

「国民保護法制」の法的構造

高野 眞 澄

Legal Structure of the People's Protection Law

Masumi Takano

Abstract

The Major objective of this paper is to shed some light on the Legal structures that generates of the People's Protection Law.

Introduction : Seven laws designed to supplement War-Contingency Legislation.

- . Inquiries of problems. Purpose and legal structures of the Law.
- . Arrangements for the protection and evacuation of people.
- . People's Protection Law and the National Defense Policy.

目 次

はじめに 「有事法制・国民保護法制」の成立

[1] 「国民保護法制」総論

(1) 「国民保護法制」の特質

「米軍支援・協力法」

「緊急事態・危機管理法」

「私権・人権制限法」

(2) 「国民の保護のための措置」

(3) 国民保護の措置の実施体制

[2] 国民保護の具体像 住民の避難, 救援

(1) 国, 地方公共団体, 消防, 警察, 自衛隊の役割

国

都道府県・市町村

消防, 警察, 自衛隊

(2) 私権制限

(3) 国民の協力

[3] 緊急対処事態への対処について

おわりに 「国民保護法制」と日本の安全保障

はじめに 「有事法制・国民保護法制」の成立

2003年6月6日、有事3法（武力攻撃事態対処法 安全保障会議設置法改正法 自衛隊法改正法）が第156回国会で可決・成立したあと、イラク復興特措法の成立（7月26日）、テロ対策特措法の2年延長（10月10日）、国民保護法制整備本部・国民保護法案「要旨」の決定（11月21日）を経て、2004年6月14日、有事関連7法（捕虜等取扱い法 国際人道法違反行為処罰法 国民保護法 外国軍用品等海上輸送規制法 米軍行動円滑化法 特定公共施設等利用法 自衛隊法改正法）並びに3条約承認案が第159回国会で可決・成立し、ここに日本の有事法制のほぼ全容（全体の骨格）が整備され、確立をみた。かくして2003～04年における一連の有事法制の成立は戦後60年に及ぶ平和憲法に歴史的な一大転換を画すこととなった。

有事関連7法のなかの「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）は、前示の武力攻撃事態対処法にいう「武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小になるようにするための措置」（22条1号）に関わる枠組み整備に関連する個別法として成立したものである。政府としては有事3法（事態対処法）に従来からの法制整備第3分類に属する国民保護法制を上乗せすることによって緊急事態法制の計画的整備をほぼ完成させたという思いをもっているようである（同23条）。しかし筆者の目には、有事法制にまつわる懸念が戦時日本国家において人と物を軍事化し、思想と言論を統制・監視し、権利・自由の侵害を常態化した苦い経験に根ざしていると考えことから、03年乃至04年にかけて成立した有事法制のしくみなり特質が日本の平和と人権に及ぼす危険なインパクトを考察することとしたい。

そこで本稿では日本の緊急事態法としての国民保護法制の特質、法的構造を当面フォーロ-の対象として取りあげたが、国民保護法を含む日本の有事法制のほぼ全体像が出揃っ

た現時点ではその検討の視点を戦後史上の今日的時点の出来事にとどめず、むしろこれを戦前・戦中の国家総動員法体制に遡る「昭和」史上の時代枠組みの下で捉えることによって、多数国民の運命を変え、すべての市民生活を破局に導いた大状況との関連に眼を向けることにしたい。本稿ではなお残された問題は少ないが、例えば国民保護法制と指定公共機関との関係や、消防、警察、自衛隊、ボランティアの役割分担、連携等の問題については、後日の検討課題に譲りたいと思う。

[1] 「国民保護法制」総論

(1) 「国民保護法制」の特質

国民保護法制の法的構造の特質について以下の3点を挙げ概観することにする。

「米軍支援・協立法」

1999年5月の時期 国家と人間の安全保障や社会のあり方に関わる改革法が「数」を頼りに次々と成立した時期（高野真澄「人権に関する法制度」『人権年鑑2003』解放出版社、2004、2 - 5頁）の出来事であるが、いわゆる日米防衛協力のためのガイドライン関連法として成立をみた「周辺事態法」以後の日本「有事」の法制化の一貫した特質を、本稿では米軍支援・協立法に求めたい。

その大きな高原状態となった2003 - 04年にかけての一連の「有事・国民保護法制」の表向きの立法理由は、いわゆる小泉首相の「備えあれば憂いなし」のことはに集約されるように、国家の安全のために緊急事態に対処する法制を整備することに求められる。しかしこの点は与野党間の国会論戦で明らかにされているように、冷戦後一極化する米軍のグローバルな世界戦略に対して後方支援によって軍事協力することに最も大きな〔政治的〕力点が置かれてきたとあって過言ではない。これに先行した諸々の事態（日米安保の再定義、新ガイドライン日米合意に基づく周辺事態法の導入、2001年9・11^{ナイン イレブン}米同時多発テロに伴うテロ対策、イラク復興支援特措法の可決・成立）を踏まえるとき、しかも冷戦後10年余り経ち新たな戦争の形態が認識され、最早日本に対する直接・大規模の脅威ないし侵略は考えられず、結局のところ日本周辺の有事一般に日本の軍事力を接合することに法制化の重点がおかれていることは明白である。この点は有事関連7法のひとつとして成立した米軍と自衛隊間で物品、役務を相互に提供できることを定めた自衛隊法改正法について

