

生徒の政治参加意識を高める公民教育の研究
—戦後有事法制の歴史的研究と授業への展開—

Research of the civic education which raises a student's political participation consciousness

—Deployment to historical research and a lesson of postwar period legal framework for war contingencies—

塚本隆司 (兵庫教育大学大学院院 教科・領域教育専攻社会系コース)

笠松 弘 (兵庫教育大学大学院 教科・領域教育専攻社会系コース)

藤井徳行 (兵庫教育大学 社会系教育講座)

高等学校日本史において、現在の有事関連三法案の起点とされる、戦後の有事法制研究とその現在の課題についてとりあげる。

問題は三つの段階を経て進展してきている。自衛隊の幕僚レベル、防衛庁全体のレベル、そして政府レベルの三段階で、最初が1963年の自衛隊の統合幕僚会議主宰の幕僚研究「三矢研究」の段階、次が1977年の防衛庁長官指示によってスタートした防衛庁としての「有事法制の研究」の段階、そして現在の段階である森・小泉両首相の指示による政府レベル、「内閣官房を中心とする法案化の作業」の三段階であった。

有事法制研究がどのように展開していったか、そして現在の有事関連三法案にどのような影響を与えたか、資料から比較考察する。学習指導案では、有事法制研究を時代ごとに段階的に学習する事によって生徒の理解を得やすく工夫するとともに、戦後の歴史背景、近年の国会状況にも触れる。冷戦終結後の今日でも、各国間に対話、特に安全保障対話が容易に進展しない一方で、軍備の近代化に加えて、大量破壊兵器及び弾道ミサイルの拡散が進んでいることもこうした不安定な状況を備える原因である。地域安定化のための各レベルにおける努力も近年進められてはいるものの、各国国民の間に存在する根強い不信感や対抗意識が妨げとなって、政府レベルの信頼問題や安全保障対話も十分に進んでいない。そうした安全保障環境を踏まえつつ、日本がどのような安全保障上の危機に直面し、その危機に対処する上でいかなる課題を有するかを念頭に置き過去の有事法制の研究についてその重要性を説き、生徒の政治参加意識を喚起する。

キーワード：三矢研究、有事法制研究の公然化、平時と有事、日米安全保障、自衛隊

1. 三矢研究

1.1. 有事法制研究のはじまり

最初に行われた有事法制研究は、1963（昭和38）年に自衛隊の統合幕僚会議事務局にて行われた幕僚研究の昭和38年度統合防衛図上研究であり、三矢研究と呼ばれ1963（昭和38）年2月1日から6月30日まで5ヶ月にわたって行われた。三矢研究の三矢とは、戦国時代の武将、毛利元就が息子たちに残したといわれる3本の矢の故事を、陸軍・海軍・空軍になぞらえたものである。

この研究は有事法制の研究そのものを目的としたものではないが、その中に非常事態措置諸法令の研究が含まれ、かつ、統制的な内容が含まれていたことから、国会等で問題となった。国会で暴露された

のは、この研究をまとめた文書の一部で、防衛庁の中での文書の秘密のランクは、極秘だった。（注1）

本来内部限りの極秘研究であったが、1965（昭和40）年の国会で統合防衛図上研究が公にされる。この問題を暴露したのは岡田春夫議員と石橋政嗣議員でどちらも当時の社会党所属衆議院議員である。これは国会でも大きな問題となる。この統合防衛図上研究は田中義男陸将（統合幕僚事務局長）を統裁官として総裁部・研究部が実施した。（注2）

この統合防衛図上研究に参加したのは、統合幕僚会議の事務局を中心とした陸、海、空3幕のトップ・エリートの幕僚であった。この研究は秘密裏に実施されたもので、防衛庁長官も知らないうちに行われた。ただ、内局の防衛課のごく少数の何人かはこの

研究の図上演習部分のごく一部の視察をしていた。

1.2. 三矢研究の内容

昭和 38 年度統合防衛図上研究の想定は、韓国情勢の推移に伴う国策要綱は、朝鮮半島における武力戦、すなわち第二次朝鮮戦争の勃発と進展を想定し、共産陣営からの直接の侵略が遠からず我が国に対しても発生することはもはや逃れられないものと判断して、侵略に対処するための自衛隊の態勢を速やかに整備することや、国民の防衛意識を高めて、国内革命勢力を排除し、政府と民間人が一体となつての防衛態勢を確立することをあげる。(注3)

朝鮮情勢の変化に即応した具体的な状況想定は以下のように段階を追った事態を想定している。(注4)
第一動 韓国軍内一部反乱生起に関連し米軍の一部鎮圧のための出動、北鮮方面の動静の活発化を現出し、併せてこれらが国の治安情勢の悪化に及ぶ状況を示す。

第二動 韓国軍内一部反乱に対する共産側の支援が非公然から逐次半公然に、さらに航空攻撃を伴う武力支援に発展する段階をめぐってこれに伴う米軍の介入、反撃等の状況を作とする。またこれらの事態が逐次わが国に波及し治安悪化の度が激化するとともに、領空侵犯、船舶の拿捕、臨検事案を現出する。
第三動 共産軍の 38 度線突破、韓国への陸上侵攻を契機としてこれに伴う武力戦の状況並びに米軍の行動状況を現示するとともに、これがわが国に普及し国内治安に与える状況並びに主として西日本空海軍域における情勢緊迫の状況を示す。

