

# 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 —

第一特別調査室 笹本 浩・桑山 直樹

### はじめに

第189回国会に提出された平和安全法制関連2法案中、外国軍隊等に対する支援活動に関しては、既存の法律の一括改正法案である平和安全法制整備法案<sup>1</sup>の第3条に規定する周辺事態安全確保法<sup>2</sup>改正案（重要影響事態安全確保法案<sup>3</sup>）、同じく第4条に規定する船舶検査活動法<sup>4</sup>改正案及び新法である国際平和支援法案<sup>5</sup>において定められた。

本稿では、法案の国会（衆議院）提出から、参議院本会議において法案が成立するまでの約4か月間に行われた外国軍隊等に対する後方支援等に関する主な論議等を紹介する。

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. 概要及び審議経過

第2次安倍政権では、「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」（2014（平成26）年7月1日国家安全保障会議決定、閣議決定）において、「国際社会の平和と安定への一層の貢献」として、他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所で実施する我が国の支援活動は「武力の行使と一体化」するものではないとの認識を基本とした考え方に立って、我が国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対して必要な支援活動を実施できるようにするための法整備を進めることとされた。

これを受けて、政府・与党内で検討が行われた結果、2015（平成27）年5月14日、周辺事態安全確保法改正案及び船舶検査活動法改正案を含む平和安全法制整備法案並びに国際平和支援法案が閣議決定され、翌15日、国会（衆議院）に提出された。

周辺事態安全確保法改正案は、現行の周辺事態安全確保法で用いられている「我が国周辺の地域における」や「周辺事態」といった文言を削除して、法が対象とする事態（重要影響事態）が地理的概念ではなく、性質に着目した概念であることを明確にするとともに、我が国が実施する支援活動の対象及び支援内容の拡大、自衛隊の活動範囲の変更等を行うものである。

---

<sup>1</sup> 正式名称は「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」。  
<sup>2</sup> 正式名称は「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」。  
<sup>3</sup> 周辺事態安全確保法改正案には題名改正が含まれており、法律名が「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（重要影響事態安全確保法）に改められた。  
<sup>4</sup> 正式名称は「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」。改正後は「重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律」に題名が改められた。  
<sup>5</sup> 正式名称は「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」。

国際平和支援法案は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国連憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの（以下「国際平和共同対処事態」という。）に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資することができるようにするものである<sup>6</sup>。

船舶検査活動法改正案は、従前の基本的内容は維持しつつ、周辺事態に対応して実施するという規定を改める等、重要影響事態及び国際平和共同対処事態に対応して船舶検査活動を実施するための改正を行うものである。

これらの外国軍隊に対する後方支援法制を含む平和安全法制は、衆議院では、2015（平成27）年5月26日から審議に入り、7月16日に衆議院本会議で可決、参議院に送付された。参議院では、7月27日から審議が開始され、9月17日に参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でも可決、同19日に参議院本会議でも可決、成立した<sup>7</sup>。

## 2. 周辺事態安全確保法改正案（重要影響事態安全確保法案）

### （1）事態の地理的概念、事態認定の判断基準

政府は従前より、周辺事態安全確保法に規定する「周辺事態」は、地理的概念ではなく規模や態様など事態の性質に着目した概念であると説明してきた。他方、1999（平成11）年に小淵総理が、「周辺事態が生起する地域にはおのずと限界があり、例えば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<sup>8</sup>するなど、事実上の地理的制約が存在するとも考えられてきた。

一般の改正案で、周辺事態安全確保法で用いられていた「我が国周辺の地域における」や「周辺事態」といった文言を削除するとともに、事態の名称を「重要影響事態」に改める理由に関し、安倍総理は、グローバルなパワーバランスの変化、技術革新の急速な進展、大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発及び拡散、国際テロなどの脅威という安全保障環境の変化を踏まえると、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態が発生する地域をあらかじめ特定することは困難であると述べるとともに、「周辺事態」という表現は地理的概念と誤解されるおそれがあるため、名称を改めたと説明した<sup>9</sup>。

その上で、重要影響事態に認定され得る地域に関し、安倍総理は、仮に中東、インド洋などの地域で深刻な軍事的緊張状態や武力衝突が発生した場合であって、我が国に物資を運ぶ日本の船舶に深刻な影響が及ぶ可能性があり、かつ米国等がこうした事態に対応するために活動をしている状況が生じたときは、重要影響事態に該当することはあり得る旨答

<sup>6</sup> 両法案の内容の詳細については、笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制—周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案—」『立法と調査』第366号（2015（平27）.7.1）を参照。

