

参議院での 海賊対処法案廃案を求める

はじめに —— いま起っている事態・永田町とソマリア沖で

第1 不審船対処から「三軍統合派兵」へ

- 1 船団護衛と不審船対処
- 2 P3Cの派遣と米日軍事一体化
- 3 「三軍統合根拠地」と共同作戦

第2 衆議院審議が投げかけたもの

- 1 超スピード審議と既成事実の先行
- 2 自衛隊派兵の本質の露呈
- 3 投げかけられた問題点

第3 「修正」では解決しない

- 1 「修正」協議と民主党「修正」案
- 2 本質は変わらず、構造的問題は解決しない
- 3 方向を誤った法案と「修正」案

おわりに —— 参議院の良識の発揮を

2009年 5月11日

自由法曹団

はじめに —— いま起っている事態・ソマリア沖と永田町で

2009年3月13日、「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」案（海賊対処法案）が国会に提出された。海賊対処を口実に、自衛隊の恒常的な海外派兵を認めようとするものであり、4月15日から衆議院海賊・テロ対策特別委員会での審議が開始された。翌3月14日、「さざなみ」「さみだれ」の2隻の護衛艦が呉を出航し、ソマリアに向かった。2隻の護衛艦は3月末からアデン湾で日本関係船舶の護衛任務につき、すでに4回にわたって不審船と対峙する事態を発生させている。

全国1800名余の弁護士で構成する自由法曹団は、4月9日「警察活動を口実にした海外派兵・武力の行使 ソマリア沖派兵と海賊対処法案に反対する」（以下、「意見書」）を公表した。意見書では、ソマリア沖の事態は「国際紛争」であって護衛艦の武力行使は日本国憲法を蹂躪するものであること（第Ⅰ部）、問題解決にはソマリアの政治経済の再建と治安の回復以外に道がなくそのための協力こそ求められていること（第Ⅲ部）を指摘するとともに、海賊対処法案の問題点を逐条ごとに詳細に解明している（第Ⅱ部）。

これらの問題は、「国権の最高機関」であり、「唯一の立法機関」である国会で、十二分に審議され、解明されねばならない問題のはずであった。だが、法案審議がはじまったばかりの段階で、政府・与党からは早くも衆議院での採決が叫ばれ、野党第一党の民主党からは呼応するように「修正協議による早期収拾」の方向が打ち出された。

また、防衛省は、海上自衛隊に所属するP3C哨戒機を派遣してソマリアに隣接するジブチに根拠地をおき、その根拠地の警備や補給のために陸上自衛隊・航空自衛隊を派兵するとの発表を行った。そうなれば、ジブチには「三軍統合の海外軍事拠点」が出現することになる。

自由法曹団は、4月21日、緊急意見書「『修正』で問題は解決しないーソマリア沖派兵の中止と対処法案の廃案を求める」を発表し、こうした事態に解明・批判を加えるとともに、派兵中止と廃案を強く要求した。

だが、政府・与党は4月23日に、委員会と本会議での採決を強行し、法案は参議院に送付された。

本緊急意見書は、4月21日付緊急意見書をベースに、「増派」をめぐる問題や衆議院での審議、民主党「修正」案をめぐる問題を大幅に補充したものである。

4月9日付意見書と本緊急意見書が、参議院での法案審議と国民的な検討・批判に寄与できれば幸甚である。

第1 不審船対処から「三軍統合派兵」へ

1 船団護衛と不審船対処

(1) 日本関係船舶の護衛作戦

ソマリア沖への護衛艦の派遣は、「連合海軍」の海賊掃討作戦が展開されている海域への戦闘艦艇の派遣であり、これまでのどの自衛隊派兵にもまして、海賊船等との対峙・交戦に及ぶ可能性がおおきい。

その護衛艦は3月30日からアデン湾で船団護衛の任務につき、5月6日までに15回の船団護衛を行った（以下、月日は日本時間で表記）。護衛の対象とした日本関係船舶（日本籍船と日本企業が運用する他国籍船）は44隻とされている（1回平均は2.9隻）。

政府の説明によれば、アデン湾を航行する日本関係船舶は年間2000隻を下らず、平均10隻程度の船団を護衛するとのことであった。3分の1以下だったのは、世界同時不況の影響で航行する船舶が減ったこと、舷側の高い高速船は護衛を受けずに航行していること、喜望峰を迂回する船舶が増えたことなどが原因と言われている。

この15回の護衛作戦では、日本関係船舶に接近する海賊船・不審船等は出現しなかったが、もし不審船等が現れていたら停船命令や威嚇射撃などの事態が発生していた可能性は十分にある。護衛艦派遣の「根拠」とされている海上警備行動（自衛隊法第82条）で

も、停船命令などの権限は行使でき、警職法第7条による危害射撃も不可能ではない構造になっているからである（自衛隊法第93条）。

(2) 海上警備行動を逸脱した不審船への対処

日本関係船舶の護衛で不審船と対峙することがなかった護衛艦は、以下のとおり外国船舶に接近する不審船との対峙を繰り返した。

- ① 4月4日、シンガポール籍のタンカーの通報によって「さざなみ」が急行。サーチライトで照射したうえ、大音響発生装置によって現地用語で海上自衛隊の艦艇であることを通告。4隻の不審船は現場を離脱。
- ② 4月11日、マルタ籍の商船の通報によって「さみだれ」が急行。大音響発生装置で告知したうえで搭載ヘリコプターを派遣。不審船は現場を離脱。
- ③ 4月18日、カナダ籍のクルーザーの通報を受け、「さざなみ」が搭載ヘリを派遣。ヘリは3隻の不審船の上空を旋回。不審船はクルーザーから離脱。
- ④ 4月30日、他国海軍から「パナマ船籍商船が不審船に追われている」との通報を受け、「さみだれ」が搭載ヘリを派遣、商船の安全を確認した。不審船は確認できず。

