

新潟県国民保護計画(素案)
に対する
市民共同パブリックコメント

「『新潟県国民保護計画』を考える会」
(代表・佐々木寛／事務局・県平和センター)

2006年2月

新潟県国民保護計画(素案)に対する市民共同パブリックコメントについて

「新潟県国民保護計画」を考える会
(代表・佐々木寛／事務局・県平和センター)

<このパブリックコメントについて>

国民保護計画について、学者、地方議員、平和運動団体、関係労働組合などの関係者でワーキングチームをつくり、さらに他の都道府県の策定状況なども踏まえ、県の素案に対して検討を重ねてきた。その結果、私たちは、この計画素案に関し、基本的な立場の違いに基づく根本的な乖離だけでなく、「仮に『有事』を想定するとしても無視できない重大な欠落点や問題点」があることがわかった。私たちは、それらを含め、問題点の洗い出し、重要関係者からの聞き取り、他の地域での議論状況の検討、対案の検討などの作業を重ね、今回、各編・各章の問題となる項目ごとに対案や意見を明記しながら市民共同パブリックコメントをまとめるに至った。

他の地域では弁護士会などが意見書を提案したケース、個別の問題について市民グループが提案するケースなどはあるが、このような形で包括的な市民共同パブリックコメントが作成されるのは、私たちが知る限り全国では新潟が初めてである。

<今回のパブリックコメント案の概要とポイント>

有事の際にも尊重されるべき基本的人権の観点を各条項により積極的に盛り込んだ他、今回の提案内容の重要なポイントは以下の通り。

1. 有事の際、国家の利益や「侵害排除活動」と、一般住民一人一人の利害や非難活動の利害とはしばしば矛盾することがあり得ることから、県はあくまで「住民保護」の立場に立つことを要請。
2. 文民保護のために最も重要な国際人道法について、具体的に必要な課題や条項を提案。なお、同人道法については、消防庁のモデル計画でも本県の保護計画素案でも謳っている「戦時国際人道法の確実な実施」が、素案本編では具体策がほとんど検討されていない。
3. 研修や教育において、過去から現在に起きている戦争や紛争の実態、その中での住民保護の必要性、国際人道法の重要性、平和教育、人権啓発などに関する課題を盛り込むことを提案。
4. 「武力攻撃災害」と自然災害その他の災害とは本質的に異なる点があることを強調、その認識の必要性を指摘。
5. 原発、労働現場、JR、港湾関係者など、本計画素案で想定されている事態や関連施設に深く関わる当事者からの意見と現場から見た問題点や意見をできる限り反映。
6. 人権侵害を監視する第三者機関を設置、「平時」から「有事」、また「復興」プロセスにおいての役割を明記。
7. さらに、保護計画で問題の残る点についてカバーするための関連制度・条例等の必要性も提案。

<この市民共同パブリックコメントの活用について>

県が素案に対するパブリックコメントを求めているように、私達自身もこの「パブリックコメント」に対する「パブリックコメント」を県民に求めていきたい。必要であれば意見をいただいて修正・追加して県に提出する。また、それぞれがこの提案を参考にしながら別途提案を作成していただければと考えている。

私たちの市民共同パブリックコメントは、

○県平和運動センターHP

<http://www8.ocn.ne.jp/~heiwa/>

の他、以下のサイトに掲載済みもしくは掲載予定である。

○中山均（新潟市議）HP

<http://green.ap.teacup.com/nakayama/>

○室橋春季（新潟市議）HP

<http://www5a.biglobe.ne.jp/~murohash/>

○佐々木寛（新潟国際情報大）研究室

<http://www.nuis.ac.jp/~shiroshi/>

第1編 総論

【総括的意見】

国際紛争時に適用される戦時国際人道法においては、「文民」や「民間施設」は「敵対行動に参加しない限り」において保護される。またそのため、同人道法上の文民保護規定は、「軍民分離」の考えを基本としてそれを確保するために各条項が定められている。

したがって、そもそも県の保護計画でも、それが実効性を持つためには、「国民保護」活動が「侵害排除」活動から隔離されるための基本的な理念と具体的な方策が必要となるはずである。他県のシミュレーションの例や世界各地で起きている紛争事例に見られるように、実際にはそれらの活動が重なり合い、また混乱の中で渾然一体となり、あるいは競合・矛盾し、その利害が衝突する可能性が現実的に想定され、保護計画の前提は常に脅かされるのが現実だからである。またそうした混乱や矛盾・競合といった事態を想定した場合、尊重されるべき「基本的人権」や「自由」や文民保護の基本理念は、現在の保護計画上で想定される避難計画等での扱いより、はるかに慎重かつ積極的な対応が求められる。だからこそ、「侵害排除」活動と民生活動を隔離して文民や民間施設の確実な保護を求めるため、上記人道法の文民保護規定が定められていると言える。

