

安全保障法制とその背景

—なぜ改正が必要か、「歯止め」は意味があるか—

拓殖大学客員教授 矢野義昭(元陸将補)

今年五月、安全保障法案が閣議決定された。しかし、与党内協議は難航し、野党各党は、集団的自衛権の行使を認めないなど、反対姿勢をとっている。そもそも、なぜ今、安全保障法制の改正が進められねばならないのか、その背景には、わが国をめぐる安全保障環境の「厳しい現実」がある。

一 厳しさを増す日本の安全保障環境

日本を取り巻く安全保障環境は、ますます厳しさを加速させている。まず何よりも、中国の軍事力の著しい増強近代化と、米国の国力と軍事力の相対的な弱体化という、世界的な趨勢がある。

今年三月に出された、米国防総省による米議会に対する、中国の軍事力と安全保障の発展に関する報告書でも、中国の核戦力、海空戦力、宇宙とサイバー空間での発展などについて言及している。例えば、戦略核戦力の移動化、多弾頭個別誘導化、固体燃料使用が進み、残存性が向上している。

今から十年前に、米中が戦略核の応酬をした場合、米側の損害は四千万人に対し、中国側は二千六百万人で済むとの見積もりが米側から出されている。現在ではさらに米側は不利になっており、そのため米国は中国に対して、核戦争にエスカレートする恐れのある、局地的な核戦争や本格的な地上部隊の交戦はできない状態になっている。

西太平洋の局地的な核戦力では、中国が中距離弾道ミサイルや長距離巡航ミサイルを五百発前後配備しているとみられるのに対し、米側にはグアムのステルス爆撃機しかなく、中国側がほぼ一方的な優位にある。

また、台湾対岸の短距離弾道ミサイルについては、千二百発に達し、移動式で、その射程も伸びており、わが国の沖縄や先島諸島がその射程内に入っている。

海空戦力の増強、近代化も進められている。航空機は新型に更新され、攻勢と防勢はよりバランスがとれるようになり、海軍は外洋での活動も活発になっている。陸上戦力は、機械化と近代化が進み、戦略機動力も向上している。陸海空が連携した統合作戦能力も重点的に整備されている。

着上陸侵攻の能力についても、中大型の強襲揚陸艦艇を二年に一隻の割合で建造しており、輸送機も大型化している。海軍歩兵の装備も近代化されてお

り、着実に向上している。二〇二〇年代前半には台湾本島への侵攻も可能になると米国や台湾でも危惧されている。

指揮統制・通信・コンピューター・情報・警戒監視・偵察機能の近代化、及び特殊部隊、サイバー戦、宇宙の軍事利用などの非対称の戦いへの備えも、重点的に整備を進めている。

中国の、このような総合的な戦力の増強により、西太平洋における米国の空母部隊などの行動は困難の度を増している。その結果、「接近阻止・地域拒否 (A2/AD)」戦略と言われるように、東シナ海、南シナ海では米空母は入れず、小笠原からグアムの線以西では、空母も自由に行動できない状況になっている。

脅威はそれだけではない。ロシアが中国との関係を強めており、新しい装備や技術の供与、合同軍事演習の実施などが進んでいる。特に、中露の核戦力が米国に共同で対抗するようになれば、米国の核の傘の信頼性は大きく揺らぐことになる。

北朝鮮も、今年五月に潜水艦から弾道ミサイルを発射しており、四～五年以内には、弾道ミサイルを搭載した潜水艦の配備を開始するかもしれない。

「イスラム国」などイスラム過激派のテロの脅威、日常的なサイバー攻撃、無人機の侵入、不法移民の流入など、国境を越えて浸透する脅威も増大している。

二 米国の対処戦略と増大した日本の役割

以上の脅威に対して、米国は対処戦略を検討している。しかし、財政赤字削減のため、今後十年間で一兆ドル近い国防費削減が余儀なくされるとみられ、米国としては、中国と全面对決することは避け、自国の損害を極力回避し、同盟国の力を最大限に利用できるような戦略を構想している。

例えば、米国のシンクタンクでは、中国の A2/AD の脅威に対抗する「エアシーバトル (ASB)」戦略が検討されている。その考え方によれば、短期の激烈な戦いでの勝利を目指す人民解放軍に対し、西太平洋の米軍は、奇襲的なミサイル、特殊部隊、サイバーなどの集中攻撃の損害を回避するため、いったん東アジア同盟国などから駐留米軍を安全な地域にまで後退させる。その後、海域での優位を確立し、反攻作戦に転じ、長期戦で勝利することが予定されている。

