

群馬県国民保護フォーラム

【国民保護と地方自治体】

講師：総務省消防庁国民保護・防災部長
小林恭一氏

皆さんこんにちは。私は只今ご紹介頂きました、総務省消防庁国民保護・防災部長の小林と申します。

本日はお休みのところ、群馬県の方で国民保護フォーラムを開催して頂きまして、私ども後援もしているものですから、皆さんこうやって集まって頂いて、大変感謝しております。

私は「国民保護・防災部長」ということで、消防庁の中に在るわけですから、防災の方が中心であるわけですが、最近国民保護の仕事が入って参りまして、新しい国民保護・防災部というのができまして、最近では国民保護の地方自治体での整備の進捗を図ることを大きなテーマとしております。今日は「国民保護と地方自治体」ということで、国民保護制度の概要等につきましてお話をしたいと思います。

地方自治体の危機管理ということですが、従来、自然災害でありますとか、事故、最近では感染症、鳥インフルエンザとか、いろいろ「危機」というものが出て参りました。これに対して自治体に対応しなければいけないわけですが、平成15年以降、武力攻撃事態や大規模テロに対する「武力攻撃事態対処法」ができて、さらに「国民保護法」が平成16年6月にできまして、地方自治体も災害時と同様に非常に重要な役割が課せられる、ということになりました。防災の面につきましては従来やってこられたと思いますが、武力攻撃、大規模テロというものがここにきて脚光を浴びてきたということでございます。

特に、「武力攻撃事態対処法」につきましては、戦後の冷戦構造の枠組みが壊れて、いろいろと各国が民族的な、歴史的な、また宗教的な事態というものが、それぞれ米ソの枠組み構造から離れた形で向き合わなくてはいけなくなってきたという流れの中で、日本においても「武力攻撃事態対処法」ができ、その際に国民保護のための法律を整備する必要があるということで、1年遅れで「国民保護法」ができたということです。

武力攻撃事態とか大規模テロについては、なかなかピンと来ないかもしれませんが、国会審議の中では、この4つの類型が示されております。着上陸侵攻、航空機による攻撃、弾道ミサイル攻撃、ゲリラ・コマンドゥの4類型であります。着上陸侵攻とか航空機による攻撃は戦争そのものみたいなものでありまして、すぐに事態が発生することにはならないのかもしれませんが、弾道ミサイル攻撃やゲリラ・コマンドゥみたいなものは、ひょっとしたらあり得るのかなと、最近になって皆が考え始めたということではないかと思っております。、国会審議の中で、さらに、緊急対処事態というものも必要なのではないかということで、例えば原子力施設の破壊とか、石油コンビナートの爆破、ターミナル駅や列車の爆破、それから炭疽菌やサリンの大量散布、「9・11」のような航空機による自爆テロが世界中で起こったこともありますが、こういうものも一緒に含めていかないと国民保護というものにはなかなかならないのかな、ということが共通の理解になったと思えます。

最近のテロ事案では、バリ島の爆破事件だとか、ロンドン、それと去年になりますスペインの列車の爆破事件だとか、忘れられない「9・11」のような事態だとか、ちょっと古くなりますけど北朝鮮が日本を飛び越してミサイルを発射したテポドン発射事件、さらに10年前になりますけど地下鉄サリン事件、これは宗教絡みのテロですね。世界でも初めての化学剤を使ったテロ事件でありますけど、こういうものが起こっておりまして、こういうものが起こるかもしれないので、それに予め対処する必要があるということで「国民保護法」ができていますと考えて頂けれ

ばと思います。

それから、先程の武力攻撃事態の中で4つあるわけですが、この中で特に日本で本当にひょっとしたらあるのかなと考えなければいけないのは、弾道ミサイル攻撃とかゲリラ・コマンドゥのようなものでありまして、弾道ミサイル攻撃でありますと、これは湾岸戦争の時、イラクからイスラエルに実際に6週間で40発のミサイルが発射されました。もしかしたらそれに化学剤が積まれているのではないかとということもありまして、随分緊張もいたしましたし、イスラエルの方でも随分いろいろ対応をしております。建物被害などはかなりあった訳ですが、実際に亡くなったのは2名ということですから、私も国民保護を考えていくうえで、いろいろな国の事例を勉強している訳ですが、韓国、スイス、スウェーデンそしてこのイスラエル、この辺は非常に勉強になりまして、実際に弾道ミサイルが発射されても、実際に死者2名で済んでいる。6,000強の家屋と1,300のビルが被災している訳ですから、もっと亡くなってもいいのではないかなと思うのですが、上手く対処することによってこのくらいに抑えているということだと思います。

