

平和安全法制関連法案の国会審議

— 4か月にわたった安保法制論議を振り返る —

外交防衛委員会調査室 中内 康夫・横山 絢子・小檜山 智之

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、2014（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」）を閣議決定し、これまでの政府の憲法解釈を一部変更し、集団的自衛権¹の限定行使を含む、新たな武力行使の要件（「武力行使の新たな要件」）を定めたほか、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²への対処能力の向上等の方針を示した³。

この閣議決定を受け、その後、政府・与党内で法整備に向けての検討・協議が進められた結果、2015（平成27）年5月14日、安倍内閣は、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」（以下「平和安全法制整備法案」という。）及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」（以下「国際平和支援法案」という。）の2法案を閣議決定し、翌15日、国会に提出した⁴。政府は、これらを「平和安全法制」と称している⁵。

この平和安全法制関連法案は、国会の大幅な会期延長を経て、衆参両院での約4か月にわたる審議の後、同年9月19日に成立した。国会審議は、衆参それぞれに設置された「我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会」（以下「平和安全法制特別委員会」又は単に「特別委員会」という。）における議論が中心であり⁶、政府・与党側からは、我

¹ 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のことをいう。従来の政府見解では、集団的自衛権の行使は、憲法第9条の下で許容される必要最小限度の自衛の措置の範囲を超えるものであり、憲法上許されないとしていた（「憲法、国際法と集団的自衛権」に関する質問に対する答弁書（内閣衆質94第32号、1981（昭56）.5.29））。

² 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（第156回国会参議院本会議録第24号9頁（2003（平15）.5.19））。他方、離島への武装集団の不法上陸等、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（「グレーゾーン事態」）が生じていることが想定され、その対処も課題の一つとなっていた。

³ 2014（平成26）年7月1日の閣議決定を受けて、国会では、同月14日及び15日に衆参の予算委員会で集中審議が行われ、憲法解釈を変更し、集団的自衛権の行使を認めたことの是非などについて議論が行われた。その国会論戦の概要については、中内康夫「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—」『立法と調査』第356号（2014（平26）.9.8）29～40頁を参照されたい。

⁴ 法案の国会提出に至る経緯とその概要については、中内康夫・横山絢子・小檜山智之「平和安全法制整備法案と国際平和支援法案—国会に提出された安全保障関連2法案の概要—」『立法と調査』第366号（2015（平27）.7.1）3～23頁を参照されたい。

⁵ 報道等では一般に「安保法制」や「安全保障関連法（案）」との名称が用いられていることが多いが、本稿では、政府の用いる名称に基づき、2法案を総称して「平和安全法制」又は「平和安全法制関連法案」、各法案を略称でそれぞれ「平和安全法制整備法案」、「国際平和支援法案」と呼ぶこととする。

⁶ 特別委員会の総審査時間は、衆議院が116時間30分、参議院が100時間8分の合計216時間38分であった。

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を踏まえ、抑止力を高めるために法整備が必要であるなどの主張がなされる一方、法案に反対の立場の野党からは、法案は憲法違反であるとの指摘や、戦争に巻き込まれるなどの批判がなされ、賛成・反対双方の立場から幅広い議論が行われた。また、野党の中には、安全保障法制の独自案（議員立法）を提出し、あるいは政府案の修正案を作成して、与党側と修正協議を行う政党もあった。

以上を踏まえ、本稿では、平和安全法制の内容を概観し、国会における法案審議の経過を振り返った上で、主な国会論戦の概要を紹介することとしたい⁷。

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. 平和安全法制の概要

政府が国会に提出した平和安全法制関連法案は、前述のとおり、「平和安全法制整備法案」と「国際平和支援法案」の2法案から成っていた（表1参照）。

平和安全法制整備法案は、既存の法律の一部改正を束ねたものであり、改正対象は、自衛隊法、国際平和協力法（PKO法）、周辺事態安全確保法、船舶検査活動法、事態対処法、米軍行動関連措置法、特定公共施設利用法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法及び国家安全保障会議設置法の10本の法律である⁸。その主な内容は、「武力行使の高三要件」（表2参照）の法制化等による集団的自衛権の限定行使⁹（存立危機事態への対処）、我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊に対する支援活動の実施（重要影響事態における後方支援活動等）、船舶検査活動の拡充、国際的な平和協力活動の拡充（非国連統括型の国際平和協力活動への参加、国連PKO等における業務拡大・武器使用権限見直し）、平時における米軍等の部隊の武器等の防護、在外邦人等の保護措置（警護・救出等）の実施、平時における米軍への物品役務の提供の対象拡大、などである。

他方、国際平和支援法案は、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動（国際平和共同対処事態における協力支援活動等）を行うため、新規に法律（恒久法）を制定しようとするものである。

なお、国会に提出した法案とは別に、政府は、2015（平成27）年5月14日、治安出動や海上における警備行動の発令手続の迅速化等に係る3件の閣議決定¹⁰を行っている。これは2014（平成26）年7月1日の閣議決定を踏まえたものであり、離島等への武装集団の不法上陸等の事案において、近傍に警察や海上保安庁といった警察力が存在しない場合に、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、電話等による各国務大臣の了解を得て、閣議決定を行うことを認めるものである。

⁷ 法案の審議が行われた衆参の本会議、特別委員会での議論を中心に、必要に応じ、他の委員会での議論や質問主意書に対する答弁書、政府が提出した統一見解等にも触れることとする。なお、法案審議に際して、衆参の特別委員会に提出された政府統一見解等の内容については、本号掲載の「【資料】衆議院及び参議院の『我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会』に提出された政府統一見解等」を参照されたい。

⁸ その他、改正法附則により、技術的な改正を行う法律が10本ある。

⁹ 法案の中では「集団的自衛権」という言葉は用いられていないが、高三要件を反映した規定が置かれている。

¹⁰ 「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について」、「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」及び「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について」。

表 1 「平和安全法制」の構成と主な内容

<p>1. 法律の構成</p> <p>○平和安全法制整備法案（一部改正を束ねたもの、以下の法律を一括改正）</p> <p>①自衛隊法、②国際平和協力法（PKO法）、③周辺事態安全確保法（→重要影響事態安全確保法に変更）、④船舶検査活動法、⑤事態対処法、⑥米軍行動関連措置法（→米軍等行動関連措置法に変更）、⑦特定公共施設利用法、⑧海上輸送規制法、⑨捕虜取扱い法、⑩国家安全保障会議設置法</p> <p>※その他、技術的な改正を行う法律が 10 本（改正法附則による処理）</p> <p>○国際平和支援法案（新規制定）</p> <p>国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動</p> <p>2. 法律の主な内容</p> <p>○憲法第 9 条の下で許容される自衛の措置</p> <p>・「武力行使の新三要件」による集団的自衛権の限定行使（存立危機事態への対処）</p> <p>→<u>自衛隊法、事態対処法、米軍行動関連措置法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法及び特定公共施設利用法の改正</u>（事態対処法制のうち国民保護法は実質的な内容の変更を含む改正なし。国際人道法違反処罰法は改正なし。）</p> <p>○他国軍隊への支援活動等</p> <p>・我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊への支援活動（重要影響事態への対処）</p> <p>→<u>周辺事態安全確保法の改正</u>（→重要影響事態安全確保法に変更）</p> <p>・国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動（国際平和共同対処事態への対処）</p> <p>→<u>新たな恒久法（一般法）の制定（国際平和支援法）</u></p> <p>・重要影響事態及び国際平和共同対処事態における船舶検査活動</p> <p>→<u>船舶検査活動法の改正</u></p> <p>○国際的な平和協力活動の実施</p> <p>・国連統括外の人道復興支援活動や安全確保活動等の国際的な平和協力活動への参加</p> <p>・国連PKO等において実施できる業務の拡大（安全確保業務、駆け付け警護等）及び業務の実施に必要な武器使用権限の見直し</p> <p>→<u>国際平和協力法（PKO法）の改正</u></p> <p>○武力攻撃に至らない侵害への対処（グレーゾーン事態対処）</p> <p>・我が国の防衛に資する活動を行う米軍等の部隊の武器等防護</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>※離島周辺などでの不法行為への対処等については、自衛隊の治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化のため、<u>電話による閣議決定</u>を導入（法改正なし）</p> <p>○その他の法改正事項</p> <p>・在外邦人等の保護措置（警護・救出等）</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>・情報収集活動時など平時における米軍に対する物品・役務の提供の拡大</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>・上官命令反抗・部隊不法指揮等に係る罰則について国外犯処罰規定を整備</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>・存立危機事態、重要影響事態等への対処を国家安全保障会議の審議事項に追加</p> <p>→<u>国家安全保障会議設置法の改正</u></p>

（出所）筆者作成

表2 「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

(出所) 筆者作成

2. 国会審議等の経過(概観)¹¹

(1) 衆議院における審議

2015(平成27)年5月15日に平和安全法制関連法案が国会に提出された後、衆議院では、同月26日に本会議で趣旨説明・質疑が行われ、翌27日から平和安全法制特別委員会(45人、浜田靖一委員長)での質疑がスタートした。特別委員会に委員割当てがあったのは、与党の自民党及び公明党、野党の民主党、維新の党及び共産党であった。

衆議院の審議では、当初、法整備により国民や自衛隊のリスクがどのように変わるのかといったことなどに多くの時間が割かれた。

しかし、6月4日、衆議院憲法審査会の参考人質疑において、自民党推薦を含む3人の参考人(憲法学者)全員が、法案を「憲法違反」と断じたことから、それ以降、集団的自衛権の行使容認の問題を中心に、法案の憲法適合性が盛んに議論されることとなった。

同月22日には、衆議院本会議において、24日までの会期を9月27日まで95日間延長することが議決された。これは通常国会の会期の延長幅としては過去最長である。

7月に入ると、政府案への対案として議員立法提出の動きがあり、維新の党は、自衛権行使の要件を政府案よりも厳しくするなどした安保法制「独自案」(2本)¹²を提出した。また、民主党と維新の党は、政府が運用改善で対応するとした離島周辺などでの不法行為への対処について、法制化が必要であるとして、共同で「領域警備法案」を提出した。

その後、与党と維新の党は、法案の修正協議を開始したが、合意には至らず、参議院の法案審議でも協議を継続していくことが確認された。

7月15日に与党は特別委員会での採決に踏み切り、翌16日には、衆議院本会議において、平和安全法制関連法案は可決され¹³、参議院に送付された。

¹¹ 特別委員会において、衆議院では、参考人質疑(6月22日、7月1日)、地方参考人会(7月6日、沖縄県・埼玉県)及び公聴会(7月13日)が、参議院では、参考人質疑(8月3日、9月8日)、公聴会(9月15日)及び地方公聴会(9月16日、神奈川県)が実施され、参考人・公述人から意見陳述が行われている。

