

## 第3節

# 武力攻撃事態などへの対応のための の枠組み

わが国に対する武力攻撃など、国や国民の平和と安全にとって最も重大な事態への対処について、国として基本的な体制の整備を図ることは極めて重要である。中でも武力攻撃事態<sup>1</sup>などを終結させるための自衛隊、米軍の行動を円滑にする法制、国民の生命、財産を保護するための法制は国家存立の基盤をなすものとして当然整備すべきものであり、また、わが国の安全保障上の長年の課題でもあった。

このような法制の整備は、わが国に対する武力攻撃の抑止に資するほか、武力攻撃事態などにおける文民統制（シビリアン・コントロール）の貫徹の観点からも重要である。

54（昭和29）年、わが国の平和と独立を守り、国の安全を保つ組織である防衛庁・自衛隊の設置のための防衛庁設置法および自衛隊法の制定により、このような法制の骨幹が整備されたが、これらのみでは不十分であり、なお整備すべき事項が残されていた。

防衛庁においても、77（同52）年、福田総理の承認の下、三原防衛庁長官の指示により、なお残された法制上

の不備などについての問題点の整理を目的として、いわゆる「有事法制」についての研究が始まり、その後、およそ4半世紀にわたり研究がなされた。

02（平成14）年2月、小泉総理は、第154回通常国会における施政方針演説で、政府として「有事に強い国づくりを進めるため」具体的な法整備を進めることを明らかにした。これを受け、わが国に対する武力攻撃などへの対処に関して必要な法制（事態対処関連法制）として、03（同15）年に武力攻撃事態対処法をはじめとする武力攻撃事態対処関連3法<sup>2</sup>が成立した。また、04（同16）年には、国民保護法など、事態対処法制関連7法が成立し、関連3条約の締結が承認された。

参照 > 本節2

わが国の武力攻撃などへの対応のための制度などを定める法制について、これまで一般に、法制全体の総称として「有事法制<sup>3</sup>」という語が使われてきた。本節では、こうした有事法制に基づく武力攻撃事態などへの対応の枠組みの概要について説明する。

## 1 武力攻撃事態などにおける対応の基本的な枠組み

### 1 武力攻撃事態等への対処

武力攻撃事態対処法は、武力攻撃事態などへの対処についての、いわば基本法的な性格を有しており、武力攻撃事態等（武力攻撃事態および武力攻撃予測事態<sup>1</sup>）への

対処に関する基本理念、武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針（対処基本方針）、国・地方公共団体の責務などについて規定している。これにより、関係機関（指定行政機関、地方公共団体および指定公共機関<sup>2</sup>）が

1) わが国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態  
2) 武力攻撃事態対処法（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）、安全保障会議設置法の一部改正、自衛隊法等の一部改正  
3) 「有事法制」については、必ずしも概念として定まったものがあるわけではなく、かつて自衛隊法第76条の規定により防衛出動を命ぜられるという自衛隊の行動にかかわる法制についての研究が「有事法制研究」として行われるなど、多義的である。本白書では、有事法制と用いる場合、03年および04年に整備された事態対処関連法制を指す。  
1-1) 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  
2) 独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関と電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、政令で定めるもの

国民保護法などの個別の有事法制などに基づいて行う対処措置が相互に連携協力して行われ、武力攻撃事態などへの対処について、国全体として万全の措置が講じられる枠組みを整えている。

(1) 武力攻撃事態等への対処における基本理念

ア 武力攻撃事態等への対処においては、国、地方公共団体および指定公共機関が、国民の協力を得つつ、相互に連携協力し、万全の措置を講じなければならない。

イ 武力攻撃予測事態においては、武力攻撃の発生が回避されるようにしなければならない。

ウ 武力攻撃事態においては、武力攻撃の発生に備えるとともに、武力攻撃が発生した場合には、これを排除しつつ、その速やかな終結を図らなければならない。ただし、武力攻撃が発生した場合これを排除するにあたっては、武力の行使は、事態に応じ合理的に必要と判断され

