

緑の党・政策部研究レポート:

「集団的自衛権」・「有事法制」 と自治体 (ver.1)

2014年8月9日

中山均

(新潟市議会議員・緑の党共同代表)

本レポートの趣旨と問題意識

- 安倍内閣は2014年7月1日、「集団的自衛権」行使容認を閣議決定した。「立憲主義」の観点から容認できず、各方面からさまざまな批判も強まっている。
- また、集団的自衛権行使容認の閣議決定に伴い、今後10～20数本の関連法整備・改正が予定されていると言われている。
- これら関連有事法制で自治体の役割や位置づけがどうなるのかについて、具体的な姿はまだ見えない。

- 「集団的自衛権」にのみ論点を絞れば、有事法制の中での自治体への波及は限定的かもしれない。
- しかし、特定秘密保護法や日本版NSC法など、安倍内閣の一連の軍事偏重の安保政策や強権路線全体の中では「集団的自衛権」はひとつのツールに過ぎない。
- すでに沖縄基地の強化、佐賀空港へのオスプレイ配備、岩国基地への米軍・自衛隊の増強といった動きも具体的に現れている。基地周辺自治体の市民生活の平和・安全と、そのための自治体の権限の確保ということが、今後も大きなテーマの一つとなる。
- 集団的自衛権行使容認に対する愛知県小牧市議会の意見書(2014.6)では「集団的自衛権の行使容認は、国民生活に影響を及ぼす重要な問題であり、特に航空自衛隊小牧基地のある小牧市にとっては他自治体に増して、影響がある」と言及。

有事法制の整備・改正の方向性として 考えられること

- 現在、どの法律をどのように整備・改正するのかについて具体的な姿は国から示されていない。
- ありうる方向性として考えられるのは
 - ① 「周辺事態」「武力攻撃事態」等を想定した各有事法制を「集団的自衛権」で想定する事態にも拡大適用するようなもの
 - ② (「集団的自衛権行使容認」が対外強硬姿勢・軍事強化偏重の安保政策の一環と考えれば)「集団的自衛権」を超えて、より包括的に有事法制全体の実効性や強制力を高めるためのもの
 - ③ あるいはその両方

- 以上のような観点を踏まえ、有事法制の具体的な整備や改正の案が示される前に、狭義の「集団的自衛権」に限定せず、安倍政権の進める路線全体を見据えつつ、現行有事法制の中での自治体の位置づけや役割を検証した。
- また、安保政策に対する自治体の取るべき姿勢や立場などを、歴史的な事実や経験も踏まえながら分析・考察してみた。

**分析の前に－
ひとつのエピソードを紹介
－大戦末期の新潟－**

- 大戦末期、太平洋側の港が米軍の攻撃によって壊滅状態となる中、新潟港は本土決戦に備えた大陸からの引き揚げ物資などの集積港となり、その守備のための兵力も増強された。
- その結果、新潟港の軍事的 중요度も高まり、米軍の執拗な攻撃に晒される結果を招いた。
- それまで本格攻撃を免れていたが、でも、45年5月以降、少なくとも43隻が触雷、多くが大破・沈没、街中を含め約130名が犠牲(鉄工所などに勤労働員中の徒12名含む)。
- 45年7月、新潟は米軍の原爆投下候補地のひとつとしてリストアップ。

TO: General Carl Spaatz
Commanding General
United States Army Strategic Air Forces

原爆投下指令書

1. The 509 Composite Group, 20th Air Force will deliver its first special bomb as soon as weather will permit visual bombing after about 3 August 1945 on one of the targets: Hiroshima, Kokura, Niigata and Nagasaki. To carry military and civilian scientific personnel from the War Department to observe and record the effects of the explosion of the bomb, additional aircraft will accompany the airplane carrying the bomb. The observing planes will stay several miles distant from the point of impact of the bomb.

2. Additional bombs will be delivered on the above targets as soon as made ready by the project staff. Further instructions will be issued concerning targets other than those listed above.

3. Dissemination of any and all information concerning the use of the weapon against Japan is reserved to the Secretary of War and the President of the United States. No communications on the subject or releases of information will be issued by Commanders in the field without specific prior authority. Any news stories will be sent to the War Department for special clearance.

4. The foregoing directive is issued to you by direction and with the approval of the Secretary of War and of the Chief of Staff, USA. It is desired that you personally deliver one copy of this directive to General MacArthur and one copy to Admiral Nimitz for their information.

