



武力攻撃事態等に対する日本の体制(第二部)

武力攻撃事態等に対する日本の体制（第一部）（TRC-EYE Vol.112）において、目下の日本の安全保障上の脅威は北朝鮮の特殊部隊による破壊活動であり、引き続き、警戒体制の維持が必要であることを述べたが、その中で、日本の有事法制や武力攻撃事態等における国の体制について紹介した。第二部においては、自治体の国民保護に関わる体制を紹介するとともに、今後の課題について検討するものである。

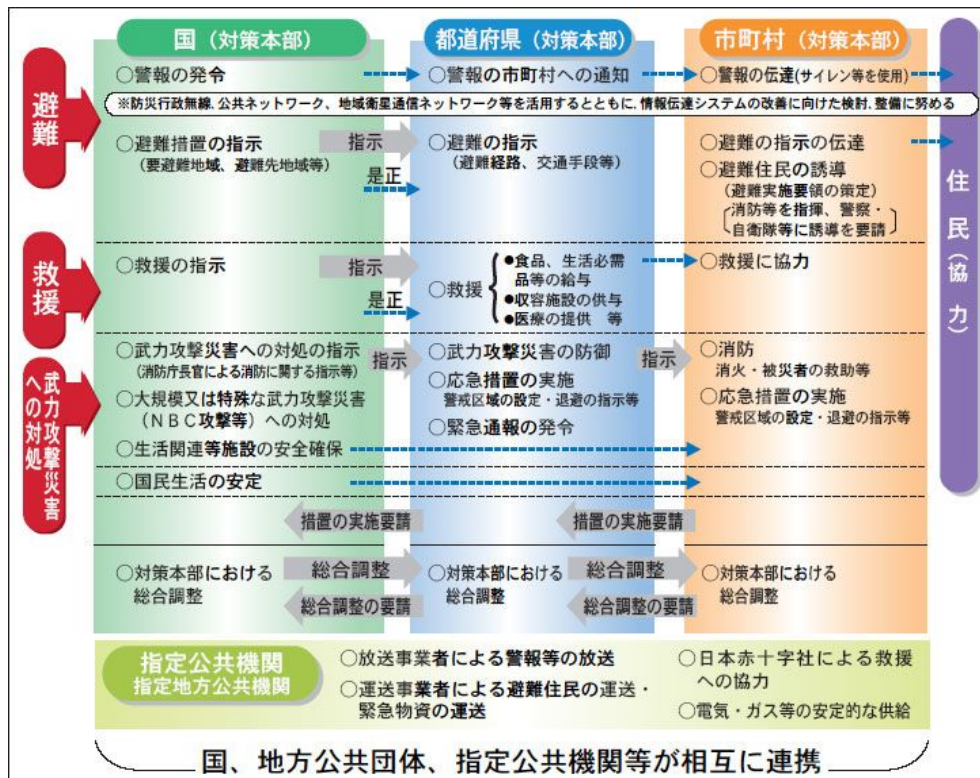
1. 武力攻撃事態等における国民保護の基本的枠組み

国民保護法とは、正式には「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」といい、武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするための、国・地方公共団体等の責務、避難・救援・武力攻撃災害への対処等の措置が規定されている。この法律のポイントは、以下のとおりである。

- 武力攻撃事態等において、国民の生命、身体及び財産の保護を図ることを目的としている。
- 武力攻撃事態等における国、地方公共団体、指定公共機関等の責務や役割分担を明確にし、国の方針の下で、国全体として万全の措置を講ずることができるようにしている。
- 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に関する措置について、その具体的な内容を定めている。
- 緊急事態対処（武力攻撃以外のテロ等の事態）においても、武力攻撃事態等における国民保護措置に準じた措置（緊急対処保護措置）を実施することとしている。
- 国民の保護のための措置を実施するにあたっては、国民の基本的人権の尊重に十分な配慮がなされる。