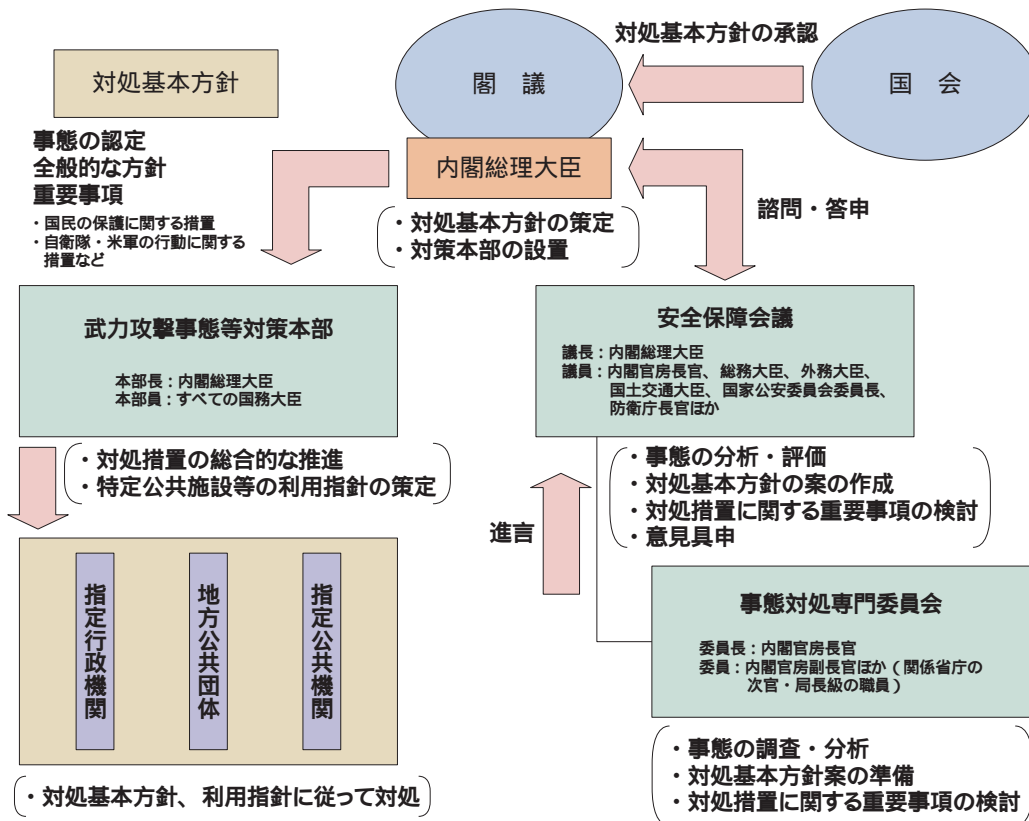
る限度においてなされなければならない。

エ 武力攻撃事態等への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない、これに制限を加える場合であっても、その制限は当該武力攻撃事態等に対処するため必要最小限のものに限られ、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない。

オ 武力攻撃事態等およびこれへの対処に関する状況について、適時、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるようにしなければならない。

カ 武力攻撃事態等への対処においては、日米安保条約に基づいて米国と緊密に協力しつつ、国連をはじめとする国際社会の理解および協調的行動を得られるようにしなければならない。

図表2-3-1 武力攻撃事態などへの対処のための政府の体制



## (2) 武力攻撃事態等への対処のための手続

武力攻撃事態等に至ったときは、政府は通常以下の流れに従い、対処のための手続などを行う。

### 対処基本方針案の作成

#### 対処基本方針案の安全保障会議への諮問

安全保障会議は、対処基本方針案について審議する。なお、安全保障会議には会議の審議を迅速かつ的確に実施するため、必要な事項に関する調査・分析を行い、その結果に基づき、安全保障会議に進言する専門的な補佐組織として事態対処専門委員会が置かれている。

#### 安全保障会議による内閣総理大臣への対処基本方針案の答申

#### 対処基本方針の閣議決定、国会の承認を求めめるために付議

(特に緊急の必要があり、事前に国会承認を得るいとまがない場合の防衛出動は、命令後の承認となる。(緊急時の事後承認))

#### 国会による対処基本方針の承認

#### 国会の承認を受けた防衛出動命令など

内閣総理大臣は、自衛隊に防衛出動を命ずるほか、対処基本方針に従って対処措置を行う。

国会において、対処基本方針に関する不承認の議決があったときには、その議決に係わる対処措置は、速やかに、終了しなければならない。防衛出動を命じた自衛隊については、直ちに撤収を命じなければならない。

