

我が国安全保障の法的基盤

——新平和安全法制の背景，概要，評価及び課題——

柳 井 俊 二*

- I 新平和安全法制整備の背景
- II 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の設置と検討経過
- III 2008年報告書の概要
- IV 2014年報告書の概要
- V 新平和安全法案の準備，国会における審議及び成立
- VI 新平和安全法制の構成
- VII 新平和安全法制の主要点
- VIII 新平和安全法制の評価及び課題

I 新平和安全法制整備の背景

第二次世界大戦の結果，我が国は多くの人命と財産，更には領土の一部まで失って壊滅的な敗戦を経験した。日本国民は，この未曾有の危機の下で，二度と軍国主義に戻らず，地域や世界の平和を乱さないとの決意をした。我が国は，第二次世界大戦後，自由主義，民主主義，市場経済を基本とする国として生まれ変わり，基本的人権の尊重と平和主義に徹してきた。なかでも，日本が地域と世界の平和を乱さないという平和主義は，70年余の間に国民の間にしっかりと根付き，この点に関して国際的にも篤い信頼を築いてきた。このような我が国の平和主義を今後とも堅持すべきことは言うまでもない。

他方で，我が国が他国や地域の平和を乱さないということだけで日本の安全を確保し，地域と世界の平和を守ることができないことも明らかである。我が国が戦後70年間にわたって平和のうちに生きてこられたのは，外交努力によって平和な国際環境を構築し，

* 国際海洋法裁判所判事，元駐米大使，元中央大学法学部・法科大学院教授

維持するとともに、日本自身の防衛努力とその足らざるところを緊密な日米同盟によって補い、外部からの侵害に対して有効な抑止力を維持し得たからに他ならない。好むと好まざるとにかかわらず、国際平和が力の均衡の上に保たれていることは国際関係の現実であり、この現実から目をそらすわけにはいかない。日本国内においては、憲法第9条が個別的自衛権のみを認めているとの狭い解釈の下で第9条を厳守すべきであり、このことによって平和が保たれると主張する向きが未だに少なくない。しかし、この立場は、外国からの軍事的脅威に対して如何にして我が国の安全を守るかという問いに対して、「我が国は他国の安全や地域の平和を脅かさない」というだけで、答えになっていないことは明らかである。このような立場は、「我が国は侵略をしない」という意味の平和主義ではあるが、「外国からの脅威に対して如何にして日本を守るか」という今日の喫緊の課題に対して答えない、無責任な思考停止の立場であると言わざるを得ない。

我が国を巡る安全保障環境は、近年一層厳しさを増している。このことは、終戦直後の状況やその後長く続いた冷戦時代の安全保障環境と大きく異なることはもちろん、冷戦終結後しばらく続いた緊張緩和の状況ともまた異なっている。1990年から1991年にかけての湾岸危機に当たっては、イラクのサダム・フセインによるクウェイト占領に対して平和を回復するため、国連安保理は、多国籍軍に対して武力の行使を認める決議第678号を採択し、多国籍軍は、広い国際協調の下でクウェイトの解放に成功した。このことは、安保理の下で必要に応じて国連軍による軍事的措置を講ずることによって侵略を抑止し、平和を回復すると国連憲章の目指した構想が現実化しない状況において、多国籍軍の編成とこれに安保理が武力行使を許可するとの方式が国連憲章の目指す方向に少しでも近づくとの希望を持たせた。しかしながら、その後の国際情勢においては、大国間の利害の不一致もあって、このような希望は薄れてきている。他方、日本国内にあっては、湾岸危機に当たって、我が国としても憲法の制約上武力行使はできないとしても、多国籍軍に対して少なくとも自衛隊による後方支援をすべきであるとの政府・自民党の立場の下で「国連平和協力法案」が提出されたが、国会で特に社会党及び共産党の反対が強く、この法案は撤回された。その結果、我が国としては、多国籍軍に対して人的貢献ができず、資金援助による貢献に留まり、130億ドルもの巨額の拠出をしながら国際的には低い評価しか得られなかった。このことに対する反省もあり、我が国として国際平和のために何らかの人的貢献をすべきだという機運も高まり、「国際平和協力法」(PKO法)の成立につながり、我が国も遅まきながらカンボジアPKO等、国連によるPKO等の平和活動に参加できるようになった。それ以降日本国民のPKO等に関する理解が徐々に深まり、反対が少なくなっているが、北欧、カナダ等のPKO先進国に比

べて、日本国民の理解は未だに十分とは言えない。直接我が国に影響がない場合にも、平和で安全な国際社会を構築するため、国連 PKO 等の平和活動に我が国がより積極的に貢献することも必要である。

日本の隣国である中国とロシアはともに核軍事大国であり、北朝鮮は核兵器とその運搬手段の開発を推進している。1990年代の北朝鮮核危機を回避し、朝鮮半島の非核化を目指して1994年に締結された「米朝枠組み合意」は、北朝鮮側の度重なる約束不履行によって崩壊し、結果的に北朝鮮側にとっての時間稼ぎに終わり、その間北朝鮮は着々と核とミサイルの開発を進め、遂に核兵器と大陸間弾道弾まで手にする結果となってしまった。北朝鮮は、2006年以降6回の核実験を行い水素爆弾も保有すると宣言し、既に我が国を射程に収める多数の中距離ミサイルに加えて、大陸間弾道弾の発射試験を繰り返し、水素爆弾を含む核兵器を北米まで運搬できる能力を保有するに至ったと主張している¹⁾。目下、非核化のための米朝協議が行われているが、その成否は全く不透明である。中国は、1970年代はじめ頃から尖閣諸島の領有権を主張しはじめ、最近ではしばしば公船を尖閣諸島の領海に侵入させるとともに、沖縄空域を通過して空軍機を西太平洋に派遣している。また、尖閣周辺海域で中国船が日本の巡視艇に体当たりをするという事件も起きている。冷戦終結後一時下火になっていたロシアの軍事活動も復活傾向にある。我が国周辺に関しても、ロシア軍用機の日本領域接近に対する航空自衛隊機の緊急発進（スクランブル）件数も2008年頃から再度増加に転じており、また、北方領土へのロシア要人訪問やインフラ整備強化等の動きもある。同じく2008年頃から、それ以前には見られなかった中国軍用機に対する緊急発進が始まり、2014年にはロシア機に対する発進件数に並ぶほどに増加し、その後は、中国機に対する発進件数の方が多くなった²⁾。このような状況にあって、外交、防衛及び日米同盟の3本の柱を強化して我が国の安全を確保することが益々重要になってきている。

II 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の設置と検討経過

一層厳しさを増す日本周辺の安全保障環境にかんがみ、2007年5月、安倍晋三内閣総理大臣は、13名の独立専門家³⁾から成る「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）を設置した。安倍総理は、日本をめぐる安全保障環境の変化や憲法解釈が適切であるか否かに留意し、次の四つの事例を問題意識として提示し、懇談会で検討するよう指示した。

① 共同訓練などで公海上において、我が国自衛隊の艦船が米軍の艦船と近くで行動している場合に、米軍の艦船が攻撃されても我が国自衛隊の艦船は何もできないという状況が生じてよいのか。

② 同盟国である米国が弾道ミサイルによって甚大な被害を被るようなことがあれば、我が国自身の防衛に深刻な影響を及ぼすことも間違いない。それにもかかわらず、技術的な問題は別として、仮に米国に向かうかもしれない弾道ミサイルをレーダーで捕捉した場合でも、我が国は迎撃できないという状況が生じてよいのか。

③ 国際的な平和活動における武器使用の問題である。例えば、同じPKOなどの活動に従事している他国の部隊又は隊員が攻撃を受けている場合に、その部隊又は隊員を救援するため、その場所まで駆け付けて、要すれば武器を使用して仲間を助けることは当然可能とされている。我が国の要員だけそれはできないという状況が生じてよいのか。

④ 同じPKO等に参加している他国の活動を支援するためのいわゆる「後方支援」の問題がある。補給、輸送、医療等、それ自体は武力の行使に当たらない活動については、「武力行使と一体化」しないという条件が課されてきた。このような「後方支援」のあり方についてもこれまでどおりでよいのか。

懇談会は、以上の課題を検討し、我が国をめぐる安全保障環境の変遷、日本国政府の憲法解釈、憲法第9条に関する基本的な考え方等とともに、前述の四つの類型に適切に対処するための提言を含む報告書をまとめた。然るに、この報告書が完成する前、2007年9月12日に安倍総理が辞意を表明、同25日に安倍内閣が総辞職し、同27日に福田康夫総理が国会で指名された。このため、懇談会は、2008年6月24日、福田総理に対して非公式な形で報告書（以下「2008年報告書」という。）を提出したが、その後福田内閣及び次の麻生内閣の下では、何らの後続措置もとられなかった。更に、2009年8月30日に行われた総選挙で民主党が過半数を占めて勝利したが、民主党内閣の下では、もとより、この懇談会報告書は宙に浮いたままであった。この報告書が陽の目を見るのは、2012年12月16日の総選挙で自民党が圧勝し、再度安倍総理が就任してからであった。2013年2月安倍総理は、懇談会を再開し、2008年報告書を改めて正式に提出することを求めるとともに、我が国の平和と安全を維持するために、日米安全保障体制の最も効果的な運用を含めて、我が国は何をなすべきか、2008年報告書作成から4年半の変化を念頭に置き、また、将来見通し得る安全保障環境の変化にも留意して、安全保障の法的基盤について再度検討するよう指示した。その際、2008年報告書の4類型に限ることなく、それ以外の行為についても、新たな環境の下で我が国が対応する必要性

