

「有事法制」の批判的考察  
戦争と人権を対抗軸に

高野 眞 澄

**The Recent Movement of the War-Contingency  
Legislation in Japan**  
Masumi Takano

Abstract

The Major objective of this paper is to shed some light on Studies and the Mechanism that generates a set of War-Contingency Legislation. First, It's Current Development in Studies. Second, It's Realities. Critics believe the Legislation could lead to excessive restrictions on Local Government and People's Rights in Emergencies. There are a lot of provisions in that bill don't make sense. Recently, the Outline of the Citizen Protection Bill is intended to supplement the Legislation.

目 次

はじめに

[ 1 ] 「有事法制」化の道程

(1) 「三矢研究」から「有事法制研究」へ

(2) 栗栖統幕議長発言

(3) 跳躍台としての新旧ガイドライン

旧ガイドラインと80年代米極東戦略

90年代日米同盟の新局面としての「安保再定義」

周辺事態法とテロ対策特措法

[ 2 ] 「有事法制」の実態

(1) 「武力攻撃事態」の認定

(2) 例外事態下の地方自治と人権

地方自治の危機

人権の制限

### (3) 「国民保護法制」の要旨

むすび

はじめに

国際法（国連憲章2条4項 武力の行使は国連自体の決議か、自衛権の行使に基づく場合を除いて、慎む）に違反するアメリカ・ブッシュ大統領の「イラク攻撃」（2003年3月20日軍事行動開始）は、合法化できないまま（参照，黒澤満「国際法の観点から見たイラク戦争」『ヒューマンライツ』No.183，2003年6月所収），形の上で「終結」が宣言されたところである。国連による査察が継続しているのに先制攻撃を仕掛けたアメリカの本当の戦争目的，戦争の 大義 は何だったのか，またイギリスの参戦行動が何を意図したのか，そして戦争終結後も戦闘は終息せず，イラク再建と称して米占領下の「非戦闘地域」に日本の自衛隊を派遣する「イラク支援特措法」が先般の国会で可決成立をみるに至った。

しかし私たちにとってより大きな宿題となり続けている問題は，かねて追隨一方の「日米同盟」 それは80年代の中曽根内閣以降踏み込んできた が，米国の国益に適うことは自明としても，日本の国益を果して本当に約束するものなのか大きな不安がつきまとい離れることがない（「世界」編集部『軍事化される日本』 岩波ブックレット No.30，岩波書店，1984年34頁以下）。

私事ながら，太平洋戦争の末期，絶対主義的天皇制戦争国家の真只中で，小学校から中学校の学童であった筆者は来る日来る日を「尚武」の精神教育で叩き込まれ，また戦争末期には学業を放棄して勤労奉仕に駆り出され，動員先では同級生がB29の焼夷弾の直撃を受けて亡くなった。もう少し先輩たちは赤紙一枚で戦塵にまみれた。筆者は平和憲法の下で民主教育の洗礼を受けた戦後最初の世代として，反戦の声を高め，また自ら憲法研究者として平和教育の実践を通じて恒久平和の実現を21世紀に託すべき責任の一端を痛感している。

しかるに，日本国憲法を取り巻く政治環境が東西冷戦の終戦後も危機的な状況が続け，その延長上の最近年では有事に対処する緊急事態 = 「有事法制」の整備が進展して遂にこれも成立をみて平和憲法は正に崖っ縁に立たされている想いに至っている。

本稿はこうした「日米同盟」と深い関わりをもつ日本の「有事」法制化の道程とその実態について憲法の平和原理及び平和国家の立法政策の形成との関連において究明し、検討を行うことを目的としている。

その際、本稿の叙述は、それ自体最大級の差別として様々な人権侵害を惹起する「戦争」を「反人権」の対抗軸を念頭におき、民主主義と人権の憲法的価値の実生活への定着化を目指して検討を進めることにしたい。戦争はそれ自体、民族的・国民的及至人類の規模において人間社会における最大級の差別である。それが様々な様相において人間の尊厳を侵し、人間性の剥奪をもたらしたことは近代国民国家の歴史が物語っている。一方、差別もまた憎悪と蔑視の対象とされる個人と集団の人間性と人権を否定することによって、これまた暴力と戦争を誘発する。この意味で、戦争と差別は相互に人間性と人権の否定を媒介する規定的要因となっていることが判る。

## [ 1 ] 「有事法制」化の道程

### (1) 「三矢研究」から「有事法制研究」へ

四面環海の日本は江戸時代このかた長く鎖国泰平を夢みていたが、やがて開国を求め動きに国防や近代兵法の必要が意識されてきた。爾来80年を経た明治初年、国民皆兵と皇軍の設置をみることとなった。1914年～18年の世界大戦を最後に、二度とふたたび大戦争が影を落とすことはないものと考えられたにも拘らず、人類はこれを阻止し得ず、第2次大戦の惨禍をなめることになった。

