

1 序言

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密接な協同連携を保持することでより実効性が高まる。

本論ではそのような観点から有事¹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ものである。

2 「国民の協力」等に関する国民保護体制の枠組み

(1) 国民の協力にかかる条項

ア 武力攻撃事態等対処法 第8条

国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする。

イ 国民保護法 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(括弧書き部分筆者略)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、必要な支援を行なうよう努めなければならない。

(2) 若干の補足

ア 「協力」は努力規定

災害対策基本法第7条には、住民の責務として、「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。」と、防災への寄与を義務規定としている。これに対して、国民保護体制においては前述のように努力規定である。即ち、自発任意的な協力に止まっている。これは事態の特殊性に因るものであるが、強制性を付与することにある種の抵抗感が在ったためでもある。

イ 協力を期待している組織等

4条に規定されている自主防災組織やボランティアのほか、第11条及び第16条において都道府県や市町村の区域内の公共的団体も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。

ウ 国民の協力を得るに当たっての留意事項

行政は必要な支援を行うこと(4条3項、173条3項)とされている他、安全確保に留意(70条2項、80条2項、115条2項、123条2項)、損害補償規定(第160条)がある。

¹ 有事とは本論においては、基本的には緊急対処事態や武力攻撃等対処事態を想定するも大規模災害時もある範囲とする。

3 協働の定義

一般用語としての「協働」は岩波の広辞苑によれば、「協力して働くこと」(cooperation; collaboration)とされており、ある課題について関係する主体が、共通の目標に向かって対等の立場で協力し合うことと解されている。

尚、総務省の「市民活動団体(NPO)と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告」(2007年7月)によれば、「相互の特性の認識・尊重」を基礎として、相互に「対等関係」のもとで、「協調・協働」していくこと。即ち、両者が対等の当事者であることを認め合う」と定義している。

本論においてもこれらの定義や理念に従って論じる。

4 協働の必要性

(1) 有事における行政機関の実態に関する検討

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出来る者は、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市の例を以下に示す。²

普通会計部門	一般会計部門	663名
	教育部門	143名
	消防部門	0名
公営企業等会計部門		95名
消防職員		115名
消防団員		203名(内女性19名)

イ 有事(国民保護)における市町村長の役割

ア項に掲げた陣容で、夫々の市町村長は、国民保護法16条に規定された次の業務を実行しなければならない。

- ①警報の伝達、避難実施要領の策定、関係機関の調整その他住民の避難に関する措置
- ②救援の実施、安否情報の収集及び提供その他避難住民等の救援に関する措置
- ③退避の指示、警戒区域の設定、消防、廃棄物の処理、被災情報の収集その他武力攻撃災害への対処に関する措置
- ④水の安定的な供給その他国民生活の安定に関する措置
- ⑤武力攻撃災害の復旧に関する措置

即ち、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

² 当該市のHP及び埼玉県消防協会のデータ(<http://www.saishokyo.or.jp/>)による。因みに埼玉県全域では、消防職員：8,027名、消防団員：14,537名である。

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対処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。

今後の凶上研究やシミュレーション等により当該市町村の有事業務量が明らかにされるだろう。然しながら危機管理の原則が最悪に備えることであるとするならば、予期される最大業務量を見積もりそれを整齊と遂行し得るか否かを冷静に分析することが肝要である。

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に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、実施されているとしても部分と一部の人員に止まる、訓練等の累積もない、人材の育成も今後の課題である。

エ 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、敢えて言うならば、これに対応すべき陣容の貧弱さを解決するために夫々の行政が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。近年災害時に際して相互応援協定を締結している市町村が増大していることは喜ばしいことではあるが、このネットワークを拡大しても根本的ない解決には至らない。

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協力を期待しているのである。

5 協働の在り方と現状

(1) 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。留意事項としては、①安全確保に留意（70-2、80-2、115-2、123-2条） ②損害補償（160条）が述べられているが、特に安全の確保については一般的な行政との協働と違う国民保護を要する事態の特殊性に由来するものであり、当然であろう。

