

2005（平成17）年 3月24日

国民保護計画作成及び国民保護措置実施に関する意見書

兵庫県弁護士会

目 次

はじめに

第1 本意見書の要旨 - - 1

第2 各地方公共団体が独自に基本的人権を尊重した国民保護計画を作成することが可能であること - - 3

第3 基本的人権及び平和主義を尊重した国民保護計画の作成 - - 4

第4 平時における作用への留意 - - 11

第5 国民保護法で予定された強制措置と権利保障 - - 12

第6 安全配慮義務について - - 14

第7 報道の自由、知る権利への配慮をした国民保護計画の作成の必要性
- - 16

第8 自然災害のための制度の転用の問題点 - - 18

はじめに

日本弁護士連合会及び当会は、これまで「武力攻撃事態法案」などいわゆる有事法制3法案に反対し、また、同法律が成立した後にも、武力攻撃事態法を具体化する国民保護法案について、憲法の諸原理に照らして、その内容の危険性と問題点を指摘してきた。

すなわち、日弁連は、武力攻撃事態法（以下「事態対処法」という）について、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態の範囲・概念が極めて曖昧であること、憲法の平和主義の原理との抵触や基本的人権保障原理を変質させる危険性があること、などを指摘して法案成立に反対する意見書を発表してきた。また、日弁連は、事態対処法を具体化する国民保護法についても、そこで定められた各措置について、人権侵害の危険があるにもかかわらず、人権侵害の防止を図ることに配慮した規定が置かれていないこと、報道の自由や知る権利の保障を侵害する危険性が高いこと、平時における作用として、地方公共団体を含めたわが国の統治構造や社会構造に大きな影響を及ぼしこれを変容させて、特定の軍事的シナリオを前提として国民へ過大な危機意識を植え付け、紛争の平和的解決に向けた自由な意見表明や行動ができなくなる危険があること、などを指摘してきた。

昨年、国民保護法が成立し、今後、国が作成した「国民の保護に関する基本指針」に基づいて、各地方公共団体において、国民保護計画の作成が行われる予定となっている。

本意見書は、国民保護計画の策定及び国民保護法の実施にあたって、人権保障上留意すべき点を指摘し、各地方公共団体において国民保護計画を策定する際に、特に日本国憲法の人権保障規定に照らして慎重に検討すべきであるとする事項について意見を述べるものである。

第1 本意見書の要旨

国民保護法（以下では単に「法」という場合には国民保護法を意味する）に定められた国民保護措置の中には、市民の行動の自由、財産権の保障などに一定の制限を加えることを前提としている措置が多く含まれている。また、国民保護措置の実施、平時からの避難訓練の実施や国民保護措置を実施する体制づくりにおいて、市民の思想良心の自由、知る権利、報道の自由など基本的人権が事実上侵害される危険性が存在する。

憲法の基本的人権保障原理からすれば、国民保護措置の実施によって市民の基本的人権を侵害してはならないことは当然であって、国民保護措置それ自体の憲法適合性、すなわち人権を侵害する内容の措置となっていない

かという点と、人権保障のための「公正かつ適正な手続」が具体的に保障されているかという点が慎重に検討されなければならない。

ところが、国民保護法の諸規定をみると、保護措置の内容が不明確であるとともに、措置の実施主体に大きな裁量権が与えられていること、及び人権を制限する場合の公正かつ適正な手続が具体的に定められていないことから、国民保護措置の実施場面で人権侵害の事態が発生する危険性が高い。また、平時における人権侵害の恐れに対しても、国民保護法は人権の十全な保障を図るための具体的な規定をおいていない。

そこで、人権侵害を防止するためには、国民保護措置及び国民保護の実施体制や平時における訓練・備蓄などに関する事項を具体的に定める国民保護計画（法34条、35条）において、人権保障を図るための具体的な規定を定める必要がある。すなわち、人権を制限することを前提とする国民保護措置については、国民保護計画に、人権制限の基準や限界をそれぞれの国民保護措置毎に明確に具体的に定めるとともに、人権を制限する場合の公正かつ適正な手続を定めることが必要であり、また、平時における国民保護措置を実施する体制の構築や啓発活動、訓練の実施が、個人の思想良心の自由や表現活動の自由を侵害することがないように、これらの人権に充分配慮した国民保護計画を定める必要がある。

この点で、先頃政府が発表した国民保護のための基本指針要旨においては、「基本的人権を尊重し、国民の自由と権利への制限は必要最小限のものとし、公正かつ適正な手続の下に実施」としか定められておらず、国民保護措置において、具体的に想定される人権侵害の危険をどのように防止するのか、人権を保障するための公正かつ適正な手続をどのように定めるのかについては、具体的に言及されていない。

本意見書は、

- (1) 各地方公共団体が独自に国民保護計画に人権保障のための規定をおくべきであること
- (2) 国民保護措置のうちで特に人権侵害が危惧される措置を取り上げて問題点を指摘し、国民保護計画を作成するうえで人権保障を考えた規定をおく必要があること
- (3) 平時からの国民保護措置を実施する体制の構築にあたって人権侵害が発生しないよう特別の配慮が必要であること
- (4) 国民保護法で予定された関係者への協力要請にあたって思想良心の自由を侵害しないような特別の配慮が必要であること
- (5) 国民保護措置の実施にあたり国や地方公共団体に求められる安全

配慮義務を遵守する必要があること

(6) 報道の自由、知る権利を侵害しないような国民保護計画を作成する必要があること

(7) 武力攻撃災害は、人為的に発生する点で自然災害と異なるにもかかわらず、武力攻撃災害と自然災害が同様であるかのように住民へ啓発活動や協力要請を行うことによって人権制限を受忍するよう強いてはならないこと

