

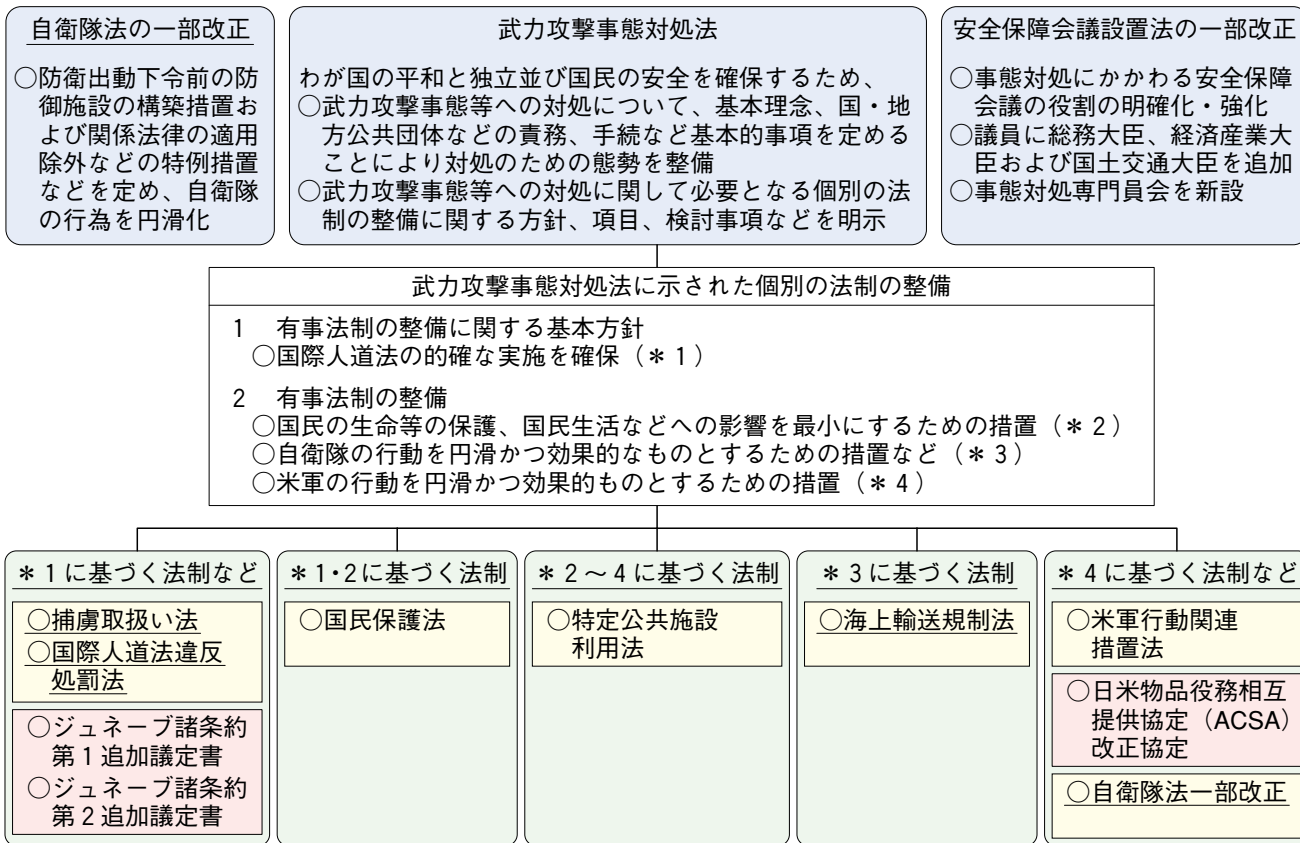
第1節 武力攻撃事態等への対応のための枠組など

02（平成14）年の小泉総理（当時）の施政方針演説における「有事に強い国作りを進めるため」に具体的な法整備を進めるとの方針を受け、03（同15）年に事態対処関連3法が成立し、翌04（同16）年に事態対処法制関連7法が成立したほか、関連3条約の締結が承認され、有事法制¹の基盤が整えられた。これらの法制整備には、防衛庁（当時）が77（昭和52）年から進めていた、いわゆ

