

平和安全法制の 概要と評価

水交会研究委員 山口 透

はじめに

前回の通常国会において、安倍総理の強いイニシアチブにより平和安全法制が成立した。平成19年からの安保法制懇（第1次安倍内閣当時設置、福田内閣以降中断していたが第2次安倍内閣発足と同時に再開）での検討を経て、平成26年7月には安全保障法制の整備を方向づける閣議決定がなされ、政府としての方針が明らかにされた。今回の法整備はそうした安倍政権の一連の安全保障政策を具現化するものである。その内容は、集団的自衛権の行使を許されていないという戦後一貫していた憲法9条の解釈を変更して、現実の安全保障環境に適合する日米同盟の在り様を見据える大胆なものである。その他にも戦後の安全保障論議、特に国外における自衛隊の活動への過大な制約を見直すなど、これまでの検討と実績の集大成として多くの重要な改革を含んでいる。

一方で、現在、東シナ海などで進行中のグレーゾーン事態への対応に関しては法制の見直しは行われず、平成25年の水交会政策提言にある平時の自衛権の問題については置き去りにされたままとなっている。さらに、集団的自衛権の容認に関連して示された新たな自衛権発動（武力行使）の三原

則は、従来のように極めて狭い解釈をした場合、ほとんど適用の機会を失いかねない脆弱性を持っている。

本稿は、戦争法案のレッテルなど不当な中傷により国民的な理解が阻害された平和安全法制の構成と主要事項を解説し、合わせて海洋安全保障の視点からの評価と今後の課題について卑見を述べようとするものである。

1 安全保障法制の全体像

(1) 平和安全法制

今回成立した法律は、「平和安全法制整備法」と「国際平和協力支援活動法」の二つである。前者は自衛隊法、PKO法など、既存の10本の法律を一括改正するものであり（このほかに、技術的な改正を行う防衛省設置法等の改正も附則として含まれている。）、後者は従来特別措置法としてインド洋での補給支援活動などの事案ごとに立法してきた国際貢献関連の時限立法を恒久法化するものである。

このほか、海上警備行動、治安出動等の発令迅速化を定めた三つの閣議決定もなされ、切れ目のない対応の一環として有事に至らない事態への対応手続等が規定された。以下は、各項目の要旨を解説する。

(2) 平和安全法制整備法

「平和安全法制整備法」は、今回の法整備の中核部分となるものであり、国会の議論で「10本の法律を一括りに改正するもので乱暴で解り難い。」と批判を浴びた。しかしこれは、平成26年7月の閣議決定で示された法整備の方向に従って複数の法律の関連部分を改正するものであり、方法としては極めて妥当なものである。例えば、集団的自衛権の行使に関して新設された「存立危機事態」の規定は、事態対処法、自衛隊法、海上輸送規制法など相互に関連する6法に及ぶものであり、むしろ一括して審理することが適当であった。

海上自衛隊の行動関係としては、事態対処法、自衛隊法、海上輸送規制法、周辺事態安全確保法、船舶検査活動法、国際平和協力法（PKO法）が主なものである。

武力攻撃事態等への国としての対処の基本を定めた事態対処法には、新たに「存立危機事態」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事態」が加えられた。これは、我が国が集団的自衛権を行使するに際しての法益（法令により実現しよ

うとしている利益）を規定するものであり、この事態に限っては、つまり限定的な集団的自衛権としての武力行使が認められるという考え方を具体化するものである。

自衛隊法の改正は今回の法整備の中でも核心となるもので、第3条「自衛隊の任務」の規定から「（我が国への）直接侵略及び間接侵略」に対するものとされていた防衛任務の限定条件や地理的制限が除かれると共に、第76条の「防衛出動」に「存立危機事態」における出動が加えられ、集団的自衛権行使としての自衛隊の武力行使が規定された。このほか、平時の米軍防護の措置として、武器等防護の対象に「自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に従事している米軍等の武器等」が加えられ、自衛隊が直接米軍部隊を武器を使用して防護できるようにになっている。また、在外邦人等輸送に際しても、一定条件を満たせば外国において在外邦人等の武器を使用しての保護が職務として行えることとされたほか、後述する重要影響事態における武器使用の制限が緩和されるなど、広範な改正が行われている。

