

序論 調査の課題と方法

森 山 高 根

いついかなるときでも、国と国民の安全を守ることは国家の基本的義務である。国や国民の安全を危険にさらす事象は、戦争を始めとして、テロや大震災など人為的事件から自然災害にいたるまで多岐にわたる。このような事態（緊急事態、非常事態）が発生したとき、あるいはそれが予想される場合には、国はその対応に万全

を期さなければならない。そのためには事態に対応できる制度・体制の整備が不可欠である。

本書は、近時、わが国において重要な課題となっている国家の緊急事態への対処について、主要国の例を中心に調査し、まとめたものである。

1 調査の課題

(1) 背景

2001年9月11日にアメリカで起きた同時多発テロは、文字通り世界を震撼させた。3,000人を超える犠牲者を出したこのテロは、規模において、また手段の特異性において未曾有のものであり、従来のテロに対する我々の考えを変えるものとなった。ブッシュ大統領が「新しい戦争」、「テロを超えた戦争行為」と呼ぶ所以である。

テロは、世界のさまざまな分野に計り知れない影響を及ぼした。各国は国内のテロ対策の整備を急ぐとともに反テロの国際協調体制をとり、アメリカはアフガニスタンに武力攻撃を行い、タリバン政権を倒した。21世紀になってもなお、テロ行為が大規模な戦闘行為に結びつく危険性を有し、世界の安全保障に関わる重要な要因となりうることははっきりした。

わが国においてもテロに対する不安が高まり、これまで経験した様々な災害や事件と関連させて、あらためてわが国の安全が問われることとなった。

折りしも政府は、2002(平成14)年4月17日武力攻撃事態法案等のいわゆる有事関連3法案を国会に提出した。これに先立ち、小泉首相は談話を発表し、「国家の緊急事態に対する対処は、国の最も重要な責務であること。これまで緊急事態に対する対処態勢の整備を図ってきたが、米国同時多発テロや武装不審船事案が国民に大きな不安を与えたこと。このような現実を踏ま

え、我が国の緊急事態対処の全般を見直して、いかなる事態にも対応できる安全な国づくりを進めるため、法制面、運用面を含めた施策を講ずることとした。(筆者要約)」と法案提出の趣旨を説明し、9.11同時多発テロがその大きな理由であることを明らかにしている。

ところで、安全保障あるいは緊急事態を考える上で見落としてならないのは、世界における安全保障の構造の変化である。戦後40数年続いた東西冷戦体制は、1989年のベルリンの壁崩壊を契機に、1991年のソ連邦の消滅をもって終わりを告げた。冷戦期においては、核兵器の脅威の下に東西両陣営が対峙する構図であった。しかし、ポスト冷戦期では、大国主義から地域主義への変化とアメリカの顕著なユニラテリズム(単独行動主義)の傾向という新しい構図に変わった。これに伴い安全保障や脅威の対象は、国同士の軍事的対決から各地で頻発する地域紛争やテロ、麻薬等の国際犯罪、環境汚染、難民に移ってきている。

国際社会の変化は、わが国を含め各国の緊急事態への対応に大きな変更をもたらさずにはおかないのである。

(2) わが国における緊急事態への対応

(i) 緊急事態(非常事態)と有事

緊急事態や非常事態という用語に統一的な定義があるわけではない。国家緊急権の観点から

は「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態・⁽¹⁾」とされるが、分野により多様な定義が可能である。

それに、わが国には別に「有事（法制）」という概念が存在する。用語の意味が峻別されていないため、その使用に混乱が見られるようである。

防衛庁見解では、「有事法制」は「自衛隊法第76条の規定により防衛出動を命ぜられるという事態において自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制⁽²⁾」あるいは「一般論として、わが国に対する武力攻撃が発生した場合に必要と考えられる法制⁽³⁾」、すなわち軍事的緊急事態をさす。研究者も同様の定義の下に論じる場合が多い。しかし、大規模テロや武装不審船も有事法制の対象にすべきとの意見も一方にあり、また天災・人災を問わず大規模災害も含めた「緊急事態法制」という概念も見られる。

