

## 新たな挑戦！

(副題：国民保護の課題と解決へのシニアパワーの挑戦)

NPO 埼玉県国民保護協力会

副理事長 山下輝男

### 1 序

御承知のように、我が国の永年の懸案・課題であった有事関連 3 法である武力攻撃事態対象関連 3 法案（武力攻撃事態対処法、自衛隊法一部改正法及び安全保障法一部改正法）が平成 15 年に成立し、平成 16 年 6 月には、「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」（所謂国民保護法）を含む有事関連 7 法が成立、同年 9 月に施行された。

平成 17 年 3 月には「国民保護に関する基本指針」が閣議決定され、指定行政機関、各都道府県及び指定公共機関の「国民保護(業務)計画」が作成された。

昭和 52 年有事法制の研究が開始されて 30 年近く、正にこれら法的整備を懇望してきた者にとっては、平成 16 年は画期的な年であったと言えよう。そして、平成 18 年度末をもって国民保護の実働組織とも言うべき市町村の計画も概略出揃った。

即ち、国民保護の法的枠組み及び関係計画も一応の完成をみたと言うことであり、言わば、仏像の製作が終わったと言うことである。今後はこの仏像に本当の魂を入れる段階に差し掛かったと思考する。

本稿では、日本初の国民保護に対する協力を目的に設立された「NPO 埼玉県国民保護協力会」の活動について先ず紹介した後、国民保護にかかる小生の問題意識を披瀝して、幹部自衛官諸氏の参考に供しようとするものである。

### 2 NPO 埼玉県国民保護協力会について

国民保護法の制定に伴い、所謂有事における国、地方自治体そして地域住民三者三様の役割責任が示され、国全体として万全の措置を講じていくことが明確にされた。

残念ながら、特に地域住民の役割については、単に「協力」に留まっているのは諸官周知の通りである。国民保護の最も重要な分野である住民の積極的な参画なしに、国家緊急事態における国民保護が有効に機能しうるのか疑義を感じざるを得ない。この欠落している部分を何とか埋めるべく、県民の生命と財産の防護・保護に寄与するための中核的団体を目指して、国民保護に協力する NPO 法人を設立したものである。

この法人は、主として埼玉県内の住民に対し、有事に武力攻撃を受けた際に国と地方自治体の行う住民の保護活動に協力し、住民の生命・財産の防護に寄与することを目的としている。

平成 17 年 7 月 7 日、日本初の「NPO 法人 埼玉県国民保護協力会」が埼玉県から認証され、活動を開始した。

爾来、3 年余り、年 4 回の機関紙「国民保護」を発刊し会員等及び関係機関へ配布、各種

講演会の開催(共催)、国民保護訓練への参加・研修、更に今年度からの新たな取組みとして「防災・国民保護カレンダー」の製作・販売による運営経費の確保等を行っている。

当初は、幹部候補生学校第11期生会(イレブン会)を中核として、趣旨に賛同する幹部自衛官OBの参加を得て、約50名で発足したが、次第に会員の増勢を図り平成20年8月現在、登録会員を含め約580名となっている。

首都圏地区においては、埼玉NPOと同趣旨のNPOが発足し、首都圏ネットワークを形成して連携を深めている。更にCBR推進機構とも講演会を共催等する等連携を深めている。



(NPO 埼玉県国民保護協力会の標章)



(文民保護の国際的特殊標章)

### 3 わが国の国民保護の課題

国民保護を全うするためにはクリアすべき事項が多々ある。国民保護を所掌する地方自治体や自主防災組織等の能力上の問題、現行国民保護システムの問題点もあり、まだまだ改善すべき事項も多々あろう。更なる具体化や検討が必要な事項は、列举に暇がないと思われる。それらについて、紙面の関係もあるので、項目のみ列記し、諸氏の賢察に期待したい。

#### (1) 国民の協力に関する事項

- 「努力規定の限界」 ○「協力要請事項の限定性に疑問」
- 「民間企業の協力或いは活用方策」 ○「“民(私)”と“公”との協働体制の未確立」
- 「義務規定の履行担保」

#### (2) 警報に関する事項

- 「警報の周知徹底」 ○「ウォーニングタイムの確保」
- 「システムの代替性」 ○「大規模集客施設における警報伝達」

#### (3) 避難に関する事項

- 「実行可能性に疑問」 ○「退避等の実効性確保」
- 「残留者の強制避難」 ○「避難に係る規制等の実効性確保」
- 「避難後の街の管理」 ○「大規模集客施設等における避難・退避の実効性」
- 「避難住民の誘導に関する役割分担」 ○「防衛作戦との節調」
- 「要避難援護者の避難」

