

「米軍支援・自衛隊活動に関する
法案・案件」についての意見書

2004（平成16）年 4月17日

日本弁護士連合会

目 次

はじめに	3
第1 米軍支援に関する法案	4
1 米軍支援の法的枠組みと問題点	
2 「米軍支援法案」の特徴と問題点	
(1) 「武力攻撃事態等」の曖昧さと恣意性	
(2) 武力行使と一体とみなされる支援活動	
(3) 支援を受ける「米軍の行動」の無限定性	
(4) 行政・自治体・民間による支援とその問題点	
(5) 人権侵害のおそれ	
3 「自衛隊法改正法案」	
4 「ACSA」の改定	
第2 米軍支援・自衛隊活動に関する法案	10
1 「特定公共施設等利用法案」の目的	
2 「特定公共施設等利用法案」の内容	
3 問題点	
第3 自衛隊の活動に関する法案	14
1 「外国軍用品海上輸送規制法案」の目的	
2 「外国軍用品海上輸送規制法案」	
3 問題点	
(1) 海上規制の法的根拠	
(2) 停船検査における武器使用	
第4 結論	17

はじめに

2004年3月9日、政府は以下の有事関連7法案・条約承認3案件を第159国会に提出した。

<米軍支援に関する法案・案件>

- ・ 「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援，物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」(以下、「改定ACSA」という)
- ・ 「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国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案」(以下、「米軍支援法案」という)
- ・ 「自衛隊法の一部を改正する法律案」(以下、「自衛隊法改正法案」という)

<米軍支援・自衛隊活動に関する法案>

- ・ 「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案」(以下、「特定公共施設等利用法案」という)

<自衛隊活動に関する法案>

- ・ 「武力攻撃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案」(以下、「外国軍用品海上輸送規制法案」という)

<国民保護に関する法案>

- ・ 「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案」(以下、「国民保護法案」という)

<国際人道法の実施に関する法案・案件>

- ・ 「武力攻撃事態における捕虜等の取り扱いに関する法律案」(以下、「捕虜等処遇法案」という)
- ・ 「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案」(以下、「人道法違反処罰法案」)
- ・ ジュネーブ諸条約の「追加議定書(議定書)」(以下、「ジュネーブ条約議定書」という)
- ・ ジュネーブ諸条約の「追加議定書(議定書)」(以下、「ジュネーブ条約議定書」という)

これらの法案・案件は、「武力攻撃事態法」に基づいて「事態対処法制」の整備の一環として提案されているものであるが、その性格は「武力攻撃事態法」を基本法とし、「有事法体系」を具体化し、その主要な骨格を完成させるものである。

政府の説明では、「米軍支援に関する法案・案件」・「米軍支援・自衛隊活動に関する法案」・「自衛隊活動に関する法案」は大きく「武力攻撃を排除するための法案・案件」と位置づけられている。

本意見書は3月18日に理事会で承認を受けた「『国民保護法案』に関する

る意見書」に引き続いて、上記法案・案件のうち「米軍支援に関する法案・案件」、「米軍支援・自衛隊活動に関する法案」、「自衛隊活動に関する法案」に関して意見を述べるものである。

第1 米軍支援に関する法案

1 米軍支援の法的枠組みと問題点

米軍支援の法的基盤は日米安保条約にある。日米安保条約3条は、武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を維持し発展させるため、日米両国が「憲法の規定に従うことを条件として」相互に援助する義務を規定している。また、同5条は「日本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、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、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ように行動することを宣言する。」と規定している。

日米両政府は米軍支援を具体的を実施するため、1996年に「ACSA」を締結した。締結当初、「ACSA」による支援対象は平時における「共同訓練」、「国連の平和維持活動」、「人道的な国際救援活動」と規定されていた。その後1999年の周辺事態法の成立に伴い「ACSA」が改定をされ、新たに支援対象に「周辺事態」が追加された。そして今回、「米軍支援に関する法案・案件」は支援対象に、従来欠落していた「武力攻撃事態等」における米軍支援を加えている。

これまで政府は、「ACSA」の締結・改正及び「自衛隊法」の改正という手法により、自衛隊による米軍支援を行ってきた。今回の法案・案件は「ACSA」及び自衛隊法の「改正」により自衛隊が行う支援の範囲を拡大するとともに、独立した「米軍支援法」を制定し、米軍支援の範囲を「ACSA」の枠（自衛隊による米軍支援）を超えて「自衛隊及び指定行政機関による支援」の枠にまで広げ、さらに「地方公共団体及び事業者」に対して協力責務を課すことを内容とするものである。

