

国家的緊急事態における 消防の役割と消防法 ロシアのウクライナ侵攻を見て改めて考える(1)

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、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こなかった。

9・11のアメリカ同時多発テロ(平成13年(2001)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、平成15年(2003)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、平成27年(2015)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が発生した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(平成7年(1995)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(平成15年(2003)6月)、国民保護法が制定されると(平成16年(2004)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(平成17年(2005)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、図らずもその初代部長に就任することになってし

ロシアのウクライナ侵攻から半年以上が経った。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、日本があのような事態にさらされた時、法律上、国と消防庁や消防機関はどんな役割を果たし、消防法はどう運用されることになっているのか、2回にわたって解説する。

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のために発動される。

「武力攻撃事態等」²については、平成17年(2005)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きた。

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。

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	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	政府の危機管理宿舍設置
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
平成15年	6月	事態対処法制定
	6月	緊急消防援助隊法制化
	8月	消防・防災危機管理センター設置
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

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

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

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。

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応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になる、というのが基

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応に関する基本的な方針(以下「対応基本方針」)」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応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。

対応基本方針には、「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、対応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(1974)	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

表3 対応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	対応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応に関する全般的な方針
3	対応措置に関する重要事項

対応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。

対応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「対応基本方針」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。

対応基本方針は閣議で定め¹³、直ちに国会の承認を求める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応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

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応に関する措置
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

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。

対応基本方針が廃止されるのは、対応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。

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