

衆議院武力攻撃事態対処特別委員会

平成十六年四月二十二日（木曜日）

午前十時一分開議

出席委員

委員長 自見庄三郎君

理事	石崎 岳君	理事	北村 誠吾君
理事	久間 章生君	理事	増原 義剛君
理事	首藤 信彦君	理事	平岡 秀夫君
理事	前原 誠司君	理事	遠藤 乙彦君
	赤城 徳彦君		岩屋 毅君
	江崎洋一郎君		遠藤 利明君
	小野寺五典君		大村 秀章君
	佐藤 勉君		佐藤 錬君
	塩谷 立君		菅原 一秀君
	鈴木 恒夫君		田中 英夫君
	谷 公一君		谷川 弥一君
	中西 一善君		中山 成彬君
	仲村 正治君		西野あきら君
	蓮実 進君		鳩山 邦夫君
	林田 彪君		宮澤 洋一君
	森岡 正宏君		山口 泰明君
	生方 幸夫君		大出 彰君
	大島 章宏君		奥村 展三君
	鎌田さゆり君		川端 達夫君
	末松 義規君		武正 公一君
	筒井 信隆君		中川 正春君
	中塚 一宏君		長島 昭久君
	檜崎 欣弥君		細野 豪志君
	松崎 公昭君		松本 剛明君
	渡辺 周君		上田 勇君
	大口 善徳君		榎屋 敬悟君
	赤嶺 政賢君		東門美津子君

.....

外務大臣	川口 順子君
国務大臣	
（防衛庁長官）	石破 茂君
国務大臣	
（事態対処法制担当）	井上 喜一君
防衛庁副長官	浜田 靖一君
総務副大臣	山口 俊一君
外務副大臣	逢沢 一郎君
政府参考人	
（内閣官房内閣審議官）	増田 好平君

政府参考人  
(内閣官房内閣審議官) 大石 利雄君  
政府参考人  
(警察庁警備局長) 瀬川 勝久君  
政府参考人  
(防衛庁防衛参事官) 河尻 融君  
政府参考人  
(防衛庁防衛局長) 飯原 一樹君  
政府参考人  
(消防庁長官) 林 省吾君  
政府参考人  
(外務省大臣官房領事移住部長) 鹿取 克章君  
政府参考人  
(外務省総合外交政策局長) 西田 恒夫君  
政府参考人  
(外務省総合外交政策局国際社会協力部ジュネーブ条約本部長) 荒木喜代志君  
政府参考人  
(外務省アジア大洋州局長) 藪中三十二君  
政府参考人  
(外務省北米局長) 海老原 紳君  
政府参考人  
(外務省中東アフリカ局長) 堂道 秀明君  
政府参考人  
(外務省条約局長) 林 景一君  
衆議院調査局武力攻撃事態等への対処に関する特別調査室長 前田 光政君

#### 本日の会議に付した案件

##### 政府参考人出頭要求に関する件

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(内閣提出第九八号)

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(内閣提出第九九号)

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(内閣提出第一〇〇号)

国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案(内閣提出第一〇一号)

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(内閣提出第一〇二号)

武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案(内閣提出第一〇三号)

自衛隊法の一部を改正する法律案(内閣提出第一〇四号)

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承認を求めるの件(条約第一〇号)

千九百四十九年八月十二日のジュネーブ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1)の締結について承認を求めるの件(条約第一一号)

千九百四十九年八月十二日のジュネーブ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2)の締結について承認を求めるの件(条約第一二号)

**自見委員長** 次に、川端達夫君。

**川端委員** 民主党の川端です。各大臣、よろしくお願いいたします。

前国会からいわゆる有事法制が審議をされてきたということで、武力攻撃事態だけではなくて、いわゆる緊急事態に国が、あるいは国民が国を守り、国民の生命財産を守るという大変大きな使命をどう果たしていくのかということの議論がされ、法整備が今進んできたという状況は、長年そういうことを主張してきた立場としては、大変いいことだというふうに評価をしております。

当然ながら、法整備と同時に、いわゆる不断の努力と備え、訓練も含めて、そういうことが大変重要な問題になってくる。総理もよく、備えあれば憂いなしとしょっちゅう申されますけれども、私は、憂いなければ備えなしだと思っているんですが、それはおいておきまして。

そういう中で、いろいろ法整備をし、国民を保護する、そして政府がこういうふうに行動をするということによってやっていく大前提としては、国民が協力してほしいというふうなことの表現なんですが、意識として、みんなで自分たちの命や財産、そして、ひいては国をみんなで力を合わせて守っていくんだというその意識の共有化というんですか、コンセンサスというものが醸成されていなければ、幾ら体制をつくっても絵にかいたもちになるということではないのか。法以前の問題として、そのことは大変大きな問題だと私は認識しています。

そういう中で、最近の風潮を見ると、いわゆる地域社会の崩壊であるとか、個人主義というのが、ある意味で行き過ぎた個人主義みたいなものが横行しがちであるとかというふうな部分を見ると、何かいろいろな危ないことが起こってきたら、金と時間、お金のある人と言ったら語弊があるのかもしれませんが、逃げられる人は、どこか海外へ、安全なところへしばらく逃げておいて、いろいろなややこしいことはみんなでやっておいてよ、また落ちついたら帰ってくるわというふうなことにもなりかねないのではないかとということさえ私は心配をします。

そういう部分で、今こういう法体系を整備しようということの目的として、国民の生命財産を守り国を守るということをやする国民意識の大前提というものの現状をどのように両大臣認識されているのか、まずお尋ねをしたい。

