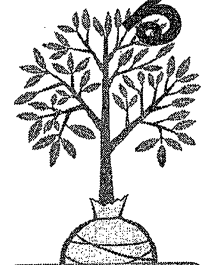




憲法を論ずる

対論 危機管理



第3章

② 災害

「広がる危機管理論」の 憲法問題

静岡大学助教授 田淵浩二

はつめい

円高と航空運賃値下げのおかげで、南の島のバカンスも贅沢な欲求ではなくなつて数年が経つ。しかし、南の島では日本人は皆裕福と思われ、身代金目的で拉致されたらどうしようという一抹の不安もある。そのときは誰がど

うやって助けしてくれるのだろうか。日本政府がランボーみたいなコマンドを派遣して、救出してくれるならば心強いのだが。しかし、それはもしかして憲法九条の禁止する海外派兵ではないか。そうだとすれば、日本は国民の生命、身体、自由を犯罪から守るための「危機管理」がなっていない。憲法と自衛隊法を改正して、私に安全な南の島の

バカンスを……。

かつて、国の危機管理は専ら防衛との関係で論じられてきた。したがって、論点も有事法制の是非ということでは明確であった。これに対し、今日の危機管理論は単に国の安全保障を念頭においた主張に尽きない。テロや災害対策も危機管理の問題と位置付けられ、総合的危機管理体制の必要が唱えられている。「危機管理」という言葉に何を含めるかは定義の問題であるが、異質な危機を区別せずに論じることは議論の混乱を招くだろう。

人的災害(テロ他)・自然災害の危機管理を論じる場合、それぞれの危機の性質を捉えた議論でなければならぬ。まず、人的災害(テロ等の犯罪と人的事故)と自然災害とは原因の人為性という視点からの区別として意味がある。もつとも、被害の発生・拡大を防止できたかという点では天災にも人災の要素が含まれるから、発生原因だけで両者を区別する理由は乏しい。他方、危機への対応という視点からは、自然災害も突発事故も危険源に対する防衛的対応が中心であることを特徴とする。これに対し、テロ活動は戦争と同じく介入的対応を必要とする。従来、自然災害と火災・爆発等の事故とは共に「防災」対策の問題として扱われてきたのは、災害と突発事故の危機の性質が共

通しているためだろう。テロ対策はテロ発生時の対応という点では突発事故と共通するものの、テロの防止、鎮圧の広い局面で介入的対応が必要になる。そこで、以下では災害・事故の危機管理論とテロの危機管理論を区別して、憲法問題を論じる。

災害・事故の危機管理論

日本国土は昔から台風、地震、噴火等の自然災害の被害を受けてきた。それにもかかわらず、最近、あらためて災害の危機管理が問題にされ始めたのはなぜだろう。ひとつの理由として、阪神大震災を契機に、被害の発生拡大を防止できなかったことへの反省がある。また、罹災者の生存権保障が問題になり、国・自治体に対し災害からの復興のための諸制度の整備を求める運動が強まったことをあげられるだろう。災害の予知、緊急時の住民避難、罹災者の救護、罹災地域の復興、災害に強い町作り、こうした意味での危機管理であれば、現行憲法下で可能であるし、その必要性も高い。

他方、大規模災害、事故の危機管理論は、有事法制の必要性を補強する理由にされることもある。例えば、災害対策基本法は必要な措置として、警戒区域の設定と立入り制限、退去命令(六

三条)、他人の土地・建物等の応急公用負担と支障となる工作物等の撤去(六

四條)、住民らへの応急措置業務への従事命令(六五條)等を定める。これは

いわば「災害時の有事体制」と呼ぶことができる。それでは、これに対応するような「戦時の有事体制」を定める法律がないのは不備であろうか。自衛隊法九二條は、防衛出動時に公共の秩序を維持するための権限として、防衛のために必要な武力行使の他、必要に応じ、公共の秩序を維持するため行動することができること(同條一項)、その際に警察官職務執行法等が準用されること(同條二項)を規定するのみである。

