

国民保護と防災・災害対策の2つの「相違」

— 国民保護の制度と運用② —

NIDSコメンタリー

政策研究部付主任研究官 林 浩一

第245号 2022年11月10日

本稿では、先に『国民保護の経緯、現状、方向性』（NIDSコメンタリー243号、2022. 11. 1）で示した4つの視点のうち「視点1：法制度の射程」について、新たな要素も示して、その内容を深めることとする。具体的には、まず国民保護と防災・災害対策の対比について、法制としては事態対処法¹と災害対策基本法（昭和36年法律223号）を比較するのが妥当と考えられること、また災害対策基本法が示す枠組みと比較すると事態対処法は基本的に対処（防災でいう「応急」）の範囲を対象としていることの2点を指摘できる。また避難施設などの整備については、国民保護法²でどのように受け止められるかは必ずしも明らかではないと考えられる。そこに本稿では、法制度の前提となる事象の本質、リスクや責任の所在、情報収集の態様などの観点から自然災害と武力攻撃事態等の基本的な相違についての認識も加え、事象全体の相違の一方で具体的活動内容には類似点もみられること、また事態対処法は防災でいう「応急」中心だが国民保護法は一部に「予防」と「復旧」も含むという特徴があることを示していきたい。

視点1-1：国民保護と防災・災害対策の「比較」と「基本的相違」

先に触れたように、国民保護については防災との対比から説明されることが多い（図表1参照）。

図表1：防災と国民保護の比較

	防災	国民保護
	地震、台風など (地理的状况、気象状况などによる)	武力攻撃、テロ (悪意ある相手により引き起こされる)
事務性格	自治事務	法定受託事務
対応主体	市町村(国、県は補完)	国⇒県⇒市町村
対策本部	自らの判断で設置	国の指定による設置
県の役割	補完的役割	主体(県内における措置の総合調整権を付与)

出典：消防庁「国民保護制度等について」（令和2年12月11日）〈www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/post-81/26/shiryu2.pdf〉、10頁より、筆者作成。

一方、例えば自衛隊による国民保護への取組みについて、自衛隊しか実施できない武力攻撃の排除と両立できる範囲内で、可能な限り国民保護を行うとされ、「活動内容としては、自然災害時における「災害派遣」と変わるものではない」（下線は筆者による。）とも説明されていた³。

そこで、まずは上記「比較」に示される相違と災害派遣と変わるものではないという類似性の指摘がどのように整合的に理解できるのかという点から検討を進める。

¹ 「武力攻撃事態等及び存立危機事態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」（平成15年法律79号）。なお国民保護法の適用があるのは武力攻撃事態等なので、本稿もその範囲で論じる。

² 「武力攻撃事態等における国民の保護のための法律」（平成16年法律112号）。

³ 『平成18年版防衛白書』、210頁。

まず「比較」に関連し、国民保護法案が検討されていた平成15年末、総務省消防庁の消防審議会から「防災と国民保護の基本的相違」との認識が示されていた(図表2参照)。これは、同審議会による「消防防災分野における現下の諸課題への対応方策に関する答申」に「国民保護法制の制度化への対応」が含まれており、その資料として添付されていたものである。

図表2：防災と国民保護の基本的相違

	自然災害	武力攻撃事態等
事象の本質	主として自然による事象	・わが国への外国からの組織的な攻撃 ・ダメージを最大化するため意図的に行われる
リスクの所在	当該地域の災害リスク (気象、地形、地盤などによる)	わが国と外国その他の外部との間の外交関係などに起因するリスク
責任の所在	・自然のハザードは、国の努力によって回避不可能 ・歴史的に見て、自然災害については各地方公共団体が防災施策を講じ、規模態様などに応じて国が相応の支援を行ってきた経緯	・国レベルの外交関係その他の諸事情に起因して生じる事態 ・わが国に対する攻撃がなされる場合、いずれかの地方公共団体の区域に対して当該攻撃が行われることとなるが、その事態の発生に当該地方公共団体が責任を有するわけではない
対応主体	・災害の規模態様などに応じ、第一義的には市町村が対応するがそれでは対応できない場合に、都道府県や国が相応に対応	・侵害排除は自衛隊のみが担いうる ・武力攻撃災害への地方公共団体の対応は、国の指示などに基づく対処が基本
情報の収集	・基本的に各地域で収集 ・国へ伝達	・通常、国が最も多くの情報を有し、適切な分析を行い得る ・基本的に国が収集・分析 ・地方へ伝達
↓		
武力攻撃事態に対応する国民保護については、国全体として万全の措置が講じられるよう、国が基本的な責任を担うべき		

出典：「資料6 防災と国民保護との基本的相違」消防審議会「消防防災分野における現下の諸課題への対応方策に関する答申」(平成15年12月24日)<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/singi/items/singi042_06_151224_tousin_s6.pdf>より、筆者作成。

「比較」は具体的な法制の内容を踏まえているとみられる一方、上の「基本的相違」では事象の本質あるいは責任の所在などから対比されており、法制度はこの「基本的相違」に即して具体化されたものと理解できよう。国民保護法の施行後、国民保護のための措置は、自然災害などに対する防災対策における措置と類似する形態が多いとされる一方で、外国からの武力攻撃という国家の緊急事態への対処なので国の責任の下で行われるため、自然災害などへの対処と異なる点が多いと評価されていた⁴(下線及び二重下線は筆者による。)。自衛隊による国民保護の具体的な活動としても、避難、救援、武力攻撃災害への対処及び応急の復旧の4分野で想定されている内容(図表3参照)⁵をみれば、上記二重下線部と同様に、災害派遣時の活動と類似す

