

日米新ガイドライン関連法案の憲法問題

澤野義一

はじめに

東西冷戦後の日米安保を再定義した一九九六年四月の「日米安保共同宣言」に対応した新ガイドライン（日米防衛協力に関する指針的文書Ⅱ参戦マニユアル）は、旧ガイドライン（七八年策定）において検討が手薄であった極東・周辺有事における日米の兵站支援関係（後方支援という政府訳は不明確）を、より実践的にする目的で策定された（九七年九月二三日最終報告書）。それを急いだ背景には、湾岸危機に対する米軍の軍事行動や、北朝鮮核疑惑危機・台湾海峡危機に対してアメリカが実行しようとした軍事的介入に日本が対応できるシステムが整備されていなかったという日米間の不満があった。¹⁾

このようなことから、新ガイドラインは旧ガイドラインと同様、基本前提（例えば憲法の範囲内での検討）、平素の協力、日本有事対処なども述べているが、とりわけ四〇項目の周辺事態協力の重点がおかれている。その点に焦点を当てて立法形式にしたものが、「新ガイドライン関連法」案である。一九九八年四月二八日に閣議決定され国会に提出された当該法案は、その中核をなす新法である周辺事態法と、それに伴う自衛隊法および日米物品役務相互協定（ACSSA）の改定を指す。²⁾これらは、いわば狭義の新ガイドライン関連法である。

しかし、より広義には、以下の二で述べるように、従来から研究されてきている有事立法なども、今後は、新ガイドライン関連法として位置づけ、注視していく必要がある。というのは、新ガイドラインの中間報告が出たさい（九年六月七日）、自民党の山崎政調会長は、次期通常国会において、「周辺有事と日本有事は一括して処理すべきだ。あらゆる法律の改正部分を一本にまとめた危機管理法のようなものを出す」と述べていたし（六月一日付読売新聞）、その後提示された自民党安全保障調査会の提言案「ガイドラインの見直しと新たな法整備に向けて」（六月二六日付読売新聞）では、「今後は、有事だけでなく、周辺事態及び防衛出動前の緊急時対応の検討と、新たな法制が必要」、「緊急事態に必要な組織を確立し、平素から計画を策定することが必要」、「従来の有事立法にとどまらず、緊急事態法制としてワンパッケージで検討・整備すべきだ」などと述べられているからである。

その自民党提言案では、具体的な検討事項として、①在外邦人等の輸送に関し、自衛隊艦船を使用するには自衛隊法の改正が必要なこと、②沿岸・重要施設警備と難民対策に関し、周辺事態における自衛隊・米軍・民間船舶などの調整のための法的措置を含めた体制整備が必要なこと、③国連の経済制裁等の国際協力活動に関し、臨検などでの米軍等の支援や、人道的活動、米兵らの捜索には法的措置を含めた体制整備が必要なこと、④米軍支援の法整備に関し、補給・輸送・整備・医療・警備等を実効的にするには根拠法が必要なこと、などが指摘されていた。その他、提言案では、敵対行動に対応するための自衛隊の「交戦規定」の整備や、有事立法研究に関する第三分類（後述二の二参照）の法制化の検討課題も指摘されている。

なお、新ガイドラインの周辺有事の協力検討項目は四〇あるが、ほぼそれに対応するかたちで、防衛庁も、二二項目を法整備の検討対象として提示していた（九七年七月三日付朝日新聞）。その例として、「人道的活動」では紛争前

の人的活動のための法的措置（現行PKO法では紛争後の活動）、「搜索・救難」では紛争当事国遭難兵士の搜索救難の法的根拠、「国際平和維持のための経済制裁」では国連決議に基づき臨検を実施する法的規定の整理、「非戦闘員退避活動」では在外邦人等の艦船輸送の法的措置が検討対象とされている。

さらに、「米軍の活動に対する日本の支援」の分野のうち、「施設使用」では民間空港・港湾管理者（自治体）の協力、施設・区域使用に必要な土地、役務等の確保についての法的措置、「後方地域支援」に関する「補給」では有事ACSA（日米物品役務相互提供協定）の整備、「輸送」では訓練から緊急事態の場合にも対応できる立法措置、「整備」では自衛隊がACSAの適用範囲を越える修理業務等をおこなう場合の法的措置、「衛生」では政府が施設を医療用に強制使用するための法的措置、「警備」では米軍の要請に応じた警備のための措置、「通信」では衛星利用・通信機材提供の法的措置、「その他役務」では民間業者による米軍協力を進めるための罰則などの強制措置に関する立法措置が検討対象とされている。

「運用面における日米協力」の分野では、米軍機専用回廊設定の措置や米軍の優先交通権の措置などが検討対象とされている。

このような自民党提言案や防衛庁提言案をふまえて、冒頭で述べたように、周辺事態法を中核とした新ガイドライン関連法案が提出されたといえる。ただ今回は、周辺事態への対応を急ぐ関係で、当該法案が有事立法と切り離れたかたちで提出された。しかし、与党関係者がしばしば公言しているように、周辺事態法と有事立法を包括した法案の試みは断念されたわけではない。

以下、周辺事態法を中核とした新ガイドライン関連法案の憲法問題について検討するが、日米の政府間レベルだけ

で策定された新ガイドラインが、その内容面において、極東有事にさいし日本が米軍に基地使用以上の義務を負わないと規定している安保条約六条を逸脱していること、手続き面においては、国会の承認をえないで条約の基本的内容を変質させている点で、条約に関する国会中心主義の原則に照らし本来違憲・無効であることを確認しておきたい。

