

有事法制の立法過程の動態分析（一）

谷 勝 宏

第一章 分析の枠組み

本論文は、冷戦下の自民党政権（福田内閣）において政府部内で公式の研究が開始された有事法制が、冷戦崩壊から一〇年が経過した二〇〇一年に至って公式のアジェンダ¹に設定され、それが内閣による法案の国会提出、国会での審議を経て、成立に至った過程を分析することを目的とする。分析では、有事法制のアジェンダ設定がなぜ可能になったのか、有事関連法案の立案段階では、官僚制や政党間の政府内でのどのような意見の対立が存在し、それがどのような交渉を経て、調整が図られたのかを検討する。法案が国会に提出されて以降では、有事関連法案を巡る行政府と国会の関係がどのように展開されたのか、国会による行政統制はどの程度作用したのかについて考察することとする。

分析の枠組みとしては、まず、有事関連法案のアジェンダ設定段階では、ジョン・キングダンの政策の窓モデル

を用いることによって、これまで非決定に作用してきた有事法制がなぜ公式のアジェンダに設定されたかを考察する。²⁾

キングダムによれば、アジェンダ設定に影響するのは、相互に独立した三つの流れ、すなわち、問題の流れ、政策の流れ、政治の流れである。

第一の問題の流れとは、数多くの様々な問題が生じる中で、特定の問題が政策決定者によって注目されるようになるという流れである。政策決定者が認識する問題は、はじめから存在するのではなく、政策決定者がある状況に対して、政府として何らかの施策を実施すべきと認識した場合にはじめて、問題として定義されることになる。特定の問題が注目されるようになる要因には、数量的な指標 (indicators) の変化や、災害や事故、危機等の事件の発生 (focusing events)、政府における既存のプログラムの評価 (feedback) などが挙げられる。³⁾ こうした予期しない結果が、政策決定者の注意を捉えるが、次々と問題が発生する状況では、関係者の関心を長く引き付けておくことは難しくなる。⁴⁾

第二の政策の流れとは、多くの政策案が生成される中で、特定の政策案のみが真剣に考慮されるようになるという流れである。政策案は様々な人々や組織から提案される。国会議員、官僚、利益団体、研究者、一般国民とその担い手は広い。常にこのような人々や組織によって問題が検討され、議論され、提案されている。こうした中で、特に重要な役割を果たすが政策企業家であり、彼・彼女らは政府の内外に散在している。政策企業家は、自らの資源を投入しつつ、自身の選好に沿った政策を提出し、他の人々の説得に当たる。⁵⁾ ある政策が生き残るための条件は、技術的な実現可能性、政策コミュニティを構成する専門家らの価値観 (特に公平と効率) との合致、予算の確保や世論の同意、政治家の賛同といった将来的な制約をクリアしているかどうかの三点である。⁶⁾ こうした基準に合致した政策であれば、生き残る可能性も高くなるのである。

第三の政治の流れは、国民的ムードや世論の変化、利益団体や政治エリートなどによる政策案の受容、政権交代や選挙の結果による議会の議席配分の変化や重要人物の人事交代、省庁間の管轄の所在などの要素から構成される。⁷⁾ こうした政治の流れは、政策決定者によるアジェンダの選択に影響を与える。アジェンダの形成は、アクター間の交渉・取引を通じて行われるが、こうした政治的な流れが、アジェンダ設定の促進要因になったり、制約要因となったりするのである。

これらの三つの流れは、基本的に相互に独立している。必ずしも問題意識に続いて政策案が形成されるというわけではなく、問題意識以前に政策案が存在する場合もある。三つの流れは、独立のプロセスを経ながら、相互に作用しあい、ある決定的な時期に合流 (coupling) する。⁸⁾ この合流の機会をキングダムは、政策の窓 (policy window) と名づけた。⁹⁾

政策の窓には、政治の窓と問題の窓の二つがあり、政権交代や政府人事の変更、世論のムードの変化などの政治的諸変化が、特定の問題や政策を推進する機会を作り出し、政治の窓を開かせるきっかけを作る。また、事故や重大な事件などの発生により、重要な問題が新たに認識された場合には、それを解決するための政策案が提示される機会を作り出し、問題の窓が開かれることになる。これらの窓には容量の限界があり、窓は容易に開かず、また開いたとしても短時間で閉じられてしまう。問題がすでに解決済みであるとされたり、政策決定者が行動に失敗したり、あるいは利用可能な政策案が用意されていないといった理由によって窓が閉じられてしまえば、三つの流れは合流することはできなくなる。¹⁰⁾ こうしたことから、ある問題の重要性が認識され、それに適した政策案が政策コミュニティにおいて利用可能な状態にあり、政治的变化が政策の変化に好都合な状況を創出し、そしてそれらの障害となる制約も存在しないという決定的な時期に三つの流れは合流することが可能となる。¹¹⁾ 政策企業家は、特定の政策提言を準備し、それに適合する問題の流れと政治の流れが有利に展開するのに関わり、好機を得た政策案が、決定

アジェンダ（法律の制定など政府が実現に向けて積極的措置を取る対象となるもの）に設定されることになるのである。政策変化はその合流の帰結として起こると考えられる。

有事法制においては、同時多発テロの発生と北朝鮮問題への対応という危機によって政策の窓が開いたその時期に、問題、政策、政治の三つの流れが合流することで、従来、非決定に作用してきた有事法制を政府の公式の決定アジェンダとして設定することを可能にしたと仮定することができよう。

次に、法案の立案段階では、内閣官房や省庁の官僚機構、首相や閣僚などの執政部、政党幹部、族議員などの政治家といった多元的なアクターの相互作用の結果、法案原案が形成されていく姿を、政府内政治モデルを用いて考察することとする。政府内政治モデルは、政府内の決定アリーナに参加するアクターに焦点を合わせ、誰が、あるいはどの組織が政策決定過程に参加するのか、その場合に、どのアクターがより多くの影響力を発揮するのか、参加者間の関係などに焦点を当てるモデルである¹⁵⁾。その代表的なものとして、アリソンやハルペリンの官僚政治モデルが挙げられる。アリソンの官僚政治モデルの中心的な概念は、「政治的合成産物」と「交渉・取引」、「行動経路」である¹⁶⁾。アリソンは、「政府の決定や行動は、ある問題に対する解答として選択されるのではなく、多様な関心および不均等な影響力を持つ政府構成員の間の妥協・対立・混乱から生まれる、という点で合成産物であり、政府の個々の構成員が、確立された経路に沿って行う交渉・取引によって生み出されるという点で政治的であるとして、政府の決定や行動は、国内政治的合成産物である」とする¹⁷⁾。そして、「政府決定がなされ政府行動が実施されるのは、ある統一的な集団の単なる選択としてではなく、リーダーたちの選好の公式の要約としてでもない。重要な選択について力は共有されるが判断は相分かれるというコンテクストは、政治こそが選択を生み出すメカニズムであることを意味している。プレーヤー各々が、国家的・組織的・集团的・個人的諸関心から、自らの力を用いて交渉・取引を行う」のである¹⁸⁾。同モデルでは、官僚組織の長たちが、プレーヤーとして各人の信条体系や、それぞれ

の所属する組織利益をぶつけあい綱引きをしながら、連合形成を行い、最終的には、大きな連合が支持する、あるいはコンセンサスの得られた選択肢が、政治的派生結果として採用されることが示される。

アリソンの官僚政治モデルでは、閣僚らのチーフとそのすぐ下のスタッフアー、各省庁の官僚を主要プレーヤーの対象とし、政府のより広いゲームにおける行為者である有力議員、報道関係者、利益団体、一般大衆その他のメンバーは一時的プレーヤーとして中心の同心円の限界に位置付けている¹⁹⁾。しかし、日本のような議院内閣制を前提とした場合には、この政策決定アリーナへの主要参加者には、与党の幹部も当然含まれることになる。さらに、多元主義的な政治過程では、与党の族議員の行動や、利益団体の影響力、世論の動向などが作用することによって、政府内での政策決定が行われる。例えば、選挙区民からの圧力を受けることによって、議員の行動は、しばしば選挙区向けの「再選」戦略に縛られる。同様に、利益団体は、政党や行政府に対する強い影響力を持っており、政策は、利益集団間の影響力の相互作用の結果として形成されることもある。このように、政府の意思決定には、単に官僚組織の長だけでなく、政党および様々な利益団体が参加する。こうした政策決定過程においては、首相のリーダーシップを貫徹するのは、仮に首相にその意思があったとしてもより困難になる²⁰⁾。自民党政権下の政策決定では、与党の部会は、目先の利益に走る傾向が強く、中長期的な視点を欠いているとされる²¹⁾ことが多かった。このことは、日本の政策決定が、議員の行動や利益団体の影響力によって特徴付けられる一つの根拠となつていよう。

有事法制の場合、それは、国民の多数の利害にかかわる政策であることから、国民の幅広い関心を惹起する。しかし、実際には、安全保障政策の利益は、公共財として国民全体に拡散し、特定集団に利益を供与するものではない。その結果、有事法制の実現を求めて、ロビー活動を展開する利益団体は、一部の財界を除いて皆無といつてよく、特定の顧客集団を推進勢力は持たない。有事法制に、より敏感なのは、基地を抱える地方自治体や、労働組合、平和・人権団体などの反対勢力である。その結果、利益団体との関係で、有事法制の立法により大きな利害と関心

を有していたのは、与党内での公明党や、阻止勢力である社民党、共産党、民主党などの野党であった。利益還元型の保守政党である自民党にとっては、国防族議員を除けば、有事法制に関して、党内の幅広い支持を動員することはこれまで必ずしも容易ではなかったのである。一方で、平和志向の強い創価学会を支持母体とする公明党も、連立政権の維持の観点から、連立を離脱してまで抵抗する要求は抑制せざるを得ず、政府自民党との妥協を行うこととなった。

こうしたことから、有事関連法案の立案過程では、利益団体や反対派の世論の影響力は相対的に顕在化せず、防衛庁・国防族を中心とする有事法制に直接の利害を有する政策担当者と、有事法制や国民保護法制によって所管の権限が抵触する対抗省庁との間の官僚制内での対立・調整や、連立政権内での与党間の交渉・妥協が主要なアリーナとなった。また、省庁間対立・与党内対立を調整し、内閣・与党全体を通しての基本方針を示す役割としての首相のリーダーシップや、内閣官房による多元的擁護者としての機能が重要になった。このように、有事関連法案の立案過程では、政府外部の利益団体や、世論、野党などのアクターの参加は限定されており、官僚機構と与党を中心的なアクターとする政府内政治モデルがより適格的であるといえよう。ゆえに、本分析では、政府内政治モデルを参考にしながら、有事関連法案の立案過程における政府内政治過程を記述していくこととする。

一方、法案が国会に提出されて以降は、政府与党と野党との相互作用によって、法案の決定が行われる。有事関連法案では、立案過程において、利益団体や、野党などの影響力が限定されていたのに対し、国会における与野党の調整過程や、地方自治体、民間事業者に対する説明過程では、ひろく政府外部のアクターが決定過程に直接的、間接的に影響を及ぼすことになった。ゆえに、有事関連法案の国会提出後については、行政府（官僚機構）と立法府（野党・利益団体の参加）の相互作用を分析する行政府・立法府間政治モデル（インタープランチ・ポリティクス）を用いることとしたい。

例えば、R・A・パスターは、米国の対外経済政策を分析するモデルとして、インタープランチ・ポリティクスを提示している⁽¹⁹⁾。同モデルは、米国の対外経済政策では、行政府は自由貿易主義に重点を置き、選挙民や利益団体の影響力を受ける議会は、国内産業の保護や国内雇用の維持により重点を置くという両者の役割の違いを前提に、なぜ米国の対外経済政策において、比較的一貫した政策として自由貿易を維持することができたのかをいくつかの要因によって説明する。すなわち、それは立法過程における行政府（大統領）のリーダーシップと、議会の凝集性、立法・行政過程における二つのブランチの間の信頼と応答性の程度によって決定されることを指摘している⁽²⁰⁾。そして、行政府と議会の相互作用の仮説として次の四点を挙げる。第一に、米国の対外政策は、理論上は、外国に狙いを定めているが、場合によっては、それは議会という国内の目標に狙いを付けることがある。第二に、米国の外交政策が展開されるにつれて、行政府と議会の間には、激しいやりとりが交わされることがある。第三に、議会は対外経済政策の立法においても、支持団体の利益や世論の要求を反映させるため、政府案に対して、対案や修正案を提出して、外向けのアピールを図ろうとする。第四に、議会が行政府に対して、どれだけ制限的な立法を行うかは、議会のニーズに対する行政府の応答性や、この応答性が生じさせる行政府に対する議会の信頼度によって決まる。そして、第五に、政策形成には行政府と議会が絡み合うことから、最善の政策が採られないこともあり、また行き詰ることもある⁽²¹⁾。

一方、米国の対外経済政策、特に貿易政策では、通商代表部の役割が重要な位置づけを持つ。デスラーは、パスターの分析枠組みを「古いシステム」として批判し、議会在、選挙区の圧力から自らを守るために、貿易に関する具体的な決定権を行政府に委譲し、USTR（通商代表部）が、国内、国外の利害調整に当たってきたことなどが、自由貿易を維持できた要因であるとしている。両者のモデルにおいて共通しているのは、議会の行動は行政府が議会のニーズをどれだけ満たすのか、あるいは行政府がどれだけ外部の圧力から議会を守っているかによって決まる

ということである。²³⁾

こうした分析モデルに対して、ステイブン・コーエンは、インタープランモデルが、唯一、一貫しているものとして、対外経済政策を扱う上で、行政府に対して議会がどこまでコントロールを及ぼすべきかについて、行政府と議会が常に対立しているとの前提で、広範囲かつ高次元で官僚政治が展開されて決定がなされることを挙げている。両部門は、それぞれが異なった圧力にさらされているために、異なった見地から対外経済政策の優先順位を決定する。行政府はその使命（そして国益）が、外交目標と国内政治目標の正しいバランスをケース・バイ・ケースで決定するために行政府の裁量の幅を最大化することによって達成されると考えている。議会はその使命（そして国益）が、行政府に対するコントロールと監督を最大化することによって達成されると考えている。このモデルには、四つのバージョンがあり、第一は、立法院のイニシアチブによって行政府に一方的な指令が課せられるものである。第二は、正当であるけれども、競合するそれぞれの部門のどちらが優先するかについて行き詰まりが生じ、政策内容についての終わりのない闘争が発生するものである。第三は、立法を通じて新たな政策を作り出す友好的な共同作業である。そして、第四は、行政府が議会の行動を期待して行動するものである。²⁴⁾

もっとも、パスターらの諸モデルは、米国の政治制度を念頭に、対外経済政策を説明するために提示されたものである。こうしたモデルを日本の安全保障政策に適用するためには、いくつかの修正が必要である。まず、法案の提出権は、日本では議員側ではなく、政府側が握っている。特に、安全保障政策に関する法案は、内閣が提出し、受動的に野党が対案や修正案を議員提出するというのが通常である。また、米国の場合、議会には、大統領の与党も野党も含まれる。選挙区利益の観点から超党派的な行動も取られる。これに対して、日本の与党は、議院内閣制の装置によって、国会の立場で行動するのではなく、政府の立場に沿って行動する。国会の常任委員長のような議院の幹部においても同様であり、与党議員の政府からの独立性は弱い。ゆえに、国会の主役は、もっぱら野党を中

心として捉える必要がある。また、分配政策と異なり、有事法制のような安全保障政策で圧力活動を展開するのは、主として反対派の利益団体であり、そうした団体の決定過程へのアクセスは、野党を通じての国会過程が主要なアリーナとなる。その結果、政府与党をひとつのプランチとして政府側にくくり、それに対抗する野党を国会側として擬制することで、政府与党と野党の相互作用をインタープランチ（政府部門間）の関係で捉えることが可能となる。²⁵⁾

こうした相違点を前提に、有事法制の国会での決定パターンを素描すると、以下のような仮説が提示できる。まず、有事法制においては、政府が主導する形で、連立与党との調整を経て、国会に有事関連法案の立法提案を行った。これに対して、労組や平和運動団体などが抗議行動を行い、地方自治体からも不満が高まった。こうした圧力を背景に、野党は、政府案への反対を表明し、国民の権利や自由の保障、国民保護法制の制定、テロ・不審船を含む緊急事態への対処、国会の統制と監督の強化、国と地方の権限関係の明確化などの政府に対する具体的な行動を求めた。これに対して、国防族議員を中心に、有事法制の早急な制定を求める要求が強まる一方で、政府は、地方自治体や民間事業者に対して追加的な説明を行い、国民保護法制の輪郭や骨子を提示して法整備に取り組み意思を示すなど、反対・慎重派に対する「救済措置」を講じた。その結果、基本的人權の最大限保障の明記や、国民保護法制の早期整備、テロ・不審船対策などを含む緊急事態基本法制の検討などに合意し、有事関連法案が修正議決されることで、有事法制の積極派のみならず、消極派を取り込んだ多数派を形成して決着が図られるという展開を見た。では、このような決着に至った要因としては、どのような政治的ダイナミクスが作用したのであるか。そこにおける行政府と立法院の政府部門間の関係は、インタープランチモデルの観点からどのように定義・分類することができるのであるか。

以下、各章の分析において、有事法制のアジェンダ設定（政策の窓モデル）、政府・与党内の立案過程（政府内

政治モデル)、国会における政府与党・野党間の審議・調整過程(政府部門間政治モデル)の三つのフェーズを通して、筆者のこうした有事法制をめぐる仮説が、どの程度妥当性を持つのか、その決定の要因と、決定に至る参加アクター間の相互作用の定式化を検討することとしたい。

(注)

- (1) アジェンダとは、キングダムによれば、「政府の公職者及び彼らと密接に関係している政府外の人々が特定の時期に真剣に注意を払う問題、主題のリスト」を指し、それは、政府の内部や周辺に関係している人々が真剣な注意を払う「政府アジェンダ」と、法律制定や大統領の行動など権威的決定の対象となる範囲に入った「決定アジェンダ」の二つに分けて定義される(John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., Harper Collins College Publishers, 1995, pp. 3-4. 以上の訳出は、笠原子「政策決定過程における「前決定」概念(二)・完」『法学論叢』一二四巻一号、一九八八年七月、一〇五―一〇六頁に依拠した)。
- (2) キングダムの政策の窓モデルを説明する邦語文献として、笠・同一〇三―一〇四頁、宮川公男『政策科学入門』第二版、東洋経済新報社、二〇〇二年、二一九―二六頁、大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会、一九九〇年、一〇四―一〇頁、西岡晋「医療政策過程分析の枠組み——「政策の窓」モデルの可能性——」『早稲田政治公法研究』第六七号、二〇〇一年、六九―八一頁。同モデルを用いた実証研究として、小島廣光『政策形成とNPO法』有斐閣、二〇〇三年、衛藤幹子「連立政権における日本型福祉の転回——介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン』臨時増刊号、一九九八年を参照。
- (3) Kingdon, op. cit., pp. 90-103.
- (4) 宮川・前掲書一〇九頁。
- (5) Kingdon, op. cit., pp. 179-183.
- (6) Ibid., pp. 131-139.

- (7) Ibid., pp. 145-159.
- (8) Ibid., pp. 165-173.
- (9) Ibid., pp. 173-179.
- (10) Ibid., p. 165.
- (11) 草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会、一九九七年、一二一―一二三頁。
- (12) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971. (サレナム・T・アリソン(宮里政玄訳)『決定の本質——キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論新社、一九七七年) Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1974. (モートン・H・ハルペリン(山岡清二訳)『アメリカ外交と官僚——政策形成をめぐる抗争』サイマル出版会、一九七八年)。アリソンの官僚政治モデルの概説として、草野・同八八―九六頁、日本の防衛政策に官僚政治モデルを用いた実証研究として、瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン——防衛政策決定過程の官僚政治的考察』木鐸社、一九九八年を参照。
- (13) 大河原伸夫「官僚政治モデル」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会、一九九〇年、六八頁。
- (14) Allison, op. cit., p. 162. 以上の訳出は大河原・前掲書六八頁に依拠した。
- (15) Allison, ibid., p. 171. 以上の訳出は大河原・同に依拠した。
- (16) アリソン・前掲書一九一頁。
- (17) 草野・前掲書一一三―一四頁。
- (18) コーエンは、ある問題について、省庁間に激しい対立が起きるが、それにコミットしない中立的な、そして首相の見解に忠実な、マネージャーが存在し、彼がそのような対立を調整するケースとして、各元的擁護モデルを挙げる(Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform*, 4th ed., Praeger, 1995, pp. 186-189, S. D. コーエン(山崎好裕・古城佳子他訳)『アメリカの国際経済政策——その決定過程の実態』三嶺書房、一九九五年、一三四頁、山本吉宣「政策決定論の系譜」白鳥令編『政策決定の理論』東

海大学出版会、一九九〇年、二五頁)。アメリカでは、このマネージャーは、通常、大統領補佐官が務めるのに対して、日本の場合は、内閣官房長官や、事務方のトップである内閣官房副長官がその役割を務めることが多いとされる(草野・前掲書二一六～二一七頁)。

- (19) Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, Berkeley: University of California Press, 1980. パスターのモデルを紹介した邦語文献として、荒木義修「公共政策形成における米国議会と行政府の関係」『松政経研究』創刊号、一九八三年、五二～五五頁、宮里政玄「アメリカの政治圧力のメカニズム」『ESP』一九八六年二月号、二九～三三頁。

(20) Pastor, *ibid.*, pp. 346-347.

- (21) *Ibid.*, pp. 58-60. パスターは、このモデルを使って事例研究を行った結果、米国の対外経済政策には、cry-and-sigh paradox というパターンが繰り返し見られることを指摘している (Robert Pastor, "The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade Policy," in Allen Schick, ed., *Making Economic Policy in Congress*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1983, p. 190. を参照) パスターによれば、米国の対外経済政策では、最初は、対外経済政策にまつ損失を蒙った利益団体が救済を求めて騒ぎ出す。そこで関係議員が行政府の救済措置を求めて、立法や決議を行う。それらは、成立を目的とするよりも、行政府に圧力をかけ、行政府が何らかの措置をとるようにさせるためのメッセージとしての役割を持つものに過ぎない。こうした議会の保護主義的圧力に対して、議会内外の自由貿易論者が保護主義反対を唱えるようになる。そこで、行政府は外国政府に働きかけを行い、外国政府に対策を講じさせることで、国内の利益団体に対する救済措置を講じる。その結果、自由貿易が守られる形で決着がつき、すべての人々が安堵する、というパターンである。このパターンが続いてきた理由として、パスターは、第一に、議会内のリーダーシップを挙げる。議会内のリーダーは自由貿易主義者であり、そのリーダーシップが健全に機能してきたことを指摘する。また、議会の中には、全体的立場から国益を考える委員会があつて特殊利益をチェックする機能を果たしている。第二は、大統領のリーダーシップである。大統領は国家全体の利益を増進する立場から自由貿易を支持する。そして、大統領の権限は、相対的に強いといえる。第三は、自由貿易のイデオロギーがまだ健在であつたという点である。大恐慌での保護主義の悪夢が大統領や議会に

も教訓として残っているのである(宮里・前掲三〇頁)。

- (22) I. M. Destler, "Protecting Congress Or Protecting Trade?", *Foreign Policy*, No. 62 (Spring 1986), pp. 96-107. スラーは、そのしたメカニズムも、一九八〇年代以降、貿易不均衡の拡大、議会の分権化、保護主義的な圧力の強まりなどによって、浸食されていることを論じている (I. M. Destler (宮里政玄監訳) 『貿易摩擦とアメリカ議会』、日本経済新聞社、一九八七年)。

(23) 宮里・前掲三〇、三三頁。

(24) コーエン・前掲書二四〇～二四五頁。

第二章 有事法制のアジェンダ設定

第一節 政策の流れ——有事法制の研究

有事法制が政府内での公式の検討課題に初めて設定されたのは、一九七七年の福田起夫首相による有事法制研究の了承であつた。一九六五年に自衛隊の制服組が極秘にシミュレーションを行った三矢作戦研究が国会で暴露されて以来、有事立法はタブー化され、政府部内での公式テーマに上げることはできなかった。一九六六年に防衛庁内局で研究が行われた「法制上、今後検討すべき事項について」も、防衛庁内での内部研究に過ぎなかつた。福田内閣の指示のもとに始まつた有事法制研究は、法制化を前提としないとの条件つきであつたものの、政府レベルでの公式の承認を得たものであつた。この時期に、有事法制が検討課題に上つた要因には、日米の防衛当局の間で、日米防衛協力のための指針(一九七八年一月に策定)が検討されており、日本に対して武力攻撃が発生する日本有事をめぐって、日米両国間で共同作戦計画の研究を開始する必要があつたことが挙げられる⁽²⁵⁾。また、一九七九年末

のソ連のアフガニスタン侵攻を契機とするデタントから新冷戦への変化により、極東配備のソ連軍が増強され、日本政府内に北方脅威論の認識が高まった⁽²⁶⁾。有事法制に対することした対外的なニーズが高まる中で、国内政治においても、ハト派の三木武夫首相に代わって、タカ派の福田赳夫が首相に就任し、防衛庁長官には、同じくハト派の坂田道太に代わって、三原朝雄が任命された⁽²⁷⁾。こうした政策担当者の交代と、日本の防衛環境の変化により、有事法制は、政策決定者の関心をひきつけ、政府として何らかの施策を講ずべき問題と認識されることによって、研究の開始が決定されることとなったのである⁽²⁸⁾。

こうして開始された有事法制研究は、一九八一年には、防衛庁による第一次中間報告（第一分類・防衛二法など防衛庁所管法令の研究）が公表され、一九八四年には第二次中間報告（第二分類・部隊の移動・資材の輸送、土地の使用、構築物建造、電気通信、火薬類の取り扱い、衛生医療等自衛隊の行動の円滑を確保するための他省庁所管の法令の研究）が公表された⁽²⁹⁾。そして、所管官庁が明確でない事項に関する第三分類の研究は、一九八八年までに防衛庁から内閣官房（安全保障室）に所管が変更になり、有事における住民の保護、避難、または誘導措置、民間船舶及び民間航空機の航行安全確保措置、電波の使用制限、人道に関する国際条約に基づく捕虜の扱いなどに関する事項が検討の対象とされた⁽³⁰⁾。しかし、この第三分類の研究は、結局、公表されないまま、一九九一年末にソ連邦が崩壊し、有事法制研究は、事実上の棚上げとなった⁽³¹⁾。