そこで議論を整理する必要があるとして、「有事法制」を、①政府の見解である狭義の有事法制、②テロや大規模災害など防衛出動に至らぬ事態をも含む緊急事態法制、③事態が日本以外で起きた場合の対応を含む安全保障基本法の制定、に区分して論ずべきとの意見もある⁽⁴⁾。

本書では、「一般的に、突然起こる不測の事態であって、国家の独立と安全、国民の生命と財産など生活全般の安寧秩序を侵し危険に陥れるものであって、自然的・人為的理由を問わず、法の予想の外にあって即座の対応が予想される⁽⁵⁾」事態を広義の緊急事態とし、そのうち軍事的緊急事態を有事（狭義の緊急事態）とする。

(ii) 有事法制論議

有事法制に関する議論は今回が初めてではない。しかし外国からの武力攻撃に対する対処等を定める法案が作成され国会で審議されるのは、有事関連3法案が最初である。ここで戦後の有事法制論議の跡を簡単に辿ってみる。

戦後の有事法制の研究は、自衛隊創設前後から始められている⁽⁶⁾。しかし、それがはじめて

公の論議の対象になったのは、昭和40(1965)年に衆議院予算委員会においてその存在が明らかにされた防衛庁作成になる「昭和38年度統合防衛図上演習」、通称「三矢研究」といわれる文書である。昭和35(1960)年の日米安全保障条約の改定を背景に、朝鮮半島における戦争を想定して、それに対応する自衛隊の行動や非常事態法令を含む国内体制について研究したもので、文民統制の観点から大きな論議を呼んだ。

次に問題となったのは、昭和53(1978)年に来栖統合幕僚会議議長が週刊誌上で行った自衛隊の緊急時における「超法規的行動」を容認する発言である。この発言は、奇襲対処の問題をこえて、広範な有事立法の論議への引き金となった。来栖発言を受ける形で、首相の有事立法研究促進の指示があり、その結果、同年9月に研究の基本方針を内容とする「防衛庁における有事法制の研究について」が発表された。その後、昭和56(1981)年4月に第1分類（防衛庁所管の法令）、昭和59(1984)年10月に第2分類（他省庁所管の法令）についての中間報告がそれぞれ発表された。

またこの頃、想定できるあらゆる「危機」に、あらゆる手段を総動員して積極的に管理統制を行う「危機管理」をキーワードとした新たな安全保障論が「総合安全保障論」（総合安保論）の名で登場している⁽⁷⁾。

その後暫くは、国民の間に大きな論争を呼ぶ問題はなかったが、平成8(1996)年に入ると、日米安全保障共同宣言、ガイドライン見直し作業の開始、平成9(1997)年に新「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）策定と「周辺事態」が問題となったため、この間の有事法制研究も周辺事態に重点がおかれていた。

しかし、平成10(1998)年8月北朝鮮ミサイル発射事件、平成11(1999)年3月能登半島沖不審船事件、平成13(2001)年9月米国同時多発テロ、同年12月九州南西海域不審船事件、平成14(2002)年9月北朝鮮による拉致事実判明と続く一連の事件により有事法制論議が急激に高ま

(1) 芦部信喜『憲法 第三版』岩波書店 2002, p.346.

(2) 防衛庁「防衛庁における有事法制の研究について」（防衛庁見解） 昭和53年9月21日

(3) 防衛庁『日本の防衛 平成14年版』 平成14年

(4) 『日本経済新聞』2002.1.22, 4.14.

(5) 浜谷英博「米国の緊急事態法制」『防衛法研究』24号, 2000, p.26.

(6) 額綱厚「戦後有事法制論議の軌跡」『世界』701号, 2002.5, p.127.

(7) 同上p.131.

