

平和自治権と生命・環境の維持

白藤博行(専修大学名誉教授)

1. 「官民連携安保」体制の構築 (軍事安保＋経済安保)の現況

岸田文雄の戦争への目線

JAPAN'S CHOICE PRIME MINISTER FUMIO KISHIDA WANTS TO ABANDON DECADES OF PACIFISM – AND MAKE HIS COUNTRY A TRUE MILITARY POWER (Time 誌 2023年5月22日・29日号)

平和国家から「軍事大国」への転形

- * 「安保法制」の展開としての「国防三文書」(2022)「国家安全保障戦略」+「国家防衛戦略」+「防衛力整備計画」)による具体化
- * 「国防三文書」の特徴

「自由で開かれたインド太平洋の安定的な国際秩序」の構築

- ・「先進民主主義国」が擁護してきた「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値」とこれを主導してきた「共存共栄の国際社会の形成」と「この普遍的価値を共有しない一部の国家」=中国、北朝鮮およびロシアといった図式
 - ・つまり、「普遍的価値を共有する多くの民主主義国家」VS.「普遍的価値を共有しない一部の権威主義国家」の二項対立図式 = 典型的な「敵・味方理論」・「友敵論」
- 中国の「経済的威圧」=「最大の戦略的挑戦」、北朝鮮=「重大かつ差し迫った脅威」、ロシア=「安全保障上の強い懸念」



優先的戦略アプローチとしての「防衛力の抜本的強化」

- ・「**安全保障に関わる総合的な国力**」 = 外交力、防衛力、経済力、技術力および情報力
- ・「**反撃能力**」（**敵基地攻撃能力**） = 「我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合、武力の行使の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、我が国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力等を活用した自衛隊の能力をいう」
- ・「**先制攻撃**」は、「専守防衛」と矛盾



- ・具体的には、「国防三文書」をきっかけに、沖縄南西諸島へのミサイル配備、特定利用空港・港湾指定などなどの防衛力強化が進められている。

経済安全保障(「経済安保」)の国家安全保障への組み込み 「新自由主義」から「新国家介入主義」へ、それとも？

- ・「**経済安全保障推進法**」の二面性
日本企業と「同盟国・同志国」企業には経済支援法、「非同盟国・非同志国」には経済制裁法。
- ・「22年安保戦略」は、いわゆる「エコノミック・ステイトクラフト」(ES)へと舵を切る。

経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス～経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議(2023年2月21日内閣官房長決裁で設置)から始まり、

■2024年「**重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律**」の制定へ～**軍経一体化**
セキュリティ・クリアランス制度とは、政府が保有する安全保障上重要な情報として指定された情報(CI(Classified Information))にアクセスする必要がある者(政府職員及び必要に応じ民間事業者の従業者等)に対して、政府による調査を実施し、当該者の信頼性を確認した上でアクセスを認める制度。民間事業者等に政府から当該情報が共有される場合には、事業者(施設等)の保全体制の確認(施設クリアランス)も併せて実施。その際、特別の情報管理ルールを定め、当該情報を漏洩した場合には厳罰を科すことが通例。現在、その「運用基準」の具体化へ。

**2. 辺野古訴訟は、
「逆分権化」の顕著な兆候
～憲法・地方自治法の目にあまる無視・軽視～**

辺野古訴訟の「教訓」～憲法の地方自治保障はどこへ？

行政権はもちろん、裁判所も自治権を認めるつもりはないことが明白になり、

行政権と司法権における「逆分権化」の兆候が露わに

- * 防衛省沖縄防衛局の《私人なりすまし》⇨敷衍すれば、公行政過程における《私人への逃避》
- * 1999年改正地方自治法の理念すらかなぐり捨て、地方自治法の権力的関与法制と行政不服審査法の審査請求制度の同時・並行活用による国の関与の強化
- * 国交大臣は《怪人●面相》？～審査庁、裁決庁、関与権者、代執行訴訟の出訴者
- * 閣議決定・閣議了解のご都合主義～「内閣一体の原則」の身勝手な運用
- * 国地方係争処理委員会の機能停止～国交大臣の裁決に逆らえない国行政権への自主的隷従
- * コミュニケーションは大事～「官官交流」(国交省と防衛省)、「判官交流」(判事→各省への出向)、「官官交流」(国と自治体)⇨「判検交流」
- * 最高裁の事件の配点～徹底的な第三小法廷外しの恣意的な事件配点⇨あからさまな「司法的関与」の濫用
- * モンテスキューも泣いている～最高裁も安保はご法度。実体審理を回避。三権分立はどこへ？

