

「戦争法制」の内容分析

稲 正樹 *

I. はじめに

2015年1月末に急逝した憲法研究者の奥平康弘先生は、「日本国憲法が、現代の混迷に満ちたアジア・世界のありようにある種独特な役割を果たしうることを検証しようでなないか」という言葉を遺された⁽¹⁾。それは千葉真氏の言う、「未完の憲法革命」⁽²⁾を世代を超えたプロジェクトとして進めていく課題である。いま、軍事大国とグローバル競争国家をめざして暴走する安倍政権によって、解釈改憲と明文改憲が極限まで追求され、平和憲法が破棄されようとしている。

昨年7月の集団的自衛権の行使容認に関する内閣による憲法解釈の変更は、国民の憲法改正権を篡奪する立憲主義の破壊であった。いま国会が戦争法案を審議中であるが、それは国民の憲法改正権の篡奪という問題点に類被りしたままで、内閣の憲法破壊行為を追認することを意味する。国会のなすべきことは、戦争法案に対する審議の開始ではなく、国会のブラックホール化から撤退し、国民代表機関としての基本的な立場に立ち戻ることである⁽³⁾。

いま国会で審議中の法案には、戦争法案としての本質に「平和安全法制」というレッテルが貼られている。自衛隊の海外派兵恒久法を「国際平和支援法」という名称で制定し、同時に、自衛隊法、PKO法、周辺事態法、船舶検査法、事態対処法、米軍行動関連措置法などあわせて10本の改正法案を「平和安全法制整備法」と称して、そ

(1) 奥平康弘「はじめに——平和主義を勝ち抜こう」奥平康弘・山口二郎（編）『集団的自衛権の何が問題か——解釈改憲批判』岩波書店、2014年。

(2) 千葉真『「未完の憲法革命」としての平和憲法』岩波書店、2009年。

(3) 高見勝利「集団的自衛権行使容認論の非理非道——従来の政府見解との関連で」世界883号（2014年12月号）177頁以下。

の成立を目指している。その手法は一つの鍋に計11の法案を投げ入れ、一括して審議するという無法ぶりである。さらに政府自体説明に苦慮している「新・事態」が乱立している（いわく、「存立危機事態」「重要影響事態」「武力攻撃事態」「国際平和共同対処事態」「グレーゾーン事態」）⁽⁴⁾。今回の法案の主要部分は日米ガイドラインの改定によって日米政府間で事前に合意し、その国内法化を実現するものであるが、それは国権の最高機関を蔑にし、国民主権原理に反するものである。

以下の本稿は、現在の189回国会で審議中の戦争法案の概要を急ぎよ検討したものである。紙幅の関係で不十分なものとどまっているが、これらの戦争法制の本質は、専守防衛を廃棄し、自衛隊を世界大に展開させて、日本を戦争する国家に変質させる「戦争法制」そのものであることを明らかにする⁽⁵⁾。

II. 事態対処法制

閣議決定によって、それまでの「自衛権行使の3要件」（旧3要件）に代わって、①我が国に対する武力攻撃が発生した場合、又は我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される明白な危険がある場合であること、②これを排除し、我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こと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきことが「自衛の措置としての武力行使の3要件」（新3要件）とされた。

この新3要件によって、我が国への武力攻撃でないにもかかわらず、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」によって、自衛隊が武力行使を行う「集団的自衛権の行使」が、政府によって容認された。

しかしながら、2014年7月1日以前の政府の憲法解釈は、以下のようなものであった。「国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が武力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

(4) 『戦争法案』を葬ろう6.4院内集会」における前田哲男の報告。

(5) 自由法曹団『戦争法制を批判する——いつでもどこでも切れ目なく戦争へ』2015年4月30日。同『逐条検討・戦争法制——安保法制一括法案を斬る』2015年6月3日を基本参考資料とした。本文中の分析の多くはこれらの文献に依拠しており、注記を省略している場合もある。なお、在外邦人等の保護措置、米軍等の部隊の武器等防護に関する自衛隊法の改正については今回は検討できなかった。

権利を有するとされている。わが国は、主権国家である以上、国際法上、当然に集団的自衛権を有しているが、これを行使して、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法9条のもとで許される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないと考えている⁽⁶⁾。

