

第3節

SECTION 3

武力攻撃事態などへの対処などにかかわる取組

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、わが国の安全保障上の課題でもあった。

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文民統制（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。

本節では、わが国に対する武力攻撃事態などへの対処に関して必要な法制（事態対処関連法制、いわゆる有事法制）の制定までの経緯、その概要、国民の保護に関する自衛隊の行動及び今後の課題について説明する。

1 事態対処関連法制の制定までの経緯

武力攻撃事態対処関連3法の成立までの経緯

(1) 防衛庁における有事法制研究

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。

(2) 事態対処法制の立法化

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、同年4月、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、03（同15）年、第156回通常国会で武力攻撃事態対処関連3法が成立した。

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

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）など防衛庁所管の法案と、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）など内閣官房所管の法案の計7法案を提出。また、締結承認案件として審議された関連条約は、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）を改正する協定などの3条約であった。

2) ジュネーブ諸条約第1、第2議定書（本節2（9）、（10）（p208～p209）参照）については全会一致で可決された。

3) http://jda-clearing.jda.go.jp/hakusho_date/2004/2004html/16s34.html
http://jda-clearing.jda.go.jp/hakusho_date/2004/2004html/16s35.html

基本方針）を規定するとともに、じ後整備すべき国民保護法をはじめとする個別の事態対処法制のプログラムを明示した。

事態対処法制関連7法及び3条約の成立までの経緯

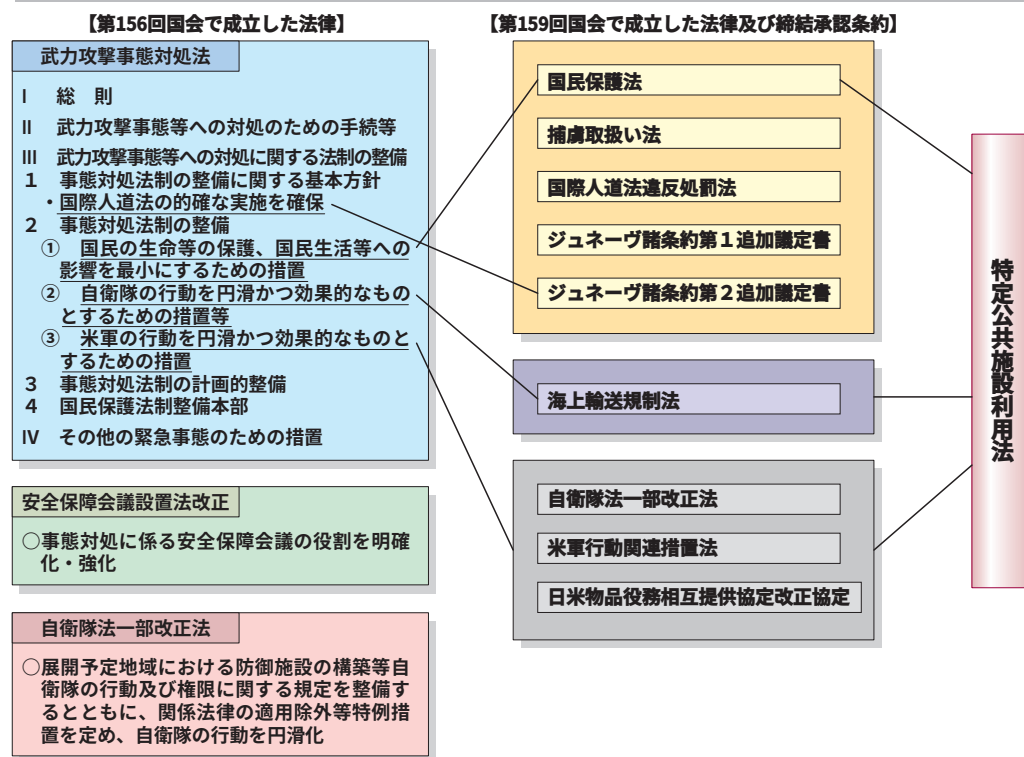
昨年1月、小泉総理は、第159回通常国会の施政方針演説で、「有事に際して国民の安全を確保するための関係法案の成立を図り、総合的な有事法制を築き上げます。」と述べ、前述した個別の事態対処法制に関する法案など¹が国会に提出された。

昨年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」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、政府原案に対して国民保護法案などの修正案を提出し、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合意され、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」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。²

なお、これらの法案等を審議した衆・参両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。

武力攻撃事態などへの対処に関する法制の全体像について



2 事態対処関連法制の概要

武力攻撃事態対処関連3法

(1) 武力攻撃事態対処法

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）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規定し、武力攻撃事態等への対処のための態勢を整備し、併せて必要な法律の整備に関する事項を定め、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している。

ア 武力攻撃事態等

(ア) 武力攻撃事態

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

(イ) 武力攻撃予測事態

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

イ 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措置（以下の（ア）、（イ））

(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の措置

- 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

ウ 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にあっては、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

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

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、日米安全保障(日米安保)条約に基づいて米国と緊密に協力しつつ、国際連合(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。

エ 国の責務など

(ア) 国の責務

国は、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がある。

(イ) 地方公共団体の責務

地方公共団体は、住民の生命、身体及び財産を保護する使命を有し、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がある。