¹² 政府案と同様、既存の法律の一部改正を束ねた法案と新規制定法案から構成されていた。

¹³ 維新の党の「独自案」は、特別委員会及び本会議で採決に付され、いずれも否決された。他方、領域警備法案は特別委員会で採決されず、審査未了となった。

(2) 参議院における審議

参議院では、7月27日に本会議で趣旨説明・質疑が行われた後、翌28日から平和安全法制特別委員会(45人、鴻池祥肇委員長)での質疑がスタートした。特別委員会には、参議院の全会派(11会派)に委員割当てがあった。

参議院の審議では、衆議院に比べて与党側の質疑時間の割当てが増えたこともあり¹⁴、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具体例として、北朝鮮の核・ミサイル開発、中国の軍拡・海洋進出等に関する問題が多く取り上げられ、その実情や我が国への影響について、政府側から、より詳細な説明が行われたことが特徴の一つであった。

他方、様々な問題について野党による追及が行われた。まず、磯崎総理補佐官が7月26日、地元・大分市での講演で、法案について「法的安定性は関係ない」などと発言したことから、法案の憲法適合性・法的安定性が改めて問われることとなった。8月3日の特別委員会に参考人として招致された磯崎補佐官は「合憲性と法的安定性は確保されている。大きな誤解を与えた」と釈明し、自らの発言を陳謝した上で撤回した。

8月に入ると、他国軍隊への後方支援において、核兵器等の輸送が法文上は禁じられていないことが大きな問題として取り上げられた。また、野党側の質疑の中で、防衛省・自衛隊の内部資料とされる文書が次々と示され、法案成立を見越して、既に自衛隊が編成準備を進めているとの指摘や、統幕長が対外的に法案の成立時期に言及しているなどの指摘がなされ、審議が紛糾した。

議員立法については、参議院においても、維新の党は安保法制「独自案」(7本)¹⁵を、民主党と維新の党は共同で「領域警備法案」¹⁶を提出している。

与党と維新の党との修正協議については、参議院の審議段階でも続いたが、自衛権の捉え方などに距離があり、最終的に協議は決裂した。

他方、日本を元気にする会、次世代の党及び新党改革の3党は、自衛隊派遣に際し、例外的なしの国会の事前承認を求めることなどを内容とする修正案を作成し¹⁷、別途、与党側と修正協議を行った。その結果、法案の修正は行わないこととなったが、法律の施行に当たり、国会の関与強化の措置をとることなどで合意し、9月16日、5党の党首は「平和安全法制についての合意書」(以下「5党合意」という。)に署名した(19日には政府として5党合意の趣旨を尊重することが閣議決定されている)。

与党と法案に反対する野党との対立が深まる中、同月17日に与党側は特別委員会で平和安全法制関連法案の採決に踏み切り¹⁸、さらに5党合意の内容を反映した附帯決議も行われた(表3参照)。19日には参議院本会議で法案は可決・成立した。

その後、平和安全法制関連法は、同月30日に公布された。法律の定めにより、公布の日から6月を超えない範囲内において政令の定める日から施行されることとなっている。

¹⁴ 特別委員会における対政府質疑の時間は、衆議院では与党が11時間50分、野党が88時間33分であり、参議院では与党が20時間38分、野党が67時間29分であった。

¹⁵ 衆議院提出法案と基本は同じだが、東海法案を主要な事項別に分割し、内容を一部変更・追加している。

¹⁶ 領域警備の在り方等について、衆議院で提出された法案から若干の変更が加えられている。

¹⁷ 同修正案は、委員会審査の場に正式に提出されるには至らず、趣旨説明は聴取されなかった。

¹⁸ 維新の党の「独自案」と領域警備法案は特別委員会で採決されず、いずれも審査未了となった。

表3 参議院平和安全法制特別委員会の附帯決議(2015(平成27)年9月17日)

日本国憲法の下、我が国の戦後70年の平和国家の歩みは不変であった。これを確固たるものとするため、二度と戦争の惨禍を繰り返さないという不戦の誓いを将来にわたって守り続けなければならない。

その上で、我が国は国連憲章その他の国際法規を遵守し、積極的な外交を通じて、平和を守るとともに、国際社会の平和及び安全に我が国としても積極的な役割を果たしていく必要がある。

その際、防衛政策の基本方針を堅持し、他国に脅威を与えるような軍事大国とはならないことを改めて確認する。さらに、両法律、すなわち平和安全法制の運用には国会が十全に関与し、国会による民主的統制としての機能を果たす必要がある。

このような基本的な認識の下、政府は、両法律の施行に当たり、次の事項に万全を期すべきである。

1. 存立危機事態の認定に係る新三要件の該当性を判断するに当たっては、第一要件にいう「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、「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」であることに鑑み、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て、我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険など我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、国民がこうむることとなる犠牲の深刻性、重大性などから判断することに十分留意しつつ、これを行うこと。

さらに存立危機事態の認定は、武力攻撃を受けた国の要請又は同意があることを前提とすること。また、重要影響事態において他国を支援する場合には、当該他国の要請を前提とすること。

2. 存立危機事態に該当するが、武力攻撃事態等に該当しない例外的な場合における防衛出動の国会承認については、例外なく事前承認を求めること。

現在の安全保障環境を踏まえれば、存立危機事態に該当するような状況は、同時に武力攻撃事態等にも該当することがほとんどで、存立危機事態と武力攻撃事態等が重ならない場合は、極めて例外である。

3. 平和安全法制に基づく自衛隊の活動については、国会による民主的統制を確保するものとし、重要影響事態においては国民の生死に関わる極めて限定的な場合を除いて国会の事前承認を求めること。

また、PKO派遣において、駆け付け警護を行った場合には、速やかに国会に報告すること。

4. 平和安全法制に基づく自衛隊の活動について、国会がその承認をするに当たって国会がその期間を限定した場合において、当該期間を超えて引き続き活動を行おうとするときは、改めて国会の承認を求めること。

また、政府が国会承認を求めるに当たっては、情報開示と丁寧な説明をすること。また、当該自衛隊の活動の終了後において、法律に定められた国会報告を行うに際し、当該活動に対する国内外、現地の評価も含めて、丁寧に説明すること。

また、当該自衛隊の活動について180日ごとに国会に報告を行うこと。

5. 国会が自衛隊の活動の終了を決議したときには、法律に規定がある場合と同様、政府はこれを尊重し、速やかにその終了措置をとること。

6. 国際平和支援法及び重要影響事態法の「実施区域」については、現地の状況を適切に考慮し、自衛隊が安全かつ円滑に活動できるよう、自衛隊の部隊等が現実に活動を行う期間について戦闘行為が発生しないと見込まれる場所を指定すること。

7. 「弾薬の提供」は、緊急の必要性が極めて高い状況下でのみ想定されるものであり、拳銃、小銃、機関銃などの他国部隊の要員等の生命・身体を保護するために使用される弾薬の提供に限ること。

8. 我が国が非核三原則を堅持し、NPT条約、生物兵器禁止条約、化学兵器禁止条約等を批准していることに鑑み、核兵器、生物兵器、化学兵器といった大量破壊兵器や、クラスター弾、劣化ウラン弾の輸送は行わないこと。

9. なお、平和安全法制に基づく自衛隊の活動の継続中及び活動終了後において、常時監視及び事後検証のため、適時適切に所管の委員会等で審査を行うこと。

さらに、平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織の在り方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、両法成立後、各党間で検討を行い、結論を得ること。

右決議する。

3. 国会論議の概要

(1) 平和安全法制整備の背景・影響

ア 安全保障環境の変化、法整備の必要性

平和安全法制整備の背景として、政府が最も強調したのは我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増しているということである。安倍総理は、その具体例として、アジア太平洋地域及びグローバルなパワーバランスの変化、我が国の大半を射程に入れる数百発もの北朝鮮の弾道ミサイルの配備及び核兵器の開発、中国の台頭及びその東シナ海、南シナ海における活動、我が国に近づいてくる国籍不明の航空機に対する自衛隊機の緊急発進（スクランブル）の回数の激増、邦人も犠牲となっている国際テロの脅威といった問題を挙げ、さらに、近年では、海洋、宇宙空間、サイバー空間に対する自由なアクセス及びその活用を妨げるリスクが拡散し、深刻化していることにも言及した。その上で、安倍総理は、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しくなり、我が国、国民にとってリスクが高まっているとの認識を示し、「国民の命と平和な暮らしを守るため、切れ目のない法制を作り、日米同盟を強化する。それにより抑止力が高まれば、日本が攻撃を受けるリスクは一層下がる」と述べて、平和安全法制を整備する必要性を訴えた¹⁹。

政府が抑止力を強調することに対しては、抑止力だけに頼ると安全保障のジレンマに陥って軍拡競争になる可能性があるなどの指摘がなされた。これに対して、安倍総理は、我が国は100%の透明性を持って防衛費・防衛力を示しており、基本的には、安全保障のジレンマに陥るような形で他国に疑念を与えることにならないとの認識を示した上で、十分に抑止力を効かせていく中で、併せて外交努力も行うと答弁した²⁰。

イ 国・国民のリスク、自衛隊員のリスク

平和安全法制の整備で抑止力が高まるとの政府の説明に対し、野党側からは、米国の戦争に巻き込まれる、日本国民へのテロの危険性が高まるといった懸念が示された。これに対して安倍総理は、我が国が武力を行使するのは、日本国民を守るためであり、これは日米共通の認識であるとして、「米国の戦争に巻き込まれるようなことは絶対はない」と明言した²¹。また、中谷防衛大臣・国務大臣（安全保障法制担当）（以下は中谷国務大臣と記す。）は、テロリストに抑止は効きにくいと認めた上で、法整備により切れ目のない対応能力を向上させ、国際社会との連携を強化していくことはテロのリスクを下げることになるとの認識を示した²²。

他方、任務が増え、活動地域が広がる自衛隊員のリスクが高まるのでないかとの議論も繰り返された。これに対して政府は「これまでの任務においても自衛隊員は限界に近いリスクを負っている。法制の整備によって付与される新たな任務も従来どおりリスクがある。そのため、法制の中で隊員のリスクを極小化するための措置を規定している」

¹⁹ 第189回国会衆議院本会議録第28号5頁（2015(平27).5.26)

²⁰ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第3号27頁（2015(平27).5.27）。以下、衆参の特別委員会の会議録を示す際、委員会名は「平和安全法制特別委員会」と略して記載する。

²¹ 第189回国会衆議院本会議録第28号6頁（2015(平27).5.26)

²² 第189回国会参議院外交防衛委員会議録第19号14頁（2015(平27).6.4)

とし、法制面及び教育訓練を含む運用面の取組により、隊員の安全の確保に万全を尽くすとの方針を示した上で、「それでもリスクは残る。しかし、それは国民の命と平和な暮らしを守り抜くために、自衛隊員に負ってもらうものである」との見解を示した²³。