第2次大戦後は、戦争を放棄し軍備の撤廃を定めた日本国憲法の下で、戦時体制の復活は想定の限りでなかったが、1960年に改定をみた「日米安保条約」以後、「戦争」研究が台頭し始めた。いわゆる<sup>みつや</sup>三矢作戦研究による有事法制整備の端緒が切られたのであった。そこで以下においては、ほぼ80年代までの日本の軍事化・軍拡化の過程をフォローしておきたい（参照、前出「世界」編集部『軍事化される日本』）。

正式には「昭和38年度総合防衛図上演習」といわれる三矢研究は、第2次朝鮮戦争を想定した防衛庁の研究で、戦後の国家体制を一気に軍事体制に移行させるクーデター的な仕掛けとして87件によるかなり大規模な内容の非常事態・戦時総動員法案がすぐにも国会を通過させることができるように準備されていた。そして三矢研究には世論の誘導から強制疎開、ストライキの制限、衣食住の統制、民間防空防衛隊の設置

など、かつて国民を戦力として動員した国家総動員体制の構想が含まれていた。今回の国民保護法制にもそれがかなり取りこまれている（因みに当時の防衛庁長官は小泉首相の父純也氏であった）。

それが1965（昭和40）年2月10日の衆議院予算委員会で「国会爆弾男」と呼ばれた岡田春夫氏、同年10月16日の同本会議で川上貫一氏といった社共の議員が文民統制の立場から追及、暴露した（川上貫一『足おと』浪花書店、1966年、135頁以下）。

しかしわが国の本格的な「有事法制研究」は、1977（昭和52）年8月、福田<sup>たけお</sup>超夫内閣の下で防衛庁長官の指示で半ば公然と行われた自衛隊の行動に関わる法制研究であって、体系的な内容をもっていた（のち1981年4月、防衛庁は有事法制研究の中間報告を政府、国会に報告している）。

一つは、自衛隊法76条により自衛隊に防衛出動が命ぜられたとき、都道府県知事が病院等の施設の管理、土地・家屋、物資の保管を命じ、強制収容を行う権限、また医療、土木建築、輸送関係者に対して徴用を命ずる権限を織込んだもので、主として隊法103条関係を中心とした防衛庁所管の法令（第1分類）である。概要は公表済みであるが、今後政令の整備が必要とされている。これらはのち武力攻撃事態法に受け継がれることになる。

二つは、他省庁所管のもので、有事に際しての自衛隊の道路の通行・移動、交通規則の実施に関わる道路法、道路交通法を初め、国土利用に関する海岸法、河川法、森林法、自然公園法等に特例措置を置き、自衛隊の建築する建築物について建築基準法の特例を定めるなど、部隊行動を円滑化するための法改正を行うもので、既に公表済みであって法令の区分上第2分類に属している。

三つは、有事に際しての住民の保護、避難、誘導等の事項を定めるもので、所管省庁が明確でない事項が含まれ、研究未着手の部分である。第3分類がこれである。

## (2) 栗栖統幕議長発言

こうした下地の下で、防衛出動下令前の部隊の対応措置に関わる栗栖<sup>くりす</sup>弘臣統合幕僚会議議長の超法規発言が惹起される。

1978年7月、部隊としての自衛隊の最高責任者で、陸海空各軍の幕僚長を従えた栗栖統幕議長が、いわゆる奇襲等の緊急時、現行の隊法では認められていない「超法規的行動」があり得ると発言した。つまり、隊法76条により総理大臣の防衛出動が下令

されるまでの間、最前線の<sup>コマンドー</sup>部隊指揮者として 独断専行 の余地を説いたのである（同『愚直なる人生』田中書店、1978年）。文民統制に反するとして彼は解任されたが、この問題は有事法制立法化の引き金となる。

翻って近代の戦争以来、戦争と軍事の最高責任は政治家の手に与えなければならない、とはプロシャのクラウゼヴィッツ将軍が述べたことばである。戦争は政治上の目的のための一手段だからである（室伏高信『戦争と平和』千倉書房、1937年、18頁以下）。わが現行隊法にも戦後日本の文民優位の時代精神が色濃く残されていて、武器をもって《<sup>いくさ</sup>軍》に出ないという、軍隊側には不自由な行動規範が前提にされている。この前提の下で防衛庁の組織原則として文官スタッフの優位という<sup>シヴィリアン・コントロール</sup>文民統制の原則が敷かれているのである。この意味で栗栖発言はやはりまずい、解任は当然となった。このようにみえてくると、隊法等防衛2法のレベルでは有事法制のハードルには法技術の上で容易には超えがたい、端的に言って隊法自体戦時向きには出来ていないといえる。だが自衛隊が次々とむずかしい活動局面に直面する近時の状況においては、統制の重心が内局（参事官）から「政治」（長官）そのものへ移動しつつあるようだ。