る「有事法制の研究」の成果が多く反映されている。（図表Ⅲ-1-1-1 参照）

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についてのわが国の対応の枠組や、これに基づく自衛隊の運用体制の確立などは、武力攻撃事態等（武力攻撃事態²および武力攻撃予測事態³）における実効的な対応を可能とし、わが国に対する武力攻

図表Ⅲ-1-1-1 有事法制の全体像



注：下線は防衛省所管の法律

- 平成15年の通常国会で成立した法律（有事法制関連三法）
- 平成16年の通常国会で成立した法律（有事法制関連七法）
- 平成16年の通常国会で締結が承認された条約（関連三条約）

1) 「有事法制」については、必ずしも概念として定まったものがあるわけではなく、かつて自衛隊法第76条の規定により防衛出動を命ぜられるという自衛隊の行動にかかわる法制についての研究が「有事法制の研究」として行われるなど、多義的である。本白書では、有事法制と用いる場合、03（平成15）年以降に整備された事態対処関連法制を指す。

2) わが国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態また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

3) 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

撃などの抑止にも資するものである。また、武力攻撃事態等への自衛隊の対応における文民統制の貫徹の観点からも重要である。

本節では、武力攻撃事態等が生じた場合の、わが国の対応の枠組と、それに基づく自衛隊の運用体制について、その概要を説明する。

1 武力攻撃事態等における対応の枠組

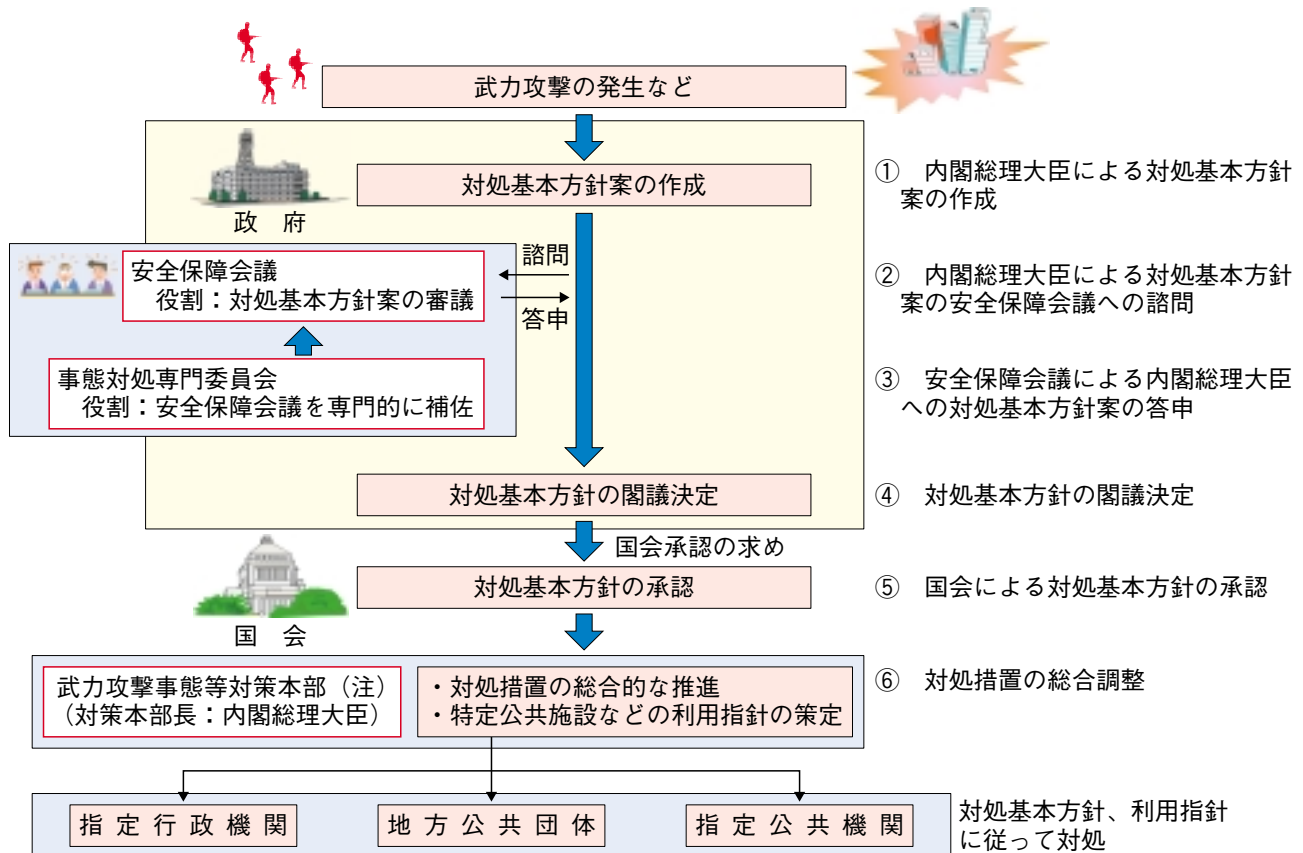
1 武力攻撃事態等への対処

武力攻撃事態対処法⁴は、武力攻撃事態等への対処についての基本法的な性格を有しており、武力攻撃事態等への対処に関する基本理念、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）、国・地方公共団体の責務などについて規定している。これにより、関係機関

（指定行政機関、地方公共団体および指定公共機関⁵）が国民保護法などの個別の有事法制などに基づいて行う対処措置が連携協力して行われ、国全体として武力攻撃事態等への対処に万全の措置が講じられる枠組を整えている。（図表Ⅲ-1-1-2 参照）

参照 資料24～25 (P346～347)

図表Ⅲ-1-1-2 武力攻撃事態等への対処のための手続き



(注) 武力攻撃事態等への対処措置の総合的な推進のために内閣に設置される対策本部

4) 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確保に関する法律 <http://www.cas.go.jp/jp/hourei/houritu/jitai_h.html> 参照

5) 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。

(1) 対処措置

武力攻撃事態等への対処にあたり、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、地方公共団体または指定公共機関は、法律の規定に基づいて、次の対処措置を行う。

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 自衛隊の行動およ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、施設または役務の提供その他の措置
