

「国民保護法案」についての意見書

2004（平成16）年 3月18日

日本弁護士連合会

目 次

第 1 . 当連合会の有事法制に対する基本姿勢	3
第 2 . 緊急処理事態について	3
第 3 . 避難について	4
第 4 . 立法事実の有無	5
第 5 . 平時における作用	6
第 6 . 人権侵害の危険性	7
第 7 . 統治構造等の変容	9
第 8 . 知る権利の制約	1 2
第 9 . 結論	1 3
別紙 1 . 提出法案	1 4
別紙 2 . 「法案」の概要	1 5
別紙 3 . 措置	1 6

参考資料

「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案について」
(首相官邸・国民保護法制整備本部ホームページ
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houan/040309/hogo-s.pdf>)

第1．当連合会の有事法制に対する基本姿勢

当連合会は、これまで「武力攻撃事態法案」、「安全保障会議設置法の改正法案」、「自衛隊法の改正法案」（いわゆる「有事法制3法案」）に反対し、これらが成立した後はその問題点と危険性を指摘してきた。

当連合会が有事法制3法案に反対した理由は、2002年10月に行われた第45回人権擁護大会における「有事法制3法案の廃案を求める決議」に要約されている。それは次の点にある。

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
憲法規範の中核をなす基本的人権保障原理を変質させる重大な危険性が存すること

武力攻撃事態等における自衛隊の行動は、憲法の定める平和主義の原理、憲法第9条の戦争放棄、軍備及び交戦権の否認に抵触する重大な疑念が存すること
個別自衛権の枠を超えた「集団自衛権の行使」となり、わが国に対する攻撃を招来する危険性を有すること

地方自治の本旨に反し、憲法が定める民主的な統治構造を大きく変容させる危険性を有すること

市民の知る権利、メディアの権力監視機能、報道の自由を侵害し、国民主権と民主主義の基盤を崩壊させる危険性を有すること

本意見書は、2004年3月9日に政府が閣議決定した「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案」（以下「法案」という。）に対し、当連合会の有事法制に対する基本姿勢に基づき意見を述べるものである。

第2．緊急対処事態について

法案は第8章において、「緊急対処事態に対処するための措置」を定めている。「緊急対処事態」とは、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」であり、「武力攻撃事態等」（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。）とはその性格が全く異なる。

すなわち、「武力攻撃事態等」と比して、緊急対処事態は、手段が武力攻撃の手段に「準ずる」とされ、行為自体が「多数の人を殺傷する」とされている点で異なる概念である。テロ等の緊急事態を対象としたものと考えられるが、それらは本来警察・海上保安庁等が治安問題として対処すべき事態であり、武力攻撃事態等における国民保護措置に関する法案に、このような緊急対処事態に対する措置をも含め規定することは、法案の性格と目的を不明確にする。

しかも、法案は、緊急対処事態においては、武力攻撃事態等と異なり、対処方針についての国会承認を不要としながら、武力攻撃事態等における対処措置等の多くを準用している。このような規定の仕方は、重大な「武力攻撃事態等」に対する対処措置を、全く性格や規模の異なる「緊急対処事態」にもそのまま準用するものであり、立

法のあり方としても、また人権保障という観点からみても大きな問題が存する。緊急対処事態は、「後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む」（172条）とされており、これは国会の関与を排斥しつつ、事実上、武力攻撃事態等の範囲を拡大し、或いは時間的に前倒しすることにつながりかねず、そもそも曖昧であった武力攻撃事態の定義や範囲をさらに曖昧にし、政府の恣意的判断を許す危険性を有するものである。

第3．避難について

1．具体的なシミュレーション

有事に際し、「住民避難」は国民の保護措置として有効かつ適切に機能し実施しうるものであろうか。法案はそれが可能であるという前提に立って、第2章において「避難」を国民保護措置の中核と位置づけている。

しかし、武力攻撃事態等において、現実に住民避難が可能であるか否かを具体的に検討すると、その実施困難性、非現実性が浮かび上がってくる。鳥取県が行った住民避難のシミュレーションによると、鳥取県東部に位置する（兵庫県との県境）岩美郡3町村（岩美町、国府町、福部村）の全住民2万6000人がバスで陸路兵庫県へ避難するためには11日間を要するとされている。2003年10月に行われた鳥取県等主催の「第1回国民保護フォーラム」では、参加した鳥取市から、鳥取市民12万人を避難させることは検討の余地を越えているとの発言がなされている。避難区域は、武力攻撃対象予測地域と重なるものであり、そこでは自衛隊の作戦行動が優先されることは明らかであり、そのような地域・状況の中で多数の地域住民が全員避難するということが、いかに実施困難であるかは容易に予測しうることであろう。これは人口60万人の鳥取県における検討の結果である。数百万人、数千万人（東京都民1200万人、首都圏では3000万人）という規模になると、もはや全住民の避難を論ずることは非現実的と言わざるをえない。

