





序論

[安保関連法総批判](#)

[——戦争法としての「平和安全」法制の分析](#) 序論

…森 英樹

総論

[安保関連法案のねらいと法案論議の問題点](#)

…愛敬浩二

「武力攻撃事態＋存立危機事態」対応法制

[集団的自衛権容認の根拠論と自衛隊法・武力攻撃事態法改正案](#)

…浦田一郎

「重要影響事態」対応法制

[周辺事態法から重要影響事態法へ](#)

[——ガイドライン実施法の現在](#)

…塚田哲之

「国際平和共同対処事態」対応法制

[国際平和支援法案の検討](#)

[——修辞とその実態](#)

…大河内美紀

「PKO等協力法」改定案

[国連平和維持活動（PKO）の拡大と国際社会](#)

…城 秀孝

「平時」対応＋「グレーゾーン」対応法制

[日米軍事同盟「最前線」の法整備の素顔](#)

[——米軍等の武器等防護と島嶼防衛をめぐる](#)

…小沢隆一

「国会承認」制度

[安保関連法案における国会承認制度の欠陥](#)

…植松健一

新・新ガイドライン

[新・新「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）](#)

…倉持孝司

資料

[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（略）](#)

[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（全文）](#)

[〈編集後記〉](#)

[電子化クレジット](#)



本書は、2つの既刊『別冊法学セミナー』すなわち、①2014年5月15日の第2次安保法制懇報告書までの動向を主たる対象にした『集団的自衛権容認を批判する』（2014年8月15日刊行）、および、②同年7月1日の閣議決定を経て2015年3月20日の自公合意前後までを主たる対象にした『集団的自衛権行使容認とその先にあるもの』（2015年4月30日刊行）を前提とし、とりわけ後書に連動した緊急統編である。

### 「戦後最長の会期延長」

政府によって衆議院に提出されたいわゆる「安保関連法案」の審議は5月26日から開始されたが、議論はかみ合わないままに推移し、6月22日、自公両党と次世代の党の賛成によって95日間の会期延長（9月27日まで計245日）が決定された（民主・社民・生活は欠席して、また維新・共産は出席して反対）。メディアは「戦後最長の延長」と報じたが、たしかに通常国会としては、それまで「戦後最長」であった1981年開会の第96通常国会における94日延長を1日上回ったので、その通りではあろう。ただ、臨時国会や特別国会も含めると、1972年に開会した第71特別国会の130日延長が最長である<sup>1)</sup>ので、あえて通常国会に限定して「最長」を強意しなかったフシがうかがえる。安倍首相は延長決定直後、記者団に対し「最大の延長幅を取って徹底的に議論し、最終的に決めるべきは決める」と述べたが、ここには、「最大の延長幅」としてまで「丁寧な審議」に努めるのだから、「最終的に」は強行採決も辞さないという決意がにじみ出ている。ちなみに「最長」にするための9月27日は、異例にも日曜日である。加えて95日もの延長にしたのは、参議院が議決しない場合でも60日後には衆議院の特別多数で再議決を可能にする制度（憲法59条4項）の利用をあらかじめ組み込んだためであることは周知のとおりである。だが、法律案の成立は「両議院で可決」（同1項）が原則であり、この制度は例外にすぎない。これを「60日ルール」などと呼んであたかも当然のごとく想定して会期延長を（しかも衆議院だけで）決定するのは、二院制の劣化であろう。

こうしてみると会期延長とは、なるほど国会法12条が定めていることだが、「会期」とは、その枠内で提出案件を

処理する時間の枠組みというそれこそ一蹴のことであって、その期間内に処理できそうもなくなつたからといって、国会多数派が数の力で安易に、まるでサッカーの試合時間を試合開始後に（予想外のオウンゴール（？）もあって苦戦を強いられたため）自己に都合よく延長すると同質の挙に出ることは、民主主義の作法としては問題なしとしない。

ともあれ、本書刊行のころはなお国会論戦のさなかである。そこで、この法案を国民的に徹底議論するに際して参照いただいために、本書は編まれた。したがって憲法学からする法案の法的検討が軸となる。その総論的考察は冒頭の愛敬論文が、また各問題領域については各論稿が詳論する。そこで、本論に入る前に、前書以後今日に至るまでの経緯を追いながら、各論稿の底流にある共通の論点について、序論的に述べておきたい。

## 「与党協議」の実相と震源としての日米安保体制

7・1閣議決定の具体化をはかる与党協議は2015年2月13日（第1回）から開始され、3月20日（第7回）に「安全保障法整備の具体的方向性について」と題する文書で合意したが、統一地方選挙の前半戦（4月12日投票）までは（選挙を「刺激」しないためもあった）動きを止めていた。前半戦終了直後の4月14日から協議は再開され（第8回）、5月11日まで6回の協議（第8～13回）を経て法案全文につき最終合意を得るに至っている。ただし計13回の協議にかけた時間はわずかに15時間余であり、あの膨大な法案全文の最終合意を行った協議に費やした最終回の時間は、たった35分であった。協議参加与党議員が、同法案を十分に理解して「合意」したとは思えない。周知のとおり「与党協議」を銘打ちながら協議には内閣官房のもと内閣府・外務省・防衛省の関係職員が陪席して、議論に深くかかわっている。「議論を常に主導したのは……首相の意向をくんだ政府側だった」[21](#)。

頻繁に重ねられてきたこの協議は、しかし第12回（4月27日）と第13回（5月11日）の間に2週間の空白がある。もとよりただのゴールデンウィーク休日ではない。第12回（4月27日）の協議には、新しい「日米防衛協力のための指針（Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation 以下「指針」）」の内容にあたる米軍との各種軍事協力の詳細も75分の協議時間の一議題として「合意」され、そのままの内容が、日本時間ではその日の深夜にあたるニューヨーク27日午前、訪  
ツープラスツー  
米していた外務大臣・防衛大臣と米國務長官・国防長官の間（2＋2）で合意されている。このあたりのことは帰国後5月8日の防衛大臣会見で、「基本的にはガイドラインというのは、政策の方向性を一致させるための政府間の話し合いでありまして、何ら拘束力を伴うものではない」としたうえで、しかし「作業としては、与党の協議を踏まえて進めておりまして……逐一致ガイドラインでも協議しながら、整合性がとられるように実施をまいりました。したがって、このガイドラインの決定と法案の関係については、しっかりと整合性をとってきた」とその表裏一体性があけすけに語られていた[22](#)。要するに日米安保体制を主要な駆動因として法案化動向も推移してきたこと、その日米安保体制は、指針を全面改定するたびに、1978年指針では「日本周辺」安保とよりであったのが、1997年指針では「アジア・太平洋」安保に、そしてこのたびの2015年指針では「グローバル」安保へと拡大変容していることを見落としてはならない[23](#)。こうした安保体制の作動が、1960年締結の現行安保条約にさえ違背していることも併せて思い起こしておきたい。この違背をはらわがゆえに、また60年安保反対の高揚に対するトラウマがあって、日米以下政府は、正規の安保条約「改定」ではなく「指針」合意という、法的には極めて薄弱な根拠で変容をはからざるを得ないのである。そしてここが震源となってこのたびの憲法解釈変更と法案化が出てきた。法案の真意は、指針を読めば鮮明である。

## 日米間の思惑の一致とずれ

4月27日の新指針合意を受けて、安倍首相は4月29日、米議会演説に臨んだ。祖父・岸信介の1957年米議会演説は、上下両院で別々に行うという扱いであったが、それから58年後に孫が、上下両院合同部会での演説という最高の扱いを受け祖父を「超えた」というわけであるが、既に各方面から吟味されているように、本書にとつても以下の点でその内容は看過できない。

第1に「米国史全体の4分の1以上に及ぶ日米同盟（our alliance more than a quarter of the entire history of the United States）」という言い回しである。1776年建国の米国は今年で239年、その「4分の1以上」とは要するに1952年以降のことを指すから、旧安保条約締結から日米は「同盟」だったということになる。しかし旧安保条約が「同盟」とは程遠い片務的条約であったことはさておくとしても、政治的事実上、60年安保改定を経て日米を「同盟」と命名することは、意識的に避けられてきていた。その禁を破ったのは、1979年5月に訪米した大平正芳首相が、前年11月に最初の指針に合意したことを意識してか、日米を「同盟」と表現したのが最初である。ただしレセプションスピーチだったこともあって一部メディアが注目しただけだった。しかし、大平急死の後を受けた鈴木善幸首相が81年5月に訪米して、事情が呑み込めないまま「日米同盟」と記載された共同宣言に署名したため、帰国後大騒ぎになり、「軍事的意味合いはない」と弁明する鈴木首相を批判して、伊東正義外相が、「軍事同盟の意味合いが含まれているのは当然」と反発して外相を辞任するという事件さえ起っている。以後、中曽根康弘首相が1986年に「日米運命共同体」という特異な表現をしたばかりは、しばしばは日米「パートナーシップ」というぼかした表現が続く。冷戦終結後の1996年、訪米した橋本龍太郎首相が署名した「日米安保共同宣言」が、翌年の新指針合意を先取りの意識してか「同盟」規定を復活させ、以後今日に至るというのが、事実経緯である。「同盟」史はしたがって、早くとも1979年が起点であるし、今日型の「同盟」は1996年が起点である。1952年からの「同盟」という言い回しは難航に過ぎ、under controlを叫んだIOC総会演説同様に虚偽でさえある。歴史、それも自民党内閣史を改ざんしてはいけいない。

第2に「日本」で我々が、いま、安保法制の充実（強化）に取り組んでいます。……この夏までに成就させます（In Japan we are working hard to enhance the legislative foundations for our security…We will achieve this by this coming summer.）」との周知のくだりである。既に批判が集中しているように、これは国会無視、ひいては主権者国民無視の対米「公約」先行である。爾後の動向をも規定しているだけに留意しておく。

第3に、演説の最後に、日米両国を「自由世界第1・第2の民主主義大国（the biggest and the second biggest democratic in the free world）」と呼び、この両国で「力を合わせ、世界をもっとはるかに良い場所にしていこうではありませんか（Let the two of us, America and Japan, join our hands together and do our best to make the world a better, a much better, place to live!）」と興奮気味に叫んだことである。議会制民主主義に違背して対米公約を先行させた日本が、世界「第2位」の民主主義国という自己規定は噴飯ものだが、日米を「2大国」として括り、この両国で世界を仕切らんとする構えの表明は、安倍路線

が、ただの対米従属ではなく、bigemony (共同覇権) を日本の手で夢想しているフシさえ感ぜさせる。もとより米国は、日本を、せいぜいジュニア・パートナー程度の使い勝手のいい従者しか見ていない。ただ、米国が指揮監督する世界的軍事行動の相当に危険な部分を進んで分担し、命まで差し出してくれるというのだから、スタンディング・オベーションで歓待の意を表したにすぎない。にもかかわらず、米国と並ぶbigemonyの大国と大見えを切った安倍日本であるだけに、日米の恩恵には微妙以上のずれがあるだろう。加えて安倍首相はこの方向を「靖国路線」で進めようとしているのだから、一触即発の矛盾を抱えてもいる。

## 沖縄からみる 5・15、4・28、6・23

「対米公約」を済ませてから、既に述べたように5月11日の与党最終合意を経て、政府は、5月14日に「平和安全法案」と自称する2つの法案を閣議決定し、翌15日に国会に提出した。奇しくも1年前に安保法制懇報告書を受け、首相記者会見で今日の方向を提示したのも5月15日のことである。軍事が政治を動かす引き金となった1932年の事件になぞらえられ、ともに「現代の5・15事件」と呼ぶにふさわしい。ただ5・15には1972年以来、沖縄の日本復帰記念日という厳粛な事実があることを忘れてはならない。先の大戦で本土と日本軍の捨て石とされて悲慘・膨大な戦争被害を受けた沖縄県民は、だからこそ憲法9条のある日本に復帰したこの記念日に、熱い思いを抱き続けてきた。あろうことかの5・15に、本土の安倍政権が9条とは真逆の道にかじを切ったのだから、沖縄県民の落胆と怒りは格別であった。

そういえば先述した指針合意の翌日4月28日には日米首脳会議が行われ、そこで安倍首相は「辺野古移設が唯一の解決策との政府の立場は揺るぎない」と話し、オバマ大統領は「沖縄の負担軽減に引き続き協力していく」旨の応答があつて、にこやかに握手した旨が報じられた<sup>[5\)](#)</sup>。この4・28という日は、1952年に連合国(の一部)と日本とが結んだ「日本国との平和条約」により日本が「独立」した日であるが、同条約3条により沖縄が米国の信託統治下に置かれ、引き続き米軍支配下に置かれて、祖国日本が沖縄を見捨てた日でもあつて、以来「4・28」は、屈辱の「沖縄デー」として本土・沖縄の運動が取り組んできた経緯がある。したがってよりにもよってこの日に、オール沖縄が反対している辺野古基地建設を、首相と大統領が笑顔で再確認しているシーンには、多方面からの怒りが寄せられた。

加えて6・23である。沖縄が本土に先立つ2か月前に敗戦を強いられた6・23は先般「70年」の大きな節目を迎えたが、式典で翁長知事が、異例なまでの悲痛な抗議的辞辞を述べたのに対し、安倍首相は通り一遍の「哀悼の誠」を述べただけで、知事との会談も5分で済ませそくさと東京に引き上げた。その前日22日に、冒頭で述べた国会延長を決め、その戦略に忙しさがゆえの早々の退散だったのだろうか。

ことほど左様にこの間の動向には、とりわけて沖縄県民の心情をおよそ顧慮しないところがうかがえる。6月25日の「自民党文化芸術懇話会」なる安倍首相応援団による「勉強会」に端を発した、聞くに堪えない沖縄蔑視発言は、安倍路線と地下水脈を同じにするとみてよい。

## 「平安」法案VS「戦争」法案

問題の法案は当初「安全保障」法制と呼ばれて準備されてきたが、反対・批判勢力がこれを「戦争法案」と命名して批判を強めてきたのに対抗しつつ、「戦争ではない、平和と安全のため」としてか、国会提出直前の5月14日に、政府は「平和安全」法案の名称を付した。設置された委員会の名称も「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」(略称「平和安全」特委)とした。かくしてこの法案をめぐる政治的磁場は「平安」法案VS「戦争」法案という両極によって形成され、国会議論も社会的争論も激しい対立状況が続いている<sup>[6\)](#)</sup>。

準備過程で「安全保障法制」を端的に「戦争法案」と呼んだのは、社会民主党の福島瑞穂議員だが(2015年4月1日・参議院予算委員会)、これに対して答弁した安倍首相は「レッテル貼りで甘受できない」と色をなして反駁し、自民党理事は「印象操作を狙った発言だ」として、異例にもこの福島発言を議事録から削除するように求めた。法案の評価は自由なはずで、結局削除はできなかったが、本質を衝かれた推進側の狼狽ぶりがよくわかる。反対運動は屈辱、まことにあつた法案名を「戦争法案」に統一して批判を強めてきている。

本書は、そうした経緯を念頭に、随時文脈上、「安全保障」法案、「戦争」法案などを使い分けていることをお断りしておく。

## 法案推進VS憲法学

連日報道されているとおり、問題の法案は、多くの元内閣法制局長官、日弁連および全単位弁護士会、少なからぬ地方議會、多様な法律家団体、多分野の知識人・文化人、そしてさまざまな市民運動などから激しい批判を受けている。なかでも法案に対し、憲法学界が、正面から、しかも多方面から、また学界中枢から、「憲法違反」の批判を行っている。こうした動向に提案者はうろたえつつ、とりわけ憲法学への罵詈雑言を浴びせて「反論」するという最近の対立構図は、かつてない異様に満ちているだろう。たとえば6月3日に発した憲法研究者の声明が瞬く間に235名の賛同を得たこと、4日の衆議院憲法審査会で参考人として出席した与党推薦も含む3人の憲法研究者がそろって法案を違憲と断じたことなどに慌てた高村自民党副総裁は、「憲法学者は憲法9条2項の字面に拘泥する」(6月5日・自民党役員連絡会)とか「国民の命と暮らしを守り抜くのは、憲法学者ではなく私たち政治家だ」(6月11日・衆院憲法審査会)といった弁護士出身議員らしからぬ言い回しで、憲法学(者)への敵意に満ちた発言を続けているし、担当大臣である中谷防衛大臣に至つては(4日後に「撤回」したとはいえ)「現在の憲法をいかにこの法案に適応させるか」(6月5日・衆院平安全法制特委)という本末転倒の発言をしてもいる。あげくに安倍首相は、「国際情勢に目をつぶって、従来(の憲法)解釈に固執するのは、政治家としての責任放棄」(6月18日・衆院予算委員会)とまで言い放った。

こうしてみるととりわけ憲法学にとっては、文字どおり法外な挑戦を受けていることになる。国会の議席状況は、圧倒的に推進勢力で占められている。しかし改めて冷静に憲法前文と特に9条を読むべきだろう。ここには70年前までの地獄のような日々を鮮明に心に刻みつつ、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意」(前文)として、「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使」を永久に放棄し、「戦力の不保持」と「交戦権の否認」を法定した(9条)旨が、「解釈の余地」などないほど明瞭にうたわれている。だが「たとえば法案がいう「後方支援」はれっきとした「武力の行使」であるし、盛んに言われる「抑止力」とは「武力による威嚇」にほかならない。法案の議論は、憲法が明定した地点からあまりにも遠くにきているのではないか。



この加熱した爆走を制御しうるのは、してみれば、憲法の原点に立ち返って「戦後を70年で終わらせるな」という国会内外の知的道徳的力能に負うほかないだろう。憲法学がいま知的道徳的ヘゲモニー（グラムシ）を発揮して法案に対峙しつつ、法案を退治することは、憲法学の歴史的責任でさえあろう。本書がその一助になることを願っている。

〔本稿校了直前の7月15日、与党は、次世代の党の出席・賛成を得ただけで、法案の衆議院「可決」を強行した。一部メディアはすでに「国会会成立は確実」と報じ始めている。そうであるだけに国会内外の知的道徳的力能はいつそう求められ、憲法学の歴史的責任はいつそう大きくなっている。〕

1.) 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典（第3版）』（有斐閣、2014年）257頁以下には各国会の会期総日数が記載されているが、「当初会期」と「延長」の日数は、衆議院ホームページに記載されている。[http://www.shugin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shinyo/kaiki.htm](http://www.shugin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shinyo/kaiki.htm)

2.) 「安保協議たった15時間」東京＝中日新聞2015年5月12日

3.) <http://www.mod.go.jp/press/kisha/2015/05/08.html>

4.) ちなみに安倍首相が、「一般には憲法上許されない海外での武力行使」の「例外」としてその必要性を強調する、ホルムズ海峡における機雷掃海は、機雷敷設により「我が国が武力攻撃を受けた場合と同様に深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況にあたりうる」からだとしているが、そうした「日本の存立」とは異なる文脈で、かねてから米側が求めてきたことであって、この新指針には既に日本側の役割として書き込まれている。この新指針では、「4 日本の平和及び安全（security）の切れ目のない（seamless）確保」のうちの「D 日本以外の国に対する武力攻撃への対応行動」の「3 海上作戦（maritime operations）」の箇所で「海上交通の安全（safety）を確保することを目的とするものを含む機雷掃海（minesweeping）」を米軍と自衛隊の「協力」項目として書き込んでいる。

5.) [http://www.mofa.go.jp/mofai/ha/ha1/us/page4\\_001148.html](http://www.mofa.go.jp/mofai/ha/ha1/us/page4_001148.html)

6.) 法案名称が法案の成否に与える影響は存外大きくて、古くは1958年、60年安保を前に岸内閣が警察権限を強化する警職法改定案を準備したとき、反対勢力がこれを「おいこら警察復活」法案と命名し、朝日系週刊誌でさえ「デートもできない警職法」と喧伝して反対世論が盛り、廃案となった「古典的」事例がある。近年では「通信傍受法」を反対勢力が「盗聴法」と命名し、成立はしたが政府の当初目論見は随所で制約を受けた。その制約を除く意図も含む改定案が目下提出されている。国会会の争点の1つである労働法制の大改定も「生涯派遣・正社員ゼロ」法案とか「残業代ゼロ」法案といった命名が運動を高め、批判世論にアピールして、衆議院は強行採決されたが、最終成立はなお不透明である。

## 1 安保関連法案をめぐる現在の政治情勢

安倍政権は2015年5月14日の臨時閣議で、いわゆる「安保関連法案」を決定し、国会に提出した。安保関連法案は、集団的自衛権行使を解禁した昨年の「7・1閣議決定」を具体化するため、自衛隊法・武力攻撃事態法・周辺事態法等の10本の法律を一括改定する「平和安全法制整備法案」と、他国軍の軍事活動に対するグローバルな後方支援を随時行うことを可能にする「国際平和支援法案」（本書巻末資料参照）の2本からなっている。

6月4日の衆議院憲法審査会では、参考人として出席した3人の憲法学者（長谷部恭男・早稲田大学教授＝自民、公明、次世代推薦、小林節・慶應義塾大学名誉教授＝民主推薦、笹田京司・早稲田大学教授＝維新推薦）が全員、集団的自衛権行使の解禁を柱とする安保関連法案は違憲であるとの意見を述べた。6月22日の衆議院「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」（以下、「衆院平安全法制特委」と略す）では、参考人として出席した2人の元内閣法制局長官（宮崎礼章・阪田雅裕）が、集団的自衛権行使を違憲と考える立場から安保関連法案に反対した<sup>1)</sup>。

共同通信社が6月20・21日に行った世論調査によると、安保関連法案に賛成が27.8%（35.4%）、反対が58.7%（47.6%）、今国会での成立に賛成が26.2%（31.6%）、反対が63.1%（55.1%）である（カッコ内は前回調査（5月30・31日実施）の数字）<sup>2)</sup>。朝日新聞が6月20・21日に行った世論調査では内閣支持率が39%まで下落した（不支持は37%）。前回調査（5月16・17日実施）の45%から6ポイントの低下である<sup>3)</sup>。また、安保関連法案に関する安倍政権の説明は十分か否かを尋ねる質問について、共同通信調査では84%が、朝日新聞調査では69%が不十分であると回答している。

このような世論動向について質問された安倍首相は、「過去最大幅の会期延長をして十分な審議時間を取った。国会や委員会での議論を通して国民に説明をしていきたい。説明の機会をいただければ、必ずや理解が増える」と答弁しているが、説明をすればするほど、安保関連法案に対する「国民の理解」が深まって、反対の世論が広がるおそれもある。だから、先の答弁に続けて安倍首相は、成立時点で国民の支持が不十分だった法律も、実施の過程で理解が

広かった例があるとして、「国民の理解」を得ないまま、今国会で安保関連法案を可決する意欲を示している（6月26日衆院平安全法制特委）。

このような政治情勢のもと、安保関連法案について論すべき事柄は無数にあるが、本稿では、次章以下での個別的分析の前提作業として、安保関連法案のねらいを正しく理解するための視点の提示と、国会論戦やメディアでは十分に論じられていない重要論点に対する注意喚起を行うことにしたい。

## 2 安保関連法案と法案論議の分かりにくさ

平和安全法制整備法案が一括法という手法をとっていることもあって、安保関連法案を読んでも、その目的や全体像を理解することは容易ではない。参考のため、平和安全法制整備法案第1条のほんの一部のみ掲げる。

第1条 自衛隊法（昭和29年法律第165号）の一部を次のように改正する。  
第2条第5項中「第94条の6第3号」を「第94条の7第3号」に改める。  
第3条第1項中「直接侵略及び間接侵略に対し」を削り、同条第2項第1号中「我が国周辺の地域における」を削る。  
第22条第2項中「原子力災害派遣」の下に「第84条の3第1項の規定による保護措置」を加える。  
（以下、省略）

このような条文が延々と続くのである<sup>41</sup>。その中にひっきりと、「とんでもない改正案」が入っていたりする（この改正案がなぜ「とんでもない」のかは、4で検討する）。ちなみに、以下の条文も第1条の一部である！

第95条の2中「武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備若しくは液体燃料」を「武器等」に改め、同条を第95条の3とし、第95条の次に次の一条を加える。  
（合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護のための武器の使用）  
第95条の2 自衛官は、アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織（次項において「合衆国軍隊等」という。）の部隊であつて自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、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。）に現に従事しているものの武器等を職務上警護するに当たり、人又は武器等を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。  
2 前項の警護は、合衆国軍隊等から要請があつた場合であつて、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する。

元防衛官僚の柳澤協二は、「自衛隊をどう使うかという国の命運にかかわる立法であるにもかかわらず、分りにくいことに特徴があるというのが、今回の法制の非常に大きな問題点だと指摘することができます」、「国民が理解できにくくするよう、わざと複雑にしたと勘ぐりたくなるような代物です」と述べているが、同感である<sup>52</sup>。

分りにくいのは法案だけではない。安倍首相を中心として、政府与党の関係者の答弁、説明も分りにくい。たとえば、安保関連法案の閣議決定後の記者会見（5月14日）で安倍首相は、「それでもなお、アメリカの戦争に巻き込まれるのではないか。漠然とした不安をお持ちの方もいらっしゃるかもしれません。その不安をお持ちの方にここではつきり申し上げます。そのようなことは絶対にあり得ません。……海外派兵が一般に許されないという従来からの原則も変わりません。自衛隊が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、今後とも決してない。そのことも明確にしておきたい」と断定的口調で述べた。

注意しなければならないのは、安倍首相は、「湾岸戦争やイラク戦争に自衛隊を派遣しない」といつているのではなく、「湾岸戦争やイラク戦争にも自衛隊を派遣するが、戦闘には参加しない」といつている点である。これは、国民に対して「湾岸戦争やイラク戦争には参加しない」という安心感を与えつつ、そのような戦争への自衛隊の実質的な参戦を可能とするために工夫されたレトリックである。

本書の大河内論文と塚田論文が詳細に検討しているが、安保関連法案によって、他国への後方支援を行う自衛隊の活動範囲が、従来の「非戦闘地域」から「現に戦闘行為を行っている現場」以外へと変更される（国際平和支援法案2条3項、重要影響事態法案2条3項）。前者の判断は一応領域的なもので、一定の期間の幅をもって日本国内の政府が慎重に判断することもできるのかもしれない。しかし、後者は戦場での事態の変化に応じた基準なので、現場の判断が尊重されることになる。そのため、政府のコントロールが及ばないところで、自衛隊が戦闘行為（戦場で人を殺傷する行為）を行う危険性は飛躍的に高まるであろう。とはいえ、もし自衛隊が実際に戦闘行為を行ったら、首相はこう断言するに違いない。「自衛隊は戦闘自体を目的として派遣されたわけではないから、法的には全く問題ない」。

安全保障の専門家が、「国民が理解できにくくするよう、わざと複雑にしたと勘ぐりたくなるような代物」と評する安保関連法案について、安倍首相をはじめとする政府・与党関係者がさらに国民を混乱させる説明・答弁を繰り返している以上、私たちとしても、安保関連法案を正しく読み解く視点を獲得しておく必要がある。

## 3 新ガイドライン実施法としての安保関連法案

安保関連法案のねらいを正確に理解するためには、日米両政府が4月27日に合意した「新たな日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）の実施法として同法案を位置づけて、新ガイドラインの内容と照らし合わせながら具体的に検討する必要がある。なお、新ガイドラインの内容とその問題点については本書の倉持論文が詳しく検討しているの  
で、ここでは、「新ガイドライン実施法としての安保関連法案」という観点から、若干の検討を行う（以下の引用文中の傍  
点は引用者のもの）。

新ガイドラインは「防衛協力と指針の目的」として、「平時から緊急事態までのいかなる状況においても日本の平和及び安全を確保するため、また、アジア太平洋地域及びこれを越えた地域が安定し、平和で繁栄したものとなるよ

う、日米同盟間の安全保障及び防衛協力は、次の事項を強調すると述べる。そして、重要事項として、①切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応、②日米両政府の国家安全保障政策間の相乗効果、③政府一体となつての同盟としての取組、④地域の及び他のパートナー並びに国際機関との協力、⑤日米同盟のグローバルな性質、の5点を挙げている<sup>41)</sup>。①の「切れ目のない＝シームレス (seamless)」というのは、「平時から緊急事態までのいかなる状況」のことであり、⑤から、「アジア太平洋地域及びこれを越えた地域」が日米安保の対象とされることがわかる。ここでは、⑤について、もう少し検討してみよう。

1997年の「日米防衛協力のための指針」(以下、「97年ガイドライン」と略す)は、「指針の目的」として、「この指針の目的は、平素から並びに日本に対する武力攻撃及び周辺事態に際してより効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための、堅固な基礎を構築することである」としながらも、「周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したものである」と説明していたため、日米安保条約をグローバルな軍事同盟に転換するものだと批判された<sup>7)</sup>。97年ガイドラインの時点では批判派のキーワードであった「グローバル安保体制」が、新ガイドラインでは正々堂々と(？)、「日米同盟の本質」(英文ではthe global nature of the Japan-US Allianceと表記されているので、和文の「性質」では少々弱く、ミスリーディングである)として掲げられているのである。