- ③ ①および②のほか、外交上の措置その他の措置

イ 国民の生命、身体および財産の保護または国民生活およ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、施設およ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

(2) 国、地方公共団体などの責務

武力攻撃事態対処法に定める国、地方公共団体などの責務は、図表Ⅲ-1-1-3のとおりである。

(3) 内閣総理大臣の対処措置における権限

対処措置の総合的な推進のため、対処基本方針が定められたときは、内閣に、内閣総理大臣を対策本部長、国務大臣を対策副本部長または対策本部員とする武力攻撃事態等対策本部（対策本部）が設置される。

内閣総理大臣は、国民の生命、身体もしくは財産の保護また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

図表Ⅲ-1-1-3 国、地方公共団体などの責務

主 体	責 務
国	<ul style="list-style-type: none"> ・ わが国を防衛し、国土ならびに国民の生命、身体および財産を保護する固有の使命を有する。 ・ 組織および機能のすべてを挙げて、武力攻撃事態等に対処する。 ・ 国全体として万全の措置が講じられるようにする。
地 方 公 共 団 体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域ならびに住民の生命、身体および財産を保護する使命を有する。 ・ 国および他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、必要な措置を行う。
指 定 公 共 機 関	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国および地方公共団体その他の機関と相互に協力し、その業務について必要な措置を行う。
国 民	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定行政機関、地方公共団体または指定公共機関の対処措置に必要な協力をするよう努める。

対し、その対処措置を行うべきことを指示することができる。また、内閣総理大臣は、指示に基づく所要の対処措置が行われなときや、国民の生命、身体、財産の保護や武力攻撃の排除に支障があり、事態に照らし緊急を要する場合は、関係する地方公共団体の長などに通知した上で、自らまた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、その地方公共団体または指定公共機関が行うべき対処措置を行い、または行わせることができる。

(4) 国連安全保障理事会への報告

政府は、国連憲章第51条などにしたがって、武力攻撃の排除にあ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。

2 武力攻撃事態等以外の緊急事態への対処

武力攻撃事態対処法においては、政府は、わが国の平和と独立並びに国およ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事態⁶にも、的確かつ迅速に対処する旨規定されている。

6) 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為が発生した事態また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）を含む、武力攻撃事態等以外の国および国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態のこと