**井上國務大臣** 備えあれば憂いなし、この言葉は、備えなければ憂いなしという言葉もありまして、これのアンチテーゼとしまして言われている言葉だと思うのでありまして、私は川端委員と同じ見解を持っていると思いますが、やはり備えはきちっとしておかないといけないし、しかもまた、その場合に、やはり国を守るということでもありますから、やはり国が中心になりまして対応していくということになるのは当然でありますけれども、しかし、国だとか地方公共団体だけで国が守れるかといいますと、そうじゃありませんで、やはり国民全体の協力がなければ国を守るということにはできないと思うんですよね。

ただ、国民意識がかつてとは大分違ってきていることは御指摘のとおりでありまして、そういう意味では、国を守ることの大切さですね。あるいは、お互いにそういうことに責任を持つような、そういうような意識につまましての啓発というんですか、そういうようなことも必要だと思いますし、あるいはそれは、単に学校なんかで教えるということだけではなしに、現実に訓練なんかを通して、そういった意識の啓発も必要だと思うのであります。

いずれにしても、やはりみんなで守っていくんだという、こういう体制、こういう意識、これが非常に大事だと思いますし、そういう中で国の果たす役割というのは非常に大きいんじゃないか、こんなふうに思います。

**石破國務大臣** あるいは先生も御案内のことかと思いますが、内閣府が世論調査をずっとやっています、外国から侵略された場合、あなたどうしますかということをお尋ねしております。

これをずっと聞いているわけですが、平成十四年度は、外国から侵略されたら、あなたどうしますかというときに、何らかの方法で自衛隊を支援するとお答えいただいた方が過去最高の四八・九

になっている。自衛隊に参加して戦うという、これはどういうやり方があるか難しいですけども、下手するとゲリラになっちゃいますから。それはさておき、こういう方が五・八%おられるわけですね。足すと過半数。武力によらないで抵抗するとおっしゃる方が一八・三、一切抵抗しないという方は七・七みたいなことになっておるわけです。

そうしますと、確かに地域社会の崩壊とかいろいろなことは言われますが、この世論調査を見ます限り、何らかの方法で自衛隊に協力する、あるいはともに戦う、これの当否は別にいたしまして、という方が国民の過半数になっているということは、やはり、私どもできちんとした意識を持って国民の皆様方に働きかけていく。やはり国民の権利は大事です。基本的な人権は何よりも守っていかねばいけぬものだけども、それはふわふわとして空中に浮遊しておるものではなくて、それが侵されたときにだれがこの基本的人権を守ってくれるのといひますと、今の世の中では国家がそれを守るということになる。その国家がなくなってしまうときに、では、だれが基本的人権を守ってくれるのかということなのだろうと私は思っています。

そういうときに、決して強制を伴うものではございませんけれども、この国民の意識というものを私どもはきちんと受けとめて、どうやってそれに対して期待をし、そして、国を守るときにおいて国民お一人お一人に何を期待するかということではないかと思っています。

**川端委員** 私は、基本的には、日本の国民の意識は非常に健全だと思っているんです。ただ、トレンドは非常にその部分が崩れてきているのかなというときに、今、防衛庁長官がいみじくもその世論調査の部分をおっしゃいましたけれども、国防というものが自衛隊にリンクした答えなんですね。それは設問にもよるんですけども。

結局、自衛隊も国防というものに関して、国防というか緊急事態の対処に対して非常に重い任務を負っておられることは事実なんだけれども、実は、そういうことと同じぐらいにいわゆる民間防衛というものが大事であるということ自身が理解もされていないのが現状であるということなんですよね。

この民間防衛の部分は、後の議論のときにもう少し詳しく申し上げたいと思いますが、そういう部分で言ったときに、そういう、みんなが自分のことを守っていく、そして、国も地方も含めてやってくれる、自衛隊も頑張ってくれるということの、いわゆるみんなで守るというのはこういうことであり、こういうことをみんなでやらなければいけないということの啓蒙や教育というのが、それが地域社会とリンクした中でやられないといけないんだろう。そのときに、それは、政府の立場で言えばどこが主体的におやりになるんですか。

個々人にお伺いすると、大事なことだと思っておっしゃるんですけども、私は防衛庁ではないと思うんですよ。防衛庁は、軍事的な業務、軍事的防衛をする、専任。自衛隊しかできない。その部分ではなくて、いわゆる非軍事的な部分での、民間防衛というと、昔のイメージでは何か竹やりを持って行くような言葉として流れているけれども、実はそうじゃなくてというときの、そういうことの基礎的な認識も含めて、言うことはきちっと国民の皆さんもよく理解をし行動するということが前提でないと何も機能しないのではないかというふうに思うんですが、どこがやるのか、どうなんですか。

**井上国務大臣** 国を守るというのは、これは国の政治の究極の目標だと思うんですね。国を守るというのは、単に国土とかそういうものを守るということだけではなしに、やはり国民を守るということでありまして、これは国を挙げて実行していく問題でありますので、政府の組織としては、当然、内閣の内閣官房が中心になりまして、各省がそれと歩調を合わせて対応していく、行動していくということだと思います。各省がばらばらでやる話でもないと思いますし、まして、今お話しのように、自衛隊だけで国を守るということでもない。広く国民の支持の基盤の上に自衛隊だって活動できるものでありますし、また、国民が全体として連帯をして守っていくんだという意識で

