

# 実効性のある国民保護への取組みと課題

高橋 丈雄\*

## 1 はじめに

今までは、国の危機管理は、自然災害への対応を主体としてきた。しかし、近年、自然災害は大規模化し、石油コンビナートなどの人的災害も増大した。また、新型インフルエンザといった大規模感染症も世界規模で広がっている。さらにテロ事案という新たな脅威も高まっている。危機管理の更なる充実が喫緊の課題となってきた。

1995年（平成7年）1月17日の阪神・淡路大地震は、自然現象であるから避けることはできなかった。初動対応を誤り被害が予想以上に拡大するなど政府の危機管理体制の不備が指摘された。国は、災害対策基本法等を改定して、国と地方公共団体等<sup>1)</sup>での対処の充実化を図った。

さらに、1995年（平成7年）の地下鉄サリン事件、2001年（平成13年）の米国同時多発テロ（以下9.11米国テロ）、日本近海における不審船事案など、我が国の安全保障に脅威となりうる事案が国内外で発生した。こうした大規模テロ事案等への対処も視野に入れつつ、有事法制<sup>2)</sup>の一環として2006年（平成18年）に国民保護法<sup>3)</sup>が制定された。発生から直接対処にかかわる地方公共団体等に対して、大きな役割が期待されるに至った。

しかし、有事発生時の国民保護の仕組みに関する国民の認識レベルは低いと言える。内閣府の世論調査<sup>4)</sup>で実施した国民保護の仕組みの認知度に関する回答でも「聞いたことがあるが内容は知らない（37%）」「内容については知っている（25%）」であった。この結果から62%近くの回答は、国民保護の仕組みについて、その存在は知っていたとしても、詳しく理解をしているということではないことがわかる。

「国民保護法」という響きは、保護されるという受身の立場としての国民の姿を連想してしまう。テロ事案のような不測の事態に対して当事者を除けば、他人事と思うのが常である。現代社会は、前述したように様々な脅威にさらされている。そうした一連の脅威が、もし、我が身に降りかかったとき、どのように我が身を守るかを考える知識や術に無関心で在り続けることが困難な時代を迎えたといえよう。

これまで地震や洪水など大規模自然災害の際に、国民がどのように救援活動に参加するかという研究<sup>5)</sup>は多くある。しかし、国民保護に関する法制度が比較的新しいものなので、包括的な視点での研究<sup>6)</sup>はあるものの、具体的な視点での研究は未だ少ない。

国や地方公共団体等は、単独では様々な事

---

\*防衛研究所総括主任研究官 陸上自衛隊1佐

態への備えについて計画を作成し、訓練を重ねている。しかし、事態が起きた時の自助、共助、公助について具体的な検討は不十分である。現在は、国民保護に関する法的基盤整備が整った段階である。今後は、法制下で実効性のある運用の面での態勢整備が喫緊の課題である。

本稿では、昨今の社会事情を受けて政府が真剣に考え始めた脅威に対して、浮き彫りになった国民保護に関する法制とその運用の現状について分析する。そして、国民の認知度を向上し、真に実効性のある国民保護のための国、地方公共団体等及び国民の取組みを検討する。

## 2 現代的有事法制の背景

### 2-1 武力攻撃事態対処法

政府は、有事法制の研究<sup>7)</sup>に正式に1977年8月着手した。それから26年経った2003年6月6日、有事関連3法案が、第156回通常国会においておよそ9割の国会議員の賛成により可決・成立した。これに引き続き、第159回通常国会においては、武力攻撃事態対処法<sup>8)</sup>(以下事態対処法)の示す枠組みに基づき整備する個別法として、国民保護法などの事態対処法関連7法案と3条約の締結承認案件<sup>9)</sup>が審議され、2004年6月14日に成立した。これにより、所謂有事法制の基本的な法的基盤がようやく整ったのである。

有事法制とは、外国から武力攻撃を受けるなど有事の際に実施される平時(戦争のない社会状況)とは別個の法律を言う。しかし、事態対処法第25条に「緊急対処事態に対処するための措置」が設けられている。「緊急対処事態<sup>10)</sup>」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また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いたった事態をいう。国家として緊急に対処することにより、国民の生命、身体及び財産を保護することが必要なものとして、内閣総理大臣が認定する。この認定は閣議によって行われる。その具体例としては、原子力発電所の破壊、炭疽菌などを用いた生物テロ、航空機による自爆テロなど、おおむね大規模テロが想定される。

事態対処法の立案段階や国会の審議段階から政府としては、緊急対処事態は、現行法で十分な対応ができるようにされていると説明した。これに対し、蓋然性の低い武力攻撃事態に備えるより、現実には発生する可能性が高い事態に備えるべきではないかという議論があった<sup>11)</sup>。