ウ 日米ガイドライン²⁴との関係

平和安全法制関連法案の国会提出に先立つ2015（平成27）年4月27日、新たな日米防衛協力のための指針（以下「新ガイドライン」という。）が公表された。平和安全法制と新ガイドラインとの関係について安倍総理は、「日米間では、ガイドライン見直しと平和安全法制の整備との整合性を確保することの重要性を確認した上で、平和安全法制の整備の進展を踏まえながらガイドライン見直し作業を進めてきた。したがって、新ガイドラインの内容には、平和安全法制において、改正法や新法に基づき新たに可能になる事項も含まれている」と述べた²⁵。また、岸田外務大臣は、平和安全法制を整備しないと実施できない新ガイドラインの内容について、①平時からの協力としての自衛隊による米軍のアセット（装備品等）防護、②我が国自身は武力攻撃を受けていないが米国又は第三国に対する武力攻撃が発生し、新三要件を満たす場合における自衛隊による武力行使を伴う作戦を挙げた。加えて、①平時からの協力としての後方支援、②重要影響事態等における非戦闘員の退避活動、海洋安全保障、捜索・救難及び後方支援、③国際的な協力活動としての平和維持活動、海洋安全保障、非戦闘員の退避活動及び後方支援については、現行法上も可能ではあるが平和安全法制の議論によってその活動を拡充し得るとした²⁶。

国会における質疑では、国内法整備よりも先に新ガイドラインを策定したことについて、日米間で先に既成事実を作り、国会の立法権を事実上制約しようとしているとの批判がなされた。これに対し安倍総理は、「新ガイドラインは日米防衛協力についての日米両国政府の意図を表明した文書であって、新ガイドラインの下で行われる取組が各々の憲法及びその時々において適用のある法令に従うことは当然である。新ガイドラインは、日米いずれの政府にも立法上、予算上、行政上その他の措置を義務付けるものではなく、法的権利又は義務を生じさせるものではない」とした上で、平和安全法制については、国会で法案の中身について十分に議論をいただきたいと考えていると反論した²⁷。

新ガイドラインでは、同盟内の調整の確保のため、平時から利用可能な同盟調整メカニズムを設置し、また運用面の調整や共同計画の策定を強化することとされた。これに関連して、日米間でROE（交戦規定）も共有するのか問われた中谷国務大臣は、「ROEはそれぞれの国が独自で考え保有するものであり、基本的にはそれぞれの国内の考え方に基づいて決定される」と述べ、「共有は通常ないのではないか」との認識を示した²⁸。

²³ 内閣官房「自衛隊員のリスクについて」（2015（平成27）年7月8日 衆議院平和安全法制特別委員会提出資料）

²⁴ 日米ガイドラインに関する国会論議の詳細については、沓脱和人・横山絢子「第三次安倍内閣の防衛論議—新日米ガイドライン、防衛装備庁の新設等—」『立法と調査』第371号（2015（平27）.12.1）を参照されたい。

²⁵ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第20号34頁（2015（平27）.9.14）

²⁶ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号14頁（2015（平27）.6.2）

²⁷ 第189回国会参議院本会議録第18号4頁（2015（平27）.5.18）

²⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第18号8頁（2015（平27）.7.8）

エ 防衛予算・防衛力整備への影響

法案審議の中では、自衛隊の任務が増大することにより、防衛費が膨張していくのではないかとの懸念も示された。中谷国務大臣は、「新法制により自衛隊の役割はより一層重要になるが、他方、基本的に、これによって全く新しい装備が必要になったり、装備の大増強が必要になるということではない」との認識を示した上で、2013（平成25）年12月に策定された現行の中期防衛力整備計画では、防衛費を5年間、実質、平均0.8%伸ばす計画となっているが、この計画を見直すことは考えていないと答弁した²⁹。

オ 国民の理解

衆議院における法案審議の最終段階において、平和安全法制に対する国民の理解や支持が広がっていないとの指摘がなされ、安倍総理は、「世論調査の結果を見れば、残念ながら国民の理解は進んでいない」と認めた上で、国民の理解が進むように努力を重ねたいと答弁した³⁰。しかし、参議院の審議段階でも、世論調査では必ずしも国民の多くが当該国会での法案の成立を望んでいるとは言えない結果が示された。野党側からは、国民の支持を得ないまま、自衛隊を厳しい任務に就かせることは問題であるとの指摘がなされた。これに対して、安倍総理は、かつてPKO法を成立させてカンボジアに派遣したときも、憲法学者からは憲法違反と言われ、世論も厳しい状況にあったが、活動の実績を積み上げることによってこの法律は間違っていないことを示したと述べ、そういう観点も踏まえ、今後も国民に対する説明の努力を重ねていきたいと改めて表明した³¹。

（2）集団的自衛権の限定行使容認の憲法適合性³²

国会審議における主要な論点の一つは、従来は憲法上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認めたことの是非であった。この点については、多くの憲法学者や元内閣法制局長官などから、法案は憲法違反であるとの指摘がなされたため、国会審議でも同様の批判が繰り返され、憲法適合性に関する議論が続いた。

集団的自衛権の行使を限定容認した2014（平成26）年7月1日の閣議決定と従来の政府見解との論理的整合性について、政府は自衛権に関する1972（昭和47）年の政府見解³³を用いて説明を行っている。政府の説明資料では、同見解について、憲法第9条の下において例外的に許容される武力行使の考え方を詳細に述べたものであるとし、①憲法は自衛の措置をとることは禁じていない、②しかし、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覆されるという急迫、不正の事態に対処し、やむを得ない措置として容認されるものであり、自衛の措置は必要最小限度の範囲にとどまるべきである、との基本的論理の下、③憲法下で許されるのは、我が国への急迫、不正の侵害への対処に限られるので、他国に加えられた武力攻撃を阻止する権利としての集団的自衛権の行使は、

²⁹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第9号17頁（2015（平27）.6.12）

³⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第22号16頁（2015（平27）.7.15）

³¹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第20号14頁（2015（平27）.9.14）

³² 集団的自衛権の限定行使容認の憲法適合性をめぐる議論の詳細は、本号掲載の沓脱和人「集団的自衛権の行使容認をめぐる国会論議—憲法解釈の変更と事態対処法制の改正—」を参照されたい。

³³ 内閣法制局「集団的自衛権と憲法との関係」（1972（昭和47）年10月14日 参議院決算委員会提出資料）

憲法上認められない、と結論付けたものであると説明している。その上で、2014（平成 26）年 7 月 1 日の閣議決定は、上記の①②の基本的論理を変えるものではないが、「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」といった我が国を取り巻く安全保障環境の変化により、「他国に対する武力攻撃でも、我が国の存立を脅かすことも起こり得る」こととなったため、③の結論部分の当てはめを変更し、「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」場合もこれに当てはまるとしたものであると説明して、「従来の政府見解との論理的整合性及び法的安定性は保たれている」ことを強調している³⁴。

この政府の説明に対しては、1972（昭和 47）年の政府見解は集団的自衛権の行使が認められない理由を述べたものであり、それを根拠に集団的自衛権の行使を認めるのは無理があり、解釈を誤っているとの批判も続いたが、横畠内閣法制局長官は、従来の政府見解の基本的論理は変えておらず、安全保障環境に関する事実認識を変えたことにより、結論部分の当てはめが一部変更になったものであって、憲法上許容されると繰り返した³⁵。

なお、政府は過去の国会論議などで集団的自衛権の「限定容認」を繰り返し否定していたとの指摘もなされたが³⁶、横畠長官は、2014（平成 26）年 7 月 1 日の閣議決定の前は、政府内で限定行使という考え方が規範として定まっておらず、集団的自衛権といえば国際法上認められるフルスペックのものを前提としており、それを数量的・裁量的に一部だけ認めることはできないと答弁していたとして、否定していたのは憲法規範を具体化した武力行使の新三要件に基づく限定行使とは異なるものであると説明した³⁷。

また、政府が、憲法解釈の変更を正当化する根拠として、1959（昭和 34）年の最高裁の砂川事件判決³⁸に言及していることも議論となった。野党側からは、米軍の駐留が憲法に反するかどうか争われた事件であり、集団的自衛権の行使は争点になっておらず、それを念頭に判決が下されたわけではないので、根拠になり得ないなどの批判がなされたが、安倍総理は、「今回、限定的な集団的自衛権の行使を容認したが、それはまさに砂川判決の言う自衛の措置に限られており、他国を防衛すること、それ自体を目的とするものではない。したがって、砂川判決の範囲内のものである」と述べ、「その意味で、砂川判決は限定的な集団的自衛権の行使が合憲であることの根拠たり得る」との認識を示した³⁹。

³⁴ 内閣官房・内閣法制局「新三要件の従前の憲法解釈との論理的整合性等について」（2015（平成 27）年 6 月 9 日 衆議院平和安全法制特別委員会提出資料）

³⁵ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 12 号 17～19 頁（2015（平 27）. 8. 25）等

³⁶ 例えば、「個別的自衛権に接着しているものともいえる形態の集団的自衛権に限って、その行使を認めるというような場合を限局して集団的自衛権の行使を認めるという解釈をとることはできないか」との質問に対して、「その行使は憲法上許されないと解してきたところである」などとする答弁書が示されている（政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 159 第 114 号、2004（平 16）. 6. 18））。

³⁷ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 3 号 26, 27 頁（2015（平 27）. 7. 28）

³⁸ 同判決は、最高裁が自衛権に関して見解を示した唯一の判例であり、個別的自衛権と集団的自衛権を明文上は区分せず、「我が国が、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取り得ることは国家固有の権能の行使として当然のこと」としている。

³⁹ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 12 号 16, 17 頁（2015（平 27）. 8. 25）

(3) 集団的自衛権の限定行使と存立危機事態への対処⁴⁰

ア 専守防衛・海外派兵禁止等との関係

我が国の防衛政策の基本方針である「専守防衛」⁴¹について、集団的自衛権の行使を認めたことにより、その定義が変更されたのではないかとの指摘がなされた。これに対して、中谷国務大臣は、2014（平成26）年7月1日の閣議決定を踏まえ、専守防衛の説明に用いてきた「相手から武力攻撃を受けたとき」には、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、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含むと解していると述べた上で、「いずれにせよ、他国防衛それ自体を目的とせず、憲法の本質にのっとりた受動的な防衛戦略の姿勢をいう専守防衛の定義には何ら変更がない」と説明した⁴²。

