

「平時」から「有事」への移行と国民保護！

(副題：初動対処に遺憾なきを期すべし)

山下副理事長

1 問題認識

国民保護法が施行され、各市町村の国民保護計画の策定が昨年度末をもって終了し、国民保護の体制が一応整ったかに見える。然しながら、策定された県や市レベルの計画、指定公共機関の業務計画等の内容に関する精査や上下左右の整合性に関しては十分に為されていないように見受けられると言ったら穿ち過ぎだろうか。

その様な観点から、一つの問題点を挙げるとすれば、平時と有事の谷間即ちグレーゾーンを如何に埋めるか、如何に所謂有事に移行するか、初動の対処は如何にあるべきかと言う事項が必ずしも十分ではないと言うことであろう。

事案の内容・種類・事態の推移等によっては、災害対策基本法、消防法、警察官職務執行法等の（平時・有事を通ずる）法律のみで対処するのか、或いは武力攻撃事態対処法等の有事の法律をも適用して対処するのが判断されることとなる。

平時から有事への移行段階は平時でもなければ有事でもない、曖昧模糊とした言わば灰色の時期である。この時期は、平時の法律では十分に対応し得ない可能性が高いが、さりとして有事の法体系を適用する訳にも行かない。

このような平時から有事に移行する段階の対応を如何に為すべきかが極めて重要である。この時期における（初動）対処の適否が事後の対処の方向性を規定し、或いはその適否が被害等の拡大或いは終息に重要な影響を及ぼすということも有りうるのである。

本稿は以上のような問題認識に基づき、国民保護における平時から有事への移行について検討し、併せて参考となる事例等を紹介しようとするものである。

2 平時から有事への移行

平時の状態から多数の死傷者が発生したり、建造物等が破壊されるなどの事件や事故と思しき異常事態が惹起しても、当初の間はその原因の特定が困難である場合が多かろうと思われる。従って、事案等の惹起の当初から、武力攻撃事態若しくは緊急対処事態であると迅速且つ明らかに認定される場合はともかく、当初は、通常の災害対処の態勢で対応せざるを得ない。状況の判明に伴い、何れかの事態と認定され、それに応ずる対応措置が採られる。しかしながら、一般的にはそのような事態の認定には、ある程度の時間を要するものと考えらるべきであろう。

然しながら、このような平時とも有事とも明確に断じ得ない、認定し得ない段階においても住民の生命・身体及び財産の保護のために、国、地方自治体、関係機関はみずから発意し、或いは命令・指示・要請により、所要の措置を当然実施すべきである。

これらをケース化すれば、次のようになるであろう。

ケース 1：風水害等のように、事前に災害の発生を予期しうる場合には、自然災害対応の態勢をもって対応する。（当初から大規模災害対応態勢型）

ケース 2：事前の兆候等があつて、当初から武力攻撃事態等または緊急対処事態と認定され、当初からそれらに対応するパターンもある。（当初から有事対応態勢型）

ケース 3：当初は大規模災害等の態勢で対応しつつ、状況の判明に従い、有事対応態勢に移行するケースも有りうる。（勿論、結果的に当初態勢のままに対応するということが有り得るであろうが、・・・）（有事対応態勢へ移行型）

明確に大規模自然災害である場合を除いては、この第 3 のケースが多いのではなかろうかと思う。特に 9.11 テロ以降はこのケースの蓋然性が高まっているものと認識すべきである。



(テロなのか？ 事故なのか？ 災害なのか？ 写真は消防庁 HP から転載)

3 基本指針、都道府県及び市町村国民保護モデル計画に見る関連記述

(1) 初動連絡体制に関する記述の任意的記載について

都道府県(以下「県」と略記)及び市町村(以下「市」と略記)モデル計画は何れも第 3 編 武力攻撃事態等への対処 に第 1 章「初動連絡体制の迅速な確立及び初動措置」を設けている。

記載は県モデル計画においては「任意的記載事項」¹とされているが、市モデル計画においては、任意的記載事項との記述はなく、知事と市町村長の責務・役割の差を端的に表わしている。²