2．歴史の教訓

わが国の近現代史において、戦争被害を避けるために、地域ぐるみで住民避難が実施された経験がないことを確認しておくことは重要である。第二次大戦中、一部の島嶼部（琉球列島の波照間島、小笠原諸島の父島など）で島ぐるみの疎開が行われた。これはごく限られた地域での小人数の避難であり、かつ、軍事作戦上の見地から島民の強制的避難が実施されたものであった。また沖縄戦において、政府は1944年7月に10万人の疎開計画を決定したが、沖縄戦が始まる翌年3月までに疎開した人は本土へ約6万人、台湾へ約2万人、計約8万人（そのうち学童疎開5586人）であった。同疎開も住民保護という視点から行われたものではなく、「基本的には戦場においては邪魔になる者を立ち去らせることが目的であった」と言われている。いずれも現在検討されている地域ぐるみの住民避難とは異なるものであった。近年の例として、伊豆大島や三宅島の噴火に際し、島ぐるみの避難が行われた事例があるが、これは自然災害であり、事前に予測ができたこと、対象住民が避難可能な数であったこと、島全体の住民を船舶で安全に避難させることが可能な条件があったこと等が幸いしたものであった。

以上のように、歴史を振り返ると、戦争における住民避難は、軍事目的にて実施され、対象が小規模の人数に限られるか、又は半年ほどの時間をかけた避難であり、法案が想定する避難とは規模、条件を異にするものであった。

第4．立法事実の有無

- 1．武力攻撃事態法は、「武力攻撃事態等への対処に関して必要となる法制」（事態対処法制）の整備を速やかに実施することを規定し、同法制の具体的内容として、今回の法案に盛り込まれた措置を記載し、特に「国民の保護のための法制」を整備し「迅速かつ集中的に推進するため」「国民保護法制整備本部」を内閣の下に置くことを定めている（武力攻撃事態法24条）。さらに、国会の付帯決議で、武力攻撃事態法制定後1年以内に国民保護法制を整備することが明記された。今回の法案は、これを受けたものである。

しかし、政府が事態対処法制を整備すべき義務を負っているというだけで、法案の必要性（立法事実）が認められるものではない。

武力攻撃事態法が構想するわが国の有事法制は、前記人権擁護大会決議で指摘したように、国民の基本的人権を大幅に制約し、憲法の下で築かれてきた社会の構造を大きく変容させる等、憲法の基本原理に抵触するおそれが極めて高いものであることを考えると、法案について、その必要性（立法事実）を改めて検証する必要がある。

- 2．「国民保護法」の必要性（立法事実）の有無という視点からみると、法案が予測する武力攻撃事態が発生する可能性の程度、それに対処する保護措置の現実性、実効性、さらに経済的、社会的合理性の有無等を勘案した総合的判断が不可欠である。

国民保護法制整備本部が公表した国民保護のための法制の「要旨」に関する「Q & A」のQ1によると、想定されている事態は 弾道ミサイル攻撃、 航空機や船舶により地上部隊が上陸してくる攻撃(着上陸侵攻)、 航空機による攻撃(空襲)、

ゲリラや特殊部隊による攻撃の4つと解説されている。法案は、この4つの事態が現実起きる可能性が存することを制定の必要性（立法事実）としているものといえよう。

< 弾道ミサイル攻撃について >

弾道ミサイルは、人工衛星や地上、艦上レーダーの探知により、着弾地点は概ね予測できるとされている。わが国が弾道ミサイルで攻撃されるとすれば、攻撃国は近隣国と考えられるのが通常であるが、国際政治研究者、軍事専門家のほとんどは、その現実的可能性を極めて低いものと考えているとされる。また、仮に、近隣国からの弾道ミサイルによる攻撃の危険性を完全に排除できないとしても、発射された中距離弾道ミサイルがわが国に着弾するまでの所要時間はせいぜい10分程度であるとされる。このような短時間では、法案が予定する住民避難はそもそも不可能である。近代における戦争の性格、とりわけ弾道ミサイル攻撃を考えると、「住民避難による国民の保護」という対応は、保護措置としてのその実効性に大きな疑問を残すものである。