が生ずることを確認しつつ、我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために採るべき具体的行動、あるべき憲法解釈の内容、国内法制のあり方等についても検討することとなった。再開された懇談会は、このような検討を行った上、2014年5月15日に新たな報告書（以下「2014年報告書」という。）を安倍総理に提出した。以下、Ⅲにおいて2008年報告書の概要を記述するとともに、Ⅳにおいて2014年報告書の主要点を要約する⁴⁾。

Ⅲ 2008年報告書の概要

1. 安全保障環境と法的基盤

懇談会は、第二次世界大戦直後、冷戦時代、冷戦直後と更にその後の安全保障環境が大きく変わっていることを指摘するとともに、このような客観情勢の変化のみならず、我が国の国際社会における地位の向上と責任の増大といった主体的条件も大きく変容していることを述べ、我が国の安全保障政策は、このような変化に適切に対応しなければならないとしている。他方、国の安全保障政策は、法治国家として、憲法を基盤とする明確な法律に基づいて実施しなければならないと述べるとともに、このような法的基盤もまた、常に安全保障環境の変化という現実によって、不断に再検討しなければならないと指摘し、特に次のように述べている。「現行の法的基盤は、日本国憲法によって形成されてきたものであるが、その形成過程は、その時々安全保障環境や政治状況によって規定された歴史的なものである。したがって、現在の法的基盤のある部分が、現在の安全保障環境の下で、最適であるか否かについては、常に再検討が必要である。」⁵⁾

また、同報告書は、21世紀の安全保障環境について、冷戦終結後可能性は低下したものの大国間戦争の可能性存続、核兵器等の大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発とそれらによる威嚇、民族・部族対立に起因する内戦状況、テロの脅威と内戦の密接な関連等を第1の側面として挙げている。更に、第2の側面として、安全保障問題に対する国際社会としての共同対処の動きが強まってきていることを指摘し、次のように述べている。「我が国にとっても、自国の安全保障のために自らの防衛体制を実効的なものとして維持していく必要性はいささかも低下していないが、これに加えて、日米同盟を更に実効性の高いものとして維持し、国際社会全体との協力をするための努力が求められている。我が国の安全保障政策に関する法的基盤も、また、このような観点から見直してみる必

要がある。」⁶⁾

2. 憲法第9条に関する従来の政府解釈と解釈変更を促す要因

2008年報告書は、それまでの政府憲法解釈を次の5点に要約している。第一に、我が国は、独立国である以上当然に自衛権を持っており、憲法はこれを否定しておらず、自衛の任務を持つ自衛隊は憲法違反ではない⁷⁾。第二に、自衛権の行使については、次のような制約がある。即ち、①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除す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⁸⁾。第三に、集団的自衛権に関しては、我が国が国際法上集団的自衛権を持っていることは、主権国家である以上当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであり、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない⁹⁾。第四に、国連等が行う国際的な平和活動においても、武力の行使につながる可能性のある行為は、憲法第9条違反のおそれがある¹⁰⁾。第五に、国連等の活動であれ、同盟国の行う活動であれ、他国の行う武力の行使と「一体化」¹¹⁾するとみなされる行為は、それ自体が武力の行使でなくとも、憲法違反である。

上記1. に述べたような、我が国をめぐる今日の安全保障環境の厳しい現実直面する我が国の安全保障戦略の基本に関し、2008年報告書は、次の3点を挙げている。第一に、我が国に対する直接の脅威を抑止し、その損害を最小限にとどめるために自助努力によって効果的な防衛力を保持すること、第二に、特に我が国の場合には自国のみでは安全保障を全うできないので、日米同盟を継続的に維持・整備し、日米協力体制の信頼性向上が不可欠であること、第三に、世界各地の紛争を解決し、国際の平和と安全を維持・回復するための国際社会の共同努力に貢献することは、国際社会の一員である我が国の責務であるのみならず、安全保障環境の改善は我が国自身の安全のためにも必要であるので、このような国際社会の共同努力に積極的に寄与すべきこと。このような認識に基づき、2008年報告書は、次のような疑問を投げかけている。即ち、集団的自衛権の行使が憲法上許されないという解釈によって現在の安全保障環境の下で日米同盟を効果的に維持することができるであろうか、国連PKO等の国際的な平和活動への我が国の参加に当たり武力の行使につながる可能性のある武器使用は、憲法違反のおそれがあるという従来の解釈で良いのか、それ自体が武力の行使でない我が国の後方支援が他国の武力行使と「一体化」する場合には後方支援が憲法違反になるとみなされるという

制度は我が国による効果的な国際的平和活動を可能にするであろうか。その上で、2008年報告書は、前記Ⅱに掲げた四つの類型こそは、日米同盟の有効性を今後とも維持するとともに、国際的な平和活動に我が国が積極的な関与をしていくに当たっての具体的問題を示しているとし、懇談会としては、「この四つの類型に関して、我が国が適切な行動がとれないとすれば、それは我が国の安全を著しく脅かす可能性があるものと判断し、しかも、憲法解釈を変更することによって、この4類型に適切な対処をすることが十分可能である」と結んでいる¹²⁾。

3. 憲法第9条に関する懇談会の基本認識¹³⁾

憲法第9条の文言は、次のとおりである。「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」

2008年報告書は、従来の政府解釈を次のように要約している。即ち、憲法第9条の文言は「我が国として国際関係において実力の行使を行うことを一切禁じているように見える」ということを出発点とし、しかしながら、「憲法前文で確認している日本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を国政上尊重すべきこととしている趣旨を踏まえて考えると、憲法第9条は、外部からの武力攻撃によって国民の生命や身体が危険にさらされるような場合にこれを排除するために必要最小限度の範囲で実力を行使することまでは禁じていないと解している」というのが政府の解釈である¹⁴⁾。この基本見解により、集団的自衛権や集団安全保障体制の下での武力行使は、「必要最小限度の範囲」を超えるので、憲法上許されないというのが従来の一貫した政府の解釈である。これに対し懇談会は、このように憲法第9条が個別的自衛権しか認めていないという解釈は、乏しい資源を軍事に割くことなく、敗戦の荒廃からの復興に最大の優先順位を与えざるを得なかった終戦直後の時代背景を良く反映したものであったことは容易に理解できるが、このような考え方は、激変した国際情勢及び我が国の国際的地位に照らせばもはや妥当しくなくなっていると指摘している。

前述の政府解釈の出発点に関し、懇談会は特に、「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」という文言は、「我が国として国際関係において実力の行使を行うことを一切禁じているように」は見えず、この規定の意味するところは、むしろ、国権の発動たる戦争と、

武力による威嚇又は武力の行使を「国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」ものであって、個別的自衛権はもとより、集団的自衛権の行使や国連の集団安全保障への参加を禁ずるものではないと読むのが率直な文理解釈であろうとしている。

2008年報告書は、更に、次のように指摘している。憲法第9条第1項の「戦争放棄」は、1946年に日本国憲法で突然出てきたものではなく、国際連盟規約、1928年のパリ不戦条約¹⁵⁾、国連憲章等の国際法発展の長い歴史の中で進化したものである。この歴史を通じて、個別的・集団的自衛権や集団安全保障を排除する考え方は、一度も出てきたことがない。むしろ、「戦争放棄」の考え方は、国際紛争を国際連盟や国際連合が国際社会の協力を通じて平和的手段により又は集団安全保障体制によって強制的に解決することを前提に、個別国家が武力によって紛争を解決することを禁ずるという体制の一環として出てきたものである。このような背景からすれば、我が国が一方で自国の紛争を武力で解決しないことを約束しながら、他方で国際的な平和の維持・回復に積極的に参加しないという立場はとれないはずである。また、「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」という第2項は、第1項の禁じていない個別的・集団的自衛権の行使や国連の集団安全保障への参加のための軍事力を保持することまでも禁じたものでないと読むべきであろう。なお、第2項末尾の「国の交戦権は、これを認めない。」の意味は、かつて国際法上認められていた「戦争をする権利」とこれに関連する国際法上の権利を認めないものと解すべきで、第1項で「国権の発動たる戦争」を放棄している以上当然ではあるが、これを確認的に規定したものと考えられる。

4. 4 類型の安全保障問題及び関連事項に関する懇談会の提言¹⁶⁾

以上の検討を踏まえて、懇談会は、懇談会設置当初に安倍総理より示された4類型の安全保障問題及び関連事項に関し、要旨以下のとおりの提言を行った。なお、懇談会は、4類型に直接関係する提言以外にも、集団的自衛権の行使及び国連の集団安全保障への参加を認める新たな安全保障政策をとる場合に国民の間に生ずると予想される不安に応えるため新たな安全保障政策に課すべき制約（いわゆる「歯止め」）や新たな安全保障政策構築の方法についても提言を行っている。