従って、今回の法案・案件は、支援対象を「武力攻撃事態等」に広げ、支援機関等を「自衛隊」から「指定行政機関」に拡大するという特徴を有するものである。

この「米軍支援に関する法案」の法的問題点は、安保条約3条が定める「憲法の規定に従った」米軍支援にとどまるか、それとも米軍支援が憲法の平和主義及び9条に違反するものか否かという点にある。

（なお、今回の「米軍支援に関する法案・案件」は、「武力攻撃事態等」における「必要な後方支援、物品または役務の提供」に関するものであり、上記安保条約5条が定める事態（日米のいずれか一方に対する攻撃がなさ

れた事態)における日米の直接的な「軍事共同行動」に関するものではない。かかる事態において、日米がどのように「共通の危険に対処する」共同の軍事行動を行うかについては、今回の法案では触れられていない。)

2 「米軍支援法案」の特徴と問題点

(1) 「武力攻撃事態等」の曖昧さと恣意性

米軍支援法案は、「武力攻撃事態等」において、自衛隊及び指定行政機関等が「行動関連措置」という名目で米軍支援活動を行うことを定めるものである(法案1条)。

本法案でいう「武力攻撃事態等」とは、基本法たる「武力攻撃事態法」が定義する「武力攻撃事態等」と同一である。当連合会は同法に関して、「武力攻撃事態等」という概念は「予測」を含むもので、きわめて曖昧であり、恣意的に拡大されかねないものであること、同概念の曖昧さは、周辺事態法にいう「周辺事態」と「武力攻撃予測事態」との境界を不明瞭なものとし、両事態の並存・連動を認めることとなること、及びその危険性を指摘してきた。政府も国会答弁において「武力攻撃予測事態」と周辺事態法にいう「周辺事態」が併存することがありうることを認めている。

今回の「米軍支援に関する法案・案件」は、後記のとおり、「武力攻撃事態等」において、米軍への「弾薬」の提供を認めている。これは「武力攻撃事態等」と「周辺事態」との並存・連動という状況の中で、「周辺事態」において、「周辺事態法」では行えなかった米軍への「弾薬」提供を可能とするものである。

また、米軍支援のために採られる「行動関連措置」は、自衛隊により実施される「物品の提供」及び「役務の提供」と指定行政機関により実施される「必要な行動関連措置」との2種に区分されている。しかし、その内容はいずれも包括的で、かつ、政府への白紙委任となっている(法案10,11条)。

例えば

自衛隊による支援業務の範囲は、「武器の提供」以外はほとんどすべてが行える極めて広い内容の規定となっている(法案10条4項)。

自衛隊による「役務の提供」については、一応防衛出動を命じられた自衛隊が行うものとされているが(法案10条2項)、防衛庁長官は、それ以外の場合(防衛出動を命じられていない場合)でも、内閣総理大臣の承認を得て「役務の提供」を行える仕組みとなっている(同条3項)。これは、防衛出動以前においても、政府の判断で自衛隊に「役務の提供」を命じることができる仕組みを作り上げるものである(自

衛隊法改正法案 77 条の 3)。

また、自衛隊以外の指定行政機関は「法令及び対処基本方針に基づき、必要な行動関連措置」を実施しうるものとされており、同支援措置については支援業務の内容が限定されていない(法案 11 条)。

さらに注目すべきことは、自衛隊の支援につき付されていた「武器の提供禁止」規定が、指定行政機関が行う支援措置については明記されていない点である。これは武器提供の迂回路となる危険性を秘めている。

行動関連措置は、内閣総理大臣又はその委任を受けた者、防衛庁長官、指定行政機関により、実施されるものとされ(法案 10、11 条)、実施の判断はもっぱら行政に一任されている。

(2) 武力行使と一体とみなされる支援活動

自衛隊による「物品及び役務の提供」として行われる業務は「補給(武器の提供を行う補給を除く)輸送、修理若しくは整備、医療、通信、空港若しくは港湾に関する業務、基地に関する業務、宿泊、保管、施設の利用又は訓練に関する業務(これらの業務にそれぞれ付帯する業務を含む)」とされている(法案 10 条 4 項)。

補給については、後述のように「改定 ACSA」によって新たに弾薬の補給が認められ、軍用機、軍用車両及び軍用艦船の部品、すなわち武器類の部品・構成品も相互に提供される(改定 ACSA5 条)ことから、法案もこれを含むものとなっている(法案 10 条)。

また、輸送については、武器・弾薬・兵員をもその対象としている。

さらには、戦闘機等の燃料や兵員の食料の補給・輸送、武器や軍用機・軍用艦の修理・整備も含まれる(改定 ACSA5 条、法案 10 条)。

以上のように、法案が定める日本が行う支援の内容は、きわめて広範囲にわたり、その支援内容からみると、自衛隊が米軍と一体となって軍事的活動をしているとみなされるものとなっている。

