

「武力攻撃事態等」と「緊急処理事態」の3つのモード — 国民保護の制度と運用③ —

NIDSコメンタリー

 政策研究部付主任研究官 林 浩一
 第248号 2022年12月8日

はじめに

武力攻撃事態対処法¹と国民保護法²が成立した平成15年から平成16年の前後の時期をみると、冷戦後の安全保障環境の変化に伴う、わが国の防衛あるいは安全保障にかかわるいくつかの大きな流れがみられた。平成9年、「日米防衛協力のための指針」が昭和53年以来初めて改定された。その実効性と日本の平和と安全を確保するための体制充実を目的に、平成11年に周辺事態安全確保法が制定された。また平成10年、北朝鮮が発射した弾道ミサイルがわが国上空を初めて通過し、弾道ミサイル防衛への議論が具体化する一方、不審船事案が発生し(平成11年3月及び平成13年12月)、その対処に海上警備行動が初めて発令された(平成13年3月)。そして2001(平成13)年9月11日の米同時多発テロや2003(平成15)年3月の米英などによる対イラク軍事行動を受け、自衛隊の海外における行動も拡大し、その前提となる特別措置法の制定・延長などがたびたび行われた。平成16年12月には昭和51年以来3度目となる防衛計画の大綱が策定されたが、これは上記のようなわが国を取り巻く安全保障環境の大きな変化や科学技術の飛躍的發展とともに、事態対処関連法制の整備など国家としての緊急事態対処態勢が整備されたことを受けてのことであった³(図表1参照)。

図表1：防衛関連法制の整備状況など

	関連事象	法制整備
平成9年	「日米防衛協力のための指針」改定	
平成10年	北朝鮮、日本上空を越える弾道ミサイル発射	
平成11年	能登半島沖不審船事案(海上警備行動発令)	周辺事態安全確保法公布・施行
平成12年		
平成13年	9月米同時多発テロ 12月九州南西海域不審船事案	4月船舶検査活動法施行 11月テロ対策特措法公布・施行
平成14年		
平成15年	3月米英など対イラク軍事行動開始 12月弾道ミサイル防衛システム導入決定	6月武力攻撃事態対処関連3法可決成立 7月イラク人道復興支援特措法可決成立 10月テロ対策特措法効力2年延長
平成16年	12月「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」 など決定	6月事態対処法制関連7法可決成立・3条約締結承認

出典：「防衛年表」『平成17年版防衛白書』、424-430頁より、筆者作成。法律名などは出典の記載による。

¹ 「武力攻撃事態等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、本稿では平成25年の平和安全法制による法律改正以前の内容を踏まえている。

² 「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」(平成16年法律112号)。

³ 『平成17年版防衛白書』、85頁。

そこで本稿では、武力攻撃事態対処法と国民保護法への理解を深めるため、平成14年から平成16年にかけての法制整備の経緯を振り返り、事態対処法制整備の背景事情などを考察することとしたい。そのポイントをあらかじめ示せば、いかなる事態を対象とする法制を整備するのか、具体的にはわが国外部からの大規模軍事侵攻への対処といういわば冷戦型の事態から、大規模テロ、不審船、弾道ミサイルなどの新たな緊急事態にどう対処するかが議論の中心にあったのである。

このような観点を踏まえ、まず武力攻撃事態対処法案が平成14年に国会に提出されるまでの経緯を振り返ることとしたい。

視点2-1：有事法制の研究から法制整備の具体化

平成9年の「日米防衛協力の指針」改定は、事態対処法制整備の具体化につながるきっかけの一つとなった。

このガイドライン改定後、その実効性確保のために自衛隊の行動の円滑化と対米支援活動を可能にする法的措置が必要と考えられた。しかし周辺事態安全確保法の制定を通じて、わが国有事に対応する法改正は行われず、地方自治体や民間事業者など国以外の者による協力についても、国から「求め」や「依頼」ができるにとどまり、何ら強制にわたるものではないとされていた。そのため自民党の防衛関係議員などの間で自衛隊の行動円滑化のために有事法制整備が必要であると改めて認識され、具体的な法制化に向けた準備作業に着手すべきなどの意見が示されるようになっていた⁴。

いわゆる有事法制は、昭和40年に統合幕僚会議事務局(当時)による「三矢研究」が国会で問題となって以来、政治レベルではタブー視されていたが、昭和52年8月、福田首相の了承の下、防衛庁長官の指示により、自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制上の諸問題を対象に研究が開始された。しかし、あくまで具体的な法制化は前提としないとの位置づけで、また防衛出動時の自衛隊の任務遂行に必要な法制の根幹は自衛隊法(以下、「隊法」という。)の防衛出動や防衛出動時の権限などの規定により整備されているということが前提となっていた⁵。

図表2：有事法制研究の所管、区分など

所管	区分		
	自衛隊の行動に関わる法制	米軍の行動に関わる法制	国民の生活、財産保護などに関わる法制
防衛庁(第1分類)	昭和56年4月「概要」公表		
他省庁(第2分類)	昭和59年10月「概要」公表		
所管省庁不明確(第3分類)		⇒昭和63年までに内閣官房担当に変更	

出典：『平成13年版防衛白書』、125-126頁及び武蔵注4、146-148頁より、筆者作成。

その後、自衛隊の行動に関わる法制を中心に、防衛庁所管法令(第1分類)、他省庁所管法令(第2分類)、及び所管省庁が明確でない事項に関する法令(第3分類)の3区分にそって問題点の整理が進められた。検討事項と問題点の概要は、昭和56年(第1分類)と昭和59年(第2分類)に順次公表された⁶が、住民の保護、避難又は誘導を適切に行う措置、電波の効果的な使用に関する措置、あるいはジュネーヴ諸条約に基づく捕虜の取扱いの国内法制化などが対象の第3分類については、防衛庁の所掌事務の範囲を超える事項

⁴ 武蔵勝宏『冷戦後の日本のシビリアン・コントロールの研究』(成文堂、2009年)、150-151頁。

⁵ 『平成12年版防衛白書』、89-90頁。「資料13 防衛庁における有事法制の研究について(昭和53年9月21日)」同、258-259頁。

⁶ 「資料14 有事法制の研究について(昭和56年4月22日)」同上、259-260頁。「資料15 有事法制の研究について(昭和59年10月16日)」同、260-263頁。

も多く、より広い立場において研究を進めるため政府全体で研究に取り組むことが必要とされ、昭和63年までに所管が内閣官房安全保障室に変更された。しかし、その後の冷戦の終結などを受け、研究作業は事実上の棚上げとなっていた(図表2参照)⁷。

そこに、北朝鮮の弾道ミサイル発射(平成10年8月)や能登半島沖不審船事案(平成11年3月)などを受け、平成11年3月、小渕首相から、直ちに法制化に着手するわけではないが、研究にとどめていた当時から新しい事態がいろいろ生起しているとの言及がなされるに至った。また同年10月に自民党・自由党・公明党の3党が連立政権に合意すると、第1分類・第2分類のうち早急な整備に合意が得られるものは立法化を図るとされ、翌平成12年3月には与党3党から政府へ有事法制の法制化を目指した検討開始が要請された⁸。同年4月には与党の考え方を十分に受け止めて対応を考える旨が国会で答弁され⁹、有事法制の具体化が政府レベルの課題となってきた。

その後、平成12年中は具体的な進展はみられなかったが、平成13年5月、前年の与党の考え方を十分に受けとめ有事法制の検討を進める旨が小泉首相の所信表明演説で述べられるとともに¹⁰、内閣官房に有事法制検討チームが設置され¹¹、有事法制の基本的な考え方や枠組みなどの検討が始められた¹²。