① 公海における米艦の防護

厳しさを増す21世紀の安全保障環境の中で我が国の安全保障を全うするためには日米同盟の効果的機能が一層重要であり、日米が共同で活動している際に米艦に危険が及

んだ場合にこれを防護し得るようにすることは、同盟国相互の信頼関係の維持・強化のために不可欠である。個別的自衛権及び自己の防御や自衛隊法上の武器等防護により結果的に反射的効果として米艦の防護が可能な場合があるという従来の憲法解釈及び現行法では、自衛隊は極めて例外的な場合しか米艦を防護し得ず、また、対艦ミサイル攻撃の現実にも対処できない。よって、この場合には、集団的自衛権の行使を認める必要がある。このような集団的自衛権の行使は、我が国の安全保障と密接に関係する限定的なものである。

② 米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃

従来の自衛権概念や国内手続きでは、この問題への十分実効的な対処はできない。ミサイル防衛システムは、これまで以上に日米間の緊密な連携を前提に成り立ち、そこから我が国の防衛だけを切り取ることは、事実上不可能である。米国に向かうかもしれない弾道ミサイルを我が国が撃ち落とす能力を有するにもかかわらず撃ち落とさないことは、我が国安全保障の基盤たる日米同盟を根幹から揺るがすことになるので、絶対に避けなければならない。この問題は、個別的自衛権や警察権による従来の考え方では解決し得ず、この場合も集団的自衛権の行使によらざるを得ない。この場合の集団的自衛権は、基本的に公海上又はそれより我が国に近い方で行使されるので、外国領域での武力行使とは異なる。また、ミサイル防衛システム発動の有無は、分秒の間に判断しなければならないので、単純・明快かつ迅速に対応し得るよう手続きを整備する必要がある。

③ 国際的な平和活動における武器使用

我が国が国連 PKO 等の国際的な平和活動に積極的に参加することは国際社会への貢献にとどまらず、国際平和を必要とする我が国の安全保障にも不可欠になっている。現在は、武器使用の程度が最も低い伝統的な国連 PKO の場合でさえ、自衛隊は、自己の防護や武器等の防護のためのみに「武器使用」が認められ、同じ PKO に参加している他国の部隊や要員が攻撃された場合に駆け付けて警護するため及び PKO 任務への妨害排除のためにも武器使用を認める国際基準と異なる基準で参加している。危険に晒された他国の部隊や要員を救済しないことは、常識に反し、国際的非難の対象になり得る。憲法第 9 条が禁ずる武力の行使は、個別国家としての我が国による「国際紛争を解決する手段としての」武力の行使であり、国連等による集団安全保障や PKO とは次元が異なるものである。基本的には、集団安全保障への参加は憲法第 9 条で禁止されないと整理し、このような立場を早急にとるようすべきである。少なくとも、国連等による

PKO は、個別国家の活動ではなく、国際社会による共同の平和活動であるから、いわゆる駆け付け警護の場合を含め、自衛隊の武器使用は、国際基準によるようにすべきである。また、国連の集団安全保障への我が国の参加を認める場合にも、もとより、すべての活動に参加する必要はなく、参加の可否は国益に照らして政策的に決定すれば良く、また、自衛隊は戦闘行動を主たる任務とする平和活動には参加しないことを明らかにしておくことも良いであろう。

④ 同じ PKO 等に参加している他国の活動に対する後方支援

それ自体は武力の行使ではない後方支援でも支援を受ける他国の「武力行使と一体化」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考え方は、元来日米安保条約の脈絡から出てきたものであるが、これを論理的に突き詰めると、極東有事の際安保条約第 6 条の下で米軍が戦闘作戦行動のために我が国国内の基地を使用すれば、我が国の基地使用許可は、米軍の「武力の行使と一体化」するので、安保条約そのものが憲法違反であるというような不合理な結果になりかねない。このほか、国連平和協力法案（廃案）、国際平和協力法案、周辺事態法案、テロ対策特措法案及びイラク特措法案の国会審議の際にしばしば問題になったように、「一体化論」は、後方支援が如何なる場合に他国による武力行使と一体化するとみなすのか、「戦闘地域」、「非戦闘地域」の区分は何か等、事態が刻々と変わる活動の現場への適用が極めて困難である。この問題は、日米安保条約の運用及び国際的な平和活動の双方にまたがる問題であるところ、集団的自衛権の行使及び集団安全保障への参加が憲法上禁じられていないとの立場をとれば根本的に解決する。しかし、それに至らない段階でも、補給、輸送、医療等の本来武力の行使たり得ない後方支援とその対象になる他国の武力の行使との関係については、憲法上の評価を問う従来の「一体化論」をやめ、他国の活動を後方支援するか否か、どの程度するかという問題は、政策的妥当性の問題として、総合的に検討して決定するようにすべきである。

IV 2014 年報告書の概要

1. 再開された懇談会の検討経過と 2014 年報告書の概要

再開された懇談会は、2013 年 2 月 8 日に安倍総理出席の下で第 1 回会合を開いた。

席上、座長より2008年報告書を総理に正式に提出した後審議に入り、2014年5月15日まで計7回会合し、同日新しい報告書を安倍総理に提出した。

再開された懇談会の審議を取りまとめた2014年報告書においては、2008年報告書の憲法第9条の解釈に関する基本的考え方を踏まえつつ、これを敷衍するとともに、憲法上認められる自衛権、軍事的措置を伴う国連の集団安全保障への参加、いわゆる「武力行使との一体化」論及び国連PKO等への協力と武器使用といった第一次懇談会で取り上げた具体的な問題に対する考察と提言を更に精緻なものにしている。他方、2014年報告書には、特に次のような特徴がある。第1に、憲法第9条については、新たに、我が国における憲法解釈の変遷と同条の解釈に係る憲法の根本原則という視点¹⁷⁾を加え、第2に、2008年報告書では取り上げていない三つの具体的事例をについて考察し、提言を行っている。新しい具体的事例は、在外自国民の保護・救出等、国際治安協力及び武力攻撃に至らない侵害への対応である。第3の特徴は、平和・安全保障に関する国内法制のあり方についても検討していることである。以下、これらの特徴を中心に2014年報告の概要を取りまとめることとする。

2. 憲法解釈の変遷と憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則

2014年報告書は、憲法第9条の解釈が国際情勢の変化の中で、戦後一貫していたわけではないことを指摘し、以下のように解釈の変遷を辿っている。

即ち、1946年の新憲法制定当時吉田茂総理は憲法第9条の下で自衛権も放棄したと述べているが、これは我が国の安全を国連の集団安全保障体制に委ねることを想定してのことと考えられる。その後、冷戦の進行と国連の機能不全、1950年の朝鮮戦争勃発、1952年の我が国の主権回復と旧日米安保条約の締結、1954年の自衛隊創設という流れの中で、吉田総理が当初示した考え方は大きく変化した。大村清一防衛庁長官は、国会で次のように答弁¹⁸⁾している。「憲法は戦争を放棄したが、自衛のための抗争は放棄していない。(略)他国からの武力攻撃があった場合に、武力攻撃そのものを阻止することは、自己防衛そのものであって、国際紛争を解決することとは本質が違う。従って自国に対して武力攻撃が加えられた場合に、国土を防衛する手段として武力を行使することは、憲法に違反しない。(略)自衛隊のような自衛のための任務を有し、かつその目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、何ら憲法に違反するものではない。」また、最高裁判所は、1959年12月のいわゆる砂川事件大法廷判決において、憲法第9条によって自衛権は否定されておらず、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得ることは国家固有の権利の行使として当然であるとの判断を示し、更に、我が国が持つ固有の自衛権について集団的自衛権と個別的自衛権を区別しておらず、従って、集団的自衛権の行使を禁じていない。

集団的自衛権の議論が出始めたのは、1960年の安保条約改定当時からで、岸信介総理は、次のように答弁した¹⁹⁾。「特別に密接な関係にある国が武力攻撃をされた場合に、その国まで出かけて行ってその国を防衛するという意味における私は集団的自衛権は、日本の憲法上は、日本は持っていない」、「集団的自衛権という内容が最も典型的なものは、他国に行ってこれを守るといってでございますけれども、それに尽きるものではないとわれわれは考えておるのであります。そういう意味において一切の集団的自衛権を持たない、こう憲法上持たないということは私は言い過ぎだと、かように考えております。」これは、海外派兵の禁止という文脈で議論されたものであるが、その後は集団的自衛権一般の禁止へと進んで行った。

政府は、特に、1972年10月に参議院決算委員会に提出した資料²⁰⁾において、憲法前文及び同第13条の双方に言及しつつ、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ができることを明らかにする一方、そのような措置は必要最小限度の範囲にとどまるべきものであり、集団的自衛権の行使は憲法上許されないとの見解を示すに至った。この見解は、1981年5月の政府答弁書²¹⁾においても確認され、その後、2014年報告書が提出された時点でも維持されていた。政府は、この答弁書において次のように述べている。「我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。」