キングダンの言う政策の流れとは政策に関するアイデアや政策代替案が政策コミュニティの中で受容されることを意味する。政策アイデアは、当初、政策コミュニティの中で、浮遊しているが、他のアイデアと結合したり、修正したりしながら受容され、生き残るものが出てくる。多くのアイデアのうち、生き残るためには様々な条件が要求される。有事法制研究は、防衛政策のコミュニティの中核である防衛庁を中心とする政府部内での政策研究として実施された。ここでは、法制面での制約という技術的な実現可能性をクリアし（第三分類を除く）、決定アジェンダの前段階までの準備状況に到達しえた。しかし、こうした有事法制に対しては、世論の関心は概して批判的であり、五五年体制が支配的な政治状況の下では国会での承認は難しく、具体的な法制化のめどはまったく立たなかった。有事法制を推進するには極めて脆弱な政治の流れの中で、有事法制は、冷戦構造という政策を実現するためのそもそもの前提が崩れてしまったために、アジェンダ自体が途中で消えてしまうという事態に直面した。結局、一九八〇年代の有事法制研究は、防衛庁内部の政策研究にとどまり、問題の流れを政策と政治の流れに合流させることに失敗することとなったと言えよう。しかし、第二分類までという限定的であったものの、有事法制の研究は半ば終了しており、後に公式の政策案として復活するまで、新しい問題と政治の流れを待つこととなったのである。

(25) 弓削達監修『有事法制Q&A——何が問題か』明石書店、二〇〇二年、七六～七七頁。もっとも日米防衛協力のための指針では、安保条約の範囲内、憲法の枠内、両国政府の予算・法律化の義務なしという三つの前提条件がついており、「この指針は、日米安保条約及びその関係取り決めに基ついて日米両国が有している権利及び義務になんら影響を与えない」という限定が付され、有事法制の問題は不透明なまま処理された（新治毅「二つのガイドライン——日米防衛協力の過去と今後」、『防衛法研究』第二号、一九九八年、一〇頁）。

(26) 新治・同六～七頁。水島朝穂「知らないといけない」「有事法制」現代人文社、二〇〇二年、四～六頁。

(27) 日米防衛協力のための指針の策定について、当時の日米両国の政府人事の交代と日米関係の状況が後押ししたとの見方について、佐道明広『戦後日本の防衛政治』吉川弘文館、二〇〇三年、一九二～一九八頁を参照。

(28) 福田の後に首相に就任した大平正芳は、有事立法に関して現行の自衛隊法で有事対処はできるとの見解を表明し、有事法制に消極的な立場を採ったが（佐道・同三〇九頁）、防衛庁における有事法制研究は進められていった。

(29) 例えば、第一分類では、自衛隊法第一〇三条の物資の収用、土地の使用等の防衛負担に関する政令の制定（以上、法令の未制定の問題）、同じく同条による土地の使用の際の工作物の撤去についての規定、物資の保管命令についての罰則規

表1 有事法制のアジェンダ設定に至る流れ

(1) 有事法制の研究	
— 1965年 2月	統合幕僚会議事務局の図上研究「三矢研究」が国会で問題化
— 1966年 2月	防衛庁内局『法制上、今後検討すべき事項について』
— 1977年 8月	福田首相の了承を得て、三原防衛庁長官が有事法制研究の開始を指示
— 1978年 11月	日米防衛協力のための指針（旧ガイドライン）を閣議報告了承
— 1978年 9月	防衛庁、有事法制研究のあり方、目的等を公表
— 1979年 12月	ソ連のアフガニスタン侵攻、北方脅威論の台頭
— 1981年 4月	防衛庁『有事法制の研究について』で研究対象となる法令の区分等を公表（第一分類・防衛庁所管法令の研究）
— 1984年 10月	防衛庁『有事法制の研究について』で今後の研究の進め方等を公表（第二分類・他省庁所管の法令の研究）
— 1988年 頃	内閣安全保障室に所管変更（第三分類・所管官庁不明法令については未公表）
— 1991年 12月	ソ連邦消滅
(2) 冷戦後の対米協力と新しい脅威の出現	
— 1991年 1月	湾岸戦争開戦
— 1992年 6月	国連平和維持活動（PKO）協力法成立
— 1993年 5月	北朝鮮ノドン・ミサイル発射実験
— 1994年 6月	北朝鮮の核開発問題
— 1995年 11月	新防衛大綱を決定
— 1996年 4月	日米安全保障共同宣言
— 1997年 9月	日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）を了承
— 1998年 8月	北朝鮮テポドン・ミサイル発射
— 1999年 3月	能登半島沖不審船領海侵犯事件で、初の海上警備行動発令
— 1999年 5月	周辺事態法成立
— 2001年 9月	米国同時多発テロ
— 2001年 10月	テロ対策特別措置法成立
— 2001年 12月	奄美大島沖不審船侵入事件、不審船沈没
(3) 政府・与党の動き	
— 1997年 7月	自民党安全保障調査会『ガイドラインの見直しと新たな法整備に向けて』政府において立法化に向けた努力を行うべきことを指摘
— 1998年 4月	自民党安保調査会・外交調査会・国防部会・外交部会合同『当面の安保法制に関する考え方』第一分類・第二分類について、次期通常国会以降速やかに法制化を図り得るよう所要の準備作業に着手すべきである
— 1998年 6月	自由党『日本再興へのシナリオ』有事法制の整備を提言

定（以上、現行規定の補備の問題）、防衛出動待機命令下時からの土地の使用、部隊の編成、予備自衛官の招集（以上現行規定の適用時期の問題）、緊急移動が必要な場合に公共の用に供されていない土地を通行するための規定、防衛出動待機命令下における部隊の要員を防護するための必要な措置（以上、新たな規定の追加の問題）が取り上げられた。また、第二分類では、道路交通法、道路法、海上交通安全法、航空法、海岸法、河川法、森林法、自然公園法、建築基準法、電波法などの諸法令の問題点が指摘された（防衛庁編『平成一四年版防衛白書』財務省印刷局、二〇〇二年、三三三～三三七頁）。

(30) 西沢優・松尾高志・大内要三『軍の論理と有事法制』日本評論社、二〇〇三年、三四～三五頁。

(31) 防衛庁編・前掲書三七頁。

(32) 実際に、ソ連邦の消滅後も第三分類について内閣安保室において調整が行われていた。しかし、政府部内での有事法制の検討が再開されるようになったのは、一九九六年四月の日米安全保障共同宣言を受けた日米防衛協力のための指針の見直し作業がきっかけであった。その後、橋本首相（当時）の指示による緊急事態対応策の検討や、さらにテポドンミサイル発射や、武装工作船など周辺地域において頻繁に発生した事案に対処するため、緊急事態法制という形で政府部内（及び自民党国防関係部会）における検討が実施された（森本敏・浜谷英博『有事法制——私たちの安全はだれが守るか』PHP研究所、二〇〇三年、一五四～一五五頁）。

- 1999年10月 自自公三党合意「政府の進めてきた有事法制研究を踏まえ、第一分類、第二分類のうち、早急に整備するものとして、合意が得られる事項について立法化を図る」 与党安全保障プロジェクトチームを設置
- 2000年 3月 自自公三党代表者合意「有事法制研究の法制化を前提としないという縛りを外し、法制化を目指した検討を開始するよう、政府に要請する」
- 2000年11月 第三回公明党全国大会重点政策「防衛出動に伴う緊急事態への対応措置として、あくまで憲法の範囲内という原則にもとづいた防衛出動法を整備する」
- 2001年 1月 森首相、施政方針演説で、「有事法制は、自衛隊が文民統制の下で、国家、国民の安全を確保するために必要であります。(法制化をめざした検討を開始するよう、政府に要請するとの) 昨年の与党の考え方を十分に受け止め、検討を開始してまいります」 内閣官房・防衛庁など関係省庁による政府全体としての検討作業に着手
- 2001年 3月 自民党国防部会『提言・わが国の安全保障政策の確立と日米同盟』有事法制を含む緊急事態法制の整備、領域警備に係る法整備を提言
- 2001年 4月 保守党『新たな連立政権の政策課題』有事法制の整備を図る
- 2001年 5月 小泉首相、所信表明演説で、「いったん、国家、国民に危機が迫った場合に、どういう体制をとるべきか検討を進めることは、政治の責任であると考えており、有事法制について、昨年の与党の考え方を十分に受け止め、検討を進めてまいります」 内閣官房に有事法制検討チームの設置、小泉首相が防衛庁長官に対して検討を指示
- 2001年 9月 与党三党協議、「2002年の通常国会における立法化を目指して検討することを確認」
- 2001年 9月 小泉首相、所信表明演説で、「いったん、国家、国民に危機が迫った場合に、適切な対応を取り得る体制を平時から備えておくことは、政治の責任です。備えあれば憂いなし。この考え方に立って、有事法制について検討を進めてまいります」
- 2001年 2月 小泉首相、施政方針演説で、「テロや武装不審船の問題は、国民の生命に危害を及ぼし得る勢力が存在することを、改めて明らかにしました。備えあれば憂いなし。平素から日本国憲法の下、国の独立と主権、国民の安全を確保するため、必要な態勢を整えておくことは、国としての責務です。有事に強い国づくりを進めるため、有事への対応に関する法制について、取りまとめを急ぎ、関連法案を今国会に提出します」

(資料) 朝雲新聞社編集局編『防衛ハンドブック』各年版、防衛庁編『防衛白書』各年版、前田哲男・飯島滋明編著『国会審議から防衛論を読み解く』三省堂(2003年)、新聞縮刷版記事等より作成。

第二節 問題の流れ——冷戦後の新しい脅威の出現

日本有事が棚上げされる一方で、一九九〇年代は、一九九一年の湾岸戦争を契機として、国際紛争が発生した場合に、自衛隊が日本の領域外でどのように協力することができるのか、大きな争点となった。特に、湾岸戦争では、日本が多額の財政負担をしながら、人的な面での貢献ができなかったことから、国際社会からの支持を得ることができず、日本の政府当局者にある種のトラウマを遺した。遅ればせながら、日本は、九二年六月に国連平和維持活動(PKO)協立法を成立させ、同年九月のカンボジアPKO派遣より、国際協力の一歩を踏み出した。以来、一〇年にわたりPKOに自衛隊を派遣し、自衛隊の国際平和協力への取り組みは、「若葉マーク」を卒業する時期にきたと自賛するまでになった。³³⁾

一方、冷戦時には日本有事が優先し、政策決定者の関心をひきつけてこなかった極東有事が冷戦後の極東地域におけるパワー・バランスの変化の中で注目を集めるようになった。その要因のひとつは、北朝鮮の核開発と弾道ミサイルの問題であった。北朝鮮は、一九九三年に日本海に弾道ミサイルの発射実験を行い、一九九四年には、核開発問題をめぐって、あわや第二次朝鮮戦争の勃発という瀬戸際まで進んだ。幸い、カーター元米大統領の特使派遣によって、朝鮮半島の危機的状況を脱したものの、極東有事に対する日米間の防衛協力の脆弱性が明らかになった。日米両政府は、九四年の半島危機をきっかけに、九六年四月に日米安保共同宣言を発表し、九七年九月には極東有事での日本の後方支援を規定する日米防衛協力の指針(新ガイドライン)に合意した。こうした日米安保の再確認の作業は、日米同盟が、安保条約の五条事態(日本有事)から、六条事態(極東有事)にその重点が移っていったことを意味する。新ガイドラインの実効性を確保するために、九九年五月には、周辺事態(極東有事を念頭)における米軍の軍事的行動を後方地域支援するための周辺事態法が成立する。この一連の安保再定義を通じて、それまで閣外協力であった自社さ連立政権は瓦解し、周辺事態法をめぐる国会での法案修正を通じて、自自公連立政権

に向けての事実上の枠組み形成が図られた。

こうした態勢整備が進められる中で、朝鮮半島情勢は、金日成主席の死去と朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)の発足によっても改善せず、一九九八年には北朝鮮が発射したテポドンミサイルが、日本の上空を飛び越えるという事件が発生した。さらに、一九九九年には能登半島沖に現れた北朝鮮と見られる不審船に対して、海上自衛隊が初の海上警備行動に出動するという事態が発生した。こうした北朝鮮の様々な行動は、同国の極めて閉鎖的な政治体制もあり、日本国民の警戒心と危機意識をおおった。こうした潜在的な脅威が極東地域で高まる中で、二〇〇一年九月一日の米国同時多発テロが発生する。このテロによって、日本人を含む三〇〇〇人あまりの人命が犠牲となり、日本国民の中に、国家とは異なるテロ集団などによる非対称的脅威に対する危機感が急速に高まることとなった。二〇〇二年五月に発足した小泉内閣は、内閣官房に關係省庁の出向者からなるテロ対策法案特別チームを立ち上げ、短期間のうちに法案を成立させることに成功する。小泉首相は、米国からの非公式の要求を国内向けに圧力として用い、国際社会との協力によるテロとの戦いというロジックの下で、自衛隊を戦時において初めて海外に派遣し、米英軍に対する後方支援を実施することに踏み切ることとなった³⁴⁾。

こうしたテロ特措法の成立と自衛隊の海外派遣から時期を経ずして、二二月末には再び、北朝鮮の工作船と見られる不審船侵入事件が発生した³⁵⁾。こうしたテロや相次ぐ不審船事件は、新しい脅威に対する世論の認識を惹起し、冷戦後の安全保障法制の整備から取り残されてきた日本有事に関する法整備(すなわち有事法制)が、冷戦崩壊時のお蔵入りから、一〇数年ぶりに復活する契機となったのである。大規模テロや武装不審船、弾道ミサイルなどの新しい危機に対する法制の整備は、政府が直ちに対策を講じるべき重要な問題であると政策決定者に認識されることよって、問題の流れに乗ることになったのである。

(33) 防衛庁編『平成一五年版日本の防衛 防衛白書』ぎょうせい、二〇〇三年、二二二頁。

(34) こうしたロジックは、やがて、イラクや北朝鮮などを悪の枢軸と称して、大量破壊兵器(WMD)のテロ集団などへの拡散を防止するためには、先制攻撃も辞さないというネオコン主導の米国に対する支持へと拡大、発展していくことになる³⁶⁾。

(35) 二〇〇一年一二月末、鹿児島県奄美大島沖で海上保安庁の巡視船の停船命令を無視して不審船が逃走を続けたため、巡視船が威嚇射撃を行ったところ、不審船から小銃やロケット砲による攻撃があったため、巡視船との間で銃撃戦となり、結果的に、不審船が沈没するという事態が生じた。

第三節 政治の流れ——政府・与党の動き

冷戦終焉後、お蔵入りになっていた有事法制が、政策決定者レベルで再度注目されるようになった契機は、新ガイドラインの策定であった。新ガイドラインの実効性を確保するためには、国内における自衛隊の活動の制約となる法制を改正し、米軍に対する後方支援を容易化するための立法措置が必要であった。周辺事態法では、地方自治体や関係企業などの反対が強く、関係機関の協力を確保するための強制措置は盛り込まれなかった³⁷⁾。日本有事と密接な関係を有する周辺事態をも念頭において、自衛隊の行動の円滑化を図るための有事法制の整備は、防衛庁や自民党国防族にとつては、新ガイドライン後の重要な課題となっていた。

キングダンのいう政治の流れを構成するのは国民レベルに加えて、利益団体や政治エリートたちの行動など、組織された政治的力である。政治セクターの中で、有事法制の推進役となったのは自民党の国防族であった。自民党は、一九九八年四月に安全保障調査会・外交調査会・国防部会・外交部会の合同で、報告書「当面の安保法制に関する考え方」をまとめ、その中で、有事法制研究を「国会提出を予定した立法の準備ではない」との前提条件を早急に改め、第一分類、第二分類については、次期通常国会以降速やかに法制化を図り得るよう、所要の準備作業

に着手すべきであるとした。また、第三分類についても、検討を促進し、法制化に向けての取り組みを行うべきであるとの主張を行った。³⁷⁾

こうした自民党国防族の提言に対して、政府首脳も有事法制の法制化に向けて踏み込んだ発言を行うようになる。一九九八年夏の北朝鮮による弾道ミサイル（テポドン）の発射と、九九年春の能登半島沖不審船事案を踏まえて、一九九九年三月、小淵首相は国会で、有事法制の法制化を控えてきたが「いろいろと新しい事態」が起こってきたことに言及するようになった。

一方、自民党は一九九八年参議院選挙での敗北の影響により、参議院での逆転を許していた。野中幹事長を中心とする自民党執行部は、自由党と公明党を連立政権に取り込むことで、参議院の逆転解消を狙うようになっていた。一九九九年の通常国会では、周辺事態法案の国会審議が大詰めを迎え、自民党は、公明党の要求を盛り込んだ修正を行うことで、自公連立への布石を敷いた。同国会では、ガイドライン関連法案以外にも、組織犯罪対策法案、国旗・国歌法案、憲法調査会設置法案など、イデオロギー対立に絡む法案が、自公の賛成で一挙に通過し、公明党は、従来のハト派路線から右寄りにシフトするようになっていった。

政策決定者にとっては、政治エリートや利益団体などの政治勢力において政策案が受容されるかどうか、政策提示の重要な基準となる。当該政策に対する政治組織間での合意度が高ければ政策案は提示されるが、そうでなく反対者が多い場合には提示されない。³⁸⁾ 有事法制は、自民党国防族が推進役となり、自民党が連携を目標していた自由党も、有事法制の推進を唱導していた。しかし、もう一方のパートナーである公明党内には、消極的な意見が強かった。また、当の自民党内にも、野中幹事長を始め、有事法制に積極的でない勢力が執行部を占めていた。連立与党を構成する政治エリート間の一致がなければ、有事法制を決定アジェンダに引き上げることは困難であった。こうした膠着状態の中で、有事法制の法制化を連立交渉の際の合意事項に明記するという駆け引きが行われ、両者の

対立の調整が図られた。すなわち、一九九九年一〇月、連立政権に合意した自公三党は、「政府の進めてきた有事法制研究を踏まえ、第一分類、第二分類のうち、早急に整備するものとして、合意が得られる事項について立法化を図る」ことを政策文書にまとめたのである。さらに、与党三党は、与党安全保障プロジェクトチームを設置し、三党間での協議を開始した。そして、二〇〇〇年三月には、「有事法制研究の法制化を前提としないという縛りを外し、法制化を目指した検討を開始するよう、政府に要請する」との合意がなされた。こうした与党協議の中で、一貫して推進役となったのは、自由党であり、これに対して、有事法制の整備に慎重な姿勢を示し、ブレーキ役となったのは、野中幹事長や、古賀国会対策委員長（後、幹事長に就任）らの自民党執行部であった。³⁹⁾

二〇〇〇年五月には、自民党と自由党の合併協議が決裂し、自由党が連立政権から離脱する事態が生じた。自由党から分離した保守党が連立にとどまり、新たに自公保三党となった連立与党はプロジェクトチームを継承することで合意したものの、連立与党としての有事法制推進の機運は停滞することになる。森首相は、二〇〇〇年四月の所信表明演説に対する質疑の中で、「有事法制はぜひとも必要な法制であると考えており、法制化をめざした検討を開始するように政府に要請するとの先般の与党の考え方を十分に受け止めながら、今後政府として対応を考えてまいります」との発言を行い、首相として初めて有事法制の法制化に前向きな姿勢を示した。また、二〇〇一年一月の施政方針演説で、森首相は、有事法制の検討開始を明言した。しかし、政権発足直後から森内閣の支持率は低迷を極めており、首相の発言とは裏腹に、与党内での有事法制推進の機運は高まらなかった。

こうした日本側の対応の遅滞に変化をもたらす一つの要因となったのが、米国におけるブッシュ政権の発足であった。アーミテージ現米務副長官らブッシュ政権の國務省やNSC（安全保障会議）の要職についた安全保障専門家が、新政権発足に向けて提案した報告書（通称アーミテージ・レポート二〇〇〇年一〇月）が、日本国内でもブッシュ政権の対日外交戦略を占うものとして注目を集めることとなった。同レポートでは、新ガイドラインの誠

実な実行に有事法制の成立が含まれることが指摘されていたことから、有事法制の策定によって、日米新ガイドラインを着実に実施できる態勢を整備せよとの意図が米国の新政権の方針であるとの憶測を生んだのである⁴⁰⁾。もともと、防衛庁や自民党国防族などの推進勢力では、新ガイドラインの策定後から、次のアジェンダとして、有事法制に照準が向けられており、いつ有事法制を提案するかを政治的タイミングが計られていた。アーミテージ・レポートを、米国の新政権の対日要求になぞらえることで、自民党国防部会は、二〇〇一年三月、集団的自衛権の見直しとともに、有事法制を含む緊急事態法制の早急な立法化を打ち出すにいたった⁴¹⁾。ここでは、米国からの対日要求を自分たちの主張の援軍として、政府与党内での立場を有利に改善したいとの狙いがあったのである。

しかし、政治の流れを大きく変えた最大の要因は、二〇〇一年五月の首相の交代とそれに伴う自民党執行部の一新による政策決定者の交代であった。森首相の退陣を受けて、自民党総裁選で圧倒的な支持を受けて選出された小泉首相は、内閣人事、党人事ともに主導権を握り、従来の派閥均衡型にとられないトップダウン型の人事を断行した。幹事長にはハト派の古賀幹事長に代えて国防族の代表格である山崎拓を充て、防衛庁長官には、初の自衛官出身である国防族の中谷元を任命した。両名とも小泉首相を支える主流派の派閥出身者であった。また、小泉首相自身も総裁選で集団的自衛権行使の容認を主張するなど、タカ派的な立場をとっていた。有事法制に消極的な立場をとっていた自民党執行部が交代することにより、自民党内の勢力バランスが変化し、法制化への障害が緩和された。しかし、野中元幹事長らは、公明党とのパイプ「連携」を維持しており、連立与党内での法制化への合意度が急速に高まると言うわけではなかった。それは、公明党が、小泉内閣の支持率の高さを踏まえて、首相との関係を重視し、より柔軟化するのを待つ必要があった。

小泉首相は、五月の所信表明演説で、「いったん、国家、国民に危機が迫った場合に、どういう体制をとるべきか検討を進めることは、政治の責任であると考えており、有事法制について検討を進めてまいります」と明言した。

こうした小泉首相の発言を受けて、同年五月には、内閣官房に有事法制検討チームが設置される。二〇〇一年の中央省庁の再編によって機能強化された内閣官房は、省庁間の調整権限に加えて、企画立案権限を獲得することになった。さらに、首相の閣議への付議権が制度化されることによって、省庁別の分担管理を原則としてきた内閣制度に風穴が開けられた。首相のトップダウンによる政策立案が、制度して動き出したのである。しかし、こうした制度化によっても、内閣官房は、人員面での充足や各省庁の所管権限に相当するような制度的自律性を有していない。首相の意向を踏まえて、福田官房長官の同意を得て設置された有事法制検討チームも、責任者の古川貞二郎内閣官房副長官とリーダーの大森敬治官房副長官補（防衛庁出身）以外は、全員、各省庁からの出向者の寄せ集めであった。また、せっかくの検討チームも、法制化に向けての具体的な政治日程が浮上していなかったため、五年程度をめぐりに「検討会」の域を出ていなかった⁴²⁾。

こうした状況の転機となったのは、二〇〇一年九月一日に発生した同時多発テロであった。同時多発テロは、危機管理体制の充実の観点から、日本国内においても早急に有事法制の整備を図ることの必要性を惹起させた。テロ直後の九月一三日の与党三党協議では、二〇〇二年の通常国会における立法化を目指して検討することが確認された⁴³⁾。

有事法制に必ずしも積極的ではなかった公明党も、同時多発テロに伴い予想された世論の変化や危機意識の高まりなど国全体に広がっている雰囲気によって、そのアジェンダ選択に大きな影響を受けることとなった。政策決定者が、国民がイシューに対してどのように考えているかについて敏感であることはいうまでもない。政治の流れを構成するのは政治エリートや、利益団体の行動に加えて国民自身の認識の変化である。そうした点で、最も世論に敏感に反応したのは、小泉首相自身であった。九月に召集された臨時国会の所信表明演説で、小泉首相は、「備えあれば憂いなし」との考え方に立って、有事法制について検討を進めていくとの演説を行った。続く、一〇月一一

日の衆議院テロ対策特別委員会では、「平時から有事のことを考えるとこの重要性は、明らかであるので、鋭意検討を進め、国会にいずれはこの有事法制に関する法案も提出しなければならない」との答弁を行った⁽⁴⁴⁾。同様に、一月の衆議院安全保障委員会では、安倍晋三内閣官房副長官が、「一日も早く条文の成案を得るべくやっていかなければならない」と答弁し、政府レベルで初めて法案作成に言及することとなった⁽⁴⁵⁾。

一方、党側からも、法案作成の先導役として国防族のリーダーである山崎幹事長が、一月に入ってから、中谷防衛庁長官と会談し、有事法制の整備を次期通常国会で実現することに向けて準備に入るよう求めた⁽⁴⁶⁾。二月二五日、小泉首相は、山崎幹事長と会談し、有事法制を包括的に進め、事務方に急ぐよう指示することを伝えた。年が明けて、一月八日の自民党役員会では、小泉首相自ら、有事法制のテーマとして、自衛隊の防衛出動にかかわる日本の国内有事、不審船対策などの領域警備、テロ対応、大規模災害への対策を挙げ、有事法制について、幅広く議論し、日本の安全保障・危機管理上、重大な緊急事態を包括的にとらえることを表明し、その中で、できるものからやるとの発言を行った⁽⁴⁷⁾。こうして、最終的には、小泉首相の指示により、政府・与党が協力して有事法制の国会提出に向けて動くことが決まり、法制化のための政府レベルでの本格的な作業が開始されることとなった。小泉首相は、二月一日、大森官房副長官補ら内閣官房チームと有事法制の進め方について協議し、包括的な基本法案の作成を急ぐ方針を確認した。その上で、国民にもわかりやすいような形に整理する必要があるとして、与党などの調整を進めるよう指示した⁽⁴⁸⁾。こうした党内調整の素地を作った上で、小泉首相は、二月四日の施政方針演説で、「平素から日本国憲法の下、国の独立と主権、国民の安全を確保するため、必要な体制を整えておくことは、国としての責務」であるとし、武力攻撃事態への対応に関する法制の整備に向けての決意を明らかにした。開会中の国会への有事法制の提出を表明したのは、首相として小泉が初めてであった。