しかし、災害・事故の危機管理は、予知、避難、救助等の危機から逃れるための制度作りが中心であるのに対し、戦争の危機管理論の主眼は、有事の際に人員、財政、生産等の国力を軍事に集中させ、戦争に勝利するための体制作りにある。すなわち、民主的合意形成手続の暫定的停止と人権の制約により、臨機応変な国家意思の発動と実現を可能にする体制の整備こそが求められているのである。それは災害の危機管理論とは明かに目的を異にしている。したがって、有事法制の必要性を災害対策のそれと同じという理由で説明す

るのは妥当でなからう。

テロの危機管理論

テロリズムは政治的動機に基づく暴力犯罪であり、時代・国を問わず反体制勢力が存在する限りテロ防止は治安政策の中心課題である。そして最近、再びテロ対策の強化論が唱えられるようになった。そのひとつの事情としては、ソ連崩壊後の武器の拡散、外貨獲得のための武器輸出、知能の拡散などから、生物・化学兵器や核兵器を含め、これまで国家が独占してきた技術が、テロリストに渡る可能性が増大したことがある。さらに、ネット社会の到来が、サイバーテロという新たな可能性を生み出した。一九九〇年代半ばから、G7にロシアを加えた主要八カ国サミットで、テロ対策が主要議題とされ始めたのは、主としてそうした事情が背景にある。

これに加えて、広島大学助教授の岡本篤尚は、最近のテロ対策論を地域紛争への武力介入との関係で次のように説明する。すなわち、冷戦構造崩壊後、アメリカの安全保障戦略は地域紛争介入型へと急速な転換をはかりつつある。これに対し、武力介入の対象となった諸国や地域においては、アメリカに軍

事力で抵抗する術をもたないため、テロリズムという陰湿な形で報復しようとする。そこで、国の安全保障政策は、地域紛争への武力攻撃能力の整備と国内外におけるテロリズム抑止政策の二本柱で構成されざるをえないことになるというわけである(岡本篤尚「新ガイドライン体制と対テロ法制」法律時報七一巻九号三八頁)。

そうであればテロ対策は国の安全保障とも密接にかかわる問題といえる。もともと、いくらテロ対策の強化のねらいが国の安全保障にあるとしても、具体的テロ対策は治安政策、司法政策の問題にとどまる。テロリストといえども一犯罪者に過ぎず、刑事司法の枠内で対策をとるべきだからである。テロ犯人が国外にいる場合は国際的捜査協力や司法共助が必要になるものの、やはり安全保障の問題ではない。それでも、テロリストを庇護する国もあろうから、国家間の協力が常に実効的とは限らない。また、国に比類するほどの軍事力を備えたテロ集団に対しては、国家権力といえども容易に処罰できないということがあるかもしれない。このような場合を想定し、国外のテロリストを鎮圧する武力行使を可能にするべきだろうか。コソボにみられるように内紛への武力介入は罪のない住民を巻

き添えにする。しかし、戦争の論理をもってすれば、それは「不幸な事故」で片付けられてきた。ましてや、例えば自国の大使館が犯罪者に占拠されただけで、国外での武力行使が正当化されるのが国際法の常識となったのは大変である。国外のテロ組織の武力鎮圧は、極度に国際関係を不安定にし、かつ地域住民の安全を脅かすことになろう。

ところで、国外における邦人の犯罪被害という点では、政治テロよりも、むしろ金銭目的の拉致監禁や宗教的、文化的摩擦から起こる排外思想に基づく殺人の方が深刻な問題となっている。しかし、こうした動機からの犯罪は特定の武力反体制集団の壊滅により解決できる問題ではない。人質解放の交渉術や危険情報の周知、さらには経済的支援と文化の相互理解の推進こそが、危機管理として望まれる。また別の問題として、世界的な市場の開放と拡大は、薬物、銃器、盗品や不法目的での人の国際的移動も増大させ、裏市場で巨額の収益活動を行う犯罪組織への対策も課題となっている。テロ対策と並び国際組織犯罪対策のためにも国際的協調の必要性が認識され、国連において国際組織犯罪対策条約の策定作業が進行中である。

日本でも既に（テロ対策も含めた）組織犯罪対策として、組織犯罪の重罰化、不法収益の没収の徹底、捜査方法としての通信傍受等が立法化されたことは周知のとおりである。組織犯罪者に関する情報の国際的な交換体制も整備されつつある。二〇〇二年のサッカーワールドカップまでには、一九九八年フランス大会で大暴れしたフリーガンが日本に入国しようとするれば、外国から伝えられたフリーガン情報に基づき、日本の治安当局が十分な監視を行える体制が整えられているだろう。さらに組織犯罪対策としては、より徹底した電子監視、隠密捜査官（undercover）の投入、刑事免責による証言確保、訴訟促進、共謀罪の新設などが検討対象とされている。そこで、はたしてこうした新しい手法は現行憲法に抵触することなくどこまで可能かが検討される必要がある。

