

新ガイドライン をめぐる自治体 の動き

経過と資料

田巻一彦

（本稿は「都市問題」1999年10月号のために執筆したものです）

地方自治体や自治体や民間企業・労働者に有事には、軍事行動への協力を求めるという周辺事態法第9条は、同法の中でもきわだって特異で重大な意味を持っている。従来全く独立したカテゴリーである「軍事」と「地方自治」を法の名の下に強引に接合するものだからである。

同条については、法案発表直後から、全国の自治体から疑問や不安の声があいついだ。

自治体の関心は、(1)「協力」の内容と範囲がどのようなものなのか、(2)協力要請の法的拘束力、すなわち協力を拒むことができるのか、拒んだとして罰則や制裁の対象となるのか、の二点に集約できる。

とりわけ米軍基地を抱える自治体の反応は素早かった。沢田横須賀市長が会長をつとめる「全国基地協議会」は、98年5月8日に質問書を提出した。これに対して、6月12日、政府は次のように答えた。「地方公共団体に対して、強制するというのではなく、あくまでも協力を求めるものであり、協力要請に答えなかったことに対

して制裁的な措置をとることはありません」（内閣安全保障・危機管理室他）。この姿勢は99年3月12日の小淵首相の国会答弁でも再確認された。しかし、閣僚の間から、「拒否することは想定していない」「拒否すれば違法状態となる」などとの発言も相次ぐなど政府の姿勢はいっかんしたものとはとらえきれず、自治体側の不安は払拭されないままに残った。

さらに、想定される協力要請事項についても、99年2月3日になって、政府は「周辺事態安全確保法案第9条において想定される協力項目例」として、「地方公共団体の管理する港湾の施設の使用」など10項目を文書提示したが、「予め具体的に確定されるものではなく、以下のものに限られない」とされており、依然不安と疑問は残された。

自治体側からの不安と疑問は、日増しに高まり、後述のように、地方議会での「反対」もしくは「慎重審議」もしくは「反対」の意見書採択が相次ぐ。

このような自治体側からの声に応えるべき政府は、法案成立後の7月上旬、「周辺事態安全確保法第9条（地方公共団体・民間の協力）の解説（案）」を策定、これをもって関係自治体への説明を開始した。

同資料においては、「協力要請」の法的拘束力について次のように述べる。「自衛隊艦船や米軍艦船が地方公共団体の管理する港湾施設を使用しようとする場合、周辺事態においても、通常と同様、地方公共団体（港湾管理者）の許可を得る必要がある」「地方公共団体の長は、求めのあったことを前提として、権限を適切に行使することが期待される立場におかれることになる。これを一般的な協力義務と呼んでいる」「一般的な協力義務とは、(略)権限を適切に行使

編集・発行●脱軍備ネットワーク・キャッチピース

- 維持会員（月額） 個人1口1000円 団体1口2000円
 - 参加会員（月額） 個人1口500円 団体1口1000円
 - 通信会員（年額） 3000円
- （会費には本紙購読料が含まれます）

イン関連法案の廃棄を求める意見書(3月18日) 全文

日米新ガイドライン(新日米防衛協力の指針)に基づく、「周辺事態法」をはじめ、自衛隊法や日米物品役務相互提供協定の改定(有事版ACSA)など一連の立法化がすすめられようとしています。

しかし、これらは国会の承認もないまま、アメリカの引き起こす戦争に、自動的に参戦・協力せざるを得ない「アメリカ有事参戦法」と言うべきものとなり、このもとで自衛隊が行う、米軍への補給・輸送、機雷掃海、船舶臨検などでは、参戦行為と同意義となる懸念があります。さらに、自治体・民間まで動員し、民間空港・港湾の米軍優先使用、米軍への新しい土地・施設の提供、輸送・医療・建設などについて、自治体や民間の協力を実質的に義務づけようとしています。自治体の同意を必要としないなど、自治体にとって大きな問題を内包しております。地方自治体には、「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持する」という地方自治本来の責務もあり、十分に論議、協議が尽くされたとは言えない状況であります。

今日、沖縄をはじめ米軍用地の問題も国民の大きな関心事となっている中、さらなる強化となる同法について、国民的議論が充分尽くされたとも言えないものがあります。

このような状況の中、十分な論議、国民同意のない新ガイドラインに基づくいっさいの法律・協定の制定を行わないことを求めます。

以上、地方自治法第99条第2項の規定により、意見書を提出します。

【類型II】慎重審議あるいは自治体への配慮を求めたもの

新宿区議会●新ガイドラインの立法化に関する意見書(3月24日)

