

「国土強靱化」再考

「3・11 東日本大震災」が日本に残した今日的教訓

樋口 譲次

1 「3・11 東日本大震災」の概要

平成23（2011）年3月11日14時46分、三陸沖（北緯38度06.2分東経142度51.6分、深さ24km）を震源とする最大震度7（国内観測史上最大のマグニチュード9.0）の大地震が発生した。この地震は、震源に近い東北地方のみならず、北海道、関東地方そして西日本を含む広い範囲を数分にわたり揺るがした。

地震発生から30分後、巨大津波が650kmに及ぶ海岸線を襲い始め、海岸堤防を破壊し乗り越え、最も被害が甚大だった岩手県・宮城県・福島県を中心に、海岸沿い500km以上の広範囲にわたる地域の町並みや集落を押し流した。さらに、東京電力福島第一原子力発電所（福島第一原発）の原子炉が損傷を受け放射性物質が漏出する事故も発生し、大規模かつ激甚な被害をもたらす未曾有の大震災となった。

大震災は、地震の規模の大きさから、被災地が東北地方から関東地方にまたがる広域におよび、津波により沿岸地域の多数の地方自治体の機能が麻痺・低下した。

大震災による死者・行方不明者は約2万人に達した。死者の大半は、溺死によるものであった。全壊建築物は13万戸、さらに26万戸が半壊した。約270の鉄道路線が運行を休止し、15路線の高速道路、直轄国道の69区間、地方自治体管理道路の638区間が通行止めとなった。津波により浸水した農地は約2.4万ヘクタールに及んだ。

大震災は、地震、津波に加え、原子力事故の発生や停電・断水・ガスの供給停止、サプライチェーン（部品調達から製品納入までのモノの流れ＝物流）の中断、情報通信の途絶・混乱など、ライフラインの大規模かつ長期間の寸断・機能低下によって国民生活や産業活動に重大な支障をきたし、前例のない巨大かつ複合的な災害となった。

2 大震災の特徴とそれに伴う教訓と課題

（1）大震災の特徴とそれに伴う教訓と課題

ア 想定を超える災害

日本は二千年近くにわたり自然災害と戦い続けてきたことで、災害リスクを管理するための高度な体制を作り上げ、必要な対策を講じてきた。こうした体制・対策はこの度の震災において有効に機能したものもあるが、これまでに観測したことのない大きな地震が発生し、また、それにとまなう巨大な津波と原子力事故が複合した災害の発生を十分に予測していなかったこともあり、人命や資産の被害は大規模かつ激甚となり、未曾有の大震災

となった。

今回の災害においては、これまで着実に進められてきた対策のおかげで、建造物や人命は地震の揺れからは効果的に守られた。また、新幹線に関しては、地震波を感知する最先端のシステムが的確に作動し、地震発生時に走行していたすべての新幹線が死傷者を一切出さずに安全に停車した。しかし、その後襲ってきた津波により甚大な被害が発生した。

被災地に建設された海岸堤防は延長300キロのうち190キロが津波によって破壊されてしまった。堤防は一部の地域では津波による浸水を防ぎ、水深を低下させ、到来を遅らせることができたという効果もあったが、建造物に過度に依存した防災対策には限界があるということが露呈した。

このように、地震や津波の予測には常に不確実さが伴うため、建造物と非建造物をうまく組み合わせた対策が必要であるということが明らかになった。

あらゆる規模の津波に備えるために堤防を20～30メートルの高さにまで築き上げるのは、財政、環境、社会等の面から現実的ではない。また、建造物のみで自然災害のリスクを完全に排除することはできないと認識し、巨大津波防災には、建造物対策に非建造物対策を組み込み、地域社会での情報伝達・避難訓練などの防災活動に、政府レベルでの防災教育・訓練や広報、保険や財政措置、土地利用や建築物の規制など多重に防衛策を組み合わせることが必要である。

