

□国民保護の論点

総務省消防庁次長 大石利雄

平成 15 年に「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（以下「事態対処法」という。）が成立し、我が国が外国から武力攻撃を受ける事態の対処について基本的な枠組みができた。これを受けて、翌平成 16 年 6 月に「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」（以下「国民保護法」という。）が成立した。国民保護法と併せて、他の有事関連法・条約が同時に成立・承認され、戦後約 60 年を経て、漸く国家の緊急事態に対処するための法制が整った。我が国が、平和主義と国際協調の下、世界の平和と安定のために努力する一方で、国家の緊急事態への対処のための態勢を整備しておくことは、我が国の平和と安全を確保する上で極めて重要なことであり、この法制整備の意義は大変大きい。国民保護法案の作成から国会審議、成立そして国民保護法に基づく基本指針の策定、さらに、都道府県国民保護計画の閣議了承など一連の国民保護法制関連業務に、内閣官房で国民保護担当審議官として当たってきた立場からの解説も含めて、地方公共団体に関係する論点を中心に述べさせていただきたい。

国民保護法の目的は、武力攻撃事態等（武力攻撃事態と武力攻撃予測事態）において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国、地方公共団体、指定公共機関等の責務をはじめ、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処等の措置について定めることにより、国全体として万全の態勢を整備することである。

国民保護のための措置は、自然災害等に対する防災対策における措置と形態において類似する点が多い。しかし、外国からの攻撃という国家の緊急事態への対処は基本的には国の責任の下に行われることとされており、自然災害等への対処と異なるところが多い。以下、国民保護の論点を述べる。

国の責務の明確化

国民保護法においては、国が、国民保護のための措置の実施に関する基本的な方針を定め、地方公共団体は、国の方針に基づき自ら国民保護のための措置を実施し、当該区域における措置を総合的に推進する責務を

有することとしている。

この法律の規定に基づき地方公共団体が行う事務は、国が本来果たすべき役割に係わるもので、国において、その適正な処理を確保する必要があるものとされ、原則として法定受託事務に整理されている。災害対策基本法では、地方公共団体が行う事務は、自治事務とされていることと考え方が異なる。

このため、地方公共団体が行う国民保護のための措置に要する費用は、職員の人件費や管理及び行政事務の執行に要する経費などを除いて、原則として国が負担することとしている。

国民保護のための措置の大きな柱は、住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃災害への対処の三本である。これらの措置について、地方公共団体は、国の方針の下に、国の指示を受けて実施することを基本としている。都道府県知事の避難の指示や救援が適切に行われない場合には、内閣総理大臣が是正措置を講じることとしている。

また、武力攻撃事態等においては、国民保護のための措置の実施に当たり、地方公共団体の能力では対応しきれない場面が想定される。このため、そのような場合に備えて、国民保護法の規定により、内閣総理大臣の責任と対処措置を明確にしている。

一つは武力攻撃のうち、いわゆる NBC 攻撃(放射性物質、生物剤、化学剤等による攻撃)による災害に対しては、内閣総理大臣が、関係大臣を指揮して、汚染の原因となる物の撤去、汚染の除去その他汚染の拡大防止措置、被災者の救難及び救助に関する措置などを講じさせることである。

もう一つは原子力発電施設、危険物貯蔵施設、浄水施設など、その安全を確保しなければ国民生活に著しい支障を及ぼすおそれがある施設及びその安全を確保しなければ周辺の地域に著しい被害を生じさせるおそれがある施設を生活関連等施設として政令で定め、内閣総理大臣が、関係大臣を指揮して、武力攻撃災害からそれらの施設や周辺地域の安全確保を図るため、危険の防除、周辺住民の避難その他必要な措置を講じさせることである。

また、国がその責任を果たす仕組みとして、消防については、武力攻撃事態等の特殊性及び緊急性に鑑み、消防組織法の特例を設けた。即ち、消防庁長官は武力攻撃災害を防御するための消防に関する措置が的確かつ迅速に講じられるようにするため特に必要があるときは都道府県知事に対し、当該措置について指示することができることとし、また、人命の救助等のため特に緊急を要する一定の場合には、市町村長にも指示することができることとしている。

