

# CITIZENS FORUM for RENEWAL

No. 130

2002年2月号

(社)行革国民会議 東京都千代田区麹町2-3 麹町ガーデンビル9階 電話03-3230-1853 FAX03 3230-1852

<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku>

行革国民会議ニュース

## 揺らぎを見せる小泉構造改革

事務局長 並河信乃

最近になって、にわかに小泉首相の存在感が薄らいできた。もちろん、その原因のひとつが田中前外務大臣の処遇をめぐる不手際であることは間違いない。また、そのあとに次々と発覚する鈴木宗男議員の問題をマスコミが総力を挙げて追いかけていることもあるだろう。しかし、ここで言おうとするのはそうしたことではない。問題だと思ふことは、小泉首相が就任以来唱えてきた「構造改革」そのものが色あせてきたことである。

2月27日にとりまとめられた「総合デフレ対策」は、その内容・効果についての評価は別として、これまで続けてきた「景気か改革か」という論議に対して、「景気」に舵を切ったものとなった。「改革なくして成長なし、株価に一喜一憂しない」という口癖の小泉首相も、株価だけに止まらず円相場、国債の金利など市場の反応に耳や目を向けざるを得なくなったのだろう。

こうした変化は直ちに各方面に伝播する。突如として始まった「税制抜本改革」の論議は、いまや景気刺激策など当面の対策に関係者の関心が集中し、「抜本的」な改革論議などは吹き飛んでいる。こんなことで本当にいいのか、ということである。最近「骨太」という言葉も聞かれなくなった。構造改革という言葉は急速に死語になりつつある。

しかし、このような事態になって喜ぶのは、いわゆる「抵抗勢力」であって、国民ではない。国民は泥沼のような経済の中で、一縷の望みを首相に託したのだ。議員(と秘書)や首長の汚職が次々と明るみに出る。首切りしか会社を生き延びさせることを知らない経営者が偉そうな

顔をしている。こういう我慢のならない社会を一步でも変えることになるかもしれないと、一般国民は変わり者の首相に望みを託したのだ。その肝心の首相が、なにも実績を残さないで変節してもらっては困るのだ。

この国で変えるべき「構造」は山積している。利権構造、権力構造、産業構造、金融構造、就労構造、財政構造等々、数えていけばキリがない。こうした構造を少しでも変えていかなければ、未来は開けない。たとえ首相の頭がカラッポでも、「構造改革」を唱え続けていけば、なにかはやらなければならなくなる。知恵をつけるものも出てくるだろう。

そのためにも、首相にはここで転んでもらっては困るのだ。まだ、なにもやっていないではないか。特殊法人の改革も医療の改革も、国民の目から見れば、改革の名に値しない。所詮、財政の観点しかない。

景気か改革かという問題は、すでに永年にわたって議論されてきた。景気を見捨てた金庫番の政治も、改革を擲ってカネのバラ蒔きならなんでもありの政治も経験した。その結果がいまの状況である。景気が大切なことは誰もがわかっていいるのだから、そろそろ、景気も改革も両立する手法を、苦悩の末に編み出さなければいけない。構造改革とは、まさにそうした努力を指すものではなかったのか。初年度はともかく、2年めからはこれから作業に取り掛かるはずではなかったのか。そのためには、首相は構造改革の旗を降ろしてはいけないのだ。

# 市民に「有事」の「有事立法」

東海大学教授 安藤 博

小泉首相は、第154国会冒頭の施政方針演説で「有事法制」の国会提出を明言した(2002・2・4、注1)。「有事」つまり日本が外敵の侵略を受けた時、国土を守る自衛隊が円滑に行動できるよう、国内法制を整えるものである。火急の時に現場へ急ぐ自衛隊の戦車が赤信号で止められたりすることのないように、といった事例を挙げて、当然の、また緊急の立法であると説明されている。しかし、日本に住むわれわれ市民にとって、新憲法で守られてきた基本的人権と政府の行動をチェックする主権者としての権利に対して、重大な制約が加えられる可能性がある立法なのである。そして「日本の有事」を前面に立てたこの立法の背後に、自衛隊と日本の軍事基地を世界戦略の一環としてより有利に活用しようとする米国政府の意図が強く働いている。「デフレ対策」「ムネオハウス」をめぐる声高な論議の陰に隠れて、重要な論点が見過ごしにされることのないようにしなければなるまい。

## 1 「有事」とは何か

防衛庁は、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合に必要と考えられる法制」を「有事法制」として研究を進めてきた(年表「有事法制関連の動き」参照)。即ち「有事」とは、武力攻撃を受けたときのことであり、ところで、日

本の「安全と生存」は「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して」(日本国憲法前文)保持することになっている。つまり、侵略を企むような国はなく、そもそも「有事」は起こり得ない、したがって有事に備える法制を整える必要もない、というのが憲法上の建前である(注2)。軍事・安全保障問題の専門家は、国際情勢が不穏になるたびに「日本は『有事』への備えがない異常な国だ」と強調してきた(図1、「主要国の有事法制」参照)。「有事立法」はこの建前と、世界有数の予算と装備を持つに至っている日本の軍事組織の現実とのギャップを埋めるための法制整備である。

その内容は、

- A 自衛隊の行動に関わる法制、
- B 米軍の行動に関わる法制、並びに
- C 自衛隊及び米軍の行動に直接かかわらないが国民の生命、財産保護などのために必要な法制

の3種に分けて考えられている(図2、「有事法制の区分」参照)。

このうちA、つまり自衛隊が災害救助などでなく、侵略などに対処し自衛隊法76条で防衛出動を命じられた場合の法制上の問題点研究は、福田政権下の1977年から公式に行われるようになった。研究は防衛庁所管の法令 防衛庁以外の省庁所管の法令 所管省庁が明確でない法令、の3種に分類されている(資料1参

図 1 主要国の有事法制

英 国	政府は非常時に国家防衛のために非常事態権限を持つ。政府は戒厳令の布告も含めて必要な措置をとり、現行法に反する場合でも事後に免責法により、その措置を合法にできる
米 国	憲法には非常大権の規定なし。軍の総司令官であり行政府の長でもある大統領が必要な措置をとり、事後に裁判所がその適否を判断
フランス	憲法に大統領の非常大権を明記。「状況により必要な措置」をとれる
ドイツ	いわゆる非常事態憲法で、立法府が「防衛事態」を確認することを条件に首相に軍への命令・指揮権を付与。緊急立法措置もとれる。市民保護法、食糧確保法など緊急事態に対処する個別法も多い

図 2 有事法制の区分

<p>①自衛隊の行動にかかわる法制</p> <p>第1分類 防衛庁所管の法令 【例】自衛隊が市街地に陣地を築く際に建物を撤去できるなどの規定の自衛隊法への追加</p> <p>第2分類 防衛庁以外の省庁が所管する法令 【例】損傷した道路や橋の応急補修を自衛隊ができるようにする道路法の特例措置。野戦病院の設置に関する医療法の特例措置。海岸に陣地を構築するために海岸法の特例措置</p> <p>第3分類 所管が明確でない法令 【例】有事の際の住民保護や避難・誘導。戦時捕虜の取り扱いなどを定めるジュネーブ条約の国内法制化</p>
<p>②米軍の行動にかかわる法制</p> <p>日米安保条約に基づき自衛隊と共同行動を取る米軍にも有事法制を適用</p>
<p>③自衛隊・米軍の行動に直接かかわらないが、国民の生命・財産保護のために必要な法制</p> <p>【例】避難所(シェルター)の整備、食糧の確保・配給など</p>

照)。既に1984年10月までに、第一、第二の分類については作業を終え、その結果が公表されている(資料2、3参照)。

「有事立法」は本来、日本の国土防衛のために自衛隊が日本の領土内で行動するための法制整備だが、日本の防衛と自衛隊の行動が米国との軍事同盟を基幹としていることに即して、むしろ米軍と自衛隊との連携に関する手立てが先行してきた(図3、「日本に対する武力攻撃がなされた場合の作戦構想」。図4、「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」参照)。1996年4月17日のいわゆる「安保体制の再定義」から「日米防衛協力の指針」(1999・9・23)を経て、特にいわゆる「周辺事態」における協力関係について「周辺事態安全確保法」(1999・5・28)を制定するに至っている(図5、「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」参照)。「米軍の行動」は、日本領土内より「周辺」でのことに焦点が当てられてきたのである。「有事立法」がいよいよ現実的なものとなっていく過程で、「有事」の内容が多様化し拡散してきた感もある。何より、2001年9月1

1日の対米大規模テロとその後の米軍による対テロ軍事行動などに触発されて、「国際テロ」を立法の対象にすることが考えられている。小泉首相は施政方針演説で「有事法制」の国会提出に言及するに際して、「テロや武装不審船の問題」をあげている。

