

我が国の国民保護の課題と解決方向に関する私論

副理事長 山下輝男

平成 19 年 4 月 9 日 2100 現在

1 前言

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 年有事法制の研究を開始して 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ると言えよう。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、仏像の作成が終わったと言うことであり、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言うべきである。

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、まだ改善すべき事項もあろう。また更なる具体化や検討が必要な事項は余りにも多いと言わざるを得ない。

本論は、斯様な問題意識を基礎とし、国民保護にかかる問題点を網羅的にピックアップし、可能な限りその解決方向を示唆せんとするものである。素より、浅学菲才の身であり、大上段に振りかぶった刀の落とし所に苦慮すること必然ではあろうが、読者の御叱正・ご指摘等を期待し、更なる良策摘出の一助になることを願うものである。

2 国民の協力に関する事項

(1) 国民の協力に関する枠組み

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)

(2) 課題その1 「努力規定の限界」

上述のように、国民保護法においては災害対策基本法と異なり、国民の協力を義務規定ではなく、努力規定としているところに大きな特色がある。国民保護を要するような武力攻撃事態や緊急対処事態に際して、国民の自主・自発的な協力を前提とすることで、所要の協力を得られるのであろうか。まして、我が国の国民保護においては地方自治体を国民保護の主体とするが、その自治体等が能力的に十分に対応し得ない可能性があり、且つ文民保護の新たな組織の創設を想定していないことから国民の自主積極的な協力は必要不可欠である。然るに、単なる努力規定で、必要にして十分なる国民の協力が得られるのだろうか、疑問なしとはしない。国民の意識が高く努力規定であっても素晴らしい協力を期待し得るといえるのであれば別だが、そうは問屋が卸さない。

(3) 課題その2 「協力要請事項の限定性に疑問」

国民に協力を要請できる場合を平素の訓練参加を除けば4つの事項に限定している。協力要請事項の一つである「救援」と言う概念はかなり広範囲であるが、他については限定的に捕らえられる可能性がある。考えるに、武力攻撃事態や緊急対処事態対処は広範多岐、多種多様であり、国民に協力を期待したい事項もまた多種多様であるに違いない。従って、国民の安全確保が可能な範囲で、更に広範囲な分野にまで国民の協力が得られるような枠組みにしておく必要があるのではなかろうか。国民の協力が国民保護の必須要件であるならば尚更である。

(4) 課題その3 「民間企業の協力或いは活用方策」

災害対応等においては、民間企業も企業市民として相応の役割を果たすことが期待もされ、実際に多くの災害において企業が果たした役割も大きい。今日では平素から企業との間で協定を締結して災害対応時支援体制を構築している。

一方、国民保護においてはこのようなシステム作りは現時点においては為されていない。国民保護を要する事態において企業が企業市民との意識を持って協力するシステムの早急なる構築と企業啓蒙が必要である。

(5) 課題その4 「“民(私)”と“公”との協働体制の未確立」

国民の協力と国や地方自治体が行う国民保護措置が密接に連携されねばならない。自主防災組織やボランティア団体等の能力と期待事項を仔細に検討し、それらと自治体等が行う国民保護措置が協働し、相乗的効果を発揮するように種々検討することが必要である。連携強化・協働体制構築に向けた双方のより一層の努力が望まれる。

(6) 課題その5 「義務規定の履行担保」

現行の枠組みにおいて、国民に課せられている義務規定としては、①原子炉の事業者等の特定の事業者、施設管理者及び土地管理者に対する措置 ②運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、所要の措置を命じることが出来ることとされており、罰則が設けられているものもあるが、運送事業者及び土地所有者や施設管理者に対する措置の場合には罰則規定がない。

3 警報に関する事項

(1) 警報に関する現行枠組み

ア 警報等全般

- 目的：注意喚起及び避難準備の促進
- 警報等が発令される場合は次の通りである。
 - ① 武力攻撃予測事態、② 武力攻撃事態と認定時に改めて、③ 武力攻撃の状況の変化に応じ
- 警報と緊急通報の差異
 - 主として発令権者の相違
 - 警報：国の対策本部長が発令する。緊急警報：警報が発令がない場合において、都道府県知事が発令する。

イ 警報等の国民への伝達等

- 知事を通じ市町村長・関係機関へ
- 市町村長は、所定の方法（伝達先、手段、伝達順位）で、住民及び関係ある機関へ
- 防災行政無線(J-Alert)、広報車、消防団の活用、指定放送業者、HP 等

(2) 課題その1 「警報の周知徹底」

警報は漏れなく正しく時宜に適って伝達されてこそ意味がある。国においては今後構築する J-ALERT システムにより、各市町村においては防災行政無線によるほか、広報車、消防団の活用、更には指定放送業者により住民への周知を行うことになっている。これらを補足する手段として自治会、自主防災組織、町内会等を活用することが考慮されているが、これらにより漏れなく且つ迅速に周知徹底し得るか少々疑問がある。屋外での防災行政無線の伝達範囲には限りがあり、且つ細分りがしないばかりか屋内の場合には殆ど聞き取れない。一方、自治会等を通じての周知には時間を要しよう。行政用ラジオの各戸への取り付け等の要否も今後の検討課題であろう。小生が御殿場に住んでいた時には、官舎まで演習場での訓練予定等を放送する為のラジオが設置されていたが、そのようなシステムも必要だろう。或いは防災無線の設置密度を濃くし足り、ボリュームを上げることが可能な施設にする等の対策が考えられよう。一方、情報弱者への警報の周知徹底に留意することとなっているが、これも如何に具体化するかが課題である。

