



universität
wien

MAGISTERARBEIT

Titel der Magisterarbeit

„Kriegszeitgesetze Japans – Warum gab es ein halbes
Jahrhundert keine Kriegszeitgesetze? Forschung von
gesetzlichen, politischen und gesellschaftlichen
Standpunkten aus“

Verfasser

Yoshiteru Oka

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 066 843
Japanologie
o. Univ.-Prof. Dr. Sepp Linhart

修士論文

日本の有事法制

戦後半世紀不在だったのはなぜか。

法制的、政治的、社会的観点からの研究

執筆

岡 芳輝

ウィーン、2008年6月

謝 辞

本日ここに修士論文を提出する運びとなりました。四年前、一抹の不安とともに本学の門を潜った老骨が、無事、勉学の目的を達することができましたのは、ひとえに恩師をはじめ、学内外の皆様のご指導、ご鞭撻、ご協力の賜物でございます。論文提出にあたり、深甚なる謝意を申し述べる次第です。

恩師である学部長、ゼップ・リンハート教授に心からの感謝を申し上げます。2004年早春、勉学の意志をメールで伝えたわたくしを受け入れてくださり、以後も私事を含めて終始ご指導を賜りました。論文テーマの選定から、方向付け、また論文の細部にわたってもご意見、ご教導を戴きました。

ドイツ語の個人学習のほか、論文執筆についても、大学のフェロー、ルート・リンハート博士に多大のご協力を戴きました。また、修学手続きから、論文作成作業の段階では、ブランドルさんのお手をしばしば煩わせました。

学外の碩学からも教えを賜りました。駒澤大学・西修教授、政策研究大学院大学・伊藤隆教授、防衛省防衛研究所・橋本靖明主任研究官、同・中島信吾戦史部教官、久保田和弘・元東芝技師長、元陸幕法規班長・土本孝要一陸佐。

多忙の中を、次の方々がインタビューに応じてくださいました。日吉章・元防衛庁事務次官、森本敏・拓殖大学教授、吉原恒夫・拓殖大学教授、渡井理佳子・日本大学助教授、西正典・防衛省防衛技術研究本部副本部長、佐藤庫八・陸上自衛隊幹部学校教官。また、資料収集では、多数の友人たちが手助けしてくれました。在ウィーン日本国大使館の原友孝一佐、端博幸一佐、内田栄寿一佐、根本るり、マーリース・マイヤーの各氏には、公私共にお世話になりました。皆様に心から感謝の意を表します。

語学研修を含めた4年間の学生生活で、変わらぬ交友を続けてくれたエヴァ・シュパンリング、オルギル・プルニャム、そのほかの学友たちに「ダンケ」を申します。エヴァ・シュパンリングの協力がなければ、老漢の修学はさらに難航したでしょう。

最後に、新聞社退職後の生活設計をかき乱し、単身書生生活に逆戻りした老狂の我が儘を許し、資料収集にも尽力してくれた我が妻・晶子および6人の孫を含めた家族全員の協力に礼を申します。

ありがとうございました。

2008年6月 ウィーンで 岡 芳輝

目 次

1.	テーマ： 日本の有事法制－戦後半世紀不在だったのはなぜか。 法制的、政治的、社会的観点からの研究・・・・・・・・・・	6
2.	序論：・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	6
3.	仮説（Hypothese）：・・・・・・・・・・・・・・・・・・	7
4.	有事法制：・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	8
4. 1.	有事法制の定義・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	8
4. 2.	有事法制立法化への経緯・・・・・・・・・・・・・・・・・・	9
4. 3.	欠陥があった有事の法制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・	17
4. 4.	国家緊急権・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	20
5.	立証 1： 法制的観点からの論考・・・・・・・・・・・・・・・・・・	23
5. 1.	憲法上の制約・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	23
5. 1. 1.	有事法制の憲法上の根拠・・・・・・・・・・・・・・・・・・	23
5. 1. 2.	憲法に緊急事態法制が設けられなかった理由・・・・・・・・	24
5. 1. 3.	憲法第 9 条の制約・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	26
5. 1. 4.	政府の憲法解釈・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	28
5. 2.	必要性の論理・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	30
5. 3.	行政法の留保説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	32
6.	立証 2： 政治的観点からの論考・・・・・・・・・・・・・・・・・・	33
6. 1.	国内政治的側面・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	34
6. 1. 1.	政治家（立法府）の安全保障感覚・・・・・・・・・・・・・・・・	34
6. 1. 1. 1.	吉田茂の場合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	34
6. 1. 1. 2.	鳩山一郎の場合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	36
6. 1. 1. 3.	岸信介の場合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	37
6. 1. 1. 4.	池田勇人の場合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	39
6. 1. 1. 5.	佐藤栄作の場合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	40
6. 1. 2.	軍事に対する政治の無理解・・・・・・・・・・・・・・・・・・	41
6. 1. 2. 1.	三矢研究のケース・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	41
6. 1. 2. 2.	栗栖発言のケース・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	43

6. 1. 3.	55 年体制	46
6. 1. 3. 1.	国民の支持と議席数	46
6. 1. 3. 2.	55 年体制小史	47
6. 1. 3. 3.	汚職体質と奪権闘争	48
6. 1. 3. 4.	国対政治	51
6. 1. 4.	社会党の政治姿勢	52
6. 1. 4. 1.	その体質	53
6. 1. 4. 2.	その国会運営	53
6. 1. 4. 3.	安全保障政策・非武装中立	54
6. 1. 4. 4.	安全保障政策の破綻	56
6. 1. 4. 5.	回ってきたツケ	57
6. 1. 5.	行政官僚と有事法制	57
6. 1. 5. 1.	消極的だった防衛官僚	57
6. 1. 5. 2.	防衛庁・自衛隊の出自	59
6. 1. 5. 3.	欠けている国家のシステム	61
6. 2.	国際政治的背景	62
6. 2. 1.	安全保障条約への甘え	62
6. 2. 2.	ただ乗りではなかった日米安保条約	64
7.	立証 3：社会的観点からの論考	65
7. 1.	戦争はもうこりごりの国民感情	65
7. 2.	反米、反軍、反自衛隊	68
7. 2. 1.	社会現象としての安保闘争	68
7. 2. 2.	法廷闘争	71
7. 2. 3.	自衛隊アレルギー	74
7. 4.	国民の安全保障意識	76
7. 5.	マスコミの影響	82
8.	結論	89
8. 1.	仮説①「法制度に起因するファクター」についての検証	89
8. 2.	仮説②「政治に起因するファクター」についての検証	91
8. 3.	仮説③「社会的ファクター」についての検証	96
8. 4.	評価	98
9.	文献目録および図表目録	100

1. テーマ：

「日本の有事法制」―戦後半世紀不在だったのはなぜか。法制的、政治的、社会的側面からの研究

2. 序論：

主権国家には国民の人権や安全を守る義務があり、文明的諸国家では、国家の緊急事態に際して、国民の安全をどのように確保するか、の仕組みや手順を憲法や法律で定めている。日本でも、警察法、海上保安庁法、自衛隊法、あるいは災害を対象とした災害対策基本法など、個々の国家組織を動かす法律は一応設けられているが、戦争や外国からの侵略など、国家最大の緊急事態に当たって、国がどのような枠組みで対処するか、という包括的な法制度が確立されていなかった。たとえば、大方の諸外国では、国家の緊急事態にあたって、大統領や首相ら国のリーダー一人に一時的な大権を与え、素早い対応ができるようになっている。また、戦争や侵略対処は、国の機関だけでなく、地方自治体との共同作業になるのだが、日本には 2003 年から 2004 年にかけて有事関連 10 法が成立するまで、こうした有事(戦争などの緊急事態を日本ではこう呼んでいる)の法制度が一部を除いて大きく抜け落ちていた。侵略が起きたとき、自衛隊が国民を避難させる法的根拠すらなかったのである。安全保障法制度の中核をなすはずの有事法制が、戦後半世紀以上にわたって不在だったことは、世界でも特異な現象である。必然的に、日本の安全保障全体から見れば、軍事分野は非常に脆弱な態勢であり、安全保障上の欠陥になっていた(安保 2004:879)。これは、国家システムの中に軍隊という「暴力装置」をいかに位置づけるかという重要な政治問題を、日本が未解決のままに放置してきたことの結果であると考えられる(佐道 2003:1)。

1977 年 8 月、福田首相の指示で防衛庁が有事法制の研究を始めるまで終戦から 30 年余り、その研究が有事法制として立法化されるまでさらに四半世紀余を要したのは何故なのか。

以下、仮説(Hypothese)において、考えうる原因を提起し、有事法制の定義、有事法制研究の歴史的経緯、具体的問題点、諸外国の緊急事態法制度との比較といった前提、1990 年代中ごろまでの現状概観を経て、仮説を、主として法制的、政治的、社会的側面から立証していく。ただし、当論文のテーマには、これこそその原因、と確定できる単一の有力証拠はない。むしろ、有事法制の長年にわたる不在は、諸々のファクターが集合した結果ではないかと考えられる。このため、仮説の立証にあたっては、状況証拠としての疑わしいエッセントを列挙し、全体として事実にも迫ることにしたい。



文中、次の諸点を統一記述した。

- ・ 有事法制は有事立法ともいったが、特別の場合を除いて有事法制とする。

- ・ 不審船は、すでに政府が北朝鮮の工作船と判定しているため工作船に統一。
- ・ 防衛庁は 2007 年 1 月 9 日、防衛省に改称されたが、改称までは防衛庁を、改称後は防衛省を用いている。
- ・ 数字は原則として算用数字を用いた。

3. 仮説 (Hypothese) :

国家の最重要部類に属する有事法制が、戦後半世紀以上にわたって日本の法制度に登場してこなかったのは、多数の法制的、政治的、社会的事情が積み重なった結果であろうと思われる。その主たる原因は、時の政治事情や政治の怠慢に帰せられるだろう。国家・国民の安全を図る立法は、政治の責任であるからだ。しかし、それだけではない。民主主義国家の日本では、選挙を通じて国民の考え方が政治に反映される。国民が、安全保障問題や、法制度について、どのように考えていたかは、有事法制の立法化と深い関係があったはずである。したがって、有事法制が長年にわたって整えられないまま放置されてきた原因は、次のように整理できるのではないか。

① 法制度に起因するファクター

法制度が関係するファクターとしては、まず日本国憲法の特異性が挙げられるだろう。1947 年 (昭和 22 年) 5 月 3 日に施行された日本国憲法には、戦争のような国家の非常事態、すなわち「有事」に国家がどう対処するかの緊急権規定がない。また、憲法第 9 条では、国権の発動である戦争と、国際紛争解決手段としての武力による威嚇や行使を放棄し、この目的を達するための陸海空軍など戦力の保持を禁じている。このため、有事の場合に国防の中心的役割を果たすはずの自衛隊の活動をめぐる法制度の欠陥を改めにくい側面があったであろう。

また、曲がりなりにも防衛庁設置法や自衛隊法という自衛隊運営に関する法律が出来上がっているという安心感、有事法制がなくても許されるという他の法制度 (行政法の留保説) の存在も、有事法制の立法化に政府が積極的でなかった原因として指摘できるだろうか。

② 政治に起因するファクター

政治的ファクターは、また以下の二つに大別されるだろう。

- a. 国内政治的ファクター
- b. 国際政治的ファクター

国内政治的ファクターでは、戦後の政治情勢、すなわち保革対立のいわゆる 55 年体制

が、有事法制の整備を遅らせた重要な要因だっただろう。さらには、保革両サイド政治家の安全保障問題に対する理解度の低さや、政治運動としての反政府、反米、反自衛隊活動も、政治家が有事法制にかかわっていく際のブレーキになったのではないかと考えられる。

国際政治の面では、日米安全保障体制に対する過度の依存や「甘え」があったのではない。外国から日本に対する侵略があれば、米軍が日米安保条約に基づいて救援に来る、という条約依存、米国頼みである。

③ 社会的ファクター

社会的ファクターを考察するに当たっては、次のような諸要因が考えられるだろう。

- a. 戦後の社会環境。戦争はもうごりごりだという、国民の共通した考え。
- b. 「戦争はごりごり」がさらに発展した安全保障、自衛隊アレルギー。
- c. 社会現象としての安保闘争
- d. 法廷闘争
- e. 自衛隊アレルギー
- f. 国民の安全保障意識
- g. マスコミの影響

このような仮説と、有事法制が多数の欠陥を伴ったまま放置されてきたこととの因果関係を、「5. 証明1」から「7. 証明3」までで、立証していく。

4. 有事法制:

4. 1. 有事法制の定義

有事法制の「有事」とは、戦争や事変など、非常の事態が起こることである(新村 1998: 電子版)。「一朝有事の際には・・・」などというように、国家の大事、国家がさまざまな緊急事態に直面した場合をいう。そうした事態に適用される「有事法制」は、どんな法制度か。有事法制を論じるに当たっては、まずそこから見極めておきたい。

有事法制といっても、「有事法制」という名の法制度があるわけではない。また、有事法制というのは、このような法制度である、と定まった概念や定義もない。いくつかの見解を通覧し、そこから全体像を描いていくことにする。

有事法制の研究に携わった竹岡勝美・元防衛庁官房長は、次のように説明している。

「有事法制とは、いずれかの国が、日本と周辺の制空権、制海権を確保した上で、地上軍を日本本土に上陸侵攻させ、国土が戦場と化する事態を想定した法制である」(インターネ

ット 国会会議録。2002年2月8日。参議院本会議）。

また、「防衛白書 2007 年版」(防衛省 2007a: 170)では、「有事」とは、「わが国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃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」と具体的に示し、「有事法制」については、「必ずしも概念として定まったものがあるわけではなく、かつて自衛隊法 76 条の規定により、防衛出動を命ぜられるという自衛隊の行動にかかわる法制についての研究が“有事法制研究”として行われるなど、多義的である」と述べている。

もっと具体的な「定義」もある。「日本に対する武力攻撃が発生した場合に際し、必要と考えられる法制であり、戦争をはじめとする緊急事態に直面した際、個人、国家、地方自治体、警察庁、消防庁、自衛隊などが、どのように連携していくかをあらかじめ定めた“チームワークのルール”である」(田村、丹羽 2006:78)。

学界の意見としては、早稲田大学の水島朝穂教授が、「有事に当たって必要な法制であり、①自衛隊の行動に関する法制②米軍の行動に関する法制③国民の生命財産保護に関する法制—の 3 分野からなる。そこで想定される『有事』とは戦争状態のことである。日本国憲法第 9 条が、一切の戦争を放棄し、戦力の不保持、交戦権の否認を明確に定めているため、堂々と『戦時諸法』を語るには無理がある。そこで『有事』というやや曖昧なネーミングを選択したのだろう」(水島 2003:3)といっている。

また、山口大学の額田厚教授は、「警察法や災害対策基本法、あるいは、大規模地震対策特別措置法など、すでに実定法の中に規定されている緊急権とは別の、具体的にいえば、軍隊(自衛隊)の使用を前提とする緊急事態法および緊急権体制をいう」と定義している(額田 2000:130)。

これらの諸説を総括すれば、有事法制の実態は、すなわち国家の非常事態、緊急事態法制であり、なにかんづく国家の最大危機である戦争に備えるための「戦時諸法」と考えられる。

4. 2. 有事法制立法化への経緯

1945 年(昭和 20 年)8 月の太平洋戦争終結以後、1952 年 4 月 28 日にサンフランシスコ平和条約が発効するまで、日本の安全保障は、日本を占領していた連合国軍が担当し、日本自身の安全保障の法制度はなかった。

しかし、日本が 1952 年に独立してからも、以後 2003 年の第 156 通常国会と 2004 年の第 159 通常国会で有事関連の 10 法案と 3 条約が可決、批准され、日本の有事法制が一応整

えられるまでの半世紀余り、日本の中で有事法制は形の上では存在しなかった。有事法制の必要性がまったく論じられなかったわけではない。以下にのべるとおり、有事法制がクローズアップされるいくつかのヤマ場があり、それらによって、有事法制の必要性が次第に認識されていった。

まず、1955 年ごろの憲法改正論議があった。すでに 1952、3 年ごろは、憲法改正に賛成する意見が 42%、反対 17%と、憲法改正に賛成する人のほうが多かった(NHK 世論調査所編 1982:126)。憲法改正を掲げていた鳩山自由党は、1955 年の保守合同によって議会の 3 分の 2 に近づいたが、もう一步のところで憲法改正に必要な 3 分の 2 議席に達せず、改正機運は次第に下降していった。このとき憲法を改正していたら、国家危機に対応する規定が憲法に盛り込まれ、有事法制も整備されていった可能性が高い(半藤 2006:401)。

第 2 の機会は、1965 年 2 月の「三矢研究」(正式名称は、「昭和三八年度統合防衛図上演習実施計画」)に関する国会論議である。

1965 年 2 月 10 日、第 48 国会の衆議院予算委員会で、日本社会党(以後、社会党)・岡田春夫議員が、第 2 次朝鮮戦争を想定して防衛庁制服組幹部が極秘に進めていた有事シミュレーション研究の秘密文書を暴露し、「自衛官によるシビリアン・コントロールの無視だ」と政府を糾弾した(インターネット 国会会議録。1965 年 2 月 10 日。衆議院予算委員会)。

この文書の存在を知らなかった佐藤栄作首相は「このような研究が政府の知らないうちに進行されていることは、由々しいことだ。十分調査して善処する」と答弁した(インターネット 国会会議録。1965 年 2 月 10 日。衆議院予算委員会)が、委員会は大荒れとなり、審議は停止、結局 2 日後、「防衛図上研究問題等に関する予算小委員会」が設置されて、集中審議が行われた。

三矢研究は、非常事態において国がとるべき措置、非常事態において自衛隊のとるべき措置について研究されたもので、内容は、朝鮮半島における武力紛争を想定し、自衛隊の運用や関連する諸般の措置及び手続きなどに及び、総計 87 件の戦時諸法令の緊急成立をはかる国策要綱などが計画された(林 1994:94-95)。

それらは、のちに有事法制として、政府が研究、立法化する非常事態の法令をほとんど網羅していた。

「三矢研究」は、集中審議の結果、社会党が指摘したようなシビリアン・コントロールの侵害や無視ではないことが明らかになり、「政治家も不勉強だった」という松野頼三・委員長報告で幕を閉じた。しかし、2 週間にわたる集中審議の間、メディアは終始「自衛隊の独走」、「戦前への回帰」といったニュアンスで報道し、一般社会に「有事法制の研究は悪」という

印象をもたらした。それがために、有事法制そのものがタブー視され、以後の有事法制研究を阻害した趣があった(田村、丹羽 2006:86)。実際、これ以後、24 年間は、さしたる研究も政策提言も行われることなく、政策に直結する国政レベルの実質的な論議はまったくなかったといっても差し支えなかったほどだった(郷田 1987:1-2)。

「三矢研究」が契機になって、2 年後の 1967 年 6 月、防衛庁が参事官会議で有事法制の総合的研究を長官官房・法制調査官の下で進めていくことを決定した、と国会に報告している(国会議事録 1967 年 6 月 30 日、衆院内閣委員会)。しかし、次に述べる「ミグ 25 亡命事件」のような出来事があったにもかかわらず、防衛庁としての目だった成果報告もなく、1977 年 8 月に、福田首相が有事法制の研究を了承するまで 10 年の空白が続くのである。

ミグ 25 亡命事件は、1976 年 9 月 6 日、ソ連のミグ 25 戦闘機が、突如函館空港に着陸、パイロットのヴィクトール・イワノビッチ・ベレンコ中尉が、米国への亡命を希望した事件である。ベレンコ中尉は亡命を認められ、ミグ 25 戦闘機は、日米による機体検査のあと、11 月 15 日、ソ連へ引き渡された。2 ヶ月余りのミグ騒動の末、日本には二つの安全保障上の問題点が残された(インターネット 防衛省ホームページ→防衛白書 1977 年版→ミグ 25 事件)。

ひとつは、低空で日本領空へ侵入してきたソ連戦闘機を、地上レーダーサイト、スクランブル発進した航空自衛隊の防空戦闘機がともに発見できなかった、という防空システム上の欠陥である(インターネット 防衛庁ホームページ→防衛白書 1977 年版→第 4 章「ミグ 25 事件」)。この欠陥は、まもなく米国から E-2C 早期警戒機を導入することで解決が図られた。

もうひとつは、防衛法制上の、あるいは有事法制上の問題だった。ミグ 25 事件のように、防衛出動が下令されていないときに、外国からの不意打ちがあった場合の国家としての対処システム、法制度の不備が明らかになったのである。こちらの方は、1 年後に有事法制の研究開始へとつながる。

ミグ 25 事件の 3 ヶ月後、福田内閣が成立すると、福田首相は、総理大臣をもじって、「わたしは内閣掃除大臣。これまで歴代内閣が遣り残したことをどんどんやっていく」と約束した(1977 年 4 月 21 日朝日新聞)。その中には、ミグ 25 事件で浮かび上がった有事法制の問題も含まれていて、翌 1977 年 8 月、福田首相は三原防衛庁長官から求められた有事法制研究開始を了承した。有事法制は独立後 25 年経って国家としての正式な研究が始まった。

三原防衛庁長官から研究を指示された防衛庁は、必要とされる有事の法制度を整理、分類し、その結果を 1981 年 4 月 22 日(第 1 分類)と、1984 年 10 月 16 日(第 2 分類)に、それぞれ中間報告の形で発表した。

有事法制は次のように分類された。

- ① 自衛隊の行動にかかわる法制
- ② 有事の際に日米安保条約に基づいて来援する米軍の行動にかかわる法制
- ③ 自衛隊、米軍、どちらの行動にも直接かかわらないが、国民の生命、財産保護などのための法制

防衛庁が担当したのは、このうち①の自衛隊の行動にかかわる法制である。

防衛庁は、自衛隊の行動にかかわる法制のうち、防衛庁が関係する法令を第1分類、防衛庁以外の諸官庁が関係する法令を第2分類、どの省庁が取り扱うのか所管が明確でない法令を第3分類とした。

第1分類は、自衛隊法、防衛庁設置法など防衛庁が関係する法令で、当然必要であるにもかかわらず明記されていなかった法規、現行法令に規定はあるが、補足しなければならない条項などである。例を挙げれば有事が到来して、自衛隊の部隊や車両が私有地を緊急に通過しなければならないようなとき、それに必要な法令がないので、新たに追加する、などである。

第2分類は、防衛庁以外の各省庁が所管している法令である。自衛隊が有事になって活動するとき、自衛隊法以外のさまざまな法令がその活動に関係してくる。たとえば、自衛隊車両が移動する時は道路法、道路交通法、積荷によっては火薬取締法、他人の土地を使ったり、建物を建てる時は河川法、森林法、自然公園法、海岸法、建築基準法、ほかに医療法や埋葬に関する法令などが自衛隊の行動を拘束する。有事の時に、自衛隊が平時と同じような法的拘束を受けていると、戦闘行動が遅れて致命的な事態になることもある。たとえば、破壊された橋を修復するために、その都度、国土交通省の許可を受けなければならない、とか、野戦病院を開設する場合に、土地の使用願いや病院設置許可を国土交通省、地方自治体、厚生労働省に申請しなければならないといったケースである。

また、第3分類で最も重視されたのは、有事になったときに、住民の保護や避難・誘導を適切に行うための法的根拠である。戦争のやり方について規定しているジュネーブ条約の締結や、それを履行するための国内法、たとえば捕虜の取り扱いに関する法令整備などもこの分野に入る(松浦 2004:244-248)

この第3分類は、むしろ政府全体として取り組むべき問題だとして、1988年4月になってから、作業は内閣安全保障・危機管理室へ引き継がれた。

この間にも、有事法制をめぐるできごとが、起きている。

福田首相が、防衛庁に有事法制研究を指示した翌年の1978年7月、当時、制服自衛官の最高職である防衛庁統合幕僚会議議長を務めていた栗栖弘臣・陸将が、雑誌「週刊ポスト」のインタビューで次のように話した、いわゆる「栗栖発言」である。

「現在の自衛隊だけからいけば、外国の艦船に拿捕されつつある日本漁船のそばをたまたま通りがかったも、こちらとしては何もできないんです。ですから、いざとなった場合は、まさに超法規的にやる以外にないと思うんです。そのときは日本国民も、超法規的行動を許す気分になるものと期待しているんですけどね」(栗栖 1978:203-208)。

ミグ 25 事件が、欠陥の多い日本の有事法制に対する外部からの警鐘だったとすれば、栗栖発言は、国防の責任を負わされている国内の国防プロからの警鐘だっただろう。自衛隊の最高責任者としては、当然の疑問を吐露したのだろうが、当時の金丸防衛庁長官は、「自衛隊トップの発言としては、シビリアン・コントロールの観点から不适当」と、栗栖議長をただちに更迭した(松浦 2004:243)。しかし、自衛隊最高幹部が、武力攻撃の発生から防衛出動下令手続きの完了までの法的空白時間の存在を指摘したほか、防衛出動後の自衛隊支援体制に関する法令の未整備の問題を、厳しく批判したことのインパクトは大きく、有事法制への国民の関心は、一気に高まった(松浦 2004:243)。

栗栖発言の直後、1978 年 9 月 21 日には、防衛庁が有事法制第 1 分類の中間報告という形で、「防衛庁における有事法制の研究について」を発表した。その大要は以下のとおりである(「防衛庁 1979:251-252」)。

- 1) 防衛庁が行っている有事法制の研究は、シビリアン・コントロールの原則に従って、開始された。
- 2) 研究の対象は、自衛隊法第 76 条の規定により防衛出動を命ぜられるという事態において、自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制上の諸問題の整理を目的としており、近い将来に国会提出を予定した立法準備ではない。
- 3) 現行憲法の範囲内で行うものであり、旧憲法下の戒厳令や徴兵制のような制度、言論統制などの措置は検討の対象としない。
- 4) この種の研究は、今日のような平穏な時期においてこそ、冷静かつ慎重に進められるべきである。
- 5) 有事法制研究の成果は、ある程度まとまり次第、適時適切に公表する。

防衛庁の発表は、「近い将来に国会提出を予定した立法準備ではない」といっているが、研究だけでは終わらなかった。このときから、24 年後の 2002 年 4 月、これらの研究が整理され、有事関連 3 法案として国会へ提出されたのを皮切りに、有事関連の合わせて 10 法案、3 条約案が、つぎつぎに国会へ上程され、2004 年 6 月 14 日までに、すべて可決されるのである。

四半世紀余り前の 1977 年 8 月、防衛庁が政府機関として正式に有事法制の研究を開始し

て以来、立法化までの過程が緩やかな右肩上がりの上昇曲線、ないし直線を描いてきたわけではない。立法化が一気に加速したのは、1997 年 7 月 8 日、自民党安全保障調査会が「ガイドラインの見直しと新たな法整備に向けて」という提言を発表したことが、ひとつのきっかけになった(田村、丹羽 2006:100)。提言は次のように述べている。

「わが国有事における自衛隊の任務達成に必要な法制の骨幹は、現行の自衛隊法などにより、すでに整備されていると考えられる。しかし、なお残された不備や問題点もあることから、政府としては従来にも増して有事法制の研究を急ぎ、立法化に向けた努力を行わなければならない」。

そして、9ヵ月後の1998年4月8日には自民党の安全保障調査会、外交調査会、国防委員会、外交部会が共同して「当面の安保法制に関する考え方」を発表し、これまで、国会提出を予定した立法の準備ではない、としてきた有事法制研究の前提条件を早急に改め、次期国会以降に法制を整備するための準備作業に着手すべきだ、と積極的な政策方針を明らかにした(田村、丹羽 2006:101-102)。

「政治」が有事法制の立法化に立ち上がったのである。それにしても、このにわかな立法化機運は何ゆえか。もちろん、政治が動いた、もしくは動かされた歴史的な変化には、いくつかの背景、Motivation があった。日本を取り巻く国際環境や、国内の政治環境の著しい変化、それに、国民の安全に対する脅威が高まったからである(森本、浜谷 2003:24)。

福田首相が了承して防衛庁が有事法制の研究を始めたころは、米ソのデタント時代(1960年代末から1970年代末)だった。それが、1979年12月、ソ連のアフガン侵攻をきっかけに米ソは新冷戦時代へと逆戻りする。1982年にフォークランド紛争が勃発して「戦争」が身近になり、83年には米・レーガン大統領が Strategic Defense Initiative (SDI)構想を発表して米ソの対立はさらに深まる。中距離ミサイルの配備をめぐる、東西両陣営の緊張は高まるが、1989年にソ連がアフガンから撤退、いわゆる「雪解け」によって第2次大戦後続いてきた冷戦構造が崩壊し、ソ連邦が解体、東西ドイツは統一された。

しかし一方では、冷戦構造とはまったく異なった新たな脅威、紛争が世界各地で生起しはじめた。そのひとつがイラクのクウェート侵攻(1990年8月)によって引き起こされた湾岸戦争であり、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)の核開発から始まった朝鮮半島危機(1993年3月～1994年5月)だった。また、1992年2月には、中国が領海法を公布して、日本領土の尖閣諸島を中国領土に組み入れる領土紛争が新たに発生、北朝鮮からは日本近海に弾道ミサイルが飛来(1993年5月と1998年8月)、1999年3月と2001年12月には北朝鮮のスパイ工作船が日本の領海、近海に出没して、海上保安庁、海上自衛隊との間で銃撃戦が起きた。2001年9月11日には、米中枢同時テロが発生し、世界中にショックが走った。

このように、国際情勢は緊張、デタント、緊張を繰り返しながらめまぐるしく変化し、日本を取り巻く安全保障情勢にも、従来と著しい相違、しかも現実的な脅威を伴った相違が現れてきたのである。とくに、半島危機と、日本方向に向けた北朝鮮のミサイル・テスト発射は、日本の有事法制立法化に直接的なインパクトを与えた(岡本 2000:29)。

日本にとって身近で重大なこれらの脅威に対して、日本も具体的な対処計画を検討し始める。まず、1993 年 9 月、日米の外交・防衛首脳によって構成される日米防衛協力小委員会(SDC)が、朝鮮半島有事が生じた場合の「有事計画」の立案作業を開始、この過程で米国側から、米韓共同作戦計画「5027 号」への支援計画案が提示された(朝日新聞 1996 年 9 月 2 日、9 月 3 日付け朝刊)。また、在日米軍司令部は、1994 年 4 月 15 日から 1995 年 12 月 1 日にかけて、朝鮮半島有事の際の米軍への後方支援として、防衛庁と統合幕僚会議に、第 1 次(996 項目)、第 2 次(1900 項目)、第 3 次(1059 項目)の支援要求を行った。この支援案には、たとえば、成田、福岡、長崎、新千歳、関西などの 11 民間空港や、大阪、水島、神戸、苫小牧、那覇などの 11 民間港を、米軍管轄で一定期間使用することや、在日米軍上川弾薬庫(広島県)から弾薬を輸送するために、輸送用 10 トン トラック 148 台をはじめ輸送用トラック、トレーラー、クレーン、フォークリフトなど総計 1728 台、コンテナ 1333 個など具体的な数量で要求されていた(朝日新聞 1996 年 9 月 15 日付朝刊)。

また、1996 年 5 月 31 日、橋本首相は、有事対応措置の具体的な研究・検討を指示、内閣安全保障室、警察庁、防衛庁などが、①対米支援、②邦人救出、③難民対策、④在日米軍・自衛隊の施設、原発、水道施設、国会、中央省庁などの警備計画の立案作業を行う 4 つの検討チームを発足させた(日本経済新聞 1996 年 6 月 3 日付け朝刊)。

なかでも、朝鮮半島危機に当たって、日本政府部内で行った「もし米軍が朝鮮半島の封鎖や、直接出撃をした場合、日本は米軍の活動にどのような協力ができるか」というテーマの研究結果は、政府に大きなショックを与えた。現行法制下では、国内の警備を除いて、ほとんど何の協力もできないことが明らかになったからである(森本インタビュー)。

いっぽう、国内政治も大きく様変わりし、1955 年以来続いてきた保守×革新の対峙構造「55 年体制」が 1993 年 8 月の細川内閣成立で終焉を迎え、1994 年 6 月には、社会党・村山党首を首班とする自民、社会、新党さきがけによる連立内閣が成立した。社会党は、憲法違反の存在として長年認めなかった安保・自衛隊をあっさり承認、有事法制立法化への大きな障壁がなくなった。

有事法制立法化が加速していったもうひとつの理由は、日米関係だった。冷戦構造が崩壊すると、ソ連の脅威を主たる対象にしていた日米安保条約の見直し論が浮上してきた。最大の仮想敵だったソ連が消滅し、他方、日本周辺で北朝鮮問題や中国と台湾の対峙、南シ

ナ海の覇権争いなど、新たな紛争が起き始めたからである(森本インタビュー)。

その結果、クリントン・米大統領が来日して、橋本首相と会談、1996年4月17日、「日米安全保障共同宣言」を発表した。共同宣言では、「21世紀においても、日米同盟関係が持つ重要な価値と、日米安保条約を基盤とする両国間の安全保障面の関係が、アジア地域で安定的で繁栄した情勢を維持するための基盤であり続けることを両国は再確認した。両国首脳は、日本の防衛のための最も効果的な枠組みは、両国間の緊密な防衛協力であるとの点で意見が一致、米国の抑止力が日本の安全保障の拠り所であることを改めて確認した」と、日米安全保障条約が、こんごも必要であることを確認していた(防衛庁 2004a:380)。

「日米安全保障共同宣言」以後、安全保障関係法令は急テンポで整えられていく。

まず、日米防衛協力のための基本方針である「新日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)」(1997年9月23日、日米安全保障協議委員会了承)。日米が日本領土、領海及びその周辺で、防衛活動をする場合の大きな枠組みを定めたのである。1978年11月に米軍と自衛隊との間で決められていた、有事の際に日米両軍がどのように協力するか、の旧ガイドラインが、政府間の協定となり、細目が定められた。そして、このガイドラインの実効性を保証するための国内法の整備が加速されていく。

すなわち、国内の演習に限って燃料などを日米両軍が借り貸しできるよう定めていた「日米物品役務相互提供協定(ACSA)」を、実戦でもできるように改め(協定署名 98年4月、発効 99年9月)、日本の周辺で紛争が起きた場合、どのように米軍に協力するか、を規定した「周辺事態安全確保法」(99年8月施行)、そして、本来は最初に着手すべきだった国内有事に備える「武力攻撃事態対処法」など、いわゆる有事関連 10 法と、ジュネーブ条約の 2 追加議定書が 2003 年と 2004 年の通常国会で可決成立したのである。

有事の関連法案が、一気呵成に成立していった背景には、朝鮮半島危機がきっかけになった日米の「日米安保再定義」以外にも、身近で起きたふたつの政治・社会的出来事が、政治を立ち上がらせた可能性がある。1998年8月31日に北朝鮮が日本列島越しにテポドン・ミサイルを発射した「テポドン事件」と、99年3月23日に起きた北朝鮮工作船による領海侵犯・追跡・射撃事件である。

テポドンは、北朝鮮が開発した、2 段式中距離弾道ミサイルである。1500kmとされるその射程は、すっぽり日本列島を覆い、日本の安全保障上大きな脅威になった。発射されたテポドン・ミサイルの目的は、実際には人工衛星の打ち上げテストの失敗だった(2003年3月3日、衆議院予算委員会での石破防衛庁長官証言)が、ミサイルの発射テストと受け取れる当初の防衛庁公式発表を、報道媒体は、近隣国からの直接的脅威と報道し、それまでの国防

体制の反省を迫った。このときの一般社会の反応は、いまにも北朝鮮がミサイルを日本に撃ち込んでくるかのようなパニック状態で、「テポドン・ショック」と呼ばれた。テポドン・ショックが、翻って有事法制の立法化の追い風になったことは否めない(青山 1999:56)。

「工作船」は、一時期不審船と呼ばれていたが、北朝鮮の国家機関に所属する特殊船舶で、日朝間の密輸、拉致、密入国など多彩なスパイ任務を担当していたことを2002年12月6日、日本政府が認め(インターネット 海上保安庁ホームページ→北朝鮮工作船)、以後、工作船と呼ばれるようになった。

この工作船2隻が、1999年3月23日、能登半島沖の日本領海内にいるところを海上自衛隊の哨戒機が発見、海上保安庁の巡視船艇、海上自衛隊の護衛艦合わせて7隻が追跡、小銃、機関砲、速射砲千数百発を威嚇発射、爆弾12発を投下して、工作船を停船させようと試みたが、効き目がなく、工作船2隻は、北朝鮮の清津港へ逃げ込んだ(防衛庁 1999:335-345)。

