九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

国民保護法制における自治体の法的地位 : 災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として

大橋, 洋一
九州大学大学院法学研究院

https://doi.org/10.15017/3873

出版情報：法政研究. 70 (4), pp.57-79, 2004-03-01. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

国民保護法制における自治体の法的地位

――災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として――

大橋洋一

はじめに
第一章　災害対策基本法と国民保護法制の相違
第二章　国を中心としたtop-down型仕組み
第三章　地方公共団体を拠点とした仕組み
第四章　平時における自治体レベルの体制整備

はじめに

本稿では、既に成立した武力攻撃事態対処法と今後整備が図られる国民保護法制を対象として、当該法システムにおける自治体の法的地位、役割を考察することとしたい。[1] とりわけ、災害対策基本法との比較を通じて、自治体の危機管理法制の基礎に関する理論的な枠組みを提示することに主眼を置く。[2] 本稿は、武力攻撃事態という極限的な状況を前提に地方分権の達成度を検証する自治制度研究であるため、個別の国民の保護、法的地位、その救済が中心的な考察対象となっていない。この点は、予め了承いただきたい。[3] なお、本稿においては、準備が進められている国民保護法制に関する記述については、内閣官房から公表されている資料に準拠した。[4]

第一章　災害対策基本法と国民保護法制の相違

(1)　災害対策基本法を中核とした現行システム

現在、整備が進められている国民保護法制は、地震、台風、洪水、大規模火災といった自然現象に基づく災害を対象とした災害対策基本法をモデルに法整備が進められてきた。[5] たしかに、災害と武力攻撃といったように原因行為はまったく性格を異にするものの、そこから生じた被害に対して市民を保護するといった任務に関しては、両法制において同質性を認めることは可能である。また、両法制度において自治体がきわめて重要な法的地位を占め、自治体の活動に大きな期待が寄せられていることからすると、将来的には、両者を含めた「自治体危機管理法制」といった法的仕組みを自治体レベルにおいて構築していくことは極めて重要なことといえよう。

そこで、まず、災害対策基本法について、その基本的な法的性格を分析することとしよう。

(a)　市町村中心主義

災害対策基本法には、市町村のほか、都道府県、国、民間等数多くの主体が登場するが、法律における重点の置き方及び実態に即して言えば、同法は市町村を中心とした仕組みとして構成されている。以下では、この点を、詳細に見ることとしよう。

(自治事務による構成)

災害対策基本法は、公務員の書いたコンメンタールにも示されているように、同法において自治体が処理する事務はすべて、自治事務により構成されている。[6] したがって、災害対策は自治体の担う中核的な事務であり、このことが確認されている点が重要である。たしかに、この法律においても、非常災害対策本部長が知事に対して出す指示のようなものもあるが、こうした指示は例外として位置づけられている（二八条二項、二八条の六第二項）。正確に述べるならば、自治体の自治事務に対する、個別法に基づく例外的関与と位置づけられる。[7]

(被害の広範性に応じたbottom-up)

次に、災害対策基本法で目に付く点は、まず、市町村が自主的に災害対策本部を設置して災害対策にあたり、災害規模が大きくなるのに対応して、国が乗り出すといった、ボトムアップ型の法的仕組みになっている点である。組織面から述べるならば、自治体の組織する災害対策本部が組織され、それで足りない場合には、引き続き国の非常災害対策本部が作られるといった具合である（二四条）。

内閣総理大臣の位置づけについて述べるならば、総理大臣は非常災害対策本部長を任命する立場であり、本部長には国務大臣、運用上は防災担当の国務大臣がつくこととされている。[8] たしかに、著しく異常かつ激甚な非常災害の場合に

設置される緊急災害対策本部の長には、内閣総理大臣が充てられるが（二八条の三第一項）、これは戦後一度も設置されていないといわれている。[9] このような事情から、ここでは非常災害対策本部を比較の対象とするが、例えば、阪神・淡路大震災の場合には、国土庁長官が本部長に就任している。この本部長が、例えば、知事に対して指示を下すのであり、内閣総理大臣の関与は、自治体との関係で間接的なものとなっている。この点は、後で述べる国民保護法制で内閣総理大臣が関与主体として直接指示を下すのとは対照的である。

(b)　常備消防・消防団中心主義

市町村が中心になっている一つの理由は、災害対策基本法で中心的な役割を果たすのが消防である点にある。現行法においては、原則は市町村消防であり、この点から防災システムにおける市町村中心主義が認められる（消防組織法六条、一九条）。

もっとも、地域防災計画の策定・改正を担当する首長部局の組織と消防は、同じ市町村の組織でありながら連携を欠いてきた。[10] 前者が通常の短期人事ローテーションの下に置かれ専門性の蓄積が不充分であるのに対し、後者は専門集団として自立する傾向にあった。

また、今日では広域対応を理由に一部事務組合により構成される消防が多くなり、二〇〇三年四月現在で市町村が三一九〇であるのに対して、消防本部数は八九四と、消防の規模が市町村といった基礎自治体の規模を上回っている。[11] したがって、一部事務組合を構成する市の首長が組合長になる場合に、組合長たる特定市長の判断が優先し、他の構成市町村の首長の影響力が小さくなる問題は現実に存在する。