とはいえ、防衛庁や同庁に関係の深い自民党議員などは、長年の“宿願”を確実に達成することに重点をおき、「有事」とそのための立法の拡散を警戒する。結局、今国会では、「有事」に対する理念や枠組みなどについての基本的事項を盛り込んだ法と、自衛隊の活動の円滑化を図る「自衛隊法改正案」などを合わせた折衷案の成立を目指し、その他は第2弾として次期国会での成立を図るというステップが踏まれることになりそうだ(注3。図6、「武力攻撃事態への対処に関する法制整備の全体像のイメージ」参照)。先行するのは、図6左側「全般」と「個別」の上段 - 1 - 、である。

## 2 破られたタブー

つい1年前までは「タブー」を抜け切れずにいた「有事法制」だが、「周辺事態安全確保法」(1999・5・28)から「テロ対策特別措置法」(2001・10・29)に至る連立政権下の問題法案の成立“打率”の高さから見て、これも成立する可能性が大きいだろう。かつては社会党などととも自民党に対する“抵抗勢力”だった公明党が、連立政権に加わっていることの意味は大きい。とはいえ、「有事立法」への流れを決定的にしたのは、やはり昨年9月の対米大規模テロである。そしてその後発生した「不審船事件」が、いわば駄目押しの効果をもったとい

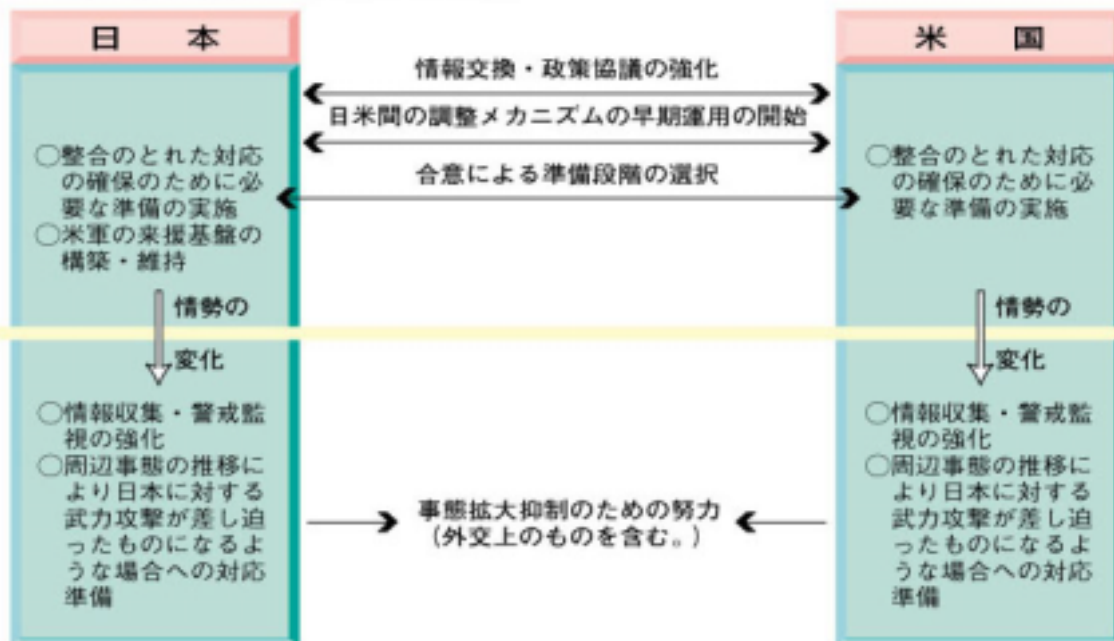
図 3 日本に対する武力攻撃がなされた場合の作戦構想

作戦等	自衛隊の活動	米軍の活動
日本に対する航空 爆撃に対処する ための作戦	○防空のための作戦を主体的 に実施	○自衛隊の行う作戦を支援 ○打撃力の使用を伴うような作戦を 含め自衛隊の能力を補完する ための作戦を実施
日本周辺海域の防 衛及び海上交通の 保護のための作戦	○日本の重要な港湾及び海峡の 防備、日本周辺海域における 船舶の保護並びにその他の作 戦を主体的に実施	○自衛隊の行う作戦を支援 ○機動打撃力の使用を伴うような作 戦を含め自衛隊の能力を補完する ための作戦を実施
日本に対する着上 陸爆撃に対処する ための作戦	○日本に対する着上陸爆撃を阻 止し排除するための作戦を主 体的に実施	○主として自衛隊の能力を補完する ための作戦を実施 (その際、爆撃の規模、態様その他 の要素に応じ極力早期に兵力を 派遣させ、自衛隊の作戦を支援)
ゲリラ・コマ ンドウ攻撃等日本 領域に軍事力を 潜入させて行う 不正規型の攻撃	○極力早期に阻止し排除するた めの作戦を主体的に実施。そ の際、関係機関と密接に協力 し調整	○事態に応じて自衛隊を適切に支援
弾道ミサイル 攻撃	○攻撃に対応するため密接に協力し調整	○日本に対し必要な情報を提供 ○必要に応じ、打撃力を有する部隊 の使用を考慮

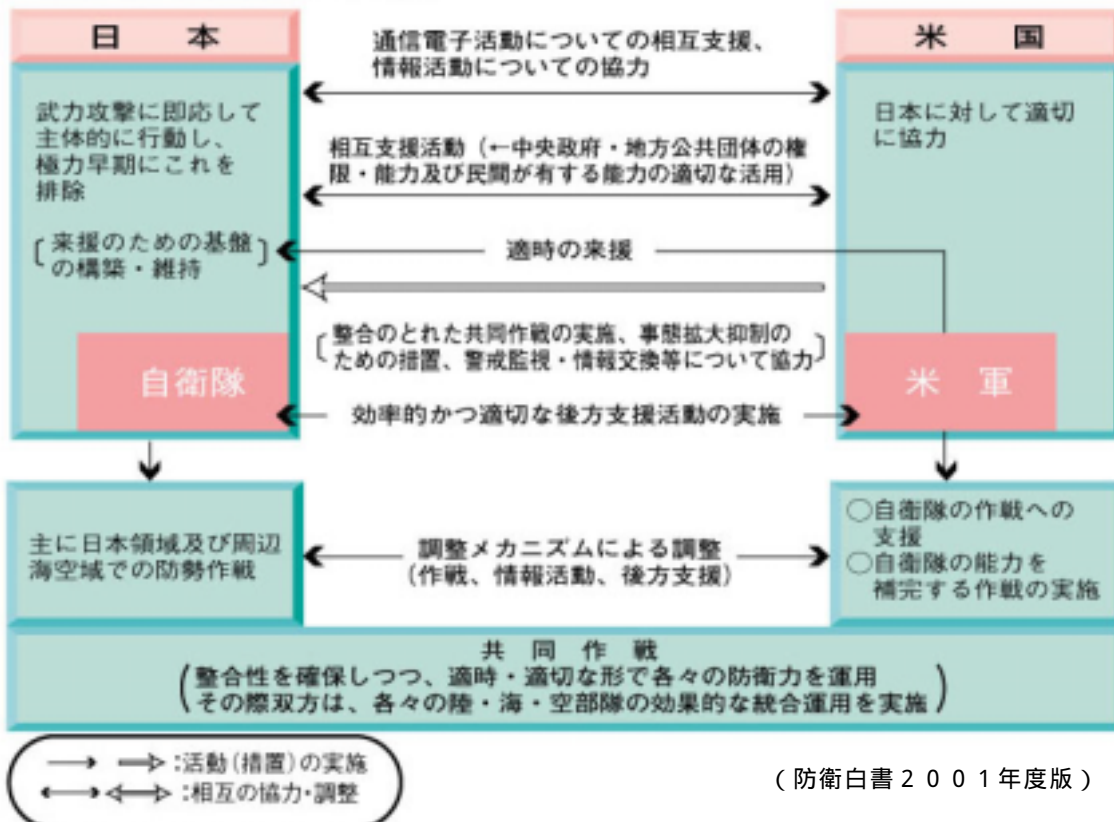
(防衛白書2001年度版)

図 4 「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」

1 日本に対する武力攻撃が差し迫っている場合



2 日本に対する武力攻撃がなされた場合



(防衛白書2001年度版)

えよう。

ある意味では当然の備えである立法が、長く「タブー」であったのには、それなりの理由がある。天皇制下の軍部独裁と結びつく「非常事態」や「戒厳令」の悪夢が、新憲法下の今日にも尾を引いていたためである。旧軍人を中心と

