

平成30年（ワ）第3194号 安保法制法違憲国家賠償請求事件

原告 植村和子、下澤悦夫、寺田誠知 外140名

被告 国

平成30年（ワ）第3796号 安保法制法違憲国家賠償請求事件

原告 秋田正美 外77名

被告 国

原告ら準備書面（20）

2021年2月 日

名古屋地方裁判所 民事第4部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	大	脇	雅	子
同	青	山	邦	夫
同	内	河	惠	一
同	松	本	篤	周
同	中	谷	雄	二

外35名

目次

1	はじめに.....	4
2	ガイドラインプロセスの具体的展開	4
	（１）日米安保共同宣言	4
	（２）日米新ガイドライン	5
	（３）日米新ガイドライン関連法	6
	（４）周辺事態法	8
	（５）船舶検査活動法	10
	（６）自衛隊法一部改正（自衛隊法１００条の８－１９９９年５月可決成立）	12
	（７）日米ＡＣＳＡ改定協定（１９９８年４月署名、１９９９年５月国会承認）	13
4	日米新ガイドライン関連法制定の意味と国民への影響	14
	（１）周辺事態の認定	14
	（２）後方地域支援	16
	（３）周辺事態対処の内容	16
	（４）周辺事態と「日本が武力攻撃される（おそれのある）事態」との関係 ..	17
	（５）武器使用－武力行使禁止（憲法９条）との関係	17
	（６）後方地域支援活動の意味	18
	（７）協力を求められた地方自治体、国民の位置・立場	19
5	テロ対策特措法と新ガイドラインとの関係	22
	（１）アーミテージ報告	22
	（２）テロ対策特別措置法の制定	24
	（３）自衛隊法一部改正	25
	（４）ＰＫＯ法改正と新ガイドライン	27
6	有事法制制定と新ガイドラインとの関係	29

(1) 周辺事態・日米新ガイドラインと有事法制	29
(2) テロ特措法後の日本の課題	31
7 有事三法の成立	32
(1) 武力攻撃事態法	32
(2) 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	40
(3) 安全保障会議設置法改正（2003年）	43
8 イラク特措法	45
9 有事七法の確立	46
(1) 有事七法の成立	46
(2) 国民保護法	47
(3) 国際人道法の国内法化	51
(4) 外国軍用品等海上輸送規制法	53
(5) 小括	54
10 新々ガイドラインの合意の経緯とその内容	56
(1) アーミテージ・ナイ第三次報告書	56
(2) 新々ガイドラインの成立過程の問題点	58
(3) 新々ガイドラインの内容	59
(4) 新々ガイドラインの問題点	64
11 新々ガイドラインの具体化としての安保法制法	67
11 軍事法制確立の歴史・違憲性の深刻化	85
12 最後に	91

1 はじめに

本準備書面は、原告ら準備書面（19）で述べた日米ガイドラインによって日本の安全保障の法制度や装備・訓練等が国会で議論される前に決められ、それを追認し具体化する形で日本の安全保障政策が決定されているといういわゆるガイドラインプロセスを法制度の面から明らかにしたものである。

2 ガイドラインプロセスの具体的展開

（1）日米安保共同宣言

ア 1996年4月、当時の橋本龍太郎首相とクリントン米大統領の首脳会議で、日米安保共同宣言が発表された。

この共同宣言では、日米安保条約を基盤とする日米同盟関係が21世紀に向けてアジア太平洋地域において安定的で反映した情勢を維持するための基盤であり続けることを再確認した上で、次の事項について改めて確認している。

①日本の防衛のための最も効果的な枠組みは、自衛隊の適切な防衛能力と日米安保体制の組み合わせに基づくものであり、日米安保条約に基づいた米国の抑止力は引き続き日本の安全保障のよりどころであること。

②当該時点における安全保障情勢の下で米国のコミットメントを守るためには、日本における現在の水準を含め、この地域において、約10万人の前方展開軍事要員からなる現在の兵力構成を維持する必要があること。

③日本が日米安保条約に基づく施設及び区域の提供並びに接受国支援などを通じ適切な寄与を継続すること。

イ その上で、日米防衛協力における具体的な分野で次のような協力を進めていくこととした。

①国際情勢についての情報や意見交換の強化とこれを踏まえた防衛政策及び軍事態勢についての協議

②日米防衛協力のための指針の見直し及び我が国周辺地域において発生しう

る事態で我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合における協力の研究などの政策調整

③日米物品役務相互提供協定による協力関係の促進

④技術・装備分野の相互交流の充実

⑤大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散防止、弾道ミサイル防衛に関する研究における協力

ウ また、日米両国が、国連平和維持活動や人道的な国際救援活動、軍備管理・軍縮などについて、地球的規模での幅広い協力を行うことが合意された。

日米安保条約が日本と極東の平和と安全のためのものであった。これを日米安保共同宣言は、「アジア太平洋地域の安定」のためのものと、その対象地域を拡大した。そのため、旧ガイドラインが、安保条約の条文とおりに有事の対象を日本と極東と規定していたものを、同共同宣言において「日本と米国との間にすでに構築されている緊密な協力関係を増進するため、1978年「日米防衛協力のための指針」の見直しを開始することで意見が一致した」と安保条約の改正ではなく、ガイドラインの改正で対応することを宣言したのである。この時から、「日米安保」は「日米同盟」となり、軍事同盟化が始まった。それは「軍事面、政治面では「強化」であったが、立法府からも、国民からも、承認をうけていない、しかも1960年の条約改正から30年にもわたり、議論もなく空洞化し、「日米の強い絆」と喧伝されたが、条文と現実が年々乖離し、「法の支配」という視点からは弱体化した条約になっていった」（古関彰一「対米従属の構造」みすず書房187頁）と評されるものであった。

（２）日米新ガイドライン

ア 日米共同宣言によるガイドライン改正方針を受け、日米両国政府は、1977年9月23日、「日米防衛協力のための指針」（日米新ガイドライン）を合意した。これは、1978年11月27日に合意された「日米防衛協力

のための指針」（日米旧ガイドライン）を全面的に書き改めたもので、これによって、日米安保体制は、従来のものから質的に異なる新たな段階に至ることとなった。

日米新ガイドラインの特色は、「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）」における日米軍事協力のあり方を具体的にかつ詳細に取り決めている点にある。それは日米旧ガイドラインが、「日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合」に日本が米軍に対して行う「便宜供与」のあり方について、簡単に「相互に研究を行う」と記載していたのに比べて際だった対照をなしている。しかも、地理的範囲も、日米旧ガイドラインでは、「日本以外の極東」となっていたのが、日米新ガイドラインでは、「日本周辺地域」と変わっている点が重要である。

イ 日米新ガイドラインは、一切の戦争と武力による威嚇又は武力の行使を禁止した憲法9条に違反するという重大な疑義があるだけではない。現行の日米安保条約との整合性という点でも疑問がある。日米安保条約は、「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」が加えられた場合には、日本政府が共同の軍事行動をとることを規定しているが（第5条）、それ以外の「極東における国際の平和及び安全」に関しては、日本はアメリカに対して基地使用を許可することを規定しているのみであり（第6条）、それ以外の軍事協力については一切規定していないからである。

日米安保条約の規定からすれば、日米安保条約にも規定されていない「日本周辺地域」における「事態」に際して、日本がアメリカに対する軍事協力を、場合によっては武器の使用も含めた形で行うことは、日米安保条約からの大幅な逸脱と捉えざるをえない。

（3）日米新ガイドライン関連法

ア 日本政府は、このような日米新ガイドラインの実効性を国内法的にも確保

するため、１９９８年４月２８日に周辺事態法案、自衛隊法改定案及び日米物品役務相互提供協定（ACSA）改定案を国会に提出し、９９年５月２４日に二つの法案が可決・成立し、同時に協定案が承認された。

イ 上記周辺事態法、自衛隊法改定法及び日本 ACSA 改定協定（以下、まとめて言う時には、新ガイドライン関連法という）は、新ガイドラインの「部分」実施法である。防衛庁の実務を担当している若手官僚が執筆にあたったという田村重信他編著「日本の防衛法制」（内外出版２００８年）でも、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）関連法として、周辺事態安全確保法及び船舶検査活動法が挙げられており（第１０章）、日米物品役務相互提供協定（ACSA）について、「平成１１年のガイドライン関連法制整備に際して」周辺事態に対応する活動が追加されたと紹介されている（前同書４０５頁）。また、自衛隊法改正については、同書でも、「旧隊法第１００条の８の改正案は、周辺事態安全確保法案及び ACSA の改正案とともに、平成１０年４月、新たな「指針」関連法案の一つとして国会に提出され、翌平成１１年５月に可決成立した。」とし、「平成１１年改正は、政府部内における緊急事態対応策の検討項目の一つであった在外邦人等の保護についての検討を踏まえたものであるとともに、「指針」の実効性の確保に資するための措置の一つであるという二面性を有するものである。」（前同書１８１頁）と解説されている。

ウ 新ガイドラインは、「日本に対する武力攻撃」への対処行動と周辺事態での日米協力の二本柱から成り立っているが、新ガイドライン関連法は、その内の一つである「周辺事態」対処のためのものである。日本政府は、１９９７年９月２３日の新ガイドライン合意を受けて、同年１０月に実施法制整備のための関係省庁連絡調整会議を発足させたが、この段階ですでに整備の対象を「周辺事態」対処に絞り込み、「日本に対する武力攻撃」に対処する法整備は先送りされた。

（４）周辺事態法

ア 周辺事態法と日米新ガイドライン

周辺事態法は、日米新ガイドラインの合意の内、「Ⅴ. 日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力」の項目を日本の国内法として実施するために定められた法である。

新ガイドラインでは、「周辺事態」について、「周辺事態は、日本の平和と安全に重要な影響を与える事態である。周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したものである。」（Ⅴ. 前文）と記載されている。周辺事態法では、第１条で、「我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態（以下「周辺事態」という）」とそのまま定義を引き写している。

イ 日米新ガイドラインにおける周辺事態への対応

日米新ガイドラインでは、Ⅴ. 「２ 周辺事態への対応」において、（１）日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力、（２）米軍の活動に対する日本の支援、（３）運用面における日米協力を記載している。

この内容をみると、（１）の日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力の（イ）救援活動及び避難民への対応のための措置、（ロ）搜索・救難、（ハ）非戦闘員を退避させるための活動、（ニ）国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保するための活動の項目の内、当初法案の段階では、第３条に船舶検査活動として記載されているものが、審議の過程でこの部分は、削除され、後に別途船舶検査法として独立に制定されることとなった（２０００年１１月成立）。

ウ 周辺事態法による日米新ガイドラインの具体化

周辺事態法により日米新ガイドラインが具体化されたのは、周辺事態の際の、（１）の（ロ）搜索・救難及び（２）米軍の活動に対する日本の支援である。

(ア) 日米新ガイドラインは、「V 2 (1) (ロ) 搜索・救難」として、次のように記載している。

「ロ 搜索・救難

日米両国政府は、搜索・救難活動について協力する。日本は、日本領域及び戦闘行動が行われている地域とは一線を画される日本の周辺の海域において搜索・救難活動を実施する。米国は、米軍が活動している際には、活動区域内及びその付近での搜索・救難活動を実施する。」

(甲 A106)

これを周辺事態法で具体化したのが、後方地域搜索救助活動（第3条第1項第2号、第7条）である。

(イ) また、日米新ガイドラインは、「V 2 (2) 米軍の活動に対する日本の支援」の項で、(イ) 施設の使用、(ロ) 後方地域支援として、次のように記載している。

「(イ) 施設の使用

日米安全保障条約及びその関連取極に基づき、日本は、必要に応じ、新たな施設・区域の提供を適時かつ適切に行うとともに、米軍による自衛隊施設及び民間空港・公安の一時的使用を確保する。」(甲 A106)

「(ロ) 後方地域支援」

①「日本は、日米安全保障条約の目的達成のため活動する米軍に対して、後方地域支援を行う。この後方地域支援は、米軍が施設の使用及び種々の活動を効果的に行うことを可能とすることを主眼とするものである。そのような性質から、後方地域支援は、主として日本の領域において行われるが、戦闘行動が行われている地域とは一線を画される日本の周囲の公海及びその上空において行われることもあると考えられる。」(甲 A106)

②「後方地域支援を行うに当たって、日本は、中央政府及び地方公共

団体が有する権限及び能力並びに民間が有する能力を適切に活用する。自衛隊は、日本の防衛及び公共の秩序維持のための任務の遂行と整合を図りつつ、適切にこのような支援を行う。」（甲 A106）

これを周辺事態法で具体化したのが、後方地域支援（第3条第1項第1号、第6条）であり、第8条で、防衛庁長官及び関係行政機関の長に、「法令及び基本計画にしたがい、対応措置を実施するものとする。」政府の行政機関の実施に関する規定を定め、第9条で国以外の者による協力を定めている。これは地方公共団体の協力及び民間事業者、民間医療機関及び民間企業等の協力を定めたものである。これらの規定により、日米新ガイドラインの上記②が周辺事態法により具体化された。

（５）船舶検査活動法

ア 上記のとおり、日米新ガイドラインでは、「V」の「（１）の日米両政府が各々主体的に行う活動における協力の」第4分野として、「国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保する活動」を置き、その協力項目の1つとして、「経済制裁の実効性を確保するために国際連合安全保障理事会決議に基づいて行われる船舶の検査及びこのような検査に関連する活動」をあげていた（V 2（１）（二）及び別表）。周辺事態法案では、船舶検査活動を当初、後方地域支援及び後方地域搜索活動と並んで、周辺事態に際して自衛隊の部隊等が行う3つの主要な活動の1つとして位置づけていた（周辺事態法案2条）。ところが、国会審議の過程で、周辺事態法は、日米安保条約が前提であるが、船舶検査活動は国連との関係が多いとして、別途立法措置を講じることとされ、関係規定を周辺事態法案から削除した上で、船舶検査活動法案として、2000年10月27日に国会提出され、同年11月、参議院において可決成立した。

イ 日米新ガイドラインでは、上記のとおり、「V－2－（１）－（二）」において、「国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保す

るための活動」として、「日米両国政府は、国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保するための活動に対し、各々の基準に従って寄与する。」とし、「日米両国政府は、各々の能力を勘案しつつ、適切に協力する。そのような協力には、情報交換、及び国際連合安全保障理事会決議に基づく船舶の検査に際しての協力が含まれる。」と記載していたように、当初から、日米新ガイドラインでは、国際連合安全保障理事会決議に基づく船舶検査に限られていなかったのである。ところが、当初の周辺事態法案の第3条第1項第3号に定められた「船舶検査活動」では、「周辺事態に際し、国際連合安全保障理事会の決議に基づく貿易その他の経済活動に係る規制措置の厳格な実施を確保するために必要な措置を執ることを要請する国際連合安全保障理事会の決議に基づき、船舶（軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であって非商業的目的のみに使用されるもの（以下「軍艦等」という。）を除く）の積荷及び目的地を検査し、確認する活動並びに必要なに応じ当該船舶の航路又は目的港若しくは目的地の変更を要請する活動であって、我が国領海または我が国周辺の公海において我が国が実施するものをいう。」と定義されていた。あたかも国連安全保障理事会が行う集団安全保障の「経済制裁」を日本が分担する活動のような印象を受ける書きぶりとなっていた。ところが、船舶検査活動が、周辺事態法から削除され、独立して船舶検査活動法として成立した際には、「周辺事態に際し、貿易その他の経済活動に係る規制措置であって我が国が参加するものの厳格な実施を確保する目的で、当該厳格な実施を確保するために必要な措置を執ることを要請する国際連合安全保障理事会の決議に基づいて、又は旗国（海洋法に関する国際連合条約第九十一条に規定するその旗を掲げる権利を有する国をいう。）の同意を得て、船舶（軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であって非商業的目的のみに使用されるもの（以下「軍艦等」という。）を除く。）の積荷及び目的地を検査し、確認する活動並びに必要なに応じ当該船舶の航路又は目的港

若しくは目的地の変更を要請する活動であって、我が国領海又は我が国周辺の公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む。）において我が国が実施するものをいう。」（２条）と定義され、国連安保理決議がない場合であっても、「旗国の同意」を得て船舶検査活動を実施することが可能となっていたのである。この点、前記「日本の防衛法制」は、「何らかの事情により国連安保理決議が採択されないような状況においても、我が国が参加する経済制裁の実効性を確保するために船舶検査活動を実施し、周辺事態に的確に対処し得るようにする必要があると考えられたことによるものである」（前掲書３９８頁）と説明しているが、国連の関与しない諸外国との協議による経済制裁を前提としている点で、国連憲章の前提としている集団安全保障体制ではない、集団的自衛権行使につながる軍事同盟体制を前提とするものとなったのである。

（６）自衛隊法一部改正（自衛隊法１００条の８－１９９９年５月可決成立）

外国における緊急事態に際して在外邦人等を安全な地域に輸送するための自衛隊の航空機により在外邦人等の輸送を行うことが出来るとの規定は、すでに１９９４年１１月に成立していたが、日米新ガイドライン「V－２－（１）－（ハ）」は、「非戦闘員を待避させるための活動」として、「日本国民又は米国国民である非戦闘員を第三国から安全な地域に待避させる必要が生じる場合には、日米両国政府は、自国の国民の待避及び現地当局との関係について各々責任を有する。日米両国政府は、各々が適切であると判断する場合には、各々の有する能力を相互補完的に使用しつつ、輸送手段の確保、輸送及び施設の使用に係るものを含め、これらの非戦闘員の待避に関して、計画に際して調整し、また、実施に際して協力する。」と合意した。これを踏まえて、１９９９年１１月、自衛隊法１００条の８を改正し、在外邦人の輸送手段に自衛隊の船舶及び当該船舶に搭載された回転翼航空機を追加すること（同条第２項）、並びに隊員及び在外邦人等の声明等を防護するための必要

最小限の武器の使用を可能にするためとして、同条第３項に「第一項に規定する外国において同項の輸送の職務に従事する自衛官は、当該輸送に用いる航空機若しくは船舶の所在する場所又はその保護の下に入った当該輸送の対象である法人若しくは外国人を当該航空機若しくは船舶まで誘導する経路においてその職務を行うに際し、自己若しくは自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員又は当該邦人若しくは外国人の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第３６条又は第３７条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。」という規定を付加した。

前掲「日本の防衛法制」では、「平成１１年改正は、政府部内における緊急事態対応策の検討項目の１つであった在外邦人等の保護についての検討を踏まえたものであるとともに、「指針」の実効性の確保に資するための措置の１つであるという二面性を有するものであると言える。」（前掲書１８１頁）と日米新ガイドライン実施法の１つであったことを明らかにしている。

（７）日米ＡＣＳＡ改定協定（１９９８年４月署名、１９９９年５月国会承認）

ア 日米物品役務相互提供協定（日米ＡＣＳＡ）は、従前、自衛隊が、米軍に給水や物品を提供するにあたっては、自衛隊法１００条に基づく輸送や同法付則第１２項に基づく給水等及び物品管理法第２９条に基づき物品の有償貸し付け等の枠組みで物品または役務の提供を行っていた。これでは、日本側から米側への一方的で限定的支援に限られ、日米間で共同訓練等の際に必要な物品または役務の相互提供を行うことができなかった。１９８８年５月の第１８回日米安全保障事務レベル協議で米国側からＮＡＴＯ相互支援法に基づく米国とＮＡＴＯ諸国間の共同訓練等の際の物品・役務の融通の仕組みの説明がされ、日米間でも同種のものが有用であるとの発言があり、これを受けて日本側でも検討が始まった。その後、日米防衛首脳会議などで早期締結