- (36) 水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、二〇〇三年、一九三頁。
- (37) この報告書に先立って、自民党安全保障調査会は一九九七年七月八日の「ガイドラインの見直しと新たな法整備に向けて」において、有事法制として、(1)自衛隊の行動に関わる法制、(2)米軍の行動と日本による支援措置に関わる法制、(3)国民の保護のための法制の三つの区分を行い、第一分類と第二分類については立法化に向けた努力を行うべきであるとし、第三分類については、内閣安全保障室が個々の検討項目の担当省庁を早急に決定し、具体的な研究を進め、さらに法制化に向けての取り組みを行うべきであることを主張している(水島・同二〇〇頁)。
- (38) Kingdon, op. cit., pp. 150-153.
- (39) 有事関連法案の趣旨説明に対する東祥三議員(自由党)の質疑による(第一五四回国会衆議院本会議録第二九号(二〇〇二年二月二六日))。
- (40) 渡辺治『憲法改正の争点』旬報社、二〇〇二年、三〇二頁。西沢・松尾・大内・前掲書一〇頁、渡辺治・三輪隆・小沢隆一『戦争する国へ有事法制のシナリオ』旬報社、二〇〇二年、三九〜四一頁。
- (41) 自民党国防部会「提言わが国の安全保障政策の確立と日米同盟——アジア・太平洋地域の平和と繁栄に向けて」二〇〇一年三月三日。
- (42) 『毎日新聞』二〇〇二年四月一七日。内閣官房は、武力攻撃に対する防衛出動に限定せず、テロやゲリラ、不審船などへの対処を含む包括的な緊急事態法制を念頭に置いていたため、その実現には、「五年はかかる」と腰をすえて作業を進める方針であったとされる。
- (43) 防衛庁防衛研究所編『東アジア戦略概観二〇〇二』財務省印刷局、二〇〇二年、二七八頁。
- (44) 第一五三回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第三号(二〇〇一年一月一日)。
- (45) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一八日。
- (46) 防衛庁防衛研究所編『前掲書二七九頁。同じ時期に福田官房長官もなるべく早く国会で議論していただく必要があるとの認識を示した。

(47) できるものからやるとの小泉首相の発言は、その真意にいかかわらず、第一分類及び第二分類の先行処理という意味である。と、山崎幹事長ら自民党国防族に解釈された(『朝日新聞』二〇〇二年一月八日夕刊)。

(48) 『読売新聞』二〇〇二年二月三日。

第四節 なぜ有事法制の決定アジェンダへの設定(法案提出の意思決定)が可能になったのか

有事法制は冷戦終焉後のお蔵入りの状態から、一九九〇年代中葉以降の極東地域における情勢の緊迫化から、新ガイドライン策定以後、自民党国防族を中心に復活するようになった。二〇〇〇年には、自公三党合意で、有事法制の法制化をめぐる検討が合意されるに至った。しかし、結局、二〇〇一年の小泉政権が登場するまで、有事法制は、連立与党内で事実上の店晒しにされてきた。こうした非決定に作用してきた要因としては、次の点が考えられる。まず、国民の中には、戦時の被虐体験の記憶が残存し、世論の問題認識は、有事法制に対して依然として消極的なままであったことが挙げられる。また、冷戦が崩壊したことによって、国民レベルでは、日本有事に対する危機感が薄らいだことも事実であろう。確かに、一九九四年の朝鮮半島危機に際して、日米の政府当局者レベルでは、非常に緊張感が高まった。しかし、当時の日本の政権の混乱もあり、国民には、そうした危機の内実は、十分に説明されなかった。度重なる不審船事案や、弾道ミサイルの発射実験も、国民の安全に対する不安感を高めたものの、そのことが直ちに、冷戦型の着上陸侵攻を前提とした有事立法の法制化と結びつくような、政府側からの国民への説得も皆無だった。そもそも政府内部においても、有事法制の立法化についての明確なコンセンサスはなかったのである。多様な考え方や利害を背景に持つ連立与党内でも、有事における自衛隊の活用に関して、自民党内部や公明党内には消極的な意見が存在し、連立与党内の勢力バランスは、有事法制のアジェンダ設定には有利に作用しなかった。有事法制を決定アジェンダに引き上げるような、問題や政治の流れは、少なくともこの段階では、

合流し得なかったのである。

こうした状況が決定的に変化したのは、二〇〇一年九月の同時多発テロの発生であった。キングダンは、危機、災害、象徴といったフォーカシング・イベントが、特定の問題に人々の注意を集める働きをすると指摘している。同時多発テロは、テロや武装したゲリラによって、日本の原子力発電所や重要施設が襲撃され、日本の安全と平和に重大な障害を及ぼしかねないとの懸念を抱かせた。こうした時期に、北朝鮮が工作船と見られる不審船による領海侵犯を繰り返し、弾道ミサイルの輸出や発射実験を行っていたことは、日本におけるテロや武装ゲリラの発生を国民に予感させた。こうした新たな脅威の出現が、世論の意識を大きく喚起する契機となったのである。世論の変化は、政策決定者の問題認識を高め、有事法制に関する政治エリート間、すなわち連立与党内の反対度を低下させ、アジェンダ設定のための障害を緩和させる作用をもたらした。しかも、そうした 이슈が顕在化したときに、自衛隊の活用に関する小泉内閣が政権担当の任にあるという偶然が政治の流れとして一致した。小泉は、首相就任後、与党三党合意にもかかわらず有事法制に消極的なスタンスを崩さなかった野中・古賀両幹事長に代わって、憲法改正を持論とする山崎拓を幹事長に任命し、安全保障問題を政権の重要課題に引き上げた。こうした安全保障に対する親和性の高い執行部の下で、小泉首相のイニシアチブによって、有事法制が検討課題に上ったとき、政府部内には、すでに、研究済みの第一分類・第二分類の政策案が存在していた。ただし、それらは冷戦当時のものであり大規模テロや武装不審船などの新しい脅威に対応するものではなかった。

キングダンは、政策の窓の開放時間は短いことから、ある問題がアジェンダとして設定されるかどうかは、政策代替案がすでに準備されている必要があるとしている。政策の窓が開いたとき、問題に対する新規の解決策をはじめから作成していたのでは遅すぎる。その時までには、長い時間をかけて検討され、修正され、準備が整えられた代替案がなければならぬのである。問題が起きてから、解決策を講じるのではなく、アジェンダとして設定される

以前に、どこかの機関や、あるいは誰かが、最終的に採用される政策と類似した内容の政策提言を行い、政策の窓が開くのを待っているのである。⁵¹⁾

有事法制についても、既に、一九八〇年代に研究を終えた第一分類・第二分類の有事法制研究が政府部内に存在していた。小泉首相は、同時多発テロの発生と国民の危機意識の覚醒という政策の窓が開いた機会を捉えて、冷戦型の古い内容しか持っていない有事法制研究を新しい脅威に対応しようとする内容に改変することを目指して、有事立法の法制化を決定アジェンダに設定したのである。ここで、政策企業家の役割を果たしたのは、小泉首相自身であった。有事法制の提唱者が、自民党国防族や、自由党など、連立与党の大勢を占めていなかった状況では、それは決定アジェンダには設定し得なかった。しかし、同時多発テロ後は、首相自らが、有事法制の主導者となることによって、それを決定アジェンダに高めることが可能となったのである。

キングダンのモデルに従って改めて整理すると、(一) 問題の流れ(同時多発テロ、不審船事件、弾道ミサイルなどの新たな脅威の出現という問題の発生によって、政策決定者に問題が認識された時、(二) 政策案の流れ(有事法制にかかる第一分類・第二分類の終了済みの研究が利用可能な解決案としてすでに準備されていた。そして、(三) 政治の流れ) 自衛隊の活用に積極的な小泉政権による政府・党内人事の更新によって政治的状況が変化し、さらに危機管理に対する世論の認識の覚醒に影響を受けた連立与党内部での合意調達によって、障害となる制約がなくなるという決定的な時期が生まれたと考えられる。このような時期の出現は、政策の窓を開く契機となり、三つの流れが、相互に作用し合いながら、二〇〇一年後半の時期に合流することとなったのである。有事法制の決定アジェンダへの設定(それは政策変化をもたらす)は、こうした流れの合流の帰結として起こることとなった。

(49) Kingdon, op. cit., pp. 94-100.

(50) Ibid., pp. 141-143.

(51) Ibid., p. 139.

第三章 有事関連法案の立案過程

第一節 政府内政治モデルの視点

次に、法案の立案段階では、内閣官房や省庁の官僚機構、首相や閣僚などの執政部、与党幹部、族議員などの政治家といった政府内の多元的なアクターの相互作用の結果、法案原案が形成されていく姿をアリソンの提示する政府内政治モデルを用いて考察することとする。

アリソンは、『決定の本質』において、キューバ・ミサイル危機をめぐる米政府の政策決定を三つのモデルで説明している。第一のモデルは、合理的行為者モデルであり、国家を単一のアクターとして、政策決定者が完全な情報を把握し、その情報に基づき、最も合理的な選択肢を決定すると考える。⁵²⁾ こうした合理的行為者モデルが計算された選択の結果として決定や行動をみるのに対して、第二モデルである組織過程モデルは、それを異なった組織の行為の結果であるとみなす。同モデルでは、アクターは単一の国家ではなく、政府内の諸組織の集合体である。政府の行動は、政府を構成する各組織が規則的な行動様式に従って行動した結果である。各省庁の官僚は、組織の目的・利益から派生する標準的作業手続き(SOP)に従って行動する。ここでは、政府の行動は、可能な選択肢の中から慎重に選び出された結果ではなく、各組織が組織利益を最大化するように行動し、ぶつかりあった結果である。その結果、組織独自の優先順位が尊重されやすく、縄張り争いが激しく行われ、情報の伝達が迅速・適切に行われにくいという特徴があり、期待値より望ましい結果が出ないという状況がしばしば見られることになる。ま

た、組織内の人々は規則と一定の行動様式である標準作業手続きに従って行動するため、変化は漸増的なものとなる⁵³⁾。

しかし、こうした組織過程モデルでは、組織内の異なったグループによって支持された政策が、プレーヤー間の押し合い・引き合いによって決定されるダイナミックな動きや、コンセンサス形成の重要性を説明することはできない。また、個々のプレーヤーにはあまり焦点が置かれていないため、組織内の個々のプレーヤーの影響力をつましく説明することもできない⁵⁴⁾。

そこで、アリソンの第三モデルである官僚政治（政府内政治）モデルは、組織内の人々が組織の利益のみに固執していると考えられるのではなく、政府・議会などの政府内の最高政策決定者の周辺にいる個々のプレーヤーに焦点を当て、各プレーヤーがルールに従った行動チャネルを通してバーゲニング・ゲームを行い、政策が決定されると考える。ここでは、合理的行為者モデルのように単一の合理的な選択によってではなく、プレーヤーの様々な思惑によって、押し合い・引き合いが行われ、政策の決定が行われる。すなわち、政府の行動は、計算された戦略的同意に基づいて行われるのではなく、異なった見解や利害を持つ政府内のプレーヤーの間の様々なバーゲニング・ゲームの政治的な結果によって行われるのである。以下の分析では、このアリソンの官僚政治モデルを用いて説明することとしたい。

(52) こうした合理的行為者モデルに対して、ハーバート・サイモンは、(1)合理性は、各選択肢に続いて起こる諸結果についての、完全な知識と予測を必要とする。実際には、結果の知識はつねに部分的なものにすぎない。(2)これらの諸結果は将来のことであるゆえ、それらの諸結果を価値づけるに際して、想像によって経験的な感覚の不足を補わなければならない。しかし、価値は、不完全にしか予測できない。(3)合理性は、起こりうる代替的行動すべてのなかで選択することを要求す

る。実際の行動では、これらすべての可能の代替的行動のうちほんの二、三の行動のみしか思い出さない(H・A・サイモン(松田武彦・高柳暁・二村敏子訳)『経営行動』ダイヤモンド社、一九六五年、一〇四頁)として、実際には、人間の能力には限界があり、完全な情報を収集し、あらゆる選択肢を検討することは不可能であり、現実的に可能なのは、問題解決に有力な二、三の選択肢の中から、満足しうる程度の水準(満足化水準)が達成されるときに、選択肢の決定が行われるとする。

(53) 瀬端・前掲書一三頁。

(54) 瀬端・同二三頁。

第二節 法案立案のための政策決定機構と主要プレーヤー

(一) 主要プレーヤー

まず、プレーヤーは誰なのか、誰の利益と行為が政府の決定と行為に重要な影響を及ぼすのか。アリソンは、政府の行為者は単一のエージェントあるいは組織の集合体ではなく、複数の個々のプレーヤーであるとしている。組織とグループをプレーヤーとして扱う場合には、組織の長の目標がほぼその組織によって決定されること、組織の異なったメンバーの多様な行為を一つの計画における一貫した戦略、戦術として要約することなどの条件が付加される⁵⁵⁾。本分析では、基本的には省庁を単位としてプレーヤーにみなすこととするが、そのためには、省庁を代表するメンバーと組織の利害との一致を前提として議論する必要がある。

有事法制の場合、官僚機構におけるプレーヤーは、組織では、防衛庁が自衛隊法の所管官庁として、内閣官房が有事法制の基本法に関する所管官庁として、直接の担当省庁となった。そして、これらの立法によって所管が競合する総務省、国土交通省、警察庁、外務省等関係省庁の代表(当初の課長クラスから途中で審議官クラスに格上げされた)が、内閣官房副長官を中心とする有事法制検討のための会議の場を通じてプレーヤーとなった(アリソン

の言うインディアン)。また、内閣官房有事法制作成チームに派遣された各省庁からの出向者が、出身省庁の利害の代弁者となったり、出身省庁との調整役となったりした。

こうした中で、事務方の内閣官房副長官である古川貞一郎は、内閣官房の有事法制作成チームの長（責任者）であると同時に、小泉首相の補佐官的役割を政務の安倍官房副長官とともに務める位置づけにあった（アリソンの言うスタッフファー）。

こうした官僚機構を補佐部門として、政治部門では、小泉首相が内閣の代表として、中谷防衛庁長官、福田内閣官房長官、片山総務大臣らの閣僚等が執政部の中で所管官庁を代表するプレーヤーとなった（アリソンの言うチーム）。一方、政党側からは、連立与党三党の幹部である三幹事長（三幹と呼ばれた）の山崎自民党幹事長、冬柴公明党幹事長、二階保守党幹事長や、久間自民党政調会長代理、北側公明党政調会長らが中心となって、連立与党間の合意の取りまとめに当たった。

こうした幹部議員に対して、自民党国防族の議員や、有事法制に消極的な自民党内のハト派議員（野中元幹事長など、小泉首相の進める構造改革に批判的ないわゆる抵抗勢力とされる議員との重複が見られた）が、党内の部会や総務会を通じて影響力を及ぼそうとした。また、創価学会を支持基盤とする公明党内には、太田国会対策委員長や白保台一副幹事長ら慎重派議員が存在し、自民党国防族に対するブレーキ役を果たそうとした。

（二）主要アクターの立場とその決定要因

次に、各プレーヤーの立場を決定するのは何か。プレーヤーが特定の立場を取る際の認知と利益を決定するのは何か。アリソンは、争点は何かという問いにどう答えるかは、プレーヤーの占める地位によって影響されるとする（偏狭な優先順位と認知）。そして、プレーヤーが望んでいるアウトカムに影響する目標と利益には、国家安全保障

上の利益、組織的利益、国内的利益、個人的利益が含まれるとする。さらに、プレーヤーは、利害関係に照らして問題に対する立場を決定し、そうしたプレーヤーに立場を取らしめるのは最終期限と事件であるとしている⁽⁵⁶⁾。

有事法制では、防衛庁とその支持勢力である自民党国防族は、有事法制を制定すること自体を組織やグループにわたっての第一目標としていた。そのためには、国民保護法制などの第三分類や、緊急事態を定める基本法は後回しにしても、まず、自衛隊の対処行動の円滑化にかかる第一分類と第二分類の迅速な法制定を優先しようとした。また、防衛庁や山崎幹事長らは、テロや、不審船への対処など警察や海上保安庁など他省庁との権限争いになる事項については、今回の法制化に際しては、先送りを図ろうとした。この点については、自民党の若手国防族議員と立場は異なっていた。

これに対して、警察庁や海上保安庁、消防庁、総務省等の関連省庁は、自省庁の既得権を維持すべく、防衛庁・自衛隊の権限拡大を牽制することを組織的利益とした。

こうした官僚機構の利害対立の中で、事務方の内閣官房副長官の古川は、首相の意向を尊重し、各省庁間・与党間の利害対立の調整役となった。また、政務の官房副長官である安倍も自民党との調整役として奔走した。両官房副長官のバックには、福田官房長官の存在があり、内閣全体にかかわる事項を担当することで多忙な福田は、有事法制に関する省庁間調整と与党との調整の業務を両副長官に実質的に委任することとなった。古川は、内閣官房チームの責任者として、当初、日本への武力攻撃だけでなく、テロやゲリラ、不審船などの新しい脅威によって国民の生命・財産が危険にさらされる事態を幅広く緊急事態として捉えた包括的な緊急事態基本法の整備を目標としていた⁽⁵⁷⁾。それは、チームである小泉首相の意向に沿うものであり、国防族や公明党と対峙しながら、首相の意向を体現し、政策を推進していく役割を担うこととなった。

政府与党のトップである小泉首相は、自衛隊の最高責任者を兼ね、防衛政策の決定・執行に公式の権限を保有し

ている。しかし、自衛隊への権限付与に関する立法である有事法制では、各身分担管理の原則により、直接、官僚制を指揮して、自分の考えを立法の内容に反映させることができない。つまり、省庁機構に代わって、内閣官房を通じてしか自分の意思を直接反映させることができなかったのである。小泉首相自身は、同時多発テロを契機に、武装工員による大規模テロや不審船への対処などの緊急事態を含む包括的な有事法制を意図していたが、その指導力の発揮は、省庁間対立や、連立与党という政権構造から必ずしも容易ではなかった。

これに対して、中谷防衛庁長官や、片山総務大臣などは、それぞれ防衛庁・自衛隊、自治省といった担当省庁の出身者（制服組と官僚）であり、彼らは、そうした出身母体を背景に、党内（部会長）、政府内（政務次官）でのキャリアを積み上げて、大臣に就任した。それだけに中谷長官のように所管大臣として官僚制を統制する立場よりも、出身省庁の立場をより重視する誘因が働いた。結果的に、省庁間対立が強く出る争点では、担当省庁の利害代弁者としての役割が強く出ざるを得なくなっていた。

一方、連立与党の幹部、特に、三幹事長の中で、自民党の山崎幹事長は、元防衛庁長官としてのキャリアを有し、自民党の国防族のボスとして党内の安保政策のけん引役となってきた。自身も憲法改正を持論とし、有事法制にもっとも積極的な政治家の一人であった。同時に、自民党幹事長として連立政権の維持にも腐心しなければならず、公明党との妥協もせざるを得ない立場にあった。自民党が譲歩した争点に対しては、必然的に、国防族の不満が高まり、こうした不満の受け手として、それをなだめる役割も負わざるを得なかった。

公明党は、有事においても、国民の権利や自由が侵害されることのないよう、自衛隊の権限拡大を憲法の枠内に収め、テロや不審船対策などの領域警備については現行法で対処するとの考え方に重点を置いてきた。党の幹部である神崎代表、冬柴幹事長とともに法曹出身であり、両者は、国の権限強化や、国民の権利や自由の制限に関して、特に敏感なスタンスを取った⁵³⁾。しかし、基本的な人権の保障における強い姿勢の反面、自衛隊の憲法問題に関しては、

集団的自衛権の不行使（必要最小限の自衛権の行使の明示）を除いて、自衛隊の法制面での制約解除に現実的な対応をとった⁵⁴⁾。冬柴幹事長は、公明党とその背後にある創価学会の主張を連立政権の政策決定において最大化することに強い関心を有していた。有事法制だけを争点として捉えず、公明党が力を入れる政策要求などを含めたパッケージの中で、有事法制を捉える現実的な姿勢も併せ持っていた。こうした現実的な対応は、党代表の神崎にも共通していた⁵⁵⁾。

保守党は、与党の中でも、最も強く有事法制の整備を推進し、防衛省への格上げや、集団的自衛権の行使など、自民党国防族に近い安全保障政策を支持していた。その中で、同党の二階幹事長は、連立政権における保守党の存在意義を自己主張することに重点を置く現実派であった。そのため、自民党よりも右寄りのスタンスをしばしば取ったり、一方で、行政改革や地方分権の観点から、それらに反する政策には自民党の主張に対しても異議を唱えた。保守党の扇前党首は国土交通大臣であり、有事法制の立案には直接関係する立場にあった。そのため、防衛庁の所管権限と他省庁との権限競合には敏感な立場をとることもあった。保守党は、存在意義を強調する狙いからも連立与党内のバランスとしての役割だけに甘んじようとはしなかったのである。

こうした与党執行部に対して、各党内には、様々な批判勢力が存在していた。自民党の抵抗勢力と重なるハト派議員には、野中元幹事長のような信念体系を持った反対派が存在する一方で、経済政策を材料として、小泉政権の足を引っ張りたいとの意図も見え隠れしていた。

また、公明党内の慎重派議員は、防衛庁や自民党の国防族が遂行しようとする路線に対してブレーキ役となることを目指す議員もいた。しかし、こうした公明党の消極派議員が自民党の消極派議員と連携し、有事法制反対のために表立って行動するという動きは見られなかった。公明党は、連立与党の中で、十分にその要求を反映させることが可能であったため、あえて、派閥次元のチャンネルを持ち出す必要がなかったのである。

(三) 決定の経路とゲームのルール

ゲームとは何か。プレーヤーの立場、影響力、手段はどのように組み合わせられて政府の決定と行為を生み出すのか。行為経路とは、ある特定の種類の問題に関して政府が行動するための規則化された手段である。また、ゲームのルールには、憲法、法令、判例、行政命令、慣習、文化などに由来するが、明示的なもの、非明示的なもの、明確なもの、漠然としたもの、また、非常に安定したものも常に変化しているものもある。こうしたルールの集合体がゲームを規定しており、ルールは地位、地位に接近する方法、各地位の力、行為経路を設定する。また、ルールは政府の受諾可能な決定と行為の範囲を狭める。⁶³⁾

日本の立法過程に関する行為経路を示すモデルとしては、障害物競走モデルが挙げられる。⁶²⁾ 障害物競走モデルとは、政府内の特定省庁が企画立案した政策案が、官僚制内での省庁間調整、法案審査、予算査定、与党による事前審査を経て、内閣レベルで法律案として閣議決定され、与党の国会対策委員会の判断で、国会に提出されるまでの立案段階と、国会提出後の議院運営委員会、付託先委員会、本会議、第二院を経て、法案が成立にいたるまでの法案審査段階のそれぞれの段階における様々な制度や慣行などのルール、関係アクターによる行動などを「障害物」として捉える過程モデルである。

この障害物モデルは、五五年体制期に確立し、連立政権が常態化した九〇年代以降は、自民党による事前審査に上位する機関として連立与党各党による政治・政策レベルでの調整機関が位置付けられるようになったが、基本的には、従来型のプロセスが踏襲されてきた。

有事法制の立法過程の特徴は、法案提出の議題設定が法案所管の省庁ではなく、首相のリーダーシップによって起源となった点が挙げられる。しかし、そうした首相の方針決定も、首相自身が各省庁に対する直接の指揮監督権を制度的に持たないため、内閣官房チームによって立案作業が開始されることになる。同チームは、各省庁からの

出向者の集まりによって構成されている。また、同チームは、直接の所管権限を持たないため、関係省庁との非公式の協議が併行して行われる。この非公式の調整は、公式に行われる各省協議のルールが準用されるため、関係省庁は、所管が競合する事項に関しては事実上の拒否権を保持しうる。⁶³⁾ 有事法制の場合、防衛庁所管の第一分類を除いて、他省庁所管の第二分類では、防衛庁・内閣官房が調整を必要とする省庁は、国土交通省、警察庁、農林水産省、厚生労働省等多省庁に及び、第三分類の国民の保護に関する法制にいたっては、所管省庁も明確ではなかった。⁶⁴⁾ さらに、官僚機構の上位に位置する障害物として内閣法制局による法令審査があり、内閣法制局は審査権を根拠に安全保障政策の憲法適合性に関するゴールキーパーとしての役割を果たす。⁶⁵⁾ こうした官僚制内での調整結果は、随時、与党に報告され、与党とのすり合わせが行われる。与党側では、連立与党幹部による協議会とプロジェクトチームが連立与党間の争点を調整する役割を担う。連立与党による有事法制協議会は、三党代表による全会一致が慣行化されており、自民党に対して勢力の小さい公明党や保守党は、連立離脱というカードを併せ持つことで自民党に對抗することを可能としている。

また、こうした連立与党協議会を上位機関として、自民党や公明党などの各党の関連部会において、党としての審査が与党協議会の「事後的」に行われる。⁶⁶⁾ 自民党関連部会では、部会への参加は、原則自由であり、国防関連部会では、防衛庁長官経験者からなる幹部議員と、若手の国防族議員が形式的には平等な立場から発言の機会を与えられている。公明党においても、幹部議員に対して、慎重派議員が部会に参加し、発言する機会を持つ。これらの部会においても、その決定ルールは、全会一致であり、多数決制はとられていない。しかし、最終的な部会の取りまとめでは、自民、公明両党とも党や部会の幹部議員が一任を取り付ける形で決着をつける方式がとられることが多い。こうして、官僚制と連立与党協議会、各党の関連部会は、いわば防衛政策に関する政策ネットワークを形成し、調整はこのネットワークの関係者によって行われるのに対し、最終的な連立与党・各党の承認に関しては、政

策ネットワークを越えた幅広い観点から行われる。特に、自民党の総務会は、有事法制に積極的、消極的な双方の立場の議員が参加しており、ここでは、全会一致ルールが厳格に適用される。障害物としてそれは決して形式的なものではない。こつした与党総務会の了承を得て、法案は、事務務次官会議と閣議決定を経て、法律案として確定する。閣議は与党の決定を追認するための形式的な役割しか果たしていない。ゆえに、首相や閣僚などのチーフの意向は、首相や大臣を補佐するスタッフやインディアンを通して官僚機構と与党の調整の中に盛り込むしか手段を持ち得ないのである。

(四) 政治的派生結果としての決定

主要プレーヤーは、国益および組織、グループ、個人の利益に対する自らの考え方を推し進めるようなアウトカムを得るために、利用しうる力を持って押し合い、引き合う。つまり、国がある行為を遂行したとすれば、その行為は、政府内の個人やグループの間の駆け引きから派生した結果であり、そうした行為を生み出すゲームは、行為経路、地位、プレーヤー、プレーヤーの選好、押し合い・引き合いによって構成される⁶⁷⁾。

