

1 2 有事法制

(1) 我が国における有事法制については、

- ① 自衛隊の任務、自衛隊の部隊の組織、自衛隊の行動及び権限等を定める自衛隊法を始めとして、
- ② 事態対処法（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）において、武力攻撃事態等及び存立危機事態の対処について、基本理念、国、地方公共団体等の責務、国民の協力その他の基本となる事項が定められており、
- ③ 国家安全保障会議設置法において、我が国の安全保障に関する重要事項を審議する機関として、内閣に、国家安全保障会議を置くこととされ、
- ④ 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）において、武力攻撃事態等における住民の避難に関する措置や避難住民等の救援に関する措置その他の必要な事項が定められており、
- ⑤ これら以外にも、有事における
 - ・ 米軍との連携等について定めた米軍行動関連措置法（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）
 - ・ 施設等の利用調整について定めた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）
 - ・ 我が国領海等における外国軍用品等の海上輸送を規制する海上輸送規制法（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）
 - ・ 事態対処における重大な違反行為の処罰等を定めた国

際人道法違反処罰法（国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律）

- ・ 抑留した捕虜等に対する取扱いを定めた捕虜取扱い法
(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)

がある。

(2) 重要影響事態法（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）にいう重要影響事態は、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態であることから、武力攻撃事態等及び存立危機事態を包含する概念であり、重要影響事態法の規定に従い、重要影響事態に対処する合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行う一方で、武力攻撃事態等又は存立危機事態を認定して、これに対処することはあり得る。

また、ある事態が、重要影響事態及び国際平和協力支援活動法（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）にいう国際平和共同対処事態のいずれの要件にも該当することはあり得るが、その場合には、法律の適用については、当該事態が我が国の平和及び安全に重要な影響を与えるものであり、その観点から優先的に対応する必要があることから、まずは重要影響事態法の適用を検討し、重要影響事態法の適用のない場合にのみ、国際平和協力支援活動法の適用を検討することとなる。

(3) さらに、国民保護法は、我が国への直接攻撃や物理的な被害からいかにして国民やその生活を守るかという視点に立って、そのために必要となる警報の発令、住民の避難や救援等の措置を定めるものであるため、我が国に対する武

力攻撃が発生していない存立危機事態においては、適用されない。ただし、現実の安全保障環境を踏まえれば、存立危機事態に該当する状況は、同時に武力攻撃事態等にも該当することがほとんどであると考えられ、このような場合には、併せて武力攻撃事態等を認定し、同法に基づく措置を実施することとなる。

(国会答弁例)

〔衆・事態対処特委 平14・7・24
福田内閣官房長官 答弁〕

○福田国務大臣 先日の委員会で前原委員からお求めのありました武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利についてを御説明申し上げます。

武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利について

- 一 武力攻撃事態対処法案（以下「法案」という。）第3条第4項において、「武力攻撃事態への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならず、これに制限が加えられる場合は、その制限は武力攻撃事態に対処するため必要最小限のものであり、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない」と明記し、武力攻撃事態への対処と国民の自由と権利との関係に関する基本理念を述べているが、これは、憲法における基本的人権についての考え方のつとったものである。
- 二 すなわち、憲法第13条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、…立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定めているところである。他方、同条自体が「公共の福祉に反しない限り」と規定しているほか、憲法第12条その他の規定からも、憲法で保障している基本的人権も、公共の福祉のために必要な場合には、合理的な限度において制約が加えられることがあり得るものと解される。また、その場合における公共の福祉の内容、制約の可能な範囲等については、立法の目的等に応じて具体的に判断すべきものである。
- 三 したがって、武力攻撃事態への対処のために国民の自由と権利に制限が加えられるとしても、国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のため、合理的な範囲と判断される限りにおいては、その制限は憲法第13条等に反するものではない。国民の自由と権利の制限の具体的な内容については、この基本理念にのっとり、今後整備する事態対処法制において個別具体的に対処措置を定めていく際に、制限される権利の内容、性質、制限の程度等と権利を制限することによって達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合的に勘案して、定めることとなる。また、損失補償を含め、救済措置等についても、その際に定めることとなる。
- 四 このため、具体的な対処措置がすべては定まっていない現段階において、武力攻撃事態において制約される自由・権利と武力攻撃事態において制約されない自由・権利を確定的に区分することは困難であると考えている。
- 五 ただし、例えば、憲法第19条の保障する思想及び良心の自由、憲法第20条の保障する信教の自由のうち信仰の自由については、それらが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解している。しかし、思想、信仰等に基づき、又はこれらに伴い、外部的な行為がなされた場合には、それらの行為もそれ自体としては原則として自由であるものの、絶対的なものとは言えず、公共の福祉による制約を受けることはあり得る。

また、憲法第21条第2項にいう「検閲」とは、行政権が主体となって、思想内

容等の表現物を対象とし、その全部又は一部の発表の禁止を目的として、対象とされる一定の表現物につき網羅的一般的に、発表前にその内容を審査した上、不適当と認めるものの発表を禁止することを、その特質として備えるものを指すと解しており、検閲について公共の福祉を理由とする例外を設ける余地がないものと解している。

