

【執筆の趣旨】

国民保護を市民レベルで考える際に、“自分の命は自分で守る”、“自分達の地域は自分達で守る”と言う「自助」及び「共助」と言う理念を確立する必要がある。

災害対応においては、一般的に、自助：共助：公助の比は、7：2：1と言われる。（尚、「公助」とは、国や地方自治体等の公的機関によって「守る」「守られる」ことである。）

然しながら、市民レベルにおいては、武力攻撃事態等や大規模災害と言うような事態には国や行政機関が何とかしてくれる筈だし、個人や地域が対応できることなど極めて少ないのではないかと他の他人依存的な認識があると思われる。

阪神淡路大震災以降、公サービスの受益者としての地位に止まっていた市民が、地域の公的課題の積極的な担い手として登場し地域の活性化等に寄与しつつあるが、国民保護や大規模災害対応に関しては、未だそれは十分ではないと思われる。

本稿はその様な問題認識のもと、国民保護における「自助・共助・公助」とは何か、その具体的事項、(自助・)共助と公助のコラボレーション（協働）の在り方について検討するものである。

1 前言

武力攻撃事態等における国民保護措置と大規模災害等への対応としての防災措置は、共通の措置が多いので、本稿においては防災上の各種施策についても、それらの施策を修正・補完する必要性はあるものの、それらを基本的には応用し得るものとして採り上げている。

2 自助・共助の必要性について

(1) 自助・共助の必要性

武力攻撃事態等や大規模災害が惹起した場合には、被害は広範多岐に亘り、被害の程度も激甚であり、阪神淡路大震災を上回る状況となることは必至である。一方、これらに対処すべき国や地方公共団体等も被害者であり、特に直接・迅速に対応すべき責務を有する市町村等は、人員・装備も限られ、かかる事態に対する訓練やノウハウも必ずしも十分ではない等、その能力には限界がある。

市町村の現況 新座市（15万級都市）の例 職員数 約1,000名 消防団 実員205名 （内女性21名、被雇用者団員74名、自営業者34名、勤務地団員2名、その他） 消防署：埼玉県南西部消防本部（朝霞、新座、志木、和光4市の消防組織） 総勢422名 その内新座消防署：115名
--

他の救助・救援機関も広範囲な対応や他のより重要な任務のために行動しなければならず、住民の救出・救援活動に直ちに駆けつけるという状況にはない。少なくとも最悪その様な状況になることを想定して対応準備する必要がある。

従って、少なくとも公的救援等がなされるまでの間は自らの命は自らが守るとい

う自助、足らざるところは近隣住民同士で相互に共同対応するという共助（自分達の地域は自分達で守る）が必要となる。

(2) 自助・共助の意義

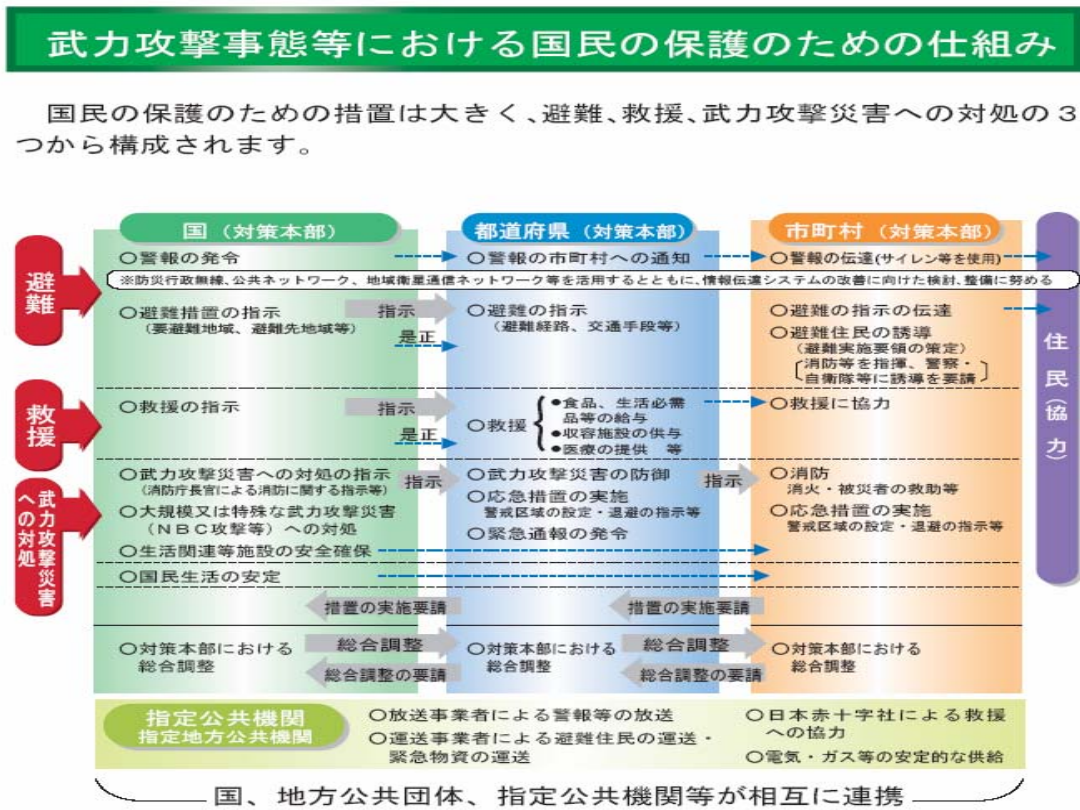
自助・共助が有効になされるならば、被害の極限・軽減が可能であり、じごの復興等も容易である。また、限られた行政機関等の能力をより重要な正面に集中することも出来る。自助・共助がより高まれば高まるほど、重点指向が出来るのは言うまでもない。

自助や共助は、謂わば、武力攻撃事態等対処における市民レベルの戦いであるといっても過言ではない。何も、銃を執って戦うばかりが国家防衛ではないのである。自助・共助は、武力攻撃事態等に我が国が敢然と対処し得るための基盤（ベース）でもある。国民保護措置の骨幹をなすものが自助であり共助であると言えよう。

戦わずして膝を屈しないためにも、市民レベルにおける強固な自助・共助が構築される必要があり、これらと国や地方自治体等が行う所謂公助が協働されることが重要である。これらの全きを得て我が国の平和と安全が確保出来ると言っても過言ではない。

3 国民保護の概要

自助・共助・公助について述べる前に武力攻撃事態等における国民保護措置の仕組みを再確認しておく。要点は下図の通である。



(内閣官房国民保護ポータルサイトから転載)