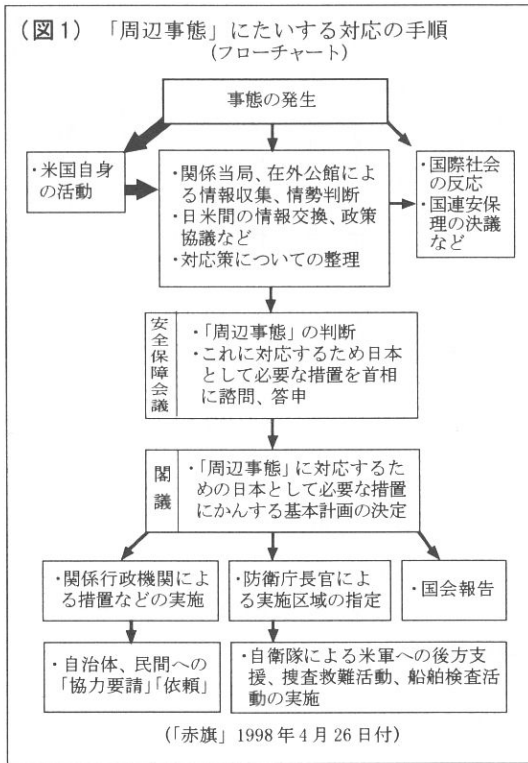
一 周辺事態法

ここでは、新ガイドライン関連法の中核をなす周辺事態法案について、その問題点を検討する。⁽³⁾

1、周辺事態概念に関連して

法案一条では、後方支援すべき「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」と定義されているが、意図的に不明確にされていると思われる点をいくつか指摘しておこう。

(1) 周辺の範囲は法案では明示されていないが、新ガイドラインでは地理的なものではなく、事態の性質に着目した概念と明記されており、安保条約という「極東」(一九六〇年の政府見解ではフィリピン以北の日本周辺で韓国・台湾を含む)を越えて、朝鮮半島全域や中国などにも及ぶというのが法案提出者の本音である。しかし、台湾を中国領土として承認し、日中間紛争の平和的解決を約束した日中共同声明(七二年)が現在あるため、日本周辺に台湾を含むと明言することは、中国への内政干渉になるので回避しているだけである。さらに、米軍が展開する世界のいかなる地域をも、日本周辺に含まれると云ってよいだろう。しかし、このように重大な事項をあいまいにしている法律



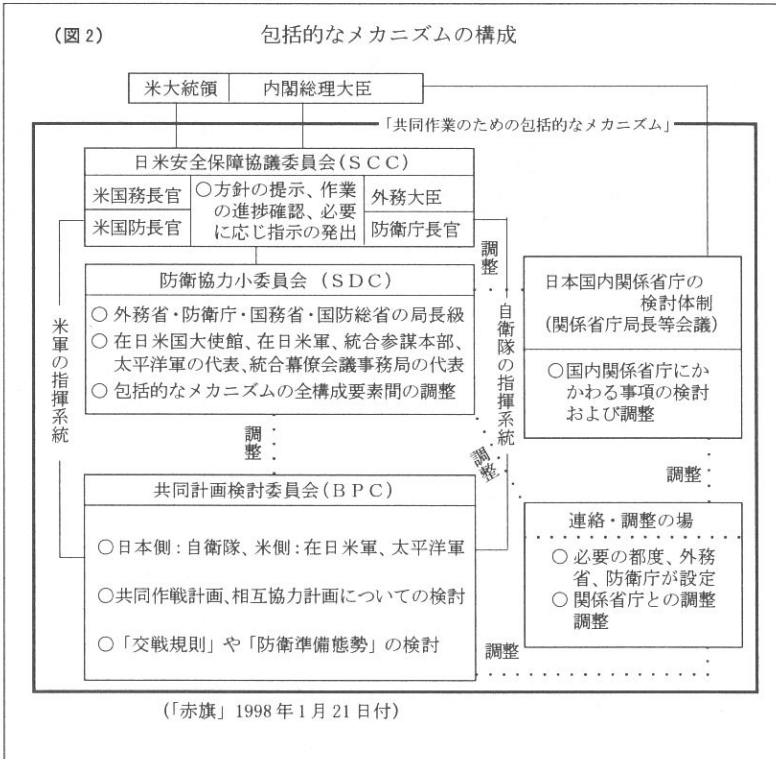
案は、法律（条文）は明確でなければならぬという立法の明確性原則に照らすと、違憲性が強い。

(2) 法案四条では、後方支援の実施措置に関する基本計画は閣議で決定されるとしか規定されておらず、閣議決定に至る前の周辺事態認定にかかわる機関・手順が明らかにされていない。しかし、政府が与党PKO・ガイドライン協議会に提出した資料「周辺事態に対する対応の手順」（九八年四月一日）によれば、閣議の前に安全保障会議に諮問される。さらに、その前段階には日米間の政策協議がおこなわれることになっている（図1参照）。安全保障