(2) 初動連絡体制の迅速な確立等に関する記述趣旨

本章の記述趣旨は囲みで次のように記載されている。³

『多数の死傷者が発生したり、建造物が破壊される等の具体的な被害が発生した場合には、当初、その被害の原因が明らかではないことも多いと考えられ、県は、武力攻撃事態や緊急対処事態の認定が行われる前の段階においても、住民の生命、身体及び財産の保護のために、現場において初動的な被害への対処が必要となることが想定される。初動体制を確立し、関係機関からの情報等を迅速に集約・分析して、その被害の態様に応じた応急活動を行っていくことが極めて重要となることから、政府による事態認定の前の段階における県の初動体制を定める。』

市のモデル計画においては「他の市町村において攻撃が発生している場合や何らかの形で攻撃の兆候に関する情報が提供された場合においても事案発生時に迅速に対応できるよう、即応体制を強化しておくことが必要となることも考えられる。」との文言⁴が追加されている。

(3) 記述内容に関する問題

記述内容は、タイトルからは、所謂平時から有事への移行、平時と有事に間におけ

1 「都道府県国民保護モデル計画」46p

2 後述する 5 (1) イ を参照

3 都道府県国民保護モデル計画 46p

4 市町村国民保護モデル計画 31p

る夫々の地方公共団体が採るべき「体制」に関する記述とその間の措置に関する事項の二本立てであるが、記述趣旨からも明らかなように、実際は前者が主体である。

ア 初動連絡体制

県及び市モデル計画においては、「知事（市長）は、現場からの情報により多数の人を殺傷する行為等の事案の発生を把握した場合には、（速やかに県及び県警察に連絡を行うと共に） 県（市）としての確且つ迅速に対処するため「緊急事態連絡室（仮称）」を速やかに設置する。」⁵この連絡室は危機管理に不可欠な少数人数の要員により構成すると規定している。

イ 初動措置概要

県モデル計画では、関係機関が講じる措置に関する情報を収集・分析し、被害の最小化を図ると記載されている。

一方、市モデル計画では、各種の連絡調整のほか、①現場の消防機関による消防法に基づく火災警戒区域又は消防警戒区域の設定或いは救助・救急の活動状況を踏まえ、②必要により災害対策基本法に基づく避難の指示、警戒区域の設定、救急救助等の応急措置を行う。③警察機関との緊密な連携を図ること等が記載されている。

また、政府による事態認定がなされ、市に対し、市対策本部の設置の指定がない場合においては、市長は、必要に応じ国民保護法に基づき、退避の指示、警戒区域の設定、対策本部設置の要請などの措置等を行う。

4 各都道府県及び各市町村が策定した国民保護計画の特色

(1) 計画作成の特色（タイプ）

都道府県並びに市町村の国民保護計画を俯瞰してみると、特色がある。殆どの計画が県又は市のモデル計画の範囲内で記述しているが、非常に具体的且つ詳細に計画している計画又は緊急事態に関しての対処要領を特出ししているタイプがある。

- 詳細具体化タイプ：東京都並びに都区市町村の計画
- 特出しタイプ：横浜市

(2) 詳細具体的計画：東京都及び区市町村の国民保護計画の計画体系及び内容の概要⁶

東京都の国民保護計画は、全 9 章から構成されており、その第 7 章に「大規模なテロ等の(緊急対処事態)への対処」が記述しており、その節は次の通りである。

第 1 節 初動対応力の強化

- 1 危機管理体制の強化
- 2 マニュアル等の整備
- 3 発生現場における連携協力のための体制づくり
- 4 不特定多数の人々への情報伝達
- 5 装備・資器材の備蓄
- 6 訓練の実施

第 2 節 平時における危機情報の監視

- 1 危機情報の把握及び警戒対応
- 2 住民等の協力

第 3 節 発生時の対処

- 1 国による都対策本部設置指定が行われている場合
- 2 都対策本部設置指定前にテロ等が発生した場合
- 3 緊急対処事態対策本部への移行

第 4 節 大規模テロ等の類型ごとの対応の留意点

⁵ 脚注 2、脚注 3 に同じ

⁶ 東京都国民保護計画(概要) 報道発表資料(2006 年 3 月掲載)

