

## 平和安全法制の整備について

## 1 平和安全法制のポイント

- 安全保障環境の変容の中で、隙間を塞ぎ、切れ目ない対応を可能とするため、基盤となる制度・態勢を整えることが緊急の課題。
- 四つの事態(武力攻撃事態、存立危機事態、重要影響事態、国際平和共同対処事態)を含め、各種状況に的確に対応するのに必要な権限と要件について、既存立法を前提としつつ、具体的に定めたもの。
- 複雑に見えるのは、憲法の制約を考慮し、厳正な手続と厳格な要件をしっかりと定めるため。  
⇒ポジリスト方式のいわば宿命
- いずれの対処も国会の判断と承認を必要とし、国際法上正当な場合しか参加できない。  
⇒具体的必要性、理由、計画の内容を明示
- 法整備内容は、従来指摘されながら具体的措置が講じられてこなかった措置が大半。  
⇒与野党間でも相当程度のコンセンサスのあるもの

## 2 平和安全法制整備の検討プロセスの特徴

- 政治主導性 ⇒与党協議による方向性の設定
- 包括性 ⇒過去の問題点・課題の総合的検討、切れ目のない態勢
- 連続性 ⇒従来の政策文書、有識者の提言、選挙公約等の延長上
- 限定性・厳密性 ⇒与党協議における慎重・厳密な議論、要件の「絞り込み」や「歯止め」も強く意識
- 透明性
  - ・安保法制懇報告書(26.5)→与党協議(26.5~)→閣議決定(26.7.1)→与党協議(27.2~)→法案作成
  - ・全プロセスを通じた国会での審議、与党協議資料の公表。
- 日米ガイドラインプロセスとの整合性
  - ・法制整備方針の閣議決定(26.7)→ガイドライン中間報告(26.10)
  - ・法案与党協議(法案合意)(27.4)→ガイドライン策定(27.4)

### 3 平和安全法制整備の意義

- 日米同盟の全般的な抑止力と日米間の信頼関係の向上  
⇒日米間の平時から有事までにおける、かつ日本・地域・globalな、幅広い分野での協力
- 友好国等を含む二国間協力の推進  
⇒幅広い分野での二国間協力関係の構築、より信頼されるパートナーへ
- 日本近隣有事など「自衛の措置」(武力の行使)における「隙間」と「曖昧さ」の解消  
⇒存立危機事態への対応(限定的な集団的自衛権の行使)としての位置づけの明確化  
⇒個別的自衛権の拡張は×
  - ・近隣有事の際の安全確保能力の向上、限界事例の対応が容易に
  - ・米軍や友好国支援も可能に:機雷掃海、艦船護衛、船舶検査等
- 日本国内における米軍支援に限られている現行周辺事態法の「アップデート化」  
⇒テロ対策特措法並みの支援内容と活動区域、支援対象国を伴う重要影響事態法へ  
・対象国/活動内容/活動地域、武器使用の対象の拡大。
- 幅広い国際平和協力活動の実施(PKO法の改正)
  - ・参加範囲の拡大(司令官、司令部業務、非国連統括型の活動)
  - ・国際標準に近づける(任務遂行型の武器使用、駆け付け警護)
- 特措法のメニューの一般化(国際平和支援法として平素から整備)
  - ・メニューの充実・明確化:訓練、準備等が普段から可能、迅速かつ適切に対応

