

R I S K M A N A G E M E N T S T U D I E S

危機管理学研究

第3号
2019年
3月

特
集

平成30年度
危機管理学シンポジウム
開催記録

危機管理学研究

RISK MANAGEMENT STUDIES

第3号
2019年3月

目次

【特集】

「平成30年度危機管理学シンポジウム」開催記録 危機管理学研究所… 2

【論文】

避難行動要支援者及び要配慮者等
災害時の社会的弱者の命を守るために 鈴木 秀洋… 6

地区防災計画制度の課題に関する一考察
—地域防災におけるローカル・ガバナンスの観点から— 山下 博之… 28

SNSのプライバシー設定行動と
社会的認知との関係についての調査研究 木村 敦… 44

【研究ノート】

国際テロ組織による大量破壊兵器使用の脅威に関する考察
—アルカイダと「イスラム国」を中心に— 安部川 元伸… 64

【平成30年度日本大学危機管理学部公開講座】…………… 86

【投稿規定・掲載基準・執筆要綱】…………… 90

【欧文タイトル】…………… 96

「平成 30 年度危機管理学シンポジウム」開催記録

日本大学危機管理学部 危機管理学研究所

概要

2017 年、極度に緊張した朝鮮半島情勢は、2018 年 4 月 27 日の劇的な南北首脳会談と同年 6 月 12 日の米朝首脳会談を経て、小康状態を保つに至った。しかし朝鮮半島の非核化に向けてはまだ多くの課題が残されており、予断を許さない状況である。さらに日本人の拉致問題についても具体的な進展が見られないため、今後の朝鮮半島情勢が日本の安全保障にとってどのような意味合いを持つのか、またいざという時の危機管理について検討すべく 7 月 20 日に、シンポジウムが開催された。パネリストは、東アジアの安全保障問題の専門家で元防衛大学校長の西原正・平和・安全保障研究所理事長、朝鮮半島情勢が専門の武貞秀士・拓殖大学大学院特任教授、米国の政治情勢に詳しい渡部恒雄・笹川平和財団上席研究員、中国の戦略思想が専門の川中敬一・日本大学危機管理学部教授、そして司会を小谷賢・日本大学危機管理学部教授が務めた。

まず武貞教授から朝鮮半島情勢の全体的な見通しについて報告が行われた。教授によると、日本のマスコミは 4 月の南北首脳会談よりも 6 月の米朝首脳会談に重きを置く報道をしているが、実態は南北首脳会談の方が重要であったことを指摘した。同会談で発表された板門店宣言を紐解けば、そこには朝鮮半島の非核化や、米中ではなく南北朝鮮が主体的に行動していくことが明記されており、具体的だったという。また同宣言は北朝鮮の言葉やロジックが随所に出ており、北朝鮮主導で進められたのではないかとの見方であった。

6 月 12 日の米朝会談は、米朝協議の継続を確認し、韓国、中国に加えて米国も主役のひとつであることをアピールできたので、米国にも一定の成果があったという。ただ日本の一部報道機関に誤解があるが、米朝会談で米国は北朝鮮の体制の保証を約束したのではなく、北朝鮮の安全（security）の保証をしたに過ぎなかったとの指摘があった。武貞教授は今後、北朝鮮の非核化の急進展は望めないとの見方であった。

渡部研究員からは、6 月の米朝会談について、それまで米国は北朝鮮が非核化を約束しない限り交渉を行わないとする出口戦略を堅持していたが、トランプ政権が非核化を交渉のテーマとする入口戦略に転換したことは評価できるとした。また米朝首脳会談によって当面の戦争の危険性も遠のいたとした。歴代の米国の政権は、北朝鮮を米国の安全保障上の脅威とは見なしていなかったが、北朝鮮が大陸間弾道弾（ICBM）を開発した結果、トランプ政権はこれを脅威と見なしたのではないかとの指摘もあった。ただしトランプ大統領は側近に耳を貸さない性格であり、閣僚も頻繁に変わっていることから、現在、北朝鮮との交渉を担当しているマイク・ポンペオ国務長官もいずれ交代させられる可能性があるのでは、とのことであった。また日本としては移り気なトランプ政権のみに国の命運を賭

けるのは避けるべきであり、朝鮮半島情勢については韓国、世界情勢については米国と対峙している欧州各国などとの関係を深化させ、リスクヘッジを行うべきであるとの意見であった。

川中教授からは、中国の戦略思想史からみた朝鮮半島の位置付けについて報告があった。中国にとっての朝鮮半島は歴史的には辺疆（へんきょう）・東夷であり、中国の版図の一部とは見なされていなかったが、同時に歴代王朝の影響力の及ぶ範囲でもあった。そのため朝鮮戦争では、米国が朝鮮半島に影響力を持つことを危惧し、中国は参戦するに至っている。しかしながら現代の中国にとっての核心的な利益は、台湾の中国への統一とそれに対する米国の介入を排除することであり、この文脈を理解しないと中国の北朝鮮に対する姿勢は見てこないとの意見であった。つまり中国としては台湾統一が国家としての第一の目標であり、北朝鮮については緩衝地帯・影響力・有効圏状態の安定的状態さえ維持できれば良いという結論となる。ただし朝鮮半島情勢を理由に東アジアに関与しようとする米国の存在は好ましくないので、米国に対しては牽制を続けるしかないということであった。