も等しく当てはまる。

「緊急事態・危機管理法」

しかしながらそれにもかかわらず、「国民保護法制」は、それ自体、戦後日本の本格的な緊急事態・危機管理法制として実働する要素を備えていることは否定し得ない。正しく、本法は事態対処法の計画的整備法制（23条）のひとつとして、それ自体200条に及ぶ一大法体系をなす複雑多岐な内容をもった完結的立法として成立している。かくして日本の緊急事態法制はわが国に対する武力攻撃事態に外向きに対処するだけでなく、武力攻撃事態等からいわば内向きの国民の保護・救援を図ることによって立法的整備は完成する。それは、事態対処法と国民保護法の関係が前者の武力攻撃事態対処措置に関して内閣総理大臣がとる総合調整を行なう上で権限の行使（指示、直接・代執行 14条・15条）を受ける形で、後者の国民保護法上の国民の保護のための諸々の措置（56条以下）が実施される仕組みになっていることによって理解される。論者は本法をもって事態対処法の施行法的性質を持つといわれる（本多滝夫「有事法制」と「国民保護法案」『法律時報』76巻7号58頁）。

一方、国民保護法は災害対策法制との関係では特別法的地位に立つと指摘されているが（前掲「本多論文」同頁）、いわゆる「武力攻撃災害」（「武力攻撃により直接または間接に生ずる人の死亡または負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的または物的災害をいう）への国、都道府県知事、市町村長等の国民保護のための措置としての対処（10条、11条、16条、97条、141条以下）では自然災害と一体化させられ、「武力攻撃災害」なる造語の下で、「国民の危機」と「国家の危機」が共存、同居させられていることに（参照、瀧澤厚『有事体制論』インパクト出版会、2004年、95頁、123頁）、むしろ強い異和感を感じさせる。これに関連して、与野党の修正案では武力攻撃事態以外の災害被害にも対応できるように、国民保護のための措置についての「訓練」と災害対策基本法上の防災訓練（48条）との有機的連携が本法に既に織り込まれている（42条）。

「私権・人権制限法」

このように国民保護法の制定はそれがなければ緊急事態立法は成立しない仕組みだが、実はしかし上述の点を裏返しにしていえば、「有事」立法は要するに国民の権利・自由の制限の問題に行きつくこと、したがってまた終局的には最重要な法的

照準は個人の権利と公共の福祉の調整に帰着する。このようにして国民保護法の立法作業では私権の制限を含めて、公的機関だけでなく、民間業者や国民の協力までの一体とした対応が図られており、ここに緊急事態法の作りつけの装置としての陥穽（おとし穴）がある。

元防衛庁幹部関係者はこの点を簡潔な記述をもって説明している。有事法制では「個人の権利を最大限尊重すると規定しても、あるいは、国会で議論されているように、憲法に規定された人権関連規定を個人保護法に入れるというようなことをしても、解決にはならない。重要なのは、有事には避けられない個人の権利の制約について、制約の対象は何か、いかに制約するか、制約をいかに担保するか、守り方あるいは制約の仕方の手続をどうするか、要するにルールと手続きを事前に明確にしておく」ことに核心が置かれている、と（秋山昌廣「国民保護法制のあるべき姿は」『日本の論点』文芸春秋、2003年、158頁）。かくして米軍の支援・協力に向けられた外向きの事態対処法は私権や人権の制限を含んだ内向きの国民保護法とセットされることで完成するわけで、その達成を提案者の政府は自負を有するようである（井上喜一「防災・有事法制担当国務大臣「THE VOICE 国民保護法案誌上激論」『ガバナンス』2004年5月、12頁）。

もとより事態対処法と関連個別法としての国民保護法は旧天皇制下の1938年の「国家総動員法」と同じではない。憲法は戒厳令など国家緊急権の条項をもたないし、徴兵制（兵役法）ももたないから、「有事法制・国民保護法制」化はそのスタートにおいて憲法上の根拠を欠いたままに進められ、国民の権利制限は黙示的には憲法上の範囲内のものとして国民保護法に留保され、上述のように国・地方公共団体、指定公共機関、民間事業者等の責任と役割分担、それに国民の協力を一体として包摂する形で総合的な実施運用が目指されている。それ故本法には、日本国土での武力攻撃事態に法を発動する場合に備え、保護措置の実施の面で避難、救援、消火活動、保健衛生、訓練の励行、国民の理解・啓発等を織り込んだ諸規定が数多く配されている（42条、43条）。いわば戦争ができる国づくりに向けた「国民の協力」があらゆる面で常態化させられているが、それが安保政策上の高度の政治性を帯びた「日米同盟」強化の大義のためであれ、現憲法下異質の軍事法体系を共存させるに至ったことは、憲法9条をもつ上位の憲法規範の間に大きな国内法的緊張がかかえ込む結果になったことは否み難い。

