

有事法制の立法過程の動態分析（二）

谷 勝 宏

第四章 有事関連法案の国会過程

第一節 国会審議過程の分析

安全保障政策の国会過程においては、政府（与党）と国会（主として野党）の部門間で、それぞれのアクターによる相互作用が展開され、立法の決定や、行政の執行に対する統制が行われる。政府側の国会を統御する手段は、まず法案提出権が挙げられる。政府は、法案の閣議決定と国会提出の時期をコントロールすることで、政府にもっとも有利な形で法案の国会への提出を行う。次に、大臣の国会への出席答弁権（それは、政府参考人や内閣法制局などの官僚による大臣答弁補佐機能を持つ）による法案説明や政策説明を通じて提案者側から法案の有権的解釈が表明され、政省令などの規範や、執行過程における法の運用を政府自らが裁量的に行使用すること可能にしている。こうした政府を支える存在として、与党は多数党であることを利用して、法案の審議順序を委員会付託の操作を通

じて決定し、理事会を通じて委員会運営や最終的な法案の決定に大きな影響力を持つ。こうした範疇は、主に政府与党側の制度的なりソースを意味する。

これに対して、野党側の持つ政府統御の手段は、法制度に根拠を持つ国会の諸権限が挙げられる。それには、立法権、財政監督権、外交監督権による行政コントロールと、議院の決議、国会の承認・同意・議決及び国会報告、議員の質問・質疑、国政調査権などによる行政運営に関するコントロールがあり、最終的には、内閣不信任決議や、問責決議によって、内閣の責任を問うことができる。また、多数決制を議決原理とする院内で、実際には、本会議の運営も委員会のそれも全会一致による決定ルールの慣行が存在するため、野党は、議院運営委員会議事会や委員会の理事会で法案に対する審議時間（可処分時間）をコントロールし、政府・与党側から交換条件としての譲歩を引き出す戦術を採用する。国会（法案提出後は主として野党を指す）は、からの法的な権限に基づく手段と、インフォーマルな慣習や先例に基づく対抗手段を複合的かつ段階的に組み合わせることで、政府与党提出の法案や承認案件を一時的に棚上げしたり、修正を施したりすることで、安全保障政策の決定に影響力を及ぼすことを可能としてきたのである。

そうした政府と国会の相互作用が展開される国会過程で、国会は、主として二つの役割を果たしうる。一つは、国会の持つ行政統制機能である。法治国家である以上、法律による行政の原理は貫徹されているはずであるが、実際には、行政側には、できるだけ執行での自由裁量を確保しておこうという動機が働く。それは、軍事的合理性が要求される安全保障政策においては、より大きな誘因を持つものである。しかし、こうした自由裁量が拡大すれば、法律による行政の原理は空洞化し、国会による統制の及ばない範囲での行政権の逸脱や濫用を招きかねない。本人である国会側の期待に反して、代理人である官僚機構は、国会側の監視が十分でないことから、組織独自の利益や目的のために勝手に行動し、両者の間に、「エージェンシー・スラック」を発生させる。

こうしたエージェンシー・スラックを小さくするためには、法律を委任する程度を減らし、国会自らがより詳細な法制度の設計を行うことで、行政の実施とのギャップを抑えることも可能となる。しかし、そうしたより詳細な法制度の設計のためには、政策立案のための能力が要求され、スタッフの不足や、情報収集面での制約、政治的調整の困難さなどから、多大の立法コストが求められる。その結果、安全保障政策のみならず、国会に提出される法案の大部分は議員立法ではなく、政府主導によるものとなる。こうした立法コストと比較して、より少ないコストでエージェンシー・スラックを縮小させるには、国会による監視を強化することで、執行過程におけるギャップの発生を抑えることが考えられる。国会は、法案審査を通じて政府を監視し、法案の定義や不明確な箇所を、国会質疑を通じて説明し、明確化していく役割を持つ。こうした質疑による法律解釈の明確化によって、国会側の意思を施行段階で官僚に義務付けることが可能となる。そのもっとも明確なものが法案修正であり、ついで附帯決議、政府側からの答弁の順でより強い強制力を持つ。もっとも、国会側の監視の範囲は、立法段階や、執行段階における国会承認に限定され、監視自体に多大なコスト（監視コスト）を伴うため、行政の行動にたえず目を光らせ、国会側の意向にすぐわれない行動をしないかどうかを見張ることは難しい。そうした限界を補正するためには、行政監視を専門とする小委員会を外交・安全保障関係委員会に設置する必要があるが、日本の場合、そうした議会内制度化は遅れている³⁾。

もう一つの役割は統合機能である。政府与党と野党の間の法律を巡る意見の相違を国会での討論を通じて、より合意可能な範囲に調整し、立法府としての意思を形成する役割を持つ。法案修正や附帯決議などはそうした統合機能の表れでもある。

以下の分析では、こうした行政統制機能と統合機能の観点から、有事関連法案の国会提出後の国会審議過程を分析する。そして、そこにおける政府と国会の政府部門間の相互作用（インターブランチ・ポリティクス）がどのよ

うに展開されたかを明らかにしていくこととする。

(注)

(1) 上田章編『国会と行政』信山社、一九九八年、一〇九～一一〇頁。

(2) 行政府によるエージェンシー・スラックに対して、国会が監視活動のコストを下げるためには、マカビンとシュオルツが指摘するように、国会が常に行政府の活動を事細かに監視する「パトロール型」の監視方法ではなく、行政府の逸脱行動に関する情報が提供された場合に出勤するという「火災報知器型」の監視方法を採用することが考えられる (Matthew D. McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (1984), pp. 165-179.)。例えば、自衛隊の海外派遣の場合、その運用における憲法及び法律との適合性や、派遣に対する現地でのニーズなどに関して、実際に現地で活動をしているNGOや関連団体からの情報の提供を受けることにより、執行段階での問題点を知ることが可能である。こうした関連団体は、行政府の行動に対して、火災報知器のボタンを押す役割を果たし、国会は、監視のコストを下げることもできる。また、野党は、国会の予算委員会や安全保障委員会を通じて、政府の逸脱した実施に対する責任を追及することで実質的な制裁を課すことも可能である。こうしたコストを下げることでできる監視方法の採用と、実質的な制裁機能を組み合わせることで、国会が、行政府に対して、安全保障政策の法領域においても、有効な統制を行使することが可能となるはずである。

第二節 国会による行政統制プロセス——第一五四回通常国会(二〇〇二年)

(一) 国会における政府案の論点の設定と批判、法解釈の明確化

有事関連法案が国会に提出された第一五四回国会では、主に衆院本会議及び武力攻撃事態特別委員会において、

政府と野党との論争が展開された。野党は、質疑を通じて政府案の問題点を抽出し、争点の設定を行った。そして、政府側立法制定の根拠と法解釈に関する疑義を明確化することを求めた。同国会では、政府与党の法案立案段階で問題点となった、武力攻撃事態の定義におけるおそれのある事態と予測されるに至った事態の違い、予測される段階での周辺事態との併存の問題、国民の権利の制限や協力の義務付け、地方公共団体や指定公共機関に対する首相の指示権、国民保護法制や国会の関与のあり方等について、議員側からの質疑と政府側からの答弁を通じて、政府側の説明責任を明確にする試みがなされた。

(1) 武力攻撃事態の定義問題——周辺事態との併存

武力攻撃事態は、武力攻撃(おそれのある場合を含む)が発生した事態と、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態の双方を含んで定義されており、おそれのある場合と予測されるに至った事態については、法文上、その区分が明示されていないことから、政府による恣意的な認定がなされるのではないかとの懸念があった。自衛隊法改正案では、防衛出動が予測される段階で、防衛施設の構築や武器使用が認められなど、有事の前倒し措置がとられていた。野党からは、こうした武力攻撃事態の定義があいまいなことにより、政府の判断次第で、予測されるに至った事態で、おそれのある場合と同様の自衛隊の防衛出動や、部隊の展開(おそれ出動)が発動されたり、おそれのある場合の段階で、武力攻撃が発生した事態と同様の武力行使が行われる可能性についての疑義が提起された。

一方で、こうした定義のあいまいさによって、周辺事態と武力攻撃事態のおそれのある場合や予測されるに至った事態との区別が不明確なため、周辺事態における自衛隊の米軍への支援が行われる一方で、武力攻撃事態が同時に発生したり、流動的に移行したりすることによって、武力行使と一体化した自衛隊の米軍支援が行われるという

危惧が生じた。それは、周辺事態法において禁止されている集団的自衛権が、武力攻撃事態と政府が判断することで行使されるのではないかと野党の批判を生んだ。

武力攻撃事態の定義について、明確化を求められた政府は、おそれのある場合と予測されるに至った事態、周辺事態との関係について、福田官房長官より、「武力攻撃のおそれのある場合」とは防衛出動を下令しうる事態であり、その時点における国際情勢や相手国の軍事的行動、我が国への武力攻撃の意図が明示されていることなどから判断して、我が国への武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していることが客観的に認められる事態を指し、「武力攻撃が予測されるに至った事態」とは、防衛出動待機命令等を下令しうる事態であり、その時点における国際情勢や相手国の動向、我が国への武力攻撃の意図が推測されることなどからみて、我が国への武力攻撃が発生する可能性が高いと客観的に判断される事態であるとの説明を行った。⁽⁵⁾

さらに具体的な事例として、政府は、「おそれのある場合」として、「ある国が我が国に対して武力攻撃を行うとの意図を明示し、攻撃のための多数の艦船や航空機を集結させていることなどからみて、我が国に対する武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると客観的に認められる場合」、「予測されるに至った事態」とは、「武力攻撃のおそれのある場合には至っていないが、その時点における我が国を取り巻く国際情勢の緊張が高まっている状況下で、ある国が我が国への攻撃のため部隊の充足を高めるべく予備役の招集や軍の要員の禁足、非常呼集や、我が国を攻撃するためと認められる軍事施設の新たな構築を行っていることなどからみて、我が国への武力攻撃の意図が予測され、我が国に対して武力攻撃を行う可能性が高いと客観的に判断される場合」といった例示を含む統一見解を示した。⁽⁶⁾

一方、周辺事態法では、周辺事態を、そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態と定義している。周辺事態法案の審議の際に、政府は周辺事態に該当する六類型を示している。⁽⁷⁾

第一は、我が国周辺の地域において武力紛争の発生が差し迫っている場合であって、我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合、第二は、我が国周辺の地域において武力紛争が発生している場合であって、我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合、第三は、我が国周辺の地域における武力紛争そのものは一応停止したが、いまだ秩序の維持、回復等が達成されておらず、引き続き我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合、第四は、ある国の行動が国連安保理によって平和に対する脅威あるいは平和の破壊または侵略行為と決定され、その国が国連安保理決議に基づく経済制裁の対象となるような場合であって、それが我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合、第五は、ある国における政治体制の混乱等によりその国において大量の避難民が発生し、我が国への流入の可能性が高まっている場合であって、これが我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合、そして、第六は、ある国において内乱、内戦等の事態が発生し、それが純然たる国内問題にとどまらず国際的に拡大しておる場合であって、我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合である。こうしたある事態が周辺事態に該当するか否か、また周辺事態において我が国が周辺事態法に基づいていかなる対応措置をとるかについては、日米両国政府において密接な情報交換、政策協議を通じ共通の認識に到達する努力が払われるが、我が国がそれらの時点の状況を総合的に勘案し、あくまで我が国の国益を確保する観点から主体的に判断するとの答弁を行っている。

この六類型に照らして、おそれ・予測の事態がどれに相当するのかについての質疑に対して、中谷長官は、「この六つのケースすべて、状況によっては、我が国の武力攻撃のおそれのある場合、または事態が緊迫して武力攻撃が予測される事態に該当することとなる可能性が完全に排除されているわけではない」ので、「一概に入るか入らないかというのは、その状況等の推移をよく注視をしなければならぬ問題である」として、明確な線引きを示さなかった。⁽⁸⁾ それは、実際に事態に直面した際に、できるだけ政府側の判断にフリーハンドを確保しておきたいとの

狙いが透けて見えるものであった。⁹⁾

そして、武力攻撃事態と周辺事態との関係が不明瞭なために、周辺事態まで武力攻撃事態が広がるおそれがあるのではないかとの質疑に対して、中谷長官は、「周辺事態は、我が国の周辺地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態であり、武力攻撃事態のように、我が国に対する武力攻撃に直接関連づけて定義をされているわけではない。武力攻撃事態と周辺事態はそれぞれ別個の法律上の判断に基づくもので、状況によっては両者が事態として併存することはあり得るが、両者の事態は、周辺事態法と武力攻撃事態法のそれぞれの法律に基づいて別個に認定をされる」として、周辺事態と武力攻撃事態は異なる概念の事態であるが、同時に発生した場合、状況によっては、両者が併存することはあり得ることを認めた。¹⁰⁾

また、周辺事態における米軍支援等が引き続き行われる一方で、武力攻撃事態における米軍支援等を併せて行うことが想定されると、その可能性を認めた。しかし、予測・おそれの場合において、米軍の武力行使と一体化するような支援については、中谷長官は、「周辺事態において米軍が武力を行使している状況下で我が国への武力攻撃の予測またはおそれの事態となった場合には、我が国は武力を行使できず、米軍も我が国の防衛のために武力を使用することはできない。周辺事態に対応している米軍に対する支援は、周辺事態法に基づいて行うこととなるが、この支援については、米軍の武力の行使と一体化をするということはない」として、周辺事態や日本への攻撃が発生していない予測事態の段階で武力行使と一体化することはできないとの立場を示した。

ただし、「状況がさらに推移して、周辺事態において米軍が武力を行使している場合に、我が国がその相手国から武力攻撃を受けたときには、武力攻撃が発生した事態になる。武力攻撃に対応して我が国に対する武力攻撃を排除するために共同対処している米軍に対する支援は、今後整備される武力攻撃事態時の米軍支援のための法制に基づき行うこととなるが、この場合の対米支援については、米軍の武力の行使と一体化をしているものを含め、我が国の自衛権行使の三要件に合致する限り、憲法上も条約上も何ら問題はない。なお、我が国に対する武力攻撃を排除することを目的としたものである限り、集団的自衛権の行使に当たるということはない」として、武力攻撃事態の場合には、武力行使と一体化しても問題がないことを主張した。¹¹⁾

こうした集団的自衛権の問題とともに、野党が武力攻撃事態の定義にこだわった理由は、周辺事態法による米軍への支援では、政府は自治体や関係機関に必要な協力を求めることができるなどの任意規定でしかないのに対して、武力攻撃事態法では、武力攻撃事態において、政府が自治体や指定公共機関の協力を指示や代執行によって強制できるといふ、根本的な相違があったことによる。周辺事態法では、自治体等の反対があり、協力を義務付けることができなかったのに対し、それを補完するために、周辺事態と重なる武力攻撃が予測されるに至った事態において、政府の判断で、米軍支援への協力義務付けを可能とする狙いがあるのではとの疑念が共産党などの野党内に存在した。¹²⁾ しかも、武力攻撃事態における米軍への支援内容は、別途新たな法律で定めるとして、有事関連法案では、明記されなかった。

福田官房長官は、「周辺事態と武力攻撃事態、それぞれ別個の法律上の判断に基づくものであり、周辺事態安全確保法による協力の求め、そして武力攻撃事態対処法による指示などについても、それぞれの法律に基づいて行われることになっている。仮に、これらの事態が併存する場合においても、それぞれの法律に定める要件に基づく措置が講ぜられることになっている」として、適用法令の異なる措置であるとの切り分け論で答弁を回避した。この周辺事態と武力攻撃事態との対米支援の区別について、中谷長官は、「周辺事態への対応としての米軍支援は周辺事態法、武力攻撃事態への対応としての米軍支援は今後整備される新たな米軍支援法制に基づきそれぞれ実施をされることになる」として、「新たな法制の整備に関しては、この法制に基づいて支援の対象となる米軍の行動の目的、支援の方法等を適切に規定することによって、この法制と周辺事態法のおおの基づく対米支援を区分して

行い得るようになることは十分可能である」ととの答弁を行った¹⁷⁾。そして、両者の具体的な切り分けの判断について、「周辺事態法では日米調整メカニズムを設置し、日米の協力のあり方についてはそこで調整を行うことになっていくが、我が国の武力攻撃事態においても、そういう共同の作業所をつくって、米軍の支援に関するものについては、そこで調整をするということと区別していきたい」との答弁を行っている¹⁸⁾。

それは野党から出された武力攻撃事態法に基づく対米支援を周辺事態にまで拡張するための意図的な立法手法であるとの批判をかわすための先送りの説明に終始するものであった。結局、予測事態の場合に、米軍に対してどのような協力をするのかについては、政府は今後の対米支援法制でまとめるとしただけで、明確にならなかった。

(2) 地方公共団体・指定公共機関の協力義務と地方自治との関係

武力攻撃事態法案では、周辺事態法の協力要請・依頼（任意規定）と異なり、地方自治体や指定公共機関は、「武力攻撃事態等への対処に関し、必要な措置を実施する責務を有する」こととなった。そして、対策本部長（内閣総理大臣）は、自治体の長に対し、対処措置に関する総合調整を行い、応じない場合には、対処措置を実施すべきことを指示し、最終的には自ら対処措置を実施することができると規定された。その結果、一定の場合に、内閣総理大臣が、自治体や指定公共機関に対して、指示権や直接実施権を持つことになり、実質的な強制力を伴うこととなった。それは、地方自治を損なうことにもなる。小泉首相は、「地方自治の趣旨を踏まえ、具体的に国が地方に関与する場合には、個別の法律の根拠を持たなければならないこと等十分配慮する」との答弁を行ったが、地方自治体の役割と対処の手続きを定めるための国民保護法制の提出が二年間先送りされたため、地方自治の問題は、法案審議の過程では大きな争点とはなりえなかった²⁰⁾。福田官房長官は「指示や代執行は武力攻撃事態という状況下においては、万全の措置を担保するこうした仕組みが必要²¹⁾」と述べ、片山総務大臣も「地方自治法の代執行とは中

身がかなり違う。こういう措置をどういうふうに組み立てるか、制度設計するかは、実はこれからだ²²⁾」として、指示・代執行という強制措置だけを制度化して、その具体的な説明は、国会答弁においても明確にされないまま、個別法に先送りされた。それは、法案立案時における与党内の政治的妥協によって、強制措置を盛り込んだものの、その中身が確定するまではそれを凍結するとした折衷案を採用せざるをえなかったことが、国会審議過程における説明責任を十分に果たしえない結果となって表れたと言えよう。