視点2-2：武力攻撃事態対処法案の策定

内閣官房で法制化への検討作業が始められた平成13年5月の時点では、有事法制研究の具体的な成果は第1分類と第2分類の範囲、つまり外部からの武力攻撃が行われる場合の自衛隊の行動を円滑化するための課題・問題点を中心となっていた。一方内閣官房では、弾道ミサイル、不審船事案、それにのちの米同時多発テロなども含め、その当時生じていたより幅広い緊急事態への対処について考えるべきとの方向性がみられた¹³。当時は平成13年1月の中央省庁改革の一環として、内閣官房も従来の内政審議室などを廃止、官房副長官補が新設された直後でもあり、緊急事態への政府としての対応の観点から、政府や官邸の役割やリーダーシップの重要性、首相がいかに事態を認識し、いかなる方針・対応措置を明らかにするか、そのための補佐体制はどうあるべきかなどが具体的な課題として認識され始めていた¹⁴。そのため有事法制の具体化も、単に自衛隊の行動円滑化のための法整備ではなく、多様な緊急事態に対処する際の官邸機能の強化や新たな安全保障環境における日米安全保障体制の信頼性向上とともに、緊急事態対処体制整備の一環として取り組むとの方向性が模索された。しかし法制化スケジュールが具体化されていなかったこともあり、検討作業は5年程度がめどとされていたという¹⁵。

そこに2001(平成13)年9月、米同時多発テロが発生し、有事法制検討チームがテロ対策担当に横滑りして検討作業は一時中断するが¹⁶、同月の与党3党協議で翌平成14年の通常国会における立法化を目指して検討することが確認されるなど、政治レベルでは法制化に向けた動きは維持された¹⁷。その後、自衛隊のインド洋派遣などに一区切りついた平成13年11月、具体的な法案作成も含めた作業を内閣官房で進

⁷ 武蔵前掲注4、147-148頁。

⁸ 同上、150-152頁。『平成12年版防衛白書』、89頁。

⁹ 『第147回国会衆議院会議録』第21号(平成12年4月7日)、3頁。

¹⁰ 『第151回国会参議院会議録』第27号(平成13年5月7日)、3頁。

¹¹ 武蔵前掲注4、153-154頁。

¹² 『平成13年版防衛白書』、125-126頁。

¹³ 大森敬治『我が国の国防戦略』(内外出版、平成21年)、168-169頁。

¹⁴ 同上、143-149頁。

¹⁵ 同上、150-154頁。

¹⁶ 武蔵前掲注4、121頁。

¹⁷ 防衛庁防衛研究所編『東アジア戦略概観2002』(平成14年)、278頁。

めていることが明らかにされた¹⁸。

この時点で内閣官房は、まず整備の全体像を示し、国家緊急事態対処の「基本的な法律」と安全保障会議を事態対処に活用可能とする改正案を整備、その次に自衛隊や米軍の行動関連の法制、国民の避難、誘導などの関連法制などの整備を行うとの進め方を考えていた¹⁹。

しかし、まず「基本的な法律」が対象とする緊急事態の範囲が問題となった。武力攻撃による事態に限るのか、米同時多発テロや不審船事案なども含むのかの2つの考え方があったのである。小泉首相は、当時、対象となる緊急事態を、自衛隊の防衛出動にかかわる日本有事だけでなく不審船対策などの領域警備、テロ事件対処、大規模災害対処なども包括的にとらえ、幅広く議論し、その中でできるものから法制整備するとの考え方だった²⁰。これに対し自民党内や公明党には、特に武力攻撃の場合以外に自衛隊の警備範囲を拡大するいわゆる領域警備の問題などをめぐり否定的な考え方があった。平成13年の隊法改正案で新設が予定された警護出動について、当初、自衛隊による警護対象施設に原子力発電所や首相官邸などを含んでいたが、テロ対策特措法案と同時の国会提出に向けた自民党の事前審査段階で強い反対があり、対象は自衛隊施設と在日米軍基地に限定されることになった²¹。また公明党は「基本的な法律」に対して、憲法9条の範囲内であること、集団的自衛権の解釈改憲は行わないこと、国民の自由の制約を最小限にするなどの原理・原則を明記するとの方針・前提で対応していた。そのためテロや不審船対策などまで対象を広げると私権制限の範囲が広がり、国民の理解が得られないなどの理由から、テロなどにはむしろ既存法で対応するとの考え方が重視されていた²²。政府部内でもテロや不審船対策の検討の結果、警察法、海上保安庁法、隊法、災害対策基本法などの既存法令の運用改善や装備の強化などで対応できるとの考え方が強かったという²³。

また2段階整備の方針に対しては、防衛庁や以前より有事法制整備を主張してきた自民党内から、第2弾の法制整備が先送りとなることへの懸念から、研究成果がまとまっている第1分類と第2分類の整備を先行させるべきとの強い反対があった²⁴。その背景には、内閣官房への検討チーム設置後も国民の保護に関する法制など第3分類の所管官庁が依然として明確でなく、省庁間調整の場も決まっていなかったことなどがあった²⁵。平成14年1月末の時点でも、国民の保護に関する法制の所管官庁や具体的な法整備は検討中とされ、特に危険地域での住民避難や救助活動の仕組みや国民の役割などについては議論が進んでいなかったのである²⁶。

このような意見対立を受け、平成14年2月上旬、政府と与党の間で具体的な法案の方向性が次のように合意された。まず対象は自衛隊が防衛出動する事態とされた。法案の構成は、基本的な理念や対処の枠組みを示す「基本法」的なものと、第1分類・第2分類を具体化する隊法改正案などをまとめて取り扱うことになった²⁷。また、国民の保護のための法制の整備は緊要なので、事後の総合的かつ計画的な法制整備の目標として、法律の施行後2年以内の整備を条文に明記することになった²⁸。小泉首相自ら大規模テロや不審船事案なども含む法整備の意向であったものの、このように対象事態が限定されたことに

¹⁸ 『第153回国会衆議院安全保障委員会議録』第5号(平成13年11月29日)、19頁。

¹⁹ 大森前掲注13、172頁。

²⁰ 武蔵前掲注4、170頁。

²¹ 同上、174-175頁。

²² 同上、166頁、175頁。

²³ 同上、177頁。

²⁴ 大森前掲注13、170-181頁。

²⁵ 武蔵前掲注4、160-161頁、169頁、171頁。

²⁶ 同上、196-198頁。

²⁷ 同上、172頁。

²⁸ 同上、196-198頁。

ついて内閣官房では、大規模な地上部隊による侵攻などの冷戦型の武力侵攻の可能性は低いとの前提で、想定される大規模なゲリラ部隊や小規模な正規軍部隊による限定的な武力攻撃や、数発程度までの弾道ミサイルによる攻撃なども武力攻撃事態の範囲に含まれ、この点を国会答弁などで明らかにし、法律の解釈として定着させることが想定されていた²⁹。

しかし、法案作成に関する与党プロジェクトチームが発足すると、テロや不審船事案などへの対応の必要性が再度指摘され、平成14年3月末、小泉首相の指示で、武力攻撃に至らない緊急事態など幅広い危機対応についても整備を進めることについて、「その他の緊急事態対処のための措置」として法案に具体的に示されることになった³⁰。

