

第3節

武力攻撃事態などへの対処などにかかわる取組

これまでに述べたような、わが国の防衛や各種の事態への対応を適切に行い、わが国の平和と安全を確保するためには、平素から法制面、運用面などにおいて万全の態勢を整えておくことが必要である。

このような観点から、防衛庁では、およそ四半世紀にわたりいわゆる「有事法制」について研究を行ってきたが、昨年6月、「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（武力攻撃事態対処法）」など武力攻撃事態対処関連3法が成立した。

また、これに引き続き、本年、第159回通常国会において、武力攻撃事態対処法の示す枠組みに基づき整備する個別の事態対処法制として、「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」「武力攻撃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案」「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案」などの事態対処法制関連7法案と3条約の締結承認案件が審議され、本年6月14日成立した。

本節では、これらの法律を整備する意義、武力攻撃事態対処法や個別の事態対処法制関連7法などの概要について説明する。

参議院本会議で事態対処法制関連7法が可決・成立し、議場に一礼する石破長官（右）、井上有事法制担当大臣（本年6月14日）〔共同〕

1 武力攻撃事態などへの対応に関する法制について

(1) わが国における法制整備の意義

わが国に対する武力攻撃など、国や国民の平和と安全にとって最も重大な事態への対処について、国として基本的な体制の整備を図ることは極めて重要である。中でも関連する法制は国家存立の基盤をなすものとして当然整備すべきものであり、また、わが国の長年の課題でもある。

さらに、このような法制の整備は、わが国に対する武力攻撃の抑止に資するほか、武力攻撃事態などにおけるシビリアン・コントロールの貫徹の観点からも重要である。

(2) 法整備にかかるこれまでの取組など

一般論として、わが国に対する武力攻撃が発生した場合に必要な法制は、①自衛隊の行動にかかわる法制、②米軍の行動にかかわる法制、③自衛隊と米軍の行動に直接かわらないが国民の生命、財産を保護するための法制の3つが考えられる。これら3つの法制のうち、自衛隊の行動にかかわる法制については、いわゆる「有事法制研究」として、77（昭和52）年、当時の福田総理の承認の下、三原防衛庁長官の指示により、近い将来の国会提出を予定した立法準備ではないとの前提で開始された。この研究は、防衛庁所管の法

令（第1分類）、防衛庁所管以外の法令（第2分類）、所管省庁が明確ではない事項に関する法令（第3分類）の3つに分類して行われ、第1分類と第2分類については、それぞれ81（同56）年、84（同59）年に、問題点の概要を公表した。

その後、99（平成11）年、与党3党は、第1、第2分類のうち、早急に整備するものとして合意が得られる事項につき立法化を図り、また、当面立法化の対象とならない事項と第3分類についても、今後、所要の法整備を行うことを前提に検討を進める旨合意した。

このような経緯を受け、02（同14）年2月、小泉総理は、第154回通常国会における施政方針演説で、「国民の安全を確保し、有事に強い国づくりを進めるため、与党とも緊密に連携しつつ、有事への対応に関する法律について、取りまとめを急ぎ、関連法案を今国会に提出します。」と述べ、政府として、具体的な法整備を進めることを明らかにした。

こうして、同年4月、政府は、武力攻撃事態対処関連3法案を同国会に提出した。

継続審査となった後、衆議院による一部修正を経て、昨年、第156回通常国会で成立した武力攻撃事態対処関連3法は、①武力攻撃事態対処法、②安全保障会議設置法の一部を改正する法律、③自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律である。特に、武力攻撃事態対処法は、武力攻撃事態などへの対処についての、いわば基本法的な性格を有する法律であり、武力攻撃事態などへの対処に関する基本理念、国・地方公共団体の責務及び役割分担、武力攻撃事態などへの対処に関する基本的な方針（対処基本方針）などのほか、今後整備すべき個別の事態対処法制のプログラムを示している。

2

武力攻撃事態対処関連3法の概要

武力攻撃事態対処法

(1) 目的

この法律は、武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。）への対処について、基本理念、国、地方公共団体などの責務、国民の協力その他の基本となる事項を定めることにより、武力攻撃事態等への対処のための態勢を整備し、併せて武力攻撃事態等への対処に関して必要な法律の整備に関する事項を定め、もってわが国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に資することを目的とする。

(2) 武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態）

ア 武力攻撃事態とは、わが国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は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をいう。

イ 武力攻撃予測事態とは、武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいう。

(3) 対処措置

対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間に、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関¹が法律の規定に基づいて実施する次の措置をいう。

ア 武力攻撃事態等を終結させるためにその推移に応じて実施する措置

- ① 自衛隊が実施する武力の行使、部隊などの展開その他の行動
- ② 自衛隊の行動及び米軍の行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置
- ③ ①及び②のほか、外交上の措置その他の措置

イ 国民の生命、身体及び財産の保護又は国民生活及び国民経済への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実施する措置

¹ 独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関と電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、政令で定めるものをいう。

①警報の発令、避難の指示、被災者の救助、施設及び設備の応急の復旧その他の措置

②生活関連物資などの価格安定、配分その他の措置

(4) 基本理念

ア 武力攻撃事態等への対処においては、国、地方公共団体及び指定公共機関が、国民の協力を得つつ、相互に連携協力し、万全の措置が講じられなければならない。

イ 武力攻撃予測事態においては、武力攻撃の発生が回避されるようにしなければならない。

ウ 武力攻撃事態においては、武力攻撃の発生に備えるとともに、武力攻撃が発生した場合には、これを排除しつつ、その速やかな終結を図らなければならない。ただし、武力攻撃が発生した場合においてこれを排除するに当たっては、武力の行使は、事態に応じ合理的に必要と判断される限度においてなされなければならない。

エ 武力攻撃事態等への対処においては、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。これに制限が加えられる場合であっても、その制限は当該武力攻撃事態等に対処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なければならない。

この場合において、憲法第14条（法の下での平等）、第18条（奴隷的拘束及び苦役からの自由）、第19条（思想及び良心の自由）、第21条（集会・結社・表現の自由、通信の秘密）その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。

オ 武力攻撃事態等においては、当該武力攻撃事態等及びこれへの対処に関する状況について、適時、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるようにしなければならない。

カ 武力攻撃事態等への対処においては、日米安保条約に基づいて米国と緊密に協力しつつ、国連をはじめとする国際社会の理解及び協調的行動が得られるようにしなければならない。

(5) 国の責務など

ア 国は、わが国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つため、武力攻撃事態等において、わが国を防衛し、国土並びに国民の生命、身体及び財産を保護する固有の使命を有することから、基本理念にのっとり、組織及び機能のすべてを挙げて、武力攻撃事態等に対処するとともに、国全体として万全の措置が講じられるようにする責務を有する。

イ 地方公共団体は、その地方公共団体の地域並びにその地方公共団体の住民の生命、身体及び財産を保護する使命を有することにかんがみ、国及び他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、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。

ウ 指定公共機関は、国及び地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等への対処に関し、その業務について、必要な措置を行う責務を有する。

エ 武力攻撃事態等への対処の性格にかんがみ、国においては武力攻撃事態等への対処に関する主要な役割を担い、地方公共団体においては武力攻撃事態等におけるその地方公共団体の住民の生命、身体及び財産の保護に関して、国の方針に基づく措置の実施その他適切な役割を担うことを基本とするものとする。

オ 国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が対処措置を行う際は、必要な協力をするよう努めるものとする。

(6) 対処基本方針

ア 政府は、武力攻撃事態等に至ったときは、次の事項を定めた武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針（対処基本方針）を閣議で決定する。

- ①武力攻撃事態であること又は武力攻撃予測事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実
- ②その武力攻撃事態等への対処に関する全般的な方針
- ③対処措置に関する重要事項

イ 武力攻撃事態において内閣総理大臣が次に示す①から⑤までの措置を行う場合、又は武力攻撃予測事態において①から③までの措置を行う場合には、その旨をア③の重要事項として対処基本方針に記載しなければならない。

- ①防衛庁長官が予備自衛官及び即応予備自衛官などの防衛招集命令を発することの承認
- ②防衛庁長官が防衛出動待機命令を発することの承認
- ③防衛庁長官が防衛施設構築の措置を命ずることの承認
- ④防衛出動を命ずることについての国会承認の求め
- ⑤防衛出動を命ずること（特に緊急の必要があり事前に国会承認を得るいとまがない場合）

ウ 対処基本方針については、閣議決定後、直ちに国会の承認を求めなければならない。

エ 不承認の決議があったときは、その議決にかかる対処措置は、速やかに、終了しなければならない。防衛出動を命じた自衛隊については、直ちに撤収を命じなければならない。

オ 防衛出動を命ずることにつき国会の承認が得られたときは、対処基本方針を変更して、防衛出動を命ずる旨を記載する。

カ 内閣総理大臣は、対処措置を行う必要がなくなったと認めるとき又は国会が対処措置を終了すべきことを議決したときは、対処基本方針の廃止につき、閣議の決定を求めなければならない。

(7) 対策本部

ア 対処基本方針が定められたときは、対処基本方針の実施を推進するため、内閣に、内閣総理大臣を長とする武力攻撃事態等対策本部（対策本部）を設置する。対策副本部長及び対策本部員は国務大臣をもって充てる。

イ 対策副本部長は、対処基本方針に基づき、対処措置に関する総合調整を行うことができる。

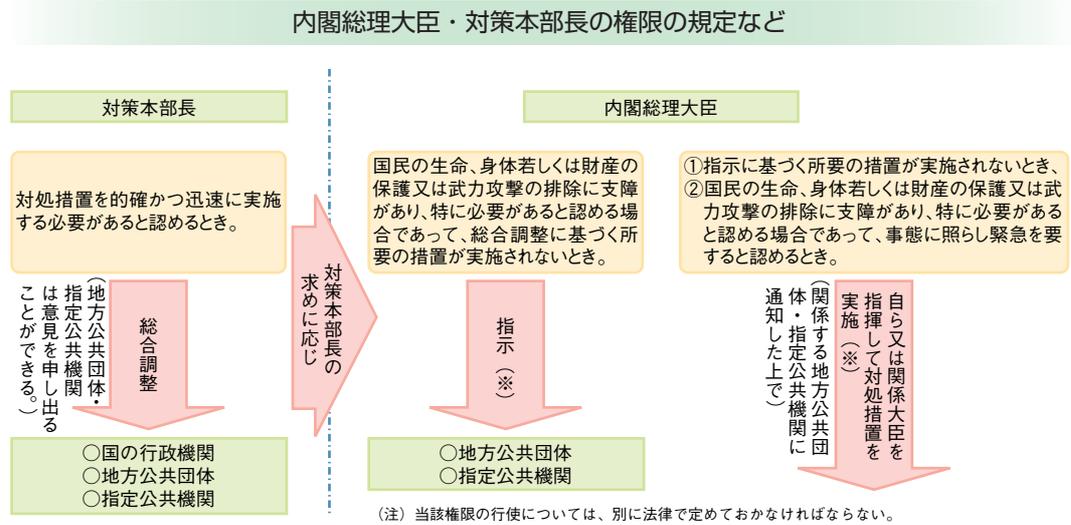
ウ 内閣総理大臣は、国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であって、総合調整に基づく所要の対処措置が行われないときは、対策副本部長の求めに応じ、別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長などに対し、その対処措置を実施すべきことを指示することができる。