自衛権に関し、2014年報告書は、特に、次のように指摘している。「ある時点の特定の下で示された憲法論が固定化され、安全保障環境の大きな変化にかかわらず、その憲法論の下で安全保障政策が硬直化するようでは、憲法論のゆえに国民の安全が害されることになりかねない。それは主権者たる国民を守るために国民自身が憲法を制定するという立憲主義の根幹に対する背理である。」「軍事技術が急速に進歩し、また、周辺に強大な軍事力が存在する中、我が国を取り巻く安全保障環境がますます厳しさを増している中で、将来にわたる国際環境や軍事技術の変化を見通した上で、我が国が本当に必要最小限度の範囲として個別的自衛権だけで国民の生存を守り国家の存立を全うすることができるのか、という点についての論証はなされてこなかった点に留意が必要である。」

また、2014年報告書は、国連等が行う国際的な平和活動への参加については、内閣法制局は1960年代²²⁾には、我が国が正規の国連軍に対して武力行使を含む部隊を提供することは憲法上問題ないと判断していたが、その後は、いわゆる「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないとの考えている²³⁾旨指摘している。

更に、同報告書は、憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則として、次の原則を確認している。

- ① 基本的人権の根幹としての平和的生存権及び生命・自由・幸福追求権
- ② 国民主権
- ③ 国際協調主義
- ④ 平和主義

3. 新たに提起された三つの安全保障問題

2014年報告書は、次の三つの具体例を取り上げ、これまでの政府の対応の問題点を指摘するとともに提言を行っている。

① 在外自国民の保護・救出等

2013年1月の在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受けて、政府は、自衛隊による在外邦人等輸送（自衛隊法第84条の3）について、輸送対象者を拡大し、車両による輸送を可能にする等の改正を行ったが、救出活動や妨害排除のための武器使用を認めるには至らなかった。現状の解釈のままでは、必要な武器使用権限が確保されないため、自国民救出のために自衛隊が現場に駆け付けることができない。このような場合の武器使用についても、領域国の同意がある場合等²⁴⁾には、「武力の行使」には当たらず、憲法上の制約はないと解すべきである。憲法が在外自国民の生命、身体、財産等の保護を制限していると解することは適切でなく、国際法上許容される範囲の在外自国民の保護・救出を可能とすべきである。国民の生命・身体を保護することは、国家の責務でもある。

② 国際治安協力

領域国の同意に基づいて、その国の警察当局等が行うべき治安回復・維持のための活動の一部を補完するものと観念される活動や、普遍的な管轄権に基づいて海賊等に対処する活動、すなわち国際的な治安協力は、国際法上は、国連の集団安全保障措置ではな

く、国連憲章第2条4で禁止されている国際関係における「武力の行使」にも当たらない。このような活動についても、憲法上の制約はないと解釈すべきである。

③ 武力攻撃に至らない侵害への対応

一般国際法上、自衛権を行使するための要件は、国家又は国民に対する「急迫不正の侵害」があること等とされているが、我が国の国会答弁では、「我が国に対する急迫不正の侵害」は、「武力攻撃」すなわち、「一般に我が国に対する組織的計画的な武力の行使」があった場合であるとして極めて限定的に説明されている。また、自衛隊法等の現行国内法上、自衛権の発動としての武力を行使できる「防衛出動」は、「武力攻撃」、すなわち我が国に対する組織的計画的な武力の行使を前提としている。「組織的計画的な武力の行使」である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行動は、憲法上容認されるべきである。現行法上、治安出動、警護出動、海上警備行動等の自衛隊による警察権行使が認められているが、事態認定や命令発出の手続きに時間がかかり、事態の收拾が困難となったり、抑止力が発揮できなくなったりするおそれがある²⁵⁾。自衛隊法に切れ目のない対応を講ずるための包括的な措置を講ずる必要がある。

4. 国内法制のあり方

2014年報告書は、以上の新たな考え方に応じた国内法の整備等を行うことが不可欠であるとし、その際に考えるべき主要素を挙げている。

国内法の整備に当たっては、次のようなことが必要だと指摘している。まず、集団的自衛権の行使、軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加、一層積極的な国連PKOへの貢献を憲法に従って可能とするように法整備をしなければならない。また、いかなる事態においても切れ目のない対応が確保されることと合わせ、文民統制の確保を含めた手続き面での適正さが十分に確保されると同時に、事態の態様に応じ手続きに軽重を設け、特に行動を迅速に命令すべき事態にも十分に対応できるようにする必要がある。その上で、自衛隊法、武力攻撃事態対処法等、整備の対象として検討すべき具体的な法律を掲げている²⁶⁾。

同報告書は、更に、自衛隊法に関しては、次のような提言を行っている。手続面での適正さを確保しつつ、これまで以上により迅速かつ十分な対応を可能とするための制度的な余地がないか再検討する必要があること、国連PKO等への参加に際して新たにど

のような任務を与えるべきかという問題のほか、従来の「いわば自己保存のための自然的権利」等を超えて、文民統制の確保を図りつつ、国際法上許容される「部隊防護」や任務遂行に係る権限を包括的に付与することができないか、検討すること。また、PKO法についても、「主たる」紛争当事者間の合意に基づく活動の実施、停戦合意要件の見直し、国連PKOの武器使用基準に基づく武器の使用といった国連における標準に倣った所要の改正を行うべきであるとしている。以上のほか、周辺事態安全確保法に関し、米軍以外の他国軍にも後方支援ができるよう検討すること及びこれまで米国と豪州としか締結していないACSA（物品役務相互提供協定）をその他の国とも締結すること等も検討すべきことを提言している。

V 新平和安全法案の準備、国会における審議及び成立

再開された懇談会は、2014年5月15日に新しい報告書を安倍総理に提出した。安倍総理は、同日、報告書の提出を受けた記者会見で、限定的な集団的自衛権の行使は憲法上容認されること、必要ならば憲法解釈の変更のため内閣法制局の意見も踏まえて検討し与党協議を経て法制の基本的方向を閣議決定すること、準備ができ次第必要な法案を国会に提出すること等を含む方針を表明した。2014年7月1日、安倍内閣は、国家安全保障会議を経て、「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について」を閣議決定した。この閣議決定は、我が国を取り巻く安全保障環境の根本的変容と複雑かつ重大な国家安全保障上の課題、我が国の平和と安全を維持するとともにその存立を全うし国民の命を守ることが政府の最も重要な責務であること、我が国自身の防衛力を適切に整備・維持・運用するとともに日米同盟の抑止力を向上させるべきこと、「積極的平和主義」の下で国際の平和と安定のためにより積極的に貢献すべきこと、これらの目的のため切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備しなくてはならないこと等の認識と方向性を示した。閣議決定は、更に、懇談会の提言の対象になっていた次のような具体的問題について国内法制整備の基本方針を示した。すなわち、武力攻撃に至らない侵害への対処、いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」、国際的な平和協力活動に伴う武器使用、及び憲法第9条の下で許容される自衛の措置である。

我が国内において最も活発な論議の対象になってきた集団的自衛権に関し、閣議決定は、我が国を取り巻く安全保障環境の変容等に関する認識を示した上で、特に次のように述べている。「こうした問題意識の下に、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。」

政府は、2014年7月1日付けの前記閣議決定に基づいて法案を準備し、翌2015年5月14日、国家安全保障会議を経て、閣議において下記Ⅵの構成及び概要の平和安全関連二法案を決定し、翌日国会に提出した。また、政府は、同5月14日に、次の3件の閣議決定を行った。即ち、①「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」、②「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について」、及び③「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について」である。これらの閣議決定は、それぞれの事案について、事態の的確な把握、関係省庁の連携、迅速な閣議決定等について定めている。

法案は、国会における審議、一部野党による修正案の提出と否決、連立与党と一部野党との間の「平和安全法制についての合意書」²⁷⁾作成等の過程を経て、2015年7月16日に衆議院本会議で可決、同年9月19日に参議院本会議で可決、成立した。

Ⅵ 新平和安全法制の構成

平和安全法制は、「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」（以下「平和安全法制整備法」という。）及び「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」（以下「国際平和支援法」という。）の2本の法律で構成されている。「平和安全法制整備法」は、自衛隊法等既存の10本の法律の一部改正を束ねたものであるのに対し、「国際平和支援法」は、新規立法である。

「平和安全法制整備法」²⁸⁾は、次の10本の既存法の一部改正を束ねたものである。

- ① 自衛隊法
- ② 国際平和協力法²⁹⁾
- ③ 周辺事態安全確保法（「重要影響事態安全確保法」³⁰⁾に変更。）

- ④ 船舶検査活動法（「重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律」に変更。）
- ⑤ 事態対処法³¹⁾
- ⑥ 米軍行動関連措置法（「米軍等行動関連措置法」³²⁾に変更。）
- ⑦ 特定公共施設利用法³³⁾
- ⑧ 海上輸送規制法³⁴⁾
- ⑨ 捕虜取扱い法³⁵⁾
- ⑩ 国家安全保障会議設置法

