

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	自衛隊の対処事態と国会承認
著者 / 所属	沓脱 和人 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	461号
刊行日	2023-11-1
頁	35-50
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20231101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

自衛隊の対処事態と国会承認

沓脱 和人

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 防衛出動
3. 重大緊急事態
4. 周辺事態（現在の重要影響事態）
5. 武力攻撃事態等
6. 存立危機事態
7. 国際平和共同対処事態
8. おわりに

1. はじめに

令和4年12月、岸田内閣は、国家安全保障会議及び閣議決定により、平成25年12月以来2度目となる国家安全保障戦略を策定した。新たな戦略は、現下の状況を戦後最も厳しく複雑な安全保障環境と位置付けた上で、従来の外交、防衛分野に加え、経済安全保障、技術、サイバー、情報等の国家安全保障戦略に関する分野の政策に戦略的指針を付与するものとなった。

同戦略を決定した国家安全保障会議は、平成25年12月に我が国の安全保障（国家安全保障）に関する重要事項を審議する機構として設置され、現在、「重要影響事態」（旧周辺事態）、「武力攻撃事態等」、「存立危機事態」、「国際平和共同対処事態」及び「重大緊急事態」といった各種事態を所掌している。我が国の内閣における安全保障機構は、戦後、国防会議から始まり、安全保障会議、そして現在の国家安全保障会議へと変遷してきたが¹、当初の国防会議の所掌に「事態」についての記載は何一つなかった。それが現在に至るまでどのような経過をたどって各事態が定められてきたのか。また、各事態への自衛隊の対処は武力の行使を伴うものから米軍等への後方支援にとどまるものまで多様だが、これらの対処措置を実施するに当たり、政府と国会との関係はどうなっているのか。本稿では、内閣

¹ 千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構－日本版NSC成立への道－』（原書房、平成27年）

の安全保障機構が審議し、自衛隊が対処する各事態²の成り立ちを振り返るとともに、事態発生時の国会報告・承認手続について概説することとしたい。なお、文中の名称、肩書等はいずれも当時のものである。また、図表で示した国会報告・承認手続については、法令や過去の国会論議等に基づき筆者が作成したものであるが、政府や国会としての公式な資料ではないことをお断りしておく。

2. 防衛出動

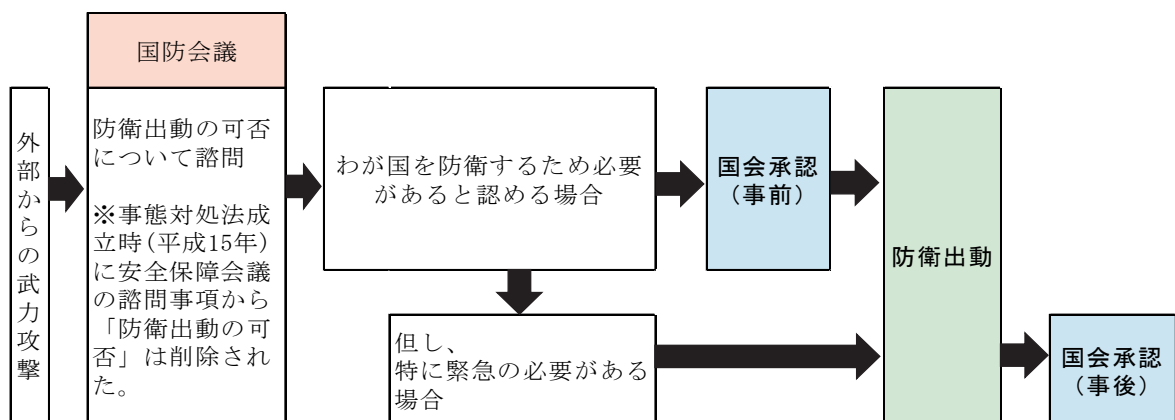
(1) 国防会議の創設

昭和29年6月、防衛庁設置法及び自衛隊法のいわゆる防衛二法が成立し、翌7月に防衛庁・自衛隊が創設された。防衛庁設置法では、国防に関する重要事項を審議する機関として内閣に国防会議を置くことが規定され、国防の基本方針、防衛計画の大綱、国防計画に関連する産業等の調整計画の大綱、防衛出動の可否等に関して総理の諮問にこたえ、国防に関する重要事項について、必要に応じ、総理に対して意見を述べるのが任務とされた。その上で、国防会議の構成・運営等は別に法律で定めることとされたため、第22回国会（昭和30年の特別会）に国防会議の構成等に関する法律案が提出され、第24回国会（昭和30年12月召集の常会）において可決、成立した。なお、国防会議の構成は、議長である総理のほか、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官及び経済企画庁長官の5大臣（総理臨時代理を除く）とされた³。

(2) 防衛出動の国会承認

国防会議の諮問事項のうち、防衛出動については、総理が国会の承認を得て命ずることとされた。制定当時の自衛隊法では、「内閣総理大臣は、外部からの武力攻撃（外部からの武力攻撃のおそれがある場合を含む。）に際して、わが国を防衛するため必要があると認め

図表 1 防衛出動の国会承認手続（自衛隊法制定当時）



(出所) 自衛隊法(当時)を基に筆者作成

² 重大緊急事態については自衛隊の任務として自衛隊法に規定されていない。詳細は本稿3を参照されたい。
³ 昭和47年10月9日、「文民統制強化のための措置について」が国防会議及び閣議決定され、通商産業大臣、科学技術庁長官、官房長官及び国家公安委員長が加えられた。

る場合には、国会の承認（衆議院が解散されているときは、日本国憲法第54条に規定する緊急集会による参議院の承認。以下本項及び次項において同じ。）を得て、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。但し、特に緊急の必要がある場合には、国会の承認を得ないで出動を命ずることができる。」（第76条第1項）、「前項但書の規定により国会の承認を得ないで出動を命じた場合には、内閣総理大臣は、直ちに、これにつき国会の承認を求めなければならない。」（同条第2項）と規定された⁴。