仮に県の保護計画にこのような観点があらかじめ無言の前提として盛り込まれているとしても、文民保護の理念を具体化させるために国際人道法上の詳細な各規定があるのと同様、この計画の中にもこうした観点を具体的に書き込む必要があることは当然である。

そこで、

- 1) 侵害排除活動への自治体および関係機関の職員、住民、民間施設の関与や動員の回避に関する規程
- 2) 戦時国際人道法の文民保護規定の確保・実施に関する具体的な方策
- 3) 同国際法および国際人権条約等において紛争時に特段の配慮と保護が必要とされている子どもの心身の安全を確保するための措置や対応

等につき、項を起こして明確に記述すべきである。建前で「計画は避難のみ」だけでは、実際には機能しない。

p1... 第1章 計画作成の趣旨【困みの文案を次のとおり書き換える】

武力攻撃事態の対処は侵害排除と国民保護の二つであるが、自治体の主要な役割はあくまで国民保護であり、住民の生命、身体および財産の保護に関して、適切な役割を基本とする。県は、「侵害排除」行動優先でなく、住民の生命・身体および財産の安全を優先し、かつ住民の基本的人権を侵害する恐れのないよう計画を定める。

理由・・・県の姿勢を明確にするため

p1... 1(1)県の責務【文案のあとに次のことを付記する】

ところで、戦争の予防こそが国民を保護する最良の方法である。そのために、県は平素から地域・職場・学校等で平和教育等をおこなう。その平和教育は、先の大戦や今日の国際紛争等の被害者の体験等から学ぶことを主とする。

また、戦争は国の外交政策の過誤や失敗によって発生する事態であり、そのことを県民が「よく認識するために明記するとともに、そうならないために自治体として「国際紛争予防のための県民フォーラム」(仮)を設置する。

理由…有事による不安を募らせず、自治体のもつ平和力を醸成していくため

p2... 3 新潟県地域防災計画等との関連【文案のあとに次のことを付記する】

そのうえで、武力攻撃災害とその他の災害とは本質的に違うことをじゅうぶん認識し、研修や訓練、啓発活動は、この違いを十分意識した活動にしなければならない。

そのために、武力攻撃災害とその他の災害への対策を誤解しないよう、また事実上強制することのないよう計画で具体的に定める。

p2... 4(1)県国民保護計画の見直し【文案のあとに次のことを付記する】

あわせて、現在の協議会委員に弁護士、市民・平和団体メンバー等を加える。そのために「新潟県国民保護協議会条例」を一部改定する。

また、「国民保護計画」の定期的見直しのために、県民に開かれた討論の場を設置すること。

p6... (1)基本的人権の尊重【文案のあとに次のことを付記する】

そのため、これまでの戦争や「有事」の歴史を踏まえ、有事の際、国家の利害と個人の生命・財産・人権を守ることとはしばしば矛盾することを認識・確認していくこととする。

p6... (2)国民の権利利益の迅速な救済【文案のあとに次のことを付記する】

そのために、中立的な「人権救済委員会」(仮)を設置し、人権侵害、言論統制、報道規制等の弊害を防止する。

p6... (5)県民等の協力【2行目の「要請する。」のあとを次のとおり書き換える】

ただし、それは既存の組織が自発的に協力する場合であって、かつその要請は強制にわたることがあってはならない。また、そのために新たな組織を設けるものでもない。

県は、自主防災組織及びボランティアにより行なわれる自発的な活動に対して支援に努める。

また、県は「安全の確保」がコミュニティの質に規定されることから、日常的に外国籍住民を含めて災害に強いコミュニティづくりに努めることとし、その支援を行なう。

p7... (7)高齢者、障害者等への配慮及び国際人道法の的確な実施【2行目のあとに次のことを付記する】

とりわけ、在日外国人に対しては特段の配慮を講ずる。

理由…かつての歴史を踏まえ、在日外国人への特段の配慮が必要であり、日常的な交流や相互理解を積極的に考慮する必要がある。

p7... (7) [4行目のあとに次のことを付記する]

確保されるべき国際人道法については、まず、ジュネーブ条約の文民保護規定の各条項について特に配慮し、これら文民保護の基本的理念について国および米軍と共通認識をはかり、これらの条項に該当・関係する施設等の周辺住民の安全を適切に図るものとする。特に『人口密集地域及びその近傍への軍事施設の配置の回避(第一議定書第58条C)』の観点から、県内の防衛庁・自衛隊施設周辺の住民の安全確保のため、防衛庁・自衛隊との協議、情報提供の要請、都市計画上の住宅立地規制等、住民の立場にたって適切な対応策を取るものとする。さらに、紛争時における子どもの人権や心身の安全への特別な配慮を謳った同ジュネーブ条約の関係規定ならびに『子どもの権利条約』第38条等について特に留意する。

p20... 6 自衛隊施設等

【意見】戦時国際法の論理から、これら自衛隊施設は攻撃される可能性があることを本項ならびに別途新たな項で明記し、その周辺住民の安全確保策・避難計画等について具体的に明記すべき。

