

平成28年(ワ)第159号 新安保法制違憲国家賠償請求事件

原告ら [REDACTED] 外117名

被告 国

平成29年(ワ)第135号 新安保法制違憲国家賠償請求事件

原告 [REDACTED] 外92名

被告 国

原告準備書面(15)

(新安保法制法の背景と日本の国家・社会の変容)

2018(平成30)年8月1日

長崎地方裁判所民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 吉田 良尚

弁護士 福崎 博孝

弁護士 太田 久美子



目次

はじめに.....	5頁
第1 新日米ガイドラインと新安保法制法との対応関係	5頁
1 はじめに	5頁
2 新安保条約.....	6頁
3 1978年（昭和53年）ガイドライン―「日米共同作戦」	6頁
4 1997年（平成9年）ガイドライン―「周辺事態」	7頁
5 2015年（平成27年）新ガイドライン―日米同盟のグローバルな性質 ..	10頁
6 アーミテージ・ナイ報告	20頁
7 新ガイドライン実施法としての安保法制法	21頁
8 結論	23頁
第2 新安保法制法と有事法制との関係及び国民・市民の権利義務.....	23頁
1 日本の防衛法制.....	23頁
2 有事関連法制とその新安保法制法による改正.....	26頁
(1) 自衛隊法	26頁
(2) 事態対処法	26頁
(3) 米軍等行動関連措置法	27頁
(4) 特定公共施設利用法.....	27頁
(5) 外国軍用品等海上輸送規制法.....	27頁
(6) 捕虜取扱い法	28頁
(7) 国民保護法	28頁
(8) 国際人道法違反処罰法	28頁
3 各種「事態」の概念について	29頁
4 各種「事態」における国民・市民の権利の制限ないし義務付け	31頁
【別表】国民・地方公共団体・公共機関等の地位・権利義務等の概要.....	35頁

【武力攻撃事態】	35頁
【武力攻撃予測事態】	36頁
【武力攻撃事態等】	36頁
【緊急処理事態、治安・災害出動など】	38頁
【存立危機事態】	39頁
【重要影響事態】	39頁
【国際平和共同処理事態】	40頁
【国際平和協力業務（PKO等）】	40頁
第3 秘密保護法（情報操作と表現の自由1）	40頁
—新安保法制法による国家と社会の変容の危険（その1）	
1 制定過程	40頁
2 これまでの国家秘密に関連する法案	40頁
3 制定目的とその背景	41頁
4 秘密指定の対象	42頁
5 秘密の指定主体	45頁
6 罰則	46頁
（1）処罰の対象	46頁
7 適性確保制度	47頁
8 安保法制との関係での危険性	48頁
第4 共謀罪について（情報操作と表現の自由2）	50頁
—新安保法制法による国家と社会の変容の危険（その2）	
1 はじめに	50頁
2 共謀罪の概要と問題点	51頁
（1）共謀罪の対象団体	51頁
（2）共謀罪の対象行為	51頁
（3）共謀罪の対象犯罪	53頁

(4) 国連国際組織犯罪防止条約との関係	53頁
3 共謀罪と治安維持法.....	54頁
4 小括	56頁
第5 軍需産業と経済構造の変化.....	56頁
—新安保法制による国家と社会の変容の危険 (その3)	
1 安倍首相の外交・安全保障政策とアベノミクス	57頁
2 従来の軍需産業に対する日本政府の姿勢—武器輸出三原則	57頁
3 武器輸出への環境整備としての防衛装備移転三原則	58頁
4 防衛装備庁発足と武器輸出に向けた政府の動き	60頁
5 宇宙開発	61頁
6 経済界の受け止め方と政府の対応	62頁
第6 軍事研究と学問の自由	63頁
—新安保法制による国家と社会の変容の危険 (その4)	
1 日本学術会議の声明.....	63頁
2 2013年(平成25年)閣議決定以降の動き	64頁
3 大学等の科学者が安全保障技術研究推進制度への応募を検討する背景	66頁
4 軍事研究と学問の自由	67頁
5 日本学術会議の動き	67頁
6 各大学の反応と今後の見通し	69頁
第7 おわりに	69頁
1 軍事と国家の論理が優先する国と社会と国民生活.....	69頁
2 国家戦略の中での軍需産業・軍事研究の拡大と社会の変容	71頁

はじめに

本準備書面（15）は、既に提出した原告準備書面（13）〔新安保法制の違憲性—総論〕、同（14）〔新安保法制の違憲性—各論〕に続く、「新安保法制法の違憲性」を主張する第3部である（3部作）。

本書面では、新安保法制法が「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の実施法」にほかならないこと（第1）、有事法制と新安保法制との関係（二つの法制の連続性）及びこれらによる国民・市民の権利制限の内容（第2）を主張するものである。また、新安保法制法は日本の国家・社会構造の変容の危険性をもたらすものであり、秘密保護法（第3）、共謀罪（第4）、軍需産業と経済構造の変化（第5）、軍事研究と学問の自由（第6）の問題も、その関連において取りあげることとする。

なお、本書面で用いる略称等は訴状に準ずる。また、衆議院及び参議院に設けられた「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」は「平和安全法制特別委」と略する。

第1 新日米ガイドラインと新安保法制法との対応関係

1 はじめに

2015年（平成29年）9月19日の新安保法制法制定（甲C5の34ほか）に関しては、それに先立つ同年4月27日に、日米安全保障協議委員会（「2+2」閣僚会合）において、新安保法制法を制定することを見込んで、日米防衛協力のための指針（以下「新ガイドライン」という）が締結された（甲A6）。そして、実際にこれを実施するものとして新安保法制法が制定されたという経緯があった。そこで、今回の新安保法制法が制定されるに至った背景事情として、日米間の安全保障を巡る取り組みの経過と、その方向性を把握することが必須となる。

2 新安保条約

1951年（昭和26年）9月8日サンフランシスコ平和条約締結によって、わが国は米国を中心とする西側自由主義陣営の一員として国際社会に復帰した。同日、日米安保条約が署名され、米軍駐留と引き換えに極東ソ連軍からわが国を守る、いわゆる日米安保体制がはじまった。この日米安保体制の発足当初は、日米間の防衛協力はほとんど皆無で、1960年（昭和35年）の安保条約改定もその状況を変えることはなかった。

1960年1月19日に締結された新安保条約（「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」）は、前文で「両国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」とし、第4条は「締約国は、この条約の実施に関して随時協議し、また、日本国の安全又は極東における国際の平和及び安全に対する脅威が生じたときはいつでも、いずれか一方の締約国の要請により協議する。」と、第5条は「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、」としているように、「日本国の安全又は極東における国際の平和及び安全」を目的としていた。

3 1978年（昭和53年）ガイドライン―「日米共同作戦」

(1) 新安保条約が署名された1960年（昭和35年）から設置された日米の安全保障政策をめぐる閣僚級協議の場は、1990年（平成2年）から日米安全保障協議委員会の名称となったが、そのメンバーは、日本の外務大臣と防衛大臣、米国の国務長官と国防長官の計4名（「2+2」閣僚会合）である。そして同委員会は、1978年（昭和53年）11月に「日米防衛協力のための指針」いわゆる78年ガイドラインを締結した。

(2) 78年ガイドラインは、日米安保条約5条が想定する「日本有事」における共同作戦研究を目的としたものであり、主として、日本への武力攻撃に対する日米の役割分担を取り決めたもので、日本以外の極東での事態につ

いては、情勢の変化に応じて随時協議・研究する、とするにとどまっていた。

その内容は、①侵略を未然に防止、②日本への武力攻撃がなされるおそれのある場合の対処、③日本への武力攻撃がなされた場合の対処、④極東における事態に対する協力などの具体的な状況を想定して、日米防衛協力の基本方針を述べたものである。

日本に対する武力攻撃がなされた場合は「日本は、原則として、限定的かつ小規模な侵略を独力で排除する。侵略の規模、態様等により独力で排除することが困難な場合には、米国の協力をまって、これを排除する。」