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化といった措置などを講ずることとされている。

(1) 緊急対処事態対処方針など

緊急対処事態に至ったときは、次の事項を定めた緊急対処事態に関する対処方針（緊急対処事態対処方針）を閣議決定し、国会の承認を求める。また、緊急対処事態対処方針が定められたときは、臨時に内閣に緊急対処事態対策本部を設置して、事態に対処する。

- ① 緊急対処事態であることの認定およ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

(2) 緊急対処措置

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、指定行政機関、地方公共団体または指定公共機関は、法律の規定に基づいて、次の緊急対処措置を行う。

- ① 緊急対処事態を終結させるためにその推移に応じて実施する緊急対処事態における攻撃の予防、鎮圧その他の措置
- ② 緊急対処事態における攻撃から国民の生命、身体および財産を保護するため、または緊急対処事態における攻撃が国民生活および国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするために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、施設および設備の応急の復旧その他の措置

2 武力攻撃事態対処法に基づく措置など

1 国民の生命などの保護、国民生活などへの影響の最小化のための措置

国民保護法¹が制定され、武力攻撃事態等や緊急対処事態における国民の生命などの保護といった必要な事項が定められた。

参照 本節3 (P151)

2 武力攻撃事態等を終結させるための措置

(1) 自衛隊の行動の円滑化など

海上輸送規制法²が制定され、武力攻撃事態に際して、わが国領海またはわが国周辺の公海における外国軍用品などの海上輸送を規制するための措置が行えることとなった。

また、自衛隊法が一部改正され、防衛出動下令前の防衛施設の構築措置、防衛出動時における緊急通行にかかわる規定、道路法などの関係法律の適用についての特例規定などが新設された。

(2) 米軍の行動の円滑化など

ア 米軍行動関連措置法³が制定され、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米軍の行動が円滑かつ効果的に行われるための措置などについて定められた。

イ 日米物品役務相互提供協定（ACSA）⁴が一部改正され、同協定の適用範囲が、武力攻撃事態等への対処、国

1) 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法律
 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/hourei/hogo.html>>参照

2) 武力攻撃事態における外国軍用品の海上輸送の規制に関する法律
 <<http://www.mod.go.jp/j/library/law/yuji/houritu/002b.htm>>参照

3) 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
 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/hourei/beigun.html>>参照

4) 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を改正する協定（ACSA）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/acsa/acsa_gaiyo.html>参照

際の平和・安全に寄与するための国際社会の努力、災害対処などにも拡大されるとともに、自衛隊法の一部改正も行われ、これらの活動を行う米軍に対し、自衛隊側から物品・役務の提供ができることとなった。

参照 ▶ 2章3節 (P230)

(3) その他（港湾施設、飛行場施設、道路などの利用調整）

特定公共施設利用法⁵が制定され、自衛隊の行動や米軍の行動、国民の保護のための措置などを的確かつ迅速に行うため、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、空域および電波）の利用に関し、その総合的な調整が図られることとなった。

3 国際人道法の的確な実施の確保

- (1) 捕虜取扱い法⁶が制定され、武力攻撃事態における捕虜などの取扱いにあたって、常に人道的な待遇を確保するとともに、捕虜などの生命、身体、健康および名誉を尊重し、これらに対する侵害または危難から常に保護するための制度が構築された。
- (2) 国際人道法違反処罰法⁷が制定され、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」が適切に処罰されることとなった。
- (3) これら個別の有事法制の整備にあわせ、主要な国際人道法であるジュネーヴ諸条約⁸第1追加議定書⁹およびジュネーヴ諸条約第2追加議定書¹⁰が締結された。

(4) その後、武力紛争の際の文化財の保護に関する法律が制定され、人類の貴重な文化的資産である文化財の国際的な保護に必要な制度が確立され、また、国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律が制定され、国際刑事裁判所規程の的確な実施の確保が図られた。

(5) これらの法律の整備にあわせ、武力紛争の際の文化財保護関連三条約ならびに国際刑事裁判所規程が締結された。

4 武力攻撃事態等に備えた態勢整備

有事法制が成立し、法的な基盤は整ったが、常に変化する安全保障環境に対応するため、法制の実効性の確保と、これにともなう運用面の態勢整備のための不断の努力が必要である。