(3) 特出し計画タイプ：横浜市の緊急事態対処計画⁷

横浜市の緊急事態対処計画は5部構成であり、その第5部に事件等の緊急事態種別対応計画があり、その第1章にテロ事件対策が記述されている。

尚参考までに、第2章以下の章には次のような緊急処理事態別の計画が記載されている。教育施設における事件対策、公共交通機関における事件対策、感染症対策、家畜伝染病対策、食中毒対策、毒物・劇物などによる健康被害対策、危険動物・有害昆虫などの対策、環境汚染対策、その他の対策であり、考えられる限りの事件や事故等を網羅している。

第1章の節構成は

第1節 想定する事件等の緊急事態

第2節 事前対策

第3節 施設の警戒

第4節 緊急対策 となっている。

横浜市の計画は、所謂「緊急事態基本法」の横浜版とも言うべきものであり、幅広く具体的に捉えている点で評価できる。

5 平時から有事初期段階における対応の在り方

(1) 緊急処理事態であると政府が認定する以前の段階における初動対応

ア 初動対処体制

モデル計画に於いては「緊急事態連絡室(仮称)」を設定して対応することとしている。この細部は県や市の判断に任されている。

県又は市においては、突発的な事態の惹起に際しては、対処体制を逐次に強化(先ず情報収集体制、次いで初期対応に必要な最小限な体制等)する場合もあれば、一気に先ず災害対策本部を設立することもある。

陸上自衛隊に於いては、危機管理等対処を要する事態に際しては、司令部等の非常勤務態勢(第1種から第3種までの勤務態勢)を定めているが、自治体においても同様なシステムを構築して対応することが必要である。

イ 初動対応措置

風水害のように逐次に状況が切迫する場合には当初から組織的な対応をすることも体制も万全にすることが可能である。然しながら、突発的な事態で、状況によっては緊急処理事態に該当する可能性もなしとはしない事案に際しては、所謂状況対応型の対応を行う以外にない。

即ち、消防機関は救急・救助活動、消防、消防・火災警戒区域の設定等を、警察機関は避難措置⁸等を行うこととなる。

地方自治体としては、災害等規模の広がりや警察・消防等からの情報提供・情報を入手して事後の対応を検討することとなる。

災害対策基本法における市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計

7

<http://www.city.yokohama.jp/me/anzen/kikikanri/taisyokeikaku2005/taisyokeikaku.htm>

1

8 警職法第4条

画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。⁹その役割は次の通りである。

- 発見者の市町村長等への通報（54条）
- 住民への警報の伝達・警告（56条）
- 消防機関への出動命令、警察官等への出動要請（58条）
- 災害拡大防止のための設備・物件の除去等の指示（59条）
- 避難勧告・指示（60条）
- 法令等に基づく消防、水防、救助等の応急措置の実施（62条）
- 警戒区域の設定（立入制限・禁止、退去命令）、警察官による代行、自衛官による代行（63条）
- 土地、建物、工作物の一時使用等（64条）
- 知事等に対する応援要求（68条）
- 知事に対する自衛隊の災害派遣の要請の要求（68条の2）

実に多くの権限が市町村長には付与されている。災害対策における市町村長の責務の重さを実感せざるを得ない。

避難や警戒区域の設定等についての罰則規定が設けられていない¹⁰ので、状況によっては、強制力を伴う措置が必要となる緊急事態においては問題となる可能性がある。

③ 警戒の要請

緊急処理事態であった場合にも備え、関係する施設管理者等に情報提供すると共に、所要の警戒要請を行うことも考慮する必要がある。

ウ 逐次に組織的対応へ移行

当初は上述の如くに警察と消防のみが現場で共同することとなろう。然しながら、被害の拡大や被害状況の逐次の判明に応じて地方自治体は関係する機関等に救助・救出活動等を要請・依頼して逐次に対応力を強化することとなる。

この為、現地調整所¹¹に類似した調整機関を現地に設定して組織的活動が為されるように措置することもある。

何れにしろ、この間における首長のガバナビリティが問われる。

エ 留意事項

(ア) 最悪に備える

緊急事態に該当するか否かが不明な場合においても、明らかに自然災害等であって緊急処理事態に概要しないことが明らかな場合以外は、最悪の場合をも考慮して対応することが必要である。具体的には緊急処理事態連携モデルに規定する関係機関に対して所要の情報を継続的に提供し、事前の準備に関して所要の調整を始めること等である。この段階では緊急事態対応国民保護措置は実施できない。

