

1 5 日米防衛協力のための指針（ガイドライン）

日米防衛協力のための指針（ガイドライン）は、日米間に国際法上の権利義務を設定する国際約束ではなく、いずれの政府にも立法上、予算上、行政上又はその他の措置を義務付けるものではなく、法的権利又は義務を生じさせるものではない。

ガイドラインにおいて定められた協力等として我が国が行う措置は、憲法を始めとする国内法を根拠として、これに従って行われるものであり、ガイドラインにおいては、日本及び米国により行われる全ての行動及び活動は、各々の憲法及びその時々において適用のある国内法令に従って行われる旨が明記されている。

(国会答弁例)

〔衆・外務委 平 9・6・11〕
池田外務大臣・林外務省条約局長答弁

○山中（あき）委員 …このガイドラインというのは、国の方向を決める大きな要素ではないかというふうに私は思っております。それで、1974年の大平三原則の中の第一番の、法律を含む国際約束というのには、多分、まだ法律は含んでおりませんから当てはまらないのでしょうか。そして二番目の、日本の財政事項を含む国際約束というのにも当てはまらないのでしょうか三番目に、一、二に属さない政治的に重要な事項を含む国際約束というのが、国会の承認を要する条約か否か、あるいはその約束か否かという判断基準になるという、当時の外務大臣の見解があるわけで、記録に残っているわけでございます。

…このガイドラインというのは第三の項目、もう一度繰り返しますと、つまり、法律を含むものでもないし、財政事項を含むものでもないけれども、政治的に重要な事項を含む国際約束ということで、やはり国会の場できちんと承認が必要なのではないかというふうに私は考えますが、その見解をお伺いしたいと思います。

○池田国務大臣 これは中間取りまとめて、お手元にごらんいただいておりますものにも明記してございますけれども、このガイドラインというものは、まとめられましたものも、決してそれが日本あるいは米国に対して何らかの立法上、あるいは行政上、あるいは予算上の措置をとることを義務づけるものじゃないわけでございます。

そういった意味におきまして、これは、今委員のおっしゃいました国会の審議を経なくてはいけないそもそも国際約束というものではないというふうにお考えいただきたいと思えます。いわば日米防衛協力の大枠というか、あるいは方向性というものを示すだけであって、これが国際約束になっているわけじゃないわけでございます。…

○山中（あき）委員 そうしますと、これは国際約束ではないし、約束としての義務も負わないということですか。つまり、履行をしなければならないというわけではない、参考にするということなんですか。

○林（暁）政府委員 先ほども大臣から御答弁申し上げましたように、国際約束ではないということを申し上げ、国際約束というのはどういうことかといいますと、そこに掲げる法的な義務として、権利義務として、日本の場合ですと日本政府が負うことを書いた文書ということで、これはそういうものではないということを申し上げたわけです。

それをそうではないということが、それは守らなくてもいい、書いてあることは全く守らなくてもいいことだというのはちょっと違う話でございまして、それが法的な義務になっているかどうか、政治的な文書として、そこに書かれていることに従って、それなりの政治的な意味を持つということは当然ある文書というのは幾らでもあるわけでございます。それと、法的なものと政治的なものというのは、そこにやはり一線が引かれるんだろーと思いますし、ここで大平大臣が言われたのも、条約を前提にしているわけでございますから、基本的にそういう法的な文書を三つに分けて、それを国会で承認する場合のケースを申し上げたということでございます。

○池田国務大臣 要するに、国会にお諮りすべき条約あるいは協定、それがどういうものか、そういうふうな国際約束を当時の大平外務大臣もお考えになって、そういった御指摘のような発言をされたんだと思います。それは、やはり国際法上合意をした両当事者に何らかの義務を課す、そういう意味の国際取り決め、こういうものは国会にお諮りすべきだろうという話だと思います。