### (3) 飛躍台としての新旧ガイドライン

#### 旧ガイドラインと80年代米極東戦略

そこで次の手として、80年代アメリカの極東戦略を常に高原状態で決定づけていくためには、国内の研究よりもより強いインパクトが必要となる。

かくして78年10月、日本有事（日米安保条約5条）における日米両軍の共同対処の方針が旧ガイドライン（日米防衛協力の指針）として発表される。ガイドラインという指針に過ぎないものだが、その後の80年代の国内政治の右傾化のなかで軍事大国化を加速させ、日米安保体制の総仕上げを図る上で極めて大きな威力を発揮するものとなった。（ ）自衛隊戦力のNATO軍並み引き上げ（ ）嘉手名、横田、池子など日米軍基地の強化（恒久化）（ ）ソ連（北から）の脅威と対ソ戦略の優位化、がこれである。旧ガイドライン以来、日米安保体制の一体的運用を目指した構図は基本的に大きな変化がなく今日に至っている。

#### 90年代日米同盟の新局面としての「安保再定義」

ところで、米ソ2極の冷戦構造が終結するに伴い、戦後日米関係の基軸となって

きた安保条約は、必要でなくなり、解消への途が模索されることになるのだろうか（参照、都留重人『日米安保解消への道』岩波書店、1996年）。

事態は大方の予測に反することになった。90年代に入って日米関係はさらにエスカレートし、21世紀に向かう日米<sup>アライアンス</sup>同盟 広義には日米韓協調体制 のあり方が改めて基本的なスタンスで問い直されることになる。96年4月に橋本・クリントン日米両首脳によって集約された「日米安保共同宣言」における《安保再定義》がとりわけ注目されるであろう。

ここでは、以下の2点を確認したい。

1つは、地域紛争に地球的規模で対処することが冷戦後の米国の世界戦略の基本とされる。冷戦中も戦後も日本の防衛とアジア太平洋の平和と安保に寄与するため、在日米軍5万人を含めて10万人常駐の軍事プレゼンスを維持してきたこと、クリントンにいわせると、いわば10万人も送ってやっているのではないかと。これに同調して2002年11月、福田康夫内閣官房長官はわが国をとりまく安保の環境変化に対応する必要は冷戦の前後を問わないとの基本認識を示している。

2つは、冷戦後唯一の超大国となったアメリカの<sup>ヘゲモニー</sup>覇権主義に應ずる形で、旧ガイドラインの「極東」から北朝鮮や中国を意識した北東アジアの安全保障へ軸足を移して日本施政下の領域（条約5条）を超え、イラク、リビアを見渡した日本周辺・周囲の海域を広域化して自衛隊の対米協力体制が設定されたことである。97年9月の新ガイドラインがこれである。この新ガイドラインも威力は十分で、日米安保条約の実質的な完成形態として政治的比重は極めて高い。その3年後の2000年10月、日本に危機管理法の制定を要求する「アーミテージ報告」（米国防大学「国家戦略研究所INSS発表）が出される。

#### 周辺事態法とテロ対策特措法

かくして新ガイドライン関連法として、「日米間の後方支援、物品・役務相互提供協定」（ACSA）改正案、自衛隊法改正案と並んで、「周辺事態法」（平11法60）が99年5月に可決成立する。

周辺事態法はわ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わが国周辺地域の平和と安全に重要な影響を与える「周辺事態」に対応して、わが国の平和と安全を確保するための措置を定め（1条）、戦闘行為が行われていない「安全な後方」での物資の補給、輸送等の<sup>ロジスティック</sup>後方支援活動を行うものとする（2、3条）。政

府は米軍との共同作戦を円滑に進める態勢作りのための立法だというのが、湾岸戦争の教訓を踏まえ、宮沢内閣下の92年6月に成立した「国連平和維持活動（PKO）協力法」（平4法79）を一步踏み出した自衛隊海外派遣拡大法ということができる。他方で国以外の、地方公共団体の長や民間に対して有事に対応した協力も要求している（9条、ただし動員体制の業務内容は詰められていない）。

