

集団的自衛権の行使容認をめぐる国会論議

— 憲法解釈の変更と事態対処法制の改正 —

外交防衛委員会調査室 沓脱 和人

1. はじめに

安倍内閣は、2014（平成26）年7月1日の閣議決定（以下「7.1閣議決定」という。）において、憲法解釈を一部変更し、集団的自衛権の行使を限定的に可能とする新たな武力行使の要件（武力行使の新三要件）を定めた。

集団的自衛権の行使容認について安倍総理は、「我が国を取り巻く安全保障環境が客観的に大きく変化し、一層厳しさを増している現実を踏まえて、従来の憲法解釈との法理的整合性と法的安定性を維持し、昭和47年の政府見解における憲法第9条の解釈の基本的な論理を何ら変更することなく、国民の命と平和な暮らしを守り抜くために合理的な当てはめの結果として導き出されたものである」と説明した¹。

2015（平成27）年5月15日、政府は、新三要件を法制化するための事態対処法制の改正²を含む「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」（以下「平和安全法制整備法案」という。）を国会（衆議院）に提出し、同法案は9月19日、参議院本会議において可決・成立した³。

本稿では、集団的自衛権の限定的な行使容認をめぐる国会論議について、第189回国会に設置された衆議院及び参議院における「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「平和安全法制特別委員会」という。）における論議を中心に紹介する。

なお、本稿における人物の肩書はいずれも当時のものである。

2. 憲法解釈の変更と法的安定性

（1）集団的自衛権の概念を用いる趣旨

従来、政府は、他国に加えられた武力攻撃を阻止することを内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないとの見解を示してきた（昭和47年政府見解）⁴。同見解と今般の集団的自衛権の行使容認との関係について政府は、「憲法にはそもそも自衛権という言葉はない。憲法第9条の下で我が国と国民を守るためのやむを得ない必要最小限度の自衛の措置が許されるのは憲法の解釈によるものである。従来の解釈では我が国に対す

¹ 第186回国会閉会衆議院予算委員会議録第18号3頁（2014（平26）.7.14）

² 事態対処法制の改正については、沓脱和人「限定的な集団的自衛権の行使のための法整備—事態対処法制の改正—」『立法と調査』第366号（2015（平27）.7.1）24頁～33頁を参照。また、事態対処法制を構成する法律については、本号掲載の中内康夫・横山絢子・小檜山智之「平和安全法制関連法案の国会審議—4か月にわたった安保法制論議を振り返る—」5頁、表1『『平和安全法制』の構成と主な内容』を参照。

³ 平和安全法制整備法は、公布の日（2015（平成27）年9月30日）から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するとされている。

⁴ 内閣法制局「集団的自衛権と憲法との関係」（1972（昭和47）年10月14日、参議院決算委員会提出資料）

る武力攻撃が発生した場合に限って武力の行使が許されるとしていたことから、それを国際法上の概念を用いて個別的自衛権の行使のみが許されると表現していた。憲法の解釈として、いきなり国際法上の概念を借りてきて個別的自衛権の行使だから許されるという論理であったわけではない」と説明した。その上で、「新たな解釈においては、新三要件の下で極めて限定された範囲において、他国に対する武力攻撃の発生を契機とする我が国自衛の措置としての武力の行使を認めているが、これを国際法上の概念で整理すれば、限定されたもの⁵であるとはいえず集団的自衛権の行使と言わざるを得ない」との見解を示した⁶。

（２）集団的自衛権の行使を容認する背景

集団的自衛権の行使を容認する憲法解釈の変更を行うに至った背景について政府は、従来、武力の行使が許されるのは我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみと考えていたが、今日我が国を取り巻く安全保障環境の変化の状況等を考慮すると、他国に対する武力攻撃が発生し、その状況の下、武力を用いた対処をしなければ、国民に我が国が武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害が及ぶことが明らかであるという事態も起こり得ると説明した⁷。

また、昭和 47 年政府見解の決定当時と比べて我が国を取り巻く安全保障環境がどう変化したかについて安倍総理は、「例えば、北朝鮮は日本の大半を射程に入れる数百発もの弾道ミサイルを配備し、核兵器を開発している。東シナ海においては中国が公船による領海侵入を繰り返している。南シナ海においては中国が活動を活発化し、大規模かつ急速な埋立てや施設の建設を一方向的に強行している。自衛隊のスクランブルの回数は 10 年前と比べ約 7 倍に増えている。我が国周辺における中国軍やロシア軍の活動が大いに活発化している。アルジェリア、シリア、そしてチュニジアで日本人がテロの犠牲となるなど I S I L を始め暴力的な過激主義が台頭している」との具体例を述べつつ、我が国を取り巻く安全保障環境が昭和 47 年政府見解の決定から 40 年以上の年月を経て大きく変化し、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ているとの現状認識を示した⁸。

（３）集団的自衛権の行使容認と昭和 47 年政府見解との関係

ア 昭和 47 年政府見解における基本的論理と当てはめ（結論）との関係

政府は、7. 1 閣議決定による集団的自衛権行使の限定容認は、昭和 47 年政府見解における憲法第 9 条の解釈の基本的な論理を維持した上で、その枠内で合理的な当てはめ

⁵ 政府は、限定的な集団的自衛権とは、新三要件によって限定された集団的自衛権のことであり、「その考え方のものが 2014(平成 26)年 7 月以降に整理された考え方であって、それ以前に集団的自衛権と呼んで議論していたものは、フルセットの集団的自衛権である」と説明する（第 189 回国会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議録第 10 号 3 頁（2015(平 27). 6. 15)）。以下、衆参の特別委員会の会議録を示す際、委員会名は「平和安全法制特別委員会」と略して記載する。

⁶ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 20 号 28 頁（2015(平 27). 9. 14）

⁷ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 20 号 28 頁（2015(平 27). 9. 14）

