

2005年(平成17年)7月22日

## 兵庫県国民保護計画作成に対する意見書

兵庫県弁護士会

## 目 次

はじめに	1
第1 本意見書の要旨	1
第2 各地方公共団体が独自に基本的人権を尊重した国民保護計画を作成することが可能であること	3
第3 基本的人権及び平和主義を尊重した国民保護計画の作成	5
1 日本国籍以外の住民の人権保障への配慮の必要性	5
2 国民保護措置の実施に伴う人権侵害を回避するために国民保護計画中に具体的な定めをおく必要性	6
第4 国民保護法で予定された強制措置と権利保障	11
第5 「平素からの備えや予防」について	12
1 はじめに	12
2 「第1章 組織・体制の整備等」について	13
3 「第2章 避難及び救援に関する平素からの備え」について	16
4 「第3章 生活関連等施設の把握等」について	16
5 「第4章 物資及び資材の備蓄、整備」	17
6 「第5章 国民保護に関する啓発」について	17
第6 安全配慮義務について	18
1 当会意見書での指摘	18
2 国民の保護に関する基本指針について	19
3 都道府県国民保護モデル計画について	19
第7 報道の自由、知る権利への配慮をした国民保護計画	21
第8 自然災害のための制度の転用の問題点	23

はじめに

日本弁護士連合会及び当会は、これまでいわゆる「有事法制法案」に反対し、また、国民保護法案について、その内容の危険性と問題点を指摘してきた。それは、特定の思想信条や政治的立場からではなく、法律家としての良心に基づき、基本的人権を侵す危険性ゆえのものであった。これについては、既に、日本弁護士連合会の2004（平成16）年3月18日付「『国民保護法案』についての意見書」があるので、ここで重複することは避けたい。

昨年、国民保護法が成立し、国が作成した「国民の保護に関する基本指針」および「都道府県国民保護モデル計画」（以下、「モデル計画」という）に基づいて、今年度中に都道府県において、国民保護計画の作成が行われる予定となっている。兵庫県においても、既に国民保護協議会が開催され、兵庫県国民保護計画の策定中である。国民保護法に対する評価は別として、現実に法に則り国民保護計画が具体的に策定される以上はそれが万が一にも基本的人権を侵すことのないよう、十分な配慮の上で策定されなければならない。この点について兵庫県弁護士会は、既に2005（平成17）年3月24日付「国民保護計画作成及び国民保護措置実施に関する意見書」（以下単に、「意見書」という）において、包括的な意見を発表したところである。

本意見書は、以上の意見書を前提としつつ、これに付加して、現在具体的に兵庫県において検討されている国民保護計画の策定にあたって、人権保障上留意すべき点を中心として、既に公表されており今回の策定に当たっても重要な参考とされるであろうモデル計画に即して、できる限り具体的に指摘し、意見を述べるものである。もとより、本意見書は、特定の思想信条や政治的立場からではなく、法律家としての良心に基づくものであることは、先の意見書と同様である。

## 第1 本意見書の要旨

本意見書では、モデル計画を検討対象として、人権保障上、国民保護計画において特に規定すべき内容を具体的に指摘している。

すなわち、

- (1) 第2「各地方公共団体が独自に基本的人権を尊重した国民保護計画を作成することが可能であること」では、

2005（平成17）年度中に国民保護計画を完成するという政府の方針に固執するのではなく、また、モデル計画を単に引き写しただけの国民保護計画を作成するのではなく、各地方公共団体独自に広く県民や国民保護計画に関係する者の意見を聞いて、軍事作戦優先ではなく、住民の生命身体財産の安全を優先し、かつ住民の基本的人権を侵害する恐れのない国民保護計画を作成すべきであること、

各地方公共団体独自に、武力攻撃事態に至らないためにいかなる役割を果たせる

かを積極的に検討する必要があること、を述べている。

- ( 2 ) 第 3 「基本的人権及び平和主義を尊重した国民保護計画の作成」では、  
日本国籍以外の住民の人権保障を図るために国民保護計画で具体的な定めをおくべきこと、  
各国民保護措置のうちで特に人権保障上問題となりうる措置に関して、モデル計画では人権保障のための手続き保障や具体的な定めを欠いているので、これらの措置を取り上げて、人権保障のために具体的に盛り込むべき事項を指摘している。
- ( 3 ) 第 4 「国民保護法で予定された強制措置と権利保障」では、  
国民保護法が定めている強制措置については、その実施のための手続や関係者が拒否できる「正当な理由」を具体化しないと人権侵害の恐れが強い。そこで、かかる観点から、国民保護計画に具体的に定めるべき事項や検討すべき事項を指摘し、  
更に、強制措置の対象となる運送事業者や医療関係者など関係者について、単に事業者側だけではなく、実際に国民保護措置に従事することとなる労働者側の意見も聞きながら国民保護計画を作成すべきであることを指摘している。
- ( 4 ) 第 5 「平素からの備えや予防について」では、モデル計画のうち、とくに、「第 2 編 平素からの備えや予防」の項目を取り上げて検討を行った。  
そして、国民保護法が単にいわゆる「有事」が発生した場合だけではなく、それ以前の「平時」からの備えを求める点において、有事の脅威のみを強調して平素からの対策を行った場合、憲法で定める平和主義や人権保障との抵触の危険があるという観点から、モデル計画の問題点を指摘し、平和主義や人権保障を侵害することのない国民保護計画とするために具体的に配慮すべき点を指摘している。
- ( 5 ) 第 6 「安全配慮義務について」では、  
実際に国民保護措置に従事する地方公共団体の職員や指定地方公共機関の労働者など関係者の生命身体の安全を確保するために、国民保護法に定められた抽象的な安全配慮義務に関する規定を具体化する規定を国民保護計画に盛り込むとともに、  
国民保護計画を作成するにあたり、国民保護措置に実際に従事することとなる職員や労働者の意見を聞き、その意向を反映させる必要があることを指摘している。
- ( 6 ) 第 7 「報道の自由、知る権利への配慮をした国民保護計画」では、所謂「有事」において、知る権利や報道の自由が最大限に保障されなければならない、という観点から、モデル計画に盛り込まれた規定では、知る権利や報道の自由、更には国民の表現の自由への保障としては不十分であること、また、指定公共機関、指定地方公共機関に指定された放送事業者の自律性を保障するためにも不十分である点を指摘した。  
そして、これらの人権や放送事業者の自律性を保障するために国民保護計画に具体的に定められるべき事項を指摘している。
- ( 7 ) 第 8 「自然災害のための制度の転用の問題点」では、武力攻撃事態等によって発生

した国民保護法でいうところの「武力攻撃災害」と自然災害とは本質的に違うという観点から、

国民保護計画の定める研修や訓練、啓発活動では、この違いを十分に意識した活動を行う必要があること、

自然災害への対策と武力攻撃災害への対策とを誤解させて住民の協力を求め、更には住民の協力を事実上強制することのないように、国民保護計画で具体的な定めをおく必要があること、などを指摘している。

## 第2 各地方公共団体が独自に基本的人権を尊重した国民保護計画を作成することが可能であること

### 1 国民保護計画作成を拙速に行うべきではない

(1) 政府の基本指針を受けて、都道府県が国民保護計画を策定し、これを受けて市町村が国民保護計画を作る、国民保護計画の作成、変更に関して諮問を受け、また国民保護措置に関する施策を総合的に推進するための機関である国民保護協議会と、いわゆる「有事」の際設置される国民保護対策本部は、条例によって設置するというのが、国民保護法の構造である。そして、自治体が足並みを揃えるよう、政府は「5箇年計画」のタイムテーブルや「モデル条例」、「モデル計画」等で自治体を誘導しようとしている。

このような政府の方針を受けて、兵庫県においては、兵庫県国民保護協議会で配布された資料や既に公表されている資料によれば、兵庫県国民保護計画の作成のスケジュールとして、平成17年度内における国民保護計画の作成を目指す、としており、具体的に兵庫県国民保護協議会本会の開催は、今後2回しか予定されていない。