以上は既存の法律の改正であるのに対し、国際平和支援法³⁶⁾は新規立法である。1990年、91年の湾岸戦争に際し、憲法上自衛隊は戦闘行為を任務とする多国籍軍には参加できないという前提の下で、政府・自民党は、自衛隊が多国籍軍に後方支援を行い得るようにするため、国連平和協力法案を作成し、国会に提出したが、衆議院で野党の反対が強く、これを廃案とし、国連PKOへの協力を中心とする法律の制定の方向に進んだ。その後、自衛隊による多国籍軍への後方支援等は、2001年の「テロ対策特別措置法」³⁷⁾及び2003年の「イラク特別措置法」³⁸⁾の制定で実現したが、先に廃案になった国連平和協力法案及びこれらの特別措置法は、湾岸戦争、9・11同時多発テロ、国連安保理決議に基づいて国連加盟国が行った再度の対イラク武力行使等の事態が生じてから、法案を作成し、国会の審議・採決を求めるという対応であった。かねてより、このような個別的な対応では、迅速かつ効果的な措置がとれないという問題が認識され、多国籍軍等に対する自衛隊の後方支援については、基本的な条件を定める一般法を制定しておき、実際に必要な事態が生じた際に迅速に対応し得るようにすべきであることが指摘されていた。2015年に新平和安全法制の一環として制定された「国際平和支援法」は、このような要請に応えるものであった。

Ⅶ 新平和安全法制の主要点

1. 集団的自衛権の行使

「平和安全法制整備法案」作成過程、特に国会審議において最も論議を呼んだ基本的問題は、我が国による集団的自衛権の行使を認めるよう憲法第9条の解釈を変更するかどうか、変更するとしてどの程度その行使を認めるかという点であった。前述の通り、懇

談会は、憲法第9条は個別的自衛権のみならず、集団的自衛権の行使も認めると解すべきであると提言した。政府は、基本的にはこの考え方を受け入れたが、他方において、集団的自衛権の行使を一般的に認めることについては、国会の内外において慎重論ないし反対論が根強かったことも事実であった。憲法第9条は個別的自衛権の行使のみを認めるとの解釈の下で同条を守っていさえすれば我が国の平和が保てるというような非現実的な主張は別として、このような慎重論ないし反対論の主たる根拠は、我が国が集団的自衛権を行使できることとすれば、米国の関わる種々の武力紛争に我が国が巻き込まれるというものであった。中には、我が国が集団的自衛権を行使できることになれば、地球の裏側で生じた武力紛争にまで巻き込まれることになるというような、いわばためにする主張まであった。いわゆる「巻き込まれ論」について、懇談会は、集団的自衛権は「権利」であって「義務」ではなく、従って仮に同盟国である米国から具体的な事案について我が国による集団的自衛権の行使の要請があったとしても、全ての要請に応ずる必要はないということも指摘していた。安倍内閣は、以上のような懸念も念頭に、我が国と密接な関係にある他国に対して武力攻撃が発生し、これによって我が国の存立等が脅かされる事態に限って集団的自衛権の行使を認めるべきであるとの判断³⁹⁾を示した。政府は、この判断に従い、「自衛権の新3要件」を次のように定めた。(筆者追加下線部分が旧3要件との違い。)

- 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。

自衛隊法⁴⁰⁾は、この自衛権の新要件に従って改正され、他の関係法⁴¹⁾にも自衛隊法の改正が反映された。

2. 在外邦人等の保護措置

前述のように、懇談会は2014年報告書において、テロリストの襲撃を受けた場合等の在外邦人等の保護・救出について、現行(当時)の自衛隊法の規定では、安全な場所に輸送することに限られ、必要な武器使用の権限が認められていなかったため、自衛隊が保護・救出のため現場に駆け付けることができないことを指摘した。その上で同報告

書は、このような場合の武器使用についても、領域国の同意がある場合等には、「武力の行使」に当たらず、憲法上の制約はないと解すべきである旨提言し、国民の生命・身体を保護することは、国家の責務でもあると述べた⁴²⁾。新平和安全法制は、この点を取り上げ、自衛隊法第84条の3として「在外邦人等の保護措置」に関する規定を新設した。この規定により、自衛隊は、次の全ての要件を満たす場合には、一定の手続きにより、武器使用も含めて保護措置をとれるようになった。

① 保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われることがないと認められること。

② 自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む。）を行うことについて、当該外国等の同意があること。

③ 予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力の確保が認められること。武器使用の権限に関しては、自衛隊法に第94条の5が設けられ、法人保護のため、自衛隊は一定条件⁴³⁾の下で武器使用ができるようになった。

3. 国際平和協力法の改正

我が国は、1992年に制定された国際平和協力法に基づいて、これまで多くの国連PKOに参加し、人道的な国際救援活動を行い、国際的な選挙監視活動にも参加してきた⁴⁴⁾。また、これらの活動を支援するための物資協力も実施されてきた。この法律は、次の「PKO参加5原則」に基づいて制定された。即ち、①紛争当事者の間で停戦合意が成立していること、②国連PKOが活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連PKOの活動及びこれへの我が国の参加に同意していること、③当該国連PKOが特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること、④上記要件のいずれかが満たされなくなったときは、我が国から参加している部隊又は要員を撤収することができること、及び⑤武器使用は、要員の生命等の防護のための必要最小限にとどめることである。

我が国は、国際平和協力法の下で20年以上にわたり、国連PKO等の活動について経験を蓄積してきたが、その間、懇談会報告書で指摘された国際基準と異なる武器使用基準やいわゆる「駆けつけ警護」が行えない等の問題を含めて種々の制約が感じられてきた。新平和安全法制においては、上記の「PKO参加5原則」を維持しつつも、このような経験を踏まえ、国際平和協力法に対して特に以下のような改正がなされた。

① 国際連携平和安全活動

国際平和協力が制定された1992年以降、国連が統括しない枠組みにおいても、国連PKOに類似した国際的な平和協力活動が広く行われるようになった。新平和安全法制においては、このことを踏まえて、従来の国連PKO、人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動に加えて「国際連携平和安全活動」にも我が国が参加できるよう、国際平和協力の改正がなされた。このような活動は、その性格、内容等が国連PKOに類似したものであるため、「PKO参加5原則」を満たした上で、次のいずれかが存在する場合に我が国も参加することが可能となった⁴⁵⁾。

(イ) 国連の総会、安全保障理事会又は経済社会理事会の決議

(ロ) 次の国際機関⁴⁶⁾の要請がある場合：国連、国連総会によって設立された機関又は国連の専門機関で、国連難民高等弁務官事務所その他政令で定めるもの又は当該活動に係る実績若しくは専門的能力を有する国連憲章第52条に規定する地域的機関又は多国間の条約により設立された機関で、欧州連合その他政令で定めるもの。

(ハ) 当該活動が行われる地域の属する国の要請（国連憲章第7条1に規定する国連の主要機関のいずれかの支持を受けたものに限る。）

② 国際平和協力業務の追加・拡充

国連PKO等の業務として我が国が実施得るものとして、従来からある停戦監視、緩衝地帯等における駐留・巡回、放棄された武器の収集・保管・処分、被災民の救援等に加え、主として次の業務を追加・拡充した。

(イ) 防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護（いわゆる「安全確保業務」）の追加⁴⁷⁾。

(ロ) 活動関係者の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護（いわゆる「駆け付け警護」）の追加⁴⁸⁾。

(ハ) 国の防衛に関する組織等の設立又は再建を援助するための助言又は指導等の業務の拡充⁴⁹⁾。

(ニ) 活動を統括し、又は調整する組織において行う業務の実施に必要な企画及び立案並びに調整又は情報の収集整理（司令部業務）の拡充⁵⁰⁾

③ 武器使用権限に関する改正

2015年に改正される前の国際平和協力の法においては、PKO等に参加する自衛官は自己又は自己の管理下にある者等の生命・身体を防衛するためにのみ武器使用が認められ

ていた。これは、憲法第9条が個別的自衛権の行使しか認めていないとの従来の極めて狭い解釈の下で、「自己保存のための自然的権利」として例外的に武器使用が認められるという立場によるものであった。懇談会は、自衛隊が「駆け付け警護」やPKO任務への妨害排除のためにも武器使用を認める国連PKOの武器使用基準と異なる基準で参加していることの問題を指摘し、国連基準に倣って国際平和協力法を改正することを提言した。改正された国際平和協力法においては、次のとおり自衛官の武器使用権限が拡充又は付与された。

(イ) 宿営地の共同防護のための武器使用

自衛官が、同じPKO等の活動に参加している外国の要員と共に宿営しており、そこに武装集団による攻撃があった場合においては、たとえ自衛官が直接攻撃の対象になっていないときでも、生命・身体の防護のため他国の要員達と共同して武器を使用することができることになった⁵¹⁾。政府は、これを従来からある自己保存型の武器使用権限の拡充であると説明している。

(ロ) いわゆる「駆け付け警護」のための武器使用権限

国際平和協力法の改正によってPKO等の特定の活動に従事する活動関係者の生命・身体を保護するために「駆け付け警護」が認められることになった⁵²⁾。これに伴い、その業務を行う自衛官は、自己又はその保護しようとする活動関係者の生命・身体を保護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができるようになった⁵³⁾。