「日米同盟」のグローバルな本質が公言された結果、「周辺事態」という地理的限定は外される。新ガイドラインは、「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」という名のもと、(A)平時からの協力措置、(B)日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処、(C)日本に対する武力攻撃への対処行動、(D)日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動という順番で、日米共同の「切れ目のない」軍事的対応を掲げているが、(B)について、「同盟は、日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対処する。当該事態については地理的に定めることはできない」と明言している。これを受けて安保関連法案は、周辺事態法1条「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」の下線部を削除することで、地理的限定を外そうとしている。結果として、「周辺事態」の名称は「重要影響事態」に変更され、法律の名前も重要影響事態法となる。

重要影響事態法案の内容とその問題点については、本書の塚田論文が詳細に検討している。ところで、「周辺事態」という地理的限定が外れば、「重要影響事態」を認定できるかぎり<sup>8)</sup>、世界のどこで場所であっても、自衛隊は外国軍(米軍に限定されない)に対する後方支援を行うことができる。一方、従来は、アフガニスタン戦争やイラク戦争のように明らかに「周辺事態」には該当しないが、国連決議もしくはそれに準ずる国際社会の承認(黙認)がある場合、米軍に対する後方支援はその都度、時限立法を作つて対応してきた(テロ対策特別措置法、イラク特別措置法)。この流れでの自衛隊の海外派遣を可能にするための恒久法が、「国際平和と支援法」である。同法については、本書の大河内論文が検討している。

#### 4 「切れ目のない＝シームレス」な対応の問題性

ところで、大河内論文と塚田論文のいずれも、国際平和と支援法のもとで自衛隊の海外派遣の根拠となる「国際平和共同対処事態」(1条)と「重要影響事態法のもとで自衛隊の海外派遣の根拠となる「重要影響事態」が、重なり合うもの(シームレス)であることを強調している点に注目したい。具体例を使って、簡単に説明してみよう。

A国は大量破壊兵器をもっている。イスラム原理主義勢力が同国の権力を掌握し、A国内の外国大使館(米国大使館を含む)を攻撃し、多数の死者が出たとしよう。このケースにおいて、米国が国連決議等を獲得したうえで戦争を開始したら、日本政府は国際平和と支援法に基づいて自衛隊を派遣することができる。もし米国が国連決議等を獲得する手間を省き、自衛権を理由にして戦争を開始したら、日本政府は重要影響事態法に基づいて自衛隊を派遣することができる。安保関連法制が整備されれば、文字どおり、「切れ目のない＝シームレス」な対応が可能となるのである。もっとざつぱらんな言い方をすれば、米国がどんな場所でもどんな理由で開戦しようが、米軍に対する後方支援を要求されれば、日本政府は唯々諾々と自衛隊を提供して、誠心誠意「ご奉仕」できることになる。

「切れ目のない＝シームレス」な対応の問題点をもう1つだけ挙げておこう。新ガイドラインの「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」を読むと、前ページに示した(A)から(D)の対処行動のうち、(A)と(D)の共同措置の中に、「アセットの防護」という項目がある。(A)では、訓練・演習中に、各々のアセット(武器等)を相互に防護するとし、(D)では、自衛隊と米軍はアセットの防護において協力するとある。この要請を具体化したのが、2で言及した「武器等防護」に関する自衛隊法の改正である(95条の2)(13頁参照)。この問題に関しては、本書の小沢論文が詳述しているが、ここでは、新ガイドラインが、(A)と(D)の措置について同様に、「アセットの防護」の項目を設けていることの意味について考えておきたい。

新ガイドラインは「平時からの協力措置」の一例として「訓練・演習」を挙げて、「自衛隊及び米軍は、相互運用性、持続性及び即応性を強化するため、日本国内外双方において、実効的な二国間及び多国間の訓練・演習を実施する」としている。「平時における訓練・演習」というと、軍事に疎い私などは「安心」してしまいがちだが、それはあまりに甘い見方である。毎年実施されている米韓合同軍事演習を見れば分かるのとおり、「実効的な訓練・演習」とは、仮想敵国との間での具体的な軍事紛争を想定して、ステルス戦闘機やイージス艦等のさまざまな武器を使って行うものである。北朝鮮は米韓合同軍事演習の度に、ミサイル発射等の威嚇に対抗しているが、もし北朝鮮軍が演習中の米軍・韓国軍の一方に対して武力攻撃を行えば、米軍・韓国軍は相互に協力して武力で対抗するのであろう。

「平時における訓練・演習」の際に「アセットの防護」ができる体制を整えるということとは、自衛隊と合同演習中の米軍に対して第3国からの武力攻撃があれば、自衛隊は「外国軍の武器等防護」を理由として「武器使用」ができるということである。「武器使用」と聞くと、軍事の素人である私などは「拳銃やせいぜい機関銃を想像してしまうが、米韓軍事合同演習を見ればわかるのとおり、「武器等」には空母や戦闘機も含まれるのであるから、この「アセット」を守るための「武器使用」は、「武力行使＝本格的な戦闘行動」と紙一直であろう。

柳澤協二は、米韓合同軍事演習の仮想敵国は北朝鮮なので、短距離ミサイルを撃つたり、非常に挑戦的なコメントを出す程度で止まっているが、日米が中国を仮想敵国として威嚇的な合同演習を行ったら、不測の事態が起きて、「自衛隊が、まさに現場の判断でシームレスに戦闘に入っていくという流れ」になる危険性を指摘している<sup>9)</sup>。この場合、「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」(13頁で引用した自衛隊法95条の2の下線部を参照)という制

限、まったく歯止めにならない。新ガイドラインが、「平時からの協力措置」と「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」という両端の事象について同様に、「アセットの防護」という項目を設けているのは、平時からの軍事協力と集団的自衛権行使が「切れ目のない＝シームレス」なものとなりうる危険性を示すものであり、新ガイドラインと安保関連法案が実現しようとしている「切れ目のない＝シームレス」な対応の問題性を如実に示すものである。

## 5 安保関連法案と緊急事態条項

本節では、国会論戦やメディアでは十分に論じられていない重要論点に対する注意喚起を行いたい。5月7日の衆議院憲法審査会の席上、船田元議員は、自民党としては憲法9条を早く改正したいが、国民の理解が十分ではないので、各党が共通して関心事項として挙げた緊急事態条項等から憲法改正の議論を始めたいという改憲方針を示した後、「全」の憲法改正においては、お試しという気持ちは全くない、全て真剣であるということはあると申し上げたいと思っております」と発言した。緊急事態条項の改正が「お試し改憲」であることを正直に認めつつも、「お試し改憲」と呼ぶのは止めて欲しいと訴えているところが面白い。

自民党の「日本国憲法改正草案」（2012年4月27日決定）に緊急事態条項が含まれていることは周知のとおりである。「内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。（98条1項）。これは文字どおり、東日本大震災に便乗した改憲案であるが、より実効的な災害対策のために憲法上の緊急権条項を創設する意義は乏しく、「災害をダシにした改憲は間違いだである」というほかない<sup>[101](#)</sup>。

しかし、ここで論じたいのは別の問題である。オバマ政権が現在進めているのが、中国と東南アジア諸国との間の南シナ海上の領土紛争へのコミットメントを通じて、5億6000万人の巨大市場を擁する地域に「プレゼンス」を確保することである<sup>[111](#)</sup>。そのような事情のもとで米国は日米安保体制を通じて、自国の新たな国防戦略に対する日本の協力を求めてきている。たとえば、日本政府に対して集団的自衛権行使の解禁を求めた「第3次アームテージ報告書」（2012年8月）は、「日本の防衛と地域の安全の区別は希薄なもの」とであるとして、ペルシャ湾と南シナ海での共同防衛の必要性を論じている<sup>[121](#)</sup>。

安保関連法案によって地理的限定が外されて、重要影響事態法が成立すれば、南シナ海での米軍の軍事行動に対する後方支援のために自衛隊が派遣される可能性が高まる。実際、米上院軍事委員会のジョン・マケイン議員は、南シナ海における哨戒活動に海上自衛隊の艦船が参加することを期待している<sup>[131](#)</sup>。オーストラリアへの攻撃に対しても集団的自衛権行使の可能性が論じられているのも（6月12日衆院平民法制特委での中谷元・防衛大臣の発言）、自衛隊の派遣先として期待されているのが南シナ海だからであろう。一方、南シナ海で中国と領土問題を抱えるフィリピンは日本の防衛協力を期待しており、集団的自衛権行使の解禁を歓迎していると報じられている<sup>[141](#)</sup>。そして、安倍首相は6月1日の衆院平民法制特委で、中東やインド洋などでの武力衝突を重要影響事態と認定して、当該地域に自衛隊を派遣する可能性を認めた。南シナ海での武力衝突であれば、重要影響事態を認定することはずっと容易であろう。

「南シナ海有事」が起きたら、敵国は中国である。その際、自衛隊が米軍への後方支援を行えば、日本も中国に対して敵対行動をしたことになるが、この場合、中国は南シナ海では戦わずに、米軍と自衛隊の基地がある日本本土を攻撃してくる危険性がある<sup>[151](#)</sup>。この最悪のシナリオが現実化するかどうかは別にして、このような危険性が存在する以上、日本政府は有事法制を発動するであろう。

新ガイドラインは、重要影響事態における後方支援について、「日本政府は、中央政府及び地方公共団体の機関が有する権限及び能力並びに民間が有する能力を適切に活用する」と述べているから、重要影響事態での後方支援をきっかけとして有事法制が発動される可能性を認めているものと解される。それなのに、国会審議ではこの問題が十分に議論されていない。この「有事法制論議の不在」という問題については、「安保法制の戦争立法としてのリアリティが前面化し、抵抗が強まることを避けている」という見方に説得力がある<sup>[161](#)</sup>。とはいえ、憲法審査会では緊急事態条項を「お試し改憲」の有力候補として挙げておきながら、安保関連法案論議では有事法制の論点を回避するというのは、あまりにご都合主義である。

事態はもっと浅ましい。現行の有事法制は、国民の協力を努力義務に止めている（武力攻撃事態法8条、国民保護法4条）。一方、自民党「改憲草案」は、「緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関し発せられる国の他の公の機関の指示に従わなければならない」として、国民の協力義務を定めている（99条3項）。有事法制論議には立ち入らず、リアリティを欠いた議論で安保関連法案の国会通過を確保する一方、「お試し改憲」で緊急事態条項を創設して国民の協力義務を定めたら、有事法制と憲法との整合性を確保するとの理屈をもち出して、国民の協力義務を導入する腹積りもあるのだろう。

## おわりに

6月25日、作家の百田尚樹を講師として自民党本部で開催された自民党若手議員の勉強会「文化芸術懇話会」の席上、出席した議員から、「マスコミを懲らしめるためには、広告料収入をなせばいい」、「マスコミに広告料を払うなんてとんでもない」と経団連に働き掛けて欲しい」等の発言があったと報じられた<sup>[171](#)</sup>。「国民の理解が進まないのは、マスコミのせいだ」という粗野な議論で彼らが盛り上がりつつあったのも、「国民の理解を求める」といいながら、「国民の理解を求める」努力はしたくない彼らのジレンマの現れといえよう<sup>[181](#)</sup>。本章で論じてきたとおり、そして、次章以下の論稿が明らかにするとおり、安保関連法案は、理解が進めば進むほど、その問題性と危険性が明らかになる代物だからである。

だからこそ、私たちとしては、安保関連法案に対する「国民の理解」を真摯に求めていくべきであろう。私たちが本書を「緊急出版」したのも、安保関連法案を廃案に追い込むのに必要なのは、そのような努力であると考えるからである。

<sup>[11](#)</sup> 長谷部恭男との対談「安保法制諸法案が含む憲法上の諸論点」ジュリスト1482号（2015年）で示された大森政輔・元内閣法制局長官の違憲論も参照。

[2](#) ) 中日新聞2015年6月22日朝刊。

[4](#) ) 朝日新聞2015年6月23日朝刊。

[5](#) ) 内閣官房のホームページ ([http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimuhousei\\_seibi.html](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimuhousei_seibi.html)) からダウンロードした書式だと、88頁にも及ぶ。

[6](#) ) 柳澤協二『新安保法制は日本をどこに導くか』(かもがわ出版、2015年) 4頁。

[7](#) ) [http://www.mod.go.jp/approach/ampo/shishin/pdf/shishin\\_20150427.pdf](http://www.mod.go.jp/approach/ampo/shishin/pdf/shishin_20150427.pdf)

[8](#) ) たとえば、森英樹はか編『グローバル安保体制が動きます』(日本評論社、1998年)を参照。97年ガイドラインは同書390頁以下に収録されている。

[9](#) ) ホルムズ海峡の機雷封鎖を石油供給との関係で「存立危機事態」に認定できると安倍首相は考えているのだから(2014年7月14日衆院予算委)、「重要影響事態」の認定はもっと緩やかなものになる危険性が高い。安保関連法案による武力攻撃事態法の改定で導入される「存立危機事態」については、本書の浦田論文を参照。

[9](#) ) 柳澤・前掲注[5](#) ) 16頁。

[10](#) ) 永井幸寿「『災害をダシにした改憲』は間違っている」世界2015年7月号68頁以下。

[11](#) ) この点に関しては、愛敬浩二「日米安保・憲法『改正』・沖縄」法律時報編集部編『「憲法改正論」を論ずる」(日本評論社、2013年) 28頁と注(26)に挙げた文献を参照。

[12](#) ) Richard L. Armitage & Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia*, pp. 11-15. 本資料は下記のページからダウンロードできる。 <http://csis.org/publication/us-japan-alliance-1>

[13](#) ) 中日新聞2015年5月2日朝刊。

[14](#) ) 中日新聞2015年6月26日朝刊。

[15](#) ) 柳澤・前掲注[5](#) ) 24-25頁。

[16](#) ) 集団的自衛権問題研究会「安全保障法制の焦点」世界2015年6月号74頁。

[17](#) ) 中日新聞2015年6月27日朝刊。

[18](#) ) 自民党の佐藤勉・国対委員長は7月7日の記者会見で、「皆さん(報道陣)も含めて、全て理解するなんてことはちょっと不可能だと思う」と述べ、世論動向にかかわらず、法案採決を行う考えを強調したと報じられている(中日新聞2015年7月8日朝刊)。安保関連法案を「全て理解する」ことは確かに困難だが、決して不可能ではない。不可能なのは、安保関連法案の核心を理解したうえでもなお、同法案の合憲性と必要性に関する政府の説明を信じることである。

(あいきょう、こうじ)

はじめに

本書のタイトルは『安保関連法総批判』であり、私に与えられたテーマは「『武力攻撃事態＋存立危機事態』対応法制」である。したがって、国会審議を基礎に置いて、「武力攻撃事態＋存立危機事態」対応法制としての自衛隊法・武力攻撃事態法の改正案に関する批判的分析が、私のテーマの本来の題目であったと思われる。しかし、実際の国会審議では、「武力攻撃事態＋存立危機事態」対応法制の前提として集団的自衛権容認論の合・違憲性が中心的な論点になっている。これは問題の性質から自然なことであり、私もそこにおける問題が審議をとおしてより明らかになってきていると考える。そこで、集団的自衛権容認の根拠論を中心にして検討を加えたうえで、「武力攻撃事態＋存立危機事態」対応法制をみていきたい。

集団的自衛権容認論には多くの問題が含まれているが、「基本的な論理」（2014年7月1日閣議決定）・「法理」（高村正彦自由民主党副総裁）―「当てはめ」論が憲法論として最も重要だと考えるので、それを中心にして集団的自衛権容認論の構造と問題を検討していくこととする。

1 集団的自衛権限定容認論の変化と類型

集団的自衛権について政府は憲法解釈として限定容認論に立っている。砂川事件最高裁判決<sup>2)</sup>を援用した限定容認論は外務省が2013年秋から用意し、高村も同年末には限定容認論を決断していた<sup>3)</sup>。2014年3月31日自民党の「安全保障法制整備推進本部」において高村は砂川判決によって限定容認論を説き、党内の集団的自衛権容認批判派の異論を封じた。

しかしその後2014年閣議決定において、集団的自衛権容認論の基礎に置かれたのは、砂川判決ではなく1972年10月14日の政府資料<sup>4)</sup>であった。変えられた背景には、いくつかのものが考えられる<sup>5)</sup>。その中で、砂川判決では限



定された集団的自衛権容認の範囲が広くなり過ぎると公明党が感じた点が<sup>81)</sup>、重要である。

ところが再度砂川判決がもち出されてきた。2015年6月3日安保関連法制の廃案を求める憲法研究者声明が発表され、4日衆議院憲法審査会で参考人として3人の憲法研究者が法案は違憲と指摘した。それに対して、9日内閣官房と内閣法制局は「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」と題する文書を発表し、その中で1972年資料と砂川判決は自衛の措置に関して同意旨であるとした。11日の衆議院憲法審査会で村松は、「憲法の番人は最高裁判所であって、憲法学者ではありません<sup>71)</sup>」と述べた。この動きは、憲法研究者に対抗して砂川判決によって法案の正当性をアピールしようとしたものと評されている<sup>82)</sup>。

ところで有権解釈において「自衛」という言葉が使われる場合、個別的自衛権と抽象的自衛の二重の意味で使われてきたように考えられる。私が抽象的自衛と呼ぶのは、国家の最高・独立性としての国家主権の軍事の実現という意味である。簡単にいえば、国家の独立を実現するには、軍事力が必要だという考えかたである<sup>83)</sup>。

後者の抽象的自衛論の中に2種類のタイプがあるように思われる。より具体的なものより抽象的なものである。より具体的なのは言わば1972年資料型、より抽象的なもの、言い換えれば最も抽象的なものは言わば砂川判決型とみている。

1972年資料の中で、「基本的な論理」・「法理」ととらえられている部分は、政府によっても前半と後半に分けられている<sup>10)</sup>。前半は以下のものである。「憲法は、第9条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において『全世界の国民が…平和のうちに生存する権利を有する』ことを確認し、また、第13条において『生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、…国政の上で、最大の尊重を必要とする』旨を定めていることから、わが国自らの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。」

前半に引き続いて、後半は以下のようになっている。「しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、①あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、②国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置としてはじめて容認されるものであるから、③その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。」<sup>11)</sup>2014年閣議決定において武力行使の3要件の直接の基礎とされたのは、この後半部分である。ここでは、「自衛のための措置」に「あくまで」から「必要最小限度の範囲」に至る相対的に具体的な規定が付け加えられている。そこで、1972年資料の「基本的な論理」・「法理」の後半部分を、抽象的自衛論の中ではより具体的なものとした。

それに対して、2014年閣議決定の正当化のために砂川判決から引用されているのは、以下の部分である。「わが国が、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ための措置をとることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない。」この「自衛のための措置」には、「わが国が、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」という極めて抽象的な規定しかない。そこで抽象的自衛論の中でもより抽象的、すなわち最も抽象的なものととらえた。

## 2 砂川判決における「自衛」概念

そこでまず、最も抽象的な「自衛」概念を示しているものとして、砂川判決をみてみたい。その前提として、自衛隊合意に関する1954年政府統一見解<sup>12)</sup>、砂川判決、72年資料が1つの流れのなかにあることを確認する必要がある。72年資料についていえば、「基本的な論理」・「法理」とされるもののうちその前半部分に、そのことが表れているように思われる。その文言・論理や具体的な背景から、これらは個別的自衛権を論じたものであることがわかる。砂川事件で問題になったことは、旧安保条約や米軍駐留の合憲性である。判決の言葉でいえば、「わが国の平和と安全を維持するため」に「他国に安全保障を求める」ことができるかということである。すなわち多くの論者が指摘するように、砂川判決から引用された「自衛のための措置」は個別的自衛権を意味している。武力行使の正当化としての集団的自衛権は、問題になっていなかった<sup>13)</sup>。

しかしながら、事実の問題としてあるいは歴史的に個別的自衛権を意味していた文章を、集団的自衛権容認をめぐる動きのなかで、抽象的自衛に再解釈あるいは読み替える作業が大規模に行われている<sup>14)</sup>。そのようなものとして、砂川判決や、1972年資料の「基本的な論理」・「法理」とされるもののうちその前半部分についても、抽象的自衛を論じているものとされたように思われる。砂川判決については、前述の引用部分の前にある「わが国が主権国として持つ固有の自衛権」にも、引用部分の「自衛のための措置」にも、集団的自衛権が含まれると主張されている<sup>15)</sup>。

このように抽象化された砂川判決は、一方に9条があり、他方に自衛権や平和の生存権があるので、「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ための措置をとる」と抽象的にいつていることになる。「存立を全うするために必要な自衛のための措置」として、集団的自衛権や集団安全保障のために武力行使できるとされる。その限定は、「存立を全うするために必要」でない「自衛のための措置」はとれないことだけになる。限定は論理的に存在するとしても、非常に抽象的である。限定をアピールしようとする公明党が、砂川判決の援用に抵抗したのはそのためであろう。

以上のような抽象的自衛論を前提にして、前述の内閣官房など「新三要件の従前の憲法解釈と論理的整合性等について」は、1972年資料の「基本的な論理」・「法理」とされるもののうち前半部分と砂川判決の引用部分は「軌を一にする」としている。このようにして、砂川判決における最も抽象的な「自衛」概念を政府の解釈に取り入れる。そのうえで、それに続いて、1972年資料の「基本的な論理」・「法理」とされるもののうち後半部分も引用する。すなわち抽象的な「自衛」概念のうちより具体的なものも、維持されている。しかしながら、以上のように砂川判決を取り入れることによって、1972年資料の意義が相対的に弱められている。

内閣官房など「新三要件の従前の憲法解釈と論理的整合性等について」とともに、同日自民党内配布文書として「平和安全法制について」が出された。ここでは、1972年資料への言及はなく、砂川判決のみによって集団的自衛権容認が根拠づけられている。その後の国会審議において、砂川判決と1972年資料のどの部分が同意旨なのかやや曖



味にされ、全体として同意旨であるような答弁が生まれている。「砂川判決…によって、…必要な自衛の措置をとり得る…ことを最高裁は判断しました。」「その時々の中閥が、その必要な自衛の措置とは何か、これをとことん考える」・1972年資料は「当てはめ」としてのみ言及されている<sup>16)</sup>。前述のように、集団的自衛権容認論の基礎に砂川判決が当初置かれ、再度登場させられた。この全体の流れをみると、政府・自民党にとって本来の実質的な集団的自衛権容認の根拠は砂川判決における最も抽象的な「自衛」概念ではないかと疑われる<sup>17)</sup>。

### 3 1972年資料と2014年閣議決定

以上のように砂川判決の意義をみただけで、2014年閣議決定の構造を検討したい。閣議決定は、一定の削除や修正を加えつつ、基本的に1972年資料の「基本的な論理」・「法理」とされた部分を要約している。前述のその後半部分の①、②は閣議決定における「基本的な論理」の後半にほぼそのまま引用されているが、③は1972年資料では「必要最小限度の範囲にとどまるべきものである」とされていたが、閣議決定では「そのための必要最小限度の『武力の行使』は許容される」に変えられている。限定から容認に論理が逆転させられている。さらに閣議決定における「基本的な論理」の後半の①、②、③は同じ閣議決定における武力行使の3要件にそれぞれ対応していると思われるが、対応するように「基本的な論理」の③が1972年資料から変えて構成されたと考えられる<sup>18)</sup>。

武力行使の3要件は以下のものである。「①我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、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ときに、③必要最小限度の実力を行使すること」。

「基本的な論理」と武力行使の3要件の対応関係を見ると、②と③は表現に変化はあるものの同一であるが、①ではこのように「当てはめ」として一定の具体化がされているようにみえる。

しかしながら検討してみると、「他国に対する武力攻撃」は集団的自衛権の場合であるが、そこに付けられた「密接な関係」は集団的自衛権の説明として以前から1972年資料でも見られるものであり、特別の要件ではない。「我が国の存立が脅かされ」は1972年資料における「基本的な論理」・「法理」とされる部分の前半における「存立を全うする」を裏返したものであり、具体的な規定ではない。たしかに「明白な危険」は新たな要件であるが、当初「おそれ」とされていたものであり、公明党との妥協の産物であり、確実で本質的な要件かは疑わしい。実際に、ホルムズ海峡における機雷の掃海のように、国会審議を通してその不明確さが問題になってきた。すなわち、「基本的な論理」に対する「当てはめ」として、「基本的な論理」から独立した確実な具体的な要件の存在は不安定である。

以上のように、1972年資料における「基本的な論理」とされる後半部分—2014年閣議決定における「基本的な論理」の後半—同閣議決定における武力行使の3要件は、実質的にはほぼ同一のものとして構成されている。前二者と後者の武力行使の3要件は、相互調整の中で作られたようである。そのことを通して、「基本的な論理」・「当てはめ」の形式が採られたが、「基本的な論理」・「当てはめ」の実質は不確かである。結局、閣議決定の基礎に1972年資料が置かれた実質的な意味がどこまであるのか、確かではない。

全体として、集団的自衛権容認の解釈変更の基礎に置かれたのは、公式には文言上1972年資料であるが、実質的、本質的には砂川判決における最も抽象的な「自衛」概念も一定の規定力を持っているように思われる。

### 4 集団的自衛権容認論の問題

閣議決定による集団的自衛権容認論に対して多くの論者から批判が出され、私も問題点を指摘してきた<sup>19)</sup>。政府の立場では、「基本的な論理」・「法理」—「当てはめ」論によれば、従来違憲とされてきた集団的自衛権の行使も合憲になると考えられている。その政府の議論に対する批判は、「基本的な論理」・「法理」—「当てはめ」論と結論の両者においてなされている。

本稿では、「基本的な論理」・「法理」—「当てはめ」論の前提となる「基本的な論理」・「法理」自体について、問題を指摘したい。政府の「基本的な論理」・「法理」は憲法9条と他の要素を対置することによって、限定された武力行使を正当化する論法が採られてきた。対置されるものは、前述の1954年の自衛隊合憲政府統一見解では自衛権、砂川判決では自衛権と平和的生存権、1972年資料と2014年閣議決定では平和的生存権と幸福追求権である。

このような9条と他の要素の対置論は非常に抽象的な論理であり、武力行使を恣意的に正当化する可能性が高い。その中で、人権保障の限界に関する最高裁による初期の「公共の福祉」判例と似ている。そこでは、人権と抽象的な「公共の福祉」の対置から、前者は後者によって制限されうるとして、具体的な人権規制が簡単に正当化されていた。平和的生存権や幸福追求権は憲法内のものと考えられるが、抽象的な理念として使われている。自衛権は「固有」とされ、憲法外のものである。憲法外のものが出される分、さらに「公共の福祉」論より恣意的である。同様の抽象的な対置論のなかでも、既に指摘したように砂川判決は1972年資料より抽象性が高い<sup>20)</sup>。

このような「公共の福祉」論は抽象的にはあるいは「法理」といわれるかもしれないが、具体的な「当てはめ」を論じうる意味のある「法理」とは通常考えられていないであろう<sup>21)</sup>。同様に、集団的自衛権容認論において「基本的な論理」・「法理」とされるものも、そもそも「基本的な論理」・「法理」といえるようなものなのだろうか。このような抽象的な「基本的な論理」・「法理」が認められるのであれば、同様の論法で「公共の福祉」論とともに多くの分野で憲法の規律が外されうであろう。

### 5 「武力攻撃事態+存立危機事態」対応法制の骨格

自衛隊の「主たる任務」を規定する自衛隊法3条1項前半から、法案では「直接侵略及び間接侵略に対し」が削除されている。この削除された文言は、従来ここでは武力攻撃を意味するとされていた<sup>22)</sup>。削除の理由は、「存立危機事態における行動も主たるに任務に含まれることを明らかにするため」と説明されている<sup>23)</sup>。存立危機事態の定義は後述する。ここでは他に修正は加えられておらず、「我が国を防衛する」は維持されている。この文言は従来自衛権の行使を意味するとされ、自衛権行使の第1要件すなわち「わが国に対する武力攻撃が発生したこと」から、個別的自衛権を意味していた<sup>24)</sup>。改正案ではいわゆる「自国防衛」すなわち「国の存立を全うする…ための自衛の措置」<sup>25)</sup>の意味に変えられたと考えられ、そのための集団的自衛権も含められている。1954年以来60年以上確立してきた意味が、変えられている。

2015年3月20日の与党共同文書「安全保障法制整備の具体的な方向性について」において、「新事態に対応する自衛隊の行動及びその際の武力行使については」、自衛隊法76条と88条によるものとされた。防衛出動に関する自衛隊法改正案76条1項2号に、武力行使の第1要件後半、すなわち「我が国と密接な関係にある他国…明白な危険がある事態」がそのまま置かれた。そのことを前提にして、防衛出動時の武力行使に関する88条は改正されないこととされた。このようにしてその1項によって、武力行使の第1要件における集団的自衛権の場合も、「わ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とされている」とされている。

そのうえで、武力攻撃事態法では、定義に関する2条において、2号によって「武力攻撃事態」が「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」、3号によって「武力攻撃予測事態」が「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」とされている。そのうえで改正案では4号が置かれ、「存立危機事態」が武力行使の第1要件後半によって定義されている。

