

安全保障法制改定法案に対する意見書

2015年（平成27年）6月18日

日本弁護士連合会

意見の趣旨	3
意見の理由	3
第1 安保法制改定法案の基本的な性格と問題点	3
1 本法案の提出とその経緯	3
2 本法案の概要と主な問題点	3
3 小括	5
第2 本法案は日本国憲法に違反すること	6
1 恒久平和主義に違反すること	6
2 立憲主義の基本理念に違反すること	7
3 国民主権の基本原則に違反すること	8
4 集団的自衛権行使の違憲性について	9
第3 「存立危機事態」と集団的自衛権の行使について	10
1 集団的自衛権行使のための安保法制改定法案	10
2 「存立危機事態」と集団的自衛権行使の具体的問題点	11
第4 他国軍隊の支援活動及び国際平和協力活動について	14
1 「国際社会の平和と安定」のための積極的平和主義の危険性	14
2 周辺事態法から重要影響事態法へ	15
3 国際平和支援法の新規立法	16
4 国連平和維持活動協力法の業務の拡大	18
5 在外邦人救出規定（自衛隊法改正案）とその問題点	19
第5 武器使用の拡大その他の問題点について	20
1 武器使用の拡大と武力行使の危険性	20
2 国会による民主的統制の不十分さ	22
3 国連との関係－国際法上の正当性	22
第6 武力攻撃に至らない侵害への対処その他の法改正について	22
1 他国軍隊の武器等防護規定（自衛隊法改正案）とその問題点	22
2 米軍に対する物品・役務の提供の拡大（自衛隊法改正案）とその問題点	24
3 自衛隊法上の罰則規定の改正（国外犯処罰規定の新設）	25
第7 安保法制改定法案の国及び国民への影響について	26

1	日本の国の在り方を根本的に変えてしまうこと	26
2	国民の生命・生活が危険にさらされること	26
第8	結論	27
(別紙)	本意見書における法律名の略称	28
(別表)	海外活動3法の活動要件・内容・武器使用等の整理	29

意見の趣旨

2015年5月15日に内閣が国会に提出した平和安全法制整備法案及び国際平和支援法案は、以下の1から3等において、日本国憲法の立憲主義の基本理念並びに憲法第9条等の恒久平和主義と平和的生存権の保障及び国民主権の基本原理に違反して違憲であるから、これらの法律の制定に強く反対する。

- 1 我が国に対する武力攻撃がないにもかかわらず、「存立危機事態」において集団的自衛権に基づいて他国とともに武力を行使しようとするものであること
- 2 「重要影響事態」及び「国際平和共同対処事態」において、武力の行使を行う外国軍隊への支援活動等を、戦闘行為の現場以外の場所ならば行えるものとする事等は、海外での武力の行使に至る危険性の高いものであること
- 3 国際平和協力業務における安全確保業務やいわゆる駆け付け警護、さらには在外邦人の救出活動において、任務遂行のための武器使用を可能なものとする事等は、海外での武力の行使に至る危険性の高いものであること

意見の理由

第1 安保法制改定法案の基本的な性格と問題点

1 本法案の提出とその経緯

政府は2015年5月14日、平和安全法制整備法案（略称。以下法律及び法律案の題名の略称については別紙参照。）及び国際平和支援法案（この両法案を総称して、以下「安保法制改定法案」又は「本法案」という。）を閣議決定し、翌15日国会に提出した。前者は自衛隊法、武力攻撃事態対処法、周辺事態法、周辺事態船舶検査活動法、国連平和維持活動協力法など10件の防衛関係法を改正するものである。そして後者はいわゆる自衛隊海外派遣恒久法案である。

これらは基本的に、2014年7月1日の「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」と題する閣議決定（以下「本閣議決定」という。）を実施するための法律案であるが、中には閣議決定にない事項を立法化しようとする部分もある。また、本年4月27日に日米安全保障協議委員会で合意された新たな日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）を実施するための国内法としての性格を併せ持つ。

2 本法案の概要と主な問題点

これらの法案の内容と主な問題点は、大きく次の5つに分けられる。

(1) 存立危機事態への対応法制の整備

自衛隊法、武力攻撃事態対処法その他の有事関連法制を改正し、我が国に対する武力攻撃がなくても、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、これによって我が国の存立が脅かされる等の事態（「存立危機事態」）に対し、防衛出動を行い、それに関連する手続や体制等を整備し、また、それらに際して米軍その他の外国軍隊の行動を支援し、強制的な船舶検査活動を行う等の有事関連法制を整備する。

これは、「自衛のための措置」とされているが、憲法第9条の下では、我が国に対する武力攻撃があった場合に、これを排除するための必要最小限度の実力の行使に限って認められるとしてきた従来の政府の憲法解釈を根底から覆し、集団的自衛権の行使を認めようとするものである。

(2) 周辺事態法の重要影響事態法への改正

これまでの周辺事態法を改正し、従来は我が国の周辺地域での「周辺事態」に対応する米軍の後方地域支援等を行うものであったのを、地域の限定をなくし、また米軍に限らず、「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」（「重要影響事態」）に対応する外国軍隊（「合衆国軍隊等」）に対し、自衛隊が後方支援活動等を行うこととするもので、しかも弾薬の提供等まで含めて「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所ならばこれを可能とする。関連して、これまで我が国周辺での船舶検査活動を規定していた周辺事態船舶検査活動法を地域の限定のない船舶検査活動法へと改正する。

これは、従来の周辺事態法の性格・内容を基本的に作り変え、武力の行使等をする外国軍隊の支援のために地理的限定なく自衛隊を派遣し、戦闘行為の現場近くでも、いわゆる兵站活動を行うものであり、外国軍隊との「武力の行使の一体化」を生じ、自衛隊が相手国との交戦状態に陥って武力を行使し、又はそれに道を開く危険性が高いものである。

(3) 国際平和支援法（自衛隊海外派遣恒久法）の制定

これは、これまで、海外での武力紛争に対して自衛隊が支援活動を行おうとする場合、旧テロ特措法、旧イラク特措法等、その都度個別立法で対処してきたのを、いつでも自衛隊を派遣できるようにしようとする新規立法である。これによって、「国際社会の平和と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」（「国際平和共同対処事態」）について、武力の行使等を行う「諸外国の軍隊等」に対して自衛隊が協力支援活動等を行うこととする。これも地理的限定はなく、上記（2）と同じくその活動は弾薬の提供等まで含めて「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所なら可能とし、船舶検査活動

法も適用される。

これも、重要影響事態法とは派遣の要件等に差異はあるものの、同様に、武力の行使等を行う諸外国の軍隊等と「武力の行使の一体化」を生じ、自衛隊が武力を行使し、又はそれに道を開く危険性の高いものである。

(4) 国連平和維持活動協力法の改正等

これまで基本的に国連平和維持活動（国連PKO）への協力のための法律であったのを、国連PKOとしての業務範囲を拡大すると同時に、国連が統括しない有志連合等による「国際連携平和安全活動」へと活動範囲を大きく広げ、かつ、その両方の活動において住民等の安全確保活動と「駆け付け警護」を認め、その場合にいわゆる任務遂行のための武器使用を可能とする。また、自衛隊法を改正して在外邦人の救出等の規定を設け、ここでも任務遂行のための武器使用を可能とする。

これは、従来の国連平和維持活動協力法を大きく変容させるものである。また、従来の自己保存のための武器使用の限定を外して、任務遂行のための武器使用を可能とする規定は、武装勢力等の妨害を排除する等して目的を達成しようとする強力な武器使用を伴い、自衛隊が交戦状態に陥って武力を行使し、又はそれに道を開く危険性の高いものである。

(5) 外国軍隊の武器等防護等の自衛隊法の改正

自衛隊法を改正し、いわゆるグレーゾーン事態（武力攻撃に至らない侵害）への対処として、「我が国の防衛に資する活動」を行う合衆国軍隊等の艦船・航空機その他の武器等を防護するための武器使用を可能とする規定を新設する。これも地理的限定なく、現場の自衛官の判断により行われ、強力な武器の使用も考えられるものであり、実質的な集団的自衛権の行使と変わらない事態すら危惧される。

