

「7.1閣議決定」と安全保障関連法

水島朝穂

1 はじめに——「政府の行為」による戦争

戦後70年の「8.15」における天皇の「おことば」には、ある変化がみられた。まず、今日の平和と繁栄が、「平和の存続を切望する国民の意識」によって支えられてきたことへの言及である。「平和」はそのままでは失われてしまう。その「存続」のために国民が努力してきたからこそ、いまの平和があるという認識がうかがわれる。また、「先の大戦に対する深い反省」という言葉が初めて入ったことは、その前日に出された安倍晋三首相談話が「反省」を限りなく相対化したこととの対比で、外国メディアからも注目された。さらに、1995年から毎年使われてきた「戦争の惨禍が再び繰り返されないことを切に願い」という箇所が、「今後、戦争の惨禍が再び繰り返されぬことを切に願い」となって、「今後」という言葉が初めて挿入されたことに注意したい。このくだりは日本国憲法前文第1段の「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」を彷彿とさせるものがあり、釘打つように「今後」という言葉は重く響く¹⁾。

天皇はまた、元旦の「ご感想（新年に当たり）」のなかで、「満州事変に始まるこの戦争の歴史を十分に学び、今後の日本のあり方を考えていくことが、今、極めて大切なことだと思っています」

と述べたが²⁾、その「満州事変」（中国では「九一八事変」）84周年の日から翌9月19日未明にかけて、多くの市民が国会前で反対の声をあげるなか、最高裁元長官をはじめ多くの法律専門家が違憲とする安全保障関連法案が、参議院で可決された。「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」（以下「平和安全法制整備法」という）と「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」（以下「国際平和支援法」という）からなるこの安全保障関連法は、徹頭徹尾違憲の法律である。

この法律の根源は、安倍内閣が2014年7月1日に行った「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」という閣議決定である（以下「7.1閣議決定」という）。この「7.1閣議決定」をどう評価するかが、「今後の日本のあり方」を考える上で「今、極めて大切なこと」である。筆者は「自衛力合憲論」をとらず、「自衛のための必要最小限度の実力」も違憲と解する立場だが³⁾、「7.1閣議決定」を撤回させ、それ以前の状態にまで引き戻すために、あえて「自衛力合憲論」に軸足を置いて、集団的自衛権行使を可能にしようとする安倍政権の非論理と非立憲を批判してきた⁴⁾。本稿においても、その立場を維持することにした。

1) 水島朝穂「「8.14閣議決定」による歴史の上書き——戦後70年安倍談話」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0817.html>) 参照。なお、宮内庁のホームページ(<http://www.kunaicho.go.jp/>)で、全国戦没者追悼式の「おことば」に英文訳がついたのは今年(2015年)が初めてである。

2) J.キングストン「天皇は、なぜ「満州事変」に言及したのか」東洋経済ONLINE(<http://toyokeizai.net/articles/-/58687>) 参照。

3) 深瀬忠一・上田勝美・稲正樹・水島朝穂編著『平和憲法の確保と新生』（北海道大学出版会、2008年）275-301頁、水島朝穂『武力なき平和——日本国憲法の構想力』（岩波書店、1997年〔オンデマンド版、2015年〕）等参照。

4) 水島朝穂『ライブ講義 徹底分析! 集団的自衛権』（岩波書店、2015年）vii頁。

2 はじまりは「7.1閣議決定」

——その評価をめぐる

(1) 集団的自衛権の行使と自衛隊の「存立根拠」

「7.1閣議決定」は、①我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、②これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、③必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されるとする。政府は60年以上にわたり、「我が国に対する武力攻撃の発生」がないのに武力を行使することは「自衛」ではないから違憲という解釈をとってきた。「7.1閣議決定」はこの政府解釈（「自衛力合憲論」）の基本論理を覆すもので、憲法解釈を閣議決定で変更してしまうという違憲の狼藉行為であった。これは、憲法の大原則である平和主義の根幹（首）を斬り落とす「憲法介錯」にほかならない⁵⁾。