「自衛隊及び米軍が日本防衛のための作戦を共同して実施する場合には、双方は、相互に緊密な調整を図り、それぞれの防衛力を適時かつ効果的に運用する」とした。

初めて公然と「作戦を共同して実施」することとされ、自衛隊が事実上米軍の作戦のもとで防衛負担を負うことも可能となった。ガイドライン体制のなかで、米軍と自衛隊の装備・情報などのインターオペラビリティ（相互運用性）の向上、シーレーンの防衛などが追求され、1981年（昭和56年）5月、訪米した鈴木首相は1000カイリ・シーレーン防衛を約束した。

4 1997年（平成9年）ガイドライン—「周辺事態」

(1) その後、冷戦崩壊後の米軍の新しい軍事戦略の形成と朝鮮半島危機を背景に、1997年（平成9年）9月23日に日米安全保障協議委員会は97年ガイドライン（「日米防衛協力のための指針」）を締結した。

これは、アジア太平洋地域でのアメリカの戦争を想定した「周辺事態」にまで日本の協力を拡大した。「指針の目的」は「平素から並びに日本に対する武力攻撃及び周辺事態に際してより効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための、堅固な基礎を構築することである。また、指針は、平素からの及び緊急事態における日米両国の役割並びに協力及び調整の在り方

について、一般的な大枠及び方向性を示すものである。」とした。「周辺事態」は日本周辺における事態であり、それが日本の平和と安全に重要な影響を与える場合、自衛隊が米軍の後方支援や捜索・救助活動を行うことができるとするものである。政府は「周辺事態」を「地理的なものではなく、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」と定義した。

(2) 97年ガイドラインを実行するために、1999年（平成11年）5月に「周辺事態法」（周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律）、2000年（平成12年）12月に「船舶検査法」（周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律）の国内法が制定された。これらの法律は、米軍に対する兵員・物資・弾薬の輸送、医療活動などの後方支援、米兵らの後方地域捜索・救助活動、国連安保理決議などの条件下での船舶などの立入検査等を定めている。また、後方支援などにおいて、政府が地方自治体や民間に対して協力依頼が可能であると定められた。

(3) 2000年（平成12年）9月に「日米調整メカニズム」が決定された。

日米両国政府は、ここにおいて、政策協議の促進、政策調整及び作戦・活動分野の調整のため、平時の軍事協力の仕組みである包括的メカニズムと、有事における軍事協力の仕組みである調整メカニズムを構築した。

ア 包括的メカニズムの意義と構成

ここに「包括的メカニズム」とは、いわゆるガイドラインでいう平時の軍事協力の仕組みである。日米共同作戦計画を策定し、関連法や米軍及び自衛隊の「共通の基準」（デフコン）・「共通の実施要領」（交戦規則）などの整備にあたる。ここには、両国関係の全般的視点から日米の軍事協力政策を調整する日米安全保障協議委員会とその下部機構である「防衛協力小委員会」（SDC）、そして在日米軍副司令官と統合幕僚会議事務局長をトップとする制服サイドの「共同計画検討委員会」（B

PC。共同作戦計画などを検討する文官は含まない委員会）がある。

イ 調整メカニズムの意義と構成

「調整メカニズム」とは、有事における軍事協力の仕組みである。これによって、日米の共同作戦のための政策的調整と統制が2000年から行われている。ここには、一方で、日米安保条約に基づく地位協定実施のための「日米合同委員会」、地位協定外の事項を政策調整するための「日米政策委員会」（局長級）、そして両委員会に対応する2つの下部組織からなる「合同調整グループ」という名の実務機関（課長級）が置かれ、他方で米軍及び自衛隊の司令部のトップからなる「日米共同調整所」が置かれている。

ウ 高級官僚と自衛隊高級幹部が両メカニズムの中核を構成

そして、「包括的メカニズム」の中の「防衛協力小委員会」には外務省北米局長、防衛庁防衛局長・運用局長そして統合幕僚会議事務局長が加わり、「調整メカニズム」の中の「日米合同委員会」には外務省北米局長、「日米政策委員会」には内閣官房、外務省、防衛庁・自衛隊の局長級代表が加わっている。

エ 両メカニズムの活動内容

97年ガイドラインの下、日米の軍事協力の仕組みが構築されている。

包括的メカニズムにおいて日米両国は、武力攻撃事態と周辺事態に円滑効果的に対処できるよう、共同作戦計画と相互協力計画についての検討を行ってきた。さらに、日米共通の基準や共通の実施要領を確立している。また、調整メカニズムは2000年（平成12年）に構築され、在日米軍司令部代表と統合幕僚会議、陸、海、空の各幕僚監部代表による日米共同調整所（共同作戦司令部）を設置して、自衛隊と米軍の双方の活動について調整している。

(4) 78年ガイドライン及び97年ガイドラインは、自衛隊の集団的自衛権の行

使及び海外での武力行使が認められないことを前提とした、日本有事及び周辺事態に対する日米共同行動の合意であった。自衛隊による実力の行使は我が国を防衛するための受動的なものであり、後方支援は後方地域〔非戦闘地域〕に限定され、他国の武力の行使との一体化は禁じられ、PKO活動における武力行使は自己保存型に限定されていた。

5 2015年（平成27年）新ガイドライン—日米同盟のグローバルな性質

- (1) 97年のガイドライン以降、日米同盟や日本の役割を拡大していく上で問題となるのは、やはり憲法9条や安保条約を含む防衛法制であり、とりわけ武力の行使や集団的自衛権に関する政府解釈であった。新ガイドライン締結への動きは、これらの防衛法制や政府解釈が大半は冷戦期に確立されたものであり、冷戦後に日本の役割が拡大した結果、実際の自衛隊の活動との間の乖離が目立つという事実を捉え、これらの法制や解釈が、政府が冷戦期の法制度と冷戦後の自衛隊の活動の整合性を保つために築き上げた概念、例えば、戦闘地域とは区別される「後方地域」や、集団的自衛権の行使に該当するか否かを判断する1つの基準となる「武力行使との一体化」といった概念の積み重ねに基づいていることを否定的に捉えようとするものであり、新ガイドラインとその実施法としての新安保法制法の制定によって、これらの問題点を一気に力で変えてしまったのが、今回の動きであったといえる。

新ガイドラインは、米国の国防戦略の方針の変更に基づき、日米協力のあり方を根本的に変えるものとなった。米国が、アジア太平洋地域を重視する国防戦略の下、同地域におけるプレゼンスの充実、日本を始めとする同盟国等との連携・協力の強化を強く志向し、日本がこれに応えることを約したのが新ガイドラインである。

- (2) 2015年新ガイドライン合意に至る経緯は次の通りである。

2012（平成24年）年1月、米オバマ政権は、米軍をより小規模で引き締

まったものとするとともに、米国の安全保障戦略の重点をアジア太平洋地域に置く、とする新たな国防戦略方針を打ち出した。

2012年4月、日米安全保障協議委員会は、「日本における米軍の強固なプレゼンスに支えられた日米同盟が、日本を防衛し、アジア太平洋地域の平和、安全及び経済的繁栄を維持するために必要な抑止力と能力を引き続き提供することを再確認する」、「日本政府は、2012年1月に公表された米国の国防戦略指針を歓迎する」と共同発表した。

2013年（平成25年）10月3日、日米安全保障協議委員会は、「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」を共同発表し、集団的自衛権行使の禁止を前提とする97年ガイドラインの見直し、「アジア太平洋地域及びこれを越えた地域における安全保障及び防衛協力の拡大」、在日米軍の再編を支える新たな措置の承認、「日米同盟の深化」を確認した。

2014年（平成26年）10月8日、日米安全保障協議委員会は、「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」を発表した。これは、改定後の新ガイドラインの主な項目を列挙したものである。

同年12月19日、日米安全保障協議委員会は、米国のアジア太平洋地域への「リバランス」政策及び日本の国際協調主義に基づく「積極的平和主義」政策は同盟の取組に寄与する、米国政府は、切れ目のない安全保障法制の整備についての同年7月1日の閣議決定を含む日本政府の取組を歓迎し、支持する、と共同発表した。