前述の「具体的な方向性」において、「新三要件」を「条文に過不足なく盛り込む」方針が採られた。すなわち、今述べたように、武力行使の第1要件は自衛隊法改正案76条1項2号、武力攻撃事態法改正案2条4号に置かれている。第2要件については、武力攻撃事態法改正案9条2号口において「対処基本方針案に定める事項」として、第2要件充足が「認められる理由」を掲げるべきものとされている。第3要件は、同改正案3条4号として「存立危機事態においては、存立危機武力攻撃を排除しつつ、その速やかな終結を図らなければならない。ただし、存立危機武力攻撃を排除するに当たっては、武力の行使は、事態に応じ合理的に必要とされる限度においてなされなければならない」が新設されたことのために、その趣旨が入ったとされている<sup>26)</sup>。趣旨はおそらくその但書であろう。

その「事態に応じ合理的に必要とされる限度」という文言は、武力行使に関して前述の自衛隊法88条2項後半、武力攻撃事態に関して武力攻撃事態法3条3号但書に既にある。「合理的に必要」は武力行使の第3要件にいう「必要最小限度」より一般的に緩やかであろう。武力攻撃事態法3条3号但書における同文言は、「比例原則」として説明されてきた<sup>27)</sup>。「比例原則」も「必要最小限度」より緩やかなものと理解されていると思われる。同法4号、同改正案5号においては人権の制限に関して「必要最小限」という文言が使われ、「合理的に必要」「必要最小限」と区別されている。従来の自衛権行使と今の武力行使の第3要件で同じ「必要最小限度」が使われているが、それは国際法の一般論ではなく、日本国憲法9条によってとくに課された要件である。交戦権の否認や海外派兵の禁止など、「合理的に必要」に取まらない広く厳しい内容を持ってきたと思われる。「合理的に必要」という文言は、「必要最小限度」を狭め緩める傾向をプッシュしていないであろうか。

「存立危機事態」は「武力攻撃事態等」と「同時に該当する」可能性が、指摘されている。「武力攻撃事態等」は武力攻撃発生事態(武力攻撃事態法2条2号前半)、切迫事態(後半)、予測事態(3号)からなる<sup>28)</sup>。他の事態との同時該当性も検討する必要がある。同時該当の場合、法的には別の制度として執行されるが、実際にはより緩やかな手続によって措置が始まり、より厳しい措置が行われることになる。その他、国・地方公共団体・指定公共機関、国民の役割、対処措置、国外犯処罰、国民保護法との関係など、検討すべきことは多い。

## おわりに

本稿では、集団的自衛権容認の根拠として公式には1972年資料が挙げられているが、砂川事件最高裁判決の意味も大きいことを指摘した。また、どちらにしても、そこにみられる抽象的論理は、多くの武力行使を恣意的に認める可能性があり、「公共の福祉」論と同様に「基本的な論理」、「法理」と呼ぶうものか疑わしいと考えた。政府の従来の立場を前提にしても、「基本的な論理」、「法理」―「当てはめ」論は集団的自衛権容認の合憲性の論証になっ ていない。そうであれば政府にとっても、論理的には集団的自衛権行使違憲論は存続し、容認は適意になると思われる。安保法制関連法案について具体的に検討すべき課題は多く、また2015年4月27日の「日米防衛協力ガイドライン」の内容、たとえたとくに「同盟調整メカニズム」(Alliance Coordination Mechanism)などが究明される必要がある。

1.) なお、本稿で集団的自衛権について論じられていることは、集団安全保障にも当てはまることが多い。

2.) 最大判1959・12・16刑集13巻13号3225頁。

3.) 沖縄タイムス2014年4月7日。

4.) 浦田一郎「政府の憲法九条解釈―内閣法制局資料と解説」(信山社、2013年)168頁。「防衛ハンドブック・平成26年版」(朝雲新聞社、2014年)633-634頁など。

5.) 浦田「『国の存立』論と政府の憲法解釈―『自衛の措置』論を中心に」大島和夫ほか編『広渡清吾先生古稀記念論集・民主主義法学と研究者の使命』(日本評論社、2015年11月刊行予定)。

6.) 朝日新聞2015年3月11日。

7.) 高村189回2015(平成27)年6月11日衆、憲法4号2頁。

8.) 朝日新聞2015年6月11日。

9.) 「自衛」概念の二重性について、「集団的自衛権容認論の歴史―『自衛』概念の二重性を中心に」民主主義科学協会法律部会編「改憲を問う」(法律時報増刊・2014年)18-23頁など。

10.) 1972年資料の構造について、同20-21頁。ただし、その前半の意味は後述のように政府によって再解釈されたとされる。

11.) ①、②、③は私が挿入したものであり、以下同様である。

12.) 大村清一防衛庁長官2011954(昭和29)年12月22日衆、予算2号1頁。

13.) 浦田「集団的自衛権はどのように議論されてきたか―過去の議論と市民の役割」渡辺治ほか編著『集団的自衛権容認を批判する』(別冊法学セミナー・2014年)67-73頁。

14.) 9. 防衛白書・平成26年版。(2014年)119-121頁など。浦田「集団的自衛権容認の論理―『自衛の措置』概念の抽象性を中心に」全国憲法研究会編『日本国憲法の継承と発展』(三省堂、2015年)137頁、同、注(5)。

15.) 高村は砂川判決について「個別事件」に示された「一般的法理」として「自衛の措置」を強調している(ぶら下がり記者会見2015年6月17日(自由民主党ホームページ))。逆に言えば、事実の問題として「個別事件」では集団的自衛権が論じられていなかったことを認めているのであろう。

16.) 安倍晋三内閣閣議大臣189回2015(平成27)年6月18日衆。字算19号4頁、同26日衆、安全法制特別14号20頁など。

17.) なお2014年閣議決定の表題は「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」であり、「国の存立を全う」することがキーワードである。それは砂川判決以来より、1972年資料に取り入れられたものである「国の存立」論の簡単な歴史的要因について(浦田・前掲注5.)。

18.) 「コンメンタール閣議決定―集団的自衛権容認2014年7月1日閣議決定の解説」森英樹編『集団的自衛権行使容認とその先にあるもの』(別冊法学セミナー・2015年)177-178頁。

19.) 浦田・前掲注9.)23頁、同、前掲注18.)185頁、同、前掲注14.)142-143頁、同、前掲注5.)も参照。

20.) 高村の以下の発言は、口頭によるものとはいえず、高村による砂川判決のとらえかたのエッセンスとその非立憲主義的性格をかえってクリアに表現している。「最高裁判所は、憲法九条にもかわらず、必要な自衛の措置はとり得ると言っています」(高村、前掲注7.)。

21.) たとえば、政教分離に関する津地鎮祭事件最大判1977・7・13民集31巻4号533頁における目的効果基準や相当限度論であれば、具体的な「当てはめ」を論じうる(浦田、前掲注14.)142-143頁)。

22.) 行政問題調査研究会編『防衛二法の解説』(全国会計職員協会、1986年)90頁。

[23](#)）中谷元防衛大臣189回2015（平成27）年6月10日衆・安全法制特別8号19頁。  
[24](#)）行財政問題調査研究会・前掲[注22](#)、91-92、225頁。  
[25](#)）2014年7月1日の閣議決定当日における安倍の発言（首相官邸ホーム・ページ）  
[26](#)）朝日新聞2015年4月24日。  
[27](#)）磯崎陽輔「武力攻撃事対処態法の読み方」（ぎょうせい、2004年）24-25頁。  
[28](#)）第25回「安保法制に関する与党協議」における内閣官房等「安保法制の検討状況」（2015年4月27日）22-23頁・武力攻撃発生事態と存立危機事態の同時該当可能性を指摘していることになる。

はじめに

本稿の検討対象は、現在国会審議中の「平和安全法案」に盛り込まれた「重要影響事態」対応法制であり、具体的には法案中の周辺事態法（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（1999年））および周辺事態船舶検査法（周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律（2000年））の改正部分を扱う。もともと両法は、1997年ガイドライン（日米防衛協力のための指針）を受けた国内法制整備の要として制定されたものであり、日米安保条約それ自体の地理的限界を突破した「グローバル安保体制」構築の第一歩としての意味を持っていたが<sup>1)</sup>、各種の限界も設定せざるをえず、現時点から振り返ればなお第一歩にとどまるものであった。そうした事情もあって両法は実際には発動されてこなかったが、他方で周辺事態法は2000年代以降の自衛隊の海外派遣にかかる各種特措法の原型とされ、かつ武力攻撃事態対処法制度など国内体制整備の呼び水的役割をも有してきた。今年4月のガイドライン改定（本書倉持論文参照）を「震源」（本書序論）とする今次「平和安全法案」が両法の改正を盛り込んでいるのは、以上の経緯からは自然ではあるが、そこには当然日米安保体制の性格変化が反映しているよう。以下、今次法案中の各種事態との連関にも留意しつつ「重要影響事態」対応法制の内容を検証していこう。

1 周辺事態から重要影響事態へ

〔1〕「我が国周辺の地域」削除の意味

今次法案における最大の変更は、現行周辺事態法の基本概念たる「周辺事態」を「重要影響事態」とし、これに伴い法律の題名も重要影響事態法（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）・重要影響事態船舶検査法（重要影響事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律）とする点にある。具体的には、「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」（周辺事態法1条）という「周辺事態」の定義から「我が国の周辺地域における」を削除して、「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」を「重要影響事態」とする（重要影響事態法案1条）。わずか12字の削除ではあるが、これが意味するところは重大である。

もともと現行法における「周辺事態」概念は、1997年ガイドラインが朝鮮半島有事・台湾有事を念頭に置きつつ「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合」の日米協力を盛り込んだことを受けたものである。そこでは、「周辺事態」は「日本の平和と安全に重要な影響を与える事態」であって「地理的なものではなく、事態の性質に着目したものとされており、現行法の国会審議においても、地理的要件たる「我が国周辺の地域における」文言の存在にもかわらず、政府側は「周辺事態」は「特定の地域を念頭に置いたものではなく」「周辺事態の生起する地域をあらかじめ特定できない」と繰り返していた（小淵内閣総理大臣、1999年4月28日参院本会議など）。こうした日米軍事協力の地域的拡大は、日米安保条約自体にも違背するが（本書序論、食持論文参照）、その一方で「周辺事態が生起する地域にはおらずと限界があり、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」（小淵内閣総理大臣、同前）とはされ、それゆえに2001年の9・11事件後のアメリカ等によるアフガニスタン攻撃の支援に際しては、周辺事態法の発動が見送られ、新法（テロ対策特措法）が制定されたという経緯があった<sup>21</sup>。このように「周辺事態」にも実質的には一定の地理的限定が読み込まれていたであり、「重要影響事態」への変更は、この実質的地理的制約を突破し、地球上どこで発生した事態であっても「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える」と認定しさえすれば、自衛隊の活動地域を飛躍的に拡大してグローバルな規模で支援するという重大な変容をもたらす。これは、15年ガイドラインが「日本の平和及び安全を確保」することと並んで「アジア太平洋地域及びこれを越えた地域」の安定を目的に掲げることも完全に一致するし、現行法制定時には「想定されない」とされていた中東やインド洋についても、「安全保障環境が大きく変化した現在においては、…重要影響事態が生起する地域からあらかじめ排除することは困難」（安倍内閣総理大臣、5月26日衆院本会議、後出6月1日参事も参照。以下とくに示さない限り日付は本年のもの）とされている。それゆえこの変更は、「周辺事態という表現が地理的概念と誤解されるおそれがあることから、重要影響事態と改めた」（同前）という単なる修辭上のものでは決してない。

## 〔2〕重要影響事態の認定

それでは、いかなる事態が重要影響事態にあたるのか。法案は、現行周辺事態法1条中の「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」という文言は残しているが、これはもともと単なる例示とされているので（もともと、「周辺」文言の除去によって例示としての有効性も減わっている）、重要影響事態該当性は「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える」との認定にかかっている。この認定は、「事態の個別具体的な状況に即して、政府が全ての情報を総合して客観的かつ合理的に判断する」ものであり、「一概に述べることは困難」とされるが、「実際に武力紛争が発生したまたは差し迫っている等の場合において、事態の個別具体的な状況に即して、主に、当事者の意思・能力、そして事態の発生場所、また事態の規模・態様・推移を初め、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、そして我が国に戦禍が及ぶ可能性、国民及び被害等の影響の重要性等から客観的・合理的に判断する」（安倍内閣総理大臣、5月26日衆院平民法制特委）とされている。一方、現行法制定時の政府統一見解（1999年4月26日）で「周辺事態が生起する原因」として例示された①我が国周辺の地域において武力紛争の発生が差し迫っている場合、②我が国周辺の地域において武力紛争が発生している場合など6類型<sup>22</sup>は、重要影響事態にも当てはまるとされるが（中谷防衛大臣、5月28日衆院平民法制特委）、定義から「我が国周辺の地域」を削除したこの影響は不明であるし、「重要な影響」の認定基準もまったく明確ではない。いちおう「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、その他の状況も勘案した上で、当該事態が重要影響事態に該当することはいわばあり得る」（安倍内閣総理大臣、6月1日衆院平民法制特委）との例も挙げられてはいるが、これとても「あえて申し上げれば、例えば」とのしつこい前置き付きである。

こうした不明確性ゆえに、同一の事態が重要影響事態にも国際平和共同対処事態（本書大内論文参照）にも該当する可能性もあるが<sup>23</sup>、その場合にはまず重要影響事態法の適用を検討し、適用できないときには国際平和支援法の適用を検討するとされる（中谷防衛大臣、6月12日衆院平民法制特委）。もともと、両者の定める支援措置・武器使用権限はほぼ同一であるし、かつ、船舶検査法改正案は重要影響事態に加え国際平和共同対処事態についても船舶検査活動を認める（1条）ので、両事態のいずれに認定されるかは実際上は発動の名目のみの違いとなる。とはいえず、国際平和共同対処事態の場合は国連決議の存在が要件となっているので（国際平和支援法案3条1項1号）、船舶検査活動を除けばそうした要件が存在しない（船舶検査法改正案2条）重要影響事態法の方がより発動が容易である<sup>24</sup>。しかも、15年ガイドライン実施法としての今次法案の基本的性格に照らせば、重要影響事態の認定も日米の同盟調整メカニズムを通じて行われることが想定されるので、日本政府の主体的判断の余地にも大きな疑問がある。

## 2 合衆国軍隊等——支援対象の拡大

周辺事態法1条は、日米安保条約の「効果的な運用に寄与し、わが国の平和及び安全の確保に資すること」を目的とし（船舶検査法1条も同じ）、後方地域支援の対象も米軍を想定している（周辺事態法3条1項1号・3項後段、船舶検査法3条後段。ただし、後方地域搜索救助活動の対象たる「戦闘参加者」「遭難者」の所属は明示されていない。周辺事態法3条1項2号・7条3-4項）。重要影響事態法案は、この目的規定を安保条約の「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」と改変し（1条）、支援対象も「合衆国軍隊等」（3条1項1号）とする。「合衆国軍隊等」とは、「重要影響事態に対処し、日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行うアメリカ合衆国の軍隊及びその他の国際連合憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊その他これに類する組織」であり、この拡大は、15年ガイドラインがアメリカのアジア太平洋地域におけるリバランス政策を受けて「パートナーとの更なる協力」を掲げたことに対応する。「国際連合憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊」なる文言は、テロ対策特措法1条1号・補給支援活動法1条を引き継いだものであるが、両法に基づく支援対

米軍は米軍以外にも11か国に及んでいるし、「外国の軍隊」該当性は「個別具体的に事態を総合的に勘案した上での判断」であり、「事前にこの国であるということを決めているものではない」(岸田外務大臣・6月1日衆院平民法制特委)とされるので、何ら限定はない。しかし、引き続き日米安保条約の効果的運用への寄与が「中核」とされてはいるものの、条約の根拠すら要求しない無限定な「外国の軍隊」にまで対象を拡張することは、「死活の利益」を守るための日米二国間を越えた諸国による共同軍事活動＝集団の自衛権の領域へと大きく踏み込むことを意味しよう<sup>41)</sup>。さらに、「外国の軍隊」には「日米安保に寄与していない米軍」も「含まれます」との答弁があり(中谷防衛大臣・6月1日衆院平民法制特委)、米軍協力については実は安保条約の枠すら存在しておらず、界限ない従属性が露わになっている。

### 3 後方地域から非戦闘現場へ――実施地域の拡大

さて、重要影響事態が発生すると、基本計画の閣議決定(重要影響事態法案4条1項)を経て対応措置(同2条1項)が実施されることになり(法案は、こうした手続面には大きな変更を加えていない、国会承認につき本書補松論文参照)、その中心は、自衛隊による後方支援活動(重要影響事態法案3条2項・6条1項・2項、別表第一・捜索救助活動、船舶検査活動に伴う後方支援活動)については、同3条3項後段、7条8項、別表第二・船舶検査法改正案3条1項後段、5条7項)、捜索救助活動(重要影響事態法案3条3項前段)、船舶検査活動(船舶検査法案2条・3条1項・本書大河内論文参照)である(自衛隊以外の関係行政機関による対応措置(周辺事態法8条)、地方公共団体を含む国以外の者の協力(同9条)には変更がない)。今次法案は、武力行使と一体化する活動は禁止されるという大枠(一体化論)はいちおう維持しているが(対応措置の実施は武力による威嚇または武力の行使に当たらないとする周辺事態法2条2項にも変更はない)、昨年の閣議決定が提起した「後方地域」「非戦闘地域」という従来の枠組みの見直しを受けて、現行周辺事態法が対応措置の実施範囲とする「後方地域」(周辺事態法3条1項3号)概念を削除し、これに伴い対応措置である後方地域支援(同3条1項1号)、後方地域捜索救助活動(同3条1項2号)をそれぞれ後方支援活動(重要影響事態法案3条1項2号)、捜索救助活動(同3条1項3号)と改めている。この名称変更は支援メニュー内容の変質をも含意しているが(後述4)、ここでは「後方地域」削除の意味をみておう。

周辺事態法は、「後方地域」を「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」(3条1項3号)と定義している。法案は、これに代えて「後方支援活動及び捜索救助活動は、現に戦闘行為(国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう...)が行われている現場では実施しないものとする」(重要影響事態法案2条3項本文)とし、かつ、外国領域についても当該外国の同意を要件として対応措置の実施を可能とする(同2条4項)。前者の非戦闘現場での実施は、閣議決定による一体化論の緩和を反映したものであり、後者の外国領域への拡大は、テロ対策特措法以来の自衛隊の海外活動にかかる枠組みに合わせたものであつて(国際平和支援法案2条3項・4項も同様の規定)、さらに船舶検査活動の実施地域からも「我が国領海又は我が国周辺の公海」(船舶検査法2条)が削除されている(同法改正案2条)。要するに、当該国の同意がない外国領域を除けば、「現に戦闘行為が行われている現場」でない限りグローバル規模で対応措置を実施可能とする飛躍の拡大であるが、非戦闘現場での対応措置実施が従来の後方地域(ないし非戦闘地域)よりも武器使用(後述5)の可能性、そして武力行使へと展開する危険性を格段に高めるものであることは既に強く批判されているとおりである。法案は、基本計画に従い防衛大臣が定める実施要項(重要影響事態法案6条2項・7条1項・船舶検査法改正案5条1項)において、対応措置を円滑かつ安全に実施することができるよう実施区域を定めるとしており(重要影響事態法案6条3項・7条2項、船舶検査法改正案5条2項)、国会審議においては「今現在戦闘行為が行われていない」ということだけでではなく、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に指定する」(中谷防衛大臣・5月27日衆院平民法制特委)ので、自衛隊が「攻撃を受けない安全な場所で活動を行うことには従来とささかの変更もな」い(中谷防衛大臣・6月1日衆院平民法制特委)とされているが、かかる考慮は運用上のものにとどまる。

また、法案は、実施区域の全部または一部において自衛隊による対応措置を円滑かつ安全に実施することが困難であると認める場合または外国の同意が存在しなくなった場合の実施区域指定の変更または活動の中断(重要影響事態法案6条4項・7条4項、船舶検査法改正案5条4項)、さらに我が国領域外における後方支援活動・捜索救助活動の実施場所またはその近傍において戦闘行為が行われるに至った場合または戦闘行為が行われることが予測される場合の一時休止等による危険回避規定を盛り込む(重要影響事態法案6条5項・7条5項、船舶検査法改正案5条7項)。後者は、公海またはその上空における「当該輸送を実施している場所の近傍」において戦闘行為が行われるに至った場合という周辺事態法6条5項の要件を改めるものであり、活動実施場所において戦闘行為が行われる可能性を織り込んでいる。しかも、捜索救助活動については上記の規定にかかわらず、既に遭難者が発見され、自衛隊の部隊等が救助を開始しているときは、当該部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者にかかる捜索救助活動を継続することができるが(重要影響事態法案7条6項)、これは対応措置は非戦闘現場で実施するとの原則に対する重大な例外であるばかりか(重要影響事態法案2条3項ただし書)、武器使用から武力行使に発展するきわめて高度の蓋然性がある。

### 4 支援メニューの拡大

〔1〕「後方支援活動」の意味

今次法案は、具体的な支援メニューの拡大も盛り込んでいるが、その内容をみる前に「後方地域支援」を「後方支援活動」と改めることの意味を確認しておこう。

もともと周辺事態法制定時には、後方支援という文言を避け、あえて後方地域支援とされた経緯があった。というのは、1997年ガイドラインは、日本に対する武力攻撃時の米軍支援を後方支援活動(logistics support activities)と呼ぶ一方、周辺事態時の米軍支援については後方地域支援(rear area support)と書き分けており、これは、臨的に兵站と訳すべきlogistics supportは、一体化論からすれば周辺事態時には許されないがゆえの苦肉の策であつた。もちろん、後方地域支援であつても実態としては兵站支援にほかならず、この使い分けには当時から強い批判があったが、ともかくも後方地域支援との文言には、これが武力行使との一体化の問題を生じない(とされる)活動であるとの建前を示す意味があつた<sup>42)</sup>。

こうした経緯に照らせば、今次法案が後方地域支援に代えて後方支援活動とする(重要影響事態法案3条1項2号)のは、直接には15年ガイドラインが「日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」を含む全段階で後方支援(logistic support)を盛り込んだことを受けたものであるが、これは後方地域という限定の解除にとどまらず、名実ともに兵站と



呼ぶにふさわしい活動の実施を意味し、一体化論からみても強い疑義を受けざるを得ないものである。

〔2〕支援メニュー拡大の内容

重要影響事態法案は、後方支援活動として行われる自衛隊による物品・役務の提供（3条2項）の種類に、宿泊（宿泊設備の利用・寝具提供等）、保管（倉庫における一時保管・保管容器的提供等）、施設の利用（土地、建物の一時的な利用等）、訓練業務（訓練に必要な指導員派遣、訓練用機材の提供等）を追加する（別表第一）。これら追加事項は、武力攻撃事態等に際して行動関連措置として行われる米軍への物品・役務提供として掲げられた事項（米軍行動円滑化法10条4項）に既に含まれており、この点では武力攻撃事態等と重要影響事態との区別は消失する。

さらに重大なのは、別表備考の改変である。法案は、周辺事態法別表備考中の①「物品提供には、武器（弾薬を含む。）の提供を含まないものとする」（別表第一備考一、別表第二備考一）のうち「（弾薬を含む。）」文言、②物品、役務提供には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・整備を含まないものとする別表第一備考二・別表第二備考二、③物品、役務提供は、公海およびその上空で行われる輸送（傷病者の輸送に行われる医療を含む）を除き、我が国領域で行われるものとする別表第一備考三、をそれぞれ削除する。これらの中でも①弾薬提供および②発進準備中の航空機に対する給油、整備は、現行法制定時には米軍からの需要がないことを名目に除かれたものであり、その適合性について「詰めた検討を行うには至っていない」ものの「大いに憲法上の適否について慎重に検討を要する問題」とされていた（大森内閣法制局長官、1997年11月20日衆院安保委）。しかし、これら①②は上記答弁を行った当時の内閣法制局長官自ら「一番典型的な武力行使の一体化の事案」と認め、「そこところをよくもこういうふうに認めるね」<sup>1)</sup>と慨嘆するほどのものである。その解禁は、一体化論を維持するという今次法案の建前、とくに一体化の判断に際し「総合的に勘案」される「諸般の事情」の一つに挙げられている「他国の武力の行使の任に当たる者との関係の密接性」<sup>2)</sup>に照らしても到底許されなはずである。

5 武器使用の拡大

現行法上の自衛官による武器使用規定は、武力の行使とは区別された自己保存型であり、それゆえに警察比例の原則が適用され、「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度」での武器使用のみが認められ（周辺事態法11条1項・2項・船舶検査法6条1項）、正当防衛・緊急避難（刑法36条、37条）に該当する場合を除き人に危害を与えてはならない（周辺事態法11条3項、船舶検査法6条2項）。この基本的性格は今次法案でも一応維持されているが、大幅な緩和が盛り込まれている。

現行法は、自衛官が「その職務を行うに際し、自己又は自己と共に当該職務に従事する者」の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合に武器使用を認めるが（周辺事態法11条1項・2項、船舶検査法6条1項）、法案は、防護対象を「自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員...若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」に拡大し（重要影響事態法案11条1項、船舶検査法改正案6条1項）、さらにこの武器使用は原則として上官命令によるとの規定を追加する（重要影響事態法案11条2項・3項、船舶検査法改正案6条2項・3項）。この上官命令規定は組織的武器使用を認めるものであり、武力行使へと発展する可能性が高いものではあるが、防護対象の拡大を含め、この部分はテロ対策特措法以降の各種特措法等の規定ぶり（テロ対策特措法12条、イラク特措法17条、補給支援活動法8条、米軍行動円滑化法12条）に合わせたものであり、新味は乏しい。

これに加え法案は、国際平和支援法案11条5項と同じく、外国領域に設けられた合衆国軍隊等との共同宿営地への攻撃に対応する武器使用を認める（重要影響事態法案11条5項、PKO等協力法改正案25条7項も同様の規定）。これはなお一応自己保存型の体裁をとっているが、今次法案に盛り込まれた合衆国軍隊等の武器の防護のための武器使用規定（自衛隊法改正案95条の2・本小沢論文参照）とも相まって、正面から合衆国軍隊等の要員と共同しての武器使用を認めるものであり、実態としては他国の軍隊と共同した武力行使と評価されうるものである。さらに、仮に宿営地に対する攻撃の主体が国またはそれに準ずる組織であった場合には、武力攻撃事態ないし存立危機事態と認定し、これを排除するための海外における武力行使に発展する可能性も高いというべきである（本書大河内論文参照）。

むすびにかえて

こうしてみえると、「平和安全法案」における「重要影響事態」対応法制は、各種事態の中でも認定・発動へのハードルが最も低く、重要影響事態への対処が他の事態へと連動する可能性もきわめて高い。しかも、存立危機事態において武力行使としての機雷掃海を行っているときに、別の自衛隊部隊が艦雷の危険のない別の場所でも重要影響事態への対処として後方支援活動を実施することすら想定されており（中谷防衛大臣、6月5日衆院平民法制特委）<sup>10)</sup>、重要影響事態への対処は、グローバル規模での米軍との共同軍事行動を「中核」としつつ、自衛隊による武力行使とも「切れ目のない」対処を可能とするための鍵となりうる重大な役割が与えられている。こうした体制構築が、国家による一切の軍事力保持・その行使の正統性を奪った日本国憲法からの決定的な離脱であることはいうまでもない。

1.) 森英樹ほか編『グローバル安保体制が動き出す』（日本評論社、1998年）参照。周辺事態法、周辺事態船舶検査法については、このほか山内敏弘編『日米新ガイドラインと周辺事態法』（法律文芸社、1999年）、森英樹・塚田哲之「キーワードで解かる『周辺事態法』」法学セミナー536号（1999年）、森英樹「逐条コメントナル、周辺事態法」法律時報71巻9号（1999年）など参照。

2.) たとはば渡辺治「小泉内閣による自衛隊参戦法の施行と大国化の新段階」経済75号（2001年）41頁参照。

3.) このほか、③我が国周辺の地域における武力紛争そのものは一応停止したが、未だ秩序の回復、維持が達成されていない場合、④ある国において「内乱」、内戦」等の事態が発生し、それが峻然たる国内問題にとどまらず国際的に拡大している場合、⑤ある国における政治体制の混乱等により、その国において大量の難民が発生し我が国への流入の可能性が高まっている場合、⑥ある国の行動が「国連安保理によって平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為と決定され、その国が国連安保理決議に基づき経済制裁の対象となるような場合」が挙げられている。

4.) さらに「存立危機事態は概念上は重要影響事態に包含される」ので（中谷防衛大臣、6月5日衆院平民法制特委）、存立危機事態との区別も問題となる。本書要約論文、浦田論文参照。

5.) 小沢隆一「日米ガイドラインと戦争法案がわらうもの」経済238号（2015年）22-24頁参照。

6.) 松井芳郎・森英樹『国際法と戦争と集団的自衛権』（清風堂書店、2015年）24頁（松井）参照。

7.) なお、周辺事態法における後方地域支援については、周辺事態時の「後方支援」を定める日米ACSAとの不整合が指摘されていた（日米ACSA1条1項a・4条）、本書持論文参照。

8.) 対談「長谷部恭男+大森政輔「安保法制諸法案を含む憲法上の諸論点」」ジリスT1482号（2015年）48頁（大森発言）。

9.) 内閣官房・内閣法制局「他国の武力の行使との一体化の回避について」（2015年6月9日）。阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』（2013年・有斐閣）107-108頁参照。

