

瓦委員長

休憩前に引き続き会議を開きます。
質疑を続行いたします。前原誠司君。

前原委員

民主党の前原でございます。

それでは、通告をしております基本的人権の問題につきまして質問をさせていただきたいと思っております。

今回のこの武力攻撃事態における云々の法律案の中に、このような規定がございます。「日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない、これに制限が加えられる場合は、その制限は武力攻撃事態に対処するため必要最小限のものであり、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない。」ということが書かれているわけですが、これについて具体的な記述が他にございません。つまりは、訓示規定的なものにとどまっているということでございまして、じゃ、これを具体的にどのように担保していくのかということについてお話を伺いたいと思っております。

まずお尋ねをいたしますが、必要最小限度というのは、だれが、どのような基準で、どのように判断をするのか、その点について御答弁いただきたいと思っております。

福田国務大臣

この法案では、基本理念として、憲法の保障する国民の自由と権利の尊重について明記してございます。

この基本理念は、国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のために必要最小限度の範囲において人権を制約し得るとするにとどまっておりますが、「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。」という憲法第十三条の規定など、国民の自由や権利の保障に関する規定の趣旨に沿ったものでございます。

権利の制限を伴う対処措置につきましては、今後の個別の法制整備において、この基本理念にのっとりまして、制限される権利の内容や制限の程度と、達成しようとする公益の内容や緊急性を総合的に勘案して、その必要性を検討するというようにしております。したがって、制限される権利やその内容については、武力攻撃対処法案の枠組みのもと、今後整備されます個別の法制において個別具体的に規定する、このようになっております。

前原委員

私がまず申し上げたいのは、この武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びにの安全確保法案でございますが、これは従来から基本法と位置づけられていたものですよ。基本法と位置づけられたもののもとに、例えば、第一分類、第二分類、あるいは今回出ていませんが、国民の避難とかそういう第三分類、あるいは米軍の行動にかかわるものということが昔決められていたと思っております。

ということは、この法律を審議する上で、二年以内に整備をするということはかなりありますけれども、基本法の中に今後二年かけて整備するというものが入っているということは、全体像が見えてこないということの意味するのと等しいんじゃないですか。

つまりは、個別の具体的な、自衛隊の行動に関する法律あるいは米軍の行動に関する法律、あるいは民間防衛、国民の避難誘導、そういうものについて間に合わなかったんでこれから出しますという議論はあっても、基本法、理念法のところで細かなところは二年後に出しますというのは、これは論理矛盾じゃないですか、官房長官。

福田国務大臣

これは必ずしも論理矛盾とかそういう話ではなくて、まず、このいわゆる有事法制という中で基本的な枠組み、理念それから方向、これを示したというところではございまして、国民の例えば権利と保護とかというような問題につきましても、この法律の中に各所に盛り込まれているところでございます。

例えて申し上げますと、例えば四条、ここには国の責務というものの規定がございます。国民の生命、身体、財産を保護する固有の責務ということでもあります。また、五条には地方公共団体の責務。ここにも地域住民の生命、身体、財産の保護ということが書かれてございます。また、二十一条には、この武力攻撃事態が起こったときに対処の基本方針をつくりましますけれども、ここにはやはり、安全の確保のために必要な措置とか、また、二十二条には、法制整備の項目として、警報とか緊急避難とか被災者の救助、消防等々が盛り込まれている。

そういうようなことで、国民の保護について、より詳細なる内容についても昨日委員会でお示しをしたところでございまして、そういうことについて、一つ一つにつき、これから国民の理解を得ながら、また国民の合意も得ながらこの法制整備を進めていくというために、あと二年の年月をお願い申し上げているところでございます。

前原委員

少し食い違っております。つまりは、私は、憲法とこの法律の関係というものを申し上げているわけであって、その憲法の中の基本的人権の理念しか書かれていない、それがどのように担保されるかという話をしているわけであって、今おっしゃっているのは第三分類の話が中心になっているわけです。