このような経緯を経て、2015年（平成27年）4月27日に開催された日米安全保障協議委員会は日米防衛協力のための指針（甲A6、新ガイドライン）を策定した。

- (3) 新ガイドライン合意の2日後の同年4月29日、安倍首相は、米国上下院合同議会で演説をし、「地域における同盟のミッション」について「私たちは、アジア太平洋地域の平和と安全のため、米国の『リバランス』を支持

します。徹頭徹尾支持するということを、ここに明言します。日本は豪州、インドと、戦略的な関係を深めました。ASEANの国々や韓国と、多面にわたる協力を深めていきます。日米同盟を基軸とし、これらの仲間が加わると、私たちの地域は格段に安定します。日本は、将来における戦略的拠点の一つとして期待されるグアム基地整備事業に、28億ドルまで資金協力を実施します。アジアの海について、私がいう3つの原則をここで強調させていただきます。第一に、国家が何か主張をするときは、国際法にもとづいてなすこと。第二に、武力や威嚇は、自己の主張のため用いないこと。そして第三に、紛争の解決は、あくまで平和的手段によること。太平洋から、インド洋にかけての広い海を、自由で、法の支配が貫徹する平和の海にしなければなりません。そのためにこそ、日米同盟を強くしなくてはなりません。私達には、その責任があります。日本はいま、安保法制の充実に取り組んでいます。実現のあかつき、日本は、危機の程度に応じ、切れ目のない対応が、はるかによくできるようになります。この法整備によって、自衛隊と米軍の協力関係は強化され、日米同盟は、より一層堅固になります。それは地域の平和のため、確かな抑止力をもたらすでしょう。戦後、初めての大改革です。この夏までに、成就させます。ここで皆様にご報告したいことがあります。一昨日、ケリー国務長官、カーター国防長官は、私たちの岸田外相、中谷防衛相と会って、協議をしました。いま申し上げた法整備を前提として、日米がそのもてる力をよく合わせられるようにする仕組みができました。一層確実な平和を築くのに必要な枠組みです。それこそが、日米防衛協力の新しいガイドラインにほかなりません。昨日、オバマ大統領と私は、その意義について、互いに認め合いました。皆様、私たちは、真に歴史的な文書に、合意をしたのです。」と述べ、新ガイドラインを実施するための法整備、すなわち安保法制を「夏までに」成立させる、と約したのであった。

(4) 新ガイドラインの内容は、安保法制を先取りしたものである。

新ガイドライン（甲A6）は、集団的自衛権行使、米国などに対する武力攻撃への共同対処を明記するとともに、「周辺事態」「後方地域」を削除して、アジア太平洋及びこれを越えた地域の利益、日米同盟のグローバルな性質を打ち出した。新ガイドラインは、安全保障法制との整合性を確保しつつ、「切れ目のない」形で我が国の平和と安全を確保するための協力を充実・強化するとともに、地域・グローバルや宇宙・サイバーといった新たな戦略的領域における同盟の協力の拡がりを反映したものとして作成されている。また、日米協力の実効性を確保するための仕組みとして、同盟の調整メカニズム、共同計画の策定など協力の基盤となる取組みを明記した。

新ガイドラインの概要は次のとおりである。

ア 「I. 防衛協力と指針の目的」

平時から緊急事態までのいかなる状況においても日本の平和及び安全を確保するため、また、アジア太平洋地域及びこれを越えた地域が安定し、平和で繁栄したものとなるよう、日米両国間の安全保障及び防衛協力は、次の事項を強調する。

- ・ 切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応
- ・ 日米両政府の国家安全保障政策間の相乗効果
- ・ 政府一体となつての同盟としての取組
- ・ 地域の及び他のパートナー並びに国際機関との協力
- ・ 日米同盟のグローバルな性質

イ 「IV. 日本の平和及び安全の切れ目のない確保」

- (ア) 「A. 平時からの協力措置」として、「1. 情報収集、警戒監視及び偵察」「2. 防空及びミサイル防衛」「3. 海洋安全保障」「4. アセット（装備品等）の防護」「5. 訓練・演習」「6. 後方支援」「7.

施設の使用」を特に掲げる。

「アセット（装備品等）の防護」は、その時点では法律上の根拠を有しないものであったが、安保法制の制定により実施可能となった（自衛隊法95条の2）

(イ) 「B. 日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」

「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。当該事態については地理的に定めることはできない」としている。重要影響事態法は、これに対応する形で、周辺事態法の「我が国周辺の地域における」を削除した（1条）。

そして、日米両政府は、同盟調整メカニズムを活用しつつ、各々の決定により、次に掲げるものを含むが、これらに限らない追加的措置をとる。」として、「1. 非戦闘員を退避させるための活動」「2. 海洋安全保障」「3. 避難民への対応のための措置」「4. 捜索・救難」「5. 施設・区域の警護」「6. 後方支援」「7. 施設の使用」を挙げる。

(a) 「後方支援」については、97年ガイドラインの「後方地域支援」は、主として日本の領域において行われるが、「戦闘行動が行われている地域とは一線を画される日本の周囲の公海及びその上空において行われることもあると考えられる。」として実施地域を限定し、「米軍施設・区域に対する物資」は「武器・弾薬を除く。」としていたが、2015年新ガイドラインは地理的に限定を付さず、物資の補給についても何らの限定を付していない。

そして重要影響事態法は、“「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所”での後方支援を可能にし、かつ、周辺事態法が禁じていた、弾薬の提供、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備を可能としており、新ガイドラインに対応するものとなっている。

(b) 「搜索・救難」については、「日米両政府は、適切な場合に、搜索・救難活動において協力し及び相互に支援する。」とするとともに、「自衛隊は、日本の国内法令に従い、適切な場合に、関係機関と協力しつつ、米国による戦闘搜索・救難活動に対して支援を行う。」としているが、これは、搜索・救助活動を開始した場合には、戦闘現場でもこれを遂行することを意味する。

これに対応して、重要影響事態法 7 条 6 項は、「搜索救助活動の実施等」について、戦闘行為が行われるに至った場合や戦闘行為が予測される場合であっても、「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。」と定めた。

(c) 「施設・区域の警護」については、「自衛隊及び米軍は、各々の施設・区域を関係当局と協力して警護する責任を有する。日本は、米国からの要請に基づき、米軍と緊密に協力し及び調整しつつ、日本国内の施設・区域の追加的な警護を実施する。」とする。これに対応して、重要影響事態法 11 条 5 項は宿営地の共同防護について「搜索救助活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、外国の領域に設けられた当該部隊等の宿営する宿営地（宿営のために使用する区域であって、囲障が設置されることにより他と区別されるものをいう。以下この項において同じ。）であって合衆国軍隊等の要員が共に宿営するものに対する攻撃があつた場合において、当該宿営地以外にその近傍に自衛隊の部隊等の安全を確保することができる場所がないときは、当該宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して、第一項の規定による武器の使用をすることができる。」と定める。

(ウ) 「C. 日本に対する武力攻撃への対処行動」

「b.作戦構想」の項中の「iv. 陸上攻撃に対処するための作戦」について、「自衛隊及び米軍は、日本に対する陸上攻撃に対処するため、陸、海、空又は水陸両用部隊を用いて、共同作戦を実施する。」とし、「自衛隊は、島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除するための作戦を主体的に実施する。必要が生じた場合、自衛隊は島嶼を奪回するための作戦を実施する。このため、自衛隊は、着上陸侵攻を阻止し排除するための作戦、水陸両用作戦及び迅速な部隊展開を含むが、これに限られない必要な行動をとる。」とし、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。」とする。

尖閣諸島の防衛は自衛隊の任務であり、米軍は支援・補完するにすぎない。

(エ) 「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」

「自衛隊は、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、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に対処し、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。」とする。

これに対応して、事態対処法2条4項で「存立危機事態 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」と規定し、これに対して同法3条4項で「存立危機事態においては、存立危機武力攻撃を排除しつつ、その速やかな終結を図らなければならない。ただし、存立危機武力攻撃を排除するに当たっては、武力の行使は、事態に応じ合理的に必要と判断される限度においてなされなければならない。」と規定した。そして