また、自衛隊員の服務規律違反等に対する一定の罰則について国外犯を処罰するなどの自衛隊法の改正規定も設けられている。

3 小括

以上のとおり、安保法制改定法案には憲法上重要な問題がある。

そこで、以下では、第2において、本法案が日本国憲法の立憲主義の基本理念並びに憲法第9条等の恒久平和主義と平和的生存権の保障及び国民主権の基本原則に違反して違憲であることを明らかにする。

また、第3以下において、①「存立危機事態」と集団的自衛権の行使について（第3）、②他国軍隊の支援活動及び国際平和協力活動について（第4）、③武器使用の拡大等の問題について（第5）、④武力攻撃に至らない侵害への対処その

他の法改正について（第6）、⑤安保法制改定法案の国及び国民への影響について（第7）それぞれ論じる中で、上記問題点をより詳細かつ具体的に明らかにする。

第2 本法案は日本国憲法に違反すること

1 恒久平和主義に違反すること

(1) 恒久平和主義と現行法制の基本原則

日本国憲法は、全世界の国民が平和的生存権を有することを確認するとともに（前文）、戦争と武力による威嚇又は武力の行使を禁止することに加え（第9条第1項）、戦力の不保持、交戦権の否認を定めることで（同条第2項）、徹底した恒久平和主義を基本原理とした。

その恒久平和主義の下では、自衛権に基づく武力の行使も認められないという有力な見解もある中で、政府は、憲法も国が独立国として当然に保有する自衛権を否定するものではなく、我が国に対して武力攻撃が加えられた場合にこれを排除するため、必要最小限度の実力を行使することまでは禁じられていないと解釈する一方、集団的自衛権の行使や海外での武力の行使は、その限度を超えるものとして許されないとしてきた。

現行の安全保障法制は、そのようなこれまでの政府の憲法第9条解釈を踏まえており、以下のような原則で構成されている。

①我が国に対する武力攻撃に対処するための個別的自衛権行使に限定した武力行使と、②個別的自衛権行使以外の場面での武力行使の禁止（海外での武力行使の禁止。武器使用に限定）を原則とし、その副次的原則として、③他国の武力行使との一体化の禁止、その具体化として、他国の軍隊への支援活動は非戦闘地域・後方地域に限定、支援内容も武力行使との一体化にならない範囲に限定、④海外での活動の種類・範囲も後方支援・人道復興支援等に限定し、前線での警護活動・安全確保活動等を行わない、⑤武器使用も自己保存権に基づくものに限定、すなわち任務遂行のための武器使用の禁止、相手に対する危害射撃は正当防衛及び緊急避難の場合に限定、武器使用権限は部隊にではなく個々の自衛官に付与、⑥PKO参加5原則、などである。

③以下の原則は①、②の原則を踏み外さないための枠組みである。

ところが、本法案は、前記第1の2で述べたように、集団的自衛権の行使を容認したり、自衛隊が海外において地理的限定なく、武力の行使に至る危険性の高い活動を行うなど、上記の基本原則を様々な局面で逸脱するものである。

(2) 本法案は恒久平和主義に違反すること

憲法第9条の下で、政府はこれまで、集団的自衛権の行使は許されないことを繰り返し表明してきた。すなわち、自衛権を発動するためには、①我が国に対する急迫不正の侵害があること、すなわち武力攻撃が発生したこと、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと、の3要件が必要であり、集団的自衛権の行使はこれを超えるもので、特に①の要件を満たさないので許されないとしてきた。

当連合会も、集団的自衛権の行使は、基本的に、我が国が武力攻撃をされていなくてもかかわらず、他国のために戦争をすることを意味し、戦争をしない平和国家としての日本の国の在り方を根本から変えてしまうものであること等を指摘し、憲法第9条に違反することを繰り返し明らかにしてきたところである（2014年9月18日付け「集団的自衛権の行使容認等に係る閣議決定に対する意見書」など）。なお、この集団的自衛権の違憲性については、後記4において敷衍して論ずる。

このような集団的自衛権の行使や海外での武力の行使を容認することになれば、自衛隊はもはや憲法第9条第2項が禁じている「戦力」であることを否定することはできず、その武力の行使は同項が否認している「交戦権」の行使となる。これは、戦争の違法化を推し進めて、戦争の放棄のみならず、戦力の不保持と交戦権の否認を規定した同項の意義を完全に否定するものである。そして、同時に、これら武力の行使は、自衛隊員はもとより、自国・他国の国民を殺傷する現実をもたらし、諸国民の平和的生存権を保障する憲法前文にも違反するものである。

2 立憲主義の基本理念に違反すること

立憲主義は、憲法によって個人の自由・権利を確保するために国家権力を制限することを目的とする、近代憲法の基本理念である。日本国憲法は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を制定する。」（憲法前文）として、立憲主義に基づく平和主義を明らかにし、基本的人権の永久・不可侵性を確認するとともに（憲法第97条）、国務大臣、国会議員等の公務員の憲法尊重擁護義務を規定している（憲法第99条）。

この立憲主義の内容として重要なのが、国家権力の中でも暴走して個人の自由や権利を侵害する危険性の大きい実力組織の抑制である。そこで、日本国憲法は、憲法前文及び第9条によって実力組織が暴走しないための明確な歯止めを設けたのである。政府も、集団的自衛権の行使や海外における武力の行使は許されないとの解釈を長年一貫して積み上げてきた。こうして、恒久平和主義の現実的枠

組みが形成され、憲法秩序の安定性が保持されてきた。それはまた、戦後の歴史を通じて積み重ねられてきた国民的議論の結果でもある。

このような憲法規範の内容を、憲法改正の手續もとらずに、一内閣の憲法解釈の変更や法律の制定・改正によって改変し、侵害することは、憲法を遵守すべき立場にある国務大臣や国会議員によってなしうることではない。

ところが、安保法制改定法案は、本閣議決定に基づき、法律の制定・改正によって、憲法第9条等の恒久平和主義の実質的内容を根本から改変してしまうものであり、それは、国民の自由・権利そして平和を、権力に縛りをかける憲法によって守ろうとする立憲主義に、真正面から違反するものである。

3 国民主権の基本原則に違反すること

(1) 国民の憲法制定権力の侵害

日本国憲法は、国民主権の原理に立脚する（憲法前文、第1条）。そして、国民主権の原理は、国民の憲法制定権力の思想に由来し、この権力は、近代立憲主義憲法が制定されたとき、憲法改正権となる。

日本国憲法は、その憲法改正権の行使について、第96条で、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で国会が発議し、国民投票でその過半数の賛成を必要とすることを規定した。ここに、憲法制定・改正に関する国民主権の内容が定められているのである。

したがって、本来憲法の改正をしなければできないことを、閣議決定や法律の制定・改正によって行おうとすることは、憲法第96条を潜脱し、国民主権を侵害するものとしても許されない。安保法制改定法案は、法律の制定・改正によって憲法第9条と前文の実質的改変をしようとするものであり、まさに憲法第96条を潜脱し、国民主権を侵害するものである。

(2) 秘密保護法による情報の秘匿

2013年12月6日に成立した特定秘密保護法は、外交・防衛等に関する情報の漏洩や取得に関する公務員・国民等の行為を広く、かつ重く処罰し、行政機関がこれらの情報を国民等から秘匿することを可能にするものである。政府が「武力攻撃事態」「存立危機事態」等の武力行使の要件に関わる情報や、「重要影響事態」「国際平和共同対処事態」等の武力紛争に関わる情報を、特定秘密に指定して秘匿すると、国民はもとより国会議員すら客観的な判断材料を持たないことになる。特定秘密は、国会に設置された情報監視審査会にも提出されず、国会議員の国政調査権も及ばないものとなる危険性が高い。