第四動 韓国内における情勢が順次に悪化し、ついに西日本方面に対する海上または航空機等によって我が国に対し武力攻撃が開始され西日本を中心としてこれに伴う米軍の行動ならびに朝鮮半島の情勢の推移を現示する。

第五動 主として西日本方面に対する陸海空攻撃の状況を提示し併せて北海道方面に対する共産側の工作の活発化の状況を示すとともに、朝鮮半島の戦域及び米軍の行動を現示する。

第六動 前動の作戦の続行中に、ソ連の介入を見、これが侵攻の脅威の増大する状況を現示、次いで侵攻に至る段階を示し、併せて朝鮮半島の戦域及び米軍の行動を示す。

第七動 我が国に対する本格的な海空攻撃、ついで北日本に対する着上陸侵攻生起に至る

このように三矢研究では統幕会議の自衛隊制服組

が第二次朝鮮戦争を想定して、日米共同作戦の内容や国家機構および国民の戦争動員体制の確立が検討事項とされていた。

同研究は、(1)核兵器使用について、(2)日米統合作戦司令部について、(3)非常事態措置諸法令の研究について、を検討事項としていたが、このなかで戦術核兵器の使用が明記された点と同時に、何よりも戦前期の軍事法制を模範とし、既存の自衛隊法の限界性を含意しながら、より包括的かつ実地的な非常事態措置法令の整備を目標としていた。非常事態措置諸法令の研究の内容は、(一) 国家総動員対策の確立、(二) 政府機順の臨戦化、(三) 戦力増強の達成、(四) 人的、物的動員、(五) 官民による国内防衛態勢の確立、が骨子となっていた。

非常事態措置諸法令は、全体として第 2 次世界大戦間の諸法令(徴用令、戦時緊急措置法、総動員準備要綱、戒厳令、丘役法、徴発令、軍法会議法、軍刑法、国防保安法、軍機保護法などの典型的な戦時対処法令)を参照指示しているところから考察すると、敗戦から 18 年、自衛隊創設から 9 年の時点でお旧国家総動員体制的な発想の特徴をいかに表しているのではないだろうか。今日なお、体系的な有事法制を問題にするときに一段と注意をしなければならないのは、防衛司法(軍法会議法や軍刑法を参照して現在の裁判所内に防衛庁専門部を設置する)、防衛保護(国防保安法や軍機保護法を参照して現行法の中に国防秘密・軍事秘密の保護を持ち込む)だけでなく、衛生・医療や交通・通信、気象業務等の領域に軍事や戦時の論理を導入して戦争・軍事目的に動員する反憲法的な制度原型の構想である。米ソ冷戦の真っ只中で、防衛庁長官や首相にも秘匿されて自衛隊制服組だけで行われた三矢研究は、公式には廃棄されて資料としても保存されていないとされながら、その後も有事法制の基本モデルの地位に座り続けて今日に至ったといつてよい。

2. 防衛庁の有事法制研究の基本的な考え方と経緯について

2.1. 防衛庁における有事法制研究

防衛庁が行った有事法制の研究は、有事に際して自衛隊の任務遂行に必要な法制は、現行の自衛隊法によってその骨組みは整理されているが、なお残された法制上の不備がないかどうか、不備があるとすれば、どのような事項かなどの問題点の整理を目的

として、シビリアン・コントロールの原則に従って福田赴夫総理大臣の了承の下に、三原朝雄防衛庁長官の指示によって開始された。

この有事法制研究の開始の背景には、当時、日米の軍当局者によってすすめられていた日米防衛協力のためのガイドラインの策定があった。このガイドラインとは、米軍と自衛隊とが実際に共同作戦行動をとるさいに、どう役割を分担し、どう協力するかを決めたものである。

1976(昭和51)年6月に日米安全保障協議委員会の下部機関として、防衛協力小委員会が組織される。これは日米安保条約を運用する最高の議決機関である。これまで自衛隊制服組は協議機構に参加を許されず、みなシビリアンが処理していた。それが小委員会のレベルで、はじめて自衛隊制服組が入った。そしてこの小委員会の下でガイドラインの策定作業が行われた。

日米共同軍事作戦の発動を見込んだ自衛隊の海外派兵と、その当然の帰結として集団的自衛権行使に踏み切り、自衛隊の海外派兵への道を押し開こうとしたのである。それはまた、国会の承認を必要とする内閣総理大臣の防衛出動命令がなくとも、現地指揮官の判断で武力行使を可能とするための法律の制定を実質要求することになった。

日米安全保障条約の第5条には、以下のように記されている。(注6)

第5条

各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する。

前記の武力攻撃及びその結果として執つたすべての措置は、国際連合憲章第51条の規定に従って直ちに国際連合安全保障理事会に報告しなければならない。その措置は安全保障理事会が国際の平和及び安全を回復し及び維持するために必要な措置を執つたときは、終止しなければならない。

このように、日本への武力攻撃があったさいには両国が共通の危険に対処するように行動すると共同防衛が定められている。しかし巨大な軍組織を動かすのであるから、あらかじめ役割分担を決めた上で、どう協力するのか、その調整のための仕組みなども