(ウ) 指定公共機関の責務

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がある。

(エ) 国と地方公共団体との役割分担

武力攻撃事態等への対処の性格上、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。

(オ) 国民の協力

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。

オ 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⑦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④までの措置を行う場合には、その旨を対処基本方針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 防衛庁長官が米軍行動関連措置法が定める行動関連措置としての役務の提供を命ずることの承認

⑤ 防衛庁長官が海上輸送規制法が定める停船検査及び回航措置を命ずることの承認

- ⑥ 防衛出動を命ずることについての国会承認の求め
- ⑦ 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) 国会において、対処基本方針に関する不承認の議決があったときは、その議決に係る対処措置は、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。

カ 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ときは、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、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係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、前述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じる。
- (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。

キ 国連安全保障理事会への報告

政府は、国連憲章第51条²などにしたがって、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全保障理事会に報告する。

ク 緊急対処事態など³への対処のための措置

政府は、わが国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保するため、武力攻撃事態等以外の緊急対処事態などにも、的確かつ迅速に対処する。

また、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、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

2) 資料79 (p418) 参照

3) 緊急対処事態のほか、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のこと

4) 設置法第1条／国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する機関として、内閣に安全保障会議を置く。

5) 設置法第5条第2項／議長（内閣総理大臣）が必要と認める場合、議案を限ってその他の国務大臣を、議員として、臨時に参加させることができる。

設置法第7条／議長（内閣総理大臣）が必要と認める場合、統合幕僚会議議長その他の関係者に意見を述べさせることができる。

6) 設置法第4条第3項／議長に事故があるとき、又は議長が欠けたときは、内閣法第9条指定大臣がその職務を代理する。

内閣法第9条／内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う。

7) 武力攻撃事態対処法の規定により、対処基本方針は閣議決定を経て、国会承認を得る必要がある。

8) 設置法第2条第1項第7号／武力攻撃事態等以外の緊急事態で、通常の緊急事態対処体制によっては適切に対処することが困難な事態

化といった措置などを速やかに講ずる。

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で、国家として緊急に対処することが必要なもののことをいう。

緊急対処事態に至ったときは、①緊急対処事態であることの認定及びその前提となった事実、②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を定めた緊急対処事態対処方針を閣議決定し、臨時に内閣に緊急対処事態対策本部を設置する。

(2) 安全保障会議設置法⁴の一部改正

諮問事項の追加、議員の整理及び専門補佐組織の新設を通じて、事態対処に係る安全保障会議の役割を明確化・強化した。

ア 議員⁵

内閣総理大臣（議長）、内閣法第9条指定大臣⁶、総務大臣（改正により追加）、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣（改正により追加）、国土交通大臣（改正により追加）、内閣官房長官、国家公安委員会委員長、防衛庁長官

イ 諮問事項

- ① 国防の基本方針
- ② 防衛計画の大綱
- ③ 防衛計画の大綱に関連する産業等の調整計画の大綱
- ④ 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）⁷（改正により追加）
- ⑤ 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（改正により追加）
- ⑥ その他内閣総理大臣が必要と認める国防に関する重要事項
- ⑦ 内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態⁸への対処に関する重要事項（改正により追加）

ウ 事態対処専門委員会

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専門的な補佐組織として事態対処専門委員会（委員長：内閣官房長官）を置くこととした。