自衛隊法76条1項2号に上記「事態」において自衛隊が防衛出動をする根拠規定を置くことにより、ガイドラインの規定は国内法上の集団的自衛権の行使として実現した。

この場合について新ガイドラインが挙げる対処行動は、「1. アセットの防護」「2. 捜索・救難」「3. 海上作戦」「4. 弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦」「5. 後方支援」における日米軍事協力である。

このうち「3. 海上作戦」については、「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を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。」として「機雷掃海」と「船舶活動の阻止」が含まれ、日米の共同対処は「同盟調整メカニズム」を通じて調整する、とされた。

ウ 「V. 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」の項目が設けられた。

「グローバルな」平和と安全は、78年及び97年ガイドラインにはなかった。

そのうち、「1. 平和維持活動」として「日米両政府が国際連合憲章に従って国際連合により権限を与えられた平和維持活動に参加する場合、日米両政府は、適切なきは、自衛隊と米軍との間の相互運用性を最大限に活用するため、緊密に協力する。日米両政府はまた、適切な場合に、同じ任務に従事する国際連合その他の要員に対する後方支援の提供及び保護において協力することができる。」とする。

これに対応して、国際連合平和維持活動協力法（PKO協力法）は、

次の規定を設けた。

まず、同法25条7項で宿营地共同防護について、「派遣先国において国際平和協力業務に従事する自衛官は、その宿営する宿营地（宿営のために使用する区域であって、囲障が設置されることにより他と区別されるものをいう。以下この項において同じ。）であって当該国際平和協力業務に係る国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動又は人道的な国際救援活動に従事する外国の軍隊の部隊の要員が共に宿営するものに対する攻撃があったときは、当該宿营地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して、第三項の規定による武器の使用をすることができる。」と定めた。

また、駆け付け警護について、同法3条5号ラとして「ヲからネまでに掲げる業務又はこれらの業務に類するものとしてナの政令で定める業務を行う場合であって、国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者（以下このラ及び第二十六条第二項において「活動関係者」という。）の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体を保護」を定め、そのために必要な武器使用として26条2項を定めた。

さらに、弾薬の提供を含む補給について、同法3条5号ツ「輸送、保管（備蓄を含む。）、通信、建設、機械器具の据付け、検査若しくは修理又は補給（武器の提供を行う補給を除く。）」と定めた。

「5. 非戦闘員を退避させるための活動」については、「非戦闘員の退避のために国際的な行動が必要となる状況において、日米両政府は、適切な場合に、日本国民及び米国国民を含む非戦闘員の安全を確保するため、外交努力を含むあらゆる手段を活用する。」とする。

このほか「2. 国際的な人道支援・災害救援」「3海洋安全保障」「4.

パートナーの能力構築支援」「5. 非戦闘員を退避させるための活動」「6. 情報収集、警戒監視及び偵察」「7. 訓練・演習」「8. 後方支援」を定める。

そのうち「8. 後方支援」については、これに対応してグローバルな後方支援等のために、国際平和支援法が制定された。

エ 「VI. 宇宙及びサイバー空間に関する協力」

「A. 宇宙に関する協力」については「日米両政府は、宇宙空間の安全保障の側面を認識し、責任ある、平和的かつ安全な宇宙の利用を確実なものとするための両政府の連携を維持し及び強化する。」とし、「B. サイバー空間に関する協力」については、「日米両政府は、サイバー空間の安全かつ安定的な利用の確保に資するため、適切な場合に、サイバー空間における脅威及び脆弱性に関する情報を適時かつ適切な方法で共有する。また、日米両政府は、適切な場合に、訓練及び教育に関するベストプラクティスの交換を含め、サイバー空間における各種能力の向上に関する情報を共有する。日米両政府は、適切な場合に、民間との情報共有によるものを含め、自衛隊及び米軍が任務を達成する上で依拠する重要インフラ及びサービスを防護するために協力する。」として、日米協力の範囲は「グローバル」を越えて、宇宙及びサイバー空間まで及んでいる。

オ なお、「II. 基本的な前提及び考え方」において、「D 指針は、いずれの政府にも立法上、予算上、行政上又はその他の措置をとることを義務付けるものではなく、また、指針は、いずれの政府にも法的権利又は義務を生じさせるものではない。しかしながら、二国間協力のための実効的な態勢の構築が指針の目標であることから、日米両政府が、各々の判断に従い、このような努力の結果を各々の具体的な政策及び措置に適切な形で反映することが期待される。」としている。

しかし、新ガイドラインでの合意事項は安保法制法制定によって、国内法の根拠を得て、実施可能となった。97年ガイドライン改定後の周辺事態法、有事関連7法の制定を見ても明らかなように、ガイドラインにより日米が合意した事項は、国内での立法措置がとられて実現をしている。

6 アーミテージ・ナイ報告

- (1) 日米安全保障協議委員会による日米ガイドラインの策定と日本の防衛政策との関連については、同委員会合意に先行する米側の日本に対する強い意図を表すものとしてアーミテージ・ナイ報告（以下、本項では単に「報告」という。）がある。米国のアーミテージ元 국무副長官と、ナイ元 국무次官補ら超党派の日本専門家が作成した報告書で、2000年（平成12年）10月、2007年2月及び2012年8月に公表された。2000年報告は日米同盟の再構築を提案するものであり、ここで早くも集団的自衛権の行使の禁止が同盟国としての協力の制約になっているとしてその制約の除去を求め、さらに2007年（平成19年）報告は日米同盟の強化と米国のアジア回帰路線の強化を求めるものとなっている。
- (2) 2012年（平成24年）8月報告は「集団的自衛の禁止は同盟の障害である。」として、「提言」において、「新しい役割と任務の見直しにおいては、日本は地域の有事における自国の防衛と米国との共同防衛を含めることで責任の範囲を拡大する必要がある。同盟国には、日本の領域をはるかに超えて拡張した、より堅牢で、共有され、相互運用の可能な情報・監視・偵察（ISR）の能力と運用が必要である。平時から緊張、危機、戦争状態まで、安全保障上のあらゆる事態において、米軍と自衛隊が日本国内で全面協力できるための法制化を、日本側の権限において責任もって行うべきである。ホルムズ海峡を閉鎖するというイランの言葉巧みな意思表示に対して、すぐさま日本はその地域に掃海艇を一方的に派遣すべきである。日本は、航

行の自由を保証するために、米国と協力して南シナ海の監視も増やすべきである。東京は、二国間の、もしくは国家の保安機密と極秘情報を保護するために、防衛省 (MOD)の法的能力を強化すべきである。PKOへのより充実した参加を可能にするためには、平和維持隊が必要に応じて武力で一般人や他の国際平和維持隊を保護することも含め、許容範囲を拡大することが必要である。」などとして、自衛隊の活動領域の拡大、ホルムズ海峡封鎖への掃海艇派遣、南シナ海の監視、平和維持隊が必要に応じて武力で一般人や他の国際平和維持隊を保護することも含め、許容範囲の拡大等の必要性を強調した。

このアーミテージ・ナイ報告後の2013年10月日米安全保障協議委員会は97年ガイドラインの改定を合意し、2015年新ガイドラインが合意した。

この経過に照らせば、アーミテージ・ナイ報告により示された米国の日本に対する要求が、2015年新ガイドライン合意を経て、安保法制法の制定に至ったことは明らかである。

7 新ガイドライン実施法としての新安保法制法

新安保法制法は、2015年新ガイドラインを実施するために国内法を整備したものである。

(1) 防衛省が新安保法制法は2015年ガイドラインの実施法であることを認めている。

防衛省のホームページには「新『指針』では、安全保障法制との整合性も確保しつつ、『切れ目のない』形で我が国の平和と安全を確保するための協力を充実・強化するとともに、地域・グローバルや宇宙・サイバーといった新たな戦略的領域における同盟の協力の拡がりを的確に反映したものとなっています。また、日米協力の実効性を確保するための仕組みとして、同盟の調整メカニズム、共同計画の策定など協力の基盤となる取組みを明記しています。この新『指針』下で、日米両国は同盟の抑止力・対処

力を一層強化していきます。」と明記している。

(2) 統合幕僚監部「ガイドライン及び平和安全保障関連法案について」(2015年〔平成27年〕5月15日)

