

## 有事法制・国民保護法制と自治体

自治労連全国弁護団

### 1 国民保護法制をめぐる動き

「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」（国民保護法）の施行（2004年9月17日）にあたって自治労連弁護団は2004年9月21日付意見書「有事法制と住民のための自治体」を公表しました。その中で、地方自治体が国民保護法の具体化に際して確認すべき視点として、国民保護計画は憲法の範囲内で米軍・自衛隊のためでなく住民のために作成されるべきであること、有事対策によって自然災害対策を後退させないこと、及び、国民の保護のための措置は住民の安全を最優先にすべきであることなどを提起しました。

その後、さる3月4日に政府は、国民保護法32条に定める国民保護のための措置実施の基本となり、また、国民保護法34、35条に定める自治体の「国民保護計画」の元となる「基本指針」の案である「国民の保護に関する基本指針案」公表し、同月25日に閣議決定しました（1）。また、3月1日には、総務省・消防庁国民保護室において都道府県の国民保護計画のひな型となる「都道府県国民保護モデル計画（素案）」が作られ、成案化されようとしています（2）。

自治体においても、国民保護法5節に定める国民保護計画作成の際の諮問機関であり、自治体における国民保護のための措置に関する施策の推進機関である国民保護協議会の設置をするために条例が、沖縄県、大分県を除く45都道府県で制定されました。

今後、都道府県、及び、市町村における国民保護計画作成の動きや国民保護協議会での活動が本格化することになります。

いよいよ、各自治体において、どのような範囲で国民保護計画を作るか、自衛隊との関係をどうするか、有事対応ということで自治体の役割をどう考えるかなどが具体的な形で問われることになります。また、その結果如何では、自治体が住民や滞在者のための組織ではなく、国の進める軍事化・有事化のための下請機関となってしまうことも予想されます。

法案が成立した下で、憲法原則に従った自治体であり続けることを願って、いくつかの点についての問題提起をするものです。

#### （1）国民の保護に関する基本指針（概要）

[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/pc/050304sisin\\_g.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/pc/050304sisin_g.pdf)

( 2 ) 都道府県国民保護モデル計画 ( 素案 )

[http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokumin\\_050301\\_s3.pdf](http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokumin_050301_s3.pdf)

2 「国民の保護に関する基本指針」批判

( 1 ) 「基本指針」の構成

国民保護法は、政府が作成する「基本指針」に基づいて、すべての都道府県・市町村が「国民保護計画」を作成することを定めています。この基本指針の内容が、2005年3月25日、「国民の保護に関する基本指針」（以下、「基本指針」という）として閣議決定されました。「基本指針」の構成は、国民保護措置の実施のための基本方針（第1章）、武力攻撃事態の想定事態（第2章）、実施体制（第3章）、国民保護措置に関する事項（第4章）、緊急対処事態に対する対処（第5章）、国民保護計画の作成手続（第6章）となっており、第4章の避難、救援、復旧、訓練・備蓄等を定めた「国民保護措置」に関する記述が全体の7割を占めています。

そこで、以下には、自治体、住民にとって看過することのできない「基本指針」の問題点にしぼって指摘します。

( 2 ) 「基本指針」の想定する戦争モデル

各自治体で国民保護計画を作成するうえでは、基本指針で想定する武力攻撃事態に適用した国民保護計画を作成することが求められています。想定される武力攻撃事態に適合しない国民保護計画をいくら周到に作成しても、それは現実性を欠いた無意味で無駄な作業となるからです。

今回公表された「基本指針」は、国民保護措置の実施にあたって想定した武力攻撃事態として、「着上陸侵攻」「ゲリラ、特殊部隊による攻撃」「弾道ミサイル攻撃」「航空攻撃」の4つの類型を挙げ、これを国民保護措置を実施するにあたっての想定事態にして、予測段階から大規模で本格的な警報・避難・誘導・救援・復旧・訓練・備蓄等々の保護措置を定めています。