このように、国民も国会も十分な情報を知らされないまま我が国が武力の行使等に至るならば、これは、政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こること

のないよう、主権が国民に存することとした国民主権を没却することとなる。

4 集団的自衛権行使の違憲性について

(1) 本閣議決定は、我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、①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、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ときに、③必要最小限度の実力の行使をすること、という新3要件の下での武力の行使を認めようとするものである。そして、これは、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合があるが、「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」とする。

そして、政府は2015年6月9日「新三要件の従前の憲法解釈との論理的整合性について」との見解（以下「今次政府見解」という。）を公表し、その論理的整合性を、本閣議決定も援用する1972年10月14日参議院決算委員会政府提出資料「集団的自衛権と憲法との関係」（以下「1972年政府見解」という。）に基づいて説明しようとしている。

1972年政府見解は、①憲法第9条は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禁じているとは解されない、②しかし、その措置はあくまで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限が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、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容認されるものであるから、右事態を排除するための必要最小限度の範囲にとどまるべきものであり、③そうだとすれば、憲法の下で許されるのは、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、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集団的自衛権の行使は憲法上許されない、としたものである。

ところが、本閣議決定及び今次政府見解は、上記の①及び②が従来からの政府の「基本的な論理」だとし、「我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化している状況」を理由に「認識を改め」、③の結論を覆すのである。

しかし、1972年政府見解は、①自衛権の保有を前提とした上、②は③を導くために自衛権の発動が必要最小限度に限られることの根拠を述べたものであり、全体として、集団的自衛権の行使が憲法上許されないということを論証し、これを憲法上の規範として定立したものである。その一部分だけを抜き出し、時の政府の状況認識によって結論が左右されるべきものではない。

しかも、集団的自衛権の行使が許されないという政府見解は、上記1972

年政府見解に限らず多数繰り返されてきたものであり、それが許されないのは、特に、自衛権発動の第1要件、すなわち我が国に対する武力攻撃が発生したという要件を満たしていないからであり、それを満たさない武力の行使は「必要最小限度」ではない（2004年1月26日衆議院予算委員会における内閣法制局長答弁）、というのが核心部分であった。本閣議決定及び本安保法制改定法案は、その政府の論理を外れて、憲法第9条の解釈を逸脱するものである。

ちなみに、2015年6月4日の衆議院憲法審査会において、与野党の推薦に基づく参考人として出席した3名の憲法学者全てが、この安保法制改定法案における集団的自衛権の容認等が憲法第9条に違反することを明言している。

(2) なお、集団的自衛権の行使が認められる根拠として、最高裁大法廷昭和34年12月16日判決（砂川事件判決）が挙げられることがあり、今次政府見解も、1972年政府見解の①の部分の裏付けとしてこれを援用する。

しかし、この事件は、日米安保条約及びそれに基づく刑事特別法の違憲性が争点となったものであり、判決は、憲法第9条が、「我が国が主権国として持つ固有の自衛権」を否定するものではなく、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ための措置として他国に安全保障を求めることを何ら禁ずるものではないとする。そして、日本に駐留する米軍は、憲法第9条第2項が保持を禁止した戦力には当たらないこと、及び日米安保条約は高度の政治性を有するものとして、その違憲性の判断は司法審査になじまないことを判示したものである。そこでは、我が国の集団的自衛権のことなど全く争点になっておらず、したがってそれは判断対象ではないし、判決理由の中でも何も触れられていない。

そして、政府も、この砂川事件判決後も、憲法第9条の下では集団的自衛権の行使は許されないとの見解を積み上げてきたのであり、それは、砂川事件最高裁判決が集団的自衛権についての判例ではないからこそである。

第3 「存立危機事態」と集団的自衛権の行使について

1 集団的自衛権行使のための安保法制改定法案

本閣議決定は、上記のとおり、これまでの自衛権発動の3要件の下で憲法上許されないとしてきた集団的自衛権の行使を、新3要件の下で「自衛のための措置」として認めようとするものである。そして、安保法制改定法案においては、本閣議決定を法制上実行可能とするために、自衛隊法と武力攻撃事態対処法の改正案、その他の有事関連法の改正案が提案されている。

まず、自衛隊法の改正としては、我が国に対する武力攻撃がない場合における

「自衛の措置」（集团的自衛権の行使）が防衛出動（第76条）やその際の武力の行使（第88条）として可能になるよう、これを第3条第1項の主たる任務である「我が国の防衛」に含めるため、同項の「直接侵略及び間接侵略に対し」との文言を削除する。そして、第76条の防衛出動を行う事態として、武力攻撃事態対処法改正案で定義される「存立危機事態」（本閣議決定の第1要件）を追加して規定し、また、存立危機事態に適用すべきその他の関係条文を整備する。

そして、武力攻撃事態対処法改正案は、まず法律の題名を改正して「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」（略称「事態対処法」）と改めた上、目的規定（第1条）に存立危機事態を追加し、定義規定（第2条）で存立危機事態を定義した上、武力攻撃事態等への対処と同様に、内閣は存立危機事態対処基本方針等を定め、事態対策本部を設置する。国会の承認手続も武力攻撃事態の場合と同様に、原則として防衛出動について国会の事前承認を必要とするが、特に緊急でそのいとまがない場合は、国会の事後承認で足りるとされる。したがって、緊急事態と政府が認定すれば、国会の事前承認なしに、政府の判断だけで自衛隊に防衛出動命令が下され、他国の戦争に参加することとなる。

以上の法改正のほかに、関連する法律の改正として、米軍行動関連措置法を改正して、従来は武力攻撃事態等の排除のための日米安保条約に基づく米軍の行動を支援するための法律であった同法を、存立危機事態を含めて米軍に限らない外国軍隊を支援するための法律とする。また、海上輸送規制法を改正して、存立危機事態を含めて強制的な船舶検査活動を可能とし、捕虜取扱い法の改正により存立危機事態における捕虜等を対象に含め、特定公共施設利用法を改正して米軍以外の外国軍隊を武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用調整の対象に追加する、等の法改正が用意されている。

この中でも特に、海上輸送規制法はこれまで、我が国に対する武力攻撃を行っている外国の軍隊等へ向けた武器、弾薬、兵員等（外国軍用品等）の海上輸送を、我が国周辺において自衛隊が規制し、強制的な停船検査や回航措置等を定める法律であったが、今回の改正案はこれを存立危機事態にも適用するとともに、武力攻撃事態の場合を含めて、自衛隊が世界中の海（公海及び当該国の同意がある領海）で、このような強制的船舶検査活動を行いうるものとしている。

2 「存立危機事態」と集团的自衛権行使の具体的問題点

いわゆる新3要件による集团的自衛権の行使を法律上可能にしようとする上記のような安保法制改定法案については、第2で述べた基本的な憲法上の問題がそのまま当てはまる。さらに、具体的には以下のような問題点がある。

(1) 「存立危機事態」要件の不明確さ

新3要件の第1要件、すなわち「存立危機事態」の定義における「我が国の存立が脅かされ」、「国民の権利が根底から覆される明白な危険」は、いずれも定義として極めて不明確である。これらは、抽象的な不確定概念であり、主観的な判断を内包するものであって、極めて客観性に乏しい。政府の濫用を防止する機能を全く果しえない。

例えば、安倍首相は、ホルムズ海峡が機雷封鎖されれば、世界経済が大混乱に陥り、我が国に深刻なエネルギー危機が発生するとして、経済的な要因でも新3要件に当てはまる場合があり得るとする。しかし、経済的要因や経済的状況の判断は多義的で曖昧であり、「国民の権利が根底から覆される」かどうかは判断する者によって大きく異なり、客観的基準はほとんど考え難い。それを「国民生活に死活的な影響」等と言い換えてみても同様である。

(2) 「密接な関係にある他国」の非限定性

「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」、という場合の「密接な関係にある他国」には、判断基準らしいものはない。本閣議決定前に政府部内で作成された想定問答（以下「政府想定問答」という。）（問3）でも、米国以外は相当限定されるが、「個別具体的な状況に即して総合的に判断」とされているのみである。

