に関する従来の政府見解の基本的な論理を超えて武力の行使が認められるとするような解釈を現憲法の下で採用することは困難であり、その場合には憲法改正が必要になる」と答弁した。横島長官からも「新三要件を超える、それに該当しないような武力の行使は、現行の憲法第9条の解釈では困難であり、そこに及ぶ場合には憲法改正が必要であろう」との見解が示された³³。

立憲主義との関係も質され、安倍総理は、「立憲主義とは、主権者たる国民が、その意思に基づいて、憲法において国家権力の行使の在り方について定め、これにより国民の基本的な人権を保障するという近代憲法の基本的な考え方」と説明した上で、「今回の閣議決定は、憲法の規範性を何ら変更するものではない。これまでの政府見解の基本的な論理の枠内における合理的な当てはめの結果であり、立憲主義に何ら反しない」との認識を示した³⁴。

また、閣議決定は拙速で、国民の理解は得られておらず、国会で十分に議論を行うべきとの批判があることへの見解が求められた。これに対し、安倍総理は「安保法制懇において足掛け7年、実質2年半の議論を行い、報告書を出してもらい、与党において十分な議論を行い、政府の意思決定として最も重い決め方である閣議決定を行った」、「47年見解のときは与党協議も閣議決定も行っていない」と述べ、手続が拙速との批判は当たらないとした。また、国会との関係でも、これまで求めに応じて委員会等へ出席し、考え方を説明してきたとした上で、「今回の閣議決定に基づいて関連法案を作成し、国会で更に議論していただく」と説明した³⁵。

(4) 「武力の行使」の新三要件の具体的な判断基準

今回の閣議決定により、武力行使の要件が変更され、個別的自衛権の行使のみを認めていた、従来の「自衛権発動の三要件」³⁶（以下、「旧三要件」という。）に代わり、集団的

²⁹ 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

³⁰ 憲法第66条第2項は「内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない」と規定しており、政府は、当初、自衛官は「文民」であるとしていたが、昭和40年に国会答弁で、自衛官は「文民」ではないとの見解を示し、憲法解釈を変更した（第48回国会衆議院予算委員会議録第21号26～27頁（昭40.5.31））。

³¹ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号23頁（平26.7.15）

³² 同上25頁

³³ 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

³⁴ 同上

³⁵ 同上

³⁶ 防衛省『平成25年版 日本の防衛－防衛白書－』（平成25年7月）101頁

自衛権の限定行使も可能な「自衛の措置としての『武力の行使』の新三要件」³⁷（以下、「新三要件」という。）が新たに示されたが、各要件の用語の定義や具体的な判断基準が問われた（新旧の三要件については表6参照）。

表6 「武力の行使」が認められる要件に関する新旧の政府見解の比較

自衛権発動の三要件 (従来の政府見解)	自衛の措置としての武力の行使の新三要件 (平成26年7月1日の閣議決定によるもの)
① 我が国に対する急迫不正の侵害があること	① 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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険があること
② これを排除するために他の適当な手段がないこと	② これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に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	③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

(筆者作成)

ア 第一要件の判断基準

新三要件の第一要件にある「我が国と密接な関係にある他国」の定義を問われた安倍総理は、「一般に、外部からの武力攻撃に対し、共通の危険として対処しようという共通の関心を持ち、そして我が国と共同して対処しようとする意思を表明する国を指す」と述べ、具体的にどのような国がこれに当たるかについては、あらかじめ特定されているものではなく、武力攻撃が発生した段階において、個別具体的な状況に即して判断されるべきものであるとの認識を示した。その上で、「我が国の平和と安全を維持する上で、日米同盟の存在及びこれに基づく米軍の活動は死活的に重要であり、同盟国である米国は基本的にこれに当たるであろうと考えている」とする一方、「米国以外の外国がこれに該当する可能性は、現実には相当限定される」との認識を示した³⁸。密接な関係にある他国を事前に指定する可能性はないのか重ねて問われたが、安倍総理は、「三要件を当てはめる条件として、武力攻撃が発生した段階においてそれは考える」³⁹と答弁し、事前に定めておくことはないとの考えを示した。

