

日本の予備役制度と民間防衛について

樋口 譲次

1 予備役制度とは

(1) 用語の意義

わが国の予備役制度について検討するに当たり、まず、本稿で使用する用語の意義を明らかにしておく必要がある。

一般的に、軍事上の制度を兵制という。その骨格となるのが兵役である。

兵役とは、国防の目的を達成するため、ある一定期間、軍務に服すること（兵隊・兵士になること）である。この兵役を支えるための要員（兵隊・兵士あるいは兵員）を確保する制度として、徴兵制（国民皆兵）、志願制、それらを折衷した形式があり、それらを兵役制度という。

旧軍は、徴兵制を採り、下表「明治 22 年徴兵令による兵役区分」に示す通り、兵役を常備兵役（現役と予備役）、後備兵役、補充兵役そして国民兵役の 4 つに区分していた。

明治 22 年徴兵令による兵役区分

| 兵役区分 | | 資 格 | 期 間 | 備 考 |
|------|----|--------------------------|------------------|-----------------------------------|
| 常備兵役 | 現役 | 満 20 歳 17 歳以上の志願者 | 陸軍 3 年 海軍 4 年 | 明治 30 年、陸軍の歩・経・衛は 2 年と帰休 1 年となる。 |
| | 予備 | 現役終了者 | 陸軍 4 年 海軍 3 年 | 各年 1 度の演習（60 日）と簡閲点呼 |
| 後備兵役 | | 予備役終了者 | 陸軍 5 年 海軍 5 年 | 明治 27 年、陸軍は 10 年に |
| 補充兵役 | | 徴兵検査合格者から指定 | 1 年 | 欠員補充、戦時招集源 明治 28 年、期間 7 年 4 ヶ月 |
| 国民兵役 | | 17 歳～40 歳の上記以外の者 丁種除外 | 40 歳まで | 地方警備要員 |

<資料源>熊谷直著「帝国陸海軍の基礎知識—日本の軍隊徹底研究—」（光文社 NF 文庫）の第 6 章「兵役制度」から引用

戦後、昭和 29（1954）年に創設された自衛隊は、志願制を採り、現役（常備）自衛官と予備自衛官に区分している。

旧軍の兵役を、現在、一般的に使われている「現役（常備）」と「予備役」に当てはめると、常備兵役の現役は「現役」に該当し、常備兵役の予備役、後備兵役及び補充兵役は「予備役」に該当する。そのうち、常備兵役の予備役は、後述する自衛隊の予備自衛官制度の一

つである即応予備自衛官に相当しよう。

なお、国民兵役は、非常時の地方警備の要員であり、米国の州兵すなわち郷土防衛隊に近い性格あるいは役割を帯びていた。現在、わが国には国民兵役に相当する制度は存在しないが、自衛隊は、平時の災害派遣や有事の後方地域の警備などの任務を付与されており、それに類似する役割を併せ課せられている。

本論で取り上げる予備役制度は、兵役および兵役制度ともに密接な関係があり、国家と国民との関係、国防と経済産業などその他の国家活動との節調、国家財政の制約、平時から有事への国家体制の移行などとの係わりを総合調整した上で、国防のあり方を決定づける最も重要な政策あるいは制度の一つである。

(2) 予備役制度の目的・役割

世界には、北朝鮮のように「先軍政治」を標榜して平時から大きな軍事力を保持する、いわゆる軍国主義の国家がある。しかし、一般的には、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「現役」として維持しつつ、莫大な量に拡大する有事（戦時）の人的所要を「予備役」として確保する国家が多い。

このように、予備役制度は、有事に急増する人的所要を満たすために、平時、必要最小限に抑制されている現役をもっては賄いきれない戦力不足を補い、拡充することを目的とする制度である。

予備役と現役は、車の両輪であり、相互補完し合って「総合戦力」として機能し、所与の国家的役割を果たす。つまり、国防力は、予備役と現役をもって構成される不可分の「総合戦力」によって成り立っている。それが故に、平時、様々な理由によって現役を必要最小限に抑制した体制を選択している現状にあっては、予備役制度の充実なしに国家防衛の目的は達成できないのである。

この際、有事急増する人的所要には、例えば、平時は司令部あるいは指揮機能のみが充足される部隊（スケルトン部隊、コア部隊）への補充、後方支援（兵站）・人事業務等の急増拡大に伴う部隊の拡充・新編、有事第一線に展開する現役（常備）が不在になった駐屯地・基地の警備・運営、有事の戦死・戦傷病者などの発生に伴う欠員補充そして旧軍の国民兵役に相当する有事の地方（後方地域）警備あるいは民間防衛（国民保護）に従事する要員の確保などが含まれる。

2 日本の予備役制度

(1) 旧軍の予備役制度

ア 予備役制度の形成過程

旧軍の予備役制度は、陸軍がフランスやドイツを参考として、明治6（1873）年に徴兵制度を発足させたことに始まる。明治5（1872）年11月28日に徴兵詔書が発せられ、それ

を受け、翌 6 年 1 月に徴兵令が布告された。徴兵詔書とともに発せられた徴兵告諭に「西洋人は税金を血税と称し、生血によって国に報ずるのであり、兵役もその一種である」との記載があるように、国民の「国防の義務」を明らかにするとともに国民皆兵の兵役制度の必要性を説いている。

海軍は、当初、志願兵のみで構成されていたが、明治 16（1883）年の徴兵令の改正から徴兵に移行した。

明治 22（1889）年、明治憲法が公布され、徴兵令も新しい法律の形（法律第 1 号）に改正された。当時、陸軍はフランス式からドイツ式に変わりつつあったので、徴兵令もドイツ式が導入された。

この徴兵令は、昭和 2（1929）年に兵役法として改正されるまで存続した。兵役法は、基本的に徴兵令の大綱（内容の大筋）を踏襲し、戦時中の招集源不足を補うために毎年のように改正を行いつつ終戦に至った。

イ 予備役制度の概要

旧軍の予備役制度は、明治 22（1889）年の徴兵令によってその骨格が固まった。前述の「明治 22 年徴兵令による兵役区分」の通り、兵役を、常備兵役、後備兵役、補充兵役、国民兵役の 4 つに区分し、さらに常備兵役を現役と予備に区分した。

満 20 歳になった者に対して徴兵検査を行い、合格者の中から翌年常備兵役の現役に入るものを決定した。常備兵役の予備は、3 年間の現役終了者が陸軍は 4 年間、海軍は 3 年間勤務するものであり、各年 1 度の演習（60 日）と簡閲点呼（いわゆる「呼び出し」）に参加する義務があった。後備兵役には予備役終了者が指定され、年 1 回の招集訓練に参加した。補充兵役は、徴兵検査合格者の中から指定され、常備に欠員があった時の補充要員であり、戦時の招集源であった。以上の兵役に該当しない 17 歳から 40 歳までの男子（丁種除外）は、国民兵役として非常時の地域警備に従事した。

明治 6 年の徴兵令による正式の徴兵は、明治 7 年からはじまり、年間約 1 万人程度であった。明治 22 年の徴兵令下では、現役兵として年間約 2 万人が徴集され、10 万人余が補充兵に指定された。日清戦争を経て、日露戦争の開戦前年（明治 36 年）末の陸軍現役下士兵卒数は、16 万 7 千人であったが、明治 38（1905）年 10 月の戦争終結頃には百万名近くにまで膨れ上がる大動員を行った。

第 1 次世界大戦（1914 年～1919 年）直前の平時陸軍兵力は、29 万 2 千人であった。わが国の徴兵数が急激に増加したのは昭和 12（1937）年にはじまった支那事変（日華事変）以降である。戦争が長期化するにつれて動員規模も拡大し、事変開始後の昭和 12（1937）年中に陸軍が動員した兵員は 51 万人に上り、大東亜戦争開戦の昭和 16（1941）年には 87 万人が新たに動員された。この年、海軍も志願、徴兵を合わせて 10 万人を新たに徴募している。それでも足りない兵員が新たに戦場に送られ、先の大戦において、軍人軍属合わせて 1 千万人以上が動員された。男子の 6 人に 1 人が軍務に服したことになる。