集団的自衛権の行使を憲法上認めるには「憲法改正という手段を当然とらざるを得ない……そういう手段をとらない限りできない」⁶⁾とされてきたが、それは、「自衛隊は合憲である、しかし必然的な結果といえますか、同じ理由によって集団的自衛権は認められない」⁷⁾からである。この点の確認は重要である。つまり、集団的自衛権行使は、「自衛権行使の第一要件、すなわち、我が国に対する武力攻撃が発生したことを満たしていない」⁸⁾ため、「自衛のため」に当たらないのである。「自衛のため」に当たらない武力行使ができるように解釈変更を行うのであれば、それは「自衛」隊の存立根拠の説明に連動し、1954年以来政

府がとってきた「自衛のための必要最小限度の実力」という「自衛」隊合憲論の論拠を捨てることを意味する⁹⁾。

だが、「7.1閣議決定」について安倍政権は、憲法9条の下でも例外的に自衛のための武力の行使が許される場合があるとする1972年の政府見解の基本論理を維持しており、論理的整合性は保たれているという。本当にそうか。従来の政府解釈は、①「我が国に対する武力攻撃の発生」という外形的事実があれば、②「自衛のため」、③さすがの憲法も個別自衛権だけは認めているという論理だった。つまり、「自衛のための必要最小限度の実力の行使」にいう「自衛のための」は、「我が国に対する武力攻撃の発生」という外形的事実を前提としたものだった。このため、「他国に対する武力攻撃の発生」であればいかに自国防衛の目的でも武力行使はできないという論理につながったのである。

これに対し、「7.1閣議決定」は、①「我が国に対する武力攻撃の発生」がなくても、②「自衛のため」（自国防衛目的）であれば、③集団的自衛権が認められるとした。ここでは、我が国による武力行使が許される場合の基準が、自国防衛目的か他国防衛目的か、という主観的な基準に切り替えられており、論理の順番が入れ替えられている点に注意が必要である。明らかに従来の政府解釈の基本的な論理を逸脱している。これは、「我が国に対する武力攻撃の発生」という外形的事実なしに満州事変や上海事変を自衛権行使とした旧軍の発想に限りなく接近しており、極めて危険と言わざるを得ない¹⁰⁾。

この「7.1閣議決定」に沿って、「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする。」と規定していた自衛隊法3条1項から「直接侵略及び間接侵略に対

5) 水島・前掲注4) 34頁。なお、この閣議決定案文の審査は、6月30日に内閣法制局に依頼されたが、7月1日には第1部担当参事官から電話で「意見なし」が伝えられていたことが明らかとなった（『毎日新聞』9月28日付1面トップ記事）。法制局は内部での検討過程について公文書としては何も残していない。公文書管理法4条2号は「軽微なもの」を除き、原則として文書の作成を求めている。安全保障政策の重大な転換となる閣議決定の審査が「軽微」なはずはない。

6) 1983年2月22日衆院予算委 角田内閣法制局長官。

7) 1999年5月20日参院日米防衛協力指針特別委 大森内閣法制局長官。

8) 2004年1月26日衆院予算委 秋山内閣法制局長官。

9) 水島「戦争の放棄、第9条」小林孝輔・芹沢齊編『基本法コンメンタール憲法〔第5版〕』（日本評論社、2006年）49頁。

10) 海軍大臣官房編『軍艦外務令解説』（1938年発行）を使って説明した筆者のホームページの直言「『7.1閣議決定』をめぐる衆議院、過小評価論の危うさ」（<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2014/0804.html>）を参照のこと。

し」という文言が削除された。これは、自衛隊法の本則中の本則に手をつけた、自衛隊発足以来の重大な改正といってもいいだろう。これにより、自衛隊は侵略に対する「自衛」隊ではなく、「他衛」隊にもなったことを自覚すべきである。

(2) 個別的自衛権と集団的自衛権の「重なり合い」?

集団的自衛権行使を認めた「7.1閣議決定」は撤回されなければならない。ところが、安全保障関連法(案)に対する違憲評価では一貫しているにもかかわらず、「7.1閣議決定」については別の評価をする論者がいる。木村草太氏である。木村氏は、「個別的自衛権と集団的自衛権は一部で重なり合っており、「7.1閣議決定」はその重なり合った部分に限定して集団的自衛権を認めたもので、個別的自衛権で対処できるものを、あえて集団的自衛権と呼んでいるだけであるという自説を展開している¹¹⁾。