【そのうえで、2行目の「駐屯している」のあとに次のことを付記する】

また、新発田市には防衛庁情報本部直属の小舟渡通信基地がある。

理由・・・小舟渡通信基地は国際的にも注視された第1級の重要軍事施設であり、有事の際に真っ先に攻撃される可能性がある。上記意見と同趣旨で、住民避難等国民保護措置の実施において特にこの施設には特段の配慮が必要となる。

【意見】この基地に関する窓口担当部署の明確化や情報提供を防衛庁側に求めるべきである。

p21... 1 武力攻撃事態の類型

【意見】(1)着上陸侵攻、(2)ゲリラや特殊部隊による攻撃、(3)弾道ミサイル攻撃、(4)航空攻撃について、想定する「有事」の態様と自衛隊及び米軍の対応を、根拠を含めて具体的に明示されたい。

第2編 平素からの備え等予防に関する計画

p23... 第1章 県における組織・体制の整備【囲みの文案を次のとおり書き換える】

県は、国民保護措置を実施せざるを得ないような武力攻撃事態等に至らないようにするため、政府に対し平和外交の努力を求めるとともに、自治体・民間の文化・人材交流や経済・技術協力の促進、教育を通じた平和・人権思想の普及を図らなければならない。

そのため、以下のとおり各部局における平素の業務等について定めるとともに、国民保

護措置の実施に際して必要な組織及び体制、職員の配置等の整備についても定める。

p23... 1 県の各部局における平素の業務【文案のあとに次のことを付記する】

なお、担当職員が武力攻撃災害とその他の災害との区別を認識し、業務遂行にあたってはこれを混同したり転用することのないよう計画に明示し、周知徹底する。

p24... 1 県の各部局における平素の業務の表【教育委員会の平素の業務に次のことを付記する】

・児童生徒の平和・人権教育に関すること

p24... 2 県職員の参集基準等【文案のあとに次のことを付記する】

また、自治体職員（消防・警察職員含む）、消防団員や指定公共機関職員は、NBC攻撃（核・生物・化学兵器）等に対して、警戒区域内やその周辺の情報収集（遺体捜索・安否情報把握含む）、警報伝達、消火・救助、医療救護、住民誘導・輸送、立入制限、退去命令、危険物・毒劇物等の調査・撤去、ライフラインの災害復旧等、生命に影響する業務に従事することが想定される。有事とはいえ職員の安全確保は基本的な労働条件であり、職員や指定公共機関の自主性に配慮することとし、業務に当たっては労使交渉・協議を行い、一方的な業務命令や従事拒否に伴う処分は行なわない。

p26... 4(1)国民の権利利益の迅速な救済【文案のあとに次のことを付記する】

そのため、中立的な「人権救済委員会」（仮）を設置し、人権侵害、言論統制、報道管制等の弊害を防止する。

p28... 1(1)防災のための連携体制の活用【文案を次のとおり修正する】

県は、武力攻撃事態等への効果的かつ迅速な対応ができるよう、関係機関との連携体制を整備する。ただし、武力攻撃事態等とその他の災害は本質的に異なるものであることから、「平素からの備えや予防」と称して、この差異を無視し混同するような連携体制の整備と活用はできない。

p28... 1(2)関係機関の計画と整合性の確保【文案に後に次のことを付記する】

ただし、関係機関の計画と整合性の確保にあたっては、地方自治の本旨に鑑み、地方公共団体の計画の自立性は最大限尊重されるよう努める。

p31... 6(1)自主防災組織に対する支援【文案のあとに次のことを付記する】

なお、特定の組織を特権的に取り扱わないよう配慮する。

p31... 6(2)自主防災組織以外のボランティア団体等に対する支援【文案のあとに次のことを付記する】

ただし、それは既存の組織が自発的に協力する場合であって、かつその要請は強制にわたることがあってはならない。

p31... [6(2)のあとに次の項を設ける]

(3) 海外のボランティア団体との連携協力

県はボランティア団体等の支援において、海外のボランティア団体の協力を排除しない。

p31... 7 地域コミュニティによる共助意識の醸成 [3行目以下に次のことを付記する]

そのため、外国籍住民を含む「いま、そこに住む人々」が協力し合う共生の場の設定に努める。

p31... 7 地域コミュニティによる共助意識の醸成 [5行目以下に次のことを付記する]

なお、避難訓練に参加するか否かは住民の自由意志に基づくべきものであり、担当職員にはその旨周知徹底する。

p38... [7項のあとに次の項を新たに設ける]

8 情報収集活動の監視機関の設置

県の情報収集活動が人権侵害にならないよう監視する第三者機関を設置することとする。

p39... 1(2)県の研修期間における研修の活用 [次のことを付記する]

なお、研修に当たっては、武力攻撃災害とその他の災害とは本質的に違うことをじゅうぶん意識しておこなう。

p39... 1(3)外部有識者等による研修 [次の文面に書き換える]