(c)　消防・警察・自衛隊間の形式的ネットワーク

消防を中心とした仕組みとはいえ、災害対策基本法においても、自衛隊・警察といった機関が確かに登場している。しかし、その担う仕事の内容に着目するならば、自衛隊や警察の活動は消防の行う避難・救援活動と同質であることに気がつく。換言すれば、同法のシステムの下では、警察も自衛隊も、消防活動に対して補完的な役割を期待されているのである。つまり、敵の侵害排除を行う自衛隊が登場するのではなく、救援隊としての自衛隊が存在する。[12] したがって、同法のもとで、消防、警察、自衛隊の連携が必要であると説かれる場合であっても、これらの同質活動の間を単につなぐことが要請されたのである。また、実際には、多くの災害では消防限りで対応可能であり、三者の連携は従来、大災害を除けば例外的な存在であったのが実態である。[13] したがって、三者間の連携が説かれるとしても、それは二重の意味で形式にとどまった。

(d)　被害の特定性・限定性、地域内の避難

災害対策基本法において想定されている被害は、比較的特定され、限定されたものである。[14] それは、消防の活動を通じて鎮静化していくものであった。また、避難が語られる場合であっても、それは比較的狭域の空間内における避難であることが多い。もちろん、三宅島や阪神・淡路大震災のような事例も存在するが、それはむしろ例外である。災害対策基本法は、六〇条に定めるほかは避難に関する規定を有していないが、このことも上記の事情に基づくのであろう。

(2)　有事法制・国民保護法制の特徴

災害対策基本法をモデルにしたといわれる国民保護法制であるが、制度形成の基本的立脚点には、異なったものが認

められる。[15] 一言で言うならば、災害対策基本法が市町村を中心としたbottom-upの仕組みであったのに対して、国民保護法制は、内閣総理大臣の指示から始まるtop-downの仕組みであるという点にある。この点を以下詳説する。

(a)　内閣総理大臣の指示権限から始まるtop-down型システム

武力攻撃事態対処法においては、とりわけ内閣総理大臣の権限が明確に規定されている（一五条）。具体的には、指示権及び直接執行権である。同法では、武力攻撃事態対策本部長に内閣総理大臣が就任し（一一条一項）、この本部長が知事等に指示等を下すこととされているのである。このように、自治体との関連で、内閣総理大臣が首長に指示をする直接関与の仕組みとなっている。[16]

有事法制の場合には、内閣総理大臣の指示をまって仕組みが動き出すように、制度設計されている。その実質的な根拠は、武力事態のような事象については、国が第一に情報を入手可能であり、それを分析の上、混乱なく一元的に自治体へと指示するという点にある。例えば、災害の場合には法律ごとに警報の発令者が異なるが、[17] 国民保護法制では国の対策本部長が警報を発令することが原則とされている。

同法における自治体の役割に目を点ずると、同法では都道府県中心主義が採用されているように思われる。換言すれば、後で述べるように、都道府県知事を中核とした総合調整に多くを期待する仕組みとなっている。また、事務論の観点から見るならば、法定受託事務を中心とした構成となっている。[18] この点に対しては、批判が存在するものの、地方分権推進計画等で出されていた事務区分のメルクマールに照らして見た場合、[19] 同法で自治体が担う事務を自治事務であると説くのは困難であるように思われる。

(b) 自衛隊との連携を中核とした仕組み

災害対策基本法で中心をなすのが消防であり、このこととの対比で言えば、国民保護法制で中心をなすのは、敵の侵害排除にあたることが唯一可能な組織＝自衛隊である。これに加えて、消防、警察、海上保安庁、都道府県（知事部局）、市町村との連携が重視されることとなる。

(c) 消防・警察・自衛隊間の実質的ネットワークの構築

こうした連携が説かれる場合に、それぞれの主体が担う活動内容が異質なものである点にも注意が必要である。例えば、自衛隊は侵害排除、応急復旧、情報収集、後方支援にあたり、警察は治安維持、交通統制を担当し、市町村は消防、避難誘導を担うといった具合である。こうした連携は不可欠であり、こうした点に鑑みると、国民保護法制では実質的なネットワークを構築する必要があるといえよう。

(d) 被害の広範性・都道府県区域を越えた避難とその長期化

有事法制の場合には、侵入した加害主体が移動する可能性が存在し、それにあわせて被害が拡大するという場面も想定できる。また、攻撃の規模やそれに伴う被害も広範囲におよび、攻撃事態の継続も予測されるため、この法システムが予定している避難には、県境を越えた避難のように広域で長期化するものが当初から念頭に置かれている。災害対策基本法が避難に関してわずかに一つの条文（六〇条）を置くだけであるのに対して、国民保護法制が避難に関する多数の法条文を用意するのも、同法制における避難の重要性を反映したものである。この点にも、災害対策基本法との差異を認めることができる。