1972年10月14日に参議院決算委員会に政府が提出した資料「集団的自衛権と憲法との関係」において示された政府見解は、以下のようなものであった。

①憲法は、第9条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、また、第13条において「生命・自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……国政の上で、最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置をとることを禁じているとはどうい解されない。

②しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、あくまでも外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の擁護が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの擁護を守るための止むを得ない措置として、はじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。

③そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないとわざるを得ない。

これまでの政府の憲法解釈においては、他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止するという集団的自衛権の行使は、「我が国に対する武力攻撃の発生」には当たらないので、その行使は憲法上許されないと解してきた。にもかかわらず、武力行使の新3要件は、上記1972年見解の①及び②の基本的な論理を維持し、この考え方を前提として、これに当てはまる例外的な場合として、わが国に対する武力攻撃が発生した場合に限られるとしてきたこれまでの認識を改め、「我が国と密接な関係にある他国に対

(6) 平成25年度版防衛白書、101頁。

する武力攻撃が発生し、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される明白な危険がある場合」もこれに当てはまると述べている⁽⁷⁾。政府は、「これまでの政府の憲法解釈との論理的整合性及び法的安定性は保たれている」と強弁しているが、このような主張はまったくの誤りと言うほかない。集団的自衛権の行使は憲法9条が許容するものではないとしてきた従来の政府の憲法解釈を一片の閣議決定によって葬り去り、憲法9条の規範内容を国民に問うことなく変更することは、国民の憲法改正権を篡奪し、憲法の最高規範性を毀損する違憲行為である。内閣の憲法解釈の変更によって憲法の規範内容がその都度その都度恣意的に変更されることは、法的安定性の不安定化をもたらす。ましてや、ある事態が新三要件に該当するか否かの判断基準は、「主に、攻撃国の意思・能力、事態の発生場所、その規模、態様、推移などの要素を総合的に考慮し、我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、国民が被ることとなる犠牲の深刻性、重大性などから客観的、合理的に判断する必要がある」というだけでは、政府の判断の客観性、合理性を認めることはできない⁽⁸⁾。

今回の改正により、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」という名称に変更される。

現行法では、「武力攻撃事態等」への対処について、①我が国の平和と独立、国と国民の安全確保という目的のために、②武力攻撃事態等への対処についての基本理念(第3条)、③国の責務等の基本事項(第4条以下)、④必要な法整備に関する事項を定めるとされているが、改正法案では、「武力攻撃事態等(=武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態)」と並んで「存立危機事態」への対処が追加された。

昨年の違憲の閣議決定による、自衛権行使の3要件のうち、「我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される明白な危険がある事態」を「存立危機事態」としている(2条4号)。

「我が国と密接な関係にある他国」とはどの国か。「日米同盟の存在及びこれに基づく米軍の活動は死活的に重要であり、同盟国である米国は基本的にこれに当たる」「米国以外の該当する国については相当限定されるが、個別具体的な状況に即して判断さ

(7) 内閣官房、内閣法制局「新三要件の従前の憲法解釈との論理的整合性について」2015年6月9日。

(8) 「内閣がいくら『客観的、合理的に判断します』と弁明したところで、それは語るに落ちる以外のなにものでもなからう。」高見勝利「集団的自衛権行使容認論の非理非道」世界863号184頁。

れる」という首相答弁⁽⁹⁾にみられるように、アメリカであることは明確にされており、これはアメリカの行う戦争にはもれなく参戦することを意味している。

「存立が脅かされる事態」とは何か。これまで、中東・ホルムズ海峡における機雷封鎖によって存立危機事態が認定されることが指摘されている⁽¹⁰⁾。「石油のための戦争」「経済利権のための戦争」を認めていると解される。

自衛隊がどこまで戦うのか。「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が客観的に存在している以上、我が国の存立を全うし、国民を守るための必要最小限度についての具体的な限度は武力攻撃の規模、態様に依りて判断することができる」という答弁⁽¹¹⁾にもかかわらず、自衛隊の参戦はアメリカの行う戦争の規模や局面に応じて決まるのであって、自衛隊側にイニシヤチブを發揮する余地はない。

現行有事法制体系は、プログラム法の事態対処法（武力攻撃事態法）と自衛隊法などの個別法で構成されており、事態対処法によって戦争体制にスイッチが入れられ、自衛隊法以下の個別法が発動される。