確かに政府の方針としては、平成17年度中に各都道府県における国民保護計画の作成を目指しているが、国民保護法など法律の規定上、国民保護計画作成の期限が定められているわけではない。国民保護計画が住民の生命、身体、財産の安全にとって重要な意義を有するのみならず、人権保障上もその内容には慎重な検討が必要なことを考えれば、十分な検討をすることなく、単にモデル計画を引き写したような国民保護計画の作成を行うことは避けるべきである。

特に国民保護計画の作成について、県議会へは報告で足り、県議会の承認が不要であることを考えても、住民の意見を十分に反映した国民保護計画を作成するには国民保護協議会における審議の際に、多くの参考人から十分に意見を聞き、更に県民からの意見を聴取する機会を設けるなどして、国民保護計画が実施された場合に影響を受ける関係者や住民の意見を反映した国民保護計画を作成する必要がある。

(2) また、モデル計画の内容を検討すれば、未だ検討中の事項や検討されていないが

国民保護計画には盛り込むべき事項が多数存在すると思料される。

例えば、

国民保護措置の実施が想定される事態の一つとして、着上陸侵攻があるとモデル計画において指摘されているが、モデル計画74頁においては、着上陸侵攻の際の避難措置について、地域が広範囲となり、国の総合的な方針としての具体的な避難措置の指示を待って行うことが適当で、平素から、避難を想定した具体的な対応を定めておくことは困難である、と指摘されている。同様にモデル計画82頁においては、着上陸侵攻の際の救援措置についても、平素から、大規模な着上陸侵攻にかかる救援を想定した具体的な対応を定めておくことは困難と指摘されている。

このように、国民保護措置の実施が想定される事態について、現時点で具体的な避難措置や救援の措置について、具体的な計画を作成することができないのであるから拙速に国民保護計画を作成してしまう必要は乏しいと考えられる。

更に、住民の避難の措置と自衛隊や米軍の軍事行動との調整をどのように行うのかという点でも、モデル計画を見る限りは、具体的な計画を策定できる状況ではないと思料される。

すなわち、モデル計画31頁以下では、「避難及び救援に関する平素からの備え」について、基本事項が列挙されているが、自衛隊や米国軍の軍事行動と避難の措置が具体的にどのような関係になるのか、が不明である。

モデル計画64頁以下で「避難の指示等」について定められているが、同様に軍事行動との関係が不明である。

モデル計画67頁では、自衛隊及び米軍の行動と避難経路や避難手段の調整という項目が上がっているが、具体的にどのような方針や基準に基づき調整が行われるのか具体的な定めがされていない。

あくまで軍事行動によって、住民の避難が阻害されることがないように国民保護計画を作成するためには、自衛隊や米軍が行う軍事行動との調整が不可欠であると思料されるが、モデル計画18頁では、「国民保護計画作成上の参考情報」として、米軍基地所在都道府県における米軍と調整する必要がある事項や米軍との連携の在り方については、関係省庁においてその対応を協議中、とあるだけである。

このように自衛隊や米軍の行動と住民の避難との関係が不明確なままで国民保護計画を作成しても、住民の避難が有効に行われる保障はないのであって、軍事行動が優先されるような国民保護計画とならないためにも、拙速な国民保護計画の作成は避けるべきである。

2 地方自治体の使命は「住民保護」であり、作戦の支援ではない。

国民保護法は、それ自体、単独の法律として存在するのではなく、米軍支援法、特定公共施設利用法等とともに、武力攻撃事態対処法（以下「事態対処法」ともいう）を母法とする実施法の一つであり地方自治体は、武力攻撃事態法の対処措置を実施する主体とされている（国民保護法3条、5条）。

「対処措置」には侵害排除と国民保護の2つの分野があるが、地方自治体の主要な役割はあくまで国民保護にあり、事態対処法の下でも、地方自治体は「当該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」（同法7条、傍線は引用者）とされており、武力攻撃事態対処法、国民保護法の下でも、地方自治体の役割は、国の役割とは根本的に異なっており、国家が「侵害排除」を行う際のいわば安全装置として、地方自治体は人権保護の砦となることこそ求められていると言っても過言ではない。国民保護計画を策定するにあたっては、あらゆる場面でこの点が確認されなければならない。

なお、同法7条の「その他適切な役割」とは、立法作業に携わった礒崎陽輔氏（現・総務省自治行政局国際室長）によれば、「国の方針に基づかない措置で、当該地方公共団体の独自の判断で実施するもの」をいい、「地方公共団体が独自の判断で実施する措置があり得るのではないかと考えて」、かかる規定を挿入したとしている（礒崎陽輔「武力攻撃事態法の読み方」ぎょうせい、37頁）。

地方自治体が行う住民保護の措置や国民保護計画に、自治体独自の判断で行うものがあり得ることは、国民保護法の母法である武力攻撃事態対処法自体が認めているのである。

この条項を活用した自律的な措置にどのようなものがあり得るのか、積極的に検討すべきである。

- 3 「住民の生命、身体及び財産の保護」を実現する手段は多様であり、地方自治体を三権と並ぶ統治機構の構成要素として憲法上の位置づけを与えていることに鑑みても、地方自治体は、住民の生命、身体及び財産を保護するために独自に積極的な活動を行う責務がある。

そして、国家間の関係は、今や政府レベルの関係にとどまらないのであって、市民、NGO、自治体などによる、文化、学術、スポーツ等多面的な交流が緊密になされることは、市民間の相互理解を深める。市民レベルでの友好と相互理解が確固としている場合に、意見や利害の相違があってもそれが「有事」に至る可能性は小さいはずである。地方自治体は、事態対処法7条の「その他適切な役割」として、このような市民間、自治体間の友好と相互理解を積極的に行い、これを国民保護計画においても具体化すべきである。

### 第3 基本的人権及び平和主義を尊重した国民保護計画の作成

意見書においては、国民保護措置のうちでも特に人権侵害が危惧される措置を取り上げて、その問題点を指摘するとともに、人権侵害を防止するために、国民保護計画を作成するうえで人権保障に配慮した規定をおく必要があることを指摘した。

そこで、以下では意見書第3項で指摘した事項に沿って、モデル計画と比較しながら、人権保障のために国民保護計画に盛り込む必要があると考えられる事項を具体的に指摘する。

## 1 日本国籍以外の住民の人権保障への配慮の必要性

意見書において指摘したとおり、外国籍の者を含めて、個人の基本的な人権を保障した国民保護計画を作成することが必要である。

この点で、

- (1) モデル計画3頁では、「外国人への国民保護措置の適用」として、外国人についても武力攻撃災害から保護すべきことに留意するもの、と指摘されている。

ここで、日本国籍を有しない者の人権保障としては、国民保護措置を日本国籍を有するものと同様に適用して保護すべきであるという面とともに、排外主義的な風潮による特定の国籍を有する住民への人権侵害が事実上発生しないように国民保護計画において配慮した定めをおくべき、という面がある。

モデル計画では、「外国人への国民保護措置の適用」と記載しているので、第1の点について日本国籍以外の者の保護は指摘していると考えられるが、第2の人権侵害を事実上発生させないための対処については何ら指摘していない点で、不十分である。この点で、日本国籍以外の者への事実上の人権侵害事例を発生させてはならないことを、国民保護計画に明記する必要がある。

- (2) また、モデル計画44頁以下では、「国民保護に関する啓発」に関する記述があり、そこでは、「住民が取るべき対処等の啓発」として、通報義務、不審物などを発見した場合の管理者に対する通報、弾道ミサイルが飛来した場合やテロが発生した場合の住民が取るべき対処などが啓発の対象事項として挙げられている。

しかし、武力攻撃事態が発生した場合に、日本国籍を有しない住民への人権侵害の事実が発生しないようにするためには、平素からこの点に関する十分な啓発活動が必要であって、国民保護計画の中に啓発の対象とすべき事項として日本国籍を有しない者の人権保障を挙げる必要がある。

## 2 国民保護措置の実施に伴う人権侵害を回避するために国民保護計画中に具体的な定めをおく必要性

意見書では、この点についてかなり詳細な指摘をしているが、モデル計画を見る限りでは、人権保障へ配慮した規定をおいているとは言えない。

- (1) 国民の責務との関係（法4条）

国民保護法は、国民の協力についても規定しているが、この規定によって国民

の協力を事実上強制するようなことにならないよう国民保護計画を作成すべきである。

特に、国民の協力はあくまで自発的な意思に基づくのであって、強制にわたることがあってはならない、と国民保護法4条2項で規定しているが、事実上の強制を防ぐためには、単にこのような規定をおくだけでは不十分である。

