

「国民保護の仕組みと地方自治体」

総務省消防庁国民保護室長 青木 信之 氏

皆さんこんにちは。御紹介いただきました消防庁の青木と言います。静岡県の第1回の国民保護協議会の場で、20分の時間で国民保護と地方自治体ということでお話をしようという、御指示をいただきましたので、東京から参りました。分かりやすく、できる限り簡潔に、御説明申し上げたいと思います。

御手元に横長のパワーポイントの資料を配らせていただいております。静岡県国民保護協議会講演資料というものでございます。この正面のスクリーンと同じものでございますので、スクリーンなり資料を見ていただきながら、聞いていただければ、と存じます。

1 ページ。

国民保護、国民を何から守るか、という点であります。御覧のとおり、他国からの武力攻撃、あるいは大規模なテロから守る、ということであります。例えばそのために、住民の方々を避難しなければいけない。避難施設として、誰かの土地を使わせていただくといったようなこともあるかもしれない。

そうしたことの法的な枠組、今まで日本では、無かったわけではありますが、平成16年6月に。国民保護法が成立をいたしました。その前の年に、事態対処法という、親法とも言うべき法律が、成立をしております。そういうことで、16年6月をもって、我が国においても、有事の際に対応していく法的な枠組みが、成立したわけがあります。

2 ページ。

では一体、どのような事態が想定されるのか、ということではありますが、国会審議において、法案の国会審議の過程において、政府側から提示したものでありますけれども、武力攻撃事態として4つの類型、また、テロ等の緊急対処事態として、やはり4つの類型を示しております。

武力攻撃事態としては、上陸侵攻、航空機による攻撃、弾道ミサイルによる攻撃、ゲリラコマンドゥーと4つ示されております。この上の2つは、本格的な戦争というイメージではありますが、我々とする③④の方が蓋然性が高いか

もしれない、注意しなければいけない、というわけでありませぬ。

テロ、大規模なテロという意味での緊急対処事態であります、原発、あるいはコンビナート等の破壊、あるいはターミナル駅や列車の爆破等々、サリンの大量散布、あるいは航空機によるテロ等、といったようなことで、類型挙げられております。

3 ページ。

果たして、こうした事態というのが、起きうるのかどうか、ここが、いろいろな方々、皆さん心配をしますし、また注目するところではありますが、最近のテロ等の事案を見て参りますと、1994年地下鉄サリン事件、痛ましい事件が起きました。化学兵器を使ったテロとしては、史上最悪、史上最大の事件であります。もちろん、戦争において、化学兵器は使われておりますが、戦争の場面を除いて、一般的なテロということからすると、人類史上最悪の事件でありました。

また、2001年9月11日、米国で同時多発テロ事件が起きたわけあります。あのビルに飛行機が突っ込む映像、どの皆様方も生々しく、御記憶されてるかと思ひます。2004年の3月には通勤時間帯を狙った、スペインでの列車爆破事故、これも大変痛ましい事件でありました。振り返ってみますと、1998年ですか、北の隣国から、我が国の本土を越えて、太平洋にテポドンが落ちると、こういう事件も起きております。

その他にも、たくさん事件、ここに挙げてないもの、多々あるわけあります、そうした事案を見るときに、何も起きない、とはちょっと考えられないのではないかと、起きる可能性があるとして、一定の備えをして、国民に対する被害というものを少しでも小さくするような取組み、進めるべきではないのだろうか、というのが、国民保護の取組みの内容であります。

4 ページ。

では一体、どのようにイメージを持てばいいのか、ということですが、湾岸戦争のときに、イスラエルでありますけども、イラクから6週間で約40発のミサイルが打ち込まれました。それは全て通常弾頭であったわけあります、ここで注目していただきたい点は、このミサイルの攻撃そのもので亡くなられた方は、わずか2人あります。そのほかに心臓発作で亡くなられた方々、尊い命を失った方、他にもおられましたが、このミサイルそのものでは、お2人しか亡くなられていません。

それは、ミサイルが発射されると、屋内に退避をすると。サイレンが鳴って国民は皆、屋内に退避をします。地下室があれば地下室に、地下室がない人は

建物の中心部に、窓から離れて、屋内退避をする。それを国民に徹底しているというだけで、かなり尊い命を守ることができたのではないかと、いう例であります。

5 ページ。

1996年、北朝鮮の潜水艦が、韓国の東海岸に乗り上げるという事件が起きました。江陵（こうりょう）事案と書いて、江陵（かんのん）事案と読みますが、このときに、韓国軍を挙げての掃討作戦ということになりましたけれども、民間の方が残念ながら、4人亡くなられる、という事案もございました。