3. 重大緊急事態

（1）国防会議から安全保障会議への改組

冷戦中の昭和51年9月6日、ソ連の最新鋭ジェット戦闘機が突如として日本の領空を侵犯し、函館空港に強行着陸した。この事件はミグ25事件と呼ばれ、パイロットのベレンコ中尉は最終的に米国に亡命し、日本側（防衛庁）は、領空侵犯、強行着陸の背景状況解明のため機体を調査し、ソ連側に引き渡した。翌年の昭和52年9月、日本航空パリ発東京行きの旅客機が日本赤軍のメンバーにハイジャックされ、バングラデシュのダッカ空港に強行着陸する、いわゆるダッカ日航機ハイジャック事件が起こった。犯行メンバーは獄中にある過激派活動家の釈放や金銭を要求し、日本政府は超法規的措置としてこれを受け入れ、犯行メンバーは人質全員を解放した。また、昭和58年9月には、ニューヨーク発ソウル行きの大韓航空機がソ連・サハリンの上空で消息を絶ち、稚内の自衛隊レーダーがソ連領空に入った大韓航空機とソ連機の機影をとらえ、ソ連機による撃墜が自衛隊の無線傍受で明らかになる、大韓航空機撃墜事件が発生した。

ミグ25事件は、当時、同機がソ連の最高機密であったことから奪還、破壊される事態が懸念され、対処を誤れば日ソ間の紛争に発展するおそれがあり、ダッカ日航機ハイジャック事件は、人質を盾に我が国政府に対して一定の行為を要求し、我が国の主権への挑戦・侵害行為であった。また、大韓航空機撃墜事件は、事件をめぐる軍事機密情報の取扱い、撃墜された航空機の捜索といった問題への対処に当たり高度の政治的判断を要し、これらの事件はいずれも我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれのある事態であった⁵。

昭和60年7月、臨時行政改革推進審議会（いわゆる第1次行革審、会長は土光敏夫経団連会長）は、「行政改革の推進方策に関する答申」の中で、突発的な緊急事態への対処体制の確立を目指すこととし、現状の体制においては、関係機関相互間の迅速、緊密な情報連絡が不十分であること、全政府的な意思決定を迅速に行うための仕組みや対処方針が十分に確立していない等の問題点を指摘した。その上で、緊急事態に有効、適切に対処するために安全保障会議（仮称）を設置し、国防会議の所掌事務を継承させるとともに、重大緊急事態に関して対処の基本方針等の重要事項を調査、審議して必要に応じて総理に意見を述べる機関とすることを提言した。同答申を受けて、政府は同年9月、「安全保障会議（仮称）の設置及びこれに伴う国防会議の廃止については、現行国防会議の機能をも踏まえ、

⁴ 平成15年の有事法制の制定（後述）の際、自衛隊法第76条に基づく防衛出動の枠組みは維持しつつ、国会承認に係る手続規定を事態対処法（武力攻撃事態等への対処のための手続）に統合した。

⁵ 石黒武夫「国防会議から安全保障会議へ」『立法と調査』No. 135（昭61.8）26頁

次期通常国会に所要の法律案を提出すべく速やかに検討を進める」ことを閣議決定した。その後、第104回国会（昭和60年12月召集の常会）に、既存の国防会議を改組して、従来の国防に関する重要事項に加えて「重大緊急事態」への対処措置等を審議する機関として、内閣に安全保障会議を設置することを目的とする「安全保障会議設置法案」が提出され、同国会において可決、成立した。新たな安全保障会議の構成は、議長である総理のほか、外務大臣、大蔵大臣、官房長官、国家公安委員長、防衛庁長官及び経済企画庁長官の7大臣（総理臨時代理を除く）とされた。

図表2 安全保障会議（設置当初）の審議事項

		国防会議	安全保障会議（設置当初）
諮問事項	必須	1	国防の基本方針
		2	防衛計画の大綱
		3	防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱
		4	防衛出動の可否
		5	その他総理が必要と認める国防に関する重要事項
	必要と認めるとき	6	—

（出所）安全保障会議設置法を基に筆者作成

なお、重大緊急事態それ自体は、自衛隊法において自衛隊の任務として規定されていないが、例えば災害や事故の発生に伴い、既存の災害対処体制では対処できないような社会的な大混乱が生じた場合に、当該事態が重大緊急事態に該当する場合があります。警察法に基づく緊急事態の布告を発するか、自衛隊の治安出動⁶を行うかといった点を含め、そうした事態への対処方針を安全保障会議で審議することもあり得るとされる⁷。

（2）重大緊急事態と国会報告

安全保障会議設置法において、「重大緊急事態」とは、①国防に関する重要事項としてその対処措置につき諮るべき事態以外の緊急事態であって、②我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれがあるもののうち、③通常の緊急事態対処体制によっては適切に対処することが困難な事態とされ、政府は、具体例としてミグ25事件、ダッカ日航機ハイジャック事件、大韓航空機撃墜事件等⁸を例示した。重大緊急事態と判断する要件について中曽根総理

⁶ 命令による治安出動の国会承認手続については、総理は、出動を命じた日から20日以内に国会に付議して、その承認を求めなければならない。ただし、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会において、速やかに承認を求めなければならない（自衛隊法第78条第2項）。また、国会において不承認の議決があったとき、又は出動の必要がなくなったときは、総理は速やかに自衛隊の撤回を命じなければならない（同条第3項）。

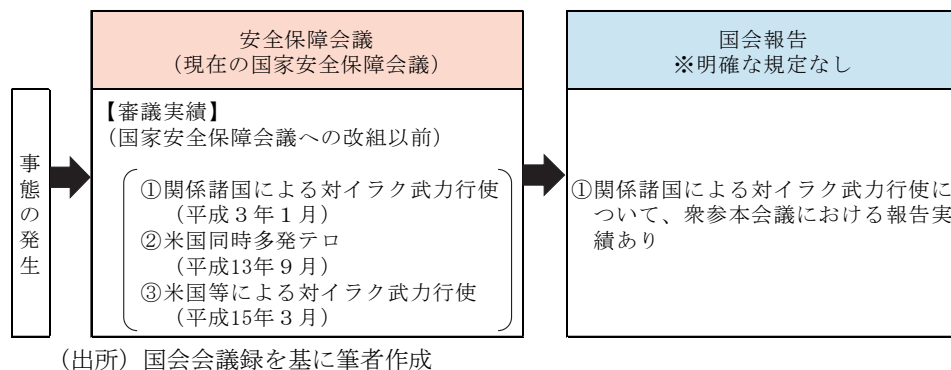
⁷ 田村重信『新・防衛法制』（内外出版、平成30年）133頁

⁸ 政府は、上記事件のほかに、関東大震災級の震災を例示しており、大地震が起こった場合には国土庁、中央防災会議を中心とした体制があるが、関東大震災のように、地震対策というよりも社会不安あるいは経済的な混乱の状態にまでなっている場合には、地震対策の範疇を超え、安全保障会議で対処措置を検討する必要がある旨説明している（第104回国会衆議院内閣委員会議録第12号38～39頁（昭61.4.22））。なお、平成23年3月11日の東日本大震災発生の際には安全保障会議は開催されなかった。

