

「有事法制」 3 法案についての意見書

2002（平成14）年6月21日

日本弁護士連合会

意見書目次

はじめに	1
第1 法案の構造	1
1 2種の性格―「基本原則」条項と「プログラム」条項	1
2 法案の想定する事態	2
3 法案の「基本原則」	2
4 制定予定の個別法	5
第2 「武力攻撃事態」	5
1 定義の拡大と曖昧な定義	5
2 「武力攻撃事態」と「周辺事態」との関係	9
3 「テロ対策特別措置法」と武力攻撃事態	10
第3 憲法の平和原則との抵触	11
1 軍事力行使のための有事法制	11
2 非武装・平和原則との抵触	11
3 「武力攻撃事態」法案と自衛権	12
4 集団的自衛権行使のおそれ	13
第4 憲法の人権保障原理との抵触	14
1 法案の基本理念の問題点	14
2 国家総動員体制を可能とする法的基盤の整備	17
3 市民を総動員する法的環境の整備	18
4 自衛隊法「改正」法案による具体的な人権規制	20
第5 国民によるコントロールは可能か	25
1 立憲主義に基づく2つのコントロール	25
2 閣議決定に至るまでのコントロールの問題点	25
3 国会によるコントロールの問題点	28
4 保障されない情報開示	32
5 司法的コントロールの不在	34
6 「周辺事態」におけるコントロール不能	34
第6 国家秘密保護・情報統制への道	36

1	防衛秘密守秘義務の拡大	36
2	国家秘密法制定の基盤の完成	36
3	メディアと情報の統制	38
第7	統治機構の変容	39
1	法案の「武力攻撃事態」統治システム	39
2	憲法の規定する統治システム	43
3	総理大臣に全面的かつ強大な権限を授権	44
第8	地方自治の変容	45
第9	結論	46
1	憲法の安全保障理念	46
2	軍事力行使による被害の甚大さ・悲惨さ	47
3	実質的な「憲法改正」	47
4	結び	48

「有事法制」 3 法案についての意見書

はじめに

政府は、4月17日、「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国および国民の安全の確保に関する法律（案）」（「武力攻撃事態」法案という）、「安全保障会議設置法の一部を改正する法律（案）」（安全保障会議設置法「改正」法案という）、「自衛隊法および防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律（案）」（自衛隊法等「改正」法案という）を衆議院に上程した（以上3法案を「有事法制」3法案という）。

当連合会は、法案上程前の3月15日に「拙速性急な法案の上程に反対する」旨の理事会決議をなし、上程直後の4月20日には、「憲法に抵触する重大な疑義が存する」として法案に反対し、廃案とすることを求める旨の理事会決議をなした。

「有事法制」については、その必要性を含めて多くの議論が存するところであるが、本意見書は、今回上程された「有事法制」3法案につき、法律家団体として憲法の視点からその法的問題点を明らかにし、もって、国民的論議に資することを目的とするものである。

第1 法案の構造

1 2種の性格—「基本原則」条項と「プログラム」条項

「武力攻撃事態」法案は、法案の目的として、①「武力攻撃事態への対処について、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を定めることにより、武力攻撃事態への対処のための態勢を整備」すること、②「武力攻撃事態への対処に関して必要となる法制の整備に関する事項を定め、もって我が国の平和と独立並びに国および国民の安全の確保に資する」ことの2点を挙げる（第1条）。

すなわち、同法案は、今後の我が国における「有事法制」の基本原則を定める「基本法」としての性格を持つ条項と、同基本原則に基づき今後整備すべき法案を例示するいわゆる「プログラム」条項としての性格を持つ条項という、性格の

異なる2種の条項から構成されものとなっている。

「有事法制」3法案の関係は、「武力攻撃事態」法案が上記2種の性格を併せ持つ「包括法」としての位置に立ち、これを受けて、今後整備すべき法案の一つとして上程された法案が、安全保障会議設置法「改正」法案であり、自衛隊法「改正」法案であるという関係に立つ。

2 法案の想定する事態

「武力攻撃事態」法案は、我が国の有事法制の対象として、次の4つの事態を予定する。

- ① 我が国が外部から武力攻撃を受ける事態
- ② 我が国が外部から武力攻撃を受けるおそれのある事態
- ③ 事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態

(以上、第2条2号。法案は①②③をまとめて「武力攻撃事態」という)

- ④ 「武力攻撃事態」以外の国および国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態

「武力攻撃事態」法案は、直接的には、「武力攻撃事態」に対処することを目的とし、同事態に対処する場合の原則、責務、措置および手続を定めるものであるが、「第4章 補足、第24条」において④の事態への対処を「迅速かつ的確に実施するために必要な施策を講じるものとする」と定め、緊急事態をもその対象とすることを明示している。

これは、今後「武力攻撃事態」に対処する個別法案だけでなく、緊急事態に対処する法案も続々と登場することを予測させるものである。

法案が対象とする「武力攻撃事態」は、極めて曖昧であり、「武力攻撃事態」認定の政治的恣意的判断の危険性、国民主権に基づく国民・国会のコントロールの著しい不十分さを内包するものであり、憲法上看過し得ない重大な問題を持つものである。

3 法案の「基本原則」

(1) 「基本原則」の種類

「武力攻撃事態」法案は、「基本理念」、「責務・努力」、「手続」、「権限」の4点につきそれぞれ基本原則を定める。

(2) 基本理念規定

同法案は、基本理念として、次の6点を定める(第3条)。

- ① 「武力攻撃事態」における、国，地方公共団体および指定公共機関相互に連携協力し，万全の措置を講じるべき義務（協力・措置義務）。
- ② 「事態が緊迫し，武力攻撃が予測されるに至った事態」における，武力攻撃の発生を回避するように対処する義務（武力攻撃発生回避義務）。
- ③ 「武力攻撃が発生した事態」における，武力攻撃を排除して，事態を終結させる義務（武力攻撃排除義務）。
- ④ 「武力攻撃が発生した事態」における，武力行使は，事態に応じ合理的に必要なとされる限度でなければならない（合理的で必要な限度での武力行使義務）。
- ⑤ 「武力攻撃事態」への対処として行なわれる国民の自由と権利の制限は，必要最少限度で，かつ，公正・適正手続の下に行なわれること（必要最少限度・公正・適正手続の保障）。
- ⑥ 「武力攻撃事態」における，アメリカと協力しつつ，国際社会の理解および協調的行動を得るよう努力する義務（アメリカとの協力・国際社会との協調義務）。

この義務の相互関係は，①が国，地方公共団体および指定行政機関に対し，相互に協力する義務とそれぞれが独自に「万全の措置」，「必要な措置」を講じるべき義務（基本的義務）を課し，②，③，⑥で「万全の措置」の例示措置としての「武力攻撃発生回避義務」，「武力攻撃排除義務」，「アメリカとの協力・国際社会との協調義務」を定める（措置義務の具体化）という構造をとっている。

④は③の武力行使の際の基準・原則を，⑤は①の「万全の措置」をとることにより，国民の自由と人権を制限する際の基準・原則をそれぞれ定めるものと位置づけられている。

（3）責務・努力規定

「武力攻撃事態」法案は，国，地方公共団体および指定公共機関が「万全の措置」，「必要な措置」をとるべき法的根拠を作るため，国，地方公共団体，指定公共機関に対してそれぞれ「万全の措置」または「必要な措置」をとるべき責務を課す（第4，5，6条）。

そして，国民に対しては，将来の総動員体制の整備をにらんで，当面「必要な協力をするように務めるものとする」との努力規定を定める。

しかし，これらは，いずれも思想信条の自由，苦役を強制されない権利と抵触

するものであり、憲法が保障する個人の尊厳を損なうおそれ大きい。

(4) 手続

「武力攻撃事態」法案は、有事における手続を「武力攻撃事態」か否かの認定手続と、同認定を受けての「対処措置実施」手続の2段階に分けて規定する。

同法案は、「武力攻撃事態」の判断は、内閣総理大臣が行なうことを前提に、内閣総理大臣が同判断を行なった場合には、「武力攻撃事態の認定」（具体的には、認定した理由を記載するものと思われる）と「対処の全般的方針」、「対処措置に関する重要事項」を記載した「対処基本方針」案を作成して、閣議の決定を求め、閣議で決定すると定める。安全保障会議設置「改正」法案では、まず内閣総理大臣は閣議決定の前に「対処基本方針」につき自らが議長を務める安全保障会議に諮るものとされているが、同会議は単なる諮問機関とされており、手続上は安全保障会議の意見にかかわらず、閣議で「対処基本方針」を決定する仕組みとなっている。

対処措置については、閣内に内閣総理大臣が本部長を務める「武力攻撃事態対策本部」（以下、対策本部という）を設置し、対処措置の実施を推進する役割（総合調整機能）を遂行させる。

(5) 権限

「武力攻撃事態」法案は、対処措置を実施する第1次的責務を負う指定行政機関、地方公共団体および指定公共機関の対処措置権限については、直接規定していない。これは既存の法令または今後立法される個別法にて、具体的な対処措置権限を定めることを予定しているためである。

同法案は、指定行政機関、地方公共団体および指定公共機関が第1次的に対処措置を実施することを前提に、対策本部に対し、それらの対処措置に関して「総合調整」を行なう権限を付与する（第14条）。

また、「総合調整」に基づく所要の措置が実施されないときに備えて、内閣総理大臣に対し、「別に法律で定めるところにより」指定行政機関、地方公共団体および指定公共機関の長（以下、地方公共団体の長等という）に対し、当該対処措置を実施するように指示する権限を付与する（第15条1項）。

さらに、地方公共団体の長等が同指示に従わないとき、または「国民の保護または武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であって、事態

に照らして緊急を要すると認めるとき」には、内閣総理大臣は、地方公共団体の長等に対し通知した上で「自らまたは当該対処措置に係る事務を所掌する大臣を指揮し、当該地方公共団体または指定公共機関が実施すべき当該対処措置を実施し、または実施させることができる」と規定する。これは内閣総理大臣に対し、対処措置を実施する指揮権限または直接実施する代行権限（以下「直接執行権」という）を付与するものである（第15条2項）。

4 制定予定の個別法

「武力攻撃事態」法案は、今後整備すべき法制として次の3つの分野を挙げる。

- ① 武力攻撃から国民を保護するため、または武力攻撃が及ぼす国民生活および国民経済への影響を最小限にするための措置。
- ② 自衛隊の行動が円滑かつ効果的に行なわれるための措置、そのほか武力攻撃事態を終結させるための措置。
- ③ 駐留米軍の行動が円滑かつ効果的に行なわれるための措置。

これらの法案は、法律施行の日から2年を目標に立法されるものとされるが、どのような内容の法案となるのか、その骨格さえ示されていない。

第2 「武力攻撃事態」

1 定義の拡大と曖昧な定義

(1) 定義

「武力攻撃事態」法案は、第2条において、「武力攻撃」と「武力攻撃事態」について、次のとおり定義する。

武力攻撃とは、「我が国に対する外部からの武力攻撃をいう」（1号）。

武力攻撃事態とは、「武力攻撃（武力攻撃のおそれのある場合を含む）が発生した事態、または事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいう」（2号）。

(2) 「武力攻撃」の定義の拡大

「武力攻撃」の定義については、一見、何の問題もないかのように見える。しかしながら、従来の政府見解と対比すると、その問題点が明瞭となる。

問題は、「攻撃主体」、「攻撃の態様」、「攻撃の対象」の3点につき存する。

従前、政府は「武力攻撃」について、「他国の我が国に対する計画的、組織的な武力による攻撃」をいうとする見解を示していた（1961年4月21日、衆議院内閣委員会での加藤陽三防衛庁官房長の答弁）。

ところが、今回の法案は、単に我が国に対する「外部からの武力攻撃」と規定し、定義から従前の「他国」という要件も、「計画性」、「組織性」という要件も削除している。これは攻撃主体を「国」から「国と無関係な者」まで広げたこと、攻撃態様を「組織的かつ計画的」攻撃から「非組織的」または「非計画的」攻撃にまで拡大したことを意味する。

「武力攻撃」の定義は、明らかに従来の政府見解よりも拡大している。この「武力攻撃」概念の拡大は、「他国による組織的かつ計画的な武力による攻撃」だけではなく、「非国家」武装集団による攻撃、「非組織的」武力攻撃、または「非計画的」攻撃も視野にしているからであると思われる。

政府の説明によると、「武力攻撃とは、我が国に対する外部からの組織的、計画的な武力の行使をいうものである。また、武力攻撃を加えてくる主体としては、国だけでなく、国に準ずる者もあり、攻撃の規模の大小、期間の長短や攻撃が行なわれる地域、攻撃の態様等も様々であり、武力攻撃の態様は一概に言えないものである」と説明されている（5月16日衆議院特別委員会、福田官房長官の説明）。

