

「国民保護計画」策定の現状と問題点

岡山県平和委員会 中尾 元重

1 全国ですすむ国民保護計画づくり

- 2004年 9月 国民保護法施行→全文11章195条、附則16条
「武力攻撃から国民の生命、身体、及び財産を保護し、…国民の協力、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に関する措置…を…事態対処法と相まって…的確かつ迅速に実施することを目的とする。」第1条
- 2005年 3月 「国民の保護に関する基本指針」を閣議決定、消防庁が「都道府県国民保護モデル計画」公表
7月 鳥取県国民保護計画と福井県国民保護計画を閣議決定
9月 「埼玉県国民保護協会」（通称・NPO法人さいたま国民を守る会）設立総会
10月 指定行政機関が国民保護計画を作成
10月 緊急対処事態図上訓練（指定行政機関、日赤、放送事業者7社、埼玉、富山、鳥取、佐賀）
10月 緊急対処事態警報通知訓練（全都道府県と678市町村）
11月 国民保護実動訓練（福井県、美浜町、敦賀市、及び関係行政機関等）
12月 鳥取県三朝町で国民保護実動訓練
- 2006年 1月 全国瞬時警報システム（J-ARERT）の実証訓練→3月まで15都道府県16市町村で実施
1月 21道府県の国民保護計画が閣議決定
1月 消防庁が「市町村国民保護モデル計画」と「避難実施要領のパターン」（避難マニュアル）を作成
3月 全国の市町村で国民保護協議会設置条例、国民保護対策本部等設置条例の策定すすむ
3月 24都県の国民保護計画が閣議決定、指定公共機関が国民保護業務計画を作成

岡山県国民保護計画の策定経過

- 2005年 3月18日 岡山県国民保護対策本部及び岡山県緊急対処事態対策本部条例の公布・施行
岡山県国民保護協議会条例の公布・施行
4月 6日 岡山県国民保護計画策定本部の設置
4月14日 県下の市町村、市町村消防本部に対し、「モデル計画」等について説明
4月19日 岡山県国民保護計画検討委員会・WG
4月21日 指定地方公共機関にガス、輸送、医療等公益事業を営む10法人を指定
5月 9日 第1回岡山県国民保護計画策定本部会議
5月12日 第1回岡山県国民保護協議会（議題・有事法制、県計画骨子等）
5月31日 中国地区国民保護ブロック会議
6月16日 指定地方公共機関にバス事業者7法人を指定
8月15日 指定地方公共機関に放送事業者6法人を指定
8月31日 第2回岡山県国民保護計画策定本部会議
9月 1日 国民保護協議会の委員に放送事業者の役員3名を追加任命
9月15日 国民保護法制に関する市町村担当課長会議
9月15日 「岡山県国民保護計画（素案）」に関するパブリックコメント開始→10月14日まで
11月 8日 第3回岡山県国民保護協議会（県計画案答申）
12月 5日 第3回岡山県国民保護計画策定本部会議（県計画案決定）
- 2006年 2月～3月 29市町村のうち24市町村が国民保護協議会設置条例、国民保護対策本部等設置条例策定
3月31日 岡山県国民保護計画を内閣総理大臣に協議、閣議決定

2 有事法制の中の国民保護法（＝戦場を想定した「住民排除・戦時動員法」）

① 新日米防衛協力のための指針＝新ガイドライン（1997年9月橋本内閣）

「日本に対する武力攻撃及び周辺事態に際して、より効果的かつ信頼性のある日米協力を行う。」

② 周辺事態法（1999年5月小渕内閣）

アメリカが起こす戦争に日本が参戦する、戦後初めての戦争法。

周辺事態に連動して参戦する。ii 平素から戦争計画を立案する。iii 40項目の後方支援を分担する。

③ 武力攻撃事態法・安全保障会議設置法「改正」・自衛隊法「改正」（2003年6月小泉内閣）

i 戦争へ参加する骨格法。ii 戦時首相に全権集中。iii 自衛隊の陣地構築と徴用徴発、各種法律の適用除外。

④ 有事関連7法・3条約（2004年6月小泉内閣） 有事立法が完結。

米軍支援法・特定公共施設等利用法・捕虜取扱い法・日米物品役務相互提供協定・国民「保護」法など。

武力攻撃事態等＝i 武力攻撃が発生または発生する危険が切迫している事態。ii 武力攻撃が予測される事態。

武力攻撃事態等は単独では起こらず、米軍の作戦による「周辺事態」によって起こる（新ガイドライン）。

国民保護計画は、アメリカがアジア太平洋で武力介入を行い、その足場にされている日本が反撃の対象となったとき、自衛隊や米軍に協力しその作戦を支える「銃後」の体制を構築するもの。

