

「国民保護法制」を批判する

↳ 本格化する「民間防衛」論と人権抑圧の試み

山口大学教授
纈 纈 厚

はじめに

国会の上程された有事法制関連三法案（以下、関連法案と略す）の審議を円滑に進め、法制化を果たす目的のもと、政府と防衛庁は「国民の保護のための法制について」（以下、「国民保護法制」と略す）なる文書を公表した。昨年四月に国会に上程された同法案に対する国民の不安を払拭すると同時に、いよいよ国民生活や自治体の権限に関わる領域に大きく踏み込んだ、もう一つの有事法制として登場してきたのである。それは、ネーミングが示すように「国民保護」を目的

とするものでは決して無く、従来防衛庁もそれ以外の諸官庁も直接的に関わることを敬遠してきた文字通り国民の人権を制限ないし停止する内容を伴ったものである。つまり、「国民保護法制」とは、有事法制の最後の懸案を一気に解決しようとするものである。

政府と防衛庁は、国民に「国民保護法制」の用意あることを示すことでアメリカのイラク侵攻作戦後における北朝鮮への封じ込め作戦に適用可能とするためにも、現在審議中の関連三法案を早期に成立させたいとする思惑を抱いていることは間違いない。それでは、「国民保護法制」には何が書いてあるのか、問題点は一体何処にあるのかについて、紙幅の関

係から基本的な点だけ取り上げ検討し、そこに秘められた問題を批判しておきたい。

一 「国民保護法制」論議の契機は何か

「国民保護法制」は、関連三法案のうちの武力攻撃事態法案における第二二条（事態対処法制の整備）、第二三条（事態対処法の計画的整備）、第二四条（その他の緊急事態対処のための措置）の各条項において武力攻撃対処を目的に「国民の生活の安定」に関する法制を、法律施行後二年以内に整備するとしていた。この当初の整備計画について二年以内という形で先送りしたのは、国民の生命・財産・人権を著しく制限ないし停止させる内容となることが必至であったからである。「国民保護法制」は政府・防衛庁にとつては、両刃の剣なのである。つまり、武力攻撃事態法案が有事法制である限り、有事（＝戦時）対処として国民生活に犠牲を強要せざるを得ず、その一方でそのことを前面に押し出したのでは国民の反発や不安を招く可能性があったからである。それゆえ、最初に関連法案を成立させ、その条文のなかに「国民保護法制」の整備を盛り込むという姑息な段階を踏んだのである。

ところが、関連三法案が昨年国会に上程されて以降、「国民保護法制」を先送りした関連三法案の有り様への批判が政

府内外で相次ぐことになった。そこには多く分けて二つの批判論が混在しているように思われる。その一つは、関連三法案の中核をなす武力攻撃事態法案が実効性ある名実共に軍事法である限り、軍事防衛を補完する意味での「国民保護」という名の「民間防衛」論の喚起と実態化が不可欠であるのも拘わらず、これを先送りしたことは軍事法としての完結性を損なうものではないか、というもの。二つ目には、同法案を円滑に成立させるためにも、武力攻撃事態の発生を想定し、有事における「国民保護」のための措置を事前に周知徹底させることが肝要であるのに、その方針を事実上棚上げしたのは間違いではなかったか、というものである。

言うまでもなく、これらの見解は関連法案の早期成立を画策する人達によつて繰り返し発言されてきたものである。政府は、このような見解を背景にし、また、イラク侵攻が開始された今日にあつては、イラク以後において予測される北朝鮮問題の再浮上化に対応しつつ、ここに来て冒頭に述べたように「国民保護法制」問題を強調するところとなつたのである。

二 「国民保護法制」の内容を検証する

それでは「国民保護法制」には一体何が書いてあるのか。まず冒頭で、それが「現段階における国民保護のための法

制の輪郭を示したものである」としたうえで、その目的を

①国、地方公共団体その他の機関が相互に協力、②国全体としての万全な態勢の整備、③国、地方公共団体等の責任の所在と権限を明確化、とする。要するに、武力攻撃事態（＝戦時）において「国民保護」を目的として、国と地方自治体及び自治体住民とが連携を逞しくしながら武力攻撃事態に対応していこうとするもの。当然ながら、そこでは有事＝戦時状況のなかで国民保護を貫徹しようとするれば、国民の平時において保証された人権や財産権の制約や一時停止は必然とする考えがある。

より具体的には、政府が公表した「国民保護法制」の概要をみると次の四項目からなっている。

- ①総則（国、自治体、指定公共機関の役割規定など）
- ②避難措置（警報の発令、避難の指示・誘導、避難地の確定など）
- ③被害最小措置（交通手段・重要通信確保、生活関連重要施設の安全確保、傷病者の緊急搬送および医療、生活必需品の確保、仮設住宅の設置など）
- ④復旧措置（学校、病院などの生活関連施設、道路、港湾、鉄道などの復旧）