一方、指定公共機関の定義について、民主党の岡田克也委員の要求を受けて、政府は、統一見解を委員会に提出することとなった。それによれば、公共機関とは業務目的自体が公共的活動を目的とする機関、公益的事業を営む法人とは業務目的は営利目的等であるが、業務が公衆の日常生活に密接な関係を有する法人から政令で指定するとして、具体的機関名は示さなかった。福田官房長官も「指定公共機関は政令で指定するが、個別法で指定公共機関に実施を求める対処措置の内容を具体的に定めた上で、個別法が定める事項ごとに、業務の公益性の度合い、武力攻撃事態との対処の関連性を踏まえて、当該機関の意見を聞きながら総合的に判断していく²³⁾」として、やはり具体的な内容は、明らかにしなかった。しかし、報道機関の側から、報道規制などの言論の自由が制限されるおそれがあるとの強い懸念が表明されたのに対し、福田官房長官は、「警報等の緊急情報の伝達のために民間放送事業者が指定公共機関に指定される可能性はあるが、現時点では、日本放送協会（NHK）を主として考えている²⁴⁾」、「新聞社は、その性格上、警報等の緊急情報の伝達の役割を担うとは考えにくい²⁵⁾」が、インターネットを使って即刻報道を通知することが現実に行われており、協力してもらうことが考えられないではない²⁶⁾」として、メディアが指定公共機関に幅広く指定される可能性を否定しなかった。ただし、これら報道機関に対し、「報道の規制など言論の自由を制約するようなことはまったく考えていない²⁶⁾」との答弁を行い、メディアに対してその理解を求めた。

(3) 国民の権利の制約と協力義務の導入

有事においては、国民の生活に対しても規制や制約を加える必要が生じうる。武力攻撃事態法案では、国等が対処措置を実施する際に、国民は必要な協力をするよう努めるとの協力義務が明記された。与党内で自民党や保守党の一部が主張した「責務」と規定しなかった理由については、福田官房長官は、「国民の生命、身体及び財産に危機が及ぶ武力攻撃事態において、過重な役割を課すことは困難であると考えられ、国民に責務を課すことは適切ではない」との説明を行った⁽²⁷⁾。武力攻撃事態に際して、国民の自由や権利がどのように制限されるのかについて、政府は、一般的に、憲法第一三条により、「公共の福祉のため必要な場合には、合理的な限度において国民の基本的人権に対する制約を加えることがあり得ると解されている」⁽²⁸⁾との立場を示した上で、武力攻撃事態法案では、「法案の基本理念において、日本国憲法の保障する国民の自由と権利を尊重しなければならず、これに制限が加えられる場合、その制限は必要最小限のものでなければならぬ」と答弁し、武力攻撃事態における公共の福祉と基本的人権の保障との均衡に配慮する姿勢を示した。しかし、ここでも、具体的に制限される権利についての質疑に対して、福田官房長官は、「個別の法制整備において、制限される権利の内容、性質、制限の程度等と、権利を制限することによって達成しようとする公益の内容、程度、緊急性などを総合的に勘案してその必要性を検討する」として、その具体的内容について先送りをした⁽²⁹⁾。

そして、基本的人権の重要な一つである思想、良心の自由、信仰の自由の保障について、「それが内心の自由という場面にとどまる限りにおきましては、これは絶対的な保障であると考えられる。しかし、思想、信仰等に基づき、またはこれらに伴い外部的な行為がなされた場合には、これらの行為も、それ自体としては原則として自由であるものの、絶対的なものとは言えず、公共の福祉による制約を受けることはあり得る」との見解を示した。この法制局の解釈理論が適用されたのが、物資の保管命令違反に対する罰則化である。自衛隊法第一〇三条に基づく物

資の保管命令についての違反者に罰則を科すことによって、戦争への非協力という行為が処罰対象となり、思想・信条の自由を侵すことになるとの批判が野党側から相次いだ。これに対して、中谷防衛庁長官は、「物資の保管命令は自衛隊の任務遂行上、必要とされる物資を確保するために必要であり、内心には関係なく、保管命令に違反して、保管物資を隠匿、毀棄、搬出するという悪質な行為を行う場合に限り、罰則を科すものであり」、⁽³⁰⁾「国が国民の生命、財産を守る責務に基づいて行う行為で、同じ日本人として、協力いただくのは当然である」⁽³¹⁾との答弁を行うて、罰則を正当化した。

なお、事態対処法制による個別法整備に先送りされた国民保護法制における国民の協力について、福田官房長官は、「例えば、地域における被災者の搬送への協力など、国民の生命、身体等の保護のために地方公共団体が実施する措置への協力といった内容を想定している」との説明を行っている⁽³²⁾。国民が協力要請に応じるか否かは任意であって、義務ではないとしているものの、自衛隊法改正案で罰則付きの防衛負担法（国民の権利に制限を加え、義務を課すこと）⁽³³⁾が導入されるなど、将来的に、国民の権利を制限する条項が拡大されていく懸念を払拭するものはならなかった⁽³⁴⁾。

(4) 国民保護法制の整備の遅れ

一方、武力攻撃事態法案では、国民の生命や財産保護を定める国民保護法制について、武力攻撃事態法施行後二年内に整備するとして、具体的な内容が規定されなかったことに野党側からの批判が集中した。これに対して、福田官房長官は、「項目が多岐にわたり、関係機関の意見、国民的な議論の動向も踏まえ、十分な国民の理解をえられる仕組みを作ることとを考慮すると、多少時間がかかるのはやむを得ないが、法案成立後に関係省庁と協議し、できるだけ早く法案作成作業に着手する」⁽³⁷⁾との釈明に終始した。自民党内では、国民保護法制について、主務大臣

を置いて責任を明確化し、内閣主導で整備することで野党や自治体の理解を得ようとの動きもあったが、国会審議の空転の影響を受け、先送りされることとなった。

(5) 国会との関係

一方、武力攻撃事態の認定や対処措置の実施に国会の統制をどこまで及ぼすかについて議論がなされた。特に、武力攻撃事態法案では、防衛出動については国会の原則事前承認としたものの、対処基本方針については、閣議決定後の事後承認（対処措置を実施した後でも構わない）とされた。こうした対処措置の実施がつねに先行している点についての国会側の追及は十分でなかった。民主党は、対処基本方針全体についての国会の原則事前承認と、国会承認後に国会決議等の方法で、対処措置の終了について国会の意思が表示された場合に、終了する規定の創設を主張し、政府の対応を質した。これに対し、与党内にも、防衛出動時以外にも、対処基本方針全般についても、国会の原則事前承認を適用すべきとの意見もあった。⁴³⁾ 福田官房長官も、「武力攻撃事態が終了し、一連の対処措置を継続する必要がなくなれば、対処基本方針を速やかに廃止し、国会に報告するが、その際、対処基本方針についての国会の意思を尊重することは当然である」として、国会決議による対処措置の終了について考慮することを認めるなど、国会の関与についての融和的な立場を示した。

(6) 国会質疑による法解釈の明確化、行政運営へのコントロールは可能となったか

第一五四回国会では、こうした与野党間の論戦によって、有事関連法案についての論点が設定された。しかし、野党側からの要求に対して、政府側は、武力攻撃事態の定義、指定公共機関の範囲、武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利についての三つの政府見解を提出したものの、それ以上の具体的な内容に踏み込んだ答弁を回避して、論議は深まらなかった。⁴⁴⁾ 特に、武力攻撃事態の予測に至った事態と武力攻撃のおそれのある場合の区別の不明確さや、周辺事態との併存の可能性については、政府の説明は複雑で分かりにくいとの批判が与党からも出された。首相の自治体への指示権や、国民の協力義務、国民保護法制についても、プログラム規定のみで、個別法制の具体的方針は示されなかった。その結果、法案の条項に基づく具体的な議論を展開するための材料が不足し、政府側からは、今後の個別法整備で検討するとの「先送り」の答弁が目立った。

こうした先送りの答弁の要因には、有事の際の、政府の裁量権をできるだけ確保しておきたいとの執行面での配慮が優先された点が挙げられる。さらに、野党側から出された批判の多くは、政府与党内の立案過程でも、自民党と公明党との間の争点となった領域と重複するものが多かった。与党内の政治的妥協の結果、争点を詰め切れないまま国会に提出された論点を、野党側から追求されたことにより、それに対する回答を政府側から出すことはできなかったのである。それは与党内の再調整を必要とするものであり、自民党が民主党と妥協することになれば、公明党の反発も予想された。また、省庁間の利害対立から個別法の整備については先送りされたものが多く、そうした政府内で未調整の内容について、内閣官房や防衛庁が代表して答弁することは不可能であった。こうした政党レベル、官僚制レベルでの不確定な要素が多い状況では、法案立案時の政府与党の方針を変更することなしに国会を通すことが政府側にとっての最善の選択肢であった。

もっとも、自民党内にも民主党との妥協を模索する動きもあった。しかし、それは防衛庁の情報公開請求者リスト作成問題の混乱で不可能となる。このリスト問題の混乱は有事関連法案の委員会審議を空転させ、政府与党と野党は双方の相違を縮めるための討論の時間を確保できなかった。このことが、国会質疑による法律解釈の明確化、政府の執行過程への国会側の意思の義務付けといった、国会の果たすべき行政統制機能を妨げることとなったのである。

表 1 第 154 回国会における有事関連法案の審議日程

年月日	法案ステージ	審議形態	法案審議時間	政治的駆引きと調整
2002.4.17	法案国会提出			
同	衆議院議院運営委員会理事会	特別委員会設置、趣旨説明協議		4.23 武力攻撃事態対処特別委員会設置
同 4.26	衆議院本会議	趣旨説明聴取		
同	衆議院特別委員会	提案理由説明	10 分	
同 5.7	衆議院特別委員会	質 疑	6 時間 38 分	連日審議（～9 日）
同 5.8	衆議院特別委員会	質 疑	7 時間 21 分	
同 5.9	衆議院特別委員会	質 疑	7 時間	
同 5.16	衆議院特別委員会	質 疑	5 時間 5 分	
同 5.20	衆議院特別委員会	質 疑	6 時間 1 分	連日審議（～23 日）
同 5.21	衆議院特別委員会	質 疑	1 時間 53 分	5.21 与党公聴会開催日程単独議決 野党審議拒否
同 5.22	衆議院特別委員会	参考人質疑（秋山元防衛次官）	(57 分)	
同 5.23	衆議院特別委員会	与党単独質疑	2 時間 15 分	
同 5.24	衆議院特別委員会	開会できず		5.24 自由党対案提出
同 5.29	衆議院特別委員会	質疑（対案との一括審議）	6 時間 10 分	5.27 与党公聴会延期表明 5.28 防衛庁リスト問題発覚 5.29 野党参考人招致要求
同 6.3	衆議院特別委員会（理事会）	開会できず		6.3 福田官房長官非核三原則見直し発言認める 6.3 野党、福田発言・リスト問題の集中審議要求
同 6.5	地方公聴会（新潟県・長崎県）	意見聴取		
同 6.7	地方公聴会（宮城県・鳥取県）	意見聴取		
同 6.10	衆議院特別委員会（理事会）	非核三原則発言集中審議	(3 時間 6 分)	6.11 民主党廃案要求決定 6.12 野党、リスト問題調査の第三者機関設置要求 6.13 与野党幹事長会談決裂 6.19（会期を 7.31 まで 42 日間延長議決） 6.20 与野党幹事長会談で正常化合意
同 6.24	衆議院特別委員会	リスト問題集中審議	(2 時間 43 分)	6.24 野党、山崎幹事長らリスト問題の参考人招致要求
同 6.28	衆議院特別委員会	参考人質疑（秋山元防衛次官）	(1 時間 26 分)	
同 7.3	衆議院特別委員会	質 疑	3 時間 36 分	
同 7.24	衆議院特別委員会	質 疑	3 時間 29 分	7.23 与党協議会、継続審議確認
同 7.31	衆議院特別委員会	閉会中審査議決		

（二）第一五四回国会における与野党政治過程の展開

一方、同国会では、与野党が合意を形成するための政治過程がどのように展開されたのであろうか。有事関連法案が国会に提出されたのは、四月一七日であり、六月一九日の会期末までの審議期間が二ヶ月程度しかないという時間的にタイトな審議スケジュールを余儀なくされていた。しかも、自民党内では、抵抗勢力を中心に内閣改造を要望する意見が強く、内閣改造の時期と重なるとの理由で、会期延長への反対の声があった。自民党執行部は、こつした限られた可処分時間の中で、野党の設定する障害物を乗り越えて法案を審議、成立させるといった「障害物競走」に参加することとなった（表 1 参照）。

与党が可処分時間を最大限活用するための第一の手段は、定例日審査に拘束されない特別委員会を設置し、連日審議を行う方法の採用である。特別委員会の設置は、議院運営委員会の協議事項のため、四月一八日の同委員会議事会において設置の協議が行われた。当初、与党からの特別委員会の設置要求に野党は反対したものの、再協議の結果、四月二二日の理事会で、与党の提案する委員数四五人に対して、野党の要求する五〇人を受け入れることで特別委員会の設置が了承された。そして、二三日の衆議院本会議において、武力攻撃事態対処特別委員会（以下、特別委員会と表記する）の設置が決定された。

第二に、委員会における法案の審議入りのためには、衆議院本会議における法案の趣旨説明聴取と各党の質疑を行うことが委員会付託の要件とされている。五五年体制においては、反対法案を阻止するために、こつした趣旨説明聴取要求を野党が利用し、法案の委員会付託の引き延ばしが、しばしば行われてきた。しかし、有事関連法案に関しては、野党はこつした引き延ばし戦術は取らなかつた。その要因には、四月二八日のトリプル選挙を前に、与党との対決構図を浮き彫りにし、結果次第で一気に国会の主導権を握るといった戦略があつたとされる。衆議院議院運営委員会理事会は、四月二四日の理事会協議で、二六日の衆議院本会議で有事関連三法案の趣旨説明聴取と各党の質

疑を行うことを決定した。⁽⁴⁵⁾

特別委員会の委員長には、元防衛庁長官の瓦力（堀内派）が就任した。瓦は、元防衛庁長官の経歴を有し、自民党内では建設族で通っていた。瓦は調整型の政治手法をとる穏健派とみなされ、民主党との修正協議も視野に入れて委員長に起用されることとなった。⁽⁴⁶⁾ 有事関連法案については、会期内での成立に向けて、法案の委員会通過に積極的に対応しようとした。小泉首相は、有事関連法案を国会に提出した四月一七日に瓦と首相官邸で会談し、民主党の協力を得るよう努力することを求めた。⁽⁴⁷⁾ テロ特措法では、小泉首相は民主党との修正協議を進め、鳩山代表との党首会談を開いたものの、与党内の公明党との関係から、結局、修正合意には至らなかった。その要因には、民主側にも、党内の対立を抱えて首相と安易に妥協する必要はないとの判断があった。そうした失敗を教訓に、小泉は、有事関連法案では、与党内のコンセンサスを背景に、できるだけ民主党の賛成を導き出す形での与野党合意を念頭に置いていた。⁽⁴⁸⁾ 後半国会では、有事関連法案とともに、首相が成立に意欲を燃やす郵政関連法案、予算関連法案である健康保険法改正案、個人情報保護法案などの重要法案が積み残されており、小泉首相は、そうした重要法案をすべて成立させることを目標としていた。⁽⁴⁹⁾

なお、特別委員会の自民党筆頭理事には、与党内で有事法制の取りまとめに当たった久間章生政調会長代理（与党安全保障プロジェクトチーム座長兼任）が就任した。久間は瓦委員長と同様に国防族の中でも、穏健的な調整型の政治家であった。⁽⁵⁰⁾ 一方、民主党の筆頭理事には、有事法制の必要性を主張しつつも、政府の有事関連法案には批判的な伊藤英成（ネクスト外務・安全保障大臣）が就任し、両者が実務者（現場）レベルでの与野党間の交渉窓口となった。⁽⁵¹⁾

有事関連法案は、四月二六日に特別委員会に付託され、連休明けの五月七日から連日審議が開始された。委員会総括質疑では、有事法制に前向きな民主党と自由党、否定的な共産党と社民党で野党内の立場が明確に分かれた。⁽⁵²⁾

野党第一党の民主党内では、岡田政調会長が有事法制は原則必要とする立場だったのに対し、鳩山代表は、テロ特措法案の承認案件（党として賛成した）で、旧社会党系議員を中心に党内から大量の造反議員を出したことから、有事法制に対する賛否について態度を明確にしていなかった。しかし、総括質疑が開始し、武力攻撃事態と予測事態の定義等について政府側の答弁が混乱する状況を受けて、反対する可能性を示すようになった。⁽⁵³⁾

こうした民主党の対応が消極的な方向に向かう中で、政府・与野側の法案以外の面での不祥事が発覚し、野党の追及の矛先が向けられることになる。五月九日の委員会審議では、防衛庁が会計検査院の検査報告書を改ざんした問題で、民主党は中谷防衛庁長官の辞任を要求する。⁽⁵⁴⁾ また、秋山元防衛事務次官の米国留学に台湾の情報機関からの資金提供があったとの問題が明るみに出た。特別委員会では、こうした問題で審議中断を余儀なくされたが、理事会を開き、与野側が秋山元次官の参考人聴取、防衛庁の改ざん問題で何らかの措置をとるとの野党の要求を受け入れ、五月一六日より委員会審議が再開されることとなった。⁽⁵⁵⁾ 同日の委員会では、政府より、武力攻撃事態の定義、指定公共機関の範囲について統一見解が提示され、委員会における法解釈の一定の明確化が図られた。しかし、政府の統一見解においても、その定義はあいまいなままであり、個別法整備の内容についても、検討課題とするものも多く、政府の答弁は具体性を欠いた。これに対して、民主党は、一六日、臨時拡大役員会を開き、両院議員政策懇談会で意見集約することを決め、与野側の出方次第では、すべての国会審議にこじないとする一方で、修正協議に応じることも選択肢の一つとして残しておくことを確認した。⁽⁵⁶⁾

こうした民主党の出方をにらみながら、与野は、小泉首相と山崎幹事長が一七日に会談し、有事関連法案や郵政関連法案などの会期内成立を目指すことで一致した。⁽⁵⁷⁾ この段階で、自民党執行部は、有事関連法案の公聴会の日程を設定し、法案採決のための前提を確保しようとの方針を採るようになっていった。重要法案の未成立による山崎幹事長ら執行部の責任問題と内閣改造・党役員人事への波及、自民党内の会期延長不要論、参議院での審議日程な