このため、平素から、安全保障会議の下におかれた事態対処専門委員会において、武力攻撃事態やテロ・不審船などの緊急事態への対処などについて検討を行っているほか、武力攻撃事態等への対処措置を行う指定行政機関、地方公共団体および指定公共機関においても、それぞれの役割に応じた計画の策定や、施策・業務への反映が進められている。

政府としても、わが国に対する武力攻撃から国民の生命、身体および財産を守るために行う各種の措置の重要性についてさまざまな機会を通じて啓発に努めるとともに、訓練などを通じて運用面の実効性を検証しながら、武力攻撃事態等に備えた態勢整備に努めている。

5) 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
 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/hourei/koukyou.html>>参照

6) 武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律
 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houan/youkou/040224_4.pdf>参照

7) 国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律
 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houan/youkou/040224_5.pdf>参照

8) 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。

9) 1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の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Ⅰ）
 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty159_11a.pdf>参照

10) 1949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）
 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/k_jindo/pdfs/giteisho_02.pdf>参照

3 国民の保護に関する取組

1 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置

国は、武力攻撃事態等に際して、対処基本方針や、国民の保護に関する基本指針（基本指針）に基づき、その組織・機能のすべてをあげて国民の保護のための措置（国民保護措置）を行う。また、地方公共団体および指定公共機関が行う国民保護措置を支援するなどにより、国全体として万全の態勢を整備する。

地方公共団体は、国の方針に基づき、自ら国民保護措置を行うとともに、当該地方公共団体の区域において関係機関が行う国民保護措置を総合的に推進する。

2 国民の保護に関する基本指針

05（平成17）年、政府は国民保護法第32条に基づき、基本指針¹を策定した。

指定行政機関、都道府県などは、国民保護法および基本指針に基づき、国民の保護に関する計画（国民保護計画）を策定している。

3 国民の保護における自衛隊の役割

指定行政機関である防衛庁（当時）および防衛施設庁（当時）は、国民保護法および基本指針に基づき、05（同17）年に国民保護計画²を策定した。武力攻撃事態におい

COLUMN

VOICE

解説

生物剤や放射性物質を使用したテロに備えた国民保護訓練

防衛省・自衛隊は、関係機関相互の連携を強化し緊急対処事態における対処能力の向上を図るため、05（平成17）年以来、国民保護法に基づいて国や地方公共団体が行う国民保護共同訓練に参加してきている。

特に近年、天然痘ウィルスなどの生物剤を使用したテロやセシウム137などの放射性物質を使用したテロも想定され、これらの物質を用いたテロへの対処能力の向上、関係機関との連携要領の確立などが喫緊の課題となっている。これらを検証するため、平成20年度においては、宮崎県および愛媛県における天然痘テロを想定した国民保護共同訓練、神奈川県におけるダーティボム（放射性物質を散布する爆弾）によるテロを想定した国民保護共同訓練に、陸・海・空自、地方防衛局などが参加した。

これらの訓練を通じ、通常の災害発生時における警察や消防などとの連携に加え、生物剤を用いたテロにおいては、厚生労働省、保健所、国立感染症研究所、医療機関などの感染症について専門性を有する機関との協力や連携が、放射性物質を用いたテロにおいては、原子力安全委員会、文部科学省、放射線医学総合研究所などの放射線について専門性を有する機関との連携や協力が、対処するうえで重要であることを確認することができた。



愛媛県国民保護訓練

1) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/hourei/050325shishin.pdf>> 参照

2) 防衛省国民保護計画
<http://www.mod.go.jp/j/library/archives/keikaku/kokumin_hogo.pdf> 参照

て、自衛隊は主たる任務である武力攻撃の排除を全力で行うとともに、国民保護措置については、これに支障のない範囲で、住民の避難・救援の支援や武力攻撃災害への対処を可能な限り行う。

参照 資料26 (P347)