する制服自衛官が主導した「三矢研究」が発覚(1965・2)したことで、「有事立法」は軍事関係者の火遊びのように受け止められてきた。それだけに、国土防衛の義務を負いながら、任務遂行の前提が整っていないことに対する焦燥感が、現場の自衛官を中心にくすぶり続けて

図 5

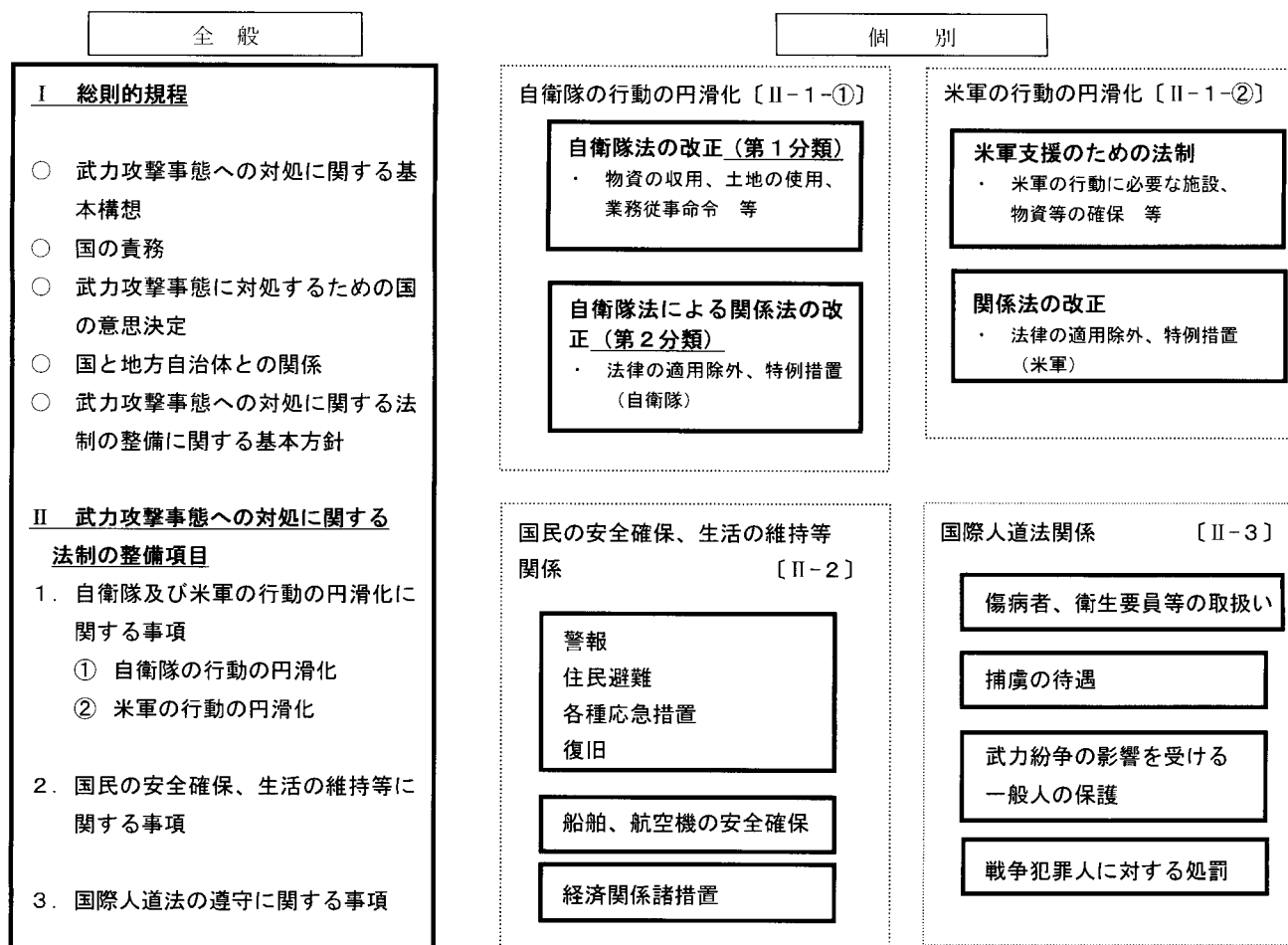
周辺事態における協力の対象となる機能及び分野並びに協力項目例

機能及び分野		協力項目例	
日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力	救援活動及び避難民への対応のための措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○被災地への人員及び補給品の輸送</li> <li>○被災地における衛生、通信及び輸送</li> <li>○避難民の救援及び輸送のための活動並びに避難民に対する応急物資の支給</li> </ul>	
	捜索・救難	○日本領域及び日本の周囲の海域における捜索・救難活動並びにこれに関する情報の交換	
	非戦闘員を退避させるための活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○情報の交換並びに非戦闘員との連絡及び非戦闘員の集結・輸送</li> <li>○非戦闘員の輸送のための米航空機・船舶による自衛隊施設及び民間空港・港湾の使用</li> <li>○非戦闘員の日本入国時の通関、出入国管理及び検査</li> <li>○日本国内における一時的な宿泊、輸送及び衛生に係る非戦闘員への援助</li> </ul>	
	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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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</li> <li>○情報の交換</li> </ul>	
米軍の活動に対する日本の支援	後方地域支援	施設の使用	<ul style="list-style-type: none"> <li>○補給等を目的とする米航空機・船舶による自衛隊施設及び民間空港・港湾の使用</li> <li>○自衛隊施設及び民間空港・港湾における米国による人員及び物資の積卸しに必要な場所及び保管施設の確保</li> <li>○米航空機・船舶による使用のための自衛隊施設及び民間空港・港湾の運用時間の延長</li> <li>○米航空機による自衛隊の飛行場の使用</li> <li>○訓練・演習区域の提供</li> <li>○米軍施設・区域内における事務所・宿泊所等の建設</li> </ul>
		補給	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自衛隊施設及び民間空港・港湾における米航空機・船舶に対する物資(武器・弾薬を除く。)及び燃料・油脂・潤滑油の提供</li> <li>○米軍施設・区域内に対する物資(武器・弾薬を除く。)及び燃料・油脂・潤滑油の提供</li> </ul>
		輸送	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人員、物資及び燃料・油脂・潤滑油の日本国内における陸上・海上・航空輸送</li> <li>○公海上の米船舶に対する人員、物資及び燃料・油脂・潤滑油の海上輸送</li> <li>○人員、物資及び燃料・油脂・潤滑油の輸送のための車両及びクレーンの使用</li> </ul>
		整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○米航空機・船舶・車両の修理・整備</li> <li>○修理部品の提供</li> <li>○整備用資器材の一時提供</li> </ul>
		衛生	<ul style="list-style-type: none"> <li>○日本国内における傷病者の治療</li> <li>○日本国内における傷病者の輸送</li> <li>○医薬品及び衛生機具の提供</li> </ul>
		警備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○米軍施設・区域の警備</li> <li>○米軍施設・区域の周囲の海域の警戒監視</li> <li>○日本国内の輸送経路上の警備</li> <li>○情報の交換</li> </ul>
		通信	○日米両国の関係機関の間の通信のための周波数(衛星通信用を含む。)の確保及び器材の提供
	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○米船舶の出入港に対する支援</li> <li>○自衛隊施設及び民間空港・港湾における物資の積卸し</li> <li>○米軍施設・区域内における汚水処理、給水、給電等</li> <li>○米軍施設・区域従業員の一時的増員</li> </ul>	
運用面における日米協力	警戒監視	○情報の交換	
	機雷除去	○日本領域及び日本の周囲の公海における機雷の除去並びに機雷に関する情報の交換	
	海・空域調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>○日本領域及び周囲の海域における交通量の増大に対応した海上運航調整</li> <li>○日本領域及び周囲の空域における航空交通管制及び空域調整</li> </ul>	

図 6

**武力攻撃事態への対処に関する法制整備の全体像のイメージ**

(2002年2月5日に内閣官房がまとめた「有事法制」の全体像)



(注1)「全般」及び自衛隊の行動の円滑化に係る部分は、通常国会での法案提出を目指す。他についても調整・検討を急ぎ、整備する。  
 (注2)大規模テロ、武装工作員、武装不審船、サイバーテロ等の事態については、別途必要な検討を進める。

いたに違いない。「有事法制」研究が1970年代後半から公式なものとして“認知”されたものの、「立法化を前提にしない」という枠をはめられてきたことは、防衛庁関係者にとって屈辱的でさえあったろう。

こうした「現場」の空気とは別に、米軍との連携を強化し日米安保体制の空洞化を防ぐという観点から「有事」への備えをすすめようとする流れがある。日米同盟関係に関わる協議などで、対米折衝の前面に出ている外務官僚などを中心とするものである。特に冷戦が終わって、“仮想敵”を持たなくなった同盟の“漂流”が懸念されるなかで、自衛隊が米軍との確に連携していくのに必要な法制整備が急務とされるようになった。「安保共同宣言」(1996・4)で同盟関係が再定義されたのを受けてまとめられた「日米防衛協力の指針(新ガイドライ