は、①緊急性、②重大性、③異例性の3つを説明するとともに、後藤田官房長官は「所管大臣あるいは官房長官の意見を参考にして最終的には総理大臣が判断する」と説明した⁹。重大緊急事態と国会報告・承認との関係について明確な規定は見当たらない。この点、後藤田官房長官は「過去の事例に徴してこういうときはかかるでしょうといったような事態がこれから起きれば、これは、その処理の過程において報告すべきことがあれば報告するし、国会に出すべきものがあれば出していく」と説明するにとどめた¹⁰。

なお、政府は、平成25年に安全保障会議を国家安全保障会議（後述）に改組する際、安全保障会議において重大緊急事態として審議したものとして、①平成3年1月の関係諸国による対イラク武力行使の際に開催されたもの、②平成13年9月の米国同時多発テロの際に開催されたもの、③平成15年3月の米国等による対イラク武力行使の際に開催されたものの3例であったことを紹介しているところ¹¹、これら3例のうち重大緊急事態として衆参の本会議や委員会において口頭報告がなされたのは、①平成3年1月の関係諸国による対イラク武力行使の際に報告されたもの¹²を除いて見当たらない。

図表3 重大緊急事態と国会報告



4. 周辺事態（現在の重要影響事態）

(1) 周辺事態安全確保法の制定

平成元年12月、ブッシュ米大統領とゴルバチョフ・ソ連共産党書記長はマルタ会談において冷戦の終結を宣言した。冷戦後の日米同盟の在り方について、平成7年の米国防総省の東アジア戦略報告（ナイ・レポート）では、「日米同盟は、日米両国のみならずアジアの安定を確保する上での主要な要素」と位置付け、平成8年4月に橋本総理とクリントン米大統領は、冷戦後の日米安保体制の意義を改めて確認するための「日米安全保障共同宣言」に署名した。また、同宣言において日米防衛協力のための指針（ガイドライン）を見直すこととされたことを受け、平成9年9月、日米両政府は新たな日米防衛協力のための指針を了承した。同指針では、①平素から行う協力、②日本に対する武力攻撃に際しての対処

⁹ 第104回国会参議院本会議録第16号4～5頁（昭61.5.14）

¹⁰ 第104回国会衆議院内閣委員会議録第12号5頁（昭61.4.22）

¹¹ 第185回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第10号27頁（平25.11.29）

¹² 第120回国会参議院本会議録第5号1頁（平3.1.18）及び衆議院本会議録第5号1頁（平3.1.18）

行動等、③周辺事態の協力の3つの分野の日米の役割、協力及び調整の在り方が示された。昭和53年の日米防衛協力のための指針が日本有事を主眼としていたのに対して、新たな指針は周辺事態を主眼にするものであった。

政府は新たな指針を実行するための国内法の整備に取りかかり、第142回国会（平成10年の常会）に周辺事態安全確保法案¹³、自衛隊法改正案¹⁴及び日米物品役務相互提供協定¹⁵を提出した。3案は第145回国会（平成11年の常会）で審議入りし、衆議院において船舶検査活動に関する諸規定を削除する等の修正が行われた後、同国会で可決（承認）、成立した。なお、修正で削除された船舶検査活動については第150回国会（平成12年の臨時会）に船舶検査活動法¹⁶が成立し、これをもって新たな指針のための法整備が完了した。

（2）周辺事態（現在の重要影響事態）と国会報告・承認

「周辺事態」とは、我が国は平時であるが、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と安全に重要な影響を与える事態であり、ある事態が周辺事態に該当するか否かについては、事態の規模、態様などを総合的に勘案して判断するとされている¹⁷。政府は、周辺事態が発生した場合、基本計画を決定した上で、後方地域支援¹⁸、後方地域搜索救助活動¹⁹、船舶検査活動²⁰、その他の措置²¹を実施することになる。このうち後方地域支援、後方地域搜索救助活動及び船舶検査活動については、実施前に国会の承認を得なければならないとされているが、緊急の必要がある場合には事後承認が可能となっている。

周辺事態安全確保法は、第189回国会（平成27年の常会）で成立した平和安全法制において重要影響事態安全確保法に改められ、周辺事態の名称は重要影響事態となった。重要影響事態の定義については、周辺事態の定義から「我が国周辺の地域における」の文言が削除され、地理的概念でないことが明確化された。また、支援対象について日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍に加え、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等が追加された。さらに、自衛隊の活動地域について「後方地域」で一律に区切る枠組みを改め、「現に戦闘行為が行われている現場」では実施しないこととする等の改正が行われた。なお、国会報告・承認手続は周辺事態のものと同様である²²。

¹³ 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案」。

¹⁴ 正式名称は「自衛隊法の一部を改正する法律案」。

¹⁵ 正式名称は「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」。

¹⁶ 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」。

¹⁷ 第145回国会衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第2号15頁（平11.3.18）

¹⁸ 周辺事態に際して日米安保条約の目的達成に寄与する活動を行っている米軍に対し、後方地域において我が国の自衛隊及び関係行政機関が行う物品・役務の提供、便宜の供与などの支援措置。

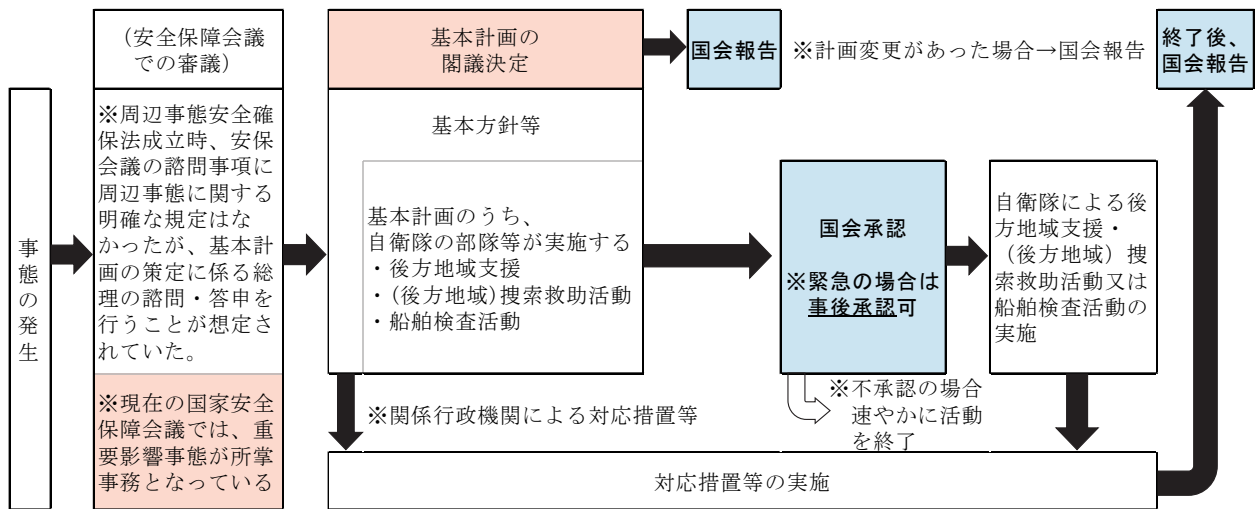
¹⁹ 周辺事態において行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について後方地域で自衛隊のみが行う搜索救助活動。