の方針が確認され、１９９６年４月協定が署名され、同年６月国会承認されるに至った。この際、締結されたＡＣＳＡの適用対象は、共同訓練、国際連合平和維持活動及び人道的な国際救援活動に限定された。このＡＣＳＡ締結に伴い、自衛隊から米軍に物品・役務提供するための国内法を設ける必要から自衛隊法１００条の９（当時）がもうけられた。

イ １９９７年の日米新ガイドラインにおいて、周辺事態における日米協力の方針が出され、それに実効性を持たせるために、ＡＣＳＡについても、対象活動に周辺事態に対応する活動を追加することとされ、自衛隊はＡＣＳＡにいう「関連の法律」である周辺事態法に従って物品または役務を提供し、同法により定められた自衛隊の活動に物品または役務を受領することとする改正協定を１９９８年４月に署名し、１９９９年５月に国会で承認された。

４ 日米新ガイドライン関連法制定の意味と国民への影響

（１）周辺事態の認定

事実上米国の情報に依拠する日本は、米国が周辺事態と認定すれば、それに追従して、米軍への協力を行うことになる。

問題なのは、この周辺事態を認定する手続きが法律上一切規定されていないことである。有事法制の本来のあり方から考えれば、軍事力発動の要件、発動の決定権者は、立憲主義に基づく主権国家としては、当然に法定されていないといけない。ところが、周辺事態法における「周辺事態」の発生について誰が判断するのかは依然明らかではない。前記「日本の防衛法制」では、「ある事態が「周辺事態」に該当するか否かについては、日米両国政府が各々自らの国益に基づいて主体的に判断することとなる。一方、日米間においては、日米安全保障協議委員会等種々のレベルにおいて平素から密接な情報交換・政策協議が随時行われており、「周辺事態」と考えられるような事態が発生している場合には、これらが一層緊密に行われ、このような事態

について共通の認識に到達するための努力が払われることとなる。／このように、周辺事態に際しては、日米間で周辺事態にかかる共通の認識に到達するために密接な情報交換や政策協議が行われることとなるから、日米間で周辺事態についての認識に相違が生ずるということは想定されない。」「ある事態が周辺事態と判断され、周辺事態安全確保法に基づく特定の対応措置が必要となる場合には、閣議において、当該措置を実施すること及び対応措置に関する基本計画の決定を行うこととなる。」（前同書３８９頁）とし、基本計画の決定は、閣議に先立って安全保障会議に諮ることが、安全保障会議設置法第２条第１項第６号に定められているが、周辺事態法上、周辺事態に対応するための政府の対策本部設置の規定は存在しない。結局、情報交換や調整をするから日米間に認識のズレが起こると思われず、周辺事態措置を講じる時には、安全保障会議にはかつて閣議で決定するということが定められているだけである。一体、誰が基本計画を策定する必要のある「周辺事態」と判断するのかは曖昧なままである。

「周辺事態が予想される場合」において、日米両国政府は、①その事態について共通の認識に到達するための努力を含め、情報交換及び政策協議を行う。②事態の拡大を抑制するため、外交上のものを含むあらゆる努力を払うとともに、日米共同調整所の活用を含め、日米間の調整メカニズムの運用を早期に開始する。③日米両国政府は、適切に協力しつつ、合意によって選択された準備段階に従い、整合のとれた対応を確保するために必要な準備を行う④日米両国政府は、情勢の変化に応じ、情報収集及び警戒監視を強化するとともに、情勢に対応するための即応態勢を強化することを合意している。

国会承認は、政府の当初案では、後方地域支援、後方地域搜索救助活動又は船舶検査活動の実施については、国会の承認事項とされていなかったが、その後、国会における審議の結果、これらの活動は、原則、国会の事前承認、緊急時には事後承認の対象とすることとされた。国会承認が要件とされるの

は、後方地域支援、後方地域搜索救助活動又は船舶検査活動の実施の際だけである。しかも、緊急時の事後承認が可能とされたが、自衛隊法 76 条の場合には、「外部からの武力攻撃（のおそれ）」を要件としているが、それもない段階で、緊急の必要を理由にしてこれらの発動がされれば、事後報告とほとんど変わりが無くなる。

（２）後方地域支援

「周辺事態」とは、1997 年（平成 9）9 月に日米政府間で合意された「日米新ガイドライン」において、日米政府が「日本有事」とともに対処すべきとされている「日本周辺地域における事態で、日本の平和と安全に重要な影響を与える場合」とであるとされているもので、「日米新ガイドライン」は「周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したものである」としている。このため、日本政府は国会でも「日本周辺地域」を地理的に特定できないと答弁した。しかし、「ガイドライン」の見直しを合意した「日米安全保障共同宣言」（1996 年 4 月 17 日）では、日米安全保障条約を基軸とする日米安保体制が「アジア・太平洋地域において安定的で繁栄した情勢を維持するための基礎」と規定しており、この文脈からすると、「周辺地域」とは「アジア・太平洋地域」とであるといえる。

「周辺事態法」により、日米安保体制は「アジア・太平洋安保」として機能することになり、自衛隊の軍事分担がそれに伴って拡大し、単に「本土防衛」のみならず、新たに「周辺事態」に対処することが可能となり、その結果、「外」に向かって軍事機能を発揮すべく踏み出すこととなった。

（３）周辺事態対処の内容

「周辺事態」に際して、「日米新ガイドライン」は「周辺地域」において米軍が行っている軍事作戦に対して、日本政府が 3 分野 9 機能 40 項目の「協力」を行うと「別表」を掲げて例示している。この 40 項目のなかには、それまでの法令で実施できるものと、法的に不可能なものとの混在していた。そ

のため、法令に定めがないものについて新規に法整備して、「別表」を掲げて例示されたもののすべてを実施可能とするために、新たに「立法上の措置」をとったものである。したがって、「周辺事態法」により、「別表」に例示されたすべての「対米協力」を実施しうることとなった。その結果、日本政府は「周辺事態」に際して、自衛隊による「武力行使」以外の作戦行動——情報提供、兵站(へいたん)支援、機雷除去、搜索・救難活動等を実施しうることになったのみならず、政令(1999年8月18日公布)に定められた34にもおよぶ省庁による「対応措置」を実施しうることとなった。また、「国以外の者」(地方公共団体、民間)に対しても「協力」を「求め」あるいは「依頼」しうることとなった。

(4) 周辺事態と「日本が武力攻撃される(おそれのある)事態」との関係

周辺事態法では、周辺事態は、「我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」(1条)である。このように定義された周辺事態は、「日本有事」に波及・連動しかねない全国民を戦争に巻き込む恐れのある重大緊急事態である。そうである以上、周辺事態法で先送りされた「日本有事」を前提とした「有事法制」の制定は、この後に予定されていたものと考えることができる。

(5) 武器使用—武力行使禁止(憲法9条)との関係

周辺事態法11条、船舶検査活動法6条及び自衛隊法100条の8には、いずれも「武器の使用」を認める規定がなされている。

周辺事態法11条では、「自衛隊の部隊等の自衛官は、その職務を行うに際し、自己または自己と共に当該職務に従事する者の生命又は身体の防護のためにやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。」

(11条1項)と定め、「武器の使用に際しては、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。」(同条3項)と

武器使用の条件を付している。しかし、これらの「歯止め」の効果は現実的に期待できない。例えば、「後方地域搜索救助活動」は同意があれば、他国（紛争当事国でも可能）の領海内でも行うことができるとされている。そもそもこの活動は、国際法上は「自己の危険負担で行動する」もの、すなわち活動のさなかの戦闘相手国からの攻撃は合法であるとされている行為である。しかも、使用できる武器には限定が一切ない。周辺事態法は、「武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない」（2条2項）という条文をおいているが、このような武器の使用と武力の行使を区別することは不可能である。憲法9条1項に違反する疑いが極めて濃厚な規定である。

（6）後方地域支援活動の意味

後方地域支援活動は、日本共同防衛の場合に日本が米軍の後方支援をする日米安保条約の枠を超えて、「周辺事態」という日本の領域外で「日本の平和と安全を守るために」行われる米軍の後方支援である。日米安保条約5条の定める日本共同防衛の場合の後方支援と区別するために、新しく作られた概念が、「後方地域支援活動」である。しかし、日本の領域外において、日米安保条約の日本共同防衛の場合に合憲と政府が説明してきた「個別的自衛権」により合憲だとの説明はありえず、国際的紛争における他国の武力行使と日本がこれに後方支援することにより、日本が武力行使を行ったと評価される活動を行うことは、政府が戦後一貫して違憲としていた集団的自衛権の行使にあたるとの疑念が生じる。その関係で、日本が行う後方支援も他国の武力行使と一体化することは認められないため、新たな概念を作り出さなければならなかったのである。そのため、周辺事態法は「対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない」（2条2項）と定め、後方支援行為が、「後方地域」（3条1項3号）という我が国領域外で「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海

及びその上空の範囲」で行われるため、「米軍による武力の行使と一体化するものではなく、憲法との関係で問題を生ずるものではない」と説明されていた（前掲「日本の防衛法制」 392 頁）。

しかし、ここでいう「戦闘行為」とは、前線における物理的な狭い意味の戦闘行為のみが考えられている。しかも、現に戦闘行為が行われていないとか、実施活動期間中戦闘行為が行われないなど時間的限定が付されている。ただ、我が国周辺の地域で行われる以上、国外であることには違いは無い。そうであれば、仮に公海上に「一線を画される」地域にせよ、「戦闘行為の不存在」の地域とするにしても、「後方地域支援」にいう後方とは、日本からみれば国土外の「前方」であることに違いは無い。そうであれば、周辺事態における自衛隊の活動は、安保条約第5条の「日本共同防衛」を前提としない米軍の戦闘行動支援にあることは明らかである。日米安保条約が認めた、第5条の日本共同防衛、第6条の極東の平和と安定の維持のための米軍基地使用という条約上の限界は乗り越えられ、日米安保条約の内容を改変するものといわざるを得ない。それを国会の批准事項である条約改定手続きも経ずにガイドラインという政府間文書で取り決められたことは、重大な憲法上の手続き違反にあたる。同時に日本政府が一貫して違憲と答弁していた、集団的自衛権行使に該当することになる。その意味でも違憲の行為を認めるものであった。それを法制化した周辺事態法も違憲の疑いの濃厚なものであった。

（7）協力を求められた地方自治体、国民の位置・立場

ア 周辺事態法第9条第1項は、関係行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、地方公共団体の長に対し、必要な協力を求める事が出来ることを規定している。この協力の求めの法的効力について、前記「日本の防衛法制」は、「第9条第1項による協力の求めは、何ら強制を伴うものではないが、協力の求めを受けた地方公共団体の長は、正当な理由がない限り、これに応ずる一般的義務を負うことになるのであり、つまり、協力の求めに応じてその有

する権限を適切に行使することが法的に期待される場に置かれることとなるのである。」と説明している。これについて、「地方公共団体の長が協力の求めに応じないことをもって直ちに違法とするものではなく、正当な理由がある場合には、協力を拒むことができる。」「正当な理由があるか否かは、個別具体の事例に則して、当該個別の法令に従って判断されるものである。」

（前掲書 394 頁）と解説している。しかし、1998 年 4 月 15 日与党 PKO・ガイドライン問題協議会で、江間清二内閣安全保障・危機管理室長は、「正当な理由なく要請を断った場合、違法状態になる」と説明している（澤野義一「自治体による「協力」」山内敏広編『日米新ガイドラインと周辺事態法』法律文化社 161 頁）。

イ 内閣安全保障・危機管理室が全国基地協議会と防衛施設周辺整備全国協議会に 1998 年 7 月 16 日、具体的な協力内容の例として説明したのは、「空港の夜間使用、港湾施設の使用、公共建物・公営バス・救急車の使用、公立病院の利用などが考えられていること、また、協力に伴う損失補償については、自治体加入の保険などで対応できない「特別な場合」に限って支払われる」ということである（前掲澤野論文の引用による 1998 年 6 月 21 日、7 月 18 日付け「赤旗」の再引用）。政府は、全国の自治体に港湾や空港の米軍の使用について、「協力」を要請し、公立病院についても米軍の実弾砲撃演習の際に医療協力を要請した例がある。緊急事態時に、日本の一般患者を無視して米国の負傷兵の治療を優先させることになる恐れもある。実際、朝鮮戦争の際には、主要な自治体の空港・港湾が米軍の軍事活動の広報支援地域（出撃・兵站基地）となり、自治体も、米軍艦への給水、日本の米軍基地を攻撃から防衛するための防衛体制の強化、住民の暴動等に対する警察的な治安対策の強化、民間船舶の港湾出入りの禁止措置、後方支援活動を支える労働者の募集業務などに、多くの自治体職員・警察官・住民らが動員させられたのである（前掲澤野論文 165－166 頁）。

ウ この具体例に見るように、地方公共団体への法令上一般的に義務づけられた「協力」は、具体的には、「地方公共団体の長の権限の行使の協力」の下請けは各市民となるのである（植野美佐子「民間機関・市民による「協力」」前掲山内編177頁）。地方公共団体に勤務する地方公務員、警察官、あるいは「協力」要請を受ける、港湾・空港で働く企業・労働者に拒否すれば、服務規律による懲罰が待っている業務命令が下されるという立場に置かれることとなる。

前掲「日本の防衛法制」では、国以外の者に対して依頼する協力項目の例として、

「・人員及び物資の輸送に関する民間運送事業者の協力

- ・廃棄物の処理に関する関係事業者の協力
- ・民間医療機関への患者の受け入れ
- ・民間企業の有する物品、施設の貸与等」（395頁）が挙げられている。

このように、周辺事態に際して、米軍への協力を要請される分野は極めて広範囲となり、米軍に提供する物資には、武器・弾薬が含まれないとされているが、輸送する物資には武器・弾薬は除かれていない。この点、協力の種類や内容については、周辺事態法は、「対応措置の実施について地方公共団体その他の国以外の者に対して協力を求め又は協力を依頼する場合におけるその協力の種類及び内容並びにその協力に関する重要事項」（第4条第2項第7号）を基本計画に定めると規定するのみである。

この周辺事態法の規定について、ハードな協力義務を課せられているのは、国の行政機関とその職員だけだが、国から自治体と民間へ、自治体から民間へ、さらには民間から民間へと言う事実上の動員の無限の連鎖が広げられていく構造になっている。この周辺事態法案が提案された時点で、「戦場が「周辺」である想定でのソフトな動員は、周辺事態が日本有事へと波及することを想定すれば、そのためのハードな強制付きの有事立法が別途必要になって

くるに違いない。」と強制を伴う有事立法に近い将来制定がもくろまれることが予想されていた（小沢隆一「周辺事態措置法案」・森英樹他編著『グローバル安保体制が動き出す』日本評論社 80－81頁）。

5 テロ対策特措法と新ガイドラインとの関係

（１）アーミテージ報告

ア 2000年10月、ブッシュ政権で国務副長官を務めたリチャード・アーミテージは、安全保障問題の専門家16名の研究グループ（アメリカ国防大学国家戦略研究所日米パートナーシップに関する民主・共和両党にわたる研究グループ）の検討結果を政策提言集「米国と日本：成熟したパートナーシップに向けた前進」にまとめて発表した（以下「アーミテージ報告」という）。このアーミテージ報告によれば、ポスト冷戦時代の今日、欧州での大戦勃発は当分の間は考えられないが、アジアでの武力衝突の可能性はあるとして、「同地域には、世界で最も大規模かつ近代的な軍隊の幾つか、核武装した大国、核保有能力をもつ数カ国がひしめき合っている。朝鮮半島や台湾海峡では、米国を大規模な紛争に直接引きずり込みかねない戦争がすぐにでも勃発する可能性がある。インド亜大陸は主要な発火点である。いずれの地域でも、戦闘が起これば核戦争に拡大する恐れがある。さらに、世界第4の人口を抱えるインドネシアでの長引く混乱が東南アジアの安定を脅かしている。」こうした状況の中で、米日関係はかつてないほどに重要であり、「米日関係は、米国のグローバルな安全保障戦略の支柱である」とし、「日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）」は、「太平洋の兩岸国家間の同盟における日本の役割拡大に向けたスタートラインと見なすべきであり、両国の防衛立案の面でのもっとダイナミックなアプローチが必要となっている」として、「日本が集団的自衛権を禁じていることが両国の同盟協力を制約している。この禁止を解除すれば、より緊密かつ効果的な安保協力が見込まれる。ワシント

ンは、日本が進んで今まで以上の貢献をし、より平等な同盟パートナーとなる意志を示すことを歓迎する旨明らかにしなければならない。」そして、「われわれは米国と英国の特別の関係を米日同盟のモデルと考えている」とした上で、具体的には次のような提言をしている。「①防衛公約の確認、②危機管理立法（crisis management legislation 「有事法制」と同義）の制定を含むガイドラインの誠実な実行、③アメリカの三軍すべてと日本の自衛隊との力強い協力、日米両国による施設の使用における統合および訓練活動の統一のための努力、④平和維持活動および人道救援活動への完全な参加、日本は1992年にこれらの活動に関してみずから課した制約を他の平和維持活動参加国の負担とならないように除去すること、⑤可動性・柔軟性・多様性などの特徴を有する軍事力構造の発展、軍事力の調整は人為的な数字によるべきではなく地域の安全保障環境を反映して行うべきであること、⑥アメリカの防衛技術の日本利用に関する優先性の確保、⑦日米ミサイル防衛協力の範囲の拡大などの項目が挙げられている。また、Intelligence（諜報活動）の項目では、日本の秘密情報保護法制定のために市民の政治的支持を得るよう要請している。同報告書は、このような軍事協力によって米日同盟は、今や負担の分担（burdensharing）から軍事力の分担（power-sharing）へと進化すべきであるとする。

イ この報告書から、アメリカが日本に対してどのような考えをもっているかがわかる。すなわち、①アメリカは、日本に対する直接の武力攻撃が近い将来あり得るとは考えていない。アジアにおいて武力紛争の可能性がある地域としてあげられているのは、いずれも日本以外の地域である。②したがって、日米軍事同盟の強化も、その力点は日本がいかに対米軍事支援を強化するかという点におかれており、米軍が日本に対していかに軍事支援を強化するかという点に置かれていない。③日本は、集団的自衛権の行使を認めるべきであるという主張もその文脈でなされている。④有事立法の制定の必要性を説

く場合にも、力点は「日本有事」というよりは、むしろ、「アジア有事」に対処するための有事立法の制定の必要性が考えられている。

これを受けて、２００１年１月３１日、当時の森喜朗首相は、有事法制の立法化検討を国会の所信表明演説において明言した。

（２）テロ対策特別措置法の制定

ア ２００１年９月１１日のアメリカ世界貿易センタービルなどに航空機が突入したいわゆる９．１１事件が発生した。当時のブッシュ大統領は、オサマ・ビン・ラディンをかくまうタリバン政権への報復を示唆し、米国上下両院は、９月１４日、武力行使容認を決議した。

２００１年４月に誕生した小泉首相（当時）は、９月１９日には、「同時多発テロへの対応に関するわが国の措置」（７項目）発表し、同月２５日には、ワシントンにおける日米首脳会談で７項目支援策を公約した。

同年、１０月５日小泉内閣は、テロ特措法案を国会に提出し、同月７日、米英軍は、アフガニスタンに対する空爆を開始した。

イ テロ対策特措法は、いくつかの点で、周辺事態法の限界を超えるものであった。①周辺事態措置法の「日本周辺」での事態という限定を越え、自衛隊を「周辺」外であるインド洋海域に派遣することが可能となった。②周辺事態法では、「わが国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」（１条）という条件がついていたが、テロ対策特措法は、「わが国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資する」（１条）とこの条件を外し、世界平和のためという理屈での自衛隊出動を可能とする道を開いた。この論理を使えば、今後テロ撲滅のための多国籍軍に対しても後方支援であれば出動できることとなり、自衛隊の海外派兵の機会を広げる道筋が提示された。また、③テロ対策特措法では武器使用基準が緩和され（１２条）、自衛隊の後方支援中に「敵」の攻撃を受けた場合の反撃の能力を拡大した。

