

有事法制（国会提出法案等）に対する意見書

2004年5月10日
自治労連弁護団

はじめに

「備えあれば憂いなし」ということを錦の御旗として、国は、武力攻撃事態法に引き続き、今回の一連の法案等を国会に提出しました。また、後でも触れますが、地方自治体においても、鳥取県の「住民避難マニュアル」をはじめとして有事を想定したマニュアルが作成されています。

しかし、今、この国にとって必要なことは、そのような有事法制の「整備」やマニュアルの作成ではなく、どうすれば有事にまで至らないか、また、どうすれば戦争という事態にならないかについての、真剣な取り組みではないでしょうか。

国は、現在のすべての面にわたってのアメリカーン化の施策・外交を根本的に改め、アジアをはじめとする諸外国との間において、対等平等な関係を築くことに努めるべきであり、平和外交に徹することが何よりも大切です。

また、地方自治体においても、当該自治体に滞在する外国人を含めた住民にとっての住みよい自治体作りを進め、諸外国（の都市）との平和的な交流を図ると共に、平和に向けての方策について国に対する働きかけをすることが必要です。

以下、国会提出法案等に対する意見を述べます。

第1部 これが有事法制だ・・・関連各法案・条約の内容と問題点

1 法案の全容

今国会に提出されているのは有事7法案・3条約です。いずれも昨年成立した武力攻撃事態法（21条・22条）にもとづき作成された法案であり、同法が予定する武力攻撃事態等へ対処することを可能にするための各論部分となる法案です。

今回提出されている7法案・3条約が武力攻撃事態法においてどのような位置づけになるか、という視点から整理してみると次のようになります。（参考資料1）

国民の生命・身体を「保護」するための措置（22条1項）

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案（国民保護法案）...後述7

自衛隊の作戦を円滑かつ効果的に実施するための措置（22条2項）

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案（特定公共施設等利用法案・交通通信官制法）...後述5

武力攻撃事態等における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律案（外国軍用品等海上輸送規制法案・臨検法）...後述6

国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案（非人道行為処罰法案・交戦法）...後述8

武力攻撃事態等における捕虜等の取扱いに関する法律案（捕虜取扱法案・交戦法）...後述9

1949年8月12日のジュネーブ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書

(議定書)および1949年8月12日のジュネーブ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書(議定書)(交戦法)...後述10

米軍の作戦を円滑かつ効果的に実施するための措置(22条3項)

武力攻撃事態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案(米軍支援法)...後述2

日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定案(日米物品役務提供協定(ACSA)改定案)...後述3

自衛隊法の一部を改正する法律案(自衛隊法改正案・米軍支援法案及びACSA改定案に沿った内容の改正案)...後述4

今国会提出の7法案・3条約により武力攻撃事態法が予定する対処措置がほぼ完全に具体化します。

7法案・3条約が成立すれば、日本における武力攻撃事態体制が完成し、いつでも発動できるようになります。なお、今回提出の7法案・3条約においては、国民統制に関する部分(22条1項)中、「社会秩序の維持に関する措置」(さきの戦争における治安維持法の部分)及び「輸送及び通信に関する措置」についての手当が抜け落ちています。これらの点については、今後、何らかの形で法整備が進められていくことになるでしょう。

1994年にアメリカが日本政府に対し、「北朝鮮の核開発疑惑」を口実として「作戦計画5027」を突きつけたとき、日本側にはアメリカの要求を具体化する策がなく、日本はアメリカの要求には従いませんでした。しかし、今国会提出の有事7法案・3条約が成立すれば、今度、アメリカから兵站協力要求があったときには、日本はその要求に応じていくことが可能になってしまうのです。

以下において関連7法案・3条約の問題点を検討するにあたって、まずこれらの法案が武力攻撃事態法に基づく法案であることを理解しておく必要があります。

武力攻撃事態法については、「有事の前倒しになる」という有事の時間的拡大と、「日本の領土が攻撃を受けている場合でないのに有事になる」という有事の地理的拡大という2点について、大きな問題があります。その2つの問題点は、今国会提出の7法案・3条約にもそのまま当てはまります。のみならず、国民保護法案では自然災害や緊急対処事態にまで「有事」が拡大されており、武力攻撃事態等を安易に拡張するという問題はますます深刻になっています。

「有事が拡大されている」という点に、米国の先制攻撃支援という7法案・3条約の根本的な狙いも隠されています。

以下、各法案の問題点を検討します。

2 米軍支援法案

米軍支援法案は、正式名称を「武力攻撃事態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案」といいます。

(1) あらゆる場面で日米軍事一体化(目的の無限定性)

この法律案の目的は、武力攻撃事態等(武力攻撃予測事態を含む)において、日米安保条約に従って、武力攻撃事態を排除するために、米軍の行動が円滑かつ効果的に実施されるための行動、その他の当該行動を、我が国が支援するための措置を定めたもの、とされています(1条)。

支援する対象は、米軍の「その他の当該行動」(1条)という無限定な用語が用いられ、米軍の「(そ

れに) 必要な準備のための行動を含む(2 条 5 号)」とされていますし、周辺事態法のように周辺地域という制限ありませんから、非常に広範囲な米軍の行動への我が国の支援法案ということになります。

法案は、北朝鮮あるいはアジアの不安定地域における日米共同の軍事的な対処を想定しているものであり、大きな問題です。

(2) 米軍の先制攻撃準備から米軍支援

アメリカは、「国家安全保障戦略」において、「数世紀にわたり、国際法では、急迫の攻撃の危険がある敵から自らを守るためには、攻撃を受けるまで自らを合法的に守る行動をとることができないということではなかった」と強弁し、急迫した脅威に対しては先制予防の行動をとることは非合法ではないとして、先制攻撃を正当化しています。イラクに対するアメリカの戦争がまさに大量破壊兵器の壊滅、イラクの国民に自由をもたらすという「口実」による先制攻撃論によるものです。

米軍が先制攻撃の準備をすると、相手国は陣地を構築する、そうすると武力攻撃「予測」事態とされ、日本は有事として米軍と共同作戦を発動していくこととなります(2002 年 5 月 16 日政府文書では、「予測」とは、相手国の予備役軍人の招集、軍の要員の禁足、非常招集、軍事施設の新たな構築がなされている場合など、とされています)。

(3) 米軍への国家的従属を義務づけ(法案の主な内容)

政府は、行動関連措置を的確迅速に実施する(3 条)。

地方自治体や事業者は、指定行政機関から米軍への協力を求められると、それに応じるように努める(5 条)。

「努める」とは用語としては単なる努力義務でしかありませんが、実質的には広範な右翼的マスコミによる強制がなされるはずです。どこまで地方自治体及び職員が抵抗できるかが問題です。

米軍や国の措置が地方公共団体に影響を及ぼすときは、地方と連絡調整を行う(8 条)。

地方自治体に影響が及ぶときは、当然抵抗できるはずですが。例えば、地域住民の移動が必要な場合とはいえ、移動する道路、場所の確保、移動先での生活の確保をどうするのか、大変な問題です。戦前の子どもの疎開 1 つ想像してみてもすぐにわかることです。

地域住民の生活と福祉の増進に努める地方自治体の責務として、何ができるのか、できないのかを問題として、米軍の起こす戦争体制に抵抗していけるかが問題です。

政府は、米軍から道路工事、陣地構築のための軍用車両の道路使用の連絡を受けたときは、関係機関(例えば地方自治体) に通知するだけでよい(9 条)。

地方自治体は、通知に対しては、前条の調整を通じて住民の要求を実現していく必要があります。

米軍に対して、自衛隊に属する物品の提供(武器弾薬を含む)、自衛隊による補給・輸送・整備・医療・通信・空港・港湾に関する業務、基地に関する業務、宿泊・施設の利用・訓練に関する業務を提供する(10 条)。

非核神戸方式などを力でねじ伏せていくというわけです。しかし、実際には、運輸、医療、土木などで働く人々の協力がなければ、実際の業務提供ができないはずですが。平和を求める環境づくり、戦争に反対する世論の形成に地方自治体と職員に何ができるかが大きな問題です。

米軍の軍用車両など緊急通行による国民の車両の破損など「特定行為」についてだけ損失補償する(14 条)。

損失補償は、国民の税金から日本政府が行います。

総理大臣の権限で、土地家屋を米軍の陣地構築のために使用したり、地上の立木を伐採・処分し、家屋の形状を変更（破壊）することができる（15条）。

米軍特別措置法すら適用されないと明記しており、地方自治体の関与は排除されます。問答無用の行為が許されます。総理大臣は、上記権限を防衛庁の職員に委任できるので、再び軍人が国民に指揮命令し、その財産を奪うことができる時代がやってきます（15条5項）。

