

国民保護法と消防

総務省消防庁国民保護・防災部長 小林 恭 一

はじめに

平成 16 年 9 月、国民保護法（正確には「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」）が施行された。同法に基づき、昨年 10 月には各省庁が「指定行政機関」としてそれぞれ「国民保護計画」を定め、今年 1 月までに 23 の道府県が国民保護計画を策定した。今年度中には、すべての都道府県で国民保護計画が策定されることになっている。さらに来年度中には、各市町村がそれぞれ国民保護計画を策定しなければならないこととされている。

このように、「国民保護法」の施行以後、同法に基づく諸手続が着々と進んできているが、一方で、一般国民はもちろん都道府県や市町村部局の職員にとっても、「国民保護」とはどんなもので、いったい何をすればよいのか、なかなかイメージできないことが多いようだ。

国民保護法には、消防職員や消防団員などが行うことが予定されている措置もある。今回の特集では、そんな「国民保護」の具体的な中身について、関係各方面の方々にそれぞれの立場でお書きいただいている。これらの論文と重複するところもあると思うが、本稿では、巻頭にあたって、国民保護法が制定された経緯を整理するとともに、特に国民保護法における消防の位置づけと役割等について整理しておくこととしたい。

1 国民保護法制定の経緯

【事態対処法の成立と国民保護法制】

9.11 の米国同時多発テロ（平成 13 年）以後、中東情勢の緊迫化や東アジア情勢の緊張などに伴い、日本国民にとっても、大規模テロ等が「絶対に起こらないもの」とは言えないものとなってきた。機を同じくして、日本近海における武装不審船事件（平成 13 年 12 月）なども起こり、国の安全保障に対する国民の関心が高まる中、「日本に対する武力攻撃」という国家の緊急事態に対処するのに必要な備えをするため、事態対処法（正確には「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」）が、国会における長時間の審議の末、平成 15 年 6 月に成立した。

事態対処法では、万一、日本が外国から武力攻撃を受けた場合の対処のあり方等について、基本理念、国や地方公共団体の責務、対処基本方針の内容、決定手続き等の基本的な枠組みについて定められたが、同時に、今後早急に定めるべきものとして、国民保

護法制や米軍行動関連措置法、捕虜取扱法などの「事態対処法制の整備」が明確に規定され、その中核となる国民保護法制の整備が喫緊の課題となったものである。

[国民保護法の制定まで]

国民保護法は、武力攻撃事態等の場合に、国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等への影響を最小にするため、国、地方公共団体、指定公共機関等の責務をはじめ、それぞれの機関が行う住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処等の措置について定めることにより、国全体として万全の態勢を整備して、万一の場合に国民の保護のための措置を迅速かつ的確に実施することを目的とする法律である。

この国民保護法を含む国民保護法制の制定に向けて、政府は、事態対処法に基づき、内閣に官房長官を本部長とする国民保護法制整備本部を置き（平成 15 年 6 月）、広く国民の意見を求めるとともに、迅速かつ集中的に作業を進めた。作業の過程で、学識経験者をはじめ、都道府県知事、全国市長会、全国町村会、民間関係機関の代表者などとの意見交換が行われ、ここで出された意見については、基本的に法案に盛り込まれることとなった。

国民保護法など国民保護法制関係 6 法案は、平成 16 年 3 月に国会に提出され、連日の審議と衆議院での自公民 3 党による修正などを経て同年 6 月に成立し、これにより武力攻撃事態等に対応する法制面での整備が一応完了することとなった。

以後、冒頭でも述べたように、国、地方公共団体、関係機関等において、国民保護計画の策定など国民保護法に定められたプロセスが順次進められて現在に至っている。

2 国民保護法における消防の位置づけと役割

国民保護法の内容については、「国民保護と自治体・消防機関（19 頁参照）」をご覧頂きたいが、ここでは、国民保護法における消防の位置づけと役割について、特に整理しておきたい。

[武力攻撃事態等と緊急処理事態]

国民保護法が適用される事態は、「武力攻撃事態等」と「緊急処理事態」とされている。

「武力攻撃事態」とは、国会審議の中で、外国の軍隊等が①日本領土に上陸して侵攻してきた場合、②航空機により攻撃してきた場合、③弾道ミサイルにより攻撃してきた場合及び④ゲリラ・コマンドゥウが侵攻してきた場合の 4 つの類型に整理されている。武力