そして、本閣議決定に関する国会集中審議（2014年7月14日衆議院、同月15日参議院の各予算委員会。以下「閣議決定の国会集中審議」という。）における首相答弁によると、我が国の平和と安全を維持する上で日米同盟の存在、米軍の存在は死活的に重要だとして、集団的自衛権行使の対象になる。そうすると、米国自身が武力攻撃を受けた場合はもちろん、世界中に展開している米軍が武力攻撃の対象になった場合にも、日本は集団的自衛権を行使すべきことになる。そして、例えば、その死活的に重要とされている米国と友好関係の深い国や有志連合を構成している外国もまた「密接な関係にある他国」になるとすれば、オーストラリアをはじめ、フィリピンやベトナム等、「他国」は際限なく広がる。

(3) 地理的限定がないこと

これまでの政府の憲法第9条の解釈においては、海外での武力の行使は行わないとの原則の下、自衛隊による実力の行使は、我が国を防衛するための受動的なものであり、原則として我が国の領土・領海・領空とその周辺の公海・公空に限られるとされてきた。しかし、集団的自衛権の行使の場合には、他国の戦争に参加していくのであるから、元々、相手国の領域を含めて地理的限定は

なく、全地球的に自衛隊が防衛出動することになる。安倍首相は、中東のホルムズ海峡が機雷封鎖された場合でも、新3要件を満たす場合があると繰り返し述べている。地球の裏側までも活動範囲は拡大するのである。

このように、集団的自衛権の行使を認めると、自衛隊が武力の行使をする地域は、際限なく広がる。

なお、強制的な船舶検査・回航措置を規定する海上輸送規制法の改正案は、その実施海域から「我が国領海又は我が国周辺の公海」という地理的限定を取り払い、世界中の公海及び同意を得た外国の領海において、海上自衛隊がこれらの強制措置を行えるものとしているが、これは従来の政府の憲法解釈をはるかに超えるものである。

(4) 政府の判断とその民主的統制の困難さ

新3要件に該当する事態（存立危機事態）に該当するかどうかの判断は、政府が全ての情報を総合して判断するとされ（閣議決定の国会集中審議）、「實際上、『武力の行使』の要否は、高度に政治的な決断」だとされる（政府想定問答問3）。

存立危機事態の防衛出動は、原則として国会の事前承認が必要とされているが、前述のように、国会の審議も十分な時間と資料に基づいてなされる手続的保障はなく、しかも、特定秘密保護法の下では、重要な情報が国会においても非開示のままで承認が求められることとなり、国会承認による民主的統制の担保は、極めて不十分である。

さらに、国会の承認は、特に緊急な場合には事後承認が可能とされているから、この場合は政府の判断だけで海外への防衛出動と武力の行使がなされ、後戻りは極めて困難なことになる。

(5) 改正法案における第2要件及び第3要件の不明確性

武力攻撃事態対処法改正案は、対処基本方針に定める事項の一つとして、「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く、事態に対処するために武力の行使が必要であると認められる理由」を挙げ（第9条第2項第1号ロ）、新3要件の第2要件を明文化したとされている。対処基本方針は国会の承認の対象であるから（同条第7項）、「他に適当な手段がない」かどうか国会で検討されることにはなる。しかし、ここでも他に適当な手段があるかないかの客観的な判断基準の定立は困難で、見解の相違ないし水掛け論に終わりがねない。

また、第3要件は、第3条の「対処に関する基本理念」の一環として、新第4項に「存立危機武力攻撃を排除するに当たっては、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」と規定されている。しかし、我が国自身に対する武力攻撃の排除の場合とは異なり、存立危機事態での排除の対象である「存立危機武力攻撃」なるものには地理的限定もなく、また、その攻撃のどこまでが「我が国の存立」等に関わるのかの因果関係の判断も困難なことが多いと考えられ、武力行使の「必要」な限度の判断基準は極めて曖昧にならざるを得ない。また、上記条文は「合理的に必要と判断される限度」と規定するが、第3要件の「必要最小限度」よりも緩和されてしまっているのではないかと思われる。

(6) 先制攻撃をした国のための集団的自衛権行使の問題

先制攻撃は国際法上違法な武力行使であり、その国が先制攻撃をした結果相手国から武力攻撃を受けた場合に、新3要件を充たすとして先制攻撃国のために我が国が集団的自衛権を行使して反撃をすることは、違法な武力行使に加担するものとして、同じく国際法上違法となる。政府はこのような集団的自衛権の行使を否定しているが(2015年5月27日衆議院平和安全法制特別委員会における岸田外務大臣答弁)、米国のイラク戦争を我が国政府が直ちに支持した例に照らせば、改正法案のこのような国際法に反した適用、運用も危惧される。

(7) 国連の軍事的措置への参加をも許容するものであること

国連の集団安全保障措置(軍事的措置)への参加は、これまで憲法第9条に違反して許されないとされてきた(1994年6月8日衆議院予算委員会における内閣法制局長官答弁)。ところが、閣議決定の国会集中審議での首相答弁において、新3要件が充たされる場合には集団安全保障への参加に制約がないことが明言され、政府想定問答でも同様の記述がされている(問15)。我が国は、「自衛の措置」の名の下に、国連安保理決議により武力攻撃を行う多国籍軍と一緒に、相手国に対する武力の行使を行うことになる。

第4 他国軍隊の支援活動及び国際平和協力活動について

1 「国際社会の平和と安定」のための積極的平和主義の危険性

本閣議決定は、「2 国際社会の平和と安定への一層の貢献」の項で、(1)いわゆる後方支援として自衛隊が幅広い活動ができるようにすること、(2)国際的な平和協力活動での「駆け付け警護」、「住民保護などの治安の維持」、「領域国の同意に基づく邦人救出」などにおける武器使用の拡大の必要を説いている。

そして、これを受けた今回の安保法制改定法案は、以下に述べるとおり、海外に派遣された自衛隊員を殺傷の現場にさらし、交戦状態ないし実質的な武力の行

使に至り、又は武力の行使に道を開くものとして、憲法第9条に違反するものと言わざるを得ない。国際社会の現状の中で、存立危機事態などで自衛隊が戦争に直接参加していく機会よりも、他国間の戦争や戦後処理過程で、自衛隊員が殺傷の現場にさらされ、それをきっかけに本格的な戦闘状態に陥る危険性はより現実的である。すなわち、「国際社会の平和と安全」のための積極的平和主義を標榜して、世界中の戦争の現場近くに自衛隊が駆り出され、著しくリスクの高い後方支援、治安維持などの活動を展開する、これまでと全く様相を異にした状況が現出することになりかねない。

2 周辺事態法から重要影響事態法へ

(1) 法の目的等、基本的な性格の変化

安保法制改定法案によれば、これまでの周辺事態法は、全くと言っていいほど新たな法律に生まれ変わる。法律の名称は「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」と変わり、法律の目的は、「重要影響事態」に際し、合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行うことにより、日米安保条約の「効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態に対処する外国との連携を強化し、我が国の平和及び安全の確保に資することを目的とする」ものとされる（重要影響事態法案第1条）。要するに、「我が国の平和と安全」にかかわる戦争を遂行する米軍その他の外国軍隊を支援するための一般法となる。

そして、従来我が国周辺までに限られていた活動地域の地理的制限はなくなり、世界中に自衛隊の派遣が可能となり、しかも当該国の同意があれば他国の領土・領海等の領域を含み、支援対象も日米安保条約に基づく米軍だけでない「外国との連携」として他国軍隊にも拡大される。これらは、従来の周辺事態法が、極東条項を含む日米安保条約の運用のための法律だったものが、地理的にも対象国にしても、日米安保条約をはるかに超えたものになることを意味する。