(3) 自衛隊法一部改正

ア テロ対策特措法案とともに関連法案として自衛隊法一部改正法案と海上保安庁法一部改正案が国会に提出された。いずれも、2001年10月29日成立した。

このうち、自衛隊法の改正点は、①警護出動の新設、②出動時の武器使用権限の強化、③海上警備行動時などの際の武器使用、④防衛秘密保護のための罰則の強化などである。

イ 警護出動で新設されたのは、内閣総理大臣は、自衛隊の施設と米軍の施設・区域（日米合同委員会で合意されたもの）の警護について、特別の必要があると認めたときは部隊等の出動を命ずることができる（81条の2）。このとき、自衛官は、警察官がその場にいない場合は警察官職務執行法による質問、避難等の措置、立入ができ、限定なく犯罪の予防、制止、武器の使用ができる。さらに、自衛隊法92条2第3項が新設され、「職務上警護する施設が大規模な破壊に至るおそれのある侵害を受ける明白な危険があり、武器を使用するほか、他にこれを排除する適当な手段がないと認める相当の理由があるときは、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる」こととなった。ここには、周辺事態法の武器の使用に関して存在した、「前2項の規定による武器の使用に際しては、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。」（周辺事態法11条3項）という危害要件は存在しない。

ウ しかし、警護出動の規定は、時間をかけて審議してよい問題が、テロ特措法と抱き合わせで唐突に出されたことや自衛隊が警護すべき施設が、首相官邸や国会等の重要施設ではなく、警護対象を米軍と自衛隊施設に限定することに対する疑問が国会審議で出された。これに対し、当時の中谷元防衛庁長官は、「米軍とは平素から日米安保条約にもとづいて緊密に連携している。有事の際は、米軍と共同行動をとる。こういった防衛施設であるという特性

上、自衛隊が米軍基地等を警護することが可能、適当、適切であると考えている。またテロは、わが国を防衛する基盤に向けられる可能性が高い」（衆特別委員会２００１年１０月１１日）などと正面から疑問に答えない答弁しかできなかった。

この疑問の答えは、１９９７年９月２３日に合意された新ガイドラインの中にある。新ガイドラインには、周辺事態の際、米軍基地とその周辺、輸送ルートの警備について、日本が協力することが記されている。新ガイドライン別表「周辺事態における協力の対象となる機能及び分野並びに協力項目例」では、警備として、○米軍施設・区域の警備、○米軍施設・区域の周囲の海域の警戒監視、○日本国内の輸送経路上の警備、○情報の交換が記載されているのである。アーミテージ報告で新ガイドラインの誠実な履行を求められた日本政府は、テロ対策特措法と抱き合わせで、新ガイドラインで約束した米軍施設等の警備を法制化したのである。

エ 新ガイドラインでは、「２ 日本に対する武力攻撃がなされた場合」の「（３）作戦に係る諸活動及びそれに必要な事項」「（二）情報活動」において、「日米両国政府は、効果的な作戦を共同して実施するため、情報活動について協力する。これには、情報の要求、収集、処理及び配布についての調整が含まれる。その際、日米両国政府は、共有した情報の保全に関し各々責任を負う。」としている。旧ガイドラインの同じ情報活動の項目では、「(iv) 情報活動 自衛隊及び米軍は、それぞれの情報組織を運営しつつ、効果的な作戦を共同して遂行することに資するため緊密に協力して情報活動を実施する。このため、自衛隊及び米軍は、情報の要求、収集、処理及び配布の各段階につき情報活動を緊密に調整する。自衛隊及び米軍は、保全に関しそれぞれ責任を負う。」とされていた。情報活動の主体が１９７８年の旧ガイドラインでは「自衛隊及び米軍」だったのが、１９９７年の新ガイドラインでは、「日米両国政府」に変わっている。さらに、保全について旧ガイドラインで

は、自衛隊、米軍がそれぞれ責任を負うとされていたのが、「日米両国政府は共有した情報の保全に関し各々責任を負う。」とされている。アーミテージ報告では、「日本の指導者は機密情報保護のための法律の制定への支持を国民と政治家から取り付けなければならない。」とされていた。まさに、軍事機密保護の責任の分担するために、自衛隊法一部改正において、それまで自衛隊結成以来、隊員の秘密を守る義務違反は1年以下の懲役または3万円以下の罰金であったものが、テロ特措法と同時に改定された自衛隊法の一部改正において、防衛秘密の規定を新設し（96条の2）、「わが国の防衛上特に秘匿することが必要であるもの」を漏らした者は5年以下の懲役に処せられることになった（122条）。正犯の範囲を拡大し、未遂罪を処罰し、過失漏洩を処罰の対象とするなどした。それは、「現行の保護法益は服務規律維持で、未遂及び過失漏洩は処罰しない。今回の法案の防衛秘密は秘密保護を目的とする。」（参議院外交防衛委員会2001年10月25日、首藤新悟防衛長防衛局長答弁の要旨）と真正面から防衛秘密そのものを保護する規定へと変わったのである。

（４）ＰＫＯ法改正と新ガイドライン

ア 新ガイドラインでは、「Ⅲ 平素から行う協力」の「２ 安全保障面での種々の協力」の項に「日米いずれかの政府又は両国政府が国際連合平和維持活動または人道的な国際救援活動に参加する場合には、日米両国政府は、必要に応じて、相互支援のために密接に協力する。日米両国政府は、輸送、衛生、情報交換、教育訓練等の分野における協力の要領を準備する。」と記載し、ＰＫＯ協力及び人道的な国際救援活動における日米間の協力支援が合意されている。

イ 日本は、1992年6月にカンボジア暫定統治機構（UNTAC）に自衛隊を出動させた。この時期、それまでの国際紛争に中立的な立場で割って入るという国連ＰＫＯ自体が大きく変化する時期であったが、日本ではそのこ

とは触れられず従来型のPKOを前提としてPKO法が制定された。自衛隊創設時の参議院における「自衛隊の海外出動をなさざる決議」以降、守られてきた留保なき「海外出動の禁止」原則はこれによって崩れ去った。日本の自衛隊の海外出動ルートは国連PKOを通したルートと対米協力を軸とした米軍支援法の拡大ルートの2つの方向からこの後、追求されていく。

ウ 新ガイドライン合意後のPKO法改正は、1998年の武器使用要件をそれまでの自衛官個人の判断から原則として上官の命令で（部隊として）行えるようになった。その他国連PKOとは別の国際機関による選挙監視活動に参加すること、人道的国際救援活動における物資協力を停戦合意がなくとも行うことが可能となった。この結果、PKO5原則は部分的に形骸化され、日米間の利害関係を重視して、PKO法が運用され、PKOではない人道的国際救援活動などにも参加する危険性が生まれた。

さらに、2001年PKO法は改正され、PKO法制定時に付された、PKO5原則の遵守とPKF本体業務の凍結という条件の后者、つまりPKF本体業務の凍結という条件が取り払われた。この改正では、①PKF本体業務の凍結解除、②武器使用による防衛対象（人的範囲）の拡大、③武器等防護のための武器使用の容認という重大な改正が行われた。

エ ①PKF本体業務の凍結解除によって、自衛隊員は、武力紛争の停止の遵守状況の監視または紛争当事者間で合意された軍隊の再配置・撤退・武装解除の履行の監視、緩衝地帯その他武力紛争の発生防止のために設けられた地域における駐留及び巡回、車両その他の運搬手段または通行人による武器の搬入・搬出の有無の検査または確認、放棄された武器の収集、保管または処分、紛争当事者が行う停戦線その他これに類する境界線の設定の援助、紛争当事者間の捕虜の交換の援助といった6項目を実施できるようになった（PKO法3条3号のイ～ホ）。これは、アーミテージ米 국무副長官（当時）が、アフガニスタンに敷設された地雷処理を日本にも期待するという発言を行っ

ていたことを背景として、アフガニスタン戦争後の同国におけるPKF参加、とりわけ地雷処理支援などを考慮したものである（澤野義一「第5章 PKO法改定とPKO協力の問題点」・山内敏弘編『有事法制を検証する』法律文化社74頁）。

②武器使用による防衛対象の拡大は、これまでのPKO法で派遣隊員が武器使用ができる対象が、「自己または自己と共に現場に所在する他の隊員の生命または身体」に限定されていたが（同法24条）、法改正により、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命または身体」も含まれることとなった。これは、テロ対策特措法が、自衛隊員による武器使用の防衛対象を自己や自己と共にいる他の自衛隊員の他、「自己の管理の下に入った者」を含むとしたことに対応させたものである。改正PKO法でいう「自己の管理の下に入った者」には、傷病兵・被災民・国際機関の職員・要人だけでなく、他国のPKO要員や武装した隊員も含むと解されている。テロ対策特措法では、他国のPKO要員や武装した隊員については含まないとされていたものが、改正PKO法では、含むことと拡大解釈されたのである。③武器等防護のための武器使用の容認は、これまで日本国内で行動する自衛隊員に関しては認められていた（自衛隊法95条）が、PKO法では、PKO派遣隊員については認められていなかった（PKO法24条8項は自衛隊法95条の適用を除外していた）。しかし、PKO法24条8項を削除することにより、派遣隊員は、その保有する武器・弾薬・船舶・航空機・車両などを防護するための武器使用が可能になった。

6 有事法制制定と新ガイドラインとの関係

（1）周辺事態・日米新ガイドラインと有事法制

ア 周辺事態法制の先行

1997年9月の日米安保協議委員会で合意された日米新ガイドラインで

は、「日本有事」には日米共同作戦計画を、「周辺事態」には日米相互協力計画を検討することとされていた。この内、周辺事態についての日米相互協力計画については、周辺事態法等日米新ガイドライン関連法が制定されたが、日本有事の際の日米共同作戦計画についての法的な整備は後回しとされた。

イ 周辺事態と日本有事の関係

しかし、日米共同作戦計画と日米相互協力計画は、まったく別個に独立して存在しているのではなく、極めて密接な関連がある。「両者はワンセットであり、両者はリンクしている」と評価されている。すなわち、共同作戦計画の検討と相互協力計画の検討とは「整合性を図るよう」留意するものとされており、両者は矛盾なく一貫性を持つものとならなければならないことが予定されているのである。「整合性」を図る前提として考えられる事態は、「周辺事態」が「日本有事」へと波及する場合、「周辺事態」と「日本有事」が同時に発生する場合、どちらの事態であっても対処計画は「統合」されているのである。周辺事態はアメリカ軍が「周辺地域」で戦争を行っていることが前提となっており、この前提以外に「日本有事」が想定されていないのであるから、結局、「有事法制」は「日本有事」対応だと言い張っても「周辺事態」と必ずリンクする法制だといわざるを得ない。1999年5月制定の周辺事態法では、「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及び安全に重要な影響を与える事態」をいうとされている。「周辺事態」では日本は米軍に対して改正物品・役務提供協定（ACSA）に基づく後方支援、並びに周辺事態法に基づき「後方地域支援」や「後方地域搜索救助活動」を行うと規定されている。したがって、米軍の戦闘が行われていて「周辺事態」が発生したと判断されると「兵站」活動を行うわけであり、これは米軍の交戦相手国側からみて米軍に対する日本の集団的自衛権行使（交戦当事国扱い）と評価されざるを得ない。そのため、自衛隊の艦船・航空機は活

動海域・空域において米軍の交戦相手国から武力攻撃を受けることも否定できず、その場合には「武力攻撃事態」（発生事態）となる。かくして「周辺事態」と「武力攻撃事態」とは重疊的に起こるのであり、逆に今日の国際情勢では「周辺事態」抜きに「武力攻撃事態」（「日本有事」）のみが単独で独立して起こることは現実には考えられない。さらに「周辺事態」における自衛隊の「後方地域支援」は論理必然的に「予測事態」を前提とした態勢整備を要請し、かくして「有事法制」は結局、独立した「日本有事」のためというよりも「周辺事態」対応の国内法制と考えざるをえないのである（古川純「第6章 有事法制の歴史的展開」山内敏弘編『有事法制を検証する』法律文化社 100-101 頁）。

以上のとおり、アーミテージ報告でも有事法制の制定をガイドラインの誠実な実行の一例としてあげられているように、新ガイドラインの合意で有事法制の制定が残されていたのである。

（２）テロ特措法後の日本の課題

テロ特措法が制定された時点での安全保障を巡る日本政府の課題は４つあった。第１に、テロ特措法が時限立法として、９・１１事件に限って可能にした自衛隊の海外参戦を一般化することである。第２に、米軍や自衛隊の行動に対する民間や地方自治体の動員を確保する法制整備である。そして第３に、集団的自衛権の行使を認めることによって米国のグローバルな軍事行動を全面的に支援する体制づくりである。そして最後が、憲法９条の改正である（渡辺治「９・１１事件と日本の対外・国内政策」山内敏弘編『有事法制を検証する』（法律文化社、２００２年）１９頁以下）。

当時の小泉首相はこの４つの課題のうち、有事法制を先行させることにした。有事法制制定の理由として小泉首相は、「備えあれば憂いなし」という言葉を挙げ、日本が武力攻撃を受けた際における備えであることを強調した。しかし、日本が当時いずれかの国から攻撃を受ける危険がないことは政府の

高官も繰り返し認めていた。有事法制の最大の狙いは、北朝鮮やイラクなどへの米軍の軍事作戦行動に自衛隊が後方支援に乗り出した際、地方自治体や民間の全面的動員を確保するための体制を作ることにあった。

7 有事三法の成立

2003年6月6日、有事三法（武力攻撃事態法、改正自衛隊法、改正安全保障会議設置法）が成立した。当時、大規模テロや不審船など冷戦後の「新たな脅威」に対して有事法制必要論が盛り上がっている中で、冷戦期の有事法制研究においてすでに論点整理が終わっている「自衛隊の行動に関わる法制」のうちの第一分類（防衛庁所管の法令）と第二分類（防衛庁以外の省庁所管の法令）の先行的立法化がもくろまれたというのが、有事法制制定の狙いだと言われてきた。しかし、このような見方は表層的である。すでに見たように日本が集団的自衛権行使に踏み切ることを求めたいいわゆるアーミテージ報告に、「改定された米日防衛協力のためのガイドラインの誠実な実行、これには有事立法の成立も含まれる」との一節があることを説明できないからである。ここでは、「日本の安全」ではなく、「新ガイドラインの誠実な実行」の見地から有事法制の必要性が論じられているのである。有事法制制定の主要な狙いは、アメリカのグローバル秩序維持のための軍事行動に日本が後方支援を行う体制づくりの不可欠の環として有事法制が必要とされたのである。そのために、①米軍の軍事行動に対して日本が後方支援に入った時点で直ちに「有事」を認定すること、②拡大された「有事」に地方自治体や民間の動員を強制する規定を導入するところにその狙いがある。以下、武力攻撃事態法を中心に有事法制の内容と問題点を検討する。

（１）武力攻撃事態法

ア 武力攻撃事態法の内容

武力攻撃事態法は、わが国に対する外部からの武力攻撃事態に至った時、

政府は、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）を策定する（９条１項）。対処基本方針に定める事項は、武力攻撃事態の認定、武力攻撃事態への対処に関する全般的な方針、対処措置に関する重要事項である（９条２項）。

（ア）武力攻撃

a 法２条１号において、「武力攻撃」は「我が国に対する外部からの武力攻撃」と定義されている。「武力攻撃」について、政府は、「組織的、計画的な武力の行使」とし、「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、…武力攻撃の態様は一概に言えないものである。」（２００２年５月１６日衆議院武力攻撃事態特別委員会に提出された武力攻撃事態に関する政府統一見解）という。この武力攻撃は、国連憲章５１条の武力攻撃と同じと説明され、武力攻撃の主体に、国だけでなく国に準ずる者も含められている。テロ攻撃に対してこの法律が適用されるかとの質問に対して、政府は、「具体的に申し上げるべきではない。」と回答を拒否している。「我が国に対する」武力攻撃とは、「基本的には我が国の領土、領海、領空に対する武力攻撃を言う」とされるが、「例えば、公海上の我が国の船舶等に対する攻撃が、状況によって、我が国に対する組織的、計画的な武力の行使に当たる」場合もあると言われている。そして、「ほかの国」、「我が国でない国の領域」は「我が国」には基本的には入らないが、「外国領土内にある我が国の在外公館」等や「テロ特措法、周辺事態法、またＰＫＯ協力法で、…相手の政府の同意を得て相手国の領域内で活動する我が国の自衛隊」が、武力攻撃を受けた場合については、第一義的には、領域国の責任の問題であるが、「我が国に対する計画的、組織的な攻撃だと」認定されるかどうかという問題であると答弁されたが、「理屈で言えば」、「認定されればこの法律が適用される」という答弁がされた。個別的自衛権の要件のみを問題にすれば、地理的限定はなくなっ

ている。

- b 「外部からの」に関して、自衛隊法 78 条にいう「間接侵略」は、外部からの武力攻撃には該当しない。しかし、武力攻撃に該当しない間接侵略が発生し、「事態が緊迫し、武力攻撃が予想されるに至った事態」となれば、当該事態は、武力攻撃事態に当たるものである。この場合、対処措置として治安出動が行われる場合には、対処基本方針に当該治安出動に関する記載がなされることはあり得るものとする」との答弁がなされた。
- c 武力攻撃は、個別的自衛権と結合した概念であり、従来の答弁によって専守防衛論に基づき個別的自衛権に加えられてきた制約を軽視すれば、地理的限定のないものと説明されることになる。

(イ) 武力攻撃事態の段階

- a 法 2 条 2 号では、「武力攻撃事態」とは、「武力攻撃が発生した事態または武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態をいう」と定義されている。さらに、「武力攻撃予測事態」とは「武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」（法 2 条 3 号）と定義されている。この武力攻撃事態の定義については、法案段階から衆議院で修正され、武力攻撃事態から予測事態を切り離し、「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」の 2 つの事態とした。しかし、「武力攻撃予測事態」の定義は、自衛隊法 77 条の「防衛出動待機命令事態」と同じ文言であり、国会での答弁でも「武力攻撃予測事態」と自衛隊法 77 条の「防衛出動待機命令事態」が同じ事態であると説明された（2002 年 5 月 7 日衆議院有事法制特別委員会における中谷元防衛庁長官の答弁）。
- b しかし、自衛隊法 77 条の防衛出動待機命令は自衛隊内部の準備行動に過ぎないが、「武力攻撃予測事態」が認定された場合、日本の法制は、「平時」から「有事」に転換する、自衛隊の活動に限っても、予備自衛官と即