また、第一要件にある「我が国の存立が脅かされ、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険がある」とはどのような状況かが問われた。横畠長官は、他国に対する武力攻撃が発生した場合において、「そのままでは、国家としてのまさに究極の手段である武力を用いた対処をしなければ、国民に、我が国が武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況である」と述べるとともに、「明白な危険」とは、単なる主観的な判断や推測等ではなく、客観的かつ合理的に疑いなく認められるものであるとの見解を示した。その上で、上記の要件に該当する

³⁷ 防衛省『平成26年版 日本の防衛—防衛白書—』（平成26年8月）120頁

³⁸ 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

³⁹ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号33頁（平26.7.15）

かどうかについては、「実際に他国に対する武力攻撃が発生した場合に、事態の個別具体的な状況に即して、主に攻撃国の意思、能力、事態の発生場所、その規模、態様、推移などの要素を総合的に考慮し、我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、国民が被ることとなる犠牲の深刻性、重大性などから客観的、合理的に判断することになる」と説明した⁴⁰。

さらに、「我が国の存立が脅かされ」と「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険がある」との関係も質されたが、横島長官は、両者は表裏一体の関係で加重要件ではないとし、「我が国の存立が脅かされということの実質が、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険があるということを言い表しているもの」であって、「例えば、我が国の威信や名誉が傷つけられるとか、そういうことは当たり得ない」と説明した⁴¹。

また、他国に対する武力攻撃の意味について、現実の武力攻撃の発生が必要とされているのか、あるいは武力攻撃事態対処法における「武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」や武力攻撃予測事態のように、まだ現実の武力攻撃が発生していない場合も含まれ得るのが質され、安倍総理から「これは武力攻撃がまずなければ駄目なので、事態とか予測事態は入らない」⁴²との答弁がなされている。

イ 第二要件・第三要件の判断基準

第二要件について、旧三要件から表現が改められた理由を問われた横島長官は、第一要件で他国に対する武力攻撃の発生を契機とするものが加わったことから、その場合の武力の行使についても、あくまでも我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置に限られ、当該他国に対する武力攻撃の排除それ自体を目的とするものではないということをつらぬかせるためのものであると説明した⁴³。

第三要件については、旧三要件と表現は変わっていないが、第一要件で他国に対する武力攻撃の発生を契機とするものが加わったことから、その場合の「必要最小限度」の意味する内容が質された。これに対して、安倍総理は、新三要件にいう「必要最小限度」とは、「我が国の存立が脅かされ、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原因を作り出している、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃を排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るための必要最小限度を意味する。国際法の用語で言えば、武力の行使の態様が相手の武力攻撃の態様と均衡が取れたものでなければならないという均衡性を意味する」と説明した。その上で、我が国に対する武力攻撃が発生していなくとも、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が客観的に存在している以上、具体的な限度は武力攻撃の規模、態様に応じて判断することができるとの見解を示した⁴⁴。

⁴⁰ 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

⁴¹ 第 186 回国会閉会後参議院予算委員会会議録第 1 号 27～28 頁（平 26. 7. 15）

⁴² 同上 16 頁

⁴³ 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

⁴⁴ 第 186 回国会閉会後参議院予算委員会会議録第 1 号 24 頁（平 26. 7. 15）

ウ 国際法上の要件との関係、基準の妥当性

国際法上、集団的自衛権の行使には、武力攻撃を受けた国の要請又は同意が必要とされているが、新三要件の中でこの点が示されていないことが指摘された。これに対し、岸田外務大臣は、閣議決定の中に「我が国による武力の行使が国際法を遵守して行われることは当然である」と記述されていることから、国際法において要件とされている要請又は同意は、当然の前提になっていると説明した⁴⁵。

こうした政府の説明に対して、新三要件は基準が曖昧であるとの指摘がなされたが、安倍総理は「新三要件は、集団的自衛権を縛るものとして世界で最も厳しい条件だ」⁴⁶と述べ、厳格な基準であるとの認識を示した。また、実際の行使に当たっては、これまで同様、国会承認を求める考えであるとし、「民主主義国家である我が国としては、慎重の上にも慎重に判断していくことは当然である」と答弁した⁴⁷。