また国民保護法は、条文構成の上で総則（通則）部分に「配慮事項」が置かれ、事態対処法におけると同様、憲法原理の一つである基本的人権の考え方に則つたとされる基本理念が掲げられている。国民保護の措置を実施するに当たって、国民を差別せず、思想、良心及び表現の自由を侵害しないことに意を用い、正確な情報の提供、損失補償等事後救済の必要を強調し（5条、6条、8条）、高齢者、障害者等災害弱者への配慮や国際人道法的确な実施を謳い（9条）、さらには日本赤十字社、放送事業の自主性なり言論の自由にも特別の配慮が払われている。

しかし反面において事態対処法と比較しても、そこでは14条（平等権）、18条（苦役からの自由）、19条（思想・良心の自由）、21条（検閲禁止を含む表現の自由）その他基本的人権の最大限の尊重を明記しているのに、本法では差別の禁止、思想・良心及び表現の自由を挙げるにとどまり（5条2項）、人権規定の列記はより制限的である。居住・移転の自由や財産権については後述のように既に制限の対象として予定されている（参照、事態対処法案時における平成14年7月24日付衆・事態特委における政府提出資料）。

さらに一步進めていえば、有事法制自体、国家の存立と安全を保つという高度の公共の福祉を人権に優越するものとして「有事」への対応に向けて国民合意を獲得する手段として立法化されたことを思えば、人権への配慮規定は却って「有事」システムの問題性を炙り出している（水島朝穂「『国民保護法制』をどう考えるか」『法律時報』76巻5号）ともいえるであろう。

保護法制が成立して間もない現在、国民「保護」のための法の建前と運用の「現実」の間にどのようなギャップを生むのか、予測の限りではないが、それだけに改めて私権の制限と人権侵害について既定の行政法上の救済にとどまらない「人権救済」の法的整備が急務だといえよう（松本剛明「前掲『ガバナンス』14頁）。案ずるに、国民の協力と引き換えに与えられる保護が「保護」の名に値するものとなるのか想定しがたく、却って国民を苦しめる法制に転化する疑義なしとしない。

(2) 「国民の保護のための措置」

国民保護法は、前述のように事態対処法にいう武力攻撃から国民の生命、身体、財産を保護し、武力攻撃が国民生活及び国民経済に与える影響を最小化するための措置として、同法の一つ個別法として成立した。本法の冒頭には「国民の保護のための措

置」について定義規定を置き、対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間に地方公共団体等関係機関が実施する事態対処法22条1号に掲げる措置をいうとしている（2条3項）。この法分野は天皇大権を前提とした旧軍隊の指揮統帥に関する「軍令」を除き、軍の編成、設備及び軍事の必要のために国民に負担を命ずる軍政の分野に属している。

ところで、本法の本体部分をなす「国民の保護のための措置」を講ずる法制のイメージ図は、内閣官房によれば、国、地方公共団体、指定公共機関の役割、国民の協力等の総則的部分、警報の発令、避難の指示、誘導等避難に関する措置、輸送・通信、消防、救助、国民生活の安定等被害を最小化するための措置 復旧、財政上の措置である。因みに、ここにいう「国民」には外国人が含まれる。有事下でも敵性国家の国民を拘束することはない旨、国会答弁がなされている（第159国会衆議院事態対処委員会04.4.20井上有事法制担当国務大臣）。

さて、本法の主要な標的とするところは、前述のようにわが国に対する武力攻撃侵攻（本土有事の脅威）よりも、大規模テロの対応を含めて米軍の世界戦略であるグローバルな軍事活動を前提に、その作戦行動の後方支援を基本とするところにあり、そのために国民保護のため国が地方公共団体、指定公共機関、民間事業者等に必要な協力を求め、住民の避難、救援、武力攻撃災害への対処等の事項を定めている（3条）。このようにして本法は有事の際に協力を義務づけられる民放、交通機関などの実働部門（指定公共機関）の指定をまって04年9月17日に施行された。

本法によれば、国は「基本指針」に基づいて警報の発令、避難、救援・応援の指示、武力攻撃災害の対処の指示等を行うが（10条）、本法その他の法令に基づいて国民保護の「計画」により国民の保護措置を実施する具体の役割は主に地方公共団体が担い手とされている（11条、16条など）。このうち都道府県知事は調整機能に努める点で、ラインの業務を処理する市町村長の責任範囲は広範囲にわたっている。ただし、本法の成立過程に徴していえば、事態対処法と相俟って、内容上国のかたちや国民生活に甚大な影響をもつにかかわらず、国会論戦を通じて十分に掘り下げられたとは残念ながらいい切れないように思われる。

(3) 国民保護の措置の実施体制

武力攻撃事態等「有事」発生における「国民の保護のための措置」の実施体

制は以下の通りである。

まず、内閣総理大臣は、「対処基本方針」が定められたとき、閣議にかけて、内閣に「武力攻撃事態等対策本部」（首相が本部長）を設置して国民保護のための措置を総合的に推進する（事態対処法12条1号、法24条）。都道府県・市町村には、夫ぞれの本部設置の指定後、夫ぞれに国民保護対策本部を設置する（27条）。また対策本部の事務の一部を所掌するため夫ぞれに現地対策本部を置くことができる（28条）。

前述の「対処基本方針」は自衛隊の移動、米軍への物品・施設の提供、住民の避難、救援、食料の配給等国防と重大緊急事態への対処事項を内容とし、内閣総理大臣が安全保障会議（事態対処専門委員会）に相談して決定する（安全保障会議設置法）。