工作船を取り逃がしたのは、海上保安庁、海上自衛隊の武器使用基準(警察官職務執行法第7条)が、条件付きで対人殺傷行為を禁じていたからである(渡辺 1999:12)。

工作船事件では、海上自衛隊に、治安出動命令である「海上警備行動」が、はじめて下令された。工作船追跡や射撃などが刻々メディアで伝えられ、日本中が国家的な銃撃戦に緊張した。このため、工作船事件は、テポドン発射とはまた違った形で国民に「隣国の脅威」を印象付け、有事法制への関心を高める役割を果たした(渡辺 1999:12)のである。

4. 3. 欠陥があった有事の法制度

日本の有事法制は、上述したように、戦後の独立以来、さまざまな研究や政治的、社会的事件、国際情勢の変化などに後押しされながら緩慢に、そして、朝鮮半島危機以降の10年は、比較的急速に、欠落していた法令を補い、新規に立法して、しだいに形を整えてきた。

それにしても、有事の法制度が「一応の形」を作り上げるまで、何ゆえ半世紀もの長年月を要したのか、その疑問を解き明かすのが本論文の目的だが、そのためには、日本の有事における法制度のどこが欠けていたのか、を知っておかねばならない。

どのような法規、法令が欠落していたのかを知るには二つの方法があるだろう。必要だが存在していなかった法規、法令を個々に指摘していく方法と、新たに立法化された法令を分野別に網羅していく方法である。なぜなら、新規に法制化された諸法は、すべて過去に存在していなかったか、不具合が生じてきた法規、法令であるからだ。当論文では後者の方法で、どのような法律が、有事に必要とされながら存在していなかったのかを見ていく。

2003 年 6 月 6 日に成立した「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」(以下、武力攻撃事態対処法と呼ぶ)は、有事関連 10 法の基本を構成する法律である。日本国憲法には、どこの国にもある国家緊急権を含めて、戦争など国の非常事態に備える条項がまったくない。国の法律は、すべて憲法を基にして立法される(森本、浜谷 2003:31)が、抜け落ちている非常事態条項を憲法に盛り込むには、根強く続いてきた憲法改正反対の国民感情などが障害になって、長い年月がかかると予想された。そのため、武力攻撃事態(日本が外国から攻撃を受けるような場合)になったとき、国としてどのように事態に対処するか、国、政府、国民はどのような要領で対応し、相互にどんな権限や義務を持つのか、ということを、法律で明らかにし、他の有事関連諸法のいわば「基本法」的法律として成文化されたのが武力攻撃事態対処法である(防衛庁 2005:199)。

武力事態対処法では、「武力攻撃事態」の定義、立法の目的、攻撃事態、すなわち「有事」に際しての国の基本的な対応方針、要領、今後の有事法制整備についての方針などを示している。また、この法の目的として、①武力攻撃事態が起きたときの対処の基本理念、有事にあたって、国、地方公共団体、国民のそれぞれが何をしなければならないか、といった役割分担②武力攻撃事態に対処するためのその他の諸法制をどのように整えていくか、などを掲げている(防衛庁 2005:201)。

このうち、第 3 条では法の基本理念が示されている。①対処に当たっては、国、地方公共団体(都道府県や市町村)、放送機関、電気・通信・ガスなどの指定公共機関が、国民の協力を得つつ、連携して万全の措置が講じられなければならない②武力攻撃が予測されるときは、その発生が回避されるようにしなければならない③発生した場合は、速やかな終結を図らねばならない。ただし、武力行使は合理的と判断される範囲内でなされなければならない④対処に当たっては、憲法が保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない⑤対処に関する状況を適時、適切な方法で国民に明らかにしなければならない⑥対処においては、日米安保条約に基いて米国と協力し、国連など国際社会の理解及び協調的行動が得られるようにしなければならないーなどである。

また、国などの責務、すなわち役割分担は、次のように定めている(第 4 条～第 8 条)。

- ① 国は、基本理念により、国全体として万全の措置が講じられるようにする。
- ② 地方公共団体は、住民の生命、身体、財産を保護する使命があり、国及び他の地

方公共団体などと協力して必要な措置を実施する。

- ③ 指定公共機関は、国、地方公共団体などと協力して、それぞれの業務で必要な措置を行う。
- ④ 国と地方公共団体の役割分担は、国においては対処に関する主要な役割を担い、地方公共団体は住民の生命などの保護について、国の方針に基く措置を実施することなどを基本とする。
- ⑤ 国民は、指定行政機関、地方公共団体または指定公共機関が対処措置を行う場合は、必要な協力をするよう努める。

さらに、武力攻撃事態に至ったときは、政府が①対処基本方針の閣議決定②防衛出動などの承認③閣議決定後の国会承認などを行い、基本方針が定められたときは、内閣に武力攻撃事態等対策本部を設け(本部長は内閣総理大臣)、地方公共団体の長などを指揮する権限をあたえるなど、事態に対処するための手続き、権限も明確にしている(第9条)。

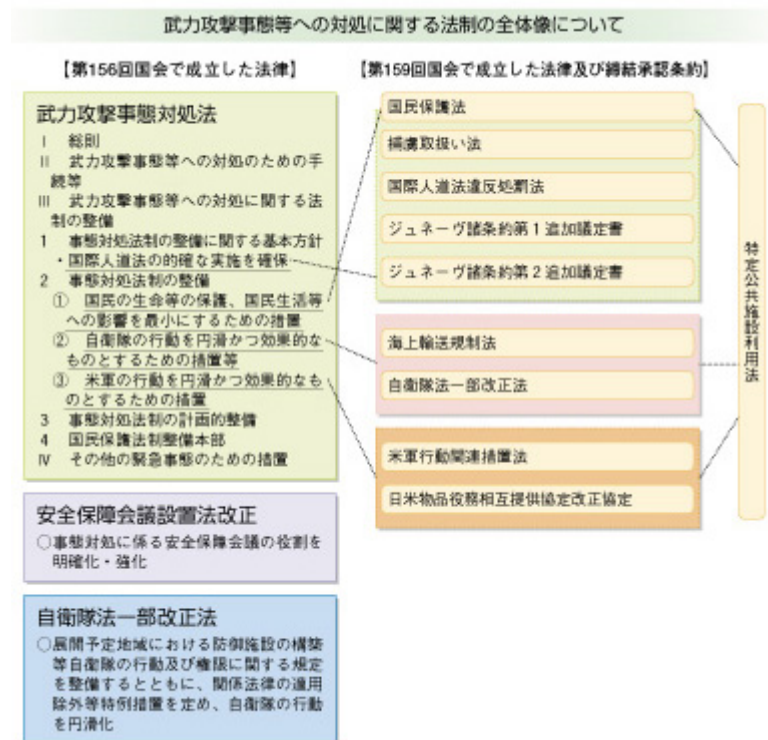
この①武力攻撃事態対処法を基本法として、以下の合わせて10法3条約が、2003年と2004年の2年間(国会でいえば、第156通常国会と第159回通常国会)で、成立、締結したのである(防衛庁 2005:201-209)。

②専門補佐組織を新設した「安全保障会議設置法の改正」、③有事のときの自衛隊の行動の不具合を是正する「自衛隊法の改正、及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律」(以後、自衛隊法の改正と呼ぶ)、④武力攻撃事態(有事)に日本の周辺海域で、外国の軍用品や軍隊を輸送する船舶を停戦検査するための「海上輸送規正法」、⑤捕虜の取り扱いを定めた「捕虜取り扱い法」、⑥国際人道法を有効にするための国内法である「国際人道法違反処罰法」、⑦日米物品役務協定(ACSA)の改定に伴う「自衛隊法の一部改正」、⑧有事に国民の生命、身体、財産を保護し、武力攻撃が国民生活などに及ぼす影響を少なくするための「国民保護法」、⑨有事に共同作戦する米軍の行動を円滑にするための「米軍行動関連措置法」、⑩有事のときに、港湾、飛行場、道路、海域、空域および電波などの公共物を使用するための指針である「特定公共施設利用法」、⑪日米間の石油などの物資や労働力の提供を、有事に即したものにする「日米物品役務相互提供協定(ACSA)の改正」、⑫傷病者らに与えられる保護を軍人だけでなく、文民にも拡大することなどを定めた「ジュネーヴ諸条約第1追加議定書」、⑬住民に対する攻撃禁止や、食料などの保護を定めた「ジュネーヴ諸条約第2追加議定書」。



武力事態対処法関連 10 法と 3 条約を図4-1で示す(防衛庁 2004:157)。

図 4-1 武力攻撃事態関連法制の全体像



こうした国家としての基本的な法制が戦後 60 年近く、独立後でも半世紀余り、日本には存在しなかったのである。

日本の法制度の中で、抜け落ちていた有事関連法制度はこれだけではない。考えようによっては、より重要と考えられる法制度が 2004 年以後も明文化されないまま、とり残されている。そのひとつが、「国家緊急権」である。

4. 4. 国家緊急権 (Staatsnotstandsrecht)

国家は、戦争、自然大災害、内乱など、国民の生命、財産が危険にさらされる場合が絶無とはいえない。そんなとき、平時の行政、立法システムを経由しては、対応に時間がかかり、被害の拡大を招く可能性が高い。国家的な危機に対処するには、意思決定機構を短絡し、事態に即応する必要がある、そのため、強大な権限を国家指導者に集約するいわゆる緊急権を認めている国家が多い。

国家緊急権は、戦争、内乱、大規模自然災害等国家の維持・存続を脅かすような重大な非常事態に際して、平常時の立憲主義的統治機構のままではこれに有効に対処しえないと

いう場合に、執行権(政府・軍部)に特別の権限を付与または委任して特別の緊急措置をとるうように国家的権力配置を移行する例外的権能、を指す(水島朝穂「現代軍事法制の研究」1995年、日本評論社)。

具体的には、非常事態に司法権、立法権、行政権のすべて、あるいは一部を、一時的に軍の支配下に移す「戒厳大権」、非常事態に当たって、国民の権利を制限する「非常大権」などであり、敗戦まで施行されていた大日本帝国憲法には緊急勅令制定権(第8条)、戒厳宣告大権(第14条)、非常大権(第31条)、緊急財政措置権(第70条)が設けられていた(田村、丹羽 2006:6)。

先進諸外国は、通常、国家緊急権規定を憲法、もしくはそれに代わる法規に明記している。

米国： 憲法に、戦時を含む国家緊急事態での行政権の一時的集中といった規定はないが、「国家緊急事態法」では、大統領が緊急事態を宣言できる(期限2年間)。「戦争権限法」では大統領に合衆国軍最高司令官の地位を与え、大統領は軍隊を敵対行為等に投入できる。また、議会に戦争宣言権を付与している(正本 2002:46)。

韓国： 大統領の権限が大きい韓国では、緊急事態法制でも大統領に強大な権限を付与している。憲法に、緊急財政処分権、戒厳宣布権などの国家緊急権を規定し、人的・物的資源の総動員体制を支えるために、国民の基本権、財産権を制限できるようになっている。また、緊急時に適用される個別法として、資源を効率的に管理するための非常資源管理法、国家防衛政策を樹立・執行するために必要な統合防衛法、大統領の戒厳を定めた戒厳法、民間防衛に関する基本的事項を規定した民間防衛基本法などが整えられている(鈴木 2002:44)。

ドイツ： 前大戦の反省を踏まえ、ドイツでは、基本法(憲法)で緊急事態の認定と緊急事態での行政府への授權は、原則として立法府の判断にゆだねるが、緊急事態では連邦首相(Bundeskanzler)の権限強化や立法府の意思決定手続きに関する特例を認めている。通常、国防大臣が保有している軍に対する命令権、指揮権は、戦時には連邦首相に移管され、州(Land)が有する立法管轄権も、連邦議会の同意を得て、首相が保有することができる(安全保障基本法 115b 条)。また、現に攻撃を受け、もしくは攻撃を受ける虞が差し迫っている場合には、連邦および州の行政、財政制度を連邦政府が上院の同意を得て、基本法とは異なる制度に改めることができる(同法 115c 条、115d 条) (多田 2002:44)。

フランス： フランスは、「緊急権の母国」といわれるほど、緊急事態法制の歴史が長い。その特徴は、大統領に独裁的ともいえる強力な権限が付与されているところである。憲法第 16 条では「大統領の非常権限」が規定され、権限行使については首相、両院議長、憲法評議会に諮問しなければならないが、実質的には大統領一人に権限の内容、期間などを含めて判断が委ねられ、ほぼ無制約である。ほかには、国会の承認を必要とする「宣戦」(第 35 条)、閣議で決定される「戒厳」(第 36 条)があり、「戒厳」が布告されると、文民政権から軍事政権への移管とともに、家宅捜索や出版、集会の禁止など広範な私権制限が可能になる。(正本 2002:52)

英国： 英国には成文の憲法典が存在せず、伝統的に、緊急事態に関する権限のすべては国王が掌握し、国土防衛や国民の保護に関して必要な対処措置は、すべて国王がとりうることに理念上はなっている。しかし、行政の原則の下、実態的には首相を中心とした内閣が決定権を持ち、議院内閣制の下で議会に責任を負う。また、緊急事態に当たっては、慣例法、判例法ばかりに依存するのではなく、1964 年に制定された国家緊急権法が現在でも有効で、第 1 条で国王が緊急事態を宣言し、宣言があれば、政府は委任立法を行い、権限の授権ができる仕組みである(谷澤叙彦 2003:50)。

国家緊急権とも関連して、取り残されている有事規定のひとつは、「自衛隊の指揮権」である。日本が戦争のような緊急事態に直面したとき、だれが自衛隊(軍隊)の指揮権を掌握するのか、憲法にも自衛隊法にも明確な規定がない。

確かに、自衛隊法第 7 条には「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」と明記されている。また、同法第 76 条 1 項には、「内閣総理大臣は、外部からの武力攻撃(外部からの武力攻撃のおそれがある場合を含む)に際して、わが国を防衛するため必要があると認められる場合には、国会の承認を得て、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる」と規定されている。

しかし、自衛隊法を審議していた 1954 年 4 月 12 日の第 19 国会内閣委員会で、保安庁の加藤陽三・人事局長が、自衛隊法における内閣総理大臣の「指揮監督権」について、次のように政府見解を述べている。

「自衛隊法第 7 条の規定は、憲法第 72 条の内閣総理大臣が内閣の首班として、内閣を代表して行政を指揮監督するという規定を自衛隊法第 7 条のような表現にしたものでありまして、これによりまして統帥的な権能を与えたという趣旨ではないのであります」(インターネット国会会議録。1954 年 4 月 12 日。衆議院内閣委員会)。

すなわち、内閣総理大臣は、内閣の長として、国の最高意思決定機関である閣議において決定された方針に基づき、行政各部を指揮監督する権能を有するのであって、行政監督とはまったく異なる自衛隊の全権的統帥権、指揮権を保有しているのではないと、加藤人事局長は証言しているのである。

また、防衛省大臣は、内閣総理大臣の指揮監督を受け、自衛隊の隊務を統括し(自衛隊法第8条)、自衛隊の各幕僚長は、大臣の指揮監督を受け、それぞれ所部の隊員の服務を監督する(同法第9条)のであって、いずれも軍隊を指揮する統帥権とは無縁である。

では、有事に際して、だれが日本の国軍である自衛隊を統帥するのか。

憲法、内閣法、自衛隊法にも、だれが自衛隊の最高指揮官であるのか明記されていない。また、有事になっても内閣法4条1項の「内閣がその職権を行うのは閣議による」という規定は有効で、強いて統帥権の所在を求めれば、内閣総理大臣のような「個人」ではなく、「閣議」という20人以内の閣僚で構成される「機関」と考えられる(森本敏インタビュー)。



1995年に米国防次官補になったカート・キャンベルが、守屋武昌・防衛庁事務次官に「なぜ、1994年の朝鮮半島危機の時、日本は日米共同対処で明確な返答ができなかったのか」と聞いたことがある。守屋は1965年に国会で問題となった三矢作戦から説き起こして、有事法制と危機管理体制が政治的理由でできなかった歴史、1978年のガイドラインが日本以外の有事についても共同研究することになっていたが、進まなかったこと、有事研究に止まらず、危機管理さえまならぬ国内事情を懇々と説明した、という(船橋 1997:323)。その「国内事情」を船橋は、「日本の戦後のさまざまな遺制であり、1993年から間断なく続く政治の空白だった」といっている(船橋 1997:323)。守屋が説明したという遺制と政治的空白こそ、有事法制を封じてきた諸原因だったと考えられる。それらを個々に摘出して、有事法制空白との関連を立証していく。

5. 立証 1: 法制的観点からの論考

5.1. 憲法上の制約

5.1.1. 有事法制の憲法上の根拠

国家の法規は、その国の基本法規である憲法に基づかなければならない(森本、浜谷 2003:31)。しかし、現在の日本国憲法には、緊急事態に当たって国家がどのような措置をとるべきか、の緊急事態規定がない。そうだとすれば、日本の場合、なにを拠り所にして一種

の緊急事態法制である有事法制を立法化できるのか。政府を代表して、吉国一郎・内閣法制局長官が次のように説明している。少し長いが、政府の考えをよく表しているので引用する(インターネット 国会会議録。1975 年 5 月 14 日。衆院法務委員会)。

「わが国に大規模な災害が起こった、あるいは外国から侵略を受けた、あるいは大規模な騒乱が起こった、経済上の重要な混乱が起こったというような、非常な事態に対応いたしますための法制として考えますと、それはあくまで憲法に規定しております公共の福祉を確保する必要上の合理的な範囲におきまして、国民の権利を制限したり、特定の義務を課したり、また場合によりましては、個々の臨機の措置を、具体的な条件のもとに、法律から授權いたしまして、あるいは政令により、あるいは省令によって行政府の処断に委ねるというようなことは現行憲法のもとにおいても考えられることでございまして……。いわゆる非常時立法というものにつきまして、一定の範囲内において、これを制定することができることは申すまでもないと思います。もちろん、旧憲法において認められておりましたような、戒厳の制度でございまして、あるいは非常大権の制度のようなものがとれないことは当然のことでございます」。

これは、日本国憲法が、緊急事態を想定していないのであるから、緊急事態の中でも最も重要度、緊急度の高い有事法制を立法化するに当たって、直接援用できる憲法の条文が見当たらない。しかし、公共の福祉を確保するためには、国民の権利を制限する場合もある緊急事態法制、ないしは有事法制を立法できる、との解釈を政府が示しているのである(松浦 2004:239)。

この政府解釈が妥当であるか、否かを論じるのは当論文の目的ではない。しかし、有事法制立法にあたって、準拠すべき明確な条文が憲法になく、「公共の福祉」という倫理的な概念を有事法制の立脚点にせざるを得ない、というところが、また有事法制の立法化が遅れた一つの原因ではなかったか、という点を指摘しておきたいのである。

なぜなら、同じ 1975 年 5 月 14 日の衆院法務委員会でも、横山利秋議員が、この点に疑義を呈し、次のように述べているからである。

「公共の福祉という一般概念で国民の権利を制限する法律をつくっていきますことは、何が公共の福祉であるかの判断は結局国民が決定する。国民の代表たる国会が決定することになる。多数決になっておりますから、多数党が公共の福祉の概念を決定していく。公共の福祉の概念が、一党独裁で、多数党の勝手になる」。

5. 1. 2. 憲法に緊急事態規定が設けられなかった理由

では、何故有事法制が本来依拠すべき憲法上の根拠である国家緊急権規定が、憲法に書き込まれなかったのでしょうか。

自衛隊の初期の法制研究では、つぎのような理由を挙げていた(陸上幕僚幹部法務課 1964:18-22)。

① 敗戦によって旧軍は完全に解体され、日本は無防備国家として出発した。したがって、軍の存在を前提として設けられていた戒厳および非常大権の規定はもちろん、立憲君主制憲法特有の制度と考えられていた緊急命令の制度等、およそ国家緊急権の範疇に属するものはすべて抹殺された。

② わが国旧体制の緊急権が君権絶対のイデオロギーと不可分だったという歴史的事情。

③ 憲法第 9 条が、交戦権と戦力保持を禁止したため、武力の発動を伴う緊急権を予想しなかった。

④ アメリカ占領軍によって行われた憲法草案が、緊急権の憲法的規定を持たないアメリカ憲法をモデルにした。

国家緊急事態対処の条項が、なにゆえ憲法に書き込まれなかったかについては、上記の 4 項目に止まらず、いくつかの考え方が提出され、憲法学者の間で議論があった。

非常事態規定の不存在は、ただちに国家の緊急措置権を否定する意味ではなく、「不文の法理」(これについては 5. 2 で後述)として、一種の超憲法的国家緊急権の存在が認められるという説、他方、超憲法的国家緊急権を否認する立場からは、非常事態規定の不存在は旧憲法のネガティブな遺産を払拭し、平和主義に徹する意味でポジティブな意味を持つ、としてこれを積極的に評価する説、さらに、これとは逆に不存在自体が憲法の不備であり、緊急権規定を設けるべきであるとする説、などがある(松浦 2004:235)。

また、別の分類をすれば、憲法の欠陥とする説(欠陥説)、現行憲法が積極的にこれを排除・否認したものとする説(否認説)、現行憲法下でも国家緊急権の行使は可能とする説(容認説)に分けられる(瀨瀬 2002:9)。

1957 年から 1964 年にかけて設置された内閣憲法調査会は、検討結果の「共同意見書」で、日本国憲法が非常事態に関する規定をおいていない点で欠陥がある、と次のように述べている(松浦 2004:236)。

「現行憲法の最大欠陥の一つは、国家の非常事態に対する措置がまったく講ぜられていない点である。非常事態にどう対処するかという、国家存立、国民生活の消長にかかわる重大問題が何ら憲法に規定されていないということは、これは重大な憲法のミスといえよう」。

非常事態に国家としてどう対処するかの規定が欠けているのは、憲法の重大なミス、という内閣憲法調査会の結論は、しかし、ストレートに出てきたものではなかった。結論に至るまで

には多岐にわたる意見が提出されていた(松浦 2004:237)。

非常事態を憲法に盛り込むべきとする意見

矢部貞治委員、郡祐一委員： 国民の自由・権利を例外的に制限せざるを得ない非常事態措置の根拠を現行憲法に求めようとすれば、「公共の福祉」による制約を拡大解釈するよりほかないが、それには拡大解釈の危険がともなう。乱用を防止するためにも、憲法に明確な規定が必要。

稲葉修委員、広瀬久忠委員： 非常事態規定の不存在により、政府の措置に違憲・独裁の疑いが生じ事態の混乱に拍車をかける恐れがあり、規定導入が必要。

どのような対処規定を憲法に設けるべきかについては、大きく二つの流れに集約された。非常事態に際して、必要な措置をとる根拠となる最小限の規定を設け、詳細は法律に委ねる、という意見と、憲法自身にある程度詳細な規定を設けるべき、とする意見である。

憲法に規定を明記すべきだとするこれら意見は調査会の中での多数派だった。

これに対して、非常事態規定を憲法に設ける必要はない、とする少数意見も主張された。

高柳賢三委員、真野毅委員： 現行憲法下においても、政府は非常事態において「不文の原理」ないし、「必要性の原則」を根拠として非常措置をとりうる。

潮田江次委員、水野東太郎委員： 現行憲法上は「公共の福祉」の観念にその根拠を求められる。

蟬山政道委員、高柳賢三委員： このような措置をとることが、憲法違反であると評価される場合があることも認めざるを得ないが、その判断は事態安定後に最高裁判所の判断に服せしめ、司法的抑制により権力の乱用を防止できる。

非常事態規定をおき、政府に非常措置権を授権しておく、かえって政府の自由裁量により権力の乱用を生むおそれがある、という考えがこの根底にあったのである(松浦 2004: 237-238)。

有事法制は、憲法改正の見込みがないなかで、結果的に憲法調査会の少数意見が主張するように、憲法の「公共の福祉」を根拠として、国民の自由・権利の制限ができる範囲内で、非常時立法を考えるほかなかった(松浦 2004:239)のである。

5.1.3. 憲法第9条の制約

憲法に関しては、第9条の規定も、有事法制の立法化にかかった強力なブレーキであった(小林 1979:195)。日本国憲法第9条は次のように記述されている。

「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、

武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」

この憲法が公布されたのは、1946 年 11 月 3 日、6 ヶ月後の 1947 年 5 月 3 日に施行された。条文は、二つの部分に別れ、第 1 項は、戦争の放棄を謳い、第 2 項は戦力の不保持を規定している。

戦争が終結してから憲法の公布まで 1 年 3 ヶ月足らず、日本は未だ連合国による施政権下(占領下)にあり、憲法の原文も占領軍当局から示された。連合国軍最高司令官、マッカーサー元帥が 1946 年 2 月 3 日、総司令部民生局長のホイットニー准将に示した数項目の原則(いわゆるマッカーサー・ノート)は、さらに厳しいものだった。その第 2 原則は、次のようになっていた(西 2004:13)。

「国権の発動たる戦争は、廃止する。日本は、紛争解決の手段としての戦争および自己の安全を保持するための手段としてさえも、戦争を放棄する。日本は、その防衛と保護を、いまや世界を動かしつつある崇高な理想に委ねる。いかなる日本の陸、海、空軍も決して認められず、いかなる交戦者の権利も、日本軍隊に決して与えられない」。

マッカーサー・ノートの戦争放棄の箇所は、当時首相だった幣原喜重郎によって提案されたとマッカーサーが米上院で証言している(小林直樹 1982:29)。しかし、マッカーサー・ノートのこの箇所は、総司令部民生局次長で、総司令部案作成の中心人物、チャールズ・L・ケーディス大佐によって次のように改められる(西 2004:14)。

「国権の発動たる戦争は、廃止する。武力による威嚇または武力の行使は、多国間との紛争を解決する手段としては、永久に放棄する。陸軍、海軍、空軍その他の戦力は、決して認められることはなく、また交戦権も、国家に対して決して与えられることはない」。

1946 年 2 月 13 日に総司令部案が日本側に示され、それを基に日本政府の 3 月 2 日案、4 月 17 日の「憲法改正草案」を経て、8 月 1 日の衆議院憲法改正案委員小委員会で修正され(いわゆる芦田修正)、現行 9 条の文言になった。第 2 項に「前項の目的を達するため」というセンテンスが挿入されたために、「一定の条件の下に武力を持たないということになります。日本は無条件に武力を捨てるというのではないということは明白」(1957 年 12 月 5 日、内閣憲法調査会での芦田均氏の証言＝憲法調査会 1957:90－91)という考え方が、その後の警察予備隊、保安隊、自衛隊を創設する法的根拠となっていく(西 2004:19)。

しかし、また一方では、「平和憲法」の理念を守ろうとする護憲論と、「一定の条件下に武力を持たない」という文言の解釈を拡大して国際情勢に対応しようとする現実論との間に、以

後半世紀以上にわたる論争が起こり、いまだに継続している。この論争のなかで、政府の憲法解釈もまた揺れ動いてきた(西 2004:12)。

5. 1. 4. 政府の憲法解釈

1950 年 1 月 23 日、吉田首相が、施政方針演説で、次のように憲法 9 条について述べている。

「わが憲法において厳正に宣言せられたる戦争軍備の放棄の趣意に徹して、平和を愛好する世界の輿論を背景といたしまして、あくまでも世界の平和と文明と繁栄とに貢献せんとする国民の決意それ自身が、わが安全保障の中核をなすものであります。戦争放棄の趣意に徹することは、決して自衛権を放棄するということを意味するものではないのであります」(インターネット 国会会議録。1950 年 1 月 23 日。衆議院本会議)。

それから半年も経たない 6 月 25 日、朝鮮戦争が勃発し、マッカーサー元帥は 7 月 8 日、吉田首相に警察予備隊の創設と、海上保安庁の増強を求める書簡を送った。

「私は日本国政府に対して、人員 7 万 5000 人からなる国家警察予備隊を設置し、現在海上保安庁の下にある人員をさらに 8000 人増加する権限を許可する」(安田 2004:100)。

日本政府から要請したわけではないが、日本政府はこれを「命令」と理解し、警察予備隊の創設に取り掛かった(安田 2004:100)。

警察予備隊とは呼称しているが、実態はカービン銃で武装した軍隊であった(増田 2004:24)。

当然、国会では、警察予備隊は、憲法で保持が禁じられている「軍隊」ではないのか、という議論が起こってきた。

1951 年 10 月 17 日、参議院本会議で、右派社会党の大野幸一議員が次のような質問をしている。

「政府は予備隊の装備と、いったい憲法第 9 条第 2 項の陸海空軍その他の戦力とその限界をどう考えておいでになるのでしょうか」。

これに対して、大橋武夫法務総裁は、こう答弁している。

「憲法第 9 条に申します戦力というのは、陸海空軍、これに匹敵するような戦争遂行手段としての力を意味するのでございます。その判定は、結局それが国際社会の通念に照らしまして、現代戦における有効な戦争遂行手段たる力を持つかどうかによって、決められるべきでありまして、これを一概に論定することは困難であると存するのであります。警察予備隊は、あくまで国内の治安、秩序の維持を責務とするもので、その組織は軍隊のように戦争を目的とするものではないし、その装備は陸海軍力に匹敵するような戦争遂行手段とは相

去ることはなほだ遠いのであります。従いまして、警察予備隊が警察の任務遂行のために保有する装備をもちまして、直ちに憲法にいう戦力に当たると即断することはできませんし、その意味から、現在のロケット砲の装備のごときは、別段憲法に違反するものではございません」(国会会議録。1951年10月17日。参議院本会議)。

政府は、「戦力」とは、現代戦を遂行できる力かどうかで解釈し、警察予備隊はそのような能力がない、したがって憲法上問題がない、という姿勢であった。政府のこうしたスタンスは、1952年4月28日にサンフランシスコ平和条約が発効して、警察予備隊が保安隊に切り替わり、重装備化が図られるようになっても継続した。

吉田首相は、こういつている。

「戦力は持たしめないうもりでありますが、これを軍隊といい、軍艦ということは、いうても差し支えないことであると思います」(インターネット 国会会議録。1953年11月3日。衆議院予算委員会)。

また、吉田は自衛隊法を審議していた1954年5月6日の衆議院内閣委員会でも次のように答弁している。

「戦力に至らざる軍隊といいますか、力を持つ、自衛軍を持つということは、国として当然のことであります」(インターネット 国会会議録。1954年5月6日。衆議院内閣委員会)。

後々、多少の揶揄を込めて語られる「戦力なき軍隊」という言葉はこうして生まれたのだが、このあたりから政府の答弁は破綻をきたし、国民の信頼を失っていく(西 2004:26)。

1954年7月1日、国の防衛を主任務とする防衛庁設置法と自衛隊法の、いわゆる防衛2法が施行された。自衛隊法第3条は、自衛隊の任務を以下のように規定している。

「自衛隊は、わ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わ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」。

自衛隊の活動の法的根拠である自衛隊法は、外国からの直接侵略に対応するのが自衛隊の主たる任務であると規定している。また、自衛隊の発足に伴って、MSA 協定(日米相互防衛援助協定=Mutual Security Act、1954年3月8日調印、同年5月1日発効)に基く戦車、火砲など、近代的な武器が米国から供与されると、「自衛隊は軍隊ではないのか」、「憲法9条第2項に違反しているのではないか」との疑問が起きてきた。

これに対して、政府(林修三・法制局長官)はこう説明している。

「国家が自衛権を持っておる以上、国土が外部から侵略される場合に国の安全を守るためにその国土を保全する、そういうための実力を国家が持つということは当然のことでありまして、憲法がそういう意味の、いまの自衛隊のごとき、国土保全を任務とし、しかもそのため

に必要な限度において持つところの自衛力というものを禁止しておるということは、当然これは考えられない、すなわち第 2 項におきます陸海空軍その他の戦力は保持しないという意味の戦力にはこれは当たらない、さように考えます」(国会会議録 1954 年 12 月 21 日衆議院予算委員会)。

それまで、政府は「戦力」の概念を「近代戦争を遂行するに足る実力」といつていたが、この答弁で「国土保全に必要な自衛力の限度を超えるもの」と変化し、1970 年代以降は、「自衛のための必要最小限を超えるもの」(国会会議録 1972 年 11 月 13 日参議院予算委員会。吉国一郎・法制局長官答弁)を「戦力」と規定している。

いま、自衛隊の主要装備は、陸上自衛隊が、◇戦車 980 両◇装甲車 970 両◇無反動砲 3160 門◇迫撃砲 1960 門◇野戦砲 730 門◇ロケット弾発射機 1610 基◇航空機及びヘリコプター 500 機。自衛官 15 万 7828 人。

海上自衛隊が◇護衛艦 53 隻◇潜水艦 16 隻◇機雷艦艇 31 隻◇航空機及びヘリコプター 205 機。自衛官 4 万 5842 人。

航空自衛隊は◇戦闘用機 373 機◇偵察機、輸送機、ヘリコプターなど 101 機。自衛官 4 万 7361 人である(防衛庁 2005: 368-370。自衛官数は、401)。

一方、例えばオーストリア国軍の装備、軍人数は以下の通りである(IISS 2007: 156)。

陸軍が◇戦車 114 両◇軽戦車 220 両◇装甲車 796 両◇火砲 684◇無反動砲など 1881 基。兵員 3 万 2900 人。

海軍が◇100トン未満の舟艇 2 隻。

空軍は◇戦闘用機 12 機◇偵察機、輸送機、ヘリコプターなど 83 機。兵員 6700 人。

自衛隊と、オーストリア国軍を比較しても、装備、兵員の点で、自衛隊がはるかに上回っている。それでも「軍隊ではない」、あるいは「戦力ではない」と言い張るには無理があろう。自衛隊の現実、まさに「違憲かつ合法」の矛盾を内包したものと捉えることが、最も正確で客観的な認識(小林 1984:150)になっている。

5. 2. 必要性の論理

4. 2. で前述した「栗栖発言」は、外国の日本に対する武力攻撃の発生から、自衛隊法第 76 条に基く防衛出動下令手続き完了までの法的空白時間の存在を指摘して社会的な大問題になった。しかし、栗栖統幕議長が懸念したような事例、すなわち、外国軍が日本領土に突如侵入したにもかかわらず、防衛出動が未だ下令されず、自衛隊が身動きできないまま、外国軍の蹂躪に任せるような事態が、実際に起きたとしたらどうなるだろうか。「自衛隊は防衛出動命令が出されていないから」と、拱手傍観していただけるだろうか。国防の責任を国

民から負託されている自衛隊が、「命令がないから動けません」と、対応措置をとらなかった場合、そして、国民に被害が出た場合、国民は「法律が不備だから仕方がない」と自衛隊を許すだろうか。

現に、1995 年 1 月 17 日、阪神淡路大震災が発生したとき、兵庫県知事の災害派遣要請（法的には要請がなければ自衛隊は出動できない）を待っていたために、大掛かりな出動が遅れたと、自衛隊をマスコミは非難した（朝日新聞 1995 年 1 月 20 日朝刊 3 面）。まして、国家防衛を一義的な任務とする自衛隊が、外敵に進入を許して対応措置をとらなかったとき、そんな自衛隊に国民はなんというだろうか。

法的には防衛出動が下令されるまで、自衛隊は交戦できない。しかし、現実的には傍観もできない。自衛隊はどうすれば、この二律背反を解決できるのか。

陸上自衛隊の法務教官である佐藤庫八一佐は、自衛隊の考えを次のように話している（佐藤インタビュー）。

「自衛隊は、もちろん命令がなくても外敵が目前に現れたら対抗措置をとるはずです。そうした軍事的活動は、法的には違反行為であっても、国民の危急を救うわけですから、戦争が終わったあとの裁判で仮に裁かれたとしても有罪にはならないでしょう。なぜなら、外敵を排除する戦闘行動は、公共の福祉に適う『必要性の論理』だと思われるからです。有事法制ができあがらなくても、自衛隊は、最終的には必要性の論理で対抗措置を取れるのではないかと、われわれは考えていました」。

防衛省・自衛隊は有事法制が立法化されるまでに、もし有事が生起した場合は、「必要性の論理」で、行動しようとしていたというのである。

必要性の論理はまた、「必要性の原則」、「不文の法理」（いずれも Low of necessity の訳語）などとも呼ばれるが、法の欠缺（けんけつ＝Lücken im Recht）を補う法の概念である。

成文法はいかに完備していても、複雑な社会生活を完全に規律することは不可能であるから、そこに法の欠缺が生ずる。欠缺が生ずる原因は、（イ）自明のこととして、解釈者に一任され、殊更定めをおかない場合、（ロ）立法当時予想できなかった事情が生じた場合、（ハ）立法的技術の拙劣—などがある。また欠缺には、適用する法が全然存在しない場合と、部分的に存在しない場合とがある。法に欠缺のある場合には、事実たる慣習や慣習法によってこれを補い、それも存在しない場合には条理に基いて、妥当な裁定の基準を発見する必要が広く認められるに至った（竹内、松尾、塩野 1994：1301）。