現在の有事法制の発動は、「我が国に対する武力攻撃」の場合に限定され、①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＝武力攻撃事態→自衛隊に防衛出動命令、②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＝武力攻撃予測事態→自衛隊に防衛出動待機命令の2段階になっている。

有事法制の戦争突入の手順は以下のとおりである。①武力攻撃事態等に至った場合、事態の認定と前提事実、対処に関する全般的な方針、対処措置に関する重要事項をまとめた対処基本方針が閣議決定される（9条2項、6項）。②内閣総理大臣は、対処基本方針について国会の承認を求める。自衛隊に防衛出動を命じるには、「特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るとまがない場合」でない限り、「直ちに国会の承認を得なければならない」（9条4項、7項）。③内閣総理大臣は、対処措置の実施のた

(9) 2015年6月1日衆議院平和安全法制特別委員会。

(10) 内閣官房「「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」の一问一答 <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhoshouhousei.html> 「石油備蓄が約6ヶ月分ありますが、機雷が除去されなければ危険はなくなりません。石油供給が回復しなければ我が国の国民生活に死活的な影響が生じ、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されることとなる事態は生じ得ます。実際に『新三要件』に当てはまるか否かは、その事態の状況や、国際的な状況等も考慮して判断していくことになります。」

(11) 2014年7月15日参議院予算委員会での首相答弁。

め対策本部を設置する（10条）。④地方自治体、政令で指定を受けた民間企業等（指定公共機関）は、国家機関（指定行政機関）とともに対処措置を推進する責務を負い（5条、6条）、国民は対処措置に協力する努力義務を負う（8条）。

事態対処法に存立危機事態が追加されても、上記の対処基本方針の閣議決定——国会による承認（原則事前、緊急時は事後）——内閣総理大臣による対策本部の設置という手順は、存立危機事態においても同様である。その結果、アメリカへの武力攻撃が行われ、「緊急の必要がある」と政府が判断した場合には、国会の承認を得ることなく、存立危機事態を認定し、自衛隊に防衛出動を命じることができる。ただし存立危機事態の場合には、地方自治体や民間企業等（指定公共機関）に対処措置の責務は負わず、対処措置に協力する国民の責務は規定されなかった。存立危機事態が、アメリカなどの戦争に参戦する「海外における戦争＝外征」であるためという考えによるものである。

武力攻撃事態の場合と同様に、存立危機事態においても自衛隊に防衛出動命令が発令される（自衛隊法76条の改正）。国会の事前承認が原則であるが、緊急の場合は事後承認で足りるとされることは、武力攻撃事態と同様である。

防衛出動命令を受けた自衛隊は、武力を行使することができる（自衛隊法88条）。法文上は「わが国を防衛するため」のままであるが、実際にはアメリカの武力攻撃を排除するために「米国の敵」と交戦する。

自衛隊の任務に関しても、「直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務」とするという規定から、「直接侵略及び間接侵略に対し」が削除される。基本的な防衛政策としての「専守防衛」の放棄を意味するものである。

自衛隊法に定める防衛出動に係る自衛隊の主な権限等は以下の通りである。1. 特別の部隊の編制（22条）、2. 士長等の任用期間の延長（36条）、3. 自衛官の定年による退職の特例（45条）、4. 予備自衛官及び即応予備自衛官の任用期間の延長（68条、75条の8）、5. 予備自衛官及び即応予備自衛官の防衛招集（70条、75条の4）、6. 防衛出動待機命令（77条）、7. 防衛出動下令前の行動関連措置（77条の3）、8. 関係機関との連絡及び協力（86条）9. 防衛出動時の武力行使（88条）、10. 防衛出動時の海上輸送の規制（94条の8）、11. 捕虜等の取扱い（94条の9）、12. 防衛施設構築の措置、そのための土地の使用（77条の2、103条の2）、13. 海上保安庁の統制（80条）、14. 防衛出動時の公共の秩序の維持のための権限（92条）、15. 防衛出動時の緊急通行（92条の2）、16. 防衛出動時における物資の取用等（103条）。

これらのうち、1～11については、「存立危機事態」においても適用されるが、12～16については、わが国に対する直接攻撃や物理的被害を念頭に置いた措置であるので、「武力攻撃事態等」においてのみ適用され、「存立危機事態」では適用されない。しかしながら、「存立危機事態」と「武力攻撃事態等」の並存が明言されている以上⁽¹²⁾、武力攻撃事態等で発動される国民動員、徴用・徴発、民間企業等（指定公共機関）や地方自治体の対処措置への組み込みなどが、あわせて存立危機事態においても発動される可能性は大きい。