六 このような絶対的に保障されている基本的人権以外の自由・権利の制約については、今後整備する事態対処法制において個別具体的に定められることとなるが、例えば、テレビ、新聞等のメディアに対し報道の規制など言論の自由を制限することは全く考えていない。

七 国民の自由と権利に制限が加えられる場合の救済措置としては、行政上の不服申立て、行政訴訟、国家賠償についての一般的規定として、行政不服審査法、行政事件訴訟法及び国家賠償法が存在している。武力攻撃事態への対処においても、行政事件訴訟法及び国家賠償法は適用され、行政不服審査法も、例外的に不服申立てができないと法律上規定されている場合を除き、適用されることとなる。一方、損失補償については一般的規定がなく、必要がある場合には個別法律に明文の規定を設けることにより救済措置が講じられることとなるが、このような明文の規定がない場合においても、司法による救済が否定されるものではない。

八 なお、武力攻撃事態における対処措置は、法案第2条第6号〔編注：現事態対処法第2条8号〕に定められているとおり「法律の規定に基づいて」実施するとされていることから、対処措置の根拠となる個別の法律の規定がないにもかかわらず、法案のみを直接の根拠として、国民の権利義務にかかる対処措置が実施されることはない。

以上であります。

〔衆・事態対処特委 平15・4・24
福田内閣官房長官 答弁〕

○福田国務大臣 現憲法には明治憲法にあったような戒厳等の規定はございません。非常事態への備えとしては、衆議院が解散されている場合の参議院の緊急集会に関する規定が置かれている、そういう程度でございます。しかしながら、現憲法のもとにおいても、非常事態に対応するための法律を制定することは当然可能なことでございまして、実際にも、災害対策基本法とか、それから国民生活安定緊急措置法などの多くの立法がなされてきたところでございます。

今回のいわゆる武力攻撃事態対処関連三法案も、これまでの立法と同様、現憲法の範囲内で立法化しようとするものでございますので、これらの立法化によって非常事態への対応が一層適切に図られる、このように考えておるところでございます。

(質問主意書・答弁書)

(平16・5・14 対前原誠司・衆)

二の(1)の2、二の(1)の4及び二の(1)の9について

事態対処法第9条第2項第1号に規定する武力攻撃事態（事態対処法第2条第2号の武力攻撃事態をいう。以下同じ。）であること又は武力攻撃予測事態（事態対処法第2条第3号の武力攻撃予測事態をいう。以下同じ。）であることの認定は、対処基本方針（事態対処法第9条第1項の対処基本方針をいう。以下同じ。）に定められるべき事項であるところ、対処基本方針は、武力攻撃事態等（事態対処法第1条の武力攻撃事態等をいう。以下同じ。）という国家にとって最も重大な緊急事態に際して、これへの「対処に関する全般的な方針」（事態対処法第9条第2項第2号）等を定めるものであることから、国会の承認を要することとされているものと承知している。

また、警察法（昭和29年法律第162号）第71条第1項の規定による緊急事態の布告は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安の維持のため特に必要があると認めるときに、国家公安委員会の勧告に基づき、内閣総理大臣が発するものであり、これにより、平常の警察組織の指揮命令系統を変更し、一時的に内閣総理大臣が警察を統制するという体制に移行させる法的効果をもたらすものであることにかんがみ、布告後に国会の承認を求めなければならないこととされているものと承知している。

他方、国民保護法第181条第1項の規定による緊急対処事態の認定は、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」が発生した場合に、武力攻撃事態等が発生した場合における国民の保護のための措置（国民保護法第2条第3項の国民の保護のための措置をいう。以下同じ。）に関する国民保護法の規定を準用して、住民の避難、避難住民等の救援、災害への対処等に関する措置（国民保護法第172条第1項に規定する緊急対処保護措置）を的確かつ迅速に実施することを可能とするために行われるものである。

このように、そもそも緊急対処事態は武力攻撃事態等とは異なるものであり、これに對処するために必要な範囲内で国民の保護のための措置に関する国民保護法の規定を準用するものであることから、緊急対処事態の認定については、国会の承認は要しないこととしたものである。また、同様の理由から、「緊急対処事態の概念」を武力攻撃事態等への対処に関する基本的な法律である事態対処法に規定することは、必ずしも適切ではないものと考えている。

（国会答弁例）

〔参・平安特委 平27・8・4
安倍内閣総理大臣答弁 対小野委員〕

○内閣総理大臣（安倍晋三君） これは、もちろん重なる場合が多いということをお話を申し上げているわけでありますが、我が国事態になれば、当然これは国民保護法の対象となります。

しかし、先ほど申し上げましたように、公海上において米艦を俺は守るという行為等においては、これは、国民保護法も掛けて、国民保護法を掛けるということは、

国民に様々な義務も負っていたらことにもなるわけありますし、権利においても、様々な場合に国民の権利も縛ることになるわけあります。この存立事態においてはそこまで我々は求める必要はないであろうと、こう考えたわけでございます。

