

第3章 平和安全法制などの整備

第1節 法整備の経緯

1 法整備の背景

わが国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増しており、今や、脅威は容易に国境を越え、もはや、どの国も一国のみでは、自国の安全を守れない時代となった。このような中、わが国の平和と安全を維持し、その存立を全うするとともに、国民の命を守るためには、まず、力強い外交を推進していくことが重要であるが、同時に、万が一の場合の備えも必要である。具体的には、わが国自身の防衛力の適切な整備、維持、運用や、同盟国である米国をはじめ、関係国との協力関係を深めること、特に、わが国及びアジア太平洋地域の平和と安定のために、日米安全保障体制の実効性を一層高め、日米同盟の抑止力を向上させることにより、武力紛争を未然に回避し、わが国に脅威が及ぶことを防止することが必要不可欠である。その上で、いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを守り、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献するためには、切れ目の

ない対応を可能とする国内法制を整備する必要がある。

安倍内閣総理大臣は13（平成25）年2月、第1次安倍内閣において開催されていた「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を再開し、同懇談会は計7回の会合を経て、14（同26）年5月、安倍内閣総理大臣に報告書を提出した。

同懇談会からの報告書を受け、安倍内閣総理大臣が示した検討の進め方についての基本的方向性に基つき、与党における協議と政府における検討が進められ、14（同26）年7月、政府として、あらゆる事態に切れ目のない対応を可能とする法案の整備のための基本方針を示す「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」の閣議決定（「閣議決定」）を行った。

参照》 図表Ⅱ-3-1-1（「閣議決定」の概要と法制整備）、資料23（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）

2 法整備の経緯・意義

閣議決定後、内閣官房国家安全保障局のもとに法案作成チームが立ち上げられたほか、防衛省においても防衛大臣を委員長とする「安全保障法制整備検討委員会」を設置し、安全保障法制の整備に向けた検討を行った。

政府はこれらの検討体制の下、計25回の与党

における協議を踏まえて検討を行い、15（同27）年5月14日、平和安全法制整備法案¹及び国際平和支援法案²の2法案を閣議決定し、翌15日に第189回国会（常会）へ提出した。これらの2法案は、例えば、平素における米軍等の部隊の武器等の防護、重要影響事態及び国際平和共同対処事態

1 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

2 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

図表Ⅱ-3-1-1 「閣議決定」の概要と法制整備

「閣議決定」の項目	概要	法制整備
1 武力攻撃に至らない侵害への対処	<ul style="list-style-type: none"> ○ 警察や海上保安庁などの関係機関が、それぞれの任務と権限に応じて緊密に協力して対応するとの基本方針の下、対応能力を向上させ連携を強化するなど、各般の分野における必要な取組を一層強化する。近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合における治安出動や海上における警備行動の早期の下令や手続の迅速化の方策について検討する。 ○ 自衛隊と連携してわが国の防衛に資する活動(共同訓練を含む。)に現に従事している米軍等の部隊の武器等を防護するための自衛隊法第95条によるものと同様の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の「武器の使用」を自衛隊が行うことができるよう、法整備をする。 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 治安出動・海上警備行動などの発令手続の迅速化 ⇒ 自衛隊法の改正(米軍等の部隊の武器等の防護)
2 国際社会の平和と安定への一層の貢献	<p>ア いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」(※1)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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、輸送などのわ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いう認識を基本とし、わが国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対して、<u>必要な支援活動を実施できるようにするための法整備を進める。</u> ○ わが国の支援対象となる他国軍隊が「現に戦闘行為を行っている現場」では、支援活動は実施しない。 ○ 仮に、状況変化により、わが国が支援活動を実施している場所が「現に戦闘行為を行っている現場」となる場合には、直ちにそこで実施している支援活動を休止又は中断する。 <p>イ 国際的な平和協力活動に伴う武器使用</p> <p>以下の考え方を基本として、国際連合平和維持活動などの「武力の行使」を伴わない国際的な平和協力活動におけるいわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用及び「任務遂行のための武器使用」のほか、領域国の同意に基づく邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう法整備を進める。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 国際連合平和維持活動等については、PKO参加5原則の枠組みの下で、受入れ同意をしている紛争当事者以外の「国家に準ずる組織」(※2)が敵対するものとして登場することは基本的にないと考えられる。 ○ 自衛隊の部隊が、領域国政府の同意に基づき、邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動を行う場合には、領域国政府の同意が及び(権力が維持されている)範囲で活動することは当然であり、その範囲においては「国家に準ずる組織」は存在していない。 ○ 受入れ同意が安定的に維持されているかや領域国政府の同意が及び範囲等については、国家安全保障会議における審議等に基づき、内閣として判断する。 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 重要影響事態安全確保法(周辺事態安全確保法の改正)、船舶検査活動法の改正、国際平和支援法の制定 ⇒ 国際平和協力法の改正、自衛隊法の改正(在外邦人等の保護措置)
3 憲法第9条の下で許容される自衛の措置	<ul style="list-style-type: none"> ○ わが国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、わ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、これによりわ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、これを排除し、わ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時に、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容される。 ○ 上記の「武力の行使」は、国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合がある。この「武力の行使」には、他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とするものが含まれるが、憲法上は、あくまでもわが国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち、わが国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として初めて許容されるものである。 ○ わが国ではなく他国に対して武力攻撃が発生した場合に、<u>憲法上許容される「武力の行使」を行うために自衛隊に出動を命ずるに際しては、現行法令に規定する防衛出動に関する手続と同様、原則として事前に国会の承認を求めることを法案に明記する。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 事態対処法制の改正、自衛隊法の改正(防衛出動に関する規定等)