(5) 新三要件と専守防衛、「海外派兵の禁止」との関係

今回の閣議決定により、①専守防衛、②軍事大国にならないこと、③非核三原則といった防衛政策の基本は維持されるのかが質された。安倍総理は、「今回の閣議決定の目的はただ一つ、国民の命と平和な暮らしを守り抜いていくということであり、我が国の平和国家としての歩みは今後も変わることはない。引き続き、専守防衛に徹し、軍事大国とはならず、そして非核三原則を堅持していく」との方針を示した。小野寺防衛大臣も「憲法の精神にのっとり受動的な防衛戦略の姿勢である専守防衛を維持していく」と述べた上で、「性能上専ら相手国の国土の壊滅的な破壊のためのみに用いられるいわゆる攻撃的兵器、例えば、大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母などの保有は必要最小限度の範囲を超え、許されないとしてきており、その考えに一切変更はない」と明言した⁴⁸。

また、政府は、従来から、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであり、憲法上許されないとの見解を示していたが⁴⁹、新三要件との関係が質された。安倍総理は、自衛隊が武力の行使を目的としてかつての湾岸戦争やイラク戦争での戦闘に参加するようなことは、新三要件にある必要最小限の範囲を超えるものであり、これからも決してないとの認識を示し、また、新三要件は「他国の防衛それ自体を目的とする集団的自衛権の行使を認めるものではなく、外国を守るために日本が戦争に巻き込まれるというのは誤解である」とも述べて⁵⁰、「海外派兵は一般に許されないという従来からの原則は全く変わらない」⁵¹と強調した。他方、海外での武力行使でも、機雷の掃海等の受動的かつ限定的な行為は、新三要件に該当すれば許されるとの見解も示している（詳細は後述）。

⁴⁵ 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

⁴⁶ 第 186 回国会閉会後参議院予算委員会会議録第 1 号 33 頁（平 26. 7. 15）

⁴⁷ 同上 9 頁

⁴⁸ 同上 25 頁

⁴⁹ 防衛省『平成 25 年版 日本の防衛—防衛白書—』（平成 25 年 7 月）101 頁

⁵⁰ 第 186 回国会閉会後参議院予算委員会会議録第 1 号 19 頁（平 26. 7. 15）

⁵¹ 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

(6) 新三要件と集団安全保障との関係

新三要件の下で我が国が集団的自衛権を行使しているときに、新たに国連の安保理決議が採択されて集団安全保障措置に切り替わった場合、我が国は武力行使を継続できるのかが質された。横島長官は、「新三要件の下で、憲法上一定の武力の行使を認められることになるが、その根拠は、国際法上のものではなく、憲法自身の考え方によるものである。その意味で、我が国が、新三要件を満たす武力の行使であって、国際法上個別的自衛権あるいは集団的自衛権の行使として違法性が阻却されるものを行っている場合に、国際法上の根拠が国連安保理決議となったとしても、法理上は、我が国が新三要件を満たす武力の行使を止めなければならないということにはならない」との見解を示した。安倍総理も「新三要件に合う状況であれば、集団的自衛権が集団安全保障措置に変わったとしてもそれは続いていく」と述べ、我が国が攻撃をされて個別的自衛権を発動している状況において、安保理決議が採択されて集団安全保障措置に切り替わったら、自衛隊はもう戦闘を止めなければならないというのは馬鹿げた議論であり、それと同じことであると説明した⁵²。

(7) 新三要件とホルムズ海峡における機雷掃海

我が国のシーレーン、特にホルムズ海峡に機雷が敷設された状況において、それを戦時に除去することは新三要件の下で認められるのか、繰り返し議論が行われた。

安倍総理は、一般論として、海洋国家である我が国にとって、国民生活に不可欠な資源や食料等を移送する船舶の安全確保は極めて重要であり、例えば、ホルムズ海峡は、我が国のエネルギー安全保障の観点から極めて重要な輸送経路となっていると述べた上で、同海峡の地域で紛争が発生し、機雷が敷設された場合、「同海峡を経由した石油供給が回復しなければ、世界的な石油の供給不足が生じて、我が国の国民生活に死活的な影響が生じ、我が国の存立が脅かされ、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こととなる事態は生じ得る」との見解を示した⁵³。