その間、日本などの同盟国は自ら主体的に自国を防衛することとされ、米軍の地上部隊の本格増援は期待できない。米海空軍の攻撃についても、状況によるが、空母等もいったん安全な後方に分散退避し、長距離無人機などで敵の海空戦力や本土の基地、指揮通信中枢などへ精密爆撃をする程度にとどまるとさ

れている。

では、米軍の反攻が開始されるまで、どの程度の期間、同盟国は単独で自国とその周辺地域を防衛しなければならないのであろうか。この点について、米国の一部のシンクタンクでは、艦艇と航空機の主力を、いったん数千キロ離れた安全な後方地域に分散退避させたのち、対潜作戦、対水上戦などで海域での優位を確立し、反攻作戦に転ずるとすれば、一カ月以上は必要となるとの見方がされている。戦史の事例などから見ても、妥当な見方である。

同盟国は、自国に対する、平時からありうる、戦争には至らないものの、いつ顕在化するかわからない、各種の「グレーゾーン」の脅威に対しても備えなければならない。米国の『四年ごとの防衛態勢見直し報告』などでは、テロとの戦い、サイバー戦、宇宙での戦いなどに備えることが強調されている。ただし、その際にも同盟国との連携が重視されており、同盟国は、自らの国に対する平時からの、「グレーゾーン」の脅威にも、「切れ目なく」備えなければならない。

また、膨大な予算と人材を必要とする先端的な兵器の研究開発での技術的優位の維持は、米国に限られた予算の中でも集中投資を行い、将来の戦いに勝利するためには、最も緊要な要因と捉えられている。その際にも、日本のような先進的科学技術力を持つ同盟国との協力が、予算などの効率的使用の面からも重視されている。

以上を整理すると、米国の戦略構想の側面からみた、日本が果たすべき役割として、以下の諸要素が明らかとなる。

○平時から、いつ起こるかわからない「グレーゾーン」の各種脅威に備えること。その際に必要な機能には、化学・生物・放射線・核などを用いたテロを含むテロ攻撃、サイバー攻撃、民間人を装った特殊部隊などの攻撃、ミサイルの奇襲、宇宙での衛星への攻撃などに対する、情報収集・警戒監視・偵察（ISR）、各空間での防衛警備とアセットの防護、訓練・演習、後方支援、施設の使用での協力などが含まれる。集団的自衛権の行使で問題になった、対弾道ミサイル防衛での協力も必要である。

○そのために、平時から米側と、防衛省以外の政府機関、地方公共団体、民間の保有する権限や能力も含めた、国全体を挙げた、総合調整機能を維持すること。運用面でも、警戒レベルの整合など、日米間の緊密な調整機能を維持すること

○日本有事の脅威が高まった段階では、従来から周辺事態の中で行われてきた、非戦闘員の退避、避難民への対応、捜索・救難、施設・区域の警護、後方支援、施設の使用などを行う。

○その際に、集団的自衛権のケース検討で明らかとなった必須の機能として、

船舶検査などの海洋安全保障、米軍の戦闘捜索・救難への支援なども含まれる。また、地方公共団体や民間が管理する空港、港湾を、米軍の分散退避や再展開のために使用に供することも必要になる。

○日本有事には、日本の防衛を主体的に自衛隊が担当すること、その際に米軍は支援または補完機能に止まり、本格的な地上部隊の来援は期待できないこと。そのため、防衛予算の増額、関連法制の整備、自衛官の増員と装備の増強など、防衛力の総合的な強化、特に打撃力を伴う自立的な防衛力の早急な整備が必要となる。

○日本有事の当初に予想される、各種ミサイル、特殊部隊、サイバー攻撃、対衛星攻撃などに対して、必要な防衛機能を守るための抗堪性を維持すること。そのためには、指揮統制・通信・ISR機能と施設の堅固化、装備や燃料庫などの地下化、分散、デコイの配置などが必要になる。

○日本有事に最低一カ月程度は独力で戦い続けられる「継戦能力」を維持すること、そのために必要な予備の要員と装備の確保、弾薬等の備蓄、緊急時の防衛用品の緊急生産能力の保持などが必要になる。

○他の地域の国々やグローバルな協力関係についても、上記に準じて、平時から有事に至る各レベルで、「切れ目なく」維持すること

○宇宙およびサイバー空間においても、「切れ目のない」協力関係を構築し維持すること

○防衛装備・技術面での協力を、日米以外の国も含め、強化すること、その際に秘密保全、情報協力、教育・研究交流も実施すること

三 日本にとり死活的に重要になった自立的防衛力の早急な整備

以上の項目のうち日米協力に関する項目については、今年四月に合意された新しい「日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)」に反映されている。その意味では、新ガイドラインは、日米の平時から有事に至る戦略構想が、真の意味で一体化され、実効性のあるものになったことを示す、画期的な内容と言える。その背景には、前述した、アジア・太平洋とグローバルな脅威に対する共通認識があった。このことは、今年四月の安倍首相訪米時の、日米首脳による共同記者会見でも強調されているところである。

