

国立国会図書館

安全保障法制をめぐる経緯と論点

—集団的自衛権と武力行使の新3要件を中心に—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 833 (2014. 10. 28.)

はじめに

I 7・1閣議決定—その経緯と構成—

II 集団的自衛権をめぐる憲法解釈と武力行使の新3要件

III 武力行使の新3要件と法改正の論点

IV その他の論点

おわりに

- 平成26年7月1日の閣議決定により、安全保障法制の整備に関する基本方針が示された。
- 従来、政府は、集団的自衛権について、国際法上、保有しているが、憲法上、行使が許されないという憲法解釈をとってきたが、7・1閣議決定で示された「自衛の措置としての武力の行使の新3要件」を満たす場合に限り集団的自衛権の行使が憲法上容認されることとなった。
- 現行の自衛隊法や武力攻撃事態対処法では、我が国が武力行使が可能なのは、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限定されているが、武力行使の新3要件を踏まえ、改正されることが予想される。
- 7・1閣議決定では、武力攻撃に至らない侵害（グレーゾーン事態）への対応や国際的な平和協力活動等についても言及された。7・1閣議決定で言及されなかった国連の集団安全保障措置への参加如何も、今後の重要な論点の一つとなるであろう。

国立国会図書館

調査及び立法考査局外交防衛課

やまもと けんたろう
(山本 健太郎)

第833号

はじめに

平成 26 (2014) 年 7 月 1 日、政府は、「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」の閣議決定（以下、「7・1 閣議決定」）を行った¹。これを受けて、今後、安全保障法制の整備が政治日程上の重要課題となる。

本稿は、集団的自衛権の行使容認を中心とする近年の安全保障法制をめぐる議論について、経緯、論点、今後の見通しの整理を試みるものである。

7・1 閣議決定で示された武力行使の要件と集団的自衛権との関係や、各論点に対する政府の認識、今後の法整備において予想される具体的な論点等について検討したい。

文中の肩書は全て当時のものである。

I 7・1 閣議決定—その経緯と構成—

1 7・1 閣議決定に至る経緯

7・1 閣議決定に至るまで、安全保障法制についての議論の中心的な論点となってきたのが集団的自衛権の行使の可否についてである²。

第 1 次安倍晋三内閣時の平成 19 (2007) 年に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（以下、「安保法制懇」）が設置された³。平成 20 (2008) 年に、憲法解釈を変更し集団的自衛権の行使を可能とすべきとの報告書（以下、「第 1 次報告書」）⁴が提出された。

平成 24 (2012) 年 12 月に第 2 次安倍内閣が発足し、集団的自衛権に関する議論が再び脚光を浴びることとなった。平成 25 (2013) 年 2 月には、安保法制懇が再設置され⁵、平成 26 (2014) 年 5 月、報告書（以下、「第 2 次報告書」）が提出された⁶。憲法第 9 条の解釈の在り方にはじまり、自衛権や集団安全保障、武力攻撃に至らない侵害（グレーゾーン）への対応など、多岐にわたる論点を含む内容であった。これを受け、安倍首相は会見で、切れ目のない安全保障の法整備のために憲法解釈変更の必要性を検討すると述べた⁷。

その後、自由民主党と公明党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」（以下、「与党協議会」）が開催され、15 の具体的な事例が提示され、議論が行われた⁸。集団的自衛権

*本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 26 (2014) 年 10 月 15 日である。

¹ 「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」（平成 26 年 7 月 1 日国家安全保障会議決定、閣議決定）内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>>

² 平成 26 (2014) 年 5 月までの経緯については、以下も参照。山本健太郎・山岡規雄「集団的自衛権をめぐる動向—政府の憲法解釈とその見直しに向けた課題を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』827 号, 2014.6.10, pp.5-7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8673243_po_0827.pdf?contentNo=1>

³ 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会の開催について」（平成 19 年 4 月 17 日内閣総理大臣決裁）首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/konkyo.pdf>>

⁴ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書 2008.6.24. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>>

⁵ 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会の開催について」（平成 25 年 2 月 7 日内閣総理大臣決裁）首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/pdf/member.pdf>>

⁶ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書 2014.5.15. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>>

⁷ 「安倍内閣総理大臣記者会見」（平成 26 年 5 月 15 日）首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_a/be/statement/2014/0515kaiken.html>

⁸ 「集団的自衛権 議論の経緯」『読売新聞』2014.7.2.