第二章　国を中心としたtop-down型仕組み

ここでは、まず、国民保護法制に見られる集権的な性格から分析することとしよう。

(1)　総合調整権（法律付則により凍結）

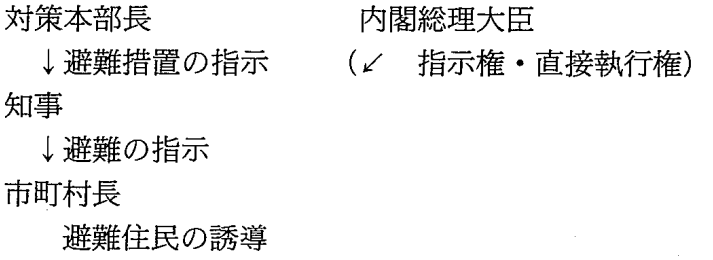
武力攻撃事態対策本部長は、関係の地方公共団体の長に対して、対処措置に関する総合調整を行うとされている（武力攻撃事態対処法一四条一項）。対策本部長には内閣総理大臣がつき、事故がある場合には内閣総理大臣の指定する国務大臣がつくこととされている。総合調整の対象には、地方公共団体のほか、民間（指定公共機関）も含まれている。

総合調整の法的意味に関しては、従来から、双方向の意思表示による調整であると説かれるなど、法律上の服従義務を生まないと理解されてきた[20]。武力攻撃事態対処法においても、この点は同じ理解に立っており、武力攻撃事態対策本部長の行う総合調整についても、法律上の服従義務はないと解される[21]。

(2)　内閣総理大臣の指示権（法律付則により凍結）

総合調整に基づく措置が実施されない時は、対策本部長の求めに応じて、内閣総理大臣は、別に法律の定めるところにより、地方公共団体の長に対して、対処措置実施を指示できるとされている（同法一五条一項）。図1で例を挙げるならば、対策本部長のおこなう避難措置の指示に知事が従わず避難の指示を怠り、それに向けた本部長の総合調整も功を奏しない場合には、内閣総理大臣は知事に対して指示することが可能である。

図１　避難を例にした関与システムの概要



ここに認められる内閣総理大臣の指示権は、法的な服従義務を課すものであると解されており、これは従来の立法例と比較して、内閣総理大臣の関与を強度なものとしている。例えば、災害対策基本法二八条二項に定める非常災害対策本部長の指示は、相手方の自発的な遵守に期待したものであり、法的拘束力をもたないと役所のコンメンタールでも説明されてきた[22]。他方、周辺事態安全確保法九条一項では、「必要な協力を求めることができる」と協力要請に止めてきたのである。

このように強い関与権を法定した点について、立法上の統制が図られている。具体的に述べるならば、武力攻撃事態対処法一五条を根拠として包括的な指示権を認めることをせずに、指示の許容される場合を別途、個別法で規定することを要請するという手法を採用したのである。知事の措置に関して言えば、個別法で指示を許容することが予定されている事項としては、避難措置、避難誘導、避難住民受入、救援の四項目である。

(3)　内閣総理大臣の直接執行権（法律付則により凍結）

このような直接執行の権限は、これまで災害対策基本法にも、周辺事態安全確保法にも見られなかったものである。また、地方自治法の規定する関与ルールとの関係で言えば、法定受託事務に関して裁判を経た上で、代執行の可能性が認められるのに対して（地方自治法二四五条の八）、ここでは裁判を省略した直接執行が法定されたわけである。したがって、地方自治法の関与ルールを越える強度な関与が予定されている[23]。

上記の指示権限と同様に、直接執行に関しても、個別法で規定することを要請するという手法を採用している。知事の措置に関して言えば、個別法で直接執行を許容することが予定されている事項として、避難措置、避難住民受入、救援の三項目がある。

(4)　国民保護対策本部の他律的設置

都道府県には国民保護対策本部が置かれうるが、これは閣議決定で指定を受けた自治体に設置される。つまり、災害対策基本法で自治体が自主的に対策本部を設置できたのとは対照的な仕組みが採用されている（二三条一項）。当初は、こうした仕組みが徹底される予定であったため、知事から手遅れになるといった見解等が出された。そこで、「要旨」の段階で、対策本部設置前でも知事・市町村長が国民保護に必要な措置をとることができるように、また、知事・市町村長が指定を内閣総理大臣に要請できるように変更された[24]。このように、国民保護対策本部の設置手続をみても、国を中心とした制度化の方針を読みとることが可能である。

(5)　国民保護措置に要する自治体経費の国費負担原則

地方公共団体が行う国民保護のための措置に要する経費が国の負担とされる理由は、攻撃を受けたことに対して、当該自治体に責任は存在しないと言う点にある。国土を一体として捉えているとも言えるし、当該自治体が国家間レベルの外交政策の犠牲になったとも捉えうる。ある自治体が、国民を代表して被害にあったという側面に着目した結果であろう。

第三章　地方公共団体を拠点とした仕組み

国民保護法制は既に見たように集権的な要素を数多くもったものであるが、他方で、分権的な要素も兼ね備えている。このように分権的性格を帯びている一つの理由は、国民保護を担うマンパワーが自治体の側に存在するからである。つまり、国の機関として自衛隊は存在するものの、その他の機関、例えば、警察、消防はいずれも今日では自治体組織として構成されている。他方、住民保護が自治体の責務であるという事情も加わる（五条）。したがって、内閣総理大臣を正面に出して構成される国民保護法制であっても、実施体制から見る限り、自治体が中心となる。