(イ) 被災者の迅速な救出等と被害の拡大防止

被害者の迅速な救出は当然の措置ではあるが、同時に二次災害等の被害の拡大防止が必要である。緊急処理事態の場合には安易に現場に進入して、反って被害

⁹ 災害対策基本法 第5条

¹⁰ 災害対策基本法 113条～117条

¹¹ 市町村国民保護モデル計画 37p 尚、内閣官房から「国民保護を円滑に実施するための現地調整所の在り方について（平成19年4月9日）」が発出されている。

を拡大することもあり得るので十分な警戒が必要だ。適切な警戒区域の設定及び避難誘導等の措置により、被害の拡大防止を図らなければならない。このため、現場に所在する自治体の責任者、警察、消防機関、DMAT¹²、施設管理者等の関係者間の迅速な意思決定が必要である。事態認定以前においては現地調整所を設置する法的根拠はないけれども、同様な機関は必要である。

(ウ) 所要の情報収集

事態が緊急対処事態に該当するか否かを政府が判断するに必要な情報を収集して、可及的速やかに報告する必要がある。

自治体にはこの種情報収集能力は欠落しているので、関係機関の協力を求めることが必要となる。特に被災者の状態（たとえば倒れている、痙攣している、嘔吐している、鼻血を流している、咳き込んでいる等）、匂いや有色の気体等がある等の周囲の状況、倒れている人々等の状況等を収集することが必要である。被災や災害の状況に遭遇して何か常ならぬものを感じ得るような感覚というか嗅覚的なものを有していることが必要であろう。そのような動物的な感覚は本来人が有している筈のものであり、それらを取り戻すことも必要である。

被害者を搬送した病院や現場で治療等に当たった DMAT 等の情報をも活用する。現場の状況をチェックする為のシートの整備が必要である。

(2) 事態認定(緊急対処事態等)に伴う対応

ア 対処体制

国の対策本部から県に対し、また県を通じ市に対して、対策本部を設置すべき旨の通知があった場合には、直ちに対策本部を設置して新たな体制に移行すると共に、今まで設置していた初動対処体制は廃止する。

イ 緊急対処保護措置

知事等が実施する緊急対処保護措置（措置事項は、法第 11 条を準用）、市町村が実施する緊急対処保護措置(措置事項は、法第 16 条を準用)を実施することとなる。

この場合において、既に災害対策基本法に基づく避難の指示等を講じている場合には、既に講じた措置に代えて、改めて国民保護法に基づく所要の措置を講ずる。

県、市のモデル計画においては、警報の通知及び伝達を除き、原則として武力攻撃事態等への対処に準じて行うとのみ規定されており、その細部は記載されていない。

尚、国民保護法においては、立入制限区域への立入の制限若しくは禁止又は退去命令に従わなかった者(法 102 条 7 項違反)、警戒区域への立入の制限若しくは禁止又は退去命令に従わなかった者(法 114 条違反)に対する罰則規定が設けられており、災害対策基本法よりも強制力を持った措置の実行が可能である。

因みに、立ち入り制限区域の設定は都道府県公安委員会等が設定する。¹³

ウ 対処マニュアルの作成等

県及び市の計画の何れも、モデル計画と同様の記述でお茶を濁していると思えない。

この点で、東京都の国民保護計画は 第 7 章第 1 節 2 においてマニュアル等の整

¹² DMAT : Disaster Medical Assistance Team 災害現場等に派遣される機動力のある、トレーニングを受けた、医療チームであり、逐次編成が進展している。

¹³ 国民保護法第 102 条 5 項

備の項を設けて、

- ① テロの類型に応じた対処マニュアルの整備
- ② 都が管理する施設（ライフライン、大規模集客施設）等の対処マニュアルの整備
- ③ 同様の民間施設等に対しても対処マニュアルの整備を要請することとしており、現実的な対応であると言えよう。