エ 内閣総理大臣は、次の場合において、対策副本部長の求めに応じ、別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長などに通知した上で、自ら又はその対処措置にかかわる事務を所掌する大臣を指揮し、その地方公共団体又は指定公共機関が行うべき対処措置を行い、又は行わせることができる。

- ①指示に基づく所要の対処措置が行われないとき。
- ②国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除に支障があり、特に必要があると認める場合であって、事態に照らし緊急を要すると認めるとき。

オ 政府は、対処措置の実施に関し、上記の総合調整又は指示に基づく措置の実施により当該地方公共団体又は指定公共機関が損失を受けたときは、その損失に関し、必要な財政上の措置を講ずる。

カ 政府は、地方公共団体及び指定公共機関が行う対処措置について、その内容に応じ、安全の確保に配慮しなければならない。



(8) 国連安全保障理事会への報告

政府は、国連憲章第51条などに従って、武力攻撃の排除に当たってわが国が講じた措置について直ちに国連安保理事会に報告しなければならない。

(9) 事態対処法制の整備

ア 基本方針

武力攻撃事態等への対処に関する基本理念にのっとり、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）を整備するとともに、国際人道法的確な実施を確保する。また、事態対処法制の整備に当たっては、安全の確保のために必要な措置、財政上の措置、国民の協力を得るための措置などを講ずる。

イ 政府は、事態対処法制の整備に当たっては、次の措置が適切かつ効果的に行われるようにする。

- ①国民の生命、身体及び財産の保護又は国民生活及び国民経済への影響を最小とするための措置
- ②自衛隊の行動を円滑かつ効果的にするための措置その他の武力攻撃事態等を終結させるための措置
- ③米軍の行動を円滑かつ効果的にするための措置

ウ 政府は、事態対処法制の整備を総合的、計画的かつ速やかに実施しなければならない。

(10) 緊急対処事態その他の緊急事態への対処のための措置²

ア 政府は、わが国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保を図るため、ウで定めるもののほか、武力攻撃事態等以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態に的確かつ迅速に対処する。

イ 政府は、武装した不審船の出現、大規模なテロリズムの発生などのわが国を取り巻く諸情勢の変化を踏まえ、以下の措置などを速やかに講ずる。

- ①情報の集約、事態の分析・評価を行うための態勢の充実
- ②各種の事態に応じた対処方針の策定の準備
- ③警察、海上保安庁などと自衛隊の連携の強化

ウ 政府は、緊急対処事態（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

² (10) ウ、エ、オ、カは第159回通常国会における審議による改正。

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で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。)に至ったときは、次の事項を定めた緊急対処事態に関する対処方針（以下緊急対処事態対処方針と表記する。）を閣議決定する。

①緊急対処事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実

②当該緊急対処事態への対処に関する全般的な方針

③緊急対処措置に関する重要事項

エ 緊急対処事態対処方針については、国会の事後承認を求めなければならない、不承認の議決があったときは、当該議決にかかる緊急対処措置を速やかに終了させなければならない。

オ 内閣総理大臣は、緊急対処措置を実施する必要がなくなったと認めるとき又は国会が緊急対処措置を終了すべきことを議決したときは、緊急対処事態対処方針の廃止につき閣議の決定を求めなければならない。

カ 内閣総理大臣は、緊急対処事態対処方針が定められたときは、閣議にかけて、臨時に内閣に緊急対処事態対策本部を設置する。

(11) 附則

政府は、国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態へのより迅速かつ的確な対処に資する組織のあり方について検討を行う。

安全保障会議設置法の一部を改正する法律

(1) 安全保障会議への諮問事項

安全保障会議への諮問事項に、対処基本方針など³を追加する。

(2) 安全保障会議の議員

議員を事態対処に関わりの深い国務大臣とし⁴、これ以外の国務大臣についても、議案を限って、議員として臨時に会議に参加させることができるものとする。また、事態対処に関し、事態の分析及び評価について特に集中して審議する必要があると認める場合は、議員を限って事案について審議を行うことができるものとする。

(3) 安全保障会議を専門的に補佐する組織

事態対処に関する安全保障会議の審議を迅速かつ的確に実施するため、必要な事項に関する調査・分析を行い、その結果に基づき、安全保障会議に進言する組織として事態対処専門委員会（委員長：内閣官房長官）を置く。

³ 追加する諮問事項は、対処基本方針の他に、①内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項、②内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項がある。

⁴ 総務大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣を議員に加え、経済財政政策担当大臣を議員から除く。

自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律

(1) 防衛出動時における物資の収用などにかかわる規定の整備

防衛出動時には、武力攻撃を排除するため、自衛隊の部隊は、所要の場所に移動・展開して防御施設を構築するなど、武力攻撃に対処できる態勢を整えることが必要であり、状況によっては、民間の土地や家屋を使用する必要が生ずる。そのような場合に、自衛隊の円滑な行動を確保するために、防衛出動時における物資の収用や土地、家屋の使用などについて定める自衛隊法第103条を改正し、一定の要件の下で、都道府県知事などが、①土地使用の際の立木などの移転・処分、②家屋使用の際の形状変更を行うことができることなどを定める。

(2) 防衛出動を命じられる前の防御施設構築の措置にかかわる規定の新設

自衛隊の部隊が陣地などの防御施設を構築できるのは、法改正前は防衛出動を命じられ

た後であった。しかし、防衛施設の構築には期間を要すること、また、脅威が多様化していることなどから、防衛出動を命じられる前であっても、武力攻撃への対処のための準備の一環として、一定の要件の下、防衛庁長官が、自衛隊の部隊に土地を使用して防衛施設の構築を命ずることができることを定める。

(3) 防衛出動時における自衛隊の緊急通行にかかわる規定の新設

防衛出動を命じられた自衛隊が、行動する地域において任務を十分に果たすためには、部隊などの迅速な移動が必要である。このため、通行に支障がある場所をう回して移動することができるように、一般の交通に使わない通路や空地などを緊急に通行できることなどを定める。

(4) 取扱物資の保管命令に従わなかった者などに対する罰則

自衛隊法第103条の規定による取扱物資の保管命令に違反してその物資を隠匿し、毀棄し、又は搬出した者は、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処するなどの罰則規定を設ける。

(5) 防衛出動時における関係法律の特例の整備

部隊の移動・輸送、土地の利用、建築物建造、衛生医療及び戦死者の取扱について防衛出動などを命じられた自衛隊が任務を円滑に行えるよう、道路法、海岸法、建築基準法、医療法、墓地・埋葬等に関する法律などに適用除外その他の特例を設ける。

(6) 防衛出動手当の支給

防衛出動を命ぜられた職員（政令で定めるものを除く。）に防衛出動手当を支給し、その種類を「防衛出動基本手当」及び「防衛出動特別勤務手当」とすることなどを定める。

3 個別の事態対処法制

個別の事態対処法制整備にかかる取組など

本年1月、小泉総理は、第159回通常国会の施政方針演説で、「有事に際して国民の安全を確保するための関係法案の成立を図り、総合的な有事法制を築き上げます。」と述べた。同通常国会において審議された事態対処法制関連法案は、防衛庁所管の

- ①武力攻撃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案（海上輸送規制法案）
 - ②武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案（捕虜取扱い法案）
 - ③自衛隊法の一部を改正する法律案（自衛隊法一部改正法案）
- 内閣官房所管の
- ④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（国民保護法案）
 - ⑤武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国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案（米軍行動関連措置法案）
 - ⑥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案（特定公共施設利用法案）
 - ⑦国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案（国際人道法違反処罰法案）
- の7法案である。

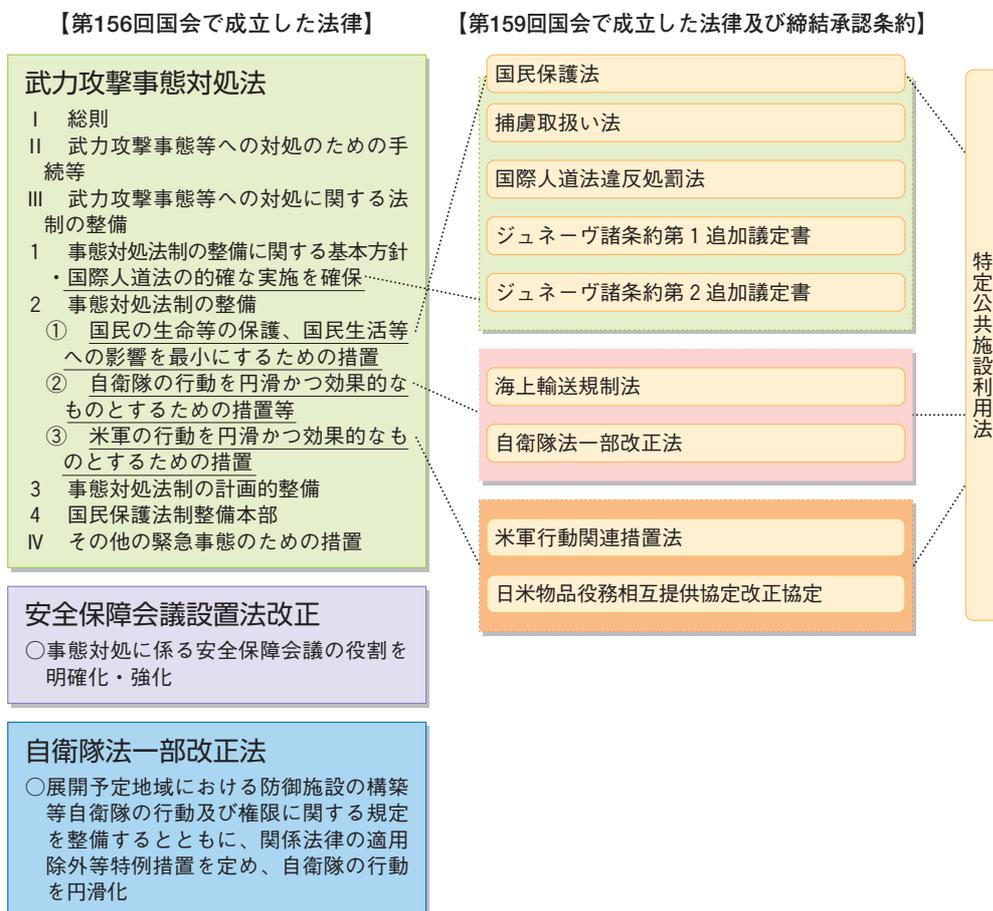
締結承認案件として審議された関連条約は、

- ①日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定（日米物品役務相互提供協定、いわゆるACSA）を改正する協定
- ②1949年8月12日のジュネーヴ諸条約¹の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加

¹ ジュネーヴ諸条約は、
 ①戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する1949年8月12日のジュネーヴ条約（第1条約）、
 ②海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する1949年8月12日のジュネーヴ条約（第2条約）、
 ③捕虜の待遇に関する1949年8月12日のジュネーヴ条約（第3条約）、
 ④戦時における文民の保護に関する1949年8月12日のジュネーヴ条約（第4条約）、
 からなる。