ン)」(1997・9)、さらにこのガイドラインを「周辺事態」における自衛隊の対米軍支援マニュアルとして法制化した「周辺事態安全確保法」は、同盟と米軍のプレゼンス維持の要としての立法である。「周辺有事」が本命で、軍事・安全保障問題の専門家も、既に冷戦終結後の早い時期から「日本有事」の可能性が低いものであるとする判断を示している(注4)。

こうした流れからすると、さしあたりの立法は「日本有事」にしばられるとしても、「周辺事態」ないしは中東、アフリカなどにも及ぶ「対テロリスト戦争」のため、米軍が自衛隊と在日米軍基地をより円滑に活用できるようにするための法制整備が引き続き求められていくことになる。先に示した図6「法制整備の全体像」のなかでは、最下段の(注2)に記されている「大規模テロ」などに留意すべきなのであ

## 有事法制関連の動き

1965/02/10	統合幕僚会議事務局の図上研究「三矢研究」が「戦時思想につながる」と国会で問題に
1977/08	福田赳夫首相の了承により、防衛庁で有事法制研究開始
1978/09/21	「防衛庁における有事法制研究について」公表（「近い将来に国会提出を予定した立法の準備ではない」研究であることを明記）
1981/04/22	有事法制研究につき中間報告。第1分類の研究結果の概要を公表
1984/10/16	有事法制研究につき中間報告。第2分類の研究結果の概要を公表
1993/05/29	朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）が日本海に向けてノドン・ミサイル発射実験
1996/04/17	「日米安全保障共同宣言」
1997/09/23	「日米防衛協力の指針」（新ガイドライン）
1998/08/31	北朝鮮がテポドン・ミサイルを発射、日本上空を飛び越える
1999/03/24	能登半島沖で起きた北朝鮮の工作船による領海侵犯事件で、初の海上警備行動発令
1999/03/26	小渕恵三首相、有事法制について「政府としての責任」と法制化に前向きな国会答弁
1999/05/28	「周辺事態安全確保法」
1999/10	自民、自由、公明の与党3党、第1分類、第2分類のうち合意が得られる事項の立法化、それ以外も第3分類を含め、法整備を前提に検討を進めることで合意
2000/03/16	有事法制について「法制化を前提にしない」の縛りを外し、新しい事態を含めた緊急事態法制としての整備を与党政策責任者が政府に要請
2001/01/31	森善朗首相、施政方針演説で有事法制について「与党の考え方を十分に受け止め、検討を開始する」と表明
2001/05/07	小泉純一郎首相、所信表明演説で有事法制について「検討を進める」と表明
2001/09/11	対米大規模テロ
2001/10/29	「テロ対策特別措置法」成立
2001/12/22	「不審船」、海上保安庁の巡視船と銃撃戦の末、中国の排他的経済水域で沈没
2002/02/04	小泉首相、施政方針演説で有事関連法案を「今国会に提出する」と明言

（2001.12.28 付け 『毎日新聞』記事をもとに作成）

る。その意味で「有事立法」は、これまでも続けられてきた日米軍事同盟の高度化に向けた歩みの一ステップと見るべきだろう。「日本有事」を踏み台にして、日本の国土内よりも「周辺」、さらに周辺に止まらず、「あらゆるテロリスト支援国家」を対象に、米軍との連携は止めどもなく広がっていく可能性がある。

### 3 市民にとっての「有事立法」

この立法にわれわれ市民はどう対処すべきだろうか？そもそも「市民」といっても千差万別。「絶対反対」と論議自体を拒む人から「遅きに失する」と強い賛意を示す人まで、一からげにはしようがない。ただ、賛否の立場を問わず、立法の内容と審議の状況を十分に把握することに努めるべきであろう。

「市民」を、いわゆる「革新勢力」に限れば、概して「有事」を憲法が想定していない逸脱としたうえで、そのための立法や立法について論ずるのは戦争行為の容認に通ずる「危険な道」と退ける傾向が強いだらう。しかし、現に首相が国への法案提出を明言し、法案成立も予想さ

れるに至っているなかで、「有事などあってはならない」と立法の動きに背を向けたままでいることは、それこそ「危険」といわねばなるまい。

他方、自衛のための戦力・戦争是認に向けての憲法改正を急務とするような、いわゆる「保守勢力」は、当然ながら有事立法についても、急ぐべきだと主張する。そして小泉首相が施政方針演説で強調した「備えあれば憂いなし」は、それ自体正論である。立法への懸念を多くの人から取り除く説得力がありそうだ。つまり「有事のための立法を、本当に事が起こってしまった有事の渦中にあわただしく行うのは危険なことである」「むしろ、有事には超法規的強権発動がどんどん進み、その過程で人権が侵される危険が大きい」ことから、平時のいまこそ立法を急ぐことが望ましい。それによって、有事に、国家権力が円滑に対処できるようにすることと、不当な人権侵害の危険を防止することと、双方の備えをすべきだというのである（注5）。

ここで銘記すべきは、こうした「正論」が勢いを得るに至った背景と、それを唱え立法に走

り出したのが誰であるか、である。背景が、米国との軍事同盟維持を図ろうとする冷戦終結以来の日本政府の対米政策と、対テロ軍事行動への協賛を求める米国政府の期待とが合体した2001・9・11以降の状況であることは、先述した通りである。一方、法の立案、そして作られた有事法制の執行に当たるのは、他ならぬ日本の官僚、政治家である。端的に言えば、テロに対する報復に没頭しているとしか言えない現在の米国に盲従し、また自分自身ないしは自己の属する「局」「課」などの組織利益を最優先する日本の官僚が行う立法を、手放しで容認してはならないのである。

今日の米国の「手負い猪」に似た危険さは、米国の学者などにも指摘されている。「テロを憎みテロと戦うことと、いったいなぜ米国がテロリストの標的になったかを究明しようとする」とは決して矛盾しないはずだが、そうした分析を試みることは“非国民”扱いされかねないような空気が支配している」と。そうした空気を背景に米国の「一国主義」は、極限にまで高まっている。「テロとの闘いのための国際協調」が鼓吹されることもある。日本政府は、よくこの協調に努めていると、来日した大統領から褒められている。しかし米国にとって「協調」は、米国が進もうと決めた路線にかなっている限りのことである。「京都議定書」からの離脱を一方的に宣言したときの言い分は、「米国の国益に合わないから」という、独善そのものだった。「すべての国は、米国につくか、テロリストにつくかの選択をする必要がある。米国は、テロリズムを支援するすべての国を敵とみなす」という米国大統領の議会演説(2001・9・20)は、米国のいう「国際協調」がいかなる性格のものであるかを如実に示している。テロに対して断固として闘うことと、それを米国との協調にかなうかたちでのみ考えることとの間に、一線を画しておかねばなるまい。

#### 4 備えあれば憂い無し

次に、立法作業を進め、いずれはこの法律を使うかも知れない日本の官僚たちのことである。繰り返していえば、有事立法は、有事に備えて国家(自衛隊など)の行動の「円滑化」を図ろうとするものである。即ち立法の主な対象は、

そのための制約になりかねない個々人の人権であり私権である。「国家全体として人権・私権を守るため」と説明されよう。が、度合はともかく、個々の市民、国民に対する国家権力の掣肘・介入の仕掛けをしようとするものであることは確かである。日本の官僚による権力の私物化、また官僚のもつ権力に寄生する政治家とその取り巻きの荒稼ぎについては、日々いやになるほど見せつけられている。有事のドサクサに、「有事法制」が市民に牙を剥き、市民を裏切る官僚やその家族の私欲のために悪用されることを警戒するのは、決して取り越し苦労とは言えない。

たとえば、麻薬取り締まりに当たる警察官が、“不審の者”を呼び止めて職務質問をかける間に、隙を見て“証拠”を所持品にしよびこませるといったことをやってのける。「有事」において、外敵に対抗するために行動するのは主として自衛隊員である。これまでのところ、警察官僚が繰り返してきたような市民への敵対行為や交通違反もみ消しなどの権力私物化を、自衛隊員が、保持している巨大な装備・実力を背景に組織的に行った前歴はない。しかし、緊急時の任務遂行を錦の御旗に、自衛隊員が間違っただけで暴走したときの恐ろしさは、警察官僚の比ではなかろう。やや類型化していえば、伝統的「国家」安全保障と個々の「人間」の安全保障との「有事」における背馳を、十分に考えておかねばなるまい(注6)。