米軍と自衛隊の行動は、情報統制される（5条8条）。

事業者にはNHKなどその他の民放も含まれます。大本営発表の時代の再来です。情報公開の時代にこのような事態に至る危険があるのです。

展開予定地への立ち入り検査を拒否等した者へは罰則が適用されます（17条）。

刑罰による強制がなされます。

3 日米物品役務提供協定（ACSA）改定案

（1）改定案の内容

ACSA（自衛隊と米軍の間における後方支援、物品・役務提供協定）は、自衛隊と米軍が、後方支援、下記の物品・役務を相互に提供をすることで、自衛隊と米軍の間の緊密な協力の促進と安保条約の円滑かつ効果的な運用に寄与することを認識して、PKOや国際救援活動において自衛隊と米軍が一層効率的に役割を果たし、国連を中心とした国際平和のための努力に寄与するためのものであるとされています（現前文）。

相互に提供するとされた物品、役務は以下の通りです。

「食料・水・宿泊・輸送・燃料・油脂・潤滑油・被服・生成業務・基地支援・保管・施設の利用・訓練業務・部品・構成品・修理・整備・空港・港湾業務など」

ACSAは、共同訓練、国連平和維持活動、人道的な国際救援活動とともに、周辺事態に対応する活動に必要な後方支援も適用対象とされてきました。この目的による後方支援、物品・役務の提供は、「周辺事態に対応する活動」というあいまいな用語の導入などから、実質的には憲法に反する集団的自衛権の行使を認めるものとの批判がなされてきました。今回の改定案は、従来のACSAを次の通りさらにすすめようとするものです。

（2）目的の無限定な拡大

前文の「人道的な国際救援活動」と人道的な国際救援活動及び「その他の活動」として追加・拡大しました。「その他の活動」とは、以下の述べる拡大を含ませようとするものです。

第1に、後方支援、物品・役務の提供ができる場合を、「武力攻撃事態、武力攻撃予測事態を排除するために必要なものために必要な」場合にまで拡大されました（5条1項）。

政府答弁（2002年5月8日衆院特別委員会、中谷防衛庁長官）によれば、他国領域内で活動中の自衛隊に対する攻撃も、「公海上のわが国の船舶等に対する攻撃が、状況によって、我が国に対する組織的計画的な武力の行使にあたるという場合も、排除されない」とされています。

従って、端的に言えばこの改定案は、自衛隊のイラクにおける戦闘状態を予測し、自衛隊が武力攻撃（予測）事態となったときに、米軍との間で物品、役務の提供を通じて相手方に対して反撃ができるようにしようというものです。

このことは、戦後初めての自衛隊の海外派兵を機会にして、日本＝日本の「領土・領海・領空」とい

う範囲に限定してきた従前の概念を取り払って、海外で展開する自衛隊の組織的活動を「我が国」日本の活動として国民に認知させ、やがては、海外に派兵された自衛隊への攻撃に対して、我が国の自衛権の行使としての反撃まで認めさようというねらいが伺えます。

第2に、武力攻撃（予測）事態への拡大にとどまらず、「国際の平和及び安全に寄与するための国際社会の努力の促進、大規模災害への対処、その他の目的のために、自衛隊又は米軍がそれぞれの法令に従って行うもの」も適用対象として拡大しました（6条1項）。

この拡大によって、自衛隊は、インド洋はもとより、イラクでも、また世界中のどこでも行って、日本のフラッグを掲げて米軍の要請に従って後方支援、物品・役務の提供を行うこととなります。

（3）弾薬の提供が可能に

改定案では、物品の範囲に、「弾薬」「弾薬の提供に必要な用具」の提供が追加されています（付表1）。勿論、「輸送」はもともと提供する義務に入っていましたので、弾薬の輸送という米軍の支援活動があらたな義務となります。これはまさに、日米の集団的自衛権の行使というべきです。

財界は、武器の提供も強力に要求しており、武器輸出3原則を取り払おうとしています。日本は米軍と一緒に「戦争をする国」に仕立て上げられていきつつあります。これで、本当に真の平和を実現できるのでしょうか。

4 自衛隊法改正案

自衛隊による米軍に対する物品・役務の提供についての法案ですが、有事法制の中心となる武力攻撃事態などにおける規程は、ACSA「改訂」案と米軍支援法案によります。自衛隊法「改正」案は、ACSAが定めるその他の場合（共同訓練、災害、外国からの法人輸送、日常活動における自衛隊施設での一時滞在）の国内法上の根拠を定めようというものです。平時も含めて、米軍に対する自衛隊の援助を包括的、体系的にし、米軍戦略に一層組み込もうというものです。

5 特定公共施設等利用法案

特定公共施設等利用法案は、港、空港、道路、海域、空域、電波について、武力攻撃予測事態になれば、対策本部長（首相）が「利用指針」を定め、特定の者の優先的な利用を確保することを可能にしようというものです。その特定の者が、米軍や自衛隊を指すことはいうまでもありません。いわば、交通通信管制法というべきものです。

（1）管理権限の剥奪

港、空港、道路については自治体が管理権限を持っていることが多い施設です。周辺事態法では、政府は自治体に対して強制力のない協力を求めるまでという限界がありました。今回の法案では、それを全部突破し、自治体を政府に従属させるものとなっています。

港と空港については、「利用指針」を定めただけで、要請、指示、大臣による自治体権限の執行、という順に自治体の権限を奪って政府に権限を集中できることを定めています。自治体は「利用指針」が定められるにあたって意見を言えるだけで、からまでの措置を行うにあたって、自治体の意見を斟酌すべき規定すらありません。わずかに、との発動要件が「特に必要と認めるとき」というのに対して、の発動要件が「事態に照らして緊急を要すると認めるとき」となっているくらいです。

港湾（空港）管理者である自治体の長が、米軍や自衛隊の艦船の利用よりも、民間の船舶あるいは住民

の避難や救援物資の輸送のための船舶の利用を優先しようと考えていたとしても、政府が軍事行動を優先だと判断すれば、邪魔な船舶については移動を命じて米軍や自衛隊の艦船を優先的に利用させ、国民のことは後回しにしてしまうのです。

道路については、「利用指針」を定める規定だけで、港や空港での自治体権限を奪う具体的規定はありません。これは、政府が警察を指揮できるので支障がないからということでしょう。しかし、警察には市民生活を守る責任があり、その責任は犯罪などの急を要する事態であるほど重大です。実は、警察は市民を守るのか軍隊に従属するのかということが、この法案の構造から問われることとなります。また、自治体の役割との関係でいえば、救急活動や消防活動がどうなるのかということが問われます(民間でもガス会社などの役割が問われます)が、法案は、こうした市民生活には全く触れるところがありません。

海域、空域、電波については、もともと国の権限であるからでしょう、「利用指針」を定めさえすれば政府が行う管理統制に歯止めがない仕組みになっています。そして、海域の航行制限に違反した者に対する罰則が新設されています(現行法にはないためです)。

(2) 軍事優先、地方自治無視

以上みてきたところから明らかなように、この法案には100%軍事優先が貫徹していて、まやかしとして言われてきた国民保護のかけらさえありません。国と自治体の権限を調整することも図られていません。市民生活も自治体も国に従属させて戦争に動員することだけを目的にした、まさに軍事国家法です。なお、「国民保護法」で定められる国内の緊急事態についてもこの法案を適用することになっていますが、上記の指示と大臣による執行は除外されています。

冒頭に述べましたように、この法案は米軍のための交通通信管制法でもあります。そして、米軍支援法案と同様に、施設を優先使用する米軍の戦争行動については、国会のチェックはありません。もちろん自治体がチェックすることはできません(自衛隊の行動は形式的には国会がチェックするのと対照的です)。米国は、イラク戦争も含めて、先制攻撃戦争を是としています。ですから、ある自治体管理の港を優先使用した米軍がそのまま先制攻撃に出動するといった事態は絵空事ではありません。

この日本の有事法制は、議会制民主主義と地方政治を、即ち国民主権を米国に差し上げ、国の自立を放棄してしまうものなのです。地方自治体も日本の統治機構の一端でも担う者として、このような法制の制定に対して、到底黙ってられるものではありません。

