

この記事の初出は朝日新聞「論座」（2020年6月25日）です。

旧軍港市「呉」で70年前にあった憲法95条に基づく住民投票の物語

今井一 | ジャーナリスト。[国民投票／住民投票] 情報室 事務局長

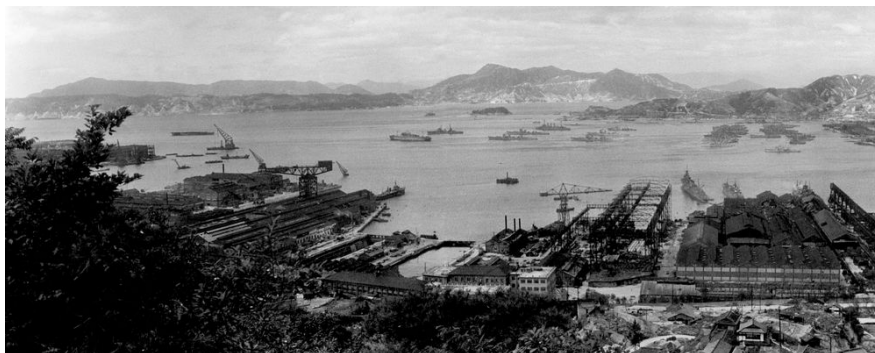
旧軍港市転換法施行から70年

旧軍港市という言葉をご存知だろうか。これは、横須賀、呉、佐世保、舞鶴の4市を指す。いずれもかつてはのどかな海辺のまちや村だったが、明治時代、1884年の横須賀を皮切りに旧日本海軍の鎮守府が開庁してからは、4市とも軍港都市として発展した。

それが、太平洋戦争直後に平和産業港湾都市に変容する。そして、その変わり身を促し支援するために制定されたのが旧軍港市転換法（以降、軍転法）で、1950年6月28日に公布・施行されてからちょうど70年になる。

軍転法は廃止されず今もなお効力を有してはいるが仮死状態だ。海上自衛隊や米海軍の巨大な基地を擁している旧軍港4市の実態を見ると、「この法律は、旧軍港市を平和産業港湾都市に転換することにより、平和日本実現の理想達成に寄与することを目的とする」（軍転法第1条）という規定に反していると言わざるを得ない。

半世紀にわたって続くそうした実態は、「戦力不保持」「戦争放棄」を憲法で標榜しながら、一貫して軍備拡張を進め日米軍事同盟を強めてきた私たち日本国民の姿を象徴的に表している。



敗戦後の1945年10月に撮影された呉軍港。連合国軍に接収される。軍港内には海軍の艦艇が停泊する。左奥には航空母艦「鳳翔」が浮かぶ。右端は空襲で炎上した呉市

軍転法は憲法95条に基づいて制定された

法律は国会で可決されれば、原則的には制定・施行されるのだが、軍転法のような地方特別法は、憲法の規定により、可決後にその法律が適用される自治体で住民投票にかけ住民の承認（賛成多数）を得なければ制定できない。

憲法第95条

一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

この憲法95条の規定に則り、これまでに広島平和記念都市建設法、首都建設法など16の地方特別法（「改正法」を含む）に関して、国会が可決した後住民投

票が行われた（19件：記事末尾に一覧）。旧軍港4市では1950年に軍転法の是非を問う住民投票が実施された。その軍転法に関して、呉市の事例を基に誕生の経緯と仮死状態となった理由を解説する。

「戦犯都市」として罵られ

呉を舞台とした劇場アニメ『この世界の片隅に』のなかでも描かれている呉海軍工廠は、東洋一の規模・技術水準を誇る軍需工場として「大和」「長門」といった大型戦艦をはじめ数多くの巡洋艦、潜水艦などの建造を担った。

まさに皇国日本の要衝たる軍需産業都市だった呉。だが、それゆえに米軍による呉への攻撃は容赦なく、隣接する広島市への原爆投下の10日前には計2千機の艦載機がすさまじい空爆により呉軍港内にあった多数の艦艇を爆撃して沈没させた。



呉海軍基地に放置された特殊潜航艇「蛟龍」（全長26m直径2m）。1945年10月に米海軍が撮影したもの（U.S. National Archives）

戦後、呉市は財政的に存亡の危機に直面するのだが、原爆でやられた広島には同情を寄せる他都市の人々も呉に対しては冷ややかで、「戦犯都市」「軍閥の遺児」と罵られたりもした。

