

平成29年(ワ)第125号・第535号, 平成30年(ワ)第468号
安保法制違憲国家賠償請求事件

原告 阿部 裕 外 224名 (平成29年(ワ)第125号事件)
原告 上田 優美子 外 33名 (平成29年(ワ)第535号事件)
原告 芥川 仁 外 19名 (平成30年(ワ)第468号事件)
被告 国

準備書面(22)

被害論まとめ2

—新安保法制における国民等に対する権利制限

2020(令和2年)年2月4日

宮崎地方裁判所 民事第2部 合議係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 後 藤 好 成
同 松 田 幸 子
同 久保山 博 充
同 江 原 健 太
同 山 田 秀 一

外
24名

本準備書面は, 新安保法制の仕組みを分析・検討し, 新安保法制が国民・市民・住民の生命・財産等の諸権利を侵害するものであることを述べるものである。

目次

はじめに	7 頁
第 1 章 新安保法制の中核としての安保条約・地位協定	8 頁
1 はじめに	8 頁
2 全土基地方式	9 頁
3 除外規定等による米軍の軍事行動の自由の確保	10 頁
4 在日米軍の海外展開と軍事行動の自由の確保	13 頁
5 新安保法制による米軍等支援の法的貫徹と違憲状態の現出	14 頁
第 2 章 切れ目のない軍事対応としての各対処事態とその関係	14 頁
第 3 章 武力攻撃事態等における国民の権利制限	15 頁
1 武力攻撃事態対処法の対処事態の範囲	15 頁
2 対策本部の機構等	15 頁
1) 対策本部の機構と対処基本方針	15 頁
2) 対策本部の所掌事務等	16 頁
3) 対処措置の内容	18 頁
(1) 自衛隊の戦闘行動等と国民保護の措置	18 頁
(2) 自衛隊の戦闘行動等に関する措置	18 頁
3 指定行政機関・指定地方行政機関・指定公共機関・指定地方公共機関 に対する権限	20 頁
1) 指定行政機関・指定地方行政機関の権限	20 頁
2) 地方公共団体の権限行使等による国民等の権利制限	21 頁
3) 指定公共機関・指定地方公共機関の業務等による 国民等の権利制限	21 頁
(1) 指定公共機関・指定地方公共機関の範囲	21 頁
(2) 指定公共機関の役割等	22 頁
(3) 指定公共機関の業務計画	22 頁
4) 小括	22 頁
4 特定公共施設等利用法に基づく武力攻撃事態等における 国民等の権利 制限	22 頁
5 自衛隊法による権利制限	25 頁

6	米軍等の外国軍隊に対する措置による国民等の権利制限	26
1)	米軍等の外国軍隊	26
	(1) 安保条約による合衆国軍隊への措置	26
	(2) その他の外国軍隊への措置	27
2)	措置等の内容	27
	(1) 安保条約関係	28
	(2) 行動関連措置法等	28
	ア. 土地等の使用, 国内法の特例	28
	イ. 自衛隊に属する物品の提供と政府の提供	28
	ウ. 指定行政機関の支援	29
7	小括	29
第4	存立危機事態等における国民等の権利制限	29
1	対処措置の概要	29
2	政府の措置と自衛隊の戦闘行動等	30
1)	はじめに	30
2)	存立危機事態における自衛隊の特例法等に基づく行動	32
	(1) 警察法「緊急事態の特別措置」や治安出動等の活用等	32
	(2) 道路の特例	32
	(3) 電波の特例	33
	(4) 飛行関係の特例	34
3)	小括	35
3	米軍等の行動と日本の支援活動	35
1)	安保条約・地位協定による米軍の行動	35
2)	事態対処法による支援	36
3)	行動関連措置法による支援	36
4)	その他の支援	39
5)	小括	39
第5	緊急対処事態における国民等の権利制限	39
1	緊急対処事態の概要	39
2	緊急対処事態における国等の責務	40
3	特定公共施設等利用法の準用	40
4	その他の緊急事態への対応	41
5	小括	42

第6	重要影響事態法による国民等の権利制限	42頁
1	重要影響事態の要件	42頁
2	基本計画の決定と対応措置の実施	43頁
3	防衛大臣・関係行政機関の長による対応措置の実施	43頁
4	自衛隊の行動と国民等の権利制限	44頁
5	米軍の行動と国民等の権利制限	44頁
6	船舶検査活動と国民等の権利制限	45頁
7	小括	45頁
第7	国際平和共同対処事態における国民等の権利制限	45頁
1	協力支援活動の内容等と国民等の権利制限	45頁
2	船舶検査活動	46頁
3	小括	46頁
第8	米艦等の外国軍隊の武器等防護	47頁
1	法令の規定等	47頁
2	制定経過	47頁
3	集団的自衛権の「裏ルート」	49頁
4	小括	50頁
第9	各事態間の相互関係	50頁
1	武力攻撃事態と武力攻撃予測事態	51頁
2	武力攻撃事態等と存立危機事態	51頁
3	重要影響事態と武力攻撃事態等又は存立危機事態	51頁
4	重要影響事態と国際平和共同対処事態	51頁
5	国際平和共同対処事態と武力攻撃事態等又は存立危機事態	51頁
6	小括	52頁
第10	国民保護法による国民等の権利制限	52頁
1	はじめに	52頁
2	国民保護法の制定までの有事法制研究の歴史	52頁
3	国民保護法の概要等	54頁
4	国民保護法が適用される事態とその広汎性	55頁
5	各事態における権利制限の概要	56頁
1)	はじめに	56頁
2)	武力攻撃事態等と国民等の権利制限	56頁

3)	緊急対処事態における国民等の権利制限	58頁
6	国民保護法と外国人	58頁
7	罰則による強制	59頁
8	小括	61頁
第11	新安保法制下の関連業種の権利制限の内容	61頁
1	はじめに	61頁
2	国民保護に関する関係機関の基本方針と業務計画	61頁
1)	はじめに	61頁
2)	政府の基本指針	62頁
3)	防衛省・防衛装備庁の国民保護計画	66頁
4)	鹿児島県の国民保護計画	68頁
5)	九州電力の業務計画	72頁
6)	小括	74頁
3	一部の職種から見た国民等の権利制限の概要	74頁
1)	はじめに	74頁
2)	放送関係	75頁
3)	交通・運輸関係	77頁
4)	医師等の医療関係	78頁
第12	労働者から見た安保法制の権利侵害性	79頁
1	はじめに	79頁
2	公務員・地方公務員，指定公共機関等で働く労働者の置かれる状況	79頁
1)	参考事例としての全電通千代田丸事件	79頁
2)	新安保法制下で労働者の置かれる状態	82頁
3	小括	83頁
第13	軍事面・歴史等からの裏付け	83頁
1	原点としての安保条約，行政協定	83頁
1)	安保条約	83頁
2)	行政協定	86頁
3)	新安保条約と地位協定	87頁
4)	安保条約・地位協定による国内法に対する特例措置等	90頁
5)	新安保法制制定後の動向	91頁
2	安保条約・地位協定，日米ガイドラインの歴史的展開と	

新安法制の関係	92頁
1) はじめに	92頁
2) 冷戦終結後のアメリカの世界戦略と 日米ガイドライン(1997年)	92頁
3) ガイドラインに基づく周辺事態法等の制定	96頁
4) 政府の集団的自衛権認容・安法制制定後の ガイドラインの改定	96頁
3 軍事面から見た切れ目のない新安法制の危険性	101頁
4 小括	104頁

第14 結びに替えて一総動員体制の確立と国民等の

被害の現実化・深刻性	104頁
1 総動員体制の現実化	104頁
2 各職域等の国民等の観点からの被害状況	104頁

以上

本文

はじめに

新安保法制における国民・市民・住民等（以下「国民等」という。）の権利侵害は、巧妙に隠蔽されているように思われる。意図的と思われるほど、各法律がいわばバラバラに規定されその全体像を分かりにくくされている。

新安保法制の全体の構図と国民等の権利侵害の関係は、次のとおりである。

- ① 切れ目のない新安保法制により、平時をも含む外国軍隊の武器等防護、国際平和共同対処事態、重要影響事態等における自衛隊の海外派遣、外国軍隊への支援、さらには存立危機事態、武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態）に対応して、自衛隊員はもとより、関連する支援内容に応じた公務員、地方公務員、民間事業者・労働者らが動員される体制が構築されている。
- ② 新安保法制の中核となるのは、安保条約とそれに基づく日米地位協定である。条約と協定により、日本政府は在日米軍に施設・区域を提供し、国内法上の特例を与え、物資・役務の調達などの便宜を供与して、軍事行動の中核の体制を整えている。
- ③ 武力攻撃事態等においては、特定公共施設等が自衛隊・外国軍隊の用に供される体制であり、これらの施設等に関係する公務員、地方公務員、民間事業者・労働者も、そのための役務の提供を求められる。
- ④ 武力攻撃事態等においては、指定行政機関、関係する地方公共団体、指定公共機関は、対処措置の実施の責務を負う。この責務の実施のために、公務員、地方公務員、指定公共機関の事業者・労働者が多数動員されて、危険な業務等に従事させられることになる。
- ⑤ 武力攻撃事態等においては、国民等は、国民保護法により政府の保護下に置かれ、その指示等に従わされる状態となる。国民等には義務は課さないとの建前であるが、同法によっても土地等の使用を強制されるなどの一定の権利制限を受けるとともに、避難誘導の客体となり、誘導の指示に従わないなどの違反に対して、状況によって、自衛官・警察官の公務に対する違反として処罰の対象となることもある。
- ⑥ 武力攻撃事態等においては、自衛隊の戦闘行動、兵站活動、国民保護のために、国民等の土地建物及び物資（土地等）の強制使用・収用を余儀なく

される。また、安保条約により戦闘行動をする特定合衆国軍隊のための土地等の使用・収用が行われる。

- ⑦ 存立危機事態においては、自衛隊の戦闘行動としての武力を行使し、共同の行動をする米軍等の外国軍隊への全面的な支援もなされる。
- ⑧ 存立危機事態においては、政府は、集団的自衛権としての自衛隊による武力行使、国民保護に関する対処措置、後方支援等の物品・役務の提供の他、国として、外国軍隊の支援のための必要な措置を実施することになる。指定行政機関が、法令及び対処基本方針に基づき実施することになる。
- ⑨ 緊急対処事態においては、防衛省を含む指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関により、法律の規定に基づき、事態における攻撃の予防・鎮圧等の措置が実施される。さらに事態の及ぼす影響の程度により、警報の発令、避難の指示、施設等の応急の復旧等の措置が実施され、国民等に対して種々の制限が課せられる。
- ⑩ 重要影響事態においては、防衛大臣その他の関係行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、対応措置を実施することになる。さらに、関係行政機関は、自己の権限の行使について地方公共団体に必要な協力を求めることができる。その他の者に対しては、必要な協力を依頼することができる。船舶検査活動も実施される。
- ⑪ 国際平和共同対処事態においても、「協力支援活動」等の実施のために、基本計画が作成され、対応措置が実施される。物品・役務の提供、搜索救助活動が実施され、事態に応じた武器の使用も認められる。船舶検査活動も実施される。
- ⑫ 各事態は併存する場合もあり、結果的に、前倒しでの事態の認定とその事態に応じた権利制限が行われる可能性がある。

そこで、以下に新安保法制を分析して、上記の内容をさらに詳述する。

論述は複雑となるが、安保条約・地位協定を中核として、各事態における自衛隊の行動と国民等の関係、米軍等の行動と国民等との関係、国民保護法による国民等との関係をそれぞれの視点から、できる限り具体的な情景として把握できるように考察していきたい。

第1 新安保法制の中核としての安保条約・地位協定

1 はじめに

新安保法制の役割とその違憲性を正しく把握するためには、当然のことながら、その中核となる安保条約と地位協定（それ以前の行政協定）の構造を理解す

る必要がある。

その第一は、安保条約・地位協定が米軍に我が国の全土を基地として米軍に提供できる「全土基地方式」となっていることである。

第二は、安保条約・地位協定は、平時はもちろん有事も機能するものであり、有事も念頭においた我が国の国内法の適用除外等が着々と進められてきたことである。

第三は、安保条約・地位協定により、在日米軍は我が国内で武器弾薬を含む兵站到に必要な物資を調達し、兵站活動を可能とする役務の提供を受けていることである。

第四は、新安保法制の制定前にも在日米軍は、米国の極東・アジア戦略のもとに、ベトナム戦争、イラク戦争等の軍事行動に参加し、我が国政府は、その行動を是認してきたことである。

他方で、安保条約・地位協定は、我が国が武力攻撃を受けた場合（我が国の領域にある米軍基地が攻撃を受けた場合を含む）に、我が国は個別的自衛権を行使し、米国は、安保条約に基づく集団的自衛権に基づき参戦するという構造であり、自衛隊が、原則として我が国の領域から出て、軍事行動を行うことができない法制であった。

公海上や他国の領土で戦闘行為を行う米軍の支援のためには、憲法9条を変える必要があった。改憲手続きを避け、有事法制の整備という名目で閣議決定により憲法解釈を変え、それに基づく国内法の制定という暴挙が、今回の新安保法制である。

新安保法制による国民等の権利制限を把握する上でも、特に、地位協定と国内法の内容を整理しておく必要がある。両者による国民等の権利制限に加えて今回成立の新安保法制による権利制限が拡張・強化されているのである。「多くの特例は、日米安保条約や地位協定そのものの問題点を反映して、日本の市民権をさまざまな形で制約している。」¹と評されるとおりである。

2 全土基地方式

第一の全土基地方式は、地位協定により、日本国内の全土が米軍の基地として使用可能な状態に置かれていることである。

日本政府は、合衆国軍隊のために「施設・区域」を提供している。施設・区域の定義は安保条約・地位協定にも存在しないが、「建物、工作物等の構築物及び土地、公有水面を中心とし、これらの運営に必要な現存の設備、備品及び定着物を含む」と観念されている。

¹ 梅林宏道著「在日米軍 変貌する日米安保体制」（岩波書店，2017年6月）183頁（書証提出予定）

また、地位協定2条4項（b）では、自衛隊の基地を合衆国軍隊が共同使用することが可能とされる。地位協定上の合衆国軍隊の機能は、有事の際も維持・発揮されることになる。地位協定でも、合衆国軍隊の特権は保障されており、その反面として、国民等の権利は大きく制限されることになる。

3 除外規定等による米軍の軍事行動の自由の確保

第二の国内法の整備は、日米合同委員会²の合意、国内法による除外規定等の改定等で実現されてきた。

電気通信関係では、周波数、電波障害、電気通信の利用、航行援助通信等に関し技術的な詳細が定められており、特例法として、「地位協定の実施に伴う電気通信事業法等の特例に関する法律」及び「地位協定の実施に伴う電波法の特例に関する法律」等が制定されている。

労務関係では、合衆国軍隊等の必要とする日本人労務者は、原則として我が国政府が雇用し、米軍等に提供している。したがって、労務者の雇用主は、我が国政府であって、労働者の労働条件等については我が国の関係法令によって規律される³。

合衆国軍隊の海上輸送部隊にかかる日本人労務者は、軍隊とともに海外にでかけて活動することについては、「船舶にかかる労務者は、航海することがその本質的任務であり、その船舶が日本に根拠地、司令部のある米軍輸送司令部に所属するものであるので、かかる米軍船舶の活動目的が安保条約第6条の目的に合致するものである限り、仮に在日米軍従業員による仕事の行われている場所が我が国の領域の外に及ぶことがあったとしても地位協定上問題がないと説明されている。なお、通常の陸上勤務者についてもその用務に関連する海外出張が認められることは協定上何ら問題なく、『基本労務契約』においてもかかる出張を予定した規定がある。」⁴

日本人労務者は、在日米軍基地内で種々の労務に従事し、補給・輸送等に関連して、ベトナム戦争での揚陸艦の船員業務などの危険な業務に従事させられてきた。

² 日米地位協定25条に基づく協議機関。日本側代表は外務省北米局長、米国側代表は在日米軍参謀長。

³ なお、政府に雇用されるものであるが、国家公務員ではない。米軍に提供される労務については「基本労務契約」(MLC)、15条機関については「諸機関労務契約」(IHA)、船員として提供される労務については「船員契約」(MC)が日米間で締結されているとされる(琉球新報社編「外務省機密文書 日米地位協定の考え方・増補版」(高文研、2004年12月(第1刷)、2014年4月(第4刷))110頁)。(以下「考え方」という。)(書証提出予定)

⁴ 琉球新報社編・「考え方」115頁

第三の物資の調達等に関しては、地位協定により、在日米軍が軍隊として機能を発揮できるよう、米軍に対する、基地の提供、基地機能の維持・強化のために、物品・役務の調達を規定している。

物品等の調達関係では、米国は、「この協定の目的のため」又は「この協定で認められるところにより、」需品又は工事のための供給者又は工事者の選択に関して制限を受けないで契約することができる（地位協定12条1項第1文）。米国は、日米の当局間で合意される時は、日本政府を通じて調達することもできる。調達の内容は、具体的には、日米合同委員会において、調達調整品リストが合意されている。リスト第2部「我が国の法令の遵守を必要とする事項」では、次の業務を含む契約は当該法律に基づき認可を受けた者とのみ締結されるべき旨定められており、①通運事業（通運事業法）、②道路運送事業（道路運送法）、③港湾運送事業（港湾運送事業法）、④航空機製造修理事業（航空機製造法）、⑤武器等製造修理事業（武器等製造法）、⑥計量器製造、修理、販売業（計量法）、⑦火薬類製造、販売事業（火薬類取締法）、⑧高圧ガス製造、販売事業（高圧ガス取締法）などがある⁵。

上記内容から明らかなように、安保条約・地位協定のもとで、武器⁶・弾薬、燃料等の戦闘行動に直結する物品が調達され、航空機⁷、艦船、戦闘車両、武器の修理のための日本人労働者等の役務の調達が実施されている。

多くの日本企業そして労働者が、米軍の軍事機能を維持し、発展させるために戦闘体制そのものに組み込まれている。有事においても、事業者・労働者は、攻撃等のリスクのもとに、職務の遂行を余儀なくされる。

なお、日米地位協定に基づく特例措置の主要なものは次のとおりである。

法令（特例措置の内容）	関係条文等
日本国とアメリカ合衆国との間の相	

⁵ 琉球新報社編・「考え方」103頁参照

⁶ 政府は、昭和57年1月22日付答弁書で、衆議院議員草川昭三の「在日米軍による武器調達は、事前に政府の了解を必要とするのかどうか。また、その根拠如何。」という質問に対し、「地位協定の下で、在日米軍が武器を含め物品等を我が国において調達するに当たって、事前に我が国政府の了解を得ることは原則として必要とされていない。」と答弁している（書証提出予定）。

⁷ 米軍機の整備を行っている企業として、「日本飛行機株式会社」がある。同社のホームページによれば、「1953年の航空機修理契約締結以来、半世紀以上の実績を誇り、現在では全整備台数の約8割を占める」という。「厚木飛行場に隣接する航空機整備事業部での整備に加え、国内米軍拠点各地にNIPPI整備スタッフが出向して整備に当たる『オンサイト整備』を提供し、時間短縮、コスト削減などを達成して（いる）」とのことである。（書証提出予定）

<p>互協力及び安全保障条約第6条に基づく地位協定実施に伴う国有財産管理法・施行令 (国有地を米軍の施設・区域に提供するための解約権)</p>	
<p>地位協定実施に伴う土地使用等に関する特別措置法・施行令 (米軍への施設・区域の提供のための私有地である土地・建物等の強制使用)</p>	<p>3条：土地等を使用・収用できる。</p>
<p>地位協定実施に伴う電気通信事業法等特例法</p>	<p>2条：米軍の設置する有線電気通信設備については、有線電気通信法の規定にかかわらず、地位協定の定めるところによる。 3条：国連の軍隊の設置する有線電気通信設備に準用する。</p>
<p>地位協定実施に伴う電波法特例法</p>	<p>電波法の規定にかかわらず、地位協定の定めるところによる。</p>
<p>地位協定実施にもとづく道路法にもとづく車両制限令</p>	<p>14条：道路交通法39条1項に規定する緊急自動車及び災害救助等の緊急の用務又はその他の公共の利害に重大な関係がある公の用務のために通行する国土交通省令で定める車両、安全法相条約に基づき日本国内にある米軍の任務遂行に必要な用務のために通行する車両で、道路の構造の保全のための必要な措置を講じて通行するものについては、この政令の規定は、適用しない。</p>
<p>地位協定実施に伴う航空法特例法・施行令</p>	<p>1：安保条約6条及び合衆国軍協定2条、国連軍協定5条の規定により、米軍、国連軍が使用する飛行場及び航空保安施設については、航空法38条1項の規定は適用しない。 2：合衆国軍協定5条1項、国連軍協定4条1項の規定により、同軍隊のため又はその管理の下に、同協定の目的を達成するために運航される航空機、これらの航空機に乗り込んで運航に従事する者については、航空法11条、28条1、2項、34条2項、126条</p>

	<p>2項, 127条, 128条, 131条, 132条, 132条の2の規定は, 適用しない。</p> <p>3: 前項の航空機及び運航に従事する者については, 航空法6章の規定は, 政令で定めるものを除き, 適用しない。</p>
地位協定実施に伴う道路運送法等特例法	
特殊海事損害の賠償の請求に関する特例措置法・施行令・施行規則	1条: 日米地位協定18条第5項(g)の規定により同項の規定の適用を受けない損害の請求に関するあつせんその他必要な援助
駐留軍等の行為による特別損失の補償に関する法律・施行令・施行規則	<p>1条: 米軍等の防潜網等の水中工作物の設置・維持, 水面の利用上必要な施設の除去・変更, 水質の汚毒, 障害物の遺棄等の行為による損失の補償</p> <p>7条: 安保条約6条に基づく施設・区域, 地位協定2条又は国際連合の軍隊の地位に関する協定5条の規定により米軍の使用する飛行場を使用して行われる航空機の離陸・着陸の行為による損失の補償</p>
安保条約に基づく米軍の水面使用に伴う漁船操業制限等に関する法律・施行規則	<p>1条: 防衛大臣は, 米軍が水面を使用する場合には必要があるときは, 期間を定めて, 漁船の操業を制限・禁止できる。</p> <p>2条: 損失の補償</p>
日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用及び漁船の操業制限等に関する法律	<p>1条: 国際連合の軍隊の用に供するため必要な土地等の使用・収用</p> <p>2条: 漁船の操業制限・禁止</p>
日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法・施行令	

4 在日米軍の海外展開と軍事行動の自由の確保

第四は, 安保条約・地位協定のもと, 在日米軍は我が国から直接海外へ展開し, 軍事行動を行うことを可能にしていることである。

ベトナム戦争時も, イラク戦争時も, 安保条約に基づき我が国に駐留している第7艦隊等が日本の基地から出港して, ベトナムやイラクの戦闘行動に参加している。日本国内では, 安保条約に基づく合衆国軍隊であるが, 一旦日本の

領域を離れば、単なる米軍あるいは国連軍（朝鮮半島）⁸として、軍事行動を取ることが可能である。

したがって、米国は、自国への攻撃ないし自国軍隊への攻撃に対し、在日米軍や太平洋軍その他の戦力で、事態に応じて全面的ないし部分的な反撃にでることになる。この戦闘行動は、ひとえに米国の軍事戦略等に基づく判断に依拠するものとなる。

日本政府は、米軍のこのような行動を是認してきた。日米安保条約が「極東における国際の平和及び安全の維持に共通の関心を有することを考慮」して、締結されており、米軍の行動は、安保条約6条に合致するものと考えられているからである。

しかし、新安保法制の制定までは、自衛隊は個別的自衛権の行使しか認められておらず、米軍の上記軍事行動を直接に支援することはなかった。その意味で、ぎりぎりのところで、違憲状態とまで評価されることはなかった。

5 新安保法制による米軍等支援の法的貫徹と違憲状態の現出

今回の閣議決定・新安保法制は、その制約を取り払い、憲法9条の限界を超えて集団的自衛権を是認し、海外での自衛隊の武力行使、後方支援活動やそれに伴う武器等の使用を認めたものであり、一挙に違憲状態に突入させるものであった。

このような自衛隊の活動を法的に担保するものが後述の武力攻撃事態対処法、重要影響事態法などである。米軍等の外国軍隊への我が国の支援活動を担保するものが米軍等行動関連措置法である。

第2 切れ目のない軍事対応としての各対処事態とその関係

新安保法制が、切れ目のない軍事的対応ができる措置として構成されていることは、原告のこれまでの準備書面で詳述したところである。法律構成上は、各事態対処として連続的な対応や併存的な対応が可能となる。

事態は、次のように規定されている。

⁸ 朝鮮国連軍は、日本に後方司令部を置き、在韓米軍司令官が朝鮮国連軍司令官を兼ねている。朝鮮国連軍は、オーストラリア、イギリス、カナダ等で構成されている。地位協定が結ばれており、その5条で、国連軍の軍隊は、合同委員会の合意による日本国における施設を使用できること、合同委員会を通じ日本国政府の同意を得て、日米安保条約に基づき米国の使用に供されている施設及び区域を使用することができることとされている。供される施設は、「朝鮮における国際連合の軍隊に対して十分な兵たん上の援助（logistic support）を与えるため必要な最小限度に限るもの」とされている。（外務省ホームページの「朝鮮国連軍地位協定」による。）（書証提出予定）

- ① 武力攻撃事態
- ② 武力攻撃予測事態
- ③ 存立危機事態
- ④ 緊急処理事態
- ⑤ 重要影響事態
- ⑥ 国際平和共同処理事態

これらの事態への対応措置は、①ないし④の各事態では、対処基本方針に基づき対策本部が事態に備える措置等を実施することになる。⑤及び⑥の事態では、基本計画に基づき政府がこの事態に対応する措置を実施することになる。

なお、既に指摘しているように、これらの事態への対処の根幹となるのが、安保条約・地位協定である。安保条約・地位協定と制定された新安保法制が一体となって、国民等に対する様々な権利制限が行われることになる。

以上の観点から、以下、各事態における、安保条約・地位協定、各事態を定めた法律に基づく自衛隊の行動、米軍の行動、国民等の権利制限を検討していく。

第3 武力攻撃事態等における国民等の権利制限

1 武力攻撃事態対処法の事態等の範囲

武力攻撃事態対処法（以下「事態対処法」という。）では、対処する事態等として、武力攻撃事態、武力攻撃予測事態、存立危機事態、緊急処理事態（同法22条）が規定されている。

武力攻撃事態等、存立危機事態においては、政府は対処基本方針を定めて、対策本部を設置する。緊急処理事態においては、緊急処理事態対処方針を定め、緊急処理事態対策本部を設置する。対策本部は、自衛隊の行動と国民の生命・安全等に関する措置を定めて、実施することになる。

2 対策本部の機構等

1) 対策本部の機構と対処基本方針

武力攻撃事態・存立危機事態に至ったときは、政府は、「対処基本方針」を定める（事態対処法9条1項）。

対処基本方針に定める事項は、①事態であることの認定、前提となった事実、②事態への対処に関する全般的な事項、③対処措置に関する重要事項である（同法9条2項）。

上記に定める事項中、本項に関連する事項としては、「内閣総理大臣は、対処措置を実施するに当たり、対処基本方針に基づいて、内閣を代表して行政各部を指揮監督する」（同法9条12項）と定める。対処基本方針を実施するために、内閣法の規定に拘わらず、「臨時に内閣に事態対策本部を設置」する

(同法10条1項)。

対策本部の組織は、対策本部長（内閣総理大臣を充てる）、対策副本部長（国務大臣を充てる）、本部員（その他の国務大臣を充てる）で構成される（同法11条1～6項）。対策本部の職員は、内閣官房の職員、指定行政機関の長（国務大臣を除く）、その他の職員又は関係する指定地方行政機関の長その他の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する（同11条7項）。

2) 対策本部の所掌事務等

対策本部の所掌事務は、①「指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が実施する対処措置に関する対処基本方針に基づく総合的な推進に関すること」（同法12条1号）、②「法令の規定によりその権限に属する事務⁹」（同条2号）とされている。

その上で、本部長は、「対処措置を的確かつ迅速に実施する必要があると認めるときは、対処基本方針に基づき」、指定行政機関の長及び関係する指定地方行政機関の長、権限の委任を受けた指定行政機関の職員ら、関係する指定公共機関に対し、関係機関が実施する対処措置に関する総合調整¹⁰を行うことができるとする（同法14条1項）。

さらに、総合調整に基づく措置が実施されず、「国民の生命」等の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要と認める場合には、内閣総理大臣は、対策本部長の求めに応じ、「別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に対し、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」（同法15条1項）。指示が実施されない場合で一定の要件がある場合には、通知等を行って、所掌する大臣を指揮して、「別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に通知した上で、自ら又は当該対処措置に係る事務を所掌する大臣を指揮し、当該地方公共団体又は指定公共機関が実施

⁹ この権限規定は、最終的には、電波法、港湾法その他の個別の法令を所掌する各
国務大臣による、これらの法令に基づく権限の行使をも可能としている。

¹⁰ 総合調整とは、「調整権」であり、「当事者の事情や意見を聴いて、解決策を
あつせんすることである。」という（磯崎陽輔著「武力攻撃事態対処法の読み方」（以
下、「読み方」という。）（書証提出予定）64頁。「総合調整は、『調整』である以
上、それに従う法律上の義務は生じない。・・・しかし、国家公務員である指定行
政機関の長や指定地方行政機関の長が、内閣総理大臣である対策本部長の調整を受
け入れないということは、想定し難い。地方公共団体や指定公共機関の場合は、総
合調整を受け入れないときは、個別法制に具体的な規定があることが前提である
が、第15条に規定する指示や代執行といった内閣総理大臣の是正措置に進む場合
もあり得る。したがって、通常の場合は、国家の緊急事態の特殊性にかんがみれ
ば、対策本部長の総合調整は受け入れられるものと考えている。」（65頁）と述
べられている。

すべき当該対処措置を実施し、又は実施させることができる。」(同条2項)

第1項による指示を「是正の指示」と呼び、第2項の規定による自ら又は大臣を指揮しての実施を「代執行」と呼ぶ¹¹。「いずれも、『別に法律で定めるところにより』実施することができるものであり、この権限を具体化するためには、再度他の法律に個別具体的な規定を置くことが必要である。」¹²とされる。