すね、こういうのも大切だと思います。

したがいまして、私は政府でありますけれども、具体的に言えば内閣官房が中心になって対処するべきものと考えます。

**川端委員** 私もそうだと思うんですね。しかし、法案が出てきてというときに、そうあるべきだと思うというのはいかがなものかと。やっていないということなんですか、どうなんですか。

**井上国務大臣** いや、質問がそういうことでありましたので、素直に質問にお答えをさせていただいたということでございます。

現実にもそういうことで努力をしている、そういう実績を積み重ねてきている、そういう評価はいただきたいものと考えます。

**川端委員** まあ、聞き方が悪かったのかもしれませんが、そう実績が上がっていると私は認識をしていない。少なくとも、こういう法案が出てきたときの現実の対応の部分で言えば、国民の皆さんがどう行動するかということの前提ですから、これは、同時期に政府として少なくともこういうことをやるということが、この民間防衛の要するに意識の問題も含めてきちっと対応するべきだということに思います。

また別の機会にもう少し聞きたいというふうに思います。

それで、今、民間防衛は非軍事ということではありますが、防衛庁の防衛白書は、自衛隊の活動のみならず、まさに国の守りということでは民間防衛も議論、議論というか、当然白書の中には書かれているということで見てもみたら、平成十二年の「日本の防衛」という防衛白書には、「有事法制の研究など」という項目の「有事法制の研究」ということと同時に、同じ重さのパラグラフとして「民間防衛」という項目があります。そして、

我が国に対して万一侵略などがあった場合、国民の生命、財産を保護し、被害を最小限にとどめる上で、国民の防災や救護、避難のため、政府、地方公共団体と国民が一体となって民間防衛体制を確立することが必要である。このような民間防衛の努力は、国民の強い防衛意思の表明でもあり、侵略の抑止につながり、国の安全を確保するため重要な意義を有するが、現在、我が国においては民間防衛に関してみるべきものがない。今後、国民の合意を得ながら、政府全体で広い観点から慎重に検討していくべきであると考えている。

これは平成十二年です。

十三年の「日本の防衛」というふうな部分を見ますと、これも「民間防衛」というのが、「有事法制への取組など」という中の「有事法制への取組」と同じ重さで「民間防衛」というのが、全く同文であります。ところが、十四年版になるとないんですよ。十五年版もないんですよ。

それで、有事法制と同じ重さで民間防衛という書き方を二年間してきているのに、有事法制が進んできたというときに、同時に民間防衛は、先ほど申し上げたように、同じ重さで大変大事であるという認識がされていた十二年、十三年が、十四年、十五年になると項目として全く記載をされなくなりました。

そして、平成十五年には、「日本の防衛」といういわゆる防衛白書では、「諸外国の緊急事態法制」ということで、ドイツ、アメリカ、韓国、スウェーデン、スイスというのが、いわゆる緊急事態法制が紹介してあって、その中に、韓国には民間防衛基本法、スイスには民間防衛に関する組織のことがかなり詳しく紹介をされている。「スイス市民権を持つ男子で兵役義務などを負わない者全てに民間防衛の服務義務があり、居住自治体の民間防衛組織に参加する」「住民の義務として、」云々というふうなことが書いてある。ところが、紹介してあるだけで、民間防衛が云々とは一切書いていない。私は、逆ではないのかと、流れは、

確かに、防衛庁自身が主体的に民間防衛を云々されるお立場にないのは理解をします。しかし、

防衛白書で、当然ながら、防衛をするということにおいて、自衛隊力と同時に、同じ重さで必要な部分に関して、どうしてこういう認識をしておられるのか理解に苦しむというように思っておりますが、何か御見解があればお聞かせください。

**石破国務大臣** 十五年版白書は私の責任において取りまとめたものでございます。御指摘はそのとおりの部分があるかと思えます。十六年度白書におきましてはきちんと書きます。

問題は、十五年度もそういうようなのを全く失念したわけでもなく、意識的に没却をしたわけでもなく、先生御指摘のように、そういう意識はきちんと持ち、昨年、有事法制、有事関連三法が成立したことも受けて、いわゆる国民保護のための措置ということの解説というものをきちんとしたつもりではおりますが、民間防衛という言葉が落ちている。ではその点、十六年、きちんとどういう形で書いたらいいか、議論をして書きたいと思えます。

ただ、先生が御指摘のように、私も、五年も六年も前、もっと前だったかもしれませんが、民間防衛と聞いたときに、竹やりでB29を落とすのかという印象がどうしてもあるわけです。シビルディフェンスという言葉でやると、何のこともよくわからぬね、しかし、民間防衛という言葉でやると、竹やりでB29を落とすんだ、こういう話になってしましまして、このところ、どう認識をしていただくか。そして、災害と有事との違いがあらばこそ民間防衛ということが大事なんだよということはどう御認識いただき、私どもはそれを強制措置を伴うものとはしておりませんが、それでどうやって実効を上げ得るかということも、よく国民の皆様方にもお願いし、問いかけていかねばならぬということだと思っております。

十五年度について落としたつもりはございませんが、御指摘を踏まえまして、十六年度におきましては、さらに御意見も踏まえまして充実努力をしてみたいと思えます。

**川端委員** 長々とやるつもりはありませんが、いわゆる民間防衛というと、そういう何か竹やりの世界みたいな部分にリンクする、あるいは国民の生命財産を守るというものの延長線上で、国を守るということ、お国のためという議論があるというふうな部分の、非常に、過去のいろいろな議論のセンシティブな部分があることは承知をしていますが、そうだからこそ、そしてこの有事法制を今こうして議論し、やろうとしているときこそ、大事な議論を、私は防衛庁は逃げたと思えない、残念ながら。だって、一番大事な部分を一番肝心なときに抜くなんというのは、私は非常に残念でありました。十六年度に期待をしたいというふうに思えます。