専守防衛の問題とも関連して、我が国に対して直接の武力攻撃をしていない国に対して我が国が武力行使を行うこととなる集団的自衛権の行使は、「先制攻撃」に当たるのではないかとの指摘がなされた。これに対し岸田外務大臣は、先制攻撃は、どこからでも武力攻撃が発生していない段階で自ら先に攻撃することであり、集団的自衛権の行使は、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃の発生が大前提となっているため、先制攻撃には当たらないと説明した。その上で、国際法上違法な先制攻撃と国際法上の確立した権利である集団的自衛権は明確に区別される必要があると強調した⁴³。

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、これと武力行使の新三要件との関係が質された。安倍総理は、自衛隊が武力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、「海外派兵は一般に許されないという原則は従来と全く変わらない」と強調した⁴⁴。その上で、海外派兵禁止原則の例外事例を問われた安倍総理は、「機雷掃海は受動的かつ限定的な行為である」とし、「今念頭にある唯一の例外はホルムズ（海峡における機雷掃海）である」と述べている⁴⁵。

イ 存立危機事態の認定基準

平和安全法制関連法案では、2014（平成26）年7月1日の閣議決定により、武力行使の新三要件が示されたことなどを踏まえ、事態対処法制の改正が行われた。その中では、新三要件の第一要件に掲げられている「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

⁴⁰ 集団的自衛権の限定行使と存立危機事態への対処をめぐる議論の詳細は前掲脚注 32 の論文を参照されたい。

⁴¹ 政府は、「専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の本質にのっとりた受動的な防衛戦略の姿勢をいう」と説明している（第94回国会参議院予算委員会会議録第13号10頁（1981（昭56）.3.19）大村防衛庁長官答弁）。

⁴² 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号12、13頁（2015（平27）.7.30）

⁴³ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第20号21頁（2015（平27）.9.14）

⁴⁴ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第17号3頁（2015（平27）.7.3）

⁴⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第14号17頁（2015（平27）.6.26）

利が根底から覆される明白な危険がある」事態を新たに「存立危機事態」とし、従来の武力攻撃事態に加え、存立危機事態においても自衛隊の防衛出動が可能となった。

存立危機事態に定める「我が国と密接な関係にある他国」の基準について問われた岸田外務大臣は「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、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」と述べるとともに、具体的にどのような国が該当するかはあらかじめ特定されるものではなく、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と説明した。その上で、米国はこれに該当する可能性は高いと考えているが、それ以外の国については該当する可能性は相当限定されるとの認識を示した⁴⁶。

また、「明白な危険」の判断基準について、中谷国務大臣は「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て、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、重大性などから判断することになる」と説明している⁴⁷。

ウ 政府が提示した事例の妥当性

ホルムズ海峡における敷設機雷の掃海について、存立危機事態に該当し得るのか、繰り返し議論が行われた。安倍総理は、存立危機事態に該当するかの判断について、単なる経済的影響にとどまらず、生活物資の不足や電力不足によるライフラインの途絶が起こるなど、国民生活に死活的な影響、すなわち国民の生死にかかわるような深刻、重大な影響が生じるか否かを総合的に評価すると説明している⁴⁸。

また、最近のイランの核問題の進展を踏まえ、ホルムズ海峡に機雷が敷設されるような状況が現実に想定されるのか問われた岸田外務大臣は、特定の国が機雷を敷設することは想定していないと述べ、安倍総理は「ホルムズ海峡における機雷掃海の事例は新三要件に該当する場合もあり得るものであるが、今現在の国際情勢に照らせば、現実の問題として発生することを具体的に想定しているものではない」との認識を示した⁴⁹。

他方、公海で警戒監視中の米艦防護の事例では、2003（平成15）年に秋山内閣法制局長官が、米艦への攻撃が我が国に対する武力行使の端緒や着手として判断されることがあり得ると答弁していることから、個別的自衛権で対応できるのではないかと指摘がなされた。これに対して、岸田外務大臣は、秋山答弁は理論上あり得るということ述べたもので、個別的自衛権で対応できるのは特定の状況の極めて例外的な場合であり、我が国の防衛に必要な状況下で常に対処可能なわけではないとの説明を行った⁵⁰。

さらに、邦人輸送中の米艦防護の事例に関連し、中谷国務大臣は、存立危機事態の認定について、「総合的に判断するということで、邦人が輸送されていることは判断の要素の一つではあるが、絶対的なものではない」と答弁している⁵¹。

⁴⁶ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第4号34頁（2015（平27）.7.29）

⁴⁷ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第7号7頁（2015（平27）.6.5）

⁴⁸ 第189回国会衆議院本会議録第28号7頁（2015（平27）.5.26）

⁴⁹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第20号30頁（2015（平27）.9.14）

⁵⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第16号30頁（2015（平27）.7.1）

⁵¹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第13号11頁（平27.8.26）

(4) 他国軍隊への支援活動等⁵²

ア 後方支援全般

他国軍隊への後方支援に関しては、平和安全法制により、自衛隊の活動が可能とされる範囲が、従来の「後方地域」⁵³や「非戦闘地域」⁵⁴から「現に戦闘行為が行われている現場」⁵⁵以外の地域に改められたことから、活動に従事する自衛隊員が戦闘に巻き込まれるなど、リスクが高まるのではないかとの指摘が繰り返された。これに対して中谷国務大臣は、他国軍隊への後方支援は、その性質上、戦闘の前線のような場所で行うものではなく、また、実際には、現在戦闘が行われているというだけではなく、自衛隊が現実活動を行う期間を通じて戦闘がないと見込まれる場所を実施区域として指定することとなっており、万が一、状況の変化により、自衛隊が活動している場所が現に戦闘行為が行われている現場となる場合等には、活動を休止又は中断すると説明した上で、「このため、戦闘に巻き込まれることはない」と明言した⁵⁶。

また、今般の法制では、従来、認められていなかった他国軍隊への弾薬の提供⁵⁷及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備が可能となったが、これは外国軍隊との武力行使の一体化の典型例であり、憲法上問題があるとの批判がなされた。これに対して横島長官は、従来、これらを除外していたのは武力行使との一体化に該当するからではなく、米軍等のニーズがなかったためであると説明した⁵⁸。その上で、中谷国務大臣は、日米ガイドラインの見直し協議の中で米側から弾薬の提供を含む幅広い支援への期待が示されたこと、2013（平成 25）年 12 月に南スーダンPKOにおいて自衛隊から韓国軍に弾薬提供を行ったことなどを事例として挙げ、実際にニーズが生じていることを踏まえて、法整備を行うものであると説明した。また、提供することが想定される弾薬については、「他国部隊の要員の生命、身体の保護のために使用される武器に適合するもの」とし、拳銃や小銃、機関銃などの弾薬を挙げた⁵⁹。

さらに、後方支援としての武器・弾薬の輸送の在り方も議論となった。核兵器等の大量破壊兵器の輸送の可能性について指摘された中谷国務大臣は、法律上は特定の物品の輸送を排除する規定はないと認めた上で、我が国は非核三原則を国是としており、生物

⁵² 他国軍隊への支援活動関連の議論の詳細については、本号掲載の笹本浩・桑山直樹「後方支援法制に関する国会論議—周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案—」を参照されたい。

⁵³ 「我が国領域並びに現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為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」（周辺事態安全確保法第3条）。

⁵⁴ 「我が国領域及び現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる公海及びその上空及び外国の領域」（旧テロ対策特別措置法第2条）。

⁵⁵ 重要影響事態安全確保法第2条第3項、国際平和支援法第2条第3項。

⁵⁶ 第189回国会衆議院本会議録第28号11頁（2015（平27）.5.26）

⁵⁷ 武器については引き続き除外されている。

⁵⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第8号4頁（2015（平27）.6.10）

⁵⁹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第13号20頁（2015（平27）.8.26）。なお、5党合意及び参議院平和安全法制特別委員会の附帯決議において、「『弾薬の提供』は、緊急の必要性が極めて高い状況下にもみ想定されるものであり、拳銃、小銃、機関銃などの他国部隊の要員等の生命・身体を保護するために使用される弾薬の提供に限ること。」と明記されている。

兵器、化学兵器の禁止条約も締結しているため、「それはあり得ないし、要求があれば拒否する」と答弁した⁶⁰。

イ 重要影響事態安全確保法関連

周辺事態安全確保法の改正（重要影響事態安全確保法）においては、事態の名称が「周辺事態」から「重要影響事態」に変更され、その定義についても「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のある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」から「我が国周辺の地域における」が削除された。その理由を問われた安倍総理は、周辺事態も重要影響事態も「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える」という事態の性質に着目した概念であり、その本質に変わりがないとした上で、地理的概念ではないことを明確にするために、重要影響事態に改めたと説明した⁶¹。なお、過去に小渕総理は、周辺事態が「中東やインド洋で生起することは現実の問題として想定されない」と答弁していたが⁶²、安倍総理は、安全保障環境の変化等を踏まえ、中東やインド洋での事態が重要影響事態に該当することもあり得ると答弁している⁶³。

ウ 国際平和支援法関連

他国軍隊の支援等を目的として自衛隊を海外に派遣するに当たっては、従来、根拠法となる恒久法（一般法）が存在しないため、旧テロ対策特別措置法等、各事態に応じて活動内容や派遣期間を定めた特別措置法を制定し、対応してきた。今般、一般法である国際平和支援法を制定する理由を問われた安倍総理は、一般法として自衛隊の活動の法的根拠をあらかじめ定めておけば、平素より各国とも連携した情報収集、教育訓練が可能となり、また、活動内容、派遣規模といったニーズを確定するための現地調査や各国との調整を迅速に実施できると説明した。その上で、自衛隊が得意とする業務をより良い場所で実施できる可能性が高まり、入手した情報等から安全対策を含む訓練をより充実した形で行うことができるようになることから、自衛隊のリスクの極小化に資するとともに、実際の活動もより迅速かつ効果的に行うことが可能になるとその利点を強調した⁶⁴。

また、現在実施されている中東の過激派組織 I S I L に対する軍事作戦への後方支援に我が国が参加する可能性についての質疑が相次いだ。これに対して安倍総理は「我が国は、政策判断として、今後も軍事的作戦を行う有志連合に参加する考えはない。I S I L への空爆等への後方支援を行うことは全く考えていない」と答弁している⁶⁵。

⁶⁰ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 8 号 10, 11 頁（2015(平 27). 8. 5）。なお、5 党合意及び参議院平和安全法制特別委員会の附帯決議において、「我が国が非核三原則を堅持し、NPT 条約、生物兵器禁止条約、化学兵器禁止条約等を批准していることに鑑み、核兵器、生物兵器、化学兵器といった大量破壊兵器や、クラスター弾、劣化ウラン弾の輸送は行わないこと。」と明記されている。

⁶¹ 第 189 回国会衆議院本会議録第 28 号 7 頁（2015(平 27). 5. 26）

⁶² 第 145 回国会参議院本会議録第 17 号 11 頁（1999(平 11). 4. 28）

⁶³ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第 6 号 17 頁（2015(平 27). 6. 1）