一言にいえば、「有事」の名で人権侵害が行われぬよう、繰り返し声をあげていく必要がある。「憲法の枠内で」「人権侵害や報道管制は行わない」ことが、有事立法の枕詞のように言われてきた。しかし手放しで信用することはできない。「有事」に対する基本方針を示す「包括法」には、「基本的人権の尊重と憲法上の手続きの保障」が謳われるという。政府もこの立法が、医学で言えば生死に関わる脳や心臓などの手術に相当する際どいものであることを認めているのであろう。

有事における内閣総理大臣への権限集中が必要とされることと合わせて、「権限集中についての国会の承認」もまた、決まり文句のように言われている。しかし、日本の国会のチェック機能が貧弱であることは、「テロ対策特別措置



法」にもとづく「自衛隊派遣承認案件」を与野党ともに事実上フリーパスにし（2000・11・30）、自衛艦のインド洋進出の既成事実を他愛なく事後承認してしまったことに如実に示されている。

この立法がすらすら進むような事態は、市民にとって、市民の人権にとって容易ならざることである。まさに有事である。少なくとも「有事」のためにどのような法案が国会に提出されるか、それがどのように審議されるかを、しっかりと見ていくべきだろう。特に「日本有事」の背後で、米軍の「日本利用」の意図がどの程度に働いているかを見極めるための質疑を求めたい。

「有事」が本当になってしまう事態に備えて、市民の側では「『有事』における市民の権利擁護のための立法」が考えられるべきだろう。そ

の中で、少なくとも以下について、市民の側の「備え」をしていきたい。

いかなる場合でも、不当に逮捕されることがない。

政府批判を含めて言論、報道の自由を侵されることがない。

「有事」にともなう土地収用等の国家権力の発動が、適切に行われるかどうかを監視する民間人の「オンブズマン」を組織する。

収用等が行われる場合に備えて、その補償と原状回復の原則を明確にしておく。

われわれ市民の側にとっても、それこそ「備えあれば憂い無し」である。

注1

第1154国会施政方針演説（2002・2・4）中、「安全保障と危機管理の基本姿勢」の項で、小泉首相は「有事立法」につき次のように述べている。

「テロや武装不審船の問題は、国民の生命に危害を及ぼし得る勢力が存在することを、改めて明らかにしました。『備えあれば憂い無し』。平素から、日本国憲法の下、国の独立と主権、国民の安全を確保するため、必要な大勢を整えておくことは、国としての責務です。どのような理念と方針の下で、具体的な制度を作っていくのかを明らかにし、国民の十分な理解を得ることが、必要不可欠です。国民の安全を確保し、有事に強い国づくりを進めるため、与党とも緊密に連携しつつ、有事への対応に関する法制について、とりまとめを急ぎ、関連法案を今国会に提出します。」

注2

「有事法制の研究」が始まった1977年当時、防衛庁官房長だった竹岡勝美氏は「有事立法への疑義」を訴えたメモを、2002年1月下旬「国会議員有志各位への陳情」として送っている。同氏は、52基の原子炉、6万箇所のガソリンスタンドが乱立する火薬庫のような狭い島国の日本では、本格的な国土戦はとうてい戦えないと断定し、「有事とは日本のカタストロフィであり、これを抑止するのが防衛」という西広整輝・元防衛事務次官（故人）の言葉を引いている。そして、そもそも日本の周辺に一方的に日本侵略をする意図や能力を持つ国は、冷戦後の今日はもちろん、冷戦中にもあり得なかったことを、同氏の防衛庁在任中に知った米軍関係者の判断として記すとともに、コズイレフ・ロシア外相の以下のような言葉を紹介している。

「旧ソ連には、日本のみの侵攻計画はまったくなかった。米ソの核戦争が勃発したとき（のこととし

て）は、横須賀、佐世保、嘉手納、三沢などの米軍基地を標的としていた」

（社会党護憲推進本部刊、『今週の憲法』から）

注3

「有事法制」、『包括法』で」（『朝日新聞』、2002・2・6）

注4

元陸上自衛隊北部方面總監（陸将）の志方俊之・帝京大学教授は、冷戦構造崩壊後の事態として「わが国の安全保障戦略は『日本有事』、いわゆる北の脅威へ備えるものから、『極東有事』、すなわちわが国周辺に存在する不安定要素に起因する多様な紛争へ備えるものへと、軸足を移した。」と記し、「この転換」が「新防衛大綱（平成8年度以降に係る防衛計画の大綱）」（1995年11月）で明らかになったと指摘している（「ありうべき有事に日本はいかに対処するか」、『外交フォーラム』緊急増刊「日本の安全保障」、1996年）。

注5

『日本経済新聞社』の全国世論調査（2002年2月9 - 11日の成人男女300人を対象とする電話調査）によれば、「日本が直接武力攻撃を受けた場合の対応策などを定めた有事法制の今国会での整備について」、賛成54%で、反対の36%を「大きく上回った」という。ただ、男女間には賛否にかなり大きな差がある。男性は賛成68%、反対29%と賛成が圧倒的に多いのに対し、女性は反対42%、賛成43%で逆になっている。年齢別では、すべての世代で賛成が反対を上回っているが、特に20歳代と70歳以上で賛成が多く、70歳以上では反対29%に対し賛成が60%に達している（『同』、2002・2・17）。

ただし、各種の世論調査がこぞって「有事立法賛成」というわけではない。日本世論調査会（『東京新聞』など加盟）の調査（2002・2・2-3）では、「早急に整備すべきだ」23、4%、「慎重に検討すべきだ」63、8%、「整備の必要はない」7、4%となっている。

#### 注6

「人間の安全保障」と旧来の国家安全保障は、対立関係にあるものではない。特に人の身体・生命の安全については、これまでも今後も、国家が最も重要な担い手であろう。しかし、その国家が手段として軍勢力を前面に立てるとき、往々にして個々の市民、国民の安全を脅かすことになりかねない。日本において、「国家」と「人間」の背馳の最たるものは、米国との軍事同盟を機軸とする日本の国家安全保障のあり方と、婦女暴行の恐怖、軍用機騒音に日々悩まされている沖縄住民の非人間的状況である。「アジア太平洋地域の平和と安定の維持のため」（「日米安全保障共同宣言」、1996・4・17）米国の軍事的プレゼンスが不可欠とされ、その圧倒的負

担を沖縄住民が負わされているからである。

対米テロを、「国際の平和及び安全に対する脅威であると認め」た国連安全保障委員会の決議（1368号、2001・9・11）を背にした米軍の「不朽の自由作戦」（2001・10・7開始）と、アフガニスタン住民との関係は、安全保障に関する「国家」と「人間」の背馳を、より深刻なかたちで露呈するものであろう。対テロリスト爆撃は、米国と世界の安全回復のための作戦だが、誤爆によるアフガニスタン住民の死者は、既に対米テロの死者を上回っているという。報道によれば、アフガニスタン東部山岳地帯に飛んでいった米国CIAの無人偵察機が「アルカイダのものと思われる車列をミサイルで攻撃」（「朝日」、2002・2・9）。遺体の中にオサマ・ビンラディンが含まれているのではないかと「身元を特定するためDNA鑑定」をしているという（同、2002・2・9夕刊）。殺しておいて、さて誰を殺したか調べてみるという国家の無道のもとで、テロリストとは無関係のアフガニスタン住民の安全保障が、無残に踏みにじられている。

## 資料 1 防衛庁における有事法制の研究について

（昭和53年9月21日）

1 現在、防衛庁が行っている有事法制の研究は、シビリアン・コントロールの原則に従って、昨年8月、内閣総理大臣の了承の下に、三原前防衛庁長官の指示によって開始されたものである。

2 研究の対象は、自衛隊法第76条の規定により防衛出動を命ぜられるという事態において自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制上の諸問題である。

現行の自衛隊法によって自衛隊の任務遂行に必要な法制の骨幹は整備されているが、なお残された法制上の不備はないか、不備があるとすればどのような事項か等の問題点の整理が今回の研究の目的であり、近い将来に国会提出を予定した立法の準備ではない。

また、最近問題となった防衛出動命令下令前に急迫不正の侵害を受けた場合の部隊の対応措置に関するいわゆる奇襲対処の問題は、本研究とは別個に検討している。

3 自衛隊の行動は、もとより国家と国民の安全と生存を守るためのものであり、有事の場合においても可能な限り個々の国民の権利が尊重されるべきことは当然である。今回の研究は、むしろ現行憲法の範囲内で行うものであるから、旧憲法下の戒

厳令や徴兵制のような制度を考えることはあり得ないし、また、言論統制などの措置も検討の対象としない。

4 この研究は、別途着手されているいわゆる防衛研究の作業結果を前提としなければならない面もあり、また、防衛庁以外の省庁等の所管にかかわる検討事項も多いので、相当長期に及ぶ広範かつ詳細な検討を必要とするものである。