会議は国防関連の重要事項とそれ以外の重大緊急事態について審議する首相の諮問機関であるが（八六年設置）、議会に諮ることなく自衛隊の海外派兵などを決定してきた実績がある（後述三の3参照）。日米間の政策協議関連機関は、新ガイドラインにも言及されていた「包括的メカニズム」であるが、九八年一月二〇日の日米外交・軍事閣僚会談でより詳しく示されている。それによれば、軍人による日米共同計画検討委員会を中核に、外務・防衛官僚（局長級）による日米防衛協力小委員会と、日本の関

係省庁局長等会議が、日米安保協議委員会（外務・防衛四閣僚）の下で相互に連絡調整をおこないながら、共同作戦計画がつくられることになる（図2参照）。

そうすると、日本のおこなう後方支援が日米の軍人（恐らく米軍の主導）によって実質的に決定されることになるから、次に述べる国会承認の問題とも関連して、日本のシビリアン・コントロールが及ばないことも予想される。本来、国民の権利に重大な影響を及ぼす本件のような国の政策形成事項については、行政組織の事項といえ、必要な事項については立法に明記すべきである。したがって、このような要件を欠く法案は、立法の明確性原則や、適正手続き（憲法三一条）に反する立法として違憲とみなさざるをえない。



(3) 以上のような手順で閣議決定(変更)された基本計画は、法案一〇条では、遅滞なく国会へ報告するだけでよいとされている。しかし、武力行使を伴い、住民の権利を大きく制限する内容の基本計画もありうるのに、国会による事前承認(取り消しや修正)権が全くないというのは、自衛隊法の防衛出動やPKO法のPKF活動が国会の事前承認を原則としているのに比べ、あまりにもアンバランスである。これでは、安保・外交に関する国会中心主義ないし議会制民主主義の原則が否定され、軍事行政権力の暴走を許すことになるし、日本国憲法が禁じている国家緊急権を容認することにもなる。

(4) その他、日本に影響を与える周辺事態とは何か、また、それはどのような原因で生じた周辺事態なのかといった判別についても不明確である。周辺事態への後方支援の性格・目的にかかわるが、米軍に対する集団的自衛権に基づく後方支援と、米軍の侵略的軍事行動に対するものがありうる。日本国憲法の下では、いずれにしても違憲ではあるが、法案が運用されれば、後者の可能性が高いと思われる。というのは、戦後アメリカの軍事行動のほとんどは後者であり、攻撃されたアメリカを日本が後方支援するために集団的自衛権を発動する場面は考えにくいからである。

2、後方支援・武器使用・民間協力等の問題点

ここでは、法案にみられる周辺事態での後方支援や、そのうちの武器使用の問題、自治体・民間協力の問題について検討する。

(1) まず、対米支援をおこなう後方地域について、法案三条は「我が国領域並びに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

上空」と規定している。「ガイドライン法整備大要」（七八年四月八日付朝日新聞）では、我が国領域以外では「戦闘

地域とは一線画された」公海などの地域と規定されていた。法案提出者にとっては、後方地域からの対米支援は米軍の軍事活動と一体とならない（集団的自衛権の行使に該当しない）から違憲ではない、との判断がある。しかし、

論

後方地域についてどのように限定的な定義をしても、次に述べるような後方地域からおこなう対米支援活動は、法案提出者の解釈とは異なり、国際社会（国際法）の常識では、集団自衛権的な軍事行動（敵対国からみれば中立国でなく参戦国）となるから、後方地域の定義は無意味である。意味ありげな定義は国民を惑わすだけである。

（２） 後方支援として、法案三〇七条では、①米軍に対する自衛隊による物品・役務の提供（法案では後方地域支援という）、②搜索救助活動、③船舶検査活動が規定されている。①の内容は法案の別表で、補給・輸送・修理・医療・通信など七種類をあげているが、物品のうち武器・弾薬は提供できない。しかし、武器・弾薬の輸送ができること、軍事情報の提供などは、交戦権の発動ないしは集団的自衛権の行使といわざるをえない。というのは、戦時において交戦当事国の一方のために、船舶によりあるいは自国領土を通過して武器・弾薬の輸送をおこなったり許可した場合、その他通信伝達をおこなう場合などは、海戦や陸戦中立条約では中立義務（中立国）を放棄した行為（交戦国）とみなされ、攻撃対象になりうる⁴とされているからである。なお、周辺事態における米軍の対人地雷の輸送支援要請の可能性は、このような要請を禁ずる対人地雷全面禁止条約と抵触するから、日本政府にとっては、当該条約に署名したとはいえず、条約の批准をすすめる障害となりうる⁵。

②は後方地域において米兵らを搜索救助する活動であるが、後方地域外の外国の同意を得れば、外国領域でも活動できる。しかし、その場合でも、当該外国が紛争国であれば、自衛隊艦船は他方の紛争相手国から攻撃される余地は

ある。③の船舶検査活動（臨検）は国連安保理の経済制裁決議に基づき、自衛隊が船舶の航路監視、積み荷の検査、航路変更などを要請できるし、米軍に物品・役務の提供もできる（①と類似）。しかし、臨検は武力による活動であるから、国連の活動だとしても、自衛隊がおこなえば、武力の威嚇・行使および交戦権の発動を禁ずる憲法九条に反する。アメリカは、安保理決議を名目に独自の武力制裁をおこなうこともありうるが、日本がそれに後方支援をおこなうならば、集団的自衛権の行使となり、やはり違憲である。したがって、これらは、武力の威嚇・行使を禁止する法案二条の基本原則とも矛盾する。