ゲリラコマンドゥーってどんなイメージか、という多少のイメージが沸くような、事例ということで、挙げさせていただいたわけであります。

6 ページ。

こうした事象を頭に置きつつ、一体何をどうするのか、という点であります。このスライドにあります、避難、救援、武力攻撃災害への対処、これはやるべき仕事の3本柱であります。

住民をいかに避難させるか、避難した住民をいかに救援をするか。そして、ダムやら、発電所やら、コンビニ等々、狙われたら困る施設、そこを狙われることによって、国民の生活に大きな影響を与える、あるいは被害が大きくなる可能性がある、そうしたところの警備を高めるといった、この3つの仕事を、国、都道府県、市町村、連携していかにうまくやっていくか。

そこにまあ、本日も御出席いただいているかと思いますが、放送事業者の方、あるいは輸送関係事業者等々、指定公共機関、指定地方公共機関の皆様にもお力添えをいただいて、相互に連携しながら対応していこうというのが、この国民保護に係る仕組み、枠組みであります。

隣の韓国では、成年男子の25歳から40歳まで、職場単位、また地域単位で、それぞれの国民保護に関する役割が割り振られております。例えば、職場では、避難誘導の係、地域では、高齢者等を運ぶ係という風にですね、それぞれの成年男子には、全て義務が割り振られております。

我が国の法制では、そういう義務はありません。したがって、行政当局が、国民の協力も得ながら、いかに連携しながら、対応していくか、ということが、この仕組みの根幹であると、いうわけであります。

7 ページ。

地方公共団体が有事の際に何をしなければいけないか。主な役割であります。1つは、対策本部の設置であります。2つ目は、警報の通知。どうもゲリラが

潜んでいる可能性がある。だから、屋内に逃げなさい、といったような連絡等々であります。

そして避難の指示、これは都道府県知事さんがします。都道府県知事は、住民に対して避難の指示をします。そして現場で住民の誘導をするのは、市町村長さんの仕事であります。避難住民の誘導、消防あるいは消防団、場合によっては警察や自衛隊のお力添えもいただきながら、現場で避難住民の誘導をする、という仕事であります。そして、避難した住民の方々の避難場所の確保、あるいは、医療サービスの提供等々、救援という仕事もございます。

そして、住民の方々が避難所にいるか、病院にいるか、存命されておられるか、怪我をされているか、そして安否情報の収集、整理、そして照会に対する回答といった仕事もあります。そして、先ほど申し上げましたように、狙われると困るような施設の警備の徹底等々、被害を最小限化する取り組みということと併せて取組む、というのが、有事の際の地方公共団体に期待されている役割であります。

8 ページ。

そうしたことを実践するために、平時においての、それぞれの取組み、準備をしていく必要がある。平素においてやるべきことは、ここに3つ掲げさせていただいておりますが、1つは、国民保護計画の策定、であります。そして2つ目は、本日開いていただいておりますが、国民保護協議会の設置と運営。そして、国民の方々に理解していただく普及啓発、必要な物資の備蓄、そして訓練、組織体制の整備等。これが、平時における取組み、期待されている取組内容であります。

9 ページ。

財務面ではどうかということではありますが、多少字が多いスライドで恐縮ではありますけども、分かりやすく申し上げますと、事が起きたとき、有事の際に係る経費については、全て国が負担をします。また、そうでない経費、平素の取組み部分は、これは全て地方負担であります。

なお、地方負担部分に関しては、御覧のとおり、地方財政計画に全てその必要な財政需要を計上させていただいて、地方交付税の算定の基礎となる基準財政需要額に、必要経費については算入させていただいていると、いうわけでありませう。

ただ、このルールに関して1つだけ例外がありまして、訓練のうち、これは平素ですから、訓練は基本的には地方負担、ということではありますが、国との共同訓練に係る経費は、地方負担の部分も国が負担するというルールにな

っております、ここは法案の国会における審議の過程で修正されたものでありますが、国との共同訓練に関しては、したがって地方は負担をしなくていい、というわけであります。

10ページ。

その中で、実際に事が起きたときに、大切なことの1つとして、安全の確保という課題がございます。国民保護法の22条に、この安全の確保の基本的な規定がありますが、その他、それぞれの国民保護措置に係る条文に、この安全確保への配慮義務というのが、明示されております。

