

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～（前編）

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)

ロシアのウクライナ侵攻から4か月以上が経った。世界中が、まさかと思ったプーチンの暴挙に震撼し、苛立つプーチンの次の一手に固唾を飲みつつ、ウクライナ支援とロシアへの制裁措置に結束している。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なくなるが、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、国や消防機関はどう対応することになっているのか、気になっている方も多いに違いない。本稿では、総務省消防庁の初代国民保護・防災部長だったキャリアを活かして、武力攻撃事態等における国民保護の仕組みと消防の役割等について、改めて整理してみたい。

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ない。…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。戦争放棄をうたっ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、以前からの政府の解釈である。

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いるので外国が侵略して来ることはない」という、よ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トラウマを負った多くの国民の考え方だった。政府も、日米安全保障条約で米軍が駐留しているので当面大丈夫だろう、と考えたのか、それほど積極的には動いて来なかった。

9・11のアメリカ同時多発テロ（2001年9月）は、そのような甘い考え方に冷水を浴びせた。当時、イスラム過激派のテロが世界中で頻発していたこともあり、軍事侵攻はともかく、国をあげて対応しなければならない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たためだ。こうして、2003年6月、与野党の幅広い支持のもと、「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（以下「事態対処法」）」が成立した。なお、この法律は、2015年9月に成

立した「平和安全法制整備法」により、「武力攻撃事態等及び存立危機事態における…法律」と改称されている。

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。

国民保護法と消防庁の位置づけ

実は、以前は武力攻撃事態どころか大規模災害に対しても、非常時に国が中心になって対応する仕組みは事実上ほとんどなかった。阪神・淡路大震災（1995年1月）で「危機管理」という言葉が一般的になって初めて整備されるようになり、事態対処法や国民保護法の制定に繋がったというのが実態である。

表1 国及び消防庁の危機管理体制整備状況の推移

年	月	国及び消防庁の危機管理体制
平成7年	1995	1月 阪神・淡路大震災
		2月 官邸緊急参集チーム設置
		6月 *緊急消防援助隊発足
		10月 *消防庁長官の応援部隊要請権拡大
平成8年	1996	5月 内閣情報集約センター設置
平成10年	1998	4月 内閣危機管理監設置
平成12年	2000	12月 政府の危機管理宿舎設置
平成13年	2001	9月 9・11アメリカ同時多発テロ
平成14年	2002	4月 官邸危機管理センター設置
		6月 事態対処法制定
		6月 *緊急消防援助隊法制化
平成15年	2003	8月 *消防・防災危機管理センター設置
		6月 国民保護法制定
平成16年	2004	6月 国民保護法制定
平成17年	2005	8月 *国民保護・防災部設置

*は消防庁関係事項

表1に示すように、事態対処法の制定と同時に消防組織法も改正されて緊急消防援助隊が法制化され（2003年6月）、国民保護法が制定されると（2004年6月）、消防庁は国と地方公共団体が連携して武力攻撃事態等に対処する上で重要な役割を担うこととなって、国民保護・防災部が設置された（2005年8月）。私は、法案作成当時は消防庁の予防課長であり、法案自体には関わっていなかったが、消防庁の危機管理センターのセンター長的な立場だったためか、はからずもその初代部長に就任することになってしまった。

国民保護法はどんな時に発動されるのか

国民保護法は、「武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにする」¹ために発動される。

「武力攻撃事態等」²については、2005年3月に閣議決定された「国民の保護に関する基本指針」³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は「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⁴、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、武力攻撃事態より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、中でも「着上陸侵攻」が急に現実味を帯びて来た。

災害・危機管理法制と国民保護法

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ことになっている。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、「指定地方行政機関」や「指定（地方）公共機関」と協力して対応にあたり、近隣市町村や国・都道府県はそれを支援するという仕組みである。市町村だけでは対応が難しい石油コンビナートの大規模な事故等については都道府県が中心になり⁵、原子力災害の場合は国が中心になって⁶対応する、というのが現在の仕組みである。

国民保護法は、これらの法律を下敷きにして作られているため類似の仕組みも多いが（表2参照）、政府しか知らない情報に基づいて対応しなければならない場合が多いことを想定しているところが大きな違いである。

