

第1章 平和安全法制における法的事態とその認定について

森 聡

はじめに

日本国憲法第九条などに由来する自衛隊の活動に対する法的規制は多岐にわたってきた。日本の安全保障法制において、自衛隊の活動態様は、法的に類型化された事態（法的事態）、すなわち重要影響事態、存立危機事態（同予測事態）、武力攻撃事態（同予測事態）に応じて異なっており、それぞれの法的事態ごとに、許される自衛隊の活動がいわゆるポジリスト方式で列挙されている。その一方で日本の安全保障環境は、北朝鮮による核兵器及びミサイルの開発や中国による軍備増強と一方的な現状変更行動の活発化などにより、年々悪化傾向にあり、自衛隊による対処を要する状況は切迫度と複雑さを増している。つまり、自衛隊の活動に対する法的規制と、自衛隊による各種有事への対処の実効性（以下、実効性）との間には緊張関係がある。平和安全法制の制定は、民主的統制の原則を堅持しつつ、自衛隊の活動の実効性を担保すべく、活動に対する法的規制を慎重に見直す取り組みの成果として性格づけることができる。

自衛隊の活動の実効性は、急激に変化する対処地域の状況に自衛隊がどこまで迅速に対応できるか、また米軍とどこまで効果的に連携できるかといったことによって決まってくる。法制面から言えば、これはある法的事態から別の法的事態への移行を、甘受しがたい状況の悪化を招かずに実施できるかどうかということに懸かってくる。

また、自衛隊の活動に対する法的規制は、二通りの規制を含んでいる。すなわち、それぞれの法的事態において認められる自衛隊の活動の範囲をどう定めるかという実体的な規制と、法的事態の認定手続において、政府の判断と国会の判断が占める比重をどう配分するかという手続的な規制がある。

自衛隊の活動の実効性と、それに対する法的規制という二つの要請にどう折り合いをつけるかは、平和安全法制が定める法的事態とその認定のあり方にかかわる問題として顕現する。そこで本章は、上記のような問題意識に立って、現行の平和安全法制の下で、自衛隊の運用に際して生じうる論点を、特に事態認定という観点から検討してみたい。

1. 政策判断と事態認定

まず前記の法的事態を認定するに際しては、これに先行して安全保障政策上の政策判断が存在していなければならない。日本の安全保障に影響を及ぼす状況が生起し、自衛隊による特段の対処行動が必要との政策判断が下されれば、その対処行動を可能とする法的事態の認定を行う必要が生じる。武力攻撃事態は、日本に対する武力攻撃の発生という外形的な条件によって認定が導かれるが、重要影響事態と存立危機事態の場合は、それぞれ認定に際して裁量を行使する余地がある。

重要影響事態は、「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」と例示し、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態を指すとされており、そこには認定の裁量が広く残されている。また、存立危機事態についても、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、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存在し、日本の存立を全うし、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武力の行使が必要であると認められる事態を指すとされ、他国への武力攻撃という外形的条件は確かにあるものの、その国との密接な関係の有無や、国民の基本的権利が覆される危険の存否などは、その認定において裁量を行使する余地がある。

つまり、ある特定の状況が重要影響事態や存立危機事態に該当するかどうかは、それが外形的な物理的条件の発生によって自動的に決まるのではなく、その状況において日本の安全保障上の利益がいかなる脅威に晒されているか、そしてその状況で自衛隊をいかに運用すべきか、さらに米軍といかに連携しながら自衛隊を運用すべきかといった、高度な政策上の判断に懸かっているのである。端的に言えば、日本の安全が脅かされている状況が生じたとき、自衛隊をいかなる活動に従事させるべきかという政策判断がまず先行して下され、そのうえで必要な自衛隊の活動を許す事態を認定することになると言えよう。