そんな瀕死の呉を救ったのがGHQによる軍艦解体の指示だった。終戦当時、呉鎮守府に在籍していた艦船は、戦艦、空母、巡洋艦、駆逐艦など計143隻で、このうち内地の海域に所在するものは、すべて撃沈し解体するか連合軍に引き渡すようGHQに指示された。

米軍による空爆で海軍工廠はかなりのダメージを受けたがまだ使える設備があった。かつて軍艦を造っていた工場を使ってその解体作業を行うことに「屈辱的だ」と背を向ける人は少なく、大きな雇用を生むGHQのこの指示を呉市は歓迎し、市の財政は随分と潤った。

ただし、解体作業がほぼ完了する1948年度の下半期に呉市は深刻な不況に見舞われる。市は、軍港を自由な商業貿易港として転換活用するしか復興の道はないと考え、旧日本海軍施設の払い下げなどを求めて閣僚・国会議員への働きかけを強めたが、「呉市だけを特別に最優先できない」と突っぱねられていた。

池田勇人から教えられた地方特別法という妙手

だが一筋の光が差し込む。

1949年1月の衆院選挙で呉市を含む旧広島2区で当選した池田勇人は、新人ながら第3次吉田内閣の大蔵大臣に就任。その池田に、当時の呉市経済部長・中邨末吉は「特別扱いをしてほしい」と掛け合いに行った。以下は中村が『中国日報』（1955年7月6日付）に寄稿した回想記の一部だ。

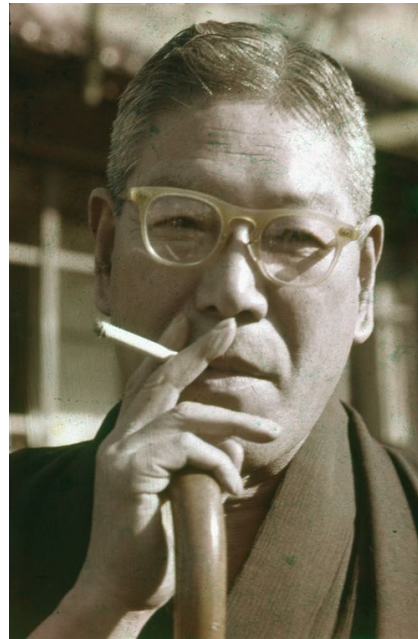
...池田蔵相をたづねて旧軍用財産を無償で呉市に下さいという書類を持ち込み、旧海軍を失った市民の立場を説明して陳情したところ、.....池田蔵相は怒ったような顔で『ワシヤ、いま忙しいんだ、いくら呉地方出身だからといっても呉の大蔵大臣ぢゃあないんだ、しかし大蔵大臣は国の法には従わなければならんから特別法をつくったらどうだ』と立ち上がりながら『そんな法律をつくることにはワシもできるだけ協力しよう』と言い残してくれた...

「特別法をつくったら」という池田の助言を生かし、呉市は「特別法案建議趣旨書」を作成して国会へ働きかけた。と同時に、横須賀、舞鶴、佐世保の旧軍港3市を特別法制定の運動に巻き込んでいき、呉市が立案した「旧軍港市転換法案」の制定を推し進めることで4市が一致する。

■ 軍転法が国会で可決

1949年12月、衆参両院72人の議員から成る旧軍港市転換促進委員会が結成され、吉田茂、池田勇人、尾崎行雄、芦田均、森戸辰雄ら政界の大物議員が顧問として名を連ねた。

翌年4月、法案は参議院、衆議院とも共産党議員を除く全議員が賛成して可決されたが、反対討論を行なった共産党の砂間一良議員の主張を簡略にまとめるとこうなる。



池田勇人 = 1961年

平和産業都市の構築には賛成だが、例えば横須賀市の場合など旧軍用施設の総延べ面積の56%もが米軍の施設として接收されており、平和産業都市への転換などできるはずがない。そして、転換に適用される都市計画法、特別都市計画法は、かつて軍用都市を建設するための法律であったのだから、その適用は新たな軍港都市の整備拡充を図るものになる。

この討論中、本会議場は野次と怒号で騒然となった。多数の議員は、共産党が難癖をつけていると解したようだが、その2か月後に朝鮮戦争が勃発すると、共産党が示した杞憂は現実のものとなっていく。それについては、あとで触れる。