これらの、言うならば戦争被害への対応措置として国家の統制・指導により完全を期そうとする内容である。

要するに、「国民保護法制」に通底する考えは、一連の有事法制整備の研究において第三分類（所管省庁が明確でない法令）の領域に入るものとして、繰り返し検討されてきた「民間防衛」そのものである。つまり、戦争被害という武力攻撃事態に不可避とする事態への対応は原則的に国の統制・指導下において地域住民が主体的に担うべき課題であって、国は国家それ事態の安全を図る目的で自衛力（軍事力）を発動する責務を担っている、とする役割分担論が存在するのである。

政府・防衛庁がこの「民間防衛」の課題にどのように向き合おうとしているかを知ろうと、一つの参考事例を紹介しておこう。小泉政権の石破防衛庁長官は就任直前に、新聞紙上で「民間防衛」について、「有事で自衛隊は国民を助けられない。自衛隊は敵を戦うことに専念すべきで、災害時のように住民を救助する余裕はない。自衛隊がいなくなれば被害は拡大するわけで、その穴を埋めるのが民間防衛だ」（『東京新聞』二〇〇二年六月六日付）とする、ある意味では明快な主張を行っている。つまり、「民間防衛」とは、自衛隊の軍事行動を補完する民間人による軍事支援行動であることを語ってみせた。「民間防衛」は政府・防衛庁にとつては、有事法制整備の主要な、かつ微妙な課題として位置づけられていたのである。

少し遡つてみるならば、一九六八年三月二五日、増原恵吉防衛庁長官(当時)が、衆議院の予算委員会で「民間防衛」必要論を公言して以来、政府自民党と防衛庁は一連の有事法制研究において「民間防衛」の実施に向け様々な布石を打ってきた。事実、一九九八年度版の『防衛白書』には、「民間防衛の努力は、国民の強い防衛意思の表明でもあり、侵略の阻止につながり、国の安全を確保するための重要な意義を有するものである」(一七二頁)とあるが、石破発言も、『防衛白書』の文言も、これらの流れに沿つたものである。しかし、そこには何れも「民間防衛」の極めて恣意的な解釈が意図的に行われていることを指摘しなければならない。

「民間防衛」とは、本来、「敵対行為又は災害の危険から一般市民を保護し、一般住民が敵対行為又は災害の直接的影響から回復するのを援助し、また生存のために必要な条件を提供することを意図した下記の人道的任務の一部又は全部を遂行することをいう」(ジュネーブ諸条約に対する追加議定書の第一議定書「第六章 民間防衛」)のである。つまり、「民間防衛」とは、石破氏の言うような自衛隊軍事力の補充あるいは代替機能を求めるためにあるのではなく、あくまで市民の保護と安全の確保を遅しとするための一手段として構想されてきたものである。

しかしながら、「民間防衛」が、イメージは消防団だが、

軍事的な災害にも対応する点が本来的な意味での民間防衛とは根本的に違うのであり、民間防衛の真の目的が軍事的危機への意識を平時から植え付ければ、戦争に対する同意が得やすくなるとする基本認識が存在することは否定できない。

本来の意味での「民間防衛」とは、『防衛白書』が記すような「国民の強い防衛意思の表明」や「侵略の阻止につながり、国の安全を確保」を目的とするものでは決してない。ここで憲法第九条を引用するまでもなく、交戦権の放棄や戦力不保持を明言する規定からすれば、軍事的手段の行使およびこれを市民レベルで実行させようとする防衛庁や石破氏の言う「民間防衛」は、明らかに憲法に違反する。

三 国民保護法制の起点と本質

国民保護法制の構想は何も今回唐突に登場したのでは勿論ない。それは戦後、有事法制研究が開始された時点から極めて重要な目標として設定されていた。例えば、有事法制研究の画期とされる「昭和三八年度 統合防衛図上研究」(通称、三矢研究)における「非常事態措置諸法令の研究」では、(一) 国家総動員対策の確立、(二) 政府機関の臨戦化、(三) 戦力増強の達成、(四) 人的・物的動員と並んで、(五) 官民による国内防衛体勢の確立、が挙げられていた。「官民によ

る国内防衛体勢の確立」こそ、国民保護法制の最終目標である。

「非常事態措置諸法令の研究」は、「戦時国家体制の確立」の要件として、国家非常事態の宣言、非常行政特別法の制定、戒厳・最高防衛維持機構や特別情報庁の設置、非常事態行政簡素化の実施、臨時特別会計の計上などを挙げられ、さらに、「国内治安維持」として、国家公安の維持、ストライキの制限、国防秘密保護法や軍機保護法の制定、防衛司法制度（軍法会議）の設置、特別刑罰（軍刑法）の設定が検討されていた。また、「動員体制」として、一般労務徴用や防衛徴集・強制服役の実施、防衛産業の育成強化、国民衣食住の統制、生活必需品自給体制の確立、非常物資収用法（徴発）の制定、強制疎開の実行、戦災対策の実施、民間防空や郷土防衛隊・空襲騒ゆう防衛組織の設立、が明記されていた。