さらに、以下の個別法は、必要な改正が行われるなどして存立危機事態でも発動される。①港湾・空港・道路・通信（電波）に軍事優先を認めている特定公共施設利用法（＝武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律）。②地方自治体・民間企業に協力を要請して米軍支援を行う米軍支援法（＝武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律）。③外国軍用品等を積載した船舶（第三国所属船舶を含む）の強制捜査（軍事臨検）を認める海上輸送規制法（＝武力攻撃事態等における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律）。④戦時国際法の法制化の性格をもつ捕虜法（＝武力攻撃事態等における捕虜等の取扱いに関する法律）。

その結果、この国への武力攻撃がない場合であっても、これらの個別法が発動され、「アメリカの配下となって交戦権を行使する国」となる。また、①と②に関してはその対象が、米軍から外国軍隊に拡張される。

Ⅲ. 海外派兵法制

1 重要影響事態法案（周辺事態法改正案）

周辺事態法は名称を「重要影響事態に際して我が国の平和と安全を確保するための措置に関する法律」とされ、抜本的な改正が行われる。

本法案の目的は、重要影響事態に際し、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である。重要影響事態とは、「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の平和及び安全に重要な影響を与える事態」のことであり、

(12) 「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」2015年4月27日与党協議配布資料。

周辺事態法の「周辺事態」の定義から「我が国周辺の地域における」を削除したものである（1条）。

ここでいう、「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」は例示であって、こうした「おそれ」がまったくない場合でも発動は可能である。周辺事態法に関する政府統一見解（1999年4月26日）では、①日本周辺地域で武力紛争が発生した、②武力紛争の発生が差し迫っている、③武力紛争は停止したが、秩序の回復・維持が達成されていない、④ある国で内乱や内戦が発生し、国際的に拡大している、⑤ある国で政治体制の混乱で大量の避難民が発生し、日本への流入の可能性が高まっている、⑥ある国の行動が国連安保理によって平和に対する脅威や破壊、侵略行為と決定され、安保理決議で経済制裁の対象となる、場合が指摘されていたが、この政府統一見解は今回の改正に当たって適用があることが確認されている。しかしながら周辺事態法という「周辺」の限定がなくなれば、いっそう隙限がなくなることは確実である。これまでの国会審議においても、すでに以下のような答弁がなされている。「これらの（中東、インド洋といった）地域についても、重要影響事態が生起する地域からあらかじめ排除することは困難である⁽¹³⁾」。「例えば、仮に中東、インド洋などの地域で深刻な軍事的緊張状態や武力衝突が発生した場合であって、我が国に物資を運ぶ日本の船舶に深刻な影響が及ぶ可能性があり、かつ米国等がこうした事態に対応するために活動している状況が生じたときは、その他の状況も勘案した上で、当該事態が重要影響事態に該当することはいわばあり得る⁽¹⁴⁾」。

「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」であるためには、国連決議などは必要がなく、国会の承認さえ得られれば派兵ができる。原則は事前承認であるが、緊急の必要がある場合には、国会の承認を得ないで、関係活動を実施することができる（5条）。

本法案は、結局「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」であると政府が認定すれば、世界のどこにでも自衛隊を海外派兵できることを意味している。

周辺事態法では「我が国領海」「公海及びその上空」が派遣先であったが、改正によって当該国の同意がある外国の領域（とその上空）が加えられる（2条4項）。

国際支援平和法案同様、重要影響事態への対応の基本原則として、「後方支援活動及び捜索救助活動は、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

(13) 2015年5月26日衆議院本会議における首相答弁。

(14) 2015年6月1日衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会における首相答弁。

傷し又は物を破壊する行為をいう。)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捜索救助活動については、この限りでない。」と規定している(2条3項)。但し書は、「既に遭難者が発見され、自衛隊の部隊等がその救助を開始しているときは、当該部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者に係る捜索救助活動を継続することができる」という例外を規定している。

周辺事態法においては、後方地域支援、後方地域捜索救助活動を定めていたが、いずれも「後方地域」における活動ができる旨を定めていた。「後方地域」とは、「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その上空の範囲をいう」(周辺事態法3条1項四号)とされ、米軍により武力行使との一体化を避ける制約となっていた。ところが、今回は「現に戦闘行為が行われている現場」以外であれば、いかなる場所でも活動できることになった。