攻撃事態「等」となっているのは、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態（武力攻撃予測事態）を含むからである。

一方、「緊急対処事態」とは、武力攻撃の手段に準じ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明確な危険が切迫している事態で、国家として緊急に対処することが必要なもの、とされている。これについても、国会審議の中で、①原子力事業所等の破壊や石油コンビナートの爆破等、②ターミナル駅や列車の爆破等、③炭疽菌やサリンの大量散布等、④航空機による自爆テロ等の4類型に整理されている。

「武力攻撃事態等」は事実上戦争が始まった場合と考えればよく、外交努力等によりそんなことは起こらないようにすべきだが万一の場合に備えて体制を整備しておく、という意味合いが強いと思うが、「緊急対処事態」は大規模なテロ等を想定しているため、日本が幾ら努力しても、場合によっては発生してしまうかもしれない、と考えるべき事態である。

緊急対処事態において市町村長等が行うべき国民の保護のための措置は、国民保護法第183条により、ほとんど武力攻撃事態等における措置を準用しているため、本稿では、以後「武力攻撃事態等」というときは、緊急対処事態を含むこととする。

[市町村国民保護対策本部]

内閣総理大臣は、武力攻撃事態等に至ったときは、閣議に諮り、「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）」を定めるとともに、都道府県国民保護対策本部を設置すべき都道府県及び市町村国民保護対策本部（市町村対策本部）を設置すべき市町村を指定し、総務大臣を経由して、指定を受けた都道府県知事及び市町村長に閣議決定の内容を通知することとされている（法第25条）。

市町村対策本部は、当該市町村が実施する当該市町村の区域に係る国民の保護のための措置の総合的な推進に関する事務をつかさどることとされている（法第27条）。また、市町村対策本部長として市町村長が、本部員として助役、教育長、消防長（又はその指名する消防吏員）等があてられている（法第28条）。

消防長等は、武力攻撃事態等が発生した場合は、市町村対策本部の本部員として、当該市町村における国民の保護のための措置の内容や実施方法等について検討する立場にある、ということに留意しておかなければならない。

[市町村長の実施する国民の保護のための措置]

武力攻撃事態等が発生した場合に、市町村長が行わなければならない措置は、①住民の避難に関する措置、②避難住民等の救援に関する措置、③武力攻撃災害への対処に関

する措置、④国民生活の安定に関する措置、⑤武力攻撃災害の復旧に関する措置、とされている（法第16条）。

このうち、法律上直接消防の役割とされている主な措置は二つある。一つは避難住民の誘導等であり、もう一つは武力攻撃災害の防除等である。

[避難住民の誘導等]

「市町村長による避難住民の誘導等」は、①の「住民の避難に関する措置」の一つで、「市町村長は、その避難実施要領で定めるところにより、当該市町村の職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、避難住民を誘導しなければならない。（法第62条第1項）」とされているものである。

概念上は、消防長及び消防団長も「当該市町村の職員」に含まれるはずなのに、このようにあえて特出ししているのは、消防機関は、市町村の他の機関と比較して、国民の生命、身体及び財産をより直接的に災害等から保護する責務を有しており、避難住民の誘導に当たって特に重要な役割を担うことが期待されるためである。なお、消防組合の場合にも消防長に同様の役割を担ってもらう必要があるため、所要の調整規定が置かれている。

[武力攻撃災害の防除等]

もう一つの「武力攻撃災害の防除等」は、③の「武力攻撃災害への対処に関する措置」の一部であり、「消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を武力攻撃による火災から保護するとともに、武力攻撃災害を防除し、及び軽減しなければならない。（法第97条第7項）」とされているものである。

この書きぶりは消防組織法第1条（消防の任務）に準じたものであり、火災や災害が発生した場合は、通常の原因によるものであろうと武力攻撃等によるものであろうと、消防に課せられた任務は変わらない、ということである。

なお、「武力攻撃災害」とは、「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。（法第2条第4項）」とされている。その防除活動が消防だけの責務ではなく、国及び地方公共団体があげて取り組むべき責務であることは、言うまでもない（同条第1項～第6項）。

[安全の確保]