この間、予備将校補充源としてドイツの1年志願兵の制度やアメリカの ROTC（予備役将校訓練課程）を参考にして、陸海軍とも幹部候補生養成の新しい制度作りに着手した。昭和14（1939）年時点では陸軍の兵科中・少尉の7割以上がこの出身となり、昭和18（1943）年の学徒出陣につながって行った。

ウ 予備役の管理体制

旧軍の予備役を直接管理するのは、連隊区司令部であった。連隊区司令部は、徴兵、動員、招集、そして在郷軍人の指導などを行う軍事行政専門の機関であり、全国に配置されていた。師団の管轄区域である師管区を4つの連隊区に分け、連隊区司令部は基本的に歩兵連隊の所在地または近傍市に配置された。

連隊区司令部は、連隊区司令官を長とし、その副官（1人）、部員数名、下士官2～3名、その他10数名の要員からなる官署であった。その後、大東亜戦争のはじまった昭和16（1941）年には、1府県1連隊区とし、所在地を府県庁と一致させた。

昭和20（1945）年3月には、それまでの連隊区司令部は閉鎖され、臨時編成の連隊区司令部と地区司令部が設けられた。それぞれの司令官は兼職とされ、師管区司令官に隷属した。

（2）自衛隊の予備役（予備自衛官）制度と課題

ア 予備役（予備自衛官）制度の現状

戦後、わが国は、警察予備隊発足当初から、終始一貫して志願制を採用してきた。その基本政策の枠組みの中で、わが国の予備役制度は、昭和29（1954）年の自衛隊発足と同時に予備自衛官制度として創設された。

創設当初は、陸上自衛隊のみが本制度を導入したが、その後、昭和45（1970）年に海上自衛隊、昭和61（1986）年に航空自衛隊がそれぞれ本制度を導入した。

平成9（1997）年度、従来の予備自衛官に加え、陸上自衛隊のコンパクト化・部隊のコア化にともなう人員削減を補うため、予備自衛官より即応性の高い即応予備自衛官を制度として採り入れた。次いで、平成13（2001）年度、国民一般に自衛隊への参画機会を拡大し、将来にわたって予備自衛官の勢力を安定的に確保するとともに民間の専門技能を活用することを狙いとした予備自衛官補制度を導入し、平成14（2002）年度から採用を開始した。このような経過を辿って、現行の予備自衛官制度は、①即応予備自衛官、②予備自衛官および③予備自衛官補の三つから成り立っている。

即応予備自衛官は、自衛官勤務が1年以上、退職後1年未満の元陸上自衛官または陸上自衛隊の予備自衛官の志願者の中から選考によって採用される。1年を通じて30日間の訓練に従事し、防衛招集命令、国民保護等招集命令、災害等招集命令を受けて自衛官となり、あらかじめ指定された陸上自衛隊の現役部隊の編成に組み込まれ、第一線において活動する。

予備自衛官は、自衛官としての勤務期間が1年以上の元自衛官の中から志願に基づき、選考によって採用される。1年を通じて20日を超えない期間の訓練（現在は年5日）に従事

し、上記と同じ招集命令を受けて自衛官となり、後方地域の警備、後方支援、基地の警備などの要員として活動する。

予備自衛官補は、後方地域の警備などに従事する「一般」と医療従事者、語学要員、情報処理技術者、建築士、車両整備などに従事する「技能」に分かれる。双方とも、自衛官未経験者の中から志願に基づき、「一般」は試験、「技能」は選考によって採用される。「一般」は3年以内に50日、「技能」は2年以内に10日の教育訓練を修了すれば、予備自衛官に任用され、その後の運用は、前述の予備自衛官と同じである。

平成21(2009)年度末の定員は、即応予備自衛官(陸上自衛隊のみ)8,467人、予備自衛官47,900人そして予備自衛官補4,260人とされているが、実員は即応予備自衛官が約6,000人、予備自衛官と予備自衛官補を併せて約33,500人で、総数約4万人弱の体制である。

予備自衛官は、平素、それぞれの職業などに就いており、仕事のスケジュールを調整し、休暇を取得して毎年の教育訓練招集に応じている。

特に、即応予備自衛官については、必要な練度を維持するため、年間30日の訓練参加が義務付けられている。被雇用者である予備自衛官が訓練招集に応じるには、雇用主、上司の承諾と欠勤中の業務を委ねる同僚をはじめとする周囲の理解と協力が不可欠であり、訓練出頭間、雇用企業には多大な負担と迷惑を掛けることになる。その代償として、即応予備自衛官雇用企業には国から一定の給付金が支給されているが、その全面的な後押しに支えられているのが実情である。しかも、即応予備自衛官が所定の全期間、招集訓練に参加したとしても、現役自衛官と比較して対等の訓練練度に到達し得ないことは自明である。

また、予備自衛官には(即応)予備自衛官手当および訓練招集手当、そして予備自衛官補には教育訓練招集手当がそれぞれ支給されるが、その処遇は負担に対して十分であるとは言い難い。

このように、わが国の予備自衛官制度は、制度や処遇上の様々な問題を抱えている。特に大きな問題は、次に述べるように、現役自衛官の定数とともに、予備自衛官の人的規模が極めて限られているという由々しき実態がある。

イ 絶対的に不足する自衛隊の総合戦力

(ア) 世界の現役(正規軍)および予備役等の兵員数と兵力構成

■世界の総人口に占める総兵員数の割合

世界の総人口に占める総兵員数の割合は、次図に示す通り、1.26%である。世界各国の国力国情には違いがあるが、平均すると、総兵員数は、各国人口の概ね1(+)%が標準的な割合となっている。

| 世界の総人口に占める総兵員数の割合 (A、Bは万人) | | |
|----------------------------|----------|---------|
| 世界の総人口 (A) | 総兵員数 (B) | B/A (%) |

| | | |
|--------|------|------|
| 686032 | 8676 | 1.26 |
|--------|------|------|

<資料源>

世界の総人口 (A) : WHO 世界保健統計 2012 年版 (約 68 億人)

総兵員数 (B) : 英国・国際戦略研究所 (IISS) 「現役軍人数国別ランキング (2012 年)」

総兵員数=現役(正規軍)+予備役+準軍事組織の要員。最大兵員数の中国から最低兵員数(130人)のアイスランドまで世界 163 か国の兵員数を合計した数値。日本については、警察組織である海上保安庁がこの数値に含まれている。

人口 1 億人以上の国における総兵員数の対人口比は、次図の通り、平均すると約 3.5 である。

| 人口 1 億人以上の国における人口に対する総兵員数の割合 (A、B の単位は万人) | | | |
|---|----------|--------|---------|
| 国 別 | 総兵員数 (A) | 人口 (B) | A/B (%) |
| 中 国 | 1346.0 | 135404 | 1.0 |
| インド | 378.1 | 122317 | 0.3 |
| 米 国 | 295.0 | 31418 | 0.9 |
| インドネシア | 98.5 | 24447 | 0.4 |
| ブラジル | 2053.5 | 19836 | 10.4 |
| パキスタン | 1459.0 | 17891 | 8.2 |
| ナイジェリア | 162.0 | 16475 | 1.0 |
| バングラデシュ | 21.1 | 15004 | 0.14 |
| ロシア | 2143.0 | 14192 | 15.1 |
| 日 本 | 31.7 | 12761 | 0.23 |
| メキシコ | 41.9 | 11487 | 0.36 |
| 平 均 | | | 3.5 |

<資料源>

英国・国際戦略研究所 (IISS) 「現役軍人数国別ランキング (2012 年)」

総兵員数=現役(正規軍)+予備役+準軍事組織の要員。日本については、警察組織である海上保安庁がこの数値に含まれている。

人口は、2012 年の人口で、総兵員数とも単位は万人。

■世界の現役(正規軍)および予備役等の兵員数と兵力構成

次図に示すように、世界における現役(常備)の総数は約 2 千万人余、予備役の総数は約 4.6 千万人で、現役(常備)と予備役の比率は 1 : 2.3、現役(常備)と予備役に準軍事組織を加えた比率は 1 : 3.2 となる。

