

国民保護法と消防

～ロシアのウクライナ侵攻を見て改めて考える～（後編）

東京理科大学総合研究院教授
元総務省消防庁国民保護・防災部長

小林 恭一 博士(工学)

国民の保護に関する基本指針

「国民の保護に関する基本指針（以下「基本指針」）」²¹は、政府が予め武力攻撃事態等に備えた基本的な考え方を定めているもので、2005年3月に定められ、その後10回以上改定されている。指定行政機関、都道府県及び市町村は「国民の保護に関する計画」²²を、指定（地方）公共機関は「国民の保護に関する業務計画」²³を、それぞれこの基本指針及びその上位機関の計画に基づいて作成しなければならない。

基本指針では、前述のように、武力攻撃事態や緊急対処事態について具体的な想定をしており、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、実効性はともかく、ひとつおりの考え方が示されている。弾道ミサイルについては、発射から着弾までが極めて短時間であるので、緊急時のメール配信システムである緊急情報ネットワークシステム（Em-Net）や、地域通信衛星ネットワークと防災行政無線を連動させた全国瞬時警報システム（J-ALERT）などを用いた対応方法なども示されている。

また、国民の保護のための措置として、国民保護法に沿って²⁴、

- ・ 住民の避難に関する措置（警報の発令等、避難の指示等、避難住民の誘導）
- ・ 避難住民等の救援に関する措置（救援、安否情報の収集等）
- ・ 武力攻撃災害への対処に関する措置
- ・ 国民生活の安定に関する措置等
- ・ 復旧、備蓄その他の措置

などに関して基本的な考え方が示されている。

国民保護における消防機関の役割

国民保護法では、「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。」²⁵と規定されており、消防機関は、武力

攻撃災害の場合も、他の災害等の場合と同様に消火や被害の防除・軽減を中心として活動することになっている。

武力攻撃災害は、当該市町村だけでは対応し切れない場合も想定されるため、都道府県知事や消防庁長官に他の消防機関への応援出動を指示する権限も与えられているので²⁶、消防機関としては、市町村や都道府県の境界を越えて武力攻撃災害への対応を担うことも想定しておかなければならない。

また、消防長及び消防団長は市町村長の指揮の下に避難住民を誘導することが定められており²⁷、「避難実施要領」²⁸に従って主要な役割を担うことになっている。

組合消防の場合や消防業務が事務委託されている場合は、当該消防機関がどの市町村長の指揮下に入って活動するか混乱する可能性があるため、避難実施要領の策定にあたって、関係市町村は予め調整しておくことが必要である²⁹。

さらに、「武力攻撃災害への対処に関する措置」³⁰において、市町村長等が危険物質等³¹のうち消防法の危険物に係る武力攻撃災害の発生を防止するために必要な措置を命ずる場合には、担当者としての役割が期待されている。必要な措置としては、

- 一 危険物質等の取扱所の全部又は一部の使用の一時停止又は制限
 - 二 危険物質等の製造、引渡し、貯蔵、移動、運搬又は消費の一時禁止又は制限
 - 三 危険物質等の所在場所の変更又はその廃棄
- が定められている³²。

これらのほか、避難、救援、武力攻撃災害の防御等のそれぞれの局面において、市町村の職員として「市町村の国民保護に関する計画」³³に定められた役割を果たすことは当然である。

有事の場合の一般法の適用除外

武力攻撃事態等の場合に、敵は日本の法律を無視して（これは国際法で認められている）攻めて来るのに、自衛隊の部隊等が平時の一般法を守っていたら勝負にならないため、事態対処法の成立に併せて関係法令の整備も行われた。有事の場合の一般法の適用除外条項は事態対処法や国民保

護法には書かれておらず、多くは自衛隊法の改正で措置された。これは、有事であっても、国民生活はそれなりに維持されなければならないため、自衛隊の行動以外の分野を含めて包括的に適用除外することはできないためだろう。