⁸ 第 189 回国会参議院本会議録第 34 号 3 頁（2015(平 27). 7. 27）

の帰結を導いたものであると説明している（表1参照）⁹。これに対して、基本的論理②における「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ふ急迫、不正の事態」は、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限定して解釈すべきであり、基本的論理から集団的自衛権の行使を導くことはできないとの批判がなされた。これに対し政府は、「外国の武力攻撃」は我が国に対する武力攻撃に限られないとし、「あえてそこで限るとすると、結論として③『そうだとすれば、』という結論に至らない。③で我が国に対する急迫不正の侵害に対処する場合に限られることで、そこで初めて我が国に対することが出てくる」、「基本論理においてはその限定がないとしか読めない」と説明した¹⁰。

表1 昭和47年政府見解と7.1閣議決定との関係（政府の説明）

	昭和47年政府見解	7.1閣議決定
基本的論理①	<p>憲法は、第九条において、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、第一三条において「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、わが国がみずか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どういふ解されない。</p>	※基本的な論理を変更せず
基本的論理②	<p>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ものであって、それは、あくまで<u>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ふ急迫、不正の事態</u>に対処し、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、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。</p>	※基本的な論理を変更せず
結論（帰結）③	<p>そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる<u>集団的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。</u></p>	<p>パワーバランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況を踏まえれば、今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様等によっては、我が国の存立を脅かすことも現実的に起こり得る。（略）</p> <p><u>現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、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、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、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、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った（略）</u></p> <p><u>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。</u></p>

（出所）中内康夫「集団的自衛権の行使容認と安全保障法制整備の基本方針」『立法と調査』No. 356（2014（平26）.9）を基に筆者作成

⁹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第3号3頁（2015（平27）.5.27）

¹⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第14号14頁（2015（平27）.6.26）

また、昭和 47 年政府見解を提出した当時の吉國一郎内閣法制局長官が、「憲法が容認するものは国土を守るための最小限度の行為であり、集団的自衛の行動は当然許しているところではない」、また「非常に緊密な関係にある国への侵略が行われ、さらにわが国が侵されようという段階になって侵略が発生したならば、やむを得ず自衛の行動をとることが憲法の容認するぎりぎりのところである」とした上で、「そういう意味で集団的自衛の固有の権利はあっても、憲法上行使することは許されない」と答弁しており¹¹、昭和 47 年政府見解の基本的論理においても、集団的自衛権の行使は完全に否定されていたのではないかとの指摘がなされた。これについて政府は、「我が国に対する武力攻撃の発生がなければ、それは他国に対する武力攻撃の段階においては国民の生命、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はあり得ないという事実認識を述べているわけであって、それが今回改める前の事実認識である。その部分の事実認識を改めた」と述べ、集団的自衛権行使は基本的論理から否定されたものでないことを重ねて説明した¹²。

イ 7. 1 閣議決定と昭和 34 年の砂川事件判決との関係

政府は、集団的自衛権の限定行使を容認する憲法解釈の変更を正当化する根拠として 1959（昭和 34）年の砂川事件判決¹³に言及している。7. 1 閣議決定と砂川事件判決との関係について安倍総理は、砂川事件の最高裁判決で示された「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りうることは、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」との判決と、昭和 47 年政府見解の「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どうもい解されない」との考え方は軌を一にするものであるとの見解を示した。その上で、同見解を踏まえた 7. 1 閣議決定による憲法解釈の変更は、一見明白に違憲でない限り国会と内閣に委ねられているという最高裁から与えられた裁量の範囲内であり、立憲主義にのっとったものであると説明した¹⁴。

（４）立憲主義と法的安定性

憲法解釈の変更については、憲法の制約は国家権力を縛る制約であり、縛られる側の権力が一内閣の閣議決定で勝手に取り払い、改憲に等しいような解釈変更を行うことは立憲主義から到底認められないとの指摘がなされた¹⁵。安倍総理は、「解釈変更に当たって閣議

¹¹ 第 69 回国会閉参議院決算委員会会議録第 5 号 11 頁（1972（昭 47）. 9. 14）

¹² 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 21 号 12 頁（2015（平 27）. 6. 11）

¹³ 砂川事件は、1957（昭和 32）年 7 月に駐留米軍立川飛行場の拡張に反対する運動員が、土地測量に反対して境界柵を破壊し、飛行場内に侵入した行為が旧日米安保条約第 3 条に基づく行政協定に伴う刑事特別法に違反するとして起訴されたものであり、砂川事件判決は最高裁が自衛権に関する見解を示した唯一の判例とされる。同判決においては、憲法第 9 条は、「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のであるが、しかしもちろんこれによりわが国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は決して無防備、無抵抗を定めたものではないのである。……しからば、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りうることは、国家固有の権利の行使として当然のことといわなければならない」とされた。

¹⁴ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第 3 号 3 頁（2015（平 27）. 5. 27）

¹⁵ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 12 号 26 頁（2015（平 27）. 5. 12）

決定を行っている。基本的な論理は変わらず法的安定性が保たれるため、立憲主義に資するものである」と説明するとともに¹⁶、「安全保障に関わる基本的な考え方については、政権や総理大臣が替わっても基本的な姿勢は同じである」とし、「国民の安心感あるいは法体系に対する信頼性にも関わるので法的安定性を維持しながら、今回は47年の政府解釈の基本的な論理を維持しつつ、その当てはめの変更という形で一部行使容認という判断を行った」と答弁した¹⁷。

他方、7. 1閣議決定による集団的自衛権の行使容認については、2015（平成27）年6月4日の衆議院憲法審査会の参考人質疑で3人の憲法学者全員¹⁸が「憲法違反」との認識を示し¹⁹、6月22日の衆議院平和安全法制特別委員会に参考人出席した2人の元内閣法制局長官は、「中東有事にまで集団的自衛権の出番があるとすると、昭和47年見解の基本的論理の枠内とは言えない」、「限定的と称するものを含めて、従来の政府見解とは相入れず、これを内容とする今回の法案部分は憲法9条に違反し、速やかに撤回されるべき」との意見を示した²⁰。このような意見に対して安倍総理は、必要な自衛の措置については、国会と政府が考え抜かなければならず、憲法学者の意見も常に傾聴しながら考えていく必要があるとしつつも、今でも自衛隊は憲法違反とする意見が憲法学者の中で多数あるのも事実であり、PKO法のときにも自衛隊の海外派遣は違憲ということであったが、「今はおおむね多くの国民の皆様が理解をいただいている」との認識を示した²¹。