「基本指針」によれば、「着上陸侵攻」については、「事前の準備が可能であり、戦闘が予想される地域から先行して避難させるとともに、広域避難が必要となる」としており、「航空攻撃」については、「弾道ミサイル攻撃の場合に比べその兆候を察知することは比較的容易である」、「攻撃目標を早期に判定することが困難であることから、攻撃の目標地を限定せずに屋内への避難等の避難措置を広範囲に指示する必要がある」としています。

「基本指針」が想定する「着上陸侵攻」「航空攻撃」の事態は、いずれも予測に基づいた広範囲におよぶ本格的な避難計画を内容とする国民保護計画の前提となっています。

「基本指針」が想定しているこうした「着上陸侵攻」「航空攻撃」の事態は、「本土上陸」・「本土空襲」の戦争モデルにほかなりません。地域住民の大規模な避難を必要とする「本土上陸」・「本土空襲」戦争モデルを中心にすることによって、全住民を他県に避難させるといった本格的な避難計画・訓練まで想定した国民保護計画を自治体に策定させ、自治体を平時から有事体制に組み込もうとするものです。

こうして基本指針は「自衛隊の部隊等による国民保護措置等派遣の要請など地方公共団体と防衛庁・自衛隊との連携」を国民保護措置の実施に関する「基本的な方針」に掲げ、国民保護の名の下に平時から戦争即応態勢づくりへと自治体を邁進させようとするものです。

「基本指針」が想定している「ゲリラ、特殊部隊による攻撃」の事態については、「事前にその活動を予測あるいは察知できず、突発的に被害が生ずる」、「弾道ミサイル攻撃」についても「発射された段階で攻撃目標を特定することは極めて困難である。さらにきわめて短時間で我が国に着弾することが予想され」として、予測困難で短時間で着弾するといった突発性が、いずれも強調されています。これらの想定事態については、事前予測を前提にしたうえで、他県に全住民を避難させるといった大規模な国民保護計画を策定することなど現実にも不可能なことで、せいぜい災害・事故と同様の緊急対応しかできないものです。

従って、「基本指針」によれば、基本指針に基づいて全住民を他県に大規模に避難させるといった本格的な避難計画・訓練までを定める国民保護計画は、「着上陸侵攻」「航空攻撃」といった「本土上陸」「本土空襲」といった戦争モデルを前提にしているものと言わざるを得ません。

### (3) 「新防衛計画大綱」とも矛盾する非現実性

「基本指針」が想定している「着上陸侵攻」「航空攻撃」といった本格的な侵略事態（武力攻撃事態）の可能性については、2004年12月10日の「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（安全保障会議決定、閣議決定。以下、「新防衛計画大綱」という）によれば、「見通し得る将来において、我が国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は低下していると判断されるため、従来のような、いわゆる冷戦型の対機甲戦、対潜戦、対航空侵攻を重視した整備構想を転換し、本格的な侵略事態に備えた装備、要員について抜本的な見直しを行い、縮減を図る」として、本格的な侵略事態の可能性のないことを明らか

にしています。

政府は、「新防衛計画大綱」では、「着上陸侵攻」「航空攻撃」といった本格的な侵略事態の可能性が低下していることから、これらの侵略事態に対する正面装備を縮減させているのです。それにもかかわらず「基本指針」で、可能性の低いとされている本格的な侵略事態に備えた避難計画・訓練を、自治体に要求し、都道府県には「担当職員による当直等24時間即応可能な体制の確保」、市町村には「常備消防体制との連携を図りつつ当直等の強化」、指定公共機関である放送業者には「警報の内容を速やかに放送」、電気事業者には「重要通信を優先的に確保」、運送業者には「避難住民・緊急物資の運送を実施する体制の整備」等々の実施・整備に努めるとしていますが、そうまですることにどれほどの意味があるのでしょうか。平時からの戦時即応体制と訓練に自治体と国民、そして民間事業者等を総動員することによって、戦争に協力する体制・意識をつくることに主眼があるといわざるを得ません。