イ 複合災害

大震災は、高度に複合した災害となり、重要施設に連鎖的な影響を及ぼした。

日本は、海底地震にともなう津波を過去に幾度も経験していたことから、海に面して建設されている原子力発電所施設には、一定基準の津波対策が講じられていた。しかし、その基準を上回る規模の津波が押し寄せ、原子炉が損傷を受け放射性物質が漏出する事故が発生した。また、石油精製施設でも火災が発生し、エネルギーの供給が損なわれ、環境が汚染され、住民の健康への影響が心配される複合災害へと拡大し、事態への対応を一段と複雑かつ困難にした。

今回の大震災を受けて、複合するリスクや予測を上回るリスクがあることを認識し、次の巨大災害に向けて、直ちには破壊されずに粘り強く防災効果を発揮するような対策が求められる。

特に、原子力事故のように、たとえ頻度が低くとも甚大な被害をもたらす災害については、これまで以上に技術的知見を集め、重点的に予算を充当するなどの努力が必要である。また、万一、原子力災害が発生した場合の対処に不可欠な、高度な特殊技能や装備、そして3次元の立体的な対処能力を有する専門的組織を育成し、維持確保しておかなければならない。

ウ 広域災害

東北地方の三陸沖を震源とする大地震は、震源に近い東北地方のみならず、北海道、関東そして西日本を含む広い範囲を数分にわたり揺るがし、その規模の大きさとともに、巨大な津波と原子力事故が複合したことによって、被災地が東北地方から関東地方にまたがる広域に拡大した。

一方、被災地（自治体）が広域に拡大したことにともない、被災地への応援活動も自衛隊、警察、消防をはじめ、全国各地の自治体等からも人的・物的支援が寄せられた。

この度の大震災は、被災地が自治体の区割りを超え、また東北地方から関東地方にまたがる広域に拡大し、国民生活や産業活動などわが国全体に重大な影響を及ぼした。

そのため、内閣府（警察庁）をはじめ、総務省（消防庁）、防衛省（自衛隊）、国土交通省（気象庁）、経済産業省、農林水産省など国のあらゆる府省庁の組織及び機能を総動員する事態となった。また、被災地に対する人的・物的応援活動は、地方公共団体や民間企業、ボランティアなど、全国各地からの協力支援に依存しなければならないことが明らかになった。

今回、政府は、迅速に災害対策本部を設置し、域外からの救援部隊や技術支援部隊も記録的な速さで動員されたものの、現地では（国・県・市町村レベルの）公的機関、市民社会組織および企業やボランティアの間での調整は必ずしも十分ではなかった。海外からも163か国と43の国際機関から、かつてない水準の支援が提供され、2011年に全世界で供与された災害人道支援全体の半分に近い、7億2,000万USドルが日本に提供されたが、同様に現場での調整は不十分であった。

この際、被災自治体、特に直接被災者支援業務に従事する市町村からは、「発災直後は、とにかくマンパワーが欲しい」との切実な要望が挙げられた。

次の災害に備え、このような事態をいわゆる「国家非常事態」と認定（規定）し、その発令の下に、政府、自衛隊、警察、消防、地方自治体、国民および指定公共機関・指定地方公共機関、民間企業、ボランティアなどが一体となり、自治体や地方を跨いだ広域対応が可能のように、国を挙げて取り組む体制をあらかじめ構築しておく必要がある。

併せて、発災直後から急増する被災自治体のマンパワーの要求に応えられるよう、組織化された人的勢力の確保施策について具体的に検討しておくべきである。

エ ライフラインの寸断・機能低下

地震、津波に加え、原子力事故が複合した大震災は、停電・断水・ガスの供給停止、サプライチェーン（部品調達から製品納入までのモノの流れ＝物流）の中断、情報通信の途絶・混乱などによって、大規模かつ長期間にわたってライフラインが寸断・機能低下し、被災地域の生活に重大な支障を及ぼした。