エ 大規模テロ等の類型ごとの対応の留意点(東京都計画)¹⁴

(ア) 大量殺傷物質によるテロに共通する留意点

共通する留意点として①対処の基本 ②応急措置の実施(緊急通報の発令、退避の指示、警戒区域の設定) ③関係機関との連携 ④知事及び警視総監の権限について記述している。

このうち、「対処の基本」は次のように記述してある。

「都は、大量殺傷物質（ダーティボム、生物剤、化学剤）を用いたテロ（以下「NBCテロ」という。）による汚染が生じた場合の対処について、国による基本的な方針を踏まえた対応を行うことを基本とし、それに加えて、現場における初動的な応急措置の実施に重点を置き対処する。この場合、各省庁が汚染拡大防止のために行う活動内容について、総務省消防庁から必要な情報を入手する。」
これは、NBCテロ等の特性上止むを得ないものである。

然しながら、現場における初動対処や応急措置を重視とする旨が記述してある。何れにしても、現場において何を為すべきか、何が為し得るのかを確実に詰める必要がある。

(イ) 事態類型ごとの初動対応及び平素の備えに関する留意事項(東京都計画)

類型として列挙されている事態は以下の7類型である。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 危険物質等を有する施設への攻撃② 危険物質等を有する施設への攻撃③ 大規模集客施設等への攻撃④ 大量殺傷物質による攻撃(ダーティボム)⑤ 大量殺傷物質による攻撃(生物剤)⑥ 大量殺傷物質による攻撃(化学剤)⑦ 交通機関を破壊手段としたテロ |
|---|

夫々の類型に於いては、事態例、影響、平素の備え、テロ等への対処上の留意事項に区分して記載している。

6 平素の備え

平時から有事へ移行段階に於いては、各種の措置を行うにしても時間的余裕がなく、また状況不明下の対応の実行となる公算が高い。かかる状況に的確に対応するためには、平時の備えというか事前準備が極めて重要である。事前準備の適否が死命を決すると言っても過言ではない。

モデル計画に於いては編を設けて、「平素の備え」として詳述している。然しながら、「平素の備え」と言う文言ではインパクトがなく、あらゆる事態を対象としているため、

¹⁴ <http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/knowledgepdf/kokumin/keikaku7.pdf>
212p～224p

ややもすれば焦点がぼけやすいような気がする。その点、東京都国民保護計画は、特に大規模なテロ等（緊急処理事態）の章に 1 節を設けて、「初動対応力の強化」として記述しており、インパクトがあり、対象をテロ等に絞ってもおり且つ簡潔である。

参考までにその項目を示す。¹⁵

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 危機管理体制の強化<ol style="list-style-type: none">(1) 「テロ等への対処に関する事業者等連絡会議（仮称）」の設置(2) 大学や研究機関との連携の確保等(3) 民間のライフライン等施設及び大規模集客施設等の危機管理の強化2 マニュアル等の整備<ol style="list-style-type: none">(1) 危機発生時の対処方針の見直し(2) テロ等の類型に応じた対処マニュアルの整備(3) 都庁など都が管理する施設における対処マニュアルの整備(4) 民間施設における対処マニュアルの整備3 発生現場における連携協力のための体制作り<ol style="list-style-type: none">(1) 大規模集客施設等と緊急連絡体制の整備(2) 現地連絡調整所の運営等に関する協議4 不特定多数の人々への情報伝達5 装備・資材の備蓄6 訓練の実施 |
|--|

為すべきことの多さに圧倒されるかも知れないが、事前の周到的準備の適否が初動対処の適否を左右することを銘肝する必要がある。

また、横浜市の緊急事態対処計画においても事前対策等に関して述べている。

7 如何にして埋めるか

平時と有事のグレーゾーンへの対処について現行法及び各種計画を概観したが、上述したシステム作りのみだけでは矢張り不十分である。そのような観点から思い付くままに幾つかを列記しよう。

① 現場に所在する（可能性のある）リーダーの教育

現場の状況に応じた的確な判断や住民等への適切な指示を出来るリーダーの養成が必要である。現場の小部隊指揮官の状況判断や指揮能力向上が望まれる。状況不明下の作戦においては現場指揮官のリーダーシップが極めて重要であるが、それと全く同じである。