それから、江陵事案、これもだいぶ昔ですが1996年、10年ぐらい前ですね。これは北朝鮮の潜水艦が韓国に侵入した事案で、これは故意ではなくて事故なのかもしれないのですが、北朝鮮の小型潜水艦が韓国の海岸で座礁しまして、武装した乗員が26人上陸してしまって、全部掃討するのに約一月かかったという事案です。これをモデルにしたのだと思いますが、麻生幾の「宣戦布告」という小説がありますが、福井の原発付近に北朝鮮の武装ゲリラが侵入するという内容ですが、こういうことはあり得るかもしれない。群馬県は、海がないのでこういうことを心配することはないと思いますが、こういうゲリラ・コマンドゥの侵入は実際にあり得るかもしれないということです。

国民保護措置としては、避難、救援、武力攻撃災害への対処と大きく分けて3つある訳ですが、それに対して国がやること、それから都道府県がやること、市町村がやること、こういう風に整理しております。

例えば事態が起きた時、国も都道府県も市町村もそれぞれ対策本部を作る訳ですが、まず警報の発令というのがあります。国の方は警報を発令して都道府県は警報を市町村に通知する訳ですが、実際に市町村の方々は警報を住民に伝達する役割になっておりますし、避難については、国が武力攻撃事態であるとか緊急対処事態であるとか事態を認定して、避難の措置を指示すると、県の方は避難の指示を市町村の方に伝達して実際に住民を避難させる。避難住民の誘導は市町村が行うこととなります。避難とはどういうことかということ、武力攻撃事態や緊急対処事態という非常に危険な事態、あるいはそれに巻き込まれそうな可能性が出てくるといった時に、その場から一言で言えば逃げる、住民にとって見れば逃げる、市町村や行政側からとって見れば逃がすということですが、そういうことをやって、鉄砲の弾が飛び交うとか、あるいは毒ガスが散布されるとか、そういうような危険性がある所からとにかく逃げてしまう。住民が逃げてもらわなければ困る訳ですが、それを逃がすための施策というのが行政だろうということになります。

それから、救援については、これは主として県の役割になる訳ですが、避難した後、収容施設を提供したり、それから食品、避難所の経営だと考えて頂ければよろしいでしょう。これは主として都道府県の役割です。

それから武力攻撃災害への対処については、これは武力攻撃災害への対処の指示というのがあるって、例えば、爆発によって火災が発生した場合には、これは消防が対処するということとなります。それからNBC攻撃みたいなものがあるとすれば、NBCはお分かりと思いますが、核とバイオ・生物兵器による攻撃、Cはケミカルですから化学剤の攻撃、そういうものがあつた場合、こういう場合には警戒区域を設定して避難の指示をするということ、都道府県と市町村で協力して行う、ということになります。それから生活関連等施設の安全確保というのがあります、これはどこかでテロなどがあつた時に、関連しているいろいろな所が同時に攻撃される可能性がある。そういう時にやられてしまったら困るような施設ですね、危険物施設、あるいは原発のよう

な所ですが、そういう所の安全確保をやっていくようなこととなります。これは国、都道府県、市町村がそれぞれの役割を果たしながらやっていくということです。一方で指定公共機関と指定地方公共機関というのがありまして、放送事業者が警報を発するとか、赤十字社が救護の協力をするとか、電気・ガスを安定的に供給するとか、多少距離がある所に逃げなくてはならない場合には運送事業者によって住民や物資を運送するとか、というようなことをシステムティックにやっていく。この全体が国民保護に関する措置の仕組みということです。

計画作成の全体の流れについては、国は今年の3月に国民の保護に関する基本指針を作成しました。これは国民の保護に関する国全体としての基本的な方針と、国民保護計画や国民保護業務計画の作成の基準のようなものです。それから、事態の類型としてどういう武力攻撃事態を想定するのか、それからそれに応じてどのように措置をするのか、を定めたものです。同時期に消防庁では、都道府県モデル計画というものを作りまして、皆さんにお配りしております。都道府県では、今17年度中に国民保護計画を作成する見込みでありまして、もうできた所もあります。鳥取と福井ですが、特に日本海側で脅威を感じているので早いのではないかと思います。今36道府県が国と協議中です。国民保護計画については、国民保護協議会に諮問しまして、内閣総理大臣に協議することとされており、作成した場合には議会に報告ことになっています。それから、私ども指定行政機関、各省庁であります。これも国民保護計画というものを平成17年度中に作るようになっておりまして、10月末に全ての指定行政機関の国民保護計画が閣議で了承されています。