このような国民保護計画づくりに対して、警報発令や避難指示などの放送が義務づけられる地方放送局などからは「報道の自由に影響が出る」とか、有事の際に取材した空撮影像の提供を求められるテレビ局からは疑問・反発が出ていると報道されています。

また「基本指針」は、「特殊な対応が必要」として「NBC攻撃に対する対応」について、核兵器、生物兵器、化学兵器などの攻撃事態を特記しています。しかし、「新防衛計画大綱」では、「大量破壊兵器等の拡散や国際テロ」を国際社会の平和と安定の脅威と捉え、これらの脅威に対しては「国際平和協力活動」を自衛隊の本務にしようとはしているものの、NBC兵器による我が国本土に対する本格的な侵略事態を想定していません。

「基本指針」は、NBC攻撃を「新防衛計画大綱」の想定する侵略事態を超えて、その危険性を過剰に扇動したものであり、このような「基本指針」に基づく国民保護計画は、現実性に乏しいものです。以上の通り、「新防衛計画大綱」と「基本指針」との間には、重大な矛盾と乖離があります。

この矛盾と乖離は、世界的規模で展開している米国の軍事戦略と一体化し、「海外侵攻型」の戦争に追随した我が国の有事法体制のもとで展開する米軍と自衛隊の共同作戦構想を前提としているところに、「着上陸侵攻」「航空攻撃」といった「国土防衛型」の戦争を前提にした国民保護計画を構想する「基本指針」を作成したことによるものです。

こうして「新防衛計画大綱」の想定する侵略事態から乖離した「基本指針」に基づいて国民保護計画を作成したところで、現実の事態に対応した意味のある計画になり得ないのは当然のことです。そもそも「国土防衛型」の「着上陸侵攻」「航空攻撃」を前提にした

住民の避難計画は、必要としていないのです。

また、米軍と自衛隊の作戦行動および戦況の変化に対応した作戦行動の具体的な展開とその推移および情報（これらの情報は、本来、住民の避難を実施するうえで、不可欠な情報です）を度外視し、現実の軍事作戦から乖離した「基本指針」に基づいて国民保護計画を作成していくら避難訓練を重ねたところで、それは膨大な無駄な作業となるのは明白です。

#### （４）「基本指針」の拘束力

国民保護法は、政府の定めた基本指針に基づいて（３２条）、自治体は国民保護計画を作成することを定めています（３４条、３５条）。しかし、基本指針は、法定受託事務である国民保護計画を作成するうえでの処理基準です。国からの「是正の指示」や「代執行」は、論理の上からは可能です。しかし国民保護計画がないからといって住民が避難できないということではなく、その不作成が是正の指示の要件である「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認める場合」にはあたりません。代執行に到っては、自治体や地域の実情に通曉せず、実際の執行に当たらない担当大臣が作成できるわけがなく、論理的にはまったく考えられないものです。（田中隆『有事法制がまちにやってくる』71頁）

ましてや現実性を欠いた基本指針に基づいた意味のない国民保護計画による住民避難計画・訓練に、自治体が膨大な労力、資材、資源など天文学的な費用を投入することほど無駄なことはありません。

### ３ 「国民保護モデル計画」批判

#### （１）「モデル計画」の概要

２００５年３月消防庁国民保護室が公表した「都道府県国民保護モデル計画」は次のような内容となっています。第１編「総論」で県の責務、国民保護に関する基本方針、県の事務の大綱、地理的社会的特徴、対象事態、第２編「平素からの備えや予防」では組織体制の整備、避難・訓練に関する平素の備え、生活関連施設の把握、物資資材の整備、啓発、第３編「武力攻撃事態等への対処」では連絡体制、対策本部設置、関係機関の連携、警報・避難指示、救援、安否・被災情報、武力攻撃災害対処、生活関連措置等について、第４編「復旧等」で復旧と費用支弁等について、それぞれ明らかにしています。