#### 4 それぞれの法整備内容の限定性・厳密性

国際平和支援法の制定	<ul style="list-style-type: none"><li>・国連決議が必須要件 ⇒その上で実施要否は我が国の独自判断</li><li>・国会承認は全て事前 ⇒活動区域の設定は従来と同様</li><li>・武器使用権限は従来同様に抑制(自己防護のみ)</li></ul>
重要影響事態法(改正周辺事態法)	<ul style="list-style-type: none"><li>・「我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態」はそのまま</li><li>・活動区域の設定は国際平和支援法並み</li><li>・武器使用権限は従来同様に抑制(自己防護のみ)</li></ul>
船舶検査活動法の改正	<ul style="list-style-type: none"><li>・強制措置は認めず ⇒国際平和支援法と重要影響事態法に連動</li></ul>
武力攻撃事態対処法、自衛隊法(存立危機事態関連)の改正	<ul style="list-style-type: none"><li>・武力の行使は防衛出動=我が国の防衛という性格付けの徹底 (集団的自衛権の行使を一般的に認めたものではない)</li><li>・武力行使の新三要件について、対処基本方針等に明記</li></ul>
PKO法の改正	<ul style="list-style-type: none"><li>・業務を拡大するも、参加五原則を維持(国際連携平和安全活動等)</li><li>・任務遂行型武器使用を認めるも限定的(掃討作戦は含まず)</li></ul>
自衛隊法の改正	<ul style="list-style-type: none"><li>・米軍等の武器等防護要件は極めて限定的。NSCで要領を審議。</li><li>・邦人等の保護措置は、領域国同意が前提。武器使用も抑制的。</li></ul>

## ケース1：近隣有事

### 1. 具体例：第1次朝鮮半島核危機

- 1993年2月、北朝鮮はNPT(核兵器不拡散条約)脱退の意思を表明。また、5月にはノドンを日本海に向けて発射。
- 国際社会の強い働きかけや、断続的な米朝協議の実施にも関わらず、核問題をめぐる情勢は改善せず。さらに1994年には北朝鮮が原子炉から燃料棒の抜き取りを実施。事態は緊迫。
- 米国は空爆も含めたオプションを検討。

(参考1) ウィリアム・ペリー元国防長官の米議会(上院外交委員会)における証言(1999年10月12日)

我々は、核兵器の導入が朝鮮半島における抑止状態を揺るがしうると確信し、厳格な制裁を課そうとしていた。

北朝鮮は、これらの制裁措置を戦争行為と見なすと述べた。これをただのレトリックだと考える者もいたが、それを切り捨てることもできなかつた。したがつて我々は、戦争のコンテンジエンシープランの詳細な見直しを行い、米国は在韓部隊の大規模な強化の準備を始めた。戦争が起つたならば、いずれの陣営にも多くの犠牲者を出すことなく明確な連合軍の勝利となることを我々は確信していた。

(参考2) ロバート・ガルーチ元国務次官補(元北朝鮮問題担当大使)の講演内容(2004年6月)(於: NY、コリア・ソサエティ)

第一次核危機の際、当時のクリントン政権は寧辺の核施設に対する攻撃を計画していた。軍事攻撃が第二次朝鮮戦争を惹起し、在韓米軍及び同盟諸国に甚大な被害が出ることが懸念されたが、結局攻撃は回避された。

- 米国は、日本に対して様々な要求を実施するも、日本はほとんどの要求に応えることができず。

(参考3) 石原元官房副長官インタビュー(2010年5月27日 日経新聞)

- ・「米国は海上封鎖に踏み切った場合に日本側の協力がどこまで得られるかを知りたがっているようでした。北朝鮮が流していく浮遊機雷を海上自衛隊の掃海艇で除去してもらえないか」と。しかし北朝鮮は海上封鎖を戦闘行為と見なし、あらゆる手段でこれに反撃すると言っている。武力行使を禁じる憲法にぶつかるからどうしてもできない、というのが内閣法制局の見解でした」
- ・「米軍が日本の港をどこまで使えるかや、大量の難民を受け入れられるかという問題もありました。武装した集団から奇襲攻撃をかけられた場合のマニュアルもできていな。いずれも即座に対応する能力はないというのが結論でした。そういう議論を3月、4月とずっとやっていました」
- ・「米国が要望していたいろんな事項について満足に答えられるものは一つもない。米国はものすごく失望していました」