10.) 防衛省「平成27年6月5日の重徳和彦議員の指摘事項について」（2015年6月29日）も参照。

付記 維新の党が7月8日に提出した「対案」は、周辺事態概念を維持し、武器使用権限等に微修正を加える内容となっている。2015年ガイドライン実施法としての今次法案の性格からすれば、この「対案」に沿った政府案修正の可能性は低いと思われる。

(つかだ・のりゆき)



はじめに

本稿は国際平和支援法案<sup>1)</sup>を検討の対象とする。この法案は、10の現行法を一括改正する平和安全法制整備法案とともに2015年5月14日に閣議決定、翌15日に第189国会に提出されたもので、安保関連法制の一部を構成する新規立法案である。

今般提出された安保関連法案は、主に日本の平和と安全にかかわるとされるものから国際社会のそれにかかわるものまで広く投網をかける格好になっているが、そのうち国際平和支援法案がカバーするのは、「国際社会の平和及び安全を脅かす事態」に際して当該事態に対処する活動を行う外国軍隊等に対する協力支援活動等であって、国連平和維持活動（PKO）等への協力を除くものである。この領域に該当する活動としては、既に、テロ対策特措法（後に補給支援特措法）およびイラク特措法のもとで自衛隊が海外に派遣され、米軍を中心とする多国籍軍の各国艦艇への給油活動や物資の輸送等を行ってきた。しかし、これらの特措法はいずれも時限立法であり<sup>2)</sup>、迅速な活動ができないとして、政権内には自衛隊の海外派遣のための恒久法の制定を求める声が根強く存在した。

これら特措法の制定過程および運用にあたっては、いわゆる「武力行使との一体化」の禁止と「非戦闘地域」の如何が焦点となってきた。憲法9条のもとでは自ら武力行使・武力による威嚇ができないのはもちろんのこと他国の軍隊による武力行使と一体となるような行動もできないと政府が説明し、一体化するかどうかは①戦闘行動が行われている場所と当該行動の場所との地理的關係、②行動の具体的内容、③各国軍隊の武力行使の任にあるものとの關係の密接性、④協力しようとする相手方の活動の現況等を総合的に勘案して判断すると述べてきたからである<sup>3)</sup>。そのため、これらの特措法において自衛隊の活動は「現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為）が行われておらず、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」<sup>4)</sup>地域に限って、他国の軍隊の武力行使と一体化しないものとして行われるとされてきた。

こうした特措法の下での活動が実際に「武力行使と一体化しない」と言えるものであったかについては、かねてより疑問が呈されている。特に、イラクにおける航空自衛隊の活動に関しては、名古屋高等裁判所が武力行使と一体化しているとの判断<sup>5)</sup>を示したことは記憶に新しい。ところが、新々日米ガイドライン（2015年4月27日）では両国の「相互運用性を最大限活用し」「相互に後方支援を行う」ことが記されるなど、さらに米軍との一体性を高める方向への転換が指示された。国際平和と支援法案はこうした文脈で登場してきた。

## 1 法案の概要

国際平和と支援法案は、以下のように性格づけられるだろう。第1に、これはPKO協力法とならび政府のいう積極的平和主義を推進するための法整備と位置づけられる。法案は1条で「国際平和共同対処事態」に際し外国軍隊等に協力支援活動を行うことで国際社会の平和と安全の確保に資するという目的を掲げるが、この国際平和共同対処事態とは①国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、②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、③日本がそれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるものと定義されており、その趣旨が明確に表れている。なお、過去3つの特措法も「主体的かつ積極的な寄与」を目的規定に入れており、それらとの継続性も見て取れる。

第2に、本法案は、周辺事態法の改正として提出されている重要影響事態法案と自衛隊の活動内容・範囲をほぼ同じくする<sup>6)</sup>双子の法案となっている（したがって法案の問題点も多くが共通している。本書塚田論文参照）。元々、周辺事態法上自衛隊が行うことのできる活動とテロ対策特措法上の活動の範囲は、船舶検査活動を除いてほぼ同じだった。しかし、周辺事態における米軍支援の仕組みを定めるものだった周辺事態法には「我が国周辺の地域」という地理的限定が付され<sup>7)</sup>、かつ、支援対象が米軍に限られており、3つの特措法には地理的限定はないものの支援の対象となる国際社会の取組が「9・11テロによってもたらされている脅威」の除去と「イラク特別事態」への対応に限定されていて、いわば棲み分けがなされていた。ところが、重要影響事態法案ではこの地理的限定が外され、支援対象も「合衆国軍隊等」に拡大、他方、国際平和支援法案では対象となる事態が国際平和共同対処事態へと一般化され、さらに船舶検査活動が追加された。その結果、前述のような双子の法案が出来上がったのである。無論、重要影響事態法案の軸足は日本の安全にあり<sup>8)</sup>、国際社会の平和および安全の確保に力点を置く国際平和と支援法案とは異なる。しかし、2つの事態には重なりあう部分があり、文字通りシームレスな対応が可能な構造となっている<sup>9)</sup>。

第3に、過去の特措法や既存の周辺事態法と比べて自衛隊の活動内容・範囲が大幅に拡大されている。法案は国際平和共同対処事態への対応措置として、協力支援活動、搜索救助活動および船舶検査活動の3種類の活動を行うと定める（2条1項）。協力支援活動とは外国軍隊等に自衛隊等が物品および役務の提供を行うことであり（3条1項2号）、その具体的内容は別表第一に、搜索救助活動の実施に伴って行われる協力支援活動の内容については別表第二に、それぞれ定められている。そこには、従来の特措法や周辺事態法では認められていなかった宿泊、施設利用および訓練業務に関する物品・役務の提供が追加されている。より注目すべきは、この物品・役務の提供にあたり従来備考に示されていた「弾薬の提供を含まない」ことおよび「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及び整備を含まない」ことという記述が削除された点である。これらの活動は武力行使との一体化の危険が高いとしてこれまで明示的に排除されてきたものであり、その記述が削除されたことは、今後これらの活動に踏み込む意思表示ととれる。

搜索救助活動とは、戦闘行為によって遭難した戦闘参加者の搜索・救助を行う活動であり（3条1項3号）、イラク特措法には含まれていなかったがテロ対策特措法では周辺事態法と同様に既に認められていたものである。しかし、テロ対策特措法では認められなかった船舶検査活動が本法案では新たに認められた。船舶検査活動とは国際法上は「臨検」と呼ばれるもので、安保理決議または旗国の同意を得て軍艦等を除く船舶の荷荷・目的を検査・確認したり、その航路・目的港・目的地の変更を要請する活動であり（重要影響事態船舶検査法案2条）、乗船しての検査・確認は船長の承諾を得て行う（同別表）こととされている。周辺事態法で認められていた活動を国際平和共同対処事態にも拡大した格好である。

また、実際に活動を行う地域の拡大は、この法案の最大のポイントである。これまでの特措法および周辺事態法では「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」地域、いわゆる非戦闘地域（周辺事態法では「後方地域」）において自衛隊等は活動を実施するものとされてきた。しかし、本法案ではそれが「現に戦闘行為が行われている現場では実施しない」（2条3項）と変更されている。これにより、自衛隊等は「現に戦闘行為が行われている」場所以外であればどこでも活動することが可能となる。

本法案は、こうした内容をもつ法律をこれまでの特措法のような時限立法ではなく恒久法として制定しようとするものである。個別の案件毎に特別措置法を制定するには時間がかかるため、恒久法化することによって、時間的にも「切れ目のない」自衛隊の海外派遣を可能にするものといえるだろう。

## 2 法案の問題性

### 〔1〕積極的平和主義と国際平和共同対処事態

前述のように、この法案は現政権のいう積極的平和主義の推進法としての性格を帯びている。積極的平和主義とは、2013年12月17日に閣議決定された初めての国家安全保障戦略において今後中長期的に日本が進むべき方向として示されたもので、日本が国際社会の平和と安定および繁栄の確保のために積極的な役割を果たしていくことを指す。本法案が国際平和共同対処事態への対応を定めているのは、これを受けてのものといえる。

その内容もさることながら、まずはこの積極的平和主義というワーディングに一言しておきたい。積極的平和主義と字面の似た言葉に積極的平和（positive peace）がある。積極的平和は、平和学の確立に大きな役割を果たしたヨハン・ガルトウングの提唱により広く用いられるようになった言葉で、直接的・物理的な暴力の不在を意味する消極的平和（negative peace）と対比され、貧困や搾取、差別などの構造的暴力の不在を意味する。物理的な力による国際社会の安定を志向する積極的平和主義の対極にあるともいえる概念である。積極的平和主義の英訳にはproactive contribution to peaceが用いられておりpositive peaceとの違いは意識されているようであるが、日本語として積極的平和主義という言い回しを用いるのは、端的にいえば恣意的な擬装、少なく見積もってもミスリーディングだといわざるを得な

い。

国際平和共同対処事態の定義それ自体にも問題がある。法案によれば、国連総会または安全保障理事会による決議の存在が国際平和共同対処事態の要件とされているが、その決議は「当該外国が当該活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又は認める決議」（第3条1項1号イ）に限られず「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際連合加盟国の取組を求める決議」（同ロ）でも可とされている。安全保障理事会それ自体の政治性については留保しなくてはならないが、イに定める場合に関しては少なくとも、どの国が何を行うのかについて国連のコントロールが及んでいる。しかしロの場合は「事態に関連して国際連合加盟国の取組を求める決議」となっており、「何かをしてくれ」という求めに応じて「何でもしてよい」とことになるおそれがある。

たとえば、湾岸戦争の際は安保理決議660がイラクのクウェート侵攻を「国際の平和と安全への侵害」であると述べ、即時撤退を求めた後に、同678が「クウェート政府と協力するすべての加盟国」に目的達成のための「あらゆる必要な手段」をとることを認めたが、これはイのケースに該当する<sup>10)</sup>。これに対し、ロの事例にあたりうるとして政府が示しているのは2001年の9・11テロ後になされた安保理決議1368<sup>11)</sup>やISILなどのテロ組織に外国人戦闘員が加わっていることへの対応を求める安保理決議2170<sup>12)</sup>などである。前者は9・11テロが「国際の平和及び安全に対する脅威」であると述べ「すべての国」に「テロ攻撃の実行者、組織者及び支援者を法に照らして裁くために緊急に協同して取り組む」ことを求め、「テロ行為を防止し抑止するため一層の努力をするよう国際社会に求める」。安保理決議678と比べると対象が曖昧であり、かつ、「法に照らして裁く」という文言からして武力行使を認めたとは読めないものとなる。政府はこれに対し、安保理による授權がなくとも自衛権または領域国の同意に基づく軍隊の活動は国際法上適法と解されておりロの規定はその正当性を担保するものだとは回答している<sup>13)</sup>が、このように曖昧な決議によって正当性が担保されるとしてしまうのは、畢竟、国際法上適法な外国軍隊の活動であれば支援をなし得るというに等しい。後者は加盟国に具体的取組みを求める条項を多数含んでいるが、そこで求められているのはいずれも国内法の整備や出入国・資金の流出の管理、情報共有といった非軍事的なものであり、武力行使を正当化するものではない。

必要条件とされる国連総会または安保理の決議にこうした性格のものまで含まれるとすれば、それはおよそ政府が強調するような厳格な要件とはいえない。この法案の出発点が新々日米ガイドラインであることを思えば、アメリカが国際法上適法だと主張して海外で行う軍事行動を日本が丸ごと支援できる仕組みだと批判されるのも致し方ない。

## 〔2〕「協力支援活動等」のレトリックとその実態

法案は自衛隊等が諸外国の軍隊等に対して物品及び役務の提供を行うことを協力支援活動と称しているが、この呼称もまたミスリーディングなものである。新々日米ガイドラインは第V項目で「地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」について定めているが、そこでは日本政府が国内法令にとつて後方支援をすることが明記されている。この後方支援が法案のいう協力支援活動にあたるが、その英訳はlogistic support、つまり兵站である。新ガイドライン（1997年）ではその活動内容にもかかわらずrear area support（後方地域支援）という単語が用いられていたが、より直載な表現に改められたというべきだろう。兵站が武力行使に該当する可能性のあることは国際法上一般的な解釈である<sup>14)</sup>。仮に政府がこの立場をとらないとしても、少なくともlogistic supportを表す日本語として協力支援活動という言葉を用いるのは不適切である。

実態の問題としても、米軍等に対して行う物品・役務の提供が憲法9条の禁止する武力行使にあたるのではないかと疑義はかねてより存在した。そのため、少なくとも周辺事態法や特措法では「武力行使と一体化」しないための地域的限定（後方地域・非戦闘地域）が掛けられてきた。だが、昨年の7・1閣議決定でこれを変更する方針を打ち出した。閣議決定はいわゆる「武力行使との一体化」論自体は前境とするとしつつも、これまでの自衛隊の活動に照らし、従来の枠組みに替えて「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補給、輸送などの我が国の支援活動については、当該他国の『武力の行使と一体化』するものではない」との認識を基本にするとしている。本法案が「現に戦闘が行われている現場では実施しない」とだけ定めるのはこれを受けてのものである。だが本当に「一体化しない」といえるのか。

非戦闘地域は「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」ことを要件としており、一定の長さをもった期間戦闘行為が行われないことが求められていた。その認定が困難なことは既に指摘してきたとおりだが、その困難故に、非戦闘地域という縛りは最大限危険を避けるという方向性を持ちうるものでもあった。しかし、「現に戦闘が行われている現場では実施しない」だけであればそれは失われる。

また、現在進行中の国会審議によれば、政府は、法案では「部隊等の活動が円滑かつ安全に実施できるように実施区域を指定する」となっており「いま現在、戦闘行為が行われていないだけでなく、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に指定することになる」と説明している<sup>15)</sup>。たしかに法案上、閣議決定された基本計画（4条）に基づき、具体的には防衛大臣が対処措置の実施区域を「自衛隊の部隊等がこれを円滑かつ安全に実施することができるように」（7条3項、8条2項）指定するとされている。しかし、「円滑かつ安全に実施することができるように」指定することが「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に指定する」こととは必ずしもいえず、後者に限るよう担保する仕組みは法案上には見当たらない。むしろ、特措法等にこれまで存在した「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」という要件をわざわざ削除していることを思えば、活動期間中に戦闘行為が行われる見込みのある場所であっても実施区域に指定しうるが自然だろう。また、政府は状況が変化した場合には活動の中断、一時停止を行う（7条4項、5項、8条4項、5項）ため自衛隊の活動が戦闘行為になることはないと説明する<sup>16)</sup>が、外国軍隊等に対して物品・役務の提供を行う活動の継続如何を日本がどれだけ独自に判断しうるかは疑問である。なお、捜索支援活動については、既に遭難者が発見され救助が開始されているときに限りつても、実施場所で戦闘行為が行われるに至った場合でさえ活動が継続できると定められている（8条6項）。

「武力行使との一体化」の危険は、対応措置として自衛隊等が行いうる活動が拡大したことによっても、さらに高められている。先に指摘したように、本法案では武力行使との一体化の懸念から認められてこなかった「弾薬の提

供」および「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及び整備」も解禁された。後者は特に戦闘行為との時間的、地理的一体性が高い活動とであるが、政府は「時間的に近いのは確かですが、地理的關係については、実際に戦闘行為が行われる場所とは一線を画する場所で行うもの」であり、協力の相手方が現に戦闘行為を行っているわけでもないため、一体化しない述べている<sup>17)</sup>。しかし、協力する相手方が「戦闘作戦行動のために発進準備中」であるか「現に戦闘行為を行っている」かの違いは、あったとしてもせいぜい紙一重である。

また、船舶検査活動は、周辺事態法制定時から指摘されているように、実力により船舶を停止させて行う活動であるためそれ自身が武力による威嚇になる可能性がある。旗国の同意を得ずに行われるいわゆる強制臨検の導入こそ見送られたが<sup>18)</sup>、それで問題がなくなったわけではない。

### 〔3〕武器使用の拡大

これまでの特措法や周辺事態法と同様に<sup>19)</sup>、法案は対応措置の実施を命ぜられた自衛官に、「自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員」もしくは「その職務を行うに伴い自己の管理下に入った者」の「生命又は身体防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合」には、武器使用を認めている（11条1項）が、これにより人に危害を与えることができるのは刑法の正当防衛又は緊急避難に該当する場合に限られている（同4項）。それゆえ政府は、武器の使用は自己保存型のものに限られ<sup>20)</sup>、武器を使って反撃しながら支援を継続することはなく、よって自衛隊の活動が戦闘行為になることはない<sup>21)</sup>と説明する。

しかし、この規定のもとで実際にイラクに派遣された陸上自衛隊の主要装備は、けん銃、小銃、機関銃といった小火器のみならず、より火力の大きい無反動砲や個人携帯対戦車弾を含んでいた。これら装備は自衛隊員個々人の自然権の正当防衛権の域を完全にこえているとも指摘される<sup>22)</sup>。武器使用は「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度」（11条1項）で行うとされており、厳密な比例原則に基づいてなされると政府は説明しているが、現実にとどのような使用が行われるかは未知数である。

さらに、今般の法案では、外国軍隊との共同宿営地に対する攻撃があった際の武器使用に関する規定が新設された（11条5項）。これは、外国軍隊等の要員が共に宿営する宿営地に対する攻撃があった場合、近傍に自衛隊の部隊等の安全を確保することができる場所がないときは、外国軍隊等の要員と共同して武器使用をすることができる旨を定めるものである。この場合も、規定上は「自己又は宿営地に所在する者の生命又は身体防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある」場合という自己保存型の武器使用となっている。しかし、共同の宿営地に宿営している外国軍隊には当然武力行使を行っている部隊も含まれ、自衛隊の行う協力支援活動は武力行使に該当しないとする政府の立場に立ったとしても、当該宿営地がジュネーブ条約第1議定書等にいう「攻撃対象としてはならない民用地」であるとはいい難い。この場合における外国軍隊等の要員と共同しての武器使用が戦闘に移行する危険性は極めて高い。

しかも、実際に、イラクでの自衛隊の活動期間中にはサマワの宿営地およびその周辺にロケット弾、迫撃砲弾などが着弾する事案が14回にわたり起こっている。共同宿営地への攻撃はいつ生じてもおかしくない。

### 〔4〕国会による統制の有効性

法案は、対応措置を実施することにつき、実施前に国会の承認を得なければならないとしている（6条1項）<sup>23)</sup>。重要影響事態等では緊急の必要がある場合には事後承認で足りるとしているのに対し、例外なしの事前承認を要求している点がこの法案の特徴である。連立与党内での協議の結果この規定が入ったと報道されており、シビリアン・コントロールに一定の配慮をみせた格好になっている。

しかし法案は同時に、内閣総理大臣から国会が承認を求められたときは先議、後議の両院ともに7日以内（休会の期間を除く）にそれぞれ議決するよう努めなければならない（6条2項）としている。7日という期限は極めて短い。たとえば、大統領主導による軍事行動に対し連邦議会が統制をかけることを目的として制定されたアメリカの戦争権限法では、連邦議会による戦争宣言<sup>24)</sup>なしに軍が敵対行為等に入る場合、大統領には48時間以内の議会への報告が義務づけられ（戦争権限法4条）、連邦議会が60日以内に何らかの授權を行わない場合には報告書による軍隊の使用は終了させなければならないとされている（同5条）<sup>25)</sup>。無論これは戦争遂行そのものに対する連邦議会の関与のあり方に関する法律であり、事後統制型でもあるため、単純な比較はできない。しかし、熟慮に時間がかかるのは当然であり、法案の7日という期間の定めは実質的な議論を想定したものかどうか疑わしい。加えて、特定秘密保護法による規制のため国会での実質的な審判が損なわれるおそれも指摘されている<sup>26)</sup>。

なお、国会承認の有効期限は2年間で、2年を越えて引き続き当該対応措置を行う場合には、再度の国会承認が必要である（6条3項）。この延長については、国会閉会中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で承認を求めれば足りるとされ（同）、事後承認が認められている。過去の特措法はいずれも期間が延長されており、テロ対策特措法・給油特措法で計8年間イラク特措法では約5年間活動が行われたことからすれば、再度の国会承認が求められる可能性は高く、事後承認となるケースがごく例外的とは想定し難い。

## むしろにえて――国際平和と支援法案がもたらすもの

このような国際平和と共同対処事態に際して日本が諸外国の軍隊等に対し協力支援活動等を行った場合にどのような結果がもたらされるかは、イラク特措法に基づくイラクでの自衛隊の活動をみれば容易に推測できるだろう。イラク特措法はイラクでの自衛隊の活動は人道復興支援であると規定したが、名古屋高等裁判所が2009年に下した判決は、航空自衛隊が活動を行っていたバグダッド等の実態を詳細に認定し、そこにおける輸送活動の対象のほとんどが多国籍軍の兵員であったと認めうえで、当時のイラクでは多国籍軍と国に準ずる組織と認められる武装勢力との間で一国国内の治安問題にとどまらない国際的な武力紛争が行われており、とりわけ首都バグダッドは多数回の掃討作戦が行われ多数の犠牲者を流出させている「国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為が現に行われている地域」というべきであり、イラク特措法にいう「戦闘地域」に該当すると断じた。そして、空輸活動は「多国籍軍との密接な連携の下で、多国籍軍と武装勢力との間で戦闘行為がなされている地域と地理的に近接した場所において、対武装勢力の戦闘要員を含むと推認される多国籍軍の武装兵員を定期的かつ確実に輸送しているも

の」であって「多国籍軍の戦闘行為にあって必要不可欠な軍事上の後方支援を行っている」ものということができ、したがって、航空自衛隊の空輸活動のうち少なくとも多国籍軍の武装兵員をバグダッドへ空輸するものについては「他国による武力行使と一体化した行動であって、自らも武力の行使を行ったと評価を受けざるをえない」と結論づけた。これは政府と同じ憲法解釈に立ったうえでの判断であり、政府が「武力行使との一体化」論を維持するという以上、本法案のもとでも看過できない指摘のはずである。

イラク特措法のもとで行われた活動ですら憲法9条1項に違反するものを含んでいたとすれば、それ以上に自衛隊の活動内容、範囲が拡大された本法案に基づいて行われる活動が憲法に違反するものを含むのは当然である。同法案がもたらすものは、国際社会の平和及び安全ではなく、日本が他国による武力行使に一体となって「主体的かつ積極的に寄与する」未来かもしれない。強い危機を覚える。

- 1.) 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」である。法案の内容上「国際平和と支援」という略語をカッコ抜きで用いることは強い抵抗をおぼえるが、紙幅の関係上、本稿ではカッコを外して用いる。
- 2.) テロ対策特別措置法は2001年に2年間の時限立法として成立、3度の延長の末、2007年に政局の混乱の影響もあって失効した。翌2008年には補給支援特別措置法が成立したが、失効期間中海上自衛隊はインド洋から撤退することとなった。補給支援特別措置法は1年の時限立法で、1度延長された後、2010年に失効した。イラク特別措置法は2003年に4年間の時限立法として成立、1度の延長の後、2009年に期限切れにより失効した。
- 3.) 大森政輔内閣法制局長官1996年5月21日〔136回・参・内閣〕8号。
- 4.) 3つの特措法のいずれも2条3項に規定がある。「後方地域」という文言は用いていないが、周辺事態法の定める「後方地域」（3条1項3号）も非戦闘地域への限定については同じである。ただし、特措法とは異なり外国の領域は含まれない。
- 5.) 名古屋高判2008・4・17判タ1313号137頁。
- 6.) 建設および物品の調達に関する規定が本法案には含まれる。調達に関する規定は3つの特措法の規定を引き継ぐ。建設に関する規定はイラク特措法を引き継ぐ。
- 7.) ただし、この限定は厳密な意味では地理ではなく事態の性質に着目したものである。本書塚田論文参照。
- 8.) したがって、重要影響事態法案は同事態を「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」（1条）と定義する。しかし、本書塚田論文の指摘するように、この定義自体が不明確であるがゆえに国際平和と支援法案との重複が生じている。
- 9.) この点、政府は目的が異なるため2つの法律に分けることが適切と判断したと答弁している。安倍晋三内閣総理大臣2015年5月26日〔189回・衆・本会議〕28号。なお、中谷防衛大臣はいずれの要件にも該当する場合には、まずは重要影響事態の適用を検討すると答弁している。中谷元防衛大臣2015年6月12日〔189回・衆・平安法制特別委員会〕9号。本書塚田論文も参照。しかし、2つの法律には国会承認手続などに違いがあり、その時々で使い勝手の良いほうを使うというような融通無碍な運用がなされる危険性がないとは言えない。
- 10.) この他に該当するものとして安保理決議83、同1244、同1973が挙げられている。土本英樹内閣官房内閣審議官2015年6月5日〔189回・衆・平安法制特別委員会〕7号。
- 11.) 同上。
- 12.) 中谷元防衛大臣〔189回・衆・平安法制特別委員会〕7号。
- 13.) 土本英樹内閣官房内閣審議官2015年6月5日〔189回・衆・平安法制特別委員会〕7号。
- 14.) 松山健二「国際法及び憲法第9条における武力行使」レファレンス2010年1月号43頁。
- 15.) 安倍晋三内閣総理大臣2015年5月29日〔189回・衆・本会議〕28号。
- 16.) 同上。
- 17.) 安倍晋三内閣総理大臣2015年6月26日〔189回・衆・平安法制特別委員会〕14号。
- 18.) 海賊対処法ですすでに可能とされている。海賊対処法5条1項。
- 19.) ただし、周辺事態法では「職務を行うに伴い自己の管理下に入った者」は含まれない（11条1項）。
- 20.) 安倍晋三内閣総理大臣2015年5月27日〔189回・衆・平安法制特別委員会〕3号。
- 21.) 安倍晋三内閣総理大臣2015年5月29日〔189回・衆・本会議〕28号。
- 22.) 山内敏弘「イラク特措法の批判的検討」龍谷法学36巻4号（2004年）873頁。
- 23.) 国会による統制の全体にかかわる問題については、本書植松論文を参照のこと。
- 24.) アメリカ合衆国憲法は、大統領に軍最高司令官としての地位を認める（2条2節2項）一方で、連邦議会にも戦争宣言を行う権限（1条8節11項）等多くの戦争に関する権限を付与している。
- 25.) 戦争権限法については、右崎正博「アメリカにおける緊急事態（有事）法制」全国憲法研究会編『憲法と有事法制（法律時報増刊）』（日本評論社、2003年）168頁以下。
- 26.) 特定秘密保護法については、村井敏邦・田島泰彦編『特定秘密保護法とその先にあるもの（別冊法学セミナー5）』（日本評論社、2014年）。

（おこちう・みのり）

## 1 はじめに

2014年9月26日、ニューヨークの国際連合（国連）本部における国連平和維持活動（PKO）ハイレベル会合に出席し、今後は積極的にPKOに参加する旨の演説をしていた安倍総理であったが<sup>[1\)](#)</sup>、その前年（2013年9月26日）には、国連総会における一般討論演説において「日本として、積極的平和主義の立場から、PKOを始め、国連の集団安全保障措置に対し、より一層積極的な参加ができるよう、私は図ってまいります」と述べていた<sup>[2\)](#)</sup>。安全保障環境の大きな変化が生じていると考え、日本の安全保障政策もこれに対応させることを目標に、今回の安保法制の実現を目論んでいる安倍政権であるが、国際連合の名称を付された活動であれば、国民の反発も少ないだろうと判断して今回の大幅な活動拡大を目指しているのだとすれば、それは大きな見当違いであったといわなければならない<sup>[3\)](#)</sup>。現在、安保法制に対する国民的反発が巻き起こっていることは改めて指摘する必要はないであろう。

既に他の論文でも触れられているように、今回の安保法制は、新規立法（新法）の「国際平和支援法案」と、自衛隊法改正案など10の法律の一部改正案を1つにまとめた「平和安全法制整備法案」の2つの主要な法案からなるもので、本稿で検討対象とするPKO法改正については、平和安全法制整備法案の一部として挿入されている。

## 2 法案の目的

「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成四年法律第七十九号）」改正案として提出された今回の法案であるが、その趣旨については中谷元防衛大臣から説明が行われた。これは、「国際平和協力業務の実施または物資協力の対象として新たに国際連携平和安全活動を追加するほか、国際平和協力業務に、防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体等に対する危害の防止等の業務その他の新たな業務を加えるとともに、その他国際平和協力業務の実施等のために必要な事項を定めるもの」である<sup>[4\)](#)</sup>。第1条ではその目的について明示されている。現行法



では「国際連合平和維持活動・人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動に対し適切かつ迅速な協力を行う」ことを目的としているが、法案では新たに「国際連携平和安全活動」をその目的に追加した。国連の下で行ってきたこれまでの平和維持活動とは異なり、新種の活動であることから、その内容の分析が必要となる。