これまでの訴訟一覧

取り下げ: 4件、敗訴: 8件、係争中: 2件

訴訟	提訴日	勝敗	詳細
① 代執行訴訟	H27.11.17 【国の提訴】	(和解による) 取り下げ	【機関訴訟】 1審: 高裁 ※ 和解により国取り下げ
② 抗告訴訟(執行停止決定) <small>護念の護決</small>	H27.12.25 【県の提訴】		【抗告訴訟】 1審: 地裁 ※ 沖縄防衛局の審査請求の取下げにより県取り下げ
③ 関与取消訴訟(執行停止決定)	H28.2.1 【県の提訴】		【機関訴訟】 1審: 高裁 ※ 和解により県取り下げ
④ 不作為違法確認訴訟	H28.7.22 【国の提訴】	最高裁 敗訴	【機関訴訟】 高裁: (国の)請求認容 最高裁: (県の)上告棄却 (H28.12.20)
⑤ 岩礁破碎差止訴訟 <small>護念の護決</small>	H29.7.24 【県の提訴】	最高裁 敗訴 (中身に入らず)	【当事者訴訟】 地裁: 訴え却下 高裁: 控訴棄却(H30.12.5) 上告受理申立てを判決前に県取り下げ
⑥ 関与取消訴訟(執行停止)	H31.3.22 【県の提訴】	取り下げ	【機関訴訟】 1審: 高裁 ※ 係属中に判決がされたため、県取り下げ
⑦ 関与取消訴訟(裁決)	R元.7.17 【県の提訴】	最高裁 敗訴 (中身に入らず)	【機関訴訟】 高裁: 訴え却下 最高裁: 上告棄却(R2.3.26)
⑧ 抗告訴訟(裁決) <small>護念の護決</small>	R元.8.7 【県の提訴】	最高裁 敗訴 (中身に入らず)	【抗告訴訟】 地裁: 訴え却下(R2.11.27) 高裁: 控訴棄却(R3.12.15判決) →12.28上告受理申立て 最高裁: 上告棄却(R4.12.8)
⑨ 【サンゴ】 関与取消訴訟(是正の指示)	R2.7.22 【県の提訴】	最高裁 敗訴	【機関訴訟】 高裁: 請求棄却 最高裁: 上告棄却(R3.7.6) ※ 2名の反対意見
⑩ 関与取消訴訟(裁決)	R4.8.12 【県の提訴】	最高裁 敗訴	【機関訴訟】 高裁: 訴え却下 最高裁: 不受理決定(R5.8.24)
⑪ 関与取消訴訟(是正の指示)	R4.8.24 【県の提訴】	最高裁 敗訴	【機関訴訟】 高裁: 請求棄却 最高裁: 上告棄却(R5.9.4)
⑫ 抗告訴訟(裁決) <small>護念の護決</small>	R4.9.30 【県の提訴】	係争中	【抗告訴訟】 地裁: 却下判決(R5.11.15) 高裁: 係属中
⑬ 【サンゴ】 関与取消訴訟(是正の指示)	R5.8.17 【県の提訴】	最高裁 敗訴	【機関訴訟】 高裁: 請求棄却(R6.2.15) 最高裁: 不受理決定(R6.4.25)
⑭ 代執行訴訟	R5.10.5 【国の提訴】	最高裁 敗訴	【機関訴訟】 高裁: 承認命令(R5.12.20) 最高裁: 不受理決定(R6.2.29)