議定書（議定書Ⅰ）（ジュネーヴ諸条約第1追加議定書）
 ③1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書Ⅱ）（ジュネーヴ諸条約第2追加議定書）
 の3条約である。

武力攻撃事態等への対処に関する法制の全体像について



第159回通常国会での審議

本年3月、政府から国会に提出された事態対処法制関連7法案及び3条約は、衆議院の「武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会」（以下、事態対処特別委員会と表記する。）に付託され審議が行われた。

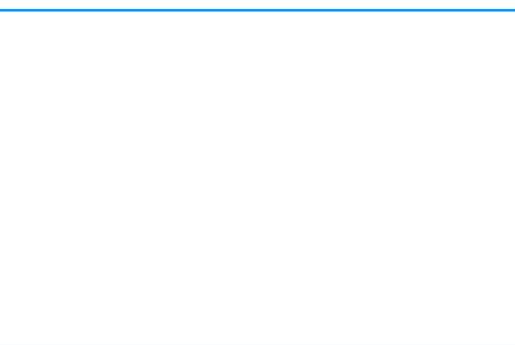
委員会における審議の中で、野党の民主党は、政府原案に対して修正案を提出し、与党及び民主党との間で協議した結果、共同提出修正案として次のとおり合意された。

(1) 国民保護法案による武力攻撃事態対処法の一部改正の修正

緊急対処事態への対処について、以下のとおり修正する。

①政府原案においては、国民の保護のための措置に着目して国民

保護法案に規定されていた緊急対処事態への対処については、武力攻撃事態対処法に規定するとともに、国民の保護のための措置のみならず、攻撃の鎮圧等の事態を終結させる措置についても、緊急対処事態対処方針²に定めることとし、併せて緊急対処事態対策本部の設置などにかかる規定を追加。



参議院イラク復興支援・有事法制特別委員会で答弁する石破長官（本年2月）〔共同〕

² 緊急対処事態対処方針に定める事項については、武力攻撃事態対処法（10）緊急対処事態その他の緊急事態への対処のための措置（p154）参照。

- ②緊急対処事態の認定についての国会の事後承認にかかる規定を追加。
- ③国会が緊急対処事態への対処措置を終了すべきことを議決した場合における当該措置の終了にかかる規定を追加。

(2) 国民保護法案の修正

「現地対策本部の設置」に関する事項について、以下のとおり修正する。

- ①武力攻撃事態等対策本部に国民の保護のための措置を行う組織として現地対策本部を置くことができることとし、所要の規定を追加。
- ②緊急対処事態対策本部についても、①の規定を準用するものとした。

「訓練に関する事項」について、以下のとおり修正する。

- ①国民の保護のための措置についての訓練について、災害対策基本法に基づく防災訓練との有機的連携に配慮するものとし、所要の規定を追加。
- ②国が地方公共団体と共同して実施する訓練にかかる費用で地方公共団体が支弁したものは、原則として国の負担とし、所要の規定を追加。

(3) 特定公共施設利用法案の修正

上記修正に伴う所要の規定の整理を行う。

以上のような修正合意を踏まえ、同年5月20日、事態対処法制関連7法案及び3条約は、与党と、一部の野党を除く、全体の約9割の賛成多数で衆議院本会議を通過した。その後、同7法案及び3条約は参議院の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（以下、イラク・事態対処特別委員会と表記する。）に付託された。同委員会においては6月14日、約9割の賛成多数により可決され、同日に行われた参議院本会議においても多数の賛成により可決され、これにより上記7法案が成立し、3条約の締結が承認された。なお、これらの法案等を審議した衆議院事態対処特別委員会及び参議院イラク・事態対処特別委員会においては、その採決に当たり、国民保護法案に対してそれぞれ附帯決議³が行われた。

3 資料34、35（p391）参照。

4 外国軍用品等を輸送しているかどうかを確かめるため、船舶の進出を停止させて立入検査をし、又は乗組員及び旅客に対して必要な質問をすること。

5 停船検査を行った船舶の船長などに対し、わが国の港へ回航すべき旨を命じ、当該命令の履行を確保するために必要な監督をすること。

6 憲法との関係

憲法第9条第2項にいう、「交戦権」とは、交戦国が国際法上所有する種々の権利の総称であって、相手国兵力の殺傷及び破壊、相手国領土の占領、そこにおける占領行政、中立国船舶の臨検、敵性船舶の捕獲などを含むものと解している。

一方、憲法第9条の下においても、自衛権の行使としてわが国を防衛するために必要最小限度の実力を行使することは同条の禁止するところではなく、かかる実力の行使は「交戦権」の行使とは別のものと解してきたところである。

本法律に基づく海上輸送規制措置は、武力攻撃事態に際して、わが国に対する武力攻撃を行っている外国軍隊等に対し、武器その他の外国軍用品等が船舶によって輸送されることを防止するため、自衛権の行使に伴う必要最小限度の範囲内の措置として実施するものであり、「交戦権」の行使とは別のものであって、憲法に反するものではない。

事態対処法制関連7法及び関連3条約の概要

防衛庁所管3法、内閣官房所管4法からなる事態対処法制関連7法及び関連する3条約の概要は、以下のとおりである。

【法律】

海上輸送規制法の概要

(1) 目的

武力攻撃事態に際して、わが国領海又はわが国周辺の公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む。以下同じ。）における外国軍用品等（武器などの外国軍用品又は外国軍隊などの構成員）の海上輸送を規制するため、防衛出動を命ぜられた海上自衛隊の部隊が実施する停船検査⁴及び回航措置⁵の手続並びに防衛庁に設置する外国軍用品審判所における審判の手続などを定め、もってわが国の平和と独立並びに国民の安全の確保に資する⁶。

(2) 外国軍用品等の海上輸送の規制措置

ア 防衛庁長官は、わが国領海又はわが国周辺の公海において外国軍用品等の海上輸送を規制する必要があると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、防衛出動を命ぜられた海上自衛隊の部隊に、停船検査及び回航措置を命ずることができる。内閣総理大臣の承認は、対処基本方針に記載し、国会の承認を求めなければならない。長官は、停船検

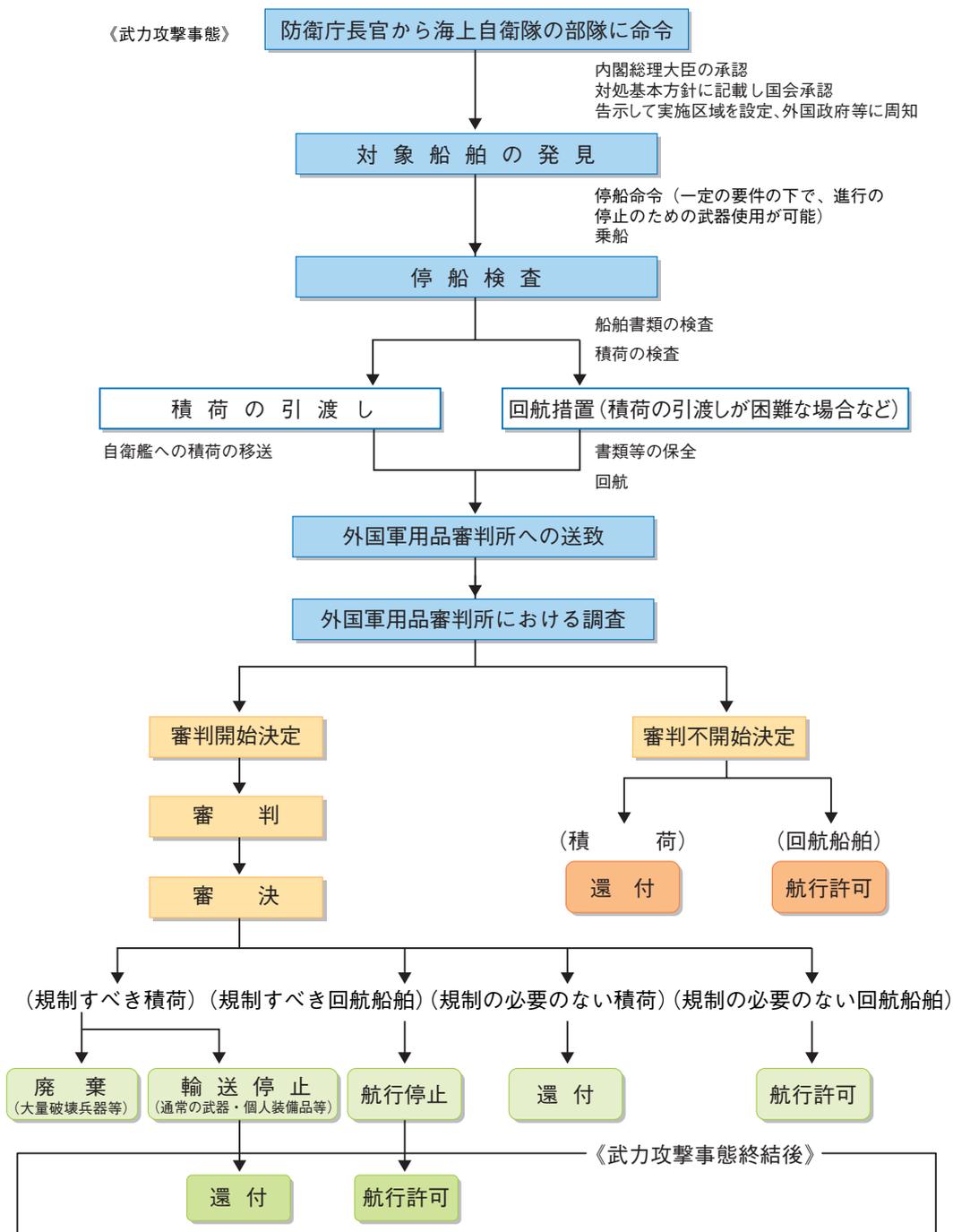
査などを命ずるときは、停船検査を実施する区域（実施区域）を告示して定めなければならない。

イ 外務大臣は、関係する外国政府及び国際機関に対して、外国軍用品の範囲及び実施区域を周知させる措置をとらなければならない。

ウ 外国軍用品審判所は、外国軍用品及びそれを輸送する船舶について、

- ・核・化学・生物・毒素兵器（ミサイルなどの運搬手段を含む。）又は対人地雷に該当する積荷は、廃棄しなければならない。
- ・銃砲などの武器、弾薬などに該当する積荷は、輸送を停止しなければならない。
- ・軍用ヘルメット、防弾衣などの軍用の装備品、外国軍隊向けの食料などに該当する積荷は、必要があると認めるときは、輸送を停止することができる。

海上輸送規制法（対応手順）



- ・当該船舶の船長などが外国軍隊の指揮監督を受けているなどの場合において、当該船舶が外国軍用品等の海上輸送を反復して行くことを防止するため必要があると認めるときは、その航行を停止することができる。

(3) 外国軍用品審判所

海上自衛隊の自衛艦その他の部隊の長（艦長等）が停船検査を行った船舶にかかる事件の調査及び審判を行うことを任務とする特別の機関として、防衛庁に、臨時に、外国軍用品審判所を置く。審判官は、法律、海事などに関し知識、経験を有する部外の有識者などを任命する。