⁴ 大石利雄「特集国民保護 国民保護の論点」『季刊 消防の科学』No. 83. (2006冬号)、7頁。

⁵ なお、国民保護法成立当時、自衛隊に期待されている国民保護措置の内容は次のように示されていた。

脚注図表1：自衛隊に期待されている国民保護措置の内容

避難住民の誘導	誘導、集合場所での人員整理、避難状況の把握など
避難住民などの救援	食料品及び飲料水の供給、物資の供給、医療活動、捜索及び救出など
武力攻撃災害への対処	被災状況の把握、人命救助活動、消防及び水防活動、NBC汚染対処など
武力攻撃などの応急の復旧	危険ながれきの除去、施設などの応急復旧、汚染の除去など

出典：『平成17年版防衛白書』、211-212頁より、筆者作成。

るものといえよう⁶。これらの活動内容は具体的な現場におけるものと捉えられる一方、下線部に示された評価は上記「基本的相違」に示されているように、武力攻撃事態等の全体に対する評価が前提になっていたと捉えるのが妥当であろう。

図表3：自衛隊が行う国民保護措置の内容

避難住民の誘導	必要な情報の収集・提供、避難住民の誘導・運送、避難のための施設内の通行など
避難住民などの救援	人命救助関係(搜索・救難、応急医療の提供など)、医療活動支援(傷病者の搬送など)、生活支援関係の措置(炊き出し、給水、救援物資の輸送など)、安否情報の収集、救援のための施設使用許可など
武力攻撃災害への対処	被害状況の確認(モニタリング支援など)、人命救助(搜索・救助、応急医療の提供など)、被害の拡大防止(周辺住民の退避支援、消火など)、NBC攻撃等による危険物質の除去、生活関連等施設の安全確保の支援(指導・助言、職員の派遣)など
応急の復旧	所管施設・設備の応急復旧、危険ながれきの除去や道路・滑走路の応急補修など

出典：『平成18年版防衛白書』、165-166頁より、筆者作成。

このように、国民保護と防災・災害対策には、上記「基本的相違」が示すように事象全体の観点からの相違と、それがゆえに「国全体として万全の措置」を講ずるために国の責任が重視される一方で、自衛隊の具体的な活動内容には災害派遣時との類似性がみられるという、いわばマクロでの相違とミクロにおける類似がある理解できよう。そのうえで、「比較」に要約される国民保護法による具体的制度の特徴の背景あるいは前提に、「基本的相違」が示す事象の本質的な相違が存在することを理解しておくことが重要である。

⁶ なお、『平成18年版防衛白書』、210頁における説明は、新設された国民保護等派遣(隊法77条の4)について「活動内容としては、自然災害時における「災害派遣」と変わるものではないが、武力攻撃事態等という環境下における活動であるため、武器使用に関する規定や、内閣総理大臣の承認規定などを設けている」となっており、説明の重点は国民保護と災害派遣(隊法83条)の活動の類似性よりは、武器使用や命令手続きについての災害派遣との相違に置かれていると考えるのが妥当であろう。

また、自衛隊の部隊等が国民保護措置を実施する根拠は、『防衛白書』でその要請手続きが解説されていることなどもあり、国民保護等派遣によると思われるが、実際は、事態と国民保護のための活動の根拠規定は複数の組み合わせとなっている。武力攻撃事態であれば防衛出動を命ぜられた部隊等が、武力の行使(隊法88条)ではなく公共の秩序維持権限(隊法92条)を根拠に対応する。武力攻撃予測事態では、自衛隊の部隊等は基本的には平素と同様に駐屯地・基地などに所在して防衛出動に向けた諸準備を行っていると考えられていたので、その際にもっぱら国民保護のための活動を実施するために出動する根拠として新たに国民保護等派遣が設けられている(田村重信編著『新・防衛法制』(内外出版、平成30年)、380-381頁)。

またわが国に対する武力攻撃を排除し、防衛出動を命ぜられた部隊等に撤収が命ぜられた(隊法76条2項)後、引き続き武力攻撃事態認定の下、対処措置の一環として武力攻撃災害の応急の復旧が想定されているので(磯崎陽輔『事態対処法の読み方』(ぎょうせい、平成16年)、19-20頁。国民保護法制研究会編『逐条解説国民保護法』、458-459頁。)、その場合も国民保護等派遣で対応することとなる。

このように、国民保護等派遣により自衛隊が国民保護措置を実施するのは、基本的には武力攻撃が発生する前(武力攻撃予測事態)か防衛出動の撤収が命じられた後(防衛出動の撤収後)のいずれかである。

脚注図表2：事態類型と自衛隊による国民保護措置実施の行動類型・権限

事態		武力攻撃事態 (発生事態)
		(切迫事態)
	武力攻撃予測事態	(防衛出動撤収命令後)
行動類型	国民保護等派遣	防衛出動 (公共の秩序維持権限(隊法92条)で対応)
		国民保護等派遣