護衛艦派遣の「根拠」は海上警備行動であり、政府の説明によっても保護の対象は日本関係船舶に限定されている。だが、この4隻はいずれも日本関係船舶ではなく、海上警備行動によっては対処することができない。

4回の不審船対処は、海上警備行動すら逸脱したものと言わざるを得ない。

(3) 船員法は理由にならない

防衛省は、これらの対処を「船員法第14条にもとづく行為」と説明している。

船員法第14条とは、「船長は、他の船舶又は航空機の遭難を知ったときは、人命の救助に必要な手段を尽さなければならない」とするものであり、「シーマンシップ」による相互救助を義務づけた規定である。ここで言う「遭難」とは、暴風雨や流氷などの異常気象との遭遇や船舶そのものの故障を原因とするもので、戦争や国際紛争などは含まれない。このことは、第14条の2が「異常気象等の通報」の規定であることから明らかである。

この「相互救助義務」を戦争や国際紛争などの場面に持ち込めば、一般船舶には「巻き込まれ義務」を、なんらかの武装をした船舶には「参戦義務」を課すに等しいことになる。

こうした理解が、船員法の理念を蹂躪することは論を待たない。

また、4回目の「救助」は、パナマ商船からの救難信号受信によるものではなく、「他国の海軍」（米海軍も可能性が大きい）の要請（あるいは指示）によって救援に入ったものであり、船員法の「相互救助」とは明らかに異質である。

船員法によって、不審船対処を合法化することはできないのである。

(4) 実質は「武力による威嚇」

4月9日付意見書で指摘したとおり、ソマリア沖やアデン湾で展開されているのは武力行使を含むあらゆる手段を用いての「海賊掃討作戦」であり、2隻の護衛艦はその一翼を

担っている。しかも、両艦は5千トン近い排水量を持ち、速射砲や高性能機関砲を搭載した最新鋭の艦船であり、「不審船」の側からすれば「サーチライトの照射」や「ヘリコプターの接近」は「巨大な軍艦が発砲準備に入った」としか映らない。

「強制力の行使ではない」という「サーチライト照射」も、こうした場面では憲法違反の武力による威嚇とならざるを得ないのである。

(5) 海賊対処法のもとではどうなるか

4回の対処は、海賊対処法が強行されたとき発生する事態を暗示するものでもある。

この4回の対処では、「不審船」の離脱などのため発砲には至っていない。では、もし「不審船」が「現地用語での通告」にもかかわらず接近し続けたらどうなったのだろうか。

海賊対処法が成立すれば、国籍を問わずあらゆる船舶が保護の対象にできることになり、停船命令を受けてなお接近を続ける海賊船（と思しき船舶）を停船させるための射撃が可能になる。そうなれば、「現地用語で停船命令を告げたが、停船しなかったので船体を射撃した。その結果、不審船は沈没した」という事態が現実化する。

しかして、この4回の対峙・対処で、接近していたのが海賊船だったという事実は確認されておらず、「現地用語での大音量の通告」の意味が認識されたかどうかの確証も得られていない。接近を続ける不審船が「通告の意味が理解できなかった難民船だった」となる可能性も、十分に存在するのである。

2 P3Cの派遣による米日軍事一体化

(1) P3C哨戒機の派遣

4月17日、浜田靖一防衛相は、ソマリア沖の海賊対策のために、海上自衛隊のP3C哨戒機2機の派遣準備を指示した。2機のP3C哨戒機は、この5月にジブチに派遣され、6月から哨戒活動を開始することになっている。P3Cの派遣は海賊対処法の成立を前提にしていないから、この派遣の「根拠」もまた海上警備行動ということになる。

P3Cは、ソ連原子力潜水艦に対抗するための対潜哨戒機として開発された機種であり、米軍が約200機、海上自衛隊が約100機配備している。その後汎用目的の哨戒機に機種変更され、不審船対策や東シナ海ガス田に対する監視なども主要任務とされるようになった。航続距離は9000キロにおよび、10時間を超える哨戒飛行が可能で、データリンクによって海上自衛隊や米海軍の艦船にリアルタイムで映像等の情報を送ることが可能である。

P3Cの派遣の派遣には発着のための地上基地が必要になるため、4月3日、ジブチ共和国との間で、派遣する自衛隊員の刑事・民事の免責を含む地位協定が結ばれている。

(2) 海賊を口実にした日米共同作戦

ジブチにはすでに米軍のP3CおよびEUの哨戒機が派遣されており、今回のP3Cの派遣はアメリカやEUの要請によるものとされている。となれば、派遣されたP3Cが「連

合哨戒部隊」の一翼を担うことは火を見るより明らかである。

海上自衛隊のP3Cは米艦とのデータリンク機能をもっているから、P3Cの情報はリアルタイムで米艦に伝達され、米軍中心の第151合同任務部隊（CTF151）に共有されることになる。「日本のP3Cからの情報にもとづいてCTF151の艦艇が急行し、不審船を掃討」という事態も日常的に発生するだろう。また、米軍は海賊委根拠地に対する爆撃まで検討していると伝えられている。自衛隊のP3Cの情報をもとに、根拠地への爆撃が行われる可能性も否定できない。