例えば、国民の権利、自由ということになると、憲法の第三章十条以下、かなり細かいものが書かれているわけですね。じゃ、例えば、表現の自由とか信教の自由とか、あるいは集会、結社の自由とか、そういう個別のものに対して制限が加えられるものがあるのかないのか。

私の認識ですと、精神的な自由、これはどんな場合でも憲法は制約をしちゃいけない。経済的な自由については、制約をしていいけれども、それについては補償措置というものを設けなきゃいけない。こういう大きな分かれ方がなされているわけです。

今私が質問をしているのは、基本理念ではありませんけれども、各法、つまり個別の法案というものをしっかりと議論する以前に、基本法の中の憲法との関係というものがしっかり明記されていなければいけないし、例えば、さっき申し上げたように、十条以降のいろいろな自由、権利というものについては、制限がされるのかされないのか、あるいはどういう場合がされて、そしてまた、その場合の復旧措置はどうか。そういうものは、個別の法律を議論する前提として、当然ながら出されなきゃいけない話じゃないですか。それは二年以内にやるから、あとは信用して、基本法、理念だけ入れさせてもらったということでは、この法案は根本的に欠陥であるというふうに私は思いますけれども、この点について御答弁ください。

福田国務大臣

国民の自由と権利の尊重と申しまして、多岐にわたるわけでございます。そして、その多岐にわたる中で、それぞれの分野においてどのような具体的な保障と申しますが、そういうものが担保されるか、それはその法制の中で規定していくということになるかと思えます。

前原委員

ですから、私が申し上げているのは、それは個別の、第一分類、第二分類、あるいは将来、先送りをして二年後にやると言っている民間防衛あるいは米軍の支援との関係、そういう個別の法案は二年後にやるんでいいんですよ。基本法、つまり、包括法であるこの武力攻撃事態の法律において、根本的に、憲法との関連が理念しか書かれていない、訓示規定しか書かれていない。そのことについて、憲法上十条以下のすべての権利、自由については、明確な政府の方針を示されないと、やりますから信用してくださいということで、これは、要は、判こを押せというのと一緒ですよ。それを私は申し上げているんです。

福田国務大臣

これは、この法案、そしてまた、それに基づいて個々の国民の保護等に関する、その他もございませうけれども、そういう法制について整備をしていくという中でもって規定していく。しかし、その規定される中身については、今回の法案でもって基本的なものは今お示ししているというふうに考えております。先ほども御説明したとおりのことでございます。

前原委員

いや、示されていないんですよ。

では、例えば、具体的に聞きますよ。

官房長官のおっしゃっているのは、いわゆる保護の話であって、言ってみれば、これからやろうとしている第三分類の領域の話なんです。私は違うんです。例えば、では具体的に伺いますよ。憲法第二十一条、集会、結社、表現の自由。集会、結社、言論、出版その他一切の表現の自由はこれを保障する、こう書いてありますけれども、一切表現の自由はこれを保障すると書いてあるわけです。

では、これについては、この法律に基づいて制限が加えられるんですか、加えられないんですか。

福田国務大臣

この法案、そもそも現行憲法の枠組みの中で行われるということでありませうから、今御指摘の点につきましては、もちろん憲法の枠の中で、そして、このいわゆる有事法制の中で行われるということでございます。

前原委員

それでは、憲法の第三章に定められている国民の権利、自由の中で、制限が加えられ得るものというのはどれですか。列挙してください。

福田国務大臣

これは憲法の十三条、先ほど申し上げました、国民の権利については、公共の福祉に反しない限り最大の尊重をすることということでございませうから、公共の福祉に反しないという限りにおいてはこれは許されるものというふうに考えております。

前原委員

それは理念として書かれているものと全く同じなわけです。つまりは、憲法の第三章の「国民の権利及び義務」の中の、今おっしゃった部分というのは、まさに総論的な部分なんです。その後には個別のいわゆる権利それから自由というものが書かれているわけです。その中で、どれが制限を加えられて、どれが制限を加えられないのかをお答えくださいと言っているわけです。

福田国務大臣

ですから、先ほど来申し上げているように、その個別のことについては今後の法制で整備をしていきます、個々の法制については、また具体的な内容については、いわゆる有事法制の基本理念にのっとったものであるということでもあります。