ここで求められる政策判断は、①自衛隊を運用して防衛すべき日本の安全保障上の利益をどう定義するか（利益の射程）、②他国の行為やそれに起因する状況が、日本の安全保障上の利益をどの程度侵害しているか（脅威の深刻度）、そして③状況に適した米軍との任務と役割の分担はいかにあるべきか（米軍との連携方法）といった諸要素を含むことになろう。日本の意思決定者は、これらの要素を総て勘案して、国内の政治状況も睨みながら対応を判断することになる。

上記②の要素は、状況の発生を受けて判断されるが、①は日本の国家安全保障戦略を検討する過程で判断の基礎を一定程度固めることができる要素である。また、③も米側との任務と役割の分担を協議しておくことによって判断の前提を作り上げておくことが可能な要素である。有事が生じた際に政治指導者ができるだけ円滑かつ迅速に意思決定できるようにするためには、上記①と③を政府内で事前に検討しておくことはもちろん不可欠であるが、①については、広く世論の安全保障意識の向上を要するものである。日頃から日本が自衛隊を運用して守るべき安全保障上の利益についての政策論議を活発化させ、政府の国家安全保障戦略の基本的な考え方に対する正確な理解を広く一般に浸透させていく取り組みも必要である。

2. 国会の関与

重要影響事態や存立危機事態の認定と各々の法的事態における自衛隊の活動の承認においては、国会による事前承認が原則とされており（緊急を要する場合には事後承認）、武力攻撃事態の発生に伴う自衛隊の防衛出動については国会の承認が必要とされている。自衛隊の活動の承認に国会が関与するのは、ひとえに民主的統制を貫徹する趣旨からであるが、有事が発生ないし発生しつつある状況下で、敵対勢力からの威嚇や恫喝に晒される世論に敏感に反応する国会が自衛隊の活動の承認に係わることにはリスクもあり、こうした現実も直視すべきである。

自衛隊の活動に対する民主的統制と自衛隊の活動の実効性との間でバランスをとらなければならないが、民意の反映された国会による自衛隊の統制が、自衛隊による対処の実効性を犠牲にし、ひいては日本国民の生命と財産を致命的な危険に陥れるようなことがあってはならない。自衛隊の活動の実効性を担保しつつ、国会が適切に自衛隊を統制できる制

度的手続を整備していくのが望ましい。本節での論点を提起するために、朝鮮半島における有事を題材としたシナリオを本節末尾に示した。以下では、このシナリオを前提とした論点を示す。（※なお、本章で述べる「政府・与党」や「野党」は、全て一般的な仮定に基づく主体を指しており、現在の政府・与党や野党を指すものではない。）

（1）国会による重要影響事態の基本計画の事前承認から事後承認への切り替え

末尾のシナリオで示したような形で、北朝鮮が日本を武力攻撃すると恫喝している中で、報復の標的とされるのを避けるべきとの世論が出てきた場合に、それを追い風にした野党が、自衛隊による後方支援活動に反対し、「重要影響事態」の認定を前提とした、国会における基本計画の事前承認手続が政治化されて、対応が遅滞する恐れが生じうる。敵国による軍事的恫喝は、自衛隊の実効的な運用と民主的統制との緊張関係を先鋭化させる効果を持つと言えよう。

無論、野党の党勢や世論の反対が弱ければ大きな支障にはならないだろうが、北朝鮮による韓国への威嚇行為やサイバー攻撃などが目に見えて激化・拡大してくると、世論が北朝鮮による恫喝に怯える可能性が大いにあり、国会では、これに野党なりが乗じて自衛隊の活動を制約しようとする力学が働く可能性がある。国会での基本計画の承認手続が遅れば、米軍やオーストラリア軍などと連携した活動を含む、初動の後方支援活動が遅れるだけでなく、北朝鮮に加えて韓国や米国にも誤ったシグナルを送ることになりかねない。こうした問題を踏まえると、基本計画の承認の是非をめぐって国会で議論が紛糾し続ける場合、政府はある時点で事後承認を求める方針に変更することができるのかが問題となる。