視点2-3：武力攻撃事態対処法案の国会審議（第154回国会から第156回国会）

平成14年4月、武力攻撃事態対処法案³¹、安全保障会議設置法一部改正案及び隊法等一部改正案が第154回国会（常会）に提出された。同国会の会期は当初6月19日までだったので、審議期間は残り約2か月と見込まれ、審議日程を柔軟に設定できる特別委員会（衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会）での審議となった。しかし法案の内容への野党側の反発に加え、防衛庁で情報公開請求者の個人情報が入り込められていた問題なども影響し、会期が7月29日まで延長されたが、衆議院で継続審議となった³²。

第154回国会における審議では、特に「武力攻撃事態」の定義と、国民の権利義務に直接関係する具体的な規定が不明で基本的人権の確保が懸念されたことの2点が大きな課題となった³³。一方5月24日には民主党内で意見集約の責任者であった岡田政調会長から質問主意書が提出される³⁴など、野党側は法案への反対・廃案よりも修正を目指す方針と受け取られており、民主党が延長後の会期末に近い7月18日に公表した法案をめぐる問題点（図表3参照）も、政府与党への修正要求的なものを受け取られていた³⁵。

図表3：民主党「有事関連3法案をめぐる問題点」概要

- | | |
|--|--|
| 1. 武力攻撃事態の定義及び認定の規定が不十分 | の救済手続についての規定が不十分 |
| 2. 国会承認、民主的統制のあり方が不適切 | 7. 地方公共団体や指定公共機関の役割・権限・内容等が不明確 |
| 3. 表現の自由など基本的人権の確保に関する規定が曖昧 | 8. 米軍との関係についての基本方針が不明確 |
| 4. 避難・警報、医療・救助など国民の安全確保と被害の最小化への措置が先送り | 9. 「自衛隊法88条に基づく武力行使」と「本法案における自衛隊の活動」との関係が不明確 |
| 5. 国民への情報提供についての規定が欠如 | 10. 迅速かつ適切な対処を図れる仕組みか疑問 |
| 6. 国民の損害への不服申し立て、補償・賠償など | |

出典：「【NC】「有事関連3法案をめぐる問題点」を了承」（2002/07/18）民主党HP<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/10019123/archive.dpj.or.jp/news/?num=2854>>より、筆者作成。

「武力攻撃事態」の定義に関する具体的な課題としては、その内容のわかりにくさが衆議院特別委員会での初審議（平成14年5月7日）冒頭から指摘され、同16日には政府統一見解（「武力攻撃事態対処法案にいう「武力攻撃事態」について」）が示されていた³⁶。

²⁹ 武蔵前掲注4、180頁。

³⁰ 同上、177-178頁。

³¹ 「武力攻撃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案」（内閣提出第88号）。

³² 武蔵前掲注4、221-232頁。

³³ 同上、232-233頁。

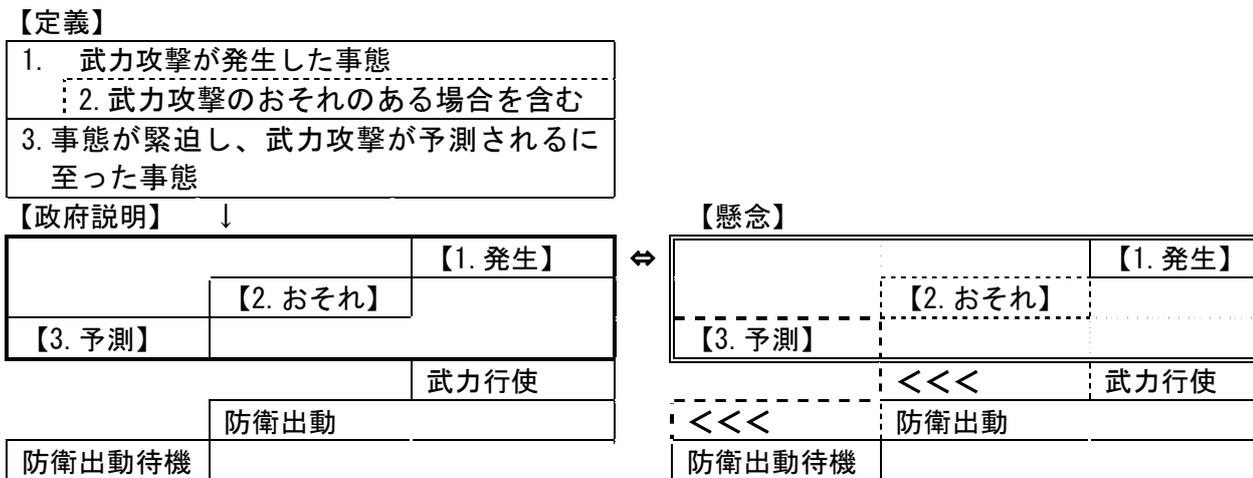
³⁴ 「「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案」等有事関連三法案に関する質問主意書」質問第74号（平成14年5月24日提出）。

³⁵ 武蔵前掲注4、230-232頁。

³⁶ 同上、222頁。『第154回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録』第6号（平成14年5月16

武力攻撃事態対処法案では、「武力攻撃事態」は「武力攻撃(武力攻撃のおそれのある場合を含む。)が発生した事態又は事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」と定義されていた(図表4左欄上部参照)。これは、事態の拡大防止や被害局限という観点から適切な措置をとるには、できるだけ早期に事態認定することが肝心なので、武力攻撃事態は防衛出動待機命令(隊法77条)にいう予測される事態までを含む包括的な事態とされていたことによる。一方、とるべき法的措置は、武力攻撃が予測される段階と武力攻撃が発生した段階に分けて規定されていた³⁷。そして事態認定は対処基本方針に明記されるので、2つの事態が誤解を受けることはないとされていた(図表4左欄下部参照)³⁸。しかし、法文上は「おそれのある場合」と「予測される事態」の区分が明記されていないため、政府の恣意的な判断で事態が拡大解釈され、事態を先取りして強制的な措置がとられたり、なし崩し的に防衛出動や武力の行使が行われるのではないかなど強い懸念が示されたのである(図表4右欄参照)³⁹。

図表4:「武力攻撃事態」の定義に関する懸念の例



出典：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）、130-137頁及び脚注38より、筆者作成。

また周辺事態と「おそれのある場合」や「予測される事態」の関係が不明確とも指摘された。周辺事態と武力攻撃事態が並存可能であれば、自衛隊の対米支援活動がなし崩し的に武力行使を伴う形態で可能となり、集団的自衛権行使につながると懸念された。さらに自治体や民間事業者などによる米軍への協力について、周辺事態に際してはあくまで任意で強制されないとされていたが、武力攻撃事態対処法案では自治体や指定公共機関も武力攻撃事態への対処に必要な措置を実施する責務を有するとされ、対策本部長(首相)による総合調整なども可能とされていたので、なし崩し的に対米協力を強制されたり、報道規制など言論の自由への制限にもつながるなどと強く懸念されていた⁴⁰。