応自衛官の防衛招集が可能になる。自衛隊法改正案では、防衛出動命令が予測される場合に「展開予定地域」内における防御施設の構築を可能にする規定（７７条の２）、防御施設の構築に従事する自衛官が自己または自己と共に当該職務に従事する隊員の生命・身体の防護のために武器を使用することを可能にする規定（９２条の３）、その際に土地の利用や立木の処分も可能とする規定（１０３条の２）が含まれたから、これらの準備行動も可能になる。つまり、自衛隊は直ちに戦闘行動を展開しうるような「臨戦態勢」をとることが可能になる。武力攻撃事態法案は、この「予測される事態」という概念を導入することで、「有事の前倒し」を実現したのである。このことは次のような問題を浮き彫りにした。「武力攻撃予測事態」が認定され、同時に防衛出動待機命令が下令された場合、防御施設構築のための自衛隊の出動は対処基本方針公示後、直ちに可能である。国会が対処基本方針を審議しているにもかかわらず、自衛隊はすでに「有事」に即応した準備行動を開始していることになる。「戦時」の気分は盛り上がり、一旦、軍隊が活動を始めた後での国会審議の有り様は、これまでのテロ対策特措法に基づく自衛隊派遣後の審議等を見ても、創造できる。また、「有事」に関しては、自衛隊が圧倒的に情報優位の状況にあり、また、安保会議が全ての情報を国会に開示するとは考えられない。そもそも「武力攻撃予測事態」は「防衛出動事態」よりも事態の緊迫度が低いのであるから、国会の事前承認を原則とすべきである。自衛隊法が防衛出動を国会承認事項とする一方、防衛出動待機命令を国会承認事項としていないのは、後者が自衛隊の内部的準備行動に過ぎないからである。武力攻撃事態法案は、条文の操作によって、「予測される事態」と「防衛出動待機命令事態」を同視することで、有事法制の発動に対する国会の統制を決定的に弱体化させたものである。

（ウ）「武力攻撃事態」と地方自治

武力攻撃事態法は、地方公共団体は「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有する。」（５条）と定めた上で、武力攻撃事態への対処にあたっては、国が「主要な役割」を担い、地方公共団体は「国の方針に基づく措置の実施その他の適切な役割を担う」ことを基本とすると規定する（７条）。このような武力攻撃事態法における「地方自治の軽視」は、同法１５条に顕著である。「内閣総理大臣は、国民の生命、身体若しくは財産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、…総合調整に基づく所要の対処措置が実施されないときは、…関係する地方公共団体の長等に対して、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」（１５条１項）。さらに、この「指示に基づく所要の措置が実施されないとき」や、「国民の生命、身体若しくは財産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、事態に照らし緊急を要すると認めるとき」には、内閣総理大臣が自ら当該対処措置を実施し、あるい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」（１５条２項）と定めている。これは、「関係行政機関の長は、…地方公共団体の長に対し、その有する権限の行使について必要な協力を求めることができる」として「協力要請」のみを定める周辺事態法９条１項と比べて、あまりにも地方自治を軽視するものと言わなければならない。「改正地方自治法においては、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」ものとされ、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」（１条の２）と規定されているところからすれば、「地域における行政」を第一義的に処理する地方公共団体は、「住民の生命、身体及び財産の保護」に関わって、単に国に盲目的に協力するだけではその任務は果たせない。ことさら、「我が国を防衛し、国土並びに国民の生命、身体及び財産を保護する」国

の固有の使命を強調し」（４条）、「「戦争」事態への対処の「主要な役割」は国が担い、地方公共団体は、「国の方針に基づく措置の実施その他適切な役割を担うことを基本とする。」（７条）というような役割分担論は、改正地方自治法が、「地方公共団体に関する法令の規定」の解釈・運用においてだけでなく（２条１２項）、「地方公共団体に関する法令の規定」の制定においても、「地方自治の本旨」と「国と地方公共団体との適切な役割分担」を踏まえたものでなければならないとする（２条１１項）改正地方自治法で確認された「国の立法原則」に明らかに違反するものである。「武力攻撃事態法」は、このように地方公共団体をまるごと「塹壕化・基地化」するかたちでの「戦争」動員を果たすだけでなく、あわせて民間企業をも指定公共機関というかたちで「戦争」に動員する基本法の役割を担うものである（以上、白藤博行「「地方公共団体の責務」と「指定公共機関の責務」」・前掲全国憲法研究会編『憲法と有事法制』134-135頁）。

（エ）武力攻撃事態と周辺事態等

a 武力攻撃事態等と周辺事態の関係については、法案審議の段階から様々な疑問が提起されてきた。武力攻撃事態と周辺事態の併存や波及論である。この両者の関係について、前掲「日本の防衛法制」は、「武力攻撃事態等と周辺事態の関係については、両者はそれぞれ別個の法律上の判断に基づくものであることから、何らかの相関関係にあるというものではない。したがって、それぞれの法律の観点から、その時点の具体的な状況を総合的に勘案して判断されるべきものであり、双方の事態が併存することもあり得る。このような場合としては、例えば、複数の事態が同時期に発生したり、１つの事態が次第に拡大するなどのケースが考えられる。」（235頁）と解説している。

b しかし、周辺事態と武力攻撃事態が併存する事態で自衛隊が武力攻撃を

受ける可能性については、戦闘行為が行われていない後方地域で支援が行われるので、理論的にはあるかもしれないが、現実的には想定していないという国会答弁がされている。しかし、戦闘行為に近いところで活動している自衛隊の方が遠いところにある日本本土より、武力攻撃を受ける可能性は高いであろう。その可能性の高い周辺事態と武力攻撃事態の併存状態で、2つの事態を法的に区別して説明しても、現実的には重なっているので、武力攻撃事態の対処措置として、国、地方公共団体、民間の動員を強制的に行うことが可能になる。「日米共同作戦への国民の動員」を課題にしているのではないかとする指摘は当たらないと国会で答弁がされているが、すでに述べたように、「有事法制が独立した国家有事ではなく、アメリカが行う戦争に日本国民を動員することになるのは、安保体制と新ガイドラインに基づく日米関係に客観的に規定されていることだからである。」（浦田一郎「武力攻撃事態」前掲全国憲法研究会編『憲法と有事法制』121頁）

イ 武力攻撃事態法の問題点

（ア）海外での武力行使の可能性

武力攻撃事態法（正確には、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立及び国民の安全の確保に関する法律」以下「事態法」という）は、「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」を分けて、前者を「武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」（同法2条2号）と、後者を「武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」（同条3号）と定義している。しかし、「明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」と「予測されるに至った事態」とでは、その違いは依然として漠然不明確なままである。しかも、「武力攻撃事態等」として、「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」とを一括して取扱い（同法5条乃至7条、9条1項、10条等）、政府は「武力攻撃予測事態」から「対処基本方針」を

定めて「武力攻撃事態等対策本部」を設置して、有事体制を敷き、地方公共団体や「指定交通機関」等に対する指示や統制を行うことが可能となっている。これでは両者を分けた意味はほとんどない。

そして、重要な点は、「周辺事態」を「武力攻撃事態」と認定して、周辺事態法ではできなかった武力行使を行えるようにした点である。その結果、日本自身が外部からの武力攻撃を受けた場合だけではなく、むしろ海外での米軍の軍事行動に日本も参加し、武力行使をも行うことができるようになったのである。

(イ) 国会の関与の不十分さ

防衛出動の決定について、国会の事前承認を原則にとどめ、「特に緊急の必要のあ」る場合（同法 9 条 4 項）には、国会の事後承認でもよいとしている。これもまたシビリアンコントロールの欠如を示すものである。

(ウ) 広範な人権制限の可能性

武力攻撃事態等への対処においては、人権の保障規定が明記されたが（同法 3 条 4 項）、「最大限に尊重されなければならない」とあるだけで、「制限されてはならない」とは書かれていない。しかも、改正自衛隊法が規定している家屋などへの立ち入り検査に際して問題となる憲法 29 条の財産権の保障等は書かれていないのである。しかし、最大の問題は、立ち入り検査拒否者や保管命令違反者に対する罰則規定が用意されていることである（自衛隊法 124 条ないし 126 条）。

政府は、このような人権制限が認められる理由として、次のように述べている。「国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のため、合理的な範囲と判断される限りにおいては、その制限は憲法 13 条に反するものではない」（「国民の権利制限についての政府見解」『憲法と有事法制』522 頁）。しかし、これは憲法の基礎の基礎であるが、「公共の福祉」とは、人権の内在的制約原理あるいは人権相互間の調整原理としての意味

を持つに過ぎないのであって、不可侵の人権を人権とは別個の国益とか公益によって制限できることを意味するものでは決してない。

(2) 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

武力攻撃事態法の制定に合わせて自衛隊法103条の改正が行われたが、これは、①自衛隊が防衛出動を命じられ、任務遂行上必要があると認められる場合に、都道府県知事、あるいは事態に照らして緊急に必要と認められる時は、(防衛庁)長官または政令で定める者は、施設を管理し、土地、家屋もしくは物資を使用し、物資の生産等を業とするものに対して、物資の保管を命じ、物資の収容をすることができると規定されていたが、具体的手続きを定める政令が存在しなかったため、その政令の基盤を示すため、②改正前の自衛隊法103条3項は、災害救助法23条の2の2項等の規定の準用を定めていたが、自衛隊法103条で措置を講じる場合に、処分の相手方の居所が不明な場合や公用令書の交付ができない場合の「不備」を正す必要、③武力攻撃事態法に対応する規定を設ける必要。④土地使用等のための立入検査を拒否したり、物資の保管命令等に反した場合に罰金もしくは懲役の刑罰を科する規定の新設のために改正が行われた。

それまで施設の管理、土地の収用、物資の保管、収用の規定は存在したが、それを具体化する政令がなく、発動できなかったものを発動できるように自衛隊法等の改正を行ったものである。その主なものは、以下のとおりである。

ア 強制収用・業務従事命令

(ア) 自衛隊の部隊や米軍が作戦行動をとるためには、大量の物資が必要となる。

それは、武器・弾薬などの軍需物資に限られない。燃料がなければ戦車や戦闘機を動かすことはできないし、自衛隊等の作戦行動を支えるためには、飲料水、食料、毛布や衣類、戦傷病者の治療のために大量の医薬品も必要となる。普段から自衛隊が備蓄している量だけでは到底まかないきれ

ない。自衛隊や米軍への兵站補給を確保するためには、民間の保有する大量の物資を保管さ強制収用することができなければならない。

- (イ) 武力攻撃事態にせよ、周辺事態が武力攻撃事態と「併存」する場合にせよ、自衛隊や米軍の活動を支援するためには大量の物資と兵員の輸送力の確保が必要となる。1994年の朝鮮半島危機の際、在日米軍の支援要求に応じて統合幕僚会議事務局第四幕僚室が作成した秘密資料（在日米軍に対する支援項目及び主官省庁等（案））では、輸送用の大型トラックとトレーラー1370台、貨物コンテナ553台の調達を必要としていた（岡本「《軍事的公共性》と基本的人権の制約」・前掲山内編『有事法制を検証する』139頁）。民間輸送業者のトラックを徴用しなければ、自衛隊のトラックだけでは足りない。航空輸送にしても、海上輸送にしても状況は同じである。数十万単位の部隊とそれが必要とする物資を輸送するためには、民間の航空会社・船舶輸送会社・陸上運送会社の保有する航空機・輸送船・フェリー・トラックなどを大量に徴発する必要がある（すでに過去に米軍の物資輸送のために民間の貨物船が政府の要請によって戦場に行った事例や自衛隊の戦車の輸送のために民間フェリーの借り上げがされている例がある）。
- (ウ) 戦場、あるいは周辺地域では、戦傷病者の治療のための大量の治療施設（病院・診療所など）の使用と医療従事者の徴用、設営した野戦病院等での医療従事者の徴用が必要となる。自衛隊法103条1項・2項は、これらの事態を想定して、自衛隊に防衛出動命令が下令された場合、自衛隊の行動に係る地域または内閣総理大臣が告示して定めた地域において、防衛庁長官又は政令で定める者の要請に基づき、病院等の施設を管理し、土地・家屋・物資を使用し、物資の生産・販売・配給・保管・輸送を業とするものに対して物資の保管を命じ、その物資を収用する権限を都道府県知事に授權している。また、自衛隊法103条2項は、知事等に、医療・土木建築工事・輸送などを業務とする者に業務従事命令を発する権限を授權してい

る。自衛隊法 103 条の改正は、これら強制収用や業務従事命令を実際に行うことができるようにするための規定を置いたものである（103 条 5 項から 12 項・17 項～19 項）。

（エ）自衛隊法の改正では、施設の管理、土地等の使用、取り扱い物資の保管・収用などの実効性を担保するために知事等に施設・土地・家屋・物資の保管場所などを立ち入り検査させる権限を授権し（103 条 13 項・14 項）、立入検査を拒否・妨害・忌避したり虚偽の報告を行った者に罰金を科し、物資保管命令の違反者に 6 ヶ月以下の懲役または 30 万円以下の罰金を科している（125 条）。

（オ）道路が狭隘すぎて周辺の構造物などを取り除かなければ防衛出動を命じられた自衛隊の部隊が通行できない場合、あるいは自衛隊の部隊の作戦行動の支障となる家屋や立木などの定着物がある場合、それらを移転したりその一部又は全部を破壊することが必要となる場合も出てくる、改正法は、個人等の所有する土地に定着している立木等（家屋を除く）が自衛隊の任務遂行の妨げとなる場合には、その立木等を移転または処分し、家屋の「形状を変更」する権限を知事等に授権している（103 条 3 項・4 項）。

（カ）以上の規定はいずれも、自衛隊法 76 条 1 項の防衛出動命令が下令されることを要件としている（103 条 1 項・2 項）が、土地の使用、立木等の移転・処分は、改正法 103 条の 2 により、「防衛出動命令が発せられることが予測される場合」で、かつ防御施設構築措置が下令された場合（77 条の 2）、すなわち、防衛出動命令の下令前の段階でも「展開予定地域」内であれば、これを行うことができるものとされている。

（キ）これらの強制手続きを定め、必要な手続きの政令への委任や、補償措置も規定している（103 条 1 項～19 項）。しかし、これらの権利の制約にあたって、行政不服審査法の適用を排除するなど、武力攻撃事態法 3 条 4 項の定める「公正かつ適正な手続」という要件すら満たされていない。

イ 自衛隊の行動の自由の確保

(ア) 自衛隊法には、自衛隊の部隊の行動の自由を確保するために、各種の規制法例の適用を除外するための特例措置が設けられている。その規制法令の適用除外の特例措置の範囲がさらに拡大された。道路法・道交法（115条の11・115条の16）、消防法・建築基準法（115条の2・115条の7）、海岸法・河川法・森林法・自然公園法・漁業漁場整備法・港湾法・都市緑地保全法（115条の6～115条の21）、防衛出動中に死亡した自衛隊員を現地で埋葬・火葬するために、「墓地、埋葬等に関する法律」・野戦病院を設置するために医療法を適用除外とする特例措置（115条の4・5）。これらの多くのものは、防衛出動待機命令（77条）または防衛施設構築措置（77条の2）が下令された段階でも適用される。

(イ) しかし、これらの規制法令は、もともと「国民の生命・財産の保護、災害防止、国土の保全・利用、産業の発展、交通の発達、環境保護などを目的として制定され、その目的の達成のために必要な規制措置を設け」るものであり、これらの規制措置の緩和もしくは適用除外は、「国民の生命・財産が侵害され、災害発生時の被害が増大し、環境が破壊される危険があることを意味する。」（岡本前掲論文 145 頁）

(ウ) しかも、防衛出動した自衛隊の部隊が自衛隊法 88 条 1 項に定める武力行使を行う場合、すなわち敵との戦闘状態に入った場合は、その自衛隊の部隊の行為は正当行為として違法性を阻却されることになり（刑法 35 条）、戦闘によって発生した損害は補償されない（2002 年 5 月 7 日・9 日 中谷防衛庁長官答弁）。

軍事的公共性を明確に排除した憲法 9 条の下でこのような基本的人権の制約が許されるのであろうか。

(3) 安全保障会議設置法改正（2003年）

有事法制の制定にあたって改正された安全保障会議設置法は、諮問事項に

関する規定の改正（第2条）、議員に関する規定の改正（第5条）及び事態対処専門委員会の設置（第8条）を改正の内容とする（前掲日本の防衛法制255頁～257頁）。

安全保障会議は、1986年、アメリカの国家安全保障会議をモデルに国防会議に代えて内閣に設置された「国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する機関」（安全保障会議設置法1条）であるが、当時は、1978年の日米ガイドライン（旧ガイドライン）と総合安保戦略を背景としながら、対応する法制を持たない「重大緊急事態」概念を導入する事により、国内外の「危機」に際して場合によっては、「超法規的」にでも即応できる体制を構築することが目指されていた。有事法制制定に伴う改正は、この安全保障会議の機能を高めるところに狙いがある。

第一に、会議に参加する議員が、増強され、総理大臣（議長）、総理の臨時代行、外務大臣、財務大臣、内閣官房長官、国家公安委員長及び防衛庁長官（当時）に加え、総務大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣がメンバーとなる。「この変更には、米軍への「兵站」支援や「国民の動員」を円滑に進めるために、あらかじめ「平時」における「原案」の段階で、総務大臣や国土交通大臣の意向を反映させる狙いがあると考えられる。」

第二に、新たに「対処基本方針」等に関し「事前の分析及び評価について特に集中して審議する必要がある場合」は総務・財務・経済産業各大臣を除く議員で審議ができる（5条3項）ことにより、一層「軍事色の強い「少数精鋭」の布陣で、迅速かつ効果的な対応をはかることが想定されている。」

第三に、事態対処専門委員会の委員長は内閣官房長官が務め、「委員は、内閣官房及び関係行政機関の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する」（同条5項）こととなるが、制服組トップの統合幕僚会議議長や警察・消防両庁長官、関係省庁の局長級以上の情報収集活動等に携わる専門家などが委員となる。こうした専門員会の設置で、米軍との「調整メカニズム」とも連動し

ながら、実務家レベルでの下準備が平素より行われ、情報収集・分析等も含めた安全保障会議の大幅な機能強化につながる。

「かくして、武力攻撃事態法案にともなう安全保障会議の再編は、「新ガイドライン」を背景として、アメリカの世界戦略との緊密な協調を保ちながら、機に応じて「国民動員」を組み込んだ米軍支援ができる体制を、秘密漏洩禁止規定（同法六条）に守られつつ「平時」より周到に準備することをめざすものと言えよう」（以上、本秀紀「武力攻撃事態法案」における「対処基本方針」の決定・実施と民主的統制」・全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』・2002年128頁）との評価がこの改正の意味を明確にしている。

8 イラク特措法

2003年7月26日「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」（以下、「イラク特措法」という）が参議院本会議で可決成立した。これによって、自衛隊が戦後始めて戦場となっている外国領土に出兵し、武力行使を行うことが可能となった。政府の従来の憲法解釈からしても、武力行使を目的とした海外派兵は違憲とされてきたにもかかわらず、イラク特措法は、規定上は武力行使を禁止しているが、実態としては、事実上、これまでの憲法解釈に反する法律がつくられ、現実には自衛隊が戦地に派遣され、米軍の武力行使と一体化する活動に従事することになったのである。

イラクへの自衛隊の派兵は、すでに見たように1990年代以降における自衛隊の海外派兵の動向の1つの到達点としての意味をもっている。1990年代に入ってから、日本は様々な名目の下に自衛隊を海外に派兵できる法律を制定してきた。1992年のPKO協力法の制定とその下での自衛隊の海外派兵を皮切りに、1997年の日米新ガイドラインの策定を踏まえた周辺事態法の制定（1999）、テロ対策特別措置法（2001）の制定とそれに基づくイン

ド洋への自衛隊の派兵、有事関連三法（２００３）の制定と、いずれも自衛隊の海外派兵を可能ならしめる立法が相次いで制定されたのである。イラク特措法の制定もこのような動向の延長線上にあるが、到底、これは憲法上正当化しえないものである。

９ 有事七法の確立

（１）有事七法の成立

２００４年６月１４日、有事関連七法案と関連三条約案が参議院本会議で承認されて成立した。

有事関連七法とは、「国民保護法」、特定公共施設等利用法、米軍支援法、外国軍用品等海上輸送規制法、捕虜取扱法、国際人道法違反処罰法、そして自衛隊法改正法であり、国会承認された三条約とは、ジュネーブ条約追加第一議定書、同第二議定書、そしてＡＣＳＡ（日米物品役務相互提供協定）改定である。