この説明によっても、武力行使が「組織的かつ計画的」なものに限る趣旨か、それとも「組織的な武力行使」または「計画的な武力行使」のどちらかであれば足りるとの趣旨なのか明確でない。また、この説明では、「国に準じない者」の攻撃を除く趣旨なのか否か、攻撃が行なわれる地域についても全く限定されない趣旨なのかという点についても明確でない（5月16日衆議院特別委員会、自民党石破議員の質問に対し、福田官房長官は「国または国に準ずる者という規定は必要だと思います」と答弁していながら、何故それを定義として明記しないのかについては答弁せず、曖昧な説明を行なっている）。

また、政府は、攻撃対象を単に「我が国」に対する外部からの攻撃とした点につき、①我が国領海外の公海における我が国艦船に対する攻撃、②他国の領海または領土内における我が国艦船・自衛隊に対する攻撃、③外国の我が国大使館・領事館に対する攻撃の各場合につき「我が国に対する外部からの攻撃」に含まれ

るか否かを質疑され、①、②、③の攻撃が組織的、計画的な場合には「武力攻撃」に含まれる場合が存しうる旨答弁している（5月8日衆議院特別委員会における日本共産党木島議員の質問に対する中谷防衛庁長官答弁）。

①、②、③の攻撃は、我が国領土外での攻撃であり、必ずしも同攻撃が我が国の領土への攻撃に発展するとも限らないものである。したがって、政府の説明でも、①、②、③の攻撃が直ちに法案でいう「武力攻撃」に該当すると説明することができずに、同攻撃が自衛権を発動するための3要件（15頁参照）を満たす場合に「武力攻撃」に該当することになるとして、一定の留保を付した答弁となっている。上記木島議員と中谷防衛庁長官との質疑はそのことを如実に示している。つまり、政府は「武力攻撃」の定義の不十分さを補うために自衛権発動の3要件を持ち出して説明をせざるをえなくなっている。

しかし、法案では「武力攻撃」の定義の中に自衛権3要件は記載されていない。内閣総理大臣は、「武力攻撃」に該当すれば、それが自衛権発動の3要件に該当するかどうかに関係なく、「武力攻撃事態」を宣言できる仕組みとなっている。

このように、政府の説明をみても、法案の「武力攻撃」の定義は、極めて無限定で曖昧である。政府は、「武力攻撃」という定義の曖昧さに対する批判を回避するため、国会で一定の弁明をなして曖昧さを払拭しようとするが説得力を欠いている。

それは、法案の中で「武力攻撃」概念を明確にする定義を行なわないまま、政治的説明で定義の曖昧さを糊塗しようとするからである。

「武力攻撃」の概念は、法案の中核をなすものであり、その「文言（概念）」の定義については、攻撃主体、攻撃態様、攻撃対象の3点で法文上、明確に定義すべきものである。

法案における「武力攻撃」の定義は、攻撃主体の面で「国家とは無関係な非国家的テロをも含む」点で、攻撃態様の面で「非組織的または非計画的攻撃を含む」点で、攻撃対象の面で「我が国の領土に対する攻撃に発展する攻撃とは認められない攻撃についてまでも含む」点で、余りにも無限定で曖昧すぎると言わなければならない。

(3) 「武力攻撃事態」の定義の曖昧さ

「武力攻撃事態」についての定義も、極めて曖昧である。法案は「武力攻撃事

態」として、「武力攻撃が発生した事態」だけでなく、「武力攻撃のおそれのある事態」と「事態が緊迫し、武力攻撃のおそれが予測されるに至った事態」を含めて規定する。

ところで、政府は、「武力攻撃のおそれのある事態」については、自衛隊法第76条の防衛出動を命じる事態と同じであるとしたうえで、同事態とは「国際情勢や相手国の軍事行動、我が国への武力攻撃の意図が明示されたていることなどからみて、我が国への武力攻撃が発生する明白な危険が差し迫っていることが客観的に認められる事態」と説明し（5月16日衆議院特別委員会、福田官房長官説明）、「武力攻撃が予測されるに至った事態」については、「我が国を取り巻く国際情勢の緊張の高まりなどから、我が国への武力攻撃の意図が推測され、我が国への武力攻撃が発生する可能性が高いと客観的に判断される事態」（政府資料）としている。政府は、「おそれのある事態」と「予測される事態」とを上記説明で区別しようとするが、法文の文言と構造のうえではそうになっていない。上記説明では相手国の「明示された意図、軍事行動」、「明白な差し迫った危険」が重要な判断要件となっているが、法案ではこの記載がなく、単に「おそれ」となっている。また、相手国の「意図が推測される」こと、「可能性が高い」ことが重要な要件となっているが、法案ではこの記載がなく、単に「予測される」となっている。

「おそれ」とか、「予測」という概念は、本来、主観的判断を含むものであり、大変危険な文言である。この危険性を排除するためには、具体的な法案の定義の中に「明確な基準」を明記すべきものである。上記曖昧な定義を行なうことは、結果的に「武力攻撃事態」か否かを判断する内閣総理大臣、内閣に対してその政治的判断を委ねることになり、大変危険な事態を招くものである。これは「いざ有事の場合に備えて、事前に明確なルールを定めて、濫用を防止することが必要」との立法理由に全く反する法案内容となっているといえる。

法案の「武力攻撃事態」の定義は極めて曖昧であり、とうてい有事の場合の明確なルールを定め、濫用防止のための明確な基準を定立したとはいえないものである。

「武力攻撃事態」の定義は、「武力攻撃」の定義と同様に、今回の「有事法制」3法案の中核をなす概念であると同時に、今後の我が国の有事法制の根幹をなす概念であることを考慮すると、これらの法的文言の概念の曖昧さは、致命的とさ

え言える法的欠陥と指摘せざるをえないものである。

2 「武力攻撃事態」と「周辺事態」との関係

(1) 重複

法案の「武力攻撃事態」と「周辺事態に際して我が国の平和および安全を確保するための措置に関する法律」(周辺事態法)でいう「周辺事態」との異同、そして両者の関係も問題である。

周辺事態法でいう「周辺事態」とは、「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我が国周辺の地域における我が国の平和および安全に重要な影響を与える事態」とされている(周辺事態法第1条)。ここでは、「我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれ」が対象とされている。

「武力攻撃事態」法案でいう「武力攻撃のおそれ」と周辺事態法でいう「武力攻撃に至るおそれ」とは、同じ概念なのであろうか。文言からすると、後者がやや広いかほぼ同一概念と解するのが自然であろう。したがって、この点では、両概念はほぼ完全に重なっているといえよう。

次に、「武力攻撃事態」法案でいう「武力攻撃の予測されるに至った事態」と周辺事態法でいう「我が国周辺の地域における我が国の平和および安全に重要な影響を与える事態」とは、同じ概念なのであろうか。文言上は明確でない。これは同法案の「予測事態」および周辺事態法の「周辺事態」の各概念・定義が曖昧であるためである。

しかし、「武力攻撃の予測されるに至った事態」が「我が国の平和および安全に重要な影響を与える事態」と認定されることは、容易に推測しうることであり、またその逆の事態さえ懸念されるものである。

このように「武力攻撃事態」は、完全に「周辺事態」に包摂され、「周辺事態」が「武力攻撃事態」とされる危険性さえはらんでいる。

(2) 連動性

ところで、周辺事態法は「日米安保条約の効果的な運用に寄与し、我が国の平和および安全の確保に資する」ために、米軍の後方地域支援や後方地域搜索救助活動などを義務づける法律である。そうすると、内閣総理大臣は「周辺事態」に際しては、自衛隊に対して米軍の後方地域支援を命じ、地方公共団体・民間に対して協力要請などをなして米軍の後方支援をなすことになる。この我が国の米軍

支援は、国際的には軍事的兵站活動と受けとめられ、「事態をより緊迫したものへと導く」ことになり、「武力攻撃が予測されるに至る事態」を作り出す高い危険性を有している。

「武力攻撃事態」と「周辺事態」との同一性・連続性は、我が国による米軍支援、具体的には自衛隊と米軍の一体的軍事行動を導くことになり、周辺事態法制定の際に政府が懸命に弁明した「自衛隊と米軍との軍事的一体性の回避」という制限枠を取り外すことになる。

米軍の軍事行動は、事柄の性質上アメリカの主権に基づくものであるがゆえに、我が国は関与できない。しかも、アメリカは武力の行使によって国際紛争を解決することを否定していない国である。その意味では、我が国憲法の平和主義とは全く異なる理念に基づく国家である。

「武力攻撃事態」と「周辺事態」の同一性・連続性は、アメリカ主導の判断の下に「武力攻撃事態」判断が行なわれ、我が国が他国の紛争に巻き込まれる危険性を招くものである。

3 「テロ対策特別措置法」と武力攻撃事態

現在、「テロ対策特別措置法」に基づいて、海上自衛隊の艦船が米軍などの支援のためにインド洋に派遣されている。政府は、この自衛隊の艦船に対する武力攻撃があった場合には、「武力攻撃事態」にあたる場合があるとしている（中谷防衛庁長官）。「テロ対策特別措置法」による自衛隊の派遣は、武力の行使や武力による威嚇ではなく、戦闘地域での活動はしないとされている。

しかしながら、その支援行動の実態は、戦争当事国に対する兵站活動そのものであり、米軍が「戦闘地域」としている地域における活動である。この自衛隊の艦船に対し、他方の当事国が武力攻撃することは、現実に可能かどうかは別として、予想しなければならないことである。テロ対策を理由に米軍と行動をともにして、これに対する反撃があれば「武力攻撃」と判断して、我が国への「武力攻撃のおそれのある事態」または「武力攻撃が予測されるに至った事態」と判断される場合には、「武力攻撃事態」と認定して対処措置を講じることが可能となる。しかし、これは事態発生を作り出した原因が米軍の支援活動を行なった我が国に存する場合にまで、国民の人権や生活を規制する「武力攻撃事態」と判断するものであり、自招行為についてまで自衛権概念を拡張するものである。これは我が

国の従来の自衛権概念を変質させるものであり、憲法解釈としても重大な問題を持つというべきである。

第3 憲法の平和原則との抵触

1 軍事力行使のための有事法制

「有事法制」3法案が築こうとする法制は、自衛隊の武力行使を前提にした軍事力の円滑・効果的な発動を確保するための有事法制である。それは法案の内容を見れば明らかである。

「武力攻撃事態」法案は、「武力攻撃から国民の生命、身体および財産を保護するための措置」を講じる法制を整備することを規定する（第2条6項口、第15条、第22条）が、同法制は、あくまで「軍事力行使のための有事法制」を前提としたものであり、国民保護の視点より「軍事力の円滑・効果的な行使」を優先させるものである。

「有事法制」3法案が軍事力行使のための有事法制であることを認識することは、同法案が憲法の平和原理、憲法第9条の戦争放棄、軍隊の不保持、交戦権の否認に抵触、違反するか否かを検討するうえで重要である。

2 非武装・平和原則との抵触

(1) 平和原則と自衛隊

憲法は、前文において、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのないやうにすることを決意し」、「主権が国民に存することを宣言し」、「日本国民は、恒久の平和を念願し」、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」ことを表明し、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認」している。

そのうえで、憲法第9条1項において、「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と定め、2項において、「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」と規定している。

この憲法下において、警察予備隊は1954年制定の自衛隊法に基づき「自衛

隊」に改組され、今日まで48年の長期間にわたって存在してきた。この現実は、国民の中に自衛隊の憲法適合性について深刻な意見の対立を生み出し、国民意識の分裂をもたらしてきた。

そしてこのことは、自衛隊の活動・役割に大きな制約となってきた。

(2) 軍事力行使への扉を開く「有事法制」3法案

しかし、今回の「有事法制」3法案は、自衛隊をめぐる状況を大きく変えものである。1つは、自衛隊が実際に軍事力を行使しうる法的環境を整備し、軍事力行使への扉を押し開くものだからである。2つは、個別自衛権行使の名の下に、自衛隊と米軍とが一体となって軍事力を行使することを可能とするからである。3つは、自衛隊の行動が直接市民の権利利益と抵触し、市民の権利利益を制限・侵害するからである。

法案がもたらすこの事態は、「有事法制」3法案が憲法の平和原則、第9条の戦争放棄、軍隊の不保持、交戦権の否認に抵触するとの疑いを一層強めるものである。

とりわけ、「有事法制」3法案における軍事力発動の要件の曖昧さを見ると、自衛隊の憲法適合性に関する意見の相違を超えて、同法案の違憲性につき深い疑念を生じさせるものである。