表2 災害・危機管理のための主な法制度

	災対法	石災法	原災法	事態対処法	国民保護法
制定年	昭和36年（1961）	昭和50年（1975）	平成11年（1999）	平成15年（2003）	平成16年（2004）
制定の契機	伊勢湾台風（1959）	水島石油コンビナート重油流出事故（1969）	東海村JCO臨界事故（1999）	アメリカ同時多発テロ（2001）	
目的	社会の秩序の維持と公共の福祉の確保	石油コンビナート等特別防災区域に係る災害から国民の生命、身体及び財産を保護	原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護	日本の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保	武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施
対象となる災害	災害（自然災害、大規模な火事、爆発等）	石油コンビナート等特別防災区域に係る災害	原子力災害	武力攻撃災害	
実施主体	市町村長（市町村災害対策本部）	都道府県知事（石油コンビナート等防災本部）	内閣総理大臣（原子力災害対策本部）	内閣総理大臣（事態対策本部）	
実施機関	指定行政機関 指定地方行政機関 指定公共機関 指定地方公共機関	災対法の実施機関 ＋ 第一種事業者 第二種事業者	指定行政機関 指定地方行政機関 指定公共機関 指定地方公共機関 原子力事業者	指定行政機関 指定地方行政機関 指定公共機関 指定地方公共機関	

災対法：災害対策基本法

石災法：石油コンビナート等災害防止法

原災法：原子力災害対策特別措置法

事態対処法：武力攻撃事態等及び存立危機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の確保に関する法律

国民保護法：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

国民保護法の仕組みと市町村の役割

武力攻撃事態等が発生した場合、国は国（自衛隊）に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（国民保護）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となる、というのが事態対処法と国民保護法の基本的な考え方である⁷。

武力攻撃事態等が発生して内閣総理大臣（以下「総理大臣」）が閣議決定により「武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針（以下「対処基本方針」）⁸を定めると、総理大臣は、その実施のために内閣に「事態対策本部」⁹を設置して対策本部長を務め、同じ閣議決定により、武力攻撃事態等に対処する必要がある都道府県や市町村を指定してそれぞれの「国民保護対策本部」を設置させる¹⁰。

対処基本方針には、「これは武力攻撃事態等だ。」と認定すること、その判断根拠、だから武力行使が必要だということ、対処のための基本方針や重要事項などを定めることになっている¹¹（表3参照）。

表3 対処基本方針に定める事項（事態対処法第9条第2項）

号	定める事項
1	対処すべき事態に関する次に掲げる事項
	イ 事態の経緯、事態が武力攻撃事態であること、武力攻撃予測事態であること又は存立危機事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実
	ロ 事態が武力攻撃事態又は存立危機事態であると認定する場合にあっては、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がなく、事態に対処するため武力の行使が必要であると認められる理由
2	当該武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する全般的な方針
3	対処措置に関する重要事項

対処基本方針が定められると、市町村長は、「市町村の国民の保護に関する計画」に基づき、表4に示す国民の保護のための措置を実施しなければならない¹²ので、消防機関も同計画に基づいて活動することになる。

表4 市町村の実施する国民の保護のための措置
（国民保護法第16条第1項）

号	措置の内容
1	警報の伝達、避難実施要領の策定、関係機関の調整その他の住民の避難に関する措置
2	救援の実施、安否情報の収集及び提供その他の避難住民等の救援に関する措置
3	退避の指示、警戒区域の設定、消防、廃棄物の処理、被災情報の収集その他の武力攻撃災害への対処に関する措置
4	水の安定的な供給その他の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

対処基本方針と武力行使と国会の役割

事態対処法や国民保護法では、前出の「対処基本方針」が定められてから廃止されるまでが「武力攻撃事態等」の期間だと考えるのが妥当だろう。

対処基本方針は閣議で定め¹³、直ちに国会の承認を求め¹⁴。これと同時に（国会の承認を待たずに）公示して周知を図る¹⁵が、国会で不承認の議決があった場合は、その議決にかかる対処措置は直ちに終了し、総理大臣が自衛隊に防衛出動を命じている場合は撤収を命じることになる¹⁶。

一方、自衛隊法では、総理大臣は、武力攻撃事態が発生して我が国を防衛する必要があると認める場合には防衛出動を命じることができ¹⁷、防衛出動した自衛隊は必要な武力を行使できる¹⁸、防衛出動に関する国会承認のプロセスは上述の事態対処法第9条によって行う¹⁹、…などとされている。

