



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会報告〉 「有事法制の立法過程と実際」
Author(s)	前田, 哲男
Description	資料
Citation	北大法学論集, 59(1), 223-248
Issue Date	2008-05-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/33824
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-1_p223-248.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

「有事法制の立法過程と実際」

前
田
哲
男

防衛庁の省移行と現憲法下での限界

二〇〇七年一月九日、防衛「庁」が「省」へと移行しました。
防衛省自衛隊という時代に入ったわけです。これによって防衛

省は、予算編成権・閣議請求権・政令制定権をもつ独立政策官
庁になりました。ウェブサイトのタイトルも Defense Agency
から Ministry Of Defense へと変わりました。各国軍隊並になっ
たわけ*¹です。この日の記念式典で安倍首相は、「今回の法改正

により、防衛庁を、省に昇格させ、国防と安全保障の企画立案を担う政策官庁として位置付け、さらには、国防と国際社会の平和に取り組む我が国の姿勢を明確にすることができました。これは、とりもなおさず、戦後レジームから脱却し、新たな国造りを行なうための基礎、大きな第一歩となるものであります」と述べました。

しかしながら、防衛庁が省に移行して、組織名称をMODに改めたとしても、なお、二つの大きなハードルがあると思います。ひとつは、集団的自衛権の行使は現憲法下ではできない、したがって国外における、ないしは第三国とともに行なう武力行使は違憲だとする内閣法制局の伝統的な憲法解釈。もうひとつは、国民の権利保障との関連で、徴兵制度をなかば明示的に禁じた憲法第一八条の存在と、「特別裁判所は、これを設置することができない」という明文規定によって、戒厳令など国内非常体制確立が制約を受けるという点です。すなわち、外の事態に対して軍隊としての機能を十全に行使すること、また、内に対して国民生活の上に軍隊としての機能を発揮することについて、憲法九条の下では、いぜん明確な限界が存在します。ここに解釈改憲派のジレンマと安倍首相のいらだちがありました。

そこで安倍内閣は、「国民投票法」による憲法改正を視野に入ながらも、当面のジレンマを解消するため、「集団的自衛権の行使容認」を個別・具体的な領域において可能なように研究する、つまり、「行使できる集団的自衛権」と「行使できない集団的自衛権」とをケーススタディで切り分けていくという作業に着手しました。四月から検討開始した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（柳井俊二座長の「有識者懇談会」）がそれです。^{*2} おそらく近いうちに、例示された四類型に關しては「集団的自衛権の行使とはみなさない」との意見が示されると思います。例えば、アメリカに向けて飛んでいく弾道ミサイルを自衛隊が日本の領域で撃ち落とすことは、日本にたいする攻撃がなされていなくても「行使しうる自衛権」だという解釈が出てくるでしょう。また、イラクのような外国でアメリカの兵士を日本の自衛隊が警護する、あるいは、公海上の米艦艇護衛や、苦境に陥っている多国籍軍と協同して応戦することとは集団的自衛権の行使ではないという類型も提示されるでしょう。

しかし、いかに文辞を弄しても、「集団的自衛権行使の大本」である、外国において、日本が武力攻撃を受けていない状況で公然と武力を行使することは、憲法第九条に反するという拘束

から逃れることは、現憲法がある限り不可能です。同様に、有事法制に関してもさまざまな法律がつくられましたが、現憲法が存する限り限界があるということは、立法者自身が十分にわかまえていると思います。だからこそ、明文改憲指向がますます高まってきているのだという言い方もできるわけです。集団的自衛権の行使、外国で戦争ができるような軍隊のあり方を追求している政府にとっては、有事法制を立法できるような憲法をつくるのが目標であろうと思います。それは、二〇〇五年九月二八日に自民党が発表した新憲法草案における九条および一二条以下の権利・義務、七六条の特別裁判所の規定を見れば、十分推測できることだと思えます。

*1 防衛庁資料「防衛庁の省への移行―法案のポイント―」（〇六年九月）によれば、省移行の意義として、「活動の拡大」「任務の重要性の増大」と並べ、「諸外国防衛担当組織と対等な位置づけ」「諸外国などと対等で強力に交渉しうる能力」「責任と権限をもって調整しうる組織と能力」が挙げられている。

*2 安倍首相は「防衛省移行記念式典における内閣総理大臣訓示」で、「集団的自衛権の問題についても、国民の安全を第一義とし、いかなる場合が、憲法で禁止されている集団的自衛権

の行使に該当するのか、個別具体的な事例に即して、清々と研究を進めてまいります」と述べた。「有識者懇談会」で検討中の「現憲法下で集団的自衛権が容認される四つの類型」は以下の通り。

- ① 日本のミサイル防衛網を利用して、アメリカを目標とする第三国の弾道ミサイルを自衛隊が迎撃する。
- ② 公海上で、海上自衛隊の艦艇と並走する他国（アメリカ）の軍艦が攻撃された場合に反撃できる。
- ③ 自衛隊を含む多国籍軍が、共通作戦従事中に攻撃された場合に応戦する。武器・弾薬の輸送・補給も行なう。
- ④ 国連平和維持活動で、任務遂行への妨害を排除するためや他国軍救援に自衛隊が武器を使用する。

*3 自民党「新憲法草案」における改正点
第九条

第九条の二 我が国の平和と独立並びに国民の安全を確保するため、内閣総理大臣を最高指揮官とする自衛軍を保持する。

同二項三 自衛軍は、第一項の規定による任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行なわれる活動及び緊急事態における公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行なうことができる。

第二条 国民の義務 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、保持しなければならない。国民は、これを濫用してはならないのであって、自由及び権利には責任及び義務が伴うことを自覚しつつ、常に公益及び公の秩序に反しないように自由を享受し、権利を行使する責務を負う。

第七六条 三 軍事に関する裁判を行なうため、法律の定めるところにより、下級裁判所として軍事裁判所を設置する。

「有事」の概念

「戦時法制」や「非常事態法」といわずに、「有事法制」「有事対処」という用語が用いられることじたい、現憲法の下では、そのような概念が相容れないものだということを暗に物語っているといえます。書誌学的な話ですが、「有事」の出典は、韓非子の「無事なれば即ち国富み、有事なれば即ち兵強し」に由来しています。「無事」の反対概念であるわけです。「戦時・平時」の反対概念とくらべると、差異の幅が大きくゆったりしています。「戦時・平時」の間は「宣戦布告・講和条約」で一応線が引けますが、「有事・無事」の間には何でもいいってしまふ。

近代法制の語感からすればあいまいで捉えどころがない。このような術語の使用例は、明治以降の軍事文書を調べてもほとんど見当たりません。自衛隊創設後も一九七〇年代までの公文書には見出せません。それが七〇年代の「有事研究」開始以降、防衛上の危機概念や法言語として普通に語られるようになりました。

韓非子は法家思想の元祖みたいなものですから、有事を法的概念ではない、ということとはできないにしても、この術語が近代日本で法律概念として使われたことはあまりありません。少ししか調べていませんので、これで結論を出すのは大胆に過ぎるかもしれませんが、いくつかの出典例を調べてみても、「有事」は官製の言葉として通用していなかったということが、おおむね推測できます。少なくとも明治憲法下では、それはストレートに「戦時」と表されていました。