<sup>7</sup> なお、参議院の委員会採決に当たっては、国会の関与の強化等を内容とする附帯決議が付された。その内容等については、本号掲載の中内康夫・横山絢子・小檜山智之「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—」7～8頁を参照。

<sup>8</sup> 第145回国会参議院本会議録第17号11頁（平11.4.28）

<sup>9</sup> 第189回国会衆議院本会議録第28号7頁及び17頁（平27.5.26）

弁し<sup>10</sup>、1999（平成 11）年当時には現実問題として想定されないとした中東やインド洋において発生した事態も、重要影響事態に認定され得ることを明確にした。

なお、重要影響事態として認定する際の判断基準に関しては、安倍総理は、主に、当事者の意思、能力、事態の発生場所、事態の規模、態様、推移を始め、当該事態に対処する日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍その他の外国の軍隊等が行っている活動の内容等の要素を総合的に考慮して、我が国に戦禍が及ぶ可能性、国民に及ぶ被害等の影響の重要性等から客観的、合理的に判断するとの認識を示した<sup>11</sup>。

また、中谷防衛大臣・国務大臣（安全保障法制担当）から、1999（平成 11）年に政府から示された周辺事態が生起する原因に着目した 6 つの具体例（いわゆる「野呂田 6 類型<sup>12</sup>」）は、法改正後の重要影響事態についても当てはまる旨の見解が示されたほか<sup>13</sup>、岸田外務大臣からは、基本的な考えとして、ある事案の中に軍事的な観点が全くなく、単に経済的な観点のみであれば重要影響事態には該当しない旨の答弁があった<sup>14</sup>。

## （２）支援対象の外国軍隊等

後方支援活動の対象として、日米安保条約の目的達成に寄与する活動を行う米軍に、その他の国連憲章の目的達成に寄与する活動を行う外国軍隊その他これに類する組織<sup>15</sup>が追加されることで、目的規定の改正<sup>16</sup>とも相まって、支援対象が無制限に拡大するのではないかとの懸念が示された。

対象を拡大する理由として、安倍総理は、重要影響事態における諸外国との連携の中核は日米安保条約の目的達成のために行動する米軍との連携であることに変わりはないが、安全保障環境の変化を踏まえれば、併せて国連憲章の目的達成に寄与する活動を行っているその他の軍隊等との連携も強化することが、我が国の平和と安全を確保するために不可欠である旨説明するとともに<sup>17</sup>、米国以外の支援先に関しては、個別具体的な判断としつつも、我が国との間の防衛協力が進んでいる豪州は当然該当し得る旨答弁した<sup>18</sup>。中谷国務大臣からは、後方支援の対象となる外国軍隊等の実際の活動の目的、態様等が法律の要件を満たすかどうかを客観的かつ合理的に判断するほか、現実に発生した事態において、お互いのニーズが一致することが必要であり、支援対象が我が国の平和と安全に無関係に際限なく広がることはないとの見解が示された<sup>19</sup>。

<sup>10</sup> 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 6 号 17 頁（平 27. 6. 1）。

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。

<sup>11</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 4 号 6 頁（平 27. 5. 28）

<sup>12</sup> 「野呂田 6 類型」の内容については、笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制－周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案－」『立法と調査』第 366 号（2015（平 27）. 7. 1）36 頁を参照。

<sup>13</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 4 号 6 頁（平 27. 5. 28）

<sup>14</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 6 号 16 頁（平 27. 6. 1）

<sup>15</sup> 「これに類する組織」としては、沿岸警備隊などの軍隊以外の外国の組織が想定されている。

<sup>16</sup> 「日米安保条約の効果的な運用に寄与し、我が国の平和及び安全の確保に資すること」から、「日米安保条約の効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態に対処する外国との連携を強化し、我が国の平和及び安全の確保に資すること」に改正される。

<sup>17</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 4 号 36 頁（平 27. 5. 28）

<sup>18</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 4 号 33 頁（平 27. 5. 28）

<sup>19</sup> 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 22 号 15 頁（平 27. 6. 16）

### (3) 後方支援の実施主体に対する個別的自衛権行使の可否

我が国による後方支援活動は、支援対象である外国軍隊等によって武力行使をされている相手側から見た場合、敵対行為と認識されるとの懸念が繰り返し指摘されたこともあり<sup>20</sup>、逆の立場に立った場合の我が国の対応について議論が行われた。