⁶⁴ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 7 号 7, 8 頁（2015(平 27). 8. 4）

⁶⁵ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第 4 号 7 頁（2015(平 27). 5. 28）

(5) 国際平和協力法（PKO法）の改正

ア 改正のポイント

平和安全法制整備法案には、国連を中心とした国際平和のための活動に対する我が国の人的・物的協力について定めた国際平和協力法（以下「PKO法」という。）の改正規定が盛り込まれた。その主なポイントは以下のとおりである（表4参照）。

表4 PKO法の改正のポイント

1	国際平和協力業務の実施又は物資協力の対象への国際連携平和安全活動の追加
2	国際平和協力業務への新たな業務（いわゆる「安全確保業務」や「駆け付け警護」を含む。）の追加
3	国際平和協力業務に従事する自衛官に対する新たな武器使用権限（いわゆる「任務遂行のための武器使用」や「駆け付け警護」に伴う武器使用を含む。）の付与

イ 国際連携平和安全活動

政府は、「近年の国際的な平和協力活動における取組は、国連PKO以外の枠組みでも実施されるようになってきている」として、国連の統括しない国際連携平和安全活動を新たに我が国の協力対象に追加した⁶⁶。中谷国務大臣は、国際連携平和安全活動への参加は、PKO参加五原則と同様の厳格な原則（以下「参加五原則」という。）を満たす場合に限るため、「国連PKOに比べて危険性が高まるわけではない」と述べた⁶⁷。

また、国際連携平和安全活動に関連して、2004（平成16）年から2006（平成18）年にかけて旧イラク特措法に基づいて実施されたイラク・サマワでの人道復興支援活動について、当時と同様の状況下での活動が改正後はPKO法で実施可能となるのか、それともなお特措法を制定する必要があるのかとの議論もなされた。これについて中谷国務大臣は、当時のイラクの状況は停戦合意がなく、参加五原則を満たさないとする一方、「政府としては、改正PKO法以上のことは考えておらず、特措法で対応することは想定していない」と答弁した⁶⁸。その上で、「一般論として、武力紛争が終了して紛争当事者が存在しない状況における活動、武力紛争の当事者が存在していることを前提とする活動の二つの国連PKOが設立されている例がある。このような場合でも、我が国が参加する活動が行われる地域において、その活動が参加五原則を満たす限りでこれに自衛隊が参加することは可能である」と述べ、「国」としてではなく国連等の特定した「地域」として参加五原則が充足されれば自衛隊の派遣は可能との意向を示した⁶⁹。

ウ いわゆる「安全確保業務」

今般、我が国の実施する国際平和協力業務に新しく「安全確保業務」⁷⁰が追加された。

⁶⁶ 中谷国務大臣は、国際連携平和安全活動の具体例として、欧州連合の要請に基づくアチェ監視ミッションとソロモン諸島の要請及び国連事務総長の支持に基づくソロモン地域支援ミッションの二つを挙げている（第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号24頁（2015（平27）.7.30））。

⁶⁷ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号25頁（2015（平27）.7.30）

⁶⁸ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第18号6,7頁（2015（平27）.9.9）

⁶⁹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第18号17頁（2015（平27）.9.9）

⁷⁰ 防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護（改正PKO法第3条第5号ト）。

安全確保業務について安倍総理は、「派遣先国の同意等が安定的に維持されることを前提に、あくまでも派遣先国の警察権の補完や代行という意味での事実行為として行うものである。犯罪の捜査や犯人の逮捕といった派遣先国の警察権そのものを執行するような内容の業務は含まれない」と述べた⁷¹。

質疑では、改正後は国際連携平和安全活動への参加が可能となり、また、安全確保業務も実施できるようになることから、アフガニスタンの国際治安支援部隊（ISAF）のような活動に我が国が参加することもあるのかが問われた。安倍総理は、「ISAFは既に活動を終了しており、今日の視点で改めて当時のアフガニスタンの状況を再現して、新たな基準に基づいて再評価を行うことは困難」としつつも、安全確保業務を定めた条文の規定ぶり等から、「タリバンをせん滅、掃討するような活動を行うことはできない仕組みとなっている」と説明した⁷²。

エ いわゆる「駆け付け警護」

今般の改正では、「駆け付け警護」⁷³も新しく国際平和協力業務に加えられた。駆け付け警護の必要性を問われた中谷国務大臣は、平成6年のザイール・ゴマでのNGOからの自衛隊に対する救援要請を例に挙げるとともに、自衛隊の活動現場で平素から国際機関やNGOの職員との情報交換、交流等の各種連携を図っている現状に触れ、「今後、自衛隊が、危険に遭遇している活動関係者⁷⁴から救援要請を受ける場合もあると考えるのが自然である。この業務は、活動関係者との一層の協力関係を築き、我が国の活動を円滑に進めていくためにも必要である」と答弁した⁷⁵。

また、駆け付け警護の地理的範囲について政府は、「駆け付け警護は、本来、施設業務等を行う自衛隊の部隊等がその装備や人員に応じて安全を確保しつつ対応できる範囲内であり、また、当該自衛隊の部隊等が一義的に地域の安全確保を担う現地治安当局や国連PKO等の他の部隊よりも速やかに対応できる場合に、緊急の要請に対応してその現場に駆け付ける形で行われる。更に、襲撃者が逃亡するなど、保護の対象となるような活動関係者の生命及び身体の安全が確保されれば終了し、逃亡する襲撃者を追走するようなものではない。このような業務の実態に鑑みれば、対応する地域はおのずと限定され、地理的範囲が無制限に広がるとは考えられない」との認識を示した⁷⁶。

オ いわゆる「任務遂行のための武器使用」や「駆け付け警護」に伴う武器使用

改正PKO法では、安全確保業務や駆け付け警護に従事する自衛官に、「任務遂行のた

⁷¹ 第189回国会衆議院本会議録第28号17頁（2015(平27).5.26）

⁷² 第189回国会衆議院本会議録第28号7頁（2015(平27).5.26）

⁷³ 自衛隊の部隊等が武力紛争の停止の遵守状況の監視、緩衝地帯における駐留、巡回等の一定の国際平和協力業務（安全確保業務を含む。）以外の業務を行う場合であって、国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者（以下「活動関係者」という。）の生命又は身体に対する不測の侵害又は危険が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護（改正PKO法第3条第5号ラ）。

⁷⁴ 政府は、活動関係者について、「具体的には国連関係者、国際機関、NGO職員、平素より業務上の交流のある現地邦人等を想定している」と答弁している（第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号23頁（2015(平27).7.30））。

⁷⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第9号4頁（2015(平27).6.12）

⁷⁶ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第10号25頁（2015(平27).8.19）

めの武器使用」や「駆け付け警護」に伴う武器使用（以下「任務遂行型の武器使用」という。）の権限が与えられた。

従来、「自己保存型」の武器使用や自衛隊の武器等防護のための武器使用を超える武器使用は、相手方が国家又は国家に準ずる組織である場合には、武力の行使に当たり憲法上の問題を生じるおそれがあると整理されてきた。横島長官は、今般新しく認められた任務遂行型の武器使用の憲法適合性について、改正PKO法は安全確保業務及び駆け付け警護の実施の要件として、領域国等の受入同意の安定的な維持を要求することで、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ているため、任務遂行型の武器使用は、憲法第9条の禁ずる武力の行使には当たらないと説明した⁷⁷。

（6）米軍等の部隊の武器等防護（自衛隊法の改正）

ア 趣旨・改正の経緯

今般、米軍等の部隊の武器等を防護するための自衛官の武器使用に関する自衛隊法第95条の2（以下「95条の2」という。）が新設された。本条の趣旨について中谷国務大臣は、「我が国の防衛に資する活動に従事する米軍部隊に対して侵害行為が発生した場合、自衛隊と米軍が緊密に連携して切れ目のない対応をすることが我が国の安全にとって重要である。また、同盟国である米国のみならず、域内外のパートナーとの信頼及び協力関係を深めることが重要であり、我が国と米国以外の他国との防衛協力の進展を踏まえると、我が国の防衛に資する活動に現に従事する国は米国のみに限られない。このような認識の下、95条の2を現行の95条を踏まえて新設した」と述べた⁷⁸。また、日米ガイドラインに新しく盛り込まれたアセット防護に対応して95条の2が設けられたのではないかとの問いに対しては、「新ガイドラインとの整合性も図りつつ検討したものであるが、我が国の安全のためにその必要性を認めて、我が国として主体的に判断した」と答弁した⁷⁹。

イ 米軍以外の外国の軍隊

95条の2は、米軍以外の外国の軍隊の部隊の武器等も、自衛官による警護の対象となる旨を定めている。米軍以外の外国とはどこかとの問いに対し中谷国務大臣は、「あらかじめ特定はしていないが、自国の武器等の警護を依頼するという事柄の性質を踏まえると、情報共有を始め防衛分野において我が国と密接な協力関係にある国におのずから限られる。具体的にいかなる外国軍隊の部隊の武器が警護の対象になるか⁸⁰は、防衛大臣が当該部隊の行う活動の目的、内容等を踏まえて個別具体的に判断する」と述べた⁸¹。

ウ 我が国の防衛に資する活動

95条の2は、その武器等が自衛官による警護の対象となる米軍等の部隊を、自衛隊と

⁷⁷ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第9号5頁（2015（平27）.6.12）

⁷⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第5号4頁（2015（平27）.5.29）

⁷⁹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第18号38頁（2015（平27）.7.8）

⁸⁰ 中谷国務大臣は、オーストラリア軍が対象になる可能性があることを示唆している（第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第9号3頁（2015（平27）.6.12））。

⁸¹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第6号27頁（2015（平27）.8.3）

連携して「我が国の防衛に資する活動」に現に従事しているものに限定している。中谷国務大臣は、かかる米軍等の部隊の武器等は「我が国の防衛に資する活動に現に用いられているものである以上、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段に相当すると評価できる」と説明した。また、我が国の防衛に資する活動の具体例として、①重要影響事態に際して行われる輸送、補給等の活動⁸²、②情報収集・警戒監視活動⁸³、③自衛隊と米軍等が各種事態、状況の下で連携して行う活動を想定した共同訓練⁸⁴を挙げた⁸⁵。

エ 武器等防護のための武器使用

95条の2では、米軍等の部隊の武器等の警護に当たる個々の自衛官に、かかる武器等を防護するための武器使用権限が与えられている。この武器使用の要件について政府は、95条の要件と同様であると説明した⁸⁶（表5参照）。また、中谷国務大臣は、「本条による警護を要請する米軍等に対してこれらの武器使用の要件等を事前に十分に説明し、これらに合致しない場合には自衛隊は武器を使用しないことについて理解を得られていることが警護の実施の前提となる。実際に警護に当たっては、警護対象の部隊と相互に緊密に連携を取ることとなるため、警護対象の部隊が置かれている状況等から武器使用の要件が満たされているかどうかを主体的かつ適切に判断することが可能である」との認識を示した⁸⁷。