支援対象も、米軍に限定していた周辺事態法から拡大され、新たに、重要影響事態に対処する以下の軍隊等、すなわち、①日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍、②その他の国際連合憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊、③その他これに類する組織となる(3条一号)。他国軍への後方支援活動を名目にした、自衛隊の海外派兵の根拠法としては、まことに使い勝手のよいものになっている。米軍以外の他国軍としては、オーストラリア軍に対する協力が想定されている。「その他これに類する組織」とは国際法上の交戦団体を意味する。

自衛隊が行う活動は、米軍等の外国軍への後方支援活動、捜索救助活動、船舶検査活動(船舶検査法による)その他の重要影響事態に対応するため必要な措置である(2条1項)。後方支援活動の範囲は、現行法の「補給」「輸送」「修理及び整備」「医療」「通信」「空港及び港湾業務」「基地業務」から拡大され、「宿泊」「保管」「施設の利用」「訓練業務」が加えられる。現行法では除外されている「弾薬の提供」「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」も加えられた(除外されるのは「武器の提供」のみ)(別表第一)。後方支援活動とは、兵站活動(logistic support)に他ならず、外国軍の武力行使と一体となって、地理的限定なく自衛隊が武力行使することを意味している。

防衛大臣は実施区域を指定し、その区域の全部又は一部において、自衛隊の部隊等が後方支援活動を円滑かつ安全に実施することが困難であると認める場合等には、速やかにその指定を変更し、又はそこで実施されている活動の中断を命じなければなら

ない（6条3項、4項）。後方支援活動のうち我が国の領域外におけるものの実施を命ぜられた部隊の長等は、活動の実施場所又はその近傍において、戦闘行為が行われるに至った場合又はそれが予測される場合等には、一時休止するなどして危険を回避するとされている（6条5項）。しかしながら、部隊の活動の一時休止は危険の回避ではなく、危険の増大を意味することになる。

武器の使用は「自己保存型」とされているが、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」（＝搜索救助活動において輸送・救助の対象となっている米兵等）の生命又は身体の防護のために武器を使用することを、拡大して認めている。また、「自衛隊の部隊等の宿泊地に対する攻撃があった場合」に武器の使用を認めており、共同宿泊地にいる米軍等に相手国から攻撃が加えられた場合を想定してみれば、相手国軍との全面的な戦闘になる場合があることが想定できる（11条）。

これまでの「非戦闘地域」という歯止めを廃止し、現に戦闘行為が行われていないがこれまで政府が戦闘地域と言っていたところにまで行って活動する。すなわち兵站活動を行う。しかしながら兵站活動は戦争行為の中核であって、活動中の自衛隊が敵軍から攻撃を受けて反撃すれば、武力の行使を行い又は「なし崩し的な集団的自衛権」の行使を行うことになる。「自己保存型」の武器の行使でなく、違憲な武力の行使に自衛隊を追い込む本法案は、憲法9条1項に反する違憲立法である。

2. 国際平和支援法案（国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案）

この法案の目的は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合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である（1条）。

本法案は、これまで個別に制定されてきた「テロ」特措法、イラク特措法に代わって、自衛隊の海外派兵を恒久化するための一般法として制定されようとしており、これまで「非戦闘地域」（＝現に戦闘行為が行われておらず、活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがない場所）に限定されていた自衛隊の活動を大幅に緩和するものである。

諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行う要件としては、以下の国連（総会又は安保理）決議があることである（3条1号イロ）。

- ①対象となる外国が国際社会の平和及び安全を脅かす事態に対処するための活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又は認める決議。
- ②①のほか、当該事態が平和に対する脅威又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。

重大な紛争であればほとんどの場合「脅威」であるという認識を示して国連加盟国の取り組みが求められることになるから、この要件は実際には、「事態に対する何らかの決議があればいい」ということになる。

内閣総理大臣は、対応措置の実施前に、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。内閣総理大臣から国会の承認を求められた場合には、衆参両院は各7日以内、計14日以下に議決するように努めなければならない（6条1項、2項）。対応措置の開始から2年を超える場合には国会の再議決が必要であるが、再承認の場合は、国会閉会中又は衆議院解散時は事後承認を許容している。（6条3項）。延長が承認されなければ、政府は遅滞なく、当該対応措置を終了させなければならない（6条4項）。