一方、日本の主要産業への被害は、サプライチェーンを通じて世界中を駆け巡った。2011年第2四半期の日本における国内総生産は前年比2.1%低下し、工業生産と輸出はそれぞれ7.0%および8.0%と急激に下落した。そして日本は31年ぶりの貿易赤字を記録することとな

った。

日本で生産される電子・自動車部品に依存していたため、生産、流通が混乱し、代わりの物流ルートや提携先の確保に奔走することを強いられた世界中の企業が、大震災の影響0を受けることとなった。

この度の大震災によって、災害状況の的確な把握、初動（「72時間の壁」）を重視した人命救助、救援物資その他の必要な資源の適切な配分による被災者の援護、施設の復旧などを通じた災害対処や災害からの復興に当たり、全国各地と被災地との間、そして被災地内の輸送（ヒト・モノの流れ）の中断が、重大な支障を及ぼしたことから、特に輸送の確保の重要性が明らかになった。

発災時には、被災者の避難所への誘導、避難所への食料・水等の支援物資や被災地への資機材の運搬を優先的に確保する必要があり、避難路や緊急輸送路（鉄道を含む）を確保するため、それらの耐震化や沿道（線）建築物の耐震化など、平常時からの施策が必要である。

また、沿岸部の地方自治体では海上からの物資補給を、また孤立が予想される山間・内陸部などの地域ではヘリコプター、航空機、ドローンなどを使った空中からの輸送を十分に検討しておかなければならない。

あわせて、偏在する支援物資などの現況把握、主要緊急輸送路の指定・確保、官民合わせた輸送手段の確保、自衛隊・消防などの災害派遣車両や避難車両、民間業者の車両などで錯綜する道路交通統制などを全国規模で、一元的に実施できる体制（システム）を構築すべきである。

（2）その他の教訓と課題

ア 「自助」「共助」を基本とし、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方に基づいた災害に強いコミュニティ作り

大震災では、地域住民が被災者になるとともに、地方自治体自らも被災した。住民に最も身近で、地域の特性を理解し、震災対応の中心となって「公助」を提供すべき行政主体の機能が麻痺・低下したうえ、市町村が機能を回復するまでには、相当の期間を要した。

また、市町村には多数の様々な組織と協同するという経験に乏しく、自衛隊などの災害派遣が機能するまでは、政府からも十分な支援を受けることができなかった。

この度の大震災では、被災当初、特に、初動（発災直後から72時間まで）対処が重視される期間に、地元自治体のみならず、外からの十分な援助が得られない事態にどう備えるかが最大の課題であることが明らかになった。

したがって、災害に対しては、平常時から、防災の知識を身につけ、地震などに備えて防災グッズを常備しつつ、災害時に自分自身の命は自分で守るという「自助」を基本とすることが求められる。

同時に、日本の高齢化はますます進んでおり、単身の高齢者が増えてきているので、自

助で災害を乗り越えるには限界があり、今こそ「共助」の精神が大切である。自治会や老人会、学区区くらの顔の見える範囲内における地域コミュニティで災害発生時に力をあわせる共助によって、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方に基づいた災害に強いコミュニティ作りが必要である。

イ 避難場所・施設などの確保

災害発生時に、危険を回避するため住民等が避難できる場所や施設等を確保しておくことは必須の条件であり、災害対策基本法（昭和 36 年制定、平成 25 年改正）に基づいて、指定緊急避難場所（公園、広場、公立小・中学校のグラウンドなど）、指定避難場所（公立小・中学校の体育館・校舎、公民館など）および福祉避難所（高齢者や障害者等の要配慮者を受け入れるための二次的な避難所）を指定するよう決められていた。

大震災では、切迫した災害から逃れる指定緊急避難場所と避難生活を送る指定避難場所が明確に区別されなかった。また、福祉避難所も含め、それらの確保が不十分で、避難場所等における水・食料等の備蓄、保健衛生のための薬品・資器材の確保など緊急時の対策が十分に講じられていなかったことが明らかになった。