った。

この間の平成12(2000)年4月には、歴代首相で初めて森首相が所信表明演説で有事法制整備に言及している。

これまでに制定された主要な関係法律には、平成11(1999)年周辺事態安全確保法、同年自衛隊法改正法等のガイドライン関係法律、平成12(2000)年船舶検査活動法、平成13(2001)年テロ対策特別措置法、自衛隊法改正法、PKO協力法がある。

(iii) 有事関連3法案

9.11同時多発テロに続いて、平成13(2001)年12月には北朝鮮の工作船が奄美大島沖でわが国の巡視船と銃撃戦の末、撃沈されるという事件が勃発した。これまでも北朝鮮ミサイル発射実験(平成10年)や日本海不審船事件(平成11年)、また地下鉄サリン事件(平成7年)や阪神・淡路大震災(平成7年)など種別を問わず、社会に衝撃を与える事件が発生し、その度に危機管理の問題が議論されてきた。しかし、今回の同時多発テロと武装不審船問題、それに平成14(2002)年9月17日の日朝平壤宣言によって明らかになった北朝鮮による日本人拉致問題は、安全保障に対する国民の意識にこれまでにない大きなインパクトを与えた。

このような状況の下、同時多発テロ発生後1ヵ月余りの内に、国際的なテロリズムの防止及び根絶を目的として、アメリカ等の軍事行動を支援するため、テロ対策特別措置法の制定と自衛隊法および海上保安庁法の改正が行われた。そして平成14(2002)年4月17日、第154回国会において政府は、武力攻撃事態法案、安全保障会議設置法改正案、自衛隊法等改正案のいわゆる有事関連3法案を提出、法案は衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会に付託された。

委員会の審議は19回にわたって行われたが、審議未了で継続審議となった。第155回国会においても実質的な審議は行われず、再び継続審議となった。しかし、同法案は第156回国会の平成15年5月15日、衆議院を通過した。

また衆議院憲法調査会においても、法案を含む緊急事態の問題について調査が行われている

(8)。

法案の提出で有事あるいは緊急事態に対する社会の関心は高まったものの、法案自体への関心は必ずしも高いとはいえず、賛否も拮抗した状況にある⁽⁹⁾。しかし、最近の世論調査⁽¹⁰⁾では、北朝鮮やイラク情勢の緊迫化を反映して、「日本が戦争に巻き込まれる危険がある」と思う人が過去最高の43.2%に達し、わが国の平和と安全に対する国民の不安が高まっていることが明らかになった。

論点は、日本国憲法と有事法制の関係、有事法制の歴史、有事法制の比較制度等の一般の問題、有事関連3法案の問題点をはじめ、この時期に法案が提出された意図、あるいは有事のみならずひろくテロや災害等を含む緊急事態に対応する法律の制定など多岐にわたる。特に日米安保体制との関連や今後整備が予定される「国民保護法制」についての議論が多く見られる。

(iv) テロ、大規模災害等への対応

軍事以外の天災・人災等の大規模災害は多様多様である。将来予想もできない事件が、あるいはいくつかの事件が複合的に発生する可能性もある。

ある国では、平時における緊急事態として対処すべき分野に、テロ、電力供給、通信、ラジオ・テレビ、飲料水、難民の大量流入、洪水・ダム崩壊、伝染病の発生、放射性物質降下、海上での危険物質の流失を挙げている⁽¹¹⁾。国によっては、深刻な経済の混乱やその国特有の自然災害などを含める場合もあろう。

(a) テロ

近時、国外・国内において安全に対する最も大きな脅威と考えられているのは、テロである。同時多発テロを機に一気に高まったテロの脅威は、減少するどころかむしろ増しつつある。

容疑者、被害者、行為地などが複数国家にわたるテロを国際テロと呼ぶが、国際社会が最も恐れ、全力でその防止に努めているのがこの国際テロである。1960年代後半から1970年代にかけて世界各地で多発した国際テロは、その後の国際社会の取り組みにもかかわらず、民族や宗教対立を背景に尖鋭、凶悪化し、ついに同時多

(8) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会中間報告書』平成14年

(9) 世論調査 『朝日新聞』2002.5.21、『毎日新聞』2002.6.4、『日本経済新聞』2002.6.5

(10) 内閣府「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」(平成15年1月)