秘密保護法による特定秘密の存在からしても、国会の各議院が7日間で実質的な調査や検討を行って結論を出すことはほとんど不可能であり、政府の承認要求を機械的に追認することにならざるを得ないと思われる。

活動の場所は、我が国の領海・公海・当該国の同意がある外国の領域（およびその上空）である（3条4項）。

協力支援活動（諸外国の軍隊等に対する物品及び役務の提供）、搜索救援活動、船舶検査活動（船舶検査活動法による）が自衛隊の行う活動であり、他国の軍隊（多国籍軍）が武力行使をしていることが前提となる。

協力支援活動の範囲は「テロ」特措法などから大きく拡張されており、重要影響事態法案の後方支援活動の範囲（補給、輸送、修理及び整備、医療、通信、空港及び港湾業務、基地業務、宿泊、保管、施設の利用、訓練業務）に「建設」（軍事基地の建設を含意）を加えたものとなっている（別表第一）。

「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」ことが基本原則とされているが（2条2項）、戦闘現場直近でのこうした活動（兵站支援）は武力行使にほかならないものであり、攻撃を受けて反撃すれば「なし崩し

的に集団的自衛権行使」となりかねないことは、重要影響事態法案と変わるところがない。

基本原則として、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」、ことが法文上は規定されている（第2条2項、3項）。

ただし、後者の「現に戦闘行為が行われている現場では実施しない」という一体化の回避は、「遭難者が既に発見され、救助を開始しているときは、部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者に係る搜索救助活動を継続できる」という例外が伴っている（8条6項）。

また、自衛隊の部隊等の長等は、活動の実施場所若しくはその近傍において戦闘行為が行われるに至った場合、それが予測される場合等には、一時休止又は避難するなどして危険を回避するとされている（7条5項）。しかしながら一時休止又は避難に移った部隊は、「敵軍」とっては絶好の追撃目標となる。

防衛大臣は実施区域を指定し、その区域の全部又は一部において、活動を円滑かつ安全に実施することが困難であると認める場合等には、速やかにその指定を変更し、又は、そこで実施されている活動の中断を命じなければならない（7条3項、4項）。

武器使用権限は、自己保存型のみである（11条）。

3. 船舶検査活動法の改正

これまでの「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」を、「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」という名称に改めるものである。

本法の目的として、重要影響事態又は国際平和共同対処事態に対応して実施する船舶検査活動に関し、その実施の態様、手続その他の必要な事項を定め、重要影響事態安全確保法及び国際平和協力支援活動法と相まって、我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するとしている（1条）。

本法は、自衛隊による船舶検査活動を拡張するものである。第一に、周辺事態法の重要影響事態法への改編に伴って、船舶検査活動が拡大される。重要影響事態は世界規模の自衛隊の展開を可能にするものであり、その際の船舶検査活動も当然世界大に拡大されることになる。

第二は、国際平和共同対処事態に伴う船舶検査活動が新たに導入され、国際社会の

平和と安全を名目とした船舶検査活動を行うことが可能になる（3条）。この結果、自衛隊による世界規模での船舶検査活動が行われることになる。

「船舶検査活動」とは、国連安保理決議又は旗国の同意を得て、「船舶の積荷及び目的地を検査し、確認する活動並びに必要に応じ当該船舶の航路又は目的地若しくは目的港の変更を要請する活動」（2条）とされている。

また、積荷等の検査は「船長又は船長に代わって船舶を指揮する者」（以下、「船長等」）の承諾を得て行うものとされ、航路変更等の要請に応じない船長等には「応じるよう説得を行う」（いずれも別表で規定）。政府・与党協議では「船長の同意のない積荷検査」（すなわち軍事臨検）まで議論されていたが、その改正は見送られ、船舶検査の様子は現行法のままになった。しかしながら、海上自衛隊の艦船が停船や積荷検査を要求し、応じなければ「説得を行うため必要な限度において、当該船舶に対し、接近、追尾、伴走及び進路前方における待機を行う」のであるから、現行法のままだも「武力による威嚇」以外のなにものでもない⁽¹⁵⁾。