朝鮮半島での有事が差し迫っている状況における初動の対応の遅れは致命的なので、国会での基本計画の承認手続が紛糾しそうな見通しがある場合や、初動の対応が遅れるリスクを取り得ないような場合には、国会による事前承認は避け、当初から事後承認を求める方針で臨む方が格段に好ましいと考えられる。

他方、状況の推移の仕方によっては、政府が国会に基本計画の事前承認を求めざるを得ない場合も大いにありうる。そこで問題となりうるのは、基本計画の事前承認を求めたものの、国会での議論が紛糾している中で、情勢に重大な変化が発生し、重要影響事態を前提とした自衛隊の後方支援活動を実施しなければならない状況が生起するような場合であろう。こうした場合、国会での基本計画の審議の途中であっても、事後承認に切り替えることが許されるべきである。重要影響事態下の対応措置については、緊急の必要がある場合には事後承認が認められているので、仮に国会による基本計画の事前承認を求めたのちに情勢の重大な変化が生じた場合には、審議の最中に事後承認に切り替えたとしても法的な問題は生じないという理解を、国会答弁や質問主意書への回答等で周知・普及させておくべきであろう。

（2）存立危機事態・武力攻撃事態における防衛出動の発令手続

自衛隊による防衛出動は、自衛隊法第76条に定められており、存立危機事態・武力攻撃事態に際して防衛出動を発令する場合には、事態対処法第9条の定めるところにより、対処基本方針が国会で承認されなければならない。平時ないし重要影響事態から存立危機事態や武力攻撃事態に移行する場合に問題となるのは、危機が発生ないし激化するなどし

て情勢が急速に悪化しつつある場合に、日本の安全に及ぶリスクを最小限に抑えながら存立危機事態や武力攻撃事態の認定を含む、対処基本方針の国会承認を経て、自衛隊の防衛出動の発令に至ることができるかどうかということであろう。

敵国が、日本や日本と密接な関係にある第三国に対する大規模な攻撃を、時間をかけて目に見える形で準備し、その脅威が国会で正確に認識され、自衛隊の出動についての政治的合意が十分形成されているような場合には、民主的統制と実効性との間のトレードオフがそれほど先鋭化しないので、国会の承認を経て、時宜に適った形で防衛出動が発令されるかもしれない。

しかし、敵国が奇襲を仕掛けてきたり、あるいは大規模ではない侵略行為をとるような場合、国会で事態の認定や防衛出動の承認をめぐって議論が紛糾する可能性が出てくる。現行手続の下で民主的統制と実効性との間のトレードオフが先鋭化すれば、後者が犠牲となる可能性がある。つまり、存立危機事態や武力攻撃事態の認定や自衛隊の防衛出動の発令に関連する一連の法的手続は、状況次第では、自衛隊による対応の実効性を減じかねない。そうなれば、対応の現場で自衛隊が発揮しうる即時的な抑止力が損なわれるリスクも生じる。最悪の場合、敵勢力はこれを利用するかもしれない。

このようなリスクを最小化するためには、自衛隊の活動に対する民主的統制を維持しながら、自衛隊による対処の実効性をできるだけ損なわない方法が必要となる。第一に、奇襲が発生するリスクに対応するためには、武力攻撃事態や存立危機事態を認定するための閣議決定を迅速に行う手続を整備する必要があるだろう。いわゆるグレーゾーンへの対応に際して、国务大臣全員が参集して臨時閣議を開催することが困難な場合には、内閣総理大臣の主宰により、電話等により各国务大臣の了解を得て閣議決定を行うとされているが、これに準じた手続を武力攻撃事態と存立危機事態の場合についても定めることが考えられる。

