

危機管理・有事体制国家への新展開 全貌を現した支配権力の危険な企み

額 厚

山口大学教員

国家の「危機」と民衆の危機

この一年余の間、日本国家の改編作業が急ピッチで進められている。それは、独占資本とその政治的頭部である政府の危機の表現そのものだ。この危機克服策として政府は、本格的に戦後国家の骨格を取りかえ、新たな国家体制の構築に乗り出した。そこでは、「民主主義国家」あるいは「平和国家」の表装さえ脱ぎ捨て、文字通り危機管理・有事国家＝「戦争国家」の機能を身にまといはじめたのである。

ところで、政府の危機認識と危機対処は、今に始まったわけではない。それは、一九八〇年代初頭の「総合安全保

障戦略」と称された危機管理・有事体制論と同質のものだ。ただ、現在の危機認識は、米ソ冷戦の終焉を境にアメリカの軍事戦略の見直しの過程において本格化したもの。つまり、ソ連ないし社会主義体制および社会主義イデオロギーにかわる新たな「脅威」の設定のなかで、社会主義・共産主義体制やイデオロギーとの対立関係を設定することで命脈を保ってきた戦後保守体制、およびそのイデオロギーが無効化されていくことへの危機認識である。その意味からすれば、八〇年代の危機認識よりはるかに深刻である。

米ソ冷戦構造のなかで、日本の保守政治経済体制は、アメリカによってその安定と成長を保障されてきた。たとえば、アメリカと共同して日本は戦後、かつてのアジア侵略

対象国や植民地にしていく国々の軍事化に手を貸し（代替軍国主義化・周辺軍国主義化）、その権威主義的支配体制を支え、それによって貿易相手国として莫大な利益を確保していく対アジア関係を形成していた。このように、戦後日本において支配階級が保守してきた利益構造は、まさしく冷戦構造が背景にあったからであり、その意味で日本は冷戦構造の「受益国」としての地位を食うことができたのである。それにより、国内の長期にわたる自民党単独政権の維持が可能であった。この自民党の長期単独政権により独占資本は、価値・富の独占をほしのままにしてきたのである。

しかしながら、冷戦構造の終焉は、支配階級の政治的経済的レベルにおける利益構造を解体する可能性を示すものであった。冷戦構造の終焉で従来の外圧依存型支配体制は修正を余儀なくされることになったのである。独占資本はその対応策として、非自民六党連立政権としての細川護熙政権（九三年八月）を登場させ、短命に終わる羽田孜政権を経て、次に自民党が窮余の一策としてさきがけとともに、社会党との連立政権を創ることで、保守体制の堅持に奔走する。同時に、社会党党首を首班とする村山富市政権に、冷戦構造の終焉により存在理由を希薄化させていた自衛隊の合憲を表明させ、続いて日米安保の延命策としての「再

定義」作業に入った。そして、今日の新ガイドライン合意から周辺事態法により、安保・自衛隊に新たな息を吹き込むことに成功したのである。

バブル崩壊後における日本資本主義のさらなる全般的危機に触発されて、支配階級の国家改造計画は、ここにきてその速度を速めており、その全貌がしだいに明らかになってきた。それを一言で言うならば、多国籍企業の海外進出と資本輸出の急速な膨らみ状況のなか、独占資本側から要請が繰り返されてきた海外派兵国家（＝戦争国家）への整備であり、同時に戦争国家日本に適合的な国内システムの再編強化（＝国家改造計画）である。具体的には、医療費や教育費の値上げ、年金法の改定などの改革断行による企業税依存体質の是正や国際競争力の向上を含む、対内的措置としての経済構造改革・教育改革・社会保障制度改革など、いわゆる「新自由主義的改革」路線と称される「六大改革」であり、対外的措置としての軍事大国化路線の選択である。

いま、内外にわたり、支配権力および独占資本階級は戦後かつてないほどの勢いで大きく路線転換を強行しようとしており、このような路線転換による支配秩序の維持に躍起となっている。そして、この路線転換への異議申し立てをする組織や個人（市民）への抑圧の法体系もまた着々と