このように官僚政治モデルでは、行政府内部での少人数の意思決定を想定し、そこへの参加者は、それぞれ異なる認知構造、それに由来する問題についての異なる認識、解釈を持ち、したがって擁護する目的及び選択肢が異なる。そのもとにあるのは各人固有の信条体系であったり、自己の所属する省庁の利益であったりする。このような中で、問題自体に対する解釈、目的の設定、そして手段の選択に関して、各参加者の間で議論、説得及び綱引きが行われ、徐々に、参加者の間で連合の形成が行われていく。そして、最終的には、最も大きな連合が支持するか、あるいは合意の得られた選択肢が、最終的な政府与党の政策案（法律案）として決定されることになるのである⁶⁸⁾。

(55) アリソン・前掲書一九一頁。

(56) アリソン・前掲書一九三―一九五頁。

(57) 『毎日新聞』二〇〇二年四月一七日。

(58) 公明党の神崎代表は、衆議院本会議での代表質問において、国民の不安を払拭し、国民の理解を求めするために、「法整備を検討する上で一定の歯止めが必要」と強調し、具体的項目として、(1)憲法の枠内、(2)集団的自衛権の行使には踏み込まないなど従来の憲法解釈の変更は認めない、(3)国民の権利制限に関する事項は必要最小限とする、(4)緊急事態下においても、表現の自由、報道の自由、政治活動の自由など、国民の自由権は保障する、(5)我が国に対する武力攻撃の事態への対応措置を法整備の中心とすることを挙げ、「政府がこつした基本方針を国民に提示すべきである」ことを主張した。こつした要求は、公明党政調全体会議での決定によるもので、公明党としての公式見解を表明するものであった（国務大臣の演説に対する神崎武法公明党代表の質疑による（第一五四回国会衆議院本会議録第六号（二〇〇二年二月六日））。

(59) 公明党は、二〇〇〇年一月の第三回党全国大会重点政策で、「防衛出動に伴う緊急事態への対応措置として、あくまで憲法の範囲内という原則にもとつた防衛出動法を整備する」との方針であったが、二〇〇二年一月の第四回党全国大会重点政策では、「わが国への武力攻撃が起こり、あるいは、その恐れがあるとき、国民の生命、財産を守るために、必要にして最小限の対応措置が取られることは当然であり、その際に自衛隊や関係各機関によって超法規的な対応がとられ、結果として国民の生命、財産を脅かすことになってはいけないとの観点から、あくまで武力攻撃事態に伴う緊急事態の措置として、憲法の範囲内という原則に基づいた、有事関連法制の整備が必要だとの立場に立つ」とし、領域警備については、「警察機関と自衛隊の連携など現行法の運用面での改善や的確な訓練、さらには船舶や航空機などの整備面での充実が図られるべきであり、中・長期的な課題として、現行法の枠組みにおける法制上や運用上における不備を点検し、必要があれば法改正及び新たな法整備も検討していく」との見解を打ち出し、防衛出動に限定した方針から、より柔軟な立場に変化することとなった（朝雲新聞社編集局編『平成一五年版防衛ハンドブック』朝雲新聞社、二〇〇三年、七五七頁、公明党ホームページ『第四回公明党全国大会重点政策』二〇〇二年一月二日発表）。

(60) 当初、テロ特措法の修正協議をめぐって首相が民主党と接近するスタンスを取ったことに警戒していた公明党は、有事

関連法案の国会提出後、衆議院の解散権を持つ首相との関係を維持することが必要になり、同党のスタンスは、次第に小泉首相との関係に配慮するように変化していくこととなった。

(61) アリソン・前掲書一九七頁。

(62) 曾根泰教・岩井奉信「政策過程における議会の役割」日本政治学会編『年報政治学一九八七・政治過程と議会の機能』岩波書店、一九八七年、一六〇～一六一頁。

(63) 各省協議の実態についての詳細な研究として、田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社、二〇〇〇年、二五～三九頁を参照。

(64) 『読売新聞』二〇〇二年三月二〇日。

(65) 西川伸一『立法の中枢知られざる官庁・新内閣法制局』五月書房、二〇〇二年、七九頁。

(66) 有事関連法案については、四月一日の与党三党幹事長会議において、与党「国家の緊急事態に関する法整備等協議会」を開いて、政府案を検討して了承した場合に、各党の党内手続きに入ることについての申し合わせが行われた（「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年四月一日）。実際には、四月八日の与党協議会で、与党間の不一致で了承が得られず、与党安全保障プロジェクトチーム及び与党三党の各部会に要綱案を諮り、議論を詰めることとなった（「自民党政策速報・自民党内閣部会・国防部会・外交部会・国土交通部会・総務部会合同会議」二〇〇二年四月九日）。

(67) アリソンは、さらに一般的命題として、政治的派生結果、行為と意図、問題と解決策、プレーヤーの立場は地位に依拠する、チーフとインディアン、五一対四九の原則、国際・国内関係、地位によって問題の様相は異なる、誤認、誤った期待、ミスコミュニケーション、寡黙、プレーのスタイルを提示している（アリソン・前掲書二〇〇～二〇七頁）。

(68) 山本・前掲書一八～一九頁。

第三節 その他のモデルの検討

瀬端孝夫は、日本の防衛政策決定過程を、アリソンの官僚政治モデルに基づきながら、組織過程論の概念を補充することで分析を行っている⁽⁶⁹⁾。瀬端は、日本の防衛政策では、組織内の人々は標準作業手続きに従って行動することが多く、また、組織内の人々は、漸増的变化を求めるという点を指摘している。さらに、決定は政府内のプレーヤー間の相互作用であり、プレーヤーは彼らの地位や役割によって自分の立場を決める傾向があるとする一方で、これらプレーヤーは組織の利益や使命によって影響を受けることを指摘している。組織は組織に必要な能力と使命を追求するため、独自の影響力と自治、資金を求め、組織の自己の利益や役割に関係する政策や変化に注目する傾向がある⁽⁷⁰⁾。ゆえに、組織の利益や使命を検証することによって組織内のプレーヤーの行動を説明することができる。このように政府を構成する官僚機構は、独自の利益を持ち、予算を始め権限を維持・拡大することを使命としている⁽⁷¹⁾。有事関連法案の立案過程においても、個々のプレーヤーの行為の背景には、こうした省庁単位の組織的利益が反映されており、組織の利益と使命はプレーヤーを通して政策決定に影響を与えることができると考えられよう。

一方、アリソンの官僚政治モデルは、危機管理というイシューをめぐる政府機構内での官僚組織の長の間政治過程を分析したものであり、国内政治に生起する様々なイシューをめぐる諸アクターが参加する政治過程を網羅することはできない。ステイブン・コーエンは、こうした官僚政治モデルの限界を補充し、どのようなイシューの場合に、どのアクターが主たる影響力を行使するのかを七つの枠組みに分類し、操作可能な政策決定モデルを提起している⁽⁷²⁾。

コーエンは、第一に、大統領による決定モデルを挙げる。大統領が強いリーダーシップを発揮し、単独もしくは若干の側近（補佐官、重要閣僚）によって決定を行うモデルである。日本の場合には、首相が強いリーダーシップを発揮する場合に置き換えることができよう。第二は、アリソンの官僚政治モデルである。政府の意思決定に参加する官僚組織の長たちが、それぞれの所屬する組織の目的や利益に基づいて、駆け引きをし、コンセンサス形成を

行い、最終的には大きな連合の支持あるいはコンセンサスの得られた選択肢が採用される。第三は、イメージと認識の共有モデルである。政府の意思決定に参加する様々な省庁の間で基本的なイメージと認識が共有されているため、省庁間に対立が起きず、問題がルーティン的に処理される。第四は、多元的な擁護モデルである。ある問題について省庁間に激しい対立が起こった場合、冷静で中立的な、そして大統領の見解に忠実なマネージャーが存在し、競合する省庁間の見解の調整を行う。第五は、単一の機関による支配モデルである。特別の専門知識が強く求められる問題に関しては、その専門知識を有する機関が強いイニシアチブを発揮する。第六は、人的要素（パーソナリティ・ファクター）モデルである。政府の意思決定アーリーナに強いパーソナリティを持った人物が登場すると、既存の決定機構を無視したような形で、決定を促進する。そして、第七は、議会・行政部門間（インタープランチ）モデルである。行政府と議会との間の対立を前提とし、広範囲かつ高次元で官僚政治が展開されて決定がなされる。また、政府の意思決定に当たっては、官僚組織の長だけでなく、議会、及び様々な利益集団が、意思決定に参加する場合があります。コーエンは、それを民主政治モデルと呼んだ²⁶⁾。これらは、第一と第七のモデルを除いて政府内政治モデルのバリエーションに含まれよう。

そこで、以下の分析においては、有事関連法案の立案過程における制度的配置と主要プレイヤーの影響力を首相のリーダーシップ、省庁間の組織過程、多元的擁護者としての内閣官房の補佐機能、防衛政策における基幹的な所管官庁である防衛庁の単一の機関による支配、連立与党による審査体制と民主政治など、官僚政治モデルとそれを補充する複数のモデルを組み合わせながらさらに分析を加えることとしよう。

(69) 瀬端・前掲書一六〇―一八頁。

(70) ハルペリンは、官僚組織の本質に関して、組織はそれ自体の重要性を高めると構成員が信するような政策と戦略を支持

する、組織は組織の実体にとって必要だと考える能力の確保に最大の努力を払う、必要な能力と使命の遂行のために、自治権と資金を追及する、組織はその組織の実体の一部をなすと見られる機能が失われるような動きに対して強く抵抗する、組織はその実体の一部でもなく、実体を保持するのに必要でもないとみなされるような機能に対して、しばしば無関心である、組織は組織内で大きくなりすぎる機能を全面的に追い出す動きを示すことがあることを挙げている（ハルペリン・前掲書三九―四一頁）。

(71) 草野・前掲書八六頁。

(72) コーエン・前掲書二四―二四五頁。コーエンのモデルの評価と解説について、長尾悟「国際経済政策、トランスナショナル関係と政策決定論」『レヴァイアサン』第二号、一九九七年、一八五―一八七頁、山本・前掲書二四―二五頁、草野・前掲書一一―一八頁を参照。

(73) 山本・前掲書二四頁、草野・前掲書一二三頁。

第四節 有事法制の立案装置——制度的配置と主要プレイヤーの影響力

(一) 有事法制をめぐる関係アクターの位置

図1は、有事法制に対する各アクターの位置づけをプロットしたものである。まず、自衛隊の活用に関して積極的であり、かつ軍事的合理性を優先し、内閣の裁量権の確保や自治体や国民に対する国の強制力の担保を優先する立場を第 象限に、自衛隊の活用に積極的であるものの、軍事的合理性の優先による権利や自由の制限に反対し、人権保障や、内閣の裁量権に対する国会による統制の確保を重視する立場を第 象限として位置つけた。さらに、自衛隊の活動に消極的であり、人権保障と国会統制に重点を置く立場を第 象限に、自衛隊消極派で、軍事的合理性、内閣裁量権重視の立場を第 象限に位置つけた。

図では、政府与党の立場を第 象限に、民主党と地方自治体を第 象限に、民主党内の旧社会党グループや、社

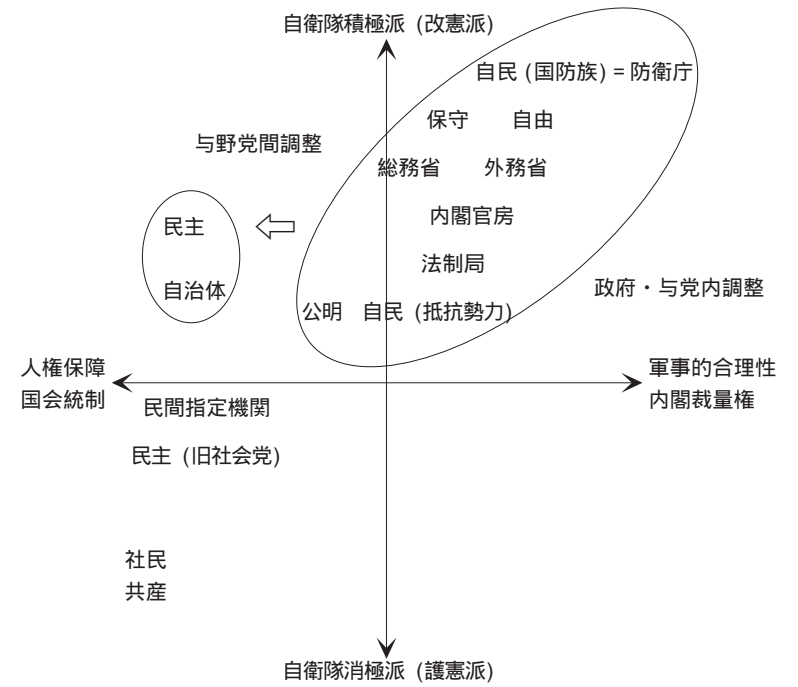


図1 有事法制をめぐる配置図

民主党、共産党を第一象限に位置づけた。第二象限に位置づけられるアクターはなかった。政府与党内では、自民党の国防族や防衛庁を第一象限内の最も右寄りに、他方、公明党を第一象限と第二象限の間より少し左寄りにして、その間に、保守党、外務省、内閣官房、内閣法制局、総務省、自民党内抵抗勢力が右から左へと位置づけられる。

政府・与党内の調整過程では、こうした主として第一象限内での各アクター間の調整が要求され、国会への法案提出後の与野党間の調整では、民主党や地方自治体を対象として、第一象限から第二象限に政策調整の重点をシフトする形で行われることとなった。

(二) 小泉首相は強いリーダーシップを發揮したか

小泉首相が有事法制の議題設定段階でイニシアチブを取ったことはすでに言及したとおりである。有事法制の整備のタイミングをつかっていた国防族にとって、小泉内閣の高い支持率と、新たな脅威の出現は、絶好の機会であった。小泉首相自身も有事法制の整備に意欲的な立場をとってきた。こうした両者の一致によって、有事法制が政府の公式アジェンダに載ることになったのはいわば必然であった。

しかし、有事法制の立案段階においては、与党との調整が不可欠であり、小泉首相は、その指導力を表面的に強く行使することは抑えざるを得なかった。与党内では、自衛隊の行動の円滑化に優先順位を置く防衛庁を山崎幹事長らの国防族がバックアップしていた。これに対して、党内には、自衛隊の活動範囲の拡大よりも、武力攻撃の際の国民の保護に優先順位を置く、野中元自民党幹事長などの抵抗勢力が存在していた。また、連立与党のパートナーである公明党も、有事法制の対象範囲の拡大によって国民の権利や自由の制限につながることに批判的な立場をとっていた。

これに対して、小泉首相自身は、有事法制にテロや不審船対策を含めて、包括的な緊急事態に対処するという「包括的処理論」の立場を一貫して示していた¹⁴⁾。しかし、与党内の複雑なバランスを考慮すると、小泉首相は、国防族や公明党との関係を損なわない程度に自らの主張を抑えざるを得なかった。

小泉首相は、内閣官房を通じて、一貫して包括的処理を指示したものの、第一分類、第二分類の自衛隊法改正を優先したい国防族との折り合いを念頭に、与党との協議を重視し、法案立案段階で、自分から陣頭指揮に立つことはなかった¹⁵⁾。トップレベルでは、山崎幹事長との会談を通じて、党側の意向とのすり合わせを行い、サブレベルでは、内閣官房副長官の安倍晋三や、事務方の古川官房副長官、大森副長官補を用いて、自民党国防族や公明党との調整を図った。それは、世論に政策アジェンダを表明し、その支持を動員することで、反対勢力を抑制するという

通常の小泉首相のリーダーシップスタイルとは異なり、政策形成の水面下で、影響力を行使するという手法であった。結果的に、連立与党内、及び自民党内での了承が必要な政府与党レベルによる立案段階では、小泉首相は、強いリーダーシップを発揮することはできなかった。それは、閣議決定前の事前審査という制度的資源を持つ与党に対して、首相（または党総裁）がそれを克服する政治的資源を持ち得なかったことに起因している。

むしろ小泉首相は、党内調整の必要のない法案継続審議後の野党対策や、地方自治体や関係事業者らの反対勢力の支持調達において、党内の国会対策責任者や内閣官房を通じて指導力を行使する場面が多かった。そうした例としては、法案提出後の武力攻撃事態の定義の修正や、国民保護法制の作成の指示、民主党との修正の指示などが挙げられる。それは法案の国会提出後の国会運営において、政府与党の代表としての首相に一定の裁量権が付与されていることの現われでもあった。⁷⁶⁾

(三) スタッパーによる補佐機能——プレヤーの立場を決めたのは何か

こうした小泉首相の黙示的リーダーシップを可能にした制度的要因としては、二〇〇一年の中央省庁再編・内閣機能の強化を挙げることができる。⁷⁷⁾ 従来、内閣官房に設置されていた官房五室は、当初予定していた次官クラスの使用案に対して、権限が奪われることを危惧した各省が反対することで、結局、各省庁次官より低いポストに位置づけられていた。また、各室のスタッフも、各省庁からの出向者から構成されているため、内閣官房に対する帰属意識が低く、出身省庁の利害が持ち込まれるなどの弊害が指摘されてきた。⁷⁸⁾ 内閣官房の改編により、こうした五室制度は廃止され、安全保障・危機管理室（長）に替えて、内閣官房副長官補ポスト（三人）の内、安全保障・危機管理担当の副長官補が置かれた。改革のポイントは、安全保障・危機管理担当の副長官補のポストが、政治任命になったことで、従来の出向型から首相の意向を代弁する補佐官的な役割を強くすることとなったことである。安全

保障・危機管理担当の官房副長官補には、大森敬治防衛施設庁長官が任命された。大森にとつての忠誠の対象は防衛庁ではなく、チーフである小泉首相や福田内閣官房長官であった。⁷⁹⁾ 大森にとつて重要なのはいかにチーフの注意を引き、問題を行方経路に乗せるかであった。⁸⁰⁾ 人的リソースの面からは、安保危機管理室は廃止されたものの、安全保障・危機管理担当の官房副長官補の下に約五〇人程度のスタッフ配置されることとなり、実質的には安全保障・危機管理室に代替しうる補佐機能を確保することができた。

さらに、内閣法第四条の改正によつて首相の発議権が確認され、内閣法第一二条の改正で、それまで総合調整の権限しかなかった内閣官房に、新たに企画立案権限が明記された。その結果、内閣官房にも法案作成権が付与されることとなり、首相の政治的資源を強化することとなった。⁸¹⁾

内閣官房は、こうした制度的基盤に立つて有事法制検討の取りまとめを主導していくことになった。きっかけとなったのは、小泉政権の誕生であり、小泉首相の国会演説を受けて、二〇〇一年五月、古川官房副長官を中心に、内閣官房に有事法制検討チームが設置された。同チームは、古川を責任者に、リーダーに大森敬治官房副長官補を充て、防衛、外務、総務、警察、国土交通など、関係省庁の課長補佐クラスの出向者による一五人体制のチームで、有事法制の検討を開始した。⁸²⁾ 同チームは、二〇〇一年九月十一日の同時多発テロ発生を契機に、テロ対策法案作成チームに目的を変更し、短期間での法案成立に成功する。この手法を再度、有事法制に用いるため、政府は、二〇〇二年の年明けに、有事法制作成チームを内閣官房に復活させる。防衛、外務、警察、国土交通、総務など関係省庁からの出向者からなる二〇人体制のチームが設置され、内閣官房が主導する形で、包括法案の作成作業を開始することとなった。

内閣官房の作業を補佐するために、各省庁にも法整備推進のための事務的なタスクフォースが設けられた。特に、防衛庁は、要員面での協力を含め、内閣官房における検討に協力するとともに、防衛庁における事務体制を強化し

て、政府全体の検討内容、スケジュールとの調整を図りながら、検討作業を行った⁽⁸³⁾。防衛庁は、自衛隊の行動にかかわる法制である第一分類、第二分類について、自衛隊の任務を円滑にする観点から、他省庁と連携しながら、自衛隊法改正案（及び現行法に特例措置を設ける関係法改正）の作成作業を分担管理することとなった⁽⁸⁴⁾。外務省では、総合外交政策局が中心となり、日米安保条約に基づく米軍支援のための国内法制定や、捕虜に対する国際人道法を担当することとなった。

一方、有事法制作成チームが立ち上がった当初、有事法制の全体像が見えないため、内閣官房、防衛庁以外の省庁が法整備にどうかかわるか、不明のままであった。特に、第三分類の法整備に関しては、省庁間の調整を行う場さえ決まっていなかった状況であった。そこで、内閣官房では、省庁間の調整を行い、立法化の作業を加速化させるため、内閣に閣僚級で構成する有事法制整備推進対策本部の設置が検討された⁽⁸⁵⁾。本部長には首相を充て、全閣僚をメンバーとすることとし、内閣官房が検討していた基本法の中に同本部の設置を盛り込む方針としていた⁽⁸⁶⁾。

しかし、この内閣官房チームの対策本部設置構想は、第一分類・第二分類の先行処理を主張していた山崎幹事長らの考え方と一致せず、法案提出後の法案修正で復活するまで、先送りされることとなる。一月二三日の与党協議会の初会合の時点で、座長である山崎幹事長自ら、政府がこれまで法案調整作業を怠慢してきたことをごまかすために基本法を持ち出してきたとして、基本法の先行を批判し、「基本法を制定していいが、その結果、第一分類・第二分類の個別法の整備は遅らせることはできない」と強く主張するなど、与党との調整がつかなかったことがその原因と考えられる⁽⁸⁷⁾。内閣官房チームの取りまとめの中心的な役割を担っていた古川副長官は、防衛庁が準備していた旧ソ連軍の着上陸進攻を想定した冷戦型の有事法制に危機感を持っていたとされる⁽⁸⁸⁾。防衛庁の主張する自衛隊法改正だけでは、そもそも有事とはどのような事態を想定しているのか、その際に国家としてどのような行動をとる、国民に対してどのような権限と義務が発生するのかといった基本的な枠組みが明確にされておらず、緊急時の

対応は万全とはいえない⁽⁸⁹⁾。古川は、自衛隊の行動よりも国の危機管理システムに主眼を置く基本法を有事法制の骨格とすることで主導権をとりつたのである。

それは、テロや武装工作船など広範な緊急事態に対処可能な有事法制を念頭に置いていた小泉首相の意向に沿ったものでもあった。しかし、こうした小泉首相や古川らの意向は、与党の中の山崎幹事長や公明党の冬柴幹事長らの反発によって、妥協を余儀なくされる。省庁間の利害が対立する第三分類を法案化するための整備推進対策本部の設置は、上述の与党の反対によって頓挫し、結局、第三分類やテロ・不審船への対処など、省庁間の利害の対立する事項については、内閣官房チームとは別のスキームで、古川官房副長官を責任者に各省庁の幹部を招集し、官僚組織の代表同士の間で、利害の調整を図るという手法を採らざるを得なくなった。そこにおける内閣官房の調整権限は、限定的なものに過ぎず、各省庁の所管に関する権限について強制力は持っていなかった。こうした限界が、国民保護法制や、テロ・不審船対処への法整備の遅れにつながっていくことになったのである。結局、法案の立案段階では、内閣官房は、各省庁の既得権益の衝突を、事態対処法制という名目のプログラム法とする手法を用いることで先送りせざるをえなかった。提出された有事関連法案は、各省庁の合意が可能な範囲内という制約つきのものとなった。その結果、防衛庁の所管する自衛隊法改正案が内容面で先行する一方で、国民保護法制の整備は先送りされ、小泉首相が、当初意図していた包括的処理とは異なる形となった。特別の専門的知識が強く求められる問題に関して、その専門的知識を有する機関が強いイニシアチブを発揮することをコーエンは、単一の機関による支配モデルと呼んだ。専管の事項である自衛隊法改正案に限定した場合、軍事的合理性の観点から防衛庁が果たした役割はこのモデルに適合的な面（例えば、防衛出動待機命令の段階での防御施設構築の措置や、自衛隊の行動の円滑化のための現行法令の適用除外や各種の特例措置など）もあつたともいえよう。

以上の立案過程において、官僚組織の代表からなる各省協議での各プレーヤーの立場を決めたのは、それぞれの

省の利害であり、各プレイヤーは、所管の権限や予算の維持・拡大を使命として行動した。内閣官房に意向で配置された二〇名のスタッフも、一時的出向者という立場から、省庁の意向の代弁者ともなった。しかし、これら内閣官房チームのスタッフをリーダーとして統率し、首相の見解に近づけるようまとめたのは、古川らの指導力であった。特に、武力攻撃事態法案に関しては、内閣官房チームのスタッフが主体的に立法作成に当たり、防衛庁側は、内閣官房の下請け的な役割に過ぎなかった。古川らは、省庁間に生じた対立に対して、それにコミットしない中立的な立場で、首相の見解に忠実なマネージャーとしての役割を果たし、自らが、省庁間の対立を調整することに関与した。そうした点で、不十分な効果しかなかったものの、古川らの役割は、コーエンの言う多元的擁護者モデルに位置づけることもできよう。しかし、こうしたスタッフファー（内閣官房）の補佐機能を活用すべき、チーフである小泉首相自身は、有事法制の内容決定への強いイニシアチブを行使しなかった。与党や防衛庁との合意を得ながらでなければ、それを前に進めることはできなかったのである。

一方、安全保障に関する法制化では、内閣にとっての「ゴールキーパー」として（同時に障害物としての作用も持つ）、内閣法制局が大きく関与してきた。しかし、有事において日本が武力攻撃を受けた場合の自衛隊の対処行動は、個別的自衛権の範囲内に止まる限り、集団的自衛権禁止の憲法解釈との齟齬を生じることはない。自衛隊の戦時海外派遣を巡って、武力行使一体化論で、自衛隊の活動範囲拡大にブレーキをかけてきた内閣法制局も、国内有事の事態の性質から、有事法制の立案過程ではその関与を相対的に縮小させることとなったのである。⁽⁹⁾

