

質問目次

- Q1. 大災害やパンデミックなどの時の政府の危機管理体制について 米国 英国 日本を比較してください。根拠の法令も教えてください。そもそも日本は戦争など国家非常事態を想定した法令がないと言うのは本当ですか。
- Q2. 日本の「有事法制」における自衛隊の権限や、土地利用制限について教えてください。
- Q3. 米国は国家の危機の時は、危機管理庁 (FEMA)が対応すると聞きました。日本はどの省庁がどのように対応するのでしょうか。

質問の **GEMINI3** の回答

Q1. 大災害やパンデミックなどの時の政府の危機管理体制について 米国 英国 日本を比較してください。根拠の法令も教えてください。そもそも日本は戦争など国家非常事態を想定した法令がないと言うのは本当ですか。

A1. 大災害、パンデミック、あるいは有事（戦争など）といった国家の危機管理体制について、日本・米国・英国の3カ国を比較して解説します。  
 結論から申し上げますと、ご質問の「日本には戦争などの国家非常事態を想定した法令がない」というのは誤り（事実ではありません）です。日本にも武力攻撃や有事を想定した明確な法律が存在します。  
 ただし、「憲法レベルでの国家緊急権（政府への権力集中や人権の一時制限）」がないという意味においては、米英に比べて政府の権限が限定的であることは事実です。  
 以下に3カ国の体制、根拠法令、および「日本の有事法制」の実態を整理しました。

1. 日本・米国・英国の危機管理体制と根拠法令

各国は、災害や有事の際に「誰が」「どのような権限で」指揮を執るかを法律で定めています。

国	主な危機管理体制(司令塔)	主な根拠法令	体制の特徴
日本	内閣総理大臣 / 内閣官房 (事態に応じて「対策本部」を設置)	・災害対策基本法 ・新型インフルエンザ等対策特別措置法 ・武力攻撃事態対処法	基本は平時の統治機構の延長。私権(個人の権利)の制限や強制力は、欧米に比べると非常に緩やか。
米国	大統領 / 国土安全保障省(DHS)  ※実務は連邦緊急事態管理庁(FEMA)	・国家安全保障法 ・スタフォード法(災害) ・国家緊急事態法	大統領に強力な権限(国家緊急事態宣言など)が与えられており、連邦資金や軍の動員、物資の徴用などを迅速に差配できる。

英国	首相 / 内閣府(COBR) ※通称「コブラ」と呼ばれる内閣府最高レベルの危機管理会議	・2004年民事緊急事態法 (Civil Contingencies Act 2004)	議会を通さずに、一時的に法律を改変・停止できる「緊急事態規則」を内閣が制定できる強力な権限を持つ。
----	--	--	---

## 2. 「日本に有事の法令がない」と言われる理由と誤解

なぜ「日本には有事の法令がない」という言説が流布するのでしょうか。これは「憲法」と「個別法律」の混同から生まれています。

### ① 法律レベルでは「有事法制」が完璧に存在する

日本には、他国から武力攻撃を受けた際（有事）の法的枠組みが **2000** 年代前半に整備されました。これを「有事法制（事態対処法制）」と呼びます。

- 武力攻撃事態等対処法（事態対処法）：日本が攻撃された、あるいは危険が切迫した際に、国や地方自治体がどう動くかの基本を定めた法律。
- 国民保護法：有事の際、住民の避難・誘導、救援、被害の復旧を行うための具体的な手続きを定めた法律。
- 自衛隊法（第 **76** 条など）：総理大臣の「防衛出動」命令により、自衛隊が武力を行使するための法的根拠。