実施体制の基本は「国による主導的対処」の観点で推進され、トップダウンの有事態勢作りを本則としている。この意味で、住民に直結する基礎的な地方公共団体としての市町村中心の防災業務システム（地方自治法、災害対策基本法）は後景に退けられている。

さて、国民保護に関しては政府が策定する基本指針がすべての起点となる（32条1項）。衆参・事態対処特別委員会が本法案に付した附帯決議では指針の策定に当たって実施主体である地方公共団体、指定公共機関等の意見を聴くことを求めている。04年12月14日、政府は国民の保護に関する基本指針要旨を公表した。指針要旨には保護措置の実施に関する基本方針を初め、武力攻撃事態として地上部隊の着上陸侵攻、ゲリラ攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃を、また武力攻撃に準ずる撃急対処事態として危険物質のある施設への攻撃、大規模集客施設、炭疽菌・サリン等大量殺傷物質による攻撃、自爆テロなど計8類型を想定、そのほか国民保護のための措置について実施の^{ガイドライン}細目が定められている。そして本指針はわが国の安全保障環境の変化に伴って絶えず検証を行い、また検証に基づいて変更を行うものとされている（国民の保護に関する基本指針要旨前文）。基本指針案は関係機関等に説明、協議・調整ののち閣議決定を求めた上、内閣総理大臣が国会に報告する（32条2項）。承認事項とされていない。

政府の基本指針に基づいて、地方公共団体は国民保護計画を作成する（34条、35条）。総務省消防庁は有事に対応する国民保護業務を担当する組織機構として国民保護室及び国民保護運用室を設け、また地方公共団体を支援するため「国民保護モデル計画」を策定して指針に供する。計画策定後、実施に向けて訓練が予定されよう。

さらに、放送、運輸、医療事業者などの指定公共機関は、基本指針に基づいて、個別に国民保護業務計画を作成して首相に報告する（36条）。

以上のごとく、国民保護法の具体化は挙げて国民保護のための「基本指針」「計画」「業務計画」に依拠して実施されるが、組織体制整備の後は地方公共団体の実施体制の推進に比重が移っていくであろう。

そして各自治体には、有事に備えて平時から国民保護計画の内容を諮問するため、「国民保護協議会」が設置されることになった。都道府県知事等の任命する指定地方行政機関、自衛隊関係者、教育、警察、消防の責任者等が協議会委員に就任する（37条以下）。これには学識経験者は含まれるが、住民代表は予定されていない。両院特別委員会の附帯決議によれば、都道府県・市町村国民保護協議会は別途既設の「防災会議」（災対法16条）と一体として円滑な運営を期するよう要請されている。これによって末端自治体の国民保護行政にまで軍事的要素が色濃く浸透していく仕組みがセットされていることに注意したい。何れにしても各首長の責任分野は、今後とも条例の整備を初め、国民（住民）の防衛・防災意識の喚起・高揚、災害・有事訓練の実施等において一段と高められていくことであろう。

[2] 国民保護の具体像 住民の避難，救援

ここでは武力攻撃事態等が国民生活に与える様ざまな影響からどのようにして国民の保護を図るのか、本法の主要部分を構成する住民の避難・救援の具体像について検討する。

(1) 国，地方公共団体，消防，警察，自衛隊の役割

事態対処法は国と地方の関係（役割分担）を定めて自治体の協力を責任規定としている。すなわち国は国土並びに国民の生命，身体及び財産を保護する固有の責務を有し，地方公共団体は当該地方公共団体の地域並びに住民の生命，身体及び財産を保護する責務を負担する（4条，5条，7条）。地方の分権と自治は国との役割分担において稀薄化は免れがたいものとなっている。

国民保護法は，これを受けて武力攻撃を受け，または武力攻撃を予測できる場合の「有事」の発生に備えた国民保護のための措置として，国等の夫ぞれの役割を定めている。

国

国の対策本部長は警報を発令し（44条）、関係都道府県知事に避難先、情報の提供等避難措置を講ずべきことを指示する（52条）。これはテレビ、ラジオ、防災行政無線（市町村が屋外拡声器のほか戸別受信機を各戸に貸与して整備）で放送される。民放を含むテレビ、ラジオの放送事業者（指定公共機関）には、警報や避難情報の放送が義務づけられている。この側面では報道の自由の規制が懸念されている。

「武力攻撃災害」への対処としては、その最小化に向けて放射性物質等による汚染への対処（105条）、原子炉等に関する危険の防止（106～108条）、感染症への対処（121条）、生活関連物資等の価格の安定（129条）等が列挙されている。

都道府県・市町村

都道府県知事は市町村長を通じて避難経路を定めて住民に対し避難を指示し、避難住民に対し食品給与、医療提供などの救援に当たる。被災者に対して炊き出し、収容施設の供与、被服、医療、生活必需品の提供、その他知事が必要と認めるときは別途金銭の支給等を行う（75条以下）。日本赤十字社には救援が義務づけられている（77条）。また緊急時の緊急通報の発令権（99条）を有している。