準備されつつあり、その代表的なものが盗聴法など組織的犯罪対策法と一連の弾圧立法の、それこそ芋蔓式制定である。

戦争国家に適合する

危機管理・有事体制づくり

周辺事態法の背景を説明するうえで、アメリカ国防総省の戦略文書「東アジア太平洋安全保障戦略」（九五二年二月）は格好の材料である。そこには、東アジアに一〇万人の兵力を展開する理由として、同地域にアメリカにとつての「死活的利益」が存在するとしている。「死活的利益」とは他でもない。東アジアに展開するアメリカ本籍の多国籍企業の経済的利益、武器輸出地帯としての利益（軍産複合体の利益）のことだ。一〇万人の兵力の展開の目的が「国際貢献」とか「国際平和」という「国際公価値」のためではなく、アメリカの、もっと正確に言えばアメリカの独占資本・多国籍企業の利益確保にあることは明白である。

軍事力の全面使用による利益の確保と拡大を志向するアメリカのスタンスは、冷戦体制期にのみ立ち現れたのではない。実に第二次世界大戦前後期から一貫して見て取れるアメリカ帝国主義の世界戦略の基本である。ということとは、

日米安保条約や自衛隊を産み落としたアメリカの世界戦略には、表向き強調されるような社会主義（共産主義）に對抗する資本主義という図式だけに限定されず、それ以上にアメリカ資本主義の自由な世界市場秩序の形成と維持という、高度に経済的な目標が射程に据えられていたのである。

戦前のナチス・ドイツや日本のヨーロッパおよびアジア市場への「脅威」、戦後では中国やソ連の「脅威」、さらにはアジアにおける朝鮮半島、また、アフリカにおけるリビアや中東におけるイランやイラクは、アメリカ資本主義の自由な行動を妨げる意味で好ましくない「存在」であるという点で、戦争発動の対象とされてきた。事実、アメリカは戦後において、朝鮮・ベトナム・イラクで戦争を引き起こし、最近ではユーゴ空爆で象徴されるように、世界の至る所で軍事力の行使に踏み切り、軍事力による経済的利益の保守と拡大を志向しているのである。

そして、ソ連邦解体や中国・ベトナムなど社会主義諸国の資本主義市場への参入という将来状況をも含めて広大な市場の出現と、その取り仕切りを狙うアメリカ資本主義（多国籍企業化したアメリカ企業群）の要請を受けたアメリカ軍部は、過剰な軍事費負担を軽減しつつ、アメリカ資本主義の目的を達成する手段として日本との軍事同盟体制の強化を図る新たな戦略を打ち出した。それが安保再定義

と称される安保体制強化論である。

新たに出現した市場の維持と確保を目的とするポスト冷戦時代のアメリカの世界戦略として、「封じ込め戦略」から「拡張戦略」への転換が新ガイドライン安保体制という形で私たちの前に突きつけられているのである。そうした意図や本質を秘めたアメリカの日米同盟路線への日本の対応は、「対米従属」という言葉で指摘されるように、ただ単にアメリカへの統制に服従しているわけではない。事實は、戦後日本の対米従属性という体質からだけでなく、アメリカと同様に東アジア地域における日本籍の多国籍企業の経済的利益の保守が現実的な課題となって浮上してきており、その限りにおいてアメリカの軍事力の位置づけと同質の認識が存在する。

すなわち、日本資本主義は八〇年代の後半より、日米経済摩擦と円高の結果、従来の輸出主導型産業構造から海外生産に大きくシフトしており、日本企業の多国籍化が急速に進んでいる現状にある。その結果、多国籍企業の間では、輸出先や海外生産拠点の政治的秩序や労働現場の「安定」を不可欠の要件とする認識が深まっており、たとえば、海外における優遇税制の堅持・労働組合活動への規制強化・低レベルの環境規制基準などに従来見られなかったような強い関心を払うに至っている。

企業活動や資本投下先における政権が親日的であるかどうかは、その意味で重大な問題となり、少しでも反日的な政権や勢力がその国家の指導グループや影響力を行使し得る立場に立つことに警戒感を募らせ、過剰とも思える反応を示すことになる。そのために、親日的政権には、その政権がその国でどれほど反人民的で独裁的な政権であっても巨額のODAなどの形で全面的に下支えする政策を採用しているのである。

