

大阪府国民保護計画(概案)に 対する意見書

大 阪 弁 護 士 会

大阪府国民保護計画(概案)に対する意見書目次

第 1	はじめに	.....	1 頁
第 2	国民保護計画の作成について	.....	1 頁
第 3	「第 1 編 総論」について	.....	2 頁
第 4	「第 2 編 武力攻撃事態等への対処」について	.....	9 頁
第 5	「第 3 編 平素からの備え」について	.....	11 頁
第 6	安全配慮義務について	.....	14 頁
第 7	報道の自由、知る権利への配慮	.....	15 頁
第 8	おわりに	.....	16 頁

第1 はじめに

当会は、平成16年3月の国民保護法案の上程にあたり、「国民保護法案は、国民保護が目的であれば避難をするかどうかはそれぞれの国民の任意の意思によるべきところ、都道府県知事は要請や警告よりも強い避難の指示をなしうるものとする。また放送事業者である指定公共機関等の警報の内容の放送、特定物資の売渡・保管、土地家屋の使用、土地建物物資について立入・検査など大きな権利の制約が課される。そして、市民の知る権利、集会、表現の自由の保護についての具体的な措置が確保されていない。」として、「基本的な人権の尊重という、根幹にかかわる部分で重大な危険をはらんでいる」として廃案を強く求めた。更に、当会は、同年6月に国民保護法案など有事法制関連7法案・3条約承認案件が参議院で可決されたときにも、「『有事』の名の下に、憲法が保障する人権が制約され、国民主権と平和主義がないがしろにされたりすることのないように、有事法制のあり方や運用が、憲法の精神に反することのないように、今後も引き続き厳しく検証していく決意である。」と表明した。

しかし、平成16年6月、国民保護法(以下、単に「法」とする場合は国民保護法を指すものとする。)が成立し、これに基づき、本年3月、「国民の保護に関する基本指針」(以下「基本指針」という。)及び「都道府県国民保護モデル計画」(以下「モデル計画」という。)が策定され、今年度中に各都道府県において「国民保護計画」の作成が行われる予定となっている。

大阪府においても、このほど大阪府国民保護協議会において「大阪府国民保護計画(概案)」(以下「大阪府概案」という。)がとりまとめられ、これに対する意見等が募集されることになった。

国民保護法に対する評価は別として、現実に法に則り国民保護計画が具体的に策定される以上、それが真に府民の安全を保護し、万が一にも基本的人権を不当に侵害することのないように、十分な配慮のうえで策定されなければならないことは当然である。

そこで、当会は、基本的人権の擁護を使命とする弁護士会として、このたび公表された大阪府概案に対し、人権保障上留意すべき点を中心として次のとおり意見を述べるものである。

第2 国民保護計画の作成について

1 国は、「基本指針」や「モデル計画」等を示して、平成17年度中に各都道府県において国民保護計画の作成を目指しており、大阪府においても、大阪府国民保護協議会で配布された資料や既に公表されている資料によれば、同協議会自体、これまでに2回開催されただけで、今後も1回しか開催が予定されていないにもかかわらず、平成17年度内の作成を目指すとしている。

しかし、国民保護法など法律の規定上、国民保護計画作成の期限が定められているわけではなく、国民保護計画が住民の生命、身体、財産の安全にとって重要な意義を有するのみならず、人権保障上もその内容には慎重な検討が必要なことを考えれば、その作成にあたり、十分な検討をすることなく、単にモデル計画の枠組みを受け入れるだけの国民保護計画の作成は絶対に避けるべきである。

しかも、大阪府国民保護計画の作成については、府議会には計画策定の報告で足り、府議会の承認が不要であるとされていることからしても、その作成にあたっては、府民の意見を十分に反映させることが是非とも必要であり、このため、大阪府国民保護計画

の作成にあたる大阪府国民保護協議会本会における審議においては、多くの参考人から十分に意見を聞き、また府民からの意見を聴取する機会を設けるなどして、同計画が実施された場合に影響を受ける関係者や住民の意見を反映した大阪府国民保護計画を作成すべきである。

従って、大阪府国民保護協議会本会の回数も今後1回と限定するのではなく、必要な回数と時間を確保すべきであり、また、同協議会の審議に基本的人権の擁護の観点からの意見が出ることを担保するためにも、同協議会の委員には是非とも当会推薦の弁護士を加えるべきである。

2 更に、大阪府概案の内容を検討すれば、未だ検討中の事項や検討されていないが国民保護計画に盛り込むべき事項等が多数存在している。

例えば、

(1) 国民保護措置の実施が想定される事態の一つとして、着上陸侵攻があるとされているが、大阪府概案36頁においては、着上陸侵攻の際の避難措置について、地域が広範囲となり、「国対策本部の避難措置の指示を踏まえ、適切に対応する必要がある。」としており、これはモデル計画に従ったものであるが、このように、国民保護措置の実施が想定される事態につき、現時点では具体的な避難措置や救援の措置について具体的な計画を作成することができないにもかかわらず、これをそのままにして国民保護計画を作成しようとしている。