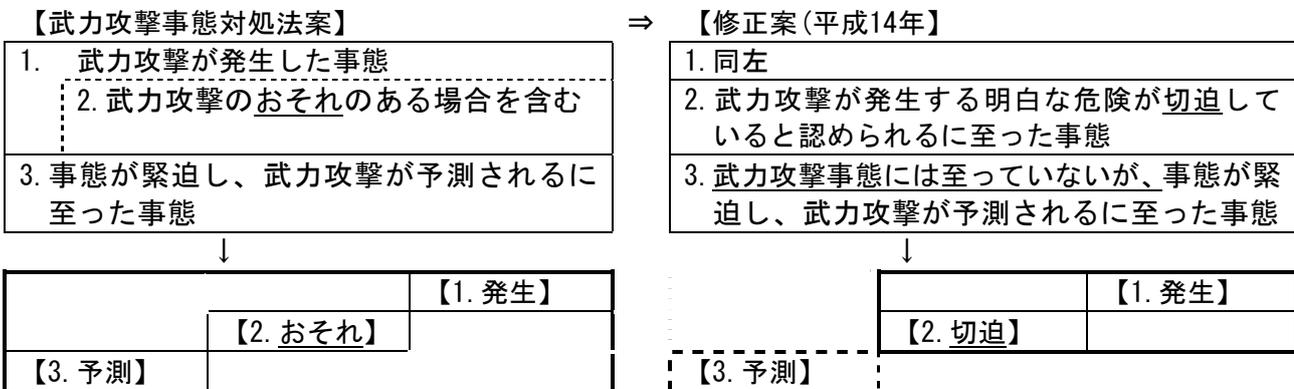
国民の自由と権利については、武力攻撃事態対処法案8条(国民の協力)に「国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性に鑑み、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が武力攻撃事態等において対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする。」と明記される一方、その具体的な内容は後日整備の個別法制によるとされていた。しかし同時に審議されていた隊法改正案に隊法103条による物資の保管命令違反に対する罰則の新設が盛り込まれていたことから、国民の保護のため

日)、2-3頁。
³⁷ 大森前掲注13、174-175頁。
³⁸ 『第154回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録』第18号(平成14年7月24日)、8頁。
³⁹ 大森前掲注13、175-176頁。武蔵前掲注4、210頁。
⁴⁰ 武蔵前掲注4、215-217頁。

の法制など将来の個別法整備により、むしろ国民の権利を制限する内容が拡大することが懸念された⁴¹。そのため、継続審議となる直前の平成14年7月24日、「武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利について」との政府見解が特別委員会で示されている⁴²。

第154回国会で継続審議となったことを受け、内閣官房の有事法制担当チームが増強され、秋の臨時国会に向けて武力攻撃事態対処法案の修正検討と並行して、国民の保護のための法制などの具体的な検討作業が行われた。「武力攻撃事態」の定義については、「武力攻撃」に「おそれのある場合を含む」とされていた点を、「おそれ」の語を用いず「武力攻撃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」に改めて明確にするとともに、武力攻撃が予測されるに至った事態を「武力攻撃事態」から切り出し、両事態を合わせて「武力攻撃事態等」とされ(図表5右欄参照)、加えて対処に関する基本理念と対処基本方針の必要的記載事項も「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」で書き分ける修正案がまとめられた。平成14年10月8日からの第155回国会(臨時会)では、与党側から野党側に修正案が提示されたが協議ははかどらず、委員会での実質的な審議は1度行われたのみで、引き続き継続審議となった⁴³。

図表5:「武力攻撃事態」の定義に関する修正の概要



出典：武力攻撃事態対処法研究会編前掲図表4出典、130-137頁より、筆者作成。下線は筆者による。

翌平成15年の第156回国会(常会)では4月9日から衆議院特別委員会での審議が始まったが、民主党は、有事法制についてはテロ・不審船対策や国民保護などに関して政府与党への提案を提示することによって政権担当能力を示す、との方針だった。そして同24日、武力攻撃事態対処法案への対案として「緊急事態への対処及びその未然防止に関する基本法案」を取りまとめた⁴⁴。

5月6日から11日にかけて与野党間の協議が4回行われた。与党側は、民主党が求める危機管理庁(日本版FEMA)の設置やテロ・不審船事案などを含む多様な事態への対応についての要求は受け入れられないが、国民への情報提供や国会の議決による対処措置終了は受入可能との姿勢だった。これに対して民主党からは、「基本的人権に関する具体的項目の明記」、「テロ、不審船、大規模災害などへの一元的対処のための緊急事態基本法の整備」、「対処措置の終結に関わる国会関与の明記」、「国民保護法制整備までの関連規定の施行先送り」、「危機管理庁の設置」、「指定公共機関からの民間放送事業者の除外など」について担保が不可欠と反論があった。その後、同13日、与野党の幹事長・国対委員長レベルで緊急事態対処法制と基本的人権保障に関する修正要求の2点について協議が行われ、民主党の修正要求が相当程度取り

⁴¹ 武蔵前掲注4、217-219頁。

⁴² 『第154回国会衆議院武力攻撃への対処に関する特別委員会議録』第18号(平成14年7月24日)、5-6頁。

⁴³ 武蔵前掲注4、234-242頁。

⁴⁴ 同上、243-245頁。参照：「民主党：【次の内閣】緊急事態基本法案・政府案修正案を了承」<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/9426557/archive.dpj.or.jp/news/?num=3781&mm=print>>。「民主党の緊急事態法制の概要」(2003/4/30)<<https://www.eda-jp.com/pol/emergency/dpj-030430.html>>。

入れられた形で最終合意が成立した(図表6参照)。5月15日、この協議結果を踏まえた修正案が約9割の賛成で衆議院を通過した。その後、参議院では同19日から6月5日まで11回の審議の後、同6日、約8割の賛成を得て関連法案は可決成立した⁴⁵。

図表6：民主党との主要協議事項の概要

論点	合意内容
<ul style="list-style-type: none"> ・ 基本的人権に関する具体的項目の明記 ・ 緊急事態基本法の整備 ・ 対処措置の終結に関わる国会関与の明記 ・ 国民保護法制整備までの関連規定の施行先送り ・ 危機管理庁の設置 ・ 指定公共機関からの民間放送事業者の除外 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 法案修正。救済手続きなどは国民保護法制で措置 ⇒ 政党間で協議、速やかに必要な措置をとる ⇒ 法案修正 ⇒ 法案修正 ⇒ 法案附則に「組織の在り方検討」を明記 ⇒ 指定に際し「報道・表現の自由を侵さない」旨、附帯決議で明記
<ul style="list-style-type: none"> ・ 事態認定(認定の根拠の明記) ・ 国民保護法制整備 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 法案修正(「認定の前提となった事実」の明記) ⇒ 「2年以内目標」から「速やかに」と法案修正、1年以内の整備について附帯決議
<ul style="list-style-type: none"> ・ 国民への情報提供 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 法案修正

出典：「表4-4 与党と民主党との修正協議の論点と最終合意」武蔵前掲注4、249-250頁より、筆者作成。

視点2-4：国民保護法案の検討過程

国民の保護のための法制の検討作業に向け、内閣官房の作業チーム増強に加え、平成14年8月上旬、関係省庁課長級による作業チームも設置された⁴⁶。10月上旬までには災害対策基本法を参照して法案の基本的構成の概要が取りまとめられ、同8日の全国都道府県知事会議で検討状況の説明が行われた。さらに省庁横断的な検討のため、内閣に官房長官をトップに閣僚から構成される国民保護法制整備本部を設置することも武力攻撃事態対処法案の修正案に盛り込まれ、11月11日、「国民の保護のための法制について(輪郭)」とともに野党側に提示された⁴⁷。

第155回国会(臨時会)で再度継続審議となったことを受け、平成15年1月から2月、政府から地方自治体関係者や放送、運輸、電気・ガス、電気通信事業者などの関連民間事業者へ、「輪郭」の説明と意見聴取が行われた。同年3月には地方自治体からの質問・意見への回答集の作成・送付が、また5月にかけて個別民間事業者などからの質問・意見への回答などが行われた。これらの手順は、利害関係者に情報公開と法案作成に関与する機会を提供し、支持獲得を意図したものと受け取られていた⁴⁸。