6 外国軍用品等海上輸送規制法案

(1) 臨検法案

いわゆる臨検法案です。

法案は、「武力攻撃事態」のもとで、日本の領海または日本周辺の公海において、防衛出動した海上自衛隊が、外国軍用品等(武力攻撃を行っている外国軍隊に対する武器等の軍用品や食料、外国軍隊の構成員等)を輸送していると疑われる船舶に対して、停船検査および回航措置を行うことができるようにするものです。臨検を行うには、対象となる船舶を停船させて海上自衛隊員が当該船舶に乗り込む必要があります。そして、停船命令に応じない場合には、「接近、追尾、伴走又は進路前方における待機を行って、繰り返し進行の停止を命ずる」(17条2項)、「当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由があるときは」、「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度に

において、武器を使用することができる」(37条2項)というものです。ここでいう「武器使用」の内容としては、警告(威嚇)射撃、それでも応じなければスクリューなどを狙った船体への危害射撃、「最終的には」撃沈もありうる」と報じられています(「朝日新聞」2004年2月18日)。

周辺事態法との関係では、2000年12月に「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」(船舶検査法)が成立しています。しかし、当時、政府は、同法の「船舶検査」と交戦国が実施する臨検とは別であると説明していました。そのため、この法律でいう「船舶検査」は、「貿易その他の経済活動に関する規制措置」について当該船舶の「旗国の同意を得て」行うものとされていました(同法第2条)。また、停船措置についても、強制的な停船措置を含む臨検は憲法が禁じる交戦権の行使にあたるため、同法では、停船命令に従わない船舶に対する武器使用は認めていませんでした(同法第6条)。

今回の臨検法案は、こうした従来の制約を突破し、憲法が禁止している交戦権の行使となる「臨検」を正面から認め、対象船舶を強制的に停船、検査、押収するために武力行使をも公然と認めるものとなっているのです。

(2) 先制攻撃容認法

そのうえ、今回の臨検法案は、自衛のための交戦権ともいえない問題点も孕んでいます。まず、臨検実施区域には「我が国周辺の公海」も含めています。そして、臨検対象は「実施区域を航行している船舶が外国軍用品等を輸送していることを疑うに足りる相当な理由があるとき」(16条)とされているだけです。つまり、公海上の第三国も臨検対象で「疑い」があれば実施できるのです。臨検の対象となった第三国からみれば、日本から戦争をしかけられたと受け止められることは十分予想されることになります。臨検が国際的紛争を引き起こしたことは過去にも多くの実例があり、今回の臨検法案は、国際紛争の拡大など深刻な外交問題を引き起こしかねないものです。とくにアジア諸国からみれば、日本が再び戦争をする国になったことを宣言することに等しいものといえるでしょう。

また、臨検は交戦権の行使そのものですから、法案も武力攻撃予測事態は除外し、停船検査の要件に「武力攻撃が発生した事態」との用語を使用しています。このことからすると、誰が見ても戦争状態に入った後に行う受け身の行動のようにも見えます。しかし、政府は、武力攻撃事態法の国会審議のときに、相手方がミサイルに燃料を注入したら武力攻撃の着手になると述べてきました。そうすると、相手方がまだ攻撃していないにもかかわらず臨検を開始し、必要ならば武力を使用する、即ち開戦するという危険があります。この臨検法案は日本軍の先制攻撃容認法にもなりかねないのです。

7 国民保護法案

(1) 法案提出に至る経過とねらい

国民「保護」法案は、2003年6月に成立した武力攻撃事態法において事態対処法制の一つ(「国民の保護のための法制」)として、提出が予定されていた法案です。同法成立時の付帯決議でも、1年以内に成立させる、とうたわれていました。したがって、本法案の内容も、あくまで「有事」があった場合の国民「保護」を定めるものでしかありません。

この法案に定める「有事」は、そもそも「日本が攻撃された場合」についてを想定しているものではありません。そうではなく、日本政府が米国に追従して他国へ先制攻撃をしかける場合に作動してしまう、というところがこの法案の狙いであり、大きな問題点です。

さらに、「戦争のときに、政府は市民を守るのか」という疑問ものこります。「戦争のときに、政府は市民を守らない」ということは、過去の沖縄戦も、そしてつい先日起こったイラクにおける5邦人身柄拘束事件も、私たちに教えていることです。

それなのになぜ「国民の保護のための法制」の制定が急がれるのでしょうか。それは、「戦争をしたい者」にとって、戦争に賛同してくれる国民（社会の雰囲気）を作り出し、また、いざ有事に至った場合の国民統制が不可欠だからです。「戦争をしたい者」は決して「国民」ではありません。しかし、「戦争をしたい者」の希望を叶え、戦争遂行を可能にするのは「国民」です。戦争遂行を可能にする「国民」を作り出すために、平時の有事化と有事における国民統制の双方が不可欠になります。

そのための国民「保護」法案です。

（２）法案の内容

法案の構成

本法案は、全10章にわたっており、条文数は194条という膨大な法案です。主な章立ては、総則、住民避難に関する措置（第2章） 避難住民等の救援に関する措置（第3章） 武力攻撃災害への対処に関する措置（第4章） 緊急対処事態に対処するための措置（第8章） 罰則（第10章）です。

有事における国民統制

本法案では、武力攻撃事態等において国民を「保護」する方針として提案されている方策は、住民避難です。そのために、警報発令 避難指示（避難先として指定された市町村は受入を拒むことができない） 避難住民誘導（自治体職員その他、必要があるときには警察・海上保安庁だけでなく、自衛隊に対しても、避難住民の誘導を要請することができる） 避難住民の救援、という一連の流れが定められています。

住民避難の各過程において、首長から、関係する各指定公共機関（警報等の放送、住民の運送、医療実施）に対し、協力を要請できると定められ、指定公共機関が一連の流れに具体的に組み込まれるようになっていきます。

また、避難住民の救援に関する措置として、知事による物資売渡要請・保管命令・収用、土地使用、あるいは立入検査が定められています。

さらに、武力攻撃災害事態への対処として、公安委員会による立入制限地域の指定、警察官等による立入制限・禁止命令あるいは同地域からの退去命令が定められ、罰則規定により強制力が付与されている。これらの措置により、住民は避難・退去を強制されることになっています。

しかしながら、実際のところ、一地方公共団体の住民が全員避難する、という事態が国民「保護」のために有効に機能すると考えられる場面はまず想定できません。結局、自衛隊員及び米軍の自由な行動を確保するための国民統制を実現する法律として使われていくことになります。

平時の有事化

有事に備え、各自治体（都道府県レベル及び市町村レベル）において「国民の保護に関する計画」策定が義務づけられています。

さらに、各自治体において「国民保護協会」を設置することが義務づけられ、その構成委員として自衛隊員及び教育委員会教育長を含む構成が定められています。各自治体は住民避難等にあたって自衛隊の協力を仰がなければならない立場であり、国民保護協会に参加する自衛隊員の意見が相当程度尊重されることは、十分に予想できることです。

その他、本法案では各自治体は訓練を行うよう「努めなければならない」とされています。

各教育委員会を通じ、小中学校において「国民保護訓練」が行われ、政府及び自治体首長の避難指示にひたすら従うことが子どもたちに教え込まれていく、という事態は、本法案が成立すれば間もなく実現化してしまうのです。

政府による啓発も定められています。政府公報により、武力攻撃災害事態発生の可能性をあり、速やかな避難を訴える公報が展開されることになります。

(3) 問題点

武力攻撃事態等（参照：武力攻撃事態法2条2・3号）以外への安易な拡張

ア 武力攻撃災害（1条他）という新概念

武力攻撃災害とは、「武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射線物質の放出その他の人的又は物的災害をいう」と定義されています。

武力攻撃事態等に対処するための本法案において、最初から災害という天災が意図的に同じ射程で議論されていることは、本法案の性格、さらには有事と天災の決定的な差異を見えにくくするものです。

イ 緊急処理事態（第8章）への拡張と法文の大幅な準用

緊急処理事態とは、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」と定義され、具体的にはテロ行為等が想定されています。

緊急処理事態については対処方針の実施についても閣議決定のみで足り、国会の承認は必要とされていません（武力攻撃事態法9条7項）が、国民の保護のための措置の大半が罰則規定も含んで準用されています（183条）。

武力攻撃事態等として、現実的に日本領土が他国の攻撃を受ける事態は可能性が極めて低い、というのが政府の認識です。しかし、テロの可能性となると、一般的に「相当程度高い」という認識が持たれることにもなります。緊急処理事態への拡張は、「だから、本法案は必要な法案である」という筋道を敷かれることにつながりかねません。