3 「武力攻撃事態」法案と自衛権

(1) 憲法上の非常時緊急権規定の不存在

周知のとおり、我が国憲法には、自衛権についての明文規定が存しないとともに、国家非常時緊急権についての規定も置いていない。これは諸外国の憲法と対比すると明らかである。アメリカにおけるように、憲法に非常緊急権についての明文規定が存在しない場合でも、大統領固有の執行権（行政権）から、大統領の非常時緊急権を正当化しうるとする見解も存するが、我が国の憲法のように、憲法が戦争放棄、軍隊の不保持、交戦権の否定を明記する憲法の下では、少なくとも軍事に関して、自衛権法理を離れてこれを正当化するのは困難といわねばならない。

(2) 自衛権行使の枠を越える「武力攻撃事態」対処措置

政府は、憲法は自衛権を否定しておらず、自衛権は国家固有の権利であり、憲法上の明文規定の存否に関係なく、我が国は自衛権を有すると見解に立っている。

そのうえで、自衛権行使の要件として、3つの要件、すなわち、①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他に適当な手段がないこと、③必要最少限度に行使することを挙げる。

この政府見解は、我が国の憲法の平和原則、第9条の戦争放棄、軍隊の不保持、交戦権の否認を受けて自衛権を抑制的・制限的に解釈したものである。したがって、政府見解によっても、上記自衛権行使3要件を満たさない場合には、自衛権行使をなし得ないことになる。

ところで、「武力攻撃事態」法案は、「武力攻撃が発生した事態」、「そのおそれがある事態」、「武力攻撃が予測されるに至った事態」の3事態の場合に「武力攻撃事態」と認定して対処措置を実施する仕組みとなっている。

これは、上記自衛権行使の3要件が存在しない場合においても、政府が対処措置を実施できることを意味する。

政府は、国会答弁において、「武力攻撃事態」と認定して「対処基本方針をつくっても防衛出動が行われないうことはあり得るわけでございます」と述べて、これを認めている（5月7日衆議院特別委員会、民主党岡田克也の質疑に対する中谷防衛庁長官の答弁）。

これは自衛権行使の要件が存在しない事態、すなわち、「武力攻撃が予測されるに至った事態」において、対処措置（陣地構築等）が実施されることを意味するものであるから、予測事態における対処措置（陣地構築等）を「自衛権行使」という論理で説明することはできない。政府は国会答弁において盛んに「準備行為」という説明で、この措置を正当化しようとするが、何故「準備行為」が許されるのかについて法的な根拠・理由の説明をなしえない。「準備行為」という対処措置（陣地構築等）により、市民の権利・利益を制限するものであるにもかかわらず、「準備行為」が何故に権利・利益を制限する根拠・理由となるのかについて、政府は憲法上の根拠に基づいて説明することができない。

また、予測事態において、自衛隊による米軍への武器弾薬の支援が行なわれる場合には、同様に何故にそのような支援が許されるのかについても、政府は憲法上の根拠を説明できない。いずれの場合においても、自衛権行使の枠を超え、憲法の平和原則に反する疑いがあることは明らかである。

4 集団的自衛権行使のおそれ

第2で指摘したとおり、「武力攻撃事態」法案の「武力攻撃事態」と周辺事態法の「周辺事態」とは重なり合い、連動している。政府もこのことを認めた上で、重なり合う事態においては、我が国が米軍に対して武器弾薬の支援をすることがあり得ると答弁している。

しかし、「予測される事態」における米軍への武器弾薬の支援が自衛権行使によっては説明し得ないことは、すでに指摘したとおりである。

さらに、「おそれのある事態」において、自衛隊が米軍の軍事行動と一体化する武器弾薬等の支援行動をとることは、「武力攻撃」を促進し現実化させる危険をはらむものであり、誘因を招来する行為になるといわざるを得ない。

法案は、いまだ我が国に対する攻撃が行なわれていないにもかかわらず、我が国への攻撃の「おそれがある」というだけで、同盟国への我が国の軍事的一体化支援行為（同盟国を守るための共同反撃行動も含まれる）を認める。

このような支援行為は、「集団的自衛権」でしか説明しえないものである。

したがって、「武力攻撃事態」法案は、第2条6号の「対処措置」の定義において、政府がとる措置として「アメリカ合衆国の軍隊が実施する安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な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、施設または役務の提供その他の措置」が存することを定めているが、このような措置は、憲法が禁止する集団的自衛権の行使に該当するおそれがある。

第4 憲法の人権保障原理との抵触

1 法案の基本理念の問題点

(1) 基本理念の抽象性

「武力攻撃事態」法案は、第3条において、「武力攻撃事態への対処に関する基本理念」との表題の下に、6点の理念を規定する（3頁参照）が、そのうち人権制限に関する理念は、次の1項（同条4項）のみである。

「4 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ないが、これに制限が加えられる場合には、その制限は武力攻撃事態に対処するため必要最少限のものであり、かつ、公正

かつ適正な手続きの下に行なわれなければならない」

同項の前段は、当然のことを規定したものであり、有事法制における人権制限に関する基本原則を定めるものではない。後段は、人権を制限する場合には、制限が「必要最少限度」であること、および、制限が「公正かつ適正な手続」に基づくことを規定するものであるが、これでは、「平時」と「有事」における制限基準、および制限原則の異同が明確でなく、「有事」における人権制限基準および制限原則を定めたことにはならない。

人権を制限する場合に、それが「必要最少限度」であること、および、制限が「公正かつ適正手続」に基づくべきは当然である。

「平時」における「必要最少限度」および「公正かつ適正な手続」の意味と「有事」におけるその意味とでは自ずからその内容が異なるものであり、その違いを踏まえて制限の基準を明示するの でなければ、有事における人権制限基準、原則を定立したことにはならない。

(2) 基本理念の衝突・矛盾

法案は、第3条1項で「武力攻撃事態への対処においては、……万全の措置が講じられなければならない」と規定する。つまり、法案では、「必要最少限度の措置」を講じることを原則とするのではなく、「万全の措置」を講じることを原則とする。したがって、「万全の措置」と「人権」が抵触・衝突する場合には、人権は「最少限度の制限」を受けるのではなく、「最大限度の受忍」を迫られることになる。

4項の「必要最少限度」の原則は、人権を制限する措置が「必要最少限度」であることを意味するものであるから、明らかに、第3条1項の「万全の措置」義務と4項の「必要最少限度」規定とは、衝突し矛盾する。

どちらの原則が優先するかが問題であるが、法案の構造を見れば「万全の措置」義務が優先適用されることは明らかである。4項の「必要最少限度」原則は、制定当初から「死文化」する運命にあるといわねばならない。

(3) 基本理念の根本的欠陥

「公正かつ適正な手続」原則は、憲法第31条が保障するものであるが、その中核は「事前の告知・弁解・防御の機会の保障」にある。

しかし、最高裁判所大法廷判決（1997年7月1日）は、第31条が行政手

続においても適用されることを認めたい。ところで、「行政手続は……行政目的に応じた各種多様であるから、行政処分の手続に事前の告知・弁解・防御の機会を与えるかどうかは、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の程度、緊急性等を総合考量して決定されるべきものであって、常に必ずそのような機会を与えることを必要とするものではないと解するのが相当である」と判示している。

したがって、同判決に従うと「公正かつ適正な手続」を保障するというだけでは、人権の制限基準、内容としては、不十分ということになる。とりわけ、「武力攻撃事態」においては、「公益の程度、緊急性」が高く評価される事態であるので、「武力攻撃事態」という名の下に、「公正かつ適正な手続」原則が有名無実となるおそれがある。特に、「公正かつ適正な手続」の保障が手続的保障であることを考えると、具体的にどのようなものを手続的に保障するのか明示しなければ、その実効性は担保されないといえよう。法案の規定では、人権制限の基準、原則が定立されているとはとうてい言えないものである。

法案は、結局、抽象的な「公共の福祉」の名の下に、「万全の措置」をとることを正当化し、合理化する仕組みとなっており、具体的に人権を保障するルールや基準を定めるものとはなっていない。

ちなみに、ドイツ基本法は、非常事態において平時における制限を越えて制限を拡張しうる権利と拡張しえない権利とを区分する工夫をなして規定している。非常時には、制限が拡張される権利として職業選択の自由、所有権、身体拘束期間、移転の自由を挙げ、拡張しうる範囲を明記し（80条a、17条a）、その余の信仰の自由、意見表明の自由、新聞報道の自由、出版の自由、教授・学問・研究・芸術の自由、集会および結社の自由等については、非常時でも平時以上の制限拡張を認めないことを明確化しているとされる（林茂夫著「日本の有事立法——西ドイツの非常事態法研究」）。ドイツ基本法には、非常事態においてもストライキ権が存すること、正当な労働争議を弾圧してはならないことを明記する禁止条項さえ存する（第9条3項）。

また、我が国が批准している「市民的および政治的権利に関する国際規約」第4条2項は、「国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合」においても制限されない権利（恣意的に生命を奪われない権利、拷問・残虐な、非人道的なもしくは品位

を傷つける取扱いもしくは刑罰，思想・良心・宗教の自由等）を明記している。その中には、「何人も，契約上の義務を履行することができないことのみを理由として拘禁されない」権利が存する（同条約第11条）。

法案には，基本的人権保障において根本的欠陥が存するといわねばならない。

2 国家総動員体制を可能とする法的基盤の整備

(1) 責務条項の新設

軍事力を発動するための有事法制は，効率的・効果的軍事力の行使を中核とするものであるから，必然的に国家組織だけでなく，地方公共団体等の国内組織，民間の事業者・組織，市民を総動員する協力体制を必要とする。

「武力攻撃事態」法案は，この体制を起動させるための法的基盤整備として「国の責務」として「組織および機能の全てを挙げて，武力攻撃事態に対処するとともに，国全体として万全の措置が講じられるようにする責務」を定め（第4条），「地方公共団体の責務」として「国および他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し，武力攻撃事態への対処に関し，必要な措置を実施する責務」を規定する（第5条）。また民間の公的事業者についても「指定公共機関の責務」として「国および地方公共団体その他の機関と相互に協力し，武力攻撃事態への対処に関し，その業務について，必要な措置を実施する責務を有する」と規定する（第6条）。

これらの責務規定は，「武力攻撃事態」における措置実施義務を課すものであり，国，地方公共団体，民間の公的事業者を総動員するための法的義務を課すものである。そこで実施を義務づけられる「対処措置」については，法案第2条で「対処措置」の定義が「指定行政機関，地方公共団体または指定公共機関が法律の規定に基づいて実施する次に掲げる措置」と規定されていることから，個別法により定められる仕組みとなっていると解される。

しかし，「対処措置」の具体的内容については，個別法で規定されることになっているものの，その実施義務については，基本法たる「武力攻撃事態」法案で義務づけられているものである。

(2) 民間事業者に対する措置実施義務

民間事業者・民間機関は，市民と同様に憲法上活動の自由を保障されており，「武力攻撃事態」といえども，本来「対処措置」を実施する法的義務を負うもの

ではない。法案は、「武力攻撃事態」を理由に上記のとおり、「独立法人，日本銀行，日本赤十字社，日本放送協会その他の公共的機関および電気，ガス，輸送，通信その他の公共的事業を営む法人で，政令で定めるもの」（第2条5号）を「指定公共機関」と定義し，これらの者に対してその意思に反して「対処措置」義務を課すものであるから，民間事業者・民間機関等の活動の自由を制限するものである。

しかし，憲法上，緊急非常事態法制を予定しない我が国憲法の下で，その意思を無視して無差別・無条件に対処措置を強制するのは，憲法が保障する職業選択の自由，事業活動の自由を侵害するおそれが強い。特に，武力攻撃のおそれだけでなく，武力攻撃の予測される事態にまで対処措置実施義務を課していることは，防衛出動事態から防衛出動待機命令事態にまで対処措置義務を広げたことも意味し，将来の施設や物資提供，または物資の保管義務への拡張を予定したものといえよう。

（3）法案と自衛隊法の齟齬

自衛隊法第103条2項は，防衛庁長官（または政令で定める者）が「特定の業者」（内閣総理大臣が告示して定めた地域内にある医療，土木建築工事または輸送を業とする者）に対して，業務従事命令を発することができる旨規定する。ここでは「指定公共機関」でなくても，「特定業者」に対して業務従事命令を発し得るものとされている。これは「指定公共機関」の指定の意味が希薄であること，必要に応じて個別法で民間事業者・民間機関に対して措置協力義務を課しうることを意味している。民間の協力義務に関する基本原則において，基本法たる「武力攻撃事態」法案と個別法である自衛隊法との間に明らかに齟齬があるといえよう。