県は、職員等の研修に当たっては、国の職員、危機管理及び平和学や国際人道法などの知見を有する専門家等を講師に招くなど外部の人材についても積極的に活用する。

p39... 2(1)県における訓練の実施 [文案のあとに次のことを付記する]

なお、自衛隊との連携に当たっては「軍民分離」の原則がなされるよう慎重に対応する。

p40... 2(3) 【文案を次のとおり修正する】

訓練に当たっては、武力攻撃災害とその他の災害とは本質的に違うことを明示するとともに、違いを十分意識し、誤解しないよう、また事実上強制することのないように行なう。

p40... 2(3) 【文案のあとに次のことを付記する】

なお、見直し作業のプロセスを公開する。

p41... 第6章 避難・救援体制の整備【囲みに次のことを付記する】

なお、住民の避難措置と自衛隊や米軍の「侵害排除」行動とが競合・交錯した場合、県はあくまで住民保護優先の立場から、そのための施設、道路等の利用をはかる。

p45... 5(1)武力攻撃事態等における交通規制計画【2行目のあとに次のことを付記する】

なお、交通規制は、「侵害排除」目的でなく、あくまで住民の避難や緊急物資輸送のためのものとする。

p52... 3 園児、児童及び生徒への配慮【前文を次のとおり修正する】

県は、国際人道法にも鑑み、園児、児童及び生徒の安全を確保するため、学校の管理者に対し、(以下同じ)

理由・・・児童に関しては国際人道法において特別な尊重保護の対象になっているため。

p52... 3 園児、児童及び生徒への配慮【項目ならびに文案を次のとおり書き換える】

「学校等」を「学校」に書き換える。

理由・・・私学に対しては県の権限が基本的に及ばないため。

p60... 第13章 国民保護に関する啓発【囲みに次のことを付記する】

あわせて、計画の実施による権利侵害に対する救済措置や手続き等を周知するとともに、過去のアジア太平洋戦争に至る歴史教育や国際人道法に関する基本的教育についても行なうものとする。

p60... 1(1)啓発の方法【文案のあとに次のことを付記する】

また、県は、在日外国人の権利擁護に努めるとともに、諸外国の自治体・民間の文化・人材交流、経済、技術協力の促進、さらに県民に対する平和・人権思想の普及啓発・平和教育の推進を図る。

p60... 1(2)防災に関する啓発との連携【文案のあとに次のことを付記する】

なお、啓発に当たっては、武力攻撃災害とその他の災害とは本質的に違うことを明示するとともに、違いを十分意識し、誤解のないよう、また事実上強制することのないように行なう。

p60... 1(3)学校における教育【文案のあとに次のことを付記する】

また、先の大戦や今日の国際紛争などの被害者の体験等についての教育を行なう。さらに、国際人道法の理念や内容についても学習の機会を設ける。

第3編 武力攻撃事態への対処に関する計画

【総括的意見】素案は基本的に「武力攻撃災害」への対処が中心となっているが、具体的な「武力攻撃事態」の定義や事例はきわめて曖昧でまた非現実的なものも多い。また、素案は緊急時における県や知事の自立的な判断の余地を極力限定したものとなっている。これらのことにより、結果的に県民や住民を保護するための現実的かつ実効的な「対処」が具体化できないままの規定となっている。

p62... 第1章 初動連絡体制の整備【囲みの文案3行目を次のように書き換える】
「前の段階等」をもとの「前の段階」に書き換える。

p66... 【(4)県対策本部の廃止 の後に(5)(6)を次のとおり設ける。】

(5)国際人道法遵守監視体制(仮)の設置

県民を戦闘に巻き込まないために、知事は軍が従うべき国際人道法の諸条項(文末資料参照)の遵守を政府に要請するべく、国際人道法遵守監視体制(仮)を構築する。

理由…すでに日本が加入している「ジュネーブ4条約」(1949年発効、1953年加入)および国民保護法成立と同時に国会が批准した同条約の第1および第2議定書は防衛のための活動であっても例外なく適用されることを共通の認識とし、軍隊の行動と国民保護の競合・抵触を未然に防止するため

(6)人権救済委員会(仮)の設置

知事は、中立的な「人権救済委員会」(仮)を設置し、人権侵害、言論統制、報道規制等の弊害の防止に努める。

p70... 県対策本部の組織構成【次の2組織を追加する】
国際人道法遵守監視機関(仮)、人権救済委員会(仮)

p72... 3(3)出動部隊との連携【文案のあとに次のことを付記する】

なお、住民の避難措置と自衛隊や米軍等による「侵害排除」活動とが競合・交錯した場合、県はあくまで住民保護優先の立場から、そのための施設、道路等の利用をはかる。

p75... 8(1)自主防災組織に対する支援【文案の後に次のことを付記する】

なお、1923年の関東大震災時、自警団等が約6000人もの朝鮮人を殺戮した歴史的事実や第二次世界大戦下で国民相互監視に果たした役割を鑑み、特定の組織を特権的に取り扱うことについて慎重でなければならない。