（3） 搜索救助・臨検活動にさいし、相当な理由がある場合、必要限度で自衛隊員に認められる武器使用は、自己防衛的なものとされるが、部隊組織としておこなうものと解されていること、また、武器の種類については限定がなされておらず、搜索救助・臨検活動はPKO程度の活動をはるかに越えることも予想されるから、武器は小型武器にとどまる保証がないことなども、法案二条の基本原則と矛盾するといえる。

（4） 法案九条は、周辺事態にさいし国が自治体や民間人に対して協力を求めることができると規定しているにすぎない。しかし、協力要請は正当な理由がなければ拒否できない義務であり、義務違反は違法と解されている。罰則はないが、自治体は予算などを通じて、民間人は行政指導や会社の業務命令を通じて事実上、協力が強制されることもありうる。日本国民が米軍に対し相当の後方支援を強いられた朝鮮戦争当時の実情をみれば明らかである。⁶⁾このような要請は、非武装による平和的生存権を保障した憲法の下では、公共の福祉に反し許されず、意に反する苦役を禁じた憲法一八条にも違反する。また、平和行政を自主的におこなえるはずの戦後地方自治の理念（憲法九二条）にも反する。法案の損失補償規定は自治体・民間人を誘導する手段であるが、平和憲法を浸蝕することになる。

二 新ガイドライン関連法

1、周辺事態関連法

周辺事態法案に関連して、自衛隊法の改定案は、在外邦人等の輸送手段として航空機に船舶を加え、自衛隊の武器使用も可能にしている。武器の限定はなく、戦車や急襲上陸用艇も搭載できる小型空母の機能をもつ輸送艦「おおすみ」などが使用される可能性がある。また、日米物品役務相互提供協定（ACSA）の改定案は、平時に限定されていた共同演習、PKO（国連平和維持活動）、国際救援活動を周辺事態有事にも認めることにより、自衛隊が戦闘中の米軍に物品・役務を提供したり、武器・弾薬を輸送することも可能としている。しかし、これは紛争中の国家に対する武器輸出を禁ずる武器輸出三原則に抵触するから、政府は、この場合を武器輸出三原則の例外事項とする可能性がある。⁷⁾

このような改定案に関連して、PKO法は、例えば武力行使ができるように、あるいは停戦合意がなくても活動できるように改定された。これは、PKO五原則を否定することになる。PKO法は、いわば国際（国連）有事立法的側面をもち、自衛隊だけでなく、関係行政機関や民間人にも国際平和協力業務を要請できることになっていること、またPKO活動が日米安保拡大（グローバル化）の一環として追求されてきていることも留意されるべきであろう。⁸⁾

その他、防衛庁設置法の改定により、防衛出動以外の統幕の機能拡大、海上自衛隊の補給本部設置などがなされた。地方分権推進法案や、すでに改定された駐留軍用地特別措置法、中央省庁再編法などは、平和・防衛行政を地方から奪い、国に集権化することにつながる。難民規制を強化し、難民等の支援者を罰する改定・入管法や、諸団体の活動

を事前に盗聴捜査できる組織犯罪対策法案などは、周辺事態に対する民間人の協力拒否（不服従）を規制する機能をはたす恐れがある。⁹⁾

2、これまでの有事立法研究

上述の周辺事態関連法は最近急浮上した緊急事態法ないし有事立法といえるが、従来から検討されてきている有事立法案についても概観しておこう。

これまでの有事立法研究は、日本有事に関する法令研究としてなされてきているが、その端緒は、日米安保条約の改定から三年後の一九六三年に防衛庁幹部が米軍指導のもとに計画した秘密作戦（三矢作戦）研究のなかで示された。ここでは、八七件に及ぶ戦時立法を二週間で成立させ国内を統制するシナリオが書かれている。戦時（非常事態）立法としては、戦前日本の戦時立法を参考にした、国家総動員（住民の権利制限など）に関する法令、政府機関の臨戦化（首相の権限強化など）に関する法令、自衛隊の行動基礎（戒厳、軍法裁判所など）に関する法令などが示されている。

その後は、一九六六年の有事立法研究要綱において、緊急事態に対処するために必要な諸法令の改正点などが細部にわたって検討されている。そこでは、秘密保護法の必要性、他省庁の研究に待つべき事項なども指摘されている。

これらの有事立法研究をふまえて、防衛庁は一九八〇年代以降、第一分類から第三分類に分けて有事立法を公式に研究してきている。①防衛庁所管の法令を整備する第一分類（一九八一年公表）は、自衛隊法一〇三条関連を具体化するものである。同法は、自衛隊が防衛出動を命ぜられた場合、政令により土地・病院・物資等を強制収用し、医療

や運送業者等を強制徴用できることになっているので、政令を整備する必要が指摘されている。また、命令に従わない者に対する罰則の検討、土地等の強制収用や予備自衛官の招集を防衛出動命令（国会承認）後でなく防衛出動待機命令（首相の承認）時点で可能にする必要などが指摘されている。②他省庁所管の法令を整備する第二分類（一九八四年公表）は、防衛庁だけで決定できない事項を調整するものである。例えば、自衛隊が有事の移動のさい、道路や橋の補修をおこなえるように道路法の特例措置をとること、陣地構築のための土地使用について海岸法や河川法の特例措置をとること、戦死者の埋葬を市町村長の許可なくおこなえるように特例措置をとることなどである。第三分類は、所轄省庁が明確でない事項に関する法令を扱うものとされているが、公表されていない。研究も進んでいないといわれているが、住民の保護・避難・誘導（民間防衛）、航空・電波・船舶・気象等の統制、捕虜の取り扱いなどが検討事項とされている。⁽¹⁰⁾