（四）与党の影響力——同心円の中の民主政治

こうした官僚制レベルでの法案作成作業と並行して、与党でも有事法制の検討が開始された。当初、与党内では、自民党の国防部会が先行していたが、公明党も二〇〇二年一月一八日に防衛出動等法制検討委員会を設置し、検討を開始した。同委員会の方針は、「国民の権利制限を必要最小限に限り、民主的手続きなどの原則を明確にし、議論の対象を憲法九条のもとでの防衛出動に絞る」というものであった。⁽¹⁰⁾ 一月二二日には、与党「国家の緊急事態に関する法整備等協議会」(以下、与党協議会と略す)が設置され、メンバーは、与党三党の幹事長、政調会長、国対委員長らの一人一人で構成された。⁽¹¹⁾ この協議会では、議院内では少数派の公明党、保守党が、自民党と形式上、対等のポジションを占めた。その結果、協議会の座長を務める山崎自民党幹事長が国防族の代弁者として、防衛庁の提案する法案の推進役となったのに対抗して、公明党の冬柴幹事長が、国民の権利と自由を擁護する立場から決定過程に影響力を持つことを可能とした。また、与党協議会の下に、三党の安全保障政策担当者からなる与党安全保障プロジェクトチーム(座長・久間章生自民党政調会長代理)が設置され、二月一九日の初会合以降、与党協議会に代わって、与党プロジェクトチームが法案作業の実務面での中核となった。⁽¹²⁾ 同プロジェクトチームは、三党幹事長を主体とする与党協議会が連立与党間の政治ベースでの折衝を行うのに対して、安全保障問題の政策担当者から構成されることにより、安全保障政策に焦点を絞ったより実務的な三党間の調整を行う位置づけとなった。山崎、冬柴、二階幹事長らの間の対立でしばしば硬化化した与党協議会に代わって問題点を詰めることや、与党協議会に対する事前の調整を行う役割を担うこととなった。そうした調整を与党安全保障プロジェクトチームが担うことが可能となったのは、プロジェクトのメンバーの持つ安全保障政策に関する専門性とそれに基づく同質性が幹事長レベルの与党協議会よりも高かったことにある。

こうした与党幹部・実務者間の協議が主な窓口となり、法案の実質的な調整が行われるなど、連立与党間の合意形成が重視されたのに対して、自民党の国防族は主導権を握ることができず、内部での不満が高まった。自民党の国防部会は、与党安全保障プロジェクトチームが法案作業を行っていた二〇〇二年二月の段階では、主に、同部会の防衛政策検討小委員会を中心に、中長期的な観点から、日本の防衛政策を構築するための政策勉強会に当たって

いた。⁽⁸⁵⁾ 政府側で法案要綱がまとまった四月からは、与党協議会や与党安全保障プロジェクトチームと並行して政府側から法案の説明を受け、内閣・外交・国土交通の各部会との合同会議で法案審査に当たったが、実質的な決定権は、連立与党の調整機関に拘束されており、国防関係部会は、国防関係議員が不満を表出するいわばガス抜き場となった。特に、テロや不審船対策の扱いに関しては、若手を中心とした国防関係議員の不満が噴出し、公明党が主張していた補則の削除要求を取りやめさせ、政府側に国内大規模テロや不審船への対応について対策を検討させるなど、族議員側が限定的ながら巻き返しを図ることも可能とした。

(74) 小泉首相は、二〇〇二年一月に田中真紀子外相を更迭し、内閣支持率の急落に直面していた。党内には有事法制に慎重な抵抗勢力の存在があり、憲法問題に敏感な公明党との関係も盤石ではなかった。一方、野党の民主党内には、鳩山代表のように安全保障に関する包括的な基本法として緊急事態法制を整備すべきとする意見があり(『朝日新聞』二〇〇二年一月七日)、小泉首相には、テロ特措法の法案審議で模索された民主党からの協力を、有事法制を包括的な基本法とすることで取り付けたいとの思惑も存在していたと考えられる。

(75) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一七日。

(76) 制度的な建前においては、法案の閣議決定段階までは政府に裁量権があるものの、国会への法案提出後においては、国会事項として、政府側に裁量権がないことが、野党側から主張されることがある。しかし、実際には、法案立案段階における政府の裁量権は与党審査によって大きく制約され、逆に、国会提出後は、与党審査から免除されるため、政府の裁量権は大きくなることしばしば見られる。

(77) 内閣機能の強化が、テロ対策特別措置法や有事法制の立案に寄与したとする見方について、信田智人「内閣機能の強化——テロ対策特措法、有事法制法案を事例として」日本国際政治学会二〇〇二年研究大会報告論文を参照。

(78) 内閣安全保障室の歴代室長は防衛庁から、内閣審議官は、防衛庁、外務省、大蔵省、通産省、警察庁からの出向者の指定ポストとなっていた。

(79) 防衛事務次官人事で、大森より入省年次が一年後輩の伊藤康成防衛施設庁長官が決まったことが、大森の防衛庁に対する対抗意識と、自身が官邸の一員であるとの意識をより高めることとなったともされる(伊奈久喜「ドキュメント九・一」の衝撃——そのとき、官邸は、外務省は「田中明彦監修『新しい戦争』時代の安全保障——いま日本の外交力が問われている」都市出版、二〇〇二年、二〇一―二〇三頁)。

(80) アリンソン・前掲書二〇四頁。

(81) 内閣法第四条の改正が、法的には確認的な意味しか持たない(日比野勤「フオローアップ・政治・統治機構改革第五回 政府・内閣府・内閣官房」『法学教室』第二八一号、二〇〇四年二月、一二五頁)のに対して、内閣法第二二条の改正は、内閣官房に、内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務を行う権限を付与するものであった。内閣官房がこつした実質的な法案作成権を獲得してからの内閣官房所管法令は以下の通り。内閣法(昭和二年一月一六日法律第五号)、安全保障会議設置法(昭和六年五月二七日法律第七一号)、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成二年二月六日法律第一四四号)、特殊法人等改革基本法(平成十三年六月二一日法律第五八号)、平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法(平成十三年一月二日法律第一一三号)、都市再生特別措置法(平成十四年四月六日法律第二二号)、知的財産基本法(平成十四年二月四日法律第二二二号)、構造改革特別区域法(平成十四年二月一八日法律第一八九号)、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(平成十五年六月一三日法律第七九号)、イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法(平成十五年八月一日法律第一三七号)(内閣官房ホームページ、<http://www.cas.go.jp/hourei/index.html>)。

(82) 西沢・松尾・大内・前掲書一一頁。

(83) 防衛庁は、有事法制検討会議を設置し、防衛局長を議長に二六人の体制を組んだ。同会議には作業部会が置かれ、防衛局や陸海空各幕僚監部の一佐から三佐クラスの計一〇人が法案作成に当たった(『朝日新聞』二〇〇二年一月二八日)。

- (84) 『防衛庁編』平成一四年版防衛白書 一四三頁。
- (85) 『読売新聞』二〇〇二年二月三日。
- (86) 『読売新聞』二〇〇二年一月三〇日、『読売新聞』二〇〇二年二月三日。
- (87) 『読売新聞』二〇〇二年一月三日。
- (88) 『読売新聞』二〇〇二年一月三日。
- (89) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二十七日。
- (90) 『日本の論点』編集部『常識』日本の安全保障』文藝春秋、二〇〇三年、一三八頁。
- (91) 政府と党内で、基本法の制定が、第一分類・第二分類の先行処理かが、争点になっていた際、内閣法制局は、国と自治体との関係を、防衛庁と自治体との関係だけで捉えず、政府と自治体との関係で措置する必要があるとの考え方を示し、有事法制を内閣全体で取り組むべき対応になるとの政府側の考え方を導き出すことに一定の影響を及ぼしたと考えられる(『山崎幹事長定例記者会見』二〇〇二年二月五日)。
- (92) 同委員会の座長に就任した北側一雄政調会長の発言による(『朝日新聞』二〇〇二年一月十九日)。
- (93) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二日。座長には自民党の山崎拓幹事長が就任した。
- (94) 与党安全保障プロジェクトチームは、従来から設置されていた同名のプロジェクトチームがそのまま移行して設置されることになったため、同チームの座長である久間章生自民党政調会長代理が与党協議会にオブザーバーとして参加することとなった。
- (95) 同小委員会は、二〇〇一年五月に、浜田靖一議員が小委員長に就任して以来、有事法制や安全保障に関する専門家からのヒアリングを中心に議論を重ね、二〇〇三年一月五日に大量破壊兵器の拡散やテロの脅威などの新たな脅威から日本を守る防衛政策が必要との観点から、有事法制の早期整備や、「防衛力の在り方」検討の加速、防衛大綱の見直しなどについての提言を内容とする「日本の防衛政策の構築(骨子案)」を策定することとなった(『デイリー自民』二〇〇三年二月五日)。

第五節 争点をめぐる対立と調整——政府内政治の展開

(一) 基本法の制定が、第一分類・第二分類の先行処理か

立案過程において、まず争点となったのは、第四節で言及したとおり、緊急事態を包括する基本法を制定するか、第一分類・第二分類(自衛隊法改正)を先行処理するかという有事法制の立法形式とその優先順位に関してもであった。

自民党の山崎幹事長や中谷防衛庁長官は、当初から、すでに研究が終了している第一分類・第二分類にかかる自衛隊の行動の円滑化を図るための関連法制を、先行処理することを主張していた⁹⁶。各省庁間の利害対立で法案化作業が難航することを避けるため、調整が容易な分野から先行して法制化していくべきとの考え方を防衛庁内局がとっていたことがその背景にあった。これに対し、内閣官房チームは、自衛隊法改正案⁹⁷だけでなく、有事法制の基本理念と今後の作業手順などの枠組みを示したプログラム法形式の基本法を先行させ、個別法の改正については、臨時国会以降に処理する方法を検討していた。

こうした内閣官房と防衛庁の食い違いの一方で、与党内では、自民党国防族が第一分類・第二分類の先行処理を主張し、保守党もそれに同調する姿勢を示していた⁹⁸。これに対して、公明党は基本法の中に、憲法九条の範囲内であること、集団的自衛権の解釈改憲はしないこと、国民の自由の制約を最小限にするなどの原理・原則を明記するとの方針で基本法を支持していた⁹⁹。しかし、この基本法にテロ・不審船対策を含めることについては、後述するように、有事の対象が広がり、国民の権利制限が拡大するとの観点から反対していた。小泉首相の主張する包括的処理には否定的な態度をとっていたのである。

内閣官房チームが、基本法制定にこだわった背景には、小泉首相の意向があった。二月二十五日の小泉首相と山崎幹事長の会談では、首相は、第一分類・第二分類に加えて、できれば第三分類まで含めた全般的な法整備を目指

す方針を示した¹⁰⁾。また、一月八日の自民党役員会でも、小泉首相は、有事法制のテーマとして、自衛隊の防衛出動にかかわる日本の国内有事、不審船対策などの領域警備、テロ事件への対応、大規模災害への対策を挙げ、有事法制について、幅広く議論し、日本の安全保障や危機管理上大きな緊急事態を包括的にとらえ、その中でできるものから行う、との発言を行った¹¹⁾。小泉首相の考え方は、当初から一貫して、有事法制を包括的に進めるという「包括的処理」であり、内閣官房は、こうした首相の方針の下に作業を始めていた。

内閣官房チームの古川や大森ら首脳も、冷戦型の有事法制だけでは、テロや不審船などの新しい事態に対応できず、基本理念や今後の法整備の手順を盛り込んだ基本法を作成する必要があるとの判断を固めていた¹²⁾。古川は、一月二日、官邸に守屋武昌防衛局長を呼び、基本法と自衛隊法改正案をセットで提出し、テロ、不審船対策を巡る省庁間の利害調整は、プログラム法とすることで先送りも可能となるとの折衷案を協議した¹³⁾。

中谷防衛庁長官は、こうした官邸からのメッセージを受けて、小泉首相に対し、防衛庁としては有事法制の第一分類・第二分類の法案化に取り組むとの防衛庁の基本的立場を説明した。そして、基本法については、古川と内閣幹部との折衝を踏まえて内閣官房の判断に任せることとし、防衛庁としては、可能な限り個別法の準備を進めていくとの判断を取っていた¹⁴⁾。

こうした防衛庁との事前調整を踏まえて、小泉首相は、二月四日の施政方針演説で、「平素から日本国憲法の下、国の独立と主権、国民の安全を確保するため、必要な体制を整えておくことは、国としての責務」であるとして、有事対応の関連法案の国会提出を表明することとなった。当初、小泉首相は、演説の中で、包括的に検討するとの表現を盛り込む意向であった¹⁵⁾。しかし、自衛隊法改正の先行処理を主張する国防族の幹部議員や、テロ・不審船対策を含む包括的処理に反対する公明党に配慮して、「与党とも緊密に連携しつつ」の表現にトーンダウンさせることで、この問題の争点化を避けた。

小泉首相の演説を受けて、安倍官房副長官は、直ちに、自民党の山崎幹事長や米田健三国防部長代理ら国防関係議員と会談し、包括的処理を主張する首相の意向と、第一分類・第二分類の先行処理を主張する与党内の意見を両立させるため、基本法と個別法の一括処理を目指すことで一致することとなった¹⁶⁾。

二月五日に開催された与党協議会では、武力攻撃事態に対し、自衛隊が防衛出動する事態を対象に、有事対応の理念や枠組みを示す「基本法」の規定と、自衛隊法改正などの「個別法」を一括し、「武力攻撃事態への対処に関する法制」として一体の包括法（小泉首相の主張する包括的処理とは異なる）として扱うことで、政府と与党が合意した¹⁷⁾。そして、テロや不審船対策などについては有事法制と切り離して別途検討することが合意された。この日の協議会では、一括法による法形式が固まったが、基本法という名称は用いないこととなった。それは、集団的自衛権の行使を認める「安全保障基本法」制定を目指す自民党内の動きに配慮し、狭義の基本法を制定することで将来の安全保障基本法制定の足かせとなることを避けるためとされた¹⁸⁾。有事包括法では、有事対処の基本方針、国の責務、国の意思決定手続き、国と地方自治体の関係、今後の法整備の基本方針などを総則的規定とし、自衛隊と米軍の行動や、国民の安全確保、国際人道法の順守に関する項目等は、今後の整備項目として包括法に盛り込まれることが確認された¹⁹⁾。

さらに、三月二〇日の与党協議会の段階では、政府側から有事対応の枠組みを示す武力攻撃事態法案と、自衛隊法改正案、安全保障会議設置法改正案、米軍行動特別措置法案の四本を一括して提出することが説明され、法形式について与党側の了承を得た。有事法制全般を規定する事態法案は、総則的規定とそのため必要な個別法を宣言した整備項目の二つの骨格部分からなり、後者の手法は、橋本内閣時の中央省庁等改革基本法と同じプログラム法を採用したものであった²⁰⁾。

政府が武力攻撃事態法案を作成したのは、自衛隊の行動の円滑化だけが突出して優先されるのでは、国民の理解

が得られないとの内閣官房の判断があった。実際に、立案作業を開始してから、有事そのものの定義すら決まっておらず、国民の権利や義務にどのような制限が加えられるのかの基本的な枠組みも不明確であった。緊急事態に対応する国の危機管理システムとして有事法制を位置づけるためにも、基本法の形式で武力攻撃事態への対処を明確化する必要があったのである。もともと、調整がつかないままの個別法の整備については、法案では、二年以内を目標とするとされただけで、国民保護法制や、テロ・不審船対策については、先送りされることとなった。¹⁰⁾

こうした法形式の選択に関する連合形成のパターンは、第一分類・第二分類の先行処理を主張する防衛庁、自民党国防族、保守党と、テロ・不審船対策を有事法制から切り離すことを主張する公明党が、小泉首相の主張する包括的処理に反対する点で利害が一致し、官邸との間で微妙な対立が生じた。こうした膠着状態の中で、二人の官房副長官が政務と事務の役割分担をしながら調整役を果たした。事務方の古川は、防衛庁内局の責任者（防衛局長）と早い段階から水面下で折衝し、与党の国防族と公明党の反対を緩和できる折衷案を模索した。省庁間の利害対立から有事法制整備の遅延を懸念する国防族や、テロ・不審船対策を含めないことを主張する公明党に配慮しつつ、小泉首相の意向も反映する形で、個別法整備を武力攻撃事態法案の中のプログラム規定に明記するというものだった。それは、自衛隊法改正案を分離して一括処理することで、国防族の顔を立て、同時に、公明党の不安を緩和するアイデアであった。安倍は、こうした官僚機構のアイデアを、自民党の山崎幹事長を始めとする国防族議員や公明党に対して提示し、その説得の材料として効果的に利用した。その結果、内閣官房と与党との間で利害を一致させることに成功し、法形式問題での対立点を克服しえたのである。

(二) 有事法制にテロ、不審船対策を含めるか

基本法をめぐる法形式の選択とセットとなる形で争点となったのは、有事法制の対象に、テロや不審船対策をどの程度まで含めるのかという点であった。当初、防衛庁内では、テロ対策を今回の有事法制に含めることについて、慎重な考えが強かった。その背景には、警察庁や海上保安庁との間の権限争いをめぐる対立があった。同時多発テロ後、米国から米軍基地の警備について要請があり、当初、与党は自衛隊による原発、首相官邸などの重要施設の警備を認める方針を決めていた。¹¹⁾しかし、自衛隊の権限の拡大に慎重な立場から、野中元幹事長や橋本元首相らが反対し、有事以外の警備は警察力で対応すべきと主張する警察庁とともに、防衛庁と対立した。¹²⁾両庁の所管争いに与党の政治家が絡んだ対立の結果、自衛隊の警備範囲は自衛隊施設と在日米軍基地に限定されることとなった。¹³⁾こうした対立の経験から、防衛庁、そして内閣官房チームにおいても、警察庁や海上保安庁との権限調整が難航して全体が進まなくなること懸念し、政府が当初、テロ、不審船対策を基本法でまったく触れなかった要因となった。¹⁴⁾加えて、与党内でも、公明党内には、テロや不審船を対象を広げること、「私権制限の範囲が拡大し、国民の理解が得られない」との声があり、自衛隊にかかわる法整備に有事法制の対象を絞りたいとの考え方を取っていた。¹⁵⁾公明党の考え方の背景には、支持団体の創備学会の中にある抵抗感に配慮し、有事法制の対象がテロにまで広がることで、支持団体に不安を与えたくないとの思惑があった。¹⁶⁾

与党三党は、政府与党間の有事法制の考え方の調整が遅れていることに対して、与党側でリードしていくとの見地から、一月二二日に与党協議会を設置することを決めた。同協議会は、「自衛隊の防衛出動に関する法制を整備するとともに、領域警備およびテロ対策における警察活動と自衛隊の運用について、法整備を含めて検討を行う」ことを設置目的として決定した。領域警備とテロ対策については有事法制の対象には含まないことが前提とされ、「自衛隊の防衛出動に関する法制の整備」の文言は公明党が強く主張することによって表記されることとなった。¹⁷⁾一月二三日の与党協議会の初会合では、保守党の二階幹事長からの要請に基づき、従来からの有事法制に関する与党三党合意に、「テロ対策に関して警察の役割と自衛隊の役割について調整を行い、法制化を含んで検討を行う」

という点を追加し、協議会の枠組み（仕切り）が決定された。¹⁰⁴⁾ 同日の協議会では、こうした事前の調整を受けて、有事法制の対象範囲の拡大が法整備そのものの遅れを招きかねないとする防衛庁や山崎幹事長の利害と、有事法制の対象拡大による国民の権利の制限を抑えたいとする公明党の思惑が一致することで、テロ対策や不審船などに対する領域警備を有事法制から分離することで一致することとなった。二月五日の与党協議会でも、政府側から与党に示された法整備の基本方針には、大規模テロや武装不審船、武装工作船、武装工作員、サイバーテロなどへの対応は、有事法制と切り離して別途検討を進めるとしたに過ぎなかった。¹⁰⁵⁾

しかし、二月一九日に与党安全保障プロジェクトチームが発足し、法案作業の中心が与党協議会から移行することによって、三党間の対応が変化する。与党協議会の議論をリードした山崎、冬柴らが自衛隊の防衛出動に限定した有事法制を進めようとしたのに対し、安全保障プロジェクトチームのメンバーには、日本有事よりも蓋然性の高い不審船対処や、国内大規模テロに対する法整備を優先させるべきではないかとする意見も存在していたからである。三月二〇日の与党安全保障プロジェクトチームでは、与党のメンバーから、「国民が心配しているのは大規模テロではないか」、「テロ対策、不審船などに対処する領域警備の法整備はどうするのか」との意見が出された。これに対して、政府側は、大規模テロ対策や不審船対策は有事関連法案に含まれない（現行法で対処する）とされることでの説明を繰り返した。¹⁰⁶⁾

こうした状況に危機感を感じたのは、小泉首相であった。それまで、テロ、不審船を含めた包括的処理を唱えてきた小泉首相は、大規模テロや不審船事態に対処できる法整備をすべきだとの持論を繰り返してきた。そうした首相の意向が表明されたのは、三月二一日、ソウル訪問時の記者団に対する懇談の場であった。首相は、緊急事態の備えに対する議論を封殺しないほうがいいと述べ、テロや不審船を含めて、広く緊急事態に対応できるように検討することで、与党との調整を指示していることを明らかにした。¹⁰⁷⁾ 国民の関心の強い緊急事態への対応を置き去りにし

たままでは、世論の理解が得にくく、国会審議にも耐えられないとの政治的判断であった。¹⁰⁸⁾

こうした小泉発言に対して、これまで別法を主張してきた中谷防衛庁長官は、テロ対策、不審船を今回の法案に盛り込むことに否定的な考えを改めて示した。¹⁰⁹⁾ 政府内では、テロ・不審船対策の検討の結果、警察・海上保安関係法、自衛隊法、災害対策基本法等の現行法による運用改善や装備の強化で対応できるとの考え方が強く、小泉首相にこうした方針を説明するか、あるいは、内閣官房チームなど政府内の一部では、テロ・不審船対策も武力攻撃事態法案の中に基本方針として盛り込めないか検討する動きがあった。¹¹⁰⁾

こうした状況下で、古川官房副長官から説明を受けた小泉首相は、三月二九日、同副長官に対して、武力攻撃事態法案に、国の責務として幅広い危機に対応することを盛り込む、テロや不審船対策を念頭に「武力攻撃に至らない緊急事態への対応についても整備を進める」と明記することを指示した。自民党が、当初、山崎幹事長らが防衛庁と歩調を合わせ、テロ・不審船対策は別法とする立場を採っていたのに対し、党内から、テロ対策に触れないのでは国民からの理解は得られないとの批判が出るようになったことや、民主党も従来から幅広い危機に対応できる法整備を要求していたことなどから、有事関連法案の早期成立を図るためにはテロ対策に関する姿勢を示す必要があるとの判断が背景にあった。¹¹¹⁾ こうした、小泉首相の指示を受け、内閣官房チームは、作成中の武力攻撃事態法案の原案に、補則として、「武力攻撃事態以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態への対処を迅速かつ的確に実施するために必要な施策を講ずるものとする」（武力攻撃事態法案第二四条）との条文を付け加えた。この条項は、小泉首相の強い要求によるものであったため、政府関係者からは、小泉条項と呼ばれることとなった。¹¹²⁾

こうした政策転換に対して、四月三日の与党協議会では、政府の説明に対し、公明党の冬柴幹事長より、テロや不審船対策はこの法案とは分けて議論することになっていると、異議が出された。また、武力攻撃の事態の定義に

も「予測されるに至った事態」が含まれていることに「範囲がどこまでなのかわかりにくい」として慎重な議論が要求された¹⁰³⁾。こうした公明党の異論に対して、自民党内の若手国防族からの不満が噴出することになる。四月四日の自民党国防関係合同部会（内閣・国防・外交・国土交通）では、舛添要一参議院議員から、小泉首相をないがしろにするとの批判が出され、石破政調副会長からも可能性が高い大規模テロ、不審船の対策も整備すべきだとの意見が相次いだ¹⁰⁴⁾。

両者の拮抗状態の中で、四月八日の与党安全保障プロジェクトチームでは、法案の中に、テロや不審船など武力攻撃事態以外の重要緊急事態について法整備を行うことを補則の形で入れる方向でまとまったのに対し、与党協議会では、公明党の冬柴幹事長や太田国会対策委員長から、再度、テロ対策の法整備などの「必要な施策を講ずる」旨の追加規定を、法案の目的外であることから、法案から除外するようにとの要求が出された。これに対して、自民党は、単なる目標を示しただけの訓示規定なので問題はないとして、除外に難色を示した¹⁰⁵⁾。

政府側の代表として、官房副長官の安倍は、自民党内にテロ・不審船を入れるべきとの声が強いことを協議会で指摘し、冬柴幹事長と対立した。これに対し、公明党の北側政調会長が、国民の関心も高いので、この程度の規定はいいのではとの柔軟な姿勢を示し、両者の仲介的立場を示した¹⁰⁶⁾。結局、この問題の取り扱いは、慎重派によって硬直化した協議会から、各党の政策実務者（与党安全保障プロジェクトチーム及び与党三党の各部会）に要綱案を諮り、議論を詰めることとなった¹⁰⁷⁾。同時に、協議会の場で、与党三党は、法案とは別に、大規模テロや不審船対応に関し、自衛隊と海上保安庁、警察庁の共同対処マニュアルの作成を急ぐよう政府に求めるという、官僚制ベースでの作業を促すことで一致することとなった。こうした与党内の衝突を受け、政府は、小泉首相の指示を受けて検討していた不審船対策を、有事関連法案の閣議決定に先立って、四月一日にまとめることとなった。そこでは、海上保安庁と海上自衛隊の連携強化や、海上保安庁で対処できない場合は、機を失することなく、自衛隊による海

上警備行動を発すること、首相官邸、外務省、警察庁を含めた政府全体の対応要領（マニュアル）を策定することなどを内容とし、現行法の運用改善と装備の強化で対応が可能であり、当面の法整備は想定していないとするものであった¹⁰⁸⁾。こうした政府内部での執行運用面での詰め作業を受けて、四月二二日の与党協議会では、小泉条項を含む法案の要綱案をようやく了承することとなった¹⁰⁹⁾。

小泉首相は、大規模テロや不審船事態に対処できる法整備をすべきだと繰り返し主張し、その要求は、「テロや不審船対策について必要な施策を講ずる」との補則規定としてかるうじて実現することとなった。しかし、その具体的な内容は法文中にはまったく明記されなかった。

その一方で、武力攻撃との境界線にあるゲリラ部隊の襲撃や、ミサイル攻撃などについては、それを武力攻撃事態の範疇に含めるとする内部文書が内閣官房チームによって作成された。それは、法文に明記されていなくても、国会審議において政府による答弁がなされることで、事実上の法律の有権解釈を形成することも可能なものであった。内閣官房チームの文書では、念頭に置くべき武力攻撃事態に、他国の大規模なゲリラ部隊や小規模な正規軍による限定的な武力攻撃、一から数発のミサイル攻撃を例示し、北朝鮮など近隣国からの攻撃を想定して作成された。逆に、国内で長期間、戦闘が継続し、国力の相当部分を充てる太平洋戦争のような事態や、シーレーンの破壊による長期間の輸入途絶のような事態は念頭に置かないとされた。冷戦型の大規模な武力侵攻の可能性が低いにもかかわらず、より現実性の高いテロやゲリラへの対処を盛り込んでいないとの批判に対して、ゲリラによる限定的な攻撃やミサイル攻撃など、武力攻撃との境界線にある事態も、外部からの武力攻撃に当たることを示すことで、そうした批判に答えることが狙いとされた。それは、小泉首相の強い意向を反映したものであった¹¹⁰⁾。