「(周辺事態法案などでは)地方公共団体の管理する空港、港湾等施設の利用及び人員、物資

の輸送、給水、公立病院への患者受け入れなどの協力を求めることができると規定されています。こうした規定は、関係する地方公共団体の住民生活や地域経済活動に大きな影響を及ぼすとともに、地域住民の生命と安全に重大なかわりを持つものです。したがって、一方的に地方公共団体の役割が定められることには、地方自治の観点からも深い危惧の念を抱き、容認することはできません。よって新宿区議会は、政府に対し、以上のような地方公共団体の立場を十分理解されるよう強く要望するものです。」

舞鶴市議会(京都府)●周辺事態に際し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(案)に関する意見書(3月26日)

「(自治体に協力を求めることができるとする)規定は、関係する地方公共団体に大きな影響を及ぼすものであり、地方公共団体の立場を損なうことのないよう配慮されることを願うものである。よって、政府におかれては、こうした地方公共団体の事情を十分に理解され、上記法案等に関する具体的な情報を的確に提供されるとともに、意見を十分聴取し、その意向を尊重されるよう強く要望する。」

広島市長●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案等について(4月19日) 全文

内閣総理大臣、外務大臣、自治大臣、内閣官房長官、防衛庁長官 様

現在、国会においていわゆるガイドライン関連法案の審議が行われていますが、これまでの議論の中でも、憲法解釈の問題を含め、数々の重大な懸念が各方面から指摘されております。

例えば、この法案の中心的概念である「周辺事態」は、具体的にどのような事実が発生した場合に、どのような手続きを経て、誰が認定するのか、また、認定の結果、誰にどのような権限が与えられるのか、さらにはどの時点を持つ

てこの事態は終了するのか、などについて具体的かつ十分な説明がなされていないとの指摘があります。

このほかにも、これまでわが国が防衛の方針としてきた専守防衛の枠組みを越えるものであり、実質的に日米安全保障条約を改変するものではないか、この法律に基づく自衛隊の活動は憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのではないか、自衛隊の出動の可否の決定などにおいて我が国の主体性が確保できないのではないか、また、文民統制が十分に働かなくなるのではないか、などといった懸念も示されており、国内のみならずアジア周辺諸国からも不安の声があがっております。

広島市においても、市議会での問題が取り上げられるとともに、幾つかの市民団体がこの法案に対する懸念や反対の意見を表明するなど、市民の関心も高まっております。

ガイドライン関連法案は、我が国の安全保障の根幹に関わるものであり、当然幅広い国民的議論の下での方向づけが必要となりますが、その基調となるのは戦争の放棄を唱った日本国憲法の平和主義でなければなりません。

被爆都市ヒロシマは、54年前の悲惨な体験を踏まえて、これまで一貫して核兵器の廃絶と世界恒久平和の実現を訴えてまいりました。そして、自らの体験の上に立って、国際的な紛争に対しては、武力ではなく対話による平和的解決の道を探ることが何よりも大切であり、この考え方こそ日本国憲法の根幹だと考えております。改めて私は、国際社会における脅威を軽減し、除去するのは、軍事力を背景とした力による紛争の抑止や解決ではなく、外交努力であるべきであるという点を強調いたします。

また、米軍への協力を規定するこの法案の審議に当たり、被爆都市ヒロシマとして、我が国が米国の「核の傘」に頼らない安全保障の構築に努力するとともに、国是である非核三原則を厳守するよう、強く申し入れます。

さらに、地方自治体の長に対する協力規定

は、住民生活や地域経済活動に少なからぬ影響を及ぼすものと考えられますが、法案にはその具体的な内容が規定されておらず、また、2月3日に国が公表した「想定される協力項目(10項目)」の例示も十分なものとはいえません。地方自治体には住民の理解と協力を得てその生活を守る責務があります。地方自治体やそこに生活する住民への説明責任が十分果たされないまま、一方的に果たすべき役割を決められることやそれが際限なく広がっていくことには強い危惧の念を抱かざるを得ません。

国におかれては、以上のようなことを踏まえ、この法案に対する多くの不安や懸念の声に応えられるよう十分な法案審議を尽くすとともに、自治体協力に関しては、より具体的な情報提供とそれに対する意見聴取を行い、その意向を十分尊重されるよう要望いたします。

長野県議会●新ガイドライン関連法案に関する意見書(5月13日)

国は、新たな「日米防衛協力のための指針」を具体化する、いわゆる新ガイドライン関連法案を国会に提出し、衆議院では一部修正のうえ可決し、現在、参議院での審議が進められているところである。

「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案」については、地方公共団体などに対して必要な協力を求めること又は依頼することができる規定が設けられている。