などを総合的に判断し、山崎幹事長、大島理森国会対策委員長の主導により、特別委員会の公聴会の日程設定を行うことが決められた。⁽⁸⁵⁾五月二〇日、特別委員合理事会において、与党側より五月二十七日に公聴会を開くように提案し、これに対して野党側は時期尚早と反論し、二二日に再度理事会で協議することになった。この理事会後、自民党と民主党の理事が協議し、自民党側から二四日と二七日午前の地方公聴会、二七日午後と二八日の中央公聴会、二二日に秋山元防衛次官の参考人質疑を行う日程が提案された。⁽⁸⁶⁾翌五月二二日の特別委員合理事会では、瓦委員長が、公聴会設定の採決を行う方針を表明し、これに対して野党は、瓦委員長の秘書給与肩代わり問題で、揺さぶりをかけたが、与党の方針は変わらず、同日夕方の特別委員会で与党単独で公聴会の日程を議決した。⁽⁸⁷⁾公聴会開催の日程は全会一致で決めるのが慣例であり、委員会で全野党が欠席したままの議決は、衆議院では一九八七年二月に売上税をめぐって自民党が単独で採決した予算委員会以来の事態であった。⁽⁸⁸⁾こうした与党の単独審議日程の設定に対して、民主党、自由党を含む全野党は、審議拒否で対抗し、既に日程が決まっていた五月二二日の参考人質疑を除いて、以後の委員会の審議は空転することとなった。

こうした野党の反発を受けて、自民党執行部は、地方公聴会の延期を決め、衆議院正副議長に方針を伝えたが、野党は日程撤回を求めて、与野党間の協議の場もストップした。⁽⁸⁹⁾

一方、こうした与野党の混乱の中で、民主党は、自由党から共同提案の呼びかけが行われていた対案について、党内協議の遅れから政府案に対する賛否もまだ決めていないとの理由で、共同提案を断ることとなった。⁽⁹⁰⁾自由党は五月二四日に、単独で非常事態対処基本法案と安全保障基本法案の対案を提出することとなった。自由党案は、侵略以外のテロや大規模災害も含む非常事態への対処について、その基本理念、非常事態の布告、非常事態対処会議の設置等を定め、さらに、国の防衛並びに国際平和と安全維持に関する国際協力についての基本理念や、常設の国連平和協力隊の設置などを内容とするものであった。

その一方で、民主党は両院議員政策懇談会を五月二二日に開催し、有事関連法案についての党内での議論を行った。その場では、審議時間が短く、「このまま与党単独審議で採決するなら賛成できない」との意見が相次ぐこととなった。⁽⁹¹⁾これに対して、岡田政調会長は政府案のずさんさを指摘するとともに、同懇談会でおおむね了承された(1)「武力攻撃事態」の定義について、(2)民主的統制(国会の関与)について、(3)国民の安全と基本的人権の確保について、(4)地方公共団体、指定公共機関等について、(5)自衛隊法関連、(6)米軍との関係、(7)安全保障会議設置法改正案関連などの八つの論点に重点を置いて委員会議論をしていくという方針を示した。⁽⁹²⁾

こうした中で、民主党内での意見集約の責任者である岡田政調会長は、個人の議員の資格として、五月二四日に、質問主意書を内閣に提出した。それは、政府与党に対して、民主党の考え方をメッセージとして示すものでもあった。同主意書には、武力攻撃事態への対応を国会決議で終わらせる規定の創設や、政府方針全体を国会の原則事前承認にすること、国民の権利が侵害された際の司法手続きの法整備の方針明示、指定公共機関の法案への明記などが盛り込まれていた。⁽⁹³⁾

このように、野党側の対応は、反対の共産党、社民党と、独自の対案を提出した自由党、党内に賛否両論を抱えるものの、政府与党の対応次第では、与党との協議も検討するという民主党の三極に色分けされた。野党を結び付けている当面の課題は、与党による公聴会日程の単独採決撤回と言っ問題だけであった。

与党内でも、公明党や保守党には与野党出席の上で十分な審議が望ましいとの声があり、自民党内でも、橋本派の慎重派議員から単独強行への批判が出された。⁽⁹⁴⁾小泉首相は、五月三日、山崎幹事長と会談し、国民的なコンセンサスを得る必要がある法案なので、できるだけ超党派で議論し、決着をつけるべきだとして、野党の出席を求めて審議を進めるよう求めた。⁽⁹⁵⁾こうした意向を踏まえて、山崎幹事長は、与党単独で公聴会を行うことを避けるために、公聴会の日程を移動させることに言及して、柔軟化の姿勢を示すようになった。⁽⁹⁶⁾こうした与党の方針の柔軟化

を受けて、自民党の大島、民主党の熊谷両国会対策委員長の会談が五月二十七日に行われ、公聴会の開催を延期し、自由党の対案も正式議題とするなど、十分な審議時間をとる方針を伝え、ようやく、国会が正常化することが決まった。

こうした自民党執行部の誤算の背景には、五月一五日の与党三党首会談での合意に基づき、六月一九日の会期末までに重要法案の成立を目指すとの縛りがあったことが挙げられる。小泉首相自らが、「野党も有事法制の必要性は認めており、各党の意見を聞いてよく議論を深めるように」との指示を行うこと¹⁶⁾で、自民党は執行部主導の強行路線から、特別委員会の理事を中心とした現場レベルでの民主党を念頭に置いた修正協議に軸足を移すこととなった。

しかし、こうして与野党の協議の足がかりをつかんだものの、審議が再開された五月二十九日に、防衛庁が情報公開請求者の個人情報リストにしていた問題が発覚し、野党は、防衛庁の責任を厳しく追求していくことになる。民主党と共産党は五月二十九日、特別委員会でもリストを作成した海上自衛官の参考人質疑を要求し、防衛庁の組織的な関与を追求していった。

一方、小泉首相の修正協議の指示を受けて、自民党内で、修正項目の検討が開始されるようになった。検討作業に参加したのは、自民党の特別委員会理事や国防関係議員ら、「現場レベル」の議員であり、公明、保守両党との調整を得た上で、民主党議員（特別委員会理事ら）との非公式の折衝で、意見をすり合わせることを目的としていた。そのため、民主党の国会質疑での論点に対応して、武力攻撃事態から武力攻撃が予測される事態を切り離し、武力攻撃予測事態を設ける案や、二年以内を目標として整備する国民保護法制や米軍支援法制などについて中間報告を義務付け、主務大臣を置いて責任を明確化する、防衛出動時に加えて政府の対処基本方針全般にも国会の原則事前承認を適用する、テロや不審船などの緊急事態への対処については期限を設けて法整備を義務付ける、国民の

権利制限に対する補償や賠償を請求できるように法整備の方向性を明示するなど修正項目として検討課題に挙げられた¹⁷⁾。

しかし、こうした自民党の民主党への働きかけの検討にもかかわらず、与野党間の水面下の折衝は、六月になって、完全に頓挫することとなる。その原因は、防衛庁のリスト作成問題が、防衛庁と山崎幹事長を巻き込んだ形で組織ぐるみの隠ぺい工作に発展していったことと、福田官房長官による非核三原則の見直しの可能性に言及した発言問題であった。野党は福田発言に起因する政府の非核三原則政策に関する問題と防衛庁のリスト作成問題についての集中審議と、福田官房長官と中谷防衛庁長官の罷免を要求し、さらには、リスト問題を調査するための第三者機関の設置要求や、リスト問題の情報隠しに加担した山崎幹事長の参考人招致を要求するなど、その要求を波状的に繰り出した。その結果、六月以降のほぼ一ヶ月を両問題の処理に費やすこととなり、その間、特別委員会での実質的な法案審議を進めることは不可能となった¹⁸⁾。

こうした状況の中で、民主党は十分な法案の審議をしてから賛否を決める（岡田政調会長）として態度を明確にしてこなかったが、六月一日に拡大役員会を開き、与党との修正協議を拒否し、審議時間が不十分で内容に問題が多い（菅直人幹事長）との理由で、有事関連法案の廃案を要求することを正式に決定した¹⁹⁾。

政府に対する批判は、野党だけでなく、地方自治体や指定公共機関、業務従事命令の対象となる医療や輸送関係の労組からも提起されることとなる。六月二日には、政府は、首相、関係閣僚の出席の下で、有事関連法案に関する都道府県知事との意見交換を行ったものの、知事側からは、国民保護法制の整備や、知事の権限の明確化、米軍支援法制の内容の明確化、組織的不法入国者や不審船問題への対応などを求める意見が相次ぎ、地方自治体との調整を後回しにしたツケに直面することとなった²⁰⁾。

こうした状況に、自民党執行部は、重要法案の成立のためには、会期を大幅に延長して打開を図るとの判断を示

すようになった。⁽⁷⁵⁾しかし、参議院側は、青木参議院幹事長が郵政関連法案、健康保険法改正案は優先処理するが、有事関連法案は与党単独で衆院を通過させても、野党の反発を招き、参院審議には責任を持たないとの考えを、小泉首相、山崎幹事長、福田官房長官が出席した政府自民党幹部間の協議で示した。⁽⁷⁶⁾会期延長に関しては、衆議院の議決が優先するものの、第二院での審議を残しているため、参議院側の意向が反映されることが多い。特に、青木参議院幹事長の発言は、自民党執行部内では重みを持つものであった。結局、会期延長については、山崎幹事長と青木参議院幹事長の党内調整に一任することを自民党役員会で決定し、最終的には与党党首会談を開いて与党三党の合意を取り付けることとした。⁽⁷⁷⁾

一方、野党は、六月一三日の防衛庁リスト問題をめぐると野党幹事長・書記局長会談が決裂したことを受けて、委員会審議を拒否する行動に出た。与党は、野党との交渉が決裂した同日、重要法案の一つである健康保険法改正案の単独採決に踏み切った。⁽⁷⁸⁾この問題については、結局、与党三党と民主党の間で、六月一八日、国会対策委員長会談が開かれ、健康保険法改正案の補充審議を行ったうえで、衆院本会議で採決することが合意され、会期延長についても民主党が出席した上で、本会議に上程されることが合意された。会期は、小泉首相や山崎幹事長が念頭に置いていた大幅延長ではなく、参議院自民党の意向を受けて七月三十一日までの延長にとどまった。また、防衛庁のリスト問題については、六月二〇日の与野党幹事長・書記局長会談で与党側が遺憾の意を表明し、集中審議を行うことで、ようやく国会の正常化が実現することとなった。⁽⁷⁹⁾野党が与党との協議に心じ、本会議が再開されることとなったのは、鈴木宗男代議士に対して逮捕許諾請求が提出されるという事態の展開を受けたものであった。野党は、同議員の辞職勧告決議案を提出し、与党側も賛成することとなった。

有事関連法案を審議する特別委員会は、防衛庁リスト問題の集中審議を実施するため、六月二四日に再会されたものの、野党は、なお、山崎幹事長らの参考人招致を求めて、追及を緩めなかった。特別委員会の与党理事の懇談会では、瓦委員長が委員会採決を示唆したのに対し、同じ自民党の久間筆頭理事から「党や国対の方針として国会はやらないと言っているのだから、急いでもしょうがない」との反論が出るなど、与党内の雰囲気は、執行部、委員会レベルにおいても、法案採決から法案の取り扱いをどう処理するかに移行していった。⁽⁸⁰⁾自民党執行部は、健康保険法改正案に続いて、郵政関連法案の審議を優先して国会運営の軸とすることとし、⁽⁸¹⁾有事関連法案の今国会成立については、事実上、断念する方針を採ることとなった。有事関連法案は、七月三日に法案審議を再開したものの、採決の出口は見えず、与党内には、次期国会につなぐため、与野党協議機関を設置する案も浮上した。⁽⁸²⁾しかし、民主党は、七月四日拡大役員会を開き、与野党協議機関の設置を拒否することを決め、原案を廃案にした上で、出し直すことを求めた。⁽⁸³⁾こうした民主党の姿勢を受けて、民主党との修正協議を念頭に水面下での交渉を働きかけていた久間筆頭理事は、民主党からの対案提出があった場合には、政府案に固執せず、修正協議を行うことや、国民保護法制などの法整備のプログラム規定だけを残して、後の条文を凍結するなどの手法も選択肢としてありうることを示した。⁽⁸⁴⁾

第二の重要法案である郵政関連法案が七月九日に衆議院を通過し、衆議院に積み残された重要法案が有事関連法案と、個人情報保護法案に絞られた段階においても、有事関連法案の審議は、失速したまま、委員会が開会されない状態が続いた。こうして有事関連法案の成立断念が既定事実になったものの、どのような形で次国会に引き継ぐかについて執行部と委員会レベルの考え方は統一されていなかった。七月五日、自民党の大島国会対策委員長と久間筆頭理事、米田理事の協議では、特別委員会での採決は野党の反発を招くため困難として、特別委員会が採決しないまま、継続扱いとすることを確認した。⁽⁸⁵⁾しかし、翌一六日の与党三党幹事長会談では、山崎幹事長が委員会採決を主張し、冬柴幹事長が同調することで、特別委員会での採決を目指すことが確認された。しかし、直後の特別委員会の与党理事による懇談会では、逆に、採決の見送りを確認するという、与党内の混乱が生じた。⁽⁸⁶⁾

こうした与党内の混乱に対して、民主党は、有事関連法案の問題点を指摘し、政府側に法案の出し直しを求めることを表明した。民主党は、その中で、防衛庁や外務省の組織的な問題点と政府与党の不十分な審議姿勢を批判するとともに、法案の問題点として、(1)武力攻撃事態の定義及び認定の規定が不十分であること、(2)国会承認、民主的統制のあり方が不適切であること、(3)表現の自由など基本的人権の確保に関する規定が曖昧であること、(4)避難・警報、医療・救助など、国民の安全確保と被害の最小化への措置が先送りされていること、(5)国民への情報提供についての規定が欠如していること、(6)国民の損害への不服申立て、補償・賠償などの救済手続についての規定が不十分であること、(7)地方公共団体や指定公共機関の役割・権限・内容等が不明確であること、(8)米軍との関係についての基本方針が不明確であること、(9)「自衛隊法八八条に基づく武力行使」と「本法案における自衛隊の活動」との関係が不明確であること、(10)迅速かつ適切な対処を図れる仕組みか疑問であることを指摘し、政府側の対応を求めた。⁸⁷⁾ こうした民主党の見解の表明は、国会閉会後の政府与党に対する修正要求的な位置づけを持つものであった。

与党は、国会会期末を迎えて、七月二三日に与党国家緊急事態法整備等協議会を開き、特別委員会の報告を久間筆頭理事から聴取し、それに対する政府側からの当面の考え方を述べるという方式で政府与党間の意見調整を図ることとなった。⁸⁸⁾ 結局、同協議会では、久間筆頭理事より、特別委員会で継続審査の手続きをとらざるを得ないとの国会情勢報告を受けて、政府側からは安倍官房副長官より国民保護法制の輪郭を臨時国会の冒頭に示せるように努力するとの考え方が述べられ、民主党を念頭に臨時国会で修正・成立させる方針を確認することとなった。⁸⁹⁾

翌七月二四日、特別委員会で有事関連法案の質疑が行われ、前原委員から政府に要求のあった武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利に関する政府統一見解について、福田官房長官より説明があった。しかし、この統一見解も、従来の政府の説明と同じく、今後整備する事態対処法制において個別具体的に対処措置を定めていく際に、制限される権利の内容、性質、制限の程度等と権利を制限することによって達成しようとする公益

の内容、程度、緊急性等を総合的に勘案して、定めることとし、損失補償を含め、救済措置等についても、その際に定めることとなるとして、具体的内容は明確にされなかった。⁹⁰⁾ 会期末を控えた七月二九日、与党三党の党首会談が開かれ、有事関連法案について、政府与党で閉会中に国民保護法制の作業を進め、その内容を示すことなど国民の理解を得る努力を行うことを確認し、臨時国会を召集して成立させることで合意することとなった。⁹¹⁾ 特別委員会は、会期終了日の七月三一日、有事関連法案の閉会中審査を決定し、通常国会を終えることとなった。

このように、有事関連法案が第一五四回同国会で成立できなかった要因には、直接的には情報公開請求者リスト問題や、福田官房長官の非核三原則見直し発言によって、法案所管省庁である防衛庁が、厳しい批判を浴び、組織としての当事者能力を一時的に喪失してしまったことが挙げられる。⁹²⁾ 小泉内閣にとつての後半国会での重要四法案の中では、有事関連法案が一番先行していた。しかし、公聴会日程の白紙撤回以降、政府与党は国会運営の主導権を野党に奪われ、最後まで回復することはできなかった。結果的に、時限性があり、小泉内閣にとつて優先度の高い、健康保険法改正案と郵政関連法案を処理するだけで限界となった。与党内でも、強行もやむなしとする三党幹事長に対して、国対や特別委員会の現場レベルでは、与党単独による強行採決を避け、民主党との修正交渉を働きかけるべきとする意見が強く、必ずしも一枚岩ではなかった。唯一、有事法制の推進を強く求めた自民党内の国防族議員も、山崎幹事長の強硬路線やリスト問題への介入が裏目に出て、法案の推進力を失ってしまった。こうした政治過程の混乱が法案成立の障害の要因になったと言える。

もっとも、こうした有事関連法案が野党をはじめ世論からの支持を獲得できなかった最大の要因は、法案自体の内容の問題点によるものであった。武力攻撃事態の定義のあいまいさや、国民保護法制の未整備、国民の権利の制限や協力の具体的内容が個別法に委ねられるなど、内容が未確定のまま、枠組みだけを先行させる政府案に対して、有事法制に基本的に賛成の立場の自由党や民主党も反対せざるを得なかったのである。世論の中には、冷戦時代に

策定された有事法制を、冷戦後の現在、あえて整備することについての必要性や緊急性についての疑問も根強くあった。それに対して、政府は「今まで有事法制がなかったことの方が問題である」、「平時においてこそ有事に備えるべきだ」との立場を取ったが、国民にとって、最も緊急性と必要性の高い大規模テロ対策や、国民を保護するための法整備を後回ししたことから、逆に、その説得力を失うこととなった。

そのため、審議を経るにしがたくなって、与党内でも、武力攻撃に対する対策より、大規模テロ対策や国民保護を先ずべきとの声が強くなっていった。世論調査でも、有事法制の整備についての必要性については半数近くが必要としているものの、同国会での成立の是非については、成立させるべきでないとの意見が多数になった。法案の内容に対する世論の理解が得られなかったことは、国会における基盤の弱い小泉首相には致命的となった。国会召集前には、高い内閣支持率を維持していた小泉内閣は、一月の田中外務大臣の更迭や、鈴木宗男議員の問題によって急激な支持率の低下に直面することとなった。そのため、高い内閣支持率を背景に有事法制を成立させるという当初のシナリオは実現性を失ってしまった。