（5）7. 1閣議決定と専守防衛との関係

専守防衛については、従来より、「相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢」として、憲法との関係にも触れつつ説明されてきた²²。また、このうち、「相手から武力攻撃を受けたとき」とは、我が国が武力攻撃を受けたときを指すものと考えられてきた。

これについて、集団的自衛権の行使では密接な関係にある他国が武力攻撃を受けたときも含まれるため、専守防衛の定義が変更されたのではないかとの指摘がなされた。中谷防衛大臣・国務大臣（安全保障法制担当）は、専守防衛の説明に用いてきた相手から武力攻撃を受けたときとは、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、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も含むと解していると説明した。その上で、「我が国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の発生が前提であり、他国を防衛すること自体を目

¹⁶ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第19号11頁（2015（平27）.9.11）

¹⁷ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号11頁（2015（平27）.7.30）

¹⁸ 早稲田大学法学学術院教授・長谷部恭男氏、慶應義塾大学名誉教授・小林節氏及び早稲田大学政治経済学術院教授・笹田栄司氏

¹⁹ 第189回国会衆議院憲法審査会議録第3号10,11頁（2015（平27）.6.4）

²⁰ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第13号3,6頁（2015（平27）.6.22）。なお、2人の元内閣法制局長官は、弁護士・阪田雅裕氏及び法政大学法科大学院教授・宮崎礼壹氏。

²¹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第22号13頁（2015（平27）.7.15）

²² 第94回国会参議院予算委員会会議録第13号10頁（1981（昭56）.3.19）

的とするものではなく、憲法の本質にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいう専守防衛の定義には何ら変更がない」との認識を示した²³。

3. 事態対処法制の改正

(1) 武力行使の新三要件の法制化と判断基準

武力行使の新三要件（表2参照）は、平和安全法制整備法案のうち自衛隊法及び事態対処法²⁴に過不足なく書き込まれた（既存規定も含む）とされる²⁵。

表2 「武力の行使」が認められる要件に関する新旧の政府見解の比較

自衛権発動の三要件 (従来の政府見解)	自衛の措置としての武力の行使の新三要件 (平成26年7月1日の閣議決定によるもの)
① 我が国に対する急迫不正の侵害があること	① 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 これを排除するために他の適当な手段がないこと	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こと
③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと	③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

(出所) 中内康夫ほか「平和安全法制整備法案と国際平和支援法案」『立法と調査』No. 366 (2015 (平27) .7)

ア 第一要件の判断基準

(ア) 我が国と密接な関係にある他国

「我が国と密接な関係にある他国」について岸田外務大臣は、一般に外部からの武力攻撃に対し共通の危険として対処しようという共通の関心を持ち、我が国と共同して対処しようとする意思を表明する国を指すと説明するとともに、「具体的にどのような国がこの国に当たるかはまずあらかじめ特定されるものではない²⁶。武力攻撃が発生した段階において個別具体的な状況に即して判断される」との見解を示した²⁷。また、密接な関係にある国は国家であり、未承認国あるいは分裂国といった国も入ると説明する一方、台湾については、「サンフランシスコ平和条約第2条によって、台湾に対する全ての権利、権原及び請求権を放棄しているため、台湾の法的地位に関して独

²³ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第3号22頁(2015(平27).5.27)

²⁴ 正式名称は「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」。

²⁵ 第一要件については自衛隊法第76条第1項並びに事態対処法第2条第2号及び第4号、第二要件は自衛隊法第76条第1項、同第88条及び事態対処法第9条第2項第1号ロ、第三要件は自衛隊法第88条第2項並びに事態対処法第3条第3項及び第4項にそれぞれ規定。

²⁶ 岸田外務大臣は「米国はこれに該当する可能性が高いが、それ以外の国については該当する可能性は相当限定される」との見解を示している(第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第4号34頁(2015(平27).7.29))。

²⁷ 第187回国会参議院外交防衛委員会議録第6号16頁(2014(平26).11.6)

自の認定を行う立場にない」と答弁した²⁸。

(イ) 国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から脅かされる明白な危険

「明白な危険」について中谷国務大臣は、「単なる主観的な判断や推測などではなく、客観的かつ合理的に疑いなく認められるものでなければならない。この判断については、個別具体的な状況に即して主に攻撃国の意思、能力、事態の発生場所、その規模、態様、推移などの要素を総合的に考慮して、我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、国民がこうむることとなる犠牲の深刻性、重大性などから判断をすることになる」として、総合的判断を理由に主観的な判断を行うことはないと説明した²⁹。

なお、「我が国の存立が脅かされる」とことと「国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から脅かされる明白な危険」との関係について安倍総理は、近隣のA国が例えば米国に対して攻撃を仕掛け、日本への攻撃も示唆をしている中において、日本を守っている米国の艦船に更に攻撃が加えられることは、我が国に対して本格的な攻撃が加えられると判断され得る。それは、すなわち我が国の存立が脅かされるということであり、表裏一体である国民の生命、自由そして幸福追求の権利が根底から覆される明白なおそれであるとの見解を示した³⁰。