出典：「図表8-1 事態類型と自衛隊による国民保護措置実施の行動類型・権限」田村同上、381頁より、筆者作成。

視点 1-2：枠組み法と個別法

では、法制全体を対比するとどのような相違があるのだろうか。まず災害対策関係法律の枠組みを概観し、それに沿って事態対処法と国民保護法について考察することとする。

災害対策基本法は、災害予防(4章)、災害応急対策(5章)、災害復旧(6章)、財政金融措置(8章)などの規定を通じて、防災に関する責務や組織、防災計画の策定、予防、応急、復旧・復興の各段階における関係者の役割や権限、財政措置などの一般則を定めるとともに、災害対策関係の個別法に欠けている防災活動の基準として実務的な事項、例えば応急措置の代行、要支援者名簿の事前策定、物資輸送の枠組みなどを共通項的に規定し⁷、複数の災害類型に対応した災害対策関係法律を、「予防」、「応急」及び「復旧・復興」の区分に応じて包含する枠組みとなっている(図表4参照)。

図表4：主な災害対策関係法律の類型別整理

類型	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	<p>災害対策基本法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大規模地震対策特別措置法 ・津波対策の推進に関する法律 ・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・津波防災地域づくりに関する法律 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 	<ul style="list-style-type: none"> <全般的な救済援助措置> ・激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 <保険共済制度> ・地震保険に関する法律 ・農業保険法 ・森林保険法 <災害税制関係> ・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> ・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 ・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法
	<ul style="list-style-type: none"> ・海岸法 		
火山	<ul style="list-style-type: none"> ・活動火山対策特別措置法 	<ul style="list-style-type: none"> ・水防法 	
風水害	<ul style="list-style-type: none"> ・河川法 ・海岸法 		
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> ・砂防法 ・森林法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 		
豪雪	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雪地帯対策特別措置法 ・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法 		
原子力	<ul style="list-style-type: none"> ・原子力災害対策特別措置法 		<ul style="list-style-type: none"> ・大規模災害からの復興に関する法律

出典：「附属資料27 主な災害対策関係法律の類型別整理表」『防災白書』令和3年版<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r03/honbun/3b_6s_27_00.html>を、筆者が一部修正。

これらの災害対策関係法律は、災害の類型に応じて多様なものがあるが、関係する範囲に着目すると、「予防」に該当する法律は、①「予防」のみ、②「予防+応急」及び③「予防、応急、復旧・復興」の3つに分けられる。これらのうち、①「予防」のみの例として地震・津波対策では、対象となる地震ごとに個別の特別措置法が定められているが、それらは観測体制の整備など、避難施設などの整備や住民避難などに関する事前の計画作成及び防災施設の整備などの3項目を規定する点では共通であり、具体的な措置はより細分化された手順に沿って講じられていることが分かる(図表5参照)。

⁷ 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(総括担当)付「災害法体系について」、25頁。資料は、気象庁平成29年度気象アドバイザー育成研修時のもの<<https://www.jma.go.jp/jma/ki-shou/intro/gyomu/wxad/kensyu/h29/pdf/2-2-2.pdf>>を参照した。

図表5: 我が国の地震防災に関する法律体系(概要)

	観測体制	計画など	防災施設整備など	
災害全般への対策の基本	(災害対策基本法) ～防災組織、防災計画、災害予防、災害応急対策・災害復旧など～			
首都直下地震対策 ^㉗	観測施設などの整備努力	首都機能維持対策など 被災者の救難・救助	発許可の特例など 建築基準法の規制特例など	社会福祉施設・公立小中学校等事業の国庫補助率嵩上げ ^㉙
南海トラフ巨大地震対策 ^㉘	観測施設などの整備努力	避難場所などの整備など	施設整備の国庫補助率嵩上げなど	
大規模地震対策(東海地震対象) ^㉚	観測体制強化	警戒宣言後の活動などの事前計画	対象施設の国庫補助率嵩上げ ^㉛	
日本海溝・千島海溝地震対策 ^㉜	観測施設などの整備努力	防災施設などの整備などを計画	財政・緊急上の配慮	
全国における津波対策	観測体制強化など ^㉞	津波避難計画の作成・公表	財政上・税制の措置に係る検討	
	^㉟	津波に避難に関する地域防災計画作成	土地区画整理事業、関連施設の容積率などの特例	

出典：「我が国の地震防災に関する法律体系」〈<https://www.bousai.go.jp/jishin/pdf/jishinkankeihouritsutai.kei.pdf>〉より、筆者作成。図表中の㉗から㉟は、次の各法律を示す。㉗：首都直下地震対策特別措置法(H25)、㉘：南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(H14)、㉚：大規模地震対策特別措置法(S53)、㉛：地震財特法⁸(S55)、㉜：日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(H16)、㉞：地震防災対策特別措置法(H7)、㉟：津波対策の推進に関する法律(H23)、㊱：津波防災地域づくりに関する法律(H23)。

大規模地震対策特別措置法(昭和53年法律73号)は図表5に含まれているが、図表4では「予防+応急」を対象とする②のパターンである。同法では地震防災対策強化地域を指定し(同法3条1項)、地震応急対策に関する計画として基本計画(同法5条)、強化計画(同法6条)及び応急計画(同法7、8条)の作成と推進が規定されている。そして警戒宣言(同法9条)が発せられて以降、自衛隊の地震防災派遣(隊法83条の2)その他の各種地震防災応急対策が実施されることになっている。また強化計画に基づいて緊急に整備する必要がある施設などの経費は、地震財特法による補助が行われる(図表5の㉛の部分)⁹。