なお、事態対処専門委員会委員は、内閣官房及び関係行政機関の職員の中で内閣総理大臣より任命された者である。

(3) 自衛隊法等の一部改正

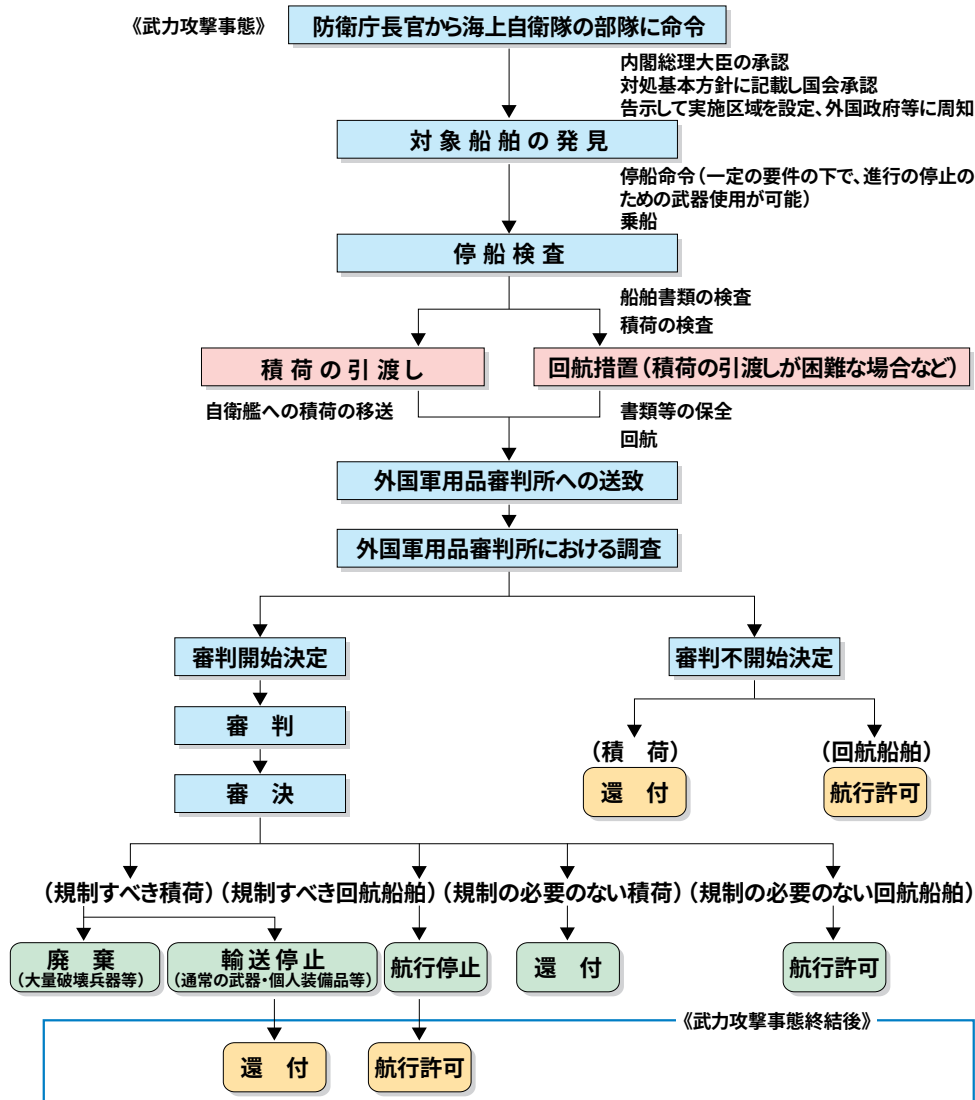
いわゆる「有事法制研究」における第1分類（防衛庁所管の法令）及び第2分類（防衛庁所管以外の法令）のうち立法化を要するものを中心に、①自衛隊法第103条の補備として土地や家屋の使用をする場合の立木等の移転・処分の権限及び相手方の所在不明の場合の措置等を追加、②自衛隊による防御施設の構築を円滑に行うため、防衛出動下令前の防御施設の構築の措置を新設、③自衛隊の迅速な移動を確保するため、防衛出動時における緊急通行に係る規定を新設、④自衛隊の行動の円滑化を図るため道路法などの関係法律の適用について所要の特例規定を新設、⑤防衛出動を命ぜられた職員に対する防衛出動手当の支給、災害補償その他給与に関し必要な特別の措置等を規定した。

事態対処法制関連7法及び関連3条約

(1) 海上輸送規制法

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（海洋法に関する国連条約に規定する排他的経済水域を含む。）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自の部隊が実施する停船検査⁹及び回航措置¹⁰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規定している¹¹。

海上輸送規制法（対応手順）



9) 外国軍用品等を輸送しているかどうかを確かめるため、船舶の進行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

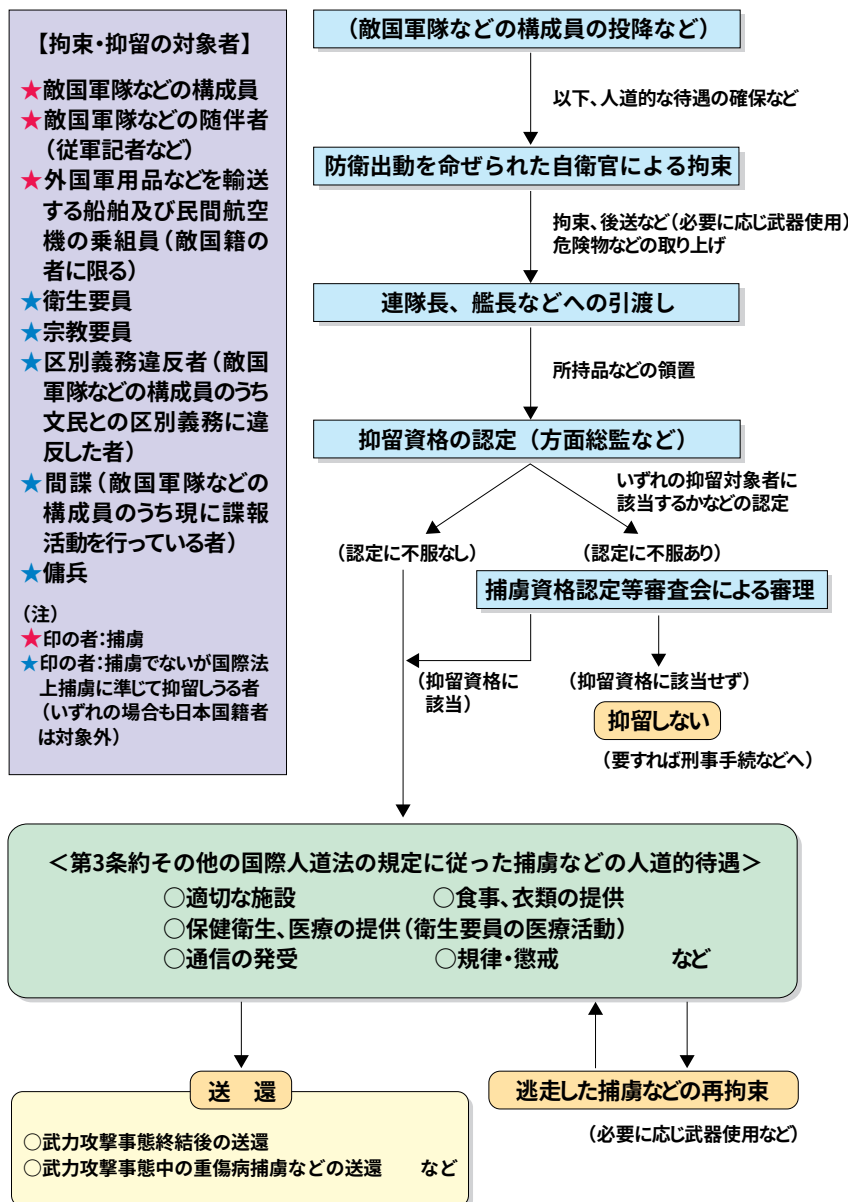
10) 停船検査を行った船舶の船長などに対し、わが国の港へ回航すべき旨を命じ、当該命令の履行を確保するために必要な監督をすること

