

## C 国民動員法制のねらうもの

### 戦争と「国民保護」は相容れない

#### 国民動員法制（国民保護法制）の本質

##### 1 戦争と「国民保護」の背理

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、本稿で法案）は、「武力攻撃事態等」における「国民の保護」のために「法案」を定める、という。

しかしながら、そもそも「武力攻撃事態等」つまり戦争と、「国民の保護」つまり国民の生命、身体、財産、諸権利の保護とは、根本的に相容れない関係にある。

戦争は勝利とそのための戦闘をなにものにもまして最優先課題とする。そのためには国民の生命、身体、財産、諸権利の犠牲をいとわず、これを当然のこととして肯定する。だからこそ「戦争は最大の人権侵害」といわれる。

「武力攻撃事態等」つまり戦争と「国民の保護」との関係についてみると、「国民の保護」を文字通り全うする道は、なによりも「武力攻撃事態等」つまり戦争をひきおこさないことである。そのために、戦争防止をはかるあらゆる平和的手段をつくすことこそが必要であり、かつ最も有効である。

日本国憲法が、第二次大戦の痛切な反省にもとづき「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのないやうにすることを決意して」確定されたのは、まさしくそのためであった。

「国民の保護」を真に重視するのであれば、「武力攻撃事態法」を廃止し、憲法の定めを誠実に遵守して「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使」を決して行わないことこそが、なによりも求められることである。もとより、イラク特別措置法その他の関連諸法規の廃止、イラク派兵の撤兵などは当然のことである。

このように見てくると、「武力攻撃事態等」の下で「国民の保護」を貫徹することは、そもそも不可能である。「武力攻撃事態等」つまり戦争と「国民の保護」とは背理、といわざるをえない。

「武力攻撃事態等」の下における「国民の保護」とは、結局のところ、「武力攻撃事態等」についての国民の支持と理解を得るため、さらには国民を戦争に動員するための口実にすぎないものというほかはない。

##### 2 アメリカの戦争への参加協力が目的

法案は、「武力攻撃事態等」の下で国民を「保護」することを目的として掲げている。

では、日本国に対してどのような攻撃がありうるのか。

「武力攻撃事態法」の国会審議を通じて、日本の国土が直接侵攻される可能性はないことが、政府側の答弁によってもあきらかにされた。そして実際には、アメリカが世界各地で行う戦争に日本が参加協力することにより、「武力攻撃事態等」に立ち至ることが、具体的にあきらかにされた。

いま、日本の自衛隊がアメリカの行う戦争に参加することを可能にするために、憲法解釈を変更すること、更には明文改憲を行うことが、日米両国により企てられている。

これらのことが、日本国憲法ならびに国連憲章の定める紛争の平和的解決などの基本原則にもとるものであることはいうまでもない。

とりわけイラク戦争について、アメリカは、同国民をふくむ世界の人々と国連、数多くの国々のきびしい批判と反対に直面している。この戦争が侵略戦争そのものであり、「大義」も道理もなく、戦争違法化の歴史の到達点と人類の平和の願いに背くものであることは、あまりにもあきらかである。

日本国の政府与党らは、「国際協調」「日米同盟重視」などの口実により、この国をアメリカの行う戦争に参加させる道を推し進めている。しかも、その戦争に国民、自治体、「指定公共機関」つまりマスコミ、医療、電気、ガス、水道、交通その他の諸企業、諸事業などを全面協力させようとしている。法案は、そのための不可欠の役割を担わされるものである。

しかしながら、真の国際協調とは、世界の「平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しよう」と努めている国際社会において、名誉ある地位を占めるため、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの生存と安全を保持」すること、具体的には戦争放棄と平和外交その他紛争の平和的解決のための諸努力などに徹すること、にほかならない（憲法前文）

また「日米同盟重視」の名目により、ひたすらアメリカの戦争政策に協力するのではなく、日米安保条約などによる軍事同盟の法的くびきをたちきり、新たに日米友好条約の締結などによる日米の平和友好協力関係にきりかえることこそが、日米両国と両国民、更にはアジアと世界の平和のために望まれる。

私たちは、国民の生命、身体、財産、諸権利などが、アメリカの行う戦争のために侵害されること、国民がこのような戦争への協力にかりたてられ、再び加害者となることを見過ごすことはできない。