また、武力攻撃事態等における国民保護の基本的な枠組みは、以下のとおりである。

【図表 1：武力攻撃事態等における国民保護の基本的な枠組み】



【出典：内閣官房国民保護ポータルサイト】

2. 市町村国民保護モデル計画

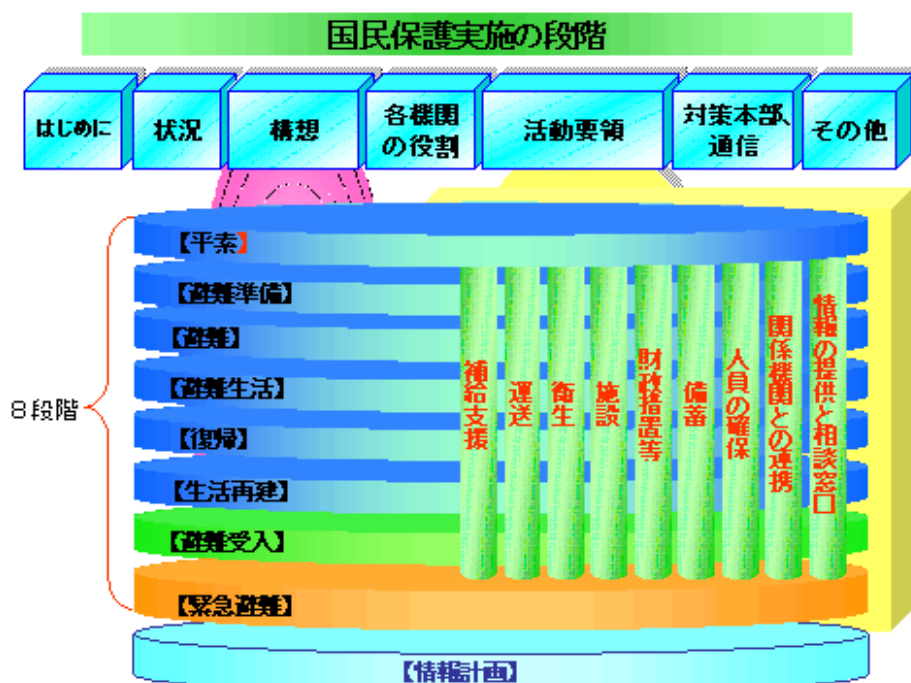
総務省消防庁国民保護室が作成した市町村国民保護モデル計画の基本的な枠組みは以下のとおりであり、都道府県が作成する国民保護計画の基準となっている。

- 第1編 総論
- 第2編 平素からの備えや予防
 - 第1章 組織・体制の整備等
 - 第2章 避難、救援及び武力攻撃災害への対処に関する平素からの備え
 - 第3章 物資及び資材の備蓄、整備
 - 第4章 国民保護に関する啓発
- 第3編 武力攻撃事態等への対処
 - 第1章 初動連絡体制の迅速な確立及び初動措置
 - 第2章 市（町村）対策本部の設置等
 - 第3章 関係機関相互の連携
 - 第4章 警報及び避難の指示等
 - 第5章 救援
 - 第6章 安否情報の収集・提供
 - 第7章 武力攻撃災害への対処
 - 第8章 被災情報の収集及び報告
 - 第9章 保健衛生の確保その他の措置
 - 第10章 国民生活の安定に関する措置
- 第4編 復旧等
- 第5編 緊急対処事態への対処

3. 自治体の国民保護計画

ここでは、国や全国の自治体に先駆けて独自の住民避難マニュアルを作成した鳥取県の国民保護計画を紹介する。

【図表 2：鳥取県国民保護計画の構成イメージ図】



【出典：鳥取県防災局 HP】

鳥取県国民保護計画は、本文及び別紙で構成されている。本文では、基本的な考え方とその実施要領を、別紙において各段階での実施計画が示されている。

① 国民保護措置の 8 段階の概要

【図表 3：国民保護措置の 8 段階の概要】

区分	段階	別紙	概要
平素	武力攻撃事態等が認定されるまでの間の国民保護措置の準備を実施する期間	2	情報収集、実施体制の整備、避難施設の指定、訓練、備蓄、啓発等
事態への対処	緊急事態	3	① 武力攻撃災害への対処 ② 住民の緊急避難・救援 ③ NBCR 災害への対処
	避難準備	4	① 国民の避難・救援の準備 ② 武力攻撃災害の予防、対処準備 ③ 国民保護対策本部設置、関係機関との連絡調整等
	避難	5	① 住民の避難の実施 ② 避難住民等の救援の準備 ③ 武力攻撃災害の予防、対処準備及び対処 ④ 警報の発令、避難の指示等
	避難生活	6	① 避難住民等の救援の実施 ② 武力攻撃災害の対処準備及び対処 ③ 避難住民等への情報提供等
	復帰	7	① 住民の復帰の実施 ② 避難指示の解除、国民保護対策本部廃止等

区分		段階	別紙	概要
	避難受入	他都道府県からの避難住民の受入協議があったときから、受入避難住民が復帰を完了するまでの期間	9	① 受入住民等の救援の実施 ② 武力攻撃災害の対処準備及び対処 ③ 受入住民等への情報提供等
	生活再建	避難先地域からの復帰が完了した段階からの期間	8	① 復旧の実施による県民生活の早期安定 ② 復興の実施による県民生活の再建