今回のガイドラインは、そういった意味で、法律的な意味で、国際法上のいろいろな枠組みの中で考えましても、法的な意味での義務を日本あるいは米国に課すものじゃございません。政治的な意味はございます、政治的な意味はありますけれども、法的な義務を課すものではないから、このもの自体として国会の御審議を経る性格のものではないと申し上げているわけでございます。

政治的な意味があるからすべて国会の承認を求めろとおっしゃるのでございましたら、例えばこれより、もとになりました昨年の日米首脳間の安保共同宣言でもという議論にもなりかねないと思います。それは、そのほかにもいろいろな国際的な場での二国間のあるいは多数国間の非常に政治的な重い意味を持つ、いわばある意味での合意というものはあり得るわけでございます。そういったものも法律的な意味において何らかの義務を課すものでないとするならば、それはいかに政治的な重みがあろうとも、いわゆる国会の議決を経る必要があるかどうかという意味での国際約束にはならないということを上申しているわけでございます。

〔参・内閣委 平 9・11・25〕
〔竹内外務省条約局長 答弁〕

○政府委員（竹内行夫君） …お尋ねはこのガイドラインがいわゆる憲法73条第3号に言う条約に該当するかという問題に帰着するかと思います。もしそれに該当いたしますと、この条項によりますと、内閣としましては、その条約を締結する事前または時宜によつては事後に国会の承認を経ることが必要だと、こういう規定になっておりますけれども、ここで我々が取り上げておりますガイドラインと申しますのは日米防衛協力の一般的な大枠及び方向性に関しまして日米間の政府の意見が一致した考え方というものを取りまとめたものでございまして、政治的な意思の表明として発表した文書でございます。念のために、誤解があつてはよくございませんので、この指針の中にあえて立法、予算ないし行政上の措置をとることを義務づけられていないことということを明記したところでございます。

要するに、新指針は重要な政策を表明したものでございますが、国際法的に両国を法的に縛る、拘束するという意味におきます条約、国際法上の権利義務を設定するような国際約束、そういったものではございませんで、これは憲法73条第3号に言うところの条約ではないということでございます。

最後につけ加えさせていただきますと、学説等におきましても、政治的な宣言のたぐいで将来正式の条約や法律によって具体化されることが予定もしくは期待されているというような政治的な文書、これは条約には含まれず、いわば外交関係の処理ということ

で処理されているということでございます。

卑近な例で申しますと、例えば1972年の日中共同声明、これはまさしく条約ではございませんでした。非常に重要な政治的文書であり、かつ道義的、政治的にこれを遵守するということは日本にとっても重要なことでございまして、累次述べているとおりでございます。しかし、そこに触れられておりました内容をさらに法律的な次元にいたしまして日中平和友好条約というのを1978年に締結いたしました。これは当然法的な拘束力のある条約でございますので、国会の御承認を経たという手続をとったわけでございます。

〔参・予算委 平10・3・25〕
〔大森内閣法制局長官 答弁〕

○政府委員（大森政輔君） …新しいガイドライン〔編注：平成9年9月23日に日米安全保障協議委員会において了承された日米防衛協力のための指針〕が国会の承認を求めるべき国際約束であるかどうかということに関しましては、…このガイドラインと申しますのは「平素からの及び緊急事態における日米両国の役割並びに協力及び調整の在り方について、一般的な大枠及び方向性を示す」ものでございまして、政府に立法、予算ないし行政上の措置をとることを義務づけるものではない。これはガイドラインの冒頭で明記してあることでございます。日米両方で確認し合っていることでもございます。

したがって、新ガイドラインと申しますのは、旧指針〔編注：昭和53年11月23日の日米安全保障協議委員会において了承された日米防衛協力のための指針〕と同様に日米間に法的な権利義務関係を設定したものではありませんので、憲法73条3項に言う「国会の承認」の対象たる条約には当たらないということでございます。それがまず第一点。

それから次に、しからば法律との関係がどうかということについて、…安保条約上の直接の義務ではない、安保条約の目的を効果的に達成するための施策であるということでございますが、これは憲法73条で内閣に負託されております「外交関係を処理すること。」に当たるわけでございます。したがって、憲法上の根拠はある。