決めておく必要がある。

改定安全保障条約の成立から18年、ガイドラインの策定によってようやく日米両軍が実際に共同作戦行動をとることができるようになった。

しかし、ただ役割分担や協力の仕方を決めただけでは、まだ日米両軍が動き出すことはできない。動ける条件をととのえる必要がある。自衛隊は厳しい法的制約を受けているので、ガイドラインに従って日本国内を主戦場に戦うには、その法的制約を解除しなくてはならない。一方、米軍の作戦行動を保障するためには、補給や輸送・整備などいわゆる後方支援が求められる。それに応えるためには、それを可能にする法令を準備しなくてはならない。こうして、日米防衛協力のガイドラインの策定は、必然的に有事法制の研究をうながすことになったのである。

2.2. 2度の中間報告

第一次中間報告は1981年に発表され、第一分類の法令に関するものであった。(注7)防衛庁所管の法令を対象として、問題点が指摘されるとともに、自衛隊法第103条の政令については、政令に盛り込むべき内容まで検討されている段階である。その要点は、①防衛出動時に物資の収用・土地の使用・施設の管理、一定業務の確保のために国民を自衛隊の命令に服させる自衛隊法103条に関して、必要な手続き等を定める政令がまだ出されてなく、未整備であること、都道府県知事に要請できるものを緊急を要する場合には自衛隊の師団長クラスの軍人にまで下ろしていること、②一定業務(医療・土木建築工事・輸送)について業務従事命令に服すべき国民の範囲を災害救助法施行令に規定するものとおおむね同様のものとする(軍事動員と民事災害協力の連動)、③公用令書の相手方不明のときにも搭置できるようにすること、④自衛隊の有事土地使用の際に工作物(住宅・建物)を撤去できるようにすること、⑤陣地の構築等を防衛出動待機命令時からできるようにすること、⑥自衛隊部隊の緊急行動の際に公共の用に供されていない(私有の)土地を通行できるとする新規定が無いため追加すること、などである。注目すべきは、防衛庁による第一次中間報告の記者団へのブリーフィングにおいて、まだ研究に着手されていない第三分類で検討される事項として、①平時の権限として国連警察軍への参加、在外邦人の保護、領空侵犯対処の問題、②有事の際の米軍の行動に関するもの、③いわゆる戦時災害補償、④憲法

の関係する問題として総動員、戒厳、言論統制、⑤機密保護の問題（スパイ防止）、⑥治安に関すること（大衆運動、産業統制）があげられていることである。（注8）そこには三矢研究の法令研究モデルの影を見るだけでなく現在の有事法制の規定原案を見出すことができると思われる。

第二次中間報告は、1984(昭和59)年に発表され、第二分類の法令に対応するものである。防衛庁以外の省庁の法令を対象とし、特例措置の必要性が指摘されるとともに関連する法律等の条文が明らかにされている段階である。（注9）報告では、解釈・運用で処理可能なものと特例措置が新たに必要なものに分け、①部隊の輸送・移動（陸上移動等で道路等が損傷している場合に応急修理等により滞りなく通行できるための道路法がなく、特例措置が必要）、②土地の使用（有事における陣地構築のために速やかに土地を使用するため海岸法・河川法・森林法・自然公園法に特例措置が必要）、③構築物の建造（有事に自衛隊が使用する航空機用えん体・指揮所・倉庫等について建築基準法に特例措置が必要）、④電気通信、⑤火薬類の取り扱い（火薬類の積み下ろしは夜間を避けて行うことを定める総理府令の適用除外など）、⑥衛生医療（有事に自衛隊が設置する野戦病院等について医療法に特例措置が必要）、⑦戦死者の取り扱い（有事に部隊が戦死者を速やかに埋葬または火葬にするために墓地、埋葬等に関する法律に特例措置が必要）がまとめられた。特に注目すべきは、憲法第九条のもとに初めて戦死者の取り扱いが提示されたことである。

第三分類の検討状況(2002年1月22日公表)（注10）は①有事における住民の保護・避難または誘導を適切に行う措置（住民に対する警報等の伝達・避難の勧告等、被災者に対する救難救助等）、②有事における民間船舶および民間航空機の航行の安全を確保するための規制を伴う措置、③有事における電波の効果的な使用のための制限に関する措置（有事に使用する周波数を確保するための措置を含む・不必要な電波の発射の制限等）、④ジュネーブ4条約の実施にかかわる国内法制（相手国の捕虜・傷病者の待遇、戦闘行為からの住民の保護など）があげられている。

その狙いは、有事において軍事的障害物の対象とされる住民の行動を軍事的に統制・規制することと同様に、民間の船舶や航空機、それに電波の軍事統制を準備するものであり、捕虜の取り扱い問題につ

いても、明らかに戦争発動した場合に対して伴う捕虜の発生を想定した法整備である

政府・防衛庁は、従来から日本有事において自衛隊が出動する場合には、国民の強制動員や物資収用を可能とする自衛隊法第103条の実施を目的とした政令案の検討を継続している。（注11）

2.3. 危機管理論

三矢研究では、①戦争指導機構、②民間防衛機構、③国土防空機構、④交通統制機構、⑤運輸統制機構、⑥通信統制機構、⑦放送・報道統制、⑧経済統制などに関し、合計で77・87件の国会提出案件を予定するものとされた。このうち10件は、国家総動員体制に移行するための立法措置とされていた。これらを実現させるためには当然ながら現行憲法に差し障ると考えられており、それゆえに平時から有事法制の整備が不可欠としていたのである。このような有事法制の整備を押し進める上で唱えられていたのが危機管理論であった。