②別紙計画

各段階の実施計画の概要は、以下のとおりである。

【図表 4：実施計画の概要】

別紙	概要
別紙第 1： 情報計画	収集すべき情報を明確化し、情報の収集・分析等を行う組織の構成・運用・業務を有機的に総合・一体化し、情報収集活動等を適切に行う。 事態の進行や状況の変化に応じた適切な情報収集活動を行うために、国民保護対策本部に「情報班」を設置する。
別紙第 2： 平素の段階の計画	武力攻撃事態等が認定されるまでの間の国民保護措置の準備を実施する段階においては、 [1]国民保護に係る計画・体制の整備や情報収集 [2]各種計画の概要の作成 [3]国民保護関係機関・団体との連携強化 [4]国民保護に係る備蓄、訓練、広報等 を行う。また、武力攻撃事態等の認定がない突発的な事態が発生した場合には、「鳥取県危機管理対応指針」に基づき、危機管理委員会等に対応する。
別紙第 3： 緊急避難段階の計画	時間的余裕がない避難措置の指示などが出された段階では、速やかに住民に対して、退避又は避難を指示する。この際、住民の避難は、屋内への避難が中心となると想定される。
別紙第 4： 避難準備段階の計画	避難措置の指示は出されていないが、県が国民保護対策本部を設置すべき地方公共団体として指定される等、危険性・緊張が高まった段階においては、 [1]国民保護措置の実施準備 [2]武力攻撃災害発生への備え [3]住民等への避難準備 の呼びかけを行う。
別紙第 5： 避難段階の計画	避難措置の指示に基づき、 [1]避難方法の方針決定 [2]避難手段・経路の確保 [3]避難先での受入や救援の準備等 を行う。 特別の運送方法を必要とする高齢者や障害者等の避難については、関係機関の協力を得て、航空機の使用など県が一元的に運送を手配、調整する。 避難にあたっては、自家用車は原則使用しないこととする。
別紙第 6： 避難生活段階の計画	避難先での避難住民等の生活を確保するため、医療等提供計画、搬送計画、し尿処理計画、応急教育計画等に基づき、救援を行う。 救援等を円滑に行うため、必要に応じて、補給支援センターを設置し、緊急物資集積地域の設定等を行うことによって、避難先地域等への補給を支援する。
別紙第 7： 復帰段階の計画	復帰にあたっては、避難住民復帰計画に基づき、避難住民の復帰を行う。 復帰支援センターを設置して、避難住民の復帰を支援する。
別紙第 8： 生活再建段階の計画	復旧・復興にあたっては、復旧・復興計画を定めて実施する。 復旧を実施する際には、ライフライン関係の復旧を重視する。復興を実施する際には、県民のくらしの再建、安全な生活環境づくり、雇用の確保・事業の再開等を重視する。
別紙第 9： 避難受入段階の計画	避難住民等の受入、配分等を決定し、必要な救援を行う。 関係機関と連携し、市町村による避難住民等の受入と受入地域住民への周知についての支援を行う。

4. 国民保護の課題

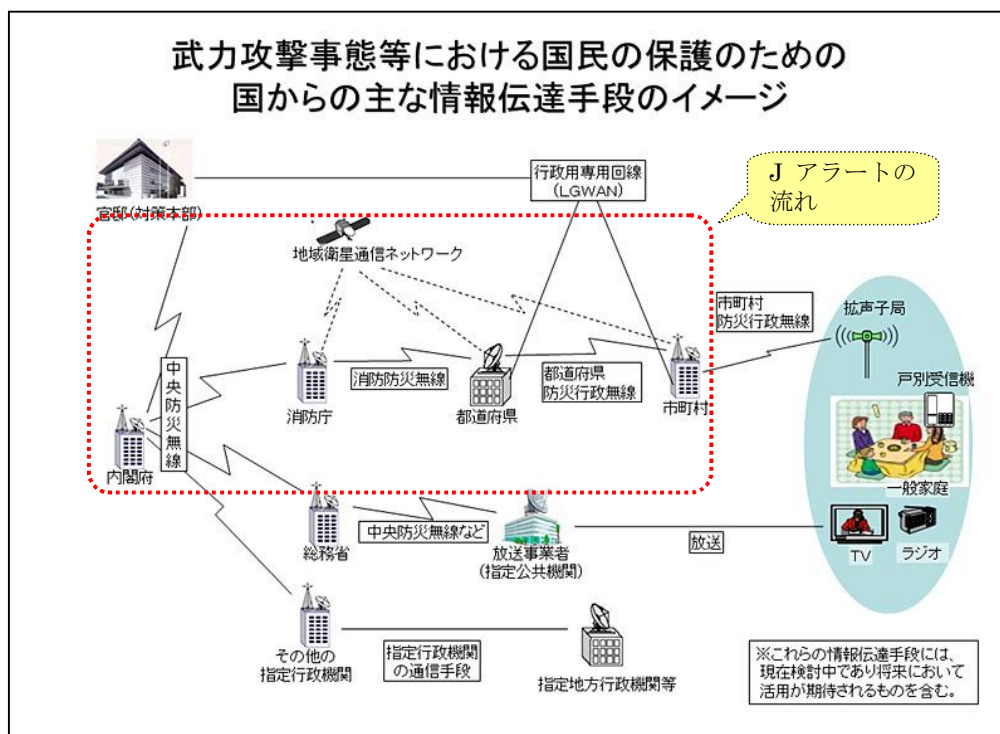
テロ等の最大の特徴は奇襲性・隠密性であるが、平時又は情勢緊迫時に異常事態が発生した場合のテロ・ゲリラ活動であることの認知が遅れることが考えられ、この場合、当然住民の避難指示が遅れる。この種事態への取り組みについては、平素から自衛隊等の関係機関との連係及び住民への意識啓発が重要になってくるので、以下のような取り組みが望まれる。