モデル計画第1編第2章(5)「国民の協力」(モデル計画3頁、以下、単に「3頁」と表記する)では、「国民は、自発的な意思により、必要な協力をするよう努める」とあるが、これでは事実上の強制にわたらないような配慮をするというのではなく、むしろ自ら進んで「協力を努める」ことが強調されていると考えられる。

モデル計画第2編第1章第5「研修及び訓練」における「訓練にあたっての留意事項」(30頁)でも、住民に対して広く訓練への参加を呼びかける、という指摘はあるが、訓練への参加が事実上強制されないよう配慮すべき、という指摘はない。

モデル計画第2編第5章「国民保護に関する啓発」(44頁以下)では、国民保護に関する啓発活動について記述されているが、ここでも住民に対して強制措置がとられる事項(違反した場合に罰則が科される場合を含む)と、任意の協力に限られる事項などを正確に仕分けして、住民に対して啓発活動をする事にはなっていない。

モデル計画第3編第3章9「住民への協力要請」(59頁)においても、住民に対し、「必要な援助について協力を要請する」とあるが、事実上の強制とならないように配慮した記載が存在しない。

このように、モデル計画では、事実上の強制とならないように配慮した定めをおいているとは理解できないのであって、モデル計画の中で、国民の協力に関する事項を記載する場合には、あくまで住民の協力が任意であり、強制にわたってはならないということを各項目において明示して記載する必要がある。

また、住民に対して事実上の強制措置が行われないようにするためには、国民保護に関する啓発の内容として、国民保護法に関する正確な情報を住民に広報するよう努めるとともに、特に意見書で人権保障との関係で問題となりうる指摘した措置については、人権保障のために具体的にどのような配慮を国民保護計画のなかでしているのかを、住民に具体的に説明することも啓発の内容として定めるべきである。

## (2) 避難における立入禁止等の措置の問題(法66条)

住民の避難に伴う立入禁止等の措置は、住民の行動の自由を侵害し、また事態の状況によっては報道機関の取材活動の自由を侵害する危険があるから、国民保

護計画において具体的な措置の内容、各措置をとりうる基準、措置をとるための適正な手続などを明記する必要がある。

この点に関し、モデル計画第3編第4章第2の4「避難実施要領」(77頁)以下に、避難実施要領の策定についての記載があるが、避難における立入禁止等の措置に関する具体的な定めがない。

また、政府の解釈でも、法66条の規定は、避難しない者に避難を強制する権限を与えたものではないとされているが(磯崎陽輔「国民保護法の読み方」時事通信社172頁参照)、モデル計画78頁に、要避難地域における残留者の確認に関する条項があり、そこでは、避難が本来任意であることについての明示的な指摘がない。

そこで、国民保護計画を作成する際には、立入禁止等の措置の実施が恣意的に行われることがないように、立入禁止等の措置が、住民の行動の自由や報道機関の取材活動の自由と抵触する可能性があることを国民保護計画の中で指摘し、同措置を実施するにあたっては、住民の行動の自由や取材活動の自由を侵害しないように慎重にすべきであることを明示的に指摘しておく必要がある。

更に、法66条2項では、立入禁止などの措置を実施するための要件として「特に必要があること」、「危険な場所であること」を掲げており、少なくとも想定される事態毎に、同要件に該当する場合をできるだけ具体的に例示する記述を国民保護計画の中であることで、同措置が恣意的に行われないようにする必要がある。

(3) 発見者の通報義務等(法98条3～5項)

この点については意見書で指摘したとおりであるので、同意見書を参照されたい。

(4) 緊急通報の発令(法99条)

意見書では、有事における情報統制にならないよう広く住民に情報を伝える必要があることに留意して、同法でいう「周知させるべき事項」を決めるべきであることを指摘した。

モデル計画第3編第4章第1の3「緊急通報の発令」(63頁)では、緊急通報の内容として、危急の被害を避ける観点から必要最小限のもの、としている。情報の正確性、住民の混乱の防止という観点からどのような情報をこの段階で、開示するのかということを考えての指摘だと思われるが、「必要最小限」に限定するのは、住民への必要な情報の提供を考えると問題であり、正確な情報をできるだけ住民に提供するという趣旨で規定をする必要がある。

(5) 武力攻撃災害における立入禁止措置の問題点(法102条)

意見書では、武力攻撃災害における立入禁止措置については、個人の行動の自

由を侵害し、また報道機関の取材活動の自由を侵害する危険性もあるから、国民保護計画において当該措置をとりうる基準を明記するとともに、措置をとる際の適正手続を具体的に定める必要がある、と指摘した。

モデル計画第2編第3章「生活関連施設の把握等」(38頁以下)、モデル計画第3編第7章第1の3「生活関連等施設の安全確保」(93頁以下)の各項において「生活関連施設」やその安全確保についての記述があるが、そこでは、法102条5項に基づく立入禁止区域の指定の要件や手続き、立入禁止区域に指定するための県知事からの要請を行うための要件が具体的には定められていない。

生活関連施設の敷地からどの程度の範囲までを、立入制限区域と指定できるのか、その範囲は明示されておらず、武力攻撃事態等の態様や武力攻撃災害の内容に応じてその時々で判断することをモデル計画では想定していると思われる。

しかし、立入禁止区域の指定がされれば、警察官と海上保安官は、管理者の許可を得たもの以外の者に対しては、立入の制限、禁止、退去を命ずることができ、立入制限違反に対しては刑罰が科されるのであるから(法193条)、立入制限区域の指定は、住民の行動の自由や報道機関の取材活動の自由に対する罰則付きの制限となる。

そこで、国民保護計画においては、立入禁止区域の指定にあたって考慮すべき事項を具体的に定める必要がある。すなわち、住民の生活への支障ができるだけ出ない方法で指定することや立入禁止区域の指定が住民の行動の自由や報道機関の取材活動の自由などの人権保障と抵触する恐れがあることを考慮して、住民の行動の自由や取材活動の自由を尊重して立入禁止区域の指定を行うべきことなどを国民保護計画に明示的に定めておく必要がある。

また、国民保護計画において、各生活関連施設について、どの範囲を立入制限区域として指定するのか、想定される事態に応じて、ある程度基準を明確にして定める必要があり、この基準を定めるにあたっては、当該生活関連施設の周辺住民の意見や報道機関を含めた関係諸機関の意見などを聴取して行うべきである。

#### (6) 市町村長の応急措置(法111条、112条)

意見書では、市長の応急措置について、住民の生命、身体、財産を保護すること等が目的であるから、軍事目的に協力する趣旨で発動してはならないことを指摘し、また、住民に対して退避の指示をする場合でも、個人の意思に反して退避を強制することができないことは、避難の指示の場合と同様である、と指摘した。

同権限は、第1次的には市町村長の権限として規定されているが、緊急の必要がある場合には、知事も同権限を行使できるとされているので、兵庫県国民保護計画でも問題となる。

モデル計画第3編第7章第3応急措置(103頁)では、特に意見書で指摘し

た前記の点について触れられていないので、前記の点を明示的に国民保護計画に定める必要がある。

(7) 応急公用負担等(法113条)

意見書では、応急公用負担の要件として、住民の生命、身体に対する危険を防止するために行うということが条文には明記されていないが、次条の警戒区域設定の要件と同様に、国民保護法の目的からして、このことが要件となっていると解され、また、当該公用負担を軍事目的に協力する趣旨で発動してはならないと指摘した。

モデル計画第3編第7章第3の3「応急公用負担等」(105頁)では、とくに意見書で触れた指摘はされていないので、国民保護計画において、前記の点を明示的に定める必要がある。

(8) 警戒区域設定の問題点(法114条)

意見書では、警戒区域設定についても、個人の行動の自由を侵害し、また事態の状況によっては報道機関の取材活動の自由を侵害する危険があるから、警戒区域の設定と当該区域への立入禁止などの措置を行うためには、国民保護計画において、具体的で明確な基準を定めると共に、人権を侵害することのないような適正な手続の保障について定めておくべきである、と指摘した。