その代表例としては、財団法人平和・安全保障研究所が作成した「我が国における危機管理の軍事的側面」がある。（注12）その第6章での非国家的集団による敵対行為と危機管理には、とりわけハイジャックやテロ対策の観点からする危機管理への国民的関心と呼び起こす必要性を強調しつつ、危機管理論の普及を早急に図ることを提言している。ここでは政府の危機管理体制が整備されたとしても、危機管理への国民的覚醒が確保されなければ無意味とする議論を展開している。

それに関連するくだりはこうである。

「今後危機発生に際して政府が言葉どおりに断固たる態度を貫きうるためには、平時における政府自身による息の長い国民説得の努力が不可欠であると考えられる」

としつつ、その際に留意する点として、①国民説得の目標をどの水準におくのか、②いかなる層に説得の重点を置くのか、③いかなる説得を試みるか、だとする。その議論での結論は、国民の消極的支持で十分であり、有識者や世論の指導者の組織化が重要だとする。

広い意味における危機管理論として、1973年11月に始まる石油危機を機会に、それまでの国際経済秩序が動揺をきたし、国際政治への第三世界の登場

や、それを主な要因とする米ソ二大国の政治的軍事的な力量の低下という状況を背景に、国内ではアメリカへの一方的な依存を基調としつつ、安全保障政策を見直す動きが出てきた。それがアメリカの危機管理論を手本にした総合安全保障論の展開である。

3. 有事法制研究の現状

3.1. 武力攻撃事態の認定の問題点

2002年4月21日に閣議決定され、翌日に国会へ提出された有事法制関連三法案は次の三つのことを指す。有事対処の基本事項と今後の有事法制整備に関するプログラムを定める「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」、有事の際の自衛隊の行動を円滑化させることを目的とする「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」、及び安全保障会議の機能強化を図ることを目的とする「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」である。

武力攻撃事態に至ったとき、政府は武力攻撃事態への対処に関する基本的な方針（対処基本方針）を策定する（武力攻撃事態法案九条一項）。

自衛隊法七七条の防衛出動待機命令はあくまでも自衛隊内部の準備行動にすぎない。予測される事態が認定されれば、日本の法制は平時から有事に変わる。自衛隊の活動に限っても、予備自衛官と即応自衛官の防衛招集が可能になる。自衛隊法改正案には、防衛出動命令が予測される場合に展開予定地域内における防御施設の構築を可能にする規定（七七条の二）、防御施設の構築に従事する自衛官が自己または自己と共に当該職務に従事する隊員の生命・身体の防護のために武器を使用することを可能にする規定（九二条の三）、その際に土地の利用や立木の処分も可能とする規定（一〇三条の二）が含まれたから、これらの準備行動も可能になる。要するに、自衛隊は直ちに戦闘行動を展開しうるような臨戦態勢をとることが可能になる。（注13）このように武力攻撃事態法案は予測される事態に対処するための概念で導入され実現したと考察できる。

対処基本方針が策定されると、内閣総理大臣は閣議にかけて臨時に武力攻撃事態対策本部を設置し、自らその本部長となって事態に対処する（武力攻撃事態法案一〇条～四条）。対策本部は指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が実施する対処措置

に関する対処基本方針に基づく総合的な推進に関することをその所掌事務とし（武力攻撃事態法案二一条）、対策本部長は対処措置を的確・迅速に実施する必要があると認めるときは、指定行政機関の長や職員、関係する地方公共団体の長やその他の執行機関、関係する指定公共機関に対し、対処措置に関する総合調整を行うことができる（武力攻撃事態法案十四条一項）。地方公共団体や指定公共機関は対策本部長の行う総合調整に対して意見を申し出ることができるのみである（武力攻撃事態法案十四条二項）。

二つの問題点がいえる。一つ目には、内閣総理大臣への権限集中と、その一方で国会や地方自治を通じた有事に対する民主的統制の軽視である。特に問題なのは、防衛出動事態以外の有事の認定が内閣総理大臣を中心にした行政権に完全に委ねられている点である。また、有事になれば、内閣総理大臣はあまりにも強大な権力を掌握することになるという問題がでてくる。（注14）

二つ目に注目されるのは、予測される事態を利用した有事の前倒しである。また、安全保障会議の組織強化と事態対処専門委員会の新設によって、政府優位の有事認定システムが整備され、政府が迅速に戦時内閣に転換することが可能になる一方で、予測される事態については国会の事後承認が採用されたため、政府の独断で有事法制が作動し始めるのではないかという問題点がある。

3.2. 武力攻撃事態概念の問題

武力攻撃事態という概念は武力攻撃事態法案二条二号によれば、武力攻撃事態とは武力攻撃（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のことである。考察すると、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武力攻撃が予測されるに至った事態の三段階があると考えられるが、②は①に含まれるようなので、実際には二段階である。しかし、②と③の違いは曖昧である。そのため、武力攻撃事態の概念は際限なく広がる恐れがある。

なぜ、周辺事態と予測される事態の関係が問題になるのかというと、アメリカが北朝鮮の核施設を破壊するために軍事行動を開始した場合、この時点で周辺事態になるので、周辺事態法に基づいて日本は米軍の後方地域支援に踏み切ることになる。そして、この時点で日本は国際法上、北朝鮮と交戦状態に入