礒崎著「読み方」は、新安保法制制定前の平成16年8月10日の発行であるが、「現在のところ、この『別に法律で定めるところ』としては、**国民保護法と特定公共施設等利用法**のみが該当している。」(69頁)という。

以上の諸規定から、指定行政機関、関係地方公共団体、指定公共機関の各事態における役割を正確に認識するためには、総合調整、指示、代執行の行政法上の性質・効力を把握し、かつ、実質的な機能を十分に認識しておく必要がある。

指定行政機関は、政府の行政機能とそれを担う内閣総理大臣、各国務大臣、その他の各機関の長の指揮・命令に下に、対処措置を法令の権限により、あるいは、行政上の権限により、実施することになる。

関係地方公共団体は、都道府県知事等の各地方公共団体の長等が対処措置の実施を担うが、実施しない場合で、特に国民の生命等の保護が必要であるなどの一定の要件がある場合には、内閣総理大臣が自ら又は所掌する国務大臣が代執行することになる。ここでも、地方自治法や地方公共団体の長が有する個別法分野の権限を正しく理解しておく必要がある。

指定公共機関は、対処措置を実施することに協力させられる。さらに、協力の内容如何によっては、国民保護法、特定公共施設等利用法、その他の個別法によって、法的な義務として実施を強制されることになる。したがって、民間部門では、まず、国民保護法、特定公共施設等利用法の分析と機能を十分に理解する必要があると思われる。さらに、個別法の規定と解釈を整理検討して、具体的な義務を明確にしておく必要がある¹³。

¹¹ 礒崎・「読み方」67頁。

¹² 礒崎・「読み方」67頁。

¹³ 礒崎は、「対処措置」につき、次のように述べている。「対処措置は、法律の規定に基づいて行う措置である。このことは、特に指定公共機関については重要である。指定公共機関については、その事業を規整する法律の範囲内で措置を実施するものと解している。例えば、貨物船を運航する指定公共機関は、法律の規定に基づく特別の手続を経なければ、旅客を運ぶ責務はないなどと説明されている。これに対し、地方公共団体については、地方自治法に地方公共団体の責務の規定があり、その中に一般条項的な規定もあることから、『法律の規定に基づく』とは言っても、必ずしもその範囲は明確でない。ここで『法律』とは、必ずしも事態対処法や国民保護法のような有事法制に限られているわけではない。警察法の規定に基づいて行われる都道府県警察の事務についても、窃盗犯を逮捕するような平時と全く同

いずれにしても、戦闘行動を行う自衛隊員のみならず、その他の国家公務員、地方公務員、指定公共機関の企業等の民間事業者、その役員や職員、そして、対処措置の実施のために必要な労働等を担う関連企業等の事業者、その役員・職員も危険な業務に従事することを余儀なくされることになる。

3) 対処措置の内容

(1) 自衛隊の戦闘行動等と国民保護の措置

「武力攻撃事態等における対処措置」の内容は、自衛隊等の戦闘行動等に関連する措置と国民生活等の保護等に関する措置に分かれている。

戦闘行動等に関連する措置は、「武力攻撃事態等を終結させるために実施する措置」としての「(1) 武力攻撃を排除するために必要な自衛隊が実施する武力の行使、部隊等の展開その他の行動」、「(2) (1) に掲げる自衛隊の行動、アメリカ合衆国の軍隊が実施する・・・安全保障条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行動及びその他の外国軍隊が実施する自衛隊と協力して武力攻撃を排除するために必要な行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置」等とされる(2条8号イ)。

国民生活等の保護等に関する措置は、「武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするために武力攻撃事態等の推移に応じて実施する次に掲げる措置」としての「(1) 警報の発令、避難の指示、被災者の救助、施設及び設備の応急の復旧その他措置」、「(2) 生活関連物資等の価格安定、配分その他の措置」とされる(2条8号ハ)。

(2) 自衛隊の戦闘行動等に関する措置

戦闘行動等に関連する措置は、事態の規模・態様、その推移により多様であることは当然であるが、国会審議によっても、政府が抽象的答弁を繰り返すのみで、その具体的な内容は不明確なままである。武力攻撃の事態に応じた部隊の展開等が実施され、ときには戦闘行動が開始されることになる。

戦闘行動等は、「安全保障条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行

じ対応の事務については対処措置とは言えないが、武力攻撃事態等において原子力発電所の警備を強化するため機動隊を配備するような事務については当然対処措置と考えるべきであろう。対処措置であるか否かは、実質的に判断することが必要である。国民保護法等の個別法制においては、できるだけこうした紛れを少なくするため、現行法で措置が可能な対処措置についても、改めて位置付けている。しかし、平時と全く同様の対応の措置となるものについては、平時法が武力攻撃事態等において停止するわけではないので、特別の規定を個別法制に設けることはできない。」(磯崎・「読み方」20. 21頁)

動及びその他の外国軍隊が実施する自衛隊と協力して武力攻撃を排除するために必要な行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置」(事態対処法2条8号イ)である。

安全保障条約・地位協定には、自衛隊と合衆国軍隊との戦闘行動に関する取極めはないので、建前上はそれぞれに戦闘行動を行うことになるが、実際上は、共同の作戦行動を展開する体制が整えられている。事態対処法や新安保法制制定前の政府の国会答弁でも、武力攻撃事態では、自衛隊に防衛出動が下令され、米軍との共同作戦はもちろん、米軍に対する後方支援も当然実施できると述べている¹⁴。

自衛隊による全面的な武力の行使がなされ、米軍が安保条約に基づき参戦して共同の作戦行動をとることになる¹⁵。米軍への支援は、後述するが、共同で武力を行使している状況であり、武器弾薬等の相互提供・補給等も可能であると推測される。

いわば、全面的な武力行使が米軍と連携して実施されることになる。

このとき戦うのは、自衛隊員だけではない。自衛隊の兵站を担う公務員、地方公務員¹⁶、指定公共機関の民間の事業者・労働者、これらに関係する下請け

¹⁴ 政府委員は、「我が国が攻撃されるあるいは侵略されるという事態がある意味で典型的な有事であろうかと思いますが、このときは、まさに自衛隊法の第76条による防衛出動が下令されるといったような事態であるわけでごさいます、そういう事態のもと、一定の条件のもとで、日米安保条約に基づく米側の日本防衛の義務というものも発生してまいりますし、日米安保体制のもとで、日米がともに日本の防衛のために共同して作戦を展開するということになるのは当然のことでごさいます。」「我が国が侵略されている、あるいは攻撃されるといったような有事における対応としては、今ご審議いただいている日米物品役務相互提供協定に基づく後方支援ではなくて、まさに我が国を防衛するための自衛隊あるいは我が国の当然の行為として、米軍に対する後方支援も含め、防衛のためのあらゆる作戦を展開するということになるわけでごさいます。」と答弁している(第136回国会衆議院安全保障委員会議録8号8頁)。(書証提出予定)

¹⁵ 建前上は、自衛隊と米軍は、それぞれ別々の体制で戦うことになるが、軍事学的には、指揮権の一本化は必須である。日米ガイドラインでも、共同作戦を指揮する「共同運用調整所」が常設化されている(末浪靖司著『日米指揮権密約』の研究 自衛隊はなぜ、海外へ派兵されるのか(創元社、2017年10月)301頁)。その実質的な指揮権は、圧倒的な軍事力を有する米軍が担うことは、当然に想定されることであり、戦時になれば、自衛隊は米軍の指揮下に入るとされる「指揮権密約」が存在してきたと指摘されている(同書3頁)。(書証提出予定)

¹⁶ 「地方公共団体の行う措置には、自衛隊法の規定に基づいて都道府県知事が行う措置など自衛隊や米軍の行動の円滑化のために行う措置も含まれており、そうした国全体の守りに資するための措置の実施も、ひいては当該地方公共団体の住民の生命、身体及び財産の保護につながるものと解すべきであろう。」(磯崎・前掲書3

等の各事業者・労働者である。裾野はさらに広がる¹⁷。これらの活動もときには命を懸けたものになる。

各事態に応じて、海上輸送の規制（海上輸送規制法）、捕虜の収容（捕虜取扱法）等も実施され、これらの活動にも公務員、民間人も関与させられることになる。

公務員、民間人の関与の対象は、自衛隊だけではない。安保条約・地位協定による合衆国軍隊、事態対処法・米軍行動関連措置法による米軍その他の外国の軍隊の支援にも関与させられる。

兵員・物資の輸送・補給・修理等の支援活動は戦闘を支える重要な部門であり、相手国から見れば、攻撃力を削ぐための攻撃目標となる。直接的な生命の危険に晒される。

なお、武力攻撃事態では、自衛隊・米軍等の軍隊、相手国の軍隊の戦闘行為が行われる。多くの国際紛争で明らかであるように、この戦闘行為に多くの国民等が無差別に巻き込まれて殺傷され、財産を破壊されるなどの被害を受けることになる。

国民の保護に関する措置としては、主として国民保護法に具体化されており、同法に関する項で、権利制限に係る事項等を論述する。

そこで、以下では、上記のような枠組みのもとで、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関がどのような体制のもとで軍事行動や国民保護の措置に組み込まれ、各自の義務を行使し、その結果として具体的にどのような権利制限が生じるのかを論述する。

3 指定行政機関・指定地方行政機関・指定公共機関・指定地方公共機関に対する権限

1) 指定行政機関・指定地方行政機関の権限

指定行政機関の範囲は、事態対処法及び政令で定められており、註記¹⁸の

6, 37頁)と述べ、自衛隊や米軍の行動の円滑化のために地方公共団体が係わることを前提としている。

¹⁷ 中谷防衛大臣は、武力攻撃事態における運航に際しても、事業者の同意が前提であるが、民間事業者による自衛隊の物資等を輸送するための運航があり得ることを認めている（第190回参議院予算委員会議録18号25, 26頁）（書証提出予定）

¹⁸ 指定行政機関：「①内閣府，②国家公安委員会，③警察庁，④金融庁，⑤消費者庁，⑥総務省，⑦消防庁，⑧法務省，⑨公安調査庁，⑩外務省，⑪財務省，⑫国税庁，⑬文部科学省，⑭スポーツ省，⑮文化庁，⑯厚生労働省，⑰農林水産省，⑱林野庁，⑲水産庁，⑳経済産業省，㉑資源エネルギー庁，㉒中小企業庁，㉓国土交通省，㉔国土地理院，㉕観光庁，㉖気象庁，㉗海上保安庁，㉘環境省，㉙原子力規制委員会，㉚防衛省，㉛防衛装備庁」（武力攻撃事態対処法施行令1条）

とおり、ほとんどの機関が入っている（2条5号）。指定地方行政機関も註記¹⁹のとおりである。国は、「国全体として万全の措置」を講ずる責務を有している（事態対処法4条1項）。そのために、指定行政機関・指定地方行政機関の法律上の権限、行政上のあらゆる権限を行使して、事態に対処することになる。

2) 地方公共団体の権限行使等による国民等の権利制限

国・地方公共団体・指定公共機関は、相互に連携協力して万全の措置を講じなければならない（事態対処法3条1項）。

地方公共団体等が同法14条の権限による「調整に応じない」場合には、「別に法律で定めるところ」により「指示」がなされ、さらに、一定の条件下で「当該対処措置を実施し、実施させることができる」とされている（同法15条）。

3) 指定公共機関・指定地方公共機関の業務等による国民等の権利制限

(1) 指定公共機関・指定地方公共機関の範囲

「指定公共機関」²⁰には、次のものが含まれている。①独立行政法人国立病院機構、②国立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、③東日本・首都高速・中日本・西日本・阪神・本州四国連絡の各高速道路（株）、新関西・中部・成田の各国際空港（株）、北海道・東日本・東海・西日本・四国・九州の各旅客鉄道（株）、日本貨物鉄道（株）、④東京地下鉄（株）、⑤日本郵便（株）、⑥日本・東日本・西日本の各電信電話（株）、⑦内閣総理大臣が指定して公示する事業者（i. 電気事業法に規定する一般電気事業者・卸電気事業者、ii. ガス事業法に規定する事業者の一部、iii. 海上運送法・道路運送法・航空法・鉄道事業法・内航海運事業法・貨物自動車運送事業法に規定する事業者の一部、iv. 電気通信事業法に規定する事業者の一部、v. 放送法に規定する事業者の一部、などがある。）平成31年4月1日現在、指定公共機関は151機関である（海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律第42条の13第1項の指定海上防災機関を除く）。

¹⁹ 指定地方行政機関：「①沖縄統合事務局、②管区警察局、③総合通信局、④沖縄総合通信事務所、⑤財務局、⑥税関、⑦沖縄地区税関、⑧地方厚生局、⑨都道府県労働局、⑩地方農政局、⑪北海道農政事務所、⑫森林管理局、⑬経済産業局、⑭産業保安監督部、⑮那覇産業保安監督事務所、⑯地方整備局、⑰北海道開発局、⑱地方運輸局、⑲地方航空局、⑳航空交通管制局、㉑管区气象台、㉒沖縄气象台、㉓管区海上保安本部、㉔地方環境事務所、㉕地方防衛局」（武力攻撃事態対処法施行令2条）

²⁰ 「武力攻撃事態等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施行令」の3条。

指定地方公共機関は、国民保護法2条2項により、「都道府県の区域において電気、ガス、輸送、通信、医療その他の公益的事業を営む法人、地方道路公社その他の公共的施設を管理する法人及び地方独立行政法人で、あらかじめ当該法人の意見を聴いて当該都道府県の知事が指定するものをいう。」と規定されている。宮崎県では、ガス、バス、フェリー、トラックの各会社、宮崎県医師会・歯科医師会、薬剤師会、放送各社、道路公社など、17社が指定されている（原告訴訟代理人調査による）。

なお、国民については、事態対処法3条1項では、「国民の協力を得つつ」とされ、同法8条で、「対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする。」と規定するが、財産の収用、業務従事命令、一定の場所からの退去等の強制も行われる。その他の場合における協力も、事実上の強制にわたる恐れがある。

（2）指定公共機関の役割等

指定公共機関は、「国及び地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等の対処に関し、その業務について、必要な措置を実施する責務を有する」（事態対処法6条）と軍事面を含む役割が規定され、国民保護法では、「武力攻撃事態等においては、この法律で定めるところにより、その業務について、国民の保護のための措置を実施する責務を有する。」（同法3条3項）と規定する。国の「国民の保護に関する基本指針」（32条）に基づき業務計画が策定されている。

（3）指定公共機関の業務計画

指定公共機関の業務計画は、当然のことながら、国の基本指針はもちろんのこと、防衛庁・関係する指定行政機関の国民保護計画と強く結びつけられている。詳細は、国民保護法のところで論じる。

4) 小括

以上のように、対策本部を頂点として、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関が一体として、対処基本方針の実現のために、対処措置を実施する体制が法的に確立されている。しかも、総合調整、指示、代執行という手段を伴う強力な権限のもとに、一元的に、かつ、迅速に実施する体制となっている。

4 特定公共施設等利用法に基づく武力攻撃事態等における国民等の権利制限

特定公共施設等利用法は、「武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態—代理人註）における特定公共施設等の利用に関し、指針の策定その他

の必要な事項を定めることにより、その総合的な調整を図り、もって対処措置等の的確かつ迅速な実施を図ることを目的とする」(同法1条)と規定している。

対策本部の組織内容、対策本部長に関する規定は、上記のように事態対処法に規定されている。

対策本部長は、「対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るためには特定公共施設等の円滑かつ効果的な利用の確保が不可欠であることにかんがみ、特定公共施設等の利用に関する総合的な調整を図るに際しては、国民の理解と協力を得つつ、適切にこれを行うものとする。」と規定する(同法3条)。

指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関は、「対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るためには特定公共施設等の円滑かつ効果的な利用の確保が不可欠であることにかんがみ、対処措置等を実施するに際しては、対策本部長がそれぞれの特定公共施設等ごとに定めるその利用に関する指針を踏まえ、適切にこれを利用し、又は利用させるものとする。」と義務付けられている(同法5条)。

対策本部長は、対処基本方針に基づき、各施設の利用指針を作成して行う(同法6条、10条、12条、13条、15条、17条)。その対象は、港湾施設(同法6条)、飛行場施設(同法10条)、道路(同法12条)、海域(同法13条)、空域(同法15条)、電波(同法17条)である。

利用指針の内容については、次のとおりである(なお、別表「各特定公共施設等比較表」参照)。

- ① 利用指針を定めての「特定の者」の特定施設の優先的利用が可能である(6条2項)。特定の者には、自衛隊、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関、米軍等の外国軍隊²¹も含まれる(書証提出予定)。
- ② 港湾管理者は、特定の港湾施設の利用に係る許可その他の処分を変更し、取り消すことができる(同法8条1項)。現に停泊中の船舶の移動を命ずることができる(同法8条2項)。
- ③ 内閣総理大臣は、7条1項の要請に基づく所要の利用が確保されない場合において、国民の生命等の保護又は武力攻撃の排除を図るために特に必要があると認めるときは、港湾管理者に当該所要の利用の確保を指示することができる(同法9条1項)²²。

²¹ 第159回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録10号18頁(書証提出予定)

²² 港湾に関する7条から9条は、飛行場に準用されているが、道路等には準用されていない。道路の利用に関しては、利用に関する指針の策定により、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関及び指定地方公共団体は、本法5条により、対処

- ④ ③の指示でも利用が確保されないとき，又は国民の生命等の保護又は武力攻撃の排除を図るために特に必要があ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は，国土交通大臣を指揮して，当該港湾施設の利用に係る許可その他の処分又は許可その他の処分の変更，若しくは取り消しを行わせることができる（同法9条3項）。
- ⑤ 飛行場施設の利用は，利用指針を定めるとして，6条2項から7項，7条から9条を準用するとしている（同法10条1項，2項，11条）。
- ⑥ 道路の利用については，利用指針を定めるとして，6条2項から7項を準用するとしている（同法12条1項，2項）。
- ⑦ 海域の利用についても，⑥と同様である（同法13条1項，2項）。また，海上保安庁長官による航行制限の措置の実施ができる（14条）。
- ⑧ 空域の利用についても，⑥と同様である（同法15条1項，2項）。また，国土交通大臣は，空域の利用指針に基づき，航空法80条²³，96条²⁴，99条²⁵の規定による措置を実施できる（同法16条）。
- ⑨ 電波の利用については，⑥と同様である（同法17条1項，2項）。また，電波の利用調整に関し，利用指針に基づき，当該特定の無線通信を行う無線局について，電波法104条の2第1項²⁶の免許の条件の変更，自衛隊法112条3項²⁷の規定による総務大臣の定めの変更その他当該無線局の運用に関し必要な措置を講ずることができる（同法18条1項）。

措置等を実施するに際し，指針を踏まえ，適切にこれを利用し，利用させる責務を有している。したがって，武力攻撃事態等においては，都道府県公安委員会が，道路の利用に関する指針を踏まえ，道路交通法4条，国民保護法155条（交通の規制等）等に基づき，必要に応じて，交通の規制を実施することになる（平成16年3月19日「衆議院議員平岡秀夫君提出有事法制関連法案等に関する質問」に対する答弁書）。（書証提出予定）

²³ 同条は，「航空機は，国土交通省令で定める航空機の飛行に関し危険を生ずるおそれがある区域の上空を飛行してはならない。但し，国土交通大臣の許可を受けた場合は，この限りではない。」と規定する。

²⁴ 同条は，航空交通の指示を定めており，国土交通大臣が指示する離陸・着陸の順序，時機，方法，又は飛行の方法に従って航行することなど規定する。

²⁵ 同条は，航空機乗組員に対し，航空機運航のための必要な情報を提供するよう規定している。

²⁶ 同条1項は，予備免許，免許，許可，登録には条件又は期限を付することができる」と規定している。

²⁷ 同条3項は，「自衛隊がそのレーダー及び移動体の無線設備を使用する場合には，前項に規定する周波数の使用に関し，他の無線局の運用を阻害するような混信を防止するため，総務大臣が定めるところに従うものとする。」と規定する。

以上の規定からも明らかなように、上記の特定公共施設は、後述する国民保護法との関係も含めて、実質的には軍事行動の用に優先的に供されることになる。用に供するためには、これらの公共施設で働く国家公務員・地方公務員・民間職員の関係者の労務（役務）の提供が不可欠である。特定公共施設は、港湾法等の関係法令により当該職務を所管する国務大臣の指示等を受けるようになっている。特定公共施設等利用法及び所管の関係法令等により、施設の長は、所管する国務大臣等の指示に従う義務が課せられている。

直接的に義務を負うのは、関係法令に記載された施設の長であるが、施設で働く職員等の労務の提供がなければ、その指示を実施することはできない。従って、施設の長は、その組織の権限等を行行使して、職務命令・業務命令を発するなどして、関係職員に労務の提供を求めることになる。これらの関係者も、その裾野まで含めると膨大な人員となる。

違憲の法律に基づき、場合によっては危険な業務に従事することを余儀なくされる。違法であるとして職務命令・業務命令に従わないことは、解雇も覚悟すれば可能であるが、現実には困難である（詳細は後述する）。生命をかけた状態での戦争への協力が強制されることになる。

5 自衛隊法による権利制限

武力攻撃事態、武力攻撃予測事態の防衛出動時に病院、診療所、その他の施設²⁸を管理され、土地、家屋、物資を使用、保管、収用され、立木等の処分、家屋の形状変更をされる（自衛隊法103条1項、3項）。土地等の使用、物資の収用のために、土地等の所在する場所等の立入り、状況の検査を受ける（同条13項）。物資の生産、集荷、販売、配給、保管、輸送を業とする者は、物資の保管を命じられ、収用される（同条1項）。

同条1項、2項に違反（隠匿、毀棄、搬出）した者は、処罰（懲役6か月以下、又は罰金30万円以下）される（同法124条）。同条13項に違反（検査の拒否、妨害、忌避、報告の拒否、虚偽報告）した者は、処罰（罰金20万円以下）される（同法123条）。

²⁸ その他の施設として、①自動車整備工場、②造船所（ドック又は引揚船台に限る）、③港湾施設（係留施設及びこれに附帯する荷さばき施設に限る）、④航空機又は航空機用機器を整備するための施設（飛行場にあるもの又は飛行場に隣接するものに限る）、⑤自動車、船舶又は航空機に給油するための施設が規定されている（自衛隊法施行令129条）。

医療²⁹，土木建築工事³⁰，輸送業者³¹は，現に従事している業務と同種の業務に従事するよう命じられる（同法103条2項）。

防衛出動命令が予測される場合には，展開予定地域内で防御施設が構築される（同法77条の2）。この場合も，土地の使用，立木等の処分を受ける（同法103条の2）。違反した者は，処罰（罰金20万円以下）を受ける（同法123条）。なお，武力攻撃事態に限ってであるが，一定の要件の下，安保条約に基づく特定合衆国軍隊の用に供するための土地等の使用，形状の変更等が可能となる（事態対処法15条）。立入り検査等を拒んだ者等は処罰（罰金20万円以下）される（同法17条）。

電気通信設備も電気通信事業者の電気通信設備を優先的に利用し，有線通信事業者の電気通信設備を使用するための措置が取られる（同法104条）。電気通信事業者は，324業者に及び（令和元年12月1日現在），東日本電気通信電話㈱，西日本電気通信電話㈱，KDDI，スカパーJSAT，NTTドコモ，ソフトバンク，ジェイコムなどの大企業も含まれる。

港湾法の特例により，自衛隊の部隊等は，港湾管理者に通知して港湾区域内の工事等をし，制限を定められた水域内に係留施設等を建設し，占有して使用することができる（自衛隊法115条の8）。

道路法の特例により，自衛隊の部隊等は，破損・欠壊した道路を応急に工事し，道路予定区域内の土地の形質の変更，工作物の新築等を行うことができる（自衛隊法115条の11，第3項）。

以上の規定から窺えるのは，極めて多数の国民等が財産を収用され，危険な業務に従事させられるなどの重大な権利制限を受けることである。生命の危険もある。

港湾に例をとれば，港湾が自衛隊により占拠され，工事により現状が変更される。港湾の使用も自衛隊の優先となり，使用が困難ないし著しく制限される。港湾運送事業者は自己の事業を行うこともできず，自衛隊の求める事業に従事させられることになる。まさに，敵対国等の攻撃目標ともなる。

6 米軍等の外国軍隊に対する措置による国民等の権利制限

1) 米軍等の外国軍隊

(1) 安保条約による合衆国軍隊への措置

我が国に対する武力攻撃（我が国の施政権下にある米軍基地に対する攻撃を

²⁹ 医師，歯科医師，薬剤師，看護師，准看護師，臨床検査技師，診療放射線技師（自衛隊法施行令130条1号，2号）

³⁰ 建設業法の規定による建設業者（自衛隊法施行令130条3号）

³¹ 鉄道事業法，道路運送法，海上輸送法，港湾運送事業法，航空法の各規定による各事業者（自衛隊法施行令130条4～8号）

含む)が発生した場合には、安保条約に基づき我が国に駐留する合衆国軍隊は、安保条約5条に基づき武力攻撃に反撃することになる。

武力攻撃予測事態においては、政府の解釈を前提とすれば、安保条約5条又は6条の適用がある場合も考えられる。新安保法制制定前の平成8年4月15日に締結された日米物品役務相互協定承認のための審議の際の政府答弁ではあるが、自衛隊が防衛出動を下令されていない状況に関しては、日米間の協定がないので、同協定の承認及び自衛隊法の改正を求めている旨答弁している³²。なお、政府委員は、日米安保条約6条に基づき米軍が周辺地域の紛争に日本の基地から出動している場合、また日本自体が攻撃されていない場合には、日本領土内における米軍に対する水、食料の補給、医療支援というものは、概して憲法上認められる旨も答弁している³³。

行動関連措置法も、「武力攻撃事態等において、日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行動を実施しているアメリカ合衆国の軍隊」(行動関連措置法2条6号)、「武力攻撃が発生した事態以外の武力攻撃事態等にあつては、日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な準備のための6号に規定する行動」(同法2条8号)と規定している。

(2) その他の外国軍隊への措置

安保条約上の特定合衆国軍隊以外の軍隊も、武力攻撃の排除に参加することが予定されている。行動関連措置法2条8号(ロ)で、「武力攻撃事態等又は存立危機事態において、外国軍隊の行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置その他の外国軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置」が実施される。

「外国軍隊の行動」は、「武力攻撃が発生した事態以外の武力攻撃事態等にあつては、自衛隊と協力して武力攻撃を排除するために必要な準備のための7号に規定する行動」と規定されている。

その他の米軍、オーストラリア軍等も上記2条8号ロにより、戦闘行動に対する支援措置を受けることになる。

2) 措置等の内容

武力攻撃事態における我が国が実施する米軍等の外国軍隊への措置は、行動

³² 政府委員は、「問題は、自衛隊法第76条の防衛出動が下令されていない状況における日米間の協力関係ということで、これについては今自衛隊法を含め明示的な規定がない、また日米間の協定もないということで、この日米物品役務相互提供協定をお願いしているわけでございます、それに基づき自衛隊法の改正もお願いしたいと思っているわけでございます。」と答弁している(第136回国会衆議院安全保障特別委員会議録8号8頁)。(書証提出予定)

³³ 第136回国会衆議院安全保障委員会議録8号1頁

関連措置法 1 条に規定されているように、安保条約・地位協定に基づく対応、事態対処法による措置、行動関連措置法による措置が実施されることになる。

(1) 安保条約関係

安保条約・地位協定に基づく特例措置や物資・役務の調達に関しては、前記第 1 で述べたとおりである。実質上の兵站機能が平時においても確保されており、有事においてもその能力がいかに発揮されることになる。

(2) 行動関連措置法等

ア. 土地等の使用，国内法の特例

武力攻撃事態において、特定合衆国軍隊は、政府に事前・事後の通知をして、破損、欠壊している道路を通行するための工事を、道路法 24 条の承認を得ることなく行うことができる（行動関連措置法 9 条，自衛隊法 115 条の 11 第 1 項，2 項）。また、同様の通知をして、応急措置として、防御施設の構築その他の行為を道交法 77 条 1 項による許可を要することなく行うことができる（行動関連措置法 9 条，自衛隊法 115 条の 16 第 1 項）。

武力攻撃事態において、特定合衆国軍隊の緊急移動に伴う迂回行動のため、自衛隊法 92 条の 2 前段に規定する「一般交通の用に供しない通路又は公共の用に供しない空地若しくは水面を通行することができる」（行動関連措置法 14 条 1 項 1 号）。また、特定合衆国軍隊が、道路交通法で通行が禁止・制限されている区間等を通行する場合で、車両その他の物件が通行の妨害となることで、著しい支障を生じるおそれがあり、かつ、警察官、所有者・占有者・管理者のいずれもがその場にはないときは、通行の確保に必要な限度で当該車両その他の物件を破損することができる（同条 1 項 2 号）。その損失は補償される。

特定合衆国軍隊の用に供するため土地等を緊急に必要なとする場合で、適正かつ合理的であり、かつ、武力攻撃を排除する上で不可欠であると認めるときは、告示した地域内に限り、安保条約 6 条に基づく土地等の使用等に関する特別措置法の規定にかかわらず、期間を定めて、当該土地等を使用することができる（同法 15 条 1 項）。土地に定着する立木その他の物件（建物を除く）の移転・処分もできる（同条 2 項）。家屋を使用する場合で、行動の実施ためやむを得ない必要があるときは、必要な限度で、当該家屋の形状を変更できる（同条 3 項）。なお、土地等の使用のために立入り検査ができる。これを拒み、妨げ、忌避した者や法人は、処罰（20 万円以下の罰金）される（同法 17 条 1，2 項）。

イ. 自衛隊に属する物品の提供と政府の提供

行動関連措置法により、合衆国軍隊、その他の米軍、オーストラリア軍等に

対し、自衛隊に属する物品・役務の提供が実施できる（同法10条1、2項）。自衛隊による物品・役務の提供については、一応防衛出動（存立危機事態による出動を含む。）が命じられた自衛隊が行うものとされるが（同条2項）、「事態が緊迫」し、「防衛出動命令が発せられることが予測される」場合には、内閣総理大臣の承認を得て、防衛省の機関又は自衛隊の部隊等に「役務の提供」を行える仕組みになっている（同条3項）。

防衛出動下令前においても、防衛大臣（又はその委任を受けた者）は、米軍・外国軍隊に対する物品・役務の提供を実施することができる（自衛隊法77条の3）。

ウ．指定行政機関の支援

合衆国軍隊、外国軍隊への行動関連措置は、自衛隊にとどまらず、指定行政機関によっても行われる（行動関連措置法11条）。また、「地方公共団体及び事業者」に対して行動関連措置への協力責務が課されている（同法5条）。