第二に、小・中規模の攻撃が断続的に発生し、その後急速にエスカレートするリスクに対応するためには、防衛出動命令に関して国会に事前承認を求めた後に、状況が急激に悪化する場合には、途中で事後承認へと切り替えることが可能との解釈を確立し普及させておく必要があるだろう。当初から敵国が比較的大規模な攻撃に及び、緊急の必要が明白な中で、内閣総理大臣が自衛隊法第76条と事態対処法第9条第4項にのっとり防衛出動命令を発令する場合には問題は生じない。他方、相手国の武力攻撃が全面攻撃ではなく、例えば小・中規模の攻撃が数回行われてから中断し、その後攻撃が再開される可能性を排除できないような場合には、防衛出動の承認を国会に求めるべきとの気運が高まるかもしれない。もし内閣が複雑な政策・政治判断に基づいて防衛出動の承認を国会に求めることになり、そのさなかに敵が攻撃を再開して事態が急激に悪化するような場合には、緊急の必要がある時に内閣総理大臣が防衛出動を発令できることのコロラリーとして、前述した重要影響事態の場合と同様に、国会に防衛出動の事前承認を求める手続を停止して、総理大臣が新たな対処基本方針を閣議決定して防衛出動命令を下令できるとする解釈を確立し普及させるべきであろう。

おわりに一法的なシームレスネス

最後に、将来的な課題を示すことにしたい。将来、もし法的事態ごとに自衛隊に許され

る活動を列記するいわゆるポジリスト方式の下で自衛隊による活動の実効性を高めていくとすれば、究極的には、法的事態は二区分とすることが考えられる。すなわち、自衛隊による武力行使が認められる〈有事〉と、武力行使以外のあらゆる活動が認められる〈非有事〉という二元的な区分とするような法的枠組みである。〈非有事〉においては、目下重要影響事態の下で認められている自衛隊の諸活動を、政策判断に基づいて平素から実施可能とすることにより、単一の法的事態の下で、各種の状況に柔軟に対処できることになる。すなわち、重要影響事態の認定をわざわざ経ずとも、政策判断に基づいて自衛隊による後方支援活動などを実施できるようになる。他方、日本に対する武力攻撃や第三国に対する武力攻撃が発生した〈有事〉に際しては、例えば上記2. (2) で示したような手続を前提として、政策判断に基づいて我が国が個別的ないし集団的自衛権を行使できることになる。こうした法的事態の二元的区分が実現するかどうかは本章の射程外の問題であるが、自衛隊の活動に対する民主的統制を堅持しつつ、自衛隊の活動の実効性を出来る限り高めていくのは、複雑化する安全保障環境に日本が適応していくうえで不可欠な取り組みであるのは間違いない。

【補論：朝鮮半島有事シナリオ】

※ここで言う「政府・与党」や「野党」は全て架空のものである。

制裁を科される中で核兵器の開発を進めてきた北朝鮮は、20XX年に核弾頭をミサイルに搭載することに成功し、米国と韓国の国防当局も、北朝鮮が実戦で有効な核攻撃能力を獲得したことを認めた。翌年夏に、北朝鮮は大地震と干ばつに見舞われ、未曾有の食糧不足により、前例のない規模の飢饉が発生した結果、餓死者が多数発生し、その影響は北朝鮮軍部隊の補給などにも及び始めていると伝えられた。国連が人道目的の食糧支援を実施したが、北朝鮮政府はそれでは不十分だと抗議し、制裁解除と大規模な人道援助と経済援助を要求した。しかし日米韓は、北朝鮮が既存の核兵器の完全な廃棄と、進行中の核兵器の開発の廃止を検証可能な形で実施することを約束しなければ、制裁を解除することも、交渉に応じることもできないとして、北朝鮮の要求を拒絶した。