²⁰ 周辺事態に際し、経済制裁（我が国が参加する貿易その他の経済活動にかかわる規制措置）の厳格な実施を確保する目的で、船舶（軍艦等を除く）の積荷・目的地を検査・確認する活動や必要に応じ船舶の航路・目的港・目的地の変更を要請する活動。

²¹ 自衛隊が自衛隊法で実施が可能な機雷掃海等と防衛省以外の関係行政機関の行う措置。

²² ただし、平和安全法制成立の際の5党合意（後述）において、「重要影響事態においては、国民の生死に関

図表4 周辺事態（現在の重要影響事態）の国会報告・承認手続



(出所) 周辺事態安全確保法等を基に筆者作成

5. 武力攻撃事態等

(1) 有事法制の制定

我が国に対する武力攻撃が発生した場合の法制については、昭和29年の防衛庁発足以来、度々不備を補う見地から検討が行われており、一般的に、①自衛隊の行動に関わる法制、②米軍の行動に関わる法制、③(自衛隊及び米軍の行動に直接関わらないが)国民の生命、財産保護等のための法制の3つが考えられていた。昭和50年代に入り、福田総理の了承の下、公式に研究が開始された後、昭和56年4月及び昭和59年10月に各々「有事法制の研究について」が公表され、防衛庁所管の法令及び他省庁所管の法令について問題点が指摘された。その後、平成10年8月の北朝鮮によるミサイル発射、平成11年3月の能登半島沖不審船事案の発生等により、有事以外の事態を含めた緊急事態法制の在り方が注目を集め、平成13年4月、小泉総理は就任時の閣議において、「有事法制の検討を進める」ことを指示し、同年9月の米国同時多発テロ、同年12月の九州南西海域武装不審船事案の発生等により、検討作業が本格化された。政府は第154回国会(平成14年の常会)に事態対処法案²³、安全保障会議設置法改正案²⁴及び自衛隊法改正案²⁵の3案を提出し、第156回国会(平成15年の常会)において3案各々是一部修正の上、可決、成立した。また、第159回国会(平成16年の常会)において、関連する7法案・3条約²⁶が提出され、一部議案が修正された後、

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」とされている。

²³ 正式名称は「武力攻撃事態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案」。

²⁴ 正式名称は「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」。

²⁵ 正式名称は「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」。

²⁶ 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案(国民保護法案)、武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案(捕虜取扱い法案)、国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案(国際人道法違反処罰法案)、武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律案(海上輸送規制法案)、武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律案(米軍行動関連措置法案)、武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律案(特定公共施設利用法案)、自衛隊法の一部を改正する法律案(自衛隊法改正案)、日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊と

同国会において可決（承認）、成立した。

（２）安全保障会議の機能強化と防衛出動手続の変更

第156回国会で成立した安全保障会議設置法改正法では、それまで同会議に諮らなければならないとされてきた5つの事項に加えて、①武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針（対処基本方針）、②総理が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項、③総理が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項が追加されるとともに、①の追加に伴い、防衛出動の可否が諮問事項から除かれた。防衛出動の可否が除かれるのは、防衛出動に関する国会承認の求め又は総理が命ずる防衛出動が①の対処基本方針の中に記載されることとなったためである。

図表 5 安全保障会議（平成15年改正）の審議事項

		安全保障会議（改正前）	安全保障会議（平成15年の改正後）
諮問事項	必須	1 国防の基本方針	国防の基本方針
		2 防衛計画の大綱	防衛計画の大綱
		3 防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱	防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱
		4 防衛出動の可否	武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針
		5 その他総理が必要と認める国防に関する重要事項	総理が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項
		6 -	その他総理が必要と認める国防に関する重要事項
		7 -	総理が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項
	必要と認めるとき	8 重大緊急事態への対処措置	-

（出所）安全保障会議設置法を基に筆者作成

改正後の安全保障会議の構成は、事態対処に関わりの深い分野を所管している国務大臣を新たに議員にするとの観点から、総務大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣の3大臣が追加される一方で、経済財政政策担当大臣が議員から外れ（この際、必要な際は臨時に国務大臣を参加させることができる制度が創設された）、9大臣（総理臨時代理を除く）となった。また、事態対処に関する安全保障会議の審議を迅速かつ的確に実施するため、平素から必要な事項に関する調査・分析を行い、その結果に基づき安全保障会議に進言する組織として事態対処専門委員会（委員長：官房長官）が同会議の下に置かれることとなった。その後、安全保障会議への諮問事項は、平成19年の法改正（防衛庁から防衛省に移行の際、自衛隊の本来任務に国際平和協力業務、周辺事態における後方地域支援等が追加）により、①総理が必要と認める周辺事態への対処に関する重要事項及び②総理が必要と認める自衛隊の国際平和協力活動等に関する重要事項が追加された。

の間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定（ACSA改正協定）、1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（ジュネーヴ諸条約第1追加議定書）及び1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（ジュネーヴ諸条約第2追加議定書）。

(3) 武力攻撃事態等と国会承認

事態対処法において、武力攻撃事態とは「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」、武力攻撃予測事態とは「武力攻撃事態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」と定義されており、武力攻撃事態と武力攻撃予測事態は併せて「武力攻撃事態等」と呼ばれている。武力攻撃事態のうち、「武力攻撃が発生した事態」とは、武力攻撃の着手があった時点であり、例示として我が国に向けて弾道ミサイルが発射された時点のほか、攻撃のためのミサイルに燃料を注入する等の準備を始める行為が挙げられた。また、「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」（いわゆる切迫事態）については、我が国に対し武力攻撃を行うとの意思が明示され、攻撃用艦船・航空機を集結させている状況等の例が挙げられた。