しかし、2003年7月8日に民主党の伊藤英成衆議院議員が、「個別的自衛権と集団的自衛権は重複する部分があるか」について政府に質問主意書を提出し、木村氏が使用する図と酷似した、個別的自衛権と集団的自衛権が重なり合う図を用いて政府を問いただしていた¹²⁾。政府の答弁はこうである。「国際法上、一般に、「個別的自衛権」とは、自国に対する武力攻撃を實力をもって阻止する権利をいい、他方、「集団的自衛権」とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、實力をもって阻止する権利をいうと解されている。このように、両者は、自国に対し発生した武力攻撃に対処するものであるかどうかという点におい

て、明確に区別されるものであると考えている。¹³⁾ 伊藤議員の質問について直截には回答しなかった。両者は重複しないと考えているからである。国際法学者のアントニオ・カッセゼは、集団的自衛権を行使する国家は、自身が攻撃国による武力攻撃の被害国であってはならず、この場合には、個別的自衛権を行使することになるという¹⁴⁾。政府も、国際司法裁判所(ICJ)のニカラグア事件判決とオイル・プラットフォーム事件判決を挙げ、武力攻撃の有無を基準とする考え方はICJ判例とも整合的としている¹⁵⁾。このように、ある武力行使が個別的自衛権行使に当たるか集団的自衛権行使に当たるかは、二者択一の関係にあり、木村氏が言うような、両者が重なるということはない。

今回の自衛隊法改正では、防御施設構築の措置、公共の秩序維持のための権限、緊急通行、物資の収用、業務従事命令などの我が国に対する直接攻撃や物理的被害を念頭に置いた措置は、「存立危機事態」では適用されていない。また、「存立危機事態」では武力攻撃がないので、国民保護法も改正されていない。これは、個別的自衛権と集団的自衛権の「重なり合い」がないことを示唆している。

以上から、「7.1閣議決定」が集団的自衛権の行使を容認したものであることは明かだろう。だが、木村氏はなぜかそこをぼかし、「重なり合っている」という特殊な自説を主張することによって、閣議決定の違憲性に対する、事実上、過小評価となる楽観論を広め、本来、端的に「閣議決定は違憲である」と正すべきところ、これを弱め、曖昧にする役回りを果たしてきた。木村氏がいうように「公明党の努力で」、「7.1閣議決定」では

11) 『第三文明』Web版2014年10月27日で木村氏は、「私は、今回の閣議決定は、集団的自衛権と個別的自衛権とが重なり合っている部分を、新たに当てはめて、武力を行使できることを確認しただけだと考えています。……安倍政権が、閣議決定の枠組みを超えておかしい法案を提出してきた際には、きちんと「憲法違反」であり「閣議決定違反」であると反対の声を上げることが大切なのです。……憲法の拡大解釈につながるから閣議決定に反対するということは、集団的自衛権の範囲を、せっかく個別的自衛権と重なる部分に限定したのに、それを無意味にしてしまうからです。今回の閣議決定や武力行使の新3要件を正しく理解し、使いこなせるのは、公明党と内閣法制局だと思います。政府・自民党に歯止めをかける意味で非常に重要な役割を担っています」と述べ、以下、『沖縄タイムス』2015年3月26日付(これに対する私の批判は同紙5月1日付)、『世界』同年6月号、『潮』同月号で同趣旨の議論を展開している。同「集団的自衛権と7・1閣議決定」『論究ジュリスト』2015年春号特に25-27頁も参照。

12) 伊藤英成衆議院議員「平成15年7月8日質問119号 内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問主意書」の図と木村氏の図は、水島「集団的自衛権行使の条文化——徹底分析!「平和安全法制整備法案」(その2)」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0602.html>)に比較できるように並べてある。

13) 「平成15年7月15日答弁119号 衆議院議員伊藤英成君提出 内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問に対する答弁書」。