こうした事態を受けて、北朝鮮政府は、次のような金正恩の声明を発表した。「わが国は、敵国から自国を防衛する権利を全うするために核兵器を配備するに至ったが、その後も敵国はわが国に対して、制裁を含む敵対的な政策を維持し、これを転換しないばかりか、理不尽な制裁措置によってわが国の人民を苦しめている。わが国はこの不正義と苦難を耐え忍んできたが、これ以上わが人民に辛酸をなめさせ続けるわけにはいかない。ついでに、人民を救い、敵国の政策を転換させるために、これより敵国に対して力行使する。敵国が政策を転換せずに、わが国に報復すれば、わが国は全力で再報復に及ぶ。」この声明が発表された後、2015年8月当時と同様に、北朝鮮の潜水艦が軍港から一斉に出航したとの報道が世界を駆け巡った。

この声明の発表を受けて、韓国軍と米太平洋軍は警戒態勢に入り、北朝鮮による武力攻撃に備える措置を講じることを決定した。また、日米韓三カ国の首脳は緊急電話会談をもち、北朝鮮が軍事行動を起こす場合には、連絡を密にして互いの行動を調整しつつ、必要なあらゆる措置を取ることを確認した。各国メディアには朝鮮半島専門家が登場し、「核武装した北朝鮮は、米国や韓国が北朝鮮による核報復を恐れて、北朝鮮を壊滅に追い込む

ような報復に踏み切ることはないだろうと判断し、日米韓が制裁解除に応じるまで、韓国、場合によっては日本に対して、これまでにない規模や頻度で小・中規模の武力攻撃を繰り返す可能性が高い」とコメント。その後、ソウルや釜山、仁川、大邱などの韓国の大都市で、相次いで大規模な停電と銀行 ATM の故障、インターネット障害が発生し、北朝鮮によるサイバー攻撃が始まり、通常戦力による武力攻撃が迫っているとの憶測が流れた。

これら一連の動きがメディアで大々的に報じられた結果、韓国国内ではパニックが発生。ソウルなどの大都市では、市民が都市部から郊外に一斉に脱出しようとして道路は渋滞し、外国人も主要な空港に殺到した結果、あらゆる航空便が瞬く間に満席になった。断続的な大規模停電によって道路信号も空港・港湾のシステムも不安定化し、韓国国内で混乱が広がっていった。

米国やオーストラリアは外国政府による要請をとりまとめ、日本と韓国の外務省に対して、仮に韓国本土で武力紛争が発生しないとしても、空港などに人々が殺到し密集し続ける状況が続くのは危険である、韓国政府は北朝鮮からの攻撃に備えるための対応で精一杯で、国内各地の混乱を收拾するための対応が十分とはいえない、またひとたび武力紛争が発生すれば、一般市民の退避も必要になる、海路も利用したいが、北朝鮮の潜水艦が活動しているため、海上輸送はリスクが高い、これらの事情を踏まえ、日本と韓国には、今から民間と軍の航空機を全面稼働させてもらい、まずは国外への移動希望者をできるだけ日本にピストン輸送してもらいたい、については日韓両国で輸送要領を調整願いたい、米国とオーストラリアは海空軍部隊を、輸送に利用する空路や、その下の海路の警備にあたらせるので、日韓両国にはこの面でも必要な調整をお願いしたい旨の申し入れを行った。

こうした事態を受けて、日本政府内ではこれを「重要影響事態」と認定する手続を開始する決定が直ちに下されるとともに、かねてから用意されていた「存立危機事態」ないし「武力攻撃事態」に至った場合の対処基本方針を確認し、必要な調整を図ることになった。日本政府は国会に対して、北朝鮮の最高指導者が武力の行使を明言したことを説明し、わが国を取り巻く現状を「重要影響事態」と認定し、輸送をはじめとする自衛隊の諸活動を実施するための基本計画を国会に提出し、承認を求めた。

重要影響事態基本計画が国会に提出された翌日、北朝鮮は次のような声明を発表した。「もし我が国と敵対する勢力を支援する国があれば、その国に対しても、圧倒的な力をもって鉄槌を下す。」