しかも、「我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態」という文言は余りにも漠然としている。本閣議決定（前文）が、現在の安全保障環境を「脅威が世界のどの地域において発生しても、我が国の安全保障に直接的な影響を及ぼしうる状況」としていることに照らせば、世界中で発生する「脅威」がそのまま「重要影響事態」であるということにすらなりかねない。さらに、後述する国際平和支援法が適用される「国際平和共同対処事態」と「重要影響事態」との区分も不明確であり、双方の適用関係も曖昧で恣意的なものになる危険がある。

(2) 自衛隊の活動の危険性と武力行使の一体化

我が国が重要影響事態に対してとる対応措置は、後方支援活動、搜索救助活動、船舶検査活動等とされる（同第2条第1項）。後方支援活動とは合衆国軍隊等に対する物品及び役務の提供、便宜の供与その他の活動、搜索救助活動とは戦闘行為によって遭難した戦闘参加者等の搜索及び救助の活動、船舶検査活動とは軍艦・公船等を除く船舶の積荷・目的地を検査・確認し、必要に応じて航路・目的港・目的地の変更を求める活動のことをいう（同第3条第1項第2号・第3号、船舶検査活動法案第2条）。

そして、後方支援活動と搜索救助活動は、「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所ならばできることとされる（重要影響事態法案第2条第3項）。しかも、これまでの周辺事態法よりも物品・役務の提供の範囲が拡大された上、これまで禁止されていた弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備まで可能とされている（武器の提供は除く。）（同第3条第2項・第3項、別表第一、別表第二）（本書面別表参照）。

すなわち、自衛隊の活動地域は、現に戦闘行為が行われていなければ、そのすぐ近くの地域であっても可能であることになり、そのような場所で弾薬の提供まで含む兵站活動を行っている自衛隊は、相手国から見れば合衆国軍隊等とまさに一体となって武力行使をする補給・支援部隊とみられ、相手国からの攻撃の対象となることを避けられないであろう。かくては、「武力行使の一体化」禁止の原則は空文と化し、相手国からの攻撃に対して自衛隊が武力の行使をせざるをえない状態に至る危険性は極めて高い。

他方、武力行使の一体化の防止対策及び自衛隊員の安全確保のための措置としては、別表記載のとおり、実施区域の変更、活動の中断命令（同第6条第4項）、活動の一時休止（同条第5項）等があるだけで、現場の安全性の判断や危険の回避の困難さを考えれば、決して安全とはいえないであろう。

なお、対応措置の実施前に国会の承認を得ることが原則であるが、「緊急の必要がある場合」は事後でもよいとされている点（同第5条）は、現行周辺事態法と同じではあるが、注意を要する。

また、武器使用の拡大とその危険性については、第5で他の法案と併せて後述する。

3 国際平和支援法の新規立法

(1) 新法の性格と派遣要件の問題

新たに立法されようとしている「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。)は、いわゆる自衛隊海外派遣恒久法であり、日本が他国の戦争を支援するための法律である。

アフガン戦争やイラク戦争では、旧テロ特措法や旧イラク特措法をその都度個別に立法して、発生した事態ごとに、給油などの協力支援活動や安全確保支援活動・人道復興支援活動などを行う必要性や安全性、さらには憲法適合性を個別に審議して決定してきた。しかし、新法は、このような海外の他国間の武力紛争への支援活動のために、自衛隊を随時派遣できることを原則にしようとするものである。

この法律に基づく支援活動も、地理的限定はなく世界中に及び、当該国の同意があればその領域を含む(第2条第4項)。

支援対象となる「諸外国の軍隊等」は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態に関し、次のいずれかの国連総会又は安全保障理事会の決議がある場合に、その事態に対処するための活動を行うものに限るとされる。すなわち、①当該外国が当該活動(武力の行使等)を行うことを決定し、要請し、勧告し又は認める決議、又は②当該事態が平和に対する脅威又は平和の破壊であるとの認識を示すとともに、当該事態に関連して国連加盟国の取組を求める決議、である(第3条第1項第1号)。しかし、特に②については、「認識を示す」「関連する」決議があればよいという、幅の広い解釈を許すものとの危惧がある。2003年に制定・施行された旧イラク特措法では、1990年の湾岸戦争についての安保理決議等が自衛隊派遣の正当化根拠とされたことが想起される。

(2) 自衛隊の活動の危険性と武力行使の一体化

この新法に基づく対応措置は、戦争等を遂行する外国軍隊への物品・役務の提供をする協力支援活動と、戦闘行為によって遭難した戦闘参加者等の捜索救助活動であるが、別表記載のとおり、これらの活動が「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所ならばできることとされること、また、物品・役務の提供には弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備まで含まれていることは、重要影響事態法案と全く同様である(第2条第1項・第3項、第3条第1項第2号・第3号、別表第一、別表第二)。したがって、このような自衛隊の活動は、武力を行使する外国軍隊との一体化は避けられず、自衛隊も武力の行使をせざるをえない状態に至る危険性が極めて高いことも、重要影響事態法案の場合と全く同様である。

そして、武力行使の一体化の防止及び自衛隊員の危険の防止のための措置についても、別表のとおり重要影響事態法とほぼ同様であって、その不十分性もまた同様である。

また、これまで対象が周辺事態に限られていた船舶検査活動法が改正され、国際平和共同対処事態においても、対応措置として、自衛隊が世界中の海で、同様の船舶検査活動ができることとされている（第2条第1項、船舶検査活動法案第1条～第3条）。

これら対応措置の実施については、全て事前に国会の承認を得ることとされたが、各議院は国会休会中の期間を除いて7日以内に議決に努める、等とされており（第6条第1項・第2項）、十分な判断資料に基づいて落ち着いて議論をする余裕はない。また、2年経過時点で再度国会の承認を要することとされているが、この場合には事後承認の例外もある（同条第3項～第5項）。

なお、国際平和共同対処事態と重要影響事態の区分は明確ではないから、同じ事態でも政府が重要影響事態だと認定することによって、事後承認を可能とする抜け道となる場合も考えられる。

以上の活動に伴う武器の使用の問題については、第5でまとめて後述する。

4 国連平和維持活動協力法の業務の拡大

(1) 国際連携平和安全活動の新設

国連平和維持活動協力法（PKO協力法）は、これまで、国連が統括する国連平和維持活動（国連PKO）を中心とする国際平和協力業務に自衛隊の部隊その他が参加するものであったが、これも大きく変えられようとしている。すなわち、①国連PKOで実施できる業務を拡大するとともに、②国連が統括しない、例えば有志連合による平和維持活動への参加も広くできるようにしようとする（第1条、第3条第1号・第2号・第5号）。

この②は、「国際連携平和安全活動」と称され、別表記載のように、国連関係機関の支持や要請、さらには国連の関与はほとんど、又は全くない有志連合ミッション等による停戦監視、統治組織の設立、被災民救援などへの参加が可能とされる。

また、①及び②の両方について、その活動を実施できる前提状況の類型も追加されている。すなわち、従来PKO活動は、(ア)紛争当事者の停戦合意、及び領域国・紛争当事者両方の当該活動実施についての同意がある場合に、いずれの当事者にも偏ることなく実施されるものであることが必要とされたが、改正法案は、(イ)武力紛争後紛争当事者が当該地域に存在しなくなった場合に、領域国の当該活動実施の同意がある場合、(ウ)武力紛争発生前に、領域国の同意があり、紛争未然防止を主目的に特定の立場に偏ることなく実施される場合にも国連平和維持活動及び国際連携平和安全活動ができるものとしている（第3条第1号・第2号）。

(2) 安全確保業務・駆け付け警護等への業務の拡大

そして、上記①国連平和維持活動についても②国際連携平和安全活動についても、これまでは憲法第9条の解釈上、海外での武力の行使に至る危険のあるものとして認めてこなかった活動、すなわち、任務遂行のための武器使用を伴う、治安維持・住民保護等のためのいわゆる安全確保業務やいわゆる駆け付け警護も可能とされるのである（第3条第5号ト及びウ）。

