

「特定利用空港・港湾」と自治体

——「戦争する国づくり」の拠点にするための運動を

千坂 純（日本平和委員会事務局長）

岸田政権は4月1日、有事の際に自衛隊や海上保安庁が使うことを想定する「特定利用空港・港湾」に全国7道府県の16カ所を指定することを関係閣僚会議で決定した。

今回指定された16施設は、福岡県の北九州空港（国管理）、長崎県の長崎空港（国管理）と福江空港（県管理）、宮崎県の宮崎空港（国管理）、沖縄県的那覇空港（国管理）の5つの空港と、北海道の室蘭港（市管理）、苫小牧港（組合管理）、釧路港（市管理）、留萌港（市管理）、石狩湾新港（組合管理）、香川県の高松港（県管理）、高知県の高知港、須崎港、宿毛湾港（いずれも県管理）、福岡県の博多港（市管理）、沖縄県の石垣港（市管理）の11の港湾である。

政府が当初、指定する施設の候補としていると各種報道で挙げられていたのは10道県の40施設にのぼっていた。そのうち24施設が管理者・自治体と合意することができず、指定に至らなかったとみられる。沖縄県では、国管理的那覇空港と石垣市管理の石垣港は合意できたが、県管理の新石垣など6空港と那覇など3港湾、宮古島市管理の平良港は確認書を署名するに至らなかった。沖縄県は訓練の具体的内容などの明確化など「丁寧な説明を引き続き求めていく」（玉城デニー知事）との立場で、宮古島市も「住民の理解が必要」との立場を表明している。鹿児島県も2空港・6港湾が候補となっていた。県は対象の自治体すべてに国が直接説明することを求めていたが、今回は説明を含めた調整がつかず、指定は見送られたという（4月1日、NHK鹿児島NEWS WEB）。

このように、「特定利用空港・港湾」は、それを管理する管理者・自治体の合意がなければ指定

することはできない。仮にいったん指定されたとしても、自治体が合意を撤回すれば、それは解消できるのである。政府は今回指定に至らなかった施設についても、引続き自治体への働きかけを継続していくとしている。また、さらに対象を拡大することもありうるとしている。ひきつづき、「特定利用空港・港湾」指定に反対する運動を強めることが求められている。

「特定利用空港・港湾」とは何なのだろうか？ それは2022年12月16日に岸田政権が閣議決定した「安保3文書」にもとづくものである。「国家安全保障戦略」は、「我が国を全方位でシームレスに守るための取組の強化」の「有事も念頭に置いた我が国国内での対応能力の強化」の中で、次のように書いている。

「我が国に直接脅威が及んだ場合も念頭に、我が国国内における幅広い分野での対応能力を強化する。具体的には、総合的な防衛態勢の強化の一環として、自衛隊・海上保安庁による国民保護への対応、平素の訓練、有事の際の展開等を目的とした円滑な利用・配備のため、自衛隊・海上保安庁のニーズに基づき、空港・港湾等の公共インフラの整備や機能を強化する政府横断的な仕組みを創設する。あわせて、有事の際の対応も見据えた空港・港湾の平素からの利活用に関するルール作り等を行う。これらの取組は、地方公共団体、住民等の協力を得つつ、推進する」（下線筆者）

政府の用語で「有事」とは、「日本が外国から武力攻撃されたり、武力攻撃をされそうなときに首相が自衛隊に防衛のための出動を命令する状況のこと」を指す。その際の展開とか対応を見据え

た平素からの利活用に関するルールを作り、空港・港湾等のインフラの整備や機能を強化するというのだから、これが戦争の際に空港・港湾を使用することを目的にしていることは明らかだ。

この方針に基づいて2023年8月に関係閣僚会議が立ちあげられ、3回の会議を経て、同年12月には「総合的な防衛体制の強化に資する取組について」という方針が確認されている。