(4) 停船検査と回航措置

ア 艦長等は、武力攻撃が発生した事態において実施区域を航行している船舶が外国軍用品等を輸送していることを疑うに足りる相当な理由があるときは、停船検査を行うことができる。ただし、当該船舶が軍艦などに警護されている場合は、この限りではない。

イ 船舶の停船検査後、艦長等は、当該船舶の積荷が外国軍用品であると認められた場合（一定の場合を除く。）において、当該積荷の引渡しを求めることができる。また、艦長等は、当該船舶の船長などがこの引渡しの求めに応じないときなどには、当該船長などに対し、わが国の港へ回航すべきことを命ずることができる。

ウ 艦長等は、回航船舶がわが国の港に到着したときなどにおいては、速やかに、事件を外国軍用品審判所に送致しなければならない。

エ 停船検査などの措置を命ぜられた自衛官は、警察官職務執行法第7条の規定を準用し武器を使用することができる。また、このほか艦長等が船舶の進行の停止を繰り返し命じても乗組員などがこれに応ぜずなお当該自衛官の職務の執行に抵抗し又は逃亡しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由があるときは、艦長等の命令により、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる。

(5) 審判手続と審決の執行など

事件の送致を受けた外国軍用品審判所は、必要な調査を行い、審判の開始・不開始の決定を行う。審判を開始する場合は、利害関係者に意見を述べる機会を与えるなど積荷の所有者などの権利の保護に十分配慮した形で外国軍用品審判所による審判手続及び審決の執行などに関し必要な規定を設ける。

捕虜取扱い法の概要

(1) 目的

武力攻撃事態における捕虜などの拘束、抑留その他の取扱いに関し必要な事項を定めることにより、武力攻撃を排除するために必要な自衛隊の行動が円滑かつ効果的に実施されるようにするとともに、武力攻撃事態において捕虜の待遇に関する1949年8月12日のジュネーブ条約その他の捕虜などの取扱いにかかる国際人道法の的確な実施を確保する。

(2) 基本原則

捕虜などの人道的な待遇を確保するとともに、捕虜などの生命、身体、健康及び名誉を尊重し、これらに対する侵害又は危難から常に保護することその他捕虜などの取扱いにかかわる国の責務などを定める。

(3) 拘束と抑留資格認定の手続

捕虜などの拘束、資格の認定に関する手続、権限その他必要な規定を設ける。

(4) 捕虜収容所における抑留と処遇

- ア 三自衛隊の共同の機関として、臨時に捕虜収容所を置く。
- イ 捕虜などを常に人道的に待遇するため、国際人道法の規定に従い、保健衛生、医療、宗教、衣類、食事その他必要な規定を設ける。
- ウ 捕虜などの規律違反に対する懲戒制度に関し必要な規定を設ける。

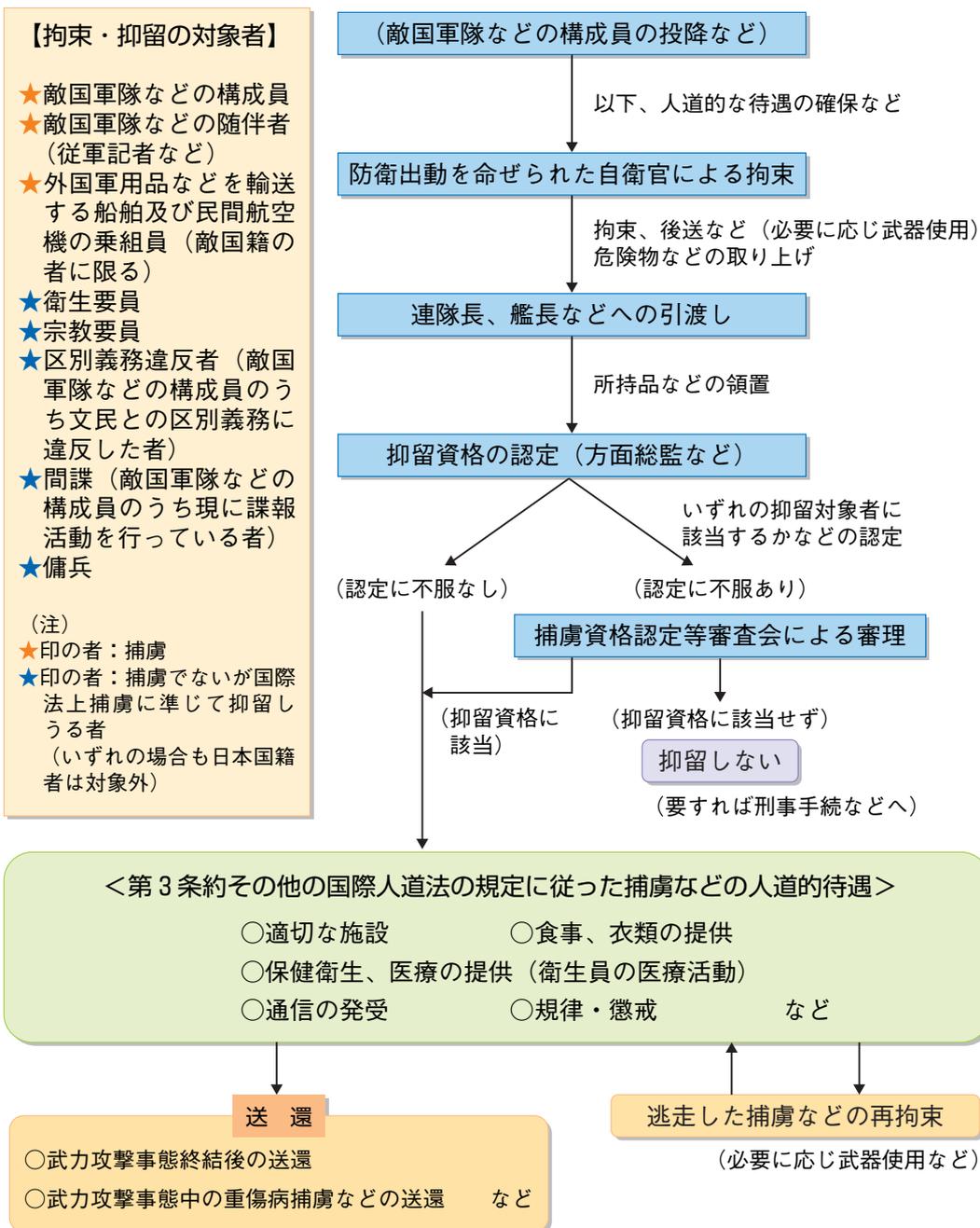
(5) 審査請求

捕虜などの資格認定及び抑留中の懲戒処分に対する不服申立てを審理するための捕虜資格認定等審査会を防衛庁に臨時に設置すること及びその審理手続などに関し必要な規定を設ける。

(6) 抑留の終了

武力攻撃事態終了後の捕虜などの送還などに関し必要な規定を設ける。

捕虜取扱い法（取扱いの主な手順など）



(7) 補則

- ア 捕虜などの拘束及び抑留業務の目的達成に必要な範囲で、自衛官による武器の使用権限に関する規定を設ける。
- イ 捕虜などが逃走した場合の再拘束の権限及びそのために必要な調査などに関する規定を設ける。
- ウ その他所要の特例措置などに関する規定を設ける。

自衛隊法一部改正法の概要

(1) 目的

日米物品役務相互提供協定（ACSA）の改正に伴い、自衛隊法上必要な改正⁷を実施する。

(2) 物品・役務の提供の根拠規定の整備など

自衛隊が任務遂行に支障を生じない限度において、物品又は役務の提供を、次に掲げる合衆国軍隊に実施することができることとしたほか、提供に伴う手続などについて必要な規定の整備を行う。

- ア 災害派遣を命じられた自衛隊の部隊などが活動している現場において、政府の要請に基づき災害応急対策のための活動を行う合衆国軍隊
- イ 自衛隊が在外邦人などの輸送を行っている現場において、当該輸送と同種の活動を行う合衆国軍隊
- ウ 訓練、連絡調整その他の日常的な活動のため、航空機、船舶又は車両によりわが国国内の自衛隊施設に到着して一時的に滞在する合衆国軍隊⁸

⁷ ACSAの改正により、適用範囲として①武力攻撃事態又は武力攻撃予測事態の際の活動、②国際協力、大規模災害への対処その他の目的提供のための活動を追加（3章3節3（p175）参照。）。

自衛隊から合衆国軍隊に対する物品・役務の提供のためには、日本国内法に根拠規定が必要なため、自衛隊法を改正して、合衆国軍隊に対する（本文（2）ア～ウに掲げる）物品・役務の提供の根拠規定を新設。

⁸ 自衛隊と共同訓練を行う米軍に対する物品・役務の提供については、現行法上実施可能であったが、今回の法整備に伴い確認的に自衛隊法で規定することとした。

ACSA（自衛隊法一部改正法関連）

物品・役務の相互融通

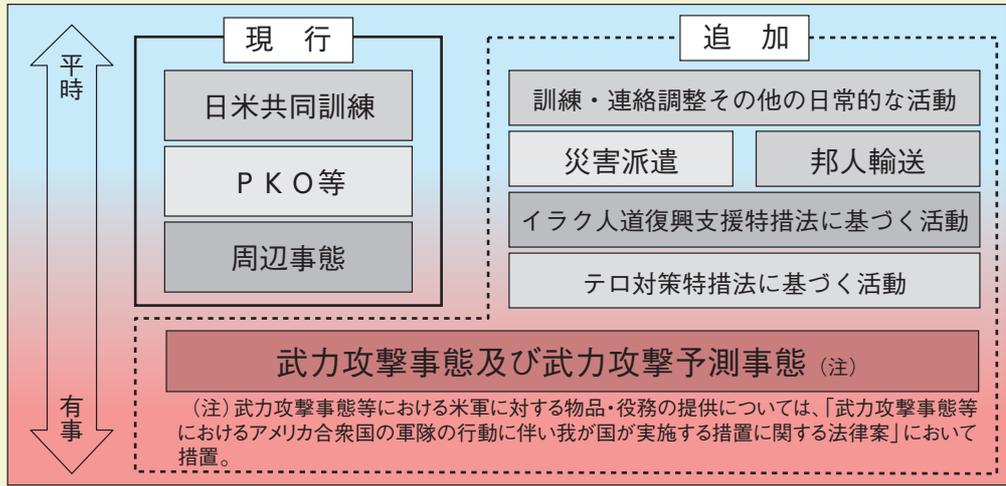
一般に、部隊が行動する際には、必要な物品・役務の補給は自己完結的に行うことが通常であるが、同盟国の部隊がともに活動している場合等に、現場において必要な物品・役務を相互に融通することができれば、部隊運用の弾力性・柔軟性を向上させることができる。

米 国：70か国以上と締結

平成15年10月現在、米国はポーランド、ラトビア、リトアニア、グルジア等の旧共産圏諸国を含めた71カ国とACSAを締結しており、8カ国と署名に向けた協議を進めている。

