

自分の国は自分で守る、当たり前法律整備を

小泉、安倍両首相が進めた基盤作りを足踏みさせるな

2010.7.8 (木) [山下輝男](#)

小泉純一郎、安倍晋三の両首相時代、6年余の間に、日本の安全保障の法的な枠組みは大いに改善された。平成15(2003)年6月に武力攻撃事態対処関連3法案が、翌平成16(2004)年6月には国民保護法をはじめとする有事関連7法が成立し、いわば普通の国に脱皮する直前に至ったのである。



小泉純一郎・元首相。この後の安倍晋三・元首相がもう少し頑張っていれば・・・

[\[AFPBB News\]](#)

[ギャラリーページへ](#)

この政治の流れが続いていれば、各種の基本法や憲法等の改正にまで行き着いただろう。しかしながら、安倍首相の突然の辞任とそれに引き続く政治の混乱、政権交代により足踏み状態に入ってしまったのは残念至極である。

どのような課題が残っていたのかを本稿で整理してみたい。これらの課題は、ある意味では今までに解決しようとしても、論点様々、議論百出でまとまらなかったものであり、一気に解決とはいかないかもしれない。

本来、内政はいざ知らず、外交・安全保障に関しては政権が交代してもその継続性が担保されるべきである。与野党が共通の土俵に立って、これら残された課題を解決していただきたいものである。

自衛隊の海外派遣恒久法

1 自衛隊の海外派遣の状況

自衛隊の海外派遣は、国際緊急援助隊派遣法(S62.9.16)及び国際平和協力法(以下PKO協力法)(H4.6.19)の施行に伴い、国際平和維持活動として4回、人道的な国際救済活動として6回、国際緊急援助活動として8回派遣されており、その状況は下表の通りである。

| 区分 | 主な派遣地域 |
|----|--------|
|----|--------|

| 区分 | 主な派遣地域 |
|--------------------------|---|
| 国連平和維持活動 (PKO 協力法) | (1) カンボジア、 (2) モザンビーク、 (3) ゴラン高原、 (4) 東チモール |
| 人道的な国際救援活動 (PKO 協力法) | (1) ルワンダ、 (2) インドネシア、 (3) パキスタン、 (4) ヨルダン、 (5) イタリア・ヨルダン、 (6) ハイチ*1 |
| 国際緊急援助活動 (国際緊急援助隊派遣法) | (1) ホンジュラス、 (2) トルコ、 (3) インド、 (4) イラン、 (5) インドネシア、 (6) パキスタン、 (7) インドネシア、 (8) ハイチ |

*1=ハイチ地震に伴う自衛隊の派遣は、当初は国際緊急援助隊医療援助隊として、爾後は PKO 協力法の人道的な国際救援活動として実施されている。

これらのほかに自衛隊法第 99 条（現第 84 条の 2）に基づく掃海活動（1991 年 4～10 月）が行われているが、いずれも、いわば恒久法に基づく自衛隊の派遣であった。

これに対して、特別措置法という時限立法の形で自衛隊の海外派遣が行われた。その状況は下表の通りである。

| 区分 | 期間等 |
|---|--|
| テロ対策特別措置法（協力支援活動、捜索救助活動、被災民救援活動）旧テロ特措法 | H13.11.2～H19.11.1（2年の時限立法、2年の延長、1年の再延長、1年の再々延長） |
| テロ対策阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法（新テロ特措法 or 補給支援特措法） | H20.1.16～H22.1.15（1年の時限立法、再延長が参議院で否決されたが、衆議院で再可決され1年延長された） |
| 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（イラク特措法） | H15.8.1～H21.7.31（4年の時限立法、2年の延長） |

2 恒久法制定の必要性など

ア 平成4年に施行された PKO 協力法の想定外の事態への対応

PKO 協力法は、国連による PKO 活動のほか、国連その他の国際機関が行う人道的な国際救援活動に参加することを前提としている。



相模湾で行われた海上自衛隊の演習の様子 [[AFPBB News](#)]

