

有事における国民保護運用能力の 更なる向上策¹

～あなたと、家族と、街を守るために～

立命館大学 宮脇昇研究会 都市政策分析会

松本 眞和

2008年12月

¹本稿は、2008年12月20日、21日に開催される、I S F J 日本政策学生会議「政策フォーラム2008」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

1. 研究の目的

本研究の目的は、有事の際の地方公共団体における国民保護運用能力を向上させることにあ
る。国民保護法制定から 4 年経過したが、国民保護に関する国民の理解は不十分である。本研
究ではその原因を検証し、広報に問題があると結論づけた。そして広報に関する先行研究を用い、
分析と政策提案を行う。

2. 国民保護認知度の現状

有事の際、国民保護法で定められている、国民の保護のための措置を迅速且つ的確に行うため
の方法の 1 つに、有事の際に国民が適切な行動がとれるように、平時から国民に対して国民保
護の理解を深めることが挙げられる。

しかし、国民保護法制に関する国民の認知度は非常に低い。内閣府が行った調査では、国民の
約 7 割が、国民保護の内容について知らないとしている。また、静岡県静岡市が行ったアンケ
ート調査では、避難に必要な国民保護に関する警報のサイレン音の認知度も非常に低い。

さらに、2008 年 10 月末、筆者が独自に行ったアンケート調査では、「国民保護法」という言
葉を知っている人は、84 人中 27 人であり、国民保護法という名を知っている人は 27 人で、さ
らにサイレン音を認識している人は、そのうち 3 人であり、また正しい退避行動を知っている
人は、元陸上自衛官の 1 人のみだった。

3. 現状分析と問題意識

(1) 何故、国民保護の認知度が低いのか

国民保護に関する国民の認知度が低い原因について、本研究では、3 つの仮説を立てた。

- A) 国民は、武力攻撃・テロについて、脅威を感じていない。
- B) 国民は、国民保護に関して関心がない。
- C) 国民に対して、国民保護に関する十分な広報活動が行われていない。

(2) 仮説の検証結果

まず仮説 A を検証する。内閣府の調査で、国民の 8 割が武力攻撃に対する不安を感じている
ことが分かった。また、警視庁警備心理学会の調査でも、回答者の過半数が、日本国内でテ
ロが起こり、自分が巻き込まれる可能性があると考えている。この結果より、国民が武力攻撃等
に対して脅威を感じていないとは考えにくい。

次に、仮説 B を検証する。静岡県の調査結果、約 6 割が「国民保護に対する行政の取り組み」
に関心があり、また国民保護訓練への参加意思もある。これらの結果、国民は国民保護に関して
の関心がないとは考えにくい。

最後に、仮説 C を検証する。静岡県の調査結果では、国民保護訓練に参加する意思がある人
が多いにも関わらず、全体の 7 割が、国民保護講演会に参加したことも、国民保護に関するウ
ェブサイトやパンフレットを見たことすらもないと回答した。また、筆者自身の調査結果では、
全回答の 30%程度しか「国民保護」という名前を知らない。

以上、仮説 A.B.C を検証した結果、仮説 C の「国民に対して、国民保護に関する広報活動が
十分に行われていない」可能性が高いと結論づける。

4. 先行研究と理論

(1) 先行研究

上野は、行政広報の主流は自治体広報であり、その中でも市区町村での広報が住民への周知という点でより有効であると主張している。

岩井は、インターネットによるウェブサイトを活用した行政広報について、行政に関する様々な情報を豊富に提供可能だが、閲覧者の意思による能動的な行動がなければ、情報は提供されないという欠点を持つと主張している。

河木は、組織が広報を行う上では、状況に適応した広報戦略の策定が必要であり、特定層を重視した広報を実施することと、無関心層に対して、最初は非常に理解しやすいものを扱い、ある程度の理解が得られてはじめて、より深い内容へ踏み込んでいくべきだと主張している。

菅原は、オランダの非常事態訓練を非常に合理的と評価している。オランダでは、毎月初日の正午に、非常事態の訓練のサイレンが鳴る。もしサイレンがこのとき以外に鳴った場合、退避行動を取ることを国民に認識させている。これは、「国民に複雑な手順を覚えさせるのは合理的ではなく、最低限の『退避行動』が出来れば、後はテレビ等を通じて次の指示が容易に出来るため」とであると主張する。

古田は、正常化の偏見防止には、多方面からの警報発信がより効果的であるという。また、中村は、正常化の偏見の対策として、「警報の理由を明白に説明すること」「緊迫感のある警報などを複数の手段で繰り返し行うこと」「日ごろから防災教育を行い、知識を与えること」などが必要であると主張する。

(2) 先行研究をもとにした理論の構築

先行研究をもとに、国民に対する国民保護の周知を徹底させるため、本研究では、次の 7 つの理論を定めた。

- ・ 広報主体は市区町村が望ましい
- ・ 広報媒体は、複数のメディアを利用する
- ・ 国と地方公共団体が広報の分野を分ける
- ・ 対象は国民保護を理解していない層に絞る
- ・ 広報内容のレベルは、対象が理解を得次第、順次上げていく
- ・ 緊急時は、複数のメディアによって同じ情報が流され、また日本語以外の言語も用いて警報を伝達する
- ・ 広報内容は国民全員が理解可能な合理的なもの、つまり「屋内への退避行動」に焦点を当てる

5. 実証分析の結果

まず、現在の国民保護の広報体制は、政府と地方公共団体のどちらが広報主体か定まっていない。そのため、国及び地方公共団体も、インターネットでのウェブサイトでの広報活動を主として行っているが、内容に違いはほとんどない。また、国と地方公共団体が主体となって、国民保護フォーラムや講演会が開催しているものの、数は少ない。

次に広報媒体についてである。現在の使われている広報媒体は主にウェブサイトであるが、これは閲覧者の能動的行動を要するため、元々国民保護を知らない人には周知が進まない。一方で、従来型の市広報誌は、インターネットを利用しない層の周知に有効である。実際に、東京都江東区が区報で国民保護特集号を組み、パブリック・コメントを募集したところ、他の 23 区平均の 5 倍もの意見が投稿された。

また、アンケート調査等の結果、国民保護を理解していない層が多い。この層に広報努力を集中する事は、国民保護を理解することを通じて容認層へと発展する可能性があるため、効果は絶大である。

広報内容だが、現行のパンフレットには、国民保護に関する難解な内容まで記載されており、国民保護を知らない人には、どの情報が最も重要なのか把握しにくい。これらについては、オランダの事例のように、国民全員に必要最低限の情報のみを理解させることが、最も重要であり、合理的だと言える。

6. 政策提案

(1) 国民保護の広報の目標を「国民全員が最低限の退避行動を認識すること」とする

国民保護の広報の目標を「サイレン音を聞いたら直ちに屋内に入り、窓やドアを閉め、テレビ等で情報を得る」という「退避行動」の国民全員への周知とし、広報努力の集中と効果の最大化を目指す。

(2) 広報活動の主体を市区町村とし、複数のメディアを用いた広報活動を展開する

市民に近い市区町村が主体となって広報活動を行うことが、市民からの質問や意見に応じやすく、国民保護をより確実に国民に理解して頂きやすい。

複数のメディアを利用し、幅広い層への広報を徹底する。特に訓練実施に合わせ、市の広報誌に「国民保護特集」を掲載すれば、インターネットを利用しない層にも広報が可能である上、費用も通常の広報発行と同程度で済む。またウェブサイトでの広報も、クイズとプレゼントを行うなど、国民が自発的に見たくなるような工夫をしながら実施すべきである。

(3) 政府は、テレビ等マスメディアを用いて広報を行うと同時に、月 1 回定時に国民保護サイレン音を鳴らすこと

調査の結果、国民保護を理解している人の多くが、テレビ特集等のマスメディアによって知識を得たということから、テレビ広報も非常に重要である。しかし、コスト面から自衛隊のドキュメンタリーの一部に国民保護を組み込むなど、パブリシティの具体策について提案する。特に国民保護の訓練が行われる時期に合わせて積極的に広報活動を行う事で、訓練参加の促進にも繋がる。

さらに、毎月一回定時に、機器のテストを兼ねたサイレンを鳴らし、国民保護サイレン音を認知してもらうと同時に、定時以外で鳴った時は、退避行動をとることを認識させる。これは、全都道府県同時に行う必要があるため、国が実施する必要がある。

(4) 都道府県に、年 1 回以上の国民保護講演会やセミナーの開催を義務付ける

国民に「退避行動」を十分に認識させた上で、国民保護に理解がある人へ、国民保護講演会の参加を呼びかける。講演会では、避難の要領など、更に踏み込んだ内容を理解してもらう。これに参加した人は、万一避難が必要となった際に、近隣住民の避難支援などの「共助」の行動が期待できる。

目次（論文構成に応じて自由に章立てをしてください）

はじめに

第1章 国民保護法とは

- 第1節（1． 1）国民保護法成立の背景
- 第2節（1． 2）国民保護法の目的
- 第3節（1． 3）国民保護法で想定される事態
- 第4節（1． 4）国民保護法の重点
- 第5節（1． 5）鳥取県住民避難訓練を例とした国民保護法の有効性の証明

第2章 有事における国民保護運用能力向上への取り組みの現状と問題

- 第1節（1． 1）国・地方公共団体の国民保護訓練実施による対処能力向上
- 第2節（1． 2）国民保護に関する国民への啓発
- 第3節（1． 3）現状分析から問題意識

第3章 先行研究

- 第1節（1． 1）広報と住民避難に関する先行研究
- 第2節（1． 2）オランダの住民避難に関する先行事例
- 第3節（1． 3）先行研究を踏まえた本研究での理論

第4章 実証分析と分析結果の考察

- 第1節（1． 1）実証分析
- 第2節（1． 2）分析結果の考察

第5章 政策提言

- 第1節（1． 1）国民保護に関する広報の目標策定
- 第2節（1． 2）広報活動の主体を市区町村とし、複数のメディアを用いた広報活動を展開すること
- 第3節（1． 3）国は、テレビ等で積極的な広報活動を実施するとともに、月一回定時のサイレン等訓練を実施すること及びその設備の整備実施
- 第4節（1． 4）都道府県に、年 1 回以上の国民保護講演会や国民保護セミナーの開催を義務づける

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

「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」¹（以下、「国民保護法」という。）が成立してから、4 年が経過した。

日本列島は、災害列島と呼ばれるほど、多くの自然災害に見舞われてきた。そのため、自然災害に対しては法制度も整備され、即応体制も確立しているといえるだろう。

一方、武力攻撃やテロ等の事態が発生した場合の対応策については、最近まではほとんど議論されることはなかった。しかし、1995 年に発生した東京地下鉄サリン事件や、2001 年に世界を震撼させた米国同時多発テロ事件などの影響により、最近になってようやく、日本国も有事法制を一応整えてきたと言えるだろう。

第 1 章では、国民保護法の内容について述べる。「国民保護」という、日本ではまだ新しい考えを分析していくには、その成立背景や内容についての理解が必要であると考えた。

第 2 章では、現在、有事の際の国民保護運用能力向上のために実施されているものを 2 つ述べる。1 つ目が国民保護に関する訓練である。国民保護には、国と地方公共団体とが共同で行う国民保護共同訓練と、地方公共団体が単独でおこなう訓練の 2 種類がある。共同訓練は 2009 年度末までに完了予定であり、地方公共団体の訓練も順調に行われている。

2 つ目は、国民に対する国民保護の啓発活動である。国民保護の中核は住民避難であるが、住民避難に関して国民の自発的行動を要する状況に至る可能性もあり、こうした啓発は重要視されている。

しかしながら、内閣府が行った国民保護に関する世論調査の結果では、国民の国民保護に関する理解度は非常に低い。この原因は、有事に対するタブー視などいくつか考えられたが、本論文で分析を行った結果、国民保護の広報活動に問題があるという結論に達した。

第 3 章では、先行研究について述べる。先行研究には、行政広報のあり方や住民避難についてのべた論文として、岩井（2005 年）上野（2003 年）河木（2000 年）菅原（2006 年）古田（2003 年）中村（2008 年）の研究を用いる。彼等の主張や意見を参考に、先行研究からの本研究における理論を構築した。

第 4 章では、理論を元に、分析と考察を行った。分析は以下の、分析①「国と地方公共団体の国民保護広報体制」、分析②「国民保護の広報で使用する媒体」、分析③「国民保護の対象層と広報内容のレベル」、分析④「正常化の偏見に対する対策」、分析⑤「広報内容の焦点」の 5 パターンで行った。

第 5 章では、第 4 章での分析結果を考慮し、「国民保護に関する広報の目標設定」「広報活動の主体を市区町村とし、複数のメディアを用いた広報活動を展開する」「国は、テレビ等で積極的な広報活動を実施するとともに、月一回定時のサイレン等訓練を実施すること及びその設備の整備実施」「都道府県に、年 1 回以上の国民保護講演会や国民保護セミナーの開催を義務づける」の 4 つについての提言を行う。

¹ここでいう「武力攻撃」とは、防衛白書において「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」と定義されている。また、「武力攻撃事態等」とは、「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態」を意味する。ここでいう「武力攻撃予測事態」とは、「武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」を指す。（防衛省『平成 19 年度防衛白書』170 頁より引用）

第1章 国民保護法とは

第2次世界大戦の終戦から約60年を経過した2004年6月、「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」（以下、国民保護法と呼称する。）が国会で慎重な審議を経て成立した。

本章では、国民保護法制の目的と制定、国民保護の対象と重要事項、及び国民保護の有効性について、鳥取県の事例を挙げて述べる。

第1節 国民保護法成立の背景

国民保護法制が成立した背景として、本研究では次の4点を挙げる。「戦争における一般市民の犠牲の増大」「日本で起こった化学テロ」「米国同時多発テロ」「北朝鮮の脅威及び近隣諸国の領空侵犯の懸念」である。

第1項 戦争における一般市民の犠牲の増大

20世紀に入り、武器の殺傷・破壊能力が急激に増大した。これに伴い、戦争の惨劇が軍人のみならず、一般市民にも及ぶようになった。そして近年、その傾向はますます顕著になってきている。

具体例として、戦死者の割合の変化が挙げられる¹。第1次世界大戦時には軍人と一般市民の死者の比率が「20対1」であったが、第2次大戦時にはほぼ同数となった。更に、ベトナム戦争では一般市民の犠牲者数が軍人の約20倍にも達し、完全に逆転してしまった。また、世界保健機構(WHO)は、イラク戦争における2003年3月から2006年6月までの一般市民の犠牲者数を、10万4千人から、最大22万3千人になると推計している。一方で、米国軍人の犠牲者数は、2008年4月末までで4,065人であり、また、同期間の多国籍軍の犠牲者数を合わせても、4,371人にしかない²。このことから、イラク戦争での軍人と一般市民犠牲者の比率は、最大で「1対51」を超える可能性すらあると推計される。

第2項 日本で起こった世界初の化学テロ

このような安全保障環境の変化に伴い、有事³に関する法体制が欠如していた日本でも、いわゆる有事法制の確立が何度か試みられたものの、本格的な整備はなされなかった。日本は、

¹ 全国防衛協会連合会編『国民保護のマニュアル』原書房、2006年、1頁

² 陸戦研究 2008年8月号

³ 自衛隊が防衛出動する事態、つまり「戦争状態」を意味する。（防衛白書）

第二次世界大戦への反省に基づく平和主義もあり、自国への脅威に対して、国家の総力を挙げて取り組むという観点は、忌避されることが多かった。

こうした法体制不備の中、日本はカルト集団によるサリン¹を使用した無差別テロ攻撃²を受け、多数の犠牲を生み出すことになった。1994年6月27日に発生した、松本サリン事件³、並びに1995年3月20日に発生した、東京地下鉄サリン事件⁴である。

この事件は、平時の一般市民に行われた世界初の化学テロであり、緊急事態における関係機関での情報共有体制の確立や自衛隊の出動の迅速化等、多くの問題と課題を与えた。

第3項 米国同時多発テロと世界中で起こるテロ

2001年9月11日、米国のニューヨークなどで発生した同時多発テロは、「超大国のアメリカにおいてさえ本土の政経中枢都市に対する攻撃が起こり得る」ということ、そしてまた、戦争が新しい時代に入ったことを深く認識させた。

この米国同時多発テロの後、米国に上院下院の国会議員を中心として、当時の政府の対応が適切であったか否かを検証するための委員会が発足した。その委員会の報告書には、「アルカイダは、同時に、日本、シンガポール、又は韓国の米軍施設に飛行機を突っ込ませることを選択肢としていた」⁵という記述がある。実際に、ドイツで逮捕されたアルカイダ系のテロリストが、日本国内に潜入していたという事実もある。

このような大規模無差別テロは、現在も世界各国で発生しており、一般市民への被害も甚大である。(図1) さらに、今日の国際テロリストは、その組織及び行動範囲がグローバル化する方向にあり、その活動は国家によって容易に制御あるいは管理し得ないものになっている。

第4項 北朝鮮の脅威と近隣諸国の領空侵犯の懸念

日本の安全に対する脅威はテロリズムだけではない。朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮と呼称する。）の動向も、日本の安全保障の懸念となっている。

1970年代から1980年代にかけ、多数の日本人が非常に不自然な形で行方不明となった。日本の警察当局による捜査や、元北朝鮮工作員の証言により、これらの事件の多くは北朝鮮による拉致の可能性が高いことが明らかになった。その数は、日本政府が認定しているだけでなくとも12件、17人に上る。また、拉致の可能性を否定できないケースも数百件ある。

¹ 1938年、ナチス・ドイツが開発した有機リン化合物で、神経ガス的一种である。無色、無味、無臭で揮発性が高く、曝露されると感知が困難である。神経物質のアセチルコリンエステラーゼを阻害し神経伝達物質アセチルコチンの分解阻害を引き起こす。最初は、有機リン系殺虫剤の開発過程で発見されたが、人体に対する毒性が非常に強く危険なため、殺人以外に用途はないとされている。中毒の症状は、曝露の状態にもよるが、縮瞳がおり、呼吸困難、重症の場合は全身がいれんとなる。曝露量次第では瞬時に死亡する。他の化学中毒との識別は、サリン中毒の場合、血清コリンエステラーゼ値が低値となることから判断される。尚、松本サリン事件は、戦争状態でない国で、一般市民に対して世界で初めて化学兵器が使われたテロ事件である。

² 実は、日本には厳密な「テロ」という定義がない。日本にはいわゆる反テロ法がないために、法律上、取り締まりの対象としてのテロリズムが定義されていない。定義がなければ、ケースごとにテロを識別し規制していくことが困難である。警察庁は、テロリストを「極左暴力集団」という旧態依然の定義から変えていない。但し、自衛隊法第81条の2にある「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人にこれを強要し、又は社会的に不安若しくは恐怖を与える目的で多数の人を殺傷し、または重要な施設その他のものを破壊する行為」という条文が、現在の日本のテロリズムの定義の「代替」に相当するとされている。(宮坂、2008)

³ 警察庁による本事件の正式名称は、「松本市内における毒物使用多数殺人事件」とされている。警察白書に表記されている。

⁴ 脚注1と同様に、正式名称として「地下鉄駅構内毒物使用多数殺人事件」と表記されている。

⁵ 9.11委員会レポートダイジェスト、同時多発テロに関する独立調査委員会著；松本利秋、ステファン丹沢、永田喜文訳

さらに、日本は北朝鮮のものとみられる不審船の脅威をまともに受けてきた。海上保安庁は1963年に不審船を公式認定して以来、少なくとも20件21隻を不審船として確認している。このうち、北朝鮮の工作船の疑いが濃厚とされているのが、日向灘不審船事件¹、能登半島沖不審船事件²、日本海中部海域不審船事件³、そして北朝鮮と断定されたのが、九州南西海域工作船事件⁴である。

また、北朝鮮は2005年に核保有を宣言し、翌2006年に国際社会の反発を押し切り地下核実験⁵に踏み込んだ。1998年には、核弾頭が搭載可能な弾道ミサイル「ノドン」が日本国領土を越え、三陸沖の太平洋上に落ちるといった事案も起きている。防衛白書は「北朝鮮は弾道

¹ 1985年4月25日午前9時、宮崎県の漁業監視船「たかちほ」が「第三十一幸栄丸」と標示した漁船を発見した。漁業操業上の不審点が見受けられたため、立入検査を行おうとたかちほが接近したところ、突如高速で逃走した。宮崎県水産課はこの事態に対して、海上保安庁に不審漁船発見を通報した。第十管区海上保安本部は、他管区の応援を含め巡視船延べ23隻と航空機をもって、その後約30時間の追跡を行った。しかし40ノットに至る不審船の速さに追いつけず（巡視船は35ノット程度の速力しか有していない。これは、漁船の速度がおおよそ30ノット前後であることと、船体の大きさから、これ以上の速力追及はコストが急増するからである。）、結果として、27日未明に中国領海近くの東シナ海でレーダーから見失った。第十管区海上保安本部の調査の結果、船名は詐称されたもので、漁船にしては不釣り合いな大型のレーダーや方向探知機、さらに不自然な高速から、当初から工作船の疑いが持たれた。尚、当時の韓国軍の発表によれば、この不審船は北朝鮮の南浦港に入港したという。海上保安庁では、当該不審船を北朝鮮の工作船と推定している。