#### (4) 救援に関する事項

- 「避難施設の収用可能性」 ○「救援用資・器材の確保及び準備」
- 「大量救援物資の管理等」 ○「ボランティア等の管理・運用及び調整」
- 「地方自治体相互の応援体制の構築」

- (5) 武力攻撃災害への対処（被害の最小化）に関する事項
  - 「生活関連施設等の安全確保の可能性」
  - 「武力攻撃原子力災害及びNBC攻撃災害への対処の困難性」
- (6) 地方自治体や自主防災組織等に関する事項
  - 「地方自治体の勢力増強策」 ○「国民保護措置実行に適応する組織への編成替え」
  - 「首長のガバナビリティの向上」 ○「体制等の早急な整備」
  - 「計画の具体化」 ○「自主防災組織の育成」
- (7) パニックの防止・抑止や治安の維持について
  - 「パニック防止施策」 ○「治安の維持」
- (8) 国民の啓蒙及び人材の育成について
  - 「啓蒙活動の促進」 ○「人材育成」
- (9) 訓練について
  - 「訓練の質の向上と量の拡大」 ○「訓練マスタープランの作成」
  - 「訓練委託制度の活用」
- (10)その他
  - 「各種システムの早急なる整備」 ○「緊急対処事態等対処体制の早急な整備」

#### 4 有事における行政と市民の協働（コラボレーション）

我が国の国民保護体制は、国民保護のための特別な組織を創設することを想定しておらず、これに代わって、一般市民（の広範且つ積極的な）協力を求めている。即ち、市民と国民保護の任務を有する行政機関が、相互に密接な協同連携を保持することでより実効性を高めようとするものである。

本項ではそのような観点から、有事における在りうべき行政機関と市民の協同連携について検討する。

##### (1) 協働の必要性

###### ア 有事における行政機関の実態

###### (ア) 平時における市町村の業務遂行体制等

市町村長がその職責を遂行する為に指揮・運用し得る者は、市役所等に勤務する職員及び当該市役所が管理する消防団を含む消防機関のみである。

人口 15 万人規模の N 市の場合は、消防団員を含み 1,000 名余りである。 (イ) 有事(国民保護)における市町村長の役割

(ア) 項の陣容で、夫々の市町村長は、国民保護法 16 条に規定された「警報の伝達」「避難の実施」「救援の実施」「武力攻撃災害対処」「国民生活安定措置」「復旧」等の業務を実行しなければならない。

これらの措置には、状況を確認し、所要の機関等と調整して各種の計画を確定し、市町村としての意思決定を行う「司令部（本部）機能」とその決断に基づき

所要の実行を行う「執行（実行）機能」の両機能がある。

#### （ウ）有事業務所要と業務遂行上の問題点等

各市町村レベルにおける前イ項の業務量は、夫々の市町村の特性・地位・役割に応じて異なるのは当然である。避難すべき或いは受入れるべき避難住民の数、当該地域に対する武力攻撃や緊急処理事態の脅威の度と見積もられる被害等々により、業務量は区々である。

一般的に云えば、平時業務（事務）を前提とした現行行政の組織のままで、対応することは間違いなく困難であろう。明らかに平時の業務と有事の業務では業務の質や量において異なる。従って、それらに柔軟に応じうる組織へと改編しなければならない。

更に、業務遂行上の問題点としては、職員数の絶対的な不足の他に危機管理等に係わる業務遂行経験（訓練をも含む）者の僅少、努力されているとはいえ、所望の資・器材の未充足も問題であろう。訓練も殆どなされていないし、実施されているとしても一部の人員に止まり、訓練等の累積もない、人材の育成も今後の課題と、余りにも問題点は多いと言わざるを得ない。

そういう意味においては、150名（H20年9月末現在）を超える自衛官OBが地方自治体の防災関係部局に再就職していることは喜ばしいことである。

#### イ 協働の必要性

膨大な業務所要、未経験な業務分野への対応と、これに対応すべき陣容の貧弱さを解決するために、現行の行政の体制でなし得ることは少ない。訓練を行い、有事のマニュアルを整備し、効果的な方策を模索するとしても限界があり、他市町村等に応援を依頼するとしても、また県等に要請するとしても、これまた限界があると言わねばならない。