西原理事長からは、北朝鮮の戦略が非核化交渉を長引かせることで米韓同盟の弱体化や朝鮮半島の平和条約などの問題に焦点を移し、制裁緩和ないしは解除、そして非核化をやむやにしようすることにあるのではないかと指摘があった。また米朝首脳会談については、米朝実務者間の議論が尽くされないまま首脳会談が行われてしまったため、合意は大まかなものになってしまったとの意見であった。特に米国が要求していた完全かつ検証可能で不可逆的な非核化（CVID）の達成には程遠く、良くて限定的な非核化、悪くて欺瞞的な非核化というシナリオの可能性があるとのことである。もし日朝首脳会談が行われるのなら、日本側は国交正常化と経済支援を盾に、粘り強く CVID の実現と拉致被害者の奪還交渉を行うべきだが、成果はあまり見込めないだろうという。結局は日米が結束して北朝鮮に非核化や拉致問題の進展を迫るしかないのではないかととの意見であった。

その後の討議においては、司会の小谷教授から統一コリアによる核保有の可能性、米韓合同軍事演習中止の影響、日本は蚊帳の外なのか、想定されるワーストケースシナリオ、といった質問があった。これに対して武貞教授は、韓国が過去 3 度核開発を試みており、核保有の意思があったことを指摘し、統一コリアが核保有する可能性はあるとした。ワーストケースについては、米朝関係が破綻し、第二次朝鮮戦争が始まることであるとのことであった。渡部研究員は、米韓合同軍事演習の中止は北大西洋条約機構（NATO）にも影響を及ぼしており、その影響は小さくないとのことであった。

川中教授は、中国は北朝鮮半島への影響力を保持することが目的であり、南北統一は認めないだろうというものであった。西原理事長は、日本は頻繁に日米首脳会談を行っており、日本側の意図はトランプ政権に伝わっているはずで、必ずしも蚊帳の外に置かれているわけではないとの意見であった。また 2002 年に当時の小泉総理が訪朝した際、小泉総理はとても陰しい顔つきであったとのことであり、もし将来、日朝首脳会談が開催されるのであれば、安倍総理の表情に着目すべきであるとの指摘があった。

さらに聴衆から、なぜこの時期に北朝鮮の態度が軟化したのか、日本のミサイル迎撃システムの実情、北朝鮮の核問題が日本人の安全保障観に与えた影響などについての質問があり、活発な議論が行われた。

最後に総合司会の吉富望・日本大学危機管理学部教授が、各パネリストに謝意を表し、危機管理学シンポジウムではこれからも新たな課題に挑戦し続けるとの決意を表明してシンポジウムを締めくくった。



避難行動要支援者及び要配慮者等災害時の社会的弱者の命を守るために

日本大学危機管理学部 准教授 鈴木 秀洋

- I はじめに―本論稿における問題提起
- II 避難行動要支援者及び要配慮者（福祉避難所）の意義
- III 避難行動要支援者名簿の現状及び福祉避難所の指定の現状
- IV 取組指針及びガイドラインの機能不全
- V 機能不全の根本要因としての現行の取組指針及びガイドライン
- VI 取組指針及びガイドラインの改正による新たな具体的制度設計の提言
- VII 提言に対して予想される反論と再反論
- VIII まとめと展望

I はじめに―本論稿における問題提起

災害時には、平時の弱点がより顕在化する。災害が起きるたびに原因分析がなされ、その対策が進められるが、果たして、乳幼児、高齢者、障害者等いわゆる社会的弱者といわれる人達への災害対策は、現在どのようになっているのか、対策上見落されている課題はないのであろうか。

本論稿では、①「避難行動要支援者」と呼ばれる避難段階での支援と②いわゆる「要配慮者」と呼ばれ、第二次避難所である福祉避難所に避難することが想定される者の支援の2つに焦点を当てて、これらの支援を別々の制度と捉えるのではなく、連続的な一体の制度と捉え、災害時に社会的弱者の命を守るための法制度設計を検証し、具体的提言を行うことを目的とする。

なお、①避難行動要支援者に関する先行研究としては、岡村ヒロ子、椎名保友、原田多美子ほか「災害時における避難行動要支援者支援に対するボランティアのあり方（特集認知症の人と災害）」『認知症ケア学会誌（14巻4号）』（2016）、森崎裕磨ほか「大規模地震を想定した重大な疾患を持つ避難行動要支援者の利用可能な避難施設を検討する手法の考察―鳩山町の国民健康保険データベースを活用して―」『日本地震工学会論文集（18巻1号）』（2018）等がある。また、②福祉避難所に関する先行研究としては、李永子「福祉避難所として社会福祉施設の活用可能性をめぐる」¹等があげられる。これらの論稿は、いわゆる社会的弱者に対する災害時の特別の配慮の具体を提示している点で、災害時の避難支援及び避難所制度を考える上で示唆に富む論稿である²が、いずれも避難行動要支援者の避難支援と要配慮者の福祉避難所とを別の制度として考察しており、両者を連続的かつ一体の制度として考察しようとする本論稿とは異なるものである。この点、藤野好美・

細田重憲（2016）『3・11 東日本大震災と「災害弱者」』³は、避難行動要支援者名簿が形式的に作成されているだけで福祉避難所との連動がない点の指摘やそもそも自分で避難できない人がいるという指摘がなされており、筆者と同じ問題意識であり、本論稿は、要配慮者の命をどう守るかという点で、かかる指摘の先の具体的制度改正提言までを行うものである⁴。