そのため、平成 25 年に法律が改正され、避難場所等の指定が義務付けられた。

一方、避難所等では、良好な生活環境の確保、避難者の心身の健康の維持や要配慮者に対する支援が必要であるが、避難所運営マニュアルの未整備、避難所運営のための要員不足や訓練の未実施等により、避難者等に対する十分な支援が確保されていないのが実態である。また、災害発生時には、安否確認のほか、被災者自身による災害情報等の取得と発信のニーズが増大するため、災害時優先電話である特設公衆電話や Wi-Fi（公衆無線 LAN）などの通信手段、そのための電源の確保などが課題となっている。

ウ 警報等への強制力の付与

大震災の発生に際し、気象庁は緊急地震速報、津波警報（大津波警報）・注意報、大雨警報・注意報や土砂災害警戒情報を発表した。

気象庁が発表する警報は、重大な災害が起こるおそれのあるときに警戒を、注意報は災害が起こるおそれのあるときに注意を、それぞれ呼びかけて行う予報とされている。例えば、下表「津波警報・注意報の種類」のとおり、大震災で発令された津波警報・注意報の種類に応じた発表基準、発表される津波の高さ、想定される被害と取るべき行動が示されている。（なお、「津波警報・注意報の種類」は、東北地方太平洋沖地震での甚大な津波被害を踏まえ、そのときの課題を基に改善され、平成 25 年 3 月から新しい津波警報の運用が開始された。）

しかし、「大津波警報」発令時の「取るべき行動」は、「沿岸部や川沿いにいる人は、ただちに高台や避難ビルなど安全な場所へ避難してください」（下線は筆者）と記述されているように、あくまで「お願いベース」であり、国民に行動を強制するようにはなっていない。

い。

津波警報・注意報の種類

種類	発表基準	発表される津波の高さ		想定される被害と取るべき行動
		数値での発表 (津波の高さ予想の区分)	巨大地震 の場合の 発表	
大津波警報*	予想される津波の高さが高、ところで3mを超える場合。	10m超 (10m<予想高さ)	巨大	木造家屋が全壊・流失し、人は津波による流れに巻き込まれます。 沿岸部や川沿いにいる人は、ただちに高台や避難ビルなど安全な場所へ避難してください。
		10m (5m<予想高さ≤10m)		
		5m (3m<予想高さ≤5m)		
津波警報	予想される津波の高さが高、ところで1mを超え、3m以下の場合。	3m (1m<予想高さ≤3m)	高い	標高の低いところでは津波が襲い、浸水被害が発生します。人は津波による流れに巻き込まれます。 沿岸部や川沿いにいる人は、ただちに高台や避難ビルなど安全な場所へ避難してください。
津波注意報	予想される津波の高さが高、ところで、2m以上、1m以下の場合であって、津波による災害のおそれがある場合。	1m (0.2m≤予想高さ≤1m)	〈表記なし〉	海の中では人は速い流れに巻き込まれ、また、養殖の cage が流失し小型船舶が転覆します。 海の中にいる人はただちに海から上がって、海岸から離れてください。

* 大津波警報は、特別警報に位置づけられています。特別警報に関する詳しい情報は、[「特別警報について」](#)のページをご覧ください。

一方、平成 23 年 4 月、中央防災会議において「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置された。その専門調査会が発表した『平成 23 年東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）分析結果』の抜粋は、下記のとおりである。

○調査対象者：岩手県、宮城県、福島県の沿岸地域で県内避難をされている被災者の方870名（岩手県：391名、宮城県：385名、福島県：94名）

○地震の揺れがおさまった後の避難行動

①揺れがおさまった直後にすぐ避難した（直後避難）	496名	57%
②揺れがおさまった後、すぐには避難せず、なんらかの行動を終えて避難した（用事後避難）	267名	31%
③揺れがおさまった後、すぐには避難せず、なんらかの行動をしている最中に津波が迫ってきた（切迫避難）	94名	11%
④避難していない（高台など避難の必要がない場所にいた）	13名	1%