ったことになる。それはなぜかと言うと、後方支援は武力行使に当たらないという議論は日本国内でしか通用しないためである。政府はこの状態を事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態と認定する。この時点で有事法制が動き始める。我が国に対する外部からの武力行使が発生する可能性がなくとも、アメリカが軍事行動を開始し、周辺事態法に基づいて日本が後方地域支援を行えば、武力攻撃事態が認定されてしまうという点である。(注15)

政府見解が予測される事態に周辺事態が含まれることを決して否定していない点は重要である。1994年の北朝鮮核疑惑問題の際にアメリカが北朝鮮に対する軍事行動を行った場合を想定して日本政府が検討したのは、①全面戦争となる事態を踏まえた対米協力の可能性と②北朝鮮のゲリラが対日報復作戦(特に日本海側に密集する原発への攻撃)を行った場合の対処の可能性だったといわれる。(注16) ①はまさに周辺事態法の対象であり、②への対処は政府見解の予測される事態の定義に一致している。これにより、政府の見解の予測される事態に周辺事態は含まれると考察できる。

3.3. 有事法案の政治的意味

武力攻撃事態法案は予測される事態に備えて必要なものであるが世論の不安を解消するため問題点を解決し、国民によりわかりやすく、安堵を与えるものでなければならない。起こるかどうかわからない有事だからこそ、いざ起こった場合の「備えあれば憂いなし」という対策は必要である。

有事法案には深刻な政治的意味がある。1994年の北朝鮮核疑惑の際にアメリカが武力行使をためらったのは、日本の有事法制が不備だったからだとされる。とすれば、周辺事態法、有事法制と日本が法整備を進めれば、進めるほど、アメリカが東アジア地域で武力行使を行う可能性は飛躍的に高まることになると危惧される。チャーメーズ・ジョンソンは「冷戦の終結後、国防総省はアメリカの外交政策の策定と実行を独占している。アメリカは、対外的な目的の達成にあたり、往々にして不適切な一つの手段しかもたなくなりつつある。つまり、軍事力である。アメリカは、対外的な目的を達成するための多様かつ十分な能力をもちやもっていない」という指摘をした上で以下のように述べている。

「アメリカは海外に展開する地上部隊の大半を本国

に引きあげ、対外政策の方針を変更して、外交交渉によって模範を示すことに重点をおくべきだ。これが最も当てはまるのは、朝鮮半島である」(注17)

日本が有事法制を整備し、東アジア地域における米軍の武力行使を容易にすることは、アメリカの対外政策の方針変更を困難にするとチャーメーズ・ジョンソンは警告している。日本が有事法制を整備し、東アジア地域における米軍の武力行使を容易にすることは、アメリカの対外政策の方針変更を困難にする。日本の有事法制は、武力によらずに公正な秩序を構築していくための国際社会努力に対しマイナスの影響を及ぼす恐れがあるのではないかと危惧している。

4. 有事法制の問題点と今後の在り方

国家の緊急事態に際し、国の独立・主権と国民の生命・財産を守り、かつ公共の秩序を維持するため、緊急事態に対処するための法制は、国によって幅と深さは異なるが、その基本的事項は一般に憲法に規定されている。しかしながら、我が国においては、このような憲法上の規定は憲法第54条の参議院の緊急集会の規定があるだけで、個々の事態ごとに個別の法律によって律しているのが現状である。

我が国においてもこの問題は、憲法改正によって明確に規定されるのが望ましいことはいうまでもないが、衆参両院「憲法調査会」の検討の現状を考慮した場合、改正までには相当の期間が必要と考えられる。したがって憲法改正を目指しつつ、当面、国家緊急事態に適時適切に対応するための包括的基本法を整備することが急務であると考えられる。

対応すべき事態によって異なるが、一般的には国としての一元的対応、各機関等の相互連携、国と地方自治体との関係、土地・施設の一時使用、物資の収用、輸送・通信等各種公共手段或は役務の使用、港湾・空港等の使用、国民の避難・誘導、生活必需品・ライフラインの確保、資金の確保・使用等々の在り方が規定されなければならない。

集团的自衛権の行使、海外における武力の行使、国連の集团的措置への参加などに関わる憲法解釈が、平常時の多国間共同訓練、PKO活動、周辺事態における各種支援・協力活動などというに及ばず、在外邦人等の輸送(NEO)や我が国に対する武力攻撃への対処行動についてさえ如何に大きな制約をもたらしているかということについては、これまで指

摘はされてきている。

その具体的制約の一部は日米同盟における日米間の役割・任務分担である。今後の課題は、政策論としてこの問題を如何に解決するか、ということに尽きる。対策としては国家緊急事態対応に係る包括的基本法である。

今日から見通し得る将来において、我が国に対する本格的な武力攻撃が発生するとは見られないとされている。しかしながら、時として人知の及ばぬような情勢の激変が起るのは歴史の証明するところであり、また、周辺事態から我が国への武力攻撃に波及する可能性は十分に考えられる。

加えて、我が国の防衛について日米共同対処を原則としており、しかも周辺事態においては米軍に対する支援・協力のための法制・協定が整備されているにもかかわらず、我が国の平和と独立に最も重大な影響を与える我が国有事における米軍の行動に関わる法制・協定が未整備であるということは、整合性を欠くことになる。