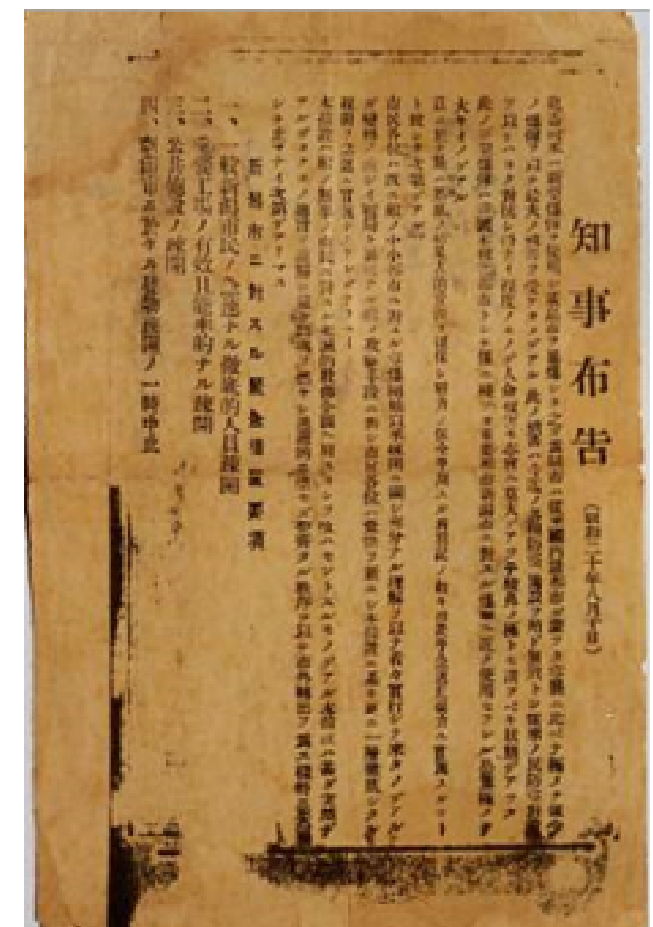
John H. H. H.

Hiroshima, Kokura, Niigata and Nagasaki.

←拡大

- 8月6日・9日と広島・長崎に「新型爆弾」投下。「次の目標候補地が新潟であるらしい」との情報。
- 新潟県は職員を広島に派遣。この職員は現地へは入れなかったものの、内務省に出向いて情報収集。
- 8月10日 県幹部の緊急会議が開催。
- 「新潟が次の『新型爆弾』の候補地になっている」こと、「内務省は新潟市民の疎開に反対の意向」が報告。
- →激論の末、
「徹底的かつ緊急の疎開」を決定。
畠田知事(当時)による疎開命令へ

＜補足＞当時、「防空法」は避難よりも被害拡大を防ぐことに力点が置かれ、広島でも警防団員、防空監視、医師、看護婦らは市外への疎開を禁じられて防空救護に従事することを強制されていた。内務省の「新潟市民の疎開反対」の意向も、当時のこうした考え方が背景にあると考えられる。



↑疎開を命じた知事布告。

このエピソードからは、次の教訓を 学ぶことができる

- 軍事力の増強や軍事的役割の増大が、かえって危険を高める可能性がある。
- 戦前の抑圧的・統制的な政治体制の下（当時女性に参政権はなく、知事は官選）でも、市民に最も近い自治体は、国の判断に逆らってでも市民を守ろうとした。
- 国家の利害と市民の平和や安全とはしばしば対立・矛盾する。

本論

**有事法制の中で自治体はどのように
位置づけられているか？**

集団的自衛権に伴い改正・整備が予定されていると言われている法律等

秋の臨時国会で改正を検討する主な法律

中心となる法律

自衛隊法

日本の有事に関する法律

武力攻撃事態法

国民保護法

特定公共施設利用法

米軍行動円滑化法

外国軍用品海上輸送規制法

捕虜取り扱い法

非人道的行為処罰法

周辺有事への対応に関する法律

周辺事態法

船舶検査活動法

国際貢献の推進に関する法律

国連平和維持活動(PKO)協力法

国際緊急援助隊法

海賊対処法

組織に関する法律

防衛省設置法

国家安全保障会議(NSC)創設関連法

- 2014年8月現在、政府からは法律名も方向性も示されていないが、報道でいくつかの法律が示されている(報道機関によって若干異なる)(例:左図)。
- これらの各法律の条文で「地方公共団体」「都道府県自治」「市町村長」等の文言が含まれている条項、港湾や公共施設等に関連する条項などをピックアップし、分析。
(詳細版は別紙資料参照)