石油が日本に入っていないというだけで新三要件に合致するのか、その判断基準である我が国が直接攻撃を受けたときと同等な被害がある状況と言えるのかなどの指摘がなされたが、安倍総理は、「国の存立の基盤は経済であり、この基盤自体が脅かされるかどうかという判断をする対象にはなるだろう」、「国際的な原油、ガスの供給状況、その時の経済状況と、日本経済に与える打撃、結果として、多くの中小企業等も相当の被害を受ける、多くの倒産も起こっていき、多くの人たちが職を失うという状況にもつながるかもしれない」と述べ、それらを勘案しながら総合的に判断をしていくと答弁した⁵⁴。

また、機雷の掃海は、海外における武力行使であり、海外派兵であるとの指摘に対して、岸田外務大臣は、機雷掃海の活動の実態は、戦闘の当事者にならない我が国あるいは他の国の民間の船舶を機雷や外部からの攻撃の脅威から防護し、安全な航行を確保する目的で行う受動的かつ限定的な行為であるとし、「新三要件を満たす場合には、他国の領海内にお

⁵² 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

⁵³ 同上

⁵⁴ 同上

ける武力行使に当たる機雷掃海であっても許容される」との見解を示した。安倍総理も、機雷掃海は、限定的、受動的な対応であって、イラク戦争や湾岸戦争のような戦闘を武力行使を目的として行うこと、例えば、地上に上がって都市を攻撃・占領したり、他国の軍隊と交戦をしたり、空爆を行ったりすることとは性格が異なるとの認識を示し、さらに、「掃海艇は脆弱であり、事実上、戦闘行為がまさに行われている状況のところに派遣して掃海を行うことは我々も考えていない」と説明した⁵⁵。

なお、武力行使の中でも限定的かつ受動的なものというのは、機雷掃海の他にどのようなものを想定しているのか質された安倍総理は、「今私が思いつくものは、機雷の除去と船舶を守るということなんだろう」⁵⁶と答弁している⁵⁷。

（８）新三要件に関するその他の議論

政府が与党協議会に提示した「事例集」の中で『武力の行使』に当たり得る活動」として示された８事例（表２参照）は、新三要件に基づけば全て対応できるのかが質され、安倍総理は、「集団的自衛権の行使については、あくまでも新三要件に当てはまるかどうかであり、それに当てはまれば武力行使ができる」との認識を示した⁵⁸。

また、日米同盟が深刻な影響を受ける状況というのは、新三要件に該当するのか問われた岸田外務大臣は、「日米同盟に基づく米国の存在及び活動は、我が国の平和と安全を維持する上で死活的に重要であることを前提にすれば、このような米軍に対する武力攻撃は、それ以外の国に対する武力攻撃の場合に比較して、『我が国の存立が脅かされ、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険がある場合』につながる可能性が高いと考えられる」との認識を示した⁵⁹。

さらに、安倍総理は、平成 13 年の米国同時多発テロのような出来事は新三要件には当てはまらず⁶⁰、南シナ海で紛争が発生した場合も、現在、直ちに新三要件の対象になるとは考えていないとの見解を示している⁶¹。また、米国等の諸外国に対しては、我が国が行使できる集団的自衛権の限界をしっかりと説明してきていると述べている⁶²。

（９）集団的自衛権の行使容認と徴兵制の関係

政府は閣議決定で憲法解釈を変更し、これまで認められなかった集団的自衛権の行使を容認したが、それであれば、将来、同様に政府が閣議決定で憲法解釈を変更し、徴兵制を認める可能性があるのではないかとの質疑がなされた。また、実態面でも、集団的