² 1999年3月22日に発生した、海上保安庁及び海上自衛隊による不審船追尾事件である。3月22日、日本海で不審な電波発進が続けられていることに不信を抱いた防衛庁が、海上自衛隊舞鶴基地より第3艦隊群旗艦DDH「はるな」DDG「みょうこう」およびDE「あぶくま」を調査名目で出動させた。翌23日に付近を捜索していたP-3C哨戒機が不審船2隻を発見した。これらは、漁船にしてはアンテナが多く、甲板上に漁具がない、排煙が横から出ている（通常の排気管位置は、艦橋付近から上に出る。横から出すと、網が排気管に当たってしまい、双方が破損してしまうからである。）、能登半島沖にもかかわらず船籍は兵庫県である等が不審であり、調査の結果、偽物であることが判明したため、海上自衛隊と海上保安庁所属艦艇が追跡を始めた。しかし、夜になると不審船が増速し始めたため、海上保安庁のPC型巡視船が引き離され始めた。これに対して、海上保安庁が威嚇射撃を許可し、延べ2000発近くを打ち込んだ。しかし、不審船は停止せず、更に35ノット（時速65キロ）まで増速した上、航続距離の短い海上保安庁艦船が次々と戦線を落伍し始めた。子の異常事態に対し、日本政府は初の海上警備行動を発令した。これにより、海上自衛隊のP-3C哨戒機から、15番（150キロ）対潜爆弾12発を投下する警告爆撃が行われた。しかし、不審船はその後逃走を続け、不審船は最大45ノット（時速84キロ）まで増速したといわれている。（海自艦艇の最大戦速は、公称値で護衛艦「はるな」が33ノット、イージス艦「みょうこう」は30ノットとされている。これは、海上自衛隊の艦船がそれまで対潜戦闘を主とした戦略で作られていたことと、基本的に他国の海軍艦艇も、駆逐艦クラスでさえ35ノットも出ないため、製造コストを増してまで、それ以上の速力を出す必要がないからである。尚、海上自衛隊の護衛艦は、装備の充実とコンピューター搭載により、次第に排水量が増大している。そのため、英語では”Defense Destroyer”「護衛駆逐艦」とされているが、排水量からすれば、イージス護衛艦などは、駆逐艦クラスの5,000トンを越えており、実質的には巡洋艦クラス”Cruiser”に相当する。）そして25日の朝7時頃に北朝鮮の清津に入港したと考えられている。

この事件で、海上保安庁と防衛庁海上自衛隊の艦船の速力差を痛感したため、両庁は、艦船の速力向上に力を注ぐことになった。海上保安庁は、「あそ」型高速巡視船、海上自衛隊は、冬の荒波でも高速を発揮できるミサイル艇「はやぶさ」型を配備した。それぞれ、30ノットを遥かに上回る速力を発揮出来、特に「はやぶさ」型は44ノットもの速力が発揮できるようになっている。

³ 2002年9月4日に発生した、北朝鮮の工作船とみられる不審船追尾に関する事件である。午後5時、防衛庁から不審船に関する情報を受け取った海上保安庁は、巡視船15隻、航空機を現場海域に派遣した。海上自衛隊においても、P-3C対潜哨戒機による監視飛行が行われた。ただし、現場海域は、日本の排他的経済水域ではなく公海上であったことから、停船命令を発することなく監視追尾をすることとし、翌9月5日0時37分、日本の防空識別圏を通過したため、追尾を終了した。尚、後日、米軍の偵察衛星等の情報から、当時、日本海上には少なくとも4隻の工作船がいたことが判明している。しかし、海上警備行動が発令されなかったため、大きな事件とはならなかった。

⁴ 2001年12月22日に発生した、不審船追尾事件である。追跡をかけられた不審船は自爆し、後の調査で北朝鮮工作船であることが断定された。米軍から情報を受けた防衛庁が、海上保安庁へ連絡、海上保安庁艦船が、「長漁3705」と記された不審な船を発見、漁船としては不審点が多く、漁業法に基づき臨検しようとしたところ、不審船側が発砲、これに対して日本側も、正当防衛射撃を行った（警察官職務執行法第7条に準ずる。）。その後、不審船が自爆し、沈没した。回収した武器や映像から、敵はRPG-7対戦車砲を発射しており、巡視船に命中していれば大破は免れ得なかった。この事件は、工作船が日本海にしばしば出没していること、テポドンミサイルの脅威を含めて、北朝鮮に対する更なる危機感を日本が持つようになった。

⁵ 但し、北朝鮮が確実に北朝鮮を成功させたという証拠はない。確かに地下核実験実施時に発生する微震動を観測したが、爆発規模の推測が様々であり、核実験の成否は確かではない。

ミサイルに高い優先度を与えている」「射程 1,000 キロ以上を有するノドンが 200 基程度配備され、このノドンの性能を上回るテポドンも配備されている」としている。

北朝鮮以外にも、日本はしばしば近隣諸国から、日本国領空を侵犯されている。本年 2 月 9 日には、ロシア空軍の Tu-95 による伊豆諸島南部燐婦（そうふ）岩付近の領空侵犯が発生し、空自の戦闘機などが緊急発進して対処した。2007 年の航空自衛隊機による緊急発進（スクランブル）回数は 307 回であり、近年は、特に防空識別圏¹を突破した中国軍とロシア軍に対するスクランブルが増加傾向である。（図 2）

このように、日本も国民が武力攻撃やテロ等の脅威や危機にさらされるようになっており、政府は 2003 年に、有事法制の中核となる事態対処法²を制定した。さらに、同法第 22 条の規定に基づいて、約 1 年に及ぶ慎重な検討を経て、2004 年、武力攻撃事態等からの国民を保護するための措置について定めた、国民保護法が制定された。

第2節 国民保護法の目的

国民保護法の目的は、「武力攻撃事態等の場合に、国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等への影響を最小にするため、国、地方公共団体、指定公共機関等の責務をはじめ、それぞれの機関が行う住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処等について定めることにより、国全体として万全の体制を整備して、万一の場合に国民の保護のための措置を迅速且つ的確に実施すること」（小林、2006）である。

武力攻撃の場合には、自衛隊が外敵の侵害排除を行い、大規模なテロの場合には、警察がテロリストを逮捕するといった対応になる。その一方で、国民の避難を中心とする「国民保護」も行う必要がある。例えば、自衛隊が侵害排除をしなければならない事態において、侵害排除という目的を達成したとしても、国民にも被害が生じたと言うことはあってはならない。則ち、有事の際には、国民を危険な地域の外に避難させ、負傷した国民を救出させるなどの、国民を守るための具体的な取り組みが必要となる。国民保護法は、そうした取り組みの根拠となる法律である。

日本は、韓国のように、戦時等の危機において国民に「民間防衛」活動の義務を課すような枠組み³となっていない。有事にあつて国民の生命、身体、財産を守るためには、国全体として適切に対応できるような体制を整えることが大事である。

このため、国民保護法では、地方公共団体等が、武力攻撃事態等及び緊急対処事態において国民の保護に関する措置を的確且つ迅速に実施するため、行動・役割等を定めた国民保護計画を策定することを義務付けている。これに基づき、2005 年度中全都道府県で、市区町村でも 2006

¹ 防空識別圏（ADIZ）：航空機は非常に高速であり、他国機が領海上空の領空を侵犯してから領土上空に到達するまで、旅客機でも 1 分強、超音速軍用機であれば数十秒あれば可能であり、領空侵犯を確認してから対応するのでは遅すぎる。そのため、領空の外周の空域に防空識別圏を設定し、届けのない航空機が防空識別圏に進入した時点で空軍力による強制措置を含む対応がなされる。諸外国では、スクランブル発進は、当該機が防空識別圏に進入する姿勢を見せた時点で行われる事が多いが、日本の場合、防空識別圏を突破した時点でスクランブル発進を行うとしている。（防衛白書）

² 武力攻撃事態対処法を指す。

³ 韓国は、1975 年に制定された民防衛基本法で民防衛体制が確立されている。民防衛とは、同法第 2 条第 1 項にある「敵の侵攻や全国又は一部地方の安寧秩序を危うくする災難（民防衛事態）から住民の生命と財産を保護するために、政府の指導の下に住民が遂行しなければならない防空、応急的な防災、救助、復旧及び軍事作戦上必要な支援と一体の自衛的活動」を意味する。（全国防衛協会連合会：2006）

年度中に策定が行われた。2008 年 8 月末時点で、条例や市の方針で未だ策定されていない 12 の市を除く全ての地方公共団体で、国民保護計画が制定されている。

第3節 国民保護法で想定される事態

2005 年 3 月に内閣で閣議決定された「国民の保護に関する基本方針」において、国民保護法で想定する事態を、武力攻撃事態と、緊急対処事態の 2 つとした。

武力攻撃事態には、4 つの類型がある。1「ゲリラや特殊部隊による攻撃」、2「弾道ミサイル攻撃」、3「航空機による攻撃」、4「着上陸侵攻」である。(図 3)

一方、武力攻撃事態に準じて対処することが求められる緊急対処事態にも、4 つの類型がある。A「危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃」、B「多数の人が集結する施設及び大量運送機関等に対する攻撃」、C「多数の人を殺傷する特性を有する物質による攻撃等」、D「破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等」である。(図 4)

武力攻撃事態のうち、3「航空機による攻撃」と 4「着上陸侵攻」は、本格的な戦争イメージである。こうした事態が簡単に生じるとは考えにくく、また、最近生じた事案を勘定すれば、1「ゲリラや特殊部隊による攻撃」と 2「弾道ミサイル攻撃」についての注意が重要だと考えられる。そのため、2006 年 1 月に総務省消防庁が作成した「市町村国民保護モデル計画」においては、上記の 1 と 2 への対処が中心となって記載されている。2 の事例には、上述の 2001 年の不審船事案や、1996 年の江陵事案¹が挙げられる。

緊急対処事態の 4 類型は、実際に最近起きた事例も多く、B は 2005 年のバリ島の爆破事件、ロンドン同時爆破事件、C は東京地下鉄サリン事件、4 には米国同時多発テロが該当する。

このように、法律上は 2 種類の事態と 8 類型に分類されているが、実際に起こる事態は、これらの分類をいくつか組み合わせたようなものの可能性が高い。そのため、武力攻撃事態も緊急対処事態も、基本的にその対処方法は同じである。

第4節 国民保護法の重点項目

国民保護は、上述した事態等において、「住民の避難」「避難した住民の救援」「武力攻撃災害への対処」を、国、地方公共団体が連携し、さらに指定公共機関等の協力を得て、円滑且つ効果的に進めようというものである。(図 5)

これらの中で基礎となるのが、「住民の避難」に関する事項である。「避難した住民の救援」と「武力攻撃災害への対処」は、住民が無事避難できてこそ、実行できる事項である。つまり、国民保護法で最も重要なのが「住民の避難」であり、同法制度は、避難に関する事項が最も多い。

¹ 江陵事案とは、北朝鮮の小型潜水艦が韓国東海岸の江陵で座礁し、武装した乗員 26 名が韓国領土内に侵入した事案である。座礁現場付近では、11 人の死体が発見されたが、山地帯に逃げ込んだ 15 名の北朝鮮工作員及び潜水艦乗員を掃討するために、韓国軍は 5 個軍団規模の兵力(約 6 万人)を投入しながら 51 日間を要した。この結果、13 人を射殺、1 人を逮捕したが、1 人は逃走した。一方、この掃討作戦には、韓国軍・韓国警察の 8 人が死亡し、一般市民 3 人が殺害され、さらに 1 人が誤射で死亡する結果となった。ゲリラ・特殊部隊への対応が如何に難しいかが理解できる事例である。

住民の避難については、大きく 2 つの仕事がある。1 つが警報の伝達であり、もう 1 つが、避難の指示の伝達と、住民の避難誘導である。(図 6)

まず、警報の伝達についてである。武力攻撃事態等において、国民の注意を喚起して避難の準備を促すとともに、国民保護措置を迅速に行うため、対策本部長¹は、住民の避難（屋内避難を含む）が必要であると判断した場合には、要避難地域、避難先地域等を示して、関係都道府県知事に避難措置の指示をする。実際には、対策本部²は警報を発令する。この警報は、総務大臣³が都道府県知事に通知し、都道府県知事は市町村長に通知し、市町村長は住民に伝達する。さらに、総務大臣及び都道府県知事も、指定公共機関及び指定地方公共機関に、警報内容を通達し、速やかに放送される。一方、市町村の現場では、防災行政無線等を用いて警報を伝達する事が求められる。

次に、避難の指示の伝達と、住民の避難誘導である。対策本部長は、住民の避難が必要であると判断した場合には、要避難地域、避難先地域等を示して、関係都道府県知事に避難措置の指示をする。実際には、対策本部が、関係都道府県と相談の上、指示をすることも多いと思われる。都道府県知事は、市町村長を経由して、住民に対して避難の指示を行う。この際、避難の経路、避難のための交通手段を併せて示さねばならないとされている。市町村長の仕事は、都道府県知事の避難の指示を住民に対し警報と同様、防災行政無線その他の手段で伝えることと、都道府県知事が用意する交通手段の発着場所まで、避難の誘導を行うことである。

このように、住民の避難についての措置は、国民保護の措置で、最も重要視されている。

第5節 鳥取県住民避難訓練を例とした国民保護法の有効性の証明

上述したように、国民保護法は、有事の際の住民避難を軸とした国民の保護のための措置を定めたものである。しかし一方で、市民平和団体等より、国民保護法の有効性を疑問視する声が多からずあることも事実である。

本節では、鳥取県の住民避難訓練をもとに、国民保護法制度の有効性を述べる。

鳥取県は、極東アジアの不安材料である北朝鮮に、海を介して面しており、多数の港が存在する。そのため武装工作員や特殊作戦部隊の侵入地となる可能性がある。

このような外敵侵入の危険に常にさらされている鳥取県は、国民保護に関して積極的な活動を行っている。その積極さの一例は、2005 年 7 月に、他の都道府県に先駆けて⁴、国民保護計画を策定していることにも現れている。

鳥取県の国民保護に関する研究は、正確には事態対処法制定前である 2003 年 1 月から始まっていた。上述した北朝鮮の不審船等の脅威にさらされる中、2003 年 1 月、「鳥取県防災関係機関情報交換会」の会長である鳥取県知事が、この会の席で「住民避難マニュアル」策定の考え方を示した。

様々な検討結果をもとに、事態対処法制定直後の 2003 年 7 月に現在の「鳥取県国民保護計画」の骨格をなす、「鳥取県住民避難マニュアル」が作成された。但し、あくまで「研究案」という位置づけである。そのため、以下の留意事項を含んでいた。

¹ 国民保護法上では「対策本部長」と記されているが、事実上は内閣総理大臣である。

² 上記同様に、事実上は国を意味する。

³ 上記同様に、事実上は総務省消防庁を意味する。

⁴ 他の都道府県は、おおむね 2006 年度末、2007 年 1～3 月頃に計画策定を完了したケースが多い。

- ・住民避難を行う上で現行法上の問題点の把握と国への要望事項をまとめること
- ・国民保護法制定までの避難の応急対処
- ・法成立後の速やかな対応がとれるようにする

この住民避難計画に基づき、2003 年 7 月、鳥取県は住民避難の図上訓練を行った。シナリオは、日本海から某国工作員が侵入、ゲリラ攻撃を開始したため、鳥取県東部 3 町村の住民計約 2 万 6 千人をバスで隣の兵庫県西部に避難させる、というものである。

しかしながら、これをマニュアル通りに行ったところ、何と 11 日間も要することが判明した。

このような事態に陥った理由は、国民保護法で認められている「住民の避難・誘導のために知事が防衛大臣¹に自衛隊派遣を要請できる」という項目がないためである。国民保護法が無ければ、都道府県知事は、武力攻撃事態及び予測事態と国が認定に至るまでに、住民の避難のために、自衛隊の派遣を要請することが出来ない。ところが、国民保護法の計画当初、この「知事の自衛隊の派遣依頼」が出来ず、全て国主導で行われる形がとられていた。また、国民保護法制定以前は、バス会社や電車などの公共交通機関が、住民避難活動に協力するという、国民保護関係機関の協力を得ることすら困難だった。

国民保護法は、鳥取県でのシミュレーションを踏まえ、計画を変更した。知事権限について、国は 2003 年 11 月に、「住民の避難・誘導のために知事が防衛庁長官に自衛隊派遣を要請できる」とする新たな規定を盛り込んだ。国中心の方針を転換し、避難や救援時に知事の持つ権限を拡大した。

現在でも、一部の平和主義団体等国民保護法制反対者が、鳥取県のこのシミュレーションの結果、11 日間も住民避難に要した事例を挙げて、「住民避難にこれほど時間を要するのならば、国民保護法は意味がない」と主張している。しかし、2003 年のシミュレーションは、あくまで、国民保護法で認められている事項がない条件下で行われたものであり、国民保護法制定後は、市民団体等が懸念する程、避難に時間を要しない。2003 年のシミュレーションの結果を現在も引用して、「国民保護法や国民保護計画が無意味だ」というのは、全くの誤解である。

¹ 国民保護法制定当時は、「防衛庁長官」と記載されていた。

第2章 国民保護運用能力向上への 取り組みの現状と問題

本章では、有事に備えた国民保護運用能力の向上策とその問題点を述べる。国民保護に限らずあらゆる物事において、有事に備えて、平時から十分な準備を行っておくことは、有事の際の迅速且つ適切な行動実施のために必要不可欠である。平時における、国民保護への備えで重要なのは、国から地方公共団体の訓練と、国民に国民保護に関してより深く理解させることの 2 つが考えられる。

そこで、本章では、国民保護に関する平時の取り組みの状況を調査した。その結果、訓練に関しては国、地方公共団体とも比較的十分な内容を行っている一方で、国民の国民保護に関する理解度は非常に低いといわざるを得ない。本章では、さらに、この国民保護の理解度が不足している原因を分析した。その結果、国民保護の広報活動に原因がある可能性が高いことがわかった。

第1節 国・地方公共団体の国民保護訓練実施による対処能力向上

有事における国民保護運用能力を向上させるために、国と地方公共団体は現在、積極的に国民保護に関する訓練を実施している。

第 1 項 国民保護訓練の必要性

テロなどのように、突然発生する事態に対して的確かつ迅速に国民保護のための措置を実施するためには、平素から十分に訓練を行っておくことが重要である。この点を踏まえ、国民保護法第 42 条においても、国及び地方公共団体等において訓練を実施することが規定されている¹。これらは、国民保護計画に沿った訓練が行われるため、計画上の問題を見つけ出したり、改善のための資料となったりするなど、非常に重要であるといえる。

国民保護法では、「テロが緊急対処事態として認定されると、国が主導して対処に当たる」としている。しかし、医療機関や保健所を通じて最初に事態を認識し、対処するのは地方公共団体である。つまり、「ある異常な状況」が国に事態認定されるまでの間は、各都道府県や市区町村の責任のもとで迅速に行動されなければならない。

¹ 国民保護法第 42 条「指定行政機関の長等は、それぞれその国民の保護に関する計画又は国民の保護に関する業務計画で定めるところにより、それぞれ又は他の指定行政機関の長等と共同して、国民の保護のためのそちについての訓練を行うように努めなければならない。」

テロ等に対する危機管理で最も重要だと考えられるのが、初動対処である。異常事態が発生した場合、その発生現場を管理する機関、管轄する責任者が最初に対処しなければならない。その上で、現場から、市区町村、都道府県、そして国の関係機関へ情報が伝達されていくが、その過程では情報が不十分な場合が考えられ、そのような状況下でも各機関が適切な判断を下し、行動することが求められる。

さらに厄介なのは、今のテロリストは犯行声明などめったに出さないことである。宮坂は『全世界で発生しているテロの大半は、実行主体が判明していない』（宮坂、2008）と述べている。誰の仕業かよく分からない、何が被害の原因なのか分からない、ただ現場が混乱している、そういう状況を「国」（中央）に伝えても、国も自体認定後の判断を下すことは出来ない。

異常事態への対処に関する訓練を行っていない場合、現実に異常事態が発生した場合に、どのような事態が起こるのか、それに対してどのように対処すべきなのか、対処の中でどのような判断を求められるのか、平素からどのような準備をしておくべきなのか、などということについて具体的なイメージがつかめない。

このように、国民保護のような緊急対処法制は、単に法律があるだけでは何の実効性もない。そのため、法律の規定に基づいて、あらかじめ具体的な計画を定めておき、さらにその計画に基づいて実際の訓練を実行して初めて万全の体制を整えることができる。