○避難したきっかけ

①大きな揺れから津波が来ると思ったから	48%
②以前、津波を体験し、津波が来ると思ったから	8%
③過去に津波被害を受けた人から津波の危険性を聞いていたから	2%

④津波警報を見聞きしたから	16%
⑤テレビやラジオで津波についての放送を見聞きしたから	7%
⑥家族または近所の人から避難しようといったから	20%
⑦近所の人から避難していたから	15%
⑧会社や同僚から避難しようといったから	5%
⑨役場の人が避難を呼びかけていたから	2%
⑩警察の人が避難を呼びかけていたから	2%
⑪消防の人が避難を呼びかけていたから	8%
⑫津波ハザードマップから避難の必要性を感じたから	0%
⑬海や川の水の引きを見たから	3%
⑭沖合に高い波が見えたから	3%
⑮土煙や水煙が見えたから	3%
⑯その他	16%
⑰覚えていない	2%

以上のデータから判断して、津波警報によって行動を起こしたのは、④と⑤（合計 23%）と見られる。また、津波警報を聞いた筈の⑨役場、⑩警察及び⑪消防の呼びかけによって行動を起こした者（合計 12%）を加えると、35%となる。

これをもって緊急地震速報や津波警報の有効性について一般化するのは早計であるが、緊急避難を呼びかける警報が、必ずしも多くの国民に届いていない一方、避難行動を見ると、直後非難は 57%で、地震に際して「取るべき行動」が全国に徹底されているとはいえない実態が明らかになった。

避難が遅れると、国民自身の生命のみならず、その救助に当たる人々の生命をも危険に曝すばかりでなく、その後の災害対処に大きな負担を強いることにもなりかねない。

したがって、警報（緊急情報）がすべての国民に伝わるシステムの整備に努めるとともに、現状では「お願いベース」で国民に取るべき行動を呼びかけるに止まっている警報の性格を改め、警報によって行動を強制するよう法的性格を持たせるべきであろう。

3 東日本大震災 と「国民保護法」 — 「国民保護法」の拡大的適用の検討—

(1) 東日本大震災で発動されなかった「国民保護法」

東日本大震災は、大規模かつ激甚な被害をもたらし、日本全国に重大な影響を及ぼす戦後最大の国難となったが、「国民保護法」は発動されなかった。

なぜ「国民保護法」は発動されなかったのか——。

国民保護法は、有事法制の一環として作られ、その基本法的性格を有する「武力攻撃事態対処法」を中心に「捕虜取扱い法」、「国際人道法違反処罰法」などとともにワンセットになっており、平たく言えば、東日本大震災は「武力攻撃事態等」に該当しないので、国

民保護法は発動されなかったのである。

一方、国民保護法は、武力攻撃事態等にもなって発生する被害への対処について、次のような具体例を挙げている。

- ①放射性物質など（NBC）による汚染拡大への対処
- ②原子炉などによる被害の防止
- ③危険物質などに関する危険の防止
- ④感染症などへの対処
- ⑤生活関連物資などの価格の安定
- ⑥電気・ガス・水道、運送、通信・郵便などの供給途絶への対処
- ⑦石油コンビナートなどの被災にともなう災害への対処 など

大震災は、わが国の歴史上、最大規模の地震・津波災害に加え、原子力災害が複合した最悪の事態になった。まさに、国家国民の死活的利益を脅かし、国家機能の発揮や国民の生命・身体・財産そして国民生活や産業活動など国全体の生存と安定を危うくする、いわゆる国家非常事態であった。その間、国民保護法が想定している「原子炉などによる被害」、「放射性物質など（NBC）による汚染」、「電気・ガス・水道、運送、通信・郵便などの供給途絶」など、ほぼ全ての被害が一举に、かつ広域にわたって発生した。