これらの法律は、一応三つのカテゴリーに分類することができる。すなわち、第一は、武力攻撃事態等に対処するための国内法整備としての性格を持つ法律であり、第二は、米軍支援のための法制整備として性格を直接的に持つ法律及び条約であり、第三は、追加議定書の批准と批准に伴う国内法の整備である。

そして、第一のカテゴリーに入るのが、「国民保護法」、特定公共施設等利用法、外国軍用品等海上輸送規制法であり、第二のカテゴリーに入るのが米軍支援法、自衛隊法改正法、およびＡＣＳＡ改定であり、そして第三のカテゴリーに入るのが２つの追加議定書と捕虜取扱法および国際人道法違反処罰法である。

これらは、２００３年に制定された武力攻撃事態法が武力攻撃事態等に対処するいわば基本法的な性格を持っているとすれば、その各論的な性格ある

いは具体化法としての性格を持つものである（山内敏弘「有事七法の狙いと問題点」法律時報 76 巻 10 号 58 頁）。

これらはそれぞれに大きな問題を内包しているものであるが、特に大きな問題点を有する国民保護法、国際人道法違反処罰法及び外国軍用品等海上輸送規制法を取り上げる。

（２）国民保護法

ア 国民保護法の内容

（ア）国民保護法の目的

国民保護法は、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施することを目的とする」（1 条）と規定している。

（イ）概要

国民保護法が、1 条で「武力攻撃事態等において…国、地方公共団体などの責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民などの救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の必要な事項を定める」と規定するように、総則で、国、地方公共団体などの責務と国民の協力を定め、国は、武力攻撃事態等に備えて、あらかじめ国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針を定め、地方公共団体は、国の方針に基づき、国民の保護のための措置を実施する。「国民は、この法律の規定により国民の保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう務めるものとする（4 条 1 項）」と協力努力義務が定められている。

その他、住民の避難に関する措置、避難住民などの救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置、財政上の措置、緊急対処事態に対処するための措置及び罰則が規定されている。罰則では、原子炉などによる危険防止のための措置命令に従わなかった者、物資の保管命令に従わなかった者、交通規制、立入制限などに従わなかった者などには、懲役若しく

は罰金、又はこれを併科するなどの罰則規定が設けられた（188 条～194 条）。

（ウ）自衛隊による国民の保護のための措置では、自衛隊員の権限などについても規定している。

しかし、前掲「日本の防衛法制」は、国民保護法の解説で「武力攻撃の排除との関係」という一項目を設け、「国民保護法が前提としているのは基本的に武力攻撃事態等、すなわち、我が国に対する外部からの武力攻撃が生起する事態であり、かかる事態においては、自衛隊は速やかに武力攻撃を排除し、国民への被害を局限することがその主たる任務である。」とし、「自衛隊の持てる能力を集中することが可能な自然災害のみへの対応の場合とは異なり、武力攻撃事態等において避難住民の誘導、救援、応急の復旧などに割くことのできる自衛隊の能力には自ずと限界があり、自衛隊は、武力攻撃を排除するという主たる任務の遂行に支障のない範囲無いで、可能な限り、国民の保護のための措置を実施することとなる。」（280 頁）と解説するように、あくまで自衛隊にとっては、国民の保護は副次的な任務であることに留意しなければならない。

イ 国民保護法の問題性

（ア）この法律は、名称とは違って国民の保護を目的とするものでは決してない。国民保護法のもとになっている武力攻撃事態法の名称が「我が国の平和と独立並びに国の安全の確保」を最初に謳っているように、「国民の保護」は副次的なものである。それは、自衛隊法自身、その任務を「我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つ」（3 条）とし、国民の保護について何も規定していないことから明らかである。この点、栗栖弘臣・元統幕議長が、「国民の生命・身体・財産を守るのは警察の使命であって、武装集団たる自衛隊の任務ではない」（栗栖弘臣『日本国防軍を創設せよ』78 頁）というのは、本音である。また、自衛隊の陸幕幹部も有事三法が衆

議院を通過した時点で「我々の任務は国家を守ることだ。自衛隊は国民を守るためにある、と考えるのは間違っている」と述べている（朝日新聞 2003 年 5 月 16 日朝刊）。国民保護法には、自衛隊員の権限の規定はあっても、自衛隊が国民の安全の確保の責務を負うとする規定は存在していないのである。

(イ) 特定公共施設等利用法によれば、国は武力攻撃事態等に際して道路、港湾施設、飛行場施設、海域、空域及び電波に関して「特定の者の優先的な利用」（6 条 2 項）を確保することができるようになっている。これらの施設を自衛隊や米軍が軍事目的のために優先利用できることを規定したものである。港湾施設や道路・飛行場施設など自治体が管理権を有している施設もあるが、特定公共施設等利用法は、それら自治体の管理権を無視して、住民保護を二の次にして、自衛隊や米軍の優先使用を認めているのである。これによって、港湾施設においていわゆる神戸方式を武力攻撃事態等においてとり続けることは困難となる。

(ウ) また、同法が「武力攻撃災害」（同法 2 条 4 項）という言葉を使っていることも欺瞞的であると言わなければならない。このような言葉の使い方は、「武力攻撃事態」をあたかも自然災害と同種のものと思わせて、災害対策基本法とほぼ同様の協力や強制措置を国民に受忍させるようにする狙いをもつものと言える。しかし、「武力攻撃事態」は人為的なものであり、それを避けることは可能であるのみならず、むしろ憲法はそのような事態が発生ないようにすることを政府に要請している。そのことを無視して、あたかも自然災害と同様に「武力攻撃事態」が発生する可能性を想定して、そのような事態における国民の協力等を定めることは、憲法上重大な疑義がある。

(エ) さらに、「武力攻撃事態」に名を借りて政府による一元的な支配統制機構を構築して、憲法が保障している地方自治を形骸化する内容になってい

ることが問題である。この法律では、「武力攻撃災害」に際しては国がトップダウンで地方公共団体に指示し、是正命令を発し、直接執行をすることも可能とされている（同法５６条、６０条、８８条）。

(オ) その上、市民の権利の広範な制限が予定されている。この法律には、「国民のための措置として具体的に「住民の避難に関する措置」（２章）、「避難住民等の救出に関する措置」（３章）等を定めているが、これらの措置には、少なからず国民の権利自由の制限を伴うものとなっている。物資の保管命令違反者に対する罰則（同法１８９条１号）、都道府県公安委員会による交通規則に従わなかった者に対する罰則（１９０条）、土地家屋物資の強制使用のための立入検査拒否者に対する罰則（１９２条１号）、生活関連等施設の安全確保のために市町村長等が行う退去強制命令に従わなかった者に対する罰則（１９３条）等があり、これら罰則規定によって財産権や居住移転の自由、人身の自由等が制限される。それに加えて重大なのは、報道機関に対する規制が定められている点である。同法によれば、政府は「基本指針」を定めるため必要があると認めるときは「指定公共機関」等に対して、「資料又は情報の提供、意見の陳述その他必要な協力を求めることができる」（同法３２条５項）とされており、また「指定公共機関」は政府が定めた「基本指針」に基づき「国民保護に関する業務計画」を策定しなければならない（３６条）、「放送事業者である指定公共機関」は対策本部長から警報の通知を受けた場合には「速やかに、その内容を放送しなければならない」（５０条）。なお、ここでいう「指定公共機関」には、NHKのみならず民間放送事業者も含まれる（７条）。報道機関が「指定公共機関」に指定されること自体が表現の自由・報道の自由との関係で問題があるだけでなく、放送事業者に対するこれら諸規定が「武力攻撃事態等」に際しての表現の自由・報道の自由に対して極めて大きな規制力を発揮することが容易に想像し得る。

(カ) 市民の権利制限との関係では、地方公共団体の長等は「国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するため必要な組織を整備」（４１条）しなければならない、さらに、「国民の保護のための措置について訓練を行う」よう務めなければならない。また、住民に対して「当該訓練への参加について協力を要請することができる」（４２条）ことになっている点が問題である。このような訓練への参加を拒否することに対する罰則規定はないが、これらの規定の狙いは、平時からの地域（町内）組織の構築と住民の有事訓練への参加の事実上の強制であろう。「国民保護法」が国民管理法あるいは国民動員法と批判される所以である。

(キ) 最後に、武力攻撃事態法は、「武力攻撃の手段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明白な危険が切迫していると認められるに至った事態（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む）で、国家として緊急に対処することが必要なもの」を「緊急対処事態」としている（２５条）。「国民保護法」は、同事態に対処するための措置を規定しており（８章）、そこでは、武力攻撃事態等に際して適用される同法諸措置の多くを準用するように規定している（１８３条）。しかし、これは、いわゆるテロ対策としての意味合いを持つだけではない。上記定義の括弧書きの文言が示すように武力攻撃自体等の前倒しの性格をもつことが明らかである。テロ対策に武力攻撃事態と同一の法律で同様の対処措置で対処すること自体に疑問がある上、武力攻撃事態概念の曖昧性をさらに増幅させる意味を持つものである。有事法制が日本が外部からの武力攻撃を受けた場合のものでないことを明確に示すものである（以上、山内敏弘「立憲平和主義と有事法の展開」信山社１５５～１５８頁）。

(３) 国際人道法の国内法化

ア 捕虜取扱法

捕虜取扱法では、第二次大戦後の法律の中ではじめて「敵国軍隊」（3条）という言葉を使用した点で重大な問題がある。捕虜取扱法では、第3条で「敵国軍隊等」を「武力攻撃事態において、武力攻撃を行っている外国の軍隊その他これに類する組織をいう。」（同条3号）と定義している。その他、同条4号には、「敵国軍隊等の軍艦」「敵国軍用航空機」等、「敵国軍隊」は頻用されている。憲法9条は、一切の戦争を放棄し、交戦権を否認しているのであり、このような憲法規定からすれば交戦権の行使を前提とする「敵国」という概念を用いることはそれ自体、憲法違反といわなければならない。

イ 国際人道法違反処罰法の内容

戦争による犠牲者（負傷者、捕虜、文民等）の保護について規定する「ジュネーヴ条約」と戦闘員同士による交戦行為、すなわち戦争の手段や方法の規制（兵器の規制等）に関する事項について規定する種々の条約や慣習国際法からなる一連の国際法規である。この法規の的確な実施が求められているように、有事法制は、我が国が戦争（交戦）することを前提とした法律である。

ウ 国際人道法違反処罰法に関する問題点

イラク戦争では、国際人道法の重要な規定がいくつも踏みにじられた。その代表的なものとして、「文民たる住民の保護」（第1追加議定書51条）、「過度の傷害または無用の苦痛を与える兵器の使用禁止」（同35条）がある。文民に対する攻撃の禁止は、追加議定書の最も基本的な原則である。

それにも関わらず、国際人道法違反処罰法には、文民に対する攻撃を行った者を処罰する規定が存在しない。また、過度の傷害又は無用の苦痛を与える兵器の使用を行った者を処罰する規定も存在しないのである。

さらに問題となる点が一つある。第1追加議定書にはいわゆる無防備地域についての規定（59条）があり、「紛争当事国の適当な当局」が無防備地域の宣言を行い、その地域から戦闘員の撤退・武器の撤収などを行えば、こ

のような無防備地域を相手国が攻撃することは禁止されている。この無防備地域に関する規定は、日本国憲法の平和主義を国際法的に担保する意味合いを持つものであり、従って、憲法の平和主義の観点からは、このような無防備地域の宣言を行ったにもかかわらず、そのような地域に対する攻撃を行った者に対しては国外犯を含めて処罰する規定を設けることこそが望まれるのであるが、国際人道法違反処罰法はその種の規定を何ら有していない（山内前掲書159～160頁）。

（４）外国軍用品等海上輸送規制法

ア 外国軍用品等海上輸送規制法の内容

海上輸送規制法（正式名称は「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」）は、「武力攻撃事態」の存在を前提として（同法1条）、船長等の承諾を得ることなく対象となる船舶を停止させて立入検査をし（同法2条7号・16条）、積荷の引渡しを求めたり（同法27条1項）することを認めている。また、当該船舶が停船命令に従わず自衛艦の職務の執行に抵抗し、または逃亡しようとする場合には、必要に応じて航行停止のための船体射撃まで認めている（同法37条）。

イ 外国軍用品等海上輸送規制法の問題点

（ア）何故このようなことができるのかについて、政府は、自衛権に基づく措置だという説明をしている（2004年4月22日 石波防衛庁長官答弁第159回国会衆議院武力攻撃事態対処特別委員会議事録7号）。

しかしながら、海上輸送規制法で規定されている措置は、憲法9条2項でいうところの典型的な「交戦権」の行使である。「交戦権」とは、「戦いを交える権利という意味ではなく、交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であって、中立国船舶の臨検、敵性船舶の拿捕等を行なうことを含む」からである。

これは、自衛権に名を借りた「交戦権」行使を認めることに他ならない。

(イ) さらに問題なのは、自衛権という構成であれば、日本に対して武力行使を行なっている国に対してしか、本法の措置は採れないはずであるが、政府は第三国に対しても措置を採れるとしている。そして、第三国は日本による自衛権の行使に対し、権利に対応してそれを受忍する義務があるわけではないが、第三国は「受忍する立場」にあるという意味不明の説明をしている（２００４年５月２８日 石波防衛庁長官答弁、第１５９回国会参議院イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議事録１２号１０頁）。これは、自衛権を根拠とする説明が理論的に破綻していることの現われである。

(ウ) 最後に、この法律はテロ特措法と矛盾している。すなわち、海上輸送規制法は、海上輸送規制の対象となる外国軍用品として、「軍用の燃料」や「航空機、ロケット、船舶又は自動車の燃料」をあげている（同法２条２号）。

これらに対して、自衛権の行使として引渡し請求等ができるとしているわけであるから、燃料の輸送等は自衛権行使の対象となる武力の行使と考えているわけである。しかし、一方で政府は一貫して、米軍に対する給油は「武力の行使」に該当しないと主張し続けている。もともと給油等の兵站行為が「武力の行使」に該当しないというのは国際社会ではまったく通らない主張である。そういった政府の欺瞞がこのような矛盾を避けられないものとしているのである。

(５) 小括

ア 平時法制と有事法制

まず、この間の法制は、大きく２つの流れに分けて整理できる。

一つは、周辺事態法からテロ特措法、イラク特措法という流れである。これらは、「後方地域支援」（周辺事態法）、「非戦闘地域」（テロ特措法、イラク特措法）という、日本に対する武力行使が形式的には存在しない場面

において、従って、自衛権を根拠とせずに、よって日本も武力行使をしないという限定の中での活動を定めたものである。他方、有事法制は、まさに「武力攻撃」が発生した場面を典型例として想定して、自衛権の行使としてさまざまな制度を用意している。

従って、それらに対する問題点も大きく言えば2つに収斂することになる。

つまり第一のグループに対しては、実際には、武力行使をしているのではないかという批判であり、第二のグループに対しては、実際には、自衛権では説明できないことまでしようとしているのではないかという批判である。

イラク特措法の問題は、まさに「武力行使」をしているのではないかという点にあった。そして、根本的な問題は、もし自衛隊がイラク人民からの攻撃を受ければ、それは「周辺事態」となり、「武力攻撃予測事態」となる可能性があることからわかるように、平時法制と有事法制とは言っても、「周辺事態」（平時）が「武力攻撃予測事態」（有事）にすぐに切り替わり、国家総動員の戦時体制にあつという間に突入していく装置が用意されたということである。

イ 地理的拡大

個別に問題を見ていくと、まず、第一に、地理的範囲の拡大という問題がある。日米安保条約では、「極東の平和と安全」（同条約6条）をいう枠があったのであるが、平時法制グループにおいては、周辺事態法で、その限界が突破され、テロ特措法とイラク特措法によって、周辺という曖昧な概念さえ突破されて、世界中どこにでも自衛隊を出すことができるようになった。

また有事法制グループにおいても、「周辺事態」は、「武力攻撃予測事態」となるという論理で、極東の範囲を逸脱した。自衛隊の活動範囲が飛躍的に広がったのである。

ウ 集団的自衛権の実質的導入と先制的自衛の可能性

第二に、自衛権概念の拡大ないしは集団的自衛権の実質的導入が実現し

た。日米安保条約では、少なくとも建前上は個別的自衛権で説明できた（同条約５条）。また政府は、集団的自衛権は行使できないと何度も述べてきた。しかしながら、まず自衛権では説明していないはずの平時法制グループにおいて、「後方地域支援」（周辺事態法）、「非戦闘地域」（テロ特措法、イラク特措法）という曖昧な概念を使用したために、実際には、米国を支援する集団的自衛権を行使することが可能となった。非常事態宣言が出されているイラクで「非戦闘地域」での活動をしたのは、まさにその現れである。活動内容としても、「武力行使と一体化」しないとしつつ、給油や武装兵士の輸送は認めているわけであるから、米軍と一体化した軍事活動と言っても過言ではない。

また有事法制グループでは、「周辺事態」も「武力攻撃予測事態」の一つであるという論理で、実際には日本に対する武力攻撃が開始されない時点で、従って本来自衛権では説明できない時点で、有事法制が始動する仕組みが作られた。これは米国の先制的自衛論とまさに同じことが認められる可能性がある。集団的自衛権は行使できないとしていた段階から、集団的自衛権を認め、さらに、先制的集団的自衛権の行使を認めることになる、恐るべき跳躍である。

１０ 新々ガイドラインの合意の経緯とその内容

（１）アーミテージ・ナイ第三次報告書

２０１２年８月、アーミテージ元国務副長官とナイ元国務次官補ら超党派の日本専門家が作成した第３次報告書が発表された。

多岐にわたる提言の内、安全保障分野の概略は以下の通りである。

ア 日本にペルシャ湾に単独で掃海艇をこの地域に派遣すべきであると迫り、南シナ海における平和と安定は、大変重要な、極めて重要な同盟利害であるとして、日本への資源の大半が経由する南シナ海の安定と航行の自由を確保

する為に米国と協力して監視を増強することを求めている。

イ さらに、「日本の防衛」と地域防衛の区別は明確でない。ホルムズ海峡の封鎖や南シナ海での軍事的緊急事態は、日本の安全と安定に深刻な影響を及ぼすとし、日米の防衛役割について、「かつて賞賛された剣と矛の例えは、現状の防衛活動力を過度に簡略化しすぎており、国家の防衛には攻撃責務の備えも必要だという事実をはぐらかしている。両国共に、日本の活動領域を十分に拡張させるより強健で共有した、また相互運用性のある情報・監視・偵察（ISR）能力と作戦を必要としている。」とした上で、「作戦の遂行能力と今後起り得る在日米軍と自衛隊の合同機動部隊の軍事力を考慮して、米国は在日米軍により大きな責任と使命感を与えるべきである。」

ウ 「相互運用性を高めるために、双方の防衛訓練の質を向上させること、米国空軍、海軍は自衛隊と連携して民間空港を循環した訓練を毎年行うべきである。陸上自衛隊は価値のある平和維持活動（PKO）や災害復興支援に携わる一方で、陸海空軍連携の拡大について検討すべきである。」 「共同の海上派遣軍事力は、日本、韓国、オーストラリア、カナダ、及びニュージーランドにとって中核的な焦点である。米軍との訓練、特に海軍との訓練が、より広範に相互運用性を拡大させるだろう。」

エ 「最後に、東京は双方とそれぞれの防衛上の秘密と秘密情報を保護する為に防衛省の法的能力を向上させるべきである。秘密保持の点からすれば、現在の法管理体制は米国標準と同等のレベルではない。」