その他、国家機密法などもあり立法とみることができ。国家機密法は国会で成立していないが、スパイ防止を名目に、一九八五年に法案として出されたことがある。それは、軍事と外交情報を国民が知ることを厳しく制限するものであるが、自衛隊と米軍の情報保全に関する相互責任を明記した旧ガイドライン（七八年）の実効化を意図したものであった。国家機密法は、本来の有事（戦時）立法ではないとしても、準戦時（臨戦）立法といえる。機能的にみれば、平時から有事に備える立法といえる。もともとガイドライン自体がそのような性格をもっている点は留意すべきであるが、ACSAの改定案もそれに対応している。

最終的には、このような有事立法と周辺事態法を包括した危機管理法の制定が必要なことを唱える見解が近年みられることは、上述した通りである。

3、新ガイドライン関連法制のゆくえ

新ガイドライン関連法は総体としては、日米による周辺地域危機管理法（危機管理のグローバル化）、日米参戦協力法の性格を有している。しかも、上述したように、集团的自衛権を行使する制度の側面もあるが、それよりも周辺事態への米軍の軍事的・侵略的干渉に加担する制度として機能する恐れが強い。このような方向で、新ガイドライン関連法ないし危機管理法（案）が今後整備されていくならば、その行き着くところは、軍事的行政権優位の下に諸人権を制限し、議会制民主主義を形骸化する国家緊急権制度の確立であると考えられる。それは、立法を通じた実質的な改憲（解釈改憲を前提とした立法改憲）といえるが、同時に、憲法九条を中心とした平和憲法の改悪（明文改憲）を不可避とする。これに対応する近年の改憲論としては読売新聞社の改憲案などがあるし、保守派の議員らがつくる「憲法調査委員会設置推進議員連盟」（憲法議連）は、一九九七年五月二三日以降、国会の常任委員会に憲法調査委員会を設置する活動をおこなっている。後者に関しては、予測される改憲の内容的問題のほか、憲法改正という重大事項を常任委員会という通常の機関で調査・審議しうるのかといった手続的な憲法問題がある。¹³

なお、新ガイドラインないし周辺事態（関連法案）に対応した自衛隊の配備や運用がすでに進んでいることにも注視しておく必要がある。①強襲上陸輸送艦「おおすみ」やAWACS（早期空中警戒管制機）の新配備（九八年三月）、②日本海へのイージス巡洋艦（誘導ミサイル搭載駆逐艦）の重点配備（九八年五月）、③インドネシア暴動におけるフリピンへの自衛隊機と海上保安庁の巡視艇の派遣などである（九八年五月）。①や②は専守防衛を越えて、日本周辺（とくに日本海や東シナ海）での自衛隊の攻撃的な戦闘行為を可能にし、アメリカへの後方支援・日米集団自衛権体制の確立を指向するものである。③は周辺事態における在外邦人等の救助に関するものであるが、自衛隊機の海

外派遣については「邦人救出準備行為」として、タイの海軍基地に派遣した先例がある（九七年七月）。しかし、それはフィリピン派遣の場合と同様、現行自衛隊法一〇〇条の八を根拠に正当化できるのか疑義がある。⁽¹⁴⁾ 海上保安庁の海外派遣についても法的根拠が薄弱であるうえに、海上保安庁の対テロ特殊部隊が米海軍特殊部隊から教育を受けていた事実が最近明らかになっている。これについては、海上保安庁（保安官）が軍隊としての訓練を受けることを禁止している海上保安庁法二五条違反の疑いがある。⁽¹⁵⁾

三 新ガイドライン関連法の憲法問題

新ガイドライン関連法案の憲法問題については、必要な個所すでに言及してきたが、ここで改めて検討しておくことにする。

周辺事態法ないし新ガイドライン関連法案は、その目的からみると、①自衛隊の活動範囲を拡大する側面、②米軍の後方支援に関する側面、③民間や自治体を動員する側面があるが、平和憲法（平和主義に関する立憲主義）の諸原則⁽¹⁶⁾からみると、内容的には、紛争の非武装的解決（武力の威嚇・行使の禁止）、非軍事による平和的生存権の保障、集団的自衛権の否定、海外派兵禁止などの原則と抵触し、違憲である。手続的には、安保・外交に関する国会中心主義主義（議会制民主主義）や地方自治尊重主義などの原則と抵触し、違憲である。その他、武器輸出三原則、非核三原則などの政府の安保・外交方針にも抵触する余地がある。ともかく、これらの諸原則が否定されることになれば、日本国憲法の認めていない国家緊急権（制度）を容認することになる。また、このような明白に違憲の立法を議員、