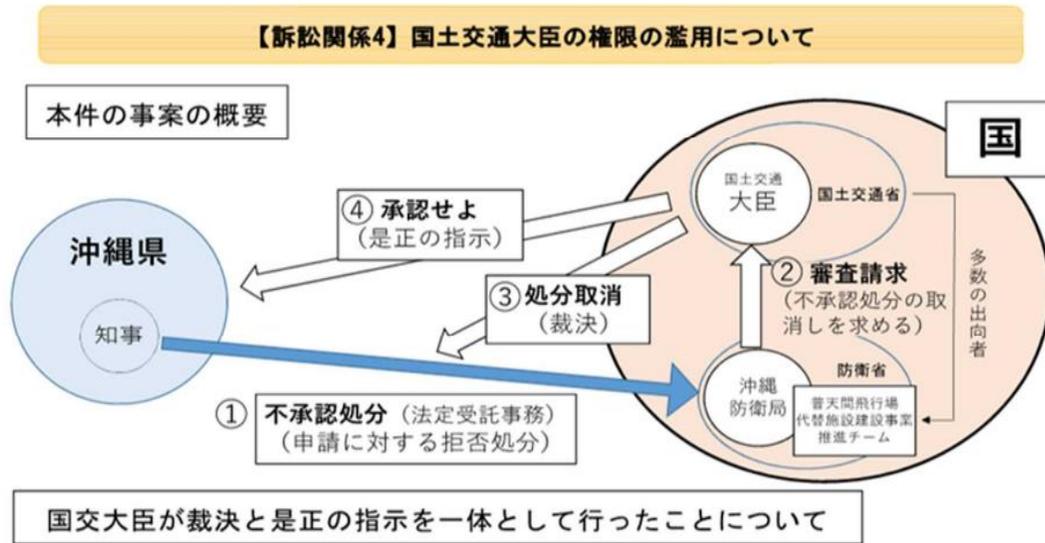
H30・10 玉城知事就任

①～④: 翁長前知事の行った埋立承認取消し(H27.10.13)を巡る訴訟

⑥～⑧: 謝花副知事の行った埋立承認取消し(撤回。H30.8.31)を巡る訴訟

⑩～⑭: 玉城知事の行った変更不承認処分(R3.11.25)を巡る訴訟

【たとえば知事の不承認処分の場合の関係図】



- 国交大臣は審査庁として裁決により変更不承認処分を取り消すことはできても、承認処分を命ずることはできない
- このため、是正の指示という他の権限を利用することによって県に承認を求めている
- これは、地方自治法による国の関与制度及び行政不服審査法の仕組みや権限を濫用したものである

3. 2024年改正地方自治法は、 「逆分権改革」の法制化

地方自治法における「特例的関与」の創設の意味

地方自治法第11章「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」における「普通地方公共団体に対する国又は都道府県との関与」(以下、「通例的関与」という。)とは別に、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例」(仮に、「特例的関与」という。)の新章を制定することの意味はどこにあるのか。

1993年の衆参両院の地方分権改革の決議から始まった地方分権改革については、一般的・抽象的にではあれ、その改革の理念及び自治法改正の趣旨・目的は評価されるところである。ただ、個別的・具体的には、特に、国・地方が「対等・協力」関係であるとするならば、両者の関係は、本来、「双方向的関与」であるべきであると考えねばならないところであり、報告者は、これまで批判的な見解も示してきた(第145回衆議院行政改革に関する特別委員会参考人質疑)。この点、故西尾勝氏のいうところの「未完の分権改革」とは異なる意味で、なおも「未完の分権改革」であり、正しくは、憲法が保障する地方自治の法規範的秩序との関係では、「未完の地方自治改革」ととどまると考えるところである。

本報告の視点は、この「未完の地方分権改革」の成果である地方自治法に照らしてもなお、2024年改正法の「特例」規定の内容には大いに問題があるということである。

① 改正法第252条の26の3は、「資料の提出の要求」+「意見の提出の要求」の根拠条文だが、「特例的関与」全体の意義の規定でもある。

～第33次地制調の「非平時」論は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」論へ変態

第1項「各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、大規模な災害、感染症のまん延その他**その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態**(以下この章において「**国民の安全に重大な影響を及ぼす事態**」と**総称**する。)が発生し、又は発生するおそれがある場合において、その担任する事務に関し、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対処に関する**基本的な方針**について**検討**を行い、若しくは国民の生命、身体若しくは財産の保護のための措置(以下この章において「**生命等の保護の措置**」という。)を**講じ**、又は普通地方公共団体が講ずる生命等の保護の措置について適切と認める**普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与**(第245条の4第1項の規定による助言及び勧告を除く。)を行うため必要があると認めるときは、普通地方公共団体に対し、資料の提出を求めることができる。」

1. 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の概念の曖昧さ～備えあれば憂いなし？

C.Schimiitもびっくり？ 「例外状態」(Ausnahmezustand)の一般条項じゃないか。
「戦争事態」(武力攻撃事態等対処法、重要影響事態等対処法、国民保護法など)は含まれるじゃないか。

2. 「特例的関与」は、本条に基づき、直接行える！

各大臣は、本条に基づき、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生又は発生のおそれがある場合において、そして、それが「個別法の規定では想定されていない事態」であれば、直接、本条を根拠に、「生命等の保護の措置」を講ずることができることになるじゃないか。

② 改正法第252条の26の4の関与(事務処理の調整の指示) 改正法第252条の26の5の関与(生命等の保護の措置に関する指示)

1. 「補充的指示権」=「特権的指示権」

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」における「生命等の保護の措置」にかかる国の対応として、普通地方公共団体が講ずべき「生命等の保護の措置」に関する必要な指示といった関与までを定める理由は、個別法では想定されていない、あるいは想定できない事態においては個別法に基づく指示権の行使が不可能であることが挙げられ、これを補充するために自治法が一般ルールとして「補充的指示権」なるものを定めるものとされている。しかし、これは、自治法の一般法主義の誤解・曲解に基づくものである。すなわち、そもそも「一般法主義の原則」は、関与法定主義の名のものでも生じうる**個別法による国の関与のいたずらな拡張を自治法の一般ルールで法的に枠づけることが目的**であり、個別法が想定できない事態等における関与を一般法で補充することができるなどの趣旨ではない。したがって、改正法のいうところの「**補充的指示権**」といった呼称は**不適切**であり、いわば**国の「特権的指示権」**とでもいうべきものであり、自治法の関与の法定主義及び関与の基本原則を根本的に逸脱する発想であり到底許されるものではない。ここには、「特例」という魔物が存在し、その正体は自治法の関与制限の仕組みの本質部分を蝕むものである。