< 着上陸侵攻について >

同攻撃は、比較的イメージされ易いパターンではあるが、政府や国民保護法制整備本部の担当者自身が、このようなことは現実にはほとんどあり得ないと述べている。また、上陸侵攻では海軍力が重要な要素となるが、わが国の近隣国はそうした海軍力を有していないといわれている。空からの陸上部隊の侵攻では空軍力が必要になるが、わが国の近隣国は、やはりそれを実行しうる空軍力を有していない。

したがって、このような想定で「国民保護法」制定の必要性を説明することも困難である。

< 空襲について >

「近隣諸国でわが国を空襲できる空軍力を有する国は存在しない。」というのが軍事専門家の一般的見解である。しかも空襲の対象は、攻撃する相手方の意図・判断により定まるものであり、不確定であり、これに対する対応は極めて困難である。軍事的常識に従うと、攻撃対象は軍事施設、産業地帯ないしは政治的に打撃の大きい中心都市と考えるのが自然であるが、そのような地域は、いずれも避難が困難な地域であり、避難という措置が適切かつ有効なものとなるかということについて、極めて大きな疑問がある。

< ゲリラ・特殊部隊による攻撃 >

4つの類型のうち可能性として想定されうる事態は、このタイプ、すなわちゲリラを日本に潜伏させたり、特殊部隊が不審船や特殊潜行艇で日本へ侵入する事態であろうといわれている。しかし、ゲリラや特殊部隊による攻撃に対して、軍事力に対応することはともかく、はたして大規模な住民避難を必要とするか否かについては、大きな疑問がある。

以上のように、政府が立法事実として説明する事態が、どの程度現実性を有するのか、そうした事態に対して「国民保護法」を制定する必要性が存するか否か、存する場合に、その対応として「避難措置」が適切かつ有効であるか否かについては、冷静に国民的な議論を行う必要があるといわざるを得ない。

第5 . 平時における作用

- 1 . 法案は、政府に対し、「武力攻撃事態等に備えて・・・あらかじめ、国民の保護に関する基本指針（以下「基本指針」という。）を定める」ことを義務付ける（32条1項）。内閣総理大臣は平時において「基本指針」を策定し、閣議決定を経ることになる。「基本指針」は「国民保護措置」の実施に関する基本的な方針、武力攻撃事態の想定に関する事項、指定行政機関・都道府県の計画及び指定公共機関の業務計画の策定基準、国の実施する措置事項等を定めるものであり、その内容はいずれも国民の権利義務、負担に直結する重要事項であるが、国会の承認を要せず、単に国会への報告で足りるとされる（32条4項）。しかし、「基本指針」は国会の民主的コントロールに服すべき性格のものであり、法案がこれを単なる報告事項としている点は重大な問題点を残すものである。

指定行政機関の長および知事は、あらかじめ内閣総理大臣と協議し、基本方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（33、34条）。市町村長は、都道府県の計画に基づき、国民保護に関する計画を作成しなければならない（35条）。

指定公共機関は基本指針に基づき業務計画を作成し、内閣総理大臣に報告しなければならない。内閣総理大臣には指定公共機関に対する助言権がある（36条4項）。

2. 法案によると、地方公共団体は平素から「国民保護協議会」を組織するものとされる。協議会には自衛隊員の参加が想定されている。各地方公共団体が作成する国民保護計画は、協議会で審議される。国民保護計画作成に自衛隊が関与する仕組みが作られるが、ことの性質上自衛隊が中心的な役割を負うであろう。そこで作成される国民保護計画は極めて軍事色の濃いものとなる危険性がある。
3. 住民避難に関する鳥取県の「第1回国民保護フォーラム」では、参加した自治体関係者から共通した考え方として、国民への「啓発」の重要性が強調された。これは、法案が予定する「国民保護措置」が円滑に実施され機能するためには、地域住民がまとまって迅速な全体行動をとることが必要であり、そのためには、平時における訓練と国民の意識統合が必要であるとするものである。

法案はこうした考えに基づき、国民に対し訓練と啓発に努めなければならないと規定し（42、43条）、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関に、平素から「国民保護措置」を的確円滑に実施するための組織整備と住民訓練を実質的に義務づけている（41条）。これは地域社会と企業内に自主防災組織を作り、既存の組織（町内会や消防団など）とともに避難訓練を行うことにつながる。