(3) 課題その2 「ウォーニングタイムの確保」

ミサイルが発射されて我が国の領域に着弾するまでの所要時間はおおむね10分と言われている。警報を発して国民が必要最小限の退避行動を採るに必要なウォーニングタイムを確保し得るか否かがポイントである。国家の情報収集機関が収集した情報が、系統を通じ、国の対策本部長に報告され、対策本部長の警報発令決心が為され、それが消防庁に伝達されて警報が発せられることになる。問題はこれら手続きを踏んでいるうちにミサイルが着弾している可能性を捨てきれないということだ。

警報の発令権限の委任、手続きの迅速化について検討される必要があるだろう。

(4) 課題その3 「システムの代替性」

警報発令の主たる手段として「J-ALERT」が予定されているが、これのみに頼るのではなく予備手段や副手段を準備しておくことが重要だ。絶対的な信頼性を置くことは危険である。信頼性向上の努力と共に放送機関の協力を更に得るような方策等を検討しなくてはなるまい。

(5) 課題その4 「大規模集客施設における警報伝達には細心の注意を」

警報を如何なる内容で放送するか種々検討されてはいるが、特に大規模集客施設等における警報の放送には十分に注意する必要がある。徒に危機感や危険を煽ってパニックに陥らぬようにすることが必要だ。

また、どのような内容の場合には如何に行動すべきかを事前に広く国民に周知しておくことが最も大事な対策ではなかろうか。

4 避難に関する事項

(1) 避難に関する枠組み

国が都道府県に示す「避難措置の指示」に基づき、知事は市町村長に対し「避難の指示」を発し、市町村はこれらの指示に基づき「避難実施要領」を定め避難を実行する責任を有する。

夫々の指示事項は次の通りである。

国：避難措置の指示を発令（要避難地域、避難先地域、関係機関の措置事項の概要）

都道府県：避難の指示を発令（要避難地域、避難先地域、主要な避難経路、避難手段）

市町村：上記をより具体化した事項を示すと共に、一時集合場所や集合時間、避難に当たり必要な所要事項を網羅した避難実施要領を策定

避難誘導における留意事項としては次のようなものがある。

- ① 事態に即した避難誘導の実施
- ② 情報の適時・適切な提供による共有
- ③ コミュニティ毎の集団避難
- ④ 残留・脱落・離脱なき避難
- ⑤ パニックの防止
- ⑥ 自力避難困難者への対応

(2) 課題その1 「実行可能性に疑問」

どの程度の避難者数を設定するかにもよるが、何れにしてもこれまでの災害時に行われた避難者数とは比較にならない位の数の要避難者を前提とすべきであろう。少なくとも数万人状況によってはその数倍から数十倍にもなろう。その避難者を所定地域に輸送し得る輸送力を至短時間に準備できるのか甚だ心もとない。まして、比較的準備時間の余裕があると見られる着上陸侵攻の場合とはもかく、その他の想定されるシナリオの場合には時間的余裕はない。

競合するであろう多数の避難所や輸送力の調整そして移動経路の調整等を至短時間に実施し、輸送力等を準備し整齐と避難させることは至難の業であると言わざるを得ない。

また、大規模な着上陸侵攻の場合は県等域を超えた避難等にならざるを得ないものと思われるが、どの程度の避難者数を想定すれば良いのだろう。

余りにも多い避難者では対応できないだろうし、だからと言って要避難地域を限定すれば住民の安全を確保できない恐れがある。慎重な判断が求められる。

要避難地域の優先順位の決定とそれに応ずる輸送力、避難先地域の割り当て等が必要となろう。

(3) 課題その2 「退避等の実効性確保」

市町村長は、法 112 条において、武力攻撃災害が発生し、又は発生する恐れがある場合において、必要があると認める時に、必要となる地域の住民に対しい日を指示出来

ることとされている。退避には屋内退避と近傍安全地域への移動による退避が考えられる。

幾つかの疑点がある。まず、市町村長がタイミング良く退避の指示を発令し得るのか、発令したとして誰がその退避を統制・指導するのか、安全と判断される地域を瞬時に判定しうるのか、先ず屋内退避じご必要に応じて安全地域への退避或いは避難とならざるを得ないと思われるが、屋内退避の実効性が確保されるか等々。

ミサイルやNBC等に対して屋内退避が実効的か、密閉性の少ない日本家屋であること、火災に弱いこと、ましてシェルターなどが設置されている訳ではない等を勘案すると屋内退避も安閑としては居られない。

(4) 課題その3 「残留者の強制避難」

知事は必要な住民に対して「避難の指示」を行うこととなっており、住民は基本的にはこの指示に従うべき法律上の義務が生ずることは当然である。然しながら、それを担保すべき罰則規定は設けられていない。