国民保護法が想定する被害と同類・同等の大規模な被害が発生したのであるから、本法律が発動されて然るべきではなかったか。せつかく国民保護のための仕組みを整備し、平素その時に備えた訓練をしてきたのだから、それに倣った対応を取るべきではなかったか。真に国民保護の必要性が切迫した事態に至ってもなお適用されない国民保護法は無用の長物ではないか、など大変率直で、興味深い問いが投げ掛けられたのも無理ないところである。

一方、この度の大地震に際し、自衛隊を出動させた根拠は、一つには「災害対策基本法」を受けた「自衛隊の災害派遣に関する訓令」であった。もう一つは、「原子力災害特別措置法」を根拠として、内閣総理大臣が「原子力緊急事態宣言」を発し、それに基づいて自衛隊の部隊等の派遣要請がなされ、自衛隊は「自衛隊の原子力災害派遣に関する訓令」に則って出動した。

このように、自衛隊は二つの法令を根拠として災害派遣を行った。その他の国家・地方行政機関なども同様であった。

また、政府は、法令の定めるところに従って、大規模震災対処のための「緊急災害対策本部」と、原子力災害対処のための「原子力災害対策本部」をそれぞれ設置した。

本来なら、今般のような大規模かつ複合した国家非常事態に際しては、各対策本部を統一して国家の指揮組織を一本化することが不可欠であり、内閣総理大臣の一元的指揮監督の下、各行政機構がそれぞれの組織及び機能を総動員し、政府が一丸となって任務・所掌

事務を果たせるような仕組みが必要である。

このように、わが国では、安全保障会議設置法、自衛隊法、武力攻撃事態対処法、災害対策基本法、原子力災害特別措置法などの安全保障・防衛および防災関係法令が、目的ごとに個別のかつ並列的に作られており、それらに大きな網をかぶせ、包括的にあり方を示す基本法が存在しない。したがって、東日本大震災という国家非常事態においても、該当する個別の法令をそれぞれ発動して対処せざるを得なかった。

一方、国民保護法は、わが国の法体系には珍しく、有事法制の基本法的性格を有する武力攻撃事態対処法を中心に、捕虜取扱い法、国際人道法違反処罰法などとともにワンセットになっている。それが故に、国民保護法は、武力攻撃事態等の発生に際し、武力攻撃事態対処法の発動に伴ってはじめて動き出す仕組みになっている。東日本大震災のような国家非常事態といえるケースでも適用できない、大へん重くて、硬い性質の法システムである。

もとより、以上のような武力攻撃事態等などの「国家非常事態」について、世界各国は、国の最高規範である憲法に明記している。その憲法を頂点として、包括法としての国家安全保障基本法あるいは国防基本法があり、その下に安全保障・防衛あるいは防災関係法令が体系的に整備されるべきである。

しかし、わが国の場合、大元の憲法は「国防なき憲法」といわれるように、国家非常事態などの基本的事項に関する規定がすっかり抜け落ちてしまった「欠陥憲法」で、最高規範としての不備が多い。

その上、わが国行政機構の大きな問題である「国益よりも省益」の縦割り行政が、国家安全保障・防衛あるいは防災に求められる国家としての総合体的な取り組みを大きく阻害している。今般の東日本大震災においても随所に種々の弊害が確認され、その解決が課題として残された。

(2) 「国民保護法」の問題点

国民保護法は、平成 16 (2004) 年によく制定されたが、その目的は下記のとおりである。

この法律は、武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性に鑑み、これらの事項に関し、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、(武力攻撃) 事態対処法 (平成十五年法律第七十九号。以下「事態対処法」という。) と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、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。(下線は筆者)