P3Cの派遣は、これまで「訓練の世界」にあった日米共同作戦を、海賊掃討を口実にして「実戦の世界」に移行させるのである。

(3) 「反テロ戦争」戦略とも連動

それだけではない。

最大哨戒半径4500キロに及ぶP3Cがジブチを基地に活動すれば、アデン湾のみならず、アラビア海からパキスタン、アフガニスタンまで哨戒の対象にできる。米軍が「反テロ戦争の主戦場」にしている海域・空域であり、アラビア海には米軍中心の第150合同任務部隊（CTF150）が展開し、新「テロ」特措法で派遣された補給艦、護衛艦各1隻が給油活動を続けている。P3Cが米艦に伝達する情報は海賊に限定されるわけではないから、「テロリストへの武器供給船」など「反テロ戦争」に関連する情報がCTF150に伝達される可能性は十分にある。これは「反テロ戦争」への直接参戦以外のなにものでもない。

仮に、海上自衛隊のP3Cが哨戒対象をアデン湾に絞ってアラビア海に向かわなくても、アデン湾を海上自衛隊のP3Cに委ねた米軍のP3Cは、「反テロ戦争の主戦場」とするアラビア海などでの哨戒活動に専念するに違いない。海賊を口実にしたP3Cの派遣が、米軍戦略に組み込まれたものであることは、明らかなのである。

3 「三軍統合根拠地」と共同作戦

(1) 陸上自衛隊と航空自衛隊の派兵

4月17日、P3Cの派遣準備を指示した浜田防衛相は、「基地の管理業務等」（＝警備など）を行うための陸上自衛隊、「人員や物資の輸送」（＝補給）のための航空自衛隊の、ジブチ派遣準備をも指示した。

この派兵が実現すれば、船団護衛と海賊掃討を直接担当する海上自衛隊の艦船・航空機に、それらを支援する陸上自衛隊と航空自衛隊が加わり、「三軍統合根拠地」がジブチに設営されることになる。アデン湾の護衛艦2隻やアラビア海の補給艦・護衛艦の乗員を含めれば、3自衛隊をあわせた派兵人員は1000名に及ぶとされている。

しかも、根拠地警備を担う陸上自衛隊の中心は、中央即応連隊の1個小隊（約40名）とされている。中央即応連隊は、米軍再編に伴う米日統合軍化、外征軍化のために、防衛

省昇格・海外派兵本務化に伴って新設された編成された部隊である。レインジャー訓練や格闘訓練を経た隊員を集めた最精鋭の部隊であり、米軍の海兵隊や空挺部隊などとともに紛争地域に緊急投入されることが予定されている。

中央即応連隊の動員は、ソマリア沖とジブチへの派兵が、実戦を想定した派兵であり、「実戦体験」を積み上げるための派兵であることを示している。

(2) 憲法を逸脱した「三軍統合派兵」

防衛相の準備指示は現行法を前提にしたものであり、「三軍統合根拠地化」の「根拠」もまた、自衛隊法第82条による海上警備行動ということになる。

自衛隊法第82条は、「自衛隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる」というものであり、領海付近での活動を想定したものである。この規定によって、海上自衛隊のみならず、陸上自衛隊や航空自衛隊を海外に派兵することは、憲法のみならず自衛隊法をも逸脱したものである。

また、審議中の海賊対処法案の「海賊対処行動」も、「海上において海賊行為に対処するため」であって、地上部隊や航空部隊の出動は想定していない。「海賊との地上戦」や「航空部隊による海賊船攻撃」まで組み込めば、海賊対処法案は「海賊との戦争法案」以外のなにものでもなくなるのである。

そのこともあってか、陸上自衛隊と航空自衛隊の派兵は、警備や補給などのいわゆる「兵站」任務のためのものとされてはいる。だが、前記のとおり、中央即応連隊は「兵站」任務を目的とした部隊ではなく、こうした最精鋭部隊が警備につくほどの危険があるのなら、「敵」は犯罪者ではなく、「国に準ずる組織」と考えるしかない。こうした場面での武器の使用は、憲法違反の武力による威嚇や武力の行使とならざるを得ないのである。

「三軍統合派兵」の既成事実化は、恒常的な海外派兵態勢を生み出そうとするソマリア沖派兵と海賊対処法案の本質を雄弁に物語っているのである。

(3) 「陸海空」での共同作戦

派遣される陸・空の自衛隊は、どのような軍事環境のもとで行動するか。

陸上自衛隊が警備にあたるジブチは、「連合海軍」の出撃拠点であって各国の警備部隊が駐屯している。そのジブチの根拠地が「海賊勢力」（あるいは海賊を支援する勢力）の襲撃を受けたとき、陸上自衛隊の警備部隊は「連合警備部隊」として共同で対処することにならざるを得ない。

そうなれば、ともに「海外への殴り込み」を任務とする米海兵隊と中央即応連隊が、共同作戦を展開する場面が実現することになるだろう。これこそ、米軍再編（トランスフォーメーション）がめざした統合軍化された米日両軍の姿である。