従って、避難指示に従わない住民を強制的に避難させることは出来ないというのが法の精神である。

本人の自己責任の問題であると残留を黙認することが果たして妥当なのだろうか。住民の安全に責任を持つ行政機関として看過し得るのか。粘り強く説得する時間的余裕も人的余裕もない状態である。残留も止むを得ない仕儀か？

(5) 課題その4 「避難に係る規制等の実効性確保」

避難に伴う混雑等における危険な事態の発生を防止するため必要な警告指示を発出し(法66条)、また避難が的確迅速に行えるべく緊急の必要ある場合に、緊急通行車両以外の車両の通行の禁止又は制限を行うことができる(法155条)こととされているが、この実効性を如何にして担保するかが課題である。155条による交通の規制には罰則規定が設けられているが、私有車両による避難の自粛を呼び掛けてもそれが行われ難いことは阪神淡路大震災の例でも明らかである。まして、規制すべき警官等を十分に配置出来ないとすれば猶更である。

(6) 課題その5 「避難後の街の管理」

住民避難後の地域は如何なる状況になるのであろうか。住民が避難して居なくなった地域がゴーストタウンと化して、悪鬼羅刹の横行する所となるのであれば誰も安心して避難しなくなるであろう。如何にして住民避難後の地域を管理するかも今後の検討課題であろう。状況によっては、所謂災害弱者の避難を優先し、一部の者は可能な限り当該地域に止まって地域管理を行いつつ、最終段階で避難する等住民不在の期間を努めて少なくするようなことも考えた方が良いのかもしれない。

(7) 課題その6 「大規模集客施設等における避難・退避の実効性」

交通ターミナル、イベント施設、スーパー・デパート等の不特定多数の群集が所在する大規模集客施設における避難或いは退避は、パニックを生ずる恐れも考えられるので、周到に検討し計画することが肝要である。

この為、関係機関等と協力し、施設管理者が行う危機管理体制の強化や訓練を行うと共に、施設内の人々への正確な情報伝達・指示、避難誘導等の初動対処を重視しなければならない。対処マニュアルの整備することも必要であろう。

初動対処に当たっては、関係機関との緊急連絡体制を整備し、予め現地連絡調整所の

参加機関、各機関の役割、資・器材等、及び運営に関して協議し、密接に連携した対処を行うことが必要である。警報や避難指示の為の多様な情報伝達手段の確保、パニックを防止し、施設管理者等の意図が正確に伝わるような伝達要領の検討等、具体化すべき事項が多々ある。

(8) 課題その7 「避難住民の誘導に関する役割分担」

避難住民の誘導は市町村長に第一義的な責任がある。この為市町村長は消防を含む職員及び自主防災組織等の住民の協力を得て、避難経路上に「現地調整所」を設置して情報の収集・提供及び所要の調整を行わせると共に、必要に応じ食品の給与、飲料水の供給、医療の提供その他必要な措置を講ずるよう努めること(法62条)とされているが、住民の広範な協力があったとしても、必ずしも十分であると思えない。警察・消防・自衛隊の協力には限界があるだろう。避難経路を単一市町村が単独使用するという事は考えられない。であるならば、関係する市町村相互の調整或いは県等の総合調整下で効率的な避難誘導がなされるべく処置されねばならない。

(9) 課題その8 「防衛作戦との節調」

1996年(平成8年)9月惹起した北朝鮮工作員による江陵事件の際には韓国軍のゲリラ掃討作戦域内の住民は避難を余儀なくされたが、我が国の陸上防衛作戦においても同様の事態は当然予期すべきである。江陵事件の際には、民間人誤射事件が起きて以降に住民避難と言う措置がとられたのであるが、当初から実施すべきであったろうし、避難に当たっては強制力を伴わない限り同様不幸な事件が起きないという保証はない。

住民の地元に残留したいとの要請や願望と安全の確保と防衛作戦の整齊たる遂行と言う二律背反的を密接に調整する必要がある。そのために、地方協力本部や方面総監部に国民保護等を所管する部署等を新設した。相互調整の深化を期待したい。

(10) 課題その10 「要避難援護者の避難」

災害時には、いわゆる「災害時要援護者」に対しては、特別な配慮を行うこととなっている。当然国民保護を要する事態においても災害時要援護者への特別な配慮を要することとなる。災害時要援護者とは、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

例としては、① 介護保険の要介護：要介護3 ② 障害程度：身体障害(1・2級)及び知的障害(療育手帳A等)の者 ③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯等

解決すべき課題は、①情報伝達体制 ②要援護者情報の共有 ③避難支援計画の作成 ④関係機関相互の連携 である。(避難所における支援は除いている。)

①については、災害時と同じく支援班を設置して要避難援護者活動の司令塔を担わせることとなろう。支援班を中心として自主防災組織、消防団、福祉関係団体との間に複数の通信手段を確保し、情報伝達に遺漏なきを期する必要がある。特の情報弱者には夫々の特性の応ずる決め細やかな情報の伝達に留意しなければならない。要避難援護者は避難に時間を要することから、情報の速達或いは避難準備を早めに伝達する等の特別の配慮も必要だろう。