について、各地方公共団体の適切な対応を求めるものである。

第2 各地方公共団体が独自に基本的人権を尊重した国民保護計画を作成することが可能であること

国民保護計画は、国の定める基本指針に基づき作成されるものとされているが(法34条、35条)、各地方公共団体において、憲法の人権保障や平和主義など諸原理を考慮した独自の計画を作成することは可能である。したがって、たとえ基本指針において、人権保障のための具体的事項が定められていない場合にあっても、各地方公共団体は、独自に国民保護計画に人権保障のために必要な事項を盛り込むことを検討すべきである。

また、そもそも国民保護法が発動されるような事態に至らないことが重要であって、その面でも各地方公共団体は独自の措置を実施することが可能であることにも留意する必要がある。

1 国民保護計画作成の手續と地方公共団体の自律性の保障

国民保護計画は、基本指針に「基づき」作成されると法では定められている。

しかし、「基づく」べき基本指針はあくまでも指針に過ぎず、法律や政令のような法規範ではないから、直接地方公共団体を拘束するものではない。したがって、基本指針に具体的な人権保障のための定めがなかったとしても、各地方公共団体において、独自に人権保障のための条項を定めることは何ら問題とはならない。基本指針の要旨においても、前述の通り抽象的ながら人権保障への配慮が指摘されているのであるから、独自に人権保障のための定めをおくことが基本指針に反することにならないのは当然である。

また、国民保護計画を作成する際に、内閣総理大臣や知事との協議が予定されている(法34条、35条)が、ここで協議とは、同意を得るために相互に努力することであり、必ずしも同意は前提とされていない。したがって、ある事項についてどうしても同意ができない場合には、地方公共

団体の意見が尊重されることになる（磯崎陽輔「国民保護法の読み方」98、102頁参照）。

したがって、各地方公共団体において作成した国民保護計画について、政府などの意に沿わない部分があったとしても、国は是正・変更を強制できないのであって、基本指針における定め如何にかかわらず、国民保護計画で人権保障に関する独自の定めをおくことは十分に可能である。

2 事態対処法でも容認されている各地方公共団体の独自の役割

事態対処法において、地方公共団体は「当該地方公共団体の住民の生命、身体及び財産の保護に関して、国の方針に基づく措置の実施その他適切な役割を担うことを基本とする」とされている（7条）。

ここで「その他適切な役割」を担うことが地方公共団体の役割として付加されたのは、各地方公共団体が独自の判断で実施する措置があり得ると考えてのことであると解される。

したがって、各地方公共団体は、憲法の平和主義の理念に基づいて、紛争の平和的解決に寄与する独自の活動を行うことが可能なのであって、事態対処法で認められた「その他適切な役割」の条項を活用した平和主義に基づいた「自律的な措置」にどのような内容や可能性があるか、各地方公共団体において積極的な検討を行う必要があると考えられる。

第3 基本的人権及び平和主義を尊重した国民保護計画の作成

1 日本国籍以外の住民の人権保障への配慮の必要性

国民保護法の規定にかかわらず、外国籍の者を含めて、個人の基本的人権を保障した国民保護計画を作成することが必要である。

すなわち、国民保護法においては、法4条「国民等の協力」、5条「基本的人権の尊重」、6条「国民の権利利益の迅速な救済」、8条「国民に対する情報の提供」など、同法の根幹に関わる規定において、いずれも外国人全般も対象とすべき性質の規定が、すべて「国民」として規定されている。

ここで「国民」とは当然日本国籍を有する日本人を意味すると解されるが、在日韓国朝鮮人など長期に日本に在住している外国籍の住民や短期のビザで就労している外国人労働者、海外からの旅行者等の短期滞在者についても、国民保護措置を実施するに当たっては、国籍や滞在が短期か長期かによって区別することなくひとしくその生命身体財産の安全を保障することが可能な内容の保護計画を作成する必要がある。

また、国民保護計画に具体的に人権保障のための条項を設けるにあつ

ても、国籍を問わず等しく人権を保障すべきである。

武力攻撃事態等又は緊急処理事態においては、ややもすると不安・恐怖等の心理、あるいは偏狭な民族意識が作用して、排外主義的風潮が生じ、外国人差別、特に「特定の国」に対する脅威を前提とした当該国籍を有する住民への人権侵害が行われやすいために、この点について十分に留意し、外国人に対する人権侵害が発生しないよう配慮した国民保護計画を作成する必要がある。

2 平時・有事における協力強制、避難の強制など人権侵害を回避するための具体的な保障の必要性

(1) 国民の責務との関係（法4条）

国民保護法は、国民の協力についても規定しているが、この規定によって国民の協力を事実上強制するようなことにならないよう国民保護計画を作成すべきである。

すなわち、本法は、4条1項において、「国民は・・・協力を要請されたときは必要な協力をするよう努めるものとする」と規定する。

国、地方公共団体、指定公共機関及び指定地方公共機関の責務が直接的な形で定められていることに比べると、国民の責務は「協力するように努める」という形で間接的表現となっている。

しかし、本法に間接的な形であれ、国民の協力がある種の「責務」として法定されたことによる影響は大きい。本法4条2項において、「前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない」と規定している。このような規定を敢えておいた趣旨は、実際には、「協力要請」という名の下に、強制作用が働く危険性を考慮したからであろうが、このような事実上の強制を防ぐためには、単にこのような規定をおくだけでは不十分である。