ここでは、「○安全保障環境を踏まえた対応を実効的に行うため、南西諸島を中心としつつ、その他の地域においても、自衛隊・海上保安庁が、平時から必要な空港・港湾を円滑に利用できるよう、インフラ管理者との間で『円滑な利用に関する枠組み』を設ける。これらを『特定利用空港・港湾』とする。 ○『特定利用空港・港湾』においては、民生利用を主としつつ、自衛隊・海上保安庁の艦船・航空機の円滑な利用にも資するよう、必要な整備又は既存事業の促進を図る」(下線筆者)とある。

自治体等インフラ管理者との間で結ぶ「円滑な利用に関する枠組み」とは、「国家安全保障戦略」の文脈から見れば、有事(戦争)の際の対応を実効的に行うため、「平時においても円滑な利用を確保する」ための枠組みである。そして、そうした円滑な利用のために、「空港の滑走路延長・エプロン整備や港湾の岸壁・航路の整備などを行う」のである。戦争の際に空港・港湾を円滑に利用できるためのルールづくりであり、そのためのインフラ整備であることは明らかだ。

同文書で「自衛隊・海上保安庁の活動上のニーズ」として挙げられているのは、自衛隊の場合、「○航空優勢を確保し、我が国に侵攻する部隊の接近・上陸を阻止。○状況に応じて必要な部隊を迅速に機動展開。また、国民保護を実施」である。これが戦時の活動でなくて、何なのだろうか。「『円滑な利用に関する枠組み』はこのニーズに応じて、「訓練など以外でも緊急時には、関係者間で連携し、柔軟かつ迅速に施設を利用できるよう努める」ものなのである(下線筆者)。

ところが政府は、対象施設の管理者である自治体との協議に臨むにあたり、これは、「平素にお

ける空港・港湾の利用を対象としたもので、武力攻撃事態のような有事の利用を対象とするものではありません」とか、「あくまでも民生利用を主としつつ整備を行うものです」とか、「自衛隊・海上保安庁の優先利用のためのものではありません」とか、「攻撃の対象になることはありません」、「米軍が本枠組みに参加することはありません」などと「説明」し始めたのである(主に、内閣官房の「『総合的な防衛体制の強化に資する公共インフラ整備』に関するQ&A」)。

“戦時にも自衛隊等が優先使用する空港や港湾だ”と説明すれば、「有事の際、攻撃の標的になるのではないか」「周辺地域が戦争に巻き込まれるのではないか」という、自治体や住民の不安が高まるからである。

しかし、これらの説明には、極めて不誠実なごまかしがある。

まずは、「平素における空港・港湾の利用を対象としたもので、武力攻撃事態のような有事の利用を対象とするものではありません」という説明である。

施設管理者である自治体と国土交通省、海上保安庁、防衛省との間で結ばれた「施設の円滑な利用に関する確認事項」には、次の文言が盛り込まれている。

「国民の生命・財産を守る上で緊急性が高い場合又は艦船の航行の安全を確保する上で緊急性が高い場合(武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態を除く)であって、当該港湾施設を利用する合理的な理由があると認められるときには、民生利用に配慮しつつ、緊密に連携しながら、自衛隊・海上保安庁が柔軟かつ迅速に施設を利用できるよう努める」(下線筆者)。

たしかに、「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態を除く」とわざわざ書いてある。では、それを除く「緊急性が高い場合」とは何なのだろうか?これについて、高知県知事が政府に、「『存立危機事態』や、『重要影響事態』、いわゆる『グレーゾーン事態』が含まれうると考えてよいのか」と質問したところ、政府の回答は「お質しの通り、相違ありません」というものだった。

つまり、2015年に安倍政権下で強行された安全保障法制（いわゆる戦争法）で可能とされた、日本が直接攻撃を受けていなくても、日本と密接な関係にある他国（米国など）が攻撃を受け、それが日本の存立を脅かす事態（「存立危機事態」と認定された場合に、米軍支援のために武力行使を行うとき。また、日本が攻撃を受けていない中で米国などが海外で戦争を引き起こし、それが日本の平和と安全にとって重要な影響を与える事態（「重要影響事態」と認定された場合に、戦争する米軍を自衛隊・日本が後方支援するときにも、特定利用空港・港湾を「柔軟かつ迅速に」利用することができるというわけなのだ。