の行使を禁ずる憲法解釈の変更が焦点となり、高村正彦自民党副総裁が示した自衛権発動の新3要件を軸に自民党と公明党が合意し、7月1日の閣議決定に至った。

2 7・1閣議決定の構成

7・1閣議決定は次の4項目からなる。すなわち、

- ① 武力攻撃に至らない侵害への対処
- ② 国際社会の平和と安定への一層の貢献
- ③ 憲法第9条の下で許容される自衛の措置
- ④ 今後の国内法整備の進め方

である。

このうち、骨格となっているのが、①～③である。

7・1閣議決定の焦点であった集団的自衛権と直接関係するのが③である。従来の「自衛権発動の3要件」では、我が国に対する武力攻撃が発生したことが要件の一つとなっていたが、7・1閣議決定により、その点が改められ、「自衛の措置としての武力の行使の新3要件」が示され、我が国に対する武力攻撃が発生していなくても、新3要件を満たせば、武力行使が可能とされた。

以下の第Ⅱ章及び第Ⅲ章においてこの武力行使の新3要件を中心に、詳しく論じることとする。その他の論点については、第Ⅳ章で検討する。

なお、現在、7・1閣議決定で示された基本方針をもとに、内閣官房国家安全保障局を中心に法案作成が行われている。関連する法案は十数本に及び、国会上程は平成27(2015)年の常会の予算関連法案審議後になると見込まれている⁹。

Ⅱ 集団的自衛権をめぐる憲法解釈と武力行使の新3要件

1 集団的自衛権の行使に関する従来の政府見解

集団的自衛権と憲法第9条との関係について、従来の政府の憲法解釈が定着したのは、昭和56(1981)年に出された答弁書¹⁰とされる。同答弁書は、集団的自衛権を「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利」と定義し、日本は集団的自衛権を国際法上、保有しているが、憲法上、行使が許されないと立場をとる。

政府はその理由を、自衛権発動の3要件との整合性によって説明してきた。自衛権発動の3要件とは、①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②この場合にこれを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきことであり、この3つを満たす場合に限り自衛権を行使できるというものであった¹¹。このうち、

⁹ 「集団的自衛権 閣議決定 法整備 政府が着手 来年通常国会に提出へ」『読売新聞』2014.7.2.

¹⁰ 稲葉誠一衆議院議員提出「「憲法、国際法と集団的自衛権」に関する質問主意書」(昭和56年4月22日質問第32号)に対する答弁書(昭和56年5月29日内閣衆質94第32号) <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b094032.htm>

¹¹ 『防衛白書 平成25年版』p.101. <<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2013/pc/2013/pdf/25020102.pdf>> このもととなったものに、以下の答弁などがある。第19回国会衆議院内閣委員会議録第20号 昭和29年4月6

表1 従来の「自衛権発動の3要件」と閣議決定された「新3要件」

	自衛権発動の3要件	自衛の措置としての武力の行使の新3要件
1	我が国に対する急迫不正の侵害があること、すなわち我が国に対する武力攻撃が発生したこと	我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること
2	この場合にこれを排除するために他の適当な手段がないこと	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
3	必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと	必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

(出典) 以下の資料を基に筆者作成。

『防衛白書 平成25年版』p.101. <<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2013/pc/2013/pdf/25020102.pdf>>; 「「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」の一問一答」内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhoshousei.html>>

①は端的に言うと、我が国に対する武力攻撃が発生したということである¹²。政府は、集団的自衛権について、①を満たさないため、行使が認められないとしてきた¹³。加えて、政府は、集団的自衛権の行使を憲法上可能にするためには、憲法改正が必要との解釈をとってきた¹⁴。憲法解釈の変更についても消極的な姿勢を示していた¹⁵。

2 7・1 閣議決定における集団的自衛権の行使の位置づけ

7・1 閣議決定では、従来の自衛権発動の3要件に代わり、「自衛の措置としての武力の行使の新3要件」が示された(表1)。名称もこれまでは「自衛権発動の3要件」とされていたのが、「自衛の措置としての武力の行使の新3要件」とされた。

第1節で述べたように、従来の自衛権発動の3要件では、我が国に対する武力攻撃が発生した場合にしか自衛権を行使できなかった。すなわち、個別的自衛権の行使のみが認められ、集団的自衛権の行使は認められてこなかった。

これに対し、新3要件では、我が国に対する武力攻撃が発生していなくても、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た場合の武力の行使が、許容されることとなった。とは言え、そこには条件も付いている。「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」という条件である。

これにより、従来は認められてこなかった集団的自衛権の行使が限定的ながら容認されたと言える。

ただし、7・1 閣議決定は、「集団的自衛権の行使を容認した」とストレートに表現しているわけではない。憲法上許容される「武力の行使」には「国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合がある」という表現になっている。さらに、従来は認められていなかったが7・1 閣議決定によって認められることになった、他国に対する武力攻撃の発生を契機とした武力行使について、「憲法上は、あくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、

日 p.2. (佐藤達夫法制局長官の答弁)

¹² 阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』有斐閣, 2013, pp.31-32.