野党や、自治体首長などから、国民の権利や自由の制限への懸念や、国民保護法制を先行すべきとの要求が、国会審議中、大きな高まりとなる中で、自民党議員の足元の地方議会でも反対・慎重審議を求める決議の採択が相次いだ。また、社民党、共産党を反対勢力の中核として、陸・海・空・港湾労組、医療、建設・土木従事者、日弁連、市民運動などの、組織系列を超えた有事法制反対運動が結集し、輸送協力や、業務従事命令への反対が、デモ行進や署名活動などの示威行動を通じて表明された。⁽⁴⁾ こうした反対勢力の拡大に直面して、有事法制を必要とする立場の民主党が、社民党・共産党との野党共闘の中にとどまらざるを得なかったことが、自民党にとっての国会対策の失敗の原因となったと言えるよう。

このように法案通過に対する様々な抵抗がある中で、政府与党は、「障害物競走」を乗り越えるための必要条件（法案内容の説得性）と、十分条件（野党対策）を満たすことはできなかった。与党は会期終了に当たり、三党党首会談を開き、有事関連法案の臨時国会での成立の方針で合意し、決着は、次国会以降に持ち越されることになった。

- (3) 第一五四回国会における有事関連法案をめぐる論議の焦点について、笹本浩・瀬戸山順「動き出した有事法制」、『立法と調査』第三二二号二〇〇二年九月二〇～二二頁、前田哲男・飯島滋明『国会審議から防衛論を読み解く』三省堂、二〇〇三年、二六六～三〇四頁を参照。
- (4) 武力攻撃事態法案では、おそれのある場合や予測されるに至った事態での、武力行使の禁止規定は明記されていない。このことについて、中谷防衛庁長官は、自衛隊法でおそれのある場合には、防衛出動はできても武力攻撃が発生しなければ武力行使はできないと規定されていることを挙げて、おそれのある場合や、予測されるに至った事態での武力行使の可能性を否定している（第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号（二〇〇二年五月七日））。
- (5) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号（二〇〇二年五月七日）、同第六号（二〇〇二年五月一六日）。
- (6) 民主党の岡田克也委員より、武力攻撃が予測される事態と武力攻撃のおそれのある事態を認定する基準（と具体的な例示）、指定公共機関の対象についての政府見解を求められたのに対し、政府から委員会に統一見解が提示されることとなったものである（第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号（二〇〇二年五月一六日））。
- (7) 野呂田防衛庁長官の答弁（第一四五回国会衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第九号（一九九九年四月二〇日））。
- (8) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号（二〇〇二年五月七日）。
- (9) 『朝日新聞』二〇〇二年五月八日。

- (10) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。
- (11) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。
- (12) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。
- (13) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。
- (14) 野党の一部には予測事態で米軍に対して武器・弾薬の提供といった支援をするようになれば、周辺事態(武器・弾薬の提供はできない)との線引きがあいまいになり、日本の米軍との一体化が際限なく広がるとの懸念も示された(朝日新聞「二〇〇三年六月四日」)。有事関連法案成立後、政府から国会に提出されることとなった日米物品役務相互提供協定改定案では、武力攻撃予測事態から自衛隊が武器・弾薬を米軍に提供できるとしている。予測事態では米軍は武力行使をしているわけではないので、憲法の禁じる武力行使との一体化にはならないことを政府は理由として説明している(朝日新聞「二〇〇四年三月一日」)。
- (15) 志位和夫委員(共産党)の質疑(第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日))。
- (16) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (17) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。
- (18) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (19) 第一五四回国会衆議院本会議録第二十九号(二〇〇二年四月二六日)。
- (20) 前田・飯島・前掲書二七二頁。
- (21) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第七号(二〇〇二年五月二〇日)。
- (22) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第十二号(二〇〇二年五月二九日)。
- (23) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第七号(二〇〇二年五月二〇日)。
- (24) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (25) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。

- (26) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第六号(二〇〇二年五月一六日)。
- (27) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (28) 津野内閣法制局長官の答弁(第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第十二号(二〇〇二年五月二九日))。
- (29) 武力攻撃事態法案についての福田官房長官の趣旨説明(第一五四回国会衆議院本会議録第二十九号(二〇〇二年四月二六日))。
- (30) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (31) 津野内閣法制局長官の答弁(第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第十二号(二〇〇二年五月二九日))。
- (32) 第一五四回国会衆議院本会議録第二十九号(二〇〇二年四月二六日)。
- (33) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (34) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第四号(二〇〇二年五月八日)。
- (35) 首相官邸ホームページ「国民の保護のための法制」に関するQ&A
- (36) 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、一〇～一四頁。
- (37) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第九号(二〇〇二年五月九日)。
- (38) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二日。
- (39) 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、一九三～一九四頁。
- (40) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二日。
- (41) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日)。
- (42) 『朝日新聞』二〇〇二年七月二五日。前者は、岡田克也委員の要求に基づくもので五月一六日に、後者は前原誠司委員の要求に基づくもので七月二四日の特別委員会それぞれ福田官房長官により説明が行われた。
- (43) 『朝日新聞』二〇〇二年四月三日。

- (44) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二七日。
- (45) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二四日。
- (46) 瓦の委員長起用は山崎幹事長の腹案であったとされる(『毎日新聞』二〇〇二年四月二四日)。
- (47) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二四日。
- (48) 小泉首相は、有事関連法案の総括質疑での民主党の岡田委員の質疑に対して、「民主党からもいい提案があればよく検討したい」として内容によっては修正に応じる考えを示した(第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号(二〇〇二年五月七日))。
- (49) 『朝日新聞』二〇〇二年四月二四日。
- (50) 『毎日新聞』二〇〇二年四月二四日。
- (51) 政府案の閣議決定に際して、民主党の伊藤英成ネクスト外務・安全保障大臣は、政府案は、表現の自由など基本的人権の尊重、民主的統制のあり方、地方自治体との関係、国民の生命・財産の安全の確保、国民の損害への補償、米軍の活動との調整などの観点から、検討すべき課題が山積しているとの談話を発表している(伊藤英成民主党ネクスト・キャビネット外務・安全保障大臣「有事関連三法案の閣議決定をうけて」(談話)二〇〇二年四月一六日)。
- (52) 民主党は、二〇〇二年三月二八日に緊急事態法制についての党の基本方針を策定しており、同方針では、緊急事態法制の扱う対象として、外部から武力攻撃や、外部から武力攻撃を受ける恐れが高い場合の他に、天災・人災を問わず大規模な被害が生じ又は生じるおそれのある災害の場合、大規模テロ等通常の警察力では対応が困難な治安上の重大事態の場合、を加え、緊急事態におけるルールがあらかじめ明確になっていなければ、超法規的措置によって民主主義そのものが危機にさらされ、また、国民の人権が侵害される事態に陥るおそれがあるとの認識から、緊急事態法制の整備が必要であるとされている。そして、緊急事態法制の整備に当たっては、(1)国及び地方公共団体は、緊急事態における国民・住民の生命・身体、財産を守るため、最善を尽くす責務を負う、(2)緊急事態においてもあってはならない基本的人権の侵害を防止する、(3)緊急事態においても民主的統制を確保することを明確にすべきことを主張している(民主党「緊急事態法制に対する民主党の基本方針」二〇〇二年三月二八日)。
- (53) 『朝日新聞』二〇〇二年五月九日。
- (54) 『朝日新聞』二〇〇二年五月一〇日。
- (55) 『朝日新聞』二〇〇二年五月一六日。
- (56) 同日の役員会では、有事法制推進派の議員も含めて、政府案の武力攻撃事態の定義があいまいである点、最低限守られるべき基本的人権があいまいである点、米軍と国内法との関係が不明確な点などについて批判が続出した(『毎日新聞』二〇〇二年五月一七日、『朝日新聞』二〇〇二年五月一七日)。こつした意見を踏まえて、五月二二日の特別委員会の審議では、民主党の前原誠司委員の、国民の権利制限についての質疑に対して、政府側は、「今後の個別の法制で整備する」として、具体的な答弁をしなかったため、前原委員は、「憲法に定められた国民の権利、自由の中でそれが制限されるのか、(2)どの権利、自由がどのような状況においても制限されないのか、(3)どのような制限が加えられるのか、(4)制限についての救済(回復措置)があるのかについて、政府の統一見解を出すように求めたが、理事会協議となり、見解を出すかどうかについて政府は明確にしなかった(第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第八号(二〇〇二年五月二一日))。
- (57) 『朝日新聞』二〇〇二年五月一九日。
- (58) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二二日。衆議院議院運営委員長の鳩山邦夫は、五月二二日の自民党役員連絡会において、「本日、武力攻撃事態対処特別委員会において公聴会の日程設定が行われた場合は、法律に基づいて処理しなければならぬので、議院運営委員会の理事会および委員会開会の可能性がある」と発言し、公聴会設定は自民党執行部主導のものであったことを示唆している。また、こつした日程設定に対して、山崎幹事長は、野党が審議拒否することはありえないとの見通しを示していた(「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年五月二二日)。
- (59) 自民党の大島国会対策委員長は、自民党役員連絡会において「野党は一度公聴会の設定に関して与野党間で合意していたにもかかわらず、突如方針を変え、審議拒否に転じた」としており、二二日の与党による公聴会日程単独採決の事前、自民党と野党との間に合意が存在していたとの主張を行っている(「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年五月二四日)。

- (60) 与党は二七日、二八日の中央公聴会後、締めくくり総括質疑と委員会採決を行い、五月三〇日の衆院通過を目指していた(『読売新聞』二〇〇二年五月二三日)。公聴会設定の与党単独採決の理由として、瓦委員長は「三〇時間を超えて質疑が行われている。公聴会を開いて広く意見を聴きながら審議することが国会としても大事だとなった」と綿貫衆議院議長に対して釈明している(『朝日新聞』二〇〇二年五月二三日)。
- (61) 安全保障関係の重要法案の衆議院委員会での審議時間は、PKO協力法案の八九時間、周辺事態法案の九三時間に対して、有事関連法案の同時点でのそれは三二時間に過ぎず、拙速との強い批判が野党から出た(『朝日新聞』二〇〇二年五月二三日)。
- (62) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二三日。
- (63) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二三日。
- (64) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二三日。
- (65) 岡田政調会長は、「今後党として最終的な意思決定をすることになる時には、党がなぜその意思決定をしたか国民にわかるように、現在の論点をさらに明確に提示していきたい」として、党内の方針取りまともに意欲を示した(『民主黨ニュー・ス・トゥベックス』二〇〇二年五月二三日)。
- (66) 『朝日新聞』二〇〇二年五月三〇日。
- (67) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二四日。
- (68) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二四日。
- (69) 「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年五月二四日。自民党の国会対策委員会や特別委員会議事には、野党の要求を入れて仮に公聴会を延期しても、会期延長を図ることで審議日程の幅が出てくるの考えもあった(『朝日新聞』二〇〇二年五月二四日)。公聴会日程を白紙撤回した理由について、山崎幹事長は、通常国会閉会後、「強引に通じたい気持ちがあるがなかったが、郵政、医療制度関連法は時限性を持ち、どうしても通さないとけない。有事法制には時限性がないから慎重を期した」との説明を行っている(『朝日新聞』二〇〇二年七月三〇日)。
- (70) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二七日。首相の指示の背景には、国会の空転が長引けば、首相が重要視する郵政関連法案などの他の重要法案に悪影響を与えるとの判断も働いたと考えられる(『朝日新聞』二〇〇二年五月二九日)。
- (71) 『朝日新聞』二〇〇二年五月二三日。
- (72) 『朝日新聞』二〇〇二年七月一日。
- (73) 『朝日新聞』二〇〇二年六月八日、同二〇〇二年六月二一日夕刊。
- (74) 『朝日新聞』二〇〇二年六月二三日、毎日新聞『二〇〇二年六月二三日』。五月二八日の全国知事会の会合において、知事側から知事の役割が不明確であることや、原発集中地域への対処方針が不明であること、国民の意見を聞いてほしいなどの、有事関連法案に対する不満や不安が噴出し、知事会から政府に対して自治体の役割の明確化などを求める要望書の提出を決めたことを受けて、政府が急遽説明会を開催することとなった(『毎日新聞』二〇〇二年五月二八日、同二〇〇二年六月二二日)。
- (75) 六月一〇日の政府与党連絡会議では、山崎幹事長より、「五月の党首会談において重要法案の処理を会期内に行うという事になってきたが、会期末が近づき状況を十分見ながら必要な審議時間を確保する必要があるので、延長する場合の会期幅について、衆参の幹事長、国対委員長で今週中に調整を行っていきたい」との報告を行い、自民党執行部は、会期延長の検討を具体的に表明するようになった(『山崎幹事長定例記者会見』(政府与党連絡会議後)二〇〇二年六月一〇日)。
- (76) 『朝日新聞』二〇〇二年六月二三日。この青木参院幹事長との会談で、小泉首相は、有事関連法案を継続審議にした上で、次の国会で修正協議に取り組みとの方針を選択肢とすることとなった(『朝日新聞』二〇〇二年六月二三日)。
- (77) 「山崎幹事長定例記者会見」(役員会後)二〇〇二年六月一〇日、「山崎幹事長定例記者会見」二〇〇二年六月二一日。
- (78) 『朝日新聞』二〇〇二年六月二四日。
- (79) 『朝日新聞』二〇〇二年六月二〇日。
- (80) 『朝日新聞』二〇〇二年七月四日。
- (81) 自民党役員会における大島国会対策委員長の発言による(『山崎幹事長定例記者会見』二〇〇二年六月二八日)。
- (82) 『朝日新聞』二〇〇二年六月三〇日。
- (83) 『毎日新聞』二〇〇二年七月四日、『朝日新聞』二〇〇二年七月七日。

- (84) 『朝日新聞』二〇〇二年七月七日。
- (85) 『朝日新聞』二〇〇二年七月一六日。
- (86) 『朝日新聞』二〇〇二年七月一七日。
- (87) 民主党「有事関連三法案をめぐる問題点」政府に出し直しを求める理由「二〇〇二年七月一八日」。
- (88) 「山崎幹事長定例記者会見（役員会後）」二〇〇二年七月二二日。
- (89) 『朝日新聞』二〇〇二年七月三日。
- (90) 第一五四回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第一八号（二〇〇二年七月二四日）。
- (91) 『毎日新聞』二〇〇二年七月二〇日。
- (92) 防衛庁は、情報公開の責任者であった柳沢協二官房長を更迭し、機能回復に向けて適切な対応をするために、組織のコントロールタワーである大臣官房の強化を図ることとなった（『読売新聞』二〇〇二年六月二四日夕刊）。
- (93) 共同通信社が二〇〇二年五月一、二日に行った全国世論調査では、有事法制の整備が必要だとの回答が四九・八％（必要ではない三八・三％）であったのに対し、有事関連法案を今国会で成立させるべきだとの回答は三九・一％に過ぎず、今国会で成立させないとの回答四七・二％を大きく下回った（共同通信社全国電話世論調査二〇〇二年五月一日実施）。
- (94) 自由法曹団編『有事法制とアメリカの戦争―続―有事法制のすべて』新日本出版社、二〇〇三年、三四―三五頁。

第三節 政府・与党による合意調達過程——第一五五回国会（二〇〇二年）

（一）政府与党側の態勢立て直し

通常国会での継続審議を受け、小泉首相は、与野党間の修正協議を促進し、臨時国会で法案を成立させることを目指した⁽⁹⁵⁾。そのためには、通常国会で明らかになった法案の不備を補完し、法案推進のための政府・国会の責任者を一新する必要があった。

法案作成には、従来の内閣官房チームの機能強化と各省庁間の連携強化を官邸主導で図り、政府の担当者である中谷防衛庁長官を改造人事で更迭し、民主党とのパイプのある石破茂を後任に据えた。国会の特別委員会の委員長についても、瓦に代えて、元民主党の鳩山邦夫を充てることとした。

内閣官房チームの再編強化は、古川官房副長官を中心として検討され、大森官房副長官補の下に有事法制担当審議官のポストを新設し、増田好平防衛庁官房審議官が、ほぼ専従の形で取りまとめのための作業チームのトップの役割を務めることとなった。内閣官房チームも、防衛、外務、総務からのスタッフを十数人増やして、約三〇人の体制に強化されたこととなった（増員されたスタッフには、陸海空各幕僚監部、統合幕僚会議の制服組も加わった）。政府は、八月一日に全省庁参加の局長級による連絡会議を開き、全省庁参加態勢を確認し、個別分野ごとに、各省庁の課長級による作業チーム設置した⁽⁹⁶⁾。この分野別の作業チームは、(1)国民保護（民間防衛）、(2)自衛隊の行動の円滑化、(3)米軍の行動の円滑化、(4)捕虜の取り扱い、(5)武力紛争時における非人道的行為の処罰、(6)テロ対策、(7)不審船対策から構成された⁽⁹⁷⁾。テロ・武装不審船対策については、政府部内では現行法の運用で対応できるとの見方が強かった。しかし、新たな脅威への対処方針が示されていないとの与野党からの批判を受け、小泉首相の指示により、内閣官房で検討されていた五分野に加えて、テロ対策と不審船対策の作業チームが設置されることとなった⁽⁹⁸⁾。

一方、防衛庁では、リスト問題の処分を受けて、内局の幹部人事で、官房長、運用局長のポストを他省庁からの出向者に取られるなど、態勢の立て直しを迫られた。中谷防衛庁長官は、内局各局長、陸空海各幕僚長、統合幕僚会議議長をメンバーとする「国家緊急事態対処検討委員会」を八月に設置し、内閣官房に設置された七分野の項目について、防衛庁全体で検討作業を推進する態勢を敷いた⁽⁹⁹⁾。しかし、中谷長官自身は、防衛庁のリスト問題処理の「後手」の責任をとる形で、九月三〇日の内閣改造人事で更迭されることとなった。後任の石破茂は、自民党内でも

有数の防衛政策通で知られていた。石破は武力攻撃事態特別委員会の委員として、通常国会終了後、関係の深い民主党の前原誠司議員らと法案修正を念頭に水面下で折衝を続けていた。そうした交渉をもとに、与党内での修正案の準備を久間政調会長代理らに進言するなど、与野党交渉のキーパーソンの役割を果たしていた。¹⁰⁾ 石破の防衛庁長官への起用は、前任者においてギクシャクした防衛庁と与野党との関係を、修復する意味合いもあった。

こうした態勢の立て直しを受けて、政府与党は、野党との修正協議にに応じてでも法案を成立させることを固め、臨時国会では、修正案を与党の議員提案として提出し、国民保護法制については、その要綱を提示する方向で事態打開を図ることを目指した。

通常国会で、野党側から攻撃された法案の最大の欠陥は、武力攻撃事態の定義のあいまいさにあった。武力攻撃事態法案では、武力攻撃事態を、(1)武力攻撃が発生した事態、(2)武力攻撃のおそれのある場合、(3)事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態の三段階に分けて定義していた。民主党など野党は、武力攻撃事態が、武力攻撃が予測されるに至った事態を含めて包括的に定義していることから、事態の緊迫度に応じた対処措置の違いが法律案上わかりにくいという批判や、「おそれ」と「予測」の違いがわかりにくく、判断基準もあいまいであるとして、定義の明確化を強く求めていた。