テロ行為は警察力（刑事法）によって対処すべき、という冷静な峻別が求められます。

地方自治の破壊

有事における国民統制（警報、避難指示等）はもちろんのこと、平時における基本指針策定においても“政府から都道府県へ、都道府県から市町村へ”というトップダウン方式が徹底されています。政府方針に反する自治体住民による意思決定が不可能になります。

排除論理の台頭

本法案において、対象とされるのは終始一貫して「国民」であり、「国民」についての定義条項は存在しません。したがって、本法案が対象とする者は日本国籍を有する者だけです。在日コリアンを含む外国籍を有する者は、本法案において、最初から排除されています。

さらに「武力攻撃災害の兆候を発見した者」に通報義務が課せられ（98条1項）安全という名の下、排除に用いることが可能な監視システムが法制化されようとしています。

人権侵害の容易化

上述したような物資売渡要請・保管命令・収用、土地使用あるいは立入検査、立入制限区域の指定、同地域への立入を制限・禁止あるいは同地域からの退去命令は、直接個人の人権を制限する規

定です。しかし、これらの諸規定は、要件が極めて曖昧である上、立入検査拒否、立入制限違反等については罰則規定まで設けられ、罰則により国民の協力が強制される形となっています。

8 非人道行為処罰法案

(1) 戦争法制としての非人道行為処罰法案・捕虜取扱法案

「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案」(以下、「非人道行為処罰法案」という)、「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案」(以下、「捕虜取扱法案」という)は、国際人道法に違反する戦争犯罪など非人道的行為を処罰し、捕虜を虐待しないルールなどを取り決めようというものです。

しかし、いずれの法案も、戦争、交戦権の行使を前提とした戦争準備法制であり、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのないように」、交戦権を否定し非戦の誓いをした日本国憲法と相容れない法案です。

また、ジュネーブ条約は、交戦権を認め、戦争することもあると宣言している国家間または国内での武力紛争において、最低限遵守すべき人道上のルールを定めています。

しかし、いくら人道上のルールをジュネーブ条約が定めているからといって、同条約が適用されなければならない事態を想定して、同条約の第1、第2追加議定書の締結の承認を求めることは、非軍備を徹底し交戦権を放棄した日本国憲法の平和主義を掘り崩し、戦時国際法を国内法化して、「戦争をする国」としての道を開くこととなります。

自衛隊を既成事実としてこれまで認めてきた歴代の政府は、「自衛権の行使にあたっては、わが国を防衛するため最小限度の実力を行使することが当然認められている」、「自衛権の行使としての実力の行使の態様がいかなるものになるかについては、具体的な状況に応じて異なると考えられるから、一概に述べることは困難であるが、例えば相手国の領土の占領、そこにおける占領行政などは自衛のための必要最小限度を超えるものと考えている」(1981年5月15日 衆議院議員稲葉誠一に対する内閣総理大臣鈴木善幸の答弁書)として、交戦権否定に基づく自衛力の行使の限界を、まがりなりにも意識した対応をしてきました。

しかし、非人道行為処罰法案、捕虜取扱法案のいずれも、この政府答弁から踏み越え、日本の領土、領空、領海に限定されない武力攻撃事態における交戦権の行使を前提とした戦争準備法制をめざすものとなっています。

(2) 非人道行為処罰法案

非人道行為処罰法案は、「国際的な武力紛争において適用される国際人道法に規定する重大な違反行為を処罰することにより、刑法等による処罰と相まって、これらの国際人道法的確な実施の確保に資すること」(1条)を目的としています。この「目的規定」からも明らかな通り、この法案が適用される事態は、武力攻撃事態対処法に基づく発動、例えば「日本有事」に限定されていません。ジュネーブ条約が適用される「国際的な武力紛争」にまで拡大されているのです。

法案によれば、「武力紛争」において、戦闘行為として歴史的記念物、重要文化財を破壊したり、「武力紛争」が終了した後に、捕虜の送還を遅延させたり、他国を「占領地域」にして、その「占領地域」に国民を入植させる目的で移送したり、「占領地域」から文民の「出域」を妨げたりすることを、犯罪として規定しています。

自衛隊が海外に進出して軍事行動を展開するうえで、ジュネーブ条約に照らして人道的な国際的な基準を備えている法制を整備するからといって、法案に賛同することはできません。

この法案は、上記の通り、自衛隊が他国を「占領」し、他国での「占領行政」の遂行までをも想定して規定している法案であり、このような行政権限は交戦権の行使を前提としなければ、成立しえない内容となっているのです。しかし、「国際的な武力紛争」における交戦権の行使を前提とした戦争法制は、日本国憲法と両立することはできません。

こうして、この法案成立の次は、交戦権を否定した日本国憲法9条2項との矛盾を解決するために、戦争法制に適合する憲法「改正」への動きをますます強めていくにちがひありません。

9 捕虜取扱法案

捕虜取扱法案は、武力攻撃事態での捕虜の拘束、抑留の手續等を定めて、ジュネーブ条約など捕虜の取扱に関する国際人道法の実施を確保することを目的とする法案です。

法案は、捕虜の資格およびその他の被拘束者の資格にかかわる定義、捕虜、間諜、傭兵など被拘束者の資格認定手續を定めて、三自衛隊が共同して運営する捕虜収容所に捕虜等を収容することを、詳細に定めています。

捕虜収容所長は、捕虜収容所内の規律及び秩序を維持するために、被収容者の遵守事項を定め、そのほか逃走、危害を与える等の規律違反に対する懲戒処分、信書の検閲、外部との面会制限などを定め、捕虜収容所を運営する自衛官には武器の使用権限を与えています。また、捕虜のうち重傷病者、衛生要員、宗教要員の送還基準を定めて送還の決定をする取り決めをしている。

以上の通り、法案は、捕虜の資格、待遇、解放・送還にかかわる人道的な規定を制定・整備するものとなっていますが、それらはすべて戦争を遂行することを前提にして、捕らえた捕虜の取扱を取り決めた戦争法制を、平時から準備しようとするものです。

こうして我が国は、アジアと世界に向かって、「戦争をするためのルール」を遵守することで、「戦争をする国」の一員として、その歩を進めようというのです。

10 ジュネーブ条約・追加議定書

19世紀半ば以降の国際社会に、武力紛争の際の傷病者、捕虜等の犠牲者を保護するためにさまざまな条約が成立しました。第2次世界大戦後に、それらの条約の集大成として、1949年にジュネーブ4条約(第1条約 戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する条約、第2条約 海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する条約、第3条約 捕虜の待遇に関する条約、第4条約 戦時における文民の保護に関する条約、これらをジュネーブ諸条約という)が成立しました。なお、ジュネーブ4条約は、我が国を含め189ヶ国が批准または加入しています。

その後、植民地の独立、軍事技術の発達等により武力紛争の形態が多様化したことを踏まえ、1977年にジュネーブ諸条約を補完・拡充するものとして、国際的な武力紛争における犠牲者(第1追加議定書)内乱など非国際的な武力紛争における犠牲者(第2追加議定書)を保護することを目的として、追加議定書が採択されました。

こうしてジュネーブ条約・追加議定書は、人道的な理由から、紛争当事者に対して、文民たる住民と戦闘員とを、また、民間人の生活に利用されている物と軍事目標とを区別し、軍事目標のみを軍事行動の対象とすること、軍事行動を行うに際しては、文民たる住民、個々の文民及び民用物に対する攻撃を差し控えるよう不断の注意を払うことなど、戦争で用いる手段や方法の選択について制限するなどのル

ールを設け、また、傷者、病者、難船者、医療要員、医療組織、医療用輸送手段など、紛争による被害を受け、あるいは受ける可能性のある人々と財産の保護をめざしたものです。

しかし、ジュネーブ諸条約の追加議定書が、武力紛争における人道的ルールを定め、武力紛争の犠牲者の保護をめざしているからといって、これらの追加議定書の締結を承認するわけにはいきません。ジュネーブ条約・追加議定書は、戦争状態・交戦状態を前提にして戦闘員、非戦闘員の人道的取扱いを求めたものであり、交戦権を否定した平和憲法の国日本国憲法のもとでは存在することは許されません。

「戦争する国」への道を邁進する戦争準備法である有事法制を阻止し、交戦権を否定し徹底した非武装を規定した憲法9条の精神に基づいて、「平和の道」を選択することが、今、平和を願う私たちに求められています。