上図から解るように、我が国の国民保護の枠組みの最も大きな特徴は、国や地方自

治体等を国民保護を担う主体とし、ジュネーブ条約追加議定書に規定されている新たな文民保護組織を創設せず、地方自治体等の役割を補完するものとして自主防災組織等をはじめとする国民の協力を得る事としていることである。

敢えて言うならば、補完すると言うよりも、国民の広範且つ積極的な協力なしには国民保護の措置は機能しないと考えるべきである。

参考：文民保護組織

ジュネーブ条約追加第一議定書第61条には、国民保護に関して「紛争当事者の権限ある当局によって組織され又は認められる団体その他の組織」を文民保護組織と規定し、我が国においては国や地方公共団体、指定公共（地方）機関がこれに相当するとされる。従って、他に新たな文民保護組織を創設することを想定していないのである。

#### 4 自助について(自らの命は自らが守る(家族も含む))

##### (1) 意義

家族を含む自らの命は自らが守ると言う「自助」の必要性は既述の通である。「自助」の為になすべき事項は、① 被害の極限と安全の確保のための措置や行動、② 非常時への事前準備として処置しておくべき事項、③ 事態発生に際し整齐と行動するための平素からの措置等即ち国民保護計画の所要事項の承知やそれらに関する家族間の認識の統一等がある。

##### (2) 自己防護(応急救護処置等)と家族防護

###### ア 初期的対応行動の基本

ある事態が惹起した際の個人等が直ちに行う「初期的対応行動」の如何が、人命や被害の極小化に極めて大きな影響を及ぼす。従って、武力攻撃・テロや災害から身を守るための原則的な初期的対応行動を機を失せず実践しうるようにしておくことが肝要である。即ち、惹起した事態に応ずる対応行動の原則を承知することが必要であり、それらを列記すれば以下の通りである。

- 先ず、如何なる事態が起ころうともパニックに陥らぬように沈着冷静に行動し、状況を確認することが必要である。己や家族の安全を確保し、それを次第に近隣住民に広げつつ、避難・退避等の指示に従って整然と行動することが必要となろう。
- 急な爆発対応：低い姿勢、頭部保護、退避、誘導
- 火災等：初期消火、他への周知、脱出時期の判断、
  - \* 有毒ガス対策＝口鼻をタオル等で覆う、低い姿勢、酸欠防止
- ビル火災等：非常口事前確認、下の階へ退避、EV不可
  - ※ 煙は火より怖い（有毒ガス、猛スピードで急上昇）
- 地下街等：非常口確認、パニック不可、非常口等への殺到、回避、低い姿勢、壁伝い、指示に従う
- 瓦礫内閉じ込め等：鼻口覆う。大声は最後の手段、配管等叩いて位置通知  
体力温存
- 飲料水異変：五感によるチェック、止むを得ざる場合：動物や昆虫でチェック
- 空気異変：嗅覚や呼吸器の感覚、臭い、頭痛、異臭、目眩、吐き気、虚脱感、痺れ、くしゃみ等々
- 救急の原則： ショックの防止、気道の確保、止血

- 武力攻撃等：目標域から離隔、避難、止むを得ない場合屋内避難(中央部)
- 弾道ミサイル等：屋内避難の場合（中央部、エアコン等停止、目張り等）  
屋内退避不能時：建物等の陰に
- N B C：風上 or 屋内避難、除染、飲食回避、専門機関の診断

#### イ 常時携帯が望ましいグッズ

緊急処理事態は十分なウォーニングタイムがないのが通常であり、地震も同様である。このような事態にも最小限対応出来なければならない。このため、常時携帯することが望ましいグッズとして推奨されているものに次のような物がある。  
カード型携帯ラジオ、携帯型ホイッスル、帰宅支援地図、コイン型ティッシュ等

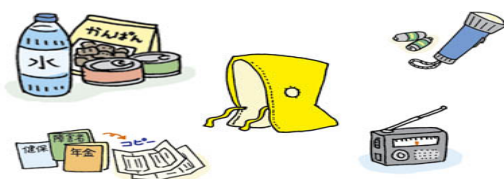
### (3) 事前に準備しておくべき事項

#### ア 非常持ち出し物品等の準備（各種グッズあり）

地域や公的支援が得られるまでの間、自らの命は自らが守らなければならない。そのために非常時の持ち出し物品等として次のような物が列挙されている。

- ① 国民保護に関する内閣官房の啓発パンフレットには、  
携帯用飲料水、食品(カップめん、缶詰等)、貴重品、パスポートや運転免許証、緊急用品、ヘルメット・防災頭巾、軍手、懐中電灯、衣類、下着、毛布、携帯ラジオ・予備電池、マッチ・ローソク、使い捨てカイロ、ウエットティッシュ、筆記用具
- ② 非常持出品～避難の時に持出したい品として、あるHPでは  
【貴重品】－多少の現金、健康保険証、年金手帳、障害者手帳。  
【照明】－ライト（懐中電灯）と予備の電池。  
【携帯ラジオ】－情報の入手  
【救急セット】－包帯、傷薬、鎮痛剤など。特に常用している薬は忘れずに。  
【衣類】－下着、上着、タオルがあると便利  
【食料】－乾パン、缶詰など、調理しなくても食べられるもの。飲料水も忘れずに。  
【防火ずきん、ヘルメット】
- ③ ベターなものとして  
携帯電話充電器、簡易トイレ、サバイバルシート、万能ナイフ、給水袋、レジャーシート、軍手、カイロ、ロープ、マスク等

近年の防災意識の高まり等を受けて各種・多彩なグッズがある。季節的なものをも考慮し、家族の特性等に応じ所要の物を揃えと共に、定期的に点検し、更新すべきものは適宜更新する必要がある。



#### イ 所要物資等の備蓄

総務省が策定したガイドラインによる「家庭で保有・備蓄すべき量に関する考え方」は次の通りである。本ガイドラインは大規模災害に関連するものであるが、国民保護事態にも適用できよう。但し、事態の規模等によっては長期化することも考えられるので、柔軟に対応する必要がある。

- ① 災害発生時の非常持ち出し品の準備と避難生活の為に3日以上分の物資備蓄を推奨。また、住民組織による共同備蓄・調達が望ましい。  
(数日間自足のために：飲料水9L、ご飯4～5食、ビスケット1～2箱、板チョコ 2～3枚、缶詰2～3缶、下着 2～3組、衣類 等)
- ② 事業所においては、就業時間中の被災を考慮し、従業員が自宅に戻ることが可能となるまでに必要な食料・飲料水の備蓄が望ましい