このように現役(常備)と予備役の構成を比較すると、現役(常備)の 2~3 倍の予備役

(等)を保有しているのが一般的であり、各国は有事の人的所要の急増を踏まえて必要な要員を確保している。

| 世界の現役（正規軍）、予備役及び準軍事組織の兵員数と構成比（概数、単位：万人） | | | | | |
|---|------------|--------------|------|-------|---------|
| 現役（正規軍） (A) | 予備役 (B) | 準軍事組織 (C) | 合計 | A : B | A : B+C |
| 2024 | 4565 | 2087 | 8676 | 1:2.3 | 1:3.2 |

<資料源>

英国・国際戦略研究所（IISS）「現役軍人数国別ランキング（2012年）」

準軍事組織は、内乱の鎮圧や治安維持、国境防衛などの専門化された補完的な役割を担う武装組織であり、日本については、警察組織である海上保安隊がこれに含まれている。

なお、わが国周辺諸国の正規軍及び予備兵力（概数）については、別表に示すとおりである。

(イ) 絶対的に不足する自衛隊の総合戦力

前述の通り、世界の総人口に占める総兵員数の割合は、1.26%であり、人口1億人以上の国の場合、総兵員数の対人口比は、平均約3.5%とさらに高まる。

わが国の場合、陸・海・空現役自衛官総数は約24.8万人、予備自衛官は5.6万人、それに海上保安庁（準軍事組織とした場合）1.3万人を加えると合計31.7万人で、対人口比は0.23%であり、自衛官だけでは僅か0.2%であるに過ぎない。また、予備自衛官は現役自衛官の僅か4%であり、現役の2～3倍の予備役を保有している列国との差は歴然としている。

そのうち、たとえば、国土と国民を直接守る陸上自衛隊は、有事、現役自衛官一人をもって約一千人弱の国民を守らなければならない勘定になる。しかし、それが現実的に不可能なことは自明であり、自衛隊の総合戦力は、列国と比較して絶対的に不足しているのは論を待たない所である。

しかも、予備自衛官制度は、制度自体が有事に十分に機能する体制になっているのか懸念されるなど根本的問題を抱えており、極めてお粗末な状態に置かれている。これが、わが国防衛力そして予備自衛官制度の偽らざる姿である。

ウ 予備自衛官の管理（処遇を含む）—その問題点と対策—

予備自衛官は、普段、一般社会人として他職業に従事し、あるいは学業に就くなどしており、その身分は非常勤の防衛省職員（非常勤の特別職国家公務員）・自衛隊員である。

必要が生じて、防衛招集命令、災害招集命令、国民保護等招集命令により招集された場合には、出頭した日をもって自衛官となり、現役（常備）自衛官と同じ身分（義務・責任）の

下で活動する。

年間、一定の教育訓練を義務付けられている予備自衛官は、既述の通り、本業との兼ね合いにおいて、不利益を被りやすい立場に置かれている。そのため、自衛隊法第73条は、雇用企業に対して、予備自衛官であることを理由に不採用や解雇など不利益な取り扱いをしてはならないと定めている。しかし、罰則規定がないため、身分保障としての実効性に乏しい。したがって、予備役志願によって生涯経歴や処遇などに不利益をもたらさない、安定した魅力ある身分保障を確実に担保する制度の整備が求められる。

予備自衛官は、主として退職自衛官をもって構成されており、人的ソースが極めて限られている。予備自衛官補制度の導入を通じて、その採用範囲を一般国民にまで広げる措置が講じられたが、さらに制度を発展的に拡充する必要がある。

また、予備自衛官は、階級構成上、予備2等陸・海・空佐を最高位としており、各国の予備役から見れば極めて制限的である。これは、わが国の予備役の組織規模が列国と比較して極端に小さいことにも起因している。

わが国が、列国並に現役に倍する規模の予備役を保有するならば、その組織規模に応じた指揮階梯を整備する必要があり、そのためには将官級を含むさらに高位の階級を確保しなければならない。自衛隊の大部隊を指揮統率する将官の育成には30年以上の長い年月を要する。さらに、有事には将官を含む高位の階級の緊急所要も予測されることから、豊富な経歴と実績を積んだ人材を確保し、登用できる制度を設ける必要がある。

予備自衛官を直接管理しているのは、各地方協力本部である。地方協力本部は、陸海空自衛隊の共同機関である。その所在地を警備区域とする陸上自衛隊の方面総監の指揮監督を受け、各都道府県における自衛隊の総合窓口として自衛官の募集、退職隊員の再就職援護、予備自衛官の管理、地方における渉外・広報など多方面にわたる業務を担当している。その中には、国民保護に関する業務も含まれる。

予備自衛官の管理について、同本部は、管轄する都道府県に所在する予備自衛官に対し、平素から雇用企業を含めた個々人との連絡調整を行うとともに、多くの関係部隊等と調整の上、訓練招集、防衛等招集について命令を発出する。そのほか、任用、昇進、表彰、予備自衛官手当・訓練招集手当および雇用企業給付金の支給など複雑多岐にわたる業務を行う。しかも、防衛招集時などには一挙に業務量が増大し、限られた体制の地方協力本部にとっては過大な任務遂行が強いられる。

前述のとおり、わが国が、列国並に現役に倍する規模の予備役を保有することを前提に考えるならば、地方協力本部の現状の問題と予備自衛官の規模的拡大の要求に対応するためには、防衛省および陸海空幕僚監部の中央機構から地方協力本部に至る予備自衛官管理の体制を抜本的に見直す必要が生じてくる。

3 日本の民間防衛

(1) 戦前戦後の民間防衛団体としての「警防団」

日本の民間防衛の歴史は、江戸時代の町組織（自治組織）としての火消組（「町火消」）に遡る。

明治になって、火消組は消防組となり、府県知事の警察権の管掌下に置かれた。

昭和4（1929）～5（1930）年頃から、軍部の指導により民間防空団体としての防護団が各地に結成された。国際情勢が悪化していく中、昭和12（1937）年防空法が制定され、国防体制の整備が急がれるようになった。

昭和14（1939）年の勅令によって「警防団令」が公布され、消防団と防護団を統合して新たに「警防団」を設置し、警察の補助機関として従来の水火消防業務に防空任務が加えられ、終戦に至った。

戦後、米国調査団の報告によって、警察と消防を分離するよう勧告があり、GHQから警察制度の改革について指示がなされた。昭和22（1947）4月に消防団令が公布され、従来の警防団は廃止された。

しかし、民主化が不徹底とのGHQの指導によって、内務省は、昭和22（1947）年12月に消防組織法を公布し、消防が警察から分離独立するとともに、消防団の指揮監督権はすべて市町村に移管された。

その後、日本の再建途上において、消防組織の一層の強化拡充が必要となり、昭和26（1951）年に議員立法により消防組織法が改正され、これまで任意設置であった消防機関が義務設置となり、今日に至っている。

なお、昭和22（1947）5月3日に施行された日本国憲法の第8章に地方自治が定められたこと（地方自治の本旨）にともない、同年末、GHQの指令によって内務省は廃止された。その結果、内務省が担っていた多岐にわたる業務は、現在、主として下記のように各省庁に分任されている。

| | |
|--------|---|
| 地方行政部門 | 各都道府県および自治省、その後身の総務省へ |
| 警察部門 | 国家公安委員会・警察庁へ |
| 土木部門 | 建設省を経て国土交通省へ |
| 衛生社会部門 | 大東亜戦争中に分離した厚生省（および後に厚生省より独立した労働省）、その後身である厚生労働省へ |

このように、戦後、わが国は、GHQの指令によって民間防衛団体としての「警防団」が廃止された。また、内務省が廃止されたことにより、民間防衛を所掌する責任官庁が不明になったこともあり、以来、長年にわたって政府の民間防衛への取り組みは疎かになった。

言うまでもなく、国防は、軍事部門だけでは達成できず、非軍事部門の活動が不可欠である。非軍事部門は、民間防衛など非軍事的措置と活動によって国土保全（Homeland Security）と住民保護を担当するが、わが国には、その民間防衛組織が存在しない状態が続いている。