この他に日米ガイドラインなども改訂される。日米および日豪ACSAも改正の可能性があると言われている。

■防衛省設置法

- 「内部部局」の役割として「・・・事務を円滑かつ効果的に実施するための地方公共団体及び地域住民の理解及び協力の確保」を記載(8条の六)。

■自衛隊法

- 「・・・部隊等が行動する場合には、当該部隊等及び当該部隊等に関係のある都道府県知事、市町村長、警察消防機関その他の国又は地方公共団体の機関は、相互に緊密に連絡し、及び協力するものとする」(86条)

■ 周辺事態法

(周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律)

- 「そのまま放置すれば、日本に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等、日本周辺の地域における日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態(『周辺事態』)に対応して日本が実施する措置、その実施の手続その他の必要な事項を定め、日米安保条約の効果的な運用に寄与し、日本の平和及び安全の確保に資すること」を目的。
- 「関係行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、地方公共団体の長に対し、その有する権限の行使について必要な協力を求めることができる。」(9条)

■武力攻撃事態対処法

(武力攻撃事態等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)

- 武力攻撃事態等への対処についての基本法制。
「**地方公共団体等の責務**」や「国民の協力」などを定める。
- 国が自治体首長に対して、必要な措置を取らせることができることも明記(→「特定公共施設法」の項参照)。
- 「**地方公共団体は・・武力攻撃事態等への対処**(中山注:米軍や自衛隊の行動など)に関し、(自治体などが)**必要な措置を実施する責務**」(→次項参照)があると明記。

■米軍行動円滑化法

(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)

- 「**地方公共団体**及び事業者は、指定行政機関から行動関連措置に関し**協力を要請されたときは、その要請に応じるよう努めるものとする。**」(9条)
- 内閣総理大臣は、武力攻撃事態において、**合衆国軍隊の用に供するため土地又は家屋を緊急に必要とする場合**において、その土地等を合衆国軍隊の用に供することが適正かつ合理的であり、かつ、武力攻撃を排除する上で不可欠であると認めるときは、その告示して定めた地域内に限り、(略)**当該土地等を使用することができる**(15条)
→公共団体や国民の施設・土地を米軍のために提供することができるような規定となっている

■ 特定公共施設利用法

(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)

- 「(武力攻撃事態への)対処措置」のため、港湾・飛行場ほかの公共施設の効率的な利用を定める(4条・5条)
- 管理者(自治体首長など)による「許可取り消し」の権限(8条)を明記しているが、その取り消しによって「対処措置が確保されない場合」に**国が管理者の裁定を「取り消し・変更」させることを明記(9条)**。

■ 国民保護法

- 国民保護計画の策定を自治体ほか公共機関に義務づけ
- (制定時の議論の問題点については後述)

■ 日米ガイドライン

(日米防衛協力のための指針)

- 「日本に対する武力攻撃」「周辺事態への対処」において、「日米両国政府は、後方支援・中央政府及び地方公共団体が有する権限及び能力並びに民間が有する能力を適切に活用しつつ・・・」

■ 日米ACSA・日豪ACSA

(物品役務相互提供協定)

- 相互の後方支援活動を規定し、「水」、「施設」、「空港・港湾業務」など、自治体が関与する可能性のある役務もあげられている。

有事法体系における自治体の位置： 今後の課題

- すでに現行有事法制の中で幅広く自治体の「責務」等が記載。米軍への協力も具体的に明記。
- これらを具体的に見ると、今後2つの課題が見える。
 - ① 国民保護法を除き、これらの法律に基づいて具体的に自治体に実務を行なわせる規定の整備はまだ不十分（多くは法律ではなく政府の恣意的運用可能な政令に委ねられている。例えば「…必要な手続は、政令で定める」等）。

→安倍政権は自治体も含め広く官民を有事体制に確実に動員するため、これらの具体化・整備を進めると推測され、これが攻防点のひとつ。

- ② 法律では「(国が自治体に)協力を求めることができる」「・・協力するものとする」等の記載にとどまっているものが多数。

→現行憲法の制約が強権的な法制をかりうじて阻んでいると言える。

→しかし今回の閣議決定問題は、「解釈」によってこのような憲法の制約さえ突破される可能性や危険性もあることを示していると考えるべき。

- 以上2点は再び国会での議論や世論喚起が必要。
- これらの点でも自治体は「有事法制」議論の「当事者」でもあることを認識しなければならない。

- 「集団的自衛権行使容認」閣議決定は、集団的自衛権そのものにとどまらず、憲法と有事法制全体との関係をも危うくしていると見るべきである。
- したがって、これらの法体系と具体的条文が今後どのように変化し、それが自治体に具体的にどのような影響を及ぼすのかについても注視する必要がある。
- それを通して安倍政権の政策や政治姿勢を自治の現場から具体的に批判するアプローチも可能になる。
- なお、今回のレポートでは詳しく検討することができなかったが、集団的自衛権行使容認閣議決定が教育現場に与える影響にも警戒する必要がある（例えば「外国の脅威」や「集団的自衛権」の教科書の中での強調）。