11) 「憲法との関係」
本法に基づく海上輸送規制措置は、自衛権の行使に伴う必要最小限度の範囲内のものであり、憲法の禁ずる交戦権の行使には当たらない。

(2) 捕虜取扱い法

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日のジュネーヴ条約その他の捕虜などの取扱いに係る国際人道法的確な実施を確保することを目的として、武力攻撃事態における捕虜などの拘束及び抑留資格認定の手続き、捕虜収容所における抑留及び処遇並びに送還などに関し必要な事項を規定している。

捕虜取扱い法（取扱いの主な手順など）



（3）国際人道法違反処罰法

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あいまって、これらの国際人道法の的確な実施の確保に資することを目的としている。

具体的には、①重要な文化財を破壊する罪、②捕虜の送還を遅延させる罪、③占領地域に移送する罪、④文民の出国などを妨げる罪に係る罰則規定を設けるとともに、⑤これら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ている。

（4）自衛隊法の一部改正（ACSA関連）

日米物品役務相互提供協定（ACSA）の改正に伴い、災害派遣、周辺事態対処における在外邦人などの輸送などを米軍と協力して実施する際、自衛隊側から物品・役務を提供する場合の根拠及びその手続きなどについて自衛隊法上必要な改正を実施したものである。

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などに、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。

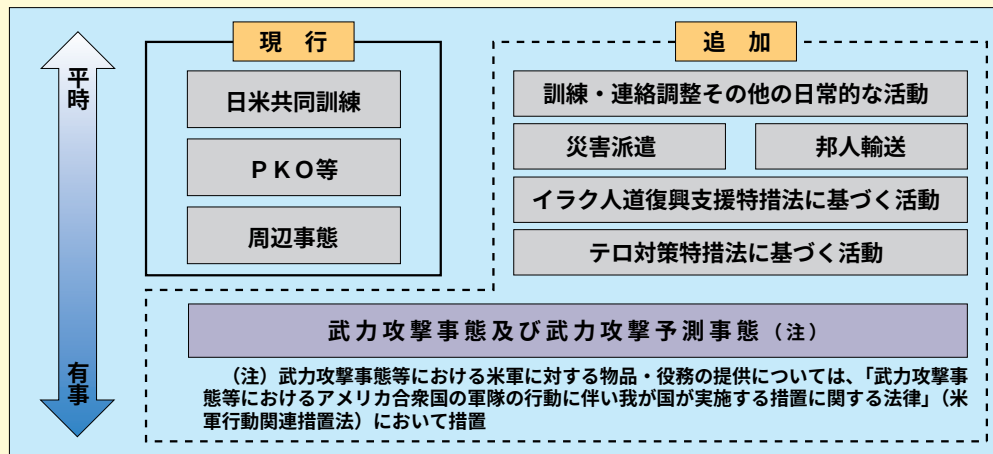
米 国：80か国以上と締結

平成17年5月現在、米国はポーランド、ラトビア、リトアニア、グルジアなどの旧共産圏諸国を含めた81か国とACSAを締結しており、7か国と署名に向けた協議を進めている。

わが国：米国との間で締結

現行のACSAは、適用対象事態が共同訓練などに限定

今回、適用範囲を追加



(5) 国民保護法

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¹²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、武力攻撃事態対処法とあいまって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している。（国民の保護に関する自衛隊の活動については後述）

(6) 米軍行動関連措置法

武力攻撃事態等において、日米安保条約にしたが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我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ことを目的としている。