以下では、国民保護法制に見られる分権的要素を個別に指摘することとしよう。

(1)　知事（＝国民保護対策本部の本部長）による対処措置の総合推進

国民保護法制の一つの特色は、総合調整を担う主体として知事に多くを期待しているという点である。災害対策基本法では、このような自治体レベルにおける総合調整の規定は存在しない。このことは、立法政策の結果というよりも、都道府県レベルに総合調整の軸をおくことが合理性をもつことに基づく。つまり、警察は都道府県の組織であり、また従来から災害時の自衛隊との連絡・連携は主として都道府県が担当してきたという事情が認められる。また、先に述べたように市町村消防が市町村規模よりも広域化している現状の下で消防組織の統合を図るとすれば、既存の行政組織では都道府県に期待することが自然であるという事情も加わる。

そこで問題は、こうした関係機関の連携を都道府県知事が的確に果たすことが出来るのか、という点にある。国民保護法制の整備に当たり、都道府県知事から出された意見の中に、知事権限の明確化を要請する意見が多数見られたこと

から、[25]こうした連携に関する法的問題を概観することとしよう。

まず、都道府県警察であるが、今日では自治体警察として位置することから、都道府県レベルの調整は簡単であるようにも見える。しかし、実際は、知事部局から独立性を際だたせている警察に関して、情報提供、出動、連絡等の指示を知事が出せることを明確化する必要性は否定できない。[26]この点では、災害対策基本法二三条六項と同様の規定を明記する必要が認められる。「要旨」では、都道府県対策本部長が都道府県警察に必要な措置を講ずるように求めることが出来るとされた。[27]

次に、自衛隊に対する出動要請に関しては、自衛隊法八三条一項、二項が規定しているところである。「要旨」では、都道府県知事が防衛庁長官に対して自衛隊部隊の派遣を要請できるとされている。[28]国民保護対策本部に職員の出席を防衛庁長官に都道府県対策本部長が求めることが出来る点を「要旨」が明らかにしている（こうした規定は、災害対策基本法には存在しない[29]）。

最後に、知事が消防長に対して指示をする権限は、消防組織法二四条の二に規定されているところである。消防組織法の上記の条文は運用上、適用が見られない規定のようであるため、確認的意味で、同様の規定を国民保護法制におく必要があるように考える。[30]

(2)　首長独自の判断権の余地

内閣総理大臣を頂点においた法的仕組みとして国民保護法制が構想される一方で、仔細に見ると、自治体の長の判断を尊重する規定が例外ではあれ、存在している。例えば、予想不可能な武力攻撃災害が突然発生した場合に、市町村長の独自の判断による「一時避難の指示」、警戒区域の設定等の応急措置が予定されている。[31]こうした仕組みが存在する

理由は、最新の情報が内閣総理大臣の下に最初に入り、それが的確に自治体に伝達されると言う、国民保護法制の前提とは異なる事態が想定されうるからである。ひとつには、武力攻撃事態以外の緊急事態であるテロ、ゲリラ活動が生じた際の対応をいかにするか、という課題である。また、国家機能がマヒした場合にどのように対応するのか、という問題も同様である。

後者の事例である国家機能のマヒという事態は、岐阜県が「県民保護対策の手引き」素案を作成する際に、前提としたものである。[32] こうした緊急の事態に関しても、住民保護に責任を持つ自治体の長はとりわけ関心をもったのである。[33]

上記のような点を重視して、「要旨」の段階で、知事による応急措置が認められた。[34] 具体的には、緊急通報の発令、退避の指示、警戒区域の設定等である。また、国民保護対策本部設置の前に国民保護措置をとりうることや、首長が対策本部の設置を要請できることも認められた。[35] 災害や武力攻撃事態といった非常事態については、予測困難性を正面から認め、情報収集ルートも多元的に確保しておくことが、制度自体の対応能力を高めるものと考える。[36]

首長の判断権といった問題が生じた一つの理由は、国民保護の仕組みがテロに対してどのようなスタンスをとるのかが、なお明確化されていない点に求められるように思われる。つまり、テロに関しては、一方で、災害対策基本法で対応可能とする通達が既に出されているところである。[37] 他方で、大規模なテロとなれば、「要旨」によれば国民保護法制が準用可能である。[38] したがって、こうした両者の中間に位置する規模のテロに対して、国民保護法制がいかに対応するのかが、なお明確化されていない。この点に、住民の生命保護にあたる自治体首長から懸念が提起されたのであろう。

(3) 市町村を中心とした、避難住民の誘導

このほか、自治体の地位を尊重した規定としては、避難誘導に関して、その任務を負う市町村（消防を含む）が中心

となり、警察、海上保安庁、自衛隊に避難住民の誘導を要請することが予定されている。[39] こうした国や都道府県の機関を市町村が総合調整するという仕組みも従来には見られない興味深いシステムであるといえよう。