その憲法上の根拠がある「外交関係を処理する」に際しまして、いわゆる法律事項に絡む事柄については国内法の根拠が要る。それがガイドライン関係法として今論じられているわけでございまして、現行法、それで規定していない法律事項については法律案として国会の御審議を経なければならない。…

（質問主意書・答弁書）

（平11・8・24 対清水澄子・参）

五の1について

指針〔編注：平成9年9月23日に日米安全保障協議委員会において了承された日米防衛協力のための指針〕は、日米両国政府が（1）平素、（2）日本に対する武力攻撃及び（3）周辺事態という三つの場合における日米協力の在り方について一般的な大枠

及び方向性を示すものであり、政治的な意思の表明として作成した文書である。すなわち、日米いずれの政府も、指針により、立法、予算又は行政上の措置を採ることを義務付けられるものではない。また、指針により日米両国の間に国際法上の権利義務関係が生じることはない。

このように、指針自体は国内法又は国際法としての法的効力を持つものではない。

(国会答弁例)

〔衆・安全保障委 平26・10・31〕
横畠内閣法制局長官答弁 対村上委員

○横畠政府特別補佐人 日米ガイドラインは、日米間に国際法上の権利義務を設定する国際約束ではなく、ガイドラインにおいて定められた協力等として我が国が行う措置は、憲法を初めとする国内法を根拠として、これに従って行われるものと承知しております。

したがって、日米ガイドラインの見直しの内容と、今後整備されるものを含めて国内法とは、整合したものであることが必要であります。

内容については中間報告のとおりでございますけれども、そこには、さきの閣議決定〔編注：「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」(平成26年7月1日閣議決定)〕に示された我が国の憲法解釈というものを前提とするということも明記されておまして、その意味で、我が国の憲法に抵触するような、そのような協議が行われているとは認識しておりません。

<日米防衛協力のための指針> (抄)

(平27・4・27)

II. 基本的な前提及び考え方

指針並びにその下での行動及び活動は、次の基本的な前提及び考え方に従う。

C. 日本及び米国により行われる全ての行動及び活動は、各々の憲法及びその時々において適用のある国内法令並びに国家安全保障政策の基本的な方針に従って行われる。日本の行動及び活動は、専守防衛、非核三原則等の日本の基本的な方針に従って行われる。

D. 指針は、いずれの政府にも立法上、予算上、行政上又はその他の措置をとることを義務付けるものではなく、また、指針は、いずれの政府にも法的権利又は義務を生じさせるものではない。しかしながら、二国間協力のための実効的な態勢の構築が指針の目標であることから、日米両政府が、各々の判断に従い、このような努力の結果を各々の具体的な政策及び措置に適切な形で反映することが期待される。

IV. 日本の平和及び安全の切れ目のない確保

C. 日本に対する武力攻撃への対処行動

日本に対する武力攻撃への共同対処行動は、引き続き、日米間の安全保障及び防衛協力の中核的要素である。

日本に対する武力攻撃が予測される場合、日米両政府は、日本の防衛のために必要な準備を行いつつ、武力攻撃を抑止し及び事態を緩和するための措置をとる。

日本に対する武力攻撃が発生した場合、日米両政府は、極力早期にこれを排除し及び更なる攻撃を抑止するため、適切な共同対処行動を実施する。日米両政府はまた、第IV章に掲げるものを含む必要な措置をとる。

1. 日本に対する武力攻撃が予測される場合

日本に対する武力攻撃が予測される場合、日米両政府は、攻撃を抑止し及び事態を緩和するため、包括的かつ強固な政府一体となつての取組を通じ、情報共有及び政策面の協議を強化し、外交努力を含むあらゆる手段を追求する。