協働（コラボレーション）に関しては、一般行政分野においては近年相当の進展が見られ、協働に掛かる原則事項が確立されつつあるようだ。共通・普遍的な事項を列挙すると次のような事項となる。

- ①対等性
- ②自主性の尊重
- ③自律性の確保
- ④相互理解
- ⑤目的の共有
- ⑥情報の公開などの徹底

当然国民保護措置に掛かる協働についてもこれら原理原則に則って対応する必要がある。

(2) 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(法70条) ②救援援助(法80条) ③武力攻撃災害対処(法115条)
④保健衛生への協力(法123条)及び⑤避難訓練(法42-3条)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べきであろう。(1)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)が協働する場面を幅広く捉えた方が望ましい。

国民の協力



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のその具体的事項の一例は次の通りである。

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)

状況把握の困難性に関する阪神淡路大震災時の体験

平成7年1月17日未明に惹起した阪神淡路大震災時、筆者は東海から中国四国の2府19県を管轄する陸上自衛隊中部方面総監部の防衛部長であった。情報活動上の問題点は多々あったけれども、特に状況の把握については総監部の編成班長を長とする班を編成して各部隊や陸幕或いは関係機関からの情報を整理せしめたが、夕方1800頃の状況を把握し整理終了するのに未明まで時間を要し、辛うじて翌朝の総監報告に間に合ったという次第である。

- 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の運営または支援

ウ 避難誘導

特に避難誘導は、災対法に規定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

高齢者、障害者等「要避難援護者」の避難誘導の課題³は a 情報伝達(タイミングよく且つ漏れなく) b 平素からの要援護者情報の共有 c 具体的な避難支援計画の策定(誰が、誰を、どのように、何処に等)である。

要避難援護者の避難誘導は近隣住民や自助組織である自主防災組織に期待するところ大ではあるが、社会福祉協議会や自治体の適切な関与と一般住民の積極的な協力が欠かせないであろう。

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

阪神淡路大震災時における滞留救援物資の処置の為の部隊等の派遣
被災地周辺地域までは救援物資は比較的スムーズに輸送されたが、被災地内への輸送及び配分は輸送の途絶・渋滞或いは被災者状況の不明、配分機構の未整備等もあって滞留せざるを得なかった。止むを得ず、陸自の部隊が派遣されて滞留救援物資の仕分け・輸送・管理等を実施した。

オ その他

- 避難後の市中警戒・見回り等
- 児童・生徒等の避難に関する支援
学校(事業所)の避難システム⁴は次の通りである。

- ① 集団避難を基本とする。
- ② 時間的余裕がある場合：保護者に連絡、引き取り
- ③ 保護者が職場所在或いは時間的余裕がない場合
学校管理下で担任と生徒が行動を共にする。課外に学校に所在する生徒を含む

³ 災害時要援護者避難支援ガイドライン

http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf

⁴ 地方公共団体の国民保護に関する懇談会第7回配布資料「資料8」

http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokuminhogo_unyou/chihou_kondankai/haihuSiryou07.pdf

更により具体的に検討している計画では、④教育委員会や関係者に避難誘導の補助要請 ⑤他市町村からの通学者への対応：情報提供を明示している。

保護者が引き取り可能な場合にはさしたる問題はないが、学校管理下で避難せざるを得ない場合には相応の支援を要するものと考えられる。危機管理職域の経験があり、部下を統率した経験を有する者は学童避難の支援者に適任ではなかろうか。

(3) 協働の対象（者）とその現状について

ア 協働対象者の分類

国民保護法は、第4条において、「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』と規定し、協力を期待・想定している対象として、自主防災組織やボランティアを想定している。また、同法第11条3項、16条3項において公共的団体をも協力して貰えるものと想定していると看做す事ができる。

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法人や任意団体が誕生し、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が、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) 自主防災組織について