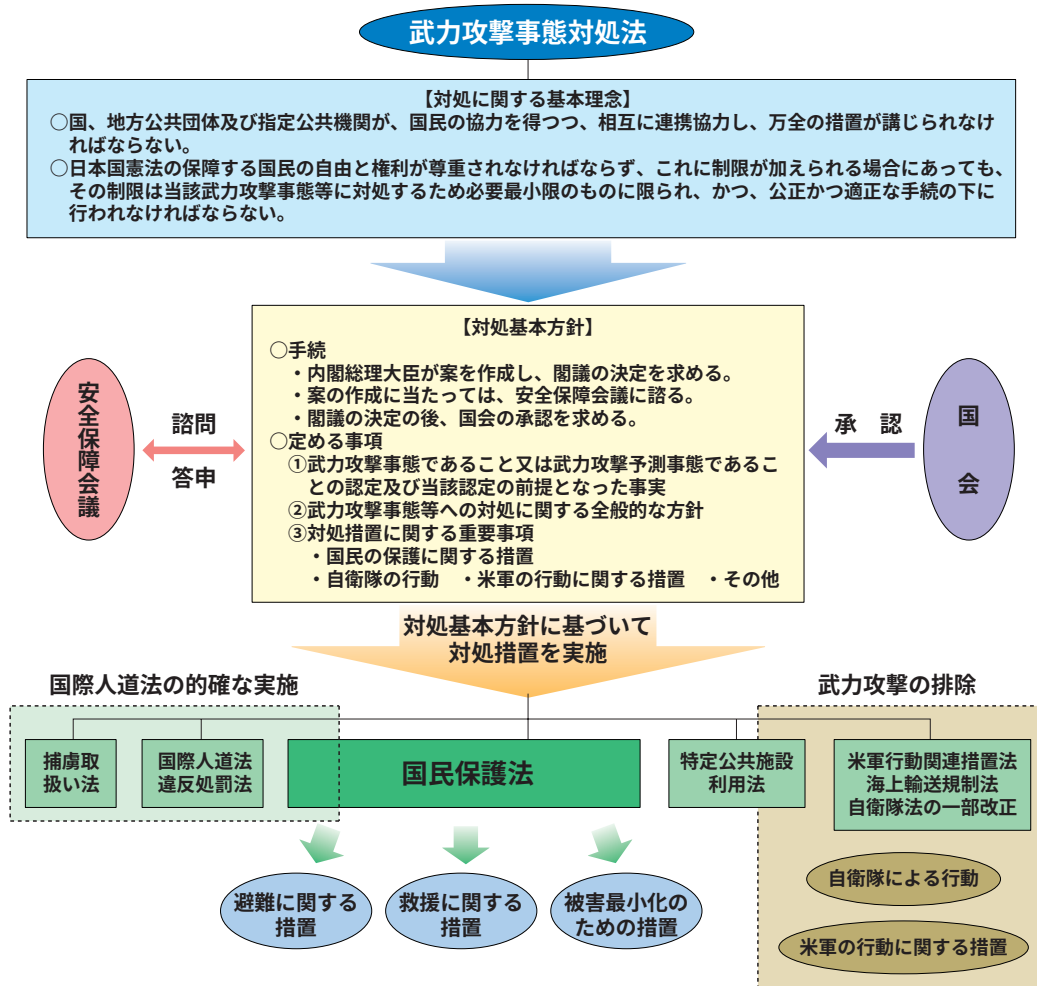
(7) 特定公共施設利用法

武力攻撃事態等における特定公共施設等（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¹³の的確かつ迅速な実施を図ることを目的としている。

12) 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

13) 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武力攻撃事態等において日米安保条約にしたが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の行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置、③対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間にアメリカ合衆国の軍隊が実施する日米安保条約にしたが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

武力攻撃事態等における国民の保護の位置付け

**(8) 日米物品役務相互提供協定（ACSA）の一部改正**

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、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、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にも適用し得るよう日米物品役務相互提供協定の適用範囲を拡大したものである。

(9) ジュネーヴ諸条約¹⁴ 第1追加議定書¹⁵

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である。

具体的には、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、などを規定している。

14) 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。

15) 78（昭和53）年発効、昨年度末現在の締約国は162か国

(10) ジュネーヴ諸条約第2追加議定書¹⁶

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（同52）年に作成されたものである。

具体的には、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）に対する保護に関すること、などを規定している。

16) 78（昭和53）年発効、昨年度末現在の締約国は157か国

3 国民の保護に関する自衛隊の行動**国民の保護のための措置****(1) 国、都道府県及び市町村による国民保護措置¹⁾の実施****ア 国レベルの措置²⁾**

国は、警報の発令、避難措置の指示、救援の指示、武力攻撃災害への対処に関する措置に係る指示などを実施する。

イ 都道府県レベルの措置

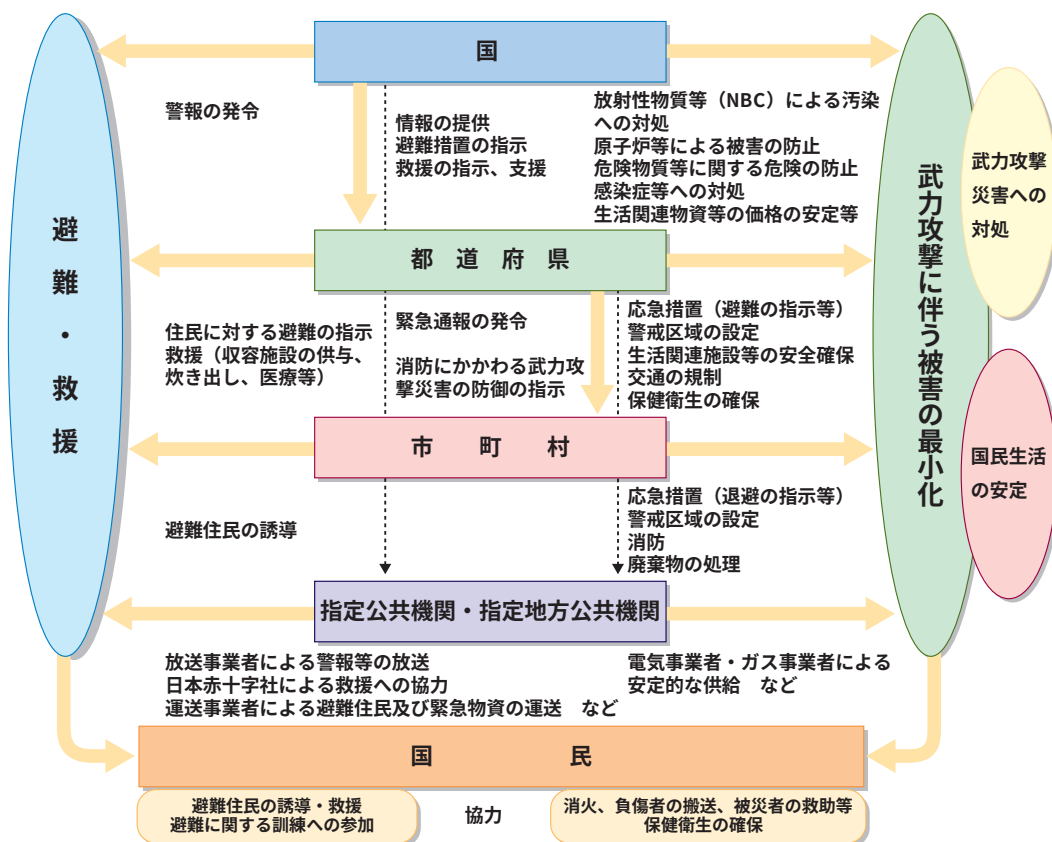
都道府県知事は、警報の通知、住民に対する避難の指示、救援の実施、武力攻撃災害の防除及び軽減などを実施する。

