

京都市国民保護計画(素案)へのパブリックコメント

無防備地域宣言をめざす京都市民の会

<はじめに>

2006年6月13日に、第1回京都市国民保護協議会において京都市国民保護計画策定の諮問がなされ、8月29日の第2回協議会において素案が示されました。

この間、私たち京都市民の会は、自衛隊員を協議会の委員として任命しないこと、国際法学者、弁護士、市民の代表を協議会委員として参加させること、あるいは、ジュネーヴ条約・追加議定書に掲げる軍民分離の原則を保護計画案において貫くこと、また、文化財保護のためにはハーグ条約(武力紛争の際の文化財の保護のための条約)及び第2議定書の「強化保護」の内容を保護計画に盛り込むべきであるなど、京都市に対して再三申入れを行ってきましたが、素案には私たちがこれまで求めてきた内容は、一切反映されませんでした。従って、以下、パブリックコメントとして、私たちの意見を提出します。

<国民保護計画作成は不要>

まず、根本的な内容として、現在の政治状況、あるいは軍事状況からして、国民保護計画を作成する必要は全くないということです。国民保護法が想定する日本が武力攻撃を受けるという武力攻撃事態の4類型(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)自体が非現実的な想定です。日本の周辺諸国の状況からして、かつての沖縄戦のような規模での日本に対する着上陸侵攻というような事態は考えられません。可能性とすれば、ゲリラや特殊部隊による攻撃が考えられますが、大規模テロを含む緊急処理事態と同様、原子力発電所のように対象がはっきりしている場合は別として、事前予測自体が難しく、具体的・実効的な計画を作成するのは、至難です。また、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃についても同様、事前予測自体が難しく、事前に避難計画を作成すること自体が非現実的なものであり、被害が発生したあとの事後処理しか対応できないものであれば、それは国民保護計画の名に値しないものでしかありません。

<ジュネーヴ条約・追加議定書の軍民分離原則の尊重と桂基地の撤去・移転>

次に、戦時の際の一般住民の保護については、ジュネーヴ条約・追加議定書に詳細に規定されており、国民保護法第9条2項にも「国民の保護のための措置を実施するに当たっては、国際的な武力紛争において適用される国際人道法の的確な実施を確保しなければならない」と規定しています。このジュネーヴ条約・追加議定書の根本精神は、戦争被害から一般住民を保護するため、一般住民と軍事施設との分離原則、戦闘の際の軍事目標主義が定められています。つまり、住民保護のためには、住民の生活の場と、軍事目標となる軍事施設をできるだけ遠ざけることにより住民を戦争被害から守ろうという当然の考えです。であるならば、このことが国民保護計画にも当然反映されるべきであると考えます。戦時の際の一般住民の避難誘導よりも先に、住民が戦時に避難しなくともよい環境を作り出すことが、真に住民を保護する立場に立った国民保護計画と言えます。京都市の場合で言えば、桂基地の撤去あるいは移転について、国民保護計画の中に盛り込むべきです。

<ジュネーヴ条約違反の「自衛隊出動」を国民保護計画から除外すべき>

さらに、国民保護法とジュネーヴ条約・追加議定書との関係では、重大な法律的な問題点が指摘されています。国民保護法第15条、20条で都道府県知事ないし市町村長が、国民保護のために自衛隊部隊の出動を要請することができる規定し、63条で「市町村長は、避難住民を誘導するため必要があると認めるときは、警察署長、海上保安部長又は自衛隊法第76条第1項、第78条第1項若しくは第81条第2項の規定により出動を命ぜられた自衛隊の部隊等のうち国民の保護のための措置の実施を命ぜられた自衛隊の部隊若しくは同法77条の4第1項により派遣を命ぜられた自衛隊の部隊等の長に対し、警察官、海上保安官又は自衛官による避難住民の誘導を行うよう要請することができる」と規定しています。しかし、国民保護法にも自衛隊法にも、国民保護のために出動する自衛隊が、ジュネーヴ条約第一追加議定書第61、67条の規定に則った文民保護のための部隊とする規定はありません。国民保護法に基づく自衛隊の出動は、「防衛出動」(76条)、「命令による治安出動」(78条)、「要請による治安出動」(81条)のための部隊を、「国民保護」のために一部振り向けることができることを国内法的に規定したものにすぎません。ジュネーヴ条約第67条によれば文民保護組織に配属される軍隊の構成員の及び部隊として「文民保護組織に配属される軍隊の構成員及び部隊は、次のことを条件として、尊重され、かつ、保護