自衛隊及び米軍は、必要な部隊展開の実施を含め、共同作戦のための適切な態勢をとる。日本は、米軍の部隊展開を支援するための基盤を確立し及び維持する。日米両政府による準備には、施設・区域の共同使用、補給、整備、輸送、施設及び衛生を含むが、これらに限らない相互の後方支援及び日本国内の米国の施設・区域の警護の強化を含み得る。

2. 日本に対する武力攻撃が発生した場合

a. 整合のとれた対処行動のための基本的考え方

外交努力及び抑止にもかかわらず、日本に対する武力攻撃が発生した場合、日米両国は、迅速に武力攻撃を排除し及び更なる攻撃を抑止するために協力し、日本の平和及び安全を回復する。当該整合のとれた行動は、この地域の平和及び安全の回復に寄与する。

日本は、日本の国民及び領域の防衛を引き続き主体的に実施し、日本に対する武力攻撃を極力早期に排除するため直ちに行動する。自衛隊は、日本及びその周辺海空域並びに海空域の接近経路における防勢作戦を主体的に実施する。米国は、日本と緊密に調整し、適切な支援を行う。米軍は、日本を防衛するため、自衛隊を支援し及び補完する。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。

日米両政府は、日本を防衛するためには国力の全ての手段が必要となることを認識し、同盟調整メカニズムを通じて行動を調整するため、各々の指揮系統を活用しつつ、各々政府一体となつての取組を進める。

米国は、日本に駐留する兵力を含む前方展開兵力を運用し、所要に応じその他のあらゆる地域からの増援兵力を投入する。日本は、これらの部隊展開を円滑にするために必要な基盤を確立し及び維持する。

日米両政府は、日本に対する武力攻撃への対処において、各々米軍又は自衛隊及びその施設を防護するための適切な行動をとる。

b. 作戦構想

i. 空域を防衛するための作戦

自衛隊及び米軍は、日本の上空及び周辺空域を防衛するため、共同作戦を実施する。

自衛隊は、航空優勢を確保しつつ、防空作戦を主体的に実施する。このため、自衛隊は、航空機及び巡航ミサイルによる攻撃に対する防衛を含むが、これに限られない必要

な行動をとる。

米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。

ii. 弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦

自衛隊及び米軍は、日本に対する弾道ミサイル攻撃に対処するため、共同作戦を実施する。

自衛隊及び米軍は、弾道ミサイル発射を早期に探知するため、リアルタイムの情報交換を行う。弾道ミサイル攻撃の兆候がある場合、自衛隊及び米軍は、日本に向けられた弾道ミサイル攻撃に対して防衛し、弾道ミサイル防衛作戦に従事する部隊を防護するための実効的な態勢を維持する。

自衛隊は、日本を防衛するため、弾道ミサイル防衛作戦を主体的に実施する。

米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。

iii. 海域を防衛するための作戦

自衛隊及び米軍は、日本の周辺海域を防衛し及び海上交通の安全を確保するため、共同作戦を実施する。

自衛隊は、日本における主要な港湾及び海峡の防備、日本周辺海域における艦船の防護並びにその他の関連する作戦を主体的に実施する。このため、自衛隊は、沿岸防衛、対水上戦、対潜戦、機雷戦、対空戦及び航空阻止を含むが、これに限られない必要な行動をとる。

米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。

自衛隊及び米軍は、当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止において協力する。

こうした活動の実効性は、関係機関間の情報共有その他の形態の協力を通じて強化される。

iv. 陸上攻撃に対処するための作戦

自衛隊及び米軍は、日本に対する陸上攻撃に対処するため、陸、海、空又は水陸両用部隊を用いて、共同作戦を実施する。

自衛隊は、島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除するための作戦を主体的に実施する。必要が生じた場合、自衛隊は島嶼を奪回するための作戦を実施する。このため、自衛隊は、着上陸侵攻を阻止し排除するための作戦、水陸両用作戦及び迅速な部隊展開を含むが、これに限られない必要な行動をとる。