つまりこれは、憲法違反の集団的自衛権行使の軍事行動のために自衛隊等が特定利用空港・港湾を「柔軟かつ迅速に利用できる」ようにする自治体・政府間のルールづくりであり、そのための巨額の税金を投入した空港・港湾の整備なのだ。そして、アメリカの戦争支援のために武力行使や後方支援を行えば、当然、日本も攻撃を受けることになる。つまり、武力攻撃予測事態や武力攻撃事態＝自衛隊が防衛出動命令を受けて全面的に戦争する事態に発展していくことになる。そのとき、特定利用空港・港湾はどうなるのか？

それについて政府は「Q&A」で答えている。「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態における空港・港湾の利用調整については…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に基づき行われます」と。「特定公共施設利用法」では、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態において、政府が自治体など空港・港湾の管理者に対し、自衛隊や米軍などによる優先的使用を「要請」できる仕組みを定めている。自治体が要請に応じない場合は総理大臣の権限で「指示」が出せる規定になっているのである。そして、そのときには、自衛隊法第103条にもとづき、医療、土木建築、輸送業務労働者に対して、業務従事命令を課すことができ、その対象には「港湾運送業者及びその従事者」も含まれる。港湾・空港で働く人々が戦争の業務に動員されることになるのである。

つまり、政府が「有事の利用を対象とするもの

ではない」というのは、「有事」（武力攻撃事態）手前の「重要影響事態」や「存立危機事態」での集団的自衛権行使の際には、「円滑な利用に関する確認事項」にもとづき、自衛隊等が「柔軟かつ迅速に施設を利用できる」ようにする。それが「有事」＝「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態」に発展したときには、「特定公共施設利用法」など有事法制（戦時法制）によって、空港・港湾などを全面的に戦争動員するということを言っているにすぎないのである。この2つの仕組みを使って、切れ目なく戦争のために（しかもアメリカの戦争支援のために）空港・港湾を優先利用することがめざされているのである。

この「緊急性の高い」場合の利用に関する自治体と防衛省などとの「円滑な利用に関する確認事項」は、両者の間に「連絡・調整体制を構築し、円滑な利用に関する具体的な運用のための意見交換を行う」と表記。政府は国会答弁でも、「優先使用を強制するものではなく、あくまでも話し合いベース」でやるのだと言い続けてきた。

しかし、今国会に提案された地方自治法改悪案によって、「話し合い」ではなく、政府の自治体に対する「指示」によって、緊急時（「存立危機事態」や「重要影響事態」）の空港・港湾の使用に道が開かれる危険がいっそう高まっている。国の「指示権」は現状では、災害対策基本法や感染症法など、個別の法律に規定がある場合に行使できるとされる。しかし、この地方自治法改悪案は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」であれば、個別法に規定がなくても国が自治体に必要な対策の実施を「指示」できるようにするものである。しかも、その「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と判断する類型も基準もあいまいであり、国の恣意的判断で、国の政策を地方自治体に押し付けることを可能にするものになっているのである。

5月23日の衆院総務委員会での宮本岳志議員（日本共産党）の質問に、総務省の山野謙自治行政局長は、国が自治体に「指示権」を行使できる事態について、集団的自衛権行使の発動要件である「存立危機事態」を定めた「事態対処法」も除

外されない」と答弁した。つまり、「存立危機事態」は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」だとして、空港・港湾を自衛隊等に優先的に使用させる「指示」を出し、使用許可を渋る自治体に強要する——こうした事態が生まれかねないのである。しかも、政府の特定利用空港・港湾に関する「Q&A」では、「自衛隊では武器・弾薬などを含む物資輸送や部隊の展開のために、海上保安庁では海上保安業務（海難救助や領海警備等）に必要な加工品や弾薬の積み下ろしのために…利用することはあります」と明記している。まさに民間の空港・港湾を軍事基地として利用することになるのである。このレポート執筆時（6月10日）、地方自治法改悪案は自民、公明、維新、国民などの賛成で衆議院本会議での採択が強行され、参議院での審議が進行しているところだが、成立を阻止するために全力をあげる必要がある。