「住民保護」は武力攻撃事態法の定める軍事作戦の許容（指示）の範囲となる。ねらいは「住民排除」と戦時動員。

3 国民保護法と国民保護計画の違憲性

(1) 国・地方公共団体・国民の責務と役割

① 国の責務（武力攻撃事態法4条・7条、保護法3条1項）

武力攻撃事態等に備えて基本的な方針を定めるとともに、発生した場合の対処に関し万全の態勢を整備する責務を有するとし、主要な役割を担う。

② 地方公共団体の責務（武力攻撃事態法5条・7条、保護法3条2項）

武力攻撃事態等への対処に関し、必要な措置を実施する責務を有する（第1号法廷受託事務）。

地方自治体を実施しなかった時は代執行。（武力攻撃事態法15条、保護法56条）

「必要な措置を実施する責務」は訓示規定であって、この規定から直接地方公共団体の義務が生ずるものではない。

③ 国民の協力（武力攻撃事態法8条、保護法4条）

「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する。」「強制にわたることがあってはならない。」

(2) 武力攻撃事態の想定と官民総動員

① 攻撃の種類 ○ 着上陸侵攻 ○ グリラや特殊部隊による攻撃 ○ 弾道ミサイル攻撃 ○ 航空攻撃

○ 危険性物質を有する施設への攻撃 ○ 多数の人の集合する施設への攻撃

○ 多数の人を殺傷する物質等による攻撃 ○ 交通機関を用いた攻撃

② 攻撃の手段 ○ 核兵器等 ○ 生物兵器 ○ 化学兵器

③ 米軍と自衛隊の軍事行動が優先（武力攻撃事態法、米軍支援法、特定公共施設等利用法）

「国民保護」は具体的な軍事作戦（機密事項）の想定に無関係で、全く具体性を欠く架空の作文である。

実際の場面になると軍事行動が優先し、事実上、「住民排除」「住民避難」が強制される。

(3) 平時から武力攻撃事態等に備える国家体制づくり（保護法41条、42条、43条）→国民保護法の重大な機能

行政各部門、すべての指定公共機関が戦時協力態勢をとり、日常的な訓練、啓発をととして臨戦体制の社会に。

非協力者、抵抗勢力は異端者扱いにされ、「非国民」として排除されるおそれ。

(4) 基本的人権の「尊重」（保護法5条）と罰則規定（保護法第10章）

① 「措置を実施するに当たっては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない。」

「国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該国民の保護のための措置を実施するため必要最小限のものに限られ、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われる」

② 救援物資の収容、土地等の使用など、不利益処分を付さないで公用令書を手交し、執行する。

③ 立ち入り制限区域設定の場合、退去命令に従わなければ30万円以下の罰金又は拘留等、11件の罰則。

4 国民をあざむく手法

(1) 自然災害と戦争の混同

「国民保護」法には武力攻撃災害という用語が導入され、「物資・資材の備蓄」では、災害対策用との兼用が認められている。災害対策そのものが軍事化することにつながるおそれがある。

自然災害は人間の努力では回避できない。だからこそ政府や地方自治体は万全の対策を講じなければならない。

しかし戦争は人為的に引き起こされるものであり、最大の備えは戦争そのものを起こさない外交努力である。

全く本質の違う「危機」を重ね合わせるのには、戦争を避けられないものとして描き、憲法の平和原則に対する違和感を育てるもので、戦争を引き起こす政府を免罪し、容認することになる。

(2) テロ対策との混同

これは武力攻撃事態法第22条が予定せず、03年11月に発表された「要旨」にもなかったもの。

「緊急対処事態」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又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」とされ、明らかに大規模テロを想定している。

このような「事態」は、犯罪・治安の領域に属し、本来警察・海上保安庁等が対処すべき事柄であるが、条文では、武力攻撃事態の対処を、全く性質の異なるテロ対策に準用することになっている。

(3) 基本的人権の「尊重」

法第5条では「日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない。」と規定し、「国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該国民の保護のための措置を実施するため必要最小限のものに限られ、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われる」とする。

しかし、人権の尊重は法治主義のもとでは当然のことであり、ことさらに強調すること自体、これまで見てきた違憲の法律の実態を国民に覆い隠す意図を持つといわれても仕方ないものである。人権に対する必要最小限の制限という概念も、権力者にとって極めて都合の良い言葉であることも見抜く必要があろう。

基本的人権の「尊重」の実態はどうか。

平等権、思想・良心の自由、表現の自由の規定はあるが（保護法5条2項）、苦役からの自由、信教の自由、学問の自由、居住移転の自由、財産権は制限の対象になる。

例1；居住移転の自由（憲法22条）

避難の指示（保護法52条）に基づいて市町村長が実施する避難住民の誘導（保護法62条）は、あくまで行政指導＝法律上の拘束力を持たない＝に過ぎない。

「自発的な意志に委ねられるもので強制にわたることがあってはならない」（保護法4条2項）としながら立ち入り制限区域設定の場合の退去命令に従わなければ、30万円以下の罰金又は拘留（193条）となる。