今後は、一般市民や住民に対しては、協力要請の形で国民保護措置への協力が推進されることになるが、この際、特に地域における自主防災組織及びボランティアによる活動が、住民へ大きな影響力を与えるものと思われる。

すなわち、地域ぐるみの協力活動が組織され機能すると、前記「必要な協力を努める」とする条項は事実上大きな強制力を発揮することになり、個人の思想良心の自由の保障を侵害するという問題が生じかねない。

したがって、国民保護計画を作成するにあたっては、国民の協力が、あく

まで一人ひとりの自主的判断にゆだねられていることを明記するとともに、協力の強制、避難の強制とならないような具体的な保障を計画の中に組み込んでいく必要がある。

そのためには、平時における訓練の実施方法や啓発の方法等においても強制的要素を排除することに留意したプログラムを作成していく必要がある。

(2) 避難における立入禁止等の措置の問題(法66条)

住民の避難に伴う立入禁止等の措置は住民の行動の自由を侵害し、また事態の状況によっては報道機関の取材活動の自由を侵害する危険があるから、国民保護計画において具体的な措置の内容、各措置をとりうる基準、措置をとるための適正な手続などを明記する必要がある。

すなわち、市町村長は、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62条)。市町村長は避難住民を誘導する必要があると認めるとき、警察署長、海上保安部長または出勤を命じられた自衛隊の部隊等の長に対し警察官、海上保安官又は自衛官による避難住民の移動を行うよう要請することができる(法63条)。

知事は市町村長から求められたとき、又は当該市町村長の求めを待ついとまがないと認めるとき、同様の要請ができる(法63条)。

これらの誘導の際、避難住民を誘導する警察官、海上保安官、自衛官、市長村職員、消防団員は、「避難に伴う混雑等において危険な事態が発生するおそれがあると認めるときは、当該危険な事態の発生を防止するため、危険を生じさせ、又は危害を受けるおそれのある者その他の関係者に対し、必要な警告又は指示をすることができる」(法66条1項)。

この場合において「警察官又は海上保安官は、特に必要があると認めるときは危険な場所への立ち入りを禁止し、若しくはその場所から退去させ、又は当該危険を生じるおそれのある道路上の車両その他の物件の除去その他の必要な措置を講ずることができる」。警察官又は海上保安官がその場にはいない場合には、避難住民を誘導している消防吏員又は自衛官もこれを行える(66条2、3項)。

同措置は、緊急対処事態における避難にも準用されている(183条)。

これらの措置への違反に対して、刑罰を科する旨の規定は置かれていないが、同措置の実施を妨害すると、公務執行妨害罪として処罰されることにな

るので、同権限は実効性を刑罰で担保された強力な権限となっている。

上記66条2、3項は、措置の内容を特定ないし限定せず、「その他必要な措置を講じることができる」として包括的な権限を警察官又は海上保安官(いない場合には消防吏員又は自衛官)に付与しているが、恣意的な権限行使につながるおそれがある。

本来であれば恣意的な権限行使の恐れがないよう国民保護法の定めをすべきであるが、既に同法が成立しているので、少なくとも国民保護計画において、同権限行使が恣意的に行われることがないように、措置の内容を具体的に示し、措置を行う基準を明記し、適正な手続を保障するなど、人権保障に配慮した定めが必要である。

なお、政府の解釈でも、本規定は、避難しない者に避難を強制する権限を与えたものではないとされており(磯崎陽輔「国民保護法の読み方」172頁参照)この点へも留意した国民保護計画の作成が必要である。

(3) 発見者の通報義務等(法98条3～5項)

市町村長等が、武力攻撃災害の兆候の発見者から通報を受けた場合、武力攻撃災害発生のおそれとその対処の必要性を独自に判断して、関係機関に通知する義務が課せられている。

その後の対処措置の端緒となるだけに、市町村長等は、誤報等によって国民生活の不安を煽るようなことがあってはならないので、情報を慎重に分析すべきことに留意すべきである。

(4) 緊急通報の発令(法99条)

都道府県知事は、緊急の必要性があると自ら判断した場合に、武力攻撃災害緊急通報を発令しなければならないが、当該目的は、「住民の生命、身体又は財産に対する危険を防止」することにあるので、いやしくも有事における情報統制にならないよう広く住民に情報を伝える必要があることに留意して、同法でいう「周知させるべき事項」を決めるべきである。

(5) 武力攻撃災害における立入禁止措置の問題点(法102条)

武力攻撃災害における立入禁止措置については、個人の行動の自由を侵害し、また報道機関の取材活動の自由を侵害する危険性もあるから、国民保護計画において当該措置をとりうる基準を明記するとともに、措置をとる際の適正手続を具体的に定める必要がある。

すなわち、法102条5項は「都道府県公安委員会又は海上保安部長等は、

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、知事から要請があったとき、又は事態に照らして特に必要であると認めるときは、生活関連等施設の敷地及びその周辺区域のうち、当該生活関連等施設の安全を確保するために立ち入りを制限する必要があるものを、立入制限区域として指定することができる」と定める。

立入制限区域が指定されたとき、警察官又は海上保安官は「特に生活関連等施設の管理者の許可を得た者以外の者に対し、当該立入制限区域への立ち入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該立入制限区域からの退去を命ずることができる」(法102条7項)。同措置は緊急対処事態にも準用されている(法183条)。