それから、市町村ですが、都道府県が17年度に国民保護計画を作りますので、これに基づいて、平成18年度中に国民保護計画を作るということになっておりまして、これも国民保護協議会に諮問する、それから都道府県知事に協議して作成し、議会に報告するという一連の流れになっています。

それから、それぞれこの国民保護計画に基づいて、国の方の指定公共機関も国民保護業務計画を作らなければなりませんし、この都道府県に指定された指定地方公共機関も国民保護業務計画を作らなければならないというふうになっております。

ということで、都道府県の方は、今、17年度末までを目指して作って頂いている。今の感じでは、3月末までに全都道府県がこの国民保護計画を作り終えることになりそうです。

それから、18年度になりますと市町村で作って頂かなければいけないので、何も無しだと作るのがなかなか難しいだろうと思いますので、消防庁の方で市町村モデル計画というのを作っている最中でありまして、1月に皆様方にお示しできるようにということで、鋭意作業中でありませう。

その際、具体的に考えてみますと、弾道ミサイル攻撃とゲリラ・コマンドゥという2つのパターンを考えなければいけないということですが、弾道ミサイル攻撃というものが仮にあったとする場合には、警報が鳴ったらとにかく屋内に避難して下さい。先程のイスラエルの例で見ましても、あれだけのミサイルが来ても結局2人しか亡くならなかったということは、家が石とか煉瓦とかそういうものでできているせいもかなりあるんですが、家に居ることだけでも、外にいることよりは随分死傷率は低くなります。とりあえず屋内に退避するということです。特に近傍にコンクリート造りの建物があればそういう所に入るとか、地下街があればそういう所に入る、ということをやらなければいけない。弾道ミサイルですと10分とか、余裕な時間があまり無いので、遠くに逃げるといふ訳にはいかなくて、こういう安全な所の下に入るということになると思います。

それから、もしミサイルが着弾してしまいますと、それが通常の火薬だけであれば一回爆発すればそれで終わる訳ですが、NBCの弾頭が付いていたりすると、どうなるか分からないということなので、その後外に出るかどうかということについて難しいことを判断して行動しないとまずいということになるのかと思います。

というようなことでありまして、10分ぐらい、しかも、余裕時間が無いのだとすると、どうやって住民に伝えるのかということが問題になります。群馬県庁でいきなりミサイルが発射されたということを知る訳にはいかないのです、10分で皆さんに家に入って頂くためには、国の方で一斉に伝達する、ボタン一つで知らせるということを考えております。そのためにJ - A L E R T というものを今検討中です。ビデオがありますので、ビデオをちょっと見て頂きたいと思っております。これは、ミサイルだけではなく、地震や津波にも役に立つものですから、この間中央防災会議で首相の前でこういうシステムが必要だという話を麻生大臣にして頂きまして、閣僚の方々、防災専門家など委員の方々も、そうだなということで同感されたと聞いております。

(ビデオ放映)

こういうJ - A L E R T のシステムを、来年度から3年計画で整備できないか、ということで、今、政府部内で調整を進めているところでございます。

あと、弾道ミサイルだけではなくて、ゲリラや特殊部隊による攻撃というのでも考えなければいけない訳であります。これにつきましても、この間4県と国の方で全面的な図上訓練を行っておりまして、まさにゲリラや特殊部隊による攻撃というのを想定した訓練などもやっております。今度の土日にも福井で実働訓練をやることになっておりますが、その場合は、原発が迫撃砲弾でやられてその辺が占拠される可能性もあるというようなことが出てきて、その時どうするかということを考える、ある一定の警戒区域を作ってその中に居る人たちをどうやって逃がすかということになるかと思っておりますが、そういうことを考えていく必要があります。

弾道ミサイルの場合は、とりあえず家の中に入って下さいということなのですが、こういう場合ですと一定の区域の人たちについては、家の中に入ってとりあえず危険から逃れる、ちょっと離れた所の人たちはそこから一斉に立ち退いて危険のない所まで逃げて頂く、ということをして国と都道府県と市町村と協力してどうやってやるかと、これが主要なオペレーションになるかと思っております。