政府は、集団的自衛権を「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利」と定義し、憲法上、集団的自衛権は禁止されているとの見解を堅持してきた。政府の見解によると、「実力をもって」とは「武力をもって」とほぼ同意義とされ、「補給業務」のようにそれ自体は武力の行使に該当しない場合でも「外国の武力の行使と一体化」するものは集団的自衛権の行使に当たり許されないとされている。

法案が規定する上記支援内容は集団的自衛権についての政府の上記見解によっても、米軍の武力行使と一体化したものと評価されてもやむをえな

いものであり、憲法の禁止する集団的自衛権の行使に該当するおそれが極めて強いものである。

「法案」では、自衛隊の支援活動に関して、自衛隊自身が武器を使用することを認めている。(法案 12 条)しかし、自衛隊の武器使用は米軍の武力行使と一体とみなされ、事態を悪化させるおそれを有するものである。

(3) 支援を受ける「米軍の行動」の無限定性

法案では、日本の支援を受ける「米軍の行動」は、「武力攻撃が発生した事態」における「武力攻撃を排除するために必要な米軍の行動」だけでなく、「それ以外の事態(おそれ・予測事態)」における「武力攻撃を排除するために必要な準備のための米軍の行動」(必要な準備行動)を含むものと規定されている(法案 2 条 5 号)。

しかし、「武力攻撃を排除するため」という要件は、個別自衛権は憲法により認められており、その行使が制限されているだけであるとする政府見解を前提にしても、米軍支援の要件として極めて不十分である。

また「必要な準備のため」というだけでは、余りに広範で漠然としており、事実上無限定となるおそれがある。

支援を受けた米軍は、安保条約上、その行動を制限されていない。支援を受けた米軍は、その判断で「武力攻撃を排除するために必要な」先制攻撃を含むあらゆる武力行使を行いうるものであり、その武力行使は、自衛隊のように個別自衛権行使の範囲内に制限されていない。

そのため、支援を受けた米軍が日本国憲法の認める個別自衛権行使の限度を超えて、「武力攻撃を排除するための行動」をとることが当然起こりうる。

しかし、これは憲法が認める個別自衛権の範囲を超えるものであり、わが国がこのような行動をとる米軍に対して支援を行うことは憲法に抵触する疑いが強い。

従って、支援を行う要件として「武力攻撃を排除するため」と定めるだけでは不十分であり、日本国憲法の認める個別自衛権の範囲内にとどめるような限定を付すべきものである。また具体的にどのような「武力攻撃を排除するための行動」がとられるか否か未だ不明な「準備」段階で、米軍支援を行うことは、わが国の支援を無限定なものとし、憲法違反との疑いを一層強めるものである。

(4) 行政・自治体・民間による支援とその問題点

「法案」は、「ACSA」に基づく自衛隊による米軍支援という枠を超えて、行政・自治体・民間による支援を幅広く求めている。

同法案は、まず政府には、米軍の行動が円滑かつ効果的に実施されるた

めの措置等（行動関連措置）を的確かつ迅速に行う責務が存することを定め、自衛隊は前述のような物品・役務の提供を実施し、指定行政機関は必要な「行動関連措置」を実施するものと規定する（法案3、10、11条）。

次に、地方公共団体や民間事業者に対しては、行政からの協力要請に応ずるよう努める責務を課する（法案5条）。

しかし、憲法が認める個別自衛権の限度を超える米軍行動の支援まで政府の責務とする定め方は、行き過ぎといわざるをえない。

また、地方公共団体や事業者に対して努力責務を課すことは、事実上の強制をもたらす危険性が高い。武力攻撃事態法に基づき事態対処措置を義務付けられた地方公共団体や指定公共機関の指定を受けた事業者が上記米軍支援の要請を受けてこれを拒否することは現実的には困難であり、事実上の強制という役割を果たすことが強く危惧される。

法案が規定する日本による米軍支援は、「武力攻撃予測事態」においても支援を認め、武力攻撃を排除する米軍の直接行動だけでなくその準備行動を支援する等、支援要件が極めて広いものとなっていることは、すでに述べたとおりである。

米軍支援がかかる広い事態で行われ、かつ、それが優先されることになると、市民生活や人権保障にしわ寄せが及ぶおそれ大きい。とりわけ、住民の保護に関する事務を本来の事務としている地方公共団体にとっては、住民の保護や安全を後回しにせざるを得なくなる危険があるだけに、問題は深刻である。米軍支援により、憲法が保障した地方公共団体の自主性や本来の機能が損なわれかねない事態は、憲法上も重大な問題を有するものである。