平成15年6月の武力攻撃事態対処法成立後は、法案の検討作業は国民保護法制整備本部の場で進められた(図表7参照)。

国民保護整備本部の第1回会議は6月27日に開催され、主な検討項目として「1基本的人権の尊重」、「2国民への情報提供」、「3地方公共団体の経費の国庫負担」、「4都道府県知事の権限」、「5住民の避難」、「6原子力安全施設等の安全確保」、「7危険物質等による被害の防止」、「8指定公共機関が実施する対処措置」、

⁴⁵ 武蔵前掲注4、243-257頁。

⁴⁶ 関連法制に応じた5チーム(国民保護、自衛隊の行動の円滑化、米軍の行動の円滑化、捕虜の取扱い、武力紛争時における非人道的行為の処罰)のほか、小泉首相の指示でテロ対策と不審船対策のチームも設置されたが、政府部内ではテロ対策と不審船対策は既存法制の運用で対応可能との見方が強かったという(同上、235頁)。

⁴⁷ 同上、237-238頁、242頁。

⁴⁸ 同上、242-243頁。「資料2 国民の保護のための法制に関するこれまでの経緯について」「国民保護法制整備本部第1回会議」(平成15年6月27日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai1/1siryou4-2.pdf>>。

「9国民の協力」及び「10国際人道法の的確な実施」の10項目が示された⁴⁹。

8月7日には首相官邸で都道府県知事との意見交換会が開かれた。その際の主要な意見として、「武力攻撃事態の具体的想定」、「関係機関の協力体制」、「都道府県の権限」、「住民の避難等における広域的な対応」及び「放射性物質等による汚染への対応」に加え、テロ、ゲリラ、武装不審船などの事案に国民保護法制の一部を適用できるようにすることも挙げられていた⁵⁰。

11月21日の第2回会議では、地方自治体の意見も反映された「国民の保護のための法制の「要旨」」（平成15年11月）が提示され、その末尾には「※ 武力攻撃事態等に準ずる大規模テロ等が発生した事態においても、国民の保護のための措置に準じて必要な措置を講ずることを検討する。」と記載されていた⁵¹。この「要旨」に対しても、都道府県知事からは大規模テロに至らないテロなどの事態についても総合的に対処すべきとの意見があり、市町村長からも原子力発電所の大規模テロ対策に関して避難などの対策を行う必要性が指摘されていた⁵²。

図表7：国民の保護のための法制に関する主要経緯

平成14年	10月8日	全国都道府県知事会議(国民保護法制の基本的考え方、構成を説明)
	11月11日	衆議院特別委員会理事懇談会(「国民の保護のための法制について」(輪郭)提出)
平成15年	1月17日	関係閣僚会議開催
	1~2月	地方公共団体・関係民間機関などへ「輪郭」を説明、意見を聴取(説明会24回) 総務省から地方公共団体へ国民保護法制に関する質問・意見を照会
	3月	地方公共団体から提出された質問・意見に対する回答集を作成・送付 関係民間機関などからの質問・意見に、個別の回答を送付~5月
	4月18日	衆議院特別委員会(地方公共団体の意見を踏まえ取りまとめた「国民の保護のための法制について」(概要)提出)
	6月13日	武力攻撃事態対処法施行
	6月27日	国民保護法制整備本部(第1回)(主要検討項目、スケジュールなど)
	8月7日	都道府県知事との意見交換
	11月21日	国民保護法制整備本部(第2回)(知事との意見交換概要、法制「要旨」など)
	12月26日	国民保護法制整備本部(第3回)('要旨'への地方公共団体などの意見など、法案作成に当たっての考え方)
平成16年	2月24日	国民保護法制整備本部(第4回)(法律案要綱(案)、法制「要旨」(変更後)など)

出典：前掲脚注48「資料2 国民の保護のための法制に関するこれまでの経緯について」及び「国民保護法制整備本部開催状況」<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/kaisai.html>>より、筆者作成。

第3回会議(12月26日)では、「要旨」に基づき法案内容の検討を進めるとともに、「武力攻撃事態等に準ずる大規模テロ等の事態への対応」については、発生初期段階では武力攻撃事態との認定が困難な緊急事態や、武力攻撃に準ずる手段を用いた攻撃により甚大な被害が生じる緊急事態において、国民保護法

⁴⁹ 「国民の保護のための法制の整備に係る主な検討項目」『国民保護法制整備本部第1回会議』(平成15年6月27日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai1/1siryou1.pdf>>。

⁵⁰ 「資料1 国民の保護のための法制に関する都道府県知事との意見交換会における主な意見」『国民保護法制整備本部第2回会議』(平成15年11月21日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai2/2siryou1.pdf>>。

⁵¹ 「国民の保護のための法制の「要旨」」（平成15年11月）同上<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai2/2siryou2.pdf>>。

⁵² 「資料1 国民の保護のための法制の「要旨」に対する地方公共団体からの主な意見」『国民保護法制整備本部第3回会議』(平成15年12月26日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai3/3siryou1.pdf>>。

上の措置を講ずることを念頭に、法案の検討を行うとされた。この時点では緊急事態の具体例として、原子力発電施設の破壊、炭疽菌等を用いたテロ、航空機による自爆テロ等武力攻撃事態に準ずる事態が想定されていた⁵³。

その後、平成16年2月24日、国民保護法制整備本部第4回会議で、「緊急対処事態」への対処が盛り込まれた「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案要綱(案)」が示され⁵⁴、3月9日、「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案」(内閣提出98号)(以下「国民保護法案」という。)が、他の事態対処法制関連法案などともに国会へ提出された⁵⁵。

視点2-5：国民保護法案の審議過程(第159回国会)

国民保護法案の審議は4月13日から始まったが(図表8左欄参照)、それに先立ち、3月12日と同17日、民主党の平岡秀夫議員から法案の内容などに関する質問主意書が提出された(図表9左欄参照)⁵⁶。

また、4月20日には民主党の前原誠司議員から質問主意書が提出された。全体で92項目のうち48項目が国民保護法案関係であったが、前年第156回国会における修正協議で扱われた「基本法」のあり方と危機管理庁についての質問も数は少ないもの含まれていた。具体的には、前者は「基本法」の必要性・緊急性についての政府の認識、対象となる大規模災害やテロなどへの対処の基本的な考え方、及び人権保障の理念・尊重義務の具体化の3点であり、後者については危機管理庁の検討状況、緊急時の情報収集態勢の現状、現場での総合調整組織創設の必要性など、及び緊急事態における総理大臣の補佐体制の4点であった(図表9中欄参照)⁵⁷。

これら多様な論点のうち、与野党間の修正協議で主要な論点となったのは、緊急対処事態の位置づけだった。

当初政府側は、緊急対処事態は、攻撃を受けた当初の時点では武力攻撃とは判然としない場合や武力攻撃に準じた大規模テロにより重大な被害が生じた場合に、住民の避難、救援、攻撃により生じた災害への対処などの緊急対処保護措置を国全体として講ずるために設けるものと説明し、逆に大規模な被害が生じなければ、テロ事案などは既存の個別法で対処可能としていた⁵⁸。国会の関与についても、緊急対処保護措置の実施が目的なので、自衛隊に防衛出動を命ずる場合とは異なり、国会承認を求める必要はないと説明されていたが、野党側は、緊急対処保護措置とはいえ国民の人権にかかわる内容も含むので、事態認定には国会の関与が必要と主張し、むしろ武力攻撃事態対処法へ位置づけることも含めて検討すべきと主張されるようになっていった⁵⁹。また、侵害排除の部分を含まない枠組みなので、緊急対

⁵³ 「資料3 国民の保護のための法制の法案作成に当たっての考え方」『国民保護法制整備本部第3回会議』(平成15年12月26日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai3/3siryou3.pdf>>。