オ 集団的自衛の禁止については、以下のようにその解禁を迫っている。

日本の利害の保護を必要とする最も深刻な条件の下で、我々の軍隊は日本の集団的防衛を法的に禁じられている。日本の集団的自衛権の変更によって、その皮肉に正面から向き合うことになるだろう。」 「集団的自衛の禁止は同盟の障害である。3.11 は、我々2つの軍が必要な時にいかに軍事力を最大限に活用できるかを証明した。平和時、緊張、危機、及び戦争時の防衛範囲を

通して完全な協力で対応することを我々の軍に許可することは責任ある権限行動であろう。」

そのほとんどは、新々ガイドライン及び新安保法制法に取り込まれている。

（２）新々ガイドラインの成立過程の問題点

２０１５年４月２７日、日米安全保障協議委員会（「２＋２」閣僚会合）において、１９９８年「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）を改定して、新たな「日米防衛協力のための指針」（新々ガイドライン）を締結した。

この新々ガイドラインは、２０１３年１０月３日「２＋２」共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」において、日米防衛協力小委員会（SDC）に対して１９９７年新ガイドラインの「変更に関する勧告を作成するよう指示」がされ、そこでは、憲法解釈の枠組みの変更を伴う「日米防衛協力」（日米軍事協力）がめざされている（集団的自衛権の行使）ことから、憲法解釈の変更が先行し、それに基づいて国内法整備作業と「ガイドライン」改正作業とが双方の整合性を考慮しつつ並行しておこなわれることとなった。その結果、２０１３年「２＋２」共同宣言→２０１４年７月１日閣議決定→２０１５年４月２７日「ガイドライン」（→同年４月２８日日米首脳会議、同月２９日首相の米議会演説）→同年５月１５日「平和安全法制関連２法案」提出というガイドライン・プロセスが展開し、日米ガイドラインで先行合意された内容が国内法化されたのである。しかし、この新々ガイドラインに基づく安保法制法は、従来の日米安保条約の枠組みさえも超えていることから、本来であれば国民的な大問題となる筈の日米安保条約の改定問題を回避し、国会承認事項とすることが意図的に回避されたのである。安倍首相は、２０１５年４月２９日の米連邦議会上下両院合同会議での演説「希望の同盟へ」において、「日本は、安保法制の充実に取り組んでいます。」と述べ、この新々ガイドラインを「真に歴史的な文書」と述べた上で、「こ

の法整備において、自衛隊と米軍の協力関係は強化され、日米同盟はより堅固になります。…この夏までに、成就させます」と米国に約束をした。この発言は、国会への法案提出前の段階で、日米安保条約の枠組みを超えるものであることを承知の上で国会の承認手続きを回避した上で、米国に法律の成立を約束するという意味で、何重にも民主的手続きを踏みにじった上で、法の制定が諮られたのである。

(3) 新々ガイドラインの内容

ア 新々ガイドラインで合意された「防衛協力」（軍事協力）の内容は、新々ガイドラインが発表された際の２０１５年４月２７日日米共同発表（甲A108）にその概要が述べられている。ここでは、「２０１５年の米国国家安全保障戦略において明記されているとおり、米国はアジア太平洋地域へのリバランスを積極的に実施している」、「日本は、この地域における米国の関与を高く評価する」とし、他方、「日本が国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の政策を継続する中で、米国は、日本の最近の重要な成果を歓迎し、支持する」（これには、２０１４年７月１日の閣議決定、国家安全保障会議の設置、防衛装備移転三原則、特定秘密保護法等が含まれる）と述べた。つまり、米国のリバランス（安保政策、経済政策の重点をアジア太平洋地域にシフトさせること）政策と日本の「安保法制」整備が照応しており、２０１５年新々ガイドラインでは、「指針の目的」として「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」、「日米両政府の国家安全保障政策の相乗効果」、「政府一体となつての同盟としての取組」、「地域の及び他のパートナー並びに国際機関との協力」及び「日米同盟のグローバルな性質」が強調されている。

イ すでに準備書面１９において述べたところであるが、新々ガイドラインでは、日米防衛協力のあり方について、２０１５年共同発表では、「尖閣諸島が日本の施政の下にある領域であり、したがって日米安全保障条約第５条の

下でのコミットメントの範囲に含まれること」が確認されたが、2015年新々ガイドラインでは、「日本に対する武力攻撃が発生した場合」の「作戦構想」「陸上攻撃に対処するための作戦」の項において、「自衛隊は、島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除するための作戦を主体的に実施する。必要が生じた場合、自衛隊は島嶼を奪回するための作戦を実施する」

(甲 A107) としながら、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する」としか書かれていないのである。米軍は具体的に何をするのかは触れられてもいない。これに対して、1997年新々ガイドラインでは、「日本に対する着上陸侵攻に対処するための作戦」の項で、「自衛隊は、日本に対する着上陸侵攻を阻止し排除するための作戦を主体的に実施する。」としつつ、「米軍は、主として自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する。その際、米国は、侵攻の規模、態様その他の要素に応じ、極力早期に兵力(reinforcement)を来援させ、自衛隊の行う作戦を支援する」と「支援」の内容を明記していた。他の「作戦構想」の「空域を防衛するための作戦」の項においても、すでに準備書面19で述べたように、2015年新々ガイドラインでは、日米防衛協力のあり方について、重点のおきどころが、根本的な変更が行われており、自衛隊の役割が拡大されているのである。しかも、2015年新々ガイドラインでは、日米防衛協力(日米軍事協力)は、「地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」に拡大されるとともに、「宇宙及びサイバー空間に関する協力」にまで及んでおり、そこにおける自衛隊の活動範囲・役割は、極限にまで拡大されようとしている。

ウ 2015年新々ガイドラインでは、「I. 防衛協力と指針の目的」で、「平時から緊急事態までのいかなる状況においても」「日本の平和及び安全を確保」し、「アジア太平洋地域及びこれを超えた地域」の安定と平和のための「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」を強調している。このため、「政府一体となつての同盟としての取組」が強調されるとと

もに、「日米同盟のグローバルな性質」が強調されている。この「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」をおこなうために、「情報共有」の不可欠性ととも、第1に、「平時から利用可能な同盟調整メカニズム」の設置、第2に、「柔軟かつ即応性のある指揮・統制のための強化あれた二国間の運用面の調整」、第3に、日米両政府の「関係機関を含む改良された共同契約策定メカニズム」を通じた「共同計画の策定」の必要性が強調される。このうち、「同盟調整メカニズム」につき、「平時から緊急事態まであらゆる段階において自衛隊及び米軍により実施される活動に関連した政策面及び運用面の調整を強化するとして、「日米軍事協力」の対米従属的な一層の一体化が目指された（「Ⅲ．強化された同盟内の調整」）。

エ 2015年新々ガイドラインは、「Ⅳ．日本の平和及び安全の切れ目のない確保」において、「A．平時からの協力措置」、「B．日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」、「C．日本に対する武力攻撃への対処行動」（「1．日本に対する武力攻撃が予測される場合」、「2．日本に対する武力攻撃が発生した場合」）、「D．日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」及び「E．日本における大規模災害への対処における協力」の各項目を立てている（甲 A107）。

この内、1997年新ガイドラインで「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」においては「後方支援活動」、「周辺事態」においては「後方地域支援」とかき分けていたが、2015年新々ガイドラインでは、すべての箇所「後方支援」（Logistic Support）に統一している。

a 「A．平時からの協力措置」の項では、「相互運用性（interoperability）、即応性及び警戒態勢」の強化が重視され、そのための「情報収集、警戒監視及び偵察」（ISR 活動）、「防空及びミサイル防衛」、「海洋安全保障」、「アセット（装備品等）の防護」、「訓練・演習」、「後方支援」、「施設の利用」（特に基地の共同使用）が重視されている。ここでの「訓練・

演習」について、「適時かつ実践的な訓練・演習は、抑止を強化する」と位置づけ、「アセットの防護」について、「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」においても自衛隊と米軍が協力するとされている。

b 「B. 日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」では、「日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態」（「当該事態にいまだ至っていない状況」を含む）につき、「地理的に定めることはできない」とされている。実施しうる具体的な措置としては、「非戦闘員を待避させるための活動」、「海洋安全保障」、「避難民への対処のための措置」、「捜索・救援」、「施設・区域の警護」、「後方支援」。「施設の利用」が挙げられていた。「後方支援」について、1997年新ガイドラインで、周辺事態の「後方地域支援」として、協力項目例の中で補給について物資（武器・弾薬は除く）とされ、物品役務の提供には、「戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備を含まないものとする」としていたが、2015年新々ガイドラインでは、「後方支援」は、「補給、整備、輸送、施設及び衛生を含むがこれらに限らない」として、何らの限定も付すことなく、「強化する」と約束された。

c 「C. 日本に対する武力攻撃への対処行動」では、「1. 日本に対する武力攻撃が予測される場合」及び「2. 日本に対する武力攻撃が発生した場合」が扱われる、2. への対処につき、日米両政府は、「各々米軍又は自衛隊及びその施設を防護するための適切な行動をとる」としている。この2. の「作戦構想」における「日米防衛協力」のあり方について、先に述べたように、空域防衛、弾道ミサイル攻撃対処、海域防衛及び陸上攻撃対処のための「作戦」に加え、新たに「領域横断的な作戦」が取り上げられ、ISR体制の強化（情報収集・警戒監視・偵察（ISR：Intelligence、Surveillance and Reconnaissance）活動）・情報共有・アセット防護、宇宙・サイバー空間での脅威対処、特殊作戦部隊に触れ、米軍は、「自衛隊を支援し及び補

完するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる」とする。

それぞれの「作戦構想」における「作戦支援活動」には、「後方支援」（中央政府、地方公共団体及び民間を活用）、「施設の使用」などが含まれる。

- d 「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」では、「日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」において、自衛隊は、「武力の行使を伴い適切な作戦を実施する。」として、「アセットの防護」、「捜索・救難」・「海上作戦」、「弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦」、「後方支援」の5分野での「日米軍事協力」を述べている。「海上作戦」には、「機雷掃海」、「当該武力攻撃に関与している敵に支援行う船舶活動の阻止」における自衛隊と米軍の協力が含まれている。この「事態」は、「日米両国が、各々、米国又は第三国に対する武力攻撃に対処するため、…武力の行使を伴う行動をとることを決定する場合であって、日本が武力攻撃を受けるに至っていないとき」であり、この場合、日米両国の「共同対処」は、「同盟調整メカニズムを通じて調整され」、「当該武力攻撃への対処行動をとっている他国と適切に協力する」としている。

- e 「V. 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」において、「アジア太平洋地域及びこれを越えた地域の平和、安全、安定及び経済的な繁栄の基盤を提供するため、パートナーと協力する」として、「三カ国及び多国間の協力」を重視する。この点、2015年共同発表では、「特に韓国及び豪州並びに東南アジア諸国連合等の主要なパートナーとの三カ国及び多国間協力を拡大する」としている。具体的な協力分野として、「平和維持活動」、「国際的な人道支援・災害救援」、「海洋安全保障」、「非戦闘員を待避させるための活動」、「情報収集、警戒監視及び偵察」、「訓練・演習」、「後方支援」があげられている。これとともに、「パートナ

一の能力構築支援」を挙げ、２０１５年共同発表では、「沿岸巡視船の提供及びその他の海洋安全確保能力の構築のための取組によるものを含め、特に東南アジアでのパートナーに対する能力構築」に言及している（甲A108）。ここでいうパートナーとは条約を締結していない国を呼び、「協力」を拡大していこうとしている。

オ ２０１５年共同発表は、「日米防衛協力」との関係で「新たな指針が展望する後方支援に係る相互協力を実施するための物品役務相互提供協定を迅速に交渉する」と述べた。「同じ米国の同盟国」として特に重視される「日豪防衛協力」は、２００７年日豪両首脳による「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が発表され、２０１３年物品役務相互提供協定（ACSA）及び日豪情報保護協定が発効している。その後、日本の安保法制法の成立を踏まえ、協定の見直しを合意し、２０１７年１月署名、同年９月発効したものである。これに続いて英国が２０１７年１月署名、同年８月発効した。その他カナダ、フランスとの間でもACSAが締結され、２０１９年５月、国会で承認され、日仏ACSAは同年６月、日加ACSAは、同年７月に発効した（令和２年版防衛白書２４１頁）。

（４）新々ガイドラインの問題点

ア 新々ガイドラインは、２０１５年４月２７日に日米両国政府の間で合意された。１９９７年の新ガイドラインを全面改定したものである。この改定にも、憲法の立憲平和主義の観点からすれば、重大な問題がある。

イ 第１に、この新々ガイドラインは、日本の国内での「安全保障」法制の立法化を先取りするものであって、国会の役割を軽視し、主権者国民の意向を軽視するものである。「安全保障」法制の具体的な法案について、閣議決定もされておらず、国会にも提案されていないにもかかわらず、外務、防衛大臣の判断で基本的な骨格をアメリカ側と取り決めたことは、国会のみならず、内閣の役割をも軽視したものである。もっとも新々ガイドラインは、「いず

れの政府にも立法上、予算上、行政上またはその他の措置をとることを義務づけるものではなく、また、指針はいずれの政府にも法的権利又は義務を生じさせるものではない。」と記載している。ただ、指針は、そのすぐ後に「しかしながら、二国間協力のための実効的な態勢の構築が指針の目標であることから、日米両政府がおのこの判断に従い、このような努力の結果をおのこの具体的な政策及び措置に適切な形で反映することが期待される。」と述べているように、ガイドラインの事実上の拘束力は否定できない。「安全保障」法制の立法化、特にアメリカへの軍事協力がガイドラインによって対米約束として先行することになったことは、「安全保障」法制の本質を象徴する意味合いをもつものである。

ウ 第2に、新々ガイドラインは、現行の日米安保条約の枠組みを大幅に踏み越えるものであって、本来ならば日米安保条約の改定なしにはできないはずのことを取り決めている。日米安保条約は、日米の共同の軍事行動は、「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」が発生した場合にのみ行われることを定めている（5条）。アメリカ軍隊の日本への駐留は「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」に認められている（6条）。しかし、新々ガイドラインは、そのような場合のみならず、冒頭箇所では、「日米同盟のグローバルな性格」を謳い、広く「アジア太平洋地域及びこれを超えた地域」における日米軍事協力を謳っているのである。安倍首相は、2015年4月29日の米国議会での演説で、この新々ガイドラインを「真に歴史的な文書」と述べたが、この新々ガイドラインが日米安保条約の枠組みを超えるものであることを認めたからである。しかし、現行日米安保条約の枠組みを大幅に超えた軍事協力を約束するためには、本来、条約の改定手続きが必要な筈である（憲法73条3号）。ところが、そのような改定手続きをふむことなく、新々ガイドラインを取り決めたことは、それ自体、憲法に対する重大な違反

行為である。

エ 第3に、新々ガイドラインは、憲法9条に真っ向から反する内容をもっている。日米安保条約自体が憲法9条に抵触するものであるが、その点は措いたとしても、従来の政府見解に照らしても、集団的自衛権の行使は違憲とされ、日米安保条約もそのような限定の下で1960年に改定がなされた筈である。その意味で、すでに述べた1997年の日米新ガイドラインも「周辺事態」における日本の対米後方支援を認めた点ですでに問題をはらむものであったが、新々ガイドラインは、その「周辺事態」の枠をもとりはらって「グローバルな平和と安全のため」の対米軍事協力を、しかも武力の行使を伴う集団的自衛権の行使をも約束するものとなっているのである。新々ガイドラインでは、「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」を定めて、そこで、「自衛隊は、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態に対処し、日本の存立を全うし、日本国民を守るため、武力の行使を伴う適切な作戦を実施する。」（D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動）としている。また、平和維持活動に関しては、「日米両政府は、適切な場合に同じ任務に従事する国連その他の要員に対する後方支援の提供及び保護において協力することができる」（甲 A107）としている。「安全保障」法制の「整備」の一環として「国際平和支援法」や「国際平和協力法」の制定・改定を行うことと連動しているのである。さらには、「日米両政府は、三カ国及び多国間の安全保障及び防衛協力を推進し及び強化する」とし、「安全保障」法制の「整備」において、単に米国との軍事協力のみならず、それ以外の国との関係でも、「存立危機事態」や「重要影響事態」において軍事協力ができるようにしようとしていることに対応している。

オ 上記のとおり新々ガイドラインを受けて安全保障法制が整備されたが、両

者が不可分の関連を持っていることは、新々ガイドラインにおける日本の集団的自衛権の行使が、「閣議決定」とほぼ同様の文言で書かれていることによっても裏付けることができる。このガイドラインによって、日本はアメリカに対して集団的自衛権の行使を伴った形で軍事協力をすることを約束したのである。

1 1 新々ガイドラインの具体化としての安保法制法

(1) 安保法制法案は、2015年5月14日臨時閣議で、決定され、国会に提出された。集団的自衛権を解禁した2014年7月1日の閣議決定を具体化するために、①自衛隊法・武力攻撃事態法・周辺事態法等の10本の法律を一括改定する「平和安全法制整備法案」と、②他国軍の軍事活動に対するグローバルな後方支援を随時行うことを可能にする「国際平和支援法案」の2本からなっていた。

警察予備隊の機関誌として創刊され、その後、民間に発行権が譲渡された、防衛省・自衛隊の機関紙的な色彩が強い「朝雲」を発刊する朝雲新聞社が発行した西原正（平和・安全保障研究所理事長）監修・朝雲新聞出版業務部編「わかる平和安全法制－日本と世界の平和のために果たす自衛隊の役割」（平成27年10月発行）は、その冒頭、「平和安全法制は法律の多さに加え、様々な「事態」があり、更にその対応の仕方が多岐にわたるため、複雑で分かりにくい印象を受ける。」（5頁）と、安保法制法が分かりにくい印象を受けると記している。そこで同書は、第1章で「日本の防衛（事例と対処行動）」、第2章「国際平和への貢献」と並んで、「第3章日米同盟の強化－ガイドラインと日本平和安全法制」という章を設けて安保法制法を解説している。

同書は、新々ガイドラインが安保法制法にどのように具体化されたのかを新々ガイドラインの項目ごとに、対応する法律を図表入りで整理している。

表2 日本の平和及び安全の切れ目のない確保

段階		事態	関連法
A.	平時からの協力措置	平時～グレーゾーン事態	自衛隊法
B.	日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処	グレーゾーン事態	自衛隊法
		重要影響事態	重要影響事態法
C.	日本に対する武力攻撃への対処行動	武力攻撃事態	武力攻撃・存立危機事態法
D.	日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動	存立危機事態	武力攻撃・存立危機事態法
		重要影響事態	重要影響事態法
E.	日本における大規模災害への対処における協力	大規模災害	自衛隊法

(西原正「わかる平和安全法制」朝雲新聞社 82頁)

このように安保法制法が新々ガイドラインを具体化するための法制であることは明らかである。

(2) 安保法制法の概要

ア 安保法制法は、国際平和支援法 1 本のみ新設された法律であり、その他の 10 本は、法改正である。その概要は、以下のとおりである。

イ 改正法

- ①武力攻撃事態法→武力攻撃・存立危機事態法
- ②米軍等行動関連措置法
- ③海上輸送規制法
- ④特定公共施設利用法
- ⑤捕虜取扱法
- ⑥自衛隊法
- ⑦周辺事態法→重要影響事態法

⑧船舶検査活動法

⑨国連平和維持活動協力法（PKO 協力法）

⑩国家安全保障会議設置法

この内、中心となる法律は、①武力攻撃・存立危機事態法、②自衛隊法、③重要影響事態法、④国際平和支援法、⑤国連平和維持活動協力法（PKO 協力法）の5本である。中心的な法律の内容と主要な問題点について述べる。