防衛省統合幕僚監部が安保健法成立前の2015年5月15日に作成した「ガイドライン及び平和安全保障関連法案について」は「ガイドラインと平和安全保障法制関連法案の関係に係る概念イメージとしてガイドラインの記載内容について、現行法制で実施可能なもの、現行法制に加えてSDC文書と言われる別途文書が必要なもの、安保健法成立後に実施可能なものがある」と明記されている。「平和安全法制関連法案の成立を待つ必要があるものについては、法制が成立し、施行されて以降、速やかに実施できるように準備する必要がある」としている。「平和安全法制関連法案の成立を待つ必要があるもの」の例としては、「平時からの協力措置」における「アセット（装備品等）の防護」と「存立危機事態」に関連する第IV章D節の「日本以外の国に対する武力攻撃事態への対処」を挙げている。

(3) 防衛問題及び憲法学の専門家も、新安保健法がガイドライン実施法であり、米軍支援法であることを明確に指摘している。

柳澤協二（元内閣官房副長官補）は、「法案に盛り込まれている内容は、日本の自衛隊があらゆる事態において米軍を防護し、支援し、米軍とともに参加することであり、平時から有事へ、そして地球規模での切れ目のない対米協力である」と指摘する（柳澤協二「安保健法で日本は安全になるのか？」

（長谷部恭男・杉田敦編『安保健法の何が問題か』146頁・岩波書店2015年所収）。また、新ガイドラインについて、米軍からどのような要請があっても、これに対応できるようにするものであることを指摘する（柳澤協二『新安保健法は日本をどこに導くか』68頁・かもがわ出版2015年）。

また、憲法学者の長谷部恭男（早稲田大学）は、「今回の安保健法は、日本が他国（主にアメリカ）を防衛できるようすることが狙いであって、な

ぜそれが日本にとって抑止力を増すことにつながるのか、全く明らかでない」と指摘する（長谷部恭男編『安保法制から考える憲法と立憲主義・民主主義』107頁・有斐閣2016年）。

憲法学者の倉持孝司（南山大学）も、「自衛隊の活動範囲・役割の変質・拡大と「日米同盟の深化」、基地問題と「安保法制」整備は、それぞれ「ガイドライン」を連結点として結びついている」と指摘している（倉持孝司「新・新『日米防衛協力のための指針（ガイドライン）』」（別冊法学セミナー『安保関連法総批判』100頁・日本評論社2015年所収））。

8 結論

新安保法制法は、直截的には、2015年日米ガイドライン（新「日米防衛協力のための指針」）の実施法であるが、これまで推移してきた日米の安全保障の動向、とりわけ米国の要求と日本の「付度」の関係が求める日米同盟と日本の役割拡大にとって重大な支障となる日本の憲法9条や防衛法制、とりわけ武力の行使や集団的自衛権に関する政府解釈を突き崩す憲法解釈の変更と国内法制の整備を意図し、ガイドラインの策定を先行させた日米の外交交渉による既成事実の産物であるといって過言ではない。

第2 新安保法制法と有事法制との関係及び国民・市民の権利義務

ここでは、新安保法制法といわゆる有事法制との関係を検討し、従来の有事法制がどのように変わったかを確認するとともに、武力攻撃事態を中心とする有事における国民・市民の権利制限や義務付けの具体的内容を整理し、そこでの存立危機事態の位置づけ、さらに重要影響事態及び国際平和共同対処事態との関連についても検討し、これらの国民・市民に対する影響の大きさを明らかにする。

1 日本の防衛法制

(1) 日本の防衛法制ないし安全保障法制の基本法は自衛隊法である。なお、

組織法としては、防衛省設置法、国家安全保障会議設置法がある。

防衛省設置法5条は、「自衛隊の任務、自衛隊の部隊及び機関の組織及び編成、自衛隊に関する指揮監督、自衛隊の行動及び権限等は、自衛隊法（これに基づく命令を含む。）の定めるところによる。」と規定し、自衛隊の任務、組織、行動、権限の全体が、自衛隊法で定められることになっている。そして自衛隊法の中には、同法自体に自衛隊の行動・権限の内容を規定している場合（例えば治安出動に関する78条ないし81条）もあるが、他の法律の定めるところによる行動・権限等の根拠規定（インデックス規定）を設けている場合（例えば重要影響事態法による後方支援活動としての物品・役務の提供や国際平和支援法による協力支援活動としての物品・役務の提供に関する84条の5）もある。

(2) 自衛隊の主たる任務は、「我が国の防衛」であり（自衛隊法1条1項前段）、そのために自衛隊の防衛出動（同法76条）がなされるが、これに関連する法制がいわゆる「有事法制」である。その中心となるのが事態対処法であり、これまでは「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態」（武力攻撃事態）を中心に対処体制をとるための法律であったが、新安保法制法により存立危機事態が加わった。関連する法律として、次のものがある。

- ① 米軍等行動関連措置法（武力攻撃事態等及び存立危機事態におけるアメリカ合衆国等の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律）
- ② 特定公共施設利用法（武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律）
- ③ 外国軍用品等海上輸送規制法（武力攻撃事態及び存立危機事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律）
- ④ 捕虜取扱い法（武力攻撃事態及び存立危機事態における捕虜等の取扱

いに関する法律)

⑤ 国民保護法（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）

⑥ 国際人道法違反処罰法（国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律）

これらの有事法制は、2003年（平成15年）に有事3法として事態対処法制定、自衛隊法改正、安全保障会議設置法改正の立法がなされ、翌2004年（平成16年）有事7法として上記①ないし⑥の新規立法と自衛隊法改正がなされて、整備されたものである。

(3) 自衛隊の従たる任務として、まず、自衛隊法3条1項後段の「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」ものがある。

これには、国民保護等派遣（77条の4）、治安出動（78条、81条）、警護出動（81条の2）、海上における警備行動（82条）、海賊対処行動（82条の2）、弾道ミサイル等に対する破壊措置（82条の3）、災害派遣（83条）、地震防災派遣（83条の2）、原子力災害派遣（83条の3）、領空侵犯に対する措置（84条）、機雷等の除去（84条の2）、在外邦人等の輸送（84条の4）があるが、新安保法制法により在外邦人等の保護措置（救出）（84条の3）が加えられた。

(4) 自衛隊の従たる任務として、また、自衛隊法3条2項の、「主たる任務の遂行に支障を生じない限度において、かつ、武力による威嚇又は武力の行使に当たらない範囲において」別に法律で定めるところにより実施するものとして、次のものがある。

① 重要影響事態に対応する活動（重要影響事態法によるもの）

② 国際社会の平和・安全の維持に資する活動（国連平和維持活動協力法、国際平和支援法によるもの等）

2 有事関連法制とその新安保法制法による改正

以下、有事法制の概要と新安保法制法による改正の要点を述べる。

(1) 自衛隊法

新安保法制法による自衛隊法の改正のうち、最も重要なのは、防衛出動の根拠規定である76条1項の改正であり、存立危機事態における防衛出動を規定した（同項2号）。これによって同法88条による武力の行使も可能とされた。なお、自衛隊法が規定する自衛隊の個々の行動や権限については、防衛出動に伴うものは原則として適用されると解されるが（予備自衛官の招集、防衛出動待機命令等）、それ以外の行動・権限については存立危機事態に適用があるものとなないものが規定上区別されている（例えば77条の2の防御施設構築規定の適用はない等）。

(2) 事態対処法

新安保法制法による改正前の事態対処法は、武力攻撃事態等への対処の基本理念、国・地方公共団体等の責務、国民の協力、対処措置に関する重要事項を含む対処基本方針の策定、国会の承認手続、対策本部の設置など、武力攻撃事態等への対応に関する基本法であったが、新安保法制法はその対処の対象に存立危機事態を追加し、存立危機事態においてもこれらの対処措置等や責務等の規定を基本的に適用することとした。この対処措置には、①自衛隊の武力の行使や他国軍隊への支援等の任務の遂行に関する事項と、②国民保護のための避難・救助や国民生活・国民経済への影響最小化のための措置が含まれる。