幸い、現在の我が国をめぐる国際情勢は、早急に有事の際の法制上の具体的措置を必要とするような緊迫した状況にはなく、また、いわゆる有事の事態を招来しないための平和外交の推進や民生の安定などの努力が重要であることはいうまでもないが、有事の際における自衛隊の行動のための法制に係る研究も当然必要なことであり、むしろこの種の研究は、今日のような平穏な時期においてこそ、冷静かつ慎重に進められるべきものであると考える。

5 今回の研究の成果は、ある程度まとまり次第、適時適切に国民の前に明らかにし、そのコンセンサスを得たいと考えている。

## 資料 2 有事法制の研究について

（昭和56年4月22日）

有事法制の研究については、その基本的な考え方を昭和53年9月21日の見解で示したところであり、現在、これに基づいて作業を進めている。

この見解でも述べているように、有事に際しての自衛隊の任務遂行に必要な法制は、現行の自衛隊法によってその骨幹は整備されている。しかし、なお残された法制上の不備はないか、不備があるとすれば、どのような事項か等の問題点の整理を目

的としてこれまで研究を行ってきたところである。

研究はまだその途中にあり、全体としてまとまる段階には至っていないが、現在までの研究の状況及び問題点の概要を中間的にまとめれば、次のとおりである。

### 1 研究の経過

#### (1) 研究の対象となる法令の区分

研究の対象となる法令を大別すると、次のように区分される。

防衛庁所管の法令（第1分類）

他省庁所管の法令（第2分類）

所管省庁が明確でない事項に関する法令（第3分類）

第1分類に属するものとしては、防衛庁設置法、自衛隊法及び防衛庁職員給与法があり、これらには有事の際の関係規定が設けられているが、これで十分かどうかについて検討する必要がある。

第2分類に属するものとしては、部隊の移動、資材の輸送等に関連する法令、通信連絡に関連する法令、火薬類の取扱いに関連する法令など、自衛隊の有事の際の行動に関連する法令多数が含まれる。これらの法令の一部については、自衛隊についての適用除外ないし特例措置が規定されているが、有事の際の自衛隊の行動の円滑を確保するうえで、これで十分かどうかについて検討する必要がある。

第3分類に属するものとしては、有事に際しての住民の保護、避難又は誘導の措置を適切に行うための法制あるいは人道に関する国際条約（いわゆるジュネーブ4条約）の国内法制のような問題がある。これらの問題は、法制的に何らかの整備が必要であるとは考えられ、また、自衛隊の行動と関連はするが、防衛庁の所掌事務の範囲を超える事項も含まれているところから、より広い立場からの研究が必要である。

## （2）各区分の検討状況

このように大別した三区分については、第1分類を優先的に検討することとし、第2分類については第1分類に引き続いて検討することとし、第3分類についてはこの問題をどのような場で扱うことが適当であるかが決められた後に研究することとして、作業を進めてきた。

したがって、現段階においては、第1分類についてはかなり検討が進んでいるが、第2分類については他省庁との調整事項等も多く、検討が進んでいる状況にはなく、第3分類については未だ研究に着手していない。

## 2 第1分類についての問題点の概要

### （1）現行法令に基づく法令の未制定の問題

ア 自衛隊法第103条は、有事の際の物資の収用、土地の使用等について規定しているが、物資の収用、土地の使用等について知事に要請する者、要請に基づき知事が管理する施設、必要な手続等は、政令で定めることとされており、この政令が未だ制定されていない。

したがって、同条の規定により必要な措置をとりうることにするためには、この政令を整備しておくことが必要であり、この政令に盛り込むべき内容について検討した。

この概略は、別紙のとおりである。

イ 防衛庁職員給与法第30条は、出勤を命ぜられた職員に対する出勤手当の支給、災害補償その他給与に関し必要な特別の措置について別に法律で定めると規定しているが、この法律は、未だ制定されていない。

この法律に盛り込むべき内容としては、支給すべき手当の種類、支給の基準、支給対象者、災害補償の種類等が考えられ、これらの項目について検討を進めているところである。

### （2）現行規定の補備の問題

ア 自衛隊法第103条の規定による措置をとるに際して、処分の相手方の居所が不明の場合等、公用令書の交付ができない場合についての規定がない。このため、物資の収用、土地の使用等を行えない事態が生ずることがあり、そのような場合に措

置をとりうるようにすることが必要であると考えられる。

イ 自衛隊法第103条の規定により土地の使用を行う場合、その土地にある工作物の撤去についての規定がない。このため、土地の使用に際してその使用の有効性が失われることがあり、工作物を撤去しうるようにすることが必要であると考えられる。

ウ 自衛隊法第103条の規定により物資の保管命令を発する場合に、この命令に従わない者に対する罰則規定がないが、災害救助法等の同種の規定には罰則があるので権衡上必要ではないかとの見方もあり、必要性、有効性等につき引き続いて検討していくこととしている。

エ なお、有事法制の研究と直接関連するものではないが、自衛隊法第95条に規定する防護対象には、レーダー、通信器材等が含まれていないので、これらを防護対象に加えることが必要であると考えられる。

### （3）現行規定の適用時期の問題

ア 自衛隊法第103条の規定による土地の使用に関しては、陣地の構築等の措置をとるには相当の期間を要するので、そのような土地の使用については、防衛出動命令下令後から措置するのでは間に合わないことがあるため、例えば、防衛出動待機命令下令時から、これを行いうるようにならなければならないと考えられる。

イ 自衛隊法第22条の規定による特別の部隊の編成等に関しては、編成等に相当の期間を要し、防衛出動命令下令後から行うのでは間に合わないことがあるので、例えば、防衛出動待機命令下令時から、これを行いうるようにならなければならないと考えられる。

ウ 自衛隊法第70条の規定による予備自衛官の招集に関しては、招集に相当の期間を要し、防衛出動命令下令後から行うのでは間に合わないことがあるので、例えば、防衛出動待機命令下令時から、これを行いうるようにならなければならないと考えられる。

### （4）新たな規定の追加の問題

ア 自衛隊法には、自衛隊の部隊が緊急に移動する必要がある場合に、公共の用に供されていない土地等を通行するための規定がない。このため、部隊の迅速な移動ができず、自衛隊の行動に支障をきたすことがあるので、このような場合には、公共の用に供されていない土地等の通行を行いうることとする規定が必要であると考えられる。

イ 自衛隊法には、防衛出動待機命令下にある部隊が侵害を受けた場合に、部隊の要員を防護するために必要な措置をとるための規定がない。このため、部隊に大きな被害を生じ、自衛隊の行動に支障をきたすことがあるので、当該部隊の要員を防護するため武器を使用しうることとする規定が必要であると考えられる。

## 3 今後の研究の進め方及び問題点の取扱い

今後の有事法制の研究については、今回まとめた内容にさらに検討を加えるとともに、未だ検討が進んでいない分野について検討を進めていくことを予定しているところである。

なお、今回の報告で取り上げた問題点の今後の取扱いについては、有事法制の研究とは別に、防衛庁において検討するとともに、関係省庁等との調整を経て最終的な決定を行うこととなる。

（別紙省略）

## 資料 3 有事法制の研究について

(昭和59年10月16日)

### 1 経緯及び第2分類の検討

#### (1) 経緯

ア 有事法制の研究は、昭和52年8月、内閣総理大臣の了承の下に、防衛庁長官の指示によって開始されたものであり、自衛隊法第76条の規定により防衛出動を命ぜられるという事態において自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制上の諸問題を研究の対象とするものである。自衛隊は有事に際して我が国の平和と独立を守り国の安全を保つためのものである以上、日ごろからこれに備えて研究しておくことは当然であると考えられる。研究を進めるに当たっての基本的な考え方については、昭和53年9月21日の見解で示したところであり、現在これに基づいて作業を進めているところである。

イ 有事法制の研究の対象となる法令は、防衛庁所管の法令(第1分類)、他省庁所管の法令(第2分類)及び所管省庁が明確でない事項に関する法令(第3分類)に区分され、そのうち第1分類については、問題点の概要を取りまとめて、昭和56年4月、国会の関係委員会に報告したところである。

ウ その後の有事法制の研究では、第1分類に引き続いて第2分類に重点を置いて検討を進めた。

#### (2) 第2分類の検討

他省庁所管の法令について、現行規定の下で有事に際しての自衛隊の行動の円滑を確保する上で支障がないかどうかを防衛庁の立場から検討し、検討項目を拾い出した上、当該項目に係る条文の解釈、適用関係について関係省庁と協議、調整を行った。