ウ 市町村レベルの措置

市町村長は、警報の伝達、避難住民の誘導、救援の実施、退避の指示などを実施する。

1) 正式名称は「国民の保護のための措置」

2) 本章3節2（p201）参照

武力攻撃事態等における国民の保護のための仕組み

3) 本章3節2 (p203) 参照

(2) 国民保護措置を実施するための体制

ア 対策本部³

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保護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場合もある。

イ 国民保護対策本部

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する（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、国民保護措置を実施することができる。

自衛隊による国民保護措置

(1) 自衛隊と国民の保護

武力攻撃事態等において、自衛隊による国民保護措置については、国、地方公共団体及び指定公共機関など国民保護措置の各実施主体と相互に連携し実施することが重要である。そのため、平素から、防災のための連携体制を活用しつつ、国民保護措置のための連携体制を構築し、相互の情報体制の充実、共同の訓練などに努めていくこととしている。

他方、武力攻撃事態等において、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重要であり、この自衛隊にしか実施することができない任務の遂行に万全を期すこととなる。

このため、武力攻撃事態等の規模・態様によるが、自衛隊のもてる能力を集中することが可能な自然災害のみへの対応（災害派遣など）の場合とは異なり、避難住民の誘導などに割くことのできる自衛隊の能力に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任務との両立を図り得る範囲内で、可能な限り、国民保護措置を行うこととなる。

(2) 国民保護等派遣の新設

国民保護法の制定に伴い、防衛庁は、自衛隊の国民保護措置の実施に万全を期すため、武力攻撃予測事態などにおいて、自衛隊が国民保護措置を実施できるよう自衛隊法を改正し、新たな自衛隊の行動として、「国民保護等派遣」を自衛隊法第77条の4⁴に新設した。

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。

なお、武力攻撃事態において防衛出動が命ぜられている場合や緊急対処事態に対する対処措置として治安出動が命ぜられている場合には、国民保護等派遣を命ずることなく、防衛出動や治安出動などの一環として、国民保護措置又は緊急対処保護措置を実施することとなる。