イ 第二要件の判断基準

第一要件も含めた存立危機事態における「国民」の定義を問われた中谷国務大臣は、日本国籍を有する者であり、海外に在留する邦人も含まれるとした上で「海外に在留あるいは旅行している個々の邦人が攻撃を受ける危険があるからといって、これだけで存立危機事態となることはない」との見解を示した³¹。また、第二要件を満たさなくなった場合の対応について中谷国務大臣は、第二要件は、武力の行使の開始要件であるとともに、継続要件でもあり、我が国の存立を全うし、国民を守るための他の適当な手段がないとは言えなくなった場合は、新三要件を満たさなくなるため、武力の行使を含む対処措置を終了しなければならないとの認識を述べた³²。

ウ 第三要件の判断基準

「必要最小限度」の解釈について政府は、従来の政府の見解（旧三要件）において第一要件及び第三要件の説明において使われていると説明した。そして、「第一要件については、我が国の国民の生命や身体が危険にさらされるような場合、これを排除しなければならない必要がある場合には武力行使が例外的に認められるとするもの。第三要件については、武力行使が例外的にできる場合があっても、極めて厳しい比例性、また均衡性の枠がはまっていなければならないとするもの」として、2つの文脈の中で使われてきているとの認識を示した³³。

その上で、新三要件の第三要件にいう必要最小限度の意味について政府は、「第三要件

²⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第10号29頁（2015(平27).6.15)

²⁹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第7号7頁（2015(平27).6.5)

³⁰ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第5号19頁（2015(平27).7.30)

³¹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第6号5頁（2015(平27).8.3)

³² 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会議録第4号6頁（2015(平27).7.29)

³³ 第186回国会衆議院外務委員会議録第11号6頁（2014(平26).4.11)

は、単に相手から受けている武力攻撃と同程度の自衛行動が許されるという国際法上の自衛権行使の要件である均衡性ではなく、憲法上の武力行使の要件である新三要件の第一要件及び第二要件を満たした場合における、実際の実力行使の手段、態様及び程度の要件である。したがって、第三要件に言う必要最小限度とは、我が国の存立を全うし、国民を守るためとある第二要件を前提とした、我が国を防衛するための必要最小限度と理解される」と答弁した³⁴。このことから、我が国は、武力行使に当たり、国際法上の均衡性に加えて、憲法上、我が国の防衛にとっての必要最小限度という枠がかかってくるものと考えられる。

(2) 存立危機事態の新設

集団的自衛権の行使については、自衛隊法において「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事態」を存立危機事態と定義し、同事態を防衛出動の対象に加えるとともに、事態対処法において、目的、定義、基本理念、対処基本方針等に存立危機事態への対処等を追加する規定の整備等がなされている³⁵。

ア 存立危機事態と武力攻撃事態等及び重要影響事態との関係

存立危機事態と従来の武力攻撃事態等³⁶との関係について中谷国務大臣は、存立危機事態は、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生した場合において、その状況の下、武力を用いた対処をしなければ国民に、我が国が武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害が国民に及ぶかという観点から評価するもの」である。これに対して、武力攻撃事態等は、「我が国に対する武力攻撃がどの程度差し迫っているかという観点から評価するもの」であるとし、他国に武力攻撃が発生した状況についてそれぞれの観点から評価した結果、存立危機事態と武力攻撃事態等のいずれの事態にも同時に該当することがあるとの見解を示した。一方で、両事態は、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という根幹において共通する考え方に立脚するものであり、現実の安全保障環境を踏まえれば、存立危機事態に該当するような状況は同時に武力攻撃事態等にも該当することが多いと考えられると説明した³⁷。なお、存立危機事態と武力攻撃事態が重ならない場合として安倍総理は、「ホルムズ海峡における機雷封鎖」を挙げた³⁸。

また、存立危機事態と重要影響事態³⁹との関係について中谷国務大臣は、存立危機事

³⁴ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 4 号 5 頁 (2015(平 27). 5. 28)

³⁵ 前掲注 2

³⁶ 事態対処法第 2 条第 2 号で定義する「武力攻撃事態」及び同条第 3 号の「武力攻撃予測事態」のことを指し、武力攻撃事態の定義である「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」のうち、後段の事態は一般に「武力攻撃切迫事態」と言われ、自衛隊は防衛出動することはできるが、武力の行使は行えない。

³⁷ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 20 号 2 頁 (2015(平 27). 6. 9)

³⁸ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 4 号 28 頁 (2015(平 27). 7. 29)

³⁹ 重要影響事態は、「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の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義される (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第 1 条)。従来の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

態は概念上は重要影響事態に包含されると説明するとともに⁴⁰、重要影響事態と存立危機事態が併存した場合については、より重大かつ深刻な事態である存立危機事態を認定した場合は、当該事態への対処が優先して行われることになるとの見解を示した⁴¹。

イ 存立危機事態に切迫事態、予測事態に相当する規定が設けられていない理由

存立危機事態に武力攻撃事態等における切迫事態や予測事態に相当する規定が設けられていないことが質された。これについて中谷国務大臣は、我が国に対する武力攻撃による明確な危険が発生すると認められる場合は待機命令等を掛けることはできるが、極めて限定的な場合に限って認められる防衛出動については、他国に対する武力攻撃がまだ発生していない段階において命ずる必要はないと考えているとの認識を述べた⁴²。

ウ 対処基本方針に係る手続

集団的自衛権の行使に係る対処基本方針⁴³の決定の手続等について中谷国務大臣は、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た場合、「政府は当該他国と外交ルートを始めとするあらゆる手段を通じて情報収集に当たり、武力攻撃が発生した事実、また要請の具体的な内容について確認を行う。その上で、ある事態が存立危機事態に該当するかについて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、合理的に判断することになるが、具体的には国家安全保障会議での審議を経て対処基本計画を閣議決定する形で政府として判断をする。そして、この対処基本方針について閣議決定後、直ちに国会の承認を求めなければならない」と説明した⁴⁴。

(3) 国民保護法及び米軍等行動関連措置法をめぐる議論

今般の事態対処法制の改正のうち、国民保護法⁴⁵が改正されない理由（技術的な修正を除く）について政府は、存立危機事態と武力攻撃事態等が同時に該当する場合については、武力攻撃事態等の認定によって現行の国民保護法に基づく措置を実施し、国民の生命等の保護に万全を期すこととなるが、存立危機事態であって武力攻撃事態等に該当しない場合は、我が国への直接攻撃や物理的被害がまだ発生していない状況であるため、国民や地方