表5 自衛隊法第95条に規定する武器使用の行使の要件

- | |
|--|
| <p>(1) 武器を使用できるのは、職務上武器等の警護に当たる自衛官に限られていること。</p> <p>(2) 武器等の退避によってもその防護が不可能である場合等、他に手段のないやむを得ない場合でなければ武器を使用できないこと。</p> <p>(3) 武器の使用は、いわゆる警察比例の原則に基づき、事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られていること。</p> <p>(4) 防護対象の武器等が破壊された場合や、相手方が襲撃を中止し、又は逃走した場合には、武器の使用ができなくなること。</p> <p>(5) 正当防衛又は緊急避難の要件を満たす場合でなければ人に危害を与えてはならないこと。</p> |
|--|

出典：「自衛隊法第95条に規定する武器の使用について」
 (1999(平成11).4.23 衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会提出資料)

⁸² 重要影響事態において自衛官による警護の対象となる米軍等の部隊について政府は、「自衛隊が活動を行う実施区域の中で行われる行動を共同で行っているものが対象になる」と説明している（第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第8号46頁（2015(平27).6.10)）。

⁸³ 対象となる情報収集・警戒監視活動について政府は、「我が国の防衛に資する活動に当たるかどうかで判断するものであって、特定の地域を念頭に置いているわけではない」と述べている（第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第8号45頁（2015(平27).6.10)）。

⁸⁴ 共同訓練について政府は、「災害対処のための訓練は、災害対処という行為自体が我が国の防衛に資する活動には必ずしも当たらないので、本条による警護は行わない」と述べる一方、「通常、多国間の共同訓練は、自衛隊と当該国との間で各々の戦術技量の向上を図り、まさしく我が国の防衛のために必要な能力の向上を目的として行うものであるため、当然この共同訓練の対象になる」と説明している（第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第8号45頁（2015(平27).6.10)）。

⁸⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第5号5頁（2015(平27).5.29）

⁸⁶ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第7号25頁（2015(平27).6.5）

⁸⁷ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第8号20頁（2015(平27).8.5）

また、中谷国務大臣は、武器を使用するか否かの現場での判断は、現場の艦長、指揮官等により自衛隊の部隊としてなされると説明した。その理由については95条を引きながら、「95条は武器使用権限を個々の自衛官に与えているが、複数の自衛官が警護する場合もある。このような場合において、警護任務を与えられた自衛官が、その上官の命令の下に集団的に95条にいう防護を行うことも想定されている。このような対応は、組織行動を本旨とする自衛隊の特性上十分に考えられるところであり、95条の2もこのことを否定するものとは解し難い」と述べた⁸⁸。

オ 警護の実施についての防衛大臣の判断

95条の2では、米軍等の部隊の武器等の警護は、米軍等から要請があった場合であって、防衛大臣が必要と認めるときに限り、自衛官が行うものとされている⁸⁹。警護を行うか否かの判断権者が防衛大臣であることについて政府は、「警護の要請のあった米軍等の部隊が自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動を行う米軍等の部隊に該当するか否か、また、自衛隊が警護を行うことが必要か否かの判断について、当該活動の目的、内容のほか、周囲の情勢等の様々な関連情報を踏まえて判断を行うことのできる立場にある者により行われる必要があることから、自衛隊の隊務を統括する防衛大臣が行うこととした。ただし、より慎重な判断を確保する観点から、警護の要請があった場合の手続等に係る運用上の枠組みや重要影響事態における運用等については、国家安全保障会議における審議も含め、内閣の関与を確保した形で進めていく」と説明した⁹⁰。

カ 集団的自衛権との相違

95条の2については、武力攻撃と同様の攻撃に対して同様の対応が可能であるにもかかわらず要件が緩いのではないか、外形上は米軍等との集団的自衛権の行使に見える可能性があるのではないか等の懸念も示された。これに対し中谷国務大臣は、「95条の2は条文上も、また適用される場面や武器使用においての要件も、集団的自衛権の行使とは明確に異なり、極めて受動的かつ限定的なものになっている⁹¹。そもそも存立危機事態は新三要件に該当し、我が国にとって武力を行使するほか手段がないという極めて緊迫した事態であり、95条の2に基づく限られた武器使用権限で対応できる事態ではない。95条の2が事実上、集団的自衛権の代わりであるとの指摘は当たらない」と反論した⁹²。

⁸⁸ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第11号6頁（2015(平27).8.21)

⁸⁹ 中谷国務大臣は、「95条の2による警護は、米軍等から警護の要請を受けた防衛大臣が、当該米軍等の部隊が自衛隊と現に連携して行う我が国の防衛に資する活動の内容、目的、警護対象となる米軍等の部隊の能力、武器等の種類、戦闘行為が行われるおそれを含む周囲の情勢等を踏まえて、自衛隊の任務遂行への影響も考慮した上で、自衛官による警護を行うことが必要と判断した場合に命じられる」との説明を行っている（第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第16号23頁（2015(平27).9.4））。

⁹⁰ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第4号5頁（2015(平27).7.29）

⁹¹ 中谷国務大臣は、95条の2と集団的自衛権との違いとして、①95条の2では条文上、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く旨を規定することで、武力攻撃に対応するものではないことを明確にしていること、②存立危機事態においては既に他国に対する武力攻撃が発生しているが、95条の2は平素、重要影響事態であっても、あくまでも武力紛争が発生していない状況でのみ適用されるものであること、③存立危機事態では事態に応じた必要最小限度の武力行使であれば、各々の武器使用の態様については要件が定められていないが、95条の2においては95条と同様の厳格な要件が満たされなければならないことの3点を挙げている。

⁹² 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第18号12頁（2015(平27).9.9）

(7) 在外邦人等の保護措置（警護・救出等）（自衛隊法の改正）

今回の改正により、外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置（輸送を含む。以下「保護措置」という。）を自衛隊の部隊等が実施することが可能となった。

保護措置の実施に際しては、一定の条件下において、いわゆる任務遂行型の武器使用が認められることとなった。相手への危害許容要件が正当防衛又は緊急避難に該当する場合に限られていることから、邦人救出のための十分な対処ができないのではないかと問われた中谷国務大臣は、「正当防衛とは急迫不正の侵害に対して自己又は他人の権利を防衛することであることから、自らに対する急迫不正の侵害がなくても、邦人を人質に取っている相手方が保護対象の邦人に対する急迫不正の侵害を行ってれば、その相手方に対して危害を与える射撃を行うことも認められる」と述べ、人質の救出には十分な武器使用権限であると説明した⁹³。

また、任務遂行型の武器使用を行う在外邦人等の保護措置に国会承認規定がない⁹⁴理由について、中谷国務大臣は、保護措置が①一般的に安全かつ速やかに確保するという迅速性、②相手国の領域に駐留をすることがないという一時性、③犯人グループに自衛隊の突入が悟られないようにする必要があるという秘匿性といった特性を有することから、法律上、国会の関与等について特段の規定を設けていないと述べた⁹⁵。

保護措置の実施には領域国の同意が要件とされているが、仮にこれが得られない場合の自衛隊派遣の可否について、中谷国務大臣は「憲法上も国際法上も難しい問題である」との認識を示している⁹⁶。これに関連し、朝鮮半島有事の際の北朝鮮にいる拉致被害者の救出について質された安倍総理は、「同盟国たる米国との協力が極めて重要である。これまで米国に対して拉致被害者に関する情報を提供してきており、拉致被害者の安全が脅かされるような事態に至った場合に、拉致被害者の安全確保のための協力を米国政府に対し依頼している」と答弁した⁹⁷。他方、保護措置を用いて拉致被害者を救出することについては、「今回の法制において、受入れ国の同意がなければ自衛隊を派遣できないのは御承知のとおりである」と発言し⁹⁸、自衛隊を派遣することは難しいとの認識を示している。

(8) 平時の米軍に対する物品・役務の提供拡大（自衛隊法の改正）

今回、米国との間の物品役務相互提供協定（ACSA）の国内根拠法である自衛隊法第100条の6が改正され、平時において自衛隊の部隊等と共に現場に所在して同種の活動を行う米軍に対しての物品・役務の提供が拡大された。

中谷国務大臣は、本改正について、日米防衛協力が進展しており、また、自衛隊の任務も多様化することを踏まえ、あらゆる事態に切れ目のない対応ができるようにするため、

⁹³ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第16号21頁（2015(平27).9.4）

⁹⁴ 同じく任務遂行型の武器使用を認める改正PKO法における安全確保業務には、国会の承認が必要である。

⁹⁵ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第8号34頁（2015(平27).8.5）

⁹⁶ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第6号39頁（2015(平27).6.1）

⁹⁷ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第7号37頁（2015(平27).8.4）

⁹⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第6号40頁（2015(平27).6.1）

平素から自衛隊と米軍が一層緊密に連携活動ができるよう、ACSAに基づく物品・役務の提供の実施が可能な場面を拡大することが必要との認識を示した⁹⁹。

また、これまで提供対象から除外されていた弾薬を今回提供の対象に含めたことについて、中谷国務大臣は、平素より存立危機事態や重要影響事態等を想定し、銃弾、砲弾等の弾薬を相互提供するための訓練を実施しておく必要があること等を踏まえ、本条において、米軍に対して弾薬の提供を可能とする改正を行うことにしたと説明した¹⁰⁰。

（９）国外犯処罰規定の整備（自衛隊法の改正）

平和安全法制の整備により、国外における自衛隊の任務が拡充されることとなるため、国外における自衛隊の活動の規律・統制のより適切な確保という観点から、自衛隊法に国外犯処罰規定が整備された。

本改正には、防衛出動命令下における国外犯処罰規定の整備が含まれていたことから、憲法上、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものとして許されていない海外派兵を想定しているのではないかとの指摘がなされた。これに対し安倍総理は、ホルムズ海峡における機雷掃海というケースが例外的にあり得、その場合には国際法上、武力の行使と解されるため、防衛出動を命じて自衛隊を派遣する必要がある、その際、補給等で寄港し、上陸する場合のような武力の行使の過程でない場合に起こり得る職務離脱等の罪に対して、国外犯処罰規定を整備したと説明した¹⁰¹。

また、今回自衛隊の海外における武器使用の権限が拡大されることから、自衛隊法に規定される自衛隊の保有する武器の不当な使用の罪に国外犯処罰規定を整備しないことは、法案の欠陥ではないかとの指摘がなされた。これに対し、中谷国務大臣は、自衛隊法上、武器の不当使用が1年以下の懲役等の法定刑であることは適切なものであると述べた上で、「刑法における国外犯処罰規定が適用される罪は基本的には3年以上の懲役を伴う罪とされていることとの均衡を考慮すれば、これを国外犯処罰規定が適用される犯罪とすることは妥当ではない」とし、「本法案における罰則規定は新たな自衛隊の任務に対応した必要にして十分なもの」と説明した¹⁰²。