国民保護等派遣に関する規定の概要は次のとおりである。

ア 派遣の要請

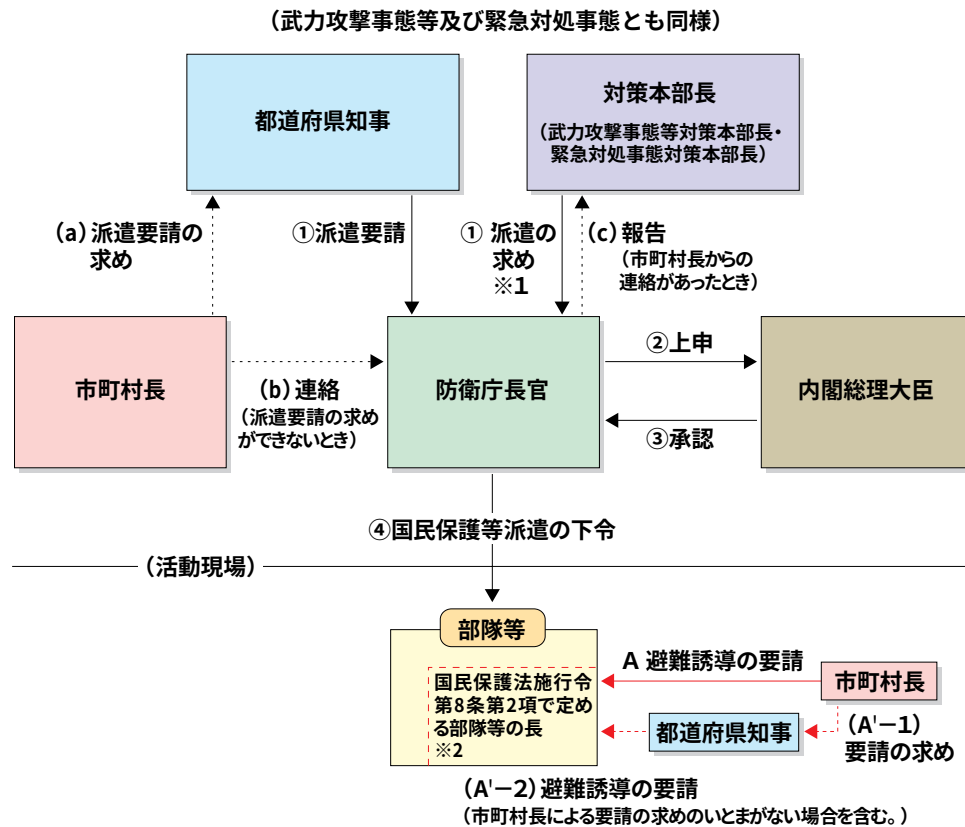
防衛庁長官は、都道府県知事からの要請を受けた場合において、事態やむを得ないと

4) 資料70 (p416) 参照

認めるとき、又は対策本部長⁵から求めがあったときは、内閣総理大臣の承認を得て、国民保護措置を実施するため、部隊などを派遣することができる。

5) 対策本部長と内閣総理大臣の関係は、基本的に同一人物ではあるが、法律上は別人格として規定されている。

国民保護等派遣の仕組み



※1 都道府県知事からの要請が行われない場合

※2 (首相官邸HP) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/hogo_s.html

イ 警察官などに準じた権限

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いない場合に限り、警察官職務執行法の避難等の措置、犯罪の予防及び制止、立入、武器の使用の権限を行使することができる。

ウ 市町村長などに準じた権限

国民保護等派遣を命ぜられた自衛官は、市町村長などがその場にいない場合に限り、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を行使することができる。

エ 臨時部隊編成など

国民保護等派遣を行う場合に、必要に応じた特別の部隊の臨時編成、即応予備自衛官及び予備自衛官に対する招集命令の発令を行うことができる。

オ 緊急対処保護措置

緊急対処事態に係る措置に関しても、同様の規定を準用する。

(3) 自衛隊に期待されている国民保護措置の内容

自衛隊は、武力攻撃事態等又は緊急対処事態において、次のような国民保護措置又は緊急対処保護措置を行うことが期待されている。具体的には、①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）、②避難住民などの救援（食料品及び飲料

1) なお、昨年5月には、事態対処法制関連7法及び3条約の国会審議の過程において、与党と民主党との間で緊急事態基本法（仮称）の制定の必要性が認識され、その骨子につき了解がなされた。（資料40（p391）参照）

2) 資料39（p388）参照
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/housei/050325shishin.pdf>>

水の供給、物資の供給、医療活動、搜索及び救出など）、③武力攻撃災害などへの対処（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）、④武力攻撃災害などの応急の復旧（危険な瓦礫^{がれき}の除去、施設などの応急復旧、汚染の除去など）である。

4 今後の課題

事態対処関連法制の成立に伴う態勢整備

事態対処関連法制の成立により、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大な事態への対処について、住民の避難措置などの国民保護措置、自衛隊が行う外国軍用品の海上輸送の規制措置や捕虜等の取扱いに係る措置、港湾施設・飛行場施設などの円滑かつ効果的な利用を確保するために必要な措置などの武力攻撃事態等に必要な各種の措置の実施についての法的基盤が整ったところである。

今後はこれら法制の実効性の確保とこれに伴う運用面の態勢整備が重要であり、不断の検討を精力的に行う必要がある。¹

このため、政府は、国民保護措置の重要性について平素から様々な機会を通じて広く啓発に努めるとともに、訓練などを通じて運用面の態勢の実効性を検証しながら、その整備に努めることが必要である。

国民の保護に関する「基本指針」の策定と「国民保護計画」の作成など

(1) 国民の保護に関する「基本指針²」の策定

本年3月、国民保護法の適切かつ円滑な執行を図るため、政府は、国民保護法第32条に基づき、国民の保護に関する基本指針（以下「基本指針」という。）を策定した。この基本指針は、国としての国民保護措置の実施に関する基本的な方針を示すとともに、指定行政機関及び都道府県がそれらの国民の保護に関する計画（以下「国民保護計画」という。）を、指定公共機関がその国民の保護に関する業務計画（以下「国民保護業務計画」という。）を作成する際の基準となるべき事項などを定めるものであり、国民保護措置の実施に関する基本的な方針に続き、武力攻撃事態の想定に関する事項、実施体制の確立、国民保護措置に関する事項、緊急対処事態への対処、国民保護計画等の作成手続などの運用に関する事項について、実施主体を明らかにしつつ、定めているものである。

ア 武力攻撃事態の想定

武力攻撃事態が実際にどのようなものになるかについては一概に言えないが、国民保護措置の実施に当たって留意すべき事項を明らかにするため、次の4類型を想定している。これらの事態は複合して起こることが予測されるが、それぞれの類型に応じて実施される国民保護措置の特徴などを整理している。