自衛隊はまた、関係機関と協力しつつ、潜入を伴うものを含め、日本における特殊作戦部隊による攻撃等の不正規型の攻撃を主体的に撃破する。

米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。

v. 領域横断的な作戦

自衛隊及び米軍は、日本に対する武力攻撃を排除し及び更なる攻撃を抑止するため、領域横断的な共同作戦を実施する。これらの作戦は、複数の領域を横断して同時に効果を達成することを目的とする。

領域横断的な協力の例には、次に示す行動を含む。

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、各々の I S R 態勢を強化し、情報共有を促進し及び各々の I S R アセットを防護する。

米軍は、自衛隊を支援し及び補完するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる。米軍がそのような作戦を実施する場合、自衛隊は、必要に応じ、支援を行うことができる。これらの作戦は、適切な場合に、緊密な二国間調整に基づいて実施される。

日米両政府は、第VI章に示す二国間協力に従い、宇宙及びサイバー空間における脅威に対処するために協力する。

自衛隊及び米軍の特殊作戦部隊は、作戦実施中、適切に協力する。

c. 作戦支援活動

日米両政府は、共同作戦を支援するため、次の活動において協力する。

i. 通信電子活動

日米両政府は、適切な場合に、通信電子能力の効果的な活用を確保するため、相互に支援する。

自衛隊及び米軍は、共通の状況認識の下での共同作戦のため、自衛隊と米軍との間の効果的な通信を確保し、共通作戦状況図を維持する。

ii. 搜索・救難

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、戦闘搜索・救難活動を含む搜索・救難活動において、協力し及び相互に支援する。

iii. 後方支援

作戦上各々の後方支援能力の補完が必要となる場合、自衛隊及び米軍は、各々の能力及び利用可能性に基づき、柔軟かつ適時の後方支援を相互に行う。

日米両政府は、支援を行うため、中央政府及び地方公共団体の機関が有する権限及び能力並びに民間が有する能力を適切に活用する。

iv. 施設の使用

日本政府は、必要に応じ、日米安全保障条約及びその関連取極に従い、施設の追加提供を行う。日米両政府は、施設・区域の共同使用における協力を強化する。

v. C B R N（化学・生物・放射線・核）防護

日本政府は、日本国内での C B R N 事案及び攻撃に引き続き主体的に対処する。米国は、日本における米軍の任務遂行能力を主体的に維持し回復する。日本からの要請に基づき、米国は、日本の防護を確実にするため、C B R N 事案及び攻撃の予防並びに対処関連活動において、適切に日本を支援する。

D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動

日米両国が、各々、米国又は第三国に対する武力攻撃に対処するため、主権の十分な尊重を含む国際法並びに各々の憲法及び国内法に従い、武力の行使を伴う行動をとることを決定する場合であって、日本が武力攻撃を受けるに至っていないとき、日米両国は、当該武力攻撃への対処及び更なる攻撃の抑止において緊密に協力する。共同対処は、政

府全体にわたる同盟調整メカニズムを通じて調整される。

日米両国は、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。

自衛隊は、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ある事態に対処し、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。

協力して行う作戦の例は、次に概要を示すとおりである。

1. アセットの防護

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、アセットの防護において協力する。当該協力には、非戦闘員の退避のための活動又は弾道ミサイル防衛等の作戦に従事しているアセットの防護を含むが、これに限らない。

2. 捜索・救難

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、戦闘捜索・救難活動を含む捜索・救難活動において、協力し及び支援を行う。

3. 海上作戦

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、海上交通の安全を確保することを目的とするものを含む機雷掃海において協力する。

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、艦船を防護するための護衛作戦において協力する。

自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止において協力する。

4. 弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦

自衛隊及び米軍は、各々の能力に基づき、適切な場合に、弾道ミサイルの迎撃において協力する。日米両政府は、弾道ミサイル発射の早期探知を確実にを行うため、情報交換を行う。