現在までに検討した事項と問題点の概要を整理すれば、次のとおりである。

### 2 第2分類で検討した事項と問題点の概要

現行自衛隊法においては、他省庁所管の法令について、特例や適用除外の規定があり、自衛隊の任務遂行に必要な法制の骨幹は、整備されているが、今回検討した項目には、なお法令上特例措置が必要と考えられる事項もあり、また法令上必要とされる特定行政庁の承認、協議等手続に係る事項も相当数含まれている。

特定行政庁の承認、協議等の手続は、有事に際しての自衛隊の行動の円滑を確保するため関係省庁の協力を得て迅速に措置されることが必要である。

自衛隊と他省庁との連絡協力については、自衛隊法第86条の関係機関との連絡及び協力の規定並びに同法第101条の海上保安庁等との関係の規定によって、基本的枠組が整備されており、また、具体的な手続に際して、手続の迅速化を配慮するなど関係省庁の協力が当然得られるものと考えられるところである。

このような基本的枠組等を踏まえて、有事に際しての自衛隊の行動等の態様に区分して検討した事項と問題点の概要を整理すれば、次のとおりである。

#### (1) 部隊の移動、輸送について

##### ア 陸上移動等

有事に際しては、速やかに部隊を移動させ、その任務遂行上必要な物資を輸送する必要があるが、これについては「道路交通法」に基づく公安委員会等による交通規制の実施及び公安委員会の指定に係る緊急自動車の運用により、おおむね円滑に行えるものと考えられる。

しかしながら、道路、橋が損傷している場合に、部隊の移動、物資の輸送のためその道路等を応急補修し、通行しなければならないことが考えられるが、この場合「道路法」上、部隊自らがその補修を行うことができないことがある。したがって、部隊自らが応急補修を行うことも含めて、損傷した道路等を滞り

なく通行できるよう「道路法」に関して特例措置が必要であると考えられる。

##### イ 海上移動等

有事に際して自衛隊の使用する船舶は、その任務の有効かつ円滑な遂行を図るため、速やかに移動、輸送を行う必要があるが、その航行等については民間船舶と同様に船舶交通の安全を図るための「港則法」、「海上交通安全法」及び「海上衝突予防法」が適用される。

この場合、一定の港における「港則法」による夜間入港の制限又は特定海域における「海上交通安全法」による航路航行義務等の航行規制を受けるが、これらについては、夜間入港の際の港長の迅速な許可又は緊急用務船舶の指定により、自衛隊の任務遂行上支障がないと考えられる。

なお、「海上衝突予防法」の適用について検討を加えたが特に問題とする事項はないと思われる。

##### ウ 航空移動等

有事に際して自衛隊機は、その任務の有効かつ円滑な遂行を図るため、速やかに移動、輸送を行う必要がある。

防衛出動時の自衛隊機の飛行については、その任務と行動の特性から自衛隊法第107条により「航空法」の規定の相当部分が適用除外されている。

しかし、自衛隊機は、その任務遂行のため、計器気象状態(悪天候)であっても計器飛行方式によらないで飛行する必要があり、このような飛行は、「航空法」によって、やむを得ない事由がある場合又は運輸大臣の許可を受けた場合でなければできないとされている。また、特別管制空域を計器飛行方式によらないで飛行する必要があり、これについても、同法によって運輸大臣の許可を得なければならないとされている。これらの飛行については、同法に基づく運輸大臣の迅速な許可等の措置がなされれば、自衛隊機の行動に支障がないものと考えられる。

#### (2) 土地の使用について

部隊は、侵攻が予想される地域に陣地を構築するために土地を使用する必要がある。

一方、国土の利用について海岸、河川、森林などの態様に応じて「海岸法」、「河川法」、「森林法」、「自然公園法」等の法令により、国土の保全に資する等の観点から、一定の区域について立入り、木竹の伐採、土地の形状の変更等に対する制限等が設けられ、土地を使用する場合には、原則として法令で定められている手続が必要である。

部隊があらかじめ陣地を構築するために土地を使用する場合においても、法令に定められた許可手続に従い又は許可手続の例により行うほかなく、侵攻の態様によってはそれらの手続をとるとまがないことが考えられ、また、法令によっては「非常災害」に際しての応急的な措置について、手続をとらなくても一定の範囲内で土地を使用し得るとされているものもあるが、これにも当たらないとされている。さらに、構築される陣地の形態によっては、これらの法令上許可し得る範囲を超えることも考えられる。

したがって、有事に際しての自衛隊による土地の使用等については、「海岸法」等に関して特例措置が必要であると考えられる。

#### (3) 構築物建造について

有事に際して、航空基地等では、他の基地に所在する航空部隊の機動展開を受け入れ、あるいは、抗たん性を強化するために航空機用えん体、指揮所、倉庫等を建築することがある。

一方、「建築基準法」は、建築物を建築する際の工事計画の建築主事への通知等の手続、構造の基準等を定めている。

航空機用えん体、指揮所、倉庫等を建築する際にも、同法に定められている手続を行い、構造の基準を満たさなければならぬため、速やかに建築を進めることができないことも考えられる。

したがって、有事に際して自衛隊の建築する建築物については、「建築基準法」に関して特例措置が必要であると考えられる。

#### (4) 電気通信について

有事に際しては、部隊等相互間において通信量が増大することが予想され、また、通信系の抗たん性を確保することが必要となる。

自衛隊法第104条では、防衛庁長官は、防衛出動を命ぜられた自衛隊の任務遂行上必要があると認める場合には、緊急を要する通信を確保するため、郵政大臣に対し、公衆電気通信設備を優先的に利用すること及び「有線電気通信法」第3条第3項第3号に掲げる者が設置している電気通信設備を使用することについて必要な措置をとることを求めることができ、郵政大臣はその要求に沿うように適当な措置をとるものとするのが規定されており、また「有線電気通信法」、「公衆電気通信法」及び「電波法」では、天災、事変等一般的に住民の生命、財産の安全又は公共の安全が脅かされるような非常事態の際の重要な通信の確保について規定されている。防衛出動下令事態における自衛隊の任務遂行上必要な通信の確保については、これらの諸規定に従って措置されるものであり、自衛隊の任務遂行に支障がないものと考えられる。

#### (5) 火薬類の取扱いについて

ア 自衛隊の保有する火薬類は、各地の自衛隊の施設内の弾薬庫に貯蔵されており、有事に際して部隊が展開する地域へ輸送する必要がある。火薬類の輸送手段としては、鉄道輸送、車両輸送、船舶輸送等が考えられ、火薬類の積載方法、積載重量、運搬方法等について、「火薬類取締法」等の法令によって規制されているが、自衛隊機及び自衛艦による輸送については、自衛隊法第107条及び第109条により、積載方法、積載重量等について適用除外されている。火薬類の輸送については、これらの法令に従いおおむね円滑に実施できるものと考えられる。

しかしながら、火薬類を車両に積載して輸送する場合に、状況によっては夜間に火薬類の積卸しを行う必要があるが、「火薬類の運搬に関する総理府令」によって火薬類の積卸しは夜間を避けて行うこととされている。また、隊員が一定量以上の火薬類を携帯して民間自動車渡船（フェリー）に乗船する場合や、火薬類を積載した車両を一般の隊員とともに自動車渡船に積載する場合もあるが、「危険物船舶運送及び貯蔵規則」によれば、一定量以下の火薬類を除き船舶に持ち込んでならず、また、火薬類を積載した車両の運転手、乗務員及び貨物の看守者以外の者が乗船している自動車渡船に火薬類を積載した車両を積載してはならないとされている。

したがって、これらについて自衛隊の任務遂行に支障が生じないよう措置することが必要であると考えられる。

イ 防衛行動において使用される火薬類を、使用又は輸送するために必要な範囲内で、一時的に野外に集積することが考えられるが、そのような集積は、「火薬類取締法」上の「消費」又は「運搬」に当たるものと解される。「消費」に当たる場合は、自衛隊法第106条により規制が適用除外とされており、また、「運搬」に当たる場合は、安全措置等を講じることが必要となるが、自衛隊の任務遂行に支障はないものと考えられる。

#### (6) 衛生医療について

有事に際しては負傷者が多数発生することが考えられるが、負傷者の容体からみて早急に処置を必要とする場合又は既設の病院、診療所へ輸送する手段がない場合には、自衛隊の設置する野戦病院等に負傷者を収容し、医療を行わなければならないことがある。