しかし、「生活関連等施設」とは「国民生活に関連する施設で、その安全を確保しなければ国民生活に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるもの」、又は「その安全を確保しなければ周辺の地域に著しい被害を生じさせるおそれがあると認められる施設」で政令に定めるものとされており(法102条1項)。その範囲は極めて広く、立入制限区域に指定できる「周辺区域」も特に定義規定はなく、実際の運用に委ねられている。また、指定にあたっては「特に必要がある」という要件しか法定されておらず、指定が恣意的に行われないことを担保するための具体的な手続保障が不十分である。そして、同規定は国民の移動の自由に大きな制限を課すものであり、更に事態の状況によっては報道機関の取材活動に対する大きな制限ともなりうるものであるが、警察官又は海上保安官が立ち入りを制限・禁止し、退去を命じる「基準」が全く法定されておらず、判断を警察官又は海上保安官に白紙委任する規定になっている。

そのため、この規定は必要以上に国民の移動の自由や取材活動の自由を侵害することとなるおそれがある。特に、立入制限、立入禁止、退去命令違反については、罰則が設けられているため(法193条)、人権保障上、禁止される行為の内容が不明確であることは非常に問題がある。

国民保護計画には、立入制限区域を指定するための「特に必要」と判断する基準や区域指定の基準を具体的に定めるなど人権を必要以上に制限することのないような具体的な定めをおく必要がある。

(6) 市町村長の応急措置(法111条、112条)

市町村長は、武力攻撃災害が発生するおそれがあるときは、武力攻撃災害を拡大させるおそれがある設備等の除去等必要な措置（事前措置）を講ずべきことを指示することができる（法 111 条 1 項）。また、住民に対して退避すべきことを指示することができる（法 112 条 1 項）。退避の指示については、個人の意思に反して退避を強制することができないことは、避難の指示の場合と同様である。

また、事前措置に関する指示については、指示ができる場合の要件が明確に定められておらず、指示が適切であることを担保するための適正手続も保障されていないため、住民が指示に従わなかった場合に安易に代執行（行政代執行法）を認めてしまうと個人の財産権を侵害する危険性がある。したがって、このような人権を侵害する恐れのある状況での代執行を認めるべきではない。

更に言うまでもないが当該応急措置等は、住民の生命、身体、財産を保護すること等が目的であるから、軍事目的に協力する趣旨で発動してはならない。また、警察官、自衛官等が、市町村長等を見捨て、当該指示を独立して発することは許されていない。

（ 7 ） 応急公用負担等（法 113 条）

応急公用負担の要件として、住民の生命、身体に対する危険を防止するために行うということが条文には明記されていないが、次条の警戒区域設定の要件と同様に、国民保護法の目的からして、このことが要件となっていると解される。

したがって、当該公用負担を軍事目的に協力する趣旨で発動してはならない。なお、警察官、自衛官等が、市町村長等を見捨て、当該指示を独立して発することが許されないのは、前項と同じである。

（ 8 ） 警戒区域設定の問題点（法 114 条）

警戒区域設定についても、個人の行動の自由を侵害し、また事態の状況によっては報道機関の取材活動の自由を侵害する危険があるから、警戒区域の設定と当該区域への立入禁止などの措置を行うためには、国民保護計画において、具体的で明確な基準を定めると共に、人権を侵害することのないような適正な手続の保障について定めておくべきである。

すなわち、法 114 条 1 項は、「市町村長は、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、当該武力攻撃災害による住民の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認める時は、警

戒区域を設定し、武力攻撃災害への対処に関する措置を講ずる者以外の者に対し、当該警戒区域への立ち入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該警戒区域からの退去を命じることができる」と定める。

知事も「緊急の必要があると認めるときは、自ら同項に規定する措置を講ずることができ」（同条2項）、市町村長や知事による「措置を待ついとまがないと認めるとき、またはこれらの者からの要請があったときは」警察官又は海上保安官は、同様の措置を講ずることができる（同条3項）。

そして、市町村長がその場にはいないときは、出勤を命じられた自衛隊等の自衛官がそれを実施する（同条4項）。

しかし、武力攻撃災害の概念が「間接的な人的又は物的被害」を含むもので極めて広範囲にわたるものであること、警戒区域の設定基準が明確でないこと、とりわけ警察官又は海上保安官、限定されているとはいえ自衛官にその権限が委ねられていること、しかも立ち入りの制限、禁止、退去につき明確な基準が定められていないことは、人権保障上重大な問題を含むものと言わざるを得ない。特に、警戒区域への立入制限、禁止又は退去命令違反には、罰則が科されるのであるから（法193条）、警戒区域設定の基準が明確でないこと、立入制限などの措置をとる基準が明確でないことによる人権侵害の危険性は重大である。

本来であれば国民保護法上これらの基準を明確に定めるべきであるが、少なくとも国民保護計画において、恣意的な運用がなされないよう基準を明確に定める必要がある。

（9） 避難施設の指定（法148条）

当該条項は平時にも適用される規定である。

避難施設に指定しようとする対象が民間施設である場合、民間人の財産権を保障しなければならないので、あらかじめ管理者の同意を得て避難施設の指定をしなければならないが、避難施設に指定された場合、当然、本来の目的に利用することが制限されること、その場合強制収用でない以上損失補償がなされないことなどは、十分に説明した上で管理者の了解を得ることが必要である。この同意は勿論任意に行われるべきものであって、同意を事実上強制することのないよう慎重な配慮が必要である。