テロや不審船対策を有事法制の対象に含めるのか否かについての連合形成のパターンは、当初、警察庁や海上保安庁との間の縄張り争いの膠着によって有事法制の先送りを懸念する防衛庁と、テロ対策などに法整備の対象を

拡大することに反対する公明党、そして、それらに同調した山崎幹事長の間で反対連合が形成され、与党協議会をリードしていた。その反面、与党安全保障プロジェクトチームでは、テロや不審船対策などの領域警備についても対策を講じるべきだとの意見が提起されることとなった。こうした与党内の不一致に対して、世論の支持調達の必要性からも、テロ・不審船対策を有事法制に盛り込むことに積極的な小泉首相は、一貫して、包括的に進めることを主張し与党と対立する。自民党国防族の中でも、中堅・若手議員は、小泉首相を支持し、公明党と自民党内の不一致が顕在化した。内閣官房チームは、こうした政治対立に当初動きが取れなかったが、首相の指示を受けて、補則追加の形で、テロ・不審船対策への取り掛かりの根拠を盛り込んだ。最終的には、安倍官房副長官や、北側公明党政調会長らが与党間の調整役となり、幹事長レベルから政策実務者レベルに協議の場を再度戻すことで、自民党・公明党間の調整を働きかけ、補則追加についての公明党の承認を引き出した。また、法制化の代わりに、当面の間、運用レベルで具体的措置を実施することで、防衛庁、警察庁、海上保安庁の利害調整も一応の決着を見た。しかし、こうした省庁間セクショナリズムの対立による争点の先送りと、連立与党間の合意調達の困難性という限界が、テロや不審船対策というより蓋然性の高い問題についての対応を積み残す結果を招くこととなったのである。¹⁰⁾

(三) 武力攻撃事態の定義の拡大

こうした政府与党内の争点の中で、有事法制の対象となる範囲を、武力攻撃のどの段階まで含めるかという点が、論議の対象となった。内閣官房が一月二日の自民党国防部会・安全保障調査会・基地対策特別委員会合同会議に報告した検討状況では、有事法制の対象には、我が国に対する武力攻撃の事態とともに、武力攻撃に対する対応の確かなものとするためには、武力攻撃に至らない段階から適切な措置をとることが必要とし、あわせて、住民の避難・誘導等の国民の安全確保を含めた総合的な対応が必要であることを指摘していた。¹¹⁾

一月三日の与党協議会の初会合では、政府は、防衛出動時の対応を確実にするため、一定の範囲で「武力攻撃に至らない段階」も有事の対象に加える考えを示した。これに対して、山崎幹事長は、防衛出動待機命令の段階を含めることには同意したものの、治安出動への拡大には応じない意向を示した。¹²⁾ これを受けて、二月四日の安倍官房副長官と山崎幹事長との会談では、基本法(包括法)が対象とする事態を防衛出動と防衛出動待機命令下を基本とすることで政府と自民党の考えが一致した。そして、防衛出動時の対応を確実にするために、「武力攻撃に至らない段階」をどの程度含めるかが、調整の課題となった。¹³⁾

三月二〇日の与党安全保障プロジェクトチームに示された基本法案では、武力攻撃事態の定義や、対処の基本理念などについては、検討中として明確にされなかった。¹⁴⁾ しかし、四月三日の与党安保プロジェクトチーム及び与党協議会で、与党側に示された武力攻撃事態法案の概要では、武力攻撃事態の定義として、「我が国に対する外部からの武力攻撃(武力攻撃のおそれのある場合を含む)が発生した事態または事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」と規定され、「武力攻撃が予測される事態」にまで対象が広げられた。¹⁵⁾ 武力攻撃が予測される段階とは防衛出動待機命令の下令を想定したものであったが、それがどのような事態を指すのかは必ずしも明確でなく、また、当初の防衛出動に限定したことから対象範囲が拡大されたのは、「早め早めに手を打てるよう、活動できる幅を広げておきたい」との防衛庁側の狙いがあったとされる。¹⁶⁾ 自衛隊法第七七条の防衛出動待機命令の要件に相当する「武力攻撃が予測される事態」にまで対象範囲を拡大すれば、防衛庁長官は、予測の段階で、部隊に展開命令を出して、民間の土地を収容し、陣地を構築することも可能となるからである。

一方、こうした定義の拡大によって、武力攻撃事態の対象に、日本への直接の武力攻撃ではない周辺事態も適用されるのかとの懸念が、衆院安全保障委員会で野党側から提起された。¹⁷⁾ これに対して、中谷防衛庁長官は、委員会答弁で、我が国にとって武力攻撃の事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態という場合に、周辺

事態が起こっているというケースがありうるのかとの質問に、「当然、周辺事態のケースは、このひとつではないかというふうに思います」との答弁を行った¹⁵⁰。周辺事態法では、周辺事態は、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態」と定義されており、政府が周辺事態と認定すれば、米軍に対して、国内や日本周辺の公海上での米軍への後方地域支援を実施することができる。この周辺事態法に基づく後方地域支援と、武力攻撃事態法に基づく有事対応が混然一体となる可能性が、政府内でも懸念されていたことを示すものであった¹⁵¹。政府は、武力攻撃のおそれがある事態とは、防衛出動を、武力攻撃が予測されるに至った事態とは、防衛出動待機命令を発令しうる事態と同じ意味であるとの説明を行ったが、予測事態を加えたことで、周辺事態と併存、移行する可能性が、与野党から問題視されるようになっていった。公明党の太田国会対策委員長は、「憲法九条が禁じている集団的自衛権行使も絡むような有事法制であってはならない。防衛出動下令時の事態に限定した論議に絞り込むべきだ」と批判するなど、公明党からは、「法案の対象拡大につながるがかりかねない」との慎重論が出された¹⁵²。

四月九日の与党安全保障プロジェクトチームでは、公明党から、周辺事態法に基づき米軍を支援しながら、一方では、日本が主體的に武力攻撃に反撃することが、集団的自衛権の行使につながるのではないかと慎重な意見が出された。これに対し、防衛庁は、「事態は同時に起こるかもしれないが、法的な概念は別だ」と切り分けることで、了承を求めた¹⁵³。

結局、与党は見切り発車の形で、法案を了承し、争点は国会に持ち越された。予測事態の定義への追加によって、周辺事態と併存した場合の問題が顕在化し、米軍への協力が集団的自衛権の行使につながる可能性や、周辺事態法では、対米支援での自治体や民間の協力が強制されないのに対して、武力攻撃事態法案では、私権や自治体の権限が国によって制約され、協力が強制される点が、後の国会審議で野党との間で争点化していくことになる¹⁵⁴。

こうした武力攻撃事態法案とリンクする形で、自衛隊法改正案では、防衛出動前の「防衛出動が予測される場合」

に、自衛隊が民間の土地を使用して陣地構築などの「防御施設構築の措置」が取れるようにし、その場合の自衛官による武器使用についても、正当防衛や緊急避難の場合には認めることとなった¹⁵⁵。それは、武力攻撃以前の準備段階で、武力行使を除く対処措置を柔軟かつ積極的に取るための「攻め」の措置であったと言えよう。こうした防衛庁主導の軍事的合理性の優先に対しては、結局、与党による修正作用は働かなかつた。

武力攻撃事態の定義の拡大についての連合形成のパターンは、国民の被害を防止するという国民の安全確保の視点（内閣官房チーム）と、自衛隊がとる措置の準備をできるだけ早めに開始するという軍事的合理性の観点（防衛庁）から、予測事態にまで拡大させることに積極的な内閣官房チームと防衛庁に対して、周辺事態との併存による集団的自衛権との抵触に懸念を有する公明党の間で、不一致が生じた。しかし、防衛庁が、周辺事態と予測事態の法的概念を切り分ける形式論で押し切ることとなり、その後の国会審議で野党との最大の論争点を作り出すこととなったのである¹⁵⁶。

（四）自治体・指定公共機関への指示権

こうした対象範囲の拡大とともに、国による自治体や指定公共機関への指示権をどこまで認めるかが焦点となった。有事では、災害と同様に、国への権限集中と自治体との役割分担が必要とされることから、当初の法案の取りまとめ段階では、各省庁から、「首相の責任で自治体に命令できるようにしなければ実効性がない」として、国の権限を拡大し、住民の避難・誘導や、食糧や水の供給、公共施設や道路の修復などで、自治体に役割を担わせることで一致していた。しかし、当然ながら、自治体側にはこうした負担の増加や国への権限委譲に対する抵抗感が強く、自治体を所管する総務省にも慎重論があった¹⁵⁷。

三月二二日、古川副長官は、関係省庁幹部を集め、「国が実質的に関係機関に指示できる形を整える必要がある」

と指示した。基礎となったのは、災害対策基本法の枠組みであった。周辺事態法では、国は地方自治体や指定公共機関に協力を求めることができるとの強制力を伴わない規定にとどまったのに対し、防衛庁は、基本法に災害対策基本法と同じレベルの指示権を盛り込むことを意図していた。¹⁰⁴⁾有事への対応を迅速かつ一元的に行うためには、首相の指示権を規定すべきという考えからであった。しかし、政府内には、対象をあいまいなまま、指示権を設けると、首相に白紙委任を与えるのではないかとの慎重意見もあった。¹⁰⁵⁾こうした慎重論に配慮し、基本法案には地方自治体への一般的な指示権は盛り込まず、今後の個別法案の中に具体的な指示権を盛り込むことが検討されるようになった。¹⁰⁶⁾

三月二〇日の与党安全保障プロジェクトチーム及び与党協議会に提示された内閣官房の原案では、「対策本部が国や地方公共団体などの各機関の施策の総合調整を図る」と盛り込んだものの、国と自治体の関係については、「国（対策本部）が行使しうる権限などを基本法案に規定する」との表現にとどまった。¹⁰⁷⁾これに対して、自民党の山崎幹事長は、国による地方への指示を当然としたのに対し、保守党の二階幹事長は、「自治体ごとに緊急対応能力は異なる。自治体の意向を十分配慮して法制化する必要がある」と主張し、公明党の冬柴幹事長も、「国と自治体は対等の立場だ」と、いずれも慎重な姿勢を示した。¹⁰⁸⁾

こうした与党内からの慎重論にも配慮し、基本法案では、首相の地方自治体への権限は要請などにとどめ、法的拘束力の強い指示権などは個別法で明記する方向も検討された。¹⁰⁹⁾

しかし、こうした状況から、首相周辺（内閣官房）の巻き返しが始まった。もともと内閣官房内では、災害よりも深刻な武力攻撃時に国が都道府県などに要請や協力依頼しできないのは不適切との意見が強かった。¹¹⁰⁾四月三日の与党協議会に示された内閣官房チームの法案概要では、「地方公共団体は、国及び他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態への対処に関し、必要な措置を実施する責務を有する」とした。そして、国と自

治体との関係については、首相が必要と認めるときは対処基本方針に基づき、地方自治体などに対し「総合調整を行うことができる」とし、「国民の生命保護、武力攻撃の排除に支障があり、特に必要がある場合」に限り、個別法で別途、指示の中身を規定することを条件に、首相の指示権を明記することとなった。さらに、自治体が応じない場合には、国が代わって対処措置を実施するとして、首相の代執行権（直接実施権）を設けた。¹¹¹⁾一般的な首相の指示権を盛り込まなかったのは、指示の中身を明確にしないまま白紙委任することに対する自治体や与党の一部の慎重論に配慮したためであった。しかし、災害対策基本法にもない国の代執行権を盛り込んだのは、国が責任を持って有事に一元的に即応できる態勢を整えるための内閣官房の強い意思の現われでもあった。¹¹²⁾

さらに、四月六日の段階での武力攻撃事態法案では、内閣総理大臣（対策本部長）は対処措置を行うため自治体の長らと総合調整を実施することとし、「国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であつて、総合調整に基づく所要の措置が実施されないときは、地方公共団体の長等に対して、当該措置の実施を指示することができる」とし、「当該指示に従わない場合や、緊急を要するときは、自ら又は当該措置に係る事務を所掌する大臣を指揮し、地方自治体が対処する措置を実施できると規定された。¹¹³⁾こうした国に強い権限が付与される一方で、武力攻撃が起きた場合に政府が実施する措置に対して、自治体に政府への意見陳述権を認めることとなった。自治体の主張を政府ができるだけ配慮するとの趣旨からであった。¹¹⁴⁾こうして、有事に対して政府は、総合調整、指示権、代執行権の三段構えで、国が一元的に実効ある措置を遂行できる仕組みを整えることとなった。¹¹⁵⁾

もつとも、こうした仕組みは、地方自治体等関係機関との協議を経た上のものでなく、与党内の慎重意見もあった。首相による自治体の対処措置の実施に対する指示権も、その内容は、「別の法律で定めるところにより」との但し書きがつき、実質的には、個別法の制定まで首相は指示権を行使できないこととなった。具体的には、当初、

住民の避難命令や、港湾、空港の独占使用、公立病院の使用などが想定されたものの、結局、そうした措置は、個別法の整備に委ねられることになり、後の課題とされた。¹⁶⁾ こうした先送りの背景には、政府内における内閣官房と総務省との利害対立があった。自治体側には、有事に際しての首相の権限の強化が国と地方の上下関係の固定化につながるなどの反発があり、そうした自治体の意向を総務省が代弁することとなったのである。¹⁷⁾

武力攻撃事態に際しての首相の自治体に対する指示権の付与に関する連合形成のパターンは、各省庁の出向者からなる内閣官房チームが国の強い権限を主張して指示権付与を要求し、それに防衛庁・国防族が同調したのに対し、自治体を所管する総務省と公明党、保守党が慎重論を唱え、指示権は、一時的に首相による「要請」にトーンダウンすることとなった。しかし、国による有事への一元的・即応的対応を主張する首相周辺（内閣官房）の強い意向により、最終的には、内閣官房チームが、指示権を規定するものの、個別法を制定するまでは実際には指示権や代執行権を行使できないとする折衷案を提示し、慎重論を唱えるプレーヤーの承認を引き出して、各論を先送りする形で決着することとなった。

(五) 国民の権利の制限・罰則規定と協力義務

こうした国による自治体、指定公共機関への指示権付与と同様に、国や自治体による国民の権利の制限と、罰則による協力義務付けが続いて争点となった。背景としては、有事における国の権限強化を目指す自民党・保守党の「公共の福祉優先論」と、国が強制的に私権を制限する内容の立法は極力避け、国民の権利侵害に対して歯止めをかけたい公明党との対立の構図があった。

公明党は、支持母体である創価学会が、戦前、国の弾圧を受けた経験もあり、私権の制限には敏感であった。¹⁸⁾ 当初から、基本法の中に、憲法九条の範囲内で、集団的自衛権の解釈改憲はしない、国民の権利の制限を必要最小限

にするなどの原理原則を明記するとの方針を採っていた。¹⁹⁾

これを受けて、小泉首相は、衆議院代表質問の答弁で、「国民の十分な理解を得て進めることが極めて重要である。政府としては、個別の権限法規の見直しにとどまらず、法制が扱う範囲、法制整備の全体像、基本的人權の尊重及び憲法上の適正手続きの保障等の法制整備の方針等を明らかにしていきたい」との答弁を行っていた。²⁰⁾ これに対して、山崎幹事長ら、自民党国防族は、外国に蹂躪されるに任せるのがもつとも国民の権利を損なうと述べ、憲法第一三条にある公共の福祉が優先するとの論法を取っていた。²¹⁾

こうした自民党と公明党の立場が衝突したのが、自衛隊法第一〇三条の物資の保管命令や業者に対する業務従事命令についての罰則化の問題であった。防衛庁は、自衛隊の行動を円滑にするための自衛隊法改正案の中で、同法第一〇三条の物資の保管命令に従わない流通業者などに対して、六月以下の懲役か三〇万円以下の罰金を科す案を中間報告として盛り込むことを検討していた。²²⁾ 物資の確保に実効性を持たせることを狙いとして、防衛庁は、同様の罰則をすでに規定している災害救助法に合わせる必要があることを理由として挙げていた。²³⁾

こうした政府案に対して、三月二〇日の与党協議会では、公明党の冬柴幹事長が、「物資の保管命令違反を罰則で強制するのは望ましくない、国が強制的に私権を制限する内容の立法は極力避けたい」と慎重な対応を要求した。²⁴⁾ 同様に、公明党の神崎代表も同二〇日の記者会見において、有事法制を憲法の範囲内で整備する、集団的自衛権の行使などの憲法解釈を変更しない、国民の権利制限は最小限にとどめる、自由権にかかわる表現、集会・結社の自由、参政権など緊急時に守るべきものをあらかじめ明確にする、何らかの国会の関与が必要との発言を行い、国の権限強化に対して歯止めをかけたいとの考え方を改めて表明した。²⁵⁾

防衛庁が与党に行った検討状況の説明では、「保管命令に従わない者などに対する罰則規定の整備」とばかりした表現が用いられていた。しかし、実際には、当時の防衛庁内では、保管命令だけでなく、医療、建設、輸送業者な

どに対する業務従事命令にも罰則を盛り込むことが検討されていた。自衛隊法第一〇三条に保管命令と業務従事命令が明記され、災害救助法には、両方に罰則規定があるのに、自衛隊法が保管命令だけに罰則を設けるのでは、法的な衡平性（権衡）が成り立たないとの声が庁内にあったことを受けたものであった。^⑧

しかし、こうした保管命令や業務従事命令の罰則導入によって最も影響を受けるのは、流通業者や、医療関係者、建設・運輸業者であり、これらの業界からの反発も懸念された。政府の動きに公明党は敏感に反応し、国民の私権に制限が加えられる恐れがある場合の人権の保障が明記されていないことへの批判を強めた。これに対して、自民党は、四月四日の同党の国防関係合同部会で、「国家の主権が侵害される事態なのに、災害救助法より罰則の規定が甘い」、「国の方針を妨害するものへの罰則がないのは問題だ」として、業務従事命令に関しても罰則規定を設けるようにとの注文が相次いだ。しかし、結局、防衛庁は物資の保管命令に対する罰則規定を盛り込んだのに対して、業務従事命令については、命令に従わないものへの罰則を検討したものの、「自発的かつ積極的な協力を期待しており、仮に、罰則をもって強制的に従事させたとしても、十分な命令の効果が期待できず、場合によっては自衛隊の任務遂行に支障を及ぼしかねない」との理由で、業務従事命令についての罰則規定は見送ることとなった。^⑨

一方、基本的人権保障の規定に関して、公明党は与党協議会の場で有事における国民の権利制限が、有事関連法案の表現では分かりにくいとして、国民の権利制限を極力避けるよう法案で明確にするよう求めた。神崎代表も、四月八日の政府与党連絡会議で、有事関連法案の閣議決定の際に、官房長官から国民向けの説明を談話の形で行うことについて提案し、その談話の中に、「今回の法整備は憲法の枠内であること、国民の権利の制約は最小限にとどめることを明確にしていきたい」との要請を行った。^⑩ 公明党は、北側政調会長が窓口となつて、大森官房副長官補らと交渉し、政府原案の中に、人権保障の規定を盛り込むことに成功する。武力攻撃事態法案には、有事であっても人権は尊重されるべきであるとして、「人権の停止」に反対する公明党の強い要求を受けて、基本理念の

中に、「武力攻撃事態への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利は尊重されなければならない」との基本的人権の尊重が盛り込まれることとなった。^⑪ さらに、国民の権利については、国民の安全確保のために国民の権利が制約される場合であっても、「その制限は武力攻撃事態に対処するため必要最小限のものであり、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない」という適正手続きの原則を示すこととなった。自民党内に強い有事における公共の福祉優先論との妥協の結果でもあった。^⑫

一方、武力攻撃を受けた場合の国や地方公共団体に対する「国民の協力」については、四月三日の内閣官房の要綱案では、次期通常国会以降に提出する個別法で「必要な措置を講ずる」との方針を示しただけであったのに対し、与党から、国や地方公共団体の責務と同様に規定を設けるべきだとの意見が出された。^⑬ 特に、保守党は緊急事態における国民の「責務」を明記するよう求めたが、罰則規定を含む責務にした場合、国民の私権制限の幅が広がる懸念もあり、公明党が「協力」とするよう主張し、両者の意見は対立した。^⑭ こうした与党内の対立によって、与党協議会は、政府要綱案についての調整作業を与党安全保障プロジェクトチームと各党の部会に委ねることとなった。自民党の国防関係合同部会では、国の責務に対応して国民の責務も規定すべきだとの強い意見も出たが、与党安全保障プロジェクトの久間座長が「政府内の意思統一ができず法案が提出できない事態を避けるため、妥協すべきは妥協し、しかし必要な点はきちんと押さえて、早く成案を得、国会での議論にかけたい」とまとめることで、久間座長への対応一任を取り付けることとなった。^⑮ 一方、こうした自民党の動きに対して、公明党は、北側政調会長が中心になり、内閣官房への働きかけを強めていた。四月九日には北側政調会長が大森官房副長官補を呼んで、武力攻撃事態法案の基本理念に憲法九条に反しないことを明記し、国民の私権を制限した場合の損失補償の原則を盛り込むことなどを求めた。^⑯

こうした与党各部会及び与党安全保障プロジェクトチームの議論を受けて、政府は法案要綱の修正案をまとめ、

四月一日、自民党国防関係部会に提示し、その了承を得た。⁽⁸³⁾ 同修正案では、武力攻撃を受けたり、そのおそれがある場合に、国や地方自治体、指定公共機関などが実施する措置に対し、「国民は必要な協力をするよう努めるものとする」として、政府などへの国民の協力を促す規定を盛り込んだ。⁽⁸⁴⁾ この規定は努力義務規定であり、協力の具体的な内容などは今後の個別の法整備に委ねられた。また、努力義務であるため、違反しても罰則はないものの、国民が国や地方自治体に協力したことによって財産上の損失を受けた場合には、政府が必要な財政上の措置（損失補償）を講じることが明記されることとなった。⁽⁸⁵⁾

このように、国民の権利の制限に関する連合形成のパターンは、公共の福祉を優先する立場の自民党・保守党・防衛庁のグループと、私権の制限に反対する公明党の間で対立が生じ、物資の保管命令違反については罰則化が図られたものの、業務従事命令に対する罰則では、防衛庁が譲歩して罰則規定が見送られた。それは災害救助法の法的スキームとは異なる政治的妥協の産物であった。ついで、武力攻撃を受けた場合の国や地方自治体への国民の協力を、責務とするのか（自民党・保守党）、協力とするのか（公明党）について与党協議会内で争点となった。両者の対立する中で、当初、個別法への先送りを検討していた内閣官房が与党安全保障プロジェクトチーム等の議論を受けて、国民の協力を努力義務とし、違反しても罰則はなしとする形の折衷案を示して、両者の調整を図り、対立の決着をつけることとなった。このように、与党内での意見の対立は、両者の中間点で妥協が図られたが、その一方で、公明党は、武力攻撃事態法案の基本理念に基本的人権の尊重を明記し、事態対処法制の整備の基本方針に、損失補償の原則を盛り込むことに成功し、相対的に大きな影響力を行使することとなった。⁽⁸⁶⁾

（六）国民保護法制の先送り

こうした国民に対する協力義務や、罰則規定など、義務付けが進む一方で、肝心の国民保護法制に関しては、所管官庁や、推進体制を確定できず、細部を詰めないまま法整備は先送りされることとなった。住民の保護や避難・誘導などの国民の保護のための法制は、有事法制研究では、所管官庁が明確でなく、研究が終了していない第三分類に位置づけられていた。そのため、内閣官房チームは、当初、住民の避難・誘導など関係省庁や自治体との調整が必要な個別法をプログラム法案の枠組みの中に盛り込むことを検討していた。⁽⁸⁷⁾ 一月二二日の自民党国防部会・安全保障調査会・基地対策特別委員会合同会議に報告された内閣官房の検討状況では、住民の保護や、避難・誘導など国民の安全確保を含めた幅広く総合的な対応が必要とし、現行の災害対策基本法のような対策本部の設置や住民の避難勧告のあり方などを検討しているとしたものの、具体的な法整備や所管官庁の振り分けなどは検討中とされた。⁽⁸⁸⁾

一月二八日の時点での内閣官房の検討状況では、第三分類は、(1)住民保護、(2)自衛隊の作戦上必要な規制、(3)捕虜の保護や文民の保護を規定したジュネーブ条約関連の三種類に整理され、住民保護については、避難誘導の円滑化、民間防衛体制の確立などが挙げられた。この第三分類についての法案化のめどは立っていないものの、有事法制の全体像を示すためには具体化が必要であるとの観点から、内閣官房チームで作業が進められた。⁽⁸⁹⁾ こうした内閣官房による検討を受けて、二月五日の与党協議会では、基本法の中で、今後の法制の整備項目として、自衛隊と米軍の行動や、国民の安全確保、国際人道法の順守の事項を盛り込むことで政府・与党間の合意を得た。⁽⁹⁰⁾ こうした国民保護法制に関して、政府内では、有事の際の国民の避難・誘導などを規定する国民保護法制などの個別法案では、拘束力を伴う規定が必要だとの意見が強く、国の自治体への指示権よりもさらに強い指揮権とすべきだとの議論もなされた。⁽⁹¹⁾

しかし、武力攻撃事態における「国民の安全確保・生活の維持等に関する法制」については、法制整備のめどや推進体制についても検討中とされ、危険地域での住民の避難や救助活動をどういう仕組みにするのか、国民の役割

をどう定めるのかなど、細部は議論されないままとなった。^{④)}

政府与党は、他の争点についての調整に忙殺され、国民保護法制については、今後の法制整備項目に盛り込んだだけで、その内容も、具体化の手順も詰められないままとなった。しかし、こうした調整の遅滞に対して、内閣官房チームは、法制の整備の緊用性の観点から、法制整備の目標時期（この法律の施行の日から一年以内）を明記して、総合的、計画的に実施することとした。^{⑤)} 具体的な期限については、政府与党間で調整することとし、内閣官房は、与党との最終調整を前に、国民保護法制などの関連個別法の提出期限を「武力攻撃事態法の施行から二年以内を目標にする」方針を決め、四月一二日の与党側との調整で了解を得ることとなった。^{⑥)}

結局、国民保護法制に関しては、武力攻撃事態法案の中の今後の整備項目（事態対処法制の整備）として、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするための措置として、六項目が示されただけで、私権制限など国民の生活に密接にかかわる部分は所管官庁も定まらないまま、個別法の制定まで先送りされることとなった。^{⑦)}