(4)　自治体の立法過程関与

国民保護法制は法定受託事務を中心に構成されるが、興味深い点は、法定受託事務を定める法律の立法過程のあり方に関してである。具体的には、立法過程における自治体の関与が重視されている点であり、今後の行政法規の立法過程のあり方にとっても示唆に富む。

もともと、国民保護法制の作成に対しては、参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会で付帯決議が出され、自治体の意見聴取をすることが要請されていた。[40] また、全国市長会の支部や議会意見書において、慎重審議を求めるといった従来型の抽象的提言も見られたところである。[41] これに加えて、今回の立法過程で特色があるのは、次の二点である。

第一に、内閣官房が悉皆型質問受付を行い、自治体からの意見聴取を行った点である。[42] 具体的には、二〇〇三年一月から二月にかけて、地方公共団体に対する説明会・質問・意見照会を行い、その成果を同年三月に回答集作成としてまとめ公表し、同年八月七日には政府が知事から意見聴取を行う機会も設けている。

第二に、自治体の中から、独自の検討に基づき、マニュアルを提示するという動きが見られた点である。具体的には、二〇〇三年七月九日に鳥取県は「住民避難のシミュレーション」及び「住民避難のシミュレーションに基づく問題点」を公表している。[43] ここでは、災害対策基本法という現行法でどこまで対応可能で、どの点が不可能であり立法措置が必要であるかを、自治体の視点からまとめて、国に提案している。こうした問題提起に対して、内閣官房は後に考え方を

回答しているようであり、こうした形で国と自治体の間に立法をめぐってコミュニケーションが成立しているのである。

今回、立法過程において自治体が意見を提起する機会が広く認められた理由は、どこに認められるのであろうか。一つには、武力攻撃事態対処法自体が国民保護法制の枠組みのみを定めた法律、いわゆるプログラム法であったために[44]、後続の個別立法との間に時間差を生み、こうした自治体の関与を可能にした側面があるように思われる。プログラム法は、近時では、大規模な制度改革、例えば、地方分権推進法や中央省庁改革法で用いられた手法であるが、プログラム法がもたらす時間差が自治体に対するパブリックコメント制度と同様の機能を果たしている点は、興味深い特質である。

第四章　平時における自治体レベルの体制整備

(1)　計画策定ネットワークの拡張と交渉頻度の向上

災害対策基本法や国民保護法制を見て気がつくことは、組織編成について、平時と有事とで構成を変えているという点である。そこには、組織構成にあたり基本的な哲学を認めることができる。一言で言えば、非常時には、決定責任を重視して組織は部内の責任者からなる機関として小振りに編成するという考え方である。したがって、組織が収縮する分だけ、他の機関との間を指示や要請といった作用法上の手法でつなぐ必要性が生じる。これに対して、平時の組織においては、情報交換、対話、危機準備といった性格から、関係者を広く組織に取り込んで、大括りの組織として構成する傾向が認められる。そのため、意見調整は組織内で主に行われることとなる。こうしたコントラストは、例えば、災害対策基本法では、災害時における災害対策本部と平時における都道府県防災会議（一五条）の間に認めることができよう。例えば、後者の防災会議では、自衛隊の方面総監や専門委員が含まれるなど、対象者は災害対策本部よりも広範

なものとなっている。

そこで、次には、国民保護法制について、この点を見ることとしたい。まず、非常時においては、例えば県レベルでは、国民保護対策本部が法定される。ここでは、政治責任を重視した、職員のみの構成となっている。具体的には、首長、警視総監・道府県警察本部長、消防、教育委員会等が所属する。他方で、構成員の限定性は否定できない。これに対して、平時においては、国民保護計画の作成にかかる組織として、国民保護協議会（仮称）が「要旨」では予定されている。これを防災会議のように計画策定主体とすることも一案であったが（災対法四〇条、四二条）、「要旨」では国民保護に関する計画を策定する首長の諮問組織として構成している。(45)

このように平時の組織において多様な主体の参画を要請する狙いは、一つには、国の直轄型組織に当該自治体及び自治体行政についての「土地勘」を養ってもらう点にある。ここで国の直轄型組織と述べたのは、自衛隊のほか、警察も含んでいる。確かに、警察は自治体警察であるが、実際には警察庁長官や管区警察局長の指揮監督に服しており（警察法一六条二項）、警察の幹部は、いわゆる地方警務官たる国家公務員である（警察法五五条三項）。国民保護法制においても、警察法に基づく上記の指揮監督は残ることが前提であろう。(46) そこで、従来のような独立組織としての対応に加えて、都道府県の組織としての行動に期待した制度設計が不可欠となる。このほか、部局間の人事交流も一つの改善策であろう。さらに、多様な主体の参画は、民間機関・市民の意見聴取の機会、つまり市民参加の要素を含むこととなる。

平時において一つの重要な課題は、計画間調整をいかにして図るのかということである。現在の理解では、武力攻撃時においても、災害対策基本法に基づく地域防災計画は機能するということであるため、(47) この計画と国民保護計画との調整、両者の役割分担が必要となる。そうした任務を果たすうえでも、国民保護計画の策定過程・策定組織に関して、条例制定の可能性を探ることが重要である。例えば、災害対策基本法においても平時の防災会議（一五条八項、一六条六項）、災害時の災害対策本部（二三条七項）の双方について、条例の制定に余地を残す制度設計となっている。こう