ガソリンを貯蔵する場合、以前は、自衛隊であっても、貯蔵所の設置もドラム缶による仮貯蔵も消防法に基づき市町村長や消防長の許可が必要だったが、この時の改正で、平時から、自衛隊の行動の際や演習場における危険物の貯蔵、取り扱いについては、事実上消防法の規制自体が適用されないこととされた³⁴。燃料の貯蔵場所や貯蔵量は「軍事機密」に相当する重要情報なので、市町村長や消防機関としては、ようやく重荷から開放されたことになるのではなかろうか。

なお、消防法の危険物は、平時非常時にかかわらず爆発等により周囲に被害を与える可能性があるため、防衛大臣の責任で消防法に準拠して貯蔵又は取扱に関する基準を定め、消防法の適用があるのと同様の安全対策を講じている³⁵。

防衛出動を命ぜられた自衛隊の部隊等が陣地や野戦病院を応急的に造る場合、建築基準法では災害時の仮設建築物建設の手続きを準用することとされ³⁶、消防法では第17条（消防用設備等の設置規制）を適用除外とすることとされた³⁷。なお、消防法の場合、第8条（防火管理規制）や第8条の2（防災規制）は、なぜか適用除外の対象になっていない。

また、自衛隊の部隊等が公道にバリケードを作る場合、平時なら道路交通法に基づき所轄警察署長の許可が必要だが、防衛出動を命ぜられた自衛隊の部隊等であれば、あらかじめ同署長に通知することで足りることとされた³⁸。バリケードは避難路を塞いでしまうこともあるので、所轄警察署長の調整が必要だという理屈だろうか。

なお、有事法制でよく引き合いに出される「戦車が赤信号で止まっていたら戦争にならない」という話は、自衛隊用自動車がもともと道路交通法上緊急自動車³⁹と位置づけられているため、都市伝説の類いである。

以上は、有事における一般法の取り扱いに関する幾つかの例だが、法律によって自衛隊への任せ方が様々であるように見える。一般法の適用除外については、ウクライナの状況を見て、実戦的な視点から見直してみる必要があると思う。

企業等に対する指示と罰則

ウクライナでは、多くの避難民が鉄道やバスで避難している。日本で同じような状況が起きた場合、鉄道やバスの運行はどの程度保障されるのだろうか？

事態対処法や国民保護法では、事態対処の際に重要な役割を果たすことが期待される企業等を「指定（地方）公共機関（表5参照）」として予め定めており、総理大臣や地方公共団体の長等は、必要に応じてそれらの企業等に必要な措置を指示し、それらの企業等は国民の保護のための措置を実施する責務を有することとされている⁴⁰。「指定（地方）公共機関」として指定されていない企業等は、普通の「国民」の扱いとなり、国民の保護のための措置の実施については、協力に関する努力義務が課せられているだけである⁴¹。

表5 主な指定公共機関（事態対処法施行令第3条）

各国立研究開発法人、日銀、日赤、NHK、高速道路各社、国際空港各社、JR各社、東京地下鉄、旧日本郵便各社、指定海上防災機関、内閣総理大臣指定各社（電気事業、ガス事業、定期航路、バス事業、鉄道事業、内航運送、トラック運送、通信事業、放送事業）

避難の場合、都道府県知事又は市町村長は、運送事業者である指定（地方）公共機関に避難住民の運送を求めることができ、当該事業者は、正当な理由がない限り、その求めに応じなければならない⁴²。どうしても応じてもらえない場合は、総理大臣や都道府県知事に指示権があるが⁴³、罰則については微妙である。このような場合の罰則の規定は、事態対処法や国民保護法には定めがないが、別に法律で定めるところにより、総理大臣が関係する企業の長等に対し、当該対処措置を実施すべきことを指示することができることとされているので⁴⁴、法律を定めれば罰則を課すことも可能、という仕組みだと考えられる。ただし、その場合でも憲法に反する法律を定めることはできないし、事態対処法でも念押しされているので⁴⁵、国民の自由と権利を制限する場合も必要最小限のものに限られることになる。