しかし、半面、日本に課せられた責任も重大である。冷戦期には、長らく「限定小規模独力対処」がうたわれていたが、それはソ連軍が数個師団で道北や道東に局地侵攻した場合、米軍の来援があるまでの間、自衛隊独力で防衛するという趣旨であった。米軍は二十万人に近い軍団規模の陸軍を主力にして、数週間以内に来援し、空母も可及的速やかに来援して海兵隊の作戦を支援することになっていた。海空自衛隊が作戦当初の段階から、米軍と緊密に共同して

作戦するのは当然のこととされ、打撃力、反撃力は米軍に期待されていた。

新ガイドラインでは、これらの前提は保証されていない。これまでのガイドラインの「共同対処行動の基本方針」から、双方は、各々の陸・海・空部隊の効果的な統合運用を行う」という文言がなくなった。また、航空侵攻対処、海域防衛と海上交通保護のいずれの項目においても、「打撃力の使用」を伴う作戦について明言されず、着上陸侵攻対処では、「極力早期に兵力を来援」させるとの文言も省かれている。慎重に、攻勢的な打撃力の行使や早期の来援、陸上兵力の作戦参加を示唆する文言は省かれている。

日本有事の場合の「基本的考え方」では、これまであった、「米国は、日本に対して適切に協力する。」との文言も、「米国は、兵力を適時に来援させ、」との文言も無くなった。また、米軍の自衛隊に対する「作戦支援」については明言されず、一般的な「支援」という表現に止まっている。

上の文言に続けて、これまでなかった、「米国は、日本の防衛を支援し並びに平和及び安全を回復するような方法で、この地域の環境を形成するための行動をとる。」との文言が付け加えられている。この場合の「行動」は、英文では、actionであり、作戦を意味するoperationではない。また、「日本の防衛」と「地域の平和と安全の回復」は同列に置かれている。「日本の防衛」のため対日支援作戦を実施することよりも、状況により、米国が、「地域の平和と安全の回復」を優先することもありうることを示唆する表現と言える。

新設された「領域横断的な作戦」では、米軍は、「打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる。」とされている。ただし、その対象となる領域には、ISR、宇宙、サイバー、特殊作戦などが含まれるとされており、これまでの、正規軍による作戦行動への直接的な参加を意味するものではない。

他方、自衛隊の役割と任務は大幅に拡大された。日本有事の「基本的考え方」では、これまでになかった日本側の役割として、極力早期に武力攻撃を排除するため、「直ちに行動する。」ことが加えられた。また、自衛隊が主体的に防鏑作戦を行う地域として、「日本及びその周辺海空域」のほか、「海空域の接近経路」が追加された。来援または後退分散する米軍の掩護が任務に追加されたことになる。

「作戦構想」では、「空域防衛作戦」に、航空優勢の確保が追加され、「弾道ミサイル攻撃対処作戦」の項目が新設された。「海域防衛作戦」では、海上交通の「保護」が「安全の確保」に修正され、日本周辺海域における「船舶の防護」が「艦艇の防護」に修正され、自衛隊がとるべき行動として、「機雷戦」などとならび、臨検など「敵に支援を行う船舶活動の阻止」が列記された。

これらの項目は、集団的自衛権の行使が必要とされたケース検討の項目と重なっており、新ガイドラインの目指す「切れ目のない、グローバルな」日米防

衛協力を実効あるものにするためには、欠かせない重要な機能ばかりである。

陸上作戦は、防勢だけではなく、反攻や離島奪還も含め、自衛隊が主体的に行うことになった。この点は、自衛隊にとり極めて重大な任務拡大を意味している。

「作戦構想」の「着上陸侵攻対処作戦」の項目は「陸上攻撃対処作戦」に修正された。このことは、単に当初の着上陸侵攻だけではなく、これまで米軍が主体とみなされていた、その後の国土回復のための反攻作戦も、自衛隊が主体となり実施することを意味している。

「陸上攻撃対処作戦」においては、「島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除すること」も、「島嶼の奪還」も自衛隊が主体的に行うこととされた。