市町村長は警報を伝達し、住民に避難を勧告し、消防を含む市町村職員を指揮して住民を誘導し（62条）、必要があるときは警察官、海上保安官又は自衛官に誘導を要請する（63条）。市町村長は都道府県知事が行う救援を補助する。

また市町村長は避難住民及び武力攻撃災害により死亡し負傷した住民の安否情報を収集し、整理し、報告しなければならない（94条）、武力攻撃災害に係わって応急措置（避難指示等）、警戒区域の設定、立入り制限、消火、負傷者搬送への協力の要請、廃棄物処理の特例措置等（112条以下）、実際問題として住民避難を中心に国民保護の主要な担い手として行政能力を超えるものが予想される。

武力攻撃事態に際し、対処措置の実施に関して内閣総理大臣は地方公共団体の長に指示したり、自らまたは所掌大臣を指揮して直接執行する権限が与えられている（事態対処法15条）。この点、国民保護法においても国と都道府県知事等の対応が分かれ、必要な措置が実施されない場合、（ ）自治体による避難指示（ ）県境をまたぐ避難住民の受け入れ（ ）避難住民への救援の措置の場合に、内閣総理大臣が是正を指示し、これに従わない場合、内閣総理大臣に代執行権を確保している（56条、68条、73条、88条）。このような指示、代執行権等の名において行わ

れる国権優位の調整手続は自治体の存在 分権と自治の基本構造 を否定しかねないところであり、報告を受ける国会，地方議会の関与や国民（住民）の立場からする適法手続充足の監視が重要な意味をもってくる。

消防，警察，自衛隊

消防及び警察は本来の設置目的からして国民の生命，身体及び財産の保護のために相互に協力しなければならない（消防組織法24条1項）。国民保護法と消防に関する事項の関わりは少なくない。指定行政機関（消防庁 総務省外局）は首相による警報の発令を知事に，知事を介して市町村長に通知する（45条，46条）。市町村長は「計画」の定めるところにより「避難実施要領」を定め，当該市町村の職員等を指揮して避難住民を誘導し（61条，62条），安否情報の収集などに当たる（94条）。武力攻撃災害への避難誘導等の対処について，国民保護法は市町村長の権限と「消防」の役割を定めているが（97条6項，7項），消防組織法は消防庁の所掌事務ともしている（4条2項25号）。国会答弁では前示の市町村「消防」に常設消防と役割を分担する「消防団」（消防組織法9条，15条）を含むとしている。

また都道府県知事は武力攻撃，武力攻撃災害の防御，拡大の防止を市町村長等に指示し（117条），人命救助のため緊急を要する時は消防庁長官は同様の指示をすることができ（118条），被災市町村の消防の応援等のため関係都道府県知事に必要な措置を指示することができる（119条）。

次に，国民保護法は避難・誘導に当たる警察官等の役割を定めている。すなわち63条，70条において都道府県知事，市町村長が警察官等による避難住民の誘導を要請し，交通規制を行って避難住民を誘導する警察官等の役割を定める。指示系統が警察と知事の2系統に分かれて混乱を招きかねないという意見もある。

さらに国民保護法の下で，都道府県知事は避難誘導や災害復旧等人命救助に自衛隊の部隊等の派遣を防衛庁長官に対して要請することができる（15条）。市町村長は都道府県知事を通して前示の要請を求めることができ，要請の求めができないときは消防庁長官に直接連絡することができる（20条）。

(2) 私権の制限

私権，とりわけ財産権の制限に関して，「自衛隊法」は，事態対処法，国民保護法等の制定を受けて累次の改正を重ねている。それによると，武力攻撃を受けて自衛隊

が防衛出動した場合、都道府県知事が物資の保管命令を発し、物資を収用すること、また医療、土木建築工事、輸送業務の従事者に対しては業務従事命令を発することができる、その土地の使用に関わって立木を移転、処分し、家屋の形状を変更することができる旨を明記し、またこれらの処分を行う場合の公用令書の交付、処分に伴う損失の補償、業務従事者に対する実費弁償等を規定している（103条）。物資を隠匿したり、保管場所の立ち入りを拒んだ者等には罰則規定が盛り込まれた（124条、125条）。法人には両罰規定がある（126条）。

一方、「国民保護法」では都道府県知事に避難住民の救援に関する措置として、医療品・食品・寝具など救援物資の保管や調達（売り渡し）、また収容施設の確保のために土地等の使用を要請することができるとし（81条、82条）、生産・流通業務、土地・家屋所有者、医療関係者、バス・鉄道業者等が要請を拒否すれば強制権を行使し、違反者には罰則を予定している（189条以下）。米軍行動円滑化法では米軍の陣地構築などのため首相に土地・家屋の使用権を認め、立入り検査を拒んだ場合の罰則を設けている（15条）。

上記の土地・家屋の使用、医療の提供、物資の保管、運送の要求等強制措置を拒むことができるいわゆる「正当な理由」について、政府は「応ずることが極めて困難な客観的事情がある場合に限られる」旨答弁し、特に思想、信条を理由にした拒否を否定している（四国新聞04.3.19付、毎日新聞04.3.20付）。