それから、武力攻撃事態だとか緊急対処事態だとか、そういう事態認定を行う前にも、知事や市町村長として対応しなければならないというような場合があるかもしれません。どうもおかしいなと、これはひょっとしたらテロ攻撃ではなからうかと思うような事態が起きる可能性もあります。そういう場合でも、事態認定がないとこの「国民保護法」は発動されませんから、「国民保護法」に基づいていろいろな措置はできないのですが、その前の段階でも都道府県なり市町村なり住民の安全を預かっている方々は、それなりの対応をして頂かなければなりません。まず、そういう状況を把握した時は速やかに国に通報して頂くこと、これが非常に重要です。例えば、「群馬ではこういうことが起きている」と、大したことはないように見えるけれど、一応通報が来たと、鹿児島でもこういうことが起きている、富山でもこういうことが起きている、全部足すと「おかしいな、これはひょっとしたら、これこれこういうことではないのだろうか」というようなことになるかもしれない。群馬県ですと原発もある訳ではありませんし、石油コンビナートがある訳でもないし、ゲリラなどの標的になるものがあまり無いような感じがしていると思っておりますが、この間訓練をやって思いましたのは、陽動作戦というのはあるかもしれないということです。やはり最後の標的は多分東京でしょうから、東京の周りを取りあえずいろいろと騒がして、例えば、この間の訓練の時は大宮の駅でサリンがまかれて、何百人かの方が亡くなったという想定になっておりまして、なかなか想定とはいえ凄まじかったのですが、その時に、例えば東京消防庁の部隊を、化学機動中隊とかいろいろあるわけですが、主力部隊をそこに派遣して良いかどうかということは我々がオペレーションをしていて非常に考えることですね。大宮に派遣してガラ空きになった所で東京がやられることがあり得るかもしれない、というようなことを考えると、じゃあ埼玉に近い所の一部の部隊だけ取りあえず出そうかと、それで東京の主力部隊は温存して栃木とか千葉とか茨城とかの化学部隊とか救急車などを出すのかな、ということを考える訳ですね。そうやって周りをいろいろと攻撃しておいて、最後に東京でやるということは当然考える手段で

ありますから、群馬県なども、陽動作戦の標的になることは大いにあると思っております。

テロのようなことが起きますと、いろいろな情報を分析して、いろいろな所でどういうことが起きているのか、本当の狙いは何なのか、ということを考えていかなければならない。そのためにも連絡をして頂きたいのです。それから、事態認定前には「国民保護法」に基づく警戒区域は設定できないのですが、消防法、警察官職務執行法、災害対策基本法などでそれぞれ警戒区域の設定ができますので、その上で避難の指示をして対応して頂く、というようにとりあえず今の法律ではなると思います。

それから情報分析のために、連絡室のようなものも設置して頂くと良いのではないかと思います。その辺は法律に書いてる訳ではありませんので、事態認定前の段階についても具体的に考えておいて頂く必要があると思います。

次に、初動対応をやって頂く必要がありますし、そのために常時情報伝達をできる体制、これが非常に必要だと思いますね。特に24時間対応できる人的な体制というようなものが必要だと思いますし、それから、訓練だとか専門家の育成だとか、こういうことをして、如何にしてそれぞれの所で起きている情報に対処しつつ、全体の情報を纏めていくということだと思います。

こうすることで、情報伝達の仕組みとして、現場サイド、市町村、都道府県、消防といった方々が、それぞれ対処しつつ情報を共有していく、こういう仕組みが必要だと思います。

次に避難誘導の留意点として8つあげていますが、事態に即した対応、それから情報の共有化・一元化、住民への情報提供、それから特に高齢者・障害者等への配慮ですね、それから安全且つ一定程度規律を保った避難誘導とか、学校や事業者については纏まった対応をしてもらった方が良く、民間企業によっては協力をして頂くの良いのではないかと、住民の自助努力も必要だと、8つの留意点がございます。

防災と国民保護とどういうふうに違うかということをちょっと整理しておきますと、防災の場合は地震だとか台風だとかということで、これに対して普通の対応をするということですが、国民保護の場合ですと相手が武力攻撃、テロということなので、悪意のある相手によって引き起こされる、裏をかくとかいろいろ出て来ますので、単純にこの災害に対応しているのと比べると、ずっといろいろなことを考えて警戒することが必要になります。