p75... 8(2)ボランティア活動への支援等【文案のあとに次のことを付記する】

なお、復興等に際して最も有効であると思われる海外からのボランティア要請に対しても、県は積極的に受け入れ体制等の確保に努める。

p76... 1 情報通信手段の確保【文案のあとに次のことを付記する】

なお、この通信手段の確保に際しては、既存の報道や通信の自由についてもその基本的人権が損なわれないよう十分な配慮を行う。

p77... 第5章 警報・避難指示の伝達【全般的意見】

文案では、警報は政府の対策本部長が発令した警報が通知された場合にのみ発生することになるが、現実に予想される「武力攻撃事態等」への緊急対処における「警報」は、さらなる迅速性が求められる。つまり、知事は緊急時に際して、独自の警報発令の判断をしなければならない場合があるのではないか。またその場合、「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」についての具体的かつ明確な規定が必要になる。p80の「事態例」は、その意味で「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」の事態として適切であるかどうか、再度検討が必要である。

p82... 6 避難の指示【文案のあとに次のことを付記する】

また、避難時の道路や港湾施設等の利用に関して国民保護の観点から必要とされるものと自衛隊等による「侵害排除」活動の必要性とが競合する場合は、県は国民保護の観点を優先するようあらかじめ国と協議をおこなう。

p86～87... 1 事態に応じた避難の種類と対処【意見】

事態が「弾道ミサイルによる攻撃」「ゲリラや特殊部隊等による攻撃」「着上陸侵攻」の3種類に分類されているが、いずれの場合でも、基本的に本編の第10章や第12章でも想定されているNBC兵器(核・生物・化学兵器)による被害は、文案の「堅牢な施設や建造物」等への避難等ではとうてい対処が不可能である。現代のテロや戦争の現実に対応した<対処>として、文案はあまりに非現実的であり、その実効性に大きな問題があるといえる。

p101... 5(4)障害物の除去【文案のあとに次のことを付記する】

なお、人家をはじめとする住民の生活や人権に直接影響を及ぼすものは原則的にこれに含まれない。

p121... 3(2)警備の強化及び危険物質等の管理状況報告【文案に次のことを付記する】

また、知事は自衛隊基地および県内に入港した米軍艦船の危険物(武器・弾薬を含む)の保有・積載状態を把握し、住民に周知する。

p123... 5(4)汚染原因に応じた対応【意見】

「NBC攻撃」に際して、防護服の支給が「措置に当たる要員」に限られている。県はでき

る限りの住民に対しても防護服の支給に努めるべきではないか？

p135... 2(2)県災害ボランティア本部の活動【文案のあとに次のことを付記する】

また、災害時の海外からのボランティア要請に対しても、その積極的な連携体制の構築と相互の調整にあたるものとする。

第4編 原子力発電所等重要施設への武力攻撃事態への対処

p142... 第2章 原子力発電所への武力攻撃事態への対処

【総括的意見】原子力発電所は原子炉に大量の死の灰を保有していることから、武力攻撃を受けると他の施設とはまったく違う規模で人的・物的被害が起き、そのための「国民保護措置」は現実的にあり得ないと考えられる。

仮に、武力攻撃事態に備えるとした場合においても、原発の安全審査のあり方や原子力防災のあり方についての見直しが求められる。

まず、「武力攻撃原子炉災害」は、そもそも原発の安全審査において対象外となっている。つまり、国(原子力安全委員会)は、「一般に想定される自然災害や外部人為事象(飛行機の落下等を指す)が発生しても原子力施設の安全性を損なうことがないような基本設計及び基本的設計方針の妥当性を審査するもので……外部からの武力攻撃については、一般的に想定され得る事象の範囲から外れると考えられているため、設計段階での「想定される外部人為事象」の審査対象には含めていない」と発言している。したがって、「こうした特定重要施設(原子力発電所)を対象とした武力攻撃やテロ等の発生の可能性を無視することができない」と県が想定し、その対処としての本計画を策定するのであれば、原発の安全審査のやり直しを求めることから始めるべきである。

原子力災害対策についても、本計画上に「武力攻撃原子炉災害」を規定するのであれば、テロであれ、ミサイル攻撃であれ、それにより原発災害が発生したとするなら、現行の地域防災計画(原子力災害対策編)の抜本的見直しが必要であり、原子力災害を含むあらゆる条件を想定した、たゆまぬ実効性のある防災訓練を繰り返し実施することが必要である。