政府原案では、緊急対処事態への対処は、国民保護法案の中で扱われていた。しかし、与野党の共同修正で事態対処法に規定されることとなった。そのため、国民の保護のための措置だけでなく、攻撃の予防、鎮圧など事態を終結させる措置も緊急対処事態対処方針に加えることができる。緊急対処事態に対処するための処置の章が特別に設定されたことにより、有事法制として始まった国民保護法は、平時法の側面も持つにいたった<sup>12)</sup>。当初は、本格的な武力攻撃事態に備えるために続けられてきた作業であるが、緊急対処事態という大規模テロ等の平時の事態に対処するための規定がおかれた。このことから、その法律の各措置に関する規定は一層のリアリティを持つことになった。したがって、各種の計画策定作業に当たっては、正に有事のための計画としてより、実現性のある具体的な内容のものとするのが求められることになった。

2002年3月、外務省が行った「安全保障に関する調査」によれば、70パーセントを

超える人々が我が国の安全保障に「関心がある」と答えている。そして、その関心のある事項については、①テロ（51.8パーセント）②サイバー攻撃、生物化学兵器（42.5パーセント）③海外の特殊部隊・ゲリラの侵入（40パーセント）④ミサイル攻撃（32.8パーセント）⑤領土問題等をめぐる武力衝突（23.3パーセント）の順となっている。

このように今日の脅威は、テロ、不審船、工作員の侵入という軍事と非軍事の中間的な事態から本格的な武力攻撃事態まで広範囲に及ぶ。その間には、曖昧なものから明白なものまであらゆるレベルの事態があり得る。それゆえ、国と地方公共団体等は、さまざまな事態のシミュレーションを行い、普段から各種の計画を作成しなければならない。もちろん、国民自身も訓練などに積極的に参加することが求められる。

## 2-2 大規模テロ

時代の流れの中で、テロが安全保障上の重要問題になったことに異論はない。従来の国家間戦争に替わってテロという新しい戦争が登場したのではない。本質的に非軍事事象であるテロが、これまでは国家の軍事主体であった安全保障の分野に進出したと考えるべきである。国際社会の権力紛争が、必ずしも領土の争奪を目的として勃発するとは限らない時代に移ったのである<sup>13)</sup>。

従来の国家間同士の戦争は、平時→危機→有事→停戦→復興というサイクルでとらえられる。このサイクルは、領土や資源の配分などの問題をめぐり対立関係が深まり、外交交渉による平和的な解決が見込めない場合「危機」に突入する。最後通告をしても互いの妥協が図れなくなった場合、宣戦布告による「有事」となる。武力行使の結果、一方の勝利などによって戦闘の継続ができなくなった

場合「停戦」が成立する。最後に、紛争後の「復興」が始まるという一つの戦争のための設計図が描かれる。

ところが、一般的にテロは、このような伝統的な流れをたどるとは限らない。とりわけ国際テロは、「危機」の段階の予兆を把握しにくく、宣戦布告もないままにテロの実行にいたる。テロ実行への危機の高まりを十分に把握できないまま、気づいたら航空機がビルに突入したり、地下鉄にサリンが撒かれたり、重要施設で爆弾が爆発したりする。場合によっては、生物兵器や化学兵器が都市で使用されることになるかもしれない。

従来の戦争のようにサイクルどおりに対処できれば理想的である。しかしながら、現実的にはそのようなことは稀であり、事前に準備した設計図どおりには対応できない場合が多いと考えておくべきである。このような場合においては、平素の対処準備が事態対処の成否の殆どを支配することになる。したがって、例え蓋然性が低くても、考え得る事態に対応するための準備が必要である。最小限の共通マニュアルなど、特に初動における効果的な対処のための態勢を保持することが極めて重要である。

テロは、一般的に犯罪として各国の刑事訴追システムにより解決を図られるものと理解されてきた。テロを武力攻撃として捉え、武力紛争の中に取り込む動きの背景としては、テロが大量殺傷化したこと<sup>14)</sup>やテロ支援国家<sup>15)</sup>が存在してきたことが指摘される。そして、1980年代に普及した米国の低強度紛争（Low Intensity Conflict）論<sup>16)</sup>と密接に関連する。

伝統的テロの中核概念は、「社会への何らかの訴えかけが意図された、物理的被害よりも心理的衝撃を重視する暴力行為」である<sup>17)</sup>。例えば、駅など人間や社会機能が集