(2) 戦後の予備役制度と民間防衛組織としての郷土防衛隊創設の検討

わが国において、正規兵力を補完する予備兵力や郷土防衛隊等の民間防衛組織の必要性が問題提起されたのは、昭和 28 (1953) 年 8 月に駐留米軍が「Combat Prefectural Guard」(都道府県(郷土)戦闘警護隊：仮称)の創設を勧告した吉田茂内閣時代にさかのぼる。

昭和 25 年に警察予備隊(昭和 25 年)、次いで昭和 27 年に保安隊が発足し、昭和 29 年には自衛隊が創設された。

防衛力整備にあたって、わが国政府は、当時の国力国情に鑑み、正規兵力を極力抑制する代わりに、それとは別に郷土防衛隊等の予備兵力や民間防衛組織を整備してこれを補完するとの方針の下に検討を進めてきた。

元をただせば、「経済重視、軽武装」の吉田ドクトリンに由来するが、必要最小限度の正規兵力の保持を前提として、「自国本土の有事を考えた場合、進攻してくる敵部隊を迎え撃つ(正規)兵力とは別に、後方を警備したり、疎開支援や住民防衛や治安維持に任ずる組織が必要となる」(樋口恒晴著「“郷土防衛隊”構想の消長」(政教研紀要第 22 号別冊、平成 10 年 1 月 31 日発行)と考えたのは当然である。

昭和 28 年、吉田内閣の木村篤太郎保安庁長官は、「民間防衛組織」建設の必要性について言及した。

昭和 29 (1954) 年、木村防衛庁長官(7 月 1 日防衛庁長官と改称)の下で、自衛隊発足と同時に陸上自衛隊において予備自衛官制度が創設された。その後、海上自衛隊は昭和 45 (1970) 年、航空自衛隊は昭和 61 (1986) 年にそれぞれ予備自衛官制度を導入した。

同じく昭和 29 年、改進黨は、その防衛力整備計画案の中で民兵制度「地方自衛隊」(案)について発表した。「国民をして自衛の精神に奮いたたせるためには、国民の気持ちに即応する民兵制度を考慮すべきではないか」として、正規地上兵力を 12 万 1100 人に抑制する代わりに、地方自衛隊を少なくとも 9 万人にするとした。

鳩山一郎内閣で策定途上の防衛六カ年計画案(昭和 30 年～35 年度)にも、昭和 30 年 7 月当時、民兵制度が盛り込まれていた。しかし、当時の杉原荒太防衛庁長官の真の狙いは、民兵制度の必要を認める一方、「正規の自衛隊のほかに、さらにごく短期の訓練をした者をふやしたらどうか」というもので、陸上自衛隊の正規兵力規模の抑制論と一体をなすものであった。その後、民兵制度について「実行はむずかしい」として消極姿勢に転じた。

同年 8 月、防衛庁長官は砂田重政氏に交替し、同長官は郷土防衛隊構想を積極的に推進した。

砂田長官は、「国民総動員による国民全体の力によってのみ防衛は成り立つ」と述べ、予備自衛官制度と並ぶ自衛隊の後方支援と郷土防衛を担う組織としての郷土防衛隊構想を掲げ、地域社会の青年壮年を対象にこれを組織する必要性を説いた。同時に、予備幹部自衛官制度の検討を指示した。

予備幹部自衛官制度は、戦前の予備士官制度に相当するもので、陸上幕僚監部が作成した原案は、下記の通りであった。

- ①大学卒業者を対象に 400 人くらいを採用する。半年で 1 曹、1 年で 3 尉となる。
- ②有事は招集する。
- ③陸上自衛隊の定員に含める。

しかし、予備幹部候補自衛官構想は、「就職を餌にして事実上の徴兵制度への道を開こうとするもの」などの批判を受けたので、砂田長官は姿勢を転換して下記の改革案を発表した。

- ①軍事訓練より大学生の集団生活の機関とする。
- ②国民の防衛意識づくりを重視する。
- ③有事にも強制徴集しない。
- ④訓練は 3 か月～6 か月とする。
- ⑤就職で有利になるよう経団連に働きかける。
- ⑥規模は 2 から 3 万人とする。

構想では、「就職で有利なように経団連に働きかける」としていたが、経団連も就職の確約ができず、また「何のための制度か」とのそもそも論が浮上して本構想は、昭和 30 年 9 月頃に立ち消えになった。

他方、郷土防衛隊について、砂田防衛庁長官は、昭和 30 年 9 月、「自衛隊の除隊者ではなく、消防団や青年団をベースとした民兵制度を考えている」と述べた。その後、発表された防衛庁の基本構想は、下記の通りである。

- ①昭和 31 年度から実施する。
- ②志願制とする。任務は間接侵略対処。有事にも召集の義務は課さない。
- ③初年度は、各県 400～500 人で計約 2 万人、昭和 35 年までに約 10 万人とする。
- ⑤防衛二法とは別に「郷土防衛隊法」を作成する。
- ⑥対象となる年齢は満 18 歳前後から 50 歳前後とする。
- ⑦訓練は陸上自衛隊が指導し、初年度の訓練は 1 か月程度で、2 年目以降は少なくする。
- ⑧武器は、小銃、拳銃、バズーカ砲、迫撃砲ていどの小火器に限る。
- ⑨その他

同年 10 月、防衛庁は、郷土防衛を目的とし、非常の際、自衛隊と協力して防衛の任に

当たる「郷土防衛隊設置大要」を決定した。その概要は、下記の通りである。

| 郷土防衛隊設置大要 | |
|-----------|---|
| 目的 | 郷土防衛隊は郷土（各都道府県）の防衛を目的とし、非常の際、自衛隊と協力して防衛の任務にあたる。 |
| 募集方法 | 18歳以上45歳までの男子を対象に府県ごとに募集し、31年度には全国で5千人、35年度末（1961年3月）には5万人に達するようにする。 |
| 訓練 | 毎年20日以内、各地の自衛隊所在地で訓練する。 |
| 給与 | 毎月一人500円を支給するほか訓練の際は特別の手当てを出す。このほか作業服なども支給する。ただし31年度は募集の関係上、隊員の給与は3か月分の支給を予定する。 |
| 編成 | 平時は特に隊を編成せず、有事の際に編成する。 |
| 指揮系統 | 郷土防衛隊が編成される際は、管区総監直轄下に属する。 |
| 階級 | 階級は定めず、大隊長、中隊長などの職制を設けることとする。 |
| 装備 | 小銃ないし機関銃を装備する。 |
| 指揮官 | 31年度は自衛隊内から出すが、漸次郷土防衛隊の中から指揮官を作るようにする。 |
| その他 | 隊員の募集および訓練は自衛隊の地方連絡部が行う。また隊員の罰則については検討中。 |

また、同じころ、「屯田兵」構想が持ち上がり、昭和31年度予算で正式に予算化された。自衛隊退職者を北海道防衛のための予備兵力として有効利用しようとするもので、1人10町の耕地を与えて入植させるとの計画であった。しかし、応募者が少なく立ち消えになった。背景には、戦後の経済復興が軌道に乗り、国民所得も戦前の最盛期であった昭和14年の水準に回復し、屯田兵の魅力が高まらなかったことが挙げられる。

昭和30年11月、保守大合同によって自由民主党が成立した。

郷土防衛隊構想は、大蔵省の査定で、昭和31年度予算に盛り込まれなかった。船田中防衛庁長官は、「郷土防衛隊の考え方は・・・防衛体制を整備して行く上におきまして、第一線に立つ自衛隊の後方を守る、そしてそれぞれの郷土において自分の郷土を守る青年の組織ができるということは大へんけっこうである・・・」としつつも、十分検討する必要があると述べた。

自民党内でも再検討を要求する声が強くなり、旧自由党（初代総理・吉田茂）系は時期尚早として郷土防衛隊構想に消極的であったこともあり、郷土防衛隊設置大要は、事実上白紙還元された。