モデル計画第3編第7章第3の2「警戒区域の設定」(104頁)で、警戒区域の設定について定めているが、警戒区域設定及び当該区域への立入制限等の措置の実施にあたって、人権に対する配慮を求める規定を全く置いていない。

意見書において指摘したとおり、警戒区域の設定によって、行動の自由や取材活動の自由に対して制限が加えられることになること、要件が限定されているとはいえ、警察官や海上保安官更には自衛官にも警戒区域の設定の権限が認められていること、同区域への立入制限等の措置への違反には罰則が科されることからして、警戒区域が恣意的に設定されたり、軍事行動目的で警戒区域の設定が行われた場合には、重大な人権侵害の恐れがあると言わなければならない。

したがって、国民保護計画には、警戒区域設定にあたっては周辺住民の行動の自由や取材活動の自由の制限にかかわる措置であるから、これらの人権を侵害しないように留意すべきであるとの指摘を明示的に記載すると共に、想定される事態に応じて警戒区域設定の要件に該当する事情を具体的な例示を含めて定めるなど恣意的な設定を防止するための規定をおくこと、警察官、海上保安官、自衛官が警戒区域を設定できる場合を具体的に例示すること、などによって、人権侵害を惹起しないようにする必要がある。また、生活関連施設とその周囲への立入制限などの措置と同様に、警戒区域設定に関して国民保護計画に定めをするにあたっては報道機関などの意見を聴取する必要がある。

( 9 ) 避難施設の指定 ( 法 1 4 8 条 )

意見書においては、避難施設に指定しようとする対象が民間施設である場合、あらかじめ管理者の同意を得て避難施設の指定をしなければならないが、避難施設に指定された場合、当然、本来の目的に利用することが制限されること、その場合、強制収用でない以上、損失補償がなされないことなどを、十分に説明した上で管理者の了解を得る必要があると共に、同意を事実上強制することのないよう慎重な配慮が必要である、と指摘した。

モデル計画第 2 編第 2 章の 5 「避難施設の指定」( 3 4 頁以下 ) において、避難施設の指定手続きが定められているが、そこでは、施設管理者の同意を文書で確認するとあるだけである。

国民保護計画において、管理者の了解を得るにあたって説明すべき内容として、損失補償が行われないこと、本来の目的での利用が制限されても同様であること、了解するか否かは任意であることなど、説明すべき内容を具体的に定めて、管理者の十分な納得の上で了解を得るための説明の内容、方法 ( 口頭ではなく説明内容を書面で交付するなど ) などを具体的に記載しておく必要がある。また、管理者が同意を撤回するのは自由であろうと考えるが、この点が国民保護計画では不明確であるから、撤回の場合の手続きなども規定し、かつ管理者に撤回が可能であることも説明する必要がある。

( 10 ) 交通の規制等 ( 法 1 5 5 条 )

意見書では、広範囲な要件のもとで交通規制等を認めている点で、人権保障上の問題を含んでいるとともに、場合によっては出勤した自衛官が交通規制等を行うことができることとされており、軍事目的を優先した交通規制等がなされないか非常に危惧される、と指摘した。

モデル計画第 3 編第 1 1 章「交通規制」( 1 1 6 頁以下 ) では、「住民の避難、緊急物資の運送その他の措置が的確かつ迅速に実施されるよう」に、と規定しているが、明示的に軍事目的を優先した交通規制をすることを禁止する定めをしていない。前にも述べたとおり住民の避難と自衛隊や米軍の軍事行動が錯綜した状態で住民の避難が阻害されることがないように、軍事目的ではなくあくまで住民の避難や緊急物資の輸送のための交通規制であるということを明示した定めをおく必要がある。

第 4 国民保護法で予定された強制措置と権利保障

1 意見書において、国民保護法において予定された強制措置として、

- ( 1 ) 知事は、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、避難住民の運送、緊急物資などの運送を求めることができ、運送事業者は正当な理由がない

限り拒否できないこと（法 71、79 条）

（2）物資の保管命令・売渡し要請・収用（法 81 条、189 条 1 号）

（3）土地・家屋・物資の強制使用（法 82 条、83 条、84 条、192 条 1 号）

（4）知事は、大規模な武力攻撃災害が発生した場合、「医療の提供を行うため必要があると認めるとき」医療関係者に医療の実施を要請し、正当な理由なく拒否したときには、医療の実施を指示できる（法 85 条）こと、などを摘示した。

そして、意見書では強制措置の実施にあたっては、個人の思想良心に抵触する行動を強制することのないような慎重な配慮が必要であること、特に、前記各措置をとる際の前提となる武力攻撃事態等や緊急処理事態の認定については、議論の分かれる場合があるところであり、主観的事情による要請への拒否がなされた場合でも、その意思をできる限り尊重すべきこと、を指摘した。また、そのために強制措置の実施は極めて慎重に行う必要があり、要請を拒否できる「正当な理由」について弾力的に運用する必要があることも指摘した。

更に、（2）（3）の措置については、適正手続きの保障の点で問題があり、財産権の侵害とならないように権利者をできるだけ関与させた具体的な手続きを国民保護計画に定めること、も指摘した。

2 モデル計画第 3 編第 4 章第 2 の 3 「県による避難住民の誘導の支援等」（76 頁）では、指定地方公共機関による運送の実施についてわずかに規定をおいているが、「正当な理由がないかぎり」、求めに応じるものとする、とのみ規定し、モデル計画第 3 編第 5 章の 5 「救援の際の物資の売渡し要請等」（86 頁）では、救援の際の特定物資の売渡等の要請、収容施設や臨時医療施設の開設のための土地使用、更に医療の要請について定めているが、そこでも、「正当な理由」についての具体的な説明がない。また、売渡し要請などについて、権利者の権利を侵害しないような手続きについての定めも具体的においていない。

そこで、

（1）国民保護計画において強制措置について定める項では、国民保護措置の実施の前提となる武力攻撃事態等の認定について、自然災害と異なり、様々な評価があり得るので、強制措置を実施するには慎重な配慮が必要である旨を具体的に指摘することが必要である。

（2）また、思想良心など主観的な理由による拒否を一切認めないのではなく、どのような場合に良心的な要請拒否を認めるのかを国民保護計画の中で具体的に定めることも検討する必要がある。

（3）更に、国民保護計画を作成するにあたって、強制措置の対象となりうる運送業への従事者（単に事業者だけではなく、実際に運送に従事することになる労働者やその意向を代表する労働組合）、医療関係者、売渡し要請や土地などの使用の要

請を受ける可能性がある一定の土地所有者などの権利者等からできる限り広く意見を聴取したうえで、その意見を反映した国民保護計画を作成するようにすべきである。

## 第5 「平素からの備えや予防」について

### 1 はじめに

本来有事への対処としてなされる国民保護計画が、「平素からの備えや予防」として、平時にまで敷衍されていること自体問題であるが、この点はさておき、武力攻撃災害を自然災害と同様に扱い、自然災害への備えや予防手段を武力攻撃災害に無条件に転用することは、容認しがたい。

自然災害は不可避なものであるのに対し、武力攻撃災害は人為的なもので、外交努力等によって回避しうるものなのである。また、前者の襲来はその可能性も含め客観的に明らかであるのに対し、後者については必ずしもそうではない。また前者による被害は規模の大小はあってもある程度パターン化しうるし、災害復興に要する時間の長短はあっても、その襲来自体は一過性であるといえるが、後者については人為的に起こされるものである以上その被害態様は様々といえる。

従って、このような差異を無視して、同様に「平素からの備えや予防」を提唱することに合理性があるとは思われないし、備えや予防の名の下に不合理な人権の制限、侵害がなされる可能性がある。

むしろ武力攻撃災害に対して「平素からの備えや予防」をいうのであれば、まずは政府に対し平和外交への努力を求めること、在日外国人の権利擁護に努めること、自治体・民間の文化・人材交流、経済・技術協力の促進、さらには国民に対する平和・人権思想の普及啓発・平和教育の推進を図ること等が求められる。

