

平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する国会の関与

— 国会承認の在り方をめぐる論議を中心に —

中内 康夫

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 平和安全法制における国会承認の規定
3. 国会審議における国会承認の全体の在り方に関する議論
4. 5党合意と参議院の附帯決議
5. おわりに

1. はじめに

我が国の安全保障法制全般の幅広い内容の見直しを行った「平和安全法制」が2015（平成27）年9月19日に成立してから4年が経過した¹。200時間を超えた当時の国会審議では、安全保障環境が厳しさを増す中での同法制による抑止力向上の効果や戦争に巻き込まれる危険性の有無、憲法解釈を変更して集団的自衛権の限定行使を認めたことの法的妥当性などの議論に注目が集まった。他方、同法制に基づく自衛隊の新たな活動の中には、その実施に当たり国会承認を要するとの規定が置かれているものがあり、国会による民主的統制の観点から、その意義・内容が質されるとともに、国会の関与を更に強化すべきとの議論も盛んに行われた。また、その関係で与党と一部野党との間で合意文書が作成され、参議院では附帯決議も行われたが、それらは一般には余り知られていないように思われる。

そのため、本稿では、平和安全法制における自衛隊の活動に対する国会承認の規定を概説した後、その関連で当時の国会審議で議論となった論点と合意文書・附帯決議の内容を紹介する²。なお、本稿における人物の肩書や政党・会派名はいずれも当時のものである。

¹ 報道等では現在でも「安保法制」や「安全保障関連法」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、「平和安全法制」と呼ぶこととする。

² 国会の関与の在り方ということでは、国会承認だけでなく、国会報告の在り方も問題となるが、本稿では、紙幅の関係もあり、当時の国会審議において重要な論点の一つとなった国会承認の在り方を中心に論じることとし、最後に合意文書・附帯決議の内容を紹介する中で国会報告の在り方にも言及することとした。

2. 平和安全法制における国会承認の規定

(1) 概要

平和安全法制を構成するのは、2015（平成 27）年 9 月 19 日に成立した 2 つの法律、すなわち、自衛隊法等の既存の法律の一部改正を束ねた平和安全法制整備法³と新規立法である国際平和支援法⁴である。

その主な内容は、武力行使の新三要件⁵の法制化等による集団的自衛権の限定行使（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外国軍隊に対する後方支援活動等（重要影響事態への対処）、国際社会の平和と安全のために活動する外国軍隊への協力支援活動等（国際平和共同対処事態への対処）、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（国際連携平和安全活動）への参加、国際連合平和維持活動等において実施できる業務の拡大、武器使用権限の見直し）、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⁶（後掲の資料 1 参照）。

その作成過程では、自由民主党と公明党の与党協議（「安全保障法制整備に関する与党協議会」⁷）において、法整備の基本方針として、①自衛隊が参加し、実施する活動が国際法上の正当性を有すること、②国民の理解を得られるよう、国会の関与等の民主的統制が適切に確保されること、③参加する自衛隊員の安全の確保のための必要な措置を定めること、との 3 つの方針が合意事項として確認され⁸、②の「民主的統制の確保」に関しては、既存の法律との整合性等も勘案しつつ⁹、主に国会承認の対象とすべき自衛隊の活動の範囲や承認方法（事前承認か事後承認か）が議論された。

³ 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」（平成 27 年法律第 76 号）

⁴ 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」（平成 27 年法律第 77 号）

⁵ 2014（平成 26）年 7 月 1 日の閣議決定（「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」）では、憲法第 9 条の解釈を一部変更することによって、「武力の行使」の要件を改め、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」に代わり、集団的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」が新たに示された。その要件は、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、である。

⁶ 平和安全法制の国会提出に至る経緯及びその内容については、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、また、平和安全法制の国会審議における議論の概要については、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—」『立法と調査』第 372 号（2015（平 27）. 12. 14）3～30 頁を、それぞれ参照されたい。

⁷ 座長：高村正彦自民党副総裁、座長代理：北側一雄公明党副代表。

⁸ 安全保障法制整備に関する与党協議会「安全保障法制整備の具体的な方向性について」（2015（平成 27）年 3 月 20 日）

⁹ 平和安全法制の成立前においても、各法律の規定に基づき、一定の自衛隊の活動については、その実施に当たり、国会承認が必要とされていた。具体的には、武力攻撃事態への対処のための防衛出動（自衛隊法第 76 条）、命令による治安出動（自衛隊法第 78 条）、周辺事態における後方地域支援等（周辺事態安全確保法（当時））、国際平和協力業務の中の平和維持隊（PKF）本体業務（国際平和協力法）などである。また、既に法律は失効していたが、旧テロ対策特別措置法に基づく協力支援活動等及び旧イラク人道復興特別措置法に基づく人道復興支援活動等についても、国会承認が必要とされていた。

与党協議の結果を踏まえて、政府から国会に提出され、衆参両院で可決、成立した法律（平和安全法制）では、同法制に基づく新たな自衛隊の活動のうち、①存立危機事態への対処のための防衛出動、②重要影響事態における後方支援活動等の対応措置、③国際平和共同対処事態における協力支援活動等の対応措置、④国際連合平和維持活動又は国際連携平和安全活動のために実施される国際平和協力業務の中のいわゆる平和維持隊（PKF）本体業務及び安全確保業務について、その実施に当たり国会の承認を要することが定められた（後掲の資料2参照）。