また、民間事業者やそこで働く労働者にとっても、危険な作業や加重の労働を強いられる危険があり、労働者が健康で安全に働く権利が侵害されるおそれがある。

(5) 人権侵害のおそれ

法案は、「武力攻撃事態等」における米軍の行動を肯定した上で、政府に責務を課し、または権限を付与する条項を置く。

すなわち、法案は、防衛出動が命じられている「武力攻撃事態」の下では、米軍自らが通行するために日本の道路を工事したり、道路以外の土地を通行したり、通行の妨害となる物件や車両を破損したり、さらには防御施設の構築のための工事を行いうることを前提として、通知または補償規定を置いている（法案9、14条）。

また、内閣総理大臣は、「武力攻撃事態」において、米軍に提供するために緊急に必要とする場合には、その判断だけで（収用委員会の判断なくし

て)土地や家屋を直接強制使用することができ、そのために立木の移転または処分や家屋の形状変更ができると規定する。しかも、その場合には、内閣総理大臣はその職員に立入検査を行なわせることができると定める(法案15条)。これらの強制使用に対しては、不服申立が許されず(法案15条4項、自衛隊法103条18項)立入検査を拒否、妨害、忌避した者は、個人ばかりか法人まで処罰(20万円以下の罰金)され(法案17条、自衛隊法103条13項)強制使用を妨害すると公務執行妨害罪に問われることになる。

法案では、「武力攻撃事態」または「武力攻撃予測事態」において、米軍が国内で「共通の危険に対処する行動」としてどのような行動をとりうるのか明確ではない。しかし、米軍の行動に対してはわが国の裁判権は及ばないものと解されていることから、同事態において、わが国が米軍の行動を規制することは現状では法的に困難だとみられる。法案14条は、「防衛出動が命じられている武力攻撃事態」における米軍の行動を前提にして補償義務を定めているが(法案9条)同事態以外の場合における米軍の行動による損失補償については、法案では明確ではない。

「武力攻撃事態」下では、米軍支援活動の優先により、市民の生活基盤である財産権はもとより、交通の安全や生活それ自体まで侵害されかねない事態となる。しかも、それが適法か否かを市民の側がチェックする司法手続が保障されておらず、一方的に刑罰で強制されるおそれがあり、基本的人権の保障を危うくするものといわざるを得ない。

3 「自衛隊法改正法案」

「改正法案」は、これまで「ACSA」でのみ規定していた自衛隊と米軍との共同訓練における物品・役務の提供を、新たに自衛隊法上これを明記した上で(法案100条の10)米軍に対し物品・役務の提供をなしうる対象を大幅に拡大する。すなわち、米軍が災害応急対策を行っている場合、外国での緊急事態で米軍が自衛隊による邦人輸送と同様の活動を行っている場合、米軍が訓練・連絡・調整など日常的活動で自衛隊の基地に一時的に滞在している場合について、自衛隊による物品・役務の提供を広く認めようとしている(法案100条の10、1項1~3号、2、3項)。しかも、提供する物品・役務は、武器・弾薬の提供を除いて、きわめて広い範囲に及ぶものであり、米軍と自衛隊との軍事的一体化を進めるものとなっている。上記米軍支援については「自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において」行われる(改正法案110条の10)が、米軍支援法に基づく支援については自衛隊の本来の任務として規定される(改正法案77条の3)ため同制限は

存しない。

「米軍支援法」及び「改正法案」は自衛隊本来の任務として米軍支援を定め、法的側面でも一体化を進めるものであり、集団的自衛権の行使に該当する危険性を強めるものである。

4 「ACSA」の改定

すでに2004年2月27日に、「ACSA」の改定が日米で合意されている。本件はその国会承認を求める案件である。改定の内容は以下の点である。

第1に、従来の支援対象に「武力攻撃事態等」を加え、米軍と自衛隊との軍事協力を強化・具体化する（改定案1条2項）。しかも、新たに「弾薬、弾薬の提供、弾薬の提供に必要な用具及びこれらに類するもの」を提供するものとし（改定案5条2項）、戦闘行為との一体化の懸念を増大させるものとなっている。また、米軍支援法案で具体的に規定された土地及び家屋の強制使用について、協定上これを明記した上で、「改定ACSA」では、さらに支援内容を「訓練施設」から「施設」一般に拡大し、これを武力攻撃事態等以外の他の支援に関しても提供できる内容に広げている。