（3）安保法制法の内容と問題点

ア 武力攻撃事態法の改正

武力攻撃事態法は、「武力攻撃事態等及び存立危機事態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」（以下、「事態対処法」という）へと名称が変更されている。改定法によれば、「我が国と密接な関係にある他国への武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆られる明白な危険がある事態」を「存立危機事態」と名付け（2条4号）、このような事態にも、政府が事態対処のための態勢を整備し、我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に資することがこの法律の目的とされている（1条）。

イ 自衛隊法の改正

自衛隊法が1954年に制定されて以来の自衛隊の主たる任務の変更がなされた。自衛隊法3条は、自衛隊の任務を定めた規定であるが、従来は、同条1項は、「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持にあたるものとする」と規定していたが、この「直接侵略及び間接侵略に対し」を削除して、「自衛隊は、わが国にの平和と独立を守り、国の安全を保つため、わが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の維持に当たるものとする」という条文に変更された。

この改正の意味は、直接侵略や間接侵略に当たらない場合であっても、例

えば、他国間の武力紛争においても、それがわが国の平和と独立に関連すれば、わが国を防衛するという名目の下、自衛隊は行動し得ることになる。集団的自衛権の行使も自衛隊の主たる任務の中に位置づけたのである。正面から憲法 9 条に違反するものである。

自衛隊の主たる任務の変更に伴い、政府は、集団的自衛権の行使に伴う防衛出動及びそれに伴う武力行使を可能とするために、自衛隊法 7 6 条の防衛出動に関する規定を改定した。すなわち、内閣総理大臣は、「わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し。これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」（同条 1 項 2 号）においても、同法 8 8 条 1 項によれば、防衛出動を命じられた自衛隊は、「わが国を防衛するため、必要な武力を行使することができる」とされたのである。

ここで重大なのは、自衛隊法 7 6 条の防衛出動の命令を発動する要件の中には、集団的自衛権行使の「新三要件」の内の第二要件である「わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないとき」が書かれていないという問題である。集団的自衛権の部分的容認をした閣議決定で確認された「新三要件」が実際の法文では抜け落ちているのである。確かに武力攻撃事態法の改正によって、「対処基本方針」（9 条 2 項 1 号ロ）には、「事態が…存立危機事態であると認定する場合にあっては、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がなく、事態に対処するため武力の行使が必要であると認められる理由」を書くことが必要とされているが、これは、対処基本方針の一項目でしかなく、防衛出動命令の発動要件ではない。防衛出動命令の発動要件であれば、その要件を満たさないで防衛出動命令を出せば、違憲違法となるが、単に「対処基本方針」の記載事項であれば、政策的な判断に委ねられたと判断される可能性がある。

第二要件は、自衛隊法 7 6 条 1 項の「内閣総理大臣は、…わが国を防衛す

るため必要があると認める場合」に既に含まれているとされるかもしれないが、「必要があると認める場合」と「他に適当な手段がない場合」とでは明らかに意味が異なっている。他に適当な手段がある場合でも必要と認める場合はあり得るからである。

また、「新三要件」の第三要件も、今回の法律の中に明確な形で盛り込まれていないことも重大である。確かに改定された武力攻撃事態法では、「存立危機武力攻撃を排除するに当たっては、武力の行使は、事態に応じ合理的に必要と判断される限度においてなされなければならない」（３条４項）とされているが、「合理的に必要と判断される限度」は、「必要最小限度」とは異なる概念である。「必要最小限度」ではなくても、「合理的に必要」と判断される場合は十分にあり得るのである。閣議決定の新三要件に比べても改正法は、武力行使に当たっての制約は、緩やかなものとなっているのである。

なお、内閣総理大臣が、「存立危機事態」の認定を行い防衛出動を命じるに際しては、武力攻撃事態の場合と同様に、国会の事前承認を原則として必要とするが、緊急の必要がある場合には事後承認でもよいとされている（事態対処法９条４項）。しかし、「存立危機事態」は、日本が直接武力攻撃を受けているわけではなく、また武力攻撃を受ける明白な危険があるわけでもない。にもかかわらず、「緊急の必要」を理由として事後承認を認めることは、集団的自衛権の行使に関する国会の民主的統制を著しく弱めることを意味している。

ウ 「存立危機事態」のあいまい性と危険性

従来の武力攻撃事態法には、「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」が存在していたが、これらの事態と新たに付け加えられることになった「存立危機事態」との関係は、どのような関係にあるか。

この点、2015年４月２７日の与党協議で出された政府見解「主要な事項に

関する基本的な考え方の整理について」では、「武力攻撃事態等と『存立危機事態』とは、それぞれ異なる観点から状況を評価するものであるから、相互に排他的ではなく、他国に武力攻撃が発生した状況について、それぞれの観点から評価した結果、いずれの事態にも同時に該当することがあり、その場合、両事態が認定される。現実の安全保障環境を踏まえれば、『存立危機事態』に該当するような状況は、同時に武力攻撃事態等にも該当することが多いと考えられる」と整理していた。しかし、このような説明は極めて曖昧なものと言わざるをえない。政府が見解を出した理由は、「存立危機事態」が日本の防衛とは無関係ではないかという批判を避けるためであろうが、もし「存立危機事態」が武力攻撃事態等と完全に重なるようであれば、わざわざ「存立危機事態」という新たな概念を導入する必要はない筈である。「存立危機事態」が武力攻撃事態等にも該当する場合が多いということは、該当しない場合もあることを認めていることになる。問題は、両者が重ならないとすれば、どのような場合に重ならないかであり、その点を明確化することが要請されている筈である。その点を明確にしようとしないう「政府見解」は、「存立危機事態」なるものがいかにあいまいで危ういものであるかを示している。

この点と関連して、「存立危機事態」における「国民保護法」の適用の是非の問題がある。「政府見解」は、「国民保護法については、『存立危機事態』の認定を新たに要件として定める必要は無く、武力攻撃事態等と認定した場合に適用する現行法の規定で十分に対応できる。」としている。政府が一括して提案した10本の改正法案の中に、「国民保護法」が含まれていない所以である。しかし、「存立危機事態」が武力攻撃事態等とは異なった事態であり、しかも、それが国民の生命、自由などが根底から覆される明白な危険がある場合であるとすれば、どうして武力攻撃事態法において「国民の生命、身体及び財産を保護」することを目的とするはずの「国民保護法」が「存

「存立危機事態」にも適用されるようにする立法改定が提案されないのか、その理由は上記の説明では不明確といわざるを得ない。理由として推測されるのは、「存立危機事態」は国民の生命・身体などには直接的な侵害が及ぶような切迫した事態ではないので、「存立危機事態」において「国民保護法」を適用する必要がないと考えているか、「存立危機事態」にも「国民保護法」を適用することにすれば、「存立危機事態」においても日本は他国から武力攻撃（反撃）を直接受けてしまう危険性があることを認めることになってしまうので、それを避けようとしたかのいずれかだろうと考えられる。しかし、その点を明確にしない法改正は、「存立危機事態」なる概念の曖昧さと危険性を示すものというほかない。

具体的に「存立危機事態」としていかなる事態が想定されているかについて、例えば自民党の「安全保障法制整備の具体的な方向性について」に関する Q&A では、ホルムズ海峡における機雷敷設が「存立危機事態」に該当して集団的自衛権の行使が可能な事例の 1 つとして説明されている（前掲の西原正「わかる平和安全法制」28 頁でもこの例が事例として挙げられている）。しかし、ホルムズ海峡における機雷敷設までも「存立危機事態」になるとすれば、他の同種の経済的な困難事態（食料など）でも容易に「存立危機事態」とされ得ることになるであろう。また、ホルムズ海峡の事態までもが「存立危機事態」と見なされることになれば、「存立危機事態」には地理的な限定もないことになる。

「存立危機事態」の定義でも明らかなように、集団的自衛権の行使をする援助国はアメリカとは限定されていない。「わが国と密接な関係にある他国」であればよいのであって、その判断は政府の政治的裁量に委ねられるのである。この点でも、日米安保条約の枠組みをも超えた集団的自衛権の行使が可能とされているのである。「閣議決定」では集団的自衛権の行使は限定的であり、またその当時の安倍首相の説明では「専守防衛」の立場は守るとされ

ていたが、改正法をみれば、「専守防衛」がどこかに吹き飛んでいるといっても過言ではない。憲法の平和主義と立憲主義に照らして到底容認できないものである。

エ 米軍等の武器等防護のための自衛隊法の改正

(ア) 自衛隊法 95 条の 2 に

「自衛官は、アメリカ合衆国軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織の部隊であつて自衛隊と連携してわが国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く）に現に従事しているものの武器等を職務上警護するにあたり、人又は武器等を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。

2 前項の警護は、合衆国軍隊等から要請があつた場合であつて、防衛大臣が必要と認めるときに限り、自衛官が行うものとする。」

という規定を追加した。

(イ) これは、自衛隊は米軍及び米軍以外の他国軍隊の武器等の防護という名目の下に実質的には集団的自衛権の行使に等しい武力行使を行い、日本は米国だけでなく、他国の戦争に巻き込まれることになる危険性が格段に高くなる。しかも、このような重大な意味をもつ行為であるにもかかわらず、その決定は防衛大臣だけの判断で、しかも現場の自衛官が行うというのである。憲法 9 条に照らしても、文民統制の原則に照らしても到底認められない内容である。

(ウ) 自衛隊法 95 条の武器等の防護が認められている趣旨はどこにあり、何故、それが憲法 9 条が禁止する武力行使にならないのかについて、政府の従来の説明では、憲法 9 条 1 項が禁止する「武力の行使」とは、「国家の物的、人的組織体による国際的な武力紛争の一環として行われる戦闘行為」をいうとし、他方、自衛隊法 95 条が規定する武器使用は、「自衛隊の武器等と

いうわが国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為から、これらを防護するための極めて受動的かつ限定的な必要最小限の行為であり、それがわが国の領域外で行われたとしても、憲法第 9 条 1 項で禁止された『武力の行使』には当たらない。」（1999 年 4 月 23 日）とされてきた。

（エ）つまり、武器等の防護は、武器等を防護するためのきわめて受動的、限定的な必要最小限度の武器使用なので、「武力の行使」に当たらないというのである。しかし、自衛隊法が防護の対象としている「武器等」の中には航空機や艦船も含まれている。もはや武器の範疇には通常入らないだろうと思われる装備も含まれているのである。自衛隊の航空機（例えば戦闘機など）や船舶（例えば護衛艦など）に対する攻撃が、単にこれらの装備の破壊奪取を目的とするのか、それとも武力行使の一環として行われるのかを一体どのようにして区別するのか、その区別は、戦闘機や護衛艦などに対して攻撃が加えられた場合には、ほとんど不可能である。むしろ、それは武力攻撃と捉えて、それに対する防護行動は、それ自体武力行使と捉える方が自然である。

（オ）このように自衛隊の武器等の防護についても、それは「武力の行使」と紙一重あるいは重なる性格をもったものであるが、それが、米軍やその他の国の軍隊に援用された場合には、もはや単なる武器等の防護で武力行使ではないと説明することはほとんど不可能である。しかも米軍等のための武力行為となれば、それは集団的自衛権の行使とならざるを得ないのである。自衛隊法 95 条の武器等の防護の規定を米軍等他国の軍隊の武器等の防護について適用する理由として、政府見解があげるのは、「自衛隊と連携して『わが国の防衛に資する活動』に現に従事している合衆国軍隊等の部隊の武器等については、これらが破壊・奪取された場合には、当該活動や、事態等が拡大した場合におけるわが国を防衛するための活動の実施に支障

を生ずることとなるため、わが国の防衛力を構成する重要な物的手段に相当するものと評価することができる」というのである。しかし、ここで問題なのは、①「わが国の防衛に資する活動」とはどういう活動を意味しているのか、②米軍等他国の軍隊の武器等がどうして「わが国の防衛力を構成する重要な物的手段」と言えるのか、③それら他国の軍隊の武器等の防護がどうして「受動的、限定的な必要最小限度の武器使用」と言えるのかである。

①「わが国の防衛に資する活動」は、あまりにも抽象的で漠然とした要件といわなければならない。政府見解によれば、これには情報収集活動や警戒監視活動さらには共同訓練なども含まれるという。しかも、地理的限定はないのである。はるかかなたの南太平洋沖で日米豪が共同訓練をしている場合にも、米国や豪州の軍隊のために武器等防護のための武器使用、つまり武力の行使を行った場合に、それを専守防衛と言えるのだろうか。およそ専守防衛とはかけ離れた行為と言わざるをえない。

②他国の軍隊の武器等がどうして「わが国の防衛力を構成する重要な物的手段」と言えるのか、他国の軍隊の武器等も自衛隊の武器等も一緒に「わが国の防衛力を構成する重要な物的手段」とすれば、もはや他国の軍隊も自国の軍隊もその区別はなくなることとなる。そうなれば、もはや個別的自衛権と集団的自衛権の区別すら不要となってしまうのである。憲法 9 条の下でこんな議論がまかりとおる筈はない。

③武器等の防護が武力行使に該当しない理由が、「きわめて受動的かつ限定的な必要最小限度の武器使用」だから許されるのだとすれば、他国の軍隊の武器等を防護することは、そのような限定をはるかに越えていると言わざるをえない。自衛隊の武器等が攻撃を受けた場合に、それを防護する場合に、まだ受動的、限定的という言い方が当てはまる余地があるとしても、米国など他国の軍隊のためにわざわざ武器使用することがどうして

受動的であるとか、限定的であることになるのか。受動的でも限定的でもない、それらの武器使用は端的に武力行使である。しかも他国の軍隊のための武力行使である以上、個別的自衛権でも説明できず、違憲の集団的自衛権の行使と言わざるを得ない。

2014 年の閣議決定では、武器等の防護のための武器使用は米国軍隊についてのみ可能とされていたが、改正法では、米軍以外の他国の軍隊についても適用されることになり、しかも、その他国についての限定もなされていないのである。これは重大な問題である。米国については日米安保条約があるが（それでも集団的自衛権行使は違憲とされてきたのに）、そのような条約上の根拠もなしに集団的自衛権の行使に踏み込むことになることは、憲法 9 条はもちろん、憲法 41 条や 73 条 3 号に照らしても到底認められないものである。

オ 「周辺事態法」から「重要影響事態法」へ

（ア）重要影響事態法の内容

政府は、従来の周辺事態法を大幅に改定した。法律の名称を「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（周辺事態法）から「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（重要影響事態法）へと変更した。法律の目的を規定した 1 条では、「この法律は、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の平和及び安全に重要な影響を与える事態（以下、「重要影響事態」という。）に際し、合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行うことにより、日米安保条約の効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態等に対処する外国との連携を強化し、我が国の平和及び安全の確保に資することを目的とする」と規定されている。ここで、「合衆国軍隊等」と書かれている意味は、同法 3 条 1 項 1 号の定義によれば、「重要影響事態に対処し、日米安保条約の目

的に寄与する活動を行う合衆国の軍隊及びその他の国連憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊その他これに類する組織をいう」とされている。「後方支援活動」とは、「合衆国軍隊等に対する物品及び役務の提供、便宜の供与その他の支援措置であつて、我が国が実施するものをいう」とされる（３条１項２号）。「周辺事態」という概念がなくなったことと関連して、重要影響事態法では、「後方地域支援」とか「後方地域搜索救助活動」といった概念はなくなり、「後方支援活動」とか「搜索救助活動」とされているのである。なお、従来の船舶検査活動法も、「重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律」に変更され、船舶検査活動は、「重要影響事態」においても行うことが可能とされることとなった。

（イ）重要影響事態法の問題点

この法改正によって、自衛隊は、地域的な限定なしに世界中のどこでも、米軍に限定されることなく、米国以外の他国の軍隊のための後方支援活動などが可能になった。周辺事態法では、周辺事態は建前としては地理的な概念ではないとされていたものの、事実上、地理的な限定を含めて用いられていたが、周辺事態という概念がなくなったことから、地理的な限定は完全になくなったのである。

この点、「政府見解」は、周辺事態も「重要影響事態」も、もともと地理的な概念ではないので「その本質に変更はない」としているが、周辺事態法の下では、政府は、「周辺事態が生起する地域にはおのずと限界があり、例えば中東やインド洋で生起することは現実の問題として想定されない」（１９９９年４月２８日、小泉首相答弁）としていた。ところが、政府見解によれば、「重要影響事態法」では「これらの地域でもあらかじめ排除はできない」とされているのである。それにもかかわらず、「その本質に変更はない」というのは、全く理解しがたい。しかも、「重要影響事

態法」では、「重要影響事態」に際して米軍に対する後方支援だけでなく、米軍以外の軍隊に対する後方支援も大幅に可能となる。同法では、「日米安保条約の効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態に対処する外国との連携」とされているが、これによって、米軍以外の軍隊への後方支援に対するなんらかの歯止めがかかっているとは到底考えられない。「中核とする」というのは、なんら限定とならないどのようにでも解釈可能な概念である。この点、政府見解は、「米軍以外の外国の軍隊等への支援については、米軍が活動していることまでを要件としていないが、重要影響事態が生起している状況において、同盟国として我が国の安全保障に関する関心と利害を共有している米国がなんらの対処も行わないことは、一般には想定しがたい。」と説明している。しかし、一般には想定しがたいというのは、全く想定出来ないわけではないことを含む意味であるし、米軍に肩代わりして自衛隊が、南シナ海などで外国軍への後方支援活動を行う事態は十分に想定できるのである。

これまで後方支援にあたっては、憲法9条の「武力行使」禁止原則との関係で、他国の武力行使と「一体化」しないことが求められてきたが、「重要影響事態への対応の基本原則」（2条3項）は、「後方支援活動及び搜索救助活動は、現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為）が行われている現場では実施しないものとする。ただし、第7条第6項の規定により行われる搜索救助活動については、この限りではない。」これは、武力の行使との一体化に関する「閣議決定」を踏まえたものであるが、これによれば、戦闘現場でない限り、「戦闘地域」での後方支援活動も認められていることになる。戦闘の相手国から、戦闘行為に参加しているとみなされても仕方がないこととなる。周辺事態法では、「後方支援」については、「我が国領域及び現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行

為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海及びその上空の範囲」（３条１項３号）という限定がなされていたが、このような限定はなくなった。しかも、後方支援の中身も、周辺事態法では、別表第一の「備考」で「物品の提供には、武器（弾薬の提供を含む）の提供を含まないものとする」とされていたが、「重要影響事態法」では、これが「物品の提供には、武器を含まないものとする」と変更され、弾薬の提供は可能とされた。弾薬の提供は文字通り戦闘行為への加担行為である。弾薬の提供がされた場合に米国その他の国の戦闘行為、つまり武力の行使と一体化しないと評価することなど到底できないものである。

カ 「戦争支援恒久法」としての「国際平和支援法」の制定

（ア）国際平和支援法は、第１条で、「この法律は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であつて、その脅威を除去するために国際社会が国連憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの（以下「国際平和共同対処事態」という）に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的とする」と規定している。そして、第２条で、基本原則を定め、政府は、「国際平和共同対処事態」においてはこの法律が定める協力支援活動などを適切かつ迅速に行うことにより国際社会の平和及び安全に資することを謳うとともに（１項）、「対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであつてはならない」（２項）とし、さらに、「協力支援活動及び搜索救助活動は、現に戦闘行為が行われている現場では実施しないものとする。ただし、搜索救助活動については、この限りではない」（３項）としている。

（イ）この法律では、国際平和共同対処事態に際し、その活動を行う「諸外国の軍隊等」を協力支援の対象としている。ここでいう「諸外国の軍隊等」

については、同法第3条1項1号は、「国際社会の平和及び安全を脅かす事態に関し、次のいずれかの国連総会または安保理事会の決議が存在する場合において、当該事態に対処するための活動を行う外国の軍隊その他これに類する組織をいう。」とし、