される」と規定し「(a) 要員及び部隊が第 61 条に規定する任務のいずれかの遂行に常時充てられ、かつ、専らその遂行に従事すること。(b) (a) に規定する任務の遂行に充てられる要員が紛争の間他のいかなる軍事上の任務も遂行しないこと。」とされています。各地の国民保護協議会において、自衛隊の委員は、自衛隊の本来任務は敵の排除であり、要請に基く出動はあくまで二次的のものであると明言しています。つまり、国民保護法、自衛隊法の規定、あるいは、自衛隊の本来任務からはずれた「国民保護」に自衛隊員が「専ら充てられ、従事する」とことはありえないのです。つまり、国民保護法に基く自治体による自衛隊の出動要請は、ジュネーヴ条約第 1 追加議定書の軍民分離原則に違反し、住民が敵の攻撃対象とされるということになります。この点に関し、政府は、明確な回答を示していません。このような曖昧な状況で、自衛隊の協力を前提とした国民保護計画を拙速に作成することは、京都市民に対する背信行為にも等しいと言えます。この時期にどうしても作成するのであれば、自衛隊との「協力関係」を全て見直した計画とするべきです。

＜消防団・自主防災組織を国民保護計画に組み込むべきではない＞

戦前の国家総動員体制が作られて行った過程を見ればわかるように、戦時の際の「国民保護措置」を口実とした消防団の組織化・訓練の実施は、国防意識の高揚とナショナリズム排外主義を煽ることにしかありません。国民を戦争へと動員した歴史の教訓は、消防団や自主防災組織、ボランティア団体を災害予防という範疇を超えて「国民保護措置」のために動員し、訓練に参加させることが、地域ぐるみの戦争協力への地ならしになることを教えてくれています。国民保護措置の訓練に消防団、自主防災組織、ボランティア団体を巻き込んでではありません。一般災害対策と国防の論理の統合を図り、災害対策を口実に、住民に危機感を煽り国民総動員体制の地ならしを狙う防災訓練との一体化は絶対に行うべきではありません。

そして、本来、「地域住民の消防団への参加促進」は地域防災計画の中においてもっと具体的な政策が推進されるべき問題であり、国民保護計画の中で促進を図るとするのは本末転倒の議論といわざるを得ません。

＜具体性・現実性を欠く外国人支援、要保護者対策＞

「要保護者」に関しても、一見、きめ細かな対策を建てているように見えながら、実際は、一般施策においてさえ実現が不可能と思われるような項目を計画案として堂々とのせているように思われます。つまり、計画自体、予算的あるいは、内容的に実際には全く現実性をもたないにもかかわらず、文言だけが先行しています。今後マニュアル作成の段階に至れば、ますますその矛盾は明らかになって行くと思われます。詳しくは各項目ごとに指摘をします。

＜無防備地域宣言・ハーグ条約の「強化保護」が京都を戦争から守る最良の手段＞

「これら文化財の武力攻撃災害に対する保護は、市にとって重要な課題である。」 「世界遺産をはじめとする有数の文化財や観光地等へのテロ攻撃に特に留意する必要がある。」と市にとって文化財保護が、重要な課題であるとしながら「第 9 章 文化財の保護」においても、文化財保護条約(ハーグ条約)には一切触れていません。

ハーグ条約第 2 議定書第 10 条「強化保護」の規定は

文化的財産が以下の 3 つの条件を満たす場合、強化された保護の下に置かれる

- a 人類にとってもっとも重要な文化的遺産であること
- b その例外的な文化的歴史的価値を認められて適切な国内的法的行政的手段によって保護され最高のレベルの保護が与えられていること
- c 軍事目的で使われることなくまた軍用地を防御することなく当事者によって文化的財産として使われることを保証し軍用に供されることの無いことが宣言されていること