このような見地から、以下、モデル計画（第2編 「平素からの備えや予防」14頁以下）に沿って問題点を指摘するものである。

### 2 「第1章 組織・体制の整備等」について

#### (1) 県における組織・体制の整備について

災害対策基本法に基づき、県はすでに地域防災計画を策定している。これは地震、風水害のみならず海上災害、原子力等災害も含む広範な災害に対処するものであって、おそらくは、この地域防災計画を担当する部局が、国民保護措置を担当することになるのであろうが、いずれにしる担当職員が前述の自然災害と武力攻撃災害との区別を認識し、業務遂行にあたってはこれを混同したり、安易に転用することのないよう、その旨を保護計画に明記し、周知徹底させるべきである。

モデル計画は、国民の権利利益の救済に関わる手続等として、総合的な窓口の開設と担当課を定める、とする。

国民保護計画の実施の為には、このような補償問題も含め、県としても膨大な予算が必要となることは明らかであって、補償の裏付けが不明瞭であれば、手続や担当部局を決めても、県民の権利利益の救済は画餅となる。

県は、このような計画を策定する以上は速やかにその額を算定し、その負担割合について国、市町村、関係機関と協議し、その結果及び財源を県民に説明し理解を得ることも県としてなすべき「平素の備え」であろう。

## (2) 「第2 関係機関との連携体制の整備」について

モデル計画では、国、特に防衛庁・自衛隊との連携を図る、とされている。

法38条は、県の国民保護協議会委員に関し、「委員は、次に掲げる者のうちから、都道府県知事が任命する」とされ、必ずしも陸自、海自、空自のすべてから委員を任命せねばならないわけではない。しかるに、2004(平成16)年9月17日、国は消防庁国民保護室名で、都道府県国民保護主管部宛に、国民保護協議会委員の任命にあたり「国民保護協議会については、陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊のそれぞれから、委員を出す用意がある」との「事務連絡」を発しており、陸自、海自、空自のすべてから委員を任命すべきことを示唆し、本県でも陸自1名、海自2名、空自1名が協議会委員とされている。又、後記のように、県職員の研修もその講師に自衛隊員を予定している。

このような経緯からしても、県の国民保護計画の策定にあたっては、国、自衛隊がイニシアティブをとることが予想され、さらには保護計画を通して、国、自衛隊が県政全般に干渉することにもつながりかねず、それでは憲法が保障する地方自治の原則及びシビリアンコントロールの原則を危うくするものと言わざるを得ない。

このような事態を防ぐため、県は、国民保護協議会委員、特にその中枢となるであろう企画部会委員には一定割合以上の法律家を追加で任命すべきである。また、協議会の議事録は公表されているものの、発言者名が仮名となっているが顕名とすべきである。更に、国民保護計画立案の節目には、県民各層の意見を聴取し、それを尊重して計画を作成する手続きを国民保護計画の中に定めるべきである。

いずれにしろ、国民保護計画は県民の暮らしに深く関わってくる以上、県民から広く意見を求め、民意に支えられるものでなければならない。

モデル計画は、「市町村との連携」の項で、消防団に避難誘導等の重要な役割を担わせるとして、住民の参加促進や活性化を図るとする。もし消防団がそのような役割を担うのであれば、その役割・権限、参加資格、監督・責任体制等を予め法定することや団員に対する人権教育等の研修は不可欠である。間違っても先の大戦下における警防団の復活とするべきではない。

モデル計画では、「ボランティア団体等に対する支援」において「自主防災組織」を他のボランティア団体と区別し、自主防災組織には「消火、救助、救援等のため施設及び設備の充実を図る」として経済的な支援にも触れ、暗にその結成を促している。

しかし阪神大震災においても、これまでなんら経験も訓練も受けていない多くの人々が自発的にボランティアとして救助や消火活動、避難所での世話等に当たったはずであり、自主防災組織を一般のボランティア団体と区別する必要性はない。かえって、監督・責任体制も明確とはいえない組織を他の同種の組織・団体と区別して特権的な取り扱いをすることは、住民間に無用の摩擦や人権侵害を惹起しかねない。自警団が関東大震災時6000人も朝鮮人を虐殺した事件や先の大戦下で国民相互監視に果たした役割を想起すれば、特定の組織を特権的に取り扱うことは、危険とさえいえる。

モデル計画は、指定公共機関との連携において、県は指定公共機関との間に密接な連携を図り、かつ指定公共機関の国民保護業務計画について、必要な助言を行う、とするが、指定公共機関の自律性、特に後述の通り、報道機関に関しては報道の自由を侵害することのないよう歯止めとなる措置が必要である。

#### (3) 「第3 通信の確保」について

一般の通信手段が途絶した場合に備え、非常通信体制の整備は重要であるが、他方そのような場合行政が通信手段を独占することとなるのであり、その場合いかなる情報を誰がどのように伝えるかについて予め基準を設け、責任体制を明確にするべきである。

運用面に関して「平素から情報の収集を図る」とのことであるが、これも、収集する情報をできるだけ特定すると共に、収集にあたっては個人のプライバシーを侵害することのないよう規定を設けるべきである。

#### (4) 「第4、情報収集・提供等の体制整備」について

モデル計画では、国民保護措置実施のため必要な情報の収集等に努めることとされるが、「情報」が個人情報にかかわる内容であれば、県個人情報保護条例が適用されるのであるから、収集の目的を明確にすべきである。単に「国民保護計画遂行のため」などという程度では足りないものとする。

なお、県は2004（平成16）年3月25日「本人確認情報の提供、利用及び保護に関する条例」として、いわゆる住基ネットの利用条例を制定しており、国民保護計画を遂行するにあたり住基ネットを通じての情報提供・利用がなされると思われるが、右条例制定時には、武力攻撃事態に備えるために住基ネットが利用されるということについて県民は想定外であったはずであり、従って、同ネットを通じて県民の個人情報の提供をするのであれば、改めて情報主体である住

民の意思確認をすべきである。

実際問題として、治安維持の名目で、平時から個人情報がいり限なく行政によって収集、蓄積、利用されることが懸念されることから、県の情報の管理を含めてこれを監視する第三者機関が必要と考える。

いずれにしろ、行政は国民保護計画に基づき膨大な量の情報を抱え込むことから、その情報の不正利用や流出で損害を生じた場合の速やかな賠償手段についても措置を講じるべきである。

安否情報について

モデル計画では、安否情報の収集、整理、提供については、現在国において検討中とのことであるが、2005（平成17）年4月1日付けで消防庁国民保護室長より都道府県宛に安否情報に関する留意事項として通知（消防国第22号）がなされている。

これによれば、安否情報の収集及び提供は、「武力攻撃事態等という極限状況の中で行う措置であることから一定の限界があり」「その緊急性や必要性を踏まえて行えば足りるものであることに留意すること」とされ、さらには市町村長から都道府県への「安否情報の報告は、断片的な安否情報を収集するたび逐次報告を行う必要はなし」となし、さらに安否情報の照会は、照会の理由等を書面で原則窓口提出してすることとされている。このように国は安否情報に関しては、きわめて消極的な対応をすべきことを示しているが、県はこのような国の方針に追従すべきではなく、県としての対応を独自に計画すべきである。

#### (5) 「第5、研修及び訓練」について

モデル計画は、県職員の研修・訓練として、自衛隊員を講師に予定したり、訓練では自衛隊員との連携を図るなど、ここでも自衛隊員を重用することが示されているが、平時の研修や訓練に自衛隊員を用いるか否かは慎重に検討されるべきである。

むしろ、武力攻撃による被災に備えるというのなら、実際に戦時中激しい攻撃にさらされた沖縄、原爆が投下された広島・長崎、さらには近時、実際に現実的な武力攻撃の脅威にさらされている国の被災者の立場から学ぶということの方が有用と思われる。

研修・訓練にあたっては、職員は思想信条の自由を侵されないことを明記すべきである。

訓練にあたっては、防災訓練と連携させることや、住民に対し広く訓練への参加をよびかける、とされるが、前述のように自然災害の訓練とは峻別すべきである。特に住民を対象とした避難訓練では、その実施の前に、住民に対し、訓練の目的（自然災害か否か、武力攻撃なら誰によるどのような規模、方法による攻撃

に備えるものか)を説明するべきであり、加えて訓練に参加するか否かは住民の自由意思に基づくべきであり、事実上の強制をすることのないよう計画にその旨明記し、担当職員に周知徹底を図るべきである。