したがって、「戦争を想定した法令がない」というのは明確な誤りであり、行政や自衛隊が動くための法律はしっかり存在します。

### ② なぜ「ない」と言われてしまうのか？（憲法上の問題）

日本にないのは、法律ではなく「憲法上の緊急事態条項（国家緊急権）」です。欧米諸国の多くは、憲法（またはそれに準ずる最高法規）の中に、「国家存亡の危機には、国会の議論をスキップして内閣が法律並みの命令を出せる」「国民の私有財産や移動の自由を強制的に制限できる」という例外的な権力集中ルールを持っています。しかし、日本の現行憲法にはこの規定がありません。過去の歴史（戦前の戒厳令や国家総動員法などの濫用）への反省から、現行憲法は「いかなる危機でも国会（立法府）を最高機関とし、基本的人権を最大限尊重する」というスタンスをとっているためです。憲法第 **54** 条（参議院の緊急集会） 日本国憲法が唯一用意している緊急事態への備えは、衆議院が解散されている間に危機が起きた場合、参議院だけで暫定的に法律や予算を決める「緊急集会」の制度のみです。

## 3. 日本の危機管理の特徴と課題

日本のシステムは、「どこまでも平時の法治主義と人権尊重をキープする」というメリットがある反面、大災害やパンデミック（コロナ禍など）において以下のような課題が浮き彫りになりました。

- 「お願い」ベースの限界： ロックダウン（都市封鎖）のような強制力を持った移動制限ができず、あくまで外出「自粛」や休業「要請」に留まる。
- スピード感の欠如： 法律を一時的に停止・変更する権限が内閣にないため、臨機応変な特例措置を作るには、都度国会を開いて法改正を行う必要がある。

このように、日本は「法律（有事法制・災害法制）はたくさんあるが、国家の最高法規（憲法）レベルで政府に独裁的な権限を与える仕組みは排除されている」というのが正確な構造です。

日本の「有事法制」における自衛隊の権限や、土地利用制限について詳しく知りたいですか？

**Q2.** はい、日本の「有事法制」における自衛隊の権限や、土地利用制限について教えてください

**A2.** 日本の有事法制（武力攻撃事態等対処法制）において、自衛隊が持つ権限や、一般市民の土地・物資に対する制限は、主に自衛隊法と国民保護法（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律）によって極めて具体的に定められています。

平時の日本では考えられないような強力な私権の制限（強制力）が認められますが、すべて法律の条文に基づいて厳格にコントロールされるのが特徴です。

具体的にどのような事態になり、どのような制限・権限が発生するのかを **3** つの側面に分けて整理しました。

## 1. 土地・建物の「強制使用」と「形質変更」

日本が武力攻撃を受けた（またはその危険が切迫した）として、内閣総理大臣が自衛隊に「防衛出動」を命じた場合（自衛隊法 **76** 条）、自衛隊や都道府県知事は陣地を構築したり、部隊を展開したりするために、私有地や建物を強制的に利用できるようになります。

- 土地・建物の強制使用（自衛隊法 **103** 条） 都道府県知事（または知事から権限を委任された自衛隊の隊長）は、作戦上必要な場合、民間が所有する土地や建物を「所有者の同意なしに」使用することができます。例えば、民間の空き地を自衛隊の砲陣地や通信拠点にしたり、ビルや倉庫を部隊の待機所や物資置き場に指定したりすることが可能です。
- 家屋や樹木の破壊（形質変更） 防衛作戦の障害になる場合、または陣地を構築するためにどうしても必要な場合、その土地にある家屋を改築・解体したり、樹木を伐採したりする権限（形質変更）も認められています。
- 通過権（自衛隊法 **92** 条） 自衛隊の部隊が移動する際、道路が破壊されている場合などは、公道以外の「他人の土地（農地や私有地）」を自由に通過して移動することができます。