¹³ 同上, pp.55-58.

¹⁴ 第98回国会衆議院予算委員会議録第12号 昭和58年2月22日 p.28. (角田禮次郎内閣法制局長官の答弁)

¹⁵ 第136回国会衆議院予算委員会議録第19号 平成8年2月27日 p.30. (大森政輔内閣法制局長官の答弁)

表2 集団的自衛権をめぐる政府見解の論理構造

	従来	7・1閣議決定
我が国が武力攻撃された場合	個別的自衛権の行使 →武力行使が憲法上認められる	個別的自衛権の行使 →武力行使が憲法上認められる
我が国と密接な関係にある他国が武力攻撃されたが、我が国が武力攻撃されていない場合	集団的自衛権の行使 →武力行使は憲法上認められない	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れば →武力行使は憲法上認められる (国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合があるが、あくまでも我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)

(出典) 筆者作成。

すなわち、我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」として、我が国の防衛のためである点を強調している。こうした7・1閣議決定の説明と従来の説明とを対比させて示したのが表2である。

以上の政府による7・1閣議決定の説明について、国会でも「持って回ったような言い方」「婉曲的な表現」と指摘された¹⁶が、国会で安倍首相は、もう少し端的に「新3要件を満たす場合に限り集団的自衛権の行使が憲法上容認される」が、「他国の防衛それ自体を目的とする集団的自衛権の行使を認めるものではない」と述べている¹⁷。

3 7・1閣議決定と政府の憲法解釈

従来、集団的自衛権の行使は認められないとしてきた憲法解釈が、7・1閣議決定によって変更されることとなった。憲法解釈の変更によって集団的自衛権の行使を可能とすることに対し、以前から批判が見られた¹⁸。

このような「解釈改憲」は立憲主義の否定ではないのか？との問いに対し、7・1閣議決定は、合理的な解釈の限界をこえるいわゆる解釈改憲ではなく、これまでの政府見解の基本的な論理の枠内における合理的なあてはめの結果であり、立憲主義に反するものではないと政府は説明する¹⁹。憲法改正によって対応すべきとの指摘に対しても、政府は、7・1閣議決定は政府の憲法解釈の基本的考え方を何ら変えるものではないと答えている²⁰。

また、7・1閣議決定は、昭和47(1972)年の政府見解²¹の基本的な論理を維持するとしている。同見解は集団的自衛権の行使はできないという結論であったが、今回は違う結論

¹⁶ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 平成26年7月15日 p.34. (中西健治参議院議員の質疑)

¹⁷ 同上, pp.13, 34.

¹⁸ 例えば、以下の図書には、この立場の論考が複数掲載されている。奥平康弘・山口二郎編『集団的自衛権の何が問題か—解釈改憲批判—』岩波書店, 2014. 閣議決定後の論考としては以下がある。青井未帆「閣議決定で決められるものではない—7・1閣議決定批判—」『世界』860号, 2014.9, pp.149-157.

¹⁹ 「「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」の一問一答(問4) 内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhoshousei.html>>

²⁰ 同上(問5)

²¹ 第69回国会参議院決算委員会提出資料 昭和47年10月14日 同資料の本文は以下を参照。『防衛ハンドブック 平成26年版』朝雲新聞社, 2014, pp.633-634.

となっており、矛盾ではないかと指摘される²²。これに対して、政府は、憲法の基本的な考え方は、何ら変更されていないと反論する²³。

横島裕介内閣法制局長官は、7・1閣議決定について、論理的な整合性を保つことのできる範囲のものとし、憲法改正でなければ行い得ないようなことを閣議決定あるいは解釈で行ったわけではないと答弁した²⁴。また、従来、政府の憲法解釈の変更は、文民条項に関するもの1件のみとされていた²⁵が、横島内閣法制局長官は、7・1閣議決定を、それに次ぐ2度目の憲法解釈の変更であると認めている²⁶。

また以前から、集団的自衛権の行使容認は、憲法第9条の平和主義を根底から変質させるといった批判が行われてきた²⁷。これに対し、政府は、今回の憲法解釈の変更が、平和主義や専守防衛といった基本的な考え方を変更するものではないとし、徴兵制の採用や防衛予算の増加、軍拡などにつながるといった具体的な懸念についても否定している²⁸。加えて、政府は国会で、攻撃的兵器を保有しないことや、文民統制の確保、非核三原則の堅持についても変更はないと答弁している²⁹。