こうした状況も踏まえ、1999年、我が国は周辺事態安全確保法を整備。しかし…

### 2. 現行法制の限界

- 近隣で武力紛争が起き、日本が攻撃されそうになっている。これを放置し、弾道ミサイル等の攻撃を受ければ日本にも多大な被害が生じうる。
- 同盟国である米国や攻撃を受けている国から軍事面も含む様々な支援要請があることが想定される。
  - ① 米軍等の物資の輸送(米国内の基地・在日米軍基地間など)
  - ② 艦船に対する洋上給油
  - ③ 敷設機雷の除去
  - ④ 米軍等の艦船や航空機の護衛
  - ⑤ 不審船舶への強制立入り等
- このような状況の下、日本はどう対応するか。現行法制でも、周辺事態安全確保法が適用され、また、防衛出動命令も出されるような状況だが、十分に対応できないのではないか？

## ケース2：国際社会での一致した取組①

### 1. 具体例：湾岸戦争

- 1990年8月2日のイラク軍のクウェート侵攻を受け、国連安保理は、イラクのクウェート侵攻を非難し、イラク軍の即時無条件撤退を要求する安保理決議660、対イラクの経済制裁を決定する安保理決議661をはじめとして、累次にわたり決議を採択。
- イラクによる直接的な脅威にさらされたサウジアラビアの要請を受け、米英を始めとする西側諸国及びエジプトやモロッコ等のアラブ諸国は、サウジアラビアに陸軍・空軍の部隊を派遣し、また、米国を始めとする西側諸国はペルシャ湾及びその近海に艦隊を派遣。さらに、国連安保理は、決議665を採択し、イラクの経済封鎖を徹底させるために出入港する船舶の臨検等の措置をとることを、海上部隊を展開している国に要請。
- 国際社会の対応にもかかわらず、イラクは累次の安保理決議に従うことを拒否。1990年11月29日には安保理決議678が採択され、イラクが1991年1月15日以前に関連諸決議を完全に実施しない限り、クウェート政府に協力している加盟国は、安保理決議660及び全ての累次の関連諸決議を堅持かつ実施し、同地域における国際の平和と安全を回復するために、あらゆる必要な手段をとる権限が付与。これを受け、1991年1月17日、米国をはじめとするいわゆる湾岸「多国籍軍」は、イラクに対する武力行使に踏み切った。

→ 我が国は、外交努力やイラクに対する経済制裁、資金協力（湾岸平和基金への約2,600億円の拠出、多国籍軍が武力行使に踏み切ったことを受けた1兆1,700億円の追加拠出）を実施

（参考1）手嶋龍一「1991年 日本の敗北」（新潮社）

在ワシントンのクウェート大使館は『ワシントン・ポスト』や『ニューヨーク・タイムズ』など全米の有力紙に派手な全面広告を掲載した。…〈ありがとう、アメリカ。そしてグローバル・ファミリーの国々〉…『砂漠の嵐』から『砂漠の平和』の達成に貢献のあった国、30カ国の名前が列挙されている。…なぜか、JAPANの文字は見えない。…クウェートにとっては、目に見える人的な貢献をしなかった日本は、自国の自由回復に手を貸してくれた国とは映らなかったのである。

→ 正式停戦成立後、政府は、イラクがペルシャ湾に敷設していた機雷の除去および処理に当たるため、自衛隊の掃海部隊をペルシャ湾に派遣

（参考2）毎日新聞（2015年2月24日）

…ペルシャ湾掃海派遣部隊で指揮官を務めた落合駿（たおさ）さん（75）は当時を振り返って語る。…ペルシャ湾で海自は遅れて機雷掃海活動に加わったため、最も難しい海域を任された。無事に任務を完了できたものの、「国際貢献は早いもの勝ち。もっと早く『危険はあるが行ってくれ』と送り出せるようになればいい」と考えている。