昭和32年6月、岸・アイゼンハワー共同声明を受け、8月1日に日本に駐留していた第1騎兵師団を撤退させ、第3海兵師団第9連隊を沖縄に移駐させた。それ以降、日本政

府与党の陸上戦力増強への積極論は見受けられなくなった。

昭和 34 年 7 月に公表された第 2 次防衛力整備計画（昭和 36 年～40 年度）防衛庁原案では、1 万 5 千人から 3 万人への予備自衛官の増員、2 万人の市民防衛制度の創設、3 万人の短期訓練による予備役の設置などが計画された。

昭和 36 年 7 月、第 2 次防衛力整備計画正式決定時には、国防会議で、「全国的規模における民間協力の組織について検討を行なうものとする」という申し合わせが行なわれた。

その流れの中で「昭和 38 年統合防衛図上研究」いわゆる「三矢研究」においては、①重要施設・機関、都市等の空襲騒擾に対する防衛組織、②民間防空・民間防空監視隊、官庁防空、③郷土防衛隊の設置（非常時国民戦闘組織）、④消極防空に対する統制権限（自衛隊に付与）、⑤災害保護法等の制定が盛り込まれていた。

しかし、昭和 40 年 2 月 10 日に社会党の岡田春夫代議士が国会で「三矢研究」を問題にして以降、本格的な有事研究は防衛庁内部でも行なえなくなった。民兵組織としての郷土防衛隊研究やその他の有事における民間による作戦協力の検討も、行なわれなくなった。

昭和 44 年、元防衛庁長官の船田自民党国防部長は、私案「沖縄以後の国防展望」を発表した。その中で、次のように述べている。

わが国防衛力の一大欠陥は、第一線防衛部隊並びに装備に次ぐ背景の予備隊またはその施設の少ないことである。予備自衛官 3 万人は余りにも少ない。しかし、これを 10 万人に増員することは至難である。そこで、最もわが国情、国力に相応する防衛組織は、郷土防衛隊の組織ではないかと思う。わが国には、古くから消防団の組織があり、青年団等の経験も積んで居り昔屯田兵組織もあった。郷土防衛隊百万人を組織することは敢えて不可能ではあるまい。これこそ、最も平和憲法の精神に合致し、国情に適した防衛組織として国民の理解をうることのできるものであろう。

（※なお、現在の「全国の消防職員および警察職員の勢力と有事編入の可能性」についての検討は、別紙の通りである。）

一方、付属説明の中で、自衛隊の規模については、「現状において満足とは申せないが、他に優先的に努力を要する事項が多いので省略する」としている。

この点について、「百万人郷土防衛隊」を整備すれば、相当な自衛隊の増強に匹敵し、自衛隊が治安問題に後ろ髪をひかれることなく正規部隊をフルに前線で使用できる体制が整備できると強調している。しかし、三矢研究などの影響もあり、具体的政策として実現することはなかった。恐らく、この船田元防衛庁長官の所信表明が郷土防衛隊に関する最後の提言であったろう。

以上述べてきたように、戦後のわが国においても、昭和 30 年代を中心に、正規兵力（自衛隊）を補完するための郷土防衛隊等の予備兵力や民間防衛組織に関して真剣な検討が行われた時期があった。

しかし、自衛隊の防衛力整備において、その前提であった陸上自衛隊を焦点とする正規兵力の規模を抑制する代わりに、郷土防衛隊等をもって補完するという方針は、その後実現することなく忘れ去られた。そして、抑制された正規兵力の規模が、予備兵力の裏付けなしに存在するという「全体規模の抑制（縮減）と人的縦深性のない歪な兵力構成」のみが残る結果となった。まさに、現在の自衛隊が抱える問題の発端は、結局、種々の検討を現実の措置政策として実現できなかった当時の政治の無為無策に起因すると言えるのではないだろうか。

4 「国民保護法」と民間防衛—その問題点と対策—

(1) 民間防衛と似て非なる国民保護体制

現在、日本には、「国民保護」体制はあるが、真の意味での「民間防衛」(Civil Defense)体制は存在しない。

わが国では、平成16(2006)年6月18日に「国民保護法」が成立し、一般的には同法下の国民保護が民間防衛に相当すると理解されているようであるが、その本質は似て非なるものである。

国民保護法は、195条の条文および附則から構成されており、国民保護の措置およびその手続きが極めて精緻に定められている。

しかし、平成23(2011)年3月11日、三陸沖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が、国民保護法は発動されなかった。

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間にわたり揺るがし、巨大津波が650kmに及ぶ海岸線を襲い、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、ほぼ国土全体に大規模かつ激甚な被害や影響をもたらす未曾有の大震災となった。

大震災は、原子力事故の発生に加え、建物の損壊、鉄道・高速道路など交通運輸網の寸断、田畑への進水、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経済産業活動に重大な支障をきたした。大震災による死者・行方不明者は約2万人に達した。

まさに国民保護が求められる、前例のない巨大かつ複合的な災害となったが、「国民保護法」が発動されることはなかった。

なぜ「国民保護法」は発動されなかったのか—。

「国民保護法」には、次に示すように、東日本大震災のような国家非常事態であっても本法律を発動できない理由があり、また、国民保護の実効性を担保できない根本的問題が存在するのである。

(2) 国家非常事態に「国民保護法」を発動できない理由—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されてい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に限定され、運用目的が厳しく制限されている。

一方、先般の東日本大震災などの大規模自然災害、原子力発電所の事故・災害にともなう放射性物質などによる汚染、CBRNE (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear & Explosive) 事態、大規模な感染症の蔓延 (エンデミックやパンデミック)、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類・同程度の全国的かつ甚大な被害が発生し、国家機能の発揮や経済社会活動、国民生活の安定を極めて危うくする、いわゆる国家非常事態に陥る恐れがある。そのため、武力攻撃事態等と同様に国が一体となり、国を挙げた対応が求められる。

しかし、国民保護法は、その対象を武力攻撃事態等に限定している法律であることから、国民保護を必要とする上記のようなその他の国家非常事態に適用できない仕組みになっており、この状態を放置することは国家国民にとって大きな損失であると言って間違いないのである。

(3) 国民保護の実効性を担保できない根本的問題

ア 自治体の体制は平時対応型／国民の「協力」は要請ベースで組織化されていない

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、負傷者の搬送や被災者の救助などの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、基本的に自治体側からの要請の域を出ず、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や責任は一切負わされていない。そのうえ、国民への「協力」要請は、あくまで個人に対するものであって、自治体として組織化されている訳でもない。

このように、わが国の現状を見ると、政府・自治体は国民に必要な要求を行わず (甘く)、国民は政府・自治体に頼り (甘え) 過ぎる関係になっており、そのため、多くの国が制度化している民間防衛組織の創設へと進めないのである。

前述の通り、戦後、わが国は、GHQ の指令によって内務省を廃止したことにより、民間防衛を所掌する責任官庁が不明となり、以来、長年にわたって政府の民間防衛への取り組みは疎かになってきた。

ようやく、平成 16 (2004) 年、「国民保護法」が制定されたが、東日本大震災を例にとれば、市町村における避難住民の誘導等は、極めて限られた自治体職員と消防団員等をもって

行われるに過ぎなかった。

自治体の体制は、あくまで平時対応型の体制に過ぎず、避難の実施、避難所の管理、消火、被災者の救助、負傷者の搬送などの災害医療、生活必需品の補給、主要公共施設の緊急修復など、非常時に急増する様々な要求に即応できる体制になっていないのである。

特に、自治体職員等以外で国民保護のための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大きく依存しており、国民に対する必要最小限の人的任務さえ十分に遂行できないのが現状である。

このような窮状を呈しているのは、戦後、わが国が、非常事態に備える国家レベルから地方自治体レベルに至るまでの民間防衛体制を構築してこなかったことが大きな理由の一つであり、そのことが重い付けとなって災いを及ぼしているのである。

イ 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、先般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や瓦礫の撤去などが「的確かつ迅速に」実施できない苛立たしい状況が顕わになった。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、緊急法律制定権、緊急財政措置権などなどの非常事態権限が付与されておらず、このような事態に発生する予想もしなかった種々の被害に対して適切な非常措置を取るよう、命令指示を下すことができないのである。