3 市民を総動員する法的環境の整備

（1）職員・従業員

「武力攻撃事態」法案は，地方公共団体や指定公共機関に対する対策本部長の「総合調整」や内閣総理大臣による「指示」，「直接執行」権限を規定し，同権限を介してこれらの団体・機関に対して措置実施権を確保している。そして，同団体・機関に所属する職員・従業員は，業務命令権を介して実質的な措置実施義務を課せられることになる。

(2) 市民

これに対して、これらの団体・機関に属しない一般の市民は、「武力攻撃事態」に際してどのような義務を課されているのであろうか。

「武力攻撃事態」法案は、第8条において、市民は「必要な協力をするよう努めるものとする」と規定する。国、地方公共団体、指定公共機関の責務規定と比較すると、同規定が措置協力義務を定めるものではなく、協力努力義務を規定するものであることは明らかである。したがって、同規定を根拠に市民に対して、対処措置に協力することを法的に強制することはできない。

しかし、先に述べたとおり、特定の市民、業者には、すでに自衛隊法により自衛隊のために業務に従事する義務が課されている（同法第103条2項）。これは、「武力攻撃事態」法案における市民の「措置協力努力義務」規定が市民に対して「措置協力義務」を課さないとの趣旨で記載されたものではなく、市民の最低限度の義務として「協力努力義務」が規定され、それはいつでも協力義務となりうることを示すものと解される。

また、業務従事命令違反には罰則を科する旨の規定が存しないものの、命令を受けた事業者の従業員が業務を拒否すると、この措置協力努力義務の存在を理由に同拒否には「正当理由」が認められないとして、従業員を懲戒解雇の危険にさらす事態が生じることになる。従業員は、実質的には業務命令の名目の下に業務従事命令を実施することを強制されることになる。市民の「措置協力努力義務」規定は、単なる訓示規定の域を越えて、法的意味を有し、法的効果を発揮することに留意しなければならない。

また、「努力義務」規定は、措置に対して協力しない市民を「非国民」として批判する法的環境を整備するものであり、実質的な社会的強制の基盤をなすものである。

(3) 今後の整備事項についての危惧

「武力攻撃事態」法案は、更に、法成立後2年以内に事態対処法制の整備を義務づけ、そのうち「国民の生命、身体および財産を保護するため、または武力攻撃が国民生活および国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするための措置」として、次の措置を実施できるような法制を整備することとしている（第22条）。

- イ 警報の発令，避難の指示，被災者の救助，消防等に関する措置
- ロ 施設および設備の応急の復旧に関する措置
- ハ 保健衛生の確保および社会秩序の維持に関する措置
- ニ 輸送および通信に関する措置
- ホ 国民の生活の安定に関する措置
- ヘ 被害の復旧に関する措置

第22条の措置は，国民生活全般に深く関わるものばかりである。

第22条1号ハの「社会秩序の維持に関する措置」は，「武力攻撃事態」に際して国内の治安維持のための施策（治安立法）を含む可能性がある。

研究者の中には，「有事」における警察権限の見なおしに言及するものも出始めており，危険な要素を含んでいる。

国会論戦の中で，福田内閣官房長官は，集会の規制の可能性を肯定した（5月9日特別委員会）。集会の自由は，表現の自由と密接に関わるもので，現憲法下の人権保障の中でも最も手厚く保障されなければならないものである。これを安易に公共の福祉概念で規制することは憲法上許されない。

第22条1号イの「避難の指示，被災者の救助，消防等に関する措置」には，避難命令に従う義務，被災者の救助や消火活動への協力義務として，市民の協力義務が具体化される可能性がある。同号ハの「施設および設備の応急復旧に関する措置」では，破壊された施設設備の後かたづけや修理に国民がかり出される可能性がある。同号ニの「輸送および通信に関する措置」では交通の遮断や規制，同号イロハの措置に関する通信の優先とその他の通信の規制などが考えられる。同号ホの「国民の生活の安定に関する措置」では物価統制，物流統制，生活必需品の配給などが考えられる。政府による物価・物流統制に違反した国民に対し，罰則が科せられるかも知れない。これらの措置は，国民が平時には何の疑問もなく当然のこととして享受している自由と権利（生活様式）を，政府による一方的な「武力攻撃事態」の認定の下で，いわば戦時下の生活に変更を迫るものである。

これらの事態は，対策本部と地方公共団体，指定公共機関を通じて，市民生活の全般を規制し，市民を動員するまさに「国家総動員」事態とえよう。

4 自衛隊法「改正」法案による具体的な人権規制

(1) 現行自衛隊法第103条

現行自衛隊法第103条1項、2項は、武力攻撃またはそのおそれのある場合に発せられる防衛出動命令下で、自衛隊の出動地域および内閣総理大臣が告示した地域内で、施設の管理、土地等の使用若しくは収用を行い、または取り扱い物資の保管命令を発することができることと定め、また、自衛隊の出動地域外の内閣総理大臣が告示した地域内で特定の業者（医療、土木建築工事および輸送を業とする者）に対して自衛隊のための業務に従事させることができると規定する。これまで、同規定は、同使用・収用、命令を実施する手続きが規定されていなかったために、実際に発動し得なかった条項である。

(2) 手続の整備

「改正」法案は、このための手続を定める。

まず、知事と当該処分を要請した者とが協議して対象となる施設、土地等、物資を定める。その上で、「公用令書」を交付して使用、収用、保管命令、業務従事命令を発するものとする（同法案第103条6～9項）。

土地の使用等政令で定める場合については、事後の交付で足りるとする。「武力攻撃事態」とはいえ、現実には武力攻撃が行なわれていないにもかかわらず、権利制限を受ける当事者に事前の告知・弁解・防御の機会を与えていないのはきわめて問題である。判断の誤りを防止するうえでも、事前に当事者の意見を聞く機会を手続的に保障すべきである。

そもそも、自衛隊法第103条が、自衛隊の要請だけで知事に上記使用・収用、保管命令、業務従事命令を発し得るとしている点で、その要件それ自体に問題が存するものである。

(3) 新設の権限・罰則

「改正」法案は、新たに、土地上の立木等（立木その他土地の定着物で家屋を除く）の処分権、家屋の形状変更権（同法案第103条3項以下）、防衛出動待機命令下での自衛隊の部隊展開予定地域内で防御陣地を構築する場合の土地使用、立木等処分権を付与する（同法案第103条の2）。

また、消防法、墓地・埋葬等に関する法律、医療法、漁港漁場整備法、建築基準法、港湾法、土地収用法、森林法、道路法、土地区画整理法、都市公園法、海岸法、自然公園法、道路交通法、河川法、首都圏近郊緑地保全法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律、都市計画法、都市緑地保全法等の適用除外または特例

を定める。しかし、適用除外規定については、単に自衛隊につき、法の適用を免除するのみで、法が予定する保護法益、法的秩序を確保する代替措置がまったく講じられていない。例えば、墓地・埋葬等に関する法律は、死因を確認した後、火葬を許可するという公益目的を有しているが、法案ではその目的を確保する代替措置がまったく講じられていない。また、特例については、自衛隊からの一片の事前通知だけで、または事後申請・許可で自衛隊が行動しうる内容となっており、法が本来予定する保護法益の実現についての仕組みがきわめて不十分なものとなっている。

物資保管命令違反については、罰則（6ヶ月以下の懲役または30万円以下の罰金）を新設する（同法案第125条）。これは従来、自衛隊法第103条に罰則規定が存しなかったことから、その実効性を確保するために新設しようとするものである。第103条の施設・土地等・物資の強制使用・収用については、県知事が直接権利を取得するため、同権利を妨害する行為は、刑法の威力業務妨害等の犯罪を構成することになり、その権利の実効性は法的に保障されていた。しかし、保管命令、業務従事命令は、一定の役務を命じるものであり、刑罰によらなければその実効性を確保しにくい性質の命令であった。

今回の「改正」は、この中の物資保管命令について、保管を命じられた当該物資を「隠匿、毀棄、搬出」する行為を処罰して、その実効性を確保しようとするものである。しかし、保管命令の本質は、物資の保管、すなわち保管者に保管行為を行なわせるところにあり、上記の行為を禁止するだけでは保管行為をしないという不作為を処罰することはできず、その実効性も限界を有するものである。積極的な保管を命じる必要がなければ、物資の収用・使用で十分足りるものであり、それで足りない場合に保管命令が機能するものであろう。上記処罰行為は、いずれ不作為による毀棄まで含むように改正される運命にあるといえよう。

また、命令の実効性を確保しようとする法の意図からすると、今回、業務従事命令について、刑罰が課さなかった理由はもっぱら政治的理由によるものと見るのが妥当なところではなかろうか。今後の業務従事命令への罰即の拡大が懸念される。

対処措置への非協力者の中には、戦争に反対するという思想信条に基づき、これに協力することを拒否する者も当然存する。人の思想信条は、所有権という権

利または言論等の外部に働きかける行動を介して表現され実現されるものであり、思想信条の保護は、その権利、行動の保障を通じて図られるものである。したがって、思想信条の表現としての権利行使、行動を刑罰で規制することは、思想信条の自由を侵害するおそれがある。

「改正」法案は、病院や民間事業所等の施設を管理し、土地等を使用し、物資を保管し、または物資を収用するために同場所に立ち入り検査する「立入検査命令」に対し、これを拒み、妨げ、もしくは忌避し、または報告をしない行為、虚偽報告につき、20万円以下の罰金を科している（「改正」124条）。ここで注目しておかなければならない点は、同条項が物資保管命令違反の場合と異なり、消極的な不作為である「忌避行為」、「報告をしない行為」が処罰の対象としていることである。これはまさに刑罰により協力しない市民に対して自衛隊への協力を強制するものであり、同法の基本思想がどこにあるかを示すものである。

政府は、物資保管命令違反に刑罰を科すことを批判されて、同違反行為に対する刑罰は、積極的な隠匿・毀棄・搬出行為を処罰するものであり、違反者の思想・信条を処罰するものではないとの説明を繰り返しているが、同条項は、思想・信条に基づき非協力の行動をとる市民を処罰するものであり、同説明の虚偽性を伺わせるものであるという点で重要な条項となっている。

そして、「改正」法案第126条は、物資保管命令、立入検査命令の名宛人となった事業者・市民だけでなく、名宛人となっていない事業者の従業員についても、上記違反行為を行なった場合には、同様に処罰する旨規定している。

これは、その根底には、市民には対処措置に協力する法的義務が存するとの思想が存在しなければ、合理的な説明がなしえない性格の条項といえよう。

以上のように、物資保管命令、立入検査命令違反行為に対する刑罰規定は、意に反する苦役または契約上の義務を強制するものとみなしうるものであり、憲法第18条または「市民的および政治的権利に関する国際規約」第11条の精神・趣旨に反するおそれがある。

(4) 陣地構築命令

自衛隊法「改正」法案は、「武力攻撃事態」法案を受けて、「自衛隊の部隊を展開させることが見込まれ、かつ、防備をあらかじめ強化しておく必要があると認める地域」（展開予定地域）で陣地構築を命じることができることと定める（同法案第

77条の2)。

「武力攻撃事態」での防御陣地とはどのようなものであろうか。現在、我が国に対して、敵国の陸上部隊が上陸侵攻することは考えられていないし、あり得ないというのが政府を含めた国民共通の認識である。「有事法制」3法案が想定しているシナリオは、周辺事態で日本が米国に軍事的支援をした場合に、米国の敵国（例えば北朝鮮や中国）から、航空攻撃とゲリラ・コマンドによる小規模な攻撃（原発攻撃等）がなされる事態であるといわれている。予防展開した自衛隊の部隊が構築する防御陣地は、防空レーダー、対空ミサイル陣地、原発等の攻撃対象周辺の防御陣地であろう。これらの陣地構築に必要な地域は、恐らく周辺事態が想定されている国が我が国の西側であることから、沖縄、北九州、本州の日本海側、北海道と広範囲に及ぶであろう。

(5) 事後救済の困難性

自衛隊による市民の権利・利益侵害は、事後における市民の権利・利益救済をも困難とする構造となっている。すなわち、具体的対処措置を判断し都道府県知事に要請するものは「防衛庁長官または政令で定める者」であり、同要請に基づき知事が対処措置を命じることになる（自衛隊法第103条および「改正」法案）。しかし、「防衛庁長官または政令で定める者」には、裁量権が委ねられており、同判断を司法が当不当の判断をなし得ても、それが裁量権を逸脱した違法行為と判断することはほとんど困難といえよう。法的には、「特に必要があると認めるとき」（第103条2項）とか、「任務遂行の妨げとなると認められるとき」（同条3項）とか、「任務遂行上やむを得ない必要があると認められるとき」（同条4項）とか、「必要があるとき」（同条13項）とか、ほとんどの場合が抽象的に記載されており、裁量権の範囲ということで合法化されてしまう構造となっている。これでは、事後的に市民の権利・利益を司法の場で救済することさえ困難となる。