中した現代社会の弱点を予告なしに突然襲撃することは、駅の利用者だけでなく、その国の国民全体、政府あるいは世界中に恐怖感を与えるのが目的である。

大規模テロの可能性は、過去数十年間関心を集めていた。その事故の程度が、一般の事故と同じか、それ以下の頻度、規模であれば、物理的被害は社会的に衝撃吸収が可能である。テロは、犯罪の範疇で取扱うことができる<sup>18)</sup>。しかし、科学技術の進歩により、大量破壊兵器が効果的に使用されると人類が未だ経験したことのない大惨事が生起する可能性も否定できない。あまりにも物理的損害が甚大で、テロの物理的被害よりも心理的衝撃を重視する考え方より、戦争と同様、もしくは、それ以上に国家が機能不全に陥る可能性が高い。

社会的機能の復旧に要する時間は、予想をはるかに超えるだろう。その場合、大量殺戮、破壊を防ぐ唯一の確かな方法は、基本的人権の尊重など民主主義的価値を無視する程度まで国民に対する統制を強化することであるという見解も存在する。民主主義的価値を守りつつ、場合によっては、ぎりぎりのところでテロ対策を進めなければならない。その意味において、従来の戦争や武力紛争と同様か、設計図が描けない分、それ以上に複雑な対処が必要となろう。

これからのテロ事案は、予告もない、誰が敵かも分からない、何が兵器として使われるかも分からない、戦場における前線も後方の区別もない、毎日の社会生活の場が突然に戦場となるという脅威である。このような「新しい脅威」と戦うのは、軍隊（我が国の場合は自衛隊）だけではない。国や地方公共団体等とその警察や消防などの力であり国民自身である。

戦場は、街路、地下街、鉄道という公共

の場であり、使われる兵器は、戦車や大砲やジェット機ではなく、化学剤や生物剤という「非対称兵器」である。爆破テロ、化学テロ、生物テロの生起を抑え込み、万が一にも生起した場合は、果敢に対処して被害を局限するために国、地方公共団体等及び国民は、何を為すべきかを危機管理の視点で検討しておくなければならない。

### 2-3 国民保護法

2006年（平成18年）に11章195か条から構成される国民保護法が制定された。戦後60年余り経って初めて、「国民保護」と銘打った法律が出来たのである。国民保護法は、国民保護措置における国と地方の役割分担を明確にしたことが大きな特徴である。それは、明確に役割を分担したことにより、武力攻撃という国を挙げて対処する事態に対し、主体ごとに努力を集中することができるからである。この役割分担の根拠は、事態対処法第7条の「国と地方公共団体との役割分担」である。この規定に基づき国民保護法ではそれぞれ詳細な役割分担が成されている。この規定の趣旨は、武力行使を伴う国家の緊急事態に際して国は国家防衛に関する主導的役割を担う。それに対して、地方公共団体は、当該地域内における住民の安全確保を主要な任務とすることである。換言すれば、国は唯一の武力集団である自衛隊を使い武力攻撃に対処する。それに対し、地方公共団体は、当該地域内の住民の生命・財産を保護する国民保護、所謂民間防衛的な活動を担当するのである。

この法の目的は大きく分けて二つある。一つは武力攻撃事態等の際に、国民の保護のための措置をとるものである。もう一つは、緊急処理事態に対処するための措置をとるものである。法の形式としては「武力攻撃災害」

という概念を創出して、災害対策基本法の枠組みを援用している。しかし、武力攻撃災害は、国家から地方公共団体等に向けてトップダウンの中央集権的な法体系となっているのが特徴<sup>19)</sup>である。この点は、災害対策基本法が、地方公共団体の自主性に着目したボトムアップの法体系になっていることとは正反対の特徴である。

災害対策基本法の特性では、体制の重点が市町村にある。国民保護法のようなトップダウン的ではなく、ボトムアップ的な法的枠組みになっていることから、市町村中心主義といえる。これは、災害が発生した場合に当初は地方公共団体の組織する「災害対策本部」が組織される。それでは不十分で国家的な立場から災害対策を実施しなければならない場合もある。その時は、引き続き国の「非常災害対策本部」又は「緊急災害対策本部」が設置される仕組みからも明らかである。特に防災行政が住民に密着していることから、災害応急対策における市町村長の権限が強化<sup>20)</sup>されている。また、地域住民に対しても責務として、「自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。(法第7条)」と定められている。

一方、国民保護法の特徴として、「多くの人の意見を求めて作られた法律」<sup>21)</sup>とも言われる。特に、政府は、地方公共団体等に対する説明会を頻繁に行うなど、相互の意志疎通に最大限努めた。「国民保護法制は一億二千七百万人も日本国民の生命、身体、財産を守るための仕組みを作るものであり、多くの国民の方々に理解していただき実効性のあるものとしなければならない。そのためには、住民に身近な事務を担っている地方公共団体の意見を聞きながら、できる限りオープンに進められることが必要」<sup>22)</sup>という