こうした「緊急事態」や「有事」での使用を想定して、平素から「訓練などによる施設の円滑な利用について、関係法令などを踏まえ、適切に対応する」ことが、自治体との間で確認されている（「円滑な利用に関する確認事項」）。

なぜ「平素からの訓練」が重要なのかについて、「Q&A」は次のように述べている。「空港・港湾は、それぞれに異なる特性があり、例えば航空機の離着陸や船舶の離岸・接岸には、空港・港湾ごとの構造や気象などに大きな影響を受けます。このため、自衛隊・海上保安庁の航空機・船舶が、空港・港湾を安全に利用するためには、平素からそれぞれの特性に習熟しておくことが重要です」。平素から使用して、その施設の構造や条件に習熟することが、緊急時や戦争時に使用するために不可欠なのだ。

そして訓練内容については、「例えば、自衛隊の航空機については、輸送機による迅速な国民保護のための訓練、戦闘機や輸送機による離着陸訓練、離着陸に必要な各種資器材・人員等の空港への展開訓練等を想定しています。また、自衛隊の艦船については、輸送艦等による国民保護のための避難や部隊の搭載・卸下のための訓練、護衛艦による離岸・接岸の訓練等を想定しています。海上保

安庁では、国民保護のための訓練や災害対応、港湾施設等のテロ等警戒、捜索救難・人命救助等への対応に必要な訓練等を想定しています」とある。

そして重大なことは、わざわざ「Q&A」に、『民間の空港・港湾で、様々な団体の反対があり、なかなか自衛隊がアクセスできない状況がある』といった報道もありますが、実際にどのような事例があるのですか？という設問を設け、「空港については、これまで災害派遣や防災訓練等でしか利用できていないものや、利用を断られた事例があるほか、港湾についても、入港に必要な調整を円滑に行うことができず、入港を断念した事例があります」と回答していることである。だから、「インフラ管理者（自治体）との間であらかじめ利用調整の枠組みを設け、円滑に調整できるようにしておく」「円滑な利用に関する枠組み」を設けるというわけである。

つまり、自衛隊等による空港・港湾の使用を断る自治体を押さえつけるために、こうした枠組みをつくらうとしているというのだ。例えば、2022年12月の空自のアクロバット飛行チーム「ブルーインパルス」による宮古島上空での展示飛行に際し、自衛隊側は当初、沖縄県が管理する宮古島市の下地島空港での給油を希望していたが、沖縄県が「軍事利用につながる」として認めなかった。この県の姿勢の根本にあるのが「屋良覚書」である。沖縄がアメリカの施政権下にあった1971年に、当時の琉球政府（屋良朝苗主席。後の初代沖縄県知事）と日本政府が、下地島空港を民間機以外には使用させないこと、すなわち軍事利用を認めないことを合意した文書である。昨年1月13日に沖縄駐留の米海兵隊が普天間基地所属の大型輸送ヘリなどの訓練のため、下地島空港の使用届を沖縄県に提出した際にも、県は「屋良覚書」を示して、「緊急時以外の下地島空港の使用を自粛するよう強く要請」して、使用を認めなかった。

こうした自治体による空港・港湾の軍事利用への抵抗を押さえつけ、平素から訓練で使い、緊急時・有事にいつでも軍事利用できる態勢をつくる——ここに「特定利用空港・港湾」態勢づくりのねらいがあるのである。

では、この「特定利用空港・港湾」の米軍使用の可能性はどうだろうか？「Q&A」では、『特定利用空港・港湾』となることで、米軍も利用することになりますか？少なくとも、米軍が利用する可能性が高まるのではないですか？」という設問を設け、「この枠組みは、あくまで関係省庁とインフラ管理者との間で設けられるものであり、米軍が本枠組みに参加することはありません」という、訳の分からない回答をしている。