なお、今回の改正に関連し、海外に派遣された自衛隊員が誤射等により民間人を死亡させた場合、当該自衛隊員が処罰されるのかが議論となった。中谷国務大臣は、自衛隊は武器使用について事前に厳しい教育訓練を行っていることから、現地住民に対して危害を加える事態は極めて想定しにくいとした上で、自衛隊を海外に派遣する場合には、受入れ国の裁判管轄権からの免除等を含めて、自衛隊員の法的地位を確保することが重要であるとした。また、上川法務大臣は、刑法には業務上過失致死罪等の国外犯処罰規定は設けられていないため、刑法を適用して処罰することはできないと述べている¹⁰³。

⁹⁹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第15号2頁（2015(平27).6.29）

¹⁰⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第15号33頁（2015(平27).6.29）

¹⁰¹ 第189回国会衆議院予算委員会議録第19号14頁（2015(平27).6.18）

¹⁰² 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第5号39,40頁（2015(平27).7.30）

¹⁰³ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第6号25頁（2015(平27).6.1）

(10) 離島周辺における不法行為への対処等（グレーゾーン事態対処）

2015（平成 27）年 5 月 14 日、政府は、治安出動や海上における警備行動の発令手続の迅速化等に係る 3 件の閣議決定¹⁰⁴を行い、離島等への武装集団の不法上陸等の事案において、近傍に警察や海上保安庁といった警察力が存在しない場合に、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、電話等による各国務大臣の了解を得て、閣議決定を行うことを認めた。また、閣議決定の前の国家安全保障会議（NSC）における審議等も電話等により行うことができるとされた。

法整備を行わず、運用改善で対応した理由を問われた中谷国務大臣は、3 件の閣議決定を行い、警察、海上保安庁などの関係機関が各々対応能力を向上させ、相互の連携を強化するほか、訓練を充実させて各般の分野における取組を一層強化することにより、切れ目のない十分な対応を確保するための体制が整備できたと説明し、法整備は不要であるとの認識を示した¹⁰⁵。

こうした政府の方針について、電話閣議による対応では、現場との間にタイムラグが生じ得るのではないかと、NSC の審議を電話で行うのでは実質的な審議が担保できないのではないかなどの指摘がなされた。これに対して中谷国務大臣は、自衛隊、警察、海上保安庁は平素から協力し、緊密に連携しており、「手続は手続として、事態に迅速に対処し得る体制を構築しつつある」と述べた¹⁰⁶。また、NSC の審議前に、事態が緊迫する段階等で政府内で情報の共有、意思疎通を行い、電話による審議では、判断の前提となる情報、自衛隊が行動した場合の影響等を各閣僚に伝達し、各閣僚の見解を集約して、総理、官房長官が NSC としての結論を出すこととしており、実質的な審議は確保されると答弁した¹⁰⁷。

他方、民主党と維新の党は、離島周辺などでの不法行為への対処について、運用改善では不十分で法制化が必要であるとして、平和安全法制関連法案の国会審議に合わせて、衆参それぞれに共同で「領域警備法案」¹⁰⁸を提出した。当該法案に対する評価を問われた安倍総理は、「自衛隊が平時から警察機関とともに警察権を行使した場合、日本の側が事態をミリタリーのレベルにエスカレートさせたとの口実を与えるおそれもある」と述べた¹⁰⁹。また、安倍総理は、法整備の課題として、領域警備の区域を事前に定めることは、警察力が足りない区域を国際社会に示すことになるとの認識を示した¹¹⁰。

(11) 自衛隊派遣の際の国会関与の在り方

ア 平和安全法制における国会承認規定

今般の平和安全法制において、国会承認が必要とされている自衛隊の活動等は以下のとおりである（表 6 参照）。

¹⁰⁴ 前掲脚注 10 参照。

¹⁰⁵ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 20 号 20 頁（2015（平 27）. 7. 13）

¹⁰⁶ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 20 号 21 頁（2015（平 27）. 7. 13）

¹⁰⁷ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 20 号 22 頁（2015（平 27）. 7. 13）

¹⁰⁸ 不測の事態が発生する可能性が高い区域を「領域警備区域」に指定し、当該区域内で自衛隊に「領域警備行動」を行わせることとし、警察官職務執行法、海上保安庁法上の権限を付与することなどを内容とする。

¹⁰⁹ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第 20 号 8 頁（2015（平 27）. 9. 14）

¹¹⁰ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 4 号 11 頁（2015（平 27）. 5. 28）

表6 自衛隊の行動に係る国会承認（平和安全法制）

活動	国会の承認	備考
重要影響事態における 後方支援活動等 (重要影響事態安全確保法)	原則 事前の国会承認 例外 緊急の必要がある場合の事後承認 (注) 自衛隊の部隊等が実施する後方支援活動、搜索救助活動及び船舶検査活動の実施について承認を得る	・ 現行の周辺事態安全確保法の規定を維持 ・ 基本計画（決定・変更・対応措置の結果）の国会報告あり
国際平和共同対処事態における協力支援活動等 (国際平和支援法)	例外なき事前承認 (国会の議決について各院7日以内の努力義務規定あり。派遣が2年を超える場合の再承認規定あり（その場合のみ国会が閉会中又は衆議院が解散されている場合の事後承認可）)	・ 基本計画（決定・変更・対応措置の結果）の国会報告あり
国際連携平和安全活動 (PKO法)	停戦監視活動及びいわゆる安全確保活動のみ事前承認の対象 (その場合、国会が閉会中又は衆議院が解散されている場合の事後承認可)	・ 現行のPKO法に基づき国連平和維持活動に参加する場合の規定を踏襲 ・ 実施計画（決定・変更・実施の結果・期間の変更）の国会報告あり ・ 派遣が2年を超える場合の再承認規定あり ・ 国会は7日以内に議決する努力義務規定あり
存立危機事態への対処のための防衛出動 (自衛隊法)	原則 事前の国会承認 例外 特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るとまがない場合の事後承認 (注) 対処基本方針について別途国会承認を得る	・ 現行の防衛出動と同じ ・ 対処基本方針（廃止・対処措置の結果）の国会報告あり
船舶検査活動 (船舶検査活動法)	・ 我が国の平和と安全に関わる場合 重要影響事態安全確保法に定めるところによる ・ 国際社会の平和と安全に関わる場合 国際平和支援法に定めるところによる	・ 基本計画の国会報告等は重要影響事態安全確保法、国際平和支援法に連動

(出所) 政府資料より筆者作成

平和安全法制にこれらの国会承認規定を盛り込んだ意義を問われた中谷国務大臣は、自衛隊が様々な任務を十全に果たしていくためには、国民の理解と支持が不可欠であり、実力組織である自衛隊の活動の実施に当たっては、政府の判断のみならず、国民の代表たる国会議員により構成される国会において適切な形で承認いただくことにより、自衛隊の活動についての民主的な統制を適切に確保することが重要であると説明した¹¹¹。

また、国際平和支援法にのみ例外なしの国会の事前承認の規定が置かれていることについては、この法律が国際の平和及び安全に寄与する目的で自衛隊を海外に派遣するための一般法であることに鑑みて、国民の理解を十分に得つつ、民主的統制を確保する観点から、例外なしの国会の事前承認の規定を置くこととしたと述べた¹¹²。

¹¹¹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第16号26,27頁(2015(平27).7.1)

¹¹² 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第10号14頁(2015(平27).8.19)

イ 特定秘密との関係

国会承認の際には、判断に必要な十分な情報が提供されていることが重要であるが、政府が、特定秘密に当たることを理由として、国会に十分な情報を出さない可能性があるとの懸念が示された。これに対して、中谷国務大臣は、部隊運用の詳細等、我が国の手のうちを明らかにするものは支障があるので、特定秘密に該当するものはあり得ると認めたと、情報のニュースソースや具体的な数値を明示しない形で情報を整理するなどして、国会承認に必要な情報を可能な限り開示したいとの意向を示した¹¹³。

ウ 例外なしの国会の事前承認を求める議論

参議院の審議においては、日本を元気にする会、次世代の党及び新党改革の3党が、国会関与の強化等を内容とする修正案をとりまとめたこともあり、国会による民主的統制を高めるとの観点から、国際平和支援法に限らず、平和安全法制に規定するその他の全ての国会承認規定についても、例外なしの事前承認にすべきとの主張が繰り返された。

こうした主張に対して、安倍総理は「政府として可能な限り国会の事前承認を追求していく」と述べ¹¹⁴、中谷国務大臣も、存立危機事態に係る防衛出動のうち、ホルムズ海峡での機雷掃海のための自衛隊派遣については、「事後承認は考えていない」と発言するなど¹¹⁵、政府としても配慮する姿勢を示した。

他方で、安倍総理は、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が事前に十分に察知されず突発的に発生し、極めて短期間のうちに存立危機事態に立ち至るような場合を例示し、例外としての事後承認を認めなければ我が国の平和と安全の確保に支障を来す場合があり得るとして、その場合には国会承認の前であっても、並行して自衛隊に行動を命じる必要があるとの考えを示した¹¹⁶。

エ 5党合意と附帯決議

前述の3党と与党は法案の修正協議を行い、最終的に修正は行わないこととなったが、法律の施行に当たり、国会の関与強化の措置をとることなどで一致し、2015（平成27）年9月16日、5党合意が結ばれた。また、翌17日の参議院の特別委員会での採決の際、5党合意の内容を反映した附帯決議も行われた。さらに、19日、政府は、平和安全法制成立後の取組に関する閣議決定を行ったが、その中では「政府は、本法律の施行に当たっては、…5党合意の趣旨を尊重し、適切に対処するものとする」と記載されている。

5党合意とその内容が反映された附帯決議では、自衛隊の派遣に当たり、極力、国会の事前承認を求めることや、派遣時の自衛隊の活動について180日ごとに国会に報告を求めることなど、国会関与の強化に係る内容等が掲げられている（詳細は表3参照）。その中には「平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織の在り方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、今後、各党間で検討を行い、結論を得る」との項目も置かれている。

¹¹³ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第4号17頁（2015（平27）.7.29）、第12号5頁（2015（平27）.8.25）

¹¹⁴ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第22号2頁（2015（平27）.7.15）

¹¹⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第7号29頁（2015（平27）.6.5）

¹¹⁶ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号35頁（2015（平27）.7.30）

(12) 維新の党の「独自案」に関する議論

維新の党が議員立法として衆参両院に提出した安保法制「独自案」は、幅広い内容を含んでいたが、特に、武力を行使できる場合として新たに提示した「武力攻撃危機事態」について議論がなされた。同事態は、①条約に基づき我が国周辺の地域において我が国の防衛のために活動している外国の軍隊に対する武力攻撃（我が国に対する武力攻撃を除く。）が発生し、②これにより我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険があると認められるに至った事態において、自衛権を行使できるとしていた。