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国会で問われた中谷防衛大臣・国務大臣（安全保障法制担当）（以下、中谷国務大臣と記す。）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を得ることにより、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ている¹⁰。

なお、国会承認の具体的な手続としては、各法律の規定に基づき、政府から議案¹¹の一類型である「国会の承認を求めるの件」（承認案件¹²）が国会に提出され、法律案等と同様の手続により審議が行われることとなる¹³。ただし、法律案、予算及び条約のように、議決における衆議院の優越規定（憲法第59条～61条）は存在しないため、衆議院解散時における参議院の緊急集会の場合を除き¹⁴、衆参両院の承認が必ず必要であり、両院の議決が一致に至らない場合は承認されないこととなる¹⁵。

¹⁰ 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16号26～27頁（2015（平27）.7.1）。以下、第189回国会において平和安全法制を審査した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。

¹¹ 国会において「議案」として扱われているのは、憲法改正原案、法律案、決議案、予算、条約、決算、予備費使用承諾案件、国会の承認を求めるの件、国会の議決を求めるの件等である（森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則〔国会法編〕』（弘文堂、2019（平成31）年）179～180頁）。

¹² 国会は、憲法の定めるもののほか、内閣（内閣総理大臣）・行政府の行為に対する承認権を法律によって自らに与えることによって、その行為を統制することができる（樋口陽一編『講座・憲法学 第5巻 権力の分立（1）』（日本評論社、1994（平成6）年）195～196頁〔松井幸夫〕）。承認案件の内容・意義については、新井賢治「国会キーワード：承認案件」『立法と調査』第241号（2004（平16）.5）17頁を参照されたい。

¹³ 自衛隊の活動の実施に関する承認案件が国会に提出された例は過去に2件ある。第153回国会開会中の2001（平成13）年11月22日には、旧テロ対策特別措置法に基づく自衛隊の協力支援活動等の実施に関する承認案件が提出され、衆議院では同月27日、参議院では同月30日に承認されている。また、第159回国会開会中の2004（平成16）年1月19日には、旧イラク人道復興特別措置法に基づく自衛隊の人道復興支援活動等の実施に関する承認案件が提出され、衆議院では同月31日、参議院では翌2月9日に承認されている。

¹⁴ 自衛隊の防衛出動に関しては、衆議院の解散中には緊急集会による参議院の承認を求めなければならない旨が法律上明記されている（事態対処法第9条第4項）。なお、憲法において、衆議院の解散中に「内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。」と規定しており（第54条第2項ただし書）、法律に緊急集会に関する特段の定めがない案件であっても、内閣が、国会の議決を必要とする国政上重要な問題であると判断すれば、緊急集会を求めることが可能であるとされている。

¹⁵ 承認案件に関して、後議の議院が先議の議院の議決に同意しないときは、先議の議院は両院協議会を求めることができる（国会法第87条第2項、第123回国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第15号13頁（1992（平4）.6.2））。それを踏まえ、承認案件が、①先議の議院で不承認とされた場合、②先議の議院で承認されたが、後議の議院で不承認とされ、両院協議会が開催されなかった場合、③先議の議院で承認されたが、後議の議院で不承認とされ、両院協議会が開催されたが成案を得なかった場合、④先議の議院で承認されたが、後議の議院で不承認とされ、両院協議会が開催され成案を得たが、その成案が少なくともいずれか一方の議院で不承認とされた場合は、国会として不承認の議決があったとされる。

（２）存立危機事態への対処のための防衛出動

従来の事態対処法制¹⁶では、「我が国に対する外部からの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」（武力攻撃事態）に対処するため、内閣総理大臣は、自衛隊に防衛出動を命ずることができるとしていた。平和安全法制では、集団的自衛権の限定行使を可能とするため、事態対処法制を改正し¹⁷、武力攻撃事態に加え、「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事態」（存立危機事態）においても自衛隊に防衛出動を命ずることができることとなった。

この存立危機事態に対処するために自衛隊に防衛出動を命ずるに際しては、武力攻撃事態と同様、原則国会の事前承認を要するとし、特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るいとまがない場合には事後承認が認められるとされた¹⁸（自衛隊法第76条第1項、事態対処法第9条第4項）。

なお、政府は、防衛出動とは別に、存立危機事態への対処に関する基本的な方針（対処基本方針¹⁹）についても、それまでの武力攻撃事態等²⁰への対処基本方針と同様に²¹、閣議決定後、直ちに国会の承認（事後承認）を求める必要がある（事態対処法第9条第7項）。