と定めています。この「強化保護」の指定を受けた地域への攻撃が禁止されるのです。戦時に文化財を武力攻撃から守るためのもっとも現実的で有効な手段であると考えます。

日本の文化の象徴である京都の有名社寺を含めた数多くの文化財は、戦時の軍事目標、あるいはテロ攻撃の対象にされる可能性は非常に高いと考えられます。戦争やテロ攻撃に対置する最も有効な保護計画は、京都市を非戦・平和・文化の街として国際的に示していくことです。ジュネーヴ条約追加議定書の無防備地域を全世界に発し、ハーグ条約第 2 議定書の「強化保護」の指定を受けることで、京都の持つ文化財が、世界にとってもかけがえのない文化遺産であることを示していくことで、世界における平和都市京都をアピールすることこそが、戦争や、テロ行為に対する最も有効な抑止力として働くものであると考えます。

以下個別項目に関して、意見及び疑問点を提示します。

第 1 編 総論

第 4 章 京都市の地理的, 社会的特徴

(7) 自衛隊施設

自衛隊施設として陸上自衛隊桂駐屯地が存在する。

桂基地が軍事施設として存在する以上、戦時には、必ず攻撃目標とされる可能性があります。平時より軍民分離原則を貫くことこそが一般住民保護になるということからすれば、桂基地の撤去・移転を計画に盛り込むべきです。

もし、それが不可能であれば、最低限の措置として、武力攻撃事態に際しての計画策定において、周辺住民の避難誘導について特段の「配慮」がなされてしかるべきです。

また、この点に関して、京都市危機管理室との交渉では、基地の設置自体が、国の「権限」であると同時に、移転に莫大な経費が必要であるので現実的に不可能であるとの回答でしたが、沖縄など現実的に基地を抱えている自治体においては、基地撤去・移設反対を明確に自治体の方針として掲げて取組を行っている、このような事実をどう考えるのかを示されたい。

(8) 文化財社寺等

「これら文化財の武力攻撃災害に対する保護は、市にとって重要な課題である。」

第 5 章 市国民保護計画が対象とする事態

3 市において留意する事項

「世界遺産をはじめとする有数の文化財や観光地等へのテロ攻撃に特に留意する必要がある。」

市にとって重要な課題であるとしながら「第 9 章 文化財の保護」においても、文化財保護条約(ハーグ条約)には一切触れていません。日本の文化の象徴としての京都の有名社寺が戦時に、攻撃の対象とされる可能性は十分にあります。それを防ぐためには、ハーグ条約の「強化保護」の指定を受けることが、現状で考えうるもっとも有効な手段です。

また、文化財はテロの対象にされやすいと考えられます。テロに対抗する最も有効な手段は、暴力でなく、非暴力的手段で対抗することです。京都市を非戦・平和・文化の街として無防備地域宣言を全世界に発することが、テロ行為に対する最も有効な抑止力として働くものと考えます。

第 2 編 平素からの備えや予防

第 1 章 組織・体制の整備等

3 消防機関の体制

(2) 消防団の充実・活性化の推進等

「地域住民の消防団への参加促進, 団員の出動に対する事業所等への理解の獲得への取組, 消防団にかかる広報活動, 全国の先進事例の情報提供, 施設整備等の支援の取組を積極的にを行い, 消防団の充実・活性化を図る。」

「消防団に対する国民保護措置についての研修を行うとともに, 国民保護措置についての訓練に消防団を参加させるように配慮する。」

戦前の国家総動員体制を見ればわかるように、戦時の際の「国民保護措置」を口実とした消防団の組織化は、国防意識の高揚とナショナリズム排外主義を煽ることにしかありません。もともと、地域防災計画の中において「地域住民の消防団への参加促進」は推進されるべき内容であり、国民保護計画の中で促進を図るというのは筋違いです。国民保護措置の訓練に消防団を参加させるべきではありません。

第 2 章 関係機関との連携体制の整備

5 ボランティア団体等との連携

(1) 自主防災組織に対する支援

「自主防災組織の核となるリーダーに対しての研修等を通じて自主防災組織の活性化を推進し, その充実を図るとともに, 自主防災組織相互間及び消防団等との間の連携が図られるように配慮する。また, 自主防災組織が行う消火, 救助, 救援等のための機材の充実に努める。」

消防団同様、自主防災組織の場合においても本来は自然災害、火災等のために組織されるべきものであり、それを戦

時の国防のために組織することは、戦時体制構築のための道を掃き清めようとするものに他なりません。国民保護法に「強制」にわたらないようにすべきとされている以上、このような形での組織化は図るべきではありません。