以上を踏まえたうえで、あえて次のとおり意見する。

p142... (2)県地域防災計画(原子力災害対策編)準用【文案の後に次のことを付記する】

なお、原子力災害対策編については、住民避難に伴う輸送手段の確保、道路網の確保、自主避難の保障等について改めて現地住民と協議し、充実させていく。

p145... 【(2) 知事が行なう通知等 のあとに次のとおり を設ける】

市村長が行なう通知等

柏崎市長および刈羽村長は、知事から上記の通知を受けた場合は、速やかに次に掲

げる者に対し、防災行政無線等あらかじめ定める方法により、その内容を通知するものとする。

- ・ 住民
- ・ 自治会、町内会等
- ・ その他必要な機関

理由・・・柏崎市民、刈羽村民に対し、この段階から情報公開すべき。

p146... (7)知事による安全確保措置の要請【2行目の「運転停止」を次の字句に修正する】

緊急停止

理由・・・原発は、通常停止では制御棒が全て挿入され、核分裂反応が停止するまで約7時間がかかる。さらに核分裂反応が停止しても炉心は高温のため冷却作業が必要で、低温停止状態まで約15時間はかかる。この間にミサイル攻撃等で冷却能力を失えば、炉心は溶融し大惨事は避けられない。仮に低温停止状態であっても、炉心が破壊されて放射能が拡散すれば同様の結果につながる。「緊急停止」をしても安全なものではないが、やらないよりはましであるため。

p146... 【(10) 知事が行なう通知のあとに次のとおりを設ける】

市村長が行なう通知

柏崎市長および刈羽村長は、知事から公示の通知を受けた場合は、防災行政無線、一斉ファクス等により、速やかに次に掲げる関係者に公示の内容を通知する。

- ・ 住民
- ・ 自治会、町内会等
- ・ その他必要な機関

理由・・・柏崎市民、刈羽村民に対し、この段階から情報公開すべき。国対策本部の公示により、「応急対策を実施すべき地域」と指定されてからの住民等への通知では、住民等の安全は保障されないため。

p148... (4) 住民避難等の準備【2行目「必要な情報を地帯なく把握・分析し」のあとに次の字句を挿入する】

避難地区案の作成をする等

p148... (4) 避難の指示【アの文案の後に次のことを付記する】

なお、住民の避難措置と「侵害排除」活動とが競合、交錯した場合、県はあくまで住民保護の立場から、避難のための道路等の利用について優先する。また、知事は避難の指示を行なうに当たり、自家用車等を交通手段として示すことができるものとする。

p149... (5)警戒区域の設定【 の文案のあとに次のことを付記する】

なお、交通規制は、あくまでも住民の安全及び避難や緊急物資輸送のためのものを優先する。

p153... 5(1) 駅施設管理者による避難措置【文案のあとに次のことを付記する】

なお、安全確保は基本的な労働条件であることから、業務に当たっては労使交渉・協議を行い、一方的な業務命令や従事拒否に伴う処分は行なわない。

p155... 2 安全確保の留意点【文案のあとに次のことを付記する】

あわせて、港湾の軍事利用を厳しく制限し、米軍の後方支援に県や関係機関の職員、従業員は参加させない。

さらに、大量の弾薬や化学兵器・核弾頭搭載可能なミサイル等を積載している艦船、ならびに原子力推進艦船の入港は、これを認めない。

p164... 4(1) 知事が行なう通知【意見】

市町村長名を具体的に明示すること。

p165... 5(2) 住民避難等の準備【意見】

避難地域について明示すること。

第6編 復旧に関する計画等

p174... 【2として次の項を挿入し、「2 ライフライン施設の応急の復旧」以下を繰り下げる】

2 核攻撃・生物剤・化学剤等による被害、不発弾の処理

核攻撃・生物剤・化学剤による被害・汚染、不発弾や埋設地雷等については、二次災害を防止するため、速やかに対処するよう関係機関に要請する。

p177... 【1(2)のあとに次のとおり(3)を設け、「(3)被災児童生徒等に対する支援」以下を繰り下げる】

(3) 人権救済委員会(仮)による人権侵害の回復

県は非常事態及びそれに伴う災害によって人権を損なった県民に対し、「人権救済委員会」(仮)による速やかな人権回復の措置をはかる。

p177... 1(3)被災児童生徒等に対する支援【(4)とし文案を次のとおり修正する】

県及び県教育委員会は、被災した児童生徒及び孤児、あるいは家族と離散した児童生徒に対する教育に支障が生じないよう(以下文案のとおり)

【最後に意見】

以上、「素案への意見」を述べたが、法令制度上の限界などから仮に保護計画のなかに本意見書で要求する内容がすべて反映されない場合でも、県に関連する条例や制度の中に、これらの考え方を可能な限り反映させ、住民が戦火や紛争、そしてその物理的・心理的影響から真に保護されるよう対応を望む。