## 2. 物資の「収用」と「保管命令」、業務従事命令

作戦の遂行や住民の救援に必要な物資、あるいはそれを運ぶ輸送力についても、強力な制限と強制力が発動します。

- 物資の収用と買い取り（自衛隊法 **103** 条 **2** 項） 医療品、食料、燃料、建築資材、輸送用機器（トラックや船舶、航空機など）の生産・販売・輸送を営む業者に対し、それらの物資を国や自治体に売り渡すよう命じる（収用する）ことができます。
- 保管命令と立ち入り検査 物資が隠匿されたり分散したりするのを防ぐため、特定の場所に物資を「保管せよ」と命令を下せます。これに従わない疑いがある場合は、立入検査を行う権限も付与されます。
- 業務従事命令（国民保護法など） 医療関係者（医師・看護師）、輸送業者（トラック運転手や船員）、建設業者（土木作業員）などに対し、負傷者の救護、物資の

運送、陣地や避難所の建設といった「業務にインフラとして従事すること」を命令できます。

### 3. 国民保護における権限（避難と警戒区域）

有事の際、一般市民を危険から遠ざける、あるいは作戦行動を円滑にするための制限も設けられています。

- 警戒区域の設定（国民保護法 **114** 条） 市町村長や、状況によっては自衛隊の現場部隊長は、武力攻撃による危険が迫っている地域を「警戒区域」に指定し、一般住民の立ち入りを禁止・制限したり、退去を命じたりすることができます。
- 避難指示と運送の強制 都道府県知事は住民に対して避難指示を出します。この際、民間の鉄道、バス、船舶、航空会社に対し、旅客運送を後回しにして「住民の避難輸送」を優先させるよう指示・命令が下されます。

（写真省略）

国民保護法等に基づいて定期的に行われる、自治体・警察・消防・自衛隊等の共同訓練の様子。ソース: *Kyodo News / Kyodo News via Getty Images*

### 重要：これら「私権制限」に対する **3** つのブレーキ

日本の有事法制は、これほど強力な権限を政府や自衛隊に与える一方で、「濫用を防ぐためのブレーキ」も法律内に厳重に組み込んでいます。ここが、憲法ベースの独裁権力（国家緊急権）とは異なる、日本の「徹底した法治主義」の側面です。

1. 正当な補償（自衛隊法 **103** 条・憲法 **29** 条 **3** 項） 土地を強制使用されたり、物資を収用されたり、家屋を壊されたりした民間人・企業に対しては、国は「通常生ずべき損失」を全額実費で補償（損失補償）しなければならないと明確に規定されています。
2. 国会の承認（事態対処法 **9** 条） 防衛出動やこれらの制限を発動するにあたっては、原則として「事前に国会の承認」が必要です。特に緊急を要する場合でも、事後に速やかに国会の承認を得られなければ、すべての命令を直ちに解除しなければなりません。
3. 罰則の限定性 物資の隠匿や保管命令違反には一部罰則（懲役や罰金）がありますが、基本的には「一般市民を力づくで処罰する」ためではなく、「社会インフラや物資を速やかに融通させる」ための手続きとして組み立てられています。

このように、日本の有事法制は「自衛隊や政府が好き勝手に動ける」仕組みではなく、「国民の財産や権利を一時的に制限・お借りする代わりに、国会が厳しく監視し、後から必ず国が **100%** 補償する」という極めて厳密なルール（リーガル・マインド）のもとに設計されています。

**Q3.** 米国は国家の危機の時は、危機管理庁（**FEMA**）が対応すると聞きました。日本はどの省庁がどのように対応するのでしょうか

**A3.** 米国の **FEMA**（連邦緊急事態管理庁）は、国土安全保障省（**DHS**）の傘下であり、災害時の資金援助や資機材の調達、現場の指揮調整を一手に引き受ける非常に強力な独立組織です。

これに対して日本には、**FEMA** のように「単一の独立した巨大な『危機管理庁』が現場を直接動かす」という仕組みはありません。

日本の場合、危機の司令塔は「内閣官房（首相官邸）」が担い、実際の現場対応や実務は、危機の内容（地震、感染症、有事など）に応じて「各省庁」が縦割り、あるいは連携して担当するシステムになっています。