(図表2-3-1参照)

## (3) 対処基本方針と対処措置

### ア 対処基本方針

政府は、武力攻撃事態等に至ったときは、次の事項を定めた対処基本方針を閣議で決定する。

#### 武力攻撃事態であること又は武力攻撃予測事態であることの認定および当該認定の前提となった事実

#### その武力攻撃事態等への対処に関する全般的な方針

#### 対処措置に関する重要事項

内閣総理大臣が以下の措置を行う場合には重要事項としてその旨を記載する。

(ア) 武力攻撃予測事態においては、

防衛庁長官が予備自衛官および応予備自衛官の防衛招集命令を発することの承認

防衛庁長官が防衛出動待機命令を発することの承認

防衛庁長官が防衛施設構築の措置を命ずることの承認

防衛庁長官が米軍行動関連措置法が定める行動関連措置としての役務の提供を命ずることの承認

(イ) 武力攻撃事態においては、上記(ア) ~ に加えて、

防衛庁長官が海上輸送規制法に定める停船検査および回航措置を命ずることの承認

防衛出動を命ずることについての国会承認の求め

防衛出動を命ずること(特に緊急の必要があり事前に国会承認を得るいとまがない場合)

### イ 対処措置

武力攻撃事態等への対処にあたり、対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間に、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が法律の規定に基づいて、以下の措置を対処措置として実施する。

(ア) 武力攻撃事態等を終結させるためにその推移に応じて実施する措置

自衛隊が実施する武力の行使、部隊などの展開その他の行動

自衛隊の行動および米軍の行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置

および のほか、外交上の措置その他の措置

(イ) 国民の生命、身体および財産の保護又は国民生活および国民経済への影響を最小とするための措置

警報の発令、避難の指示、被災者の救助、施設および設備の応急の復旧その他の措置

生活関連物資などの価格安定、配分その他の措置

内閣総理大臣は、対処措置を行う必要がなくなったと

認めるとき又は国会が対処措置を終了すべきことを議決したときは、対処基本方針の廃止につき、閣議の決定を求めなければならない。

#### (4) 国、地方公共団体などの責務

##### ア 国の責務

国は、対処措置の実施にあたり、基本理念にのっとり、組織および機能のすべてをあげて、武力攻撃事態等に対処するとともに、国全体として万全の措置を講じる。

##### イ 地方公共団体の責務

地方公共団体は、住民の生命、身体および財産を保護する使命を有し、国およびほかの地方公共団体その他の機関と相互に協力し、必要な措置を実施する。

##### ウ 指定公共機関の責務

指定公共機関は、国および地方公共団体その他の機関と相互に協力し、その業務について、必要な措置を行う。

##### エ 国民の協力

国民は、国および国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、これらの措置の実施に対して、必要な協力をするように努めることとされている。

#### (5) 対策本部

武力攻撃事態等への対処にあたっては、国、地方公共団体、指定公共機関などが連携、協力して対処措置を実施することが必要である。対処措置の総合的な推進のため、対処基本方針が定められたときは、内閣に、内閣総理大臣を長とする武力攻撃事態等対策本部（対策本部）が設置される。対策副本部長および対策本部員は国務大臣をもって充てられる。

内閣総理大臣は、国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であって、総合調整に基づく所要の対処措置

が行われないときは、関係する地方公共団体の長などに対し、その対処措置を実施すべきことを指示することができる。

また、内閣総理大臣は、指示に基づく所要の対処措置が行われないときや、国民の生命、身体、財産の保護や武力攻撃の排除に支障があり、事態に照らし緊急を要する場合は、関係する地方公共団体の長などに通知の上で、内閣総理大臣自ら又はその対処措置に係る事務を所掌する大臣を指揮し、その地方公共団体又は指定公共機関が行うべき対処措置を行い、又は行わせることができる。

#### (6) 国連安全保障理事会への報告

政府は、国連憲章第51条などにしたがって、武力攻撃の排除にあたってわが国が講じた措置について直ちに国連安全保障理事会に報告する。

参照 > 資料81 (P402)

### 2 緊急対処事態<sup>3</sup>への対処

武力攻撃事態対処法においては、政府は、わが国の平和と独立並びに国および国民の安全を確保するため、武力攻撃事態等以外の緊急対処事態<sup>4</sup>などにも、的確かつ迅速に対処する旨規定されている。