自主防災組織とは、災害対策基本法第5条第2項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。自主防災組織の現時点における組織率は、世帯数で60%強である。町内会や自治会などを母体として組織される。

(イ) 自主防災組織に期待される役割

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はなかろうか。

避難所においては、地域コミュニティを維持しつつ避難所の活動に対して共同して運営することである。

(ウ) 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。支那檜ながら、次のような問題点があり、それが改善が焦眉の急である。先ず、組織率が60%程度であるの

で、これを更に上げる必要がある。更には、自主防災組織や行政が主催する訓練への参加率の低さも大きな問題である。筆者の参加した防災訓練の印象によれば、旧来の地域コミュニティを主体とする自主防災組織等の参加率は比較的高いけれども、マンション等の新住民の参加は極端に低い。一部の役員に止まっているのが事実である。訓練内容にも一工夫を要するのだろう。

地域住民に対する更なる啓蒙活動が重要である。

ウ 第二分類：ボランティア

(ア) ボランティア活動の興隆

阪神淡路大震災をボランティア元年と称する人も多い。政府は、発災日の1月17日は「防災とボランティアの日」と定めている。確かにそれ以降の種々の大規模災害等に多くのボランティアが全国から馳せ参じて被災者から限りない感謝の念を表されている。最近ではボランティア休暇制度を創設したり、ボランティア保険もあり、逐次に環境整備が整えられつつある。尚、通説的に言われる「ボランティア3原則」は次の通りである。

- ① 公共の福祉に資すること
- ② 自発性に基づくこと
- ③ 無報酬であること

ボランティアは、多彩な技能者集団であると同時に未組織の集団であって運用管理には特別の配慮を要する。

(イ) 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ものと思われるが、それらをトータル的にデータベース化したものは少ないようである。総務省消防庁の災害ボランティアのデータベースに登録してある社会福祉協議会、日本赤十字社及びボランティア団体のデータによれば、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。⁵

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。これが為、ボランティア・センター（通称ボランセン）を設立してマッチングを図っている。



(阪神淡路大震災：自衛隊員、被災者、ボランティアの協働)

⁵ 消防庁災害ボランティアデータベース：<http://www.fdma.go.jp/volunteer/index.cgi>

(ウ) ボラセンの運営について

ボラセンの運営主体は、災害や被災者の状況を十分に承知している行政若しくは社会福祉協議会等であるケースが多い。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。

(エ) ボランティア活動に対する支援

ボランティアの活動上の問題点は、現地における自活の困難さ、損害補償の欠如或いは不十分さ、不十分な所要資・器材等である。行政側としてはこれらの問題に対して如何なる支援をすべきかの原則を確立して所要の支援を行う必要がある。

エ 第三分類：公共的団体

(ア) 公共的団体の協力

都道府県または市町村の区域内の公共的団体は、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。（法 11 条 3 項及び 16 条 3 項）

公共的団体とは、各種の公共的活動を目的として設立された団体であって、青年団、婦人会等の文化的事業団体、社会福祉協議会等の社会事業団体、農業協同組合、森林組合、その他の協同組合、商工会、商工会議所等の産業経済団体等があり、法人たると否とを問わず、地方自治法第 157 条の公共的団体とその範囲を同じくするものである。

(イ) 公共的団体の果たす役割について

公共的団体はその組織目的達成に十分な知見を有しており、国民保護を要するような事態に際しても、時と所を得れば大いなる活躍が期待できる。如何なる組織に如何なる事項に関して協力を要請するかが難しいところである。従って、事前に行行政側のニーズと当該団体のノウハウとの密接な調整が必要である。

社会福祉協議会はボラセンの運営主体となったり、要避難援護者等の避難支援等に力を発揮するであろう。他の団体についても、その組織の一体性も有り相当期待できる面があろう。