詳細で百頁を超える大部のものとなっており、各都道府県で利用しやすいようにデータで提供されていますが、その内容には多くの問題があります。

## ( 2 ) 非現実的な想定

「対象とする事態」については、「武力攻撃事態」として 着上陸侵攻 ゲリラや特殊部隊による攻撃 弾道ミサイル攻撃 航空攻撃があげられ、「緊急処理事態」として危険施設や多数の人が集合する施設の攻撃、毒物散布、航空機テロなどがあげられています。しかしこれらのうち侵攻や攻撃はいずれも、すでに「基本指針」の批判で指摘した通り、「防衛計画大綱」も発生する可能性が極めて低いものと断じているものです。また弾道ミサイル攻撃にいたっては、ひとたびこのような事態となれば、「国民保護」がとうてい不可能であることは明らかです。さらに「ゲリラ」も可能性は低い上、あり得るとしてもその時・場所・方法は性質上予測困難です。

全体として「モデル計画」が想定する事態は、発生すること自体がほとんどあり得ない事態であるか、仮に発生しても何らかの行政上の措置により「国民保護」を実現することが不可能な事態であるかのいずれかであり、荒唐無稽で非現実的な事態を想定しているものと言わざるを得ません。

## ( 3 ) 軍事優先で「国民保護」は後まわし

「モデル計画」は「関係機関との連携体制の整備」として平素から「防衛庁・自衛隊との連携を図る」こととし、また「米軍との連携」についても関係省庁において対応を協議中であるとしています。

しかし、イラク戦争にみられるように、米軍は他国への先制攻撃をすることがあり、日本の自衛隊はこの米軍の戦略に組み込まれています。しかも米軍や自衛隊は、地方自治体から情報を得たり、米軍や自衛隊の行動への協力を要請したり指示することはあっても、基本的人権の保障のために活動を制約することはしません。多くの場合米軍や自衛隊の行動計画は秘密であり、これを地方自治体や国民がコントロールすることは不可能です。

したがって、「モデル計画」が随所で強調する米軍や自衛隊との「連携」は、必然的に軍事優先で、国民・住民は後まわしにならざるを得ません。軍事のための計画と平素の備えは、地方自治体の本来の責務とは大きく性質の異なるものであると言わざるを得ません。

## ( 4 ) 避けられない壮大な無駄

「モデル計画」は全体として非現実的な事態を想定して軍事優先の体制を築くものになっていますが、自治体に壮大な無駄を求めるものとなっています。

「モデル計画」の策定自体、非現実的な事態を想定して研究の上会議を開催して膨大な

資料を作成することになります。たとえば外部からのミサイル攻撃に対する「指示」は「堅ろうな施設や建築物の地階、地下街などに避難するものとする」という程度のものです。また「避難の指示」の例文が「A県における住民の避難は、次の方法により行うものとする。・・・輸送手段及び避難経路・・・」等と示されていますが、人口密度の高い都市部では、一定地域の住民を避難させることも、その輸送手段としてのバスや鉄道の確保も、とうてい不可能です。

このように、攻撃されたら地下に入れという程度の「指示」や、常識的に考えてもあり得ない都市住民の「避難」のために、情報収集や試算を繰り返し、かつ常にデータ更新をすることは、無駄と言うほかはありません。

さらに、「計画」策定後は、各機関との調整の会議開催、住民への啓発、職員の研修、訓練など、膨大な労力と費用を費やして、「無駄の上塗り」を行うこととなります。

地方自治体が住民のためになすべきこと、急ぐべきことは、他にあると言うべきです。

#### 4 国民保護協議会条例と国民保護

##### (1) 全国の制定状況

国民保護協議会は国民保護法37条以下において、各都道府県及び各市町村にそれぞれ設置する、とされた機関です。さしあたっての重要な役割は、各都道府県及び各市町村で作成するとされた国民保護計画（国民保護法34、35条）の内容について各首長の諮問を受けることです。