指定行政機関の支援措置の内容は限定されていない。自衛隊の支援からは「武器の提供」が禁止されているが（同法10条4項）、指定行政機関の支援措置については、法令及び基本方針の範囲で、物品・役務の提供はもちろん、種々の便宜の供与ができることになる。内容は、全くの白紙委任である。指定行政機関には、当然、防衛省も含まれ、同法10条による防衛大臣による物品・役務の提供とは別に、同法11条による行動関連措置としての支援活動が可能となる。

なお、本法の立法当時から、日弁連は、「これは武器提供の迂回路となる可能性を秘めている。」³⁴と批判している。

7 小括

以上のとおり、安保条約・地位協定、事態対処法、特定公共施設等利用法、さらには、後述する国民保護法に基づき、国民等は、自衛隊・米軍への兵站活動、国民保護措置に係る行動等の危険な任務・業務等に駆り出され、財産の収用、破壊、地域からの退去等を強制され、これらに抵抗すれば、逮捕等の身体拘束を受けることになる。

第4 存立危機事態における国民等の権利制限

1 対処措置の概要

³⁴ 2004年4月17日「米軍支援・自衛隊活動に関する法案・案件」についての日弁連意見書6頁（書証提出予定）

事態対処法は、存立危機事態への対処も含めた法律である。用語の定義を定めた同法2条8号ハの「存立危機事態」の対処措置として、(1)で「自衛隊が実施する武力の行使、部隊の展開その他の行動」の措置、(2)で「(1)に掲げる自衛隊の行動及び外国軍隊が実施する・・・行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置」と規定されている。

同法2条8号ニでは、「存立危機武力攻撃による深刻かつ重大な影響から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は存立危機武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするために存立危機事態の推移に応じて実施する公共的な施設の保安の確保、生活関連物資等の安定供給その他の措置」も含まれる。

さらに、9条1項により、「存立危機事態」に対しても対処基本方針が定められ、その内容として、2項2号で「当該・・・存立危機事態への対処に関する全般的な方針」を、3号で「対処措置に関する重要事項」を定めるようになっている。

2 政府の措置と自衛隊の戦闘行動等

1) はじめに

存立危機事態は、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」(2条4号)を発動の要件の一つとしている。想定される主たる他国はアメリカであり、米軍である。

対処基本方針で、存立危機武力攻撃事態を排除するために必要な自衛隊の実施する武力の行使、部隊等の展開その他の行動の措置が定められることになる(事態対処法2条8号ハ)。

自衛隊に防衛出動が命じられ(自衛隊法76条1項2号)、存立危機事態の規模にもよるが、自衛隊は自衛隊の基地(空港、港湾を含む)を中心として、全面的な展開が可能となる。そのための防衛出動待機命令を発することができる(同法77条の2)。

国は、存立危機事態においても、存立危機事態に対処し、国全体として万全の措置が講じられるようにする責務を有している(事態対処法4条1項)。

戦闘のための物資の備蓄等が充実強化されることはもちろん、補給修理等の体制も万全が期されることになる。

米軍等と自衛隊の間でも、密接な協力の下に、戦闘行動において、あるいは物資・役務の提供の面でも、全面的な支援行動(ある場面では共同行動)が可能となる。

存立危機事態においては、我が国は、新3要件のもとに、集団的自衛権を行

使うことになる。集団的自衛権の行使に関しても、最小限度の武力の行使という限界があるとするのが政府の見解である。原則として、他国の領土にまで進入して、全面的な武力行使をすることはできないとも述べている。

他方で、「他国の領土、領海、領空でも武力行使ができるという理解でよろしいですか」という質問に対して、中谷防衛大臣は「そのとおりでございます」と答え、安倍総理大臣も「純粋法理上にはあり得る」ことを認めている³⁵（甲A12号証）。

したがって、自衛隊は、米軍と共にあるいは米軍との連携のもとに単独での武力行使をすることも法理上可能である。しかも、他国の領土でも可能である。そもそも新3要件の一つである最小限度の武力の行使の要件は、曖昧そのものであり、解釈によって、ほとんど全面的な武力行使も可能である。

自衛隊が政府の見解とする憲法上の制約から武力攻撃を止めて進撃を中断した場合でも、米軍は、自国に対する相手国の武力攻撃に対する反撃として、他国の領土内に進入して攻撃を継続することもあり得る。この場合の、米軍への支援は共同の戦闘行動ではなく、後方支援となり、存立危機事態の発動下での事態対処法に基づく支援になるものと思われる。

海上自衛隊の海上幕僚監部、幹部学校の作戦法規研究室による「存立危機事態における海上作戦」と題する内部資料によれば、①船舶の停船検査等、②後方支援、③機雷掃海、④米艦等の防護等の4つのテーマが、検討されている。これらは、自衛隊法88条に基づく「武力の行使」として実施するとの説明がなされている。海上作戦例の図として、密接な他国の艦艇と並んで海上自衛隊が後方支援としての機雷掃海を行い、哨戒ヘリを飛ばして敵A国の潜水艦を索敵している。さらに、海上輸送規制法による停船検査を行っている様子が記載されている。なお、日米ガイドラインでも「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」という合意項目でも、①機雷掃海、②艦船防護のための護衛作戦、③武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶の活動阻止が作戦例として記載されている³⁶。実際の戦闘では、共同作戦の場合は、米軍の指揮下で補助的な戦闘行為に関与することになるとと思われるが、この場合でも、自衛隊は独自に武力を行使することになる。

したがって、存立危機事態のもとでの米艦等の防護の際の相手国からの攻撃に対しては、自衛隊も戦闘行動としての武力を行使することになる。

³⁵ 第189回国会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議録4号20、21頁（甲A12号証）

³⁶ 第189回国会参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議録7号33頁以下（甲A39号証）

2) 存立危機事態における自衛隊の特例法等に基づく行動

存立危機事態においては、特定公共施設等利用法の適用はない。この事態では、自衛隊は部隊の展開・移動、兵站の迅速な対応等につき、国内法に基づき行うことになるが、種々の特例等による便宜を受けることになると思われる。

以下のような特例措置や特例として利用可能な法令がある（極めて一部の紹介である。実際には、さらに多くの国内法令により、種々の便宜を受けることを可能にしていると思われる。）。

(1) 警察法「緊急事態の特別措置」や治安出動等の活用等

警察法第6章は「緊急事態の特別措置」を規定している。内閣総理大臣は、「大規模な災害又はその他の緊急事態に際して、治安の維持のために特に必要があると認めるときは、緊急事態の布告をすることができる（同法71条）。緊急事態の布告がなされると、内閣総理大臣が警察庁長官を直接指揮監督できる（同法72条）。警察庁長官は布告された区域その他の区域に警察官を派遣することができ、派遣された警察官は区域内において職権を行使できる（同法73条2項、3項）。警察の責務は、個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防・鎮圧・捜査・逮捕、交通取締りその他公共の安全と秩序の維持であり（警察法2条1項）、国民生活の全般に及ぶ。

同条による緊急事態は未だ布告されたことはないが、武力攻撃事態等及び緊急対処事態に対応するための国家公安委員会・警察庁の国民保護計画では、「国家公安委員会は、武力攻撃事態等に至った場合においては、警察法第71条第1項の規定に基づき、内閣総理大臣に対し、緊急事態の布告の勧告を行うものとする。」と規定している。また、緊急対処事態においては、緊急対処保護措置として、「緊急事態」の規定を含む第2章に定める事項に準じた措置を実施するとしている。したがって、存立危機事態においても、事態の状況と国内の情勢等を考慮して「緊急事態」の布告をなすことも可能であると思われる。

このような方法を行って、警察が原則として治安の維持の任務を果たすことになるが、さらなる情勢によっては、命令又は要請による自衛隊の治安出動（自衛隊法78条、81条）や海上警備行動（同法82条）の対応がとられることも可能である。

(2) 道路の特例

道路交通法39条1項は緊急自動車の規定を置き、同施行令13条1項では、自衛隊用自動車のうち、部内の秩序維持又は自衛隊の行動・部隊の運用のために使用するものを緊急自動車としている。さらに、緊急自動車である自衛隊用自動車に誘導されている自衛隊用自動車も、法39条1項の緊急自動車と

されている（施行令13条2項）。

他の車両は、緊急自動車に進路を譲るため、交差点を避け、道路の右側に寄って一時停止するなどしなければならない（同法40条1項、2項）。道路標識等による通行禁止（8条1項）、安全地帯又は道路標識等により通行の用に供しない部道路部分への進入禁止（17条6項）、左側寄り通行等（18条）、車両通行帯の遵守（20条1項及び2項）、路線バス等優先通行帯の遵守（20条の2）、道路外に出る方法（25条1項及び2項）、横断等の禁止（25条の2第2項）、進路変更の禁止（26条の2第3項）、追越し禁止（29条）、追越し禁止場所（30条）、左折又は右折の方法（34条1項、2項及び4項）、指定通行区分（35条1項）、横断歩道等における歩行者等の優先（38条1項前段及び3項）は適用されない（法41条1項）。

緊急の必要があるときは、区域又は道路の区間を指定しての緊急車両以外の車両の通行の禁止・制限、放置車両の撤去、警察車両による緊急通行車両の先導、車両移動等の措置命令、道路管理者等と協力しての障害物の除去等が可能となる（道路交通法114条の5、自衛隊法76条1項、行動関連措置法2条6号、国民保護法155条1項、災害対策基本法76条2項、76条の2、76条の3（第4項を除く。）、76条の5、82条1項の規定の準用等。）。なお、上記の自衛隊の防衛出動時における交通の規制等に従わなかった車両の運転者には、罰則（3か月以下の懲役、又は30万円以下の罰金）が科される（道路交通法118条の3）。

（3）電波の特例

電波法による制限も可能である。電波法74条は、「総務大臣は、地震、台風、洪水、津波、雪害、火災、暴動その他非常の事態が発生し、又は発生する恐れがある場合において、人命の救助、災害の救援、交通通信の確保又は秩序の維持のために必要な通信を無線局に行わせることができる。」と規定している。新安保法制の制定前の解説書であるが、金沢薫著「放送法逐条解説」（平成18年）によれば、「『非常の事態』の具体例としては、警察法71条の緊急事態、自衛隊法76条の防衛出動、同法第81条の治安出動、同法104条の電気通信設備の利用の要請の場合等が想定される。」と解説している（書証提出予定）。この著の発行時点では、事態対処法による「存立危機事態」の規定はなかったが、存立危機事態では、防衛出動もなされる。概念的にも「非常の事態」である。金沢の解釈に従えば、総務大臣の権限行使により「無線通信の変更命令」が可能となる。

なお、電波法104条の規定にかかわらず、同法の無線局の免許、登録、検査、無線従事者に関するものは、自衛隊がレーダー及び移動体の無線設備を使

用する場合については、適用されない（自衛隊法 112 条）。

（４）飛行関係の特例

存立危機事態で出動命令が出たときは、次のような適用除外がある。航空法のうち、航空機の航行の安全を確保するための装置の装備等（60 条）、航空機の運航の状況を記録するための装置の装備等（61 条）、救命用具の装備（62 条）、航空機燃料の政令で定める量の携行（63 条）、航空機の夜間航行での灯火（64 条）、機長の国土交通大臣への報告義務（76 条）、衝突等の事故等に関する報告義務（76 条の 2）、空港等以外の場所への離着陸（79 条）、飛行禁止区域（80 条）、最低安全高度（81 条）、航空交通管制区域内にある航空路の空域で、航空交通が錯綜する空域を計器飛行方式によらないで飛行する場合の高度の変更（82 条 2 項）、航空交通管制圏等における速度の制限（82 条の 2）、編隊飛行の場合の方法等（84 条 2 項）、物件の曳航の基準（88 条）、曲技飛行の禁止等（91 条）、操縦練習飛行の方法（92 条（1 項 3 号に係る部分））、飛行に影響を及ぼすおそれのある行為（99 条の 2 第 1 項）の規定は適用されない（同条 4 項）。

上記の適用除外の規定には、飛行方法、飛行場、飛行機に関する安全運航のためのものも含まれている。存立危機事態においても、自衛隊による最小限の武力行使がなされ、米軍等の外国軍隊の後方支援や武器等防護が実施される。このような事態では安全確保も後退を余儀なくされる。また、武力の行使等により、損傷を受ける飛行機が、どうにか基地その他の飛行場に着陸する事態や墜落する事態も出てくる。自衛隊の生命の危機はもちろん、上記の場所・態様によっては、多数の国民等に甚大な被害をもたらすことになる。

なお、自衛隊に対する平時における航空法の適用除外もある。対空証明（11 条）、資格技能証明を有する者の業務範囲の制限（28 条 1 項及び 2 項）、操縦教育証明を有する者の操縦教育の実施（34 条 2 項）、空港・空港保安施設の設定許可（38 条 1 項）、国籍等の表示義務（57 条）、航空日誌の備付等（58 条）、航空機に備付する書類（59 条）、航空機に乗り組まなければならない者（65 条）、その他の業務を行うことができる航空従事者の乗り組み（66 条）、爆発物等の運送禁止（86 条）、物件の投下（89 条）、落下傘降下（90 条）、無人飛行機の飛行の禁止区域（132 条）、無人飛行機の飛行方法（132 条の 2）、報告徴収及び立入検査（134 条 1 項及び 2 項）の規定は、自衛隊の使用する航空機及びその航空機に乗り組んで運航に従事する者、自衛隊が設置する飛行場、航空保安施設には適用されない（自衛隊法 107 条 1 項）。

航空法のうち、物件の制限等（49 条）、土地所有者等への補償等（50

条)、航空障害灯の設置・管理(51条)は、自衛隊が設置する飛行場にも準用される(同条2項)。

自衛隊の使用する航空機及びそれに乗り組んで運航に従事する者については、第6章の規定の適用につき、自衛隊法施行令149条で特例が定められている(同条3項)。

国内法の特例等が整備され、平時から有事への対応が、事態対処法等の新安保法制に限らずに運用されることを示している。

3) 小括

これらの法律により、総理大臣、所管する国務大臣等の権限として、関係する事業者・国民等が土地等の財産の収用、業務への従事命令、立入禁止装置等の直接に権利規制を受け、さらには、自衛隊の戦闘行動への支援に関与させられ、自衛隊の戦闘行動のための兵員・物資の輸送の優先等により、物資の統制などによる国民生活上の重大な不利益を甘受させられることになる。

敵対国等による武力攻撃、テロ攻撃等による生命の危険も高まる。

3 米軍等の行動と日本の支援活動

1) 安保条約・地位協定による米軍の行動

安保条約・地位協定は引き続き機能している。米軍は、弾薬等の物資の調達、日本人労務者による労務の提供、日本企業・事業者の修理業務等の調達が可能である。自衛隊の基地の共同使用も可能である。これらの体制に基づき、存立危機事態において戦闘行動を展開する米軍は、調達を支える日本政府、民間企業等により、実質的な兵站等の支援を受けることになる。

ベトナム戦争時も、イラク戦争時も、安保条約に基づき我が国に駐留している第7艦隊等が日本の基地から出港して、ベトナムやイラクの戦闘行動に参加している。補給等は、日本の米軍基地でも行われているものと思われる。日本国内では、安保条約に基づく合衆国軍隊であるが、一旦日本の領域を離れば、単なる米軍あるいは国連軍(朝鮮半島)として、軍事行動を取ることが可能である。

したがって、米国は、自国への攻撃ないし自国軍隊への攻撃に対し、在日米軍や太平洋軍その他の戦力で、事態に応じて全面的ないし部分的な反撃にでることになる。この戦闘行動の規模、作戦等は、ひとえに米国の軍事戦略等による判断に依拠するものとなる。

存立危機事態の態様によっては、安保条約5条ないし安保条約6条の要件に該当する可能性もある。

安保条約・地位協定では、日本国から提供された空港・港湾等の基地の利用

と航空管制、電波等の優先的な利用権が保証されている。在日米軍は、これらの基地機能等を最大限に利用して、攻撃を行うことになる。事態の規模によっては、在日米軍の属する米太平洋軍³⁷や米国本土からの増援派遣もあり得る。この軍事行動面からも、国民等の権利制限が生じる。

米軍は、弾薬等の物品の調達、米軍基地で働く日本人労務者による役務の調達、日本企業・事業者の修理業務等の調達が可能である。自衛隊の基地の共同使用も可能となる。これらの体制に基づき、戦闘行動を展開する米軍は、調達を支える政府、民間企業等により、実質的な兵站となる種々の支援を受けることになる。

安保条約・地位協定の調達に付加して、事態対処法及び米軍等行動関連措置法による支援活動が展開されることになる。

2) 事態対処法による支援

存立危機事態においても、武力攻撃事態等と同様の仕組みで関係者の関与が求められる。

事態対処法は、存立危機武力攻撃を排除するために必要な自衛隊の行動及び外国の軍隊の行動が「円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置」を規定している（同法2条8号ハ（2））。

国は、存立危機事態においても、「組織及び機能の全てを挙げて、・・・存立危機事態に対処」し、「国全体としての万全の措置が講じられるようにする責務」を有している（同法4条1項）。対策本部は、指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が実施する対処措置に関する対処基本方針に基づき総合的な推進に関する事、法令の規定によりその権限に属する事務をつかさどる（同法12条）。従って、指定行政機関は、法令及び基本方針の範囲で、種々の便宜の供与ができることになる。

3) 行動関連措置法による支援

行動関連措置は、「事態に応じ合理的に必要と判断される限度」とされているが、その判断は、対策本部がする。対策本部は、対処基本方針で、存立危機事態の状況に応じて、米軍への行動関連の措置を実施することになる（同法2条8号ロ）。行動関連措置の実施主体は、「自衛隊その他の指定行政機関」である（同条8項）。

自衛隊が実施する措置は、米軍等行動関連措置法10条1項による自衛隊に属する物品の提供である（10条1項）。

³⁷ 米軍人・文民が約38万人、司令部はハワイ・オアフ島キャンプ・スミスにある（梅林・前掲書74、75頁）。

役務の提供については、自衛隊法76条1項の規定により出動を命ぜられた自衛隊は、行動関連措置としての役務の提供を実施することができる（米軍等行動関連措置法10条2項）。なお、物品・役務の提供として行う業務は、補給、輸送、修理若しくは整備、医療、通信、空港若しくは港湾に関する業務、基地に関する業務、宿泊、保管、施設の利用又は訓練に関する業務、これらに付帯する業務とされ（米軍等行動関連措置法10条4項）、極めて広汎である。

実態の把握のために重要と思われるのが、存立危機事態においては、自衛隊にも防衛出動が命じられていることである（自衛隊法76条1項2号）。存立危機事態の規模にもよるが、自衛隊は自衛隊の基地（空港、港湾を含む）を中心として、全面的な展開が可能となる。戦闘のための物資の備蓄等が充実強化されることはもちろん、補給修理等の体制も万全が期されることになる。したがって、米軍等の外国軍隊に、補給、輸送、修理若しくは整備、医療、通信、空港若しくは港湾に関する業務、基地に関する業務、宿泊、保管、施設の利用又は訓練に関する業務、これらに付帯する業務の提供も最大かつ最善の提供が可能となる。さらに、防衛出動下令前の行動関連措置としての物品・役務の提供も可能となる規定も置いている（自衛隊法77条の3）。

米軍等と自衛隊が、自衛隊基地の共同使用などの密接な協力の下に、物資の面でも、役務の面でも、全面的な支援行動（ある場面では共同行動）が可能となる。

指定行政機関も重要な役割を担う。存立危機事態においても、米軍等行動関連措置法11条で、指定行政機関は「法令及び対処基本方針に基づき、必要な行動関連措置を実施するものとする。」と規定されている。

指定行政機関は、港湾、空港、道路等に対する法令や行政上の権限等を行行使して米軍等の行動を支援することになる。その結果として、当該施設に関する民間企業・労働者、国民等が様々な権利制限を受けることになる。

軍事行動において重要な動員体制・戦闘行動に関連する領域は、港湾、飛行場施設、道路、船舶、空域、電波等の公共施設等である。これらの施設等は、存立危機事態においても重要な機能を果たし、それらが指定行政機関を通じて米軍等の支援に最大限利用される。

港湾は港湾法（所管する国務大臣・大臣国土交通大臣）により、飛行場施設は空港法等（同・国土交通大臣）により、道路は道路法・道路運送法・道路交通法等（同・国土交通大臣）により、船舶は船舶法・海上交通安全法等（同・国土交通大臣）により、空域は航空法等（同・国土交通大臣）により、電波は電波法・放送法等（同・総務大臣）により、基本的に運営されている。

存立危機事態においても、特例法等が活用され、米軍の行動の自由は確保される。その反面として、国民等の権利が制限される。

端的なケースとしては、道路における道路交通法規の適用の仕方である。車両制限令は、米軍の任務遂行のため適用されないので、戦車等の戦闘車両が通行できる。道路の構造の保全のための必要な措置を講ずると規定されているが、緊急の行動時にはほとんど意味をなさない。国民等の通行が著しく妨げられることは明らかである。

航空法にも種々の特例がある。例えば、適用除外される航空法第6章「航空機の運航」では、在日米軍の軍事活動のほぼ全面的な自由を保障している。その第80条は、「航空機は、国土交通省令で定める航空機の飛行に関し危険を生ずるおそれがある区域の上空を飛行してはならない。但し、国土交通大臣の許可を受けた場合は、この限りではない。」と規定している。「危険を生ずるおそれがある区域」は告示されている。沖縄普天間基地の航空機の部品が小学校に落下した事故は記憶に新しい。米軍が学校上空を飛ばないように自粛することはあっても、飛ぶことを禁止できない。存立危機事態で傷ついた戦闘機等による墜落事故等により、国民等の生命・財産が侵害される危険性は高い。

米軍がチャーターした、国際民間航空条約の「締約国以外の外国の国籍を有する航空機」が、国土交通大臣の許可を受けずに、日本国外から日本国内へ、あるいはその逆に航行することが自由に行える（同法127条の除外）。また、軍需品も許可なく輸送できる（128条の除外）。「いずれも在日米軍の軍隊としての存在と活動にとって不可欠な事項かもしれないが、反面では在日米軍との関係では日本の国家主権の制限若しくは放棄を日本国自らみとめていることになるであろう。」³⁸と指摘されている。このことは、その反面として、日本国の主権のもとで守られるべき国民の生命と安全が保障されていないことを示している。

さらに、横田等の管制業務が米軍に与えられていることにより、存立危機事態では、米軍及び自衛隊の戦闘行動等のための発進や兵員・物資の郵送等のための運用となり、民間航空機は空域内への進入等が制限され、国内・国際航空の運航全体が著しく制限されるであろうことも十分に推測される。

これらの法律により、所管する国務大臣等の権限として、関係する事業者等が直接に規制を受け、さらには、国民等がその影響による権利制限を受けることになる。また、特例法等による権限により、国民等の生命・安全が危殆に瀕することになる。

³⁸ 井端正幸著「在日米軍と日米地位協定・特例法—アドバルーン掲揚が明らかにした諸問題」（沖繩法学第35号、2006年）88～89頁（書証提出予定）

4) その他の支援

政府と民間事業者との契約による輸送業務等も想定されている。新ガイドラインでは、存立危機事態、重要影響事態における後方支援として、民間が有する能力を適切に活用することが明記されている。国会審議当時の中谷防衛大臣も、基本的に武力攻撃事態等での物資の輸送を目的とするが、存立危機事態や重要影響事態における活用を排除していない³⁹。

5) 小括

以上のように、様々な場面で、公務員、地方公務員、民間事業者・労働者が実質的な兵站を担わされ、米軍基地内での補給・修理等にも従事することを余儀なくされ、生命の危機に瀕することになる。

また、米軍の行動の実質的な優先のために、空域・空港、海域・港湾、道路等の公共交通機関が全面的に制限される事態に陥り、多数の国民等が移動の自由等を制限される。相手国の反撃能力如何によっては、米軍の兵站として機能している日本に対し、基地攻撃、空港・港湾等を含む施設等への特殊部隊等による攻撃、テロ攻撃、その他の攻撃がなされることになり、すべての国民等が、生命の危機に直面することになる。

第5 緊急対処事態における国民等の権利制限

1 緊急対処事態の概要

武力攻撃事態等及び存立危機事態とは別に、事態対処法第3章に「緊急対処事態その他の緊急事態への対処のための措置」の規定を置いている。

同法21条は、「その他の緊急事態対処のための措置」との条文見出しの下に、「我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保を図るため、次条から第24条までに定めるもののほか、武力攻撃事態等及び存立危機事態以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態に的確かつ迅速に対処するものとする。」(同条1項)と規定している。

同法22条で、「緊急対処事態」の要件として、「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いう。」(同条1項)と規定されている。

政府答弁等では、「想定される緊急対処事態の類型」として4類型を挙げている。「①危険性を内在する物資を有する施設等に対する攻撃が行われる事態、②多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態、③

³⁹ 第190回参議院予算委員会議録18号27頁(書証提出予定)

多数の人を殺傷する特性を有する物資等による攻撃が行われる事態、④破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態」である。「想定される事態例」としては、①につき、原子力発電施設等の破壊等、②につき、大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破、③につき、放射性物質を混入させた爆弾（ダーティボム）等の爆発による放射能の拡散等、④につき、航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロと答弁している⁴⁰。

2 緊急対処事態における国等の責務

緊急対処事態においても、事態対処法の国の責務（同法4条）、地方公共団体の責務（同法5条）、指定公共機関の責務（同法6条）、国と地方公共団体の役割分担（同法7条）、国民の協力（同法8条）は準用されている。

緊急対処事態での自衛隊の軍事行動としては、事態が緊迫して防衛出動が予想される場合には防衛出動待機命令（自衛隊法77条）が、「間接侵略その他の緊急事態に際して、一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合には治安出動（同法78条）がなされる。なお、都道府県知事の要請による治安出動も考慮されることになる（同法81条）。

3 特定公共施設等利用法の準用

特定公共施設等利用法は、緊急対処事態に的確かつ迅速に対処し、特定公共施設等の円滑かつ効果的な利用を確保するための措置を規定している（同法21条）。

準用される条文は次のとおりである（別表「各特定施設等比較表」参照）。

同法6条（対処基本方針に基づく港湾施設の利用指針の作成等）、同法7条（港湾施設の全部又は一部の優先的利用の要請）、同法10条（対処基本方針に基づく飛行場施設の利用指針の作成等）、同法12条（対処基本方針に基づく道路の利用指針の作成等）、同法13条（対処基本方針に基づく海域の利用指針の作成等）、同法14条2項（海域の利用指針の内容に係る情報の迅速な提供）、同法15条（対処基本方針に基づく空域の利用指針の作成等）、同法16条（空域の利用指針に基づく国土交通大臣の航空法80条（省令⁴¹で定める危険区域の飛行禁止）、同法96条（着陸・飛行方法等・空港業務従事者への

⁴⁰ 第159回衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録14号8頁（書証提出予定）

⁴¹航空法施行規則173条は、飛行禁止区域を告示で定めるとし、告示により当該区域を定めるいとまがないときは、その必要な限度で、告示によらず、飛行禁止区域を定めることができると規定している。

指示⁴²、航行時間の指定等)、同法99条(航空機乗組員への情報の提供)の規定による措置の適切な実施)、特定公共施設等利用法17条(対処基本方針に基づく電波の利用指針の作成等)である。

国民保護法も緊急対処事態の規定を置いている。緊急対処事態の要件は、事態対処法22条と同様である(国民保護法172条1項)。

武力攻撃事態等の際の規制の一部は除かれているが、「緊急対処事態」の概念そのものの曖昧さゆえに、一層容易に権利制限が国民等に及ぶことになる。特定公共施設等利用法の項で論述したように、各施設に関与する公務員、民間事業者、労働者等に直接的な被害が生じ、それらの施設等を利用する多くの国民等の生活に種々の影響を及ぼすことになる。

4 その他の緊急事態への対応

「緊急対処事態にまで至らないその他の緊急事態」にも、対処することができる。ただし、対策本部の設置はなく、各種の事態に応じた対処方針の策定の準備等を講ずるとされている(同条2項)。「その他の緊急事態」がどのような場合は明確ではないが、「武装した不審船の出現」や「大規模なテロリズムの発生」が挙げられており、これらの情勢を総合的に判断することになると思われる。この間も、国内法の解釈・適用による国民の権利制限が行われる可能性がある。

前述した警察法による緊急事態への対処もその一つである。国民保護法に基づく公安委員会・警察庁の国民保護計画では、緊急対処事態における緊急事態の布告の勧告をすることが規定されている。「大規模化し、頻発するテロなどの治安侵害勢力の事態を契機に当該事態対処に関し、警察・海上保安庁等の警察機構の対処能力強化」が引き起こされて、警視庁等に対テロ特殊部隊が設置され、全国の機動隊に機動隊銃器対策部隊が編成され、自動小銃、ライフル銃、装甲警備車が配備され、米軍関連施設、原子力発電所の警備のために原子力関連施設警戒隊も配備されているという⁴³。

「一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合」には、総理大臣の命令による自衛隊の治安出動も行われる(自衛隊法78条)。都道府県知事の要請による治安出動も可能である(同法81条)。

これらの活動により、政府に対する抗議デモ等や市民生活全般に対して著しい制限が及ぶ可能性がある。

⁴² 航空法施行規則200条は、航空機の管制業務を行う機関への連絡を義務付け、201条で、その違反に対する通報を科している。

⁴³ 高橋丈雄(執筆当時の肩書は、防衛研究所総括主任研究官 陸上自衛隊1佐)「テロに対する法・政治的対処の有効性」32, 33頁(書証提出予定)

5 小括

緊急処理事態の概念も曖昧であるが、さらに、その他の緊急事態まで加わることによって、限りなく拡大解釈が可能な法律となっている。このような乱用の危険もある事態によって、公務員、地方公務員、指定公共機関の事業者・労働者、その下請け等の事業者・労働者が危険な地域等での任務を命じられ、国民保護という名目の下に、多くの国民等が、国民保護法の項で述べる種々の権利制限を受ける。

第6 重要影響事態における国民等の権利制限

1 重要影響事態の要件

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」（重要影響事態法1条）とされる。

重要影響事態法は、その目的にあるように、一定の要件の下で、合衆国軍隊等に対する後方支援活動（物品・役務の提供、便宜の供与その他の支援措置）、捜索支援活動、船舶検査活動、その他の必要な措置を実施するものである。