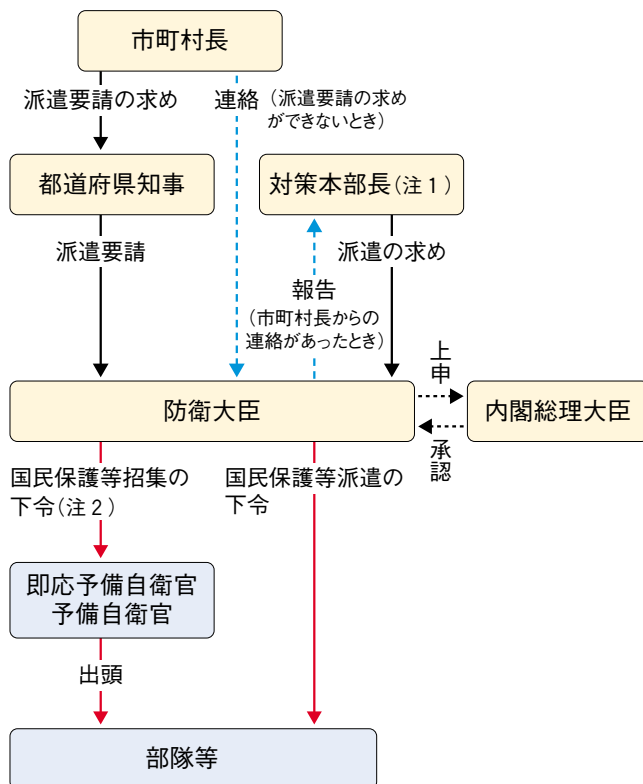
(1) 国民保護等派遣など

ア 派遣の手続き

防衛大臣は、都道府県知事からの要請を受け、事態やむを得ないと認める場合、または対策本部長³から求めがあった場合は、内閣総理大臣の承認を得て、部隊などに国民保護等派遣を命令し、国民保護措置を行わせる。

(図表Ⅲ-1-1-4 参照)

図表Ⅲ-1-1-4 国民保護等派遣のしくみ



(注1) 武力攻撃事態等対策本部長または緊急対処事態対策本部長
(注2) 特に必要があると認めるとき

また、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おいて治安出動が命ぜられている場合には、防衛出動や治安出動の一環として、国民保護措置または緊急対処保護措置を行う。

イ 権限

国民保護等派遣を命ぜられた部隊などの自衛官は、警察官など⁴がその場にいない場合に限り、警察官職務執行法に定められた避難等の措置などの権限を行使することができる。また、市町村長などがその場にいない場合に限り、退避の指示などの権限を行使することができる。

ウ 部隊の臨時編成など

防衛大臣は、国民保護等派遣に際して、必要に応じ特別の部隊の臨時編成、即応予備自衛官および予備自衛官に対する招集命令を発令することができる。

エ 緊急対処保護措置

緊急対処事態においても、国民保護法や基本指針などに基づき、武力攻撃事態等における措置と同様の措置を行うことができる。

(2) 自衛隊が行う措置の内容

ア 住民の避難

必要な情報を収集・提供するとともに、関係機関と連携して、避難住民の誘導や運送を行う。

イ 避難住民などの救援

搜索・救出など人命救助関係の措置を中心に、対策本部長などからの求めにより、医療活動の支援や、必要に応じて炊き出し、給水など生活支援関係の措置などを行う。

ウ 武力攻撃災害への対応

被害状況の確認、モニタリング支援、人命救助、被害の拡大防止、核・生物・化学 (NBC) 攻撃などによる危
Nuclear, Biological and Chemical

3) 対策本部長は内閣総理大臣となっているが、両者は別人格として規定されている。

4) 警察官、海上保安官または海上保安官補

除物質の除去などを行う。このほか、生活関連等施設の安全確保のための支援などを行う。

エ 応急の復旧

防衛省の所管する施設および設備の応急の復旧を行うとともに、都道府県知事などからの要請により、危険ながれきの除去などの支援を行う。

4 国民保護措置を円滑に行うための防衛省・自衛隊の平素からの取組

(1) 国民保護訓練などへの参加

武力攻撃事態等において、国民保護措置を的確かつ迅速に行うため、各省庁や地方公共団体などとの連携は不可欠である。

防衛省・自衛隊は、政府機関や地方公共団体が行う国民保護訓練などに、積極的に参加・協力しており、このような取組を継続することを通じて、連携強化に努めている。

参照 資料27 (P348)