（３）重要影響事態における後方支援活動等の対応措置

従来の周辺事態安全確保法は、1997（平成9）年に日米防衛協力のための指針（日米ガイドライン）が改定され、その中で「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重大な影響を与える場合（周辺事態）の協力」が掲げられたことを受けて、1999（平成11）年に制定されたものであり、周辺事態における我が国による米軍への後方地域支援等の対応措置が定められた。平和安全法制では、同法を改正し（改正後は重要影響事態安全確保法²²）、事態の名称を「周辺事態」から「重要影響事態」に改め、定義上も同事態における活動に地理的制約がないことを明確化するとともに、米軍以外の外国軍隊等も支援対象とし、支援内容も拡充した。

¹⁶ 我が国が外部から武力攻撃を受けるなどの有事に対処するため、2003（平成15）年から2004（平成16）年にかけて国会で可決・成立（承認）した一連の法律（事態対処法、米軍行動関連措置法、海上輸送規制法等）と条約（ジュネーブ諸条約追加議定書等）を指す。

¹⁷ 法律の中では「集団的自衛権」という言葉は用いられていないが、武力行使の新三要件を反映した規定が盛り込まれた。

¹⁸ 前述の与党合意（「具体的な方向性」、脚注8）では「新事態に対応するために自衛隊に防衛出動を命ずるに際しては、現行自衛隊法の規定と同様、原則国会の事前承認を要すること」とされた。

¹⁹ 対処基本方針には、事態認定の前提となった事実、武力行使が必要であると認められる理由、事態対処に関する全般的な方針、対処措置に関する重要事項等が記載されることとなっており（事態対処法第9条第2項）、その閣議決定後、国や地方自治体は、それぞれの関係法律に従い、必要な対処措置を実施する。

²⁰ 武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態（武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態）をいう（事態対処法第1条、第2条）。

²¹ 武力攻撃事態等と存立危機事態が並存する場合は、一つの対処基本方針の中にそれぞれの事態への対処措置がまとめて定められる（田村重信編著『新・防衛法制』（内外出版、2018（平成30）年）337頁）。

²² 改正後の法律の正式名称は「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」（平成11年法律第60号）。

なお、船舶検査活動法も改正され、重要影響事態及び後述の国際平和共同対処事態における対応措置の一つとして船舶検査活動も実施できることとなっている。

この重要影響事態における国会承認の手続は、従来と同様であり²³、自衛隊の部隊等による対応措置（後方支援活動、捜索救助活動又は船舶検査活動）の実施につき、原則国会の事前承認を要するとし、緊急の必要がある場合は国会の事後承認も可能となっている。事後承認の場合において、国会で不承認の議決があったときは、政府は、速やかに当該活動を終了させなければならない（重要影響事態安全確保法第5条）。

（４）国際平和共同対処事態における協力支援活動等の対応措置

国際社会の平和と安全のために活動する諸外国の軍隊への支援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）が存在せず、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て対応してきた。新たに制定された国際平和支援法は、こうした状況に対応するための初の恒久法であり、「国際平和共同対処事態」²⁴に際し、我が国が国際社会の平和と安全のために活動する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことを目的とするものである。

対応措置（協力支援活動、捜索救助活動又は船舶検査活動）の実施に当たっては、その実施前に、基本計画を添えて国会の承認を得なければならないと規定されており（同法第6条第1項）、例外なしの国会の事前承認が必要とされている。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たのは、与党協議での議論を踏まえたものであり、その合意文書²⁵には「緊急の必要がある場合、国会の閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合であっても、国会を直ちに召集するなど所要の手段を尽くすこととし、事前承認に例外は設けない」と記載されている²⁶。中谷国務大臣は、国会において、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ている²⁷。

その上で、国会承認については、衆参の各議院が7日以内に議決するよう努めなければならない旨の努力義務規定が置かれている。また、対応措置の開始から2年を超える場合には、再承認が必要とされ（その後も2年ごとに再承認）、その場合のみ、活動の中断を避

²³ 前述の与党合意（「具体的な方向性」、脚注8）では「国会の関与については、対応措置の実施につき原則国会の事前承認を要するという現行周辺事態安全確保法の枠組みを維持すること」とされた。

²⁴ 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をいう（国際平和支援法第1条）。

²⁵ 安全保障法制整備に関する与党協議会「国会承認の在り方について」（2015（平成27）年4月24日）

²⁶ この背景としては、国際平和共同対処事態への対応は、我が国の平和と安全に直接の影響を与える存立危機事態や重要影響事態に比べて緊急性が低い一方、海外において武力を行使する外国軍隊への後方支援等を行うことには様々なリスクを伴うことから、特に公明党から、国際法上の正当性や活動内容を慎重に検討するためにも例外なしの事前承認手続が必要であるとの主張があり、それに自民党と政府が応じたものと報じられている（『日本経済新聞』（2015（平27）.4.22）、『東京新聞』（2015（平27）.4.22）等）。

²⁷ 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）。なお、政府は、国会の閉会中や衆議院解散中であっても、憲法の規定に基づき臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会の開催を求めることができ、対応措置の実施の可否に係る国会の判断を求めることは可能であるとしている。

けるため、国会閉会中と衆議院解散時は事後承認も認めている。なお、国会で不承認の議決があったときは、政府は、遅滞なく、当該対応措置を終了させなければならない（同法第6条第2項～第5項）。これらの規定については、同じく自衛隊の海外派遣法である国際平和協力法²⁸にも1992（平成4）年の制定時から同様の規定が設けられており、同法も参考として、与党協議で議論が行われ²⁹、盛り込まれることとなったものである。