第3章 情報の収集・伝達・提供等の体制整備

3 警報等の伝達に必要な準備

- (1) 警報等の伝達の整備
- (2) 情報伝達体制の整備

『消防団及び自主防災組織や自治会等の地域コミュニティを使った伝達』『指定公共機関及び指定公共機関である放送事業者との協力』

警報の伝達体制が不明です。地域のコミュニティを丸ごと非常時に駆出するような体制構築を狙っているように思えます。実際のところ、ミサイル攻撃など瞬時に被害が生じるようなケースで、どれだけ警報が有効かどうか疑問ですが、この点の検証はされているのでしょうか？

第4章 避難及び救援に関する体制の整備

3 救援に関する基本的な事項

- (3) 医療の要請方法等

一般の医療機関への要請内容と日、本赤十字社京都府支部との関係や連携についてはどう考えているのかがわかりません。

5 交通の確保に関する体制の整備

「緊急交通路選定の判断等が迅速に実施できるための体制を構築するとともに、自ら管理する道路、橋梁、トンネル等の危険箇所の整備に努める。」

危険箇所の整備については、地域防災計画の中においてこそ、まず整備されるべき事項であると考えます。なぜなら、自然災害のほうが現実的な危険としてより蓋然性の高いものとして存在しているからです。地域防災計画ではどのように盛り込まれているのか？ 具体的箇所を上げて、説明をしていただきたい。

6 避難施設の指定

- (1) 指定対象施設

「災害対策基本法に基づき指定されている避難場所等については、原則として指定するものとする。」

自然災害の際の避難場所となぜ同じ場所なのか？ その理由が書かれていません。攻撃の態様など、想定する事態によって避難場所の指定についても変わってきて当然であると思いますが？

- (2) 指定に当たっての留意事項

ア～オ

それぞれの条件をクリアするような施設の確保が本当に可能かどうか検証されているのか？ 本当に何万人もの人間を避難させるのであれば、各施設の収容人員の規模など現実的にデータとして把握されているのか？ また、避難所への避難の方法の具体化はどの程度されているのか？

第6章 物資及び資材の備蓄・整備

1 国民保護措置に必要な物資及び資材の備蓄、整備

- (1) 防災のための備蓄体制の活用

災害と戦時で備蓄形態が一致するとは考えられない。ここでも、安易な流用がなされているように思われる。本気で国民保護を考えていない証拠ではないか。防災計画での備蓄の実態から質的・量的に十分と考えているのかどうか伺いたい？

- (2) 国民保護措置の実施のために必要な物資及び資材

本当に、現在の厳しい自治体財政の中で、予算措置を講じてまでこのような物資・資材の備蓄が可能である本気で考えているのか？ また、国から補助金等が出るのかどうか、また、国の見解もあわせて示されたい

(4) 物資の調達体制の整備

京都市全域が被害を被るような状況下の場合に、果たしてこのような形での物資調達が可能と考えるか？

2 市が管理する施設、設備の整備点検等

(3) ライフライン施設の代替性の確保

「市が管理する上下水道等の施設について……代替性の確保に努める。」

大規模な攻撃に際して果たして、代替性の確保するというのは京都市内における水道の配管状況などから可能かどうか具体的に記載していただきたい。

第7章 国民保護に関する研修及び訓練、啓発

1 研修

(1) 京都市における訓練の実施

「防災訓練との有機的な連携を図りながら、国民保護措置についての訓練を実施する。」

一体どのような訓練をどのような形で実施しようとしているのか、また、訓練項目についても明らかにされたい。いたずらに危機意識を煽り、単なる国防意識の高揚につながる内容となる危険性があると思われます。防災訓練と全く位置づけ・内容が違うことを峻別すべきです。逆に有機的な連携こそが、国家総動員体制への露払いの役割を果たすのです。

3 国民保護措置に関する啓発

4 武力攻撃事態等において市民がとるべき行動等に関する啓発

(1) 市民が取るべき対処等の啓発

本来戦時における一般住民の保護の規定であるジュネーヴ条約などの周知の方が優先すべきである。にもかかわらず、この点が一切抜け落ちています。啓発により、国際人道法の理解を深めることが、住民の平和に対する意識、危機に対応する意識を向上させるものだと考えます。