前原委員

つまりは、何度も申し上げます、一番初めに申し上げたことを言いますけれども、この武力攻撃事態の法律というのは、これは基本法でしょう、もともとやられたものが、包括法というか、基本的な部分が書かれているものですよ。それに基づいて、第一分類、第二分類とか第三分類、米軍の行動に関するもの、そして、あるいは、日本の国家として危機にどう対応するかというところの構えとしてこの武力攻撃事態における法律というものを持った上で、個

別のものについてはどうするかということを決めるわけです。

では、その包括法、基本的なものの中で、特に憲法とのかかわりが書いてあるところで二年以内にやるということは示さずに個別の議論をしろということで、おかしいじゃないですか。このことについてはしっかり示した上で法律の議論をやってくださいというのが本来あるべき姿じゃないですか。

福田国務大臣

今回お示ししたのは、有事におけるどういう対処をするかということでありまして、その基本的な考え方、そして今後個々の具体的な取り決めをする法制整備についての方向性を示しているということなんです。それで、この具体的なことにつきましては、特に国民との関係とか国民の生活にもかかわるようなことがございますから、ですから、これは国民合意を得るために、時間をかけて、国民の理解を得るように十分な議論をしていきたい。

しかし、そういう法制整備をする上においても、この基本的な部分がないと一体どういうものができるのかということもわからないということじゃないかと思えますね。ですから、そういう意味においては、この法案が成立すれば、それでもってまた一つ国民の御理解もいただけるし、その後の作業も、どういうものが必要なのか、どういうようにしたらいいのかということがわかってくるんじゃないかというように思っております。

前原委員

それはおかしいんですよ、今官房長官おっしゃっていることは。

例えば、個別の法律、今回出されている自衛隊法、それを適用するに当たって憲法で定められた基本的人権が侵害をされているというときに、じゃ、その基本理念に戻って、自分はどうすべきかと。その侵害された人間が、基本理念としてはしっかりとこの文書に書かれている、つまりは、「必要最小限のもの」でなければいけない、そしてまた「公正かつ適正な手続の下に行われなければならない。」と書いてあるのに、具体的に、じゃ、損害を受けたと思ってそのことについて訴えようとしても、理念しか書かれていなかったら個別の法律に対しての救済措置がとれないじゃないですか。つまりは、基本法の中に、武力攻撃事態法の中にそれがしっかり書かれた上で個別法をやというのが本来の筋であって、それが書かれていないのに個別の法律を議論しろといってもおかしいじゃないですか。

福田国務大臣

それでは、議論を先に、お答えを先に進めさせていただきますけれども、例えば、公正かつ適正な手続というのは、公権力が国民に不利益を課す場合には、法律で定められた手続が適正でなければならず、具体的には、当事者にはあらかじめその内容を告知し、当事者に弁明と防御の機会を与えなければならない、また、不利益を課す根拠規定が法律で定められなければならないこと、また、当該根拠規定が明確であり、かつ規定の内容が合理的でなければならないことという要件を満たす必要があるというように考えております。

前原委員

一つ委員長にお願いしたいのは、これ以上続けても問答の繰り返しになりますので、憲法に定められた国民の権利、自由の中で、どの権利、自由が制限をされ得るのか、あるいは、どの権利、自由が制限をどのような状況においてもされないのか、そのことについての整理をしていただきたいと同時に、その制限をされる権利というものは、公共の福祉というふうに言われますけれども、どのような制限というものが加えられ得るのか、そしてまた、それについての救済というものはどういうものがあるのか、そのことについて示していただかないと、個別の法律は決めます、しかし、その個別の法律で憲法違反の疑義があるということで個人が何かを国に対して訴えたいと思っても、基本理念しか書いていないのに、具体的にできないじゃないですか。ということは、私は、法律の議論が、そこが空白である以上は詰められないと思うのですね。

少なくとも、今申し上げたような整理を理事会で諮っていただいて、そして、政府から統一見解として出してください。どの権利、自由が制限されるのか、されないのか。あるいは、制限される場合はどういう場合なのか。また、どういう回復措置があるのか。そういう部分は二年間でやりますから待ってくださいと言われて、議論できないですよ。