次いで、2001年9・11同時多発テロ以来の国際テロとの戦いを想定した「テロ対策特措法」（平13法113）が同年11月成立し、これに基づいて政府は高性能のイージス艦をインド洋に派遣した。本法はテロを「戦争行為」と見做す米国のイラク軍事攻撃（報復）を間接支援するのが狙いであるが、戦闘地域と一線を画し米国などの武力行使と一体化しない範囲で行うもので「集団的自衛権」の行使に当たらないという。しかし現代戦において前方と後方の区別は不可能で、米軍との武器、弾薬、兵員の輸送や海自と米海軍間の情報共有性において武力行使と一体化せざるを得ず、憲法で禁じられた集団的自衛権の行使に抵触する疑いを否定できない（四国新聞02, 12, 10付「今日の視点 イージス艦派遣」）。

90年代の「安保再定義」を震源地とする上述の自衛隊派遣拡大の展開過程を総括すると、わが国が冷戦期とそれ以後一貫して米国の軍事戦略に屈して従属路線に組込まれてきたことから独立主権国家の看板を掲げることがもはや偽善以外の何物でもないことを意味している（参照、水島朝穂「力の政策」が公然化していく 危険な日米軍事同盟への道」別冊世界97年10月、前田哲男「『日米ガイドライン』の意味するもの」軍縮217号、98年11月）。いわゆる裏方の後方支援がどこまで持続可能な戦略であり得るのか、イギリスのように血を分けた間柄でなく、金はあるも資源に乏しいだけに、この伝統的な対米従属の図式が今後根本的な形で亀裂を生ずることが恐れられる。新世界秩序形成の一環として、北東アジアの将来ビジョンの行方にわが国が主体的にどのように関わっていくのか、この点深刻に問われるところである（参照、坂本義和『相対化の時代』岩波書店、1997年）。

## [ 2 ] 「有事法制」の実態

さて本題とするところは「日本有事」にある。そして日本の防衛という自衛隊の本来任務に関わる攻撃対処の課題が現在の政治課題となっているが、民主国家であり平和国家を

標榜する憲法原則を踏まえた洞察と現実的な対応が求められるであろう。

冷戦終結後の新世紀をまたぐ2年有余後の2002年4月、小泉首相は「備えあれば憂いなし」の所信を表明して、武力攻撃事態法、安全保障会議設置法改正案、自衛隊法改正案のいわゆる有事関連3法案を閣議了解を経て国会に提出した。その背景事情には米国同時多発テロや不審船事件を介しての国際情勢の現状認識が存在してのことであろう。これにより第1段階の冷戦の産物たる日米安保条約の既定路線のうえに、第2段階の世紀末の99年の通常国会で憲法をなし崩しにする国旗・国歌法、通信傍受（盗聴）法、住基ネット法改正とともに、憲法調査会を設置する国会法改正、それに周辺事態法、インド洋に高性能自衛艦を派遣するテロ対策特措法が次々と数を頼りに成立したのに加えて、今回の日本有事に対処する武力攻撃事態法を中核にした有事関連法、イラク支援特措法などを三つ重ねに戦争協力のために一体化した有事法体制のオンパレードが開花するに至った。

かくして、これまで外に出て戦うことがなかった自衛隊に米軍支援のための対処武力行使のカードを切らせる事態が現実化し、新ガイドラインが予定した一連の戦争法としての有事法制の作業が「国民保護法制」の1年以内の整備を残して決着をみるに至った。これは戦後のわが国において未曾有の防衛法制の着地ではあるが、継ぎはぎ法制の現状に鑑み、自衛隊派兵のため将来的には基本法（恒久法）を作るべきとの考え方すら与野党の双方にみられるようである。しかし「基本法」の考え方は現状ではいっそう大きな危険性を呼び込むおそれが筆者には危惧されてならない。

#### (1) 「武力攻撃事態」の認定

武力攻撃事態法は大規模軍隊による本格的侵攻 小規模特殊部隊などの破壊工作の攻撃を超えた 脅威を主たる対象として、これに武装不審船の出現、大規模テロの発生等武力攻撃事態等以外の緊急事態対処のための措置を想定する（第四章補則）。したがって、現代戦争の下でのわが国に対する攻撃としては、第1段階としてサイバー攻撃や破壊工作、第2段階として空爆やミサイル攻撃のような国家的侵略攻撃、第3段階として陸軍による国土侵攻が考えられるという（森本敏、浜谷英博『有事法制』PHP研究所、2003年、134頁以下）。

そこで、まずは、全体像の把握を先行させよう。武力攻撃事態等への対処に関する基本方針、手続については内閣総理大臣が内閣補佐機関である「安全保障会議」を招集し、自衛隊出動等の事態の認定、自衛隊、自治体などの有事対応、米軍との共同行