しかし例えば、同法の目的で記述されている、市町村における住民の避難に関する措置（誘導等）を行うのは、同職員と消防団員の限られた要員であり、避難住民等の救援に関する措置に必要な要員は、自主防災組織およびボランティアに依存せざるを得ないのが現状である。

その他、以下で指摘する大きな問題は、積み残したままになっている。

ア 避難場所・施設の確保などの対策が不十分

武力攻撃事態等に国民の安全を確保する上で、安全な場所への避難・誘導は欠かせない。しかし、東日本大震災でも明らかになったように、避難場所・施設の準備、水・食料等の備蓄、保健衛生のための薬品・資器材の確保など緊急時の対策が十分になされていない。

イ 国民に国を守るべき当事者としての義務責任が負わされていない

国民は、国民保護法第4条（国民の協力等）において、避難住民の誘導・救援、消火、負傷者の搬送、被災者の救助など保健衛生の確保など、国民保護のための措置を実施する場合の協力要請に対して、「必要な協力をするよう努める…」とされている。しかし、その協力は「国民の自発的な意思に委ねられ…強制にわたることがあってはならない」と規定されている。つまり、国民の「協力」は、基本的に要請の域を出ず、国民はあくまで保護される立場に止め置かれ、国を守るべき当事者としての義務責任は一切負わされていない。

ウ 国民保護に大きな役割を果たす予備自衛官の勢力は僅少である

わが国は、国家財政の制約や経済産業など国家の諸活動に必要な人的資源の配分などを考慮して、極めてリードタイムの短い現代戦に即応できる必要最小限の戦力を常備（現役）自衛官として維持しつつ、莫大な量に拡大する武力攻撃事態等の人的所要を予備自衛官として確保することを基本としている。

したがって、武力攻撃事態等において、主たる任務である武力攻撃の排除には常備（現役）を主体とした自衛隊の全力を投入しなければならない。一方、住民の避難や避難住民の救護などの国民保護における自衛隊の役割は、主として予備自衛官が担うことになるが、その勢力は極めて僅少であり、国民保護に差し向けるべき自衛隊の戦力は、現状ではほぼ皆無に等しい。

エ 適用対象が「武力攻撃事態等」に限られ、運用範囲が極めて狭い

国民保護法は、武力攻撃事態等への対応を基本として制定するのは当然であるが、その適用の対象・範囲があくまで武力攻撃事態等とされ、極めて運用目的が限定されている。

一方、今般の東日本大震災などの大規模自然災害、原子力発電所などの事故・災害にともなう放射性物質など（NBC）による汚染、悪性感染症の拡大、石油コンビナート・化学工場などでの特殊災害など（以下「大規模自然災害など」）は、武力攻撃事態等における被

害と同種・同等の大規模かつ深刻な被害が発生し、国家機能の発揮ならびに国民生活や産業活動の安定を危うくする、いわゆる国家非常事態に陥る恐れがある。

国民保護法は、武力攻撃事態等に国が一体となり、国を挙げた対応を可能ならしめるための法律であるが、それを必要とする上記のような他の国家非常事態に活用できないのは、国家国民にとって大きな損失であることは間違いない。

【コラム】「国家非常事態」とは

外国からの武力攻撃、大規模な内乱・騒擾、組織的なテロ行為、重大なサイバー攻撃、大規模な自然災害や特殊災害など、平時の統治体制では対処できないような重大な事態をいう。

オ 総理大臣に非常事態権限が付与されていない

国民保護法は、国民保護のための必要な措置として、取り扱い業者に対する医薬品、食料、寝具などの特定物資の収用・保管指示、避難住民等の収容施設や医療提供のための土地・家屋・物資の使用、特定物資を収用・保管する土地等への立ち入り検査などの権限を付与し、国民の自由と権利に一部の制限を加えることができるよう規定されている。

しかし、先の東日本大震災では、国民保護の上でも緊急を要した路上の被災車両の移動、倒壊家屋等による瓦礫や倒壊した電柱の撤去などが「的確かつ迅速に」実施できない苛立たしい状況が明らかになった。