#### ウ 安全点検と対策

家庭や身の回りの安全点検を行い、危険対策を事前に実施することは被害局限のために必要である。

#### エ 初期消火

初期消火の重要性は言うまでもない。スイス連邦政府編の民間防衛には、「消火作業においては最初の数分間が勝負である」と初期消火の重要性を強調している。

初期消火が出来るように消火器の準備と取扱いに習熟する必要がある。

### (4) 家族会議等による所要事項の確認

- ア 常日頃から、家族会議等により、各々の役割分担、指定されている避難場所等の確認及び緊急時の家族との連絡方法等を話し合っておくことが重要である。

#### イ 避難について承知しておくべき事項

学校や事業所における避難は、基本的には学校・事業所毎にまとまって行うことが必要である。時間的余裕がある場合には、保護者に連絡して保護者と共に行動させるが、保護者が職場に居るときや時間的余裕がない場合には、学校の管理下で学校職員とともに行動する。

企業等の避難者は、状況にもよるが、国民保護の重要な協力者として避難先地域や要避難地域において活動の主体になることが期待されている。

従って、各人毎の事態や時間に応ずる避難要領等を考慮して家族間の連携・連絡の確保について検討しておくことが必要である。

#### ウ 安否確認について

家族の安否確認の手段としては、災害時伝言ダイヤル等の既存の各システムのほか、国民保護における安否確認システムが構築されるので、それを活用する事になるが、それらに頼ることなくお互いを確認し得るように処置することが肝要である。

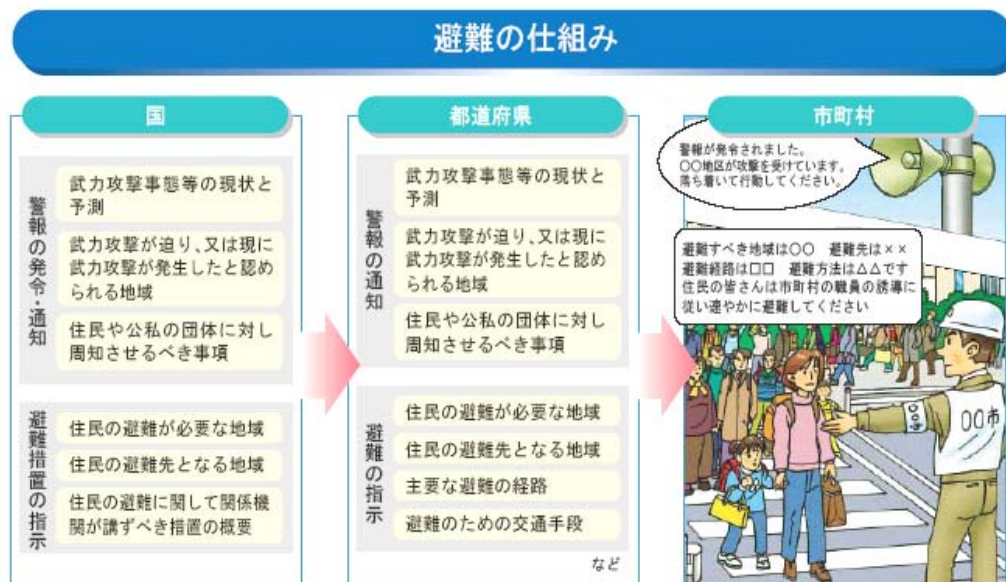
### (5) 避難計画等の承知・確認

#### ア 避難の概要

いざと言う場合に何処にどの様に避難すべきなのか等に関する計画を承知してお

くことが重要である。避難に関する基本的な仕組みは下図のとおりである。

事前に承知し得る事項とその時の情勢により J-ALERT 等により示される事項があるので、それらを正確に理解し、且つ他の者に周知させることが肝要である。



(内閣官房国民保護ポータルサイトから転載)

A市の避難指示(計画)の概要(表形式で示す)

要避難地域 (対象人員)	一時集合場所及び 集合完了時刻	避難の手段等	避難経路	避難先地域
A地区 ( 人)	A小学校グラウンド、 〇日〇〇時を目途に	バス〇〇 台に分乗	国道〇号線 ～ 県道〇号線	B市〇〇中 学校
B地区	同上		(略)	
C地区	B公民館〇日〇〇時			
D地区	(略)			
E地区	(略)			
F地区	(略)	列車(A 駅〇〇時 発)	〇〇線	
G地区	(略)			
H地区	H公園〇日〇〇時			
I地区	直接〇〇駅に〇〇時			

- 避難にあたり必要な事項として指示される事項
  - ① 携行品 ②服装 ③避難から離脱した場合の緊急時の連絡先 等
- 避難に関する指示には、市町村職員の役割分担、残留者の確認について、要支援者の避難誘導等も含まれる。

イ 避難誘導における留意事項

- ① 各種の事態に柔軟に対応した避難計画の修正と実施
- ② 避難経路上に設置した「**現地調整所**」による情報の収集・提供及び所要の調整
- ③ 住民に対する所要の情報のタイムリーな提供、重要情報の速達



④ 安全且つ一定程度規律ある避難誘導

5 共助

(1) 意義

「自分達の街・地域は、わが手で守る」と言う共助は、即ち自分を守ることでもある。自分一人で対処できない時には、地域の近隣住民による助けが必要となる。

国民が国民保護や災害対応に協力する方法としては、地域の一員やボランティア等、市民個人として協力する方法と、NPOや特定の組織や任意団体として協力する方法があろう。これらは夫々が地域力の重要な構成要素である。

個人として或いは、NPOや自主防災組織(会)等の力が結集された地域としての「総合力」が発揮されてこそ地域を守ることが出来る。

(2) 国民の協力が期待されている事項等

避難、救援、武力攻撃災害の最小化にかかる措置を国、都道府県、市町村が実施するが、これらの措置が実効性を持つには国民の協力が不可欠である。特に文民保護に携わる特別な組織を創設することを想定していない我が国の法体系では、国民の協力が重要である。

ア 国民の協力にかかる法的枠組み

(ア) 災害対策基本法(住民等の責務) 第7条

地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

(イ) 国民保護法 (国民の協力等) 第4条

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。

2 前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない。

3 国及び地方公共団体は、自主防災組織及びボランティアにより行われる国民の保護のための措置に資するための自発的な活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない。

イ 国民保護法に規定されている協力事項

法では国民に協力を要請できる場合として次のような場合が想定されている。

- ① 避難住民の誘導への協力(法70条)
- ② 救援への協力(法80条)
- ③ 消火、負傷者の搬送、被災者の救助等への協力(法115条)
- ④ 保健衛生への確保への協力等(法123条)
- ⑤ 避難に関する訓練への参加(法42条3項)