すなわち、必要であると判断されれば有る行為をとり、その行為が妥当なものであると判定されれば、事後的に免責される、という考え方である（平和・安全保障研究

所 1979 : 40)。

また条理 (Natur der Sache) とは、事物の本質的法則であり、理法または事物の自然ともいう。いわゆる道理で、社会通念・公序良俗・信義誠実の原則等の名称で表現されることもある。最広義には自然法と同義に用いられ、実定法存立の根拠、評価尺度の意とされることもあるが、狭義では、啓蒙主義的・体系的な自然法に対して、具体的生活関係の特殊性の内に個別主義的な客観的規範を見出そうとする立場が想定する事物内在的規範を呼ぶのに使用される。技術的には法の欠缺を補充する解釈上ならびに裁判上の基準を意味する。裁判事務心得 (太政官布告第 103) に「民事ノ裁判ニ成文ノ法律ナキモノハ習慣ニ依リ習慣ナキモノハ条理ヲ推考シテ裁判スベシ」とあるが、それが現在なお有効か否か、一般に条理を法源と認めるのが妥当であるかについては論争がある。法源として認めるとすれば成文法・慣習法・判例法の次に置かれる (竹内、松尾、塩野 1994 : 748)。

逆にまた、〈Low of necessity〉を一般的に前提して、行政部による無制限な超憲法的措置を認めるという行き方には、そう簡単に賛意を表すわけにはいかない。憲法的にやはり、国会による措置の決定と特別法規の手続き以外には許されないとすべき、とする学説もある (小林 1979:185)。

5. 3. 行政法の留保説

必要性の論理とも関連するのが、行政法の留保説である。

行政法の 3 大原則は、「法律の法規創造力」、「法律の優位」、「法律の留保」である。このうち、「法律の留保」の原則は、行政機関が行政活動を行う場合、事前に法律でその根拠が規定されていなければならないとするものである。これは、一定の行政活動について、国民代表からなる議会の事前承認を義務付けることによって、国民の権利自由を保護するという自由主義の思想に基いている (塩野 2005:25-26)

「法律の留保」をめぐるのは、いくつかの説があるが、今日でも立法実務を支配しているのは、侵害留保説である。国民に義務を課したり、国民の権利を制限する侵害的な行政作用については、法律の根拠が必要であるが、そうでないものは法律の根拠を要しない、とするものである。文化勲章令、褒章条例に基く栄典の授与が法律の根拠なくして行われていることも、侵害留保説を背景にしているものと思われる (塩野 2005:26)。

では、国家の緊急事態が生起し、国民の生命、安全などを保護しなければならないとき、行政機関は、ある種の規制を行う必要があるが、根拠規定が存在せず、法律を制定もしくは改正して根拠規範を設ける暇がない場合、行政機関はどうすればいいのか。根拠規範がない以上、「法律の留保」の原則に従って、規制はできないと考えるべきなのか、あるいは、

「栗栖発言」のように、根拠規範がなくても行政機関(この場合は自衛隊)の権限行使が認められると解釈すべきなのか。

自衛隊の行動について、行政機関が根拠規定なしに行政権限を発揮できる、もしくはできないとした判例は未だみられない。しかし、熊本水俣病 3 次訴訟の熊本地方裁判所判決(1987 年 3 月 30 日)で、緊急避難的行政行為という主張がなされて、注目された。すなわち、原告は、根拠規範が存在しない場合であっても、国民の生命、健康の重大な侵害の危険が現実化し、または切迫している場合には、規制権限が発生し、行政庁は、規制権限を行使したり、強力な行政指導をするなど、あらゆる可能な手段を尽くして危害の発生防止、及び排除の措置をとるべき法的義務があると主張した(塩野 2005:37)。

これについて、日本大学大学院法務研究科・渡井理佳子助教授の見解は次のとおりである。

「有事法制の場合も、議会が法律を繰り出さないで握っている。そのときに、行政はそれで困るといえば困る。侵害行政は、例えば税金を取ったり、そういう形はできませんから、安全保障でも権力を行使して、私たちの権利を制限したり義務を課すというようなことはできません。しかし、それ以外のことは、留保されていても、それはダメですよ、という趣旨でなければ、できるわけですから、有事法制はなくても結構ということになる。防衛庁が法律の留保問題をどう解釈していたか分かりませんが、客観的に見ればそういう状況にあったと評価できる。権力行政ないし、侵害行政を繰り出すのでなければ、法律はなくてもできます。安全保障について判例はありませんが、やろうと思えばできます」(渡井インタビュー)。

渡井助教授によれば、個人の権利を侵害するような行為、たとえば、トーチカを建造するために個人の家屋を取り壊すようなことはできないが、危険が差し迫っているとき、住民に説明して避難させることなどは法律がなくても可能だという(渡井インタビュー)。

防衛庁・自衛隊が、有事の法制がなくても、「必要性の論理」や行政法の「侵害留保説」を根拠として、有事にある程度は対応できると明確に考え、それに基いて戦略、戦術を組み立てていたかどうかまでは不明だが、元防衛庁事務次官の日吉章・アメリカンファミリー保険顧問は、「法がなければ、どうしても行政権限を発揮できない、とは行政法のテキストにも書いてません」と微妙ないい方をしていた(日吉インタビュー)。

6. 立証 2: 政治的観点からの論考

有事法制の整備が戦後半世紀以上も等閑にされていた第二の原因あるいは側面は、政治に起因するところが多い。立法府が信念をもって有事法制は不必要、と考えたというより

も、折々の国内外の政治情勢に左右されて、立法が実現しなかった様相のほうが強い。つまり、歴代政府が政治的リスク、つまり反対勢力の批判をおそれて、その努力を怠ってきたのである(森本、浜谷 2003:13)。

6. 1. 国内政治的側面

6. 1. 1. 政治家(立法府)の安全保障感覚

有事法制が 2003 年、2004 年まで実現しなかったのは、端的に言えば、立法府が法を繰り出さなかったからである。言い換えると、法の欠缺が生じていたのであり、有事法制の場合は、欠缺が生じる 3 つの理由のうち、立法技術の拙劣に由来するケース(29 ページ)に該当するだろう。立法技術の拙劣が原因だとすれば、「歴代政府がその努力を怠ってきた」だけでなく、さらには、立法者の資質や努力も問われねばならないのではないか。行政の長であり、また政治家でもある歴代首相は安全保障をどのように取り扱おうとしていたのだろうか。戦後日本の政治路線を形作った 5 人の首相の安全保障への取り組みを、まず考察していく。

6. 1. 1. 1. 吉田茂の場合：

吉田が最初に宰相の地位についたのは、敗戦から 1 年経たない 1946 年 5 月だが、本稿ととくに密接に関係してくるのは、第 3 次吉田改造内閣の 1950 年 6 月以降である。

同年 6 月 25 日、北朝鮮が朝鮮半島の 38 度線を突破して韓国に侵攻、国連軍が結成されて、在日米軍 4 個師団が朝鮮半島へ急遽派遣された。その後を埋め、日本国内の治安維持に当たることになったのが新設の警察予備隊だった。

警察予備隊の設置は、連合国軍最高司令官・マッカーサーからの指示で決まった(26 ページ)。

米国はこれ以降、サンフランシスコ講和条約(1951 年 9 月 8 日調印、52 年 4 月 28 日発効・公布)をはさんで、日本に軍備の増強を強力に求めてくるが、吉田は言を左右してすんなりとは受け入れなかった。

のちに「吉田路線」と呼ばれる吉田の政策は明確で一貫していた。戦後の復興と国の安全保障を両方とも成り立たせるために次のような政策をとってきたのである。

(ア) 敗戦からの経済復興を最優先課題とする。

(イ) その妨げにならないよう、防衛費の急激な増加を極力抑制する。

(ウ) 日米安保条約を締結し、「物と人との協力」の下、日本防衛は主として米軍に依存する(中島 2006:92-93)。

もっとあからさまな表現では、「再軍備などというものは当面到底できもせず、又現在国民

はやる気もない。国民生活が回復すればそういうときが自然に来るだろう。狡いようだが、それまでは当分アメリカにやらせておけ。憲法で禁じているのはまことに天与の幸いで、アメリカから文句が出れば憲法がちゃんとした理由になる」と吉田はいつているのである。(宮沢 1999:161)

ただし、吉田は、「当分アメリカにやらせておけ」といつているのであって、独立国として、将来は再軍備すべきであると、考えていたことは間違いない。吉田が政権の座にあった時代はまだ早いと考えていたわけである。日本が経済成長を遂げる時期になると、吉田は自らの後継者たちに再軍備の必要を説いている。(佐道 2006:20)

あるいはまた、吉田は 1951 年 6 月、講和担当の米國務省顧問、ダレスが来日し、講和後の日本再軍備を一方的に要求したとき、吉田は三つの理由を挙げて反対した。第 1 に「米ソ両大国に匹敵する武力を持つことは経済的に耐えられない」。第 2 に「国民思想の実情からいつて、再軍備の背景たるべき心理的基盤がまったく失われている」。第 3 に、「理由なき戦争に駆り立てられた国民にとって、敗戦の傷跡がいくつも残っている」ということだった(富森 1977:41)。

吉田のこの考えは、1952 年 4 月、日本が独立を取り戻したあとも引き継がれていく。

たとえば、1953 年 10 月 5 日から 30 日にかけて行われた池田・ロバートソン会談である。そのころ、米国は日本の保安隊(警察予備隊が 27 年の独立後、形を改めて保安隊となった)に兵力増強を迫っていた。この再軍備計画について、吉田の意を受けた自由党政調会長の池田勇人と、米国のウォルター・ロバートソン國務次官補が協議した。当時、米国が考えていた日本の兵力増強計画は◇陸上兵力を 1956 年 6 月末までに 10 個師団 32 万 5000 人、◇海上部隊は兵員が 1 万 3500 人、フリゲート艦 18 隻、大型上陸支援艇 50 隻、掃海艇 40 隻、◇航空部隊は、兵員 3 万人、迎撃戦闘機 225 機、全天候戦闘機 75 機、戦闘爆撃機 150 機、戦術偵察機 54 機、輸送機 96 機、その他 200 機だった。

これに対して日本側が提示したのは、◇陸上兵力が来年度から 3 カ年計画で 10 個師団 18 万人、◇海上兵力は兵員 3 万 1300 人、5 カ年間に護衛艦 74 隻、掃海艇 31 隻など 210 隻、15 万 6550 トン、◇航空兵力は兵員 7600 人、5 カ年間に戦闘爆撃機 150 機、全天候戦闘機 36 機など 218 機、練習機 300 機—に過ぎなかった(増田 2004:72-73)。

日本側はこの会談で、米側が性急に軍備増強を求めるなら、憲法問題を喚起し、一般世論および左翼陣営からの攻撃を受けて、保守陣営を弱体化させる。吉田はこの点を危惧している—と米側を揺さぶり、結局、増強計画は、日本側の主張通りに落ち着いたのである(増田 2004:78)。

このとき、もし米側が示した 32 万 5000 人の要求をのんでいたら、追加経費はその後の 12

年間で、8123 億円になる、という試算がある。この分を軍備に回していたとすると、公共投資はそれだけ減ったはずで、その結果、例えば道路の改良延長は、87%、舗装延長 82%、鉄道電化延長 75%、複線化延長 86%、電話加入数 66%になっていたという(宮沢 1965: 200)。

「歴代首相の中では抜きん出ている」という評価の吉田(Dower 1996:208)のこうした考えは、「吉田路線」からさらに「吉田ドクトリン」と呼ばれるようになり(永井 1985:69)、吉田が引き立てた官僚出身政治家の池田－佐藤－福田－大平－宮沢らへ引き継がれていく。

ただ、こうした吉田の考え方に対しては「自衛隊の創設を否定したり、警察予備隊を“戦力なき軍隊”などと安直なレトリックでごまかさず、あのとき『国は自分で守り、米軍は早く帰す』と国家の重要性や日本の将来のあり方、国際責任や愛国心や教育についてまっとうな議論をやっていたら、今日これほどひどい後遺症は残らなかった」という指摘(中曽根 2004:50)があり、注目しなければならない。

すなわち、吉田は、米軍の「基地・駐留」と認めることが、早期講和への唯一の方法であるという観念に支配され、早期講和の条件に「基地・駐留」を自発的に要請した(室山 1994: 46)。吉田の提案は、本来米国の軍事的「要求」だったものを、逆に日本の「要請」に変えてしまい、日本側は軍事問題で基地を取引材料に使えなくなり、バンデンバーグ原則を打ち出す米国の対日要求の前に、論理的に再軍備を受け入れざるを得なくなった(室山 1994: 46)からである。

6. 1. 1. 2. 鳩山一郎の場合:

吉田が「ワンマン」と揶揄され、大衆的な人気を失ったあとの宰相は、鳩山だった。1954 年 12 月 10 日首相に就任した。両者の政治的スタンスは、同じ自由党の流れを引きながら開きがあった。吉田が消極的再軍備だったのに対して、鳩山はより積極的再軍備論であり、さらに際立っていたのは鳩山が憲法改正を標榜していた点である(石川 1997:79)。

鳩山は、首相就任後の施政方針演説で再軍備について次のように述べている。

「わが国の自主独立の実をあげるためにも、国力の許す範囲において、自らの手によって自らの国を守るべき態勢を一日も早く樹立することは、国家として当然の責務であろうと存するのであります。したがって、政府の基本方針は、国力相応の自衛力を充実整備して、速やかに自主防衛態勢を確立することによって、駐留軍の早期撤退を期するにあります」(植村 1995:251)。

鳩山は「保安隊とは一体なんだろう。巡查ではない。すでにして軍隊である。それにもかかわらず軍備ではない、再軍備はしない」と得意然たる人もいる」と吉田を非難し、保安隊は事実上軍隊であるとの認識を示した(中島 2006:99)。

軍隊は必要だが、憲法上にその存在が明記されていなければならない。さもないと日陰者

的な存在になるおそれがあり、民主政治を擁護する意味からも、憲法改正を伴った再軍備が必要だという論である(中島 2006:99)。

実際、1952年1月に行われた世論調査によると、改憲賛成者が47%、改憲反対者が17%で、改憲賛成者がかなり優位に立っていた(NHK放送世論調査所 1975:126)。しかし、政権発足後、鳩山の姿勢は微妙な変化を見せ始め、選挙が近づくにつれ、憲法改正に消極的な発言が目立つようになり、年来の主張であったはずの改憲・再軍備の構想は、肝心なときに腰砕けになっていった(植村 1995:252)。

鳩山は、①中国・ソ連との国交回復②再軍備を意図する憲法改正一を表明して55年2月に総選挙を行った。この選挙は「改憲か護憲か」の選挙だった(後藤、内田、石川 1982:113)。その結果は鳩山の民主党が185議席、自由党112、左派社会党89、右派社会党67、労農党4、共産党2。保守党は憲法改正に必要な2/3議席に届かず、鳩山内閣が掲げた目標はしぼんでしまう(半藤 2006:388)。

このとき、もし鳩山民主党と自由党があと10議席多く獲得しておれば、改憲に必要な2/3の議席が得られ、世論調査の結果がそのまま投票行動に結びつけば、憲法改正の動きがかなり具体化したと思われる(半藤 2006:401)。

また、保守合同(1955年11月15日)後の勢力分野は、大自民党が2/3の議席数に近づいたが、これを超えることができなかった。そして、これ以後、保革が2/3対1/3という微妙なバランスを保った「55年体制」時代へと突入し、各地で起きていた反基地闘争が平和運動、護憲運動に繋がり、憲法改正熱は下り坂になっていく(富森 1977:64)。

憲法改正は挫折し、防衛費は漸増させるという鳩山政権の防衛政策は、結果を見れば、まさに鳩山が批判していた「吉田路線」の継承だったが、このような結果は、経済力の強化を主張する大蔵省の官僚的抵抗によるものであり、鳩山の政治的なリーダーシップによるものではなかった(中島 2006:108)。

6.1.1.3. 岸信介の場合:

岸の前には、石橋湛山が首相の座についている。石橋は、憲法改正などは打ち出さず、経済政策重点が特徴だったが、病気のために在籍わずか63日。政策として残せるものではなく、外務大臣だった岸があとを引き継いだ。

岸は、タカ派で知られる。しかし、岸の防衛政策を見ると、岸は戦後初めて「国防の基本方針」を策定するにあたって、「再軍備への拡大ととられるようなものは作らないように」と指示するなど、慎重な姿勢をとっている(中島 2006:109)。また、「国防の基本方針」では、外

部からの侵略に対しては、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する、として、日本の対外的安全保障を確保する上で日米安保体制が主な手段であることを規定した。同時に日本自身の防衛力増強に関しては、「国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する」としている(防衛庁 2004:16)。この内容は、「吉田路線」の確認とっていいだろう(中島 2006:109)。

岸が考えていた安保改定のその後は、憲法改正である。改定交渉の始まっている中で、米 NBC のインタビューにこう答えている。

「われわれは最大限の日米協力を可能にする新しい安保条約を交渉する用意がある。しかし、日本国憲法は現在海外派兵を禁じているので改正されなければならない(朝日新聞 1958 年 10 月 15 日夕刊)。

岸は、強硬派のイメージが強いが、防衛力整備の面ではむしろ縮小傾向だった。

たとえば、第 2 次岸内閣での 1958 年度防衛予算は、防衛費こそ 50 億円増額されているが、対 GNP 比は 1.45%と前年より 0.01 パーセントの減少、一般会計歳出に占める割合も 11.31%と、1.3%少なくなった。また、岸が自衛隊の増強を政治課題に掲げて臨んだ 1959 年度防衛予算は、予算額こそ 75 億円増額になっているが、GNP 比は前年と同じ 1.45%に据え置き、一般会計歳出に占める比率は、10.99%と前年より 0.32%の減少である。しかも、この会計年度の一般歳出は、1 兆 4192 億円と前年より 8.2%増えている中での減少だった(防衛庁 2003:303)。

上記のように実際の防衛力整備をとまなわなかったのは、自民党が政権安定のために予算配分を積極的に活用し始めたことが挙げられる。また、防衛力増強問題で従来よりも突出した政策を選択することは、党内からも野党からも批判を浴びるおそれがあり、安保改定のための障害となりかねなかった(中島 2006:115)。

岸の時代、最大の政治的、社会的出来事は、60 年安保だっただろう。岸は、吉田茂がつくった対米従属的な日米安保体制を、対等の関係に切り替えることによって、歴史的な役割を果たす野心に燃えていた(中村 1993:488)。

安保条約改定には信念を持っていたようで、1958 年 8 月、東京都港区白金の外相公邸で、マッカーサー駐日大使と会談した際、「条約を根本的に改定することになれば、国会で激しい論議が予想されるが、激しい論議を経てこそ日米関係を真に安定した基礎の上における。できれば現行条約を根本的に改定することが望ましい」と述べている(中村 1993 : 490)。

また、「旧安保なるものは、あまりにもアメリカに一方的に有利なものでした。というのは、日本が防衛に関してなんら努力をしないために、形式として連合軍の占領は終わったけれども、

これに代わって米軍が日本の全土を占領しているような状態である。そういう状態を続けていくのでは、日米関係が本当に合理的な基礎にたっているとはいえない。対等な条約を作るとなれば、日本の防衛協力も強化しなければならない」(原 2003:118)ともいっていた。

6. 1. 1. 4. 池田勇人の場合:

1960 年 7 月 19 日、池田は首相に就任した。池田が首相になったことは、岸内閣時代までの政治の時代から、池田の本領とする経済の時代への転換を意味していた(中村 1993: 510)。そして、同年 10 月 21 日の施政方針演説で、後に池田政権の代名詞にもなった「国民所得倍增計画」を政権の中心課題に据えることを表明、同時に憲法改正を棚上げする方針を明らかにした。防衛力増強についても次のように述べている。

「自衛力の自主的整備充実は、独立国として当然の責務であります、これは、もとより、わが国の国力と国情に応じたものでなければなりません。わが国が自国の安全保障の基礎を国連と日米安保条約に託しつつ、自衛力の漸増方針を取ってまいりましたゆえんもここにあるのであります」(インターネット 国会会議録。1960 年 7 月 19 日。衆議院本会議)。

池田は「吉田路線」を公然と評価し、自らも路線を踏襲することを暗に宣言したのだが、しかし一方では、軍事的側面には極力衆目を集めないように心がけている。たとえば、1961 年 1 月の施政方針演説では、「自由主義諸国との緊密な関係をますます増進」といいながら、防衛問題にはまったく触れなかった。「日米安保体制」という用語を使わず、「国連憲章に基づく安全保障体制」といいかえるなど、軍事的分野への言及は避けている(インターネット 国会会議録。1961 年 1 月 30 日。衆議院本会議)。

防衛問題に対するこうした姿勢は防衛予算にも反映している。池田が予算編成を指揮した 1961 年度予算の防衛費は、額面でこそ上昇している(1 兆 8030 億円)が、対 GNP 比は、前年より 0.08% 下がって 1.15% であり、一般会計歳出に対しても、前年比 0.76% のダウンだった。以後、池田の在任中の 64 年度予算までは常に防衛費の対 GNP 比、一般会計歳出比は社会保障関係費や公共事業費の増額とは裏腹に、減少を続けたのである(防衛庁 2003:304)。この減少傾向は鈴木善幸内閣の 1981 年まで続く。

外交、防衛、治安といった天下国家の問題でなく、所得倍增という経済生活の問題で国民統合を実現したのは、日本の政治の画期的な転換だった。これからあと、日本の政治の中心問題は、高成長か低成長か、赤字財政か財政再建か、といった経済問題に集中していく(京極純一 1986: 90-91)。

しかし、池田のこの低姿勢は、池田の本心ではなかったかもしれない。池田が大蔵大臣だ

った 1958 年の 5 月ごろ、突然「日本も核武装しなければならん」といった(伊藤 1966:196-197) そうだし、池田がいわゆる「ハト派」的感覚の持ち主とはほど遠い人物だったことはよく知られている。大平(正芳＝筆者注)や宮沢(喜一＝同)、あるいは秘書官の伊藤(昌哉＝同)といった側近たちによる「演出」の側面が多分にある(中村 1995:159-160)といわれるからである。

6. 1. 1. 5. 佐藤栄作の場合:

4. 2. で述べたように、1965 年 2 月 10 日の衆院予算委員会で、社会党・岡田春夫議員が投じた爆弾質問「三矢研究」は、政界を震撼させた。このとき、佐藤首相は、「かような事態が政府の知らないうちに進行されている、これは、由々しいことだと思います。[中略] したがって、これを十分調査いたしまして、私のほうで善処いたします」と答弁している(インターネット 国会会議録。1965 年 2 月 10 日。衆議院予算委員会)。

「三矢研究」は、結果的に自衛隊の制服幹部がシビリアン・コントロールを乱したわけではなく、また研究自体も咎められる筋合いのものではなかった(大西 1978:18)。しかし、当時のメディアが、「仮想敵国について具体的に記している(中国、北朝鮮)こと、政治、経済、報道など広い分野にわたって統制体制を整えようとしていることは、戦中時の思想につながっていくなどの点で軽視できない」などと報じたことから、それ以降、有事法制の研究は、議論すること自体がタブー視されていった(田村、丹羽 2006:86)。

佐藤の「これは、由々しいことだと思います」という答弁は、岡田議員の質問が急テンポで進んだために、研究の実態を把握しないままの答弁になった。防衛庁では、この答弁が失敗であり、そのために、以後の有事法制研究が長期にわたって阻害されたという見方をしている。たとえば、防衛庁の中枢にいた宝珠山昇・元防衛施設庁長官は、こういつている。

宝珠山 佐藤(栄作)さんの最初の答弁がちょっと狂ったために、ひっくり返っちゃうわけですね。「何で有事法制、当然じゃないか」といえていたら、あんなことにならなかったと思うんですが、「クーデターとはけしからん」といつちゃったために、「けしからん」だけが残っていくわけですね。実態とかけ離れて、あるべき姿とはもっとかけ離れちゃって、不幸な防衛論議になっていくと思います(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト 2005:135)。

この「三矢研究」の 3 年後(1966 年)、西ドイツは、同じような「図上研究演習」を行い、その研究成果を「有事基本法」に生かしている。キージンガー内閣は、1967 年に「有事基本法」を国会に提出するに当たって、提案理由書に、次のように記していた(郷田 2004:10-11)。

① 国の防衛は連邦軍を維持するだけでは成り立たない。非軍事面の措置としての「民間防

衛」の整備が必要である。

② 有事に備える体制を整備することは、平和を追求する政策と矛盾しない。

「三矢研究」は、西ドイツより、3 年も早く行われていただけてだけでなく、内容的にも「有事基本法」や「有事単行法」のあり方を十分に示唆するものであった(郷田前掲書:11)。しかしながら、その取り扱いを比べてみると、佐藤内閣はキージンガー西独首相のような毅然たる見識に欠け、実質的には「三矢研究」を完全に葬り去った。有事法制研究はこれによって、1977 年 8 月 10 日に福田首相の指示で研究が正式に開始されるまで、12 年間の空白状態が続くことになったのである。

では、佐藤個人は有事法制についてどのような考えを持っていたのだろうか。

これについては、さきの宝珠山が以下のように証言している(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト 2005:90)

宝珠山 ユニフォームの立場から、使われる立場からいいますとね。「有事法制もない時ですね。六ヶ月の作戦準備期間、この点はどう考えるか」という問題に実務家としては逢着するんです。これは、政治の世界の話です。それに対して当時は、「そんなのは一夜にしてやるから、あったものにしてやれ」ということを言うわけですよ(笑)。

伊藤 超法規という形で考えていたんでしょうね。

宝珠山 超法規ではなくて、佐藤さんは、「いざとなったら、日本人は一晩で法律なんか通すよ」といっていたらしいですよ。

これらの証言で浮かび上がるのは、安全保障や有事法制に楽観的な佐藤像である。武力攻撃事態対処法など 3 法が成立したのが 2003 年 6 月、国民保護法など 7 法と関連 3 条約が実際に成立したのは 2004 年 6 月。森喜朗首相が 2000 年 4 月 7 日の所信表明演説で、初めて有事法制の法案上程の意思を明らかにしてから法案の作成、手続きなどで 3 年、ないし 4 年かかっている。

6. 1. 2. 軍事に対する政治の無理解

それでは、これ以外の首相を含む他の政治家は安全保障や有事法制をどのように考えていたのだろうか。二つの特徴的な事例に即して考察してみる。

6. 1. 2. 1. 三矢研究のケース

「三矢研究」(昭和 38 年度統合防衛図上研究)は、有事法制問題を政治の場に持ち出した最初の出来事だったが、彼らはどのように「三矢研究」を受け取っていたのか。

1965年2月10日、「三矢研究」について最初に質問した日本社会党の岡田春夫議員は、「三矢研究」が自衛隊内で行われていた事実を確認し、次のようにいっている(いずれもインターネット 国会会議録。同日の衆議院予算委員会)。

「このような軍国主義体制が、制服といわれる軍隊、実質的な軍隊の手によって進められているというのは重大である」。

「かつての二・二六事件の前において、そういう形で軍隊がどんどん軍国主義的な復活をやっていたのです。〔中略〕佐藤さんまで騙されて、制服によっていま軍国主義の支配が進められようとしておる」。

「最後はわれわれにとって非常に重要な関係だ。『戦時諸法案と補正予算案の国会提出と成立』、これもできている。その法律は全部で87件だということをいっている。しかも、国家総動員体制に移行させるもの10件と書いてある。国会の召集を行って、約2週間で成立をさせる。そのために緊急なものは特別委員会を設けて審議させる。並びに、もっと緊急なものは委員会の省略を行って、即座に本会議において上程可決させると書いてある。これは、明らかに最高機関である国会法の蹂躪ですよ。これは明らかな全体主義的な国家体制、総動員体制です。総力戦体制です」。

岡田の問題提起に応じて、予算委員会の中に、「防衛図上研究問題等に関する予算小委員会」が設けられ、11回にわたる集中審議が行なわれた。その結果を、小委員長の松野頼三が1965年5月31日に予算委員会で概略次のように報告している(国会会議録 1965年5月31日衆議院予算委員会)。

1. 図上研究は防衛庁として責任を負うべきものであるから、その報告書も当然国会へ提出すべきではないか、との質疑に、防衛庁は、幕僚の研究訓練であって、正規に決定された文書ではない。責任を持って国会へ提出しうるものではない、と答えた。
2. 研究内容が閣議あるいは国会で決定すべき政治の領域に不当に介入している。その考え方は旧軍時代の思想であり、現政府の最高方針に違反している、との意見に対し、防衛庁は、三矢研究は、有事における部隊の統合的運営を中心課題としたものであって、立ち入って研究したものではない、との見解を示した。
3. 三矢研究のようなものが制服独走の形で行われたのも、シビリアン・コントロールが確保されていないためではないか。シビリアン・コントロールの要となる国会も、防衛に関してはツンボ状態に置かれ、従来はややもすると、防衛に関する無関心さを示してきた。したがって、国会もこの三矢研究の調査を契機として、防衛に対する認識を深め、政府もそれに協力してシビリアン・コントロールの実を上げるべきではないか。

この小委員会報告を受けた予算委員会で、佐藤首相は、「三矢研究」騒動を総括する所懐を述べている。

「当初、これが提案された際、とにかくいまの秩序を乱し、暴力によって特別の陰謀でも企てているかのような印象で問題を提起されたが、そういうものでは絶対ないということが明確になった。[中略] しかし、この論争を通じて、一体日本の国はどれだけの利益を得たのだろうか、日本の安全はこれで前進したのだろうか」(国会会議録 1965 年 5 月 31 日)。
前進したのだろうか、という佐藤の投げかけとは裏腹に、有事法制研究は、以後、長期にわたってタブー視されていった(田村、丹羽:86)。

また、自民党の江崎真澄議員は、この小委員会で、「われわれ政治家たるものは真剣にこの機会にシビリアン・コントロールについて反省しなければならない。[中略] 過去、政府及び私ども自民党においては、憲法第 9 条にこだわりもあつたりして、自衛隊の実態を国民の前にはっきり曝すことに勇気を欠いてはいなかったか」「われわれ政治家も、これは政府だけに任せるべきことではなく、政府と一体となって責任を持つもので、国民に十分防衛意識を徹底させて、国民とともに自衛隊をしっかり握っていくということでなければならない」「社会党は、いつまで経っても自衛隊廃止論から一步も出ようとされない。初めから自衛隊を否定してかかり、自衛隊の欠陥を突かれても、それは権威のない論議であるといわなければならない」(インターネット 国会会議録。1965 年 3 月 12 日。衆議院予算委員会三矢事件小委員会)と述べている。

そもそも、安全保障・防衛問題は、国会議員の当落を左右する「票」に結びつきにくく、政治家の関心も薄かった(佐道 2003:2)のである。

「三矢研究」に関する小委員会報告は、政治家の安全保障に関する不勉強を認め、反省し、国会もこの調査を契機にして、防衛に対する認識を深めなければならない、と決意している。それにもかかわらず、政府がリーダーシップをとった有事法制の研究が直ちに着手されなかったのは何故なのか。つぎの「栗栖発言」とともに、その原因を検証していく。

6. 1. 2. 2. 栗栖発言のケース

「栗栖発言」(10－11 ページ)は、当時の統合幕僚会議議長だった栗栖弘臣陸将が、1978 年 7 月、週刊誌のインタビュー(栗栖 1978:206)に答えて、「防衛出動が下令される前に、眼前に敵が現れたとき、自衛隊は超法規的行動をとらざるをえない」と、法の盲点を指摘して大騒ぎになった事例だった。

「栗栖発言」の 11 ヶ月前、すなわち 1977 年 8 月、福田首相が了承して防衛庁で正式に有事法制の研究が開始され、また、1978 年 9 月には、防衛庁が「防衛庁における有事法制の研究について」で、研究のあり方、目的を公表している。そういうタイミングで栗栖議長が「奇襲対処」という現行法制の盲点を指摘したのである。

防衛庁は、1978 年 9 月 21 日、「防衛庁における有事法制の研究について」を公表した際

に、「栗栖発言」に答える形で奇襲対処の防衛庁見解を次のように明らかにしている＝抜粋（防衛庁 1979:251－252）。

1. 自衛隊法第 76 条の規定は、外部からの武力攻撃（そのおそれのある場合を含む）に際して、国会の承認を得て防衛出動を命じうることを定めており、命令を受けた自衛隊は、同法第 88 条の規定により必要な武力を行使しうるとされている。
このように、自衛隊が武力を行使することは、厳格な文民統制の下にのみ許されるものとされており、したがって、防衛出動命令が下令されていない場合には、自衛隊が右のような武力行使をすることは許されない。
2. 自衛隊法第 76 条は、内閣総理大臣が事前に国会の承認を受けなくても防衛出動を命令することができることとされており、しかも、この命令は武力攻撃のおそれのある場合にも許されるので、いわゆる奇襲攻撃に対しても、基本的に対応できる仕組みとなっており、いわゆる奇襲攻撃が絶無といえないとしても、各種の手段により、政治、軍事その他のあらゆる情報を事前に収集することによって、實際上、奇襲を受けることのないよう努力することが重要であると考える。
3. さらに、いわゆる奇襲攻撃を受けた場合を想定した上で、防衛出動命令の下令前における自衛隊としての任務遂行のための応急的な対処行動のあり方につき、文民統制の原則と、組織行動を本旨とする自衛隊の特性等を踏まえて、法的側面を含め、慎重に検討することとしたい。

上記の防衛庁のコメントは、全体として、シビリアン・コントロール（国会承認）が強調され、防衛出動下令前の武力行使を認めず、はっきりと栗栖議長のいう「超法規的措置」を禁じ、奇襲には現行法で基本的に対処できるといっている。

しかし、それから 18 年後、奇襲が現実に関起る可能性を示す事件が発生している。1996 年 9 月 18 日、北朝鮮の潜水艦が韓国東海岸の正東津～安仁津間の海岸に侵入したのである。この事件では、潜水艦に乗っていた 26 人が上陸、うち 15 人の作員が背後の山に逃亡、49 日間に亘って出動した韓国軍と交戦した結果、24 人が射殺または自殺、一人が捕虜となり、残り一人は依然として行方不明。最後の二人は南北朝鮮の軍事境界線から 10 キロの地点まで達していた。また、韓国側にも民間人を含めて 15 人の犠牲者が出た（防衛庁 1997a:51－52）。

防衛庁のコメントの不合理を指摘する意見もあった。

「もし、敵の侵攻に対して、首相の命令がなければ絶対に手を出してはならない、という行動基準が示されているなら、自衛隊が傍観していても法的には問題がない。しかし、現実の問題としては、では自衛隊は何のために存在するのか、という疑問がでてくるし、軍事的にも不可解である。人間が傷を受けて血を流しているとき、医者が来ないから手当ては絶対にし

てはならないというようなことはおかしい。応急措置くらいは当然するのが常識である(小谷 1981:5-6)というのである。

栗栖議長が更迭されたあと、陸、海、空自衛隊の幕僚長が民社党の招きで懇談したとき、3人は一致して次のような意見を述べていたという。

「奇襲はありうるし、総理の防衛出動下令が間に合わないこともありうるので、出動命令前にも自衛隊が行動できるように自衛隊法改正を検討してほしい」(小谷 1981:16)。

栗栖の処分については、そろそろ議長交替の時期だから、コトを荒立てずに、定期異動で処置してはどうか、という意見が防衛庁内局にもあった。しかし、金丸があえて処分に踏み切ったのは、栗栖の言動を容認すると、軍が独走すると本気で考えていたからで、それは金丸(筆者注＝防衛庁長官)が当時、栗栖発言を取り上げ、「盧溝橋事件を繰り返してはならない」と演説していたことでも分かる(教育社編 N.N.:232)。

国家に緊急事態が訪れたとき、そして、政治が国家の暴力装置である軍隊(自衛隊)を動かすとき、軍事上の知識を有して、制服軍人や官僚と対等に渡り合える国会議員の存在は不可欠(浜谷 1999:169)なのである。

1955年11月の保守合同で自由民主党が発足してから、橋本・クリントンの安保共同宣言まで正味40年と6ヶ月、この間に防衛庁長官は、船田中から臼井日出男まで51人を数える(朝雲新聞社編集局 2003:260-266)。防衛庁長官の平均在籍期間は、わずか9.53ヶ月である。防衛庁長官を平均9ヵ月半で差し替えてきた国家指導者たちの国家観の一端が、こうした人事にも現れているのではないか。