措置に関する法律における「周辺事態」を「重要影響事態」に改めた理由について政府は、「周辺事態について、事態の性質に着目した概念であって地理的概念ではないと説明してきた。この点については重要影響事態においても何ら変更はない。一方、グローバルなパワーバランスの変化、技術革新の急速な進展、大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発及び拡散、国際テロなどの脅威という安全保障環境の変化を踏まえると、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態が発生する地域をあらかじめ特定することは困難であるため、対象とする事態を重要影響事態に改め、我が国周辺の地域におけるといった文言を用いないこととした」と説明した（第189回国会衆議院本会議録第28号17頁（2015(平27).5.26)）。

⁴⁰ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第3号9頁（2015(平27).7.28）。なお、平和安全法制関連法案の参議院の特別委員会での採決（2015(平成27)年9月17日）に当たっては、存立危機事態に該当するが武力攻撃事態等に該当しない例外的な場合における防衛出動の国会承認については、「例外なく事前承認を求めること」との附帯決議が付された。

⁴¹ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第4号16頁（2015(平27).5.28)

⁴² 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第22号12頁（2015(平27).6.16)

⁴³ 従来の事態対処法第9条において、内閣総理大臣は武力攻撃事態等の対処について、対処基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないと規定されていたところ、今般の平和安全法制において、「存立危機事態」についても対処基本方針を定めることとされた。

⁴⁴ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第16号20頁（2015(平27).9.4)

⁴⁵ 正式名称は「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」。

公共団体に義務を負わせる同法を適用する必要はないと説明した⁴⁶。

また、今般の平和安全法制では自衛隊の安全確保を法案に明記したとされるが、存立危機事態における後方支援について定めた米軍等行動関連措置法⁴⁷に自衛隊員の安全配慮義務は規定されていないのではないかとの指摘がなされた。これについて中谷国務大臣は、重要影響事態法のような安全配慮義務等の規定はないが、米軍等行動関連措置法第 13 条において行動関連措置に関する指針を定めることとなっており、同指針に必要な安全措置を盛り込むことで、安全を確保していきたい旨答弁した⁴⁸。

4. 集団的自衛権の行使事例

政府は、集団的自衛権の限定的行使容認を必要とする具体的な事例として、ホルムズ海峡における機雷の敷設、弾道ミサイル警戒中の米艦艇の防護、また邦人輸送中の米艦船舶の防護を挙げたが⁴⁹、その必要性、現実性等をめぐって活発な議論が行われた。

特に、ホルムズ海峡での機雷掃海については海外派兵の禁止の例外とする必要性や新三要件との適合性をめぐって多くの質疑がなされ、米艦防護については想定される具体的状況や個別的自衛権の拡大による対応等の論点をめぐって論議が交わされた。

(1) ホルムズ海峡における敷設機雷の掃海

ア 海外派兵の禁止

従来、政府は、海外派兵について、武力行使の目的を持って武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するものと定義し、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであり、憲法上許されないと説明してきた⁵⁰。

今般、中谷国務大臣は、「ホルムズ海峡の最も狭い部分は幅 33 キロしかなく、そのほぼ全体はイラン、オマーン両国の領海に二分されるために、仮にホルムズ海峡で機雷掃海を行うには他国の領域で活動するほかなく、その場合、いわゆる海外派兵に該当する」との見解を示した⁵¹。その上で、ホルムズ海峡における敷設機雷の掃海を海外派兵の例外とすることについて政府は、「機雷掃海の実態は、水中の危険物から民間船舶を防護し、安全な航行を確保することを目的とするものである。その性質上もあくまでも受動的かつ限定的な行為である。このため、外国の領域で行うものであっても必要最小限度のものとして新三要件を満たすことはあり得る」と説明した⁵²。

また、安倍総理は、他国の領土、領海に自衛隊を、武力行使を目的として派遣をする、言わば相手の軍隊をせん滅するために砲撃や何かを加える、これは典型的、まさに一般に禁じられている海外派兵であるからできないということははっきりと申しておきたい

⁴⁶ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 11 号 12 頁 (2015(平 27). 8. 21)

⁴⁷ 正式名称は「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」。

⁴⁸ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 12 号 11 頁～16 頁 (2015(平 27). 8. 25)

⁴⁹ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 15 号 33 頁 (2015(平 27). 9. 2)

⁵⁰ 自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問に対する答弁書 (内閣衆質 93 第 6 号、1980(昭 55). 10. 28)

⁵¹ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第 16 号 24 頁 (2015(平 27). 7. 1)

⁵² 第 189 回国会衆議院本会議録第 28 号 5 頁 (2015(平 27). 5. 26)

と強調した⁵³。

他方、一般的に新三要件を満たした場合、他国の領土、領海、領空において武力行使ができるかについて安倍総理は、「例えばホルムズとしてあり得ることなので、法理上はその余地は残っているが、基本的にはほとんど認められない」と答弁するとともに⁵⁴、ミサイル基地の攻撃及び邦人輸送中の他国艦防護が海外派兵禁止の例外となり得るかについては、「策源地攻撃の打撃力は米国が担っており、その能力を有している。我々は攻撃をする能力はそもそも持っておらず、個別的自衛権においても想定していないため、集団的自衛権においては想定していない」とした。また、邦人が乗ってくる船についても、我が国が他国の領海にまで入って行き、行使することができるかどうかは相当慎重に考えなければならず、基本的には公海においてそうしたオペレーションを行うべきではないかとの考えを示した。その上で、「現時点で例外としてはホルムズ海峡における機雷掃海しか念頭にはない」との見解を示した⁵⁵。