Ⅱ 避難行動要支援者及び要配慮者（福祉避難所）の意義

1 避難行動要支援者の意義

まず、災害対策基本法（以下「法」という。）第 49 条の 10 は、「市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者⁵のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。」と定め、避難行動要支援者という類型を定め、必要な措置として名簿作成を市町村長の義務としている。その上で、法第 49 条の 11 において、上記名簿情報の利用及び提供に関して、①必要な場合の内部利用（同条第 1 項）、②災害発生に備え平時からの同意を要件（条例制定の場合を除く。）とした地域防災計画に基づく避難支援等関係者（消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者）への情報提供（同条第 2 項）、③災害発生時又は災害発生のおそれがある場合の本人同意なしの避難支援等関係者その他の者への情報提供について定める（同条第 3 項。なお同条項は「できる規定」）。

これらの規定は、東日本大震災における被災地全体の死者数のうち 65 歳以上の高齢者の死者数が約 6 割であり、また障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍というデータがあること、他方で例えば死亡職員・消防団員の死者・行方不明者は 281 名、民生委員の死者・行方不明者は 56 名にのぼるなど多数の支援者も犠牲になったこと。こうした教訓を踏まえて、法改正により、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援がなされることを目的とした制度改正がなされたことにより導入されたものである。

そして、これらの法改正に伴い、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成 25 年 8 月内閣府（防災担当）。以下「取組指針」という。）⁶が定められ、更に、市町村がその取組を進めるに当たり参考となるよう「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」（平成 29 年 3 月（内閣府（防災担当））⁷が定められている。

2 要配慮者の意義

次に、要配慮者と福祉避難所の関係についての根拠法文を確認する。法第 8 条第 2 項第 15 号は、「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため」、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者⁸（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項」の「実施に努めなければならない。」と規定する⁹。この要配慮者に対する対策としては、一般の避難所とは別に特別に指定される避難所として、いわゆる福祉避難所の設置が求められている。

法文上福祉避難所との用語は明示されていないが、法第 49 条の 7¹⁰ 及びそれを受けた同施行令第 20 条の 6¹¹、同施行規則第 1 条の 9¹² がその根拠規定とされる。定義としては、一般的な避難所では生活に支障が想定される要配慮者に対して、①円滑な利用を確保するための措置が講じられ、②災害が発生した場合に要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備され、③災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されている場所として指定された避難所ということになる（同施行規則第 1 条の 9 参照）。

この特別の避難所としての福祉避難所を設置する必要性については、阪神・淡路大震災において認識¹³されたものの、「事前指定への取組は地域でばらつきがあり、平成 19（2007）年の能登半島地震、中越沖地震において一定の機能を実現し災害時要配慮者支援に貢献した例もあったと言われるが、全体としては十分な成果が得られないまま、東日本大震災が発生」し、「多くの高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等が被災し、福祉避難所の事前指定は十分とは言えず、また対応体制も満足できるものとは程遠かった。」とされる¹⁴。

この反省をもとに、平成 20（2008）年 6 月に厚生労働省が策定した『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン』を実質的に改める形で策定されたのが『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』（平成 28 年 4 月。以下「ガイドライン」という。）¹⁵である。

Ⅲ 避難行動要支援者名簿の現状及び福祉避難所の指定の現状

1 避難行動要支援者名簿の現状

消防庁は、平成 29 年 11 月 2 日付けで、「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」を公表している。この調査（調査時点平成 29 年 6 月 1 日）を①名簿作成状況、②名簿に掲載する者、③平常時における名簿情報の提供先という観点からみると、①まず、避難行動要支援者名簿の作成状況は、調査対象市町村（1739 市町村）のうち、93.8%（1631 市町村）が作成済みであり、予定を含めると平成 29 年度末までには 99.1%（1723 市町村）が作成済みとなる。②次に、同名簿に掲載する者としては、身体障害者をあげている市町村が 99.2%、要介護認定を受けている者 98.2%、知的障害者 96.7%の順となっている。③そして、平常時における名簿情報の提供先としては、民生委員をあげている団体が 92.1%と最も多く、以下、消防本部・消防署 78.6%、自主防災組織 75.8%の

順となっている。

形式的には名簿作成が進んでいるように見える。しかし、避難行動要支援者とする対象は自治体ごとにばらばらであり、さらに、避難支援関係者としてどのような者に情報提供を行い災害時の避難行動の支援を担ってもらうのか、自治体ごとに様々である。

確かに、対策を行う場合には自治体ごとの人口規模や地域性について全く無視はできない。しかし、社会的弱者がそれぞれ住む地域によって、避難支援に大きな差が生じている現状は看過してよいものではない。名簿を作成することが目的ではなく、その名簿を利用して災害時の社会的弱者の命を救うことが目的である。この観点からすれば、①いつこの名簿を利用するのかという点の基準や統一的解釈、及び②避難行動要支援者や避難支援関係者という法文言の抽象性や多義性に関して、具体化し統一的なものとする視点や作業が必要と思われるが、現状はその方向に向かっていない。

2 福祉避難所の指定状況

次に、要配慮者対策としての福祉避難所指定の現状である。

平成 28 年 10 月時点現在（『平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書』10 頁）、福祉避難所設置数（協定締結などして震災時に開設できる状態の避難所を含む）は、20,185 施設（確保自治体 1,572 自治体）である¹⁶。形式的には福祉避難所の数は増加しているが、未だ、指定避難所数と比べれば数の上でも不足し、また、多様な要配慮者に対応できるだけのバリエーション（種類）を整備できていないという現状にある。

Ⅳ 取組指針及びガイドラインの機能不全

1 避難行動要支援者名簿の機能不全報道

熊本地震においては、益城町は約 2,400 人分の名簿データを準備していたがパソコンが動かなくなり閲覧不能になったこと、嘉島町や宇土市では名簿情報が古いままで更新されていなかったことなどの問題が指摘された（2016 年 6 月 17 日 7 時 4 分配信産経ニュース）。