内閣官房では、武力攻撃事態と武力攻撃予測事態の二段階に再定義した上で、別々に対処手続きを規定することが検討されていた。¹¹⁾ 安倍官房副長官は、おそれと予測の違いがわかりにくいので整理してほしいとの小泉首相の意向を、特別委員会自民党幹部に伝え、政府与党内では、武力攻撃事態の定義から「おそれのある場合」を削除するなどの方法が検討されることとなった。しかし、防衛庁内には、自衛隊法第七六条の防衛出動命令の要件に、外国からの武力攻撃がない段階でも、武力攻撃のおそれのある場合も含まれており、「おそれ」を削除すると、武力攻撃が実際に起こるまで出動できない可能性が出てくることを問題点として指摘する向きもあった。¹²⁾ 与党内では、公

明党の冬柴幹事長のように、「武力攻撃は武力攻撃とそれを含んだ概念にしてはどうか」として、二段階に見直す修正に前向きな立場を示す意見も出された。¹³⁾

一方、国民保護法制については、一〇月七日、内閣官房によって、基本的構成の概要がまとめられた。政府は、災害対策基本法を下敷きに法案作りを進め、首相の指示権を有事の際の警報発令や避難など個別の対処措置¹⁴⁾に具体的に明記する方針とされた。災害対策基本法では、自治体に責務や権限があるのに対して、国民保護法制は国が前面に出て、首相の指示権には法的拘束力が伴い、従わない場合には、代執行などの措置も検討された。政府は、一〇月八日の全国都道府県知事会議で検討状況を説明し、臨時国会で法制の輪郭を示すこととした。¹⁵⁾

こうした政府与党内での修正案の検討が進む一方、与党内では、森首相や青木参議院幹事長ら有力者が、臨時国会の最重要課題として景気、デフレ対策、不良債権処理などの経済対策を挙げ、有事法制については、民主党との修正協議の遅れもあり、国会召集前から成立先送りを唱える動きもあった。¹⁶⁾ 交渉相手である民主党も代表選挙で鳩山代表が再選されたものの、幹事長人事で党内の不満が高まり、有事法制に関する与党との協議を行いつつ状況はなかつた。

一〇月一八日に臨時国会が召集され、政府与党は、こうした停滞状況を解決するために、与党側から修正案を提示し、民主党への修正交渉を呼びかけることを決めた。一〇月二三日、政府与党は、安倍官房副長官らと与党三党の幹事長・政調会長、特別委員会の委員長に就任した鳩山邦夫、特別委員会の与党理事らが会談し、有事関連法案についての与党側の議員修正案に合意した。

国会談では、武力攻撃事態を自衛隊法第七六条の防衛出動と同第七七条の防衛出動待機命令に対応する形で武力攻撃事態と予測事態の二段階に定義し直した上で、判断基準があいまいで、違いがわかりにくいとの批判を受けていた「おそれ」の表現を削除することとした。これに伴い、自衛隊法第七六条の防衛出動規定に盛り込まれている

おそれの表現も修正することとした。その結果、武力攻撃事態の定義を「武力攻撃が発生した事態または武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」とし、武力攻撃予測事態の定義については、「武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」として、事態を二段階に分け、それぞれの事態について、対処の基本理念を明らかにするとともに、対処基本方針に記載すべき重要事項を列記することとした。

また、テロや不審船などの新たな脅威に対する政府の対応が具体的に明確でないとの与党からの批判や、小泉首相がテロ・不審船対策を強く盛り込むよう指示したことを受け、武力攻撃や武力攻撃予測事態に至らない場合でも、大規模テロや武装不審船に対処できるように武力攻撃事態法案の補則（第二四条）を修正することとした。修正案では、武装不審船事案や大規模テロなどの新たな脅威への対処に取り組む旨を明示し、これらの事態に対処するために必要な施策の内容として、情報の集約並びに事態の分析及び評価を行うための態勢の充実、各種の事態に応じた対処方針の策定の準備、警察、海上保安庁等と自衛隊の連携の強化等を速やかに講じることを求めることとした。しかし、その具体化についての手順や内容については、明記されなかった。さらに、国民保護法制については、各省横断的な検討のために、閣僚から構成される「国民保護法制整備本部」を内閣に設置することとした。¹⁰⁴⁾

一〇月二十九日、与党は、安全保障プロジェクトチームを開き、政府側から、罰則規定、国民の協力、国と地方自治体との役割分担などを規定した国民保護法制の輪郭の説明を受け、了承することとなった。同時に、与党は有事関連法案の修正案を正式に決定し、この修正案と、国民保護法制の輪郭を野党側に提示し、一月以降、会期末に向けて修正協議を働きかけることが決定された。

（二）野党・地方自治体への説明戦略

与党内で修正方針を固めた与党執行部は、通常国会で反対勢力を形成していた民主党や地方自治体、民間関係業者に対する説得工作を開始することとなった。有事法制をめぐる各アクターの配置¹⁰⁵⁾では、社民党や共産党は、有事法制自体に反対しているため、合意形成の可能性はなく、これに対して、民主党は旧社会党勢力が社民党や共産党と近い立場にいなながらも、党内の保守勢力は、与党と比較的に近い位置にあった。民主党や地方自治体は、政府案の軍事的合理性の優先や、国（政府）の裁量権の拡大などに対して、国民の権利や自由の保障、国と地方の役割分担の明確化、国会の統制機能強化などの立場を主張し、相互に共通するベクトルを持っていた。与党は、こうした民主党と自治体等の支持を得るために、その政策スタンスをより柔軟にシフトしていくことになる。臨時国会では、武力攻撃事態の定義の見直し、テロ・不審船対策の追加、国民保護法制の輪郭の提示といった説得材料を用意し、特別委員会理事レベルで与党との交渉に当たり、自治体への説明は、内閣官房が実施することになった。通常国会では、一枚岩になれなかった政府与党が現場レベルに調整権限を委ねることで、打開策が講じられることとなった。

（一）与党による国会対策の停滞

与党の中で、民主党との修正合意を一貫して求めたのは小泉首相自身であった。¹⁰⁶⁾与党は、一〇月二十九日の与党安全保障プロジェクトチームで決定した有事関連法案の修正案と、国民保護法制の輪郭を基に、野党に対する働きかけを始めた。交渉の場としては、特別委員会の理事懇談会が用いられた（表2参照）。一一月一日、臨時国会で最初の特別委員会では法案審議が行われた後、同特別委の理事懇談会に、与党から、有事関連法案の「法案修正について」と題するペーパーが提示され、また、政府側から「国民の保護のための法制について」のペーパーが、野党に提示された。¹⁰⁷⁾政府与党側には、野党からの批判に答える形で修正案（たたき台）を提示することで、民主党を修

表 2 第 155 回国会における有事関連法案の審議日程

年月日	法案ステージ	審議形態	法案審議時間	政治的駆引きと調整
2002. 10.18	臨時国会召集、法案委員会付託			
同 10.23	衆議院本会議	代表質問		小泉首相、野党との協力表明
同 11.11	衆議院特別委員会	質 疑	4 時間 10 分	
同 11.11	衆議院特別委員会 (理事懇談会)	協 議		政府与党「法案の修正について」「国民保護法制について」を提示 野党国対委員長会談で審議進めないことに合意
同 12.12	衆議院特別委員会	修正案 (自公保提出) 趣旨説明 閉会中審査議決	8 分	

正協議の場につかされたいとの狙いがあった。¹⁰⁴⁾これに対して、民主党は、これまでの疑問に対する答えになっておらず、国民保護法制を法案として同時に出すべきだとして批判した。¹⁰⁵⁾与党から提示された修正案(たたき台)に対して、野党四党(民主、自由、共産、社民)は、一月一日、国会対策委員長会談を開き、有事関連法案についての国会審議は進めないと対応をとることで合意した。¹⁰⁶⁾野党は、与党側からの修正案を非公式なもので参考資料に過ぎないとして、修正協議に応じなかった。その結果、臨時国会では、特別委員会での法案審議は一月一日以降、まったく進まなかった。

与党は、二月四日、三党の幹事長・国会対策委員長の会議を開き、二月五日の特別委員会議事に修正案を正式に提出し、野党側が修正協議に応じない場合には、与党単独で修正案を委員会に提出することが決定された。¹⁰⁷⁾この段階で与党側は有事関連法案の通常国会への継続を事実上決めていた。そうした中で、成立の見込みのない修正案を与党が法案審議中に提出することは、衆議院の委員会運営の慣行上では、異例のことであった。¹⁰⁸⁾与党側からの回答期限である九日になっても野党からの回答がなく、与党は、一〇日、有事関連法案の修正案を鳩山委員長に提出した。同日の理事懇談会で、与党側は修正案の審議を求めたが、野党側は保留し、与野党の筆頭理事間の協議が行われたが、野党側は修正案に強く難色を示した。

結局、翌一二日の特別委員会で、与党提出の修正案の趣旨説明が行われたものの、次国会での審議再開の糸口をつけるだけの形で臨時国会の審議を終えた。

もともと、臨時国会では、緊急デフレ対策や不良債権処理が争点となっており、経済国会として位置づけられていた。しかし、九月一七日の小泉首相の訪朝による日朝平壤宣言以降、日本人拉致問題や、北朝鮮の核開発問題、イラク問題等の外交安全保障問題が重要争点に浮上し、小泉首相も代表質問で、有事法制に優先的に取り組み、成立を期す旨の答弁を行っていた。しかし、与党内では、有事法制に消極的な抵抗勢力のみならず、首相に近い立場の森前首相や、青木参議院幹事長らも景気対策優先を主張し、有事関連法案などの与野党対決法案の先送りや早い段階から事実上決まっていた。また、野党側も、民主党内における鳩山代表のリーダーシップの低下で、有事関連法案の党内とりまとめは不可能であった。こうした交渉相手の不在の中で、与党の国会対策は空回りに終わった。¹⁰⁹⁾

特別委員会で閉会中審査が決まった二月三日、与党三党幹事長は、小泉首相に対して、国民保護法制の輪郭を基に法案作成に向けた準備作業を加速し、通常国会の特別委員会再開時までに「骨子」を提出すること、テロ・不審船対策への対処態勢の充実に最優先で取り組むこと等の申し入れを行った。¹¹⁰⁾これを受けて、小泉首相は、一六日、自民党の山崎幹事長、中川国会対策委員長と会談し、北朝鮮情勢に鑑みて、有事法制の早期成立の必要性があるので、民主党に協議の呼びかけをするように指示し、野党への説得をさらに進めることを確認した。¹¹¹⁾

一方、二月一〇日の代表選挙で勝利した民主党の菅新代表は、党内では、左派としての位置づけにあるものの、安全保障政策に関しては、現実主義的なスタンスを取っていた。菅代表は、テロやゲリラ、大規模災害に対応できる緊急事態法制が必要であるとの認識を示し、次の内閣の担当大臣(前原誠司議員を任命)を用いて、党としての法案作成を検討する考えを示した。¹¹²⁾民主党の代表交代によるリーダーシップの確立は、小泉首相の民主党との合意形成への意欲と重なり合うことによって、次期通常国会における両者の接点を求めることにつながっていた。

(2) 政府の自治体・指定公共機関への説明戦略

一方、有事関連法案に対する世論の支持が集まらなかった理由は、有事に際しての住民の避難や救援などの国民保護法制を後回しにした点にあった。第一五四回通常国会での継続審議を受けて、政府は内閣官房に關係省庁の課長級によるチームを設置し、国民保護法制の検討を進めてきた。こうした作業の結果、取りまとめられた輪郭や骨子を順次、地方自治体や關係民間機関に対して説明を実施し、その意見を吸い上げることによって、調整を図る手法をとった。まず、一〇月八日には、全国都道府県知事会議において、国民保護法制の基本的な考え方や、法制の基本的な構成について説明を実施した。さらに、政府は、一月に、「国民の保護のための法制について（輪郭）」を策定し、衆議院武力攻撃事態特別委員会議事懇談会に提出することとなった。この輪郭では、地方自治体から批判が出ていた国と地方の關係について、国が基本方針の策定や都道府県知事への避難措置の指示、警報の発令、原子力関連施設の安全確保などの対処を行い、地方自治体の経費についての国費負担や、地方自治体支援など、国の責任を明記した。地方自治体の役割としては、都道府県知事の役割について、住民への避難指示や、避難住民の救援、救援物資の保管命令、収容施設の確保、医療関係者に対する医療の提供要請、武力攻撃災害への対処や、市町村長への指示などを規定し、市町村長の役割については、住民への避難誘導、武力攻撃災害での応急措置、警戒区域の設定などを規定することで、国と自治体の役割分担の明確化を図った。また、指定公共機関の役割や、国民の役割も項目が列挙された。国民は、避難住民等の救援の援助、消火活動、負傷者搬送などで協力し、医薬品、食品などの緊急物資の保管、売り渡し、医療施設の確保等のための土地・家屋の提供、異常現象を発見した際の市町村長等への通報、応急措置での協力などの義務が盛り込まれた。また、事業者などに対し、緊急物資の保管命令違反や、原子力関連施設の被害防止措置命令違反、警戒区域の立ち入り制限違反などについて、規制の効果を担保する観点から罰則を置くことを検討することも含まれることとなった。¹⁰⁴⁾

こうした輪郭に対して、野党や地方自治体からは、説明が不十分であり、より詳しい国民保護法制の内容を提出すべきだとする意見が出され、与党内にも広がりを見せ始めた。与党三党の幹事長・政調会長は、一二月、輪郭をより明確にした骨子を通常国会での法案審議が再開される時までに表示するように政府に求めた。

こうした与野党、自治体等の多様なアクターからの要求を受けて、国民保護法制は、内閣官房を中心に官僚制内での利害調整によって作業が進められた。二〇〇三年一月一七日には、国民の保護のための法制に關係僚会議がはじめて開催され、内閣での合意に基づいて、政府が一体となって国民保護法制に取り組むこととなった。しかし、同会議の場では、石破防衛庁長官が、「災害では、自衛隊の力を国民保護、救出に使うが、武力攻撃の場合は侵害の排除が任務であり、国民保護や救出には使えない」との主張を行う一方、片山総務大臣が、「知事や市町村長が直接意見を言う機会を設けるべきだ」との意見を出すなど、各省庁間の立場の相違がかえって明らかになることとなった。¹⁰⁵⁾

こうした総務省や厚生労働省などの意見を踏まえて、政府は、二〇〇三年の一月から二月にかけて、都道府県代表者、全国市長会、全国町村会などの地方自治体関係者や、放送、運輸、電気・ガス、電気通信事業者などの關係する民間事業者に対して個別の説明会を合計二四回にわたって実施し、輪郭の内容に対する参加者からの意見を聴取して、法整備へ反映させることとなった。¹⁰⁶⁾ 同時に、総務省は、地方自治体に対し、国民保護法制に關係する質問・意見を照会し、二〇〇三年三月には、地方自治体から出された質問・意見に対する回答集（七八問に及ぶ）を作成して自治体に送付している。また、五月にかけて關係民間事業者からの質問・意見に対する個別の回答を送付するという手続きを踏んだ。¹⁰⁷⁾ これらの手続きは、立法作成段階において利害關係者に対して情報を公開し、政策形成への参加の機会を提供することによって、その支持調達を図ることを狙いとするものであった。

こうした手続きによって、地方自治体、關係民間機関の意見を踏まえて、内閣官房は、「国民の保護のための法

制について(骨子)を取りまとめ、四月一日の衆院特別委員会に提出することとなった。骨子では、国が、自治体や指定公共機関による国民の保護に関する計画の策定の指針となる「国民の保護に関する基本指針」を策定し、閣議で指定された都道府県と市町村は「国民保護対策本部」を設置するとし、都道府県知事と市町村長のそれぞれの権限と役割、指定公共機関の役割と国民の役割が規定された。骨子の作成によって、前年一月に国会に提示された輪郭をより具体化させた内容が明らかにされた。しかし、物資の保管命令違反の場合の罰則の内容、損失補償や損害補償における国費の負担、放送事業者の報道義務の範囲など不明確な点も多く、内容を小出しにししか開示していないのではないかと批判も生んだ。¹⁰⁵⁾

(95) 『朝日新聞』二〇〇二年八月一日、同二〇〇二年八月二十七日、『毎日新聞』二〇〇二年八月二十七日。

(96) 『朝日新聞』二〇〇二年七月三〇日。

(97) 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、一六四、一六五頁。

(98) 『朝日新聞』二〇〇二年八月二日。

(99) 西沢・松尾・大内・前掲書一六五頁。

(100) 石破は自民党内でテロ・不審船対策を進めるべきだと強く主張した経緯があり、同様の考え方を主張していた小泉首相と共通していた。民主党との折衝を受けて、武力攻撃事態の定義を二段階に見直すことを提案するなど、与党内での有事法制の論議を主導する立場にあった(『朝日新聞』二〇〇二年一〇月一日)。

(101) 石破は防衛庁長官就任直後のインタビューにおいて、武力攻撃事態の定義を武力攻撃事態と武力攻撃予測事態の二段階に修正することに受け入れ可能との考え方を示し、テロ・工作船対策については自衛隊法改正で法整備が相が進んだとして、運用面で警察や海上保安庁と詰めていきたいとの方針を示した(『毎日新聞』二〇〇二年一〇月一日)。

(102) 安倍晋三官房副長官より衆議院武力攻撃事態特別委員会の瓦委員長と自民党理事に政府側の検討状況が説明された

(『朝日新聞』二〇〇二年九月三日夕刊)。

(103) 『朝日新聞』二〇〇二年九月一七日。

(104) 『朝日新聞』二〇〇二年九月一七日。

(105) 『朝日新聞』二〇〇二年九月一三日。

(106) 『朝日新聞』二〇〇二年一〇月八日。

(107) 『朝日新聞』二〇〇二年九月十九日、『毎日新聞』二〇〇二年九月二日。

(108) 同本部の設置は、もともと内閣官房チームが、武力攻撃事態法案の立案過程で検討していた案を復活させたものであった。同本部は、閣僚でメンバーを構成するとともに、電ケ閣だけでなく、地方自治体や民間事業者などの現場の意見を反映させるために広く国民の意見を求め、整備を迅速かつ集中的に推進することを目的とした(石破防衛庁長官及び福田官房長官の答弁、第一五五回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第二号(二〇〇二年十一月一日))。

(109) 谷勝宏「有事法制の立法過程の動態分析(一)」『名城法字』第五五巻第三号四一を参照。

(110) 小泉首相は、一〇月二二日の青木幹雄参議院幹事長の代表質問に対する答弁で、与党だけでなく、国益を中心に野党の意見も参考にすべきは参考にするとして、野党の協力を求める立場を強調した(第一五五回国会参議院本会議録第二号(二〇〇二年一〇月二二日))。