この規定については、想定される協力項目例として、地方公共団体の管理する空港等施設の使用などを求めること、地方公共団体や民間に対し人員及び物資の輸送、給水、病院への患者の受け入れなどを依頼することが示されており、その内容いかんによっては、住民生活や地域経済活動に少なからぬ影響を及ぼすものであると深い危惧の念を抱くものである。

よって、政府において、こうした状況を踏まえ、地方公共団体からの意見聴取などにより地

周辺事態法9条の解説(案)の解説

「そのとき」に自治体は
いくらでも「ノー」と
言うことができるが、
再確認された。

7月6日、周辺事態法9条の「解説(案)」が全国基地協議会へ提示された。

この解説(案)には、周辺事態法のもつ力が「正直」に書かれている。この文書を、本来の姿を隠した自治体懐柔の作文だと見ることはできる。しかし私たちは、解説(案)に、自治体になんとかして、わかりましたと言わせようと四苦八苦する政府の姿を感ずる。神戸市総務局長が「自治体への配慮が働いている」(神戸新聞7.7)と感じたのも、同じことかもしれない。

解説(案)から、いくつかを書き出してみよう。

「自衛隊艦船や米軍艦船が地方公共団体の管理する港湾施設を使用しようとする場合、周辺事態においても、通常と同様、地方公共団体(港湾管理者)の許可を得る必要がある」

「地方公共団体の長は、求めのあったことを前提として、権限を適切に行使することが法的に期待される立場におかれることになる。これを、一般的な協力義務と呼んでいる」

「一般的な協力義務とは、(略)権限を適切に行使することが法的に期待される

ということであり、例えば公共施設の使用について許可を行う義務が生じるということではない」

「地方公共団体の長は協力を拒むことができる。拒否の事由が正当な理由に当たるか否かは、個別具体の事例に即して、当該権限について定められた個別の法令に照らして判断されることになる」

書き抜いたものだけでも、繰り返し読めば、周辺事態法の法的な位置が見えてくる。政府は周辺事態の際に、自治体が戦争協力をしてくれることを期待する。周辺事態法はその期待を「法的な期待」に格上げする。「法的」というと、なにやら「強制」的に響くが、「期待」はあくまで「期待」であって、「強制」ではない。

周辺事態の際にも、自治体が管理する施設の使用には「自治体の許可」が必要だ。「法的な期待」によって生じた「協力義務」も、許可を行う「義務」ではない。拒否した事由が正当か否かの判断のものさしも、周辺事態法ではなく、個別の現行法。政府の作った9条解説(案)にはそう書いてある。

周辺事態法は今ある法律の力を打ち消して、そのうえに君臨する法律ではない。現行法と横ならびの、ひとつの個別法だ。私達はこの間、繰り返しそう主張してきたが、この解説(案)を読んでも、その主張に間違いがないことを確信できる。もちろん、この個別法はただの個別法ではない。戦争協力の要請手続きを定めた周辺事態法によって、軍隊以外への指揮命令系統が完成した。自治体や民間人である私達にラインが繋がったこと、ここにこの法律の本当のこわさがある。

しかし、今、そのラインを通じて、自治体や私達に届くものは、「命令」ではなく「お願い」だ。本物の「命令」が流れるように、「次は有事立法だ」のかけ声が聞こえてくる。こうした全体状況を

みて、なすべきことを考えることはもちろんたいせつだが、その議論と、現に周辺事態法がもっている力についての議論は、しっかりと分けて行わなければならないか。

戦争がそこまで来ているというだけで、私達に反撃の力が湧いてくるだろうか。むしろそれだけでは、そうしたムードを補完してしまうことにすらなりかねないといったら、言い過ぎだろうか。成立した周辺事態法、その力をどうしたら無力化できるか。その弱点を徹底的につくことこそが、今求められているはずだ。

解説(案)は政府が自治体を説得するために作った文書だ。しかし、その中からも、「希望」を読み取る努力が必要ではないか。

7.14 政府見解に首ひねる 周辺事態法 議会の反対決議で

知事

ガイドラインに基づく周辺事態法の自治体協力で、政府が「地方議会の協力反対決議が、首長が協力拒否する正当な理由に該当しない」との見解を示した点について、岡崎洋知事は十三日の定例会見で「法律(周辺事態法)は現行法令の範囲内ですべてのことが考えられる、と国から正式に説明を受けている」とした上で「その性格から考えると地方自治法だって現行法令だし、それにもとる話はある」と政府見解をめぐると明記。一方、政府

に否定的な見方を示した。岡崎知事は、政府見解について「二、三の新聞記事で見たが、具体的にどういう発端だったのか。非常にデリケートな問題だから記事だけをコメントして済む話だとは思っていない」と前置きした上で、前述の所感を述べた。