国民保護のための特別の組織を創設することを想定していない我が国の国民保護体制においては、これらの問題を解決するために、自主防災組織やボランティアをはじめとする国民の広範且つ積極的な協力を期待せざるを得ないのである。

#### （2）協働の在り方について

##### ア 協働に関する原則的事項

国民の協力は自発的意思に基づくものであって強制されるものであってはならないこととされ、行政は必要な支援を行うものとされる。留意すべき事項として、①安全確保に留意 ②損害補償の2点が述べられている。

##### イ 協働すべき場面に関する検討

###### （ア）国民との協働場面について

国民保護法は、その第4条において、『国民は、この法律の規定により国民の保

護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする。』とされており、その具体的な事項は①誘導援助 ②救援援助 ③武力攻撃災害対処 ④保健衛生への協力 及び⑤避難訓練が規定されている。

然しながら、保護措置の実施に関し必要な協力を行うに努める事とされている趣旨からは、この 5 項目（有事には 4 項目）のみに限定されているわけではないと解するべきであろう。前ア項の原理・原則に照らして問題なければ、国民が協力し、行政と国民（市民）が協働する場면을幅広く捉えた方が望ましい。

以下小生の災害派遣時の経験等を踏まえて考察した協働すべき分野と、その具体的事項の一例を示す。

#### (イ) HQ活動

- 国民保護対策本部における状況把握の補助（災害情報、避難者の状況、避難所の運営、救援に関する事項等々）
- 各避難所との指揮連絡の維持・確保
- 関係機関との連絡の維持と所要の調整
- ボランティア・センター(ボラセン)の運営または支援

#### (ウ) 避難誘導

特に避難誘導は、災害対策基本法に規定がなく、国民保護法独自の規定であり、国民保護の第一線機関である市町村長に第一義的な責任がある。このために所要の体制整備や措置を行うとしても、それでも相応の国民の協力が必要であろう。

- 避難者の把握（一次集合場所及び指定避難所、他市等からの避難者をも含む）
- 要避難援護者等の避難支援
- 避難者の誘導（誘導経路上の連絡所での協働、避難者に対する同行支援等）
- 一次集合場所から避難所への避難実施の統制・指導等
- 残留者の有無確認等

尚、高齢者、障害者等「要避難援護者」にかかる支援については後述する。

#### (エ) 救援

- 避難所の運営等（避難所管理運営全般、管理業務、警戒・安全確保）
- 避難所における各種業務運営（炊き出し、入浴、保健・衛生・治療等）
- 救援物資等の管理・仕分け等

#### (オ) その他

- 避難後の市中警戒・見廻り等
- 児童・生徒等の避難に関する支援

### (3) 協働の対象（者）について

#### ア 協働対象者の分類

国民保護法において、協力を期待・想定している対象は、「自主防災組織やボランティア」である。また、「公共的団体」をも協力対象として想定されている。

一方、国民保護法には規定されていないが、国民保護等に協力する NPO 法人や災害救援を目的の一つとして団体をも誕生し、逐次に活動しつつある。また既存の OB 会等がその経験を活かして協力しているものもある。又、民間団体が大規模災害時には所要の協力を行っている事例もあり、これらも時と所を得れば活躍を期待できるのではなかろうか。

これらは夫々特性が異なり、協働分野も時期も、能力をも様々であるのでグルーピングして分析した方が望ましく、便宜的に以下のように分類した。

第一分類：自主防災組織

第二分類：ボランティア

第三分類：公共的団体

第四分類：危機管理経験者または団体

第五分類：民間関係団体

イ 第一分類：自主防災組織

(ア) 自主防災組織とその役割について

自主防災組織とは、災害対策基本法に規定されている住民の隣保協働の精神に基づく自発的な組織であり、市町村が育成することとされている。

自主防災組織は、その名の通り当該コミュニティにおける共助のための組織である。初期消火や共同・集団避難、要避難援護者等の支援、負傷者等に対する第一次救命措置等が主たる事項であろう。

(イ) 自主防災組織の問題点と解決方向等

自助・共助を主とせざるを得ない大災害や国民保護を要する事態における自主防災組織の果たすべき役割は極めて重且つ大である。然しながら、自主防災組織が実効性を挙げるために、組織率の向上、訓練への積極的参加と質の向上、自主的活動の促進等課題が多い。