そして、こうした姿勢こそが、有事法制の立法化を遅らせたファクターのひとつではなかったか。

政治の軍事に対する無理解を示す具体例を一つ示しておく。

防衛庁は例年、東京・市ヶ谷の自衛隊駐屯地で殉職自衛隊員の追悼式をしてきた。1994年までに公務中に事故などで殉職した隊員は1613人。自衛隊が始まってから当時の村山首相まで歴代19人の首相を数えるが、このうちで追悼式に出席したのは62年5月の池田勇人、88年10月の竹下登両首相のたった二人である。

諸外国では必ずといっていいほど、国家の命令を遂行中に戦死、殉職した軍人を戦時、平時の別なく手厚く慰霊し、健軍記念日などには盛大な慰霊祭が行われて、大統領、首相が出席する。一朝有事に国家の主権、国民の生命財産を守ってもらうためである。それにもかかわらず、殉職自衛隊員の追悼式に首相の出席例が極端に少ないのは、「最高指揮官」

とされながら、追悼式を知らなかったか、防衛庁が出席を懇請しなかったか、あるいはその両方だったのではないか(岡 1994:1994 年 10 月 30 日朝刊)。

6. 1. 3. 55 年体制

55 年体制は、自民党が単独政権を握る一党優位体制のもとに、社会党が野党第一党であり続け、両党のイデオロギー対立と、背後団体の利害のからんだ複雑な協調とを軸として運営された政治体制(石川 1994:64)である。時期的には 1955 年 10 月 13 日の日本社会党の再統一と、それに刺激された日本自由党と民主党の合同(保守合同)で、自由民主党(自民党)が結成され(1955 年 11 月 15 日)てから、1993 年の総選挙で自民党の単独政権が崩壊するまでのほぼ 38 年間と重なる。その政治的構造を見れば、国会両院における自民党の過半数議席を背景とし、米ソ冷戦が進行していく中で、自民党が「保守勢力」として、米国を中心とする西側諸国との連帯を強める一方で、社会党・共産党が「革新勢力」として、ソ連を中心とする東側諸国との関係を強めていった。そのため、両勢力は政治・経済・軍事などあらゆる場面で鋭く対立したのである(藤本、新谷 2005:3)。

6. 1. 3. 1. 国民の支持と議席数

1955 年 10 月 13 日、講和・安全保障条約問題で左右に分裂していた日本社会党が 4 年ぶりに統一を果たした(委員長・鈴木茂三郎、書記長・浅沼稻次郎)。同年 1 月に発足した鳩山内閣のスローガンのひとつである「再軍備を意図する憲法改正」に社会主義勢力が危機感を覚え(半藤 2006:389)たからである。

その 1 ヶ月後には、社会主義勢力の結集に脅威を感じた日本民主党と自由党が保守合同をとげて自由民主党(初代総裁・鳩山一郎)が誕生する。社会党の議席数は衆院 155、参院 69 に対して、自民党のそれは衆院 298、参院 115 で、その勢力比はほぼ 2 対 1 の割合(中村 2005:68)であった。

この体制が始まってから、自民党は衆議院で過半数の議席を得て、戦後政治をリードしていく。しかし、過半数の議席を獲得していたから、「国民の支持を得てきたということを意味する」(半藤 2006:396)のかどうか。議席数と、支持率とは必ずしも一致しない。

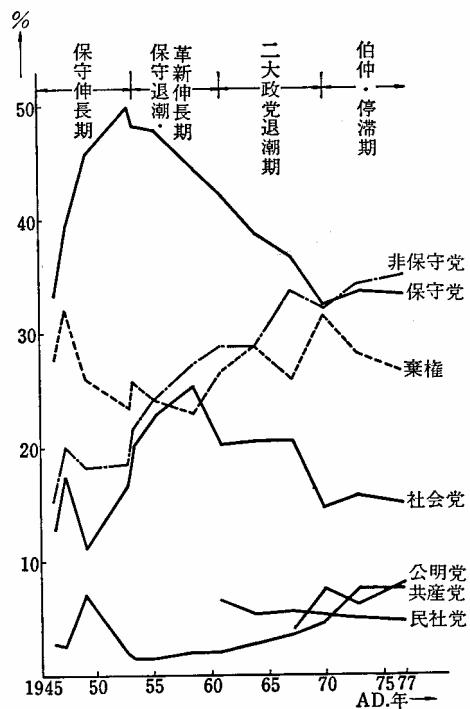
たとえば、戦後、衆議院議員の選挙は 1976 年までに 13 回行われた。その党派別得票率の推移は図 6-1 の通りである(石川 1978:43)。

図 6-1 を見れば明らかなように、1952 年 10 月選挙をピークとして、保守党の得票率は、1950 年代半ばから 60 年代後半まで、急激に下落している。しかし、議席率の推移(図 6-2)(石川 1978:43)を見ると、保守の議席率は、全般的にのこぎり状の下降傾向ではあるが、

得票率のような激しい下降は見られない。

図 6-1

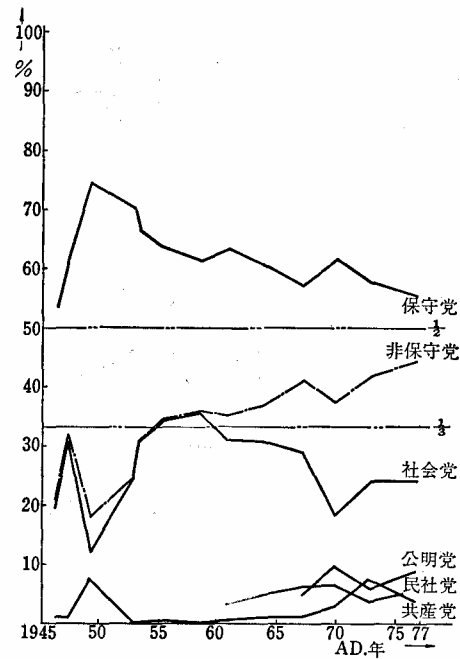
党派別得票率の推移



保守党……自由、民自、吉自、鳩自、進歩、民主、改
進、協同、国協、自民、新自クの各党。
社会党……社会、労農、右社、左社の各党。
諸派、無所属は保守系、革新系とも除いた。

図 6-2

党派別議席率の推移



この二つの図を合わせてみると、保守党の議席は、一見して緩やかな下降であるために、「国民の支持を得てきた」ように窺えるが、その実、1969 年の選挙まで、保守党は急速に国民の支持を失っていたのである。

この傾向は社会党についても同様で、保守党に遅れること数年で、保守党と似た下降線を辿っている。すなわち、2 大政党だったはずの自民、社会両党がともに、「55 年体制」に入ってから、民衆の支持、共感を失っていたことを示している。これは、図 6-1 の棄権率が、1969 年まで概ね高まっていることでも裏付けられるだろう(石川 1978:44)。

5. 1. 3. 2. 55 年体制小史

では、55 年体制の時代は政治、社会的にどんな時代だったのだろうか。

鳩山内閣から 2 ヶ月の石橋内閣を挟んで、岸、池田、佐藤、田中、三木、福田、大平、鈴木、中曽根、竹下、宇野、海部、宮沢と自民党政権が続く 15 内閣 38 年 2 ヶ月の間には、内外ともに大きな政治的、社会的な出来事が相次いで起きる。

55 年体制に突入した直後の 1956 年 7 月の参議院選挙では、社会党などの革新派が議席の 1/3 を突破、短命の石橋内閣を経て、その翌年には岸内閣が発足している。1960 年に新安保条約が承認されたが、反対運動は、国民運動にまで広がった。岸のあとを引き継いだ池田内閣は、それまでの政治問題中心の政策を経済主体に切り替え、「月給 2 倍論」で人気を博し、経済も急速に発展していく。オリンピック(1964 年)が終わると、政権は佐藤内閣に渡った(1964 年)。

海外では、ケネディ氏が米国第 35 代大統領になり(1960 年)、ソ連ではスプートニク 1 号が成功裏に打ち上げられ、米国もアポロ計画をスタートさせて、宇宙開発競争が激化していく。東西両陣営を代表する米ソの力対力の対決は、キューバ事件(1962 年)で冷戦から熱戦に発展する可能性を示した。ベトナムでは、トンキン湾事件が(1964 年)起こり、戦争がエスカレートしていった。

労働争議、革新系の反体制活動も相次いだ。砂川(1956 年)などの基地闘争、勤評闘争(1958 年)、警職法(同年)、安保改定阻止闘争(1960 年)、エンブラ事件(1968 年)、ベトナム反戦運動、それに東大事件を頂点にした大学紛争・・・。

1970 年代は、国内的には田中内閣の「列島改造論」で経済が沸き立ち、そして、「首相の犯罪」として、田中首相が逮捕される結末へ急テンポで展開した(ロッキード事件=1976 年)。政界の汚職事件は、これだけではなく、「黒い霧事件」(1966 年)、共和製糖事件(同年)、日通事件(同年)、佐川急便事件(1987 年)、リクルート事件(1988 年)と連続する。

社会的な出来事でいえば、皇太子ご成婚(1959 年)、東京オリンピック開催、新幹線開通(1964 年)、よど号ハイジャック事件(1970 年)、三島由紀夫氏の自決(同年)、赤軍派による「浅間山荘事件」(1972 年)などなど。

政治的な出来事に戻れば、むしろ外国の紛争などが目立ち、中ソ対立の激化(1964 年)、印パ戦争(1971 年)、ベトナム戦争の終結(1975 年)、イラン革命(1979 年)、ソ連軍のアフガン侵攻(同年)、フォークランド紛争(1982 年)などが起こっている。

国内政治では、田中の後を引き継いだ三木政権以後、5 年間担当した中曽根内閣を例外として、いずれも比較的短命に終わっている。

(年表は後藤、内田、石川 1982:334-345、中村 2005:955 戦後史年表 12-19、防衛庁 2004 年:421-425、半藤 2006:560-563、富森 1977: 227-239 を参考)。

6. 1. 3. 3. 汚職体質と奪権闘争

この 55 年体制小史から浮かび上がってくるのは、自民党内のめまぐるしい政権交代、国会議員レベルの度重なる利権誘導、汚職であり、最大野党・社会党との絶え間ない確執、学生、労働者らのデモ、ストライキといった不安定な政治・社会情勢である。また、一方では朝鮮戦争以降の好景気、オリンピック開催、テレビ・電化製品の普及、「昭和元禄」と呼ばれるほどの華美な風潮、新幹線開通、高速道路網の整備といった急速な社会変動、そして、目を外に転じれば、朝鮮戦争、ベトナム戦争、東西冷戦、ソ連軍のアフガン侵攻、といった

東西および南北の対峙である。

55 年体制で目立った保守政治家の汚職体質は、日本人の政治観にも影響を与え、世論調査では日米欧の比較で、明確な相違が現れている(朝日新聞 1998 年 12 月 29 日の世論調査)。

Q: 選挙の一票に政治を動かす力があると思いますか。

〈日本〉 ある 40% : ない 54% 〈米〉 63% : 35% 〈英〉 56% : 39%

Q: 不正をする政治家は多いか。

〈日本〉 多い 75% : 多くない 21% 〈米〉 30% : 69% 〈英〉 32% : 64%

また、読売新聞が 1999 年 1 月に実施した 12 歳から 19 歳の全国 7000 人を対象にした全国青少年アンケート調査では、「日本の政治家は信用できない」が 92%という高い数字が出ている(読売新聞 1999 年 2 月 18 日朝刊)。

55 年体制の第 2 の特徴は、自民党内の常続的な奪権闘争であろう。

そもそも、55 年体制を生み出した保守合同からしてそうだった。

もともと、民主、自由両党にはそれぞれの思惑から、合同への強い反対論があった。新党の総裁を誰にするかについても、すったもんだの末、やっと「首相は鳩山、党は総裁を置かず、代行委員制をとり、いずれ総裁は公選で決める」との結論を出したのである(後藤、内田、石川 1982:106)。

1956 年 12 月、鳩山が退陣したあとの自民党総裁選挙で、石橋湛山が総裁に選ばれ、12 月 23 日首相に就任する。しかし、石橋がスムーズに選ばれたわけではない。12 月 14 日の党大会の総裁公選大会前夜に石橋、石井両派の参謀たちが会談し、決選投票になったときは、2、3 位連合を組む密約を結んでいたのである(石川 1997:80)。このときの総裁選では、多数派工作のために、岸派が当時の金で 3 億円、石橋派が 1 億 5000 万円、石井派が 8000 万円をばら撒いたといわれた(富森 1978:81)。

当時、自民党には保守合同以前の旧自由党系として、池田、佐藤、大野、石井の 4 派があり、旧民主党系は、岸、河野、松村・三木、石橋の 4 派を有した。これを 8 個師団と称した(後藤、内田、石川 1982:147)。日本独自の政治形態である「派閥」は、このときの総裁選に始まるとされる(内田 1969:101-103)。これら派閥は、離合集散を繰り返しながら、以後、自民党内抗争の主役を演じていく。

首相になった石橋は、在任わずか2ヶ月で病気のため辞任、後継に選ばれた岸は、1960年6月に安保が改定され、その批准書が交換されると退陣を表明、7月14日の自民党総裁選では石井光次郎、藤山愛一郎、大野伴睦、池田勇人の4人が立候補した。金が乱れ飛んだすごい争いだっただ(半藤2006:447)が、1、2位になった池田と石井が決選投票した結果、池田が次期総裁に選ばれた。

池田とて、決して安定した内閣ではなかった。その成立のときから、ガラス細工のような派閥の微妙な均衡の上に成り立っていた。このような均衡は、場合によって「諸刃の剣」ともなる。就任4年目を迎えた池田政権は、次期を狙う派閥の動きが顕在化し始めたことから、身動きがとりにくくなり、次第に主体性を失っていった(藤本、新谷 2005:210)。

その池田は病気のため、東京オリンピック直後の1964年10月25日、退陣を表明、池田の裁定で、後継総裁には佐藤が選ばれた。佐藤は、6年8ヶ月の長期政権を維持する。しかし、長期政権だからといって、党内が落ち着いていたわけではない。佐藤政権内部では、急速に力をつけてきた田中角栄と、自民党のプリンスといわれた福田赳夫が対立し、田中には川島正次郎副総裁や宮沢喜一らが、また福田には岸信介、保利茂らが後ろ盾について、次期総裁を狙いつつ何かにつけて対立していた。69年総選挙時点で、有権者の15%が戦後生まれという世代交代の波が、田中に味方したところもあった。また、福田支持と見られていた中曽根康弘が最終段階で田中支持を表明したことが決め手になった。1972年7月5日の自民党臨時党大会では、自民党史上、最も若く、最も無学歴の田中が、総裁に選出された(富森 1977:165-170)。

自民党内の派閥抗争は、田中退陣以後、一時的に凍結され、田中に代表される自民党の金権体質を和らげるため、長老で党副総裁だった椎名悦三郎の裁定で、クリーン・イメージの三木武夫が1974年12月1日、次期総裁に選ばれた。しかし、三木の政治的力量が評価されたのではない。田中退陣の前後には、「党の分裂も辞さない」という脅しを伴った主要派閥による政権構想があり、退陣表明後も、数の優位を信じて総裁公選で押しまくる大平に対抗して、福田、三木、中曽根3派の中堅、若手議員が新党を目指す動きを見せ、福田の腹心、安倍晋太郎と中曽根は、密会して新党を論じた。椎名が調整に失敗して公選に突入すれば、新党の準備を一気に具体化させる手はずになっていた。大平でさえ、公選が実現しなければ離党すると口走ったのである。(富森 1977:196)。椎名裁定は、そうした党分裂の危機さえ内包した党内紛糾を収めるための「知恵」だったのである。

しかし、首相に就任した三木が田中徹底糾弾の姿勢を示すと、党内の大派閥は一転して三木を首相の座から引き摺り下ろそうと画策する。いわゆる「三木おろし」である。その結果、1976年11月15日公示の任期満了総選挙では、自民党の当選者が、4年前より22議席も下回るという敗北になり、三木首相はその責任を取って76年12月17日、退陣を表明した

のである。(後藤、内田、石川 1982:303)。

このように派閥がはびこるようになったのは、自民党の一党支配が確立し、事実上の政権交代は、与党の派閥争いで決まることになったからである(藤本、新谷 2005:218-219)。そして、派閥は、政府及び党内の役職の配分を決めるための制度的メカニズム、ないし経営組織へと性格を一変させていったのである(林、辻 1981:45)。

55 年体制下での自由民主党は、上述のように、金の匂いが付きまとい、しかも激しい党内抗争に明け暮れていた。こうした環境下では、息の長い政策をじっくり研究し、立法化していく政治活動など可能だったのだろうか。とくに、「票」に結びつきにくい防衛問題(佐道 2003:2)などでは、野党との摩擦を極力避けて、問題を先送りしたいと考えるのではないか。

実際、たとえば、1969 年から 70 年にかけて、中曽根康弘が自主防衛論を展開し、中曽根が防衛庁長官に就任した 1970 年 1 月以降、「国防の基本方針」を改定して、自主防衛を強調しようとしたことがあった(佐道前掲書:234-235)。このとき、佐藤首相は「おもしろいからやってみろ」と賛成し、防衛・外務・官房の 3 省会議で意見交換したところ、保利官房長官が「内閣がそんなことに手をつけたら、また社会党や何かに騒がれる。新聞にも騒がれる。そういうことには手をつけないほうがいい」という意見で、沙汰やみになっている(中曽根 1996:255)。

6. 1. 3. 4. 国対政治

55 年体制の政治運営のいまひとつの特徴は、60 年代前半から始まるとされる「国対政治」である。これは、「国対族」と呼ばれる各党の国会対策委員が主要な役割を果たす国会運営で、その手法の骨格は、閣議決定された法律案などを無修正のまま、できるかぎり速やかに成立させることにある。このため、国対族は、国対委員として培った与野党を通じる濃密な人間関係を武器に、法律案の早期成立に向けて秘術を尽くすのである。自民党の代表的国対族は、金丸信、竹下登である(大橋 2003:7)。

国対政治は国会の議事進行に大きな力を発揮したが、一方において裏折衝による不透明さや玉虫色の合意という決定のあいまいさなどの問題点が指摘されている。また、55 年体制後期には、与野党伯仲及び野党の多党化が進行したが、このような背景のもと、与野党の対決の形も、55 年体制前期のような、自民党の強行採決という形がきわめてとりにくくなった。またそのいっぽうでは、国対政治が与野党談合や金権スキャンダルの温床にもなったのである(大橋 2003:7)。

60 年の安保国会で、社会党の山本幸一国対委員長は、自民党議員の議席を飛び越えて暴れ、「山幸の八艘飛び」などといわれたが、「妥協男」とも呼ばれ、乱闘が終わると、ケロリとして自民党議員と食堂で飯を食い、お茶を飲む、という与野党の人間関係に浸っていた(石橋 1998:182)。

また、自民党が強行採決に訴える場合は、事前に議院運営委員会(議運委)、国対委のルートを通じて野党側に連絡しておくという暗黙の了解があった。野党理事が委員長席へ突進するのも、抗議しているように見えて、実は委員長を守るのが目的ということも少なくなかった(竹下 1991:51-52)。

自民党と社会党の対決を主軸とする日本の55年体制が米ソ対立のいわば「代理戦争」でもあったとなれば、米ソ冷戦の崩壊が、55年体制の崩壊につながっていったとしても不思議ではない。事実55年体制は、冷戦崩壊とあたかも踵を接するかのように音を立てて崩れ去った(原 2000:288)。

6.1.4. 社会党の政治姿勢

55年体制下で、もう一方の対抗軸であった社会党の実態はどうであったのか。

55年体制、すなわち保革対立の構図は、1955年10月13日の左右社会党の統一(委員長・鈴木茂三郎、書記長・浅沼稻次郎)から始まっている。この統一党大会で採択された「日本社会党統一大会宣言」は次のように述べている。

全国の勤労大衆諸君、同志諸君

われわれは、内外の注目と期待の裡(うち)に、ここに日本社会党統一の大業を実現した。日本の平和と独立と社会主義革命の達成を歴史的使命とする日本社会党は、本日力強い新生の産声をあげた。

4年有余、不幸なる分裂によりて保守政権に跳梁を許し、再軍備反対体制の進行を十分に阻止しえなかったわれわれは、今こそ反撃と前進の態勢を整えることに成功した。

(中略)

われわれは先ずこれからの輿望に応えるためにあらゆる戦争政策に反対し、全力をつくして平和を勝ち取り、これを確保しなければならぬ。原水爆戦争が人類の滅亡を意味する今日、原水爆兵器を禁止し、軍縮を断行し、進んで戦争を地上から絶滅するために戦わねばならぬ。この闘いは我が国再軍備政策に対する強力な反対闘争からはじめられるべきである。

大会では同時に次ぎの4項目のスローガンも決定した。

- a. 民族の独立と世界平和の確立
- b. 憲法擁護と再軍備反対
- c. 経済建設と社会保障制度の完備
- d. 保守政権打倒・社会党政権の樹立

(インターネット 日本社会党ホームページ)。

再軍備反対、憲法違反の存在である自衛隊反対(自衛隊は 1954 年に発足)は、統一社会党の最初からの大目標だったのである。

6. 1. 4. 1. その体質

社会党の体質を考える場合、一つの特徴は、保守的な側面である(産経新聞社会部取材班 1989:92-93)。

産経取材班によれば、社会党はある意味で自民党よりずっと保守的な面を持っている。憲法にしても環境にしても“守れ”の一点張り。防衛費の国民総生産(GNP)1%枠についての対応は、まさしくその“保守性”を象徴している。

防衛費を GNP の 1%枠内に収める方針は、1976 年に閣議決定された。自民党内ではその後見直し論が高まり、政府も 1987 年度予算編成から「総額明示方式」を採用したが、社会党は一貫してこの 1%枠の遵守を政府に迫ってきた。社会党の防衛費に関する考え方が、自民党政府といういわば他人が作った基準に乗っているだけで、社会党としてどの程度の防衛力が必要なのか、1.5%や、0.5%ではいけないのかという議論が行われていない(産経新聞取材班 1989:92-93)。

もう一つは労組依存の体質である。社会党は結党以来、労組依存が問題視されてきた。成田委員長時代(1968年-1977年)は、社会党国会議員の7-8割を労組出身者が占めていた(産経新聞社会部取材班 1989:22)。労組政党化した最大の理由は「大労組が支援してくればカネや人の面で選挙が楽」という党自体の虚弱体質にあった。しかし、山田譲・元社会党参議院議員は、「このことこそ社会党の最大の不幸。労働運動はエゴイズムの世界。政治というのは、自分を捨てても大衆や国のために尽くすという基本的な性格を持ち、根本的に違う。労組出身者ばかりの社会党に、何年か先の日本を考え、行動していく力はない」と指摘している(産経新聞社会部取材班 1989:23-24)。

6. 1. 4. 2. その国会運営

日本社会党は、このような理念とその矛盾を抱えたまま、政策を遂行してきた。

55 年体制の時代を通じて、社会党には岡田春夫、大出俊、榎崎弥之助、上田哲ら「爆弾男」といわれた重大問題、なにかんづく安全保障・防衛問題を質問する議員がいて、政府をししばし窮地に追い込んだ。数え切れないほどの具体的な事例のうち、代表的な例としては、すでに述べた「三矢研究」事件であり、また次に挙げる F-4 戦闘機空中給油装置問題だった。

F-4 戦闘機空中給油問題は、社会党の上田哲参議院議員が、1973 年 3 月 22 日の参議院予算委員会で追及した(インターネット 国会会議録:1973 年 3 月 22 日予算委員会)。

上田議員は、新しく採用した航空自衛隊の主力戦闘機、F-4 ファントムが、空中給油装置を装備していることを取り上げ、給油装置を使って航続距離を伸ばせば、ソ連のバイカル湖

近辺に達することができる。これは攻撃的であり、近隣諸国に脅威を与える。空中給油機を取りはずすべきではないか、と迫った。答弁の途中で、防衛庁サイドに手落ちがあると、防衛庁の局長をテレビ中継の中で無能力者呼ばわりし、「辞めろ!」と面罵する。挙げ句の果ては、防衛局長はもとより、防衛庁長官、内閣官房長官、内閣総理大臣までが、陳謝させられる事態になった(インターネット、国会会議録 1973 年 4 月 10 日参議院予算委員会)。

宮沢元首相がかつて「こういう話(有事法制＝筆者注)を持ち出せば、村山さん以前の社会党は、必ず反発して、そういうことを考えている人は、予算委員会で散々叱られて、委員会がストップするということをずっと繰り返してきました」と述懐したことがある(田村、丹羽 1006:99)。そうした苦い思いは、有事法制に限らず、こうした事例をも含めた防衛問題一般についていっているのである。「散々叱られる」事態が度重なれば、政府も与党・自民党も安全保障・防衛問題に関する議題を必要最小限に留めたくなるのではないだろうか。

しかし、社会党は、例えば自衛隊の違憲問題で、最後まで政府を追い詰めなかったようにも思えるのはなぜだろうか。

参院社会党の上田哲議員にいわせると、これまで野党が自衛隊問題で、自民党を意識的に深追いしなかったのは、とことんまで政府、自民党を追い詰め、かえって彼らに改憲を決意させ、ヤブをつついてヘビを出しては困る一からだったという(村上 1975:105)。

野党は、「栗栖発言」の 1978 年 7 月末から、総裁予備選挙で福田が敗北する 11 月末にかけて、国会論争に有事法制が登場して、与野党の対立は一気に先鋭化した。そのきっかけは、福田が栗栖解任を決意した直後、防衛庁に有事法制研究を指示したことにあった。しかも、栗栖解任を正式に決定する閣議の前日、研究指示が公にされたため、福田が栗栖発言の正当性を認めた印象を与えたのである(大嶽 1983:231)。

社会党はその翌日、これを「君が代国歌化、元号法制化など軍国主義の復活を背景とした新たな防衛関係諸法の立法化を目指すものだ」、「戦争を想定した有事立法を準備することは平和憲法に対する挑戦だ」と非難の談話を発表した。そして、「今後、予算委員会などで政府を追及するとともに、有事立法阻止の国民的な闘いを起す」と決意を表明した(大嶽 1983:234)。

翌日には共産党も同調、有事立法は国会における争点として急浮上したのである。(大嶽 1983:234)

6. 1. 4. 3. 安全保障政策・非武装中立

日本社会党は、1969 年 1 月、第 32 回臨時全国大会で、「非武装・平和中立への道」と題する議案を採択した。

「非武装・平和中立への道」は、「絶対平和」を追求するのが人類に課せられた最大の任

務であり、日本国憲法第9条の精神を具現するには、「非武装・中立」の道しかない、と結論している(インターネット 日本社会党ホームページ)。

そして、恒久平和の維持は人類の悲願であり、われわれの到達目標である。日本国憲法第9条は、自衛権を否定しないが、権利行使の方法として、一切の武力的手段を排して、いかなる国際紛争もあらゆる平和的手段をもって解決するという絶対平和主義の精神に貫かれている、との基本理念を明らかにしている。

また、日本における非武装中立の条件、では、非武装中立の現実的根拠として①平和憲法の存在②日本の地理的条件、国際環境、民族形成等の条件③経済的条件④日本国民の支持—を挙げ、非武装中立の国内的措置として、①国防会議、防衛庁などは廃止し、新たな内閣のもとで、平和保障の基本政策を立案する。②中央集権的な警察制度を民主化し、自治体警察にする。③自衛隊の解体にあたっては、社会党政権の安定度、自衛隊掌握の度合いなどを勘案して実施する—などと、述べている。

非武装中立は、後に石橋正嗣が理論化して「非武装中立論」として発表、1980年に出版されると大ベストセラーになった。非武装中立の考え方そのものは、統一社会党の初代委員長になった鈴木茂三郎がすでに唱えていた(原 2000:331)が、その非論理性は様々な人から指摘されてきた。かつての同志だった社会主義者の小堀甚二はこう書いている。

「(個人生活上の問題としては)鈴木君のように無手がよいと思う人は無手でいるがよいし、武装したがよいと思う人は武装したがよからう。しかし民族生活上の問題は、指導者の好みに応じてというわけにはいかん。個人生活の处世術を政治問題に当てはめられては、国民がかなわんよ」(原 2000:331。小堀甚二「再軍備論」から引用)。

また、国防会議事務局長だった海原は、次のように非武装中立論の弱点を挙げている(海原 1972:353-359)。

①社会党の非武装中立は、到達目標であるが、非武装中立を可能にするような状況は、なかなか現実の姿になりそうにない。たとえば、国際政治の状況、国際世論が、非武装中立を可能にする条件とされているが、現実の国際政治の状況は、逆の方向を示している。また、社会党の見る「国際政治の現状」は、観念的に理想的な姿を、設定しているのではないか。絶対平和主義が望ましいくはあっても、希望の姿が、すなわち現実のものとはならない。

②非武装中立を保障するためには、日本と関係各国との個別的不可侵条約が必須とされているが、ヨーロッパの数々の例は、不可侵条約が一時の便宜のためであったことを証明している。ソ連も、日ソ中立条約を踏みにじったのではなかったか。

③非武装中立を可能とする条件として「話し合いを基調とする平和と友好の外交」路線が強調されているが、国際関係で話せば分かったと考えるのは、理想に走りすぎた考え方である。1959年3月17日の浅沼・張奚若の共同声明で、「核兵器の実験、製造、保有、使用を禁止する協定」の必要性が力説されていたが、1964年10月16日、中国は最初の核実験を成功

させている。このような事実は、話せば分かるという主張と矛盾しないのか。

原彬久・東京国際大教授によれば、「非武装中立」の根幹に流れる認識は、まず「他国からの侵略はない」という思い込みである。「侵略するかしないか」は、他国の意思にかかき、日本が決めることではない。他国の意思を自らの意思にすり替えてしまうのは主観主義以外の何物でもない。主観主義は、客観的現実を見据えていないだけに、ときには暗闇の悲観論に傾き、あるときにはとめどもなく幼稚な楽観論への道を進んでいく(原 2000:330)。

政治学者の森裕城と高橋進は、理想論の裏側に言及する。「非武装中立論」は、政策論ではなく、理想論だというのが、石橋の非武装中立に関する議論の前後には、常に「党の再生」「党勢の盛り返し」「総選挙での勝利」という議論が連なっている(森 2001:122-123)。もっとあからさまに言えば、「非武装中立論の現実政治での効用は、より積極的な外交政策の展開を行うことよりも、安保条約・自衛隊の強化という保守党の政策に抵抗し、それを阻止するというチェックにあったと評価できる」(高橋 1994:50)という。

6. 1. 4. 4. 安全保障政策の破綻

社会党の安全保障政策の三本柱は、安保条約打破、違憲自衛隊の解体、非武装中立だった。しかし、いわば中心政策の安保、自衛隊問題が80年代の進行とともに崩しに変更を迫られていった。例えば、1987年8月に「山口書記長見解」として発表された「党の基本政策に関して」では、「安保」と「自衛隊」は、「原発」と同じように、「現実存在する事実として認める」ことを明らかにしている。つまり、安保、自衛隊の「必要性」、「正当性」は認められないが、その「存在」の「事実」は認めるというのである(原 2000:319)。

しかしそこには、みずから主体的に政策を選び取り形成していくという姿はない。「事実を認める」傍観者の立場があるに過ぎない。安保、自衛隊を容認しながら、一方で自衛隊を「違憲、法的存在」にしてしまうという自家撞着になっている(原 2000:319-320)。安保を「堅持」し、自衛隊を「合憲」と認めれば、党是の「非武装中立」の放棄は論理的必然である。日米安保＝日米同盟をもってして「中立」はありえないし、自衛隊を合憲的に保持して「非武装」はありえない(原 2000:320)。

自衛隊は違憲の存在だが、すでに合法的に存在している、という「違憲・合法論」は、憲法学者、小林直樹が始めた考え方である(小林 1982:149-150)。石橋は、1983年総選挙で保革伯仲状態が再現し、新たに連合政権への期待が湧き上がってくると、自衛隊を違憲・合法的な存在であるという説を社会党の公式な見解として採用することを試み、「私もこれに乗っかろうという気持ちが出てきたわけです」といっている(森 2001:127-128)。当時の日本人の大多数は、憲法9条の改正には反対するものの、安保と自衛隊の存在は是認するという現状肯定の政治意識を保有しており、石橋の方向性は、有権者の意識に沿ったものであったといえる(森 2001:128)。

6. 1. 4. 5 回ってきたツケ

社会党が、理論はともかく、政権を担当できるような自前の政策を欠いてきたツケは、社会党も内閣に参画して 1993 年 8 月成立した細川連立内閣以後にあらわれる。この政権や、1994 年 6 月以降の自民、社会、さきがけ 3 党連立の村山政権は、朝鮮半島危機、半島危機を睨んだ日米首脳会談、1995 年 1 月の阪神・淡路大震災、同年 3 月の地下鉄サリン事件など国家の危機管理を問われる政治情勢、災害、凶悪犯罪に次々遭遇した。

細川内閣で外務大臣だった新生党の羽田孜が、1994 年春、ワシントンを訪れて米上院院内総務のジョージ・ミッチェルら米上院の民主党有力議員と会談する機会があった。そのとき、ミッチェルが「朝鮮半島で何かあったら、日本はどうするつもりだ」と聞いてきた。羽田は「憲法の範囲内で、やることはやる」と答えたが、「憲法の範囲内だと？ その範囲内で何をするんだ」、「アメリカの若者を危険にさらさせるのに、日本は何もしない。日本自身が危険にあり、脅威を受けるというのに、どういうことだ。日本は本気なのか」と反撃された（舟橋 1997: 315）。

細川内閣で運輸相だった社会党の伊藤茂は、沿岸警備を担当する海上保安庁の主務大臣である。しかし、朝鮮半島危機が戦争状態に発展して、「北朝鮮からの大量難民が日本海から上陸」という事態になると、緊急立法か超法規的措置しかない。法的な手当ては今は何もないという現実にあつかる。

「いったい、この国は、なぜこんなことになっているんだ」、「やっぱり、強力なる万年野党の社会党がいて、憲法論議で何もすることができなかったからなのか」—そうつぶやいて苦笑せざるを得なかった（舟橋 1997: 315－316）。

6. 1. 5. 行政官僚と有事法制

立法府で保守政党が派閥抗争と金集めに多くの時間を費やし、他方、革新政党は教条的な理想論を展開しながら、反米、反基地、反安保をリードしていたとき、法の執行者である行政官僚たちは有事法制とどう取り組んだか。

6. 1. 5. 1. 消極的だった防衛官僚

行政府に法案提出権が認められず議員立法が通常化している米国と違い、日本では圧倒的多数の法案が行政府から提出される。内閣から提出されるから、閣法と呼ばれる。たとえば、1999 年の場合、第 145 通常国会（1999 年 1 月 19 日～同年 6 月 17 日）に提出された法律案件は 229 件だったが、うち閣法が 135 件、衆議院議員提出案件（衆法）72 件。成立したのはそれぞれ 120 件、13 件である（インターネット 衆議院ホームページ）。

行政府が議案提出に貢献している様子が分かるが、そうだとすると、有事法制の担当機関である防衛庁は、なぜ有事法制を長年にわたって提出しなかったのだろうか。その理由のいくつかはすでに法制的側面や、政治的側面の立証過程で取り上げてきた。

すなわち、法制的側面では、①緊急事態法制である有事法制を立法化するための明確な

憲法的根拠がない②防衛出動下令以後の自衛隊の行動については自衛隊法がすでにできている、という安心感③もし、防衛出動下令前に奇襲攻撃を受けたときは、「必要性の論理」による「条理」で処理できる④行政法もそれを認めている⑤立法府の躊躇一などを指摘してきた。

しかし、福田内閣の 1977 年 8 月、福田首相の了承の下、三原朝雄・防衛庁長官が、担当部局に有事法制の研究を指示したにもかかわらず、有事法制が実際に法制化されるまで四半世紀も掛かっているのは何故なのか。

有事法制を官僚たちがどう考えていたか、一つの示唆を与えてくれるのは、1978 年 9 月 21 日に防衛庁が、有事法制研究のあり方、目的を明らかにしたコメント「防衛庁における有事法制の研究について」(防衛庁 1979:251-252)である。

このコメントから、防衛庁、防衛官僚たちの考え方がいくつか浮かび上がってくる。

第一は、「現行の自衛隊法によって自衛隊の任務遂行に必要な法制の骨幹は整備されているが」という箇所である。これは、有事法制がなくても、現行自衛隊法があれば、自衛隊の任務遂行に大きな支障は起きないと考えていたひとつの反証ではないか。