<資料>

「戦時国際人道法」について 解説と補足

1. 総論

1949年、第二次大戦の反省に基づき、「戦争犠牲者の保護のための国際条約決定のための外交会議」において以下の4つの条約が採択された。

- 1) 第1条約: 「戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する1949年8月12日のジュネーブ条約」(陸の条約)
- 2) 第2条約: 「海上にある軍隊の傷者、病者及び難船の状態の改善に関する1949年8月12日のジュネーブ条約」(海の条約)
- 3) 第3条約: 「捕虜の待遇に関する1949年8月12日のジュネーブ条約」(捕虜の条約)
- 4) 第4条約: 「戦時における文民の保護に関する1949年8月12日のジュネーブ条約」(文民保護の条約)

これらの総称が、「1949年のジュネーブ4条約」と言われるものである。

しかし、これらは第2次対戦型の国家間戦争を想定されていたもので、その後の戦後国際社会における内戦や植民地独立紛争などにおける犠牲者の保護のために、この条約を補完する形で、1977年、以下の二つの追加議定書が定められた。

- 5) 第1追加議定書
- 6) 第2追加議定書

なお、ジュネーブ4条約には日本を含む189カ国が批准または加入(日本の加入は1953年)しており、世界共通のルールとなっている。一方、追加議定書は2002年3月現在で、第1追加議定書に159カ国が、第2追加議定書に152カ国が批准または加入。日米両国は二つの議定書については締約国となっていなかったが、日本は有事法制整備にあたって批准した。また、韓国、北朝鮮、中国、ロシアなど、環日本海の他の国々はすでに批准済みである。

(余談だが、数年前まで日本はこの議定書を批准していなかったため、有事の際、例えばこれら対岸諸国のどこかが日本の原発を攻撃(原発への攻撃は第1議定書で禁止)しても、国際法の「相互主義」の原則から、批准していない国への攻撃なので国際法違反からは免れるという解釈が成り立つ状態であった。)

通常、このジュネーブ4条約と2つの議定書の代名詞として「戦時国際人道法」という用語が用いられるが、より広い概念としては、「『4条約(1949年)』+『2追加議定書(1977年)』+『様々な関連条約および慣習法』」の総称としてとらえることができる。

2. 日本での対応と普及の義務

上記のごとく、日本は4条約についてはすでに加入しており、さらに有事法制整備にあたって追加議定書も批准した。

ところが、その対応法整備として「国際人道法関連法」を整備したものの、捕虜取り扱いや文化財保護などに限定された不十分な法体系となっており、一連の国際人道法の最も

核心をなす重要な「文民保護」に関連する規定への考慮がいっさいないのが現状である。

しかし、対応する国内法が不備だからといって、条約で規定された文民保護義務が免除されるわけではないし、「国民保護法」および「計画」の策定・運用にあたっては、この条約で謳われた文民保護に関する理念や具体的条項の確保を常に念頭におく必要がある。

また、そもそも憲法 98 条 2 項では、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」とあり、これら人道法の遵守を確保する具体的な対応が求められている。しかも、日本が「誠実に遵守する必要」のあるこのジュネーブ条約の第 1 条約第 47 条は「締約国は、この条約の原則を自国の全ての住民、特に、戦闘部隊、衛生要員及び宗教要員に知らせるため、平時であると戦時であるとを問わず、自国においてこの条約の本文をできる限り普及させること、特に、軍事教育及びできれば非軍事教育の科目中にこの条約の研究を含ませる」とあり、この条約の理念と内容を広く普及し周知させる義務を有している。しかし学校現場や各自治体等でこうした研修や教育はほとんどなされていないのは、私たちの記憶や経験を辿れば容易に判明する事実である。

実際の紛争では、こうした人道法があっても、その違反・逸脱行為がしばしばおこなわれるのも事実である。しかし、これら国際人道法は、そもそもそれが知られなければ、武力紛争がおこっても犠牲者の保護はより困難となる。また、これら人道法で想定された事態は、これまでの各地での紛争の経験に裏打ちされたものであり、われわれが「有事」における真の「国民保護」を具体的に想定する上で、重要な現実的指標となることは明らかである。

戦前の日本の人道法や国際条約に対する無知が、捕虜の虐待や日本兵の玉砕・自決、「従軍慰安婦」、沖縄戦での「自決」など、多くの悲劇を生んだことも思い起こされるべきである。

そうした観点から、「武力攻撃事態」で「侵害」を受けると想定されているわが国・自治体の側でも把握しておくべき国際人道法の具体的内容について、いくつか抜粋して以下に説明したい。

3. 「国民保護計画」を策定するにあたって考慮すべき国際人道法の各条項

消防庁のモデル計画(および本県の計画素案)では、その基本指針の中で「国際人道法の確実な実施」等と謳っているにもかかわらず、計画本体で言及されているのは赤十字標章に関する条項などしかなく、一般の非戦闘員の保護を確保するための条項に関して検討された形跡は全く無い。保護計画を考える際、「侵害」を受ける側も、少なくとも以下のような各条項について留意し、適切な対応策がとられる必要がある。

1) 「軍民分離」原則の確保

そもそも有事の際、「文民」や「民間施設」の保護は、国際法上「敵対行動に参加しない限り」(例:ジュネーブ条約第一議定書 51 条)等という条件が前提となっており、保護計画