### 3 「第2章 避難及び救援に関する平素からの備え」について

#### (1) 交通の確保に関する体制の整備

モデル計画では、武力攻撃事態等における交通規制計画を策定する、とされている。計画策定にあたっては、交通規制する場合の要件、方法、範囲を出来る限り厳密に定めるべきである。

#### (2) モデル計画では、消防庁は、避難マニュアルを作成するとのことであるが、武力攻撃災害に対して、どのような避難マニュアルを作成しようというのであろうか。

これについては、6項に詳述する。

### 4 「第3章 生活関連等施設の把握等」について

モデル計画では、公共施設における警戒については、任意的記載事項とされるが、そこでの予防対策としては、来場者確認の徹底、警察・消防等への定期的巡回依頼と連絡体制の確認、職員及び警備員による見回り・点検、ポスターや館内放送等による利用者への広報啓発を挙げている。

しかし、これらの平時における対策は、思想信条、表現、集会の自由等の基本的人権を侵害しかねず、このように必要以上にテロの脅威を唱えることは、国民間に相互不信を招くとともに、人権軽視、少数者への差別感情を助長するものである。

### 5 「第4章 物資及び資材の備蓄、整備」

災害時に備え、県が生活必需品等を備蓄・整備し、輸送体制を把握しておくことは必要であろうが、災害時の住民への配給方法についてはほとんど言及がない。これでは、このような計画に対して非協力的な住民に対し、自然災害時においても救援の対象外に置かれるやもしれない、との不安を抱かせかねない。

公平平等な配給等のサービスを保証する措置、規定を置くべきである。

### 6 「第5章 国民保護に関する啓発」について

#### (1) モデル計画では、「武力攻撃災害による被害を最小限化するためには、住民が国民保護に関する正しい知識を身につけ、武力攻撃事態等において適切に行動する必要がある」ので、国民保護措置や武力攻撃事態等への対処について「啓発」が必要と説く。

しかし、武力攻撃事態がどのようなものを予測し適切な行動を、誰が示すことが出来るのであろうか。モデル計画では、「武力攻撃事態等において住民がとるべき行動等に関する啓発」として、「弾道ミサイルの飛来の場合」、「地域でテロが発生した場合」について、「国が作成する各種資料に基づき、住民に周知するよう努める」とされているおり(いまのところ国では作成していないようであるが)この

「各種」という記述からも、攻撃を受ける側の対処の方法（実際NBC攻撃に対する住民としての対処方法があるかは疑問である）は、攻撃態様によって様々であって、住民が平時にこれに対して備えること自体無意味である。

現に、関西6府県の知事は、国民保護基本計画に対する基本的な意見を政府に提出し、「特にどのような事態を想定し、被害の種類や規模を念頭に置きながら国民保護計画を作成すべきか」と質問したが、これに対し総務省は「着上陸訓練などに対する備えは、国の総合的な方針とそれに基づく避難措置の指示を待って行うものであるから、平素からかかる避難を想定した具体的な対応を定めておくことは困難である」と回答している。

県においても、武力攻撃災害に対し、県民への訓練・啓発というものが実際問題として可能かどうかを真剣に検討すべきである。ちなみに、鳥取県においてなされた県民避難のシミュレーションでは、避難させること自体、不可能であることが実証されている。

むしろ、武力攻撃災害に関する「啓発」は、住民間の相互不信、少数意見の異端視、外国人差別等を助長するだけで、人権軽視につながりかねない。実際、モデル計画では、武力攻撃災害の「兆候」を発見した場合の通報義務の周知を図ることを唱えているが、「兆候」自体の定義も定かではなく、いたずらに国民の間に緊張を高めることになる。

もし、そのような啓発をするのであれば、同時にこのような国民保護計画の実施による権利侵害に対する救済措置・手続き等の周知も必要であるし、更には平和・人権思想の普及啓発・平和教育、さらには過去の太平洋戦争に至る歴史教育などがなされるべきである。

## （２）防災に関する啓発と連携

モデル計画では、啓発の実施にあたっては、防災に関する啓発と連携する、とされているが、きわめて問題である。

前述のように、自然災害と武力攻撃とは全く性質が異なり、国民間にその啓発の必要性についてほとんど異論のない自然災害の啓発と、武力攻撃によるそれを「連携」させることによって同様に扱うことは、「啓発」というよりはあえて両者を混同させて協力を強制しようとするものと言わざるを得ない。

また、地域住民啓発について、その推進役として、消防団や自主防災組織などを予定しているようであるが、前述の理由から人材として適当とは思われない。

なによりも、「啓発」の名を借りた言論弾圧、思想統制とならないための方策、措置が必要である。

また、「学校における教育」として、県立学校において安全教育や自他の生命尊重、ボランティア精神を養う教育を行うとされるが、安全教育にあたっては、目先

の脅威論に墮することなく、真の安全がいかにもたらされるか、他国民も含めた生命の尊重が具体的にどうはかれるか、国際的な視野と過去の歴史に精通した人材による教育が必要と思われる。

## 第6 安全配慮義務について

### 1 先の意見書での指摘

意見書では、都道府県や市町村などは、いわゆる非常事態が警報され、措置が指示されるという場合に、地方公共団体や指定公共機関、指定地方公共機関に所属する職員等を国民保護措置に従事させるよう派遣や指示を出し、職員らは危険に接近し、危険な状態にさらされることになるから、これらの者等の生命身体への安全配慮は十二分になされなければならない、という観点から、国民保護措置に従事する者等への安全確保のために、国民保護計画に具体的な定めをするように意見を述べている。

すなわち、事態対処法及び国民保護法では職員らの安全確保を図るとする規定はおいているものの、その内容が抽象的であるため、実際には国民保護措置の実施にあって危険な行為を事実上強制される可能性があり、これを防止するには、国民保護計画内に具体的な定めをする必要がある、と意見書で指摘している。

ところが、以下で述べるとおり、政府が作成した基本指針や、モデル計画において、以上の点について、充分具体的な定めがされているとは言い難い。

### 2 国民の保護に関する基本指針について

同指針には、第1章8「安全の確保」という項がもうけられている。

その内容としては、「情報の提供」、「連絡応援体制の確立」機関同士の「連携」と記載されている。

これらは「情報の提供」により、無用な混乱が回避され、混乱や危険な状態に曝されないという効果があることは否定できないが、それはむしろ「対処措置」(事態対処法第2条7号)や「国民の保護のための措置」(国民保護法第10条)を円滑に行うために必要な行為であり、法律が特別に安全配慮義務を規定した趣旨をより具体化し内容を豊かにするものではなく、法律の条文をなぞっているだけに過ぎず、きわめて不十分であると言わねばならない。

また、「対処措置」「国民の保護のための措置」が円滑に進められるということで、「危険が及ばないよう必要な措置」が実施されたということができないことは明らかで、様々な作為や物的人的な具体的措置が想定されるところであるが、基本指針はそれらについては全く触れられておらず、むしろ法律の条文より後退し内容を矮小化しているとの批判も的はずれとは言えないと考える。

もとより国や地方公共団体は、個々の法律や条文が存在しなくても国民や住民に対する安全配慮義務を負担するものである(東京高裁昭和52年11月17日判決・判

例タイムズ第361号p235)。ましてここでは、安全のための配慮や保護の対象となっている職員や住民等が曝される危険な状態は、法律上に規定がされているのであって、安全配慮のために求められる行為や措置を具体的に定めることは可能であると言わねばならない。

さらに運輸業者が要請を拒絶できる正当な理由については、具体的事例の積み重ねなどということは、事の性質から困難であるから、運輸業者が即座に判断できる簡明で具体的な基準を策定すべきである。

### 3 都道府県国民保護モデル計画について

消防庁国民保護室が本年3月に作成のモデル計画では、第2章 国民保護措置に関する基本方針(8)「国民保護措置に従事する者等の安全の確保」に「県は、国民保護措置に従事する者の安全の確保に十分に配慮するものとし、要請に応じて国民保護措置に協力する者に対して、その内容に応じて安全の確保に十分に配慮する。」としている。