次に、居住・移転の自由の制限が問題になる場合として、武力攻撃災害の発生等の場合、都道府県公安委員会等が生活関連施設の安全確保のために立入り制限区域を指定し（102条5項）、市町村長が住民の生命、身体の危険を防止するために警戒区域を設定し、立入りを制限・禁止し、又は退去を命ずる等の場合がある（114条1項）。

以上のほか、「いざ有事」に際会して住民を守る人的・物的の具体的な手立てが現在の各自治体首長の手にとれだけ用意されているか、まことに心もとない状況にある。こうした条文に書かれていない背後の運用面の委細（体制整備）にむしろ大きな関心が寄せられている。自治体首長を悩ます懸案事項は少なくないとみてよいだろう（参照、森本敏「『有事』3法案どう考える」毎日新聞03.5.19付）。軍政の計画、実施は民事責任の裏付けを含めて、国民の実情等についての綿密周到な調査分析を伴って初めて実効を高めるものである。かつて外ばかりに目を向けて本土での市民保護を考えなかった旧日本軍隊の常識と似かよったところがあるとの指摘もみえる（参照、松

下圭一『都市型社会と防衛論争 市民・自治体と有事立法』公人の友社、2002年）。

(3) 国民の協力

国民保護法は、事態対処法8条の定める武力攻撃対処措置を実施する際と同様、緊急対処保護措置の実施に際して国民の協力を要請している。

住民の避難や炊き出し、医療、消火など救援活動、訓練への参加に当たるのは、国民の自発的な意思によるところが大きく、町内会単位に置かれている自主的な防災組織やボランティアの自発的活動が国民協力の一環として奨励され、かつ支援される（4条、173条）。義務規定でない以上、支援以上に何らかの措置を講じ、役割を負担させるものではないとされている。

思うに、強制にわたらないこの種国民の自主的協力の要請は、かつて戦前期のアジア太平洋戦争を通じていわゆる「隣組・常会」の組織にみられた上からの制度化（1940年の部落会町内会等整備要領・内務大臣訓令）に対する反省が根強いからであろう。日本人にとって国民統制のための末端行政組織として国民精神の統一、生活の刷新・改善を奨励した暗黒時代の「不快な記憶」と結びついている（この点は受けとめ方に異論のあることを留保した上で、参照、中村八朗『戦前の東京における町内会』（国連大学「人間と社会の開発」プログラム「技術の移転、変容、開発 日本の経験」プロジェクト、1979年）。

なお軍事防衛と併行して、国民が国等の指導の下で国土防衛の一翼を担い補完する民間防衛（民防）の手本は極東の韓国にある（「民間防衛基本法」1970年）が、ここでは国防を軍事と非軍事の二本建てで考えるべきだとして民間防衛の必要が説かれている（国民保護法制運用研究会編『有事から住民を守る 自治体と国民保護法制』東京法令出版2004年、202頁以下）。わが国においても80年代に防衛庁有事法制研究（第3分類）で予定されていたが、本法での編成は回避されている。ただ武力攻撃災害の救援体制が未整備の現状では、何れ日本国民の保護・安全の面で警察、消防の防災機関と一体化し、あるいは別立てで自主防災組織（災対法5条）を活用する形で現実味を帯びてくる可能性があるだろう。特に今年夏以来の大災害による自然環境の猛威の中で、子ども、高齢者、障害者等の社会的弱者は同時に災害に弱い人たちであることが実証され、自主防災組織率の向上、地域防災計画の抜本的見直しが全国的規模で喫緊の急務とされている折から、軍事の補完機能を帯びた民間防衛が「防災と連動

して」浮上してくる可能性は決して少なくないように思われる（憲法上の観点からする指摘として参照，水島朝穂『現代軍事法制の研究』日本評論社，1995年，342頁以下）。

[3] 緊急対処事態への対処について

武力攻撃事態対処法は武力攻撃事態の予測及びおそれ，発生の場合を分け，これを受けて「自衛隊法」は夫それぞれの事態の認定について防衛出動が予測される場合は防衛庁長官が防衛出動待機命令を，おそれ，発生の場合は内閣総理大臣が防衛出動命令を出すことができる旨，周知の規定を置いている（76条，77条）。

国民保護法は事態対処法上の「武力攻撃事態等」以外の原子力発電施設の破壊，大規模テロ，不審船等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などの争乱発生の緊急事態にも迅速，的確に対処するため（25条），緊急対処事態に関する対処方針，及び国会の事後承認による認定に基づき実施する国民保護措置を指定している。「緊急対処保護措置」がこれである。

この「緊急対処事態」の立法趣旨は「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至った事態」をいい，国家として緊急に対処し，国費により適切に措置するものとしている（事態対処法195条，法172条。これは法案に先立って福井県などの原発施設をかかえる地方自治体等からの要望もあって国民保護法制の「要旨」に新たに加えられたものである）。地方公共団体，指定公共機関等は国に準じて緊急対処保護措置を実施するとされている。