動等の「対処基本方針」を諮問する（安保会議設置法一部改正2条）。国会は事態対処専門委員会の審議，進言を受けて答申，これが閣議決定され，国会の承認を得ることとされ，以上が防衛出動命令を出すために必要な前提とされている。総じて「災害対策基本法」をモデルとして想定されているといわれる。

次に、「日本有事」の定義が問題となる。武力攻撃事態とは外部からの武力攻撃が発生，または発生する明白な危険が切迫していると認められる事態をいい，武力攻撃予測事態とは事態が緊迫して武力攻撃が予測されるに至った事態をいう（法2条）。前者は隊法でいう総理大臣の防衛出動命令の時点（76条），後者は防衛庁長官の防衛出動待機命令の時点（77条）に対応しており，したがってまたこれは後方支援開始の時点に相当するといえよう。はじめは予測と発生の時点を含めて「武力攻撃事態」としていたので，定義の仕方が判りにくいという批判を受けて発生と予測の事態を分けたのだが，これでも政府の判断に留保される範囲は広く残され，恣意性の脱却はやはりむずかしい。

ところで，武力攻撃事態はこれを放置すればわが国の平和と安全に重要な影響を与える前述の周辺事態と重複する線引きのむずかしい問題である。99年5月の周辺事態法によると，日本の周辺地域での事態（situation in areas surrounding Japan）が日本の安全保障上のリスクに関わる場合，日米間の軍事的対応措置として自衛隊が米軍の戦闘行為の戦場に近づいて支援を行うことが予想されているからである（6条5項）。

そして、「周辺」の解釈は新ガイドライン以来地理的概念でなく，危機の性格によって範囲が決まってくる状況概念だとされている。例えば，インド洋，イラク，朝鮮半島，台湾海峡を周辺地域とするところで米国が戦闘行為を行う戦場に政府が支援，協力のため動員を認めると，他国での軍事共同作戦に自然と踏み込んでいき，明らかにそれは集団的自衛権の行使と同然となる。

この点はしかし，97年6月の新ガイドライン中間まとめが出たときに，周辺事態と武力攻撃事態に関する日米共同の「調整メカニズム」（共同軍事演習での連合司令部の設置）による運用の立ちあげが予定されていて，既に既成事実となっているのである。現有勢力規模と防衛費5兆円の自衛隊は世界第2位であって，航空自衛隊はF15など最新鋭戦闘機300機を擁し，悲願であった戦闘機の空中給油機も既に配備導入され，海上自衛隊は米国とともにイージス艦を保有して日米韓の交流・連携が進むほか，陸上自衛隊では別府市十文字原演習場の日米共同統合演習が現実化している。こうし

て今や「周辺事態から日本有事へ」と事態の進展が想定され、かつ実行中であることを織り込んでおくべきである。

以上のように日本周辺有事の米軍を自衛隊が後方支援する周辺事態法は成立したものの、事態対処法制の整備に関連して、武力攻撃から国民の生命、身体、財産を保護するために警報、避難、疎開、被害の復旧を初め、捕虜の扱い、電波管理、船舶・航空機の航行等の個別法制を整備し、日本有事の際の日米共同対処（米軍への武器、弾薬の無償提供を含む）等米軍と自衛隊の行動を円滑化するための法的措置等は有事関連7法案として04年の通常国会に一括提出される（22条、「国民保護法制」については後述）。

## (2) 例外事態下の地方自治と人権

ところで、私たちにとって最も大きな関心は、日本有事における米軍への支援等対処基本方針の下での対処措置いかんと日本国憲法との関係である。日本国憲法は地方自治と基本的人権の保障を重視しているだけに、多くの問題を孕むこの例外的事態をどのように考えていくかである。

周知のように、現行の憲法体制では絶対的非戦・非武装の平和主義に立脚して憲法上国家緊急権を認めていない。いわゆる有事の際の例外措置の発動（治安維持のために行う行政府の包括的法規制定権 緊急勅令，戦時事変に際して兵力をもって警備をするため統治権の一部を軍隊に移す戒厳令，同様の場合において天皇がこの憲法の条項で下賜された権利を破棄し得ると定めた元首の非常大権の規定）は予定されていない。こと軍事（military affairs）の基本は近代立憲主義以来、憲法の援権する事項とされており、憲法上の明確な授權根拠なしに国家危機に対するに緊急権を認めて国会の事前承認をはずすなどのことは憲法の到底予定するところではない（参照，杉原泰雄「立憲主義を壊す有事法制論」憲法再生フォーラム編『有事法制批判』岩波書店，2003年，123頁以下）。これを許すことは、30年代のナチスドイツの援権法や1938年（昭13）年4月の日本の「国家総動員法」（国家の総力 物資と人員等一切の資源を国防＝戦勝目的一筋に統制・運用する権限を政府に与える体制。資源局で提案，原案無修正で通過）の復活を意味するからである。