その趣旨について提出者は、「自国防衛に特化し、自らが直接の攻撃にさらされる可能性が高いときに、その反撃として武力行使を行うもので、専守防衛の枠内で、憲法適合性も担保される」¹¹⁷、「合憲性の枠内で日米同盟を基軸に自国防衛を強化する」¹¹⁸と述べ、政府案の存立危機事態とは異なり、ホルムズ海峡での機雷掃海はできないと説明した¹¹⁹。

これに対して与党側からは、武力攻撃危機事態における武力行使の位置付けについて、個別的自衛権なのか集団的自衛権なのかが明確に説明されておらず、仮に我が国に対する武力攻撃が発生していない段階で個別的自衛権を援用して武力を行使すれば、国際法上問題が生じるのではないかと指摘や¹²⁰、武力行使の範囲が狭すぎて、米国の対日防衛コミットメントを確保するという観点からは不十分ではないかといった指摘がなされた¹²¹。

(13) 徴兵制をめぐる議論

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、また、実態面でも、平和安全法制の整備により、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懸念が示され、また、国民の間にもそうした不安があるとの指摘がなされた。

これに対して安倍総理は、「徴兵制は、憲法第18条が禁止する意に反する苦役に該当し、明確な憲法違反であり、その導入は全くあり得ない。このような憲法解釈を変更する余地は全くない」と明言し、さらに自衛隊はハイテク装備で固めたプロ集団であり、隊員の育成には長い時間と相当な労力が掛かるので、短期間で隊員が入れ替わっていく徴兵制では精強な自衛隊は作れないとして、「安全保障政策上も徴兵制は必要ない」、「今やG7諸国で徴兵制を取っている国は一つもない」と説明した¹²²。

(なかうち やすお、よこやま あやこ、こひやま ともゆき)

¹¹⁷ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第19号37頁(2015(平27).7.10)

¹¹⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第22号16,17頁(2015(平27).7.15)

¹¹⁹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第19号40頁(2015(平27).7.10)

¹²⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第19号8~10頁(2015(平27).7.10)

¹²¹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第21号3頁(2015(平27).7.14)

¹²² 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第5号3頁(2015(平27).7.30)

【参考資料】衆参の平和安全法制特別委員会での法案審査における主な質疑事項

<p>●平和安全法制整備の背景・影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ・我が国を取り巻く安全保障環境の変化(北朝鮮の核・ミサイル開発、中国の軍拡・海洋進出等) ・法整備の必要性の有無(抑止力の向上、安全保障のジレンマへの対応等) ・国、国民のリスク(戦争に巻き込まれる可能性、テロ発生のおそれ等) ・任務が増える自衛隊員のリスク増大の可能性、安全配慮の内容 ・日米関係に与える影響(新日米ガイドラインとの関係含む) ・防衛予算、防衛力整備への影響 ・積極的平和主義の内実、平和外交の推進等 ・法案に対する国民の理解が進んでいないことの指摘・対応策 ・法案に対する海外(各国政府、メディア等)の反応 ・自衛隊員の処遇改善、メンタルヘルスクエアを充実させる必要性
<p>●憲法解釈の変更と法的安定性の問題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法適合性・法的安定性の有無(憲法学者等による法案は違憲との指摘への政府の認識等) ・従来の政府見解(昭和47年の政府見解等)との整合性 ・最高裁判決関連(砂川判決との関係、法案に対する違憲判決が出た場合の政府の対応等) ・今後の憲法改正の動きとの関係
<p>●集団的自衛権の限定行使・存立危機事態対処(事態対処法制改正)</p> <p>(専守防衛・海外派兵禁止等との関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・専守防衛の概念・定義の変更の有無 ・集団的自衛権行使は先制攻撃に当たるとの指摘 ・海外派兵禁止原則が維持されることの確認とその例外事例 <p>(新三要件・存立危機事態の認定)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・武力行使の新三要件・存立危機事態の認定基準・手続 ・存立危機事態と武力攻撃事態等との関係 ・「我が国と密接な関係にある他国」の基準 ・国際法上の要件(被攻撃国からの要請・同意等)との関係 ・存立危機事態と集団安全保障措置との関係 <p>(政府が提示した事例の妥当性)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ホルムズ海峡における機雷掃海(新三要件の該当性、立法事実の有無等) ・公海で警戒監視中の米艦の防護(個別的自衛権で対処できるとの議論等) ・邦人輸送中の米艦の防護(邦人が乗っていないにもかかわらず存立危機事態になるとの指摘等)
<p>●他国軍隊への支援活動等</p> <p>(後方支援全般)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・後方支援活動の見直しと武力行使一体化のおそれ(憲法問題等) ・後方支援における自衛隊の活動地域の拡大とリスク論 ・弾薬提供、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機への給油等を認めたことの是非 ・核兵器・クラスター弾等の輸送・提供の可能性 ・捜索救助活動を認めることの妥当性 <p>(重要影響事態安全確保法関連)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・重要影響事態の認定基準(周辺事態との関係含む) ・支援対象となる外国軍隊の基準・想定 ・重要影響事態と存立危機事態との関係 ・重要影響事態と国際平和共同対処事態との関係 ・重要影響事態と日米安保条約との関係 <p>(国際平和支援法関連)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特措法でなく一般法(恒久法)とする理由 ・国連決議等の要件の妥当性 ・ISILへの軍事作戦等に対する後方支援の可能性 <p>(船舶検査活動法関連)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・改正の意義、「船長の承諾」の要件が維持された理由

●国際平和協力法(PKO法)の改正
(法改正の内容とその理由・妥当性)
・国際連携平和安全活動(国連PKOとの違い等)
・安全確保業務
・駆け付け警護
・武器使用権限の見直し
(具体的事例への該当性)
・アフガンのISAFの掃討作戦のようなものへの参加可能性
・過去のイラク派遣と同様の事例への参加可能性
●米軍等の部隊の武器等防護(自衛隊法改正)
・規定新設の理由、運用内容等
・武力行使に至るおそれの有無(集団的自衛権との関係等)
・米軍以外の防護対象となる他国軍隊
●在外邦人等の保護措置(自衛隊法改正)
・法改正の理由、具体的な想定事例
・武器使用権限の妥当性・実効性
・北朝鮮にいる拉致被害者救出等に適用できないことの指摘
●平時の米軍に対する物品・役務の提供拡大(自衛隊法改正)
・改正の意義、弾薬提供を認めた理由
●国外犯処罰規定の新設(自衛隊法改正)
・改正の意義、具体的内容等
・武器の不当使用の国外犯処罰規定がない問題
・民間人等誤射の場合の当該自衛官の処罰の有無
●自衛隊派遣の際の国会の関与(平和安全法制全般)
・自衛隊派遣の際の国会承認の意義・在り方(全般)
・国会への情報提供の在り方(特定秘密保護法との関係等)
・例外なしの国会の事前承認、派遣中の監視、事後検証等の必要性
●グレーゾーン事態(離島周辺における不法行為への対処等)
・法整備を行わず、運用改善で対応することの是非
●議員立法に関する議論
・維新の党提出の「独自案」に関する議論
・民主党・維新の党共同提出の「領域警備法案」に関する議論
●その他
・徴兵制導入の可能性
・防衛省・自衛隊の内部文書をめぐり問題(文民統制の在り方等)
・南シナ海をめぐり問題への対応と自衛隊派遣の可能性

(出所) 筆者作成

【参考資料】平和安全法制関連法案の国会での審議経過表※1

		衆議院	参議院
国会提出		2015年5月15日	
本会議趣旨説明・質疑		5月26日	7月27日
委員会	付託委員会	我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会	我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会
	委員数	45	45
	委員会構成会派 (委員数)※2	自民(28)、民主(7)、維新(4)、 公明(4)、共産(2)	自民(20)、民主(11)、公明(4)、維新 (2)、共産(2)、元気(1)、次代(1)、無ク (1)、社民(1)、生活(1)、改革(1)
	本付託	5月19日	7月27日
	趣旨説明	5月26日	7月27日
	質疑	5月27日、28日、29日、6月1日、5日、 10日、12日、15日、19日、26日、29日、 7月1日、3日、8日、10日、13日、14日、 15日	7月28日、29日、30日、8月3日、4日、 5日、11日、19日、21日、25日、26日、 9月2日、4日、9日、11日、14日
	参考人質疑	6月22日、7月1日	8月3日、9月8日
	委員派遣	7月6日 地方参考人会(沖縄県・埼玉県)	9月16日 地方公聴会(神奈川県)
	公聴会	7月13日	9月15日
	討論	7月15日 (自民、維新、公明)	—
	採決	7月15日 可決(多数)	9月17日 可決(多数)
	附帯決議	—	9月17日
	総審査時間	116時間30分	100時間8分
本会議	討論	7月16日 反対: 民主、維新、共産 賛成: 自民、公明	9月19日 反対: 民主、維新、共産 賛成: 自民、公明
	採決※3	7月16日 可決(多数) 賛成会派: 自民、公明、次代※4	9月19日 可決(多数) 賛成会派: 自民、公明、元気(一部 を除く)、次代、改革 反対会派: 民主、維新、共産、元気の 一部、無クの一部、社民、 生活
備考		2015年9月30日公布(公布の日から6月以内に施行)	

※1 政府が提出した平和安全法制関連法案は、平和安全法制整備法案及び国際平和支援法案の2法案から成るが、両法案は、衆参の委員会・本会議ともに一括して審議されたため、審議日程は同じである。また、衆参の委員会・本会議における採決結果も同じである。

※2 本資料に記載した各会派の正式名称は以下のとおりである。

衆議院：自民…自由民主党、民主…民主党・無所属クラブ、維新…維新の党、公明…公明党、
共産…日本共産党、次代…次世代の党

参議院：自民…自由民主党、民主…民主党・新緑風会、公明…公明党、維新…維新の党、
共産…日本共産党、元気…日本を元気にする会・無所属会、次代…次世代の党、
無ク…無所属クラブ、社民…社会民主党・護憲連合、
生活…生活の党と山本太郎となかまたち、改革…新党改革・無所属の会

※3 本会議採決の結果は、衆議院は衆議院ホームページの「議案審議経過情報」

<http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DBDD46.htm>及び

<http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DBDD56.htm>に、

参議院は、参議院ホームページの「本会議投票結果」

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/vote/189/189-0919-v002.htm>>及び

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/vote/189/189-0919-v003.htm>>による。

※4 他会派は欠席又は採決時に退席。無所属議員の一部が法案に反対(『東京新聞』(2015(平27).7.17))。

(出所) 筆者作成