「島嶼作戦」は、容易ではない。どこで侵攻が生起するかを的確に予測するのは困難である。島嶼の位置、面積、人口、住民感情、空港・港湾機能、民間の能力など、様々の要因により、島嶼の戦略的価値や侵攻の可能性、防衛や奪還の必要性や容易性は左右される。他方で、展開できる自衛力には限界がある。そのため、上記の要因を踏まえ、優先的に防衛あるいは奪還すべき島嶼を決めなければならない。

特に、島嶼の奪還は困難な作戦である。陸海空の統合作戦となり、複雑な調整統制、特殊な編成装備及び高度の訓練が要求される。しかし、自衛隊の島嶼奪還作戦のための対応能力は、まだ初歩段階にある。島嶼住民の保護や島外への避難のための措置についても、防災が主で、防衛上の観点からは、ほとんどなされていない。残った住民の安全を確保するための避難地域やシェルターも整備されていない。自衛隊は、「島嶼奪還」はじめ、国土の防衛と回復という極めて困難かつ重大な任務を、「主体的に」遂行する責務を負うことになった。

このように、新ガイドラインは、日本と自衛隊の役割を飛躍的に拡大する一方で、米国と米軍の対日防衛コミットメントの保証は大幅に後退した内容になっている。日本がかなりの期間、独力で日本を防衛しなければならなくなっただ。もしそれができなければ、米軍の来援もなく、国土は侵略されたままで、休戦や講和に応じざるを得ないという局面がありうることも含意している。

しかしながら、現在と見通しうる将来の安全保障環境下では、新ガイドラインの構想を実効あるものにするのが、日本防衛のために、最善の方法であろう。そのために、必要不可欠な国内法制が新たな安全保障法制である。もしも、安全保障法制に対し、国内の議論の中で不合理な制約が課せられれば、新ガイドラインの関係項目が十分に履行できず、日米間で合意された、一貫性のある対処構想も実行できなくなる恐れがある。

四 安全保障法制の仕組みとその特徴

今回閣議決定された一連の安全保障法制の仕組みは、大きく分類すると、次のようになる。法体系としては、「日本の平和と安全にかかわる場合」と「国際社会の平和と安全にかかわる場合」に分けられる。前者の、日本への脅威対処については、事態の深刻度に応じて、「存立危機事態」、次いで「重要影響事態」、平時の「武器等防護」に関する法制がある。後者の、国際社会への脅威対処については、事態の深刻度に応じて、「国際平和支援」、次いで「PKO 類似の活動」に関する法制がある（『読売新聞』2015年4月15日）。

これらの法案のうち、国際平和支援法案以外は、これまでの一〇本の法案をまとめて平和安全法制整備法案として国会に提出される。これまでの与党協議の中で、自民党の当初案から修正された諸点と、その影響について以下で分析する。

○存立危機事態関連

憲法第九条の下で許容される、自衛の措置としての「武力の行使」の新三要件は、以下のとおりである。

- ①わが国に対する武力攻撃が発生したこと、またはわ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、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由およ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、わ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

今回の安全保障法制では、これまでの武力攻撃事態に代わり、存立危機事態が設けられた。存立危機事態では、自衛隊法、武力攻撃事態法を改正し、上記の新三要件の下で、限定的な集団的自衛権を行使できるようになった。

新ガイドラインでも、日本有事に、「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」の全般方針として、日米両国が、おのおの、米国または第三国に対する武力攻撃に対応するため協力すること、また「当該武力攻撃への対処行動をとっている他国と適切に協力する」ことも明示されている。

それに続けて、自衛隊の任務として、存立危機事態に対処し、「日本の存立を全うし、日本国民を守るため、武力の行使を伴う適切な作戦を実施する。」と謳われている。ここで、混同してならないのは、防衛機能の本来の目的は、国家の主権と独立を守ることであり、そのためには時には、国民の生命や財産も犠牲にせざるを得ない場合があるということである。国民は、自らが国防のために献身する義務を負っており、それなしには国家の防衛は成り立たないと

みるのが、世界の常識である。日本国憲法には、「国防の義務」はうたわれていないが、普通の国なら、国家の主権や独立を守るために、国民に国防に対する応分の協力を義務付けている。国民自らの献身なしに国家の防衛は全うできない。

それに対し、「国民の生命や財産」を守るのは警察機能であり、防衛機能ではない。しかし、自衛隊も他国の軍も、治安維持などの警察機能を補完する役割も負っているのが通例である。その意味で、自衛隊も警察機能を果たさねばならないのであり、上記の「日本の存立を全うし、日本国民を守る」とは、自衛隊が、防衛機能と警察機能の両方を、必要に応じ、グローバルに第三国も対象にして、果たすべきことを示している。