### 3 国連PKOの拡充と、それ以外の国際活動の併記

法案第3条1項では、まず国連平和維持活動について大幅な内容追加と変更が行われている。その内容は、まず、現行法においては武力紛争の停止後の活動が重視され、紛争当事者の「同意」がある場合に実施する活動であることを強調している。これに対し、法案では紛争の再発防止に関する合意の遵守の確保についての記述のすぐ後に、「紛争による混乱に伴う切迫した暴力の脅威からの住民の保護」について新たな記述を置き、こうした具体的な保護活動が1項において重視されている印象を与えるものとなっている。そして、現行法3条1項で明記されていた「紛争当事者間の合意」については、新たに設けられた1項（イ）の部分へと後退させられることとなった。続いて、新たに設けられた（ロ）についてみていくと、これまでとは異なり、紛争当事者が当該地域に「存在しなくなった場合」という範疇を新たに追加している。さらに、同様に追加された（ハ）においては、武力紛争の未然の防止のために、当該国家の同意を得てPKO活動を開始することも可能である旨、追加されている。ただし、予防展開といえる（ハ）の場合については、「特定の立場に偏ることなく実施される活動」であることが必要だとされる。

なお、（ロ）のケースにおいて、紛争当事者が存在しなくなった場合というものは、いかなる状況を指すものであるのか不明であり、問題があるといわなければならない。紛争当事者のなかには、戦闘の継続に疲弊し、厭戦気分を生じてしまう者がいるかもしれないが、これまで国際社会が経験してきた数多くの紛争においては、そうしたケースで戦闘が下りになってゆくことはほとんど存在しないように思われる。また、武力紛争において一方の紛争当事者が、敵軍の攻撃によって全滅する場合などもこの範疇に含まれるのかもしれないが、現実問題として、はたして現代の武力紛争においてそのような現象があるのだろうか。さらには、劣勢な状況であることを認識した一方当事者が、一定の期間について当該紛争を戦っていた地域から移動し、態勢を立て直した後に、再度当該地域に移動してきた際にはどうするのか。そうした問題（戦線の推移）については全く触れられていない。そして、これまでのPKO活動を、法案3条1項（イ）に該当する活動として意図的に狭めたことが原因となって、新たな紛争に巻き込まれる可能性（ロ）において生じることとなり、また、（ハ）の予防展開のケースにおいては、PKO活動中に新たな武力紛争が発生した場合に、これに巻き込まれる可能性があるということを理解しておく必要がある。

### 4 新たな範疇としての国際連携平和安全活動

続いて、法案3条2項では、新規の「国際連携平和安全活動」についての定義が明示されている。まず、国際的に連携して新たな範疇の活動を実施することになるのであるが、「国際的」とはいったい如何なる団体との協力が想定されているかについてみておく必要がある。これについては、国連（総会、安保理、経社理）の決議によるものほかに、「別表第一に掲げる国際機関が行う要請又は当該活動が行われる地域の属する国の要請（国際連合憲章第7条1に規定する国際連合の主要機関のいずれかの支持を受けたものに限る）」に基づいて活動すると明示されている。

ここで別表第一をみておきたい。「国際連合」および「国際連合の総会によって設立された機関又は国際連合の専門機関」の他に、「国際連携平和安全活動に係る実績若しくは専門的能力を有する国際連合憲章第五十二条に規定する地域的機関又は多国間の条約により設立された機関で、欧州連合その他政令で定めるもの」を含むとしている。こうした観点につき、国連憲章にはどのような原則が存在するのであろうか。その52条の条文をここで確認しておく。「1 この憲章のいかなる規程も、国際の平和及び安全の維持に関する事項で地域的行動に適當なものを処理するための地域的取極又は地域的機関が存在することを妨げるものではない。但し、この取極又は機関及びその行動が国際連合の目的及び原則と一致することを条件とする」。この条文（憲章第8章に置かれている）は、一応、地域的な組織の活動を国連が許容することを示した条文であると理解することができる。しかし、この52条は1項から4項までの規定があり、そこでは、地域的紛争を「平和的解決」に導くことが強調されていると読むべきものであろう。また、1項の条文にも明示されているように「国際連合の目的と原則と一致すること」がこうした地域的活動の許容される条件となっている。

国連は「国際の平和及び安全を維持すること」（1条1項）を目的とし、そのために「有効な集団的措置」（同項）をとるものである。そのため国連憲章は安全保障理事会を設置（第5章）し、平和の維持・回復のための行動を規定する（第7章 39～51条）。国際法の一般的な理解においては、国連PKO活動は憲章第6章半ないし第7章のもとで実施されるものとして理解されてきた。そして、各々の国連加盟国は、武力の行使を慎む基本的な義務を負う。憲章2条4項では「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」と規定する。この例外は、国連が自ら強制行動を実施する場合及び、自衛権の行使の場合のみであると一般的に考えられている。両者とも、憲章上は第7章に配された条文である<sup>51</sup>。法案別表第一の三に規定する組織との活動で、3条1項の活動を行うというのであれば、それは一般的な国際法学で考えるところの国連PKOではないということになる。さらに、どの組織と一緒に行動するのかについては、政令で定めるという、厳格ではない手法にも問題があるといわなければならない<sup>61</sup>。

### 5 国際平和協力業務としての治安活動・駆け付け警護

つぎに、法案3条5項をみていきたい。この項目に記されているのは「国際平和協力業務」である。ここでも国連PKOのために実施される業務の他に、新たに国際連携平和安全活動業務が追加されている。そして、5項（ト）には以下の条文が新設されている。「ト 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」である。この条文では、現地住民個人にはと般発的な犯罪行為に対して現地警察が取締を行うとは異なり、一定の人間集団が住民その他に対して重度の危害を加えることが想定されているのであろう。3条1項で「切迫した暴力の脅威からの住民の保護」と明記したことから、この「防護」は実際には相当程度深刻な状況下において実施するであろうことが予想される。これは現在まで日本の参加が事実上見送られてきた、いわゆる国際平和維持軍（PKF）本体業務として認識されるもの<sup>72</sup>で

あり、この解案が目論まれている。そして、駆けつけ警護の条文も5項(ラ)において新設されている。

「ラ 国際連合平和維持活動...に従事する者...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」。

この条文は重大な問題を含むものであり、今回の安保法制特別委員会においても議論が白熱している。5月27日の議論では、まず高村正彦議員からの質問に対し、安倍総理が「この業務を行うに当たっては、参加五原則が満たされており、かつ、派遣先及び紛争当事者の受け入れ同意が業務が行われる期間を通じて安定的に維持されると認められる必要がある。すなわち、国家または国家に準ずる組織が敵対するものとして登場してこないということが原則になっているわけですから、当然、これが例えば武力行使に発展していくということには全くなり得ないということとは、はっきりと申し上げておきたいと思います」と述べた<sup>8)</sup>。

しかし、同日の志位和夫議員との論戦において中谷大臣は「自衛隊が戦闘行為を行う、または自衛隊の活動が戦闘行為になるということはない」と述べた後に、安倍総理は自衛隊自身が攻撃される可能性について、「その可能性が一〇〇%ないとは、私、申し上げたことはございません」と述べ、また、「絶対にないわけはありません」として、一定の戦闘参加の可能性を含ませる発言を行っている。志位議員はさらに「自衛隊が一旦武器の使用をすれば、相手方はさらに反撃をする。そうなれば、自衛隊は応戦することになります。撃ち合いが始まります。自衛隊は、相手方が攻撃を中止する、あるいは逃走するまで武器の使用を続けることになります。自衛隊がまさに戦闘することになるではありませんか」と安倍総理を迫及した。停戦が確保されない状況下において活動することは想像を絶する困難を生じるものであるといわなければならない<sup>9)</sup>。

このほかにも、5項「フ」では、相手国の軍事機構に対する協力に関する条文が新設され、軍事に関する指導や教育が想定され、6項では、武器を含むと想定される物資支援が追加された。この支援には「国際連携平和安全活動」も対象に含まれている。そして、この活動は国連によるもの以外を含むことはすでに見たとおりである。

## 6 武器使用

現行法24条で自己の管理下に入った者の生命身体を「防衛」するための武器使用が規定されていた部分については、法案25条でこれを「防護」の語に改めている。そして、7項を追加した。

「7 ...派遣先国において国際平和協力業務に従事する自衛官は、その宿営する宿营地...であって当該国際平和協力業務に係る国際連合や国際平和活動、国際連携平和安全活動又は人道的な国際救済活動に従事する外国の軍隊の部隊の要員と共に宿営するものに対する攻撃があったときは、当該宿营地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して、...武器の使用をすることができる。」

すでにみたように、国連PKO以外の「国際」活動についても、国際連携平和安全活動などに従事している外国軍に対する活動として武器を使用して行動を行うことが可能になる。国連の決議などの、国際法上の一定の根拠を得ない状況下で実際に派遣される外国軍隊の活動であっても、この新たな条文では、ともに宿営する場合にはこれら外国軍隊を守ることができることになると理解すべきであろう。

6月1日の委員会で公明党の遠山清彦議員は「任務遂行型の武器使用というのは、一言でいえば、業務、任務を妨害する行為を排除するために武器の使用を認めるというものでございます」と述べ、妨害を行う側の悪意を強調する発言を行っているのであるが、自衛権行使のやむを得ない特殊なケースを除き、関連する国連決議を得ることなくして少数の国のグループでこうした「国際」平和協力業務を実施している場合には、それら少数者の側がある種の国際法違反行為を行っている集団となるものと考えるべきであろう。そして、そうした集団に対しては、現地住民等はこのを排除するための一定の権利があるということになるのではないか。それでも、現状のように紛争当事者間における停戦合意が得られた段階で日本がこうした活動に参加するのであれば、若干は攻撃を受ける可能性が低くなるのであろうけれども、こうした独善的な活動を実施する場合（そして、そのような集団と共同で宿営している場合）、これに対するいゆる民族解放闘争が一定程度正当化される余地が生じることを指摘しておく必要があるだろう。遠山議員は「PKO参加五原則、すなわち、紛争当事者間の停戦の合意、それから自衛隊の派遣に対する同意、また中立性の原則、そしてこの三つの原則のどれかでも崩れたら自衛隊は撤収してもいいというこの五原則がしっかりとあるわけですから、武器の使用がそのまま武力の行使にエスカレートするようにはなっていないです」と力説するのであるが、そもそも停戦合意が確保されている安定した状況下で活動するのであれば、今次の安保法制そのものが不要であるというべきであろう。また、参加五原則が破られたら撤収するという前提は、戦場においてその実現が難しいという指摘は、安保法制推進の立場に立つもののほうが積極的に支持している見解なのであろう。ひとたびこうした活動に参加すれば、友軍を見捨てて日本だけが撤退することは不可能である。と。そして、思うように撤退できない状況に追い込まれるであろうことが想定されていたからこそ、イラク特措法に基づいてサマワに派遣された陸上自衛隊は、「部隊の安全確保のため、拳銃、小銃、機関銃...、無反動砲、個人携帯対戦車弾を携行して」いたのであろう<sup>10)</sup>。

## 7 何のための安保法制か

武力行使を目的としない、本来の意味におけるPKO活動は、紛争当事者間における停戦合意が崩れて不運にも戦闘に遭遇してしまった場合には、その活動の法的な前提条件を失うこととなる<sup>11)</sup>。しかし、実際にはこれまでもPKO部隊が戦闘に巻き込まれ、犠牲者が出ている状況にある。そうした悲惨な事態を改善するために、国際社会は軍事に頼らない様々な努力を積み重ねてきた。その1つが、国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約の制定である<sup>12)</sup>。これにより、PKO要員に対する襲撃は犯罪とされることとなり、違反する者が現れた場合には犯罪者として処遇することが可能となっている。安倍総理が述べるように、「五原則によれば、武力行使に至るということは、まづ国や国軍を相手に立つたものではないわけであります」と断言するのであれば、国連と協力して犯罪者が処罰に本腰を入れて取り組みばよいのではないだろうか。あるいは逆に、国や、国に準ずる団体との戦闘は想定しないとしても、テロリストに対する戦闘は実施したいのだと心の底では考えているのであろうか。イラクとアフガニスタンにおける米軍の活動をみていて、そうした行動は本質的な解決には繋がっていかないように思えてならない。

6月1日の論戦において、民主党の後藤祐一議員から、「では、新しく可能になる活動の実施場所で隊員が戦闘行為に巻き込まれることはいささかもないんですね」とクギを刺された中谷大臣は「私は、リスクがないということは一言も言っておりません」と答弁しているのである。そして、中谷大臣は「PKO法の改正におきましても、戦闘行



為、武力行使を行ってはいけない」という意味で五原則を設けております。今回の改正も五原則は引き続きしますので、武力行使を行ってはいけない」という意味においては、戦闘行為をしてはいけないということでございます。」と述べていた。武力行使を行ってはいけない。そして戦闘行為をしてはいけない。そうであるのならば、今回の安保法制は、やはり本質的に不要であり、魔案にするしか選択肢はないものといわなければならないだろう。

8 おわりに

第二次世界大戦終結から今年で70年。戦後の国際社会はこれまで幾度も危機に遭遇しながらも、これを回避してきた。現在の国連は、米国のような大国から、人口の少ない小国まで190を超えるさまざまな国家によって構成されている。国際社会のなかで、ある種の多様性が確保されている状況にあるといつてよいだろう。安倍総理自身、「日本国憲法のまさに理念である平和主義、基本的人権そして国民主権、この平和主義に貫かれた道を日本は戦後七十年歩んできたわけであります。その歩みは、国際社会から大きく評価されているということであります」<sup>13)</sup>と述べている。そして、「国際社会から評価されているということは、これはひいては日本のソフトパワーにもなるわけであります。そのソフトパワーとして、まさに日本の安全や平和、繁栄に大きく貢献をしているんだろう、このように思います」と続ける。そして、「私たちが受動的にいえば平和であればいいということを願うだけではなくて、やはり積極的にさまざまな貢献をしてきたのも事実であろう、こう思うわけであります」とすら述べている。日本国憲法に掲げる平和主義の理念を守り、それがソフトパワーとなり、現在の繁栄があるのだという事実を直視すれば、今回の安保法制は、国際社会における多様性をみずから否定し、さらには日本の民主主義（を踏みにじる日本政府）に対する不信感をも諸外国に植え付けることにすらならかねない危険な存在であるといわなければならない。国連のなかに確固たる地位を日本が築くことが可能となったのは、民主主義の手続を重視し、憲法を遵守し、その結果、日本がふたたび連合国（The United Nations）をはじめする様々な国々の敵となったり武力を行使したりすることがないことを、多くの国々が信じているからであろう。このような関係を崩さないためにも、これまで同様これからも日本ができることを国際社会において実行すればよいのである<sup>14)</sup>。

1.) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000053989.pdf>、以下、引用したインターネットアドレスはすべて2015年7月1日アクセス。  
2.) [http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_gba/statement/201326generaldebate.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_gba/statement/201326generaldebate.html)  
なお、PKO活動の拡大は、政治家のみならず、官僚のなかにもこれに同調する立場がみられることについても触れておきたい。こうした立場につき、一例として以下の文献を参照。日本の国際平和活動、国際法学会編「安全保障（日本）国際法の100年第10巻」（三省堂、2001年）114頁以下。  
3.) 2015年4月の段階で作成された内閣内閣、内閣府他作成による与党協議資料「安保法制の検討状況」（4月14日付）において、安全保障法制の整備に関する全体像がみてとれる（2頁）。これによると、日本が関与するとされる全事態を三段階の烈度でイメージ区分する。そして、PKOの分野に該当する活動に関しては、低度及び中度を想定する。それは、①従来型のPKO活動（低烈度で、業務拡充を行う）、②非国連統括型の活動への参加（低烈度で、新設する活動となる）、③国際社会の平和と安全のために活動を行う他国軍隊等支援活動（中烈度で、新設する活動となる）の3分野である。  
4.) 衆議院平和と安全法制特別委員会会議録第2号（平成27年5月26日）、以下、発言記録はここから入手した。[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku0298\\_1.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku0298_1.htm)  
5.) 国連による武力行使控制決議に基づく少数の国連加盟国グループによる武力の行使の合法性問題については、議論がある。しかし、その場合でも第7章の適用を受けるものであることに変わりはない。  
6.) 国際連合に日本が加盟するにあたって、国連の設立条約であるところの国際連合憲章を、国会で批准したことを想起されたい。「国際連合憲章及び国際司法裁判所規程」。昭和31年12月19日条約第26号。  
7.) 前述の与党協議資料「安保法制の検討状況」（4月17日付）10頁。  
8.) この点については公明党も自民党に対し強く念を押している。6月1日の遠山清彦議員発言でも「相手を最しう傷つけたりと自己を目的とした掃討作戦はできない。法律上できない」という点について、中谷防衛大臣に念押しをしている。  
9.) いわゆるISAF型の国際治安支援活動の危険性について、日本共産党はこれまでもアフガニスタンにおける戦闘の実情などを通じて報じ続けている。国連安保決議1386号に基づいて派遣されたISAFであるが、北大西洋条約機構（NATO）が指揮を執つての治安活動では、3500人もの大量の戦死者を出したとのことである。「ISAF（国際治安支援部隊）型への派兵 否定しない首相」（しんぶん赤旗2015年6月4日）  
[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik15/2015-06-04/2015060401\\_01\\_1.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik15/2015-06-04/2015060401_01_1.html) また、派遣してみたものの成果が上がらずに撤退した場合には、現地の状況は一層混迷を深めることも正しく理解しておく必要があるだろう。「アフガン治安、ISAF撤収後も最悪レベル」（産経ニュース2015年4月13日）  
<http://www.sankei.com/world/news/150413/world1504130032-n1.html>  
10.) 志位議員に対する深山延曉院政参考人（防衛省運用企画局長）答弁。5月27日。  
11.) 防衛法学会編「平和、安全保障と法・防衛、安保、国連協力関係法概説」（内外出版、1996年）234頁。  
12.) 外務省のホームページによると、「冷戦終結後の国際連合の平和維持活動（PKO）の拡大及び多様化に伴い、これに従事する要員の死傷者数が1992年頃から急激に増加した」とされる。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/anzen.html> 東西冷戦終結後の国連平和維持活動は、この時期に急速にいたといえる。国連による重武装の平和執行部隊の派遣を想定して立案されたと思われるボトス、ガリ国連事務総長の「平和への課題」が作成されたのも、1992年であった。そして1995年にはそうした重武装型の活動が満足のゆく成果を出せなかったことから、再度方針転換をすることとなったことを想起しておきたい。内閣府ホームページ「国連PKOにおける同意原則（理論編）」[http://www.pko.go.jp/pko\\_j/organization/researcher/atpknow/article066.html](http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/atpknow/article066.html)  
13.) 安保法制特別委での発言。5月27日。  
14.) かつて、国連平和維持活動に関する詳細な分析を行った香西茂教授は「新たな時代に国連が担うべきと一部の論者の間で考えられているpeace-enforcementは、国際社会の現状の下で有効に機能するには大きな難問を抱えており、冷戦後の国際社会においても、平和秩序の中心的地位を占めることには大きな期待を持っていないであろう」と述べた。香西茂「国連の平和維持活動」（有斐閣、1991年）510頁。それから二十数年を経た現在でもなお、非強制、中立を基本原理とする活動が果たす役割は、なお大きいといわなければならないだろう。そしてそれを実行することができるのは、戦後70年にわたって海外で武力行使をしてこなかった日本なのである。

## はじめに

私に与えられたテーマは、他の項目から「引き算」して、2014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」（以下では2014閣議決定と略）の「1 武力攻撃に至らない侵害への対処」に盛り込まれた事項に対応した法整備およびその他である。「その他」と付すのは、2014閣議決定段階から

今日に至るまで、政府としては、いわゆる「島嶼防衛<sup>とうしょ</sup>」を含む領域警備については、立法措置をとることなく閣議決定の方法の改変など行政的措置で対応することとしている、そういう部分も含まれているからである。

さて、安保関連法案に直に接して、「何とわかりづらいものか」と嘆息した人も多かろう。それもそのはずで、実は幾重にもカムフラージュ（軍事用語でいう「擬装」）が、閣議決定などの政府文書や法案にはほどこされているからである。それでも、2014閣議決定から法案策定までの「道のり」を根気よく追いかけてみると、この「擬装」とその仕掛けは、案外単純なことがわかる。そして、閣議決定段階の「擬装」が、現実の必要から維持し難くなったのか、政府自らがその後に取り払ったものもある。

そうした中から垣間見えるものは、本論中で取り扱う自衛隊による米軍等の武器等の防護にせよ、島嶼防衛などの領域侵犯への対処措置にせよ、日米安保体制のもとの日本の対米従属的性が、日本の軍事分担の拡大にもかかわらず（否、そのことを通じてなお一層）強められるという文脈の中にしっかりと納まっているということである。この対米従属性は、別稿（浦田論文・塚田論文）が扱う「存立危機事態」対処という形の集団的自衛権行使、「重要影響事態」対処としての「後方支援」などにも確認できる点である。それらに比べて、法制上の位置づけでは「枝葉」（ただし、それは「小ぶり」という意味においてであって、重要性は決して劣らない、否むしろ「真実は細部に宿る」と見るべきだろう。）ともいえる本稿が扱う部分でも、「日米同盟のグローバル化」とそのための軍事協力体制の再編という、2015年4月27日に日米両政府で合意された「日米防衛協力の指針」（以下では2015ガイドラインと略）とそれと呼応するものとしての安保関連法案の本質的特徴が確

実に貫かれていることを意味する。さまざまな「擬装」によっても隠すことのできないこの法案の本質が、そこにある<sup>1)</sup>。

## 1 「武力攻撃に至らない侵害への対処」という擬装

2014閣議決定が、冒頭の国際情勢や閣議決定に至った経過などを綴った、いわば「前置き」の文に続いて、最初に「1 武力攻撃に至らない侵害への対処」を置いたこと、そしてその中にもとも内容的に別物である、①「純然たる平時でも有事でもない事態」（いわゆるグレーゾーン事態）ないし「離島の周辺地域等において外部から武力攻撃に至らない侵害」が発生した場合、②「我が国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態」とを、ひとくくりに項目に盛り込んだことそれ自体に、「擬装」の意図が見え隠れしている。

周知のように1990年頃を境とした米ソ（東西）冷戦終結後、東アジアの不安定要因、とりわけ日本にとっての脅威の筆頭格は、北朝鮮であった。しかし、1994年の核開発疑惑などから引き続くその「脅威」なるものの真奥にあるものは、実は北朝鮮自体の体制的危機であり、核開発やミサイル実験などはそれを回避せんがための「瀬戸際外交」のカードであることが透けて見えるに及んで、ひと頃の「北朝鮮脅威論」の勢いは大火となってきた。すなわち、この問題は、6カ国協議などを通じて粘り強く外交交渉で解決すべき、またしうる問題であるとの「見定め」が、政治と世論の双方で広範に形成されつつある。

それに替わってこの間急浮上してきたのが、軍事を強化しながら東シナ海や南シナ海などで海洋進出を活発化させている中国の「脅威」である。最近では、この「中国脅威論」が喧しい。尖閣諸島周辺での中国の公船や漁船、軍用機などの頻繁な活動が、それに油を注いでいる状況にある。2010年の海上保安庁の巡視船と中国漁船の衝突事件や同年12月の防衛計画大綱あたりから「島嶼防衛」論が、にわかに勢いを増してきた<sup>2)</sup>。これは、「個別的自衛権は合憲、ただし集団的自衛権は違憲」という長らく維持されてきた政府の憲法解釈のもと、それに慣れ親しんできた国民にとって、ナショナリズムを刺激して自ずと心動かされるテーマでもある。

こうした国民の耳目をいやが上でも集める「尖閣有事」、「島嶼防衛」に関わるテーマを最初に掲げることで、「切れ目のない（シームレスな）安全保障のための法整備」の正当性をことのほか印象づけようという意図が、さらには従来政府が違憲としてきた集団的自衛権行使の容認に舵を切った部分を最後尾に置くことで、その「毒氣」をできるだけ隠そうという思惑が、2014閣議決定の項目立ての背後に潜んでいよう。これらがどの程度実際上の「効果」をもつかは不分明ではあるものの、それくらいの「知恵」や「配慮」を働かせることは、「官僚の習性」とみたほうがよい。

もともと、2014年5月15日に安倍首相に提出された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告（以下、安保法制懇報告）では、「武力攻撃に至らない侵害への対応」は、「Ⅱ・あるべき憲法解釈」の8つの項目中8番目、報告全体の中ではとんと最後に述べられており、しかも、そこで取り上げられている事例は、「我が国領海で潜没航行する外国潜水艦が退去の要求に応じず徘徊を継続する場合」や「国境の離島等に対して特殊部隊等の不急急襲的な上陸があった場合」などであった。この報告では、「自衛隊による米軍の防護」というテーマは、もともと「米国が武力攻撃を受けた場合」の支援、すなわち、集団的自衛権行使に直結する項目に関わっていた。このテーマを「平時」とからめる発想は、別のルートから閣議決定にもち込まれたものである。それは、「日米ガイドライン」改定作業にほかならない。

このように、対処すべき事態の性格も、議論の出所も違う2つのテーマが、1つの項目に収められて「前出し」されたことの意味を推測すると、一面では「島嶼防衛」のシンボル効果の最大限の利用と、他面では「米軍の武器等防護」の根拠の薄弱さを隠蔽と狙ったところにあるといえよう。ところが、この2つのテーマの「奇妙な同居」は、2015ガイドラインの段階で早くも「解消」する。ガイドラインは、日米の軍事協力のために作成した共同文書である。そこでは、曖昧な表現は許されなかったのか、「米軍（等）の武器等防護」は、「平時からの協力措置」の中の「アセット（装備品等）の防護」として、「島嶼防衛」は、「日本に対する武力攻撃への対処行動」の中の「陸上攻撃に対処するための作戦」へと書き分けられた。こちらの方がはるかに「おさまり」がよいし、今日の「日米同盟」の中でそれぞれの位置、重みをよくつかむことができる。

## 2 島嶼防衛は日本の任務

まずは、比較的話が単純な島嶼防衛からみていこう。これについての2015ガイドラインでの記述は、以下のとおりである。

「自衛隊は、島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除するための作戦を主体的に実施する。必要が生じた場合、自衛隊は島嶼を奪回するための作戦を実施する。このため、自衛隊は、着上陸侵攻を阻止し排除するための作戦、水陸両用作戦及び迅速な部隊展開を含むが、これに限られない必要な行動をとる。自衛隊はまた、関係機関と協力しつつ、潜入を伴うものを含め、日本における特殊作戦部隊による攻撃等正規型の攻撃を主体的に撃破する。米軍は、自衛隊の作戦を支援し補完するための作戦を実施する」（下線は引用者、以下同じ）。

この文章で繰り返し強調されている自衛隊にかかる「主体的に」という言葉に該当する英文は、primary responsibilityである。要するに、島嶼防衛は、「自衛隊が第一義的に責任を負う」ということである。これに対し、米軍の任務分担は、「支援し補完する」（support and supplement）だけである。この間、日本政府は、ことあるごとに、「尖閣有事」の際の米軍の加勢（尖閣は日米安保条約5条にいう共同防衛の対象）を強調してきた。ところが、2015ガイドラインにおける「島嶼防衛」における米軍の協力の記述は極めて「控え目」である。このあたりには、「無人の島で血を流したくない」というアメリカの「本音」が透けて見える思いがする。

かくして、このテーマで、日本政府は、米側から形式的な言質を得てはいるものの、実質的な支援が覚束ない形での決着を強いられたと評価できる。これは、日米同盟が決して対等なものではなく、根深い日本の対米従属性を特徴とすることの1つの表れといえよう。もちろん、世界に冠たる原子力空母艦隊を擁し、嘉手納基地に空軍として単一

では最大の戦闘航空空を配している米軍それ自体が、つ、日本の離島への着上陸侵攻に対する「抑止力」は絶大なものがある。しかし、「水陸両用作戦」はお手のもののはずの沖縄配備の米海兵隊は、南西諸島の島嶼防衛に第一義的な責任を負う部隊ではないことを、ほかならぬ2015ガイドラインが明示したということが、日本政府が喧伝してきた「米軍による尖閣防衛の保証」と明らかに対照的であることは見過ごすわけにはいかない。

そして、「切れ目のない安全保障のための法整備」という謳い文句の根拠事例の筆頭格にこの間あげられてきた「島嶼防衛」や領域警備については、2015年5月14日に次の2つの閣議決定を下すことで、法整備を行わずに済ますこととした。

- ①「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」
- ②「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」

①は「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案」に際しては、「重大テロ等発生時の政府の初動措置について」（1998年4月10日閣議決定）によるものに準ずる対策本部を速やかに設置して対処することとし、海上警備行動や治安出動などのための閣議決定は、必要な場合には電話等による迅速な決定手続をとることができるものである。

②も、標記の場合に①と同様の手続をとることができるようにするものである。

このように「鳴物入り」でもち出されたテーマである「島嶼防衛」と領域警備は、米軍による実質的支援を得ることなく、「法」整備の項目からも外されて「既存の法制の運用の問題」という「マイナー」な位置に落ち着いた<sup>3)</sup>。

3 自衛隊法95条の趣旨を踏まえて？

さて、「島嶼防衛」が「自衛隊の第一義的責任」とされる一方で、平時（peace time）からの警戒監視などに自衛隊を大々的に動員する方向性を明確に打ち出したのが、2015ガイドラインの大きな特徴であり、「米軍（等）の武器等防護」（2015ガイドラインの中では「アセット（装備品等）の防衛」）は、その一環として位置づけられており、自衛隊法改正案の95条の2はそのためのものである。