自主防災組織の活性化を通じて地域コミュニティの復活が喫緊の課題であり、読者諸氏にも、これら活動への積極的参加・取組みを期待したい。

ウ 第二分類：ボランティア

(ア) ボランティアの活動内容等

実に様々な活動に従事しているが、総務省消防庁の災害ボランティアのデータベースによれば、①清掃・片付け作業 ②救護・救援活動 ③ボランティア・センター支援 ④給食・給水 ⑤高齢者・要援護者の介護 ⑥心のケア、幼児・子供のケアの比率が高い。

(イ) ボラセンの運営

ボランティアは、一般的に言えば、その個々人の能力、活動開始時期や活動期間及び活動希望地域や活動内容等が区々であり、災害対処や被災者等支援等におけるニーズと必ずしもマッチングするとは限らない。

ニーズの質と量を把握し、適格なボランティアをスムーズにマッチングさせることは言うは易く、行うは難しと云えよう。従って、運営主体となる機関や団体はその運営に関してノウハウを積み重ね、多くの善意が無にならぬようにする必要があろう。このため、運営要領等に関するマニュアルの整備が必要である。

何れにしろ、NPOやOB諸氏の経験が活かされる筈である。

#### エ 第三分類：公共的団体

都道府県または市町村の区域内的の公共的団体は、対処基本方針が定められたときは、知事（市町村長）その他の執行機関が実施する国民保護のための措置に協力するよう努めることとされている。

#### オ 第四分類：危機管理経験者または団体

##### （ア）危機管理経験者活用の必要性等

警察官、消防官（吏員）、海上保安官及び自衛官のOBは、その長年の勤務経験により、危機管理等に掛かる業務について、一般国民より概して高い識見を有している。また集団行動に慣熟し、規律性も高く、危機管理の勘所も押さえており、既に退職もしているので危機の相当早い時期から運用し得る可能性もあり、且つ現在では夫々ある程度の陣容を確保できる可能性もある。これらOBを単なるボランティアの一員として運用するよりは、より能力を発揮し得る場において団体として活用できれば国民保護措置の実効性も相当高まるであろう。隠れた人材の新たな活用と言えよう。

##### （イ）警友会

各警察署毎に警察官OBで組織する警友会が、都道府県には連合会組織がある。細部は割愛するが、警友会と関係行政機関が、緊急事態や（大規模）災害に際して協力する旨の協定を締結している。

##### （ウ）隊友会等

隊友会は県隊友会51（各都道府県1と北海道に5）と地域支部から構成されている。行政との協定等締結状況は次の通りである。

隊友会名	協定相手先	締結年月日	想定事態	協力内容
板橋支部	板橋区	H13・3・18	災害	応急対策業務
愛媛県	愛媛県	H17・11・17	大規模災害	救援支援活動
鳥取県	鳥取県	H18・3・27	緊急事態	国民保護措置、防災業務援助
千歳支部	千歳市	H18・6・13		通信、情報、救護、警備等
京都府	京都府	H18・12・21		国民保護措置、防災業

				務援助
三重県	津市	H19・5・9	大規模災害	情報、自主防災活動、 応急対策業務
	松阪市	H19・9・18		
	伊勢市	H19・12・25		
	四日市市	H20・2・21		
	伊賀市	H20・3・17		

三重県隊友会が、関係5市との協定の中で「応急対策業務」の一環として、「災害対策本部の設営・運営、情報所の設置・運営（地図、状況版、被害状況等の展開等）等を支援することで合意していることは特筆に価する。

C P X等を経験した自衛官の最も得意とするところである。災害対策本部長である市長の状況判断に資する的確な状況を提示できよう。三重県隊友会の意欲的な取り組みに敬意を表したい。

#### (エ) 消防吏員OB及び海上保安官OB

消防関係機関及び海上保安官OBに確認したところ、勿体無いというべきか、警友会や隊友会のような活動は現時点では見られない。

#### (オ) シニアパワーの活用を！

定年退職した人々を中心として、NPO法人、NBCR推進機構及びNPO法人防人防災ボランティアセンター等が設立され、それぞれ独自の活動を実施している。

現在のシニア世代はまだまだ若いし、社会に貢献したいと言う意欲も充分有り且つそれだけの経験とノウハウを持っている。言うならば、国家的財産である。これらの世代をより積極的に活用することが、社会の活性化に直結し、安全・安心の確保にも寄与し、シニア世代の精神衛生上も望ましい。

#### カ 第5分類：民間関係団体

大規模災害に際して民間企業等と行政が各種の支援協定を締結しているが、その概要は次の通りである。同様の活動が国民保護を要する事態においても行われることを期待したい。