4. 法案は、有事においてのみならず、平時においても、地方公共団体を含めたわが国の統治構造、さらには社会構造にも大きな影響を及ぼし、これらを大きく変容させる危険性をはらむものである。また、特定の軍事的シナリオを前提にして、計画が作られて地域社会が統合・訓練されることになれば、特定の国に対する過大な又は非現実的な脅威認識を国民に植え付け、紛争の平和的解決の可能性を自ら塞いでしまうおそれすらある。

第6. 人権侵害の危険性

1. 基本的人権尊重条項の性格

法案は、5条1項に「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」と規定して、一般的・抽象的な人権「尊重」条項を置く。また、同条2項は、国民保護措置の実施に当たって「国民の自由と人権に制限が加えられる」場合が存することを前提とした上で、その制限は「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で行われるものとし、いやしくも国民を差別的に取り扱い、並びに思想及び良心の自由並びに表現の自由を侵してはならない。」と規定する。

しかし、人権を尊重することは法治主義の下では当然のことであり、こうした条項の存在が人権侵害を防止する歯止めとなるものではない。問題は、法案が定める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、「公正かつ適正な手続」がきちんと保障されているかという点である。

なお、法案は「国民」という用語を多用する。例えば、「国民のための保護」、「国民の自由と権利」、「国民を差別的に取り扱う」等々である。しかし、国は、

国籍を問わず、わが国に居住するすべて人の安全を保障する責務を有するものと考えらるべきであり、自由と人権についても、国籍を問わず等しく保障すべきである。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、外国人差別が行われやすいために、この点について十分に留意する必要がある。

2. 避難における立ち入り禁止等の措置の問題点

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(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、海上保安部長等又は出動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(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(63条)。

これら誘導の際、避難住民を誘導する警察官、海上保安官、自衛官、市町村職員、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、危険性を生じさせ、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」(66条1項)。この場合においては、「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、緊急処理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、同権限はその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、措置権限の内容を特定しないしは限定せず、「その他必要な措置を講ずることができる」として、包括的な権限を警察官及び海上保安官(いない場合には、消防吏員、自衛官)に付与しているが、恣意的な権限行使を許容することになるおそれがある。

3. 武力攻撃災害における立ち入り禁止等措置の問題点

法案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の区域のうち、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」(102条7項)。同措置は、緊急処理事態にも準用されている(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られるもの」、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」で政令で定めるものとされており（102条1項）、その範囲は極めて広い。したがって、同規定は国民の移動の自由に大きな制限を課するものであるが、警察官又は海上保安官が立入りを制限・禁止し、退去を命ずる「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となっている。そのため、この規定は必要以上に国民の移動の自由を侵害することとなるおそれがある。

4. 警戒区域設定措置の問題点

法案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性を防止するため特に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者に対し、当該警戒区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該警戒区域からの退去を命ずることができる」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る」（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、又はこれらの者から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、出動を命じられた自衛隊の部隊等の自衛官がこれを実施する（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ゆだねられていること、しかも立入りの制限、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ねばならない。

第7. 統治構造等の変容

1. 地方自治

地方公共団体は、憲法により地方自治の本旨に基づき団体自治と住民自治が制度的に保障されており、その自主性が尊重されなければならない。

法案では、知事及び市町村長は、「対処基本方針が定められたときは、この法律その他の法令の規定に基づき」それぞれの計画の定めるところにより「国民保護措置」を実施する義務が存する（11、16条）。都道府県又は市町村の計画は、国が定める「基本指針」に基づき作成することを義務付けられており、その際には、知事は指定行政機関の計画との整合性の確保を図るよう務め、かつ内閣総理大臣と協議しなければならない（34条）。市町村長は指定行政機関、県の計画との整合性を確保するよう努め、かつ知事に協議しなければならないものとされている（35条）。したがって、法案では、都道府県、市町村の「計画」自体が、国、都道府県の強いコントロールの下に作成される仕組みとなっている。

また、知事が避難、救援の国民保護措置を実施しない場合には、内閣総理大臣は知事に対し、措置の実施を指示することができ、場合によっては自ら又は関係大臣を指揮して、直接措置を実施することことができる。（56、68、88条）。