第8章 要配慮者等への支援体制の整備

第1 要配慮者への支援

(1) 要配慮者の所在の把握等

(2) 要配慮者への情報伝達体制の整備

(3) 避難支援体制の整備

(6) 要配慮者の安全確保

ア「要配慮者が迅速かつ適切に行動できるよう、特に配慮する。」

ウ「食料及び生活必需品の確保に当たっては、要配慮者のニーズに配慮した物資の確保に努める。」

エ「点字や音声等を使用した広報媒体を活用する方法により、国民保護についての啓発に努める。」

要配慮者の定義—要配慮者とは具体的にどこまでの範囲のものを指すのか明らかにされたい。

また、確かに文言は、要配慮者に「配慮」した内容であるが、現実には、一般行政においてさえ、所在確認、情報の伝達、様々な生活支援など十分なされていない現状で、ここに書かれているような内容が、戦時に実現できるとは到底考えられません。なぜなら「健常者」でさえ避難するのが大変な状況を想定している限り、一般の避難計画さえも非現実的であるのに、まさに「屋上に屋を重ねる」「絵に描いた餅」でしかありません。万が一、可能というのであれば、具体的な今後の方策、予算確保の見通しなども含めて明らかにすべきです。まず、一般行政においてこそ十分なされていない「要配慮者」に対する平時の支援の充実をこそ行うべきであると考えます。

第2 外国人への支援

(4) 外国人の安全確保

イ「国民保護の訓練への外国籍市民の参加の推進に努める。」

外国人への対策よりも、一般住民への対策のほうがより重要です。定住外国人に対する差別・偏見のみならず、「多文化共生」という基盤の薄い日本社会において、また、昨今のナショナリズム・排外主義を煽る言動が数多くなされる社会状況において、かつての関東大震災時の朝鮮人虐殺のような事態が杞憂であるとは言えま

せん。そういった事態を招かないためにも、市民への啓発にこそ努めるべきであり、そのような内容をしっかりと計画に示すべきです。

第9章 観光旅行者等の保護

武力攻撃事態が起こりそうな政治状況の国へ出かけてくる観光客が数多くいるとは考えられません。また、テロ攻撃に関しては、予測不能であり対処自体が難しい。まったく、無駄な規定といわざるを得ません。

第3編 武力攻撃事態等への対処

第1章 実施体制の確立

第2 事態認定後の体制

(6) 現地調整所の設置

(7) 現地調整所の役割、設置場所等

まさに、軍民分離を如何に図るかということが問われる規定です。武力攻撃事態が生じた場合、自衛隊は、本来任務である敵の排除を最優先した立場をとるので、住民保護の立場とは絶対に相容れることはありません。また、軍事行動と連携した形での文民保護活動は、「軍事行動」に看做される可能性が高く、かえって住民を危険にさらす可能性が高いと考えられます。住民保護（文民保護）を徹底させるには、戦時という非常事態においては、軍隊とは必ず一線を画した独自の計画を立てることこそが必要です。

第2章 関係機関相互の連携

3 自衛隊の部隊等の派遣要請の求め等

(1) 知事への派遣要請の求め

(2) 防衛庁長官への連絡

(3) 派遣された自衛隊部隊との連携

自衛隊は、敵の排除の片手間に救援活動を行うに過ぎません。住民の生命と安全を守るのは、自治体の責務です。安易な自衛隊への要請は、現場に混乱を巻き起こす原因となると同時に、敵対当事者からの攻撃を招く可能性が高くなります。冒頭で明らかにしたように自治体が要請する自衛隊の活動は、ジュネーブ条約第1追加議定書の「文民保護活動」と看做されず、住民を危険に陥れるだけです。

7 ボランティア団体等に対する支援等

(1) 自主防災組織に対する支援

(2) ボランティア活動への支援等

ボランティア団体、自主防災組織を国民総動員体制に組み込むものであり、削除すべきです。

第3章 警報及び避難の指示等

第1 警報の通知及び伝達

1 警報の内容の伝達

2 警報の内容の伝達方法

(3) 警報伝達体制の整備

現実的には、ミサイル攻撃、テロ攻撃など事前警報自体が意味を成さない事態がもっとも可能があると考えられる状況下での警報の伝達、あるいは警報訓練は、国防意識の向上、国家総動員体制に国民を誘導しようとするものにしかありません。