使用例を探してみると、明治五年の徴兵告諭の中に「有事」という表現が出ていますが、それ以外の意見書、軍人勅諭、そして、条例・規則・法律・法令をみても「有事」という言葉は出てきません。軍機保護法や陸海軍刑法にも「戦時」や「事変」という術語が使われています。^{*4}

なぜ、いまの日本では「戦時」ではなく「有事」なのか。「有

事研究」以降、日本人は「有事」という言葉でしか「非平時概念」を論じてきませんでした。いうまでもなく、それは現憲法の下において「戦時」という状況想定がタブーだからということでしょう。そこで同じ概念をべつの言葉で表すとすれば、「有事」という古代中国の概念が引きだされたのであろうと考えられます。

日中戦争期になってきますと、一九三八年四月に「国家総動員法」が施行されます。第一条を見ると、「本法ニ於テ國家總動員トハ戦時（戦争ニ準ズベキ事變ノ場合ヲ含ム以下之ニ同ジ）ニ際シ國防目的達成ノ為國ノ全力ヲ最モ有効ニ發揮セシムル様人的及物的資源ヲ統制運用スルヲ謂フ」（第一条）とあります。ここでは、国家総動員とは「戦時」であつて、また、戦争に準ずべき「事変」の場合を含む、と「戦時」や「事変」の定義が与えられています。同法を解説した末川博著「国家総動員法体制」では、最初にこの法律のあいまいさが婉曲的に指摘されています。

「元来、国家総動員法は『戦時ニ際シ』特に『國防目的達成』といふ目的を以て為される統制の大綱を定める基本法である。その意味においては臨時制を有する非常法であるともいひ得る。しかし、戦時といふのは支那事變といふやうな特定の具體

的な戦争の時のみを指すのではなくて、將來起こることのあるべき戦争のすべての時をも含むものであり、しかもその時のために平時から備へて置くべき準備に關するところもあるのだから、この意味においては恆久性を有すると共に平時法たる一面も有する。即ち本法は國家總動員の實施竝に準備について抽象的にまた普遍的に基本原則を定めてゐるのであつて、そのために規定の内容も、融通の利くやうに概括的になつてゐて含蓄に富んでおりいはゆる普遍条項たる特質を具有することが多い。」

「このように非常に幅広い、また、射程の長い概念であり範圍をもつということが特徴である。」^{*5}

末川博は、滝川事件で京都大学を追われた法学者であることはご承知のとおりです。この本は、彼が野に下つたあとに書かれたものです。しかも、国家総動員法という時代の凶器について論じているわけですから、慎重の上にも慎重に、しかし、学者としてきちんと言っておきたいという気持ちも伝わってくる文章だと思ひます。遠回しますが、国家総動員法という法律がもつ特質は、きちんと指摘されていると思ひます。そしてその問題把握は、今日の「周辺事態法」、「武力攻撃事態法」、「国民保護法」など有事法制に対する基本認識にも十分通用するものだと思います。

いずれにせよ、「有事」という術語が法律的な概念として使われたことは、日本の近代史の中にはなく、同じ概念は「戦時」もしくは「事変」と表されていたことが明らかになりました。それと同じことが今は「有事」という概念で語られている。^{＊6}。そのように表されるのは、現憲法による制約のためである。すなわち、現憲法の下で、「戦時」や「事変」を法制化しなければならぬにしても、同じ用語では語れないという制約が、「有事」という術語を導き出したということです。逆に言えば、現憲法がなお機能しているという言い方も、多少苦しいけれどもできないわけではない、ということでしょうか。それより、術語における解釈改憲の例と受けとめる方が妥当なのかもしれません。

＊4 「明治期の「有事」の使用例」

- ・「徴兵告諭（明治五 一八七三）——
「我朝上古ノ制海内拳テ兵ナラサルハナシ有事ノ日天子之
カ元帥トナリ丁壮兵役ニ堪ユル者ヲ募リ以テ不服ヲ征ス
。。」を見るのみ。
〈その他の用語による「有事」概念〉
・参謀本部条例（一八七八）——

- 「凡ソ平時ニ在リ陸軍ノ定制節度団隊ノ編制……」（第四条、
其戦時ニ在テハ凡テ軍令ニ関スルモノ……」（第六条）
・岩倉意見書（一八八二）——

「陛下ノ愛信シテ股肱トシ且ツ以テ国家ノ重ヲナス所ノ陸
海軍及ビ警視ノ勢威ヲ左右ニ提ゲ凜然トシテ下ニ臨ミ民心
ヲシテ戰慄スルトコロアラシムベシ」

- ・軍人勅諭（一八八二）——

「我國の軍隊は世々天皇の統率し給ふ所にそある。……夫兵
馬の大権は朕が統ふる所なれば其司々をこそ臣下には任す
なれ、……天子は文武の大権を掌握するの義を存して……朕
は汝等軍人の大元帥なるぞ。」

- ・教育勅語（一八九〇）——

「一旦緩急アレハ義勇公ニ奉シ以テ天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼
スヘシ」

- ・軍備拡充意見書（一八九五）——

「一朝事アルニ際シテ……」（有朋）

- ・海軍省（一八九二）——

「一朝事アルノ日……」（製鉄所設立費要求書説明）

（以上『岩波 日本史資料四』、『大久保 資料による日本の
歩み 近代編』、『陸軍省 明治軍事史 上下』、『松下 明
治軍政史論』、『博文 秘書類纂』、『有朋 意見書』による）
〈明治憲法にみる国家緊急権〉

- ・大日本帝國憲法（一八八九）——

天皇ハ戰ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ條約ヲ締結ス(第三三条)
天皇ハ戒嚴ヲ布告ス(第一四條)

(第二章 臣民權利義務に關し)

本章ニ掲ケタル條規ハ戰時又ハ國家事變ノ場合ニ於テ天皇
大權ノ施行ヲ妨クルコトナシ

ほかに「勅令」(第八條)、「緊急財政處分」(第七〇條)