図表6 武力攻撃予測事態と武力攻撃事態

	武力攻撃予測事態	武力攻撃事態	
定義	武力攻撃事態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	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 (いわゆる切迫事態)	武力攻撃が発生した事態
可能となる 主な措置	①予備自衛官及び即応予備自衛官の防衛招集	①同左	①同左
	②防衛出動待機命令	②同左	②同左
	③防衛施設構築の措置	③同左	③同左
	④米軍関連行動措置法に基づく米軍への役務提供	④同左	④同左
(対処基本方針に記載される重要事項にかかるもの等)	※防衛出動はできない	(注)	⑤海上輸送規制法に基づく停船検査及び回航措置
		⑥防衛出動	⑥同左
		※防衛出動が発動されていたとしても、我が国に対する武力攻撃がないため、未だ武力行使はできない	※我が国を防衛するため、必要な武力を行使することができる

(注) 海上輸送規制法が適用される前提となる「武力攻撃事態」とは、武力攻撃が発生した事態といわゆる切迫事態の両方を含む概念であるところ、海上輸送規制法第16条においては、停船検査を行うことができるのは「武力攻撃が発生した事態」と規定されており、いわゆる切迫事態において停船検査を実施することはない(田村・前掲注7 476頁)。

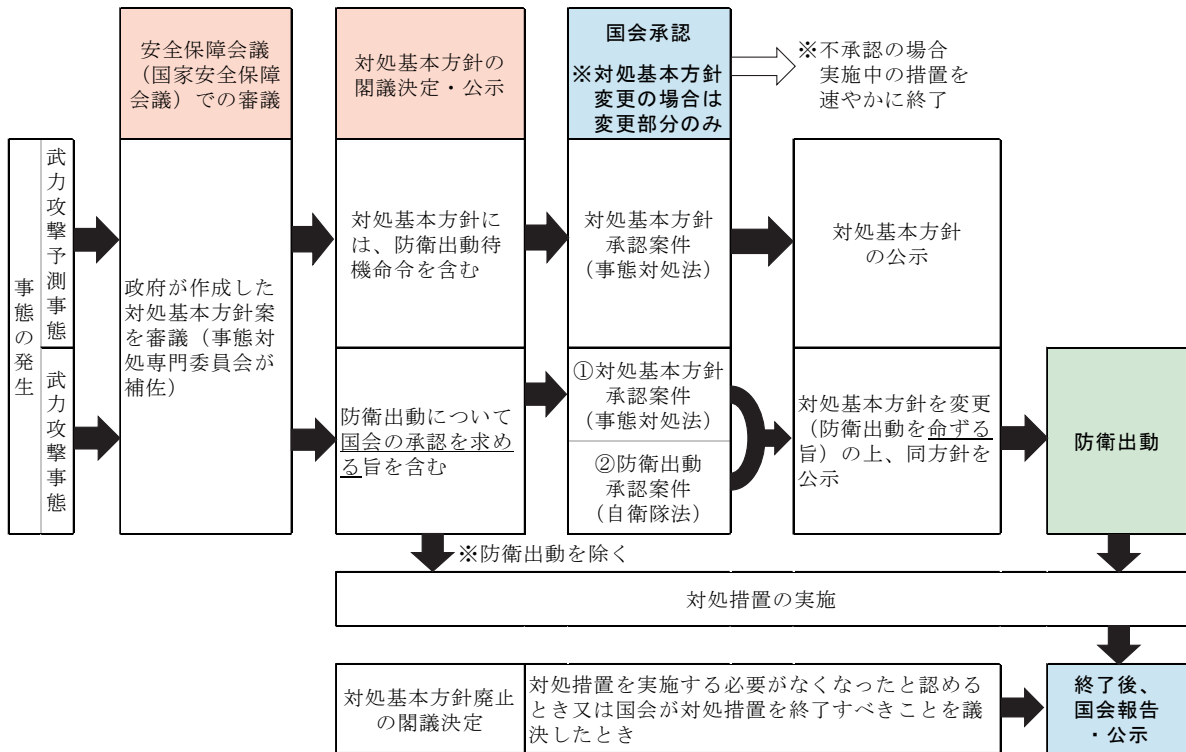
(出所) 事態対処法を基に筆者作成

武力攻撃事態等に至った場合、総理は対処基本方針を作成し、閣議決定を求めることとなり、閣議決定後は防衛出動等を除く一部対処措置が開始されることとなる。対処基本方針の閣議決定後、総理は直ちに同方針について国会承認を求めるとともに、国民に公示して周知を図ることとなる。なお、武力攻撃事態では総理が防衛出動を命ずることについて国会の承認を「求める」旨を対処基本方針に記載しなければならない(国会の事前承認)。

ただし、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、総理が防衛出動を「命ずる」旨を記載した対処基本方針を閣議決定することで、防衛出動を含む対処措置が開始される(国会の事後承認)。