国と地方公共団体等の連携体制

国民保護のための措置の実施体制としては、国に内閣総理大臣を本部長とする武力攻撃事態等対策本部が設置され、閣議で指定された都道府県、市町村に、それぞれの首長を本部長とする国民保護対策本部が設置されて、国と地方公共団体との密接な連携の下に国民保護のための措置が講じられる。

国民保護のための措置は国の責任の下に行われるため、地方公共団体の対策本部の設置も国が定めることとしたものだが、本

部の設置の有無に拘わらず、地方公共団体は国民保護措置を講じることができることとしている。これにより、地方公共団体は対策本部設置前でも緊急の場合の初動対応をとることが出来る。

武力攻撃事態等において現場での対応が円滑に行われるように、国と地方公共団体との緊密な連携を確保するため、都道府県知事は、指定行政機関(各省庁)の長等に措置の実施を要請できることとしており、都道府県対策本部長として国の本部長に対して総合調整を行うよう要請できることとしている。また、市町村長は、都道府県知事に対し、指定行政機関の長等に措置の実施の要請を行うよう求めることができることとしており、市町村対策本部長として都道府県対策本部長に対し、国の対策本部長に総合調整の要請を行うよう求めることができる。

武力攻撃事態等の認定がなされると国の対策本部から警報が発令され、避難が必要な場合には、国の避難措置の指示、都道府県知事の避難の指示を受けて、市町村長の責任で避難住民の誘導が行われる。この際、市町村長は、市町村職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、避難住民を誘導する。特に消防に期待される役割は極めて大きい。円滑な避難誘導を行えるようにするため、市町村は避難実施要領を定めることとされているが、予め想定される避難の態様に応じて、いくつかのパターンを準備しておく必要がある。避難住民の誘導に当たっては、市町村長は、警察や自衛隊の部隊に応援を要請することが出来ることとしており、これらの関係機関の連携が図られるよう、日頃

から連絡を密にしておくことが求められている。

都道府県知事の権限強化

国民保護法においては、都道府県知事は国の避難措置の指示を受けて、市町村を通じて住民に避難の指示を行うこととしている。また、国の指示を受けて避難住民等の救援を行うなど重要な役割を担っている。

このため、都道府県知事に対して、災害対策基本法においては認められていない権限が与えられた。一つは、武力攻撃事態等の特殊性に鑑みて、国からの指示に拘わらず、都道府県知事は武力攻撃災害による住民の生命、身体又は財産に対する危険を防止するため、緊急通報を発令するということである。都道府県知事による避難の指示と緊急通報の内容は国が発令する警報と同様に、指定公共機関及び指定地方公共機関とされている放送事業者が放送することとされている。

また、武力攻撃災害は広域に亘る虞があることから、災害対策基本法においては市町村長の権限とされている住民に対する退避の指示と警戒区域の設定の権限を都道府県知事にも与えている。さらに、都道府県知事は市町村長、消防長等に武力攻撃災害の防御に関する措置を講ずべきことを指示することができることとしている。また、都道府県知事は、国民保護のために、防衛庁長官に対し、自衛隊の部隊等の派遣を要請することができる。

このような都道府県知事の権限は政府関係閣僚と全国知事会との意見交換を踏まえ

て決定されたものである。

緊急対処事態

国民保護法の対象範囲を広げて武力攻撃事態以外の国家の緊急事態においても国民保護の仕組みが機能するようにしたことは、極めて重要なポイントである。

武力攻撃よりも発生の蓋然性が高い武力攻撃以外のテロ等の事態における国民保護措置の必要性が法案作成段階において、地方公共団体から強く主張された。例えば原子力発電所の破壊やサリン、炭疽菌等の散布、航空機等による自爆テロなどの場合にも、武力攻撃事態と同様に、住民の避難、避難住民等の救援及び災害対処の措置が必要であるとされた。