政府の考え方・姿勢であったであろう<sup>23)</sup>。

この風潮に配慮してか、災害対策基本法(第7条)には、住民の責務の規定があるのに対して、国民保護法(第4条)には、国民の義務に関する規定がない。国民保護法上、「国民の協力」は、「避難住民の誘導や被災者の救援の援助」「消火、負傷者の搬送、被災者の救助の援助」「保健衛生の確保に関する訓練への参加」四つの局面に限定して国民の協力を要請する範囲を特定している。ところが、これらの要請に応えるかどうかは、国民の任意であり、義務ではない。

自然災害などと同様に国民保護に関係する事案の生起現場は、多くの国民が生活している場でもある。国や地方公共団体等が国民保護措置に万全を期すには、その補完体制としての国民の協力が不可欠である。国と地方公共団体等の役割分担は明確化されたが、国民自身が為すべきことは「任意の協力」であり、消極的なものとなっている。諸外国では、消火活動や被害者救援などで協力する「民間防衛」への国民の参加が義務付けられている。我が国は、国民の協力として、消防団や自主防災組織の充実・活性化、ボランティアへの支援などを挙げているに過ぎない。国家の危機に、前述したように民主主義的価値を守りつつ、場合によっては、ぎりぎりのところで、国、地方公共団体等及び国民として何をすべきかについて議論を深める必要がある。

### 3 実効性への取組みと課題

#### 3-1 初動態勢への備え

国民保護法が発動される事態が起こったとしても、被害が発生するのは、国や都道府県レベルではなく、市町村レベルである。最初に現場で事態に対応する当事者は、市長村の首長であり、その地域に勤務する警察官や消

防官であり、地域住民である。

平時の状態から突然に多数の死傷者が生起したり、建造物等が破壊されるなどの事件や事故と思われる異常事態が生起したとする。当初の間は、その原因の特定が困難である場合が多いと思われる。したがって、事態発生の当初から、国民保護措置に該当する事態であると迅速且つ明確に認定される場合はともかく、当初は、通常の事件、事故あるいは災害対処の態勢で対応せざるを得ない。事態認定が発動されるまでには、まず、国がその事態が起こったことを知るにいたって事実確認をする。その後、閣議を招集し、対処方針を決定するなど、必要最小限の過程を経て、事態認定をしなければならない。この事態認定を伝えられた地方公共団体等の保護措置が、国民保護法に沿って整齊と動き出すまでには、さらに時間を要することとなる。

多くの場合、初動態勢は、事件、事故あるいは災害の態勢で対応しつつ、状況の判明に従い、国民保護措置の対応態勢に移行する場合が多いことが想定できる。突発的な事態で、状況によっては緊急対処事態に該当する可能性もなしとはしない事案に際しては、所謂状況対応型の対応を行う以外にない。特に9.11米国テロ以降は、このケースの蓋然性が高まっているものと認識すべきである。

事態認定後、国の対策本部は、地方公共団体へ対策本部を設置すべき旨の通知をする。地方公共団体は、直ちに対策本部を設置して新たな体制に移行する。それと共に、今まで設置していた初動対処体制は廃止する。この場合において、既に災害対策基本法に基づく避難の指示等を講じている場合には、既に講じた措置に代えて、改めて国民保護法に基づく所要の措置を講ずる。指揮系統も、前述したように市町村からのボトムアップから国のトップダウンの法的枠組みに移行<sup>24)</sup>する。

この移行時の混乱は避けられない。この混乱の回避は、国、地方公共団体等及び国民が、平時から予想される事態に対して共通のシナリオに基づいて訓練を励行することによって可能となる。法律が成立しても、それが実効性を持つまでには、不断の努力が必要なことを認識しなければならない。

国民保護に関する国と地方公共団体等の共同訓練の実施回数<sup>25)</sup>が逐次に増加している。訓練内容は、司令部機能を重視した訓練が主流だ。そして、事態認定後の国と地方公共団体等の対策本部の運営及び相互の連絡、調整による国民保護措置に関わる状況判断及び情報伝達が主なものである。方式は、シナリオを事前に示さず、司令部の指揮機能を訓練する「ロールプレイング方式<sup>26)</sup>」で行うものが多い。しかし、これでは、事態認定前の不明確な状態での初動体制の問題解決の訓練としては不十分だ。特に、直接事案発生現場の市町村及び地域住民のために必要な訓練が必要だ。自然災害と違って、対象とする事態は、滅多に生起しないため、事態生起時に現場がどのような状況になるかについては知見が乏しい。したがって、いろいろな環境に住む地域住民も参加し、各分野の専門家が助言しながら、シミュレーション的な手法で現場の状況を設想するしかない。そのためには、小規模でも簡単に実施できる「討議方式」の訓練は、一つの方法であり極めて有効であろう。