農協に関しては、次のような事例がある。

（西東京）市は、（2007年11月9日、）東京みらい農業協同組合（JA みらい）及び東京あぐり農業協同組合（JA あぐり）と、災害時における緊急避難場所としての協力農地のあっせん並びに生鮮食料品の優先調達に関する協定を締結しました。

11月9日（金曜日）午後2時から田無庁舎で行われた調印式は、坂口市長、JA みらい石田代表理事組合長、JA あぐり小林代表理事組合長のほか、貫井西東京市農業委員会会長をはじめ、両 JA の幹部の方々の立会いのもとに実施されました。（西東京市 WEB から）

青年団や婦人会は救出や救援等に期待し得よう。

これらの公共的団体は、可能な限り団体として参加することが望ましい。

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、より能力を發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あり、都道府県には連合会組織が、全国組織として社団法人全国警友会連合会があり、それぞれ定款に掲げる事業を行っている。

警友会と行政機関が、緊急事態や災害に際して協力する旨の協定を締結している。他方、警友会は定款上警察活動に対する協力が規定されているので、関係の県警察本部等への協力として個人として交番協力員や警察活動協力員として委嘱されている。

小生が調査した結果(概要)は以下の通りである。

① 行政と協力協定⁶

想定事態	警友会名	協締結自治体	締結年月日	協力内容
災害	板橋、志村、高島平警友会	板橋区	H15年3月18日	応急対策業務
緊急事態	鳥取県	鳥取県	H18年11月15日	国民保護措置や防災業務の援助
	京都府	京都府	H19年8月6日	

参考：鳥取県と鳥取県警友会連合会（会員数 640 名）の緊急事態における協力協定⁷
（平成 18 年 11 月 15 日）

- ・ 想定する緊急事態：武力攻撃や自然災害などの緊急事態
- ・ 国民保護の措置や防災業務の援助
- ・ 警友会の組織力、専門知識・経験・能力の活用
- ・ 県内全市町村との協定への参加

② 警察機関との協力

ア 大規模災害等の場合の協力：交番協力員(警友会の推薦に基き個人委嘱)

⁶ 鳥取県HPに記載されている。京都府及び板橋区にはメールにて確認・情報提供受けた。

⁷ <http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?itemid=92636/>

静岡(H13年6月1日)及び千葉県警(H19年4月1日)

自宅周辺の被害状況等の情報収集及び通報、空き交番等における地理案内等の特定業務支援

イ 大規模災害等の場合の協力：

警察 OB 災害協力員：埼玉県警(H10年4月1日)、滋賀県警(H19年1月17日)

災害時警察活動協力員：和歌山県警(H19年5月20日)、兵庫県警(H10年1月1日)

交番活動支援、避難所における人定確認、要望・苦情の把握、安全確保等

ウ その他犯罪・事故・災害の未然防止、関連情報の収集・連絡、被災者の避難・誘導、岐阜県警等

参考：静岡県警察本部と静岡県警友会の大規模災害等交番協力員に掛かる協力協定⁸

- ・ 交番協力員と称し、署長が委嘱、任期は原則2年
- ・ 協力要請手続き：県警本部長から警友会長
- ・ 自宅周辺の情報収集、空き交番における地理案内、所要事項の警察官への取次ぎ
- ・ 署長指定の空き交番、原則日中の6時間を限度等

(ウ) 隊友会等

隊友会は県隊友会51(各都府県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。⁹

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	国民保護措置及び防災業務の援助
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		国民保護措置及び防災業務の援助
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」に関する事項を協力業務としていることは特筆に価する。即ち、市が必要と認める応急対策業務へ

⁸ <http://www.police.shizuoka.jp/seido/kokukai/tiiki008.pdf>

⁹ 板橋区、京都府庁及び愛媛県庁からの情報提供、三重県隊友会長からの情報提供、及び関係HP

の協力とは、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）であり、本部勤務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。

板橋区の先見性、鳥取県の緊急事態を想定した問題意識は賞賛されて良からう。また、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