第2部 有事法制で自治体・自治体労働者はどうなるか

1 はじめに

今回の一連の法律案・条約案は、昨年5月に成立した武力攻撃事態法に根拠を置くものであり、その法律の存在を前提としています。先の弁護団意見書（参考資料5・p10）でも触れましたが、武力攻撃事態法は、「わが国に対する武力攻撃が発生した場合」（「日本型有事」）ばかりではなく、自衛権の名の下にアメリカと共にわが国の軍隊（自衛隊）が外国に対して武力攻撃をする場合、ないし、周辺事態の推移により日本に対する武力攻撃が差し迫ったものになる場合（「日米防衛協力のための指針」より）のためにも発動するです。いわゆる「日本型有事」ではなく、「アメリカ追従・侵攻型有事」に対応するものです。

さらに、今回の国民保護法においては、「武力攻撃災害」、「緊急対処事態」など、拡大された「有事」の概念が登場します。

現行の憲法は9条において戦争の放棄を規定しています。また、自衛隊法ないし自衛隊の存在を認める政府見解によっても、自衛隊は専守防衛のための組織であり、集団的自衛権は否定され、交戦権の行使も認めてこなかったものです。

地方自治体は、いうまでもないことですが、憲法（92条）に根拠を置く国と対等の立場に立つ機関であり、住民自治と団体自治が保障されるべきものです。地方自治体は、その目的として「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地自法1条の2）ものであり、「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こと」などをその事務とする（旧地自法2条・1）ものです。

結論的にいえば、武力攻撃事態法とそれに引き続く今回の一連の法案により、そのような地方自治体の目的は全うされなくなり、アメリカの戦争政策に追従する国の下請け機関として、「住民のための」自治体から、「住民を抑圧するための」自治体への変質を余儀なくされるものとなります。

また、法案が予定している、「日本型有事（他国からの侵略）」においても、地方自治体が「国家の下請け機関」として避難・救援の活動などを行うことにより、憲法上の地方自治体の「住民自治・団体自治」は後景に追いやられます。しかし、さらに深刻な問題となるのは、「アメリカ追従・侵攻型有事」ないし緊急対処事態など拡大された「有事」の場合です。地方自治体は、憲法の理念に基づいてその業務をしようとするれば、国と住民との間に挟まれ対応に苦慮する事態となることは必至です。

2 「有事法制」における自治体の役割と関与

(1) 法定受託事務

武力攻撃事態法（ないし自衛隊法）による防衛出動時の防衛庁長官等の要請にもとづく都道府県知事の物資の収用命令、医療従事者等への業務従事命令と同じように、国民保護法案の規定により自治体が処理することとされている業務は、法定受託業務とされています。

法定受託事務とは、「国等が本来果たすべき役割に係るものであって、国等においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めのあるもの」（地自法2条9項）です。自治事務とはなっていません。是正の指示、代執行の規定の適用など国の関与が強くなっているのも、法定受託事務であるとされていることによります。

しかし、本来の「日本型有事」のみならず、先にも触れましたが、「アメリカ追従・侵攻型有事」等の場合についても広くこの法案は適用される危険性があります。国民保護法案に基づく自治体の処理すべき業務が本当に「国が果たすべき役割」かどうか問われなければなりません。

(2) 武力攻撃事態、緊急処理事態の下での自治体の役割

武力攻撃事態等の認定は、国（さらに言えば、アメリカ）が一方向的にすることになりますので、自治体の意見は全く反映されません。戦争状態に入るのは、国の判断です。

武力攻撃事態下においては、地方自治体は、国と並んで、「国民保護措置」を実施する責務が課せられており（国民保護法案3条 - 以下、断りがなければ法案という）、その責務を実施するにあたり、自衛隊の派遣が予定されており、避難住民の誘導に警察官、海上保安官、自衛官への要請などが想定されています。また、「自主防災組織やボランティアが行う自発的な活動の支援」（法案4条3項）として、自主防災組織等の有効活用も想定しています。

住民の避難、救援、武力攻撃災害への対処、国民生活の安定に関する措置についての地方指定公共機関を含めて、物資の保管者、運送業者、医療関係者などに対する指示は、国が行い、その実施は、都道府県、市町村が中心になって行い、自治体がそれを実施をしないときは、一定の要件のもとに国が直接行うこととなります。国 県 市の3層構造のもとで、具体的な活動は下が担う形となっています。たとえば、「避難」について、指示を行うのは国だけであり、自治体が自主的判断で「避難」を実施することは出来ません。避難住民の誘導は市町村が行うこととされているように（法案62条）、実際の業務は、国ではなく自治体が行うこととなります。

米軍の行動の円滑化のために、国からの協力要請に対しては自治体は「応じるよう努める」こととされており、また、「避難」など実施する対処措置が米軍の行動に影響を与える時の連絡調整は国が行うことになっています（米軍支援法案5、8条）。

また、武力攻撃事態に対処するための「対処基本方針」の実施を担保するために、内閣に武力攻撃事態等対策本部を設置することができ、それに沿った形で地方にも対策本部の設置を予定しています。しかし、その設置は、自治体の独自の判断では出来ず、閣議の決定となっているのです（法案24条）。

緊急処理事態についても、その認定は国の閣議決定によります。自治体の関与は想定されていません。その場合も、武力攻撃事態下の場合と同様、都道府県と並んで市町村についても、保護措置を推進する責務を課しています。緊急処理事態の場合に、訓練を含め武力攻撃事態の際の条項が多く準用されています（法案183条）。

このように、自治体に具体的な戦争協力のためのないし国民保護のための業務を行わせることになるにかかわらず、有事等（武力攻撃事態ないし緊急処理事態）の認定にあたっては、全く自治体の関与は想定していません。また、有事等の情報についても十分に明らかにされないまま、自治体は、その業務

を政府の言うままに行うことを義務づけられるのです。

現行の憲法の戦争放棄の規定が想定していない事態、集団的自衛権の行使に該当するような事態、また、アメリカの戦争への協力による事態、さらには、武力攻撃事態法すら想定していないような「緊急対処事態」についても、地方自治体が国家の下請け機関として、そのような事態に対して対処・処置をすることになってます。

そのような事態（いまだ、「日本型有事」ではなく、自治体が国との関係では対等であり、代執行もありえない）の場合についてまで、憲法で「団体自治と住民自治」が保障されている地方自治体は、国の要請ないし指示に応じる義務はないと考えるべきです。

また、自治体を国の下請け機関化する動きにたいして、自治体関係者からも次のような疑問が出されています。

責任の多くを地方公共団体が担うことに関して、国の担う責任が十分でないなど、国と地方公共団体の役割分担が、武力攻撃事態対処法に則った的確なものであるとは思われないとして、具体的に都道府県を越えた避難民のことなどについての国の支援や有事関連情報の共有化などを提言（危機管理研究会・北海道、宮城ほか10都道府県知事・平成16年1月）

指定行政機関及び指定行政機関が実施する措置に関しては、都道府県対策本部長である知事の要請に基づき国の対策本部長が総合調整をすることになっている（法案29条4項）が、「指定行政機関等は知事から要請のあった措置を実施するように努める」などの規定を設けるなど知事の総合調整権が十分機能するようにすることを提言（中部圏知事会・平成16年1月）

もっともな疑問・提言であり、実際の事務を担う地方自治体の意見が無視されて立法化されようとしているのです。

（3）港湾施設の管理

港湾法に基づき港湾施設の管理は、港湾管理者である地方公共団体（港湾法33条）にその権限があります。しかし、特定公共施設利用法案によれば、国の定めた利用指針（この指針に対して当該自治体は意見を言うことは出来ませんが決定権限はありません）に基いて、「特定公共施設として、円滑効果的な利用が必要である」とされれば、武力攻撃予測事態の段階から、自衛隊や米軍の優先的利用が可能となります。また、自治体はその指示に従わなければ代執行もできません（特定公共施設利用法案5から9条）。

しかし、現に入港している船舶を排除したり入港予定の船舶の入港を認めないことにするものであり、民間船舶の入港が規制されることになれば、国民生活への影響は大きなものがあります。特に、それが外国船舶であり、「日本型有事」とはみられない時には、その国との間でトラブルを生じることも十分考えられます。