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。

ウ 避難場所・施設の確保などの対策が不十分

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）を指定するよう定められていた。

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。特に、武力攻撃事態等には、地下に作られた堅固で、電源や空調設備が完備した核シェルターなどの避難場所・施設の準備が必要であるが、そのような場所・施設の整備は一切行われていない。

エ 国民保護に重大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有事（武力攻撃事態）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、自衛隊の主要任務である武力攻撃の排除には常備（現役）自衛官の全力を投入しなければならない。そのため、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わざるを得ないが、国民保護に差し向けるべき予備自衛官の勢力は、現状ではほぼ皆無に等しい。

（４）民間防衛体制構築のための国民保護法の制度設計の見直し

ア 「国家非常事態」の規定

武力攻撃事態等の国家非常事態に際して、国家機能を維持・発揮し、国民の生命財産の保護と国民生活への影響の最小化を図るとともに、自衛隊の行動の円滑化を確保することは、国家の重大な責務である。

その目的で制定された筈の国民保護法は、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であ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。

「武力攻撃事態等」とは

「武力攻撃事態対処法」（平成 15（2003）年成立）が定める「武力攻撃事態等」とは、武力攻撃事態および武力攻撃予測事態を指す。また、「武力攻撃事態等」以外の緊急事態として武装した不審船の出現、大規模テロの発生などを挙げ、それらにも対処する旨が規定されている。

東日本大震災から9年余りが経過したが、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、国民保護法の存在の確かさと実効性を確保できる体制にすみやかに改める必要がある。

前述の通り、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や国内の大規模騒擾事態（内乱）など、国家の死活的利益を脅かし、国家機能の発揮や経済社会活動、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・国民にとって強く求められるところである。

国家非常事態とは

外国からの武力攻撃、内乱、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感染症の蔓延（エンデミックやパンデミック）等の特殊災害など、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。

<出典>筆者定義

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」(national emergency)と分類・定義し、それに対処できるような仕組みに改めなければならない。

2019年11月末から12月にかけて中国・湖北省武漢市を中心に発生が確認されたいわゆる武漢肺炎(COVID-19)は、瞬く間に世界中に感染が拡大した。わが国も武漢肺炎の水際の封じ込めに失敗し、全国的に蔓延する深刻な事態を招いた。

この事態に対処するため、政府は、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」を改正し、感染が全国的かつ急速な蔓延で、国民生活や経済に甚大な被害を及ぼすなどと判断すれば、首相が「緊急事態宣言」を発することができ、都道府県知事は外出自粛や、学校の休校、多くの人が集まる興行施設の利用制限などを要請できるように改めた。まさに、「国家非常事態」とその措置対策の基本について規定する必要性に迫られた結果である。

なお、このような事態を国家非常事態とするか緊急事態とするかは、議論の分かれる所であろう。

『三省堂国語辞典』（代表編者・金田一京助）によると、「緊急」とは、「重大で、非常に急ぐようす」とある。そして、「緊急事態」は、事が進行して対応に急を要するようになった状態あるいは状況を意味し、特に時間的要素に重きを置いた言葉として一般的に使用されている。

他方、「非常」とは、「ふだんとちがう、変わったできごと」、「ふつうでないこと」という意味があり、「非常時」として「重大な危機が迫ったばあい」あるいは平時に対して「事変の起こったとき」のように使用される。

本稿でいう事態とは、武力攻撃（有事、戦争）、テロ・ゲリラ攻撃、東日本大震災のような地震、津波、原子力事故等が複合する大規模（自然）災害、あるいは国内広域に悪性伝染病が蔓延する事態などを想定している。

つまり、「重大な危機が迫った場合」あるいは平時に対して「事変の起こったとき」など、「国家としての非常時」を指し、時間的切迫性の意味を併せもつ「非常事態」の方が想定する事態を表わす用語としての的確であると考え、本稿では「国家非常事態」としている。

イ 「国家安全保障基本法」あるいは「国防基本法」の制定

本来なら、国家非常事態は、例えば、前述の「新型インフルエンザ等対策特別措置法」のような下位、個別の法律ではなく、「国家存立の基本的条件を定めた基本法」、「国の最高法規（国法）」である憲法に明記されるべきである。しかし、現行憲法にはその規定がなく、したがって、憲法改正に当たっては「国家非常事態」に関する規定が不可欠であるが、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」（いずれも仮称）を制定し、その中で明記するなどの措置が考えられる。

そして、政府、自衛隊（軍隊）、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、武力攻撃事態等や大規模自然災害などのオールハザードに対し国を挙げて対処できる体制を確立しなければならない。

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又は発生する恐れがあると認めた場合には、これを認定・宣言・布告する権限並びに行政政府を直接指揮監督する権限を付与する。併せて、国家非常事態に際し、その対処に必要な最小限の範囲で、国民主権の一時的委任及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非常事態権限を強化しなければならない。また、すべての国民に「国防の義務」があることを確認し、その義務と責任を明確にしなければならない。

そのうえで、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、本法律を発動し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」として分類・定義し、「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処を定めるとともに、総理大臣の有事指揮権限について明記する。あわせて、すべての国民に「国防の義務」があることを確認し、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」に適用できるよう法改正を行うとともに、歴史的課題である民間防衛組織を創設することが必要である。

5 民間防衛組織の創設

ア 東日本大震災の教訓

改めて、東日本大震災を振り返り、その教訓を再確認したい。

東日本大震災では、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を機能させるまでは、政府からも十分な支援を受けることができなかった。

この度の震災を通じ、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。

そのため、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。

他方、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いる。超高齢社会に突入した日本では、自助で災害を乗り切るには限界があり、今こそ「共助」の精神が大切であり、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。

一方、前述の通り、地方自治体自ら被災した場合、これまでの行政主体に依存する「公助」は、機能麻痺・低下を来し、その任務・役割を果たせないという厳しい現実を突き付けられてきた。

このように、「共助」の必要性や「公助」の機能麻痺・低下の現実的な課題を解決する方策の中心となるのが、ほかならぬ民間防衛組織の整備である。

しかし、民間防衛組織であっても、有事や大規模災害時には被災者の立場から逃れられず、機能麻痺や低下を来す恐れがあるため、広域で協力連携する仕組み作りが必要であることは言うまでもない。

民間防衛は、武力紛争等の非常事態において、非戦闘員たる国民自らの力によってその生命・財産及び公共施設、生活・産業基盤などを守るとともに、速やかな避難、救助、復旧などを行って被害を最小化することを主目的とする非軍事的諸活動をいう。

つまり、直接軍務につかなくても、自衛活動や人道的活動、非軍事的活動を通じて国民の「国防の義務」を果たす方策があり、民主国家の主権者として諸権利の追求と同時に、「自分の国、そして自分の身は自分で守る」という至極当然の義務を果たす仕組みを整備することは、国民として目を背けることの許されない喫緊の課題なのである。

イ 民間防衛組織の創設

(ア) 民間防衛組織の必要性

すでに述べたように、現在のわが国には、米国の州兵すなわち郷土防衛隊に近い性格を有し、非常時の地方警備の要員としての役割を果たした戦前の「国民兵役」に相当する制度が存在しない。さらに、列国が整備している民間防衛組織が完全に欠落している。

そのため、国防が成り立つ基本的枠組みについて再考し、それを基に制度全体を一から見直し、再検討することが必要である。

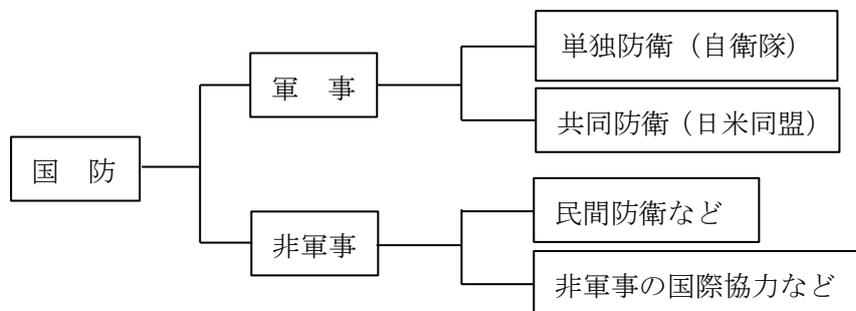
まず、民主国家の主権者である国民は、いわゆる「国防の義務」を有しており、それぞれの立場において当事者としての義務を果たさなければならない。