その点について、理事会で諮って、政府の統一見解を出していただきたいと思っております。

瓦委員長

前原委員の質問に対しまして、理事会におきまして後刻協議をさせていただきます。

前原委員

では、三十分という細切れですので、この問題で聞きたいことを少し単発的に聞かせていただきます。

私がお伺いしている限りは、行政不服審査法というのは適用除外であるということでありまして、それはそれでいいの。しかし、損失補償についてはこの行政不服審査法が適用されるということでありまして、その理解でいいの。まず、簡単に御答弁ください。

津野政府特別補佐人

国民の権利、あるいは権利の制限、あるいは自由の制限について、あるいは義務化することについてでございますけれども、その関連で行政不服の申し立てができるかどうかということでございますが、これは一般的に、行政不服審査法という法律、その法律の適用を除外するという特別の規定を置かない限り行政不服審査法が適用されるわけでございます。

したがって、個々の法律によって制約されることがあり得るけれども、そのような規定がない限り一般的に適用があるものであり、その場合、行政不服審査法の規定に従って、いろいろな手続が進められるということでございます。

前原委員

要は、適用除外じゃないということですね。

津野政府特別補佐人

適用除外という規定、行政不服申し立てができないというような規定を、それぞれ、そういった権利を制限したり自由を制限したりした場合に、そういう行為に対して、不服申し立てをすることができない、行政不服審査法を適用しないという規定を置くことが間々ございます。そういう規定を置かれている場合には、当然その行政不服申し立てはできないということでございます。

前原委員

だから、適用除外じゃないか、イエス、ノーで結構ですから。

津野政府特別補佐人

それで、本件の場合、ちょっと誤解があるといけません、この法案に書いてあります三条四項の規定でございますけれども、この規定自身は、そもそも、法制の整備とかあるいは法律の運用に当たっての基本的な考え方を示すにとどまっているものでございまして、この規定が直接に国民の権利を制約するというような根拠ではございませんので、この規定についての不服申し立てとか、そういうようなことは考えられないところでございます。

前原委員

ちょっと、済みません、理解できなかったんですが。

例えば、武力攻撃事態と認定をされているときに、憲法で認められた権利、自由が侵害をされたと感じた人が、行政不服審査法にのっとって行政不服申し立てをすることはできるんですか。イエスかノーかで答えてください。

津野政府特別補佐人

いわゆる国の公権力の行使、それについて不服がある場合に、一般的には行政不服審査法の規定によりまして不服申し立てができるということになります、その場合に、その公権力の行使に伴っている権利が制限されたり義務が課されるというような規定があるわけですが、そういった規定は、すべて法律あるいは法律に基づく政令によって制限されているわけですね。

そこで、いろいろな要件とか手続とか、いろいろなことがその法律の規定に盛り込まれているわけでありまして。その規定に違反しているとか、あるいは、憲法違反の問題は行政不服審査法の対象となることではないと思っておりますけれども、一般的に、法律の規定に違反しているとか、権利がそれによって侵害されているとかいった場合に、いろいろと行政不服審査法の規定に基づいて不服申し立てができるということになっているわけでございます。

前原委員

そうしたら、憲法上、基本的な人権が侵害されたという場合は、今御答弁では、この行政不服審査法の申し立てではないとおっしゃいましたけれども、では、これは最高裁、裁判所に訴えなきゃいけないということですか。

津野政府特別補佐人

お答えいたします。

行政不服審査法の第一条で、「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによつて、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。」と書かれております。

このように、行政庁の違法または不当な処分、当然、憲法違反になるようなケースであれば違法なケースになる部分があると思っておりますけれども、この行政不服審査法自体で、異議申し立てとかいろいろございますけれども、そこで憲法違反の判断をすることは、まず考えておりません。

これは、憲法につきましては一般的に裁判所が最終的に判断するわけでございますので、行政不服審査法自身で憲法違反であるというような認定をすることは、法律の対象とされていないところでございます。