災害においては、予想もしなかった様々な被害の発生が見込まれるが、対策本部長である内閣総理大臣には、国民主権の一時的委任や財産権等の国民権利の一部制限などの非常事態権限が付与されておらず、そのような事態に際して適切な非常措置を取るための命令指示を下すことができないからである。

なお、「道路啓開」については、東日本大震災などの教訓に鑑み、平成26年11月に災害対策基本法の一部を改正する法律（改正災害対策基本法）が施行され、迅速な道路啓開に向けた措置として放置車両対策等の強化を図るための措置が盛り込まれた。

（3）大震災等に即応できる体制を構築するための枠組み作り—「国民保護法」の拡大的適用の検討—

武力攻撃事態等の国家非常事態に際し、国民の生命などの保護そして国民生活などへの影響を最小化することは、国家の重大な責務である。

その目的で制定された現行の国民保護法は、その適用範囲が「武力攻撃事態等」に限定されており、東日本大震災のケースのように真に国民保護が必要な事態に至っても発動されることはない。また、その措置や仕組みにも、前述のように多くの問題点があり、緊急時に十分に機能するのか疑わしい部分が残されている。

東日本大震災から7年余りが経過したが、まだその記憶が風化しないうちに、本法律を

今一度根本に遡って見直し、南海トラフ地震や首都直下型地震など、直近に迫った次の国家非常事態にその使命を果たし、存在の確かさを実証できる体制にすみやかに改める必要がある。

国民保護法は、武力攻撃事態等への対処を基本として制定するのは当然である。それに加え、東日本大震災などの大規模自然災害、原子炉の事故や放射性物質など（NBC）による汚染、悪性感染症の拡大、石油コンビナート・化学工場などでの特殊災害など、国家の死活的利益を脅かし、国家機能の発揮ならびに国民生活の安定を極めて危うくする事態にも柔軟に適用できるよう、その対象範囲を拡大するのが国家国民にとって望ましい方向であろう。そのためには、上記のような事態を総括して「国家非常事態」と定義し、それに対処できるように改めなければならない。

本来なら、「国家非常事態」は、憲法に示されるべきであるが、憲法改正の目途が立っていない現状にあっては、安全保障・防衛関係法令の包括法として国家安全保障基本法あるいは国防基本法を制定し、その中で明記するのも有力な一案である。

この際、内閣総理大臣を、国家非常事態における最高指揮権限者に指定し、国家非常事態が発生した場合または発生する恐れがあると認めた場合には、これを認定し、発令する権限ならびに行政府を直接指揮監督する権限を付与する。あわせて、国家非常事態に際し、その対処に必要最小限の範囲で、国民主権の一時的委任および財産権等の国民の権利の制限、緊急法律制定権、緊急財政措置権などの権限を付与し、所要の措置を講ずることができるよう権限を強化しなければならない。

その上で、政府、自衛隊、地方自治体、国民および指定公共機関・指定地方公共機関などが一体となり、国を挙げて対処できる体制を確立することが必要である。また、すべての国民は「国を守る当事者」であることを確認し、その義務と責任を明確にしなければならない。

そして、現行の国民保護法が対象とする事態を「武力攻撃事態等」から「国家非常事態」に改めれば、その適用範囲が広がり、東日本大震災など武力攻撃事態等以外のケースにも、本法律をもって国民保護を可能とすることができる。

以上を要約すると、まず、武力攻撃事態等とともに、「大規模自然災害など」を「国家非常事態」として定義し、例えば「国家安全保障基本法」あるいは「国防基本法」を制定してそれへの対応や総理大臣の指揮権限について明記する。あわせて、すべての国民は「国を守る当事者」であることを確認し、その責任義務を明らかにする。そして現行の「国民保護法」を「国家非常事態」に適用できるよう改正することが今後の大きな課題である。