なお、基本計画の変更と国会承認の関係について、政府は、過去の特措法の国会審議において、対応措置を実施する国の追加や、対応措置として新たに別の活動を追加するなど、当初の基本計画の枠を超えるような変更、すなわち対応措置の同一性が保たれないような変更については、変更後の対応措置の実施について改めて国会承認が必要との考えを示しており、中谷国務大臣は、国際平和支援法における基本計画の変更に際しても、同様の考えに基づいて、適切に国会の承認を求めていくと述べている³⁰。

（5）国際連合平和維持活動等におけるPKF本体業務及び安全確保業務

平和安全法制では国際平和協力法も改正されており、その主な内容は、①国連が統括しない国際的な平和協力活動（「国際連携平和安全活動」）の協力対象への追加、②「安全確保業務」³¹、「駆け付け警護」³²等の新たな国際平和協力業務の追加、③安全確保業務及び駆け付け警護の実施に当たっての任務遂行のための武器使用や「宿営地の共同防護」のための武器使用の権限付与、などである。

法改正後において国会承認を必要とするのは、国際連合平和維持活動又は国際連携平和安全活動のために実施される国際平和協力業務として、自衛隊の部隊等が停戦監視等のPKF本体業務³³又は安全確保業務を実施する場合である³⁴。これらの業務を実施するに当たっては、部隊等の海外派遣前に、実施計画を添えて国会の承認を得なければならない。ただし、国会が閉会中又は衆議院が解散されている場合は事後承認も可能である。また、衆参の各議院が7日以内に議決するよう努めなければならない旨の努力義務規定が置かれ

²⁸ 正式名称は「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年法律第79号）。報道等では一般に「PKO協力法」と呼ばれているが、本稿では、政府が略称としている「国際平和協力法」を用いる。

²⁹ 前述の与党合意（「国会承認の在り方」、脚注25）において、国際平和支援法における国会承認規定の整備に関する項目の中に、国際平和協力法の規定への言及がある。

³⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第16号33頁（2015（平27）.7.1）

³¹ 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、検問及び警護を行うこと。

³² 自己等の生命又は身体への危険がない場合に、あえて自己と離れた場所に所在する者の生命又は身体を防護するために駆け付けて必要があれば武器を使用すること。

³³ 国際平和協力法第3条第3号イからへまでに掲げる業務及びこれらの業務に類するものとして同号レの政令で定める業務。具体的には、停戦監視、緩衝地帯における駐留・巡回、放棄された武器の収集・処分等である。これらの業務については、1992（平成4）年の法律の制定時に、参議院での議院修正により、その実施に当たって国会の承認を要する旨の規定が追加された。

³⁴ 前述の与党合意（「国会承認の在り方」、脚注25）では、「現行の国際平和協力法に基づく国連平和維持活動に参加する場合は、いわゆるPKF本体業務（停戦監視活動）のみが国会承認の対象とされていることを踏まえ、改正後の国際平和協力法に基づく国際連携平和安全活動及び国連平和維持活動についても、停戦監視活動及び安全確保活動を承認の対象とする。一方、人道復興支援活動等のその他の活動については、いわゆる5原則に従って行われるものであり、今回新設される国際連携平和安全活動についてもこれまでの国連平和維持活動と同様の手続によるものとし、国会承認を要するものとはしないこととする。」とされた。

ているほか、派遣が2年を超える場合には再承認（その後も2年ごとに再承認）が必要とされている。なお、国会で不承認の議決があったときは、政府は、遅滞なく、当該業務を終了させなければならない（国際平和協力法第6条第7項～第12項）。

他方、駆け付け警護も含めて、それ以外の業務については、その実施に当たって国会承認は不要である。

新設された業務である安全確保業務と駆け付け警護で国会承認の要否が異なっていることについて、政府は、安全確保業務は、防護を必要とする住民、被災民等の生命、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・警護を行うものであり、従来から国会承認規定が置かれていた停戦監視等のPKF本体業務と同様に、諸外国の軍隊における歩兵に相当する普通科主体で構成される部隊によって実施することが想定され、軍事的色彩が強いものであるため、文民統制をより徹底させる見地から、国会承認規定を設けたとしている。他方、駆け付け警護は、後方支援等の部隊が緊急の要請に応じて、現場に駆け付け、国連PKO等の活動関係者の生命及び身体を保護するものであり、歩兵部隊による軍事的色彩の強い業務と異なるものであることから、実施主体及び業務の相違を踏まえて、国会承認の対象に含めなかったとしている³⁵。

（6）国会承認の対象外の活動等（在外邦人等の保護措置、米軍等部隊の武器等防護）

平和安全法制に基づく新たな自衛隊の活動等のうち、前述の（2）から（5）に係る活動以外は国会承認の対象とはなっていない。

このうち「在外邦人等の保護措置」は、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を自衛隊の部隊等が実施するものである（自衛隊法第84条の3）。邦人救出等のために「任務遂行型の武器使用」権限も認められており³⁶、その実施に当たって国会承認を必要とすべきではないかと問われた中谷国務大臣は、邦人救出等のオペレーションは、①一般的に安全かつ速やかに確保するという迅速性、②短期間のオペレーションで、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説明している³⁷。