(2) 住民の避難の措置と自衛隊や米軍の軍事行動との調整をどのように行うのかという点でも、大阪府概案を見る限りは、具体的な計画を策定できる状況には至っていないと考えられる。

ちなみに、大阪府概案130頁以下の「平素からの備え」の第1章において、「府における組織・体制の整備」「関係機関等との連携」「研修」「情報収集・提供」「広報・啓発」「訓練」「備蓄」などの項目が列挙されているが、自衛隊や米軍の軍事行動と避難の措置が具体的にどのような関係になるのか、全く不明である。

また、大阪府概案139頁以下の「警報」の項目においても、同様に軍事行動との関係が全く不明である。

大阪府下には米軍基地はないものの、新ガイドライン・周辺事態法との関係で、大阪港・伊丹空港・関西空港・八尾空港などが米軍によって利用される事態は十分考えられ、大阪府国民保護計画を真に実効あるものにするためには、米軍の行動との調整が不可欠である。

このように自衛隊や米軍の行動と住民の避難との関係が不明確なままで国民保護計画を作成しても、住民の避難が有効に行われる保障はなく、そこで、軍事作戦優先ではなく、住民の生命、身体、財産の安全を優先し、かつ住民の基本的人権を侵害する恐れのない国民保護計画を作成するために、拙速な大阪府国民保護計画の作成は絶対に避けるべきである。

第3 「第1編 総論」について

1 「第1章 総則」について

(1) 「第1節 目的」(1頁)について

a 地方自治体の使命は「住民保護」であり、作戦の支援ではない。

国民保護法は、それ自体、単独の法律として存在するのではなく、米軍支援法、

特定公共施設利用法等とともに、武力攻撃事態対処法（以下、「事態対処法」ともいう。）を母法とする実施法の一つであり、地方自治体は、武力攻撃事態対処法の対処措置を実施する主体とされている（事態対処法3条、5条）。

「対処措置」には侵害排除と国民保護の2つの分野があるが、地方自治体の主要な役割はあくまで国民保護にあり、事態対処法の下でも、地方自治体は「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」（同法7条）とされており、事態対処法、国民保護法の下でも、地方自治体の役割は、国の役割とは重点の置き方が異なっており、国家が「侵害排除」を行う際、地方自治体は、いわば安全装置として住民の人権保護の砦となることが求められているといっても過言ではない。国民保護計画を策定するにあたっては、あらゆる場面でこの点が確認されなければならない。

b 大阪府概案が、保護の対象について、「国籍を問わず」府域にいるものすべてと位置づけた点（1頁）は、人権擁護の観点からも評価に値する。

武力攻撃事態となれば、その事態がたとえ小規模なものであっても相手国の国籍を持つ外国人に対する府民の敵対感情が広がり、平穏な居住者であった外国人が危険にさらされることが予想される。その中で大阪府が国籍を問わず府域にいるものすべてを保護の対象ととらえて避難伝達・救援などをするとしたことは、非戦闘員保護の国際法的要請にもかなうものであり、その観点は是非とも貫かれるべきである。

(2) 「第3節 国民保護措置」（4頁）について

上記事態対処法第7条の「その他適切な役割」とは、立法作業に携わった礒崎陽輔氏によれば、「国の方針に基づかない措置で、当該地方公共団体の独自の判断で実施するもの」をいい、「地方公共団体が独自の判断で実施する措置があり得るのではないかと考えて」このような規定を挿入した（礒崎陽輔「武力攻撃事態法の読み方」ぎょうせい、37頁）とされており、地方自治体が行う住民保護の措置や国民保護計画に、自治体独自の判断で行うものがあり得ることは、国民保護法の母法である武力攻撃事態法自体が認めているところである。

大阪府においても、この条項を活用した自律的な措置にどのようなものがあり得るのか積極的に検討すべきである。

のみならず、「住民の生命、身体及び財産の保護」を実現する手段は多様であり、憲法が、地方自治体を三権と並ぶ統治機構の構成要素として位置づけを与えていることに鑑みても、地方自治体は、住民の生命、身体及び財産を保護するために独自に積極的な活動を行う責務がある。

そして、国家間の関係は、いまや政府レベルの関係にとどまらないのであって、市民、NGO、自治体などによる、文化、学術、スポーツ等多面的な交流が緊密になされることは、市民間の相互理解を深めることに役立っており、市民レベルでの友好と相互理解が確固としている場合に、意見や利害の相違があっても、それが「有事」に至る可能性は小さいはずである。

従って、地方自治体は、事態対処法第7条の「その他適切な役割」として、このような市民間、自治体間の友好と相互理解を積極的に行い、これを国民保護計画においても具体化すべきである。

これに対して大阪府は、上記事態対処法7条の規定については、既に国による外交

的手段が尽くされた後に生じる事態を考えているので、市民間、自治体間の相互理解のための活動を行うことはないと考えているようである。しかし、大阪府下においても各自治体が海外の自治体と姉妹都市宣言をしている例が数多く見られ、仮に武力攻撃事態などという事態に至ったときでも、これまでの友好協力関係を活かして自治体レベルの平和の使者の役割を果たすことはあり得よう。自治体の活動を国の決定した外交方針の範囲内に限局する必要はないというべきである。