⁵⁵ 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

⁵⁶ 「船舶を守る」とは、政府が与党協議会に提示した「事例集」の中の「事例 15：民間船舶の国際共同護衛」のような場合を指していると思われる。

⁵⁷ 衆議院予算委員会（平 26. 7. 14）における答弁

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 同上

⁶⁰ 同上

⁶¹ 第 186 回国会閉会後参議院予算委員会会議録第 1 号 38 頁（平 26. 7. 15）

⁶² 同上 32 頁

自衛権の行使容認により、危険が増すことになる自衛官への志願者が少なくなり、防衛力を維持するために徴兵制を導入する動きにつながるのではないかとの懸念も示された。

これに対して横島長官は、「徴兵制は、我が憲法の秩序の下では、社会の構成員が社会生活を営むについて、公共の福祉に照らし、当然に負担すべきものとして社会的に認められるようなものではないのに、兵役と言われる役務の提供を義務として課されるという点にその本質があり、平時であると有事であるを問わず、憲法第13条、第18条などの規定の趣旨から見て許容されるものでないことは明らかであって、解釈変更の余地はない。環境の変化によって、意に反する苦役であるかどうかということが変化することはあり得ない」と述べ、将来においても徴兵制が憲法上認められることはないとの見解を示した。また、安倍総理は、世界の潮流として徴兵制に進んでいる国はなく、集団的自衛権を行使してきた米国は志願制であり、永世中立国として集団的自衛権を行使できないスイスは国民皆兵になっていることから、集団的自衛権の行使と徴兵制は全く関係がないとの認識を示した上で、「徴兵制を導入することは憲法上あり得ない」と強調した⁶³。

(10) 後方支援と「武力の行使との一体化」

これまで述べてきた集団的自衛権をめぐる問題以外で、集中審議において多くの質疑がなされたのは、この後方支援と「武力の行使との一体化」をめぐる問題である。

ア 従来の政府見解との関係

今回の閣議決定による新たな考え方を問われた横島長官は、「武力の行使との一体化」の考え方について、「我が国が行う他国の軍隊に対する補給、輸送等、それ自体は直接武力の行使を行う活動ではないが、他のものが行う武力の行使への関与の密接性などから、我が国も武力の行使をしたとの法的評価を受ける場合があり得るというものであり、そのような武力の行使と評価される活動を我が国が行うことは憲法第9条により許されないという考え方である」と説明した。その上で、今回の閣議決定は、そのような考え方を変えるものではなく、その前提を維持した上で、これまでは、自衛隊が活動する範囲を、非戦闘地域等、およそ一体化の問題が生じない地域に一律に区切るという枠組みを採用していたが、この点を見直し、我が国の支援活動の対象となる他国軍隊が現に戦闘行為を行っている現場、すなわち戦場では支援活動は実施しないとするにより、一体化の問題を回避することにしたと答弁した⁶⁴。

また、安倍総理は、後方支援の在り方を見直した理由について、「国際的に一体化論をとっている国はないが、憲法との関係において、この論理は残すべきと判断した」と述べた上で、従来の「非戦闘地域」という概念は、現に戦闘が行われていないというだけでなく、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われないと認められる地域ということであり、今までの海外での自衛隊の様々な活動経験からして、「ここまで広くとらなくても一体化はしない」と考えられるようになったと説明した⁶⁵。

⁶³ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号（平26.7.15）43～44頁

⁶⁴ 衆議院予算委員会（平26.7.14）における答弁

⁶⁵ 同上

また、「現に戦闘行為を行っている現場」を政府として厳格に判断していく必要があるとの指摘に対して、安倍総理は、当該「現場」とは、「戦闘行為、すなわち、国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為が現に行われている場所のこと」であるとし、そのような現場であるか否かの判断の前提となる事実関係については、自衛隊の部隊が活動する現場でそのような、人を殺傷し又は物を破壊する行為が現に行われているか否かという明らかな事実関係により客観的に認識できるとの見解を示した⁶⁶。

イ 自衛隊が戦闘に巻き込まれる危険性の指摘

今回の閣議決定により、従来の整理では戦闘地域に当たるような場所にまで自衛隊の活動が拡大するが、兵たんの補給活動は敵に狙われやすく、実態として、自衛隊が攻撃を受け、それに応戦する中で、戦闘に巻き込まれるのではないかとの指摘がなされた。

これに対して、安倍総理は、「一体化するかしないかは、憲法との関係で自衛隊の活動を縛る議論」であるとし、「いかなる場所で活動する場合でも、これまで同様、自衛隊部隊の安全を確保しつつ行うことは当然であり、これは憲法論議とは別の議論である」との認識を示した。その上で、今回の閣議決定は、一体化するという範囲が広過ぎたのを見直したものであり、これからも実際に戦闘が行われている場所に行くわけではなく、もし戦闘が行われ、戦闘の現場となれば活動を直ちに中止すると説明した⁶⁷。