5. 後方支援

作戦上各々の後方支援能力の補完が必要となる場合、自衛隊及び米軍は、各々の能力及び利用可能性に基づき、柔軟かつ適時に後方支援を相互に行う。

日米両政府は、支援を行うため、中央政府及び地方公共団体の機関が有する権限及び能力並びに民間が有する能力を適切に活用する。

(国会答弁例)

〔参・外交防衛委 平27・5・12〕
岸田外務大臣答弁 対藤田委員

○藤田幸久君 …安保条約は国会の承認が必要で安保法制は国会の可決が必要だけれども、ガイドラインは国会の関与が必要でないままといいますか、関与を経ずに決定してしまったということは、これまさに国民、国会無視で決めてしまったという勝手な約束じゃないんですか。

○国務大臣（岸田文雄君） ガイドラインというものは、日米防衛協力についての一般的な大枠あるいは政策的な方向性を示すものであります。このような文書の性格については、このガイドラインが国際法上の政府間の法的な合意を意味する国際約束ではないことを含め、これまでのガイドラインから一切変わっておりません。

そして、1997年のガイドラインを含めて従来のガイドラインにつきましても、国会において何か承認をいただくという手続は経ていないと承知をしております。この点については従来と全く変わらないと認識をしています。

〔参・外交防衛委 平27・5・12〕
〔中谷防衛大臣答弁 対荒木委員〕

○国務大臣（中谷元君） この新ガイドラインの下で行われる取組が専守防衛、非核三原則等の日本の基本的な方針に従って行われることは新ガイドラインに明記をされております。したがって、平和国家である我が国の防衛の基本的な方針として専守防衛及び非核三原則を維持することには変わりはないということでございます。

（質問主意書・答弁書）

（平27・5・19 対逢坂誠二・衆）

一から四までについて

平成27年4月27日（現地時間）の日米安全保障協議委員会において了承された日米防衛協力のための指針において、「日本及び米国により行われる全ての行動及び活動は、各々の憲法及びその時々において適用のある国内法令並びに国家安全保障政策の基本的な方針に従って行われる」こと、また、「指針は、いずれの政府にも立法上、予算上、行政上又はその他の措置をとることを義務付けるものではなく、また、指針は、いずれの政府にも法的権利又は義務を生じさせるものではない」こととされていることから、立憲主義に反するなどの御指摘は当たらないと考えている。

（平27・5・19 対長島昭久・衆）

一について

お尋ねの「集団的自衛権の行使に当たる活動」及び「集団的自衛権を行使しなければ実行できないような活動」の具体的な内容については、発生した事態の個別具体的な状況によるため、一概にお答えすることは困難であるが、平成27年4月27日（現地時間）の日米安全保障協議委員会において了承された日米防衛協力のための指針の「IV. 日本の平和及び安全の切れ目のない確保」の「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」において、「日米両国が、各々、米国又は第三国に対する武力攻撃に対処するため、主権の十分な尊重を含む国際法並びに各々の憲法及び国内法に従い、武力の行使を伴う行動をとることを決定する場合であって、日本が武力攻撃を受けるに至っていないとき」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」及び「後方支援」について概要

を示している。

(質問主意書・答弁書)

(平 2 7 ・ 6 ・ 5 対福島みずほ・参)

一について

お尋ねの趣旨が必ずしも明らかではないが、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（昭和 3 5 年条約第 6 号。以下「日米安保条約」という。）第 5 条は、我が国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が発生した場合、我が国及び米国が、自国の憲法上の規定及び手続に従って、共通の危険に対処すること等を規定しているものである。他方、平成 2 7 年 4 月 2 7 日（現地時間）の日米安全保障協議委員会において了承された日米防衛協力のための指針（以下「指針」という。）における御指摘の記述は、「日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態」について述べたものであり、当該事態において我が国がとる措置は、我が国の平和及び安全の確保に資するものであるとの我が国自身の主体的な判断に基づくものであって、指針によって米国との関係での実施を法的に義務付けられるものではなく、指針が「日米安保条約に反している」との御指摘は当たらない。