また第二は、「なお残された法制上の不備はないか、不備があるとすればどのような事項か等の問題点の整理が今回の研究の目的であり、近い将来に国会提出を予定した立法の準備ではない」と、その目的に自ら歯止めをかけ、ひたすら「研究」のための「研究」という態度に終始しようとしている(小谷 1981:19)点である。

この二点からは、防衛庁の有事法制に対する不熱心ないしは遠慮がちなスタンスが窺えるが、もともと有事法制に防衛庁は積極的ではなかった。

1965 年 2 月、衆議院予算委員会で、社会党の岡田春夫議員が、「三矢研究」について質問し、これが大問題に発展して以後、防衛庁でも内々の研究を続けていた(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト 2004:260)」。しかし、その研究は有事法制とは関係が薄い教育参事官が所掌していたというところからも、防衛庁の取り組みの熱意の低さが感じ取れる。当時、教育参事官だった夏目晴雄は、「教育参事官の仕事ではないですよ。たまたま手すきだったということでしょうね」(C.O.E.オーラル・研究プロジェクト 2004:259)といている。

しかもこの研究は、1966 年 2 月には研究結果がまとめられていたが、野党の反発を恐れて「おくら入り」になっていたのである(読売新聞 1978 年 8 月 20 日)。このほかにも、1975 年ごろから、当時の坂田道太・防衛庁長官の指示で、有事法制の研究がなされた(インターネット 国会会議録。1977 年 10 月 20 日。参議院予算委員会)が、その結果は明らかになっていない。

6. 1. 5. 2. 防衛庁・自衛隊の出自

有事法制について、本来立法府と同等、もしくはそれ以上に主要な役割を果たすはずの防衛庁、そして直接の当事者ともいえる防衛官僚が、なぜかくも有事法制に及び腰だったのか。

その疑問を解くひとつの鍵は、防衛庁・自衛隊の出自ではないか。

1950年8月、連合軍総司令部の命令で、警察予備隊が組織された。事実上の軍隊であったが、前述してきたとおり、当時の微妙な国内、国際情勢への考慮から、あくまで軍隊ではないという建前のもとに警察予備隊の創設が遂行された。しかし、軍隊ではないという体裁を保ちつつ軍事組織を創設し、それを運営してゆくための具体的な方法として、マン・パワーにおいても、組織、管理能力においても警察や、警察官僚に依存せざるをえなかった(渡辺 1983:101)。仮に当事者が、これは予定上の軍隊であるという自覚を多少なりとも持っていたとしても、日本の官僚組織中の官僚組織である内務官僚の手を借りる以上、彼らにとってもっとも手慣れた組織の作り方が採用されることは、ほとんど不可避である(渡辺 1983:101)。

警察予備隊創設に当たっての実務は、当時の国家警察本部総務部が担当し、部長の加藤陽三が、警察予備隊創設後は、予備隊本部の要職に就任し、以後保安庁、防衛庁の中枢にあって、防衛政策の形成に重要な役割をはたしていく(西 2004:100)。

しかし、警察と軍隊はその役割を異にする。警察は国内法に従い、軍隊は国際法に従う。その目的も、警察は主として刑法に違反した犯人を捕らえて裁判にかける、軍隊は国家主権を侵す外国軍隊などの行動を抑止し、国家の安全を保障する。したがって、武器の取り扱いも、警察には「警察比例の原則」があって、犯人の保持する武器を超えてはならないが、軍隊のそれは、国際法が規制する一部を除いて無制限である(防衛学会編 2006:7-8)。

警察予備隊を組織の祖とする自衛隊には、その警察行政の影響が残っている。たとえば、自衛隊法第82条による海上警備行動で活動するとき、海上自衛隊の武器使用基準は警察官職務執行法第7条の規定に拘束される。こうした規定が、自衛隊の部隊運用で実際に支障をきたしていたことは4.2.で指摘された(渡辺 1999:12)とおりである。

警察の考え方が自衛隊法などに影響を与えていることについて、元防衛事務次官だった夏目晴雄は次のようにいっている。

夏目 (MiG-25事件のような外国軍用機が日本の領空に侵入しても)入っちゃったら、落とすとか、そういうことはしないということは百も承知なんです。

伊藤 しないのですか。

夏目 原則としてしない。日本のそばへ来て、東京の上空で弾倉を開いたとか、そういう話になって初めて、これは正当防衛ができてくるんですね。というのは、やはり法律論なんです。要するに、警察法から出発しているから、法律すべてが軍隊としての機能に着目していないのです(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト 2003: 237)。

また、拓殖大学教授の吉原恒夫によれば、「警察予備隊が発足するときは、警察官僚が警察予備隊令を書き、保安隊を経て自衛隊に移行するときも、予備隊令を少しいじっただけの自衛隊法、防衛庁設置法で済ませた。自衛隊がスタートした 1954 年ごろは、憲法改正論が盛んで、どうせもうすぐ憲法改正があるんだから・・・という安易な気持ちもあったのです」という(吉原インタビュー)。

防衛庁が、政策官庁として後発だったことにも、有事法制立ち遅れの原因を求めることができよう。防衛 2 法(防衛庁設置法、自衛隊法)によって、防衛庁、自衛隊が発足したのは 1954 年夏である。終戦からすでに丸 9 年が経過しているが、それから 40 年以上たった 1996 年ごろでもまだ次のような「後発の後遺症」が見られた。

1996 年 4 月、クリントン米大統領が来日して、朝鮮半島危機以後の日米同盟をどう進めるかが、東京赤坂の迎賓館で話し合われ、橋本・クリントン両首脳による日米共同声明が出された。そのとき、秋山昌広・防衛庁防衛局長が米側代表の一人だったカート・キャンベル国防次官補代理に近づき、深々とお辞儀をして「ありがとう」と謝意を述べ、「防衛庁が生まれてからこのような晴れがましい席に出たことは一度もなかった。防衛庁長官にとっても、防衛局長にとってもこのような経験はこれが初めてなのです」といった(舟橋 1997:111)。

安全保障・防衛が関係する首脳同士の会談でも、防衛庁関係者ははずされていたのである。

自衛隊を使わないことが進歩的であり、それを閉じ込めておくことが平和主義的であるかのような錯覚が、広く行きわたっていた(船橋 1997:322)のである。

55 年体制下、なかんずく 1960 年代以降の政治と行政との関係、すなわち、政府と立法機関である国会を支配する政党との関係は「党高政低」だった点も、有事法制と政治を考える上では重要なファクターであろう。「党高政低」の実体は、政府与党、とりわけ部会の有力議員の関心にかかわる事項については、その了解がなければ何事も進められないという状況(佐竹 1998:130)だった。

部会というのは、防衛庁との関係でいえば、自民党の国防部会である。しかし、票につながりにくい防衛分野(佐道 2003:2)であるからか、①国防族議員には党内で有力な地位を占める政治がなく、強力なリーダーシップを欠いていた②防衛庁や国防族議員は、有力な業界団体や、地元のような応援団体を持たなかった③有力派閥の領袖のバックアップを得られなかった(大嶽 1984:286-287)のである。

防衛庁には、有事法制への取り組みだけではなく、中央官庁としての力不足も防衛政策立案の場面であったようで、日米共同宣言当時、米国防次官補だったジョセフ・ナイの前任者、チャールズ・フリーマンは、「防衛庁と政策対話をしようと思ったことがあったが、防衛庁は政策を知的に語る能力と習慣が不十分で、結局あきらめた。やはり外務省と話すのが効

果的だった」と回想している(船橋 1997:112)。

防衛庁の行政官僚たちは、法制的準備に積極的でなかっただけでなく、自衛官に対する施策にも、不熱心、もしくは遠慮がちと受け取られるようなところがあった。たとえば、先に例示した「殉職自衛官慰霊祭への首相の出席」もそうだし、自衛官が公務中に殉職した場合、国家から支給される償恤金(しょうじゅつきん=危険業務に対する一種の補償金)の扱いについても、そうした防衛官僚自身の一般社会に対する遠慮、ないしは自己規制のようなものが感じられるのである。

1990年2月17日、沖縄県宮古島で起きた交通事故の被害者を沖縄本島へ搬送するため出動した陸上自衛隊第101飛行隊の連絡機LR1が、宮古島近くの海に墜落、自衛官3人と民間人の医師一人が殉職した。自衛官3人は公務中の事故と認定され、償恤金が支払われた。その額は900万円だった。自衛官に限らず、公務員が公務中の災害で死亡したときは、特別昇任と償恤金で功労に報いることになっていた。自衛官に対する償恤金は2種類あり、とくに抜群の功労があり、一般の模範となるような殉職は1700万円、とくに著しい功労があったと認められる場合は900万円が支給された(防衛庁 2007b:589)。

宮古島事故のケースでは、沖縄県知事の要請による派遣であり、深夜の困難な飛行だったが、防衛庁人事1課は「前例がない」と償恤金を900万円に押さえた。そのころ、自衛官と同じように危険な職業に従事している警察の公務災害は、全員に「抜群の功労」を当てはめ、警察庁長官から2000万円、慰労金名目で県警本部長から2000万円、合わせて4000万円が支給されていた。警察が高すぎるのではなく、自衛官が安すぎたのである。自衛官とともに殉職した医師には、補償金と見舞金で3億円が支払われたという(岡 1990年5月6日)。

当時、殉職自衛官とほぼ同年齢の通行人が、自動車にはねられて死亡した場合、自動車保険から自動的に支払われる補償金は3000万円(自動車損害賠償保障法施行令第2条)だった。危険な職務に従事していた自衛官の償恤金(補償金)が、交通事故死の1/3に満たなかったのである。

6.1.5.3. 欠けている国家のシステム

これまで見てきたように、政治家は安全保障問題に理解が浅く、また、専門家であるはずの防衛官僚もこと有事法制に関しては積極性を欠いてきた。

一体これは何故なのか。この疑問を解くいくつかの手がかりを挙げてきたが、いまひとつの手がかりは、国家として安全保障に備える周辺システムが整っていないことではないか(小川 2004 199)。

たとえば、民主主義社会が正常に運営されるためには、専門的な知識、見識を備えた議会、ジャーナリズム、アカデミズム、シンクタンクといった納税者の代表が機能していなければならない。しかし、日本の国会と米国の国会を比較すると民主主義社会運営のメカニズム

に大きな差があることが分かる。まず、国会、政党、議員個人ら国政にたずさわる機関のスタッフがあまりにも少ない(小川 2004:199-200)。

米国の上院は、100 人の上院議員が一人平均 40 人の専門スタッフを抱え、有力議員ともなれば 1 人で 80 人ほども擁している。スタッフの人件費は、議員一人当たり年間 40 万ドルあまりが国から支給される(小川 2004:200)。これに対して、日本の国会議員には、公設秘書が二人認められているだけで、調査専門スタッフは、たとえば参議院の場合、企画調査室、各委員会調査室の専門委員、調査員を合わせて定員が 250 人、実数は 2008 年 6 月現在で、200 人余りである。また、米国では 1200 とされるシンクタンクのうち 46 が公共政策を手がけ、政治、経済、外交、軍事、ジャーナリズムなど、主要な分野に大きな影響を持っているが、日本の場合は日本シンクタンク協議会に所属する 400 ほどの研究機関のうち、公共政策に関与しているのは、総合研究開発機構(NIRA)、三菱総研、野村総研など数えるほどに過ぎない(小川 2004:200)。

6. 2. 国際政治的背景

この項では、主として、日米安保体制が有事法制成立への阻害要因になっていたのではないか、という観点から考察を試みる。1960 年の安保条約反対闘争、あるいは社会党、共産党の安保体制に終始反対した政策とは別に、安保条約の存在や日米同盟関係、安定した冷戦構造の国際情勢が、日本の政治当局者にある種の安心感、もしくは「甘え」を生じさせ、有事法制を先延ばしさせる意識的、無意識的な動機になったのではないかと考えるからである。

6. 2. 1. 安保条約への甘え

現に、日米安保条約、あるいは安保条約に基く日米の安保体制や同盟関係が、有事法制への関心を鈍らせた、という考え方がある。

防衛庁の西正典・技術研究本部副本部長は、日米安保体制と有事法制との関係をこのように考えている。

「サンフランシスコ体制と、憲法と安保は、神聖なる三位一体だと考えてます。三位一体を生み、三位一体を欠かせないものにしたのは冷戦だった。他方、まだ冷戦構造の下で、憲法の欠落を抱えながら、日米安保によって、それをすべて覆いつくすことが可能であったのは、米国の国力が圧倒的に充実したものだからです。日本は、米国の圧倒的な拡大抑止の下で庇護されるということによって一連の有事法制、危機法制は必要なかったのです。もう一度いえば、憲法にそういった危機法制なり、非常時大権が欠落していても、それについての法整備の必要性が感じられなかったのは、冷戦の存在、それによる日米の危機意識の共有、それを背景にした日米安保条約があったからなのです」(西インタビュー)。

いっぽう、すべてを巨大な存在である米国に依存する日本の「甘えの構造」は、まず外国から非難の声が上がっている。

ペンシルバニア大学客員教授のジョージ・フィールズは、日本人の「甘え」についてこういっている。

「1998年8月31日に、北朝鮮がテポドン・ミサイルを日本列島越えて発射したあと、米国は核ミサイルが飛んでくる危険をできるだけ排除したいと誰もが考えているのに、北朝鮮の隣にある日本はどうかといえば、『アメリカが守ってくれる』といまだに信じています。日本が防衛力をアメリカに依存している根拠たる日米安全保障条約というのは、まさに日本の甘えなんです。冷戦が崩壊したのに、甘えがまだ続いているのは不思議な話しだ」(フィールズ 1999:42)。

京都産業大学教授の丹羽春喜は、具体的な証拠をもとに日本の「甘え」を指摘している。

「もう3、4年位前のことですが、アメリカの著名な戦略家で、シンクタンクの戦略研究センター所長をしている方が防衛庁を表敬訪問された。そのとき防衛庁の高官に、アメリカ人学者が、防衛庁では戦略的な情報の収集と分析はどのような態勢でやっているか、たとえばソ連の軍事支出の分析研究に対してどのような態勢がとられているか、という質問をされた。それに対して防衛庁の高官が、アメリカから非常に上質の情報がたくさん入っているから、それで間に合わせている、とおっしゃった。ことほど左様に、わが国の防衛関係者は、アメリカからの情報に全面的に依存しているのではないかと思います」(丹羽 1985:9)。

もうひとつは、海原の証言である(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト 2000:234)。

海原 私は、国防会議の事務局長をしておった私の先輩に、「この次の総理は佐藤さんに決まっているんだから、暇な夏に軽井沢に行って、佐藤さんに防衛問題を話していらっしゃい」と言ったら、「よし」と言って行ったんですね。私の前の北村さんです。やったけれど、結局何も言わないんです。そんな程度です。それは真剣に物を考える人はいませんでしたね。そこにあるのは、「当分日米安保体制がある、大丈夫だよ、何とかなるよ」ですよ。

また、防衛庁事務次官だった日吉章は、日米安保体制と有事法制との関係についてこういっている(日吉インタビュー)。

日吉 「日本人というのは平和を愛する、平和に安住する国民、太平洋戦争でも、沖縄を除いて地上戦を経験していないところから、国家の危機がどういうものか、身にしみた体験としてもっていないことが根底にある。したがって、戦後、日米安全保障条約があったから平和が保たれたんですが、現実問題として、原因が何であれ、平和が保たれてきたという現実が重くて、有事法制の必要性を感じなかった」。

6. 2. 2. ただ乗りではなかった日米安保条約

1960 年改定の日米安保条約は、その第 5 条で「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、自国の憲法上の規定及び手続きにしたがって共通の危険に対処するように行動することを宣言する」と規定している(外務省 1960:239－241)。

この規定によって、米国には日本防衛の義務があるが、日本には米国防衛義務がない。これは甚だしい片務条約であり、日本は安保条約に「ただ乗りしている」と、80 年代以降米国で非難が高まり、日本国内でもただ乗りが指摘されている(室山 1992:511)。

日米安保ただ乗り論の一つの根拠になったのは、1995 年に、米・外交専門誌「フォーリン・アフェアーズ」に発表された、「安保条約で日本は米国を利用している」とするチャルマーズ・ジョンソン氏らの論文だった(Foreign Affairs 1995)が、ただ乗りは事実だろうか。

拓殖大・室山義正教授(日米関係)によれば、現実とはむしろそれとは逆である。日本は西側諸国が全く負担していない巨額のホストネーションサポートを負い、米国極東前方展開戦略の第一線として、また太平洋・インド洋全域をカバーする補給・兵站基地として機能し、さらにソ連のオホーツク原潜海域の遮断基地として米国本土の防衛に直接貢献してきた。これに対して、在日米軍には、日本防衛の任務は与えられていない。したがって、日米安保体制の下で日本が防衛力を整備していけば、負担のバランスは漸次米国優位に傾き、冷戦が終結し、ソ連の脅威が消滅すれば、米国の基地特権と日本の巨額な駐留米軍経費負担のみが残る構造になっているのである。「ただ乗り」どころではない(室山 1994:47－48)。

防衛庁技術研究本部副本部長の西正典もまた、異なる表現で同じことをいっている。

「われわれにとって、何が必要だったかという、安保条約の実質化ということであり、一連の政策によって戦略の基本を変更したアメリカと協調するための政策だった。カネによる援助、それから防衛力整備の考え方の変更と、運用面での協力の確保でした。安保条約が軍事同盟ならば、共同作戦計画があつてしかるべきなのに、ガイドラインでも一切触れられなかったのです」(西インタビュー)。

評論家の小川は、もっと具体的に日本の貢献を挙げている。

一例を挙げれば、米海軍は戦略的備蓄として、燃料を神奈川県鶴見(570 万バーレル、国防総省第 2 位)、長崎県佐世保市(530 万バーレル、同第 3 位)、青森県八戸(7 万バーレル)の 3 ヶ所に、合計 1107 万バーレルの貯蔵能力を持つ国防総省最大のオイルターミナルを展開している。世界最強の米第 7 艦隊全体を 10 回満タンにでき、6 ヶ月以上の戦闘を可能にする量である(小川 2004:194)。

また、湾岸危機の始まりから終結までの7ヶ月間、燃料と弾薬を積んで日本と中東を往復した米軍艦船は、延べ113隻。湾岸に展開した57万人近い米軍が使った燃料と弾薬の80%が、日本から運ばれていたのである(小川 2004:195)。

7. 立証3: 社会的観点からの論考

これまで、法制度的側面、政治的側面から有事法制の生成を長期にわたって阻害してきたと思われるファクターを論証してきた。しかし、それだけでは半世紀以上に及ぶ立法への不作為を理解し難い。もうひとつ、有事法制の立法化にブレーキをかけたと考えられるのが、社会的なファクターではないか。社会的なファクターは、政治的ファクターと相関関係にあり、立法のためには、社会的ファクターの影響を抜きにして語れないと思われるのである。具体的な例は選挙である。民主主義社会では、国民の意識が投票行動に反映され、それが翻って、議員の立法行動への引き金になる、と考えられるからである。

7.1. 戦争はもうこりごりの国民感情

まず最初に挙げておきたいのが、「もう戦争はこりごりだ」という、戦後の国民感情である。この感情はさまざまな面で戦後社会を横断している。

太平洋戦争を通じて、日本人だけで軍人・軍属が約230万人、原爆や焼夷弾、爆弾などで亡くなった非戦闘員の市民約80万人の、合わせて310万人もの人たちが戦争の犠牲になっている(インターネット ウィキペディア。戦没者)。平均的に見れば、日本全国、親族・縁者の誰かが戦禍で亡くなるほどの大きな痛手であった。相当長期にわたって、傷跡を残したのではないか。

1945年8月15日にラジオを通じて国民の耳に達した天皇の終戦の詔勅は、国民に大きなショックを与えた。

15歳の中学3年生だった現代史家の半藤一利は、そのときの様子を次のように表現している。

戦後だいぶたって、このときはほっとしたとか、やれやれと思った、と言う人が多く、ごく少数はそう感じたかもしれませんが、私の体験では、「よかったー」とかいう感情よりも、突然目の前が真っ暗になったといいますか、頭にガツンと大きな衝撃を受けて茫然自失といった感情がまずやってきた。それから滂沱として涙が流れたのです。悲哀の涙なのか、悔しさの涙なのか、それぞれ人によって違うと思いますが。いずれにしろ、一億、涙滂沱、といってもいいのではないのでしょうか(半藤 2006:8-9)。

同じように、作家、内田百閒(当時56歳)は「熱涙垂れて止まず。この滂沱の涙はどういう

涙かという事を、自分で考える事ができなかった」。

作家の広津和郎(当時 53 歳)は「私は涙が滂沱と下って止めようがなかった」。

実業家の小林一三。「涙ぼうだとして禁じ得ず。暫く茫然として静座するのみ」。

(半藤 2006:9)

滂沱の涙をもう少し分析すると、「天皇の降伏宣言に対する国民の反応は、残念、悲嘆といった、事態に対する否定的な態度と、安堵、安心といった肯定的な態度をともに持ち合わせていた。詔勅の直後はより否定的な態度が強く、事態の進展とともに少しずつ肯定的な態度へと移っていった」(栗屋 1996:21)。

玉音放送から 2 週間後の新聞は、こう伝えている。

「戦争終結に関する詔書を拝した時、殆ど凡ての国民は、正直のところ、まったく意外の感情を抱いた。自己の内部に燃える烈々の戦意に照らして、それは不可能のことであったばかりでなく、日本の戦力に関する一般の観念から見て、それは到底あり得べからざることであった。固より大詔を拝して謹まざる国民は一人としてないが、そんな筈はないといふ気持ちでこの敗戦の事実を受け取る態度は、今日に至るもなほ跡を絶ってはゐないのである」(読売報知新聞 1945 年 8 月 29 日の社説)。

しかし、それからほぼ 1 週間後の 1945 年 9 月 8 日に神奈川県知事の藤原孝夫が「大東亜戦争終結に伴う民心の動向に関する件」という長文の報告書を内務省に送っている(栗屋 1996:21-22)。終戦直後の一般人の感情をよくあらわしているので、要所を引用する。

「8 月 15 日正午重大放送のある旨報ぜらるや、一般国民はこれをもって聖上御自ら聖戦完遂に関するご激励の大詔煥発せらるるものとのみ信じおりたるが、案に相違し、降伏に関する詔書を玉音により拝し、ただただ暗涙を飲み、一時は茫然自失するの状況」

「一般民にありては、我々は今まで政府の戦争指導を絶対に信頼し、長期戦による生活難、戦力増強に最大の努力をなしてきたにもかかわらず、上層部方面に和平論が抬頭し、ついに国家百年の大計を誤りしことは、我々として将来いかなる政府の施策も従うことはできない」

「結局我々は最後まで為政者や軍人いわゆる指導階級からだまされてきたので、迷夢より覚めたときは、すでに敗戦という冷厳な事実が眼前に立ちふさがり、もはやいかんともなし得なかった」

「戦争終結後、軍人、官僚は声を大にして、敗戦の責任は一億国民ともに負うべきであると言っておるが、また、一億総懺悔すべきであると言っておるが、しかし、よく考えてみよ。国民は盲馬式にしておき、戦争一本に駆り立てておきながら、今日は抗戦を停し、軍需生産を中止せよと命じておる。しかも、前者も後者も同じ指導者の口から出ておるのだ。現実には負

けたからとて、国民に総懺悔を求め責任を負わせるのは道義に反することで、責任回避をなす欺瞞的手段でしかあり得ない」

「軍官を誹謗する怨嗟の声は巷に瀰漫するの状況あり」

上記の報告書は、県民の感情を知事が代弁するという特異な形を取っているが、呆然、未練、権威への疑問、憤懣・・・終戦直後の国民の混乱した思いを生々しく映している。そのなかで、国民の反応として、しだいに高まってきたのは、軍人、官僚への鬱積した憤懣であり、これがしだいにその後の半軍国主義あるいは平和主義意識の萌芽になっていくきっかけになった(栗屋 1996:22-23)。

極東国際軍事裁判の法廷は、1948年11月4日28人の被告のうち、東条英機らA級戦犯7人に絞首刑、荒木貞夫元陸軍大臣ら16人に終身禁固刑を言い渡したが、判決当時、日本国民から大きな反対がなかった(中村 2005:30)。そしてそれは、敗戦国民として「やむをえない」「当然だ」という感情が支配的だったためであるが、これに加えて「戦争はこりごりだ」という平和主義の思想が国民に広く浸透していたため(中村 2005:30)だという。

多くの人が穏やかな平和を願ったようすは、街に「平和」が溢れた世情でも見て取れる。街には「平和」という名の店が数多く現れ、1945年11月23日に公募が発表された新しいタバコの名前も、いちばん多かった応募は、平和を意味する「ピース」。新しいタバコは、この名称で発売された(半藤 2006:85-86)。ピースは、はやり廃りの激しいタバコの名称のなかで、戦後、唯一60年以上の命脈を保ち、今日でも販売されている。

日本は、1200年も前、世界中が騒乱の巷だったころ、平安京を開いた桓武天皇(737-806)が軍備を全廃し、以降、明治に至るまで正式な国軍が存在しなかった。その軍事忌避志向が、戦後復活して、俗にいう「糞に懲りて膾を吹く」状態になった(井沢 1997:24)という見方もある。

こうした戦争に対する反感は、終戦から20年経った1965年当時でも日本の内外政策に影響を与えていたようで、米国の国務、国防総省でも“問題点”として指摘されていた。1965年7月、当時のライシャワー駐日米大使の指摘で、国務、国防総省が、共同研究した作業結果(1966年6月7日決定)は、次のように述べている。

「日本国内には戦争体験に由来する厭戦感情と反軍感情が根強いいため、国際的な軍事問題へ関与することに対して恐怖心がある」(中島 2004:68)

戦後英国に勤務したドイツ人は、V-2号によるロンドン空襲を忘れない英国人の執念に痛めつけられて、長期滞在できず、勤務を捨てて英国を立ち去る例が多かったという(西尾

1999:638)。しかし、日本人は、あれほどの大空襲で非戦闘員を大量に殺傷されながら、戦後アメリカへの復讐心を再燃させなかった(西尾 1999:638)。

何故なのか。西尾は次のように分析している(西尾 1999:639-641)。

- ① 生存を維持する目的がそうさせた。経済的にも米国市場に依存するほかなかった。
- ② 日本人はもともとアメリカ人およびアメリカを憎んでいなかった。作られた敵意で立ち向かう抽象的な闘いをしたに過ぎない。
- ③ 地上戦は行われなかったのに、空襲と原爆が代表する破壊に打ちのめされた。一口に言えば度肝を抜かれ、尻餅をついて立ち上がれない。
- ④ 欧米はもともと近代日本の模範であり、理想であり、基準であった。それに立ち向って敗れたことは、力の敗北である前に、精神の敗北である。
- ⑤ 日本人が執念深くないのは自我の弱さ、淡白さ、分かりやすくいえば忘れっぽさのせいで、情けない話だが民族的性格のひとつかもしれない。

しかし、1950 年までは日本から軍隊は消滅し、批判の対象としての実体に欠けていた。それが、具体的な忌避・反対運動として結実していくのは、1950 年 6 月 25 日に勃発した朝鮮戦争が契機となった警察予備隊の創設(1950 年 8 月 10 日警察予備隊令公布、施行)以降である。

7. 2. 反米、反軍、反自衛隊

警察予備隊創設当時は、もっぱら「再軍備反対」の運動が、社会党などの指導で活発に展開され、1952 年の独立と、自衛隊の発足以後は、反自衛隊運動、そして、1960 年の日米安保条約改定に向けて、政党、労働組合、学生が一体となった広範な反安保、反自衛隊、反基地の運動へと広がっていくのである。

その象徴的事例として取り上げられてきたのは、1952 年の内灘闘争である。石川県河北郡内灘町の内灘砂丘に設けられた在日米軍の弾薬試射場に対する反対運動だった。朝鮮戦争開始とともに、新たに内灘が試射場に決定されたが、これに対して主として地域、労組や学生が反対運動を展開したのであった。また、著名な社会学者であった清水幾太郎が、「基地を日本が全面的に認めているのは独立国家とはいえない。内灘はまだ汚されていない“処女”である。内灘を守れ」、という趣旨の論文を雑誌に発表すると、大反響を呼んだ(清水 1953:65-80)。

清水はこの論文の中で、「第一、言うまでもなく、禍根は、講和条約、これと抱き合わせの安全保障条約、これに伴う行政協定で、これ等の廃棄まで持って行かねばならない。第二、

基地反対の運動は、今後の平和運動の本筋となるべきものである。憲法擁護など、今までの平和運動は、とかく、インテリ中心の狭いものになり易かったが、基地反対の運動となれば、廣く民衆の日常の利害と精力とを吸い上げることが出来る。それだけに綺麗事で済まぬ面が出て来る一方、平和運動が本當の国民的規模の運動へ發展する条件も生まれて来る」と、その後の彼の平和運動に対する基本的考えを明らかにしている。

しかし、清水のテーゼと現実にはいささかの乖離があった。漁業ができなくなるからと、基地反隊運動を起した内灘村の年間漁獲量は、200 万円だったが、1957 年に米軍が撤収するまでの 4 年間、米軍が日本政府に支払った補償金は約 7 億円に及んだのである(半藤 2006:355)。

基地問題は、この後、住民の反抗や左翼勢力の嚴重抗議など、あらゆる地域で紛争としてあらわれる。実際、内灘闘争と同時期に、あるいはそれ以降、全国各地で反基地、反軍、反自衛隊闘争や平和運動が展開されていく。大きな出来事でいば、砂川闘争(1955 年)、60 年安保闘争、新島ミサイル試射場闘争(1961 年)、ヴェトナム戦争反対運動(1965 年～)、米空母「エンタープライズ」寄航反対闘争(1968 年)ベトナムへの米軍戦車搬出阻止闘争(1972 年)、70 年安保闘争、などであった(林 1994:96－97)。

7. 2. 1 社会現象としての安保闘争

有事法制の成り行きを考察する場合、安保闘争に代表される国民運動は重要なファクターであり、安保闘争を理解していく上で、その前提として、安保闘争が生起してくる背景を観察しておかねばならない。

日米安保条約は、1951 年 9 月に対日講和条約と同時に調印された。条約は前文と 5 か条からなるが、要点は、日本が基地・駐留権を米国に提供し、米国が日本の防衛に「寄与」することになっている。しかし、実際の交渉では、日本は米国に基地の自由使用という植民地同様の特権を与えた上に、逆に再軍備を強要され、さらに巨額の駐留米軍経費まで負担させられることになっていった。戦後米軍が駐留した諸国の中で、駐留経費を負担させられたのは日本だけである(室山 1994:46)。

終戦以来、日本に駐留していた占領軍(主として米軍)は、安保条約により、名目を変えて日本駐留を続けることになった。米軍は、日本での基地を、アメリカの必要に応じて日本政府に断ることなく、自由に使用できるようになったのである。

こうした不平等感とともに、1960 年当時の国際情勢は、ソ連、中国と対立し、朝鮮半島、台

湾で現実に火を吹いた極東の緊張は身近なものとして迫り、安保条約は日本をその対立へ巻き込んでいくものとして受け止めていた(高畠 1994:76-77)。

そんななかで、革新政党は、「護憲平和」、反基地・反安保の闘争を中心に支持を広げ、国会でも改憲阻止に必要な三分の一以上の議席を確保した。その革新運動の上げ潮の頂点で「60 年安保」が起こったのである(高畠 1994:77)。

1957 年 1 月 31 日に成立した岸内閣は、安保条約の片務性をあらため、日本国内における米軍配備変更の事前協議や、日本の基地から出動する米軍の範囲に限定するなど、条約を双務的なものに改めることを内閣の課題に据え、米国と新安保条約締結の交渉に入った。

しかし、革新勢力は、安全保障条約を廃棄する機会ととらえ、社会党と総評は、138 団体を集めた「安保改定阻止国民会議」を、また、学者・評論家・文化人らは「安全保障問題研究会」や、「安保批判の会」を組織した。学生も共産党系と非共産党系に分裂しながら動員に勢力を集中し、その結果、1960 年 1 月ごろには、朝日新聞の世論調査で、安保条約「反対」が、42%、「賛成」が 27%と、「反対」が多数を占めるようになった(高畠 1994:77)。

安保闘争の急速な盛り上がりには、1958 年 10 月 8 日に上程された警察官職務執行法の改正問題が、その予告としてあった。岸内閣の強行方針に、連日数万人が国会を包囲し、こうした情勢もあって、改正案は審議未了となり、見送られたのである(中村 1993:492)。

岸は、警職法改正案の処理が一段落したあと、党内で安保改定案を取りまとめ、1960 年 1 月 19 日、ワシントンで新安保条約に調印、2 月 5 日、批准のために国会へ提出したのである(中村 1993:493)。

しかし、この時期、学生運動は、日本共産党の統制を離れた全学連のもとにあった。共産党の穏健な方針に学生運動家たちはあきたりなくなり、全学連主流派は独自の激しい行動をとるようになっていた。同時にその内部では対立抗争が激しくなり、全学連は分裂しつつ、一層激しい行動に走っていく(中村 1993:494)。

安保改定案の国会審議が野党の反対で停滞すると、政府・与党は、1960 年 5 月 20 日、衆議院での委員会審議を中断し、本会議での討論を省略して、新安保条約案を強行採決した。

世論は激昂、論点は「安保条約反対」から次元を変えて広がり、「議会主義を守れ」、「民主主義を守れ」の叫びに応じて、毎日 10 万人、最盛期には 30 万人に達する民衆の抗議の

人波が、ほぼ一ヶ月の間、国会を取り囲んだのだった(高島 1994:77)。

総評は6月4日、時限ゼネストを指令、全国で460万人を超える労働者が参加した。6月11日には、アイゼンハウアー大統領の訪日準備に来日したハガティ新聞広報担当秘書が、羽田空港で学生デモに取り囲まれて立ち往生する事件があり、6月15日には全学連が国会南通用門から国会構内に乱入、その混乱の中で東大生・樺美智子さんが圧死、政治的混乱はますます深まった(高島 1994:77)。

アイゼンハウアー大統領の来日はキャンセルされたが、条約そのものは強行採決から1ヵ月後の6月19日、憲法の規定によって自然成立した。

そして、6月23日、岸内閣は総辞職、それとともに、デモの人波は、潮の引くように消え去り、60年安保の運動は終息したのである(高島 1994:77)。

あれだけ高まった運動が、ほとんど一夜にして終焉を迎えた。「60年安保闘争」とは何だったのか。

高島は、「戦後日本、いや近代日本が経験した最大規模の民衆の抵抗運動だった」という(高島 1994:79)。

また、「あの運動の背景には、占領された側の鬱屈した全国民的なナショナリズムがあった。敗戦以来、列島に溜まっていたナショナリズムのガス抜きが戦後初めて行われた」と、岸から8代後の首相だった中曽根康弘がいつている(中曽根 2004:68)。

のちに「巨魁－岸信介研究」を書いた岩川隆は、当時、首相官邸の前でデモ隊の一人として座り込んでいたし、田原総一朗もデモ隊の中にいた。それが時代の“常識”だったのである、と猪瀬直樹が「巨魁－岸信介研究」の巻末解説で書き、中曽根と同じように、「首相官邸や国会を取り巻くデモを支配していたのは、反米感情であり、日米戦争で燃やしきれなかったナショナリズムの残滓だった」とそのエネルギーを分析している(岩川 2006:314)。

7.2.2. 法廷闘争

デモや赤旗といった、ヴィジュアルで活動的な反権力闘争とはまた形を変えた反軍、反自衛隊闘争も、行われていた。法廷闘争である。

法廷闘争は、左翼勢力の反米、反軍、反自衛隊活動の一環として、「護憲・平和」の名の下に行われてきた(青山 2004:50-53)。

戦後法廷闘争のハシリは1952年、発足したばかりの警察予備隊が、憲法第9条に照らして違憲であるとして、日本社会党・鈴木茂三郎(委員長)が最高裁判所に直接提訴した警察予備隊違憲訴訟(日本国憲法に違反する行政処分取消請求事件)であった。この訴訟に対して、1952年10月8日の最高裁大法廷は、訴えを不適法とした。すなわち、日本の裁判所

が行えるのは司法権であり、司法権を行使するには具体的な訴訟の提起を必要とする。具体的な訴訟が提起されないのに憲法及びその他の法律等に判断を下す権限はない、と判決したのである(インターネット 最高裁判所ホームページ)。

以後、さまざまな分野の法廷闘争が展開されていく。

日米安保条約が合憲か意見かを争う訴訟の代表例は砂川事件である。鳩山内閣時代の1957年7月8日、東京都北多摩郡砂川町にあったアメリカ軍立川基地拡張のための測量で、基地拡張に反対するデモ隊(約1000人)の一部が、立ち入り禁止の境界柵を壊して基地内に数メートル立ち入り、デモ隊の7人が刑事特別法違反で起訴された。第1審の東京地方裁判所、伊達裁判長は、1959年3月30日、大意次のように判決した。