「連合海軍」の一翼をになって「海」で海賊掃討作戦を展開する護衛艦のみならず、「空」や「陸」でも自衛隊は共同作戦を展開することになる。これが、「集団的自衛権は行使できない」とする政府答弁すら踏みにじる憲法の蹂躪であることは、論を待たない。

第2 衆議院審議が投げかけたもの

1 超スピード審議と既成事実の先行

(1) 趣旨説明から採択まで1週間

衆議院での海賊対処法案の審議は、以下のとおり進展した。

4月14日 本会議・趣旨説明、代表質問 海賊・テロ特別委員会・趣旨説明
15日 委員会・審議（7時間） 17日 委員会・審議（7時間）
21日 委員会・参考人質疑（3時間） 22日 委員会・審議（7時間）
23日 委員会・審議（麻生首相出席 3時間）、採択 本会議・採択

趣旨説明から採択までわずかに1週間余、委員会の審議日数は5日、審議時間は参考人質疑を含めても27時間にすぎなかった。

しかも、特別委員会を「悪用」した連日審議が設定され、速記録すら配布されない状態での審議が強行され続けた。これでは、先行する質問や答弁についての慎重な検討や、論戦を発展させるための十分な質問準備は極めて困難というほかはない。議員の審議権を奪うに等しい異常な進行である。

(2) 「早期採決」、「早期収拾」は最初からの目論見

進行の異常はこれにとどまらない。4月21日に行われた参考人質疑の実施が決められたのは、委員会審議初日である4月15日の午後1時過ぎであった。この段階で、自民・公明の与党委員の質問は行われていたが、野党委員はだれ一人として質問をしていなかった。永田町では「法案採択の条件」とされる参考人質疑が、野党委員の質問がまったく行われていない段階で決定されたことになる。

また、委員会審議の冒頭の段階で、与党からは「週明けの早期採決」が打ち出され、野党第一党の民主党からはこれに呼応するように「修正協議での早期収拾」が叫ばれた。いずれも、論戦を通じて問題を国民の前に明らかにすべき議会制民主主義を放棄するに等しい姿勢である。

(3) 既成事実が先行、法案審議はアリバイ

法案審議にかかる時間は、1週間しかなかったか。

法案が提出された3月13日から趣旨説明までの1か月間、政府・与党は法案の審議を行おうとはせず、民主党もまた審議を求めようとしなかった。法案が付託される海賊・イラク特別委員会に「先行する案件」などなく、閣僚や委員が重複する外交委員会（グアム協定を審議していた）は、開会日が限定されていたにもかかわらずである。

その間、派遣された護衛艦は船団護衛や不審船対処の「実績」を積み重ね、「不審船を追い払う自衛官の活躍」が「鬼を退治する桃太郎」のようにメディアで紹介された。ようやく法案審議が始まった矢先に、浜田防衛相はP3C哨戒機や陸上、航空両自衛隊の「増派」

を発表し、自衛隊は派遣の準備を着々と進行させた。

この1か月半、政府・防衛省と与党は、船団護衛や不審船対処、「三軍統合派兵」の既成事実の積み上げに狂奔し、その既成事実のうえにアリバイだけの審議で法案の強行をはかったのである。

法案審議を無視した既成事実の積み上げは、海賊対処法案の存在理由にもかかわる問題であった。だが、この既成事実をめぐって国会が紛糾することはなく、審議はまったく中断しなかった。国会そのものの存在意味が問われる事態と言わねばならない。

2 自衛隊派兵の本質の露呈

(1) 制海権確保のための自衛隊派兵

わずか1週間の審議にもかかわらず、ソマリア沖派兵と海賊対処法案がはらむ日本国憲法無視の本質が、あからさまに示されたのもおおきな特徴であった。とりわけ、与党委員の質問では、憲法を無視したあけすけな指摘が続けられている（以下、質問・答弁の摘示は、趣旨を変えない範囲で議事録の表記を圧縮している）。

- * この法律の必要性は、日本の国の存立にかかわる海の安全保障が危機に瀕しているところにある（中谷元委員＝自民党 4月15日の委員会審議での質問 以下、発言者名の後の月日は委員会開会日を示す）。
- * シーレーンの安全確保は、我が国にとって文字どおり死活問題、生命線（小池百合子委員＝自民党 4月15日）。
- * シーレーンあるいは海の安全を確保することは、国民の生活の安全、安心を確保するものだ（冬柴鐵三委員＝公明党 4月15日）。

法案の目的が、「シーレーン防衛による制海権確保」であることを公然と表明した指摘である。海軍力をもってする制海権確保の目的が海上通商路の保全にあることは、アルフレッド・マハンの「海上権力史論」以来「軍事常識」と言っている。海賊対処法案が踏み込もうとしているのは軍事力による制海権の確保であり、政府・与党はそのことをあけすけに認めているのである。

(2) 軍事こそが「王道」、憲法は障害物

こうした道筋は、必然的に軍事力の活用を「王道」とすることになる。

再び与党委員の指摘から。

- * 軍を出す、最高のレベルにあるものを出すということは非常に大きなことであり、抑止力やプレゼンスという言葉もあるが、国家としてこれだけの対応をするということは各国にも伝わり、海賊も重く受け止める（中谷委員 4月15日）

語られているのは、「軍隊を出す」ことが「最高のレベル」の対応であり、「軍事プレゼンス」を示すものになるという、あけすけな「軍事力礼賛」論である。ここでは、「海上保安庁では対応困難だからやむなく自衛隊が出て行く」などという「ためにする論理」は影