合衆国軍隊等は、安保条約の目的達成に寄与する活動を行う米国の軍隊その他の国連憲章の目的達成に寄与する活動を行う外国軍隊であると定義されている（同法3条1号）。

同法の規定も、事態対処法と同様の構成であり、基本計画に従い、防衛大臣による自衛隊に属する物品・役務の提供を可能とし（同法6条1項、2項）、補給、輸送、修理・整備、医療、通信、空港・港湾業務、基地業務、宿泊、保管、施設の利用、訓練業務が規定されている（同法3条2項、別表第1）。物品の提供には武器は含まないと規定する。

同じく、基本計画に従い、自衛隊の部隊による捜索救助活動も規定されている（同法7条）。

他方、自衛隊の行う捜索支援活動、後方支援活動としての物品・役務の提供とは別に、防衛大臣その他の関係行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、対応措置を実施できる（同法8条）。ここでも、当然ながら、物品・役務、その他の便宜等の供与が可能であると解釈できる。対応措置の内容に何らの制限もなく、いわば白紙委任である。

さらに、地方公共団体の長は、その有する権限について必要な協力を求められる（同法9条1項）。その他の者も必要な協力を依頼される（同条2項）。

2 基本計画の決定と対応措置の実施

政府は、基本計画を決定し（法4条1項）、後方支援活動、搜索救助活動、船舶検査活動、その他の重要影響事態に対応するために必要な措置（「対応措置」）を実施する（同法2条1項）。

3 防衛大臣・関係行政機関の長による対応措置の実施

防衛大臣及びその他の行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、対応措置を実施する（同法8条）⁴⁴。

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、その者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（同法9条1項）、さらに、国以外の者に対し、必要な協力を依頼することができる（同法2項）。

これらの規定から、防衛大臣は、自衛隊法等による権限を行使して、対応措置を実施し、国務大臣（国務大臣としての防衛大臣を含む）及び「その他の行政機関の長」は、法令及び基本計画に従って、対応措置を実施することになる。したがって、本法で規定されている後方支援活動、搜索救助活動、船舶検査活動の実施は当然のこととして、防衛大臣・その他の国務大臣が所管する法令に基づき、対応措置の実施のために、港湾、空港、放送、運輸等をその権限に基づき運用することになる。ここでも、事態の状況次第で、存立危機事態の際の国内法令の運用による対応措置が実施されるものと思われる。

国が直接の権限行使ができない分野の対応措置については、地方公共団体の長に対しては「協力を求め」、「国以外の者」（当然、指定公共機関・指定地方公共機関を中心とした協力要請が予定されることになるであろう。）に「協力を依頼」することになる（同法9条1項、2項）。

協力を求める地方公共団体に対しては、国の強い支配力（地方交付税等による財政的な支配や政治的な影響力による支配等）があるために、当該地方公共団体が、その求めを拒否することは極めて困難である。

国以外の者、とりわけ指定公共機関・指定地方公共団体とされている企業等は、関係法令による国の種々の権限行使を受ける立場にあり、拒否した場合の不利益を考慮せざるを得ない立場にある。また、社会的なマイナス評価を免れるためにも、できる限りの協力を余儀なくされるものと思われる。

いずれにしても、ここでも、自衛官のみではなく、国家公務員、地方公務員、関係企業、そこで働く労働者が直接的に事態の対応措置に関与させられる

⁴⁴ 同法8条は、自衛隊による支援活動を定める6条、7条のほかに、防衛大臣・その他の関係行政機関の長が、法令及び基本計画に従って、対応措置を実施するように規定している。

ことになる。のみならず、これらの対応措置の結果として、多くの国民等が様々な社会生活上の不利益や精神的な影響を受けることになる。

4 自衛隊の行動と国民等の権利制限

重要影響事態においては、自衛隊は、後方支援活動、捜索救助活動、船舶検査活動を実施する。

後方支援活動としての物品・役務の提供では、武器・弾薬の輸送業務（役務）がある。現実に米軍に引き渡されるまでに、ケースによっては、在日米軍基地での武器・弾薬の受領、日本国からの自衛隊の出動、陸上、空輸・海上輸送が必要となる。これらの段階で、自衛隊に対する存立危機事態の際に論じた道路、空港・空域、港湾・海域での国内法の特例が適用されることになる場合も出てくる。関与する公務員、民間人は多数にのぼる。

自衛隊基地内での弾薬などの物資の調達へ関与する公務員・民間事業者・労働者もいる。弾薬の輸送そのものが危険性を帯びた任務である。敵対国等から兵站活動と見なされ、テロ行為やミサイル等の武力攻撃等の危険性もある。

空港・港湾では、米軍機の離発着や船舶の出入港に対する自衛隊の支援活動が実施され、それに伴い飛行場・港湾の運行等に多くの公務員・民間人が関与させられることになる。

補給や兵員の輸送を担う米軍の後方支援部隊の艦船・航空機の防護も実施される。米軍等の外国軍隊の武器等防護である。詳細は、後述するが、武器等防護は、実施される状況によって適用される法律・条文の違いがあっても、有事・平時のいずれにおいても実施される。これらの活動に関与する自衛隊基地や使用されるその他の飛行場・港湾の公務員・民間事業者・労働者も多数必要となる。これらの基地等や関係者もテロ等の攻撃に晒される可能性がある。

5 米軍の行動と国民等の権利制限

米軍は、自国の艦船等が武力攻撃を受けたことによる反撃を、同国の憲法・法令等の手続で発動する。どのような地域で、どのような情勢のもとに、どの程度の武力攻撃を受けたのかにもよるが、アジア・中東地域での事態発生であれば、アメリカ合衆国太平洋軍も重要な戦力として参加することになると思われる。太平洋軍の主要な戦力は在日米軍である。すでに論じたように、ベトナム戦争、イラク戦争でも、在日米軍が戦闘行動に参加し、日本政府は、安保条約6条の趣旨に合致する行動として、黙認している。

安保条約・地位協定に基づき、我が国から弾薬等の物資や武器等の修理等の役務を調達して装備を整え、在日米軍基地から出動することが可能である。

この態勢も、敵対国等からは、兵站活動と見なされ、テロ行為やミサイル等

の武力攻撃を受ける危険性がある。

6 船舶検査活動と国民等の権利制限

自衛隊による船舶検査活動を実施する場合には、「重要影響事態等に際して実施する船舶活動に関する法律第4条第1項に規定する事項」を基本計画に定めるとしている（重要影響事態法4条2項）。なお、重要影響事態等に際して実施する船舶活動に関する法律（以下「船舶検査法」という。）は、「国際平和共同対処事態」の際の船舶検査活動も規定している。

同法は、旗国の同意を得て、軍艦・外国所有の非商業的目的のみに使用される船舶を除き、船舶の積荷及び目的地の検査・確認の活動、必要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を規定する（同法2条）。

船舶検査法4条1項は、重要影響事態における船舶検査活動の基本計画で定めるべき事項を規定している。活動の基本的事項、活動を行う自衛隊の部隊の規模・構成、区域の範囲、規制措置の対象物品の範囲、その他の重要事項等である（同法4条1項1号ないし6号）。

活動の実施の態様は、別表で次のように定められている（同法5条3項）。

①航行状況の監視、②自己の存在の顕示、③船舶の名称等の照会、④乗船しての検査・確認、⑤航路等の変更の要請、⑥船長等に対する説得、⑦接近、追尾等である。

強制権限は必ずしも強くないが、実際上は、不審船と見なされた船舶に対する停船要求等は激しく、かつ、長時間にわたる追跡、さらには事態に応じて合理的に必要と判断される限度で武器の使用がなされる（同法6条）。船舶検査の対象とされた船舶は、実質上、自由な運航を阻害され、同船舶の乗組員（あるいは乗船客）、関連する国民等の行動の自由等が制約されることになる。

7 小括

以上のとおりであり、重要影響事態においても、公務員、地方公務員、民間事業者・労働者、関連する国民等が種々の権利制限を受けることになる。

第7 国際平和共同対処事態による国民の権利制限

1 協力支援活動の内容等と国民等の権利制限

国際平和共同対処事態では、諸外国軍隊等に対する協力支援活動、捜索・救助活動、船舶検査活動が実施される。

協力支援活動は、外国軍隊への物品・役務の提供である。自衛隊による物

品・役務の提供範囲は、同法3条2項及び3項に規定されているが、それとは別に、同条1項2号及び3号により、協力支援活動及び捜索救助活動に関して「我が国が実施するものをいう。」と規定しており、自衛隊の活動に限らない。これらの活動を自衛隊が実施する場合には、本法により、その場合の物品の提供等の活動範囲等が規定されているに過ぎない。

防衛省以外の関係行政機関の関与も想定されている（同法2条6項）。同法13条1項では、「関係行政機関の長の協力を得て、物品の譲渡若しくは貸付け又は役務の提供について国以外の者に協力を依頼すること」もできると規定されている。協力した者に対する対価の支払いや損失を受けた場合の財政上の措置も予定されている（同条2項）。

自衛隊の実施する協力支援活動は、同法別表1に規定されているが、例えば、空港・港湾業務、医療、輸送、補給、建設等の業務に関して、他の関係行政機関の公務員はもちろん、地方公務員、民間人らの「国以外の者」が「協力依頼」の名目のもとに関与させられる（同法13条）。

また、民間との契約名目で関与させられる可能性も高い。

ちなみに、「旧テロ特措法に基づくアフガン戦争での多国籍軍への給油に際しては、自衛隊の補給艦や護衛艦の修理に必要な民間技術者が多数現地に派遣された。また、イラク戦争に対する日本の支援活動では、武器弾薬も含む装備品等や人員の輸送は99%が民間の輸送力に依存し、ここでも民間技術者が派遣されるなどし、しかもこれらは旧イラク特措法の根拠規定にもとづいて協力を求められたのではなく、国と民間企業との任意の契約にもとづくものであった。」と紹介されている。その上で、「このように、法律による協力や強制でなくても、国と民間企業との任意の契約という形で、当該企業が戦争や武力紛争に関与し、そこで働く労働者が関連業務への従事を命じられる。日本が戦争をする国、できる国になるということは、このような事態を一般化することでもあると見ておかなければならない。」と指摘されている⁴⁵。

2 船舶検査活動

船舶検査のために活動することになる海上自衛隊や海上保安庁の艦船の出入港・補給等に関与する他の職種の公務員、地方公務員、民間人も多数にのぼることになる。

3 小括

これらの活動に伴い、敵対国等により直接の被害ないしテロ等の間接的な被

⁴⁵ 福田護「戦争法制の労働者の視点からの制度分析」（労働法律旬報1855号（2016年1月25日））23頁（書証提出予定）

害を受ける危険性がある。

第8 米艦等の外国軍隊の武器等防護

1 法令の規定等

外国軍隊の武器等防護は、存立危機事態等の各対処事態でも実施できる。平時においても、自衛隊法95条の2で実施できる⁴⁶。

同法95条の2は、「自衛官は、アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織（次項において「合衆国軍隊等」という。）の部隊であって自衛隊と連携して我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当たり、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。ただし、刑法第36条⁴⁷又は第37条⁴⁸に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。」と規定している。

「自衛隊法第95条の2の運用に関する指針」（平成28年12月22日、国家安全保障会議決定）（書証提出予定）は、[本条の趣旨]として、「・・・我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ものを武力攻撃に至らない侵害から防護するための、極めて受動的かつ限定的な必要最小限の武器の使用を認めるものである。」とし、[我が国の防衛に資する活動]として、「ア 弾道ミサイルの警戒を含む情報収集・警戒監視活動、イ 我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態に際して行われる輸送、補給等の活動 ウ 我が国を防衛するために必要な能力を向上させるための共同訓練」を挙げている。

2 制定経過⁴⁹

平成19年4月、安倍総理は、「公海における米韓の防護」を含む個別具体的な類型に即し、集団的自衛権の問題を含めた、憲法との関係の整理について研究を行うため、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を設置した。

⁴⁶ 本条の新設により、「自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に現に従事している米軍等の部隊の武器等を防護するため、平時から自衛官に武器の使用を認める規定（・・・）が新設された。」と位置づけられている（[外交防衛委員会調査室 横山絢子「平和安全法制における米軍等の部隊の武器等防護の国内法上の位置づけ―自衛隊の武器等防護との比較の観点から」『立法と調査』第378号）112頁（書証提出予定）](#)）

⁴⁷ 正当防衛

⁴⁸ 緊急避難

⁴⁹ 横山・前掲書118頁以下の記載による。

平成20年6月24日、報告書が提出され、公海における米韓の防護について、「厳しさを増す現代の安全保障環境の中で、我が国の国民の生命・財産を守るためには、日米同盟の効果的機能が一層重要であり、日米が共同で活動している際に米艦に危険が及んだ場合これを防護し得るようにすることは、同盟国相互の信頼関係の維持・強化のために不可欠である」が、「個別的自衛権及び自己の防護や自衛隊法95条に基づく武器等の防護により反射的效果として米艦の防護が可能であるというこれまでの憲法解釈及び現行法の規定では、自衛隊は極めて例外的な場合にしか米艦を防護できず、また、対艦ミサイル攻撃の現実にも対処することができない」ため、「この場合には、集団的自衛権の行使を認める必要がある」との提言がなされた。

平成21年1月、麻生総理により設置された「安全保障と防衛力に関する懇談会」が同年8月4日に取りまとめた報告書でも、上記提言を「支持」とされた。同報告書は、「未だ日本に対する武力攻撃が発生していない状況で公海上の当該米艦船に対する攻撃が行われ、かつ、これが自衛隊艦船に対する攻撃と認めがたいとき、自衛隊の艦船が米軍艦船を防護するための法的根拠は見だしにくい」とする一方で、「ミサイルの警戒にあたる米軍艦船について自衛隊艦船が防護できないとすれば、日米同盟の信頼性の低下を招き」、「日本の安全を大きく損なうおそれがある」ため、「集団的自衛権に関する解釈の見直しも含めた適切な法制度の整備が必要である」との指摘を行った。

平成22年、民主党政権の鳩山総理が「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」の見直しの検討に資するため、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」を設置した。同年8月27日の報告書において、「日本防衛事態に至る以前の段階で、ミサイル発射に備えて日米共同オペレーションに従事する米艦にゲリラ的攻撃が仕掛けられた場合に、これを自衛隊が防護することは従来の憲法解釈では認められていない」、つまり、「日本は、現在、米艦艇の防護や米国向けの弾道ミサイルの撃墜を、国益に照らして実施するかどうかを考えるという選択肢さえない」、そこで、「国の防衛や同盟の維持の必要性から出発して柔軟に解釈や制度を変え、日米同盟にとって深刻な打撃となるような事態が発生しないようにする必要がある」との認識が示された。

平成24年2月、安倍総理は、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を再開させ、平成26年5月15日に報告書が提出された。同報告書では、検討事項として、「武力攻撃に至らない侵害への対応」が取り上げられており、かかる対応は「自衛権の行使ではなく、警察比例の原則に従う『警察権』の行使にとどまる」との分析が示された。そして、「自衛隊の行動については、平素の段階からそれぞれの行動や防衛出動に至る間において、権限上の、あるいは時間的な隙間が生じ得る可能性があることから、切れ目のない対応を講ずるための包括

的な措置を講ずる必要がある」として、「それに応じた国内法の整備等を行うことが不可欠」との提言がなされた。

平成26年7月1日、新たな安全保障法制の整備のための基本方針（「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」）が閣議決定され、武力攻撃に至らない侵害への対処に関する記述の中で、初めて95条の2の骨子となる考え方が示された。

平成27年5月15日、自衛隊法95条の2の新設を含む平和安全法制関連2法案が閣議決定され、国会に提出された。

3 集団的自衛権の「裏ルート」

自衛隊法95条の2の警護・共同訓練の要件は極めて緩やかで、手続も簡略であり、いかようにも使うことができる。発動の要件は、「我が国の防衛に資する活動」である。指針にあるごとく、この判断は個別具体的に示されるが、新安保法制の審議における中谷防衛大臣の国会答弁では、「例えば、我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態に際して行われる輸送、補給活動、情報収集・警戒監視活動、自衛隊と米軍等が各種事態、状況のもとで行う活動を想定した共同訓練」⁵⁰を挙げている。米軍は、情報収集・警戒監視活動を地球規模で実施している。まして、「共同訓練」⁵¹まで含まれるのであるから、米軍等の外国軍隊の武器等の防護は、ほぼ自由に実施できる。「我が国の防衛に資する活動」かどうかは、要件としてほとんど意味をなさない。地域の限定もない⁵²。

⁵⁰ 第189回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議録5号5頁（甲A13号証）

⁵¹ 柳澤協二（元防衛審議官、運用局長、官房長、防衛研究所、内閣官房副長官などを歴任）は、「どういう訓練のときにそういう状況が出現するのか。考えられるのは、中国などが挑発的な動きを見せた場合に、抑止のための演習をやるという事態でしょう。アメリカと韓国が毎年、北朝鮮を念頭において合同演習をやっていますが、その対中国版のようなものを、日本がやるというような場合です。2013年末の『防衛大綱』にも、『事態の推移に応じ、訓練・演習を戦略的に実施し、・・・我が国の防衛意思と高い能力を示し、事態の深刻化を防止する』とあります。新ガイドラインでも、『適時かつ実践的な訓練・演習は抑止を強化する』という認識が示されています。・・・威嚇的な演習をすることが一種の挑発にもなるわけで、挑発された相手が攻撃をしてきたら、自衛隊が、まさに現場の判断でシームレスに戦闘に入っていくという流になっています。」（「新安保法制は日本をどこに導くか」（株かもがわ出版、2015年6月10日）16頁）と述べている。（書証提出予定）

⁵² 政府委員は、「当該国から要請があり、それが我が国の防衛に資する活動であって、現に自衛隊とともに従事するというに当たるかどうかというものを個別具体的に防衛大臣が判断する・・・」、「その活動がどこで行われるかということをおおむね特定することはできない・・・」と答弁している（第189回衆議院

政府答弁は、米軍が前線で武力行使をしていて、その後方支援として輸送、補給等の兵站活動に取り組んでいる場合に、前線において戦闘行為が行われている場合には適用されないが、自衛隊が活動を行う実施区域の中で日米の共同で後方支援が行われる場合には適用されることを認めている⁵³。これらの答弁の内容からは、米軍が、例えば中東でイラク戦争のような戦闘行動を行い、我が国が重要影響事態と判断して、同法による後方支援活動を実施するとともに、本条による米軍の武器等の防護活動を行うことが可能となることが窺われる。質問者も指摘するように、「平時から、そして重要影響事態でも、この95条の2というのは、米軍を警護し、そして重要影響事態から進んで、武力攻撃事態や存立危機事態になった場合は今度は自衛権や集団的自衛権の行使として米軍の防護が続けられるということになっている……。切れ目のない安全保障と言いますけれども、この法律の仕組みというのは、切れ目のない米軍防護になる……」⁵⁴と指摘している。

防護の対象となる「武器等」は、「武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備、液体燃料等である⁵⁵。

このように、95条の2の武器等防護の実施中に、敵対国等の武力攻撃等あるいは偶発的な事態により、平時から戦時への移行が瞬時に生じる可能性がある。その場合には、さらなる事態の認定となり、重要影響事態、存立危機事態、武力攻撃事態等を認定して対処することが容易になる。まさに、他国の軍隊の武器等を防護中の戦闘への移行であり、他国の戦闘への参加であり、集団的自衛権の「裏ルート」であると言われる所以である。

4 小括

以上のとおり、米軍等の外国軍隊の武器等防護は、平時から有事にかけて、実施できるものであり、政府からすれば極めて使い勝手の良い規定である。

そのため、濫用の危険があり、集団的自衛権の裏ルートと称される。共同訓練ですら、状況によっては、武力による威嚇に当たる場合すらある。他方で、武力衝突に発展する契機も含んでいる。それらを契機として、重要影響事態、存立危機事態等への移行が容易になされる危険性がある。

第9 各事態間の相互関係

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議録8号45頁）（甲A17号証）。

⁵³ 甲A17号証46頁

⁵⁴ 甲A17号証46頁

⁵⁵ 甲A17号証45頁

事態ごとに国民の権利制限の関連で詳述してきたが、各事態は併存することもある。その場合、状況は一層複雑となり、国民等はどのような対応すべき権利があるかすら判断は困難となり、結果として、権利侵害は一層深刻かつ広範になる可能性がある。

参議院事務局企画調査室第1特別調査室笹本浩他は、法案審議中における答弁及び質問主意書に対する答弁書によって、各事態の相互関係に関する政府の見解を以下のとおり整理している⁵⁶。

1 武力攻撃事態と武力攻撃予測事態

武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態（以下「武力攻撃事態等」という。）は、その定義において相互に排他的であることから、ある状況が同時に両者に該当することはない。

2 武力攻撃事態等と存立危機事態

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进行评估するものであり、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得る。

3 重要影響事態と武力攻撃事態等又は存立危機事態

重要影響事態は、武力攻撃事態等又は存立危機事態を包含する概念であり、重要影響事態に対処する合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行う一方で、武力攻撃事態等又は存立危機事態を認定して、これに対処することはあり得る。

4 重要影響事態と国際平和共同対処事態

ある事態が、重要影響事態及び国際平和共同対処事態のいずれの要件にも該当することはあり得るが、その場合の法律の適用については、まず重要影響事態法の適用を検討し、同法の適用のない場合のみ、国際平和支援法の適用を検討する。

5 国際平和共同対処事態と武力攻撃事態等又は存立危機事態

国際平和共同対処事態に対処する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行う場合、すなわち、重要影響事態でもない状況において、武力攻撃事態等又

⁵⁶ 笹本浩他著「後方支援法制に関する国会論議—周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案—」（「立法と調査」372号）53，54頁（書証提出予定）

は存立危機事態を認定することはない。

6 小括

このような相互関係に関する政府答弁からも、各事態の概念は曖昧であり、政府がかなり柔軟に、生じた事態に対処することができることを浮かび上がらせている。これは、政府から言えば、切れ目のない対処措置等を実施するために必要な要件となるであろうが、逆に言えば、国民等の人権が曖昧な要件の下で、容易に制限されることを物語っている。

第10 国民保護法による国民等の権利制限

1 はじめに

国民保護法は、武力攻撃事態等、緊急対処事態における国民の保護をその対象としている。しかし、その反面として、種々の国民等に対する権利制限がなされる。

2 国民保護法の制定までの有事法制研究の歴史

ここでは、主として民間防衛の観点からの有事法制研究の歴史を検討する。有事法制の一部を占める民間防衛は、本来の軍事目的と表裏の関係にあり、両者の関係を等閑視することは許されないが、論述を簡潔にする観点から、限定的に論述するものである。

自衛隊が行った「最も詳細かつ徹底した『有事法制』研究」は、1963年の「三矢研究」における「非常事態措置諸法令の研究」である。そこでは、①国家総動員対策の確立、②政府機関の臨戦化、③自衛隊行動基礎の達成、④自衛隊内部の施策という4つの柱に即して、展開されている⁵⁷。

次に、1966年、防衛庁内局の研究「法制上、今後整備すべき事項について」が登場する。防衛庁内局の防衛官僚による研究（構想）であり、三矢研究よりも具体的立法を意識したもので、法形式に則した検討がされている。

1977年、前記の法制の方法を基本的に踏襲して、内閣総理大臣の了承の下に、防衛庁長官の指示として、公的に「有事法制」研究が開始された。この1970年代後半から開始された「有事法制」研究は、1978年11月に閣議了承された「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」によって、その内容および方向が規定された。水嶋朝穂は、「『有事法制』研究は、『防衛研

⁵⁷ 水嶋朝穂「現代軍事法制の研究—脱軍事化への道程」（日本評論社、2003年）320、321頁。以下、この項の論述は特に断らない限り、同書によっている。（書証提出予定）

究』、『日米共同作戦研究』、『極東有事研究』等々の諸研究と密接な連携・連動関係にあり、『ガイドライン』によって規定される日米の軍事的諸関係の高度化の不可欠な構成部分となっているのである。したがって、『有事法制』研究は、憲法との抵触を意識して秘密裡に行われた1960年代までの研究と異なり、『憲法の範囲内』という“前提”を設定した上で、世論や野党等の反応を測定しながら、徐々に本格的な内容と質を持ったものへと『成長』していったと言える。」⁵⁸と評している。

民間防衛は、1977年の研究では、新聞報道によれば、所管官庁が明確でない事項に関する法令の研究（第三分類とされる。）の10項目中のトップに位置づけられ、新聞報道で、「住民の避難・疎開・灯火管制、応急医療体制、民間防衛組織、住民の作戦区域への立入り制限等が挙げられている。

民間防衛に関しては、その他に、防衛研修所（現防衛研究所）での比較法的検討がされてきたが、昭和56年版（1981年）の防衛白書で、「民間防衛体制の整備」が我が国の問題として指摘されるに至る。さらに、昭和57年版では、防衛関連諸施策のトップに「民間防衛」という小見出しで、次のような具体的内容が展開された。「わが国に対して万一侵略があった場合、国民の生命・財産を保護し、被害を最小限にとどめる上で、国民の防災及び救護・避難のため、政府・地方自治体及び国民が一体となって民間防衛体制を確立することが必要である。このような民間防衛に関する努力は、また、国民の強い防衛意識の表明でもあり、侵略の抑止につながり、国の安全を確保するため重要な意義を有するものである。・・・これらの諸国（「欧米諸国等」—代理人註）では、いずれも担当する政府機関を設け、関連する法律を定め、民間防衛のための組織づくり、待避所の建設等、民間防衛体制の整備に努力している。また、これらの諸国では、中央政府及び地方自治体の計画・指導の下に、いざという場合に、国民それぞれが、自らの生命や家庭を守るとともに、負傷者の救護、公共の施設の復旧等を行って、社会秩序の維持・回復することができるよう、平素から退避訓練等の民間防衛に関する諸活動を実施している。これらの諸活動は、結果的に、平時突発する自然災害等に対処する上で有効なものとなっている。わが国においては、民間防衛に関してみるべきものがない。今後、国民のコンセンサスを得つつ、民間防衛体制について慎重に検討していくべきであろう。」⁵⁹と述べている。

1984年、第一次中曽根内閣の下で、「危機管理問題懇談会」が組織され、6つの専門部会の一つとして「民間防衛専門部会」が設けられた。この懇談会の報告書で、検討事項として、①担当省庁および部局を決定し、民間防衛

⁵⁸ 水嶋・前掲書321頁

⁵⁹ 昭和57年版「防衛白書」57, 58頁（書証提出予定）

基本法を制定するか、あるいは現行の災害対策基本法の改正によって、民間防衛の法的根拠を与えること、②市民防衛組織の確立を推進すること、③建築基準法の増補または一部改正を行うこと、④民間防衛のため必要な要員教育の検討を進め実現することの4点が列記された。

2003年6月、事態対処法などの有事関連三法が成立し、1年以内に国民の保護のための法制の整備を行うなどの付帯決議がなされた。それを受けて国民保護法制整備本部が設置され、翌2004年3月に法案提出、同年6月14日に国民保護法が成立した（施行日は、同年9月17日）。

3 国民保護法の概要等

国民保護法は、「この法律は、武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性に鑑み、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民等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ことにより」、事態対処法と相まって、「国全体として万全の態勢を整備し、もって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。」（同法1条）と規定している。

国民保護法も、事態対処法と一体として運用される。武力攻撃事態等対策本部が置かれ、国民保護法に基づく個別の対応が自衛隊の部隊等の運用と一体として策定・実施されることになる。国民の保護は、理念上は最優先の課題であるように思われるが、実際には、軍事上の運用の優先のもとに、その運用を阻害しない範囲での運用がなされるものと思われる。

有事法制と民間防衛問題に関して、水嶋は、「『民間防衛』が単なる国際法上の『常識』として追求されているというよりも、『防衛事態』において『自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する』ことを確保する目的で研究がなされているわけだから、したがってその研究は、はじめから軍事的性格を帯有していると言ってよいだろう。」と述べ「軍の論理からすれば『民間防衛』は、軍の作戦行動を遅滞なく行うための態勢づくりに第一義的目標が置かれているのであって、住民の保護・避難はいわばその『反射的効果』にすぎないと言えよう。」⁶⁰とその本質を明確に指摘している。

戦闘地域を含めた全体としての戦術が決定され、所定のプロセスを経て具体的な作戦行動が命令される。当然、同地域内や周辺地域内での作戦行動に支障をきたさないように国民等の避難・誘導がなされるはずである。もちろん、外形的な評価としては、国民等の保護優先を踏まえたものとしての作戦行動の体

⁶⁰ 水嶋・前掲書343頁

裁をとることになるが、戦争等に勝利することが国民等の保護に至るのであるとの立場からも軍事優先の本質が窺われることになる。歴史的に言えば、第二次世界大戦での沖縄住民の蒙った種々の被害を見れば明らかである。ここでは、日本軍の任務遂行と称して、避難して保護を求めた沖縄住民は、軍からその保護を拒否された。

したがって、国民保護法を検討するに当たっては、保護の客体とされる国民等の権利の制限の実態を考察することが必要である。後述するように、国民保護法では、国民の義務は規定されておらず、協力という努力義務を規定しているだけであるというのは、極めて一面的な評価である。権利制限としては、①国民等の土地等が同意なく使用・収用される。②特定物資等の保管を命じられ、収用がなされる。③誘導等の対象として、避難指示等を受け、実質的な行動の自由を制約される。④保護の名目（軍事上の必要等）から、一定の地域の立ち入り禁止等により行動の自由が制約される。⑤表現の自由の実質的な制限を受ける。⑥その他の制限が課せられることになる。これらは、罰則により強制される。

4 国民保護法が適用される事態とその広汎性

国民保護法が適用される事態が、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態であることは、第1条の規定から明らかである。

しかし、これらの事態のほかに、事態対処法では、「**緊急対処事態**」（同法22条）と「**その他の緊急事態**」（同法21条）が規定されている。国民保護法は、事態対処法と相まって、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している（同法1条）。国民保護法172条以降で、「緊急対処事態」に対する国民の保護措置が規定されている。

「緊急対処事態」の定義については事態対処法22条に規定され、国民保護法172条1項で引用されている。政府は、「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により国民の生命、身体及び財産を保護することが必要なものとして内閣総理大臣が第181条第1項の規定により認定したもの（同法172条1項）」を指すと説明している⁶¹。