特に現地調整所を運営する地方自治体の職員の指揮・総合調整能力の向上が肝要である。（原則的には現地調整所は地方自治体が運営する。）

② 国民に対する適切な啓蒙教育

如何なる状況が生起するのか、その事態に応じてどのように行動すべきか等に関するサバイバルテクニックの訓練や教育等も継続的に実施する必要がある。自分の身は自分で守るという意識の涵養とそれに必要な知識や技能の習得は重要である。

また、国民の現場所在の関係機関の行動への理解と協力が不可欠である。罰則や強制力がなければ機能しないというのではなく、国民の自発的協力を得られるべく所要の啓蒙等が必要である。

¹⁵ 東京都国民保護計画 202p～204p

3

身の回りで急な爆発が起こったら

みなさんの身の回りで急な爆発が起こった場合は、警報が発令された、
れていないに関わらず、以下のことに留意しましょう。

- とっさに姿勢を低くし、身の安全を守りましょう。
- 周囲で物が落下している場合には、落下が止まるまで、頑丈なテーブルなどの下に身を隠しましょう。
- その後、爆発が起こった建物などからできる限り速やかに離れましょう。
- 警察や消防の指示に従って、落ち着いて行動しましょう。
- テレビやラジオなどを通じて、行政機関からの情報収集に努めましょう。



(サバイバルテクニックを身につけよう！ 図は内閣官房 HP から転載)

③ 現場広報のあり方の確立

災害現場に所在する住民等に対して、どのように避難や退避を指示するか、パニックを起こさせることなく、整齊たる行動をさせるための現場広報を検討する必要がある。

④ 関係機関のより自主的な活動の助長

命令や状況の判明を待つことによって徒に被害を拡大することが十分に考えられる。従って、関係する機関がより自主積極的に活動することが重要であり、それがある程度は許容されなければならないのではなかろうか。超法規的行動を認めるのかと

お叱りを受けそうであるが、然に^さあらず、そのような枠組みが必要であるということである。

⑤ 迅速な事態認定の為のシステム

平時とも有事ともつかない時間は短ければ短いほど良い筈である。現実には相当な時間が掛かるのではないかと危惧せざるを得ない。考えてもみよ。わが国に害意を有するものは、事態のグレードアップを出来る限り遅らせようとするだろう。そういう状況に於いて如何に早く所要の情報を収集し、国家としての状況判断に資するかが重要である。

このため、検知のための器材や態勢は十分か。入手した情報資料の報告・処理態勢は完全かどうか、厳しく問われるべきであり、早急に確立されねばならない。

それらの能力を有する自衛隊の活用をどう考えるべきだろう。云うまでもなく有事や国民保護措置（緊急事態保護措置を含む）の武力攻撃災害の最小化の一環としてのモニタリング等においては運用できるけれども、グレーゾーンの状態時に活動できるのか。省庁間協力に対応するのだろうか？

何れにしろ、グレーゾーンの時間を如何に短くするかが重要である。

⑥ 事態の推移に柔軟に対応する態勢を！

事態が逐次に上がるにつれ、それに伴う権限や行動対応が段階的に上げられる。あの瞬間からは今までとは違う権限でやれといわれて簡単に出来るのであろうか。法体系上は多分問題はないのだろうが、現実的対応であるとは云い難い。

現実的には、非常事態が宣言された段階で、事態に応じ合理的な範囲で権限を行使出来るようにしておくべきではなかろうか。

特に、自衛隊の運用は抑制的に規定されているため、Aに対してはa'、Bに対してはb'、Cに対してはc'と言うように細かく規定されている。如何なる事態であるか明確に認定し得ない事態に対しては多分に平時にも適用しうる責任と権限で対応せざるを得ない。緊急に対処する必要があるような事態においては災害派遣、治安出動或いは国民保護等派遣又は警察等の支援後拠という形で対応することとなるが、緊急対処事態がゲリラや特殊部隊による武力攻撃の可能性もあり、ある意味においては、手枷足枷の状態、十分な対応が出来るかどうかについては疑問なしとはしない。階段状にグレードアップするような対応ではなく、滑らかに事態に応じた合理的な対応が出来る態勢が望ましい。現場がジレンマに陥らぬような体制を構築しなければならない。