* 5 末川 博『總動員法體制』(一九四〇年七月 有斐閣 三頁)。

* 6 「武力攻撃事態法」との類似性に注目。同法「定義」の武力攻撃事態「等」に含まれる含著、「おそれ」「予測」などの融通性が共有されている。

「有事」の類型

以上を踏まえた上で、「有事」、実態的には「戦時」もしくは「事変」を意味する、戦争状態における国家緊急権の行使についていくつか手元にあったものだけしか調べませんでしたから部分的ですが、山口大学の近代政治専攻の瀨瀬厚、早稲田大学憲法学の水島朝穂、東京大学憲法学の小林直樹の三人の著書にみる「有事」の類型を見てみます。

i 「危機管理」有事法体系

ii 戦時における「軍政型」法体系

iii 平時における「危機」予防の法体系

iv 戦時における「行政の軍事化」のための法体系

* 瀨瀬 厚「戦前・戦後有事法制の展開と構造」(『年報日本現代史第六号所収』)

i 行政型——行政権が平時時の制限を除去されて自由な活動を許される合囲状態《戒嚴》、マーシャル・

ローのタイプ。

ii 立法型——行政府に包括的な法的規制権を与える緊急命令権のタイプ。

iii 混合型——大統領独裁・戦時内閣等

* 水島朝穂『現代軍事法制の研究』

i 平時時の体制を維持したまま、事態に対応して制度の臨時的機能を図るもの。

ii 憲法自らがより緊迫した非常事態を予定し、立憲主義を一時的に停止して一定条件のもとで独裁権力の行使を認める場合。

iii 極度の非常事態において憲法の一切の枠や授權を超えて
非法の独裁措置を行なう場合。

小林直樹『国家緊急権』

細かなところは違っておりますが、ほぼ同じような概念の類型化だと思います。纈纈によりますと、①危機管理の有事法体系・②戦時における軍政型の法体系・③戦時における危機予防の法体系・④戦時における行政の軍事化のための法体系に分類されています。水島は、①行政型・②立法型・③混合型という分類、小林は、①平時・②非常事態・③極度の非常事態というように、事態を少しずつ変えながら、そこにおける対応策としての国家緊急権を提示しています。まだ他にも類型の仕方はあるはずで、おおむねこのようなところでいくつかの形は見えてくると思います。

次に、防衛庁が「有事」をどのように定義しているかといいますと、政府の回答文書として出されたものがあります。それによれば、

「『有事』は法令上の用語ではないため、その意味は必ずしも一義的ではないが、防衛庁が昭和五二年に着手した『有事法研究』は、自衛隊法第七六条の規定により防衛出動を命ぜられる

という事態において、自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制上の問題点の整理を目的としており、この意味では『有事法研究』における『有事』とは、防衛出動が命ぜられるという事態ということになる」(平成一四年度予算案審議に関する政府回答文書)と説明されています。すなわち、自衛隊法第七六条の防衛出動、我が国に対する直接の武力攻撃がなされた場合ということです。自衛隊法が「自衛隊の全部又は一部の出動を命ずる」ことができるのはこのときだけです。外部から我が国に対する侵略が現に行われたことに対して、防衛出動が行なわれる。そのときには自衛隊によって武力が行使されます。そのさい国内および国民に向けられる法的要求、すなわち緊急事態法が、有事法制という概念で防衛庁によって研究されてきたということになります。そのような研究は、一九七七年に着手されましたから、今年でちょうど三〇年目になります。日本の有事研究は、三〇年前まで遡ることができることになりました。

あとで述べますが、すでに立法されたものだけでも一〇の法律が、いわゆる有事法制という括り方で制定されています。末川博の『国家総動員法体制』にある、戦前のそれが非常に融通の効く概括的なものであったという指摘に当てはめてみるなら

ば、今日の有事一〇法もさらに拡大していく、新たなものを生み出していく可能性が高い。その意味で、防衛庁が省になり、政令をつくることができるようになった、あるいは、予算や法律を独自に提案することができるようになったということは、これからの有事法制の方向性を示唆するものかもしれません。

有事法制成立前の法制における有事関連条項

有事法制が制定される以前、つまり防衛庁が防衛出動事態^Ⅱ有事の定義をしていた時期の法体系で、国民生活に災厄をもたらす有事^Ⅲ無事の反対概念や国家的な緊急事態がどのように語られていたかということを見ると、防衛事態・緊急事態・重大緊急事態といった表現で定義され規定されています。^{*7}

電気事業法には、「非常事態」という言葉があります。天災その他ですから、自然災害を指しているだろうということが想定されます。また、警察法における「緊急事態」、警察緊急事態といわれるものには、若干治安的なものが入ってきます。それと安全保障会議設置法における「重大緊急事態」が、既存法の中で国家非常事態・国家緊急事態に似たような法源とみられるだろうと思います。

ちなみに、日本国憲法で「緊急」という言葉を拾ってみますと、第五四条の参議院の緊急集会、ここにだけ「緊急」という言葉が使われています。衆議院が解散されているときに召集されるものです。これは、なにか特別な事態を想定しているわけではなく、立法府の責任として空白を生まないための措置であろうと思われます。ですから、この条項が軍事的な有事を意味する文脈で憲法上語られたことはありませんでしたが、言葉だけで探してみますと、憲法第五四条に「緊急」という言葉が一应俱全ということですが。

このように、日本国憲法の下では、国家緊急権ないし非常事態ということは想定されていないということになります。そこで、有事法制の必要性を説く人は、「スパイ天国日本」というようなキャンペーンを展開したり、危機管理、クライシスマネージメントという言葉を使いながら、その必要性を主張したりすることになってきたわけだろうと思います。

*7 既存法にみる有事概念（「周辺事態法」「武力攻撃事態法」成立以前）

i 非常事態——電気事業法第五八条、電気通信事業法第八条

「天災その他の非常事態」

ii 緊急事態——警察法第七一条、自衛隊法第一〇〇条の八—

一項「大規模な災害、騒乱、その他の緊急事態」

iii 防衛出動——自衛隊法第七六条「外部からの武力攻撃に對する出動」

治安出動——自衛隊法第七八条「間接侵略その他の緊急事態」

iv 重大緊急事態——安全保障會議設置法第二一条「防衛出動以外の緊急事態」

暴露された有事研究の存在

一九六〇年以後、すなわち、日米安保条約が岸内閣の下で現行安保に改定され、「日米安保協力」と呼ばれるアメリカと自衛隊との軍事協力が進行していくことになってから、表面きはべつとして、秘密裏に、有事すなわち戦争、具体的には、朝鮮における休戦協定の破棄・戦争の再発を想定した日米の軍事計画が、非常時・戦時を想定していくつか出てきます。秘密計画ですから、その当時にはだれも知らず、のちのち暴露されて表に出てくるといふ性格をもっています。つまり、計画された時

期と表に出てくる時期にはタイムラグがあるわけです。

「三矢研究」は、「昭和三八年度統合防衛図上研究」という正式名称をもっていますが、明るみに出たのは昭和四〇年（一九六五年）でしたので、二年間のタイムラグがあります。同様の朝鮮戦争対処である「フライング・ドラゴン作戦」（一九六四年）や「ブル・ラン作戦」（一九六六年）についても、タイムラグがあります。三矢研究は、ほぼ全文にわたる極秘文書が衆議院予算委員会で示されたので、衝撃的でしたし、政府もそれを認めざるを得ないところまで追い詰められました。「フライング・ドラゴン」と「ブル・ラン」の作戦研究は、概要ないし一部が雑誌に掲載された程度だったので、政府はそれらを論評したり評価したりすることを拒否して、大きな問題に発展しませんでした。いずれも一九六〇年代に日米の軍事当局が、朝鮮戦争を想定してどのような戦時体制が必要であるかを論じたものでしたが、三矢研究がもっとも綿密・膨大なもので、現物が国会で暴露されましたから、やはり衝撃度が大きかったわけです。

有名な話ですが、三矢研究の文書は作家の松本清張が手に入れた、それを社会党の岡田春夫議員に渡しました。松本は、共產党シンパとして知られていた人でしたが、三矢文書に関して