②については、個人情報保護法の施行以来、災害時要援護者の把握が困難になっており、これが過剰なる反応を是正する必要がある。最近、是正の動きがあるのは正しい方

向である。

③要援護者個々の状況特性に応じたきめ細かな各人毎の支援計画を作成する必要がある。地域の者を含み担任者を複数指定すると共に、個々の状況に応じた特別な資・器材の配置や支援要領に配慮しなければならない。

④ 関係機関の連携が必要である。福祉関係の公的機関のみならず、要援護者が利用している民間の施設及び福祉にかかる支援等を主とし且つノウハウをも有するボランティア団体とも連携を密にすることが必要だろう。

要避難援護者対策のための名簿作成段階で、新たな問題が生じている。一昨年スタートした個人情報保護法を盾に名簿の作成等が困難な状況が頻発している。内閣府の避難支援指針で示された名簿作成が出来ないのでは効果的な避難支援は望むべくもない。この問題は災害が起きるたびに指摘されており、少しずつ改善されつつある。

(11) 課題の総括

避難の様相は、想定する事態によって地域的にも時間的にも多様であり、様相をイメージすることが困難である。このことが避難計画の策定を困難にしている。従って、色々なケースを想定してそれらの様相に応ずる的確な計画を策定しておくことが重要であり、実際の場合にはそれらを適宜修正した実際的な計画としなければならない。市町村や施設等管理者のみでは完結し得ないのは自明の理であり、都道府県や関係市町村更には国民保護に関わる機関との総合的な調整連携が必要だ。問題点は今までに列記しただけに収まらないはずだ。図上研究等の通じての問題点摘出を進めそれらを早急に解決しなければならない。避難を要する事態は待つては呉れない。

5 救援に関する事項

(1) 救援に関する枠組み

ア 救援の実施主体は都道府県知事であり、市町村長は、救援の一部を委任されて実施するほか知事の行う救援の補助

イ 同一都道府県内で市町村域を超える避難住民の救援：知事

ウ 都道府県域を超える避難住民の救援：受入れた都道府県知事

エ 知事の行う救援

- ① 収容施設の供与(応急仮設住宅を含む)
- ② 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- ③ 被服寝具その他生活必需品の供与又は貸与
- ④ 医療の提供及び助産
- ⑤ 被災者の捜索及び救出
- ⑥ 埋葬及び火葬
- ⑦ 電話その他の通信設備の提供
- ⑧ 武力攻撃災害を受けた住宅の応急修理
- ⑨ 学用品の供与
- ⑩ 死体の捜索及び処理
- ⑪ 土石等で支障あるものの除去

オ 避難所における救援

- 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給 早い段階に温食給養に切り替えることが必要である。避難者、ボランティア団体等の積極的な参加・協力が必要である。

- 医療の提供及び助産 臨時の医療施設の開設、救護班の巡回診療等 良好な衛生状態の維持、要援護者の心身双方のケア、巡回健康診断等、健康相談窓口の設置
- 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 電話その他の通信設備の提供
- 避難住民の生活安定等のための措置（阪神淡路大震災：避難所における炊き出し状況）

カ 避難所以外における救援

- 被災者の捜索・救出
- 武力攻撃を受けた住宅の応急修理
- 武力攻撃によって住居またはその周辺に運び込まれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼすものの除去
- 死体の捜索・処理

キ 救援の程度

厚労省告示「救援の程度及び方法の基準」により実施

例えば、

- ① 収容施設の供与 学校、公民館等既存建物の利用、困難時には、野外に仮小屋又は天幕設営
- ② 炊き出し等 直ちに食しうる現物供与、1010 円/日以内
- ③ 生活必需品等 被服、寝具及び身の回り品、日用品、炊事用具及び食器、光熱材料

(2) 課題その1 「避難施設の収容可能性」

知事は、学校、公民館等既存建物を知事管理下の施設や施設管理者の同意を得た民間施設を避難施設に指定する。所望の施設の確保が困難な場合には、野外に仮小屋や天幕設営をすることも考慮されている。問題はどの程度の避難者数を想定するかであるけれども、所要の避難者を収容し得る施設等の確保が果たして可能だろうか。施設は消防法や建築基準法の特例適用とは言うものの気になるところであり、杞憂であることを祈りたい。何れにしろ、しっかりと調査する必要があるだろう。そしてオーバーフローした場合と言うかそうなることがあり得ることを前提とした対策を立てておくことが肝要である。

因みに、内閣官房国民保護ポータルサイトには、各都道府県の避難施設の一覧表が掲載されている。参考までに埼玉県では、2, 783の施設が指定されている。小生が住んでいる新座市内では27施設が指定されている。これらのキャパシティが明示されていないのが残念だが、・・・

(3) 課題その2 「救援用資・器材の確保及び準備」

大量の避難民に対する炊き出しや生活必需品の給与・貸与が果たして可能か。各自自治体等では、食料をある程度備蓄することとなっているが、それは満足すべき量なのか、また調理するとしてそれらに必要な資・器材は所要数準備されているか、また救援に従事する者は果たしてそれらの資・器材を使いこなし得るのか、等々検証する必要がある。所要数を1自治体で準備するのは不可能であり且つ非効率的でもある。従って、より広範囲のレベルでの相互支援の体制を作らなければならない。これらが早い者勝ちになるのではなく、避難者の公平感も考慮すべく全般調整が為されなければならないと考える。