そこで、大臣、まさに国民保護法制が今回出てきたんですが、これを見ますと、国民保護で、「国、地方公共団体等の責務」というところを見ますと、ちょっと省略しながら読みますと、国は、国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針を定めるとともに、武力攻撃事態等においては、その組織及び機能のすべてを挙げてみずから国民保護のための措置を的確、迅速に実施しというのは、これは自分でやりますということと、地方公共団体等が実施する国民保護のための措置を支援して、そして国全体として万全の態勢を整備する責務を有すると。自分がやる責任と地方がやるのを応援する責務があるという。地方公共団体は、地方公共団体がみずから国民の保護のための措置を的確に実施し、推進する責務を持っている、国民の保護のための措置を実施する責務を持つというふうに、両方あると。

これはわかるんですよ、両方あると。突き詰めて言ったときに、自分の命は自分で守る責任はあるんですけども、国民一人一人が。同時に、私の命は、いろいろ、国、いわゆる大きな言葉で言う政府という部分では、究極的には国が守るという責務を負っている、地方もバックアップはするけれどもというふうに私は認識しているんですが、それでよろしいんでしょうか。

**井上国務大臣** 国の有事の場合、特に武力攻撃事態等におきましては、やはり国が中心になっていいですか、責任を持って対処する、そういう前提で制度が仕組みられておりますから、委員の言われるようなことでよろしいかと思えます。

**川端委員** 国が中心となって、地方も協力してやるということなんですが、最終的には国が責任を持っているということによろしいんですねということをお伺いしたんですが、それによろしいですね。

**井上国務大臣** 責任といいますか、責務があるということだと思います。

**川端委員** という意味でいいますと、特に、緊急事態が起こって、武力事態に対処する部分は自衛隊を中心として、本当に命がけでやっていただくということになるわけですが、国民保護という部分で、まさにいろいろなことをやるときの部分で、国もやるし地方もやるんですよね。それで、いろいろ連携をし、協力をするということなんですが、結果として、状況の部分でいえば、国が責任を持つということをお私に聞かされたかということ、そういう行動のときに、一時的あるいは部分的であっても、自治体を国のもとに置くということは避けられない事態は想定をしているということじゃないかというふうに思うんですよ。

国もやり地方もやる、しかし責任の最終主体は国にあるという意味は、いろいろな事態が起こったときに、自治体を、一時的にせよ限定的にせよ、国のコントロール下に置くということになるということによろしいですねと言っているんです。

**井上国務大臣** 武力攻撃事態等におきましては、国を挙げて対処する必要がございます、そういう意味では、国が地方公共団体の事務にも関与をしていくということは、一定の限度におきましては必要だというふうに考えておきまして、表現として、コントロール下に置くという表現が適切なかどうかわかりませんが、いずれにしても、そういう自治体の事務に関与する、一定限度を国が介入していく、それはそのとおりでございます。

**川端委員** コントロールという表現がいいかどうかは別にして、逆に言えば、国がいろいろやるときに、地方がアンコントロールであっては何もできないということは当然あるわけですから、その部分で、反対語で言えばコントロールするということになる。要するに、最終の責めを負っている者は、やはり最終の責めを負っている部分でいえば、そのことを、言うことは聞いてもらわなければいけないという立場にあるんですねという確認をしたので、それによろしいということだと思います。

それで、きょうは総務大臣が参議院の総務委員会に重なってしまったので、副大臣においでいただきまして、こちらへ座っていただいた方がいいんじゃないかと思いますが、この国会でも非常に大きな議論として、地方分権、三位一体改革という言葉が随分出ました。地方の自立性を尊重し、財源も補助金も交付金も含めて、地方が自主的に、自立的に意欲を持ってやれるように地方を変えていくんだ、こういうことでありまして、これはもっとも、当然な流れであるということだと思います。やり方、中身に関しては、我々は非常に不満を持っておりますが、それはそれとして、流れはそうだ。

というときに、憲法九十二条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と書いてある。それから、これを受けた地方自治法の第一条、「この法律は、地方自治の本旨に基いて、」と書いてある。よく議論になるのは、「地方自治の本旨に基いて、」と書いてあって、今度は地方自治法を見たら「地方自治の本旨に基いて、」と、本旨は何かというのはかねがね議論になってまいりました。

そういう中で、この国会ではまだこの部分が余り議論されていないんですが、平成十四年の三月の総務委員会の議事録をたまたま手に入れたのですが、この件に関してのいろいろな問いのときに、当時の片山総務大臣は、

国と地方の関係は、対等、協力の関係ですね。分担と協力と言ってもいいの、対等で、お互いが役割を分担して、協力していく関係だと私は考えております。

また、後段で、

団体自治というのは、国とは別の独立した人格を持つ団体として意思決定ができ、行動ができる、ということだと述べておられる。

それで、十四年の五月には、法制局長官が同じような議論の中で、

まず、地方自治の本旨ということの内容でございますけれども、これは、憲法九十二条に規定する地方自治の本旨といいますのは、地方公共団体の運営は原則として住民自身の責任においてみずからの手で行うという住民自治の原則と、それから、国から独立した地方公共団体の存在を認め、これに地方の行政を自主的に処理させるという団体自治の原則をとともに実現するという地方自治の原則をあらわしたものであります。