以上のように、法案は、国がまず「基本指針」を通じて計画を規制し、問題が存する場合には、内閣総理大臣が協議の形で内容に介入し、計画に基づく措置が実施されない場合には、内閣総理大臣が指示し、指示が実施されないときには自ら又は関係大臣を指揮して、措置を実施しうる基本的仕組みを築き挙げている。

これは、意見が分かれうる「武力攻撃事態等」又は「緊急処理事態」の認定に関連して、地方公共団体の判断を政府の判断に全面的に従属させるものであり、特に住民の保護に関する事務が地方公共団体の本来の事務であることを考慮すると、地方自治を保障した憲法第8章に抵触するおそれがある。

2. 公共機関

法案は、日本赤十字社の実施する「国民保護措置」について、「その特性にかんがみ、その自主性を尊重しなければならない」と規定し（7条1項）、放送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関の実施する「国民保護措置」について、「その言論その他の表現の自由に特に配慮しなければならない」と定める（7条2項）。しかし、すべての指定公共機関及び指定地方公共機関において、その自主性や自由が尊重ないしは配慮されなければならない。

法案は、指定公共機関及び指定地方公共機関は「対処基本方針が定められたときは」、業務計画に基づき国民保護措置を実施しなければならないと規定する（21条）。業務計画は国が定める「基本指針」又は都道府県が定める「計画」に基づき作成することを義務付けられている（36条1、2項）。そして、作成された業務計画は、内閣総理大臣ないし知事に報告するものとされ、この場合、内閣総理大臣ないし知事は、指定公共機関又は指定地方公共機関に対して助言を行うことができる（36条4項）。したがって、法案では、「業務計画」自体が国、都道府県の強いコントロールの下に作成される仕組みとなっている。

また、指定公共機関又は指定地方公共機関が、避難、救援等の国民保護措置を実施しない場合には、内閣総理大臣又は知事等は指定公共機関又は指定地方公共機関に対して措置の実施を指示することができる（73、79条）。これらは公共団体の自主的判断を規制するという点で、重大な問題を有するものである。

3. 国民の責務

法案は、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と比べると、国民の責務は「協力するように努める」という形で、いわば間接的表現となっている。

しかし、法案に間接的な形ではあれ、国民の協力がある種の「責務」として法定された意味は極めて大きなものがある。法案は、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」と規定した。これは実際には、「協力要請」という名の下に、強制作用が働くことを考慮して、わざわざ置かれた条項と解される。

一般市民や住民に対しては、強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、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大きな影響力を与えるものと思われる。地域ぐるみの協力活動が組織され機能すると、上記「必要な協力を努める」条項は、事実上大きな強制力を発揮することになり、思想良心の自由の保障という点で問題を生じかねない。国民の協力は、あくまで一人ひとりの自主的判断にゆだねられるべきである。

なお、地方公共団体の職員、指定公共機関及び指定地方公共機関要請の職員については、業務命令の形で国民保護措置の実施への協力が強制されることになる。

4. 具体的な強制措置

(1) 運送の強制

知事、市町村長は、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。

まず、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、緊急物資の運送を求めると及び指示することができる。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（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（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（189条1号）。同収用手続については、公用令書の交付により行うとされる（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（81条4項）。法案が定めるこうした権限は、「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、「政令が定める物資」を公用令書一つで収用することを認める。

(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、同意を得て、土地、家屋又は物資を使用することができるが、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することができる（82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（83条）。市町村長は武力攻撃災害への対処に関する措置を講じるため「緊急の必要があるとき」は、「政令の定めるところにより」土地・建物・その他の工作物を一時使用し、又は土石その他の物件を使用し、若しくは収用することができる。又支障があるものを除去・その他必要な措置を講じることができる（113条）。

これらの規定にも(2)で指摘したと同様の問題が存する。

なお、(2)、(3)の場合、知事等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（84条）。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（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」、医師、看護師その他の政令で定める医療関係者に医療を行うよう要請することができ、正当な理由なく拒否したときには、医療の実施を指示することができる（85条）。

第8 . 知る権利の制約

- 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 . 法案における知る権利・報道の自由を含む表現の自由に関する規定

法案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、法案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、法案の諸規定及び関連法令等を併せ観ると、知る権利・報道の自由が侵害される危険性は極めて高い。

- 3 . 放送事業者である指定公共機関に対する規定

本法案では、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いる（7条2項）、武力攻撃事態法の国会審議における政府答弁等では、政令等によって民放が指定公共機関とされる可能性があるとしていたが、法案ではこれを明定した。