法案が、このような戦争に国民を参加協力させるために作成されることを許すわけにはいかない。

### 3 「国民の保護」は机上の空論

法案の「国民の保護」に関する定めは、「武力攻撃事態等」において、真に「国民の保護」に役立ち得るのであろうか。

たとえば、法案は「避難」について多くの条項をあてている。

しかし、鳥取県で試みられた検討の結果をみると、問題が余りにも多すぎるのが、あらためてあきらかにされている。この検討の結果によると、たとえば、3町村26000人を兵庫県下に避難させるために11日を要した、鳥取市12万人を避難させることの実現可能性は検討の範囲をこえた、といわれる。

そうすると、「攻撃」で最もねらわれやすいとみられる東京、大阪その他の大人口を要する都市部については、「武力攻撃事態等」での「避難」は、そもそも実現不可能とならざるをえない。

戦時もしくは準戦時には電車、バス、タクシー、トラック、航空機、船舶等の交通手段はすべて軍事優先となろう。道路、空路、水路などの通行が軍事優先となることもまちがない。空港、港湾などについても同じである。これらのことは、法案と同時に国会に提出された諸法案について、すでにみたとおりである。

「武力攻撃事態等」の規模内容次第では、市町村単位、更には都道府県単位での「避難」を要する事態もあり得ようが、果たして「避難先」の確保ができるのか、などなど。かぞえはじめたら、この種の難問には限りがない。

法案の立案者や立案を企て指示した者は、これらの難問にどう答えるのであろうか。軍事評論家や危機管理の専門家などにご登場願うまでもなく、素人でも少し考えればすぐにでもわかるこれらの問題点を抱える法案に、「国民の保護」を安心して託すことができる、と期待する方が無理、であろう。

#### 4 平時の有事化

法案では、「武力攻撃事態等」にそなえて、政府はあらかじめ「国民の保護」に関する「基本指針」を定めるものとする。指定行政機関の長や都道府県知事は、「基本指針」にもとづき「国民の保護に関する計画」を作成しなければならず、市町村長は都道府県の計画にもとづき「国民の保護に関する計画」を作成しなければならない。

「指定公共機関」なども、都道府県の計画にもとづき「国民の保護に関する業務計画」を作成しなければならないとされる。

これらの計画にもとづく「訓練」が行われるが、この「訓練」は、国民の「避難」や「救護」の日常訓練にとどまらず、当然のことながら、自治体や上述の「指定公共機関」つまりマスコミ、医療、交通などなどの「訓練」などを含むものである。政府はまた、「武力攻撃」から国民を「保護」する措置の重要性についての「国民の理解を深めるため」、国民に対する「啓発」を行う、とされる。

これらの「訓練」やその準備、プラン作り、さらには国民に対する「啓発」などを通じて、地域、職場、学校などこの国の社会全体が、「武力攻撃事態等」の発生をまつまでもなく、日ごろから戦時状態もしくは準戦時状態におとしいれられることとなりかねない。い

わば平時の有事化、社会の兵営化、の方向をたどることになるのではないか。

それがどのような社会をもたらすものであるかは、戦前日本の暗黒時代や、近くは「9・11事件」以後におけるアメリカ社会とそこでのいわゆる愛国者法の猛威（近代民主主義の大原則である三権分立の原則や人身、思想信条、集会、結社、言論、表現の自由などの蹂躪）などをみるだけであきらか、である。

#### 5 戦争法制の完成と発動を許さないために

「武力攻撃事態法」の全面的発動には、法案の成立が不可欠である。つまり「武力攻撃事態法」は法案の成立をまって、はじめてその目的、役割を十分に果たし得るものとなる。

法案のほかにも、すでに述べた米軍支援法、臨検法、交通通信管制法、捕虜・人道法、などの成立がめざされている。

これを裏返すと、「有事法制」という名の戦争法制は、いまだ全体として完成したものである。法案をはじめ上記各法案の成立を阻止して戦争法制の完成を阻むことが、戦争を阻止して平和を実現するために当面する重要課題である。

「武力攻撃事態等」やその下での国民の生命、身体、財産、諸権利などの侵害を許さず、この国とアジアと世界の平和を守らなければならない。そのためには、なによりもまず法案が「国民の保護」に資するものではないこと、戦争法制の一環として国民に戦争協力と戦争による犠牲を強いるものであることを、法案に即して具体的にあきらかにする必要がある。