消防職員や消防団員としては、「避難住民の誘導等」はともかく、「武力攻撃災害の防除等」については、ゲリラと自衛隊との戦闘行為が行われているなどの危険な状態の

最中に、武力攻撃によって発生した火災の消火に当たったり、災害防除活動を行ったりすることが求められているのかどうか気になるところだろう。

これについては、「…市町村は当該市町村が実施する当該市町村の区域に係る国民の保護のための措置について、その内容に応じ、安全の確保に配慮しなければならない。

(第 22 条)」とされていることに留意しなければならない。国民保護措置の実施にあたって、市町村に安全の確保に配慮する義務が課せられている一方、その程度については、対応措置の内容、実施主体、実施地域等により異なるものとされているのである。

どの程度の安全性が確保された時に武力攻撃災害の防除活動を行うことが適当なのか、ということについては、消防職員や消防団員としての職務内容と責務を前提に、市町村において十分検討し、国民保護計画の中で適切な内容を定めておく必要がある。

市町村の国民保護計画は、都道府県の国民保護計画に基づき市町村長が定める(法第 35 条)が、その際、市町村国民保護協議会に諮問しなければならない(法第 39 条)こととされている。同協議会にはその市町村の区域を管轄する消防長が任命されるのが通常(法第 40 条)であるので、消防機関としては、消防職団員の安全確保に必要な具体的な考え方等について、武力攻撃災害の防除活動についての住民の期待、消防機関としての責務などを踏まえて十分検討し、市町村の国民保護計画の中に主体的に反映させていくことが望ましい。

3 消防が担うこととなる国民の保護のための措置

市町村の実施する国民の保護のための措置は、2(2 頁)で述べたとおりであるが、このうち、法律上「消防」が行うことが特定されていない措置については、消防は、市町村の国民保護計画において「消防機関の役割」とされた措置を行うことになる。消防がどのような措置を担うことになるかについては、当該市町村の状況によって様々であると考えられるが、この件についても、市町村国民保護協議会の場などで消防機関が主体的に意見を反映させる努力をすることが必要である。

市町村の実施する国民保護措置のうち、消防が一定の役割を担うことになると考えられる措置の主なものは、「武力攻撃災害への対処に関する措置」のうち、①生活関連施設等の安全確保(法第 102 条)、②危険物質等に係る武力攻撃災害の発生の防止(法第 103 条)、及び③石油コンビナート等に係る武力攻撃災害への対処(法第 104 条)に関する措置である。

このほかに、武力攻撃原子力災害への対処(法第 105 条)、原子炉等に係る武力攻撃災害の発生等の防止(法第 106 条)、放射性物質等による汚染の拡大の防止(法第 107 条)などについても、その装備、能力等に応じて消防機関が一定の役割を担うことも考

えられるが、いずれにしろ、原子力災害対策特別措置法における従来からの役割を超えるものではないと考えてよいだろう。

[生活関連等施設の安全確保]

①国民生活に関連する施設で、安全を確保しないと国民生活に著しい支障を及ぼすおそれがある施設及び②安全を確保しないと周辺地域に著しい被害を生じさせるおそれがある施設については、武力攻撃事態等において、武力攻撃災害の発生又はその拡大を防止するため、「生活関連等施設」として、管理者等による安全確保措置、都道府県公安委員会等による立入制限区域の指定、内閣総理大臣による施設の安全確保措置等が実施できることとされている（法第102条）。

「生活関連等施設」は政令で定められているが、①はライフラインや交通関連施設、②は危険物質等を取り扱う施設などである（令第27条）。

都道府県知事等からの要請に応じて必要な措置を講じようとする生活関連等施設の管理者等は、「都道府県警察、消防機関その他の行政機関に対し、その管理に係る生活関連等施設の安全の確保のため必要な支援を求めることができる」とされている（法第102条第4項）。

「生活関連等施設の安全の確保のため必要な支援」としては、指導、助言、連絡体制の強化、資機材の提供、職員の派遣、警察等による警備の強化等が想定されており、施設の種類や武力攻撃事態等の状況等によっては、消防機関もその特性や能力に応じて支援を求められることがある、ということである。

[危険物質等に係る武力攻撃災害の発生防止]

武力攻撃事態等において、危険物質等を取り扱う施設に武力攻撃が行われた場合は被害が甚大になるおそれが高いため、指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長並びに地方公共団体の長は、危険物質等の取扱者に対し、危険物質等を取り扱う施設の警備の強化や使用の停止など必要な措置をとることができることとされている（法第103条）。