ウ 直接的協力事項

上記の協力事項等を具体化すれば、

- ① 警報伝達(近隣住民等への周知徹底、特に情報弱者への確実な伝達)
- ② 避難・誘導(集団避難、自力避難困難者に対する支援、残留者の確認)
- ③ 避難所の開設・運営(管理運営の主役)
- ④ 救援: 捜索・救助活動(救助、案内、情報提供 etc)
- ⑤ 物流管理(救援物資等の管理、保管、仕分け、登録等支援)

- ⑥ 安全及び救急（負傷者等の救急救命、所要の機関への連絡・搬送等）
- ⑦ 消火活動
- ⑧ 被災状況等の報告・通報

#### エ 間接的協力事項

国民保護法等に明確に間接的協力事項として規定されている訳ではないが、国民保護措置の一環として措置される事項を遵守することは間接的な協力事項と云える。以下、国民保護措置として住民の行動等に直接・間接に関連する事項を述べる。

##### (ア) 立入制限区域・警戒区域

- ・ 設定する場合：住民の生命・身体に対する危険防止のため、立入の制限若しくは禁止又は退去させる必要がある場合
- ・ 立入制限区域：都道府県公安委員会設定
- ・ 警戒区域：市町村長（知事も緊急の場合は設定可能）
- ・ 処置：住民への周知、標示、交通規制等
- ・ 違反者：30万円以下の罰金又は拘留

##### (イ) 退避指示

- ・ 場合：武力攻撃災害が発生し、または発生する恐れがある場合において、緊急の必要があると認める時に発令
- ・ 発令者：市町村長又は知事等
- ・ 退避：屋内退避 or 移動による退避
- ・ 措置事項：周知、交通規制等

##### (ウ) 特定の措置が発せられた場合

武力攻撃に伴う被害最小化のために、特に重大な影響を及ぼす可能性の高い武力攻撃事態に対応するため次の共通的措施を行う他、4つの事態（危険物質等、石油コンビナート、原子力災害、NBC）毎の特定措置を実施する。

a 共通的措施事項は次の通りである。

- ① 兆候の通報及び警報・緊急通報の発令 ② 国や地方公共団体：所要の措置
- ③ 生活関連施設等の安全確保のための応急措置（立入制限区域等の設定、施設の安全確保措置）を行う他、

b 4つの事態に応ずる特定措置を列記すれば以下の通りである。

###### (a) 危険物質等

- ① 既存法令に基づく規制措置
- ② 取扱者に対し取扱所の使用の停止又は制限、製造等の一時禁止または制限、所在場所の変更又は廃棄等

###### ③ 警備の強化

###### ④ 管理状況報告

###### (b) 石油コンビナート等

###### ① 既存法令に基づく措置

- ② 使用の一時停止または制限、製造等の一時禁止または制限、所在場所の変更または廃棄等

###### ③ 警備の強化、管理状況報告

###### ④ 施設の安全確保のための応急措置



(c) 原子力災害

- ① 避難の指示等
- ② 緊急通報の発令、退避の措置
- ③ 住民：指示に基づき安定ヨウ素剤の服用
- ④ 汚染食料品に対する出荷規制・摂取制限

(d) NBC 攻撃

- ① 緊急通報の発令、退避の指示
- ② 必要により警戒区域の設定
- ③ 健康被害防止のための注意喚起
- ④ 汚染拡大の防止のための措置

例えば●飲食物等の移動の制限・禁止等、●水の使用また給水の制限または禁止、  
●交通の制限または遮断

(3) 避難を確実にを行うための共助等

ア 警報や避難指示の周知・伝達

武力攻撃事態等・緊急対処事態が惹起した場合には、国の対策本部長から所要の警報が J-ALERT 等により国民に伝達され、また所要の避難に関する指示等が防災行政無線やその他の手段を持って住民に周知徹底される。

この際、情報弱者等に対する所要事項の確実な伝達を期す為、近隣住民相互または自主防災組織等により確実な周知に努める必要がある。

イ 要避難援護者に対する措置

避難は国民保護措置の骨幹をなすものである。要避難者全員が、安全且つ整齐と避難できなければならない。この際特に要避難援護者に対する特別の配慮が必要である。

入院患者、老人施設入居者、障害者、高齢者或いは要介護支援者等の避難が確実に行われるように、関係機関と密接な調整・連携を行う必要がある。

国民保護における避難に際しても、「災害時要援護者登録制度」を活用して確実性を期す必要がある。

要避難援護者等に対する具体的な措置事項は、

- ① 平時においては、援護者の視点からの施設等点検及び改善及び当該本人の能力向上
- ② 地域における具体的な支援体制の確立（連絡要領、支援担当、予備手段、意思の疎通、福祉部局による支援班の設置、関係機関と連携した情報提供、各人毎の避難支援プランの作成等である。

平成7年に策定された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」によれば、要援護者の把握・共有を得るために次のような方式が考慮されている。

個々人の事前同意を得る同意方式、希望者を募る手上げ方式及び個人情報に関する規定に基づき審査会等の手続を経て要援護者を決定する共有情報方式がある。

ウ 残留者の確認等

避難の指示にも関わらず、意識的に残留を意図する者が少なからず存在する可能性を否定できない。避難を強制できないとすれば近隣住民等による粘り強い説得を行って全員を避難させることが必要である。

#### (4) 一次救命処置（BLS）の確実な実施

一次救命処置（BLS: Basic Life Support）とは、発生現場での救命処置のことで、これを早期に行うことによって救命率を飛躍的にあげることが可能である。逆に心臓停止から3分が経過すると死亡率は50%を超える。

発生後の一次救命処置は、以下の順序で行われる。

- ① 早期通報、② 早期心肺蘇生（人工呼吸&心臓マッサージ）、③ 早期除細動、④ 早期病院搬送（救急隊員への引継ぎ） この順序を、救命の鎖と称する。

#### (5) ボランティアについて

##### ア ボランティアの意義

阪神淡路大震災時には全国から多くのボランティアが救援に馳せ参じ（3ヶ月で延べ117万人）、平成7年（1995年）ボランティア元年とも言われ、政府は1月17日を「防災とボランティアの日」と定めている。