(ア) 着上陸侵攻

事前の準備が可能であり、戦闘予想地域からの先行避難が必要となる。一般的に国民保護措置を実施すべき地域が広範囲に渡る。

(イ) ゲリラや特殊部隊による攻撃

事前にその活動を予測・察知することが困難で、突発的に被害が生じるため、攻撃当初は屋内に一時避難させ、関係機関が安全措置を講じつつ避難を実施する。

(ウ) 弾道ミサイル攻撃

発射された段階での攻撃目標の特定は極めて困難かつ発射後極めて短時間で着弾するため、迅速な情報伝達などによる被害の局限化が重要であり、屋内への避難が中心となる。

(エ) 航空攻撃

航空機による爆撃であり、攻撃目標の特定が困難なため、屋内への避難などを広範囲に指示することが必要となる。

イ 緊急処理事態の想定

緊急処理事態については、次の4つの事態を想定しており、事態に応じた緊急対処保護措置を行うこととされている。

(ア) 危険性を内在する物質を有する施設などに対する攻撃が行われる事態

原子力事業所の破壊、石油コンビナートの爆破など

(イ) 多数の人が集合する施設及び大量輸送機関などに対する攻撃が行われる事態

ターミナル駅や列車の爆破など

(ウ) 多数の人を殺傷する特性を有する物資などによる攻撃が行われる事態

炭疽菌やサリンの大量散布など

(エ) 破壊の手段として交通機関を用いた攻撃などが行われる事態

航空機による自爆テロ、弾道ミサイル等の飛来など

(2) 国民保護計画の作成

今後の取組として、平成17年度中を目途に、基本指針に基づき指定行政機関及び都道府県が国民保護計画を、指定公共機関が国民保護業務計画を作成することが期待されている。また、平成18年度を目途に、都道府県の国民保護計画に基づき市町村が国民保護計画を、指定地方公共機関が国民保護業務計画を作成することが期待されている。

指定行政機関である防衛庁及び防衛施設庁も、平成17年度中を目途に、国民保護計画を作成する。

なお、地方公共団体の長は、国民保護計画の作成に際して、それぞれの国民保護協議会³に諮問することとされている。



地方公共団体職員等に武力攻撃事態等について
解説する隊員（於 鳥取県庁）

3) 都道府県又は市町村における国民の保護のための措置に関する重要事項を審議するとともに、国民保護計画を作成するための諮問機関

(3) 国民保護法に基づく訓練の実施

本年6月14日、政府は、村田有事法制担当大臣を通じ、国民保護法に基づいた国、地方公共団体、その他関係機関及び地域住民が一体となった実動訓練及び図上訓練を行うことを発表した。この訓練を行うことにより、関係機関の機能確認及び関係機関相互の連携強化を図るとともに、国民保護措置に対する国民の理解の促進を図ることとしている。

防衛庁・自衛隊も、国民保護法を踏まえた地方公共団体などとの協力を推進することは重要と認識しており、従来行ってきた防災訓練などを踏まえつつ、訓練内容などについて検討している。

COLUMN

VOICE

解説

Q&A

総務省消防庁で勤務する隊員の声

総務省消防庁（出向）

1等陸佐

大森丈義

防衛庁・自衛隊から他省庁に出向して、他省庁の職員とともに任務を遂行する事務官や幹部自衛官がいます。

昨年8月から総務省消防庁で国民保護運用室長として勤務している大森1等陸佐に、その勤務について聞きました。



林 消防庁長官（左）と
大森1等陸佐（右）

昨年6月に国民保護法が国会議員の大多数の賛成を得て成立しました。これを受けて、総務省消防庁は、住民の避難、安否情報、武力攻撃災害が発生した場合の消防に関する指示のほか、地方公共団体との窓口として国と地方を結びつける重要な役割を担う事になりました。国の安全保障・防衛というものは、軍事と非軍事の2本立てで考えることが不可欠です。わが国長年の懸案であった有事において国民を守るための体制作りには、自衛官として加わることができたことが一番の幸運と感じています。

当面の目標は、すべての都道府県に国民保護計画を作成してもらうことです。このため消防庁は、麻生総務大臣が主催する「地方公共団体の国民保護に関する懇談会」を開催し、各界の有識者に意見を伺いながら国民保護事務を進めています。昨年の10月に開催した、第2回懇談会において、国民保護で想定する武力攻撃事態等の様相と国家・国民の具体的な対応について、過去の事例を引用しながら

説明を行いました。この説明により、これまで「絵空ごとの世界」で論じられていた国民保護が、「共通にイメージできる世界」となったのではないかと思います。また、これにより、その後の国民保護の検討を大きく前進させることができたと思っています。

着任後、数度に渡る台風の上陸、新潟県中越地震、スマトラ島沖地震、福岡西方沖地震など多くの犠牲者が出た災害を経験しました。この際、消防庁は、全職員（定員119名）がローテーションによる全庁体制で、平素の消防・防災行政事務をこなしながら指揮所活動を実施しました。活動を通じ、消防庁職員も国民を護るという意識においては、自衛官と同様に熱い血が流れていると感じました。また、消防庁と自衛隊の連携も着実に深まっています。本年5月12日には、広域応援に派遣される消防部隊の海上輸送をテーマに、消防庁長官に随行し、海上自衛隊の輸送艦「しもきた」の研修もさせていただきました。

国民保護とは、「武力攻撃災害から国民の生命・身体・財産を守り、また、その被害を最小にするための活動」です。世界で最強の軍隊を持ち、高度なセキュリティを備える米国でさえも、9.11テロ攻撃を受け、数千人もの犠牲者を出しました。このことは、これまでの危機管理（crisis management）に加え被害管理（consequence management）の重要性を改めて認識させられることとなりました。この被害管理の中に位置付けられるわが国の国民保護の達成に、国民の皆様方のご理解とご協力をよろしくお願い致します。