例えばどういうことかと言いますと、どうも怪しい集団が上陸したようだ、何かゲリラ的な活動しているということがあったとしてですね、その弾が飛び交うかもしれない中に、救出に向かわなければいけないかどうか、消防機関の職員はそこまでする必要はあるかどうか、そうした質問が国会でもなされたわけではありますが、それは行かせてはいけないということでもあります。

確かに、火を消すのは消防機関の仕事でもある。人の命を守る、救出するのも、消防機関の仕事ではありますが、事態が収束をして、そうした武力攻撃というのが大方もう無いだろうと、推測される事態において救出に向かう、あるいは火を消しに向かうのは、それはいいけども、それより前のときには、一般的な国民保護措置を講ずる立場の人は、そうした人を行かせてはいけない、というルールになっております。

11ページ。

そこで、自然災害と武力攻撃事態との相違ということを中心にまとめたスライドではありますが、何が違うか、ということでもありますけども。

自然災害であれば、仮に地震でありますと、余震にも注意しなければいけないということで、その後の対策ということ確かにあるんですが、基本的には、起きた災害の後、いかに住民の方を救助するか、救助した住民の方々のお世話をいかにするか、そして復旧はどうするか、ということで、災害の後の対応を、着々といかに効率的に進めていくかということに、尽きるわけではありますが。

武力攻撃事態等の場合は、人為的に、悪意を持って、何らかの行動をしている人がいるということからするならば、さらなる警戒、ということが実は重要になります。他の場所でもそうしたことが起きはしないか、といったようなことについて、警戒をしなければならない、というわけですから、一般的には、かなり長期に渡った取組みが必要になると、いう風に推定されます。

対応主体ということからしますと、国が、かなり大きな責任を、武力攻撃事態の場合には負う、ということは当然のことでもあります。また、仕事上も、市

町村長さんよりも都道府県知事に、大きな責任が、自然災害よりも、与えられております。

例えば、災害時において、川が、あふれそうな川があつて避難勧告をすると。この避難勧告の仕事は、基本的には、自然災害の場合は、市町村長さんの仕事であります。武力攻撃事態、あるいは大規模なテロの場合という時においては、この避難の指示をするのは、県知事さんの仕事であります。したがって、県知事のところにあらゆる情報を集めて、判断できるような体制というのが、大変重要になってくわけであります。

12ページ。

先ほど、国、県、市町村がいかに連携して、やるかというのが、この国民保護の枠組みの要諦という風に申し上げましたけども、国は、この国民保護に関する取組内容について、去る3月25日に、基本指針なるものを閣議決定をいたしました。そして17年度中に都道府県において国民保護計画を、18年度には、市町村において国民保護計画を作成するということが、定められております。国民保護法制整備本部という閣議レベルの会議において、そうした日程についても定められております。

ぜひ、よろしくお願いをしたいと思いますが、ただ、なかなか、そうした計画を作るといっても、不慣れなところもあるだろうということもございまして、消防庁として、都道府県のモデル計画を3月末に作成して、各県に届けさせていただいております。市町村のモデルとなるような計画も、本年中には作って、各地方自治体にお伝えできれば、という風に思っておるわけであります。

そしてこの計画を相互にすり合わせるために、県の計画については国に協議、市町村の計画については県知事に協議、ということが定められているわけがあります。それぞれの計画を作成するにあたっては、国民保護協議会の場で、検討・議論をするように、ということも、法律上、定められているわけがあります。

13ページ。

私ども消防庁として作成させていただいた、都道府県モデル計画のポイントであります。1つは都道府県が主体となるものを厳密に抜き出しておること、それから現場での対応というのを想定して、かなり具体的な対応策というのを記述させていただいている、ということ、また、避難の指示等、具体的な措置は、どういう攻撃に会うかによって答は変わって参ります。そうした類型に応じた留意事項をまとめているということ。

また、厳密に国が事態認定をし、国の指示において、基づいて、事が動いて

いく場合には、これは国民保護の仕組みが動く話でありますから、それなりに分かりはいいのですが、それより前の事態、どうも怪しげな状態である、人がたくさん死んでいるが何かあったのではないかという、事態認定がまだされていない段階での対応の在り方等々、実は、このモデル計画の中にも、いくつか必要な事項を盛り込まさせていただきました。

14ページ。

この、今、このスライドの内容は、例えば、避難の指示をすとしたって、事前に一定のデータというものを整理する必要があるだろう、と。その基礎的な資料のリストは何だろうか。ま、県の地図なり、道路網のリスト等々、輸送力のリスト等必要になるわけではありますが、そうした基礎的資料、揃えておくべき基礎的資料の例が、今表示されているものでありますし。