その後全国各地における災害時には多くのボランティアが参加し、被災者から多大の感謝を捧げられている。ボランティアは、自主性、社会性、無償性、創造性の4原則のもとに活動してはいるものの、個人や少人数のグループ単位での参加が殆どであり、そういう意味において基本的には組織化されていない。また、その善意にも関わらず能力等にばらつきもあり、需要と供給のミスマッチも起きやすく、且つ地域的にも偏在する可能性もあり、何よりも活動基盤上の制約も多いと言わざるを得ない。

##### イ ボランティアへの期待事項等

災害時にボランティアが担ってきた役割は、①救出、救護 ②危険度調査活動 ③救援物資仕分け ④輸送活動 ⑤避難所生活支援活動 ⑥ボラセン運営支援 ⑦復旧・復興活動等である。

国民保護事態においては危険度等を勘案して、実行可能な各種の活動をお願いすることになる。このため、ボランティアが活動する場合においては、それを受け入れる行政側との密接な連携調整が必要となるが、詳細については後述する。

##### ウ ボランティアバンクへの登録について

国民保護措置実施に必要な人材の確保は重要である。如何なる人材が必要となるのか、予見し得ない現状ではより多彩な知見やノウハウを有する数多くの登録が必要である。

#### (6) 自主防災組織等

防災は言うに及ばず、国民保護事態においても大いなる活躍が期待されているのが自主防災組織（自主防災会）である。その概要等は以下の通である。

##### ア 法的根拠

災害対策基本法において市町村長が自主防災組織の育成責任を有しており、基本的には町内会や自治会等の通常の地域コミュニティを核又は単位に組織される。

##### イ 位置付け

住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織であり、市町村の補完組織ではない。行政と個人の隙間を埋める共助組織と考えるべきだろう。

##### ウ 組織率

全国世帯数の約60%、埼玉県：65.2%(H18/4/1現在)、新座市：58団体  
高いと言うべきか意外に低いと言うべきか議論のあるところではあるが...

エ 自主防災組織の役割

期待されている役割には次のようなものがある。

(ア) 平時：防災知識の普及啓発、地域内の安全点検、防災訓練

(イ) 有事：初期消火、救出・救助、情報の収集・伝達、避難誘導、避難所の  
管理運営

オ 一般的な組織

自主防災組織の一般的な組織は、①情報班、②消火班、③避難誘導班、④救出救  
護班、⑤給食給水班 ⑥本部班であり、夫々の役割が明示されている。

カ 自主防災組織が内包する問題点等

① 住民の自発性を基礎としないため住民の関心希薄

② 町内会・自治会を母体：活動低調

③ 期待されるべき事項と実態との乖離

④ 役員等の高齢化、リーダー不在

⑤ 資器材不足、資器材切り替え困難

⑥ 活動や訓練のマンネリ化・低調

キ 活性化のために

(ア) 他組織との交流

(イ) 自主防災組織リーダーの育成・研修

(ウ) 自主防災便り等の発刊による住民啓発

(エ) 逐次に実効性ある訓練の創意、実施・累積

参考【阪神淡路大震災時における人命救助の実態】

各種のHPに記載されている人命救助の実態（推計）によれば、

① 神戸市における要救助者のうち約5%を消防団、約85%を一般住民  
が救出

② 自力脱出困難者約35,000人のうち77%を近隣住民

③ 神戸市東灘区の人名救助救出者割合： 自主防災組織等 72%、  
自衛隊 14%等

● 消防団の救出した人々の生存率88%、消防隊の場合：73%

● 人命救助における近隣住民、自主防災組織の役割は極めて大であり、  
且つ生存率も高かった。

(7) NPOさいたま国民を守る会（詳細は省略する）

ア 意義：国民と行政の隙間を埋めるべく、日本初の国民保護を目的としたNPO法人

イ 組織：本部、埼玉県の広域行政組織に連携した地域本部及び市町村支部

ウ 会員：正会員、賛助会員のほか登録会員（趣旨に賛同し、有事に協力する者）で  
構成 会員数 312名（平成19年8月末現在）

エ 平時の活動：啓発活動（機関紙の発刊や講演会等）

オ 有事の活動：県の夫々の行政レベルに対応して危機管理経験者としての知見を持つ  
て協力（細部については未定或いは今後の調整）

カ 身分証明書の携行及び特殊標章を装着

キ この種NPO法人の設立が各地で見られ、将来的には全国協議会的なものを設立し得れば望ましい。



(ジュネーブ条約で装着することとされている特殊標章)

#### (8) 地域総合力の向上

自助・共助はいわば地域の潜在能力である。都市部におけるコミュニティの崩壊が叫ばれて久しい。戦後の曲解された個人主義の蔓延、公的意識の希薄化、隣人や地域に対する無関心層の増大等が、日本の良き伝統であった地域コミュニティの崩壊に繋がったのだろう。既述の如く、大災害や国民保護を要する事態等における共助の役割は極めて大なるものがある。平素の地道な自治会活動、PTA活動、防犯活動等を通じて、喪われつつある地域の復興・再生を図ることが必要である。即ち、地域コミュニティの復活が喫緊の課題である。

### 6 公助

#### (1) 範囲

国や地方公共団体及び指定公共機関等の公的機関は、法律によって災害対策や国民保護のための措置を行う責任を有している。本稿においては、それらの実態や能力向上策について概観する。

#### (2) 消防団

非常勤の特別職の地方公務員である消防団は、全国に3,500ほど組織され、その地域密着性、要員動員力、即時対応力から災害対応や国民保護等において大いに期待されている。

消防団には次のような事項が期待されている。

- ① 警報や避難方法の住民への伝達
- ② 避難住民の誘導
- ③ 武力攻撃災害等への対処(消火作業、消防警戒区域の設定、常備消防の活動支援、負傷者の応急手当、被災情報の収集等)

このような重要な役割が期待されている消防団ではあるが、常備消防の進展に伴い逐次に団員数が減少し、現在では100万人を割り込んでいる。また、団員の高齢化(現時点の平均年齢38歳程度)、基幹団員の減少と機能団員の増加(女性団員の増加、被雇用団員の増加等)等の課題があり、且つ団員確保も困難となりつつある。

何れにしろ、平素においては地域の防災等のリーダーでもあり、国民保護事態における消防団の果たす役割の重要性に鑑みても、更なる活性化を図らなければならない。

#### (3) 地方自治体

##### ア 地方自治体等の危機管理能力向上

平時行政を主とする市町村の所謂有事における危機管理能力を高めることが必要であり、この為には、①初動対処体制 ②通信体制 ③関係機関との連携体制 ④訓練 ⑤危機管理経験者の活用 等が必要である。①から④は言わずもがなであるので、