有事の臨検にあたる活動を規定する海上輸送規制法も自衛隊法に合わせて改正され、集団的自衛権の行使の場合、武力攻撃を受けている外国の領海でも活動できることとされた。

準有事ともいえるべき周辺事態安全確保法

は、「重要影響事態安全確保法」と名称を変え、我が国周辺という地理的条件を削除するとともに、支援の対象を米国軍隊に限らず関連する外国軍隊に拡張する改正がなされた。また、外国領域における捜索救助や船舶検査等の活動も当該国の同意を条件として可能とされるとともに、他国の武力行使との一体化を避けるという趣旨で設けられていた「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、当該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」という実施区域の制限も「現に戦闘が行われている現場」を除くというように緩和されている。米軍等への後方支援については、弾薬の供給や発進準備中の航空機に対する給油・整備が可能となった。

船舶検査活動法は、周辺事態安全確保法が重要影響事態安全確保法へと改正されたことに合わせて、地理的な制約を削除する改正が行われた。同時に、後述する国際平和支援法の制定に合わせて、国際社会の平和と安全のための活動としても位置付けられることとなった。

PKO法として知られる国際平和協力法は、従来から海上自衛隊の主體的な活動に直接関わるものではないが、統合運用の下、様々な形態で海自隊員も関与することとなっている。この法律も大きく2点の改正がなされている。まず、従来は国連が行うPK

〇に参加することが前提であったものが、例えばEUのような国連以外の国際機関や関係地域の国などの要請によって行う活動が含まれることとなった。もう一つが業務の拡大であり、住民などを保護する「安全確保業務」や他国の活動関係者に危害が及ぶ危険がある場合の「駆けつけ警護」など、これまでできないとされていた分野に広がりを持つこととなった。

(3) 国際平和協力支援活動法

「平和安全法制整備法」が関連法の一括改正であるのに対して、「国際平和協力支援活動法」は新規の独立した立法法である。目的は国際社会の平和及び安全に対する脅威に国際社会の一員として共同して対処することであり、同じ趣旨で何度か制定された特措法を恒久法として整備したものである。活動としては、アフガニスタンやイラクの事態で実績のある物品、役務の提供である協力支援活動のほか、前述の重要影響事態安全確保法の項目である捜索救助活動と船舶検査活動も実施項目となっている。武器使用の形態も、重要影響事態安全確保法と同様の自己保存型であり、PKO法でいう安全確保業務や駆け付け警護は活動に含まれない。同活動にはPKOと異なり文民が参加することは想定されていない。なお、現在、海上自衛隊が実施中の海賊対

処活動は、海賊行為を国内法違反として対処を定めた海賊対処法に基づいているためこの法律が施行されても枠組みに変化はない。

(4) 関連閣議決定

平和安全法制の一環として、有事に至らない、所謂グレーゾーンの対応として、①「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」、②「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」、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」の三つの閣議決定がなされている。

詳細は省略するが、これらは武力攻撃に至らない侵害に自衛隊が対処する際根拠となる海上警備行動、治安出動、海賊対処行動の発令を迅速に行うため、閣議及び安全保障会議の決定を短時間で行う手続きを定めたものである。平成8年の領水内の潜没潜水艦に対処する閣議決定では、事態が発生した時の海上警備行動発令を事前に総理大臣に委任しているが、今回のものは単に閣議等の所要時間を短縮しようとするものである。また、いずれも平時の権限行使を認めるものであり、自衛権行使による防衛行動ではない。

2 評価と課題

(1) 集団的自衛権

新設された「存立危機事態」が集団的自衛権発動の根拠となることは前述のとおりであり、その武力行使の要件として「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」の発生と国家存立等の「明白な危険」があることとされている。