**今後の議論のために①：
国民保護法制定時の議論の検証が
必要**

- 有事法制のうち、おそらく戦後初めて自治体の事務として具体的に制度化された事例。この時に何が議論でき、何が不十分だったか、あらためて検証する必要がある。
- 当時、平和運動内部には「国民保護計画＝有事動員制度」という規定があったが、国民保護法には「侵害排除」への動員についての記載は無い。「有事動員制度」と言い切るのは無理があり、かつ有事法制度全体の仕組みを見誤る。
- 先に見たように、「国民保護法」ではなく、上位法である「武力攻撃事態対処法」をはじめ、「米軍活動円滑化法」などによって、自治体や市民を「侵害排除活動」へ協力させる仕組みが作られている。議論の対象を「国民保護法」のみに絞るべきではなく、全体的な枠組みで考えるべきだった。

- 「保護計画断固反対」の実効性とリスク(法定受託事務であり、自治体が拒否した場合、法制度上は国の代執行があり得る)も要検討。
- また、有事法制に必要な戦時国際人道法の理解は運動側も自治体側もほとんど皆無か不十分だった。運動側は「無防備都市宣言運動」のみに、自治体側は「避難者の救援」のみに矮小化する傾向があった。
- 国際法が市民や自治体の安全のため規定しているのは「無防備都市」だけではなく、そのそもその背景・根拠となっている「軍民分離」原則。
- 例えば、戦時国際法の専門家である日赤の担当者は公式の場で次のように発言している。

・「ジュネーブ条約は、住民を被害から守るために、攻撃される側にも予防的措置を要請している。自衛隊施設に隣接して住民の居住地域が密集している現状が随所に見られるが、これは明らかに国際人道法の原則に反する」

・「自衛隊に住民等の避難への協力を求める動きが各自治体で見られるが、こうした考え方は国際人道法の基本原則に反する疑いがある。人道法の基本原則は、軍隊や軍事施設と文民・民間施設とを明確に区別し、文民や民間施設を攻撃の巻き添えから防ぐことにある」

(2006.3. 新潟県国民保護計画電子会議室での日本赤十字社戦時国際人道法担当者の発言要旨)



↑人口密集地の中にある普天間基地



↑安倍首相の集団的自衛権説明パネル 人道法から見ても不適切

- 当時、こうした課題に対する理解不足や行き違いが、保護計画を糾弾する反戦平和運動と、国の方針に漫然と従う自治体との距離を拡大したとも言える。
- この反省を今後の議論に活かさなければならない。
- 一方で、かすかな抵抗も見られた。保護計画そのものを作らない選択（ただしリスクもあるのは前述のとおり）、保護計画に独自の視点を盛り込む自治体、戦争時にも保障される各種人権（国籍離脱の権利などを含む）を具体的に書き込む自治体もあった（詳細は28p以降参照）。
- 有事法制が具体的に自治体に降りてきた当時の経験も踏まえ、旧来の運動の視点ばかりでなく、戦時国際法や自治体の権限を熟知し、国策に対抗する批判の論点や議論を深める必要がある。

今後の議論のために② 「自治体の平和力」の実例

相模原市

- 「確かに外交と防衛は、最終的には政府が決めることです。しかし、米軍基地が所在することによって、市民の安全・環境・交通・まちづくり・財政などに様々な問題が生じてしまう。こうした問題の解決は自治体の重大な責務であり、外交・防衛に関連することだからと言って、何も主張せず、これらをおそろかにすることは”自治の放棄”ではないでしょうか」
(相模原市米軍基地返還等促進市民協議会(会長：相模原市長)の米軍再編に関する『意見ハガキ運動』のQ & Aより。2005年12月)。