これらの法制は、独立主権国家にとって、本来最優先されるべきものであることを考慮して早急に整備する必要がある。

将来予想される各種の事態に適時適切に対応し、必要な場合、日米協力を円滑に行うため、平常時から周辺事態の認定、海上警備行動・治安出動待機命令・治安出動命令・防衛出動待機命令・防衛出動命令の発令の間においてそれぞれの行動を準備するとともに、それぞれの事態の発生を抑止するために必要な措置をとり得る法制等を整備することが重要である。

このためには、次のような措置が必要となると考察した。第一は、有事法制第1分類の研究で明らかにされた防衛準備のための必要な措置を防衛出動待機命令下令時から行い得るように措置することである。現行法制下では、例え防衛出動待機命令が発令されても予備自衛官及び即応予備自衛官の防衛招集以外の国としての実質的な防衛準備を実施することは困難である。そこで、有事法制第1分類の研究においては、防衛出動待機命令下令時に、施設の管理、土地などの使用、物資の収容、医療・土木建築工事・輸送業務への従事命令などの他、特別部隊の編成等の防衛準備を実施できるように措置する必要があるとしている。第二は、後述する不審船対処や武装工作員等対処のための法制のような平時と有事の間、非軍事と軍事の間、警察作用と国防作用の間などの

いわゆるグレイゾーンの事態への対応に係る法制を整備することである。第三は、国としての各種事態への適時適切な対応を確保する準備段階の設定、自衛隊の部隊等の行動規準の制定などの措置を総合して講ずることである。

我が国の武力攻撃に対処するための防衛出動については述べたとおりであるが、このことは、国連の平和維持活動へ参加する場合あるいは周辺事態に際して、後方地域支援、後方地域搜索救助活動等を実施する場合においても同様である。すなわち、現行法制下では、このような対応措置を実施する場合、基本計画案を策定して閣議の決定を求めなければならぬと規定されている。我が国におけるこれまでの経緯を省みれば、基本計画の承認以前における先行的な諸準備、すなわち部隊の編成、各種装備品や物資の準備、訓練の実施などは、かなり制約されると思われる。しかしながら、これらの行動を適時適切に実施するためには先行的な準備の推進が不可欠であると考察する。

そこで、防衛出動、治安出動、海上警備行動、後方地域支援、後方地域搜索救助活動、国連平和維持活動、人道的国際救援活動等の各種行動の準備を、情勢の推移に応じて円滑に実施できるように統一する準備段階基準を設定することが是非とも必要である。また、これと同時に、国家の主権を守り、部隊等の安全を確保するため、事態及び情勢の推移に応じた部隊等の行動規準を制定しておくことが重要である。

今後、予想される様々な情勢に的確に対応して、我が国はもとより、広く世界や地域の平和と安定と繁栄の確保に寄与するため、可能な限り法制の整備を図っていくことが必要と考える。そうしなければ、同盟国米国の中に、日本がNATO諸国やオーストラリアや韓国などとあまりにも違い過ぎるということから同盟の差別化という現象が起ることが懸念される。これからも有事法制の研究は続けられるが、有事法制に関する国の研究は国民の人権保護や幸福追求の権利をできるだけ侵さないように配慮されるべきと考える。

最後に、いかにすれば有事法制をテーマとして生徒の政治参加を高める授業を展開し得るか、試案を示したい。

5. 生徒の政治参加を高める公民教育の学習指導案

単元計画表

1. 単元名：戦後の有事法制の歴史

2. 単元の目標

学習指導要領「地理歴史」科の目標には「国際社会に主体的に生きる民主的、平和的な国家・社会の一員として必要な自覚と資質を養う」とある。冷戦終結後なお、各国間で安全保障対話が容易に進展しない一方、大量破壊兵器及び弾道ミサイルの拡散が進み、テロが頻発する中、国民の間に存在する有事への潜在的な不安感を見据えて、わが国の有事法制研究の経緯と特徴を学習する。そして、わが国を取巻く国際情勢とそこから予想される危機を考えることにより、有事法制研究の重要性を認識させ、わが国の現状と将来を主体的に考察させる。さらにこの

過程を通じて、生徒の政治参加意識を喚起する。

3. 指導計画

- 第1時限 有事の際にはどうするか・有事法制の必要性について
- 第2時限 日本の危機管理を考えさせるために、わが国の不安要素を考察する。憲法9条と自衛隊の関係を考える
- 第3時限 戦後の有事法制研究について
—三矢研究の実態—
- 第4時限 防衛庁の有事法制研究
—有事法制研究の公然化—
—中間報告の内容—
- 第5時限 有事法制の現状とこれからの日本(本時)

4. 本時の授業計画表

第5時限 有事法制の現状とこれからの日本

①単元の目標

- ・ 国際情勢を踏まえつつ、日本がどのような安全保障上の危機に直面し、その危機に対処する上でいかなる課題があるかを理解させる。そしてそこから有事法制の研究についての重要性を認識させ、わが国の現状と将来を主体的に考える資質を養う。
- ・ 生徒が、民主的な国家・社会の一員としての政治参加意識をもつように喚起する。

②本時の目標

- ・ 有事法制研究に関する具体的な資料や図表をもとに調べたり考察することによって、日本史学習に対する興味や関心を高める。
- ・ 有事法制が成立するまでに至った経緯を戦後の有事法制研究を中心に理解させる。
- ・ わが国が有事の際、どのように対応をするべきか、そして平和への道のりについて考えさせる。
- ・ 自衛隊と日米安全保障条約を平和憲法との関連のなかで考えさせ、冷戦終結後における世界平和の問題点を考えさせる。