このように緊急時に民主主義と人権の特別の制限を憲法上から正当化することができないために、国そのものが存続を問われる例外事態に政府として日本人たる国民が

協力するのは当然という考え方に立ちつつも、与野（民主）党の「修正合意」を基に、武力攻撃事態対処に関する基本理念として、特に憲法14条、18条、19条、21条などの人権を最大限に尊重することが盛り込まれたところである（3条4項）。後にみる国民保護法制の基本もこの考え方の延長線上に立つものとみられる。

#### 地方自治の危機

武力攻撃事態法は有事における国と地方との権限（役割）の分担を定めている（4条以下）。地方自治の分野では、前述のように内閣総理大臣を武力攻撃事態対策本部長に充て（法10、11条）、その所管区域における内閣総理大臣の権限として土地の使用など地方公共団体に対して指示をし、指示が実施されないとき、または特に必要な場合に自ら直接執行し、あるいは所管大臣に実施させることができる（法15条1、2項）。指示や直接執行の範囲に懸念がもたれたため、政府は首相の執行権限の種類（住民避難指示、避難住民の受け入れ、同救済）を「国民保護法制」に明記するとの方針を示している（03年6月2日）。

しかし、国と国に協力する自治体首長は規定上は役割分担の協力当事者とされながら、国民の安全保障の義務的協力を押しつけられ、権限規定のない責任条項となっている。法技術的にはなお相互調整条項が必要ではないかと思うが、都道府県知事に相応の役割と責任を果たさせるだけの権限なり、人的・物的機構、財政、情報等所要の措置を県庁に具備させる必要があるであろう（参照、森本敏、浜谷英博『前掲書』67頁）。先の周辺事態法では自治体の長その他の者に必要な協力を要請できるが、強制力はなく、拒否すればそれまでであるのと比べて落差がある。以上の諸点については、憲法上の中央政府と対等な自治体の地位や分権推進委員会の分権勧告の趣旨、さらに下位法の地方自治法にいう住民の福利増進を図る役割（法2条）などからみて、理論上多くの疑問の余地を今後に残すところである。

#### 人権の制限

対国民の人権制限に関しては、武力攻撃事態法に対応して、隊法の改正に根拠をもたせる形で定められる。それによると、手続上自治体の長が命令し、自衛隊が直接命令しない形になっているが、国民の行動を規制する要因が出ており、防衛当局の立法意図がにじみ出ている。

まず、防衛出動命令が下令されることが予測される場合、部隊として出動する自

衛隊の活動として陣地等防御施設の構築を命じ（法77条の2）、防衛出動時には通路、空地、水面を自衛隊が緊急通行し、その場合の損失補償を定め（92条の2）、さらに同上の場合に展開予定地において隊員の生命、身体を守るために武器使用も許されている（92条の3）。

次いで、防衛出動命令が発せられた場合、都道府県知事は発令権者として物資等の使用、保管を命令し、収用することができる（法103条1項）が、業者等がこれに違反して隠したり、捨てたり、立入りを拒むときは処罰される（同124 - 126条）。また知事は防衛庁長官の要請で土地使用や立木等土地に定着する物件の移転、それが無理な場合に処分ができ（103条2項）、また防衛出動地域に建っている家屋の形状を変更する 取り壊す ことができ、その際公用令書を事前または事後に交付し、終了時に補償金の支払いを定めている（法103条4項、7項）。戦闘による倒壊には定めがない。

さらに注目すべきは、医療、土木建築、輸送業者等民間人に対する業務従事命令（法103条2項）については、先の物資の徴発とちがい、人員の動員、つまり徴用の性格をもつので、罰則の定めは見送られ、自発的協力にまつものとされる。これまで有事法制の欠落部分であった知事の業務従事命令の対象者の範囲がその後政令で具体化され、医師、薬剤師、看護師、私鉄、バス、トラック会社、建設業者等、また知事の管理する施設の範囲についても自動車整備工場、ドック、港湾施設、飛行場の一部その他給油施設と定められた（隊法施行令改正）。

共同通信が先にした全国47都道府県知事アンケートにおいて、法の担い手となる知事の大半は避難誘導の先頭に立つことに戸惑いをみせ、国会の慎重審議を求めている、という（四国新聞02.5.28付）。府県によっては防災関係会議を設置するところがある。片山鳥取県知事は有事の際の住民や被災者救援のためのマニュアルを独自に作成する方針という。石原都知事は「自治権も私権も国家の主権に含まれる」として絶対優位な国家主権に全面協力の姿勢を貫ぬいている。「有事法」の整備に知事の多くが理論上賛成する一方で、直接住民の権利や福利増進に責任をもつ立場から、危機管理のあり方について反発や対処措置に差が出てくるのは避けられないであろう（参照、「有事法制知事アンケート」朝日新聞03.5.15付）。