この問題の特徴をつかむためには、自民・公明両党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」（以下、「与党協議会」と略）での法案策定プロセスからみていくことが必要である。2015年3月20日の与党協議会に提出された「安全保障法制整備の具体的な方向性について」（以下、「具体的方向性」と略）は、2014閣議決定での「米軍の武器等防護のための自衛隊による武器使用」を具体化するなかで、自衛隊が武器を使用する場面を格段に拡大した。すなわち、自衛隊による武器等防護の対象を、「米軍以外の他国軍隊の武器等」にも拡大して、法整備を検討するとした。

ここでは、「自衛隊法第95条の趣旨を踏まえ」て、そのような法整備をするとされている。ちなみに同条は次のように規定している。

自衛隊法95条「自衛官は、自衛隊の武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料を職務上警護するに当たり、人又は武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備若しくは液体燃料を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第36条（正当防衛一括範囲は引用者（以下同じ））又は第37条（緊急避難）に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない」。

この規定の趣旨についての政府の説明は次のようなものである。

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事提出資料（1999年4月23日）

「自衛隊法第95条に規定する武器の使用も憲法第9条第1項の禁止する「武力の行使」に該当しないものの例である。

すなわち、自衛隊法第95条は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為から当該武器等を防護するために認められているものであり、その行使の要件は、従来から以下のように解されている。

（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。

（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。

（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ること。

（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、武器の使用がでなくなること。

（5）正当防衛又は緊急避難の要件を満たした場合でなければ人に危害を与えてはならないこと。

自衛隊法第95条に基づく武器の使用は、以上のような性格を持つものであり、あくまで現場にある防護対象を防護するための受動的な武器使用である。

このような武器の使用は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為からこれらを防護するための極めて受動的かつ限定的な必要最小限の行為であり、それが我が国領域外で行われたとしても、憲法第9条第1項で禁止された「武力の行使」には当たらない。」

この説明を素直に読めば、自衛隊法95条は、もともと、自衛隊によって保管されている武器や弾薬や車両、停泊している船舶、駐機している航空機などの防護を念頭に置いた規定といえる。それは、すぐ後の同法95条の2（現行）が武器等を保管、収容、整備するための施設の警護のための武器使用規定であることや、前記の政府の説明で「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」とされていることからもうかがえる。すなわち、現に活動中の部隊が使用している武器等の防護までは念頭にないと考えられるのである。

ところが、この間の政府の説明では、活動中の部隊が使用している武器等の防護にまで広げて解釈されている。周辺事態法の審議の際に、周辺事態対処で活動している自衛隊について自衛隊法95条の適用は排除されないとされた。この点について、大森政輔内閣法制局長官(当時)は、「自衛権を行使するための物的手段の保全」(1999年3月26日衆・防衛指針特委)と答弁している。また、PKO協力は、1992年の制定時、PKO活動中の自衛隊への95条の適用を除外する規定を置いていたが、2001年の改正で、この適用除外が解除された。かくして、この規定は、現に活動中の自衛隊が所持している武器や、使用(運搬)している船舶、航空機、車輛等の防護のための武器使用を認める規定としての意味をもたせられている。したがって、そこでの武器使用が、しかけられた攻撃に対する反撃としての武力の行使との区別があいまいな規定となっている。ただしそれでも、上記の1999年4月23日の政府提出資料の(2)がいう「武器等の退避」による防護の不可能性や、(4)の「武器等が破壊された場合」や「相手方が逃走した場合」の武器使用の禁止などの要件は、「反撃としての武力行使」にはない制限となっている。

このような規定が、自衛隊が自ら警護する武器等の防護という目的によって縛られている限りは、濫用の危険はなお抑制されるかもしれない。しかし、これを外国の軍隊の武器等の防護にも当てはめるとなると、武器使用が可能な場合は格段に拡大し、反撃としての武力行使との違いは、より一層不明確となる。しかし、自衛隊法改正案95条の2はそれをするというわけである(現行の95条の2は95条の3に)。すなわち、同条は、「アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織の部隊であって自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動(共同訓練を含み、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。)」に現に従事しているもの」の武器等の防護を、自衛隊に行わせようとしている<sup>4)</sup>。

#### 4 「我が国の防衛に資する活動に現に従事」とは？

この場合、米軍や他国軍隊が「我が国の防衛に資する活動に現に従事」していることが要件とされるが、それでは、「我が国の防衛に資する活動」とは、一体どのような活動を指すのか。

この点に関連して、与党協議会に政府が内閣官房・内閣府・外務省・防衛省の連名で提出した資料「検討事項について」(2015年3月)には、次のような記述がみられる。

「我が国の防衛に資する活動」に当たり得る活動の範囲
① 我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態に際して、当該事態の拡大を抑制し又はその収拾を図るために行われると認められる活動 (活動の一環として行われる非戦闘員退避活動を含む)
② 平素から我が国の防衛の実効性を確保するために行われる以下の活動 →情報収集、警戒監視活動(弾道ミサイル等への対応を含む) →我が国の防衛に必要な能力の向上を目的とする共同訓練 (武力の行使に当たる活動は、「我が国の防衛に資する活動」から除外する)

この文書では、①の場合、自衛隊による防護の対象となり得るものの範囲は、「自衛隊が行う対応措置と連携した活動を現に行う米軍及び米軍以外の外国軍隊の部隊の武器等」とされている。ここでいう、「我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態に際して、当該事態の拡大を抑制し又はその収拾を図るために行われると認められる活動」にせよ、「自衛隊が行う対応措置と連携した活動」にせよ、抽象的で、相当に広い活動をカヴァーできる観念である。しかも、ここですぐに湧く疑問として、自衛隊と米軍その他の軍隊は、いったい何を根拠に、どのように、ここでいう「我が国(日本)の防衛に資する活動」を「連携して」行うのであろうか。ここでの①と②の活動からは、「武力の行使に当たる活動」は除外されるというが、②はそのことが確認できるとして、①に該当しつつ、かつ「武力の行使」ではない活動としかなるものか、まったく判然としない。「事態の拡大を抑制し又はその収拾を図るために行われると認められる活動」という文言に、「武力の行使ではない」という意味を込めているように読めるが、それが、周辺事態法改正案としての重要影響事態法案における「重要影響事態に対処し、日米安保条約の目的達成に寄与する活動」(同法案3条)とは、どのような関係にあるのか、この点も不明確である。この米軍による「重要影響事態」の対処する活動には、武力の行使に至っている場合も含まれると想定できるのである。

いずれにせよ、ここでは、自衛隊も米軍その他の外国軍隊も「武力の行使」をするに至っていない段階における、日本の「平和と安全に重要な影響を与える事態」に際して、自衛隊が行う何らかの対応措置と、米軍のその他の国軍隊が行う「当該事態の拡大を抑制し又はその収拾を図るために行われると認められる活動」とが、「連携」して行われるなかで、米軍その他の軍隊の武器等が攻撃を受けた際に、自衛隊にその武器等防護のための武器使用を認めようというのである。これは、武力攻撃に対する反撃としての「武力の行使」を伴う集団的自衛権はなお行使していないとはいえず、連携して日本の「平和と安全に重要な影響を与える事態」に対応する行動を起こしているのであるから、日本の自衛隊と米軍とその他の国の軍隊とは、「同盟軍」的な共同行動をとっていることを想定していると考えざるを得ない。安保条約のような条約を結んでいない国の軍隊、たとえばオーストラリア軍と、このような連携した活動がなぜ、どのようにして可能なのか。いつからその国と同盟を結んだのか、この間の国会審議では、この点について何らの根拠も示されていない。これは重大な問題である。

同様の点は、②の活動にもうかがえる。そこでも、「平素から我が国の防衛の実効性を確保するため」の活動として、情報収集、警戒監視活動(弾道ミサイル等への対応を含む)や共同訓練が、自衛隊と米軍その他の外国軍隊によって「連携」して行われるとの想定に立っている。「共同訓練」は、まさしく共同して行われるのであろうが、そもそも、そのような訓練が、米軍以外の外国軍隊とどのような根拠に基づいて可能なのかは別途検討する必要がある。共同訓練は、共同して武力を行使することを想定しているから行うのであろうから、それは集団的自衛権の行使の「先取り」、その既成事実化に等しい。他方、「情報収集・警戒監視活動」を連携して行う相手は、「検討事項について」では、米軍部隊だけが挙げられている。これは、弾道ミサイル防衛などでの、アメリカのイージス艦などの情報交換、連携を想定しての項目のようである。共同訓練は、日米共同訓練以外に自衛隊と米軍が参加する多国間訓練、自衛隊と米軍以外の外国軍隊との共同訓練を想定している。

さて問題は、こうした米軍やそれ以外の外国軍隊の武器等を、自衛隊が、自らの武器と同様に防護することの根拠である。この点について、「検討事項について」は、次のような何とも「苦しい」説明をしている。

○「我が国の防衛に資する活動」を自衛隊と連携して現に行う米軍その他の外国部隊（以下「米軍等」という）の部隊の武器等が破壊・奪取された場合、当該活動や、事態等が拡大した場合における我が国を防衛するための活動の実施に支障が生じることから、当該武器等が我が国の防衛力を構成する重要な物的手段に相当する。

在日米軍あるいは日本の周辺で活動する米軍の場合であれば、このような理屈はかろうじて成り立つかもしれない。しかし、自衛隊による武器等防護には、そのような限定はかかっていない。「我が国の防衛に資する活動」をしていれば、「我が国の防衛力を構成する重要な物的手段に相当する」のだという。きわめて乱暴な論法である。とりわけ、「共同訓練」をしているだけで、なぜ米軍も含めて外国軍隊が、日本の「防衛力を構成する重要な物的手段に相当する」と言えるのか。不可解千万な説明である。

さて、さらに「不可解」なのは、外国軍隊の武器等を防護する際の手続についてである。これについて、自衛隊法改正案95条の2の2項は、次のように規定する。

前項の警護（自衛隊による武器等防護のこと―引用者）は、合衆国軍隊等から要請があった場合であつて、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する。

現行の自衛隊法95条は、武力攻撃事態などへの対処の場合とは異なり、平素から自衛隊が現場判断で武器使用できるようにするための規定として設けられているはずである。ところが、95条の趣旨を踏まえた外国軍隊の武器等を防護するための改正自衛隊法95条の2の規定は、当該米軍等からの「要請を受けて、防衛大臣が判断し、命ずる」という手続を盛り込んでいる。これは当該米軍等の要請なしには行わないという趣旨ではあろうが、同時に、現行95条によって現場判断に委ねられている「極めて受動的かつ限定的な必要最小限の行為」としての武器使用に止まりえないことを予め想定しているからこそ、このような大臣による判断手続を経由させているものと考えられる。これは、現行自衛隊法95条の変質か、またはまったく性質の異なる規定の創設かの、いずれかと考えざるを得ない。

ただし、この「武器等防護のための武器使用」という事柄の性質上、「米軍等の要請」は、かなり早期の段階、当該活動を開始する段階でなされるであろう。また、これを受けた防衛大臣の判断と命令も、ほぼ同時のタイミングでなされるであろう。かくして、これらの「要請」と「命令」は、武器使用に対するチェックとしての機能は期待できない一般的、包括的「要請」とそれへの一般的、包括的「命令」となるのであろう。

## 5 「平時」から同盟軍の関係を構築

結局、「武力攻撃に至らない事態への対処」の項目で扱われている自衛隊法95条の2の新設は、平時から連携して活動している米軍その他の軍隊と自衛隊が、いずれか一方が武力攻撃には至らないものの、何らかの侵害を受けた場合に共同してこれに反撃する法的根拠づくりということができよう。それは、武器使用の結果の事態の展開次第では、実質的には集団的自衛権行使の発端となりかねない、危険な任務と権限を自衛隊に、そして命令権者である防衛大臣に担わせることになるものである。この間の国会審議では、公海上で米軍と自衛隊のイージス艦が警戒監視活動を行っている場合に、米艦に向かっているミサイルを自衛隊のイージス艦が迎撃することも含まれる、とする答弁がなされている（2015年7月8日衆院特別委員会での畑野君枝議員に対する黒江哲郎防衛省防衛政策局長の答弁）。これは、いわば「集団的自衛権」行使の前倒しの法的整備であり、アメリカやその他の国との緊密な軍事同盟関係を既成事実によって暗黙裡に構築することになる規定であるといえよう<sup>61)</sup>。

このように、自衛隊法改正案の95条の2は、従来の枠組みのもとでは、およそ考えられない無理な理屈を組み立てて行われようとしているが、翻って考えてみると、2014閣議決定で集団的自衛権行使を違憲ではないとした以上、他国軍との平素からの連携、共同を否定する大元の根拠は失われた格好になっている。もともと、自衛隊の「警戒監視活動」は、従来の法的枠組みの下では、その法的根拠を、防衛省設置法4条18号の「所掌事務の遂行に必要な調査及び研究を行うこと」に持つ（そこには求めようのない）、根拠の薄弱なものである。なぜ、そのような活動を自衛隊と他国の軍隊が連携して行いうるのかもあいまいであるが、集団的自衛権が容認されれば、その点はクリアされてしまう。すなわち、アメリカに要請されるがままに南シナ海へも出動し、共同して中国の海洋政策を警戒する監視行動を実施すると任務を担うことが可能となる<sup>62)</sup>（この点については、本書要論論文参照）。集団的自衛権行使容認は、こうしたところに「波及効果」をもたらしているといえることができる。

実は、第1期安倍政権時の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）が2008年6月24日に提出した報告書（報告を受け取ったのは福田康夫首相）では、「公海における米艦の防護」の項目において、「法的制約に関する問題解決の選択策」として次のように述べられていた。

「自衛艦が攻撃されていないにもかかわらず、個別の自衛権の適用を拡大して米艦を防護するということについては、国際法に適合した説明が困難であり、また、政策目標の達成も中途半端なものとなる。これに対し、集団的自衛権の行使によって米艦を防護するという方法は、米艦を防護するという政策目標が達成できるとともに、我が国が主権国家として有する集団的自衛権の行使であるから、国際法上も問題ない」。

今回の安保関連法案の1つの特徴は、武力攻撃が発生したとはいえない程度の侵害の段階、そしてより前段階の平時のうちから自衛隊と米軍その他の軍隊との共同の軍事行動を可能にするという意味で、「いつでも」、「どの国とも」軍事行動を共にする大元の法的整備という点にある。そして、それを可能にする法理論上の「決め手」は、それ自体としては（他国に対して）武力攻撃が発生した際に行使できるとされる集団的自衛権の行使を容認したところにある。「それができるのならこれも当然」という理屈が潜んでいるように思われる。

- [1.\)](#) 本稿では、検討の対象を安保関連法案に局限した。新たな日米ガイドラインと安保関連法案の関係については、小沢隆一「日米ガイドラインと戦争法案がねらうもの」経済238号（2015年7月）、同「安保法制＝戦争する国づくり法制の問題点」月刊全労連221号（2015年7月）参照。
- [2.\)](#) これらについては、小沢「東アジアの平和をどう構想するか」『法律時報増刊 改憲を問う 民主主義法学からの視座』（日本評論社、2014年12月）240頁以下参照。また、尖閣諸島の領有をめぐる問題の法的分析と展望については、松井芳郎『国際法学者がよむ尖閣問題』（日本評論社、2014年12月）参照。
- [3.\)](#) 柳澤協二『新安保法制は日本をどこに導くか』（かもがわ出版、2015年）12-13頁参照。他方、維新の党と民主党は、7月8日、「領域警備法案」を共同で提出した。この法案に対する政府・与党の対応は冷ややかである。安倍首相は、7月15日（強行採決当日）の衆議院の特別委員会で、維新・民主共同提出の領域警備法案への意見を求められて、次のように答えている。
- 「領域警備は、警察権において対応すべきところ」、「海上保安庁が対応しているところに、同じ警察権を自衛隊にも与えていることによって、いわばミリタリー対ミリタリーになる」、「海上警察たる海上保安庁と、相手方もそういう対応する機関が出ているところを、我が方がそれをエスカレートさせている、このように捉える危険性があるのではないか」（ただし議事速報からの引用）。
- このように政府・与党による領域警備問題への対応は、安保関連法案の準備過程においては、「切れ目のない対応」が必要な最たるものとして、これを持ち上げておきながら、実際のところは、「法整備」ではなく閣議決定手続の簡略化で済みますという、「針小棒大」とも言える一貫性のなさが見受けられる。その一方で、維新・民主共同提案の領域警備法案それ自体には、5年という長期の「領域警備基本方針」の策定が盛り込まれているなど、自衛隊と海上保安庁など警察機関との連携が軍事優先で常態化する懸念がある。その意味において、上記の安倍首相の領域警備法案への指摘は、（この間の法案審議のなかでの同首相の発言としては珍しく）的を射ている。
- [4.\)](#) 衆議院の特別委員会に参考人として意見陳述した宮崎礼意元内閣法制局長官は、次のように述べている。「改正自衛隊法95条の2で米国の武器等を自衛隊が防護する規定も、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段たとの評価に重大な疑問があり、また、事前の回避義務、それから事後追撃禁止の条件を米軍自体に約束させるという前提でなければ、その自衛隊、自衛官による防護は、容易に悪意の武力行使に至る恐れがあると考えます」（2015年6月22日衆議院のホームページ、会議録議事情報より）。
- [5.\)](#) 柳澤・前掲注[3.\)](#)書17頁以下参照。
- [6.\)](#) 朝日新聞2015年3月31日付「南シナ海強まる監視要求」同2015年5月15日付「日米進む軍事一体化」など参照。

（おざわ・りゅういち）



はじめに

安保関連法案（「平和安全法案」、「国際平和支援法案」と略記する）は、まずは戦争放棄・戦力不保持を定める憲法9条との関係で、その違憲性が問われなければならない。しかし、軍を保持する国一般においても、軍の活動を議会がきちんと統制するしくみの整備がcivilizedな立憲民主制の最低条件であろう。それゆえ、安保法案によって「完成度」を高めつつある日本の「軍事法制」が、「軍を持つ国」の最低条件としての国会承認制度を備えているのかを問うことも、安保法案の批判には重要である。

1 自衛隊の行動に対する国会承認は、どう変遷してきたか

自衛隊は、1994年のPKO協力の成立以降、海外での活動範囲の拡大と軍事的性格の強化を段階的に遂げてきた。しかし、これに反比例して、自衛隊の活動に対する国会承認は後退（事前承認主義→事後承認主義→報告主義）の過程をたどっている。この流れを駆け足でたどっておこう[1](#)。

（a）防衛出動・治安出動：本来、自衛隊とは「我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」（自衛隊法3条1項）組織であるから、当初の本来任務とされた、①防衛出動（同76条）、②首相の命令による治安出動（同78条）、③都道府県知事の求めるによる治安出動（同81条）の中でも、核心的な任務は①にあった。①については、原則として国会承認（衆議院解散中は参議院の緊急集会召集）であり、事後承認が許されるのは「特に緊急の必要のある場合」に限られていた（2003年改定前の自衛隊法76条、現在は後述のとおり武力攻撃事態対応法9条）のである。なお、②においては出動下命から20日以内の国会付議（閉会中・衆院解散中は、その後に召集された国会で「すみやかに」）による事後承認、③においては国会承認を不要とし、当該都道府県議会への報告のみとしている（自衛隊法78条2項・81条2項）。②と③における国会統制の手薄さが指摘できるが、少なくとも、対外的軍事行動となる①に対する事前承認の原則は一応維持されて



いたのである。

(b) 国連平和維持活動 (PKO) : PKO法 (1994年) は、自衛隊の海外派遣の端緒となった法律であるが、そこでの自衛隊による国際平和業務 (PKO法 3 条 3 号 イーへが掲げる停戦監視や武装解除監視など) では事前承認主義が採用された (ただし、閉会中・衆院解散中は召集後に「遅滞なく」承認を求めればよい)。国会の各院はそれぞれ 7 日以内の議決に努めなければならない (同 6 条 7 項・8 項)。そして業務が 2 年を超えたときは、あらためて国会の承認が必要とされる (同 10 項)。

(c) 周辺事態法上の活動 : 97 年ガイドラインを法制化した周辺事態法・船舶検査活動法 (1999 年) でも、自衛隊の実施する活動に対する国会事前承認の原則は維持されたが、「緊急の必要がある場合」には活動開始後「速やかに」事後承認 (閉会中・衆院解散中の規定はない) を求めればよいとする例外が設けられた (周辺事態法 5 条 2 項)。

(d) 武力攻撃事態対処法 (事態対処法) 上の措置 : 事態対処法の制定 (2003 年) により、自衛隊の防衛出動の手続きは、この法律の中に組み込まれた (事態対処法 9 条)。原則事前承認に変化はないが (詳しい手続は後述)、事後承認の例外が許容される「特に緊急の必要」という従来の要件の他に、「事前に国会の承認を得るいとまがないとき」という要件が加わった。「緊急の必要」が「武力攻撃」にかかる外在的な条件だとすれば、「承認を得るいとまがない」というのは内閣や国会の事情 (例えば「おじれ」「おじれ」国会のため迅速に承認を得る見込みが低い) に基づく政治状況依存的な要素も含まれており、それだけ例外の可能性は拡大したのである。また、この法律では、武力攻撃事態・武力攻撃予測事態への対処にかかる基本方針は「直ちに」国会に承認を求めることとされたが、防衛出動以外の対処行動は承認を待たずに実施できるので [2](#)、実際には国会承認の網に大きな穴を開けたといえる。

(e) テロ特措法・イラク特措法上の活動 : 米国のアフガニスタン侵攻 (2001 年)、イラク侵攻 (2003 年) を契機としてそれぞれ制定されたテロ特措法 (2001 年)、イラク特措法 (2004 年) は、自衛隊が米軍を中心とする多国籍軍支援の目的で本格的に海外に出動した点で戦後の重大な転換点といえるが、国会承認制度の点でも大きな変容が生じている。これらの特措法では、従来の原則事前承認制ではなく、基本計画は国会報告・対応措置についてのみ事後承認 (開始から 20 日以内に国会に付議) とされたのである (テロ特措法 5 条・イラク特措法 6 条)。このような国会承認の後退を、政府は特措法の限時的性格を強調し、法案可決自体が対応措置の承認と同視しうるのだと説明してきた。

(f) 新給油特措法および海賊行為対処法上の活動 : さらに、テロ特措法の失効を受けて制定された新テロ特措法 (2008 年) に至っては、武器使用を伴う自衛隊の活動についてすら、もはや国会報告にとどめてしまった。ここでも、法案可決をもって措置への国会承認があったという論法がとられた。

2009 年成立の海賊行為対処法 [3](#) は、自衛隊の対処活動について、防衛大臣の下令に先立つ首相の承認の時点、および活動終了の時点で、それぞれ「遅滞なく」国会に報告すればよいとされる (7 条 3 項)。国会承認が不要なのは海賊対処活動が海上警備行動 (82 条) に類するからだと説明されているが、給油特措法にせよ海賊対処法にせよ、「任務遂行のための武器使用」を認める点で軍事的側面が際立った活動である。このような内容の法律を国会が簡単に通過させたこと自体、自衛隊関連法案における国会承認の困難を証明している。そして、(c) 段階までは、かうして原則事前承認主義を維持していた自衛隊海外出動の法制が、(e) 段階の海外派遣特措法群の事後承認主義を経て、(f) 段階に至り、事後承認すら必要としない報告主義となった点が確認できる。

## 2 安保法案の国会承認手続——何が問題か

安保法案の想定する国会承認手続は、どのようになっているのだろうか。

### 〔1〕国際平和支援法案における「例外なき事前承認」?

まず、新法の国際平和支援法案であるが、同法案に基づく「国際平和共同対処事態」における対応措置を国会の事前承認の下においた (法案 6 条)。この「例外なき事前承認」は、与党協議段階における公明党の主張を酌んでの変更であり、同党の「ブレーキ」役としての存在が強調されもした。しかし、平和安全法案により改定される諸法の現状のままでの (しかも実質的には「後退」している点は後述)、安保法案全体としてみれば「例外なき事前承認」はむしろ「例外」である (国際平和支援法にも、措置の 2 年の経過後の再承認の際には、閉会中・衆院解散中の事後承認を認める点で「例外」はある) [4](#)。

では、「例外なき事前承認」の国際平和支援法案であれば、十分な国会統制が可能なのだろうか。同法案が従来の特措法型自衛隊海外派遣の恒久法化であるという観点でみれば、事後承認 (テロ特措法・イラク特措法) や事後報告 (新給油特措法) ではないだけ、たしかに従来の特措法よりも国会の関与は強化されている。しかし同法案が国会各院に求める 7 日以内の議決という条件は、「例外なき事前承認」の実効性を損ないかねない、あくまで努力規定とはいえず、拙速な議事運営・強行採決の口実を政府に与えかねないからである。しかも他の案件に優先して審議することを求めているわけではないので、実質的な審議時間が確保されずに 7 日が経過する危険もある。「事前承認、各院 7 日以内の議決」は、すでに PKO 法で採用されている類型だが、安易にこれを転用できるものではないはずである。国際平和支援法に基づく活動には、少なくとも従来 PKO 業務と比較すれば、はるかに軍事行動的性格の強い兵站型の活動が含まれているからである (もっとも今回の平和安全法案によって、PKO 法に基づく自衛隊の活動の方も軍事色を強めることになるが)。テロ特措法やイラク特措法に基づく活動例を踏まえるかぎり、国会での審議をこれほど短期間に限定せねばならない必要性はないであろう。しかも派遣が重大な政治的決定であることを考慮すれば、「7 日以内」が適当かはともかく、一定の期日以内に各院で承認の議決がなされなければ国会の不承認とみなすような制度設計が検討されてしかるべきであった [5](#)。また、事前承認は基本計画に對してのみであり、対応措置そのものには国会の関与は法定されていない。基本計画は一般的・抽象的な内容にとどまる以上、具体的な対応措置にも国会の承認を課すのでなければ、「例外なき事前承認」を謳うのに値しないだろう。

## 〔2〕「存立危機事態」における防衛出動等

平和安全法案における事態対処法改定のメインは、既存の事態対処法制に「存立危機事態」を加えるものである。存立危機事態と武力攻撃事態とでの対応に違いを設けてはいないので、従来の事態対処法9条における国会承認が「存立危機事態」についても当てはまる。その流れを簡単に説明しておこう。「存立危機事態」が発生した場合、政府は対処基本方針を定めなければならない。方針に記載すべき対処措置の「重要事項」の1つとして、首相が自衛隊の防衛出動下命（自衛隊法76条1項）について国会承認（衆院解散時は緊急集会）を求める旨が含まれる（事態法9条4項）[61](#)。それゆえ防衛出動も事前承認が原則だが、「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、いきなり首相が防衛出動を命ずる旨を記載しても構わない（「いとまがない」規定の問題点は前述のとおり）。一見すると慎重な手続に見えるが、「緊急の必要」「いとまがない」の判断が政府にある点は無視できない。政府としては、迂遠な国会承認手続きなど経ずに、防衛出動を行いたいところであろう。できるだけ「緊急の必要」「いとまがない」という条件を拡大解釈して、多くの事案を事後報告にまわそうとすることに違いない。武力攻撃事態の対処システムもこのような問題点を抱えていたのだが、新たに追加される「存立危機事態」とは「他国に対する武力攻撃」に伴う事態である。集団的自衛権行使という事の重大性の点からして、また、日本への直接攻撃ではないという意味での緊急性の低さからして、「緊急の必要」「いとまがない」という曖昧な事後承認条件を設ける必要性はないのではないか。

## 〔3〕「重要影響事態」

平和安全法案のもとの「重要影響事態」法制では現行の周辺事態法・船舶検査活動法の国会承認制度がそのままシフトするので、周辺事態法の次のような問題点を引き継ぐことになる。すなわち、国会の関与は、対応措置（後方支援・捜索救助・船舶検査）への事前承認のかたちで担保されているが、「緊急の必要」があれば事後承認も認められている。そして、国会承認を必要とするのは、これら個別の措置に対してのみであって、その基本計画自体は閣議決定で足りるのである。後方支援活動の内容は、補給・輸送・修理・整備・医療・通信・空港・港湾業務・基地業務・宿

泊、補給、施設の利用、訓練業務などであり、業務の性質上、即応性に対応できないという目的を達成できないものも含まれている。搜索救助活動や船舶検査もやはり、そうした性質のものであろう。つまり、法が予定している活動の多くは「緊急の必要」とせざるをえないものと判断される蓋然性が高く、そのうちのいくつかは、国会で事後の承認があったときにはすでに終了しているような一回的性格・短期的性格のものが少なくないのである。これでは事後承認こそが原則で、事前承認はむしろ例外という運用を、あらかじめ予定しているようなものである。