知る権利・報道の自由は、放送事業者に限らず他の報道機関との関係でも厳重に尊重されなくてはならない。殊に放送事業は、その特性から影響力が他のメディアに比して格段に大きいことから、放送事業者に対する規制は、知る権利・報道の自由に対する重大かつ深刻な弊害をもたらす。そして、法案は、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) 政府が基本指針を定める際に、指定公共機関及び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（32条5項）
- (2) 指定公共機関又は指定地方公共機関は、国民の保護に関する事業計画を作成し、これを速やかに内閣総理大臣又は知事に報告すべき責務がある。内閣総理大臣又は知事は、これに必要な助言をなすことができる（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、対策本部長が、武力攻撃事態等の現状及び予測、武力攻撃が迫っている地域等について発令した警報の内容を速やかに放送しなくてはならない（50条）

- 4 . 統制された情報は、知る権利の実現には資さない。

国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（32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（32条）。報道機関としての自主的な体制の構成維持がないと、報道の自由はあり得ない。さらに、対策本部が、如何なる情報・経緯に基づき武力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、速やかに警報を放送することが義務づけられる（50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（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。

以上のとおり、報道の自由・取材の自由が制限ないし否定された状況下における国の情報は、法案8条に言う「正確な情報」であることが保障され得ない。

5. よって、法案が知る権利・報道の自由に対して不当な制約を課す危険性を含み、この観点からも憲法上の重大な問題があることを指摘せざるを得ない。

第9．結論

以上述べたとおり、法案は、有事法制3法成立に至る過程では全く議論されていなかった「緊急対処事態」をも対象とするものであり、立法事実の有無や国民保護措置の現実性・実効性についても大きな疑問がある。

さらに、基本的人権を侵害し、知る権利を制約し、地方自治を含むわが国の民主的な統治構造を平時から大きく変容させる危険性を孕んでいるものと言わざるを得ない。

人権と民主主義にかかわるこのような重要法案については、十分な国民的議論を尽くした上で、慎重な国会審議がなされるべきである。

よって当連合会は、本意見書で指摘した問題点を解消するような抜本的見直しが必要とされ、限り法案に反対するものであり、審議期間の限られた今国会において、法案を拙速に審議・採決することに強く反対するものである。

参考 - 別紙 1 提出法案

2004年3月9日、政府は次の7つの法案と3つの条約を第158国会に提出することを閣議決定した。

< 国民保護に関する法制 >

- ・「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案」

< 自衛隊や米軍の行動の円滑化に関する法制 >

- ・「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律案」
- ・「武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律案法案」
- ・「自衛隊法の一部を改正する法律案」

< 交通及び通信の総合的な調整に関する法制 >

- ・「武力攻撃事態等における特定公共施設等に利用に関する法律案」

< 捕虜の取り扱いに関する法制 >

- ・「武力攻撃事態における捕虜等の取り扱いに関する法律案」

< 武力紛争時における非人道的行為の処罰に関する法制 >

- ・「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案」

< 条約批准案件 >

- ・「1949年8月12日のジュネーブ諸条約の国際的な武力攻撃の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）」
- ・「1949年8月12日のジュネーブ諸条約の非国際的な武力攻撃の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）」
- ・「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」

参考 - 別紙 2 「法案」の概要

1 法案の骨格と要旨

法案は、「武力攻撃事態等」及び「緊急処理事態」という2つの事態における「国民の保護のための措置」(以下、「国民保護措置」という。)を実施する仕組みを定めるものである。法案は「国民保護措置」として、住民の避難及び避難住民の救援、武力攻撃災害に対処する措置、国民生活の安定に関する措置、武力攻撃災害の復旧、国民の保護のための備蓄等に関する事項を定め、それを実施するため国、地方公共団体、指定公共団体等の責務及び権限を規定した上で、措置実施のメカニズムを定める。

法案の要旨は、末尾添付の「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案について」(政府作成)のとおりである。以下、簡潔にその概要と特徴を述べる。

2 2つの事態に対処する法案

法案は、1条において「国、地方公共団体等の責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の必要な事項を定めることにより、……国全体としての万全の体制を整備し、もって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することを目的とする」と規定する。同条だけをみると、法案は、「武力攻撃事態等」、すなわち武力攻撃事態法でいう「武力攻撃事態」及び「武力攻撃予測事態」における国民保護措置を定める法案であるかのような錯覚を与える。