本稿を含む各稿がそのために寄与できることを願ってやまない。

（ 四 位 直 毅 ）

## 自治体・地域・住民ぐるみの「後方」の構築

### 国民動員法制の生み出す社会

#### 1 国民動員法制の経緯と提出法案

##### (1) 1年7か月がかりの「国民保護法制」

7法案・条約3案件におよぶ戦争法制（事態対処法制）のなかで、国民動員法制（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 国民保護法制）は、以下のように他の法案・案件と多少とも違った性質と経緯を帯びている。

他の9案件がいずれも戦争の遂行に直接に関する作戦支援法制であるのに対し、「国民保護法制」が戦争の後方社会の構築に関する法制であること、

「国民保護法制」は有事3法案提出直後の2002年（以下、年号は西暦の下2桁で表記）8月に検討が開始され、1年7か月がかりで策定された法案であること他の9案件がヴェールに包まれていたのに対し、02年のうちに「骨子」「輪郭」が明らかにされ、有事3法成立後は「国民保護法制整備本部」での検討が一定程度公表されてきたこと

有事3法の国会審議が頓挫していた02年8月、民主党などの「国民保護あと送り」の批判に対応する形で検討を開始した政府（内閣官房）は、同年10月8日には国民動員法制の「素案」、同月29日には「輪郭」を公表した。自由法曹団は直ちにこの「輪郭」などを検討し、以下のように国民動員法制を含めた意見書を繰り返し発表した。

第5意見書「有事法制を問う」（02年10月7日付）に収録した「事態対処法制と『国民保護』」では事態対処法制の全体像と「国民保護」に検討を加えた。

第6意見書「有事法制はいらない 現場からの告発」（02年10月25日付）では「輪郭」が示された国民動員法制を含めた有事法制がそれぞれの分野に及ぼす影響を考察した。

第7意見書「有事法制・国民動員法制の社会」（02年12月4日付）では、「輪郭」への解題・批判を加えるとともに、それぞれの社会機能がどのように変容するかを解析して「後方社会」像を検証した。

これら意見書はすべて自由法曹団のHPに掲載している（URL <http://www.jlaf.jp/>）。

## （2）提出された「国民保護法制」と「輪郭」

提出された「国民保護法制」（以下、本稿で法律名のない「法案」「条文」は国民動員法制を示す）には、「輪郭」段階では「見出し」が並んでいたにすぎない「救援」以下の措置がすべて盛り込まれた。法案は、詳細な「総則」を冒頭に「避難」「救援」「予防・防御」「生活安定」「復旧」と組み上げられ、体系的体裁を整えて10万字を超える法文を擁する壮大な法案にはなっている。

しかし、構造や特徴は「輪郭」段階の意見書で指摘した「システムの構築する」というものと変わっておらず、本質が国民動員法制であることにいささかも変わりはない。

留意すべきは、武力攻撃事態法第22条が予定しておらず、03年12月までは「国民保護法制整備本部」の公表資料からもうかがい知れなかった「大規模テロ等」の「緊急対処措置」が盛り込まれ、「母法」というべき事態法の範疇を超えた包括的な「危機対処法制」の色彩を帯びるに至ったことである。

こうした事態対処法制の拡張が、イラク特措法・イラク派兵という海外派兵の現実に対応したものであることは別稿で明らかにした（「有事3法から事態対処法制へ」参照）。

### (3) 国民動員法制の構成

提出された「国民保護法案」は以下の構成となっている。

- 第1章 総則（第1～43条 通則、基本指針、計画・業務計画、体制、訓練等）
- 第2章 避難に関する措置（第44～73条 警報、避難措置、指示、誘導、運送等）
- 第3章 救援に関する措置（第74～96条 救援、安否情報）
- 第4章 武力攻撃災害への対処に関する措置  
（第97～128条 通則、応急措置等、被災情報の収集等）
- 第5章 国民生活安定に関する措置  
（第129～140条 生活安定、生活基盤確保、応急復旧）
- 第6章 復旧・備蓄その他の措置（第141～158条）
- 第7章 財政上の措置（第159～171条 損失補償・損害補償、費用支弁・負担）
- 第8章 緊急処理事態に対処するための措置  
（第172～183条 責務、国民の協力、保護措置、手続、準用等）
- 第9章 雑則（第184～187条 大都市特例・事務区分）
- 第10章 罰則（第188～194条）  
附則（第1～17条 関係法令の改定）

自己完結した法体系として、「総則」を冒頭に段階に応じた「対処措置」を順次配列し、最後に雑則・罰則で締めくくる構造であり、第8章の「緊急処理事態」が「横だし」型で加えられた「大規模テロ等」の事態である。