平和市長会議・全米市長会議

- 「戦争、とりわけ核兵器によって多大な被害を受け、犠牲を強いられるのは、ヒロシマ、ナガサキが示すように、都市であり、そこに生活する住民である。私たち市長には、平和な市民生活を守るため、戦争の予防とすべての核兵器の廃絶に全力を尽くす義務がある」
（「核兵器廃絶の推進に関する決議文」2003年10月18日、第6回平和市長会議理事会）
- 2009年、全米市長会議は米政府の核政策を踏み越え、「ヒロシマ・ナガサキ議定書」や「"CANT"プロジェクト」（「都市を攻撃目標にするな」プロジェクト）に全会一致で賛同。
- これらも「国策としての防衛・安保」に対し、「都市」「自治体」が市民の立場から異議申し立てをしている実例と言える。

国民保護計画に対する自治体の対応

- アプローチも方策も様々だったが、自治体が平和と市民の安全について主体的に考える基本姿勢も一部で示された。
- 例えば、新潟県加茂市や東京都国立市、沖縄県下のいくつかの市町村は「策定しない」ことを選択した（ただし前述のリスクもあり）。
- 新潟県新潟市は計画の「啓発」の項に「非核平和都市宣言」全文を掲載。

- 鳥取県下市町村などは、計画を策定した上で可能な限り市民の安全と権利を守るための具体的な記述を書きこんだ。例えば以下。
 - ✓(有事においても)「憲法の保障する国民の自由と権利を最大限に尊重する義務がある」とした上で、「国家賠償請求権」「奴隷的拘束からの自由」「思想・良心の自由」「集会・結社・言論・出版の自由」「外国移住・国籍離脱の自由」「生存権」等を憲法の根拠条項とともに具体的に明記。
 - ✓「啓発」として「国際人道法、有事における民間人の保護」を挙げ、「強制措置」と「任意の協力に限られる事項」の区別を明記。

- 被爆地広島・長崎の対応は異なったが、以下のようにいずれも主体的な姿勢と判断を示した。
 - ✓ 広島市は、被爆を想定した計画を策定することによって国の計画の非合理性を間接的に批判し、「被爆を避けるには核兵器廃絶の道しかない」と計画の中で訴えた。
 - ✓ 逆に長崎市は、「国が被爆想定を示さない限り被爆対策の計画は策定できない」とし、計画の中で「国に対して、諸外国との友好に努め、最大限の外交努力を尽くすことを強く求めるとともに、非核三原則を法制化し、唯一の被爆国として核兵器廃絶に向けた国際世論の形成に主導的役割を果たされるよう繰り返し訴え続ける」と明記した。

非核神戸方式

- 1975年神戸市議会が「核兵器積載艦艇の神戸港入港拒否に関する決議」を可決して以降、入港申請する外国軍艦船に対し非核証明書の提出を求めるもの。港湾の管理権限の中で行なわれている。
- これ以降、米軍艦船は入港していない。
- 米軍はすでに洋上核を撤去していることになっているが、「個別の艦船の核の有無は公開しない」方針のため、証明書の提出を行なってまで入港しようとはしていない。

【補足】「緑・にいがた」や「新潟県平和運動センター」は、港湾の安全管理のため、核兵器の有無だけでなく、爆発物の積載状況や艦船の戦闘履歴などの情報公開を求める方法を提案している。港湾管理権の範囲で技術的には可能。

最後に： 自治体と議員の責務

- 私たちは、集団的自衛権行使容認をはじめとする安倍政権の姿勢に引き続き反対の声を強め、行動を続けるとともに、「自治体」の現場でも、以下のような観点と立場で議論と活動を強化すべき。
- 国家の利害と市民の平和や安全とは対立・矛盾することがあり、その際、基礎自治体はあくまで市民の側に立つべきである。
- 不十分で限界もあるものの、自治体は市民の安全を守る防波堤や抵抗拠点となり得る。
- 自治体が漫然と国に従うようなことが無いよう、自治体議員は歴史に学び、国内法制度のみならず国際法にも習熟しながら、潜在的な「自治体の平和力」に注目し、その力に光を当て、引き出すような提案や議論を深めるべきである。

- 「自治体議員立憲ネットワーク」は国会議員の超党派の国会議員で構成される「立憲フォーラム」や市民団体「戦争をさせない1000人委員会」と連携し、超党派の自治体議員で構成、300名を超える。
- 三重県松阪市の山中光茂市長は「集団的自衛権行使を容認する1日の閣議決定が国民の平和的生存権を保障する憲法に反する」として違憲確認を求めて提訴する方針をあらためて明らかにした。NPO「ピースウイング」を立ち上げて全国の首長や議員・市民にも参加を呼びかけている(<http://www.peacewing.jp/>)
- 基礎自治体に関わる議員や首長と市民が連携し、立憲主義と平和のための努力を続けていかなければならない。