ところが、その後の安全配慮についてのモデル計画の記載は、第3編、第3章の「9、住民への協力要請」の項に「要請を受けて協力する者の安全の確保に十分に配慮する。」(モデル計画59頁)とあり、同編、第4章の第2の「3 県による避難住民の誘導の支援等」の項に「(8) 避難住民の運送に係る調整」として「運送業者に対する運送の指示に当たって、警報の内容に照らし、当該業者の安全が確保されていることを確認するとともに、安全確保のため、当該業者に対し、武力攻撃の状況について必要な情報を提供する。」(75頁)とあり、同編、第5章の「5 救援の際の物資の売渡し要請等」の項に、「(2) 医療の要請等に従事する者の安全確保」として「県は医師、看護師その他医療関係者に対し、医療を行うよう要請し、又は医療を行うべきことを指示する場合には、当該医療関係者に当該医療を的確かつ完全に実施するために必要な情報を随時提供すること等により、医療関係者の安全の確保に十分に配慮する。」(86頁)とあり、同編、第7章の第1の「1 武力攻撃災害への対処の基本的考え方」の項に「(3) 対処にあたる職員の安全の確保」として「県は武力攻撃災害への対処措置に従事する職員について、必要な情報の提供や防護服の着用等の安全の確保のための措置を講ずる。」(92頁)とあり、更に同章第2の「1 武力攻撃原子力災害への対処」の項に「(9) 要員の安全確保」として「県は武力攻撃原子力災害に係る情報について、武力攻撃原子力災害合同対策協議会等において積極的な収集に努め、当該情報を速やかに提供するなどにより、応急対策を講ずる要員の安全の確保に配慮する。」(100頁)とある。

この中で「1 武力攻撃災害への対処の基本的考え方、(3) 対処にあたる職員の安全の確保」の項の「県は・・・防護服の着用等」というのが僅かに具体的といえるが、その余の記載は、法律の条文をなぞるだけで、とりわけ「危険が及ばないよう必要な

措置」が求められるところでは、安全配慮義務の履行としては、様々な作為や物的人的な具体的措置が想定されるところであるが、それらについては全く触れられておらず、むしろ法律の条文より後退し内容を矮小化しているとの批判が的はずれとは言えないという前項で述べた批判がここでも妥当するものと考ええる。

また運送業者については、「県は運送業者である指定公共機関が、運送の求めに応じないときは国の対策本部長に対し、その旨を通知する。」として運輸業者が正当な理由を検討することを配慮するどころか、命令違反を抑制する趣旨ともとれる記載となっており、いずれにしても法律が条文に安全配慮義務を明示した趣旨をうけ、その内容を豊かなものにしてゆく必要があり、モデル計画は不十分なものであると言わざるを得ない。

そこで、国民保護計画においては、一般的な方針として、国民保護措置に従事する職員らは、自らの生命、身体を危険にさらしてまで措置を実施する必要がないこと、危険があると判断して各自が行うべき措置を実施しなかった場合にも、服務違反として懲戒処分などの不利益を受けないこと、を明示的に規定する必要があると考える。

また、危険か否かを一義的に事前に規定することが困難なため、例えば武力攻撃が予測される地域と指定された場合には、当該地域以外の地域から当該地域に入って国民保護措置を実施することを指示することはできない(前掲「武力攻撃事態法の読み方」78頁、前掲「国民保護法の読み方」62頁)というように、危険な地域となることが想定される地域における措置の実施についての一般的な基準を、国民保護計画に予め規定しておくことが必要と考える。

更に、政府解釈によれば、武力攻撃事態が予測される地域での運送について、指定公共機関、指定地方公共機関の事業者には応諾義務はないと史料されるので、このことも明示する必要がある。

このように、国民保護措置の実施にあたっては、これに実際に従事する地方公共団体の職員や運送事業者などの指定公共機関、指定地方公共機関の労働者の安全が重要な問題となっているのであるから、国民保護計画を作成するにあたっては、職員団体や労働組合など職員や労働組合の利益を代表するものからの意見聴取を充分に行うことが必要不可欠であると考ええる。この点で、兵庫県国民保護協議会の構成員には、指定地方公共機関の事業者側の代表者は含まれているが、労働者側、職員側の代表者が含まれていないことは問題であり、国民保護計画作成にあたっては、これら労働者の意見を聞くために特別の機会を充分に設けることが必要だと考える。

## 第7 報道の自由、知る権利への配慮をした国民保護計画

- 1 知る権利は、民主社会を維持発展させるために極めて重要かつ基本的な権利である。放送事業者等の報道機関による報道の自由、その不可欠の前提である取材の自由は、知る権

利を実質化するものであって、これに対する制限は知る権利の否定に繋がる。また、報道機関による公権力に対する監視や世論喚起の機能も重視されるべきものである。このような「知る権利・報道の自由」は、まさに武力攻撃事態等の「有事」においてこそ、最大限に保障されなくてはならない。これは、指定公共機関や指定地方公共機関としての放送事業者に対してはもとより、それ以外のマスコミやミニコミ、さらには個人に至るまで、同様である。かかる観点に鑑みて、「モデル計画」第1編第2章(1)においては、「とりわけ、『報道の自由、知る権利、取材活動の自由』は、有事にあっても、否、有事であればこそ、最大限に尊重されなければならないのであって、国民保護措置の実施を理由として、これらが制限されることがあってはならない。」との趣旨が明記されるべきである。

「モデル計画」第1編第2章(6)は、「放送の自律を保障することにより、言論その他表現の自由に特に配慮する」「国民保護措置の実施方法については・・・自主的に判断するものであることに留意する」とするが、過去の戦争における言論統制や情報管理等の教訓によるならば、「配慮」や「留意」でこと足りるものではないことは明らかであろう。配慮や留意の下での「制約」ではなく、まさに「有事」に対応するためにこそ、「基本方針」において、「知る権利・報道の自由」の最大限の保障がうたわれなければならない。たとえば、前者については「放送の自律が有事においてもいささかも損なわれてはならず、表現の自由およびその前提としての『知る権利・報道の自由』は、有事の故をもって制限されてはならない」、後者については「国民保護措置の実施方法については・・・自主的に判断するものであることは当然であって、法令上であると事実上であるとを問わず、強制にわたってはならない」とすることが考えられる。これに伴い、(6)のタイトルも「・・・自主性の尊重と、表現の自由の厳守」等と変更することが望ましい。

2 「モデル計画」第2編第1章第2の5(2)では、「指定地方公共機関から報告を受けた国民保護業務計画について、必要な助言を行う」ものとされている。しかし、自主的に策定されるはずの「業務計画」について、「助言」の名の下に、事実上の変更あるいは修正を求めたり、さらには報道体制等について「助言」することによって事実上の「報道の自由」の制約となる危険性を憂えるのである。ここではそのような危険性を払拭するためにも、「但し、助言にあたっては、それが法令上のものであると事実上のものであるとを問わず、いかなる形においても強制となったり、あるいは強制ととられるなどして、指定地方公共機関の自主性を損なうことがあってはならず、また表現の自由およびその前提としての『知る権利・報道の自由』が、いささかも損なわれることがあってはならない。」ことを付言すべきであろう。

3 「モデル計画」第2編第5章は、国民保護に関する啓発について定める。しかし、「啓発」が一方的に行われたり、それに対する批判を許さないような環境下で行われては

ならないことは当然であろう。そのためにも、「表現の自由およびその前提としての『知る権利・報道の自由』」の重要性は、ここでも強調されなければならない。多方面からのさまざまな批判を受けてこそ、保護計画や業務計画は改良されていくのであって、啓発にあたってはその点は十分に留意されるべきである。よって、「啓発」の重要性と共に、それへの建設的批判の重要性は、保護計画に明記されるべきである。

- 4 「モデル計画」第3編第2章の1(6)は、県対策本部長の権限を規定し、          においては指定地方公共機関に対する総合調整が、          においては指名する職員の派遣を求めることが、          においては報告または資料の提出要求が、できることとされている。しかし、これらはいずれも一歩誤ると上からの強制あるいは強権発動、もしくは、事実上あるいは間接的な強制あるいはそれに限りなく近いものとなる危険性をはらんでいる。          においては、「自主性と自立性への配慮」が記載されているが、          以外にはこの点の記載無く、また、単に「配慮」ですむ問題ではないことは既に述べてきたとおりである。とくに          の報告と資料提出要求は、運用によっては報道の自由を正面から侵害しかねない危険性をも孕んでおり、十分に慎重な対処が必要である。