（10） 交通の規制等（法155条）

当該条項は、「住民の避難、緊急物資の運送その他の国民の保護のための措

置が的確かつ迅速に実施されるようにするため緊急の必要があると認めるとき」という広範囲な要件のもとで交通規制等を認めており、人権保障上重大な問題を含んでいる。

しかも、第2項において、出動した自衛官が交通規制等を行うことができるとされており、軍事目的を優先した交通規制等がなされないか非常に危惧される。

なお、交通規制等には、車両の移動のみならず破損することまで含まれている（災害対策基本法76条の3、2項参照）。

したがって、交通規制等にあたっては、その必要性等を厳密に検討しなければならない。

第4 平時における作用への留意

- 1 地方公共団体は、基本指針に基づき、国民保護に関する計画を作成しなければならない（法34、35条）とともに、国民保護協議会を設置して保護措置等に関して住民の意見を求め、保護措置の施策の総合的推進をすることになる。

したがって、平時から地方公共団体は、国民保護協議会の審議を得ながら、国民保護措置実施のための組織を整備し、その事務及び職員配置等の基準を作成しなければならないことになっている（法41条）。

ところで、協議会については、その委員のうちには、陸上、海、空の自衛隊委員の任命が予定されているため（法38条）、国民保護に関する計画作成を初め、施策の推進においても、自衛隊の意向が反映され、軍事に通じた自衛隊が重要な役割を担うことが予定される。自衛隊法には、国民の安全の確保の責務を負う規定はなく、自衛隊の任務は、国家を守り、国の安全を保つことであって、直接には国民の保護を任務とはしていない（自衛隊法3条参照）。しかし、地方自治体は、憲法により地方自治が保障されており、そして、本来住民の生命や安全の保護のための第一義的な責務と権限を有している。国民保護計画を策定し、組織、基準を作るにあたっては、住民の基本的な人権に十分配慮し、住民の生命、財産の安全保護がおろそかにされないよう留意するとともに、自衛隊中心、あるいは自衛隊の意見偏重になることがないように協議会の人選などに配慮することが必要である。

また、国民保護計画の作成が、住民の人権保障の上で重要な意味を有することからすれば、国民保護協議会の委員には、弁護士など法律の専門家を含めることが必要であると考える。

- 2 地方自治体は、国民保護計画の定めるところにより訓練に努めなければな

らないが、そのため住民に対して、避難訓練への参加協力を要請することができることになっている（法42条）。

この場合、地方自治体は、災害対策基本法による防災訓練と有機的連携を図る事が求められているが、武力攻撃事態による災害を自然災害と同種のものとして住民に協力を求め、強制措置を受忍させることがあってはならない。武力攻撃事態等の発生は避けうることである。国は極力その発生を防止すべく努力するのが当然であることから考えれば、平時から武力攻撃災害を想定した住民の訓練、協力態勢の必要性は大きくないはずである。

- 3 平時においての避難や救援の訓練においては、基木的人権の制限は許されないのであるから、住民の人権と自由が侵害されることのないよう、特段の配慮が必要である。地方自治体は、住民を訓練に参加させる態勢作りをする場合には、思想、良心、信教の自由が侵害されないよう住民には不参加の自由のあることを明確に告示するなど、住民の意思に反する強制がなされないよう十分な配慮をすべきである。

また、訓練の実施においては、ことさらに武力攻撃事態発生を恐れを強調して、住民に恐怖感、不安感を抱かせないように留意する必要がある。さらに、特定の国を敵国として仮想した戦争シナリオを前提とすることがあってはならないし、平時から特定の国に対する脅威を国民に与えることのないよう充分注意すべきである。

第5 国民保護法で予定された強制措置と権利保障

1 国民保護法において予定された強制措置の内容

知事、市町村長は、国民保護措置の実効性を確保するために、種々の強制権限を付与されている。

(1) 運送の強制

運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、避難住民の運送、緊急物資などの運送を求めることができる。この場合、運送事業者は正当な理由がない限り拒否できない（法71、79条）。

(2) 物資の保管命令・売渡し要請・収用

知事は、「救援を行うため必要があると認めるときは」、物資の生産、販売等を業とする者に対し、医薬品、食品等の救援の実施に必要な物資として政令で定める物資（特定物資）について保管を命令し、売渡しを要請し、正当な理由なく拒否したときは、これを収用することができる（法81条）。物資の保管命令に従わず、特定物資を隠匿・損壊・廃棄・搬出した者については、6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金が科せられる（法189条1号）。同収用手続きに

については、公用令書の交付により行うとされる（法 8 3 条）。指定行政機関又は指定地方行政機関も、「救援を支援する緊急の必要があると認めるとき、又は都道府県知事から要請があったとき」同様の措置をとることができる（法 8 1 条 4 項）。法が定める同権限は、「武力攻撃事態等」又は「緊急処理事態」の閣議決定がなされた事態の下で、対策本部から「救援の指示」を受け、知事が「救援を行う必要性を認めた」というだけで、又は指定行政機関又は指定地方行政機関が「緊急の必要があると認めた」というだけで、所有者の同意がない場合でも「政令が定める物資」を公用令書一つで収用するというものである。

（ 3 ） 土地・家屋・物資の強制使用

知事は、収用施設又は臨時の医療施設を開設するため、所有者及び占有者の同意を得て、土地、家屋又は物資を使用することができ、正当な理由なく拒否したときは、「特に必要がある」と認めれば、強制使用できる（法 8 2 条）。同強制使用は、公用令書を交付して行うものとされるが、交付すべき相手が不明である場合等には、事後の交付で足りる（法 8 3 条）。なお、前記（ 2 ）における売渡要請等の対象となる物資は、特定物資であっていわゆる商品として業者が所有するものであるが、本項で使用の対象となる物資は、商品には限定されていない。また、（ 2 ）（ 3 ）の措置をとる必要がある場合に、知事などは、職員による立ち入り、検査を行わせることができ、（ 2 ）の特定物資の保管については必要な報告を求め、保管状況を検査させることができる（法 8 4 条）。同立入検査を拒み・妨げ・忌避し、特定物資の保管に関する報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、30万円以下の罰金を科せられる（法 1 9 2 条 1 号）。