2 「第2章 基本方針」について

(1) 基本的人権の尊重

国民保護法第5条第1項は「国民の保護のための措置を実施するにあたっては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない」ことを謳い、同条第2項は「国民の保護のための措置を実施する場合において、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該国民の保護のための措置を実施するため必要最小限のものに限られ、かつ公正かつ適正な手続の下に行われるものとし、いやしくも国民を差別的に取り扱い、並びに思想及び信条並びに表現の自由を侵すものであってはならない」と規定している。

国民保護措置のうちで特に人権侵害が危惧される措置について、以下、大阪府概案に盛り込むべき具体的規定について指摘する。

(2) 日本国籍を有しない住民を含めた人権保障への配慮の必要性

日本国籍を有しない住民を含めて、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。

この点で、大阪府概案13頁は、「高齢者、障害者、外国人等への配慮及び国際人道法的确な実施」として、「国民保護措置の実施にあたって、高齢者、障害者、外国人その他特に配慮を要するものの保護に留意する」としている。

ところで、日本国籍を有しないものの人権保障としては、国民保護措置を日本国籍を有するものと同様に適用して保護すべきであるという面とともに、排外主義的な風潮による特定の国籍を有する住民への人権侵害が事実上発生しないように国民保護計画において配慮した定めをおくべきという面とがある。しかし、大阪府概案には、この及びの扱いがされるべきことに留意することの指摘がないので、その点を明記すべきである。

また、大阪府概案136頁以下の「住民に対する広報・啓発」において、「外国語を使用した広報媒体を使用するなどして、・・・外国人等に配慮する」との記述がある。しかし、それだけでは不十分である。武力攻撃事態等が発生した場合に、日本国籍を有しない住民への人権侵害が発生しないようにするためには、国民保護計画の中に啓発の対象とすべき事項として日本国籍を有しない住民の人権保障を明記することが必要である。

(3) 国民保護措置の実施に伴う人権侵害を回避するために国民保護計画中に具体的な定めをおく必要性

以下のとおり、大阪府概案は、国民保護法第5条の観点に照らし、人権保障に十分配慮した規定を置いているとは言えない。

a 国民の協力について（法第4条関係）

国民保護法第4条は、国民の協力について規定しているが、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に国民保護計画を作成するべ

きである。

特に、同条2項は、国民の協力は、あくまで「国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請にあたって強制にわたることがあってはならない」と規定しているが、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。

ちなみに、

大阪府概案第1編第2章5「国民の協力」(12頁)には、「国民は、その自発的な意思により、必要な協力をするものであることに留意する」とあるが、これは、国民保護法第4条2項の規定よりも後退しているともとりうるところである。「国民の協力は、あくまでその自発的な意思にゆだねられものであることに留意する」と明記すべきである。

大阪府概案第1編第3章第1節10「住民の協力」(15頁)には、住民に対し、「安全性の確保に配慮したうえで、自発的な協力が得られるよう要請する」とあるが、要請に際し任意であることを告知するなど、事実上の強制とならないように配慮した記載が存在しない。

大阪府概案第3編第1章第5節「広報・啓発」(136頁以下)でも、住民に対する広報・啓発について記述しているが、ここでも、住民に対して強制措置(違反した場合に罰則が科される場合を含む)がとられる事項と任意の協力に限られる事項を正確に仕分けして住民に啓発活動をするにはなっていない。

大阪府概案第3編第1章第6節「訓練」(137頁)においても、「住民の協力を得て、住民参加型の訓練を実施する」との記述があるが、訓練への参加が事実上強制されないように配慮すべきという指摘はない。

このように、大阪府概案では、事実上の強制とならないように配慮した定めをおいているとは理解できず、そこで、国民保護計画の中で国民の協力に関する事項を記載する場合には、あくまで住民の協力が任意であることを告知するとともに、強制にわたってはならないということを各項目において明示して記載する必要がある。また、協力要請に際しては、要請が繰り返されたり、協力要請に応じないことが不利益に結びつくことがないように留意すべきことを明記することも必要である。なお、「強制」とは、相手の意に反して行わせることをいい、単純に勧誘や説得を行うことは強制には含まれないと考えるべきであるが、執拗に説得を繰り返したり、相手が不利益を被るような条件を出して協力を求めたりすれば、強制に当たることもありうるというべきである(磯崎陽輔「国民保護法の読み方」時事通信社、19頁)。

そして、このように住民に対して事実上の強制措置が行われないようにするためには、国民保護法に関する正確な情報を住民に広報するよう努めるとともに、特に本意見書において人権保障との関係で問題となりうる指摘した規定については、人権保障のために具体的にどのような配慮を国民保護計画の中でしているのかを住民に具体的に説明することも啓発の内容として定めるべきである。

b 避難における立入禁止等の措置について(法第66条関係)

国民保護法第66条は、避難住民を誘導する警察官又は海上保安官(これらのものがその場にはない場合は消防吏員又は自衛官)は、「特に必要があると認めるときは、危険な場所への立入りを禁止し、若しくはその場所から退去させ、又は当該危