(111) 西沢・松尾・大内・前掲書一六六頁。

(112) 『朝日新聞』二〇〇二年一月二日。

(113) 『毎日新聞』二〇〇二年一月二日。民主党の対応には、九月の代表選挙後、党内が分裂し、党を二分しかねない有事法制に踏み込む余裕がなかったという面もあった(『朝日新聞』二〇〇二年一月二日)。

(114) 西沢・松尾・大内・前掲書一六六頁。

(115) 『朝日新聞』二〇〇二年一月四日。

(116) 自民党理事は修正案を提出する理由について「今国会は何もやらなかったことになる」との指摘をしている(『朝日新聞』二〇〇二年一月六日)。

- (117) 臨時国会では、与党幹部が国対に対して強行採決を求めたことがあつたが、結局、強硬論は採用されなかった（『朝日新聞』二〇〇二年二月一四日）。
- (118) 「テロ・不審船対策を含む有事法制の早期成立に関する申し入れ」二〇〇二年二月二三日。
- (119) 『朝日新聞』二〇〇二年二月一七日。
- (120) 『朝日新聞』二〇〇二年二月一八日。
- (121) 『朝日新聞』二〇〇二年二月二二日。
- (122) 『朝日新聞』二〇〇三年一月一八日。坂口厚生労働大臣から「高齢者、障害者、乳幼児など弱者に十分配慮が必要である」との意見が、川口外務大臣から、「周辺国に無用な不安を与えぬよう国際人道法の実施を確保する必要がある」との意見が出され、こうした意見は、二〇〇三年四月一八日の衆院武力攻撃事態対処特別委員会に政府側から提出された国民保護法制の骨子の中に、配慮事項として盛り込まれることとなった（第一五六回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第三号（二〇〇三年四月一八日））。
- (123) 説明会では、自治体側より「武力攻撃を受けた場合の事態想定がなければ避難の指示を行えない」、「国や知事の指示の実効性がどの程度担保されるのか」などの意見が出され、政府から、指示には法的拘束力があり、警察官職務執行法を適用して、強制的に指示に従わせることもありえるとの説明があつたが、その他の部分については、具体案が示されなかった（『朝日新聞』二〇〇三年一月二日）。
- (124) 内閣官房ホームページ「国民の保護のための法制に関するこれまでの経緯について」
- (125) 法案要綱として具体案を提示しなかつた理由について、政府関係者は、「全体像を示すことが可能」だが、「法案に近いものを出すと、有事関連法案から国民保護法制に審議の焦点が移ってしまう」との理由を明らかにしている（『朝日新聞』二〇〇三年四月一五日）。国民保護法制の「要旨」が公表されたのは、法案成立後の二〇〇三年一月二二日であつた。

第四節 与野党間の合意形成過程——第一五六回国会（二〇〇三年）

（一）民主党の変化と対案の作成

政府与党の野党や自治体に対する説得材料の蓄積が進められる中で、第一五六回通常国会における与野党交渉の鍵を握っていたのは、民主党内における対案提出の可否であつた。⁽¹²⁶⁾ 民主党では、二〇〇二年二月一〇日に代表選挙が実施され、菅直人前幹事長が新代表に選出された。菅は代表就任後、次の内閣の大幅な人事刷新を行い、幹事長に政調会長の岡田克也を任命し、政調会長（ネクスト官房長官）に側近の枝野幸男を充てた。そして、有事法制の立案と与党との交渉に当たるネクスト安全保障大臣に、前任の伊藤英成に代えて、武力攻撃事態特別委員会の委員であつた前原誠司を充てた。この人事によって、特別委員会野筆頭理事も、伊藤に代わり前原が就任することになった。前回九月の代表選挙後、鳩山執行部の幹部人事が論功行賞として批判を浴びたのに対し、菅は、党内の派閥にとらわれず、政策通の有能な人材を登用した。代表選挙で勝利したことによる党首の党内指導力の強化と、こうした適材適所の人材登用によって、民主党は党としての政策形成能力を高めることとなった。

また、菅自身は、安全保障政策に関して現実主義的なスタンスを取っており、有事法制では、テロ・不審船対策、国民保護などで政府与党に代替案を示すことで、政権担当能力を示し、小泉政権に対する追求は経済失政に絞るといふ政権戦略を描いていた。

民主党は、菅代表による対案取りまとめの表明を受け、前原ネクスト安全保障大臣を中心に原案の作成作業を進めてきた。四月一日には、民主党案の取りまとめのため、枝野政調会長ら党幹部を含めた調整作業を始めた。これに対して、与党側は民主党案の提出期限を四月一四日に設定し、同期限までに提出がない場合は、政府与党案の審議入りをするとの条件を出して、民主党の対案作成作業に揺さぶりをかけた。⁽¹²⁷⁾ 民主党は、四月八日、次の内閣の閣議を開き、「緊急事態法制プロジェクトチーム」（前原誠司座長）を設置し、関連四部門（外交・安保・内閣・国土

交通)との合同会議を開始して、政府案に対する対案の取りまとめに当たることとなった。¹⁰⁴⁾同チームは、四月一日から連日、論議を行い、同一四日の次の内閣の臨時閣議で、緊急事態対処・未然防止基本法案と政府案の武力攻撃事態法案に対する民主党修正案を了承することとなった。民主党案は、政府与党が法案策定時に検討していたものの、省庁間の権限争いから見送られた基本法の形式を採用するものであった。

同基本法案では、政府案が想定している外部からの武力攻撃に加えて、テロリストによる大規模攻撃や、大規模災害などの新たな脅威についても対処すべき緊急事態として定義した。そして、緊急事態における国家権力の濫用・暴走を防ぐため、侵してはならない基本的人権として、思想・良心の自由の絶対的な保障、政府を批判する自由等報道・表現の自由の不可侵、権利の制限に伴って生じる特別な犠牲に対する正当な補償、不服申し立てその他の救済手続きの必要性等、基本的人権の具体的在り方を明記し(政府案は基本的人権の制限は必要最小限にとどめるとしているだけであった)、国会による民主的党統制の原則として、緊急事態における国の施策に関して原則として国会の事前承認を必要(政府案は防衛出動以外の対処基本計画を事後承認としていた)とした。さらに、危機管理の権限を集中し、国民の保護に関する中枢的機能を担う新たな組織として危機管理庁を内閣に設置することを明記した。

一方、政府案の武力攻撃事態法案に対する修正案では、与党提出の修正案と同じ内容の武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態への定義の変更、国民保護法制整備本部の設置を盛り込み、さらに、民主党の独自案として、政府の恣意的な認定を防ぐために、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態と認定した判断の根拠を対処基本方針の中で明記することとし、武力攻撃事態に関して適時適切に国民への情報提供を行うことを義務づけるとした。また、基本的人権として確保すべき事項を明記し、国会の議決により対処措置を中止させることができることとした。さらに、指定公共機関の定義から「民間放送事業者」を除外するなどの項目が盛り込まれた。¹⁰⁵⁾一方、民主党案では国民保護法制の作成は間に合わず、国民保護法制が整備されるまで、武力攻撃事態法の施行を凍結することを修正案に盛り込んだ。¹⁰⁶⁾

こうした民主党案の取りまとめの過程では、旧社会党系議員から、「武力攻撃事態の認定対象を日本の領海・領域に限定すべき」という意見や、基本法方式でなく、自衛隊法改正など個別法改正で対応できるとの主張がなされ、また、旧民主党系議員からは、国民の権利を強調し過ぎ、責務の記述が足りないとの指摘があったが、結局、前原座長の提示した原案にはほぼ沿った形で意見集約を図った。¹⁰⁷⁾民主党案は、四月三〇日、国会に提出され、政府与党は、小泉首相と山崎幹事長が会談し、衆院特別委員会の審議入りと並行して自民党・民主党間の修正協議を五月の連休明けから開始することで合意することとなった。¹⁰⁸⁾

(二) 与党と民主党の修正協議

民主党からの対案の提出を受け、第一五六回通常国会における与党と民主党による修正協議がようやく開始されることとなった(表3参照)。

民主党の対案の提出を受け、五月六日の特別委員会では、自由党案と民主党案の趣旨説明が行われた。これを受けて、同日、与党の久間特別委員会筆頭理事から、民主党の前原同筆頭理事に対して修正協議の申し入れが行われた。与党の見解は、民主党が提出した基本法案については、受け入れを拒否したものの、修正案については、一部内容を取り入れる姿勢を示した。¹⁰⁹⁾民主党提出の緊急事態対処・未然防止基本法案に関しては、与党は、(1)憲法で保障された国民の権利と自由を法律で更に制度化することは、かえって憲法上の権限等をせまく解することにならぬのか、(2)緊急事態の概念に自然災害をもとり入れることは、現在の災害対策基本法や原子力災害対策特別措置法との上下関係に連なり、現在機能している諸法との整合性や無用の混乱を招くことになり、十分な検討が必要と思

表 3 第 156 回国会における有事関連法案の審議日程

年月日	法案ステージ	審議形態	法案審議時間	政治的駆引きと調整
2003.1.20	通常国会召集、法案委員会付託			
同 4.9	衆議院特別委員会	修正案 (自公保新提出) 趣旨説明	7 分	
同 4.18	衆議院特別委員会	質 疑	1 時間 56 分	政府「国民保護法制について(骨子)」を提出
同 4.24	衆議院特別委員会	質 疑	3 時間 10 分	4.30 民主党対案提出
同 5.6	衆議院特別委員会	自由党対案、民主党対案の趣旨説明	16 分	5.6 第一回久間・前原修正協議
同 5.8	衆議院特別委員会	質 疑	2 時間 55 分	5.8 第二回久間・前原修正協議
同 5.9	衆議院特別委員会	質 疑	3 時間 1 分	5.9 第三回久間・前原修正協議 5.11 第四回久間・前原修正協議
同 5.12	衆議院特別委員会	質 疑	3 時間 9 分	5.12 与党三党幹事長会談 5.12 民主党拡大役員会
同 5.13	衆議院特別委員会	質 疑	2 時間 40 分	5.13 民主党全議員政策懇談会 5.13 第五回久間・前原修正協議 5.13 与党三党民主幹事長会談 5.13 小泉首相・菅代表党首会談
同 5.14	衆議院特別委員会	修正案 (自民・民主・公明・保守新提出) 趣旨説明、質疑、討論、採決	2 時間 30 分	修正議決 (賛成 自民・民主・公明・自由・保守新・無所属、反対 共産・社民) 附帯決議決定
同 5.15	衆議院本会議	審議議決		修正議決
同 5.19	参議院本会議	趣旨説明聴取		5.19 から 6.5 まで 11 回特別委員会の審議を実施
同 6.5	参議院特別委員会	審議採決		可決 (賛成 自民・民主・公明・自由・保守新、反対 共産・社民) 附帯決議決定
同 6.6	参議院本会議	審議議決		可決成立

われる、(3)緊急事態に限らず行政各部が実施した措置については、国会は絶えず当該措置の相当性に係る事後の検証は、法律がなくても行われるべきものである、(4)危機管理庁を常設機関として設置すると現在の警察、消防、原子力委員会、自衛隊、災害における地方自治体の諸活動との合理的な区分けが必要になり特に各地方支部局まで置くことにすると行政改革、地方分権の流れに逆行することになるおそれがあり、慎重に検討する必要がある、等の観点から基本法制定には、なお検討すべき問題が多く、会期がせまっている今国会において、成立を図ることは困難であるとした。

また、武力攻撃事態法案に対する民主党修正案に関しては、武力攻撃事態の定義及び認定について、民主党が認定の根拠となった具体的事実を対処基本方針に書き込むよう求めているのに対して、与党は「判断の根拠」まで示すこととすると、主観的な要素が強く、機微にわたる点まで示すことにもなりかねないとして、判断の前提となつた事実だけを示すことで十分ではないかとし、基本的人権の保障についても、民主党修正案に対して、すでに、憲法の保障する国民の自由と権利の尊重について規定しており、重ねて規定する必要性に乏しいとした。さらに、指定公共機関の定義について、民主党修正案が指定公共機関の定義から民間放送事業者を除外することを求めているのに対し、与党側は、NHKが放送できなくなった時などを考えると、民放を指定公共機関に指定できる仕組みは必要とした。一方、民主党修正案が、武力攻撃事態法の施行期日を国民保護法制の整備を待つて施行するものに対して、与党側は、国民保護法制と密接な関係を有する条項については、国民保護法制の整備を待つて施行することについて検討の余地があると答え、民主党案との接点に近づける考えを示した。また、この協議の場で、久間氏は、国民への情報提供を政府に義務付けることと、国会の議決で武力攻撃の対処措置を終了させる手続きについては修正可能との考えを示した(表 4 参照)。

民主党は、この与党見解への対応について、五月七日、全議員政策懇談会を開き、与党との修正交渉の窓口役と

	与党	対処措置の終了手続きは法案に盛り込むことは検討できる	
国民への情報提供	民主党	政府が適時適切に国民に情報提供を行う旨を義務付ける規定を盛り込む	政府による適時適切な国民への情報提供にかかる規定を基本理念に追加する（武力攻撃事態法案を修正）
指定公共機関の定義	民主党	緊急事態基本法で表現・報道の自由の不可侵を定める。武力攻撃事態法案の指定公共機関の定義から「民間放送事業者」を除外する	指定公共機関の指定に当たって「報道・表現の自由を侵さない」を附帯決議で明記
	与党	NHKが放送できなくなった時などを考えると、民放を指定公共機関に指定できる仕組みは必要。報道の自由を制限することは全く考えていない	
事態対処法制（国民保護法制）の整備	民主党	緊急事態基本法で、国・地方公共団体が行う国民保護のための措置について列挙。事態対処法制（国民保護法制を含む）について「2年以内に整備」とのプログラム規定を削除する	「事態対処法制は2年以内を目標として整備」の規定を削除し、事態対処法制の整備を「速やかに」行う旨を規定する。「国民保護法制の整備は法施行から1年以内を目標に実施すべき」旨を附帯決議に盛り込む
施行期日	民主党	武力攻撃事態法の施行期日を事態対処法制（国民保護法制を含む）の整備を待つて施行する	武力攻撃事態法第14条、第15条及び第16条の施行は別に法律で定める日から施行することを附則に規定。（国民保護法制の整備まで、首相の総合調整権、指示権、代執行権等を凍結）
	与党	国民保護法制と密接な関係を有する条項について、国民保護法制の整備を待つて施行することについて検討の余地がある	

（資料）民主党の要求については、民主党「緊急事態への対処及びその未然の防止に関する基本法案」2003年4月30日、民主党「武力攻撃事態対処法案に対する修正案」2003年4月30日を、与党の見解については、「武力攻撃事態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案に対する修正案にかかる問題点・緊急事態への対処及びその未然の防止に関する基本法案に係る問題点について」2003年5月6日及び新聞縮刷版、最終合意については、民主党「有事関連法案の修正に関する民主党と与党三党との合意文書」2003年5月13日等を利用して作成。

表4 与党と民主党との修正協議の論点と最終合意

争点	与野党	修正協議における与野党の論点	最終合意
緊急事態基本法	民主党	テロや災害を含む緊急事態における国の責務や、対処のための指針・理念を規定し、基本的人権の保障、民主的統制の原則を明記した緊急事態対処未然防止基本法を提出	緊急事態基本法制について四党間で真摯に検討しその結果に基づき速やかに必要な措置をとることを四党の覚書において合意
	与党	将来の課題とすることを両党間で確認するなどの方法で妥協が図れないか	
基本的人権の保障	民主党	人権保障についての差別的取扱いの禁止、思想・良心の自由の絶対的な保障、報道・表現の自由の不可侵、国民の協力は強制にわたってはならない、権利制限に対しては正当な補償、不服申し立てその他の救済手続きの必要性を確保すべき旨を明示	日本国憲法14条、18条、19条、21条その他の基本的人権に関する規定は最大限に尊重されなければならない（武力攻撃事態法案を修正）。民主党の修正要求については、国民保護法制で措置する
	与党	憲法にすでに明記されているものを改めて規定する必要性に乏しい	
危機管理庁の設置	民主党	緊急事態における国民保護に関する中枢機能を担う危機管理庁を内閣に設置し、危機管理の専門家を確保する	事態対処法附則に「政府は国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態へのより迅速かつ的確な対処に資する組織の在り方について検討を行うものとする」規定を明記
	与党	行政改革、地方分権の流れに逆行することになり慎重に検討する必要がある	
武力攻撃事態の認定	民主党	武力攻撃事態（武力攻撃予測事態）の認定の根拠となった具体的事実を対処基本方針に書き込むよう修正し、政府の恣意的な運用を避ける	武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態の「認定の前提となった事実」を文言に追加修正する
	与党	「判断の根拠」まで示すこととすると、主観的な要素が強く、機微にわたる点まで示すことにもなりかねないとして、判断の前提となった事実だけを示すことで十分ではないか	
国会の承認	民主党	緊急事態基本法で原則として国会の事前承認を規定。武力攻撃事態での対処措置を実施する必要がなくなったと国会が判断した場合は国会の議決により対処措置を終了できることを規定する	国会の議決により対処措置を終了させる手続きを追加（武力攻撃事態法案を修正）

なっている前原ネクスト安全保障大臣を中心に修正協議を進め、節目、節目に全議員による政策懇談会を開いて意見集約を図っていくことを確認した^⑧。与党と民主党との修正協議の成否は、与党が当初受け入れを拒否した民主党の基本法を修正案と一緒に、どの程度受け入れることができるのか、また、与党の対応に対して、民主党内の保守派と旧社会党系議員の間で意見集約ができるかであり、民主党が党内手続きを重視したのは、そうした党内の勢力バランスへの配慮でもあった。

党からの交渉権限の委任を受けた前原は、続く、五月八日の第二回目の修正協議で、久間に対して、自民党が示した民主党案の問題点に対する一〇項目の反論文書を提示した。この反論では、(1)差別的取扱いの禁止、思想及び良心の自由の絶対的保障、報道の自由、政府を批判する自由の不可侵など基本的人権の保障に関する六項目の法案への明記、(2)武力攻撃事態とは別のテロ、不審船、大災害に一元的に対処するための緊急事態基本法の整備、(3)武力攻撃事態への対処措置の終結にかかわる国会関与を明記、(4)国民保護法制が整備されるまで武力攻撃事態対処法案の施行期日を先送り、(5)危機管理庁の設置、(6)指定公共機関から民放を除外するなどの内容からなり、党内を説得するためにはこれらが何らかの形で担保されなければならないとして、民主党案の重点項目を要求した^⑨。同会談で、久間は、政府による武力攻撃事態への対処措置を国会の議決で終結できるようにすることについて、「あえて反対するほどのことではない」とし、基本的人権の念な保障規定についても、「書き振りを内閣法制局に相談したい」と柔軟な姿勢を示した。また施行期日についても、内閣総理大臣の総合調整権や指示権、代執行権などを定めた第十四条、第十五条について、国民保護法制の整備まで部分的に凍結する構えもみせた。