4 武力行使の新3要件の解釈をめぐる議論

新3要件では、我が国が武力攻撃されていなくても武力の行使が認められる条件として、「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」が示された。

しかし、これがどういう状況を指すのか明確でないとして、大きな論点となっている³⁰。

この「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」とは、政府によれば、現実に発生した事態の個別・具体的な状況に即して、主に、①攻撃国の意思・能力、②事態の発生場所、③事態の規模・態様・推移、④我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、⑤国民が被ることとなる犠牲の深刻性、重大性を基準に、「新3要件」を満たすか否か客観的、合理的に判断される³¹。

²² 「特集ワイド：集団的自衛権の行使容認 閣議決定文の「ごまかし」 憲法専門家らがキーワードで読み解く」『毎日新聞』2014.7.3, 夕刊。(小林節慶應義塾大学名誉教授の主張)

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」の一問一答」前掲注(19)(問28)

²⁴ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.18.

²⁵ 憲法第66条第2項の「文民」について、政府は当初、自衛官は文民であるとしていたが、昭和40(1965)年に自衛官は文民に当たらないとする見解を示した。島聡衆議院議員提出「政府の憲法解釈変更に関する質問主意書」(平成16年5月28日質問第114号)に対する答弁書(平成16年6月18日内閣衆質159第114号) <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b159114.htm>

²⁶ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.23.

²⁷ 奥平・山口 前掲注(18)。閣議決定後の論考としては以下がある。長谷部恭男「集団的自衛権行使容認論の問題点」『自由と正義』65巻9号, 2014.9, pp.8-15.

²⁸ 「「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」の一問一答」前掲注(19)(問12, 問13, 問14, 問15, 問33, 問34)

²⁹ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), pp.25(小野寺五典防衛大臣の答弁), 47(安倍首相の答弁)。

³⁰ 阪田雅裕元内閣法制局長官もこの点を問題視している。阪田雅裕「特別インタビュー 今回の政府見解をどのように据えるべきなのか—今、真に問いたいのは、政府見解の中身—」『第三文明』657号, 2014.9, pp.20-21.

³¹ 第186回国会衆議院予算委員会会議録1号閉 平成26年7月14日 p.8(横島内閣法制局長官の答弁); 「「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」の一問一答」前掲注(19)(問2

ただし、これら5つの判断基準が示されても、具体的にどのようなケースが該当するか依然として必ずしも明確とは言えない。政府・与党関係者の発言や識者の論評等も、解釈に大きく幅があるように思われる。

与党の公明党は、「あくまでも自国防衛のためだけに許されるという厳しい条件がついている」として、事実上、自国防衛のためだけというような解釈を示している³²。憲法学者の木村草太首都大学東京准教授は、7・1閣議決定について、従来の政府解釈どおり、個別的自衛権でも説明できる範囲内に収まっていると述べている³³。このように、従来どおり、自衛権の行使は、自国防衛のため、個別的自衛権の行使に限られるといった評価の論評が見られる。

これに対し、政府答弁は武力行使が可能なケースをより広く解釈する余地を残している。具体例として、ホルムズ海峡に機雷が敷設された場合に、状況次第で新3要件に該当する可能性があるとして政府は説明する³⁴。また、安倍首相や岸田文雄外相の国会答弁には、機雷で海峡が封鎖され、石油が供給不足に陥り、経済的な危機に見舞われた場合や、米国が直接攻撃された場合も新3要件に該当する旨を述べたものも見られる³⁵。

この「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」の解釈は、今後も中心的論点となると思われる。

加えて、「密接な関係にある他国」がどこを指すのかも重要な論点である。安倍首相は、同盟国である米国は基本的にこれに当たるとした上で、米国以外の外国がこれに該当する可能性は現実には相当限定されると考えられるとしつつ、個々の国についてあらかじめ特定されるものではなく、個別具体的な状況に即して判断されることになると述べた³⁶。

Ⅲ 武力行使の新3要件と法改正の論点

第Ⅱ章で述べたように、7・1閣議決定によって打ち出された新3要件により、条件付きながら我が国に対する武力攻撃が発生していなくても武力の行使ができることになる。

ただし、実際に我が国が武力行使を行うためには、法的な根拠が必要となる。7・1閣議決定によって認められた武力行使を、法的に根拠づけることが今後の政府の課題である。

まず、武力行使に関する現行法の規定の要点を振り返る。これをもとに、武力行使の新3要件を法的に根拠づけるために、どのような改正が必要となるかを考えてみたい。

1 武力行使に関する現行法の規定

(1) 自衛隊法

「自衛隊法」(昭和29年法律第165号)第76条は、防衛出動について定める。同条第1

1)

³² 「Q&A 安全保障のここが聞きたい<下>」『公明新聞』2014.7.5. <https://www.komei.or.jp/news/detail/20140705_14405>

³³ 木村草太「『七・一閣議決定』を読む」『潮』667号, 2014.9, pp.80-81.