「アメリカ追従・侵攻型有事」における発動の場合、飛行場施設の利用と合わせて、諸国とのつながりを自らの手で絶つものであり、百害あって一利もないものです。

（4）国と住民等との板ばさみ

「指定地方公共機関」とは、都道府県の区域において電気、ガス、輸送、通信、医療その他の公益的事業を営む法人などであり、当該都道府県の知事の指定によって決まり（法案2条2項）、有事においては、国民保護のために一定の措置を実施することが義務づけられています。実際には、自治体と一体になって活動することが想定されています。しかし、指定地方公共機関は、自治体とは別個の組織であ

り、「日本型有事」でない場合の発動においては、その団体の判断との間で齟齬が生じることも予想されます。

都道府県知事は、国民保護のための土地・物資の収用（法案 81 条から 83 条）や医療関係者への要請（法案 85 条）をすることができますが、他方、防衛出動時の防衛庁長官等の要請にもとづく都道府県知事の物資の収用命令、医療従事者等への業務従事命令（自衛隊法 103 条）もその権限としてあります。対象物が同一であったり、要請先が同一であることもありうることであり、どちらが優先するのかが問題となります（平成 16 年 3 月 17 日提出の平岡秀夫議員の質問主意書 1（2）も同趣旨の質問）。答弁書では、「対策本部長が必要な総合調整を行う」と答弁していますが、知事は、住民のための措置をするか、自衛隊の要請に従うか、の判断に苦慮することになります。

これに限らず、地方自治体は、住民・滞在者の生活に関する業務を日常的に担っており、「アメリカ追従・侵攻型有事」の事態における戦争のために、国の指示によりその戦争のための業務を担うこと、措置を取ることは、即、住民等生活に対する侵害につながるようになります。

3 この間の自治体をめぐる動き

（1）マニュアルの作成、特別な部署の設置

武力攻撃事態法の成立に前後して、平成 15 年 5 月の堺市での危機管理ガイドライン（危機事象として「テロ、暴動、侵略、治安の騒乱」とし、侵略を加えた全国で初めてのもの）をはじめとして、次のように多くの自治体でマニュアルが作成され、また、作成されようとしています。

鳥取県 - 住民避難マニュアル（2003 年 7 月）。国民保護法制が整備されるまでの間の措置についてとして作成

岐阜県 - 有事の際の避難・誘導について、県・市町村・指定公共機関の役割などを定めた「県民保護対策の手引き」（2003 年 11 月に発表）

福井県 - 「県民保護計画」と住民避難マニュアルを 2004 年度末までに作成

また、消防庁は、2005 年度に市町村版の避難マニュアルのモデル案を示すとしています。

埼玉県は、この 1 月に国民保護法制定準備室を設置しましたし、京都府も緊急事態の発生に際して複数の部署を横断的に統括する危機管理室を 5 月 1 日に新設し、危機管理担当参事（課長級）に、自衛官を初めて採用しました。同じく、4 月に京都市は、危機管理監のポストを新設したのに合わせ、消防局の防災対策室の機能を拡充し「防災危機管理室」を設けています。兵庫県明石市でも、防災安全担当として、自衛官（元陸自将補）を採用しています。

古い資料ですが、「防衛庁のあっせんですらなくとも全国 17 都県市に、現職や OB の自衛官 32 名が出向・再就職し、一部では住民の避難要領の作成など、自治体の有事対応に関与している」（2003 年 6 月 5 日共同通信調査）と述べられています。先のような動きをみれば、全国ではもっと多くの自治体で、有事のための部署が作られ、自衛官が自治体の組織の中に入ってきているものと思われる。

（2）警察の影響の強まり

東京都、大阪府をはじめとして、全国の 4 割を超える自治体において「生活安全条例」が制定されています。生活安全警察を目指している警察が推進している条例であり、自治体と警察、地域住民が一体となって「安全」を確保していこうというものです。各地で監視カメラの設置が多く見られるのも同じ動きです。

また、東京都では、昨年、治安対策（非行防止や交通事務に活用）を強化するため都職員 1,000 人を警視庁に派遣することを決めましたし、神奈川県でも 2004 年度から県職員や教員計約 200 人を警察業務に従事させる考えを表明しています。

警察が市民生活に深く浸透し、自治体の業務も権力化する動きの 1 つです。有事体制にもつながる動きとして、注意を要するものです。

4 日常（平時）における自治体の変質

（1）防衛庁・自衛隊の権限強化

国民保護法案において、自衛隊は大きな役割を果たすことが予定されています。もちろん、自衛隊は「速やかに武力攻撃を排除することが任務」であり、国民保護は後回しとなることは政府の「国民保護のための法制 Q&A」（参考資料 2・以下、単に Q&A という）でも自認しているところですが、外国軍用品海上輸送規制法案においては、防衛庁に外国軍用品審判所を設置し、また、捕虜収容所も設置することになっていますし、捕虜取扱法案では、同じく防衛庁に抑留資格認定審査会を設置することになっています。

また、防衛庁はさる 4 月 20 日には、全国 8 カ所ある防衛施設局を「地方防衛局」（仮称）に格上げし、50 の自衛隊地方連絡部を同局の直轄とする方向で組織再編する方針を固めとの報道もあります。これは、「防衛庁と地方自治体との接点が今後、増大することも見越した処置で、自治体との円滑な協力体制を築くのが狙い」とされています。

防衛白書（2003 年）によれば、「防衛省設置法の早期の成立を望んでいる」とあり、防衛庁を防衛省と格上げし、防衛省長官を防衛大臣とする動きが本格化するものと思われま

す。さらに、さる 4 月 20 日の定例記者会見で、海上幕僚長（海自トップ）は、「自衛他の海外派兵が将来増えることを前提とした上で、集団的自衛権を認めるのが当然だ」との見解を述べるまでに至っていません。

法案の成立により、このような動きはさらに強まり、軍人・軍隊が闊歩する時代になってしまうことになります。

（2）国民保護計画の作成と自治体への自衛官の参入

国は、あらかじめ（平時において）「基本指針」を定め、それに基づき、都道府県（知事）および市町村（長）は、国民保護に関する計画（国民保護計画）を作成しなければならない（34 から 35 条）ことになっています。地方自治体の国民保護計画の作成は全ての自治体に課せられた義務であり、法律が制定され国の基本方針が決定されれば、すみやかに作成することが必要となります。「施行後できる限り速やかに計画を定めることが必要」と政府の Q&A も述べています。

国民保護計画の作成においては、自衛官・警察官も加わることが予定されている、都道府県・市町村に設置されることになる国民保護協議会で審議（諮問）されることになります。全ての自治体に国民保護協議会が設置されることになります。いずれの計画も、国との間では協議をしますが、議会に対しては報告のみとなっています。

交戦権を否定した憲法 9 条のもとで、戦争を想定した「国民保護計画」を作成すること自体問題なのですが、少なくとも、地方自治体が住民の安全のために独自に自らの権限に基づいて作成すべき「国民保護計画」について、国の「基本指針」に基づいてのみしか作成できないことは、発動の対象が「日

本型有事」だけでなく「アメリカ追従・侵攻型有事」など広範囲に及んでいることを踏まえれば、大きな問題を孕んでいます。

また、国の基本指針の作成においても国会の議決を予定していないことと含めて、自治体の「国民保護計画」の作成について国会の関与がないことは、住民自治の侵害です。特に、自治体の場合は、国が議院内閣制をとることによって間接的には国会の関与となっているのと異なり、自治体の首長は議会から選任されないことから見て、より大きい問題であるといえます。

この点に関して、全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村会議長会は、平成 15 年 12 月に、「都道府県知事及び市町村長が策定する『国民の保護に関する計画』の作成については、当該地方公共団体の議会の関与を認めること」という内容の要望を国に提出しています。

自治体に設置される国民保護協議会の委員の内、自衛隊員関係は、「防衛庁長官が指定する各自衛隊に所属する者」(法案 38 条)「自衛隊に所属する者(任命に当たって防衛庁長官の同意を得たものに限る)」(法案 40 条)となっています。任命は、自治体の長がするのですが、その人選は防衛庁が判断する仕組みとなっています。また、都道府県対策本部への隊員の連絡員の出席(法案 28 条 7 項)も予定されています。

防衛庁長官の下、自治体の国民保護協議会の自衛隊員委員の全国的なネットワークが作られることとなります。

このように自治体に防衛庁の担当者が防衛庁の判断(人選)で組織的に参入してくることになり、有事の専門家である自衛隊員が、実際の運営のイニシアティブを握ることになることは容易に推測されることです。