## 2 最大の誤謬 戦争と災害の「接ぎ木」

### (1) 国民動員法制と災害法制

有事3法を中心とする武力攻撃事態法にも災害法制を借用しようとする色彩が濃厚だったが、国民動員法制に至っては最初から最後まで災害法制と重ねあわせようとする思考が露骨である。「自然災害も戦争も人が死傷し、まちが破壊されるのは同じだ。災害と同じように組み立てれば、国民も納得するだろう」とでも考えたのだろう。

「輪郭」段階ですでにあらわになっていた戦争と災害の「接ぎ木」は、完成された法案でもまったく変わっていない。それどころか、自然災害との混同を意図したとしか思えない「武力攻撃災害」なる概念が導入され（第4章）「物資・資材の備蓄」では災害対策用の備蓄との兼用が認められる（第146条）など、「接ぎ木」「重ねあわせ」はいっそう露骨になっている。これでは対処を要求される地方自治体等では、「災害・戦争兼用のシステム」がまかりとおり、災害対策そのものが軍事化していくことにもなるだろう。

戦争と災害を同視するこうした思考が国民動員法制の特徴であるとともに、最大の誤謬であり、犯罪性でもある。

## (2) 戦争と自然災害

### a 本質の異なる「危機」の混同

いかに努力を尽くしても回避できないのが自然災害であって、それゆえに政府や地方自治体は万全の対策を講じて自然災害への対処を準備しなければならない。戦争とは人為的に引き起こされるものであり、戦争を発生させるのが平和的解決の努力を怠った政府であることはアフガン戦争やイラク戦争が証明している。戦争の惨禍への最大の「備え」とは、戦争そのものを引き起こさないことなのである。

全く本質の異なった「危機」を、「結果が似ている」との口実で重ねあわせようとするのは、「危機管理のイロハ」を忘れた誤謬であるばかりか、戦争を引き起こす政府をことさら免罪するものにほかならない。

### b 戦争と自然災害の応急対策

応急対策という一点に着目しても、戦争と自然災害とは全く性質が違っている。

自然災害とは一過性のもので、「敵が占領地域を拡大して追撃する」だの、「避難先に絨毯爆撃が加えられる」などという「危機の継続」は起こらない。また、自然災害で対峙するのは「意思を持たない自然」であって、情報を収集し、戦略・戦術を駆使してたたかう敵味方の軍隊や作戦などは存在しない。

「敵」や「作戦」が介在し続ける戦争と、意思を持たない一過性の自然災害の違いは、応急対策においては決定的な違いを生み出すことになる。

「敵の捕捉・殲滅」が最優先の戦争では、被害者救助や被災対策は二次的三次的なものにならざるを得ず、敵の動向や自軍の作戦を抜きにした「避難」や「復旧」など成り立つ余地はない。

戦争においては軍事情報の絶対秘匿が要求され、作戦にかかわる情報を明らかにして「国民保護」を進めることなどあり得ない。

こうした性格ゆえに、戦争の遂行は政府の「専管事項」に属しており、地方自治体の自主性などまったく問題にならない。

これらは自然災害への応急対策とはまったく異なった性格であって、その相違は戦争と自然災害の本質的な違いから生じている。

## (3) 目的は「国民の保護」ではなく「後方の構築」

### a 本土有事で機能し得ない国民動員法制

自由法曹団は「輪郭」段階の意見書で、繰り返し自然災害と戦争を重ね合わせることの誤謬を指摘してきた（前掲各意見書）。法律家の指摘を待つまでもなく、戦争と自然災害の本質的な違いは自明であり、法案が対応する場面を想像すれば直ちにわかるはずのことがらであった。

\* 法案では「全県民の他県への避難」まで想定して避難経路の交通手段の確保がうた

われている。その経路は「戦場」に殺到する作戦軍(米日両軍)の進撃路でもある。だが、そのことは法案では一顧だにされていない。

- \* 「避難」は武力攻撃事態対策本部(武力攻撃事態法で設置)が指示することになっている。この対策本部は作戦や兵站をも管轄している本部であり、作戦に関する機密事項を握っている。その本部は、作戦にかかわる軍事情報を漏洩することなしに、いかにして大規模な避難を指示するのか。法案はなにも語らない。
- \* 戦争のための「物資・資材の備蓄」は自然災害用のものが転用される。その備蓄場所に「敵」が出現したらいったいどうするか。法案はなにも語らない。等々。