険を生ず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」とされている（同条第2項及び第3項）。しかし、この措置は、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。

ところが、大阪府概案第2編第2章第2節「避難指示・退避指示」、同第3節「避難誘導」においては、上記の危険な場所への立入禁止、その場所からの退去についての記述そのものがなく、その際の住民の行動の自由の尊重、報道機関の取材活動の自由の尊重に関する具体的な定めがない。

国民保護計画には、立入禁止等の措置の実施が恣意的に行われることがないように、立入禁止等の措置が、住民の行動の自由や報道機関の取材活動の自由と抵触する可能性があることを国民保護計画の中で指摘し、同措置を実施するにあたっては、住民の行動の自由や取材活動の自由を侵害しないように慎重にすべきであることを明示的に指摘しておく必要がある。

そして、国民保護計画において、「特に必要があること」、「危険な場所」の要件についてもできるだけ具体的な基準、想定される事態毎に具体例を明らかにすることが必要である。

更に、立入禁止や同条2項の「当該危険を生ずるおそれのある道路上の車両その他の物件の除去」以外の「その他の必要な措置」の具体的な内容、措置を取るための適正な手続などを明記することが必要である。

c 武力攻撃災害における立入禁止措置について（法第102条関係）

国民保護法第102条第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が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入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、同条7項は「警察官又は海上保安官は、第5項の立入制限区域が指定されたときは、特に生活関連等施設の管理者の許可を得た者以外のものに対し、当該立入制限区域への立入を制限し、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」と定めている（なお、法第183条において、緊急対処事態にも準用されている。）しかし、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ことから、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。

ところが、大阪府概案第2編第4章第3節「生活関連施設等の安全確保」（107頁）において、「知事は、安全確保のため必要があるときは、府公安委員会又は海上保安部長などに対し、立ち入り制限区域の指定を要請する」とされているが、ここでは、法第102条5項に基づく立入禁止区域の指定の要件、立入禁止区域に指定するための知事からの要請を行うための要件が具体的には定められていない。

また、生活関連施設の敷地からどの程度の範囲までを立入制限区域と指定できるのか、その範囲が明示されておらず、大阪府概案では、武力攻撃事態等の態様や武力攻撃災害の内容に応じてその時々で判断することを想定していると思われるが、立入禁止区域の指定がなされるならば、警察官と海上保安官は、管理者の許可

を得たもの以外のものに対して、立入の制限、禁止、退去を命ずることができ、立入制限違反に対しては刑罰が科されるのであるから（法第193条）立入制限区域の指定は、住民の行動の自由や報道機関の取材活動の自由に対する罰則付きの制限となる。

そこで、国民保護計画においては、立入禁止区域の指定にあたって考慮すべき事項を具体的に定める必要がある。すなわち、住民の生活への支障ができるだけ出ない方法で指定することや、立入禁止区域の指定が住民の行動の自由や報道機関の取材活動の自由などの人権保障と抵触する恐れがあることを考慮して、住民の行動の自由や取材活動の自由を尊重して立入禁止区域の指定を行うべきことなどを国民保護計画に明示的に定めておく必要がある。

また、国民保護計画において、各生活関連施設について、どの範囲を立入制限区域として指定するのか、想定される事態に応じて、ある程度基準を明確にして定める必要があり、この基準を定めるにあたっては、当該生活関連施設の周辺住民の意見や報道機関を含めた関係諸機関の意見などを聴取して行うべきである。

d 市町村長の応急措置について（法第111条、第112条関係）

知事は、武力攻撃災害が発生するおそれがあり、武力攻撃災害拡大を防止するため緊急の必要があると認めるときは、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）を構ずべきことを指示することができ（第111条2項）武力攻撃災害から住民の生命、身体若しくは財産を保護し、又は当該武力攻撃災害の拡大を防止するため緊急の必要があると認められるときは、住民に対して退避すべきことを指示することができる（第112条5項）。これらの指示は、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、住民に対して退避の指示をする場合でも、個人の意思に反して退避を強制することができない。

ところが、大阪府概案第2編第3章第2節「応急措置等の実施」（103頁以下）では、これらの点について触れられていないので、前記の点を明示的に国民保護計画に定める必要がある。

e 応急公用負担等について（法第113条関係）

知事は、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、武力攻撃災害への対処に関する措置を講ずるため緊急の必要があると認められるときは、武力攻撃災害を受けた現場の工作物又は物件で武力攻撃災害への対処に関する措置の実施の支障となるものの除去その他必要な措置を講ずることができる（法第113条3項）。この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ことから、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。

ところが、大阪府概案第2編第4章第2節「応急措置等の実施」（103頁以下）では、そもそも上記法第113条3項の応急公用負担などについての記述がない。法第113条3項による措置をとることを予定しているのであれば、上記の点を明示的に定める必要がある。

f 警戒区域設定について（法第114条関係）

知事は、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緊急の必要があると認めるときは、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ものに対し、当該警戒区域への立入を制限し、若しくは禁止し、又は当該警戒区域からの退去を命ずることができる(第114条2項)。警戒区域設定についても、住民の生活の支障をもたらす、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、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ともに、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。