こうした政府側の先送りに対して、法案審査のための自民党の総務会では、国民保護法制など関連個別法の提出期限を二年以内としたことに、野中元幹事長から「国民の生命、財産を守るのが政治家の役目だ。二年間先送りした間に武力攻撃を受けたらどうするのか」と部分的な法整備を批判し、態度を保留する事態が生じたこととなった。^{⑧)} また、公明党も、自治体や指定公共機関と早急に協議し、国民保護法制を少なくとも来年の通常国会に提出できるように政府に求めた。^{⑨)}

国民保護法制に関する連合形成のパターンは、当初、内閣官房チームが基本法のプログラム法の中に個別法整備を盛り込むこととし、検討作業を開始した。政府内には個別法では、国の地方に対する指示権よりも強い指揮権を規定すべきであるとの見解もあった。しかし、こうした内閣官房チームに対して、関係省庁の法制準備は整わず、

所管省庁を確定することもできなかった。関係省庁との間で合意が得られないことによる国民保護法制の先送りを懸念した内閣官房は、国民保護法制の整備期限を二年間とすることで、縛りをつけることとした。しかし、こうした官僚機構内での調整の不作為に対して、自民党の野中元幹事長が、国民保護法制の先送りであると反発し、総務会で態度を保留したり、公明党も国民保護法制のできるだけ早急な策定を求めるなど、与党内からの批判も高まることとなった。

(七) 国会の関与

以上の有事法制をめぐる争点が、行政機関の内部関係であったり、国家権力と国民の間の権利・義務関係であったのに対し、続いて、有事の際の権力の発動をいかに民主的な観点から統制すべきであるのかという国会の関与が焦点となった。

自衛隊の行動について、国会承認が必要か否かについての内閣の基準は、それが我が国にとつての重大な事態への対応であるのか否か、そしてそれが国民の権利義務に直接関係する面があるのか否かという点である。防衛出動及び命令による治安出動の場合に国会の承認を要件としている理由について、政府は、「防衛出動とか治安出動の場合につきましては、そもそもこういった事態は我が国にとって重大な事態でございます。また国民の権利義務に関係するところが多い面もあることから、慎重を期しまして国会の判断を求めるとしたものである」との説明を行い、我が国のPKOへの協力は、そうした二つの点から国会の承認までの手続を必要とするということにはならないとの答弁を行っている。^{⑩)}

こうした基準に基づいて現行の自衛隊法では、防衛出動に対しては、国会の事前承認を原則とし、緊急の場合は、直ちに、国会の事後承認を必要とする規定し（七七条）、命令による治安出動の場合も、原則として出動命令か

ら二〇日以内に付議して、事後に承認を得ると規定している（七八条）。要請による治安出動や海上における警備行動などの場合は、国会承認は不要としている²⁰³。また、PKO協力法（民社党の強い要求で国会承認が盛り込まれた）や周辺事態法、テロ特措法においても、国会の承認が規定されており、防衛出動、国連平和維持軍本体業務への参加、周辺事態法に基づく後方地域支援のいずれにおいても、国会の事前承認が要求され、テロ特措法については国会の事後承認が要件とされた²⁰⁴。テロ特措法が事前承認制を採用しなかったのは、時限立法であることがその理由の一つとされた。

有事法制に関しては、三月一九日の政府の検討状況では、首相は対処基本方針案の作成を安全保障会議に諮問し、首相は同会議の答申を受け、対処基本方針を閣議決定するとしていたのに対し、国会の関与については、検討課題として議論は煮詰まっていなかった²⁰⁵。

これに対して、与党の中では、公明党から国会承認規定を加えることが強く要求された。公明党が対処基本方針の国会承認を要求したのは、緊急事態であるからこそ、民主的なプロセスが確保されることを重視したためである。これに対して、自民党内には、国会の事前承認を要件とすることで、有事への対応に支障が出るとの異論もあった²⁰⁶。

内閣官房チームは、こうした与党の声を踏まえ、政府による武力攻撃事態の認定を国会承認とする案を検討することとなった。当初は、自衛隊の防衛出動には自衛隊法に基づく国会承認が必要なため、それ以上の国会関与は必要ないとの判断から、対処基本方針について、国会承認を義務づけず、国会への報告にとどめるとの方針を固めていた²⁰⁷。しかし、公明党からの要求を受けて、国民の権利義務にかかわる決定には国会の関与を明確にする必要があると判断し、内閣官房チームでは、武力攻撃事態法案の中で、有事の認定を自衛隊の防衛出動の場合と同様に、原則的には事前、緊急時には事後の承認とすることが検討された。四月三日に与党安全保障プロジェクトチームに示された内閣官房チームの法案概要では、対処基本方針について閣議決定後、直ちに国会に承認を求めなければなら

ないとし、対処基本方針の実施前の国会事前承認を得ることは必要としなかった。ただし、自衛隊法に規定されている防衛出動の場合は、原則として事前承認の規定を順守することを明記することとした²⁰⁸。

これに対して、与党側から武力攻撃事態への対処基本方針の国会承認について「規定が複雑で分かりにくい」との指摘があり、同案の了承は見送られた²⁰⁹。こうした指摘を受けて、政府は、四月七日、防衛出動の国会承認について、自衛隊法第七六条の国会承認部分を削除し、武力攻撃事態法に基づく国会承認手続きに一本化する方針を固め、与党の了承を得ることとした²¹⁰。内閣官房チームの原案は、「内閣総理大臣は、対処基本方針の閣議決定後、直ちに対処基本方針を告示するとともに、国会の承認を求めなければならない。不承認の議決があったときは、当該議決に係る対処措置は、速やかに終了されなければならない。内閣総理大臣は、対処措置を実施する必要がなくなったと認めるときは、対処基本方針の廃止につき、閣議の決定を求めなければならない」としていた²¹¹。政府は、同案をもとに与党と調整を行い、四月一五日の与党との最終調整の結果、対処基本方針については、重複を避けるための措置として、その方針が自衛隊の防衛出動を含む場合、方針の国会承認のみを義務付け、防衛出動の国会承認は不要とした。なお、武力攻撃事態には、防衛出動の要件となる武力攻撃（おそれを含む）が発生した事態だけでなく、その前の段階の武力攻撃が予測される事態が含まれる。このため、対処基本方針は、「予測」と「おそれ・発生」の二段階に分けて策定し、それぞれ国会承認を求めることとした。そうした措置をとらなければ、予測の段階から対処基本方針に防衛出動を盛り込むことが可能となり、防衛出動の国会承認を不要としたことで、防衛出動の発令がフリーハンドになってしまつとの理由によるとされた²¹²。

閣議決定された法案の最終案では、「内閣総理大臣は対処基本方針（防衛出動を命ずることについての国会の承認の求めに関する部分を除く）の閣議の決定があったときは、直ちに国会の承認を求めなければならない。対処基本方針の承認の求めに対し、不承認の議決があったときは、対処措置は、速やかに、終了されなければならない」

とした。防衛出動に関しては、自衛隊法第七六条を改正し、「内閣総理大臣は、外部からの武力攻撃に際して、わが国を防衛するため必要があると認める場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。この場合においては武力攻撃事態法第九条の定めるところにより、国会の承認を得なければならない」と規定し、武力攻撃事態法（第九条第四項）では、防衛出動命令や防衛出動命令にあつての国会承認が対処基本方針に関する重要事項として記載が求められ、防衛出動命令については、「特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るとまがない場合でなければ、することができない」とされた。そして、「対処措置を実施する必要がなくなったと認めるときは、内閣総理大臣は対処基本方針の廃止につき、閣議の決定を求めなければならない。」「対処基本方針の廃止の閣議決定があつたときは、速やかに、対処基本方針が廃止された旨及び対処基本方針に定める対処措置の結果を国会に報告しなければならない」として、自衛隊法第七六条第一項でも、「内閣総理大臣は、出動の必要がなくなつたときは、直ちに、自衛隊の撤収を命じなければならない」と規定された。

こうした法改正について、政府は、改正前の自衛隊法では国会承認の対象とされていない防衛出動待機命令も、対処基本方針に記載し、対処基本方針そのものを国会の承認の対象とすることで、国会の関与を強化したとの説明を行った²²。しかし、このことは、予測事態の防衛出動待機命令下でも防衛施設構築など、一部私権制限を伴う、国民生活に影響を及ぼす内容が盛り込まれたことから、当然要求されるべきものであつたと言えよう²³。

国会の関与をどの程度規定するかについての連合形成のパターンは、当初、方針が明確でなかつた内閣官房チームに対し、公明党が国会承認を要求することによって、内閣官房は、検討を迫られることとなつた。当初案では、対処基本方針について国会報告にとどめるとしていたが、最終的には国会の関与が必要と判断し、対処基本方針の国会による承認制（防衛出動の場合は事前承認）が盛り込まれた。しかし、それは自衛隊法の防衛出動の要件をベースにしたものであり、有事の即応性を必要とする軍事的合理性の優先の観点から、武力攻撃事態の認定や防衛出動

命令が発せられることが予測される段階での防衛施設構築の措置なども含まれる対処基本方針については、事後承認とされた。国会は、承認権限を得たものの、それは政府の行動をオーソライズするだけで、承認後の事態の変化に対応して、国会が対処措置を終了させることはできない。この問題は、後に、法案審議において、野党の批判を生んでいくことになる。与党内では、公明党以外の与党は国会の関与の盛り込みに関心を示さず、この問題は、内閣官房と防衛庁による法制技術的な対応に委ねられることとなつた。

（八）有事関連法案の閣議決定

有事関連法案は、与党各党の党内手続きを経て、二〇〇二年四月一六日、閣議決定され、翌一七日、国会に提出されることとなつた。有事関連法案は、武力攻撃事態における基本法的な枠組みを定める「武力攻撃事態対処法案」と、武力攻撃事態において自衛隊が円滑に行動できるようにするための「自衛隊法等改正案」、首相の諮問機関である安全保障会議の機能を強化する「安全保障会議設置法改正案」の三法案から構成された。

基本法的な位置づけを持つ武力攻撃事態法案は、武力攻撃事態への対処について、基本理念、国・地方自治体等の責務と役割分担、国民の協力、武力攻撃事態への対処のための態勢の整備と、武力攻撃事態への対処に關して必要となる法制（事態対処法制）の整備等を規定した。同法案の基本理念では、国、地方自治体、指定公共機関が、国民の協力を得つつ、相互に連携協力し、万全の措置が講じられなければならないこととされ、さらに、憲法の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、これに制限が加えられる場合は、必要最小限のものであり、公正かつ適正な手続きの下に行われなければならないことが明記された。武力攻撃事態への対処のための手続きとしては、政府が、武力攻撃事態の認定、武力攻撃事態への対処に関する全般的な方針、対処措置に関する重要事項を内容とする対処基本方針を閣議で決定し、直ちに国会の承認を得なければならないことが規定された。この国会

承認には、武力攻撃が予測される段階での防衛出動待機命令も含まれることとなり、防衛出動命令については、原則として国会の事前承認とし、特に緊急の必要があり、事前に国会の承認を得るいとまがない場合に限り、事後承認とすることとした。また、対処基本方針にかかわる対処措置の実施を推進するため、内閣に、内閣総理大臣を本部長とする対策本部が臨時に設置されることとなった。内閣総理大臣は、対処基本方針に基づき行政各部を指揮監督するとともに、国、地方公共団体等が実施する対処措置について必要が生じた場合に総合調整を行うことができる。総合調整に基づく措置が実施されないときは、内閣総理大臣は、地方自治体や指定公共機関に措置を実施すべきことを指示することができる。指示に基づく措置が実施されないとき、または国民の保護のため緊急を要する場合など特に必要がある場合には、内閣総理大臣が自らまたは関係大臣を指揮して対処措置を実施することができる権限も盛り込まれた。ただし、指示や自らの対処措置の実施については、今後整備する個々の法律において定めるまでは権限を行使できない。

一方、国民の生命等の保護、国民生活への影響を最小にするための措置などの国民保護法制や、捕虜の取り扱い、電波の利用などの自衛隊の行動の円滑化に関する措置、米軍の行動の円滑化に関する措置などの事態対処法制（有事法制研究では所管省庁が明確でない第三分類に位置づけられた）については、二年以内を目標に整備すべき方針が明記された。なお、武力攻撃事態以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態への対処（大規模テロや武装不審船などの新たな脅威への対処が念頭に置かれた）を円滑かつ的確に実施するために政府が必要な施策を講ずることが補則として規定された。

自衛隊法等改正案は、防衛出動を命じられた自衛隊がその任務をより有効かつ円滑に実施しうるよう、防衛出動時及び防衛出動下令前における自衛隊の行動及び権限を整備する措置を講じるもので、有事法制研究の第一分類・第二分類を基礎に作成された。同改正案では、防衛出動時における土地、家屋の使用の際の立木等の移転・処分、

家屋の形状変更、物資の収用などにかかわる規定が整備され、防衛出動下令前の段階での展開予定地域内における防御施設構築措置の規定を新設した。この展開予定地域内では、自衛官が自己または自己とともに当該職務に従事する隊員の生命または身体の防護のためにやむを得ない必要がある場合には、武器の使用も認めることとした。一方、物資の保管命令に違反した者や、自衛隊法第一〇三条に基づく立入検査を拒否・妨害した者等に対して、罰則を科すこととした。なお、業務従事命令違反に対する罰則規定は盛り込まれなかった。その他、防衛出動時における自衛隊の任務遂行を円滑にするための関係法律の特例ないし適用除外が定められた。

安全保障会議設置法改正案は、武力攻撃事態等への対処における安全保障会議の役割を明確、かつ強化することを目的とし、同会議への諮問事項として、武力攻撃事態への対処に関する基本的な方針、内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態への対処に関する重要事項や、内閣総理大臣が必要と認める緊急事態への対処に関する重要事項等が追加された。同会議のメンバーについても、総務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣が新たに加えられ、経済財政政策担当大臣が除かれることとなった。事態対処の迅速性、秘密保持の関係から、事態の分析及び評価について特に集中して審議する必要がある場合には、議員を限って審議を行うことも盛り込んだ（出席議員は議長の内閣総理大臣のほか、外務大臣、国土交通大臣、内閣官房長官、国家公安委員会委員長、防衛庁長官の五閣僚が想定される）。こつとした安全保障会議を専門的に補佐するために、事態対処に必要な調査・分析を行い、その結果を安全保障会議に進言する事態対処専門委員会（委員長・内閣官房長官）を下部組織として設置することとなった。

(96) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一八日。山崎幹事長は基本法の制定によって緊急事態に関する法整備、自衛隊の行動範囲の規定に関する整備が遅れることは容認できないとし、その理由として、本国会における重大使命は、有事法制に関する三党合意（自民・公明・保守）に従って防衛出動時の自衛隊の行動範囲について定めることだとし、与党三党合意を挙

げている。それは公明党、保守党の要請を反映したものであった（「山崎幹事長定例記者会見（政府与党協議会后）」二〇〇二年一月二八日）。

(97) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一七日、『読売新聞』二〇〇二年二月三日。こうしたプログラム法形式について、与党安全保障プロジェクトチーム座長に就任した久間自民党調査会長代理（自民党安全保障調査会長）は「わが国には緊急事態発生時にいかなる体制で政府が臨むのかという法制が存在しない。従って、有事法制をどのような日程で定めるかというプログラム法では意味がない」として、作業手順などの枠組みを示すだけのプログラム法を批判していた（自民党政策速報・自民党国防政策検討小委員会、二〇〇二年一月三〇日）。同様に、山崎幹事長も「これから色々緊急事態に関する法整備を行っていくプログラムというものがあるとすればそれは法定するようなものではない」「法律を審議する順番を予めプログラム法を通しておくということは前例を見ない話ではないか」としてプログラム法形式を批判していた（「山崎幹事長定例記者会見（政府与党協議会后）」二〇〇二年一月二八日）。

(98) 二〇〇二年一月二三日の自民党国防関係合同会議では、内閣官房から有事法制についての検討状況の報告が行われたが、その中で、久間自民党安全保障調査会長は「政府はプログラム法のようなものの提出を考えていると受け止めた。すでに検討が終わっているものについて速やかに処理すべきなのではないか」として第一分類・第二分類を先行して法整備を進めていくべきとの考えを示した（『テリリー自民』二〇〇二年一月二三日）。また、一月三〇日に開催された自民党国防政策検討小委員会では、内閣官房との水面下の調整で、プログラム法と第一分類・第二分類の一括処理を協議していた防衛庁が、有事法制について一つのまとまった考えを示して法整備を図るとの説明をしたのに対して、同小委員会の浜田靖一小委員長は「防衛出動下令時の法整備をまず考えるべきだ」として、第一分類・第二分類の整備を優先させるべきであるとの考えを強調した（『テリリー自民』二〇〇二年一月三〇日）。

(99) 『朝日新聞』二〇〇二年一月三日。

(100) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二五日。もっとも公明党が考える基本法は、あくまで憲法の枠内であり、集団的自衛権の行使は認めないとする立場でのものであり、基本法の中で集団的自衛権の行使を認める法改正をすべきとする自民党内で議論されている安全保障基本法とはまったく別物であった。一月二三日の与党協議会では、基本法の問題について党内調

整と三党間の調整を行う必要があるとの点で意見が一致したものの、山崎、冬柴両幹事長とも、基本法を作ることについては慎重論であった（「山崎幹事長定例記者会見（政府与党協議会后）」二〇〇二年一月二八日）。

(101) 『朝日新聞』二〇〇二年二月二六日。

(102) 『朝日新聞』二〇〇二年一月八日夕刊。山崎幹事長は、自身の考え方として「第三分類が未定であるが、それがために第一分類も第二分類も法制化を見送るのはということはいかなるものか」「包括的にテーマがあり、その中の有事法制部分の日本の有事、別の言い方をすれば自衛権の発動、防衛出動であるが、そういう事態における私権制限が含まれることになるが、法整備を行っておくということは次期通常国会における重大テーマではないか」「基本を基本法で決めても構わないが、その基本法だけで通常国会をいくということを私は考えていない」ことを説明し、小泉首相の「できるものから行う」という発言は、自分の考え方と重なるとの見解を示した（「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年一月八日）。

(103) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一八日。

(104) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一八日。

(105) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二八日。もっとも中谷長官は「防衛庁としては一、二分類の法制化を目指しているが、それだけで自衛隊としての行動ができず、第三分類なども含めて整備する必要がある。包括的な総合体系を示したうえで、一、二分類の整備をすべきだ」として枠組み論議を優先すべきとの考えを示したり（『朝日新聞』二〇〇二年一月八日）、「現行憲法下での有事の対処であり、基本理念を再度、確認することは重要だ」として、政府が法整備の理念や方針を示すべきだとの考え方を示していた（『朝日新聞』二〇〇二年一月二八日）。内閣官房がプログラム法としての基本法を先行させ、防衛庁が強く成立を望む第一分類・第二分類の個別法整備が後回しにされることへの懸念が、防衛庁による第一分類・第二分類を先に整備すべきとの主張につながっていったと考えられる。

(106) 『朝日新聞』二〇〇二年一月四日夕刊。

(107) 『朝日新聞』二〇〇二年二月五日。

(108) 『朝日新聞』二〇〇二年二月六日。同日の与党協議会では、内閣官房から「有事法制の第一分類、第二分類、さらに、できれば米軍の行動の円滑化という部分も含めて法整備を行うが、その上に包括的な規程を置きたい」との説明があり、

それを与党三党が了承することで、以後の政府の立案作業に与党側からの承認が得られることとなった（山崎幹事長定例記者会見「二〇〇二年二月八日」。

(109) 『朝日新聞』二〇〇二年二月六日、同日二〇〇二年二月八日。

(110) 『朝日新聞』二〇〇二年二月六日。

(111) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二日、磯崎陽輔「武力攻撃事態対処法等有事三法」『ジュリスト』第二二五号、二〇〇三年九月十五日、五六頁。

(112) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一七日。

(113) 与党三党内では、臨時国会において有事法制まで含めようとする保守党幹部や、自衛隊による領域警備に積極的な自民党執行部に対して、公明党執行部は、当初、与党三党がまとまるならば、臨時国会に自衛隊法改正案を諮ることも構わなという慎重な態度をとっていた（『東京新聞』二〇〇一年九月一四日）。

(114) 伊奈・前掲書一九五―一九六頁。

(115) テロ特別措置法と同時に改正された自衛隊法では、自衛隊の新たな任務として、自衛隊の施設、米軍基地施設及び区域の警護出動（第八一条の二、第九一条の二）、治安出動下令前に行う情報収集（第七九条の二、第九二条の二）、武装工作員等に対する治安出動時の武器使用（第九〇条の一）、平素からの自衛隊の施設の警護（九五条の二）が追加された。

(116) 『読売新聞』二〇〇二年四月六日、『朝日新聞』二〇〇二年二月八日、同日二〇〇二年四月一八日。

(117) 『朝日新聞』二〇〇二年二月八日。

(118) 公明党は、党内の委員会の名称も、防衛出動等法制検討委員会として設置し、治安出動や海上警備行動については有事法制の対象としないことを示していた（『朝日新聞』二〇〇二年一月三日）。

(119) 『読売新聞』二〇〇二年四月六日。

(120) 「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年一月二日。

(121) 「山崎幹事長定例記者会見（政府与党協議会后）」二〇〇二年一月二八日。

(122) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二四日。与党協議会の初会合において三党間で合意した仕切り（自衛隊の防衛出動に關す

る法制を整備し、領域警備とテロ対策は別途検討を行う）に従い、法案作業については、与党協議会から、与党安全保障プロジェクトチームに委ねられることとなった。そのため、自民党の窓口は山崎幹事長から麻生政調会長と久間政調会長代理に委ねられることとなった（山崎幹事長定例記者会見「二〇〇二年一月二五日」）。

(123) 『朝日新聞』二〇〇二年一月六日、『読売新聞』二〇〇二年二月五日。

(124) 『読売新聞』二〇〇二年三月二〇日夕刊、『毎日新聞』二〇〇二年三月二二日。こうした政府側の説明に対して、与党側は大規模テロ対策の考え方を今国会中にまとめるよう政府側に要望を行った。

(125) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二日。

(126) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二四日。

(127) 『朝日新聞』二〇〇二年三月三日。

(128) 政府内には、「不審船は漁業法で取り締まるべきもので、安全保障の観点から対処しようとしたら周辺国を刺激してしまう」との理由もあったという（『毎日新聞』二〇〇二年三月二二日）。

(129) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二四日。

(130) 『読売新聞』二〇〇二年三月三〇日。

(131) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一八日。

(132) 『毎日新聞』二〇〇二年四月四日。同日の協議会では、法案要綱が提出されなかったことから、法案要綱を四月八日に与党安全保障プロジェクトチームと与党協議会に提示し、改めて議論の時間を確保することとなった。

(133) 『読売新聞』二〇〇二年四月六日。国防部長の服部三男は「党としての考えをまとめ、国民の多くが不安に思っている部分の整備を急がねばならない」との考えを示して、部会の議論を一応引き取った（『デイリー自民』二〇〇二年四月四日）。

(134) 「山崎幹事長定例記者会見（役員会后）」二〇〇二年四月八日。

(135) 『朝日新聞』二〇〇二年四月九日、『読売新聞』二〇〇二年四月九日。

(136) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一八日。

(137) 『読売新聞』二〇〇二年四月九日。公明党内では、冬柴幹事長、太田国会対策委員長らが慎重派であったのに対し、政策実務者の北側政調会長や、赤松正雄政調副会長らは、テロ・不審船対策に関して、柔軟な立場を採っていた(『読売新聞』二〇〇二年三月二二日)。自民党国防関係合同会議では、テロなどの様々の国家の緊急事態にどう対応するか、全体像を示して、検討すべきとの意見が相次いだ。久間と党安全保障プロジェクトチーム座長より、「まずは武力攻撃に対応する法制を作り、テロや不審船への対応は訓示規定として将来定めるものとして入れておく。政府内の意見統一ができず法案が提出できないような事態は避けたい。妥協すべきは妥協し、しかし必要な点はきちんと押さえて、早く成案を得、国会での議論にかけたい」として、党内合同部会のとおりまとめを行った(『自民党政策速報・自民党内閣部会・国防部会・外交部会・国土交通部会・総務部合同会議』二〇〇二年四月九日)。

(138) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二二日。一九九六年に海上保安庁は、海上テロや船舶乗っ取りなどへの対応を任務とする特殊警備隊を発足させ、他方で、海上自衛隊は一九九九年三月の能登半島沖の不審船事件をきっかけに、海上警備行動に備えて特別警備隊を発足させている。両者はそれぞれ目的と機能が競合しており、こうした重複した組織の設置は、両庁間の縄張り争いの側面を有していた(『朝日新聞』二〇〇四年一月四日)。

(139) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二三日。

(140) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一六日。

(141) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一七日。政府は、有事関連法案と併せて、「国家の緊急事態への対応に関する首相談話」を閣議決定している。それは、安全保障会議の機能充実に加えて、武装不審船への効果的対応、テロ対策の強化、武力攻撃事態への対応などに全力で取り組むと同時に、情勢の変化に対応して不断の見直しを行うとするものであり、首相自身の意向を強く表したものであった(『朝日新聞』二〇〇二年四月一七日)。

(142) テロや不審船対策、大規模災害への対応など、より蓋然性が高い問題についての対応が法案に規定されなかった理由として、民主党は、連立与党間の政局がらみのさや当て、包括法を主張する小泉首相と冷戦思考の国防族との確執、防衛庁と警察庁の縄張り争いがあったとして国会審議の中で政府与党を批判した(有事関連法案の趣旨説明に対する伊藤英成議員(民主党)の質疑(第一五四回国会衆議院本会議録第二九号)(二〇〇二年一月二六日))。

(143) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二二日、同二〇〇二年一月二二日夕刊、「自民党政策速報・自民党国防部会・安全保障調査会・基地対策特別委員会合同会議」二〇〇二年一月二二日。

(144) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二四日。

(145) 『朝日新聞』二〇〇二年二月五日。防衛庁が、従来検討してきた有事法制では、「外部からの武力攻撃に対する防衛出動を命じられる事態」を想定していた。今回の法整備では、日米安保条約第五条に基づいて自衛隊と共同対応する米軍の行動関連法制も整備することが検討されていたため、「防衛出動事態」を「武力攻撃事態」と言い換えることとなった(朝日新聞、二〇〇二年二月八日)。