組織犯罪対策と憲法問題

組織犯罪対策の強化を求める論者は、しばしば危機管理論と似た論法を採用する。危機管理論にとって危機の責任論は問題にならない。それは、ちょうど緊急避難の要件である「現在の危難」が違法・有責な行為によるものであれ、

そうでない行為によるものであれ、あるいは自然現象によるものであれ、等しく考慮されるのと同じである。危機管理にとって重要であるのは危機からの避難、危機の鎮圧、除去であり、危機は避難、鎮圧、除去されるべき対象に過ぎない。

したがって、刑法理論が行為主義、責任主義に立脚しているのに対し、危機管理論には行為主義も責任主義も妥当しない。例えば、近代刑法原理によれば、刑法は行為を処罰するもので、いかなる団体であれ、団体に所属していること自体を処罰するのは、結社の自由（憲法二一条）の不当な侵害とみなされる。また、自己の行為によって引き起こした結果の範囲で刑事責任が問われるのが原則であり、同じ団体に所属する他者の引き起こした結果について刑事責任が問われることは例外である。これに対し、危機管理論では危険源の除去が目的であり、もしある団体が犯罪の危険源となつていなければ、あらゆる手段で団体を壊滅させることこそ正当という論理になるのである。

また、危機管理のためには危険源の監視と危機の予測は徹底すべきことになる。これに対し、刑事法の原則からは、少なくとも犯罪が行われた嫌疑がない限り市民的自由が尊重される。犯

罪の嫌疑とは関係なく一般市民を監視の対象におくことは、すべての人を犯罪予備軍とみなすことであり、憲法三条の保護する人格的自由権を侵害する。さらに、一般的監視が私的会話や私的生活空間まで及ぶならば、プライバシー権の重大な侵害となる。現行法上それは憲法三五条の要求する基準を満たす場合のみ許される。したがって、憲法の人権概念を国家からの自由の推定が働かないものに変更し、適正手続の基準も大幅に緩めるのであれば、犯罪対策に完全な危機管理の論理を持ち込むことはできないのである。

危機管理の論理は、本来、戦争や災害による危機を想定している。これを、組織犯罪対策に応用しようとするれば、現行憲法秩序との抵触は不可避である。昨今検討されてきた組織犯罪の重罰化、徹底した不法収益の没収、資産の流れの監視、捜査手段としての盗聴等はいずれも近代刑法原理、憲法の人権体系を崩す性質を内包している。もともと盗聴は、軍事・外交における諜報活動のための方策として開発されてきた歴史をもつ。そうした領域では、包括的かつ継続的に盗聴網を張り巡らせることが可能であり、それゆえに盗聴も威力を発揮してきた。技術的にせよ法的にせよ利用上の制約があれば、たちま

ち敵に対抗策を練られてしまうからである。組織犯罪者に対しても同様である。本来なら徹底した利用を可能にしなければ実効性は期待できないはずである。現行憲法との適合性を繕うために法律家が施した華奢な法規制は、運用される中で敵（犯罪組織）の壊滅という力学の前に即座に形骸化されてしまうだろうことが懸念される。

かりに現在は、危機管理の論理をもって対抗しなければならぬ程、組織犯罪が深刻な状況にあるというならば、第一に現行憲法の歯止めを代替する新たな歯止めを検討すべきであろう。さらに、手続論として憲法三五条の改正を可能にする国民的合意を必要とすべきである。現在の犯罪状況に照らし、こうした転換を是とするか否かは重大な価値選択の問題であり、法律家が合憲性を装った立法技術で回避すべき性質の問題ではない。国民は、国際的に組織犯罪対策の「協調」が求められている今、欧米に同調するか現行憲法の人権体系を守るか、明確に意思表示すべきである。その意味で、今改めて憲法を論じ、日本が選択すべき道を確認する時期にあることは合意できる。

（たぶち・こうじ）