第2項 国民保護共同訓練の実施状況

国民保護の訓練には、国と地方公共団体が共同で行う「国民保護共同訓練」と、地方公共団体等が単独で行う「国民保護単独訓練」¹がある。

最初に、国民保護共同訓練について述べる。内閣府国民保護計画ポータルサイトにて、内閣官房副長官補²が発表している国民保護共同訓練³の実施状況では、2007年度までの3年間でのべ30都道府県で行われている。（図7）また、本年2008年度も、奈良県、鳥取県、大分県等、18の県で図上・実働訓練が予定されている。（図8）特に、本年度は、従来行われてきた化学剤に対するテロだけでなく、国民保護共同訓練⁴としては初めて、生物剤や放射性物質を用いたテロを想定した図上訓練が、10月27日に宮崎県で実施された。

内閣官房副長官補の発表によれば、2009年、つまり1年後を目安に全都道府県と共同訓練を実施できるように取り組んでいるとしている。また、鳥取県や福井県のように、既に複数回にわたる訓練を実施している積極的な自治体も存在する。

第3項 地方公共団体単独の「国民保護単独訓練」の実施状況

¹ 「国民保護単独訓練」という表現はない。但し、国と地方公共団体の共同訓練を「国民保護共同訓練」と内閣官房で定義されているため、本研究では、地方公共団体単独の国民保護に関する訓練を「国民保護単独訓練」と呼称する。

² 国民保護法は、総務省消防庁と、内閣官房副長官が主となって策定された。国家緊急権に関する規定の無い、平和憲法との兼ね合いもあるが、その結果として、国民保護法は災害対策基本法とよく似た形態となっている。

³ 「国民保護共同訓練」とは、内閣官房が関与する訓練のことである。但し、国民保護共同訓練には2つの種類がある。例えば、本年度宮崎県で開催された国民保護共同訓練は、国が完全実施主体として、予算の面やシナリオ等の監修を行っている。複数ある国民保護共同訓練のうち、宮崎県が選ばれた理由は、県の訓練想定が、今年度内閣官房が特に研究を行いたい事項（今年は、生物テロについての研究）とが、選考段階で最も似ていたからである。つまり、限られた国民保護共同訓練の予算の中で、内閣官房が研究したいテーマに最も近い想定の実行を行いたいと主張した都道府県が選ばれる。この場合、訓練予算は他の共同訓練より多く割り当てられ、しかもそれは国が負担するため、図上訓練とは言えど、大規模なものとなる。尚、そうでない訓練、10月21日に三重県で開催された国民保護共同訓練（図上訓練）や、11月16日に鳥取県で開催された同訓練（実働訓練）は、内閣官房が関与するものの、予算面等で宮崎県での訓練よりも小規模なものとなる。（鳥取県庁危機管理チームに対するインタビューより、2008）

⁴ 国と地方自治体の共同訓練を意味する。

一方、地方公共団体単独の訓練の状況は、不明な点が多い。そこで、内閣官房、総務省消防庁、複数の地方公共団体での防災・危機管理局、若しくは国民保護訓練に関する部局、並びに防衛大学校国際関係学科教授の宮坂直史氏にインタビュー及びヒアリング調査を行い、実施状況を調べた。それらの話を整理した結果、現状は以下の通りである。

- ・ 各都道府県単独での国民保護訓練は、図上・共同を含めて、ほぼ全都道府県で完了している。(宮坂、2008 年)
- ・ 各市区町村の訓練実施状況に関しては、比較的大きな市区町村¹では、図上・実働を含めて、単独での訓練²を実施している。また、国民保護共同訓練のシナリオに該当する市区町村は、共同訓練にも参加している。それ以外の市区町村では、現時点ではあまり実施されていない。これは、国民保護法が制定されてからまだ 4 年、国民保護計画が策定されてから 2 年弱しか経過しておらず、訓練が行えるまでの準備が出来ていないからである。国民保護訓練を取り扱う担当者も、国民保護共同訓練や他の地方公共団体の国民保護訓練を見学したり、危機管理の専門家である自衛隊関係者に訓練の監修や国民保護担当者の教育、並びに危機管理に採用したりすることで、訓練を実施できる体制を整えている。このため、今後は順次、各市区町村でも、訓練が実施されていく予定である。(表 1)
- ・ NBC テロ対策訓練についても、実施済み、若しくは今後実施する予定がある地方公共団体が多い。対象は、特にサリンによる化学テロを想定したものが多いが、東京都杉並区のように、天然痘によるバイオテロを想定したものもある。(宮坂、2008 年)
- ・ 訓練想定シナリオは、武力攻撃事態よりも緊急対処事態の想定が圧倒的に多い。これは、緊急対処事態も武力攻撃事態も対処方法がほぼ同じであり、且つ緊急対処事態の方が、地方公共団体の初動対処の役割が大きくなるため、訓練を行うなら、発生する確率がより高いと考えられる、テロ等の緊急対処事態に対する訓練を行うことがより有効であると考えられているからである。(水中、2008 年)

日本は、東京地下鉄でサリン攻撃により多数の死傷者を出したため、鉄道駅・大規模集客施設でのサリンによるテロや、爆破テロを想定したものが多い。また、シナリオ自体も、事前にテロと分かっていたり、テロリストから犯行声明が行われたりして、テロと認識しやすい。このため、「シナリオが偏っている」「現実合っていない」という批判もある。(宮坂：2008 年)しかし、国民保護共同訓練では、今年度の宮崎県で生物テロの想定での訓練が行われ、また 2005 年にも東京都杉並区がバイオテロに対する初動対処訓練を行うなど、次第に様々な種類や想定での訓練が実施されるようになっていく。

第 4 項 小結

上述したように、国民保護に関する訓練は、国民保護共同訓練が 2009 年度中に、全都道府県との実施を完了する予定である。また、地方公共団体単独訓練の国民保護単独訓練も、ほぼ全都道府県で完了している。市区町村に関しては未だ実行していないところが多いものの、都道府県での訓練等を生かし、今後は順次実施されていく予定である。

以上の結果、訓練内容には問題がないとはいえないが、現時点では、国民保護訓練実施状況は順調であるといえる。

¹ 政令指定都市、中核市、県庁所在地である市区町村を指す。

² 地方公共団体が行う訓練を「単独」と述べているが、これは、例えば「市役所」だけではなく、警察や消防も訓練のアクターに含まれる。基本的に、国（この場合、内閣官房を意味する。）と地方公共団体が行う訓練を「共同」と表すのに対して、国が関与しない訓練を「単独」と表現する。(宮坂：2008)

第2節 国民保護に関する国民への啓発

有事の際の国民保護の能力を向上させるには、住民に対して、国民保護を知ってもらうこと、特に、有事の際の国民保護の避難に関する事項の理解をより深めることである。

第1項 警察・消防・自衛隊等が出てくるまでの「自助」¹の重要性

「国民保護の際は自衛隊が住民を助けてくれるから、平時において住民は何もする必要がない」という意見があるが、これは誤りである。

武力攻撃には、事前に察知が可能で、避難に十分な時間がかかることが出来る事態から、瞬時に退避行動を行わなければ生死にかかわるように事態まで、様々なパターンが考えられる。もし、化学剤によるテロや、弾道ミサイル攻撃のおそれが生じた場合、自衛隊が出動するよりも早くサイレンが鳴らされる。その場合、国民が自らの意思で迅速に退避行動をとらなければならない。つまり、国民は警報を耳にした際には、「自分の身は、自分で守ること」が必要となる。

しかし「自助」といっても、国民保護に関する理解がなければ、サイレンが鳴った際にどのように行動すれば適切かの判断が出来ない。これは、地震の少ない国出身の外国人が、地震が起きたとき、どのように行動すればいいのか分からない、という状況と同じであると言える²。

有事において、国民が的確な行動を実行するためには、国民保護に関する知識、特に避難に関する理解がなければ非常に難しい。

第2項 国民保護の認知度及び理解度の低さ

前項で述べたように、国民が国民保護を理解し、対処策を身に付けることは、国民の安全のためには必要不可欠である。そこで、国民保護に関する国民の理解度を調査した。基本的には、2007年9月、内閣府政府広報室が発表した「国民保護に関する特別世論調査」、静岡県が2007年11月30日に公開した「国民保護に関する意識調査結果」(平成19年度第8回県政インターネットモニターアンケート)に加えて、捕捉したい事項について、独自のアンケート調査を行った。その結果、国民の国民保護に関する理解は、非常に低いことが分かった。

内閣府の調査結果をみると、「国民保護の仕組みの認知度」について、「内容についてよく知っている」(5.2%)と、「内容について少しは知っている」(24.6%)の2つを合わせても、回答者の29.8%しか知らない、という結果が出ている。(図9)つまり、国民の7割が、国民保護の仕組みについて良く知らない、ということになる。

また、静岡県のアンケート調査ではさらに詳細点が調べられている。

この結果では、まず事態対処法について、「名前を聞いたことがなく、内容も知らない」と答えた割合が56.8%もあり、過半数を超えている。一方で、「名前を聞いたことがあり、内容も知

¹ 「自分の身の安全を、自分で確保すること」鳥取県広報課ウェブサイト(最終アクセス日、2008年11月17日)
<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=92514>

² 外国人居住者の多い地域では、地震の際にしばしば外国人がパニック状態に陥る。2004年の紀伊半島南東沖地震の際、外国人居住者が多い三重県亀山市では、地震を経験したことがない外国人がパニック状態になり、深夜にも関わらず市役所や研修センターに大勢の外国人が詰め掛け、大パニック状態になったという。この原因は、地震に関する理解が不足しているため、地震が発生した際、どのように行動すれば良いかが分からないからである。

っている」と「名前を聞いたことはないが、内容は知っている」と回答した割合は、10.3%に過ぎない。(図 10)

また、国民保護法の認知度は、「名前を聞いたことがあり、内容も知っている」と「名前を聞いたことはないが、内容は知っている」と答えた割合は、合わせても 13.5%に過ぎない。一方で、「名前を聞いたことがなく、内容も知らない」と回答した割合は 4 割弱に上る。(図 11)

さらに、県や市町が作成した「国民保護計画」の認知度では、「名前を聞いた事があり、内容も知っている」と回答した割合は、たったの 4.6%に過ぎない。(図 12)

同様の調査を滋賀県も行っている。滋賀県での、国民保護計画の認知度は、「知らない」との回答は 63%に上る一方で、「知っている」と回答したのは、わずか 5%に過ぎない。(図 13)

これらの調査結果は共通して、多くの国民が、国民の保護に関する措置について、関係ある諸制度を含めて知らない、ということを示している。

第3節 現状分析から問題意識

前節から、国民保護に関する諸制度について、過半数の国民が理解していない、ということが分かった。それでは、なぜ、国民の国民保護に関する認知度がこれほど低いのであろうか。この点について、本研究では、以下の 3 つの原因があると仮定した。

1. 国民は、武力攻撃・テロについて、脅威を感じていない。
2. 国民は、国民保護に関して興味が無い。
3. 国民に対して、国民保護に関する十分な広報活動が行われていない。

これらについて、以下の項で一つずつ分析を行う。

第 1 項 国民は、武力攻撃・テロに対して、脅威を感じていないのか

まず 1 点目の、国民が、武力攻撃・テロ等について、国民が切迫した脅威を感じていないかどうかについて分析を行う。

一般的に、大規模災害を直接経験したり、メディアを通して目の当たりにしたりすると、それに対する意識も高まる。例えば、地震災害の場合、災害発生の前後で防災意識が大きく異なる。埼玉県が 2002 年度に「震災に対する防災意識」についてアンケートを行った結果では、1995 年の阪神・淡路大震災をきっかけに、地震に対する意識が高くなったと回答した割合は、約 70%であった。(図 14) また、同様に 2005 年 8 月 16 日に発生した宮城地震後の防災意識の変化に関する調査でも、市民の 6 割以上が地震後に意識が変化している(小関・佐賀・鎌田,2007)。(図 15)

それでは、武力攻撃やテロに対する意識はどうか。日本でも既に、東京地下鉄サリン事件というテロ攻撃を受けており、また米国の 9.11 同時多発テロなどを、メディアを通して目の当たりにしている。このため、地震災害と同傾向と仮定すれば、日本でも武力攻撃やテロに対する意識は高いと推測できる。

内閣府が行った調査の結果、武力攻撃に対する不安について、「非常に不安がある」と「少しは不安がある」と答えた割合は、合わせて 80.2%に上る。(図 16) また、テロ等の緊急対処事態に対する不安についても、「非常に不安がある」と「少しは不安がある」と答えた割合は、

合わせて 81.4%となる。(図 17) これにより、日本での有事について、国民のほとんどが少なからず不安を抱いていることが分かる。

このことについて、さらに詳しく述べた研究がある。警視庁警備心理学会が 2007 年、東京都内の住民 2,500 人と、都内の 2,800 の事業所に行った調査の結果である(警視庁警備心理学会、2007 年)¹。

- ・ 事件や事故等の不安：住民も管理者も、一番多いのが「地震」(住民 53%、管理者 47%)に次いで 2 番目に不安であるとされているのが「テロ」(住民 18%、管理者 19%)である。それに次いで、住民は「街頭での犯罪」(住民 18%、テロと並ぶ)、「火事」(6%)、「列車事故」(2%)等となっており、管理者は 3.4 位に「列車事故」と「火事」が並んでおり(双方とも 10%)、「街頭での犯罪」は 5 位(6%)である。
- ・ テロに対する関心：「やや関心がある」(住民 46%、管理者 47%)と「非常に関心がある」(35%、管理者 44%)「あまり関心がない」(住民 14%、管理者 8%)という順番であり、住民・管理者合わせた全回答数の 8 割が、テロについて関心を持っている。
- ・ テロ組織が海外で行っているテロに対する不安：上記設問の「テロに対する関心」と同様に「やや不安がある」(住民 44%、管理者 48%)と「非常に不安がある」(住民 41%、管理者 43%)の回答を合わせると、約 9 割の住民、管理者が海外でのテロに対して不安を抱いている。また、管理者が不安傾向はやや高い。
- ・ 日本国内におけるテロ発生の可能性：「少しあると思う」が 5 割強を占め、また「かなりあると思う」という回答がおおよそ 3 割(住民 27%、管理者 34%) 合った。それぞれ 8 割以上の人は「ある」と予想しており、本回答もまた、管理者の方が不安傾向はやや高い。
- ・ 日本国内で自分がテロに遭う可能性：「かなりあると思う」(住民 6%、管理者 57%)と過半数は「可能性あり」と考えている。上記の「日本国内におけるテロ発生の可能性」と同様に、管理者の方が不安傾向は高い。一方、「ほとんど無いと思う」という回答は、住民 28%、管理者 23%となっている。

これらを総合すれば、国民の武力攻撃等やテロに対する意識は、少なくとも低いとは言えない。「テロに対する脅威を感じていないため、国民が国民保護法や国民保護計画に対する認知度が低い」という仮説は否定されることになる。

第 2 項 国民は、国民保護に関して興味がないのか

2 点目は、国民が国民保護に関して興味がないことが考えられる。武力攻撃事態やテロが発生しても、「国民保護」というシステムに、国民の関心がなければ、国民の国民保護に関する認知度は向上しない。

しかしながら、静岡県が 2007 年に行ったアンケート調査の結果では、国民保護に関する国・県・市町の取り組みへの関心は、「関心がある」(17.0%)と「どちらかといえば関心がある」(42.3%)を合わせると、住民の 6 割が国民保護に関心があることが分かる。(図 18) また、国民保護訓練への参加意識についても、内閣府と静岡県のどちらの調査結果でも「参加したい」(国：17.2%、県：13.8%)と「参加してもよい」(国：44.5%、県：44.4%)を合わせると、国民の約 6 割が、国民保護訓練への参加意思があることがわかる。(図 19)

さらに、前項の結論として「国民のテロに対する意識は高い」ということを鑑みれば、武力攻撃やテロから国民を守るための法制度である国民保護に対して、国民の興味が低いとは考えにくい。

¹ 本研究会発行の資料の直接のコピーは不可能なため、必要な数字だけをリストアップした。

第 3 項 国民保護に関する広報活動が不足しているのか

3 点目である国民への広報活動が不足しているのかについて分析を行う。

国民保護法第 43 条には、「政府は、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するために実施する措置の重要性について国民の理解を深めるために、国民に対する啓発に努めなければならない。」旨が明記されている。何よりも、武力攻撃事態等や緊急対処事態に至らない事が重要であることは言うまでもない。しかし、万一武力攻撃事態等に至った場合において、国民の保護のための措置を円滑に実施するためには、国民の協力が不可欠である。そのためには、国や地方公共団体が、国民保護に関して国民にしっかりと広報活動を行い、国民に理解してもらう必要がある。

ここでは、国民が実際に国民保護の措置についての理解があるかどうかを調べる。

2007 年に静岡県が行った調査で、国民保護のフォーラム・講演会に参加したことや、国民保護に関するホームページやパンフレット、及び政府公報等を見たことがないと回答した割合は、全体の 7 割近くに上る（図 20）

また、国民保護のための特殊標章の認知度も、「名前を聞いたことがあり、内容も知っている」（3.4%）と「名前を聞いたことはないが、内容は知っている」（4.4%）という回答を合わせても、全体の 1 割にも満たない。逆に、「名前を聞いたことがないし、内容も知らない」と答えたのは、全回答のうちの 75.6%にも及ぶ。（図 21）さらに、国民保護のための警報サイレンについての認知度調査でも、「知らない」という回答が、全体の 83.4%を占めている。（図 22）

前項で述べように、国民保護に関する国・県・市町の取り組みへの関心は住民の 6 割が「関心がある」「どちらかといえば関心がある」と答えている。また「国民保護訓練への参加意思」に関しては、内閣府と静岡県のそれぞれの調査でも、国民の 6 割強が訓練への参加意思があるとなっている。それにもかかわらず、フォーラムや講演会等、訓練に准ずる周知活動に参加した人の割合は、わずか 1.4%に過ぎず、また、国民保護のための特殊標章や警報サイレンの認知度は、8 割を超える住民が知らない。

このように、国民保護に関心があり、訓練への参加意思がある国民が多いにもかかわらず、国民保護に関するフォーラムや訓練に参加したことがなく、パンフレットや広報等も見なかったことがないというのは、大きな矛盾である。

第 4 項 現状分析の結論から問題意識へ

ここでは、第 3 節～第 5 項で述べたことをまとめる。まず、武力攻撃やテロに対して国民は少なからず不安を覚えており、関心も高い。そして国民は、これらの事案から国民を守るための国民保護について、少なからず関心がある。また、訓練参加への意欲も高い。しかしながら、国民保護に関してのフォーラム等への参加や、パンフレットや公報等を見たことがあるという国民は極めて少ない。

これらの結果から考えられることは、国民保護法制度に関して、国民の認知や理解が進んでいない原因は、国や地方公共団体による国民保護についての広報活動が不十分であるためだと考えられる。

第3章 先行研究

本研究は、有事における、国民保護に関する運用能力を向上させることが目的である。前章での問題分析の結果、国民への国民保護に関する広報活動が不足している可能性が高いことが分かった。

そこで、本論文の先行研究に、行政広報と住民避難に関する先行研究とオランダの住民避難に関する先行事例を用いる。これらは、特に行政広報のあり方や有事に対する広報について述べられており、またオランダの事例は、有事法制後発国である日本の国民保護にとって、「お手本」ともいえるものである。本研究では、5つの先行研究と1つの先行事例を用いる。

第1節 広報と住民避難に関する先行研究

第1項 行政広報の領域と主体

行政広報について、領域と主体という観点から分析を行った研究の一つに、「行政広報の変容と展望」（上野、2003）がある。

この研究では、日本国の行政広報は、政府広報と自治体広報に区分され、後者はさらに都道府県と市区町村に二分されている例が多いが、行政広報の主流は自治体広報であり、その中でも市区町村による広報活動が、住民への周知という点でより有効であるとしている。

上野によれば、市区町村広報が有効な理由は、都道府県広報と市区町村広報を比べた場合、後者の方がより住民の実情にあった広報活動が可能だからだという。すなわち、住民の意識やコミュニティの課題は、各都道府県内でも地域によってばらばらであり、それぞれの問題意識も異なるため、市区町村単位の広報では、市民の意見等を受け入れる「広聴」が容易であり、各市区町村は、その広聴の結果に合わせ、きめ細やかな広報活動を行うことが容易であると結論づけている。

第2項 インターネットによる広報活動の長所と短所

次に、行政広報の媒体として、最近注目されるインターネットによる活動の長所と短所について分析を行った研究に、「行政広報・PRのコミュニケーション機能からの検討」（岩井、2005）がある。

岩井は、インターネットによるウェブサイトを活用した行政広報について、行政に関する様々な情報を豊富に提供可能だが、閲覧者の意思による能動的な行動がなければ、情報は提供されないという欠点を持つと主張している。

具体的に、岩井は、ウェブサイトを用いた広報活動のメリットは、ウェブサイトとしての特性を活かし、より詳細な情報提供を住民に行うことが出来ることであるとし、実際に多くの自治体