また、武装した不審船の出現、大規模なテロリズムの発生などのわが国を取り巻く諸情勢の変化を踏まえ、情報の集約、事態の分析・評価を行うための態勢の充実、各種の事態に応じた対処方針の策定の準備、警察、海上保安庁などと自衛隊の連携の強化といった措置などを速やかに講ずる<sup>5</sup>。

##### ア 緊急対処事態対処方針など

このうち、緊急対処事態に至ったときは、以下の事項を定めた緊急対処事態対処方針を閣議決定し、国会の承認を求める。また、対処方針が定められたときは、臨時に内閣に緊急対処事態対策本部を設置して、当該事態に対処する。

3) 緊急対処事態のほか、武力攻撃事態等以外の国および国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態のこと

4) 武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。

5) 各種の事態における自衛隊の対応については、第3章参照

緊急対処事態であることの認定およびその前提とな  
った事実  
対処に関する全般的な方針  
緊急対処措置に関する重要事項

## イ 緊急対処措置

緊急対処事態対処方針が定められてから廃止されるま  
での間、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関  
が法律の規定に基づいて、以下の措置を緊急対処措置と  
して実施する。

緊急対処事態を終結させるためにその推移に応じて  
実施する緊急対処事態における攻撃の予防、鎮圧その  
他の措置

緊急対処事態における攻撃から国民の生命、身体お  
よび財産を保護するため、又は緊急対処事態における  
攻撃が国民生活および国民経済に影響を及ぼす場合に  
おいて当該影響が最小となるようにするために緊急対  
処事態の推移に応じて実施する警報の発令、避難の指  
示、被災者の救助、施設および設備の応急の復旧その  
他の措置

## 2 有事法制に基づく措置など

03（平成15）年6月に成立した武力攻撃事態対処法に  
おいては、じ後、同法に示された枠組みに基づいて、個  
別の有事法制を整備することにより、国民の生命などの  
保護、武力攻撃が国民生活などへ及ぼす影響を最小にす  
るための措置、武力攻撃を排除するために必要な自衛隊  
や米軍の行動を円滑かつ効果的にするための措置などを  
講ずるものとされた。また、こうした個別の有事法制は、  
国際人道法の的確な実施が確保されたものでなければなら  
ないとされた。

これを受けて政府は、04年（同16）年3月、有事法制  
関連7法案および関連3条約を国会に提出し、これらは  
同年6月に成立・締結の承認がされた。これにより武力  
攻撃事態への対処に必要な措置などが取られる枠組みが  
整備された。その概要は以下のとおりである。

（図表2-3-2・3参照）

### （1）国民の生命などの保護、国民生活などへの影響の最小化のための措置

国民保護法<sup>1</sup>が制定され、その中で、武力攻撃事態等  
における国民の生命などの保護、国民生活などへの影響の

最小化に関する、国、地方公共団体などの責務、国民の  
協力、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関  
する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の  
必要な事項が定められた。また、緊急対処事態におい  
ても同様の措置が実施できることとされた。

参照 > 3章4節（P162）

### （2）武力攻撃事態等を終結させるための措置

#### ア 自衛隊の行動の円滑化など

海上輸送規制法<sup>2</sup>が制定され、武力攻撃事態に際して、  
わが国領海又はわが国周辺の公海における外国軍用品等  
（武器など）の海上輸送を規制するための措置が実施で  
きることとなった。

#### イ 米軍の行動の円滑化など

（ア）米軍行動関連措置法<sup>3</sup>が制定され、武力攻撃事態等  
において、日米安保条約に従って武力攻撃を排除するた  
めに必要な米軍の行動が円滑かつ効果的に実施されるた  
めの措置などについて定められた。