③ 学習指導案

	学習事項	生徒に対する学習指導	指導上の留意点	資料等
導 入	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有事法案の審議 ・ 有事関連三法案の閣議決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 以前は有事法制への風当たりが強かったのに今、なぜ有事法案なのか考えさせる。 ・ 有事法案をめぐる政治状況を観察させ賛否両論の理由を考察させる。 ・ 成立への過程を資料を使ってまとめる。 ・ 法案内容が具体的問題として浮上した理由を考えさせる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現在の国際状況および災害対策も含めて話をする。ただし、具体的な内容には触れず生徒からの発言を重視する。 ・ グループ討論などの方法を用いてできるだけ生徒自身に考えさせ、発表させ自分の考えをしっかりとさせる。 ・ 新聞や雑誌に掲載されている国会討議などを自分たちで調べさせ、そのなかで成立への流れをつかませる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ チャルマーズ・ジョンソン(鈴木主税訳)『アメリカ帝国への報復』(集英社、2000年)45～85頁。 ・ 自由法曹団編『有事法制のすべて』(新日本出版社、2002)142～168頁。 ・ 渡辺治「有事法制のねらい」(『法律時報74巻8号』日本評論社、2002年)88～92頁。

展 開	<ul style="list-style-type: none"> ・武力攻撃事態対処の法的構造 ・武力攻撃事態概念の問題 ・有事法制の政治的意味 	<ul style="list-style-type: none"> ・武力攻撃事態への対処手順を武力攻撃事態の認定、対処基本方針の策定、対処措置の実施の三段階に分けて、それぞれの問題点を検討させる。 ・政府の見解から予測される事態に周辺事態は含まれるかどうか考えさせる。 ・武力攻撃事態の定義を再認識させる ・周辺事態法、有事法制と日本が法整備を進めればアメリカが武力行使を行う可能性が高まることが危惧されている事について各自資料を持ち寄せ話し合わせる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・有事法案は中核となる武力攻撃事態法案の内容が抽象的であるため分かりにくい。三つの法案が相互に関連しながら一体となって有事への対処方法を定めている構造を順序だてて確実に理解させる。 ・武力攻撃事態が発生した場合の対処システムについて資料から問題点に気づかせる。 ・武力攻撃事態の概念は武力攻撃事態法案二条二号で提示する。 ・武力攻撃事態の概念の曖昧さを5月16日の衆議院有事法制特別委員会において示された政府見解から注目させる。 ・4月26日の衆議院本会議で政府見解が予測される事態に周辺事態が含まれることを決して否定していない点は重要である。政府の見解の予測される事態に周辺事態は含まれると考察できる。 ・有事関連三法案に対する認識は人それぞれ賛否両論あるが有事に対しての対処が今求められていることを理解させ世論の有事に対しての考え等について資料を参考にして考えさせたい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「有事法制を聞く・下」(読売新聞 2002年4月19日朝刊)。 ・山内敏弘編『日米新ガイドラインと周辺憲法—いま「平和」の構築への選択を問い直す—』(法律文化社、1999年) ・政府答弁の要旨は「政府説明、乏しい具体性」朝日新聞 2002年5月17日朝刊5面を参照。 ・渡辺治「有事法制の登場への道」(『ポリティーク4号』旬報社、2002年) 211頁。 ・チャルマーズ・ジョンソン(鈴木主税訳)『アメリカ帝国への報復』集英社、2000年) 125～126頁。 ・朝日新聞社「朝日新聞」(2002年4月3日朝刊2面)。 ・松浦一夫「序論—立憲主義と国家緊急事態」(『防衛法研究24号』信山社、2000年所収) 9頁参照。 ・『防衛白書』
	まとめ	<ul style="list-style-type: none"> ・有事法制の問題と今後のあり方 	<ul style="list-style-type: none"> ・有事法制の概要についてまとめさせ、現状における問題点を考えさせる。 ・わが国を取巻く国際情勢をふまえ、国民としての対応をノートにまとめさせ、発表させる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・資料に引きずられることのないように注意し、自分の意見をまとめさせる。 ・世界の国々との関係をあげてより興味をもてるように具体的な例を挙げて説明する。(近隣諸国と日本の関係について歴史的背景に触れておくことを忘れない)

6. 地歴・公民科教育における本授業の意義と課題

① 「平和を望むなら戦争を理解せよ」

有事論とは戦争論であり、わが国においてははまともにも有事を論じることが忌避される場合もあったが、冷戦後も国際的緊張が継続し、わが国においても周辺事態法制定以来、有事関連法案が成立している現実がある。「平和を望むなら戦争を理解せよ」というある戦略思想家の言葉があるが、わが国にとって有事とは何なのかという難問を、国民が自分の問題と

して、考えざるを得ない時が来ている。価値論に振りまわされず冷静に向き合うことから始め、国民が主体的に平和維持に取り組むことが求められている。

また、学習指導要領の地理歴史「内容の取り扱い」(3)には、「近現代史の指導に当たっては、客観的かつ公正な資料に基づいて、事実の正確な理解に導くようにするとともに、多面的・多角的に考察し公正に判断する能力を育成する」とある。その意味でも、有事法制をテーマに授業づくりを行うことは、大