で、行政サービス、政策情報、計画等の情報を豊富に提供しているという。さらに岩井は、インターネットを用いたウェブサイトによる広報は、自治体広報誌等従来型の広報媒体の補足、並びに従来の広報媒体からの移行を意味するとしている。

一方で、岩井は、ウェブサイトによる広報のデメリットを、情報を得るために、情報の受け手である住民には、個別の能動的な行動が求められることだと主張する。従来型の媒体は、少なくとも住民と接触する可能性がある。確かに、ウェブサイトに掲載される情報は、従来型の媒体よりも多くの情報を掲載可能ではあるが、ウェブサイトの場合、自分が見たいという能動的な行動があつて初めて情報に接触することができるのであり、また大人数でひとつのウェブサイトをみるとは考えにくい。これらの点から、岩井は、ウェブサイトは、情報を伝えていくための一つの媒体に過ぎず、多くの媒体を時間・場所・状況等を考えて適切に使用し、それぞれを時代に合わせ変化・改良させて併用させていくことが重要であると主張している。

第3項 広報活動上の重点対象設定と広報内容の重要性

国民保護に限らず、自衛隊など「有事」という法制度等を容認しない人々が少なからずいる。このような状況下で、有事に備えての平時における広報活動のあり方について述べた研究のひとつに、「平時における効果的な広報力の強化施策について」(河木、2000年)がある。

河木は、広報努力を集中し、所望の効果を得るためには、全層共通(容認層、無関心層、非容認層)の広報を行うのではなく、特定層を重視した広報を実施すべきであり、主張している。非容認層は、かなり強固な信念の下、自衛隊を拒絶しているため、その広報効果は非効率であるとともに、その層自体が全体に占める割合から、あまり効果は望めず、一方の容認層は、すでに自衛隊に有効的であり、特に広報を重視しなくても、他層に対する付随的な広報効果でも十分だという。

このため河木は、無関心層に対する広報を重視すべきだと主張している。この層は、少しのきっかけによって理解層へと発展する可能性があるため、非常に効果が高い。例えば、統一地方選挙でも明らかなように、無党派層の取り込みが、選挙結果の成否を左右しているため、各候補者ともその取り込みに力を注いでいる。以上のことから、河木は、無党派層に対し重点的に広報活動を実施していかなければならない。

また、河木は、広報内容についても、無関心層に対して、最初は非常に理解しやすいものを扱い、ある程度の理解が得られてはじめて、より深い内容へ踏み込んでいくべきだと主張している。

第4項 逃げない心理と正常化の偏見

避難警報は、適切に伝えさえすれば、迅速な避難が行われるかという、そうではない。住民は警報を受け取ってもなかなか避難しない、という傾向があるからである。警報を受け取った人間が起こす典型的反応は、情報を確認する行為で、その結果、「待ってみる」という状態になりがちである。

こうした心理を「正常化の偏見」と呼ばれている。正常化の偏見とは、「環境からインプットされる情報を日常生活の判断枠組みの中で解釈しようとし、危険が迫っていないという事実を認めようとしない状態」を指す。人間は、既に持っている知識や文脈をスキーマ¹として利用しながら、周囲の環境からの情報を解釈し、判断・行動している。そのため、何らかの異常事態が発生しても、日常的なスキーマによる解釈をやめず、事態を楽観視して深刻に受け止めない。本

¹ 人々が持っている知識や記憶の「まとまり」(古田、2003年)

当に危機的な状況が目前に迫るまで、スキーマの変更は難しいため、正常化の偏見が起こりやすい。

正常化の偏見についての研究はあるが、「仕方がない」と割り切っている論文も多い。正常化の偏見の防止について「安全・危機管理に関する考察」（古田、2003 年）には、日常的なスキーマに適合しない情報、例えば、危険や異常を知らせる一貫した警報を次々と与えることであると主張している。古田は、警報は、受け取る回数が多いほど信用されやすくなり、異なる情報源から同じ情報が重複して与えられれば、日常的なスキーマを切り替え、緊急事態であるとの認識に立つので、より効果的であるという。

また、「避難と住民の心理」（中村、2008 年）では、正常化の偏見に関する心理作用として、「危険情報を信じないとか拒否する態度」「楽観視」「知識の欠如」「他人事と考える心理」「危険情報に対する消極性」「日常行動の継続」「狼少年効果」¹の 6 つを挙げている。中村は、それらの対策として、「警報の理由を明白に説明すること」「緊迫感のある警報などを複数の手段で繰り返し行うこと」「日ごろから防災教育を行い、知識を与えること」「フォーラムや講演会等で、危険性を前もって知らせておくこと」「隣人同士の声かけなどの『共助』を推し進めること」「訓練による災害時の行動をトレースすること」「誤報を出したときには、将来の避難を妨げないために、誤報の原因を十分説明すること」が必要であると主張する。

第2節 オランダの住民避難に関する先行事例

菅原は、「諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究」の中で、オランダの非常事態訓練を非常に合理的と評価している。（菅原、2006 年）オランダでは、毎月初日の正午に、非常事態の訓練のサイレンが鳴る。もしサイレンがこのとき以外に鳴った場合、退避行動を取ることを国民に認識させている。これは、「国民に複雑な手順を覚えさせるのは合理的ではなく、最低限の『退避行動』が出来れば、後はテレビ等を通じて次の指示が容易に出来るため」であると主張する。

オランダで居住許可をもらい、市役所に住民登録をしにいくと、必ず非常事態時に住民がどう行動するかが記された簡単なパンフレットをもらう。そこにはサイレン訓練についての注意書きがあり、このように記されている。

「毎月一度、月の初日（1日）の午後12時にサイレンが鳴ります。しかしこれは訓練ですから心配しないでください。もしそれ以外のときにサイレンが鳴ったら、パニックにならないで、すぐに家に入り、窓とドアを閉めてラジオとテレビをつけて下さい。」

菅原によれば、オランダ人に「サイレンが鳴ったらどうしますか？」と尋ねると、「家に入り窓とドアを閉めてラジオとテレビをつける」とオウム返しのように同じ答えが返ってきたという。ほとんど合言葉のように「家に入り窓とドアを閉めてラジオとテレビをつける」が人々の頭の中にインプットされているのである。

菅原によれば、オランダでは、住民に複雑な手順を覚えさせるのは合理的ではなく、とにかく家に入り、窓とドアを閉めてラジオとテレビをつけてもらえれば、その次の指示が容易に出来るため、住民にはなるべく単純に一つのことだけやってもらうことを徹底しているという。また、

¹ 狼少年効果とは、予告された災害が実際には発生しない事態（誤報）が繰り返されると、次に出されたときに、災害情報が信用されなくなることである。火災報知器の誤報がその例としてあてはまる。但し、いつも誤報が狼少年効果を引き出すわけではない。一般的に、住民は誤報に対して寛容である。例えば、1985年にイタリアで地震警報が出され、空振りに終わったとき、多くの住民は警報発令を良かったと評価し、次回も又避難するとしている（国土庁、1985年、廣井、1988年）。

ちなみに緊急時にはテレビ、ラジオを通じて住民へのアナウンスが出来るような仕組みが出来ており、テレビで流れるメッセージはオランダ語だけでなく外国人向けに英語でも同時に流されるようになっている。ジオとテレビをつける」とオウム返しのように同じ答えが返ってきたという。ほとんど合言葉のように「家に入り窓とドアを閉めてラジオとテレビをつける」が人々の頭の中にインプットされているのである。

菅原によれば、オランダでは、住民に複雑な手順を覚えさせるのは合理的ではなく、とにかく家に入り、窓とドアを閉めてラジオとテレビをつけてもらえれば、その次の指示が容易に出来るため、住民にはなるべく単純に一つのことだけやってもらうことを徹底しているという。また、ちなみに緊急時にはテレビ、ラジオを通じて住民へのアナウンスが出来るような仕組みが出来ており、テレビで流れるメッセージはオランダ語だけでなく外国人向けに英語でも同時に流されるようになっている。

第3節 先行研究を踏まえた本研究での理論

国民に対する国民保護の周知を徹底させるため、本研究では、先行研究をもとに、国民保護に必要な広報等について、次の7つを定めた。

- ・ 広報主体は市区町村が望ましい
- ・ 広報媒体は、複数のメディアを利用する
- ・ 国と地方公共団体で広報の分野を分ける
- ・ 対象は国民保護を理解していない層に絞る
- ・ 広報内容のレベルは、対象が理解を得次第、順次上げていく
- ・ 緊急時は、複数のメディアによって同じ情報が流され、また日本語以外の言語も用いて警報を伝達する
- ・ 広報内容は国民全員が理解可能な合理的なもの、つまり「屋内への退避行動」に焦点を当てる

第4章 実証分析と分析結果の考察

本章では、国民の国民保護に関する理解が不足しており、その原因が国民保護に関する広報の不足にあると仮定した。そして、住民避難や行政広報等に関する先行研究をもとに理論を形成し、国民保護に関する広報の現状と比較・分析を行う。

尚、分析は前章で述べた理論を再構築し、5つに分類した。分析①「国と地方公共団体の国民保護広報体制」、分析②「国民保護の広報で使用する媒体」、分析③「国民保護の対象層と広報内容のレベル」、分析④「正常化の偏見に対する対策」、分析⑤「広報内容の焦点」の5つである。そして、これらの分析結果をもとに、政策提案につなげる。

第1節 実証分析

まず、分析①についてである。現在の国民保護の広報体制は、政府と地方公共団体のどちらが広報主体か定まっていない¹。そのため、現状では国と地方公共団体の双方が、それぞれ国民保護に関する広報を行っている。このため、双方の国民保護広報体制について、明確な違いは見受けられない。

次に、分析②についてである。本論文執筆段階において、国民保護の広報で使用する媒体について、明確に示した資料が存在しないことから、本研究では地方公共団体に対して主として電話による聞き取り調査を実施した。(図 23) その結果を国、都道府県、市区町村別に分けると、以下のようになる²。

1. 国(内閣官房)：内閣官房 HP で、「国民保護ポータルサイト」を設置し、国民保護共同訓練実施の知らせ、国民保護の避難に使用するサイレン音、国民向けのパンフレットの設置、政府広報との連携による国民保護に関する映像広報を設置
2. 都道府県：都道府県ウェブサイトで国民保護計画の公表、計画策定当初のみ都道府県発行の広報誌で国民保護を紹介、市町村を通した広報活動の推進、一部の県で、1,2 年に 1 回の国民保護に関する講演会を実施、一部の県で、内閣官房や総務省消防庁のパンフレットをもとに国民保護のパンフレットを作成し、県及市区町村窓口に設置
3. 市区町村：市役所ウェブサイトで国民保護計画を公表、都道府県作成のパンフレットを各市区町村の窓口に設置、計画策定当初に市の広報誌で国民保護の広報を実施、

¹ 国民保護の啓発について、国民保護法第 43 条には、「政府は、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するために実施する措置の重要性について国民の理解を得るために、国民に対する啓発に努めなければならない。」と記述されている。

² 10 月末に全都道府県に集中的に電話調査を行った。その結果、国民保護共同訓練と日程が重なったため、担当者不在や明確な回答が得られなかった県を除いて、31 都道府県から回答を頂いた。その結果をもとに、回答の多かったもの、つまり国民保護の広報として主として使用されている手段を導いた。市区町村に関しては、神奈川県横須賀市はじめ、都道府県の国民保護担当者を通して、市区町村での国民保護広報に関するご意見を頂戴した。

一部の市区町村で、実働訓練実施に合わせて、担当者が自治会に国民保護の広報及び訓練参加を依頼

このように、調査の結果、国や地方公共団体の多くは、主に国民保護に関する HP を開設し、そこで国民保護計画や武力攻撃・テロ等に備えるためのマニュアルを公表している。また、地方公共団体では、パンフレットの配付、市町村の広報誌等に国民保護計画や訓練実施の公表、及び国民保護セミナーや防災講演会の一部として国民保護制度の広報活動を行っている。

次に、分析③についてである。国も地方公共団体も、広報の対象層を絞っておらず、全層共通の広報を行っている。厳密に言えば、ウェブサイトによる国民保護の情報提供や、不定期的な講演会の実施など、国民が国民保護の理解を得るには、国民の自発的な行動を要する点から鑑みて、理解層向けの広報であると言える。また、広報内容のレベルについてであるが、上述した通り、基本的に全層共通の内容である。国民保護のパンフレットを例にとっても、簡単な内容からより深い内容まで細かく記載されている。

分析④については、さほど考えられていないように思われる。一部市区町村で、避難の際に正常化の偏見に関する留意点¹を述べている場合もあるが、ほとんどの国民保護計画では考慮されていない。また、青木は、「住民に対して必要な情報を的確且つ迅速に提供することは、住民の避難心理(正常化の偏見など)を勘案すれば、円滑な避難のために不可欠」としている(青木、2006年)

最後に、分析⑤についてである。これは、上述した分析②と分析③に近いが、国民保護の広報で伝える内容というものは、はっきりと決まっていない。国民保護のパンフレットには多くの事項が盛り込まれているが、どの項目が避難の時に最も重要となるかどうかは指摘されていない。また、オランダの例と違い、サイレン音を耳にした際の行動についても、多様なパターンが記載されている。

これらの分析結果をふまえて、次節で分析結果の考察を述べる。

第2節 分析結果の考察

前節で行った 5 パターンの分析結果をもとに、国民保護に関する広報体制について考察する。尚、分析結果の考察内容は、5 パターンが重複するものであり、関係性の高い分析を合わせて考察する。

第1項 分析①・分析②の考察

分析①では、国と地方公共団体で、広報主体が明確に示されていないと述べた。国民保護の啓発について、国民保護法第 43 条には、「政府は、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するために実施する措置の重要性について国民の理解を得るために、国民に対する啓発に努めなければならない。」と記述されている。本条文では啓発活動の主体を「政府」としており、地方公共団体がその任を負う必要が無いようにも読み取ることが可能である。

¹ 正常化の偏見に言及した国民保護計画の一つに、長野県佐久穂町が策定した「佐久穂町国民保護計画」が挙げられる。本計画には「『正常化の偏見』を考慮すると、自然災害時以上に残留者への対応が必要になる可能性が高く、必要な誘導員を確保するとともに、把握している情報をもとに丁寧な情報説明を行うこと等により、残留者の説得を行わなければならない。」と述べられているが、具体的な施策についてはここでは記載されていない。

しかしながら、先行研究に「市区町村主体の広報は、住民への周知という点でより有効である」とあるように、画一的になりがちな国や都道府県主体の広報と違って、市区町村主体の広報活動は、各地域の問題意識に応じ、住民に対してよりきめ細かな広報を行えるというメリットがある。このきめ細かさは、広報だけでなく、市民の意見を聞く「広聴」にも応用可能である。ヒアリング調査の結果、多くの地方公共団体で、国民保護計画策定時に、広聴の一種であるパブリック・コメントの募集を行った。しかし、各地域住民の国民保護の認知度や市民の疑問を地方公共団体が認識するには、定期的な広聴が不可欠である。

また、分析②で行った筆者独自のヒアリング調査の結果、ほとんどの地方公共団体で、現在の使われている広報媒体は主にウェブサイトであることが分かった。ウェブサイトでの広報内容は、国も地方公共団体もほとんど同じであり、地方公共団体のものは、内閣官房等国のウェブサイトへジャンプするものもある。

しかし、ウェブサイトによる広報活動は、閲覧者の能動的行動を要するため、元々国民保護を知らない人には周知がなかなか進まない。一方で、従来型の市広報誌等を利用した広報活動は、インターネットを利用しない層への啓発に、非常に有効である。実際に、東京都江東区が 2006 年、区報で国民保護特集号を大々的に組み、パブリック・コメントを募集したところ、他の 23 区平均の 5 倍もの意見が投稿された¹。(図 24) (図 25)

また、ウェブサイト以外の広報活動としては、市区町村の窓口にパンフレットを設置したり、国と地方公共団体が主体となって、国民保護フォーラムや講演会が開催したりしているが、これらも国民の自発的行動が必要であったり、フォーラム等実施の有無や実施回数も地域によって差があったりするなど、広報活動としては不十分な面も見受けられる。

第 2 項 分析③「国民保護の対象層と広報内容のレベル」

国民保護の広報対象を定めることは、先行研究と同様、最も重要である。

筆者独自のアンケート調査等の結果、国民保護を理解していない層は、国民保護の理解層や非容認層に比べて圧倒的に多い。先行研究や前章で述べたように、国民保護の容認層は、国民保護に関して元々興味があり、且つ十分な知識を持っている。しかし、もう一方の非容認層は、国民保護に関して、一種の「敵対」に近い嫌悪感を抱いている人も少なくない。そのため、これらの層に対して広報努力を集中させても、ほとんど効果は望めない。

そのため、国民保護に関して無理解層（非認知層）に広報努力を集中する事は、国民保護を理解することを通じて容認層へと発展する可能性があるため、効果は絶大である。

しかしながら、実際に国や地方公共団体が行っている広報は、上述した通り対象を明確には定めていない。そのため、内閣官房発行の現行のパンフレットには、国民保護に関する難解かつ詳細な内容まで記載されており、国民保護を理解していない人には、どの情報が最も重要なのか判別しにくいと言わざるを得ない。

このことから、国民保護について、どの情報が国民に最も重要となるのか、はっきりと定める必要がある。そしてこの点を考察するには、分析⑤の考察と結論が重要となる。

第 3 項 分析④「正常化の偏見に対する対策」

¹ 東京都 23 区のうち、国民保護計画のパブリック・コメントを公表している 14 の区は、20～30 日の募集期間の間に、1 区当たり平均 12 人、26 通のコメントが寄せられた。そのうち、最もコメント数が多かったのが江東区で、78 人から述べ 128 通という、平均の 5 倍に近いコメントが寄せられた。区の担当者の話では、これは、当時の区報で、「国民保護特集号」を発行し、大々的に広報活動と意見募集を行ったためだという。ちなみに、最も少なかったのは渋谷区で、コメント数は 0、つまり誰もコメントしなかったというものである。

前章で述べたように、国民保護諸制度において、正常化の偏見を考えている事は少ないといえる。一部市区町村で、住民避難時の正常化の偏見に関する懸念を述べている場合があるが、ごくまれである。

また、「住民に対して必要な情報を的確且つ迅速に提供することは、住民の避難心理(正常化の偏見など)を勘案すれば、円滑な避難のために不可欠」としている(青木、2006 年)。しかし、「何が住民にとって必要な情報」であり、「どうやって迅速に情報を提供するのか」といった、具体策に欠けていると言わざるを得ない。

さらに、「警報の理由を明白に説明すること」(中村、2008 年)や、「異なる情報源からの具体例を用いた警報を複数且つ繰り返し行うこと」(古田、2003 年)という意見があるが、これらの項目が、有事においてこのような警報が、正常化の偏見を抑制し有効性をもつためには、「警報がなったらテレビやラジオで情報を得る」というような具体的な方法を国民に明白に示さなければならない。

第 4 項 分析⑤「広報内容の焦点」

国民保護の広報内容の焦点であるが、これは、本章で上述した分析①～④にも該当する。現在行われている国民保護の広報内容は、非常に幅広い内容まで及んでいるが、逆にいえば、これは広報内容の重点項目が定まっていなかったと考えられる。

これまで述べたように、国民保護法で最も重要となるのは、住民避難である。その中で、避難に関しては、自衛隊などが積極的に協力する一方、警報等発令時の屋内退避などの退避行動は、住民が自らの意思で迅速に行わなければならない。このように考えれば、国民保護の広報で重点を置かねばならない項目は、「住民の退避行動」にほかならない。つまり、住民が最初に迅速に退避行動を取り、身の安全を確保すると同時に各種メディアを通じて情報を収集し、指示に従うというのがもっとも有効であると考えられる。

このように考えれば、オランダの事例のように、国民全員に必要最低限の情報のみを理解させることが、合理的だと言える。つまり、「国民保護のサイレンが鳴ったら、迅速に屋内へ退避し、テレビやラジオ等で情報を得て、それに従う」という退避行動が重要である。

この退避行動を行う上で、住民が知っておかなければならないことに「国民保護のサイレン音」と「サイレン音を耳にした際の行動方法」の 2 点が挙げられる。

この 2 点の認知度について、筆者は学内 84 人に対してアンケート調査を行った結果、国民保護法という名を知っている人は 27 人で、さらにサイレン音を認識している人は、そのうち 3 人であり、また正しい退避行動を知っている人は、元陸上自衛官の 1 人のみだった。

以上の結果をふまえ、有事に備えた国民保護に関する広報について政策提言を行う。

第5章 政策提言

前章の考察結果から考えられる政策を提言する。我々は、有事の際に国民全員が迅速に避難を行えること目的とする。

政策提言として、「国民保護に関する広報の目標設定」「広報活動の主体を市区町村とし、複数のメディアを用いた広報活動を展開する」「国は、テレビ等で積極的な広報活動を実施するとともに、月一回定時のサイレン等訓練を実施すること及びその設備の整備実施」「都道府県に、年1回以上の国民保護講演会や国民保護セミナーの開催を義務づける」の4つについての提言を行う。