した組織条例については、自治体が創意工夫を凝らす余地が認められるのであるから、制度設計に関する自治体間競争が展開されることが期待される。従前のように、国の示したモデル条例準拠で済ませることは、上記の調整任務の遂行という観点からも、また自治体の法務能力開発という観点からも、歓迎できない。計画策定手続に関しては、福岡市のように防災計画についてパブリックコメント手続を用意する自治体も出てきているところであるから、国民保護計画についても同様の試みが要請されよう。

計画間調整の結果が文書の形で残るよう、国や自治体に対し法律は義務づけを行うべきである。[48] 自治体は国民保護計画の中に、警察・自衛隊・海上保安庁との役割分担、協力関係、協定に関する条項を明記しなければならず、地方、右の組織も各々の任務を規律する法定行政計画の中に、有事における自治体への支援・協力に関する条項を設けなければならない。このように計画間調整の結果が双方の計画に明示され確認可能な形にすることで、調整交渉及びその結果に現実性と実効性を付与することとなろう。

(2) 組織編成

国民保護法を執行する行政組織のあり方も、重要な検討課題である。国のレベルでは、民主党の危機管理庁構想が存在し、その影響を受けて、法律付則において緊急事態組織の検討が要請されている。また、消防庁では二〇〇四年度組織定員要求として、国民保護課の新設が予定されている。自治体レベルでも、従来、災害対策法の下で危機管理を担当してきた課及び消防組織と国民保護法制担当組織との関連も整理される必要があろう。

とくに、自治体における人事交流の制度化・活性化が重要である。例えば、マニュアルを提案した鳥取県では、危機管理組織に警察、消防、自衛官の出向者が所属していたことが新制度の構想にあたり大きく寄与していたということで

ある。また、同県で国民保護を考えるきっかけとなったのは、知事のもとにおかれた私的懇談会「防災関係機関情報交換会」による意見交換であった[49]。この会は二〇〇〇年から開催され、自衛隊、警察、消防、海上保安庁、電力会社、ガス会社、通信会社から代表者が参加している。こうした情報交換の機会を活性化することが、自治体レベルでとりわけ重要であろう。

自治体組織において近年顕著な傾向は、災害対策を重視して自治体に自衛官ＯＢを採用するという傾向である（二〇〇一年から急増し、三年八月で一九団体（一三都県一市）、二四人にのぼる[50]）。国民保護法制により、こうした動向がどのように整理されていくのかも、今後の注目点である。

最後に、大都市における地域内分権との関連で、組織のあり方を考える必要がある。自治体の中には、神戸市のように、災害対策について区を中心に据えた整備を条例により図っているところが見られる[51]。こうした取り組みが、国民保護の分野でどの程度まで追及できるのかも、今後の課題となろう。

(3)　近隣自治体協定（計画策定時の隣県協議の充実）

国民保護法制の特色の一つとして、都道府県の境界を越える避難が想定されている点が挙げられる。これに関して、内閣総理大臣が就任する対策本部長が避難元と避難先の都道府県知事に避難措置の指示を行う仕組みが現在予定されている[52]。しかし、災害対策基本法の下での運用をみると、応援要請と応ずべき義務を法定した（六七条一項、七四条一項）だけでは対応に戸惑いが生じたことが、阪神・淡路大震災で報告されている。こうした教訓から広域防災応援協定が努力義務として新たに法定された（八条二項一二号[53]）。こうした経験に基づけば、国民保護の場合にも法定応援協定が必要性となろう。その際に、協定の具体的内容に関し条例への授権を定めることにより、自治体間競争を促すことも

一案である。災害対策基本法の運用として協定のみ定めただけでは運用できていない自治体もあることから、自治体ごとに地域特性をふまえて、協定の具体化・実施に役立つ実施要領まで整備することが必要となろう。協定内容としては、避難のほか、備蓄に関しても協力関係を築くことが要請されよう。協定の相手方は、政令指定都市は指定都市同士といった形式主義ではなく、まず近隣自治体間で現実的ネットワーク形成に努めるべきである。(54)

(4) 要援護者配慮システムの構築

国民保護法制の整備に際しては、高齢者、障害者、乳幼児等の要援護者への配慮が唱えられている。(55) しかしながら、災害対策基本法の下における現在の自治体の運用を見てみると、病院入院患者、障害者、寝たきり老人等をデータとして把握できていない。そうした情報は、むしろ消防団の知見に頼るところが多い。こうした運用重視の仕組みから情報システムの構築へと移行していくことが要請される。また、病院に代表される医療施設等の避難システム整備、そうした施設の耐震性等の向上などにも日頃から取り組む必要があろう。