(2) 地方公共団体などとの平素からの連携

防衛省・自衛隊は、地方公共団体などと平素から緊密な連携を確保し、国民保護のための措置などを実効的な



福井県国民保護訓練に参加する自衛隊員

ものとするため、陸自方面総監部に「地域連絡調整課」を設置するとともに、地方公共団体などとの調整や協力にかかわる機能を強化するため、自衛隊地方協力本部に「国民保護・災害対策連絡調整官」を配置している。

また、広く住民の意見を求め、国民の保護に関する施策を総合的に推進するため、都道府県や市町村に国民保護協議会が設置されており、陸・海・空の自衛隊に所属する者および指定地方行政機関である地方防衛局の職員が委員に任命されている。

4 自衛隊の統合運用体制

06（平成18）年、防衛省・自衛隊は統合運用体制に移行した。これにより、平素から陸上・海上・航空自衛隊を一体的に運用できる態勢が整い、拡大、多様化する自衛隊の任務を迅速かつ効果的に遂行することが可能となった。

1 統合運用体制の概要

(1) 統合幕僚長の役割

ア 統幕長が、統一的な運用構想を立案し、自衛隊の運用に関する軍事専門的観点からの大臣の補佐を一元的に行う。

イ 自衛隊の運用に関する大臣の指揮は統幕長を通じて行い、自衛隊の運用に関する命令は、統幕長が執行する。この際、統合任務部隊¹が組織された場合はもとより、単一の自衛隊の部隊を運用して対処する場合であっても、大臣の指揮命令は、統幕長を通じて行われる。

1) 自衛隊法第22条第1項または第2項に基づき、特定の任務を達成するために特別の部隊を編成し、または隷属する指揮官以外の指揮官の一部指揮下に所要の部隊を置く場合であって、これらの部隊が陸・海・空自の部隊のいずれか2以上からなるものをいう。

(2) 統幕長と他の幕僚長との関係

統合幕僚監部は、陸上・海上・航空幕僚監部から移管・集約した自衛隊の運用に関する機能を担い、陸・海・空幕は、人事、防衛力整備、教育訓練などの部隊を整備する機能を引き続き保持する。

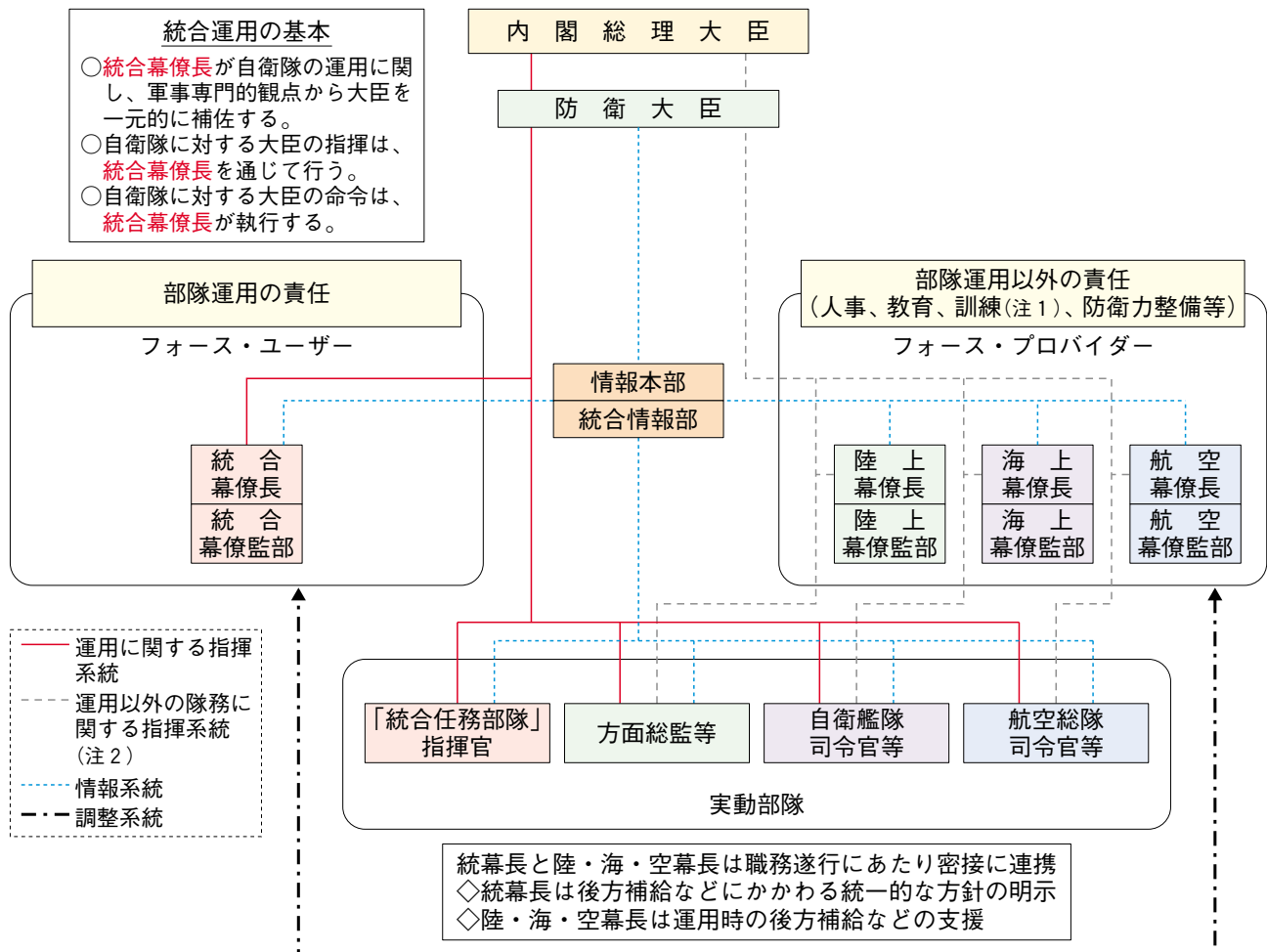
加えて、統幕長は、自衛隊の統合運用による円滑な任務遂行を図る観点から、中長期的な防衛構想・戦略や年