### 3-2 当事者意識の向上

自然災害対応においては、一般的に、当事者の自助、近隣者との共助と地方公共団体等の公助での対応となる。そして、自助：共助：公助の比は、7：2：1と言われる。しかしながら、国民レベルにおいては、武力攻撃事態や緊急対処事態というような事態には、国や地方公共団体が何とかしてくれる。さら

に、個人や地域が対応できることなど極めて少ないのではないかと他の他人依存的な認識があると思われる。阪神・淡路大震災以降、公共サービスの受益者としての地位に止まっていた地域住民が、地域の公的課題の積極的な担い手として登場し地域の活性化等に寄与しつつあるが、国民保護に関しては、未だそれは十分ではないと思われる。

このような状況の中で実効性を持たせる。つまり、より多くの人に当事者意識をもってもらうためには、具体的で地道な普及啓発活動しか効果的な手段は見当たらない。着上陸侵攻や大規模テロといった事態について正確にイメージできる国民はそれほど多くない。専門的な知識や訓練が不十分なままに、これらの事態に適切に対処することが可能であろうか。これを実現するためには、平素からの地域における危機管理力の維持、向上が不可欠となる。

国民保護と防災対応との大きな違いの一つは、国民保護では、その活動中に武力攻撃リスクを伴うことである。例えば、武装グループが市街地に潜伏しているような状況において、地域住民の行動を示す安全基準が明確になっていない。さまざまなケーススタディーを通じて、安全基準の考え方を整理し、関係機関と地域住民の間で認識を共有していくことが必要である。しかし、多数の地域住民に複雑な手順を覚えさせるのは合理的ではない。

サイレンが鳴ったら、外出先なら現場からすぐ逃げる。あるいは、家に入り、窓とドアを閉めてラジオやテレビをつける。メディアを通じて情報を入手する。もちろん、その情報は、日本語だけでなく、英語など外国人向けに同時に流れるような簡単な仕組みにするべきであろう。

これらを徹底するために、国や地方公共団

体等によるリーフレットなどの配布が行われている。しかし、それに加えて地域に密着した危機管理に関するリーダーより直接的に啓発することが有効である。現在、警察、消防、自衛隊の危機管理の知識と技術をもったOBに地方公共団体の危機管理監などの危機管理スタッフとして普及啓発の任を担ってもらう環境が整いつつある。地域の安全、安心リーダーとして防災管理士や防災士の資格取得を目指す講座<sup>27)</sup>も開講されている。しかし、あくまで自然災害への対処を念頭においており、国民保護が想定している武力攻撃事態や緊急事態についてのカリキュラムは考慮されていない。

町内会や地域コミュニティ・レベルでの地域密着型の普及啓発には、自衛隊における予備自衛官制度<sup>28)</sup>の活用が有効だと考える。予備自衛官は、非常勤の特別職国家公務員として、普段はそれぞれの職業に従事している。訓練招集命令により出頭し、予備自衛官として必要な知識・技能を維持するため年間5日間（自衛官退職後1年未満に出身自衛隊に採用された者の初年度は1日間）の訓練に応じる。防衛招集には、予備自衛官から自衛官となって、後方地域の警備や後方支援等の任務にあたる。大規模な災害発生時においても防衛大臣が特に必要と認める場合には、災害派遣に応じることとなる。また、国民保護等招集により出動し、国民保護の任務に就くこととなる。

さらに、予備自衛官補制度の活動も期待できる。この制度は、もともと民間の優れた専門技能を有効に活用し得るために自衛官未経験者を採用する公募制度である。所要の教育訓練プログラムに危機管理に関する知識や技術を導入すれば、希望者は、もともと公共性の高い活動に使命感を持っているため、逆に平時や不測事態に地域の危機管理のリーダー

として活躍が期待できる。

### 3-3 包括的な危機管理体制の整備

我が国の組織は「縦割り」だとよく言われる。国も地方公共団体等もそれぞれの機関の役割や責任などを明確に定めておくことは重要である。しかし、複雑多様な緊急対処事態の態様をみれば、相互の連携が強く求められている。

このような観点から事態対処法第24条には、武力攻撃事態以外の緊急事態、すなわち武装工作船・工作員による不法(破壊)行動、大規模テロ行動などへの確かつ迅速に対処するため「情勢認識の調整、統一のための態勢の充実」、「各種事態に応ずる対処方針策定の準備」、「警察、海上保安庁等と自衛隊の連携の強化の措置」、「その他の必要な施策を速やかに講ずる」という趣旨の規定がある。地方公共団体は、単独の国民保護計画を策定している。しかし、隣接する都道府県や区市町村との連携のあり方については、必ずしも十分に整理されているとは言えなかった。