我が国：米国との間で締結

現行のACSAは、適用対象事態が共同訓練等に限定 → 今回、対象範囲を追加



国民保護法の概要

第1 総則

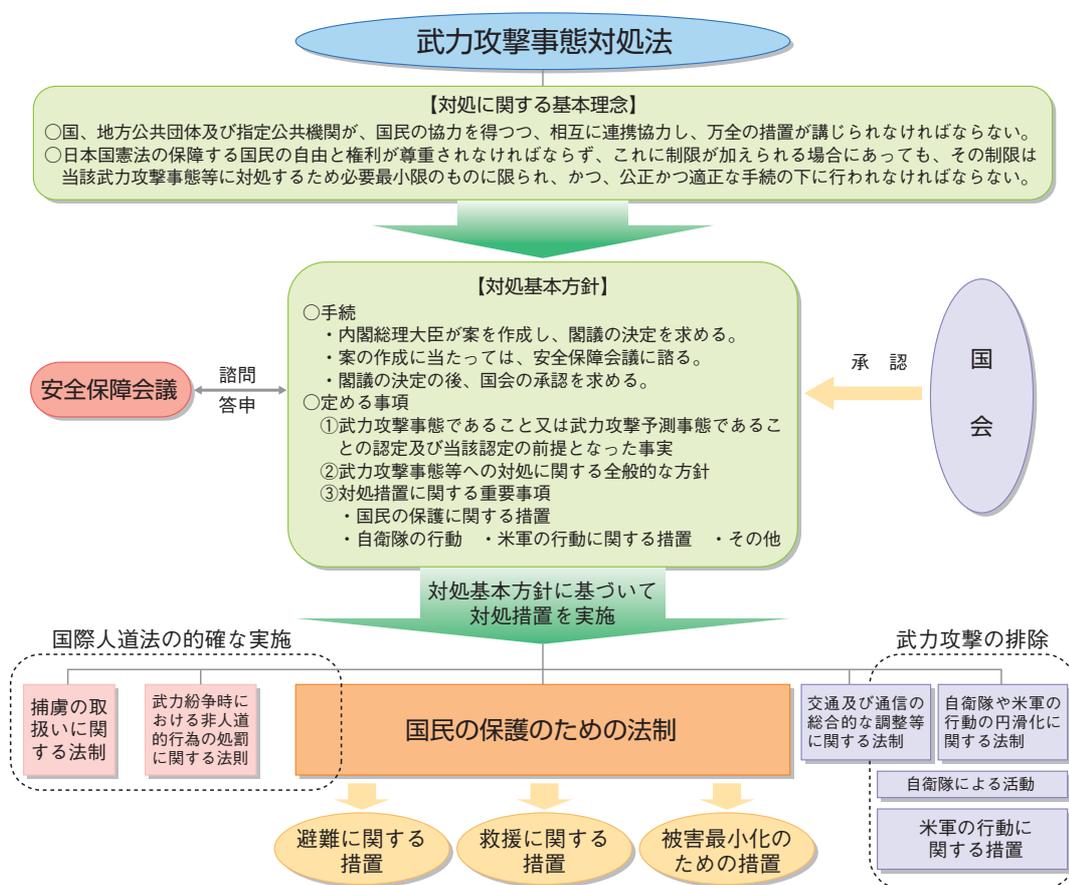
(1) 通則

ア 目的

武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性にかんがみ、これらの事項に関し、国、地方公共団体などの責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民などの救援に関する措置、武力攻撃災害⁹への対処に関する措置その他の必要な事項を定めることにより、国全体として万全の態勢を整備し、もって武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施することを目的とする。

⁹ 武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害をいう。

武力攻撃事態等における国民の保護の位置付け



イ 国、地方公共団体などの責務と国民の協力

- ①国は、国民の安全を確保するため、武力攻撃事態等に備えて、あらかじめ、国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針を定めるとともに、武力攻撃事態等においては、その組織及び機能のすべてを挙げて国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、又は地方公共団体などが実施する国民の保護のための措置を的確かつ迅速に支援し、並びに国費による適切な措置を講ずることなどにより、国全体として万全の態勢を整備する責務を有する。
- ②地方公共団体は、国の方針に基づき、国民の保護のための措置を実施するとともに、関係機関が実施する国民の保護のための措置を総合的に推進する責務を有する。

③国、地方公共団体並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、国民の保護のための措置を実施するに当たっては、相互に連携協力し、その的確かつ迅速な実施に万全を期さなければならない。

④国民は、この法律の規定により国民の保護のための措置の実施に関し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。

ウ 配慮事項

①国民の保護のための措置を実施するに当たっては、国民の自由と権利は尊重されなければならないが、これに制限が加えられるときであっても、その制限は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ものとし、いやしくも国民を差別的に取り扱い、並びに思想及び良心の自由並びに表現の自由を侵すものであってはならない。

②国及び地方公共団体は、国民の保護のための措置の実施に伴う損失補償、不服申立て又は訴訟その他の国民の権利利益の救済にかかる手続について、できる限り迅速に処理するよう努めなければならない。

③国及び地方公共団体は、日本赤十字社の自主性を尊重するとともに、放送事業者である指定公共機関などの言論その他表現の自由に特に配慮しなければならない。

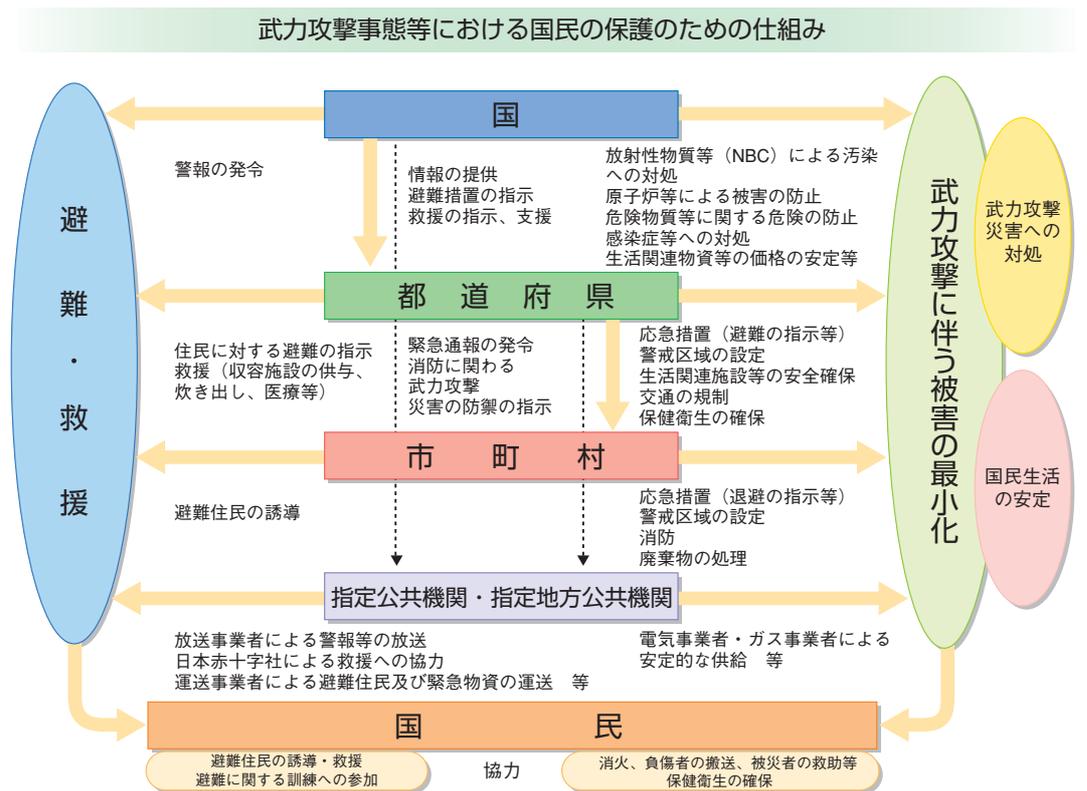
④国及び地方公共団体は、国民の保護のための措置に関し、国民に対し、正確な情報を、適時に、かつ、適切な方法で提供しなければならない。

⑤国民の保護のための措置を実施するに当たっては、高齢者、障害者などに留意するとともに、国際人道法の的確な実施を確保しなければならない。

(2) 国、都道府県及び市町村による国民の保護のための措置の実施

ア 国は、警報の発令、救援の指示、武力攻撃災害への対処に関する措置にかかる指示などを実施しなければならない。

イ 都道府県知事は、住民に対する避難の指示、救援の実施、武力攻撃災害の防除及び軽減などを実施しなければならない。



ウ 市町村長は、避難住民の誘導、警報の伝達、救援の補助、退避の指示などを実施しなければならない。

エ 都道府県知事は、国民の保護のための措置（治安の維持にかかるものを除く。）を円滑に実施するため必要があると認めるときは、防衛庁長官に対し、自衛隊の部隊などの派遣を要請することができる。対策本部長は、当該要請が行われない場合において、緊急の必要があると認めるときは、防衛庁長官に対し、自衛隊の部隊などの派遣を求めることができる（要請又は求めがあった場合の自衛隊の部隊などの派遣については第9（1）参照。）。また、市町村長は、都道府県知事に対し、自衛隊の部隊などの派遣を要請するよう求めることができるほか、当該求めができないときは、その旨及び国民の保護のための措置を円滑に実施するため必要があると認める事項を防衛庁長官に連絡することができる。この場合、防衛庁長官は、速やかに、その内容を対策本部長に報告しなければならない。

（3）国民の保護のための措置の実施体制

ア 対策本部は、指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が実施する国民の保護のための措置を総合的に推進する。対策本部に、対策本部の事務の一部を行う組織として、武力攻撃事態等現地対策本部を置くことができる。

イ 閣議決定で指定を受けた地方公共団体の長は、都道府県国民保護対策本部又は市町村国民保護対策本部を設置しなければならない（本部長である地方公共団体の長に総合調整権を付与）。地方公共団体の長は、内閣総理大臣に指定を行うよう要請することができる。また、地方公共団体の長などは、本部の設置の有無にかかわらず、国民の保護のための措置を実施することができる。

（4）国民の保護に関する国の基本指針

政府は、武力攻撃事態等に備えて、国民の保護のための措置の実施に関し、あらかじめ、国民の保護に関する基本指針（基本指針）を定める。この場合、内閣総理大臣は、国会に報告しなければならない。

（5）国民の保護に関する計画

基本指針などにに基づき、指定行政機関の長、地方公共団体の長、指定公共機関などは、国民の保護に関する計画又は国民の保護に関する業務計画を作成しなければならない。（指定行政機関の長及び都道府県知事にあつては内閣総理大臣に、市町村長にあつては都道府県知事に協議しなければならない。指定公共機関は内閣総理大臣に、指定地方公共機関は都道府県知事に報告しなければならない。この場合、内閣総理大臣は指定公共機関に対し、都道府県知事は指定地方公共機関に対し、必要な助言をすることができる。）