「想定される緊急対処事態の類型」として、「具体的にどのような事態が緊急対処事態に該当するかについては、当該事態の状況等に即して個別具体的に

⁶¹ 第159回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録14号8頁（書証提出予定）

判断されるべきものである。」とするも、さらに、続けて「『武力攻撃の手段に準ずる手段』としては、著しい破壊力を有する爆弾の使用等の武力攻撃において通常用いられる攻撃の手段又は生物剤、化学剤の散布等の武力攻撃において通常用いられる攻撃の手段を考えているところ、現時点において想定される緊急処理事態の類型及び具体的な事態例としては、例えば、次のようなものである。」として、「想定される緊急処理事態の類型」を四つ挙げている。

5 各事態における権利制限の概要

1) はじめに

上記の各事態に対処するために、国は「国民の保護に関する基本指針」を定め、各指定行政機関及び地方自治体等は「国民の保護に関する計画」を、各指定公共機関は「国民の保護に関する業務計画」を定めている（国民保護法32条ないし36条）。

自衛隊の出動の形態との関係は、必ずしも明確ではない。武力攻撃事態・武力攻撃予測事態においては、防衛出動が下令されるが、緊急処理事態では、治安出動（自衛隊法78条）、警護出動（同81条の2）が想定される。

いずれの事態でも、国民の生命、身体、財産が危機に晒される。土地家屋の使用、保管命令、医療の提供等が義務付けられ、私権が制限される。指定公共機関による警報の発令等が義務付けられ、私権が制限される。

2) 武力攻撃事態等と国民等の権利制限

武力攻撃事態等では、多様な制限が広範に課されることになる。

国・地方公共団体の責務が規定され（国民保護法3条1項、2項）、指定公共機関・指定地方公共機関も、その業務につき、国民の保護のための措置を実施する責務が規定されている（同条3項）。

国は、①警報の発令、避難措置の指示等の措置、②救援等の指示、安否情報の収集・提供、避難住民の救援に関する措置等、③武力攻撃災害への対処措置に係る指示、生活関連施設の安全確保措置、危険物質に係る武力攻撃災害の発生防止に係る措置等、④生活関連物資等の価格安定等の措置等、⑤武力攻撃災害の復旧に関する措置等を実施する責務を有する（同法10条1項）。

指定行政機関の長は、上記措置のうち所掌事務に係る措置の実施をしなければならない（同条2項）。

都道府県は、国民保護計画で定めたところにより、①住民に対する避難指示・誘導等の措置、②救援の実施、安否情報の収集・提供・救援等の措置、③武力攻撃災害の防除・軽減、緊急通報の発令、退避の指示、警戒区域の設定、保健衛生の確保等の措置、④生活関連物資等の価格の安定等に係る措置等、⑤

武力攻撃災害の復旧に関する措置を実施しなければならない（同法11条1項）。

市町村も、ほぼ同様の措置の実施をしなければならない（同法16条）。

指定公共機関・指定地方公共機関は、国民保護業務計画で定めるところにより、その業務に係る措置を実施しなければならない（同法21条1項）。

上記の関係機関の武力攻撃事態等における活動内容は、各機関が作成している基本指針、基本計画、業務計画を検討することで、その一部を窺い知ることができる。内容の一端は、後述する。

次に、国民については、「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努めるものとする。」（同法4条1項）と規定し、その2項で「前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられているものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない。」と規定している。武力攻撃事態等の混乱した状況や救助等を必要とする事態があるとき、真に国民の自発的な意思が尊重されるか疑問なしとしない。その点はおくとしても、措置内容の実施に伴い、国民は多種多様な、深刻かつ重大な権利制限を受けることになる。

国民保護法により救援が実施されるが、医薬品、食品、寝具（その他政令で定めるもの⁶²（特定物資）の売渡しを要請され、特に必要とされる場合に要請に応じないときは、収用されることになる（国民保護法81条1項、2項）。

特定物質の生産、集荷、販売、配給、保管又は輸送を業とする者も、その取り扱う特定物資の保管を命じられる（同法81条3項）。制限を受ける関係者の裾野は底辺まで含むと膨大な数になる。81条3項の命令に従わず、特定物質を隠匿し、損壊し、廃棄し、又は搬出した者は、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処せられる（同法189条1号）。

収容施設等のために、土地、家屋、物資（「土地等」という。）の使用を求められ、拒否に正当な理由がないと見なされれば、所有者・占有者の意向に反して使用されることになる（同法82条）。

特定物資の収用、保管、使用等のために必要があるときは、土地、家屋、物資の所在場所への立入や検査を受けることになる（同法84条）。

公務員や地方自治体以外の民間の医療関係者（医師、歯科技師、薬剤師、保健師、助産師、看護師、准看護師、診療放射線技師、臨床検査技師、臨床工学技士、救急救命士、歯科衛生士）も、一定の場所と期間で、医療を行うよう要

⁶² 政令で定めるものとして、①医療機器その他衛生用品及び再生医療等製品、②飲料水、③被服その他生活必需品、④収容施設等の建設工事に必要な建築資材、⑤燃料、⑥被災者の捜索・救出、埋葬・火葬、電話その他の通信設備の提供、⑦その他政令で定めるもので、これらの救援に必要な物資として内閣総理大臣が定めるものとされている（同法施行令12条）。

請を受け、正当な理由がないと見なされた場合には、医療を行うよう指示されることになる（同法85条）。

危険物質等とされる物資の所有者・保有者らも種々の制限を受ける（同法103条）。危険物質等は、政令で次のとおりとされている（同法施行令28条）。①消防法2条7項の危険物（同法9条の4の指定数量以上のもの）、②毒物及び劇物取締法2条1項の毒物、同条2項の劇物（毒物劇物営業者、特定毒物研究者並びに当該毒物・劇物を業務上取り扱う者が取り扱うものに限る）、③火薬類取締法2条1項の火薬類、④高圧ガス保安法2条の高圧ガス（同法3条1項各号に掲げるものを除く）、⑤原子力基本法3条2号に規定する核燃料物質・これに汚染された物（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律64条1項に規定する原子力事業者等が所持するものに限る。）、⑥原子力基本法3条3号に規定する核原料物質（核原料物質、核燃料物質、及び原子炉の規制に関する法律57条の8第1項第3号に規定する核原料物質を除く。）等々である。

危険物質等の占有者、所有者、管理者その他の取扱者は、警備の強化を求められ（同法103条2項）、緊急の必要があるときは、一定の区分に従い、使用の一時停止又は制限、製造・引渡し・貯蔵・移動・運搬・消費の一時停止・制限、所在場所の変更又は廃棄を命じられる（同条3項）。また、管理状況の報告を求められる（同条4項）。103条3項の命令に従わない場合は1年以下の懲役又は百万円以下の罰金（併科も可）に処せられる（同法188条）。

3) 緊急対処事態における国民等の権利制限

緊急対処事態では、「緊急対処保護措置」が取られる（国民保護法172条）。「緊急対処保護措置」の具体的な措置の内容としては、①国の避難措置の指示、都道府県知事の避難指示、市町村長の避難誘導等の住民の避難に関する措置、②収容施設の供与、炊き出し等の食品の給与、医療の提供等の避難住民等の救援に関する措置、③安否情報の収集、③生活関連施設等の安全確保、原子力災害への対処、事前措置、退避の指示、警戒区域の設定等の攻撃による災害への対処、④応急の復旧等を講ずることとしている⁶³。

事態の規模にもよるが、前記した武力攻撃事態とほぼ同様の制限を受けることになる。

6 国民保護法と外国人

⁶³ 国民保護法制研究会編「逐条解説 国民保護法」（以下「逐条解説」ともいう。）（株ぎょうせい、平成17年2月（初版）、平成17年7月（再版））557、558頁（書証提出予定）

国民保護法の保護の対象は「国民」である。同法制定時の国会の委員会では、「国民」の範囲が質疑され、人権保障は外国人にも及ぶという趣旨の政府答弁が繰り返されたが、表現は微妙であった。「国民」は、国籍法上の国民であって、国民保護法の対象は、厳密には、日本国の国籍を持っている国民であるけれども、基本的人権に関する規定は、在住している外国人にも適用される旨の答弁⁶⁴である。在留外国人に対しては、原則として人権保障規定が及ぶが、日本国民と同様に扱われるものではないとの趣旨である。

その例外の最大のものが、戦時における文民の保護に関するジュネーブ条約（第4条約）の適用問題である。同条約では、条件付ながら、在留外国人の国外退去の拒否や住居指定、抑留ができるとされている⁶⁵。この件に関する政府の答弁は、日本人と同じ保護を与えるという原則的な答えの後に、「何か特別な理由がありましてそういう差別をしないといけないというんですか、区別しないといけない事由があればそれは別でありますけれども、・・・」⁶⁶と例外の存在を暗示させている。法律論的にも、在留外国人の権利は、国民と同様ではない。できる限り人権を保障するとしても、完全のものではない。まして、武力行使を行う敵国の国籍を有する者は、人権上極めて重大な危機に立たされる。

7 罰則による強制

国民に対する強制や制約を考える場合には、罰則の内容にも注意を払う必要がある。罰金等の軽い罰則でも、現行犯逮捕・勾留の可能性等もあり、実際上も強い作用を及ぼすことになる。同法の罰則規定に関する上記逐条解説には次のように記載されている。

- ① 188条（1年以下の懲役・100万円以下の罰金（併科も可））：①危険物質等に係る武力攻撃災害の発生を防止するための指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は地方公共団体の長の措置命令に従わなかった者。②原子炉等に係る武力攻撃災害の発生又はその拡大を防止するための指定行政機関の庁の措置命令に従わなかった者⁶⁷。（逐条解説

⁶⁴ 第159回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録11号18頁（書証提出予定）

⁶⁵ 同条約では、保護される者は、「紛争当事国又は占領国の国民でないもの」（4条①）とされる。被保護者の場合でも、紛争当事国の領域を去る権利を拒否されることがあり（35条）、抑留又は住居指定を命じられることがある（42条）。

⁶⁶ 第159回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録11号18頁

⁶⁷ 「平時においては、①については高圧ガス保安法第80条等において、②については原子炉等規制法78条において、それぞれ罰則が科されている。」（同書588頁）

書587, 588頁)

- ② 189条(6月以下の懲役又は30万円以下の罰金): ①都道府県知事又は指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長の保管命令に従わず, 特定物資を隠匿し, 廃棄し, 又は搬出した者。②1949年8月12日のジュネーブ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書(議定書I)第8条(m)の特殊信号若しくは第一追加議定書第18条3の身分証明書をみだりに使用し, 又は第一追加議定書第66条3の国際的な特殊標章若しくは身分証明書をみだりに使用した者。(同書589頁)
- ③ 190条(3月以下の懲役又は30万円以下の罰金): 都道府県公安委員会が緊急輸送を確保するため行う車両の通行禁止又は制限に従わなかった車両の運転者⁶⁸。(同書590頁)
- ④ 191条(50万円以下の罰金): 放射性物質等による汚染の拡大を防止するための指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長若しくは都道府県知事又は市町村長, 消防組合の管理者若しくは長若しくは警視総監若しくは道府県警察本部長の措置命令に従わなかった者。(同書591頁)
- ⑤ 192条(30万円以下の罰金): ①特定物質の収用若しくは保管又は土地若しくは家屋の使用に関し, 都道府県知事又は指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長による立入検査を拒み, 妨げ, 又は忌避した者。②特定物資の保管に関し, 都道府県知事又は指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長に対し, 必要な報告をせず, 又は虚偽の報告をした者。③武力攻撃原子力災害に関し, 指定行政機関の長又は関係地方公共団体の長に通報しなかった原子力防災管理者。④文化庁長官又は都道府県の教育委員会による国宝又は特別史跡名勝天然記念物の滅失, き損その他の被害を防止するため必要な措置の実施を拒み, 又は妨げた者⁶⁹。(同書592頁)
- ⑥ 193条(30万円以下の罰金又は拘留): ①警察官又は海上保安官による生活関連等施設に係る立入制限区域への立入りの制限若しくは禁止又は退去命令に従わなかった者。②市町村長, 都道府県知事, 警察官若しくは海上保安官又は出動を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官による警

⁶⁸ 「なお, 自然災害時については, 災害対策基本法第114条において, 同様に罰則が科されている。」(同書590頁)

⁶⁹ 「①及び②については, 自然災害時には, 災害対策基本法第115条において, ③については, 原子力災害時には, 原子力災害特別措置法第41条において, ④については, 平時には, 文化財保護法第198条において, それぞれ罰則が科されている。」(逐条解説書593頁)

戒区域への立入りの制限若しくは禁止又は退去命令に従わなかった者⁷⁰。
(同書594頁)

- ⑦ 194条(両罰規定):「法人の代表者又は法人若しくは人の代理人, 使用人その他の従業員が, その法人又は人の業務に関し, 第188条, 第189条第1号又は第192条の違反行為をしたときは, 行為者を罰するほか, その法人又は人に対しても, 各本条の罰金刑を科する。」(条文)

8 小括

国民保護法の発動の下では, 全国民が動員される体制になる。国家公務員, 地方公務員, 指定公共団体の事業者・労働者らは, 危険な任務に従事させられることになる。土地等が収用・使用され, 物資の保管・収用等で国民の財産が一方的に奪われる事態となる。軍事行動の自由の確保のために, 一定の地域に誘導され, 行動の自由を奪われることになる。戦火による生命の危険も発生する。

第11 新安保法制下の関係業種の権利制限の内容

1 はじめに

これまで各事態における対処措置等の概要を検討してきたが, 対処措置等の実施により, 多くの国民等がその措置等の実施に関与し, 実施の結果から種々の影響を受けることを, 法文上から明らかにしてきた。

法は, 国民等の社会生活の実態から抽象化されたものであり, 法のあり方を述べただけでは, 法の国民等の社会生活への影響の実態をリアルにとらえることはできない。対処措置等の実施の過程, その結果に影響を受ける国民等の具体的なイメージをどこまで現実の可能性として想定できるかが重要である。

そこで, 以下では, 内閣総理大臣(対策本部長)の統制のもとに指定行政機関, 地方自治体, 指定公共機関を新安保法制の体制に組み入れている基本指針と業務計画の内容を検討し, さらに, 各業種の権利制限の内容を概観し, 事業者・労働者の被る権利侵害等を明らかにしたい。

2 国民保護に関する関係機関の基本方針と業務計画

1) はじめに

国民保護法32条は, 政府が「国民の保護に関する基本指針」を定め, 同法33条で指定行政機関の長は基本指針に基づき, 所掌事務に関して「国民の保

⁷⁰ 「②については, 自然災害時には, 災害対策基本法第116条において, 同様に罰則が科されている。」(逐条解説書594頁)

護に関する計画を作成する」と規定する。

同法 34 条で、都道府県知事は、基本指針に基づき国民の保護のための計画を作成し、同法 35 条で、市町村長は、都道府県知事の計画に基づき、国民の保護に関する計画を作成しなければならない。

さらに同法 36 条で、指定公共機関は、基本指針に基づき、その業務に関し、国民保護の業務計画を作成しなければならないとしている。内容は、①国民保護のための措置の内容と実施方法、②実施するための体制、③関係機関との連携、④その他である（同条 3 項）。

これらの基本指針、業務計画は、各関係機関が作成しており、かつ、業種ごとにその内容を異にしている。

ここでは、政府の基本指針、指定行政機関である防衛省の基本指針、地方自治体である鹿児島県、指定公共機関である九州電力の各計画中の「武力攻撃事態等」に関する概要を記述し、関与させられる労働者はどのような立場に立つことになるかを論述する。なお、緊急処理事態に対しても、政府の基本方針、指定行政機関、都道府県知事、市町村長、指定公共機関は各計画中に、「緊急対処保護措置の実施に関し必要な事項を定めなければならないと規定している（182 条）。

2) 政府の基本指針

政府の基本指針の概要は次のとおりである⁷¹。

(1) 攻撃の種類

武力攻撃事態（①着上陸侵攻、②ゲリラや特殊部隊による攻撃、③弾道ミサイル攻撃、④航空攻撃）及びNBC攻撃（核兵器等、生物兵器、化学兵器）を挙げて、それらへの対応を基本として、基本指針を述べている（「国民の保護に関する基本指針」11～15 頁）。

(2) 活動体制

武力攻撃事態等対策本部が設置され、必要に応じて、武力攻撃事態等現地対策本部が設置される。

指定行政機関は、職員を非常参集させ、情報収集・連絡体制を確立させ、その管轄する指定地方行政機関も含めた所掌に係る国民保護措置を総合的に推進する（同 17 頁）。

地方公共団体は、直ちに国民保護対策本部を設置し、職員の非常参集、情報収集・連絡体制を確立し、国民保護措置を総合的に推進する（同 18 頁）。

指定公共機関は、職員の非常参集、情報収集・連絡体制を確立し、その業務

⁷¹ 「国民の保護に関する基本指針」（書証提出予定）

に係る国民保護措置を実施する（なお、指定地方公共機関の場合は都道府県知事の管轄する区域に国民保護対策本部が設置されたとき）（同 18 頁）。

（3）国民保護のための措置

住民避難の措置（警報の発令・伝達等）、避難措置の指示等が実施される。この過程で、住民の権利等に関する制限も強化される。

ア．立入禁止・物件の除去等

危険な事態の発生のおそれが認められ、警告・指示のいとまがないか、それらに従わない者がいる場合は、警察官又は海上保安官（両者がいない場合には自衛官又は消防吏員）は、国民保護法 66 条 2 項による措置（立入禁止，退去命令，物件の除去等）を実施できる（同 31 頁）。

イ．救援の実施に伴う物資等の収用等

救援の実施に必要な物資の確保又は土地等（土地・家屋・物資）の使用のために、所有者への物資の売渡し，土地等の使用の同意を求め，正当な理由がなく応じない場合には，物資の収用・土地の使用ができる（同 34 頁）。

ウ．医療の提供・実施

医療関係者に対しては，既存の病院等で十分な医療が提供できない場合には救護班（医師，看護師，助産師等で構成）が編成，派遣される。都道府県知事による医師・看護師等への要請がなされ，厚労省，指定公共機関（国立病院機構，日本赤十字社），被災地・避難地以外の地方公共団体は，救護班を編成するものとされる（同 35，36 頁）。

防衛省及び指定公共機関（国立病院機構，日本赤十字社）は，これらの医療施設で医療活動を行う。

エ．被災者の捜索・救出

都道府県は，武力攻撃災害のため現に生命・身体が危険な状態にある者等に対し，警察や消防機関等が中心になって行う捜索救出活動との連携を図る（同 36 頁）。

オ．通信設備の確保

都道府県は，電気通信事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関の協力を得て，避難住民等に対する電話その他の通信手段の確保を図る（同 36 頁）。

カ. 生活関連等施設への立入制限等の措置

特に安全確保を要する施設（ダム，原子力事業所，大規模な危険物資等取扱所，発電所，駅，空港等）につき，一定の要件のもとに，都道府県公安委員会又は海上保安部長等への要請等により，立入制限，禁止，退去を求める区域が指定される（同45，46頁）。

キ. 指定公共機関への供給命令等

たとえば，原子力攻撃災害への対処では，国（資源エネルギー庁）及び電力広域的運営推進機関は，電気の需給状況を把握し，状況に応じ，指定公共機関である電気事業者に対し，電気事業法の規定に基づく指示，業務改善命令，供給命令等の必要な措置を講ずることができる（同47～50頁）。

ク. 運送の確保

地方公共団体の長は，自ら避難住民の運送及び緊急物資の輸送を行い，必要と判断するときは，運送業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に避難住民の運送・緊急物資の運送を求め，指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長も，運送事業者である指定公共機関に緊急物資の運送を求めることができる。また，対策本部長により道路の利用指針等が定められた場合は，その指針を踏まえて適切に上記運送を求める（同59頁）。

当該運送業者は，資機材の故障等により運送できない等の正当な理由がない限り，これらの運送を的確かつ迅速に行わなければならない（同59頁）。

ケ. 道路の交通規制

都道府県警察は，運送等のルートを確保するため，一般車両の通行禁止などの交通規制を行う。交通規制等を行うに際しては，対策本部長により道路の利用指針が定められた場合には，その利用指針を踏まえ，適切に行う（同60，61頁）。

運送等のため必要な場合は，放置車両の撤去，警察車両の先導等や必要に応じた運転者等に対する措置命令を行う（同61頁）。

コ. 船舶交通の管理及び航空管制

海上保安庁は，海難の発生その他の事情により船舶交通の危険が生ずるおそれがあるときは，必要に応じて船舶交通の制限・禁止をする（60頁）。

国土交通省は，運送その他の国民保護措置を実施する航空機の離着陸その他の運航を優先させ，対策本部長により特定公共施設等利用法15条1項の空域の利用指針が定められた場合は，その利用指針を踏まえて，国民保護に配慮し

た航空管制等を行う（同 6 0 頁）。

サ．生活関連物資等の安定供給等

国（消費者庁，農林水産省，経済産業省等）及び地方公共団体は，生活関連物資等の価格の高騰又は供給不足が生じ，又は生じるおそれがあるときは，国民保護計画で定めるところにより，①生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律に基づく物資の売渡しの指示・命令，②国民生活安定緊急措置法に基づく標準価格の決定，生産・保管・売渡しの指示，③物価統制令に基づく統制額の指定その他の適切な措置を講ずる（同 6 2 頁）。

シ．生活基盤の確保

電気事業者及びガス事業者である指定公共機関・地方指定公共機関，電力広域的運営推進機関は，それぞれの国民保護計画で定めるところにより，関係職員の参集，電気ガスの供給支障の予防措置，関係機関との連携体制の確立等武力攻撃事態等において電気ガスの安定的かつ適切な供給の措置を講ずる（同 6 5 頁）。

水道事業者，水道用水供給事業者及び工業用水道事業者である地方公共団体及び指定地方公共機関は，それぞれの国民保護計画又は国民保護業務計画により，消毒その他衛生上の措置，被害状況に応じた送水停止等，武力攻撃事態等において水の安定的かつ適切な供給の措置を講ずる（同 6 5 頁）。

運送・通信・郵便事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関は，前同様，それぞれの運用等の確保，武力攻撃事態等において，旅客・貨物の適切な運送，通信の確保，郵便及び信書便の確保の措置を講ずる（同 6 5 頁）。

医療機関である指定公共機関及び指定地方公共機関は，国民保護計画により，医療施設の安全・ライフラインの確保，救急患者の搬送体制の確保等，武力攻撃事態等において医療の確保の措置を講ずる（同 6 5 頁）。

河川管理施設，道路，港湾及び空港の管理者である国，地方公共団体，指定公共機関・指定地方公共機関は，武力攻撃事態等において，当該施設が，その機能を十分に発揮されるよう，それぞれの国民保護計画・国民保護業務計画で定めるところにより，施設の状況確認，安全の確保等を行い，当該施設を適切に管理する（同 6 6 頁）。

ライフラインの応急の復旧も求められる。対策本部は，ライフライン事業者である地方公共団体，指定公共機関に対して応急の復旧を行うよう依頼する。輸送路の確保として，道路，航路，港湾施設，漁港施設等の応急の復旧が講じられる（同 6 7 頁）。道路に関しては道路管理者による必要な措置，開発保全航路等については国土交通省，港湾施設については港湾管理者，漁港施設につ

いては漁港管理者，航路標識については海上保安庁による必要な措置が講じられる（同 67，68 頁）。

空港の障害物の除去その他の空港の機能確保の措置は，各空港の管理者とされる国土交通省，空港管理者，地方公共団体が行う（同 68 頁）。

鉄道施設等については，指定公共機関・指定地方公共機関が行う（同 68 頁）。

（4）緊急処理事態に関する対応

緊急処理事態については，緊急処理事態対策本部が設置され，緊急対応保護措置を実施される。基本的には，基本指針第 1 章から第 3 章の国民保護措置の実施に関する基本的な方針等及び第 4 章に定める国民保護措置等について，避難の指示や救援に係る内閣総理大臣の是正措置等を除いて，準じた措置を実施するものとされている（同 74 頁）。

3）防衛省・防衛装備庁の国民保護計画

防衛省・防衛装備庁の「国民保護計画」の概要等である⁷²。

「武力攻撃事態等」は，事態対処法の定義である「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態」である。武力攻撃の態様として，次のような類型を挙げている（同計画第 1 章第 1 節 2）。

〔（1）着上陸侵攻〕：「島嶼部への小規模な侵攻が生起する場合は，武力攻撃発生前にある程度の兆候把握が可能であることが多いと予想されるため，基本的には武力攻撃排除のための部隊の配備等の準備と並行して，関係機関（関係都道府県・市町村，都道府県警察，消防機関，海上保安庁等。）と連携しつつ，住民の島外への先行避難の支援（航空機や艦船による運送等）を中心に対応する。避難の完了前に武力攻撃が発生した場合は，攻撃を排除しつつ，残された住民の避難の支援を迅速に行う。また，本格的な侵略事態が生起した場合には，自衛隊の能力のほとんどを武力攻撃排除のために使用することが予想されるため，即応予備自衛官や予備自衛官の活用も含め限られた人員や装備品を効果的に用いて，関係機関と連携しつつ，攻撃予想地域からの住民の先行避難の支援を中心に，武力攻撃排除の準備（防御施設の構築等）に支障のない範囲で可能な限り対応する。」（国民保護計画 3 頁）

〔（2）ゲリラや特殊部隊による攻撃〕：「ゲリラや特殊部隊による攻撃の対象等は，武力攻撃発生前に予測できないことが多いと予想されるため，基本的には武力攻撃発生後に，攻撃の排除及び他地域での更なる武力攻撃への警戒活動と並行して，他地域からの所用部隊の派遣等により，関係機関と連携しつつ，

⁷² 防衛省・防衛装備庁国民保護計画（書証提出予定）

被災地域の住民の避難・救援の支援や武力攻撃災害への対処を中心に迅速に対応する。特に、離島や山間部では、機動力や自己完結性といった自衛隊の能力を有効に活用する（このほか、部隊等に防衛出動・治安出動が命ぜられた場合において、生活関連等施設の管理者は指定行政機関の長等からその安全確保のため支援を求められ防衛大臣が必要と判断する場合や内閣総理大臣から当該施設の安全確保に関し必要な措置を講ずるよう指揮を受けた場合は、周辺住民の先行避難の支援（車両による運送等）のほかに、当該部隊等により、警察機関と連携し、当該施設の警備を実施することもある。）」（同 3 頁）

〔（3）弾道ミサイル攻撃〕：弾道ミサイル攻撃は、発射された段階で攻撃目標を特定することは極めて困難であり、発射後は極めて短時間で着弾することが予想されることから、弾道ミサイルの発射の情報を対策本部等に迅速に提供するとともに、着弾後においては更なる武力攻撃への警戒活動と並行して、必要に応じ他地域からの所要の部隊等の派遣も行い、関係機関と連携しつつ、被災地域の住民の避難・救援の支援や武力攻撃災害への対処を中心に迅速に対応する。（同 3，4 頁）

〔（4）航空攻撃〕：「航空攻撃は、攻撃の特性や攻撃発生前の兆候把握等から攻撃対象となる重要施設等のある程度予測でき、対処のための時間的余裕があると予想される場合には、基本的には武力攻撃の排除措置のための部隊の展開等の準備と並行して、関係機関と連携しつつ、周辺住民の先行避難の支援を中心に対応する。攻撃対象が予測できない場合は、武力攻撃発生後に、基本的には（3）と同様の対応をする。」（4 頁）

〔（5）NBC攻撃〕：「（1）から（4）までの各事態においてNBC兵器が使用された場合は、一般に被害が広範囲かつ大規模になるとともに、その特性に応じてNBC防護の専門部隊（化学防護隊等。以下同じ）による対応が必要なことから、NBC攻撃発生後（可能であればその兆候の把握段階）に、関係機関と密接に連携し、速やかに適切な専門部隊等による情報収集、原因物質や汚染地域の迅速な特定、施設や被災者の適切な除染、適切な医療機関への負傷者の搬送等を実施する。」（4 頁）

「各機関等における実施態勢の確立」では、特に、「通信手段の確保」も指摘されており、「各機関等における主管部署及び部隊等は、武力攻撃事態等における通信量の増大や武力攻撃災害の発生等に対応して、侵害排除のために必要な通信体制を踏まえつつ、国民保護措置の実施を想定して必要な通信手段を確保するため、緊急かつ特別の必要があるときは、関係省庁や電気通信事業者との協力により、部外通信手段の優先的な利用・使用及び必要に応じて基地野外通信力の増強等に努めるとともに、支障が生じた情報通信設備・施設の応急

復旧体制の構築に努める。その際、災害時の情報通信手段として確保しているものの活用や、非常通信協議会との連携に十分配慮する。」(同9頁)としている。

「対策本部との連携協力体制」として、「その要員としてあらかじめ指名された隊員を直ちに派遣する」とされる。保護法24条2項で、「現地対策本部」が設置される場合もある。

「緊急処理事態」においては、「同事態における攻撃への対処(予防や鎮圧措置等)については、事態の態様にもよるが基本的には都道府県警察や海上保安庁が実施することになり、防衛省・自衛隊は、必要に応じて、これら警察機関による攻撃への対処に係る支援を実施することが想定される。このため、防衛省・自衛隊は、その機能及び国民からの期待に鑑み、国民保護等派遣を命ぜられた部隊等により可能な限り緊急対処保護措置を実施することを基本とする。」(同20頁)とする。

「当該攻撃が警察機関の対処能力を超える場合には、治安出動や海上警備行動が発令され、防衛省・自衛隊は、攻撃への対処と並行して、国民保護等派遣を命ぜられた部隊等により又は治安出動を命ぜられた部隊等をもって、可能な限り緊急対処保護措置を実施することを基本とする。」(同20頁)

「緊急対処保護措置に関する事項」としては、①住民の避難、②避難住民等の救援、③緊急処理事態における災害への対処、④応急の復旧等、⑤国民に対する協力の要請が規定されている(同21, 22頁)。

4) 鹿児島県の国民保護計画⁷³

ここでは、宮崎県の隣県であり川内原発を抱える鹿児島県の国民保護計画⁷⁴を紹介する。

多数の職員が動員され、指定公共機関、指定地方公共機関の事業者・職員、警察、消防等の職員らが動員され、様々な規制措置が実施されることが窺われる。これらの規制に関する法令等も具体的に想起できる。