市民には、行政不服申立も認められていない（自衛隊法第103条18項）ものであるから、市民は、いったん内閣総理大臣により防衛出動が命じられると、その後の自衛隊がとる措置または都道府県知事が自衛隊に関してとる措置については、実効的な救済措置を受け得ない状況に置かれることになる。

第5 国民によるコントロールは可能か

1 立憲主義に基づく2つのコントロール

有事法制制定の理由として、しばしば「平時において、冷静な審議が可能なきにこそ、有事の際のルールを定め、国民が自衛隊および政府をコントロールする法律をつくる必要がある」ことが挙げられる。

この場合の「国民によるコントロール」には、2つの意味がこめられている。1つは、国会による政治的コントロールであり、2つは、法律による法的コントロールである。

このコントロールは、我が国憲法が立脚する国民主権原理および立憲主義に基づき要請されるものであり、重要な憲法上の要請である。とりわけ、最近の有事法制論議をみると、政治的論議に重点が傾斜し、法による行政のコントロール、濫用防止という視点が不十分であることをふまえると、この視点からの検討はきわめて重要である。

そこで、法案において、この意味における国民のコントロールがきちんと規定されているか否か、以下に検討する。

2 閣議決定に至るまでのコントロールの問題点

(1) 「武力攻撃事態」の認定権者は誰か

「武力攻撃事態」法案は、「対処基本方針」の中に「武力攻撃事態の認定」を記載することを定めた（第9条2項）上で、内閣総理大臣は「対処基本方針」案を作成して、閣議の決定を求め、閣議において「対処基本方針」を決定することを規定する（第9条5項）。しかし、同規定の仕方では、法案の要をなす「武力攻撃事態」か否かの認定を誰が行なうのか、すなわち、内閣総理大臣が行なうのか、それとも閣議で行なうのか必ずしも明確ではない。なぜなら、次の2通りの解釈が可能だからである。

- ① 内閣総理大臣は、「武力攻撃事態」の認定をなした上で、「対処基本方針」案を作成し、同案中に「武力攻撃事態」と認定した理由と結論を記載して、案を閣議に提出して決定を求める。
- ② 内閣総理大臣は、武力攻撃事態と判断しようとする場合には、「対処基本方

針」案の中に「武力攻撃事態の認定」その他法律が規定する事項についての「案」を記載して、閣議に提出して閣議で決定を求める。

この点に関する政府見解がどのようなものとなるのか、今後の国会審議が注目される。

「対処基本方針」に記載されるべき事項（第9条2項3号の「対処措置に関する重要事項」）の中には、自衛隊法で規定する内閣総理大臣の判断で命じ得る「防衛出動」、内閣総理大臣が行なう承認が含まれていること、すなわち、必ずしも閣議の決定を求める必要のない事項がふくまれていることを考えると、「対処基本方針」の中に記載すべき事項として「武力攻撃事態の認定」があげられていることを理由に、直ちに「武力攻撃事態」の認定が閣議決定事項だとの結論を導くには、論理の飛躍が存するといえよう。

むしろ、「武力攻撃事態」の中の3事態のうち、2事態、すなわち「武力攻撃が発生した事態」、「武力攻撃が発生するおそれのある事態」については、自衛隊法第76条において総理大臣が判断するものとされていることをふまえると、「武力攻撃事態」法案が同2事態と「事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」との間で異なる認定手続を予定していないことから、後者についても総理大臣が認定するものと解するのが自然である。

そうだとすると、解釈としては上記①の解釈が相当だと思われる。

（なお、第9条1項が、「政府」が「対処基本方針」を定めると規定したのは、「対処基本方針」の内容には、内閣総理大臣が定める事項、防衛庁長官が内閣総理大臣の承認を得て定める事項、閣議決定で定める事項と性格の異なる事項が含まれることから、「内閣は……定める」とせず、「政府は……定める」との文言にしたものと思われる）

（2）適正判断を保障する仕組みの不十分さ

「武力攻撃事態」の認定について、閣議においてではなく、内閣総理大臣がその責任において判断を行なうことになると、その判断の適正さを保障する仕組みが問題となる。

現行の安全保障会議設置法第2条1項は、内閣総理大臣が安全保障会議に諮問しなければならない事項として、「防衛出動の可否」（4号）を掲げている。したがって、現行法の下でも「防衛出動の可否」すなわち対処措置としてどのような

措置をとるかについては、安全保障会議に諮るものとされている（これは、防衛出動の前提となる「外部からの武力攻撃（そのおそれのある場合を含む）」事態か否かについては、内閣総理大臣が判断するものとされており、安全保障会議に諮るものと法律上義務づけられていないことを意味する）。

ところで、安全保障会議設置法「改正」法案は、現行4号の文言を「武力攻撃事態への対処に関する基本的な方針」（対処基本方針）と「改正」と定める。他方「武力攻撃事態」法案第9条4項は、「対処基本方針」中に記載する重要事項として、内閣総理大臣が行なう「防衛出動命令」（国会の承認を得る場合は、承認後に記載）、防衛招集命令に関する承認、防衛出動待機命令に関する承認、防衛施設構築の措置に関する承認、防衛出動を求める国会承認などの事項を「対処基本方針」に記載することを義務づけていることから、同事項についても安全保障会議に諮ることが義務づけられていると解される。同法案は、「武力攻撃事態の認定」についても「対処基本方針」に記載するものとしていることから、「武力攻撃事態」の認定についても安全保障会議に諮問することが義務づけられているものと解される。

しかし、安全保障会議は、あくまで内閣総理大臣の諮問機関であり、同会議の意見は参考とされるに過ぎず、内閣総理大臣の判断を拘束するものではない。その認定を内閣総理大臣の専権事項とするについては、「武力攻撃事態」という法律上の概念が曖昧なだけに、その重要性に鑑み、判断の適正さを保障する仕組みとしては、疑問を残すものとなっている。

「武力攻撃事態」法案は、「対処基本方針」につき、閣議決定を求めるものであるが、肝心の「武力攻撃事態」の認定が総理大臣の専権に属することになると、閣議で集団討議して決定される事項は、武力攻撃事態を前提にした「武力攻撃事態への対処に関する全般的な方針」（第9条2項2号）と「対処措置に関する重要事項」（3号）のうちの防衛出動命令、招集命令に関する承認、防衛陣地の構築に関する承認等以外の事項に限られることになり、閣議の関与の度合は後退したものとなる。

（3）制服組主導による判断の危険性

安全保障会議設置法「改正」案は、安全保障会議に事態対処専門委員会を常設し、調査および分析を行なわせると定める（第8条）。同委員会は、内閣官房長官

が委員長となり、内閣官房および関係行政機関の職員のうちから委員が任命されるものとされているが、自衛隊幹部が参加することが予定されており、実際には自衛隊制服組主導の委員会となることが予測される。

「武力攻撃事態」法案は、「武力攻撃事態への対処においては、日米安保条約に基づいてアメリカ合衆国と緊密に協力」するものと定め（第3条5項）ているので、我が国の対処策についても、新ガイドライン（1997年日米合意）に基づき設置された日米共同軍事行動のための「調整メカニズム」（自衛隊および米軍幹部により構成される日米共同作業所が中心）において、日常的に対応策が検討・調整されることになる。そして、「調整メカニズム」において検討および調整された意見は、事態対処専門委員会に反映され、同委員会の意見を通じて内閣総理大臣の判断に強い影響力を与えることが予測される。

この過程について、国会がコントロールする仕組みが存在しないばかりか、ここでの論議自身が「防衛秘密」の名の下に国民の目から覆い隠される危険性が強く存するものである。

3 国会によるコントロールの問題点

(1) 自衛隊法における「事前承認」原則との不整合

自衛隊法第76条は、防衛出動につき、事前に国会承認を得ることを原則とする旨定める一方、防衛出動待機命令（事態が緊迫し、防衛出動命令が発せられることが予測される事態）については国会の承認事項としていない。これは、「防衛出動」という重大事態については、国会のコントロールを必要と考えるが、より緊急性が低い「防衛出動待機命令」については国会のコントロールを不要とする考えに基づくものと思われる。

ところで、「武力攻撃事態」法案では、「防衛出動待機命令」事態と同じとされる「事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」について、国会の承認を要するとする考えを採用している。

しかし、そうであるなら、国会の承認は、事前承認が原則とされなければ首尾一貫しない。何故なら、「防衛出動待機命令」より重大な事態である「防衛出動命令」においてさえ事前の国会の承認が求められているものであるから、より事態の緊迫性が低い「防衛出動待機命令」事態では、事前に国会で審議する時間的余裕が存するものであり、より強い理由で国会の事前承認が要件とされなければ、

自衛隊法と「武力攻撃事態」法案との間で法論理が一貫しないからである。この点で、法案が「武力攻撃事態」の認定を定めた「対処基本方針」につき、原則事後承認とした点は、自衛隊法との間で整合性を有しないものと指摘しなければならない。

(2) 国会の承認なくして発動される対処措置

「武力攻撃事態」法案は、内閣総理大臣は、閣議で「対処基本方針」を決定した場合は、直ちに国会に対してその承認を求めなければならないと規定する（第9条6項）。しかし、法案は、「対処基本方針」が決定されれば、内閣総理大臣は、国会の承認がなくても同方針が廃止されるまでの間、対処措置を実施することができるものとされている（第2条6号，第9条10項の反対解釈）。法案は、国会において「不承認決議」がなされた場合に、はじめて内閣総理大臣は「当該議決に係る対処措置は、速やかに、終了されなければならない」、「防衛出動を命じた自衛隊については、直ちに撤収を命じなければならない」とされる（第9条10項）。

これは、国会の「承認決議」は、法的意味を有せず、「不承認決議」のみが法的意味を有することを意味する（防衛出動についての事前承認決議を除く）。

したがって、国会審議が遅延した場合には、内閣総理大臣は、「不承認決議」行なわれるまで、その期間の長短に関係なく対処措置を実施することができることになる。

法案のこの仕組みは、国会の承認を要件としていない点で、国会のコントロール権を拒否し行政の優位を示すものであり、また、国会の承認要件を加重していない点で国会のコントロール権を軽視するものといえる。

ドイツ基本法においては、イギリス、アメリカ、フランス等のように非常大権の発動を政府単独の判断に委ねることをせず、国会が非常事態を判断し、しかも加重多数決（3分の2または法定議席数の過半数）によりこれを判断するなど徹底した国会によるコントロールを行なう仕組みを採用している。これは、ナチスによる独裁を経験したことから、行政権の濫用を防止するために採用されたものである。

なお、政府は、国会答弁において、自衛隊法第77条の「防衛出動待機命令」等につき、自衛隊法では「内閣総理大臣の承認を得て」防衛庁長官が同命令を発

し得るものとし、国会の承認を得る必要が存しなかったが、「武力攻撃事態」法案では、防衛出動待機命令についての「内閣総理大臣の承認」が「対処基本方針」に記載されることになっている（法案第9条3項3号、防衛招集命令書に関する内閣総理大臣の承認も同様である）ので、「現行法制に比べて、武力攻撃事態対処に関する国会の関与を強化している」と述べ、法案は一步進んだものと説明している。しかし、同規定により、「内閣総理大臣の承認」という法的性格が変更されたものではない。国会の承認・不承認にかかわらず、自衛隊法で規定する「内閣総理大臣の承認」は法的に有効であり、何ら自衛隊法の規定を変更するものではない。ただ、法案第9条10項で「不承認決議があったときは、当該決議に係る対処措置は、速やかに、終了されなければならない」と規定されていることから、「対処基本方針」の「不承認決議」がなされた場合には、同承認に基づき内閣総理大臣により「防衛待機命令」、「防衛招集命令」が取り消されることになり、上記「内閣総理大臣の承認」を「対処基本方針」に記載することが意味を有するに至るものである。

しかし、この国会の関与は、事後的なものであり、後記のとおり、国会に修正権が認められておらず、一括して「対処基本方針」の採択が求められることから、きわめて不十分なものと言わざるをえない。

（3）国会「承認」についての審議権

「武力攻撃事態」法案は、単に内閣総理大臣は、国会に対して「対処基本方針」の承認を求めると定めるのみで、国会がどのような審議権を有するかにつき、特別の条項を置いていない。これは従来の政府解釈をふまえると、「対処基本方針」の決定権は、内閣に存するので、国会は「対処基本方針」の内容につき修正変更する審議権はなく、単に承認するか否決するかの権限しか有しないことを意味するものと解される。