また、平和安全法制では「米軍等の部隊の武器等の防護」³⁸に関する規定が新設されたが（自衛隊法第95条の2）、国会審議では、外形上は米軍等を守るという集団的自衛権と同じ行為であるのに、国会承認の規定が置かれていないなど、実施の要件が緩く、集団的自

³⁵ 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）、第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第10号25頁（2015（平27）.8.19）

³⁶ 平和安全法制の制定前から自衛隊法に規定されていた「在外邦人等の輸送」（同法第84条の4）では、「自己保存型の武器使用」（自己等（自己、共に現場に所在する隊員又は自己の管理の下に入った者）を防護するための武器使用）の権限のみが認められていたのに対して、「在外邦人等の保護措置」では、自己保存型に加えて、「任務遂行型の武器使用」（自己保存を超えて、例えば他人の生命、身体等を防護するため、又はその任務を妨害する行為を排除するための武器使用）の権限が認められた（同法第94条の5）。

³⁷ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第8号34頁（2015（平27）.8.5）

³⁸ 自衛隊と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米軍等の部隊の武器等を防護するもの。

衛権行使の「抜け道」になっているとの指摘があった。これに対し中谷国務大臣は、「95 条の 2 の武器等防護には国会承認は不要だが、存立危機事態が認定される場合には国会承認が必要である。両者は厳格に手続、要件を区別している」とした上で、「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。そもそも存立危機事態は、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」と反論している³⁹。

3. 国会審議における国会承認の全体の在り方に関する議論

平和安全法制の国会審議においては、これまで述べてきた点に加えて、自衛隊の活動に対する国会承認の全体の在り方に関わる問題として、以下の 2 点が主な論点となり、多くの議論が行われた。

(1) 国会への情報提供の在り方

国会承認を要する自衛隊の活動について、その実施の可否を国会が判断するに当たっては、その判断に必要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などを理由として、国会に十分な情報提供を行わない可能性が指摘された。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」などと述べて、事態認定の根拠となる情報の中には特定秘密に該当するものがあり得ると認めた。その上で、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し、特定秘密にかからないように事態認定の根拠を示すなどして、国会の判断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⁴⁰。

(2) 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作成し⁴¹、事後承認は単なる事後追認になるおそれがあるなどとして、国際平和共同対処事態への対応措置に限らず、平和安全法制において国会承認の対象となっている全ての活動と駆け付け警護の実施についても例外なしの事前承認とすることや、それらの活動について 90 日ごとの再承認の規定を置くこと、国会による常時監視・事後検証のための規定を整備することなどを主張した。

例外なしの事前承認の規定を拡大すべきとの主張に対して、安倍総理は、自衛隊の活動の実施に当たり、「政府として可能な限り国会の事前承認を追求していく」と述べる一方、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

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 22～23 頁 (2015(平 27).8.25)、同会議録第 18 号 12 頁 (2015(平 27).9.9)

⁴⁰ 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)、同会議録第 12 号 5 頁 (2015(平 27).8.25)

⁴¹ 同修正案は、委員会審査の場への正式な形(修正動議)での提出はなかった。

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。また、国際平和協力法に基づく活動の実施についても、国会閉会中や衆議院解散中に活動の必要性が生じた場合、次期国会の召集を待っている間は国際社会の期待にタイムリーに応えることができないことも想定されるとして、やむを得ない場合には事後承認となることもあり得るとの認識を示した⁴²。

4. 5党合意と参議院の附帯決議

平和安全法制の参議院での審議段階において、与党（自由民主党及び公明党）と前述の3党（日本を元気にする会、次世代の党及び新党改革）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、自衛隊の活動への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。翌17日には、参議院の特別委員会で平和安全法制の採決が行われ、その可決直後に議決された附帯決議（後掲の資料3参照）には、5党合意の合意事項がそのまま反映された。さらに、同月19日、政府は、平和安全法制の成立を踏まえた今後の取組に関する閣議決定を行ったが⁴³、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。

ここでは、政府が適切に対処するとした5党合意の合意事項（参議院特別委員会の附帯決議事項と同じ）のうち、国会の関与強化に関する項目（2、3、4、5、9）について、順次、見ていくこととする⁴⁴（後掲の資料2も参照）。

（1）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場合（項目2）

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。

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35頁（2015（平27）.7.30）等

⁴³ 「平和安全法制の成立を踏まえた政府の取組について」（2015（平成27）年9月19日 国家安全保障会議決定・閣議決定）

⁴⁴ それ以外の項目（1、6、7、8）は、当時の国会審議の中で重要な論点となった問題（存立危機事態の認定基準、外国軍隊への後方支援を実施する区域、外国軍隊に提供する「弾薬」の具体的内容、核兵器等の大量破壊兵器を輸送する可能性の有無等）について、政府答弁を確認する内容が記載されている（関連の政府答弁については、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）、第189回国会衆議院本会議録第28号11頁（2015（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13号20頁（2015（平27）.8.26）、同会議録第8号10～11頁（2015（平27）.8.5）等を参照）。