「武力攻撃の手段に準ずる手段」の中味は明確を欠いている。このため国会論議を受けて出された政府統一見解（「国民保護法案にいう『緊急対処事態』について」）によると，想定される対処事態として，危険性を内在する物質を有する施設 多数人が集合する施設等に対する攻撃 多数人を殺傷する特性を有する物質による攻撃 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が挙げられている。これを受けて，想定される事態例として，上記 ~ のそれぞれに該当する原子力発電施設の破壊，大規模集合施設，新幹線の爆破，炭疽菌生物剤，サリン化学剤の大量散布，航空機による自爆テロ等が例示されている（消防庁国民保護室「国民保護法の成立と国会審議等の概要について」『消防

防災』2004・夏季号・9号，31，32頁，前出国民の保護に関する基本指針要旨参照）。防衛力のあり方に伴う保護措置を情勢の変化を踏まえて新たな脅威に対応させていく構図が窺われる。因みに防衛庁の新防衛大綱（04年未策定）の指針では新たな上述のような脅威への対応推進を前提に，自衛隊の部隊の組織，装備の大幅縮減が謳われる予定である。

おわりに 「国民保護法制」と日本の安全保障

顧りみて，戦後の日本は日米安保条約の対外政策を推進する一方で，同時に憲法上の原理的制約によって自衛隊が武器を携えて海外に派遣することを許してこなかった。この「安保」と「憲法」の二元的対立・緊張関係の図式は，1990年代後半における日米安保の「再定義」 21世紀の在日米軍基地の再評価と東アジアにおける「日米同盟」のさらなる強化 以来，「新ガイドライン」の決定を経て，国際情勢の赴くまま有事法制化への急坂を駆け登り，立法技術上木に竹を接ぐたとえの如く戦後法制を整備・再編して憲法秩序の形骸化を深めてきた。「有事・国民保護法制」の法制的実現が平和と民主主義，人権尊重主義を基調とする現行憲法の諸原理にかつてない緊張関係をもたらすことは，本稿の以上の考察を通して明白であるといえよう。

この意味で，今日，平和国家原理等の憲法諸原理は対米安保政策と防衛政策からの挟撃の対象となっているが，2004年10月初め，小泉首相の私的諮問機関である「安全保障と防衛力に関する懇談会」が同首相に宛て提出した報告書（21世紀の安全保障環境）の提言は日本国憲法の基本原理に対する安保政策と防衛政策からの挟撃を改めて再確認する内容となっている点で注目したい。

報告書はまず，国家からの脅威に限らず，テロリストや国際犯罪集団など非国家主体からの脅威を考慮しない安保政策は最早成り立たないとみて，新しい世界の戦争状況の認識から出発し，今後の日本がとるべき「統合的安全保障戦略」の目標として「日本防衛」と「日米同盟」の強化，日本の国連安保理常任理事国への参加を強調し，これまでの安保・防衛力論議にみられた狭い憲法論争からの脱却を求め，集団的自衛権への踏み込みを滲ませている。こうした前置きを基に，現防衛大綱の基盤的防衛力を「多機能弾力的防衛力」に転換して自衛隊の国際平和協力事業を「本来任務」に格上げし，自衛隊の海外派遣を恒久化すること，そして「安全保障会議」の機能の抜本的強化を図るべしと数多くの提言を行っている。

以上の報告書から読みとれる大きな力点は「力の論理」によって国際社会の平和を構築していこうとする手法が前面に出て、「専守防衛」や「文民統制」にはなし崩しを迫っていることである。そして自衛隊の新たな任務を国内限定的な「国土防衛」から、国際統合的な「多機能弾力的防衛力」へと転換させ、米軍支援・戦争協力を基に米主導の安全保障戦略のより高次の目標に適合させようとしている。

ところで、世界を震撼させた2001年9・11の米同時多発テロが発生した直前の9月6日、日本の元首相宮沢喜一氏が「平和と繁栄をもたらした50年間の同盟関係」と題してサンフランシスコで講演し、そこで自らの「安全保障観」を表現されている。宮沢講演は53年前の日本の歴史的選択であった「日米同盟」を実効的にするために自衛権の論理的延長として集団的自衛権を位置付けること、それとともに米軍の軍事行動が日本の安全保障上のリスクに明確かつ直接にかかわるものである限り、米軍を援助し、支援するため日本の自衛隊を運用すべきである、と結んでいる。これを新聞記事にした評者は「護憲派・宮沢の『踏ん切り』」と題して取りあげている（毎日新聞2001年9月15日付岩見隆夫「近聞遠見」）。

憲法と日米安保についてかねて宮沢氏が抱いていたジレンマは、正に今日のテーマである憲法と有事・国民保護法制の間のジレンマにもそのまま当てはまるといって過言ではない。ここに表明された氏の「安保観」こそ昭和の戦後史を全体としてカバーする何よりもオーソドックスなイデオロギーといえるものであろう。この氏の提言はのちに氏が中曽根康弘氏との特別対談（1997年4月22 - 26日にかけて朝日新聞に連載した「憲法50年」の記事、これは両氏の対論『改憲・護憲』朝日新聞、1997年、93 - 95頁に収録）の中で改めて追認されている。そしてここに引用した宮沢氏の安保観と前示「懇談会報告書」の論理は本稿がこれまで述べてきた「有事法制・国民保護法制」の法思想とも見事に通底するところがあるといつてよい。