■ いよいよ住民投票

[軍港から商港へ切り換えて文化都市を建設しよう。全市民が賛成に投票を！]

鈴木術市長は呉市民にそう訴えた。市の復興のためには、これまでのような軍と共生する都市から平和産業港湾都市への転換（軍転法第1条）を図るしかなく、その困難な道のりを進むためには軍転法に記された「事業の援助」（第3

条)と「特別の措置」(第4条)「国有財産の無償譲渡」(第5条)が必要だった。

軍転法の第4条では転換事業に対する国の特別の助成を定め、大蔵大臣が旧軍用財産に関して特例的な処理を行うことを認めている。また、第5条では転換事業を進めるうえで大蔵大臣が「必要性あり」と認めた場合には国有財産を公共団体に無償で譲渡しなければならないと定めた。

呉市はこうした恩恵を得るために、なりふり構わず市民に「賛成」への投票を呼び掛ける強力なキャンペーンを展開。投票日の6月4日は参院選挙も行われたのだが、選挙は脇役となり、街は住民投票一色となった。

【投票結果】1950年6月4日実施

投票率 82.2% (87,993票)

賛成 95.8% (81,355票)

反対 4.2% (3,523票)



トラックの荷台に立つ2人は呉市長と呉市議会議長 = 呉市文化スポーツ部 文化振興課提供

朝鮮戦争、自衛隊発足で軍転法が仮死状態に

軍転法が公布・施行される3日前(6月25日)に朝鮮戦争が勃発する。それがもたらした“戦争特需”は「軍港都市から平和産業港湾都市への転換」を図りつつあった呉市の決意を揺さぶった。そして、住民投票から4年、朝鮮戦争の休戦から1年が経過した1954年7月1日、防衛庁の設置及び海上自衛隊の創設と同時に「呉地方隊」が新たに編成された。同日付の新聞各紙は批判的な論調が目立つ。

「きょうから呉地方総監部 一段と濃い“海軍色”」(朝日新聞)

「“呉軍港”復活へ急テンポ いかめしい地方総監部 さらば平和産業港湾都市」(中国新聞)

そして3か月後の10月1日に防衛庁呉地方総監部が開庁すると中国新聞はこんな記事を書き(商港から軍港へ)の「再転換」に警鐘を鳴らした。

20万市民の感慨新た 呉地方総監部 新国軍の基地開く／海軍におんぶされて発展してきた呉市も、帝国海軍消えて九年、再び防衛基地として動き出した

翌1955年6月、市長や市議、労組関係者、財務局担当者など82人が出席して「呉市転換協議会」が開かれたが、自衛隊誘致推進派のなかには「（軍転法が謳う）平和産業都市は理想であるが非現実的である」と言い切る者もいた。議事録から読み取る市長らの「現実的思考」はこうだ。

呉は歴史的に海軍と共に発展してきた町で横浜や神戸のような商港にするのは無理だ。海軍が来たときは海軍の、進駐軍が来たときには進駐軍の経済に依存してきたのだから、海上自衛隊が来るならそれに依って呉の経済的發展を図るのは自然なこと

これはもう軍転法第8条（市長及び住民の責務）の「旧軍港市の市長は、その市の住民の協力及び関係諸機関の援助により、平和産業港湾都市を完成することについて、不断の活動をしなければならない」という規定に反する言動で、軍転法の精神を否定するものだ。

だが、日本政府もアメリカ政府も「軍転法に抵触する」とは決して言わなかった。呉市が軍転法の制定を求めて動き始めたとき、GHQは「再軍備につながるものなら断じて許さない」という厳しい姿勢をとっていたのに、朝鮮戦争を機に180度転換し、日米軍事同盟に貢献させるべく日本の再軍備を認め、呉や横須賀が旧軍港市へUターンすることを認めた。そして、以降70年一貫して軍備増強を求めている。

住民投票から70年。呉市には、護衛隊、掃海隊、潜水艦隊などを抱える海上自衛隊の呉基地があり日々活動しているが、市や市民との諍いはなく「街と自衛隊との共存」は概ね成功している。だからといって、呉市が軍転法を侵していないことにはならない。法律制定時の「脱軍港に努める」という意思が市当局や市民にないのなら、なし崩し的に形骸化するのではなく軍転法は正当な手続きを踏んで廃止すべきだと私は考える。