存立危機事態における防衛出動の国会承認手続は、前述のとおり、法律上は、原則、国会の事前承認となっており、特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るいとまがない場合には事後承認が認められている。

他方、5党合意を踏まえれば、我が国に対する直接の武力攻撃のおそれがなく、武力攻撃事態等には該当しないが、存立危機事態に該当するような場合には、政府は、自衛隊の出動に当たり、例外なく事前に国会の承認を求めることとなる。

なお、現実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多いとの認識は国会審議の中で政府側から幾度も示されている⁴⁵。その上で、中谷国務大臣は、存立危機事態と武力攻撃事態等が重ならない例外的事例に当たるのは、中東のホルムズ海峡の機雷封鎖に起因して存立危機事態を認定し、機雷を除去するために自衛隊に防衛出動を命ずる場合が想定されるとの認識を示し⁴⁶、その場合には「事後承認は考えていない」⁴⁷、「基本的には国会の事前承認を求めることを想定している」⁴⁸と発言していた。こうした国会でのやりとりも踏まえて、この項目はまとめられたものと考えられる。

(2) 重要影響事態における事前承認、駆け付け警護の国会報告（項目3）

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ような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。

第1文に関して、重要影響事態においては、前述のとおり、法律上は、対応措置の実施について、原則、国会の事前承認を要するとしており、緊急の必要がある場合は事後承認も可能となっている。

他方、5党合意を踏まえれば、政府は、対応措置の実施に当たり、「国民の生死に関わるような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となる。なお、法文上の「緊急の必要がある場合」との具体的な状況の相違については、これまでの国会論議では明らかになっていない⁴⁹。

第2文に関して、国際平和協力法において国会への報告が求められているのは、①実施計画の決定又は変更があったとき、②実施計画に定める国際平和協力業務が終了したとき、

⁴⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第18号5頁（2015(平27).7.8）、第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第3号10頁（2015(平27).7.28）等

⁴⁶ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第3号10頁（2015(平27).7.28）

⁴⁷ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第7号29頁（2015(平27).6.5）

⁴⁸ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第16号27頁（2015(平27).9.4）

⁴⁹ なお、中谷国務大臣は、「例えば、重要影響事態において、国民の生死に関わるような極めて限定的な場合を除いてなどとされているように、例外はあり得る」と発言し、5党合意によって例外なく事前承認が必要になったわけではないとの認識を示している（第190回国会参議院外交防衛委員会議録第7号15～16頁（2016(平28).3.23））。

③実施計画に定める国際平和協力業務を行う期間に係る変更があったときである(第7条)。

他方、駆け付け警護は、他の国際平和協力業務を行う場合にのみ併せて付与できる付随的な業務であり、他の主たる業務(例えば施設業務)を行っている部隊が、緊急の要請を受け、応急的かつ一時的な措置として実施するものであって、恒常的に行う性格のものではない⁵⁰。5党合意を踏まえれば、政府は、自衛隊が駆け付け警護を実施した場合には、実施計画に定める主たる業務が終了した段階などで併せて報告するのではなく、個別の対応事例ごとに、速やかに国会に報告を行うことが求められることになると思われる。

(3) 期間を限定した承認、180日ごとの国会報告(項目4)

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。

政府が国会承認を求めるにあたっては、情報開示と丁寧な説明をすること。

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。

第1文に関して、前述のとおり、平和安全法制に基づく自衛隊の活動のうち、①国際平和支援法に基づく国際平和共同対処事態への対応措置、②国際平和協力法に基づき自衛隊の部隊等が行うPKF本体業務及び安全確保業務については、派遣期間が2年を超える場合の国会の再承認(その後も2年ごとの再承認)の規定が置かれている。

他方、5党合意を踏まえれば、平和安全法制に基づく自衛隊の活動について、上記の法律に定める場合以外でも、国会がその承認をするに当たって期間を限定した場合には、政府は、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となる。

第2文では、政府が国会承認を求めるに当たり、情報開示と丁寧な説明をすることが求められているが、これは、前述のとおり、特定秘密への対応を含め、国会への情報提供の在り方をめぐる国会での議論を踏まえたものであると思われる。

第3文に関して、平和安全法制において、国会の承認を得て行ったいずれの自衛隊の活動についても、その終了後の国会への報告が義務付けられているが(事態対処法第9条第15項、重要影響事態安全確保法第10条、国際平和支援法第5条、国際平和協力法第7条)、法律には、その報告の内容をどのようなものにすべきかが具体的に書かれているわけではない。5党合意を踏まえれば、政府は、活動終了時の国会報告に当たり、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が求められる。

第4文に関して、国会承認を得て自衛隊が活動中の場合において、基本計画又は実施計画が変更された場合の国会報告の規定は存在するが(重要影響事態安全確保法第10条、国

⁵⁰ 田村重信編著『新・防衛法制』(内外出版、2018(平成30)年)574~575頁

際平和支援法第5条、国際平和協力法第7条)、自衛隊の活動中に日数で区切って報告を求める法律上の規定はなく、5党合意を踏まえれば、政府は、180日ごとの国会報告が新たに求められることとなる。