(11) スウェーデン 国防省ホームページ<<http://forsvar.regeringen.se/inenglish/index.htm>>

発テロを惹起するに至った。国際テロの脅威にわが国も国民も決して無縁ではありえない。

テロに関しては、わが国は、国外において昭和47(1972)年以降の日本赤軍による一連の事件、在ペルー日本国大使公邸占拠事件（平成8(1996)年）、国内において地下鉄サリン事件（平成7(1995)年）などの重大なテロ事件を経験している。平成14(2002)年に北朝鮮が認めた拉致事件も一般的にはテロとみとめられる。

政府は、国際的なテロ対策の一環として、またこれらの事件の経験と教訓をもとに、逐次、危機管理体制の整備を図ってきた。しかし、わが国には欧米諸国のようにテロ対策を目的とした包括的な法律は存在せず、対応は関連する諸法の規定によっているのが現状であり、対処体制も警察、自衛隊、海上保安庁等の関係機関の緊密な連携は、必ずしも万全ではない。

他方、テロの方法は多角化し、NBC（核・生物・化学）テロやサイバーテロの脅威が現実のものとなりつつある。このような情勢の下で、テロを未然に防止するためには、国際的な取り組みに対する積極的な協力と国内におけるテロ対策の速やかな強化・整備が求められている。

わが国のテロ対策については、IV章の5で詳しく説明する。

(b) 大規模災害

自然的・地理的条件から各種の自然災害に見舞われる危険性が高いわが国は、幾多の甚大な被害を被ってきた。被害の大きかった例をみると、戦後だけでも、地震では昭和21(1946)年南海地震、23(1948)年福井地震、39(1964)年新潟地震、平成7(1995)年阪神・淡路大震災、台風・水害では昭和33(1958)年狩野川台風、34(1959)年伊勢湾台風、47(1972)年台風・豪雨、火山噴火では昭和61(1986)年伊豆大島噴火、平成3(1991)年雲仙岳噴火、12(2000)年三宅島噴火をあげることができる。国は、その都度必要な対策を講じ、防災全体の法制と体制の整備を図ってきた。災害対策関係の法制は、伊勢湾台風を契機に制定された災害対策基本法を中心に、災害予防、災害応急対策、災害復旧の各分野に関連する多数の法令からなり、法律の数は150~200に及ぶ。特に阪神・淡路大震災の場合

には、多数の法律の制定・改正が行われ、国・地方自治体を通じて、防災対策のターニングポイントとなった⁽¹²⁾。

ところで、大規模災害は自然災害に限られない。その一つとして近年重要性を増しているのが、原子力災害対策である。昭和54(1979)年スリーマイル島原発事故、昭和61(1986)年チェルノブイリ原発事故の例を見るまでもなく、被害の規模と深刻さは他の災害の比ではない。

わが国の原子力の開発・利用等に関する基本法は、昭和30(1955)年に制定された原子力基本法で、この下に核物質の利用、災害防止等を目的とする「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」が昭和32(1957)年に制定されている。

平成11(1999)年9月に茨城県東海村のJCOで発生した臨界事故は、日本の原子力施設として最悪の事故となり、この時初めて交通の一時遮断、住民の避難・屋内待避などが実施された。この事故で原子力防災対策の不備が表面化したため、原子力の特殊性を考慮した特別の措置を講ずる必要から、同年12月に原子力災害対策特別措置法が制定された。以後この法律を根拠に原子力災害に対する対策が講じられている。

(3) 諸外国における緊急事態法制

緊急事態法制という言葉は、緊急事態に関する法体系の総称である。国及び国民の安全確保が国の基本的任務である以上、緊急事態への対処について何の法制も存在しないということはありません。しかし、その規定の仕方は一様ではない。ドイツがきわめて精緻な体系を誇る一方、イギリスでは具体的な法令が整備されていない。たとえば、国家緊急権 — 「平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限⁽¹³⁾」と定義される — の規定の仕方ひとつ見ても、国により異なる。英米法系のイギリスには憲法上国家緊急権に関する規定は存在せず（元々成文憲法を持たない）、アメリカ憲法にも明示的な規定はない。これに対し、ドイツ、フランス、イタリア等の大陸法系の国はほとん