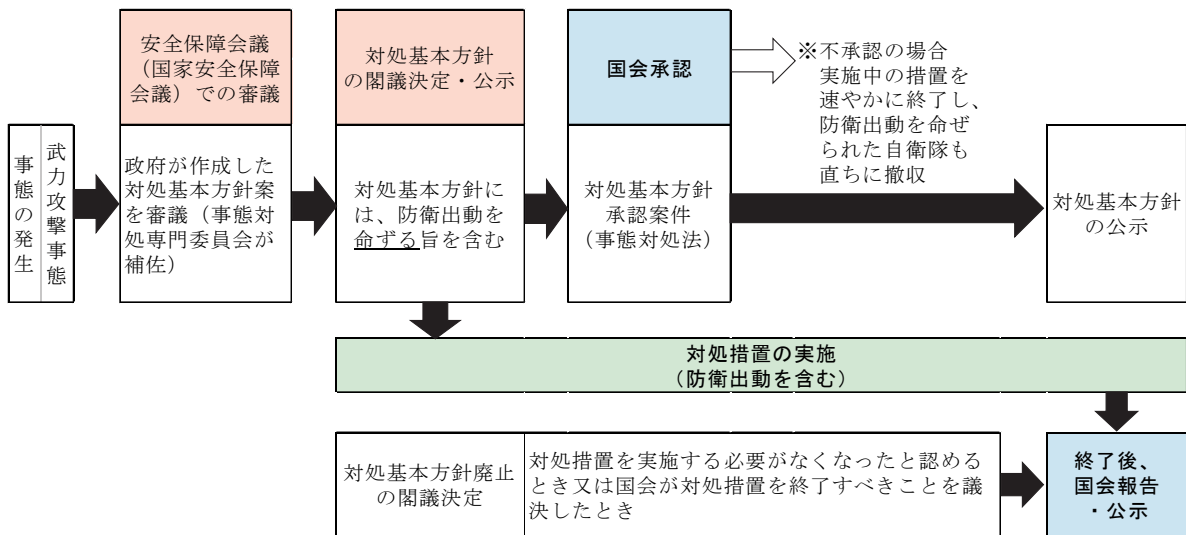
図表7 武力攻撃事態等の国会報告・承認手続

【対処基本方針を事後承認、防衛出動を事前承認で求める場合】



【防衛出動を含めて対処基本方針を事後承認で求める場合】

※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



(出所) 事態対処法等を基に筆者作成

(4) 緊急対処事態と国会承認

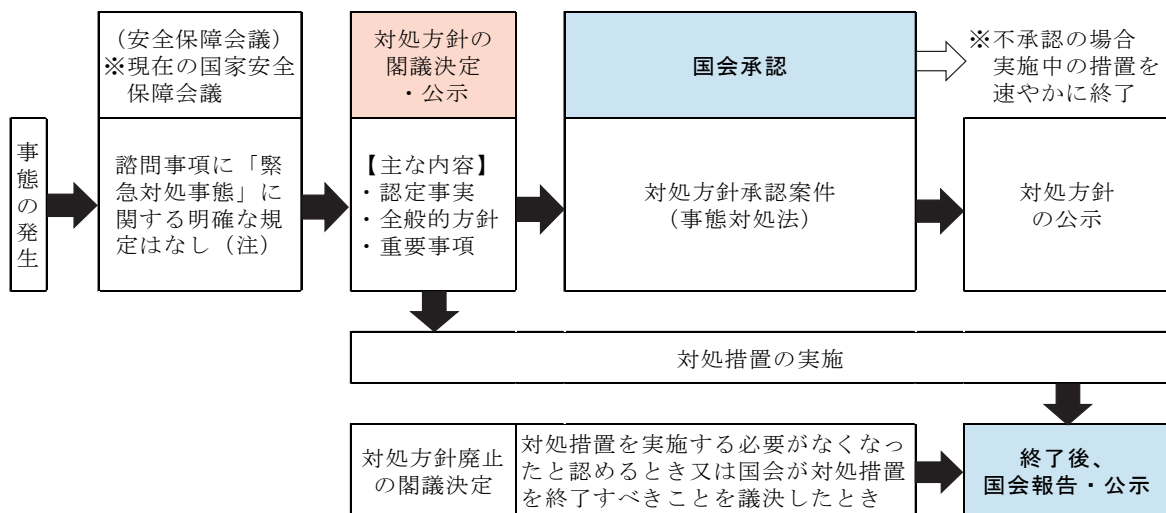
有事法制では、武力攻撃事態等とは別に「緊急対処事態」が規定された。緊急対処事態

とは、国民保護法の制定に併せて、事態対処法を改正して新たに創設された概念であり²⁷、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為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（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。）で、国家として緊急に対処することが必要なもの」と規定されている。

政府は、具体例として、原子力発電施設等の破壊、炭疽菌等生物剤の大量散布、航空機等による自爆テロなどを想定しており、住民の避難や救援等の緊急対処保護措置を講ずる必要があると考えられる事態としている。なお、緊急対処事態は発生初期の段階では武力攻撃事態であるとの判断が難しい事態もあるとされ、その後のエスカレーションにより、武力攻撃事態等へ進化、転化する可能性もあり得るとしている。

緊急対処事態に至った際、総理は、緊急対処事態対処方針案を作成し、閣議の決定を求めなければならないとされ、また、閣議決定があったときは、当該決定があった日から20日以内に国会に付議して、国会の承認を求めなければならないとされる。ただし、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会において、速やかに、その承認を求めなければならない。なお、緊急対処措置とは、対処方針が決定されてから廃止されるまでの間に指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が法律の規定に基づいて実施する措置をいい²⁸、自衛隊は別途、治安出動の権限で避難住民の誘導等を実施することが可能である²⁹。また、治安出動が未発令の場合であって、国民の保護のための措置を円滑に実施するため必要と認めるときは、都道府県知事は政府に自衛隊の派遣（国民保護等派遣）を要請することができる。

図表 8 緊急対処事態の国会報告・承認手続



(注) 緊急対処事態対処方針案は、「重大緊急事態への対処に関する重要事項」として安全保障会議に諮問されるとする見解もある(岡留康文・今井和昌『自衛隊はどんな任務を持ち、どんな行動をするのか』(朝陽会、平成25年)34頁)

(出所) 事態対処法等を基に筆者作成

²⁷ 田村・前掲7 400頁

²⁸ 磯崎陽輔『武力攻撃事態対処法の読み方』(ぎょうせい、平成16年)114頁

²⁹ 田村・前掲7 380～381頁

6. 存立危機事態

(1) 第2次安倍内閣における安保体制の強化（国家安全保障会議の創設）

平成18年9月に発足した第1次安倍内閣では、官邸における司令塔機能を再編、強化することを標榜し、平成19年2月、安倍総理を議長とする「国家安全保障会議に関する官邸機能強化会議」は、安全保障会議を抜本的に見直し、国家安全保障に関する司令塔として「国家安全保障会議」の創設を求める報告書を取りまとめた³⁰。民主党政権期を経て、平成24年12月に第2次安倍内閣が発足すると安倍総理は自らを議長とする「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」を設置し、検討を開始した。平成25年5月、有識者会議において国家安全保障会議の素案が示され、第183回国会（平成25年の常会）に安全保障会議設置法改正案³¹が提出された。同法案は第185回国会（平成25年の臨時会）で審査が開始され、一部修正の後、可決、成立した。同法では、会議の所掌事務として新たに「国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項」及び「その他国家安全保障に関する重要事項」が追加された。

図表9 国家安全保障会議（設置当初）の所掌事務

		安全保障会議（最終改正）	国家安全保障会議（設置当初）
所掌事務等	1	国防の基本方針	国防の基本方針
	2	防衛計画の大綱	防衛計画の大綱
	3	防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱	防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱
	4	武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針	武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針
	5	総理が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項	武力攻撃事態等への対処に関する重要事項
	6	総理が必要と認める周辺事態への対処に関する重要事項	周辺事態への対処に関する重要事項
	7	総理が必要と認める自衛隊の国際平和協力活動等に関する重要事項	自衛隊の国際平和協力活動等に関する重要事項
	8	その他総理が必要と認める国防に関する重要事項	国防に関する重要事項
	9	総理が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項	国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項
	10	—	重大緊急事態への対処に関する重要事項
	11	—	その他国家安全保障に関する重要事項