(3) 有事に向けた自治体へ

法案が成立したときには、先の鳥取県のマニュアルの策定などの事実上の動きとは異なり、「国民保護計画」の作成を含めて、自治体を有事のために活用することが法的に位置づけられることとなります。「国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するため必要な組織を整備するとともに、国民の保護のための措置に関する事務又は業務に従事する職員の配置及びサービスの基準を定めなければならない。」(法案 41 条)という規定に基づき、有事に向けた体制作りが進められることとなります。先に述べた(3(1))自治体における危機管理室の設置、自衛隊員の採用の動きは、いっきに加速されることとなります。

「(自治体等は)国民の保護のための措置について訓練を行うよう努めなければならない」(法案 42 条)とし、日常的に自治体に「訓練」を事実上義務づけています。防衛庁は有事の際の住民避難シュミレーションを自衛隊と自治体との共同で実施する方針を固めたとされ(2003 年 9 月)、そのシュミレーションは、「北朝鮮への抑止力につながる」(石破防衛庁長官)としています。

「国民保護計画」の作成、有事のための組織整備、住民を巻き込んだ「訓練」などのより、自治体は戦争準備のための機構に変質させられ、世論操作のための活動を担わされることとなります。

(4) 階級組織の台頭

自衛隊のほかに、今回の法案では警察と消防の役割が大きな位置を占めています。

たとえば、市町村が避難住民誘導をする際は、「市町村長は当該市町村の職員並びに消防長及び消防団長を指揮し」(法案 62 条)としており、消防職員を含む市町村の職員がその中心となることが想定されています。ちなみに、消防庁では平成 16 年度に避難マニュアルを作ることになっています。また、

有事の際の情報の伝達に関しては、「武力攻撃事態が生起する頻度は低いので、そのみの特別の設備を設置しても使用頻度は低い」ので特別なシステムを作らず、現在ある「防災ネット」を利用することが想定されています（国民保護法制におけるネットワークの活用について・平成16年2月内閣官房）。

このように、消防の役割がクローズアップされてきます。

自衛隊、警察、消防の共通点は、階級組織であるということです。ちなみに、いずれもそこで働く者の団結権は否認されています。特に、消防は自治体内の組織であり、それが有事に向けての役割を担われることは、日々、先頭に立って、住民のために励んでいる消防組織にとっても不本意なことであり、有事重視の形で消防組織が自治体において大きな位置を占めることになれば、自治体全体にとっても大きな問題となります。

5 財政問題について

現在、小泉内閣は「三位一体の改革」の名のもと、自治体に対する交付金を一方的に削減し、地方自治体の財政状況は大変な状態にあります。今回の法案が成立すれば、先に述べたようにそのための組織整備が必要となり、訓練もすることになり、あらたに有事のための措置を実施するための費用がかかることとなります。

しかし、その費用についてはすべて国の負担ではなく、自治体負担の部分が多くあります。政府の問答(Q&A)でも、この点は、国が全てを負担するとは言っていません。この関係で自治体が行う事務は、国が本来果たすべき役割に係るものである「法定受託事務」であり、原則的には、国が全額負担すべきものです。

先の危機管理研究会も「住民等が被った損失や被害に対する補償は、国が全額財政措置すること」と提言し、中部圏知事会も「平時からの訓練や普及啓発のためのフォーラム、資機材整備等の経費を含めて、すべて国が財政措置をすること」と提言しているは、根拠のあるものです。

しかし、問題は、費用を国と地方とどちらが負担するというのではなく、およそありもしない「日本型有事」に備えるための有事法制だけでなく、「アメリカ追従・侵攻型有事」のための法制までも作成すること自体を止め、国も地方もそのような無駄な費用を使わないということこそが必要なことです。

6 自治体労働者はどうなるか

法案が成立し、国民保護法等に関する業務が地方自治体の業務として規定されて場合においては、その業務は「正当な」業務であり、職務命令により従事することを余儀なくされます。これは、有事の際だけでなく、日常の場面 - 訓練への参加、国民保護計画の作成 - でも同様です。

その業務を拒否するについては、「良心的戦争拒否権」等の論理が考えられますが、具体的な対応については、「職務命令に重大かつ明白な瑕疵がある場合」以外はこれに従う義務があるとされており、注意を要します。

先に述べたように、国民保護のための措置は、国が指示をしたものを自治体が行うというシステムであり、自治体労働者が、「住民のため」ではなく、「住民を抑圧するため」、住民の権利・自由を制限するための先兵としての役割を担うこととなります。

自治体における有事化の動きに対して、憲法9条（戦争放棄、平和主義）の視点、92条（住民自治、団体自治）の視点からの取り組みが強く求められています。

第3部 イラク派兵・有事法制から改憲への動きにSTOPを

1 有事法制の発動を許さないために

(1) 有事法制が完成すると

仮に有事法制に関する法律が成立すると、各自治体で鳥取県などに見られるような有事に備えた対応をすることが、義務づけられます。しかし、法律が成立したとしても、各自治体には、米軍の引き起こす戦争への協力のためにどこまでの協力や準備をするかという問題が残されます。

法律に基づく体制づくり等の企画立案はせざるを得なくなるとしても、現在すでにある災害対策の体制や避難マニュアルに即した形で対応することも考えられます。

(2) 自治体労働者として期待される取組

このような中で自治体労働者には、戦争する国家としての体制づくりや意識づくりを許さず、自治体の仕事をあくまで住民の福祉を最優先としていくための取組が期待されます。

たとえば、有事体制づくりのために自衛隊の制服組を自治体に参画させる動きに対しては、住民自治の見地からこれを拒否することを要求していくことが考えられます。

また、有事の際の避難誘導計画に基づく訓練を実施する動きがあれば、子ども本位の教育を守る見地から、このような戦争に備える訓練の計画から小中学生を除外することを要求することも考えられます。

そもそも有事の際に備えた訓練については、これに参加することを住民に強制しないこと、参加をしない住民に対して不利益を課さないことを要求することが考えられます。

このような訓練については、すでに東京都の「ビッグレスキュー」におけるあたかも「自衛隊ショー」のような防災訓練(2003年9月3日)のように、自衛隊を参加させる動きが広がる可能性があります。このような動きに対しては、住民による住民のための訓練とする見地から、自衛隊を参加させないことを要求していくことが考えられます。

財政上も、予算編成の中で国庫負担が削減され、各自治体の財政は火の車となっています。政府は医療・年金・福祉・教育予算を削減しながら、米軍への戦争協力については「聖域」として対応していますが、各自治体においてはこのようなことは不可能です。財政上の見地からも、限られた財政・体制を住民の福祉優先に活用していくための検討や対応を求めていくべきです。

2 米英のイラク攻撃と日本の派兵

(1) 大義のない先制攻撃と日本政府の支持・派兵

2003年3月、米英はイラクに対する先制攻撃を開始しました。大量破壊兵器を口実にしたものですが、国連憲章の規定する自衛権の行使(51条)とはいえないし、国連安全保障理事会による強制措置(同第48条)としても認められない違法なものでした。アナン国連事務総長はこの先制攻撃を「世界の平和と安定が依拠してきた(国連憲章の)原則に対する根本的な挑戦だ」(2003年9月23日)と述べて批判しました。このイラク攻撃について、日本政府はいち早く米英のイラク攻撃を支持しました。

7月、日本の国会は「イラク復興支援特別措置法」(「イラク特措法」)を成立させ、ついに自衛隊がイラクに派兵されました。特措法は、イラク復興支援が武力による威嚇や武力の行使にあたるものであってはならないと規定していますが、同法の規定する武器弾薬の輸送等の米軍の後方支援活動は、武力

による威嚇や武力の行使であり憲法違反です。また生命身体を防衛するために合理的に必要とされる限度で武器使用ができるものとしており、復興支援の名の下にイラクの人々に銃口を向ける可能性すらあります。

ブッシュ大統領は、2003年5月にイラクにおける戦闘終結宣言をしたが、その後もイラク各地において米軍に対する攻撃が続き、終結宣言以降も米軍の死者が多く出ています。また戦闘地域と非戦闘地域とに分けることも困難です。自衛隊のイラク派兵は、戦闘地域への自衛隊の派兵の実績を作ろうとするもので、憲法に違反する上イラク特措法に照らしても違法です。

(2) 米国内世論の変化

イラク戦争から約1年を経過しても、米軍の死者は増加し、イラク人も多数犠牲となり、内戦化を懸念する声すらあります。宗教や民族が絡んだ対立もあり、6月末の主権移譲を始めとする新生イラクの国づくりは不透明です。