割愛する。

#### イ 物流管理

地方自治体等に届けられる大量の救援物資を如何にスムーズに捌く（さばく）かが重要である。阪神淡路大震災においては、交通ターミナルに救援物資が大量に滞留したので、急遽陸上自衛隊の部隊を急派して対応させた事例がある。新潟中越地震でも同様事例が惹起した。

このため、緊急物資等管理システムの構築が検討されている。

#### ウ 地方公共団体の備蓄に関する考え方

国家としても地方自治体としても国民保護事態や大規模災害に対応するための公的備蓄を行う必要がある。大規模災害等に対応するための“地方公共団体における備蓄に関する総務省のガイドライン”は次の通りである。本ガイドラインは、国民保護事態においても参考にし得るだろう。

##### (ア) 市区町村と都道府県の役割分担の明確化

市区町村及び都道府県は、物資の備蓄・調達に関し、あらかじめ協議して役割分担を明確にするとともに、住民・事業所等に対し、公的備蓄の役割（範囲）を明示することが望ましい。

##### (イ) 公的備蓄のあり方

公的備蓄に関しては、以下の3点に留意して検討することが望ましい。

- ・最低限、災害時の応急対策要員用の物資等については備蓄・調達体制を確保する。
- ・住民・事業所等では備蓄・調達しにくい物資等について備蓄・調達体制を確保する。
- ・災害時要援護者の避難生活に必要な物資等について備蓄・調達体制を検討する。

##### (ウ) 流通在庫備蓄のあり方

地方公共団体の公的備蓄を流通在庫備蓄で補う場合は、あらかじめ民間事業所等と協定等を締結することが望ましい。

このガイドラインに基づき企業との協定が締結されている。

#### エ 危機管理経験者の地方自治体での活用

地方公共団体の防災等の業務に対し、自衛官としての経験や知見を活かした協力を行うことは相互連携強化及び地方公共団体の能力向上のために重要である。この為、必要な知見を有する退職自衛官が地方公共団体の防災部局に再就職している。

平成18年9月末現在、非常勤職員を含みその数は108名である。（41都道府県庁、59市区町村役場）

#### (4) 自衛隊等の国民保護における役割等

##### ア 基本的考え方

自衛隊は、武力攻撃事態においては、主たる任務である武力攻撃の排除を全力で実施すると共に、国民保護措置については、これに支障の生じない範囲で、住民の避難、救援の支援や武力攻撃災害への対処を可能な限り実施する。

イ 自衛隊の行動として、新たに「**国民保護等派遣**」が新設された。

##### ウ 国民保護措置の概要

- ① 住民の避難：情報の収集・提供、誘導・運送
- ② 救援：人命救助を中心に生活支援関係の措置
- ③ 武力攻撃災害への対処：被害状況のモニタリング、人命救助、被害の拡大防止

## 除染等、安全確保支援

### エ 自衛隊と関係機関の連携協力体制

- ① 協議会委員たる隊員を通じての連携
- ② 地方公共団体の対策本部会議への参加
- ③ 地方組織の改編による一層の連携の確保(方面総監部、地方協力本部)

## 7 自助・共助・公助の協働

### (1) 協働の意義

自助も共助も公助も、そのみでは万全であるとは言い難い。夫々が十全に機能し且つそれらが有機的に連携しあってこそより大なる効果が得られ、安全・安心が確保できるはずである。それらは相互に補完的であるばかりではなく、相乗的でなければならない。

自助・共助そして公助が相互に連携すると言うよりもより効果的に夫々が機能し相互作用によってより高い効果が得られる協働（コラボレーション）が必要である。

本項においては大規模災害の場合に実施され或いは期待されているコラボレーションの事例を概説する。本項で紹介する事例をそのまま国民保護を要する事態に適用し得ないかも知れないが、同様趣旨の活用が望まれる。

### (2) 人命救助段階における住民との連携について

阪神淡路大震災時の近隣住民等による救助率が高かったことは既に述べたが、その救出能力には当然限界があり、自衛隊や警察・消防等の専門的な識能や資器材を有する捜索救助機関による救助を待たねばならぬことも多かった。

阪神淡路大震災時に捜索救助活動に任じた陸自部隊の経験によれば、行方不明者に対するきめ細かい情報の提供がなされたケースでは迅速な救助活動が実施できたと云う。一方、その様な情報もなく、指定された捜索地域を虱（しらみ）潰しに捜索した場合、捜索がもう少し早ければ助かった命も、残念ながら間に合わずに助からなかったというようなケースもあったやに聞いた。

即ち、迅速な人命救助活動のためには、地域の方々からの行方不明者に関する“きめ細かい情報提供”が不可欠である。“何処に〇〇さんが所在する筈”との確定情報や“あそこには誰も居ない筈”等の否定情報が捜索救助機関に提供されれば、迅速な捜索救助活動が可能であり、その分生存率が高まる。

### (3) ボランティアと行政との連携

#### ア ボランティアに期待する事項と限界

ボランティアは、多彩なる技能者集団であり運用の宜しきを得ることができれば、大なる成果を期待できる。然しながら、危険との隣り合わせ、未組織化、活動基盤の脆弱性等の課題もあり、行政との密接な連携によりこれらの弱点をカバーし、多くの善意を活かすことが必要である。

ボランティアの問題点として、ボランティアの需給調整が必要であるということがある。これらを克服するためにボランティアセンター（通称ボラセン）が必要である。このボラセンが効果的・効率的に機能し得るように専門的知識やノウハウを有するコーディネーターが不可欠である。

#### イ ボラセン

##### (ア) 一般的な役割

ボランティア活動の拠点としてボランティア活動を希望する団体や個人とボランティアを必要とする団体や個人の橋渡し等の事業を行う。

主要な業務は次の通りである

- 相談・紹介・仲介・登録
- 情報収集・提供：講座や活動に関する情報提供
- 講座・研修などの開催
- イベントなどの開催
- 活動者への支援：活動者研修会や活動費の助成など
- ボランティア保険の受付
- 器材・会場の貸出：ボランティアルーム、福祉教育教材、イベント用品など

#### (イ) 国民保護事態におけるボラセン

現在のボラセンの設置主体は、社会福祉協議会、民間団体、大学等と多彩である。国民保護事態においては、市町村等の行政がイニシアティブを執って救出・避難・救援活動等を実施することから、ボランティアのニーズ元ともなる。そういう意味では市町村そのものがボラセンの役割を果たすべきであるが、ノウハウの問題や人員の問題もあり対応できないのが実情であろう。従って、市町村等の総合調整の下、ボラセンの運営を、ノウハウを有する（複数の）団体等に委託することになるのではないかと考える。