（ 4 ） 医療の実施指示

知事は、大規模な武力攻撃災害が発生した場合、「医療の提供を行うため必要があると認めるとき」、医療関係者に医療の実施を要請し、正当な理由なく拒否したときには、医療の実施を指示できる（法 8 5 条）。

2 人権侵害の危険性と措置の実施にあたって考慮すべきこと

以上の強制措置を実施するにあたっては、個人の思想良心に抵触する行動を強制することで、個人の思想良心の自由を侵害する危険があり、次で述べるような慎重な配慮が必要である。

（ 1 ） 武力攻撃事態等及び緊急処理事態の認定について

「武力攻撃事態等」又は「緊急処理事態」については、その定義が曖昧であることは、法案段階から日弁連や当会において指摘してきたところである。しかも、我が国に対する武力攻撃の恐れがあるのか、武力攻撃が予測される事態であるのか、緊急処理事態であるのかの認定については、認定そのものや認定の時期について政治的な判断が含まれるだけに、国民の間で評価、判断が分か

れる可能性が高い。この点で、価値的な評価に差が生ずることが通常では考えにくい自然災害とは大きく異なるのである。

そのため、前記各措置の要請があった場合に、これに同意するのか、否かという判断を各対象者がする場合にあっても、その思想、信条などに基づく様々な判断があり得るのであって、強制的な措置をとるには極めて慎重であることが必要である。

(2) 正当な理由の判断

前項の各措置については、「正当な理由」があれば、同意を拒むことが可能である。この正当な理由の解釈について、主観的事情である思想、信条を理由とするものは認められないというのが政府の解釈のようである。

しかし、前述の通り、前記各措置をとる際の前提となる武力攻撃事態等や緊急処理事態の認定については、議論の分かれるところであり、主観的事情による拒否がなされた場合でも、その意思をできる限り尊重すべきであって、強制措置の実施は、極めて慎重に行う必要がある。

(3) 適正手続の保障

前記1(2)(3)の各措置は、「武力攻撃事態等」又は「緊急処理事態」の閣議決定がなされた事態の下で、対策本部から「救援の指示」を受け、知事が「救援を行うために特に必要があると認めた」というだけで、「政令が定める物資」を公用令書一つで収用や使用ができるというものである。

この規定については、余りにも包括的な収用権限、使用権限を知事に付与するものであり、憲法が保障する財産権保障を損なうものであると、日弁連の意見書において指摘してきた。

都道府県知事は、前記各措置の実施にあたっては、適正手続を保障するべく、国民保護計画に具体的な定めをおくべきであり、基本的人権の保障の観点からは、この点について、関係者からも十分な意見を聞いて、慎重な運用のための規定をおくことが必要である。

第6 安全配慮義務について

1 事態対処法及び国民保護法上の安全配慮に関する規定

事態対処法及び国民保護法には、下記の通り国や各自治体において、安全確保に配慮すべき旨を定めた規定をおいている。

- (1) 政府の安全確保に関する規定(事態対処法17条)
- (2) 国及び地方自治体の安全確保に関する規定(国民保護法22条)
 - a 避難住民の誘導に必要な援助について協力する者への安全配慮(法70条)
 - b 内閣総理大臣又は知事が運送の指示をする場合の運送事業者の安全確保への配慮(法73条3項)
 - c 救援に必要な援助について協力する者の安全確保への配慮(法80条)
 - d 要請又は指示に応じて医療を行う者の安全確保措置(法85条)
 - e 武力攻撃原子力災害に係る応急措置等を行う者の安全確保への配慮(法1

05条)

- f 放射性物質等による汚染の拡大の防止に係る措置を行う者の安全確保措置（法110条）
- g 武力攻撃災害に対処するための措置の実施に必要な援助について協力する者の安全確保への配慮（法115条）
- h 消防の応援等のために出動する職員の安全確保措置（法120条）
- i 保健衛生の確保に関する措置の実施に必要な援助について協力する者の安全確保への配慮（法123条）

以上のように、事態対処法、国民保護法には、措置の実施にあたって、安全の確保につき多くの規定をおいているが、これは、対処措置に携わりあるいは協力する者について、その生命又は身体を危険にさらしてまで、対処措置を実施する必要がないという、事態対処法、国民保護法の基本的な考え方に基づいている。

2 安全配慮義務の内容の明確化と関係者の生命身体の安全の保護の必要性

事態対処法17条では、「政府は、地方公共団体及び指定公共機関が実施する対処措置について、その内容に応じ、安全の確保に配慮しなければならない」と定め、国民保護法22条では、国、都道府県、市町村が、国民保護措置について、「その内容に応じ、安全の確保に配慮しなければならない」と定めている。

いずれも規定が抽象的であって、安全配慮義務の具体的な内容は、解釈や実際の運用に委ねられているが、対処措置の円滑な実施のために地方公共団体の職員や指定公共機関、指定地方公共機関の職員の生命身体の安全を犠牲にすることが許されないのは当然であって、国民保護計画作成にあたって、国民保護措置の実施に携わる職員の安全を確保するために具体的な定めをおく必要がある。