（出所）安全保障会議設置法及び国家安全保障会議設置法を基に筆者作成

なお、会議の構成については、従来の9大臣会合を維持するとともに、新たに4大臣会合³²を設置した。4大臣会合は、「国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項」について平素から機動的・定期的を開催し、実質的な審議を行うこととされた。また、これらに加え、重大緊急事態への対処に関する重要事項について審議するため緊急事態大臣会合³³が新設された。

³⁰ 今井和昌「国家安全保障会議設置法案—安全保障会議設置法等一部改正案をめぐる国会論議を中心に—」『立法と調査』No. 347（平25.12.2）4～5頁

³¹ 正式名称は「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」。

³² 総理（議長）、外務大臣、防衛大臣及び官房長官で構成される。

³³ 総理（議長）、官房長官、事態の種類に応じてあらかじめ総理により指定された国務大臣で構成される。

（２）存立危機事態と国会承認

平成26年4月の安倍総理とオバマ大統領による日米首脳会談において、安倍総理は、集団的自衛権等と憲法との関係の検討について政府見解を示すと述べ、オバマ大統領から歓迎と支持が示されるとともに、両首脳は同年末までに日米防衛協力のための指針（ガイドライン）を見直し、幅広い安保・防衛協力を進めることを確認した。同年5月、「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）は安倍総理に報告書を提出し、集団的自衛権の行使容認に関する考え方を示した。同年7月、安倍内閣は新たな安全保障法制の整備のための基本方針³⁴を閣議決定し、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的行使も可能な「自衛の措置としての『武力の行使』の新たな三要件」を示した³⁵。平成27年4月、日米間で新たな防衛協力のための指針（ガイドライン）が合意された。同指針では、従来の平素、日本有事、周辺事態（現在の重要影響事態）に加えて、「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」が新たに盛り込まれ、「自衛隊は、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、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に対処し、日本の存立を全うし、日本国民を守るため、武力の行使を伴う適切な作戦を実施する。」と記載された。同年5月、政府は平和安全法制整備法案³⁶と国際平和支援法案³⁷の2法案からなる平和安全法制関連法案を第189回国会（平成27年の常会）に提出し、平和安全法制整備法案には存立危機事態の対処（集団的自衛権の限定行使）の内容が盛り込まれた。存立危機事態は、「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」事態と定義された。平和安全法制関連法案は同国会において可決、成立し、存立危機事態に係る国会報告・承認手続については武力攻撃事態等と同様となった³⁸。ただし、参議院での採決に当たり、自由民主党、公明党、日本を元気にする会、次世代の党、新党改革の5党は「平和安全法制についての合意書」（5党合意）に署名し、その中で「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」が記載された³⁹。政府は、同法成立時「5党合意の趣旨を尊重し、適切に対処するものとする」ことを閣議決定した⁴⁰。

³⁴ 正式名称は「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」。

³⁵ 中内康夫・横山絢子・小椋山智之「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』No.366（平27.7.1）4頁

³⁶ 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」。

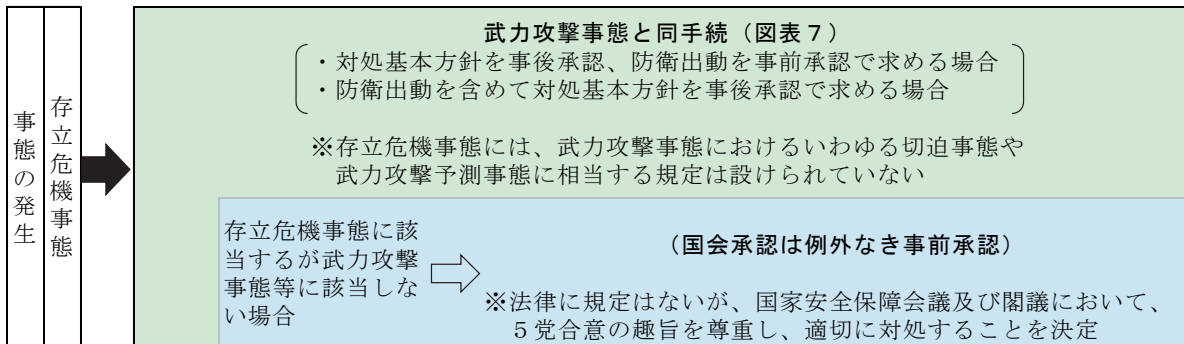
³⁷ 正式名称は「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」。

³⁸ なお、存立危機事態と認定されるような状況は、同時に、我が国に対する武力攻撃が予測あるいは切迫している状況にも該当することが多い。この場合には、一つの対処基本方針の中に、武力攻撃事態等であること及び存立危機事態であることの認定を併せて記載し、それぞれの認定の前提となった事実など、我が国として対処すべきいずれの事態についても記載する（田村・前掲7 337頁）。

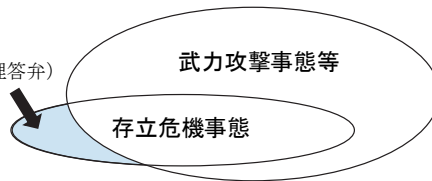
³⁹ 参議院における委員会採決時、5党合意の内容を反映した附帯決議も行われた。

⁴⁰ 「平和安全法制の成立を踏まえた政府の取組について」（平27.9.19国家安全保障会議及び閣議決定）

図表10 存立危機事態の国会報告・承認手続



例：ホルムズ海峡における機雷掃海
(H27. 7. 29 参議院平和安全特 安倍総理答弁)



(出所) 事態対処法等を基に筆者作成

また、平成27年9月に成立した平和安全法制の一環として、国家安全保障会議の所掌事務の見直しが行われ、同法制で新たに加わった存立危機事態及び国際平和共同対処事態や、周辺事態から重要影響事態への名称変更等に伴い、同会議の所掌に存立危機事態への対処に関する基本的な方針、存立危機事態・重要影響事態・国際平和共同対処事態への対処に関する重要事項、自衛隊の行動に関する重要事項が追加等された。

図表11 国家安全保障会議（平成27年の改正後）の所掌事務等

	国家安全保障会議（改正前）	国家安全保障会議（平成27年の平和安全法制による改正後）
所掌事務等	1 国防の基本方針	国防の基本方針
	2 防衛計画の大綱	防衛計画の大綱
	3 防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱	防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱
	4 武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針	武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する基本的な方針
	5 武力攻撃事態等への対処に関する重要事項	武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する重要事項
	6 周辺事態への対処に関する重要事項	重要影響事態への対処に関する重要事項
	7 自衛隊の国際平和協力活動等に関する重要事項	国際平和共同対処事態への対処に関する重要事項
	8 国防に関する重要事項	国際平和協力業務の実施等に関する重要事項
	9 国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項	自衛隊の行動に関する重要事項
	10 重大緊急事態への対処に関する重要事項	国防に関する重要事項
	11 その他国家安全保障に関する重要事項	国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項
	12 -	重大緊急事態への対処に関する重要事項
	13 -	その他国家安全保障に関する重要事項