③のパターンでは、活動火山対策特別措置法(昭和48年法律61号)が火山対策分野で市町村による降灰除去事業に対する国庫補助などを規定する(同法22条など)とともに、火山防災協議会において、「噴火シナリオ」と「火山ハザードマップ」を踏まえて「噴火警戒レベル」の設定とそれに沿った「避難計画」など警戒避難体制について協議が行われ、それらが地域防災計画に反映されるようになっている(図表6参照)¹⁰。

また、津波対策の推進に関する法律(平成23年法律77号)では「災害復旧及び災害からの復興に当たっての配慮」(同法13条)が規定されるものの、施設整備などについては①「予防」パターンに分類できる津波防災地域づくりに関する法律(平成23年法律123号)によって具体化されている。その流れは、【基礎調査(津波災害発生のおそれがある沿岸の陸域・海域に関する地形、地質、土地用の状況その他の事項に関する調査)】⇒【断層モデル設定】⇒【津波浸水シミュレーション】⇒【津波浸水想定の設定】の順を経て、具体的な施策の前提となる「津波防災地域づくりを総合的に推進するための計画(推進計画)」が作成されるのである¹¹。

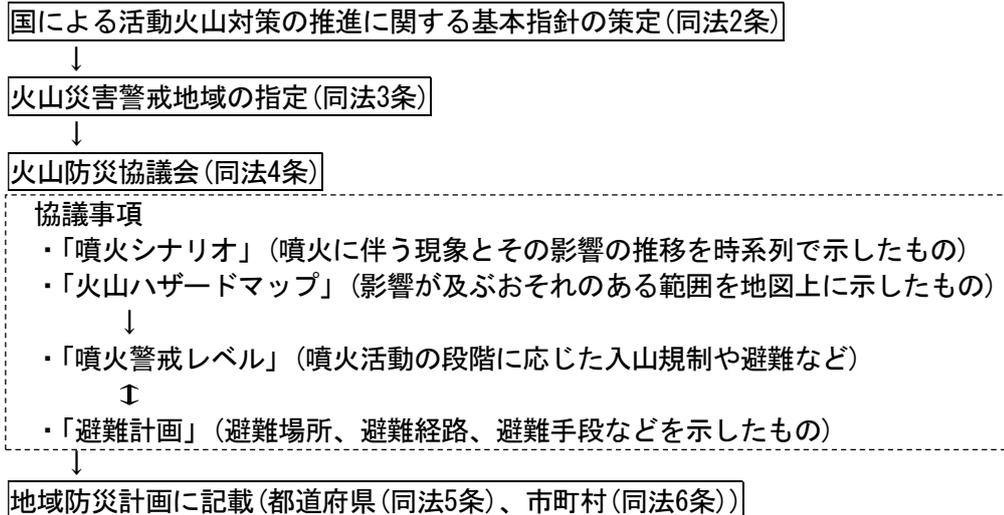
⁸ 「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」(昭和55年法律63号)。

⁹ 「大規模地震対策特別措置法の概要」〈<https://www.bousai.go.jp/jishin/pdf/dai-shinhougaiyou.pdf>〉。

¹⁰ 「活動火山対策特別措置法(昭和48年法律第61号)の概要」〈https://www.bousai.go.jp/kazan/kazan_houritsu/pdf/gaiyou.pdf〉。

¹¹ 国土交通省「津波防災地域づくりに関する法律(津波防災地域づくり法)の概要」〈<https://www.mlit.go.jp/commom/001233095.pdf>〉。

図表6：活動火山対策特別措置法における火山防災協議会の協議事項と地域防災計画の関係



出典：脚注10及び「活火山対策の総合的な推進に関する基本的な指針」（平成28年2月22日）、3頁より、筆者作成。

この火山と津波という異なる分野の2つの法律からでも、「予防」施策を具体的に講じるには、災害被害が及ぶ範囲などに関するハザードマップやシナリオが重要な前提となっていることが理解できる。

ここで事態対処法と「武力攻撃事態等への対処に関して必要となる法制」（事態対処法制¹²）（事態対処法旧21条1項¹³）（図表7参照。事態対処法と各事態対処法制の関係は図表8参照）について、上記の災害対策関係法律の類型別整理の枠組みにならぬ整理してみると、まず事態対処法には武力攻撃事態等の「予防」に位置づけられるような具体的な規定は置かれてない。「復旧・復興」に対応する規定も、対処措置の定義に、武力攻撃が国民生活・国民経済に及ぼす影響を最小とするために武力攻撃事態等の推移に応じて「施設及び設備の応急の復旧」の措置を行うと規定されている（事態対処法2条8号ロ）が、復興は事態終了後の状況を踏まえて検討するとされている¹⁴。また災害対策基本法の財政金融措置（8章）に相当する経費などに関する規定も置かれていない。このように事態対処法は、対処基本方針が定められてから廃止されるまでの措置（2章及び3章）を中心に規定しており、対象とする範囲は災害対策基本法にいう「災害応急対策」に対応する範囲であると整理できよう¹⁵。

¹² 国民保護法以外の事態対処法制の正式名称は次の通り。それぞれの各法律が適用される事態が名称の下線部に明示されている（下線は筆者による）。各法律の概要などは、『平成17年版防衛白書』、205-212頁参照。