ア. 県の責務

県の責務として「武力攻撃事態等において、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(平成16年第112号。以下「法」という。)その他の法令、国民の保護に関する基本指針(以下「基本指針」という。)及び県の国民の保護に関する計画(以下「県国民保護計画」という。)に

⁷³ 鹿児島県国民保護計画(書証提出予定)

⁷⁴ 鹿児島県の国民保護計画を紹介するのは、同県が川内原発の所在する県であることから、原子炉施設への武力攻撃、あるいはテロ攻撃による県民、宮崎県を含む隣県の住民等の危険性を特に意識する必要があることからである。

基づき、国民の協力を得つつ、他の機関と連携協力し、自ら国民の保護のための措置（以下「国民保護措置」という。）を的確かつ迅速に実施し、その区域において市町村、指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する国民保護措置を総合的に推進する。」（鹿児島県国民保護計画平成29年12月－1頁）。

イ．職員の参集

組織体制、参集基準として、①危機管理局職員が参集する「情報収集体制」②原則として、県国民保護対策本部体制に準じて職員の参集を行う「危機対策本部体制」③全ての県職員が本庁又は出先機関等に参集する「県国民保護対策本部体制」をもうけるとされる。「事態の状況に応じた初動体制の確立」として、事態認定前と事態認定後で分けて、県の全部局の対応が必要か否かで上記①～③のいずれかの体制を整えることとしている。①の体制を整えるかどうかの判断は総括危機管理監が行い、③の体制を整えるかどうかの判断は、知事が行うものとされる。

なお、県の各部局は、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するため、平素より県対策本部の各所掌事務等に係る準備業務を行う。また迅速対応のため24時間即応体制を確立するとされている。（同33～36頁）。

ウ．国民生活安定に関する措置

生活関連物資等の価格安定の措置（国民保護法129条）として、「買占め等防止法」により、①特定物資について、その価格の動向及び需給の状況に関する必要な調査（同法3条）、②特定物資の生産、輸入又は販売の事業者が買占め又は売惜しみにより多量に当該特定物資を保有していると認められる場合の当該事業者に対する当該特定物資の売渡しの指示（同法4条1項）、③指示に従わなかった事業者に対する売渡し命令（同法4条2項）、④売渡し命令を実施したことによる事業者同士の協議が実施できない場合の裁定及びその結果の通知（同法4条4項、5項）、⑤売渡しの指示及び命令に係る事業者に対する報告命令、立入検査、質問（同法5条1項、2項）の措置を講ずる（同162～163頁）。

国が国民生活安定緊急措置法3条1項に基づき、政令で特に価格の安定を図るべき物資（「指定物資」）を指定した場合は、県内にのみ事業場を有し指定物資を販売する小売業者に対し、①指定物資について、定められた標準価格又は販売価格の表示の指示、従わない小売業者の公表（同法6条2項、3項）、②規定する価格を超えた価格で販売している事業者に対し、規定する価格以下で販売すべき指示、正当な理由なく従わなかった者の公表（同法7条）、④①ないし③の措置に必要な限度での、事業者に対する業務・経理の状況報告、事業

場への立入検査，関係者への質問（同法30条1項）の措置を講ずる（同 163頁）。

国が物価統制令4条，7条，物価統制令施行令2条に基づき，告示で物資及び役務についての統制額を指定した場合は，①統制額を超える契約等に対する例外許可（統制令3条1項但書），②履行中の契約の変更等に関して別段の定めを設けること及び統制額を超える価格とすることの許可（同令8条ノ2但書），③必要と認められるときは，物価に関する報告の徴収，帳簿の作成命令を行い，必要な場所へ臨検し業務の状況若しくは帳簿書類等の検査を実施する（同令30条1項）措置を行う（同3-109頁）。

エ．生活基盤の確保（同165頁から）

工業用水道事業者である県は，水を安定的かつ適切に供給するための措置を講ずる。

河川管理施設，道路，港湾及び空港の管理者である県は，河川管理施設，道路，港湾，漁港及び空港を適切に管理する。

電気事業者及びガス事業者である指定地方公共機関は，それぞれの国民保護業務計画で定めるところにより，電気及びガスを安定的かつ適切に供給するために必要な措置を講ずることとする。

運送事業者である指定地方公共機関は，それぞれの国民保護業務計画で定めるところにより，旅客及び貨物の運送を確保するために必要な措置を講ずることとする。

病院その他の医療機関は，それぞれの国民保護業務計画に定めるところにより，医療を確保するため必要な措置を講ずることとする。

道路管理者である指定地方公共機関は，国民保護業務計画に定めるところにより，自ら管理する道路を適切に管理することとする。

水道事業者である市町村は，水を安定的かつ適切に供給するための措置を講ずるものとする。

河川管理施設，道路，港湾，漁港及び空港の管理者である市町村は，河川管理施設，道路，港湾，漁港及び空港を適切に管理するものとする。

オ．交通規制（同166～167頁）

県警察は，武力攻撃事態等において，国民保護措置が的確かつ円滑に行われるようにするための緊急の必要があると認めるときは，速やかに区域又は道路の区間を指定して緊急通行車両以外の車両の通行を禁止・制限するなどして，緊急交通路の確保に当たる。

交通規制を行うに際しては，国の対策本部長により道路の利用指針が定められた場合は，その利用指針を踏まえ，適切に行う。

効果的な交通規制を実施するため、交通情報板、信号機等の交通管制施設を活用する。緊急交通路の確保が必要な場合、放置車両の撤去、警察車両による緊急通行車両の先導等を行う。必要に応じて車両移動等の措置命令、道路管理者・消防機関・自衛隊等と協力し、障害物の除去を行う。

カ. 応急の復旧（同 186～187 頁）

県は、武力攻撃災害による被害が発生した場合には、安全の確保をした上でその管理する施設・設備の被害状況を緊急点検し、被害の拡大防止・被災者の生活確保を最優先に応急の復旧を行う。

県が管理するライフライン施設の応急の復旧を講ずる。ライフライン事業者である市町村・指定地方公共機関からの応急の復旧のため支援の要請があった場合は、要請の内容を把握し、所要の措置を講ずる。

知事は、輸送路を優先的に確保するために必要となる応急の復旧の措置が講じられるよう、必要に応じ総合調整を行う。

県は、管理する道路、漁港施設、空港施設及びその所有する港湾施設について、被害の状況に応じて、その他避難住民の運送等の輸送の確保に必要な応急の復旧のための必要な措置を講ずる。

キ. 損失補償・実費弁償（法 159 条 1 項、2 項）（同 190～191 頁）

県は、法に基づく次に掲げる土地や建物の使用、物資の収用等の行政処分を行った結果、通常生ずべき損失については、令に定める手続等に従い、補償を行う。① 救援のための物資の収用及び保管命令② 救援（収容施設や臨時の医療施設の開設）のための土地、家屋又は物資の使用③ 武力攻撃災害への対処のための土地等の一時使用、又は土石、竹木等の使用若しくは収用④ 文化庁長官による文化財保護のための措置⑤ 警察官等による交通規制の際の車両その他の物件の破損

県は、法に基づいて行った医療の実施の要請又は指示に従って医療を行う医療関係者に対しては、令で定める基準に従い、その実費を弁償する

ク. 損害補償（法 160 条）（同 191 頁）

県は、国民保護措置の実施について援助を要請し、その要請を受けて次に掲げる協力をした者がそのために死傷したときは、令に定める手続等に従い損害補償を行う。① 避難住民の誘導に必要な援助についての協力（法 70 条）② 救援に必要な援助についての協力（法 80 条）③ 消火、負傷者の搬送、被災者の救助等の実施に必要な援助について協力（法 115 条）④ 保健衛生の確保に必要な

な援助について協力(法123条)

ケ. 総合調整及び指示に係る損失の補てん(法161条2項)(同191頁)

県は、国民保護措置の実施に関し、県対策本部長が市町村又は指定公共機関若しくは指定地方公共機関に対し総合調整を行い、又は指示をした結果、当該市町村又は指定公共機関若しくは指定地方公共機関が損失を受けたときは、国の対策本部長の総合調整又は指示の結果、県又は指定公共機関が損失を受けたときに国が行う損失の補てんの手続等に準じて、損失の補てんを行う。

コ. 緊急処理事態への対処(同192~195頁)

武力攻撃よりも発生の可能性が高い武力攻撃以外のテロ等の事態においては、武力攻撃事態等における国民保護措置に準じた措置を実施するため、このような事態を緊急処理事態とし、緊急対処保護措置を講ずることとなる。なお、緊急処理事態については、当初災害と区別できないこと、発生した事態ごとに対して多様な対応が考えられることなどから、緊急処理事態認定前及び認定後の対処に当たっては的確かつ迅速な初動措置及び体制の確立を図る。

県は、当初、その被害の原因が緊急処理事態における大規模テロ等とは判明しないことも想定し、その認定前であっても、県危機対策本部を設置し、国等に報告し、関係機関を通じた情報収集及び提供を行い、避難の指示、警戒区域の設定、救急、救助等の応急措置についての情報を収集・分析し、被害の最小化を図る。知事は危機事象に応じ国に対して事態認定・緊急処理事態対策本部設置県の指定を要請し、関係機関、他都道府県に支援の要請をする。事態認定後は緊急処理事態対策本部を設置(県危機対策本部を廃止)し、武力攻撃事態等における国民保護措置に相当する措置を講じる。

5) 九州電力の業務計画⁷⁵

九州電力の業務計画は、次のとおりである。

ア. 電力設備・電力供給への影響

武力攻撃事態等における国民保護措置の実施に当たり、電気事業者として行う供給力確保等のための措置並びに生活関連等施設である発電所等の管理者として行う安全確保措置を、的確かつ迅速に行い電力の安定供給に最大限努めるものの、供給力の確保が事態の切迫のため時間的あるいは物理的に困難となり、結果的に供給支障が生じる場合がある。なお、武力攻撃災害後における設備の被害状況の把握及び応急の復旧に当たっては、復旧要員の安全確保の観点

⁷⁵ 「国民の保護に関する業務計画」(九州電力株、平成29年5月)(書証提出予定)

から長時間を要する場合がある。(業務計画 3 頁)

イ. 対策組織の運営等

対策組織が設置された場合、武力攻撃事態等の対策活動に関する一切の業務は、対策組織のもとで行う(同 6 頁)。

ウ. 対策要員の確保

夜間、休日に武力攻撃災害発生の恐れがある場合、予め定められた各対策要員は指令の発令に備える。指令が発令された場合は、速やかに所属する対策組織に出動する。(同 1 1 頁)

エ. 武力攻撃原子力災害への対処

ア) 原子力発電所については、生活関連等施設としての安全確保措置を実施するほか、武力攻撃原子力災害への対処に関する措置の実施に当たっては、原子力事業者防災業務計画の定めと同様の措置を実施することを原則とする(同 1 3 頁)。

イ) 武力攻撃事態等において、玄海原子力発電所又は川内原子力発電所を含む地域が警報の発令地域の対象となった場合、又は、地域を定めずに警報が発令されたときは、直ちに、原子炉の運転停止に向けて必要な措置を実施する。また、武力攻撃事態において原子力規制委員会から原子炉の運転停止命令が発動された場合は、原子炉の運転を停止する。なお、玄海原子力発電所、川内原子力発電所に対して突発的な武力攻撃が発生した場合等、特に緊急を要するときは、武力攻撃事態等の認定、警報の発令、国の運転停止命令等を待たず、平時における緊急時対応マニュアル等に基づき、自らの判断により、直ちに原子炉の運転を停止する。運転停止に際しての施設及び運転要員の安全確保、関係機関との連絡等について、国の一元的な指揮の下で相互に緊密に連携して対応する。(同 1 4 頁)

オ. 応急の復旧

応急の復旧に当たっては、復旧に従事する者の安全の確保に配慮した上で、武力攻撃災害発生後可能な限り速やかに、施設及び設備の緊急点検を実施するとともに、これらの被害状況等を把握し、被害の拡大防止及び被災者の生活確保を最優先に行う(同 1 5 頁)。

カ. 緊急対処保護措置の実施

武力攻撃事態に準じるテロ等の事態においても武力攻撃事態等における国民保護措置に準じた措置を実施するため、このような事態を緊急対処事態として、緊急対処保護措置を実施する。なお、緊急対処事態としては、武力攻撃事態におけるゲリラや特殊部隊による攻撃等における対処と類似の事態が想定される。(同17頁)

6) 小括

以上から明らかなように、国民保護の名目のもとに実施される諸策には、多くの国民が動員されることが予定されている。国家公務員、地方公務員、自治体職員、指定公共機関の労働者らである。関係する下請け企業の労働者らを含めると膨大な人員を動員することが可能である。

職種も、港湾、航空、鉄道、運輸、放送、電気・ガス、水道等であり、関係する企業、労働者ともに裾野の広い分野である。

関係する労働者の視点から、これらの事態を見れば、時には死を決しての職務遂行の事態も想定される。真に日本が侵略を受け、家族や知人・友人、そして同胞を助けるために自ら決死の覚悟で職務を遂行する場合であれば、そのような覚悟も真にやむを得ないものと理解することもできる。

しかし、憲法に反する法律による軍事行動に関連して発生したというべき事態においても、このような決意を求めることはできないはずである。真に憲法を守るために違憲・違法な紛争に加担しないというのは、国民の憲法上の責務でもある。

この場合は、当該労働者（公務員・自治体職員・関連企業の職員）は、違法な業務命令に従うべきか否かの決断を迫られることになる。従う場合も、従わない場合も、当該労働者に保障されている権利は重大な危機を招くことになる。職務命令違反の法的な問題点は後述する。

3 一部の職種から見た国民の権利制限の概要

1) はじめに

冒頭で記したように、個々の法令が多面的に関係し、分散して規定されているので、国民等の権利制限を正確に把握するのは、非常に困難である。しかし、これまで指摘してきた点から、以下の諸点を指摘することができる。

- ① 武力攻撃事態・武力攻撃予測事態の他に、緊急対処事態という新たな事態が創設され、武力攻撃事態等とほぼ同様の権利制限が可能となっている。
- ② 武力攻撃事態等、存立危機事態では、それぞれの事態に対処するための対策本部が設置されるが、本部の定める対処方針の下に、軍事行動に伴う国民の権利制限、国民保護のための国民の権利制限が実施される。対策本部

は、対処基本方針に基づき、指定行政機関の長及び関係する指定地方行政機関の長並びに権限を委任された指定行政機関の職員及び指定地方行政機関の職員、関係する地方公共団体の長その他の執行機関並びに関係する指定公共機関に対し、対処措置に関する総合調整を行う。国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要と認める場合には、対処措置を実施するように指示することができる。指示に従わない場合は代執行ができる。

そこで、以下では、放送関係等の一部の職種から見た権利制限の状態をしてみる。

2) 放送関係

国民保護法50条では、放送事業者である指定公共機関及び地方公共機関は、同法45条又は48条の通知を受けたときは、「それぞれその国民の保護に関する業務計画で定めるところにより、速やかに、その内容を放送しなければならない。」と規定している。

「武力攻撃事態等において、国民の生命、身体の安全の確保に関する緊急情報を正確かつ迅速に国民に伝達することは極めて重要であり、このため放送の速報性に着目して放送事業者を指定公共機関として指定している。指定公共機関に指定された放送事業者は、自ら作成した業務計画に基づき、警報などの緊急情報を放送することになる。国民保護法においては、放送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する国民の保護のための措置については、その言論その他表現の自由に特に配慮しなければならないとしている。指定公共機関が作成する国民の保護に関する業務計画については、放送事業者の意見を踏まえ、指定公共機関の自主性を尊重して内閣総理大臣に協議させることはせず、報告させることにとどめている。また、警報等の緊急情報以外の武力攻撃災害の状況、国民保護措置の実施状況等の情報についても、国及び地方公共団体は正確な情報を適時、適切に提供することとしている。」(逐条解説4頁)

一見すると放送事業者の自主性を尊重し、表現の自由をできる限り保障しているように見えるが(放送法3条)、実態はそうではない。危ういバランスの上で辛うじて保たれてきたに過ぎない。放送番組は、「法律に定める権限に基づく場合」は、「干渉」又は「規律」を受けるとされる。

「法律に定める権限」には、放送法自体による、国内放送の放送番組の編集準則等(放送法3条の2)、番組基準の制定義務(3条の3)、放送番組審議機関の設置義務(3条の4)、訂正放送等(4条)、災害の場合の放送(6条の

2) 等⁷⁶がある。

他の法律における放送番組に対する規制として、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律第50条、電波法等の規制がある⁷⁷。電波法では、①放送局の免許の申請及び申請の審査(6条、7条)、②非常の場合の無線通信(74条)、③法令違反等に対する運用停止等(76条)、虚偽通信の禁止(106条)、日本国憲法等の暴力破壊の禁止(107条)、わいせつ通信の禁止(108条)がある。

電波法76条1項は、総務大臣は3か月以内の期間を定めて無線局の停止を命じ、又は期間を定めて運用許容時間、周波数若しくは空中線電力を制限することができる」と規定している。また、処分の前段階として事前措置の行政指導も可能であるとされる。

さらに、災害の場合の放送に関し、「放送事業者は、国内放送を行うに当たり、暴風、豪雨、洪水、地震、大規模な火事その他による災害が発生し、又は発生のおそれがある場合には、その発生を予防し、又はその災害を軽減するために役立つ放送をするようにしなければならない。」(6条の2)と規定している。台風襲来時等の放送番組がどの局も同様の報道となるのも、この規定の実行である。

放送法の基幹的法律である電波法では、さらに強力な指導等が可能である。電波法76条では、総務大臣は**非常の事態が発生し、又は発生する恐れがあるときは、人命の救助、災害の救援、交通通信の確保、又は秩序の維持のために必要な通信を行わせることができる**としている。この権限については、「国民共有の資源である電波を占有する者の当然の責務として全ての無線局の免許人に対し義務付けるものである(る)」⁷⁸とされる。その違反に対しては罰則も規定されている。

「総務大臣の行う監督を、その原因別に分類すると、①公益上の必要に基づく命令、②不適法な運用に対する監督、③一般的監督の三つに分類される。」⁷⁹。①には、「周波数、空中線電力等の変更命令」と「非常の場合の無線通信の変更命令」がある。本稿に関係の深い、後者については、「総務大臣は、地震、台風、洪水、津波、雪害、火災、**暴動その他非常の事態が発生し、又は発生するおそれがある場合**においては、人命の救助、災害の救援、交通通信の確

⁷⁶ その他、日本放送協会についての固有の規制、一般放送事業者についての固有の規制等がある。

⁷⁷ 公職選挙法(政見放送等)、気象事業法(15条)、災害対策基本法(57条)等もある。

⁷⁸ 金澤薫著「放送法逐条解説」82頁(財団法人電気通信振興会、平成18年)(書証提出予定)

⁷⁹ 金澤・前掲書297頁

保又は秩序の維持のために必要な通信を無線局に行わせることができる（電波法71条1項）」とされる。存立危機事態の項でも述べたが、金澤は、「この場合、天災、人災等の非常の場合が列記してあるが、更に『その他の非常事態』の場合、また現に発生している場合及びその発生するおそれのある場合をも考慮して万全が期してある。ただし、免許人に負担を及ぼすものであるから、命令することができる通信は極めて公共性の強いものに限定されている。なお、『非常の事態』の具体例としては、警察法第71条の緊急事態、自衛隊法76条の防衛出動、同法第81条の治安出動、同法104条の電気通信設備の利用要請の場合等が想定される。しかしながら、このような国家非常事態的な重大な場合に限定されるものでなく、広く災害救助の場合等も含まれる。」（同書308頁）と解説している。命令に違反した者には罰則⁸⁰があり、また行政処分の対象ともなる。

以上からも明らかなように、武力攻撃事態等に基づく自衛隊の防衛出動、それ以外の治安出動での電気通信設備の事実上の軍事優先使用が確保されており、これらの場合には限定されずに、「広く災害救助の場合等も含まれる」との解釈も可能であるから、防衛出動となる存立危機事態は当然のこと、それに準じるテロ災害等が発生した場合には、それらへの対処のために優先使用を認めることも十分に想定される。

3) 交通・運輸関係

武力攻撃事態等、存立危機事態、緊急対処事態、重要影響事態においても、自衛隊や米軍等の軍隊の兵員・兵器・弾薬・輜重等の輸送は最優先となる。すでに指摘してきたように、これらの確保のために、高速道路、鉄道、港湾、空港の事業者・労働者が動員され、危険な職務に従事させられることになる。

例えば、港湾に例をとってみる。港湾の運営には、公務員、民間事業者、下請け企業、それらの下で働く労働者ら多数が関与している。港湾の場所・規模等によっては、艦船の入出港が予定される。最優先の作業となり、その他の船舶の使用は不可能ないし制限される。弾薬等の危険物資の積込み作業等も実施される。その他の兵站としての物資の集積・管理、積込み等が行われる。港湾の安全確保業務も重要となる。いずれも昼夜を分かたない作業が求められることになる。

重要な兵站任務を行っている地域として、攻撃の対象となる可能性は極めて高くなる。

⁸⁰ 1年以下の懲役又は100万円以下の罰金（法110条8号、法114条、法76条）

4) 医師等の医療関係

武力攻撃事態等、緊急処理事態では、医師等の医療関係者も動員される。国民保護法は、大規模な武力攻撃事態が発生した場合は、避難住民等に対する医療の提供を行うために、医師らの医療関係者に対し、場所・期間等を定めて、医療を行うように要請できる（同法85条1項）。正当な理由がなく応じない場合には、その指示がなされる（同条2項）。医療の提供のための臨時の施設を開設することが可能であり、土地等を所有者等の同意なく使用することもできる（同法82条）。被害発生現場ないしその近辺に臨時の医療所が開設され、その場所での医療業務に従事させられることになり、医療関係者の生命の危険も高くなる。

武力攻撃事態においては、国、地方公共団体、指定公共機関の責務が規定されている（事態対処法4ないし6条）。したがって、国家公務員及び地方公務員である医療関係者はもちろん、指定公共機関に指定されている医療機関⁸¹の医療関係者も対処措置の実施のために動員されることになる。対処措置には、武力攻撃を排除するための自衛隊の軍事行動も含まれており（事態対処法2条8号）、戦闘行動等により負傷した自衛隊員等の治療に関与させられることになる。

戦闘現場ないしその近傍での医療活動をも強いられることになる。搜索・救援活動も同様であるが、負傷兵の救護と回復のための治療は、人道上の面があるのは当然であるが、他方で、戦闘力の回復・維持でもある。元・陸将補である木元寛明は、「第一線機動部隊が戦闘力を発揮するためには、指揮、戦闘、支援の3機能が不可欠です」と述べ、支援機能として、「通常、戦場監視旅団、砲兵旅団、戦闘航空旅団、戦闘支援旅団、戦闘力維持旅団が師団に配属され、旅団戦闘チームのすべての作戦を支援します。」とする。さらに、「師団レベルでは、配属された戦闘力維持旅団が単一の後方支援組織として戦闘力維持全般を統括します。旅団戦闘チームでは固有の旅団支援大隊がこの機能を担います。」として、「戦闘力維持は、兵站（Logistics）、人事サービス（Personnel Services）、健康サービス（Health Service Support）の3つに分かれます。これを戦闘サービス支援と言います。」と述べる⁸²。これを受けて、「兵站」の説明に移り、「旅団戦闘チームは72時間の戦闘力維持の能力を保有しています。・・・旅団戦闘チームの戦闘力維持を担う部隊が旅団支援大隊です。旅団支援大隊には、配分（輸送）中隊、野外整備中隊、前方支援中隊および旅団支

⁸¹ 病院関係では、独立行政法人国立病院機構、国立研究開発法人放射線医学総合研究所、日本赤十字社が指定されている。

⁸² 木元寛明著「戦術の本質 戦いには不変の原理・原則がある」（SBクリエイティブ(株)、2017年4月（初版第1刷）、2017年5月（初版第3刷））46頁（書証提出予定）

援衛生中隊があり、これら各中隊が戦闘力維持の広範多岐な各種業務を行います。」と述べる。旅団支援衛生中隊は、「患者の治療、後送、予防衛生、精神衛生などを行って旅団戦闘チームの人的戦闘力を維持します。」とされる⁸³。

国際平和共同対処事態を含めて、各事態における後方支援活動は兵站であり、敵対国等からの攻撃の対象となると指摘してきたが、医療活動においてすらそうである。木元は、「兵站」に関連して、「旅団戦闘チームが戦闘目的を達成＝任務を達成するためには、弾薬、燃料、糧食、水などの日常的な補給、負傷者の治療・後送、兵員の補充などにより、部隊の戦闘力を維持し増進しなければなりません。すなわち、MSR⁸⁴は第一線機動部隊の戦闘力を維持・増進するための大動脈なのです。」と述べ、「『後方支援地域は安全地域』という見解がありますが、それは幻想にすぎません。現代戦では、段列がMSRにより前線部隊に補給品などを輸送すること自体が戦闘行為です。」⁸⁵と指摘している。

医療関係者は、極めて危険性の高い状況で、医療活動に従事させられることになる。

第12 労働者から見た新安保法制の権利侵害性

1 はじめに

公務員、地方公務員、指定公共機関の労働者らが、新安保法制に基づく職務命令を、違憲の法律であることを理由に拒むことができるのか。まず、職場環境等の事実面から、拒否することは困難である。それでは、法律上はどうか。新安保法制下における労働の義務等に焦点を当て、就業規則等の観点も踏まえて、違法な職務命令に従わざるを得なくなる可能性、その結果、労働者自身にも生命・身体に対する危害が及ぶ可能性がある。

2 公務員・地方公務員、指定公共機関等で働く労働者の置かれる状況

1) 参考事例としての全電通千代田丸事件

過去の事例として、全電通千代田丸事件が参考になる。以下、簡潔に事案の概要、裁判の結果、現在の視点からの分析を行う。

(1) 事案の概要

1956(31)年2月20日、朝鮮海峡に布設されている電電公社の(所有かつ運用管理する)日韓海底線(ケーブル)第2ルート第3区間の地点(「いわゆる李ラインの奥深い地点」)に障害が発生した。

⁸³ 木元・前掲書48頁

⁸⁴ MSRとは、Main Supply Routeの略であり、「補給幹線」と訳されている(木元・前掲書50頁)。

⁸⁵ 木元・前掲書50頁

公社は、在日米軍との間に日韓間海底ケーブル専用線契約を締結して、同米軍に専用線サービスを提供していたのであるが、在日米軍司令部からも修理要請があつて、これを修理することとし、公社の海底線布設船「千代田丸」に右修理を行なわせることとした。56年2月27日右修理工事の準備が完了したが、その頃、全電通（関東地本）本社支部は、千代田丸乗組員（同人らは、本社支部千代田丸分会に所属）の右修理工事に関する労働条件—韓国連合参謀本部の撃沈声明（昭和30年11月17日）下での①米海軍艦艇による護衛，②危険手当のほか，日当，食卓料，支度料を含む外国旅費規定の適用問題等について，公社本社と団体交渉中であつたため，従来 of 慣行どおり，交渉が妥結してから出航させることとし，千代田分会に対し同31年3月4日「外国旅費の支給について被告と本社支部との間に妥結を見ない限り，発航の準備が整っていないので，発航命令があつても発航に応ずるな」との闘争連絡第8号，翌5日「既定方針どおり，結論が出るまで発航に応ずるな。右の責任は本社支部長がもつ」との闘争連絡第8号等を発出した。

3月4日夕刻，千代田丸船長は3月5日午後5時出航予定を告示，同日午後5時2分スタンバイ手配を命じたが，千代田丸乗組員は出航業務に就かなかつた。そのため千代田丸は同日中に出航出来ず，翌6日全電通本部の本社支部に対する支部闘連第6号等解除の指令および本社支部の千代田丸分会に対する「発航にんぜよ」との闘争連絡によつて，同日午後6時頃長崎港を出航（約25時間の出航遅延）し，その後予定の工事を終えて帰着した。

同年5月4日，公社は本社支部三役を解雇した（同日，千代田丸一等航海士1名に対し戒告処分）。

解雇理由は，右の出航遅延が公労法17条1項の禁止する争議行為であり，本社支部三役は前記の同支部闘連第6号，第8号（争議行為の指令）を発出することによつて右争議行為をあおり，そそのかしたものであるから公労法18条によつて解雇するというものであつた。

（2）一審昭和34年4月11日東京地裁判決⁸⁶

判決は，原告らの主張を次の4点に要約する。即ち，①本社支部の発した闘連第6号は被告の業務命令拒否の指示ではない，②被告の千代田丸乗組員に対する出航命令は，右乗組員が本件海底線の修理に赴くことは労働契約の内容となっていないのであるから違法であり，これに従わないことを指示したとしても公労法17条1項に違反しない，③日韓間

⁸⁶ 労働民集10巻2号

の海底線中本件事故発生部分を修理することは被告の業務でないから、千代田丸乗組員が仮にその修理に関する命令に従わなかったとしても、被告の「業務の正常な運営」を阻害したことにはならない、④不当労働行為（労組法7条1号，3号）の4点であった（当初から，公労法17条，18条の違憲無効は主張されていない）。

そして判決は，右①の点については，支部闘連第6号が「争議行為の指令」であるとしたが，②の点について，（イ）雇入契約の内容，（ロ）本件朝鮮海峡での修理工事の危険性，（ハ）同工事の出航の際の従前からの労使交渉の実態等を詳細に検討した結果，「千代田丸乗組員が昭和31年3月5日同船長の出航の命令に必ずべき労働契約上の義務があったとの点について立証がないから，千代田丸乗組員が右命令に従わなかったとしても，かかる行為は公労法17条に禁止されている行為に該当しないものというべきである。従ってかかる行為を指令した本社支部の闘争連絡第6号，第8号もまた公労法17条によって禁止された行為をあり，そそのかす行為には該当しない」として原告らの請求を認容した。

（3）二審東京高裁昭和38年6月24日判決⁸⁷

二審判決は，労働契約の内容の点について，「本件工事地点を含む日韓間海底線の修理工事実施」は「公社の業務」であり，その「工事のため出航すること」は「千代田丸乗組員の労働契約上の義務」であるとし，「工事が特殊の事情が加わったことにより当該乗組員の生命身体が危険にさらされるおそれがある等特殊の環境下における工事」であって，「しかもそのような危険性の存することにより当該勤務に就くことは社会通念上労働契約の内容に包含せしめてこれを強制すべきでないと考え得られる場合」にはじめて「公社の業務命令は違法性を帯びる」といい，本件の場合，護衛措置と公社案に示された特別措置による給与とによって，千代田丸乗組員の相対的，主観的な危険感に対する保障の措置は講ぜられたものと認められ，千代田丸職員の本件出航義務には何等消長を来たさなかったと謂うべきであると判断し，原判決を取消した。