³⁴ 「『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』の一問一答」前掲注(19)(問25); 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.33. (横畠内閣法制局長官の答弁)

³⁵ 第186回国会衆議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(31), pp.5, 21-22 (安倍首相の答弁), 22-23, 29-30 (岸田外相の答弁).

³⁶ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.32.

項により内閣総理大臣は、①我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態と②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に際し、我が国を防衛するため必要があると認める場合に防衛出動が下令できる。その上で、自衛隊法第 88 条第 1 項は、防衛出動を命ぜられた自衛隊は、我が国を防衛するため、必要な武力を行使することができるとしている。この部分だけを読むと、防衛出動を命ぜられた自衛隊は、すべからず武力行使が可能であるように見える。しかし、実際には、武力行使が可能なのは、自衛権発動の 3 要件に該当する場合に限られている³⁷。

すなわち、防衛出動のうち、①の場合には武力行使が可能だが、②（いわゆる「おそれ出動」）の場合には、我が国に対する武力攻撃が発生したわけではないため、武力行使はできないとされる³⁸。

このように、現行法上、防衛出動の要件と武力行使の要件は異なっており、防衛出動は「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」でも可能だが、武力攻撃が発生しなければ、武力行使はできないのである。

（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」（平成 15 年法律第 79 号。以下、「武力攻撃事態対処法」）第 2 条は、「武力攻撃」等を定義し、「武力攻撃」は「我が国に対する外部からの武力攻撃」、「武力攻撃事態」は「武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」、「武力攻撃予測事態」は「武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」と各々定義される。このうち、「武力攻撃事態」については、①武力攻撃が発生した事態、②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の 2 つに分けて規定されていることに留意したい。なぜなら、武力攻撃事態対処法第 3 条第 3 項は、「武力攻撃事態においては、武力攻撃の発生に備える」とした上で、「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」というように、「武力攻撃が発生した場合」を分けて規定し、その際、「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」と規定している。すなわち、ここで定められている武力の行使は、あくまでも武力攻撃が発生した場合に限られるのである。

³⁷ 第 84 回国会参議院商工委員会会議録第 21 号 昭和 53 年 6 月 8 日 p.20（真田秀夫内閣法制局長官の答弁）等。なお、この点について、第 88 条第 2 項で「前項の武力行使に際しては、国際の法規及び慣例によるべき場合にあってはこれを遵守…する」と規定されている。これはつまり、国連憲章に従うということの意味しており、武力行使が可能なのは、国連憲章第 51 条が自衛権行使の要件としている武力攻撃が発生した場合に限られるという説明がなされたこともある。第 34 回国会衆議院予算委員会会議録第 17 号 昭和 35 年 3 月 1 日 pp.6-7。（林修三法制局長官の答弁）

³⁸ 田村重信ほか編著『日本の防衛法制 第 2 版』内外出版、2012、pp.123-124。なお、自衛隊法第 76 条第 1 項は、防衛出動の要件について、制定当初は「外部からの武力攻撃（外部からの武力攻撃のおそれのある場合を含む。）に際して」としていたものを、平成 15 年の武力攻撃事態対処法制定と同時期に行われた自衛隊法改正により、「我が国に対する外部からの武力攻撃（以下「武力攻撃」という。）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に際して」と改められた。「おそれ」の語が武力攻撃事態対処法では用いられず、自衛隊法もそれに合わせる形となった。同、p.252。

表3 自衛権発動の3要件と対応する自衛隊法の規定

自衛権発動の3要件	自衛隊法の規定
我が国に対する急迫不正の侵害があること、すなわち我が国に対する武力攻撃が発生したこと	第76条第1項「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態」
この場合にこれを排除するために他の適当な手段がないこと	第76条第1項「我が国を防衛するため必要があると認められる場合には、」 第88条第1項「第76条第1項の規定により出動を命ぜられた自衛隊は、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。」
必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと	第88条2項「事態に応じ合理的に必要と判断される限度をこえてはならない」

(出典) 第186回国会参議院外交防衛委員会会議録第24号 平成26年6月19日 p.9(横島裕介内閣法制局長官の答弁)を基に筆者作成。

2 新3要件に対応した法改正の論点

以上のように、現行の自衛隊法や武力攻撃事態対処法では、我が国が武力行使が可能なのは、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限定される。