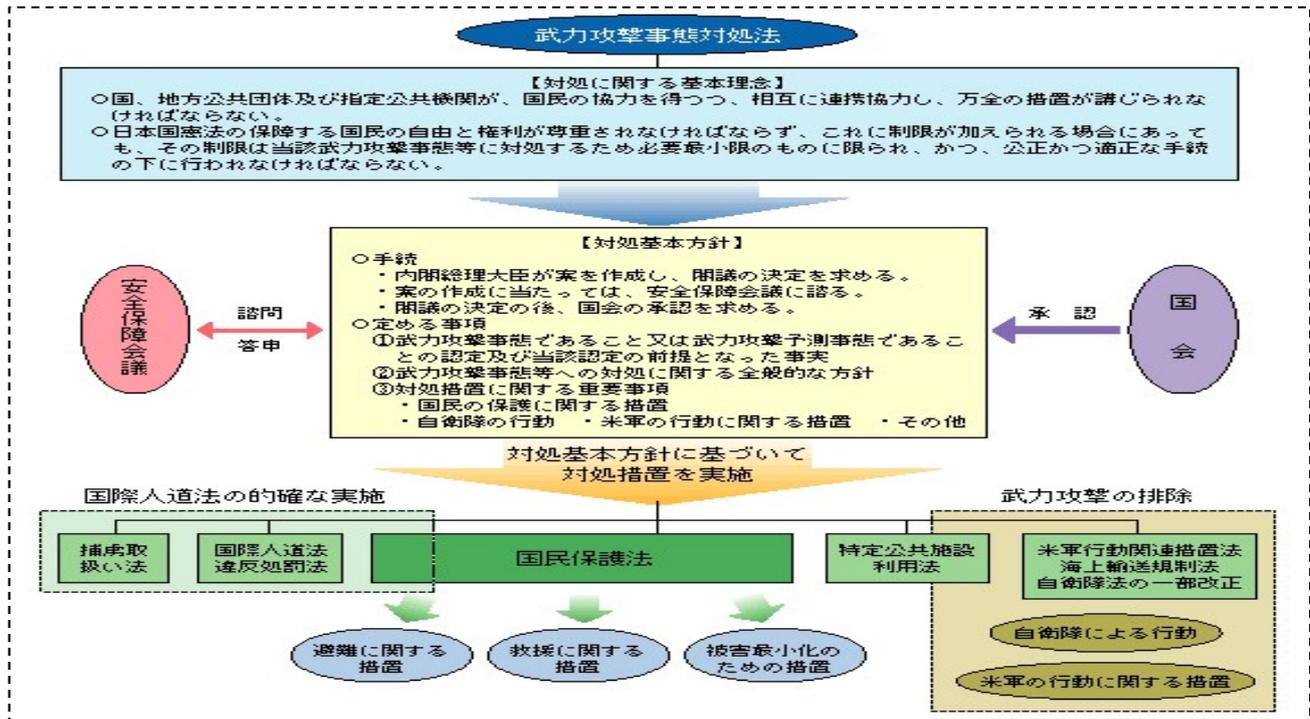
- ・海上輸送規制法：「武力攻撃事態及び存立危機事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律」（平成16年法律116号）。
- ・米軍行動関連措置法：「武力攻撃事態等及び存立危機事態におけるアメリカ合衆国等の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」（平成16年法律113号）。
- ・特定公共施設利用法：「武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律」（平成16年法律114号）。
- ・国際人道法違反処罰法：「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」（平成16年法律115号）。
- ・捕虜取扱い法：「武力攻撃事態及び存立危機事態における捕虜等の取扱いに関する法律」（平成16年法律117号）。

¹³ 国民保護法を含む事態対処法制の整備を規定した事態対処法3章は、2015年の平和安全法制整備に際して削除されている（『官報』平成27年9月30日（号外224号）、21頁）。削除前の関連条文は武力攻撃事態対処法研究会編『武力攻撃事態対処法の解説Q&A』（ぎょうせい、平成15年）、160-161頁参照。