なお改正法は、存立危機事態における「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」を「存立危機武力攻撃」と名付け、武力行使の新3要件の第2要件（補充性）は対処基本方針の中に他に適当な手段がなく武力行使が必要な理由を記載することとし（9条2項1号ロ）、また、第3要件（必要最小限度）は存立危機武力攻撃の排除のために「合理的に必要と判

断される限度」として規定した（3条4項）、と説明されている。

（3）米軍等行動関連措置法

この法律は、武力攻撃事態等において日米安保条約に基づいて我が国に対する武力攻撃を排除するための米軍の行動が円滑かつ効果的に実施されるために、自衛隊による米軍行動関連措置としての物品・役務の提供等を定めたもので、「米軍支援法」とも略称されていたが、新安保法制法は、自衛隊の支援対象に、武力攻撃事態等及び存立危機事態に自衛隊と協力して攻撃排除に対処する米軍を含む外国軍隊への支援を追加した。

（4）特定公共施設利用法

この法律は、武力攻撃事態等における特定公共施設等（港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域及び電波という。）の利用に関し、米軍等の優先的な利用など「総合的な調整」を図るためのものであるが、新安保法制法は、この法律は存立危機事態には適用せず、ただ、これまでは米軍のみを優先利用の対象としていたのを米軍以外の外国軍隊にも対象を拡大した。存立危機事態を対象としなかったのは、国民保護法もそうであるが、存立危機武力攻撃が直接には日本の領域外で行われるものとの位置づけによるものと理解される。

（5）外国軍用品等海上輸送規制法

この法律は、武力攻撃事態（予測事態は入っていない。）に際して、我が国領海及び我が国周辺の公海における「外国軍用品等」の海上輸送を規制するため、海上自衛隊による敵性船舶の停船検査、回航措置（拿捕）等の手続を定めたものである。「外国軍用品等」とは、武力攻撃をしてきている外国軍隊の所在地等を仕向地とする兵器、武器、弾薬、航空機・船舶・車両、機器等や外国軍隊の構成員をいう。新安保法制法は、その対象に存立危機事態を追加するとともに、従来「我が国領海及び我が国周辺の公海」に限定されていた実施地域を、「我が国領海、外国の領海（当該外国の同

意がある場合に限る。) 又は公海」へと世界中の海域に拡大した。強制的な停船検査や拿捕を世界中の海で行うとすることは、憲法9条2項の「交戦権」の否認に抵触しないか、問題であろう。なお、同法では武器の使用に関し警職法7条が準用され、さらに停船命令の繰返しに応ぜず抵抗・逃亡しようとして停船のために他に手段がない場合等は、武器使用による危害も可能としている。

(6) 捕虜取扱い法

この法律は、武力攻撃事態（予測事態は入っていない。）における捕虜等の拘束、抑留、国際人道法の適確な実施の確保等の措置を定めたものであるが、新安保法制法によって存立危機事態が対象に追加された。

(7) 国民保護法

この法律は、武力攻撃事態等において、国民の生命・身体・財産の保護、武力攻撃の国民生活・国民経済への影響の最小化に関し、国・地方公共団体の責務、国民の協力、住民の避難、避難住民の救援、武力攻撃災害への対処措置等を定めて、国民の保護のための措置を的確・迅速に実施すること等を目的とする。新安保法制法では、国民保護法の改正はなされず、存立危機事態における国民保護の規定は設けられなかったが、存立危機事態で国民保護措置が必要な状況は、我が国に対する武力攻撃が予測・切迫している事態と評価されるので、この場合は、併せて武力攻撃事態等と認定して国民保護法に基づく措置を実施すると説明されている（平成27年4月17日付け内閣官房等作成資料「安保法制の検討状況」）。

(8) 国際人道法違反処罰法

この法律は、国際的な武力紛争において適用されるジュネーブ条約等の国際人道法に規定する重大な違反行為の処罰として、既存の刑法等では処罰できない罰則（文化財を破壊する罪など）を設けたものであり、特に「武力攻撃事態」等についての規定はなく、存立危機事態における武力行使に

も当然に適用されるため、新安保法制法での改正はない。

3 各種「事態」の概念について

ここで、各種「事態」の概念ないし定義を、改めて整理しておく。

- (1) 「武力攻撃事態」とは、「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又はその明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」をいう（事態対処法2条2号）。そのうち後段は「武力攻撃切迫事態」とも呼ばれる。武力攻撃事態では、自衛隊の防衛出動がなされ（自衛隊法76条1項1号）、「必要な武力を行使することができる」（同法88条1項）が、武力の行使には「我が国に対する急迫不正の侵害があることすなわち武力攻撃が発生したこと」など、自衛権発動の3要件が必要であり、上記「切迫事態」ではまだ武力の行使はできない（昭和53年10月17日参議院内閣委員会・真田政府委員答弁）。
- (2) 「武力攻撃予測事態」とは、「武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」をいう（事態対処法2条3号）。この段階でも、予備自衛官の招集（自衛隊法70条）、防衛出動待機命令（同法77条）、陣地その他の防御施設の構築（同法77条の2）、自衛隊の国民保護派遣（同法77条の4）などができるようになっている
- (3) 「武力攻撃事態等」という用語は、武力攻撃事態と武力攻撃予測事態の両方を合わせたものとして用いられる（事態対処法1条）。同法は、武力攻撃予測事態の段階を含む「武力攻撃事態等」において、様々な対処措置がとれるようにしている。すなわち、政府は、防衛出動による武力の行使や国民保護措置等を含む対処基本方針を定めて国会の承認手続をとり、事態対策本部（対策本部長には総理大臣が充てられる。）を設置して、対処措置を実施する。この対処措置には、港湾・飛行場その他の特定公共施設等の利用に関する規制や、国民の避難等に関する国民保護措置等も含まれ、地方公共団体や指定公共機関も必要な措置を実施する責務を有する（同法

5・6条)。なお、国民は「必要な協力をするよう努めるものとする」と定められている(同法8条)。

- (4) なお、上記のほか、事態対処法は、大規模なテロリズム等を想定する「緊急対処事態」すなわち「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(同法22条1項)について、武力攻撃事態に準ずる対処体制、対処措置をとるしくみを設けている。
- (5) 「存立危機事態」とは、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」をいう(同法2条4号)。新安保法制法によって、集団的自衛権の行使ができる場合として新設されたものである。政府はこの場合も、武力攻撃事態等の場合と同様に、武力の行使、国民の保護等の対処措置を含む対処基本方針を定めて国会の承認を得、事態対策本部を設置し、対処措置を実施する。その関係で、対策本部長による地方公共団体・指定公共機関との総合調整や実施の指示、代執行等もありうる。ただ、存立危機事態については、地方公共団体・指定公共機関の責務や国民の協力は規定されず(同法6～8条参照)、国民保護法も特定公共施設利用法も直接の適用対象とはされていない。
- (6) 有事に準ずる事態として「重要影響事態」があるが、これは、「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と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。従来の「周辺事態」から「我が国周辺の地域における」という地域的限定を取り払ったものであり、武力の行使等を行っている米軍その他の外国の軍隊等に対する後方支援活動としての物品・役務の提供、捜索救助活動、船舶検査活動等の対応措置をとれることとした。この場合、国は、対応措置について、地方公共団体の長に必要な協力を求め、その他国以外

の者に必要な協力を依頼することができる（同法9条）。

なお、従来の「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」は、新安保法制法によって「重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律」とされ、重要影響事態だけでなく、次に述べる国際平和共同対処事態も対象とするものとされ、同時に「我が国領海又は我が国周辺の公海」という活動の地理的限定もなくなった。

- (7) また、「国際平和共同対処事態」とは「国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するため国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」（国際平和支援法1条）とされる。従来のテロ特措法やイラク特措法の時限立法による協力支援活動等を、恒久法としていつでも可能としたものであり、武力の行使等を行っている外国の軍隊等に対する協力支援活動としての物品・役務の提供、捜索救助活動、船舶検査活動等の対応措置をとれることとした。この場合、防衛大臣は、物品や役務の提供について、国以外の者に協力を依頼することができる（同法13条）。