### 2. 現行法制の限界

- ある国がその隣国に突然侵攻し、占領され、それが継続されそうな状況になっている。
- 攻撃を受けた当該国及びその同盟国である米国からの要請に基づき、国連安保理が緊急に開かれ、これを非難し、その脅威を取り除くため、加盟国の武力行使を含むあらゆる措置を容認するとの安保理決議が出された。
- この決議の下で、各国はそれぞれの能力に応じて対応しており、同盟国である米国や攻撃を受けている国から日本に対して軍事面も含む様々な支援要請がある。
  - ① 侵攻された国の友好国の補給拠点までの物資の輸送
  - ② 侵略国に反撃するために活動する米軍及び支援国軍の艦船に対する洋上給油などの補給
  - ③ 付近の海上を航行する不審船舶への立入り検査等
  - ④ 敷設機雷の除去
  - ⑤ 米軍等の艦船や航空機の護衛
- このような状況の下、日本はどう対応するか。現行法制で対応できるのか？新たな法制ではどこまで対応できるのか。

## ケース3：国際社会での一致した取組②

### 1. 具体例：テロ対策特別措置法

- 2001年9月11日、19人のテロリストが4機の旅客機を乗っ取って自ら操縦し、乗員乗客もろとも、ニューヨークの世界貿易センターの北棟、南棟、国防省に突入。自爆テロを察知した乗客がテロリストに抵抗したと伝えられる最後の1機はピツツバーグ郊外に墜落。突入から間もなく、世界貿易センターの両棟は完全に倒壊。国防省も建物の一角が破壊された。
- この同時多発テロにより、わが国の24人を含め、80以上の国々の3,000人以上が死亡・行方不明に。
- わが国をはじめ国際社会は、同時多発テロを強く非難するとともに、米国によるテロとの闘いに支持と協力を表明。国連安全保障理事会（安保理）は、2001年9月12日、同時多発テロを非難し、これを国際の平和と安全に対する脅威とする安保理決議第1368号を全会一致で採択。
- 2001年10月には、米軍はイギリス軍とともに、タリバーンとアル・カイダに対する空爆を開始。このほか、数多くの国が、部隊の派遣、領空通過や基地使用の容認などにより、米軍を支援している。  
(英、加、豪などはアフガニスタン国内に地上部隊を派遣。また、英、仏、独、伊、蘭、加、豪などがアラビア海などに艦艇を派遣し、護衛、補給、哨戒、テロリストの海路での逃走の阻止などを実施。)



我が国はテロ対策特別措置法を制定。海自部隊が、諸外国（米国のほか10ヶ国）の艦船への補給を実施したほか、空自部隊が在日米軍基地とグアムの間の国外輸送等を実施。

（なお、1999年に成立した周辺事態安全確保法では、支援対象が米国に限られ、また、支援対象国の領域での活動はできず、公海上での活動内容も限定されていたことから、上記の活動は実施できず。また、テロ対策特別措置法は2007年に失効。）

### 2. 現行法制の限界

- ある国に対する大規模なテロ攻撃が発生。テロ攻撃を受けた国からの要請に基づき、国連安保理が緊急に開かれ、国際的なテロリズムの行為を非難し、国連のすべての加盟国に対しその防止等のために適切な措置をとることを求める安保理決議が出された。
- この決議の下で、各国はそれぞれの能力に応じて対応しており、同盟国である米国やテロ攻撃を受けた国から日本に対して軍事面も含む様々な支援要請がある。
  - ① テロ攻撃を受けた国の近隣の友好国の補給拠点までの物資の輸送
  - ② テロとの闘いに従事する米軍及び支援国軍の艦船に対する洋上給油などの補給
  - ③ 付近の海上を航行する不審船舶への立入り検査等
  - ④ 敷設機雷の除去
  - ⑤ 米軍等の艦船や航空機の護衛
- このような状況の下、日本はどう対応するか。現行法制で対応できるのか？新たな法制ではどこまで対応できるのか。

## ケース4：国際平和協力活動

### 1. 具体例：東ティモールにおけるPKO活動

- 日本は、UNTAET（国際連合東ティモール暫定行政機構）が行う国連平和維持活動への参加に関し、国連からの要請を受け、2002年2月から自衛隊の部隊などを派遣。
- 2002年3月から、陸自で編成された施設部隊が道路・橋などの維持補修など後方支援分野の業務を実施。このほか、民生支援として小学校のグラウンドの敷地造成などを行い、また、現地住民との交流を活発に行なうなど、わが国と東ティモールとの友好関係の構築に貢献。
- 2002年12月には、派遣部隊が活動する首都ディリで暴動が発生。その際に、邦人からの救助要請がなされた。  
→ 救援のために駆け付けて武器を使用することはできないため、「人員輸送」として対応。