また、平成 30 年 6 月 18 日発災の大阪府北部地震では、災害救助法が適用された 13 市町のうち、事前に避難行動要支援者の名簿作成をしていたにもかかわらず、名簿に基づく安否確認を始めたのは大阪市や茨木市など 8 市町とのことであり、確認の迅速性という観点からは名簿による安否確認を行ったのは地震から 3 日後（高槻市）との指摘がなされている。さらに、名簿の内容の点では、単身の高齢者や歩行が困難だが障害者手帳の等級が低い股関節の障害者などが対象とならない自治体が多いとの問題点の指摘がなされている（2018 年 6 月 30 日 11 時 44 分発信日本経済新聞）。

名簿制度は、避難支援を行うために導入されたものでありながら、実際には震災時に十分機能していないことが震災の度に繰り返し報告されている。

2 福祉避難所の機能不全報道

次に、福祉避難所の機能不全についてである。

ここで、押さえておかねばならないことは、熊本地震に至るまでの熊本市は、平成 24 (2102) 年度から 176 の民間の福祉施設を震災時には福祉避難所とし、1,700 人の受け入れが想定できる体制整備をしていたこと。また熊本県も同年に、災害派遣医療チーム (DMAT) を参考に制度設計された災害派遣福祉 (介護) チーム「DCAT」(Disaster Care Assistance Team) を市町村の依頼がなくとも派遣し、避難所及び福祉避難所を支援するとの制度設計を行っており¹⁷ (183 施設から延べ 636 人登録)、広域での支援体制を整えていたこと。計画上は、協定・指定により福祉避難所を一定数確保し、当該地域は上述の取り組みから全国の自治体の中でも極めて先進的な取り組みをしていた地域であるとして、紹介がなされていたとの事実である。

それにもかかわらず、例えば、震災直後の平成 28 (2016) 年 4 月 23 日付けの熊本日日新聞は、「福祉避難所利用 70 人止まり」との見出しで、保健師の個別対応が間に合わず、多数の要配慮者が福祉避難所を利用できていないと報じている¹⁸。また同年 4 月 25 日付けの毎日新聞は、「福祉避難所機能せず」との見出しで、熊本市は、福祉避難所に同年 4 月 20 日の段階で 36 人、24 日の時点で 104 人のみの受け入れと報じている。さらに、震災後に熊本地震を含めて総括した『平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書』¹⁹ (内閣府、平成 29 (2017) 年 4 月。以下「事例報告書」という。) は、福祉避難所に関して、避難の際の手続きの課題、トリアージの考え方についての課題、事故発生時の責任の所在の曖昧さ、開設期間や福祉避難所でのルールの問題など多くの課題と反省点が挙げられている。

そして、その後の震災でも福祉避難所の機能不全は繰り返される²⁰。平成 29 (2017) 年 7 月の九州北部豪雨災害のときでも、「福祉避難所の存在知らず」として福祉避難所が有効に機能しなかったとの報道²¹がなされている。また西日本豪雨では「福祉避難所計れぬ需要」「災害弱者相当数孤立か」の記事が並ぶ (平成 30 年 7 月 22 日付毎日新聞 (大阪朝刊))。さらに、平成 30 (2018) 年 9 月 6 日発災の北海道地震に関して、同年 9 月 19 日付東京新聞は、「札幌市「混乱するため」「福祉避難所開設公表せず」との見出しの記事とともに、難病の ALS 患者の深瀬和文さんによる「福祉避難所の指定先の公表を求める。どこに必要な設備が整っているのかわからず、せめて当事者には教えてほしい」との切実なコメントを掲載している。

V 機能不全の根本要因としての現行の取組指針及びガイドライン

1 取組指針の課題

(1) 避難行動要支援者名簿を利用した避難支援発動要件等の曖昧さ

取組指針は、①全体計画・地域防災計画の策定、②避難行動要支援者名簿の作成等、

③発災時等における避難行動要支援者名簿の活用、④個別計画の策定、⑤避難行動支援に係る共助力の向上等の項目を立てて、災害時の避難行動がスムーズにできるための指針を提示している。

しかし、指針はあまりに地域性を重視するあまり、第一に、どのような場合にこの名簿を利用するのかについての明確な基準が定められていない点が問題である。第二に、避難行動要支援者とは誰を想定するのかについても、

【自ら避難することが困難な者についての A 氏の例】（取組指針 17 頁）

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方

- ①要介護認定 3 ～ 5 を受けている者
- ②身体障害者手帳 1・2 級（総合等級）の第 1 種を所持する身体障害者
（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③療育手帳 A を所持する知的障害者
- ④精神障害者保健福祉手帳 1・2 級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

これらを具体例としてあげるのみであり、対象者を「自ら避難することが困難であり、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する者の範囲について要件を設定すること」と定め、自治体にその範囲を画することを求めるが、その範囲を定める基準が不明確である。

さらに、第三に、名簿を作成し、その名簿を託す避難支援等関係者の範囲も極めて曖昧である。例えば、「改正災対法で例示している消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織に限定して考える必要はなく、地域に根差した幅広い団体の中から、地域の実情により、避難支援者を決めること」（取組指針 14 頁）とあるが、その後で定めることが想定されている避難行動要支援者のための「個別計画」（取組指針 35 頁）などとの連続性を鑑みれば、単に情報交換を行う者でなく、個別に避難所等への要支援者の避難支援を行う任務を担うのが避難支援等関係者である。しかし、権限も組織ももたない「民生委員」と、場合により強制権限も有し強力な組織をもつ「警察」とを同列に並べることで、指針の方向性がかえってわかりづらいものになってしまっている。（筆者は後述するように、民生委員等の類型が果たす避難支援と警察等の類型が果たす避難支援とは細かく役割を分けて二段階支援方式とすべきと考える。）。