一方、「医療法」によれば病院等を設置する場合には厚生大臣に協議等を行うこと、また、その病院等は同法に定める構造設備を有することとされている。

自衛隊の設置する野戦病院等は、部隊の移動に合わせて移動する必要があるため、構造設備等の基準を満たすことは困難であると思われる。

したがって、有事に際して自衛隊の設置する野戦病院等については、「医療法」に関して特例措置が必要であると考えられる。

#### (7) 戦死者の取扱いについて

有事に際して戦死者については、人道上、衛生上の見地から、部隊が埋葬又は火葬することが考えられる。

一方、「墓地、埋葬等に関する法律」によって、墓地以外の場所に埋葬すること、火葬場以外の場所で火葬することが禁じられており、また、墓地に埋葬し、火葬場で火葬する場合にも、市町村長の許可が必要であるとされている。

死者が一時期に広範な地域にわたって生じた場合には、既存の墓地、火葬場で埋葬、火葬することが困難となり、市町村長の許可を迅速に得ることも困難であると思われる。

したがって、有事に際して部隊が行う埋葬及び火葬については、「墓地、埋葬等に関する法律」に関して特例措置が必要であると考えられる。

#### (8) 会計経理について

自衛隊が必要とする工用資材等の物資を調達する場合、現行の会計法令上では、いわゆる同時履行の原則によることとされているが、自衛隊が必要とする船舶、航空機等については、前金払及び概算払の方式が認められているところである。

有事に際しては、自衛隊の任務遂行に支障が生じないよう工用資材等の物資の調達についても、前金払等の方式が講ぜられるよう措置されることが必要であると考えられる。

#### 3 今後の研究の進め方

以上に述べたとおり、第2分類について問題点の整理はおおむね終了したと考えられるが、なお、研究は今後も引き続き進める必要がある。その際、有事において自衛隊の行動が円滑に行われるための準備の重要性にかんがみ、陣地の構築のための土地の使用、建築物の建築等の特例措置について、例えば、防衛出動待機命令下令時から適用するというような点をも考慮する必要があると考えている。

また、これまでの検討を踏まえて整理すれば、有事における、住民の保護、避難又は誘導を適切に行う措置、民間船舶及び民間航空機の航行の安全を確保するための措置、電波の効果的な使用に関する措置など国民の生命財産の保護に直接関係し、かつ、自衛隊の行動にも関連するため総合的な検討が必要と考えられる事項及び人道に関する国際条約（いわゆるジュネーブ4条約）に基づく捕虜収容所の設置等捕虜の取扱いの国内法制化など所管省庁が明確でない事項が考えられ、これらについては、今後より広い立場において研究を進めることが必要であると考えている。

（資料省略）

---

## いま再び、地方主権全国フォーラムを八戸から

---

八戸コミュニティボード 伊藤 圓子

地方の時代といわれ続けてどれ程経ったことか。

2000年4月、地方分権一括法が施行された。財源抜きの権限移譲に留まった本法ではあるが、一筋の光と受け留めている。これでバラ色の地方の時代到来などと誰しも思っていない。あくまで分権型社会への扉のカギが一つ開けられたに過ぎない。分権改革の第一歩を踏み出したに過ぎないのだ。

21世紀の地方の創造は、三割自治に象徴される地方自治体の行政、議会、住民の他力本願的体質からの脱却、決別から始まると言えよう。放棄してきた自治を自らの手にするために『個々人が義務と責任を有する自立した市民たれ』と問う。この底上げ無しに、本物の地域、住民主役の地方創造は成し得ないからだ。

かくして、1992年、福島県いわき市において、市民の手による“地方主権全国フォーラムの火の手が上がった。中央で論じられているのが地方分権なら、地方から住民が主権を求め声を発そうという、完全に普通(?)の市民主導によるこの手の全国フォーラムは初めてだったのではないか。

その炎は、静岡県榛南へと渡る。そして地方のコンプレックスと誇りが混在する青森県八戸市の市民の手にバトンタッチされた。

1990年初頭、市民にとっては“地方分権”だ“地方分権”だと言っても、高くて遠いもの、関係無いものであった。実際、市民に届かないところで難しく議論されるばかりであり、市民も近づき難かった。

然るに、“地方主権全国フォーラム in 八戸”を開催した。案の定、「そんなことは、国に任せればいい」の声も多数あった。一方、国と地方のかたちには高い関心をもった者、行く末を案じ悩んでいた者たちが、“この指止ま

れ”に結集した。『行動へ』のスローガンを掲げた第3回フォーラムに、全国から600人を超える方々が参集し、熱気が渦を巻いた。

その渦中には、鈴木永二氏(当時、日経連会長、第三次行革審査会長)の姿があった。地方から主権を求め訴える住民の行動こそ、分権の近道と、第一回目から同志のようなスタンスでご協力頂いた。基調講演の冒頭に氏は『正にここに気概を覚える』と、主権者、参加者に最大限のエールを贈った。

フォーラムでは、これからの国と地方のかたち、分権時代の基礎自治体としての市町村像、住民自治、合併、道州制等々、多彩なパネリストを迎え議論を交わした。

さらにこの炎は新潟県に点火され、第4回(柏崎市)、第5回(清里村)へと、少しずつかたちを変えてリレーされていった。

いわき市での第一回フォーラムから、世紀を越えて10周年を迎えた。その間、鈴木永二氏をはじめ、フォーラムの主張を担って下さった方々が世を去られた。

この10年の歳月は、バブル崩壊後発生した経済不況の波に押されつつ流れた。本市も押し寄せた不況の大波に、誘致企業は大量リストラの発生を余儀なくされた。またこの年月の中で、本市には三陸はるか沖地震、そしてあの阪神淡路大震災が発生した。自然の成せる驚異に、人間の非力さを思い知らされた。しかし、そこに人間の優しさ、勇気の発露と言えるボランティアの結集をみた。これを契機に柔軟自在に活動するボランティア活動が世に注目された。それから分権型社会への変換装置ともいわれるNPOの法制化につながった。

地方分権の受け皿的合併論、国の財政難対策的合併論等々だが、市町村合併特例法により、具体的動きを加速させている。本市も一市一町二村による認意の合併検討協議会の設立を機に、

さらに二町一村が加わった。ここに至るには、各町村の時限立法を前にした苦渋の選択もあったことだろう。合併論議を住民レベルでと設立された民間組織の南部地域合併研究会によるフォーラムや地域合同懇談会の積み重ねも効しているだろう。

『失われた10年』と称されるこの10年。相も変わらず進まぬ政治改革、それ故進まぬ構造改革。デフレ・スパイラルの懸念を払拭する材料に事欠く現状で、国も地方も財政の成人病だ。地域金融資産の実態把握、その上で地域経済の自立が可能かを問うこと無しに合併ありきはないだろうと行革国民会議事務局長の並河信乃氏は語る。

市町村合併論議と共に、県の姿も変容が求められる。さらに県境を越え共通政策の広域化が実現されている。これまでの地方主権全国フォーラムでも表舞台に出された『道州制』も現実

味を帯びつつある。本県を含めた『北東北三県連携』や『九州府構想』の進展の先に。

地方主権、地域主権、住民主権。これら主権を謳うに足る住民の自治意識の高揚と自治システム包含したコミュニティの再構築が求められる。そして住民の生活基盤たる経済の自立への道筋は確かなものか。等々……。

この10年を省み検証し、真の地域主権の時代を築くべく、さらなる10年に向かって再び八戸の地より、地方主権の声を発信したい。そして一人ひとりが地域創造主となり、21世紀の夢ビジョンを大いに語り、実現への方策を探りたい。

開催予定は7月上旬で、ご案内は追って致すこととして、企画へのご要望、ご意見を歓迎する。

何より志ある方々との出会いを楽しみに。

#### 【事務局より】

1 今号は、安藤博氏に有事立法についての解説をお願いしました。なんとなく気になりながら、避けて通っていた問題ですが、そろそろそういうことは許されなくなってきたとの思いから、特にお願ひした次第です。これだけ知っていればまず大丈夫というように、資料も豊富ですので、是非、ご一読をお願いいたします。

2 市民税調の幹事会は2月28日に開かれ、全般的な議論を行いました。4月にはオープンディスカッションの場を設ける前提で、3月にもう一度内部での議論を行う予定です。

3 会員懇談会をしばらく開いていないことを申し訳なく思っております。開くからには何か一貫した筋立てをつくろうと思っているために、少し準備が遅れております。市民税調との関連なども整理して、出来るだけ早く再開したいと考えております。

4 2月14日に八戸の市町村合併のシンポに招かれ、そこで久しぶりに八戸コミュニティボードの方々とお目にかかり、7月に市町村主権フォーラムを八戸から再開したいとの意向をお聞きし、心強く思った次第です。伊藤圓子さんにその決意を書いていただきました。

## 目 次

1	揺らぎを見せる小泉構造改革	事務局長 並河信乃	1
2	市民に「有事」の「有事立法」	東海大学教授 安藤 博	2
3	いま再び、地方主権全国フォーラムを八戸から	八戸コミュニティボード 伊藤 圓子	14
4	事務局より		15