14) Antonio CASSESE, *International Law*, Oxford University Press, 2005 p.365

15) 2015年9月2日参院平安特 秋葉剛男政府参考人。

限定的な集団的自衛権の行使しか認められなかったのではなく、まさに「公明党の協力によって」、安倍政権は露骨な「憲法介錯」を行ったのである。公明党の「転進」の罪深さは、その後の安全保障関連11法案の閣議決定についても、法案審議においても、何の「歯止め」の役割を果たせなかったことから明らかだろう¹⁶⁾。政府解釈が半世紀以上も違憲としてきたものを、閣議決定により合憲のものにひっくり返した安倍政権の狼藉を、外見的な解釈技術の提供で合理化した責任は免れない。それは、憲法審査会における長谷部恭男参考人の違憲発言後の木村氏の明確な違憲主張によっても治癒されない。半世紀以上昔の「法解釈論争」で来栖三郎が問うた「解釈者の責任」の問題にもつながる。「7.1閣議決定」に関する自説の真摯な検証・総括が求められる。

(3) 集団的自衛権の本質

——「先に攻撃すること」

安倍首相はいう。「外形的に他国が攻撃を受け、それを防御する場合には、これは間違いなく、集団的自衛権になるわけでありまして、集団的自衛権を「個別的自衛権と言い張ることは、結局かえって、ではそれは先制攻撃をしているのかという批判すら浴びかねない」¹⁷⁾と。しかし、日本に対する武力攻撃をしていない「敵国」からみれば、日本がその武力行使を法的にどのように整理しようが、日本が先に攻撃をすることには変わりがないわけであり、図らずも安倍首相は日本が先に攻撃することになることを認めたわけである¹⁸⁾。安倍首相は国会での審議を通じて、外国を守るために日本が戦争に巻き込まれることはあり得ないという。だが、他国から攻撃を受けていない日本が他国を先に攻撃してしまうのが集団的自衛権の本質である。そうなれば、当該他国からの報復攻撃

を受けることを覚悟しなければならない¹⁹⁾。現実として日本はそのまま武力衝突の当事国になるが、安倍首相は集団的自衛権を行使した「後」のことについて全く言及しなかった。

3 「平和安全法制整備法」による 自衛隊法改正

(1) 「7.1閣議決定」と自衛隊法88条との関係

自衛隊法が改正され、その76条により自衛隊が防衛出動できる場合として、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」（いわゆる「存立危機事態」）が加えられた。他方で、「第76条第1項の規定により出動を命ぜられた自衛隊は、わが国を防衛するため、必要な武力を行使することができる」と規定する同法88条の改正はされていない。

76条1項の「武力攻撃切迫事態」では「我が国に対する武力攻撃の発生」がないので、いわゆる「おそれ出動」として防衛出動はできるが武力の行使はできない²⁰⁾と解釈されていることから分かるように、同項で自衛隊が防衛出動をすれば全ての場合に直ちに88条1項で武力行使ができるわけではない。同項の武力行使の可否は、「政府の憲法解釈」によって決まる。今回は「7.1閣議決定」により集団的自衛権行使が認められたため、同項の武力行使には集団的自衛権行使を含むと解釈されることになったのである。維新の党も88条は改正せず76条を限定的に規定するという「対案」（7月2日付）を提出したが、これは防衛出動の要件を限定しただけで、武力行使の要件は「7.1閣議決定」を前提としているから、違憲である²¹⁾。小手先の文言の手直しではなく、おおも

16) 7月4日のNHKスペシャル「与野党代表に問う 自衛隊の活動拡大と憲法」で、北側一雄公明党副代表は、「(集団的自衛権行使を違憲とするのは) 憲法学者の一部じゃないですか」と明言した。なお、水島「NHK憲法研究者アンケートのこと」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0727.html>) 参照。

17) 2015年5月27日衆院平安特。

18) 国際法上、その合法性が疑われている「先制攻撃」と国際法上合法的な「集団的自衛権」は異なる。政府も集団的自衛権行使について「先制攻撃という御指摘は当たらない」(2014年6月6日衆院安保委 横畠内閣法制局長官)とする。「先制攻撃」ではなく、事実問題として、「先に攻撃してきた」「先に攻撃を受けた」と言えばよい。

19) 集団的自衛権行使について、「国際法上、たとえば隣の国が攻撃された場合に自国が立つ、そうすると攻撃国側は、何だ、おれはお前の国を攻撃してわけじゃない、なぜ立つて来るかといつて、これは国際法上、攻撃国側から抗議あるいは報復的の措置に出られてもいたし方のない問題でありまして」(1954年6月3日衆院外務委 下田外務省条約局長)。

20) 1978年6月8日参院商工委及び同年10月17日参院内閣委 真田内閣法制局長官。

21) 水島「「違憲立法」成立に加担する維新の党——「独自案」の本質」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0706.html>) 参照。