なお、改正法案も、上記②の場合を含めてPKO5原則（①停戦合意，②受入同意，③中立，④中止・撤収，⑤自己保存型への武器使用制限）は維持するとされるが、②受入同意については活動を実施できる状況類型の拡大により紛争当事者の同意がない場合が生じるし、少なくとも⑤の原則は、任務遂行のための武器使用を認めることにより、一部について放棄されることになる。

本法において国会の承認は、これまで停戦監視関係業務（PKF）の実施についてのみ、実施計画を添えて、原則として海外派遣前に得ることとされていた（国会閉会中又は衆議院解散中は事後承認可。）が、改正案は、安全確保業務をその対象に追加した（第6条第7項）。なお、駆け付け警護は国会承認の対象外である。

5 在外邦人救出規定（自衛隊法改正案）とその問題点

(1) 現行自衛隊法第84条の3は、在外邦人の輸送について規定し、防衛大臣は、外務大臣から外国での緊急事態に際して保護を要する邦人の輸送の依頼があった場合、当該輸送を安全に実施できると認めるときは、航空機・船舶・車両により、在外邦人等の輸送を行うことができると定め、同法第94条の5は、その場合の自衛官の権限として、一定の場所で自己・同僚又は職務上管理下に入った者の防護のための自己保存型の武器使用を認め、危害許容要件は正当防衛・緊急避難に限っている。

(2) これに対し、自衛隊法改正案は、現行第84条の3を繰り下げ、新たな第84条の3として在外邦人救出等の規定を新設した。すなわち、防衛大臣は、外務大臣の依頼を受けて協議し、総理大臣の承認を得て（この点、要件を加重している。）、自衛隊の部隊等に、在外邦人の「保護措置」、すなわち「邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置」を行わせることができるものとし、その要件として、①保護措置を行う場所において領域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、戦闘行為が行われていないこと、②当該領域国の同意があること、③予想される危険に対応して保護措置をできる限り円滑・安全に行うための自衛隊部隊等と領域国当局との連携・協力の確保が見込まれること、としている。

そして、現行第94条の5を繰り下げて新たな第94条の5を設け、邦人救出等の保護措置について任務遂行のための武器使用を認めることとする。その武器使用の問題点については、次項で述べる。

第5 武器使用の拡大その他の問題点について

1 武器使用の拡大と武力行使の危険性

(1) 自己保存型の武器使用とその拡大

自衛隊員の武器の使用については、「自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば自己保存のための自然権的権利というべきものであるから、そのために必要な最小限の『武器の使用』は、憲法第9条第1項で禁止された『武力の行使』には当たらない」と説明されてきた（1991年9月27日衆議院国際平和特別委員会における政府統一見解）。ちなみに、この政府統一見解で、「憲法第9条第1項の『武力行使』とは、我が国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいう」と説明されている。

今回の重要影響事態法案、国際平和支援法案及び国連平和維持活動協力法改正案（以下「3法」という。）における武器の使用に関する規定の概要は、別表のとおりである。

このうちまず、従来の自己保存型武器使用は、3法を通じて、「自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のため」と統一された。これは国連平和維持活動協力法に合わせたものであるが、周辺事態法からすると、「職務を行うに際し」という要件がなくなり、「自己の管理の下に入った者」が拡大されるなど、武器使用要件が緩和・拡大されている。

(2) 外国軍隊との共同宿営者の防護のための武器使用の危険性

さらに、3法とも新たに、外国軍隊との共同宿営地への攻撃に対して、「当該宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる外国軍隊等の要員と共同して」の武器使用を規定した。これは實際上、他国軍隊と共同して相手側の攻撃をはね返す武器使用になるとみられ、任務遂行のための武器使用に近いものになると思われる。

(3) 任務遂行のための武器使用の危険性

今回の安保法制改定法案で更に問題なのは、いわゆる任務遂行のための武器使用である。これは、国連平和維持活動協力法改正案の安全確保業務及び駆け付け警護、そして自衛隊法改正案の在外邦人救出のための武器使用である。

安全確保業務とは、防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命・身体・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、検問及び警護のことをいう（国際平和維持活動協力法第3条第5号ト）。また、駆け付け警護とは、平和維持活動等に従事し又は支援する者の生命・身体に対する不測の侵害・危難が生じ、又はそのおそれがある場合に、緊急の要請に応じてその生命・身体を保護することをいう（同号ラ）。また、在外邦人の保護措置とは、「緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置」をいう（自衛隊法84条の3第1項）。

そして、これらの活動等に従事する自衛官は、安全確保業務では自己・他人の生命・身体・財産を防護し、又は業務を妨害する行為を排除するため、駆け付け警護では自己又は保護しようとする活動関係者の生命・身体を防護するため、在外邦人の保護措置では保護対象者の生命・身体の防護又はその職務を妨害する行為の排除のため、それぞれ武器を使用することができるとされる（国連平和維持活動協力法第26条、自衛隊法第94条の5）。ここでは相手の武装集団等を抑止、撃退、凌駕するだけの強力な武器の使用がなされることになる。それに対して相手側も応戦し、交戦状態へと発展する危険性は否定できない。

そもそも、憲法第9条は海外における武力の行使を禁止しているところ、海外での武器の使用は、武力の行使との区別が困難であり、基本的に許されない。そこにおいて、自分の身を守るための自己保存のための武器使用は、自然権的な権利として、例外的に許容されるとされてきたものである。したがって、それを超える「任務遂行のための武器使用」はこれまで禁止されてきたのであり、それを可能とする法的根拠は不明である（1996年5月7日参議院内閣委員会における内閣法制局第一部長答弁など参照）。

本閣議決定は、PKO参加5原則の枠組みの下では当該領域国及び紛争当事者の受入同意があり、紛争当事者以外の「国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場することは基本的にないから、国家ないし準国家に対するものとしての武力の行使は考えられないとするものようであるが、相手が国家ないし準国家か否かにかかわらず、自衛隊員が戦闘行為による殺傷の危険にさらされることは避けられず、また武装勢力の背後の国家等との戦争への発展を否定することもできない。すなわち、武力の行使に至る現実の危険性があり、そのような自衛隊の活動は、憲法第9条に違反するものである。

なお、武器による危害許容要件については、正当防衛・緊急避難に限定する

現行法と同じであるが、これまでとは比較にならない危険な状況に置かれた自衛隊員が相手側と交戦状態になったとき、実際にそれで対応可能かどうかも問題となりうる。

2 国会による民主的統制の不十分さ

現行法上、自衛隊の防衛出動はもとより、周辺事態法の後方地域支援等の対応措置をとるにも、原則として事前に国会の承認が必要であり、PKOのいわゆる本体業務（停戦監視関係業務。PKF）に参加するのも同様である。アフガン戦争での後方支援やイラク戦争時の人道復興支援等では、国会による個別の時限立法や延長時の承認を必要とした。

今回の安保法制改定法案では、現行法制よりも自衛隊の海外活動が飛躍的に増加し、とりわけ、海外での武力行使や武力行使になりかねない活動が規定されている。その際の自衛隊の活動に対する国会の承認手続は、国民主権による自衛隊の活動に対する民主的統制の観点から重要である。

しかし、存立危機事態での自衛隊の防衛出動についても特に緊急な場合の事後承認が認められるほか、別表に示すとおり、重要影響事態での自衛隊の他国軍隊への支援など、多くの事後承認の例外がある。国連平和維持活動協力法改正案による駆け付け警護、自衛隊法改正案による在外邦人の救出には、任務遂行のための武器使用が伴うにもかかわらず、国会の関与は何ら定められていない。米軍等の武器等防護のための武器使用は、現場の自衛官の判断に委ねられている。

このように、安保法制改定法案は、海外での武力行使又はそうなりかねない自衛隊の活動であっても、その多くに事後承認等の例外があり、国会による民主的統制は極めて不十分である。