ところが、大阪府概案第2編第4章第2節の3「警戒区域の設定」(104頁)は、警戒区域の設定について定めているが、警戒区域設定及び当該区域への立入制限等の措置の実施にあたって、人権に対する配慮を求める規定を全くおいていない。

警戒区域の設定によって、住民の生活、行動の自由や取材活動の自由に対して制限が加えられることになること、要件が限定されているとはいえ、警察官や海上保安官、更には自衛官にも警戒区域の設定の権限が認められていること、同区域への立入制限等の措置への違反には罰則が科されること等からして、警戒区域が恣意的に設定されたり、軍事行動目的で警戒区域の設定が行われた場合には、重大な人権侵害の恐れがあるといわなければならない。

従って、国民保護計画には、警戒区域設定が周辺住民の生活、行動の自由や取材活動の自由の制限にかかわる措置であるから、これらの人権を侵害しないように留意すべきであるとの指摘を明示的に記載するとともに、想定される事態に応じて警戒区域設定の要件に該当する事情を具体的な例示を含めて定めるなど恣意的な設定を防止するための規定をおくこと、警察官、海上保安官、自衛官が警戒区域を設定できる場合を具体的に例示すること等によって、人権侵害を惹起しないようにする必要はある。

また、生活関連施設とその周囲への立入制限などの措置と同様に、警戒区域設定に関して国民保護計画に定めをするにあたっては報道機関などの意見を聴取する必要がある。

g 避難施設の指定について(法第148条関係)

知事は、住民を避難させ、又は避難住民等の救援を行うため、予め、政令で定める基準を満たす施設を避難施設として指定しなければならない(法第148条1項)。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、予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を、十分に説明したうえで管理者の了解を得る必要があるとともに、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。

ところが、大阪府概案第3編第2章第3節「避難施設の指定」(140頁以下)では、避難施設の指定手続きが定められているが、そこでは、施設管理者の同意を文書で確認すると指摘しているだけである。

国民保護計画において、管理者の了解を得るにあたって説明すべき内容として、損失補償が行われないこと、本来の目的での利用が制限されても同様であること、了解するか否かは任意であることなど、説明すべき内容を具体的に定めて、管理者

の十分な納得の上で了解を得るための説明の内容、方法（口頭ではなく説明内容を書面で交付するなど）などを具体的に記載しておく必要がある。また、管理者が同意を撤回するのは自由だと考えるが、この点が大阪府概案では不明確であるから、国民保護計画では、同意の撤回の手続きなども規定し、かつ管理者に撤回が可能であることも説明すべき内容として定めておく必要がある。

h 交通の規制等について（法第155条関係）

都道府県公安委員会は、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は、交通規制等ができることとされている（第155条1項）。広範囲な要件の下で交通規制等を認めている点で、人権保障上の問題を含んでいるとともに、場合によっては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大いに危惧される。

ところが、大阪府概案第3編第2章第4節4「武力攻撃事態等における交通規制計画」（143頁）では、「府警察は、武力攻撃事態等による交通の混乱を防止し、住民等の避難路及び緊急交通路を確保するための交通規制計画を策定するものとする」と規定しているが、明示的に軍事目的を優先した交通規制をすることを禁止する定めをしていない。

そこで、前にも述べたとおり住民の避難と自衛隊や米軍の軍事行動が錯綜した状態で住民の避難が阻害されることがないように、国民保護計画では、軍事目的ではなくあくまで住民の避難や緊急物資の輸送のための交通規制であるということを明示した定めをおく必要がある。

第4 「第2編 武力攻撃事態等への対処」について

1 国民保護法における強制措置の内容

国民保護法は、国民保護措置の実効性を確保するために、以下のとおり、知事及び市町村長に対し、強制権限を付与している。

(1) 運送の強制

知事、市町村長は、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（法第71、第79条）

(2) 物資の保管命令・売渡要請・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、販売等を業とするものに対し、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（法第81条）。物資の保管命令に従わず、特定物資を隠匿・損壊・廃棄・搬出したものについては、6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金が科せられる（法第189条1号）。同収用手続きについては、公用令書の交付により行われる（法第83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（法第81条4項）。

法が定めるこれらの権限は、「武力攻撃事態等」又は「緊急対処事態」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」、又は指定行政機関又は指定地方行政機関が「緊急の必要性があると認めた」という要件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、収容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（法第82条）。この強制使用は、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ものとされている（法第83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、上記特定物資及び土地・家屋・物資について所定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（法第84条）。この立入検査を拒み・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ものは、30万円以下の罰金を科せられる（法第192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（法第85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事項

国民保護法が定める上記強制措置は、営業の自由や財産権を制約し、さらには、個人の思想良心に抵触する行動を強制するおそれがあり、以下に述べるとおり、その実施にあたっては、慎重な配慮が必要である。

(1)武力攻撃事態等及び緊急対処事態の認定について

「武力攻撃事態等」又は「緊急対処事態」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、緊急対処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。