¹⁴ 武力攻撃事態対処法研究会編同上、102頁。

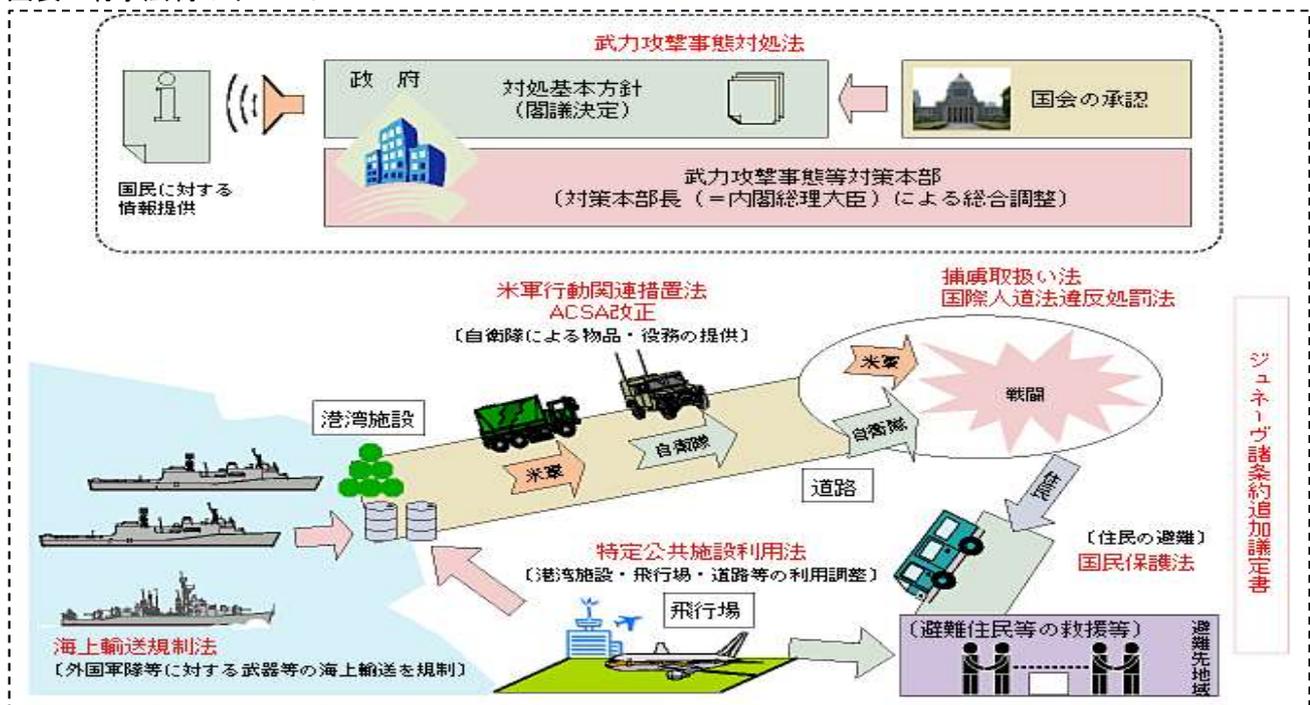
¹⁵ なお、平成27年の平和安全法制整備の際、「国の責務」（事態対処法4条）に国は「事態への対処についての訓練その他の関係機関相互の緊密な連携協力の確保に資する施策を実施する」旨が追加された（現在の4条2項）（『官報』平成27年9月30日（号外224号）、21頁）。しかし国、地方公共団体及び指定公共機関の責務に関する事態対処法4-6条は具体的な義務を生じさせず、事態対処法などにおける基本的な考え方を示した訓示規定なので（磯崎前掲注6、28頁）、上記改正で国に訓練その他の施策を実施する義務が直ちに生じるものではないと考えられる。

図表7：武力攻撃事態等における国民の保護の位置づけ



出典：「武力攻撃事態等における国民の保護の位置付け」『平成17年版防衛白書』、208頁を、筆者が一部修正。
 図表中の「安全保障会議」は、現在は「国家安全保障会議」。

図表8：有事法制のイメージ



出典：「図表2-3-3 有事法制のイメージ」『平成18年版防衛白書』、107頁を、筆者が一部修正。図表中の「武力攻撃事態等対策本部」は、現在は「事態対策本部」。

各事態対処法制はその目的に応じ、武力攻撃の排除、国民保護及び国際人道法の的確な実施の3つに区分されている。この区分にそって各法の適用範囲を整理すると、武力攻撃の排除を目的とする各法は、特定公共施設利用法も含め、事態認定間の措置を規定しており、その適用範囲は「対処」となっている。

これに対して国民保護法は、まず武力攻撃事態等に備えて、あらかじめ(傍点は筆者による。)国民保護に関する基本指針を定める必要がある(国民保護法32条1項)、指定行政機関や都道府県・市町村などもそれぞれ

の計画を作成することとされている(国民保護法33-36条)。次いで組織の整備、訓練、啓発に関する規定(国民保護法41-43条)もあり、特に訓練は、突然発生する事態に際して国民保護を迅速かつ確に実施するため平素から(傍点は筆者による。)十分実施しておくことが重要とされている¹⁶。さらに避難・救援に必要な物資・資材などの備蓄(国民保護法142条、145-146条)や避難施設についての指定、届出、調査及び研究に関する規定もあり(国民保護法148-150条)、特に施設の指定はあらかじめ(傍点は筆者による。)行うとされるときも、調査・研究と避難設備の整備の促進に努めるとも規定されている。これらの規定は、その内容からは「予防」に位置づけられよう。一方「復旧・復興」の範囲について、武力攻撃災害の復旧(国民保護法141条)と武力攻撃災害の復旧に係る財政上の措置(国民保護法171条)に関する規定があるが、どちらも自然災害に係る災害復旧事業に相当する「武力攻撃災害の復旧」以降は事態終了後に整備される別の法律によることを前提としつつ、一部先行的に復旧が可能となる地域での実施が遅延することがないようにとの趣旨で設けられている¹⁷ので、その範囲に限って「復旧・復興」の範囲まで含んでいることとなる。加えて国民保護法の規定による措置に要した費用の範囲ではあるが、財政上の措置などについても所要の規定(国民保護法7章)が置かれている。

このように事態対処法の基本的な枠組みは「対処」の部分(図表9の二重線部分)にあるが、国民保護法は「予防」と、「復旧・復興」のうち一部「復旧」にあたる内容を含んでいる(図表9の点線部分)と整理できよう¹⁸。

図表9：事態対処法制の整理¹⁹

	予防	対処	復旧・復興
武力攻撃の排除		【自衛隊による行動】隊法の一部改正・海上輸送規制法 【米軍の行動に関する措置】米軍行動関連措置法 特定公共施設利用法	
国民保護	基本指針など、訓練、備蓄、避難施設指定など	国民保護法(避難・救援・被害最小化)	復旧(一部)
国際人道法の的確な実施		捕虜取扱い法 国際人道法違反処罰法	