集団的自衛権の抛り所を自国と密接する他国への武力攻撃とすることは、国際社会で一般的であり特別なことではない。しかしながら、この規定が「憲法が許容する必要最小限度の実力行使に該当するか」といった憲法9条の解釈議論と結びつくことにより集団的自衛権の行使を困難にする可能性が高い。例えば、事態が切迫した状況をとの時点で武力攻撃の発生とみなすのか、或いは他国への攻撃によって「武力行使が許されるような明白な危険」が生じるのかといった議論の前に適切な対応をとれないのではないかという危惧を持たざるを得ない。集団的自衛権の効果の核心は、同盟による抑止が破綻した時に同盟による対処の躊躇ない発動を保証することにより、遑つて抑止を強固なものにするところにある。そうした意味で、今回の改正は中国の野心的な行動を抑止する最も効果的な選択肢である。我が国の存立等に対する明白な危険の認定は憲法学の議論ではなく、安全保障上の現

実的な選択の問題である。我が国が、安全保障上、必要なときには躊躇なく集団的自衛権を行使する姿勢を明らかにすることが死活的に重要である。

(2) 米軍防護

今回の改正で平時から米軍等を防護できることとなり、また、集団的自衛権の行使が認められた後は武力行使の一環として米軍等を防護することも可能となった。このように米軍等の防護を幅広く行えるようになったことは日米同盟の信頼性を保証するうえで大きな進歩である。一方で、平時に防護できるのは「現に戦闘行為が行われている現場を除く」こととされており、重要影響事態のような情勢において共同して警戒監視に当たる米軍等の部隊、艦艇が武力攻撃を受けた場合、自衛隊のみが現場を離脱せざるを得なくなる。そもそも防護できる米軍は、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に従事しているのであり、防護対象が交戦状態に入った途端に防護できなくなるのでは本来の目的を全うすることにはならない。

これは、元来の武器等防護の権限の根源的な問題であり、国際標準の部隊防護という考え方が取り入れられないための弊害である。平成25年の水交会政策提言に「部隊

自衛権」について言及しているとおり、領域外での行動、共同が日常的に行われる海上自衛隊にとっては自隊のみならず共同する他国部隊との相互的な部隊防護についても「部隊自衛権」の真剣な検討が必要である。

(3) グレーゾーンにおける対応

グレーゾーンにおける対応については、現行法令の運用効率化に関する閣議決定がなされたのみで、グレーゾーンにおける新たな権限行使のための法制化や平時の自衛権に関する解釈変更等の実質的な改善はなされていない。したがって、海上警備行動、治安出動の権限と、外部からの組織的な武力攻撃に対処する防衛出動での武力行使の間隙は依然として大きなままである。領海内で無害でない行動を行ったり公海上で我が国船舶に侵害行為を及ぼしたりする外国軍艦、公船に、国際法上の「均衡性」と「必要性」の原則に基づいた適正な自衛の措置が採れるよう検討を継続する必要がある。

在外邦人等の保護についても警護や救出が任務に加えられ、職務遂行のために武器が使用できることとなった点は評価できる改善であるが、領域国の同意や現場で戦闘行為が行われないことなどを前提にしており、ここでも海外における武力行使とみら

れることに對する過剰な忌避が認められる。平成26年5月に安倍総理に報告された安保法制懇の答申にも在外邦人保護を自衛権で行い得る余地について言及があり、領域国が統治能力に欠けている場合などでも正当な保護が行い得るような措置については、更に検討を継続すべきである。

結びに

平和安全法制の成立が、戦後の安全保障体制を大きく変える画期的なものであることは疑いのない事実である。特に、限定的ではあるものの集団的自衛権の行使を認めたいことは、膨張する中国と向かい合う日米同盟にとって抑止力を格段に向上させる潜在力を持つものである。他方、グレーゾーン事態対応に端的に表れているように、憲法9条の硬直的な解釈による制約が随所に見受けられるのは極めて残念である。武力の行使を放棄したのは国際紛争解決の手段としてのものであって、海外で生命の危険にさらされている自国民の保護や自衛隊の部隊に対する急迫不正な侵害を排除することを妨げているとは考えられない。今後、残された課題に対して改善を求める声をあげ続けていかなければならないという思いを強くしたところである。

(やまぐちとおる 幹候29期)