（2）取組指針の根底にある考え方と現実の乖離—プライバシーのとらえ方

取組指針の基本的な制度設計は、大きく捉えれば、防災能力を持ちうる団体・個人（避難支援等関係者）が平時から要支援者と情報交換を行い信頼関係を築いておくというものである。しかし、実際に名簿作成の難航や、同意が取れないという事態は、ある意味当然の反応である。認知症であったり、自閉症であったり、たとえ地域社会であっても、いや地域社会であるからこそ隣近所に軽々しく開示できないプライバシー情報を防災のために

必要だからという理由で簡単に社会に出せるものではない（名簿の管理を厳重にする等の制度設計以前のものである。）。

いかに同意をとるかの工夫に力点がおかれ、さらに同意をしない人が防災意識が低いかなのような捉え方がされ、同意をとろうとする手法、すなわち、このようなパターンリスティックな手法は、いわゆる社会的弱者が感じている日常的な生き辛さへの目線に欠如がある。日常の生活の延長上の防災施策の展開が必要であり、新たな防災という人間関係を入れ込むのではなく、日常生活において伴走している人の防災化（例えばケアマネジャー、看護・介護スタッフ、DV支援団体、性的マイノリティ支援団体、子ども食堂スタッフ、育児支援ヘルパー、ひきこもり支援団体等の防災力向上）という視点が重要であり、社会的弱者が抱えるカミングアウトやアウティングや差別への恐怖心といった心理状態への十分な理解が不足した制度設計であることに最大の課題があると考ええる。センシティブ情報の開示は日常生活において命に直結しているのである。

2 ガイドラインの課題

熊本地震における福祉避難所の機能不全の理由としては、前述の新聞報道や事例報告書などを分析すると、一つには福祉避難所自体が被災してしまって開設できなかったこと²²、二つ目は保健師等自治体職員が被災してしまい避難所を巡回して支援が必要な人を福祉避難所にピックアップする手続きができなかったこと、三つ目は一般の人が福祉避難所に避難してきて本来受け入れるべき人を受け入れられなかったこと、こうした理由が主にあげられている。そして、これらに対応しうるガイドラインの記述を調べてみると、ガイドラインを守っていても対応できないと考えられる事柄として以下の2点を抽出することができる。

(1) ガイドラインは福祉避難所を第二次避難所とする制度設計を行っていること

この点、要配慮者が福祉避難所に避難するまでの実務上の流れは、要配慮者が一般の避難所に避難（又は一時避難場所に集合）をした後に、その避難所において①避難者が申し出ることにより、②保健師等自治体職員が判定（福祉的トリアージ）を行い、③福祉避難所に移送を行うという流れが基本形となっている（ガイドラインでもこの基本形が確認）。

しかし、上記手続過程（①～③）には以下の問題がある。

第一に、災害現場での申し出を前提にすること²³は、認知症²⁴、自閉症、DV被害者等外見からは明らかではないが申し出に困難を抱える社会的な弱者であればあるほど、自力での申し出が困難であり救われ難い制度設計となっている。第二に、保健師等自治体職員²⁵が要配慮者の判定任務を一般避難所で行うことを前提に制度設計を行うことは、保健師自体が被災し出勤できないことや現場での仕事の多さから判定業務までなしえないこと等の事例²⁶からすれば、この手続が要配慮者が福祉避難所に辿り着くためのボトルネックとなっている。第三に、福祉避難所への移送については、災害時に事前の協定履行の困難が想定されること（運転手や車の供給）や車の渋滞があること、また例えばパーキンソン病や認

知症の高齢者、自閉症を抱える本人や家族が災害時に何度も移動させられることの負荷がどれほど大きなものであるかが十分考慮されていない²⁷。

こうして検討してみると、上記流れの中で生じる様々な不都合さは、福祉避難所を第二次避難所として制度設計していること、すなわち、一般の避難所に健常者も要配慮者も一緒に集めた上で、そこでスクリーニングをして要配慮者を第二次避難所に移送するという制度設計に起因することが明らかとなる。

そもそも平時に在宅での介護支援等の福祉サービスを受けている住民の数はどの自治体でも相当数存在する。こうした日常生活に支援が必要な住民は、災害時に増えることはあっても減ることはない。こう考えると、災害時に、一般避難所で、要配慮の判定というスクリーニングを行うという制度設計自体が不可能を強いるものであることがわかる。職員がもう少し能力アップをして頑張ればよいというような根性論やファインプレー論で災害時の対応の制度設計を行ってはならない。むしろ、支援者側の稼働能力は、平時よりも災害時は物理的・身体的・精神的影響から能力が落ちることを前提とした BCP 事業継続計画の考えを基に、災害時の工程は極力減らす制度設計をしなければならない²⁸。

(2) ガイドラインは福祉避難所を全住民に周知徹底しない制度設計であること

毎日新聞による県庁所在市と政令市、中核市、東京 23 区の計 102 市区の調査によれば、約 3 割が福祉避難所の場所を住民に全く周知していない（平成 29（2017）年 3 月 5 日朝刊）²⁹。