「イ 当該外国が当該活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又は認める決議、

ロ イに掲げるもののほか、当該事態が平和に対する脅威または平和の破壊であるとの認識を示すとともに、当該事態に関連して国連加盟国の取組を求める決議」

のいずれかを要求しているだけである。

つまり、ここで要求している国連総会または安保理事会の決議は極めて漠然としたものであってよいことがわかる。「要請し、勧告し、又は認める決議」というのは、必ずしも明示的に諸外国が当該活動を行うべしとする決議である必要はないし、「当該事態に関連して国連加盟国の取組を求める決議」というのも、必ずしも軍事的な取組みだけが含まれているわけではなく、関連する決議でもよいこととされている。このような漠然とした決議があれば、それを理由として自衛隊の派遣が認められることとなるのである。

(ウ) この法律に基づく対処措置を政府が行うにあたっては、実施前に、「当該対応措置を実施することにつき、基本計画を添えて国会の承認を得なければならない。」(6条1項)と国会の事前承認を原則としている。しかし、この法律以前のテロ特措法やイラク特措法では、個別的に法律を作って自衛隊の海外派遣を認めていたのである。それと比較すれば、この法律は、恒久法(一般法)において、自衛隊を海外に派遣するのであるから、自衛隊を海外に派遣する場合に例外なく国会の承認を必要とすることは当然である。しかも、国会の議決に際しては7日以内に各議院は議決するよ

う努めなければならないとされている（6条2項）。これは、PKO 協力法の規定に倣ったものと言われているが、特定秘密保護法が制定された後である今日、この意味は異なったものとなっていると評価しなければならない。国会はいかなる情報を根拠にして自衛隊の派遣の是非を判断するのか。その判断の根拠となる情報は、「特定秘密」とされて国会には提出されない場合が多くなると思われる。例外無き事前承認と言われるが、最初の国会承認後2年を超えて派遣を継続する場合の国会の承認については、事後承認も認めている（6条3項）のである。しかも、最初の国会承認も仮に事前の国会承認が得られなかった場合には、「重要影響事態」あるいは「存立危機事態」と認定することにより、国会の承認を事後にすることも考えられ得る。このような抜け道があることにも留意する必要がある。

(エ) この法律でも、他国の軍隊の「武力の行使との一体化」を避けなければならないとされているが、それは戦闘現場での活動を回避するにとどまり、戦闘地域でも活動は容認されていることは、「重要影響事態法」の場合と同様である。そのような現場での活動によって、隊員の生命が危険にさらされることは避けがたい。この点、「国際平和支援法」では、単に「防衛大臣は、対応措置の実施にあたっては、その円滑かつ効果的な推進に努めるとともに、自衛隊の部隊等の安全等の安全の確保に配慮しなければならない」（9条）と書くだけで具体的な配慮義務はなんら講じられていないのである。自衛隊員の生命が危険にさらされても仕方がないと考えているとしか考えられない。協力支援活動の中身としては、「重要影響事態法」の場合とほぼ同様のものが想定されており、補給、輸送、修理及び整備、医療、通信などが含まれるし、弾薬の提供も排除されていない。ここでも戦闘行為への文字通りの加担行為がされることとなる。

キ PKO 協力法の改正による実施活動と武器使用権限の拡大

PKO 協力法の改正では、従来の PKO を含む「国際平和協力業務」に関し

て、新たに次の活動などを加えることとなった（３条５号）。

「ト 防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」、「ラ 国連平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者の生命又は身体に対する不測の侵害または危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護」。

トは、治安維持活動であり、また、ラは、いわゆる駆けつけ警護である。

これらの活動を行うに際して武器使用が必要になった場合には、次のとおり武器使用が可能となっている（２６条）。

「３条５号トに掲げるもの又はこれに類するものとして政令で定めるものに従事する自衛官は、その業務を行うに際し、自己若しくは他人の生命、身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、実施計画に定める装備である武器を使用することができる。」

「２・・・３条５号ラに掲げるものに従事する自衛官は、その業務を行うに際し、自己又はその保護しようとする活動関係者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、・・・実施計画に定める装備である武器を使用することができる。」

従来、武器使用は、PKO活動に従事する隊員又はその管理下に入った者の生命・身体を防護するための自然権的な権利として認められ、そうであることで、それは武力行使とは区別されるとされてきた。しかし、このように「治安維持任務」や「駆けつけ警護」においても、武器使用を認めた場合には、しかもその際に使用する武器についても、特に限定はなく「実施計画で定め

る装備」でもよいことになった場合には、ますますそのような武器使用を自然権的権利として正当化することは困難であろう。そうであれば、憲法で禁止された武力行使に該当することにならざるを得ない。

ク 「国際連携平和安全活動」への参加

(ア) さらに、新たに「国際連携平和安全活動」として次のような活動を行うことができることとなった。「国連総会、安保理事会若しくは経済社会理事会が行う決議、別表第一に掲げる国際機関が行う要請または当該活動が行われる地域の属する国の要請に基づき、紛争当事者間の武力紛争の再発の防止に関する合意の遵守の確保、紛争による混乱に伴う切迫した暴力の脅威からの住民の保護、武力紛争の終了後に行われる民主的な手段による統治機構の設立及び再建の援助その他紛争に対処して国際の平和及び安全を維持することを目的として行われる活動であって、二以上の国の連携により実施されるもののうち、次に掲げるものをいう。

「イ 武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意があり、かつ、当該活動が行われる地域の属する国及び紛争当事者の当該活動が行われることについての同意がある場合に、いずれの紛争当事者にも偏ることなく実施される活動

ロ 武力紛争が終了して紛争当事者が当該活動が行われる地域に存在しなくなった場合において、当該活動が行われる地域の属する国の当該活動が行われることについての同意がある場合に実施される活動

ハ 武力紛争がいまだ発生していない場合において、当該活動が行われる地域の属する国の当該活動が行われることについての同意がある場合に、武力紛争の発生を未然に防止することを主要な目的として、特定の立場に偏ることなく実施される活動」(3条2号)

(イ) 別紙第一の、国際機関としては、①国連、②国連総会によって設立された機関または国連の専門機関、③国際連携平和安全活動にかかる実績もし

くは専門的能力を有する国連憲章 52 条に規定する地域的機関または多国間条約により設置された機関で、欧州連合その他政令で定めるものが挙げられている。

この内、③は、国連統括下でない組織とってよく、国際法上の正当性が確保されているかどうか疑問である。具体的には、例えば、アフガニスタンにおける ISAF（国際治安支援部隊）やイラクにおける多国籍軍の治安維持活動などが「国際連携平和安全活動」に含まれる可能性が出てくると考えられる。

（ウ）国際連携平和安全活動への参加については、PKO について武器使用基準が緩和された以上、国際連携平和安全活動に関しても、武器使用基準が緩和されることにならざるを得ない。そうであれば、上述のように PKO 協力の武器使用基準に関して生じる危惧は、この国際連携平和安全活動に関しても指摘せざるを得ない。

武器使用基準の緩和に伴い、自衛隊が武力行使を行うことになれば、ISAF に参加した欧州諸国の軍隊の兵士に多数の死傷者が出たように、自衛隊員にも多数の死者が出ることを想定しなければならないこととなる。PKO 法の改正では、その点、本部長が作成する「実施要領」で「危険を回避するための国際平和協力業務の一時休止その他の協力隊の隊員の安全を確保するための措置に関する事項」を定めるとする（8 条 1 項 8 号）とともに、「本部長は、国際平和協力業務の実施に当たっては、その円滑かつ効果的な推進に努めるとともに、協力隊の隊員の安全の確保に配慮しなければならない（10 条）という規定を設けている。しかし、このような規定を設けただけで隊員の安全が確保される保障があるわけではない。

1 1 軍事法制確立の歴史・違憲性の深刻化

（1）以上、1997 年新ガイドライン合意以降の周辺事態法、有事法制、安保

法制法の制定が、いずれも日米新ガイドライン及び日米新々ガイドラインに沿って我が国の法律が制定されてきたことを述べた。その経緯をみれば明らかのように、１９９７年新ガイドライン以降に制定された周辺事態法、有事法制及び安保法制法は、いずれも憲法９条に違反する疑いのある法律であり、制定の度に強い反対運動があった。にもかかわらず、国会上程後も慎重な審議が行われることなく、いずれも強行採決によって法律が制定されてきたのである。法改正が行われる度に違憲の度合いは深刻になっていった。結果としてできあがった安保法制法により、戦後日本国憲法９条の存在によって、築かれてきた我が国の軍事力（武力）行使に対する制約はどんどん緩められてきた。

- （２）第一に、存立危機事態なる新概念を案出し、それまで認められてこなかった、我が国に対する武力攻撃がない状態での米軍その他の他国軍隊との共同の武力行使が認められるに至った（集団的自衛権の行使）。日本国憲法９条は、戦争を放棄し、武力の行使及び武力による威嚇を禁止している。第２項では、交戦権を否認し、陸海空軍その他の戦力の不保持を定めている。そのため、自衛隊は発足当初から違憲の疑いがあったが、政府は、自衛隊が憲法９条に違反しないのは、国家として自然権として有する自衛権（個別的自衛権）を行使するための必要最小限度の実力は、憲法９条の禁止するところではないとの論理により、合憲とされた。この個別的自衛権は、憲法に規定されていない憲法外の論理である。憲法外の論理によって、まず、日本国憲法の戦争・武力行使に対する制約の論理が緩和された。

それでも、集団的自衛権は憲法９条の禁止するところである。という解釈が日本政府の一貫した解釈であった。

ところが、存立危機事態と認定されれば、自国が武力攻撃されたのでもない段階でも、憲法９条は集団的自衛権として武力を行使できるとしたのである。憲法９条の規範力はその中核部分で政府により否定されてしまったので

ある。

- (3) この個別的自衛権は憲法上許されるが、集団的自衛権は認められないという解釈は憲法9条解釈として戦後一貫して政府が維持する盤石の強固な解釈であった。その解釈を前提に、自衛隊を自国の防衛とは関係のない海外に向けて出動させることは、憲法9条2項に違反することとなるので、自衛隊創設時に海外出動はできない(参議院自衛隊の海外出動をなさざることの決議)との附帯決議を参議院が行った。

その後、自衛隊を海外に派遣することを追求した政府は、①米軍支援のための海外出動、②国連の平和維持活動・人道支援活動への協力を理由とした二つのルートを通じて、海外出動を図ろうとしてきた。

しかし、その場合も、憲法9条1項及び2項の規範に違反しないために様々な制約を付すことによって、合憲の派遣だということが強弁されてきたのである。その一つが、活動の地理的範囲を限定するということである。①日米安保条約は、第5条で日本の共同防衛を定め、第6条で、極東の平和と安全を維持するために、日本国内に基地を置くことを認めていた。そこでは、第5条は活動領域は、日本であり、第6条は活動範囲として極東という地理的限定があった。

第二は、自衛隊の活動の範囲を画する地理的限定を無くしてしまったのが、安保法制法である。存立危機事態なる概念には地理的限定は存在しない。また、重要影響事態なる概念にも地理的限定は存在しない。

1978年の旧ガイドラインは、日米安保条約の枠組みにそって、日本共同防衛についての取り決めがされ、日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合に日本が米軍に対して行う便宜供与のあり方については、今後、相互に研究することとされていた。それが、1997年新ガイドラインになると、周辺事態という概念が作られ、日本及び極東の範囲を超える、日本の平和と安全に重要な影響を与える日本周辺の事態への共同

対処について合意されることとなった。それを受けて、周辺事態法において、周辺事態における米軍への日本の協力が法律化された。周辺事態という概念はあいまいであり、地理的概念ではなく、事態を表す概念だと政府は主張していたが、日本周辺という文言から、「インド太平洋・中東は含まない」という国会答弁に見られるように、一定の地理的限界が存在したことは間違いない。この限界は、有事法制が制定され、武力攻撃事態法は、「公海上の我が国の船舶等に対する攻撃が、状況によって、我が国に対する組織的、計画的な武力の行使に当たる」場合もあり、「外国領土内にある我が国の在外公館」等や「テロ特措法、周辺事態法、またPKO協力で、…相手の政府の同意を得て相手国の領域内で活動する我が国の自衛隊」が、武力攻撃を受けた場合に、「我が国に対する計画的、組織的な攻撃だと」認定された場合には、武力攻撃事態法が適用されることと解釈され、個別的自衛権の要件だけを問題にすれば、地理的限定はなくなった。テロ対策特措法は、いくつかの点で、この周辺事態法の「日本周辺」での事態という限定を越え、自衛隊を「周辺」外であるインド洋海域に派遣することが可能となった。さらに、イラク特措法では、中東のイラクにまで自衛隊を派遣することが可能となった。しかし、日本周辺という周辺事態か、特措法という個別立法によってしか認められなかった海外への派遣は、国際平和支援法により、「国際の平和と安全」という目的であれば、恒久法として地理的限定なく自衛隊を派遣することができることとなった。

- (4) 第三に、存立危機事態あるいは重要影響事態と認定すれば、米軍その他の他国軍隊に対し、米軍その他の軍隊の武力行使と一体化する物資の供給などの兵站活動も認められることとなった。武力行使との一体化論との関係で生じた制約の極小化である。周辺事態法では、「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海及びその上空の範囲」を後方地域支援と

し、そこでの米軍支援については、武力行使と一体化しないということから、後方地域支援活動及び後方搜索救助活動については「非戦闘地域」での活動であるからという理由で違憲ではないとされていた。ところが、安保法制法では、現に戦闘行為が行われている戦闘現場は避けるという制約以外には、制約はなくなってしまったのである。つまり、これまでは存在した「非戦闘地域」という戦場と平時を隔てる一定の領域が消滅し、「戦場」と戦闘行為が行われていない地域の2つしかなく、搜索・救助活動については、戦闘行為が行われていても継続できることとなった。このような行為は戦時国際法上は、戦争当事国への加担行為であり、相手国からすれば、攻撃の対象とすることが認められる行為である。日本は、法律上国際法上の「戦闘行為」を行う事が許容されるに至ったのである。

結局、存立危機事態あるいは重要影響事態と認定さえすれば、これまでは違憲とされていたいずれの行為も合憲としてしまったのが、安保法制法である。

憲法9条の規範力は、極小化されてしまったと言っても過言ではない。

(5) 第四に、支援対象国の限定の消滅である。日米安保条約以来、旧ガイドライン、新ガイドラインと周辺事態法、有事法制までは、海外における自衛隊の行う支援の対象国は、アメリカ合衆国軍隊であった。それが、存立危機事態あるいは重要影響事態を認めることとなった安保法制法では、アメリカ合衆国軍隊に限定されない他の外国も含めて支援対象国となったのである。日米安保条約は日本とアメリカ合衆国との間の条約である。他の国との間にこのような条約は存在しないにもかかわらず、日本は、他国の武力行使に支援行為が可能とされてしまったのである。

第五は、支援物資の制約がなくなったことである。周辺事態法及び有事法制までは存在した、「武器・弾薬・戦闘準備中の航空機への給油の禁止」という制約は(但し、提供は認められなかったが、輸送までは認められていた)、

安保法制法では、消滅してしまった。武器・弾薬の提供はもとより戦闘準備中の航空機への給油も許されることとなった。

- (6) これらの軍事法制が何を狙ったものかは以上の法制度の変遷を見れば明らかのように、米軍との軍事的共同行動の範囲を拡大していく歴史であった。それは、遂に米軍だけでなくその他諸国軍隊との共同行動まで許容するものになってしまった。

その中核が米軍にあり、米国の軍事戦略によって、日本及び自衛隊が位置づけられ、その結果として、米軍主導の多国間軍事共同行動の中に自衛隊が位置づけられるようになってしまったのである。その範囲は、地理的限定はなく、極めて曖昧な「存立危機事態」「重要影響事態」と認定さえすれば、地球の裏側まで自衛隊が派兵され、武力行使、後方支援に携わることとなるのである。

- (7) 米国のために自衛隊員は血を流すのか？

かつて、イラク特措法によりイラクに自衛隊を派遣した際、自民党のタカ派と言われた箕輪登元郵政大臣が、「日本の若者は、日本を守るために血を流すことは覚悟しているが、米国のために日本の若者に血を流すことは耐えがたい。」「日本国憲法は他国のために自衛隊員が血を流すことを認めていない。」と言って一人で原告となり、札幌地裁に自衛隊イラク派兵差止訴訟を提起した。全国で自衛隊をイラクに派遣することは日本国憲法9条に違反すると言って立ち上がった、護憲派と呼ばれる市民とともに、命尽きるまで原告として裁判を闘い抜いた。日本国憲法の平和主義を厳守しようという市民と、日本国の若者の血を米国のために流させないという箕輪氏の思いには共通する思いが存在した。今、安保法制法の制定により、政府が（米国の指示により）、「存立危機事態」あるいは「重要影響事態」と認定するか、「国際の平和と安定」のためという理由さえつければ、何らかの国連の決議や勧告、要望を理由として、地球のどこにでも自衛隊が派遣される状況が法制度

上作られてしまったのである。米国のために日本の自衛隊員は血を流すことを私たち国民やこの国に住む市民は認めるのか。戦争を放棄し、武力の禁止または武力の威嚇を禁止し、交戦権を放棄し、一切の戦力を放棄した日本国憲法がそれを許容しているはずがない。

1 2 最後に

既に準備書面（19）で原告は、被告国が、内閣に与えられた憲法解釈権限を逸脱して、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定をし、立法機関である国会において、その憲法解釈について議論する機会すら奪ってきたことを明らかにした。

近代立憲主義国家において原則であった三権分立は、現在意図的に回避され、国会での審議すら保障しないまま、日本国憲法の平和主義を根本的に踏みにじるような「憲法解釈」を閣議決定し、それを安保法制法として、強行採決してしまったのである。

この国で今、私たちは、憲法の明文なしに、法を定めるに等しい権限を有する「特別立法者」（C. シュミット）へと、内閣総理大臣が変身しようとしている事態を眼にしている。しかも、この「特別立法者」は、法律の外で自らの活動の正当性を主張するだけでなく、法律に違反して、正式の立法者と立法者が定めた法律に反対してでも、法に匹敵する力をもつ「措置」を行うことで、法治主義（法律の優位原則と法律の留保原則）を根本原理とする法治国そのものを、その頭から腐らせようとしている。それを憲法が定める国民主権原理を持ち出して、国民に責任を直接負うかのごとき「民主的扮装」（宮沢俊義）を凝らし、憲法に対して、心にもない口先だけのリップ・サービスを行っているのである。言うまでもなく、2020年に報じられ、現在も抗議が続いている学術会議の会員の任命拒否問題である。

憲法に反する法律が意図的に強行成立させられ、国会で成立した法律でさえ、

法の「執行機関」であるべき内閣の長である内閣総理大臣が、かつて法改正時に国会で言明した「法解釈」に反する法解釈の変更を強行している。行政権を縛るための法律も国家権力を縛るための憲法すら行政権が踏みにじって既成事実を積み重ねているのが、安保法制法施行後6年目を迎えるこの国の姿である。

現代民主主義は、執行権が独裁化し、各国の執行権が立法機関を迂回する形で執行権同士の約束により、各国民の基本的人権を制約している。この執行機関の独走をチェックすることなしに、民主主義が理想通りに機能することはありません。

立法機関が、多数派支配によって執行機関のチェック機関として機能を果たせなくなっている現在、我が国の民主主義が機能するためには、違憲立法審査権を付与された司法が、その権限を適切に行使する以外に道はない。司法権を司る任務にある裁判官は、自らに与えられた権限と、憲法保障の機能に伴う責任を自覚しなければならない。

以上