これに対し、7・1閣議決定により、新3要件の第1要件にあるように、我が国に対する武力攻撃が発生していなくても、「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、武力行使が可能とされた。現行法は、我が国が武力行使が可能なのは、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限っているため、我が国に対する武力攻撃が発生していなくても武力行使が可能なように、前述した自衛隊法や武力攻撃事態対処法が改正されることが予想される。その際、「防衛出動」の要件や「武力攻撃事態」等の定義を変えるのか、新たな規定を設けるのか、あるいは武力行使の要件のみを変えるのか、様々な方法がありうる³⁹。そのため、こういった形で改正が行われるのか、政府によって法整備の詳細が明らかにされていない⁴⁰現時点において、具体的に予想することは難しい。

また、第1要件の「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」について、第II章第4節で述べたように、解釈に大きな幅が見られ、この種の事態を法文上でどう規定するかも、重要な論点となろう。横島内閣法制局長官も文言はこれから検討するとしつつ極めて重要なフレーズであると述べている⁴¹。

なお、現行の自衛隊法上で、従来の自衛権発動の3要件に対応する条文は表3のようにまとめることができる。表1に見たように、自衛権発動の3要件と新3要件とで、第1、2

³⁹ 自衛隊法や武力攻撃事態法の具体的な改正に関する報道が散見される。「集団的自衛権：防衛出動の要件緩和と自衛隊法改正、政府が調整」『毎日新聞』2014.7.10;「集団的自衛権：「危険が切迫」でも行使 政府、武力攻撃事態法改正へ」『毎日新聞』2014.7.12.

⁴⁰ 新3要件と武力攻撃事態対処法における「武力攻撃事態」等との関係に関する質問に対し、安倍首相は、それらは前提を異にしているとし、法整備の段階で、「武力攻撃事態」等の用語等についても整理すると述べている。第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), pp.15-16, 27.

⁴¹ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.36.

要件が変更されているために、これらに対応した形で改正されることになろう。表3に示したように、3要件の文言とそれに対応する自衛隊法の条文の文言は必ずしも同じではないが、横畠内閣法制局長官は新3要件の実質を過不足なく関係法律の中に書き込む旨を述べている⁴²。

最後に、自衛隊が行動する際の国会の承認について付言しておく。防衛出動は、自衛隊の行動の中でも、武力の行使を含むものであり、原則として事前に国会の承認が必要とされている(自衛隊法第76条第1項、武力攻撃事態対処法第9条第4項)。7・1閣議決定は、我が国ではなく他国に対して武力攻撃が発生した場合に、武力行使を行うために自衛隊に出動を命ずるに際しては、現行の防衛出動と同様に、「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」としている。

IV その他の論点

「武力行使の新3要件」以外の7・1閣議決定の項目に関し、今後の法整備において予想される論点を考えることにしたい。

1 武力攻撃に至らない侵害(グレーゾーン事態)への対応

武力攻撃に至らない侵害(グレーゾーン事態)への対応について、第2次安倍内閣下の安保法制懇では、一つの大きな論点となった⁴³。第2次報告書では、「組織的計画的な武力の行使」かどうか判別がつかない侵害であっても、そのような侵害を排除する自衛隊の必要最小限度の国際法上合法的な行動は憲法上容認されるべきであるが、現行の自衛隊法の規定では、隙間が生じる可能性があるため、国際法上許容される範囲で、国内法制を充実させていく必要があるとされた⁴⁴。これを受けて安倍首相もグレーゾーン事態への対処の強化を打ち出し⁴⁵、与党協議会でも事例を挙げて議論された⁴⁶。

7・1閣議決定では、治安出動や海上警備行動を発令するための手続の迅速化が打ち出された。この点について、安倍首相は法整備の必要の認識はないと述べた⁴⁷。

加えて、7・1閣議決定では、米軍部隊に対して武力攻撃に至らない侵害が発生した場合に、自衛隊法第95条による武器等防護のための「武器の使用」を参考に、米軍の武器等を防護するための武器の使用をできるように法整備することが打ち出された。

2 「国際社会の平和と安定への一層の貢献」

7・1閣議決定の「② 国際社会の平和と安定への一層の貢献」には多様な論点が含まれる。

⁴² 同上

⁴³ 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会 第6回会合 議事要旨」(平成26年2月4日)首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai6/gijiyousi.pdf>> 等。

⁴⁴ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会 前掲注(6), pp.32-33.

⁴⁵ 「安倍内閣総理大臣記者会見」前掲注(7)

⁴⁶ 『読売新聞』前掲注(8)

⁴⁷ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.10.