この点、ガイドラインは、一般住民（「周知」）と要配慮者（「周知徹底」）とを分けて、少なくとも、要配慮者には福祉避難所情報を伝達することを求めている。しかし、この周知徹底する情報の中身は、「福祉避難所に関する」情報を周知するにすぎず、要配慮者にとっては、自分がどのようにして、またどの福祉避難所を具体的に利用できるのかについては実際の災害が起きるまではわからないのである（後述する藤波武昭会長のコメント参照）。

平成 27（2015）年 3 月 18 日付け西日本新聞「福祉避難所どこにある」では、福岡市の市防災・危機管理課による「福祉避難所は二次的な避難先。事前公表すれば健常者がいきなり来て混乱する恐れもある」との説明が掲載され、それに対し呼吸不全の患者や家族で作る「呼吸不全友の会」（福岡市）の藤波武昭会長が「福祉避難所が自宅の前でも二次避難所まで行くのか。要援護者にはあらかじめ場所を教えてほしい」と求めるコメントが掲載されている。また、平成 28（2016）年 10 月 17 付け静岡新聞「障害者ら向け「福祉避難所」公表判断に悩む静岡県内自治体」では、浜松市での障害者施策を話し合う協議会において委員が福祉避難所の事前公表を求めたことに対し、浜松市高齢者福祉課の担当者が「熊本地震の例を考えるとまずは地道に福祉避難所の役割や機能の周知を図ることが先」と答えるにとどめたとのコメントが掲載されている。

確かに、熊本地震では、一般住民が押し寄せてきて混乱があった福祉避難所が存在したようである。しかし、一部の福祉避難所での混乱をもって福祉避難所全体を語るのは適切ではない。福祉避難所の場所を周知することと、福祉避難所に一般住民が集まる（混乱を来す）ということとの間に直接の因果関係は証明されない³⁰。むしろ福祉避難所があるこ

とすら知らないとの声、それゆえ一般避難所においても福祉避難所への移送の申し出を行おうとすら思わずに一般避難所で困難を抱えたとの要配慮者の声を無視すべきではない。

上述したように、福祉避難所に人が集まり混乱するという自治体の理屈は、実は平時に、自治体が福祉避難所の対象となる者の状況把握等を怠り、福祉避難所の具体的な制度設計を十分なし得ていないことを露呈しているに過ぎない³¹。

筆者は、後述提言するように、要配慮者に対しては、自らが利用することになる個別の福祉避難所の指定及び通知を行うべきとの考えであるが、事前に要配慮者に福祉避難所の場所を周知しないという理屈は、要配慮者が福祉避難所に誰とどのような手段を使って避難をするのかについての事前準備（自助・共助）の機会を奪っているといえるのである。

こうして検討してみると、ガイドラインが福祉避難場所の周知を義務付けず、相当数の自治体が住民に福祉避難場所を周知しないのは、福祉避難所が第二次避難所であるとの制度設計を前提にしているからといえる。第二次避難所であることを前提にするから、開設するか否か、開設するとしたらいつするのか、というように不確定要素が積み重ねられ、どこを開設するかは震災が起こってみないとわからないから事前に個別の福祉避難所の利用に関する情報は流せないという理屈になるのである。それよりも、確実に開設する第一次避難所の整備を平時に優先することになり、第二次避難所である福祉避難所の整備が進まないのである³²。

Ⅵ 取組指針及びガイドラインの改正による新たな具体的制度設計の提言

上記これまでの検討を踏まえて、具体的かつ新たな制度設計（取組指針及びガイドラインの改正）の提言を行う。

1 取組指針とガイドラインの統合

第一に、取組指針とガイドラインを統合することである。

避難行動の行く先が避難所であること、上記の検討のごとく要配慮者こそ二段階避難をさせるのではなく当初から福祉避難所に避難するとの制度設計を行うべきとの筆者の見解からすれば、取組指針とガイドラインは震災時の要配慮者の命を守る指針として統合的に定め直されるべきものとする。

現在は、取組指針は避難行動の指針を定め、ガイドラインは避難所に関する指針を定め、それぞれ別のものとして定められているが、これらの対象とされる者は基本的には同じ要配慮者であり、かつ、避難所への避難ということを考えれば、避難所支援と避難所での生活を統合した指針・ガイドラインとすることで、連続的か、統一的な要配慮者の命を救うための制度設計になると考える。

2 日常的支援者の丸ごと防災化と限界の明示—二段階方式の提言

次に、取組指針の基本的な制度設計方針の変更（公助の役割の明示）である。

現状の取組指針は、新たな災害時システムを構築し、そこに「地域に根差した幅広い団体の中から地域の実情により避難支援者を決める」（取組指針 14 頁）との制度設計を行っている。

しかし、配慮が必要な社会的弱者は、支援者の援助を得つつ地域で生活をしている人々である。認知症や自閉症や乳幼児等を想像してみた場合、普段からケアをしている者が災害時こそ身近に寄り添って対応できることが要配慮者の体と心を守ることになる。その観点からするならば、平時の要配慮者の支援体制（医療・福祉等中心）を原則として維持しつつ災害時の公助（消防・警察組織等）にきちんとつなげるという二段階システム（最近の防災の潮流である自助・共助の役割の強調から、場合によっては共助の役割を明確にすることでの共助の責任範囲の限定と公助の責任範囲の拡大ということにもなるかもしれない。）を構築すべきである。