をひそめている。「ソマリア海賊問題を口実に、『海の憲兵』としての恒常的な自衛隊派兵態勢を構築するもの」とした自由法曹団意見書の指摘に、「まさしくそのとおり」と応えているに等しい。

ここまでくれば、戦争を放棄し「戦力の不保持」や「交戦権の否認」を誓った日本国憲法は、「あるべき王道」に対する障害物とされることになる。

- * 日本が憲法の制約をどう説明しようと、各国からすればしょせん自分たちと関係のない日本の特殊事情にすぎず、懸命に取り組んでいる国から見れば、汗もかかないで金もうけだけやっているんじゃないかと映る（中谷委員 4月15日）。

制海権を確保して海上利権を保全するために、「憲法の制約」を撤廃ないし無視すべしとの公然たる宣言にほかならない。

(3) 「立法理由」も軍事優先

13条からなる法案が、これまでの派兵法にないほどに「軍事突出」に彩られていることの意味合いも、委員会審議で明らかになっている。いくつか論点を抽出する。

なぜ国会の事前承認を要件とせず、緊急時には首相への通報でことたりとするか。

- * 自衛艦が洋上で偶然に海賊行為に居合わせることが想定される。こうした事態の場合、国会の事前承認などの手続をとっていたらとてもじゃないが間に合わない（佐藤茂樹委員＝公明党 4月22日）

これが防衛相専権での対処出動を認めた法案第7条第2項但書の「立法理由」である。こうした「不意遭遇」が発生する確率がどれだけあるかはひとまずおこらう。航海中の護衛艦が遭遇した「海賊行為（と思しき行為）」の認定は、艦長もしくはデータリンクで映像を受け取った上級指揮官の判断に委ねざるを得ないから、「現地軍司令官の判断で武力行使に突入できる」と言っているに等しい。このような軍事突出が、いかなる事態を引き起こすかは、戦争の歴史が実証を重ねているのではなかったか。

海賊行為はなぜ、「つきまとい」や「接近」などにまで拡張されているか。

- * 相手の船に呼びかけたり、存在を誇示したり、サーチライトの照射をしたりする。さらに近寄ってくる場合には警告射撃を行う。こうした一連の行為をして抑止をする。さらに実際に近づいてきても追い払う（徳地秀士防衛省運用企画局長 4月17日 三谷光男委員＝民主党の質問に）。

語られているのは、「接近する海賊船の撃退」であって、「襲撃した海賊の検挙」ではない。襲撃の前に撃退するには停船命令や威嚇行為が行えねばならず、それには「接近」「つきまとい」段階の行為を海賊行為とするしかない。「抑止」「追い払い」が強調されているが、停船命令に反して接近する船には船体射撃（＝目的遂行のための武器の使用）が認められているから、警告射撃が船体射撃に連続する可能性は大きい。

「襲撃した海賊の検挙」を考えなければ、刑事司法手続との整合など確かに不要だろう。だが、そのことは「追い払えなければ殺害する」と言っているに等しい。

3 投げかけられた問題点

(1) ソマリアの事態をどう考えるか

わずか1週間であったが、委員会審議が明らかにした問題点もまた大きい。

自衛隊のソマリア沖派兵は「海賊は犯罪行為であって海賊への武器の使用は憲法が禁止する武力の行使にあたらぬ」との説明が前提になっている。

国連安保理決議が、国連憲章第7章のもとの行動を提起し、武力行使を含むあらゆる手段を許容していることを指摘し、海賊が「国に準ずる組織」となっているのではないかとただした平岡秀夫委員（民主党）の質問への政府側の答弁。

* 国連安保理決議は一定期間ソマリアにおいて適当なすべての必要な措置をとることができるとしており、そのなかで空爆の可能性も否定されていない。ソマリア沖で、国に準ずる組織が活動しているともいないとも判断をしていない（中曽根弘文外相 4月15日）

* 日本国民の人命、財産を保護する必要から海上警備行動を発令したもので、国連安保理決議の要請に応じた派遣ではない（浜田靖一防衛相 同日）

支離滅裂な答弁であることはただちに見て取れるだろう。「空爆の可能性も否定されない」安保理決議のもとの「連合海軍」の活動は警察活動と言えるものではなく、どんな「理屈」で派兵しようとその一翼を担えば武力による掃討活動にほかならない。また、海賊が「国に準ずる組織」なら、発砲は政府の解釈でも武力の行使となり、危害射撃や船体射撃が憲法9条1項違反となるのであるから、「国に準ずる組織が活動しているともいないとも判断をしていない」ですむ話ではないのである。

(2) 海賊とテロリストをどう区別する

ソマリア沖の海賊問題をめぐっては、アルカイダの一部が連帯を表明するなど、テロ組織との連結が伝えられている。「連合海軍」が展開する「海賊とのたたかい」が「テロとのたたかい」に連動する可能性も十分にある。

以下は、海賊とテロリストの異同にかかわる田島要委員や三日月大造委員（いずれも民主党）の質問への答弁。

* 「私的目的」が海賊行為の要件だが、テロリストの行為が海賊行為に合致する場合もある（大場靖雄海洋政策本部事務局長 田島委員の質問に 4月17日）。

* テロであれ、海賊であれ、接舷する以前に追い払いの措置をする（浜田防衛相 三日月委員の質問に 同日）

テロリストには「国に準ずる組織」の構成員も含まれるから、「追い払いの措置」すなわち停船命令違反の船への船体射撃は、憲法が許容しない先制的な武力行使になるのである。