他方、次図に示す通り、国の防衛あるいは安全保障は、軍事力（防衛力）のみで全うできるものではなく、軍事と非軍事の密接な結合によって成り立つものである。

この際、軍事部門は、軍事力を行使する防衛行動によって国土防衛（Homeland Defense）を、非軍事部門は、民間防衛などの非軍事的措置と活動によって国土保全（Homeland Security）をそれぞれ担任し、両者が一体となって国家防衛の目的を達成する体制が整うのである。言うまでもなく、軍事部門は、防衛省・自衛隊が所掌することは自明であり、非軍事部門の大きな柱は、国民の「国防の義務」を背景とした民間防衛の体制である。

以上二つの基本原則を再確認し、それを前提として、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よう「すべての国民が責任を共有し、参画する国防体制」を確立することが肝要である。

— 国防が成り立つ基本的枠組み —



※「非軍事の国際協力など」とは、外国政府、国際機関等からの医療の提供、被災住民の救助、避難住民等の救護に係る支援などを指す。

(イ) 民間防衛組織の任務・役割

主要な国際人道法であるジュネーヴ諸条約第1追加議定書、いわゆる「ジュネーヴ民間防衛条約」は、文民保護組織の設置と、その人道的任務として、下記の15項目を認めている。

文民保護組織が遂行する人道的任務
(ジュネーヴ民間防衛条約第61条)

①警報の発令、②避難の実施、③避難所の管理、④灯火管制に係る措置の実施、⑤救助
⑥応急医療その他の医療及び宗教上の援助、⑦消火、⑧危険地域の探知及び表示、⑨汚
染の除去及びこれに類する防護措置の実施、⑩緊急時の収容施設及び需品の提供、⑪被
災地域における秩序の回復及び維持のための緊急援助、⑫不可欠な公益事業に係る施設
の緊急の修復、⑬死者の応急処理、⑭生存のために重要な物の維持のための援助、⑮①
から⑭までに掲げる任務のいずれかを遂行するために必要な補完的な活動（計画立案及
び準備を含む。）

わが国が、民間防衛組織を創設する場合には、上記の「ジュネーブ民間防衛条約」の規
定に準拠した人道的任務を付与されることになる。

（ウ）民間防衛組織のあり方

＜国の行政機関＞

国家防衛は、軍事と非軍事の両部門をもって構成されるが、その軍事部門を防衛省・自衛
隊が所掌することは、前述の通りである。他方、非軍事部門については、民間防衛を所掌す
る責任官庁不明の問題があり、その解決と縦割り行政の弊害をなくすために、行政府内に国
家非常事態対処の非軍事部門を統括する機関を新たに創設することを検討しなければならない。

例えば、内閣府または総務省に「国土保全庁」を設置するか、あるいは米国の「国土安全
保障省」のように、各省庁の関係組織を統合して一体的に運用する「国土保全省」を創設す
る選択肢も考えられよう。

この際、内閣府または総務省に設置する場合は、内閣に設置予定の国土強靱化戦略本部や
総務省の外局である消防庁と国土交通省水管理・国土保全局を中心に、その他の関係組織を
組み入れて編成するのも一案である。

なお、行政各部の施策の統一と総合調整の役割を担う内閣官房および内閣府の肥大化が
問題になっているので、これ以上の任務及び所掌事務の増大を極力避けるよう留意しなけ
ればならない。

【参考】「緊急事態管理庁」の設置提言について

自民党の東日本大震災復興加速本部（本部長・大島理森副総裁）は、2014年8月1
日の総会で、地震津波、原発事故などが重なる複合災害に機動的に対応するため、「緊急
事態管理庁」の設置を政府に求める提言書をまとめ、安倍晋三首相に提出する。
緊急事態管理庁は、大規模災害時に自衛隊や海上保安庁、警察、消防などの機関を一元
的に指揮するもので、平時は、救助や災害復旧などの研究や訓練を行うこととしてい
る。

<自衛隊>

「必要最小限度の防衛力」として整備されている自衛隊（陸上自衛隊）は、武力攻撃事態等において、現役自衛官の全力をもって第一線に出動し、主要任務である武力攻撃等の阻止・排除の任務に従事する。その出動に伴って生じる後方地域の警備の空白を埋めるために、予備自衛官を大幅に増員し、それをもって編成され、専ら後方地域の警備等の任務に従事するとともに、民間防衛組織とも協力する「地区警備隊」を全国に配置することが必要である。

<地方自治体>

各都道府県には、国の統括機関に接続して「地方保全局」を設置し、民間防衛組織としての「郷土防衛隊」あるいは「国民保護隊」（いずれも仮称、以下、まとめて「郷土防衛隊」と呼称する。）を置く。

市区町村には、「地方保全局」に接続して同様の部局と郷土防衛隊を置くものとする。

この際、各地方自治体は、自らが被災して民間防衛組織が機能麻痺や低下に陥った場合に備え、広域で協力連携できる仕組みを作っておくことが必要である。

<国民>

国民は、それぞれ「自助」自立を基本とし、警報や避難誘導の指示に従うとともに、近傍で発生する火災の消火、負傷者の搬送、被災者の救助など「共助」の共同責任を果たす。また、地方自治体が創設・運用する「公助」としての郷土防衛隊に自主積極的な参加するものとする。

以上をもって、国、自衛隊、地方自治体および全ての国民が参画する総合一体的な国家非常事態対処の体制を構築する。

この際、わが国の国土強靱化に資するため、国・地方自治体あるいは地域社会において、危機管理に専門的識能を有する退職自衛官の有効活用が大いに推奨される場所である。また、各地方自治体と自衛隊の連携・協力関係の一層の強化が求められており、そのための制度や仕組みを整備することが必要である。

全国の消防職員および警察職員の勢力と有事編入の可能性

1 消防職員

(1) 消防職員

消防職員は、常設消防機関（市町村に設置された消防本部および消防署）に勤務する専任の職員と市町村における非常備の消防機関である消防団の構成員である消防団員をもって構成される。

ア 常設消防機関

市町村における消防体制は、常設消防の消防本部および消防署と非常備消防の消防団が併存する市町村と、消防団のみが存する町村がある。常備化市町村の割合は97.8%、非常備化町村は2.2%となっている。

常備の消防職員は、平成23年4月1日現在、約15万9、354人（うち女性職員は約4千人）である。

イ 消防団

消防団員は、他に本業を持ちながら、地域の消防・防災について権限と責任を有する非常勤特別職の地方公務員である。「自らの地域は自らで守る」という郷土愛護の精神に基づき、地域密着性、要員動員力（常備消防職員の約6倍）、即時対応力の三つの特性を活かしながら消防・防災活動を行っている。

消防団は、全国すべての市町村に設置されており、消防団員数は、平成23年4月1日現在、879,978人である。

ウ 消防職員の趨勢

現在、常備の消防職員と消防団員数を合わせた全消防職員の勢力は、約104万人であり、消防団員数が常備消防職員の約5.5倍となっている。

しかし近年、消防団員数は一貫して減少の傾向にあり、その分、専業の消防職員の常備配置が進んでいる。

(2) 消防団員を「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」に有事編入することの可能性

ア 同様の存立理念と統合の歴史

わが国においては、昭和4（1929）～5（1930）年頃から、軍部の指導により民間防空団体としての防護団が各地に結成された。そして、国際情勢が悪化していく中、昭和12（1937）年には「防空法」が制定され、国防体制の整備が急がれた。

昭和14（1939）年の勅令によって「警防団令」が公布され、消防団と防護団を統合して新たに「警防団」を設置し、従来の水火消防業務に防空任務が加えられ、終戦に至った。このように、過去において、消防団と民間防衛団体の組織を統合した歴史がある。