取組指針提示後、特に民生委員等の役割が一層強調されることになったが、例えば、小さな自治体において民生委員が日々避難行動要支援者らと信頼関係を構築し日常生活を見ている状況であるとの条件の下で、かつ、民生委員が十分な数いるという状況でしかこの取組指針の制度設計は機能しない。また民生委員が仮にそのような役割を平時果たしていたとしても、震災時に民生委員に避難行動要支援者の避難の責任を負わせるという制度は、公助と共助との関係において、果たすべき公助の後退かつ過剰な共助の強調である。

取組指針が支援関係者の例としてあげる類型を民生委員等共助的類型と警察等公助的類型に分け、それぞれの担うべき役割・時期を明確化すべきである。権限と組織力をもたない民生委員等に過剰な期待を込めて役割を強調すべきでなく、公助である警察等の組織につなぐ役割に徹するようにすべきである。災害時の切れ目のない連携ができる公的システムが必要であり、単に優良事例を集めて提示しても、それは全国展開できない。地域自治体任せでない、統一的な取組指針の改定が必要となる。

3 第一次避難所としての制度設計と周知徹底

福祉避難所を補充的な第二次避難所ではなく第一次避難所として明確に位置付ける制度変更を行うことである。

この方針に則り、地域状況等を踏まえて、福祉避難所を増設する。そしてその福祉避難所の位置・場所・種類・受入想定人数等を全住民にホームページや広報誌等を使って周知する³³。さらに、一般住民には地域の一般避難所の指定通知を、福祉避難所利用候補者（申請及び平時の福祉サービス利用のデータ等から抽出する）にはさらに個別に〇〇福祉避難所に指定をした旨を通知する³⁴。

このような作業過程を経ることで、災害時に福祉避難所がどこにあるのか、自分は利用対象になっているのか否かが明らかになる。また、全住民に対して個別に、自らが指定さ

れている一般の避難所又は福祉避難所の指定通知を行うことで、特定の福祉避難所のみに人が集まりその避難所が混乱するという弊害を防ぐことができよう。

災害時に直ちに開設される第一次避難所とすることで、地域住民とも開設を前提にした連携や訓練が進められよう。

4 福祉避難所開設数と達成年度の明示による自治体の法拘束

さらに、福祉避難所開設の必要数値目標と達成年度を明示³⁵することである。

具体的には、自治体の規模（地域の人口や高齢者比率や病院の有無、障害・介護認定割合等）をもとに福祉避難所の必要設置数を算定する数式をガイドラインで示すなどして、必要な福祉避難所数³⁶を明確にする。さらに、達成年度の目標年度を書き込むことで実効化を図る。

さらなる実効化の手法としては、ガイドラインの設置基準と国の補助金交付要綱を連動させる（経済的手法）ことが有効であろう。

その上で、このガイドライン上の数値と実際の設置状況を国がホームページ等で周知することで、自治体の取組状況が可視化される（情報的手法）。

こうしたガイドライン改正の効果は大きい。自治体側からすれば、従前は、国がガイドラインで二次避難所と明記してきたことにより、そのガイドラインに則って整備を行ってきたという側面は否めないからである。ガイドラインを改正し、福祉避難所を第一次避難所と明記し、数値目標と達成年度を示すことで、自治体側は、明確な根拠（指針）を得たことになり、要配慮者のための福祉避難所開設を加速化させ、周知を積極的に行うことになろう。

VII 提言に対して予想される反論と再反論

上記のうち、特に、福祉避難所を第一次避難所とすべきとの筆者の主張（仮説提示）に対して予想される反論とそれに対する再反論を検討しておく。

1 実現可能性が低いのではないか（新たな制度設計ができるのか）との反論

この点、要配慮者の特性に合わせた第一次避難所としての福祉避難所作りは理想ではあるが現実的には難しいのではないかと反論が想定される。

この反論に対しては、筆者は、自治体の危機管理課長時代に、福祉避難所が対象とする要配慮者のうち、妊産婦・乳児を対象にした専用の避難所の制度設計³⁷を現実に行っており、その実績が再反論となろう。

(1) 妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計の経緯

筆者が、東日本大震災時に岩手県釜石市で避難所を回った経験や都内で避難者の受入れ任務を担当し聞き取った話としては、一般避難所では母体を休められなかったとの妊婦の

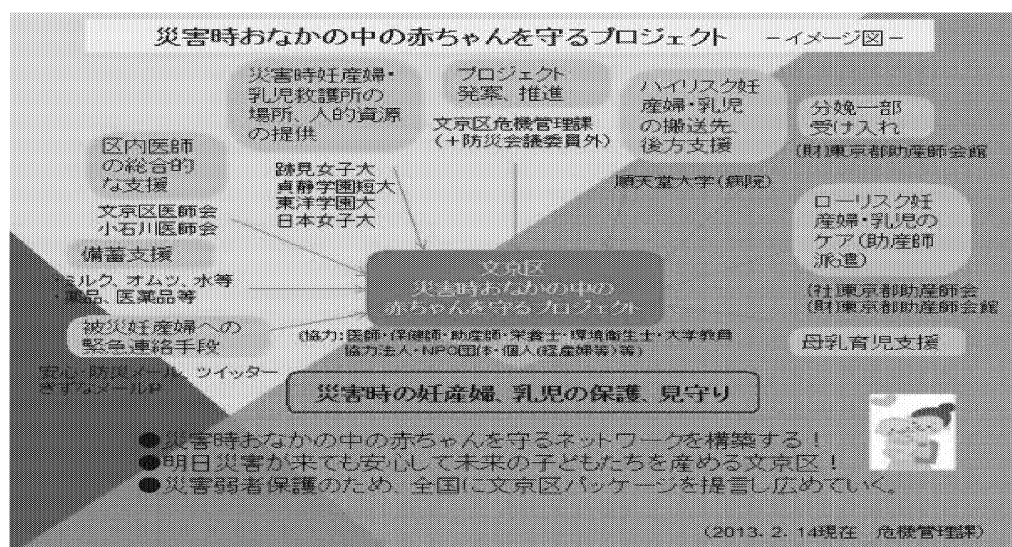
話、赤ちゃんが泣いて肩身が狭かったとの母親の話、避難所での出産にとっても苦勞した話、避難所で精神的に不安定となってしまった話、母乳が出なくなってしまった話、避難所から出て行かざるを得なかった話など妊産婦がおかれた厳しい状況についての報告は枚挙に暇がないほどであった。なお同様の話は熊本地震でも上がっている。