は共産党よりも社会党の方が追及できると判断したのだと思われます。良い判断だったと思います。共産党だったら政府は逃げ切れたと思います。当時、社会党は国会で三分の一の勢力を有していましたから、衆議院予算委員会における総括質問で十分に追及できる時間をもっていました。政府は逃げまわれません。共産党の持ち時間は二〇分程度でしたので、政府は簡単に逃げきったと思います。いずれにしても、議事録に載っていますから、その時の岡田と政府の応酬をつぶさに知ることができます。小委員会も設けられ資料提出もなされた結果、この、確認される限り最初の有事研究の全容は、今日明らかです。

三矢研究には、人員動員・物的動員、若干の精神的動員も含めて個別に七七から八七件の法律を個別に制定すべきものとする「非常事態措置諸法令」があります*。さらに、米軍との協力の中で、米軍との共同司令部、いうまでもなくアメリカ人が指揮をする自衛隊・米軍の共同戦闘組織ですが、その設置を認めるべきとの意見も提案されています。また、米軍が戦術核の使用に踏み切った場合、通過もしくは備蓄地点として、日本への核の持込みが容認されるべきであるということも提案されています。つまり、憲法秩序を根底から覆す、というよりもまったく無視したような事態が、三矢研究において想定されていました

た。ですから、当時の佐藤栄作首相も、岡田春夫議員の質問に對して、これは大変なことだ、「かような事態が政府の知らないうちに進行している、これはゆゆしきことだと思います」と、最初はそう言わざるを得なかったわけです。

ところが、次第に状況が変わってきて、このようなものがなぜ外部に漏れたのか、それを突き止めなければならないという機密漏洩事件になってしまい、結局、機密漏洩ということで防衛庁の制服組と内局部員が行政処分されて幕引きとなりました。しかしながら、岡田議員の三矢研究暴露によって、一九六〇年代に日米の軍事組織が朝鮮戦争を想定しながら戦時研究を秘密裡に行っていたという事実が、七七件以上におよぶ国内的措置、「非常事態措置諸法令」とともに明らかにされたわけです。

とはいえ、これは氷山の一角で、まだ明らかにされていない秘密研究が今もたくさんあるということを知っておかなければなりません。九三年の北朝鮮の核開発・再開発以降、日米の両軍事組織は、たくさんの戦時研究、戦時のシナリオ研究を共同で行なっており、それに向けた文書を作成しています。それは三矢研究の先例でもわかりますし、断片的に報道されてもいます。そこで米軍にどのような便宜供与が行なわれるのか、憲法秩序の破壊が行なわれるのかということは、秘密研究であるが

ゆえに全容を知ることができませんが、三矢研究をはじめとする六〇年代の戦時研究の中における有事対処・国家緊急事態の作成準備は、九〇年代以降の「日米同盟」関係の中でさらに進展していると思っておかなければなりません。つまり、表にある目に見える有事法制群と、水面下にある軍事組織の作戦計画としての戦時研究との両面に注意しておかなければならない。国民に示されるのは、表のものだけだとしても、それがすべてであるというのは、不正確なのだというのを、少なくとも知っておかなければなりません。それは、三矢研究をはじめとする六〇年代の研究の存在によって十分立証されているし、九〇年代以降にもそういうことが行なわれた形跡を知ることができるわけですから、そのような目配りをしておく必要があるだろうと思います。有事法制とは、結局のところ、戦争計画の一部分、国内的反映にほかならないのです。

* 8 「三矢研究」にみる有事法制

i 「非常事態措置諸法令」

ii 「戦時諸法令」

——人的動員、物的動員などに必要な法律として七七―七八

件を列挙。

——ほとんどが国家総動員法など戦前・戦中期法令の引写し。

冷戦期における有事研究

一九六〇年代における三矢研究をはじめとするものは、氷山の一角であるとしても、あくまでも表向きには語られない軍の秘密作戦研究でありました。しかし、戦時研究、すなわち、戦争時あるいは事変という概念で明治期に記されたものと同じような内容のものが、憲法の手前、表現をばかりながらも、有事研究という名称で戦後の日本社会に出てくるのは、一九七八年以降、正確には一九七七年です。年表ふうに記すと、次のようになります。

発端 一九七八「自衛隊特例法」として提起

・七八年「栗栖発言」――

「奇襲をうければ超法規行動をとらざるを得ない」

・七九年「三原長官」――

七七年より「有事法制研究」に着手、と発表。

i 憲法の範囲内

- ii 自衛隊法七六条事態に限定
- iii 法制でなく研究にとどめる。

・八二年「中間報告」

第一分類⇩防衛庁所管法令について

・八四年「中間報告」

第二分類⇩他省庁所管とまたがる法令について

・報告なし

第三分類⇩新規立法を要するもの

来栖弘臣統合幕僚会議議長が、北海道がソ連軍の奇襲を受ければ、という文脈で、その場合自衛隊は、超法規的な行動をとらざるを得ないと週刊誌のインタヴューで語った、いわゆる来栖発言と呼ばれるわけですけれども、その来栖発言が七八年の出来事でした。当時は、ソ連脅威論、つまり、北海道にソ連が攻めてくるという、冷戦下におけるソ連脅威論が高まっている時期でした。来栖は、「今の法律は制度上の国家緊急権をもっていない。したがって我々は、超憲法的に、超法規的に対処しなければならぬ」ということを述べたわけです。この発言もとで、来栖は統合幕僚会議議長を解任されます。本人は辞表を提出したのですが、金丸信防衛庁長官に辞表を出すように要求されたのを受けて辞表を提出していますから、更迭ないし解任

といって差し支えないでしょう。これによって、文民統制がしっかり機能したというような評価を受けたわけですが、しかし、その来栖発言を受けて、翌年に三原防衛庁長官が、「実は、防衛庁は、来栖発言の前から、つまり七七年から有事法制研究に着手しております。しかし、決してそんな心配することはありません」と釈明しつつ、前年から有事法制研究が行なわれていることを明らかにしました。これによって、日本の有事法制の立法過程、立法に向けた防衛庁の研究およびそれをめぐる言論が表に出てくるということになりました。

当時、防衛庁の官房長だったのが、竹岡勝美です。今も元気で、有事法制および自衛隊と国連の冷戦後における「日米同盟」の進展に対して厳しく批判している人物です。かつて防衛庁官房長という要職にあった人が、冷戦後の自衛隊のあり方について厳しく批判している理由は、竹岡には、自分が防衛庁自衛隊をつくったという自負、そしてこの自衛隊は、創設当時かかげた国土守備隊としてあるべきであって、「日米同盟」のために使われてはならないという、強い責任感があるのだろうと思われます。つまり、竹岡からすれば、今の自衛隊は間違った方向に使われているということです。それは、北海道選出の衆議院議員であった箕輪登が批判している視点と同じですが、竹岡は、

自衛隊合憲論者であるにもかかわらず、十数年前から、つまり、ガイドラインができた九〇年代の後半から、こういう立論で、自分たちが憲法の下に合法であると信じてきた自衛隊と今の自衛隊とは違うと、自衛隊の在り方を批判するようになりました。