第1節 国民保護に関する広報の目標設定

国民保護の広報の目標を「サイレン音を聞いたら直ちに屋内に入り、窓やドアを閉め、テレビ等で情報を得る」という「退避行動」の国民全員への周知とし、広報努力の集中と効果の最大化を目指す。

前章までの分析から、多くの国民が、サイレンが鳴った際の退避行動の必要性を認識していないことや、退避行動の方法も知らないことがわかった。この状態では、化学剤によるテロや弾道ミサイルの危機が迫っている場合など、自衛隊等が出動する暇もないほど切羽詰った状況において、国民自らの意思で迅速且つ的確に自らの身を守ることは不可能である。

現在、ウェブサイト等で公表されているパンフレットには、サイレンが鳴った際の退避行動と一緒に、化学剤、生物剤、放射性物質から身を守るための方法まで、事細かに述べられている。パンフレットに詳細まで載せることは決して悪いことではないが、他の事項が細かく掲載されているため、もっとも大切な、サイレンが鳴った際に自らの身を守るための退避行動の方法について掲載されている文章があまり目立っていない。実際に筆者が学生 21 人に当パンフレットを見せたところ、ほとんどの人が「読みにくい」と答えた。

そこで、先行研究にある「広報努力の集中」を活用し、国民保護の広報の目標を「サイレン音を聞いたら直ちに屋内に入り、窓やドアを閉め、テレビ等で情報を得る」という「退避行動」の国民全員への周知とし、退避行動の周知に向けて広報努力を集中させ、広報効果を最大限に引き出すことを目指す。

第2節 広報活動の主体を市区町村とし、複数のメディアを用いた広報活動を展開すること

第1項 市区町村主体で広報を行うことの有効性

先行研究及び分析結果から、市区町村主体の広報活動は、各地域の問題意識に応じ、住民に対してよりきめ細かな広報を行え、結果として国民保護をより確実に国民に理解されやすく、非常に有効であることがあった。

その際、重要となることは、各地域の住民がどの程度国民保護について理解しているのかを、各市区町村が明確に認識すること、つまり「広聴」である。

具体的には、国民保護の認知度に関して、アンケート調査等、定期的な調査を実施し、当該地域住民の国民保護認知度を把握したり、ウェブサイトや役所窓口への意見・疑問の募集など、住民からの声を認識したりすることが挙げられる。そして、得られた意見等のうち、広報活動に反映できるものは積極的に活用する。例えば、文部省が 1998 年に実施した「文部省何でも提案 FAX」は、半年で約 750 通の意見が寄せられ、具体的施策¹にも生かされている。

国民保護に関して、こうした意見等の募集は、より一層の周知効果や国民保護対処能力の向上につながると考えられる。

第2項 国民保護広報媒体における市区町村広報誌の有効性

市区町村が行う広報活動で用いる媒体としては、現在行われているウェブサイト上の広報だけでなく、従来の広報誌を積極的に活用する。特に訓練実施に合わせ、市の広報誌に「国民保護特集」を掲載すれば、インターネットを利用しない層にも広報が可能である上、費用も通常の広報発行と同程度で済む。上述の通り、実際に東京都江東区が 2006 年に区報で国民保護特集号を組み、パブリック・コメントを募集したところ、他の 23 区平均の 5 倍もの意見が投稿されたように、国民保護を市区町村広報誌に大規模に掲載することは、それまで国民保護という存在を知らなかった人々の周知に非常に有効であると言える。

広報誌掲載時の留意点としては、国民保護で住民にとって一番重要な「退避行動の方法」について、記事トップに大きく掲載するなど、とにかく目立つようにすることである。国民保護のパブリック・コメントを募集した際、コメント数が少ない地方公共団体の広報誌は、募集案内が記事の端に寄せられていたため目立ちにくく、読者も気づきにくい。一方、江東区は一面から大きく国民保護の記事を扱い、またパブリック・コメント募集枠も大きく取ったため、読者が気づきやすく、そのためコメント数も他の市区町村に比べ非常に多くなったと考えられる。これらの結果から、国民保護に関する退避行動の徹底周知には、定期的に国民保護特集号を組み周知を図ることが有効である。

第3項 インターネットを媒体としたウェブサイトによる広報活動の更なる効率化の方法

¹ 堀章男『広報仕事術』WAVE 出版、1997 年、53 頁

次に、ウェブサイトによる国民保護の広報活動についてである。インターネットを用いたウェブサイトによる広報活動は市区町村を含めた地方公共団体のみならず、国の広報媒体としても利用されている。しかし、上述したように、ウェブサイトは、基本的にアクセスしてこない相手に対しては、情報発信することが出来ない。現在の国民保護広報は、言い換えれば「図書館の書庫所在書物」と同じであり、閲覧者の自発的行動が無ければ、広報効果は望めない。

このため、ウェブサイト単独ではなく、例えばウェブサイトの広告（費用が安価であり、また Google アドワーズのように収入が得られるものもある）、各種イベントコーナーでパソコンコーナーを設置することや、行政ポスターの下にアドレスを記入する等、各種手段を通じて、幅広く無関心層の興味を引かせる工夫が不可欠である。このように、無関心層に国民保護のウェブサイトを開かせたならば、彼等に興味を持たせられるような情報を提供し続けなければならない。その情報の一例を以下に挙げる。

1. ビジュアル編

国民保護の内容についてソフトな感じで伝えるため、訓練の様子等を映像などビジュアル化して提供する。例えば、訓練に参加している自衛隊員や市民の声を紹介するのも一案である。

2. Q&A編

国民からの質問・疑問等に対して、分かりやすく回答するコーナーでインターネットの大きな利点である双方向性を生かすことが出来る。そしてこれらの結果は、国のみならず地方公共団体にも反映できる意見等は成果として活用する。

3. 国民保護クイズ編

内閣官房国民保護ポータルサイト内に、国民保護に関するクイズのウェブサイトを用意し、各地方公共団体は、自身の国民保護ウェブサイトから内閣官房国民保護ポータルサイトへジャンプするように設定する。そして、国民保護に関するウェブサイトの情報の中から、簡単なクイズを月単位で出題し、正解者には抽選で、自衛隊基地祭や観艦式等各種行事のチケット、海上自衛隊カレー等の商品等をプレゼントする。もちろん、回答はインターネットで実施し、当選者もウェブサイトで当選番号を知らせることによりその公平性をアピールするとともに、できる限り何回も、そしてより多くの国民に国民保護のウェブサイトを開かせるよう工夫する。これを実施するには、内閣官房や防衛省等国の関係機関と地方公共団体が共同で実施する必要がある。

第3節 国は、テレビ等で積極的な広報活動を実施するとともに、月一回定時のサイレン訓練を実施すること及びその設備の整備実施

第1項 テレビ広報を低コストで実施しつつも効果を最大限に引き出す方法

広報活動において効果を上げるために重要なものは、最適な対象者の設定と提供する情報の的確な選択である。適する対象者に情報を伝達するには、その対象者が属する層をカバーしているメディアを選択することになる。今回の国民保護広報の対象者は無認識層であり、前章での広報

環境分析から、現在行われているインターネットによるウェブサイト中心の広報体制より、不十分であった継続的な市区町村広報誌での掲載や、テレビ及び雑誌を主にメディアミックスによるアプローチが効果的である。

特にテレビは、視聴率が10%程度獲得できる時間帯で1回放送しただけでも、多数の国民が見ることになる。しかしながら、テレビ広告によりブラウン管に出る事は予算の制約上、地方公共団体単独での実施は難しい。また、国が行うとしても、一日に何回も放送するほどの予算を確保することは、国家財政を鑑みれば困難といわざるを得ない。今回の焦点においてもあくまでもパブリシティ主体によるものとならざるを得ない。そこで、以下テレビ等を主対象としたパブリシティの具体策について提案する。

A. テレビ、雑誌等への企画の積極的売り込み

現在、国民保護のテレビ広告は一部のローカルテレビ局を除いて行われていない。テレビ等への広報は、メディア側からのアプローチに答えるものが主である。しかし、「国民保護」自体は、航空自衛隊のブルーインパルスのような絵になるものではなく、メディア側としてもそれ単独では扱いにくい。そのため、例えば「防災訓練の舞台裏」といった自衛隊に関するドキュメンタリー企画の一部に国民保護の訓練内容を盛り込めば、有効な広報として活用が可能だと考えられる。

このような広報活動には、自衛隊との協力が最も有効であると考えられる。防衛白書によると、自衛隊のアンケートにおいて、高校生は自衛隊の活動内容、処遇、訓練内容等を知りたいと答えていることから、訓練内容の一環として国民保護訓練やサイレン音、住民の退避行動などを含めた企画を発案することが有効と考えられる。

B. 報道局に対する積極的なニュース提供

国民保護訓練等をニュースとして報道してもらうためには、「何をニュースにしてもらいたいのか」と考察し、そのための情報を分かりやすくまとめなければ鳴らない。例えば、どのような訓練が行われたのか、市民など参加者の声はどのようなものか、といった事をまとめなければならない。

C. 雑誌等へのアプローチ

国民保護の無関心層を理解層にさせるには、国民保護のイメージアップが重要な役割を担う。このイメージアップに有効な媒体に、漫画が挙げられる。

今までは、軍事や有事に関する漫画は、マニア向けであったが、近年は「戦争論」（小林よしのり）等ベストセラーと肩を並べて売れているものもあり、このような漫画を通して、有事への備えや国民保護の重要性等を知ってもらうことは、国民保護の理解層を増やす上で非常に重要である。そのためにも、このような漫画家に対して、情報の提供や取材等に積極的に協力するとともに、元自衛官の漫画家も多数いるため、彼等へのアプローチも行う必要がある。¹

こうした主動的なマスメディア広報はあくまでも広報の基本であり、これらをベースとして無関心層への退避行動の学習を促すと同時に関心を引き、他の手段と併用して国民保護の広報を実施していくことが重要である。

第2項 月1回定時に国民保護サイレンを鳴らし、サイレン音の周知を図ること、同時にサイレンが鳴るように設備の整備を迅速に進めること

¹ J-Alert は、自然災害に関する警報等や弾道ミサイル並びに大規模テロ等の警報を、瞬時且つ確実に国民に伝達する事を目的としたシステムである。消防庁が警報を発すると、衛星通信ネットワークを通じ、10秒前後で全都道府県庁及市区町村役場に伝達され、地域衛星通信ネットワークに接続された防災無線が自動起動しサイレンが鳴らされる

さらに、毎月一回定時に、機器のテストを兼ねたサイレンを鳴らし、国民保護サイレン音を認知してもらうと同時に、定時以外で鳴った時は、退避行動をとることを認識させる。サイレン音といっても様々な種類があるため、国民保護のサイレン音自体を認識してもらう必要がある。

この方法は、基本的にオランダの訓練と似ている。日本の場合、全国瞬時警報システム(J-Alert)の整備が進められている。(図26)

オランダの場合、このシステムが既に完備されているが、日本では、2007年6月末時点で全国と同報系市区町村防災行政無線¹の整備率は約75%である。そのため、現在の未整備地域では、避難を要する警報は依然として広報車等従来の手段が用いられ、緊急性を要する場合に対処出来ない。このため、オランダのような定期的なサイレン訓練を実施するためには、全市区町村に対するシステムの整備を迅速に実施しなければならない。

さらに、そうしたシステム整備に加えて、現在の未整備地域や、整備済み地域でも屋内や地下街などサイレン音が聞こえない状況にある場合に備えて、携帯電話等へのメール配信や、ワンセグ放送を利用した警報伝達など、複数の警報伝達体制の確保が必要である。

例えば、携帯電話への緊急速報メール配信²を、業者に全契約者へ配信することを義務化することで、より有効性を得ることが可能だと考える。また、ワンセグ放送は、地上デジタル放送へ移行しており、住居のある幅広い地域で受信可能となっていることから、こうしたメディアを利用した情報提供は非常に有効である。

このような同時サイレン訓練やシステム整備は、全地方公共団体で行う必要があるため、国が実施する必要がある。勿論、このようなサイレン音を鳴らすこと及び、異常事態が発生した場合の対処法について、外国人向けのパンフレットを事前に作成し、在留外国人の退避行動の理解を促すことも必要である。

第4節 都道府県は、年一回以上の国民保護講演会や国民保護セミナーの開催を義務付け

国民に「退避行動」を十分に認識させた上で、国民保護に理解がある人へ、国民保護講演会の参加を呼びかける。講演会では、避難の要領など、更に踏み込んだ内容を理解してもらう。これに参加した人は、万一避難が必要となった際に、近隣住民の避難支援などの「共助」の行動が期待できる。また、国民保護講演会は、各都道府県が主体となって、毎年1回以上行うことが、予算面等でも有効と考える。

但し、訓練参加意思を多くの国民に持ってもらうには、広報活動によって国民保護の理解層を増やす必要がある。そのためにも、上述した広報活動によって、国民保護の無理解層を可能な限り多く理解層に取り込むように努めなければならない。

また、一人でも多くの参加者を募るには、上述したウェブサイトによる広報で用いたような手法を応用することも必要であろう。すなわち、参加者に何らかの景品や地域の特産品を用いた軽食等を振舞うなどして、一人でも多くの参加者を募ることが必要である。

¹ 「住民に同報を行う放送」を意味する。従来の有線型放送の欠点を解消した。

² NTT ドコモは、最新機器で自動受信、それ以外は登録により緊急情報を受信するようになっている。

おわりに

私は、有事の際の国民保護対処能力向上を目指した政策提言を行った。本研究では、憲法との干渉を避けた。有事対策には、憲法改正は非常に有効と考えられるが、憲法改正には時間がかかる。そのため、今後は憲法改正を視野に入れた有事対策を今後の課題とする。

参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・岩井義和（2005 年）「行政広報・PR のコミュニケーション機能からの検討」本田弘博士古稀記念論文集刊行委員会『政治と行政の理論と実際』東洋大学国際地域学部 8 号、28～39 頁
- ・上野征洋（2003 年）「行政広報の変容と展望—理論と実践のはざまで」津金澤聡廣・佐藤卓巳編『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房、135～140 頁
- ・河木邦夫（2000 年）「平時における効果的な広報力の強化施策について」陸戦学会編『陸戦研究』陸戦学会 560 号、41～56 ページ
- ・菅原出（2006 年）「諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究」全国防衛協会連合会編『国民保護のマニュアル』原書房、38～39 ページ
- ・古田富彦（2003 年）「安全・危機管理に関する考察」東洋大学国際地域学部編『国際地域学研究』第 6 号、239～243 頁

《参考文献》

- ・石松伸一（2005 年）「東京・地下鉄サリン事件における聖路加国際病院の医療対応について」近代消防社『近代消防』26～29 頁
- ・石原信雄（2006 年）「国民保護と地方自治体」財団法人地方自治研究機構『地域政策研究』6～25 頁
- ・磯崎陽輔『国民保護法の読み方』時事通信出版局、2004 年 9 月
- ・奥村徹（2005 年）「国民保護法制時代の科学テロ対応は如何にあるべきか」近代消防社『近代消防』32～36 頁
- ・警視庁警備心理学会編（2007 年）『危機管理（テロ等）に対する都民の意識調査 平成 19 年度』警視庁警備心理学会
- ・小林直樹（2008 年）「自衛隊が対処した『神経剤サリン』とは何か」ジャパンミリタリー・レビュー『軍事研究』52～61 頁
- ・全国防衛協会連合会（2006 年）『あなたと街を守るために～国民保護のマニュアル』原書房、
- ・奈良市役所国民保護 HP『国民保護計画に関するパブリック・コメント集計結果について』
- ・PHP・危機管理シミュレーション研究会（2006 年）『新たな脅威とのたたかい』PHP 総合研究所、8 頁
- ・防衛省（2007 年）『平成 19 年度 防衛白書』ぎょうせい、170 頁
- ・防衛庁（2005 年）『平成 17 年度 防衛白書』同上、2005 年、172～187 頁
- ・防衛庁（2001 年）『平成 13 年度 防衛白書』同上、127 頁
- ・堀章男（1997 年）『広報仕事術』WAVE 出版、53 頁
- ・松本康宏（2003 年）「有事における住民避難対策に関する一考察」陸戦学会編『陸戦研究』
- ・宮坂直史（2004 年）『日本はテロを防げるか』筑摩新書
- ・吉井博明、田中淳『災害危機管理論入門』弘文堂、2008 年
- ・Tony kearona, Gabe Mythen, & Sandra Walklate (2007). “Making Sense of Emergency Advice”: Public Perceptions of the Terrorist Risk. *Security Journal*, 20, pp.77-95
- ・Barratt, Bethany Amal & Erickson, Christian William (2006). “Rehearsing

Armageddon”: Multilateral CBNRE Preparedness Exercises and Public Perceptions.
Conference papers – International Studies Association, Annual Meeting, pp.1-28

《データ出典》

- ・ 静岡県国民保護ウェブサイト「静岡県国民保護に関する意識調査結果」
<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/seisaku/hogo/index.htm> (2008 年 11 月 17 日アクセス)
- ・ 首相官邸 HP「NBC テロ対処現地関係機関連携モデル」
www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1122nbc.pdf (2008 年 7 月 11 日アクセス)
- ・ 消防防災博物館 HP「総務省消防庁国民保護・防災応急対策室作成「地方公共団体の地震防災訓練(図上型訓練)実施要領モデルの作成に関する調査研究報告書(平成 18 年度版)」
http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index2.cgi?ac1=B208&ac2=B20806&Page=hpd2_view (2008 年 8 月 3 日アクセス)
- ・ 総務省消防庁「国民保護室・国民保護運用室」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList2_1.html (2008 年 7 月 3 日アクセス)
- ・ 大学病院医療情報ネットワーク「サリン中毒重症例について」
http://www.umin.ac.jp/chudoku/sarin_s/sarin_B.htm (2008 年 7 月 7 日アクセス)
- ・ 電子政府利用支援センター 法令データ提供システム「自衛隊法」
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html> (2008 年 7 月 12 日アクセス)
- ・ 内閣官房「国民保護ポータルサイト」
<http://www.kokuminhogo.go.jp/> (2008 年 6 月 14 日アクセス)
- ・ 同上「内閣官房副長官補」
<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukutyoukanho.html> (2008 年 6 月 6 日アクセス)
- ・ 内閣府「平成 19 年度国民保護特別世論調査」
<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/tindex-h19.html> (2008 年 10 月 17 日アクセス)
- ・ 奈良市国民保護計画 HP
<http://www.city.nara.nara.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1147737709505&SiteID=0&ParentGenre=1000000000411> (2008 年 8 月 29 日アクセス)
- ・ 防衛省「緊急自動車の指定を受けた自衛隊用自動車を緊急自動車として使用することができる場合について」
http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/gfd/1983/gz1983042.html (2008 年 7 月 12 日アクセス)

著者名『論文・記事名』アドレス、アクセス日時

＜インタビュー＞

- ・ 宮坂直史(国民保護計画の現状と展望)2008 年 6 月 2 日、於、防衛大学校国際関係学科校舎
- ・ 水中進一(鳥取県の国民保護)2008 年 10 月 16 日、於、鳥取県庁防災局危機管理チーム
- ・ 鶴飼進(横須賀市の国民保護訓練)2008 年 9 月 10 日、於、神奈川県横須賀市役所危機調整部市民安全課)

《図表》

図1 最近の世界での主なテロ事件 [2006年7月～2007年8月]



1 インド (ムンバイ)

2006年7月11日、列車連続爆破テロ。死者200人以上、負傷者700人以上

2 英国 (ロンドン)

2006年8月10日、米国行き旅客機同時爆破テロ未遂。

3 スリランカ (ハバラナ)

2006年10月16日、自爆テロ。死者103人以上、負傷者約150人

4 パキスタン (ダルガイ)

2006年11月8日、陸軍施設自爆テロ。死者42人、負傷者20人以上

5 フィリピン (ミンダナオ島)

2007年1月10日、連続爆破テロ。死者6人以上、負傷者20人以上

6 インド (パニパット)

2007年2月18日、列車爆破テロ。死者66人以上、負傷者、数十人

7 英国 (ロンドン、グラスゴー)