第2に、これに加えて支援対象を「国際の平和及び安全に寄与するための国際社会の努力の促進、大規模災害への対処その他の目的のために日本国の自衛隊またはアメリカ合衆国軍隊がそれぞれの国の法令に従って行うもののために必要な後方支援、物品又は役務の提供」まで拡大する（改定案6条1項、2項）。その結果、すでに進められているテロ特措法及びイラク特措法による米軍に対する後方支援、物品・役務の提供についても、「ACSA」に基づく有効な支援措置と確認されることになる（改定案6条4項）。

第3に、テロ特措法及びイラク特措法に基づく米軍支援に関しては、日米両政府の合意により修正を行いうるものとし、協定の改定を不要とする（改定案12条3項）。日米両政府の合意だけで、今後同法に基づく支援措置を強化することに備えたものとみられる。

以上のように、今回の「ACSA」改定は様々な場面での日米の軍事協力・一体化を進めるものである。とりわけ日本国としての自衛権の行使にあたらぬ場面・事態において、自衛隊が米軍支援を行い、これを強化することは、憲法の平和主義に大きく反するものといわざるを得ない。

第2 米軍支援・自衛隊活動に関する法案

1 「特定公共施設等利用法案」の目的

「特定公共施設等利用法案」は、武力攻撃事態等（武力攻撃事態あるいは武力攻撃予測事態）において、

武力攻撃を排除するために必要な自衛隊が実施する武力の行使、部隊等の展開その他の行動（法案2条2項、武力攻撃事態法2条7号イ(1)）
対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間に武力攻撃事態等を終結させるためにその推移に応じて米軍が実施する日米安保条約に従って武力攻撃を排除するための必要な行動（法案2条2項）

の自衛隊の行動及び の米軍の行動が円滑かつ効果的に行なわれるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置（法案2条2項、武力攻撃事態法2条7号イ(2)）

国民の保護のための措置（法案2条2項、武力攻撃事態法2条1号）

（ ～ を「対処措置等」という）

的的確かつ迅速な実施を図る目的で、港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域及び電波（特定公共施設等という）の利用に関して、指針の策定その他の必要な事項を定め、その総合的な調整を図るものである（法案1条）。法案は、上記のとおり、米軍を支援することを目的の一つとする。

2 「特定公共施設等利用法案」の内容

(1) 対策本部長、管理者、内閣総理大臣は、武力攻撃事態等において次の措置をとることができる。

< 港湾施設 >

対策本部長は、武力攻撃事態等において、特定の地域における港湾施設に関し、特定の者の優先的な利用を確保する必要がある対処措置等の概要などについて港湾施設の利用指針を定めることができ、当該特定の港湾施設の管理者に対して、特定の者に優先的に利用させるよう要請できる。内閣総理大臣は特に必要があると認めるとき、当該特定の港湾施設の港湾管理者に対して、当該所要の利用を確保すべきことを指示することができる。また緊急を要すると認めるときなどは、内閣総理大臣は国土交通大臣を指揮し、当該特定の港湾施設の利用に係る許可その他の処分の変更若しくは取消を行わせ、停泊中の船舶の移動を命じさせることができる（法案6～9条）。

< 飛行場施設 >

飛行場施設についても同様の規定がある（法案10、11条）。

< 道路 >

対策本部長が道路の利用に関する指針を定める（指針の中で優先順位が定められる）。規制については本法案には規定がないが、警察の規制に委ねる趣旨であろう（法案12条）。

< 海域 >

海域の利用については、対策本部長が海域の利用に関する指針を定め、海上保安庁長官が特定の海域について航行することができる船舶または時間を制限することができ、海上保安庁長官の処分の違反となるような行為をした者には3ヶ月以下の懲役、又は30万円以下の罰金を課することができる（法案13、14、20条）。

<空域>

空域の利用については、対策本部長により空域の利用に関する指針が定められ、国土交通大臣は航空法による飛行の禁止区域の設定、離着陸の順序時期方法、飛行の方法に関して指示を与えることができる（法案15、16条、航空法80、96条）。

<電波>

電波の利用については、対策本部長は電波の利用に関する指針を定める。総務大臣は、

武力攻撃を排除するために必要な自衛隊が実施する武力の行使、部隊等の展開その他の行動

の自衛隊の行動及び米軍が日米安保条約に従って行う行動が円滑かつ効果的に行なわれるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置