これが内閣法制局の答弁です。

福田官房長官は、

ただいま法制局長官から答弁申し上げましたけれども、憲法第九十二条、地方自治の本旨の規定がございます。国から独立した地方公共団体が、その住民の意思に基づいて、みずからの判断と責任のもとに地域の実情に即した行政を展開していくということでございます。

ということで、しつこく述べましたけれども、国と地方は対等であり、独立してみずからの判断と責任で行政を展開するというふうに決めてあり、確認をされているということではありますが、総務副大臣、それでよろしいですね、確認として。

**山口副大臣** 大臣は総務委員会でございますので、かわりましてお答えさせていただきます。

今、川端先生いろいろとお話をいただきまして、まさにそのとおりだと思っております。まさにこの本旨というのは、国から独立をした地方公共団体が、その住民の意思に基づいて行政を展開するというふう理解をしております。

今いろいろお話がりましたが、従来の解釈によりますと、団体自治と住民自治があるんじゃないか。そして、団体自治につきましては、国から独立をした団体を、これは地方公共団体であります。設けて、この団体がみずからの事務のみずからの責任において処理する。そして、住民自治に関しましては、地方公共団体の運営は住民自身の責任のみずからの手で行うというふうな二面から成るというふう理解をさせていただいております。

**川端委員** ということで、井上大臣、本来そういうものだというときに、この国民保護法制あるいは緊急事態対処という部分で、先ほど、国が最終的にはトータルの責めを負うという部分で、その部分でいわゆる関与もあるというときに、ぎりぎり言えば、やはりこの地方自治の憲法の趣旨を含めた部分で言うと、微妙な問題、きつく言えば、いかがなものかという、その部分が存在をしているというのは間違いのないと思うのですが、その見解だけお伺いしておきたいと思えます。

**井上国務大臣** 確かに、委員の言われるような、地方自治の本旨と、それから、このたびの国民保護法制で国と地方自治体との関係を規定している部分、たくさんありますけれども、これらの点については、微妙な点があるとは思いますが、ただ、やはり地方自治といいますか、自治体の事務の中にもいろいろな性格の事務がありまして、国との関係が非常に濃厚なといいますか、濃いわば国の委任事務ですね、そういうようなものもあるわけでありまして、そういった国の委任事務というのも自治体の中の事務の一つとして位置づけられているわけでありまして、まずまず、私どもは、現行のそういう自治の制度の中におさまっていくだろう、こんなふう考えます。

**川端委員** 二〇〇〇年ですか、いわゆる地方分権の一括法ということで、国と地方自治体の関与に関しては相当大幅な大整理がされた。その中で、いわゆる助言から始まり、助言、勧告、資料提出の要求、是正の要求、同意、許可、認可、承認、指示、代執行等々ができる。そして、その部分の基本は、法定主義、法に決まったことしかやってはいけない。あるいは、基本原則として、必要最小限の関与しかしてはいけない。自主性と自立性は最大限尊重しなければならない。できるだけ

関与はしてはいけない。そして、いろいろ先ほどの関与の仕方も、本来、地方自治法の本質というものは、自主自立、憲法にのっとって自主自立である。そして、国はできるだけ関与せずに、是正勧告や是正指示、代執行とかいうのを規定しているのは、その指示に違反もしくは著しく適正を欠くという状態のときに関与してよしいという規定なんですね。

これは、普通の、いわゆる平時に、いろいろ決めたことをちゃんと、機関委任事務も含めて、あるいは地方の責任としてやることということで決めたことは、自主自立で責任を持ってやりなさい。そのときに、それをうまくやっていないではないか、あるいは法律に違反したことをやっているではないかというときに関与してもよしいというふうに整理をされたんです。その部分で、関与できるという部分で、国と地方自治体の部分でこの緊急事態に対応する部分を読み取るというのは、私は、若干無理があるのではないかと。これはいわゆる平時の想定ですね、当然ながら。

そして、国の機関委任事務の中で、防衛に関する部分というのは外してあるんですね、適用除外項目なんです。これは、狭義に読めば、防衛、いわゆる自衛隊の活動を国がやるのを、地方に何か機関委任事務でやれという話ではないという、だから、地方の自衛官の採用も、ちゃんとそれぞれ全部部署を置いて、協力はされているけれどもということなんだと思うのですが、今回の緊急事態の国民保護法制で地方が負う責めは、これで法律で決めるということの整理なんですけど、実は、先ほど申し上げたように、国に最終責任を持つんですねというのは、阪神・淡路大震災でもありましたように、インフラ、通信網がパンクしたとか、あるいは役所自体の部分がもう機能不全になるということは幾らでも起こり得るわけですね。連絡できないだけじゃなくて、機能不全になる。そういうときに関与するというのと、ここの、いわゆる地方分権一括法で関与ということを決めてあるのとは、別の世界だと思うんですよ。全く別世界だと思うのです。

そういう意味では、今のような、今、平時で動いている国と地方、そして、その部分で、法定事務という部分で関与の仕方を決めているのに載せた形だけしか想定していない、こういう国民保護の体制というだけでは機能しないんじゃないかという危惧を持っているのですが、いかがですか。

**井上国務大臣** 制度的にはいろいろな事務の種類がありまして、それに対する国の関与というのはそれぞれ違うわけでございます。

かつて、国の機関委任事務と言っておりました事務の中にもいろいろな事務があったわけでありまして、今お話しのように、自衛隊につきましては、これは機関委任事務じゃなしにまさに国の事務でありまして、こういったのは原則的に自治体の事務から外されてくるというのは、これはまた当然だと思うのであります。