3 国連との関係－国際法上の正当性

別表「国連との関係」欄に記載のとおり、国連平和維持活動協力法改正案による国際連携平和安全活動では、国連総会又は安保理決議による国連PKO活動への協力と比べて派遣要件が大幅に緩和されており（国連平和維持活動協力法の欄の②③）、国際平和支援法案による協力支援活動等では、自衛隊が軍事的支援を行う他国軍隊の活動について国連安保理による授權がない場合にも広げられている（国際平和支援法の欄の①②）。また、重要影響事態法案においても、自衛隊が軍事的支援を行う他国軍隊の活動の国際法上の正当性が担保されているとは限らない。

第6 武力攻撃に至らない侵害への対処その他の法改正について

1 他国軍隊の武器等防護規定（自衛隊法改正案）とその問題点

(1) 自衛隊法第95条は、自衛官は、自衛隊の武器・弾薬・火薬・船舶・航空機・車両・有線電気通信設備・無線設備又は液体燃料を職務上警護するに当たり、これらの武器等や人を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合、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とする。また、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない、としている。

これは、あくまで自衛隊が自分の武器等を守るための規定であるが、本閣議決定は、「武力攻撃に至らない侵害への対処」（いわゆるグレイゾーン事態）として、「我が国の防衛に資する活動に現に従事している米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態において」、その米軍部隊の武器等であれば、自衛隊法第95条と同様に、自衛隊が防護できるよう法整備をすることとした。

(2) これを受けて、自衛隊法改正案は、第95条の2を新設し（現第95条の2は繰下げ）、自衛官の権限として、「アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織の部隊であって自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事しているもの」の武器等の防護のための武器の使用を、第95条と同様に認めることを規定する（ここでは、本閣議決定を超えて、米軍以外の外国軍隊その他これに類する組織まで、防護対象に含めている。）。

また、第95条の2第2項は、第95条にはない条項であるが、「前項の警護は、合衆国軍隊等から要請があった場合であって、防衛大臣が必要と認めるときに限り、自衛官が行うものとする」と規定している。

(3) しかし、このような他国の武器等防護の新設規定を設けることは、以下の理由から、憲法上認め難い。

① 自衛隊の武器等の防護の規定は、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊・奪取から防護するための極めて受動的、限定的な必要最小限の行為として、例外的に認められてきたものである。これら武器等の防護は、本来的性格としては警察機関による治安維持によるべきものであるが、自衛隊の武器等が、警察機関が保有するものよりも極めて強力なものであるため、警察機関に委ねずに、武器等を警護する任務を与えられた自衛官に武器使用の権限を与えたものである。

このような武器使用は、防護対象が主に武器であるため、生命・身体に対する自然的権利とも言えず、従来政府の答弁でも積極的な根拠付けはできないまま、「憲法上問題が生じない武器の使用の類型といたしましては、従

来の自己等を防衛するためのもの及び自衛隊法第95条に規定するもの以外にはなかなか考えにくい」(2003年6月13日衆議院外務委員会における内閣法制局第二部長答弁)、とされていた。

このように、自衛隊自身の武器等防護のための武器使用ですら憲法上の根拠は疑わしく、ましてや、外国軍隊の武器等を防護するために自衛隊が武器を使用することに憲法上の根拠は見出せない。したがって、米軍等の武器等防護のために他国に対し武器を使用することは「武力の行使」に当たり、憲法第9条に違反するものと言わざるを得ない。

- ② 米軍等の武器等防護のための武器使用は、また、武力の応酬に至る危険性が高い。相手国等からの侵害が「武力攻撃に至らない」ものであったとしても、これに対する自衛官による武器使用は、相手国等から見れば日本が武力の行使をしてきたと理解され、相手国等から反撃を受ける危険、それをきっかけに交戦状態になる危険性が高い。これは憲法第9条が許容しない事態である。

なお、2015年4月14日付け政府資料「安保法制の検討状況」では、米軍等の部隊が重要影響事態に際して行う人員・物資の輸送・補給等の活動は、「我が国の防衛に資する活動」として、武器等防護の対象となりうるとしているが、その米軍等は相手国との武力紛争の当事者であるから、自衛官による米軍等の武器等防護のための武器使用は、相手国に対する集団的自衛権の行使とほとんど区別がつかないと思われる。それは、極めて危険な武器の使用であると言わざるを得ない。

- ③ 武器等防護のための武器使用の規定は、あくまで職務上武器等の警護に当たる「自衛官」の行為・権限として規定されているが、これは、状況に応じて現場の自衛官の判断で武器の使用がなされることを意味し、文民統制の確保の上で問題を生じうる。このことは、他国の軍隊の武器等の防護でも同様であり、文民統制が機能しない危険性がある。現場の自衛官の判断による武器等防護のための武器使用が、実質的な武力の行使になる場合、それは、自衛隊法や事態対処法に基づく国会の承認も内閣総理大臣の防衛出動命令もないままで、實際上、我が国は国際的武力紛争の当事者になりかねない。

2 米軍に対する物品・役務の提供の拡大(自衛隊法改正案)とその問題点

- (1) 本閣議決定にはなかった事項であるが、安保法制改定法案には、自衛隊と共に一定の活動を行っている米軍に、自衛隊が物品・役務の提供ができるとする自衛隊法第100条の6の改正案が盛り込まれている。

すなわち、これまで、共同訓練、災害応急対策活動、邦人輸送等5項目だっ

た活動が11項目に増え、米軍基地の警護、海賊対処行動、弾道ミサイル破壊措置、機雷等の除去、在外邦人の保護措置、防衛情報収集活動などを追加しようとするものである。

(2) これらは、有事以前の情勢緊迫段階を含む平時に適用されるものであるが、「切れ目のない安全保障法制」として、自衛隊について、地理的限界なく世界中で、米軍とともに後方支援その他の活動を拡大しようとする今回の安保法制改定法案の実施のために、平時から有事に至るまで、米軍との関係を一層緊密化・共同化しようとするものである。

3 自衛隊法上の罰則規定の改正（国外犯処罰規定の新設）

(1) これまで、自衛隊法第9章の罰則規定には、国外犯処罰規定はなかったが、平和安全法制整備法案中の自衛隊法改正案において、国外での違反行為が想定される下記罰則について、国外犯処罰規定が設けられようとしている（第122条の2）。

① 第119条第1項（3年以下の懲役又は禁錮）のうち、上官命令多数共同反抗罪（第7号）及び部隊不法指揮罪（第8号）、並びにこれらの共謀・教唆・煽動

② 第122条第1項の罪（7年以下の懲役又は禁錮）の全部、すなわち、防衛出動命令を受けた者の団結結成罪（第1号）、職務離脱罪（第2号）、上官命令反抗・不服従罪（第3号）、部隊不法指揮罪（第4号）及び職務懈怠罪（第5号）、並びに第2号・第3号の教唆・幫助及び第1号・第4号の共謀・教唆・煽動

(2) これまで国外犯処罰規定がなかったのは、憲法第9条の下で、自衛隊は海外での武力行使が禁止され、海外での任務も危険を伴う前線での活動が禁止されてきたことと無関係ではないであろう（自衛隊員のサービスの宣誓では「日本国憲法及び法令を遵守し」とされている。）。

しかし、今回の安保法制改定法案は、自衛隊の任務や活動を大きく拡大し、我が国の領域外で地理的制限なく、集団的自衛権の行使を認め、「現に戦闘行為が行われている現場」でなければ武力行使を行う他国軍隊への支援活動を可能とし、安全確保業務や駆け付け警護、在外邦人救出活動及びこれらに伴う任務遂行のための武器使用等を認めようとしている。その場合、自衛隊員は、防衛出動命令により海外において武力行使を行うこと、それ以外でも武力行使になりかねない危険で厳しい任務に就くことになることから、国外犯処罰規定を設けて、自衛隊員に対して厳しい罰則でその活動を統制しようとするものである。