度計画の方針的事項を作成して、陸・海・空自に対して必要な機能を明らかにし、陸上・海上・航空幕僚長はこれを踏まえ、各種措置を講ずる。

なお、自衛隊の運用に必要な情報については、情報本部が統幕および部隊などに提供する。

(図表Ⅲ-1-1-5 参照)

図表Ⅲ-1-1-5 自衛隊の運用体制および統合幕僚長と陸上・海上・航空幕僚長の役割



(注1) 統合訓練は統幕僚長の責任

(注2) 「統合任務部隊」に関する運用以外の隊務に対する大臣の指揮監督について幕僚長が行う職務に関しては、大臣の定めるところによる。

2 統合運用体制の充実のための基盤整備

統合運用体制においては、統幕・各部隊間などの確実な指揮命令の伝達と迅速な情報共有が重要である。このため、昨年3月、「自衛隊指揮通信システム隊」を新設し通信機能を強化するとともに、内外の優れた情報通信技術を利用したより広範・機動的な情報通信態勢の構築を進めている。

各部隊においても、統合任務部隊の指揮官となることが予想される主要部隊指揮官²⁾は、平素から計画の作成などを行うとともに、統合訓練などを通じて、任務を遂行できる態勢を維持しておく必要がある。そのため主要部隊司令部には、他自衛隊の幕僚を平素から配置するとともに、必要に応じて、幕僚を増員する。

さらに、これまでの実績を踏まえつつ、教育訓練の充

実、自衛隊の司令部組織のあり方、統合運用に適した人材の育成、装備品の共通化などについて、より効果的な運用体制を目指して引き続き検討し、必要な措置を講じていく。

3 情報本部の大臣直轄化

統合運用体制への移行にともない、これまで統合幕僚会議（当時）の下に置かれていた情報本部を、防衛庁長官（当時）直轄の特別の機関とし、「防衛省の中央情報機関」としての地位・役割を明確にした。これにより、防衛省の情報部門においても、省内各機関の情報関心を踏まえた、より広範な情報の収集、より高度な分析、大臣に対するより迅速・的確・直接の報告などの機能が強化された。

2) 陸自各方面総監および中央即応集団司令官、海自自衛艦隊司令官および各地方総監、空自航空総隊司令官、航空支援集団司令官および航空方面隊司令官など。