イ 新三要件への適合性

(ア) 第一要件

ホルムズ海峡に機雷が敷設され、日本に石油が輸送されなくなった場合、我が国が武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況に至るのかとの指摘がなされた。これについて中谷国務大臣は、「例えば、石油などのエネルギー源の供給が滞ることによって単なる経済的影響にとどまらず、生活物資の不足、電力の不足によるライフラインの途絶が起こるなど、国民生活に死活的な影響、すなわち、国民の生死にかかわるような深刻、重大な影響が生じるか否かを総合的に評価して、存立事態に該当するかを判断する」と説明するとともに、国民の生死にかかわるような深刻、重大な影響とは、「必ずしも死者が出るということが必要とするものではない」と述べた⁵⁶。

また、我が国に輸送される石油の8割が通るホルムズ海峡が封鎖されれば、電力供給が7.6%滞ると算出されるが⁵⁷、この7～8%の電力の不足をもって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険に当たるのかとの指摘がなされ、安倍総理は、ホルムズに機雷が敷設されれば、自動的に当たるのではなく、当たる可能性もあり得るということであり、万が一にも備える趣旨であるとの説明を行った⁵⁸。

(イ) 第二要件

ペルシャ湾にはホルムズ海峡を迂回するパイプラインが存在するため、第二要件の「他に適当な手段がないこと」の要件を満たさず、立法事実がないのではないかとの指摘がなされた。これに対し安倍総理は、パイプラインは存在するが、同海峡が封鎖

⁵³ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第3号34頁(2015(平27).7.28)

⁵⁴ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第4号21頁(2015(平27).5.28)

⁵⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第6号35頁(2015(平27).6.1)

⁵⁶ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第4号13頁(2015(平27).5.28)

⁵⁷ 2014年度のエネルギー資源別の発電実績において、石油が占める割合は9.3%であり、この8割がホルムズ海峡を通過すると計算すると7.6%の電力供給が滞る可能性があるとの指摘がなされた。

⁵⁸ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第5号38,39頁(2015(平27).7.30)

されるような危機に際しては、世界各国から利用の要望が殺到することが予想されるため、我が国が十分な量の原油を輸入することは極めて困難になる可能性は高いとし、同海峡に機雷が敷設された場合に迂回パイプラインが利用できたとしても、我が国へのエネルギー源の供給が滞り、国民の生死に関わるような深刻、重大な影響が生じないと断言することはできず、それは想定外だったということは許されないと強調した⁵⁹。

なお、南シナ海において敷設機雷を掃海する可能性を問われた安倍総理は、ホルムズ海峡とは異なり、様々な迂回路があり得ると考えられること、ホルムズのような幅の狭い海峡とは異なり、大量の機雷を敷設することは容易ではなく、そのような事態は余り想定できるものではないことを挙げ、「新三要件に合致するかどうか、実際に発生した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、合理的に判断していく」との考えを示した⁶⁰。

ウ 機雷掃海を実施する状況

集団的自衛権を限定的に行使してのホルムズ海峡の機雷掃海は、現在のイラン、中東情勢から想定できるのかとの指摘について安倍総理は、「政府が想定している機雷掃海は、機雷が敷設された後、事実上の停戦状態となり、戦闘行為はもはや行われていないが正式停戦が行われず、遺棄機雷とは認められないようなケースである」との見解を述べた。その上で、機雷掃海はその性質上、あくまでも受動的かつ限定的な行為であり、外国の領域で行うものであっても新三要件を満たすことがあり得ると述べる一方で、現在の国際情勢に照らせば、現実問題として発生することを具体的に想定しているものではないとの認識を示した⁶¹。

(2) 米艦防護

ア 米艦防護を行う状況

安倍総理は、集団的自衛権を行使しての米艦防護の必要性について、「公海上で米国のイージス艦が我が国に対するミサイル攻撃に対しての警戒に当たっている際に、そのイージス艦の機能が弾道ミサイルに集中されている場合には、周辺に対する警戒が薄くなるが、近傍にいる日本のイージス艦が高い能力を持ち、飛んでくる大陸間ミサイルを感知し撃ち落とす能力があるにもかかわらず、それを撃ち落とさなくてもいいのか」との見解を述べた⁶²。その上で「北朝鮮は1,000キロを10分で飛んでくるミサイルを数百発持っている」とし、「このミサイルを撃ち落とすために日米で協力するミサイル防衛の一角が崩される、たとえ日本のイージス艦ではないとはいえ、一角である米艦が破壊されれば、日本のミサイル防衛、日本防衛に大きな支障が出てくる。それはまさに日本の存

⁵⁹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第19号15頁(2015(平27).9.11)

⁶⁰ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第11号12頁(2015(平27).8.21)

⁶¹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第20号30頁(2015(平27).9.14)。なお、同答弁については、「国会審議で繰り返し取り上げてきた集団的自衛権行使の代表例を、自ら否定したことになる」とも報じられた(『東京新聞』(2015(平27).9.15))

⁶² 第186回国会参議院予算委員会会議録第12号15頁(2014(平26).3.12)

立が脅かされ、国民の命、そして自由や幸福追求の権利が根底から覆される状況が起こり得る」と主張した⁶³。

米国のイージス艦が1隻だけで日本に来ることはあるのかとの指摘について安倍総理は、「想定はなかなかし得ないのではないかと思う」として米艦1隻のみの航行に疑問を呈した⁶⁴。他方、中谷国務大臣は、艦艇の運用は状況に応じて異なるために、個別具体的な運用状況を網羅的に申すことはできないが、警戒監視等に当たってはその任務の内容、また海域における状況によって単独で航行することもあれば複数で行動することもあり得るものであり、米艦艇が単独で行動することはあり得ないとは言えないと答弁した⁶⁵。このことについて政府は「米軍が直接、武力攻撃に対処するような状況においては、通常、複数の艦艇で対処するものと考えられるが、他方、未だ武力攻撃に直接対処するに至っていない状況では、任務の内容や海域次第では、米国のイージス艦が単独で行動することもあり得る」との統一見解を参議院平和安全法制特別委員会に提出した⁶⁶。