その際に協力して行う作戦の例として、「アセットの防護」、「捜索・救難」、「海上作戦」、「弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦」、「後方支援」が挙げられている。「アセット」とは価値のある兵員、装備、施設すべてを含むとみられ、米軍以外の国の弾道ミサイル防衛部隊その他の部隊、あるいは装備なども防護対象になる。また、米軍以外に対する、戦闘捜索・救難、海軍艦艇や民間船舶の共同防護、敵に支援を行う船舶活動を阻止するための臨検、停戦成立前の他国領海を含めた共同の機雷掃海、弾道ミサイルの迎撃での協力なども行えるようになる。これらは、新ガイドラインで米国と合意済みの内容であり、日本は国家として履行する責務を負っている。したがって、米国の要請があればできるだけ速やかに自衛隊により対処できる態勢でなければならない。

しかし、与党協議の中で、公明党は、自衛隊を海外に派遣する際に、その条件として、①国際法上の正当性、②国民の理解と民主的な統制、③自衛隊員の安全確保の三条件を挙げ、これらを法案に盛り込むことを要求した。

このうち、①については、後述する「国際平和支援法」での自衛隊派遣には、国連決議が必要との主張に反映され、③については、防衛相の安全配慮義務規定などとして盛り込まれた。

②については、与党協議の結果、「他に適当な手段がない場合」も書き込まれ、集団的自衛権の行使は、最終手段として位置づけられることになった。そのため、政府が存立危機事態と認定したのち、さらに、政府は集団的自衛権行使のための「対処基本方針(案)」を作成し、武力行使の必要性を説明しなければならないこととされた。

閣議決定後は、事態対策本部の設置、発動という手順を踏むが、存立危機事態であると政府が認定したとしても、さらにこのような手続きを踏まねばならない。それで、事態対処に間に合うような、迅速な意思決定が可能かが問題となる。電話での閣議決定が認められるなど、迅速性への一定の配慮はみられる。

しかし、存立危機事態において予想されている脅威は、奇襲性を特色としており、現代戦のテンポは分秒を争うほど、サイクルが短縮される傾向にある。

新ガイドラインでも、第四章では、「日本の平和及び安全のための切れ目のない確保』として、平時、日本の平和と安全への脅威、日本有事、第三国への武力攻撃発生までを含む、段階的な対応について、機能別に詳述されている。

「平時からの協力措置」には、「情報収集、警戒監視及び偵察(ISR)」、「防空およびミサイル防衛」、「アセットの防護」、「海洋安全保障」が含まれている。また、「日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」のための協力項目には「非戦闘員を退避させるための活動」、「海洋安全保障」、「避難民への対応のための措置」、「捜索・救難」、「施設・区域の警護」が含まれている。これらは、「グレーゾーン」の脅威に対しても、切れ目なく対応するために、設けられた項目であろう。

これらの中でも、例えば、ミサイル防衛について言えば、ミサイルの発射から着弾までの数分以内に決心し、行動を決めなければならない。非戦闘員や避難民の輸送途上、あるいは「海洋安全保障」のために船舶検査を行っている際に、国籍不明の潜水艦から連続して魚雷が発射されれば、極めて短時間の間に対応行動をとらなければならない。また、不正規の特殊部隊による攻撃も、警察力の対応力を越える手法、例えば CBRN を用いた攻撃などにより、瞬時に大規模な破壊力を与えることができる。

これらの脅威に対しては、「他に適当な手段がない」かどうかを判断する余裕はない。眼前の差し迫った脅威をまず回避または制圧しなければならない。躊躇して対応しなければ、瞬時に多数の犠牲者が出るおそれがある。危機が突発した場合は、いま持っている能力をすべて活用して、まず当面の危機を乗り切ることが何よりも最優先されねばならない。

その後、より良い対処方法を追求し、さらに強力な対応手段を動員して、投入していけばよい。それを逆にして、当面の危機への対処をなおざりにして、より良い方法を追求しては、その間にも事態は悪化し被害は急拡大する。危機対処の手順を間違えては、命取りになる。国家の安全保障、危機管理では誤りは許されない。

例えば、弾道ミサイル対処については、現在の発射権限の委任措置を、新ガイドラインを踏まえ拡大し、ミサイル攻撃の兆候がある段階からの共同防衛態勢、及び米軍を含む対ミサイル防衛部隊の防護を可能にする国内法制にしなければならない。

ISR 防護とともに対ミサイル防衛部隊の防護のために、陸上自衛隊を主力として、特殊部隊攻撃に対する即時の防護措置が取れるよう法整備を行わねばならない。そのためには、陸上自衛隊に領域警備権限を与える必要がある。