しかし、法案は、「第八章 緊急事態に対処するための措置」(172～183条)において、「緊急処理事態」に対処する一連の規定を置いている。172条によると、「緊急処理事態」とは「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態(後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。)」を指すとされおり、これは明らかに「武力攻撃事態等」とは異なる事態である。

武力攻撃事態法25条は、「政府は……武力攻撃事態等以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態に迅速かつ的確に対処するものとする」と定めているが、法案の「緊急処理事態」とは、まさにこれに対応する事態といえる。同条は、国会審議の中で、野党の民主党が「外部からの武力攻撃」に対処するだけでは不十分であり、「テロリストによる大規模な攻撃、大規模な自然災害等により国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じた事態又は生じる恐れのある事態(緊急事態)」に対処する基本法が必要だと主張して対案として提出したことから、政策的妥協として挿入された条項であった。

以上の経過及び事態の内容からみて、「武力攻撃事態等」と「緊急処理事態」とは、明らかに性格及びレベルが異なる事態である。しかし、法案では上記のとおり、同一の法案の中にこの2つの事態が位置づけられ、後者の事態に対処するために前者の事態に関する条項が大量に準用される形で法案化されている。

参考 - 別紙 3 措置

1. 措置の実施

法案は、国、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関に対して同法案が定める「国民保護措置」を実施する責務を課した（3条）上で、同措置は、武力攻撃事態法に基づく「対処基本方針」が定められてから廃止されるまでの間に、それぞれの措置実施権者により実施されるものと規定する（3条3項、10～23条）。したがって、「国民保護措置」は、「対処基本方針」の閣議決定を待って発動されることになる。

通常、国民保護措置は、実施権者である武力事態等対策本部、指定行政機関、指定地方行政機関、都道府県知事、市町村長、指定公共機関、指定地方公共機関により実施されるが、「対処基本方針」を定める際に、対策本部を置くべき都道府県、市町村の指定につき閣議決定がなされると（25条）、同指定がなされた都道府県、市町村においては、都道府県対策本部、市町村対策本部の設置が義務づけられ、同各本部が同本部の区域の下で計画に基づき国民保護措置を総合的推進する権限を付与されることになっている（27条）。

2. 実施される措置の内容

法案は、国、都道府県、市町村が実施すべき措置として、次の措置を定める。

<国>

- ・ 警報の発令（警報の内容は、事態等の現状・予測、武力攻撃が迫り、又は武力攻撃が発生した地域、周知させるべき事項）。
- ・ 避難措置の指示（避難住民誘導の補助・支援を含む）。
- ・ 救援の指示。
- ・ 大規模又は特殊な武力攻撃災害への対処などの国民保護のための措置（原子力施設の停止等の命令、危険物質等の取扱所の使用の停止等の命令、汚染の除去等、生活関連施設の警備強化措置、立ち入り制限措置）。

<都道府県>

- ・ 避難の指示（警報、措置の指示は国）
- ・ 避難住民等の救援（指示は国で、都道府県が実施。内容は収容施設の供与、食品の給与、生活必需品の給与、医療の提供等）
- ・ 武力攻撃災害の防除又は拡大の防止などの国民保護のための措置。

<市町村>

- ・ 警報の伝達
- ・ 避難の誘導（避難実施は都道府県の責任）
- ・ 武力攻撃災害に係る応急措置、消防などの国民保護のための措置。

3. 措置を強制する仕組み

法案は、国民保護措置に関し、都道府県知事が武力事態等対策本部の総合調整の基づく避難指示に従わない場合には、内閣総理大臣が直接都道府県知事に対して所要の指示をすべきことを指示することができ、それでも都道府県知事が従わないとき、又は「特に必要があると認める場合であって事態に照らし緊急を要するとみとめるとき」、直接所要の避難指示を行うことができる是正措置を定めている（56、60、68、73、88条）。

4. 刑罰による強制

法案は、物資の保管に関し、必要な報告をせず、又は虚偽の報告をした者、物資の保管命令に従わなかった者、通行の禁止又は制限に従わなかった車両の運転者、土地若しくは家屋の使用又は物資の収用に関し、立入検査を拒み、妨げ、又は忌避した者、警戒区域又は立入制限区域への立入りの制限若しくは禁止又は退去命令に従わなかった者等に対して刑罰を科し、その実効性を担保している。