4. 国際平和協力法（PKO法）改正案

1992年に成立したPKO協力法は制定に際して、以下のPKO参加5原則を確認していた。

- ① 紛争当事者の中で停戦の合意が成立していること。
- ② 国連平和維持隊が活動する地域の国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該国連平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
- ③ 当該国連平和維持隊が特定の紛争当事国に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
- ④ 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること。
- ⑤ 武器の使用は、要員等の生命等の防護のための必要最小限度のものに限られること。

今回の改正法案では、①停戦合意、②受け入れ合意、③偏ることなく実施、④上記3原則が満たされない場合の業務の中断の4点を法文上に明示することになったが、⑤は後記のように変更された。

(15) 『逐条検討・戦争法制』39頁の指摘。

今回の改正は、国連平和維持活動への参加の拡大と「国際連携平和安全活動」というPKOとはまったく異なる活動の組み込み、治安維持活動や駆けつけ警護と任務遂行のための武器使用の認容などの、抜本的な改正が行われようとしている。

国連平和維持活動への参加の拡大に関しては、法案の3条では、これまでのPKO法で定められていた武力紛争の再発防止や統治組織の設立等に加えて、新たに「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」を目的とする活動等にも参加することとしている。さらには、法案3条1号において、これまで認められてきた停戦合意及び受け入れ同意における中立的な立場での活動（イ）に加えて、新たに、当該国の同意をもとに、地域紛争後に紛争当事者がなくなった場合の活動（ロ）や、武力紛争発生前における未然防止のための中立的な活動（ハ）についても参加する。これらの新たな活動は、従来のPKO参加原則とは異なる条件のもとでの活動となる。

「国際連携平和安全活動」に関しては、国連の決議などなくても、「紛争に対処して国際の平和と安全を維持することを目的とする国連が統括しない活動であって2以上の国の連携による実施される活動」とされており、以下のいずれかの要件が必要とされている。

- ① 国連総会・安全保障理事会・経済社会理事会の決議、
- ② 国連・国連の専門機関・欧州連合（EU）など一定の国際機関の要請、
- ③ 国連の主要機関のいずれかの支持を受けた当事国の要請。

この活動は前述の1号イ～ハ記載のPKO活動と同様のものとされているが（3条2号）、「国連が統括しない活動」＝多国籍軍の活動であることに留意が必要である。具体的には、アフガン戦争においてアフガニスタン政府を支援する「国際治安支援部隊」（ISAF）や「地方復興支援チーム」（PRF）の活動、イラクにおけるイラク暫定政府の要請を受けた多国籍軍の活動である。このような「国際連携平和安全活動」に自衛隊が参加することになれば、自衛隊の海外における活動は飛躍的に拡大することになり、武力行使、戦闘行為に及ぶ危険も飛躍的に増大する。

現行法のもとでの自衛隊の業務は停戦監視業務、統治組織の設立・再建援助業務、被災民救援業務が主であった。こうした業務に国際連携平和安全活動として、①法案3条5号ト・治安維持活動（保安のための監視、駐留、巡回、検問、警護）、②同条5号ラ・駆けつけ警護（緊急の要請による不測の侵害・危難に瀕した活動関係者の生命及び身体保護）が追加される。また司令部業務も追加され（3条5号ネ）、組織設立・再建業務に軍事組織の設立・再建が加えられ（3条5号ヲ）、業務の軍事的性格が著し

く強められている。

治安維持活動の反政府武装組織の掃討へのエスカレート、駆けつけ警護をきっかけにした戦闘行為への突入が想定され、いずれも従来のPKO活動とは様相をこととした自衛隊の武力行使が行われることになる。

法案6条7項によって、国連平和維持活動、国際連携平和安全活動のうち、国会の承認（原則事前）が要求されるのは、自衛隊の部隊が行う停戦監視活動と治安維持活動にすぎない。しかも、国会の承認も、先議の議院、後議の議院、合わせて14日以内に承認が行われることが努力目標とされ（6条8項）、拙速な議論の下で国会の形だけの承認が行われるおそれがある。国際連携平和安全活動による駆けつけ警護は、これまでのPKO活動と比べて武装勢力等との衝突に陥る危険が質的に高まるにもかかわらず、国会の事前承認が必要とされないため、文民統制が及ばない現場の指揮官の判断による武器使用が行われ、交戦状態、武力紛争へと発展していく危険が極めて大きい⁽¹⁶⁾。イラク派遣で陸上自衛隊先遣隊長を務めていた佐藤正久氏の、「(陸上自衛隊の警護にあっていた) オランダ軍が攻撃を受ければ、情報収集の名目で現場に駆けつけ、あえて巻き込まれ応戦するつもりだった」との発言を想起すべきである。