の「7.1閣議決定」の撤回が必要なゆえである。

(2) 海外派兵と国外犯処罰規定

安倍首相は、中東で集団的自衛権を行使する事例として、ホルムズ海峡での機雷掃海を繰り返し挙げ、「現在、ほかの例は念頭にありません」²²⁾とまで言い切ったが、野党からの追及でその後は「現在の国際情勢に照らせば、現実の問題として発生することを具体的に想定していない」と答弁を変えた²³⁾。これにより立法事実は崩れた。

一方、今回、防衛出動命令を受けた者による上官命令反抗・不服従等について国外犯処罰規定(自衛隊法122条の2)が新設された(7年以下の懲役又は禁錮)。従来、「専守防衛」で、「海外派兵」をしない自衛隊の場合、国外犯を処罰する規定は自衛隊法になかった。国外にある自衛隊の艦船や航空機内で自衛官がこれらの「犯罪」を犯した場合には、刑法1条2項により処罰されるので、自衛隊法122条の2が意味をもつのは、自衛官が外国の領土の地上において(まさにBoots on the ground)、これらの「犯罪」を行った場合に限られてくる。つまり、外国領土の地上における集団的自衛権の行使の可能性を想定しているわけである。

自衛隊に入隊するとき、必ず服務の宣誓が行われる(自衛隊法施行規則39条)。「私は、我が国の平和と独立を守る自衛隊の使命を自覚し、日本国憲法及び法令を遵守し、……事に臨んでは危険を顧みず、身をもつて責務の完遂に務め、もつて国民の負託にこたえることを誓います。」と。「我が国」でない他国(特に米国)を守ることを入隊の際に宣誓していない。だが、改めて宣誓のやり直しをすることを政府は恐れている。それを拒否する者が出てくる可能性があるからである。

(3) 合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護のための武器の使用

従来、自衛隊法95条により、自衛隊の武器等という「我が国の防衛力を構成する重要な物的手段」を防護するための武器使用、いわゆる武器等

防護が認められていたが、今回、合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護のための武器の使用が認められた(同法95条の2)。集団的自衛権行使の要件がみだされていない段階であっても、自衛隊による米軍の武器等の防護が認められるわけであり、非常に危険な規定である(すでに「7.1閣議決定」で目立たない形で示されていた)。

政府は、95条の2の武器使用は「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武器等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行為」とし²⁴⁾、「現に我が国の防衛に資する活動に自衛隊とともに従事している、そういう外国軍の武器であれば自衛隊の武器と同視し得る」と答弁した²⁵⁾。しかし、憲法が命ずる武力行使の禁止を解除する理由が武器等防護で、かつ他国軍の武器まで「同視」できるというのは、あまりにも乱暴ではないか。法改正において政府が「参考」にした²⁶⁾という95条の武器等防護の合憲性について、従来の政府は「極めて受動的かつ限定的な必要最小限度の行為」²⁷⁾なる説明をしてきた。これは、「極めて受動的かつ限定的な必要最小限度の行為」であれば他の場合でも武器を使用できると主張する隙を与えてしまう説明だったわけで、現に、安倍首相は、ホルムズ海峡での機雷除去は「受動的かつ限定的」としていたところである。

4 「重要影響事態法」と「国際平和支援法」

(1) 「搜索救助活動」

周辺事態法の「後方地域搜索救助活動」は、「後方地域において我が国が実施するもの」(3条2号)である。その実施に際しては、「実施区域に隣接する外国の領海に在る遭難者を認めたときは、当該外国の同意を得て、当該遭難者の救助を行うことができる。ただし、当該海域において、現に戦闘行為が行われておらず、かつ、当該活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと

22) 2015年5月27日衆院平安特。

23) 2015年9月14日参院平安特。

24) 2015年6月5日衆院平安特 中谷防衛大臣。

25) 2015年6月5日衆院平安特 黒江防衛省防衛政策局長。

26) 同上。

27) 1999年4月23日衆院日米防衛協力指針特別委理事会提出資料。

認められる場合に限る」(7条4項)とある。明らかに日本周辺の海上、しかも戦闘地域から物理的にも距離のある場所が想定されている。

ところが、重要影響事態法7条の「搜索救助活動」には、周辺事態法にあった「後方地域」が頭に付いていない。その結果、「実施区域」は海域ばかりでなく、他国領土内の地上も含むことになるだろう。しかも「周辺」と「後方地域」が外れた分、「重要影響事態」の認定如何によって、自衛隊の活動は限りなく広がることになる。周辺事態法の改正法という形式をとりつつ、実質的にまったく別の法律になっている。「7.1閣議決定」は、現在の安全保障環境を、「脅威が世界のどの地域において発生しても、我が国の安全保障に直接的な影響を及ぼしうる状況」としているから、世界中で発生するどのような「脅威」も、政府の必要に応じて、したがって、「最高責任者である私」の「総合的判断」で、「重要影響事態」として認定され得るのである。実は、「国際平和支援法」8条もまた、「搜索救助活動」を定めている。こちらはもともと地理的限定がなく、理論上、「地球の裏側まで」も可能である。この法律でいう「国際平和共同対処事態」(同法1条)と「重要影響事態」との区別は不明確であり、相互の関係も曖昧である。政府の必要に応じて都合のいい方を使い、自衛隊の国際政治的利用のツールとして活用できるわけである。

この2つの法律に仕込まれた「搜索救助活動」の重大問題は、今回の安全保障関連法のなかで、自衛隊が戦闘行為にまきこまれる可能性がおそらく一番高いと思われることである。国会審議を通じて、安倍首相や中谷防衛相は、活動が行われている場所やその近傍で戦闘行為が始まれば、あるいはそのような事態が予測される場合などは、活動を一時休止・避難するなどして危険を回避し、活動を中断するという法の規定を使って答弁してきた(重要影響事態法6条4、5項、国際平和支援法7条4、5項)²⁸⁾。

ところが、これは「後方支援活動」の場合であって、「搜索救助活動」には「休止」「中断」しなくてよい場合が想定されていることに注意すべき

である。すなわち、「既に遭難者が発見され、自衛隊の部隊等がその救助を開始しているときは、当該部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者に係る搜索救助活動を継続することができる」(重要影響事態法7条6項と国際平和支援法8条6項)。「部隊等の安全が確保」というのが条件になっているが、現場の状況の急激な変化や、狭い地域に追い込まれて撤退が困難な場合などを考慮すれば、「中断」したとしても「安全確保」の方が困難になるだろう。不時着した米機のすぐ近くに武装勢力が重武装で接近しているところに遭遇した場合、遭難者を「発見」した以上、これを見捨てて「中断」は許されないということから、現場では戦闘行為に発展する場合も出てくるだろう。「敵中」にある遭難者を救出したところに、武装勢力が押し寄せてきたような場合も同様である。これは、日米ガイドラインにある「戦闘搜索・救難活動」に合わせて、重要影響事態法案と国際平和支援法案では、「実施区域」を外れても柔軟に活動が展開できるよう、法のしほりをゆるくしたものである。この「搜索救助活動」は戦闘行為に発展する蓋然性が特に高く、かつ「自衛隊員のリスク」が圧倒的に高まる²⁹⁾。

この法律により、きわめて危険な地域における「戦闘搜索・救難活動」が「搜索救助活動」として実施されることになるだろう。「周辺」という枠も「後方地域」という枠も取っ払われ、今後は米軍からの要請を断ることもできず、危険な地域に不時着した米軍等のパイロットなどの救出に自衛隊の部隊が出動することになるだろう³⁰⁾。

(2)「武力行使との一体化」論の実質的放棄

1954年の自衛隊発足の1か月前、参議院は、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照らし、海外出動は、これを行わないことを、茲に更めて確認する」との決議を行った。自衛隊は、その任務・行動の場を日本領域内に限定されて出発したのである。だが、1999年の周辺事態法から、「武力行使との一体化」はできないという形で海外出動への道が開拓された。2001年テロ特措法で「外

28) 2015年5月28日衆院安保特委 安倍総理大臣。

29) 森英樹編『安保関連法総批判』(別冊法セミ増刊・日本評論社、2015年)50頁(塚田哲之執筆)を参照。

30) 水島「『搜索救助活動』のグローバル化——「周辺」と「後方地域」が外れた効果」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0831.html>)参照。