「円滑な利用に関する枠組み」は確かに、防衛省と自治体との間で結ばれる。しかし、そうやって戦闘機や大型艦船も使用しやすく整備され、自衛隊が迅速・柔軟に使用できる空港・港湾ができれば、そこを米軍も利用する可能性が高まることは明らかではないか。それとも、米軍が使用させてほしいと言ってきたら、断るとでも言うのだろうか？そもそも「安保3文書」にもとづく大軍拡路線は、日米同盟の一体化を進め、それによって「抑止力」を高めるとしているのに、なぜ、わざわざ、米軍使用の可能性を否定するかのような回答をするのか？それは住民をごまかす以外の何物でもない。

「国家安全保障戦略」にも、「自衛隊、米軍などの円滑な活動の確保」のため「民間施設等の自衛隊、米軍などの使用に関する関係者・団体との調整」をすすめることが明記されている。さらに、「安保3文書」策定直後に行われた2023年1月11日の日米安全保障協議委員会の共同声明にも、自衛隊や米軍による使用を前提に、「空港・港湾の柔軟な使用を可能にするため、演習や検討作業を通じて協力」することが盛り込まれている。

そもそも、米軍は民間空港・港湾の利用を一貫して重視してきた。例えば、朝日新聞1999年2月23日付は、1994年に朝鮮半島有事を想定して、在日米軍が日本政府に要求した支援内容の全容を報道した。これは、北朝鮮の「核疑惑」をめぐって朝鮮半島情勢が緊迫する中で同年4月に防衛庁に対して示されたもので、その後95年12月までに1059項目に整理されたとしている。この中で米軍は、空港では成田、長崎、福岡、那覇空港の使用と24時間通関態勢、新千歳、関西、福岡、宮崎、鹿児島、那覇空港の物資輸送の中継点とし

ての使用、施設、通信、労務、宿泊給食、NEO（非戦闘員避難）に関する支援を要求。港湾では、松山、大阪、名古屋、水島、福岡、神戸港の使用、また、苫小牧、八戸、天願、金武湾、那覇港の公共岸壁の使用、パイロット、タグボート、船舶修理、荷役人などの港湾支援を要求。さらに港湾については、宿泊、給食機能付き事務所の確保、八戸、横浜、呉港・広、沖縄の港湾地区での木材、梱包器具など、各港湾での荷役作業や資器材を保管する地域の確保も合わせて求めたとされているのである。

また、朝日新聞2007年1月4日付は、米軍・自衛隊の日米共同作戦計画づくりの中で、次のようなことが検討されていたと報じている。「米軍が出撃や補給をする拠点となる基地や港湾などの提供、警護などの具体的項目ごとに、警察や地方自治体、民間の協力も含めた計画をつくる。港湾の提供なら、『深度』『荷役能力』などを算出した後に具体的な使用港湾を、医療であれば、『提供する病院名』『ベッド数』『必要な医療品類』に至るまで、詳細に詰める」。

このように、有事の際の空港・港湾の利用を重視する米軍は、訓練の経由地としての使用や「緊急着陸」などの名目で、民間空港・港湾を頻繁に利用している。毎日新聞電子版5月30日付によれば、2023年に米軍機の民間空港着陸が過去10年で最多の453回を数え、その7割が九州の民間空港に集中している。空港別では、①屋久島（鹿児島県）72回、②熊本69回、③奄美67回、④名古屋51回、⑤種子島50回、⑥福岡43回などとなっている。「台湾有事」をにらんで軍事態勢強化をすすめる事態があるのは、明らかだ。

「特定利用空港・港湾」を米軍もまた利用することになることは必至とみていいだろう。

こうして、「特定利用空港・港湾」は平素から軍事訓練で使用され、緊急時から有事（戦時）に至るまで優先的に軍事活動に使用される特異な空港・港湾となる。そうして実際の軍事作戦に使用されれば、ここは国際法上も攻撃の対象とされてしまいかねないのである。民生目的の施設への攻撃を禁止したジュネーブ条約追加第1議定書52

条は、民生物であっても、それが「軍事活動に効果的に資するものとして使用されている」場合には、軍事目標になりうるとしている。平素から明確に戦争利用がめざされている空港や港湾が攻撃目標にされる危険性は高いと言わねばならない。住民や自治体が不安や危惧、反対の声を上げるのは当然である。