「危険物質等」とは、「武力攻撃事態等において、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。）で政令で定めるもの（法第103条）」とされており、消防法第2条第7項の危険物（同法第9条の4の指定数量以上のものに限る。以下「危険物」という。）のほか、毒劇物、火薬類、高圧ガス、放射線を出す物質、細菌兵器に関連する生物剤や毒素、化学兵器に関連する毒性物質が定められている（令第28条）。

消防法の「危険物」が「危険物質等」とされているため、消防庁に加え消防機関も市

町村長の指示に基づき、武力攻撃災害の発生の防止のため、所要の措置を講ずる必要が生ずる。

「危険物質等」を「危険物」に置き換えて法第 103 条を書き直してみると、危険物施設が複数市町村にまたがる等の特殊なケースを除き、次のとおりとなる。

- ① 消防庁長官及び市町村長は、武力攻撃事態等において、危険物に係る武力攻撃災害の発生を防止するため必要があると認めるときは、この法律及び消防法の規定に基づき、それぞれその国民の保護に関する計画で定めるところにより、危険物に係る武力攻撃災害の発生を防止するため必要な措置を講じなければならない（同条第 1 項）。
- ② 前項の場合において、消防庁長官又は市町村長は、危険物の占有者、管理者その他の危険物を取り扱う者（次項及び第 4 項において「危険物の取扱者」という。）に対し、危険物の取扱所（筆者注；消防法上は製造所、貯蔵所又は取扱所を指すと解すべき）の警備の強化を求めることができる（同条第 2 項）。
- ③ 消防庁長官又は市町村長は、武力攻撃事態等において、危険物に係る武力攻撃災害の発生を防止するため緊急の必要があると認めるときは、政令で定める区分に応じ、危険物の取扱者に対し、次に掲げる措置のうち政令で定めるものを講ずべきことを命ずることができる。
 - 一 危険物の取扱所の全部又は一部の使用の一時停止又は制限
 - 二 危険物の製造、引き渡し、貯蔵、移動、運搬又は消費の一時禁止又は制限
 - 三 危険物の所在場所の変更又はその廃棄（同条第 3 項）
- ④ 消防庁長官又は市町村長は、前項の措置を講ずべきことを命ずるため必要があると認めるときは、危険物の取扱者に対し、危険物の管理の状況について報告を求めることができる（同条第 4 項）。
- ⑤ 前項の規定は、危険物に係る武力攻撃災害が発生した場合において、これを防除し、及び軽減するときについて準用する（同条第 5 項）。

以上の 5 つの項目で、「市町村長」の責務又は権限とされている事項は、その判断に基づき実務は消防機関が行うことになると考えておかなければならない。特に第 1 項については、市町村の国民保護計画に基づいて必要な措置を講ずることになるため、国民保護計画に必要な内容を定めておく必要があることに留意しておかなければならない。

[石油コンビナート等に係る武力攻撃災害への対処]

石油コンビナート等の各施設は、法第 103 条に定める「危険物質等の取扱所」の一種であるが、災害が発生するとその被害が特に甚大になるおそれがあるため、武力攻撃災

害への対処に関する措置として特に規定が設けられている（法第 104 条）。

石油コンビナート等については、災害の発生防止及び発生した場合の対応のために「石油コンビナート等災害防止法」が定められている。同法は、石油タンク等からの石油等の漏洩や当該タンク等の火災に対処することを目的としており、災害が発生した場合には、行政機関、災害対応機関、事業所等が組織的に対応する仕組みを有している。これらの対応は、武力攻撃に起因する災害であっても同様であるため、法第 104 条は、同法を適用した上で必要な読み替えをする、という構成になっている。

消防機関としては、武力攻撃災害等であっても、「石油コンビナート等防災本部」のもとで、災害対応機関の中心となって必要な対応をすることになる。消防機関の行う措置は、通常の石油コンビナート等災害と変わらないと考えてよいだろう。

4 消防庁長官の役割

消防庁は、国民保護法における指定行政機関である。このため、同法で、指定行政機関の長の権限又は責務とされている事項については、消防庁国民保護計画等に基づき、消防庁長官が実施することになる。このため、消防庁長官が行わなければならない国民の保護のための措置は多いが、ここでは国民保護法上、消防庁長官の権限又は責務と明記されていることを特記しておきたい。