(3) 軍事的対応で解決できるか

「連合海軍」の海賊掃討作戦にもかかわらず、海賊事案が減少せず、海域も拡大してい

ることが多くの委員から指摘され、軍事的な対応に限界があることが明らかになった。そうしたもとの、海賊問題の解決の本来の道筋が自衛隊派兵ではなく、ソマリアにおける政府の再建、貧困の根絶と治安の再生にあることが、与野党の委員から指摘され続けたことは注目されている。

＊ 海賊対策に税金をつぎ込み続けるわけにはいかないし、そうすることはソマリア国民にとっても不幸なことだ。国際的にソマリアという国をもう一度再興させるということが、遠いようだが一番近い道ではないかと思う（小池委員 4月15日）

＊ ソマリアの統治が回復するまで時間がかかるとすれば、インドネシアでの枠組みを生かして沿岸諸国の海上警備機能を支援するなどの行動をとるのが基調ではないか（保坂展人委員＝社民党 4月22日）

などである。自由法曹団が意見書で提起した解決の道筋でもある。

だが、政府と国会が全力をあげて検討し、国際機関やNGOと連携して実現にあたるべきこうした道筋が、審議を通じて具体化されることは遂になかった。政府・与党が海賊を口実にした自衛隊派兵に狂奔し、民主党もまた船団護衛と海賊掃討という同じ土俵を一步も出ようとしなかったためである。

（4）船団護衛以外に方法はないか

船団護衛と海賊掃討という路線以外に対応の方法はないか。「遠いようだが一番近い道」というソマリア復興をめざしながら、平和的手段で通商を保全する方法は本当にないか。

以下はいずれも赤嶺政賢委員（共産党）の質問に対する答弁。

＊ 護衛しなかった日本関係船舶が、護衛した船舶の倍以上あるとの情報がある。舷側が非常に高く、スピードの速い定期航路のコンテナ船などは、船団に参加せずに航行していると推定される（伊藤茂国土交通省海事局長 4月15日）。

＊ 喜望峰回りの航路をとると、船の大きさやスピードで違うが6日から10日程度増加し、距離が6500キロ程度長くなる。コンテナ船の場合だと、1隻につき2千万円程度の負担増になる。希望峰回りの通行実績は、09年1～3月に36隻はある（伊藤海事局長 4月22日）。

漁船改造の海賊船の追跡を容易に振りきれ性能をもった船であれば、護衛を受けなくても航行は可能であり、そうでない船も「コスト」を覚悟すれば安全な航路をとることは可能である。1隻2千万円は、平和憲法をもつこの国が軍事的な掃討作戦に加担しないことの「対価」と考えれば、高価にすぎるといってもいい。

第3次中東戦争勃発の1967年から第4次中東戦争終結の1975年まで、イスラエルとエジプトの軍事境界線となったスエズ運河は閉鎖され、船舶は希望峰回りあるいはパナマ運河経由で航行しなければならなかった。8年に及ぶ「コスト高」であったが、経済が破綻し、国民生活が脅かされることはなかった。そのときのことを、いまいちど想起すべきではないだろうか。

第3 「修正」では解決しない

1 「修正」協議と「修正」案

(1) 「修正」協議をめぐる経緯

4月9日、民主党外交防衛部門会議は、「海賊対処法案への対応と修正ポイントについて(案)」を発表した。「海賊対策は海上保安庁の任務」論と「国会事前承認」論を「二本柱」とした「修正」であり、この「二本柱」は4月23日に提出された「修正」案まで変わっていない。

与党との「修正」協議に先立って、民主党は、社会民主党・国民新党との野党3党による共同「修正」案提出を狙っていたが、合意は成立しなかった。社会民主党は政府法案の違憲性を主張して廃案を求め、国民新党は恒久法に難色を示したためと伝えられている。

海賊・テロ特別委員会の審議と併行して、与党と民主党の間で、「修正」協議が行われたが、与党側から民主党「修正」案への「歩み寄り」は見られなかった。

すでに見たとおり、委員会での審議では、民主党委員からも「憲法が禁止する武力の行使にあたるのではないか」「テロリストへの武力行使が可能になるのではないか」などの、憲法にかかわる問題の指摘が続いていた。憲法にかかわる問題は、徹底審議によって問題の所在と解決の方向が国民の前に示されねばならず、与野党の協議によって收拾がはかられていい問題ではない。「修正」協議は、こうした憲法にかかわる問題を密室「協議」のなかに閉じ込め、問題の隠蔽をはかろうとしたものにほかならない。

なお、民主党が「修正」協議を優先しようとするのは、連休明けは補正予算案審議に集中して総選挙に備える狙いととともに、審議が長引くと党内での意見の違いが表面化しかねないためと報じられている。そうだとすれば、「政権とり」を狙う政党の「お家の事情」を、この国と世界の平和にかかわる問題より優先させたとの批判を免れない。

(2) 民主党「修正」案

4月23日、民主党は海賊対処法案の「修正」案を提出した。提出者の趣旨説明では、要点が以下の6点にまとめられている。

- ① 海賊対処本部設置の要請（「修正」案第7条③ 以下、本項の法文番号は「修正」案）
海上保安庁による措置のみで海賊行為への対処が困難であると認めるとき、国土交通大臣は内閣総理大臣に海賊対処本部設置の要請ができる。
- ② 海賊対処本部設置と海賊対処隊（第8条～第11条、第13条～第17条）
①の要請があれば、内閣総理大臣が特別の必要があると認めるとき、内閣府に海賊対処本部を設置できる。本部に置かれる海賊対処隊が、海賊対処実施計画に従い、海賊対処措置を実施する。
- ③ 自衛隊の海賊対処措置についての国会の承認（第11条③、第12条）。