従って、知事等が前記強制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

前記の各措置については、「正当な理由」があれば、拒否することが可能である。そして、この「正当な理由」の内容については、例えば自己が使用する必要性があるなど具体的にその内容が明らかにされるべきである。また、この正当な理由の解釈について、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、前述のとおり、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対処事態の認定については、議論の分かれるところであり、思想、信条に基づく拒否について、一律に「正当な理由」から排除すべきではない。

(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」等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、あま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おそれが強い。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。

3 大阪府概案の内容

大阪府概案は、第2編第2章第3節2(4)「運送事業者である指定(地方)公共機関との調整」(80頁)において、「指定(地方)公共機関と、要避難住民数、集合場所、集合時間など避難住民の輸送に関する具体的な事項を調整するものとする」とのみ規定している。また、第2編第3章第1節1(2)「関係機関との連携」の「指定(地方)公共機関による救援」(84頁)において、「指定(地方)公共機関は、・・・知事・・・等の求めを受け、・・・国民保護業務計画に基づき救援活動を実施するものとする」とのみ規定している。

4 そこで、具体的に国民保護計画を策定するにあたっては、以下の諸点に留意すべきである。

(1)国民保護計画において強制措置について定める項では、国民保護措置の実施の前提となる武力攻撃事態等の認定について、自然災害と異なり、様々な評価があり得るので、知事又は市町村長が強制措置を実施することについては、慎重な配慮が必要である旨を明記することが必要である。

(2)上記「正当な理由」については、例えば自己使用の必要性がある場合などを例示すべきであり、また、知事、市町村長の強制措置の対象となった住民が思想、信条に基づきこれを拒否した場合、一律に認めないとすべきではない。どのような場合が「正当な理由」に該当するかについては、関係者の意見を広く聴取し、国民保護計画の中で具体的に定めることも検討する必要がある。

(3)また、上記1(2)(3)の各措置を実施する場合の必要性の要件や手続について、具体的に明記すべきである。

(4)更に、国民保護計画を作成するにあたって、強制措置の対象となりうる運送業への従事者(単に事業者だけではなく、実際に運送に従事することになる労働者やその意向を代表する労働組合)、医療関係者、売渡要請や土地などの使用の要請を受ける可能性がある一定の土地所有者などの権利者等からできる限り広く意見を聴取したうえで、その意見を反映した国民保護計画を作成するようにすべきである。

第5 「第3編 平素からの備え」について

1 自然災害のための制度を武力攻撃災害に対する備えや予防へ転用する考え方について

(1)国民保護法は、地方自治体は、「国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するため必要な組織を整備するとともに、国民の保護のための措置に関する事務又は業務に従事する職員の配置及びサービスの基準を定めなければならない」(法第41条)と義務づ

けている。

そして、法第41条は、いつ、どのように発生するかわからない「事態」のために専任の組織を創設することはできないので、「有事のための専属組織を平時において設置しておかなければならないわけではなく、既存の組織を活用して、有事に転用できるよう有事における役割分担を予め定めておくことを意味している」と解されている(前掲「国民保護法の読み方」、114頁)。

(2)大阪府概案では、このような法の解釈を前提として、武力攻撃災害を自然災害と同様に扱い、自然災害への備えや予防手段を武力攻撃災害に転用しているが、そのような考え方は危険である。

国民保護法は、「武力攻撃災害」という概念を用いているが、本来武力攻撃災害と自然災害は、その性質を全く異にする。

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。そして、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、有事の場合に、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。

ところで、我が国の災害対策法制は、災害対策基本法を中心として法制化され、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、同法の基本は、国民の生命、身体、財産を災害から保護すること(同法第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、国民保護法が発動される事態においては、自治体の国民保護措置も、自衛隊・警察等による侵害排除行為ないしは実力行使と同時並行的に行われるのであり、平和主義、基本的人権の保護という憲法の基本原理と相矛盾する場面が想定される可能性もある。従って、国民保護計画に、災害対策法制に基づく諸制度を安易に転用するのは、災害対策法制度の趣旨に反するおそれがあり、慎重でなければならない。

また、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求めているが(法第43条)、政府あるいは地方公共団体は、国民の自然災害に対する意識を利用し、武力攻撃の事態と自然災害とを同種のものとして誤解させるような啓発活動を行うことにより、国民の協力や強制措置への受忍を事実上強制し、国民の権利を安易に制限するようなことがあってはならない。

従って、大阪府が国民保護計画を作成し、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は、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(緊急処理事態を含む)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十分に念頭におく必要がある。

(3)のみならず、武力攻撃災害に対して、有効な備えや予防がありうるのかも大いに疑問である。平成17年3月に国が作成した「国民の保護に関する基本指針」は、武力攻撃事態として、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃の4つの類型を想定しており、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃に対しては、まず屋内へ避難することとされている。基本指針のこの考え方は、最