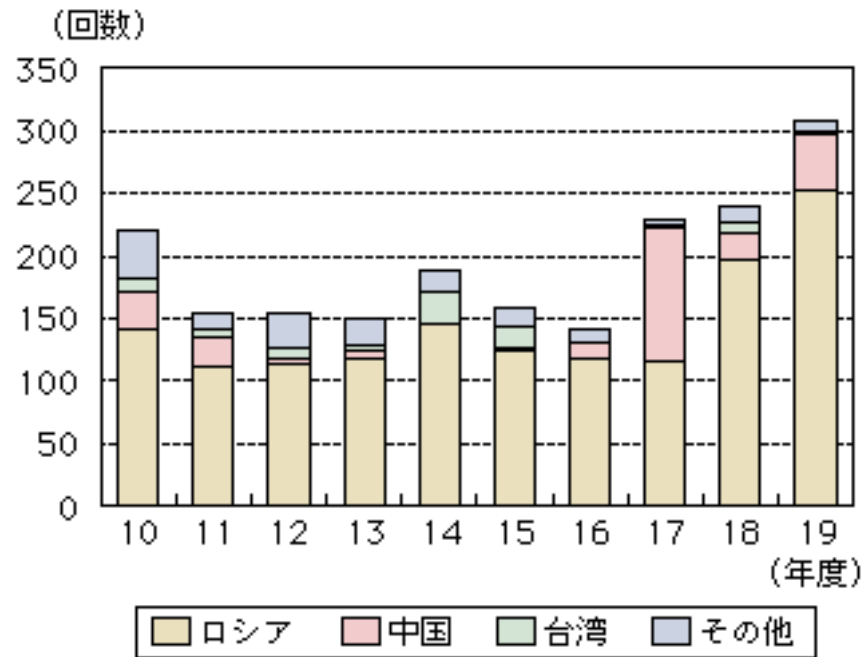
2007年6月29日、連続爆破テロ未遂。グラスゴーの空港ターミナルで乗用車が炎上

出典：防衛省・自衛隊ウェブサイト（国際テロの根絶と世界平和のために）

<http://www.mod.go.jp/j/news/terotoku/01.html>（最終アクセス日：2008年11月17日）

図 2 1998 年～2007 年末までの航空自衛隊によるスクランブル発進実施回数とその内訳

図表Ⅲ－1－2－11 最近10年間のスクランブル
実施回数とその内訳



出典：平成 20 年度防衛白書

図3 武力攻撃事態の想定

類 型	想 定
1 ゲリラ、特殊部隊による攻撃	各種の目的（後方攪乱、政治的恫喝、本格侵攻の準備等）達成のため、ゲリラや特殊部隊をわが国に潜入させ、警察の対応能力を超えた各種の不正規型の武力攻撃（施設の破壊、人員に対する襲撃など）を行う事態です。 予測困難で突発的に発生する恐れがあります。 政治的要求の条件作為、戦争遂行・支援基盤の弱体化等を作戦目的として、作戦開始の相当以前から隠密に潜入して活動します。 その行動は、一般に、上陸→対象国内における移動→拠点の占領→襲撃→帰還の順で行われます。 防衛等施設、発電所等の生活基盤施設、行政施設等を襲撃目標とし、あるいは政治・経済中枢地区でのテロ攻撃を目的とした武装工作員が、鳥取県の海岸線から隠密に潜入し、鳥取県内の中山間地域等で住民と遭遇し、住民に危害が加えられることが想定されます。 作戦地域は広範囲となり、NBCR兵器を使用した場合などは、住民生活に深刻かつ多様な事態を引き起こすことが想定されます。
2 弾道ミサイル攻撃	長射程の弾道ミサイルに各種の弾頭を搭載して、わが国に向け発射し攻撃する事態です。一部が、鳥取県に落下することも想定されます。 弾道ミサイルによる攻撃のみをもっては武力侵攻の目的（わが国の占領など）を達成できないことから、次の目的が考えられます。 ・着上陸攻撃との連携 ・政治的恫喝や他の軍事作戦の一環 弾頭は通常弾頭、核（N）弾頭、生物兵器（B）弾頭及び化学兵器（C）が想定されます。
3 航空攻撃	着上陸侵攻に先立ち、支援のための航空機による攻撃が想定されます。 通常爆弾を使用した場合は、広範囲にわたる被害が発生します。精密誘導兵器が使用された場合は、重要施設の破壊に限定されることもあります。
4 着上陸侵攻	他国が武力を行使して、占領等の目的をもって、わが国の領土に直接着上陸し、侵攻する事態です。 通常、着上陸侵攻の前段階として、その他の攻撃が併用されます。 西日本の政治・経済中枢地区あるいは西日本の分断を目標として、わが国への多数地点への上陸侵攻あるいは降着侵攻が実施された場合、その一部が鳥取県に着上陸し通過することが想定されます。 一般的に、攻撃は広域かつ長期間になることが予想されます。

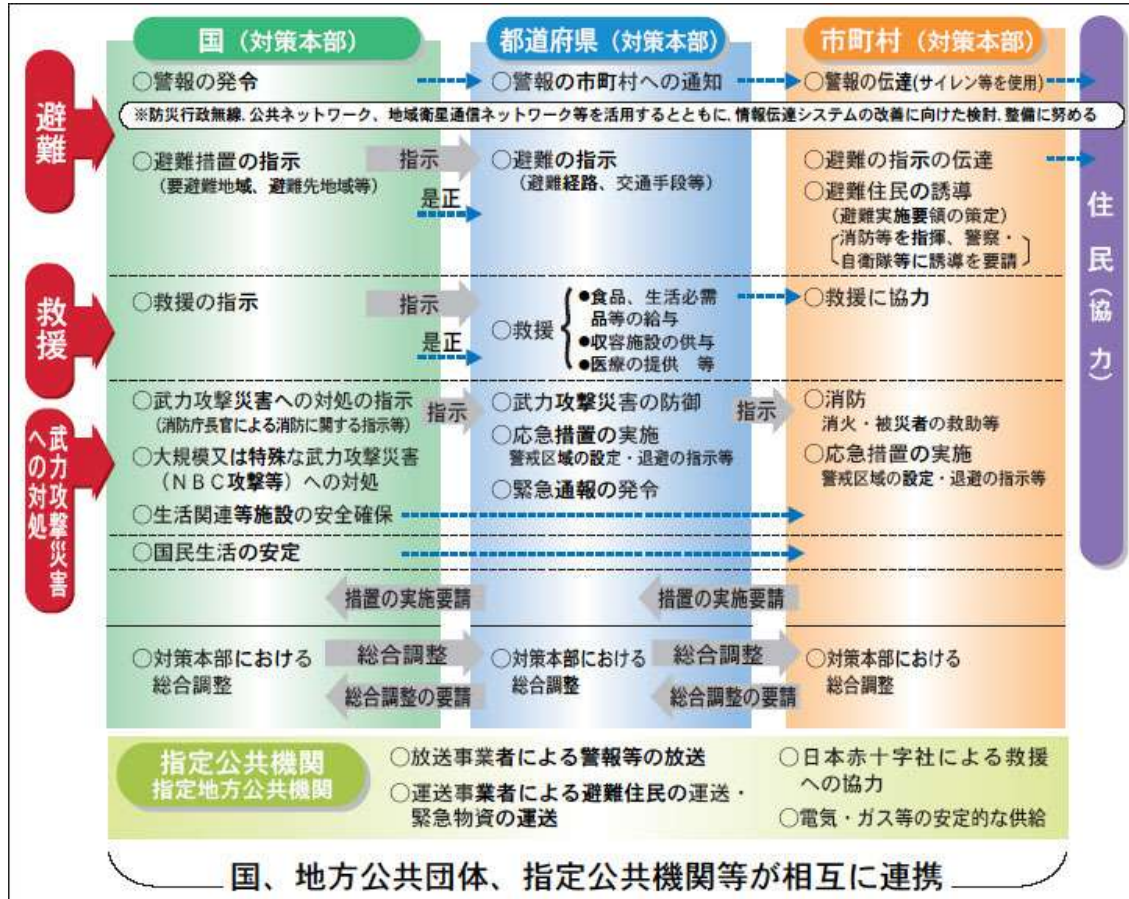
出典：鳥取県国民保護計画

図 4 緊急処理事態の事態例

1 危険性を内在する物質を有する施設等 に対する攻撃が行われる事態	原子力事業所等の破壊
	可燃性ガス貯蔵施設等の爆破
	危険物積載船への攻撃
	ダムの破壊
2 多数の人が集合する施設及び大量運送 機関等に対する攻撃が行われる事態	大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破 列車等の爆破
3 多数の人を殺傷する特性を有する物質等 による攻撃が行われる事態	放射性物質を混入させた爆弾（ダーティボム） 等の爆発による放射線の拡散
	炭疽菌等生物剤の航空機等による大量散布
	市街地等におけるサリン等化学剤の大量散布
	水源地に対する毒素等の混入
4 破壊の手段として交通機関を用いた攻 撃等が行われる事態	航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロ 弾道ミサイル等の飛来

出典：鳥取県国民保護計画

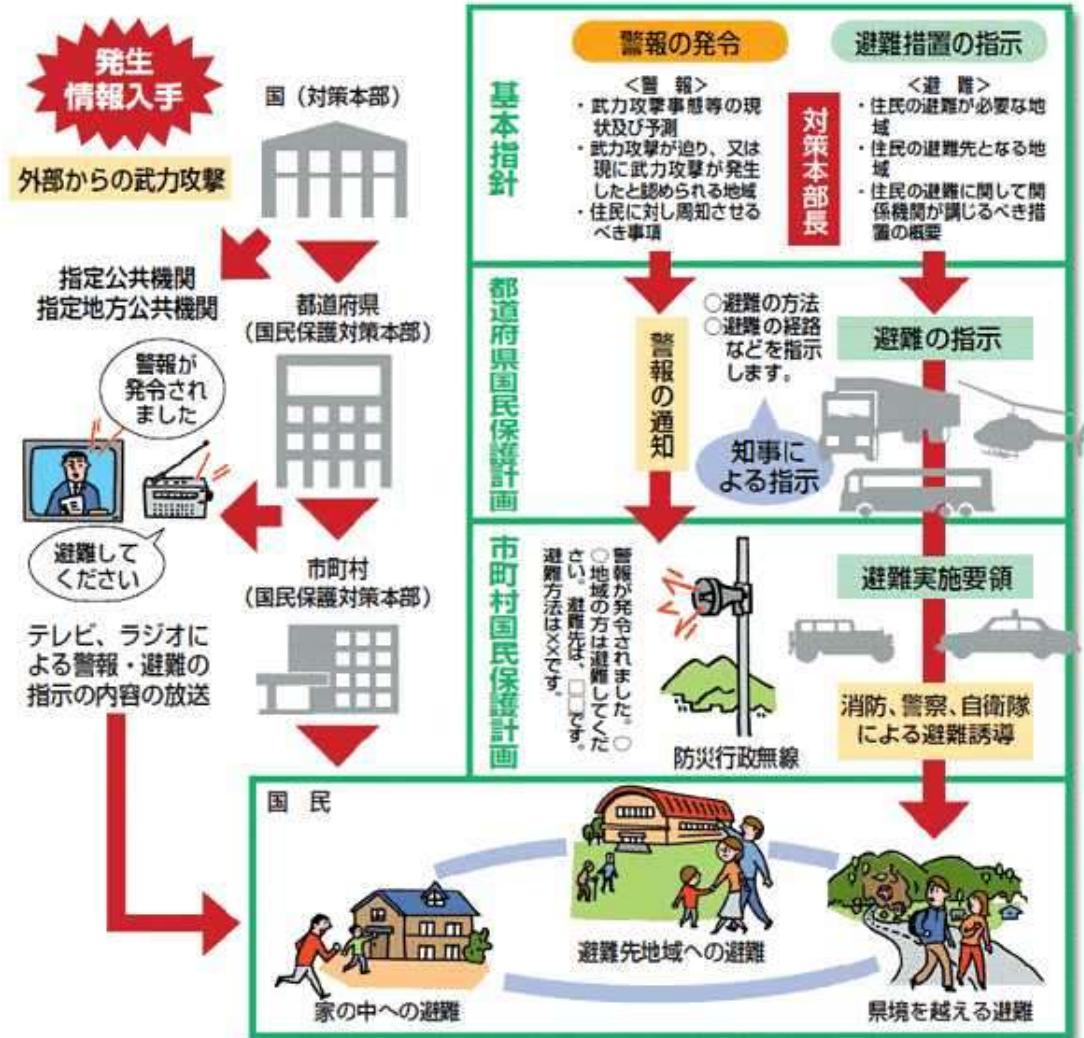
図 5 国民保護の仕組み



出典：北海道紋別市国民保護ウェブサイト (最終アクセス日：2008年11月17日)

http://mombetsu.jp/syukai/bousai/template_2007-0315-1822-105_00.html

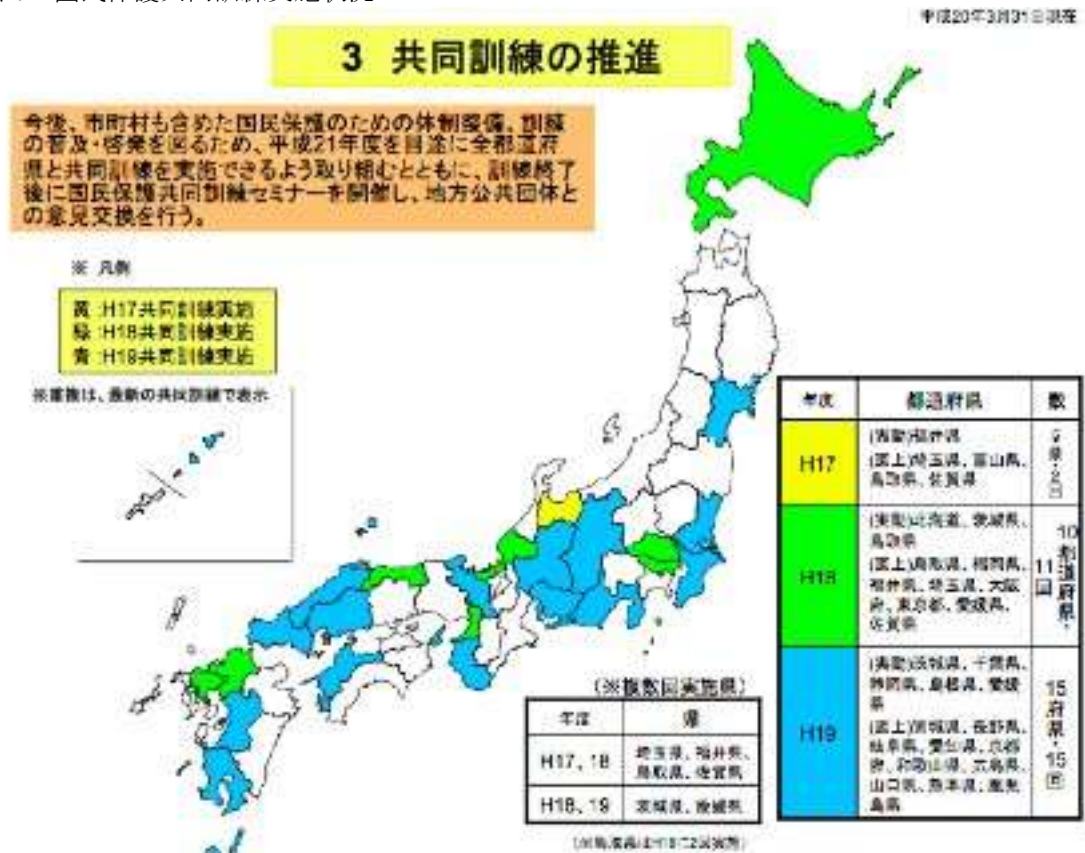
図 6 国民保護における避難の形態



出典：北海道紋別市国民保護ウェブサイト（最終アクセス日：2008年11月17日）

http://mombetsu.jp/syokai/bousai/template_2007-0315-1822-105_00.html

図 7 国民保護共同訓練実施状況



出典：『平成 19 年度国民保護共同訓練の実施状況』

「国民保護に関する国と地方自治体との共同訓練」

<http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kunren/index.html> 平成 20 年 6 月 22 日参照

図 8 2008 年度国民保護共同訓練実施予定

		実施予定団体	実施予定時期			実施予定団体	実施予定時期
1	実 動 訓 練	長野県	11月下旬	10	図 上 訓 練	福井県	2月中旬
2		鳥取県	11月中旬	11		三重県	10月下旬
3		岡山県	11月中旬	12		滋賀県	11月中旬
4		山口県	11月中旬	13		奈良県	11月下旬
5	図 上 訓 練	青森県	11月上旬	14		徳島県	2月上旬
6		秋田県	11月上旬	15		愛媛県	1月中旬
7		山形県	2月上旬	16		長崎県	2月上旬
8		神奈川県	2月上旬	17		大分県	11月中旬
9		新潟県	1月下旬	18		宮崎県	10月下旬

出典：『平成 20 年度国民保護共同訓練の実施予定』

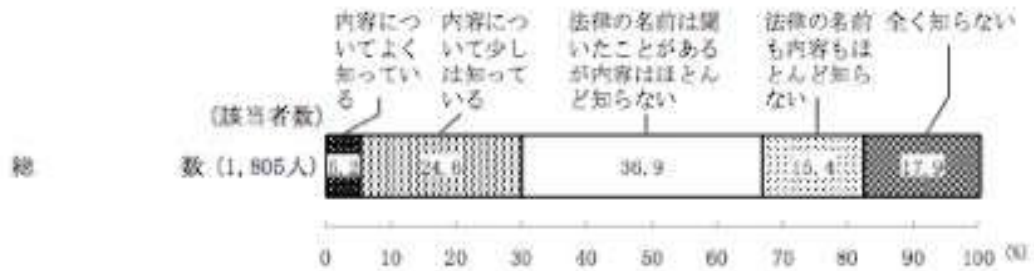
「国民保護に関する国と地方自治体との共同訓練」

<http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kunren/index.html> 平成 20 年 6 月 22 日参照

(11 月 17 日時点で、鳥取県、青森県、秋田県、三重県で訓練実施済み。)

図 9 国民保護の仕組みの認知度

・内容についてよく知っている	5.2%
・内容について少しは知っている	24.6%
・法律の名前は聞いたことがあるが内容はほとんど知らない	36.9%
・法律の名前も内容もほとんど知らない	15.4%
・全く知らない	17.9%



出典：内閣府大臣官房政府広報室

図 10 事態対処法の認知度

出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

・名前を聞いたことがあり、内容も知っている	6.4%
・名前を聞いたことはあるが、内容は知らない	32.9%
・名前を聞いたことはないが、内容は知っている	3.9%
・名前を聞いたことがなく、内容も知らない	56.8%

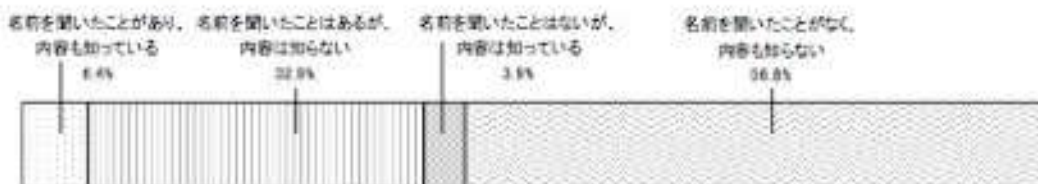


図 11 国民保護法の認知度

・名前を聞いたことがあり、内容も知っている	11.0%
・名前を聞いたことはあるが、内容は知らない	49.0%
・名前を聞いたことはないが、内容は知っている	2.5%
・名前を聞いたことがなく、内容も知らない	37.5%



出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

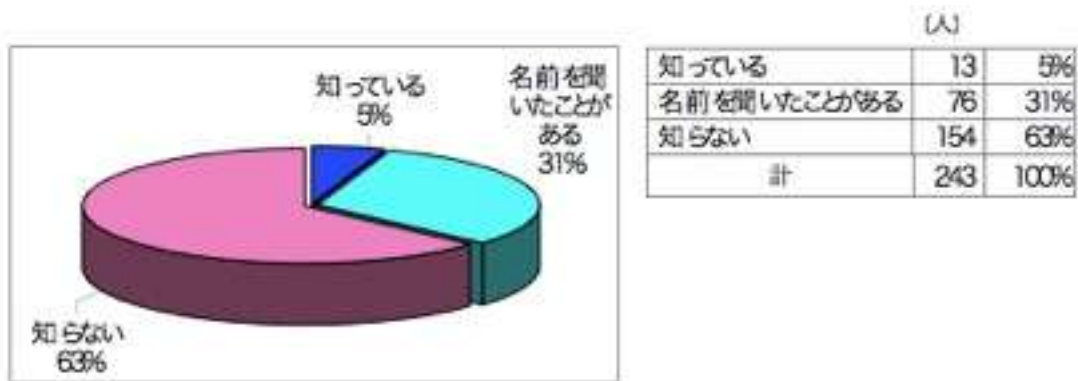
図 12 国民保護計画の認知度（静岡県）

・名前を聞いたことがあり、内容も知っている	4.6%	(20)
・名前を聞いたことはあるが、内容は知らない	31.3%	(136)
・名前を聞いたことはないが、内容は知っている	3.2%	(14)
・名前を聞いたことがなく、内容も知らない	61.0%	(265)