しかし、国会の権限をこのように限定するのは、国会を「国権の最高機関」と定めた憲法第41条の趣旨の反するものである。「武力攻撃事態」の重大性を考えると、むしろこのような事態にこそ、国民主権に基づき国会のコントロールを徹底することが重要であるといえるが、法案は、この点で極めて不十分であり、大きな欠陥を有するものといえよう。

（4）国会の審議期間

法案は、内閣総理大臣が求めた「対処基本方針」についての審議について、何ら審議期間についての限定をなしていない。したがって、状況によっては、政府が審議を引き延ばして決議を先送りすることを可能とする仕組みとなっている。

しかし、国会が一定期間内に承認の議決をしないということは、国会が内閣総理大臣または内閣の判断と異なり「武力攻撃事態」と判断しないことを意味するものである。この場合に、どちらの判断を優先させるかという問題が生じることになるが、一定期間国会が審議をなしたにもかかわらず、決議をなしえない場合には、内閣総理大臣または内閣の判断に問題が存することを意味するものであるから、議院内閣制および国民主権の趣旨に基づき、国会意思を優先させて、「不承認決議」が存するものみなすべきであろう。

アメリカの両院「戦争権限決議」（通常の法律と同じ法的効果を持つアメリカ独自の法形式がこの両院決議）は、大統領が戦争宣言なしに軍隊を投入した場合には、一定の場合を除いて、60日以内に軍隊を撤退させなければならないと規定する（ちなみに、軍隊を撤退させなくてもよい「一定の場合」とは、①連邦議会が戦争宣言をなし、もしくは当該軍隊使用のための特別の権限を制定した場合、②連邦議会が法律により60日を延長した場合、③武力攻撃の結果、連邦議会が物理的に開会不能の場合である）。また、アメリカの「国家緊急事態法」は、議会が緊急事態を終了させる権限を有すること、および6ヶ月ごとに緊急事態を終了させるか否かにつき審議することを規定している。これらの趣旨は、大統領が行なう戦争事態または緊急事態判断に対して議会の判断が優位することを前提に、大統領の判断に期間制限を課し、議会が積極的に終了させる権限を有することを定めるところにある。

議院内閣制をとり、国会が国権の最高機関であることを明記する我が国においては、行政に対する国会の優位は明瞭であり、国会による行政のコントロールは徹底されるべきものである。

ところが、法案には、国会の審議期間についての定めもなく、また、国会が政府の決定、行動を抑制、統制する基本的仕組みも存在しない。

(5) 国会「承認」後のコントロールの不在

法案は、「武力攻撃事態」の認定については、一応、事後的な国会承認を求めているが、承認後の国会のコントロール権については、何らの規定も置いていない。

法案は、単に内閣総理大臣は「必要がなくなつたと認めるときは、対処基本方針の廃止につき、閣議の決定を求めなければならない」とするに過ぎない（第9条13項，14項）。

しかし、前述のとおり、いったん「対処基本方針」が定められると、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関は対策本部の「総合調整」を受けて対処措置を実施することになるが、同対処措置が適正に、かつ、妥当なものとして行なわれているか否かを継続してチェックし、コントロールすることは市民の自由と人権を保障する上で極めて重要である。また、「武力攻撃事態」が継続しているか否かを引き続き審査し、「武力攻撃事態」が終了していると判断した場合には、速やかに「武力攻撃事態」の認定を取消し終了させることはきわめて重要である。

国会審議において、「自衛隊が必要な国会承認を受けて防衛出動した場合であっても、一定の期間が経過した後に、新たな視点から活動の是非をチェックするようなシステムも必要ではないでしょうか。また、対処基本方針の廃止等には国会の議決による廃止規定を設けるべきである」との質疑がなされたが、政府は、この点につき答弁を回避してまったく答えていない（4月26日衆議院特別委員会、民主党伊藤英成議員の質疑）。

これらの政府の行為・判断をチェックし、コントロールすることは、国民主権の原理、三権分立、民主主義の原理に照らすと、国権の最高機関とされる国会の責務であり、権能と解すべきものである。

ところが、法案は、国会「承認」後の政府の対処措置、「武力攻撃事態」認定、「対処基本方針」に対するコントロール権をまったく規定していない。

法案の国会のコントロール権に関する規定は、「承認」後についてもきわめて不十分であり、とうてい憲法の国民主権原理、三権分立、民主主義原理に沿うものとはいえない。

4 保障されない情報開示

民主主義社会においては、「武力攻撃事態」か否か、事態に対してどのように対処するか否かについては、最終的に主権者たる国民または国会がその叡智を集めて判断すべきものである。政府が第1次的に判断を行なうのは、あくまで国民または国会がその判断を行なうまでの暫定的な判断として許されるものである。

したがって、政府は、「武力攻撃事態」に関する情報については、迅速、かつ、

正確に国民および国会に公開しなければならない。とりわけ、「武力攻撃事態」とは、外国からの武力攻撃、その恐れ、またはそれが予測される事態を指すものであるから、同事態に関する情報を秘匿すべき事情は何ら認められないものである。

政府による対応が「暫定的なもの」であること、いったん「武力攻撃事態」と認定されると、政府に強大な権限が集中するものとなることを考慮すると、徹底した情報公開制度が確立され、その実施が保障される行政の徹底した体質改革がなされ、かつ、国会による徹底した行政・政府のコントロール制度、濫用防止制度が確立されるのでないかぎり、有事法制そのものの危険性、濫用の危険性は基本的に払拭しえないものというべきであろう。

ベトナム戦争において、北ベトナムからトンキン湾上の米艦船が攻撃を受けたとの虚偽情報に基づいて、アメリカ議会が北ベトナムへの爆撃を承認したことは、今日では広く知られている歴史的事実である。戦争または軍事力を発動する事態においては、しばしば政府の提供する情報にもとづいて国会審議がなされ、政府情報に基づいて世論が操作されることは、歴史的事実であり、その危険性を無視することはできない。正確な情報を迅速に国民に公開する積極的な法的義務を課し、それを怠ることは国民に対する”重大犯罪”とするほどの強い情報公開制度を検討すべきであろう。

しかし、法案には、この点に関する制度的保障は皆無である。我が国政府の中に存在する根強い秘密主義的体質、我が国における情報公開の未成熟、制度の不備、運用状況等を直視すると、非常時または「武力攻撃事態」における徹底した情報公開制度を整備しないまま、有事法制を導入することの危険性は重大であり、取り返しのつかない事態を招来するものといわねばならない。

国会答弁において、「事の是非を判断するためには、情報開示規定が必要だと考えるが」との質疑がなされたが、政府は「国会の判断に必要な情報を可能な範囲で開示してまいります」と答弁するのみで、情報開示義務規定の必要性についての論議十分尽くされていない（4月26日衆議院特別委員会、民主党伊藤英成の質疑に対する答弁）。

中谷防衛庁長官は、「武力攻撃事態」において公表する「対処基本方針」について、「国の安全を害するような内容まで含めることは考えていない」と述べている

(5月8日衆議院特別委員会答弁——読売)。しかも、昨年11月の自衛隊法「改正」により、防衛秘密保護のための処罰規定が拡充され、防衛秘密が国民の目に届かない仕組みが先行して強化されている状況は、この危惧を現実のものとするものである。

5 司法的コントロールの不在

「武力攻撃事態」についての国会のコントロールが不十分であるとともに、その概念が曖昧であるために(第2参照)、法的コントロールが不十分であり、法的コントロールの実効性を確保しえない内容の法案となっている。これは、司法が市民の権利保障のために機能しえないことを意味する。

具体的には、「武力攻撃事態」と判断した内閣総理大臣の認定を、裁判所が事後的に判断することさえ困難な法構造となっており、誤った「武力攻撃事態」認定に基づく市民の権利侵害、生活侵害を司法が救済しえないことを意味するものである。

また、「武力攻撃事態」と認定した後の個々の対処措置の合法性についても、個々の措置の実施が実施機関たる政府、地方公共団体、公的機関等の裁量的判断に委ねられ、その要件が曖昧で明確でないことから、個々の措置の合法性についての法的コントロールも、実効性を確保しえない内容の法案となっている。これは、司法が市民の権利保障のために機能しえないことを意味する。

以上のように、法案は、国会のコントロールという側面だけでなく、法的コントロールという側面でもほとんど無力であり、法案にはそもそもこの視点に基づく立法姿勢が存しないのではないかと強い疑いを抱かせるものとなっている。

法律の重要な役割は、政府に対する「不信」に立脚して、政府の行為を規制し、権限の濫用を防止するという点にあるものである。しかし、法案を検討すると、有事事態に対処することを重視する余り、政府に対する権限の授与に偏り過ぎた内容となっており、そのため政府の行為を規制し、権限の濫用を防止するという法律本来の役割を見失った法案となっていると強く警鐘を鳴らさざるをえないものとなっている。

6 「周辺事態」におけるコントロール不能

(1) 法案は権限授権法

以上のとおり、法案には、「武力攻撃事態」の認定、「対処基本方針」、対処措置

に関して国会，司法，国民がその判断の適正さ，妥当性をチェックし，コントロールすべき仕組みほとんど存在しておらず，法案はこの点で構造的な欠陥を有するものとなっている。法案は，もっぱら「武力攻撃事態」において，政府または実施機関に対して対処措置を実施する権限を付与する「授權法」となっていると いわざるを得ないものである。

(2) 「周辺事態」における米軍との関係

国民によるコントロールの不在については，米軍との関連でも指摘をして置かなければならない。

第2,3で指摘したとおり，「武力攻撃事態」と「周辺事態」はほぼ重なり合い，連動する危険性をはらんでおり，「武力攻撃事態」は深く米軍の行動とかかわりを有するものである。ところが，法案は，自衛隊の防衛出動，防衛出動待機命令事態における自衛隊の陣地構築行動等については，「対処基本方針」に定めることを規定しているが，自衛隊による米軍支援行動については，「対処基本方針」に記載すべき事項とはしていない。

これは，自衛隊の支援活動が米軍の軍事行動と一体となることから国会のコントロールをはずす余地を残したものと推測される。しかし，そもそも駐留米軍の活動は，アメリカの判断の下に行なわれるものであり，我が国のコントロールを受けるものではない。このような米軍を支援する行動は，我が国がコントロールし得ない事態に自衛隊を巻き込む危険性を有するものであり，基本的には国民のコントロールが及ばない事態と見うるものである。

武力攻撃が「予測されるに至った事態」においては，陸上自衛隊は陣地を構築し，海上航空自衛隊は海域および空域にて警戒監視活動に入り，我が国の領海領空だけでなく，公海上，または同意ある第三国の領海領空にて警戒監視活動を展開することが予測される（5月29日衆議院特別委員会，中谷防衛庁長官答弁）。

情報収集には，イージス自衛艦やE-2C，AWACSなどの早期警戒機が敵国の領海領空の敵国の防空識別圏すれすれまで接近して警戒監視活動を展開するものと予測されるが，同行為は米軍の活動と常に緊密な連携を取りながら行なわれるものであるから，警戒監視活動を行なう自衛隊に対する敵国からの攻撃の危険性だけでなく，米軍に対する敵国からの危険性もきわめて高いものとなると予測される。このような事態での米軍支援活動は，自衛隊と米軍との活動の一体性

から、性格上我が国のコントロールを受け得ない事態となることは容易に予測しうることであり、大変危険な事態といわねばならない。

この点においても、法案には重大な問題が存するものである。

第6 国家秘密保護・情報統制への道

1 防衛秘密守秘義務の拡大

昨年（2001年）11月テロ対策関連立法として自衛隊法の一部「改正」がなされ、防衛秘密保護義務が民間にも拡大された。同「改正」により「我が国の防衛上特に秘匿を要することが必要であるものものを防衛秘密として指定する」との規定が新設され（「改正」第96条の2）、それまで規則等の内部規程で定められていた「防衛秘密」と言う概念が格上げされ、自衛隊法上の「防衛秘密」として明記された。その上で「改正」法は「防衛秘密を取り扱うことを業務とする者」に対しては、秘密漏示罪として5年以下の懲役を科し、防衛秘密取り扱いを業務としない者でも、業務とする者と「共謀し、教唆し、または扇動した者」に対しては3年以下の懲役を科する罰則規定を新設した（第122条1項、4項）。