(ハ) いわゆる「安全確保業務」のための武器使用権限

改正された国際平和協力法では、防護を必要とする住民、被災民等の生命・身体及び財産に対する危害の防止・抑止及び特定区域の保安を行うことが同法上の業務に加えられた⁵⁴⁾。この「安全確保業務」を行うに際し、自衛官は、自己・他人の生命・身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができることとなった⁵⁵⁾。

4. 国際平和支援法（新規立法）

前述のように、平和安全法制整備法⁵⁶⁾が自衛隊法等10本の既存法を一部改正する法律であるのに対し、国際平和支援法⁵⁷⁾は、新規立法である。冷戦末期及び冷戦終結後、1990年のいわゆる「湾岸戦争」、2001年9月11日の「同時多発テロ事件」及び2003年

のイラクの大量破壊兵器保持疑惑のように、国際社会が多国籍軍を編成し、国連安保理の容認の下で武力を行使して対処する事態が生じた。我が国も、このような平和回復等の国際的努力に対して貢献を求められたが、自衛隊は武力の行使を伴う多国籍軍には参加できないとの憲法第9条の解釈の下で、多国籍軍に対する後方支援や人道・復興支援等を行うため、政府は、その都度法案を作成し、国会に提出して対処した。このような対処の先駆けとなったのが、1990年の「湾岸戦争」に際して国会に提出された「国連平和協力法案」であったが、この法案は、前述のとおり、野党の強い反対に会って廃案となった。2001年の「同時多発テロ事件」及び2003年の有志連合によるイラク侵攻の事態に際しては、それぞれ「テロ対策特別措置法」⁵⁸⁾及び「イラク特別措置法」⁵⁹⁾の成立を待って、自衛隊による後方支援、被災民救援活動等を実施した。このように、国際平和に関わる重大な事態が生じてから法案を作成し、国会の審議・採決を求め、法律の成立を待って自衛隊を後方支援等に派遣するという個別的な対応では、迅速かつ効果的な措置がとれないという問題がかねてから認識されていた。また、このような対応では、自衛隊の派遣に当たって必要な事前の現地調査、活動の内容や規模の把握、関係各国との調整等も個別の法律の成立を待たなければ開始できないという問題もあった。このため、後方支援等の基本的な条件や手続きを定める一般法をあらかじめ制定しておき、個別の国際的事態が生じた場合に迅速かつ効果的な対応ができるような体制を用意しておく必要性がかねてより指摘されてきた。

このような背景の下、平和安全法制の一環として、また、唯一の新規立法として一般法たる国際平和支援法が制定された。同法第1条は、その目的を次のとおり規定している。「この法律は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの（以下『国際平和共同対処事態』という。）に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的とする。」国際平和支援法は、基本原則として、国際平和共同対処事態に際し、協力支援活動、搜索救助活動又は船舶検査活動を行うこと、対応措置の実施は武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならないこと、協力支援活動及び搜索救助活動は現に戦闘行為が行われている現場では実施しないこと等を定めている⁶⁰⁾。

国際平和支援法に基づいて具体的な対応措置をとる場合、内閣総理大臣は、当該対応措置を実施すること及び当該対応措置に関する基本計画の案につき閣議の決定を求めなければならない。基本計画には、事態の経緯、国際社会の平和と安全に与える影響、国

際社会の取組状況，我が国による対応措置実施が必要とされる理由及び対応措置の実施に関する基本方針を定める。更に，協力支援活動，搜索救助活動又は船舶検査活動の具体的内容，自衛隊の部隊の規模，派遣期間等も基本計画に定める⁶¹⁾。内閣総理大臣は，対応措置の実施前に，当該対応措置を実施することにつき，基本計画を添えて国会の承認を得なければならない⁶²⁾。国会は，先議の議院にあっては承認を求められてから，休会期間を除いて7日以内に，後議の議院にあっては先議の議院から議案の送付があった後，休会期間を除いて7日以内に，それぞれ議決するよう努めなければならない⁶³⁾。

国際社会の平和と安全を脅かす事態が発生してから立法措置を講ずるという従来の対応に替えて，国際平和支援法を一般法として制定したことによって，国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊に対する支援活動をより迅速かつ効果的に実施することが可能となった。また，同法により，必要な情報収集，訓練，必要とされる活動内容や派遣規模の把握，現地調査，各国との調整，安全対策等の自衛隊派遣のための準備活動や対策も適時かつ効果的に行うことができるようになった。

Ⅷ 新平和安全法制の評価及び課題

1. 新平和安全法制の評価

前述のとおり⁶⁴⁾，日本の隣国である中国とロシアはともに核軍事大国であり，北朝鮮は核兵器とその運搬手段であるミサイルの開発を着々と進めている。中国の公船による尖閣諸島領海侵入，中国軍用機に対する緊急発進件数の増加がみられ，離島の防衛も喫緊かつ現実的な課題になってきた。更に，ロシアによる北方領土の支配強化の動きや我が国周辺におけるロシアの軍事活動復活傾向も懸念されている。特に，北朝鮮は，6回の核実験を成功裡に行った上で，核弾頭の小型化を推進しているとみられ，また，核兵器等大量破壊兵器の運搬手段であるミサイルの開発，実戦化も進めている。既に数百基が実戦配備されているとみられるノドン・ミサイルは，我が国領土のほぼ全域を射程内に収めており，捕捉困難な移動式発射台の配備も着実に進んでいると言われている。我が国を巡る安全保障環境は，世界で最も厳しいものであると言っても過言ではないであろう。このような状況にあって，外交，防衛及び日米同盟の3本の柱を強化して我が国の安全を確保することが益々重要になってきていることは明らかである。以上の背景の下で，我が国安全保障の総合的な法的基盤として，新しい平和安全法制が整備された

ことは、時宜に叶ったことであり、画期的な進展であった。

北朝鮮の核・ミサイルの脅威の下で、核兵器を持たない我が国がその安全を確保するためには、米国の強大な抑止力が不可欠であり、そのため従来にも増して日米同盟の安定的な維持と円滑な運営が重要になってきている。懇談会は、その報告書の中で、日米同盟の強化のためには、憲法上集団的自衛権の行使が認められるとの解釈をとる必要を指摘し、特に安倍総理より具体的に問題提起のあった公海における米艦の防護と米国に向かうかも知れない弾道ミサイル迎撃について、集団的自衛権の行使を認める必要があることを提言した⁶⁵⁾。また、懇談会は、憲法第9条に関する日本政府の解釈の変遷を辿った上で、政府や国会が我が国を防衛するため必要最小限度の範囲を超えとして集団的自衛権一般の禁止へと進んで行ったことを示している。懇談会での検討が始まる前の時期までは、国会等において集団的自衛権に言及することがタブー視されるほどであった。このような状況に対し、懇談会は、ある時点の特定の状況の下で示された憲法論が固定化され、安全保障環境の大きな変化にかかわらず、その憲法論の下で安全保障政策が硬直化するようでは、憲法論のゆえに国民の安全が害されることになりかねないことも指摘した⁶⁶⁾。日本政府がこのような硬直化を破り、「自衛権の新3要件」⁶⁷⁾を定めて、我が国の存立が脅かされるような場合という限定付きながら同盟国等に対する武力攻撃が発生したときに集団的自衛権の行使を認める方針を打ち出し、これに従って新平和安全法制の下で、自衛隊法等の改正を行ったことは、我が国の安全保障を確保するための重要な一歩となった⁶⁸⁾。

在外邦人等の保護について、懇談会は、2014年報告書において、保護措置に関する規定の拡充を提言するとともに、滞在国の同意がある場合等には、このような措置をとる場合の武器使用は「武力の行使」には当たらず、憲法上の制約はないとの見解を示した。新平和安全法制は、この点を取り上げ、自衛隊法を改正して、在外邦人等の保護措置に関する規定を拡充するとともに、一定の条件の下での武器使用権限を認めた⁶⁹⁾。

国際平和協力法（PKO法）については、我が国は同法の下で1992年以来、PKO、人道的国際救援活動及び選挙監視の分野で計27件の実績を積んできた。その経験を踏まえて、2015年以前にもいくつかの技術的改正がなされたが、懇談会は、PKOにおける自衛隊の武器使用基準が国際基準と異なることやいわゆる「駆け付け警護」ができないこと等の問題を指摘した。新平和安全法制は、「PKO参加5原則」を維持しつつも、国際平和協力法に次のような重要改正を行った。即ち、①国連が統括しないPKO類似の平和協力活動を「国際連携平和安全活動」として同法の対象とすること、②住民、被災民等の保護（いわゆる「安全確保業務」）や活動関係者に対するいわゆる「駆け付け警護」

等を国際平和協力業務として追加・拡充すること並びに③宿営地の共同防護、いわゆる「駆け付け警護」及びいわゆる「安全確保業務」のための武器使用権限を付与することである⁷⁰⁾。