現場レベルでの実務者協議を受けて、与党三党は幹事長・政調会長・国対委員長会談を開き、久間筆頭理事（政調会長代理）から、修正協議の状況や民主党の要求内容の報告を受けた。同会談において、公明党の冬柴幹事長は、「基本的人権を保障する文言としては政府案で過不足なく十分であり、民主党の要求は屋上屋を架すもの」として

反対し、自民、保守両党の幹事長もこれに同調することとなった^⑩。また、危機管理庁の設置についても、保守新党の二階幹事長が、行革に逆行するとの理由で反対を明言した。こうした与党内の反対によって、民主党が強く要求する重点項目のうち、基本的人権の保障の明記と危機管理庁の設置、基本法の制定については、民主党との合意が困難になった。

第三回目となる五月九日の久間・前原の実務者協議では、こうした与党内の意向を受けて、民主党が主張する基本法の制定や、危機管理庁の設置について、与党と民主党の間で、合意文書を取り交わすなどの方法で実現を担保する方向で調整することになった。また、法案の施行期日について、久間は、第一四条、第一五条について部分的に凍結することを提案し、前原は武力攻撃事態への対処の手続きを定めた第二章全体を凍結することを求め、調整がつかなかった^⑪。

同日の修正協議を受けて、与党は、前日のメンバーと同じ幹事長・国会対策委員長会談を開き、公明党は、前日の会議で反対した基本的人権の法案への明文化について、附帯決議で対応する提案には前向きに検討するとして、柔軟な姿勢を示すようになった^⑫。

その結果、与党と民主党の修正協議の焦点は、基本的人権の保障規定を法案に盛り込むか否か、法案の施行期日の凍結の範囲、基本法の制定・危機管理庁の設置などに絞り込まれていった。

五月一日に、第四回の実務者協議が開かれ、与党側は、実務者レベルでの修正協議を終え、未調整の部分については、一三日に幹事長レベルの協議に上げる方針を採っていた。一日の協議では、久間筆頭理事から、(1)緊急事態基本法は、今後政党内で真摯に検討し、速やかに結論を得る、(2)危機管理庁は「緊急事態へのより迅速、的確な対応をするべき組織について検討する」との附帯決議を行う、(3)武力攻撃事態への対処措置を国会の議決で終了できるように法案を修正する、(4)国民への情報開示の重要性を基本理念に追加する、(5)指定公共機関に関連して、

「報道の自由を侵すことがあってはならない」との附帯決議を行う、(6)国民保護法制の整備は、法案の「二年以内」を削除して、「速やかに」とした上で、附帯決議に「一年以内の整備」を盛り込むとの修正原案を示した。ただし、民主党との間で争点となっていた国民保護法制が整備されるまで武力攻撃事態法の施行を凍結する問題については、与党側は第十五条の凍結のみを提示し、基本的人権の保障規定についても、法案修正は困難との考えを伝えた。これに対して、前原は、基本法や危機管理庁は「検討では不十分」として、さらに強い確約を求め、国民保護法制が整備されるまでの施行凍結について第二章全体の凍結を求め、基本的人権の保障規定についても、法案修正を求めていくとの考えを示した。¹⁰⁾ 両者の相違点は、基本法の制定確約、武力攻撃事態法案の施行凍結範囲の拡大、基本的人権の保障規定の法案修正に絞られた。¹¹⁾

与党側は、五月二二日、与党三党幹事長・政調会長・国対委員長会談を開き、久間筆頭理事から報告を受け、久間理事が野党側に提示した八項目の修正提案を与党見解として了承した。¹²⁾ 民主党側の意見集約を待つて対応を決めることとし、以後の自民党の修正協議については、山崎幹事長に一任することとなった。¹³⁾ 一方、民主党は、自民党の修正案について、党に持ち帰り、一二日の党拡大役員会、一三日の全議員政策懇談会を開き、与党との修正協議を基本的に岡田幹事長に一任することとなった。¹⁴⁾ 同政策懇談会で岡田幹事長は、(1)緊急事態対処基本法の制定、(2)危機管理庁の設置、(3)基本的人権の保障の明文化、(4)国民保護法制が整備されるまでの法施行の凍結を交渉で重視する考えを表明した。¹⁵⁾

これを受けて、一三日、久間・前原両筆頭理事による会談が行われ、久間は(1)基本的人権の保障について、「憲法一四條、一八條、一九條、二二條その他の基本的人権に関する規定は最大限尊重されなければならない」旨の規定を法案に追加する、(2)緊急事態対処基本法の制定について、前向きな合意文書を交わす、(3)危機管理庁の設置についての検討を法案の附則に盛り込む、(4)国民保護法制が整備されるまでの法施行を凍結する条文の範囲を広げるなどの譲歩案を提示した。さらに、久間は幹事長会談では、さらにもう一步踏み込む必要があるとの考えを表明した。¹⁶⁾ これまで、基本的人権保障の法案修正に難色を示していた与党が譲歩し、基本法制定や、施行凍結の範囲拡大についても、前進がみられた。¹⁷⁾

久間・前原会談を受けて、民主党は、幹部会を開き、基本法の扱いや、基本的人権の修正内容についてさらに詰めることを決め、与党においても、三党の幹事長会談で久間政調会長代理の提案に沿って、民主党との合意文書や法案の修正内容についての具体的な検討を行った。こうしたそれぞれの党内手続きを経て、一三日の夕刻、山崎、冬柴、二階の与党三党幹事長と、民主党の岡田幹事長の四党幹事長・国会対策委員長の間で会談が開かれ、(1)緊急事態基本法制については、与党三党と民主党間で真摯に検討し、その結果に基づき、速やかに必要な措置を取る、(2)基本的人権の保障に関する民主党の修正要求事項については国民保護法制で措置する、の二項目について覚書が結ばれた。¹⁸⁾ 最終的には、同日の夜、小泉首相と菅代表の党首会談で与党三党と民主党の間で、有事関連法案の修正に関する合意が成立し、合意文書が交わされることとなった。¹⁹⁾

(三) 与野党修正合意の成立

こうした修正協議の終盤での与党側の歩み寄りの結果、民主党の修正要求が大幅に取り入れられた形での最終合意が成立した。

修正合意では、「緊急事態における基本法」については、与党と民主党で、「政党間で真摯に検討し、その結果に基づき、速やかに必要な措置をとること」で合意し、危機管理庁については、武力攻撃事態法の附則で、「国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態へのより迅速かつ的確な対処に資する組織の在り方について検討を行うものとする」ことを規定することとした。そして、基本的人権の保障の明記については、武力攻撃事態法案を修正

し、同法第三条第四項に「この場合において、日本国憲法第一四条、第一八条、第一九条、第二一条その他の基本的人権に関する規定は最大限に尊重されなければならない」を追加し、民主党修正案が掲げる事項（権利制限に対する正当な補償、国民の協力は強制にわたってはならない、不服申し立てその他の救済手続き等）については、国民保護法制において措置することを合意した。

次に、「武力攻撃事態対処法案」の修正については、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態の「認定の前提となった事実」を対処基本方針に定める事項に追加し、「認定の前提となった事実」の文言の内容について、政府答弁で明らかにするとした。さらに、国会承認に関しても、国会の議決により対処措置を終了させる手続きを追加することとなった。国民への情報提供に関しても、政府による適時適切な国民への情報提供に関する規定を基本理念に追加することとなった。指定公共機関の定義については、修正は行わず、「指定公共機関の指定に当たっては、報道・表現の自由を侵すようなことがあってはならないこと」ことを附帯決議で明記することとした。

一方、国民保護法制については、武力攻撃事態法の「事態対処法制は二年以内を目標として整備」の規定を削除し、事態対処法制の整備を「速やかに」行う旨を規定し、「国民保護法制は、法施行から一年以内を目標に実施することを附帯決議に盛り込むこととなった。そして、内閣総理大臣の地方公共団体等への指示権、代執行権等（第一四条から第一六条まで）については、国民保護法制が整備されるまで施行しないことを、「第一四条、第一五条及び第一六条の規定は、別に法律で定める日から施行する」として附則に規定することとした。

このように、四党間の合意に至る交渉過程では、修正の内容に加えて、法案修正、附帯決議、覚書といった、どのような法形式を採用するかによって、合意を実現するための担保を明確にすることができるが、重要な点となった。民主党が強く求めた基本法制の制定や、危機管理庁の設置については、覚書や附則修正の形で、決着を先送りしつつ、基本的人権の保障明記については法案修正（ただし、権利制限を受けた場合の補償や救済措置については国民保護法制に先送り）を実現し、国民保護法制についても、同法制が整備されるまで武力攻撃事態法の根幹部分の施行を凍結し、国民保護法制の整備期限を一年以内に短縮することを法律に明記することで、政府の迅速な法整備への対応を引き出すことに寄与することになった。

（四）法案の成立とその決定要因

こうした与野党合意を受けて、衆議院特別委員会では、五月一四日、与党提出の修正案と四党合意内容を合同した修正案が、与党三党と民主党の共同提案の形式で提出された⁸⁵。独自案を提出していた自由党も、民主党から賛成するよう要請を受け賛成に転じたこととなった⁸⁶。その結果、与党三党と民主党、自由党を加え、衆院の約九割の議員の賛成を得て、有事関連法案は、衆院を通過することとなった。参議院審議においても、無修正で法案審議を終了し、二〇〇三年六月六日、参院でも八割超の議員の賛成を得て、政党レベルでの幅広い合意を形成して成立することとなった。

このように、有事関連法案が第一五六回国会において成立に至った要因には、国際情勢の緊張とそれに伴う世論の変化、政党の人事交代や与党のスタンスの柔軟化に伴う政党間交渉過程の進展が一致したことが挙げられる。

まず、国際情勢の変化については、イラク戦争の開戦が不可避となり、国際環境が不安定になる中で、北朝鮮が、二〇〇二年一二月、核施設再稼働を宣言し、二〇〇三年一月には、核拡散防止条約（NPT）からの脱退を宣言した。さらに、四月の米朝中会議で、北朝鮮が既に核兵器を保有しているとの発言を行うに至った⁸⁷。こうした北朝鮮による核・ミサイル開発や、武装不審船などの現実的脅威の増大によって、国民の不安感が高まり、有事に備えておこうという世論の空気につながった。そうした世論の変化は、世論調査においても、国民の過半数が有事法制に對して賛成に回る結果に現れていた⁸⁸。

こうした国際環境の急激な変化や世論の動向を受けて、それまで政府の有事関連法案に対して、党内の意思形成が遅れてきた民主党の対応が急速に収斂していくことになる。民主党では、代表選挙の結果、二〇〇二年一二月に菅直人が代表に復帰し、有事法制に対して、現実的な立場から党内の対案作成に着手した。菅は、前原誠司をネクスト安全保障大臣に任命し、党内の取りまとめと与党側との交渉を前原に大幅に委任することとなった。代表選挙で勝利したことで、菅は、党首としての党内指導力を回復し、党内人事の交代と権限の委任によって、党内の法案取りまとめを実現した。民主党執行部にとつての最大の懸念は、与党との修正協議において、消極派の旧社会党系議員グループの同意をどう取り付けるかであった。党として有事関連法案の反対に回することは逆に、党内保守派との亀裂を決定的にすることになりかねない。横路副代表ら旧社会党系議員グループとの調整には、左派に近い枝野政調会長があたることとなった。枝野は、旧社会党系議員のグループと接触を重ね、基本法の制定や基本的人権の保障について担保を取れば合意に反対しないとの感触をつかんでいた。前原はこうした党内左派の空気を察知して、与党との着地点を慎重に探っていた。最終段階で与党側が民主党の要求に大幅譲歩したことによって、民主党内の消極派は、反対する理由を失うこととなった。民主党は、当初懸念された本会議の採決で造反議員を出すことなく、統一的な行動をとることとなった。民主党が主導する形で有事関連法案の修正に成功したことによって、菅代表は、党内の求心力を一気に高めることになった。

同様に、与党内においても、二〇〇二年九月の日朝平壤宣言以降、核・ミサイル開発などの北朝鮮の脅威が、政府与党内での小泉首相のリーダーシップを回復させることに寄与することとなった。小泉首相は、第一五五回臨時国会での有事関連法案の継続審議を受けて、民主党との修正協議を念頭に、有事関連法案の合意形成を図ることを具体的に指示することとなった。小泉のこうした意向を受けて、与党内では、久間特別委員会筆頭理事や中川国会対策委員長が、民主党との交渉に動くとともに、与党内の取りまとめにおいても中心的な役割を果たした。自民党内では、法案審議の遅滞に対して、国防族からの強行路線が噴出したが、小泉首相は、民主党との協力を譲らず、その主張を抑えてきた。また、有事関連法案に対して懸念を表明してきた地方自治体や民間関連事業者への説明には、内閣官房チームが当たり、同時に、古川官房副長官を長として内閣官房に關係省庁の幹部を集めることで、省庁間セクシヨナリズムを調整し、国民保護法制の推進を図った。

こうした態勢整備を図りつつあった第一五六回通常国会の開会中に、北朝鮮の核開発の可能性が表明されたことで、政府与党内では、有事法制を早期に整備する必要性についての認識が高まった。有事関連法案を成立させることが、北朝鮮の核・ミサイル開発を抑止するためのメッセージとしての役割を持ったからである。こうした状況の変化が、有事関連法案に対する野党との修正交渉に、より柔軟な姿勢をとるといふ自民党のスタンスの変化をもたらした。民主党との具体的な修正の窓口が開かれた。自民党のスタンスの変化は、自民党内の有事法制に消極的な議員の反対を緩和する作用をもたらした。また、小泉内閣に対する世論からの相対的支持の高さは、与党内で民主党との合意に慎重な立場を採ってきた公明党から修正協議に対する同意を確保するのにつながることもあった。

こうした与党と民主党双方の党首が、リーダーシップを確保しうる条件の下で、第一五六回国会における与党と民主党の修正協議に際しての交渉権限が、特別委員会の自民党筆頭理事である久間政調会長代理と、民主党筆頭理事の前原ネクスト安全保障大臣の両者に、執行部から授權されることが可能となったのである。これまで、安全保障問題のような対決法案では、司令塔である国会対策委員会が与野党交渉の中心的役割を果たし、現場（委員会）レベルにおける一対一の実務者協議に、重要法案の修正問題が委ねられるのは異例のことであった。安全保障政策に関する与野党の相互の政策距離の接近により、安全保障関係委員会内と与野党委員間の交渉のためのパイプが構築され、テロ特措法の際には機能しなかったそうした人的パイプが、有事関連法案では機能することとなったとも言えよう。有事関連法案の交渉過程に関与した自民・民主の担当者（久間・前原）は、ともに有事法制に積極的な

立場をとっており、交渉能力にも長けていた。両者は、党利党略よりも、全体的な国益の観点から判断を行い、最終的な落としどころを修正協議の初期の段階から模索していた。¹²⁶⁾ こうした実務者レベルでの交渉は、与党・民主党の執行部に報告され、それぞれの党内で慎重な手続きを進めながら、合意形成が図られていった。こうした委任に基づく政党間交渉のスキームを党執行部が統制することで、代理人による交渉結果は、政党のより上位のレベルにおいても正当化され、最終的な与野党の幹事長会談や党首会談は、実務者レベルで決着した事項の確認を行うレベルモ二一的なものでさえあった。久間と前原は、議会内での特別委員会の幹部であると同時に、党の安全保障政策部門の責任者であった。国会と党の双方の共通する役割を個人が体現することによって、政党と国会の間の二元的関係を克服することができたと言えるだろう。

以上の点から、イラク戦争の開戦や、北朝鮮の脅威といった国際情勢の緊張とそれに伴う世論の動向が、民主党と党の双方の有事関連法案への対応をより緊急性、必要性の高いものに変化させ、小泉首相と菅代表のそれぞれのリーダーシップによる党内人事の刷新や、実務者レベルの政党間交渉への委任が、与党の民主党に対する大幅な譲歩（とそれに対応する民主党の協力）を引き出し、結果的に、非妥協性の強い有事法制の成立に寄与することとなったことが指摘できよう。¹²⁷⁾

(126) 衆院武力攻撃事態特別委員会は、三月一日に、理事懇談会の初会合を開き、与党側から、予算案が衆院通過した以上委員会の責任を果たさなければいけないとして、有事関連法案の早期審議入りを求めた。しかし、野党側は態度を保留したため、与党は、三党幹事長・国会対策委員長会談を三月二〇日に開き、民主党が対案を提出するか見極めたうえで、四月に審議入りすることで一致した（『朝日新聞』二〇〇三年三月二二日、同二〇〇三年三月二〇日）。

(127) 『朝日新聞』二〇〇三年四月三日。与党が有事関連法案の審議入りを強く要求したのは、イラク戦争が開戦し、戦後の

イラク復興支援が、急遽公式アジェンダに浮上したため、有事法制が後回しになることに対する懸念が背景にあったと考えられる（『朝日新聞』二〇〇三年四月二二日）。

(128) 『民主党ニュース・トピックス』二〇〇三年四月八日。

(129) 民主党「緊急事態への対処及びその未然防止に関する基本法案」、「武力攻撃事態対処法案に対する修正案」いずれも二〇〇三年四月三〇日。

(130) 『毎日新聞』二〇〇三年四月二五日。

(131) 『朝日新聞』二〇〇三年四月一九日、『毎日新聞』二〇〇三年四月二三日。

(132) 『朝日新聞』二〇〇三年四月二五日。

(133) 『民主党ニュース・トピックス』二〇〇三年五月七日。

(134) 『毎日新聞』二〇〇三年五月七日。

(135) 『民主党ニュース・トピックス』二〇〇三年五月七日。

(136) 前原は、基本法が党内の議論をまとめる際の根幹部分であることから、基本法が否定されれば交渉の余地は少ないと述べていた（『朝日新聞』二〇〇三年五月八日、『毎日新聞』二〇〇三年五月七日）。自民党が基本法を拒否したことを受けて、民主党は基本法案の内容を武力攻撃事態法案の修正点に盛り込むことを改善の策として求めることとなった（『毎日新聞』二〇〇三年五月八日）。