日本がどのように対応するのか、その仕組みと近年の変化について解説します。

## 1. 日本の基本構造：司令塔は「内閣官房（首相官邸）」

日本で大規模な危機が発生した場合、すべての情報の集約とトップダウンの意思決定は、東京・永田町の「首相官邸（内閣官房）」で行われます。

- 初動（官邸危機管理センター） 首相官邸の地下には「官邸危機管理センター」が24時間体制で稼働しています。大地震やミサイル発射などが起きると、即座にここに「官邸対策室」が設置され、内閣官房副長官（事態対処担当）や危機管理監を中心に各省庁の担当者が集まります。
- 意思決定（事態対処専門の「対策本部」を設置） 危機の規模が平時の各省庁の手に負えないレベルになると、内閣総理大臣を本部長とする臨時の「対策本部」が設置されます。ここで各省庁の大臣が集まり、国家としての基本方針を決定します。

## 2. 危機の内容による「担当省庁」の使い分け

日本は危機の「種類」によって、メインで実務を回す省庁が法律で決まっています。

### ① 大規模災害（地震・台風など）

- 中心となる組織：内閣府（防災担当） 災害対策基本法に基づき、内閣府が中心となって「特定災害対策本部」や「非常災害対策本部」を立ち上げます。
- 実働部隊： 実際の現場での救助や物資輸送は、防衛省（自衛隊）、警察庁、総務省消防庁（緊急消防援助隊）が、内閣府や被災自治体の要請を受けて動きます。

### ② パンデミック（感染症）

- 中心となる組織：内閣感染症危機管理統括庁 & 厚生労働省 かつては厚生労働省が主導していましたが、新型コロナ対応の反省から、**2023年9月**に内閣官房に「内閣感染症危機管理統括庁」という強力な司令塔組織が新設されました。ここが各省庁への総合調整や指示を行い、厚生労働省や感染症対策の専門家組織が実務を支えます。

### ③ 国家有事（武力攻撃・テロなど）

- 中心となる組織：内閣官房（事態対処等有事事態等への対応） & 防衛省 武力攻撃事態等対処法に基づき、内閣官房が全体の調整を行い、防衛省・自衛隊が防衛作戦を展開します。同時に、国民の避難や救護については総務省（消防）や警察庁、地方自治体が連携して動きます。

## 4. 米国 **FEMA** と日本のシステムの違い（メリットとデメリット）

比較項目	米国(FEMA システム)	日本(内閣官房+各省庁システム)
組織の性質	連邦政府の強力な独立実働機関。独自の資金、物資、要員を持つ。	内閣官房という**「調整・司令塔」**が、既存の省庁を動かす。
メリット	災害対応に特化しているため、物資の調達や現場への資金投入が圧倒的にスピーディー。	既存の警察・消防・自衛隊などの厚いインフラをそのまま活用できるため、平時からの移行がスムーズ。
デメリット	地方政府(州)との権限争いが起きることがある。また、テロや戦争など「治安・軍事」が絡むと FEMA だけでは手に負えない。	各省庁の「縦割り行政」の壁があり、情報の共有や横の連携が遅れる(セクショナリズム)原因になりやすい。

### まとめ：日本版 **FEMA** は必要なのか？

日本でも東日本大震災や新型コロナウイルスの流行以降、「日本にも **FEMA** のような『危機管理庁』を一元的に作るべきだ」という議論が何度もなされてきました。しかし、日本はすでに自衛隊（防衛省）、警察、消防（総務省）、海保（国土交通省）という非常に優秀な実働組織が別々に確立しているため、これらを **1**つの庁に統合するのは組織が巨大化しすぎて現実的ではないという判断がなされてきました。そのため、現在の日本は「実働部隊はそのまま（各省庁）にしつつ、首相官邸（内閣官房）の『司令塔としてのコントロール権限』をいかに強化するか」という方向性（例：内閣感染症危機管理統括庁の新設など）で、危機管理体制のアップデートを続けています。