同処罰条項は、防衛庁や防衛施設庁と契約している民間会社の社員も「防衛秘密を取り扱うことを業務とする者」として処罰するものである。また、取材記者、報道記者、政治問題として追求しようとする国会議員やその秘書、平和運動家なども教唆等行為として処罰する危険性を広げるものである。

同「改正」は、自衛隊の身分を持たない民間業者、民間人にまで防衛秘密の守秘義務を課して処罰対象を広げ、教唆等行為としてさらにその範囲を拡大するものであり、国家秘密保護法制構築への大きな一歩をふみだすものであった。

2 国家秘密法制定の基盤の完成

「有事法制」は、我が国に全面的な国家秘密保護法制を誕生させる法的基盤を整備し完成させるものである。

現行の国家秘密・軍事秘密の保護法制は、職務上の「守秘義務」により「国家秘密・軍事秘密」を保護する仕組みとなっている。例えば、自衛隊法は自衛隊員という身分を有する者に「守秘義務」を課し、国家公務員法は国家公務員という身分を有する者に「守秘義務」を課して、国家秘密や軍事秘密を保護している。

しかし、「有事法制」3法案は、現在自衛隊についての事項に限定されている「防衛秘密」を、国家のあらゆる組織、機関が保有する国家の安全に関する事項に拡大し、これを「国家秘密」として保護する法制を生み出すものである。この基盤を提供するのが国の万全措置義務であり、地方公共団体・指定公共機関の必要な措置義務である。「万全措置義務」には当然に国家秘密を保護すべき義務が含まれているし、「必要な措置義務」にも当然に国家秘密を保護すべき義務が含まれているからである。また、市民の措置に対して「必要な協力をするよう努める義務」は、国家秘密保護に協力するように努力する義務を含むことになる。

これは、これまで職務上の「守秘義務」という手法を介して保護されていた「国家秘密」が、あらゆる地方公共団体、機関、団体、市民の義務として保護される「国家秘密保護法制」に発展・変質する基盤を整備することを意味する。

「武力攻撃事態」においては、国は「万全措置」義務の一つとして「国家秘密の保護」を図る必要があり、「武力攻撃事態」における「国家秘密保護法制」が立法されることは、火を見るより明らかである。

また、「武力攻撃事態」はいつ発生するか不明なものであるから、「武力攻撃事態」における国家秘密と平時の国家秘密とを区別することは困難だとして「平時」における国家秘密保護法制が登場することも十分予見されることである。

ところで、「武力攻撃事態」においては、自衛隊と米軍は緊密な連携の下に国内で活動し、一定の作戦行動を展開する。また、対策本部、地方本部では自衛隊が中心的な役割を果たすことになる。このような事態では、市民の日常生活に軍事が入り込み、防衛秘密と称する事項に多くの市民が接することが格段に多くなることが予測される。部隊展開予定地域では、どのくらいの部隊がどこにどのような陣地を構築しているか、どの港・空港にどのような艦船・航空機が集結しているか、どの地域でどのような物資の保管命令が出されたか、どの部隊がJRなどで移動しているか、米軍の艦船・航空機がどこへどのくらい出入り・飛来しているかなどは、自衛隊と米軍がどのような作戦を採ろうとしているかを推定する重要な情報になる。これらは市民の目から隠れて行うことはできない。市民全体に防衛秘密保護の網の目をかぶせる必要性が登場する。

有事法制が動き出すと、国家秘密保護法制は、その重要な環として連動して誕生するといえよう。

国家秘密保護法制が、我が国の民主主義に対する脅威となることは、1986年に市民や日弁連が強く反対して廃案にした「国家秘密法」阻止運動で十分明らかになったことである。

3 メディアと情報の統制

「武力攻撃事態」法案は、政令により「指定公共機関」を定めるものとしているが、NHK（日本放送協会）については「指定公共機関」に指定する旨明記されている。したがって、対策本部は、「総合調整」権能に基づきNHKに対して、「必要な対処措置」を行なうように要請し、NHKは同要請に基づき報道を行なうことになる。NHKが同要請に応じない場合には、内閣総理大臣は、「別に法律に定めるところに応じ」NHKに対して当該対処措置を実施するように指示することができ、または所管の大臣を指揮してこれを実施させることができる。

NHK以外の民放機関または新聞社が「指定公共機関」と指定されるかどうかについては、法案には明記されていないが、国会答弁においてはその可能性を否定していない（5月16日の特別委員会における福田官房長官の答弁）。

法案では公共的機関であれば政令で「指定公共機関」と指定することができる仕組みとなっている。したがって、政府はその判断一つで民放各社や新聞各社を「指定公共機関」と指定して、政府の統制下に置くことができる。これはまさに国家総動員体制に備えてのマスコミの報道統制・情報コントロール体制を築くものといえよう。

これは、いったん政府により「武力攻撃事態」が認定されると、内閣総理大臣は、NHK等に対して報道統制権を取得しうることを意味する。

具体的に、どのような内容・限度の指示権・直接執行権を与えるかは、今後立法が予定される個別法により定められることになるが、基本法となる「武力攻撃事態」法案はその内容・限度につき何ら制限を課しておらず、その基準さえ示していない。

したがって、単に政府が提供する避難情報等の情報を流すだけでなく、ニュース等の報道内容につき統制を行なうなどして報道の自主性・中立性を害する危険性が強い。

「有事」であればあるだけ、報道の自主性・中立性の確保は重要であり、国家

秘密法制の誕生の危険性を考えると、内閣総理大臣のNHK等に対する統制権の創設は、我が国の民主主義を崩壊させるものであり、憲法が保障する国民の知る権利、報道の自由を犯すものであり憲法違反と評すべきものである。

なお、災害対策基本法において、NHKは同じく「指定公共機関」に指定されているが、同法における意味と「武力攻撃事態」法案における意味とでは大きく性格が異なることに留意すべきである。災害対策基本法は、「異常な自然現象、または大規模な火事もしくは爆発」等の災害を対象とし、災害の中の「非常災害」につき指定公共機関に対して指示権を有するものであり、政治的恣意性が介入する危険性が比較的少ないものであり、かつ災害応急対処措置が限定されているのに対して、「武力攻撃事態」法案は、「武力攻撃事態」という極めて政治的恣意性が介入する危険性が高い事態を対象とし、かつ憲法の基本原理を侵犯する危険性の高い強大な対処措置権限を有していることから、同列に論じ得ないものであることは、容易に理解しうるものである。

しかも、災害対策基本法では、内閣総理大臣の指定公共機関に対する直接執行権は認められていないにもかかわらず、「武力攻撃事態」法案は、「非常災害時」においても存しなかった直接執行権を「武力攻撃事態」において、内閣総理大臣に付与するものであり、内閣総理大臣の権限ははるかに強化されている。この点においても、「武力攻撃事態」法案は、災害対策基本法の枠から大きく踏み出しているものといわざるを得ない。

第7 統治機構の変容

1 法案の「武力攻撃事態」統治システム

(1) 法案が想定するプロセス

「武力攻撃事態」法案、安全保障会議設置法「改正」法案は「武力攻撃事態」の認定と基本計画策定およびその実施のための政府の体制、これへの国会の関与を規定している。「武力攻撃事態」に際し、これへの対処をするための国家意思の決定とその実行はこの2つの法案により行われることになる。法案が想定しているプロセスおよび体制は概ね次のようなものである。

① 「武力攻撃事態」が発生した場合、内閣総理大臣は「武力攻撃事態への対処

に関する基本的な方針（対処基本方針）」と「内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態への対処に関する重要事項」を安全保障会議へ諮問しなければならない（安全保障会議設置法「改正」法案第2条1項。以下、「改正」法案第〇条と略称）。安全保障会議へ諮問すべき「武力攻撃事態」の発生の認定をどの国家機関が行うかについては、「有事法制」3法案には明確な規定がない。しかし、第3で検討したように、法案は、「武力攻撃事態」の認定については、安全保障会議へ諮問すべき内閣総理大臣が行うことを前提にしていると解される。

- ② 安全保障会議の議長は内閣総理大臣である（「改正」法案第4条1項）。したがって、内閣総理大臣は自らが議長を務める安全保障会議に諮問することになる。諮問を受けた安全保障会議は、内閣総理大臣臨時代理の国务大臣、総務、外務、財務、経済産業、国土交通、内閣官房長官、国家公安委員長、防衛の各国务大臣で構成される諮問機関である（「改正」法案第1条、5条）。しかし、「対処基本方針」と「対処に関する重要事項」に関しては、事態の分析評価を審議する場合、総務、財務、経済産業の各国务大臣を除く議員で審議できる（「改正」法案第5条2項）。
- ③ 安全保障会議の議長である内閣総理大臣、議員である閣僚には守秘義務が課せられている（「改正」法案第6条2項）。この守秘義務は、安全保障会議を受けて行われる「対処基本方針」を決定する閣議（第9条）においても適用される。
- ④ 安全保障会議へは、「武力攻撃事態」と「その他の重大緊急事態」に際し調査分析を行い安全保障会議を支える機関として、事態対処専門委員会を置く（第8条）。委員長は内閣官房長官、委員は内閣官房および関係行政機関の職員である。事態対処専門委員会は安全保障会議を支えるため恒常的に我が国周辺の安全保障情報を収集分析し、それに必要な対処計画を作成し、内閣総理大臣からの諮問があれば、直ちに安全保障会議へ意見を提出することになるであろう。事態対処専門委員会は、安全保障会議および内閣総理大臣の権限を強化する目的で設置されるものであり、「事態の性格」上防衛庁、外務省職員等が中心となる委員会になるものと予測される。

（2）安全保障会議

安全保障会議は決定機関ではなく総理大臣への諮問機関である。議長は内閣総

理大臣であるから、内閣総理大臣の「自問自答機関」と称されるゆえんである。諮問機関であっても内閣を構成する閣僚のうち重要閣僚が審議し諮問した「対処基本方針」と「対処に関する重要事項」であるから、閣議でこれと異なる決定がなされるとは考えられない。ここには、安全保障会議の諮問が事実上政府の決定となる仕組みが垣間見える。その上、「武力攻撃事態」に関しては、上記のとおり、さらに一部の議員だけが審議することになり（「改正」法案第5条3項）、国家の重要施策が一部の重要閣僚により密室で決定されることになる。政府の施策の決定機関である閣議の重要性は低下する。

(3) 対処基本方針

「対処基本方針」は政府が決定するとなっているが（「武力攻撃事態」法案第9条1項）、具体的には内閣が決定する（同条5項）。

「対処基本方針」に定める事項は

- ・ 武力攻撃事態の認定
- ・ 対処に関する全般的方針
- ・ 対処措置に関する重要事項

である（第9条2項）。

「対処措置に関する重要事項」には、自衛隊の防衛出動命令、その国会承認、防衛出動待機命令の総理大臣が行う承認等が含まれる。対処措置は具体的には個別法律で規定されることになるが、命令および承認以外は、恐らくかなり抽象的な形で規定されることが予測される。

(4) 国会の承認

「対処基本方針」を閣議決定すると総理大臣は直ちに国会の承認を求めなければならない（「武力攻撃事態」法案第9条6項）。「武力攻撃事態」法案では、国会は不承認の議決ができるが、国会による修正や承認後の取消の規定はない。また、「対処基本方針」に基づき実施される対処措置に関して国会が関与する規定もない。一旦承認すると、国会はその後、対処措置実施の必要性がなくなったとして内閣が「対処基本方針」を廃止する（同条13項）まで、政治的にはともかく、法的にはただ事態の推移を見守るしかない。法案は、法的にはそのような仕組みとなっている。しかも、対処措置は「対処基本方針」が閣議決定されると「対処基本方針」が国会承認がなされる前でも直ちに実施することとなっている（同条

10項)。

「対処基本方針」の重要な内容をなす対処措置が国会承認前でも実施できるということは、実質的な「対処基本方針」の事後承認と変わらない。安全保障会議で練り上げ、閣議決定された「対処基本方針」を国会が「不承認」とするとことは、国会の限られた国政調査権限と既に動き出している対処措置という既成事実の前では実際にはおよそ困難であろう。

国政の最高機関である国会は、単に政府の対処措置にお墨付きを与えるものになりすぎなくなり、国会の最高機関性は有名無実となることが懸念される。

(5) 対処措置

「武力攻撃事態」法案では、対処措置こそが政府の施策の中心であり、国民生活に重大な影響を及ぼすもので決定的に重要な事柄である(同法案第2条6項)。しかし、法案のどこにも対処措置を誰がどのような手続きで策定し決定するか規定がない。対処措置の実施権限と廃止の判断権限が総理大臣に属することを間接的に規定するだけである(例えば、同法案第9条11項、13項、第10条1項、第14条1項)。このことは、「武力攻撃事態」法案では、対処措置を策定し決定する権限が内閣総理大臣に属することを前提に立法されていると考えられる。