現在、各機関の垣根を越えた共同連携が図られつつある。全ての事態についてはとは言えないまでも、できるだけ多くの事態において、情報の共有を含む共同連携が図られることを強く期待したい。同様のことは、隣接する市町村相互の共同連携についても言えよう。そのためには、その基盤となる隣接市町村相互の情報の共有が必要である。「市町村国民保護計画」の策定とともに情報共有の措置が具体化され、それに伴い相互救援協定などの充実へと発展することが期待される。

さらに、他の関係諸機関と地方公共団体の共同連携も重要である。関係諸機関は、広域にわたる情報と一地域に縛られない対処能力を持つ。一方、地方公共団体は、地域に密着している。それぞれの特性を発揮して共同連

携することが強く求められている。

このような観点から「市町村国民保護モデル計画」にある「現地調整所」の設置は極めて重要な意義を持っている。この「現地調整所」の設置は、湾岸戦争におけるコアリションで派遣部隊の細部調整機能であった「調整・連絡・統合センター(C3IC)」が有効に機能したことからも重要であるといえる<sup>29)</sup>。組織文化の異なる複数の組織の指揮統制のために、主導国(国に相当)と派遣国(地方公共団体等に相当)の調整により任務分担が取り決められた。派遣国は、自国軍(地方公共団体等の各機関)に対する指揮権限を留保した上で、調整に基づき統一的に律せられる統制が効率的に機能した。

また、自衛隊は、地方公共団体との連携を緊密にし、国民保護措置への対応を確実にするため、陸上自衛隊の方面総監部に「地域連絡調整課」を設置した。さらに、自衛隊地方連絡部に新たな連絡調整機能を付加し、「国民保護・災害対策連絡調整官」の新設を行った。そのため、自衛隊地方連絡部の名称も「自衛隊地方協力本部」に変更した。加えて、各地方公共団体が計画する国民保護訓練へも積極的に参加するなど、自衛隊はその実効性の向上に努めている。

さらに、武力攻撃事態や緊急対処事態の場合は、基本的に防衛出動(隊法第76条)や治安出動(同第78条、81条)が命じられている公算が高い。その場合は、前者については防衛出動の公共の秩序の維持のための権限(同第92条)、後者については、治安出動時の権限(同第89条)に基づき、自衛隊は避難住民の誘導などの措置をとることが可能である。しかし、武力攻撃予測事態においては、未だ自衛隊に防衛出動も治安出動も命じられていない。自衛隊が国民保護措置を実施するための行動の根拠とならない。そのため、専

らそれを実施するための行動として、「国民保護等派遣」が設けられた。武器使用の制限など一定の制約はあるものの、自衛隊の行動は、国内法の枠組に基づき運用できる態勢になっている。

実際に起こる事態に対して国や地方公共団体等は、防災基本計画や国民保護計画など、複数の危機対応計画を運用することになる。このような現況の中で予兆から初動対処、そして復興を円滑に行うためには、複数の計画やマニュアル間の相互の連続性や整合性を確保しておく必要がある。しかし、これらの複数の計画が体系的に整備されていない状況にある。

英国には、2004年11月18日に制定した民間緊急事態法（Civil Contingencies Act 2004）がある。この法は、我が国の国民保護法が対象としている事態をも含んだ、戦争、テロ攻撃から自然災害、伝染病まで、あらゆる緊急事態に対処するための包括的な枠組みを定めている。

我が国も、現状のパーツ化された法律を体系化した包括的な「緊急事態基本法（仮称）」<sup>30)</sup>を策定しておくことが求められる。対象となる事態に共通する内容を規定しておけば、初動対処から迅速かつ柔軟な対応が行える。さらに、事態の判断基準、国民保護計画などの個別計画への移行手順を定めておけば、相互の連続性や整合性を確保することが可能となる。

#### 4 おわりに

1990年代に入って、冷戦後の安全保障環境の変化は、各国の国民保護体制にも大きな影響を与えた<sup>31)</sup>。一般的に言うと武力攻撃事態の脅威が著しく低下している。我が国においても、本格的な上陸侵攻の蓋然性は低

い。しかし、ゲリ・コマ攻撃や弾道ミサイル攻撃を受ける可能性は、依然として否定できない。この現況で国民保護システムの使命は、災害や緊急事態に国民やその死活的資源を守る事へと変化している。

我が国をめぐる安全保障環境の変化を背景に、現在、国民保護に関する法的基盤整備が整った段階である。本稿では、今後の課題である法制下で実効性のある国民保護を行うための取り組みについて検討してきた。