（1） 法律の解説としては、参照、礒崎陽輔「武力攻撃事態対処法等有事三法」ジュリスト一二五二号（二〇〇三年）五四―六〇頁、同「武力攻撃事態対処法逐条解説（一）（二）（三）（四）（五）」地方自治六六九号一〇八―一二一頁、六七〇号六四―七五頁、六七一号五四―七〇頁、六七二号四八―六六頁、六七三号六五―八一頁（以上すべて二〇〇三年）（以下、礒崎（一）論文といった形で引用）、浅野善治「第一五六回国会の概観と個別法律の論点」法学教室二七八号（二〇〇三年）特に四九頁以下、森下治彦「有事関連三法2」時の法令一六九九号（二〇〇三年）一二頁以下。石田敏高・鍵屋一「有事法制と自治体の危機管理」木佐茂男他編『分権の光　集権の影』（日本評論社・二〇〇三年）五頁以下、小針司「憲法9条と有事関連3法」法学教室二七七号（二〇〇三年）一三頁以下も参照。

（2） 危機管理・危機対処の体制整備を理論的に分析したものとして、参照、多賀谷一照「危機管理と行政システム（一）～（六）」

自治研究七六巻二号二〇頁以下、四号三頁以下、六号三七頁以下、一〇号三七頁以下（以上、二〇〇〇年）、七七巻一号三三頁以下、六号四六頁以下（以上、二〇〇一年）（以下、多賀谷（一）論文といった形で引用する）。災害対策基本法に関しては、制定史・運用を詳細に分析したものとして、風間規男「災害対策基本法の制定」近畿大学法学五〇巻一号（二〇〇二年）一頁以下がある。同論文が、同法の特色を組織と計画を中核としたコントロールシステムと捉えている点、同法でネットワークによる問題解決が志向されているとする点（六〇頁）は、共感する部分が多い。個別の条文に関しては、参照、防災行政研究会編集『逐条解説災害対策基本法（第二次改訂版）』（ぎょうせい・二〇〇二年）。

（3）本稿は、二〇〇三年一一月一六日に日本自治学会で行った報告を基礎にしている。報告の準備に当たり協力いただいた、内閣官房、消防庁、鳥取県、福岡市の関係者の方々には、この場を借りて厚くお礼申し上げる次第である。また、報告の機会を与えて下さった、同学会会長の西尾勝教授にも心よりお礼申し上げたい。

（4）内閣官房「地方公共団体からの質問・意見に対する回答」二〇〇三年三月、同「国民保護法制整備本部第一回会議」二〇〇三年六月二七日、同「国民保護法制関係資料」二〇〇三年一〇月、同「国民の保護のための法制の『要旨』について」（以下、要旨と引用）二〇〇三年一一月、同「国民の保護のための法制の『要旨』」（以下、要旨解説と引用）二〇〇三年一一月である。

（5）森本敏・浜谷英博『有事法制』（ＰＨＰ研究所・二〇〇三年）四七頁参照。

（6）防災行政研究会・前掲注（2）一〇九頁。

（7）地方自治法二四五条の三第六項にいう例外的な関与である。

（8）防災行政研究会・前掲注（2）一五三頁。

（9）佐々淳行「危機管理の要は首長のリーダーシップ」晨一九巻九号（二〇〇〇年）一三頁参照。

（10）風間・前掲注（2）七三頁は、地域防災計画を担当する総務部門と消防機関の間の弱いネットワーク関係を指摘する。

（11）石井隆一「わが国消防防災行政の新たな飛躍を目指して(1)」自治研究七九巻七号（二〇〇三年）三八頁参照。

（12）風間・前掲注（2）六六頁は、国土防衛の維持を主任務とし、災害派遣に消極的な自衛隊が災害対策基本法のネットワークの外延に位置する選択を下したと分析する。

（13）福岡市市民局防災課へのヒアリングに基づく。多賀谷（三）論文・前掲注（2）四四頁以下も、消防組織と警察組織間の連携がうまくいっていない点、自治体ごとに自己完結的な体制を作っている点など、分権的・縦割り的組織の問題性を指摘する。

（14）多賀谷（一）論文・前掲注（2）二一頁は、局所的・一時的な災害と危機を、影響範囲・時間的継続性という視点から区分している。

（15）災害対策基本法と国民保護法制との比較に関しては、二〇〇三年一一月一六日の日本自治学会における石井隆一報告「国民保

護法制と自治体」から多くを学ばせていただいた。

(16) 森本・浜谷・前掲注(5)五二頁。

(17) 消防法二二条三項では市町村長、水防法一〇条の六第一項では国土交通大臣又は知事、気象業務法一三条一項、二項では気象庁と、個別法ごとに様々な規定ぶりとなっている。

(18) 要旨解説第八雑則2では、地方公共団体の処理する事務は原則、第一号法定受託事務としている。

(19) 参照、総理府編『地方分権推進計画』（大蔵省印刷局・一九九八年）四―五頁では、法定受託事務のメルクマールとして、(1)国家の統治の基本に密接な関連を有する事務、(6)国が行う災害救助に関する事務が挙げられている。

(20) 防災行政研究会・前掲注(2)一五九頁。

(21) 礒崎（三）論文・前掲注(1)六九頁は、法律上の義務を生じず、調整を受け入れる側の任意であるという。

(22) 防災行政研究会・前掲注(2)一六〇頁。

(23) 批判的見解として、白藤博行「『地方公共団体の責務』と『指定公共機関の責務』」法律時報増刊『憲法と有事法制』（二〇〇二年）一三三頁。こうした直接執行は、自治事務に関しては建築基準法一七条、法定受託事務に関しては自衛隊法一〇三条に見られる。