（参考1）読売新聞（2004年1月4日）

ディリの平和維持軍（PKF）司令部から、「市内で暴動。商店や民家で放火、略奪が相次いでいる」との一報が入った。その直後、今度は隊員の携帯電話が鳴った。「祇園」という日本食レストランの邦人料理長からだった。

「車が焼かれ、店が襲撃されている。助けてくれ」

大坪義彦・部隊長は、直ちに隊員六人を集め、トラックなど車両二台による緊急出動を命じた。

陸自の宿営地から市中心部まで約六キロ。だが、市街地に通じる橋や道路は群衆であふれ、駐車車両は火をつけられて次々に燃え上がっていた。現地警察が鎮圧のために発砲、市民ら二十人以上が死傷しているとの連絡も入ってきた。

部隊は迂回（うかい）を繰り返しながら、二時間後に「祇園」に到着。料理長とスリランカ人の店員ら五人を救出した。さらに、すぐ近くの国連事務所から職員や民間企業に勤める邦人ら四人を保護し、宿営地まで連れ帰ってきた。部隊がこの日夜までに収容したのは、邦人十七人と中国やシンガポールなど七か国二十四人の計四十一人に達した。

「自衛隊車両への妨害はなかった。万一に備え、頭を低くさせたまま輸送してきた。男も女もみんなおびえていた」。大坪部隊長はその時の模様を語る。

海外での活動内容を定めたPKO協力法に「警護」という職務はない。従って、邦人の救出や保護は自衛隊の任務ではない。しかし、大坪部隊長は「出動は人道的に判断した。一刻を争う時、官邸に報告し、対応を決めていいのか。結局、現場の指揮官が腹をくるしかない」という。

### 2. 現行法制の限界

- ある国において自衛隊部隊が国連PKOミッションに参加しており、周囲では我が国のNGOも同国の復興のために活動している。しかし、情勢はいまだ安定していない。
- 我が国のNGOや、他国部隊を含むPKO要員等が自衛隊員の所在地から離れた場所で武装集団に襲われた。近くに対処能力を有する部隊は自衛隊しかおらず、これらの者が自衛隊に対し救援を要請してきた。
- このような状況の下、日本はどう対応するか。現行法制では、武器使用権限がなく、駆けつけ警護を行うことができないため、十分に対応できないが、それでよいのか？現場の部隊に負担をかけるのではないか？

（参考2）衆・予算委（2015年6月18日） 小野寺五典議員発言

現場で、同じくある隊員に私は聞きました。このような状況にあった場合、やはり法規を守って、当然この問題について黙って見過ごす、救援要請があってもそれを黙って聞き流す、そのことしかないのか。そのとき答えた隊員の言葉、これもまた同じく悲しいものがありました。

恐らく、危険とわかっていても、みずから判断で、例えば情報収集という名目で、この武装集団がある面では攻撃しているところに状況を見に行き、そして武装集団の攻撃に身をさらすこと、そして我が身が攻撃を受けたことをもって武器を持ってこの武装集団に立ち向かう、そして自分の後ろを振り返ったら、たまたまそこに国連の職員や日本のNGOの人たちがいた、だから、自分の管理下にあるからこの人たちを守れる、恐らくこうすることとなる可能性もあります。

実際、平成十四年に東ティモールのディリ市において、現地の日本人から自衛隊派遣部隊に救援要請があったときに、自衛隊員は現地視察という名目でそこに赴き、無事この日本人を救出したこともあります。でも、この事例もそうなんですが、隊員がみずから判断で、まずみずからが危険にさらされる、このようなことが実は現実にあるわけです。

## 安全保障関連法制の整備の経緯

・冷戦終結前

防衛出動  
(個別の自衛権)

防衛出動  
(個別の自衛権)