しかし、このたびの措置は、住民に関与する部分が大変大きいわけですね。例えば、避難をする、救援をしていくとか、あるいは被害の拡散を防止していくとか、ある意味では地方自治の事務でありますけれども、国、地方一体としてこれは対応しなくてはならないということでありまして、こういった事務を、委任事務といいますか、かつてでいえば機関委任事務と言っていると思うんですけども、そういうものとして規定をしていくということは考えられていいことじゃないか。

つまり、事務の性格によりまして国と地方の関係というのは整理をしていくということで、おおよそこういう、この事務は平時では想定されないからだめだというんじゃないしに、有事におきましてもある一定の限度、もちろん、地方自治の本旨の趣旨には十分配慮しながら規定していくことも、これは地方自治の中で許容されることじゃないか、私はこんなふうに考えるわけでありまして。

**川端委員** だめだと言っているのではなくて、機能しないのではないかという事態が起こるのではないかと。

これを長々と申し上げたのは、憲法も含めて、本来のいわゆる平時の議論として、本来、地方は、分権し、対等、独立の地方公共団体が自主自立的に活動していくんだ、国はできるだけ関与しないという大前提からいうと、こういう事態のときは、その枠組みの中でありながら、どんどんどんどん

んと緊急のことだからということをやっていること自体は、実は本来の部分からいってやはり随分フリクションを起こしている話であり、それがいいことかどうかは別として、ぎりぎり議論をすれば、非常に問題があることをいっぱい何となくやってしまうことをつくっていることを指摘させていただいたわけであります。

先ほど大臣も、この部分は非常に微妙な問題を持っているのではないかと私が言うたら、そういう感じはするとおっしゃっていただいたんですが、そういう部分で、日本国憲法というのはこういう緊急事態、有事を想定はしていないと私は思うんです。そのことに対してはいかがですか。

**井上国務大臣** 日本国憲法の制定当時におきましては今委員が言われるようなことであつたんじゃないか、こんなふうに思います。

**川端委員** いや、制定当時というか、制定したらそれは今でも憲法ですからね。経過は別にして、今の憲法では有事を想定した条文は何かあるんでしょうか。

**井上国務大臣** 制定当時はまさに平時の憲法ということだったと思うのでありますが、現在におきましては、さまざまな状況を考えて、現行憲法の解釈の許す範囲で理解をしていく、解釈をしていく、こういうことになっているんじゃないかと思うのです。

**川端委員** いやいや、それは、先ほど大出さんのときにも現行憲法の許す範囲内でおっしゃっていたんですが、それは当たり前の話であつて、条文的に、いわゆる緊急事態が起こったときにはこういう対応をするべしという規定は、衆議院が解散されたときの参議院の緊急集会というもの以外、何かが急に起こったときという規定はない。だから、当然、戦争放棄ということも含めて、背景もいろいろあると思いますが、そういう緊急事態が起こったときということを明確に想定した条文はないというふうに認識しているんですが、それでよろしいでしょうか。

**井上国務大臣** 緊急事態を想定した直の規定というのは、確かに、言われますように、ないと思いますけれども、現行憲法の解釈としては自衛権があるということでありますから、その自衛権に基づいてさまざまな対応ができるというふうに考えます。

**川端委員** また別の機会に政治家井上喜一先生と議論をしたいなというふうに思います。

結局、先ほど私、総務担当で質問をすることになったので九十二条を中心に伺いましたけれども、やはり地方の自治を九十二条でちゃんと、自主独立でという解釈も含めてやっていくという部分で、国と対等であり独立だということと国を挙げて守るということとは、どこに整合性を持つのかというのはやはり隘路に入っているんですよ、議論としては。

そして、これはもうかねてからよく議論になりました基本的人権の問題ですね。憲法の条文では、基本的人権というのは大変重く重く書いてあるわけですよ。十一条で、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる。」という書き方であります。そして、第十章「最高法規」、第九十七条、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」とまで書いてあるんですね。

しかし、この事態対処に対する、あるいは緊急事態に対処するいろいろな部分でいうと、基本的人権を何と言うのかということにもなるんでしょうが、ある一定の制約は設けざるを得ないという議論になってきているわけですよ。そうでないと、それはまさに国家として何の行動もできないという部分は当然であり、国民の生命財産を守り、国を守るという部分でいえば、究極の基本的人権を守るというためにその他のいろいろな部分がという議論もあるということですが、やはり改めて読み直してみますと、大変重い書き方をしてあるなという感じがします。

そして同時に、これもしよっちゅう議論になりましたが、第十九条で、「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。」といういろいろあるのに、これで大丈夫なのかという議論のときに、おさ

らいですが、これは十三条では、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」というもので、公共の福祉論というもある。ここでいいんだという話もある。

しかし、前段、憲法の枠内でおっしゃいましたけれども、非常に御苦労があり、議論がふくそうする部分では、やはり、この憲法が緊急事態、有事というものを基本的には全く想定した条文を持っていないというところに問題が、こういう事態を招いているんだと私は思います。これをそう思うかと問うてもお答えできないでしょうから。私はそうだと思うんですね。これが、そんなことはないとおっしゃる人もおられるかもしれませんが、大体そういう認識ではないか。

現在、憲法議論は随分盛んになりました。院においても憲法調査会が活発な議論をさせていただいている、そして、自由民主党小泉総裁も憲法の改正問題について前向きに発言をしておられる、我が党の菅代表も創憲論で憲法案をまとめたいというふうな発言をされたということで、いろいろ議論がされている。これは大変いいことだと思います。そして、項目によっては一定の方向性も、コンセンサスも得られつつある部分もあるのではないかなというふうに思っているんですが、私自身は、本来、憲法上、こういう緊急事態、有事に対応する部分のことは明記すべきだと思っています。それがない部分が、今日のこのふくそうした議論と、大変な苦労をし、憲法の枠内という議論を招いているのではないかと個人的には思っております。