(1) いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」

それ自体は武力の行使に当たらない我が国の補給、輸送、医療等の後方支援について、第1次及び第2次報告書では、「他国の武力の行使と一体化」する場合には憲法第9条の禁ずる武力の行使とみなされるという従来の日本政府の考え方をとらず、政策的妥当性の問題として位置づけるべきであると述べられていた⁴⁸。

この点について7・1閣議決定では、いわゆる「武力行使との一体化」論は前提としつつも、従来の「後方地域」あるいはいわゆる「非戦闘地域」といった枠組みではなく、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いう認識が示された。

ここでいう、「後方地域」とは「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（平成11年法律第60号。以下、「周辺事態法」）に定められたものであり、「非戦闘地域」とは旧テロ対策特措法⁴⁹、旧イラク人道復興支援特措法⁵⁰及び旧補給支援特措法⁵¹で定められたものである。いずれも、「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」と規定されていた⁵²。

7・1閣議決定では、こうした従来の法的枠組みを改める考え方が示されたわけである。これを受けた今後の具体的な法整備の段階では、周辺事態法における「後方地域」の定義や、(2)で述べる国際的な平和協力活動の一般法における後方支援に関する規定などが議論の対象となることが予想される。

これに関連する当面の課題が、「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」見直しである。平成26（2014）年10月8日に発表された「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」は、ガイドライン見直しにおいて7・1閣議決定を反映させるとし、7・1閣議決定の内容に従って日本の武力の行使が許容される場合における日米両政府間の協力について詳述するとしている⁵³。ガイドライン見直しにより、対米支援活動が拡大されることが見込まれ、それを受けた周辺事態法や「日・米物品役務相互提供協定」（ACSA）の改正では、現在、禁止又は制限されている武器や弾薬の提供が可能とされる可能性がある⁵⁴。

(2) 国際的な平和協力活動に伴う武器使用

自衛隊が「国連平和維持活動」（以下、「PKO」）等の一員として、同じ国連PKOに参加している他国の部隊又は隊員が攻撃された場合に駆け付けて警護（いわゆる「駆け付け警護」）

⁴⁸ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会 前掲注(4), p.31; 同懇談会 前掲注(6), pp.25-27.

⁴⁹ 「平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」（平成13年法律第113号）。平成19年失効。

⁵⁰ 「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」（平成15年法律第137号）。平成21年失効。

⁵¹ 「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」（平成20年法律第1号）。平成22年失効。

⁵² この点について、以下も参照。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』708号、2010.1, pp.37-51. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166414_po_070804.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

⁵³ 「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」2014.10.8. 防衛省ウェブサイト <http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku_20141008.html>

⁵⁴ 「米軍に弾薬提供 可能に 防衛指針調整 戦闘現場以外で」『読売新聞』2014.8.20.

護) するための武器使用や、任務遂行に対する妨害を排除するための武器使用について、第1次及び第2次報告書では、憲法第9条の禁ずる武力の行使には当たらないと解すべきと述べられていた⁵⁵。

これを受け、7・1閣議決定では、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」ができるよう法整備を進めるとされた。

現行法でこれに直接関連するのが、「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。いわゆる「PKO協力法」)第24条である。同条では、武器の使用は、自己等の生命又は身体の防衛のためやむを得ない必要がある場合(いわゆる「自己保存型」の武器使用)しか認められていない。これを、7・1閣議決定に沿った形で改正することが予想される。

また、これに関連する課題として自衛隊の海外派遣を包括的に定める一般法(恒久法)の制定が挙げられる。自衛隊の海外派遣について、これまでは国連PKOのほかは、旧テロ対策特措法や旧イラク人道復興支援特措法のように、その都度、特別措置法を制定してきた。これに対し、自衛隊の海外派遣を包括的に定める一般法の制定が課題とされてきた。平成22(2010)年の第174回常会では、当時野党だった自民党が「国際平和協力法案」を提出した経緯もある⁵⁶。一般法を制定することにより、7・1閣議決定に示された後方支援や武器使用についての考え方の実現が目指される可能性が指摘できる。安倍首相も一般法か特措法かといった法律の形態も含めて検討する旨を述べている⁵⁷。

(3) 在外邦人の救出

平成25(2013)年の在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受け、在外邦人の保護・救出は、第2次報告書では独立した項目として取り上げられた。在外自国民の保護・救出は、領域国の治安活動を補完・代替するものにすぎないものであって、領域国の同意がある場合には、「武力の行使」に当たらず、憲法上の制約はないと解すべきこととされた⁵⁸。

これについて、7・1閣議決定では、独立した項目とはされなかったものの、前述した「国際的な平和協力活動に伴う武器使用」の中で触れられており、「当該領域国の受入れ同意がある場合には、武器使用を伴う在外邦人の救出についても対応できるようにする必要がある」とされた。

在外邦人等の輸送における武器使用について、アルジェリアにおける事件を受けた、平成25(2013)年の自衛隊法改正⁵⁹では、武器使用権限は従来のいわゆる「自己保存型」のままとされた経緯もあり、7・1閣議決定を受け、今後の自衛隊法改正の中で論点となる可能性がある。

⁵⁵ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会 前掲注(4), pp.30-31; 同懇談会 前掲注(6), pp.28-29.