において県民や民間施設が「保護」されるためには、軍事作戦行動たる「侵害排除」活動と厳密かつ明確に区分されることが最も重要な条件となる。したがって、例えば、侵害排除活動への住民や自治体職員、関連機関職員の強制的動員や関与の回避努力が必要だし、民間施設たる港湾の軍事利用は慎重になされる必要がある。こうした基本的理念を県自身が理解し、自衛隊・米軍と認識を調整し、そして県民に広く理解・周知する必要があるはずである。

保護計画では、自衛隊との連携や協力要請について何の問題意識も無く言及されている。私たちは決して自衛隊員ひとりひとりやその活動に悪意を持つわけではないが、こうした国際法の理念から言えば、自衛隊との安易な連携は実際上の危険を伴う可能性もあるのだということについては認識しておく必要があるはずである。

2) 子どもや弱者に対する特別な配慮

「子どもの権利条約」第 38 条「紛争からの保護」においては、「締約国は、武力紛争において自国に適用される国際人道法の規定で児童に関係を有する(略)規定の尊重を確保することを約束する」とされ、さらに「文民を保護するための国際人道法に基づく自国の義務に従い、武力紛争の影響を受ける児童の保護及び養護を確保するためのすべての実行可能な措置をとる」とされている。また、同条項では「15 歳未満の子どもを兵士として採用することを差し控える」ことを謳っており、上記で述べた「侵害排除活動への住民の関与や動員の回避」については、特にこうした年齢ではさらに慎重な対応が求められなければならない。

さらに、ジュネーブ第 4 条約の第 14 条で「傷者、病者、老者、15 歳未満の児童、妊産婦及び 7 歳未満の幼児の母」を戦争の影響から保護するための「安全地帯」の規定があり、第 24 条では「戦争孤児や家族から離散した 15 歳未満の児童の保護、生活や教育の確保、中立国への一時収容、12 歳未満のすべての児童の身元明示措置」等の努力義務を規定している。さらに、同 16 条から 18 条では、これらの一時保護、その収容や文民病院に関する規定が書かれている。これらの規定の具体的な実施を自治体が直接間接に担うと想定されるが、消防庁モデル計画でも県の保護計画でも、そうした考慮は希薄である。

また、紛争時の子どもたちの心身の安全・保護のためには特別な留意が必要であり、計画の中にもこの点について充分具体的な対応策が盛り込まれるべきである。それは「平素からの備え」においても、例えばいたずらに仮想敵国への敵対心をあおるような教育が慎まれるようにするなど、子どもたちの健全な心身の発展のために日常的に充分配慮される必要があると考えられる。

3) 「中立地帯」「無防備地域」等に関する規程

ジュネーブ第 4 条約の第 15 条では、文民などを「戦争の危険から避難させるための中立地帯を(略)設定することを、直接に又は中立国若しくは人道的団体を通じて、敵国に提案することができる。」とある。国の交渉や提案事項となるが、実際には地域内に適用される課題であり、住民保護の具体的な方策として自治体の具体的な役割も想定し規定される必要がある。

また、同条約第 1 追加議定書第 59 条で規定された「無防備地域」は、「敵による占領

に解放されている場所」として、「全ての戦闘員並びに移動用兵器及び移動用軍用器材を撤去」し、「固定の軍用施設又は設備をいかなる敵対的使用にも供」せず、「当局による又は住民によるいかなる敵対行為も行」なわないという前提で、その地域への攻撃が禁止されるものである。この地域を宣言できる「当局」が自治体か国かについては国の解釈と国立市の上原市長や市民団体、学者の間で議論があるところだが、仮に「宣言」の主体がどこであれ、日本も批准した条約上に規定された条項に関する具体的な規程が関連法や保護計画に存在しないのは矛盾であると言える。

4) 軍事施設への攻撃からの住民保護

ジュネーブ条約第 1 議定書 58 条 C 項では「人口密集地域及びその近傍への軍事施設配置の回避」も謳われている。これは、軍事施設への攻撃から一般市民を守るための規定であるが、言い方を換えれば、戦時国際法では、その是非は別にして、軍事施設への攻撃は容認されている。

ところが、計画素案の第 1 編「総論」第 4 章「新潟県の地理的、社会的特徴」の第 6 項の「自衛隊施設等」では、「住民避難など国民保護措置の実施において連絡調整を図る必要のある部隊」(協議会事務局の記載方針案)が記載されているが、そもそもこれらの施設への攻撃の可能性が何ら言及されておらず、そのための安全確保策についても何ら記述が無い。「県民保護」「国際法」と謳っていながら、有事の際、「人口密集地」に所在する県内の自衛隊施設の周辺住民の安全をどのように確保するのか、その問題意識が計画には何ら記述されておらず、これはそもそも真面目に「県民保護」を考えていない証拠であると言っても過言ではない。