多国籍企業や独占資本のスタンスそのものが、今日、物理的強制力としての軍事力行使の可能性への期待を強め、最終的には日本の軍事大国化を要請する結果となっているのである。事実、経済同友会代表幹事であった牛尾治郎（ウシオ電機会長）は、「国際秩序ということになると、米国の場合、海外進出企業が地域紛争に巻き込まれても、空母を派遣すれば安泰かもしれない。しかし、日本の場合、現状のままだと、個別企業が天に祈るしかない」（読売新聞安保研究会編『日本は安全か』一九九七年刊）と述べ、日本もアメリカと同様に海外に保有する資産や利益を保守するためにも軍事力の行使を前提にした海外派兵体制の恒常化を求めている。

日本政府は、そうした財界や独占資本の意向に着実に応えていこうとしている。たとえば、去る二月一〇日の衆議

院外務委員会において、小渕恵三政権の高村正彦外相は、「ある事態が国家間の紛争でない場合でも、その事態が我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合には周辺事態に該当する」と述べ、他国の内戦やクーデターなども「周辺事態」と判断する可能性を示したのである。そればかりか、相手に日本攻撃の意図がなくても周辺事態になり得るのかとの質問に、「絶対あり得ないわけではない」と言い切ってもいる（『朝日新聞』九九年二月十一日付朝刊）。

日本政府や防衛庁・自衛隊は、アメリカの引き起こす有事だけでなく、たとえばインドネシアの政変劇のようなケースにも積極的に、場合によっては日本単独でも派兵行為に踏み切る用意のあることを示唆したものであり、さらに朝鮮民主主義人民共和国が「脅威」の対象と認定した場合には、軍事的な対応をも辞さないとする姿勢を露骨に表明したものだ。

このように多国籍化著しい日本独占資本は、現段階において海外に単独で本格的に展開可能な自衛隊軍事力を整備する余裕はなく、日米軍事同盟路線の道を選択しつつ、同時に国内外の反戦平和運動のエネルギーを回避し、当面はアメリカ軍事力に依存・協力しながら、最終的には自前の軍事力を単独使用してでも海外の利権確保の途を探っている。

政府行政機構の権限拡大と 行政国家への道

周辺事態法に代表される有事法制が新国家日本の外皮とすれば、内皮に相当するものが中央省庁改革法と地方分権一括法という二つの法案に代表される国家機構それ自体の改造・改編を目的とした一連の流れである。中央省庁改革法の狙いは、要約すれば「大きな権力を持った小さな政府」の創出である。つまり、中央省庁の合理化による作業効率の拡充と権限の集中化による、省庁間の棲み分け状況の打破である。これが第一の狙いである。

もちろん、これには既存権力の保守という側面から官僚による執拗な抵抗が予測されているが、その官僚自身のなかにも、戦前期の革新官僚（新官僚）と同質の官僚機構の体質改善とスリム化による権限拡充を志向する一群が存在する。むしろ、彼らが今回の中央省庁の整理統合の推進役にもなっている。そうでなければ、官僚機構自体が相対化される危険性を十分に認知しているのである。

この結果として予測されるのは、従来にまして強度な官僚専制国家の性格づけであり、本来は国会議員など選出勢力による民主政治の運営ではなく、非選出勢力である官僚

たちの牛耳る国家への変転である。そこでは展開される政治は、まさに官僚ファシズムとも称すべき内実をもった権威主義的政治である。抑圧と強制、管理と統制が、その政治の特徴だ。

それに関連して、現在国会にて審議中の地方分権一括法は、そうした構造を実体化する法案としての意味を含んだものとしてある。つまりは、ただ単に中央省庁間の相互関係の見直しに留まらず、整理統合の推進による官僚機構の権限強化と拡大、その結果による官僚主導国家体制のさらなる定着である。