そういう中で、現実には憲法改正というのは五年、十年、二十年ということなんでしょうが、そういうときに、本来、憲法に国家のこういう有事に対する基本機能と対応の基準が規定をされていないから、なかなか悩ましい議論が起こる。そういう部分で、国として、あらゆる事態に対応するための国家体制と統治機構について基本的事項を定める、国家としての危機管理のための法体制を整備することがどうしても必要になろう。これは、幸いなことに、前国会からの議論で、与野党で協議を今進めていただいているということなんですが、憲法の空白を埋める基本法の制定がどうしても必要ではないかというふうに思います。

事態が発生するたびに既存の法令の改正、新規立法を繰り返してきたのが現実です。最近だけで挙げますと、国際緊急援助隊派遣法、国際平和維持活動協力法、周辺事態法、船舶検査法、テロ対策特別措置法、武力攻撃事態対処法、イラク復興支援特別措置法、それぞれに伴って自衛隊法の改正。今回が国民保護に関する七法案三条約。

個別法、個別法でやって、だんだん何か話がおかしくなってきた、全体の整合性もよくわからないという事態を招いているので、自公民三党で寄り寄り御協議をいただいているのはいいことだと思うんですが、憲法がそういう部分に関してはきちっと書かれていない現実と、それから、個別法、個別法でやった部分で非常に問題があるという部分で、基本法できちっとしたそういう枠組みを提起すべきだということに関して、政府としてのお立場とお考えをお聞かせください。

**井上国務大臣** 今御指摘のとおり、これまでずっと個別法でいろいろな事態に対しまして定めてきたわけでありまして、したがって、武力攻撃事態対処法におきましても、そのような考え方であのような立法をしたわけでございまして、その時点までは、少なくとも政府に、基本法でもって総括するような法律といいますか、全体をカバーするような、まさに基本となる法律をつくる、そういう考えはなかったと私は理解をしておりますのでありますが、この武力攻撃事態対処法の審議の過程におきまして、そういう基本法をつくる必要性があるんじゃないかというような、これは民主党の方からの提案がありまして、与党と民主党との協議の結果、ひとつそれを制定しようという方向で考えていこう、こういうことで合意をされたわけですね。

それから、それがさらに進みまして、ことしになりまして、基本法をつくるということの確認と同時に、この主要事項については今御審議をいただいております法案の衆議院の通過前に整理をし

ていこうということでありまして、基本法自身は来年の通常国会中に成立させる、こういう合意が成り立ったわけですね。

したがいまして、政府としては、今政府がそれにかわって基本法を立案していくという考え方はありませんで、与党と民主党との協議の推移を見ているということでございます。

もとより我々としても、そういう方向でありますから、よく検討いたしまして必要なことはやっていかなくちゃいけない、それこそ、いろいろな御下問があれば、そういうことに対してお答えをしていかないといけないだろう、こんなふうを考えているわけでありまして、今の時点ではそういうことでございます。

政府が、今の与党と民主党との協議に先立ってといいますか、あるいはそれと並行して基本法をつくっていくという考えはございません。

**川端委員** 現実にはそうなんですけれども、そしてお答えもそういうふうにしお答えられないというのもよくわかるんですが、本来、私は、これは政府の怠慢だと思うんですよ。

国民の生命財産を守り、国を守るというときの部分で、明々白白憲法上にきちっとした指針が示されていないことから、個別法、個別法ということになって、現実に非常にふくそうした議論も起こり、そして整理がその都度必要になるという部分で、かねてからそういう議論があった部分が出されなかった、政府としてそういう部分が、議論はされたのかどうかわかりませんが、そういう形で提起されなかった、そして、過去のいろいろな背景があるんでしょうけれども、武力中心の部分に非常に偏重した議論で進んでしまったということがこういうふうな事態を招いたんだというふうに思います。

例えば、今、憲法の中でいうと、まさに制定時には想定をしていなかった、考えもしなかった環境権という問題があるということが議論になって、今のいろいろな議論の中では、環境権というのは憲法をこれから変えるときが来るならばきちっと明記すべきであるというのは、ほとんどだれも否定しない議論だと思うんですね。しかし、今憲法には環境権がない。そうすると、公害国会というのが昔ありましたけれども、個別法でいろいろなことをやっていくという部分では、やはり大きな、国としての物事の見え方が必要ではないかということで、環境基本法というのができているわけですね。

環境も国民には大事です。しかし、あれは議員立法でやったわけではありません。という意味では、まさに有事のときに国を守るということの基本、環境はあっても国を守るという部分にないという部分は、私は本当に変なことだなというふうに思っていますし、幸い各党の御努力で大きな流れができてきたというのはありがたいことだと思っているんですが、私は、今までの政府の怠慢に対して注意と反省を強く促したいというふうに思っております。

それで、ちょっと時間がほとんどなくなってしまったので、防衛庁長官、私、今週の月曜日に週刊誌を買いました。そうしたら、イラク問題で「自衛官覆面座談会」というので載っていました。これはどこまで本当か知りませんよ。