艦艇の防護についても、初動段階での奇襲への即時の対応が可能ないように、適切な権限の委任規定を盛り込んだ法整備を行う必要がある。そのためには、まず、海上自衛隊に領海警備権限を付与しなければならない。さらに、日本の周辺海空域のみならず、海空の接近経路の防勢作戦を自衛隊が主体的に実施することになったことから、潜水艦攻撃などの脅威度の高い、接近経路上での米空母の警護任務等を果たすため、即時の対応措置をとれるよう、適切な権限委任を規定した法整備が不可欠と思われる。

また、米国以外の第三国に対する支援の範囲についてもあいまいである。例えば、日本有事における「海域の防衛」では、「海上交通の安全の確保」や「(軍艦と民間船舶両方を意味する)艦船の防護」も、「接近経路」も含め自衛隊が主体的に実施する作戦とされている。しかし例えば、船舶輸送時に各国の艦隊が共同で警護して航海している場合に、米軍以外の艦艇や船舶が国籍不明の潜水艦などから攻撃された場合、自衛隊は対潜戦を発動するなど、脅威を直ちに排除することができるのかは、あいまいである。

対潜戦は「後方支援」に当たるとは言えず、「海域防衛」の一環である。可能になるとすれば、「追加的措置」にない。それでは、他国海軍との共同対処はできず、国際的な責務は果たせない。

航空作戦でも接近経路上の航空機と巡航ミサイルによる攻撃への対処が自衛隊の任務となっており、領空侵犯対処のほか、公海上での空域における即時の脅威排除を可能にする規定が必要となろう。

平時からグレーゾーン、有事に至る「切れ目のない」対応を実現するためには、国内法上の諸制約の影響を極力や緩和し、必要な領域警備などの権限付与と即時対処のための委任規定など、未整備の法整備を急がねばならない。

ましてや、野党が修正協議で要求した、例外なき国会の事前承認という、さらなる足かせを、存立危機事態にまで課するのは、国家の存立を左右する寸刻を争う危機が迫り、速やかな決断即行動が要求される中、危機対処をないがしろにして侵略国の既成事実化を許すことになりかねない。まさに、国家存立の根本を危機にさらす、無責任かつ危険な要求と言える。

そもそも、自衛隊の最高指揮権が内閣総理大臣にある以上、本来、具体的な自衛隊の指揮運用は時の行政判断事項の一環として、総理大臣に委任されるべき権能である。集団的自衛権の行使のあり方についても、その一環として委任され、時の情勢に応じて柔軟かつ即応が可能ないように行使されねばならない。軍の独走防止というドグマにとられるあまり、指揮運用に不必要な拘束を課して、国家の安全を危機に晒すしてはならない。

○重要影響事態

周辺事態法は改正され、対象事態は重要影響事態に改められた。重要影響事態とは、日本の平和と安全に大きな影響を及ぼす事態であるが、周辺事態法にあった、米軍に対する自衛隊の後方支援の地理的な制約は外され、日本周辺以外でも支援が可能になった。また戦闘機への給油や弾薬の提供が可能になるなど、後方支援業務の範囲も拡大された。グローバルな日米協力にとり、大きな前進と言えよう。

今後は、日本周辺地域以外の地域での日米共同作戦について、必要な情報を収集分析し、共同作戦計画を策定し、訓練を重ねる必要が出てくるであろう。特に、そのような訓練が可能な演習場の確保、様々な地形や気象に応ずる装備体系の整備や後方支援のあり方の検討が必要になる。

半面、国土防衛が、自衛隊が主体的に実施する任務となる中、どこまでこのようなグローバルな日米協力を踏み込むかも、重大な判断事項となるであろう。日本の国益と全般情勢を踏まえ、グローバルな支援の是非について、個別に慎重に判断することが求められる。本質的に、国土防衛が最優先されるべきであり、本来の防衛警備任務に支障のない範囲で、重要影響事態に対する支援を行わねばならない。

しかしながら、そのような前提の上で、より柔軟にかつ即時に、新ガイドラインの「日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」に示された「非戦闘員を退避させるための活動(NEO)」、「海洋安全保障」、「避難民への対応のための措置」、「捜索・救難」、「施設・区域の警護」、「後方支援」、「施設の使用」について、米軍以外の第三国も含めて、グローバルに自衛隊が取り組めるような枠組みに拡大しておくことは、国益に適う限り、望ましいことと言える。そのような枠組みを設けておけば、実際に実施するかどうかは、その時々々の政府の政策判断に委ねられ、即時に柔軟かつ機動的に、自衛隊に支援活動を実施させることができるようになる。