官僚、自衛隊幹部らが立案・推進することは公務員の憲法尊重擁護義務に反する。

以下、集団的自衛権、平和的生存権、国家緊急権、公務員の憲法尊重擁護義務との関連問題について、さらに立ち入って検討しておくことにする。

1、集団的自衛権との関連問題

集団的自衛権とは、利害関係国が武力攻撃を受けた場合、自国が直接攻撃を受けていなくとも、条約等に基づき共同して防衛する権利である。集団的自衛権の行使（発動）となる共同防衛の方法としては、狭義の武力的な援助だけでなく、武力（狭義）によらない後方支援や間接的支援も含まれる（この点は、個別的自衛権の行使が武力的自衛を意味するとは異なる）。軍事情報の提供、燃料等の物資の供給、土地・施設の提供、財政・通商等の援助などである。これらの援助自体は、平時においては集団的自衛権の行使とはならないが、武力紛争時に継続すれば集団的自衛権の行使とみなされる。⁽¹⁷⁾したがって、周辺事態法等（有事ACSAも同様）が想定する日本の対米後方支援である施設使用、補給、輸送、整備、警備、通信等は、集団的自衛権の行使となる。ましてや、公海上の機雷除去（国際法上は武力行使）は明らかに集団的自衛権の行使であり、自衛隊の海外派兵禁止原則にも反する。この場合、日本は中立国でなくなり、交戦当事国の一方から、参戦国として攻撃の対象とされてもやむえないことにもなる。船舶の臨検の場合でも、米軍との関連でのみ独自におこなえば、集団的自衛権の行使となる。

日本政府は、米軍の武力行使と一体化しない後方支援とか、米軍の戦闘行為がおこなわれる地域と一線を画される周辺領域での後方支援であれば、集団的自衛権の行使にはあたらないと解釈している。⁽¹⁸⁾しかし、このような集団的自

衛権の解釈は誤解を与えるものであり、適切ではない。

なお、米軍の戦闘行為が侵略的性格の場合に日本が後方支援をすれば、それは集団的自衛権の行使ではなく、違憲の侵略的参戦行為といえよう。

結局、周辺事態法の下では、米軍の戦闘行為にほとんどの場合自動的に後方支援をおこなうことになりそうであるが、それらはすべて、憲法の禁ずる集団的自衛権ないし交戦権の発動となるから、平和憲法の範囲を逸脱しない米軍への後方支援とか、集団的自衛権の行使にあたらないような米軍への後方支援というものはありえないのである。

2、平和的生存権との関連問題

周辺事態法案では、米軍への後方支援における公務員や民間人に対する協力要請には罰則による強制はないが、有事立法案では罰則の強制も検討されている。周辺事態法案にも法的強制が今後導入される余地もありうるが、それとはかく、行政的・社会的な事実上の強制がおこなわれるであろう。米軍の軍事物資の輸送とか修理は、すでに民間業者との任意の契約に基づいておこなわれてきている。それはともかく、民間人等に後方支援を法的ないし事実上強制することは、日本国憲法が保障する平和的生存権を侵害することになる。このような解釈は、日本国憲法の下でこそ成立するものである。

現在の外国憲法の眼からみれば、一般論としては、有事（戦時）協力の強制が奴隷的拘束の禁止、思想・良心の自由、財産権保障等に反するという主張は、通用しない。というのは、軍事によつてこそ平和的生存権が保障されると考える世界の普通の軍備保有国では、有事においては、思想・良心の自由や財産権保障などよりも、軍事的公共性が

基本的に優先するからである（良心的兵役拒否などは例外的に認められる）。したがって、思想・良心の自由や財産権などを根拠に有事協力を当然のこととして拒否できるためには、軍事によらない平和的生存権保障制度が前提となっていないなければならない。このような制度を定めたのが、まさに日本国憲法（前文、九条、一三条などが根拠）である。この平和的生存権は、軍事力や戦争のない環境のもとで生活する権利を意味する。したがって、この権利が政府によって侵害される場合や侵害される恐れがある場合、それに抵抗したり、裁判を通じて争うことが基本的な権利として認められる。判例や学説では、平和的生存権の具体的権利性を認めない見解も依然根強いが、賛成できない。¹⁹⁾

このような観点からみると、軍事目的のために土地や施設の使用、民間人（運送業者、医療関係者等）や公務員の動員を事実上ないし法的に強制することになる周辺事態法や有事立法案などは、平和的生存権を侵害する違憲立法と解される。また、安保に関する政府の権限強化をめざす地方分権推進法案や、すでに改定された駐留軍用地特別措置法などについても、同様の問題が指摘できよう。

3、国家緊急権との関連問題

新ガイドライン関連法や有事立法に基づいて、自衛隊の活動範囲を拡大させたり、集団的自衛権を事実上行使したり、平和的生存権を侵害することになれば、それは究極的には国家緊急権を発動したものと解するほかはない。国家緊急権とは、戦争、大暴動、大災害などの非常事態にさいし、その危機に対処するため、国家が政府に権力を集中し、一時的に議会の統制権を排除したり、人権を停止することができる権限のことである。

外国の憲法では、国家緊急権は事前に憲法に明記されていることが多いが、明記されていなくとも、英米では、コ

モンロー（慣習法）や最高裁判例において、マーシャル・ルールとして承認されている。立憲主義のもとでは国家緊急権が一時的に発動されても通常状態に戻りうるから問題がないかといえは、必ずしもそうとはいえない。ワイマール憲法の国家緊急権の発動は、大統領独裁により憲法を恒常的に停止することになった（委任的独裁から主権的独裁へ移行）。