我が国に対する違法な武力攻撃を行っているA国の戦闘機等への後方支援(弾薬の補給、給油等)をA国とは別のB国が行っている事例において、B国に対する我が国の個別的自衛権の行使の可否について、中谷国務大臣は、補給、輸送等の後方支援それ自体は武力行使に当たらない活動であり、これだけで我が国に対する武力攻撃があったと認められることは困難であるため、B国に対して個別的自衛権を行使する可能性を否定した。他方、仮にB国の部隊がA国の部隊とともに戦闘行為に参加しているなど、B国の行動が我が国に対する武力攻撃を構成すると認められれば、B国に対して個別的自衛権を行使することは可能である旨答弁した<sup>21</sup>。

## 3. 国際平和支援法案

### (1) 恒久法・一般法とした理由

従来、我が国は、米国その他の外国の軍隊等の活動に対して自衛隊が後方支援を行うための法制について、その都度、時限立法(限時法)の特別措置法(特別法)を制定して対応してきた<sup>22</sup>。

今般の国際平和支援法案について、特措法ではなく一般法として制定する理由を問われた安倍総理は、将来、具体的な必要性が発生してから改めて立法措置を行うよりも、自衛隊の活動根拠をあらかじめ定めておく方が、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、その成果を基本的な体制整備に反映することができること、また、既に派遣のための法的根拠が存在しているため、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ことなどを挙げて説明した。その上で、これにより、我が国として国際社会の平和及び安全に主体的かつ積極的に寄与していくとの意思を目に見える形で表明するとともに、実際の支援活動もより迅速に行うことが可能となり、特措法で対応するときよりも効果的になることから一般法が必要と判断した旨答弁した<sup>23</sup>。

### (2) 国際平和共同対処事態の認定要件等

国際平和共同対処事態の認定は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であるという国連決議(総会又は安保理)が前提となる(いわゆる「脅威認定」)。脅威認定された事態に対処するに当たっては、①当該外国が当該活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又

<sup>20</sup> 第189回国会衆議院本会議録第28号8～9頁(平27.5.26)、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20頁(平27.7.29)ほか

<sup>21</sup> 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第19号7～8頁(平27.9.11)

<sup>22</sup> 従来の特措法とこれまでの経緯については、笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制—周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案—」『立法と調査』第366号(2015(平27).7.1)34～35頁を参照。

<sup>23</sup> 第189回国会衆議院本会議録第28号17頁(平27.5.26)

表1 重要影響事態安全確保法と国際平和支援法の主な項目の比較

	重要影響事態安全確保法	国際平和支援法
事態の定義	【重要影響事態】 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の平和及び安全に重要な影響を与える事態	【国際平和共同対処事態】 国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国連憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員として主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの
目的	重要影響事態に際し、合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行うことにより、日米安保条約の効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態に対処する外国との連携を強化し、我が国の平和及び安全の確保に資する	国際平和共同対処事態に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資する
対応措置(活動内容)	①後方支援活動、②捜索救助活動、③船舶検査活動、④その他重要影響事態に対応するため必要な措置	①協力支援活動、②捜索救助活動、③船舶検査活動
後方(協力)支援活動	【後方支援活動】	【協力支援活動】
物品・役務の提供先	重要影響事態に対処する以下の軍隊等 ①日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍 ②その他の国連憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊 ③その他これに類する組織	国連総会又は安保理の決議がある場合に、国際社会の平和及び安全を脅かす事態に対処するための活動を行う諸外国の軍隊等
提供する物品・役務の種類	①補給、②輸送、③修理・整備、④医療、⑤通信、⑥空港・港湾業務、⑦基地業務、⑧宿泊、⑨保管、⑩施設の利用、⑪訓練業務 ※物品の提供には武器の提供を含まない	①補給、②輸送、③修理・整備、④医療、⑤通信、⑥空港・港湾業務、⑦基地業務、⑧宿泊、⑨保管、⑩施設の利用、⑪訓練業務、⑫建設 ※物品の提供には武器の提供を含まない
捜索救助活動		
捜索救助対象者	当該事態において戦闘行為によって遭難した戦闘参加者 ※戦闘参加者以外の遭難者が在るときは併せて救助する	
物品・役務の提供先	捜索救助活動に相当する活動を行う米軍等に対し後方支援活動として提供	捜索救助活動に相当する活動を行う諸外国の軍隊等に対し協力支援活動として提供
提供する物品・役務の種類	①補給、②輸送、③修理・整備、④医療、⑤通信、⑥宿泊、⑦消毒 ※物品の提供には武器の提供を含まない	
活動範囲	現に戦闘行為が行われている現場では実施しない(捜索救助活動について例外あり)	
実施区域の指定	防衛大臣は基本計画に従い実施要項において、自衛隊の部隊等が円滑かつ安全に活動することができるように実施区域を指定する	
外国等の同意	外国の領域において活動する場合は同意が必要	
武器使用権限	自己保存型	
危害許容要件	正当防衛、緊急避難	
基本計画／実施要項	【基本計画】内閣総理大臣は、対応措置に関する基本計画の案につき閣議決定を求めなければならない 【実施要項】防衛大臣は、基本計画に従い実施要項を定め、内閣総理大臣の承認を得る	
国会承認	【対応措置のうち後方支援活動、捜索救助活動又は船舶検査活動の実施前】 ・原則事前承認(緊急時には事後承認可) …基本計画の添付は不要	【対応措置実施前】 ・例外なき事前承認 …基本計画を添えて国会に付議する 【対応措置延長時(2年経過後)】 ・原則事前承認(国会閉会中又は衆議院解散中は事後承認可) …基本計画及びそれまでに行った対応措置の内容を記載した報告書を添えて国会に付議する
国会報告	内閣総理大臣は、基本計画の決定・変更又は同計画に定める対応措置が終了したときは、国会に報告しなければならない	
国連決議の要否	不要(法定要件ではない)	国連総会又は安保理の決議が必要

