

地水火風

牧野 恒一

ロシアのウクライナ侵攻から1月以上が経った。世界中が、まさかと思つたプーチンの暴挙に震撼し、ウクライナ支援とロシアへの制裁措置に

結果している。子供たちの恐怖で引きつった顔や爆撃で廃墟になった街の映像には目をそむけたく

なるが、ウクライナ政府や軍は圧倒的な劣勢の中で良く頑張っており、思わず応援したくなる。同じようなことが日本で起きたら、国や自治体はどう対応することになって

いるのか、気になっていの方も多いに違いない。というわけで、今回は、武力攻撃事態等における国民保護の仕組みについて、災害対応と比較しながら考えてみたい。

国民保護法の成立

日本が外国から武力攻撃や武力侵攻を受けた場合には、独立と平和を守るために国をあげて戦わなければならない。一方

で、子供など弱者は安全なところに避難させなければならぬ。・・・という

ことは、ウクライナの状況を見ていればよくわかる。戦争放棄をつたつた平和憲法の下でもそれは当然のことである、という

のが、伝統的な政府の解釈である。だが、具体的にどうするかということ(有事法制)は、戦後長い間決まっていなかった。「憲法9条で戦争を放棄して

るので外国が侵略して来ることはない」という、良く考えてみれば少し無理のある筋書きが、大陸への軍事侵攻から敗戦まで様々な経験をしてきた多くの国民の考え方だった。

この事態対処法の国会審議の際に、同法だけでは武力攻撃事態等の場合の国民の安全や避難につ

いての対策が十分でないという課題が明らかになり、翌年6月に改めて姉妹法として成立したのが

「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(以下国民保護法)」である。この法律の重要性は、ウク

ライナの避難民の映像を見ているとよくわかる。

ウクライナの戦禍と国民保護法

国民保護法は、2015年9月に成立した「平和安全法制整備法」による

「武力攻撃事態等及び存立危機事態における・・・法律(以下、当初の法律も含めて「事態対処法」と改称されて

いたことあり、軍事侵攻はともかく、国をあげて対応しなければならぬ大規模テロなどは起こる可能性がある、ということが現実のものとなっ

針」において、着上陸侵攻、「航空攻撃」、「弾道ミサイル攻撃」、「ゲリラ・特殊部隊による攻撃」の4類型が示されている。

事態対処法では、このほかに大規模テロ等についても「緊急対処事態」として武力攻撃事態等に準じた対応をとること

としており、同指針では、緊急対処事態の例として「原子力発電所や石油コンビナートの破壊」、「ターミナル駅等に対する攻撃」、「炭疽菌やサリンの

大量散布」、「航空機による自爆テロ」などが示されている。指針制定当時は緊急対処事態の方が現実味があると思っていた

が、ウクライナの戦禍を見て「武力攻撃事態等」と、その中でも「着上陸侵攻」が急に現実味を帯びて来た。

国民保護法の仕組み 自然災害や大規模な火事・爆発等は「災害対策基本法」に基づいて対応

するものになっている。住民に最も身近な「市町村」が「市町村災害対策本部」を設置し、「指定地方公共機関」や「指定地方公共機関」と協力して

しかできない武力攻撃事態等への直接の対処などが主な役割となり、住民の生命、身体及び財産の保護については、地方公共団体が国の方針に基づいて実施主体になる、というのが基本的な考え方である(事態対処法)。

武力攻撃事態等が生じて政府が「武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する基本的な方針」を作成すると、内閣総理大臣は、その実施のために内閣に「事態対策

本部」を設置し、対策本部長を務める。対策本部長が特定の地域の住民の避難が必要だと判断すると、「警報」を発令すると、同時に関係都道府県知事に「避難措置の指示」を行い、都道府県知事は、市町村長を経由して関係

住民に避難を指示する。避難の際に大きな役割を果たす運送関係事業者等は「指定公共機関」として指定されており、適切な協力が得られない場合

は内閣総理大臣が指示できるものになっている。国民の保護に関する基本指針

前出の「国民の保護に関する基本方針(以下「基本方針」)は、制定後何度も改訂されて想定も次第に高度になって来ている。「武力攻撃事態等」についても、弾道ミサイルの発射が確認された場合の警報の伝達の仕組みから、核攻撃を受けた場合の対応の仕方まで、実効

場合は、避難先地域又は被災者が発生した地域を管轄する都道府県知事に

対し、収容施設の供与、食品の給与、生活必需品の給与、医療の提供等の

救援を適切に実施するよう指示し、救援は関係都道府県知事と市町村長が実施することになってい

る。ウクライナの状況を当てはめてみると

「基本方針」は、日本の諸事情を踏まえつつ、諸外国の関係規定を参考にして作られたもので、決して机上の空論ではないはずだが、報道されるウクライナの状況を当てはめてみると、心配になることも多い。

特に避難については、ウクライナの場合、人口440万人のうち、近隣諸国に400万人以上、国内避難者も含めると1千万人以上の避難者が発生している。基本方針では、都道府県の区域を越える避難については、関係都道府県があらかじめ協議し、受入都道府県知事は受入施設を準備するなどとなっている。この辺については、ウクライナで見ている近代兵器の凄まじい破壊力などを前提に、現実的な避難のあり方などを議論していくことが必要になりそう

ない場合は総務大臣が勧告を行う、などとなって

いる。国外への避難については触れられていな

い。日本の場合、海を越えて短期間に避難できる人数は限られるので、結局国内避難にならざるを得

ないと思うが、おそらく何千万人にもなる避難者に安全な受入施設を十分に準備することなど不可能だろう。むしろ、命だけは助かる避難ルートの確保などが最優先課題になるに違いない。

2005年3月に消防庁国民保護室から示された「都道府県国民保護モデル計画」などでは、大規模な着上陸侵攻やその前提となる反復した航空機攻撃等の本格的な侵略事態に伴う避難は、国全体の調整が必要なので、

国の具体的な避難措置の指針を待って計画せざるを得ないとなっている。この辺については、ウクライナで見ている近代兵器の凄まじい破壊力などを前提に、現実的な避難のあり方などを議論していくことが必要になりそう