殺到する（と期待したいが・・・）ボランティアと多種多様且つ膨大なニーズとの調整は困難を極めるだろう。ボラセン運営団体との間で所要の協定締結や訓練の実施により確固としたシステムを作り上げることが必要である。ニーズが無くなった頃にボラセンがやっと機能するようでは多くの善意が無になる。

#### (4) 都市間或いは、企業や団体との協力

大規模災害を想定して、都市間協定（ある都市と都市との間で有事援助に関して結ぶ協定）や民間団体との協定或いは民間企業との協定等が逐次に締結されつつある。これらは大規模災害を想定しているものであり、国民保護の場合に同種協定の締結の可能性について検討し、可能なものから具体化を図らなければならないものとする。

以下次のケースについてその概要を述べる。

- ①企業と地方自治体の物資提供に関する協定
- ②帰宅困難者支援に関する協定締結
- ③企業消防による協力
- ④ハム連盟による情報提供等の協力

#### ア 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、協定が締結されていないにも関わらず、幾つかの企業がいわば「**企業市民**」として、地域の救援活動等に対し積極的に寄与した。自分の企業の従業員に対する支援とは別に地域の救援活動に協力したのである。

災害時に自治体の手を煩わせないことが地域への最大の貢献であるというのが当該企業の認識であったと報告書は述べており、このことにより自治体は他の被災者救援等が可能となったと、その意義を認めている。

調査結果に示された協力内容等は次の通である。

- ① 自動車メーカー：・工場周辺の災害ゴミの撤去を優先、



- ・ゴムボートでの住民救助
- ・救援物資の供給
- ② スーパーマーケット：・店舗屋上の駐車場を周辺住民の自動車の避難場所に開放
  - ・食料品等、商品の値引き販売
- ③ カレーチェーン店：・移動販売車によるカレーの提供
- ④ ホテル：・ロビーと宴会場を帰宅困難者に開放（冷水、朝食としておにぎり、漬物、お茶を提供
- ⑤ 飲料メーカー：・被災者への飲料（商品）の提供
- ⑥ 飲料メーカー：・飲料水（商品）の提供、ボランティアの派遣
  - ・地域住民への駐車スペースや避難場所の開放 等
- ⑦ 自動車メーカー：・取引先への物資・復旧要員の提供
  - ・ボランティアの派遣 等
- ⑧ 自動車部品メーカー：・ボランティアセンターへの資金提供
  - ・ボランティアの派遣
  - ・ボランティアへの電源等必要物資の提供

#### イ 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。

その主なものは、

- ① **帰宅困難者支援場所**の指定  
帰宅困難者の一時的な避難と円滑な帰宅支援のために指定
- ② **帰宅支援対象道路**の指定：徒歩による帰宅を支援するため都内の幹線道路16路線を帰宅対象支援道路に指定し、2キロ以内に帰宅支援ステーションを設定
- ③ **帰宅支援ステーション**の設定：帰宅支援対象道路から2キロ以内の以下の施設及び協定を締結した施設を帰宅支援ステーションとして指定する。

期待されている役割は水道水やトイレを提供、ラジオやテレビ等で知り得た情報の提供、近隣の避難場所の情報提供であり、経費は、当該事業者が負担する。

また、本協定に賛同した店舗は、「災害時帰宅支援ステーション」と呼称し、「災害時帰宅支援ステーション」ステッカーを店舗の入り口等、利用者の見やすい位置に貼付することとなっている。

都管理下の都立高校、都税事務所の他、集配普通郵便局、ガソリンスタンド、コンビニ等が指定されている。



（「災害時帰宅支援ステーション」のステッカー）

参考事項

- 1 震災時帰宅支援マップ（市販）  
（首都圏版、630円）
- 2 東京都制定「帰宅困難者心得10ヶ条」
  - ① あわてず、さわがず、状況確認
  - ② 携帯ラジオをポケットに
  - ③ つくっておこう帰宅地図
  - ④ ロッカー開けたらスニーカー（防災グッズ）
  - ⑤ 机の中にチョコやキャラメル（簡易食料）
  - ⑥ 事前に家族で話し合い（連絡手段・集合場所）
  - ⑦ 安否確認は、災害用伝言ダイヤルの活用や遠くの親戚を通して
  - ⑧ 歩いて帰る訓練を
  - ⑨ 季節に応じた冷暖準備（携帯カイロやタオルなど）
  - ⑩0 声を掛け合い、助け合おう。

ウ 八都県市の協定締結

八都県市（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市）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。

（ア）支援の内容

大規模災害時により交通が途絶した際、徒歩帰宅者に対し、当該事業者は、水道水やトイレを提供すると共に所要の情報提供を行うことと協定されている。更には最新の協定では、一時的な休憩場所の提供までを想定している。

（イ）協定事業者の逐次の拡大

- 平成15、16年度：各都県石油業協同組合（ガソリンスタンド）
- 平成17年度：コンビニエンスストア等フランチャイズ店 9社
- 平成18年度：日本フードサービス協会加盟店（ファミレス）4社

エ 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。

ある調査結果によれば、協定対象業者等には、①米穀販売・卸業者、食品類販売業者等 ② 各種販売業者等：生活必需品等の調達（毛布、寝具、テント、タオル、軍手、雨具等） ③ 医薬品取扱い業者等 ④建築関係業者等 ⑤タクシー、バス、レンタカー業者 ⑥石油類取扱い業者 ⑦各種物流関係団体（物資輸送関係）等多岐に亘っている。

特異な例では、柔道接骨師会、学校給食調理業務委託業者、協力井戸の指定協定、製本工業組合、霊柩自動車協会、冠婚葬祭互助協会、葬祭業連合会、理容衛生同業組合、等々との協定を実際に締結している地方自治体もある。

オ 日本アマチュア無線連盟の協力

日本アマチュア無線連盟（JARL）は、阪神淡路大震災時における非常通信の経験を踏

まえ「非常通信センター」を設置すると共に、アマチュア無線として如何に社会に貢献するかを検討し、「基本要綱等」を策定している。

基本要綱によれば、大規模災害時には、地方自治体等関係機関が行う人命救助、交通並びに通信の確保等の応急対策に「無報酬且つ自己責任」と言う真のボランティア精神で協力することを基本としている。この為に、非常通信体制の核となる「非常通信センター」をJARL本部に設置すると共に平時における訓練、各種団体との連携を行っている。更に、災害発生時の非常通信を実施する際に協力出来るアマチュア無線局を予め登録しておく、「非常通信ボランティア」制度を実施している。