注) 表中「船舶検査活動」については、重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律(平成12年法律第145号)に定めるところによる。

(出所) 筆者作成

は認める決議、②①のほか、当該事態が平和に対する脅威又は平和の破壊であるとの認識を示すとともに、当該事態に関連して国連加盟国の取組を求める決議を要するとされている。①に加えて②の国連決議を認定要件に含めたことについて問われた安倍総理は、外国の軍隊等の活動に対して支援を行うためには、当該活動が十分な国際的な正当性を有していると判断することが重要であることから、当該活動を行うことを決定等する国連決議や、問題となる事態に関連して国連加盟国の取組を求める国連決議が存在することを要件とすることによって、国際的な正当性を確認することとしたとの見解を示した。その上で、これらの決議は、必ずしも国連憲章第7章の下で採られる措置の根拠を提供する安保理決議に限られず、例えば自衛権の行使や領域国の同意に基づいて行われる活動もあり得ることを説明した。

なお、安保理決議に加え国連総会決議も含まれるとしているが、その理由として、国連憲章上、国連総会も国際社会の平和及び安全を含む国連憲章の範囲にある事項に関し、加盟国に対して勧告する権限を有しており、時として安保理において、常任理事国の不一致（拒否権の行使）があり得ることから、同法に基づき我が国が対応措置を実施する条件に総会決議を含めることとしたとの見解を示した<sup>24</sup>。

また、実際に自衛隊を派遣する場合の政府の判断についても議論が行われた。安倍総理は、政策判断を行うに際して、①我が国の主体的判断であること、②自衛隊の能力、装備、経験等に照らして自衛隊にふさわしい役割であること、③その前提となる外交努力を尽くすことなどを重要な視点として慎重に政策判断を行うことになるとの見解を示した<sup>25</sup>。その上で、我が国が主体的判断をする場合の判断要素について、まず、政府として入手できるあらゆる情報を総合的に判断・分析し、国家安全保障会議において十分な審議を行い、内閣として意思決定を行う。さらに、内閣としての意思決定の根拠とした情報等を公表し、国会の承認を求めることとなるが、このようなプロセスを経ることで、当該活動の実施が我が国の国益にかなうものか、国民の理解を得られるものか、主体的な判断がなされるとの認識を示した<sup>26</sup>。

こうした政府の派遣の判断に関しては、現在行われている外国軍隊による武力行使を例示して、国際平和支援法の適用についての議論も行われた。具体的には、同法第3条に定める国連安保理等の決議と過激派組織 I S I L<sup>27</sup>に関する国連安保理決議第2170号及び第2199号<sup>28</sup>との関係、2014（平成26）年8月に開始された米国主導の対 I S I L 空爆作戦への後方支援に我が国が参加する可能性等についての質疑が相次いだ。

<sup>24</sup> 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第4号34頁（平27.5.28）。なお、具体的な国連決議の内容については、笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制—周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案—」『立法と調査』第366号（2015（平27）.7.1）38～39頁を参照。

<sup>25</sup> 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第4号8頁（平27.7.29）