(4) 課題その3 「大量救援物資の管理等」

小生が体験した阪神淡路大震災において、全国各地から善意の救援物資が届けられたけれども、残念ながらそれらを管理し、被災者に配分する体制が構築できなかったため、それらが被災地周辺の交通ターミナルに滞留し、それらの一部は腐敗するという事態が惹起した。要請を受けて陸上自衛隊の部隊を派遣して滞留救援物資の仕分け、保管等を実施せざるを得なかった。

国民保護を要する事態においても全国から善意の救援物資が避難先に届けられよう。多くの方の善意を無にしないような管理そして配分が為されなければならないが、避難の当初は現実問題としてその様なことは不可能であろう。

埼玉県計画では救援物資を県内の指定箇所に届けてもらうべく計画しているが、これも一案であろう。また、救援物資そのものの避難先への送付の時期や内容品を統制することも考えなければならないだろう。

(5) 課題その4 「ボランティア等の管理・運用及び調整」

安全面の問題や当初混乱からの時間経過を考えると、ボランティアが最も活躍し得る場面は救援活動であると思われる。避難所生活支援活動や救援物資の仕分け・管理等は特別な技能を要せず、多数の善意あるボランティアが全国から駆けつけるものと期待したい。彼らの個々の避難施設等での管理、運用等に係る調整は避難施設に設けられたボラセンで実施可能である。

問題は、個々の避難所における調整機能ではなく、トータルとしてのボランティアの管理・運営を如何にするかと言うことである。総合調整がなされない場合にはボランティアの偏在が生じ避難施設間の不公平が生じる。

ボラセンネットワークともいべきシステムを作って総合調整できるようにすべきだろう。

(6) 課題その5 「地方自治体相互の応援体制の構築」

自県のみならず他県域から受入れた避難住民に対する救援活動は、1県の手に余る可能性がある。従って、その様な場合に備えて広域の応援体制を確立する必要があるものと考えられる。如何なる応援を何時、どの程度必要とするかを検討して近隣県等と協議しておくことが必要だろう。物資等の融通や医療の提供等が考えられる。近時、災害時に他県からゴミ収集車等が参加して支援を行っているが、状況が許せばその様な場合もあるだろう。また、阪神淡路大震災時に被災地内の火葬場等の損壊があり、止むを得ず被災地外に御遺体を特別輸送し火葬に付したという状況があったが、その様な場合も検討課題ではあるだろう。

6 武力攻撃災害への対処（被害の最小化）に関する事項

(1) 武力攻撃災害への対処の枠組み

武力攻撃に伴う被害の最小化のために次のような措置を行うこととされている。

- ① 兆候の通報義務及び警報・緊急通報： 災害発生の兆候を発見した者は、遅滞なく通報する義務がある。
- ② 国・地方公共団体等： 密接な連携により必要な措置及び措置の要請を実施
知事：危険防止のため緊急の必要がある場合は「緊急通報」を発令
- ③ 生活関連施設等の安全確保のための措置
 - 当該施設管理者に対する措置要請
 - 立入制限区域の設定
 - 総理大臣：危険の防除、周辺住民の避難その他必要な措置
- ④ 各種の武力攻撃災害に応ずる特定の措置等

⑤ 応急措置等

(2) 課題その1 「生活関連施設等の安全確保の可能性」

ア 生活関連施設の安全確保の基本的考え方

問題がかなりあると思われるので、先ず、生活関連施設の安全確保措置に関する基本的考え方を述べる。

- ① 目的 武力攻撃の発生又はその拡大を防止
- ② 対象とする施設

国民生活に関連する施設で、その安全を確保しなければ、国民生活に著しい支障を及ぼす恐れがある施設、またはその安全を確保しなければ周辺の地域に著しい被害を生じさせる恐れがあると認められる施設

発電所、変電所、ガス工作物、水道用施設、鉄道施設、放送施設、港湾施設、空港施設、ダム、危険物質等の取扱所等

③ 立入制限区域の設定

- 設定権者：都道府県知事の要請或いは事態に照らし必要がある場合、都道府県公安委員会
- 要件
生活関連施設の安全を確保するため合理的に判断して、立入りを制限し、禁止し、又は退去を命ずる必要がある
- 立入制限区域の周知
所在都道府県の広報、新聞、テレビ、ラジオ等を通じた発表により公示
- 現場における措置
ロープ等によりその区域の明示、標示の設置によりその範囲、期間を明らかに

④ 施設の安全確保措置

- 知事による施設管理者への要請
公安委員会の意見を聞いて、安全確保措置を講ずるよう要請
必要な情報を管理者に提供
- 安全確保の具体的措置
警備の強化：施設の巡回の実施、警備員の増員、警察との連絡体制の強化等
防災体制の充実
- 警察・消防その他の行政機関の支援
施設管理者の求めに応じ、指導・助言、連絡体制の強化、資・器材の提供、職員
の派遣等
- 必要があれば、周辺住民に避難等の措置が命ぜられる。