ここでの問題点は、地方自治体の運営や自治体住民の生活など、国家がその財源を提供することで相応の責任を果たすべき領域からの実質撤退の姿勢である。その結果、福祉の切り捨てと弱体な地方自治体の崩壊という現実である。その反面で、教育文化方面への国家の統制強化や諸個人の生存権や社会権の保障の空洞化、とりわけ在日外国人、精神的肉体的障害者保護の放棄、さらに年金受給者など高齢弱者救済の後退という事態の進行が確実になろうとしていることだ。

同法案の起点は、一九九三年六月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」だが、以来九五五年五月には地方分権推進法が成立し、これにより地方分権推進委員会

(委員長諸井虔・太平洋セメント取締役相談役)が発足、同委員会の第五次勧告を受ける形で法制化が企画されているのである。法案の狙いは、「二一世紀を迎えるに当たって新しい時代にふさわしい我が国の基本的な行政システムを構築しようとするもの」(一九九五年五月一三日、衆議院における小淵首相発言)とされているが、地方自治体への権限および税財源の委譲なき地方分権はあり得ず、したがって自治体住民の自己統治の可能性を排除した地方分権推進は机上の空論である。というより、同法案の狙いは地方分権の推進にあるのではなく、それに名を借りた強権的な行政再編の断行にあるのである。

たとえば、「地方自治法」第一条第二項において、「国は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務」を管掌し、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」としている。要するに、外交・軍事・治安などは国家の独占事項として再確認するとともに、福祉・民生などの行政は地方自治体が全面的に担当するという行政事項の峻別化を推進することが目標として明確にされているのである。

さらに、同法案では現行の第二条第三項(自治体がなす事務の例示)の「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在

者の安全、健康及び福祉を保持すること」が削除されており、そのことの意味は二つの意味においてすこぶる重大である。

第一には、軍事・外交の分野における地方自治体住民の関与を完全に遮断するものであり、軍事基地が結果する基地被害の実状に苦しむ地元住民の声を公共益（国家利益）優先の論理において無視することになる。これは冷戦終焉以降、アメリカの軍事戦略への直接的コミットの進行のなかで拡大する基地被害への支配の対応措置としてあり、さらには周辺事態法の制定による日本国家総体の軍事化過程でいっそう増加する可能性のある基地被害への不満や反発を押しさえ込もうとする狙いが隠されているものと言えよう。

第二には、地方公共の秩序維持や住民及び滞在者の安全や健康・福祉が自治体の役割から削除されていることは、特に治安の総元締めとしての国家の役割を再確定し、正当なる国家への反対運動や民主的諸権利の主張を国家の論理によって抑圧する体制の構築が意図されていると見るしかない。加えて、現行の「住民及び滞在者」から「滞在者」が削除されているのは、明らかに住民票を保持しない者が（例えば在日外国人など）の人権が充分に考慮されないことを意味している。これは「国民国家日本」の再定義に等

しく、国家より保護される対象を「日本人」に限定することで、上からのナショナリズム喚起と排外主義の容認による国威発揚の狙いが込められている。

強化される労働者・市民への

統制と抑圧体制の整備

繰り返すが、周辺事態法は軍事国家日本の全面化に道を開き、地方分権推進一括法は軍事国家日本に適合する国内支配体制の再構築を射程に据えたものだ。さらには、新たな民衆支配統治という点に絞って見ても、地方分権一括法にはらまれた危険な本質を直視しておかなければならぬ。

一例を挙げておくと、同法案に盛り込まれた機関委任事務が、法定受託事務（国政選挙・国道管理・土地収用委員会が関わる事務など）、自治事務（都市計画の決定・病院薬局の開設許可・土地改良区の設立認定など）、国の直接執行事務（駐留軍用地特措法における土地調査等への署名押印の代行等の事務・駐留軍等労働者管理実施事務など）に分別され、その大方を地方自治体に再配分しようとしているが、このうち法定受託事務は機関委任事務と殆ど同質の内容であり、実質的には国の権限下に置かれるものだ。

それに比して、本来自治体の裁量権が認められるはずの自治事務についても国の介入権が留保されている。つまり、国は都道府県だけでなく、市町村に助言・勧告あるいは資料提出要求や違反の是正・改善要求ができるのである。これでは、地方分権とは絵に描いた餅に過ぎない。