①情報伝達体制

事態発生時又はその恐れがある場合に、住民に如何に早く警報が伝達されるかが極めて重要である。以下は国が計画する情報伝達手段のイメージ図である。2007年2月からJアラート（全国瞬時警報システム）の運用が始まり、各自治体の防災行政無線と自動接続する仕組みになっている。Jアラートで流れる警報には、緊急地震速報、津波情報、弾道ミサイル発射情報等、対処に時間的余裕のない事態に関する緊急情報が速報として流れる。昨年12月1日の段階でJアラートを導入した自治体は全国1,400のうち11の自治体だけである（鳥取県は導入を促進中）が、導入が進まない大きな理由として、街頭スピーカーや戸別受信機を使う同報系防災行政無線の整備が必要なことから予算の問題（同無線を整備している自治体は全国の75%）、費用対効果、住民への周知徹底の困難性といったことが上げられている。

なお、財政難にあえぐ防災行政無線の未整備市町村に対しては、国からの特別の財政支援が望まれるところである。

【図表5：情報伝達手段のイメージ図】



【出典：鳥取県防災局 HP】

②想定事態に対する避難場所、避難ルート等の周知

テロ、ゲリラ攻撃の対象になりやすい重要産業基盤（原子力発電所、石油コンビナート等）のある地域においては、武力攻撃事態や緊急対処事態における状況を踏まえて、平素から避難場所やルートの腹案を示しておき、住民の理解を深めておくことが必要である。このために、自衛隊等の専門的な知識を有効に活用することが必要である。

③住民の意識啓発

有事法制や国民保護法制が整備されても住民の意識が伴わないと、地域一丸となった国民保護の体制整備は困難である。近隣諸国との友好促進や平和の希求は大切であるが、一方において危機への備えは国民共通の義務であることを啓発することが重要であり、これは国や自治体の責務である。

④実践的訓練

実践的訓練の意味は、想定される武力攻撃事態等の実状況を現示した中での訓練を指し、高い緊迫感の中での訓練となる。政府、自衛隊、警察等の活動とともに、情報連絡・伝達、住民被害の極小化策の判断、避難誘導・輸送手段の確保（調整）、自衛隊や警察機関が適切に活動するための自治体・住民の協力等の活動が必要になる。自治体における国民保護訓練は緒に就いたばかりであり、今後、以下の訓練の拡充が必要になると思われる。

- 意思決定訓練（情報に基づく住民の避難、救援等に関わる状況判断・意思決定要領）
- 情報・警報伝達訓練（自衛隊、警察、消防、自治体、住民が一体となった情報・警報伝達）
- 緊急避難訓練（消防団、自治会等単位の指定地域又は建物への避難、要介護者避難、島嶼地域住民の緊急避難、戦闘地域からの避難等）
- NBC兵器*対処訓練（住民への知識普及、防護対策、建物内への避難等）
注：* NBC(Nuclear、Biological、Chemical)兵器
- 避難所生活訓練（炊き出し、負傷者対応等）
- 自衛隊等の武力対処行動への協力訓練（自衛隊が、住民の避難の中で侵略の排除活動を有効に行うための協力要領）

⑤自治体における即応体制の維持

住民避難指示は都道府県からの措置実施要請を受けて国（対策本部）が発令することになるが、重要なことは自治体において異常事態がテロやゲリラによる武力攻撃事態等が発生した事態であるか否かを的確に判断できるかどうかである。状況によっては国の避難指示発令以前に自治体独自の判断により住民に避難を指導することが必要になることから、自衛隊、海保庁、警察、消防機関とのホットラインを整備するとともに、24 時間即応体制を維持することが求められる。

以 上

（第 159 号 2008 年 1 月発行）