(12) 災害対策制度研究会『新 日本の災害対策』ぎょうせい、2002。pp.10-11,26-45。

(13) 「芦部 前掲書」p.346。

ど憲法上の規定を有する。他方わが国では、大日本帝国憲法(明治憲法)には規定があったが、日本国憲法には規定を置いていない。

このような例から、緊急事態法制を便宜的に英米法系と大陸法系に類型化し整理することは可能であろうが、もちろん截然と区別できるものではない⁽¹⁴⁾。

また緊急事態への対処の体制も各国様々である。NATO及びEAPC(欧州・大西洋協力会議)加盟の46ヶ国について、民間緊急事態制度の実態を調査した資料⁽¹⁵⁾によると、各国の状況は実

に多様である。緊急事態への対処を全体防衛、民間防衛という枠組みの中で行う国も多く見られる。ただ、米・英・独・仏等の主要国を除き、外国の緊急事態について紹介する情報は少なく、運用の実態等の詳細に至ってはほとんど把握することができないのが実情である。

現在、わが国における緊急事態論議において、諸外国の法制に言及されることが多い。実際、参考になる点が多いが、各国の制度はその国の歴史、政治、経済、社会等の事情に密接に関連するものであることを忘れてはならない。

2 調査の目的と方法

この調査の目的は、以上のような状況を背景に、有事を含む広義の緊急事態に関わる対応と関連法制を、主として諸外国の例について調査することにある。

緊急事態については、有事法制論議が始まって以来、さまざまな視点から議論されてきた。もとよりこれに包摂される問題点は多岐にわたり、しかも簡単ではない。しかし、論ずべき主な問題は、わが国の緊急事態法制はいかにあるべきか、すなわち有事、緊急事態、非常事態などの概念を整理して全ての法体系が国家の危機管理に機能するかどうかについて⁽¹⁶⁾検討することである。それがどのように整備されていくかは今後の論議にまたねばならないが、この調査の結果はその一助となるであろうというのが、課題設定の理由である。

このような目的意識から次の調査基本方針を定めた。

- ① 海外主要国の制度、実態の紹介・分析を中心とする。適宜、わが国の制度、実態等に言及する。
- ② 緊急事態は広義の緊急事態とし、有事(武力攻撃事態)に限定しない。
- ③ 総論と各論の形でまとめる。総論部分は、主要国の緊急事態法制、国家緊急権等を扱う。各論部分は、個別のテーマを扱う。
- ④ 各論部分は、個別のテーマに係わる主要国

の制度、実態を中心に扱う。適宜、わが国に言及する。

基本方針をたてるにあたっては、紹介されている情報が少ないことを考慮して、調査の重点を各論に当たる個別主題においた。また制度の一般的な説明については、すでに多くの紹介がなされているが、緊急事態法制全般を通観する必要があることから、あらためて調査し整理することとした。

個別テーマについては、本書に発表したものの外、自衛隊・警察の活動、地方自治体の対応、国民の人権保護、経済統制・金融統制、エネルギーの供給確保、医療・保健衛生、交通の確保等がリストに載った。しかしながら、諸般の理由からその多くを次の機会に譲らざるを得なかった。

調査は、主として文献情報によったが、海外に2名を派遣し現地調査も行った。1名は緊急事態法制一般の調査のためヨーロッパ諸国およびカナダで、1名は緊急時における食料の安定確保に関する調査のため主として北欧諸国で調査を行った。また、専門家による説明会を2回開催した。

調査期間は、平成14年4月から同15年3月末までである。

なお、この調査は、平成14(2002)年度の総合調査として実施した。前年度は、自然災害と危

(14) 松浦一夫「序論—立憲主義と国家緊急事態」『防衛法研究』24号、2000、p.12. (15) The Swedish Agency for Civil Emergency Planning. *International CEP Handbook 2002*.

(16) 森本敏「あらためて有事法制の核心を問う」『正論』362号、2002.10、p.126.

