

□ 国民保護について—危機管理の観点から

特定非営利活動法人「日本地雷処理を支援する会」

西 元 徹 也

【はじめに国民保護に関する経緯】

我が国は、この狭い国土に約 1 億 2,700 万人の人口を抱え、交通、通信、電気、ガス、水道など高度に近代的なインフラや重要施設が都市部、沿岸部に集中している。

また、地震、津波、台風、火山噴火など各種の自然・人為災害などが発生しやすい自然的条件とこれらの災害に対する脆弱性を有している。このような災害から国民の生命・財産を守るための我が国の対策は世界に冠たるものがあると認識している。この間、常に防災の第一線に立って国民の生命財産を守るために昼夜を問わず献身されている全国の消防関係者に対して深甚の敬意と謝意を表するものである。

その一方、戦後半世紀以上の長きにわたり主として先の大戦への反省から、国外からの武力攻撃などやテロあるいは武装工作員の不法行動といった国家緊急事態に際して、国家の総力をあげて国家の独立主権や国民の生命財産を守るために必要な対策は遅々として進まなかった。

しかしながら、1998 年 8 月の日本の上空を越える北朝鮮の弾道ミサイルの発射、翌 99 年 3 月の北朝鮮工作船の能登半島沖のわ

が国領海への侵入事案、2001 年 9 月のアメリカ中枢部を襲った同時多発テロ攻撃などを契機として、安全保障に関する国民の理解が急速に進み、政治の世界においても幅広い安全保障基盤が形成され、その結果、2003 年 6 月には『武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全確保に関する法律』（以下単に『武力攻撃事態対処法』という）をはじめとするいわゆる武力攻撃事態対処関連三法が成立し、さらに 2004 年 6 月には『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』（以下単に『国民保護法』という）の成立をみた。そして現在、この『国民保護法』に基づき各都道府県において『国民保護計画』が策定され、あるいは策定されつつある。

そこで本稿では、主として武力攻撃事態等あるいは武力攻撃事態以外の緊急事態（武装不審船の出現、大規模なテロリズムの発生等）における国民保護の在り方について検討してみたい。

【危機管理の焦点と国民保護】

私見であるが、危機管理は、一般的に、平常時における危機予防措置と緊急事態対処体制(態勢)の整備(第1段階)⇒危機の発生、危機の切迫に伴う危機拡大防止措置と緊急事態対処のための具体的準備の実施(第2段階)⇒危機拡大によって緊急事態へ発展し、あるいは突発的な緊急事態が発生した場合における緊急事態への迅速的確な対処による被害の最小化と事態の早期収拾(第3段階)⇒緊急事態収拾後の応急的・本格的復興あるいは再発防止策の実施や緊急事態対処体制(態勢)の改善(第4段階)の4段階のサイクルからなると考えている。これを簡単に図示すれば次のとおりである。

このような危機管理の段階の中で特に重要なのは第1段階の平常時の措置である。

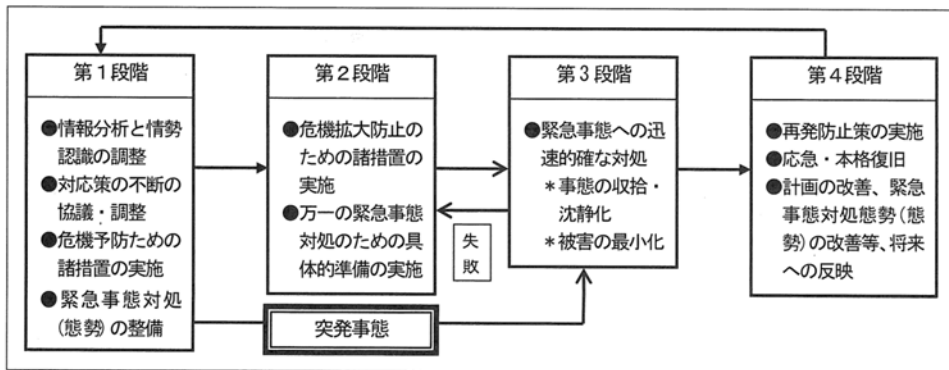
その中の重要な措置を挙げれば、第1に危機予防措置の実施、第2に緊急事態対処体制(態勢)の整備、第3にこれらのための情報がある。

武力攻撃事態等は、国家に対する相手の意思の強要であり、国家の独立主権の侵害

であって、あらゆる国家緊急事態の中で「国の独立・主権」と「国民の生命・財産」に、最も重大で、深刻な影響を与える。しかも武力攻撃等を仕掛けてくる相手は、一般的に武力攻撃等の目的達成までその行為を継続するという特性がある。この点が自然災害や人為的災害とは根本的に異なっている。