いに現代的意味をもつが、それだけに内包する課題も多い。

② 本授業の意義と課題

本授業の意義として、まず生徒に憲法を考えさせる好材料となっている点があげられる。有事法制研究段階及び制定後も、政府は「憲法の範囲内」ということを強調するが、果たしてそうなのか。特に9条第1項が空文化され、基本的人権が侵害されることはないのか、公共の福祉と人権制限の問題もある。議論が分かれるところであろう。

そして、日米関係を考えさせることもできる。「米軍への支援」とは、米の世界戦略への従属となるかどうか。国際情勢認識が問われる問題である。

最後に、これは課題でもあるが、歴史感覚を養い、歴史的思考力を培うよい機会とすべきである。戦前の国家総動員法は、一連の有事法制の一つの到達点

[注]

- (1) 「三矢研究に関する国会議事録」に関しては、松尾高志『平和資料 日米ガイドラインと戦前「有事法制」1～5』(港の人、1998年)を参照。
- (2) 三矢作戦研究が国会で暴露された際の審議記録および第二次朝鮮戦争勃発の事態想定に関して、吉原公一郎、久保綾三編『日米安保条約体制史3 1961～1968年 日米新安保体制の展開』(三省堂、1970年)450～500頁。「基礎研究四 対米関係事項」連絡調整事項として捕虜、敵性民間人の收容、管理等の取り扱いに関する事項及び敵性財産の收容管理に関する事項などに関しては、林茂夫編『全文・三矢作戦研究』(晩聲社、1979年)140頁を参照。制服組による三矢作戦研究のあと防衛庁参事官会議で決定し法制調査官室(内局、文官)で作成した法制上、今後整備すべき事項について一研究要綱に関しては、林茂夫編『国家緊急権の研究』(晩聲社、1978年)102～145頁を参照。
日米共同作戦体制の実態に関しては、藤井治夫『日米共同作戦の徹底研究』(光人社、1992年)285頁を参照。
- (3) 非常事態措置諸法令の研究の資料は、林茂夫編『全文・三矢作戦研究』(晩聲社、1979年)74～79頁。林茂夫編『国家緊急権の研究』(晩聲社、1978年)178頁に収録されている。
- (4) 参照、自衛隊研究会編『防衛庁・自衛隊』(かや書房、1988年10月所収)192～193頁。
- (5) 参照、杉田一次『忘れられている安全保障』(時事通信社、1967年)156～215頁。
- (6) 参照、「安全保障会議の設置と国家緊急権確立の方向」『ジュリスト 865号』(有斐閣、1987年所収)41～46頁。
- (7) 参照、水島朝穂「有事法制問題の新局面——防衛庁「中

と考えられるが、戦前と戦後の両方を有事法制という視点から比較・考察して、生徒自身が歴史的な位置付けを行い、現代を考えるならば、近現代史授業として大きな意義を持つはずである。

しかし、課題もある。生徒に自分の問題として捉えさせ得るかどうかである。また、そのため無闇に危機感を煽っても適切ではない。高度に政治的な問題であるが、自由な発言の中に冷静な判断が行えるような工夫が必要である。そして、もちろん指導する教師は、特定のイデオロギーを押し付けてはならない。配布資料や発言においても価値の中立性が求められる。考え判断するのは生徒であり、教師は生徒の主体的な取り組みを援助する姿勢に徹することができるかどうかである。また授業目的に関して、保護者への説明と諒解が必要になる場合もあるであろう。配慮すべき問題を含んでいる。

間報告」をめぐって』『法律時報 53巻12号』(日本評論

社、1981年)26～34頁。

- (8) 参照、古川純「安全保障会議の設置と国家緊急権確立の方向」・「有事法制問題の新局面」『ジュリスト 865号』(有斐閣、1987年)41～46頁。
- (9) 参照、水島朝穂『「有事法制」研究の現段階——第2次「中間報告」をめぐって』『法律時報 57巻1号』(日本評論社、1985年)23～36頁。
- (10) 参照、自由法曹団編『有事法制』(学習の友社、2002年)32頁。
- (11) 防衛庁陸上幕僚監部監理部編『陸上自衛隊法制概要』(大成出版社、1954年6月9日、自衛隊法103条 法律第165条)
- (12) 財団法人平和・安全保障研究所が作成した「我が国における危機管理の軍事的側面」(1980年4月)
- (13) 松尾高志「九条が九条を破壊する」(『週刊金曜日 413号』株式会社金曜日、2002年5月31日)16～17頁。
- (14) 安部官房副長官や福田官房長官の「非核三原則の転換」発言は、気の蟹による「失言」ではなく、この文脈で解読すべき。実際、佐久間一(元統合幕僚会議議長)は「米軍の行動に関する法制」の早期整備の必要性を論ずる際、「非核神戸方式」をやり玉に挙げている。「有事法制を聞く・下」(読売新聞 2002年4月19日朝刊)。
- (15) 渡辺治「有事法制の登場への道」(『ポリティーク 4号』旬報社、2002年)211頁。
- (16) 浅井期文『集団的自衛権と日本国憲法』(集英社、2002年)150～193頁。
- (17) チャルマーズ・ジョンソン(鈴木主税訳)『アメリカ帝国への報復』(集英社、2000年)125～126頁。