（4）最高裁昭和43年12月24日判決⁸⁸

最高裁は，以下の理由で，高裁判決を破棄し，本件処分は無効と判断した。

⁸⁷ 労働民集14巻3号，判例時報339号19頁

⁸⁸ 判例時報542号31頁

「危険なりや否やは・・・そこに法的な評価を含む判断である」としたうえで、原審確定事実に基づき、そこに見られる「かような危険は、労使の双方がいかにか万全の配慮をしたとしても、なお避け難い軍事上のものであって、海底線布設船たる千代田丸乗組員のほんらい予想すべき海上作業に伴う危険の類ではなく、また、その危険の度合いが必ずしも大でないとしても、なお、労働契約の当事者たる千代田丸乗組員において、その意に反して義務の強制を余儀なくされるものとは断じ難い」から、全電通本部役員の出航拒否の指示行為をもって「直ちに公共企業体等労働関係法（以下公労法という。）17条に違反するものと断ずることは、いささか酷に失するものといわなければならない、かりに、右違反があるとしても、その違法性の度合いは、きわめて軽微であったというべきである」とし、次に公労法18条について、「・・・同条の趣旨とするところは、右の違反行為をした職員は、当然にその地位を失うとか、一律に必ず解雇されるべきであるというのではなく、例えば日本電信電話公社法31条、33条等の定める職員の身分保障に関する規定にかかわらず、解雇することができるというにあり、解雇するかどうか、その他どのような措置をするかは、職員をした違反行為の態様程度に応じ、公社の合理的な裁量に委ねる趣旨と解するのが相当である。そして、職員の労働基本権を保障した憲法の根本精神に照らし、また、職員の身分を保障している右公社法の趣旨にかんがみると、職員に対する不利益処分は、必要な限度を超えない合理的な範囲にとどめなければならないものと解すべきである」と述べ、結局、「上告人らが千代田丸の本件出航を一時阻害したというだけの理由によってされた本件解雇は、妥当性・合理性を欠き、被上告人に認められた合理的な裁量権の範囲を著しく逸脱したものとして、無効と解すべきである」と結論した。

2) 新安保法制下で労働者の置かれる状態

新安保法制に基づき発せられる業務命令に労働者がどう対応すべきか、できるのかは、極めて難しい選択である。指定公共機関の労働者は、指定公共機関としての会社の定める業務計画の存在を前提とすれば、業務計画に基づく業務命令は当該労働者の労働契約の範囲内の業務であるとされる可能性も高い。国家公務員、地方公務員も職務命令に従うべきか否かにつき、同様の事態に置かれる。

具体的な危険が当然問題とされるべきであるが、現行法では抽象的で漠然としており、結果として無定量・無制限の業務命令の根拠となる可能性がある（上記千代田丸事件二審判決参照）。

事実上も、違憲の新安保法制で発生した事態であるとしても、国民等が被害を受け、その可能性があり、国民生活のインフラが破壊・損傷を受けたときに、出勤を拒むことは不可能に近い。

しかも、労働者の個々の就労拒否、労働組合の組織的反対活動は、極めて困難である。「政治スト」と同様、労使間の紛争事項の解決手段ではないとして違法視される可能性が高い。

そうだとすれば、事実上、個々の就労拒否や組織的反対運動は制約され、結果として、協力＝強制＝義務とならざるをえなくなる。

なお、指定公共機関は、いずれも公共性の高い事業である。労働関係調整法では、「公益事業」として、①運輸事業、②郵便、信書便又は電気通信事業、③水道、電気又はガス供給事業、④医療又は公衆衛生事業を挙げている（同法8条）。これらの事業で働く労働者らは、争議行為を行うときは、10日前までに労働委員会等へ通知をしなければならない（同法37条1項）。さらに、内閣総理大臣の「緊急調整」が決定された場合には、その公表の日から50日間、争議行為が禁止される（同法35条の2、38条）。これらの違反には罰則もある（同法39条、40条）。

状況によっては、このような法制も反対行動等を抑えるために利用される可能性がある。

3 小括

以上から、多くの公務員、民間労働者が、憲法違反により生じた紛争や戦闘行為の下で発せられた職務命令・業務命令に対抗する手段も著しく制限され、生命等の危険な状態に曝されることになる⁸⁹。

第13 軍事面・歴史等からの裏付け

1 原点としての安保条約，行政協定

1) 安保条約

旧安保条約は、1952年4月28日に発効したサンフランシスコ平和条約に基づいて締結された。「平和条約は、第5条で日本が集団的安全保障取極を自発的に締結することができることを承認し、日本が平和条約締結後、日米安全保障条約を締結しうる途をひらき、同じ第5条で自衛権の名によって日本が軍隊をもつことを承認し、第6条で連合国占領軍の撤退を規定しておきなが

⁸⁹ なお、福田・前掲書は、本項の問題点をより適切に分析している。

ら、同時に平和条約後の米軍駐留の途をひらいた。」⁹⁰とされる。

旧安保条約は、第一に「日本の平和と安全」及び「極東の平和と安全」のために、米軍の駐留とこれに対する基地提供を取極め（第1条）、第二に、日本が「自国の防衛のため漸増的に自らの責任を負うことを期待する」として、日本の再軍備の責任を認め（前文）、第三に「大規模な内乱及び騒じょうを鎮圧するため」米軍の出動（いわゆる内乱条項）を置いた（第1条）。

同条約の最大の問題点として、「米軍の駐留と基地提供義務にあった。占領軍から駐留軍へとひきつづき駐留するこの軍隊は、『極東における国際の平和と安全の維持に寄与』するために、日本の基地を使用することができると規定されていた。つまり、アメリカ軍は、日本の基地を『極東の平和と安全』のために使用できたのである。」⁹¹と指摘されている⁹²。

芦田茂は、朝鮮戦争における日本の果たした役割を、「作戦基盤」及び「調達基盤」から分析し、本稿の分析の観点からも有益な視点を提供している。

「作戦基盤」は、「戦いの基本としての戦力及び基地を指している。「調達基盤」は、軍の要求を受ける公的機関である特別調達庁と、民間分野での物資の製造と役務の供給のことである。「日本の再軍備もこの中で考えてゆく。」とする⁹³。作戦基盤である基地を作戦基地及び後方基地に分け、前者は、司令部、陸・海・空などの戦力を戦場へ展開する基地であり、駐屯地・軍港・飛行場・司令部・指揮通信施設などが該当するとする。後方基地とは、軍需品の保管・集積場、弾薬庫、注油所、補給廠、教育訓練施設・訓練場、病院などであると⁹⁴。

⁹⁰ 潮見俊隆他編「安保黒書」（労働旬報社、昭和44年6月15日（第6版））20頁（書証提出予定）

⁹¹ 潮見俊隆他編・前掲書20，21頁。なお、同書は「こうした『極東の平和と安全』という広義の駐留目的をもつ軍事条約は、日米安保条約（現行も同じ）以外にない。」（21頁）と述べている。

⁹² なお、芦田茂著「朝鮮戦争と日本—日本の役割と日本への影響」によれば、「この時期は（1951年7月からの朝鮮戦争の膠着状態の時期—代理人註）、上記事項を受けて、戦争に即応的に対処できる態勢の必要性が確認され、日本での基地の安定的な使用についての諸施策が進行した。基地の安定的な使用については、米国防務省も国防省も一致した意見をもっていた。一方で、両者の意見の違いとしては、対日講和・同盟の条件にあった。国防省は、早期講和を望まなかったが、国務省は早期講和と恒久的な駐留を前提とした同盟関係を模索した。このような意見がある中で、トルーマン大統領は、ダレスを国務省長官顧問として起用し、対日講和のプロセスを急ぎ、共産諸国との交渉を棚上げし51年9月8日対日講和条約・日米安全保障条約を締結し、翌年の2月28日に行政協定を結んだ。以上のような経緯を経て米国は、日本における基地の安定的な使用・運営の法的根拠を整えたのである。」と評している（書証提出予定）。

⁹³ 芦田・前掲書103頁

⁹⁴ 芦田・前掲書103頁

朝鮮戦争勃発の1950年6月25日の時点では、日本には占領軍が存在し、朝鮮半島の有事に日本を介して対処できる戦力と基地があった他、「そのほか基地として、旧帝国陸海軍の保有していた優れた港湾、多くの飛行場及び日本全土にわたる駐屯地があった。次に、朝鮮戦争勃発後、休戦協議のはじまるまでの約1カ年は、朝鮮戦争に勝利するための作戦基盤が強化された。戦力の再編と基地の恒久的な確保のため、米軍の日本駐留による、この地域の安定化へのフェーズに入った。これに続いて日本の再軍備は、50年6月、対日講和条約締結を目的とした、米國務省長官顧問ダレスによる日本への訪問を契機として進展がはじまった。それは、北朝鮮軍に対処するために駐留米軍の陸軍戦力が朝鮮半島へ展開することに伴って編成が企図されたものである。すなわち、戦力の補完を目的として7月8日マッカーサー連合軍最高司令官から、7万5千人からなる警察予備隊令が公布され、わが国の再軍備がはじまった。52年7月には、日本も対戦車砲、大砲、戦車などを装備する段階に入り、軍事面での日米の役割分担の骨格が定まっていた。」⁹⁵とし、「このように朝鮮戦争が結果として、長期の期間を要したことが、作戦基盤への大きな影響要素として作用し、日米両国政府に対して、米軍の駐留及び作戦基地の恒久化の不可欠なことを、印象付けたのである。」⁹⁶と評している。

日本の調達基盤としての役割と発展も、次のように分析されている⁹⁷。「調達基盤としての日本では、朝鮮戦争勃発の時点で、日本は敗戦から約5年が経過し、特別調達庁が一元的に占領軍の調達業務を担当する体制にあった。このため、朝鮮戦争に迅速確実に対応できる潜在的な条件が整っていた。朝鮮戦争勃発後の約1年の間は、調達基盤は、基地の整備も含め、ひたすら朝鮮戦争遂行に必要な物資や、役務の供給に努めた期間であった。53年休戦協定締結までの2年間は、対日講和条約・日米安全保障条約締結のプロセスを通して、調達の内容が変化し、米軍発注の弾薬などが製造され、機械・金属・重工業などの企業が再編され、調達基盤が変遷していった。」

「国連軍は、日本の調達基盤を活用して、戦争に必要な物資・サービスを取得した。さらに特需として、国連軍の必要とする武器を、日本の業者から取得した。このような場合、占領軍としての連合軍最高司令官は、日本政府の上位にあつたので、日本の法規にとらわれることなく、武器の製造をさせることも可能であった。・・・地上戦闘の戦力の展開に際しての調達基盤の状況であるが、佐世保・文字・福岡・神戸・横浜などの港から輸送船が出航し、兵員・軍需品が送り出された。また、朝鮮半島での戦闘で損傷した戦車・トラック・

⁹⁵ 芦田・前掲書104、105頁

⁹⁶ 芦田・前掲書113頁

⁹⁷ 芦田・前掲書105頁

自動車などが荷揚げされた。これらは、相模原などの補給廠で再生・修理が行われ、その際の役務などが調達された。・・・艦船の補修や整備，空母搭載の航空機の整備は，佐世保・横須賀などを中核とした海軍基地を活用して行われ，これらは日本の役務サービスによって行われた。また，日本から朝鮮半島に送り込まれた物資重量の殆んどは，海路によるものである。」⁹⁸

日本の作戦基盤としては，「(51年)9月の講和条約・日米安全保障条約締結，翌年2月の日米行政協定の調印により，米軍基地の安定的な使用及び日本の再軍備の方向が具体化していくのである。」⁹⁹

日本の調達基盤に関しては，「日米安全保障条約・行政協定の意味するところは，日本の調達基盤そのものの質的な変化を示す。すなわち，米軍艦船・航空機の整備，武器・弾薬などを含めた完成兵器の製造などに代表される防衛産業基盤の再編と考えられる。防衛産業の発注側としては，米軍に加えて，日本の防衛力整備の主体である警察予備隊・保安隊となる。」と指摘し，武器等の製造につき，「講和条約発効後，日本政府により52年7月に航空機製造法公布，53年8月に武器等製造法公布が成され，これらを受けて，わが国の国防に必要な武器等の製造が開始された。これ以降，日本政府は，特需のもつ経済的な効用を考慮しつつ，特需の継続，もしくは防衛力の整備を指向することとなるのである。そして，その後，長期間にわたり特需が継続した。」¹⁰⁰と評している。

作戦基盤及び調達基盤の関係を詳しく紹介したが，安保条約・行政協定のそもそもの出発が朝鮮有事の備えることを主としたものであり，それは，その後の安保条約・地位協定に引き継がれてきたのであり，新安保法制の役割と機能を正しく理解する上で，重要と思われるからである。

2) 行政協定

旧安保条約3条に基づき，日米間で行政協定が締結された。

行政協定では，米比軍事基地協定(1947年)などに見られない，「全土基地方式」が採られている。その理由として，「日米行政協定で白紙委任にも等しい方式が採られた大きな理由は，対日講和にさいして米国政府が『日本の必要と思われる場所』に，必要と思われる期間，必要と思われる規模の軍隊を保持する権利を日本から獲得する方針を打ち出したことにあつた。」¹⁰¹と指摘

⁹⁸ 芦田・前掲書115頁

⁹⁹ 芦田・前掲書117頁

¹⁰⁰ 芦田・前掲書118頁

¹⁰¹ 明田川融著「日米地位協定 その歴史と現在」(みすず書房，2018年2月(第2刷)，2017年12月(第1刷))13頁。なお，同書によれば，米比基地

されている。

1951年の日米折衝では、米側は、次のような取決め案を提案した。

「米国軍隊主体に（その同盟国や協力国の軍隊参加も想定しつつ）組織される『安全保障軍』は、占領終了時に占領軍の管理下にある施設に駐屯することを通例とし、占領軍が要求した施設または区域はすべて安全保障軍の管理下に維持される。②安全保障軍は、平時においても日米両政府の同意を経て、軍事演習・集結拠点・射爆撃場・中継飛行場などの用に供するため適当な規模と位置の地上および沿岸区域を追加使用する権利を有する。③米国は安全保障軍が使用する日本国内のすべての施設および防衛区域、それらの中にある軍人・軍属・それらの家族に対して排他的裁判管轄権を有する。④日本区域において有事が生じたとき米国が判断した場合、日本にあるすべての同盟・協力国軍、警察予備隊および日本の他の軍事力は、日本防衛にコミットしている政府と協議したのち米国政府が指名する最高司令官の統合的指揮のもとに置かれる。

そして、米軍の“置き方”について同案は次のとおり規定している。

米国および日本国政府は、現代戦の目をみはるような速度と破壊力の結果として、敵対行為または敵対行為の急迫した危険が生じたときは、日本のすべての地上区域が軍隊の防衛配備と作戦展開のための潜在区域と見なされることに同意する。

敵対行為または敵対行為の急迫した危険が生じたときは・・・日本にある全軍の最高司令官は、日本区域において前記の地上区域・施設・便益を使用し、その必要とされる戦略的および戦術的配備を行う権限を有するものとする。」

102

このように、「同案が米国にとって朝鮮戦争—さらには北東アジアを含むグローバルな規模での対ソ冷戦—遂行を念頭に置いた“戦時”の軍事取り決めとしての性格を有すること、米軍に広範な特権を保証していることが理解でき(る)」¹⁰³のものであった。

3) 新安保条約と地位協定

1960年1月19日、新安保条約が締結された。旧安保条約は、武装解除されて有効な自衛手段を行使できない日本のために、アメリカが軍事的手段で日本の安全を保障するという建前をとっていたが、新条約は、日本の自衛力の存在を前提として日米両国が共同して日本の防衛と「極東の安全」のために行

協定等は、「米国が使用する基地の貸与形式・範囲・拠点名を協定中や付属書で定めるかたちをとっている。」という（13頁）。（書証提出予定）

¹⁰² 明田川・前掲書21頁

¹⁰³ 明田川・前掲書20, 21頁

動するとされ、「アメリカの日本防衛義務と日本の施政下にある領域においてアメリカを守る日本の義務が対応させられ、それによって、日米両国が極東の安全保障にたいして共同の責任を負うという目的が、つらぬかれている。」と言われている。そのため、新安保条約は、『相互防衛条約』とはなりきっていない。その結果、共同作戦は日本の領域内に限定され、極東全域における共同の軍事行動は、条約上とすることはできない。」¹⁰⁴

この不完全さは第6条の「極東条項」によって補充されている。アメリカ軍は、日本の安全と極東における安全のために、日本の基地を使用できる。日本国内の米軍基地は、日本の安全に無縁な場合や地域での軍事行動—例えばベトナム戦争での米軍基地の役割—に使用される¹⁰⁵。「第5条の共同の軍事作戦行動と第6条の規定を関連させること、たとえば第2の朝鮮戦争の勃発を想定して立案、計画された三矢計画に示されるような構想、すなわち自衛隊は後方支援作戦を担当し、アメリカ軍は、日本国外での軍事行動を担当するといったシステムが、新安保条約の重要な骨子となっていた。」¹⁰⁶という。

旧安保条約の行政協定は、1960年の新安保条約（1970年に自動延長となり現在に至る。）の成立にともない、同6条により日米地位協定に引き継がれた。「基本的には不平等性の強い占領色の濃い行政協定が、ほとんど見直されることなく、『地位協定』に引き継がれ、現在に至っている。」¹⁰⁷と評される。

以下、本論述に係る範囲で、主要な問題点を指摘する。

安保条約6条第2文及び日米地位協定の標題にある「日本国にある合衆国軍隊」との関連で「在日米軍」とは何かの問題であるが、条約及び協定上何らの定義がない。「日本国にある合衆国軍隊」と「在日米軍」が同義に使用される場合には、①日本国に配置されていた軍隊、②寄港、一時的飛来等により我が国の施設・区域を一時的に使用している軍隊、③領空・領海を通過する等我が国の領域内にある軍隊が含まれることとなるとされる¹⁰⁸。その結果、第三国を

¹⁰⁴ 潮見他・前掲書23頁

¹⁰⁵ このような軍事行動は、交換公文により「事前協議」の対象とされているが、事前協議は、日本の拒否権を明確にした「事前の同意」ではなく、この「歯止め」は「あやふや」であるという（潮見他・前掲書30頁）。また、アメリカは、米国上院の審議で、フルブライト上院外交委員会委員長は、「事前協議」は事実上空文化できると述べている（同31頁）。新安保条約の締結後9年間の経過でも、エンタープライズの寄港、F105Dの駐留、第7艦隊の横須賀、佐世保基地からのベトナム沖への出動等も、1回の事前協議も行われていない（同書32、33頁）。

¹⁰⁶ 潮見他・前掲書25頁

¹⁰⁷ 琉球新報社・地位協定取材班著「検証 [地位協定] 日米不平等の源流」（高文研、2003年12月（第1刷）、2013年10月（第3刷））36頁

¹⁰⁸ 琉球新報社編・「考え方」17頁

本拠とする駐留する軍隊であっても、②又は③に該当する限り「日本国における合衆国軍隊として安保条約及び地位協定の適用を受ける。また、「在韓国連軍たる米軍が我が国にある際は『在日米軍』であるか『国連軍』であるかという議論は、これらの米軍の日本国における地位が安保条約・地位協定により規律されることとなっている（吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文第3項）ので実益がない」とされる¹⁰⁹。米軍は、日本国内にあるときは、「在日米軍」として、日本の領域を離れば、朝鮮国連軍として、あるいは、合衆国太平洋軍として、自由に行動することが可能となる。我が国を兵站として、我が国に入国して、装備を整え、領域外への戦闘行動に参加することも可能となる。戦闘行動後に、我が国に戻り、修理や補給、兵員の休養等をさせることも可能となる。この場合、米軍基地の機能を使うことも、地位協定上米国に保障されている補給等の調達により、日本国内からの補給等の調達も可能となる。我が国政府は、その便宜を図ることになる。

安保条約2条は、施設・区域の提供、返還及び共同使用を定めている。

「施設及び区域」に関する定義はないが、「『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、』（条約第6条）合衆国軍隊が地位協定の規定に従い日本国政府によって使用を許される建物、工作物等の構築物及び土地、公有水面を中心として、これらの運営に必要な現存の設備、備品及び定着物を含む観念であるといえよう。このような施設・区域に対しては、米側は、その管理等につき一定の権能を有し（協定第3条1項に規定する「管理権」）、また、我が国内法上一定の法的地位が与えられる（第3条の項参照）。」¹¹⁰とされる。

協定2条4項（b）は「共同使用」の規定である。自衛隊が管理・使用する施設等¹¹¹を米軍が使用するケースである。自衛隊の基地等を有事の際に米軍が使用することを可能とする規定である。外務省機密文書は、米軍撤退後の有事における米軍の再使用を想定した記載であるが、「現行安保条約下で有事駐留に移行した場合（現行安保条約は、かかる事態を予想していないにしても、他方、条約論的にみて排除されているとも考えられない。）」として、「この場合、米軍はとりあえずⅡ－4－（b）¹¹²使用を行い、その使用期間の間にⅡ－

¹⁰⁹ 琉球新報社編・「考え方」17頁。なお、機密文書では、注が付され、「この点については、『このような軍隊はある場合においては国連軍たる性格と在日米軍たる性格と二重に持っている』との岸総理答弁がある（第34回国会衆・安保特4月13日議事録）」との記載がある（17頁）。

¹¹⁰ 琉球新報社編・「考え方」31頁

¹¹¹ その他の者の施設もあり、神戸市の神戸港湾ビル（昭和49年に返還済み）、運輸省の施設の板付飛行場滑走路の例がある（琉球新報社編・「考え方」44頁）。

¹¹² 地位協定2条4項（b）の意味である。

4－(b) 施設を通常の施設・区域に切り換えるという手続がとられることとなる。」¹¹³と述べている。この本文の注35で、過去の答弁として、「(II－4－(b)の弾力的運用と有事使用との関係は)なおよく検討したい。」(愛知外務大臣 同衆・外・2号・9頁)」と述べ、「(弾力的運用による有事使用的なものを)地位協定の枠内でできるだけ実現させていく考えである。」(中曽根長官同参・内(閉)3号29頁30頁)」¹¹⁴と紹介している。

2条4項(b)による自衛隊基地の共同使用は、現在も多数存在する。さらに、それ以外の自衛隊基地も2条4項(b)で米軍の使用に供されることになる。

以上の諸点から明らかなように、有事に備えて、在日米軍には、地位協定に基づく種々の特権が保障されている。国内法上の規制を受けない特例もある。施設・管理権で保障された排他的支配権もある。

4) 安保条約・地位協定による国内法に対する特例措置等

特例措置の概要は、第1の3で紹介したとおりである。

政府は、米軍の行動の自由を確保するために、国内法の改編すら厭わないという姿勢を示してきた。次のような例がある。

1972年、ベトナムで破壊された米軍戦闘車両(戦車、装甲兵員輸送車)の輸送阻止の市民運動が展開された。戦闘車両は、相模原市にある米陸軍相模補給廠で修理され、横浜ノースドックで船積みされていた。この間を国道16号線や市道により陸路トレーラーで運ばれていたが、その戦車輸送が、道路交通法に基づく車両制限令に違反して行われていることが判明した。重量や幅が無認可の制限を超えており、輸送に当たって道路管理者の許可が必要であるにもかかわらず、許可を得ていなかった。輸送路の一部が横浜市や相模原市が管理する道路や橋が含まれていた。当時の横浜市長は、国内法違反であるとして、戦車の輸送不許可の方針をとった。それを契機として「相模原戦車阻止闘争」と呼ばれる反戦運動が展開された。戦車は基地内に足止めされた。米国からは強い圧力が続いた。

政府は、同年10月17日、「車両制限令の一部を改正する政令」を閣議決定し、翌日施行した。梅林は、「安保条約に則るとは言えないベトナム戦争の米軍作戦を護るために、自治体の権限を奪う法改正を行ったことになる。」¹¹⁵評している。

この改編は、反戦運動によって惹起されたものであるが、三矢計画に象徴さ

¹¹³ 琉球新報社編・「考え方」49頁

¹¹⁴ 琉球新報社編・「考え方」50頁

¹¹⁵ 梅林・前掲書184頁

れるように、想定される軍事行動を図上演習等で確認し、その妨げとなる法令はないかも吟味検討され、政治状況を見ながら、国内法の整備を進めてきたのである。

5) 新安保法制制定後の動向

2015年9月の新安保法制制定後も、法制を利用した動員体制が着々と進行している。2016年3月11日、政府は、特別目的会社高速マリン・トランスポートとの間で2025年12月まで、約250億円のPFI契約をした。民間フェリー2隻で商業輸送を行いつつ、自衛隊の任務遂行に必要な場合には優先的に船舶を確保するというものである。しかも、当該フェリーに乗り組む船員を予備自衛官として確保できるように、同年4月から海上自衛隊に予備自衛官補制度を導入した。これは、一般社会人や学生を予備自衛官補として採用し、一定の教育訓練終了の後、予備自衛官に採用する制度であり、その場合、防衛招集されれば自衛官となる制度である。さらに、陸上自衛隊の「強靱」と題するパンフレットによれば、南西諸島地域での有事に際し、先遣部隊として水陸機動団がオスプレイなどで即応展開する。次に、一次展開として機動戦闘車や輸送ヘリ、続けて、二次展開として、海上自衛隊の輸送艦やヘリ空母、三次展開として増援部隊が展開するとされる。三次展開には、民間フェリーの絵が描かれている。

政府は、武力攻撃事態における運航に際しては、自衛隊は、民間事業者から船舶そのものの借り入れをして自衛官が乗り込んで運航することとしており、民間船員が運航するという事は基本的にないこと、武力攻撃事態における運航に際しては、事業者と協議して、事業者の同意がなければ運航することはできない仕組みになっているなどと答弁している。しかし、運航協議は、契約書77条で、防衛出動下で民間事業者が運航することがあり得るとされ、運航判断要件の案では、個別の事態の発生状況や具体の輸送所要を総合的に勘案して行われるとなっている。この判断根拠は防衛省しか持っていない特定秘密であり、結局は政府の判断次第になることは明白である。フェリーは砲弾・弾丸・ロケット航空用燃料等の危険物を輸送するために改修される¹¹⁶。

2015年4月に合意された新ガイドラインでは、日本有事のみならず、重要影響事態や存立危機事態のそれぞれにおける後方支援の項目に、民間が有する能力を適切に活用すると明記されている。中谷防衛大臣は、「重要影響事態

¹¹⁶ 第190回国会参議院予算委員会議録18号26頁。なお、質問者の仁比聡平参議院議員は、「結局、どう言おうが、民間フェリーで兵たんを行うということなんです。それは軍事行動のための輸送であって、戦時国際法上、攻撃の対象にされることになる。それは、出発港から到着港までその航路全域、これが攻撃の対象になるのではないかと。」(26頁)と批判している。(書証提出予定)

やまた存立危機事態におきまして、これはあくまでも安全が確保されるということが前提でございますけれども、そういう事態は排除できないと考えております。」と答弁している¹¹⁷。

このような裏技による実質的な民間事業者やそこで働く労働者の動員が、他の分野においても、実行されていくものと思われる。

2 安保条約・地位協定、日米ガイドラインの歴史的展開と新安保法制の関係 1) はじめに

安保条約とそれを支える地位協定が、世界戦略上の米軍の行動を支える役割をも有していることは、前述したとおりである。

ソ連崩壊までの冷戦下の米国の戦略のもとに、我が国の自衛隊もその役割の一端を担わされてきた。

その長い歴史を述べることは必要ないが、以下では、冷戦終結後の米国の戦略と自衛隊の役割を述べ、その方向性のもとに違憲の新安保法制が制定され、国民等の権利制限が強化された過程を明らかにしたい。

2) 冷戦終結後のアメリカの世界戦略と日米ガイドライン（1997年）

堤康弘著「福岡県の平和運動」¹¹⁸は、安保条約、日米防衛協力の指針（ガイドライン）等を、福岡県や九州の基地の状況等を含めて分かり易く解説している（この項の以下の記載は、特に断らない限り、堤著による。）。

91年7月、WTO（ワルシャワ条約機構）は解体し、ソ連共産党は同月の中央委員会総会で科学的社会主義の世界観を放棄する決定をした。8月、クーデター事件関与の疑惑でゴルバチョフは共産党書記長を辞任、ソ連共産党は解体した。

チェイニー国防長官は92年2月の「93年度国防報告」でソ連崩壊後の「米国国益に対する将来の脅威は、急激に変化する世界での不確実性と不安定性である」とし、今後も核抑止戦略は不可欠、危機対処のための米軍の前方展開戦略を維持し、緊急投入部隊を配置する、新しい地球規模の脅威に対して必要な戦力の再編を行うという政策をうちだし、そのため欧州のNATO、アジアの日米安全保障関係が重要と強調した。（同書307、308頁）

クリントン政権は、「93年度国防報告」につづき、同年9月に「ソ連崩壊後の『新世界秩序』を打ちたてるために、一連の軍事体制見直し策を打ち出した。このなかで、湾岸戦争後再軍備したイラクの近隣諸国への再侵攻や北朝鮮

¹¹⁷ 前掲議録27頁

¹¹⁸ 堤康弘著「福岡県の平和運動」（きかんし出版センター、2006年10月（書証提出予定）

の韓国侵攻の可能性、このふたつの同時発生に対処することを、今後10年間の作戦計画の柱とした。」(同書320頁)

福田毅は、「米軍の変革と在日米軍の再編成」¹¹⁹と題する論考で、「現在米軍は世界的なレベルで前方展開態勢の見直しを進めており、在日米軍基地再編も世界的な米軍基地再編の一環にすぎない。」とし、「冷戦後の戦略環境の変化を勘案するならば、米国がその前方展開態勢を再構築しようとする事は当然ともいえ、在日米軍もその流れから逃れる事はできないであろう。」と指摘した。その上で、改めて、在日米軍基地の役割を次のように指摘している。