[ギャラリーページへ](#)

しかしながら、9.11 米国同時多発テロに伴う新・旧のテロ特措法及びイラク特措法は、PKO 協力法が前提とする法的枠組みに合致しないため、この新たな事態に対応するために新たな法律、特措法が必要となった。

事態、事態に応じその都度特措法を制定して対応するというのは、いかにも彌縫（びぼう）策と謗られる。

イ 国際貢献活動の更なる拡大の必要性

平成4年のカンボジア UNTAC 派遣を皮切りに、経験を積み重ねてきた自衛隊の海外派遣は若葉マークとも言えるような慎重な運用に終始してきた。

しかしながら、近年の国際貢献への積極的な取り組みの必要性の高まりを受け、今までの海外派遣の問題点をも改善して、より弾力的、積極的に自衛隊の国際貢献をする必要がある。

伝統的な PKO のみならず、幅広い国際平和協力活動にウイングを広げるとともに、従来特措法で対応した事態にも弾力的に対応し得るよう恒久法とすることが必要である。

ウ 時限立法という特措法の性格上、国際的な必要性・要望があるにもかかわらず、政争の具となり、中止・撤退せざるを得ない場合がある。

上記の表を見れば分かる通り、延長、再延長等が繰り返されてきた。その都度国会では時に否決され、さらに再可決と、世界列国から見ると異常としか言えないような事態が繰り返された。恒久法（一般法）による派遣の場合には、少なくともこのような事態は回避できよう。

3 恒久法（一般法）制定にあたり留意し検討・改善すべき事項（詳述は別途の機会としたい）

(1) 幅広い平和構築活動への意欲的参加（ギャップのない協力活動） 理念、活動分野等

(2) PKO 参加5原則^{*2}の見直し

- (3) 自衛隊の武器使用基準を国際標準化（任務遂行のための武器使用可）
- (4) 自衛隊の派遣と文民警察、NGO などとの総合的な連携重視
- (5) 国会の関与に関する適切なシステムの構築
- (6) 憲法に明記されていない事に関する対応（明文化が必要では？）
- (7) 海外派遣隊員諸官に対する相応の処遇
- (8) 参加要件に柔軟性を付与

*2＝自衛隊が国連平和維持活動（PKO）に参加する前提条件として、PKO 協力法に規定。

- (1) 紛争当事者の中で停戦合意が成立 (2) 当該地域の属する国を含む紛争当事者が

PKO の実施と日本の参加に同意 (3) 特定の紛争当事者に偏ることなく中立的な立場を厳

守 (4) 以上 3 原則のいずれかが満たされなくなった場合には参加部隊を撤収 (5) 武器の

使用は要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限る——からなっている。

集団的自衛権に関する事項

(1) 集団的自衛権の定義と政府の解釈

ア 定義

集団的自衛権とは、一般に自国と密接な関係にある外国に対する攻撃を、自国が攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止することが正当化される権利である。

イ 政府解釈



麻生太郎・元首相 [[AFPBB News](#)]

ギャラリーページへ

国際法上、集団的自衛権を有していることは主権国家である以上当然であるが、憲法第 9 条の下において許容される自衛権の範囲を超えているもので憲法上許されないと解釈されている。すなわち、持っているが使えない権利であるということである。

最新の総理答弁では、「従来から政府は、集団的自衛権の行使は憲法上許されないと

解釈を取ってきたところであり、現在でもこの立場は変わっておりません。本件は、重要な課題でありまして、これまでの様々な議論があったことを踏まえ、その解釈については、今後十分な議論が行なわれるべきものだと考えております」(参・本会議 20.10.3 麻生太郎総理答弁)。

(2) 問題点は何か？

ア 行使し得ない権利という矛盾

イ 国際法優先の原則に抵触

国際的に認知されているものを国内の特殊事情から認めないというのは、国際常識に反すると言える。憲法第 98 条 2 項には、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定されており、当然、集団的自衛権は認められるべきである。