⁵⁶ 「第174回国会 議案の一覧」衆議院ウェブサイト <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/kaiji174.htm#01>

⁵⁷ 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.8.

⁵⁸ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会 前掲注(6), pp.29-31.

⁵⁹ この改正によって、緊急事態に際しての在外邦人等の輸送について、輸送手段に車両が追加され、陸上輸送が可能となった。「法令解説 自衛隊による在外邦人等の陸上輸送が可能に：海外での緊急事態への対応策として：自衛隊法の一部を改正する法律(平成25年法律第77号) 平25・11・22公布・施行『時の法令』1952号, 2014.4.30, pp.48-57.

3 国連の集団安全保障措置への参加

国連の集団安全保障措置への参加については、7・1 閣議決定では言及されなかった事項であるが、重要な点なので、簡単に触れておくこととしたい。

国連は、侵略行為等を行った国に対して軍事的な強制措置をとることを認めている。こうした仕組みは集団安全保障と呼ばれる⁶⁰。この集団安全保障における軍事的な措置への参加を、日本は憲法が禁ずる武力の行使に該当するとして、認めてこなかった⁶¹。

これに対し、第1次及び第2次報告書は、軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加は憲法が禁止する武力行使には当たらないと結論づけていた⁶²。

一方、安倍首相は平成26(2014)年5月の記者会見では、「憲法がこうした活動の全てを許しているとは考えない」として、国連の集団安全保障措置への参加を否定した⁶³。ただし、その後の与党協議会では、国連の集団安全保障措置への参加についても検討された⁶⁴。

最終的に、7・1 閣議決定には国連の集団安全保障措置への参加についての明示的な言及はなく、安倍首相は閣議決定後の記者会見で「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ない」と述べた⁶⁵。

しかしその後、政府幹部による国連の集団安全保障措置への参加に関する発言は少なくない。いずれも、新3要件を満たして、我が国が国際法上の集団的自衛権の行使にあたる武力の行使を行っている場合、その後、国連安全保障理事会が武力行使を容認する決議を採択し、武力の行使の国際法上の根拠が国連安全保障理事会の決議に基づく集団安全保障措置になったとしても、新3要件を満たす限り、武力の行使は可能とするものである⁶⁶。

ただ、「自衛の措置としての武力の行使の新3要件」を、自衛権とは別の概念である集団安全保障措置への参加にそのまま適用できるという政府の認識に対する異論も見られる⁶⁷。今後の重要な論点の一つとなるであろう。

おわりに

7・1 閣議決定によって、安全保障法制の整備に関する基本方針が示された。本稿では、これまでの議論の中心であった集団的自衛権と7・1 閣議決定との関係や、今後の法整備において予想される具体的な論点の整理を試みた。

集団的自衛権行使容認をめぐり、国会の内外で盛んになってきた議論が、平成27(2015)年常会への関連法案提出に向けてさらに加速されることになる。本稿で整理した論点について、国会における議論が注目される。

⁶⁰ 浅田正彦編著『国際法 第2版』東信堂, 2013, pp.424-430.

⁶¹ 第129回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成6年6月13日 p.2. (大出峻郎内閣法制局長官の答弁)

⁶² 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会 前掲注(4), pp.25-26; 同懇談会 前掲注(6), p.37.

⁶³ 「安倍内閣総理大臣記者会見」前掲注(7)

⁶⁴ 『読売新聞』前掲注(8)

⁶⁵ 「安倍内閣総理大臣記者会見」(平成26年7月1日) 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_ab/e/statement/2014/0701kaiken.html>

⁶⁶ 「安倍首相インタビューの要旨」『読売新聞』2014.7.6; 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 前掲注(16), p.5. (横島内閣法制局長官の答弁); 「江渡新大臣に聞く」『朝雲』2014.9.11. (江渡聡徳防衛相の発言)

⁶⁷ 山形英郎「必要最小限度の限定的な集団的自衛権論」『法律時報』86巻10号, 2014.9, pp.70-71.