「米軍のわが国における駐留には、わが国の政府の行為という一面もある。わが国が合衆国軍隊の駐留を許容していることは、指揮権の有無、合衆国軍隊の出動義務の有無に拘わらず、憲法第9条第2項前段によって禁止されている陸海空軍その他の戦力の保持に該当する」(青山 2004:56)。

検察側は最高裁に跳躍上告し、最高裁(田中耕太郎裁判長)は、1959年12月16日、①わが国に駐留している外国の軍隊は、憲法第9条にいう戦力には該当しない②日米安保条約の内容が違憲かどうかの法的判断は、司法裁判所の審査には原則としてなじまないーとの判断を示した(青山 2004:57)。

「安保条約は憲法違反である」とする一審の伊達判決は、最高裁判決で破棄されたが、当時進行中だった安保条約改定作業と重なり、政府の作業を妨げようとした反安保勢力を勢いづかせる機能を営んだ(青山 2004:56)。

自衛隊の合違憲性が問われた訴訟もいくつかあった。たとえば恵庭事件、長沼ナイキ事件、百里基地事件などである。

恵庭事件は、1962年12月、自衛隊の通信線を切断した被告が、自衛隊法第121条の防衛器物損壊罪で起訴された刑事事件である。

被告側は、自衛隊法全般ないし自衛隊の違憲を強く主張したが、1967年3月29日の札幌地裁判決は、問題の行為は、自衛隊法第121条の構成要件に該当しない、として無罪判決を言い渡し、被告人の行為が無罪である以上、憲法判断を行うべきではない、として合違憲の判断を避けた(青山 2004:74)。

また、長沼ナイキ事件(保安林解除処分取消請求事件)は1969年、北海道夕張郡長沼町に航空自衛隊のナイキJミサイル基地を建設するため、農林大臣が国有保安林の指定を解除、これに対して、地域住民が「基地建設に公益性はない。自衛隊は違憲の存在だから、

保安林解除は違法」と行政処分を取り消しを求めて行政訴訟を提起した。

札幌地裁の福島裁判長は、1973年9月7日、「自衛隊は憲法が禁ずる陸海空軍に該当し違憲である」と判決した(判例時報 1973:249)。

しかし、第二審の札幌高裁は1976年8月5日、「住民側の訴えの利益は、防衛施設庁の代替施設建設によって補填される」として、原告の請求を棄却、自衛隊の違憲性については、「高度に政治性のある国家行為は、極めて明白に違憲無効であると認められない限り、司法審査の範囲外にある」と述べた(判例時報 1976:21)。

1982年9月9日の最高裁判決でも、行政処分に関しては原告適格の観点から、住民側の上告を棄却、自衛隊の違憲審査は回避した(判例時報 1982:21)。

百里事件(不動産所有権確認、所有権取得登記抹消請求訴訟)は、茨城県小美玉市に航空自衛隊の百里基地を建設するさい、建設予定地を所有していた住民が、建設反対派の住民に売った土地の契約を解除して、防衛庁にその土地を売却した。これについて、土地所有権の帰属を争った事件だが、実質は、自衛隊の合憲性が争点になった。

水戸地裁の第一審では、憲法9条に関して、「第9条は自衛のための戦争までを放棄したものではない」とし、「自衛隊は一見明白に戦力だと断定できない」と判示した。しかし、「自衛隊の違憲性は裁判所の審査対象とすることはできない」として、統治行為論を適用し、自衛隊に関して合憲とも違憲とも判断を示さなかった。これによって、自衛隊の違憲性を求めた基地建設反対派の原告は敗訴となった(判例時報 1972:22)。また、第二審の東京高裁、最高裁でも原告が敗訴した(判例時報 1981:13)。

このような判決について、獨協大学教授の山内敏弘が、「最近になって自衛戦力違憲論にとって……安閑としてはおれない事態が司法過程において登場してきた」。「長沼訴訟控訴審判決と百里基地訴訟第一審の判決では、自衛戦力合憲論があるいは『一応の合理性を有する』ものとして、あるいはまた積極的に肯認しうる解釈論として採り入れられている」とした。また、これらに展開された自衛力合憲論は、「全体としてきわめて強い調子で国家自衛権の存在を誇示している点が特徴的」であり、「憲法学は、今日、改めてこのような自衛戦力合憲論の背景にあってそれを支える法イデオロギー、およびその法イデオロギーの基礎にある現実認識について、分析のメスを加え、この地点からする自衛戦力合憲論への批判を根本的に加える必要に迫られている」(法律時報 通巻594号:211-212)と書いていた。

青山は、山内らの見解を取り上げ、反自衛隊勢力と法廷闘争との関係を明らかにしている(青山 2004:80-81)。

こうした反基地、反米、反自衛隊活動は、一種の戦後ナショナリズムであり、とくに基地問題の扱いは、間違いとナショナリズムを巻き込んだ大きな問題になりかねなかった。1968年以

降、「基地公害」という形で基地問題が関心を集めていた(佐道 2003:229)からである。政治家の中でも中曽根康弘らは、基地問題を鋭く捉え、その対策として米軍基地縮小が必要だと考えていた(佐道 2003:229)。政治の世界でも、革新派におけるナショナリズム高揚の行方を注目していたのである。

7. 2. 3. 自衛隊アレルギー

法廷闘争とは別に、あるいは並行して、自衛隊そのものに対するアレルギーのような拒否反応や、直接的な迫害も見られた。

ひとつの例は、作家・大江健三郎である。発足して間もない防衛大学校の学生を指して「ぼくは、防衛大学生をぼくらの世代の若い日本人の弱み、一つの恥辱だと思っている。そして、ぼくは、防衛大学の志願者がすっかりなくなる方向へ働きかけたいと考えている」(毎日新聞 1958 年 6 月 25 日夕刊)と書いた。

この記事が書かれたのは、防衛大学校の第 1 期生が卒業して 1 年目、自衛隊がスタートして 4 年目というタイミングである。制服の自衛官や防衛大学校生に「税金ドロボー」、「ゴミ隊」といった侮蔑の言葉が面と向かって投げつけられることも少なくなかった(牧野 1988、Getreuer 1986:249)ころである。大江は、当時 22 歳、その直前、「飼育」で第 39 回芥川龍之介賞を受賞したばかりの現代青年の旗手だった。その大江が投げつけた「ぼくらの世代の若い日本人の恥辱」という言葉は、後々まで一般社会にも記憶された。

もう一つの例は、自衛隊に直接加えられた人権侵害をも含めた公的機関などからの攻撃である。

1972 年 5 月 15 日に沖縄が日本に返還されたその日から自衛隊は沖縄に駐屯した。しかし、沖縄の反軍、反自衛隊感情は、本土とは比較にならないほど強かった。

陸上自衛隊第 1 混成団の創隊 25 周年記念誌「25 年の歩み」によると、まず、1972 年 8 月には防衛庁が地方自治体に委嘱している自衛官募集業務の代行を沖縄県や、県内市町村が拒否した。本格的な駐屯が始まった 10 月以降は、本土から赴任してきた自衛官とその家族の住民登録を拒否(那覇市)したり、登録に来た自衛官に登録手続きをさせないように妨害(浦添市職労)した。住民登録ができなければ、たとえばこどもたちの入学手続きができない、運転免許を取ることができない、さまざまな申請などに必要な戸籍関係書類が入手できない。このころの沖縄県資料では、自衛隊の沖縄配備に賛成する人は、23%、反対が 60%。県民の多数が自衛隊に「ノー」といていた。しかし、自衛隊配備に賛成する人が 47%に倍増した(反対は 36%) 1975 年でも、琉球大学へ入学した自衛官が、18 回登校してついに受講できない事態や、20 歳になった若い自衛官が自治体主催の成人式への出席を妨害されるケースが残っていた。那覇市が成人式に自衛官を招待し、自衛官が私服で参加

できるようになったのは、1978 年になってからである。

しかし、それでも招待された自衛官の会場入場を阻止しようとする労組員らの活動は、1988 年まで殆ど継続的に続き、国民体育大会や那覇市一周駅伝大会への自衛隊員の参加反対活動は 1988 年まで行われていた(第 1 混成団 1997:103－111)。

自衛官に対する差別は、自衛官の家族にも及んだ。

1961 年、東京都下の小学校 4 年生だった大野敏明を前に、社会科の授業中、担当の女教師はこんなことをいった。「大野君のお父さんは自衛官です。自衛隊は人を殺すのが仕事です。しかも憲法違反の集団です。みんな、大きくなっても大野君のお父さんのようにならないようにしましょう。先生たちは自衛隊や安保をなくすために闘っているのです」。のちに、自衛官の子弟が多かった都立の全寮制高校へ進んだ大野は、自衛官の子供が、自分と同じような経験を持っていたことを知った(大野 1996:産経新聞)。

こうした学校教育を受けた生徒たちはどのように思考が形作られていくのか。反自衛隊教育が激しかった沖縄で教育を受けた沖縄大・宮城能彦教授はこういっている。「戦後沖縄で生まれ育ち学校教育を受けた者は、個人差はあるものの自衛隊に対して潜在的あるいは顕在的アレルギーを持っている。学校で教師にそのように教育されたからであり、毎日目にする新聞の記事が自衛隊は否定すべき存在であることを前提として書かれているからである。高校では強烈に反自衛隊教育を受けた。私も自衛隊はあつてはならないものだと考えるようになっていった。当時、沖縄の大学の自治会は那覇市における成人式に成人を迎えた自衛隊員を参加させないためにデモをしていたし、大学に入学した自衛隊員を通学させないよう運動していた」(宮城 2007:12－13)

このような自衛隊、あるいは自衛官に対する拒否反応が、ときには重大な安全上の結果を招く場合もあった。

ひとつの例は 1995 年 1 月 17 日早朝に発生した年兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)である。この地震は、マグニチュード 7.3 を記録し、家屋約 25 万棟が全半壊、それによる死者 6434 人、行方不明 3 人、重軽傷者 4 万 3792 人という大災害だった(インターネット 阪神・淡路大震災の被害状況)。

地震直後に、兵庫県に駐屯する陸上自衛隊や、広島県呉市に基地を置く海上自衛隊が、救助活動を始めたが、発生から日が経つにつれて、自衛隊の派遣について、政府部内でも、「出動が遅かったのではないか」「初動に問題があった」(産経新聞 1995 年 1 月 24 日朝刊)といった批判が相次いだ。

しかし、いっぽうでは、その初動や出動の遅れの原因について、自治体(兵庫県、神戸市)の自衛隊アレルギーが指摘されていた。

「阪神・淡路大震災から自衛隊派遣について教訓を得るとすれば、自治体と自衛隊との

交流の不足ではないか。革新色の強かった阪神地域では、災害訓練でも自衛隊を排除してきたという。自衛隊は、突如災害救助に投げ込まれても、持てる機能をフルに発揮できない。自治体や警察・消防との共同作業があらかじめ定められ、しかもその訓練を繰り返しておいてこそ効率的な動きができるのだと思う。万単位の武力集団を闇雲に被災地に派遣しても、かえって混乱するばかりである」(産経新聞 1995 年 1 月 24 日社説「主張」)。

「自衛隊出動の遅れの背景には、神戸市などの自衛隊アレルギーがある。自衛隊との間で平素、震災訓練をしておらず、いざという時の対応が分からなかった」(読売新聞 1995 年 1 月 29 日朝刊)。

また、磯野盛雄・元陸将は「私は昭和 55 年から 2 年間、神戸で自衛隊兵庫地方連絡部長をつとめていたが、防災連絡会議では市側の協力はついに得られなかった。このような状態だから、被災した各自治体とも警察・消防・自衛隊と一体になった防災組織の連絡・運用・訓練・地元広報などの計画・準備・実施は一切なかった(産経新聞 1995 年 1 月 26 日朝刊)」と述べている。

産経新聞 同日の朝刊紙面では、「社会党は従来、『自衛隊は違憲』との立場から、災害での自衛隊活用に消極的で、とくに災害出動態勢の強化には、治安出動や有事体制の整備につながることを警戒、強く反対してきた経緯がある。23 日の同党外交部会でも護憲派議員から『自衛隊とは別に、常設の災害救助隊を創設すべきだ』との意見が相次ぎ、自衛隊アレルギーの根強さを改めて浮き彫りにした」と、報道されていた。

また、「一部の神戸市民は、『自衛隊の車をどかせてほしい』、『水はボランティアからもらうから』という反応を示した」(東京新聞 1995 年 2 月 1 日朝刊)というニュースもあった。

もともと社会党を中心とする革新勢力は、シビリアン・コントロールを盾にして、自衛隊の災害派遣にこだわり続けてきた。つまり、どのような災害が起きた場合においても、自衛隊の主體的な行動を抑制しようとしてきたのである。こうした状況も、自衛隊の災害出動の遅れの原因になった(田村 2006:32-33)といえるだろう。

7. 3. 国民の安全保障意識

民主主義国である日本では、政治も行政も、国民の考えを相当程度反映しているはずである。そうだとすれば、国民が自分の国や、安全保障・防衛問題、あるいは政治にどのような意見を持っているかも、この研究では重要な意味を持ってくる。日本人がこれらの分野について、持っている意識を、主として世論調査を基に考察していきたい。また、諸外国と比較できるものについては、諸外国との違いも見えていく。

まず、若い日本人は、自分と国家の関係をどのように考えているか、を見ておきたい。

総理府(2001 年から内閣府)が 1977 年からほぼ 5 年ごとにおこなってきた「世界青年意識調査」の中で、自分と国家の関係をたずねている(インターネット 世界青年意識調査)。

「世界青年意識調査」のなかの、「自国人であることに誇りを持っている」という設問に対して、「はい」と答えた日本人は、次のような経年変化をたどっている。

1977 年	70.4%
1983 年	70.7%
1988 年	75.2%
1993 年	79.0%
1998 年	77.1%
2003 年	72.6%

2003 年の第 7 回調査で、この 72.6%を他の諸国と比較すると、今回の調査参加 5 カ国（米国、スウェーデン、韓国、ドイツ、日本）のうち、日本は、米(90.7%)、スウェーデン(85.1%)、韓国(79.6%)に次いで第 4 位。ドイツは 49.7%だった。11 カ国が参加した第 6 回調査の 1998 年の場合、タイ(99.8%)、フィリピン(99.4%)、ブラジル(91.9%)、米国(91.7%)、スウェーデン(86.2%)、英国(85.5%)、韓国(84.2%)、フランス(77.4%)に次いで、日本(77.1%)は第 9 位、あとはロシア(68.4%)、ドイツ(52.1%)だった。

もうひとつ、政治に対する関心度についても、諸外国と比較しておきたい。第 7 回 2003 年調査で、政治に対する関心度を聞かれて、「非常に関心がある」「まあ関心がある」と答えた人と、「まったく関心がない」「あまり関心がない」と答えた人は下のとおりである。

	非常に関心がある＋まあ関心がある	まったく関心がない＋あまり関心がない
日本	46.7%	51.2%
韓国	53.3%	45.6%
米国	69.2%	29.7%
スウェーデン	43.6%	55.7%
ドイツ	45.4%	53.9%

日本は、参加 5 か国中 3 番目に「関心がある」のパーセンテージが高かったが、「非常に関心がある」に限れば、6.5%で、参加国中最下位。また、参加国が多かった第 6 回調査では、日本の「関心がある」は、37.2%で第 8 位、「非常に関心がある」に限れば、5.3%で、第 10 位だった(総理府「世界青年意識調査 2003」 インターネット「世界青年意識調査」)。

国民の安全保障に対する意識はどうか。

NHK(日本放送協会)の放送世論調査所は、国や新聞各紙が行ってきた世論調査を「図説 戦後世論史」(1982 年。日本放送出版協会)としてテーマごとにまとめ、1950 年前後から、

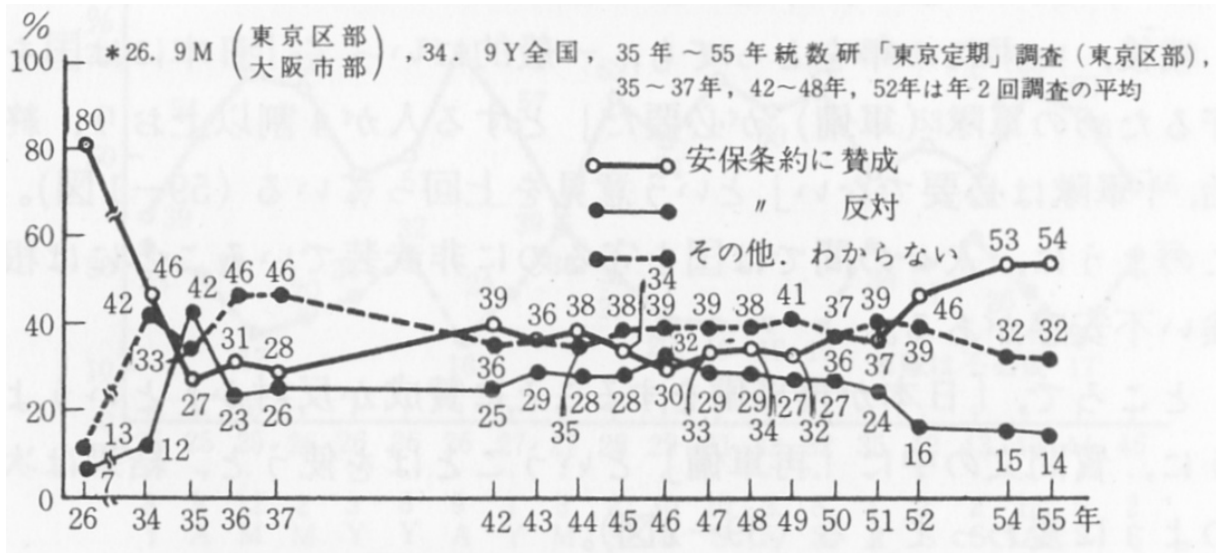
1980 年ごろにいたる国民の意識を、経年変化で示している。調査をした機関の略字は次の通りである。A＝朝日新聞社、J＝時事通信社、M＝毎日新聞社、N＝日本放送協会、NY＝日本世論調査会（共同通信社）、S＝総理府、内閣総理大臣官房広報室、SA＝産経新聞社、T＝東京新聞社、TS＝統計数理研究所、Y＝読売新聞社。

まず、日米安保について国民はどう考えていたか。

（図 7－1）をみると、日米安保に賛成か反対かという設問に対して、反対が賛成を上回った時期が 2 度あったことがわかる。60 年安保改定で、国民の反対運動が盛り上がった 1960 年であり、もう一度は条約が自動延長された翌年の 1971 年である。その他の時期は、すべて賛成が反対を上回った。

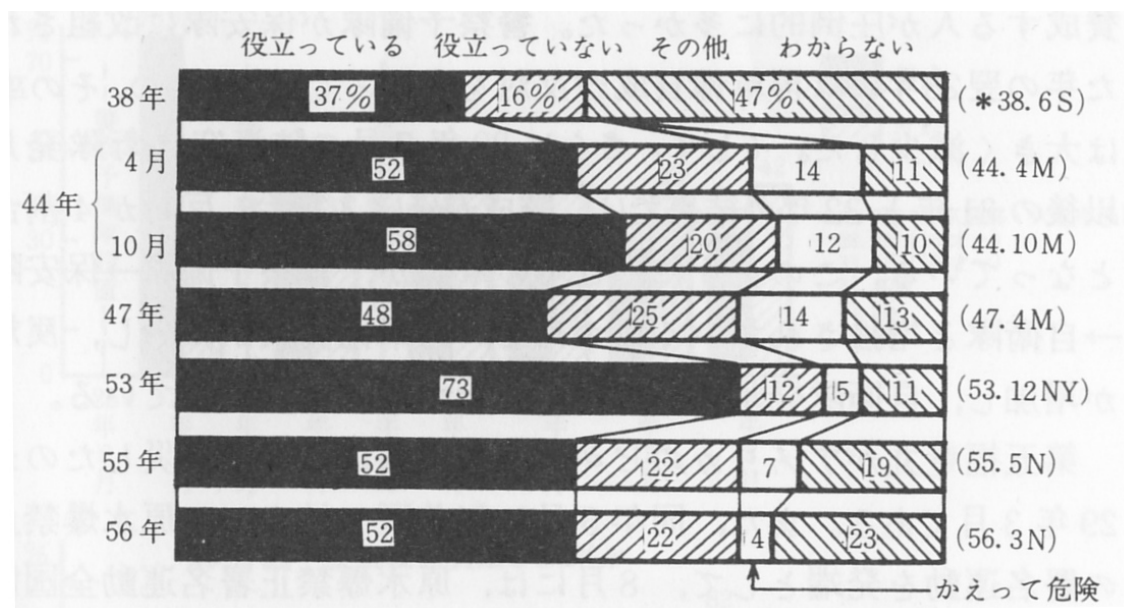
注目されるのは 1975 年以降の世論の変化である。ベトナム戦争の終結、安保体制容認への中国の政策転換といった国際環境の変化や、沖縄復帰後に一段と高まった北方領土問題への関心、ソ連の軍勢力に対する警戒論の強まりといった国内的動向を反映してか、賛成が急増し、1951 年の条約調印時には及ばないものの、過去 20 年間ではかつてないほどの高率を占めるようになった（NHK 放送世論調査所 1982:168）。

図 7－1 日米安保条約に賛成か反対か （年号は昭和）



安保条約は、日本の安全に“役立っている”か否かという調査結果（図 7－2）では、1963 年以降、「役立っている」が「役立っていない」「かえって危険」の合計を一貫して上回っている（NHK 1982:168）。

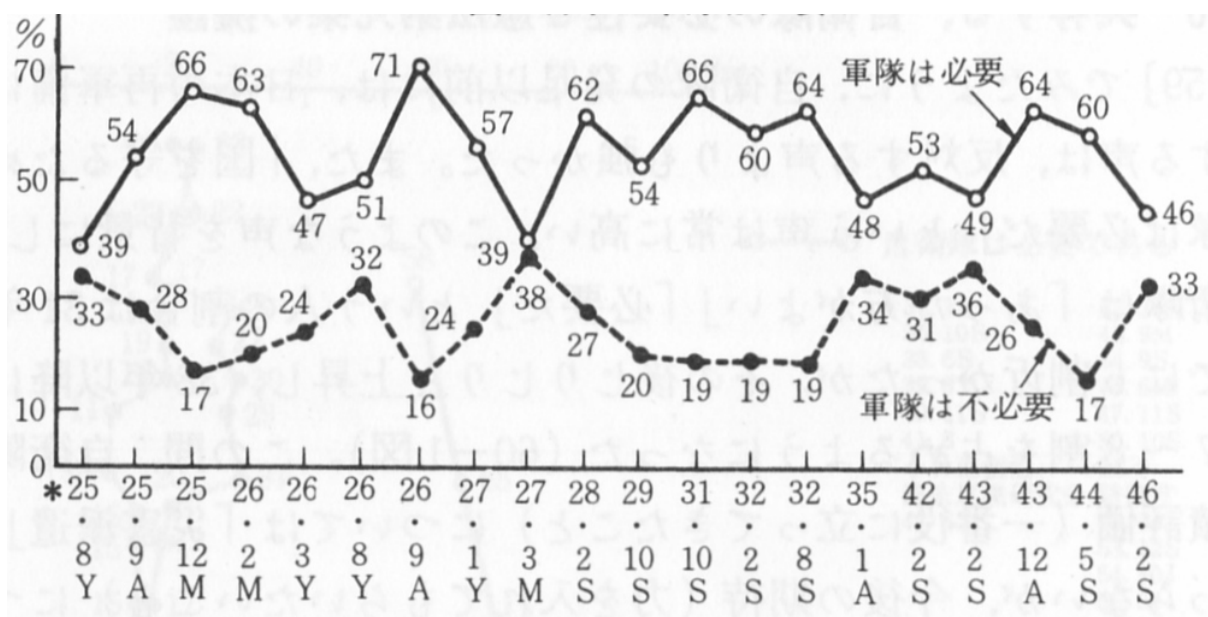
図 7-2 安保条約は日本の安全に役立っているか (年号は昭和)



軍備についての国民の意見はどうか。

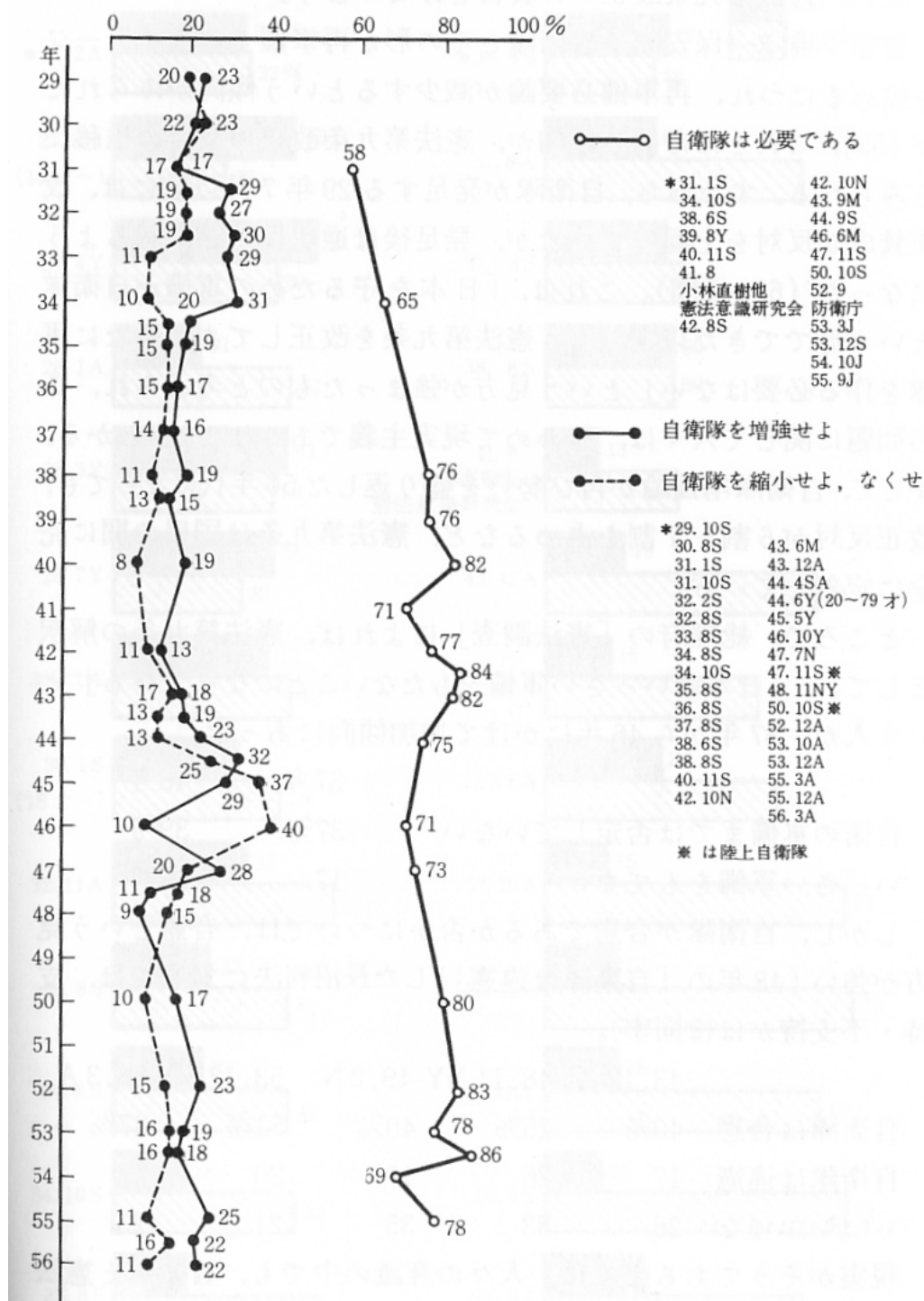
戦後、どの年をとっても、「日本には国を守るための軍隊(軍備)が必要」とする人が4割以上いて、終始、「軍隊は必要ない」という意見を上回っている(図 7-3)。人々の間では国を守るのに非武装でいることには根強い不安感がある(NHK 1982:170)といえる。

図 7-3 日本に軍隊は必要か (年号は昭和)



自衛隊についてみれば、自衛隊が「あったほうがよい」「必要だ」という割合は1956年にすでに6割近かった。その後もじりじりと上昇し、1963年以降は常に7～8割を占めるようになっている(図7-4)。

図7-4 自衛隊に対する態度 (年号は昭和)



この間、自衛隊の実績評価(一番役に立ってきたこと)は「災害派遣」で変わらないが、この後の期待(力を入れてもらいたい分野)については、1975 年以後になると、下表のように、「災害派遣」から「国防」へと変化した(NHK 1982:172)。

	1963 年 6 月 S		1975 年 10 月 S		1978 年 12 月 S	
	実績	(期待)	実績	(期待)	実績	(期待)
災害派遣	80%	(39%)	74%	(34%)	77%	(33%)
国防	3%	(19%)	8%	(30%)	8%	(38%)

もう少し具体的な事例を提示するために、「法廷闘争」の項で取り上げた札幌地裁の「自衛隊違憲判決」(福島判決)について考察する。1973 年 9 月 7 日の福島判決は、自衛隊を違憲の存在であると判断した(のちに高裁、最高裁で、統治行為論により訴えが退けられた)が、それについて、読売新聞が福島判決の直後に世論調査を行い、翌月 10 月 20 日付の同紙朝刊で結果を発表している。その結果は次のとおりである。

① 札幌地裁判決に対して、「賛成」 34.0%、「反対」 31.8%、「わからない、答えがない」 34.2%で、3 グループがほぼ均等している。ただし、「賛成」が「反対」をわずかながら上回っている。

② それにもかかわらず、「あなたの予想は別して、もし最高裁で自衛隊の違憲が確定した場合、あなたは自衛隊をどうすべきだと思いますか」という質問に対して、自衛隊解体論はわずか 10.4%、縮小論も 13.4%過ぎなかった。その反面、総選挙で自衛隊のあり方について民意を問え、が 32.2 パーセントと、圧倒的に多く、憲法を改正してすっきりせよ、という意見の 19.6%がこれに次いだ。

一方では、自衛隊を違憲の存在とした札幌地裁判決を支持する人が多かったのに、自衛隊を解消、縮小せよ、という人は、相対的に少なかった。この矛盾をどう解釈すべきか。

世論調査を行った読売新聞社は、次のような解説を加えている。

「これは暗黙のうちに、もしくは法律的知識がなくても、統治行為論を肯定する意見が最多数であることを示している。そうでなければ調査結果についての矛盾は説明がつかない。違憲確定の場合は、自衛隊の解体か、改憲か、といういずれも政治的に不可能な袋小路にぶつかるのだが、このような事態を回避するには、あらかじめ統治行為論の立場をとる以外に解決策がないということを、国民が理解している、と読み取れる」(読売新聞 1973 年 10 月 20 日付け朝刊)。

そして、この調査の「この(福島)判断は、最終的には最高裁判所で決定されるわけですが、それまでにはまだかなりの年月が費やされます。その間、自衛隊はどうあるべきだと思いますか」という質問に対する回答は、

ますか」という質問に対する回答は、自衛隊を「現状の規模にとどめておく」が、45.7%で圧倒的に多く、「縮小する」13.2%、「憲法を改正してすっきりした軍隊にする」12.2%、「解体する」3.9%、「憲法を無視する」1.8%をいずれも大きく引き離している（その他わからないなど23.2%）。上記の結果を見る限り、国民は自衛隊の急激な変革を望んでいないように読み取れる。

こうした「国民の考え」について、評論家の村上薫は、次のように分析している。

憲法と自衛隊の間に横たわる矛盾を解決するには、改憲か拡大解釈か、道は二つしかなかったが、多くの国民は、「9条のあいまいさを払拭するため、あえて憲法改正に踏み切れ」というタカ派的意見より、法の弾力的運用によって現実の事態に対処してきた歴代内閣の常識的な政策を、内心大いに支持してきたのである。それに国民の健全なバランス感覚は、現在政府が採用している程度の拡大解釈なら、9条が依然として歯止めの役割をもっていることを、賢明にも見抜いていたからである（村上 1975:55－56）。

7. 4. マスコミの影響

民主主義社会においては、有権者の意向が政治に反映され、その有権者にマスコミュニケーション、ジャーナリズムが影響を与えている図式は周知のとおりである（渡辺 2005:332）。そうだとすれば、これまで見てきたように、政治が有事法制の立法化に不熱心だった背景では、マスコミ、とりわけ日本では一般への影響力が大きい新聞各紙の報道、論説が、是非両面で作用していたのではないか。以下で検証してみる。

2003年6月6日、参院本会議で、武力攻撃事態対処法など、有事関連3法案が可決され、戦後初めての有事法制の一部が成立した。投票総数234票、賛成207票、反対27票（インターネット 国会会議録。2003年6月6日。参議院本会議）。自民党と民主党のほとんど全員が賛成しての可決、成立だった。

有事関連3法案の可決、成立について、新聞各紙はどのように報じたのか。

総じていえば、全国紙で積極評価をしなかったのは朝日新聞（例えば6月8日の社説「政治の質が問われる 有事法制成立」）だけだった。だが、地方の主要紙に目を転じれば、むしろ批判的な社論が目立った。有事法制に終始批判的だった共同通信の配信する論説資料も影響したのであろうか（鬼頭 2003:18）。

その例として、鬼頭は、可決成立翌日の北海道新聞6月7日付社説を挙げている。有事法制は日本本土有事への対応のためというより、日本以外での対米支援が主目的であるかのような論を展開していたその社説は、奇しくも共産党機関誌「赤旗」と同じ主張だった（鬼頭 2003:18）という。

同じころ、その共同通信が行った世論調査によれば、有事関連法案への賛成は過半数の 53. 5%あったが、反対も 31.1%だった。とくに女性は賛成 40. 4%に対して反対は 35.7%。反対理由としては「憲法の平和原則に反する」を上げた人が多かった(鬼頭 2003:18)。

3 法案が可決成立したときの国会賛否バランスは、207 対 27 だったのに、世論調査は賛否の差がそれほど見られない。この落差はどこから来るのか。

鬼頭は、国会の動きが国民にまだ広く浸透していないためと、長年にわたって有事法案に懐疑的な論調や報道を重ねてきたメディアの影響も大きいと指摘し、朝日新聞をはじめ、これらの批判的主張にほぼ共通しているのは、旧社会党の三つの路線(①「他国からの侵略はありえない」、とする楽観論、②侵略に対する「抵抗は危険のほうが大きい」、とする悲観論、③「ひとたび軍備を持つと暴走し、軍国主義化する」、という宿命論)がいまだマスコミの中に健在であることだと、いっている(鬼頭 2003:18)。

こうしたマスコミの防衛・安全保障問題に対する過敏な傾向は、すでに 80 年代からマスコミ自身の内部からも注意を促されていた。日本新聞協会が毎月発行しているマスコミ研究誌「新聞研究」も 1981 年 2 月と 1983 年 4 月に、防衛論議と新聞報道について特集を組んでいる。

その中で朝日新聞東京本社編集局次長、富森叡児のこんな記事が掲載されている。

「マスコミの提供する多くのニュースは、受け手の側の素朴な怒り、嘆き、喜び、恐怖といった日常的な感情に訴える側面を持っている。受け手のこうした感情が呼び覚まされると、マスコミとの間に心の交流が生まれる。マスコミ人はどうしてもこの種の反響を追い求めようとする傾向がある。それが行き過ぎると扇動主義の報道に陥るのだが、こと民族、国家の運命にかかわる防衛報道に関しては、この手法を安易に適用することは、厳に慎むべきではないのか」(富森 1981:11)。

「戦後革新勢力が、日米安保体制への反対を強調しようとするあまり、誇大に宣伝したきらいのある<日米安保体制イコール戦争巻き込まれ論>も感心しない。朝鮮半島の緊張激化時やベトナム戦争のころは、マスコミも、戦後革新派のこうした主張の延長線上で、政府批判の論陣を張ることが多かった。しかし、実態以上に危機を強調し、国民大衆の恐怖心をかきたてることによって、反安保感情を育てようというゆき方は、やはり邪道であると思われる」(富森 1981:12)。