これ以上繰り返す必要はないだろう。

自然災害と戦争を重ね合わせて組み上げられた法案は、「全県民の避難」が必要になるような有事の場面(本土有事であり、モデルは「本土決戦」か「本土空襲」)では、絶対に機能しない。「国民の保護」を謳い文句にした法案のシステムは、「本土有事」の場面では機能しないことを承知のうえで組み上げられたものなのである。

#### b 侵攻戦争の「後方」の構築

どこかの国から本土空襲を受けて、全県民が避難することがあり得るか・・こう問われればだれもが「ない」と答えるだろう。現に政府自身、こうした武力攻撃が行われることがないことを認めている。

自由法曹団が繰り返し指摘してきたように、有事3法そして事態対処法制が想定している場面とは、北東アジアに侵攻した米軍を支援するこの国や自衛隊への反撃として起こる戦争である。その戦争でこの国は圧倒的な軍事力を持つ米軍の同盟軍の立場にあり、「全県民避難」などという事態が現実化することはない。これが「現実には機能しない国民保護法制でいい」理由である。

ではなぜ、政府は現実には機能しない「国民保護法制」を、1年7か月の歳月をかけ、多大な労力を費やして組み上げたか。その理由は、事態対処法制のなかでただひとつ、「国民保護法制」がすべての地域と住民を組み込んで「後方体制」を組み上げることができる法制だからである。

「国民保護法制」の本質は、地域と住民を根こそぎ組み込んで侵攻戦争に協力する「後方社会」を構築するための国民動員法制にほかならないのである。

### 3 自治体・地域ぐるみ戦争態勢に

#### (1) 地方自治体・地域の組み込みシステム

現実の本土有事で「国民保護」に機能し得ない国民動員法制は、地方自治体や地域社会を戦争態勢に組み込むうえでは絶大な威力を発揮する。

武力攻撃事態法では、国・地方自治体・指定公共機関(=政令で指定。民間企業)の責務を負い(同法第4~6条)国民が協力努力義務を負うことにされている(同法第8条)。

国民動員法制では重ねて、国・地方自治体の責務（第3条）と国民の協力努力義務（第4条）が規定され、都道府県知事が「公益的事業を営む法人」（＝民間企業）などを指定地方公共機関に指定することになっている（第2条2）。

これを前提に、以下の自治体組み込みシステムが組み上げられる。

政府はあらかじめ「国民保護」の「基本指針」を定める（第32条）

指定行政機関・都道府県（以下、「県」）・区市町村（以下、「市」）は「基本指針」にもとづいて「計画」を定め（第33～35条）指定公共機関・指定地方公共機関は「業務計画」を定める（第36条）

「計画」の策定や措置の推進のために、県・市に関係機関・関係者を網羅した「協議会」を設置する（第37、39条）。「協議会」には自衛隊幹部が加わることが予定されている（第38、40条）

県・市に「対策本部」の設置が予定される（第27条）。あらかじめ条例で構成員等が決められている対策本部は、政府の通知によって立ち上げられる（第25条、27条）

## (2) 「作戦」「兵站」優先のトップダウン

いくつか留意すべき点を指摘しておく。

第1に、自治体には「国民保護」を掲げた「計画」や「本部」が要求されるが、国には「国民保護」のための本部や計画は存在しないこと。国の計画は武力攻撃事態法による「対処基本方針」（同法第9条）国の「本部」は同法の「武力攻撃事態対策本部」（同法10条）であって、その対象は「作戦」「兵站」を含んでいる。「上位本部」が「作戦」「兵站」を含めた戦争を遂行するもとの、「国民保護」の責任だけを地方自治体等に押しつける構図ということになる。

第2に、すべてを通じて国（＝政府）主導のトップダウンが貫徹されていること。自治体住民の避難等を内容とした「計画」も、政府の「基本指針」にもとづくもので自主的に策定することはできず、「対策本部」も自律的な立ち上げはできない。政府主導で戦争を遂行するためであり、地方分権・自治体の自律性などまったく考えられていない。