有事法制研究がスタートしたちょうどその時の官房長が、竹岡勝美だったわけです。そして、当初、三矢研究や有事法制研究は、防衛庁官房が主導したものでした。後に教育人事局という別の部局に引き継がれましたが、当時は官房が担当していました。ですから、竹岡が国会に出て答弁しており、これを見れば、当時の有事法制研究が、どのような定義づけと類型化と限界をもちながら立ち上げられたのか、ということがきちんとわかります。それは、竹岡が今怒りを発しているように、決して「周辺事態」や「武力攻撃事態等」など国外での戦闘を含むものではありませんでした。

竹岡の認識によれば、現行の自衛隊法じたいが、ある意味で緊急事態法なのだ、有事法なのだ、自衛隊法七六条で武力の行使、武器の使用等が認められている、その意味で、自衛隊法は憲法下における有事法の性格をすでもつ、ということになります。竹岡は警察庁の出身です。七六条事態にあっても、警察法にある規定（「大規模な災害、騒乱、その他の緊急事態」）を

活用すればかなりのことができる。七七年当時も、決して有事法制が必要な状況ではなかった。けれども、どうしてもというならば勉強はしなければならない。だから勉強するのだ、ということ、その研究の内容として八項目を述べています。しかし、それは法制化ということを意図したものではありませんでした。「法制化するつもりはありません」という答弁が何度も議事録に載っています。しかし、彼はやがて防衛庁官房長を解任されます。また、有事法制研究も官房から教育人事局に移って、氷山の下に隠れてしまうわけです。その後八二年と八四年に、いずれも中曽根内閣の時ですが、その有事研究の中間報告が出されます。中間報告は、第一分類から第三分類に分かれており、第一分類は、防衛庁所管の法令についてのもの、第二分類は、他省庁とまたがる法令についてのもの、第三分類は、現行法に存在せず新規立法が必要なものについてでした。

第一分類と第二分類に関しては、改正が必要な法律名が示されました。ところが、九〇年代以降、今世紀に入って二〇〇三年と二〇〇四年に成立した新規立法については、それに関する中間報告がありません。中間報告書はつくられたようですが、発表されていませんので、経過が不明です。それはともかくとして、このような流れの中で、来栖発言に始まる防衛庁の有事

法制研究は、徐々に姿を現して、中間報告という国民向けの発表になっていくのですが、いずれもすでに述べたように、憲法の範囲内で行なうということ、自衛隊法第七六条は、我が国に対して直接武力が行使された場合を想定しており、侵略事態についての研究に限定すること、そして、具体的な立法措置をとるものではなく、研究しておくにとどまるものである、という条件がついていました。

また、当時の憲法状況との関連でいえば、有事法制研究は、明文改憲を指向する国権主義的な風潮、つまり明治国家への復古的な傾向と結びついて改憲派から期待されていた側面が強かったといえると思います。元号法の制定が、一九七九年のことでした。また、同年のソ連によるアフガニスタン侵攻を契機に「ソ連の脅威」という軍事的シンボルをかかげながら、有事法・秘密保護法が必要であると盛んに叫ばれていました。北海道が危ないキャンペーンであるとか、スパイ天国日本キャンペーンが行なわれていた時期です。また、中曽根が戦後史の総決算を唱えながら登場したのも八〇年代初期です。とくに中曽根内閣は、国家秘密法・スパイ防止法という一種の治安維持法・有事法といえるものを提出します。いずれもその時には廃案になりましたが、二〇〇〇年初期に自衛隊法の中に取り込ま

れるという形で実現しました。

そこで戦後の日本における有事法制研究は、以下のように概括できるだろうと思います。①三矢研究など、朝鮮戦争再発に連動する日米軍事協力の一環として秘密作戦計画として立案された見えない部分、②栗栖発言をきっかけに、立法措置を前提としない防衛庁の有事研究が開始された公開部分、③研究が自衛隊法七六条の枠組提示と中間報告を伴いながら行われた限定部分、④一部に国権主義的な必要性を叫ぶ勢力があったものの、全体としてみれば、国家秘密法・スパイ防止法の廃案が物語る世論による反発・不達成部分。

冷戦後の有事研究——「中曽根型有事法制」から「小泉型有事法制」へ——

それに反して、九〇年代に始まる冷戦後における有事法制研究は、なによりも「日米同盟」と称するようになった日米安保協力の冷戦後における新たな目標、つまり、反共・対ソではない「新たな脅威や多様な事態」に対応するものと位置づけられます。具体的にいえば、「ならず者国家」、「不安定な国家」、あるいは、国際的テロリズムというような漠然とした相手、いつ

起こるかもしれないような事態、そして戦線の定かではない地域での事態に対してです。「安倍再定義」にもとづく日米の軍事協力が指向される中で、有事法制が、自衛隊法の補完（国土侵略対処）であるより、安倍特例法の延長（周辺事態などへの対米支援）としての性格があらわになってくる。これは、八〇年代までとは異なる有事法制の位置づけだといえます。九〇年代以降の有事法制は、日米同盟の必要性という名目をもって語られるもので、単純化しますとー私はジャーナリストですからすぐに単純化しますがー、「中曽根型有事法制」（復古型）と「小泉型有事法制」（日米同盟型）に、その違いを特徴づけられると思います。

「中曽根型有事法制」は、明治国家に帰ろうという国権優位指向の有事法制、「小泉型有事法制」は、アメリカと一緒にやろうという海外戦争に備える有事法制。これですべてが説明できるわけではありませんが、単純化としては大きくは間違っていないと思います。安倍はどちらなのかという問題が、そこで出てきます。必ずしも小泉型とはいえませんが、しかし、中曽根型ともいえません。もし、今度の参議院選挙で政権を安定させれば、安倍内閣は新たな境地を開く可能性もあります。もし、選挙で負ければそこで終わりでしょう。もし勝てば、小泉型で

も中曽根型でもない有事法制が提起されます。「有識者懇談会」の四類型が示す「現憲法下での集団的自衛権行使」という道です。その過渡的段階を挟んで憲法改正につながるという戦略でしょうが、それは要するに、中曽根・小泉型を折衷ないし統合するような新有事型国家ということになります。安倍自身の言葉でいえば、「戦後レジームからの脱却」です。防衛省移行式典の総理大臣訓示で二度使われたフレーズです。有事法制は、その「戦後レジームからの脱却」に向かって発展していく可能性があります。

このような中曽根・八〇年代型の復古的有事法制と異なる動きは、九〇年代に入って現われてきました。小泉はその時にはまだ表舞台にはいませんから、正確には橋本龍太郎内閣に始まるガイドライン型安保からです。日米安保協力の軍事マニユールといえる「防衛協力のための指針」（通称ガイドライン）は一九九七年に、見直しが「日米安保協議委員会」（2+2）で合意されました。その新ガイドラインに基づく日米軍事協力、冷戦後、また「九・一一事件」後の協力の枠組が、「日米同盟」の構造となります。日米同盟という言葉が公文書にはつきりと示されたのは、二〇〇五年一〇月の「在日米軍再編のための中間報告」においてです。その正式なタイトルは、「日米同盟…