自衛隊は、突然外国から武力侵攻された場合でも、総理大臣の防衛出動命令がなければ武力行使はできないが、命令があれば閣議決定や国会の承認を待たずに必要に応じて武力行使ができる仕組みになっている。映画「シン・ゴジラ」では、災害派遣？ された自衛隊の指揮官が、ミサイル発射の前に総理大臣に「防衛出動を命じてほしい」と迫る場面があるが、法律どおりの対応である。

対処基本方針が廃止されるのは、対処措置の必要がなくなったと総理大臣が判断した場合か国会が議決した場合に、閣議で決定することになっている²⁰。武力攻撃事態等がいきなり始まった場合には総理大臣の判断だけで防衛出動を命令して武力を行使できるが、対応にブレーキをかけたりやめたりする時には、国会が大きな力を持つ、という組み立てになっている。前の戦争の時の軍部独走の教訓を反映した仕組みだろう。

- 1 国民保護法第1条
- 2 事態対処法第1条並びに第2条第2号及び第3号
- 3 国民保護法第32条
- 4 事態対処法第3章
- 5 石油コンビナート等災害防止法
- 6 原子力災害対策特別措置法
- 7 事態対処法第7条
- 8 事態対処法第9条
- 9 事態対処法第10条
- 10 国民保護法第25条～第27条
- 11 事態対処法第9条第2項
- 12 国民保護法第16条
- 13 事態対処法第9条第6項
- 14 事態対処法第9条第7項
- 15 事態対処法第9条第8項
- 16 事態対処法第9条第11項
- 17 自衛隊法第76条
- 18 自衛隊法第88条
- 19 自衛隊法第76条
- 20 事態対処法第9条第14項

（次号に続く）

安全・安心の窓⑬

警察庁のキャリアは入庁後それほど期間が経たないうち
に地方警察本部の課長に配属されるのが通例である。多く
は刑事部か交通部の課長だが、刑事部に配属される者はほ
ぼ例外なく〈捜査第二課長〉を拝命する。テレビでお馴染
みの捜査一課は放火、殺人、強盗等強行犯（かつては破廉
恥犯ともいった）を扱い、一方二課は詐欺、背任などの知
能犯が領分である。キャリアが強行犯ではなく知能犯の担
当なのは、もともと犯罪の総数が知能犯は少ないうえ、違
法か合法かの判断に法令解釈や判例に当たって慎重を期す
事例が多い、つまり“頭を使う”分野であるからといわれ

る。だからテレビドラマのようにキャリア組が一線の刑事
のように殺人などの捜査に投入されるということはない。

知能犯がこのような特徴であった時代は、過去のことに
なりつつある。しかし、ここ2～3年のコロナショックの
真っ只中においては特に、大がかりな知能犯が跋扈してい
る。それはコロナ対策として打ち出された給付金や貸付金
を詐取しようとする詐欺犯罪が大規模に展開されているこ
とによる。なかでも持続化給付金に関する摘発が各地で相
次ぐ。この給付金はコロナ感染拡大のために売上が減った
事業者なら法人、個人、フリーランスを問わず誰でも請求

性善説の欺瞞 防災子

できる。2020年5月から終了までに貴重な公金5兆5千億
円もがこの持続化給付金に費やされた。警察庁によると明
らかになった分だけで、被害額は30億円を超え、摘発され
た者約4,000人、容疑者のほとんどが20代・30代の若年層
であった。知能犯は老獪な詐欺師が高度な技を仕込んで実
行するものという常識が覆され、ド素人の若者がSNS、
チャットなど、ITを使って遊び感覚で加担するというパ
ターンが非常に多いとされている。さらには経済産業省キ
ャリアや国税局職員までが手を染めていた。

政府、与党はこの抜け穴だらけの持続化給付金を創設す

るにあたり、国会で日本人は“性善説”であることを前提に、
問題が発覚しても“事後処理”で対応すればよいとのやり
取りをしていた。この背景には、金儲けには少々のごときは
許される、人を傷つけるような大それたことではないとする
社会風潮が見え隠れする。国会でのやり取りや“貯蓄から
投資へ”と音頭を取る政治の姿がこの悪習を助長している。
性善説万能という虚構はもはや成り立たず、震災の際に多
くの外国人が絶賛した日本人の矜持は欺瞞となりつつある。
消防防災の分野でも、性善説を当然のことと考え見逃して
いる反社会的行為をしっかりと洗い流すときに来ている。