15ページ。

また、実際に都道府県知事さんが、避難の指示を出すとして、どんなイメージになるのか、というのが、次の例であります。

16ページ。

16ページには、都道府県知事の指示に基づいて、住民が避難する際に、市町村長が、現場で避難誘導をするときに、避難実施要領をまとめることとされておりますが、その避難実施要領のイメージとすると、この16ページのようなものであるだろう、というようなことで、書かせていただいております。

17ページ。

例えば、弾道ミサイルによる攻撃、という時にどうするか、ということであります。仮に、北の隣国からということになりますと、着弾まで10分でありますから、やれることも限られている。しかも、弾頭が何か分からないので、というハンディもあります。

したがって、できることからするならば、できるだけ堅牢な施設に避難する、屋内に避難する、ということの徹底だろう、ということであります。そして、避難をした後、弾頭がどういうものであるかということ、当局が内容を把握した上で連絡をすると、ということになるだろう。

その場合の、避難の指示の例としては、こういう形になるのではないかと、いったようなことを、このモデル計画にまとめさせていただいておりますが、ぜひ参考にさせていただければな、という風に思います。

18ページ。

仮にゲリラや特殊部隊の場合には、屋内に退避ということもあるかもしれませんが。あるいは、できる限り早く、遠くへ避難するというのも、場合によってはあり得ます。

ま、そうした時に実は、国の指示を待たずに、都道府県知事が、退避の指示をする、警戒区域の設定をする、という固有の権限も生かした対応も実は、ありうるわけであります。なので、そうした権限も生かして、避難の指示もしていただければな、ということ、ここにまとめさせていただいておるわけであります。

19ページ。

事態認定前、何か起きてるけれども、でも何か分からない、といったような事態、場合は、まず、とにかく情報を収集して、第一報を国に届けてほしい。そして、消防機関、警察、自衛隊の情報を総合して、情報の整理をしていただきたい。そして、必要な応急措置を、国民保護法という枠組みは使えないとするならば、消防法、警察関係法、災害対策基本法等を活用して、被害の最小限化ということを目指した、応急措置を講じてほしいといったことを、まとめさせていただいております。

20ページ。

時間がなくなって参りましたが、以下、このモデル計画においても、同様な内容を盛り込ませていただいておりますけれども、ぜひそうしたことも参考にさせていただいて、この静岡県で、静岡県の自主性を生かしていただいて、計画を策定していただければな、という風に思っております。

21ページ。

ただ、いくつか、地方団体からの要望があったけれども、活かせなかったこともございました。武力攻撃事態の規模とか、被害想定を出せとか、というのは、なかなか、これ難しかったわけでもありますが、我々としては、今後ともできる限り、地方団体の要望に応じて、いろいろな話の整理も進めて参りたいという風に思っております。

例えば、NBC、核・生物化学兵器等の場合においては、できるかぎり国が主導的な立場を、対応をしていくと、いったようなことも、現在国と、地方での事務のあり方も含めて、相談をしているところであります。

22ページ。

各県における取組みも進んで参りました。44県で、この国民保護協議会設置条例が可決されております。指定地方公共機関は23県で設置されております。これから国と協議をするけれども、3県では、もう既に、計画案の段階ではあるけれども、公表をなされているという状況でもあります。

23ページ。

そうした中で、皆様方、静岡においても、是非、この静岡県ならではの計画を作っていただきたいと思いますが、いくつか今後、やらなきゃいけない課題があります。

1つは、市町村のためのモデル計画の作成。そして新しいシステムの検討であります。ミサイルが来ると言っても時間がありません。いかに早く伝達をするか。東京サイドでボタンを押して、静岡県内の市町村の防災行政無線を使ってサイレンが鳴る、鳴らすような、そうした検討も、ぜひしたいと思っております。

そして、基本的に国民の方々が、そうした事態で何をしなければいけないのか、このことが理解されてないと、なかなかうまくいきません。パニックだけに終わるという心配もございます。そこで、国民の方々にいかに周知をしていくか、これも、内閣官房と一緒に、国を挙げて取り組む所存でございますが、皆様方におかれても、そうした点についても、御理解を賜れば、という風に思います。

丁度しゃべり始めて20分になりました。短い時間の中で、いろんなことを申し上げなければいけないので、分かりにくいところもあったかと思いますが、今後とも皆様方において、国民保護のことについて、御留意いただきますことをお願い申し上げまして、冒頭の国民保護の枠組みに関するお話に代えさせていただきます。ありがとうございました。