このため、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その明白な危険が切迫していると認められる事態を緊急対処事態として認定し、武力攻撃事態等と同様に国民保護のための措置を講じることとされた。政府原案では、事態認定の根拠規定を国民保護法案に置いていたが、衆議院での議員修正で、事態対処法を改正し、緊急対処事態の認定も武力攻撃事態の認定と同様に事態対処法に基づくものとされた。

基本指針と国民保護計画

国民保護法の円滑な実施を図るために、国民保護法の運用の基本を定める必要があり、平成 17 年 3 月に国民保護法に基づき「国民保護の実施に関する基本指針」(以下

「基本指針」という。)が閣議決定された。基本指針は、国民保護の実施に関する基本的な方針を定めるとともに、指定行政機関、都道府県の国民保護計画及び指定公共機関の国民保護業務計画の作成の基準となるもので、あわせて、想定される武力攻撃事態の四つの類型を示した。それは、①着上陸侵攻②ゲリラや特殊部隊による攻撃③弾道ミサイル攻撃④航空攻撃である。武力攻撃事態においては、これらの攻撃は、段階的に或いは競合して起こることが想定されるものだが、これらの類型に応じた避難措置、救援、武力攻撃災害への対処措置などの国民保護措置を分かりやすく整理して示すために類型化したものである。基本指針に基づき、昨年 10 月末には全ての指定行政機関の国民保護計画が作成された。既に福井県と鳥取県で作成されている都道府県の国民保護計画は今年度末までに全て作成される予定である。また、市町村の国民保護計画は来年度を目途に作成されることとされており、国民保護の態勢づくりが着々と進んでいる。

国民の理解・啓発

法案作成・審議段階では国民保護のための措置の実施に当たり、国民の参加、協力を義務付けるべきとの議論があった。諸外国には、ドイツ、スイス、韓国などのように、憲法や民間防衛法で国民の義務を規定している国もあるが、そもそも事態対処法の審議の際に、武力攻撃事態等においては国民の権利や自由の制限は必要最小限にすべきとされた経緯があり、国民保護のための措置の実施に当たってもこの考え方に従い、

国民に義務を課さないこととしている。

国民保護法においては、国民は、この法律の規定により国民保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとしている。国民の協力は自発的な意思にゆだねられている。一方、自主防災組織やボランティアによる自発的な活動が期待されており、国及び地方公共団体は、これらに必要な支援を行うよう努めることとしている。また、政府は国民保護のための措置の重要性について国民の理解を深めるため、国民に対する啓発に努めることとされている。政府では、内閣官房のホームページに国民保護ポータルサイトを開設して、武力攻撃事態等における国民保護のための措置について説明するとともに、国民それぞれが、いざという場合にどのように行動したら良いのかを分かりやすく示している。都道府県や市町村の国民保護計画が、広く地域の各界各層の意見を聞きながら作成される過程を通じて、国民保護に対する国民の理解が深まることが期待

される。また、昨年 11 月には国主催で初の国民保護の実地訓練が、福井県美浜原発の周辺地域で行われた。こうした訓練の積み重ねが国民の理解を深めることにつながるものと考えている。

消防庁においては、国民保護法成立後、直ちに国民保護推進本部を設置するとともに各界の有識者からなる国民保護懇談会(石原信雄元官房副長官座長)を設置して、その御意見を頂きながら、地方公共団体の国民保護計画作成を支援するため、昨年 3 月には都道府県国民保護モデル計画を、今年 1 月には、市町村の国民保護モデル計画を作成したところである。

火災をはじめ地震等の災害から国民の生命、身体及び財産を守るための施策を充実強化していくことが、そのまま武力攻撃事態等の国民保護の態勢整備にもつながるものであり、また、国民保護の態勢整備が、そのまま防災態勢の整備にもつながるものである。このような観点から、国民の理解の下に今後とも安心・安全のための施策の着実な推進を図って参りたい。