改正法案25条7項は、「共同宿营地」に所在する外国軍部隊の防護のための武器使用を認めるものであり、「自己保存型」の武器使用を外国軍部隊にまで拡張している。「共同の宿营地」にいる外国軍部隊の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して武器の使用も認められるので、治安維持活動や駆けつけ警護活動における任務遂行のための武器の使用（26条）より範囲は広い。強暴な行動をとったことで攻撃を受けることになる外国軍部隊の防護に武器使用を認めることは、自衛隊が積極的な戦闘行為に踏み出す危険を拡大することになる。

さらに26条1項は治安維持活動の任務遂行のための武器使用、同条2項は駆けつけ警護のための武器使用を定める。「自己保存型」「武器防護型」に加えて、治安維持活動では「業務を妨害する行為を排除するための武器使用」、駆けつけ警護では「保護する活動関係者を防護するための武器使用」が認められる。いずれも妨害を排除するために先制的な発砲を認めるものである。

「正当防衛と緊急避難以外では人に危害を与えてはならない」との規定（26条3項）は残されるが、武装勢力や民衆が殺到する場面で、「正当防衛か緊急避難の要件を満

(16) 『逐条検討・戦争法制』22頁の指摘。

たしていたか」を検証することなど不可能である。しかも、多国籍軍を構成する他国軍にはこのような制約はないから、発砲を逡巡していれば「足手まとい」「利敵行為」にもなる。治安維持活動や駆けつけ警護は「領域国の同意を得た警察的な活動」であって、治安掃討作戦と本質は変わらない。派兵された自衛隊はイラクにおける「ファルージャの虐殺」と同質の活動を行うことにならざるをえない⁽¹⁷⁾。

非国連統括型の国際連携平和安全活動の新設は、国連の統括から離れた海外派兵法にPKO法を変質させるばかりか、PKOそのものも変質させる。

またPKOの業務に、「治安維持活動」「駆けつけ警護活動」「立法・行政・司法に関する助言」「矯正行政に関する助言」「軍事組織の設立・再建援助」「補給」「輸送（武器の提供を除く）」「司令部業務」などが追加され、自衛隊の担当するPKO活動はますます軍事的色彩を強くする。

以上のような改変は、「積極的平和主義」を名目にして自衛隊の海外派兵の3番目のチャンネルとしてPKO法を根本的に変質させることを意味する。

(17) 『逐条検討・戦争法制』23頁の指摘による。

Content Analysis of “War Legislations”

<Summary>

Masaki Ina

Constitutional interpretation change by the Cabinet on last year July 1st on the authorization of the use of the right of collective self-defense was the destruction of constitutionalism that usurped the people’s constitutional amendment right. Now the Diet has been deliberating war legislations. It means the ratification by the Diet of the constitution destruction by the Cabinet. The Diet should withdraw from the black hall, should not start the deliberation of these legislations, should simply return to the fundamental stance of a national representative institution.

Current reviewing bills by the Diet labels “Peace and Security Legislations” against the essence of war legislations. The Government intends to establish the permanent law on SDF overseas dispatch under the name of “International Peace Support Law”. It hopes to pass ten amendment laws; SDF Law, PKO Law, Act concerning the Measures for Peace and Safety of Japan in Situations in Areas Surrounding Japan, Ship Inspection Operations Law, Armed Attack Situations Response Act, US Military Action Related Measures Law etc. under the name of “Peace and Security Legislation Improvement Act”. The Government takes the approach of bringing these 11 bills into a pot. It is really lawlessness.

Moreover, we can see mushrooming of “new situations” which the

Government faces difficulty to explain the meaning of them; “Existence Danger Situations”, “Important Influence Situations”, “Armed Attack Situations”, “International Peace Joint Response Situations” and “Grey Zone Situations”.

This paper examines the synopsis of war legislations under deliberation of 189 National Diet. Because of the limit of paper writing volume, this article cannot extend to the full analysis of war legislations. However, I try to make clear that the essence of these war legislations is discarding exclusively defense-oriented policy, making dispatching SDF worldwide and changing Japan into war engaging state. So these are really war legislations.