国民の保護のための措置（武力攻撃事態法2条1号）

を実施するために、無線局が行う無線通信を他の無線局が行う無線通信に優先させるため特に必要がある場合は、免許の条件の変更などを行う事ができる。（法案18条）

- (2) また、法案は緊急処理事態（武力攻撃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危険が切迫していると認められるに至った事態。「国民保護法案」172条1項）において一定の範囲（法案6条<港湾施設の利用指針>、7条<港湾施設の利用の要請>、10条<飛行場施設の利用指針>、12条<道路の利用指針>、13条海域の利用指針>、14条2項<海域の利用指針の情報提供>、15、16条<空域の利用指針、航空機の飛行制限>、17条<電波の利用指針>）で準用を認めている（法案21条）。

3 問題点

上記のとおり、本法案は、武力攻撃事態あるいは武力攻撃予測事態において、港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域を特定の者（米軍、自衛隊等）に優先使用させることを認め、電波に関しては、自衛隊や米軍等の特定の者のために必要な無線通信を他の通信に優先させることを認めるも

のである。

日常生活上必要とされる大量の物資及び人の移動が港湾・飛行場・道路を中継して行われる。それだけに、港湾、飛行場、道路、海域、空域において、米軍や自衛隊の優先使用が認められると、民間の船舶・飛行機・自動車などが待機させられ、海域や空域の通行が制限され、道路の通行ができなくなる。このことによって日常生活に必要な物資の輸送がなされず、旅行・移動の自由が制限されることになる。

また無線の優先使用によって、電気通信業務、放送業務、人命若しくは財産の保護または治安の維持の業務、気象業務、電気事業にかかる電気の供給業務、鉄道事業による列車の運行業務等の用に供する無線設備による無線通信が支障をきたすことになる。上記無線の優先使用によって、携帯電話を使えなくなったり、テレビラジオの放送を聴けなくなったり、災害や気象業務などの公益的な業務を阻害されかねない。

このように、法案が付与する優先使用を確保する権限付与・措置は、市民の生活や人権に対して多大なる負担・制約を課すものであり、その要件及び手続については、濫用を許さないように厳格に、かつ、判断の適正さを確保するために慎重に定められるべきである。その際には、負担・制約を受ける国民の利益ないしは人権と優先利用により受ける利益、さらにその必要性及び緊急性を比較考量し判断する具体的な基準が定められるべきものであり、また手続については、公正かつ中立的判断機関の設置及び事態に対応する公正かつ適切な手続が定められるべきである。

しかし、法案では、この点はきわめて不十分である。

例えば、港湾施設については、港湾管理者は、対策本部長の要請があり、優先利用させる必要があると認めるときに許可等の処分を変更し、取り消すことができる（法案8条）。対策本部長の要請は、対策本部長が優先利用を確保することが「特に必要であると認めるとき」、港湾施設の利用指針に基づき行われる（法案7条）。従って、優先利用判断は、対策本部長と港湾管理者の行政的判断に一任され、判断についての実体的な法的基準及び公正かつ適正な判断を行うための手続的保障は定められていない。

電波についても、総務大臣は、「特に必要があると認めるとき」電波の利用指針に基づき、免許の条件の変更電波法104条の2、第1項により付した免許の条件の変更、自衛隊法112条第3項による定め（自衛隊の使用するレーダー及び移動体の無線使用の場合の周波数使用に関する定め）の変更等必要な措置を講じることができると定められており（法案18条）、同様の構造となっている。道路を除いて同じような仕組みが規定されている。

現に外国が日本の国土に攻撃を加え、あるいは侵入している場合、上記のような制限がなされることはやむをえないという考え方も存在するが、その場合でも、優先利用を認める実体的要件の明記と公正かつ適正な判断を保障する手続的規定は不可欠であろう。

上記優先使用は、武力攻撃事態だけでなく、武力攻撃予測事態にも及び、さらにわが国の領土内で発生するだけでなく、周辺事態法あるいはテロ対策特別措置法などによって、海外で行動している自衛隊、航空機や艦船に対する武力攻撃があった場合、又はそのおそれやその予測がある場合をも含んでいる。イラクに派遣されている自衛隊が組織的計画的な攻撃を受けた場合またはそのおそれや予測がある場合には、武力攻撃事態等と判断される余地を残すものであり、この場合にも、海外の米軍や自衛隊のための日本国内からの輸送のため、上記のような優先使用が認められ、市民の生活や権利等が制限される事態を生じうるものである。

また周辺事態法に基づき、米軍のため自衛隊艦船が後方支援などを行ったため、日本そのものが外国の武力攻撃にさらされ、その結果上記のような市民や生活や権利等が制限される事態も生じうるものである。

これらの事態は、「武力攻撃事態等」の概念の曖昧さ、「武力攻撃」の定義の不十分さ及び周辺事態との連動の危険性等により発生・増大されるものであり、法案の定める優先利用についての法的コントロールの不十分がこれに重なると、国民の負担と人権の制約はきわめて甚大なものとなる。