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> Islamic State in Iraq and the Levant の略。他に I S（Islamic State）、I S I S（Islamic State in Iraq and Syria）などとも呼ばれる。

<sup>28</sup> 国連安保理決議第2170号（2014（平成26）年8月採択）及び同第2199号（2015（平成27）年2月採択）とも、I S I Lを国際の平和及び安全に対する脅威であると認識する旨の言及があり、かつ、加盟国に対して I S I Lに対する措置を採ることを求めている。

中谷国務大臣から、安保理決議第 2170 号及び第 2199 号は、国際平和支援法第 3 条第 1 項第 1 号口に規定する決議に該当し得るが、同法の下で我が国が対応措置を実施するためには、国連決議の存在のみならず、我が国が国際社会の一員として主体的かつ積極的に寄与する必要が認められること等が必要である旨、及び我が国としては軍事的な有志連合国の空爆等の後方支援を行うことは考えていない旨の答弁があった<sup>29</sup>。また安倍総理も、我が国は政策判断として 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明言した<sup>30</sup>。

### (3) 人道復興支援活動を規定しなかった理由

今回の国際平和支援法案には、旧イラク特措法にあった人道復興支援活動については規定されなかった。法案に規定しなかった理由について問われた中谷国務大臣は、この法律が、諸外国軍隊等の活動に関する我が国の対応措置を定めたものであり、旧イラク特措法の人道復興支援のように、現地住民を対象とする民生支援とはその協力対象や性質を異にすること、そうした人道復興支援活動を規定することは、かえって法律の目的や外縁を曖昧にするおそれがあるということに鑑み、これに入れるのは適切でないと判断したと説明した<sup>31</sup>。なお、中谷国務大臣は、人道復興支援活動について、P K O 参加 5 原則が満たされている状況であれば、改正 P K O 法に基づいて同活動を実施することが可能であるとの認識を示した<sup>32</sup>。

## 4. 後方支援法制に共通する問題

### (1) 各事態間の相互関係

改正前の事態対処法<sup>33</sup>に定める個別的自衛権に係る武力攻撃事態等<sup>34</sup>に加え、今般の平和安全法制によって、集団的自衛権の限定的行使容認に係る存立危機事態並びに外国軍隊等への後方支援に係る重要影響事態及び国際平和共同対処事態の 3 つの事態が新設されることから、事態が乱立し、各事態間の関係性が分かりにくいといった指摘が当初からなされていた<sup>35</sup>。

政府の見解は、法案審議中における答弁のほか質問主意書に対する答弁書によって表 2 のとおり示された。

<sup>29</sup> 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 18 号 6 頁 (平 27. 6. 2)

<sup>30</sup> 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 (平 27. 5. 28)

<sup>31</sup> 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 20 号 14 頁 (平 27. 6. 9)

<sup>32</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第 19 号 42 頁 (平 27. 7. 10)。なお、改正 P K O 法における人道復興支援活動に関する論議については、本号掲載の中内康夫・横山絢子・小檜山智之「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－」17 頁を参照。

<sup>33</sup> 正式名称は「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。

<sup>34</sup> 事態対処法第 2 条第 2 号で定義する「武力攻撃事態」及び同条第 3 号の「武力攻撃予測事態」のことを指す。なお、武力攻撃事態の定義である「武力攻撃が発生した事態又は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」のうち、後段の事態は一般に「武力攻撃切迫事態」と言われ、自衛隊は防衛出動することはできるが、武力の行使は行えない。

<sup>35</sup> 『産経新聞』(平 27. 6. 1)、『毎日新聞』(平 27. 6. 2)

表2 各事態間の関係（ポイント）

**【武力攻撃事態と武力攻撃予測事態】**

○武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態（以下「武力攻撃事態等」という。）は、その定義において相互に排他的であることから、ある状況が同時に両者に該当することはない。

**【武力攻撃事態等と存立危機事態】**

○武力攻撃事態等と存立危機事態とは、それぞれ異なる観点から状況を評価するものであり、相互に排他的ではなく、他国に武力攻撃が発生した状況について、それぞれの観点から評価した結果、いずれの事態にも同時に該当することがあり得る。

**【重要影響事態と武力攻撃事態等又は存立危機事態】**

○重要影響事態は、武力攻撃事態等及び存立危機事態を包含する概念であり、重要影響事態に対処する合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行う一方で、武力攻撃事態等又は存立危機事態を認定して、これに対処することはあり得る。