ウ 日米同盟の大きな棘を除去し、日米安保の実効性の確保を！

米国へ飛翔中の弾道ミサイルの迎撃の可否、米艦船の護衛時の我が国の対応等々

もし仮に集団的自衛権の行使が禁止されているからという理由で拱手傍観するような事態が惹起したら、米国は我が国を同盟国と認めるであろうか？

米国民が米国の青年の血を日本のために流すことを許容するであろうか？

否である。幸い今までその様な事態が起きなかったから、日米同盟が維持されているのではないだろうか？

日米安保体制の実効性確保のために、集団的自衛権の行使に関する解釈を見直すべきである。

(3) 決断あるのみ！

今、決断しない場合には、将来大きな禍根を残す可能性がある。政府が決断すれば政府解釈の変更は直ちに可能である。民主党の決断を切望する。それが現実主義政党への脱皮の証左でもある。

国家安全保障基本法の制定

(1) 現状

我が国の防衛・安全保障に関する法体系を大きくくりすれば、憲法第 9 条を頂点とし、日本有事を対象とした自衛隊法と武力攻撃事態等対処法（平成 15 年）、周辺事態を対象とした周辺事態安全確保法（平成 11 年）およびグローバル国際協力について定めた国際平和協力法（平成 5 年）といくつかの特措法、国際緊急援助隊派遣法（昭和 62 年）がある。

すなわち、個別具体的事項に関しては、その内容の適否は別にして、整ったと見るべきであろう。

一方において、我が国の防衛や安全保障を方向づけ、あるいは理念として規定する「国防の基本方針」（昭和 32 年）や、防衛政策をどちらかという制約している文民統制、専

守防衛、個別および集団的自衛権に関する解釈（自衛権行使の3要件を含む）、非核三原則、武器輸出三原則、宇宙の平和利用等の国家としての諸原則、基本的施策・方針、日米安保条約等がある。

また、防衛力整備の前提となる「防衛計画の大綱」も所要に応じて作成されている。

(2) 安全保障基本法について

考えてみると、個別的具体法ができてから基本法を策定するというのは順序転倒である。さらには、法律ではない事項が実際には法律以上の効力を有しているというのも、本末転倒ではなからうか？

(1) 項で述べた諸原則、基本的施策等を日本全体の安全保障という観点でどのように位置づけるのかを整理し、明確にする必要がある。

また、新たな安全保障環境に応じて自衛隊の果たすべき役割はいかにあるべきなのか、我が国防衛のみならず、世界の平和と安全にいかに関与するかを含めたトータルとしての方向性を明示する必要がある。

基本的事項を整理し明示する必要がある。それらは我が国安全保障戦略策定の前提・基盤となるべきものである。

個別具体法は、原則的には整合性は取れているのであろうが、それらをもう一度見直してみる必要はないか？

この際、平時でもなければ有事との認定もためされていない段階での自衛隊の地位役割を明示する必要もあるものとする。領域警備的な任務の付与を考慮すべきである。国家非常事態基本法の制定

1 諸外国の例



ドイツ空軍のユーロファイター [[AFPBB News](#)]

ギャラリーページへ

防衛白書 2003 年版によれば、次の通りである。(筆者要約)

(1) ドイツの緊急事態法制

原則的には政府の措置を立法・司法の統制下に置く。基本法（憲法）には事態区分が明記され、それぞれの事態ごとに議会が行う事態の認定の要件、政府が取り得る非常措置の発動の内容などが明示されており、また、議会が政府の非常措置を統制。