第3 自衛隊の活動に関する法案

1 「外国軍用品海上輸送規制法案」の目的

「外国軍用品海上輸送規制法案」は、武力攻撃事態（わが国に対して武力攻撃が発生した場合又はその明白な危険が切迫していると認められるに至った事態）において

わが国領海又は周辺の公海で

外国軍用品等（外国軍用品又は外国軍隊等の構成員）の海上輸送規制のため

防衛出動命令を受けた海上自衛隊が実施する

停船検査、回航措置、防衛庁に設置する外国軍用品審判所における審判手続

を定めるものである（法案1条）。

2 「外国軍用品海上輸送規制法案」の内容

「武力攻撃が発生した事態」において、防衛出動を命じられた海上自衛

隊は、「船舶が外国軍用品等を輸送していることを疑うに足りる相当な理由があるとき」、防衛庁長官が定めた「実施区域」内で「停船検査」を行い、積荷が「外国軍用品」であるとみとめられるときで収容可能なときは、当該積荷の引渡を求めることができる（法案 16, 27 条）。停船命令に従わないときは、「接近、追尾、伴走又は進路前方における待機」を行うことができ、「必要に応じ、呼びかけ、信号弾及び照明の使用その他の適当な手段により、自己の存在を示す」とされている（法案 17 条）。

停船検査後、当該船長等が積荷の引渡に応じないとき、「外国軍用品等を輸送していると認めるとき（外国軍用品については自衛艦に収容できる場合を除く）」、「外国軍用品等を輸送している疑いがあると認めるとき」には、回航措置を命じることができる（法案 28 条）。なお、停船措置・回航措置を実施する場合、国際の法規慣例によるべき場合にあっては、これを遵守しなければならないとされている（法案 3 条）。

法案が規制する「外国軍用品」は、次に掲げるものとされている（法案 2 条 2 号）。

核兵器・化学兵器・生物兵器・毒素兵器（これらの運搬の用に供されるミサイルその他のこれらの運搬手段を含む）対人地雷、銃砲、銃砲弾・軍用爆発物、軍用武器、軍用航空機・ロケット・船舶・車両、軍用通信機器・電子機器、これらの部分品・付属品、軍用火薬類・軍用燃料で、外国軍隊等が所在する地域を仕向地とするもの

装甲板・軍用ヘルメット・防弾衣その他の軍用装備品、航空機・ロケット・船舶若しくは車両の修理若しくは整備に用いられる装置又はその部分品若しくは付属品、航空機・ロケット・船舶・車両等の燃料・潤滑油・作動油、食料（外国軍隊に仕向けられたものに限る）で、外国軍隊が所在するわが国の領域またはわが国周辺の公海上の地域を仕向地とするもの

上記「外国軍用品」は国際法上の「戦時禁制品」に、「停船検査」や「回航措置」は国際法上の「臨検・拿捕」にそれぞれ該当する。

積荷が自衛艦に引き渡されたとき、船舶がわが国の港に回航されたとき事件は外国軍用品審判所に送致される（法案 27、34 条）。外国軍用品審判所は、審判手続を経て、輸送規制措置として、外国軍用品の廃棄、輸送停止、船舶の航行停止の審決をする（法案 52 条）。廃棄対象となるのは、大量破壊兵器（核兵器、化学兵器等）と運搬手段、対人地雷である（法案 52 条 1 項、2 条 2 号イ）。

外国軍用品審判所は、臨時に特別の機関として防衛庁に置かれ、審判官は「防衛又は海事に関し知識経験を有する者であって政令で定める資格を

有するもの」のうちから、防衛庁長官により任命され、審判官は独立して職務を行うものと定められている（法案7、12、13条）。

3 問題点

(1) 海上規制の法的根拠

法案の問題点の一つは、海上規制を行う法的根拠である。法案が定める措置は、国際法上の交戦権の行使としての臨検、拿捕に該当するものである。しかし、憲法9条2項がわが国の交戦権を否定していること、国連憲章において、戦争が一般的に禁止され、例外的に武力攻撃が発生した場合に、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別自衛権又は集団的自衛権の行使が認められていること（国連憲章2、51条）を踏まえると、交戦権を根拠に同措置を正当化するのは、無理がある。政府は、個別自衛権を根拠に同措置を正当化するものとみられるが、政府の見解によっても、個別自衛権は「自衛のための必要最小限度の実力」により行使され、その発動の要件は、わが国に対する急迫不正の侵害があること、この場合にこれを排除するために他に適当な手段がないこと、必要最小限度の実力行使にとどまること、の3要件に該当することが必要とされている。