**【重要影響事態と国際平和共同対処事態】**

○ある事態が、重要影響事態及び国際平和共同対処事態のいずれの要件にも該当することはありませんが、その場合の法律の適用については、まずは重要影響事態安全確保法の適用を検討し、同法の適用のない場合にのみ、国際平和支援法の適用を検討する。

**【国際平和共同対処事態と武力攻撃事態等又は存立危機事態】**

○国際平和共同対処事態に対処する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行う場合、すなわち、重要影響事態でもない状況において、武力攻撃事態等又は存立危機事態を認定することはない。

（出所）戦争法案における諸「事態」に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第183号、平27.7.3）を基に筆者作成

**（2）重要影響事態と国際平和共同対処事態とを分けた理由**

一般の平和安全法制において、外国軍隊等に対する後方支援法制は、重要影響事態安全確保法案と国際平和支援法案の2つに分けて規定されているが、その理由についても議論された。安倍総理は、2つの法律は、対応措置の内容について大きな差異はないが、対象となる事態、法律の目的が異なるものであり、対応措置実施のための要件や手続も異なることから、その趣旨を明らかにするため、分けることが適切であると判断したとの認識を示した<sup>36</sup>。

また、重要影響事態と国際平和共同対処事態の適用の優先関係について問われた中谷国務大臣は、一般論とした上で、ある事態が、重要影響事態及び国際平和共同対処事態のいずれの要件にも該当することはあり得るが、その場合の法律の適用については、その事態が我が国の平和及び安全に重要な影響を与えるものであり、その観点から優先的に対応する必要があると認められるときには、まず重要影響事態安全確保法の適用を検討し、同法の適用のない場合にのみ国際平和支援法の適用を検討するとの見解を示した。また、国際平和支援法に基づいて自衛隊の部隊が国際平和共同対処事態に対応している際に、事態が

<sup>36</sup> 第189回国会衆議院本会議録第28号17頁（平27.5.26）



推移して、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態であると認められるに至った場合には、重要影響事態安全確保法に基づく必要な手続を経て、同法に基づく対応措置を実施することになるとの見解も示した<sup>37</sup>。

なお、国際平和共同対処事態に当たらない事態に対して、恣意的に重要影響事態と認定して自衛隊を派遣する可能性について指摘された中谷国務大臣は、重要影響事態と国際平和共同対処事態は我が国に及ぶ影響・被害といった点で緊迫度が異なり、同列に論じられるものではなく、それぞれの法律をその目的に従って適用することは当然であるとした上で、重要影響事態において対応を行う場合には、政府として、国家安全保障会議での慎重な審議を経て閣議決定した基本計画を遅滞なく国会に報告し、原則事前の国会承認を求めるといった民主的なプロセスを経ることから、法律を恣意的に適用して自衛隊に行動を命じるといったことはないと否定した<sup>38</sup>。

### (3) 武力行使との一体化

武力行使との一体化論とは、「仮に自らは直接『武力の行使』をしていないとしても、他の者が行う『武力の行使』への関与の密接性等から、我が国も（憲法の禁ずる）『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<sup>39</sup>」とするものであり、1997（平成9）年に大森政輔内閣法制局長官によって示されたいわゆる「大森4要素<sup>40</sup>」等を総合的に勘案して個別に判断することとされている。

今般の平和安全法制に盛り込まれた支援内容の拡充及び自衛隊の活動範囲の変更に関し、武力行使との一体化論の観点から、活発な議論が行われた。

#### ア 弾薬の提供、発進準備中の航空機に対する給油等

今回新たに認められる弾薬の提供並びに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及び整備は、外国軍隊等の武力行使との一体化に当たるのではないかと指摘に対し、中谷国務大臣より、補給、輸送などの支援活動については、提供する物資の種類に関わらず、現に戦闘行為を行っている現場で行うものでなければ武力の行使と一体化するものではないと判断しており、憲法上は可能である旨の見解が示されたほか、今回も認めない武器の提供に関しては、ニーズがないこと等を踏まえて除外した旨の答弁があった<sup>41</sup>。

また、横畠内閣法制局長官からは、改正前の周辺事態安全確保法では、実際のニーズがないという理由で弾薬の提供等を除外していたものであり、外国軍隊等の武力行使と一体化するからではない旨の答弁があった<sup>42</sup>。この答弁に関連し、2015（平成27）年9

<sup>37</sup> 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（平27.6.12）

<sup>38</sup> 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第16号23頁（平27.7.1）

<sup>39</sup> 内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問に対する答弁書（内閣衆質156第119号、平15.7.15）