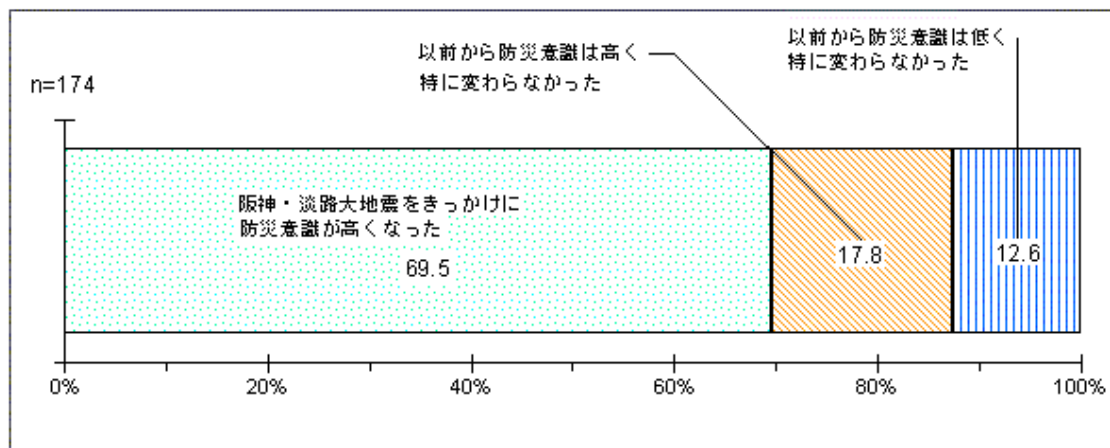
出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

図 13 国民保護計画の認知度（滋賀県）



出典：滋賀県の国民保護ウェブサイト（最終アクセス日：2008年10月27日）
<http://www.pref.shiga.jp/c/kokumin/torikumi/ichiran.html>

図 14 震災に対する防災意識の変化



出典：平成14年度第3回県政モニターアンケート「震災に対する防災意識」について
<http://www.pref.saitama.lg.jp/A12/BA00/14enquete3/>（最終アクセス日：2008年11月2日）

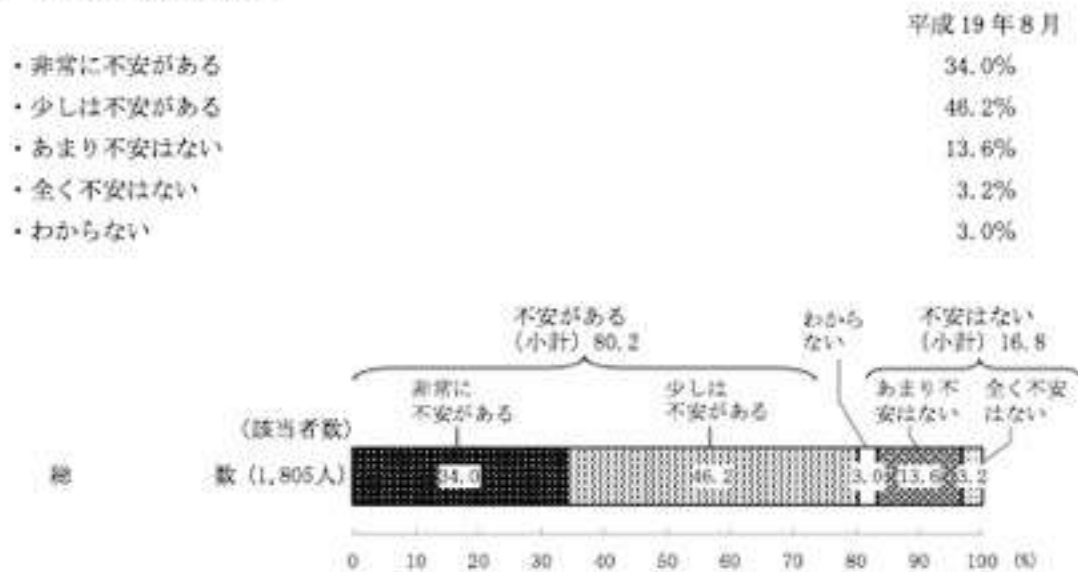
図 15 宮城県地震後の防災意識の変化



出典：小関公明・佐賀武司・鎌田貴志「地震災害時における防災意識に関する調査研究」東北工業大学『東北工業大学紀要』東北工業大学、2007年3月

図 16 武力攻撃事態に対する不安

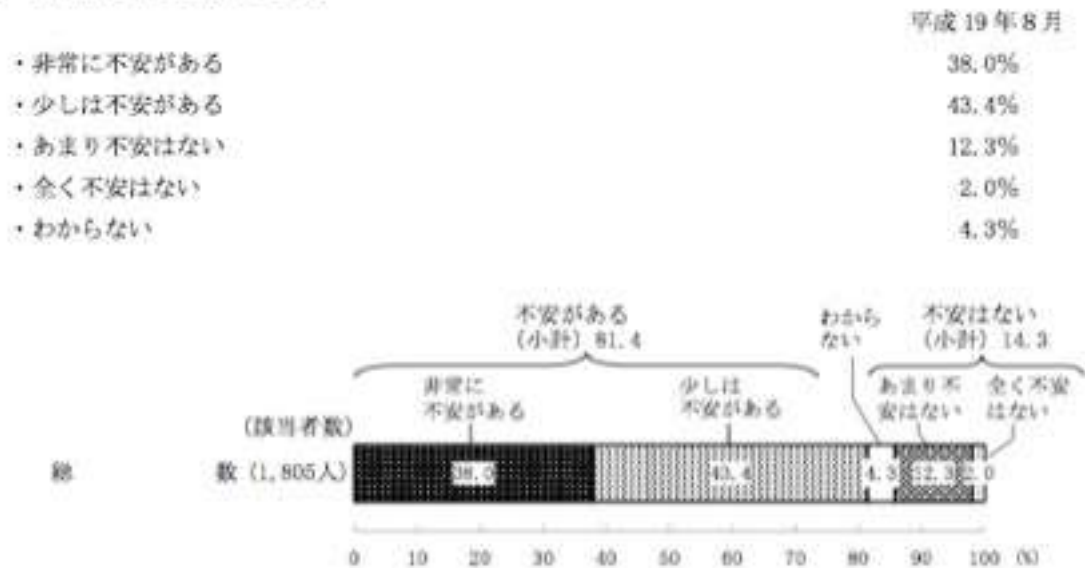
2 武力攻撃に対する不安



出典：内閣府大臣官房政府広報室

図 17 緊急対処事態に対する不安

3 緊急対処事態に対する不安



出典：内閣府大臣官房政府広報室

図 18 国民保護に関する国・県・市の取り組みへの関心

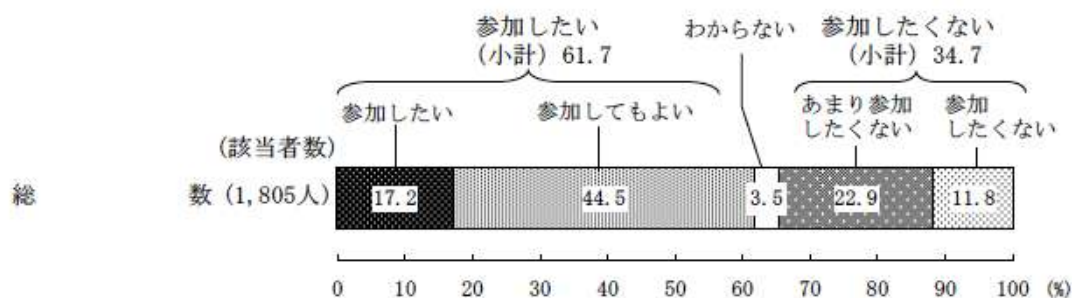
・関心がある	17.0% (74)
・どちらかといえば関心がある	42.3% (184)
・どちらとも言えない	26.0% (113)
・どちらかといえば関心はない	9.7% (42)
・関心はない	5.1% (22)



出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

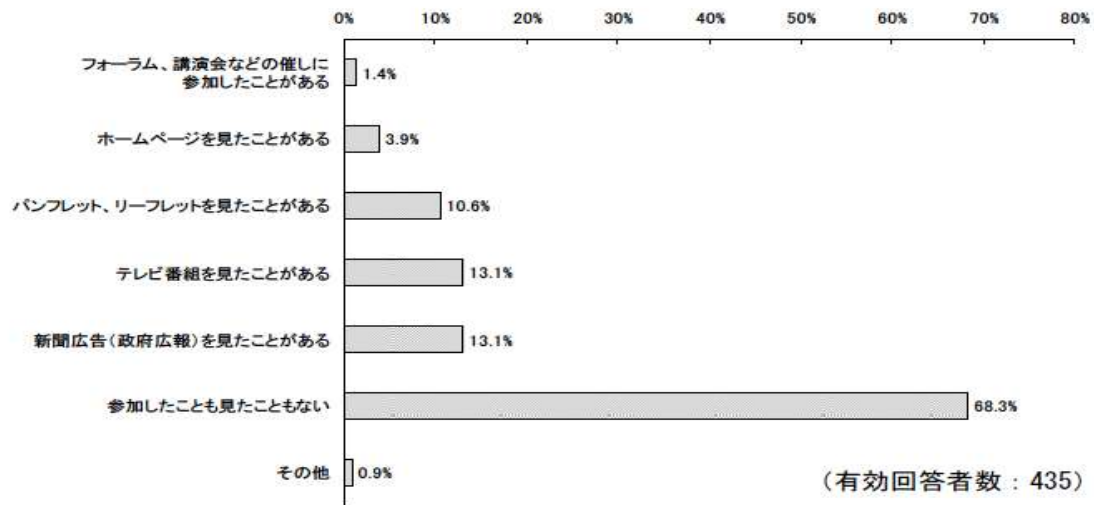
図 19 国民保護訓練への参加意識

・参加したい	17.2%
・参加してもよい	44.5%
・あまり参加したくない	22.9%
・参加したくない	11.8%
・わからない	3.5%



出典：内閣府大臣官房政府広報室

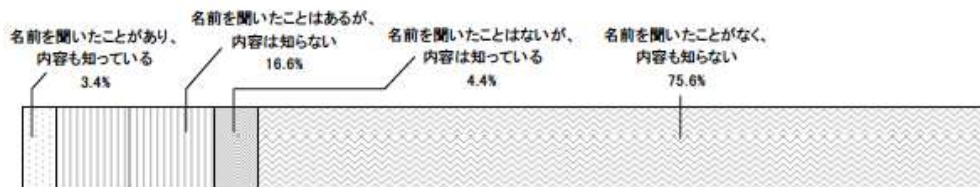
図 20 国民保護に関わる啓発への関わり



出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

図 21 国民保護標章の認知度

- ・名前を聞いたことがあり、内容も知っている 3.4% (15)
- ・名前を聞いたことはあるが、内容は知らない 16.6% (72)
- ・名前を聞いたことはないが、内容は知っている 4.4% (19)
- ・名前を聞いたことがなく、内容も知らない 75.6% (329)



出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

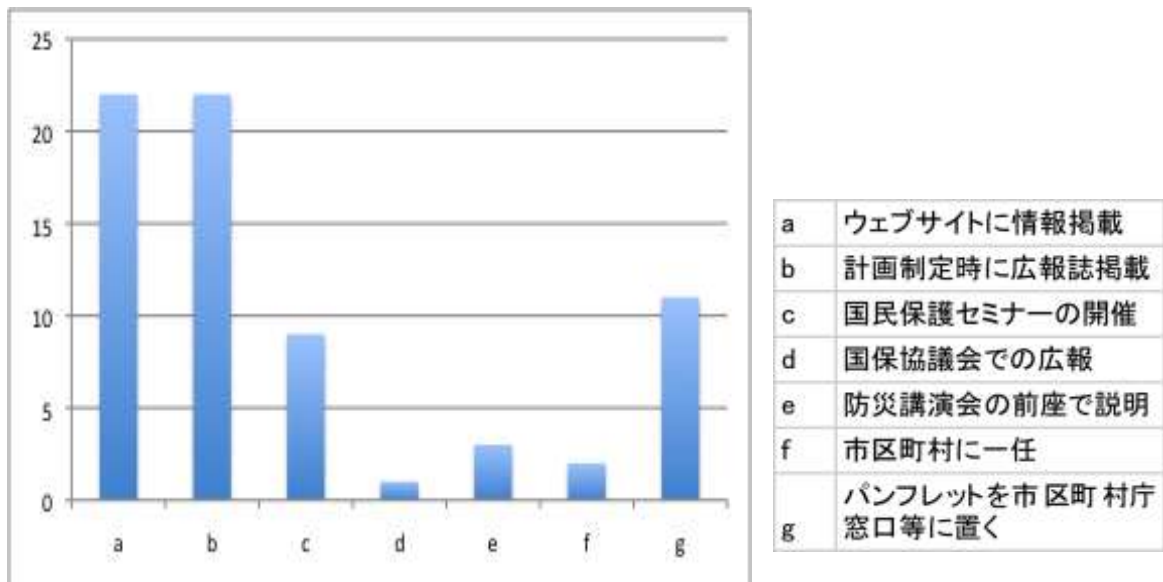
図 22 国民保護のための警報サイレンが定められていることに対する認知度

- ・ 知っており、サイレン音を聞いたことがある 3.0% (13)
- ・ 知っているが、サイレン音を聞いたことはない 13.6% (59)
- ・ 知らない 83.4% (363)



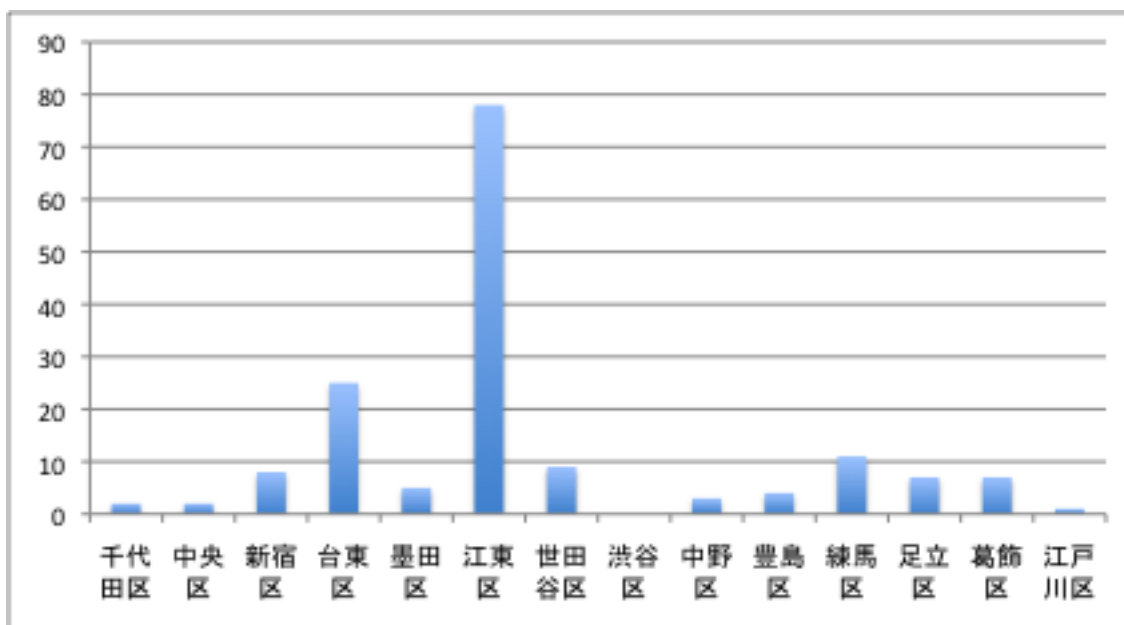
出典：静岡県平成 19 年度第 8 回県政インターネットモニターアンケート

図 23 各都道府県の国民保護広報の手段



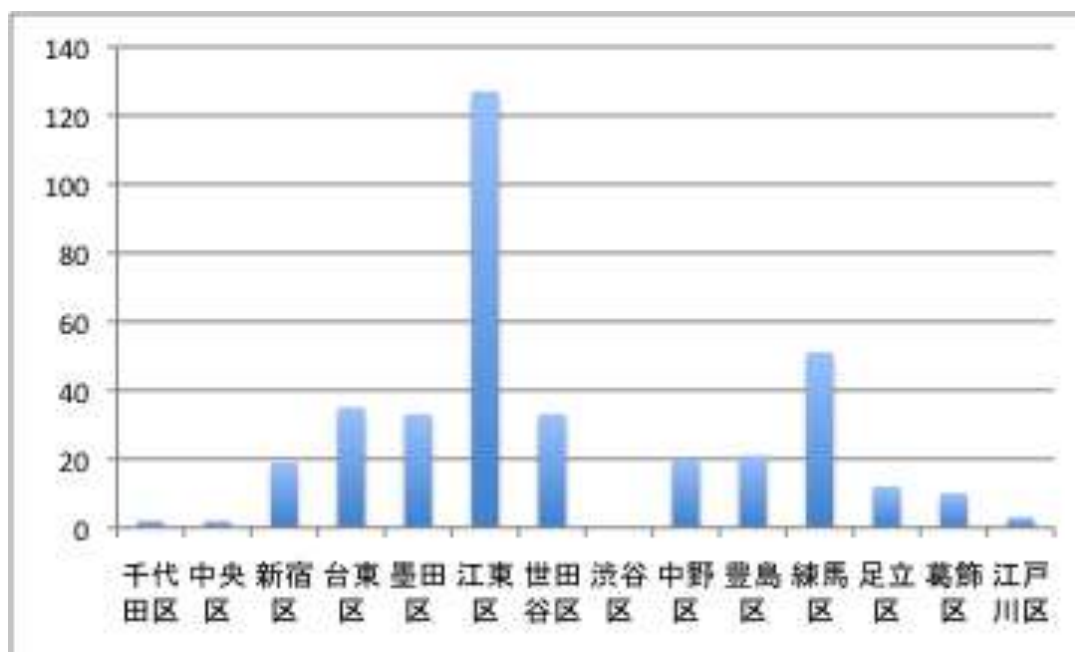
出典：筆者独自による全都道府県に対する電話調査の結果（回答を得られ、且つデータの公表許可を頂いた 22 県のみ記載。但し、多くの都道府県が匿名を希望したため、特定の地域の広報活動を示すことは、ここでは差し控える。）

図 24 東京都特別行政区別の国民保護パブリックコメント人数(人)



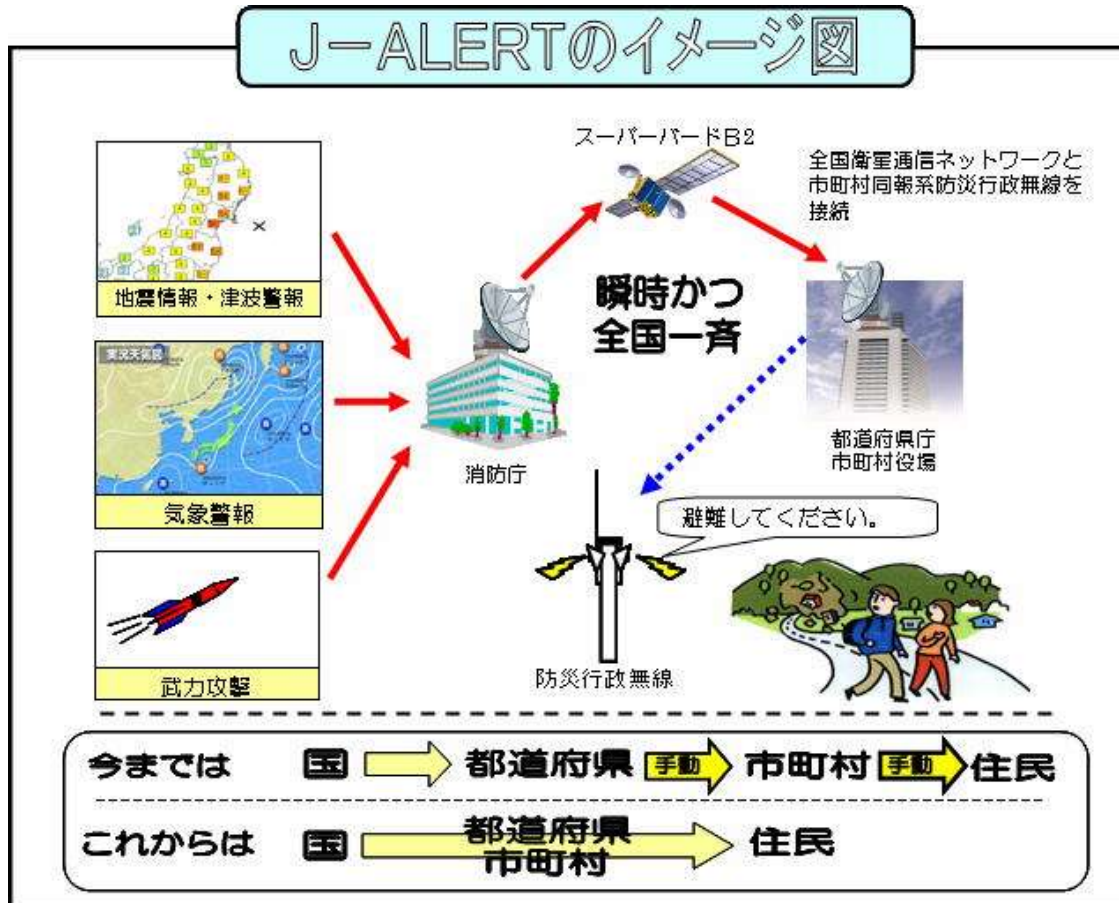
出典：筆者独自の調査(23 区のうち、募集結果を公表している区をリストアップ)