「在日米軍基地は、まさに米国が必要としているハブ基地としての機能を担っており、今回の態勢見直しにおける大胆な削減対象とはなっていない。ハブ基地としての在日米軍基地の重要性は、クリントン政権期に公表された1995年の東アジア戦略報告(EASR)でも既に指摘されている。同報告は日米関係を『米国の太平洋安全保障政策およびグローバルな戦略目標の基盤』と位置づけた上で、次のように述べる。『在日米軍は、日本の防衛および日本周辺における米国の権益の防衛だけでなく、極東全域の平和と安全の維持にコミットし、かつ備えるものである。在日米軍基地は、この地域における事実上すべての紛争地に迅速に展開できる好位置にある。太平洋地域の距離的な広大さを勘案すれば、日本の基地へのアクセスを確保することは、侵略を防止・打破する米国の能力にとって死活的な役割を果たしている』。」と。

その上で、本項に関連してさらに重要な指摘をしている。「在日米軍の任務が日本防衛だけにとどまっていないことは、陸軍兵力よりも海・空軍および(遠征作戦を主任務とする)海兵隊に偏った在日米軍の兵力構成をみても明らかであろう。事実、第7艦隊の活動範囲は平時においても湾岸にまで及んでいるし、湾岸戦争には第7艦隊や在日海兵隊だけでなく、嘉手納の空中給油機や横田の輸送機までもが参加した。さらに、湾岸戦争以降に設定されたイラクの飛行禁止空域の監視活動(ノーザン・ウォッチ、サザン・ウォッチ)には三沢のF-16と嘉手納のF-15が随時派遣されており、近年のアフガニスタン攻撃(不朽の自由作戦)およびイラク攻撃(イラクの自由作戦)にも、第7艦隊、在日海兵隊、三沢や嘉手納の空軍機等が派遣されている。これらの事実は、米国の戦略における在日米軍基地の位置づけを理解する上で極めて重要である。」(7頁)と述べる。

なお、これらの活動と安保条約との関係で指摘しておきたいことは、「極東条項」の解釈である。福田は、「極東条項は在日米軍の地理的な活動範囲を直接的に定めたものではないが、在日米軍が極東の範囲を超えて活動していることを問題視し、極東条項は形骸化していると批判する者もいる。しかし、政府

¹¹⁹ 「調査と情報」455号(2004年9月24日)(書証提出予定)

は『在日米軍を構成するある部隊，艦船等が，日米安保条約の目的達成のための役割に加え，それ以外の任務を有して移動することは日米安保条約上問題はない』¹²⁰として，在日米軍が湾岸等で作戦行動を行うことを容認してきた。」

（10頁）と紹介している。後述する，湾岸戦争，イラク戦争での第7艦隊所属艦船の巡航ミサイル発射などの活動も，安保条約・地位協定による基地の提供，調達等の支援の結果でもある。

このような米軍の役割をその変化も含めて具体的目標として設定されてきたのが，日米ガイドラインである。

99年3月26日，志位和夫参議院議員は衆議院新ガイドライン特別委員会で，米軍当局は94年に日本に対して3次に及ぶ対米支援要求を提起していたことを明らかにした¹²¹。それによれば，要求は1069項目に及ぶ¹²²。以下は，その一例である。

【民間空港】では，①成田，福岡，長崎，那覇空港の使用と24時間の通関態勢等，②人員・物資の輸送経路確保のために新千歳，千歳，関西，福岡（板付），宮崎，鹿児島，那覇空港の優先的使用。人員・物資の受入れ施設，通信，労務，宿泊施設などあらたな整備・増強。

【港湾】では，①松山，大阪，名古屋，水島，福岡，神戸の優先使用と公共岸壁の確保，パイロット，タグボート，船舶修理，荷役人の支援態勢の強化，②苫小牧，八戸，天願，金城湾，那覇の港湾地域には事務所，宿泊，給食機能をもった船舶修理施設の確保。

堤は，「これらの要求はすでに進めている自衛隊基地の共同使用，対馬海峡，在日基地，米艦隊の防衛・支援などの自衛隊との共同作戦態勢に加えて日本全土を米軍の出撃・兵站支援基地にするというもので，当時一般紙でも報道された北朝鮮有事における米軍の緊急出動，米本土からの緊急輸送などの作戦計画に見合うものであり，『三矢作戦計画』にも見られる西日本一帯の空港・港湾の輸送中継基地，出撃基地としての役割，また朝鮮海峡確保のための軍事的役割の重要性を改めて示している。事実米軍は米韓合同演習『チーム・スピリット』での韓国在留米国人の退避訓練で福岡空港を使用して通関手続き演習を行った。」（同書324頁）と述べる。

95年2月27日，「東アジア・太平洋にかんする安全保障戦略」（ナイ・レ

¹²⁰ この注記として，「第34回国会衆議院日米安全保障条約特別委員会議録」第4号，昭和35.2.26,p9」が記載されている。

¹²¹ 第145回国会衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録3号28頁（書証提出予定）

¹²² しんぶん赤旗（1999年3月27日）（書証提出予定）

ポート), 3月1日「日米関係報告書」が発表された。「日米関係報告書」は、「日本との関係は、太平洋安全保障戦略にとっても、地球的戦略目標にとっても不可欠のもので、米日の安保同盟はアジアにおけるアメリカの安全保障の要であり、在日米軍基地はアメリカの侵略抑止・打破の能力に決定的な役割を果たしているとのべた。」(同書326頁)

96年4月17日、橋本・クリントン首脳会談で「日米安保共同宣言」が発表され、日米安保関係の信頼性強化のためとして、「日米防衛協力指針(旧ガイドライン)」の見直し、日本周辺の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)の日米協力に関する研究、政策調整の重要性を確認すること等が宣言された。(同書329, 330頁)

97年9月23日、「新日米防衛協力の指針(新ガイドライン)」が発表された。指針は、次のような内容である。

「①平時から日本有事、周辺事態に備え共同作戦体制を構築する。そのため、情報交換や政策協議を強化し、事態についての認識が一致すれば、作戦情報活動、後方支援、また共同調整所(事実上の統合軍司令部)の運用を開始し効果的に調整する。『周辺事態の概念は地理的なものでなく、事態の性質に着目したもの』である。②日本は米軍の必要に応じてあらたな区域・施設の提供を適時適切に行う。**米軍の自衛隊施設、民間空港・港湾の一次的使用を確保する。**③地方自治体、民間の全面協力。『日本は中央政府及び地方公共団体が有する能力を適切に活用する』、④日本に立法、予算、行政措置の義務。以上の結果を具体的に反映させるため、**日本政府の責任で必要な立法、予算、行政措置を行う。**」(同書331頁)

さらに「周辺事態協力計画」として、「別表」に基づく後方支援(兵站)40項目を具体化するとした。その内容は「①自衛隊が主体的に行う行動。救援・避難民対策。非戦闘員退避。船舶検査。②米軍への施設の提供。米軍の自衛隊施設、民間空港、港湾の使用。人員、物資の積み卸しに必要な場所、保管施設の指定。運用時間の延長。自衛隊の飛行場の使用。訓練・演習区域の提供。米軍基地内に事務所、宿泊所の建設。③運用面における協力(共同の作戦)。『機雷除去』『警戒監視』『海・空域調整』、④後方地域支援。『補給』米軍に対する物資、燃料、油脂、潤滑油の提供。『輸送』人員・物資・燃料・油脂・潤滑油の国内また公海上での輸送。『補給整備』米航空機・船舶・車両の修理・補給整備。修理備品の提供。『医療』負傷兵の治療、輸送。医薬品・医療機器の提供。『警備』米軍基地・周辺地域・輸送経路の警備。情報・諜報の共有。『通信』通信周波数の確保、機材の提供。」(同書331頁～333頁)である。

堤は、「こうして日本は、アメリカが周辺事態が『日本の平和と安全に重大

な影響を与える』と判断して軍事行動を起こせば、自衛隊はもちろん自治体ぐるみでアメリカの戦争に動員されることになる。」(同書333頁)と述べている。

3) ガイドラインに基づく周辺事態法等の制定

改定されたガイドラインに基づく措置を実施するための根拠法として、1999年に周辺事態法、2000年に船舶検査法が制定された。これにより、「1997年のガイドラインでは、新たに周辺事態対処の枠組みが整備され、朝鮮半島で戦争が発生し、邦人の退避が必要となったり、我が国に難民が押し寄せたりする等、我が国の平和と安全に重要な影響を与える周辺事態であれば、我が国に対して直接の武力行使がなくても、事態に対処する米軍に後方支援等を実施することが可能となった。加えて、包括的メカニズムの設置等、平時からの協力枠組みが強化され、共同作戦計画や相互協力計画について検討が進められた。」¹²³と評されている。

その後、2001年9月の米国の同時多発テロ、それに続くアフガニスタン戦争、イラク戦争が勃発し、当時の小泉政権は、米国の対テロ戦争への支持を表明し、2001年10月にテロ対策特別措置法を制定し、多国籍軍の後方支援のために自衛隊をインド洋に派遣し、2003年7月にはイラク特別措置法を成立させ、自衛隊をイラクへ派遣した。他方で、冷戦の終結により米軍の世界的な配置が大きく見直された。この再編は、米軍の前方展開戦力を削減するだけではなく、機動性・柔軟性を高め、同盟国・パートナー国の役割を強化して、抑止力の維持・向上を目指すものであった。

これらの経緯を踏まえて、2005年10月の日米安全保障協議委員会で発表された「日米同盟：未来のための変革と再編」では、「日本の防衛及び周辺事態への対応」と並び「国際的な安全保障環境の改善のための取組」が防衛協力における重点分野として明記された。日米同盟が拡大・複雑化する任務に対応するため、ミサイル防衛システムの導入や市街戦・島嶼防衛の訓練等、自衛隊の装備・訓練の高度化、自衛隊と在日米軍の司令部の併設等、自衛隊と米軍の一体化が進められた。

4) 政府の集団的自衛権認容・新安保法制制定を前提としたガイドラインの改定

2013年10月3日に発表されたツー・プラス・ツー閣僚共同声明「より力強い同盟とより大きな共同の責任」によって、97年ガイドラインの改訂の

¹²³ 浅井一男他「新たな日米防衛協力のための指針—その経緯と概要、論点」(調査と情報874号2頁)(書証提出予定)

方針が打ち出され、日米防衛協力委員会に改訂作業が命じられた。

2014年10月8日の中間報告を経て2015年4月27日に最終合意が発表された。発表された新ガイドライン（甲A6号証）は、2014年7月の集団的自衛権を認容する閣議決定に基づき新たに立法・改定される新安保法制を前提に、各事態における日米両軍の役割・連携を軍事面から明確にするものであった。

これらの経緯を踏まえて、2015年9月新安保法制を強行成立させた。

新ガイドラインの内容は、次のとおりである。

ア. 切れ目のない対応の確認等

「Ⅰ 防衛協力と指針の目的」では、新たに5つの強調点に加えられ、「切れ目のない対応」と「日米同盟のグローバルな性質」の2つが繰り返し言及され、重視されている。また、「両政府の国家安全保障政策間の相乗効果」では、安倍政権が進める「積極的平和主義」とオバマ政権の「アジア太平洋へのリバランス」の連携が意図されている。

「Ⅲ 強化された同盟内の調整」では、平時からの利用可能な調整メカニズムが設置されることである。「自衛隊と米軍は、NATOや米韓同盟のように連合司令部を持たず、各々の指揮系統に従って活動する。そのため、協力して活動を行う際には、両者間の調整を行う必要があるが、1997年ガイドラインで既に調整メカニズムの平素からの構築は合意されていたものの、この時点では有事にのみ運用される規定であった。しかし、今回の改定で調整メカニズムは同盟調整メカニズムに名称を変えるとともに平時から利用可能となり、自衛隊と米軍の連携は今後より緊密になるであろう。」¹²⁴という。

「Ⅳ 日本の平和及び安全の切れ目のない確保」は、新ガイドラインの中心となる項目である。この項目は、1997年ガイドラインの「平時」、「日本有事」、「周辺事態」の3つの分類に変更を加えて内容を引き継ぐものである。この項目で注目すべきポイントとして、次の諸点が指摘されている。「第1に、平時から有事のあらゆる事態に切れ目なく対応可能な規定としたことである。特に、議論となっているグレーゾーンについては、情報収集・警戒監視や海洋安全保障の協力強化、そして同盟調整メカニズム等により、迅速な対応が可能となるとされる。第2に、日米協力が質・量ともに拡大した点である。具体的には、2014年7月の閣議決定に基づく集団的自衛権の限定的行使をはじめ、情報収集・警戒監視・偵察（・・・）やアセット防護（艦船等の武器や装備の

¹²⁴ 浅井一男他・前掲書5頁。なお、末浪靖司も平時から運用される常設の同盟調整メカニズムは、2015年9月の安保法制成立後の11月3日の日米防衛相会談と防衛協力小委員会での協議をへて運用が始まっている旨指摘している（末浪・前掲書）（書証提出予定）。

防護)、戦闘捜索・救難、宇宙・サイバー空間等での協力がある(・・・)。第3に、従来の周辺事態に該当する『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、『当該事態は地理的に定めることができない』と規定し、明確に地理的制約を廃した点が挙げられる。¹²⁵と評されている。

イ. 武力攻撃事態と指針の対応

さらに、各事態を想定したガイドラインの内容を検討しておきたい。

まず、法制面で述べた安保条約・地位協定、武力攻撃事態との関係である。新ガイドラインは、「2.日本に対する武力攻撃が発生した場合」と分類している。「(この場合)日米両国は、迅速に武力攻撃を排除し及び更なる攻撃を抑止するために協力し、日本の平和及び安全を回復する。」

そのための戦闘行動として、日本は、日本の国民及び領域の防衛を引き続き主体的に実施し、日本に対する武力攻撃を極力早期に排除するため直ちに行動する。自衛隊は、日本及びその周辺海空域並びに海空域の接近経路における防勢作戦を主体的に実施する。米国は、日本と緊密に調整し、適切な支援を行う。米軍は、日本を防衛するため、自衛隊を支援し及び補完する。米国は、日本の防衛を支援し並びに平和及び安全を回復するような方法で、この地域の環境を形成するための行動をとる。」

指揮命令系統は、同盟調整メカニズムにより、各々の指揮系統を活用しつつ、各々政府一体となって取り組まれる。されに、空域に対する作戦等の基本の指針が記載されている。

「作戦支援活動」として、「i. 通信電気活動」、「ii. 捜索・救難」、「iii. 後方支援」、「iv. 施設の使用」等が挙げられている。「後方支援」では、「作戦上各々の後方支援能力の補完が必要となる場合、自衛隊及び米軍は、各々の能力及び利用可能性に基づき、柔軟かつ適時の後方支援を相互に行う。」とされる。さらに、これとは別途に、「日米両政府は、支援を行うため、中央政府及び地方公共団体の機関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。」と述べる。武力攻撃事態対処法で論述したように、政府の支援活動と自衛隊の支援活動は、各々異なる内容であり、それぞれの権限に応じた支援が前提とされている。さらに、日本側の「中央政府」の権限・能力は、「指定行政機関」の役割が前提とされている。「民間が有する能力」の「適切な活用」は「指定公共機関」を前提としている。

「施設の使用」では、「日本政府は、必要に応じ、日米安全保障条約及びその関連取極に従い、施設の追加提供を行う。日米両政府は、施設・区域の共同使用における協力を強化する。」と定める。「関連取極」は、「日米地位協定」

¹²⁵ 浅井一男他・前掲書5頁

を柱とするものであり、「施設の追加提供」は、「全土基地方式」を前提として、日米の共同の軍事行動に応じて、必要な地域を米軍の基地とすることを可能とする。その前提が「施設・区域の共同使用」の強化である。基地の速やかな追加のためには、手続き上の時間的制約を伴うので、自衛隊の基地の提供や共同使用を強化することで、迅速な基地・施設等の利用を可能にできる。

以上のように、安保条約・地位協定、事態対処法が相互に機能し合うことになる。

ウ．武力攻撃予測事態と指針の対応

「日本に対する武力攻撃が予測される場合」は、武力攻撃予測事態に対応する。この場合、「日米両政府は、攻撃を抑止し及び事態を緩和するため、包括的かつ強固な政府一体となつての取組を通じ、情報共有及び政策面の協議を強化し、外交努力を含むあらゆる手段を追求する。」、 「自衛隊及び米軍は、必要な部隊展開の実施を含め、共同作戦のための適切な態勢をとる。日本は、米軍の部隊展開を支援するための基盤を確立し及び維持する。日米両政府による準備には、施設・区域の共同使用、補給、整備、輸送、施設及び衛星を含むがこれらに限らない相互の後方支援及び日本国内の米国施設・区域の警護の強化を含み得る。」とする。

ここでも、政府と自衛隊の支援内容は異なる面を有している。日米両政府は、安保条約・地位協定、事態対処法上の権限と義務を最大限に行使して、「攻撃の抑止と事態の緩和」に取り組み、施設の共同使用等による反撃拠点の準備、弾薬・燃料等の補給、航空機・艦船・戦闘車両等の整備等に務め、基地の警護活動を強化することになる。前記した、基地関係者、調達関連業者、それらに関連する労働者らが、上記の準備等に関与させられる。

エ．存立危機事態と指針の対応

「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」は、存立危機事態と対応する関係にある。「米国又は第三国に対する武力攻撃に対処」するためであるが、日本は、憲法・国内法等に従い、武力攻撃への対処及び更なる攻撃の抑止において米国と緊密に協力することになる。また、武力攻撃への対処行動をとっている他国とも適切に協力する。

存立危機事態に至れば、「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」ことになる。

協力して行う作戦例として、次の諸対応が示されている。

(ア)アセットの防護：「自衛隊及び米軍は、適切な場合に、アセットの防護において協力する。当該協力には、非戦闘員の退避のための活動

又は弾道ミサイル防衛等の作戦に従事しているアセットの防護を含むが、これに限らない。」

(イ) 捜索・救難：「自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、戦闘捜索・救難活動を含む捜索・救難活動において、協力し及び支援を行う。」

(ウ) 海上作戦：「自衛隊及び米軍は、適切な場合に、海上交通の安全を確保すること目的とするものを含む機雷掃海において協力する。」、「自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、艦船を防護するための護衛作戦において協力する。」、自衛隊及び米軍は、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止において協力する。」

(エ) 弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦：自衛隊及び米軍は、各々の能力に基づき、適切な場合に、弾道ミサイルの迎撃において協力する。日米両政府は、弾道ミサイル発射の早期探知を確実にを行うため、情報交換を行う。」

(オ) 後方支援：「作戦上各々の後方支援能力の補完が必要となる場合、自衛隊及び米軍は、各々の能力及び利用可能性に基づき、柔軟かつ適時に後方支援を相互に行う。」

オ. 重要影響事態と指針の対応

「日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」は、重要影響事態と対応する。「同盟（日米の）は、日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対処する。」とし、①非戦闘員を退避させるための活動、②海洋安全保障を強化し、船舶検査等の協力、③避難民への対応措置、④捜索・救難活動の支援、⑤施設・区域の米軍からの要請に基づく協力・調整、警護の実施、⑥後方支援、⑦民間空港及び港湾施設等の一時的な使用、施設・区域の共同使用における協力の強化等が規定されている。

カ. 国際平和共同対処事態と指針の対応

「国際的な活動における協力」では、「日米両政府は、各々の判断に基づき、国際的な活動に参加する。」として、「共に活動を行う場合、自衛隊及び米軍は、実行可能な限り最大限協力する。」と述べる。その上で、「日米両政府は、適切な場合に、同盟調整メカニズムを通じ、当該活動の調整を行うことができ、また、これらの活動において三か国及び多国間の協力を追求する。自衛隊及び米軍は、円滑かつ実効的な協力のため、適切な場合に、手順及びベストプラクティスを共有する。日米両政府は、引き続き、この指針に必ずしも明示

的には含まれない広範な事項について協力する一方で、地域的及び国際的な活動における日米両政府による一般的な協力分野は次のものを含む」として、「平和維持活動」「国際的な人道支援・災害支援」、「海洋安全保障」、「パートナーの能力構築支援」、「非戦闘員を退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」を挙げている。

3 軍事面から見た切れ目のない新安保体制の危険性

国民等の権利の制限は、国民の生存と自由を護るために真にやむを得ない祖国の防衛のためになされるのであれば、多くの国民が納得できるであろう。しかし、世界の警察を自認するアメリカが、中東やアジアに軍隊を派遣し、我が国がこの活動を支援したために事態が拡大して、生命の危機等を含む国民等の権利制限が実施されるとすれば、納得できるものではない。

各事態の概念の曖昧さ等による事態の前倒しの認定、あるいは、事態の併存認定等により、事態は必然的にエスカレートし、外国での紛争がいつのまにか我が国の戦争の事態に繋がる結果となる。この点は、理論面から指摘してきたところである。

湾岸戦争時の在日米軍の行動からも、上記の危険性を指摘することができる。日本を母港とする第7艦隊の役割は、巡航ミサイル・トマホークによる対地攻撃を主要な任務とする艦隊である。1988年8月31日、トマホーク発射能力をもった駆逐艦ファイブと巡洋艦バンカーヒルの横須賀母港化が始まる。各種トマホークの射程のデータからすると、「ソ連沿海州の標的（基地や滑走路）への核攻撃を想定したときにも、あるいはアラビア海からの通常弾頭トマホークによるイランなどへの対地攻撃を想定したときにも、効率の面から日本への前進配備がもっとも合理的な選択であったからである。」¹²⁶

1991年1月17日に始まった湾岸戦争は、横須賀を母港とする4隻のトマホーク発射能力艦の3隻が出撃し、トマホーク発射艦として使われた。巡洋艦バンカーヒルは、その第一撃を担い、攻撃目標は、レーダー基地、対空砲火基地、指揮管制基地などであった。同艦は湾岸戦争で発射された288発の内28発を、駆逐艦ファイブは60発を発射している。「この一例だけでも、前進配備された第7艦隊が、米軍の即戦攻撃力としていかに重要であるかを物語っている。」¹²⁷

日本に前進配備された第7艦隊は、ペルシャ湾地域に戦力を提供する部隊でもある。湾岸地域は米中央軍の責任区域に属する。

2001年9月11日の米本土テロ攻撃に端を発して、10月7日にはアフ

¹²⁶ 梅林・前掲著148, 149頁

¹²⁷ 梅林・前掲書150, 151頁

ガン攻撃が開始された。この攻撃では、すでにアラビア海に展開していた第5海軍旗下の空母エンタープライズが湾岸地域に入っていた。同艦は、大西洋艦隊所属で地中海から湾岸地域に入っていた。この戦闘団に、横須賀を母港とする駆逐艦オブライエンが混じって、他の艦船とともに、トマホークを発射している。オブライエンは、湾岸戦争以来継続している多国籍軍によるイラク経済制裁のための船舶臨検活動にローテーションで参加していた。

横須賀を母港とする空母も、湾岸地域に絶えず展開している。空母インデペンデンスの1992年から93年の軌跡が情報公開で明らかにされている¹²⁸。92年4月にオーストラリア海軍との共同演習と珊瑚海海戦記念式典に参加するために横須賀を出港。その後、5月にオーストラリアから直接、湾岸地域へ。5月22日に第7艦隊から中央海軍第5艦隊に編入。9月17日にホルムズ海峡に出るまでの丸4か月、対イラク「砂漠の嵐」作戦の延長と「南方監視（サザン・ウォッチ）」作戦に参加。10月帰港の後、約4か月の長期オーバーホールに入っている。

オーバーホール後、2月中旬から3月まで、米韓軍事演習「チームスピリット」に参加するため、東シナ海と日本海に展開。5月、春期訓練のため約2か月オーストラリア西海岸まで演習公開。帰路には海上自衛隊との共同演習。9月には海上自衛隊との共同演習や、日本近海において沖縄海兵隊との統合演習を行った。11月の半ば、ペルシャ湾岸地域へ「南方監視」作戦に従事するため出港。ペルシャ湾で越年した。空母だけではなく、横須賀母港の随伴艦を複数同行して行われている。梅林は、以上の経緯を示して、「第7艦隊は、第5艦隊への兵力供給として不可欠であることが分かるであろう。在日米軍とは、日本周辺に関心を持ち、そこで活動している部隊などではないことが、ここにも明白に現れている。」と総括している¹²⁹。

米軍の世界戦略の下に、在日米軍も、日本の施設を利用して広域に活動している。在日米軍は、あるときは安保条約上の合衆国軍隊として活動し、必要があれば、他の部隊に編入されて、中東有事等の軍事活動に参加しているのである。また、軍事演習からも窺えるように、軍事演習そのものが他国への強い圧力的としてのメッセージである。その典型が米韓合同演習「チームスピリット」である。米軍の自衛隊、オーストラリア軍との共同演習からは、新安保法制の米軍等行動関連措置法における米軍以外の外国軍隊として、オーストラリア軍が前提とされていることが明らかとなる。

集団的自衛権の行使を容認する新安保法制のもとに国際平和共同対処事態や米艦等防護における武器使用、重要影響事態における外国軍隊への後方支援活

¹²⁸ 梅林・前掲書153頁の「図3-1」

¹²⁹ 梅林・前掲書152～155頁

動、存立危機事態における外国軍隊への支援活動の実態は、アメリカの世界戦略に日本が組み込まれ、軍事体制の一端を直接に担うに至ったことを如実に示している。

このことは、新安保法制成立後の日米軍事行動を検討することにより、一層明らかになる。

米艦防護である。「平成29年5月1日から3日にかけて、新安保法制法に基づく「武器等防護」の初めての任務が行われた。海上自衛隊の護衛艦「いずも」が、1日に横須賀基地を出て房総半島沖周辺で米海軍の貨物弾薬補給艦「リチャード・E・バード」と合流し、周辺を警戒しながら四国沖へ向かっていた。一方、別の海自護衛艦「さざなみ」は2日午前にも呉基地（広島県）を出港し、豊後水道を南下して太平洋に出た後、3日に四国沖でいずもと合流した。2隻は補給艦を護衛しながら航行したとされている。この間、海上自衛隊護衛艦の艦載ヘリコプターを補給艦に着艦させ、海自艦が補給艦から燃料の補給を受ける手順を確認するなどの訓練も実施した（甲C11-1 朝日新聞平成29年5月2日）。

政府は、2016年12月に防護任務の運用方針を決定し、2017年には上記を含め2件、2018年には実にその8倍の16件（米艦防護6件、米軍機防護10件）が実施されたと公表されている（甲C11-280 東京新聞平成31年3月29日）。

米艦防護、米軍機防護で明らかのように、これらの活動の実質は共同の戦闘行動を取るということである。相手国（この場合は北朝鮮）からみれば、日本も米国と同様の敵対国となる。北朝鮮が艦隊や編隊に攻撃してきたときには、直ちに存立危機事態に移行し、日本も参戦することもあり得る。

仮に、湾岸戦争やイラク戦争と同様の事態が発生すれば、これからの我が国はミサイルを発射する米艦の防護のために米艦隊と行動を共にし、米兵輸送や爆撃を任務とする航空機の防護活動のために編隊の一翼を担うことになる。また、戦闘行動のため発進する戦闘機、戦車等の攻撃兵器への給油や弾薬の提供を行うことになる。機雷除去作業、海上警戒活動、船舶検査活動なども実施される。

集団的自衛権の一部を最小限に行使するものであるとか武力行使の一体化にならないとの理由は、相手国の攻撃を阻止する理由にはならない。新安保法制は、まさに、国土の外に出て戦争をする国を創り出したのである。

今回の新安保法制の成立・施行までは、安保条約・地位協定の存在、周辺事態法、PKO法の制定等により憲法の平和主義は大きな危機に遭遇していたが、曲がりなりにも憲法9条の解釈の範囲内と見ることもできた。しかし、今回の閣議決定と新安保法制の制定はもはやその範囲を超えて、違憲状態に明確

に突入したものである。

4 小括

以上のとおり、米国の世界的な軍事展開のもとに、日米同盟の内容が協議変更され、自衛隊の役割が強化されてきた。日米ガイドラインは、その内容を具体化する指標であり、これに基づき日本の安全保障の法整備が図られてきた。そして、新安保法制により、ガイドラインとの整合性を持った法整備がほぼ完結し、違憲の安保体制が成立したのである。

第14 結びに替えて—総動員体制の確立と国民等の被害の現実化・深刻性

1 総動員体制の現実化

新安保法制により、戦時体制の整備と国民の動員体制がほぼ完成したといえることができる。もちろん、憲法上の人権規定等の違いにより、戦前の憲法と軍国主義体制の下での、国家総動員体制とは自ずから異なるところはあるが、その本質は同じである。また、最後の仕上げとしての「国家緊急事態」に基づく「人権の制限」等の導入が残されている¹³⁰。

2 各職域等の国民等の観点からの被害状況

各事態に応じて国民等の被害の程度は異なっている。その強弱は別として、すべての国民が新安保法制により被害を受けていることは、すでに述べてきたとおりである。真に被害を理解するためには、被害を受ける立場に立って、新安保法制の構造を読み解くことが必要であることは言うまでもない。

新安保法制によりすべての国民等が、もちろん、新安保法制を強行した者たちも、等しく生命・財産等の侵害の淵に立たされている。

軍事行動の前面に立つ自衛官、予備自衛官、前線等で救護にかかわる医師・看護師らの医療関係者。

軍事行動の支援活動（補給・修理等）を担う基地労働者、民間事業者・労働者、港湾・空港等の事業者・労働者。

自衛隊法・武力攻撃事態対処法等により軍事行動の支援や国民保護に動員される国家公務員・地方公務員・指定公共機関（労働者）と土地等の財産を収用

¹³⁰ 自民党の「日本国憲法改正草案」に見られるように、国家非常事態の導入など最後の仕上げが必要である。改正草案98条で内閣総理大臣の緊急事態の宣言を定め、99条1項で、「内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができる・・・」とし、同条3項で「何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる項にその他公の機関の指示に従わなければならない。」と規定している。

される国民等。

海外で活動する民間P K O，国際協力活動に従事する人々なども，紛争に巻き込まれ，テロ等の標的にされる危険性が高まる。

国民保護法により，危険地域へ動員される国家公務員・地方公務員・指定公共機関（労働者）と土地等を収用され，自宅への立入り等が罰則で禁止される国民等。

軍事行動優先の下に，逃げまどい，爆撃等の被害を受ける国民等。

今，すべての国民等が違憲の立法により発生する戦争による生命・財産の侵害の危機にさらされ，最大の尊重をされるべき人格権・平和的生存権を侵害されている常態にあるのである。

以上