警報を発令するにあたって「武力攻撃が予測される地域」を定めることになるが、政府の解釈では、当該地域においては、国が地方公共団体や指定公共機関に対して、対処措置の実施を要請し、又は指示することはできないとされている（磯崎陽輔「武力攻撃事態法の読み方」78頁）。また、国や地方公共団体が、例えば運送業者である指定公共機関や指定地方公共機関に対して、武力攻撃が予測される地域の外から、当該地域に入って、避難住民を救出するよう要請することはできないと解されている（同書及び磯崎陽輔「国民保護法の読み方」62頁）。

したがって、警報が発令されて武力攻撃が予測される地域に指定された場合には、実際に当該地域において国民保護措置を実施することはできなくな

り、日弁連意見書で指摘した通り、国民保護法自体の現実性、実行可能性について大いに疑問がある。

政府は、避難住民の誘導など住民の避難に係る措置については、市町村の職員は、武力攻撃の予測される地域において、住民と共に避難しつつ、当該避難住民の誘導に当たることになると考えているようであるが、これも安全配慮義務を考えれば、職員に措置の実施を強制すべきものではない。まして、指定地方公共機関に指定された業者などの職員など民間人に対して、武力攻撃が予測される地域内での活動を指示することはできないと考えるべきである。

そのため、関係団体の職員が、自らの生命、身体の安全を考えて、国民保護措置の実施の拒否ができることを保障するなど、安全配慮義務との調整をどのように図るかについて十分に慎重な議論を重ねた上で国民保護計画の作成や、具体的な避難実施要領を定める必要がある（法61条1項、2項）。

また、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対して、都道府県知事や市町村長は、避難住民の運送を求めることができるが（法71条1項）、正当な理由があれば求めに応じないことができるのであって（法71条2項）、安全配慮義務の政府解釈からすれば、既に武力攻撃の発生が予測される地域での運送については応諾義務はないと考えられるが（前記「国民保護法の考え方」182頁）、更に、未だ具体的に武力攻撃が予測される地域に指定されていない場合であっても、生命身体への危険が予想されるという理由による拒否は、「正当な理由」による拒否として認めるよう解釈すべきであって、危険な行為を事実上強制することにならないような規定を国民保護計画におくべきである。

第7 報道の自由、知る権利への配慮をした国民保護計画の作成の必要性

1 知る権利は表現の自由の前提として、民主社会を維持発展させるために極めて重要かつ基本的な権利であり、最大限に尊重されなくてはならない。そして、放送事業者等の報道機関による報道の自由、その不可欠の前提である取材の自由は、知る権利を実質化するものであって、これに対する制限は知る権利の否定に繋がる。また、報道機関による公権力に対する監視や世論喚起の機能も重視されるべきものである。

このような知る権利・報道の自由は「武力攻撃事態等」の有事においてこそ、最大限に保障されなくてはならないことは、歴史が示すところである。

2 国民保護法における知る権利・報道の自由を含む表現の自由の侵害の恐れのある規定の存在

法5条2項及び7条2項は、国民及び放送事業者たる指定公共機関又は指定

地方公共機関の言論その他表現の自由は尊重される旨規定する。また、法8条は、国及び地方公共団体は、国民の保護のための措置に関し、正確な情報を、適時に、かつ適切な方法で提供しなくてはならないとする。

しかし、これらの理念規定にもかかわらず、次に述べるとおり国民保護法の諸規定及び関連法令等を併せ観るとき、知る権利・報道の自由が侵害される危険性は極めて高いのであって、国民保護保護計画を作成するに当たっては、知る権利、報道の自由を侵害することのないよう充分かつ慎重な配慮を行う必要がある。

3 放送事業者である指定公共機関、指定地方公共機関に対する規定

国民保護法では、NHKのみならず民間放送局（以下、「民放」という。）も指定公共機関又は指定地方公共機関に指定できることが明記されており（7条2項）既にNHKと民放19社が指定公共機関に指定されている。

ところで、国民保護法は、指定公共機関又は指定地方公共機関である放送事業者について、特に地方公共団体との関係に限ってみても以下の責務等を規定する。なお、放送事業者以外の新聞、雑誌、インターネット配信業者等のメディアについても今後法的規制がなされる可能性は否定できない。

- (1) 都道府県知事が国民保護計画を定める際に、指定公共機関及び指定地方公共機関並びにその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の陳述その他必要な協力を求めることができる（法34条7項）。
- (2) 指定地方公共機関は、国民の保護に関する業務計画を作成し、これを速やかに知事に報告すべき責務がある。知事は、これに必要な助言をなすことができる（法36条）。
- (3) 指定公共機関又は指定地方公共機関である放送事業者は、対策本部長の警報（法50条）、知事の避難の指示（法57条）、知事の武力攻撃災害緊急通報（法101条）の報道が義務づけられる。

4 報道の自由、知る権利の侵害の危険性

前述のような国民保護法の規定は、報道の自由や知る権利を侵害する恐れがたかいのであって、国民保護計画の作成や運用にあたっては慎重な配慮が必要である。

すなわち、国や地方公共団体が提供する情報が適切妥当な内容のものか否かは、放送事業者等のメディアによる複合的・多角的な取材や報道によって検証されうる。かかる、検証過程にさらされない情報は市民の適正な判断をゆがめ誤った選択を強いる危険性がある。特に、有事における情報についてはこの観点からの検証が不可欠である。また、報道の自由・取材の自由は取材源の秘匿を生命とするものである。

しかし、放送事業者に関する上記規定のみを見ても、放送事業者は、政府や知事に対して取材過程で知り得た情報等を取材源を含めて、政府に提供することを事実上強いられる危険性がある（法34条）。また、放送事業者は報道の根幹にかかわる体制や報道姿勢について「業務計画」として作成し、これを内閣総理大臣や知事等に報告する責務を負い、かつ「助言」を受ける。これは報道