なお、国民保護法では、都道府県知事が避難民の救援のために医薬品や食料等を購入しようとした時に、これを隠匿したり横流ししたりした者には罰金が課せられる⁴⁶など、国民の保護のための措置を意図的に妨げる等の場合には罰則が課されるようになっている⁴⁷。

国民保護に従事する人の安全の確保

ウクライナでは、消防隊は、爆撃や砲撃で炎上している建物を消火したり、負傷者を担架や救急車で運んだりしている。彼らが撃たれることはないのだろうか？

消防職団員等の安全確保については、市町村の一般的な

安全配慮義務⁴⁸に加え、消防庁長官や都道府県知事の指示に従って活動する場合には、「消防庁長官及び都道府県知事は、前三条の規定による指示をするときは、これらの規定に規定する措置を講ずるため出勤する職員の安全の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。」⁴⁹と定められており、危険性が極めて高い状況での活動を強いられることはないことになっている。

武力攻撃事態等においては、国民の保護のための措置の従事者や協力者には、その長（市町村職員や消防団員については市町村長、消防職員については消防長）から特殊標章や身分証明書（図）が交付され、いざという時に使用できることになっている⁵⁰。

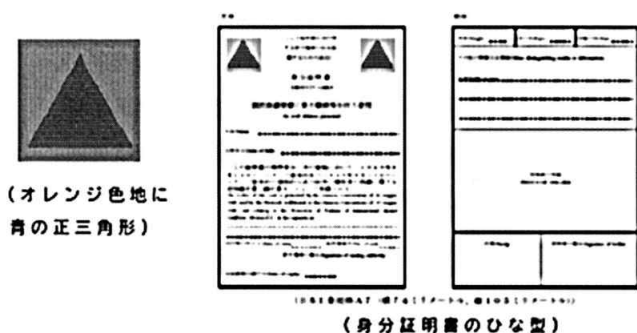


図 特殊標章と身分証明書

特殊標章というのは、ジュネーブ諸条約（1949年）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（1977年 以下「第一追加議定書」）」において規定される国際的な特殊標章のことである。この特殊標章や身分証明書を身につけたり貼ったりした人や車両等は、ジュネーブ諸条約及び第一追加議定書の規定に従って保護されることになっている⁵¹。

第一追加議定書では、国民保護措置従事者等の保護⁵²だけでなく、軍事行動は軍事目標のみを対象とすること⁵³、文民に対する攻撃の禁止⁵⁴、無差別攻撃の禁止⁵⁵、民用物の攻撃の禁止⁵⁶、攻撃の際の予防措置⁵⁷等について詳細に規定されている。

ウクライナはこの第一追加議定書を批准しているのだが、ニュース画面を注視しても、今のところ、この特殊標章を身につけた消防隊員は見つけられないでいる。ロシアもこの議定書を批准しているが、ウクライナの状況を見ると、文民への攻撃など、明らかに同議定書を無視した行動をとっているのが、国民保護に従事したり協力したりする人が仮に特殊標章を身につけていたとしても、無事でいられるとはとても思えない。戦争状態の中では、平時に考えていたとおりにはなかなか行かないということだろうか。

ちなみに、中国も北朝鮮もこの議定書を批准していないことは、覚えておいた方がよいかも知れない。

ウクライナの状況と避難対策

ウクライナにおける避難の状況を見ると、人口44百万人のうち、近隣諸国に5百万人以上、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。国民保護法や基本指針では、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おり⁵⁸、合意できない場合は総務大臣が勧告を行う⁵⁹、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、多くは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のではなかろうか。

2006年1月に消防庁国民保護室から示された「市町村国民保護モデル計画」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示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、人道回廊の設定とか、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考慮し、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だ。