こうした事態を受けて、野党からは重要影響事態の基本計画に反対する声が上がった。野党は、金正恩が敵対勢力、すなわち米国や韓国を支援する国を攻撃すると言明しているので、いまここで国会が「重要影響事態」を認定すれば、日本が自ら進んで北朝鮮の報復対象に加わることになる、北朝鮮が実戦で使用可能な核兵器を保有している以上、北朝鮮がどのような行動に及ぶかを見極めてから事態の認定を行うべきだ、すなわち北朝鮮の攻撃が韓国領内に限定されるのであれば、わが国は国民の安全を最優先して、韓国軍や米軍への支援は控えて、北朝鮮に日本攻撃の口実を与えるべきではない、他方、北朝鮮が当初からわが国を攻撃する可能性がないとも言えないので、いまは「武力攻撃予測事態」を認定し、わが国が攻撃されれば、その時点で「武力攻撃事態」を認定して、その下で法的に許される対応措置を取るべきだと主張した。

これに対して首相は、野党の言うような対応を取れば、わが国は北朝鮮による核保有を

背景にした恫喝に屈したことになり、それこそ北朝鮮の思うつぼである、日本が傍観し非協力の立場を取れば、日米韓三カ国による安全保障上の連携関係は完全に破綻する、仮に北朝鮮の攻撃が当初韓国領内に限定され、対処を米韓に委ねて我が国が傍観を決め込むようなことがあれば、その後武力紛争が拡大して、戦禍がわが国に及んだ場合に、米国や韓国がわが国の防衛に協力してくれるはずがないが、それでもいいのか、そもそも韓国内の日本人や外国人を救出せずに見捨ててもいいのかと反論し、議論は紛糾した。

日本国内では、北朝鮮に対する制裁を解除さえすれば戦火を免れるのであれば、制裁を解除すべきだ、北朝鮮への制裁を維持するために戦争に巻き込まれて死にたくない、制裁解除に向けた外交によって事態を開閉すべきだ、日本が韓国や米国を支援すれば、北朝鮮の報復の対象になってしまうが、その時に北朝鮮が核兵器を使用しないなどという保証がどこにもない以上、日本は韓国や米国への支援を控えるべきだ、有権者を戦争と死のリスクにさらすような国会議員は即座にクビにすべきだといった意見が支持を集めた。その結果、国会では野党が勢いづき、迫りつつある衆議院選挙を前に、支持率を急速に伸ばしていった。

政府は国会に対して、「重要影響事態」基本計画の事前承認を求めているが、国会の事後承認へと切り替えようとするれば、与党すらも割れかねない困難な政治状況が生まれつつあった。政府・与党首脳は、もし政策本位の判断に基づいて「重要影響事態」基本計画を事後承認に切り替えて後方支援等に踏み切れば、選挙で敗北してしまい、その結果、野党が政権を取って、日本に対する直接武力攻撃に至るまで米韓に対する一切の協力を控えるなどという方針をとれば、日米韓の連携は崩れ去るという危機を迎えることを恐れ、難しい判断を迫られていた。

こうした中、釜山市を出港して下関市に向かっていた日本のフェリー船と、北九州市に向かっていた韓国のフェリー船が相次いで韓国領内で沈没する事件が発生し、世界中のメディアは一斉に、北朝鮮軍が撒いた機雷に触雷して沈没したと報じた。韓国の国防当局も北朝鮮軍の関与が濃厚であるとの見方を示し、日韓両国政府は、対馬海峡と隣接海域における民間船舶の航行を全面的に禁止した。米国政府は同盟調整メカニズムを通じて日本政府と緊密な情報交換を行ってきており、国会での議論が紛糾して、選挙を控えた与党と日本政府が足踏みしていることも知っていたが、日本の民間船舶が北朝鮮軍によって攻撃された事態を受け、日本政府に対して対馬海峡における機雷の掃海を要請した。