(146) 『読売新聞』二〇〇二年三月二〇日、同二〇〇二年三月二二日。

(147) 『朝日新聞』二〇〇二年四月三日、同二〇〇二年四月四日。

(148) 『朝日新聞』二〇〇二年四月五日。

(149) 『朝日新聞』二〇〇二年四月五日。水島・世界の「有事法制」を診る、一九三頁。

(150) 第一五四回国会衆議院安全保障委員会議録第五号(二〇〇二年四月四日)。

(151) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一日。

(152) 『朝日新聞』二〇〇二年四月六日。

(153) 『読売新聞』二〇〇二年四月一七日。

(154) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一日。

(155) 『朝日新聞』二〇〇二年四月七日。

(156) 防衛施設構築の段階で、自衛隊の武器使用が可能となったのは、防衛出動待機命令下での備えを主張する制服組の要望が背景にあったと考えられる(『読売新聞』二〇〇二年四月一〇日)。

(157) 水島・世界の「有事法制」を診る、一九二―一九三頁。

(158) 『読売新聞』二〇〇二年四月七日。

(159) 災害対策基本法では、国と自治体との関係について、緊急対策本部長である首相が災害応急対策に関して、各省庁や地

方自治体、指定公共機関に必要な限度において必要な指示ができる旨の国の指示権を明記している。

(160) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一六日。

(161) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一六日。

(162) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一八日。政府内には、内閣官房のよつに「国が責任を持って地方自治体に対し、自衛隊の任務遂行に必要な措置や国民の生命・財産を守るための措置を指示するのは当然だ」とする意見があったものの、当の防衛庁幹部の中にも、「例えば、国が病院を自衛隊に利用させるため、一般患者を他に移送するよう地方自治体に強制的に指示するようなことがあれば、国民の理解は得にくい」として慎重に対応すべきとする意見もあった(『読売新聞』二〇〇二年三月一〇日)。

(163) 『読売新聞』二〇〇二年三月一〇日。

(164) 『読売新聞』二〇〇二年三月二日、同日二〇〇二年四月七日。保守党からは、地方自治体との協力関係をあらかじめ醸成しておく必要があるとの指摘も出された(『朝日新聞』二〇〇二年三月二日)。

(165) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二日。

(166) 『読売新聞』二〇〇二年三月二日。

(167) 『朝日新聞』二〇〇二年四月三日、同日二〇〇二年四月四日。

(168) 内閣官房には、日本が侵略される事態は、周辺事態とは違い、一部の自治体でも従わなければ、国民全体に重大な被害が出かねないとの判断があった(『読売新聞』二〇〇二年四月三日)。

(169) 『朝日新聞』二〇〇二年四月七日。

(170) 『読売新聞』二〇〇二年四月八日夕刊。

(171) 『朝日新聞』二〇〇二年四月四日。

(172) こうした先送りに、防衛庁幹部には「ハコはできたが中身は空っぽ」と自嘲する声もあった(『読売新聞』二〇〇二年四月七日)。

(173) 『東京新聞』二〇〇二年四月二七日。内閣官房は、「武力攻撃事態等という状況下において、万全の措置を担保する仕組

みとして必要があり、地方自治の観点からも問題はない」との立場から、「指示」や「自らの対処措置の実施」については、今後整備する個別法で、要件を具体的に定めて実施するとしていた(首相官邸ホームページ「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」Q&A)。これに対して、片山総務大臣は、個別法整備に当たっては、内閣官房を初め関係省庁と協力しながら、特に、地方自治体の意見を踏まえながら適切に対応したいと述べ、さらに、個人的な見解という前提つきながら、首相の自治体への指示権について「避難民の受け入れ自治体が複数あり、自治体間の調整がつかない場合に指示すること」を例示し、首相が代執行を行使するケースとして、「避難勧告や避難住民を輸送する場合に、自治体と連絡が取れなかったり、自治体の態度が決まらないときで、緊急の場合」を挙げている(有事関連法案の趣旨説明における片山虎之助総務大臣の答弁(第一五四回国会衆議院本会議録第二九号)(二〇〇二年二月一六日))。

(174) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二五日。神崎代表は、有事法制について、あくまで、(1)憲法の枠内、(2)集団的自衛権の行使など憲法解釈の変更は行わない、(3)国民の権利の制約は最小限にする、(4)表現の自由などの自由権は緊急事態においても守るという原理・原則を国民に明確に説明したほうがいいとの立場を示していた(神崎代表国会内記者会見二〇〇二年一月三日、ウイークリー・公明トピックス「第六〇号」二〇〇二年一月二五日)。

(175) 二〇〇二年一月二四日の公明党政調全体会議における合意(『朝日新聞』二〇〇二年一月二五日)。

(176) 『朝日新聞』二〇〇二年一月七日。

(177) 『朝日新聞』二〇〇二年一月八日。

(178) 自衛隊法第一〇三条は、防衛出動時に自衛隊が出動を命じられ展開する地域において、必要があると認められる場合には、都道府県知事は防衛庁長官らの要請で、業者に対し物資の保管を命じ、又は收容することができると規定していたが、命令違反に対する罰則規定は設けられていなかった。

(179) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二日。防衛庁幹部は、「個人的な利益を図るため、命令に背いて物資を横流しするのは悪質だ」として、罰則規定を盛り込む方針としていたが、罰則化については、内閣官房や防衛庁内にも一部慎重論があったとされている(『読売新聞』二〇〇二年三月二日、『朝日新聞』二〇〇二年三月二四日)。

(180) 『読売新聞』二〇〇二年三月二日、朝日新聞「二〇〇二年三月二日。自民党内にも「災害救助法で罰則が適用されたことはない。盛り込む必要はあるのか」といった慎重論もあった。

(181) 『読売新聞』二〇〇二年三月二日、ウィークリー・公明トビックス「第六八号二〇〇二年三月二日。

(182) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二五日。

(183) 『朝日新聞』二〇〇二年四月五日、朝日新聞「二〇〇三年六月三〇日。なお、防衛庁は、災害救助法では業務従事命令違反に罰則を科す一方、自衛隊法改正案では、業務従事命令に罰則を科さない理由として、災害救助法等では、(1)災害は比較的短期間である場合が多いのに対し、武力攻撃事態はこれよりも長期に亘り継続する場合が多いと考えられ、かかる事態において、自衛隊の円滑な任務遂行を図ることにより我が国の防衛を全うするためには、業務従事者には自発的かつ積極的に協力して頂くことが不可欠であること、(2)災害の場合は、被災現場に近接した限定的な地域で業務従事者を探する必要があることから、業務従事者の代替性がないことが多いのに対し、武力攻撃事態の場合には、自衛隊法第一〇三条第二項の規定上、戦闘地域から離隔した比較的安全な広い地域で業務従事者を選定することができることから、業務従事者の代替性が比較的高いことなどを考慮し、武力攻撃事態においては、業務従事命令について罰則をもつて担保することは適当でないと判断した」との説明を行っている(防衛庁ホームページ「自衛隊法及び防衛庁職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律O&A」)。

(184) 『読売新聞』二〇〇二年四月九日、「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年二月五日。

(185) 「有事関連法案修正合意と公明党の対応」冬柴鉄三幹事長に聞く、「公明党デイリーニュース」二〇〇三年五月一日。

(186) 政府原案に盛り込まれた人権保障の規定の骨子は、北側政調会長自ら起家し、それを内閣法制局が補足したものである。

(187) 有事関連法案の趣旨説明に対する白保台一議員(公明党)の質疑(第一五四回国会衆議院本会議録第二九号(二〇〇二年一月二六日))。

(188) こうした規定によって、公明党は、「すべての権利が一律・包括的に「停止」されるのではなく、それぞれの権利・自由の性質に応じ、必要最小限の範囲内で制限が行われること、また、その制限の中身も政府のフリーハンド(行動の自由)ではなく、法律によって定められるため、立法作業を通して政府は国会から監視されることになる」との説明を行っている。

(189) 『毎日新聞』二〇〇二年四月二日。

(190) 『自民党政策速報・自民党内閣部会・国防部会・外交部会・国土交通部会・総務部会合同会議』二〇〇二年四月九日。

(191) 『読売新聞』二〇〇二年四月一〇日。

(192) 『自民党政策速報・自民党内閣部会・国防部会・外交部会・国土交通部会・総務部会合同会議』二〇〇二年四月一日。

(193) 四月一〇日の段階での政府の法案原案は、「国民は必要な協力をするよう努めなければならない」との表現であったが、一日の自民党内閣部会・国防部会・外交部会・国土交通部会・総務部会合同会議に提示された修正案では、「国民は必要な協力をするよう努めるものとする」にトーンダウンすることとなった。その経緯については、水島「知らないといけない」「有事法制」、二頁を参照。

(194) 『読売新聞』二〇〇二年四月一日夕刊、朝日新聞「二〇〇二年四月一日」。

(195) 公明党ホームページ「武力攻撃事態法制と公明党(上)・北側一雄政調会長に聞く」二〇〇二年四月二五日。

(196) 『朝日新聞』二〇〇二年一月一七日。

(197) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二日、同二〇〇二年一月二日夕刊。内閣官房から説明された「第三分類の検討状況」では、(1)有事における住民の保護、避難又は誘導を適切に行う措置、(2)有事における民間船舶及び民間航空機の航行の安全確保・航空機の航行する航空路・空域等の指定、(3)有事における電波の使用の制限に関する措置、(4)ジュネーブ諸条約等の実施にかかわる国内法制が挙げられた(「自民党政策速報・自民党国防部会・安全保障調査会・基地対策特別委員会合同会議」二〇〇二年一月二日)。

(198) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二九日。

(199) 『朝日新聞』二〇〇二年一月六日。

(200) 『朝日新聞』二〇〇二年三月一八日。

- (201) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二〇日、同二〇〇二年三月二二日。
 (202) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二日。
 (203) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一日、同二〇〇二年四月二三日。
 (204) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一七日。条文では、警報の発令、避難の指示、被災者の救助、消防等に関する措置、施設及び設備の応急の復旧に関する措置、保健衛生の確保及び社会秩序の維持に関する措置、輸送及び通信に関する措置、国民の生活の安定に関する措置、被害の復旧に関する措置の六項目が規定された。
 (205) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一六日。総務会では、堀内光雄総務会長が、「二年間で指摘の問題に積極的に取り組む」と条件を出すことで、全会一致による了承の形をとった（『毎日新聞』二〇〇二年四月一七日）。
 (206) 白保台一議員（公明党）の質疑（第二五四回国会衆議院本会議録第二十九号（二〇〇二年二月二六日））。
 (207) 野村一成政府委員（内閣審議官）の答弁（第二二二回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第五号（一九九一年九月三〇日））。また、同じ委員会で畠山政府委員（防衛庁防衛局長）は、「防衛出動になりますと、国を挙げまして、国が組織として侵略者に対して武力を行使するという事態でございます。これは我が国にとっては非常に重要な事態でございます。それからまた治安出動の場合にも、これは言葉がちよっと適当でないかもしれませんが、時と場合によりましては国民に対して銃を向けるという場合も想定されなければなりません。それからまた、一般的に言って国民の権利、行動等が制約を受ける、国を守るというあるいは治安出動で治安を守るといふ観点からいたしますと、その目的を達成するために、一般的に通常認められております国民の権利義務が制約を受けるといふような事態も招くわけでございます。そういう意味において重大であるということでございます」との答弁を行っている。
 (208) 自衛隊の行動の要件としての国会承認について、防衛庁編『平成一五年版日本の防衛 防衛白書』二四九頁を参照。
 (209) 周辺事態法（第五条）では、周辺事態に際して、自衛隊が行う後方地域支援、後方地域搜索救助活動又は船舶検査活動の実施前に、これらの対応措置を行うことについて国会の承認を得なければならないとしている。ただし、緊急の必要がある場合には、国会の承認を得ないで、これらの対応措置を行うことができる。国会の承認を得ないで対応措置を行った場合には、内閣総理大臣は、速やかに国会の承認を求めなければならないと、不承認の議決があったときは、政府は、速やかに、その対応措置を終了させなければならない。また、基本計画の決定、変更、対応措置の終了については、国会に遅滞なく報告しなければならないと規定している。

に、その対応措置を終了させなければならない。また、基本計画の決定、変更、対応措置の終了については、国会に遅滞なく報告しなければならないと規定している。

- (210) テロ特措法（第五条）では、自衛隊の部隊による協力支援活動、搜索救助活動又は被災民救援活動を開始した日から二〇日以内に関会に付議し、これらの対応措置の実施につき国会の承認を求めなければならないとし、基本計画の決定・変更があったときや、対応措置が終了したときは国会に報告しなければならないと定めている。
 (211) 『朝日新聞』二〇〇二年三月二〇日、同二〇〇二年三月二二日。
 (212) 『毎日新聞』二〇〇二年四月一七日。神崎代表は、三月二〇日の記者会見で、国会承認や国会報告を念頭に、閣議後に何らかの国会の関与が必要ではないかとの見解を示した（『読売新聞』二〇〇二年三月二二日、『ワイークリー・公明トピックス』第六八号二〇〇二年三月二二日）。
 (213) 白保台一議員（公明党）の質疑（第二五四回国会衆議院本会議録第二十九号（二〇〇二年二月二六日））。
 (214) 『読売新聞』二〇〇二年三月二二日。
 (215) 『毎日新聞』二〇〇二年三月二七日。他国から武力攻撃を受けるか、そのおそれのある場合、(1)首相は武力攻撃事態の認定と対処基本方針案を安全保障会議に諮問する、(2)安保会議の答申を受けて対処基本方針を閣議決定する、(3)対処基本方針を国会に報告する、(4)対処基本方針に基づいて対策本部を設置する、という枠組みを採用することとしていた。
 (216) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二日。
 (217) 『朝日新聞』二〇〇二年四月三日。内閣官房チームの法案原案では、「対処基本方針については、閣議決定後、直ちに国会に承認を求めなければならない。対処措置の実施前に対処基本方針の国会承認を得ることは必要としないが、不承認の議決があったときは、当該対処措置を速やかに終了しなければならない。ただし、防衛出動については、出動を命ずる前に国会の承認を得なければならない。特に緊急の必要がある場合は、承認を得ないでこれを命ずることができるが、この場合には、命令発出後、直ちに国会の承認を求めなければならない」としていた。
 (218) 『朝日新聞』二〇〇二年四月三日。
 (219) 『読売新聞』二〇〇二年四月八日。

(220) 『朝日新聞』二〇〇二年四月七日。対処基本方針に定める事項は、武力攻撃事態の認定、武力攻撃事態への対処に関する全般的な方針、対処措置に関する重要事項と規定していた。

(221) 『朝日新聞』二〇〇二年四月一六日。自衛隊法第七六条第一項の規定について、自衛隊の防衛出動については、原則として国会の事前承認とし、特に緊急の必要があり、事前に国会の承認を得るいとまがない場合に限り、事後承認とする改正前の自衛隊法の考え方を維持しているとする政府の解釈に対し、「国会の承認を得なければならぬ」とは、内閣総理大臣がとるべき手続きを義務付けた規定で、命令としては第一項の外部からの武力攻撃の存在、わが国を防衛するため必要があると認める場合の二要件が備われれば有効で、国会承認を得ていないことは内閣総理大臣の義務違反を生じるだけだとする解釈も可能だとする見解がある（自由法曹団編・前掲書一七四～一七五頁）。

(222) 『首相官邸ホームページ』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「Q & Aを参照」。

(223) 『白保台一議員（公明党）の質疑（第二五四回国会衆議院本会議録第二十九号（二〇〇二年二月一六日））』。

第六節 有事関連法案の立案段階における政治過程

(一) 組織過程モデルの検討

以上の有事関連法案の立案過程を、アリソンの政策決定モデルで検討した場合、どのようなモデルが適合的であるだろうか。まず、有事関連法案の立案過程は、合理的選択としての政府行為とは捉えられないだろう。政府は、考えられるすべての選択肢の効果の予測を行い、それらの選択肢の中から価値の最大化を図る合理的選択を行ったわけではないからである。特に、国民保護法制や、自治体や指定公共機関による協力などでは、それを判断すべき十分な情報と合意を政府側が得ることはできなかった。これらのイシューについては、最善の選択肢としての詳細な法制を詰めることは不可能であった。

一方、首相のリーダーシップや、所管官庁である防衛庁の強いイニシアチブで、武力攻撃事態法案の政策決定が行われたわけでもない。小泉首相は、有事法制の決定アジェンダへの設定に関して、一定の指導力を発揮したが、テロや不審船対策を有事法制に盛り込むことについては、与党内の反対があり、大幅に譲歩せざるを得なかった。また、所管官庁である防衛庁には、軍事部門の専門機関として、軍事的合理性を優先させた選択肢を採用したいとの誘因が働いていたことは否めない。軍事的合理性を最優先させるためには、国民の権利や自由を一時的に犠牲にしても、政府首脳とその軍事的補佐部門に権限を一元的に集中させ、武力攻撃事態への対処に機動的に当たることが望ましいはずである。英米圏では、緊急事態に際して、大統領に権限を集中させ、事後的に議会や司法がその判断の是非を行い、救済措置を図るといった法的枠組みが採用されている。防衛当局にとっては、そうした権限集中型の法を整備することが、もっとも合理的であるといえる。しかし、現実には、日本の憲法や法体系上、そのような権限を首相（内閣）に付与することはできない。また、有事法制による防衛庁・自衛隊への権限集中に反対するアクターが政府内外に少なくない以上、そのような法制度を導入することは政治的なコストが大きすぎる。結果として、首相による自治体や指定公共機関に対する指示権や、業務従事命令違反に対する罰則規定などで、防衛庁は譲歩せざるを得なかったのである。

このように、有事法制の立案過程における決定者の選択には、さまざまな省庁や政党のプレーヤーの諸利益が要求として反映され、結果的に、立案された有事関連法案は、諸利益の妥協によるものとならざるを得なかった。こうした立案過程において、影響力を及ぼしたのは、各省庁の官僚機構と、連立与党内の公明党や保守党などの政党幹部と、自民党の国防関係議員であった。関連省庁は、それぞれの組織の利害を、所掌事務に基づく法令協議や予算折衝という標準化された省庁の手続きに従って主張し合い、それぞれの省庁が組織の利益の最大化を図ろうと行動した結果、組織独自の利害がぶつかり合い、優先順位の決定が困難となった。発生する蓋然性の高いテロ・不審

船対策では、予算獲得や、既得権維持のための行動に警察庁や海上保安庁などの省庁側のインセンティブが強く働くことによって、法令協議がまとまらず、法整備に替わる対処マニュアル・連携強化で妥協せざるを得なかった。その反面で、武力攻撃事態については、自衛隊の行動の円滑化に関して、防衛庁が積極的に取り組んだのに対して、国民保護法制に関しては、自然災害と異なり、発生する蓋然性が低いことから、防衛庁、警察庁、消防庁、総務省、自治体ともに、直ちに予算獲得や権限拡張につながるわけではなく、限られた政策資源の中では、省庁内での政策の優先順位の変更も困難である。むしろ、所管（責任・権限）が不明確で、私権制限など利害調整が困難なため、省庁側に、問題解決に取り組もうとするインセンティブが働きにくい。その結果、面倒な問題を先送りし、他省庁に押し付け合うという、逆方向のセクショナリズムが作用した。結局、法整備の糸口を官僚制レベルでは見つけられず、テロや不審船対策などの緊急性の高い懸案や、国民保護法制のような有事法制に不可欠な部分が先送りされるという結果を招くこととなったのである。そうした省庁間の権限・予算をめぐる組織利害の対立（縄張り争い）は、組織過程モデルによって説明することが適格的であろう。

（二）政府内政治モデルの検討

一方、争点別の決定過程においては、官僚組織の長のみならず、公明党の冬柴幹事長や、自民党の山崎幹事長らと与党幹部と自民党の国防族、そして、小泉首相とそれを補佐する内閣官房の幹部が個人的プレーヤーとして、大きな影響力を及ぼした。ここでは、各プレーヤー間のより大きな支持とコンセンサスを得た連合の形成が、選択肢の採択の決め手となった。そうした点では、有力なプレーヤー間の政治的ゲームの行為の結果として、有事関連法案の立案過程を政府内政治モデルとして説明することも可能であろう。

こうした有事関連法案の立案過程を特徴づけたのは、首相の指導力に限界があったことと、それを補完する多元的擁護者の存在であった。小泉首相は、世論の広範な支持を政治的資源として影響力を行使してきたが、それは官僚機構に対する首相の指導力の強化には必ずしも結びついてこなかった。党内には、国防族の存在があり、また、省庁間の利害の対立に首相が積極的に関与し、問題解決に導こうとする意欲は見られなかった。そうした首相の指導力の限界に対して、古川・安倍両内閣官房副長官が、省庁間の対立にコミットしない、中立的な立場から、首相の見解に忠実なマネージャーとして、利害対立を調整する多元的擁護者の役割を果たした。包括的処理を主張する小泉首相と、第一分類・第二分類の先行処理を主張し、テロ対策の先送りを図ろうとする防衛庁・国防族幹部、公明党らとの妥協点として、武力攻撃事態法におけるプログラム方式の採用や、小泉条項の補足追加などを提案し、問題解決を促した。また、内閣官房チームは、連立与党内の対立にも、折衷案を提示し、問題の争点化を防いだ。

もう一つの特徴は、有事関連法案が官僚機構内だけの利害の争いでなく、連立与党を構成する三党の間で、様々な駆け引きや調整が行われた点である。特に、連立与党内では、少数党である公明党が、相対的に（党の勢力以上の）より大きな影響力を持った。こうした連立与党内の合意形成に関しては、グロフマンの中心政権政党モデルと政治的妥協モデルを検討する必要がある。グロフマンは、単一の政策または争点の次元に沿った決定に関して、議会における政党の配置と政策の結果との関係について、中心投票者モデル、中心政党モデル、中心政権政党モデル、政治的妥協モデルの四つのモデルを示している。このうち、政党規律が厳格な場合には、議員よりも政党を妥当なアクターとして扱うことが適当であり、連立政権下にある現在の日本の場合は、後二者のモデルが検討されるべきであろう。中心政権政党モデルは、実際に連立政権に入っている政党のみを重視し、内閣の中心に位置する政党が優勢なポジションを持つであろうとするモデルである。また、政治的妥協モデルは、連立政権に参加する政党のみが重要であるが、連立政権によって追及される諸政策は、連立政権の全政党の議員が好む政策を反映しているとの仮定に立つものである（連立政権において採用される政策は中心投票者のそれとは一致しないかもしれない）。

自民、公明、保守の三党からなる連立政権は、右寄りの自民党と左寄りの公明党の間に保守党がバランスとなって、三党間の調整を図るシステムを往々にして採用してきた。しかし、有事法制をめぐっては、保守党のスタンスは、自民党のそれと近く、自民・保守連合と公明の間で対立点が生じる場面が多かった。こうした実質的な二つのブロックによる連立与党内では、両者の中位点で政策が形成されるのか（中位政権政党モデル）、連立政権に参加する全政党の議員に支持される政策が反映されるのか（政治的妥協モデル）の区別が必要になる。既に論じたように、テロ・不審船対策の扱い、自治体・指定公共機関への指示権、国民の権利の制限と罰則規定、国民の協力義務などの争点では、公明党と自民党国防族の間で対立点が生じた。これらの争点では、いずれも、両者の主張の間点で折衷案がまとまることとなり、中位政権政党モデルが妥当するものであった。他方で、武力攻撃事態の定義の拡大などでは、より大きい支持勢力を持つ自民党・保守党の選好が重要となり、中位政権政党モデルとは異なるものであった。また、逆に、国会の承認権に関しては、連立与党の少数派である公明党の選好が重要となった。最終的にまとめられた有事関連法案は、形式上、与党三党のそれぞれの党内審査で全会一致の形式をとり、与党の各党に最終的に支持される内容で政策形成が行われた。しかし、それは政治的妥協モデルの言うような連立政権に参加する全政党の議員に支持される政策が反映されたものには相当しないと考えられる。^④

このように有事関連法案の立案過程における連立与党内の合意形成過程は、主として中位政権政党モデル（しかし、それは場合によっては、より大きい政党の選好のみが重要となることもありうる）によって説明が可能となる。公明党は、連立与党の協議会をアーリーナとして、自民党国防族の幹部である山崎幹事長と度々対峙したものの、結果的には、内閣官房が仲介役として折衷案を提示し、山崎が防衛庁・国防族の抑え役となって、その譲歩を引き出すことができた。ここでは、有事法制という単一の基本的な争点の次元のみで、連立与党内の交渉が行われたわけではなく、連立政権の維持や、国会運営における法案成立の保障をめぐる自民党と公明党との間の駆け引きが、

連立与党内の合意形成に間接的に作用したのである。

(224) テロリズム対処、ゲリラや武装工作員事案への対処、不審船対処などの領域警備、生物・化学兵器への対処、大規模災害への対応、国際協力の実施など、自衛隊の任務が拡大する一方で、自衛隊の予算・実員や、練成時間の不足という資源の限界性の問題が現場レベルで顕在化するようになってきていることも、防衛庁の行動を説明する要因として考慮する必要がある。^⑤

(225) 武力攻撃事態法案の中に公明党の主張が盛り込まれた点について、神崎代表は、法案の国会提出後の記者会見において、(1)対処基本方針が国会承認を経ることになり、民主的意思決定過程を確保することができた点、(2)基本的人権を最大限に尊重することが盛り込まれた。やむを得ず制約される場合も、必要最小限で、かつ適正な手続きの下でなされることが明らかにされた点、(3)やむを得ず財産権が制約される場合、損失補償の原則が明記された点、(4)憲法第九条の趣旨、つまり武力行使は事態に応じて合理的に必要なと判断される限度にとどめるといったことが明記された点の四項目を挙げている（『ウィークリー・公明トピックス』第七号、二〇〇二年四月一九日）。

(226) バーナード・グロフマン（石橋章市朗翻訳）「選挙制度と公共政策——選挙法・政党・公共政策」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、二〇〇三年、三〇四～三〇五頁を参照。

(227) 自民党国防関係部会における若手議員によるテロ対策の整備要求や、自民党総務会における野中元幹事長の保留以外にも、公明党でも、党内に慎重論があり、法案の了承は遅れた。最終的に、公明党は、(1)武力攻撃が予測される事態についての説明をできるだけ具体的に言うこと、(2)武力攻撃事態と周辺事態が並存する場合、周辺事態安全確保法に基づく米軍への後方地域支援と集団的自衛権の行使を禁じる憲法第九条との関係について明確にすること、(3)避難・誘導、保健衛生といった国民保護法制は、その具体的内容や方向性について今国会の議論で可能な限り国民の前に明らかにする、の三点について、今後の国会審議の中で明確にすることを条件に、法案の了承を行っている（公明党ホームページ「武力攻撃事態法制と公明党（下）・北側一雄政調会長に聞く」二〇〇二年四月二六日）。