以上である。

イ 課題は

ゲリラやコマンド或いは工作員によるこれらに対する攻撃は、多分に同時多発するであろうし、地域的にも広範囲だろう。このような脅威に対して、想定している安全確保措置で果たして十分に安全を確保出来るか、極めて疑問である。

配置し得る警察力も限界があろうし、ましてゲリラ・コマンドウに対しては現状においては無力である。無論自衛隊を直接配置して防護すると言うことは全般作戦

上無理である。

警備会社や自主防災組織等に生活関連施設等の安全確保措置への寄与を想定しても居ないし、能力的にも絶対的に無理である。

少人数のゲリラや一人の工作人員によって大都会が機能麻痺に陥り、状況によっては甚大な被害が生じる可能性が高い。暗澹たる気持ちになる。

本懸案事項に関する適切な解決方向はない。個々の施設の防護体制を強化すると共に、可能な限りの代替手段を準備しておくことが必要である。

(3) 課題その3 「武力攻撃原子力災害及びNBC攻撃災害への対処の困難性」

武力攻撃原子力災害への対処に当たっては、生活関連施設としての安全確保措置を講ずる他、防災基本計画の定めと同様の措置を講じる。モニタリングのほか、警報の発令対象地域内の原子炉は運転を停止することとなる。

警報の発令に伴い運転停止するとは言え、攻撃を受ける前に運転停止が可能なのか甚だ疑問である。また、不幸にして放射能が放出された場合の対応は可能だろうか、厳しいものがある。

一方、NBC攻撃に対しては、見えざる脅威なるが故に、事前の対処準備は不可能であり、災害が惹起してから対応すると言うのが実態であろう。その様な環境下では被害の局限に努めざるを得ないだろうが、そのための所要の準備体制はどの程度整っているのか、確認する必要がある。

7 地方自治体や自主防災組織等に関する事項

(1) 意義と現状

我が国の国民保護体制においては国民保護の実施主体を都道府県や市町村の地方自治体とし、これらを補完するものとして自主防災組織やボランティアを位置づけている。即ち、ジュネーブ条約追加第一議定書に規定されている文民保護組織を新たに創設しないこととしている。即ち地方自治体や自主防災組織等の果たすべき役割は極めて大きい。然しながら、現今の地方自治体や自主防災組織等が期待される役割を十分に果たし得るかと言うと甚だ心もとないと言わざるを得ない。課題は、組織の問題、人に係る問題、システムに係る問題等に区分されよう。

(2) 課題その1 「地方自治体の勢力増強策」

国民保護措置は広範多岐であり、且つ長期に亘ることが予期されるので、相当の人的勢力が必要であろう。地方自治体においては、行政のスリム化・効率化の中で余剰人員を抱えることは不可能であり、現状勢力では対応出来ない事は明らかである。自主防災組織等は飽くまでも実効組織であり、国民保護措置にかかる業務の遂行には適さない。役場を退職した者等を再雇用或いはそれなりの識能がある者を事前に養成していざと言う場合に臨時に採用する等の施策を行って勢力増強を図ることも考えざるを得ない。能登半島地震に際して退職予定者を嘱託として雇用延長した事例があるが、これなど参考になろう。

(3) 課題その2 「国民保護措置実行に適応する組織への編成替え」

現在の組織は、平時行政に適応するように考えられている。然しながら、国民保護措置を行う場合には、それらに応ずるように柔軟に組織換えを行うことも考えるべきである。夫々の自治体が実施すべき保護措置の内容と業務所要に基づいて積極的に編成を変えるべきである。それは事態の推移に応じて当然変更されるべきである。

地方行政組織法上、首長にその様な権限がないとしても臨時的な編成の変更は止むを得ざるものと認める必要がある。

(4) 課題その3 「首長のガバナビリティの向上」

緊急の事態におけるトップのリーダーシップは極めて重要である。然しながら、全ての首長が危機管理等の経験者で識能も十分であるとの保証はない。従って、首長等を補佐する危機管理等に関する十分な知見を有する者を夫々の自治体に配置し得れば望ましい。かかる意味で、都道府県庁や市町村役場に退職自衛官が防災担当職員として採用されていることは望ましい一歩であると言える。

(5) 課題その4 「体制等の早急な整備」

実行組織である県や市町村が速やかに整備すべき事項は多い。危機管理にかかる体制の整備、即ち危機管理を所掌する組織の整備、初動対処マニュアル(当直等の勤務体制、非常参集、当初の勤務体制や役割分担等)、現況の把握の要領(被害や住民の状況、県等の状況)、非常時の業務運営要領(新たな編成と業務内容)、避難所等の管理運営マニュアル等を平素から準備し、状況に応じ逐次に修正して適用することが必要である。

(6) 課題その5 計画の具体化

平成18年度末までに完成したとされる市町村計画は、言わば概念計画(concept plan)であって、具体性に乏しく、且つ未整備の分野も多いものと思われる。これらを速やかに整備して実効性を高めることが肝要である。