(24) 要旨・第一通則6(2)国民保護のための措置の実施体制参照。

(25) 二〇〇三年八月七日に政府と知事との間で開催された意見交換会において、浅野史郎・宮城県知事、梶原拓・岐阜県知事、井戸敬三・兵庫県知事がこうした意見を提起していた。参照、地方行政九五六三号（二〇〇三年）八―九頁。

(26) 都道府県警察組織のもつ二面性、分権的側面と集権的側面の並存に関しては、参照、稲葉馨「行政組織法としての警察法の特色」警察政策四巻一号（二〇〇二年）一六頁以下。

(27) 要旨・第一通則6(5)③。

(28) 要旨・第一通則6(9)。

(29) 要旨・第一通則6(4)、(5)①。

(30) 石井隆一「わが国消防防災行政の新たな飛躍を目指して（5・完）」自治研究七九巻一一号（二〇〇三年）四四頁、要旨解説・第5国民生活の安定に関する措置8消防(2)。

(31) 要旨・第四武力攻撃災害への対処に関する措置3(1)。

(32) 岐阜新聞二〇〇三年九月六日朝刊一面。手引きの閲覧は岐阜県の担当者に拒否されたため、残念ながら実現できなかった。このように、立案過程の透明度は自治体によって大きな格差が認められる。

(33)　二〇〇三年八月七日に政府と知事との間で開催された意見交換会において、堂本暁子・千葉県知事、西川一誠・福井県知事がテロ・ゲリラへの対応問題を提起していた。参照、地方行政・前掲注(25)八頁。

(34)　二〇〇三年八月七日に政府と知事との間で開催された意見交換会において、麻生渡・福岡県知事が知事による避難指示等の権限付与の意見を提起していた。参照、時事通信二〇〇三年八月七日。要旨・第四武力攻撃災害への対処に関する措置3(1)。

(35)　要旨・第一通則6国民の保護のための措置の実施体制(2)。

(36)　阿部泰隆『大震災の法と政策』(日本評論社・一九九五年)一一三頁は、災害対策について、多重防護型情報収集システムの構築を提唱する。

(37)　参照、「米国の同時多発テロを契機とする国内におけるテロ事件発生時の対応について」(平成一三年九月二六日消防災第一五二号、消防救第二七三号、消防特第一四四号)5　テロ災害発生時の対応。ここでは、テロ事件による災害についても災害対策基本法の適用が排除されないと指示されている。

(38)　要旨の末尾には、検討事項として大規模テロ等に対する国民保護措置の準用を挙げている。

(39)　内閣官房・前掲注(4)(関係資料)の「国民の保護のための法制について」「2　地方公共団体の役割　(2)　地方公共団体による避難の措置」を参照。

(40)　内閣官房・前掲注(4)(関係資料)の「武力攻撃事態対処法に対する国会審議の経緯について」参照。

(41)　具体的には、二〇〇二年六月六日の七二回全国市長会議支部提出議案　中国支部、近畿や　二〇〇三年の香川県六月議会意見書、七月福井県による国の予算編成への要望書などがある。

(42)　防災行政研究会・前掲注(2)一四一頁では、災害時の災害対策本部長＝知事が都道府県警察に対して指示を与える場合でも、警察法に基づく警察庁長官の都道府県警察に対する指揮監督は排除されないという。

(43)　鳥取県「住民避難のシミュレーション」二〇〇三年七月九日、鳥取県「住民避難のシミュレーションに基づく問題点」二〇〇三年七月九日参照。

(44)　礒崎(一)論文・前掲注(1)一一三頁。

(45)　要旨・第一通則5都道府県国民保護協議会・市町村国民保護協議会(仮称)。

(46)　片山善博・鳥取県知事は、政府が地方の意見に耳を傾ける点を高く評価している。参照、鳥取県知事定例記者会見(二〇〇三年七月二八日)、二〇〇三年九月三〇日一般質問知事答弁(石黒議員の質問に対して)。

(47)　「地方公共団体からの質問・意見に対する回答」(内閣府・前掲注(4)関係資料)の問一〇参照。

(48)　双方の計画への記載という点については、同僚の木佐茂男教授から教示いただいた。

(49) 鳥取県におけるヒアリングに基づく。
(50) 時事通信二〇〇三年八月八日。防衛庁編『平成一五年　日本の防衛　防衛白書』（財務省印刷局・二〇〇三年）一七九頁にも在職状況の表が存在する。
(51) 神戸市民の安全の推進に関する条例二一条から二三条。
(52) 要旨・第二避難に関する措置(1)。
(53) 大田直史「災害応急対策の組織・体制の課題」公法研究六一号（一九九九年）二四三頁参照。
(54) 阿部・前掲注(35)一二三頁は災害につき同旨。
(55) 内閣官房・前掲注(4)（関係資料）の「国民の保護のための法制について」配慮事項一参照。要旨・第一通則(4)配慮事項参照。

（二〇〇三年一一月二八日脱稿）