⁵⁴ 「資料1 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案要綱(案)」『国民保護法制整備本部第4回会議』(平成16年2月24日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai4/4siryou1.pdf>>。

⁵⁵ 「法律案等審査経過概要 第159回国会 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案(内閣提出第98号)」<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_iinkai.nsf/html/gianrireki/159_159_kakuho_98.htm>。

⁵⁶ 「有事法制関係法案等に関する質問主意書」質問第40号(平成16年3月12日提出)。「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案等に関する質問主意書」質問第43号(平成16年3月17日提出)。

⁵⁷ 「有事関連法案・条約等に関する質問主意書」質問第81号(平成16年4月20日提出)。

⁵⁸ 『第159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3号(平成16年4月14日)、3頁、6頁。

⁵⁹ 磯崎陽輔『武力攻撃事態対処法の読み方』(ぎょうせい、平成16年)、110-111頁。

処事態から武力攻撃事態へのエスカレーションに適切に対応できない可能性なども指摘されていた⁶⁰。内閣官房側でも、国会審議を通じて緊急対処事態と武力攻撃事態対処法の関係の修正を求められれば、応じる考えがあった⁶¹。

5月14日には、民主党から緊急対処事態を武力攻撃事態対処法に位置づけることなど7項目からなる修正案が提出され、平岡秀夫議員による趣旨説明が行われた⁶²。この修正案は同19日午前中、小泉首相も出席して委員会で質疑が行われたが午後の冒頭で撤回され、それに引き続き自民党、民主党及び公明党の3党共同提案による修正案が別途提出された。この3党による新たな修正案は、同14日の民主党による修正案のうち、緊急対処事態の位置づけ、国の現地対策本部の設置、及び訓練に関する事項などを取り込んでいた。そして、同19日午後、小泉首相も引き続き出席して3党修正案の審議が行われ、翌20日には採決となり、附帯決議には民主党修正案のうち3党修正案に含まれていなかった点が入り入れられていた(図表9右欄参照)。

その後参議院で5月26日から6月14日まで審議が行われ、国民保護法は成立した(図表8右欄参照)。

図表8：国民保護法案などの審議状況(第159回国会)

衆議院			参議院		
4月13日(火)	本会議	趣旨説明、質疑	5月26日(水)	本会議	趣旨説明、質疑
	委員会	趣旨説明		委員会	趣旨説明(政府、修正案提案者)
4月14日(水)	〃	質疑	5月27日(木)	※〃	質疑
4月19日(月)	※〃	質疑	5月28日(金)	〃	質疑
4月20日(火)	〃	質疑	6月1日(火)	〃	質疑
4月21日(水)	〃	質疑	6月2日(水)	〃	質疑
4月22日(木)	〃	質疑	6月3日(木)	〃	質疑
4月23日(金)	〃	参考人意見陳述、質疑	6月10日(木)	〃	質疑
4月26日(月)	※〃	質疑	6月11日(金)	〃	参考人意見陳述、質疑
4月27日(火)	〃	質疑	6月14日(月)	※〃	質疑、討論、採決、附帯決議
4月28日(水)	〃	質疑		本会議	可決
5月10日(月)	〃	質疑			
5月11日(火)	〃	質疑			
5月12日(水)	〃	質疑			
5月13日(木)	〃	質疑			
5月14日(金)	〃	修正案(民主)趣旨説明			
5月19日(水)	※〃	質疑、修正案(民主)撤回、 修正案(3党)趣旨説明、質疑			
5月20日(木)	〃	討論、採決、附帯決議			
	本会議	議決、参議院へ送付			

出典：「法律案等審査経過概要 第159回国会 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案(内閣提出第98号)」<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_iinkai.nsf/html/gianrieki/159_159_kakuho_98.htm>、『第159回国会衆議院会議録』第23号(平成16年4月13日)及び同第33号(平成16年5月20日)、『第159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2号(平成16年4月13日)から同第18号(平成16年5月20日)、『参議院議案情報』<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/159/meisai/m15903159098.htm>>、『第159回国会参議院会議録』第24号(平成16年5月26日)及び同第30号(平成16年6月14日)、並びに『第159回国会参議院イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会会議録』第10号(平成16年5月26日)から同第18号(平成16年6月14日)より、筆者作成。委員会欄の「※」は、首相が出席した日を示す。

⁶⁰ 『第159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3号(平成16年4月14日)、8-11頁。同第9号(平成16年4月26日)、8-11頁。

⁶¹ 大森前掲注13、236-237頁。

⁶² 『第159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16号(平成16年5月14日)、1頁。

図表9: 国民保護法案関連質問主意書および修正案の概要

質問主意書項目概要	3/12	3/17	4/20	
総論	7		「基本法」	3
国民保護法案	12	5	国民保護法案	
米軍行動関連措置法案	1		(1) 緊急対処事態	11
特定公共施設利用法案	2	2	(2) 放送関係	3
国際人道法違反処罰法案	2		(3) 私権制限等	7
海上輸送規制法案	1		(4) 地方自治体の役割 ・民間事業者関係	27
捕虜取扱い法案	2	1	危機管理庁構想	4
隊法改正案	1		ジュネーヴ条約関係	14
日米ACSA改正協定	6		米軍関係	9
第1追加議定書	2		海上輸送	3
第2追加議定書	1		特定公共施設	10
その他	3		その他	1
				修正案 (5月14日【⇒5月19日】)
【国民保護法案関連項目概要】 ○想定される武力攻撃事態の類型 ○想定される指定(地方)公共機関毎の業務の内容 ○医療関係者への医療実施指示の根拠 ○業務実施の指示対象者の範囲 ・医療、物資の輸送などの「実施の指示」と「業務従事命令」(隊法103条)の適用関係など ○強制的措置(避難住民の輸送、特定物資の売渡し、土地等の利用、医療の実施など)をとる「正当な理由がない」ことの具体的内容 ○強制的措置の救済手段(不服申し立て、審査請求、差止請求など) ○首相が自ら行う所要の救援の具体的内容 ○法律に代わる「緊急政令」制定の必要性が考えられる措置の内容 ○外国人の安否情報について、日赤に特別の義務を課す根拠及び理由 ○緊急輸送の確保のための交通規制や車両の移動指示が、地方公安委員会により行われる理由 ○国民保護措置の「実施の責めに任ずる者」(費用支弁者)の具体的範囲 ○「武力攻撃の手段に準ずる手段」の具体的内容 ・市町村国民保護協議会設置の必要性 ・緊急対処事態における攻撃を排除する仕組み	【修正案該当項目】 ・国民保護法案(1)緊急対処事態 ⇔ ・危機管理庁構想3「官邸期の危機管理体制、現場での総合調整組織創設」 ⇔ ・国民保護法案(4)地方自治体の役割・民間事業者関係6「指定公共機関等が訓練・組織整備に要した費用の公費負担」 ⇔ ・同上7「計画など作成時の労働組合などの意見聴取など」 ⇔ ・国民保護法案(2)放送関係 ⇔ ・国民保護法案(3)私権制限等3「基本的人権担保の具体策」、4「権利救済の具体的仕組み」、8「国民保護協議会への住民意見の反映・住民参加」など	1. 緊急対処事態の武力攻撃事態対処法への位置づけ(事態認定への国会承認、国会議決による対処措置終了など) 2. 国の現地対策本部設置 3. 防災訓練との有機的連携への配慮、国による費用負担など 4. 指定公共機関等の業務計画作成に際しての、当該機関の労働者の理解と協力を得るよう努力【⇒附帯決議へ】 5. 放送事業者の放送の自律保障の明示、報道の自由の最大限尊重【⇒附帯決議へ】 6. 国民の権利利益の迅速な救済を行うための救済制度、国民保護協議会と防災会議との一体化についての検討・所要の措置【⇒附帯決議へ】		