消防関係機関及び海上保安官OBに確認したところ、残念ながら警友会や隊友会のような活動は現時点では見られない。

(カ) NPO法人（自衛官等OBにより組織化）

現在までに設立されている自衛隊関係者が設立した法人は以下の通りである。

① NPO法人埼玉県国民保護協力会（17年7月設立）



（埼玉県国民保護協力会のシンボルマーク）

② NPO法人神奈川県国民保護協力会（18年11月設立）

③ NPO法人いばらき国民を守る会（18年11月設立）

他に、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が設立され、それぞれ独自の活動を実施している。

(キ) シニアパワーの活用を！

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。

オ 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。

以下次のケースについてその概要を述べる。

①から⑤の詳細は、NPO法人埼玉県国民保護協力会機関紙「国民保護」第7号13p～16pを参照して頂きたい。HPでも確認頂けます¹⁰。

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、協定が締結されていないにも関わらず、

¹⁰ <http://homepage2.nifty.com/teruo3/npo-collaboratin/npo-collaboration-frame.htm>

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。

調査結果に示された協力内容等は次の通である。

- a 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
- b 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
- c カレーチェーン店：・移動販売車によるカレーの提供
- d 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
- e 飲料メーカー：・被災者への飲料（商品）の提供
- f 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
- g 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
- h 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

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。

その主なものは、以下の通りである。

- a 帰宅困難者支援場所の指定
- b 帰宅支援対象道路の指定
- c 帰宅支援ステーションの設定

③ 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。

- a 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。（細部省略）
- b 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

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。

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。

⑤ 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。

6 協働の有効化・促進の為に

(1) 関係機関連絡協議会の設立

国民保護法においては、市町村レベルにおいても「市町村協議会」¹¹を設置して国民の保護のための重要事項を審議することとしている。協議会の委員に任命できる者は関係機関の要員を除けば、所謂有識者のみであり、且つ内容も詳細具体的事項の審議等ではない。

従って、これとは別に保護措置の具体的な実行に関して関係機関と平素から意思の疎通を行うことが重要である。

避難や避難所運営、救出・教護、ボラセン等、市民の協力を必要とする主要なテーマ毎に可能な限りの関係機関の参集を求めて、関係機関相互の能力や限界を承知し、役割分担等について忌憚のない意見交換を行って、緊急時のスムーズな対応を可能とすることが必要である。

(2) 協働を目的・狙いとした訓練等

役割分担を定め、如何に詳細に計画しても、実際に訓練を行ってその実効性を検証し、問題点を摘出し計画改善に資すること、或いはその関係者間のすりあわせをより明確にするため、関係者の能力をより向上させるため等、訓練を積み重ねる必要がある。

(3) 各種のマニュアルの整備

ボランティアは、云わば不特定多数者であり、その能力も識見も有する特技等もまちまちであるので、そういう彼等が達成すべき目標のために為すべき手順や留意事項等を確立し、マニュアルとしておくことが必要である。

(4) 協定等の締結

関係する機関も多く、業務も多種多様であり、緊急事態に迅速に対応するためにも必要最小限の事項を協定として整備しておくことが必要である。有事と言う特殊な事態への対応であり、状況も不明で在り且つ不測の事態も惹起する可能性も高いので、状況の変化等に応ずる柔軟性を保持しなければならない。

¹¹ 国民保護法第 39 条及び 40 条

7 結言

国民保護を要する事態において、特別な組織を創設することを想定していないのであれば、如何にして市民の安全や自発性等を遵守しつつ、可能な限りの場面において国民保護実施機関と市民との協働を推進する必要がある。

そういう意味においても、『協働の輪を広げるべし』である。そのためには、平時に措置・処置しておくべきことは余りにも多い。何を為すべきか、如何なる問題点があるのか等についての具体的・実地的なイメージを持つことが重要である。それぞれの市町村がおかれた戦略的な特性に応ずる国民保護の実際についてイメージトレーニングを試みようではないか。