の自由の根本をなす取材活動を含む報道体制・姿勢を定めるについて公権力の関与を認めることに他ならない（法36条）。報道機関としての自主的な体制の構成維持がないところに、報道の自由はあり得ない。さらに、対策本部長や知事が、如何なる情報・経緯に基づき武力攻撃事態等の現状を認識したかに関しての検証を前提とせず、放送事業者は、速やかに警報など一定の放送をすることが義務づけられる（法50条、57条、101条）。

特に、武力攻撃事態等の現状については、その多くが防衛秘密とされ、放送事業者等の取材が著しく制限される。また、武力攻撃事態下において、立入禁止施設・警戒区域の指定がなされれば、そこへの立入・不退出は罰則をもって禁じられ（法193条）報道機関の取材活動に大幅な制約が課されることも否定しえない。

このように国民保護法は、報道の自由や知る権利の保障の観点から見て非常に多くの問題を抱えているが、国民保護計画を作成する上では、上記の問題点を回避できるような具体的な定めを行うとともに、国民保護計画作成にあたっての情報提供の要請、指定地方公共機関が作成した業務計画に対する助言などにおいて、報道の自由を侵害することのないような慎重な運用が必要である。

第8 自然災害のための制度の転用の問題点

1 自然災害と武力攻撃災害は異なること

国民保護法は、「武力攻撃災害」という概念を用いているが、武力攻撃災害と自然災害は全く異なるのであって、これを災害として同一視した対策をとることは、両者の違いを無視した安易な人権制限を容認することにつながる危険性がある。

すなわち、同法によれば、「武力攻撃災害」とは、「武力攻撃により直接又は間接に生じる人の生死又は負傷、火災、爆発、放射性物質の放出その他の人的物的災害」（法2条4項）をいうとされる。このように、同法は、本来人為的に引き起こされる武力攻撃による被害を、不可避免的に発生する自然災害と同種であるかのようにいうことにより、自然災害を対象とする、既存の災害対策法制によって構築された組織やネットワークを転用しようとしている。

我が国の災害対策法制は、伊勢湾台風を契機として制定された、災害対策基本法を中心として法制化されているところ、同法は、国、地方公共団体、及びその他の公共機関によるネットワークを構築し、総合的・計画的な防災行政を整備・推進することを目的としている。そして、その基本は、国民の生命・身体・財産を災害から保護すること（災害対策基本法1条）、すなわち憲法の基本原理である基本的人権の保障にある。しかるに、国民保護法は、前記のとおり、憲法の平和主義、基本的人権の保護という、憲法の根幹を損

なう重大な危険をはらんだ法であり、かかる法を実現するために、災害対策法制に基づく諸制度を転用することには、次ぎに述べるような慎重な検討が必要である。

国民保護法が「武力攻撃災害」という概念を用いて、武力攻撃による被害を一種の自然災害であるかのように位置づけることは、国民の協力や強制措置について合意を得ようとするねらいもあるのではないかと考えられる。我が国は、全世界の0.25%の面積しかないにもかかわらず、全世界の地震の10%が発生する地震大国であり、有数の火山国であり、台風の進路に位置するという、希有なほど自然災害を受ける国である。国民の側には、自然災害に対する、国や自治体の災害予防、災害応急対策、災害復興等の諸施策を強く要望する意向があり、またこれらの措置を支持し受容する基盤がある。

国民保護法は、政府に対して国民に対する啓発に努めることを責務として定めているが（法43条）、政府あるいは地方公共団体が啓発活動を行うにあたって、このような国民の自然災害に対する意向を利用し、武力攻撃の事態と自然災害とを同種のもので誤解させるような啓発活動を行い、国民の協力や、強制措置を受忍させ、国を中心とする集権的な支配体制を構築し、国民の権利制限を容易に実現しようとしてはならない。

したがって、国民保護計画を作成するにあたって、また国民保護法に定める国民保護措置を実施するにあたって、安易に災害対策法制に基づく諸制度を転用すべきではなく、自然災害と武力攻撃事態等による被害の性格の違いや、そもそも武力攻撃事態等の発生やその認定自体が、自然災害と異なって、政治性を有するものであって、自然災害と同視できないことを、各地方公共団体は十分に念頭におく必要がある。

- 2 国民保護法は、災害対策法制を転用するだけでなく、「武力攻撃災害」に名を借りて、政府による中央集権的な支配体制を構築し、地方自治を形骸化する危険をはらんでいる。

災害対策基本法は、総合的な災害対策の具体的な作用について、市町村長が最も現場に身近であることから、基本的な現場対応機関とする構造をもっている（災害対策基本法52条、53条1項、54条、56条、59条、60条、64条1項）。特に同法58条は、市町村長に、災害が発生するおそれがある場合に、消防機関に出動命令をなし、警察・海上保安庁に出動を求める権限を与え、同法60条は、避難指示の権限をも与えている。

これに対し、国民保護法では、「武力攻撃災害」に際しては、国はトップダウンに地方公共団体に指示し、是正命令を発し、直接執行することを可能として、集権的な支配統制権を与えている（法56条、60条、88条など）

のである。

地方公共団体は本来住民の生命や安全保護のための第一義的な責務と権限を有するのであって、国民保護法の下においても、各地方公共団体は、住民の生命、身体、財産の安全を第一に考えた国民保護計画の作成と、措置の実施を考えるべきである。

以 上