◎この退去命令は警察官、海上保安官だけでなく自衛官も発出できる（114条）

例2；財産権

「公正かつ適正な手続のもとに行われる」（保護法5条2項）としながら、公用令書による救援物資の収容、土地等の使用、応急公用負担は、いずれも具体的な不利益処分の理由を事前・事後に示すことなく、土地収用法による収容手続を省略して実施される。

5 国民保護計画と地方自治

(1) 11府県の要望と長崎市議会の付帯決議

①都道府県の国民保護計画の中で、わが国の平和と安全を確保するために、政府にたいする外交努力を要望したところが11府県に及んだ。いずれも総則で表明している。

岩手県、新潟県、埼玉県、長野県、神奈川県、福井県、京都府、兵庫県、山口県、長崎県、宮崎県

岩手県の例；

第1編 総則

第1章 計画の目的

わが国の平和と国民の安全を確保するためには、日本国政府が、国際協調に基づく外交努力などに

より、武力攻撃等の発生を未然に防ぐことが何よりも重要である。しかし、一方では、こうした外交努力にもかかわらず、わが国の平和と国民の安全を脅かす事態が発生した場合に備えて、万全の体制を備えておくこともまた極めて重要なことである。県は、住民の生命、身体及び財産を保護する責務にかんがみ、国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するため、以下のとおり、県の責務を明らかにするとともに、県の国民の保護に関する計画について定める。

②長崎市議会の付帯決議

長崎市議会は、長崎市国民保護協議会設置条例、長崎市国民保護対策本部等設置条例の議決に際し、「市民を代表する市議会がこれ（中尾注：国民保護計画の策定）に関与し得ず、その議論・意見が、同計画の策定過程において反映されるべき機会が何ら得られないことは、市議会として、市民の負託に応える職責を果たし得ないことになる」とし、「素案作成後、市議会に同案を示し内容を説明するとともに、議会の意見を十分斟酌することを求める」という付帯決議を採択した。（2006年3月28日）

(2) 鳥取県と隊友会との協定（日本平和委員会のEメール・2006年3月31日）

「鳥取県は28日、鳥取県内の自衛隊OBで構成する鳥取県隊友会と「緊急事態における隊友会の協力に関する協定」を結びました。鳥取県は協定のポイントとして「隊友会の持つ組織力と専門的知識・経験・能力等の活用（人的資源の社会的還元）」などとしています。隊友会は、「訓練等に積極的に参加する」（協定11条）となっており、元自衛官が広く住民の中に入っていくこととなります。すでに基地周辺では、自衛官が自治会やPTA等に入り込み、OBなどが地方議員になっていることも少なくありません。

今後、こうしたOBも積極的に、北朝鮮や中国脅威論をふりまきながら「保護」体制や自衛隊の必要論を説き、「保護」体制そのものを実践的にも強化し、あわせて9条改悪の世論づくりをすすめていくこととなります。隊友会は、そのHPによると約14万人の正会員をかかえており、こうした協定が全国で結ばれると大きな影響力を発揮することになり警戒が必要です。」

(3) 市町村と国民保護計画

①国民保護法にも「国民の保護に関する基本指針」にも、市町村の国民保護計画作成の期限は定められていない。

②市町村の国民の保護に関する計画は都道府県の計画に基づいて作成する。（保護法35条）

③高知県の事例（日本平和委員会のEメール・2006年3月23日）

国民保護法関連条例 高知・大月町否決、同・土佐町継続審議

「この3月地方議会では、国民保護協議会と国民保護本部の設置に関する条例案が審議されています。高知県平和委員会は、1月25日の県理事会で取り組みを討議し、反対の申し入れを各首長、担当者に行うことを決めました。また、平和委員会も加盟する有事法制反対高知県連絡会は「慎重な対応を求める陳情書」を全自治体に送りました。

大月町では、条例案の審議の際に陳情が資料として配布され、共産党の伊芸町議が「県の想定は、土佐湾に不審船が押し寄せる、山にゲリラが立てこもるなど、およそ現実的ではない。国が法律を決めた、県が計画を決めたからなどといって十分な審議もしないで条例を制定するのは地方自治の本旨に反する。」と反対討論を行った結果、賛成4、反対7で条例案が否決されました。

土佐町では、議会前の2月16日に嶺北平和委員会が大豊町、本山町とともに訪問して要請を行いました。その後、ここでも3月議会で慎重審議を求める陳情が採択され、その直後の条例案提案だったので、「慎重審議を求める陳情を採択しておきながら十分な審議もなく条例案を採決にかけるのはおかしい」との討論で、継続審議となりました。

和田高知県平和委員会事務局長は、「想定内容そのものに無理がある。いまおおいに問題提起をすることが大事。そうすれば議論が広がっていく。」と今後の決意を語っています。」