※1 憲法第9条との関係で、わが国による支援活動について、他国の「武力の行使と一体化」することにより、わが国自身が憲法の下で認められない「武力の行使」を行ったとの法的評価を受けることがないように、これまでの法律においては、活動の地域を「後方地域」や、いわゆる「非戦闘地域」に限定するなど法律上の枠組みを設定し、「武力の行使との一体化」の問題が生じないようにしてきた。

※2 いわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用や「任務遂行のための武器使用」については、これを「国家又は国家に準ずる組織」に行った場合には、憲法第9条が禁ずる「武力の行使」に該当するおそれがある。

における他国軍隊等への支援活動(後述)、さらには、「新三要件」³を満たす場合における、わが国を防衛するための必要最小限度の自衛の措置としての限定的な集団的自衛権の行使に至るまで、あらゆる事態への切れ目のない対応を可能とするものであり、国民の命と平和な暮らしを守り抜くために必要不可欠なものである。

2法案は、戦後最長となる国会会期の延長がな

された上で、衆議院において約116時間、参議院において約100時間の計約216時間という戦後の安保関係の法案審議において最長となる審議の結果、与党のみならず、日本を元気にする会、次世代の党(当時)、新党改革の野党3党の賛成(10党のうち5党)も得て、幅広い合意を形成した上で、同年9月19日に参議院本会議において可決・成立した。その際、この5党により、存立危機事

3 「新三要件」とは、①わが国に対する武力攻撃が発生したこと、またはわ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、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること、②これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと、をいう。

態の認定にかかる新三要件の該当性の判断に当たり留意すべき事項や、平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織のあり方、国会関与の強化について、各党間で検討を行い、結論を得ることなどを盛り込んだ「平和安全法制についての合意書」（「5党合意」）が合意されるとともに、当該合意の趣旨を尊重し、適切に対処する旨の閣議決定が行われ、平和安全法制は、16（同28）年3月29日に施行された。また、平和安全法制に関する5党合意に基づき、国会関与のあり方などについて、5党間で更なる検討が行われている⁴。

わが国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増している中、本法制の施行は、抑止力の向上と地域及び国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献することを通じて、わが国の平和と安全を一層確かなものにしていくものであり、歴史的な重要性を持つものである。

本法制は、世界から高く評価されており、同盟国である米国はもとより、豪州やインド、東南アジアや欧州の国々に加え、ASEAN、EUなどからも強い支持を受けている。このような多くの支持は、本法制が日米同盟を強化し、抑止力を高める

解説

なぜ、今、平和安全法制の整備が必要か

Column

グローバルなパワーバランスの変化、大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発及び拡散、国際テロの脅威などにみられるように、わが国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増しており、脅威が世界のどの地域において発生しても、わが国の安全保障に直接的な影響を及ぼし得る状況となっています。もはや、どの国も一国のみでは、自国の安全を守ることはできません。