未来のための変革・再編」というものですが、そのように、安保特例法の性格を色濃く滲ませるようになった有事法制の性格を、冷戦後の展開として括ることができるでしょう。まず時系列に並べてみます。

〈冷戦後の展開 一九九一―「安保特例法」に変質〉

・九一年「冷戦終結」↓安保条約のアジア・太平洋への拡大とグローバル化。

・九三年「自民党単独政権」終了↓細川内閣の軍縮指向。「防衛計画の大綱」改定へ。

・九五年「ナイ・レポート」↓米、「同盟漂流」への危機感、「安保再定義」を提起。

・九六年「日米安保共同政権」↓橋本・クリントン共同宣言。「ガイドライン見直し」合意。

・九七年「新ガイドライン」↓「周辺事態」概念の導入と共同対処。後方地域支援、船舶検査活動。

●「危機感理論」にもとづく「スマートな働きかけ現象」（小林直樹）

●「国際貢献論」と有事法制の必要性 「邦人救出」の登場

●「BMD」（弾道ミサイル防衛）共同研究開始と米側からの秘密保護要求

●「新ガイドライン」がつくりだした新状況「経済同友会緊急提言」（一九九九年三月）

一九八九年にベルリンの壁が崩れ、九一年にソ連が崩壊したことで、およそ半世紀にわたった東西冷戦構造は終結しました。国内政治では、九三年に自民党単独政権が終了しましたので、国内におけるミニ冷戦Ⅱ五五年体制も、ここでひと区切りついたといえると思います。

すぐさま、日米安保体制の冷戦後に向けた適用作業がはじまります。米側はそれを「安保再定義」と呼び、日本側は「安保再確認」と名付けました。九五年の「ナイ・レポート」^{*9}から、日米安保協力の枠組みは、地理的にも任務・役割・能力においても、新たな段階に入っていました。その中で、有事法制が、これまでとは異なる必要性によって認識され、異なる方法によって研究ではなく具体的な立法として出てくることになりました。ここでは、国権主義的な復古論ではなく、小林直樹の表現によれば、「危機管理のようなスマートな働きかけ」による有事認識が提起され、また、一九九一年の湾岸戦争以後にキャンペーンされるようになった「国際貢献論」「国際社会における責任」¹⁰についての自衛隊の役割および有事法制の必要性が説かれるようになりました。邦人救出―在外日本人を救わなければ

ならない」というところから、新たな立法が求められるという側面もありました。

さらに、北朝鮮の核・ミサイル開発に触発されて、ミサイル迎撃ミサイルの共同開発と協同迎撃態勢の研究が、クリントン政権下で日本との間に始まります。そうすると、米国側から秘密保護を要求され、そのための法的措置をとらなければならないとなります。

また、経済同友会など経済団体も、国際化する経済秩序の中で日本も応分の措置をとらなければならない、「集团的自衛権行使の見直し」や「必要不可欠な有事法制整備」といった提言をして、有事法制に関わってくるようになりました。^{*10} 八〇年代までとは異なる混戦複合状態における有事法制論という括り方もできるかもしれません。

このように、必要性がさまざまに論じられるようになる中で、立法準備が始まり、立法過程へと移っていきます。このあたりは、ごく新しい時期のことですので、そんなに詳しく説明する必要はないかもしれません。大まかに時系列をたどると以下のようになります。

立法準備 一九九九

・一九九年「有事立法宣言」↓森首相施政方針演説。「検討を

進める」

・一九九年「周辺事態法」制定↓「地方公共団体」「国以外の者」への協力依頼（第九条一、二）

・〇一年「有事立法促進」↓小泉首相所信表明演説。「治にいて乱を忘れず」

・〇二年「有事立法提出」↓小泉首相施政方針演説。「備えあれば憂いなし」

●テポドン打ち上げ（九八年八月）、能登沖不審船（九九年三月）。「周辺事態法」成立

●「国旗・国歌法」「通信傍受法」「組織犯罪処罰法」「住民基本台帳法」（九九年五月）

●自・自・公政策合意（九九年一〇月）「第一、第二分類の立法化、第三分類の法整備検討」

●九・一一事件（〇一年九月）奄美沖不審船銃撃（一一月）

*9 クリントン政権の国防次官補ジョセフ・ナイの名で発表された「東アジア太平洋戦略報告（EASR）」文書。ここに示された包括的な世界認識と拡大された地理的枠組みをもとに「新ガイドライン」が見直された。

*10 「緊急提言」…早急に取り組むべき我が国の安全保障上の四

つの課題」 九九年三月

周辺事態法の成立

一九九九年に森喜朗内閣総理大臣が、施政方針演説で初めて有事法制について、検討を進めるという形ではありますが、言及しました。それまで、このようなことを総理大臣が施政方針演説で述べることはありませんでした。

九九年は、「周辺事態法」という法律ができた年です。五月一日に通過した周辺事態法は、九六年の「安保共同宣言」、九七年の「新ガイドライン」という日米の冷戦後協力の中から生まれた「再定義された日米安保条約」の新たな枠組みを規定した法律です。

安保条約は、「日本の施政下にある領域に対するいずれか一方への攻撃に対して共同で防衛する」(第五条共同防衛)もの、つまり、日本の施政下にある領域に対する共同防衛だったということです。今でもそうなっています。それを「周辺事態」に拡大することが、条約を改定することなく日米の政府間合意で決まってしまったわけですが、これは、立法過程からみるとお

かしな措置になると思います。

そのガイドラインの中に、「日米は周辺事態——日本周辺における事態に対して共同で対処する、ということが明示されました。そして、周辺事態とは、「地理的な概念ではなく、事態の性質に着目した概念である」という説明が加えられました。周辺が地理的なものでないとすれば一体何なのだ、ということになるわけですが、とにかくここでは周辺事態というのは地理的な概念ではなく、事態の性質に着目した概念であるとはっきり規定されているわけですから、論理的には、どこにでもあてはめられることになります。

そういうものに対して日米安保で対処するようにしたものが、九七年の新ガイドラインです。行政府がそれに合意しましたから、新ガイドラインの実効性を確保するための法律・国内法が必要になるのは当然のことです。政府間合意は、その行為のみでは国民に対する、また、国会に対する拘束力をもちません。国内法を整備することによって初めて拘束性をもつわけで、そういうことをアメリカと約束したからには、政府は新ガイドラインの実効性を確保するための法律として周辺事態法を国会に提出せざるを得ません。それが九八年のことで、橋本龍太郎内閣でした。「周辺事態法」が、初めて制度化された有事立法

といえます。

憲法学者や防衛法制研究者の中には、周辺事態法は、安保閣連法・安保系列に属する法であって、有事法制ではないとする見解があります。すなわち、武力攻撃事態法という、〇三年の第一次有事法制や〇四年の第二次有事法制が有事法制系列なのであって、周辺事態法、海上船舶検査法（〇〇年）などの系列は、厳密な意味で有事法制ではない、というわけです。私は、法学者ではありませんので緻密に議論できませんが、その点は留保しても、周辺事態法が、安保概念を拡大させたということに加え、第九条に、民間企業および国以外の者、すなわち地方公共団体に対する国の協力要請権・依頼権が規定されたことに着目すれば、そこに有事法・緊急事態法の性格を見ないわけにはいきません。周辺事態法は、有事法制の立法段階における粗型として位置づけられるだろうと思います。