前原委員

では、法律で、「公正かつ適正な手続の下に行われなければならない。」とされていますけれども、それで、されていないと感じたときには、それは、この行政不服審査法 憲法の問題ですよ。この法律は理念しか書いていないわけですから。さっき答弁されたように、理念しか書いていない。ということは、要は、行政不服審査法の申請はできないということですか、これに対して不服を感じた場合は。

津野政府特別補佐人

どうも、ちょっとよく御理解いただけないようですが。

要するに、法律で、個々のいろいろな法律がございまして。例えば自衛隊法もありますし、土地収用法もありますし、いろいろな法律がございまして。そういう法律の規定によって処分なりなんなりがされた場合に、行政不服とか、あるいは行政事件訴訟とか、いろいろそういう手続が起こってくるわけでございます。

この法律自身、現在武力攻撃事態法で書いてあります中で、国民の権利を制限したり、あるいは義務を課したりしている直接的な、実体的な規定は置かれていないわけでございます。したがって、それに関連しましては、この法律自身に関しましては、不服審査とか行政事件訴訟とかいうのはありません。

それからもう一つ、どうしたら救済できるかということでございましてけれども、これは今後、この基本理念に従いましていろいろ個別法が整備されてまいります。その中で、その事柄の性質に応じて所要の制度的手当てが検討されていくと考えられるわけでございますけれども、一般的に申し上げられることは、まず、いろいろ、その個別の規定

に違反しているとかということがございました場合には、行政事件訴訟法に基づいて、行政処分取り消し訴訟とかその他の行政訴訟を裁判所に提起する権利がある。それから、公権力の行使に当たる公務員の違法な行為によって損害を受けた人は、国家賠償法によって、その公務員の属する国または地方公共団体に対し損害の賠償を請求できるという制度になっているわけでございます。

前原委員

今、官房長官、聞かれたように、この武力攻撃事態法の中には具体的な法律が、理念だけで、書いていないわけですよ。ですから、行政不服審査法によっての不服申し立てができない、こういう話なんですよ。

ということは、一番先の話になりますけれども、理念だけ書いたって根本にこれがないと幾ら個別の法案をつくってもだめじゃないですかと、そのことを言っているわけです。つまりは、このことは、最初に出さなきゃいけない法律、この理念の中に具体的に書いておかなきゃいけない。そうじゃないと行政不服審査法において不服審査ができない。今、そういう話ですよ。

それともう一つ、せっかく外務大臣来られたので伺いますけれども、米軍の行動、活動、有事というか武力攻撃事態のときに、米軍は、憲法で認められた自由と権利を米軍の活動において認めなきゃいけないんですか、どうですか。地位協定に憲法のことは書いていないはずなんですよ、個別具体的なことは書いてありますけれども。米軍は国民の基本的な自由、権利を守る義務があるんですか、どうなんですか。その点についてお答えください。

川口国務大臣

武力攻撃事態におきまして、米軍は、我が国に対する武力を排除して、我が国とそれから国民の安全を守るために行動するということになるわけでございますけれども、その際に、まず、我が国に駐留する米軍は、一般国際法上、我が国の国内法令を尊重する義務があるということと、それから、この武力攻撃事態において、米軍は、日米安保条約、国際連合憲章及び国際人道法等に従って行動することになっております。

こういったことにかんがみれば、この武力攻撃事態における米軍の行動が国民の基本的な人権を不当に侵害するということは考えられないということでございます。

前原委員

先ほどの話とあわせて、つまりは、尊重するということの国際慣習があるということで、具体的にそれがどう担保されるかどうかということが明確ではないし、翻って、米軍もあわせてでありますけれども、自衛隊の行動において、何度も申し上げますけれども、我々は有事法制そのものがだめだと言っているわけではなくて、包括法である武力攻撃事態法の中に、先ほどのように、理念しか書かれていなくて、具体的に不服審査をしようと思ったときにはできないような理念しか書かれていないというところに、私は、この法案の最大の構造的な欠陥があると思うんですね。だから、その点について、あと三十分私時間をいただいておりますので、その続きを後でやらせていただきたいと思っております。

とりあえず、終わります。