しかし、第三国について新ガイドラインで記述されているのは、NEOの中で「日米両政府は、おのおの、第三国の非戦闘員に対して退避にかかる援助を行うことを検討することができる。」と述べられているのみである。NEOでは、必要に応じ、第三国の非戦闘員も対象とする余地が残されている。非戦闘員が対象であるため、集団的自衛権の行使には該当しない。重要影響事態と認定されれば、実施でき、「適切な場合」は平時からの調整も可能である。

しかし、その他の項目については、米国以外の第三国の軍等との協力に関する明示的な規定はない。そのため、例えば、国際的にニーズの高い、戦闘・捜索救難支も、米軍以外に対しては基本的にはできない。ヨルダン空軍のパイロットがイスラム国に捕虜となり惨殺されたが、日本人の人質解放交渉と関係づけられたため、その政治的外交的影響が極めて深刻であったことは、日本人の

記憶にも新しい。このように、国際社会では、撃墜された機体のパイロットが敵の捕虜になる前に、戦闘捜索・救難により救い出すことが、作戦支援活動として重要視されている。特にオスプレイはそのような任務に適した機体である。

しかし自衛隊が派遣されても、米軍の以外の国のパイロットが撃墜された場合は、捜索も救難もできない。自衛隊も、米軍以外のパイロットを含めた、戦闘捜索・救難を含む作戦支援活動が可能になれば、国際的にも大きな貢献となるであろう。

「国際法上の根拠に基づく船舶の検査」について、現行の「船舶検査活動法」では、船長の同意が必要とされ、対米協力が主体となっているが、今回は、グローバルな協力が求められており、協力対象国も、米国以外も含めることが前提となるのが当然である。広大な海洋では、米国以外の他国とも協力しなければ、活動が成り立たない。新ガイドラインの「海洋安全保障」では、

「国際連合安全保障理事会決議その他の国際法上の根拠に基づく船舶の検査を含む」とされており、第三国との協力について含意されているが、明示はされていない。なお、国連安保理の決議のみを根拠とすれば、中国とロシアの反対が予期される状況では、実質的に活動はできなくなる。「その他国際法上の根拠」に基づき船舶検査を実施することになるであろう。

また、船長の同意なしの船舶検査を可能にすることが提案されたが、見送られた。重要影響事態では、日本周辺以外の海域で脅威が高まっている中で、船舶検査活動が行われることも前提としている。そのような状況で、船長の同意がなければ船舶検査活動ができないのでは、ほとんど実効性が伴わない。また、第三国と協力して、海域を分担して「海洋安全保障」を行っても、日本の担当海域が抜け穴になる。これでは、実質的に日本はグローバルな「海洋安全保障」に参加できないことになる。このような問題点は早急に改められねばならない。

○国際平和支援

「国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う活動」である「国際平和協力活動」は、22大綱から自衛隊の本来任務に位置づけられ、防衛省・自衛隊は、国際平和協力法、国際緊急援助隊法及び各種特別措置法に基づき、国際平和協力活動に積極的に取り組んできた。

しかしこれまでは、国連の異なった平和維持活動に新たに自衛隊を派遣するたびに根拠法を特別措置法として制定してきたため、法案成立までに時間を要し、緊急時に間に合わないおそれがあった。また、根拠法ごとに微妙に武器使用の基準が異なるなど、教育・訓練が煩雑になるといった問題もあった。

これらの問題点を是正し、「国際紛争に対処する他国軍の後方支援」を、情勢に応じて柔軟かつ即時に行えるように、今回は、特別措置法ではなく「国際平和支援法」と称される恒久法として提出されることになった。

この狙いに沿うように、当初は、自衛隊の海外派遣をめぐる国会の事前承認の必要性について、例外規定を設けることとされていた。しかし、与党協議の結果、例外なく国会の事前承認が必要とされた。他方で、七日以内に衆参両院で「議決するように努めること」とされたものの、努力規定であり、必ず七日以内に議決されるとは限らない。

また例外なく国会の事前承認が必要とされれば、承認には早くても数日が必要となるであろう。それでは、国会閉会中などの国内的な事情による緊急時のもとより、国外で真に緊急性を要する事態が起きた場合に即応できなくなるおそれがある。