だが、呉市も歴代政権も「実態が軍転法に抵触しているとはいえない」という認識。その理由は「自衛隊は軍隊、戦力ではないので違憲ではないし、日米安保条約に基づく米軍駐留も9条を侵していない」というものだ。

9条の解釈改憲固定化が元凶

政権与党のみならず野党を含め、大半の国会議員が「自衛隊は軍隊でも戦力でもない」という9条の本旨を歪める解釈をし、9条違反ではないとやり過ぎしている。そうした姿勢を「大人の知恵」だとして容認し放置し続ける姿勢は、呉市、横須賀市、佐世保市、舞鶴市という旧軍港市にも通じるもの。「大人の知恵」どころか子供騙しの解釈改憲容認は、憲法9条の本旨を張り子にし軍転法の精神も凌辱する。それは日米の軍事基地が固定化している旧軍港4市の現状がその事実を物語っている。

そうした現状において、立憲主義や国民主権を守るために、私たちがとるべき道は二つに一つだ。

[A] 憲法9条は改めず「戦力としての自衛隊」を段階的に武装解除し、災害救助のための組織に特化する。

〔B〕自衛隊を自衛のための「戦力」として認め、「自衛戦争」も認める。その上で基地の存在や活動を合法化すべく憲法9条や関連する法律を改正する。

最後に。憲法95条の規定はアメリカの「モデル州憲法」の中の規定をGHQが日本の新憲法に盛り込んだもので、その趣旨は、自分たちの自治体にとって「不利益な法律」が制定されることを住民が拒むことができるようにするための規定だった。だが、過去19件の住民投票はいずれも「不利益な法律」制定に対する拒否権発動といったものではなかった。本来この規定が適用されるべきは、例えば沖縄への米軍基地押し付けといった問題だ。これについてはまたの機会にじっくりと。

地方特別法の住民投票

実施一覧（19件中7件のみ表示）

成立した法律（適用自治体）

国会議決日⇒住民投票実施日⇒法律公布・施行日

投票率（無効票・白票を含む投票総数）賛成率（賛成票数）反対率（反対票数）

広島平和記念都市建設法（広島市）

1949年5月11日⇒7月7日⇒8月6日

65.0%（78,962票） 91.9%（71,852票） 8.1%（6,340票）

長崎国際文化都市建設法（長崎市）

1949年5月12日⇒7月7日⇒8月9日

73.5%（81,637票） 98.6%（79,220票） 1.4%（1,136票）

旧軍港市転換法（横須賀市）

1950年4月22日⇒6月4日⇒6月28日

69.1%（101,678票） 90.9%（88,644票） 9.1%（8,901票）

旧軍港市転換法（呉市）

1950年4月22日⇒6月4日⇒6月28日

82.2%（87,993票） 95.8%（81,355票） 4.2%（3,523票）

旧軍港市転換法（佐世保市）

1950年4月22日⇒6月4日⇒6月28日

89.0%（83,350票） 97.3%（76,678票） 2.7%（2,117票）

旧軍港市転換法（舞鶴市）

1950年4月22日⇒6月4日⇒6月28日

74.2%（35,068票） 84.6%（28,481票） 5.4%（5,200票）

首都建設法（東京都）

1950年4月22日⇒6月4日⇒6月28日

55.1%（1,840,312票） 60.3%（1,025,792票） 39.7%（676,550票）

地方特別法は上記のほかに、伊東国際観光温泉文化都市建設法（伊東市）、別府国際観光温泉文化都市建設法（別府市）熱海国際観光温泉文化都市建設法（熱海市）横浜国際港都建設法（横浜市）、神戸国際港都建設法（神戸市）、奈良国際文化観光都市建設法（奈良市）、京都国際文化観光都市建設法（京都市）、松江

国際文化観光都市建設法（松江市）、芦屋国際文化住宅都市建設法（芦屋市）、松山国際観光温泉文化都市建設法（松山市）、軽井沢国際親善文化観光都市建設法（軽井沢町）、伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（伊東市）がある。

※なお首都建設法は1956年に首都圏整備法が制定されたことに伴い廃止された。

掲載の記事・写真の無断転載を禁じます。すべての内容は日本の著作権法並びに国際条約により保護されています。

Copyright © Hajime Imai . All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.