図 25 東京都特別行政区別の国民保護パブリックコメント数



出典：筆者独自の調査(23 区のうち、募集結果を公表している区をリストアップ)

図 26 全国瞬時警報システム (J-Alert)



出典：千葉県総務部消防地震防災課ウェブサイト（最終アクセス日：2008 年 11 月 17 日）
http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_bousai/kokuminhogo/kunren/j-alert.htm

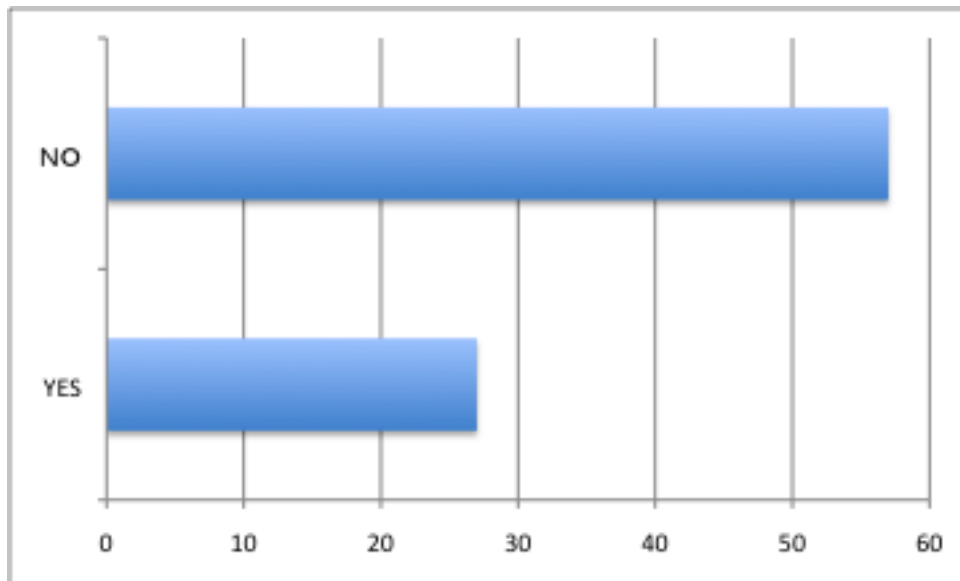
表 1 市区町村国民保護訓練実施県

福島県
群馬県
埼玉県
東京都
神奈川県（横浜市、横須賀市等）
岐阜県
滋賀県
京都府
茨城県
兵庫県（神戸市）
山口県
福岡県
熊本県（八代市）
鹿児島県（鹿児島市他共同）

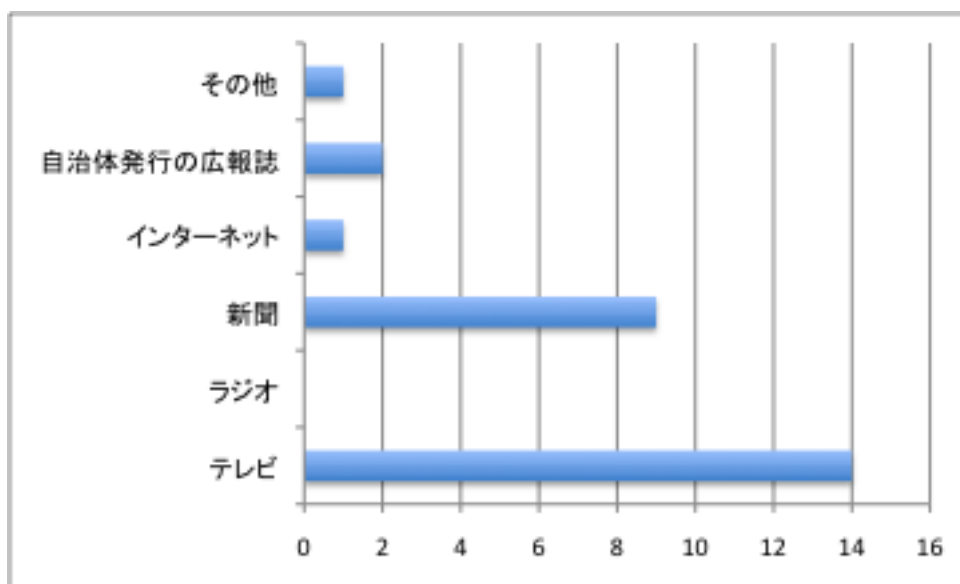
各都道府県国民保護担当局へのヒアリング調査の結果。これ以外にも実施している県はあるが、匿名の希望もあり、本研究で公表できるのは、ウェブサイトで訓練実施が公表されている市区町村や、担当者の快諾があった 14 県内の市区町村のみである。そのため実際にはさらに多くの市区町村で実施されていることを、ここで述べておく。

筆者が行ったアンケート結果

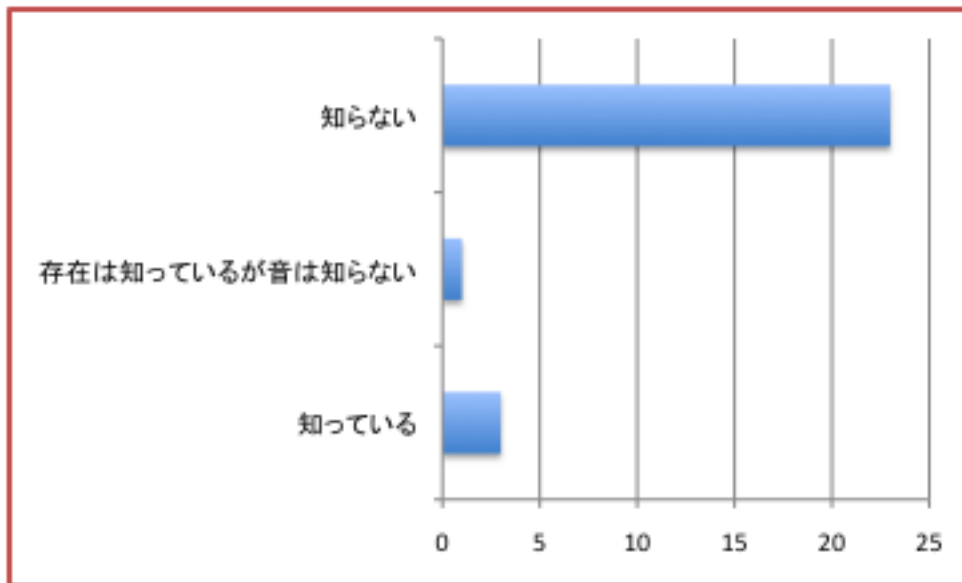
1. 「国民保護法」という名称の認知度（問 1）（人）



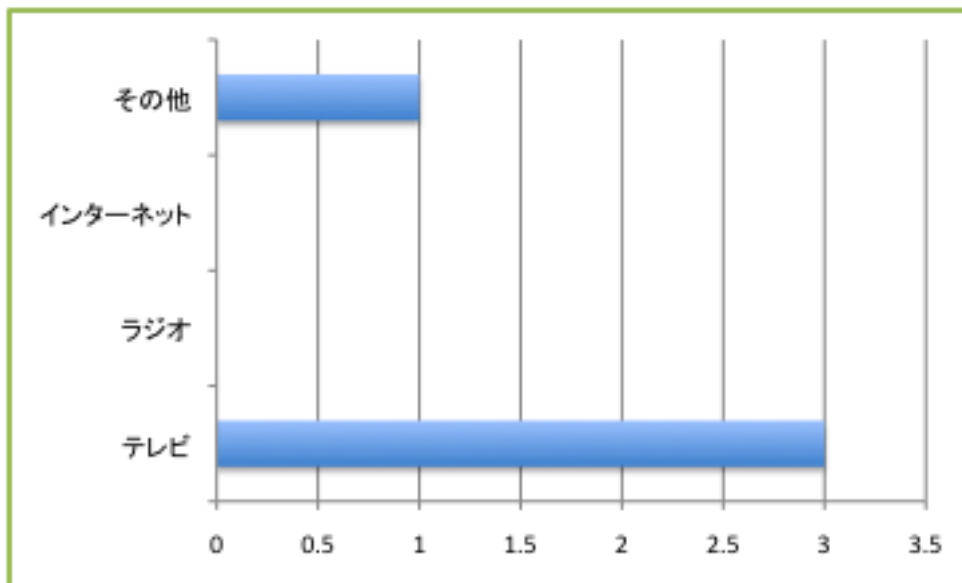
2. 「国民保護法」を知った方法



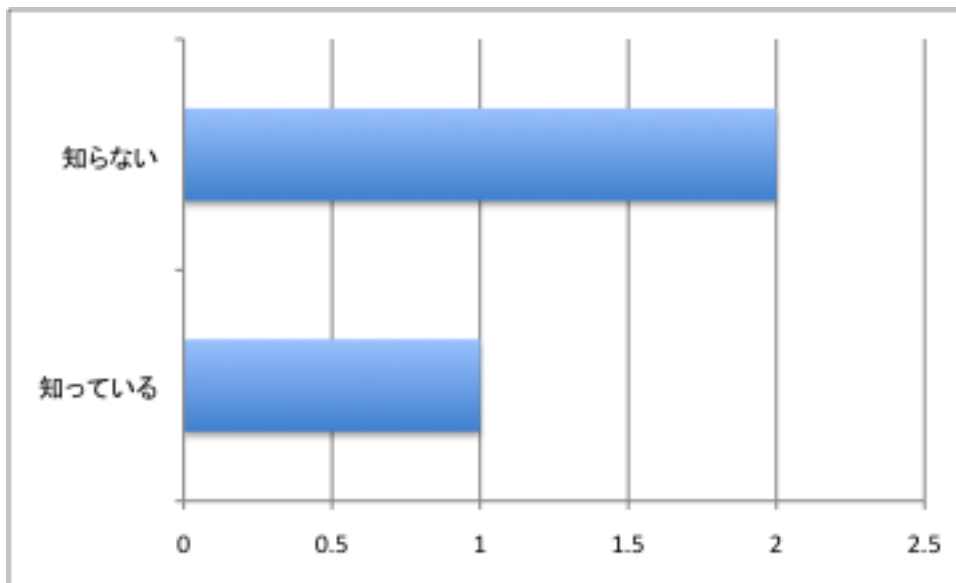
3. 国民保護サイレン音の認知度 (人)



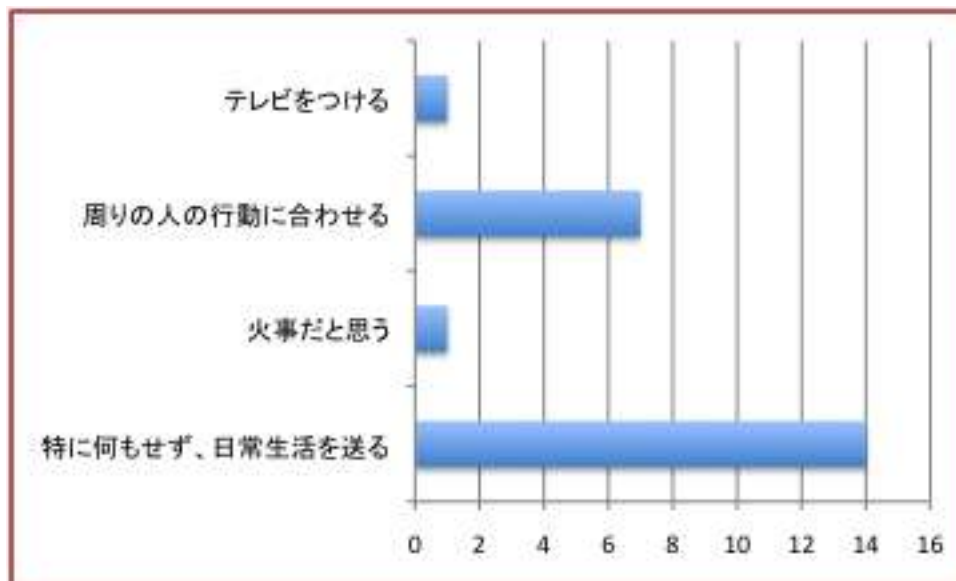
4. 国民保護サイレンの存在を知った方法



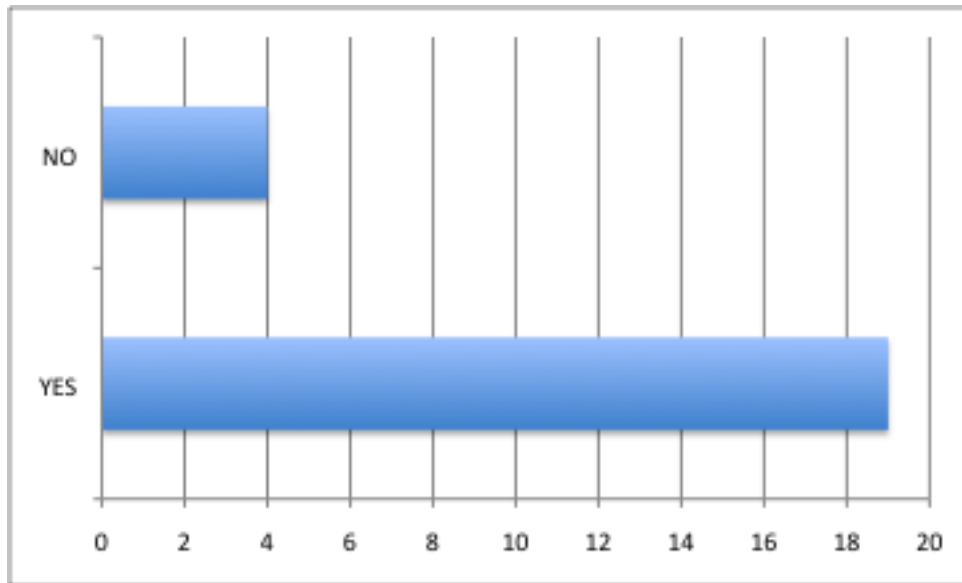
5.サイレン音が鳴った際に望ましい行動方法についての認知度（人）



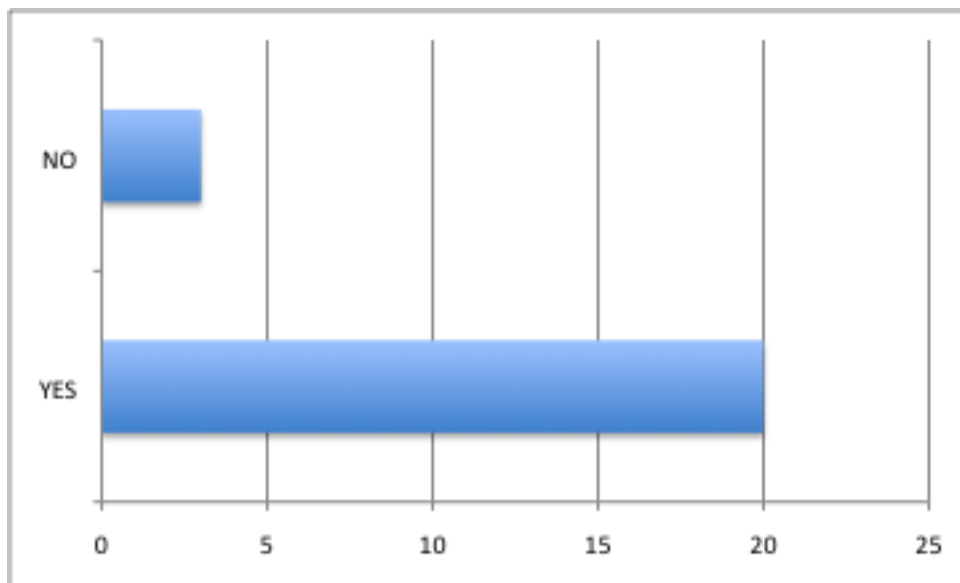
6.（国民保護のサイレン音を知らない人が）耳慣れないサイレンを聞いた際の行動方法



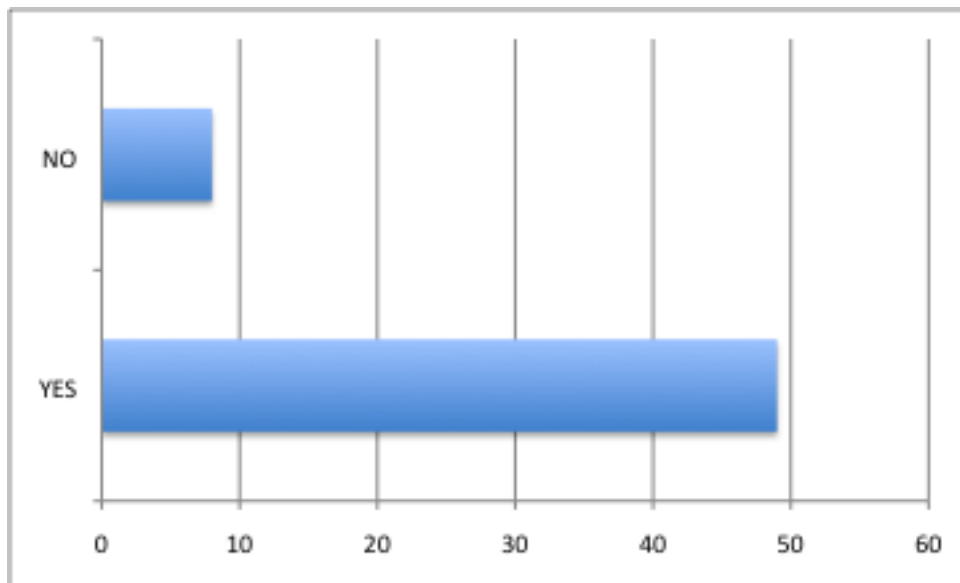
7.サイレン音を知る必要性の認識（人）



8.退避行動学習の必要性認識（人）



9.国民保護法制度を知る必要性の認識（人）



国民保護に関するアンケート

恭啓

ご多忙のところ、大変申し訳ございません。私、立命館大学政策科学部 4 回生の松本眞和と申します。

私は、国民保護に関する研究を行っております。研究上、皆様の国民保護に関する認知度について伺いたく、こうしたアンケート調査を行うことにしました。

大変お手数ですが、3 分ほどご協力頂きたく存じます。尚、結果は全て匿名であり、集計データのみしか公表いたしません。

ご協力の程、よろしくお願い致します。

謹白

立命館大学政策科学部 4 回生
松本 眞和

1, 「国民保護法」という名前を聞いたことがありますか？

YES →2 へ

NO →9 へ

2, 「国民保護法」の存在を、主に何のメディアで知りましたか？1 つ選んで下さい。(回答終了
次第、質問 3 へ)

- A. テレビ
- B. ラジオ
- C. 新聞
- D. インターネット
- E. 自治体発行の広報誌
- F. その他()

3、国民保護では、自然災害等におけるサイレンと違い、国民保護専用のサイレンが設定されています。あなたは、国民保護専用のサイレンは、どのような音かを知っていますか？

A.知っている →4 へ

B.サイレンが鳴るのは知っているが、どのような音かは知らない→4 へ

C.知らない →6 へ

4.あなたは、国民保護専用のサイレンの存在をどのようにして知りましたか？(回答次第、質問
5 へ進んで下さい)

- A. テレビ
- B. ラジオ
- C. インターネット
- D. その他()

5、あなたは、国民保護のサイレンが鳴った場合、最初にどのように行動すれば良いか知っていますか？知っている場合は、具体的にどのような行動を、サイレンを耳にして最初に行いますか書いて下さい。

A. 知っている→（ ）（以上で終了です。）

B. 知らない→質問8へ進んで下さい。

6、ある日、耳慣れないサイレンが聞こえてきました。あなたはその時、最初にどのような行動を行いますか？具体的にご記入下さい。（回答次第、質問7へお願いします）

（ ）

7、あなたは、あなた自身が国民保護のサイレンがどのようなものか知る必要があると思いますか？（回答次第、質問8へ）

A. → YES

B. → NO

8、あなたは、国民保護のサイレンが鳴った場合、あなた自身がどのように行動するべきか知る必要があると思いますか？（以上で終了です。ありがとうございます。）

A. → YES

B. → NO

9、（質問1でNOと答えた方のみに御回答お願いします。）国民保護法とは、テロや武力攻撃から、国民の生命・財産を守るために作られた法律です。有事の際の国民の避難や、自治体の責務、国民への協力要請などが定義されています。この中でも、有事の際、国民にとって最も重要なのが、サイレンが鳴った際の国民の避難行動です。自然災害での避難と違い、特殊な点が見受けられます。このような国民保護法制度について、あなたは内容を知る必要があると思いますか？

A. → YES

B. → NO