4 各種「事態」における国民・市民の権利の制限ないし義務付け

- (1) 新安保法制法の憲法違反性とその危険性については、準備書面（14）

〔新安保法制の違憲性－各論〕で詳論したとおりであるが、存立危機事態における集団的自衛権に基づく武力の行使はもちろん、重要影響事態における後方支援活動や国際平和共同対処事態における協力支援活動が、外国軍隊の武力の行使と容易に一体化し、日本を戦争当事者の立場へと導く危険性も極めて大きい。そしてこれらによって、日本に対する外国の武力攻撃を招来し、武力攻撃事態（有事）に突入するに至ることが危惧される。

そして、法律上、重要影響事態や国際平和共同対処事態においては、国民は国の行う対応措置に協力を依頼され、又は依頼された地方自治体や企

業の従業員として関連業務に従事することを求められるにとどまるが、それ自体事実上の義務付けになりうるし、さらに重要影響事態や国際平和共同対処事態から武力攻撃事態等に進展するおそれは大きく、その場合の国民・市民の権利制限や義務付けが現実のものとなる。また、存立危機事態においても国民の協力義務規定はないが、存立危機事態から武力攻撃事態への移行とそれに伴う国民の権利義務の制約は、当然に想定しなければならない。

- (2) 上記の各種「事態」とくに武力攻撃事態等においては、自衛隊の任務の遂行に伴い、また国民保護措置の関係でも、国民・市民に対する多くの法的な権利制限ないし義務付けがなされることになっている。

その主なものを列挙すれば、【後記別表】(35頁以下)のとおりである。

典型的な例は、武力攻撃事態における自衛隊の行動地域等に関する自衛隊法103条が定める措置、すなわち病院等一定施設の強制管理、土地・家屋・物資の強制使用、業務上取扱い物資の保管命令・収用、医療・建築土木工事・運送業者に対する業務従事命令であるが、これは米軍の行動に関しても準用される(米軍等行動関連措置法15条)。この業務従事命令の対象者の範囲は、①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、②建設業者、③鉄道事業者・自動車運送事業者・船舶運航事業者・港湾運送事業者・本邦航空運送事業者と指定されている(自衛隊法施行令130条)。これら資格者や事業者の従業員たる国民は、極めて多数にのぼる。

武力攻撃予測事態でも、自衛隊の展開予定地域内での土地の強制使用等がある。

また、武力攻撃事態等における対処措置(自衛隊の任務の遂行、国民保護措置等)について、国民は「必要な協力をするよう努めるものとする」と規定されているが、實際上協力を拒否するのは困難を伴うであろう。し

かも、地方公共団体や指定公共機関はこれら対処措置や国民保護措置を実施する責務があり、次に述べるようにその職員や従業員がこれらに関する業務遂行を指示・命令されることになるし、その地域の国民・住民もこれらの措置に協力を求められることになり、そこにはやはり強制の契機が働くであろう。

そして、存立危機事態については、地方公共団体・指定公共機関の責務の規定はなく、国民の協力義務の規定もないが、存立危機事態に対する対処措置の中に地方公共団体・指定公共機関等が実施する国民保護関連措置（公共的施設の保安、生活関連物資の安定供給等）が定められており、対処基本方針の中に位置づけられる（事態対処法2条8号二、9条2項3号）という点で、権利義務の制約に繋がる可能性がある。また、實際上、存立危機事態に該当するような状況は、同時に武力攻撃事態に該当することが多いという国会答弁が繰り返されているが（平成27年6月15日衆議院安保法制特別委・中谷防衛大臣答弁など）、存立危機事態においては日本が進んで外国の戦争に参戦して戦争当事者となるのであるから、相手国の日本に対する武力攻撃を招くものであり、少なくとも存立危機事態から武力攻撃事態への移行の蓋然性は極めて高く、国民は、自らの生命・身体への脅威とともに、武力攻撃事態における権利義務の制限を覚悟すべきこととなるろう。

- (3) 地方公共団体の職員について言えば、地方公共団体は武力攻撃事態等において、国民保護計画を策定・実施するとともに、武力攻撃に対する対処措置に関しても広汎な責務を有するから、その職員もまた総力を挙げて取り組むことを指示・命令されることになる。住民の避難・救援・医療・生活安定等の国民保護措置の最前線に立つのもこれら職員である。また、前記自衛隊法103条に基づく武力攻撃事態における物資の使用・保管命令・収用等や、医療・土木建築・輸送業者への業務従事命令などの強制的

措置は、知事の任務とされているから、その実務は自治体職員が行うこととなる。そこでは、民間業者やその雇用労働者との厳しいやりとりを強いられよう。

- (4) また、やはり武力攻撃事態等における対処措置や国民保護の実施について責務を負う指定公共機関は、極めて広範囲である。各種独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会、日本郵便のほか、全国的ないし広域的な規模の放送事業者、電気・ガス事業者、航空運送事業者、鉄道事業者、電気通信事業者、旅客・貨物運送事業者、海運事業者等が法人名で個別に指定されている（事態対処法施行令3条及び平成16年9月17日内閣総理大臣公示）。また、地方指定公共機関は、都道府県知事がその地域で同種の公共的事業を営む者から指定している（国民保護法2条2項）。

そしてこれらの指定公共機関・地方指定公共機関も武力攻撃事態等において、その業務について必要な措置を実施する責務を有するとともに、国民保護業務計画を定めて実施する責務も有するから、その雇用労働者もまた、これらの業務への従事を事業主から命じられることになる。それは、もちろん国民・市民の救護・救援のためなどもあるが、戦争の遂行や加害への加担でもありうるし、さらに自分自身の身の危険を伴う業務もある。

- (5) さらに、これら指定公共機関等でなくても、武力攻撃事態等の有事においては、民間企業・労働者は、さまざまな形で戦争協力を求められる。例えば、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（吉田敏浩『民間人も「戦地」へ』岩波ブックレット・2003年、同『ルポ戦争協力拒否』123頁・岩波新書・2005年）。また、イラク戦争に対する日本の支援活動においては、武器弾薬も含む装備品等や人員の輸送は99%が民間の航空会社・船舶会社の輸送力に依存し、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基

づいて協力を求めたのではなく、国と民間企業との契約に基づくものだという（陸上幕僚監部『イラク復興支援活動行動史』77頁等・平成20年、平成27年8月26日参議院平和安全法制特別委25～28頁）。

このように、法律による協力や強制でなくとも、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。

【別表】 国民・地方公共団体・公共機関等の地位・権利義務等の概要

【武力攻撃事態】

- 防衛出動時、自衛隊の公共の秩序維持のための権限、道路等以外の空地等通行等（自衛隊法92条、92条の2）
- 防衛出動した自衛隊の任務遂行のための物資の収用等（同法103条）

自衛隊の行動地域において、知事が①～③（緊急を要するときは防衛大臣等が直接執行）。特に必要があるときは、自衛隊の行動地域以外の告示地域で、知事が①～④。公用令書の交付。立入検査。各処分についての不服申立て不可。立入検査の拒否等、取扱物資保管命令違反の隠匿等に対する罰則(同法123・124条)。

 - ① 病院等政令で定める施設の管理
 - ② 土地・家屋・物資の使用（立木の処分等、家屋の形状変更も可）
 - ③ 業務上取扱物資の保管命令・収用
 - ④ 医療・建築土木工事・輸送業者に対する業務従事命令
- 防衛出動した自衛隊の任務遂行のための 電気通信設備等の優先的利用（同法104条）
- 特定合衆国軍隊の用に供する土地等の使用、物件の処分等、家屋の形状変更と、自衛隊法103条の準用（米軍等行動関連措置法15条）

【武力攻撃予測事態】

- 自衛隊展開予定地域での陣地その他の防御施設の構築措置。展開予定地域内での武器の使用、土地の使用、立木の処分等（自衛隊法77条の2、92条の4、103条の2）
- 米軍等行動関連措置法による物品・役務の提供（自衛隊法77条の3）
- 自衛隊の国民保護派遣とその際の権限。自衛官による避難住民誘導・応急措置・交通規制等（同法77条の4第1項、92条の3、94条の2）