加えて、「重要影響事態」法制における周辺事態法からの国会承認システムの安易な継受は、「周辺」という地理的制約を外し、米軍以外の部隊への後方支援に道をひらくものだという「重要影響事態」法制の意味を直視していない制度設計といえる。「我が国の平和及び安全に重要な影響」という曖昧な概念は客観的な基準をまったくもないため（本書・福田博文参照）、当該事態に該当するか否かの認定は、内閣の自由に委ねられている（いちおう、国家安全保障会議への諮問という前段階があるが、この会議は議長である首相以下、国務大臣で構成されるのでほとんど儀礼的な意味しかもない）。もし「重要影響事態」の典型例が、「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」という法が例示する事態なのだとすれば、そこでの活動に国会承認を必要とする合理的な理由は見出し難い。なぜなら、そこでの活動は、日本への武力攻撃への対処という武力攻撃事態の（一応の）受動的性格と比べて、日本の主體的・能動的な判断に基づく戦争関与という側面がより強く、政治判断の重大性において国会の事前承認が武力攻撃事態以上に必要な活動といえるからである（日本「周辺」ではない地域の紛争ならば、なおさらである）。他方、「重要影響事態」は日本の領域内で生じるものでない以上、いくらか「そのまま放置すれば」武力攻撃にいたるおそれがあるのだとしても、やはり「武力攻撃事態」ほどの切迫性は無いといわざるをえない。「重要影響事態」と認定して米軍等の支援をするか否かは熟議の上で日本が主體的に判断すべき重大な選択である。にもかかわらず国会の関与を遠ざけたのは、「重要影響事態」法制が米国の判断が優位する「自動参戦システム」の法制化であるという本質の表れといえよう<sup>7.2</sup>。

#### 〔4〕PKO活動・国際連携平和活動

平和安全法案は、従来のPKOに加えて、多国籍軍の停戦監視・安全確保活動や国連の統括下でない「有志連合」軍による停戦監視・安全確保活動を「国際連携平和安全活動」と称して任務に加えている。これらの任務については現行PKO法の枠組みが踏襲されるので、実施には国会の事前承認が必要である（各院7日以内の議決規定の問題点はすでに述べた）。しかし、改定案の重大な問題点である「駆け付け警護」は国会の事前承認の対象には含まれていない。

#### 〔5〕「邦人保護」

平和安全法案により改定の対象となる自衛隊法84条の3は、現行の緊急時の在外邦人等の輸送を、警護、救出などの保護措置にまで任務対象を拡大した。これも現行規定のまま、首相の承認があればよく、国会の承認は不要とされている。戦前の陸軍が「邦人救出」を中国出兵の口実にした例などを想起すれば、「邦人保護」が常に人道的配置によるものとは限らず、この活動に国会の関与を設けないのは本法案の重大欠陥の1つである。

### 3 国会承認は機能するのか

#### 〔1〕国家安全保障局への情報集中による情報の非対称性

2での検討で、国際平和と支援法案の「例外なき事前承認」も、実効的な国会の統制を保证するものではない点が確認できた。また平和安全法案で改定される諸法も前述のような問題をすでに抱えているというのに、「存立危機事態」や「重要影響事態」という新たな概念の下で自衛隊の活動を質的・量的に拡大に見合った改善がなされていないため、国会統制は従前から後退することになる点も確認できた。いずれの場合も、そもそもの「事態」の認定に国会が関与できていない点は、軍に対する議会統制としては脆弱だと評さざるをえない。せめて事態の認定については、ドイツの防衛上の緊急事態認定のように<sup>8.1</sup>、国会の特別多数にからせしめるべきであることは、かねてより指摘されてきた点である。

それでも法のスキームどおりに国会承認が機能するのならば、まだよい。現行の事態対処法は対処基本方針に、事態の経緯や事態認定の前提となった事実などを記載することになっているが、改定案では武力行使「新3要件」の充足性の説明が加わった。また、国際平和と支援法案も事態の経緯とその影響、必要性などの記載を、重要影響事態法改定案も周辺事態法には無かったこれらの事項を盛り込むこととしている。この点だけでいえば、国会によるチェックの手がかりが増えたといえる。だが、このような法のスキームを形骸化させる多くの不安要因が存在する。その最大の要因は政府・制服組と国会との情報の非対称性にある。これは「行政国家」とよばれる現代国家の抱える一般的な問題であるが、とくに「軍事」情報の場合、自衛隊制服組や防衛・外務官僚の手に情報が独占されがちである。日本の場合、従来の安全保障会議を機能強化するかたちで2013年に発足した国家安全保障会議は、自衛隊への「シビリアン・コントロール」の機構という位置づけがされているが、実際には、同会議の補佐機構でありながら実質的司令塔となっている国家安全保障局（そこは外務省や防衛省の出身者の支配する組織である）が情報を一元的に掌握し、そこで外務官僚・防衛官僚が実質的な意思決定を下しうるシステムとなっている。「存立危機事態」や「重要影響事態」の該当性の判断、防衛出動を事後承認とする「いとまがないとき」か否かの判断も、つまりところ政府の判断（しかも武力攻撃事態、「存立危機事態」、「重要影響事態」に関する実質的決定は、内閣すらスキップして、国家安全保障会議における首相・防衛大臣・外務大臣・官房長官の「4閣僚会議」にて下される）が決定的であり、その判断を国会が別の論拠を示して覆すことは相当に困難である。ましてや、「現任戦闘行為が行われている現場」（国際平和と支援法案2条3項）か否かの判断などは、「現場」の自衛官の判断が優先しがちである。安倍首相は、朝鮮半島有事のどのような場合を「存立危機事態」に認定するのかという国会での質問に対して、「そんなことを一々全て述べている海外のリーダーというのはほとんどない」と説明を拒否したが（2015年6月17日国家基本政策委員会合同審査会）、これは安倍首相の特有の返答というよりは、政府の基本的な姿勢を象徴するものと理解するべきであろう。しかも、日米安保体制の関係性をみれば、そもそも日本政府に米国から正確な外交・軍事情報がどこまで提供されるのかという根本的な問題もある。イラク攻撃時の英国のように米国提供の誤情報により、米国の軍事侵攻に巻き込まれる事態が、法案の成立によりいっそう現実味を帯びるだろう。

#### 〔2〕特定秘密保護法の壁

国会による実効的な統制は、特定秘密保護法（2014年施行）によって、いっそう困難なものになっている<sup>9.1</sup>。同法

は、「安全保障に関し収集した国民の生命及び身体の保護、領域の保全その他の安全保障に関する重要な情報」を特定秘密指定の対象としている（特定秘密保護法別表二）。このため、内閣による各事態の認定の可否を判断するための情報の多くが国会に与えられない可能性が高い。さらに、「自衛隊の運用」、「武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物の種類又は数量」（同別表一）も特定秘密指定の対象となるため、具体的な措置の妥当性を国会が判断する際に困難を強いられるであろう。すでに政府は、自衛隊派遣の根拠となる事実「特定秘密が含まれる場合も考えられる」と認めている（中谷防衛大臣、7月1日衆院防衛委員会）。国会の場で議員が政府を追及するためには、議員、会派が独自に収集した情報が欠かせず、それはときに公務員からの情報提供によって得る場合もある。また、メディアの報道記事を手かりに質問をすなにしても、その記事はやはり公務員からの内部情報の提供に基づいている場合がある。こうした情報の流れは、特定秘密法によって「防衛・外交」情報の多くが「特定秘密」指定の対象とされ、その漏洩に懲役10年以下、漏えい教度が懲役5年以下という厳罰が課せられたことにより、萎縮効果ももたって、せき止められてしまうであろう。

〔3〕士気高揚のための国会承認？

上記のような現状では、事前であろうと事後であろうと国会承認制度は、自衛隊の限界なき海外展開にお墨付きを与えるだけの制度になりかねない。かつて周辺事態法案の審議の際、対応措置の事後報告のみですまそうとした政府提出案に対して、与党側から「原則事前承認」を盛り込む修正案が出されたのであるが、その修正の意義を提案者は以下のように語っていた。「海岸戦争のときの機雷掃海をおやりになった艦長さんが、我々にとって一番助長になる、仕事をする上で一生懸命頑張ろうという気持ちになるのは国民の支持があることだ、こういう言葉がありました。したがって、国会できつとそれを認めてあげるということも1つの大きな意味がある。」（大野功統委員、1999年4月26日衆院日米防衛協力特別委）。国会承認は、もはや隊員の士気高揚の手段にすぎないのである<sup>10)</sup>。

4 国会承認制度の実効化に向けて

政府と与党多数派（与党）が事実上一体化する議院内閣制のもとで、それでも国会承認を求めることに実質的な意義はあるのか。自衛隊出動に対する内閣の判断と与党が拒否する状況は想定し難いから、迅速性・即応性が求められる自衛隊の活動にとって迂遠な国会承認など不要なのではないかという意見もあろう。しかし、このような意見に対しては「自衛隊という実力組織の出動は国政の最重要事項であり、国民代表機関であるのが宜しく国権の最高機関とされる国会が判断することは自明のことだと応答しておこう（この立憲民主主義の基本原理を軍事的合理性が凌駕するような国は立憲国家とはいえない）。国会内多数派（与党）に支えられた内閣の決定を国会の決定と同視することも、憲法規範論的にみれば、正しくはない。「内閣（首相）は『国民の代表』ではなく、国民の『単なる多数派』（の代表者）にすぎない」<sup>11)</sup>のであるから、現実には内閣の提案を与党が簡単に承認しがちとしても、国会という「国民の代表による審議」というフィルターを通すことは絶対的な条件なのである。そして、国会の審議の場においては、自衛隊を動かそうとする内閣のころみは、少なくとも野党からの批判的な質問にさらされることになり、国民は何が問題点なのかを知ることができる。与党に実効的な統制が期待できないのであれば<sup>12)</sup>、国会内少数派（野党）に統制のイニシアティブを与えることによって国会承認を実質化させるべきである（国会承認に特別多数を課すことや少数派の質問権の強化）。さらに、日本国憲法のもてでは、参議院の役割が重要である。衆議院の優越を憲法上認めた条約承認と異なり、自衛隊の出動、派遣に対する承認は両院対等であり、衆参「ねじれ国会」の場合には参議院での不承認の可能性も高くなるからである（新給新法で海戦対処法から国会承認を外れた背景には、法定時に生じていた衆参「ねじれ国会」への政権の危機感があった<sup>13)</sup>）。

今回の安保関連法案の動向にかかわらず、現にある国会承認の実効性を高めていく努力は、現にある自衛隊を民主的に統制するものに必要である<sup>14)</sup>。そうした努力にもかかわらず、国会が自衛隊の統制に失敗する場合には<sup>15)</sup>——しかも議会や文官の方が制服組以上に好戦的で戦争に前のめりになる可能性すらある点も踏まれば——「軍」に対する究極の立憲的統制として、軍権そのものを憲法から消去した日本国憲法の挑戦<sup>16)</sup>が再評価されることになるう。

1.) この点、富井幸雄「海外派兵と議会」（成文堂、2013年）第2章の分析が詳しく参考になる。ただし、憲法65条に「軍権」を位置付けるといった同書第1章の所論については、必ずしも同意できない部分も含まれる。

2.) 小沢隆一「国会統制の後退と内閣総理大臣への権限集中」法律時報74巻8号（2002年）105頁以下参照。

3.) 国連協力とも米軍支援とも異なる石破徹保のために「国益」を理由に自衛隊が地理的制限なく展開できる恒久法という本法の「新機軸」性につき、本号記「軍事法制の展開と憲法9条2項の現行意義」、別冊法セミ「集団的自衛権行使容認とその先にあるもの」（2015年）38-39頁参照。

4.) にもかかわらず、2015年4月21日の与党協議の結果に対して、翌22日の新聞は「自衛隊派遣 例外なく事前承認」合意」（読売新聞）、「他国軍支援・例外なく事前承認」（産経新聞）などの見出しを付けた。こうした誘導的報道を批判する、森岡剛「戦争する国づくり、戦争法案をめぐる情勢と課題」月刊憲法運動441号（2015年）23-25頁参照。

5.) 本書大河内論文2（4）が言及する米国の戦争権限法（WPR）の枠組みも参照。WPRにつきさらに詳しくは、富井、前掲書第4章参照。

6.) 手続上は、対処基本方針中の「この国会の承認を求める旨の記載は、国会承認後に「防衛出動を命ずる旨」へと変更される（同条10号）。

7.) もともとこの周辺事態法制化過程で、国会組織や政府の「国会承認が得られなく、できないとは米国に言えない」という認識を強く反映しており、当初の周辺事態法政府案は——武力の行使ではない、国民の権利義務に直接関係しない、迅速な対応が必要などの理由から——対応措置への事後報告しか求めていなかった。武蔵勝宏「冷戦後日本のシリアン・コントロール」（成文堂、2009年）98頁参照。

8.) ドイツでは、連邦領域への武力攻撃または攻撃が差し迫った事態であるという認定は、連邦参議院の同意を得て、連邦議会が投票の3分の2の多数で行うことを原則とする（基本法115条）。本来であれば、米国やドイツの議会統制の仕組みをきちんと紹介し参考の一助とするべきだが、紙幅を越えており断念した。アメリカ・カナダについて富井、前掲書、ドイツについて松浦一夫「ドイツ基本法と安全保障の再定義」（成文堂、1998年）を参照されたい。。

9.) 詳しくは、青井未麻はか「逐条解説 特定秘密保護法」（日本評論社、2014年）。清水雅彦「戦争関連法と秘密保護法」、別冊法セミ「集団的自衛権行使容認とその先にあるもの」（2015年）122頁以下なども参照。

10.) 富井、前掲書99頁の指摘を参照した。

11.) 本号記「武力攻撃事態法案」における「対処基本方針の決定、実施と民主的統制」法律時報増刊「憲法と有事法制」（2002年）127頁。

12.) この点、半田澄「『戦地』派遣」（岩波書店、2009年）113-115頁が伝える与党議員の「派遣を決めたら、あとは知らんぷり」の無関心さは問題である。

13.) 2013年8月に英国議会はシリア軍事攻撃の政府提案を否決したが、これと議会在野党伯仲であったことと無関係ではない。

14.) 青井未麻「文統統制のアクチュアリズム」水島剛穂編「立憲的ダイナミズム」（岩波書店、2014年）135頁以下が参考になる。

15.) 米国のWPRの議会承認制度は参考に値するが、その適用が常に成功してきたわけではない。海岸戦争時の「イラクに対する武力行使の授權」決議（1990年1月12日連邦議会両院共同決議）などは「白紙委任」の域を出ていない（右崎正博「アメリカにおける緊急事態（有事）法制」前掲「憲法と有事法制」、168-173頁参照）。

16.) 石川隆治「軍権と憲法」水島編前掲書115頁以下の問題提起を参考にした。

## 1 はじめに

本章では、2015年4月27日、日米安全保障協議委員会です承された「日米防衛協力のための指針」（「ガイドライン」）が扱われる。

現在、国会で審議中の「平和安全法制関連2法案」（いわゆる、戦争法案）は、それまでの「政府見解」（憲法解釈）によって違憲とされてきた集団的自衛権行使を容認した2014年7月1日国家安全保障会議決定・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」に基づく法案だとしてその違憲性が指摘されている（しかし、違憲論は、それだけではない。自衛隊は日本国憲法9条が保持を禁止する「戦力」に該当し違憲だとする（個別的自衛権による自衛隊の合憲化に反対する）立場からすれば、本法案は当然に違憲である）。

この集団的自衛権行使の問題は、實際上、本法案の最重要の論点である。ただし、本法案が、「日米同盟の深化」のプロセスのなかで提起された、1997年「ガイドライン」の「見直し」の結果としての2015年「ガイドライン」との  
スーパーステーズ  
関わりで提出されていることに注意を払う必要がある。2015年「ガイドライン」発表時の「2+2」共同発表「変化する安全保障環境のためのより力強い同盟」（以下、2015年共同発表）でも2015年「ガイドライン」と「安保法制」整備との「整合性を確保する」ことの重要性が指摘されたが、改訂された新たな2015年「ガイドライン」は、「日米安保」の変質・拡大（「日米安保」の「同盟化」・「グローバル化」）と「安保関連法案」（戦争法案）による自衛隊の役割の変質・拡大とを繋ぐ役割を果たしている。言い換えると、「安保関連法案」（戦争法案）は、改定された2015年「ガイドライン」を実施するための法整備という性格をもっており、違憲論との対抗で積み重ねられてきた自衛隊を合憲だとする「政府見解（憲法解釈）」の全体系を否定するという意味で違憲性を露見させているだけでなく、同じく違憲である日米安保条約をすらも超えているという意味でも違憲性が極まっている<sup>1)</sup>。

## 2 「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）とは、何か

新たな2015年「ガイドライン」を了承した日米安全保障協議委員会（SCC）とは、「日米安全保障問題に関する日米両国政府の関係者間の主な政策協議の場」の1つとして、日米安保条約4条等を根拠として1960年1月19日付「内閣総理大臣と米国國務長官との往復書簡」に基づき設置されたもので、現在の日本側のメンバーは、外務・防衛大臣、米側は、国務・国防長官である（「2＋2」と呼ばれる）。そして、「ガイドライン」作成の実際の作業は、1976年SCCの下部機構として設置された防衛協力小委員会（SDC）（1996年改組）が行った。そのメンバーは、日本側は、外務省北米局長、防衛省防衛政策局長・運用企画局長、統合幕僚監部の代表、米側は、国務次官補、国防次官補、在日米大使館、在日米軍、統合参謀本部、太平洋軍の代表など、防衛・外務の関係者から成っている（2014年版「防衛白書」228頁）。

新たな2015年「ガイドライン」は、冷戦下、1978年に作成された最初の1978年「ガイドライン」、冷戦後、1997年に作成された2つ目の1997年「ガイドライン」に次ぐ3つ目のものである。

たとえば1997年「ガイドライン」は、1996年日米両首脳による「日米安全保障共同宣言—21世紀に向けての同盟—」において提起された1978年「ガイドライン」の「見直し」の結果として当時新たに合意されたものであるが、「立法上、予算上又は行政上の措置をとることを義務づけるものではない」としつつ、日米両国政府は、「具体的な政策や措置に適切に形で反映することが期待される」と述べた。そして、日本政府は、この1997年「ガイドライン」での合意を国内において実施可能とするために、ただちにいわゆる「ガイドライン実施法」（1999年周辺事態法・他）を整備した。すなわち、そこでは、1996年日米安保共同宣言→1997年「ガイドライン」→国内法整備といういわば「ガイドライン・プロセス」が展開された。

これと同様の「ガイドライン・プロセス」が、2015年「ガイドライン」の場合にも展開している。すなわち、2015年「ガイドライン」も、「立法上、...その他の措置をとることを義務付けるものではない」としているが、2015年共同発表は、「新たな指針と切れ目のない安全保障法制を整備するための日本の取組との整合性を確保することの重要性を認識し」、「米国は、日本の『積極的平和主義』の政策及び2014年7月の閣議決定を反映する当該法制を整備するために現在行われている取組を歓迎し、支持する」と述べている。

2015年「ガイドライン」の場合は、2013年10月3日「2＋2」共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」において、SDCに対して1997年「ガイドライン」の「変更に関する勧告を作成するよう指示」がなされた。そこでは、既存の「政府見解」（憲法解釈）の枠組みの変更を伴う「日米防衛協力」（日米軍事協力）が目指されている（集団的自衛権の行使）ことから、「政府見解」（憲法解釈）の変更が先行し、それに基づいて国内法整備作業と「ガイドライン」改定作業とが双方の整合性を考慮しつつ並行して行われることとなった。したがって、2015年「ガイドライン」の場合は、2013年「2＋2」共同宣言→2014年7月1日閣議決定→2015年4月27日「ガイドライン」（→同4月28日日米首脳会談、同29日首相の米議会演説）→同5月15日「平和安全法制関連2法案」提出という「ガイドライン・プロセス」が展開している。このように、国会に関連法案が提出される以前に作動している「ガイドライン・プロセス」のなかで、首相は、米連邦議会上下両院合同会議での演説「希望の同盟へ」において、「日本は、安保法制の充実に取り組んでいます。...この法整備において、自衛隊と米軍の協力関係は強化され、日米同盟はより堅固になります。...この夏までに、成就させます」と米国に対して約束をしたのである。

「ガイドライン」における立法上等の措置の義務づけを伴わないものであることの確認には、目指されている「日米防衛協力」（日米軍事協力）が日米安保条約の枠組みさえも超えていることから、それに伴う日米安保条約の改定問題の回避、また国会承認事項とすることの回避の意図が示されているといえよう。

こうした「ガイドライン・プロセス」自体が、「安保法制」整備が「日米同盟の深化」のプロセスのなかでの日米軍事協力の変質・拡大のために必要とされていることを示している。こうして、日本の「軍事大国化」が、「単独の軍事力拡大ではなく、日米同盟を強化しアメリカの戦争に協力する集団的自衛権として表れる」ことになり、それが「グローバル競争国家の当然の帰結である」ことに注意する必要がある<sup>2)</sup>。

## 3 「ガイドライン」からみる「日米防衛協力」（日米軍事協力）の深化

今日、「日米安保」の関係は「日米同盟」の関係へと変質してきているが、「ガイドライン」の歩みは「安全保障環境の変化」に応じた「日米同盟の深化」のプロセスのなかでの「日米防衛協力」（日米軍事協力）の深化の歩みでもある<sup>3)</sup>。

1978年「ガイドライン」は、冷戦期の「わが国防衛」に対応するものであり、「Ⅰ侵略を未然に防止するための態勢」、「Ⅱ日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」（「Ⅰ日本に対する武力攻撃がなされるおそれのある場合」、「Ⅱ日本に対する武力攻撃がなされた場合」）、「Ⅲ日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間の協力」から成っていた。Ⅰについては、実際にはとくに共同演習・共同訓練が重視され（1980年リムパックへの参加）、Ⅱ2では、「ⅰ作戦構想」、「ⅱ指揮及び調整」、「ⅲ調整機関」、「ⅳ情報活動」、「ⅳ後方支援活動」につき詳細に述べられていたが、Ⅲのいわゆる「極東有事」における日米間の協力については、「情勢の変化に応じ随時協議する」とされるにとどまった。

1997年「ガイドライン」は、冷戦後の「周辺事態への対応」に対応するものであり、「平素から行う協力」、「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」、「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力」とともに、日米協議のためのメカニズム（「包括的なメカニズム」、「調整メカニズム」）の構築が述べられた。

このように、日本にとって、「冷戦」期はあくまでも日本防衛（国家的安全保障問題）が中心であったが、「冷戦」終結後は、「日米同盟の深化」のプロセスのなかで、日本防衛に加えて「周辺事態」（地域的安全保障問題）における「日米防衛協力」（日米軍事協力）が求められた。しかし、「9・11」（2001年）およびそれに対する米国による「対テロ戦争」は、日本に対して周辺事態法の想定をはるかに超えたいわば地球的安全保障問題を提起し、「日米同盟」は、それに対応して「国際的な安全保障環境の改善」へと日米軍事協力の範囲を拡大し、それに伴い自衛隊の活動範囲・役割も拡大して行こうとしている。この「国際的な安全保障環境の改善」は、以後、「日米同盟の深化」のプロセスに依拠して出される「2+2」文書におけるキィ・ワードの1つになるが、それによって「より安定した国際的な安全保障環境の構築に寄与する」とする1997年「ガイドライン」を補強した。

「9・11テロや大量破壊兵器の拡散など安全保障環境のさらなる変化」に対応して、2002年12月の「2+2」共同発表以降、日米両国は「安全保障に関する協議」を強化してきた（日米同盟の変革）（米国では「防衛政策見直し協議」（Defense Policy Review Initiative [DPRI]）と呼ばれた）。この協議を経て、2013年10月3日「2+2」共同発表は、「より力強い同盟とより大きな責任の共有」に向けて日米の「戦略的な構想」は、「1997年の日米防衛協力のための指針の見直し、アジア太平洋地域及びこれを超えた地域における安全保障及び防衛協力の拡大、並びに在日米軍の再編を支える新たな措置の承認を基礎としていく」とした<sup>41</sup>。また、日米間の安全保障および防衛協力について、「引き続き同盟を深化させる」として、「日米防衛協力のための指針の見直し、弾道ミサイル防衛の能力の拡大、宇宙及びサイバー空間といった新たな戦略的領域における協力の向上、情報保全及び装備取得に関する連携の強化等」をあげ、SDCに対して、1997年「ガイドライン」改定に関する勧告を2014年末までに完了するよう指示した。こうして、2014年10月8



日のSDC「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」を経て、2015年4月27日に「2＋2」によって了承されたのが2015年「ガイドライン」である。

#### 4 新・新「ガイドライン」[5\)](#)

「安保関連法案」によって具体化しようとしている2015年「ガイドライン」では、どのような内容の「防衛協力」（軍事協力）が日米間で「合意」されたのであろうか。2015年共同発表は、一方で、「2015年の米国国家安全保障戦略において明記されているとおり、米国はアジア太平洋地域へのリバランスを積極的に実施している」、「日本は、この地域における米国の関与を高く評価する」とし、他方で、「日本が国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の政策を継続する中で、米国は、日本の最近の重要な成果を歓迎し、支持する」（これには、2014年7月1日の閣議決定、国家安全保障会議の設置、防衛装備移転三原則、特定秘密保護法、サイバーセキュリティ基本法、新「宇宙基本計画」および開発協力大綱が含まれる）と述べた。つまり、米国の「リバランス」（安保政策、経済政策上の重点をアジア太平洋地域にシフトさせること）政策と日本の「安保法制」整備とは照応しており、このことから2015年「ガイドライン」では、「指針の目的」として、「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」、「日米両政府の国家安全保障政策の相乗効果」、「政府一体となった同盟としての取組」、「地域及び他のパートナー並びに国際機関との協力」および「日米同盟のグローバルな性質」が強調されている。

その場合、2015年「ガイドライン」は、懸案の「尖閣諸島」の日米共同防衛に代表される「日本の防衛」について、「日米防衛協力」のあり方をどのように位置づけているか。

2015年共同発表では、「尖閣諸島が日本の施政の下にある領域であり、したがって日米安全保障条約第5条の下でのコミットメントの範囲に含まれること」が確認されたが、実際には、2015年「ガイドライン」は、「日本に対する武力攻撃が発生した場合」の「作戦構想」「陸上攻撃に対処するための作戦」の項において、「自衛隊は、島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除するための作戦を主体的に実施する<sup>4)</sup>。必要が生じた場合、自衛隊は島嶼を奪回するための作戦を実施する」としつつ、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する」とだけ述べ、米軍が具体的に何をするかは触れていない。これに対して、1997年「ガイドライン」の対応箇所をみると、「日本に対する着上陸侵攻に対処するための作戦」の項において、「自衛隊は、日本に対する着上陸侵攻を阻止し排除するための作戦を主体的に実施する」としつつ、「米軍は、主として自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する。その際、米国は、侵攻の規模、態様その他の要素に応じ、極力早期に兵力（reinforcement）を来援させ、自衛隊の行う作戦を支援する」と「支援」の内容を明記していた。

他の箇所においても同様で、2015年「ガイドライン」は、たとえば「作戦構想」「空域を防衛するための作戦」の項において、「自衛隊は、航空優勢を確保しつつ、防空作戦を主体的に実施する」としつつ、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する」とだけ述べているが、1997年「ガイドライン」の対応箇所では、「自衛隊は、防空のための作戦を主体的に実施する」としつつ、「米軍は、自衛隊の行う作戦を支援するとともに、打撃力（strike power）の使用を伴うような作戦を含め、自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する」としていた。

こうして、2015年「ガイドライン」では「日米防衛協力」のあり方につき、バランスの変更が行われており、自衛隊の役割が拡大されている。しかし、それだけでなく2015年「ガイドライン」において「日米防衛協力」（日米軍事協力）は、「地域及びグローバルな平和と安全のための協力」に拡大されているとともに、「宇宙及びサイバー空間に関する協力」にまで及んでおり、そこにおける自衛隊の活動範囲・役割は、極限にまで拡大されようとしている。

第1、1997年「ガイドライン」は、「I 指針の目的」において、「平素から並びに日本に対する武力攻撃及び周辺事態に際して」、「日米協力を行うため、堅固な基礎を構築」するとしており、1978年「ガイドライン」と比較すると、「平素」および「日本に対する武力攻撃事態」に追加された「周辺事態」に「日米防衛協力」の重心を移動させるものであった。これに対して、2015年「ガイドライン」は、「I・防衛協力と指針の目的」において、「平時から緊急事態までのいかなる状況においても」とし、「日本の平和及び安全を確保」し、「アジア太平洋地域及びこれを越えた地域」の安定と平和のための「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」を強調している。このため、「政府一体となった同盟としての取組」の必要性が強調されるとともに、「日米同盟のグローバルな性質」が強調されている。その背景には、「経済的な繁栄の基盤を確実なものとする」要請があることを指摘している。

この「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」を行うために、「情報共有」の不可欠性とともに、第1に、「平時から利用可能な同盟調整メカニズム」の設置、第2に、「柔軟かつ即応性のある指揮・統制のための調整された二国間の運用面の調整」、第3に、日米両政府の「関係機関を含む改良された共同計画策定メカニズム」を通じた「共同計画の策定」の必要性を強調する。このうち、「同盟調整メカニズム」につき、「平時から緊急事態までのあらゆる段階において自衛隊及び米軍により実施される活動に関連した政策面及び運用面の調整を強化するとし」、「日米軍事協力」の対米従属的な一層の一体化が目指されている（「Ⅲ・強化された同盟内の調整」）。