（6）都道府県国民保護協議会と市町村国民保護協議会

国民の保護のための措置に関し広く住民の意見を求め、国民の保護のための措置に関する施策を総合的に推進するため、都道府県及び市町村に、関係機関（自衛隊を含む。）の代表者などから各首長が任命する者よりなる国民保護協議会を置く。都道府県知事及び市町村長は、国民の保護に関する計画を作成し又は変更するときは、協議会に諮問しなければならない。

第2 住民の避難に関する措置

（1）対策本部長は、武力攻撃から国民の生命、身体又は財産を保護するため緊急の必要があると認めるときは、警報を発令しなければならない。

（2）対策本部長は、総務大臣を経由して、避難元及び避難先の都道府県知事に避難措置を

指示するものとする。

- (3) 都道府県知事は、市町村長を通じ、住民に対し、直ちに、避難すべき旨を指示しなければならない（避難先、避難経路などを明示）。
- (4) 市町村長は、直ちに、避難実施要領を定め、市町村の職員並びに消防長及び消防団長を指揮して、避難住民を誘導しなければならない。また、必要があると認めるときは、警察署長、国民の保護のための措置を実施するため派遣を命ぜられた自衛隊の部隊などの長などに、避難住民の誘導を行うよう要請することができる。
- (5) 警察官、自衛官などが避難住民を誘導しようとするときは、警察署長、自衛隊の部隊の長などは、あらかじめ関係市町村長と協議し、避難実施要領に沿って避難住民の誘導が円滑に行われるよう必要な措置を講じなければならない。
- (6) 内閣総理大臣は、避難の指示、避難住民の受入れのための措置又は避難住民の誘導に関する措置が行われない場合などにおいて、是正措置を講ずる。

第3 避難住民などの救援に関する措置

- (1) 対策本部長の救援の指示を受けた都道府県知事は、避難住民及び被災者の救援（収容施設の供与、食品・生活必需品の給与、医療の提供など）を行わなければならない。
- (2) 都道府県知事は、救援を行うため、①医薬品、食品などの物資を取扱う業者などに対し、当該物資の保管を命令し、又は売渡しを要請、正当な理由なく拒否したときは収用、②収容施設又は臨時の医療施設を開設するため、同意を得て、土地、家屋又は物資を使用し、正当な理由なく拒否したときは同意を得ないで使用、③医療関係者に医療を行うよう要請し、正当な理由なく拒否したときは医療の提供を指示することができる。
- (3) 内閣総理大臣は、救援が行われない場合などにおいて、是正措置を講ずる。
- (4) 地方公共団体の長は住民の安否情報の収集、整理に努める。総務大臣及び地方公共団体の長は、安否情報の照会があったときは、速やかに回答しなければならない。

第4 武力攻撃災害への対処に関する措置

- (1) 国は、武力攻撃災害の防除及び軽減のため、自ら必要な措置を講ずるとともに、地方公共団体と協力して、武力攻撃災害への対処に関する措置を的確かつ迅速に実施しなければならない。
- (2) 都道府県公安委員会などは、武力攻撃災害の発生又はその拡大を防止するため、都道府県知事から要請があったとき又は事態に照らして特に必要があると認めるときは、生活関連等施設¹⁰の安全を確保するため立入制限区域を指定することができる。内閣総理大臣は、当該施設及びその周辺地域の安全の確保が特に必要であると認めるときは、関係大臣を指揮し、危険の防除、周辺住民の避難その他当該施設の安全の確保に関し必要な措置を講じさせることができる。
- (3) 指定行政機関の長などは、武力攻撃災害の発生又はその拡大を防止するため緊急の必要があると認めるときは、危険物質等¹¹の取扱者、原子力事業者などに対し、施設の使用の停止などを命ずることができる。
- (4) 内閣総理大臣は、放射性物質などによる汚染が生じたことにより、人の生命、身体又は財産に対する危険が生ずるおそれがあると認めるときは、関係大臣を指揮し、汚染原因となる物の撤去、汚染の除去、被災者の救難及び救助その他必要な措置を講じさせなければならない。
- (5) 市町村長は、武力攻撃災害が発生し又はまさに発生しようとしている場合において、

10 ①国民生活に関連を有する施設で、その安全を確保しなければ国民生活に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められるもの。
②その安全を確保しなければ周辺の地域に著しい被害を生じさせるおそれがあると認められる施設。

11 引火若しくは爆発又は空気中への飛散若しくは周辺地域への流出により、人の生命、身体又は財産に対する危険が生ずるおそれがある物質（生物を含む）。

当該武力攻撃災害による住民の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、警戒区域を設定し、当該警戒区域への立入りを制限し、若しくは禁止し又は当該警戒区域からの退去を命ずることができる。市町村長の職権を行うことができる者がその場にいない場合に限り、国民の保護のための措置を実施する出動などを命ぜられた自衛官も同様の措置を講ずることができる。

第5 その他

- (1) 指定行政機関の長、地方公共団体の長などは、国民生活との関連性が高い物資などの価格の高騰又は供給不足が生じ、又は生ずるおそれがあるときは、価格を安定させるための措置などを適切に講じなければならない。

Q & A

国民保護法制

コラム

Q1 武力攻撃事態対処法及び国民保護法で規定する緊急対処事態とは、どのような事態で、どう対応するのですか？

A 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そのような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で、国家として緊急に対処することにより国民の生命、身体及び財産を保護することが必要なものとして内閣総理大臣が認定したものをいいます。この認定は、閣議決定によって行われます。

この認定を行うことにより、武力攻撃に準じた大規模なテロなどが発生した場合においても、武力攻撃事態における国民の保護のための措置に関する規定が準用されることとなります。

対象とする緊急対処事態の具体例としては、原子力発電施設の破壊、炭疽菌などを用いた生物テロ、航空機による自爆テロなどの事態を想定しています。

このような緊急対処事態に必要な措置として、住民の避難、避難住民への救援、攻撃により生じた被害への対応、放射性物質の汚染への対応などを考えています。これらの措置については、武力攻撃事態における場合と同様に、国が自ら対応することによって被害の軽減を図っていくこととしています。

Q2 国民保護法における「国民の協力」として、具体的にどのようなことを考えているのですか？

A 武力攻撃事態対処法第8条では、「国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が対応措置を実施する際は、必要な協力をするよう努める」と規定しています。

具体的には、国民保護法では、国や地方公共団体が、

- ①住民の避難や被災者の救援の援助
- ②消火、負傷者の搬送、被災者の救助などの援助
- ③保健衛生の確保に関する措置への援助
- ④避難に関する訓練への参加

について、住民に協力を要請することができることとしています。

国民の協力は、国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請にあたって強制に及ぶことがあってはならない旨の規定を設けています。

- (2) 指定行政機関の長などは、避難、救援などに必要な物資及び資材の備蓄などを行わなければならない。
- (3) 都道府県知事は、避難又は救援のため、あらかじめ避難施設を指定しなければならない。
- (4) 都道府県公安委員会は、国民の保護のための措置が的確かつ迅速に実施されるようにするため緊急の必要があると認めるときは、緊急通行車両以外の車両の通行を禁止し又は制限することができる。
- (5) 指定行政機関の長などは、それぞれ又は共同して訓練を実施する。この場合においては、災害対策基本法に基づく防災訓練との有機的な連携に配慮する。
- (6) 指定行政機関の長又は都道府県知事は、医療関係者を識別するための赤十字標章などを交付又は使用許可する。また、国民の保護のための措置を行う者を識別するための国際的な特殊標章を交付又は使用許可する。

第6 財政上の措置など

- (1) 国及び地方公共団体は、この法律の規定による取用その他の処分を受けた者に対し、損失を補償するとともに、要請を受けて協力した者が、死亡、負傷などしたときは、損害を補償しなければならない。
- (2) 国は、総合調整又は内閣総理大臣の指示に従った結果、損失を受けた都道府県などの損失を補てんしなければならない。
- (3) 国が地方公共団体と共同して実施する訓練については、地方公共団体の訓練にかかる費用は、原則として国の負担とする。

第7 緊急対処事態に対処するための措置

- (1) 国は、国民の安全を確保するため、緊急対処事態（事態対処法に規定する緊急対処事態をいう。）においては、その組織及び機能のすべてを挙げて自ら緊急対処保護措置¹²を的確かつ迅速に実施し、又は地方公共団体及び指定公共機関が実施する緊急対処保護措置を的確かつ迅速に支援し、並びに緊急対処保護措置に関し国費による適切な措置を講ずることなどにより、国全体として万全の態勢を整備する責務を有する。
- (2) 地方公共団体は、国の対処方針に基づき、緊急対処保護措置を実施するとともに、関係機関が実施する緊急対処保護措置を総合的に推進する責務を有する。
- (3) 指定行政機関の長などは、緊急対処事態対処方針が定められたときは、国民の保護に関する計画で定めるところにより、その所掌事務にかかる緊急対処保護措置を実施しなければならない。
- (4) 避難、救援、武力攻撃災害への対処、財政上の措置などに関する規定は、原則として緊急対処事態及び緊急対処保護措置について準用する。

¹² 緊急対処事態対処方針が定められてから廃止されるまでの間に、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関若しくは指定地方公共機関が実施する緊急対処措置のうち、緊急対処事態の推移に応じて実施する警報の発令、避難の指示、被災者の救助、施設及び設備の応急の復旧その他これらの者が当該措置に関し国民の保護のための措置に準じて法律の規定に基づいて実施する措置をいう。

第8 罰則

原子炉などによる危険防止のための措置命令に従わなかった者、物資の保管命令に従わなかった者、交通規制、立入制限などに従わなかった者などには、懲役若しくは罰金、又はこれを併科するなどの罰則規定を設ける。

第9 附則

国民保護法の整備に伴い、必要に応じ、既存の法律についても、附則において所要の改

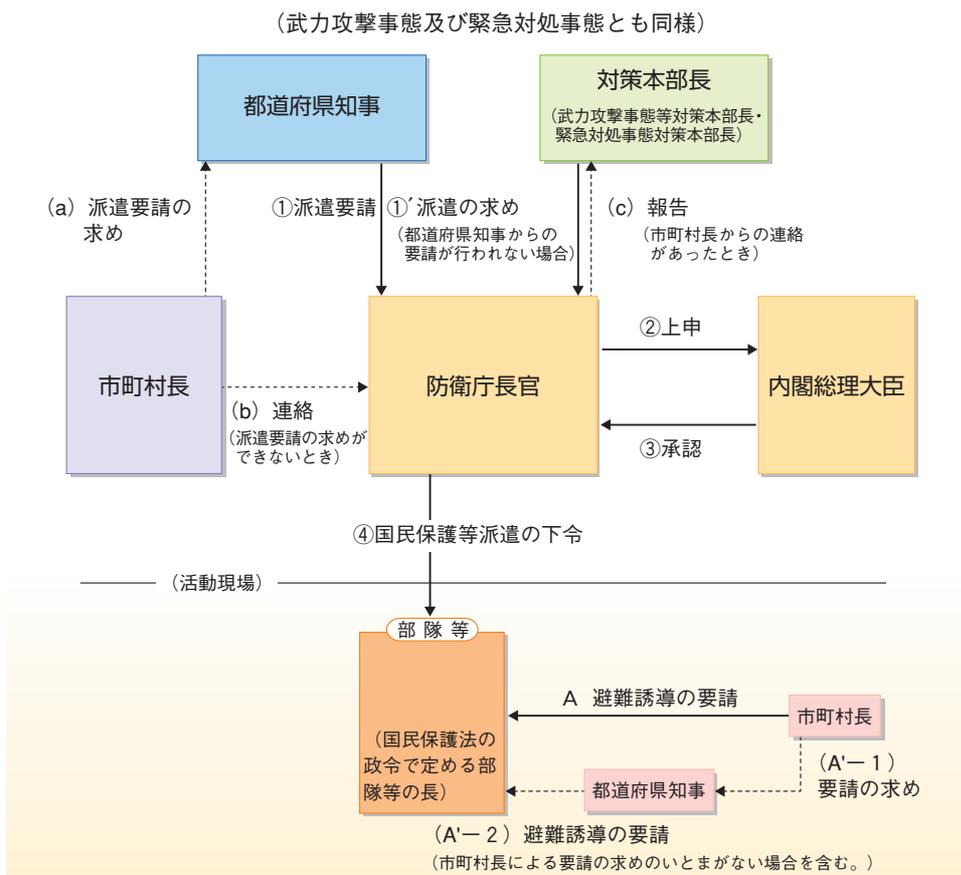
正が行われる。自衛隊法については、新たな自衛隊の行動として、「国民保護等派遣」¹³を新設することを中心とした改正を行う。