【武力攻撃事態等】

- 武力攻撃事態等への対処の基本理念＝国・地方公共団体・指定公共機関は、国民の協力を得つつ、連携協力して万全の措置。国民の自由と権利の尊重。（事態対処法3条1項、5項）
- 国等の責務、国民の協力等（同法4～8条）
 - ・ 国の責務＝武力攻撃事態等及び存立危機事態において、国を防衛し、国土・国民の保護の固有の使命。国全体として万全の措置を講ずる責務。
 - ・ 地方公共団体の責務＝地域及び住民の保護の使命。武力攻撃事態等への対処に関し必要な措置を実施する責務。
 - ・ 指定公共機関の責務＝武力攻撃事態等に関し、その業務について必要な措置を実施する責務。
 - ・ 国民の協力＝武力攻撃事態等への対処措置に「必要な協力をするよう努めるものとする」。
- 対処措置の実施の調整・指示・代執行等（同法14・15条）－対策本部長は、指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関が実施する対処措置の総合調整。地方公共団体の長は意見の申し出可。総理大臣による実施の指示、代執行等。
- 地方公共団体及び事業者は、米軍等行動関連措置（物品・役務の提供等）への協力依頼に応じるよう努める（米軍等行動関連措置法5条）。

- 特定公共施設等の自衛隊・米軍等の優先利用（特定公共施設利用法）
 - ・ 対策本部長は、特定公共施設等（港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域及び電波）について、特定の者の優先等の利用の指針を定め、対処措置等（事態対処法の対処措置、米軍等の武力攻撃排除行動、国民保護法の国民保護措置）の的確迅速な実施を図る。
 - ・ 港湾管理者・飛行場管理者の適切な管理運営の責務（4条）
 - ・ 指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関・指定地方公共機関の、適切な利用等の責務（5条）
 - ・ 対策本部長の要請・指示・代執行等（6～8条）—対策本部長は、特定の施設等の管理者等に対して優先的利用を要請し、管理者等は利用に関する処分、移動命令等。対策本部長による指示、代執行等。
- 国民保護と国等の責務、国民の協力等（国民保護法）
 - ・ 国民保護措置＝住民の避難、避難住民の救援、武力攻撃災害への対処、国民生活の安定、復旧・備蓄等。政府は国民保護に関する基本指針を定め、指定行政機関・都道府県・市町村は国民保護計画、指定公共機関・指定地方公共機関は国民保護業務計画を定める。
 - ・ 国は、国民保護措置の基本的な方針を定め、国全体として万全の態勢を整備する責務。地方公共団体は、当該地域において関係機関の国民保護措置を総合的に推進する責務。指定公共機関・指定地方公共機関は、その業務について国民保護措置を実施する責務。（同法3条）
 - ・ 国民は、国民保護措置への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」。協力は自発的な意思により、強制不可。国民の自由と権利の尊重。（同法4・5条）
 - ・ 日本赤十字社の自主性の尊重。放送事業者の言論・表現の自由への配慮。（同法7条）
- 国民保護に関する関係機関の義務等（特徴的な条項）

- ・ 病院等の施設の管理者は、入院・滞在者の円滑な避難措置を講ずる努力義務（65条）。
- ・ 運送事業者である指定機関は、知事・市町村長の避難住民の運送の求めに応ずる義務、及び避難住民救援の緊急物資の輸送の求めに応ずる義務。応じない場合の総理大臣・知事による運送の指示。運送事業者の安全の確保。（71～73条、79条）
- ・ 日本赤十字社は、救援の協力義務（77条）。
- ・ 電気通信事業者である指定機関は、電話等通信設備の臨時の設置について、救援に必要な協力の努力義務（78条）。
- ・ 知事等による物資の売渡しの要請、物資の収用、特定物資の保管命令。公用令書、立入検査等(81～84条)。保管命令違反・立入検査拒否等の罰則（189・192条）。
- ・ 知事による収容施設・医療施設開設のための土地等の使用要請、強制使用（82条）。
- ・ 大規模な武力攻撃災害発生時の知事による医療関係者への医療の要請。要請に応じないときの指示。医療関係者の安全の確保。（85条）
- ・ 運送事業者・電気通信事業者・郵便事業者・一般信書便事業者である指定機関について、運送・通信・郵便・信書便の確保の一般的な措置義務（135条）。医療機関である指定機関について、医療の確保の一般的な措置義務（136条）。

【緊急対処事態、治安・災害出動など】

○ 緊急対処事態への対応

- ・ 政府は、緊急対処事態において緊急対処措置を含む緊急対処事態対処方針を定め、指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関は緊急対処措置を実施する。武力攻撃事態等に関する規定の一部準用。（事態対処法22～24条）
- ・ 武力攻撃事態等と同様、特定公共施設等の優先利用等の必要な措置を講ずる（特定公共施設利用法21条）。
- ・ 緊急対処保護措置を国民保護措置に準じて行う（国民保護法172～183条）。
- ・ 自衛隊の緊急対処保護派遣（自衛隊法77条の4第2項）。国民保護法上の措置（同法94条の2）。

- 自衛隊の治安出動。間接侵略その他の緊急事態。知事の要請。避難住民の誘導・応急措置・交通規制等。(同法78・81条、89～91条、94条の2)
- 自衛隊の災害派遣。知事の要請・防衛大臣等による災害派遣、地震防災派遣、原子力災害派遣。(同法83条、83条の2・3、94条)
- 海上保安庁等(海上保安庁、地方航空局、航空交通管制部、国土地理院、JR各社、NTT東日本・西日本)の一般的協力義務(同法101条)―自衛隊と緊密な連絡を保ち、自衛隊の任務遂行上特に必要があるときは防衛大臣の協力の求めに応じなければならない。

【存立危機事態】

- 存立危機事態に対する対処措置の中に、指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関が実施するものとして国民保護関連措置(公共的施設の保安、生活関連物資の安定供給等)があり、対処基本方針の中に位置づけられる(2条8号ニ、9条2項3号)。
- 存立危機事態への対処の基本理念=国・地方公共団体・指定公共機関は、国民の協力を得つつ、連携協力して万全の措置。国民の自由と権利の尊重。(事態対処法3条1項、5項)
- 国の責務=国を防衛し、国土・国民の保護の固有の使命。国全体として万全の措置を講ずる責務(4条)。〔注：地方公共団体・指定公共機関の責務の規定はないこと〕
- 対処措置の実施の調整・指示・代執行等(同法14・15条)―対策本部長は、指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関が実施する対処措置の総合調整。地方公共団体の長は意見の申し出可。総理大臣による実施の指示、代執行等。

【重要影響事態】

- 関係行政機関の長は、対応措置について、地方公共団体の長に必要な協力を求め、その他国以外の者に必要な協力を依頼することができる(重要影響事態法9条)。

【国際平和共同対処事態】

- 防衛大臣は、国による対応措置では不十分なときは、物品の譲渡・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ができる（国際平和支援法13条）。

【国際平和協力業務（PKO等）】

- 国際平和協力本部長は、国による国際平和協力業務では不十分、又は物資協力に関し必要と認めるときは、物品の譲渡・貸付け又は役務の提供について国以外の者に協力を求めることができる（国連平和維持活動協力法26条）。

第3 秘密保護法（情報操作と表現の自由1）

—新安保法制法による国家と社会の変容の危険（その1）

1 制定過程

特定秘密の保護に関する法律（平成25年12月13日法律第108号。以下「秘密保護法」という。）は、日本の安全保障に関する情報のうち特に秘匿することが必要であるものを「特定秘密」として指定し、取扱者の適性評価の実施や漏えいした場合の罰則などを定めた。

2013年（平成25年）10月25日、第2次安倍内閣が閣議決定をして第185回国会に提出し、同年12月6日に成立し、同月13日に公布され、2014年（平成26年）12月10日に施行された。

2 これまでの国家秘密に関連する法案

1954年（昭和29年）の日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（通称「MSA秘密保護法」）では、「特別防衛秘密」について保護上必要な措置を講じることに加えて「特別防衛秘密を探知や収集をした者」および「特別防衛秘密を他人に漏らした者」に対する刑事罰が規定されている。

1985年（昭和60年）には、国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案（通称「スパイ防止法」）が第102回国会で議員立法として提出された