事態に応じ対処すべき行動標準を定めたROE¹⁶の策定と徹底が必要である。

8 結言

平時の状態から緊急時の態勢に如何にスムーズに移行するかが重要である。

その為には、最悪事態を想定して対応することであり、それを前提にした諸準備を周到に行うことである。

一方、9.11 米国同時多発テロ移行、世界は新たな時代に突入したといわれ、新たな脅威や多様な事態に的確に対応することが特に求められるようになってきている。即ち、今日の情勢下では、平時とも有事ともつかぬ灰色の時間が多分に存在し、平時から徐々に有事へ移行せざるを得ない様な事態が通常であると考えざるを得ない。

わが国としては、これらの状況変化に対応するために、平時から有事へ切れ目のない対応を行うための体制整備が必要である。災害対策基本法には「災害緊急事態」¹⁷を布告することができることとなっているが、本稿が課題とした平時から有事への移行という状況にはそぐわない。警察法にも緊急事態を布告¹⁸することが出来ることとなっているが、これとて、その際における特別な権限や措置を可能とするものではない。かかる観点からは、緊急事態基本法の制定が必要であると思われる。

災害対策基本法やその他の関係法令があり、今般国民保護法等が成立し、それらは整合性が取られており、グレーゾーンは埋められたとの論もあるが、どうなのだろうか。迅速な国家や自治体の意思決定、緊急事態における私権制限の程度と基本的人権に関する事項、切れ目なく実効性を担保するシステムの構築等の基本方針や理念を明確にする必要性がある。

本項は緊急事態基本法を論じるものではないが、平成 16 年 5 月、自民党、民主党及び公明党の 3 党が緊急事態基本法（仮称）の骨子について合意し、次期国会で成立を図るとした合意文書が参考になるであろう。残念ながらその成立は未だであり、一刻も早い成立を願わずには折れない。文末に参考資料として付記する。また、民主党は党独自の緊急事態基本法を取り纏めて発表しているので、参考として貰いたい。¹⁹

¹⁶ ROE : Rule Of Engagement 交戦規定(部隊行動標準)

¹⁷ 災害対策基本法 105 条

¹⁸ 警察法第 71 条 緊急事態の布告

¹⁹ http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/pdf/kinkyujitai_hoan.pdf

参考資料²⁰

緊急事態基本法（仮称）についての覚書 （平成 16 年 5 月 20 日）

自由民主党・民主党・公明党の各党は、緊急事態基本法（仮称）の制定の必要性に鑑み、ここにその骨子について了解し、次期通常国会で成立を図ることを合意する。

緊急事態基本法（骨子）

1 緊急事態の定義

対象とする事態（「国家緊急事態」）は、我が国に対する外部からの武力攻撃、テロリストによる大規模な攻撃、大規模な自然災害等の国及び国民の安全に重大な影響及ぼす緊急事態とする。

2 緊急事態における基本的人権の尊重

緊急事態においても、日本国憲法の保障する基本的人権は最大限尊重されなければならない。これを制約することが余儀なくされるに至った場合にあっては、その対処しようとする事態に応じた必要最小限のものであり、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない。

3 緊急事態における国、地方公共団体の責務及び国民の役割

国は、我が国の平和及び安全の確保並びに国民の生命、身体及び財産の保護に万全の措置が講じられるようにする責務を有する。

地方公共団体は、他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、緊急事態に対処する責務を有する。

緊急事態における国民の役割を明確にすることの重要性に鑑み、これを明示する。

4 緊急事態における国会の関与

緊急事態への対処に当っては、開始と終了において、適切な国会の関与を確保する。その際、国会の関与の範囲の明確化に十分留意する。緊急事態に対処するために行政各部が実施する措置は、法律の規定に基づかなければならない。

5 緊急事態における内閣総理大臣の権限

緊急事態における迅速かつ的確な内閣総理大臣の意思決定を確保するため、閣議との関係を検討する。

6 緊急事態における体制の整備

政府が緊急事態に迅速かつ的確に対処するために、内閣総理大臣（内閣）の判断を適切かつ機動的に補佐する仕組みを設けるとともに、対処・予防措置の効果的な実施体制を担保する組織を整える。

（了）

²⁰ 防衛白書（平成 17 年版） 資料 40