国民保護等派遣などに関する規定の概要は以下のとおり。

- (1) 防衛庁長官は、都道府県知事からの要請を受けた場合において、事態やむを得ないと認めるとき、又は対策本部長から求めがあったときは、内閣総理大臣の承認を得て、国民の保護のための措置の実施のため部隊などを派遣できることとする。
- (2) 国民保護等派遣を命ぜられた自衛官は、警察官などがその場にはない場合に限り、警職法の避難等の措置、犯罪の予防及び制止、立入、武器の使用の権限を行使できる。
- (3) 国民の保護のための措置の実施を命ぜられた自衛官は、市町村長などがいない場合に限り、退避の指示、応急公用負担、警戒区域の設定、住民などに対する協力要請などの権限が国民保護法により付与され、行使できる。
- (4) その他、国民保護等派遣を行う場合についても、必要に応じ特別の部隊を臨時に編成することができることや即応予備自衛官及び予備自衛官に招集命令を発することができることなど、所要の改正を行う。
- (5) 緊急処理事態にかかる措置に関しても同様の規定を整備する。

13 ①自衛隊は、武力攻撃予測事態や防衛出動の撤収後の武力攻撃事態などにおいて、国民保護等派遣により、住民の避難誘導に関する措置、避難住民など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、応急の復旧に関する措置などを実施することが想定される。
 なお、防衛出動などを命ぜられている場合などにおいては、改めて国民保護等派遣を命ずることなく、防衛出動などの一環として上記のような措置を実施することとなる。
 ②武力攻撃事態等においては、自衛隊は、速やかに武力攻撃を排除し、国民への被害を局限化することがその主たる任務であり、この自衛隊しか実施することのできない任務の遂行に万全を期すことは当然である。
 このため、自衛隊の持てる能力の集中が可能な自然災害のみへの対応の場合とは異なって、避難住民の誘導などに割くことのできる自衛隊の能力は自ずと限界があり、自衛隊は、その武力攻撃を排除するという主たる任務の遂行に支障のない範囲内で、可能な限り、国民の保護のための措置を実施することとなる。

国民保護等派遣の仕組み



文民保護

国民保護法などにおける文民保護

ジュネーヴ諸条約第1追加議定書に規定される「Civil Defense」、すなわち、文民たる住民を敵対行為の危険から保護することなどを目的とした人道的任務については、これまで一般に、「民間防衛」として知られてきた。わが国に対して武力攻撃が行われるような事態において国民の保護を図る観点から、このための措置については、これまでも、政府としてもその重要性を十分に認識してきたが、わが国においては、必ずしもかかる措置に関し十分な法的枠組みは存在していなかったところである。

本年6月に成立した国民保護法においては、武力攻撃事態等における国民の生命、身体及び財産の保護について種々の措置を規定しており、これらの措置は、わが国における武力攻撃事態等に対する対処措置の一つの柱である。

これらの国民の保護のための措置は、基本的には、国際人道法の主要な条約の一つであるジュネーヴ諸条約第1追加議定書が規定する「文民保護」に該当するものであり、同議定書においては、「文民保護」の任務に従事する者は攻撃などから保護されることとされている。

すなわち、ジュネーヴ諸条約第1追加議定書においては、文民保護の任務（警報の発令、救助、医療、消火など）などを具体的に定義するとともに、文民保護組織の要員や使用される建物・器材を保護するため国際的な特殊標章と身分証明書を定め、これらを識別できるようにしている。

これを受けて、国民保護法においては、国民の保護のための措置を行う公務員などやその援助を要請された民間人に対し、国際的な特殊標章や身分証明書を交付し又は使用を許可することにより、これら公務員や民間人が敵国の攻撃などから保護されることを表示できるようにしている。

なお、同法において、国民の保護のための措置を実施するための新たな民間団体を組織することや、既存の民間団体に新たな責務を課すことは規定されていないが、自主防災組織やボランティアが、国民の保護のための措置に資するための自発的な活動を行う場合には、国や地方公共団体が必要な支援を行うよう努める旨規定されている。

わが国に対して万一侵略があった場合、政府、地方公共団体と国民が一体となって協力し対処する態勢を確立するためのこのような努力は、国民の生命・身体・財産の保護などに対する国民の強い意思の表明でもあり、侵略の抑止につながり、国の安全を確保するため重要な意義を有すると考えている。

諸外国における文民保護を含む緊急事態法制

諸外国においても、有事における文民保護については、その国の憲法や置かれている国際環境などを踏まえ、さまざまな規定が整備されている。

(1) 韓国

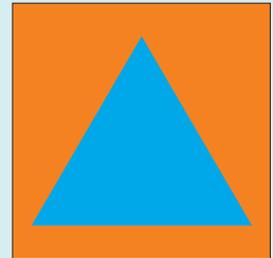
法律で「すべての国民は、国家及び地方自治体が行う国民の保護などに協調し、法に規定した個々の義務を誠実に履行しなければならない」こと、「民防衛隊は、20歳から45歳までの大韓民国国民である男性で組織する」ことを規定するとともに、政令で、有事における民防衛隊の任務として、①警報伝達と待避、②消火活動、人命救助、医療活動などについて規定している。

(2) ドイツ

法律で「(大惨事の) 時点での労働力が出勤事態の際十分でない場合に、満18歳以上満60歳未満の男女に対して、防衛事態において差し迫る重大な危険及び損害の克服の際に救援をすることを義務付けることができる」ことを規定している。

(3) スイス

法律で「スイスの市民権を持つ男子で、兵役義務及び民間役務義務を負わない者すべては、文民保護の服務義務を負う」こと、「服務義務は、20歳に達する年に開始し、52歳に達する年の末日に終了する」ことを規定しており、民防衛隊の任務として、①住民に対する情報の提供、②住民への警報と避難行動の指示の伝達、③救援、④保護を求める者の受入れ、⑤文化財の保護などを規定している。



国際的な特殊標識と身分証明書（識別対象）

- ・国民の保護のための措置を行う者
- ・国民の保護のための措置のために使用される場所、車両、船舶、航空機など

米軍行動関連措置法の概要

(1) 目的

武力攻撃事態等において、日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要なアメリカ合衆国の軍隊の行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置その他の当該行動に伴いわが国が実施する措置について定めることにより、わが国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に資する。

(2) 定義

ア 「合衆国軍隊」とは、武力攻撃事態等において、日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行動を実施しているアメリカ合衆国の軍隊をいう。

イ 「行動関連措置」とは、武力攻撃事態等において、合衆国軍隊の行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置その他の合衆国軍隊の行動に伴いわが国が実施する措置であって、対処基本方針に基づき、指定行政機関が実施するものをいう。

(3) 政府の責務など

ア 政府は、武力攻撃事態等においては、的確かつ迅速に行動関連措置を実施し、わが国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に努めるものとする。

イ 行動関連措置は、武力攻撃を排除する目的の範囲内において、事態に応じ合理的に必要と判断される限度を超えるものであってはならない。

ウ 地方公共団体及び事業者は、指定行政機関から行動関連措置に関し協力を要請されたときは、その要請に応じるよう努めるものとする。

エ 政府は、アの責務を果たすため、武力攻撃事態等の状況の認識及び武力攻撃事態等への対処に関し、日米安保条約に基づき、アメリカ合衆国政府と常に緊密な連絡を保つよう努めるものとする。

(4) 情報の提供

政府は、武力攻撃事態等においては、国民に対し、合衆国軍隊の行動にかかる地域その他の合衆国軍隊の行動に関する状況及び行動関連措置の実施状況について、必要な情報の提供を適切に行うものとする。

(5) 地方公共団体との連絡調整

政府は、合衆国軍隊の行動又は行動関連措置の実施が地方公共団体の実施する対処措置に影響を及ぼすおそれがあるときは、関係する地方公共団体との連絡調整を行うものとする。

(6) 合衆国軍隊の行為にかかる通知

防衛庁長官は、武力攻撃事態（自衛隊法第76条第1項の規定による防衛出動命令があった場合に限る。（11）において、同じ。）において、合衆国軍隊から、応急措置としての道路に関する工事についての連絡を受けたときは、自衛隊法の関連する規定の例に準じて、関係機関に通知するものとする。

(7) 自衛隊による物品及び役務の提供¹⁴

ア 内閣総理大臣又はその委任を受けた者は、自衛隊に属する物品の提供を実施することができる。

イ 防衛出動を命ぜられた自衛隊は、役務の提供を実施することができる。

ウ イの場合のほか、防衛庁長官は、内閣総理大臣の承認を得て、防衛庁本庁の機関又は自衛隊の部隊などに、役務の提供の実施を命ずることができる。

エ 物品及び役務の提供として行う業務は、補給（武器の提供を行う補給を除く。）、輸送、修理若しくは整備、医療、通信、空港若しくは港湾に関する業務、基地に関する業務、

¹⁴ (7) ア及びウについては、自衛隊の行動の根拠などについて必要な規定を自衛隊法に盛り込むとの観点から、同法第77条の3においても同様の規定を設けている。

宿泊、保管、施設の利用又は訓練に関する業務（これらの業務にそれぞれ附帯する業務を含む。）とする。

(8) 指定行政機関による行動関連措置の実施

(6) 及び (7) に定めるもののほか、指定行政機関は、法令及び対処基本方針に基づき、必要な行動関連措置を実施するものとする。

(9) 武器の使用

(7) ウの役務の提供の実施を命ぜられた自衛隊の部隊などの自衛官は、その職務を行うに際し、自己又は自己と共に当該職務に従事する自衛隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