富森に窘められた日本の新聞は、これまで有事法制を折々どのように伝えてきたのか。有事法制の研究が最初に注目された「三矢研究」、防衛庁が正式に有事法制の研究に着手し、その方針を統一見解の形で公表した「防衛庁見解発表」、「有事法制研究中間発表」、「有事関連 3 法案閣議決定」、「有事関連 3 法案成立」という 5 つの節目を取り上げて、朝日、毎日、読売 3 紙の社説がどのように主張していたか、比較してみる。(筆者注:新聞社名の次の

[]内は、社説の見出し)

[三矢研究]

朝日新聞(1965年2月13日)

「三矢研究の誤解をとけ」 第一の問題は三矢研究が近隣の特定国を仮想敵と想定していることだ。名指された国にしても不愉快であるに違いない。怪しからん、ですませるかという、そもいまい。アメリカと共同の防衛を約しているし、そのために自衛隊を保有している。万一にも起こりうるかもしれない事態を仮想して国家防衛の計画を練ることもやむを得ない一面があるだろう。しかし、その内容や表現は、現行憲法下のシビリアン・コントロールに服すべき制服が、検討すべき任務の限度を超えている。軍が政治に介入する意図を持っているのではないか、といった重大な誤解を招く。

毎日新聞(1965年2月22日)

「三矢研究が提起した問題」 問題が三矢研究という形で提起されたのは不幸だったが、国の防衛は、われわれ国民の問題だという意味で、この機会に、みんなで真剣に考えてみる必要がある。現実を冷静に直視するならば、少なくともいまのところ、日米安保体制だけがやむをえないにもせよ、わが国の安全保障のただ一つの道というほかないであろう。

読売新聞(1965年2月13日)

「看過できぬ三矢問題」 憲法が、研究で指向しているような国防国家的体制を否定していることはいうまでもないが、防衛庁設置法もまた、統幕会議や幕僚監部に、防衛、警備計画の立案、調査以上のことは容認していない。明らかに政治との境界線を踏み越えたものと認めざるを得ない。われわれが、こんどの問題を、単なる自衛隊内部の一図上演習として見のがし得ないのは、われわれが、過去に、軍部によって議会政治がじゅうりんされ、ついには果てしない戦争とその結果である敗戦を招いた、という苦い経験からである。

[有事法制研究についての防衛庁見解発表]

朝日新聞 「有事・奇襲の防衛庁見解に問う」(1978年9月23日)

国会を乗り切りたいばかりに、あいまいな「統一見解」を国民に押し付けるのは困ったことである。国際情勢は微妙な成り行きにある。内外ともに、この種の研究を進めるタイミングにはない。研究する機関として、防衛庁が妥当かという問題もあろう。

毎日新聞 「疑惑解消に程遠い防衛庁見解」(1978年9月23日)

有事法制の見解にはあいまいな点も多い。例えば、研究対象は自衛隊法第七六条による防衛出動下令後だけでなく、事務当局の説明では「法制上の諸問題のなかには七七条(防衛出動待機命令)の段階も当然含む」とされている。野党側の批判のひとつの「研究対

象が不明確、国家総動員体制へなしくずしに進むのではないか」という点からみると、ワク組に含みが感じられて、かえって国民の不安や疑惑を招くことになりかねない。

読売新聞 「奇襲時も文民統制の原則守れ」(1978 年 9 月 23 日)

いかなる場合でも、「超法規行動」が許されない以上、これにかわる行動基準は必要だろうが、部隊に法的裏づけを持った裁量権を与えるべきではない。自衛隊は常に過剰防衛にならない範囲での防衛行動を心掛けるべきだし、ことさら法的な権限を与える必要はないと思う。

[有事法制研究中間報告]

朝日新聞 「危険きわまる有事法制研究」(1981 年 4 月 24 日)

防衛当局は、単なる研究で、立法準備ではないというが、自衛力の急増が現実に進められようとしているときだけに、今後の防衛力強化や改憲論にはずみをつけかねない。何よりも、憲法が保障する基本的人権や私権を侵す恐れがある。これは事実上、改憲にひとしい効果を持つのではないか、と思われるのだ。防衛当局は「憲法のワク内」で検討したというが、国民の土地を強権で使用し、物資を収用するのは、守るべき国民の財産をまっさきに取り上げ、破壊する矛盾をはらんでいる。事実上の改憲、という疑いさえ抱くのはそのためである。

毎日新聞 「有事法制が持つ危険な本質」(1981 年 4 月 24 日)

中間報告は、防衛庁関係法についてのごく限られたものである。自衛隊の存在を認める以上、当然ともいえる作業だが、それが持つ危険な側面を指摘しないわけにはいかない。中間報告は防衛庁が研究、準備しているものの一部分であって、水面下にはもっと隠された危険な分野がひそんでいるのではないか、という心配もある。かつて、三矢研究のような極秘のうちでの憲法無視の研究が存在したからである。

読売新聞 「有事法制に必要なこと」(1981 年 4 月 24 日)

わが国の憲法は、「有事」を想定していない。従って、なんらかの私権制限を伴う有事法制を研究する場合、基本的人権や私権の尊重を重要な柱とする憲法との関係が微妙になる場合も多いと思われる。しかし、有事に備えるという名目で平時から私権制限的な行動をとったり、知らず知らずのうちに、憲法を軽視する風潮に陥らないよう、厳しく自制してもらいたいものだ。また、こんどの中間報告で懸念されるのは、土地使用などで強権を振るう場合、自衛隊の判断にゆだねられる面が多い、ということである。

[有事関連 3 法案閣議決定]

朝日新聞 「これではあいまい過ぎる」(2002 年 4 月 17 日)

自衛隊法改正案では、防衛出動命令が「予測される場合」でも、民間の土地を使って陣

地構築などできる、とされた。自衛隊の作戦行動に必要な食料や燃料などを保管するため民間業者らに出される命令では、従わないものへの罰則もある。そこまで必要だろうか。2 年以内をめどに立法するというが、全体像が見えないままの先行には不安が残る。

毎日新聞 「あいまいな法制許されぬ」(2002 年 4 月 17 日)

戦争状況を想定して備えることは、憲法上の具体的な根拠に乏しく、戦後の日本が法制整備を避けてきた分野である。そこに踏み込む以上、日本が危機にひんした時に、制約を受けかねない基本的人権をどう守っていくか、自衛隊の暴走をいかに防ぐか、冷静かつ納得のいく議論が求められる。

読売新聞 「これを足場に幅広い備え急げ」(2002 年 4 月 17 日)

政府と各政党は、これを出発点として国の基本である緊急事態への対処体制の構築を急がなければならない。政府が有事法制の研究を開始してからすでに四半世紀になる。今こそ政治の怠慢に終止符を打ち、国の安全保障の在り方を真剣に論じ合ってほしい。

[有事関連 3 法成立]

朝日新聞 「政治の質が問われる」(2003 年 6 月 8 日)

万一の事態が起きたときに備える法制度がなければ、うまく対処できないだけではない。しかし、政府と自衛隊が思うままに行動し、国民の基本的な権利や自由が奪われる恐れも、決して小さくない。余りに問題の多かった当初の政府案を批判した私たちが、自由と人権の保障を重視した民社党案を土台に修正を求めたのも、最低限の備えは必要だとの考えからだ。(北朝鮮の核開発問題のとき)日本の基本政策も軍事的な合理性も忘れて、我先に威勢のよさを競う国会の姿に、自衛隊幹部の間からさえあきれる声が出た。いざというときの文民統制は大いに不安だ。内では自衛隊をしっかりと統制し、外では外交によって戦争の芽を摘むことのできる政治を持たねばならない。問われているのは政治の質である。

毎日新聞 「議論の肉付けはこれからだ」(2003 年 6 月 7 日)

日本国憲法は「有事」を想定していない。このため有事法制そのものが憲法違反だとの議論さえある。しかし、法制を欠いたことによる自衛隊の超法規的活動の余地を残していいとは思えない。国民の生命財産を守るための活動にも、一定のルールは必要だ。有事 3 法をめぐる国会審議で、国民をどう守るかという議論もつくされたとは言いがたい。残された課題の審議を通じて議論の肉付けをすべきだ。

読売新聞 「法治国家の体裁がやっと整った」(2003 年 6 月 7 日)

ようやく「普通の国」への一步を踏み出した。自衛隊は、この有事関連法によって、超法規的な行動をとらずに、有事に対応できることになる。しかし、米同時テロのように敵の実体が

明白でない大規模テロや、ゲリラ部隊による破壊活動、さらに、武装工作船による領海侵犯などの脅威にさらされている。これらの事態にも対処できるよう、法整備を急がなければならない。

以上、3紙の社説を見てみると、朝日と毎日が有事法制の成立に一貫して慎重な態度を崩さなかったことに対し、読売は有事法制の必要性を強調し、早期成立を要請してきたことが分かる。また、有事関連3法の成立を契機に、朝日、毎日の論調が、それまでの厳しい姿勢から、一転、むしろ法制を認める方向へ転換している(韓ほか 2003:45-46)。

朝日、毎日は、長年の有事法制批判論から、なぜ賛成論へ転向したのか。これについて梶山女学園大学の川崎泰資教授は、国際情勢の変化、なかでも北朝鮮の脅威が世論を変えたことと、野党第一党の民主党が党の分裂を避け、政権担当能力を示すために修正での合意を目指したことが大きい(川崎 2003:40)としている。

日本国憲法が、有事法制の成立に立ちはだかった大きな壁だったとすれば(5-1 参照)、その憲法をマスコミがどのように伝えてきたのか、についても触れておかなければならない。マスコミの世論への影響力を考慮すれば、憲法問題に関するマスコミ全国紙のスタンスは、有事法制の成り行きとも幾許かの関連が考えられるからである。また、憲法施行(1947年)以来、ほとんど毎年の憲法記念日(5月3日)に社説を掲載してきた全国紙は、それだけ憲法を重要視してきたことを示している。1947年から2000年までの間に、朝日、毎日、読売3紙が憲法記念日に社説を掲載しなかったのは、朝日と毎日が2回、読売が3回あっただけである(古関 2004:91)。

足掛け54年間に最も多かった憲法記念日の社説テーマは、朝日が「平和」あるいは「憲法9条」で31回、憲法改正問題が10回。毎日は憲法改正問題が最多で22回、「平和」あるいは「憲法9条」が21回。読売は憲法改正問題が19回、「平和」あるいは「憲法9条」が13回である。この二つのテーマが憲法記念日の社説のほとんどといえるぐらい他のテーマを圧倒していた(古関 2004:92)。

しかし、憲法制定から2000年までの3紙の社説を検証した古関によると、各紙のそれらの主張が、終始一貫してきたわけではない。各紙とも微妙にあるいは大きく揺らいでいる。

そして、それらを詳しく分析した上で、次のように総括している。

3紙に共通して見られる特徴は、平和主義を「理想」としている点である。理想は現実ではない。さらにそれは平和主義の現実化への道を断ち切る。現に3紙とも現実化の道筋を示したことも、示そうとしたこともない。現実化が模索され始めるのは、朝日、毎日の場合、1980年代、それも政府の経済援助政策をテコとするものであった。さらに、9条の意味するところ

が、政治の世界でも、裁判でも、内閣に設置された憲法調査会でも、さらには学界でも鋭く説かれていたにもかかわらずこの点に関わった社説を掲げてきたのは、朝日のみである。

また、平和主義は 9 条だけでなく、前文に掲げられている平和的生存権も含まれるが、90 年代に入って注目され出す平和的生存権についての言及は 3 紙ともほとんどない(古関 2004:97)。

では、こうしたマスコミの主張や報道が、どの程度政治に影響を与えているのか。もとより、数値でその影響を捕捉することは難しいが、ある程度の把握は可能であろう。2003 年 11 月 9 日投票の衆議院総選挙について、「マスコミがいかに大きな影響力を行使できるかをまざまざと示した」(渡辺 2005:331)という。

このときの選挙では、小泉第 2 次政権の自民党が過半数を割り込み、公明党、保守新党との連立与党がかろうじて過半数を維持した。自民党単独では 12 議席の減、連立与党としても、12 議席のマイナスだった。これに対して、野党第一党の民主党は実に 40 議席増(その他野党は、共産党マイナス 11、社会民主党マイナス 12)と躍進した。

渡辺によると、朝日新聞は同年 10 月 11 日の社説で「これは面白くなった」と書いて以来、今回選挙を「政権選択選挙」と位置づけ、選挙戦をその方向に誘導しようとした(渡辺 2005:331)。

朝日の展開した主張には一連の判断と構想があった。第一は、「構造改革」に対する明確な支持。第二はそれを断行すると主張してきた小泉政権下での改革実行への懐疑、第三は政権交代によって民主主義を前進させることが必要という政権交替促進論。これは自民党に代わるべき政党として台頭した民主党への激励を導く。そして、第四は、民主党躍進による自民党、民主党の二大政党制を好ましい将来の日本の政治体制とするという構想である(渡辺 2005:332)。

こうした論調は朝日だけではなかった。大方のテレビ、新聞が共通して今回の選挙を「政権選択選挙」、「二大政党制への道」と位置づけて報道や主張を行った。こうした方向づけが大きな影響を与えたことはいうまでもない。これまでもマスコミは、選挙に大きな影響を与えてきたが、それは「アナウンス効果」に典型的に見られるように、意図的というより、マスコミが持つ巨大な影響力が不可避免的に与えることが多かった。それに比べると、今回の影響力は、マスコミが自覚的に行使したという点で大きな特徴を持っている。しかし、こうしたマスコミの近年の方向が、果たしてマスコミの本来果たすべき役割の行使であるかといえ、大きな疑問がある(渡辺 2005:332)。

8. 結論:

序論で提示したとおり、立証1から立証 3 において、具体的なデータを、論証の手がかりとして積み上げてきた。この[結論]では、3 つの仮説をそれぞれ証明しえたか、再度検証していく。

8. 1. 仮説①「法制度に起因するファクター」についての検証

この仮説については、日本国憲法が、有事法制の成立に否定的な影響を与えたのではないか、実定法の条文で規定されなくても、憲法 13 条の「国民の福祉」に基いて、例えば自衛隊が行動すれば、事後に免責される、という「必要性の論理」の存在が、政府を楽観させていたのではないか、あるいはまた、行政法の解釈が、上記「必要性の論理」の考えかたを補完していたのではないか、という 3 方向から有事法制と既存法制度、法理との関係の解明にアプローチした。とくに、憲法との関連については、さらに細分化して、憲法に有事法制立法の根拠となるべき緊急事態法制が欠落していることと、有事法制立法化との関係、そして、憲法第 9 条の不戦条項が有事法制に影響を与えたのではないか、という点からの考察を加えた。

まず、日本国憲法に有事法制を立法する明白な根拠が欠けている、という事実は、立法者を躊躇させるに十分な根拠であった(青山 1999:55)。ひとつの法律が新たに設けられるに当たっては、すべての法の基本法である憲法にその根拠が求められなければならない(森本、浜谷 2003:31)。立法者が、緊急事態法制が欠けている現憲法下(吉田 2002:20)で、それでも有事法制という一種の緊急権規定を法として設けることについて、国民的合意を得ることがいかに困難であったかは、自衛隊創立後、有事法制成立まで半世紀を要したことが証明している(松浦 2004:239)。

しかし、憲法改正はそれ以上に困難であった。憲法改正の是非を問う世論調査は、1954 年までは、改正賛成が反対を多少上回っていたが、以後は 1961 年と 1963 年を除き、一貫して反対が賛成を上回り、しかもその差は開くばかりになった(NHK 1982:174-175)。自衛隊発足後に反対派が増加を続けていることについて、NHK 世論調査所は、「日本を守るための軍備が、自衛隊という形でできた以上、もう憲法第 9 条を改正してまで新たに軍隊を作る必要ない、という意見が強まった」と分析している(NHK 1982:174)。

結局、政府は 2003 年、2004 年の通常国会で有事法制を制定するに当たって、憲法 13 条の「公共の福祉」を根拠として(1975 年 5 月 14 日、衆議院法務委員会での吉国一郎・内閣法制局長官の答弁)、有事法制を立法化する、という第 3 の道を選んだのである。

しかし、「公共の福祉」を根拠とした有事法制の立法には、憲法に対する「うしろめたさ」を無視するわけにはいかないと、杉原はいう(杉原 2002:7)。

防衛庁は、栗栖発言以降に始まった有事法制研究について、1978年9月23日、「防衛庁における有事法制の研究について」を発表した(11 ページ)。しかし、防衛庁の発表文からは、本格的な有事法制を整備することに「ためらい」が感じられると杉原は指摘し、その「ためらい」の無視できない原因として、①憲法第9条にこだわる国民と学界の存在②憲法第9条の堅持を求めるアジア諸国の姿勢③日本国憲法に対する「うしろめたさ」を挙げている(杉原 2002:7)。

歴代の政府は、防衛出動・日米共同対処について「憲法の範囲内で」対処すると強調してきたが、憲法から存在自体を正当化しがたい自衛隊と駐留米軍について、憲法上明示的な根拠規定を欠くその作戦行動のための法制を「憲法の範囲内」で正当化することは、「ラクダが針の穴を通るよりむずかしい」。したがって、本格的な有事法制整備には「後ろめたさ」が伴わざるをえない(杉原 2002:7-8)のだという。

1978年9月23日の防衛庁見解について、小谷も杉原と同じような「ためらい」を指摘している。

防衛庁の見解のなかで「国民の権利は可能な限り尊重される」といっているが、このことは、裏を返せば、有事にあたっては国民の個々の権利は制限されることもありうることを示している。有事の性格からいって、国家の緊急事態に際して、個々の国民の権利は部分的にかつ短期間にもせよ制限を受けることは避けられない。とするならば、むしろ有事というものの性格からいって、個々の国民の権利は制限されることがあることに、国民の注意を向けるべきである、というのである(小谷 1981:20)。

政府が憲法に対して「ためらい」や「うしろめたさ」を抱き続けてきた事例は、ほかにもある。たとえば、安全保障政策の基準である。日本は国家としてとるべき国益追求のための安全保障政策を決定してきたのではなく、憲法上取りうる枠内において法的に可能性のある選択肢を選定して来たに過ぎない。あくまで安全保障政策を決定してきたのは「憲法上何ができるか」であり、「国家として何をすべきか」ではなかった(森本 2005:213-214)。

またたとえば、武力攻撃事態対処法の成立で、武力攻撃事態が起きたときに、自衛隊は物資の保管命令に従わなかったものに対して罰則規定を適用できるようになった(6月以下の懲役、または30万円以下の罰金＝改正自衛隊法103条)。しかし、業務従事命令に従わなかったものに対する罰則規定は改正自衛隊法でも採用されていない。災害対策基本法と大規模地震対策特別措置法には、どちらも同じような規定に罰則が設けられているというのにである。

なぜ、憲法に緊急権規定が設けられなかったか。

これについては、陸上幕僚幹部法務課が1964年7月に作成した法務資料「国家緊急権」がすべてを物語っている(23 ページ)。しかし、だからといって、国家が緊急措置をとれないか、というところでもない。憲法調査会で出された意見の中で、いずれも少数意見ではあったが、①憲法の「公共の福祉」に根拠を求められる②「不文の法理」「必要性の論理」を根拠として非常措置をとりうる③そのような措置をとっても、事後の最高裁判断を求めることで、権力の乱用を抑止できる、とされていた(24 ページ)。

その権力を行使する側である自衛隊の内部でも、有事法制がなければ、「必要性の論理」に基いて、自衛隊は行動できる、と考えていた(インタビュー・佐藤)が、「必要性の論理」による部隊運用については、これを前提とした行政部による無制限な超憲法的措置を、そう簡単に認められない(小林 1979:185)という考え方がまた一方にあった。

有事法制立法化へのもうひとつの大きな抑止力になったのは、憲法第9条の存在であった。憲法第9条が盛り込まれた経緯は24-25 ページに示したが、戦争の放棄と戦力の不保持を規定した第9条の存在は、軍事力の行使を前提とする有事法制の立法化には強力な壁になった(森本 2005:213)。

憲法第9条で禁止している陸海空軍が現実には目の前にありながら、政府は「戦力とは何か」について、次々と憲法の解釈を変更していった(26-28 ページ)。「ワカシはブリではない」、しばらくすると「イナダはブリではない」、そしてさらに「ハマチはブリではない」というのである(青山 1999:55)。

このように、日本の国防政策を消極的にしたのは、まず戦争の放棄を定めた憲法の存在であり、それを利用した政府のアメリカに対する甘えとずるさであった。政府が憲法をいわば「悪用」しているうちに、それがいつしか、政府自らを拘束するものとなってしまった。国防の消極政策が、国是と化したのである(青山 1999:55)。

しかし、そのような政府の国防政策は、国民には難解で、ことあるごとに政府自身の国防政策を躊躇させている。憲法の文言を時の国策のために便法的に用いた結果が、その後の国防の政策をことごとく呪縛しているのである(青山 1999:55)。コーネル大学のカツェンシュタイン教授らは、1988年の総理府世論調査で、安全保障に対する国民の関心が、他の分野にくらべて最低だった点などから、国民と軍事との断絶が日本の安全保障の特徴と見ている(Katzenstein and Ogawara 1993:57)。

このような複雑な憲法解釈の下での有事法制の整備は至難であって、法制に不備が生ずるのもやむをえないことであった(青山 1999:55)。

8. 2. 仮説②「政治に起因するファクター」についての検証

自衛隊の前身である警察予備隊をマッカーサー連合軍総司令官の命令で創設した吉田茂から、佐藤栄作まで22年間(石橋湛山の5週間余を除く)、5代にわたる首相の安全保障、国防政策を概観してみると、総じて国軍育成には消極的であった。

まず吉田は信念として戦後復興を最優先させ、米国から求められた国防力増強は言を左右して最小限に抑えようとしている。その当時の国家としての要望は、戦争によって荒廃した国土の復興であった。吉田は米国の軍備増強要求を値切りに値切った。1980年代に「吉田ドクトリン」を造語した永井陽之助は、「吉田ドクトリンは永遠である」とまで主張し(永井1985:48)ている。また、吉田は、「再軍備などというものは当面到底できもせず、又現在国民はやる気もない国民生活が回復すれば、そういうときが自然にくるだろう」といていた(宮沢1999:161)し、日本が経済成長を遂げる時期になると、後継者たちに再軍備の必要を説いている(佐道 2006:20)。

しかし、日本の安全保障を米国に依存するという吉田内閣以来の経済成長重視、軽武装路線は、一方ではひとびとの軍備や防衛論議に関心を持つべきではないとの考えを側面から支えたと草野はいう(草野 1999:162)。吉田路線では、日本が復興するまでは、まずは経済に力を入れるというのが本来の趣旨のはずであったが、実際には、日本が経済成長の波に乗った60年代から70年代以降になっても、米国の防衛力増強要求には消極的に応じたにすぎなかった。日本の国民も経済力に見合う防衛努力の必要性には関心を示してこなかった、というのである(草野 1999:162)。

いっぽう鳩山は、明確に「憲法改正、再軍備」を旗印にしていた。しかし、「改憲か護憲か」を争った1952年2月の総選挙の結果、保守系が憲法改正に必要な議席3/2に達せず、以後急速に憲法改正、再軍備意欲を失って、対ソ外交に傾斜していくのである。

岸は、「タカ派」のイメージとは裏腹に、その安全保障政策は意外と地味である。安保条約の改定にあたっては、再軍備への拡大ととられないように、と指示するなど、慎重姿勢である。そして、実際の防衛予算では、むしろ縮小傾向だった(36 ページ)。これは、安保条約改定を優先させ、予算配分で防衛費を増加させることによる与野党双方からの批判をかわすための措置だったと思われる(中島 2006:115)。

安保条約についていえば、条約改定は必然であっただろう。旧条約は余りにも不平等条約に過ぎた(原 2003:118)からである。

池田の政策は明快であった。それまで続いた吉田、鳩山、岸らの政治中心の国家運営を、経済中心に切り替え、「所得倍增計画」、いわゆる「月給2倍論」は、労働者階級に希望を与

えたのである。憲法改正棚上げを明言し、防衛費も額面でこそ上昇したが、GNP 比率、一般会計歳出比は下がり続けた。

佐藤は、池田とともに、吉田ドクトリンの忠実な継承者であった。1972 年 5 月の沖縄返還を成し遂げ、その安定した政権維持は、ノーベル平和賞受賞で評価された。しかし、有事法制との関連では、手痛い失策を演じている。「三矢研究」事件である(38 ページ)。「三矢研究」事件により、1977 年 8 月に福田首相が有事法制研究に Go を出すまでの 12 年間、研究はタブーとなり、封鎖されることになったからである。

西ドイツのキージンガー首相は三矢研究が国会で問題になった 2 年後の 1967 年、「有事基本法」を国会に提出するにあたって、有事に備える体制を整備することは、平和を追求する政策と矛盾しない、とはっきりいっている。

しかし、佐藤だけではない。当時の国会議員の中で、安全保障に造詣が深い人がどれだけいたのだろうか。三矢研究小委員会での自民党・江崎真澄議員の発言は、そのころの政治家一般の安全保障に対する理解度を物語っている(41 ページ)。

憲法 9 条にこだわりもあって、自衛隊の実態を国民の前にはっきりさらすことに勇気を欠いてはいなかったか、と反省し、これは政府だけに任せず政治も責任を持っていく問題だ、と政治家に自覚を促したのである。

有事法制に対する政治家の無理解を示すもうひとつの事例が、「栗栖発言」であった。

「防衛出動が下令される前に、眼前に敵が現れたとき、自衛隊は超法規的行動をとらざるをえない」と、週刊誌のインタビューで栗栖弘臣統幕議長が発言したことに対して、金丸信防衛庁長官が過敏に反応して、栗栖を更迭した。

「三矢研究」と「栗栖発言」、この二つの出来事を観察すると、戦後政治において、根底に軍事に対する政治の不信ないし無理解があり、それが、防衛に関する高度の秘密さえも公開の場で論議の対象にしようとする政治の軍事に対する過剰介入となり、一方では、軍事が立ち入ってはならないとする非常事態下の国家体制に関する問題について、平素から答えを用意しようとしないう過少介入の姿勢になったといえるだろう(渡辺 1983:109)。

1965 年 2 月 10 日の衆議院予算委員会で社会党の岡田春夫議員が三矢研究を追及していき、国会ではしばしばシビリアン・コントロール(文民統制)が論議された。しかし、上記のように、シビリアン・コントロールは必ずしも機能しなかったようで、小谷も次のように指摘している。

「端的に言って、文民統制の原則の堅持には、統制されるほうの制服が、その何たるかを

充分にわきまえることが必要であることはいうまでもないが、統制すべき文民が、当面すべき問題の性質を正しく理解するだけの能力が絶対に必要である。さもないと、権力だけが先行して、文民統制はその効力を正しく発揮することはできなくなる恐れがある」(小谷 1981:17)。

そして、三矢研究に関連して、シビリアン・コントロールを担当している国会議員の側からも前述の江崎議員が、こういっている。「シビリアン・コントロールの要となる国会も、国防衛に関してはツンボ状態に置かれ、また、従来はややもすると防衛に関する無関心さを示してきた。このことは、一般国民の関心の低さとも相まって、はなはだ危険な状態というべきものである」(国会会議録。1965 年 3 月 12 日。衆議院予算委員会三矢研究小委員会)。

1955 年 11 月の保守合同で自由民主党が発足してから、橋本・クリントンの安保共同宣言まで正味 40 年と 6 ヶ月、この間に防衛庁長官は、船田中から臼井日出男まで 51 人を数える(朝雲新聞社編集局 2003:260-266)。防衛庁長官の平均在籍期間は、わずか 9.53 ヶ月である。防衛庁長官を平均 9 ヶ月半で差し替えてきた国家指導者たちの国家観の一端が、こうした人事にも現れているのではないか。

55 年体制という政治史上の特異な時代そのものも、有事法制立法化に負の影響を与えたファクターではなかったか。

55 年体制は、保守・革新の比率がほぼ 2/3 対 1/3 で推移したといわれるが、それはあくまで議席数であり、有権者の投票数の比率(党派別得票率)ではない。図 5-1 の党派別得票率は、急激に下降しているのに、図 5-2 の議席数はそれほどでもない。つまり、ほぼ 2 対 1 の保革対立議席数は、55 年体制中の 38 年間大きな変動がなく続いているが、実際は与野党とも有権者の支持を失い、棄権率が高まった不安定な政治情勢だったともいえるのだ(石川 1978:43-44)。

しかも、その不安定な政治情勢の中で、保守の自民党は派閥の奪権闘争、あるいは不道德な汚職が蔓延していた。野党の社会党も党内の分裂は日常茶飯事。左派と右派の勢力争いに明け暮れていたのである(原 2000:54-60)。挙げ句の果ては、国対政治である。国対政治は一種の馴れ合いである。保革両派の国会対策委員が、法案をスムーズに成立させるために、事前調整という名の談合をしておく。いわば省エネ議会運営である。そして、国対政治を円滑に進めていくための両派の人間関係が重要視される(49-50 ページ)。

評論家の西尾幹二によれば、55 年体制を、別の角度から見ると、40 年間にわたって対立、衝突を繰り返した自民党と社会党は、ある意味で双生児であり、似たもの同士であり、一つ穴のムジナだった。一方の性格が他方の性格を決め、一方の怠惰が他方の怠惰を助長してきた(西尾 1999:689-690)。マルクス・レーニン主義を信奉した社会党は、かつて絶対に

与党になれないことにおいて、つまり永遠に政治のプロになれないことにおいて、無限に自由を楽しむことが出来た(西尾 1999:690)という。

また、一方の自民党は、マルクス主義的全体主義の国際的勢力が強大であったおかげで、それへの防波堤の役割を果たしておればよく、内部の真剣な討議をなおざりにし、党内部の権力抗争は、安全保障問題でも、財政問題でも、物の考えの対決的討議を経ずに結着をつけてきた。日本は 40 年間、政党とはいえない曖昧集団に支えられた曖昧国家だったのだ(西尾 1999:691)と判断している。

西尾が「永遠にプロになれない」と評した社会党と有事法制の立法化との関係は、3 方向から考えてみる。第 1 は、テレビカメラが見守る中での国会論議、第 2 は社会党安全保障政策の主軸であった非武装中立論、第 3 は護憲平和を旗印にした反基地、反米、反安保、反自衛隊活動である。

第 1 の代表例は「三矢研究」問題であり、F-4 ファントム戦闘機の空中給油装置問題の国会論議であろう。「三矢研究」については、各党で審議した「三矢研究」小委員会で、岡田議員が問題視したようなシビリアン・コントロールの無視でも、クーデター計画でも、また全体主義的な国家総動員体制でもないことが判明した。しかし、岡田議員の獅子吼は、テレビの中継画像によって、一方的に視聴者に送り込まれていた。活字媒体もまたそのようなニュアンスで報じた(たとえば「軍人による国会機能の掌握と受け取った 1965 年 2 月 13 日の朝日新聞朝刊)。そして、有事法制研究は、以後議論すること自体がタブー視されるようになった(田村、丹羽 2006:86)のである。

第 2 の非武装中立論は、理想論と現実とのギャップを早くから指摘されていた(54 ページ)。まず、非武装中立論の前提になっている「他国からの侵略はない」、という思い込みについて、「侵略するかしないかは、他国の意思にかかっている。日本が決めることではない」と反論され、国際関係を解決する方法論としての「話し合いを基調とする平和と友好の外交」についても、話せば分かったと考えるのは理想論だと一蹴されている。社会党書記長の石橋政嗣が、「非武装中立論」を出版してベストセラーになった 1980 年ごろは、しかし非武装中立路線が評価されていたのである。非武装中立論では自衛隊はいずれ解体されることになっている。非武装中立論の世界では、有事法制の必要性もなかったのである。

反基地、反米、反安保、反自衛隊運動が燃え上がれば、そのなかで有事法制立法化という政治活動には「ためらい」が生じてくる。政治家は常に選挙という現実を背負っているからである。

防衛官僚の有事法制に対する不熱心は、防衛官僚自身が認めている(オーラルヒストリー 夏目晴雄:259)。その不熱心さは、初期の防衛官僚の出自が警察庁だったこともさることながら、後発官庁であるために、人材の確保が難しかったという点もあっただろう。国家公務員

上級職試験の成績上位者は相当期間、例外を除いて、防衛庁を希望しなかったからである（日吉インタビュー）。

国内の政治、行政事情以外に、外政的つまり国際関係や国際情勢が有事法制立法化に与えた影響もあるのではないか—この仮説に「それは安保条約への甘えだ」と指摘したのは西である（インタビュー・西正典）。それを裏付ける例証もある。

しかし、もうひとつ、有事法制の立法化を阻んできた明確な外政的、ないしは国際的な原因があるのではないか。それは、有事法制を立法化に駆り立てたいいくつかの動機を考えてみれば自然と浮かんでくる。すなわち、立法化へと政治家を動かし、最終的に2003年6月6日、参議院議員234人のうち、207人という多数が賛成票を投じたのは、1990年の湾岸戦争、1992年の中国領海法公布、1993年以来の朝鮮半島危機、1998年のテポドン事件、1999年の工作船事件など、身近で起こった国際的な出来事が後押ししたことと、半島危機以来の米国の後方支援要求が作用したからである（岡本 2000:29）。したがって、逆に1990年以前は安保条約に守られ、中ソ対立、南北朝鮮対立があっても、日本には直接的な脅威が及ばず、国防論議が高まらなかった（青山 1999:53）という側面もあったのである。

8. 3. 仮説③「社会的ファクター」についての検証

社会的ファクターの中では、まず最初に国民の敗戦ショックの影響を考察した。閲読した歴史書は、いずれも敗戦直後の国民の心境に紙数を割いているからである。国民の一部は、1945年8月15日の終戦放送直後から、逞しく再建への道を歩みだした。8月31日の讀賣報知には、「お待兼ね劇團輕喜劇 伴淳三郎一座、淡谷のり子と大山秀夫樂團 浅草花月劇場」、「日響定期公演 尾高尚忠、佐々木成子 R・ストラウス歌曲、ベートーヴェン第三日比谷公會堂」という広告が掲載されている（西尾 1999:636）。しかし、大多数は、そう簡単に敗戦ショックが消え去ったとは思えない。猪瀬直樹は、岩川隆著「巨魁—岸信介研究」の解説で、「60年安保闘争の盛り上がりは、反米感情であり、日米戦争で燃やしきれなかったナショナリズムの残滓だった」と分析している。猪瀬によれば、ショックは少なくとも敗戦から15年後の1960年ごろまで引きずっていたことになる。また、終戦から20年経った1965年の米國務、国防総省の共同研究結果でも「日本国内には戦争体験に由来する厭戦感情と反軍感情が根強い」と報告されている（65—66 ページ）。

神奈川県知事・藤原孝夫の報告書（論文 64—65 ページ）は、敗戦直後の国民の気持ちをよく代弁していた。指導者に対する怨嗟と、戦争はもうこりごりという偽らざる気持ちであろう。そして、栗屋がいうように（65 ページ）、これがしだいにその後の反軍国主義あるいは平和主義意識になっていく。

自衛隊が発足した1954年は、敗戦から9年経っていたが、それでも防衛庁は、こうした国

民感情に配慮して、「兵隊」は「隊員」、「戦車」は「特車」、「歩兵」は「普通科」、「砲兵」は「特科」などと言い換え、階級呼称も旧軍とは異なった呼称を採用している。

栗屋のいう「反軍国主義」、あるいは「平和主義」は、その裏返しとして、もしくはその実行行為として反米、反基地、反安保、そして反自衛隊活動へと拡がっていったのであろう。こうした活動の組織化には、イデオロギーを伴った政党の政策もあった。それは、例えば社会党の統一大会宣言(1955年10月、50ページ)でも明らかである。

全国的なムーブメントになった1960年5月の安保反対闘争を境に、しかし、これらの反対活動はしだいに沈静化した。中曽根のいう「ガス抜き」効果(69ページ)があったのだろうか。1969年の東大安田講堂事件以後は学生運動も急速に下火になっていった。

そして、そのタイミングで、1977年8月、福田首相が防衛庁の有事法制研究を了承したのである。

教育と有事法制に直接の繋がり薄い。しかし、極端な自衛隊アレルギーの一つの形として大野敏明のケース(73ページ)や宮城の証言する沖縄の学校教育(73ページ)があった。反自衛隊教育が、後世どの程度有事法制の立法化に負の影響を与えたか、定量的な検証は無論難しい。しかし、教科書や国旗・国家問題を含めて、そうした教育を許容する一般社会の安全保障に対する理解が、多少とも国防問題、有事法制論議に影響を与えた可能性は、このあとの世論調査で推定できるかもしれない。

その国民の意識は、まず世界各国との比較から始めた。総理府の世界青年意識調査の中で目立ったのは、日本人の国家に対する意識が、諸外国に比べて低い点だった。

日米安保の賛否では、安保改定の1960年と、自動延長翌年の1971を除いて、ずっと賛成が反対を上回り、ソ連の軍事力の脅威が高まった1975年以降は有事法制の研究と時期的にほぼ併行するように高まっている。