イ 個別的自衛権による対応

米艦防護について、2003（平成15）年、政府は、我が国に対する武力攻撃から我が国を防衛するための必要な限度での実力行使にとどまるものである限り、個別的自衛権の行使として許されるとの見解を示しており⁶⁷、集団的自衛権の行使によらずとも個別的自衛権によって対応できるのではないかとの指摘がなされた。この点について岸田外務大臣は、「当該答弁は、我が国を守るために展開している米艦への武力攻撃が我が国に対する武力攻撃とみなされることが100%ないと言い切れるかという質問を受け、それに対して、理論上、状況によっては我が国に対する武力攻撃の着手と判断されるようなこともあり得る旨を答弁したものであると承知している」とし、「個別的自衛権で対応できるのは特定の状況における極めて例外的な場合であって、我が国を防衛するために必要な状況下において常に個別的自衛権で対応可能なわけではない」と答弁した⁶⁸。また、安倍総理も「純粋にここでの議論の世界の中だけの法理上はあり得る、つまり、たまたま自衛艦の真ん前に米艦がいて、相手国は日本を攻撃すると明確に意図をしていて、その撃った弾がたまたま米艦に当たってしまう、事実上、まず実際はそんなことは起こり得ない」と答弁した⁶⁹。

ウ 邦人輸送中の米艦又は他国艦防護

安倍総理は、2014（平成26）年5月15日の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書が提出された後の記者会見において、紛争が起こった海外から逃れるため米艦に輸送される母子のパネルを使用しつつ、「現在の憲法解釈では、日本人が乗っている米国の船を自衛隊は守ることができない」と述べ、岸田外務大臣も、存立危機事態

⁶³ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第7号4, 5頁（2015(平27).8.4)

⁶⁴ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第7号15頁（2015(平27).8.4)

⁶⁵ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第8号2頁（2015(平27).8.5)

⁶⁶ 政府統一見解「米国イージス艦が通常単独で行動するか否かについて」（2015(平成27)年9月1日、内閣官房・防衛省）

⁶⁷ 第156回国会参議院予算委員会会議録第11号3頁（2003(平15).3.14)

⁶⁸ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第16号30頁（2015(平27).7.1)

⁶⁹ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第7号5, 6頁（2015(平27).8.4)

に至った場合、自衛隊による邦人退避に使用されている船舶の防護活動も実施可能になるとの認識を示した⁷⁰。

これに対し、我が国が自衛権の名目で過去に在外邦人の保護を実施し、又は在外邦人の保護のために自衛権の行使を主張した事例はなく、公海において自衛権を行使して邦人を守ることは現状として難しいが、邦人輸送中の米輸送艦の防護のケースがなぜ限定的な集団的自衛権の行使に該当するののかとの指摘がなされた。これに対して中谷国務大臣は、我が国近隣で武力紛争が発生し米国も武力攻撃を受けている中、攻撃国の言動から我が国にも武力攻撃が行われかねないような状況においては、取り残されている多数の在留邦人を我が国に輸送することが急務になり、そのような中で在留邦人を乗せた米国船舶が武力攻撃を受けるような明白な危険がある場合は、状況を総合的に判断して存立危機事態に当たり得ると説明する一方、「邦人が乗っているか乗っていないかは絶対的なものではない」とし、総合的に判断するもので邦人が輸送されていることは判断の要素の一つではあるが、絶対的なものではないとの認識を示した⁷¹。

5. 国際法上の要件との関係

(1) 国連憲章第 51 条と集団的自衛権の行使要件

集団的自衛権を行使する際の国際法上の要件の扱いについて岸田外務大臣は、「憲法との関係において、我が国が認められる武力の行使は新三要件に該当するものだけである。そして、その一部が限定された集団的自衛権として評価される場合がある。その際に、国際法上、集団的自衛権の要件として、武力攻撃を受けた国からの要請又は同意が要件とされている。必要性、均衡性と併せて要請、同意が必要となる。こうした国際法は、当然我が国として守らなければならない」と説明した⁷²。

また、国際法上の個別的自衛権と集団的自衛権の区別について岸田外務大臣は、自国に対して発生した武力攻撃に対処するものであるかどうかの点で明確に区別されているとしつつ、個別的自衛権を拡大解釈することについては「本来、集団的自衛権で対処すべき事態において個別的自衛権の概念を我が国独自の解釈をして対処するとすれば、我が国に対する武力攻撃が発生していない段階で武力行使を行うことになりかねず、結果として国際法に違反するおそれが生じる」との見解を示した。さらに、「仮に我が国に対する武力攻撃が発生していない段階での個別的自衛権の行使を認めるとすれば、他国に対しても同様の主張を行うことを認めざるを得ないことになる。そもそも国連憲章 51 条において武力攻撃が発生した場合に限り個別的、集団的自衛権の行使を認めた理由の一つは、各国が曖昧な基準によってこれを行使する可能性を排除することである」との認識を示した⁷³。

⁷⁰ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 19 号 19 頁 (2015(平 27). 7. 10)

⁷¹ 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 13 号 11 頁 (2015(平 27). 8. 26)

⁷² 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 5 号 44 頁 (2015(平 27). 7. 30)

⁷³ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会議録第 18 号 3 頁 (2015(平 27). 7. 8)

(2) 被攻撃国からの要請・同意

集団的自衛権に関する見解を示した国際司法裁判所（ICJ）の判例「ニカラグア事件判決」は、集団的自衛権の行使には、個別的自衛権と共通の要件に加えて、①直接攻撃を受けた国によるその旨の宣言と②同国による要請が必要であるとしている⁷⁴。この国際判例を踏まえ、存立危機事態における限定的な集団的自衛権を行使するに当たっての要請・同意の在り方をめぐる議論がなされた。