国民保護法は、本来、武力攻撃事態を想定する。しかし、大規模テロなどの緊急対処事態をも含めたため、対処範囲は広がり複雑化している。国民保護に万全を期するためには、国と地方公共団体等と国民が、自助、共助、公助の枠組みで相互に補完し合いながら社会を築くことが有効である。それが、国民保護を実効性につながるものとする。決して他人任せであってはならないことを強調したい。

#### [注]

- 1) 地方公共団体とは都道府県、区市町村を言い、等とは、指定公共機関を言う。
- 2) 有事法制については、定まった概念がないので、本稿1978年に防衛庁官房長として有事法制研究に参画した竹岡勝美による「有事法制とは、いずれかの国が日本と周辺国の制空権、制海権を確保した上で、地上軍を日本本土に上陸侵攻させ、国土が戦場と化す事態を想定した法制である。」とする。(2002年2月8日、参議院『第154回本会議における答弁』第7号7頁より)。
- 3) 有事関連3法である武力攻撃事態対処関連3法案（武力攻撃事態対処法、自衛隊法一部改正法及び安全保障法一部改正法）が2003年（平成15年）に成立し、2004年（平成16）6月には、「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」（所謂国民保

- 護法)を含む有事関連7法が成立、同年9月に施行された。
- 4)「国民保護に関する特別世論調査」内閣府政府広報、2007年。
  - 5)例えば、秦範龍ほか、「災害対応演習システムの開発」、『地域安全学会論文集』No.6、2004年11月、367-372頁。
  - 6)例えば、小針司。“国民保護法制の現状と課題”。有斐閣、2005年。
  - 7)最初が1963年の自衛隊の統合幕僚会議主宰の幕僚研究「三矢研究」、次が1977年の防衛庁長官指示によってスタートした防衛庁としての「有事法制の研究」、そして、小泉両首相の指示による政府レベル、内閣官房を中心とする法案化の作業を経ている。
  - 8)武力攻撃事態とは、①着上陸侵攻②航空機による攻撃③弾道ミサイル攻撃④ゲリラ・特殊部隊の攻撃等の4類型をいい、等とは武力攻撃予測事態をいう(基本指針より)。武力攻撃事態と緊急対処事態と明確に区分するため、武力攻撃事態は、侵略の意思を持った国の正規軍の攻撃、緊急対処事態は非正規軍(所謂テロ)の攻撃とする。
  - 9)<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houan/index.html> 首相官邸。有事法制関連法案2009.08.28。
  - 10)緊急対処事態の4類型。国民の保護に関する基本指針より。
    - ① 危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態(原子力事業者等の破壊、石油コンビナートの爆破等)
    - ② 多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態(ターミナル駅や列車の爆破等)
    - ③ 多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態(炭疽菌やサリンの大量散布等)
    - ④ 破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態(航空機による自爆テロ等)
  - 11)第159回国会 武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会 第7号平成十六年四月二十二日(木曜日)
  - 12)磯崎陽輔、『国民保護法の読み方』。時事通信社、2004年、397頁。
  - 13)E.H.カー(井上茂訳)、『危機の二十年』。岩波文庫、1996年、414頁。
  - Edward Hallett, *The Twenty Years' of Crisis*, 2nd. ed., London: Macmillan, 1954, p.229.
  - 14)1990年代以降、テロの発生件数は減少しているが、一件の死傷者数は増加している。宮坂直史、『国際テロリズム論』。芦書房、2005年、48-51頁。
  - 15)1990年代以降国連安全保障理事会は数多くの決議を採択している。例えば、1998年8月のケニア、タンザニア米国大使館爆破の容疑者オサマ・ビン・ラディンらの引渡しにタリバンが応じなかった。(NSCRec. 1214, 8 Dec. 1998 ほか)
  - 16)LICとは、1985年に米国防省により開催された低強度戦争(Low Intensity Warfare)会議により広く知られることとなった概念。1986年米陸軍野戦教範FC100-20によれば「対立する諸国家あるいは集団の間の政治軍事対立であり、通常戦争以下で、国家間で日常的に存在する平和的競争以上のレベルの紛争」、加藤朗、『現代戦争論 ホストモダンの紛争 LIC』。中央公論社、1993年、20頁。
  - 17)『テロ対策入門。テロ対策を考える会』。亜紀書房、2006年、19頁。
  - 18)L.Macheling, Yonah Alexander, “Security Risks to Energy Production and Trade”. Yonah Alexander, C.K.Ebinger, ed., *Political Terrorism and Energy*, New York: Praeger, 1981, pp.108-9.
  - 19)この法は具体的には(1)対策本部長による警報の発令とその伝達、(2)住民の避難の措置、(3)住民の避難先での救援の措置(避難所、衣食、医療、生活必需品の供与、安否情報の扱い、遺体の処理など)、(4)武力攻撃災害(戦災)への対処、(5)国民生活安定のための措置(物価統制、金融統制など)、(6)復旧の措置、(7)備蓄、財政上の措置、(8)平時からの訓練の実施などが規定されている。
  - 20)例えば、警察官等に対する出動の「要請」(第58条)、災害を拡大させる恐れのある物件等の所有者に対する「除去等の指示」(第59条)、「避難の指示」(第60条)、「警戒区域の設定」(第63条)、応急措置のための「物的応急公用負担」(第64条及び第65条)、自衛隊の「災害派遣の要請の要求」(第68条