米国内でも「9・11事件の発生以前に対応を怠った」「イラクの大量破壊兵器は発見されていない」「イラクはベトナムと近い泥沼化」という批判が高まり、ブッシュ政権の支持率も大きく低下しています。

(3) 日本人人質事件の示したもの

この4月8日、イラクで日本人3名が拘束され、3日以内に自衛隊を撤退させなければ殺害するとの声明が発せられました。3名は、ジャーナリスト、劣化ウラン廃絶キャンペーンに参加する若者、ストリートチルドレンの救済活動に参加する女性でした。3名の家族や共同して活動してきた人々やNGOの間に3名を救う運動が急速に広がり、自衛隊の撤退を求める署名・デモが連日繰り広げられ、こうした運動と3名の活動は内外のマスコミを通じてイラクに伝えられ、その中で4月15日、3名は無事に解放されました。

日本政府は、自衛隊の撤退を拒否し3名の救出を米軍に委ねるなどの対応に終始しました。この人質事件は、軍事によらない支援を展開してこそ世界的な世論の支持を得られること、自衛隊の派兵は軍事によらない支援の障害となっておりイラク人の理解や支持も得られていないことをあらためて示しました。

(4) イラク撤兵を

イラクに今必要なのは、ファルージャ攻撃などにみられる軍事活動をただちに停止し、増加する被害者への医療支援を強めることであり、軍隊の派遣ではありません。戦闘が激化すれば、同様の事件が続発する可能性もあり、市民やNGO、国連によるイラクへの支援活動が阻害されます。

イラク特措法にてらしても、サマワの自衛隊基地の近くに砲弾が打ち込まれるなど、サマワも含めたイラク全土が戦闘地域となっており、「戦闘地域に派遣しない」という派遣の前提は大きく崩れています。自衛隊は速やかに撤退すべきです。

3 明文改憲の動き

有事法制制定の動き、イラク派兵継続とともに、憲法の明文を変えようとする動きも急速に進んでいます。この間、PKO法、周辺事態法、テロ特別措置法、武力攻撃事態法、イラク特別措置法と、矢継ぎ早に、なし崩し的に、一連の法律が成立し、自衛隊が海外に「派遣」されています。しかし、自衛隊の海外派兵にとって、憲法は依然として大きな桎梏となっているのです。

(1) 改憲への動きを進める憲法調査会

両院の憲法調査会が活動を続け、改憲に世論の関心を向ける役割を果たしています。衆議院憲法調査会は4月15日に科学技術の進歩と憲法の関係について議論し、中山会長は「大量の情報が一瞬で処理される情報化社会に足を踏み入れている。プライバシー保護を憲法で規定すべきだ」などの問題提起を行いました。

(2) 公然と改憲を求める経済界

2003年4月、経済同友会は「国民的な議論を通じて、早急に憲法改正を実現すべき」だとする意見書をまとめて公表しました。2004年1月、日本経団連は奥田碩会長が憲法改正について「問題の先送り」をしてはならない、「大事な問題を先送りしているうちに、にっちもさっちも行かないような状況に見舞われる」とし、早期の改憲を求めました(雑誌「文芸春秋4月号」)。2004年4月15日、山口信夫・日本商工会議所会頭は記者会見で「憲法9条の問題などをはっきりさせておく必要がある」と述べ、商工会議所として憲法改正に関する意見を取りまとめる方針を表明しました。今後外部から有識者を招いて会員の意見を集約していくといたします。

経済界が改憲を求めるねらいは、憲法9条を変えることにあります。80年代以降急速に多国籍企業化した日本の大企業は、アジア・太平洋地域を中心として海外への資本投下を急増させ、世界各地で環境破壊・労働問題等現地の人たちとの摩擦を強めています。平和憲法の下でこれまで日本企業は、発展途上国などにおける治安維持は米軍等に委ねていました。現在の改憲の動きは、憲法9条の制約を取り払い、自衛隊を自由に海外へ派遣するなどして米軍の支援をさらに強め、海外での企業活動に伴う現地の人びととの摩擦を軍事力の面で押さえつけて大企業の利益を増大させていくことをねらっています。

(3) 政党の動き

与党自民党は、党の方針として改憲に向けた活動を強めています。4月15日、自民党憲法調査会の「憲法改正プロジェクトチーム」(杉浦正健座長)は、自民党の憲法改正案の「論点整理」の素案をまとめました。この中では 憲法前文を書き換えて「わが国の伝統」や「愛国心」などを盛り込む 現行憲法9条については、9条2項を改正し自衛や「国際協力」のための軍隊を保有し集团的自衛権の行使を認める、としています。今後この案を党所属全議員に配布し、党所属の国会議員と地方議員から意見を求め、党内の意見が一致するものとそうでないものに論点を整理し、会期末の6月に公表する予定です。

野党民主党も、「論憲」などと称して改憲の動きに参画しています。民主党の鳩山由紀夫前代表は、4月8日に国際協調と安全保障に関する「憲法改正試案の中間報告」を発表しました。この試案では、陸・海・空からなる「自衛軍」の保持を明記し、国連の要請などを条件に集团的自衛権の公使を可能とする内容になっています。鳩山前代表は今回発表した内容を含めて、年内に全体的な憲法改正試案をとりまとめるといいます。

野党のうち共産党・社民党は改憲に反対を表明しています。しかしこうした政党は2003年秋の総選挙で大きく議席を減らし、国会内における憲法をめぐる力関係は大きく変化しています。

(4) 憲法改正国民投票法案などの動き

すでに憲法調査推進議員連盟(憲法議連)がまとめた法案をもとに、憲法改正に必要な手続を定める国民投票法案について、自民、公明の与党は取扱を協議しています。4月14日の与党協議会では、同協議会の下に実務者協議会を設置し、21日から憲法議連がまとめた法案をたたき台に論議を行い、5

月中旬に中間報告を取りまとめる方針です。自民党の安倍幹事長は「自民党は立党50年の来年に独自の改憲草案を策定する予定であり、国民投票法案を今国会中に提出したい」と述べ、公明党の冬柴幹事長は「衆参の憲法調査会の最終報告（来年5月までに提出予定）がまとまるのを待つべきだ」と主張しています。今国会中に法案の骨子をまとめるが提出は見送ることで事実上合意したと伝えられていますが、憲法改正の手続法を作ろうとする動きには引き続き注意が必要です。

4 職場・地域で学習を広げて自治体労働者から声を

このように、有事法制の制定の動き、イラク派兵、改憲の動きなどは急激なものがありますが、依然として国民は憲法9条（戦争放棄・平和主義）を強く支持しており、日本を「戦争をする国」としていくことを支持しているわけではありません。

有事法制は北朝鮮による拉致問題なども利用し、「国民を守る」ためのものであると宣伝して成立をはかっているものです。イラク攻撃のような米軍の戦争に協力するためのものであるというその正体が明らかになれば、国民は決して有事法制を支持しないでしょう。

イラク派兵は、国民の大きな反対の声を押し切って強行され、派遣の後は各種世論調査で支持率が増加しているようにみえます。しかしこれは、自衛隊が軍隊であるという本質をおおいかくし、吸水活動の映像を繰り返し繰り返しテレビで放映することなどを通じて、かろうじて支持率を高めているものです。国民は非軍事によるイラクの人たちへの給水活動などを支持しているのであって、海外で人を殺すという活動を支持しているものではありません。

自治体労働者は憲法を大切にし人権と自治が花開く自治体と職場をめざしてはたらき活動しています。自治体労働者の仕事を、米軍の戦争に奉仕し住民を戦争協力に動員することに变质させてはなりません。職場・地域での学習を広げ、イラク派兵・有事法制・憲法改悪の動きにSTOPをかけましょう。

第4部 参考資料

- 1 今回の提出法案（首相官邸 HP より）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houan/index.html>
- 2 「国民の保護のための法制」Q&A（首相官邸 HP より）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/qa/index.html>
- 3 「国民保護法案」についての意見書 日本弁護士連合会
http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/04/2004_18.html
- 4 「戦争の道を歩んではならない」自由法曹団意見書
http://www.jlaf.jp/iken/2004/iken_20040405.html
- 5 有事法制・資料集（No.1） 2002年3月自治労連弁護士団・自治労連

（なお、執筆は、有事法制プロジェクトの稲生義隆、小木和男、田巻紘子、船尾徹、中尾誠、尾林芳匡が分担した。）

以上