(4) 国会による活動終了の議決(項目5)

5 国会が自衛隊の活動の終了を議決したときには、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。

事態対処法においては、内閣総理大臣は、国会が対処措置を終了すべきことを議決したときは、対処基本方針の廃止につき、閣議の決定を求めなければならないとされており⁵¹(同法第9条第14項)、武力攻撃事態等又は存立危機事態における自衛隊の活動については、国会の議決による終了が法律に定められている。

他方、5党合意を踏まえれば、政府は、事態対処法に規定されている場合と同様、その他の自衛隊の活動についても、国会がその終了を議決(議決)したときには、これを尊重し、速やかにその終了措置をとることとなる⁵²。

(5) 常時監視及び事後検証(項目9)

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あり方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、本法成立後、各党間で検討を行い、結論を得ること。

項目9については、基本的には、政府に対応を求めるものではなく、国会や政党間で議論を行い、結論に至れば実施する内容のものである。

なお、5党合意においては、「今後検討すべき事項については、協議会を設置した上、法的措置も含めて実現に向けて努力を行う」ことが確認されている。第2文に記載された「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」の検討に関しては、当時、5党間において国会に新たな機関を設ける方向で協議を進める方針との報道も見られた⁵³。その後の状況は不明だが、現時点において、新たな機関は設けられていない。

⁵¹ 2003(平成15)年の法律制定時に、衆議院における議院修正により、内閣総理大臣が対処基本方針の廃止につき閣議の決定を求める場合として、「国会が対処措置を終了すべきことを議決したとき」が加えられた。

⁵² なお、国会審議においても、政府側から、自衛隊の活動を終了すべき旨の国会として意思が示される場合には、法的拘束力がなかったとしても、政府としてその判断を重く受け止め、適切な対応をとる旨の答弁がなされている(第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第20号50頁(2015(平27).9.14))。

⁵³ 『日本経済新聞』(2015(平27).10.22)、『読売新聞』(2016(平28).3.31)、『日本経済新聞』(2016(平28).5.23)

5. おわりに

平和安全法制が成立して既に4年が経過したが、これまでに、①南スーダンPKOに派遣された自衛隊の施設部隊に対する駆け付け警護と宿営地の共同防護の任務等の付与⁵⁴（2016（平成28）年11月）、②米軍等の部隊の武器等防護の規定（自衛隊法第95条の2）に基づく自衛隊による米軍の艦艇や航空機の警護（2017（平成29）年～）、③平和安全法制の内容を反映した物品役務相互提供協定（ACSA）の各国との締結⁵⁵（2017（平成29）年～）、④エジプトのシナイ半島で国連PKOと類似の活動を行う「多国籍部隊・監視団（MFO）」への自衛官の司令部要員としての派遣⁵⁶（2019（平成31）年4月～）など、同法制に基づく取組・施策が実施に移されてきている

これまでの自衛隊の活動等はいずれも国会の承認は不要だったが⁵⁷、今後、承認を要する活動を自衛隊が実施するに当たっては、当時の国会審議でも指摘されているように、国会としての判断に必要な情報が十分に提供され、政府による丁寧な説明が行われることが最低限必要であろう。その上で、自衛隊の活動の実効性を担保しつつ、国会による民主的統制が実質的かつ十分に機能する形で、国会承認の手続を進められることが期待される。

なお、直近の常会である第198回国会開会中の2019（平成31）年4月22日には、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会及び日本共産党の参議院の野党3会派が「安保法制は違憲であり、専守防衛を逸脱し立憲主義を破壊するものである」などとして、平和安全法制の廃止法案を提出している⁵⁸。また、2019（令和元）年7月に実施された参議院通常選挙においても、多くの政党の公約には平和安全法制に関連する内容が含まれており、今後も国会において同法制の是非やその在り方をめぐる議論は続いていくものと考えられる。

国際情勢が大きく変化し、我が国を取り巻く安全保障環境が厳しくなる中、自衛隊の任務や権限も拡大してきている。そうした中において、いかに文民統制、とりわけ国会による民主的統制を十分に確保するのかが重要な課題であり、本稿で取り上げた平和安全法制に基づくものも含め、自衛隊の活動全般に対する国会の関与の在り方について、より一層議論を深めていくことが必要であると思われる。

（なかうち やすお）

⁵⁴ 任務等は付与されたが、2017（平成29）年5月の施設部隊撤収までに駆け付け警護と宿営地の共同防護が実際に行われることはなかった。

⁵⁵ これまでに新日米ACSA（2017（平成29）年4月発効）、日英ACSA（同年8月発効）、新日豪ACSA（同年9月発効）、日仏ACSA（2019（令和元）年6月発効）及び日加ACSA（2019（令和元）年7月発効）が締結されている。なお、2017（平成29）年以降は、自衛隊の艦艇による弾道ミサイル警戒中の米艦への燃料・食料の洋上補給が行われていると報じられている（『読売新聞』（2017（平29）.9.20）、『朝日新聞』（2018（平30）.4.4）等）。