こうした全国の空港や港湾を戦争に動員する態勢づくりがなぜ大規模にすすめられているのか？それは「安保3文書」にもとづく大軍拡・戦争国家づくりの危険極まりない方向と一体のものである。

「安保3文書」にもとづく大軍拡がめざしているのは、一言で言えば、アメリカの戦争に自衛隊が参戦することに道を開いた戦争法を土台に、アメリカと共に自衛隊が他国を攻撃する軍事態勢をつくるものである。そのために、5年間で43兆円超の空前の大軍拡をおしすすめ、この中で、これまで憲法9条の下では「持てない」とされてきた敵地攻撃能力（長射程ミサイル等）を大増強し、米軍との司令部の一体化も図り、アメリカの指揮の下に自衛隊が他国を攻撃する体制が築かれようとしているのである。

特にそれを、「台湾有事」を煽りながら、台湾を挟んで中国と対峙する沖縄・南西諸島、九州地方を中心に構築し、中国との軍事的覇権争いで優位に立とうというのである。この戦略に、自衛隊が全面的に動員されようとしているのである。そのために、沖縄本島と先島諸島に、敵地攻撃能力を持つミサイル部隊が次々と配備されてきている。また、自衛隊の支援を受けて米海兵隊が小さな島々に臨時の作戦拠点をつくり攻撃をくり広げる、「遠征前方基地作戦構想（EABO）」が推し進められている。

この狂気のような軍事作戦構想を成り立たせるためには、九州・本州などから大量の部隊を機動展開させて増援しなければならない。また、沖縄・南西諸島は真っ先に戦場となるので、その地域から大量の避難民を九州・本州などに移動させなければならない。しかも、ミサイルを撃ち合う攻撃で、沖縄・南西諸島・本土の主要な米軍・自衛隊

基地は攻撃を受け、飛行場や軍港が使用できなくなっている可能性がある。

そこで構想されてきているのが、民間の空港・港湾をいつでも戦争で使用できるようにする「特定利用空港・港湾」構想である。大量の部隊や避難民を輸送する中継拠点にし、さらに、破壊された基地の代わりに空港や港を使って攻撃をくり広げるのである。

これは決して勝手な妄想ではない。現に、昨年11月10日～20日にかけて行われた日米統合実働演習では、航空自衛隊の基地が攻撃によって使用できなくなることを想定し、岡山・大分・奄美・徳之島の民間空港を使い、自衛隊戦闘機が離着陸訓練を初めて行った。具体的には、築城基地（福岡）が攻撃されたことを想定して、大分、岡山空港が。那覇基地が攻撃されたことを想定して徳之島、奄美空港が使用されたのである。

また、「台湾有事」のシュミレーションを行い、日本のさらなる大軍拡を煽っている米国際問題戦略研究所が昨年1月に発表した報告書では、「日米両国は、防御の強化に加えて、民間国際空港へのアクセスの確保に努めるべきである。基本ケースでは、空軍は軍用飛行場1カ所につき、民間地方飛行場を1カ所使用すると仮定した。…中国のミサイル攻撃はエリア攻撃の問題であるため、ミサイルがカバーしなければならないエリアを拡大することが、有効な対策となる。日本の民間飛行場への平時および場合によっては戦時のアクセスは、地元の政治的な反対によって妨害されるかもしれないが、大きな効果が期待されるので、強力な推進は正当化される」と、基地が攻撃されたときに備えた民間空港の確保を提唱している。

以上見たように、アメリカの戦争に自衛隊が加担し、沖縄・南西諸島、日本が戦場化することも想定した軍事態勢づくりの一環として、「特定利用空港・港湾」づくりが進められようとしているのである。そして、この愚かで危険な政策をすすめるために、地方自治の破壊がすすめられようとしているのである。私たちはこの道を何としても阻止し、憲法にもとづく平和外交へと転換させるため、活動を強めなければならない。

（ちさか じゅん）