初の攻撃は避けようがないので、その後の被害の拡大を抑えることを想定しており、最初の攻撃に対しては有効な備えや予防が難しいことを前提としている。また、その後の被害の拡大を防止するといっても、府下の人口密集地域が攻撃され、あるいは広い地域に被害が広がる恐れのある場合に、多くの大阪府民が他府県に避難することなどは現実には相当の困難が伴い、そもそも原子力爆弾など、核兵器を用いた攻撃がなされた場合には、どんな備えや予防があっても甚大な被害が生じることになる。

このように、武力攻撃災害に対しては有効な備えや予防が実際にはそれほど容易ではないにもかかわらず、国民に対してその備えや予防を過度に強調すると、武力攻撃災害に対する不安や危機意識だけを煽ることにもなりかねない。

従って、大阪府が国民保護計画を策定するにあたっては、これまでに述べた問題点を踏まえ、平時からの備えや予防を過度に強調することのないように留意すべきである。

2 第1章第2節「関係機関等との連携」(132頁以下)について

(1)大阪府概案第3編第1章第2節(132頁以下)では、「関係機関等との連携」として、広範な各種機関との連携が記載され、「防衛庁・自衛隊との連携」も指摘されている。ちなみに、大阪府では、本年8月、「災害対策や危機管理対策に関する自衛隊のノウハウを本府の防災・危機管理対策に活用するため」として、大阪府危機管理室参事に退職自衛官を採用している。

本意見書は、これらの連携それ自体を非難するものではないが、自衛隊との過度の連携は、国民保護計画を通して、国、自衛隊が大阪府政全般に干渉することにつながりかねず、憲法が保障する地方自治の原則を危うくすることになる。

従って、大阪府の策定する国民保護計画においては、防衛庁や自衛隊との連携が過度に強調されることがないようにすべきである。

(2)また、同第2節4の「市町村との連携」(133頁)では、消防団の充実・活性化の促進を図るとされているが、消防団に国民保護計画のなかで重要な役割を担わせるのであれば、消防団員に対し、国民保護措置を実施するにあたっては、国民の基本的な人権を尊重し、国民の権利利益の迅速な救済が必要であること(基本指針3頁「第1章 国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針」)をよく理解させる必要があり、国民保護計画において、そのための具体的な手だてを明記すべきである。

更に、同第2節6の「ボランティア団体等に対する支援」(134頁)では、特に自主防衛組織に対する支援を述べているが、自主防災組織を一般のボランティア団体と区別する必要はない。かえって自主防災組織を特別扱いすることは、住民間に無用の摩擦や人権侵害をもたらす恐れがある。大阪府の国民保護計画においては、その点に留意することを明記すべきである。

3 同第4節「情報収集・提供」(135頁)について

大阪府概案では、府は国民保護措置の実施のために必要な情報の収集、蓄積及び更新に努めると定める。しかし、この情報収集活動が過度に強調されると、平時から個人情報がいかに行政によって収集、蓄積、利用される恐れがある。また、国民が、平時から他人の行動を監視し、行政にその情報を伝えることになれば、国民相互が監視しあう事態ともなりかねない。国民保護計画において、その点に留意し、情報の管理の点を含めて、大阪府の情報収集活動を監視する第三者機関の設置を明記すべきである。

4 同第5節「広報・啓発」(136頁)について

大阪府概案では、「府は国や市町村などの関係機関と連携しつつ、住民に対して、広

報誌、テレビ、ラジオ、パンフレット、インターネット等の様々な媒体を活用して国民保護措置の重要性について啓発を行うとともに、講演会等を実施する」としている。

しかし、有効な備えや予防が難しいにもかかわらず、過度の啓発活動を行うと、前述のように、国民に対して武力攻撃災害に対する不安や危機意識を煽ることになる。国民保護計画において、「啓発」に名を借りた排外意識の醸成、言論弾圧や思想統制とならないための方策、措置を明記することが必要である。

5 同第6節「訓練」(137頁)について

大阪府概要では、特に訓練について、「防災訓練との有機的な連携を図りながら」国民保護訓練を実施するとする。そして訓練にあたっては、住民に対し広く訓練への参加を呼びかけるとされている。

しかし、既に述べてきたように、訓練に参加するか否かは住民の自由意思に基づくべきであり、訓練に参加しなかったものが他の住民から差別扱いされるようなことがあってはならず、事実上の強制をすることのないよう、国民保護計画においてその旨を明記し、担当職員に周知徹底を図るべきである。

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、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、対処措置に携わるものあるいは協力するものについて、自己の生命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基本的な考え方に基づいているものである。

地方公共団体は、いわゆる非常事態が警報され、措置が指示されるという場合に、地方公共団体や指定公共機関、指定地方公共機関に所属する職員等を国民保護措置に従事させるよう派遣や指示を出し、こうして、職員らは危険に接近し、危険な状態にさらされることになることから、これらの者の生命身体への安全配慮は十分になされなければならない。

このため、事態対処法第17条は、「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、国民保護法第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。

しかし、いずれも規定が抽象的であるため、実際には国民保護措置の実施にあつて危険な行為を事実上強制される可能性があり、これを防止するには、国民保護計画内に具体的な定めをする必要がある。