第2 避難住民の誘導等

3 避難実施要領の策定

(1) 避難実施要領の策定

「市の執行機関、消防局、府、府警察、自衛隊等の関係機関の意見を聴いたうえで」

自衛隊の意見を聞く必要はありません。独自に住民の立場に立ったものとすればよいのです。しかし、もともと、実際に有効な避難マニュアルの作成が可能か、シュミレーションを示していただきたい。

4 避難住民の誘導

(2) 避難誘導を行う関係機関との連携

「警察署長又は国民保護措置を命ぜられた自衛隊の部隊等の長に対して、警察官又は自衛官による避難誘導を要請する。」

先と同様、「文民保護組織」であったとしても、戦時の混乱時に識別が困難な状況を考慮すれば、自衛隊に避難誘導をさせることは非常に危険である。

(5) 要配慮者への配慮

現実的に可能か、本気で予算措置なども含めて検討しているのか疑問です。ここに書かれているような内容について予算措置等を講じて備えるだけの体制並びに「余裕」は、今の京都市においては現実的でないと考えます。あえて「絵に描いた餅」をならべるようなやり方は、市民に対する裏切り行為です。

5 病院等の施設在所者の避難

「十分な運送手段を確保することができない場合、市長は、府警察、自衛隊等の関係機関に交通手段の確保の協力を行うものとする。」

先に指摘したとおり、自衛隊に支援を頼むのは間違いです。

第1章 救援

2 関係機関との連携

(4) 日本赤十字社京都府支部との連携

「救援の措置のうち必要とされる措置又はその応援について、日本赤十字社京都府支部と協定を締結して、委託することができる。」

日本赤十字の独自活動とはどのようなものか、また、どのような協定を日赤と結ぶのかを明らかにされたい。また、他の医療機関との関係、調整などについて一切書かれていないがどうなっているのか示されたい。

3 救援の実施内容等

(3) 救援にかかる要配慮者等への配慮

ア 要配慮者

(ア) 収容施設の設置

a 要配慮者が利用しやすい構造及び設備を有した仕様(段差の解消、障害者用トイレの設置等)

b 機器の整備(車椅子等の福祉機器)

先に述べて通り、現実的に可能か、具体的検討がされているのかはつきりとされたい。

イ 外国人

(ア) 外国人が抱える不安等を解消するために、通訳、翻訳ボランティアとも連携した避難所の相談体制の整備」

これも本当に戦時の混乱時にできるのか、疑問です。

第6章 武力攻撃災害への対処

第1 武力攻撃災害への対処

1 武力攻撃災害への対処の基本的考え方

(1) 武力攻撃災害への対処

「国、府、府警察、自衛隊その他の関係機関と連携して、市域に係る武力攻撃災害への対処のために必要な措置を講じる。」

先の通り、自衛隊との協議は有害無益です。

第2 応急措置等

5 消防に関する措置等

(1) 市が行う措置

「府警察, 自衛隊等と連携し, 効率的かつ安全な活動が行われるよう必要な措置を講じる。

先の通り、自衛隊との協議は有害無益です。

第3 NBC攻撃による災害への対処

(5) 市長の権限

「措置の実施に当たり, 府警察, 自衛隊その他の関係機関と連携しつつ, 次表の国民保護法第 108 条に掲げる措置を行う。

先の通り、自衛隊との協議は有害無益です。

第9章 文化財の保護

戦時の際の文化財保護条約については、批准を行うと日本政府も明言している以上、当然この条約に基く「強化保護」を受けることを京都市の国民保護計画案になぜ載せようとししないのか理解に苦しみます。どう氏っても織り込むことのできない理由を示されたい。

第10章 生活の安定に関する措置

2 避難住民等の生活安定等

(4) 風評被害の防止・軽減

具体的にどういうことか、明らかにされたい。

第11章 赤十字標章等及び特殊標章等の交付及び管理

(5) 赤十字標章等及び特殊標章等に係る普及啓発

どの範囲に標章を交付するのか、明らかにされたい。

標章の普及啓発より、その前提となるジュネーヴ条約の普及啓発のほうが重要であると考えます。