- の2)等が規定されている。
- 21) 磯崎陽輔、『国民保護法の読み方』。時事通信社。2004年、i頁。
- 22) 石井隆一「国民保護法の運用に向けて」近代消防社編『近代消防』532号(2005年6月臨時増刊号)53頁。
- 23) これに関して当時の片山善博鳥取県知事は、衆議院における特別委員会の参考人発言の際に、政府が地方の意見を反映したことについて評価するとともに、希有な例であったと述べている(平成17年5月11日第162回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録第4号。1頁)。
- 24) この法律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るものであるため、原則として法定受託事務に整理されており、他方、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から国の責務が明らかである。
- 25) <http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kunren/index.html> 国民保護ポータルサイト。2009.09.25  
 2005年度(平成17年度):5県、2回  
 2006年度(平成18年度):10都道府県11回  
 2007年度(平成19年度):15府県15回  
 2008年度(平成20年度):18県18回であり、未実施の県は、9県
- 26) 2005年11月の美浜原発テロ攻撃対応演習は、国民保護法が孕んでいる構造的な問題を浮き彫りにした。伝統的な攻撃(対着上陸、航空攻撃)とテロ攻撃では、予測できない突発事態として発生するから、対応は発生後の緊急対応にならざるを得ない。
- 27) <http://www.bousaishi.jp/program/index.html> 防災資格ガイド  
 防災危機管理者とは、能力向上のための十分な意識・知識・技能を有し、災害やテロ発生時における避難誘導、人命救助さらに災害発生後における復興活動、事業継続のためのリーダーと成りうる者としてNPO(特定非営利活動)法人「防災・危機管理教育協会」で認められた人のことをいう。  
 防災士とは「自助(被災者を自ら助ける)」「互助(お互いに助けあう)」「協働(協調して被災者の為に働く)」を原則に、社会のさまざまな場で、減災(災害による被害を減らす)と社会の防災力向上のための活動について十分な意識・知識・技能を持ち周囲の人たちから期待される人間として、NPO法人日本防災士機構で認められた人のことをいう。
- 28) <http://www.mod.go.jp/gsd/reserve/seido/yobijih01/index.html>  
 防衛省陸上自衛隊予備自衛官制度 HP より
- 29) H..Norman Schwarzkopf (原著)、(沼沢治治)『シュワルツコフ回想録』新潮社、391頁。
- 30) 2003年に自民、民主、公明で三党合意されたが、未だ実現していない。
- 31) 菅原 出「諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究 2005-22」東京財団研究報告書。

## Effective Approach to Civil Protection and Challenges to be Addressed

Takeo TAKAHASHI

Senior Fellow, the National Institute for Defense Studies, Ph.D.

### **Abstract**

Changes in the security environment after the cold war have had a big influence on the system of each country of civil protection in the 1990's. The threat of the situations that would constitute an attack on Japan etc. has decreased remarkably. The mission of the Civil Protection system has transformed into defending the people livelihood at this current state in the disaster and the emergency.

The main area of the crisis-management in Japan was the response to the natural disasters. However, in recent years, the natural disaster has been in large-scale and man-made disaster resulting such as the oil industrial complexes have increased. Moreover, a pandemic of new influenza is on the verge of outbreak in the world. In addition, new threats of terrorism case are one of the big concerns. Further enhancement of the crisis-management has become a pressing issue.

In this text, legislation concerning the national protection against the threat to which the government pays attention based on a recent world scene and the current state of the operation are analyzed so that people's awareness should be improved and the government and the local autonomous to execute effect truly national protection is examined.

The Civil Protection Law originally is designed to cope with the armed attack action situation. However, instances subject to Civil Protection Measures becomes complex to contain Emergency Response Situation. For Civil Protection, the government, the local autonomous and the people must cooperate to build the society within the frame work of self-reliance, the mutual assistance, and the public assistance. Let me emphasize this in not the matter that we can leave to others.