すなわち、国や地方公共団体が提供する情報が適切妥当な内容のものか否かは、放送事業者等のメディアによる複合的・多角的な取材や報道によって検証されうるものであってかかる、検証にさらされない情報は市民の適正な判断をゆがめ、誤った選択を強いる危険性がある。特に、有事における情報についてはこの観点からの検証が不可欠である。また報道の自由・取材の自由は取材源の秘匿を生命とするものであるが、          はこの点についての重大な危険を招来しかねない。したがって、(6)の冒頭の末尾に、「県対策本部長は、以下の権限の行使にあたっては、関係機関の自主性を損なうことが無く、また万が一にも表現の自由または報道の自由を損なうこと、あるいは損なうおそれあると受け止められること、          があってはならない。」ことを明記すべきであろう。

- 5 「モデル計画」第3編第3章5は、県から指定地方公共機関への措置要請を定める。しかし、「要請」に名を借りて「強制」が行われたり、報道の自由を侵すような「要請」が行われてはならないことは当然である。ここでも、「表現の自由およびその前提としての『知る権利・報道の自由』」の重要性は強調されなければならない。その旨は再度明記されなければならない。

- 6 既に意見書でも表明したとおり、指定地方公共機関としての放送事業者は、政府や知事に対して、取材過程で知り得た情報等を、取材源を含めて、提供することを事実上強いられる危険性がある(法34条)。また、放送事業者は報道の根幹にかかわる体制や報道姿勢について「業務計画」として作成し、これを内閣総理大臣や知事等に報告する責務を負い、かつ「助言」を受ける。さらに、対策本部長や知事が、如何なる情報・経緯に基づき武力攻撃事態等の現状を認識したかに関する検証を前提とせず、放送事業者は、速やか

に警報など一定の放送をすることが義務づけられる（法50条、57条、101条）。これは報道の自由の根本をなす取材活動を含む報道体制・姿勢を定めるについて公権力の関与を認めることに他ならない（法36条）。

報道機関としての自主的な体制の構成維持がないところに、報道の自由はあり得ない。特に、武力攻撃事態等の現状については、その多くが防衛秘密とされ、放送事業者等の取材が著しく制限される。また、武力攻撃事態下において、立入禁止施設・警戒区域の指定がなされれば、そこへの立入・不退出は罰則をもって禁じられ（法193条）報道機関の取材活動に大幅な制約が課されることも否定しえない。

今回の国民保護計画の作成にあたっては、これらの問題点を回避できるような具体的な定めを詳細かつ明文をもって行うとともに、国民保護計画作成にあたっての情報提供の要請、指定地方公共機関が作成した業務計画に対する助言などにおいて、報道の自由を侵害することのないような慎重な運用が必要である。

## 第8 自然災害のための制度の転用の問題点

- 1 国民保護計画を策定しておけば、仮に武力攻撃事態等が生じなくとも防災計画として活用することができ有用であるとして、これを積極的に位置づけようとする見解がある。

しかし、防災にも活用できると説明せざるを得ないことは、「防衛計画大綱」（平成16年12月10日閣議決定）が、「見通し得る将来において、我が国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は低下していると判断される」と評価する中で、国民保護計画が想定する「武力攻撃事態」、「緊急処理事態」に対して「国民保護計画」によって対処することの本質的な必要性、有効性を説明できないという本質的な矛盾の現れでもある。

そもそも、国民保護計画が想定する事態は、「武力攻撃事態」（着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃）と「緊急処理事態」（（1）危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態、多数の人が集合する施設、大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態）（2）多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態、破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態）であり、自然災害とは性格が異なり（後述するように、自然災害には「敵」を想定する必要がない。）それ故、自然災害への転用が一律に可能なわけではない。

- 2 国民保護法において「武力攻撃災害」という概念が創設されたが、同法の定義によれば、「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」とされる（2条4項）。

磯崎陽輔氏によれば、「国民保護の分野においては、...直接武力攻撃に伴って生じ

た災害に対処するのであることを明らかにするため、武力攻撃災害という間接的な概念が必要になった」(前掲「国民保護法の読み方」13頁)と説明される。

しかし、戦争と自然災害には本質的な違いがある。いかに努力を尽くしても回避できない自然災害に対し、戦争は人為的に引き起こされるものであり、紛争の平和的解決の失敗によって生じるものである。戦争災害に対する最大の備えは戦争そのものを引き起こさせないことである。

また、自然災害では「敵」を想定する必要などなく、迅速な救助活動がすべてである。そのため、情報の迅速な公開と正確な伝達こそが決定的に重要であり、住民相互の信頼関係が活動を支える。これに対して、戦争の場面では、得てして軍事作戦が優先されるために、情報が非公開とされ、また「防諜」対策としての住民間の相互監視が要求される。

地方自治体は、この違いを徹底して住民に明らかにすべきであって、災害対策の名の下に訓練に動員することは、「非協力者」としての烙印を押されることを恐れて、先の大戦時の「警防団」的組織に組み込まれてゆく悲劇を繰り返させることになりかねないことを銘記すべきである。

3 戦時においては、自然災害対策をも犠牲にされるというのが歴史の教訓であることも忘れてはならない事実である。

我が国では、明治32年(1899年)に制定された「軍機保護法」が昭和12年(1937年)に改正され、陸・海軍大臣が「指定区域内の気象の観測」を禁止・制限することができるようになった。同13年(1938年) 気象報道管制時には天気予報・暴風警報まで許可制とすることになった。同14年(1939年)制定された「軍用資源秘密保護法」では、「軍事上秘密を要する気象に関する重要な事項」は罰則付きでその漏洩が禁止されることになった。同16年(1941年)8月には、各管区气象台の幹部が集められて気象事業が臨戦体制に組み込まれ、中央气象台に駐在する陸海軍気象関係者が飛躍的に増加した。そして、11月末日から天気図が秘密扱いとなり、12月8日、海軍が真珠湾攻撃を開始した途端、陸・海軍大臣は気象報道管制実施を命令し、気象無線通報は暗号化され、新聞・ラジオ等の天気予報掲載は全面禁止された。以後気象情報はすべて軍部に集中されて国民には極秘となり、「台風の位置・進路はもとより、台風の存在することも絶対に公表しない」という扱いがなされた。

終戦までの3年8ヶ月の間に大きな被害をもたらした台風が5回襲来、地震が6回発生した。その被害合計は、死者・行方不明者7172名、負傷者2236名、破壊家屋約53万6000戸、船舶7735隻に及んだという(全日本海員組合発行「海員」98年8月号、全気象労働組合・特別執行委員上野征詔氏)。

戦時には、本来、防止し得た自然災害をも拡大されるのであって、武力事態災害と

自然災害とを同列に論じてはならないものである。

- 4 地方自治体は、「国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するため必要な組織を整備するとともに、国民の保護のための措置に関する事務又は業務に従事する職員の配置及びサービスの基準を定めなければならない」(法41条)と義務づけられる。

しかし、いつ、どのように発生するかわからない「事態」のために専任の組織を創設することはできず、「有事のための専属組織を平時において設置しておかなければならないわけではなく、既存の組織を活用して、有事に転用できるよう有事における役割分担を、あらかじめ定めておくことを意味している」(前掲「国民保護法の読み方」114頁)とされている。

そうであればこそ、既存の防災組織の転用、併任をはかることが、災害対策を軍事化し、戦争危機をあおることにならないように、国民保護計画においても自覚的に論議されなければならないのである。

先に述べたように、研修・訓練にあたっては、職員は思想信条の自由を侵されないことを明記すべきである。

訓練に当たっては、自然災害の訓練とは峻別すべきである。特に住民を対象とした避難訓練では、その実施の前に、住民に対し、訓練の目的(自然災害か否か、武力攻撃なら誰によるどのような規模、方法による攻撃に備えるものか)を説明するべきであり、加えて訓練に参加するか否かは住民の自由意思に基づくべきであり、事実上の強制をすることのないよう計画にその旨明記し、担当職員に周知徹底を図るべきである。

平時における対策は、思想信条、表現、集会の自由等の基本的人権を侵害しかねず必要以上にテロ等の脅威を唱えることにより、国民間に相互不信を招くとともに、人権軽視、少数者への差別感情を助長するようなことがあってはならない。

以 上