さらに、先述した有事法制の概念規定・類型でいえば、有事法制は、九九年の国会でほぼ同時期に成立した国旗国歌法・通信傍受法・組織犯罪処罰法・住民基本台帳法―これらを軍事的な有事法に比定して「社会有事法」という言い方ができるかもしれないませんが―も含めてもっと広く、額額の分類における③の「平時における危機予防の法体系」、あるいは、①の「危機管

理の法体系」に該当するといえるかもしれません。水島の類型では①に、小林の類型でもやはり①になるでしょう。いずれにしても、有事法というものは、防衛庁が主体になったり自衛隊が主人公になったりするだけではなく、そのために国民を縛るものとしてあるわけで、九九年国会で周辺事態法と一緒に成立したこれら一連の法律もまた、そういう有事法制の観点から捉えていく必要があるだろうと思います。

さらにこの周辺事態法にはべつの問題点もあります。新ガイドラインというそもそも成立過程がおかしな対米公約を立法化するわけですから、法案への反対は大変強いものでした。法案が衆議院に提出される前にも随分釘づけになっていて、提出された後の審議も捗らなかつたのですが、九九年三月の「能登沖不審船事件」が発生すると、あれよあれよという間に審議は加速され、五月一日、不審船事件の二ヶ月後に衆議院で可決されます。委員会通過はもっと前ですから、不審船事件との接近度がより強い中で成立した法律だといえます。

この不審船事件のときに、海上自衛隊に初めて海上警備行動として出動が命じられたのですが、その出動を命じたのが、当時、小渕内閣の官房長官だった野中広務です。野中は後になつて、なぜあの時に海上警備行動が出されたのか不思議でならな

い、ということを講演で述べています。

「私は、世の中に明らかにしていませんが、官房長官在任中に北朝鮮の不審船事件に遭遇し、小渕総理の許可を得て、史上初の海上警備行動を海上自衛隊にだした張本人です。けれどもあの時、北朝鮮から麻薬を運ぶ船は常に日本に来ていたと思います。後から考えますと、なぜあの時に発覚したのか、未だに不思議でなりません。あの時は防衛庁の調達業務の不祥事が次から次へと出てきて、ガイドライン法案が国会審議を混乱に陥れている時期でした。日本人はあの不審船で一挙にそういう問題から目を閉じてしまうことになりました。」(『ダカーボ』○二年三月六日号 魚住昭の記事)

野中広務は、当時官房長官だった人ですから、その発言は決して軽いものではないと思います。それが、周辺事態法の採決に向けて謀略的に行なわれた情報操作であると断定することはしませんが、時代の雰囲気伝える状況証拠のようなものにはなると思います。「国家総動員法」が、蘆溝橋事件直後の熱狂的な空気の中から生まれてきたことを想起すべきでしょう。

武力攻撃事態関連法―米軍支援法を中心に―

このような状況下で、立法段階のゴールとして二〇〇三年、二〇〇四年のものが出てくるわけです。以下は防衛庁のホームページに載っていたものです。有事関連法案は、現在これだけあります。

第一次(三法)、第二次(七法、三条约)「有事法制」のリスト

武力攻撃事態対処関連三法(平成一五年六月六日成立)

・ 自衛隊法及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

・ 安全保障会議設置法の一部を改正する法律

・ 武力攻撃事態等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

事態対処法制関連七法及び三条约(平成一六年六月一四日成立・承認)

・ 防衛省主管法律

○ 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

○ 武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律

○ 国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律

○自衛隊法の一部を改正する法律

・内閣官房主管法律

○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

○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

○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

・外務省主管条約

○一九四九年八月一二日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書Ⅰ）

○一九四九年八月一二日のジュネーヴ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書Ⅱ）

○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

防衛庁主管・内閣官房主管・外務省主管の三つに分かれています。防衛庁は内閣府に属していましたので、内閣官房主管の法律が分類としてありますが、防衛庁は省に移行しましたので、

以後これはなくなっていくでしょう。もともと、安倍首相は、官邸に日本版NSCとよばれる安全保障会議をつくらうという意欲を示しています。したがって、以後内閣主導型有事が出てくれば、これまでの内閣官房主管の法律も残るかもしれませんが、一番上にある武力攻撃事態関連三法が、二〇〇三年にできた武力攻撃事態法です。武力攻撃事態対処法ともいわれますが、「そのまま放置すれば我が国に対する平和と安全に対するおそれがある」という事態に対し、自衛隊が米軍に「後方地域支援」などを行なう。そのさいに地方公共団体、指定公共企業など国民生活全体に対して「業務従事命令」や「物資保管命令」、また「住居の移転」などの要求がなされるという、文字どおりの有事法制です。それに対応して「安全保障会議設置法」と「自衛隊法」が部分的に改正されました。「武力攻撃事態法」は、かつての「国家総動員法」と同じようなプログラム法です。包括的な法律で、この法律を実施するために2年以内に関連法をつくるということを求めています。そこで成立したのが、翌年の関連七法および三条約という第二次周辺事態・第二次有事法制となるわけです。

私は、「日米同盟」といわれる日米安保協力の新しい形との関連性を重視しますので、有事法制における「米軍支援円滑化

法」に注目したいと思います。現在立法されている有事法は、古典的な日本有事とは異なり―もつとも有事の定義にもよりませんが、その多くにアメリカを助けるために国民生活を縛る、企業活動を従属させる側面を色濃くもっております。そこで、「米軍支援円滑化法」といった法律が重要になってくる。

米軍支援法と有事法制との関連について、防衛白書の〇六年度版を見れば、防衛省も米軍支援のための有事法という理解、また、そのための活用の方法をきちんと問題意識にもっていることがわかります。「米軍支援法」と有事法制との関連について「防衛白書」は以下のように記述しています。

「日本は、施設・区域の提供をふくめ、在日米軍を引き続き支援する。又、日本は、米軍の活動に対して有事法制に基づくものをふくめ、事態の進展に応じて切れ目のない支援のための措置を実施する」(防衛白書〇六年版)

したがって、「日米同盟」とは、米軍と自衛隊との全面的な共同・一体化を意味します。基地の新規提供や共有ということよりもつと広く有事法制を共有する、つまり、国民生活、企業活動、さらに地方自治も含めたものの中に入ってきている、そのように見なければなりません。それが、私の基本的な問題把握、すなわち、中曽根型有事法制とは違う小泉・安倍型有事法

制認識の最大の特徴だと思います。

改正自衛隊法秘密保護規定

自衛隊法にある秘密保護規定は、有事法制とは異なります。

有事三法・七法とは別の系列のものです。しかし、国民の側からみればベストとコレラの違いであって、周辺事態法・船舶検査活動法は、安保協力であって有事法制とは異なるとする防衛庁サイドの学者の説明は、私からすれば、ベストとコレラの違いのようなものだと思います。同様に、秘密保護法は、その意味では三法約・七法に含まれないかもしれませんが、社会的・治安的だという有事法制の本質を把握するならば、やはりこれもその流れで見なければならぬと思います。