しかも、これらの罰則では、上記のように独立教唆・幫助、共謀・煽動罪等を処罰することになっている。

第7 安保法制改定法案の国及び国民への影響について

1 日本の国の在り方を根本的に変えてしまうこと

憲法は、前文において、平和的生存権を保障するとともに、第9条において、一切の戦争と武力の行使・武力による威嚇を放棄し、他国に先駆けて戦力の不保持、交戦権の否認を規定した。これらの規定は現実政治との間で深刻な緊張関係を強いられながらも、自衛隊の組織・装備・活動等に対し大きな制約を及ぼし、海外における武力行使及び集団的自衛権行使を禁止するなど、憲法規範として有効に機能してきた。以上の諸点は、第51回人権擁護大会「平和的生存権および日本国憲法第9条の今日的意義を確認する宣言」（2008年10月3日）において確認されている。

ところが、本法案の要点は、一言でいえば、自衛隊についてその任務や行動を拡大し、武力行使を行う実質的な軍隊へと転換を図ることにある。言い換えれば、憲法が予定する安全保障の指針とは正反対に、武力を行使する国、戦争をする国へと国の在り方を根本的に変えてしまうものである。

また、その結果、「全世界の国民」の平和的生存権を日本が自ら侵害することになりかねない。

憲法は、個人の尊厳と恒久の平和を実現する崇高な目標を掲げ、世界に先駆けてあらゆる戦争を排した先駆的意義をもつ。そして日本は、現に戦後一度も戦争をせずに今日に至っている。武力行使と戦争を可能にするために自衛隊の任務と役割を拡大することは、このような従来までの国の在り方を根本的に変えてしまうことにほかならない。

2 国民の生命・生活が危険にさらされること

自衛隊の任務と役割を拡大し、武力行使を行うことを可能にする本法案は、国の在り方のみならず、以下のように、国民の生命・生活を危険にさらすものでもある。

まず、自衛隊員に死傷者が出ることが、現実の問題となる。集団的自衛権の行使等により直接武力の行使をする場合はもちろん、「現に戦闘行為が行われている現場」付近での他国軍隊への支援・兵站活動や、妨害勢力を排除するための任務遂行のための武器使用などの現場で、自衛隊員は、自ら殺傷し、殺傷される現実の危険にさらされる。

さらに、海外でNGO活動を行っている日本人等が攻撃の対象となるおそれもある。

指摘されている。

グレーゾーン事態に対応すべく、領土紛争に自衛隊を出動させれば、他国との間で本格的な武力紛争になるおそれがある。また、他国の紛争に自衛隊が出向いて後方支援を行えば、日本国内で報復テロが行われる可能性も高まり、その脅威が日本でも現実のものとなりかねない。そして、海外において日本が武力行使をしたり外国の武力行使に関与したりすれば、日本の国土もまた直接の武力攻撃の対象にされることは避けられない（波及的有事）のである。

第8 結論

以上のとおり、現在国会で審議が進められている安保法制改定法案は、憲法第9条及び前文の恒久平和主義と平和的生存権の保障の基本原則に違反して、我が国の集団的自衛権の行使を容認し、又は海外で武力の行使を行い、若しくは武力の行使に道を開く危険性の高い自衛隊の活動等を推し進めようとするものであり、かつ、憲法の改正手続によらずに法律によって実質的に憲法を改変してしまうものとして、立憲主義の基本理念及び国民主権の基本原則に違反するものである。

よって、当連合会は、国民に対し見解を明らかにするとともに、国会及び内閣に対し、意見の趣旨記載のとおり意見を述べるものである。

(別紙) 本意見書における法律名の略称

- ・ 平和安全法制整備法（案）＝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
- ・ 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
- ・ 事態対処法（案）＝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（案）
- ・ 米軍行動関連措置法＝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
- ・ 海上輸送規制法＝武力攻撃事態等における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律
- ・ 特定公共施設利用法＝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
- ・ 捕虜取扱い法＝武力攻撃事態等における捕虜等の取扱いに関する法律
- ・ 国民保護法＝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
- ・ 周辺事態法＝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
- ・ 重要影響事態法（案）＝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（案）
- ・ 周辺事態船舶検査活動法＝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（案）＝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（案）
- ・ 国際平和支援法（案）＝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案
- ・ 国連平和維持活動協法力， P K O 協法力＝国際連合平和維持活動等に関する法律
- ・ 特定秘密保護法＝特定秘密の保護に関する法律
- ・ テロ特措法＝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に基づく人道的措置に関する特別措置法
- ・ イラク特措法＝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

別表 海外活動3法の活動要件・内容・武器使用等の整理

	重要影響事態法	国際平和支援法	国連平和維持活動協力法
対応措置 ないし活動	後方支援活動 捜索救助活動 船舶検査活動	協力支援活動 捜索救助活動 船舶検査活動	国際連合平和維持活動 国際連携平和安全活動 人道的な国際救援活動 国際的な選挙監視活動
国連との関係 (国際法上の 正当性)	特に規定なし	国連総会・安保理の決議 ①当該外国が当該対処活動を行 うことを決定・要請・勧 告・容認する決議 ②当該事態が平和の脅威・破 壊との認識を示し、これに 関連して国連加盟国の取組 を求める決議	国際連携平和安全活動につき ①国連総会等の決議 ②国連、難民高等弁務官等国 連関係機関、EU等地域的 機関・他国間機関等の要請 ③国連主要機関の支持を受け た当該領域国の要請
国会の承認	・対応措置の実施前に。 ・緊急の必要がある場合は事 後速やかに。 ・基本計画は提出、承認不要 ・実施要項は提出不要	・対応措置の実施につき、実 施前に（例外なし）。 ・国会休会中を除き、各議院 7日以内の議決努力 ・2年経過ごとに国会承認。 国会閉会中・衆議院解散中 は開会後可 ・基本計画は提出、承認不要 ・実施要項は提出不要	・停戦監視関係業務(PKF) と安全確保業務について、 海外派遣前に。 ・国会休会中を除き、各議院 7日以内の議決努力 ・国会閉会中・衆議院解散中 は召集後遅滞なく。 ・実施計画は提出、承認不要 ・実施要領は提出不要
活動実施区域	現に戦闘行為が行われている現場以外（捜索救助活動開始 後戦闘行為の現場になっても安全確保なら可）		停戦合意、受入同意等のある 領域国の地域等
物品・役務の 提供の内容	補給、輸送、修理・整備、医療、通信、宿泊など ・物品の提供には武器の提供を含まない（弾薬の提供、戦 闘発進準備中の航空機への給油・整備を解禁）		
武力行使の一 体化防止、 安全確保措置	・防衛大臣の実施区域の変更 ，活動中断命令 ・部隊の長等による活動一時 休止等の危険回避	・防衛大臣の実施区域の変更 ，活動中断命令 ・部隊の長等による活動一時 休止等の危険回避 ・防衛大臣の安全確保配慮	・停戦監視業務の中断 ・安全確保業務・駆け付け警 護の中断 ・危険回避のための一時休止 等の安全確保措置 ・本部長の安全確保配慮
武器使用の主 体	後方支援活動の役務の提供等 を命ぜられた自衛官	協力支援活動の役務の提供等 を命ぜられた自衛官	国際平和協力業務に従事する 自衛官
自己保存型武 器使用	自己、自己と共に現場に所在する自衛隊員、職務を行うに伴い自己の管理下に入った者の 生命・身体の防護のため、やむを得ない必要、合理的に必要な限度で武器使用ができる。		
宿营地外国軍 共同武器使用	外国軍隊等と共同の宿营地に対する攻撃があった場合に、宿营地に所在する者の生命・身 体を防護するための措置をとる外国軍隊等の隊員と共同して、上記の武器使用ができる。		
任務遂行のた めの武器使用			・安全確保業務につき、他人 の生命・身体、財産の防 護、妨害排除のため ・駆け付け警護につき、保護 関係者の生命・身体の防護 のため
危害許容要件	刑法36条・37条（正当防衛・緊急避難）の場合のほか、人に危害を与えてはならない。		