出典：前掲図表7及び関係条文より、筆者作成。

¹⁶ 国民保護法制研究会編前掲注6、112頁。

¹⁷ 同上、458-459頁、553-554頁。

¹⁸ 国民保護法に定める事務が実施される時期と対処基本方針の関係について、磯崎前掲注6、19-20頁参照。

¹⁹ 特定公共施設利用法は、港湾、飛行場、道路などの利用について、武力攻撃の排除のための自衛隊などの行動と国民保護のための活動について総合的、横断的に調整する仕組みとして設けられたため、武力攻撃の排除と国民保護の2つの区分に対応する。

同様に国民保護法も、外国人に関する安否情報(国民保護法96条)と赤十字標章等や特殊標章等の交付等(国民保護法157-158条)の規定が国際人道法の的確な実施に該当し、国民保護と国際人道法の的確な実施の2つの区分に対応している(国民保護法と国際人道法の規定との具体的な対応は、拙稿「事態対処関連法制における国際人道法の的確な実施についての一考察」日本防衛学会『防衛学研究』第40号(2009年3月)、129頁参照)。

また捕虜取扱い法は、武力攻撃事態の終了後に捕虜などの送還などを実施することになっており、時間的には対処基本方針の廃止後も業務の継続が当然予定されているが、送還業務の性質は「復旧・復興」ではなく「対処」の延長と考えられる。国際人道法違反処罰法は、ジュネーブ諸条約などに規定される重大な違反行為の処罰に関する罰則規定であり、武力攻撃事態に適用があるが、逆にその適用は武力攻撃事態に限られないので、必ずしも図表9に示す「予防」、「対処」及び「復旧・復興」の区分に対応しているわけではない。

考察

以上、本稿では国民保護と防災・災害対策の法制度を比較した。それを踏まえた考察として、まず「比較」(図表1)に「基本的相違点」(図表2)を加えることにより、国民保護と防災・災害対策には、全体としての相違の一方、被災場面での具体的活動には類似性が認められるといえよう。また災害対策基本法が示す災害対策関係法律全体の枠組みから、災害の「類型」と「予防」、「応急」及び「復旧・復興」の区分の観点を援用すると、事態対処法が示す枠組みと個別事態対処法制の位置づけは図表9のように整理、理解でき、「予防」と一部「復旧」にも及んでいるという国民保護法の特徴が理解できる。そして防災における「予防」施策の前提に対象災害についてのシナリオやハザードマップが置かれていることに倣えば、国民保護法による措置、特に「予防」にあたるものにとって対象となる事態のシナリオとハザードマップに相当する前提条件の整理が重要な意味を持つことが想定されよう。

以下、具体的に考えてみると、「比較」はその対象を理解することが重要である。枠組み法である災害対策基本法と個別法である国民保護法を直接対比することは妥当ではない。もちろん2つの法律に具体的に規定されている内容、特に災害応急対策や災害復旧の規定と、国民保護法の避難、救援、武力攻撃災害への対処など類似の項目があるために、その相違を示す「比較」になったかと思われる。しかし、制度同士の比較であれば、災害対策関係法律の全体(図表4)と事態対処法制の全体(図表9)とで行うことが妥当である。また、法制度の前提となる事態あるいは事案の本質的な比較については「基本的相違」を踏まえるべきである。特に自然のハザードは回避不可能である一方、武力攻撃は外交関係などに起因し、抑止、回避、そして発生した後であればその排除が可能かつ必要であることも指摘できる。事態対処法による対処措置は武力攻撃の排除と国民保護が車の両輪であると考えられている²⁰のも、この点が背景となっているからといえよう。

一方、同じ「基本的相違」では、武力攻撃事態等は国家間関係に起因するリスクなので、情報収集と分析は基本的に国が行って地方公共団体に情報提供するトップダウンの流れとなり、防災は個別地域のリスクに応じて発生した災害の規模態様に依りて順次広域自治体や国に情報提供するボトムアップの流れになると整理されている。事態対処法3条6項や国民保護法8条という国民に対する情報提供に関する規定が置かれ、住民避難の前提となる警報に武力攻撃事態等の現状と予測などが含まれている(国民保護法44条2項)のも、武力攻撃事態等における国民保護は、全体の状況判断がトップダウンで提供され、それを受けて具体的な活動が行われる仕組みであることを示している。この点は、ロシアによるウクライナ侵略の状況や経緯などをみれば、武力攻撃事態等の全般的な対処は国の判断によるが、個別具体的な被害への対処やその活動内容は人為的な爆発、火災などへの対応に類似したものとなることが十分理解できよう。

次に災害対策基本法と個別関連法律の災害予防についての関係を見ると、災害対策基本法に訓練、物資・資材の備蓄、施設・設備の整備などの災害予防とその実施責任の規定はある(同法46条)が、上にみたとおり、施設整備の具体的な計画や手続き、財政措置などは災害類型に応じて別の法律によっているのである。災害発生時の災害応急対策は、災害対策基本法による組織や計画づくりに加え、個別法による施設整備やまちづくりなどの基盤整備を踏まえて行われるともいえる。そのような観点から図表9の武力攻撃の排除の欄をみれば、「対処」における「自衛隊による行動」の前提として、平素からの防衛力整備と教育訓練による防衛力の基盤整備が「予防」の欄に位置づけられよう。防衛力整備は事態対処法を直接の根拠として行われるものではないが、現在では、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画を前提として作成される、対処すべき事態とその様相を明らかにする「防衛力指針」や事態対処のための基本方針と具体的要領を明らかにする「統合運用構想」など²¹を踏まえて行われているので、これらの指針や構想は、災害対策の「予