従って、海上規制を行うためには、少なくとも個別自衛権行使とみなされる限度・範囲で行われることが必要である。

上記「外国軍用品等」の輸送は、直接的には上記の「急迫不正の侵害」に該当せず、軍事的に外国軍隊等による攻撃行為と同視しうるか否かという問題にとどまるものである。従って、「外国軍用品等」の輸送の規制を個別自衛権で正当化するためには、個別自衛権行使の上記の要件を変更し、「急迫の侵害」がある場合だけでなく、外国軍隊等の軍事的行動ないしは準備的行動が行われる場合まで広げるのでなければ、海上規制措置を法的に正当化し得ないものである。

このように、法案は従来の個別自衛権行使に関する政府見解を実質的に変更することなくしては成り立ちえないものであり、重大な問題を有する。

他方、政府は、周辺事態法、テロ特措法、イラク特措法等の審議の中で、わが国が米軍に対して武器・弾薬を除く軍用品の提供を行うことについては、米軍の後方支援であり、米軍の武力行使と一体化しない限り集団的自衛権の行使には該当しないと説明してきた。今回の「米軍支援に関する法案・案件」は、上記のとおり、さらに一步を進めて弾薬等を提供しうるものとし、一層軍事的一体性を強化するものとなっている。

政府は、米軍支援に関しては、軍事的後方支援は武力行使と一体化する

ものではないと説明している。しかし、「外国軍用品海上輸送規制法案」においては、武力行使と一体のもののみならず論理に立つことによって初めて海上規制を正当化するものであり、両者の間には抜きがたい矛盾が存するといわざるをえない。

なお、周辺事態における船舶検査法は、これと異なり、交戦権行使の臨検や海上警察権行使の臨検ではなく、「一般国際法」を根拠として検査を実施するものとされている（政府説明）。

(2) 停船検査における武器使用

法案は17条と37条で、停船命令に従わない場合にとりうる措置を定める。17条は、停船命令に従わない場合に、「接近、追尾、伴走又は進路前方における待機」措置をとる旨規定する（法案17条）。また、37条は1項で停船命令・回航措置の実施について、警職法7条を準用し、2項では「当該船舶の進行の停止を繰り返し命じても乗組員等がこれに応ぜずなお当該自衛官の職務の執行に抵抗し、又は逃亡しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるにたりる相当な理由があるときは、艦長等の命令により、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる。」と定める。

法案は、結局、乗組員の抵抗又は当該船舶の逃亡の場合に、船舶を停止するための武器使用を認めるものである。海上自衛隊の艦船の武器装備に照らすと、同武器使用は、海上自衛隊の武力行使とみなしうるものであり、海上自衛隊による海上規制は、武力行使としての性格を有するものと解される。

従って、個別自衛権の行使を理由として領海外における海上規制を認めることについては、憲法上重大な疑問を残すものである。

第4 結論

以上のとおり、「米軍支援法案」、「自衛隊法改正」、「改正 ACSA」は、「武力攻撃事態等」におけるわが国及び自衛隊による米軍支援、米軍との連携活動を強化するとともに、支援協力の範囲を大きく広げるものであり、憲法が禁止する集団的自衛権の行使に抵触するおそれを強く有するものである。また、「特定公共施設等利用法案」及び「外国軍用品海上輸送規制法案」は、同じく「武力攻撃事態等」又は「武力攻撃事態」における自衛隊の活動範囲を拡大し、市民に対する生活や人権等の規制・負担を導くおそれが強いものである。また、「外国軍用品海上輸送規制法案」は、憲法9条2項により禁止されている交戦権の行使に該当する措置を含むものであり、少なくとも個別自衛権行使についての政府見解にさえ違反するおそれを有するものである。

これらの法案は、いずれも当連合会が「武力攻撃事態法」等3法案に関して指摘した問題点を拡大させ、重大な人権侵害をもたらす危険性を有するものである。

曖昧な法的要件の下で行政権に対して強大な権限を付与する構造は、これらの法案・案件に共通しており、「有事事態における法による行政・自衛隊の民主的コントロール」とは程遠い内容となっている。

人権と民主主義にかかわるこれだけ重要な法案が十分な国民的論議の時間を保障されることなく次々に国会提出される事態は、国民主権、民主主義という点からみて、きわめて異常な事態といわざるを得ないものである。

当連合会は、本意見書で指摘した問題点が解消するような抜本の見直しが行われない限り、これらの法案・案件に反対するものであり、審議期間の限られた今国会において、拙速に審議し・採択することに強く反対するものである。