（イ）日米物品役務相互提供協定（ACSA）<sup>4</sup>が一部改正

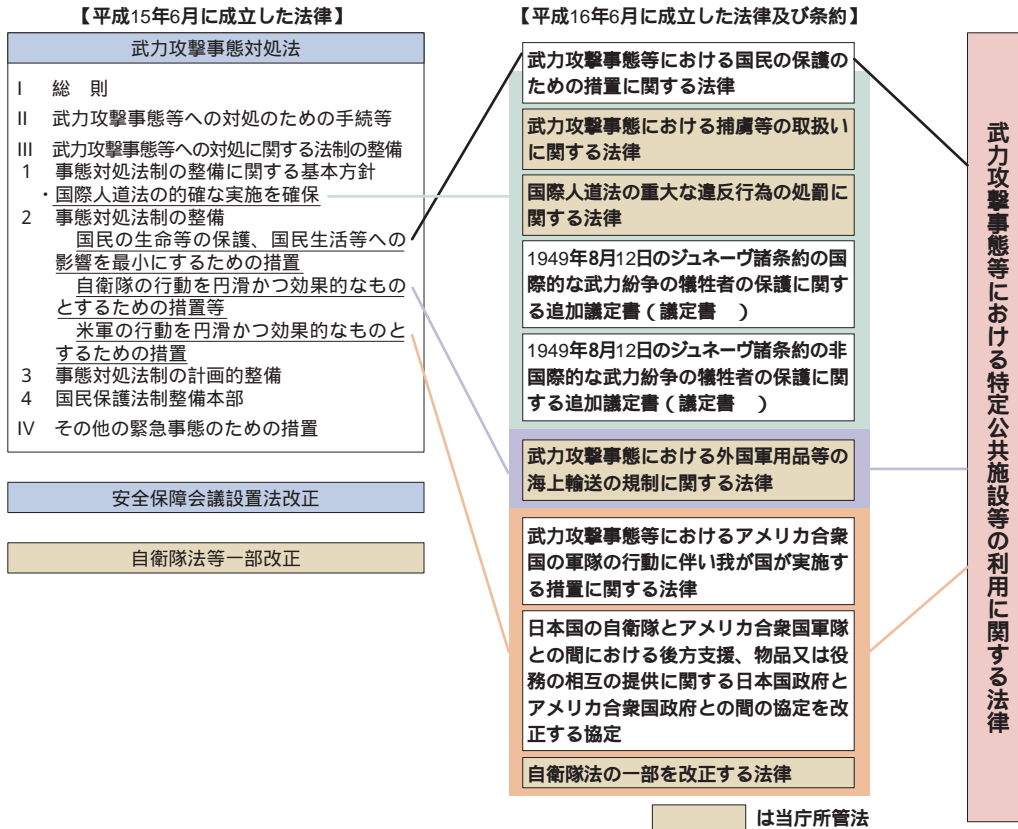
1) 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律

2) 武力攻撃事態における外国軍用品の海上輸送の規制に関する法律

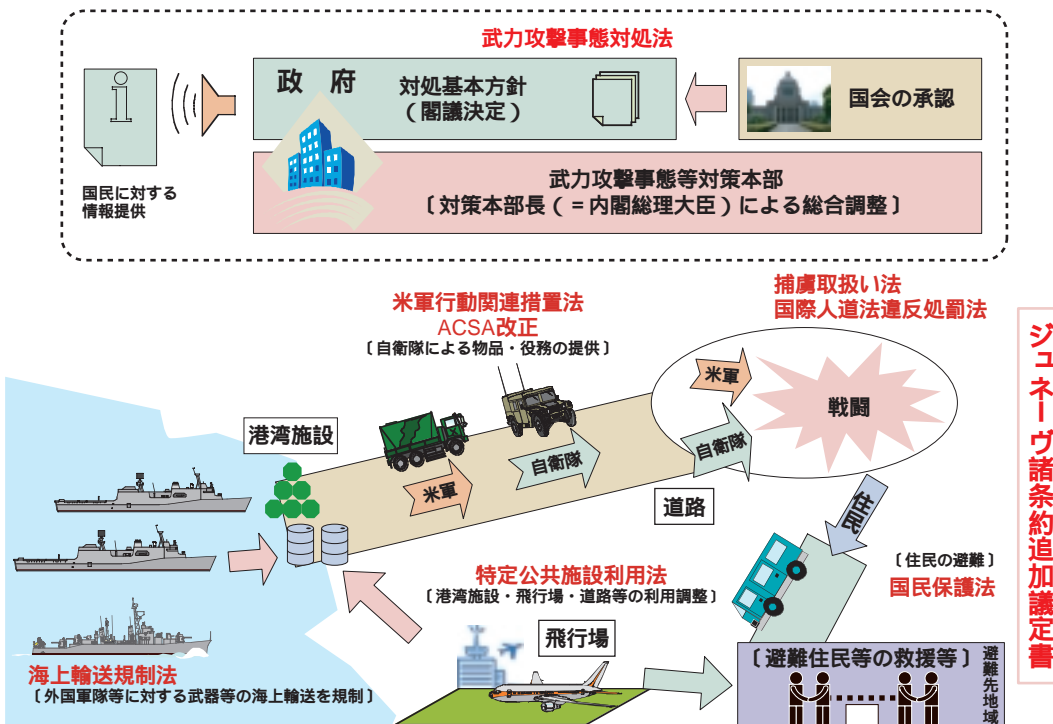
3) 武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律