もちろん、我が国事態に至れば、これは先ほど申し上げましたように、国民保護法が適用されるのは当然のことあります。

しかし、先ほど申し上げましたように、存立危機事態というのはあくまでも我が国と密接にある他国に対する武力攻撃が発生した後の三要件が当てはまる中においての武力行使でありますから、我々はその必要性はないと、こう判断しているわけでございます。

(質問主意書・答弁書)

(平27・7・3 対福島みずほ・参)

十について

武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。以下同じ。）は、生じている状況について、我が国に対する武力攻撃がどの程度差し迫っているかという観点から評価するものであり、この場合、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態は、その定義において相互に排他的であることから、ある状況が同時に両者に該当することはない。

一方、存立危機事態は、生じている状況が、他国に対する武力攻撃を契機としており、それによって我が国に対する武力攻撃と同様な深刻、重大な被害が国民に及ぶかという観点から評価するものである。すなわち、武力攻撃事態等と存立危機事態とは、それぞれ異なる観点から状況を評価するものであり、相互に排他的ではなく、他国に武力攻撃が発生した状況について、それぞれの観点から評価した結果、いずれの事態にも同時に該当することがあり得る。

また、重要影響事態は、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態であることから、武力攻撃事態等及び存立危機事態を包含する概念であり、重要影響事態法の規定に従い、重要影響事態に対処する合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行う一方で、武力攻撃事態等又は存立危機事態を認定して、これに対処することはあり得る。

さらに、ある事態が、重要影響事態及び国際平和共同対処事態のいずれの要件にも該当することはあり得るが、その場合には、法律の適用については、当該事態が我が国の平和及び安全に重要な影響を与えるものであり、その観点から優先的に対応する必要があることから、まずは重要影響事態法の適用を検討し、重要影響事態法の適用のない場合にのみ、国際平和協力支援活動法案の適用を検討することとなる。したがって、国際平和協力支援活動法案の規定に従い、国際平和共同対処事態に対処する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行う場合に、すなわち、重要影響事態でもない状況において、武力攻撃事態等又は存立危機事態を認定することはない。

いずれにせよ、それぞれの事態に応じて、関係する法律の規定に従い、適切に対処することとなる。

(国会答弁例)

〔衆・平安特委 平27・7・8
横畠内閣法制局長官答弁 対北側委員〕

○横畠政府特別補佐人 先ほど憲法第13条について御指摘がございましたけれども、まさにそのとおりでございまして、我が国に対する武力攻撃が発生した場合、あるいは、発生に向けての時間的な経過、緊迫性によって幾つかに分かれておりますけれども、武力攻撃事態等と言われるもの、それと、他国に対する武力攻撃なのではありますけれども、我が国に対する影響の深刻性、重大性からやはり憲法第13条に照らして対処の必要があるだろうということで観念される存立危機事態というのは、まさにその根っこにおいて、我が国の存立及び国民の生命、自由及び幸福追求の権利を根底から覆す、そのような事態に適切に対処するというのが国家の、国の責務である、そういう根本において共通するものでございますので、相当部分、大部分と言ってもいいかもしれませんけれども、重なり合うようなことが想定されると思います。

〔参・平安特委 平27・8・26
中谷防衛大臣答弁 対小野委員〕

○国務大臣（中谷元君） この国民保護法といいますと、我が国への直接攻撃、また物理的な被害からいかにして国民やその生活を守るかという視点に立ちまして、そのために必要となる警報の発令や住民の避難、また救援等の措置を定めたものであります。現実の安全保障環境を踏まえますと、存立危機事態に該当するような状況は同時に武力攻撃事態等にも該当することが多いと考えられます。このような場合には、武力攻撃事態等を併せて認定をいたしまして、現行の国民保護法に基づく措置を実施することによって国民の生命の保護に万全を期すことができるということでございます。

他方で、ホルムズ海峡で機雷が敷設されるような事例のように、存立危機事態であって武力攻撃事態等には該当しないと想定される場合、すなわち我が国への直接攻撃や物理的な被害がいまだ発生をしていない場合まで国民や地方自治体に義務を負わせる国民保護法を適用する必要はないと考えているからでございます。

〔参・平安特委 平27・9・14
横畠内閣法制局長官答弁 対山口委員〕

○政府特別補佐人（横畠裕介君） 憲法第9条の下で我が国として武力の行使ができると考えるその法的な理由、根拠は、先ほど申し上げたとおり、我が国の存立を脅かし、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ような、そのような急迫不正の事態に対処するやむを得ない必要最小限度の措置として許されるということでございまして、武力攻撃事態であれ新たな存立危機事態であれ、その根本にある理由、根拠は同じものでございます。

したがいまして、いわゆるホルムズ海峡の事例のように、他国に対する武力攻撃それ自体によって国民に我が国が武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害が及ぶことになるという例外的な場合が考えられるということは否定できませんが、実際

に起これり得る事態というものを考えますと、存立危機事態に該当するのにかかわらず
武力攻撃事態等に該当しないということはまずないのではないかと考えられると思
います。