ロシアのウクライナ侵攻を見て改めて国民保護法を考える

ロシアのウクライナ侵攻の状況を見ながら、改めて国民保護法と関連する諸規定を読んでもみると、二つのことに気づく。

一つは、国民保護法や関連する諸規定に実際の状況を当てはめてみると、想定し切れていなかったことが多々あることである。事態対処法や国民保護法も、基本指針やモデル計画なども、スイス、イスラエル、韓国など参考になりそうな諸外国の関係規定を精一杯勉強し、日本の諸事情を踏まえつつ作ったものと聞いており、決して机上の空論ではないはずだが、現実の戦争状態を伝えるたくさんの報道を見て、ようやく気づくことも多い。これから、この気づきを具体化するよう、検討していく必要があると思う。

もう一つは、事態対処法や国民保護法が憲法に定める基本的人権に十分配慮して作られていることである。地方公共団体や指定（地方）公共機関に国民保護のための措置を取らせる時にも、要請、指示、是正措置などとなっており、「命令」ではなく罰則もない。基本的人権の尊重は、

「武力攻撃事態等及び存立危機事態への対処に関する基本理念」として念押しされている⁶⁰。武力攻撃事態等の場合も、「非常事態」を宣言して関係する一般法を全面的に停止するといった包括的な決め方でなく、個別の関係条文を自衛隊法で丁寧に取り上げて、必要最小限の適用除外となるよう配慮されている。

これらの配慮は、ウクライナの状況を見ると生ぬるいと感じる方もいるかも知れないが、改正の可否や内容については十二分に議論する必要があると思う。現在の規定は、外国からの侵略を口実に非常事態を宣言して国民を戦争に駆り立てていく、などということができないように、慎重に定められたものだと考えられるからである。

今回のロシアのウクライナ侵攻を見て慌てて乱暴な改正に突き進む、などということではなく、今起こっていることを現行法に当てはめてみて、改正の必要性について、一つひとつ丁寧に考えていくことが必要ではないかと思う。

²¹ 国民保護法第32条

²² 国民保護法第33条～第35条

²³ 国民保護法第36条

²⁴ 国民保護法第2章～第6章

²⁵ 国民保護法第97条第7項

²⁶ 国民保護法第117条～第119条

²⁷ 国民保護法第67条

²⁸ 国民保護法第61条

²⁹ 国民保護法第62条第2項、第5項

³⁰ 国民保護法第4章

³¹ 国民保護法施行令第28条

³² 国民保護法第103条第3項

³³ 国民保護法第35条

³⁴ 自衛隊法第115条の2第1項

³⁵ 自衛隊法第115条の2第2項

³⁶ 自衛隊法第115条の7

³⁷ 自衛隊法第115条の2第3項

³⁸ 自衛隊法第115条の16

³⁹ 道路交通法施行令第13条第1項第2号及び第2項

⁴⁰ 国民保護法第3条第3項

⁴¹ 国民保護法第4条

⁴² 国民保護法第71条

⁴³ 国民保護法第73条

⁴⁴ 事態対処法第15条

⁴⁵ 事態対処法第3条第5項

⁴⁶ 国民保護法第189条

⁴⁷ 国民保護法第10章

⁴⁸ 国民保護法第22条

⁴⁹ 国民保護法第120条

⁵⁰ 国民保護法第158条

⁵¹ ジュネーブ諸条約第一追加議定書第66条

⁵² ジュネーブ諸条約第一追加議定書第62条、第63条、第65条

⁵³ ジュネーブ諸条約第一追加議定書第48条

⁵⁴ ジュネーブ諸条約第一追加議定書第51条2

⁵⁵ ジュネーブ諸条約第一追加議定書第51条4-5

⁵⁶ ジュネーブ諸条約第一追加議定書第52条1

⁵⁷ ジュネーブ諸条約第一追加議定書第57条

⁵⁸ 国民保護法第58条

⁵⁹ 国民保護法第60条

⁶⁰ 事態対処法第3条第5項

アメリカ同時多発テロ事件から21年
今もなお注目の書

ニューヨークの英雄／ 9・11の消防士たち



株式会社 近代消防社 栗木 千恵子 著 定価2,200円（税込）
〒105-0021 東京都港区東新橋 1-1-19（ヤクルト本社ビル内）
電話 03-5962-8831 FAX 03-5962-8835