したがって、武力攻撃事態等の発生を予防する措置は、政治、外交、防衛、経済、社会、文化等、国家の持つすべての機能を総合発揮する必要がある。そして、これらの諸措置は主として国の責任であるが、地方自治体も私たち一般国民も「自らを守る」ための努力を払い、危機の予防に寄与しなければならない。『武力攻撃事態対処法』、『国民保護法』、『国民保護計画』などの有事関連法制や計画もその一環であることはいうまでもない。

ところが、如何なる予防措置を講じても緊急事態が絶対に起こらないとは断言できない。そこで、そのような万一の場合に備えるために第2の緊急事態対処体制(態勢)の整備が重要となる。その主要な措置は、①法



律・条例・規則などの制定、②組織の整備、③要員・資機(器)材などの準備、④対処計画やマニュアルの整備と徹底、⑤これらに基づく十分な訓練の実施、などである。

緊急事態が発生した場合、事前に準備されたプログラムどおりに対処できれば理想的である。しかしながら、現実的にはそのようなことは稀であり、事前に準備されたプログラムどおりに対応できない場合が多いと考えておいたほうが無難である。その上、何かおかしいと予兆を察知してから緊急事態が発生するまでの時間(いわゆるウォーニング・タイム=警告時間)が短い場合や突発的に緊急事態が発生する場合もある。このような場合においては、平素の対処準備が事態対処の成否の殆どを支配することになる。したがって、例え蓋然性が低くとも考え得る事態に対応するための準備が必要であり、最小限、戦略的指針と共通マニュアル(組織の構成員に徹底されていなければ意味がない)など、特に初動における効果的な対処のための態勢を保持することが極めて重要である。このようにして実際に起りうる悲惨な事態が緩和されるところに、事前に準備された緊急事態対処体制(態勢)整備の最も重要な意義がある。このような緊急事態対処体制(態勢)が有効に機能するためには、首長もしくは首長の権限の委任を受けた者が常に目を覚ましているか、眠っていても瞬時に起きて、迅速的確な指令を出せるようなシステムを構築しておく必要があることはいうまでもない。

以上のように極めて重要な事項にかかわらず、ありそうもないことを想定すること自体、オドロオドロしいとか、徒に国民を不

安に陥れるだけだという批判がある。しかし、我が国周辺の情勢を考慮すれば、ありそうもないことだと断言するわけにはいかない。我が国周辺には世界の軍事力の約40パーセントが集中しているばかりでなく、①朝鮮半島における南北対立や台湾海峡を挟む中国と台湾の対立など、冷戦時代とさして変わらぬ大規模な軍事的対峙があること、②北朝鮮が依然として核・ミサイルの開発・配備・移転を続けており、日本との間に拉致という深刻な問題を抱えている上、10万人といわれる世界に類例を見ない大規模な特殊部隊を保有し、運用しているとみられること、③中国が過去17年間の長期にわたり毎年10%以上国防費を増加させ、それをもとに核兵器、弾道ミサイル、海空戦力を中心とする軍事力の近代化・増強を続けており、しかも長期的視点に立って一貫した戦略的海洋進出を続け、我が国の海洋権益とぶつかり始めていること、といったような厳しい現実があるからである。

第3の情報は、第一段階の諸措置、すなわち●情勢認識の調整、●対応策の不断の協議・調整、●危機予防ための諸措置の実施、●緊急事態対処(態勢)の整備だけでなく、前図のような危機管理のサイクル全般を通ずるすべての措置の基盤となるものであり、その重要性はいくら強調してもしすぎることはない。この際、最も重要なことは、必要とする組織・構成員にタイムリーに情報が伝わり、しかもそれを共有できるようになっていることである。

【国民保護に係わる関係機関・地方自治体相互の共同連携】

我が国の組織は「縦割り」だとよくいわれる。これが相互の共同連携を阻んだ事例があったことも事実である。国も地方自治体等もそれぞれの機関の役割や責任などを明確に定めておくことは重要であるが、複雑多様な近年の緊急事態の態様をみれば、それと同時に相互の連携が強く求められている。