機管理という観点から、三宅島噴火災害を対象に調査を行った⁽¹⁷⁾。あわせて参照されたい。

3 報告書の概要

本書は、「主要国における緊急事態への対処」の表題の下に、全体を序論と9章で構成する。総論、各論の見出しは付さないが、IからIIIが総論、IVからIXが各論に相当する。各章の要旨は、以下のとおりである。

序論 調査の課題と方法

この調査の課題および目的と方法について簡単に説明する。併せて、参考としてわが国の緊急事態に関する論議の歴史と現状に言及する。

I 憲法上の国家緊急権

緊急事態において、国家権力が、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序を一時停止して、非常措置をとる権限を意味する「国家緊急権」について、それが憲法上どのように規定されているかを、英、米、独、仏、伊の5ヶ国を例に考察する。まず、国家緊急権の意義、諸外国の制度の沿革およびわが国の国家緊急権について概説し、次いで、5ヶ国の国家緊急権制度を、現行憲法を中心に、その発動の効果等の項目に区分して解説する。

II 緊急事態法制

英、米、独、仏4ヶ国の緊急事態法制（IおよびIIIに関連する部分を除く）の概要を説明する。特に各国における緊急事態法の歴史、緊急事態に関する個別の法令等について簡単に触れる。

III 危機管理機構と緊急事態における議会の関与

緊急事態への対応は、その発生を予防・阻止するに如くはない。しかし不幸にして発生した場合にいかなる機関が、いかなる手続により、いかなる措置を講じるかは、迅速かつ確実な対処を図る上で、きわめて重要な問題である。

本章では、英、米、独、仏の4ヶ国を対象に、首相または大統領に直結する代表的な危機管理機構の構成・任務・活動等を第2節で、また緊急事態における議会の対応を第3節で概説する。議会の対応の仕組みは、各国の憲法事情によって

大きく異なる。

IV テロ対策

9.11同時多発テロを契機に、各国において整備・強化が図られているテロ対策について、米・英・独・仏およびわが国の5ヶ国の状況を、主に9.11以降を中心に説明する。

1 アメリカ

アメリカは、同時多発テロ後直ちにテロ対策法制の整備に着手し現在もその途上にあるが、主眼は本土防衛におかれている。本稿では、9.11以前のテロ対策を目的とする連邦法を分野ごとに簡単に紹介した後、米議会図書館調査局作成のリストを基に、9.11以降の連邦法の概要を説明する。最後に、本土防衛の最前線となる州の主なテロ対策法を紹介する。

2 イギリス

西欧諸国の中でも特にテロリズムとの長い戦いの歴史を有するイギリスは、1970年代からテロ対策を目的とした法律を制定してきた。その原因となったのは、当初は北アイルランド問題であり、2000年に入ってからには特に宗教的動機を持つ国際テロリズムの台頭であった。本稿では、2000年までに制定されたテロ対策諸法の概要を紹介した後、2000年テロリズム法と2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法について説明する。

3 ドイツ

ドイツは、1970年前後から当時の西ドイツにおいて、ドイツ赤軍等の過激派の活動に対応する形でテロ対策を視野に入れた法規の整備を進めていたが、同時多発テロの発生を受けて、第1次テロ対策法および第2次テロ対策法を制定した。前者は個別に制定された複数の法律と法規命令をまとめて指す呼称であり、後者は20の法律と法規命令の改正からなる一つの法律の呼称である。本稿では、ドイツにおけるテロ対策立法について、同時多発テロまでの整備の経過とテロ以降の立法動向に分けて説明し、後者で第1次テロ対策法および第2次テロ対策法の概要を

(17) 国立国会図書館調査及び立法考査局『自然災害に対する地方自治体及び住民の対応－三宅島噴火災害を中心として－』（調査資料2002-3），2002。

説明する。

4 フランス

フランスは、亡命者、政治難民の受け入れに寛容であることから、近年移民が激増し、犯罪、テロの温床となっている。治安対策は選挙の主要テーマであり、テロ根絶は歴代内閣の課題であった。そのため同時多発テロへの対応は比較的早く、政府は非行犯罪を取り締まることを目的とした「日常生活の安全法」の中にテロ対策条項を盛り込んだ。本稿では近年におけるテロ対策の概略を説明した後、同時多発テロ発生後のテロ対策について、日常生活安全法、国内治安のための指針及び計画法、国内治安のための法案等の立法から政府のテロ対策の将来までを紹介する。