(10) 行動関連措置に関する指針の作成

ア 対策本部長は、行動関連措置を的確かつ迅速に実施するため、対処基本方針に基づき、行動関連措置に関する指針を定めることができる。

イ 指定行政機関は、アの指針が定められたときは、当該指針に基づき、必要な行動関連措置を適切に実施しなければならない。

(11) 損失の補償

国は、武力攻撃事態において、合衆国軍隊の次の行為により損失を受けた者がある場合においては、自衛隊法などの規定の例により、その損失を補償しなければならない。

ア 通行に支障がある場所をう回するために行う緊急通行

イ 通行の妨害となっている車両などの物件の破損

(12) 土地の使用など

ア 内閣総理大臣は、武力攻撃事態において、合衆国軍隊の用に供するため土地又は家屋を緊急に必要とする場合において、その土地などを合衆国軍隊の用に供することが適正かつ合理的であり、かつ、武力攻撃を排除する上で不可欠であると認めるときは、その告示して定めた地域内に限り、期間を定めて当該土地などを使用することができる。

イ 土地の使用などを行う場合には、原則として事前に、公用令書を交付して行わなければならない。

ウ 国は、土地の使用などによる損失を補償しなければならない。

エ 土地の使用などのための立入検査を拒んだ者などについての罰則規定（20万円以下の罰金）を設ける。

特定公共施設利用法の概要

(1) 目的

武力攻撃事態等における特定公共施設等（港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域及び電波）の利用に関し、指針の策定その他の必要な事項を定めることにより、その総合的な調整を図り、もって対処措置等（①武力攻撃を排除するために必要な自衛隊が実施する武力の行使、部隊などの展開その他の行動、②①に掲げる自衛隊の行動及び合衆国軍隊の行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置、③合衆国軍隊が実施する日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行動及び④国民の保護のための措置）の的確かつ迅速な実施を図る。

(2) 港湾施設・飛行場施設の利用

- ア 対策本部長は、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るため、港湾施設又は飛行場施設の利用に関する指針を定めることができる。指針には、特定の者の優先的な利用を確保する必要がある対処措置等の概要及びその期間など基本的な事項について定めるものとする。
- イ 対策本部長は、指針を定める場合には、関係する地方公共団体の長などの意見を聴かなければならない（以下、道路、海域、空域及び電波の利用に関する指針の策定において同じ）。
- ウ 対策本部長は、特定の港湾施設又は飛行場施設に関し、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図る上で特定の者の優先的な利用を確保することが特に必要であると認めるときは、指針に基づき、当該施設の名称、特定の者の優先的な利用を確保する必要がある対処措置等の内容及びその期間その他の具体的な事項を明らかにして、当該施設の管理者に対し、当該施設の全部又は一部を特定の者に優先的に利用させるよう要請することができる。
- エ ウの要請を受けた施設の管理者は、当該要請に関し、対策本部長に対して意見を申し出ることができる。
- オ 港湾施設又は飛行場施設の管理者は、(3)の要請に基づきその管理する特定の港湾施設又は飛行場施設を利用させる場合において、必要があると認めるときは、当該施設の利用にかかる許可その他の処分を変更し、又は取り消すことができる。
- カ 港湾施設又は飛行場施設の管理者は、当該施設の利用にかかる許可その他の処分を変更し、又は取り消した場合において、現に停泊中の船舶又は駐機中の航空機の移動が必要であると認めるときは、当該船舶の船長又は航空機の機長などに対し、当該船舶又は航空機の移動を命ずることができる。
- キ 内閣総理大臣は、ウの要請に基づく所要の利用が確保されない場合において、国民の生命、身体若しくは財産の保護又は武力攻撃の排除を図るため特に必要があると認めるときは、施設の管理者に対し、当該所要の利用を確保すべきことを指示することができる。内閣総理大臣は、指示を行ってもなお所要の利用が確保されないなどの場合、国土交通大臣を指揮し、処分の変更又は取消しなどを行わせることができる。この場合において、内閣総理大臣は、国土交通大臣を指揮し、カに規定されている措置を命じさせることができる。
- ク 国は、オ及びキの規定により港湾施設又は飛行場施設の利用にかかる許可その他の処分の変更などが行われたときは、当該処分により通常生ずべき損失を補償するものとする。

(3) 道路の利用

対策本部長は、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るため、道路の利用に関する指針を定めることができる。

(4) 海域・空域の利用

- ア 対策本部長は、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るため、海域又は空域の利用に関する指針を定めることができる。
- イ 海上保安庁長官は、海域の利用に関する指針に基づき、船舶の航行の安全を確保するため、特定の海域に関し、範囲又は期間を定めて、船舶の航行を制限することができる。
- ウ 国土交通大臣は、空域の利用に関する指針に基づき、航空機の航行の安全を確保するため、航空法に定める飛行禁止区域の設定などの措置を適切に実施しなければならない。

エ イの海上保安庁長官の処分の違反となるような行為をした者に対する罰則を定める。

(5) 電波の利用

ア 対策本部長は、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るため、電波の利用に関する指針を定めることができる。

イ 総務大臣は、無線局が行う（ア）の無線通信のうち特定のものを、他の無線局が行う（ア）又は（イ）に掲げる無線通信に優先させるため特に必要があると認めるときは、指針に基づき、当該特定の無線通信を行う無線局について、免許の条件の変更その他当該無線局の運用に関し必要な措置を講ずることができる。

（ア）①自衛隊が実施する武力の行使、部隊などの展開その他の行動、②自衛隊の行動及び合衆国軍隊の行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置、③国民の保護のための措置を実施するために必要な無線通信

（イ）電波法第102条の2第1項各号に掲げる無線通信（（ア）の無線通信を除く。）¹⁵

ウ イの（ア）に掲げる無線通信を行う無線局は、イの総務大臣の措置に基づき無線通信を行う場合を除き、イの（ア）及び（イ）に掲げる無線通信を行う他の無線局に対し、その運用を阻害するような混信その他の妨害を与えないように運用しなければならない。

(6) 緊急対処事態における特定公共施設等の利用

政府は、緊急対処事態においては、これに的確かつ迅速に対処し、特定公共施設等の円滑かつ効果的な利用を確保するため、特定公共施設等の利用に関する指針の策定その他の必要な措置を適切に講ずるものとする。

国際人道法違反処罰法の概要

(1) 目的

国際的な武力紛争において適用される国際人道法に規定する重大な違反行為を処罰することにより、刑法などによる処罰と相まって、これらの国際人道法の的確な実施の確保に資する。

(2) 重要な文化財を破壊する罪

武力紛争において、正当な理由がないのに、その戦闘行為として、歴史的記念物、芸術品又は礼拝所のうち、重要な文化財として政令で定めるもの¹⁶を破壊した者は、7年以下の懲役に処する旨の罰則規定を設ける。

(3) 捕虜の送還を遅延させる罪

捕虜の送還に関する権限を有する者が、捕虜の抑留の原因となった武力紛争が終了した場合などにおいて、正当な理由がないのに、当該武力紛争の相手国への捕虜の送還を遅延させたときは、5年以下の懲役に処する旨の罰則規定を設ける。

(4) 占領地域に移送する罪

占領に関する措置の一環としてその国が占領した地域（占領地域）に入植させる目的で、当該国の国籍を有する者又は当該国の領域内に住所若しくは居所を有する者を当該占領地域に移送した者は、5年以下の懲役に処する旨の罰則規定を設ける。

(5) 文民の出国などを妨げる罪

出国などの管理に関する権限を有する者が、正当な理由がないのに、文民の出国などを妨げたときは、3年以下の懲役に処する旨の罰則規定を設ける。

(6) 国外犯

(2) から (5) までの罪及びジュネーヴ諸条約が規定している「重大な違反行為」につ

¹⁵ ①電気通信業務、
②放送の業務、
③人命若しくは財産の保護又は治安の維持、
④気象業務
などの用に供する無線局の無線設備による無線通信

¹⁶ ジュネーヴ諸条約第1追加議定書第85条4(d)に規定する「特別の取極」により「特別の保護」が与えられている文化財を指定する予定。

いて国外犯の処罰を可能とするための所要の規定を設ける。

【条約】

日米物品役務相互提供協定改正協定の概要

自衛隊と合衆国軍隊との間の緊密な協力関係を促進し、もって日米安保体制の円滑かつ効果的な運用及び国連を中心とする国際平和のための努力などに寄与することを目的として、現行の日米物品役務相互提供協定の適用範囲を拡大したもの。具体的には、以下の活動にも適用し得るよう規定している。

- (1) 武力攻撃事態又は武力攻撃予測事態に際して、わが国に対する武力攻撃を排除するために必要な活動。
- (2) 国際の平和及び安全に寄与するための国際社会の努力の促進、大規模災害への対処その他の目的のための活動。

ジュネーヴ諸条約第1追加議定書¹⁷の概要

国際的な武力紛争について、1949年のジュネーヴ諸条約の内容を補完・拡充するものとして77（昭和52）年に作成されたもの。具体的には、以下の内容を規定している。

- (1) ジュネーヴ諸条約及び本追加議定書を締約国間の武力紛争や占領に加え、いわゆる民族解放戦争にも適用すること。
- (2) 傷病者、医療組織などに与えられる保護を軍人・軍用物に限定せずに文民・民用物に拡大すること。
- (3) 戦闘の方法及び手段の規制（無用の苦痛を与える兵器の使用禁止など）に関すること。
- (4) 敵対行為による影響から住民を保護・援助するための「文民保護」の任務に対する保護に関すること。
- (5) 国際的な武力紛争に際して行われる非人道的な行為を処罰するため、「重大な違反行為」を追加・拡大すること、など。

ジュネーヴ諸条約第2追加議定書¹⁸の概要

非国際的な武力紛争（いわゆる内乱など）について、ジュネーヴ諸条約共通第3条の内容を補完、拡充するものとして77（昭和52）年に作成されたもの。具体的には、以下の内容を規定している。

- (1) 敵対行為に直接参加していない者への人道的待遇や、傷病者、医療要員などの保護に関すること。
- (2) 軍事行動から生ずる危険から住民を保護するため、住民に対する攻撃の禁止や、住民の生存に不可欠な物（食糧など）などに対する保護に関すること、など。

事態対処法制関連7法案成立及び関連の3条約締結の意義

昨年成立した武力攻撃事態対処関連3法に加え、本年の通常国会に提出された事態対処法制関連7法案の成立及び関連の3条約の締結により、わが国に対する武力攻撃など国や国民の平和と安全にとって最も重要な事態への対処のための法的基盤が整うこととなる。

いわゆる「有事法制」については、これまで、ややもすれば、そのような法制を研究すること自体が戦争を招くのだとする議論が見られ、必ずしも個別具体的な論点について十分な議論が行われてこなかったが、近年の安全保障問題に関する国民的な議論の高まりと相まって、今国会においては、7法案、3条約をめぐる広範な論点について議論が行われ

¹⁷ 78（昭和53）年発効。本年1月現在の締約国は161か国。

¹⁸ 78（昭和53）年発効。本年1月現在の締約国は156か国。

た。昨年成立した武力攻撃事態対処関連3法同様、国会における活発な議論と幅広い合意の下、国民的な理解の深まりを受けて法案が成立し、条約が承認されたことは、わが国の安全保障政策上、大きな意義を有するものといえる。

防衛庁としては、これらの法律及び条約を受けた運用面でも態勢の整備などの諸課題について、引き続き、精力的に検討を進めていく必要があると考えている。