日本国憲法は国家緊急権を明記していないので、当該権限の存否について解釈が分かれている。英米法にならって不文の国家緊急権を認める説もあるが、英米法と異なる立憲主義（日本はモンローや判例主義を採用していない）や、徹底した平和主義を採用している日本国憲法の下では、国家緊急権は積極的に否認されると解される（憲法五四条二項の参議院の緊急集会はここでいう緊急権とは別種である）。というのは、明治憲法が規定していた緊急勅令、戒厳、非常大権などの国家緊急権や、それに基づく下位法令である戒厳令、国家総動員法、戦時の刑事・民事特別法などは戦後自覚的に廃止された経緯があるからである。したがって、日本国憲法の下では、緊急事態法や有事立法の制定・実施は違憲である。周辺事態法（案）なども、まさにそのような性格を有している。

なお、既存の立法のなかに、部分的に緊急事態法制をすでに導入しているものがある。例えば、警察法や災害対策基本法上の特別措置、上述した自衛隊法の防衛出動やそれに関する民間人等への協力命令権などである。さらに、有事立法の一種である安全保障会議設置法に基づいて、国家緊急権が発動されている事実にも目を向けておく必要がある。安全保障会議は国防や重大緊急事態に関して国会審議を経ずに、超憲法的・超法的に審議、決定できるようになっているが、例えば、安全保障会議と閣議の決定だけで、ペルシア湾に掃海艇が派遣された例がある。今後、周辺事態法・有事立法（案）などが整備され、行政の組織改革により内閣（首相）の権限が強化されることになれば、安

全保障会議の超憲法的な違憲の活動がよりいっそう活発化することが予想されるし、本格的な国家緊急権制度が確立することになる⁽²⁰⁾。

4、公務員の憲法尊重擁護義務に関連して

以上のような諸点からみて、周辺事態法案などは明白な違憲立法であるから、このような立法を閣僚・官僚・自衛官等の国家公務員が秘密裏に米軍関係者と検討、立案する行為は、公務員の憲法尊重擁護義務に反する（刑法的に「職権濫用」）。

これを前提に考えると、国家（公務員）としては違憲の当該行為をなしえないのに、それをおこなうとすれば、当該行為は関係者の私的行為とみるほかはない。そうだとすれば、参戦準備法の性格を有する周辺事態法案などを推進する等の行為は、刑法九三条の私戦予備陰謀罪に相当するといつてもよい⁽²¹⁾。

さらに、周辺事態においては、日本はアメリカの軍事行動に必然的に加担することになるから、日本の中立の選択の余地がなくなる。このような中立の選択の余地を奪うことになる周辺事態法案は、刑法九四条の中立危険罪（同法は、外国で生じている戦闘行為に対して日本政府が中立宣言・命令を出せば、国民がその命令を遵守し、違反してはならないことを規定している）の適用の可能性を奪う点でも問題がある。非武装永世中立の理念を内包する憲法九条の観点から刑法九四条を再解釈（刑法九四条の合憲的・憲法適合的解釈）するとすれば、次のようにいうことができよう。憲法九条に従えば、日本政府は外国で生じているいかなる戦闘行為にさいしても中立宣言・命令を出す義務があり、国民もそれに従う義務があるから、政府は米軍への後方支援をなしえないし、それを国民に強制することもで

説きない、ということである。⁽²²⁾

論
なお、憲法尊重擁護義務について、公務員の当該義務を憲法から削除し、逆に国民にのみ当該義務を課す規定を導入している読売新聞社の改憲案は、国民主権原理に基づく立憲民主主義を形骸化し、緊急事態法制を容易に正当化できることになる点で問題がある。

四 おわりに

以上の考察から明らかなように、日米安保体制と新ガイドラインがある限り、平和憲法の理念が生かさず、周辺事態法等や有事立法制定の策動はとまらないであろう。それだけではなく、日米関係の制約が大きいため、日本は日米関係を越えた多極的・多面的で自主的な国際外交を展開することができない。自衛隊の縮小、非核政策、国連人権条約批准、戦後補償なども徹底しない。⁽²³⁾ また、周辺事態を想定した新ガイドライン関連法案に対しては、日米による周辺国への軍事・内政干渉の恐れが、アジア諸国から指摘されている。⁽²⁴⁾

このようなことを考慮して、平和憲法の理念を生かそうとすれば、日米安保体制を廃棄するだけでなく、日米安保体制に代わる平和・安全保障を考える必要がある。日米間においては、日米平和友好条約を締結し、国際社会に対しては、集団的自衛権制度を完全に否定する非武装永世中立の立場を宣言することである。中立宣言に関連して、対外的な国際紛争に関する中立法の制定や、永世中立に適合した現行中立危険罪（刑法）の改定、参戦準備行為禁止法の制定などを具体的に提案することも実践的に必要であろう。⁽²⁵⁾ 新ガイドライン関連法などは、必要のないものである。

日本は、このような前提にたつてはじめて、アジアの信頼をえて、アジア地域における平和保障システムとして、アジア地域における紛争の平和的解決機関の設置、非核・中立地帯(条約)の推進なども提案できるように思われる。

日米は、その権益擁護のためとはいえ、不安定なアジア地域における危機に軍事的に対処することを主眼にした「国家のための安全保障」を追求すべきではない。より大切なことは、アジア地域の危機の要因となっている経済的貧困などの構造的暴力の解消や、アジア諸国の混乱の要因にもなっている先進諸国の政治的・経済的な介入のあり方(近年では新自由主義的政策)を改めることであろう。このようにしてはじめて、非軍事的方法による民衆の平和的生存権の保障、いわゆる「人間のための安全保障」の道が開けてくるように思われる。⁽²⁶⁾