## (3) 避難・誘導の責任は区市町村

武力攻撃事態法の「対処措置」（同法第2条6）にあたる「国民保護措置」についての、国・県・市の「権限・責任の分配」が明記されている。

おおざっぱに概念整理すると、以下のようになる。

国＝警報発令と基本的な指示および「大規模・特殊攻撃」「放射性物質」「原子炉」「危険物質」等についての措置命令など

県＝避難の指示、救援、武力攻撃災害対処、生活安定など

市 = 警報・避難の伝達、避難誘導、応急救援、消防、廃棄物処理など

「発動スイッチ」を押した国は基本事項を指示して戦争や国家の存立にかかわる重大な施設・場面にだけ対応し、経済生活にかかわる問題を処理させ、最も危険な現場での対処はすべて市に押しつけるという構造である。結局のところ、現場でもっとも大変な避難・誘導にあたるのは、市の職員と消防職員・消防団ということになる。

自治体で措置を実施するのは首長部局だけでなく、「委員会」「委員」も首長の「所轄の下に」措置を実施するとされている（第11条、第16条）。この委員会・委員は、地方自治法で首長と並立する執行機関とされている教育委員会、公安委員会、農業委員会などである。「平時」なら首長が介入できないはずの、教育委員会 - 教育庁 - 学校長 - 教職員のラインも、首長のもとで対処措置に組み込まれるということになる。

国は作戦・兵站と重要施設のことですべて手一杯だ。県は伝達と地域経済のことをやる、住民のことは市で責任を持つ。ちゃんと避難させられないで犠牲者が出たら市長と市の責任だ。・国民動員法制はこう宣言している。ここには「あえて戦争に踏み切った政府の責任」などまったく考えられていない。区市町村では憤懣が渦巻くだろうが、法的責務とされれば対応するしかない。

#### (4) 区市町村はどう対応するか

区市町村が準備しなければならないのは住民の避難と応急救援。他県への避難まで想定するのだから、「東京都足立区の全住民を埼玉県春日部市に避難させる」あたりが「モデル」ということになる。

この「モデル」で考えてみると、どんなことになるか。

.....

足立区の住民は60万人。老若男女を問わない全住民の避難を、区の職員だけでやるわけではない。実際の住民を把握している自治会や町会、管理組合などには全面協力を求めざるを得ない。入院患者がいる病院、老人を収容する福祉施設や、生徒・児童がいる学校なども全面的に協力してもらわざるを得ない。

足立区から春日部市への「避難経路」は東武鉄道と国道4号線などの道路になる。指定地方公共機関になる東武鉄道はまっさきに組み込むことになり、全面組み込みが必要になり、区内にあるバス・タクシー・トラック等の運送業者も総力動員せざるを得ない。

「避難するときもって行く食料・飲料水はどうする・・・」「工場や事務所を閉鎖しておく段取りは・・・」「避難中に老人が倒れたときの救急態勢は・・・」「道路工事で通行止めにしたあの通りはどうする・・・」「避難中に『空き巣』に入られない手立ては・・・」等々、対応しなければならない問題は膨大に存在する。

足立区のすべての部局がフル稼働し、警察・消防から、医師・看護師、土木建築業者、企業からスーパーまで、区内のありとあらゆる業者を動かさざるを得ない。NPOやボラ

ンティアにも積極的に協力を求めることになるだろう。

.....

これが「現場」となる区市町村と地域の姿である。

#### 4 「有事演習」と「後方社会」

##### (1) 「国民保護訓練」がこの国を覆うとき

ほとんど「壮絶」とも言うべき「全住民避難」の計画は、有事になってからの準備ではとても間に合わない。そのため、自治体や関係する企業には「必要な組織を整備する」ことが要求され(第41条) 政府はあらかじめ「国民保護」についての「啓発」(要するに広報宣伝)を行うことになっている(第43条)。

計画をつくり、組織を整備し、啓発につとめたところで、「それだけではうまくいかない」ことは避難などの現実を想像してみればわかる。そのため地方自治体や指定公共機関・指定地方公共機関には訓練を行う責務が課されることになる(第42条)。

ここでまた、戦争と自然災害の重ね合わせがフルに発揮される。「困難な避難をやりきるには訓練を積み上げておくしかない。いつ地震があるかわからないから9月1日にはいっせいに防災訓練をやっているじゃないか。区をあげて演習だ・・・」

するとどうなるか。再びあの「足立区のモデル」で。

.....