(7) 課題その6 「自主防災組織の育成」

自主防災組織の組織率は全国レベルで、60%程度であるが、実動勢力は極めて少なく、高齢者が多く、訓練も必ずしも十分ではない等、国民保護法が期待するレベルにはないと考えざるを得ない。自主防災組織の育成責任は、災害対策基本法において示されているとおり市町村にある。

自主防災組織の育成・活性化が大きな課題であり、各市町村の計画的な研修や訓練、交流の促進等が望まれる。

8 パニックの防止・抑止や治安の維持について

(1) 懸念

阪神淡路大震災の際にはパニックが起きることもなく、少々の治安悪化はあったものの大事には至らなかった。これは地域的に限定されていたこと、政府が十分に機能し種々の手を打ったということ、全国からの救援の手が直ちに差し伸べられたということ等が奏功したのであろう。

然しながら、武力攻撃事態や緊急対処事態のような未だ経験したことのないような脅威や被害に遭遇した時に、比較的冷静に国民が行動し得るのか、懸念を感じるのはい人小生のみであろうか。

(2) 課題その1 「パニック防止施策」

パニックを防止するためには、先ず正確な情報を適時適切に提供することである。国民保護法においては国民生活の安定及び生活基盤の確保に関する措置として特に夫々「節」を設けて記述している。

項目を列記すれば以下の通りである。①生活関連物資等の価格の安定等 ②金銭債務

の支払猶予等 ③特定武力攻撃災害の被害者の権利利益の保全等 ④武力攻撃災害に関する融資 ⑤通貨及び金融の安定 ⑥電気及びガス並びに水の安定的な供給 ⑦運送、通信及び郵便等の確保 ⑧医療の確保 ⑨公共的施設の適切な管理 ⑩ 武力攻撃災害に関する指導、助言等の項を設けて国民のパニックを防止するための施策を規定している。

パニック防止の3本柱は、① 適時・適切な情報提供 ② 正しい知識や自己防護策の周知 ③ 国や自治体等の対処による安心感の醸成である。これら措置の実効性を高めなければならない。

特に、我が国においては、NBCに対してはパニックが起き易いのではないかと恐れる。見えざる脅威であり、放射能等に対する異常なまでの恐怖心

(3) 課題その2 「治安の維持」

パニックによって大規模な騒擾事態は起きずとも、混乱時には治安が乱れるのは必至である。阪神淡路大震災時にも避難住民の不安感もあって、県と警察による共同のパトロールや自衛隊員による巡回が行われたが、避難施設周辺の治安維持には注意を払う必要があろう。勿論、避難住民自らによる警戒が望ましい。

9 国民の啓蒙及び人材の育成について

(1) 現状

国民保護法が成立して、概ね3年である。18年度末でやっと市町村の国民保護計画が完成したという段階であり、国民の啓蒙に関してはこれからと言う段階であらう。人材の育成についてはその方向性も未だ見えてこない。

既述の様に、我が国の国民保護体制は国民の積極・自主的な協力なくしては成り立たない。然るに国民一般には未だ国民保護に対する誤解・アレルギーや或いは国や自治体の責任であって自分達の問題ではないという他人依存的な意識があるのも事実である。国民啓蒙資料も少なく、国民保護に関する講演会や研修も一部に止まっている。

(2) 課題その1 「啓蒙活動の促進」

筆者が属している「NPO法人さいたま国民を守る会」と同様の組織が、自衛官OBで組織する隊友会や郷友連盟等を中心として結成されつつあることは慶賀に耐えない。何れ全国組織が結成されることを望むものである。現状は、自衛官OBが主体となっているけれども警察や消防そして関心のある一般の方々の入会が欲しいものである。

また、化学関係者を中心としたNPO法人も設立され講演会等を行っている。このような小さな輪が逐次に広がりを持つべく期待している。

自治体レベルでの研修や講演会も積極的に行われるようになって欲しい。市町村広報を通じての住民の自助に関する啓蒙を促進する必要もあろう。

学校においても必要な教育を行うことが重要である。

(3) 課題その2 「人材育成」

防災に関しては、NPO法人が認定する「防災士制度」があるが、国民保護について専門的識能を有する人材を育成する組織は今のところない。今後の課題である。

また、大学等においても国民保護の講座を開設は開設していない。

10 訓練について

(1) 現状

国民保護措置を要する武力攻撃事態等に際して的確かつ迅速に対処し得るように、平素から十分に訓練をしておくことが重要であり、国民保護法第42条においても、訓練の実施について規定されている。

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、平成17年度以降の国と地方公共団体等の共同訓練の実施状況は以下の通りである。