[武力攻撃災害が発生した場合等の消防庁長官の指示]

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は、被害が複数市町村に及んだり、当該市町村の消防力では対処できないなど、緊急の措置を講ずる必要がある場合がある。そのような場合を想定し、都道府県知事が、管内の市町村長若しくは消防長又は水防管理者に対し、所要の措置を講ずべきことを指示することができることとするとともに、人命の救助のために特に緊急を要し、知事の指示を待ついとまがないときは、消防庁長官は、市町村長に対し、武力攻撃災害を防御するための消防に関する措置を講ずべきことを自ら指示できることとされている（法第 117 条）。

[武力攻撃災害を防御するための消防に関する消防庁長官の指示]

武力攻撃災害時には、都道府県レベルでは、武力攻撃の意図、今後の展開、他の都道府県の状況等についての正確な把握が困難となる場合があり、また武力攻撃災害が複数の都道府県に及び、その防御には関係都道府県の被災状況を踏まえる必要がある場合もある。

このような事態に備え、消防庁長官は、特に必要があると認めるときは、都道府県知

事に対し、武力攻撃災害を防御するための消防に関する措置について指示できることとされている（法第 118 条）。

〔消防の応援等に関する消防庁長官等の指示〕

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、その規模や状況が都道府県内の消防力のみでは対処できない場合には、消防庁長官は、被災都道府県知事の要請により（要請を待ついとまがない場合はそれを待たずに）、他の都道府県知事に対し、被災市町村の消防の応援等のため必要な措置を講ずべきことを指示することができることとされている。また、人命の救助等のために特に緊急を要する場合は、消防庁長官から直接市町村長に対し、応援出動等の措置を講ずべきことを自ら指示できることとされている（法第 119 条）。

この規定は、消防組織法第 24 条の 3 第 1 項から第 4 項までの規定に準じたものであるが、当該規定では「消防庁長官は、…求めることができる。」とされているところ、本規定では「消防庁長官は、…指示することができる。」とされているのが大きく異なる点である。

「求める」には、求められた側に、応ずるか否かを自主的に判断する余地が残されており、市町村消防の自主性を尊重する観点から、同条では「求める」とされているが、武力攻撃事態等においては、国全体として万全の措置を講ずる必要があり、また武力攻撃事態等への対処について、国は主要な役割を担うとされていることから、同法よりも関与の度合いが強い「指示」の権限が消防庁長官に与えられているものである。

なお、本条には消防組織法第 24 条の 3 第 5 項の緊急消防援助隊の出動に関する規定に該当する規定がない。これは、武力攻撃事態等においては、理論上は国内のすべての消防力を動員して広域的な運用を行う必要がある可能性もあることから、緊急消防援助隊として登録された部隊だけでなく、すべての消防関係の人員及び施設により構成される部隊が応援出動の対象となりうるものとされているためである。

〔消防等に関する安全の確保〕

消防庁長官又は都道府県知事は、法第 117 条から法第 119 条の規定による指示をするときは、「…職員の安全確保に関し十分に配慮し、危険が及ばないよう必要な措置を講じなければならない」とされている（法第 120 条）。

この規定は法第 22 条の規定に対応したものであるが、法第 22 条で「…その内容に応じ、安全の確保に配慮しなければならない。」とされているのに比較すると、安全確保の程度はより高いものが求められている。これは、市町村が自ら行う国民の保護のため

の措置に比べ、消防庁長官又は都道府県知事の指示によって行う措置の際には、従事する職員の安全確保について、より高いレベルが求められるからである。

おわりに

国民保護法においては、武力攻撃事態等において消防機関が対応する措置は、①消防機関が対応することが法律上定められている措置に加え、②消防機関が必然的に対応することになる措置及び③市町村長の役割の一部を市町村の国民保護計画に基づき消防機関が果たすことになる措置の三種類ある。

武力攻撃災害等は、通常の災害に比べて危険な面があることは否めないが、一方で、その防除は国民の保護にとって極めて重要であり、国民の期待も大きい。消防機関としては、その期待される責務と安全の確保の両立が図れるよう、自ら十分に検討して市町村の国民保護計画に反映させて頂きたいと思う。