<sup>40</sup> 第140回国会衆議院予算委員会議録第12号18頁（平9.2.13）。大森長官は、判断する際の考慮事情として①戦闘活動が行われている、又は行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、②当該行動等の具体的内容、③他国の武力の行使の任に当たる者との關係の密接性、④協力しようとする相手の活動の現況の4つを挙げている。

<sup>41</sup> 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第6号19頁（平27.8.3）

<sup>42</sup> 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（平27.6.10）

月8日に開催された参議院における参考人質疑において、1999（平成11）年の周辺事態安全確保法制定時に内閣法制局長官を務めた大森参考人から、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及び整備は、憲法上認められない典型的な一体化事例であるが、完全な判断を下してしまうと未永く尾を引くので、表面上はニーズがないということにして収めたのが当時の政府内の議論の真相であったとの意見が陳述されたが<sup>43</sup>、横島長官はその後も、あくまでニーズがなかったため除外したものであるとの答弁を繰り返した<sup>44</sup>。

また、中谷国務大臣は、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）<sup>45</sup>の見直し協議の中で米側から弾薬の提供を含む自衛隊による幅広い後方支援への期待が示されたこと、及び2013（平成25）年の南スーダンPKOにおける陸上自衛隊の部隊から韓国部隊に対する弾薬提供の事例を挙げて実際にニーズが生じていることを説明した<sup>46</sup>。

#### イ 自衛隊の活動範囲の変更

自衛隊の活動範囲の変更と武力行使の一体化との関係に関しては、横島長官より、これまでの自衛隊の活動の経験、国連集団安全保障措置の実態、実務上のニーズの変化などを踏まえ、支援活動の実施、運用の柔軟性を確保する観点から、円滑かつ安全に活動することができるように実施区域<sup>47</sup>を指定することを前提に再整理したものであり、現に戦闘行為が行われている現場では支援活動を実施しないこと、及び仮に状況変化により活動現場が戦闘現場となる場合には、直ちに休止又は中断することといった武力行使の一体化を回避する仕組みも設けられている旨の答弁があった<sup>48</sup>。

#### （4）武器・弾薬の輸送等

一般の平和安全法制により、改正前の周辺事態安全確保法及び旧テロ対策特措法等で除外されていた弾薬の提供が可能となった（武器については引き続き除外）。また、武器・弾薬の輸送については、これまで設けられていた制限がなくなり、外国の領域においても輸送が可能となった。こうした点について、様々な観点から議論が行われた。

武器及び弾薬の定義について質された中谷国務大臣は、まず、弾薬の定義について、武器とともに用いられる火薬類を使用した消耗品であるとした上で、拳銃弾、小銃弾などを例示した。他方、提供対象とならない武器の定義については、直接人を殺傷し又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、器具、装置であって、拳銃、小銃、機関銃など消耗品ではないものとの見解を示した<sup>49</sup>。この答弁を踏まえ、劣化ウラン弾、

<sup>43</sup> 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第17号11～12頁（平27.9.8）

<sup>44</sup> 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8頁（平27.9.9）

<sup>45</sup> 2015（平成27）年4月27日（日本時間28日）、ニューヨークで開催された日米安全保障協議委員会（「2+2」）において新ガイドラインが承認された。

<sup>46</sup> 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（平27.8.26）

<sup>47</sup> 重要影響事態安全確保法第6条第3項において、防衛大臣は、実施要項において、実施される必要のある役務の提供の具体的内容を考慮し、防衛省の機関又は自衛隊の部隊等が後方支援活動を円滑かつ安全に実施することができるように実施区域を指定することが定められている（国際平和支援法第7条第3項にも同様の規定あり）。

<sup>48</sup> 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18頁（平27.8.26）

<sup>49</sup> 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41頁（平27.7.30）

クラスター弾、ミサイル及び核兵器などが弾薬に含まれるのか質された中谷国務大臣は、分類としては弾薬に当たることを認めた<sup>50</sup>。他方で、安倍総理は、クラスター弾について、禁止条約に日本は加盟をしており、所有をしていないから提供するということはあり得ない、劣化ウラン弾も同様であるとの認識を示した<sup>51</sup>。

その上で、核兵器を含む大量破壊兵器の輸送についても議論が交わされた。全ての武器・弾薬の輸送が可能かと質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。他方で、実際の輸送については、支援対象国からの具体的な輸送の要請があり、地域の情勢、自衛隊の部隊の運用状況等を踏まえて、輸送を安全に行うことができるかについて評価をして、その都度、自衛隊として主体的に実施の可否を判断するとした上で、我が国の国是として非核3原則があり、生物化学兵器を保有しないという条約を締結していることから、その輸送はあり得ず、依頼があった場合は拒否する旨の見解を示した<sup>52</sup>。