さらに付言すれば、前示懇談会報告書に徴しても、国連中心の平和外交を基にした徹底した「外交立国」への脱皮を説く基本姿勢が欠落し、憲法の原点ともいえる日本国民の安全と生存（憲法前文）という《人間の安全保障》の観点を看取することができない。小林直樹教授が端的に指摘しているように、国土と国民にとって本当の“備え”は、軍備や有事法制ではなくて、それに先行する「平和主義の外交によって成されるべきで」はないかと思うのである（同「立憲主義の危機 問題の核心は何か」『有事法制批判』岩波新書、2003年、110頁）。

顧みて周知のように、近代憲法はその成立このかた平和と自由の価値をより高次の価値原理として今日に至った。自由・人権の価値原理は、政治の組織、体系の中で軍事の領域が肥大化をみる現代の憲法下においても、国家・戦争の価値原理との対抗においてなお優越する価値原理である点では基本的に変わるところはない（参照、佐藤功「憲法と軍隊」『世界』昭和40年6月）。この意味で有事法制肯定論者のいうように、「有事」の備え（非常事態の規定）をもって「独立国家」当然の重要課題と必ずしもいい切れるものではないだろう。「緊急事態」とあって合法化対処を規定化してしまっただけでは却って権力の濫用を生む可能性を残してしまうだろうからである（参照、栗城寿夫「危機管理と憲法」藤原書店編集部『震災の思想 阪神大震災と戦後日本』藤原書店、1995年、251頁）。

今日の国家の安全は直接的な武力侵攻のほか、大規模テロ事変等への不断の対処の必要から、緊急事態全般に対処できる包括的な「基本法」の体系的整備を求める意見が少なくない。現に政府筋や野党内にも自衛隊の海外派遣を随時可能にするために軍事の恒久法を制定して今後に備えるという構想があるようであるが、この点についても前述したように非軍事の理念を掲げる憲法原理との溝を大きくし、憲法9条との調整をいっそう困難にさせてしまいかねないであろう。

04年の「国民保護法制」の成立による軍事法としての整備・確立は戦後憲法の平和の理念及び民主制の原点に背馳するとの疑義を禁じ難いが、懇談会報告書や宮沢氏に代表される安保観に立ち向かうためには、戦後憲法の平和原理をよりどころとするだけでは十分ではない。平和と民主主義の憲法自体が戦後政治半世紀余りの間に辿った逆コースの道のりを直視すれば、平和憲法の理念を抵抗点にしながらも、「国民保護法」を国家総動員法体制の現代版の復活たらしめないためにも、かねていいだも氏が述べたように戦後と戦前・戦中の歴史を首尾一貫して捉え、全体として批判しきる視点（同『昭和史再考』創樹社、1979年、310頁）が貴重であるだろう。同様にまたより最近、類似の思考点に立って高橋哲哉氏が「国家主義は、もともとこの国の『地金』であって、戦後民主主義や平和主義の約束ごとは、その上に塗られたメッキに過ぎなかったのかもしれない」と述べる視点（毎日新聞04.10.16「ひと」欄、なお参照、同『心と戦争』晶文社、2003年）も傾聴に値するだろう。「戦後」史観の呪縛にとどまる限り、「反戦」の主張は迫力の乏しいものとならざるを得ないであろう。

本稿がテーマに設定した「国民保護法」の問題状況は、この意味でひとり戦後的史観の守備範囲に立ち停まることなく、「大東亜戦争」を挟んで近代日本の歴史を縦断した戦前

・戦中の国家総動員法に遡る「昭和」の全史をカバーする戦時法体系の延長上に位置付けることでより広く、かつ掘り下げた解明の糸口が開けてくるであろう。例えば、(ア) 国民精神総動員体制下の非常時国民生活から太平洋戦争の敗北に至る長期にわたる人間性及びと市民生活の破壊とその惨禍 (イ) とりわけ徴発と徴用の両面における国民の権利・自由の制限と夥しい数の人権蹂躪 (ウ) 軍事力に対して一貫して民主的コントロールを欠如してきた歴史的反省がある。

こうした反省の下でわれわれは、近現代の日本の歴史を縦断した「人と物の軍事化」と「非常時国民生活様式」を確立した国民精神総動員運動をタテ系とした軍国主義的国家主義に対抗・対置する価値観として、市民の幸福と生活の安全を保障する個人尊重の価値観を優越的な価値観として措定し、その上で徹底した平和外交を確立することが今日問われている最緊要な課題ではないか。けだし、外交で国を守ること、外交立国が日本国憲法9条の平和国家の精神であり、その前提にあるものが国際主義の普遍的な政治道徳の法則(憲法前文)にほかならないからである。平和と人権の二刀・二元の外交が憲法9条の戦争放棄・非武装に先行する普遍的な国際道徳であって、これを遵守し貫徹し切ることこそが、自国の主権を維持し、他国と対等の関係に立とうとする各国の責務とした日本国憲法前文の本音といわなくてはならないと思われる。

高松大学紀要

第 43 号

平成17年 2月25日 印刷

平成17年 2月28日 発行

編集発行 高松大学
高松短期大学
〒761-0194 高松市春日町960番地
TEL (087) 841 - 3255
FAX (087) 841 - 3064

印刷 株式会社 美巧社
高松市多賀町 1 - 8 - 10
TEL (087) 833 - 5811