2. 「特権的指示」規定には、自治事務と法定受託事務の区別はない。

3. 「特権的指示」規定には、適法・違法の区別もなく、事前・事後の区別もない。

4. 改正法第298条(事務の区分)にみられる自治事務の隠れた法定受託事務化

「特権的指示」がなされた事務は、市町村の自治事務であれ、第一号法定受託事務とみなされる。

【参考条文】

第252条の26の5 「各大臣は、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態の規模及び態様、当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に係る地域の状況その他の当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に関する状況を勘案して、その担任する事務に関し、生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため特に必要があると認めるときは、他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示をすることができる場合を除き、閣議の決定を経て、その必要な限度において、普通地方公共団体に対し、当該普通地方公共団体の事務の処理について当該生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

2 各大臣は、前項の規定により普通地方公共団体に対して指示をしようとするときは、あらかじめ、当該指示に係る同項に規定する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に関する状況を「適切に把握し、当該普通地方公共団体の事務の処理について同項の生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講ずべき措置の検討を行うため、第252条の26の3第1項又は第2項の規定による当該普通地方公共団体に対する資料又は意見の提出の求めその他の適切な措置を講ずるよう努めなければならない。

3 市町村に対する第一項の指示は、都道府県知事その他の都道府県の執行機関を通じてすることができる。」

4 各大臣は、第一項の指示をしたときは、その旨及びその内容を国会に報告するものとする。（修正条文）

4. 「逆分権化」 に抗い、

「好戦ウイルス」に対する
反戦抗体としての
平和自治権の保障へ

国家は戦争を騙るが、国民は平和を語る。
国家は「国防三文書」を騙るが、国民は憲法を語る。
われらは、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、
あらためて人間の生命・生活・環境を根源的に脅かす戦争を断固拒否
する。

●憲法が地方自治を保障することの意義は、行政権は原則として内閣に属するが、地方行政(執行)権は例外的に地方公共団体に属すること、すなわち、統治団体である国のほか、地域的統治団体としての地方公共団体に「自治権」を保障することにある。

この自治権の憲法保障は、国と地方公共団体が国民・住民の基本的な人権を“重疊的に保障”することを可能にして、基本的な人権の保障の手段は民主主義手続によってなされ、究極の目標は、私たちが平和的に生存することにある。この憲法の地方自治保障を具体化するため、地方自治法は、国の地方公共団体に対する関与は極力制限し、国の恣意的な権力的関与を抑止することで、地方公共団体による住民の基本的な人権保障を確保し、ひいては国家・社会全体の利益(公共の福祉)の侵害リスクを最小化・極小化することとしている。

改正法は、このための「憲法に基づく地方自治保障のパラダイム」にことごとく反するものである。辺野古訴訟において、憲法の地方自治保障を蹂躪し、「地方分権改革」の理念及び本来の地方自治法の趣旨・目的に逆行する「行政権の逆分権化」の顕著な兆候は、「司法権の逆分権化」のお墨付きを得て増長し、ここにきて、「立法権の逆分権化」となる危険な徴候を示す。不適切にもほどがある。

●非常・緊急事態においてこそ、徹底した分権化を図り、むしろ自治体が発信塔になって第一義的に事態に事態対処すべきである。緊要なのは、「危機管理の国化・集権化」ではなく、「危機管理の現場化・地域化」ではないのか。

●改正法が想定する「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」は、「戦争事態」を含むものである。否、「戦争事態」しか想定しないものである。たとえ個別法で想定できない事態があるとしても、それはあくまでも個別法で解決すべき事態であり、一般法である地方自治法における一般条項や不確定法概念の要件のもとで国権の発動を行うがごとき法政策は、憲法を実現する「法の支配」・「実質的法治主義」の理念に反するものである。私たちは、日本国憲法の制定にあたって、戦争を放棄する選択を行い、平和を希求する決断をしたのだから、あらゆる「戦争準備法」を許してはならない。

●われわれは、「逆分権化」に抗い、平和の実現のための自治と分権の議論を一層強固なものにしなければならない。そのために、憲法前文の平和的生存権、憲法が保障する基本的な人権、憲法が保障する地方自治を別々に考えるのではなく、たとえば「**平和自治権**」の保障といった議論から出発してはどうだろうか。