今回の法案により、地方自治法の第一五〇条および第一五一条において、国の「包括的指揮監督権」の廃止を根拠にして地方自治権の拡充を強調するが、事実は自治体の行政能力向上の意味は住民への福祉サービスなど膨大な財源が不可欠な分野の仕事を地方に押しつけることにある。今における市町村合併の強引とも思える指導の背景には、国の財源に依存せず、合併により各地方自治体で独自の財源確保を求めているのである。その一方で、国は税財源に關する権限を一步も地方に譲ろうとしない。要するに、国は重荷となつてゐる地方交付金額を徹底して減額し、地方への財政負担を軽減し、その一方で実質的に地方自治体、ひいては地方自治体住民への権限強化を図つてゐるのである。

このように、地方自治体への支援を相当程度に打ち切る方向を明示しながら、その一方では国の要求を事実上押し通そうとする試みが露骨である。本年九月から施行される周辺事態法の第九条は、国が自治体と「国以外の者」、す

なわち民間人に戦争協力を「要請・依頼」できることを規定した条文だが、地方分権一括法案が内閣行政権の強化と国会立法権の相対化、換言すれば中央各省庁が政令によつてあらゆる分野において地方自治体に規制と管理を押し進め、政府の「要請・依頼」する「後方地域支援」を確実に履行させる手はずを整えているのである。そこでは、地方自治体の自立性・自主性が完全に骨抜きにされようとしてゐる。

たとえば、消防法の改定（第一六条第八項の2、新規付加条項）や建築基準法改定（第一七第二項）などの狙いは、自治大臣が政令によつて都道府県知事や市町村長に危険物貯蔵所の許認可手続きを迅速に実施するよう指示することを可能とするものだ。ここで言う「危険物」に武器・弾薬・軍用燃料などが含まれると考えるのは当然であり、その「危険物」が米軍所有である場合、米軍は自治体に対して政府を通して秘匿命令を発することにならう。また、水道法の改定（第四〇条第二項・新規付加条項）にしても、厚生大臣による自治体の給水管理権の介入を容易にするものであり、これは地方の民間港に寄港した米艦船や自衛艦への給水命令を実質発動可能とするものである。

その他にも精神保健及び精神障害者福祉に関する法律改定（第一九条第九項の3、新規付加条項）は指定病院に入

院中の患者の処遇につき管理権者である都道府県知事に對し、厚生大臣の指示権限を付与するものであり、これは有事の際における傷病兵の緊急入院治療の必要が生じた場合、入院患者を強制移動する権限や、障害者の拘束を命令する目的が隠されていると見る他ない。同様の事例が実に多く、地方分権一括法が軍事国家に適合する国家機構、それは同時に地方自治の解体と国家への統合過程で出された法律ということである。

紙幅の余裕がすでに尽きたが、こうした軍事国家の外皮と内皮とが確実に整備されていくなか、同時に国家の構成員たる民衆意識の軍事化や管理化、換言すれば日本人の精神・思想動員計画も着実に準備されていく。戦争国家に適合する「国民」は国家への忠誠心と依存心が優れて深いことが肝要であり、そこからは国家にとつては、平時からする精神・思想の統制と管理が重点的な課題となる。その課題のひとつの対応策として、君が代・日の丸の国歌と国旗への法制化の企みが急浮上してきた経緯がある。そこでは思想と信教の自由をはじめとする現行憲法に規定された基本的人権の保障がないがしろにされ、個人の自由で多様な価値観が棚上げにされる事態が確実に進行しているのである。

危機管理・有事体制論への総批判を

政府機構の権限強化や安保・自衛隊の拡充を強く求める独占資本・多国籍企業の集団は、自民党政府が採用してきた保守政治の票田である農業・都市自営業・弱小産業部門に補助金や公共投資による財政を投入する政策に對し、それが日本経済の高コスト構造を生み、結果的に日本経済の相対的弱化をもたらして不況の原因を作ってきたとの批判を展開してきた。それで規制緩和や財政構造改革により多国籍企業の競争力アップを図ることが優先課題だ、とする見解を強く抱いている。