×月×日、東京都足立区は全区をあげて「有事対応演習」に踏み切った。自衛隊は全力をあげて演習に協力し、装甲車輛が避難ルートの警備にあたり、荒川に架橋作戦を行って臨時の避難路をつくり、ヘリコプターが病人の輸送にあたった。

すべての学校で生徒・児童が避難訓練を行われ、ある学校では日の丸を背に校長は生徒たちにこう訓示した。「いつ攻撃を受けるかわからないから避難の訓練をします。北の方におかしな国があることは知っているでしょう。自衛隊の皆さんがあなたたちを守ってくれます」。

このとき、政府すら認めた「本土攻撃などあり得ない」という事実は置き去りにされ、「戦争の演習をするより平和的努力だ」との良識も吹き消されるだろう。「実際の戦争では作戦に専念する自衛隊が避難のための架橋や病人の輸送をやることはない」という軍事常識も忘れ去られ、「もし敵が埼玉県方面からやってきたら、春日部市への避難訓練はなんの役にも立たない」という事実も口にはのぼるまい。

「足立区民のために東武鉄道全線を使用したら、背後の荒川区民や台東区民はいったいどうなる」などとも考えないだろう。足立区全体が「有事ヒステリー」にでもならなければ、とても実行できない演習だからである。

.....

こんな「国民保護訓練」すなわち「有事演習」が各地で繰り返される。そのとき、この

国の社会はどうなっていくだろうか。

## (2) 「戦争モード」の社会と「巨大な後方」

「有事演習」は、住民の不安を煽り立てて冷静な判断を麻痺させ、地域社会を「戦争モード」一色に塗り上げる。その「戦争モード」の社会（すなわち「臨戦態勢の社会」）が、「アメリカに追随して侵攻戦争に出て行く国」の「巨大な後方」となることはあまりにも明らかである。

かつてこの国がはじめて「帝都防空演習」を実施したのは1933年のことだった。中国大陸への侵略戦争が開始されたもとの演習だったが、この当時、その中国に東京を爆撃できるような空軍は存在していなかった。「存在しない脅威」を煽り立てたこの防空演習は、防空法の制定、「防護団」の設置へとエスカレートし、アジア・太平洋戦争の「銃後の社会」を形成していった。

イラク侵略戦争に加担し、さらなる自衛隊海外派兵の企てが進むいま、この国は同じことを繰り返すのだろうか。

## 5 追加された「緊急対処事態」

### (1) 「緊急対処事態」の概念・性格

提出された法案には、武力攻撃事態法が予定せず、「骨子」「輪郭」はおろか03年11月に「国民保護法制整備本部」が発表した「要旨」にもなかった「緊急対処事態」の条項（第8章 第172～183条）がつけ加えられている。これが自衛隊イラク派兵のもので、「大規模テロ等」に対応するためのものであることは明らかである。

新概念の「緊急対処事態」とは、「武力攻撃の手段に準ずる手段で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」とされている（第172条）。「武力攻撃に準じる」というだけで主体や行為態様の限定はまったくないから、武力攻撃事態以上に抽象的な概念で、その「切迫」まで含むから範囲はきわめて広範なものとなる。「自爆機型の大規模テロ」や「ターミナルでのサリン散布」「不良外国人集団の暴動」などが想定事態だろう。

政治・外交の延長である戦争と異なって、これらの事態は犯罪・治安の領域に属し、「企てる側」も「それを探る側」も秘密裡に行うのが常態である。「治安当局から『暴動の切迫』の情報が入った」とされれば、国民はおろか国会が反駁することは武力攻撃事態以上に困難であり、政府の恣意的な運用の危険性はいっそう大きいのである。

### (2) 「緊急対処事態」の構造・システム

この「緊急対処事態」は「母法」の武力攻撃事態法にない領域だから、

あらためてそれぞれの主体の責務や国民の協力義務（努力義務）が規定され（第1

72、173条)

「緊急対処保護措置」という「武力攻撃事態法の対処措置たる国民保護措置」とは別の措置が規定され(第176～179条)

武力攻撃事態とは別の「緊急対処事態」の認定手続等が規定される(第180～188条)

事前の「基本指針」の策定(第180条) 閣議決定での事態の認定と「緊急対処事態対処方針」(第181条)「緊急対処事態対策本部」の設置(第182条)と、武力攻撃事態に類似した手続だが、国会の承認は要件とされていない。

政府の「基本指針」に対応するものは自治体等の「計画」「業務計画」、「緊急対処事態対策本部」に対応するものは自治体の「対策本部」であり、「緊急対処事態」の認定に伴って自治体等が政府のもとで緊急対応にあたることになる。従って、自治体は「緊急対処事態」をも想定した「計画」等を組んでおかねばならない。