(出所) 国家安全保障会議設置法を基に筆者作成

7. 国際平和共同対処事態

（１）国際平和支援法の制定

平成13年9月に発生した米国同時多発テロを受けて、当該テロ攻撃によってもたらされる脅威の除去に努める米国その他の外国軍隊等の活動に対して自衛隊が実施する協力支援等の措置を規定する旧テロ対策特措法⁴¹が制定され、平成15年3月に発生したイラク戦争では、同国の国家再建を支援し及び促進しようとする国際社会の取組に対し、我が国が行う人道復興支援活動及び安全確保支援活動等について規定する旧イラク特措法⁴²が制定された。また、旧テロ対策特措法が平成19年11月に失効したことを受けて、同法に基づく協力支援活動のうち、主にインド洋等でテロ対策海上阻止行動に当たる外国軍隊等の艦船に給油活動を実施するための補給支援特措法⁴³が制定された。自衛隊の海外派遣法制といわれるこれらの特別措置法に基づき、我が国は自衛隊を海外に派遣して米軍等に対する支援活動等を実施してきたが、これらはいずれも特措法で、失効期限のある時限法として制定されたものであったことから、自民党を中心に一般法、恒久法として自衛隊の海外派遣法制を制定することが検討されてきた⁴⁴。

安倍内閣は、先述の新たな安全保障法制の整備のための基本方針（平成26年7月1日閣議決定）において、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を記載し、平成27年5月に平和安全法制関連法案の一つとして国際平和支援法案を提出し、第189回国会で可決、成立した。同法は、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際連合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「国際平和共同対処事態」と定義し、同事態に際し、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ようになるものである。

（２）国際平和共同対処事態の国会承認

国際平和共同対処事態の国会承認については、従来の特措法（旧テロ対策特措法・旧イラク特措法）が対応措置開始後に国会承認（事後承認）を求めなければならないとされていたことに対し、国際平和支援法では「例外なき事前承認」とされた。また、対応措置の実施に当たって閣議決定される基本計画については、従来の特措法では決定又は変更、対応措置が終了したときに国会へ報告しなければならないとされていたが、同法では報告に加えて、国会承認を求める際に添付することとされた。なお、先述の5党合意において、平和安全法制に基づく自衛隊の活動については、180日ごとに国会に報告を行う旨の記載

⁴¹ 正式名称は「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」。

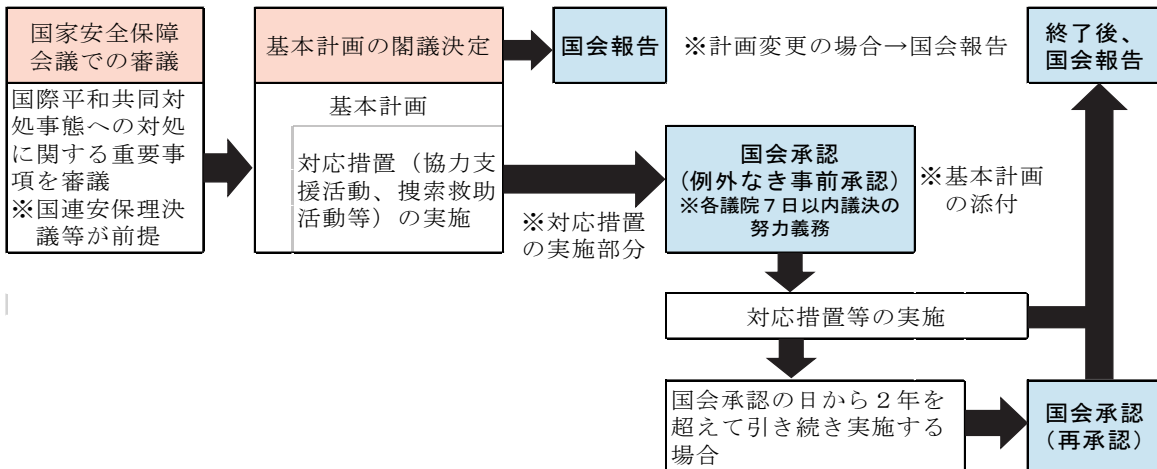
⁴² 正式名称は「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」。

⁴³ 正式名称は「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」。

⁴⁴ 笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制一周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案一」『立法と調査』No. 366（平27.7.1）35頁

があり、長期間に及ぶ場合は同合意も念頭に置く必要がある。

図表12 国際平和共同対処事態の国会報告・承認手続



（出所）国際平和支援法を基に筆者作成

8. おわりに

以上、内閣の安全保障機構が審議し、自衛隊が対処する各事態を概観した。その上で、事態間の相互関係については、武力攻撃事態等と存立危機事態は同時に該当することがあり得るとされ、また、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るとされる。さらに、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があり得るともされる⁴⁵など関係は複雑である。

近年、国会でも度々議論に上る台湾をめぐる問題について、民間シンクタンク等のシミュレーションを拝見すると、各事態が段階的に発生することも考えられれば、複合的、重複的に起こることや、あるいは前触れもなく武力攻撃事態が発生することも想定できる。第211回国会（令和5年の常会）において、反撃能力が先制攻撃につながりかねないとの懸念に対し、浜田防衛大臣は、武力攻撃事態に至ったときには、事態の経緯、事態の認定及び武力行使が必要であると認められる理由、対処に関する全般的方針、対処措置に関する重要事項について対処基本方針として閣議決定を行い、国会の承認を求めることとなっているとして、国会の関与を経て反撃能力が運用されることを強調した⁴⁶。

有事において複合的、重複的に事態が発生した場合には、時間的制約の中で国会における手続の正当性を損なうことなく、武力行使の是非等について審議がなされることとなる。各事態は事前に外交等で平和的に解決し、発生自体を未然に防ぐことは大前提であるが、法規に事態発生時の国会報告・承認手続の規定がある限り、これらを想定しておくことも必要と思料する。

（くつぬぎ かずひと）

⁴⁵ 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—」『立法と調査』No. 372（平27.12.14）54頁

⁴⁶ 第211回国会参議院予算委員会会議録第5号26頁（令5.3.6）