²⁰ 磯崎前掲注6、21頁。

²¹ 「防衛諸計画の作成等に関する訓令」(平成27年防衛省訓令32号)<http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_da

防」におけるシナリオとハザードマップの役割を果たしているともいえ、事態対処法の枠組みにおける事前施策の実施の在り方に災害対策との類似性・共通性が指摘できよう。

こう整理してみると、近時指摘されるようになった国民保護に関する施設などの整備ニーズは、国民保護のための基盤整備として明確に「予防」に位置づけて取り組む必要があるだろう。

国民保護法には「政府は、武力攻撃災害から人の生命及び身体を保護するために必要な機能を備えた避難施設に関する調査及び研究を行うとともに、その整備の促進に努めなければならない。」(国民保護法150条)との規定はあるが、その趣旨は、国民保護法成立当時、避難施設の機能や整備の在り方についての考え方が確定していないと考えられたので、その後の調査・研究によりその考え方の検討を進め、将来的に避難施設が実際に整備されていくことが期待されるというものであった²²。また平成19年から平成20年にかけて、総務省消防庁により「国民保護における避難施設の機能に関する検討会」が開催され、避難施設に関する調査・研究と避難施設に必要な機能の検討が行われた²³。具体的な検討テーマとして、当時指定されていた避難施設の調査、状況把握や、弾道ミサイル攻撃、ゲリラ・特殊部隊による攻撃、NBC攻撃などの多様な攻撃に対していかなる機能・工夫が必要となるかなどが取り上げられたが、平成20年7月に出された報告書は、避難施設の指定・整備が適切に進められるよう、総務省消防庁による都道府県・政令指定都市への助言などの資と位置づけられていた²⁴。

このような国民保護法150条の趣旨や、災害対策基本法と個別災害対策関係法律の役割分担などにも鑑みれば、国民保護に関する基盤整備そのものの取扱いは、事態対処法と国民保護法に取り込むよりは、国家安全保障戦略などを踏まえて整備の前提となる「シナリオ」と「ハザードマップ」を整理し、整備の考え方、対象、手順、所要の財政措置、それに既存法令との適用関係などを内容とする別途の法律を設けることが1つの選択肢として考慮されるべきであろう。

方向性について

以上、国民保護と防災・災害対策について、「比較」と「基本的相違」、それに枠組み法と個別法という、2つの「相違」から考察したが、そこから次のような方向性を示すことができよう。

まず国民保護と防災・災害対策の比較は、法制全体の比較か具体的活動内容の比較なのかを明らかにするのが重要である。そうすると、武力攻撃事態等の全体への対処の観点からは国の状況判断を踏まえたトップダウンの流れが基本となることが理解できる一方、具体的な被災現場での活動は災害対策基本法における災害応急対策との類似点があることが整合的に理解できる。

また武力攻撃事態等に先立って国民保護のための基盤整備を充実させるのであれば、「シナリオ」と「ハザードマップ」を明らかにし、災害対策関係法律の例にならい、事態対処法と国民保護法とは別の法律により対応することが妥当であると考えられる。もちろんその「シナリオ」と「ハザードマップ」は、国家安全保障戦略⇒防衛計画の大綱⇒中期防衛力整備計画を踏まえて整備されている²⁵防衛力整備の諸前提と、当然接続・整合されるべきである(図表10参照)。

ta/a_fd/2015/ax20151001_00032_000.pdf>3条1項及び2項。

²² 国民保護法制研究会編前掲注6、475-476頁。

²³ 「国民保護における避難施設の機能に関する検討会 第1回会合 配布資料」<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento250_04_haihuSiryou01.pdf>。

²⁴ 総務省消防庁国民保護室「国民保護における避難施設の機能に関する検討会報告書」(平成20年7月)<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento250_01_200703-2houdou_z.pdf>、1-2頁。

²⁵ 『令和4年版防衛白書』、195頁参照。

図表10：事態対処法制の射程(防衛力整備と国民保護の基盤整備のイメージ)

	予防	対処	復旧・復興
武力攻撃の排除	防衛力整備	【自衛隊による行動】隊法の一部改正・海上輸送規制法 【米軍の行動に関する措置】米軍行動関連措置法 特定公共施設利用法	
国民保護	国民保護の基盤整備 基本指針など、訓練、備蓄、避難施設指定など	国民保護法 (避難・救援・被害最小化)	復旧 (一部)
国際人道法の的確な実施		捕虜取扱い法 国際人道法違反処罰法	

出典：前掲図表9より、筆者作成。

このような方向性を示して本稿を終えるとともに、稿を改め、国民保護の「本質」が法制度としてどのように具体化されたのかについては事態対処法と国民保護法の制定過程を振り返り、国民保護の「予防」の前提条件がどのように整理されているのかに関しては国民保護のための基本指針などの分析を行うこととしたい。

(2022年11月7日脱稿)

<p>プロフィール profile</p> <p>政策研究部付 主任研究官 林 浩一 専門分野：防衛法制(事態対処法制、国際人道法)、 政策過程論(実施研究)</p>	<p>本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。 NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。 ただし記事の無断転載・複製はお断りします。</p> <p>防衛研究所企画部企画調整課 直 通：03-3260-3011 代 表：03-3268-3111 (内線 29177) F A X：03-3260-3034 ※ 防衛研究所ウェブサイト：http://www.nids.mod.go.jp/</p>
---	---