自衛隊が実施する海賊対処措置は、内閣総理大臣が国会の事前承認を得なければならない。実施計画の決定、変更が及び海賊対処措置の終了は、遅滞なく国会に報告する。

④ 国際協力の推進（第23条）

国際間における海上警察の連携促進等の、国際協力の推進に努める。

⑤ 海上保安庁の体制の整備（附則第8条）

海賊行為に対処するための装備充実等の海上保安庁の整備に必要な措置を講じる。

⑥ 見直し（附則第9条）

施行後3年を目途に、施行状況を検討し、必要に応じて見直しを行う。

(3) 「修正」案が変えるもの

民主党「修正」案は、「海上保安庁の任務」論と「国会事前承認」論の「二本柱」を脱していない。

「海賊対処本部」や「海賊対処計画」にかかわる手続規定などの挿入の結果、「修正」案の法文は政府法案の13条より10条増えた23条になり、附則も7条から9条に増えてはいる。だが、このことによって政府法案が変更されるのは、自衛隊派兵の手続を規定した第7条だけである（第5条に「海賊対処に海上警備行動を適用しない」旨の規定が追加されることになっているが、第7条の変更の結果にすぎない）。

意見書で指摘したとおり、13条からなる法案はそれぞれの法文が深刻な問題をはらんでいるが、「修正」案が変更を加えるのは第7条にすぎないのである。

この「修正」案は提出された4月23日に否決されたが、民主党が第一党になっている参議院で、ほとんど同一の「修正」案が再び浮上してくる可能性は大きい。

その「修正」案は、海賊対処法案のはらむ問題を解決することになるだろうか。

2 本質は変わらず、構造的問題は解決しない

(1) 法案の本質＝ソマリア派兵の追認を否定するか

海賊対処法案の特徴は、武力行使を含む海賊掃討作戦が展開されているソマリア沖で、2隻の護衛艦が船団護衛作戦や不審船対処を実行しており、P3C哨戒機や陸上、航空両自衛隊の「増派」準備が着々と進行するなかでの審議が進んでいるところにある。

海賊対処法案とはこうした派兵に「法的追認」を与えるとともに、その派兵を制度化し、恒久化するための法案である。これがソマリア沖派兵と海賊対処法の本質であり、この本質を没却した議論にはいかなる意味もない。

民主党「修正」案の「2本柱」とは、現に自衛隊が出撃し、しかもさらに増強されようとしているもとの、「海賊対処は海上保安庁の任務」と叫び、国会承認の要件を付そうとしていることになる。

では、「修正」案どおり「修正」されたら、民主党は、現に行われている「自衛隊によるソマリア沖での海賊対処業務」の承認に反対し、参議院で承認を否決して、自衛隊を帰国

させるのだろうか。参議院で与野党が逆転しているもとの、容易に実現できる方策にもかかわらず、民主党からそのような意思や意欲を感じ取ることはできない。

現に行われ、拡大強化されようとしているソマリア沖派兵の抑止や見直しに結びつかない「海上保安庁の任務」論や「国会承認」論であるなら、民主党の「面子」を保つものにはなり得ても、本質をなにひとつ変じるものにはならないのである。

(2) 構造は変わらず、問題は解決しない

意見書で明らかにしたとおり、海賊対処法案は、

- ① 海上輸送用船舶の安全と海上における治安維持を掲げて、「世界の海の憲兵」として権益擁護を公然たる目的とし（第1条）、
- ② 対象船舶にも対象海域にもまったく限定を付さず、いつにても、どこの海にでも派兵して自由自在に共同作戦ができるようにし（第2条）
- ③ 「抵抗」や「逃亡」を行う海賊船（容疑の船）には危害射撃、停船命令に従わない海賊船（容疑の船）には船体射撃（任務遂行のための射撃）を認めて先制攻撃を可能にし（第5、6、8条）、
- ④ 防衛相に海賊対処出動命令権を付与して国会承認は不要とし（第7条）、海賊対処を軍事部門（防衛相・海上保安庁長官）の「専権」として外務省や国土交通省を従属させ（第10条）、「船舶の運航に係る者」（＝国民）に海賊対処に協力する責務を課し（第11条）、ことさら「国際約束の遵守」を明記して「ガイドライン」をはじめとする「日米軍事約束」を優先させる（第12条）

という構造をもった法制である。

これほどあけすけな目的を掲げ、先制攻撃や共同作戦を当然のように許容し、これほどの専権的地位を軍事部門に保障した軍事法制は、存在していない。こうした海賊対処法案の構造は、全体が「ひとつの体系」として組みあがっており、部分的な「修正」を加えても変動するものではない。

民主党「修正」案によって、④のうち「国会承認が不要」だけは変更になり、その限りでは意味がないわけではない。だが、そのことによって、あけすけな目的を掲げた軍事部門優先の軍事法という構造が変わるものではない。