また、国際の平和と安全に対する重大な脅威が生じた場合、これまでも自衛隊は多国籍軍に対する後方支援や被災民救済活動等を実施してきたが、従来の対応は、このような事態が生じてから法案を作成し、国会に提出し、法律の成立を待って自衛隊が活動を開始するという個別・事後的な対応がとられてきた。1990年のいわゆる「湾岸戦争」、2001年の「同時多発テロ事件」及び2003年のイラク大量破壊兵器疑惑の際には、いずれも、「国連平和協力法案」(廃案)、「テロ対策特別措置法」及び「イラク特別措置法」が事後的に作成された。新平和安全法制の下では、このような事態に迅速かつ効果的な対応ができるよう、基本的な条件や手続きを定める一般法として「国際平和支援法」が新規立法された⁷¹⁾。

2. 新平和安全法制の課題

以上のとおり、2015年に成立した平和安全法制は、「平和安全法制整備法」による10本の既存法の一部改正と「国際平和支援法」の新規立法により、我が国の安全保障の法的基盤を初めて体系的に整備した画期的な立法であり、わが国自身の安全保障と国際平和への積極的貢献に向けた重要な前進であると言える。他方で、次のような課題も看取され、今後の更なる検討が必要と思われる。

第1に憲法第9条の解釈における集団的自衛権の位置づけである。新平和安全法制の下で、同盟国等我が国と密接な関係にある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るような場合には、我が国が同盟国等を支援することが認められた。これは、限定的にはあるが、まぎれもなく集団的自衛権の行使を認めるものに他ならない。しかしながら、政府、特に内閣法制局は、自衛権に関する従来の考え方を捨てていないようである⁷²⁾。従来の考え方は、憲法第9条は我が国が国際関係において実力を行使することを一切禁じているように見えるということを出発点とし、しかしながら、憲法前文や憲法第13条の国民の権利尊重の趣旨を引いて、必要最小限度の実力行使、即ち個別的自衛権までも禁じるものではないというものである。これに対し、懇談会が提言した解釈⁷³⁾は、憲法第9条の明文の規定、国際法上の自衛権の概念等から、同条が禁じているのは、国権の発動たる戦争と武力による威嚇又は武力の行使は国際紛争を解決する手段としては放棄するものであって、集団的自衛権を含め、自衛権を放棄

するものではないという明快なものである。しかしながら、新平和安全法制の下でも従来の考え方が捨てられていないので、憲法上集団的自衛権の行使を認める根拠の説明が分かり難いものになっている。

第2に、「自衛権の新3要件」の第1要件は、「わ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」（筆者追加下線部分が新規）となり、この要件を含む「自衛権の新3要件」に従って自衛隊法等の関係法律が改正された。集団的自衛権を巡っては、「米国の要請があれば地球の裏側の紛争にまで巻き込まれるのではないか」といった極端な議論を含め、国会の内外で種々懸念が表明された。このような懸念を払拭するため、また、我が国が集団的自衛権を行使する場合を我が国の存立が脅かされるような場合という必要最小限度の範囲に限定するという考え方は、十分に理解できるところである。しかしながら、この第1要件による規定は、複雑であり、現実の解釈・適用に困難を来す恐れがある。特に、現代における外国からの侵害がミサイル攻撃のように分秒を争う緊急性を持つことにかんがみ、この規定に基づく対応が極めて迅速に行い得るよう、平素から内々に準備を整えておく必要がある。

第3に、国連PKO等の国際社会による共同の平和活動を憲法第9条の下でどのように位置づけるかという問題がある。この点について、懇談会は、前述のように、憲法第9条が禁ずる武力の行使は、個別国家としての我が国による「国際紛争を解決する手段としての」武力行使であると指摘した。これに対し、国連やその許可の下での多国籍軍による武力行使又はPKOにおける武器使用は、個別国家によるものではなく、国際社会による集団安全保障としての活動であり、両者は次元の異なるものであるので、基本的には、集団安全保障への参加は憲法第9条で禁止されないと整理し、このような立場を早急にとるようすべきであると提言した⁷⁴⁾。新平和安全法制の下で、PKOでの宿営地の共同防護、「駆け付け警護」及び防護を要する住民、被災民等の保護（「安全確保業務」）における武器使用を認める改正が行われたことは評価すべきである⁷⁵⁾。他方、「安全確保業務」においては、その業務を妨害する行為を排除するための武器使用も認められたが、PKOにおける妨害排除のための武器使用は、一般的には認められておらず、国連の武器使用基準には達していない。このことは、新平和安全法制の下でも、集団安全保障の下での武力行使や武器の使用と個別国家による武力行使や武器の使用との区別が明確になされていないことにも一因があるものと思われる。

新平和安全法制は、前述のとおり、我が国の安全保障の法的基盤を整備する上で画期

的な前進であると評価される一方、例えば以上のような課題も存在すると考えられる。平和安全法制の整備は、これが終わりではなく、我が国の安全を確保し、我が国による国際平和への貢献を強化するには、更にどのように法的基盤を整備し、運用すべきかについて、我が国として引き続き残された課題に取り組んで行く必要がある。

注

- 1) 北朝鮮は、2006年から2017年までの間に6回の核実験を行い、目下核弾頭の小型化を進めていると見られている。ミサイルについては、日本全土を射程内に収めるノドン・ミサイルを数百発保有していると推定されており、捕捉困難な移動式発射台の配備を進めるほか、デポドン等米本土に到達し得る大陸間弾道ミサイルも開発している。
- 2) ロシア機(ロ)及び中国機(中)に対する最近の年度別発進回数は、次の通り。2014年度:(ロ)473(中)464, 2015年度:(ロ)288(中)571, 2016年度:(ロ)301(中)851, 2017年度:(ロ)390(中)500。
- 3) 懇談会の構成員は、五十音順で、次のとおり。岩間陽子(政策研究大学院大学准教授), 岡崎久彦(NPO法人岡崎研究所理事長・所長), 葛西敬之(東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長), 北岡伸一(東京大学教授), 坂元一哉(大阪大学教授), 佐藤昌盛(防衛大学校名誉教授), 佐藤謙(財団法人世界平和研究所副会長), 田中明彦(東京大学教授), 中西寛(京都大学教授), 西修(駒沢大学教授), 西元徹也(元防衛庁統合幕僚会議議長), 村瀬信也(上智大学教授)及び柳井俊二(国際海洋法裁判所判事。懇談会座長)構成員の肩書は、就任当時のもの。
- 4) 2008年報告書提出から懇談会再開に至る経緯については、2014年報告書の「はじめに」参照。
- 5) 2008報告書第1部 我が国をめぐる安全保障環境と法的基盤再構築の必要性 1. 安全保障環境と法的基盤。
- 6) 注5)参照。
- 7) 昭和29年12月22日, 衆議院予算委員会, 大村防衛庁長官答弁。
- 8) 昭和60年9月27日衆議院提出政府答弁書。
- 9) 昭和47年10月14日参議院決算委員会提出の政府見解, 昭和56年5月29日衆議院提出政府答弁書。
- 10) 例えば, 平成10年5月14日の秋山内閣法制局第一部長による次の答弁。「もとより集団的安全保障あるいはPKOにかかわりますいろいろな行動のうち, 憲法第9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為につきましては, 我が国としてこれを行うことが許されない。」。
- 11) 例えば, 国連の行う平和活動に参加している他国の部隊に対して我が国自衛隊が輸送, 医療, 救助等のそれ自体としては武力の行使でない後方支援を与える場合であっても, 自衛隊の支援を受けている他国の部隊が戦闘行為に入り, 自衛隊の支援活動が他国の武力行使と一体化する場合には, 自衛隊の行為が我が国による武力行使とみなされ, 憲法違反になるという, いわゆる「一体化論」。
- 12) 2008年報告書第1部4. 憲法解釈の変更を促す要因。
- 13) 2008年報告書第3部。
- 14) 平成16年6月18日衆議院提出政府答弁書。
- 15) 1928年のパリ不戦条約の規定は, 次の通りで, 憲法第9条の規定の淵源となっている。「締約国ハ国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且ソノ相互關係ニ於テ国家ノ政策ノ手段トシテノ戦争ヲ抛棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ厳肅ニ宣言ス」。
- 16) 2008年報告書第4部。