事務的には、防災の場合は市町村・都道府県の自治事務となるわけですが、国民保護の場合は法定受託事務ということになります。

それから対応主体ですが、防災は市町村が対応するというところで、国と県はお手伝いをするという位置づけになりますが、国民保護の場合は国と県と市町村がこういう順番でもって責任を持ちながらそれぞれやっていくということになります。

費用は、災害の場合は市町村が持つ訳ですが、国民保護は国の責任だということで国が持ちます。

それから対策本部も、災害の場合は独自に設置して良いのですが、国民保護の場合は、国が指定してからでないと設置できないということになります。

避難については、国民保護では避難誘導を国の方から指示をしてどちらの方へ逃げた方がよいなどということが原則になっております。

県の役割ですが、防災については補完的な役割ということになりますが、国民保護の場合ですと、県が主体になって避難の指示だとか緊急通報だとか防御措置だとかをして頂く、というようなことが中心になります。

一方で共通点もありまして、J - A L E R Tなどもそうなのですが、情報伝達につきましても、避難の要援護者の対処などにつきましても、防災との共通点は非常に多いですね。特に、24時間の対応体制は、今まで市町村では、消防は24時間体制ですけれども、市長部局で24時間体制というのはなかなか取っていなかったのですが、国民保護のことを考えると、24時間即応体制をとらざるを得なくなってきました。もともと災害についても本当は24時間体制をとっていな

ければいけなかったのではないかと、ということかと思えます。それから、備蓄とか設備の整備などもそうですね。24時間体制ということであると、消防本部にその一部を任せるのも一つの選択肢として出てくるのかなと思えます。

一方で、武力攻撃やテロの場合は、狙われたら困る所を常に意識するようなことが非常に必要だと思えますし、それから情報共有ですね、これが必要だと思えます。

それから対応・対処の在り方については、防災の総点検をすることで国民保護の体制についても総点検ができると思えます。

今日は消防の方々も来られていらっしゃるので、特に消防の安全確保ということ、ちょっとお話ししようと思えます。消防機関は災害が起きた時にそれに直接対処するとか、避難誘導を行うとか、そういう仕事を行いますので、一般の住民に比べると危険な場面に遭遇しやすいのですが、国民保護の場合は特に安全確保に留意することになっています。これについても、例えば弾道ミサイルの場合には常にNBC弾頭の可能性を念頭において、災害対処活動を行うとか、ゲリラ特殊部隊の場合については、安全が確認された区域で活動するとか、そういうことが必要です。それから警察、自衛隊、海上保安庁という3つの部門は直接脅威を排除する役割を負っておりますが、消防の方は直接脅威を排除するのではなく、脅威から住民を避難させるのが役割になります。したがって、そこの情報連絡体制を確保することが極めて大事になります。

そういうことで、国民保護法の120条に、わざわざ「消防庁長官及び都道府県知事は、前三条の規定による指示をするときは、これらの規定に規定する措置を講ずるため出動する職員の安全の確保に関し十分に配慮し、危険が及ばないよう必要な措置を講じなければならない」と書いてあります。職員の安全確保というのは、消防庁長官と知事の義務になっており、それを十分注意しながらやって頂く、ということでありまして。

これで最後にいたしますが、地方公共団体でこれから国民保護計画を作って頂く、それから市町村で国民保護協議会を設置して頂く。国民保護協議会については、都道府県レベルではもう条例を制定してできている訳ですが、今度はこれから国民保護計画を作成するというところで、今協議中であります。市町村については、平成18年度から国民保護計画を作って頂くということになります。

ということで、国民保護につきましては、なんでこんなものを作るのかと、最初、私自身も思ったりしたこともあります。こうやって考えてみると、実際に必要なことを今までやっていなかったのだなと思えます。また、私はずっと防災をやっていたのですが、この国民保護の視点で体制を考え直してみると、防災のためにも非常に勉強になるし、こういうことをきちっとやっておかなければいけないのだと、あらためて思いました。県の方々、市町村の方々も、これから国民保護の計画をきちっと作って頂いて、いざという時に、「いざという時」が起こらないようにするのが国の役割であります。それでも起こってしまうかもしれないというのが現在の状況でありますから、そういうことに備えていくということが是非必要だと思えます。

どうもありがとうございました。