ところが、大阪府概要においては、以下のとおり、上記の点について十分具体的な定めがされているとは言い難い。

2 大阪府概要における安全配慮について

大阪府概要は、第1篇第2章「基本方針」8において「国民保護措置に従事する者の安全の確保に十分に配慮する。また、要請に応じて国民保護措置に協力する者に対しては、その内容に応じた安全の確保に十分に配慮する」(13頁)とあり、第2編第2章第3節2の(8)(80頁)、同3の(5)(81頁)、第4章第3節4の(8)(114頁)などにおいても安全確保の点がそれぞれ指摘されている。しかしながら大阪府概要における具体的措置についての言及は不十分といわざるを得ない。

具体的な国民保護計画においては、一般的な方針として、国民保護措置に従事する職員らは、自らの生命、身体を危険にさらしてまで措置を実施する必要がないこと、危険があると判断して各自が行うべき措置を実施しなかった場合にも、服務違反として懲戒処分などの不利益を受けないことを明示的に規定する必要がある。

また、危険か否かを一義的に事前に規定することが困難なため、例えば武力攻撃が予測される地域と指定された場合には、当該地域以外の地域から当該地域に入って国民保護措置を実施することを指示することはできない（前掲「武力攻撃事態法の読み方」78頁、同「国民保護法の読み方」62頁）というように、危険な地域となることが想定される地域における措置の実施についての一般的な基準についても国民保護計画に予め規定しておくことが必要である。

更に、武力攻撃事態が予測される地域での運送について、指定公共機関、指定地方公共機関の事業者には応諾義務はないと思料されるので、このことも明示する必要がある。

このように、国民保護措置の実施にあたっては、これに実際に従事する地方公共団体の職員や運送事業者などの指定公共機関、指定地方公共機関の労働者の安全が重要な問題となっているのであるから、国民保護計画を作成するにあたっては、職員団体や労働組合など職員の利益を代表する者からの意見聴取を十分に行うことが必要不可欠であると考えられる。

第7 報道の自由、知る権利への配慮

- 1 知る権利は、民主主義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る。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の一つであって、これに対する制限は知る権利の否定につながる。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、まさに武力攻撃事態等の「有事」においてこそ、最大限に保障されなくてはならない。これは、指定公共機関（大阪府の関連では、NHK大阪放送局ほか読売テレビ・関西テレビ・朝日放送・毎日放送、大阪放送）や指定地方公共機関（大阪府の関連では、エフエム大阪、テレビ大阪、エフエムはちまに、関西インターメディア）としての放送事業者に対してはもとより、それ以外のマスコミやミニコミ、さらには個人に至るまで、同様である。

しかし、大阪府概案においては、第1編第2章「基本方針」6の「指定（地方）公共機関の自主性の尊重その他の特別な配慮」において、「放送事業者である指定（地方）公共機関が実施する国民保護措置については、放送の自律を保障することにより、その言論その他表現の自由に特に配慮する」とされているが、例えば、第2編「武力攻撃事態等への対処」における具体的な個所ではこの点についての記載がない。

かかる観点に鑑みるならば、第2編においても、「『報道の自由、知る権利、取材活動の自由』は、有事にあっても、最大限に尊重されなければならないのであって、国民保護措置の実施を理由として、これらが制限されることがあってはならない。」等の趣旨が明記されるべきである。

- 2 指定公共機関ないし指定地方公共機関としての放送事業者は、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、提供することを事実上強いられる危険性がある（法第34条7項）。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義務を負い、かつ助言を受けることがある（法第36条）。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。更に、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ついての検証を前提とせず、放送事業者は、速やかに警報の放送、避難指示等の放送、緊急通報の放送などをすることが義務づけられている（法第50条、第57条、第101条）。

報道機関としての自主的な体制の構成及び維持がなければ、報道の自由はあり得ない。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。

大阪府の国民保護計画の作成にあたって、これらの問題点を回避できるような具体的な定めを明記すべきである。

第8 おわりに

大阪府概要では、武力攻撃事態として、着上陸侵攻、ゲリラ・特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃の4つの事態を想定し、かつ弾道ミサイル攻撃と航空攻撃については通常弾頭とNBC弾頭の場合がそれぞれあるので、各事態を想定するとしている。ただ、それに対する対処方法は、60年前の広島・長崎への原子爆弾の投下や大阪市街地に対する大規模空襲のときに生じた被害の実態に照らしてあまりにも非現実的というべきものであり、真に実効ある対策であるとは思われない。

そのためか、大阪府概要でも、「大阪で特に想定される事態」として、「海外では大都市において大規模テロが多く発生していること、大阪はヒト・モノ・情報が集まる大都市圏の要所であることを踏まえ、特にゲリラ・特殊部隊による攻撃や緊急対処事態を想定」と説明されているとおり、立案者としても、現実的に府民を保護することのできる事態とはゲリラ・特殊部隊などによる小規模な侵攻攻撃でしかないと考えざるを得ないことを示している。

このことは、改めて、恒久平和主義の大切さを浮かび上がらせるものとなっており、その意味でも、国民保護計画としては、平和を守り、強化するという観点から、国家、自治体、NGOのレベルにおける不断の努力こそが最も重要であるというべきである。

以上