また、こうした武器・弾薬の輸送をしないことを法律上明記すべきとの指摘に対して中谷国務大臣は、我が国として輸送しない武器等について技術革新によって今後いろいろと新しいタイプのもので出てくることから、法律上逐一列挙して除外をすることは、列挙されていないものを反対解釈として輸送できるということにもなりかねず、かえって不適切になるとの見解を示して否定した<sup>53</sup>。

#### (5) 後方支援に従事する自衛官のリスク

外国軍隊等に対する後方支援を行う自衛隊の部隊等の活動可能範囲が、従来の「後方地域<sup>54</sup>」又は「非戦闘地域<sup>55</sup>」から「現に戦闘行為が行われている現場以外」に改められること等に伴い、活動に従事する自衛官のリスクが高まるのではないかと、自衛官の安全確保措置が不十分ではないかと等の指摘が数多くなされた<sup>56</sup>。

中谷国務大臣は、外国軍隊等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いとした上で、現在戦闘行為が行われていないというだけでなく、自衛隊が現実活動を行う期間について戦闘行為がないと見込まれる場所を実施区域として指定するため、自衛官のリスクが高まるとの指摘は当たらない、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ため、戦闘に巻き込まれることはない旨答弁した<sup>57</sup>。

<sup>50</sup> 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43頁(平27.8.4)ほか

<sup>51</sup> 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43頁(平27.8.4)

<sup>52</sup> 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11頁(平27.8.5)

<sup>53</sup> 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13頁(平27.8.21)

<sup>54</sup> 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条第1項第3号)

<sup>55</sup> 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並びに外国の領域(旧テロ対策特措法第2条第3項等)

<sup>56</sup> 第189回国会衆議院本会議録第28号9頁(平27.5.26)、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29頁(平27.7.30)ほか

<sup>57</sup> 第189回国会衆議院本会議録第28号11頁(平27.5.26)

## (6) 搜索救助活動

重要影響事態安全確保法及び国際平和支援法で定める搜索救助活動は、他国の武力行使との一体化を回避するため、後方支援活動又は協力支援活動と同様、原則として現に戦闘行為が行われている現場では実施しないことが定められているが、例外として、既に遭難者が発見され、自衛隊の部隊等がその救助を開始しているときは、活動現場において戦闘行為が発生したとしても当該部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者に係る搜索救助活動を継続することができることが定められている。その理由について防衛省より、搜索救助活動は敵味方を問わずに対象とするもので人道的な性格を有する活動であることを勘案したとの答弁があった<sup>58</sup>。

例外的に活動を続けられる具体的状況に関し、中谷国務大臣は、自衛隊の部隊等が遭難者のもとに到着し、既に救助活動を始めている場合であれば認められるが、いまだ遭難者を発見できず搜索を続けている場合や遭難者のもとに向かっている段階は含まれないとの見解を示した<sup>59</sup>。

## (7) 船舶検査活動

船舶検査活動法に規定する乗船検査等を行う際の船長等の承諾及び非混交要件<sup>60</sup>が、改正後も引き続き維持されること等について議論が行われた。

中谷国務大臣からは、船長等の承諾を要件としていることに関し、不測の事態の発生を回避するとともに、船内における積荷等の検査、確認を円滑に行うことを目的としたものであり、強制措置に及ばない対応であっても国際社会と連携した取組の中で実効的な対処は十分可能であるとの見解が示されるとともに<sup>61</sup>、非混交要件に関しては、我が国の実施する船舶検査活動が他国による武力行使と一体化するとの評価をされない等のため、引き続き維持することとした旨の答弁があった<sup>62</sup>。

(ささもと ひろし、くわやま なおき)

<sup>58</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 18 号 41 頁 (平 27. 7. 8)

<sup>59</sup> 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 18 号 43 頁 (平 27. 7. 8)

<sup>60</sup> 防衛大臣が実施要項において実施区域を指定する際には、自衛隊の部隊等が実施する船舶検査活動が外国による船舶検査活動に相当する活動と混交して行われることがないように、明確に区別することが定められている (船舶検査活動法第 5 条第 2 項)。

<sup>61</sup> 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 8 頁 (平 27. 7. 29)

<sup>62</sup> 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 13 頁 (平 27. 9. 9)