その後も重ねて自衛隊員の危険が高まるとの指摘を受けた安倍総理は「完全に安全な場所ではないが、自衛隊員の安全を確保することは当然なので、情報収集等も含めてできる限りのことを行っていく」と応じた。また、自衛隊が武器を使用する可能性を問われ、戦闘の現場ではなく、物資を補給する後方において、武力行使に当たらないとした上で「身を守るために、また任務遂行のための武器の使用はあり得る」と答弁した⁶⁸。

(11) 「駆け付け警護」に伴う武器使用、領域国の同意に基づく邦人救出等

今回の閣議決定では、我が国として、国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして登場しないことを確保した上で、国連PKO等における「駆け付け警護」に伴う武器使用や「任務遂行のための武器使用」のほか、領域国の同意に基づく邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう法整備を進めるとしている⁶⁹。

政府として「国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして登場しない」ことをどのように確保していくのか問われた安倍総理は、国連PKO活動等における受入れ同意が安定的に維持されているか、領域国政府の同意がどこまで及んでいるかなどについて、国家安全保障会議における審議等に基づき、内閣として判断すると答弁した。その上で、判断

⁶⁶ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号29頁(平26.7.15)

⁶⁷ 衆議院予算委員会(平26.7.14)における答弁

⁶⁸ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号40～41頁(平26.7.15)

⁶⁹ 政府は、従来より、「駆け付け警護」に伴う武器使用や「任務遂行のための武器使用」については、これを「国家又は国家に準ずる組織」に対して行った場合には、憲法第9条の禁ずる「武力の行使」に該当するおそれがあるとしている(第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号26頁(平23.10.27)等)。

に当たっては、「例えば、領域国政府の支配に服することを実力をもって拒否し、領域国政府と別個に国際的な武力紛争の主体たり得るような勢力の有無や、紛争当事者によるPKO活動に対する妨害の有無及び対応」を総合的に考慮するとの見解を示した⁷⁰。

(12) 武力攻撃に至らない侵害への対処

今回の閣議決定では、離島の周辺地域等において外部から武力攻撃に至らない侵害が発生し、警察機関が直ちに対応できない場合等の対応において、自衛隊の治安出動や海上警備行動を発令するための手続の迅速化といった運用改善策を具体的に検討する旨が示されている。この点について、運用改善だけではなく、領海警備に関する法整備が必要ではないかとの指摘がなされ、安倍総理は、「閣議決定された政府方針を踏まえ検討を行った結果、政府として法整備が必要であるという認識に至れば、与党において改めて議論していただくことになる」との認識を示した⁷¹。

また、今回の閣議決定では、自衛隊法第95条（武器等防護）の武器使用の考え方を参考としつつ、米軍部隊を防護するための武器使用を自衛隊が行うことが可能となるように法整備を行うことが示されている。その意義を問われた小野寺防衛大臣は、ミサイル防衛等において日米は緊密に関係しており、自衛隊と連携して我が国の防衛に資するために活動している米軍部隊に対して武力攻撃に至らない侵害が発生した場合に、その米軍部隊を守ることは、我が国の防衛にとっても大変に資することであるとの認識を示した⁷²。

(13) 今回の閣議決定と日米ガイドラインの改定作業との関係

今回の閣議決定は、平成26年12月末が期限とされる日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の改定作業にどのように反映されるのかが質された。小野寺防衛大臣は、閣議決定を受けての様々な安全保障法制の検討の中で、集団的自衛権の部分も含め、今後、それらをガイドラインの中にしっかりと反映させていきたいとの意向を示した⁷³。

また、年末にガイドラインが改定された後、翌年になってから国内法整備を行うことで問題が生じないのかとの指摘があったが、小野寺防衛大臣は、「政府としての一定の方針が出て、今、日米でガイドラインの大枠の協議をする中で様々な作業が進めていける」と述べ、現在のガイドラインも同様の手順で行われており、ガイドライン改定と国内法整備の順番の前後で何か問題が生じるとは考えていないとの認識を示した⁷⁴。

(なかうち やすお)

⁷⁰ 第186回国会閉会后参議院予算委員会会議録第1号30頁（平26.7.15）

⁷¹ 同上 10～11頁

⁷² 同上 8頁

⁷³ 同上 11頁、32頁

⁷⁴ 同上 32頁