### (3) 「国民保護法制」の整備

有事関連法の施行を受けて、政府は同法の付帯決議に基づき、先に法案の「概要」を公表し、のち03年11月21日、「国民保護法制」の整備に向けて法案の「要旨」を決定し、自治体の意見を聴取した上で、04年の通常国会に法案の提出を予定している。

因みに、武力攻撃事態法22条1号は事態対処法制の整備に必要な措置を掲げているが、これらはかつての天皇大権を前提とした軍の指揮統帥に関する軍令を除いた、軍の編成・設備及び軍事の必要のために国民に負担を命ずるなどの軍政の分野であって、国民の生命、身体及び財産を保護するもので個別法への委任を予定するものである。

この意味で、国家より国民の権利を優先させる人権尊重憲法の建前、とりわけこれほどの重要法案は二院制国会が国民代表として徹底した審議を尽すべきだという国民の知る権利と政治教育の観点からしても、ほんらい国民保護法制は有事関連法案と一体のものとして国会審議にかけべきものであった。国と国民の安全を守る一方で、国民の権利制限という相反する利害を伴う法案の審議に耐えるためには、有事関連法から国民保護法を切り離しては国会の責務は全うできないからである。新聞社説が正当にいうように、3法案と保護法制はセットで出すべきものであった（毎日新聞03年4月18日付）。加えて「有事」国会は40年余り以前の「安保」国会以来の大きな政治課題であってみれば、国会で大論争が巻き起こっても不思議ではあるまいし、新聞等は国民の知る権利にもっともっと十分に応えてほしいと思う。

ここでは、ひとあし先に公表された「国民保護法制の概要」について、次いで「国民保護法制の要旨」について要点を示しておこう。

第一 国の主導的役割 武力攻撃事態における国の対処方針等の策定、対策本部長の都道府県知事に対する指示、その他国の方針に基づく対処等である。

第二 地方公共団体の役割 都道府県知事・市町村長が住民の避難、誘導、衣料、食品の提供等避難住民の救援等の措置を実施し、収容施設確保のため土地・家屋を使用し、業者に救援に必要な物資の収容・保管を命令し、医療関係者には医療の提供を要請するなどの権限を定めている。これらの場合に要した自治体の費用は国が全額負担し、国の指示で自治体が負担した費用については政令で負担割合を定めるとしている。なおこの部分について政府は、武力攻撃で大規模災害を受けた場合、都道府県知事に住民の避難指示権を与える方針である（四国新聞03年11月6日付）。

第三 指定公共機関の役割 独立行政法人（独立行政法人通則法2条）、日銀、日

赤，NHK，電気，ガス，輸送，通信等政令で定める公共，公益機関があり，夫それぞれ警報の内容の放送，傷病者の救援，電気・ガスの供給，避難住民・緊急物資の運送，通信の優先取扱い等を行うもので，武力攻撃事態法案の諸規定を多く補充している。のち政府の方針として日航，全日空など民間航空も含めている（読売新聞03年11月6日付）。これには民放も含まれているが，放送の内容の強制ないし抑制といったことも予測され，民放連は指定機関からはずすよう要請している。3法案の修正項目として報道・表現の自由を侵さない旨の「付帯決議」がつけられているが，戦時下の大本営発表のメディア独占規制の再現が懸念される。

第四 国民の役割 住民の避難，被災者の救援，消火活動，負傷者の搬送，保健衛生の確保，避難訓練等の協力等，これらは努力義務であって罰則の定めはない。

これと併せて，有事の際にボランティア等自主組織などが自発的に住民の避難・誘導，救援に当たった場合，国や地方が支援する規定が設けられている。これは大政翼賛の一翼を担って半強制的な隣組と常会の運営を原動力としたかつての隣保組織（参照，鈴木嘉一『隣保と常会』誠文堂新光社，1940年）の復活を思わせるものがある。こうしたことが機縁になって自治会や町内会の基礎的住民組織が再度見直しの対象になってくることも予想され，有事法制のアキレス<sup>ケン</sup>腱の一つになりそうである。

これに対して，法案の「要旨」では対処すべき事態を拡大するとともに，国と地方の役割分担を前提に自治体から国に要請できる規定が追加されている。

まず，法の適用を有事に準ずる大規模テロに拡大し，テロリストからの社会防衛に備えたのを初め，国として原発の使用停止，核，生物，化学兵器への対処を定めている。「大規模テロ等緊急対処事態への対応」として国民保護法案へ盛り込まれる。