国の領域」が入って以来、「戦闘地域」と「非戦闘地域」の区別論が中心になった。周辺事態法までは、ぎりぎり「わが国」に軸足を置いていたが、テロ特措法とイラク特措法で、その軸足が離れた。

「7.1閣議決定」では、従来の政府解釈の「武力行使との一体化」論を前提に言いながら、その実質的な放棄が行われている。これまでの解釈では「後方地域」にせよ「非戦闘地域」にせよ、地理的概念ではないことは強調されてはいた。しかし、「7.1閣議決定」ではそれすら、「自衛隊が活動する範囲をおよそ一体化の問題が生じない地域に一律に区切る枠組みではなく……」として相対化し、その上で、「現に戦闘行為を行っている現場」のみを外して、活動範囲を一気に拡大した。従来は、「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる一定の地域」というのが「非戦闘地域」の定義だった(旧イラク特措法2条3項)。それを搜索救助活動等について、「現に戦闘行為(国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し、又は物を破壊する行為をいう。)が行われている現場では実施しないものとする」(「重要影響事態法」2条3項・「国際平和支援法」2条3項)とした。つまり、数時間前まで戦闘が行われ、死体が転がっている地域でも、「現に」戦闘が行われていなければ自衛隊は活動することになり、また、米軍の戦闘部隊に随伴して行動することが可能となる。「武力行使との一体化」論は「歯止め」としての賞味期限を終えてしまったといえるだろう。

5 グレーゾーン事態対処

安倍内閣は、2015年5月14日、治安出動・海上警備行動等の発令手続の迅速化等に係る閣議決定をしたが、いわゆる「領域警備法案」を提出することはなかった。安倍首相や安保法制懇の西修氏などは、「武力攻撃に至らない侵害への対処」として、「法整備によって埋めるべき『隙間』があ

る」と盛んに言い立て、「領域警備法」の制定を主張してきたが、現行法のどこに「隙間」があるのかを明らかにできなかった³¹⁾。結局、電話による閣議決定が決められたにすぎず、法制度の運用を改めたにすぎない。これで法制度自体には「隙間」がなかったことが、皮肉にも政府自身の手によって明らかになった。

6 むすびにかえて

「7.1閣議決定」以来政府が繰り返してきた「安全保障環境の変化」「米艦防護」「ホルムズ海峡機雷掃海」など、主な立法事実は国会審議を通じて日々崩壊していった。にもかかわらず、9月18日、衆議院に続いて参議院の特別委員会でも強行採決が行われ、翌19日に参院本会議で可決・成立した。この法律については、田中秀征氏(橋本内閣の経済企画庁長官)の指摘が的を射ている。すなわち、「私は今回成立したとされる安全保障関連法を法律として認めるつもりはない。憲法違反の法律は国会で可決されたからといって、合憲にはならないからだ。もちろん違憲立法は無効だから、政府がそれに基づいて国民や自衛隊に義務を課し、協力を求めても従う人は少なくなる。……われわれは違憲な法律を認めないとともに、今年の閣議決定を撤回し、この法律を全面的に見直すことを目指さなければならない」³²⁾と。時間の経過とともに憲法違反の論点も忘却されていく可能性があるので、野党は本法の廃止法案を出し、その「理由」中でこの法律の違憲性を主張し続けることが重要だろう³³⁾。そして逆説的な言い方になるが、この法案の一つの「収穫」は、安倍政権の暴政によって、多くの国民が民主主義とは何かを問い、真の有権者としてめざめたことではないか³⁴⁾。デモや集会も持続しているが、「落選運動」など多様な形で、来年の参院選に向けて時限爆弾のように進行している。破壊された立憲主義を「取り戻す」ための営みは始まったばかりである。

(みずしま・あさほ 早稲田大学教授)

31) 水島・前掲注4) 206-240頁以下参照。

32) 『東京新聞』2015年9月20日付1面「言わねばならないこと」。

33) 2007年10月18日に参議院に提出された特措法廃止法案(第168回国会・参法第5号)は、同年11月28日の参議院本会議に上程され、民主党などの賛成多数で可決された。水島「安保関連法「廃止法案」を直ちに国会に」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0921.html>)参照。

34) 水島「55年目の国会前の風——「民主主義ってなんだ!」」(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0907.html>)参照。