⁵⁶ 平和安全法制で認められた国際平和協力法に基づく国際連携平和安全活動への協力の初例である。

⁵⁷ なお、本稿で取り上げた自衛隊の活動に対する国会承認手続とは別の話であるが、条約であるACSAの締結に当たっては、憲法第73条第3号の規定に従い事前に国会の承認を行っている。

⁵⁸ 国民民主党・新緑風会は、翌23日、廃止法案とセットとなる「周辺事態法改正案」等の3法案も参議院に提出している。また、日本維新の会は、第193回国会開会中の2017（平成29）年3月に平和安全法制の対案となる5法案等を参議院に提出している。

【資料 1】「平和安全法制」の構成と主な内容

1. 法律の構成

○平和安全法制整備法（一部改正を束ねたもの、以下の法律を一括改正）

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

※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）

○国際平和支援法（新規制定）

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

2. 法律の主な内容

○憲法第 9 条の下で許容される自衛の措置

- ・「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）
→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（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。）

○他国軍隊への支援活動等

- ・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）
→周辺事態安全確保法の改正（→重要影響事態安全確保法に変更）
- ・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）
→新たな恒久法（一般法）の制定（国際平和支援法）
- ・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
→船舶検査活動法の改正

○国際的な平和協力活動の実施

- ・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
- ・国際連合平和維持活動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
→国際平和協力法の改正

○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）

- ・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
→自衛隊法の改正

※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、電話による閣議決定を導入（法改正なし）

○その他の法改正事項

- ・在外邦人等の保護措置（警護・救出等）
→自衛隊法の改正
- ・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
→自衛隊法の改正
- ・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
→自衛隊法の改正
- ・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
→国家安全保障会議設置法の改正

（出所）筆者作成

【資料2】 平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する国会の関与

活動 (根拠法)	法律上の規定		5党合意・参議院の附帯決議 における主な記載事項
	国会の承認	国会への報告	
存立危機事態への 対処のための防衛 出動 (自衛隊法及び事 態対処法)	原則 事前承認 例外 特に緊急の必要があり事 前に国会の承認を得るい とまがない場合の事後承 認 ※自衛隊の出動について承認を 得る 〔なお、防衛出動のほか、対処〕 〔基本方針も国会承認の対象〕	対処基本方針 (廃止・対処措 置の結果)の報 告	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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場合 は例外なく事前承認 ・ 国会が期間を限定した場合は、 その期間を超えると改めて 国会承認 ・ 180日ごとの国会報告 ・ 国会の議決による活動の終了 (法律にも規定あり)
重要影響事態にお ける後方支援活動 等の対応措置 (重要影響事態安 全確保法及び船舶 検査活動法)	原則 事前承認 例外 緊急の必要がある場合の 事後承認 ※自衛隊の部隊等が実施する後 方支援活動、捜索救助活動又は 船舶検査活動の実施につき承 認を得る	基本計画(決定・ 変更・対応措置の 結果)の報告	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国民の生死に関わる極めて限定 的な場合を除いて事前承認 ・ 国会が期間を限定した場合は、 その期間を超えると改めて 国会承認 ・ 180日ごとの国会報告 ・ 国会の議決による活動の終了
国際平和共同対処 事態における協力 支援活動等の対応 措置 (国際平和支援法 及び船舶検査活動 法)	例外なき事前承認 ※対応措置(協力支援活動、捜索 救助活動又は船舶検査活動)の 実施につき基本計画を添えて 承認を得る ※各議院が7日以内に議決する 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)の報告	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国会が期間を限定した場合は、 その期間を超えると改めて 国会承認 ・ 180日ごとの国会報告 ・ 国会の議決による活動の終了
国際連合平和維持 活動 国際連携平和安全 活動 (国際平和協力 法)	<p>【PKF 本体業務・安全確保業務】 事前承認(国会が閉会中又は衆議 院が解散されている場合は事後 承認可) ※当該業務の実施につき実施計 画を添えて承認を得る ※各議院が7日以内に議決する 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</p> <p>【上記以外の業務】 国会承認は不要</p>	実施計画(決定・ 変更・実施の結 果・期間の変更) の報告	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国会が期間を限定した場合は、 その期間を超えると改めて 国会承認 ・ 180日ごとの国会報告 ・ 駆け付け警護については実施後 速やかに国会報告 ・ 国会の議決による活動の終了

(注) 本表は、平和安全法制において国会承認の規定が置かれている自衛隊の活動について、国会関与の内容を整理したものであり、国会報告の規定や5党合意・附帯決議の記載事項を全て掲げたものではない。なお、5党合意・附帯決議では、表に掲げた内容のほか、国会の関与強化に関するものとして、国会承認に際して政府が情報開示と丁寧な説明を行うことや、活動終了後の国会報告も国内外、現地の評価も含めて、丁寧に説明すること、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とともに、国会の組織の在り方等について各党間で検討を行い、結論を得ることなども記載されている。

(出所) 筆者作成

【資料3】参議院平和安全法制特別委員会の附帯決議

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に対する附帯決議

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。