一方、そのような集団と一線を画している他の政治経済権力集団も存在している。この集団は、不況の原因を多国籍企業の海外進出による産業構造の空洞化にあると主張し、大企業優遇の政治、農業や都市自営業の切り捨て、企業負担の軽減を狙いとする財政構造改革による福祉の切り捨てなどが、国民経済の沈滞と市場の縮小を結果したとする。一部野党の政策とも共通項を持つこの集団は、不況対策としての大企業に對する規制強化と中小零細企業の保護強化、福祉の拡充が不可欠とし、そのためにも過重な軍事費負担を軽減することを要請し、急激な軍事大国化を拒否

している。しかし、圧倒的な力を持つ独占資本・多国籍企業集団が有利な情勢にあり、またこの集団の頭部に位置する勢力は必ずしも独占資本・多国籍企業集団への対抗勢力とはなり得ない。むしろ、これと共同することで自らの利益保守の道を探ろうとしている。その具体的表現が「自公路線」という形となつて現れている。

しかしながら、このような両集団間の対抗と共同の状況は、一方でこれまで反戦平和運動の陣形に取り込む可能性の少なかった人たちとの連携の機会をも提供している。たとえば、農林水産業など第一次産業従事者や都市自営業者だけでなく、医療制度改悪によって厳しい状況に置かれようとしている高齢者、企業内合理化や性差別の対象とされる女性労働者、それに労働組合運動からも疎外されている未組織労働者たちである。このように、従来型の運動主体に依存するだけでなく、そうした共通の課題を背負う人たちとの横断的連携による運動の裾広がりが不可欠な時期に來ていると思われる。

いずれにせよ、私たちが重ねて着目しておくべきは、軍事化を要請する多国籍企業が現在の不況下で国際競争力強化の一環として、国家機構や経済構造の抜本的改造を強硬に推進しており、その文脈のなかで大規模店舗法の廃止や中央省庁改革基本法の成立、労基法の改定など、規制緩和

や行政改革などを目的とする「新自由主義的改革」が断行されていることだ。この改革の帰結として、内外にわたる強面のスタンスを採用する結果となり、その流れのなかで戦争国家日本の立ち上げがあるのだということを見ておかななくてはならない。

そして、戦争国家日本の立ち上げや国内政治システムの戦時体制化の選択は、同時に独占資本・多国籍企業の思惑で進められている「新自由主義的改革」によって、政治的弱者が切り捨てられていくことをも意味している。反ガイドライン・反戦平和運動の今日的意味は、このように弱者切り捨て策への反対運動でもあるのだということを、強く訴えることでなくてはならない。

同時にこのような独占資本や支配権力が強行する危機管理体制制・有事体制づくりの企みを注意深く捉え返すと、かつて大平正芳・鈴木善幸両政権における「総合安全保障戦略」を嚆矢とする危機管理・有事体制論が、民衆の危機を口実として、実際には独占資本・支配階級の「危機」回避とその利益・権力の保守が目的であったように、いままた浮上してきた周辺事態法や一連の対民衆抑圧の法整備、さらには地方分権一括法なるものは、その前例と同質の内容を持ったものとしてあることだ。それで、有事立法研究が公然化する一九七〇年代後半から、八〇年代前半を経て今

日までの間に蓄積された危機管理・有事体制論が、いまや全面展開しているのである。

危機管理・有事国家体制下では、労働者・市民が強制的に同質化され、強圧的に管理・統合されることになるはずである。したがって、私たちに求められていることは、戦後日本の民主主義の発展過程が、実は日本国家の軍事的再編の過程であった事実を今一度鋭く問い返すなかで、戦後日本の政治経済軍事の全領域を徹底する危機管理国家・有事体制論を総批判していく思想と論理をいっそう逞しくしていくことである。

(一九九九・七・八/こうけつ あつし)

《筆者近著の紹介》

『侵略戦争——歴史事実と歴史認識』ちくま新書207
筑摩書房 一九九九年七月発行