政府の最も重要な責務は、わが国の平和と安全を維持し、その存立を全うするとともに、国民の命を守ることです。そのためには、まず、力強い外交の推進により、脅威の出現を未然に防ぐとともに、紛争の発生に際してはその平和的な解決を図らなければなりません。また、わが国自身の防衛力を適切に整備するとともに、日米安全保障体制の実効性を一層高め、日米同盟の抑止力を向上させることなどにより、わが国に脅威が及ぶことを未然に防ぐことが必要不可欠です。

その上で、いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを断固として守り抜くとともに、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献するため、切れ目のない対応を可能とする、平和安全法制が必要なのです。

⁴ 5党合意において、「平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織のあり方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、本法成立後、各党間で検討を行い、結論を得ること。」とされている。

ものであるとともに、地域及び国際社会の平和と安定に資するものであることの証である。(コラム参照)

解説

平和安全法制に関する諸外国の評価

Column

平和安全法制に対しては、同盟国である米国はもとより、豪州やインド、東南アジアや欧州の国々に加え、ASEAN、EUなどからも強い支持と高い評価が寄せられています。(本文参照)

例えば、米国は、15(平成27)年11月の日米首脳会談において、オバマ大統領から、平和安全法制の成立への祝意の表明があり、同法制は日本の防衛機能を高めるものであり、地域、世界において日米連携を更に広げていくことが可能となった旨の発言がありました。また、米上院外交委員会及び軍事委員会も、同年9月に共同で平和安全法制の成立を歓迎し、「重要な同盟を強化するもの」との声明を出しました。さらに、16(同28)年2月、ハリス米太平洋軍司令官から、北朝鮮の弾道ミサイル発射への対応に関し、平和安全法制と新ガイドラインは日米の能力を向上させ、日米間の連携が向上した旨の発言がありました。

また、豪州は、同年12月の日豪共同声明において、日本が「積極的平和主義」に沿って、地域並びに世界の平和及び安定、繁栄に、より一層積極的に貢献することを可能とする平和安全法制を成立させたことを歓迎し、支持しました。

その他、同年11月の日・ASEAN首脳会議において、ASEAN側から、平和安全法制を支持し、地域の平和と安定に対する日本の貢献に期待する旨の発言がありました。

これらは、この法制が、戦争を抑止し、世界の平和と安全に貢献する法律であることの何よりの証です。

解説

平和安全法制と憲法の関係について

Column

憲法上「武力の行使」が許容されるのは、

- 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、または我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること
- これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと
- 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

との新三要件が満たされる場合に限られます。

この新三要件の下で認められる「武力の行使」においても、

- 憲法第9条はその文言からすると、国際関係における「武力の行使」を一切禁じているように見えるが、憲法前文で確認している「国民の平和的生存権」や憲法第13条が「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」は国政の上で最大の尊重を必要とする旨定めている趣旨を踏まえて考えると、憲法第9条が、我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措置を採ることを禁じているとは到底解されない。
- 一方、この自衛の措置は、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覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の「武力の行使」は許容される。

との昭和47年の政府見解で示した憲法解釈の基本的論理は全く変わっていません。

また、新三要件の下で認められる「武力の行使」は、砂川事件に関する最高裁判決の範囲内です。同判決は、

- 我が国が、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措置をとりうることは、国家固有の機能の行使として、当然のことと言わなければならない

と述べています。つまり、個別的自衛権、集団的自衛権の区別をつけずに、我が国が、自衛権を有することに言及した上で、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「自衛の措置」を取り得ることを認めたものであると考えられます。

この新三要件が過不足なく反映されている平和安全法制は、従来から政府が示してきた憲法解釈の基本的論理を維持したものであるとともに、憲法の解釈を最終的に確定する機能を有する唯一の機関である最高裁判所が出した砂川判決の範囲内であり、憲法に合致したものです。

解説

武器の使用と武力の行使について

Column

一般に、憲法第9条第1項の「武力の行使」とは、わが国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいいます。これに対し、自衛隊法などにおける「武器の使用」とは、直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械などをその物の本来の用法に従って用いることをいいます。憲法第9条第1項の「武力の行使」は、「武器の使用」を含む実力の行使にかかる概念ですが、「武器の使用」が全て憲法第9条の禁ずる「武力の行使」に当たるとはいえません。

なお、憲法上「武力の行使」が許容されるのは、新三要件（166ページ参照）が満たされる場合においてのみです。