① 平成17年度

福井県（実動訓練、平成17年11月27日）

埼玉県、富山県、鳥取県、佐賀県（図上訓練、平成17年10月28日）

② 平成18年度

佐賀県（図上訓練、平成19年2月8日）

愛媛県（図上訓練、平成19年2月7日）

鳥取県（実動訓練、平成18年11月26日）

東京都（図上訓練、平成18年11月10日）（一部実動訓練も実施）

大阪府（図上訓練、平成18年11月2日）

埼玉県（図上訓練、平成18年10月26日）

福井県（図上訓練、平成18年10月20日）

福岡県（図上訓練、平成18年10月16日）

茨城県（実動訓練、平成18年9月29日）

北海道（実動訓練、平成18年8月25日）

鳥取県（図上訓練、平成18年8月9日）

また、各機関や地方自治体も単独で、種々の目的を設定して訓練を実施しているものの、質や量において未だしの感があり、今後の検討課題である。

(2) 課題その1 「訓練の質の向上と量の拡大」

訓練を目的、想定する事態、要領等に応じて区分すれば、次のようになる。

訓練目的・狙いについては「計画の検証」「実行要領の習熟」「新たな策案の抽出」等々がある。

単一の事態又は複合する事態への対処に係る訓練、特定の機能のみを対象とする訓練や全ての機能を網羅した総合的な訓練、単一の機関のみによる訓練から関係する機関を巻き込んだ共同訓練、図上訓練や実動訓練、参加者に事前にシナリオを承知させて行う訓練と参加者に訓練想定を全く教えることなく行うブラインド訓練等々

市町村の国民保護計画も完成したことであり、計画の具体化や検証のためにも市町村レベルの訓練も拡充する必要がある。国や県レベル以上においては佐ほどではないようだが、市町村レベル以下においては国民保護訓練に対する一部の反対があることも事実ではあり、粘り強い啓蒙活動を通じて広範な国民が訓練に参加しうる体制を整える必要がある。言うまでもなく、国民の広範且つ自主積極的な協力と国民の理解と実行が不可欠であり、事態に際して整齐と行動し得ることを最終目標として訓練する必要がある。

(3) 課題その2 「訓練マスタープランの作成」

国民保護に係る訓練は、夫々のレベルで如何なる訓練を如何に実施すべきなのか、実態は暗中摸索であろう。従って、地方自治体等の訓練の準拠となるべき「訓練計画マスタープラン」を策定する必要がある。訓練課目、訓練目的、訓練段階、演練等すべき事項、訓練の段階、訓練対象者、訓練順序等を網羅したマスタープランが必要である。

(4) 課題その3 「訓練委託制度の活用」

国民保護等の訓練についてノウハウと経験のない自治体等では訓練の必要性は理解したとしてもその実行には甚だ厳しいものがある。また、自らが統裁し且つプレイヤーとなるツーキャップの訓練の弊害除去のためにも、昨今相次いで設立された防災や国民保護等に係る訓練を請け負う会社やNPO法人を活用するのも一案であろう。

1.1 各種システムの早急なる整備

国民保護措置を実効あらしめる為には、色々なシステムの構築が必要であろう。既に検討・具体化が進められつつある「安否確認システム」の他思いつくままに述べる。

- ① 夫々の機関やレベルに応ずる現況把握システム(避難所の状況、保有資・器材の状況、関係機関の状況、避難者の現況、等)
- ② 要避難援護者等把握及び支援システム
平素から何処にどのような要援護者がおり、如何なる援護が必要か、現在の支援状況はどうか等々を把握できるようなシステム。
- ③ ボランティアの管理・調整
- ④ 物流管理(救援物資の状況把握等)
- ⑤ 自治体等相互支援のシステムの確立
- ⑥ 民と公の協働システム

1.2 緊急対処事態等対処体制の早急な整備

我が国の国民保護法が想定している事態は、武力攻撃事態として着上陸侵攻等4事態、緊急対処事態として危険性内在施設等への攻撃等4事態である。

これら8事態のうち蓋然性が高いと判断されるのは、弾道ミサイル攻撃や緊急対処事態であろう。弾道ミサイル攻撃および緊急対処事態は、その対処に時間的余裕がなく、時間や場所も特定することが一般的に困難である。

基本指針及びこれらを受けて作成された都道府県並びに市町村計画においても緊急対処事態等への対処に関する具体的な措置は明確に盛り込まれておらず、まして事態は急迫であるにもかかわらず、国民に対する啓蒙等もなされていない。

速やかに対処に関する全般的基本的要領や国民が為すべき対処要領を定め、国民一般に周知する必要がある。事態も地域も千差万別であり、それらに対して明確な原則的事項を演繹することは至難の業ではあるが、やらざるを得ない。

国民保護法及び基本指針に示されている緊急対処事態対処の骨子は次の通りである。

- ① 緊急対処保護措置
武力攻撃事態における国民保護のための措置と同様の措置を行う。
- ② 体制
国や県：緊急対処事態対策本部
現地連絡(調整)所の設置
- ③ 被災者の救助・救援・搬送
- ④ 警戒区域の設定

1.3 結言

我が国の有事法制、国民保護制度は、今その緒についたばかりであり、これまで縷々述べたように解決或いは具体化すべき課題が多々ある。今日の情勢から言えば、それら

の解決に悠然と取り組むような時間的余裕は殆どない。

官民上げてその早急なる整備を図らねばならない。特に最も重要なことは国民の協力を如何に実効有らしめるものにするかと言うことである。武力攻撃事態や緊急対処事態対処への最大の対処は、我が国を守るべしとの国民意識を基盤とした国民自身の対処能力の向上と国民保護措置に対する国民の自主積極的且つ広範な協力であることを銘肝すべきである。

参考：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 「国民保護法の解説」（ぎょうせい）
各省庁、各地方公共団体及び各大学等のHP