#### (5) 避難所の管理運営

##### ア 避難所の指定

避難所は、各都道府県知事が市町村長と調整し、公共的施設を指定するが、民間施設については、施設管理者の同意が必要である。

##### イ 避難所運営の基本的事項の事前作成

避難所運営に関する基本的事項は事前に作成しておく必要がある。

##### ウ 避難住民が管理運営の主体に

避難所の運営は、当初は行政や施設管理者が管理運営の主体とならざるを得ないと思われるが、逐次にそれらの指導・方向付けによって、避難住民自身が管理運営の主体になることが必要である。

##### エ 避難所運営マニュアル

マニュアルを事前に作成し、所要に応じ修正することが必要である。そのマニュアルは、避難所運営に必要な事項を網羅するものとし、逐次に補備修正すべきである。

避難所運営に関する共通のルールには、避難所運営に必要な組織と夫々の業務分担（総務班、被災者管理班、情報広報班、施設管理班、食料・物資班、救護班、衛生班、ボランティア班等）、施設の点検、居住組の編成、部屋割り、避難者名簿の作成・管理等々が含まれている。

##### オ 管理運営会議

多種多様な関係者間の意思の疎通や整齊たる避難所運営に関する調整会議を開催することが必要である。そこでは、市町村災害対策本部との連絡調整事項についての協議や避難所内でのルールの決定・変更、避難所での課題・問題への対処など避難所運営を円滑化のための調整等が実施される。毎日時間を定めて1回以上、運営会議を開催することが必要である。

##### カ 住民等の積極的参画が不可欠

管理運営を住民組織が実施したとしても住民自身の積極的な参画がなければ、避難所の管理運営は殆んど実効性を上げ得ない。平素のコミュニティの基盤を拡大して避難所に早期にコミュニティが確立され、避難住民全てが協力し合おうと言う気運が醸成されなければならない。

阪神淡路大震災時には、給食、入浴時等において避難住民やボランティアが積極的に協力し、自衛隊の行う避難所での活動が極めてスムーズに実施できたと言う事例があった。



(阪神淡路大震災時の給食支援:被災者、ボランティアと共に給食支援中の自衛隊員)

#### キ 避難所等の秩序の維持等

阪神淡路大震災時に警察と県職員の共同によるパトロールや要請により自衛隊員の避難所等のパトロールが実施され、避難者の安心感の醸成に寄与した。

#### (6) 地域のリーダー養成

地域が地域力を発揮するには防災や国民保護に関する識能を有するリーダーが必要である。このために、自治体等では研修会を行う等の努力が続けられている。

防災等に関するリーダー等を養成するためのNPO法人が設立（防災士を認定）され、また各地で講演会が開催されている。

国民保護に係るリーダー等養成システムは現存しないが、今後の課題であろう。

#### (7) 訓練について

訓練の質を高める必要がある。自治体のみの訓練から他の機関も参加した訓練、単一機能の訓練から多機能の訓練へ、複合事態対処をも含み、ブラインド訓練を行う等、更に住民や企業、市民団体等も参加した訓練へと質的にも量的に拡大し、成果を累積していかなければならない。この中で如何に協働すべきかが摘出されるはずだ。

国民保護に関する訓練は今その緒についたばかりであるが、その実施状況は以下の通りである。

平成17年度：福井県（実動）、埼玉・富山・鳥取・佐賀県

平成18年度：佐賀県、愛媛県、鳥取県（実動）、東京都、大阪府、埼玉県、福井県、福岡県、茨城県、北海道、鳥取県

これらの訓練においては関係機関相互の共同連携にかかる訓練のほか、住民やNPO等の参加を得ての協働に関する訓練にまで高めることが必要である。

### 8 更なる協働を目指して

#### (1) 協働の原則

横浜コード（横浜市における市民活動との協働に関する基本方針）に掲げられた協働の原則は① 対等の原則 ② 自主性尊重の原則 ③ 自立化の原則 ④ 相互理解の原則 ⑤ 目的共有の原則 ⑥ 公開の原則 である。一方、国民生活審議会最終報告書では、① 相互理解 ② 対等の関係 ③ 関係の公開性 ④ 関係に時限性 が原則として示されている。

本来的には対等といっても、実態的には行政側がイニシアティブを執ることが多かるうし、執らざるを得ないだろう。その様な中でNPO等の対等性や自主性を担保するかが今後の検討課題である。

(2) 国民保護における協働の在りかた

地域活性化等に関する協働とは異なり、国民保護事態においては、事態の特性から協

働しうる分野や場所は限定的とならざるを得ないものと考えられる。

一般的には、捜索・救助段階、救援における協働が主体となるであろう。特に救援活動においては所謂共助組織等は良くその特性を発揮するものと考えられる。避難所運営や生活における支援活動が協働する場面の主たるものとなる。

協働する共助組織等の安全や基盤の確立を図りつつ、協働の効果を最大限に発揮すべく協働が組み立てられなければならない。

国民保護事態における協働を想定したNPOや地域の任意団体は極めて少ないが、地域活性化等を目的とした所謂平時目的を掲げたそれら団体も、状況によっては国民保護事態に際して協力を申し出ることも考えられる。極論するならば、市民が挙って自主的に協力するようであれば武力攻撃事態等における国民保護の万全を期することはできない。その様な条件整備も必要ではなからうか。もちろん自主性と言う基本を崩してはならないが・・・

(3) 協働に当たり留意すべき事項

より効果的な協働を行うために留意すべき事項は次の通である。

- ① 協働する多様な共助組織等の規模、能力、得意分野、過去の経験等の特性を踏まえた役割の分担
- ② 行政による所要の支援体制の確立  
活動基盤の整備、不測事態や協働組織では対応できない事態の発生に備える等所要の支援体制
- ③ 協働する組織との一体的活動の実施
- ④ 協働組織の能力の最大限発揮のための支援
- ⑤ 平素からの相互理解と共通認識の醸成

9 結言

自助・共助及び公助の具体的実施事項及び協働に関する具体的事例を概観したが、協働・コラボレーションは、阪神淡路大震災以来の新しい理念であり、未だそれが定着しているとは言い難い。然しながら、自助、共助、公助夫々が限界を有する中、協働こそがその限界を打破しうる鍵である。

平素の行政の場においても協働が幅広く行われるようになるだろう。それを国民保護を要する事態対処にまで拡大して行くことが必要である。本稿が、その一助となれば幸甚である。

参考資料

各種ホームページ

(内閣官房、総務省消防庁、地方自治体、その他)

全国防衛協会連合会編「国民保護のマニュアル」(原書房)

国民保護法制研究会編集「国民保護法の解説」(ぎょうせい)