防衛出動  
(個別の自衛権)

・03年

武力攻撃事態

防衛出動  
(個別の自衛権)

事態対処法制

・平和安全法制(案)

武力攻撃事態

防衛出動  
(個別の自衛権)

(集団的自衛権)

存立危機事態

事態対処法制

①

②

③

④

⑤

⑥

・99年

周辺事態法

周辺事態法

・00年

船舶検査活動法

船舶検査活動法

・92年

PKO法

・98年

PKO法

・01年

PKO法

※国際的な選挙監視活動等が実施可能に  
※武器の使用は上官の命令によることに

※・PKO本体業務の凍結解除  
・自己の管理下の下に入つたものの防護、武器等防護のための武器使用が可能に

補給支援特措法

テロ対策特措法

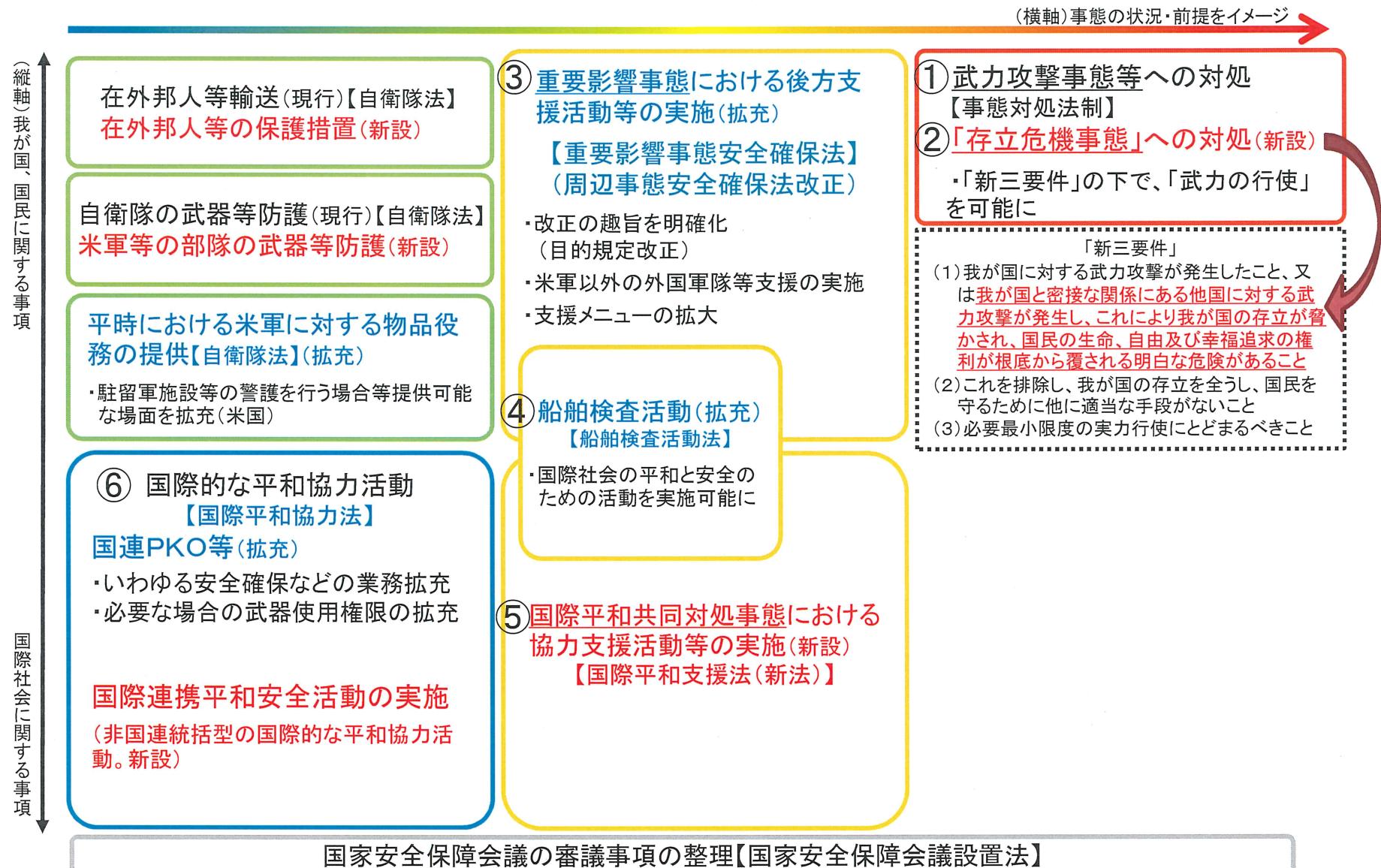
イラク特措法

国際平和支 援 法  
(新法)

非国連統括下の国際平和協力活動

改正PKO法

# 「平和安全法制」の主要事項の関係



(注)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、近傍に警察力が存在しない等の場合の治安出動や海上における警備行動の発令手続の迅速化は閣議決定により対応(法整備なし。)

国際的な事態（国際紛争等）の発生・切迫等

**国際平和共同対処事態**=湾岸戦争等（現行法：なし）旧イラク特措法・テロ特措法は失効

(国際社会の平和及び安全を脅かすなど  
国連決議の存在を要件とする事態)  
→旧特措法下で対応できた部分もあり  
→現在は失効し、対応不可

支援対象	支援活動等の実施
米軍	(過去) (現在) (法整備後) △ → × → ○
その他	※活動地域は旧特措法と同様

※旧特措法の活動地域は国内・公海上・支援国内

- ・従来特措法で対応
- ・**今回は一般法で規定**
- ・国連決議の存在必要
- ・実施区域設定は同様
- ・武器使用は自己保存

**重要影響事態**=日本近隣有事など

(我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態における外国軍等の支援)  
→米軍の後方地域支援等は可能  