政府の具体的措置は個別の法制で規定、道路交通規制法、航空法・航空交通法などの特例措置や適用除外、役務の義務付け（基本法のほか、食糧確保法、エネルギー安定法、郵

便・通信確保法などに規定)。

(2) 米国の緊急事態法制

緊急事態においては大統領に対し包括的な権限を付与、また大統領は軍の最高司令官と規定されている。

また、議会による大統領の緊急権限に対する抑制的な試みとして、「戦争権限法」と「国家緊急事態法」が制定。

大統領直属の機関として国家緊急事態管理庁 (FEMA) が設立されていたが、現在は国土安全保障省が創設され、FEMA も同省の一部。

(3) 韓国の緊急事態法制

大統領は緊急事態において、戒厳の宣布、緊急命令権、緊急財政処置などの権限を有する。大統領がこのような権限を発動した場合、遅滞なく国会に報告し、その承認を得ることになっている。

また、大統領は緊急事態の認定を行うが、米韓連合司令官は脅威の程度に従い緊急警戒体制を発令することができる。

個別の法制については、「統合防衛法」「民防衛 (民間防衛) 基本法」「非常対備資源管理法」「徴発法」「兵役法」などがある。

(4) スウェーデンの緊急事態法制

スウェーデンの国防は軍事防衛を中心とし、これに市民防衛 (人命の保護・救護)、経済防衛 (必要な物資の供給の確保)、心理防衛 (国民の国防意識の高揚)などを一体化した、全体防衛という思想が流れている。

国民の国防責任が規定、地方行政、司法、警察、通信、郵便、輸送、捕虜の取り扱いなどに関連する法制が整備されている。

(5) スイスの民間防衛

スイスの民間防衛は、担当する組織として連邦防衛・民間防衛・スポーツ省に連邦民間防衛局があるほか、自治体によって指定された民間防衛事務局や民間レベルの民間防衛組織がある。

すべてに民間防衛の服務義務があり、居住自治体の民間防衛組織に参加、住民の義務として警報発令時、全ての者は民間防衛組織の指示命令に従う、様々な援助活動、住宅の所有者などは民間防衛に自己の部屋 (シェルターを含む) などを提供

2 我が国の場合

欽定憲法においては非常事態に関する幾つかの規定 (緊急勅令、戒厳宣告大権、非常大権等)があったが、現行憲法下においてそれらに該当すると思えるものは僅かに以下のようなものである。

(1) 参議院の緊急集会 (憲法第 54 条)

(2) 警察法の「緊急事態」(71、74 条)

(3) 災害対策基本法の「災害緊急事態」(105、106条)

(4) 自衛隊法の「防衛出動等」(76、78、81条)

(5) 武力攻撃事態等対処法「緊急事態」(24～27条)

これらの措置をどう解釈するか、現行憲法が国家緊急権を想定しているかどうかの認否の立場から、見解が対立している。いずれにしても憲法上明文規定がないのは事実である。

3 国家非常事態基本法制定について

現代のマルチハザードな事態の惹起、平時から有事への切れ目のない対応の必要性、個別法の省庁縦割りの対応での対応の困難性、そして危機管理・非常事態の司令塔の弱体性等を考慮すると、非常事態に国家としていかに対応するかの基本的理念、その際における国民の基本的人権をいかに確保するか、強力な指揮権を持つ内閣総理大臣とその補佐機能の充実、国会の関与のあり方、体制整備等を明確にした国家非常事態基本法の制定が必要である。

自衛隊の憲法上の意義の明確化

自衛隊は、現在においては多くの国民の認知を受けているとはいえ、その生い立ちから憲法上に明確に位置づけられてはいない。

当初警察予備隊として発足したことにより、自衛隊に関する諸規定が自衛隊管理に偏重し且つ国内治安維持のための警察的運用になっている嫌いがあり、世界標準の武力組織の体をためしているとは言い難い。

国を防衛するための武力組織（国防軍、自衛軍）の存在を憲法に明記し、地位・役割を明らかにする必要がある。

我が国が安全保障・国家防衛に関して、超えるべき最後の壁が、上述した“残された法的課題”である。

今こそ、再び国民的議論を巻き起こして、これらの課題を解決して安全保障に関する法的体系を完成させなくてはならない。それをためすべきがステーツマンであると信じる。