地方自治体の協力について、政府案では「使用内容が施設の能力を超える場合など正当な理由があれば、地方自治体の長は協力を拒む」と明記。一方、政府

は今日六日の自民党国防三部会で議会の反対決議は正当理由でならないとの見解を示したとされる。

また岡崎知事は政府が今月初旬に示した協力十三項目について「国会で審議されてきたことと比べ、今回文書でもらったものは具体性が浮かぶものになっている」と評価。「それぞれの自治体の具体的な立場に立つと、いろいろな課題もあるので、今後(国とも)意見公開しながら整理したい」と述べた。

●議会の反対決議は、協力を拒否する正当な理由にならないと政府は説明する。しかし、このことは解説(案)の中には書かれていない。自民党国防部会等への説明の際の発言が報道された。このように政府の説明には言っていないこと、書いていることとのふたつがある。政府が言うことは、書くことができないことを前提にした恫喝と言っている。テレビや新聞は、言っていることを報道し、書いていることの中身は伝わらない。もちろんそれは政府の狙いでもある。この件に関する岡崎神奈川知事の発言は重要。全国知事会がまとめた交渉記録には、議会の決議も正当な理由になることが確認されている。

域住民の立場を十分理解し、特段の配慮をされるよう強く要請する。

＜資料2＞石垣市平和港湾宣言決議】

(3月26日、石垣市議会にて可決。賛成11、反対10、欠席1、退場1、議長1。)

石垣港は、わが国の南の玄関として、地域経済の振興と市民の生活安定に重要な役割を果たして来た。八重山圏域の発展と港の繁栄は、平和のもとで、生産、消費等諸活動が保障されてきたからにはほかならない。利用するものにとっては使いやすい港、働く人にとっては働きやすい港として発展しつつある石垣港は、同時に親しまれる平和な港でなければならない。

したがって、平和で豊かな自然文化都市をめざす石垣市は、石垣港が歴史的に果たしてきた役割を評価するとともに、日本国憲法の崇高な理念に基づき、非核三原則の完全実施を求めるとともに、「石垣市非核平和都市宣言」(84年3月)を一層発展させ、今後とも石垣港が、貿易・物流の発展に寄与し、明るく住みよい市民生活を守り、平和と繁栄をもたらす利用の促進が図られるよう、ここに「石垣市平和港湾」を宣言する。

資料提供：平和資料協同組合

(1) 地方公共団体の長に対して求める協力項目例 (第9条第1項)

- 地方公共団体の管理する港湾の施設の使用
- 地方公共団体の管理する空港の施設の使用
- 建物、設備等の安全等を確保するための許認可
- 消防法上の救急搬送

(2) 国以外の者に対して依頼する協力項目例 (第9条第2項)

- ①民間に対して依頼する項目の例
 - 人員及び物資の輸送に関する民間運送事業者の協力
 - 廃棄物の処理に関する関係事業者の協力
 - 民間医療機関への患者の受入
 - 民間企業の有する物品、施設の貸与等
 - 地方公共団体の管理する港湾・空港の施設の使用に関する民間船社・民間航空会社の協力
- ②地方公共団体に対して依頼する項目の例
 - 人員及び物資の輸送に関する地方公共団体の協力
 - 地方公共団体による給水
 - 公立医療機関への患者の受入
 - 地方公共団体の有する物品の貸与等

自治体は協力を拒否できる

●自衛隊艦船や米軍艦船が地方公共団体の管理する港湾施設を使用しようとする場合、周辺事態においても、通常と同様、地方公共団体(港湾管理者)の許可を得る必要がある。

●地方公共団体の長は、求めのあったことを前提として、権限を適切に行使することが期待される立場におかれることになる。これを一般的な協力義務と呼んでいる。

●一般的な協力義務とは、(略)権限を適切に行使することが法的に期待されるということであり、例えば公共施設の使用について許可を行う義務が生じたということではない。

周辺事態安全確保法第9条(地方公共団体・民間の協力)の解説(案)

【編集室から】編集スタッフ周辺のさまざまな事情から、しばらく減ページしかも発送も大幅遅れでおとどけます。お許しください(た)。

発行●脱軍備ネットワークキャッチピース 連絡事務所●〒222 横浜市港北区錦ヶ丘10-4 ハイッ幸1-B 〒 FAX 045(433)3483 E-MAIL: tamaki@ab.mbn.or.jp 編集●月刊キャッチピース編集委員会 郵便振替●00160-7-136148 キャッチピース 定価●100円(通信会員年間3000円)