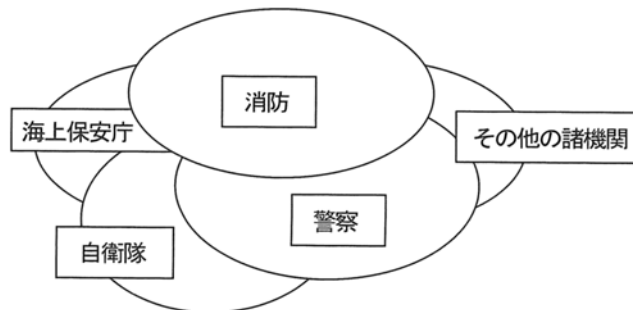
このような観点から『武力攻撃対処法』第24条には、武力攻撃事態以外の緊急事態、すなわち武装工作船・工作員による不法(破壊)行動、大規模テロ行動などへの確かつ迅速に対処するため、●情勢認識の調整、統一のための態勢の充実、●各種事態に応ずる対処方針策定の準備、●警察、海上保安庁等と自衛隊の連携の強化の措置、その他の必要な施策を速やかに講ずるという趣旨の規定がある。現在、この方向で、各機関の垣根を越えた共同連携が図られつつあるのは心強い限りである。すべての事態についてはいえないまでも、できるだけ多くの事態において情報の共有を含む図のような共同連携が図られることを強く期待したい。

同様のことは隣接する市町村相互の共同連携についてもいえよう。そのためには、その基盤となる隣接市町村相互の情報の共有が必要であり、『市町村国民保護計画』の策定とともに情報共有の措置が具体化され、それに伴い相互救援協定などの充実へと発展することが期待される。

さらに、関係諸機関と地方自治体の共同連携も重要である。地方が中央に依存し、中央が細かい点まで地方を統制する時代は終わった。広域にわたる情報と一地域に縛られない対処能力を持つ関係諸機関と地域に密着した地方自治体がそれぞれの特性を発揮して共同連携することが強く求められている。このような観点から『市町村国民保護モデル計画』で検討されていると聞いている「現地調整所」の設置は極めて重要な意義を持っていると考える。

【総合的な緊急事態対処体制(態勢)の整備への発展】

筆者は武力攻撃事態や武力攻撃事態以外の緊急事態への対応と自然・人為災害への対応が全くかけ離れたものとは考えていな



い。前述のとおり、確かに前者は、ある意思を強要するために、目的達成まで意図的に攻撃等を繰り返すという点で後者とは全く異なる。しかし国民保護という観点からその対応を検討してみればそこには大きな差はないように思われる。

ここにひとつの例を挙げてみたい。現在、国においては、弾道ミサイル攻撃や津波の襲来のような対処に時間的余裕のない事態に係わる警報を、住民に瞬時かつ確実に伝達するため衛星通信ネットワークを通じた「全国瞬時警報システム(J-ALERT)」の開発・整備を検討中といわれている。今、弾道ミサイル攻撃が切迫しているわけではない。しかし、大規模地震による津波が明日も起こらないという保証はない。弾道ミサイル攻撃の警告時間も、津波襲来の警告時間も極めて短く、タイムリーな警報発令と避難の措置など対応にも共通点がみられる。

このような警報をはじめ、●避難及び退避、●消防、●救援・救助、●応急医療(救急及び応急治療並びに後送)・防疫、●交通網の修復、●水道、電力等の機能回復、●上下水道破損、ガス、有毒物質等の流出、高圧線の破損等による二次災害の防止、●生活必需物資の確保等も事態の種類を問わず、程度の差はあるものの、どうしても実施しなければならないことである。

ただ、武力攻撃等の事態においては、このような措置を相手の継続的な攻撃が予想される状況の中で行わざるを得ないので安全確保のための措置を講じなければならない。それだけに真剣な検討が必要となる。

このように検討してみると、武力攻撃事態等における『国民保護計画』の策定は、必

然的に自然・人為災害事態における『防災計画』のより一層の掘り下げにつながり、最終的にはあらゆる緊急事態において国民の生命・財産を守るための諸措置に万全を期することができるものとする。ぜひそうあってほしいと思う。

【結び一公助、互助、自助の統合化】

最後に、国民保護に万全を期するためには、国・都道府県・市町村の措置(公助)、都道府県相互、市町村相互、さらにコミュニティ相互等々の措置(互助)、そして自ら積極的にとる措置(自助)がマッチすることが最も重要なことである。決して他人任せであってはならない。古い言葉だが「天は自ら助ける者を助ける」ということを決して忘れてはならないと思う。そして、『国民保護計画』に至る一連の法制及び計画並びにそれを実施する態勢を首尾一貫して整備することが、武力攻撃事態という最も厳しい事態に立ち向かう国家、国民の意思を明示し、結果としてそのような事態を未然に防止しようということを強調して甚だ意を尽くさないが本稿の締め括りとしたい。