5 日本

わが国について、政府の国内テロ対策を中心としたテロ対処体制の概要を3つに分けて説明する。「(1)内閣官房を中心とした政府の緊急事態対処体制」で、テロ対策の司令塔である内閣官房を中心とした政府の初動対処体制を、「(2)主要テロ類型別対策」で、現在、強力な対処体制の整備が求められているNBC（核・生物・化学）テロ、サイバーテロ、ハイジャックに関する内閣官房の初動対処体制と警察の対処体制を概観し、「(3) 我が国のテロ対策関連法」で、テロ対策に関連する法律を一覧的にまとめた。

V 海上警察機関の領海警備活動

本稿は、海上警察の機能を有する機関の概要とわが国で起こった不審船事件への対応に関連して、同様の事態に遭遇した場合に、これらの機関がどのような活動、対応をするかを主要国の例にみる。前者については、国境警備を海軍と海上警察機関の双方が担当する国と、主として海上警察機関が国境警備を行っている国とがある。後者については、海洋法に関する国際連合条約に規定する臨検等の諸権利・権限が無害でない通行を行う船舶を取り締まるための各国の国内法に反映されている。最後に、わが国における不審な船舶への対応として、平成13年九州南西海域不審船事件を例にとり説明する。

VI 自然災害と緊急時対応

大規模自然災害の発生という突発的緊急時に、いかなる体制のもとに緊急時対応を行っているかを欧米主要10ヶ国について概観する。自然災害の種類は、その国の置かれた自然的・地理的

条件に左右され、防災体制の強化や関係法令の整備には、きっかけとなった自然災害の発生を認めることができる。各国とも災害発生時の対応は、市などの基礎的自治体が行い、その能力、範囲を超える場合には中央政府が支援するというのが災害対応の基本的パターンになっている。災害等緊急時の関係機関の調整は、専門機関を設けて行っている国もあり、また、特別の機関を設けず、消防、警察、軍などが行う国もある。自然災害等への対応を、民間防衛の枠組みで行っている国も見られる。

VII 北欧における緊急時の食料供給確保策

緊急時の食料供給確保の制度および施策を、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンについて概観する。これらの国は、防衛政策の一環として、この分野を重視してきたことで知られ、特に食料備蓄制度について取り上げられる機会が多かった。しかし、近年はスウェーデンが平時の食料と農業生産資材の備蓄を廃止して他の方策をとるなど、施策に変化が見られる。各国における関連する法律・議会決議と緊急時の食料供給確保策について説明する。

VIII 緊急事態とマスメディア

米・英・独・仏における緊急事態とマスメディアについて、特に9.11同時多発テロ以降の状況に即して概観する。その際、緊急事態における政府とマスメディアとの関係を、次の2つの観点から検討する。1つは、武力紛争の相手国やテロリストに知られれば自国の安全が損なわれかねない政府・軍の秘密に関し、報道を差し控えるように政府からマスメディアに対して働きかけが行われる場合の態様である。いま1つは、緊急事態において、国民に対し必要な情報や警報を伝えるため、一時的に政府がマスメディア（この場合、ほとんどが放送機関）の施設・設備等を強制的に使用する場合である。

また、憲法上の報道の自由の保障と国家秘密保護法制にも言及する。

IX ドイツ緊急事態法の制定過程とNATO軍

在日米軍に関する問題が発生するたびに、ドイツとNATO軍との関係を比較参照して論じられることが多い。日本とドイツは、敗戦後外国による占領を経験し、現在も在日米軍、NATO軍が駐留している点で似通った境遇にあるものの、外国軍隊が駐留するに至った経緯や駐留軍との関係は両国において大きく異なる。

3 報告書の概要

本稿では、両国の相違を明らかにするため、ドイツの「緊急事態憲法」制定までの経過を辿りながら、ドイツと駐留軍との関係を明らかにし、緊急事態におけるドイツ連邦軍とNATO軍

に対する法令の適用を検討する。

(もりやま たかね・局長)