出典: 「有事法制関係法案等に関する質問主意書」質問第40号(平成16年3月12日提出)、「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案等に関する質問主意書」質問第43号(平成16年3月17日提出)、「有事関連法案・条約等に関する質問主意書」質問第81号(平成16年4月20日提出)、『第159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16号(平成16年5月14日)、同第17号(平成16年6月19日)及び同第18号(平成16年6月20日)より、筆者作成。質問主意書欄の数字は各項目の質問項目数を、左欄下段の「○」は3/12分、「・」は3/17分を、それぞれ示す。

考察

平成13年から平成16年にかけての武力攻撃事態対処法と国民保護法の検討と制定の経緯を振り返ると、多様な緊急事態にいかに対応するのかという観点、「武力攻撃事態」の定義をめぐる議論、そして緊急対処事態の創設の3点が、国民保護法の運用を考える際に重要なポイントといえよう。

まずは、有事法制研究の具体化から国民保護法の成立までの様々な議論に共通していたのは、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」の表現をかりれば、「新たな脅威や多様な事態」にいかに対応するかであった。冷戦期に開始された有事法制研究をより幅広い緊急事態対応の枠組みの中に位置づけ直そうとした「基本的な法律」というアプローチ、平成15年の与野党協議で武力攻撃事態対処法案の修正に盛り込まれた「緊急事態基本法の整備」や危機管理庁構想、そして国民保護法案に盛り込まれた緊急対処事態のいずれも、「新たな脅威や多様な事態」への対処の必要性から導かれていたのである。有事法制整備の方向性について、当初防衛庁などが第1分類・第2分類の先行整備を強く主張したのも、そこで先送りされると法制整備の機会が失われる可能性が強く危惧されたことは容易に想像されよう。

しかし、「基本的な法律」と第1分類・第2分類の先行整備の2つの考え方のいわば折衷として策定された武力攻撃事態対処法案の枠組みが、この「新たな脅威や多様な事態」への対処に必ずしも適格的ではなかったことは、のちに緊急対処事態が設けられたことから明らかであろう。「武力攻撃事態」が隊法の防衛出動の規定を借りて「武力攻撃が予測される事態」からの包括的な概念として整理されていたことが表すように、武力攻撃事態対処法の骨格は冷戦型の大規模な武力攻撃への対処に適していると理解するほうが妥当であろう。もちろん、テロ、不審船、弾道ミサイル攻撃などを武力攻撃の範囲に捉えることによって対処が可能とも整理されていたという。しかし事前の予測が難しいこれらの事態へ「予測される事態」からの対処の枠組みでどう対処する見通しであったのかは、必ずしも明らかでない。あるいは予測事態であれ発生事態であれ、何らかの緊急事態に対処が必要となれば事態認定するという、いわば平時と緊急時の切り替えが重視されていた、ということなのかもしれない。

「武力攻撃事態」の定義をめぐる議論からは、「武力攻撃予測事態」が切り出されたことの意義と、法制整備の意味の2点が注目される。

「武力攻撃予測事態」が独立した事態とされたことは、定義が分かりやすくなり、基本理念も事態に即した内容に整理されたといわれている。この武力攻撃事態対処法3条2項にいう「武力攻撃の発生が回避されるように」するための措置に着目すると、一般には外交交渉などが重要といわれる⁶³が、対処基本方針の必要的記載事項とされている自衛隊に関する事項(武力攻撃事態対処法9条5項)である防衛出動待機命令の発出(隊法77条)や予備自衛官などの防衛招集(隊法70条、75条の4)などは、相手国に武力攻撃の意図を断念させることになり得る、武力攻撃の発生回避に資する有力な手段とも考えられている⁶⁴。また武力攻撃事態対処法と同時に新設された、自衛隊の部隊が武力攻撃予測事態において自ら防衛陣地などの構築することを可能とする防衛施設構築の措置(隊法77条の2)の発令は、わが国防衛の強固な意思を内外に示すものとも考えられている⁶⁵。これらを踏まえれば、回避措置と表現されていることの本質は、武力攻撃を行おうと予測される相手への抑止効果に求められよう。そうであれば、武力攻撃予測事態の認定について重視されるべきは、予測される事態にいかに対応するかということについてのが国全体としての意思ないしは決意を、国会の承認も得た形で、対外的に明らかにするという点であろう。

⁶³ 磯崎前掲注59、24頁。

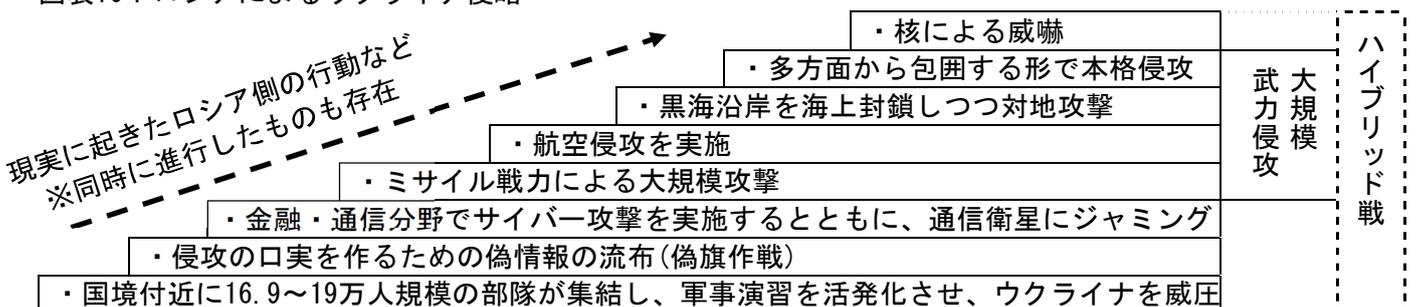
⁶⁴ 『第159回国会参議院イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会会議録』第12号(平成16年5月28日)、22頁。

⁶⁵ 田村重信『新・防衛法制』(内外出版、平成30年)、364頁。

一方「武力攻撃事態」の定義があいまいだとして懸念が示された理由に、政府の恣意的な判断によって防衛出動や武力行使、あるいは周辺事態における対米支援がなし崩し的に拡大、実施され、さらに国以外の地方自治体や民間事業者などにも対米支援が強制されることが挙げられていた。このことは、緊急事態対処における法律規定と人権保障のバランスについて示唆するものがあるといえよう。緊急事態への対処に際しては、国民保護法による措置であっても強制的な内容が含まれており、人権保障の観点からはより具体的な適用条件や保障措置の明確化が求められていたのである。

近時議論になる、早期からの住民避難を例にとれば、事態認定後でない国民保護法による避難が実施できず、そのために事態認定を早めるか、別途の法的枠組みが必要とする議論がみられる。しかし、国民保護法による避難の実施に際しては、救援について強制的な措置や法令上の特例措置が認められており、それらの措置を講じてでも避難を実施しなければならない状況であると理解する方が妥当であろう。少なくとも発生の予測が難しかったテロ攻撃などではなく、国会に承認を求めるに足る「認定の前提となった事実」を踏まえ、発生が予測できる武力攻撃に対してであれば(図表10参照)、武力攻撃予測事態の認定に先立ち、国民保護法規定の強制的な措置や法令上の特例措置を必要としない態様・要領で住民の移動を促すことは十分可能であろう。逆にいえば、法制面での手当の要否を検討する際には、このような強制措置の要否が重要な判断基準となろうし、強制的な措置ではなく何らかのインセンティブの付与や近時の言葉でいえば「ナッジ」など、運用面での工夫の必要性が認識されるべきであろう。