これだけの効果・効力を持つ「緊急対処事態」を、国会がいっさい関与しないもで行えるのであるから、「非常事態宣言を政府に一任する」と言っているに等しい。

### (3) 戦争 - 「国民保護」の緊急事態への流用

この「緊急対処事態」に際しては、武力攻撃=戦争を想定して組み上げられた国民動員法制システムがそのまま流用されることになり、国民動員法制のほとんどの規定が準用されることになっている。準用の多寡で区分整理すると次のようになる。

- ・ すべて準用=武力攻撃災害(第4章)
- ・ ほとんど準用=避難(第2章) 救援(第3章) 国民生活安定(第5章) 復旧(第6章) 財政(第7章)
- ・ 準用なし=罰則(第10章)

内容的に見ると、おおむね以下のようなようになる。

武力攻撃事態法を受けた対策本部長・内閣総理大臣の調整・指示に関する条項は準用されない。

生活関連物資の経済統制など「本土決戦」型に固有の条項は準用されない。

罰則は準用されない(措置命令権は準用されているが、措置命令違反は犯罪にならないことになる)

終始一貫してトップダウンで内閣総理大臣の調整・指示・直接執行権まで伴っていた武力攻撃事態 - 本来の国民動員法制に比べれば、幾分かは上意下達を緩和しつつ、それでも政府主導で緊急事態に対処しようというのが「緊急対処事態」ということになる。

「トップダウン型」の体系のなかでただひとつ「市長の緊急権」が並列されているのは、第4章の「武力攻撃事態災害」である。この第4章は全文「緊急対処事態」に準用されており、「戦争と違っていつ発生するかわからない緊急対処事態」の初動対処の責任を、現場

自治体の区市町村に担わせることにしたものと考えられる。自衛隊はおろか警察とも直結していない区市町村の負担は、さらに大きくなるに違いない。

#### (4) 「緊急処理事態」の意味するもの

国民動員法制はもともと戦争を災害に「接ぎ木」し、著しい「危機の混同」に彩られたものであった。そこに「緊急処理事態」が追加され、こんどは「治安」の領域が「接ぎ木」された。まったく性格の異なる「危機」がことさら混同され、同じシステムのもとで対応させられることになる。

自然災害は避け得ない一過性のものであり、戦争は政治・外交の延長であって予測もできれば回避もできるものである。他方、治安・犯罪は「遂行」も「捜査」も密行を常態とするもので、政治・外交・軍事ほどにも情報は公開されず、国民の側で予測することはおよそ不可能といっている。対応する機関が、軍隊・警察・災害対策機関（アメリカではFEMA）と区分されているのも、こうした性格の違いによる。

こうした異質の「危機」に「避難」「救援」「復興」といった災害法制を下敷きにしたシステムで対処しようとする発想には想像を絶するものがある。「犯罪への初動対応を委ねられた市長に、警察は捜査情報を伝えるか」「避難先や避難路を選定するとき、捜査中のテロリストの潜伏地が開示されるか」・・・ちょっと考えてみればわかる理屈だろう。「大規模テロ」「サリン」「暴動」等が想定される「緊急処理事態」の追加は、住民の不安感を煽りたて、自治体を浮き足立たせることにしかならない。

警察が推進する「生活安全条例」と総称される条例が全国の自治体に蔓延し、「民間防犯」を押し出した「生活安全条例」が、住民が相互に監視するための「監視カメラ」や「民間パトロール」を氾濫させつつある。「生活安全条例」があぶり出そうとするのが「まちの不審者」なら、「緊急処理事態」は、「テロをやりそうな輩」「サリンをつくりそうな青年」「暴動をやるかも知れない外国人」などの監視システムとして機能する。

自治体に訓練の責務を課した「演習条項」（第42条）は準用されていないが、自治体が自主的に「大規模テロ想定演習」を行うことは十分考えられる。「東京空襲のおそれ」より「自爆テロのおそれ」の方がはるかに「存在し得る脅威」に映り、いざことあれば対応するための「計画」も「対策本部」も準備されているのだから。

その演習が強行されるとき、在日外国人はどんなことになるだろうか。

戦争法制・国民動員法制がわたしたちに問いかけるもの・・・それは、地域社会を根底から変容させるこんなシステムをつくってまでイラク派兵を継続するか、それでもなお「戦争の道」を歩むか・・・なのである。

（ 田 中 隆 ）