(1) 例えば、米外交問題評議会「研究グループ報告「日米安全保障同盟への提言」『論座』一九九八年五月号二九八―二九九頁参照。

(2) 周辺事態法案等の全文については、『朝日新聞』一九九八年四月二九日付参照。

(3) 周辺事態法案が提出される以前のものであるが、「ハンドブック 新ガイドラインって何だ?」『世界』(別冊)一九九七年一〇月号、山崎静雄『こわい新「ガイドライン」の話』(本の泉社、一九九七年)、浅井基文『ここが問題 新ガイドラインQ&A』(青木書店、一九九七年)、「特集」いまなぜ、新ガイドラインなのか?『法学セミナー』一九九八年二月号、渡辺久丸「日米安保の再定義と新ガイドライン」憲法研究所上田勝美編『平和憲法と新安保体制』(法律文化社、一九九八年)など参照。

(4) 一九〇七年「海戦ノ場合ニ於ケル中立国及中立人ノ権利義務ニ関スル条約(ハーグ)」条約、同年「陸戦ノ場合ニ於ケ

- ル中立国及中立人ノ権利義務ニ関スル条約（ハーグ）、一九〇九年「海戦法規に関するロンドン宣言」など。
- (5) 『読売新聞』一九九八年四月一〇日付参照。
- (6) 「特集・新ガイドラインと朝鮮戦争」『飛礫』一八号（一九九八年）、山崎静雄・前掲書二二三頁以下など参照。
- (7) 村岡官房長官の談話、『朝日新聞』一九九八年四月二八日付夕刊。
- (8) 澤野義一『非武装中立と平和保障』（青木書店、一九九七年）二二七頁以下参照。
- (9) 「特集・『盗聴法』とガイドライン安保」『月刊フォーラム』一九九七年九月号など参照。
- (10) 労働者教育協会編『有事立法資料集』（学習の友社、一九九四年）、水島朝穂『現代軍事法制の研究』（日本評論社、一九九五年）、加藤英範『有事法制と人権』憲法研究所Ⅱ上田勝美編・前掲書所収など参照。
- (11) 上田誠吉、坂本修編『国家機密法のすべて』（青木書店、一九八五年）など参照。
- (12) 読売新聞社調査研究本部編『憲法を考える』（読売新聞社、一九九三年）。
- (13) 元山健「改憲議連の登場と憲法改正手続の法理」憲法研究所Ⅱ上田勝美編・前掲書所収、本澤二郎『改憲陰謀』（デー
タハウス、一九九七年）など参照。
- (14) 木元茂夫「新ガイドラインと有事法制」派兵チェック編集委員会編『これが米軍への「思いやり予算」だ！』（社会評論社、一九九七年）、『週刊新社会』一九九八年三月二四日付、『朝日新聞』一九九八年四月一九日付など参照。
- (15) 『京都新聞』一九九八年四月二九日付参照。
- (16) 澤野義一・前掲書二一〇頁以下。なお、浦田一郎『現代の平和憲法と立憲主義』（日本評論社、一九九五年）も参照。
- (17) 広瀬善男『日本の安全保障と新世界秩序』（信山社、一九九七年）二二三頁以下、最上敏樹「集団的自衛権とは」前掲『世界』（別冊）六一頁、澤野義一・前掲書一三九頁以下など参照。
- (18) 一九九九年の林修三法制局長官の国会答弁以降の政府見解について、中村明『戦後政治にゆれた憲法九条』（中央経済社、一九九六年）一八六頁以下参照。

- (19) 澤野義一「平和的生存権」小林孝輔編『憲法演習自習ゼレクトム50』（一粒社、一九九八年）一九三―一九六頁、詳しくは、深瀬忠一『戦争放棄と平和的生存権』（岩波書店、一九八七年）、山内敏弘『平和憲法の理論』（日本評論社、一九九二年）など参照。
- (20) 澤野義一「平和憲法と危機管理―国家緊急権容認論批判」憲法研究所Ⅱ上田勝美編・前掲書所収。なお、林茂夫「こゝまできた有事体制」破防法研究会編『破防法がやってきたⅡ新安保時代の有事体制』（星雲社、一九九六年）なども参照。
- (21) 周辺事態法案に関して述べられたものではないが、中山研一『刑法各論』（成文堂、一九八四年、四九八頁）の刑法九三条の解釈参照。
- (22) 憲法九条の非武装中立論の観点から刑法九四条を本格的に検討・解釈した論文はないようであるが、さしあたり、吉川経夫「国交に関する罪」平場・平野編『刑法改正の研究2・各則』（東京大学出版会、一九七三年）一五二―一五三頁参照。オーストリア刑法の中立危険罪との関連で言及した私見について、澤野義一・前掲書一八一―一八二頁参照。
- (23) 澤野義一・前掲書一九二頁。
- (24) 例えば、前掲『世界』（別冊）一三七頁以下参照。
- (25) 澤野義一・前掲書一七九―一八二頁参照。
- (26) 古川栄一「アジアの安全保障に日米安保はいらぬ」『前衛』一九九八年三月号のほか、深瀬忠一ほか編『恒久世界平和のために』（勁草書房、一九九八年）所収の武者小路公秀、浦田賢治、横田耕一、稲正樹などの諸論文参照。

(一九九八年七月)