本来、消防団そして民間防衛団体とともに、「自助自立」および「自らの地域は自らで

守る」という郷土愛護の精神に立脚しており、その存立理念は基本的に同じである。

イ 任務の共通性

消防団の任務は、地域の消防・防災及び救助（救急）・救命である。また、武力攻撃事態等においては、「国民保護法」の規定により、消防には避難住民の誘導等の任務が付与されている。

一方、民間防衛団体の任務は、主要な国際人道法であるジュネーブ諸条約第 1 追加議定書、いわゆる「ジュネーブ民間防衛条約」が認める下記の 15 項目である。

文民保護組織が遂行する人道的任務（ジュネーブ民間防衛条約第 61 条）

①警報の発令、②避難の実施、③避難所の管理、④灯火管制に係る措置の実施、⑤救助、⑥救急医療その他の医療及び宗教上の援助、⑦消火、⑧危険地域の探知及び表示、⑨汚染の除去及びこれに類する防護措置の実施、⑩緊急時の収容施設及び需品の提供、⑪被災地域における秩序の回復及び維持のための緊急援助、⑫不可欠な公益事業に係る施設の緊急の修復、⑬死者の応急処理、⑭生存のために重要な物の維持のための援助、①から⑭までに掲げる任務のいずれかを遂行するために必要な補完的な活動（計画立案及び準備を含む。）

明らかに、両組織の任務には多くの共通性があり、消防団が国民保護（文民保護）の人道任務に従事する「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」として活動することに、任務上の問題はなく、むしろ最適任である。

ウ 全国規模の展開と地域密着性など

非軍事予備である「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」の体制は、その他の予備自衛官（軍事予備）と違って、有事、全国を隈なく網羅することが必要である。

その点、非常設の消防団は、常設消防である消防本部および消防署が存在しない町村にも存し、全国の市町村を完全にカバーしている。

その規模は、平成23年4月1日現在、消防団員数879,978人で、常備の消防職員約15万9,354人を合わせた全消防職員の勢力は、約104万人に上る。有事、これだけの人的規模を、余剰勢力として拘置する余裕は、わが国にはなからう。

また、「自らの地域は自らで守る」という郷土愛護の精神に基づき、地域密着性、要員動員力（常備消防職員の約6倍）、即時対応力の三つの特性を活かしながら消防・防災活動を行っており、一定の教育訓練を受ければ、「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」として十分にその任務を遂行することが可能である。

エ 予備自衛官と類似の身分及び処遇上の取り扱いと財政問題の克服

消防団員は、他に本業を持ちながら、地域の消防・防災について権限と責任を有する非常勤特別職の地方公務員であり、一定の身分及び処遇上の取り扱いを受けている。（別表「消防団員の報酬等」を参照のこと）

その身分及び処遇は、非常勤の特別職国家公務員である予備自衛官と類似している。そして、消防団を「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」へ有事編入するに際しては、特段の財政負担を伴わず制度を創設することができ、現下のわが国の逼迫した財政事情においても、その問題を十分克服することが可能である。

以上、同様の存立理念の下に統合した歴史、任務の共通性、全国規模の展開と地域密着性等、そして予備自衛官と類似の身分及び処遇上の取り扱いと特段の財政負担を伴わないことなどを勘案すれば、消防団員を「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」に有事編入することは十分可能性であり、現下の国情からして極めて有力な選択肢の一つである。

2 警察職員

(1) 警察官 約28万1千人／全国

(2) 機動隊

ア 任務と活動

機動隊は、危機管理のための集団警備力および機動力を持ち、警備実施の中核あるいは基幹部隊として治安警備、主要な警衛・警護警備および災害警備、雑踏警備などに当たっている。また、繁華街等の集団警ら、暴力団対策、暴走族の一斉取締り、そして各種機能別部隊の専門能力を生かした捜査活動や人命救助活動等の警察活動に従事する。

イ 機動隊の種類と機能

機動隊には、機動隊、管区機動隊および第2機動隊（特別機動隊、方面機動隊）等がある。

(ア) 機動隊

都道府県警察には、集団警備力をもって有事即応体制を維持する常設部隊としての機動隊が設置されている。隊員は、専任。

機動隊には、専門部隊として、爆発物処理班、銃器対策部隊、水難救助部隊、機動救助部隊等の機能別部隊が編成されている。また、一部の都道府県警察には、ハイジャックや人質立てこもり事件等に対処するための特殊部隊（SAT）やNBCテロ対応専門部隊特殊等が設置されている。

- ・特殊部隊（SAT）：8都道府県警察（北海道、警視庁、千葉、神奈川、愛知、大阪、福岡及び沖縄）／サブマシンガン、ライフル銃、自動小銃、特殊閃光弾、ヘリコプターなど、
- ・銃器対策部隊：各都道府県警察／サブマシンガン、ライフル銃、防弾衣、防弾帽、防弾盾など
- ・NBCテロ対応専門部隊：9都道府県警察（北海道、宮城、警視庁、千葉、神奈川、愛知、大阪、広島及び福岡）／NBCテロ対策車、化学防護服、生化学防護服、生物・化学剤検知器など

さらに、大規模災害発生時の初動措置に当たる広域緊急援助隊や国際緊急援助隊が、全国警察の機動隊員、管区機動隊員等で編成されている。

警視庁には第1～9機動隊および特科車両隊の計10個隊が置かれている。大阪と千葉には各3個隊、神奈川と福岡に2個隊、その他の道府県には各1個隊が置かれている。

勢力（人員）は、約9,700人。

（イ）第2機動隊（方面機動隊、特別機動隊）

常設の予備隊を保有しない北海道と京都ならびに県警察において、警察署勤務員等から指定され、非常時のみに召集される臨時編成の部隊で、機動隊を補充して警備実施に当たる。

隊員は、平時は警察署の各部署で通常の警察署員として勤務しているが、一定期間ごとに訓練を受ける。

第2機動隊として常備隊を保有している警視庁、大阪および各県警察では、方面機動隊または特別機動隊と呼ばれることが多い。

勢力（人員）は、約15,700人。

（ウ）管区機動隊

平常時には刑事、地域、交通等の勤務に就きながら、機動隊に準じた形で警備訓練を行い、有事には都道府県警察を超えて広域運用される部隊である。

府県警察本部長が、当該警察に所属する警察官をもって編成し、各府県警察に置かれる。なお、警視庁と北海道警察は、管区には参加せず、独立している。管区機動隊のない北海道は、1個大隊編成の北海道警察警備隊を置いている。

勢力（人員）は、約4,200人名。

（3）勢力

常設部隊と臨時編成の部隊を合わせて、総計約29,600人規模の動員が可能であろう。

（4）機動隊（員）を「郷土防衛（国民保護）予備自衛官」に有事編入することの可能性

機動隊（員）は、小火器を装備し、治安警備、主要な警衛・警護警備および災害警備、雑踏警備などに当たる専門部隊であり、郷土防衛（国民保護）予備自衛官が担任する郷土防衛（国民保護）隊としての活動並びにその秩序維持や自衛の任務遂行に、そのまま保有能力を適用できる最適の組織人員である。

< 主要参考文献 >

- ・熊谷直『帝国陸海軍の基礎知識—日本の軍隊徹底研究—』（光文社 NF 文庫、2014 年）
- ・樋口恒晴「“郷土防衛隊”構想の消長」（政教研紀要第 22 号別冊、平成 10 年 1 月 31 日発行）
- ・「消防団の歴史」（総務省消防庁）
<https://www.fdma.go.jp/relocation/syobodan/data/historry/index.html>(as of March 18, 2020)
- ・WHO「世界保健統計」2012 年版
- ・英国・国際戦略研究所（IISS）「現役軍人数国別ランキング（2012 年）」
- ・令和元年版『防衛白書』（防衛省）
- ・陸上自衛隊「予備自衛官等制度」
<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/> (as of March 6, 2020)
- ・陸上自衛隊「予備自衛官制度 60 年のあゆみ」
<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/ayumi.html> (as of March 6, 2020)
- ・郷田豊『世界に学べ！日本の有事法制』（芙蓉書房出版、2002 年）