→米軍以外の部隊が支援不可  
→支援できる業務は限定的  
→公海上の活動は輸送のみ、他国では不可

(現行法:周辺事態法→法改正後)

支援対象	国内	公海上	支援国内
米軍	○	△→○	×→○
その他	×→○	×→○	×→○

△:輸送のみ可能

- ・重要影響事態という定義そのものは同じ内容
- ・活動区域を旧特措法と同程度にアップデート化
- ・活動メニューを充実
- ・武器使用は自己保存

**存立危機事態**=深刻な日本近隣有事など（現行法:なし→事態対処法等で規定）

(他国に対する武力攻撃により、我が国の存立を脅かすことなどを要件とする事態)  
→我が国への武力攻撃以外は対処不可  
→集団的自衛権は行使できないと解釈

武力行使等に関する考え方 現行法→法改正後

存立危機事態における武力の行使 ×→○  
一般的な集団的自衛権の行使は不可→同様  
海外での武力の行使は一般に不可→同様  
専守防衛(攻撃を受けて武力を行使)→同様

・「新三要件」を満たす場合武力の行使が可能

- ・三要件を法律で明記
- ・海外での武力行使の制約は従来と同様
- ・一般的な集団的自衛権は認められない
- ・**米軍以外も支援可能**
- ・国民を守るために万全を期すことが可能に

**武力攻撃事態／予測事態**=日本有事

(我が国に対する武力攻撃が発生又は切迫している事態／予測される事態)  
→武力攻撃発生時に武力の行使が可能  
→武力攻撃発生前は武力行使不可  
→他国への武力攻撃への武力行使不可  
→米軍以外の軍隊への支援は想定せず

(現行法:事態対処法、自衛隊法等)

支援対象	現行法 → 法改正後
武力の行使	発生事態→存立危機事態も可能
米軍等支援	米軍→他国軍も可能

※その他の事態対処法制:米軍行動関連措置法、特定公共施設利法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法、国際人道法違反処罰法

- ・上記事態においては、いずれも基本計画や対処基本方針についてNSCで審議の上、閣議決定が必要
- ・原則事前に国会(衆・参両院)の承認を求めることが必要(国際平和共同対処事態は事後承認を一切認めず)