例えば、いま世界的に、化学・生物・放射能・核(CBRN)を用いたテロの発生が懸念されている。そのようなテロにより大量の死傷者が瞬時に発生した場合は、国際協力の下、除染、汚染患者の輸送、専門的医療措置等、高度の救急救命措置を迅速かつ大量に実施しなければならない。CBRNの患者に対しては、数分、数時間単位で、生死が分かれるほど、特効薬の投与などの措置は緊急性が求められる。医療従事者も防護され、輸送車、患者収容施設等も密閉・隔離されていなければならない。

地下鉄サリン事件でも、当初サリンとわからなかったために、汚染が拡散し、救急措置が遅れて大量の犠牲者を出した。その結果、いまだに後遺症に苦しんでいる人が多勢いることは周知の事実である。

しかし高度のCBRN対応能力を持った軍や関係機関を保有している国は、世界的にも限定される。地下鉄サリン事件や福島原発事故の経験を持つ日本の能力は高いが、中でも自衛隊は、専門的な部隊や装備品を全国的に展開し、多数の機材や要員を保有し、除染などの訓練も重ねている。独自の化学防護、輸送、給水、衛生、医療も持っており、自己完結性がある。情報・警護能力もあり、複合事態やテロの続発の恐れのある地域への派遣も可能である。その意味で、自衛隊が国際的に貢献できる重要な分野である。

にもかかわらず、この法律により、生死を分ける初動対応に自衛隊が参加できなければ、救えるはずの多くの人命が失われ、国際社会における日本への信頼も大きく損なわれることになるであろう。

また、国際平和支援法案に基づく後方支援の対象国については、与党協議の中で、米軍以外は、物資や情報の相互提供の協定を結んでいるところのみを対象国とすることになった。その結果、米軍以外は豪州軍に限定され、それ以外の国を後方支援するには、当該国と協定を結ばねばならなくなる。そうなる

と、米豪軍以外の軍への後方支援は即時かつ柔軟にはできない。

○PKO 類似の活動

PKO 類似活動については、公明党は、国連決議が必要と主張したが、国連安保理の常任理事国である中国やロシアの反対が予期される状況では、決議は得られないか遅延する。最終的には、今回の改正案では、「国連の総会、安全保障理事会、経済社会理事会が行う決議、別表第一に掲げる国際機関(欧州連合など)の要請に基づく」との案で決着した。

成立する可能性が高い欧州連合や国連総会の決議でも、PKO 類似の行動のため自衛隊を派遣できるようになった点は、評価できる。ただし、本来ならば、国際機関の決議を前提とするといった、他律的な条件で日本の自衛隊派遣の是非を決定すべきではない。自衛隊の派遣の是非は、日本の主権にかかわる問題であり、基本的には日本の国益に基づき、日本の政府や国会が決議して派遣すればよいことである。逆に国際機関の決議があっても、国益に反するとみれば、派遣しない、あるいは撤収するというのが、通常の主権国家としての対応である。

現在の規定は、いたずらに主権の一部を国際的な決定に委ね、わが国の主体的な決定に基づく、適時の自衛隊の派遣や撤収を自ら拘束していると言える。日本の国益を害することを意に介しない周辺大国の同意を不可欠とするのは、日本の国益を損ない、自ら主権の一部を放棄するに等しい愚行である。

PKO 派遣の五原則、すなわち、当事者間の停戦合意、日本の参加への同意、中立性の維持、それらが満たされない場合の撤収、必要最小限の武器使用という原則は今回も見直されなかった。ただし、国連の標準的な武器使用原則である、任務遂行に必要な武器使用について、今回は一応認められた。この点は、大きな進歩である。

しかし、停戦合意の成立、相手国の受け入れ承認を前提とする限り、例えば朝鮮半島有事に在留邦人を自衛隊が救出に赴けるかは、依然として困難とみられる。受け入れ国の韓国すら、自衛隊の受け入れを拒む可能性が高いとみられるためである。北朝鮮の場合には、なおさらであろう。日本としては、在韓米軍の余った輸送力を使い、米軍に韓国などの領域外まで安全に輸送するようお願いするしかない可能性が高い。

五 集団的自衛権の限定的な行使容認は違憲か？

今回の安保関係法制をめぐる国会審議が紛糾し始めたのは、与党が指定した憲法学者も含め、国会に参考人として招致されたすべての憲法学者が、本安保法制の目指す集団的自衛権の行使容認を、違憲と断じたことに端を発している。しかし、法律が違憲かどうかを審査する権限を持つのは、最高裁判所のみ

であり、最高裁はすでに砂川判決で、自衛権について、個別的、集団的を問わず、合憲としている。このことで、違憲論は本来退けられるに十分であるが、さらに念のため、砂川判決ではなぜ合憲とされたかについて、再確認するのも意義あることとみられる。