また、軍備について、NHK世論調査所の分析は、軍備そのものは必要としながら、再軍備には否定的に反応し、自衛隊発足以降は反対が賛成を上回っていることから、自衛隊によって、国を守る軍備の必要性は満たされ、自衛隊以上の軍備は必要としていない、と考えているという。また、自衛隊の役割についても、1975年ごろまでは災害派遣を重視してきたが、以後は国防が逆転している。

世論調査の結果を見れば、安全保障について、国民は軍事力も自衛隊も多数が「必要」との反応を示している。しかし、それならばなぜそうして民意が有事法制の立法という政治活動に反映されなかったのか、という疑問も生じてくる。有事法制というテーマが余りにも一般性に欠けたからなのか、それとも国民が明確に有事法制に拒否反応を示したからなのか。

その答えを求めるために、マスコミ報道と国民の安全保障問題への理解との関係を探っ

てみた。

まず有事法制が立法化されるまでの結節で書かれた朝日、毎日、読売各紙の社説報道を参考にすれば、2002年4月以降の読売を除いて、とくに朝日、毎日は一貫して有事法制に批判的な姿勢を貫いてきた(韓ほか 2003:45-46)。

また、有事法制成立への抑止力のひとつであった憲法についても、マスコミ報道は、読者にある種の影響を与えているかもしれない。古関によれば、憲法制定から足掛け54年間の憲法記念日に取り上げられたテーマは3紙合わせて「平和」あるいは「憲法9条」が65回、憲法改正問題51回である(論文88ページ)。その3紙に共通した特徴は、平和主義を「理想」としている点だが、理想は現実ではなく、現実化への道を断ち切る(古関 2004:91)。有事法制という現実化を阻んできた、あるいは阻む方向に影響力を行使してきた可能性は高い。そして、その可能性の例として渡辺は、選挙における新聞の特定政党への激励とその結果との関連を挙げ、2003年11月9日投票の衆議院総選挙について、「マスコミがいかに大きな影響力を行使できるかをまざまざと示した」といっている(91-92ページ)。

マスコミ、とくに新聞が防衛・安全保障問題に関する世論に与える影響の大きさを考慮して、朝日新聞編集局次長の富森叡児は「こと民族、国家の運命にかかわる防衛報道に関しては、扇動的手法を安易に適用することは、厳に慎むべきではないか」と、警告していた。それは、現実には、防衛問題についての報道で、扇動主義の報道が行われる場合があったことを示している。

8. 4. 評価

以上、この結論部分では、頭書に掲げた3つの仮説について、果たして仮説は証明されたかどうか、分析を試みた。

まず、「法制度に起因するファクター」については、有事法制の立法根拠となるべき緊急権規定が憲法に欠けていることと、憲法第9条の不戦、不保持の条項が有事法制の立法化を困難にしていたと明確に指摘されている。すなわち、憲法に緊急権規定が欠落していることは、立法者たちに有事法制着手を躊躇させるに十分な根拠だった(青山)し、国民的合意を得ることが困難だった(松浦)と認めている。また、杉原も、憲法上明示的な根拠規定を欠く自衛隊や駐留米軍が作戦行動するための法制を設けることは、「ラクダが針の穴を通るよりむずかしかった」といっている。すなわち、日本国憲法に緊急権規定が設けられていないことや、憲法第9条の条項が、有事法制の立法化の遅れに関連していることは明らかになった。この点では、仮説を証明できたと考えられる。

「必要性の論理」や、「行政法の留保説」という一種の“超法規的法規”があるために、有

事法制がなくても戦闘行動はできる、という考えが、有事法制の立法化の遅れとどのような関係があるのか、についても考察を加えた。しかし、「そういう考え方もある」という理論の存在は確認できても、実際それが有事法制の不作為にどのような影響を及ぼしたかまでは、証明できなかった。

「政治に起因するファクター」についての検証では、歴代首相の施政方針や、三矢研究、栗栖発言をいう典型的な二つの出来事を通して、「政治家の不勉強」が浮かび上がってきた。同時に保守政治家の金権体質、奪権闘争、革新政治家の派閥抗争、理論倒れの政策、官僚の怠慢なども浮上した。そのなかで、もっとも有事法制との関係で注目されたのは政治が軍事をリードするはずのシビリアン・コントロールの機能不全であった。そもそもが、敗戦後の復興が最優先テーマになり、それが経済大国に成長したあとも、安全保障分野での政治家の無関心を呼んだ。シビリアン・コントロールの機能不全は、いわばその結果であった。

政治のそうしたスタンスを、渡辺や小谷が指摘していた。

また、政府の憲法解釈が二転三転するなかで、有事法制を国民に説得するのが難しかったことは、すでに松浦が言及している。

政治と有事法制立法化の遅れとの関係は、法制度とのように明快ではない。しかし、積み上げてきた“状況証拠”は、いずれも政治の怠慢や不勉強が、有事法制の立法化と密接な関係にあることを示していよう。この分野でも、仮説は証明されたと考えられる。

「社会的ファクター」については、もっとも影響が大きかったと思われるのは、戦後の国民感情、もう戦争はこりごりという気持ちと、現実とのギャップが大きいマスコミ・新聞論調であろう。もうこりごりの感情が反軍、反体制運動へ自然に移行していった様子は栗屋が明らかにしている。マスコミ論調をめぐっては、渡辺の研究があった。

反軍、反安保、反自衛隊などの活動と有事法制との関連については、それらが「戦争もうこりごり」に端を発した国民感情の発露であるならば、有事法制の立法化には負の環境を醸成したと思われるが、両者の相互作用を証明するのは至難である。

その反面、世論調査で目だったのは、軍備の必要性、自衛隊の貢献を認めながら、他方では一貫して憲法改正に反対する国民の意思だった。これが、行政官僚や立法者らに、有事法制の立法を躊躇させた可能性は否定できないだろう。

総じていえば、この分野では一部を除いて、仮説を証明できたと考えられるのである。



以上のように頭書の仮説は、概ね証明されたと考えられる。

9. 文献目録および図表目録:

文献目録

安保克也

2004 憲法と有事法制、*政経研究* 第41巻第1号、859-894。

青山武徳

1999 テポドン効果と有事法制の整備。*法令ニュース* 1999年5月号。52-57。

2004 戦後の国防・安保に関わる訴訟。西修編：*我が国防衛法制の半世紀*。東京：内外出版。50-96。

朝雲新聞社編集局

2003 *防衛ハンドブック平成15年版*。東京：朝雲新聞社。

2004 *防衛ハンドブック平成16年度版*。東京：朝雲新聞社。

朝日新聞

1958年10月15日夕刊。岸の憲法改正発言。

1965年2月13日朝刊。社説。三矢研究。

1977年4月21日朝刊。わたしは掃除大臣。

1978年9月23日朝刊。社説。有事法制の防衛庁見解発表。

1978年11月1日朝刊。世論調査。

1981年4月24日朝刊。社説。有事法制研究中間報告。

1995年1月20日朝刊。社説。阪神・淡路大震災。自衛隊の出動が遅れた。

1996年9月2日朝刊。米韓共同作戦計画への支援要求。

1996年9月3日朝刊。米韓共同作戦計画への支援要求。

1996年9月15日朝刊。米軍の支援要求。

1998年12月29日朝刊。世論調査。

2002年4月17日。朝刊。社説。有事関連3法案閣議決定。

2003年6月8日朝刊。社説。有事関連3法案成立。

栗屋憲太郎

1996 敗戦と国民意識。天川晃、五十嵐武士編：*戦後日本史と現代の課題*。東京：築地書館。

ベンダサン、イザヤ

1992 *日本人とユダヤ人*。角川文庫第84版。東京：角川書店（初版1971）。

防衛庁

1978 *防衛白書 1978年版*。東京：防衛庁。

1997 *防衛白書 1997年版*。東京：防衛庁。

1999 *防衛白書 1999年版*。東京：防衛庁。

- 2004 防衛白書 2004 年版。東京：防衛庁。
- 2005 防衛白書 2005 年版。東京：防衛庁
- 2007a 防衛白書 2007 年版。東京：防衛省。
- 2007b 防衛実務小六法平成 19 年版。東京：防衛省。防衛庁償恤金に関する訓令。
防衛法学会編
- 2006 平和・安全保障と法。東京：内外出版。
- Dower, John
- 1996 JAPAN IN WAR AND PEACE Essay on History, Culture and Race. London:
HarperCollinsPublishers
- C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト
- 2000 海原治オーラルヒストリー下巻。インタビュアー＝伊藤隆、河野康子、佐道明広。2000
年 3 月 14 日午後 2 時－午後 4 時 30 分。場所・政策研究大学院大学政策研究プロ
ジェクトセンター。東京：政策研究大学院大学。
- 2004 夏目静雄オーラルヒストリー。インタビュアー＝伊藤隆ほか。2003 年 6 月 13 日午後 2
時－午後 4 時。場所・在団法人 防衛弘済会。東京：政策研究大学院大学。東京：政
策研究大学院大学。
- 2005 宝珠山昇オーラルヒストリー上巻。インタビュアー＝伊藤隆、佐道明広。2004 年 5 月
17 日午後 3 時 20 分－午後 6 時。場所・政策研究大学院大学政策研究プロジェクト
センター。東京：政策研究大学院大学。
- フィールズ、ジョージ
- 1999 政治にも防衛にも無関心の不思議な国民たち *THE 21*。1999 年 12 月号。42－43。
藤本一美、新谷卓
- 2005 55 年体制の政治。東京：つなん出版。
- 船橋洋一
- 1997 同盟漂流。東京：岩波書店。
- 外務省
- 1960 外交青書 1960 年版。東京：外務省。
- Getreuer, Peter
- 1986 DER VERBALE PAZIFISMUS Der Verteidigung Japans 1972-1983 in demoskopischen
Befunden. *BEITRAGE ZUR JAPANOLOGIE BAND 22*. Wien: Institut fur Japanologie
Universitat Wien
- 郷田豊
- 1987 三矢研究から 24 年、非軍事面の施策充実が必要。新防衛論集 第 14 巻第 4 号 1－
10。
- 2002 世界に学べ! 日本の有事法制。東京：芙蓉書房出版。
- 2004 ここまで来た国民保護－三矢研究以来の経緯を振り返って。消防防災。2004 年春季

- 号。東京：東京法令出版。
- 後藤基夫、内田健三、石川真澄
- 1982 戦後保守政治の軌跡。東京：岩波書店。
- 林茂夫
- 1994 三矢研究。世界 第 594 号臨時増刊「キーワード戦後日本政治 50 年」。94－95。
- 林茂、辻清明編
- 1981 日本内閣史録 6。東京：第一法規出版。
- 半藤一利
- 2006 昭和史戦後篇 1945－1989。東京：平凡社。
- 判例時報
- 1973 通巻 712 札幌地方裁判所判決。東京：判例時報社。
- 1976 通巻 821 札幌高等裁判書判決。東京：時報社。
- 1977 通巻 842 水戸地方裁判所判決。東京：判例時報社。
- 1979 通巻 921 山口地方裁判所判決。東京：判例時報社。
- 1980 通巻 1003 名古屋高等裁判書判決。東京：判例時報社。
- 1981 通巻 1004 東京高等裁判所判決。東京：判例時報社。
- 1982a 通巻 1046 広島高等裁判所判決。東京：判例時報社。
- 1982b 通巻 1054 最高裁判所判決。東京：判例時報社。
- 1988 通巻 1271 最高裁判所大法廷判決。東京：判例時報社。
- 原彬久
- 2000 戦後史のなかの日本社会党。東京：中央公論社。
- 2003 岸信介証言録。東京：毎日新聞社。
- 林茂夫
- 1994 反基地闘争。世界 第 594 号。96－97。
- 平和・安全保障研究所
- 1979 わが国の危機管理態勢の現状。1978 年度防衛庁委託研究。東京：平和・安全保障研究所。
- 北海道新聞 2003 年 6 月 7 日朝刊。社説。有事法制は対米支援が主目的。
- IISS (Institute for International Strategic Survey)
- 2007 *The Military Balance*。London: IISS。
- 石橋正嗣
- 1998 私の履歴書。東京：日本経済新聞社。
- 石川真澄
- 1978 戦後政治構造史。東京：日本評論社。
- 1994 55 年体制。世界 第 594 号。64－67。
- 1997 戦後政治史。岩波新書 365。東京：岩波書店。

伊藤昌哉

1966 池田勇人ーその生と死。東京：至誠堂。

井沢元彦

1997 国民の自衛隊に対する意識は変わったのか。セキユリタリアン 1997 年 9 月号。24ー28。

岩川隆

2006 巨魁ー岸信介研究。ちくま文庫。東京：筑摩書房。

岩見隆夫

1999 岸信介 昭和の革命家。東京：学陽書房。

Johnson, Chalmers and E.B.Keehn

1995 The Pentagon's Ossified Strategy *Foreign Affairs* July/August 1995

海原治

1972 日本列島守備隊論。東京：朝雲新聞社。

Katzenstein, Peter J. and Nobuo Ogawara

1993 *Japan's National Security-Structures, Norms and Policy Responces in a Changing World*. Ithaca: East Asia Program Cornell University

韓永学ほか

2003 有事法制とジャーナリズムー新聞は防衛秘密法制・有事法制をどう伝えてきたかーコミュニケーション研究 第 33 号。23ー47.

川崎泰資

2003 マスコミのインパクト 法学セミナー 2003 年 9 月号。40ー43。

憲法調査会

1957 憲法調査会第 7 回総会議事録。東京：憲法調査会。

鬼頭誠

2003 自民・民社合意による有事法制成立の政治的意味ー冷戦時代の呪縛を解き放った現実路線ー。改革者。東京：政策研究フォーラム。2003 年 8 月。通巻 517 号。16ー19.

古関彰一

2004 主要全国紙は日本国憲法をどう見てきたのか 柴山哲也(Hg)：日本のジャーナリズムとは何かー情報革命下で漂流する第四の権力ー。京都：ミネルヴァ書房。91ー109。

小林直樹

1979 国家緊急権ー非常事態における法と政治。東京：学陽書房。

1982 憲法第九条。東京：岩波書店。岩波新書 196。

小林茂

1994 三矢研究。世界 第 594 号。94ー95。

小谷豪治郎

- 1981 *有事立法と日本の防衛*。京都：嵯峨野書院。
瀬瀬厚
- 2002 *有事法制とは何か*。東京：インパクト出版会。
栗栖弘臣
- 1978 もし自衛隊が「憲法第九条」を無視したらどうなる。*週刊ポスト* 1978 年 7 月 28 日、8 月 4 日合併号。203－208。
草野厚
- 1999 *日米安保とは何かーその成立から新ガイドラインまで*。東京：PHP 研究所。
京極純一
- 1986 *日本人と政治*。東京：東京大学出版会。
教育社編
- N.N. *防衛庁*。行政機構シリーズ 114。東京：教育社。
毎日新聞
- 1958 年 6 月 25 日夕刊。防大生は若い日本人の恥辱。
1965 年 2 月 22 日朝刊。社説。三矢研究。
1978 年 9 月 23 日朝刊。社説。有事法制研究の防衛庁見解。
1981 年 4 月 24 日朝刊。社説。有事法制研究中間報告。
2002 年 4 月 17 日朝刊。社説。有事関連 3 法案閣議決定。
2003 年 6 月 7 日朝刊。社説。有事関連 3 法案成立。
牧野良祥
- 1988 *空の“新兵”さん今昔物語：航空自衛隊*。東京：光人社。
正本謙一
- 2002a 米国の緊急事態法制(1)。*セキユリタリアン* 2002 年 4 月号。46－47。
2002b 米国の緊急事態法制(2)。*セキユリタリアン* 2002 年 5 月号。42－43。
2002c フランスの緊急事態法制(1)。*セキユリタリアン* 2002 年 10 月号。52－53。
2002d フランスの緊急事態法制(2)。*セキユリタリアン* 2002 年 11 月号。50－51。
増田弘
- 2004 *自衛隊の誕生ー日本の再軍備とアメリカ*。東京：中央公論社。中公新書 1175。
松浦一夫
- 2004 *有事法制制定までの道程と現段階*。西修編：*我が国防衛法制の半世紀*。東京：内外出版。233－283。
宮城能彦
- 2007 私の自衛隊アレルギーが消えるまで。*修親* 2007 年 11 月号。通巻 580 号。12－13。
三宅一郎、西沢由隆、河野勝
- 2001 *55 年体制下の政治と経済ー時事世論調査データの分析*。東京：木鐸社。
宮沢喜一

- 1965 *社会党との対話*。東京：講談社。
- 1999 *シリーズ戦後史の証言ー占領と講和ー① 東京ーワシントンの密談*。東京：中央公論社。
- 水島朝穂
- 1995 *現代軍事法制の研究*。東京：日本評論社。
- 2003 *世界の有事法制を診る*。東京：法律文化社。
- 森裕城
- 2001 *日本社会党の研究ー路線転換の政治過程*。東京：木鐸社。
- 森本敏
- 2005 *日本の防衛と安全保障*。東京：グラフ社。
- 森本敏、浜谷英博
- 2003 *有事法制*。東京：PHP。
- 村上薫
- 1975 *平和国家の防衛論*。東京：サイマル出版会。
- 室山義正
- 1992 *日米安保体制 下*。東京：有斐閣。
- 1994 *日米安保条約、世界 第 594 号*。46－49。
- 永井陽之助
- 1985 *現代と戦略*。東京：文芸春秋社。
- 中島信吾
- 2004 「同盟国日本」像の転換ージョンソン政権の対日政策、波多野澄雄(Hg)：池田・佐藤政権期の日本外交。京都：ミネルヴァ書房。53－92。
- 2006 *戦後日本の防衛政策ー「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事*。東京：慶應義塾大学出版会。
- 中村政則
- 2005 *戦後史*。岩波新書新赤版 955。東京：岩波書店。
- 中村隆英
- 1993 *昭和史 II*。東京：東洋経済新報社。
- 1995 池田勇人ー経済の時代を創った男。渡辺昭夫編：*戦後日本の宰相たち*。東京：中央公論社。159－160。
- 中曽根康弘
- 1996 *天地有情ー五十年の戦後政治を語る*。インタビュー・伊藤隆、佐藤誠三郎。東京：文芸春秋社。
- 2004 *自省録ー歴史法廷の被告として*。東京：新潮社。
- NHK放送世論調査所編
- 1982 *図説・戦後世論史(第2版)*。NHK ブックス 243。東京：日本放送出版協会。

日本経済新聞

1996 年 6 月 3 日朝刊。有事対応措置の具体的研究を指示。

日本教職員組合

1970 一九七〇年度日教組のたたかい。東京：日本教職員組合。

N.N. 戦争の放棄。法律時報 通巻 594。東京：日本評論社。

西修

2004 憲法と自衛隊の半世紀。西修：我が国防衛法制の半世紀。東京：ミネルヴァ書房。11－48。

西鋭夫

1998 国破れてマッカーサー。東京。中央公論社。

西尾幹二

1999 国民の歴史。東京。産経新聞社。

丹羽春喜

1985 シンポジウム「防衛研究の方法と課題」 新防衛論集 第 13 巻第 1 号。9－30。

大西誠一郎編

1978 防衛力の形成と我が国の政治。東京：平和・安全保障研究所。

小川和久

2004 日本ジャーナリズムを象徴する「日米安保騒動」。柴山哲也編 日本ジャーナリズムとは何か－情報革命下漂流する第四の権力－。京都：ミネルヴァ書房。189－202。

岡 芳輝

1990 産経新聞。1990 年 5 月 6 日朝刊。東京：産経新聞社。「自衛官の命 900 万円也」。

1994 産経新聞。1994 年 10 月 30 日朝刊。東京：産経新聞社。「それでも最高指揮官か－主欠いた殉職隊員追悼式」。

岡本篤尚

2000 <安全保障>国家のアポリア。法律時報 通巻 72 号。

大江健三郎

1958 毎日新聞 6 月 25 日夕刊。「女優と防大生」。

大橋豊彦

2003 現代日本政党史録 4 五五年体制後期の政党政治。東京：第一法規。

大野敏明

1996 産経新聞 1996 年 2 月 2 日付け夕刊。東京。産経新聞社。「人権」はなかった……。日教組の「自衛官の子いじめ」：5。

大嶽秀夫

1983 日本の防衛と国内政治。東京：三一書房。

1984 日本政治の争点。東京：三一書房。

陸上幕僚監部法務課

- 1964 国家緊急権(法務資料)。東京:陸幕法務課。
- 陸上自衛隊第1混成団編
- 1997 25年の歩み。沖縄:陸上自衛隊第1混成団。
- 六法全書
- 2006 自動車損害賠償保険法施行令第2条。東京:有斐閣。
- 佐道明広
- 2003 戦後日本の防衛と政治。東京:吉川弘文館。
- 2006 戦後政治と自衛隊。東京:吉川弘文館。
- 最高裁判所
- 1989 百里事件最高裁判所判決。最高裁判所民事判例集 通巻43巻6号。東京:最高裁判所。
- 産経新聞
- 1995年1月24日朝刊。初動に問題があった。
- 1955年1月24日朝刊。社説「主張」。自衛隊派遣についての教訓。
- 1955年1月26日朝刊。自治体の協力得られなかった。
- 産経新聞社会部取材班
- 1989 「深紅のバラを検証する」－日本社会党の研究－。東京:東洋堂企画出版社。
- 佐竹五六
- 1998 体験的官僚論－55年体制を内側からみつめて。東京:有斐閣。
- 清水幾太郎
- 1953 内灘、世界 1953年9月号。65－80。
- 新村出・編
- 2004 電子版広辞苑 第五版。東京:岩波書店。「有事」。
- 塩野宏
- 2005 行政法概説I。東京:有斐閣。
- 2002 有事法制と立憲主義について。法律時事臨時増刊「憲法と有事法制」 2002年12月30日号。7－10。
- 鈴木基之
- 2002a 韓国の緊急事態法制(1)。セキュリティアン 2002年6月号。48－49。
- 2002b 韓国の緊急事態法制(2)。セキュリティアン 2002年7月号。44－45。
- 多田拓一郎
- 2002a ドイツの緊急事態法制(1)。セキュリティアン 2002年8月号。44－45。
- 2002b ドイツの緊急事態法制(2)。セキュリティアン 2002年9月号。48－49。
- 高橋進
- 1994 非武装中立論。世界 第594号。50－51。
- 高畠通敏

- 1994 日米安保条約 *世界* 1994 年 4 月号。第 594 号。臨時増刊「キーワード戦後日本政治 50 年」。76－79。
- 竹下登
- 1991 *証言・保守政権*。東京：読売新聞社。
- 竹内昭夫、松尾浩也、塩野宏
- 1994 *新法律学辞典第 3 版第 4 刷*。東京：有斐閣。
- 田村重信、丹羽文生
- 2006 *政治と危機管理*。東京：内外出版。
- 田原総一郎
- 1978 防衛論議「現実主義」の虚構性 *潮* 1978 年 8 月号。通巻 231 号。127－139。
- 富森叡児
- 1977 *戦後保守党史*。東京：日本評論社。
- 1981 防衛報道についての一考察。*新聞研究* 通巻 355 号。1981 年 2 月号。10－13。
- 東京新聞
- 1995 年 2 月 1 日朝刊。自衛隊の車どこかせてほしい。
- 内田健三
- 1969 *戦後日本の保守政治－政治記者の証言*。東京：岩波書店。
- 植村秀樹
- 1995 *再軍備と五五年体制*。東京：木鐸社。
- 渡辺昭夫編
- 1983 *我が国の防衛体制の基盤にある問題(1)－政治と軍事との関係(続)*。東京：平和・安全保障研究所。
- 渡辺治
- 2005 *構造改革政治の時代－小泉政権論*。東京。花伝社。
- 渡辺知毅
- 1999 不審船侵入が有事法制論議を後押し。*世界週報* 1999 年 4 月 20 日。10－12。
- 山内敏弘
- 1977 戦争の放棄 *法律時報*。通巻 594 号。211－212。
- 安田寛
- 2004 「防衛二法制定の経緯」。西修編：*我が国防衛法制の半世紀*。東京：内外出版。98－140。
- 谷澤叙彦
- 2003a 英国の緊急事態法制(1)。*セキユリタリアン* 2003 年 2 月号。50－51。
- 2003b 英国の緊急事態法制(2)。*セキユリタリアン* 2003 年 3 月号。46－47。
- 読売新聞
- 1965 年 2 月 13 日朝刊。三矢事件。

1973 年 10 月 20 日朝刊。世論調査。自衛隊違憲判決。

1978 年 8 月 20 日朝刊。有事法制研究。

1978 年 9 月 23 日朝刊。社説。有事法制研究の防衛庁見解。

1981 年 4 月 24 日朝刊。社説。有事法制研究中間報告。

1995 年 1 月 29 日朝刊。遅れの背景に自衛隊アレルギー。

1999 年 2 月 18 日朝刊。世論調査。

2002 年 4 月 17 日朝刊。社説。有事関連 3 法案閣議決定。

2003 年 6 月 7 日朝刊。社説。有事関連 3 法案成立。

讀賣報知新聞

1945 年 8 月 29 日朝刊。社説。

吉田善明

2002 憲法の民主主義と有事法制。法律時事臨時増刊「憲法と有事法制」2002 年 12 月 30 日号。20-25。

インターネット検索

- ・ 防衛白書 1977 年版 防衛省ホームページ→1977 年版防衛白書→ミグ 25 事件。2008 年 3 月 18 日検索。
<http://www.mod.go.jp/>
- ・ 防衛白書 1997 年版 防衛省ホームページ→1997 年版防衛白書→北朝鮮潜水艦韓国東海岸侵入。2008 年 4 月 30 日検索。
<http://www.mod.go.jp/>
- ・ 阪神・淡路大震災被害状況 <http://web.pref.hyogo.jp/purpose/index.html>
2007 年 8 月 21 日検索。
- ・ 海上保安庁ホームページ→北朝鮮工作船。2008 年 5 月 2 日検索。
<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/news/h14/fushinsen/021212/index.html>
- ・ 国会会議録 <http://kokkai.ndl.go.jp/>
1950 年 1 月 23 日 衆議院本会議。吉田首相施政方針演説。憲法 9 条解釈。
1951 年 10 月 17 日 参議院本会議。大橋法務総裁の「戦力」解釈。
1953 年 11 月 3 日 衆議院予算委員会。吉田首相「戦力を持たしめないが、軍隊といってもよい」。
1954 年 4 月 12 日 衆議院内閣委員会。首相の指揮権。
1954 年 5 月 6 日 衆議院内閣委員会。吉田首相の「自衛軍を持つのは当然」。
1954 年 12 月 21 日 衆議院予算委員会。林法制局長官。国土保全の自衛隊は戦力ではない。
1957 年 5 月 7 日 参院内閣委員会。

- 1960 年 7 月 19 日 衆議院本会議。池田首相。自衛力整備について。
- 1961 年 1 月 30 日 衆議院本会議。池田首相。施政方針演説で防衛問題に触れず。
- 1965 年 2 月 10 日 衆議院予算委員会。三矢研究。
- 1965 年 3 月 12 日 衆議院予算委員会三矢研究小委員会。江崎議員の「政治かは反省すべき」。
- 1965 年 5 月 31 日 衆議院予算委員会。松野小委員長の報告。
- 1967 年 6 月 30 日 衆議院内閣委員会。
- 1972 年 11 月 13 日 参議院予算委員会。吉国法制局長官の戦力判断。
- 1973 年 3 月 22 日 参議院予算委員会。F-4 戦闘機質疑。
- 1973 年 4 月 10 日 参議院予算委員会。F-4 戦闘機疑惑。
- 1975 年 5 月 14 日 衆議院法務委員会。有事法制の憲法上の根拠。
- 1977 年 10 月 20 日 参議院予算委員会。防衛庁の有事法制研究。
- 2003 年 3 月 3 日 衆議院予算委員会。石破防衛庁長官のテポドン証言。
- 2003 年 6 月 6 日 参議院本会議。有事関連 3 法案成立。
- ・ 内閣府世論調査 内閣府ホームページ→世論調査→世界青年意識調査 1977 年－2003 年。2008 年 5 月 1 日検索。
<http://www8.cao.go.jp/survey/index.html>
 - ・ 最高裁判所ホームページ→判例検索システム→1952 年 10 月 8 日の大法廷判決。日本国憲法に違反する行政処分取り消し請求事件。2008 年 3 月 10 日検索。
<http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010>
 - ・ 総務省中央選挙管理委員会ホームページ→第 34 回衆議院総選挙選挙結果 2008 年 5 月 12 日検索。 http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/pdf/031113_5.pdf
 - ・ 衆議院ホームページ→議案。議員提出案件数。2008 年 3 月 21 日検索。
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm
 - ・ 日本社会党ホームページ→文献・資料目次→非武装中立への道。2007 年 8 月 8 日検索。
http://www5f.biglobe.ne.jp/~rounou/myweb3_020.htm
 - ・ ウィキペディア「全国戦没者」。2008 年 2 月 24 日検索。
 - ・ <http://ja.wikipedia.org/wiki/全国戦没者>。
 - ・ ウィキペディア「兵庫県南部地震」。2008 年 3 月 17 日検索。
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%85%B5%E5%BA%AB%E7%9C%8C%E5%8D%97%E9%83%A8%E5%9C%B0%E9%9C%87>
 - ・ 内閣府世論調査 内閣府ホームページ→世論調査→世界青年意識調査 1977 年－2003 年。2008 年 5 月 1 日検索。
<http://www8.cao.go.jp/survey/index.html>

インタビュー

- ・ 日吉章(元防衛庁事務次官)
2007年2月14日午後3時－午後4時。東京都港区虎ノ門1-21-19、NNビル、Aflac
顧問室。
- ・ 森本敏(拓殖大学教授。安全保障論)
2006年9月1日午前9時－10時15分。東京都中央区新橋、森本事務所。
- ・ 西正典(防衛庁技術研究本部副本部長)
2006年8月17日午前10時30分－11時30分。防衛庁技術研究本部副本部長室。
- ・ 佐藤庫八(陸上幹部学校法務教官。一等陸佐)
2006年7月18日午後2時15分－3時30分。東京都目黒区中目黒2-2-1、陸上自
衛隊幹部学校統率管理教官室。
- ・ 渡井理佳子(日本大学大学院法務研究科助教授。行政論)
2007年2月22日午後4時－午後5時。東京都千代田区神田駿河台1-6、日本大学
大学院法務研究科、渡井研究室。
- ・ 吉原恒夫(拓殖大学教授)
2006年9月8日午後2時15分－午後3時30分。東京都千代田区内幸町2-2-1、
日本記者クラブ談話室。

図表目録

- ・ 図4-1 武力攻撃事態関連法制の全体像
(防衛白書 2004年版:157)
- ・ 図6-1 党派別得票率の推移
(石川真澄 「戦後政治構造史」)
- ・ 図6-2 党派別議席数の推移
(石川真澄 「戦後政治構造史」)
- ・ 図7-1 日米安保条約に賛成か反対か
(NHK 放送世論調査所 「図説 戦後世論史」:169)
- ・ 図7-2 安保条約は日本の安全に役立っているか
(NHK 放送世論調査所 「図説 戦後世論史」:169)
- ・ 図7-3 日本に軍隊は必要か
(NHK 放送世論調査所 「図説 戦後世論史」:171)
- ・ 図7-4 自衛隊に対する態度
(NHK 放送世論調査所 「図説 戦後世論史」:173)

— 以上 —

Zusammenfassung der Magisterarbeit

Titel: Kriegszeitgesetze Japans — Warum gab es ein halbes Jahrhundert keine Kriegszeitgesetze ? Forschung von gesetzlichen, politischen und gesellschaftlichen Standpunkten aus.

Bis Mitte 1990 fehlten in der japanischen Gesetzgebung Kriegszeitgesetze, und solche wurden erst 2003 beschlossen. Diese Situation beinhaltete auch das Fehlen von gesetzlichen Bestimmungen, wer in Falle einer Krise die Nation führen solle. Dass man ein halbes Jahrhundert lang das Fehlen von Kriegszeitgesetzen, die den Kern des Sicherheitsgesetzsystems bilden, ausser Acht ließ, war ein in der Welt einzigartiges Phänomen. Warum fehlten diese für das Land wichtigen Kriegszeitgesetze ?

In der Diplomarbeit näherte ich mich dieser Frage vom gesetzlichen, politischen und gesellschaftlichen Standpunkt aus.

Was den gesetzlichen Standpunkt angeht, so gab es in der japanischen Verfassung keine Beschreibung von Maßnahmen während eines Notstandes, und weil im Kapitel 9 der Verfassung Kriegsführung und Kampfkrafterhaltung verboten waren, wurde auch das Recht auf Ausnahmezustand, der militärische Gewalt mit sich bringt, nicht erwartet. Außerdem tauchte als Hintergrund für das Fehlen von Kriegszeitgesetzen die Meinung auf, dass die "Logik der Notwendigkeit" Lücken im Recht ausfüllt und man mit einer Notsituation auch ohne Kriegszeitgesetze fertig werden kann.

Betreffend die politische Beweisführung sind dafür, dass die Kriegszeitgesetze so spät zustande kamen, folgende Gründe denkbar: die Verständnislosigkeit der Politiker für nationale Sicherheiten, die Zurückhaltung der Politiker und der Administration gegenüber der Schaffung von Kriegszeitgesetzen, da sie das Gefühl der Bevölkerung, die genug vom Krieg hatte, miteinbezog sowie die Führung des Parlaments während eines 55-jährigen Systems des Gegensatzes von Konservativen und Reformern.

Was die Betrachtungen vom gesellschaftlichen Standpunkt aus angeht, so ist denkbar, dass folgende Faktoren direkt oder indirekt die Entstehung von Kriegszeitgesetzen in Japan verhinderten: das Gefühl der Bevölkerung, die keinen Krieg will, die Aktivitäten des Antiamerikanismus und des Antimilitarismus, die in einem verborgenen antiamerikanischen Gefühl gegenüber dem Sieger des Krieges USA wurzelten, und sich in anderer Gestalt auch als Anti — *jieitai* — Kämpfe zeigten sowie der Ton der Auseinandersetzung in einem Teil der Massenmedien, die diese Aktivitäten unterstützten.

MA Thesis summary

Title: Japan's wartime laws – Why have there been no war time laws for half a century? A legal, political and societal research.

Until the middle of the 1990s wartime laws were missing in the Japanese legislation, and were only introduced in 2003. This situation also included the deficiency of clauses who should lead the nation during a crisis. Disregarding the deficiency of wartime laws, which actually build the centre of the security law system, over half a century, has been a unique phenomenon throughout the world. Why did these laws that were so important for the country not exist? This MA thesis will regard this question from a legal, political and societal point of view. As far as the legal aspect is concerned, there has been no description of measures to be executed in the case of an emergency. Thus, as warfare and the preservation of combat strength were forbidden through the article 9 in the legislation, the right of a state of emergency, which would cause military violence, was not expected. Furthermore, the opinion, that the „logic of necessity“ would fill in the gaps in the legislation and that the nation could cope without wartime laws in a state of emergency, came up as the background of the laws' deficiency. Concerning the political argumentation why wartime laws were introduced very lately following statements are seen as possible reasons: the politicians' lack of comprehension for national security, the politicians' and the administration's reluctance towards introducing wartime laws, as they included the population's feeling of having had enough of war in their decision, as well as the parliament's conduct in a system of opposition between conservatives and reformers which had lasted over 55 years. Looking at it from a societal point of view, it is possible that the following factors have directly or indirectly averted the development of wartime laws in Japan: the sentiment of the population that does not desire war; the activities of the anti-american sentiment and anti-militarism, which were rooted in a secret anti-american sentiment towards the winner of the war (USA), and were also presented in a different form as the anti-jieitai fights; as well as the tone of disagreement within one part of mass media that supported these activities.

Lebenslauf

Name: Yoshiteru Oka

Geburtsdatum: 18 Dezember 1934

Geburtsort: Osaka, Japan

Staatsbürgerschaft: Japan

Ausbildung:

April 1954 – März 1959	Universität Kwansei-Gakuin (Abteilung Wirtschaft)
Oktober 2004 – November 2005	Vorstudienlehrgang der Wiener Universitäten
seit Oktober 2005	Studium an der Japanologie Universität Wien

Berufserfahrung:

April 1959 – Juni 2004	Journalist bei der Sankei-shimbun Zeitung (Tokyo)
Juli 1987 – Juni 2004	Verfasser von Leitartikeln bei der Sankei-shimbun