(6) 対策本部

「武力攻撃事態」法案は、対処措置を実施するために、武力攻撃事態対策本部を設置する(同法案第10条1項)。対策本部長は総理大臣、本部員は閣議を構成する全閣僚である(同法案第11条1項、6項)。対策本部は内閣がそのまま移行した構成のように見えるが、「内閣」という合議体とは根本的に異なり、総理大臣の指揮命令の下で全閣僚とその支配下の行政組織が動く体制となっている。

(7) 総理大臣・本部長の権限

対策本部長は指定行政機関、指定地方行政機関、地方公共団体、指定公共機関に対し、対処措置実施のための「総合調整」を行う権限が付与されている(同法案第14条1項)。「総合調整」には強制力がないが、後に述べる内閣総理大臣の指示、直接執行権を背景にして行なわれることから、事実上の強制力を有することになる。

「総合調整」でうまくいかない場合には、対策本部長は内閣総理大臣である自らに対して、「指示」、「直接執行」を要請し(同法案第15条)、これを受けて内

閣総理大臣が地方公共団体または指定公共機関に対して指示し、または直接執行する。

要は、内閣総理大臣は、対処措置を実施するため、「総合調整」、「指示」、「直接執行」という強制力を持った権限を行使できるのである。対処措置の内容が有事法制の基本法たる「武力攻撃事態」法案において、対処措置の内容が明記されていないため、この権限は極めて広範で、かつ、強大なものとなっている。この内閣総理大臣の広範、かつ、強大な権限に対し、国会にも司法にも国民にもこれをコントロールする仕組みは法案のどこにも用意されていない。当連合会理事会決議（2002年4月20日）が「有事法制」3法案を「武力または軍事力行使を許容するための強大な権限を内閣総理大臣に付与する授權法」と称したことはここに理由が存在するのである。

2 憲法の規定する統治システム

憲法は、国民主権を具体化し、かつ、権力の集中を防いで、国民の自由と基本的人権を保障するため三権分立の精神に立脚し、議院内閣制度を採用している。この制度の下で、国会は国権の最高機関として、唯一の立法機関と位置付けられている。また、憲法は、法治主義、法の支配を統治原理の基本としている。「国会に法律制定権を与え、『法律による裁判』および『法律による行政』を定めることによって、形式的法治主義をとると同時に、さらに、実質的『法の支配』も大きく取り上げており、それは、次の諸点に現われている。

- ① 『個人の尊厳』を根元的価値と認め（第13条、14条）、
- ② 基本的人権を法律によっても侵すことのできない永久の権利とみなして（第11条、97条）、最高法規としての憲法（第97条、98条、99条）によって広くこれを保障し（第3章）、保障は法律の内容と手続きの適正にも及んでいる（第31条）。
- ③ 司法権は、行政事件を含めて、すべての法律上の争訟におよび（第76条、裁判所法第3条）、裁判所の法令審査権が認められ（第81条）、権利保障確保の手段として強化されている。
- ④ 国民主権の原則を確立し、国民は、『国会における代表者を通じて行動』する事とし（前文1項）、国会を『国権の最高機関』、『唯一の立法機関』としている（第41条）のは、民主主義と結びつけて、『法の支配』に正道を歩ませ

るものである」(法律学全集「憲法1(新版)」清宮四郎著10頁)。

憲法は統治機構原理として、議院内閣制度を採用している。これにより国会は行政権に優越した立場に立ち、国会の最高機関性を保障している。議院内閣制度の下での内閣は、内閣に属する行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う(第66条3項)。「連帯責任」の性質は、「議院内閣制度のもとに、内閣は、全体の責任において、一体として行政権を担当し、内閣の統一性および国务大臣の一体性が保障されていることの当然の帰結である。したがって、閣議は単なる多数決ではなく、全員一致によるを要」する(前掲書326頁)。内閣がその職権を行うのは、閣議により(内閣法第4条)、内閣総理大臣には行政各部を指揮監督する権限があるが(第72条)、それは閣議にかけて決定した方針に基づいて行わなければならない(内閣法第6条)。これらはいずれも議院内閣制度のもとで、内閣総理大臣の権限を制約するものとなっている。

憲法は前文と第9条の平和原則を受けて、我が国が有事(戦時)に対処するためのいわゆる国家緊急権制度を一切認めていない。国家緊急権制度は、有事(戦時)に際し、国権を行政の首長(総理大臣または大統領)へ集中し、国会の立法権や国民の基本的な人権を制約することを認める制度であり、国家の民主的統治システムを停止するものである。ところが、日本国憲法は、国家緊急権制度を憲法に定めず、基本的な人権保障規定、統治機構、地方自治制度の保障などにより、国家権力の集中を防いでいる。これは、権力集中の極限である国家緊急権制度を否定する趣旨と解される。したがって、我が国における国家緊急事態への対処は、憲法の諸原理を損なわない限度で実施されるものと解するのが妥当である。

3 総理大臣に全面的かつ強大な権限を授権

内閣総理大臣は、「有事法制」3法案により、自らが議長を務める安全保障会議で「対処基本方針」を策定し、同方針が閣議決定されると、それに基づき自ら対処措置を策定・決定し、対策本部長として、政府の行政組織を指揮下におき、地方公共団体と指定公共機関に対して指示、直接執行という強制権限を行使するなど、広範かつ強大な権限を取得することになる。国民には協力努力義務(「武力攻撃事態」法案第8条)を課し、武力攻撃事態への対処に際して、国民の基本的な人権を制約することを当然に予定している(同法案第3条4項)。これは内閣総理大臣の強大な権限行使を妨げないようにする趣旨と同時に、国民総動員体制を築く

ための法的基盤整備の趣旨を含むものと解される。

これに対し、内閣総理大臣の強大な権限を制限する実体法上の規定は、ほとんど存在せず、国会、国民、司法には内閣総理大臣の強大な権限をコントロールする手だてがまったくといていいほど保障されていない。

「武力攻撃事態」法案は、政府に対する「全面的な白紙授權法」となっている。しかし、法律の重要な役割は、政府に対する「不信」に基づき、政府の権限濫用を防止するための明確な基準を定立し、それに対する防止措置を規定するところにあるが、同法案には、この視点がほとんど認められない。

政府が「武力攻撃事態」と認定したことにより、憲法が想定していない内閣総理大臣の独裁的権限行使ができる国家体制が一举につくられることになる。法案は国家緊急権という文言は使っていないが、内容的には国家緊急権にふさわしいものとなっている。「有事法制」3法案の有するこの危険性は、憲法が規定する国家の民主的統治システムの停止という事態をもたらす危険性を有するものであり、憲法への重大な挑戦といえよう。

第8 地方自治の変容

憲法第8章は、地方自治を制度として保障し、三権分立とともに憲法の基本原理の1つとすることを定めた。地方自治制度の中核は、「地方自治の本旨」にあり、より具体的には「住民自治」と「団体自治」にあると解されている。

「武力攻撃事態」法案は、「武力攻撃事態」において、地方公共団体は「必要な措置を実施する責務」を有すると定め（同法案第5条）、内閣総理大臣は、「別に法律に定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に対し、当該対処措置を実施すべきことを指示することができる」と規定する。

そして、「(同) 指示に基づく所要の対処措置が実施されないとき」には、内閣総理大臣は、「別に法律に定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に通知した上で、自らまたは当該対処措置の係る事項を所掌する大臣を指揮し、当該地方公共団体……が実施すべき当該対処措置を実施し、または実施させることができる」と規定する。

この仕組みは、国と対等の立場にあることを保障された地方公共団体に対し、

内閣総理大臣が指示権・直接執行権を有するとする点で、憲法原理を変更することにつながるものである。

「武力攻撃事態」法案は、「武力攻撃事態」という理由で、内閣総理大臣による地方公共団体に対する指示権・直接執行権を認めている。

しかし、「武力攻撃事態」への対応についても、地方公共団体の自主的判断の余地が存する場合もあり、内閣総理大臣の指示権・直接執行権を全面的に正当化しうるとは考えられない。

地方公共団体は、地域住民により選出された地方議会を有し、地域住民が直接選出した都道府県知事等によりその権能を行使するものであり、より地域住民の意思を体现するものである。民主主義の原点に立つと、「武力攻撃事態」への対応においても、原則として住民意思に基づき行なわれるべきものである。

それにもかかわらず、「武力攻撃事態」法案が、内閣総理大臣に対して、一方的、全面的に指示権・直接執行権を付与することは、憲法の地方自治の原理に照らし疑問である。

法案は、直接執行権を背後に指示権、総合調整権を介して、地方公共団体の責任および財政的負担において「対処措置」を実施させる法的仕組みを創設するものである。しかし、法案は、そうした場合の地方公共団体の権限については触れることがなく、また、地方公共団体が措置を実施することにより、損失を受けたときには、必要な財政上の措置を講じるものと規定するが、それがどのような措置かは明示していない。

「武力攻撃事態」による対処措置は、当然に米軍基地または自衛隊基地がある地域、あるいは武力攻撃が行なわれる地域で集中して実施され、同地域に財政的負担が集中することが予測されるが、その場合の財政的負担は、当該地域にとって過重なものとなるおそれがきわめて強く、この面での地域住民の負担も重大である。

このような地方自治を否定しかねない法案の制定にあたっては、地方公共団体及び住民の意見を十分に汲み上げる機会を設け、その意見を尊重して立案すべきである。このことは、現に、少なくない地方公共団体の首長や議会が法案に対して反対もしくは慎重審議の意見を表明していることから明らかである。

以上の点において、法案は内容においても立法手続においても重大な問題

があるといわなければならない。

第9 結論

1 憲法の安全保障理念

我が国を取り巻く状況をみると、憲法原則に基づいた我が国周辺諸国との友好関係の構築・維持・発展という平時の安全保障外交の実践、確立こそ重要であり、有事法制の導入・整備はむしろ緊張を高め、有事を誘発し、国際関係における平和の維持・発展に障害をもたらすものではないかとの問題も存し、この観点からも慎重な検討が求められるものである。

日本国憲法が理想とする国際協調主義の観点からみてみると、我が国が有事に遭遇した場合、武力に頼る前に前述のとおりその他にとりうるあらゆる手段を講ずべきことを国家の義務として提言している。それにもかかわらず、「有事法制」3法案は、この憲法の理念を顧みることなく、自衛権に基づく武力の行使を前提として構成されているものである。

安全保障の要点は、諸外国との「信頼関係の保持・育成」にあり、武力による緊張関係の造成にあるものでないことを再度確認をすることが重要である。

平時における平和外交、信頼関係を保持・育成する外交こそ「備え」であることを忘れてはならない。

2 軍事力行使による被害の甚大さ・悲惨さ

軍事力は、いったん行使されると、人々の生命、身体、財産に取り返しのつかない甚大な被害を生じさせるものであること、有事法制の整備・強化が他国の招来する戦争あるいは紛争に我が国を参加させ、我が国に対する攻撃を招くおそれを生じさせることは、数多くの戦争の歴史が教える冷厳な現実である。現代における軍事力行使の危険性、被害の甚大さ、悲惨さを考慮すると、武力の行使およびその環境整備については、慎重な上にも慎重でなければならない。

3 実質的な「憲法改正」

「有事法制」3法案には、あまりにも多くの問題が存し、それらはいずれも憲法の基本原理、基本理念に関するものであり、同法案が成立すると、憲法の価値体系を大きく変容・変質させるものである。これは実質的に憲法

「改正」をもたらす法案と評すべきものである。

それだけに、「備えあれば憂いなし」などというきわめて単純な議論に基づくのではなく、我が国が現行憲法を制定するに至った歴史的経過、法案が憲法に適合するかどうか、法案の制定を必要とする外国軍隊等が現実に我が国に侵略する国際的政治外交軍事状況が客観的に存在するか否かを含めて、主権者である国民が、ひとり一人、また、各界各層で、冷静沈着に議論をすべき問題である。

4 結び

政府は、1977年の福田内閣以来、今日まで長期にわたって有事法制を調査・研究してきたにもかかわらず、今日までその成果、問題点を明らかにしなかった。それどころか、国会上程直前に至って初めて法案を公表するという性急さを示している。これは民主主義のあり方からも問題であり、強く批判されなければならない。

本意見書は、このような政府の性急な行動および国会審議の状況に対応するため、法律家団体として、法案の有する憲法上の問題点を指摘し、国民の議論の参考に資することを目的として作成した。

国会審議の状況等に即して、今後さらに、調査・研究を加えて改訂することも視野にいれているが、現段階で多くの方々の議論の参考に資すれば幸いである。