見出しを見たときに、新聞の見出しを見て買ったんですよ。一ページ目がこういうもの、大きなものなんですが、おどろおどろしく書いてあることは間違いないんですが、中身がどこまでどうかわかりませんが、その見出しの中の、本文の見出しというか、こういう見出しの下の小見出しというんですか、その中に、「イラク・ファルージャでの日本人拉致事件が解決しても、次は自衛隊が標的になる。「イラク復興支援も、鳥インフルエンザの後始末に出動するのも、いわば雑則の任務だ。本則は国を守ること。自衛官として、おめおめと雑則で死ぬるか」と書いてある。

私は、昔の内閣委員会を含めて、いわゆる百条関連にはいろいろ何度となくかかわってきました。そういうときに、私はこれ、今もおっしゃったけれども、気持ちは本当にそうなんです。

このいわゆる雑則というのを一度整理してみましたら、九十九条が機雷等の除去、百条の一から

ずっとあるんですが、土木工事等の受託、教育訓練の受託、運動競技会に対する協力、これは多分国体とかですね。南極地域観測に対する協力、国賓等の輸送、国際緊急援助活動等、国際平和協力業務の実施等、在外邦人等の輸送、ACSAに基づく物品、役務の提供、後方地域支援等。今回、後方地域支援等と合衆国軍隊に対する物品または役務の提供、それから手続というふうに、いろいろな自衛隊に対しての業務が出てくるたびに雑則が追加されていく。

そして、実は、日本が、総理もよく言われますが、国際的に非常に大きな役割を果たすという中で、自衛隊の諸君の役割がどんどんふえてきて、そして、立派に果たしていただいて、期待もされ、責任も重く、危険も多いという状況の中で、いみじくもこの週刊誌に書いてあるのは、真偽はわかりませんが、本当にそうだなという感じがしました。

私は、いろんな形で、事態法もそうですし、今回の保護法制もそうですが、いろいろこういう周辺事態も含めて、法律改正のときにその都度自衛隊法が改正されるんですが、こういう非常に大きな、有事に対応する大改正、大法整備も含めて、大きく自衛隊の役割も、国民保護の措置もいろんな形で書いてありますが、そういう部分のときに、自衛隊法というのは一度抜本的に、構成から含めて検討されるべきではないかと思うんですが、いかがでしょうか。

**石破国務大臣** これはもうすごく悩むところではありますが、ただ、先生一番よく御案内のとおりですが、雑則と言うから何となく聞こえが悪いので……（発言する者あり）いやいや、これは付随的任務、こういうふうに私どもは言っておるわけです。

どこが違うんだ、こう言われますが、要するに、本来的任務と付随的任務とあります。本来的任務というのは、主たる任務である防衛出動、これはもう一番の根幹ですよ。本来任務だけども、主たる任務以外のものに、海警とか治安とか警護出動とか災害派遣とか、そういうのがありますよね。それはやはり一つのカテゴリーだと思うんです。そうすると、では、それ以外に、雑とは言いませんが、それとはやはりカテゴリーが違う付随的任務というものがあるのだらうという、ここをどのようにして分けていくかというのは、実はすごく難しい議論ではないのかと思います。

それで、その百条系列の国際的責務の履行のようなものを、仮に本来的任務というふうにして持っていきましたときに、これをどのように位置づけるか。それで、PKOと例えばテロ特、イラ特などというのは、おのおの性質が違っています。PKOの場合には国連の仕事ですし、テロ特の場合には自衛権というものですし、イラ特の場合には国連の要請ということであって、それをどういう形で整理するか。先生御指摘の自衛隊法の改正も含めて議論をしよう、それは、立法府の御議論というものはあるべきですし、私ども行政府としても、それは常に、不断に考えていかなければいけないことだと思っています。

ぜひ先生に御教示をいただきたいのは、どういう形で整理をするのが一番望ましいのか。一方で、政府におきましては一般法、いわゆる国際貢献とか国際協力とかいろんな言葉がありますが、その一般法というものはどうあるべきかという議論もしておりますが、どういう形で整理をするのが望ましいのか、またお考えをお教えいただければ大変ありがたいことだと思っています。

**川端委員** かねてから議論は承知しているんですが、いわゆる本来任務と、その中の主たる任務、従たる任務、それから付随的任務という整理をされているんです。

しかし、今回、例えば国民保護法制の中でいったときに、私はこれはちょっと懸念をしている部分があるんですが、いわゆる国民保護、避難・誘導等々、特に市町村が中心となって活動するときに、自衛隊の応援を要請することができるということがありますよね。本来業務をやっている部分で、有事になって大変なときに、この町、助けに来てよと言われても、現実には、そこに部隊があっても、それは全自衛隊の行動の指揮下のもとにあるわけですから、近くにいるから助けに来るとか関係ないという部分が、ちょっと余り過度に期待してはいけないという部分があると思うんです。

そういう整理も含めて、今回、随分と業務がやはり現実、具体的にできてきた部分が初めて出て

きたわけですね。そういう部分で、難しいから、難しいからということで、付随的任務と言われるけれども、ちゃんと「雑則」と書いてあるんですからね、書いてあるのは。だから、それを含めて御検討をいただきたい。

それで、本当はきょうは、実は民間防衛の部分について、冒頭に述べましたけれども、この具体的な部分を議論しようと思ったんですが、時間が来てしまいましたので、またの機会に譲りたいと思いますが、この部分が、本当にややもすると軍事的側面を中心とした部分で議論が始まり、そして、国民保護に議論が移ってきたけれども、実は民間防衛の部分がほとんど議論されていないというか、仕組みとしてよくわからないという事態は、大変ゆゆしき問題ではないのかというふうに思っておりますことを申し上げて、終わりにしたいと思います。

ありがとうございました。

**自見委員長** この際、暫時休憩いたします。