都道府県については、昨年の9月議会に国民保護協議会条例を提案し議決した鳥取県を皮切りに、国民保護協議会設置のための都道府県条例の制定が相次いでいます。沖縄県、大分県を除く45都道府県で国民保護協議会条例が制定されました。

都道府県での設置に引き続き、今後は、市町村で国民保護協議会が設置されていくと考えられます。

##### (2) 条例のポイント

多くの都道府県では国民保護協議会条例と同時に国民保護対策本部（及び緊急対処事態対策本部）条例が同時に制定されています。条例の内容自体は、2004年9月17日に消防庁国民保護室が発表したモデル条例案に従った内容の条例がほとんどであり、組織の骨格を定めただけの極めて簡単な内容です。

その中で、以下の2点にはとくに注意を払う必要があると考えられます。

一つめは、協議会委員の人数及び人選です。協議会の委員は国民保護法で定められた範囲の人から各首長が任命するものとされており、条例では首長の任命権を侵すような規定を設けることはできないと解釈されています。しかし、委員を任命するにあたっての配慮事項を定めることは可能だと解釈されています(磯崎陽輔『国民保護法の読み方』109、112頁)。また、条例で定めることはできなくても委員の構成(県職員をどの程度参加させるかどうか、委員の一部を公募するかどうか、有識者をどの程度参加させるかどうか等)について各首長に要請することは可能だと考えられます。国民保護法では首長に大きな権限が集中する構造になっていますが、協議会は首長の公的な諮問機関の立場に立ちますので、委員の構成を監視することを通じて、少しでも住民の立場に立った協議会にしていくことが重要です。

二つめは、協議会の具体的権限です。国民保護法で定められた以外の権限については各条例で自由に定められることになっていますので、法律に定められた以上の役割(たとえば自治体・自衛隊・警察・住民共同で民間防衛システムを構築するというもの)を与えることのないよう、注意が必要です(田中隆『有事法制がまちにやってくる』68頁)。

### (3) 今後の対応

すでに国民保護協議会条例が制定された都道府県では、委員の選任などが進められます。各自治体の国民保護計画の内容はこれから具体化していきますので、委員の人選・協議会での議論内容等の動きに注目し、国民保護計画の内容が米軍協力優先・先制攻撃型のものになっていないかどうか、監視していく必要があります。

なお、一連の「国民保護」の動きについて先陣を切っている鳥取県では2005年1月20日頃に協議会の委員が任命され、2月7日に第1回国民保護協議会が開催されました。また、県の国民保護計画案がすでに公表され、県民の意見募集を行っています(鳥取県の動きは「鳥取県の国民保護」(<http://www.pref.tottori.jp/bosai/kokuminhogo/index/htm>)で見ることができます)。

また、冒頭でも触れましたが、今後は市町村レベルでの国民保護協議会設置が進められます。都道府県よりさらに住民生活に身近な協議会になりますから、こちらについても監視していく必要があります。

## 5. 求められているのは憲法の全面的な実践による「攻められない国」づくり = 防災対策の強化こそ緊急の課題 =



( 1 ) 憲法はその前文で「日本国民は恒久の平和を念願し」「平和を維持し、専制と隷従、  
圧迫と偏狭を地上から除去しようとする国際社会において名誉ある地位を占めたい  
と思う」「全世界の国民がひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を  
有することを確認する」と定めています。

いま日本が進めている外交政策はこれと真っ向から反するものです。防衛費は聖域化さ  
れ年々増大し世界第2の軍事大国となっています。侵略戦争や強制連行、従軍慰安婦を反  
省することなく、アジアの国々から強い批判を浴びています。国民保護計画は、政府でさ  
え想定されないとしている軍事侵攻を前提に、地域の消防団、自主防災組織まで使って体  
制的にも思想的にも国民を戦争準備に動員するものであり、アジアの特定の諸国を仮想敵  
国視するもので軍事的緊張状態を増大させるだけです。

私たちは「攻められない国」をつくることが基本ではないでしょうか。攻められない国、  
それは他の国々から尊敬される国です。憲法の平和主義と人権の立場で、国民はもちろん、  
世界の人々の命や人権を守ることでできる国づくりにこそ力を発揮すべきです。