こうした内容の「非常事態措置諸法令の研究」は、形式上国会での議決を経て軍政に移行するという「日本有事」におけるシナリオであった。包括的有事立法としての三矢研究は、要約して言えば労働力の強制的獲得（徴用）と物的資源の強制的獲得（徴発）を政府機関の臨戦化、すなわち内閣総理大臣の権限の絶対的強化によって実現すること、有事徴兵制や事前の徴用と徴発、防諜法の制定、軍法会議・軍事費の確保など、自衛隊が軍事行動を起こす上で不可欠な要件を一挙に

立ち上げる狙いが込められていた。それは、憲法の全面否定した内容であり、戦争態勢を平時から準備する「政府機関の臨戦化」が、戦前期の有事法の集大成とも言うべき国家総動員法を模範としていたこともあって、世論の厳しい批判にさらされることになる。

三矢研究の「非常事態措置諸法令の研究」は、それ以後多くの有事法制案を生み出して行くが、一九六三年一〇月、航空幕僚監部総務課法規班が作成した「臨時国防基本法（私案）」には、「第五章 国家非常事態における特別措置」の章が設けられており、「（内閣総理大臣は）緊急に措置しなければ、当該事態に対処できないと客観的に認められる場合は閣議に諮った上、全国又は一部の地域について国家非常事態の布告を発することができる」（第五〇条）として内閣総理大臣（内閣行政権）に国家非常事態における指揮権を与え、一端国家非常事態を総理大臣が布告を発した場合には、地方自治体の業務を統制（第五三条）し、あらゆる既存の法律を凌駕することが可能（第五四条）となり、国民を自衛隊または郷土防衛隊の行う防衛活動への強制従事命令権（第五五条）を持ち、国家非常事態の宣言下にあつて労働者のストライキ権など労働者の固有の権利を剥奪する権限（第五八条）をも併せ持つとされた。

より具体的に箇条書き的に挙げておけば、①中央に国防省

・国防会議を設置して、国防計画を始めとする中枢の業務を担当させ、地方行政の統合強化を図るため総理府に地方行政本部を設ける、②国防省の外局として「郷土防衛隊」を置き、都道府県にそれぞれの「郷土防衛隊」を置いて、「陸上自衛隊の方面総監の命令」下に、必要ある場合には武器を使用させる、③国防上の措置としては、「国民の国防意識の昂揚」に努めるほか、「国防上の秘密保護」に関する必要な措置、国防訓練や物資の備蓄等を行わしめる、④内閣総理大臣は、「国家非常事態の布告」を行う権限を有し、緊急事態下で必要の範囲内で、国および地方公共団体の機関の行う業務を統制できる。また、非常事態布告の場合には、何人も「造言飛語」をしてはならず、公益事業従事者はストライキやサボタージュ等の行為を行ってはならないし、さらに「公共の秩序を乱す者」などは「一定期間拘禁」されることになる、という内容だった。

ここまで来ると、非常事態への過度的措置として、一時的な基本的人權の制約というレベルを通り越し、非常事態を口実とした恫喝による民衆の軍事的統合と抑圧の法として有事法制の整備が構想されていた。なかでも「郷土防衛隊」設置構想は、かつて沖繩戦下において、軍人・軍属として招集されなかった大方の沖繩の人々を悉く「防衛隊」として軍事組織化していき、正規軍の補完部隊として前線に送り出された

歴史するを想起させる内容を含むものであった。

要するに、一連の「民間防衛」論は、「国民保護」の名による国益第一主義に基づくものであり、国家こそが国家の「保護者」であることを無条件に押しつけようとするものである。そこでは、諸個人の人権に関わる問題が実質的に棚上げされ、国家の危機を全体化することで、国家利益を軍事力によって保証していこうとする軍事依存主義が露骨に込められていると見るべきであろう。大規模な自然災害に対するボランティアの自発的主体的かつ民主的な動きを国家や行政がサポートするような発想は全く見られないのである。

自然災害にも国家による強面の管理統制が強行されるように、政府の言う「非常事態」にも、国民の声や市民社会の論理を完全否定したうえで対応措置が図られようとしている点で、それは勢い非軍事的な問題への対処にも軍事的な対応を安直に選択してしまうスタンスを用意することになる。その結果、常に国家暴力が内外の領域に向けて放射される体制を準備することになるのである。

アメリカによる不当なイラク侵攻に具現されたように、軍事主義への偏重が顕在化しつつある今日の状況をも踏まえれば、こうした視点からの「国民保護法制」批判の論陣を今後遅しくしていかなければならない。

(こうけつ・あつし)