自衛隊法が二〇〇一年に改正され、その結果として防衛秘密漏洩条項が規定されました。この条項は、最高刑が七年で、さらに五年、三年、一年、六ヶ月という五つの懲役刑をもつもので、これによって、「防衛秘密」という言葉が自衛隊法に初めて盛り込まれました。^{*11}

それまで、防衛秘密というのは、日米安保条約に基づく武器援助「MSA保護協定」(一九五四年)により、アメリカの秘

密が「防衛秘密」だったわけです。従来、自衛隊の秘密に「防衛秘密」という用語は用いられてませんでした。それが自衛隊法に秘密規定が盛り込まれたことで、従来のMSN保護法の「防衛秘密」とぶつつかってしまい、防衛省は、「特別防衛秘密」という言葉をつくりました。以後、米軍の秘密は、「特別防衛秘密」と呼ばれます。このように、本家の防衛秘密は自衛隊法に、ということになりましたが、この自衛隊法の条項によって、航空自衛隊の一等空佐が、防衛秘密を漏洩した容疑で、先月自衛隊刑務隊に調査されました。おそらく書類送検されて、この条項適用の第一号になるでしょう。

この空佐が秘密を漏洩した相手は、読売新聞記者だったので、この記者は今のところ自衛隊法九六条違反にはなっていない。九六条はそこまでは規定していません。しかし、防衛産業従事者やその下請業者は、九六条の対象にされています。したがって、もしこの空佐が防衛産業従事者や下請業者の従業員に秘密を漏洩していたならば、双方が立件されるということもあり得ました。もはや自衛隊法九六条の「秘密漏洩」は、自衛隊を縛るだけではなく、民間人にも部分的に波及するようになったわけです。この概念の曖昧さ・網羅性が、これからどのように拡大していくのか。軍規保護法をはじめとする戦前の

国家総動員法における法律群の拡大と重ねてみると、我々とは関係がないとはいえません。二・二六の軍事法廷は、北一輝・西田祝という民間人を銃殺しましたから、軍事法廷・特別裁判所ができる、それが軍人を裁くだけではなく国民すべてにも及んでくる可能性があることは、歴史の中ではつきりといえることです。

*11〈自衛隊法二〇〇一年改正〉

- ・「防衛秘密漏洩」(第九六条) 処罰を新設。懲役五年以下。教唆も処罰。防衛産業従事者も対象。
- ・従来、自衛隊法にあった隊員の「守秘義務」(防衛庁訓令にもとづく秘密区分「機密」「極秘」「秘」)違反は、懲役一年以下。
- ・新条文では、

「長官は…我が国の防衛上特に秘匿することが必要であるものを防衛秘密として指定するものとする」(自衛隊法第九六条の二)

〈別表による「指定される防衛秘密」〉

- 一 自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究。

- 二 防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情

報。

三 前号に掲げる情報の収集整理又はその能力。

四 防衛力の整備に関する見積り若しくは計画若しくは研究。

五 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物の種類又は数量。

六 防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法。

など一〇項目にわたり例示。

・秘密概念のあいまいさ、網羅性

・適用範囲——防衛庁の一存で自衛隊員だけでなく公務員から防衛産業の経営者・従業員、マスコミ関係者まで広く処罰対象に取り込みうる。

・「共謀し、教唆し、又は扇動した者」——防衛産業関係者、

報道関係者に適用されない保証は、条文上確保されていない。

同時に、処罰範囲が「防衛に関連する職務に従事する者」まで拡大——自衛隊の隊内司法組織である「警務隊」の、部隊外に対する捜査権行使の可能性。

結びにかえて

最後に、他に論すべき問題をいくつか挙げておきます。「国民保護法」の実施にあたり、県団体・市町村団体は、国民保

護計画・基本計画というものをつくらなければなりません。それに伴って、避難訓練を行なうというようなことなどが、地域の動きに連動して波及していくことになるでしょう。これも注目しなければならぬ点だと思えます。

もうひとつ、「弾道ミサイル破壊措置緊急対処要領」という有事対処のあり方も、自衛隊法に規定されました。これは、日本の方向に弾道ミサイルが発射されたと警報され、それを迎撃する分単位の中では、総理大臣の命令を受けて、となっている現行の七六条の規定では対応不可能なので、あらかじめ制服指揮官に権限を委譲しておこうというものです。ミサイルの迎撃は、現実に即していえば、これしか仕方がないともいえます。しかし、これが認められてしまうと、二佐とか三佐という下級士官―現場において高射群や護衛艦の艦長は二佐、イージス艦の艦長も一佐―に、一国の安危を任せてしまうことになりかねない。こうなると、文民統制は一体どうなるのか、という問題が生じます。弾道ミサイル破壊措置緊急対処要領は、原則でいえば文民統制からの逸脱、独断専行の事前容認ですが、現実でいえる仕方がない。そのどちらを選ぶのか、ということも問われているわけです。そもそもミサイル防衛というものがそれほど必要なのかという根源的なことも問題にしなければなりません。

ん。しかし、そのような根本的な日本の安全保障のあり方や、「憲法九条維持のもとで、いかなる安全保障政策が可能か」が論じられることなく、現実から物事を判断していく既成事実が積み重ねられ、その結果、現場の三佐・二佐・一佐が日本の安全に全権をもつという法律条文が現実のものとなる。それは、憲法秩序の下で許されるのか、文民統制の原則を逸脱していないのか、という重要な問題がほとんど忘れ去られてしまうという問題に帰着します。

今動いていることも含めて、有事法制の立法に関して論ずべき点はたくさんあると思います。それにもかかわらず、このような政治論議にメディアの関心がほとんど向いていないという状況もあって、着々と既成事実が積み重ねられています。たとえば、自衛隊法への秘密保護条項追加は「テロ特措法」と一括審議でなされました。実質的な審議時間はゼロです。「九・一事件」のあと日本中が興奮している時期に一括で審議して、気がついてみたら、一緒に秘密保護条項にも賛成していたという事になってしまったわけです。先に述べた「周辺事態法」のさいと似ています。こういう熱狂状態における法案採決・法案審議が、ここ最近かなり目につきます。「小泉劇場の五年半」は、まさにそういう時期だったといえるでしょう。奔放自在で

憲法規範の論理性や従来解釈との整合性を一切無視したものでしたが、それを国会がきちんとコントロールできなかった。その時期の国会議事録は、あとで見ても立法府の水準が本当に恥ずかしいレベルだったということを示しています。六〇年安保の頃の議員の質と比べれば、いかに国会議員の質、それはつまり有権者の質、日本人の憲法意識が落ちたというしかないほど、レベルの低い議論がなされています。

以上は、おおむね九五年から二〇〇四年までの国会議事録における有事法制論議を基にして報告いたしました。

*本稿は、二〇〇七年三月一四日に開かれた「立法過程研究会」における報告をまとめたものである。