( 2 ) 地震調査研究推進本部の地震調査委員会は3月23日、全国の地震動予測地図を公  
表しました。南海、東南海、東海の3地震の震源域に近い、四国と紀伊半島南部や東海地  
方のほか、宮城県沖や千島海溝沿いの海溝型地震の影響が強い仙台平野と北海道の根室半  
島から釧路平野にかけての地域などが、今後30年以内に26%以上の確立で震度6弱以  
上の地震に見舞われると判断されました。しかし福岡沖地震のことを考えると、「福岡沖  
地震のような地震は、いつ、どこで起きてもおかしくない」といえます。

2月25日には発生が迫っているとされる首都直下地震について政府・中央防災会議の  
専門調査会は、最悪の場合、建物の倒壊や企業の生産停止などによる経済損失は112兆円に  
のぼるとの被害想定をまとめています。死者の合計は東京、埼玉、神奈川で13000人。新幹  
線の脱線では200人が死亡するとし、自宅で暮らせない避難者は700万人に達すると  
しています。

2004年は梅雨前線豪雨をはじめ、過去最多の10個の台風が日本列島に上陸し、各  
地に甚大な被害を与えました。「テロ」は人間の英知でなくすことはできますが、地震、  
台風、水害など自然災害は防ぐことはできません。自然災害が頻発する「災害大国」日本  
は、アメリカの戦争に協力したり「テロ」に対する対処に人とお金をつぎ込むよりも災害  
時に国民の生活を安定させる国づくりに人やお金を振り向けるべきです。

災害時に自治体が適切な初動活動を行い、災害による被害を最小限に食い止めるために

も、地域に密着した観測体制と、その情報を防災活動に生かすための体制の充実・強化が不可欠ですが、阪神大震災から10年たったけれど、新潟中越地震でも、福岡西方沖地震をみても根本的な課題は解決していません。「災害大国」としての基本的な備えがないのです。にもかかわらず、「テロ」と戦争を想定した国民保護の名目の戦争体制づくりに防災体制などをシフトしています。

03年の消防組織法改正と04年の国民保護法の成立にともない、消防には、火災、救急、救助、自然災害対応といった従来の役割に加えて、「有事に揺るがない法整備、武力攻撃に伴う被害を減らすための体制づくり」が重要な課題として位置づけられました。そうした大規模地震や特殊災害、武力テロなどの広域災害に応援部隊として活動する緊急消防援助隊の装備の拡充に、消防庁予算全体の四分の一にあたる50億円が計上され、また国と地方が共同で行う国民保護訓練費の補助に4700万円が計上されるなど、消防体制の整備が有事対応と一体のものに位置づけられています。

また04年12月に閣議決定された「新行革大綱」では、新潟県中越大震災で母子救出にも活躍した「消防研究所」が廃止されることになっていますし、三位一体の改革の中で、自治体消防の資機材に対する補助金が05年度に一般財源化されることとあわせて、消防体制の整備が自治体の単独事業となるため、地域の実情をふまえ、それにふさわしい消防体制づくりが課題となっていますが、地方自治体でも、これまで述べてきたように、有事体制に大きくシフトして、消防体制がなおざりにされています。

すでに都道府県や政令市では、国民保護計画との関連で職員の24時間体制が論じられ、職員の宿直体制が具体化されています。

05年1月に開催された「国連防災世界会議」は参加国の総意として「すべての国々が領域内の国民と財産を災害から守る第一義的責任を持っている」とうたった「兵庫宣言」を採択しました。この宣言の立場からみても、政府や自治体が消防力の強化、観測・予知研究の体制整備、被災者支援など災害対策を第一義的課題に位置づけることが求められます。非現実的で、しかも「国民保護」は後回しにした軍事優先の計画に予算的にも、人的にも自治体が振り回されるのではなく、いまこそ防災対策に金も人も振り向けることが求められているといえます。