しかも、政権与党が両院の多数を占めるか、与野党の密室調整で処理されれば、国会の審議と承認は「つけたし」の意味しか持たなくなる。法案審議がはじまったばかりで与党との「修正」協議を求めた今回の民主党の姿勢を考えれば、自衛隊派遣の国会承認でなにが起るかも容易に想像できるだろう。

3 方向を誤った法案と「修正」案

(1) 本来の解決方向の欠落

衆議院の委員会審議では、真の解決がソマリアにおける政府の再建と貧困の根絶と治安

の再生にあることが、多くの議員から指摘された。海賊という「海の問題」が、国家と経済の崩壊という「陸の問題」によって発生していることが明らかである以上、「陸の問題」を解決することなしに「海の問題」の解決は不可能なのである。

だが、こうした解決の道筋は、法案には微塵も認めることはできない。権益擁護と海安全保障のための海賊掃討が眼目であり、「陸の問題」を解決するための国際的な努力などは眼中にない。まさしくこの点で法案は根本的な方向が誤っているのである。

このような法案に対して組み上げるべき対案があるとすれば、「陸の問題」の平和的解決によって「海の問題」の解決をはかるための抜本的対案であり、それこそ平和憲法を持つ国が発揮すべきイニシアチブの方向である。だが、「修正」案はこうした見地に立つことなく、法案と同じ方向に立ってうえて、「国会の承認」や「海上保安庁の任務」をつけ加えようとする。

「修正」案もまた、方向を誤ったものと言わざるを得ない。

(2) 「海上保安庁活用」論がもたらすもの

民主党「修正」案のもうひとつの特徴は、ソマリア沖で護衛艦が行っている行動を、海上保安庁の巡視船に担わせようとするところにある。

この「海上保安庁活用」論は、二重の意味で誤っている。

意見書で明らかにしたとおり、ソマリア沖で展開されているのは国連海洋法条約を逸脱した国連安保理決議にもとづく軍事行動であって、海賊を検挙するための警察活動ではない。そのソマリア沖の軍事行動に、沿岸警備や警察取締を本務とする海上保安庁の巡視船を派遣しようとするのは、「木に竹を接ぐ」に等しい誤謬である。

次に、法案に即して考えたとしても、眼目とされているのは排他的経済水域まで進攻しての掃討作戦であり、原因となっている「陸の問題」の解決や当事国の治安強化への協力ではない。こうした軍事的役割を巡視船に委ねようとするれば、排水量や航続距離、装備や装甲などを、海上自衛隊の護衛艦（国際的にはフリゲイトか駆逐艦）に匹敵するものにせざるを得なくなる。

「海上保安庁の活用」を押し出した多くの民主党議員の質問は、大型巡視船である「しきしま」や「みずほ」級の排水量や装備が護衛艦に遜色がないことを力説し、装甲の充実や損害を受けたときの「継戦能力」の強化（隔壁の拡充）を要求することで終わっている。ひと言で言えば、「精強な海上保安庁をつくれ」ということであり、「護衛艦と同等の戦闘能力をもった巡視船と称する艦船」の量産の要求にほかならない。

ソマリア沖で現に発動され、海賊対処法案が追認しようとする軍事鎮圧路線のもとでの「海上保安庁活用」論は、憲法9条をすり抜けるための「第2海軍」の創設に行き着かざるを得ない。どのような名称を冠しようと、そうした「巡視船」は、国際的にはまごうことなくフリゲイトもしくは駆逐艦（＝軍艦）であり、その発砲は憲法が禁じる武力行使にほかならないのである。

おわりに —— 参議院の良識の発揮を

2007年7月29日投票の参議院選挙で与党は歴史的な敗北を喫し、与野党逆転の参議院が生み出された。あの「7・29の審判」で断罪されたのは、市場競争万能を掲げて格差を限界まで拡大した構造改革であり、「戦後レジームの脱却」を掲げた改憲路線であり、議会制民主主義を放棄した「暴走国会」であった。

あれから2年近くを経過したいま、新自由主義の破綻が生んだ世界同時不況が国民生活を襲っているなかで、再び憲法破壊の「暴走国会」が再現されようとしている。

2隻の護衛艦が呉を出航し、海賊対処法案が国会に提出された3月中旬から2か月弱、このわずかな間に、事態はあまりにも急激に展開している。

日本関係船舶を護衛するはずだった護衛艦は、いつの間にか、船員法第14条というだれも考えていなかった「ロジック」を使って不審船との「会敵」を続け、ソマリアに隣接するジブチにはP3C哨戒機ばかりか、陸上自衛隊、航空自衛隊までもが出向いて「三軍統合根拠地」を設営しようとしている。その重大な問題を審議すべき国会では、国民にほとんど知られていないなかで、海賊対処法案の採決が強行され、あるいは密室での「修正」協議が進められようとしている。

いつの間にか海外に軍事拠点が設営され、いつの間にか海外で軍隊が戦端を開く・・・「政府の行為によって再び惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」て平和憲法を制定したこの国で、こんなことは断じて許されてはならない。

平和憲法を守り、ソマリアに真の解決をもたらす使命は、いま良識の府＝参議院に委ねられている。参議院は、「7・29の審判」で国民に託された役割を十二分に発揮しなければならない。

自由法曹団は、参議院で海賊対処法案を廃案にし、ソマリア沖派兵を中止させることを強く要求する。

参議院での 海賊対処法案廃案を求める

2009年 5月11日

編集 自由法曹団改憲阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03(3814)3971 Fax 03(3814)2623

URL <http://www.jlaf.jp/>