第2、2015年「ガイドライン」は、「Ⅳ・日本の平和及び安全の切れ目のない確保」において、「A・平時からの協力措置」、「B・日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」、「C・日本に対する武力攻撃への対処行動」（「1・日本に対する武力攻撃が予測される場合」、「2・日本に対する武力攻撃が発生した場合」）、「D・日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」および「E・日本における大規模災害への対処における協力」の各項目を立てている。

1997年「ガイドライン」は、「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」においては「後方支援活動」、「周辺事態」においては「後方地域支援」ときき分けていたが（「平素から行う協力」では、言及なし）、2015年「ガイドライン」では、すべての箇所「後方支援」（Logistic Support）に統一している。

（1）「A・平時からの協力措置」の項では、「相互運用性（interoperability）、即応性及び警戒態勢」の強化が重視され、そのための「情報収集、警戒監視及び偵察」（ISR活動）、「防空及びミサイル防衛」、「海洋安全保障」、「アセット（装備品等）の防護」、「訓練・演習」、「後方支援」、「施設の利用」（とくに、基地の共同使用）が重視される。

ここで、「訓練・演習」につき、「適時かつ実践的な訓練・演習は、抑止を強化する」と位置づけ、「アセットの防護」につき、「訓練・演習中を含め（る）」と述べている。この「アセットの防護」については、「D・日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」においても自衛隊と米軍が協力するとされている。

(2) 「B・日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」では、「日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態」（「当該事態にまだ至っていない状況」を含む）につき「地理的に定めることはできない」とされている（1997年「ガイドライン」では、「日本の平和と安全に重要な影響を与える事態」は「周辺事態」と呼ばれ、「周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したものである」とされていたが、この段階では、個別的自衛権の行使しか認められていなかったから、国内実施法である周辺事態法では「我が国周辺の地域」との限定が付けられていた）。実施し得る具体的な措置としては、「非戦闘員を避難させるための活動」（「自国民の避難及び現地当局との関係の処理について責任を有する」のは、各政府であるとする。ちなみに、「避難活動」は、「輸送手段・施設等（transportation means and facilities）の各国の能力」が使用され、「軍艦」は使用されない）、「海洋安全保障」（「船舶検査を含み得る」）、「避難民への対処のための措置」、「捜索・救難」、「施設・区域の警護」、「後方支援」、「施設の利用」をあげる。ここで、「後方支援」につき、1997年「ガイドライン」は、周辺事態の「後方地域支援」として「主として日本の領域において行われる」としつつ、「別表」で協力項目例を掲げており、その中の「補給」につき「物資（武器・弾薬を除く）」とした。国内実施法である周辺事態法は、「別表第一」の「備考」で「物品の提供には、武器（弾薬を含む。）の提供を含まないものとする」とし、加えて「物品及び役務の提供には、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を含まないものとする」としていた。2015年「ガイドライン」は、「後方支援」は、「補給・整備・輸送・施設及び衛生を含むが、これに限らない」として、何ら限定を付さずに「強化する」と述べている。

(3) 「C・日本に対する武力攻撃への対処行動」では、「1・日本に対する武力攻撃が予測される場合」および「2・日本に対する武力攻撃が発生した場合」が扱われる。2・への対処に際し、日米両政府は、「各々米軍又は自衛隊及びその施設を防護するための適切な行動をとる」とする。この2・の際の「作戦構想」における「日米防衛協力」のあり方については既に触れたが、空域防衛、弾道ミサイル攻撃対処、海域防衛および陸上攻撃対処のための「作戦」に加えて、新たに「領域横断的な作戦」が取り上げられ、ISR態勢の強化・情報共有・アセット防護・宇宙・サイバー空間での脅威対処、特殊作戦部隊に触れ、米軍は、「自衛隊を支援し及び補充するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる」とする。それぞれの「作戦構想」における「作戦支援活動」には、「後方支援」（中央政府、地方公共団体および民間を活用）、「施設の使用」などが含まれる。

(4) 「D・日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」では、「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続が脅かされ、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」において、自衛隊は、「武力の行使を伴う適切な作戦を実施する」として、「アセットの防護」、「捜索・救難」、「海上作戦」、「弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦」、「後方支援」の5分野での「日米軍事協力」を述べている。「海上作戦」には、「機雷掃海」、「当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止」における自衛隊と米軍の協力が含まれている。

この「事態」は、「日米両国が、各々、米国又は第三国に対する武力攻撃に対処するため、..武力の行使を伴う行動をとることを決定する場合であって、日本が武力攻撃を受けるに至っていないとき」であり、この場合、日米両国の「共同対処」は、「同盟調整メカニズムを通じて調整され」、「当該武力攻撃への対処行動をとっている他国と適切に協力する」としている。

(5) 「V・地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」において、「アジア太平洋地域及びこれを越えた地域の平和・安全・安定及び経済的な繁栄の基盤を提供するため、パートナーと協力」するとして、「三か国及び多国間の協力」を重視する。これにつき、2015年共同発表では、「特に韓国及び臺灣並びに東南アジア諸国連合等の主要なパートナーとの三か国及び多国間協力を拡大する」としている。「平和維持活動」、「国際的な人道支援・災害救援」、「海洋安全保障」、「非戦闘員を避難させるための活動」、「情報収集、警戒監視及び偵察」、「訓練・演習」、「後方支援」があげられるとともに、「パートナーの能力構築支援」をあげている。最後のものにつき、2015年共同発表では、「沿岸巡視船の提供及びその他の海洋安全確保能力の構築のための取組によるものを含め、特に東南アジアでのパートナーに対する能力構築」に言及している。「能力構築支援」は、「途上国自身の能力を向上させることにより、地域の安定を積極的・能動的に創出し、グローバルな安全保障環境を改善するという発想に基づく取組」とされる（2014年「防衛白書」273頁）。そのための条約を締結していない国を「パートナー」と呼び、「協力」を拡大していこうとしている。

2015年共同発表は、「日米防衛協力」との関係で「新たな指針が展望する後方支援に係る相互協力を実施するための物品役務相互提供協定を迅速に交渉する」と述べた。「同じ米国の同盟国」としてとくに重視される「日豪防衛協力」を例にとると、2007年日豪両首脳による「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が発表され、2013年物品役務相互提供協定（ACSA）および日豪情報保護協定が発効しているが、その他の国については必ずしもそうではない。また、日豪「2+2」が開催され、日豪共同訓練なども実施されているが、それらの法的根拠ははっきりしない（2014年「防衛白書」279頁以下）。

## 5 おわりに

2015年「ガイドライン」は、「平時から緊急事態までのあらゆる段階における抑止力及び対処力を強化」し、「日米同盟のグローバル化」に対応するものとなっており、そこでは自衛隊の活動範囲・役割は大きく変質し拡大されようとしている。しかし、それだけではなく、2015年共同発表は、米軍の日本配備につき、「米海軍におけるP-8哨戒機の嘉手納飛行場への配備」、「米空軍によるグローバル・ホーク無人機の三沢飛行場へのローテーション展開」、「横須賀海軍施設にイージス艦を追加配備する」などとし、さらに、「弾道ミサイル防衛（BMD）能力の向上における協力」の維持（とくに、AN/TPY-2レーダー）システムの経ヶ岬分屯基地（京都府京丹後市）への配備、「2隻のBMD駆逐艦の日本への追加配備」）等々の重要性を強調し、辺野古基地建设が「普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であることを再確認した」などと述べており、基地負担の重みはますます増している。自衛隊の活動範囲・役割の変質・拡大と「日米同盟の深化」、基地問題と「安保法制」整備は、それぞれ「ガイドライン」を連結点として結びついている。

1) 松井芳郎「日米安保体制の変容と集団的自衛権」世界2015年3月号138頁。

2) 渡辺・岡田・後藤＝二宮「(大國)への執念 安倍政権と日本の危機」(大月書店、2014年)第1章「渡辺政権」参照。

3) この「プロセス」は、「2+2」共同発表、日本側の「防衛計画の大綱」の変遷をみることでよくとどることができる。倉持孝司「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の再改定と「憲法の規範的規制力」森英樹編「集団的自衛権行使容認とその先にあるもの」（日本評論社、2015年）75頁。

- [4.](#) 2013年10月3日「2 + 2」共同発表において、日本の課題が整理された（2013年「防衛計画の大綱」）。以上、「2 + 2」共同発表につき、2014年度版『防衛白書』236-242頁。
- [5.](#) 2015年「ガイドライン」につき、小沢隆一「日米ガイドラインと戦争法案がねらうもの」経済238号（2015年）14頁、梅林宏道「限界なき日米軍事協力へ」世界2015年7月号58頁、集団的自衛権問題研究会「安全保障法制の焦点2」世界2015年7月号84頁、参照。
- [6.](#) 英文では、'The Self-Defense Forces will have primary responsibility'と表現されている。ちなみに、米軍の「支援及び補完」の英文は、'support and supplement'である。

（くらもち・たかし）

◆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

略

（案文、新旧対照表、参照条文、要綱は内閣官房ホームページ参照。[http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei\\_seibi.html](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html)）

（改正される法律）

- 自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）（第一条関係）
- 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成四年法律第七十九号）（第二条関係）——国際平和協力法、PKO協力法
- 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（平成十一年法律第六十号）（第三条関係）——周辺事態法、周辺事態安全確保法→重要影響事態法（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）
- 周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律（平成十二年法律第百四十五号）（第四条関係）——船舶検査活動法→重要影響事態船舶検査法（重要影響事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律）
- 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（平成十五年法律第七十九号）（第五条関係）——武力攻撃事態法
- 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（平成十六年法律第百十三号）（第六条関係）——米軍行動関連措置法
- 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（平成十六年法律第百十四号）（第七条関係）——特定公共施設等利用法
- 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（平成十六年法律第百十六号）（第八条関係）——外国軍用品等海上輸送規制法
- 武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律（平成十六年法律第百十七号）（第九条関係）——捕虜取扱い法
- 国家安全保障会議設置法（昭和六十一年法律第七十一号）（第十条関係）
- 道路交通法（昭和三十五年法律第百五号）（附則第三条関係）
- 国際機関等に派遣される防衛省の職員の処遇等に関する法律（平成七年法律第百二十二号）（附則第四条関係）
- 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（平成十六年法律第百十二号）（附則第五条関係）——国民保護法
- 武力紛争の際の文化財の保護に関する法律（平成十九年法律第三十二号）（附則第六条関係）
- 原子力規制委員会設置法（平成二十四年法律第四十七号）（附則第六条関係）
- 行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成二十六年法律第六十九号）（附則第七条関係）
- サイバーセキュリティ基本法（平成二十六年法律第百四号）（附則第八条関係）
- 防衛省設置法（昭和二十九年法律第百六十四号）（附則第九条関係）
- 内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）（附則第十一条関係）
- 復興庁設置法（平成二十三年法律第百二十五号）（附則第十二条関係）

◆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（内閣官房ホームページより [http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei\\_seibi.html](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html)）

- 第1章 総則（第1条—第3条）
- 第2章 対応措置等（第4条—第11条）
- 第3章 雑則（第12条—第15条）
- 附則

## 第1章 総則

### （目的）

第1条 この法律は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であつて、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（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を目的とする。

### （基本原則）

第2条 政府は、国際平和共同対処事態に際し、この法律に基づく協力支援活動若しくは搜索救助活動又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）第2条に規定する船舶検査活動（国際平和共同対処事態に際して実施するものに限る。第4条第2項第5号において単に「船舶検査活動」という。）（以下「対応措置」という。）を適切かつ迅速に実施することにより、国際社会の平和及び安全の確保に資するものとする。

- 2 対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであつてはならない。
- 3 協力支援活動及び搜索救助活動は、現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷又は物を破壊する行為をいう。以下同じ。）が行われている現場では実施しないものとする。ただし、第8条第6項の規定により行われる搜索救助活動については、この限りでない。
- 4 外国の領域における対応措置については、当該対応措置が行われることについて当該外国（国際連合の総会又は安全保障理事会の決議に従つて当該外国において施政を行う機関がある場合にあっては、当該機関）の同意がある場合に限り実施するものとする。
- 5 内閣総理大臣は、対応措置の実施に当たり、第4条第1項に規定する基本計画に基づいて、内閣を代表して行政各部を指揮監督する。
- 6 関係行政機関の長は、前条の目的を達成するため、対応措置の実施に関し、防衛大臣に協力するものとする。

### （定義等）

第3条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 諸外国の軍隊等 国際社会の平和及び安全を脅かす事態に関し、次のいずれかの国際連合の総会又は安全保障理事会の決議が存在する場合において、当該事態に対処するための活動を行う外国の軍隊その他これに類する組織（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）第3条第1号に規定する国際連合平和維持活動、同条第2号に規定する国際連携平和安全活動又は同条第3号に規定する人道的な国際救援活動を行うもの及び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）第3条第1項第1号に規定する合衆国軍隊等を除く。）をいう。
  - イ 当該外国が当該活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又は認める決議
  - ロ イに掲げるもののほか、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際連合加盟国の取組を求める決議
- 二 協力支援活動 諸外国の軍隊等に対する物品及び役務の提供であつて、我が国が実施するものをいう。
- 三 搜索救助活動 諸外国の軍隊等の活動に際し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、その

搜索又は救助を行う活動（救助した者の輸送を含む。）であつて、我が国が実施するものをいう。

- 2 協力支援活動として行う自衛隊に属する物品の提供及び自衛隊による役務の提供（次項後段に規定するものを除く。）は、別表第一に掲げるものとする。
- 3 搜索救助活動は、自衛隊の部隊等（自衛隊法（昭和29年法律第165号）第8条に規定する部隊等をいう。以下同じ。）が実施するものとする。この場合において、搜索救助活動を行う自衛隊の部隊等において、その実施に伴い、当該活動に相当する活動を行う諸外国の軍隊等の部隊に対して協力支援活動として行う自衛隊に属する物品の提供及び自衛隊による役務の提供は、別表第2に掲げるものとする。

## 第2章 対応措置等

（基本計画）

第4条 内閣総理大臣は、国際共同対処事態に際し、対応措置のいずれかを実施することが必要であると認めるときは、当該対応措置を実施すること及び当該対応措置に関する基本計画（以下「基本計画」という。）の案につき閣議の決定を求めなければならない。

2 基本計画に定める事項は、次のとおりとする。

一 国際平和共同対処事態に関する次に掲げる事項

- イ 事態の経緯並びに国際社会の平和及び安全に与える影響
- ロ 国際社会の取組の状況
- ハ 我が国が対応措置を実施することが必要であると認められる理由

二 前号に掲げるもののほか、対応措置の実施に関する基本的な方針

三 前条第2項の協力支援活動を実施する場合における次に掲げる事項

- イ 当該協力支援活動に係る基本的事項
- ロ 当該協力支援活動の種類及び内容
- ハ 当該協力支援活動を実施する区域の範囲及び当該区域の指定に関する事項
- ニ 当該協力支援活動を自衛隊が外国の領域で実施する場合には、当該協力支援活動を外国の領域で実施する自衛隊の部隊等の規模及び構成並びに装備並びに派遣期間
- ホ 自衛隊がその事務又は事業の用に供し又は供していた物品以外の物品を調達して諸外国の軍隊等は無償又は時価よりも低い対価で譲渡する場合には、その実施に係る重要事項
- ヘ その他当該協力支援活動の実施に関する重要事項

四 搜索救助活動を実施する場合における次に掲げる事項

- イ 当該搜索救助活動に係る基本的事項
- ロ 当該搜索救助活動を実施する区域の範囲及び当該区域の指定に関する事項
- ハ 当該搜索救助活動の実施に伴う前条第三項後段の協力支援活動の実施に関する重要事項（当該協力支援活動を実施する区域の範囲及び当該区域の指定に関する事項を含む。）
- ニ 当該搜索救助活動又はその実施に伴う前条第3項後段の協力支援活動を自衛隊が外国の領域で実施する場合には、これらの活動を外国の領域で実施する自衛隊の部隊等の規模及び構成並びに装備並びに派遣期間
- ホ その他当該搜索救助活動の実施に関する重要事項

五 船舶検査活動を実施する場合における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第4条第2項に規定する事項

六 対応措置の実施のための関係行政機関の連絡調整に関する事項

3 協力支援活動又は搜索救助活動を外国の領域で実施する場合には、当該外国（第2条第4項に規定する機関がある場合にあっては、当該機関）と協議して、実施する区域の範囲を定めるものとする。

4 第1項及び前項の規定は、基本計画の変更について準用する。

（国会への報告）

第5条 内閣総理大臣は、次に掲げる事項を、遅滞なく、国会に報告しなければならない。

- 一 基本計画の決定又は変更があったときは、その内容
- 二 基本計画に定める対応措置が終了したときは、その結果

（国会の承認）

第6条 内閣総理大臣は、対応措置の実施前に、当該対応措置を実施することにつき、基本計画を添えて国会の承認を得なければならない。

- 2 前項の規定により内閣総理大臣から国会の承認を求められた場合には、先議の議院にあつては内閣総理大臣が国会の承認を求めた後国会の休会中の期間を除いて7日以内に、後議の議院にあつては先議の議院から議案の送付があつた後国会の休会中の期間を除いて7日以内に、それぞれ議決するよう努めなければならない。
- 3 内閣総理大臣は、対応措置について、第1項の規定による国会の承認を得た日から2年を経過する日を超えて引き続き当該対応措置を行おうとするときは、当該日の30日前の日から当該日までの間に、当該対応措置を引き続き行うことにつき、基本計画及びその時までに行つ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その承認を求めなければならない。
- 4 政府は、前項の場合において不承認の議決があつたときは、遅滞なく、当該対応措置を終了させなければならない。
- 5 前2項の規定は、国会の承認を得て対応措置を継続した後、更に2年を超えて当該対応措置を引き続き行おうとする場合について準用する。

（協力支援活動の実施）

第7条 防衛大臣又はその委任を受けた者は、基本計画に従い、第3条第2項の協力支援活動としての自衛隊に属する物品の提供を実施するものとする。

- 2 防衛大臣は、基本計画に従い、第3条第2項の協力支援活動としての自衛隊による役務の提供について、実施要項を定め、これについて内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊等にその実施を命ずるものとする。
- 3 防衛大臣は、前項の実施要項において、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、自衛隊の部隊等がこれを円滑かつ安全に実施することができるように当該協力支援活動を実施する区域（以下この条において「実施区域」という。）を指定するものとする。
- 4 防衛大臣は、実施区域の全部又は一部において、自衛隊の部隊等が第3条第2項の協力支援活動を円滑かつ安全に実施することが困難であると認める場合又は外国の領域で実施する当該協力支援活動についての第2条第4項の同意が存在しなくなつたと認める場合には、速やかに、その指定を変更し、又はそこで実施されている活動の中断を命じなければならない。
- 5 第3条第2項の協力支援活動のうち我が国の領域外におけるものの実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の長又はその指定する者は、当該協力支援活動を実施している場所若しくはその近傍において戦闘行為が行われるに至った場合若しくは付近の状況等に照らして戦闘行為が行われることが予測される場合又は当該部隊等の安全を確保するため必要と認める場合には、当該協力支援活動の実施を一時休止し又は避難するなどして危険を回避しつつ、前項の規定による措置を待つものとする。
- 6 第2項の規定は、同項の実施要項の変更（第四項の規定により実施区域を縮小する変更を除く。）について準用する。

（捜索救助活動の実施等）

第8条 防衛大臣は、基本計画に従い、捜索救助活動について、実施要項を定め、これについて内閣総理大臣の承認



を得て、自衛隊の部隊等にその実施を命ずるものとする。

- 2 防衛大臣は、前項の実施要項において、実施される必要のある搜索救助活動の具体的内容を考慮し、自衛隊の部隊等がこれを円滑かつ安全に実施することができるように当該搜索救助活動を実施する区域（以下この条において「実施区域」という。）を指定するものとする。
- 3 搜索救助活動を実施する場合において、戦闘参加者以外の遭難者が在るときは、これを救助するものとする。
- 4 前条第4項の規定は、実施区域の指定の変更及び活動の中断について準用する。
- 5 前条第5項の規定は、我が国の領域外における搜索救助活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の長又はその指定する者について準用する。この場合において、同項中「前項」とあるのは、「次条第4項において準用する前項」と読み替えるものとする。
- 6 前項において準用する前条第5項の規定にかかわらず、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、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。
- 7 第1項の規定は、同項の実施要項の変更（第4項において準用する前条第4項の規定により実施区域を縮小する変更を除く。）について準用する。
- 8 前条の規定は、搜索救助活動の実施に伴う第3条第3項後段の協力支援活動について準用する。

（自衛隊の部隊等の安全の確保等）

第9条 防衛大臣は、対応措置の実施に当たっては、その円滑かつ効果的な推進に努めるとともに、自衛隊の部隊等の安全の確保に配慮しなければならない。

（関係行政機関の協力）

- 第10条 防衛大臣は、対応措置を実施するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、その所管に属する物品の管理換えその他の協力を要請することができる。
- 2 関係行政機関の長は、前項の規定による要請があったときは、その所掌事務に支障を生じない限度において、同項の協力を行うものとする。

（武器の使用）

- 第11条 第7条第2項（第8条第8項において準用する場合を含む。第五項及び第六項において同じ。）の規定により協力支援活動としての自衛隊の役務の提供の実施を命ぜられ、又は第8条第1項の規定により搜索救助活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員（自衛隊法第2条第5項に規定する隊員をいう。第6項において同じ。）若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器（自衛隊が外国の領域で当該協力支援活動又は当該搜索救助活動を実施している場合については、第4条第2項第三号ニ又は第四号ニの規定により基本計画に定める装備に該当するものに限る。以下この条において同じ。）を使用することができる。
- 2 前項の規定による武器の使用は、当該現場に上官が在るときは、その命令によらなければならない。ただし、生命又は身体に対する侵害又は危難が切迫し、その命令を受けるいとまがないときは、この限りでない。
  - 3 第1項の場合において、当該現場に在る上官は、統制を欠いた武器の使用によりかえって生命若しくは身体に対する危険又は事態の混乱を招くこととなることを未然に防止し、当該武器の使用が同項及び次項の規定に従いその目的の範囲内において適正に行われることを確保する見地から必要な命令をするものとする。
  - 4 第一項の規定による武器の使用に際しては、刑法（明治40年法律第45号）第36条又は第37条の規定に該当する場合を除いては、人に危害を与えてはならない
  - 5 第7条第2項の規定により協力支援活動としての自衛隊の役務の提供の実施を命ぜられ、又は第8条第一項の規

定により搜索救助活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、外国の領域に設けられた当該部隊等の宿営する宿营地（宿営のために使用する区域であつて、囲障が設置されることにより他と区別されるものをいう。以下この項において同じ。）であつて諸外国の軍隊等の要員が共に宿営するものに対する攻撃があつた場合において、当該宿营地以外にその近傍に自衛隊の部隊等の安全を確保することができる場所がないときは、当該宿营地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して、第1項の規定による武器の使用をすることができる。この場合において、同項から第3項まで及び次項の規定の適用については、第1項中「現場に所在する他の自衛隊員（自衛隊法第2条第5項に規定する隊員をいう。第六項において同じ。）若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入つた者」とあるのは「その宿営する宿营地（第五項に規定する宿营地をいう。次項及び第3項において同じ。）に所在する者」と、「その事態」とあるのは「第五項に規定する諸外国の軍隊等の要員による措置の状況をも踏まえ、その事態」と、第2項及び第3項中「現場」とあるのは「宿营地」と、次項中「自衛隊員」とあるのは「自衛隊員（同法第二条第五項に規定する隊員をいう。）」とする。

6 自衛隊法第96条第3項の規定は、第7条第2項の規定により協力支援活動としての自衛隊の役務の提供（我が国の領域外におけるものに限る。）の実施を命ぜられ、又は第8条第一項の規定により搜索救助活動（我が国の領域外におけるものに限る。）の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官については、自衛隊員以外の者の犯した犯罪に関しては適用しない。

### 第3章 雑則

（物品の譲渡及び無償貸付け）

第12条 防衛大臣又はその委任を受けた者は、協力支援活動の実施に当たつて、自衛隊に属する物品（武器を除く。）につき、協力支援活動の対象となる諸外国の軍隊等から第3条第一項第一号に規定する活動（以下「事態対処活動」という。）の用に供するため当該物品の譲渡又は無償貸付けを求める旨の申出があつた場合において、当該事態対処活動の円滑な実施に必要であると認めるときは、その所掌事務に支障を生じない限度において、当該申出に係る物品を当該諸外国の軍隊等に対し無償若しくは時価よりも低い対価で譲渡し、又は無償で貸し付けることができる。

（国以外の者による協力等）

第13条 防衛大臣は、前章の規定による措置のみによつては対応措置を十分に実施することができないと認めるときは、関係行政機関の長の協力を得て、物品の譲渡若しくは貸付け又は役務の提供について国以外の者に協力を依頼することができる。

2 政府は、前項の規定により協力を依頼された国以外の者に対し適正な対価を支払うとともに、その者が当該協力により損失を受けた場合には、その損失に関し、必要な財政上の措置を講ずるものとする。

（請求権の放棄）

第14条 政府は、自衛隊が協力支援活動又は搜索救助活動（以下この条において「協力支援活動等」という。）を実施するに際して、諸外国の軍隊等の属する外国から、当該諸外国の軍隊等の行う事態対処活動又は協力支援活動等に起因する損害についての請求権を相互に放棄することを約することを求められた場合において、これに応じることが相互の連携を確保しながらそれぞれの活動を円滑に実施する上で必要と認めるときは、事態対処活動に起因する損害についての当該外国及びその要員に対する我が国の請求権を放棄することを約することができる。

（政令への委任）

第15条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のための手続その他この法律の施行に関し必要な事項は、政令で定める。

この法律は、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 号）の施行の日から施行する。

## 理由

国際社会の平和及び安全を脅かす事態であつて、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必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

## 〈編集後記〉

・安保関連法案が衆院本会議で通った7月16日、この緊急出版の編集後記を書いている。小誌では4月下旬に別冊号『集団的自衛権行使容認とその先にあるもの』を出版し、昨年7月1日の閣議決定および予想される安保関連法案の憲法適合性を中心に論じた。その後法案が国会に上程され、多数の憲法研究者や法律専門家が安保関連法が違憲ないし違憲の疑いがきわめて大きいと指摘するという異常事態が生じた。多様な意見に分かれている憲法の専門家がこれだけ違憲の評価でまとまるのは、数の問題ではなく、それだけ明らかに違憲の疑いが大きいということだと受け止めるべきであろう。安保関連法案の審議の過程で、世論調査では、法案の是非については反対が多数となり、本国会での拙速な成立に大多数が反対している。政権支持については不支持が支持を逆転した。そのような逆風のなか、政権は、法案への国民の理解が進んでいないことを自ら認めておきながら、大幅な会期延長をしていわゆる60日ルールを「転用」することまでちらつかせつつ、衆院で強行採決した。このことの意味を、私たちは国政のルール違反の問題としてよく考える必要がある。法案に対する国民の理解を軽視する政権の姿勢を前に、法学研究者による法案の解説を提供するのが本書である。たしかにこの法案は難解なのだが、法律論としての重要なポイントをできるだけわかりやすく市民に伝えたいという真摯な熱意で本緊急出版は実現した。政権に説明するつもりがなくても、それで終わりではない。私たちは「先人たちからの歴史と知の遺産」を受け継ぎ現在の日本社会をみんなで生きている。その視点を忘れずにこの問題にも向き合っていきたい。それは政治家や専門家だけの役割ではなく、私たち市民一人ひとりの役割だと思う。

(柴田英輔@eisuke503)

・法案の衆院通過が本日中にも行われると報道されるなかで、編集後記を書いている。「審議はつくされていない」という世論も強く、これまで「丁寧な説明」を掲げてきた与党だが、市民の理解は得られていない。いわゆる60日ルールの利用も射程にのめたスケジューリングが性急に見えるのは自分だけではないだろう。立憲主義、憲法を尊重する政治こそが国際社会でも信頼を得ていくのではないかな。

今般の法案をめぐる議論において、特に注目されているのが憲法学からの視点だ。これは、衆院憲法審査会において与党推薦の憲法研究者が法案を「違憲」と評価したことに端を発しているが、このことは立法に対する専門知の関わり方を考えさせる。いわば与党の「ボロ」がでたことが話題に火をつけた感すらあるが、われわれが本来的に注目すべきは珍事としての話題性ではなく、学識者の見解の内容そのものではないか。専門家たちの見解を市民がどう受け止めるのが問われている。本企画はまさしく憲法学からの批判を内容とするが、これが法案への理解と議論を深化させることを願っている。

(小野邦明)

あんぽ かんれんほうそう ひはん

# 安保関連法総批判

けんぽうがく      へいわ あんぜん      ほうせいぶんせき

憲法学からの「平和安全」法制分析

書 名

著者名      森   英樹

発行者      串崎   浩

発 行      株式会社日本評論社

〒170—8474

東京都豊島区南大塚3—12—4

URL [www.nippyo.co.jp](http://www.nippyo.co.jp)

著作権      ©森   英樹

電子書籍発行日      2015年8月6日

電子書籍制作会社      精文堂印刷株式会社

本書の無断複製・複写は、著作権法上の例外を除いて禁じられています。

この電子書籍は、2015年8月に日本評論社から出版された「安保関連法総批判」を底本としています。