次いで，平時から有事に備え，予め，国は国民保護の「基本指針」を策定し，これに基づいて自治体等の運輸，交通，医療機関を含む公的セクターは「国民保護（業務）計画」を策定するとされている。これと併行して各自治体単位に国民保護のための協議機関が設置される。

有事が起きると，国は警報を発令し，避難等を指示し，自治体は住民の避難誘導，救援を行い，被災者に医療，食品，収容施設を提供し，このために土地・家屋の使用，物資の保管を命令し，違反者には罰則が適用される。自治体の避難，救援が不適切な場合，首相が指示，代執行権をもつことなどが規定されている。私権の制限にわたる制度，規定の形式もさることながら運用面での踏み込みに今後多くの危険性が待ちう

けていることと思う。

国民「保護」法制が、容易に国民を苦しめる法制に転化する危険性を思うとき、報告を受ける国会のチェックのほか、国民の立場から法運用の行政過程における適法手続の充足を監視していく必要がいっそう強まる。それでも、実際に「有事」を許してしまえば安保政策や危機管理の完全な失敗を意味するだろう（四国新聞03年12月5日付「今日の視点・国民保護法制」）。要は、われわれ国民として有事法制という戦時例外立法と国民の基本的な人権や地方自治を含む民主主義のあり方との対立・緊張関係について覚めた眼で見守っていく必要がある。

有事法案を貫く思想は一人ひとりの個人の存在を否定しかねない全体主義的世界観に立ち、国民の人権や社会の利益、価値よりも国益擁護を第一義の政治哲学としていることを改めて確認しておきたいと思う。自衛隊を含めて平和主義と文民統制の上に出来あがっている戦後日本の憲法体系を、小手先の技術的な修正によって改変を施こしてもとてもうまくいくはずはないだろう。戦争国家への回帰を目指すような立法化の行き着く先は、国家と国民もろとも亡ぼしかねない、空恐ろしい大状況を作り出すことにならない保証はなく、深い憂慮の念を禁じ得ないものがある。

## むすび

筆者が在住する香川県は政治学、政治哲学者として学問の発展に尽され、1945年12月東京帝大総長に就任ののち、翌46年3月貴族院議員に勅選されて、日本国憲法草案の審議に関与された南原繁先生の郷里である。先生は総長在任中に日本が特定の国とだけ軍事同盟を結んで他の特定の国（中、ソ）を仮装敵国とする条約は危機的なものだ、アメリカだけとの片面講和でなく、全面講和の締結を強く主張されたことでも知られている。当時の吉田茂首相は氏をもって「曲学阿世の徒」（学問をねじ曲げて世におもねるの意）と決めつけた、今日では伝説的な話となっている。

そして改憲論者の一部にはなお日本国憲法の出自＝生まれたときの不幸を問題にして占領軍の「押しつけ」だからと強弁するものがある。しかし思うに、むしろ不幸の原因は本文で述べているように、憲法が生まれた時ではなく、独立主権国家となった1952年に有無を言わずに日米安保条約を押しつけられたことに根源があると、筆者は考えている。小泉首相は「就任」の所信表明演説で安保条約はわが国の国際社会復帰の第一歩であって、

今日のわが国の平和と繁栄の出発点だと無条件で賛意を表わし、これに最近では宮沢元首相も同調し、この歴史的選択を高く評価している。私自身は、対米従属の基を作った安保条約の存在が今日いまだわが国の基本法である憲法の上にあって、憲法の最高法規性を貫徹し得ないでいる状況、ここにこそ、わが憲法体制にとって最大の亀裂の構造があるのではないかと思う。

その日本国憲法が戦後数年ならずして再軍備改憲の試練の途を辿り、今また解釈改憲から明文改憲の時代の入口に立とうとしている。南原先生は1951年3月28日、卒業式の演述において、かの朝鮮事変の勃発に際会して武力の絶対廃棄という世界にいまだ類例のない憲法をもった日本が再び戦争への準備を進めることを教育者として憂い、このことに強い警告を寄せられた（南原繁「平和か戦争か 日本再建の精神的混乱」『平和の宣言』東大出版会、1951年、99頁以下）。改憲は「改悪」に通ずるといわれるが、安易な改憲を許すべきではないと思う。

高松大学紀要

第 41 号

平成16年 2月25日 印刷

平成16年 2月28日 発行

編集発行

高 松 大 学  
高 松 短 期 大 学

〒761-0194 高松市春日町960番地

TEL (087) 841 - 3255

FAX (087) 841 - 3064