##### ① 企業の自主積極的な協力

東海豪雨（2000年9月）時においては、自動車メーカーやホテル等の企業が、協定が締結されていないにも関わらず、いわば「企業市民」として、地域の救援活動等に対し積極的に参加した。

##### ② 帰宅困難者支援

大規模災害発生時に予想される帰宅困難者(首都圏直下型の場合最大650万人と推計)に対する各種支援が計画されている。

③ 八都県市の協定締結

八都県市は、「災害時における帰宅困難者支援に関する協定」をガソリンスタンド（GS）、コンビニ及びファミレス店等と締結している。尚、同様の協定を締結する動きは各地において急である。

④ 自治体と企業との物資(流通在庫備蓄物資)提供等に関する協定

スーパー、飲料・食品メーカー、生協、コンビニ、ホームセンター等が自治体と災害時物資供給の協定を結ぶ動きが加速している。

⑤ 日本アマチュア無線連盟の協力

(6)協働の有効化・促進の為に

協働の有効化・促進の為に次のようなことが必要であろう。

- 関係機関連絡協議会の設立 ○ 協働を目的・狙いとした訓練等
- 各種のマニュアルの整備 ○ 協定等の締結

5 国民保護事態における要援護者支援について

地域や市町村レベルで処置すべき事項であるにも拘らず、具体化が遅々として進捗していないものの一つが所謂「要援護者支援」である。以下それについて略述する。

(1) 災害弱者対策が喫緊の課題

平成16年6月から9月までの台風、梅雨前線豪雨における死者・行方不明者総数128名中半数の64名は65歳以上の高齢者等であった。本事案を奇禍として、高齢者等の所謂災害弱者に対して、如何なる体制を構築して支援を行うかが検討され、政府において種々の取組みがなされた。現在、市町村レベルにおいても計画の具体化が進められている。求められている。

国民保護を要する事態においても、同様の課題があり、災害時要援護者支援の枠組みを活用することになる。

(2) 現状と課題

解決すべき課題が余りにも多いようだが、それらを概述すれば次のとおりである。

ア 災害時要援護者支援の重要性・必要性に関する啓発

市町村レベルにおける避難支援プランの計画作成が遅々として進展しないのは、その必要性や重要性についての住民に対する啓発が不足しているからではなかろうか。

イ 要援護者のリストアップ

「災害時要援護者避難支援ガイドライン」に具体的実施要領が示されているが、市町村の具体的計画作成に必要な要援護者に関する情報を収集し得ず、リストアップすら難航しているのが実態である。

この解決のためには、地域コミュニティの力を活用することが必要であろう。

そのためには、自治会や自主防災組織に対する所要の啓発教育あるいは働き掛けや指導が必要である。

#### ウ 地域コミュニティの協力が不可欠

要援護者に関する情報収集は勿論、個々の要援護者の支援要員の確保においても近隣住民の協力なくしては果しえず、更に要援護者個々に対する具体的な支援要領を記した個別計画すらも策定し得ない。望ましきは、指定された者のみが支援するのではなく、地域全体で要援護者を支え合うという地域コミュニティの積極的な協力気運が醸成されることである。

#### エ 所要の資器材の準備及び個々の援護者に応ずるきめ細かな計画の策定

要援護者の特性に応ずるきめ細かな支援計画が重要である。情報伝達要領、安否確認要領、避難のための所要の資・器材等の準備、携行すべき物品にも夫々に応じた対応が為されるべきである。支援者についても、被支援者の状況を十分に承知し、且つあらゆる状況に対応し得る様な識能を有することが望ましい。

#### オ 要援護者の自助努力の促進

要援護者自力での避難等は困難であるとしても、要援護者自らが実行可能な対応、自助努力を行うことも必要である。

## 6 結言

当NPOは、産声を上げて3年余り、幹部自衛官OB茲にあり、自衛官生活で得たものを社会に還元すべく、老骨に鞭打ってシニアパワーの意気を示すべく頑張っているところである。

論述したような問題意識や課題を解決すべく更なる努力を続けて行きたい。そして、志を同じくする団体が全国各地に澎湃として起こり、それらの全国連携組織が出来る日の来たらんを望みつつ。

現役幹部自衛官諸氏には、これら団体に対する指導と協力・支援を願うものである。尚、紙面の制約も有って意を尽くせなかった面も有り、理解が容易でなかった面も多々あると思われるので、詳細についてはNPOのHPを参照して頂きたい。

( <http://homepage2.nifty.com/teruo3/> ) (了)