4) 日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定（ACSA）（4章3節参照）

図表2-3-2 武力攻撃事態などへの対処に関する法制の全体像



図表2-3-3 有事法制のイメージ



され、同協定の適用範囲が、武力攻撃事態等への対処、国際の平和・安全に寄与するための国際社会の努力、災害対処などにも拡大されるとともに、自衛隊法の一部改正も行われ、これらの活動を実施する米軍に対し、自衛隊側から物品・役務の提供が実施できることとなった。

ウ その他（港湾施設、飛行場施設、道路などの利用調整）

特定公共施設利用法<sup>5</sup>が制定され、これにより自衛隊の行動や米軍の行動、国民の保護のための措置などの的確かつ迅速な実施のため、武力攻撃事態等における特定公共施設等（港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域および電波）の利用に関し、その総合的な調整が図られることとなった。

### （3）国際人道法の的確な実施の確保

ア 捕虜取扱い法<sup>6</sup>が制定され、武力攻撃事態における捕虜などの取扱いにあたって、常に人道的な待遇を確保するとともに、捕虜などの生命、身体、健康および名誉を尊重し、これらに対する侵害または危難から常に保護するための制度が構築された。

イ 国際人道法違反処罰法<sup>7</sup>が制定され、国際的な武力紛争において適用される国際人道法に規定する「重大な違反行為」が適切に処罰されることとなった。

ウ このほか、主要な国際人道法であるジュネーブ諸条約<sup>8</sup>第1追加議定書<sup>9</sup>およびジュネーブ諸条約第2追加議定書<sup>10</sup>が締結され、上記の個別の有事法制などにより必要な国内実施が行われることとなった。

## 3 武力攻撃事態などに備えた態勢整備

有事法制の成立により、わが国に対する武力攻撃など国や国民の平和と安全にとって最も重大な事態への対処について、国民保護措置、海上輸送の規制措置や捕虜等の取扱いに係る措置、港湾施設・飛行場施設などの円滑かつ効果的な利用の確保のための措置など必要な各種措置の実施についての法的基盤が整った。

今後は、これら法制の実効性の確保とこれに伴う運用面の態勢整備が重要であり、常に変化する安全保障環境に対応するため、不断の努力が必要である。

このような態勢整備にあたっては、国のみならず、地方公共団体、関係機関一体となった取り組みと、国民一般の理解が重要である。

このため、平素より、安全保障会議の下におかれた事

態対処専門委員会において、武力攻撃事態やテロ・不審船などの緊急事態への対処などについて検討を行っている。

さらに、武力攻撃事態等への対処措置を実施する指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関においても、それぞれの役割に応じた計画の策定や、それぞれの施策・業務への反映が進められている。

政府としても、有事法制に基づき、わが国に対する武力攻撃から国民の生命、身体および財産を守るために実施する各種の措置の重要性について平素からさまざまな機会を通じて広く啓発に努めるとともに、訓練などを通じて運用面の態勢の実効性を検証しながら、その整備に努めることとしている。

（図表2-3-4参照）

5) 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

6) 武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律

7) 国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律

8) ジュネーブ諸条約は、戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する1949年8月12日のジュネーブ条約（第1条約）、海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する1949年8月12日のジュネーブ条約（第2条約）、捕虜の待遇に関する1949年8月12日のジュネーブ条約（第3条約）、戦時における文民の保護に関する1949年8月12日のジュネーブ条約（第4条約）からなる。

9) 千九百四十九年八月十二日のジュネーブ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）

10) 千九百四十九年八月十二日のジュネーブ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）

図表2-3-4 武力攻撃事態などに備えた平素の検討体制