- 17) 2014年報告書I.憲法解釈の現状と問題点 1.憲法解釈の変遷と根本原則 (1) 憲法解釈の変遷 (2) 憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則。
- 18) 1954年12月22日, 衆議院予算委員会。
- 19) 1960年3月31日, 参議院予算委員会。
- 20) 1972年10月14日, 「集団的自衛権と憲法との関係」(参議院決算委員会要求資料)。
- 21) 稲葉誠一衆議院議員提出質問主意書に対する答弁書(1981年5月29日)。
- 22) 内閣法制局が1965年に作成した文書「いわゆる国連軍とわが憲法」(昭和40年9月3日付け)
- 23) 例えば, 稲葉誠一衆議院議員提出質問主意書に対する答弁書(1980年10月28日)及び衆議院安全保障委員会における秋山取内閣法制局第一部長答弁(1988年5月14日)。
- 24) 2014年報告書は, 領域国の同意がない場合にも, 在外自国民の保護・救出は, 国際法上, 所在地国が外国人に対する侵害を排除する意思・能力を持たず, かつ, 当該外国人の生命, 身体に対する重大かつ急迫な侵害があり, 他に救済の手段がない場合には, 自衛権の行使として許容される場合があることも指摘している。
- 25) 2014年報告書は, 現行法上対応が困難となる事例として, 我が国領海で潜没航行する外国潜水艦の例を挙げている。現行法上, 「武力攻撃事態」と認定されない段階では, 「武力の行使」はもとより, それに至らない武器の使用によるこのような外国潜水艦の強制退去は困難である。このほか, 離島等に対して特殊部隊等の急襲・上陸の場合や原子力発電所等の重要施設への警察力を超える襲撃・破壊活動の場合も, 現行法では十分な対処ができない例として挙げられている。これらの場合に備え, 武力攻撃に至らない侵害への対応について, 各種の事態に応じた均衡のとれた実力の行使も含む切れ目のない対応を可能とする法制度を国際法上許容される範囲で充実させる必要も提言されている。
- 26) 2014年報告書III.国内法制のあり方で列挙している法律は, 次のとおり。「自衛隊法」, 「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」(武力攻撃事態対処法), 「周辺事態安全確保法」, 「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」(船舶検査活動法), 「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律」(捕虜取扱法), PKO法。
- 27) 「平和安全法制についての合意書」は, 平成27年9月16日に, 自民, 公明, 日本を元気にする会, 次世代の党及び新党改革の総裁・代表によって署名された。同合意書は, 先ず基本認識として, 平和国家の歩みを確固たるものとする, 国際法規を遵守し積極的な外交を通じて平和を守る, 国際の平和と安全のため我が国としても積極的な役割を果たす, 防衛政策の基本方針を堅持し軍事大国とはならない, 平和安全法制の運用には国会が十全に関与する等を述べている。その上で, 存立危機事態の認定に係る新三要件の該当性を判断するに当たって留意すべきこと, 自衛隊の活動については国民の生死に関わるような極めて限定的な場合を除いて国会の事前承認を求めること, 弾薬の提供は緊急性が極めて高い場合に限り他国の部隊の要員等の生命・身体を保護するためのものに限ること, 自衛隊の活動について常時監視及び事後検証を行うべきこと等を定めている。
- 28) 「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」。
- 29) 正式名称は, 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」。
- 30) 正式名称は, 「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」。
- 31) 正式名称は, 「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和及び独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。
- 32) 正式名称は, 「武力攻撃事態等及び存立危機事態におけるアメリカ合衆国等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」。
- 33) 正式名称は, 「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」。
- 34) 正式名称は, 「武力攻撃事態及び存立危機事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律」。
- 35) 正式名称は, 「武力攻撃事態及び存立危機事態における捕虜等の取扱いに関する法律」。
- 36) 正式名称は, 「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」。
- 37) 正式名称は、「平成十三年九月十一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」。2年間の時限立法として2001年11月2日に施行され、その後延長されたが、2007年11月1日に期限切れで失効。
- 38) 正式名称は、「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」。4年間の時限立法として2003年8月1日に施行され、その後延長されたが、2009年7月31日に期限切れで失効。
- 39) 本論文Vで引用した2014年7月1日付け閣議決定参照。
- 40) 自衛隊法第76条（防衛出動）。
- 41) 武力攻撃事態等及び存立危機事態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（事態対処法）第2条四号等。
- 42) 本論文IV 3. ① 在外自国民の保護・救出等。
- 43) 自衛官は、保護措置を行う職務の実施に際し、自己や当該保護措置の対象である邦人等の生命もしくは身体の防護又はその職務を妨害する行為の排除のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合に、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器の使用が可能となった。ただし、人への危害が許容されるのは、正当防衛・緊急避難に該当する場合に限られる。
- 44) 我が国が国際平和協力法の下でこれまで参加又は実施した活動件数は、次のとおり。
PKO13件、人道的国際救援活動5件、選挙監視9件、計27件。
- 45) 改正後の国際平和協力法第三条二国際連携平和安全活動。
- 46) 改正後の国際平和協力法別表第一に掲げる国際機関。
- 47) 改正後の国際平和協力法第三条五国際平和協力業務ト。
- 48) 改正後の国際平和協力法第三条五国際平和協力業務ラ。
- 49) 改正後の国際平和協力法第三条五国際平和協力業務ヲ。
- 50) 改正後の国際平和協力法第三条五国際平和協力業務ネ。
- 51) 改正後の国際平和協力法第25条7。
- 52) 改正後の国際平和協力法第3条五ラ。
- 53) 改正後の国際平和協力法第26条2。
- 54) 改正後の国際平和協力法第3条五ト。
- 55) 改正後の国際平和協力法第26条1。
- 56) 正式名称は、前掲注28のとおり。
- 57) 正式名称は、前掲注36のとおり。
- 58) 正式名称は、前掲注37のとおり。
- 59) 正式名称は、前掲注38のとおり。
- 60) 国際平和支援法第2条2。
- 61) 国際平和支援法第4条。
- 62) 国際平和支援法第6条1。
- 63) 国際平和支援法第6条2。なお、国際平和協力法（いわゆるPKO法）も、内閣総理大臣は、一部の国際平和協力業務に従事する自衛隊の部隊等の海外派遣開始前に国会の承認を求めなければならないことを定めるとともに、国会は、先議、後議の院それぞれが7日以内に議決するよう努めなければならない旨の同様の規定を置いている。国際平和協力法第6条7及び8。
- 64) 本論文I 新平和安全法制整備の背景。
- 65) 本論文III 2008年報告書第4部4類型の安全保障問題及び関連事項に関する懇談会の提言。
- 66) 本論文IV 2014年報告書の概要2. 憲法解釈の変遷と憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則。
- 67) 自衛権の新3要件。
- 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。(下線筆者)
- 68) 本論文Ⅶ 新平和安全法制の主要点1. 集団的自衛権の行使。
 - 69) 本論文Ⅶ 新平和安全法制の主要点2. 在外邦人等の保護措置。
 - 70) 本論文Ⅶ 新平和安全法制の主要点3. 国際平和協力法の改正。
 - 71) 本論文Ⅶ 新平和安全法制の主要点4. 国際平和支援法。
 - 72) 「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日閣議決定)。
 - 73) 本論文Ⅲ 2008年報告書の概要3. 憲法第9条に関する懇談会の基本認識及び本論文4. 2014年報告書の概要2. 憲法解釈の変遷と憲法第9条の解釈に係る憲法の根本原則。
 - 74) 本論文Ⅲ 2008年報告書の概要4. 4類型の安全保障問題及び関連事項に関する懇談会の提言
 - ③ 国際的な平和活動における武器使用。
 - 75) 本論文Ⅶ 新平和安全法制の主要点3. 国際平和協力法の改正 ③ 武器使用権限に関する改正。

●Summary

Amid increasing security threats to Japan, particularly from North Korea, Prime Minister Abe established the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security in 2007. He asked it to review the interpretation of Article 9 of the Japanese Constitution. For decades, the government had maintained an interpretation that only allowed the country to exercise the right of individual self-defense. Collective self-defense and participation in U.N. peace activities entailing the use of force were seen as prohibited. This interpretation prevented Japan from, for instance, aiding U.S. navy vessels attacked on the high seas or intercepting ballistic missiles flying to the United States. It also interfered with actively contributing to international peace efforts.

The Panel concluded that under Article 9, Japan could exercise a right both to individual and collective self-defense. The Panel held the view that Article 9 did not prohibit Japan from participating in U.N. peace activities, including those that entail the use of force. The Panel recommended that the Government change its interpretation in this way. It also made recommendations on a number of specific matters including the following: Japanese Self Defense Forces (“JSDF”) personnel participating in U.N. peacekeeping operations (“PKOs”) should be allowed to use weapons not only to protect themselves, but also to remove obstructive attempts against the PKO mission; JSDF peacekeepers should be allowed to use weapons to come to the aid of peacekeepers of other countries participating in the same PKO; and provisions should be adopted to enable JSDF personnel to protect and rescue Japanese citizens abroad, using weapons as necessary, as permitted under international law, when they are endangered by, for example, terrorist attacks.

The comprehensive legislation for peace and security enacted in 2015 consists of a set of amendments to 10 existing laws, including the Self Defense Forces Law, and a new “International Peace Support Law.” The Self Defense Forces Law, as amended, permits Japan to exercise a right of collective self-defense when an armed attack against an ally seriously threatens Japan’s own security. However, it does not allow participation in international peace activities entailing the use of force. Under the amended International Peace Cooperation Law, JSDF peacekeepers

can use weapons, as necessary, when coming to the aid of other countries' peacekeepers participating in the same PKO. However, the use of weapons to remove obstructive attempts against the PKO mission was not authorized. The new legislation also includes provisions for the protection and rescue of Japanese citizens abroad. The International Peace Support Law sets out basic principles and necessary procedures for assisting the armed forces of other countries participating in international peacemaking efforts.

Although the recommendations of the Panel were not fully adopted, the legislation is a major step forward for strengthening Japan's legal basis for security. The legislation is complex. So, the government will have to prepare to implement it efficiently and promptly, in order to respond to ever-increasing threats to Japan's security and world peace. Since the legislation still lacks certain provisions recommended by the Panel, efforts should continue to improve the legal basis for peace and security.