まず、国際法上の要件について、政府は「要請又は同意」が必要としているが、ニカラグア事件判決では「要請」しか記載されていないことについて岸田外務大臣は、「同意という部分については、さまざまな議論の中で、条約等においてあらかじめ関係を結び、そして事態が発生したときに、同意というものはその条約において認めることを排除するものではないとの考え方に立っている。日米安全保障条約でいえば、第5条によって米国が集団的自衛権を行使する際にはこの5条に基づいて日本は同意を与えるとされている。逆に日本が集団的自衛権を行使する際には、安保条約5条を根拠にするわけにいかないため、改めて要請か同意が求められる」との見解を述べた⁷⁵。

なお、我が国が存立危機事態の認定を行うに当たり、被攻撃国からの要請・同意が必要となるのか質された中谷国務大臣は、存立危機事態の認定については、政府が閣議決定する対処基本方針に明記されるものであるが、我が国が集団的自衛権を行使するに際し、武力攻撃を受けた国の要請又は同意が存在することは当然の前提であるため、このことは事態認定の前提となった事実として対処基本方針に明記する必要があると説明した⁷⁶。

また、「要請」のプロセスについて中谷国務大臣は、存立危機事態を認定するに当たり、まず武力攻撃を受けた国から我が国に対して要請が行われるが、国際法上一般的に定められた手続もなく、個別具体的な状況によって一概に答えることは困難であるが、基本的には外交ルートを通じて当該要請が行われるとの認識を示した⁷⁷。

(3) 集団安全保障措置をめぐる論議

我が国が集団的自衛権を行使しているときに、当該紛争について国連の安保理決議が採択されて集団安全保障措置に切り替わった場合について政府は、「集団安全保障の措置がとられた場合において、それ以後国際連合加盟国が個別的自衛権又は集団的自衛権を行使し得なくなるかについては、それぞれの場合の具体的状況によるものであり、憲章の解釈上必ず行使し得なくなるというものではない」との見解を示した⁷⁸。

また、集団安全保障措置がとられた場合に当たっての我が国が武力の行使を行う国際法上の根拠について中谷国務大臣は、存立危機事態において我が国が武力の行使を行う国際

⁷⁴ 浅田正彦「武力不行使原則と集団的自衛権—ニカラグア事件(本案)—」『国際法判例百選(第2版)』(2011(平23).9) 216, 217頁

⁷⁵ 第189回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第21号9頁(2015(平27).7.14)

⁷⁶ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第12号39頁(2015(平27).8.25)

⁷⁷ 第189回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第16号20頁(2015(平27).9.4)

⁷⁸ 存立危機事態と集団安全保障との関係に関する質問に対する答弁書(内閣参質189第276号、2015(平27).9.15)

法上の根拠が集団的自衛権の行使となるのか、あるいは武力の行使を容認する国連安保理決議になるのかについては個別具体的な状況に即して判断されるとの見解を示した⁷⁹。

また、過去に政府が、「集団的安全保障措置に関しても、国際紛争を解決する手段であることには変わらないのであるから、このような措置のうち武力の行使等に当たる行為については、我が国としてこれを行うことが許されない」と答弁していることを指摘しつつ⁸⁰、我が国が武力の行使を行う国際法上の根拠として集団安全保障措置があり得るとするのは同答弁と矛盾するのではないかと質された。これに対し政府は、当該答弁は、従来の自衛権発動の三要件を前提として、これを満たさない場合の国際紛争を解決する手段としての「武力の行使」と国連安保理決議に基づくいわゆる集団安全保障の措置との関係について述べたものであるとした上で、「存立危機事態において我が国が『武力の行使』を行う場合に、その国際法上の根拠は、まずは集団的自衛権の行使となる場合が通常であると考えられるが、国連安保理決議に基づくいわゆる集団安全保障の措置になることもあり得るところであり、その場合には、国際法上、武力攻撃を受けた国の要請又は同意は必要ない」との見解を示した⁸¹。

（４）先制攻撃と集団的自衛権の行使との関係

我が国に対して直接の武力攻撃をしていない国に対して武力の行使を行う集団的自衛権の行使は、国際法違反とされる先制攻撃ではないかとの指摘がなされた。これに対し中谷国務大臣は、「限定的な集団的自衛権の行使は、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃の発生が大前提となっており、先制攻撃ではない」とし、「我が国に対する攻撃は発生していないが、自国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃を実力をもって阻止することが正当化されるものが集団的自衛権であり、国際法上確立した権利である」と答弁した⁸²。また、安倍総理は、「仮に、ある国家が何ら武力攻撃を受けていないにもかかわらず違法な武力の行使を行うことなどは、国際法上認められない行為を行っていることとなるものであり、我が国がそのような国を支援することはない」との見解を示した⁸³。

その上で、米国は先制攻撃を否定していないが、同攻撃は違法であるかと質された岸田外務大臣は、「国連憲章上自衛権の発動が認められているのは、武力攻撃が発生した場合である。したがって、いわゆる先制攻撃あるいは予防戦争は国際法上認められていない。これが基本的な考え方である」と説明しつつ、「ただ、現実に対してそれを適用する際に、着手の時点がいつなのか等、厳密な議論が存在するのは事実である」との認識を示した⁸⁴。

（くつぬぎ かずひと）

⁷⁹ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 23 号 16 頁（2015(平 27). 8. 27)

⁸⁰ 第 142 回国会衆議院安全保障委員会会議録第 10 号 5 頁（1998(平 10). 5. 14)

⁸¹ 存立危機事態と集団安全保障との関係に関する質問に対する答弁書（内閣参質 189 第 276 号、2015(平 27). 9. 15)

⁸² 第 189 回国会参議院平和安全法制特別委員会会議録第 8 号 2 頁（2015(平 27). 8. 5)

⁸³ 第 189 回国会衆議院本会議録第 28 号 17 頁（2015(平 27). 5. 26)

⁸⁴ 第 189 回国会衆議院平和安全法制特別委員会会議録第 3 号 13 頁（2015(平 27). 5. 27)