(137) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一日。

(138) 『朝日新聞』二〇〇三年五月八日夕刊、同二〇〇三年五月九日。

(139) 『朝日新聞』二〇〇三年五月九日。冬柴は、法案成立後のインタビューにおいて、民主党案では、武力攻撃事態時に内外人の差別をしなければならないという重大な問題が発生し、また、信教の自由が欠落していることから、信教の自由が侵害されかねないなど、法体系上の整合性が整理されおらず、不適格であることが反対の理由であったとの説明を行っている（「有事関連法案修正合意と公明党の対応冬柴三幹事長に聞く」、『公明党デイリーニュース』二〇〇三年五月二五日）。一方、防衛庁・自衛隊内には、人権保障の規定が個別法に盛り込まれることで、「自発的に協力しない理由に使われかねな

- い」との懸念があった(『読売新聞』二〇〇三年五月九日)。
- (140) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一〇日。
- (141) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一〇日。
- (142) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一二日、『毎日新聞』二〇〇三年五月一二日。民主党が修正要求で与党側に対して強い態度をとったのは、同党内で横路副代表ら旧社会党系議員グループが民主党案を最低ラインとして全部通さないとためだとの強硬論をとっていたことが背景にあった(『読売新聞』二〇〇三年五月一〇日、同二〇〇三年五月一二日)。
- (143) 民主党の提案する法律全体の施行凍結や、緊急事態全般に対処する基本法策定について公明党が反対していた理由について、公明党の冬柴幹事長は、前者については万一その間に武力攻撃が発生した場合に、国会の閣与などシビリアン・コントロールが効かないまま、超法規的な自衛隊の行動につながりかねないという点を、後者については、民主党が盛り込むように主張したテロや不審船、ゲリラ対策などは、本来警察が治安行為として第一義的に対処する問題であり、今回の立法とは法体系が違い、また、これらに対応するための個別法がすでに整備されている点、民主党が主張するような包括的な基本法を作るとなれば、大議論になってしまい、今回の議論とは別に、将来の議論にしてほしいと譲歩を求めたことを指摘している(『公明党デイリーニュース』二〇〇三年五月一五日)。
- (144) 『毎日新聞』二〇〇三年五月一三日。
- (145) 「山崎幹事長定例記者会見(役員会後)」二〇〇三年五月一二日。
- (146) 『民主党ニュース・トピックス』二〇〇三年五月一三日。民主党はまず全議員政策懇談会を開いて反対派らの意見表明の場を設け、次の内閣で対応を決めることへの了承を求めるといって二段構えの方法で、党内手続きに慎重を期した(『読売新聞』二〇〇三年五月一三日)。
- (147) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一三日夕刊。有事法制に慎重な旧社会党系議員からは人権保障規定の法案修正、緊急事態基本法の制定確約など民主党の要求を与党がのまなければ席をけるべきだとして、執行部が妥協しないよう求める意見が相次いだ(『毎日新聞』二〇〇三年五月一三日夕刊)。続いて開かれた次の内閣の臨時会合では、与党との修正協議について菅代表、岡田幹事長、枝野政調会長、前原ネクスト安保大臣に対応を一任することとなった。
- (148) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一三日夕刊、『読売新聞』二〇〇三年五月一三日夕刊。
- (149) 公明党が民主党の主張を一部受け入れた理由として、冬柴幹事長は、安全保障政策で野党第一党の賛成を得ることの重要性を重視したことを挙げている(『公明党デイリーニュース』二〇〇三年五月一五日)。また、民主党の修正案では、思想・良心の自由の絶対的保障を明記するとして、信教の自由が欠落していたのに対して、公明党は、その他の基本的人権に関する規定は最大限尊重されなければならないとの文言を追加することで、信教の自由についての担保を重ねて取ることとした(『公明党デイリーニュース』二〇〇三年五月一五日)。
- (150) 当初自民党が提示した「速やかに結論を得る」に対して、民主党より検討では不十分との反論があり、最終的に、「速やかに必要な措置を取る」とより踏み込んだものとする一方で、民主党も基本法の先送りに応じることとなった(『毎日新聞』二〇〇三年五月一四日)。
- (151) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一四日。
- (152) 与党三党と民主党の共同修正案に盛り込まれた自民党が先に提出した修正案は以下のとおり。(1)武力攻撃事態の定義を「武力攻撃が発生した事態または武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」、武力攻撃予測事態の定義を「武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」として、事態を二段階に分け、それぞれの事態について、対処の基本理念を明らかにするとともに、対処基本方針に記載すべき重要事項を列記する。(2)武装不審船事案や大規模テロなどの新たな脅威への対処に取り組む旨を明示し、これらの事態に対処するために必要な施策の内容として、情報の集約並びに事態の分析及び評価を行うための態勢の充実、各種の事態に応じた対処方針の策定の準備、警察、海上保安庁等と自衛隊の連携の強化等を速やかに講じることと求めること、(3)国民保護法制の整備のために、閣僚から構成される「国民保護法制整備本部」を内閣に設置すること。
- (153) 自由党は、「日本国憲法の理念に基づき、安全保障政策の基本原則を確立する」との附帯決議を行うことを前提に賛成に回ることを決めた。賛成に転じた背景には、民主党との合流問題に得策との判断が働いたと考えられる(『朝日新聞』二〇〇三年五月一四日、同二〇〇三年五月一五日)。五月一四日の特別委員会の附帯決議には、「こうして自由党の要求は盛り込まれなかった。

- (154) 北朝鮮の核兵器保有発言は、米国の先制攻撃戦略に対抗する北朝鮮の瀬戸際政策であるとの見方もあるが、北朝鮮の最終的な目的は核兵器の保有であるとの見方もある（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、四六頁）。
- (155) 共同通信社が二〇〇三年五月一七、一八日に行った全国世論調査では、有事関連法案への賛成が五三・五％と過半数を越え、反対は三一・一％にとどまった（共同通信社全国電話世論調査二〇〇三年五月一七・一八日実施）。
- (156) 『朝日新聞』二〇〇三年五月一四日。
- (157) 横路副代表は修正合意を五一点としながら、党内の大勢が賛成に回っているため、一三日夜、旧社会党系議員グループの会合を開き、修正案に反対しない方針を決めた。賛成の態度を決めた要因には、反対すれば党内で発言力を失い、法案のさらなる修正に関与することができなくなるとの判断があったとされる。反対の意向を示していた一部議員に対しては、横路副代表が採決直前まで説得し、全員が党の方針に従ったこととなった（『読売新聞』二〇〇三年五月一四日、同二〇〇三年五月一五日、同二〇〇三年五月一六日）。
- (158) 五五年体制では、社会労働委員会に自民党・社会党の双方の社労族議員が所属し、社会保障や労働問題についての対決法案の修正交渉を委員会レベルで行ったことがあったが、そうした事例は、同委員会を除いて特別な例であった。
- (159) 『有事法制修正緊急インタビュー』民主・前原氏と自民・久間氏『朝日新聞』二〇〇三年五月一五日。
- (160) 自民党が修正交渉で民主党側に大きく譲歩した理由には、イラク復興支援新法などの有事法制後の国会運営をにらみ、野党第一党と対立しない方が得策との判断が働いた面があり、民主党が与党との修正に応じたのは、与党との共同責任を負うことで、政権を獲得する意欲を示す狙いがあったと考えられる。

第五節 有事法制の国会過程——行政統制と統合機能

以上の有事関連法案の国会過程を通じて、国会の行政統制と統合機能を、行政府と国会の相互作用の観点から考察し、本稿の結びとしたい。

まず、安全保障政策の立法過程においては、政府・与党・野党による政府内政治が展開され、政策が決定されてきたことは既に言及したとおりである。日本の安全保障政策では、一般的に、政府自民党は日米同盟を機軸に、自衛隊の活用により積極主義的であり、これに対して、国会（野党）は、労働組合や平和運動を背景に、自衛隊の活用に対しては、相対的に慎重又は消極的な立場をとってきた。政府与党と国会（野党）の二つの部門は、こうした双方の基盤の相違によって、異なる見地から安全保障政策の優先順位の決定を行ってきた。外務省や防衛庁などの行政府は、外交上の目標や軍事的合理性の観点から政策を機動的かつ柔軟にケース・バイ・ケースで実施するために、安全保障政策の法制化に際しては、執行段階での行政府の裁量の幅を最大化しようとの誘因が働く。これに対して、野党を中心とする国会は、執行段階における行政府に対する統制権限を最大化することができるような立法を求めようとしてきた。このように行政府と国会の二つの部門は、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の対立を常に内包してきたと言える。政党は、行政府と異なり、それぞれの党の政策方針のみならず、世論の動向や、支持団体の意向などの圧力のもとで政策決定に影響力を行使しようとするからであり、それは、与党の自民党や公明党においても、例外ではない¹⁰⁴⁾。

こうした観点から、有事関連法案の決定過程における政府部門間の相互作用を分解すると、それは、軍事的合理性を優先し、自衛隊の行動に幅をもたせるため、内閣の裁量権の拡大や、地方自治体や民間関連事業者、国民の協力（動員）を確保するために「義務」の強制化を図ろうとする政府・自民党と、民主的統制を担保するため、国会の関与を強めることを求め、基本的人権の保障の観点から、有事においても国民の権利を守ることを主張する野党の間の相互の綱引きと交渉によって規定されたと言える¹⁰⁵⁾。

これまでの日本の安全保障政策における立法過程は、こうした行政府と国会の政府部門間の相互作用の観点から分類すると、おおむね、四類型に要約することが可能であった。

すなわち、第一の類型は、政府によって一方的に決定が行われ野党の要求が反映されず、行政府の主導権が強まる政府主導型である。有事関連法案後、国会審議の焦点となったイラク特措法をそうした例として挙げるべきであろう。第二は、野党側のイニシアチブによって行政府に一方的な義務が付与され、国会の統制権限が強化される野党主導型である。PKO協力法や、周辺事態法において、政府案の国会報告制が、野党の要求によって、国会事前承認制に修正された例などを挙げるべきであろう。第三は、与野党双方の一致により、国会の主導で、行政府に権限が委譲され、行政府が国会に代わって、決定の責任を負うようになる行政府権限委譲型である。PKO協力法の修正に際して、政府案にあったPKFへの自衛隊の参加を凍結し、その解除については、政府側からの新たな立法提案に委ねた例が該当しよう。PKFへの参加凍結解除は、政府のイニシアチブによって、PKO協力法が成立してから九年後の二〇〇一年にPKO協力法改正案として提出され、民主党の賛成を得て成立に至った。以上の決定パターンは、有事関連法案の決定過程には該当しなかったと考えられる。一方、第四のパターンとして、政府と野党の間で双方の主張の優先度をめぐって行き詰まりが生じ、政策内容について決定が先送りされる政府・野党引き分け型がある。第一五四回国会に提出された有事関連法案での国民保護法制やテロ・不審船対策の先送りについては、その内容の明確化と早急な整備を求める野党に対して、政府与党は十分な回答を行うことができなかった。このことが、法案の継続審議の要因の一つになるとともに、以後の国会における政府与党と野党との修正交渉の大きな争点となった。

このように、これまでの日本の安全保障政策の決定パターンは、野党の影響力が限定された政府自民党主導のものとして定義されてきたと言えるよう。野党主導型の決定パターンも、自民党が、公明党や民社党を修正合意に参加させるための限定的かつ部分的な野党の要求の反映にとどまっていたに過ぎない。

しかし、有事関連法案においては、野党による政府に対する国会質疑を通じて、政府案の問題点を明示し、政府与党側の対応（第一五四回国会における政府見解の提出や第一五五回国会における与党修正案の提示）を引き出し、さらに、対案の表明や、修正案の提出を通じて、野党（民主党や自由党）が、政府与党に対する現実的な代替案を提示することとなった。こうした国会による行政統制の発動や、政策案の表明は、政府与党側が、野党との修正協議のテーブルづく動機付けを用意することとなった。その結果、有事関連法案においては、これまでの安全保障政策における政府部門間の決定パターンにはなかった新たな類型を現出することとなった。それは、まず、第五のパターンとしての、立法を通じて政府と野党が新たな政策を作り出す政府・野党共同作業型であった。第一五六回国会における有事関連法案の修正合意は、このパターンに該当する。武力攻撃事態の定義の明確化や、武力攻撃事態・予測事態の認定の前提の事実の対処基本方針への明記、国会の議決による対処措置の終了手続きの追加、国民への情報提供に関する規定の追加、基本的人権の保障の明記と国民保護法制における人権保障のための措置の合意、国民保護法制整備本部の設置などは、まさに、政府・与党と野党が共同して新しい政策を作り出したものである。そして、第六のパターンとして、行政府が後の立法形成において国会の意向を尊重して配慮を行う政府による国会尊重型をも現出することとなった。与党と民主党との合意に基づき、緊急事態対処基本法制のための与野党協議機関を設置し、また、政府が一年以内の目標期限の下で、大規模テロも対象に含む国民保護法案の作成を行ったことなどがこうしたパターンとして挙げることができる。

このように、有事関連法案の立法過程を政府部門間の関係パターンによって特徴付けると、政府与党の一方的なイニシアチブによって、野党側の要求が反映されないまま成立したテロ特措法や同延長法、イラク特措法のような政府主導型やPKO協力法のような行政府権限委譲型とは大きく異なるものであった。

それは、周辺事態法や、PKO協力法における国会事前承認制への変更のような野党の要求の部分的な反映を超えて、包括的かつ根幹的な政策内容において、有事法制全般にわたる野党と与党の相互のイニシアチブが共同作業

によって反映されたものであった。そして、それは修正合意時の政府与党と野党の法案修正にとどまらず、以後の政府与党の法案作成や協議の進め方についても影響を及ぼし、政府によって国会の意向が反映されることとなった。こうした有事関連法案に見る政府部門間の決定パターンは、五五年体制時の安全保障政策とは異なる、「新しい国会決定システム」をもたらすこととなったと評価できよう。

こうした新しい国会決定システムを現出した要因は、既に言及したように、与党と民主党の双方の現実的な対応によるものであり、それは与野党間の政権交代の可能性によってもたらされたものと言えよう。有事法制は、国家権力の発動たる対処措置に対して、それをいかに法律上の明文化措置や国会の承認議決権の強化によって統制するかという、行政府と立法府の権限関係を主要争点としていた。立法措置や執行過程でのインシアチブをとるのは政府与党であり、それに対抗して行政統制を行使するのは国会である。こうした文脈において、与野党間の政権交代の可能性は、立法府から行政府への権限の委譲や、国会による行政統制の権限関係をどう規定するかにも作用することとなった。

一般的に、政権交代が予想される場合には、野党は、与党に転じた場合を想定して、行政府の権限と裁量を縛るような立法を避けると考えられる。これに対して、与党の側も野党に転じた場合を想定すれば、国会の統制権限を強化することに柔軟な対応を示すはずである（例えば、国会法改正による衆議院の予備的調査制度の導入などを挙げることができる）。有事関連法案の場合、民主党が、政権担当を念頭において法案修正作業に関与することになったことは既に指摘したとおりである。また、公明党が与党内にありながら、法案立案時に野党的スタンスに立ったのも、そうした政権交代の可能性を視野に入れて、国会による行政統制の担保を要求したとも考えられる。こうして、政権交代の可能性の存在は、基本政策をめぐる、与野党間の接近を促進し、政権担当可能な有力野党の現実化をもたらした。五五年体制時の日本の政党間政治は、英米のような政策動員的な与野党対立よりも、与野党のイデオロギーの差が大きい、政権対抗的与野党競合であった。⁽¹⁶¹⁾一九九三年の政権交代とその後の連立政権の経験は、与野党の安全保障政策をめぐる政策距離を近接させ、イデオロギー対立によって政治動員を図るよりも、政策の内容や優先順位を競う政策動員的な与野党競合を形成することとなった。第一五六回国会において、有事関連法案の修正協議で、与党と民主党が最終的に相互に歩み寄ることができたのは、国家の緊急事態への対応という公共利益に關する両者の認識の接近がもたらしたと考えることもできよう。

その結果、有事関連法案における国会過程では、野党による審議過程での行政統制作用が機能し、政府与党と野党の間の法政策を巡る利害の相違を政党間の交渉と討論を通じて、より合意可能な範囲に調整し、立法府としての意思を形成する統合機能を確保することとなったと言えよう。⁽¹⁶²⁾

(161) もっとも、常に世論という圧力にさらされている政党（特に与党）にとっては、行政府に権限と裁量を委譲することによって、世論からの圧力をかわし、その責任を行政府に転嫁するという選択肢もありうる。国会から決定権限が行政府に委譲されることによって、圧力団体や反対団体のロビー活動の対象が、選挙区代表の議員から政府にシフトし、議員は、一時的な圧力から解放されるからである。そうした例として、増税や公共事業の削減のような分配削減政策、貿易摩擦解消のための産業構造の調整のような競争規制政策などが挙げられよう。安全保障政策においても、在日米軍基地や施設の本土移転問題などはそうした例として挙げられる（ただし、国民の生命・財産の保護に直結する安全保障政策において、包括的権限を行政府に全面的に委譲することはシビリアンコントロールの観点から許容されにくいと考えられる）。しかし、議院内閣制の下での政府の責任は、世論や有権者からの与党所属議員への批判に跳ね返る場合があり、与党主導で国会から行政府へ責任転嫁のために権限が委譲される可能性は少ないといえよう。

(162) 樋渡展洋は、一九七〇年代の石油危機を契機に、市場での労使協調的対応と、政府行政主導の争点連携・社会的利害調整による経済社会改革の実施が、与野党間の政策動員なき政策収斂をもたらし、五五年体制の与野党関係が変容を余儀な

くされたと指摘している（樋渡展洋「五五年」政党制変容の政官関係」。年報政治学一九九五現代日本政官関係の形成過程。岩波書店、一九九五年、樋渡展洋「五五年体制の「終焉」と戦後国家」。レヴァイアサン。第一六号、一九九五年）。

(163) 有事関連法案の成立後も、多くの課題が積み残され、有事法制は完結したわけではない。政府は、有事関連法案成立から一年後の第一五九回通常国会に、先行三法（武力攻撃事態対処法、改正自衛隊法、改正安全保障会議設置法）を補充する有事法制関連七法案と関連三条約を提出し、有事法制体系の全体像を示した。七法案の内訳は、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案（内閣官房）、武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律案（同）、国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案（内閣官房・防衛庁・法務省・外務省）、武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律案（内閣官房・防衛庁・外務省）、武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案（防衛庁）、自衛隊法の一部を改正する法律案（防衛庁）、武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律案（防衛庁）、関連三条約は日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定の締結について国会の承認を求めるの件（日米物品役務相互提供協定改定案（外務省）、一九四九年八月二日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）の締結について国会の承認を求めるの件（外務省）、一九四九年八月二日のジュネーヴ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）の締結について国会の承認を求めるの件（外務省）である。それらは、国民保護のための法案、国際人道法実施のための法案、武力攻撃排除のための法案の三分類から構成されるものである。