図表10：ロシアによるウクライナ侵略



出典：「資料3 安全保障環境の変化と防衛力強化の必要性」(内閣官房国家安全保障局提出資料)『国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議』(第2回)(令和4年10月20日)<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/boueiryoku_kaigi/dai1/siryou3.pdf>、13頁より、筆者作成。

次に緊急対処事態が設けられた経緯からは、今後の国民保護の具体的な活動を考察するのに有用な、いくつかのヒントが得られるといえよう。

まず武力攻撃事態対処法の枠組みで予測が困難な態様で攻撃が発生してしまうと、現に生じた被害への対応が不可欠となる一方、武力攻撃事態の認定は自衛隊による侵害排除のための各措置の前提でもあるので「外部からの武力攻撃」である確証を要する、というギャップが生じるのは不可避といえ、保護措置のみを念頭に置いた緊急対処事態という枠組みが設けられる実益があったといえよう。

では与野党協議によって緊急対処事態が武力攻撃事態対処法に位置づけられたことは、どう評価できるのであろうか。もちろん攻撃の予防・鎮圧と緊急対処保護措置の双方が緊急対処事態対処方針に記載され、措置の全体像について国会の承認を得ることの意義は大きいといえる。しかし事態認定によって活動の法的根拠が変わるのは保護措置のみである点には留意すべきであろう(図表11参照)。緊急対処事態に認定されても、武力攻撃でない限りは攻撃の予防・鎮圧の法的性格は警察行動であり、自衛隊が治安出動するとしてもその点に変わりはない。保護措置の面において、事態認定前に災害対策基本法などによる初動対応がなされているであろうが、初動対処後、被害の規模や態様に応じて国が主導的な役割

を果たすように変化するパターンは、災害対策基本法における非常災害や緊急災害の場合と緊急対処事態で同様であると認識されることは十分考えられよう。

図表11：国民保護法案の修正前後における活動根拠規定の変化の概要

	事態認定前	緊急対処事態	(武力攻撃事態)
【法案修正前】			
攻撃の予防・鎮圧	警察関係法令による対応		(隊法による侵害排除)
保護措置	災害対策基本法などによる対応	「緊急対処保護措置」	「国民の保護のための措置」
↓			
【法案修正後】			
攻撃の予防・鎮圧	警察関係法令による対応	同左	(隊法による侵害排除)
保護措置	災害対策基本法などによる対応	「緊急対処保護措置」	「国民の保護のための措置」

出典：筆者作成。

小泉首相の強い意向があったにもかかわらず、テロ対応などについて「基本的な法律」などへの取り込みに反対が強く、緊急対処事態も国民保護法上の規定で足りるとされていた背景に、政治的な反対はもちろん、実務的な検討結果として既存法令の運用で対応可能との関係省庁のスタンスが非常に強かったことも考え合わせると、のちに武力攻撃事態に認定される見込みがなければ、当初国民保護法案上のものとされていた緊急対処事態の枠組みは平素からの活動態様と特段異なるものではなく、むしろなじみやすい枠組みだったのではないだろうか。あるいは、兆候などから武力攻撃事態に認定される可能性がある状況や、武力攻撃以外であっても原子力発電施設の破壊、炭疽菌などによるテロ、航空機による自爆テロに代表される大規模事案でなければ、テロ事案は基本的には緊急対処事態と認定されないと考えることにより、幅広い緊急事態への対処の枠組みに対する政治的な要望とテロ対策は既存法の運用で足りるとする実務サイドの考え方が両立できた、とも考えられよう。

また緊急対処事態の定義は、条文上、当初から「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（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。）」であった⁶⁶。たしかに平成15年11月の「要旨」において、初めて「※ 武力攻撃事態等に準ずる大規模テロ等が発生した事態においても、国民の保護のための措置に準じて必要な措置を講ずることを検討する。」とされていたが、翌12月に示された法案作成にあたっての考え方では、「発生初期段階では武力攻撃事態との認定が困難な緊急事態」が先に置かれ、次に「武力攻撃に準ずる手段を用いた攻撃により甚大な被害が生じる緊急事態」との順序で示されていたのである。この順序は、国民保護法成立後の平成17年2月に発行された国民保護法の逐条解説書でも同様である⁶⁷。このことは、法案修正により武力攻撃事態対処法に位置づけられても、緊急対処事態についての考え方は大きくは変わってはいない、ということを示唆していると理解できるのではないだろうか。

以上の3つの観点からの考察を、武力攻撃事態対処法による枠組みに沿って次のようにまとめてみたい。まず、武力攻撃事態対処法が規定する事態の組み合わせは、【武力攻撃予測事態を包含する、大規模軍事侵襲への対処に適したモード】、【発生の予測が困難な「新たな脅威や多様の事態」に対し、緊急対処事態を経て対処するモード】、それに【武力攻撃事態とは認定されない、緊急対処事態のみのモード】の3つのパターンがあると理解できよう。そして法制整備の時点では、武力攻撃事態については、1つ目

⁶⁶ 『第159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2号(平成16年4月13日)、30頁。

⁶⁷ 国民保護法制研究会編『逐条解説国民保護法』（ぎょうせい、平成17年2月）、556頁。同編『国民保護法の解説』（ぎょうせい、平成16年10月）、159頁。

の【武力攻撃予測事態を包含する、大規模軍事侵攻への対処に適したモード】が適用される状況は基本的に想定されず、もっぱら2つ目の【発生の予測が困難な「新たな脅威や多様な事態」に対し、緊急対処事態を経て対処するモード】での対処が想定されていたといえる。またテロなどについても、3つ目のモードに該当しなければ従来通りの既存法令の運用で対処するのであり、緊急対処事態には既存法令運用の上限を示す意義があったと理解するのが妥当であろう。そのため、大規模あるいは特異な事案でなければ既存法令で対応することが、逆説的に示されることになったといえよう(図表12参照)。

図表12：武力攻撃事態等と緊急対処事態の3つのモード

モード1	兆候	予測事態	切迫事態	発生事態
モード2				↑
モード3	兆候?	攻撃発生	緊急対処事態	

出典：筆者作成。なお事態の推移・関連を模式的に示したものであり、各欄の長短が各事態の時間的長短を示すものではない。

方向性について

現在のわが国をめぐる安全保障環境は、ウクライナ侵略という力による一方的な現状変更を行うロシア、台湾統一には武力行使の放棄を約束しない構えの中国、そして弾道ミサイル発射を繰り返し核実験の準備を進めているとされ国際社会への挑発をエスカレートしている北朝鮮、この3か国に接し、尖閣諸島、台湾、南シナ海をめぐる問題に直接面しているとされている⁶⁸。

「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」に示された、武力攻撃事態対処法成立当時の安全保障環境や情勢認識から現在までの変化を踏まえれば、今後の国民保護を考える際には、【武力攻撃予測事態を包含する、大規模軍事侵攻への対処に適したモード】での具体的な運用が検討されるべきであろう。

(2022年12月6日脱稿)

<p style="font-size: 1.2em; margin: 0;">プロフィール profile</p> <p style="margin: 5px 0 0 0;">政策研究部付</p> <p style="margin: 5px 0 0 0;">主任研究官 林 浩一</p> <p style="margin: 5px 0 0 0;">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。</p> <p>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>
--	---

⁶⁸ 前掲図表10出典、1-2頁。