かかる災害時のエビデンスを基に、自治体（文京区）において、図 1[妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計]の構築を行ったのである（平成 24（2012）年）。

（2）妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計の概要

この制度内容としては、一つは場所の確保というハード面の整備である。女子大を中心とした 4 つの大学との間で、大学構内の施設における耐震性や非常時の水・電気の状況確認などを行った上で場所を特定し協定を締結した。災害時に母子を受け入れる避難所開設場所を確保する制度設計である。もう一つは、人的支援というソフト面の整備である。地元医師会との医療支援の協定に加えて、災害時の出産支援として東京都助産師会及び東京都助産師会館の二団体と協定の締結を行い、当該福祉避難所での専門的支援が受けられるとの制度設計である。さらに、ハイリスク・緊急時の後方医療支援として大学病院との協定という制度設計を行っている（詳細は鈴木秀洋「災害時要援護者に対する危機管理－共助的行政法学（協定による共助・連携プロジェクト）－考察」³⁸に譲る。情報ツールに係る協定先との制度設計や協定を形式的なものにしないための連絡会や訓練等の実効化のための内容も盛り込んでいる）。この制度については、協定書内容が、自治体の先進的な取り組みとして、前述の内閣府による事例等報告書 89 頁に文京区の「災害時における母子救護所の提供に関する協定書」「災害時における妊産婦等支援活動に関する協定書」として挙げられている。

図 1 災害時の妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計



（筆者作成）

(3) 制度設計の根拠となるデータ収集と交渉等

この妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計に当たっては、様々なデータ分析を行っている。概要のみ説明すると、災害時の避難生活者想定人員（データ上2割想定）、文京区で一年間に生まれる子どもの数（約1,600人）等を基にしている。このデータから、福祉避難所を必要とする人数を算出し、一方福祉避難所開設場所となる大学側に対しては、個別の大学で150程度の収容依頼を行い、寝ることができ、かつ、くつろげる専用の部屋のみ（ラウンジやトイレは別）で最低500㎡程度（妊産婦・乳児で3.3㎡×150人のスペース（通常地域防災計画では2人で3.3㎡の避難所スペース確保が目安））のスペースの確保を依頼している。

(4) 福祉避難所に必要な機器・物品等の整備等

以上の制度設計を基に、妊産婦・乳児に必要な備品、備蓄物資の整備を行っている。具体的には、災害時のポータブルお産セット・超音波機器、アレルギー対応ミルク、乳児用おむつ等妊産婦・乳児専用の避難所として最低限整備されるべき備品・備蓄物資については、自治体側で整備することとした。また、その他にも福祉避難所となる大学と自治体災害対策本部との情報共有（伝達）のツールとして、個別受信機その他の通信機器を大学に設置するなどの連絡体制の整備も行っている。

(5) 福祉避難所制度の実効化と周知徹底

こうして、当時は最も対策が遅れていた妊産婦・乳児向けの福祉避難所の制度構築を行ったのである。制度構築の先は実効化であり、妊産婦・乳児専用の福祉避難所に派遣される自治体職員に妊産婦・乳児理解のための研修を行うとともに、毎年福祉避難所の運営訓練を大学と連携して行ってきた³⁹。

福祉避難所の場所等の周知という点では、個別に妊婦に対して母子手帳配付と同時に案内を渡しているほか、ホームページでの周知も行っている⁴⁰。

(6) まとめ

こうした取組実績に対して、さらに、一自治体での取組みであること、また妊産婦・乳児用の制度設計であり福祉避難所すべての制度設計ではないことなどの反論があるかもしれない。しかし、基本的に一自治体で既に実現している制度設計を参考にして自らの自治体の資源をつなげば良いという意味で実現可能性は高いといえる⁴¹

そして、実際に文京区がこの妊産婦・乳児専用の避難所訓練を毎年重ねてきているように、個々の福祉避難所が災害時に直ちに開設される第一次避難所であるとの周知を徹底し、地域住民を巻き込んだ訓練を繰り返すことで、災害時に要配慮者の命を守る地域共助型の福祉避難所になっていくのである。

2 事前に要配慮者を把握することはできないため個別指定は困難であるとの反論

この点、事前に要配慮者（候補）を把握することは事務的にも困難であるし、そもそも平時に支援を受けている者と災害時に要配慮者となる者は一致しないとの反論が想定され

る。

しかし、この反論に対しては以下のように再反論が可能である。

(1) 自治体の日常業務で相当数把握しているとの再反論

まず、自治体は、高齢福祉、介護保険、保健サービスセンター、子ども家庭支援センター等の部署において、どのような住民に対してどのようなサービスを現に提供しているのかのデータを持っている。かかるデータを基に、どの地域にどのような支援を必要としている住民（家庭）がいるのかの分析をして、必要なサービス提供を行うということは自治体が日常的に行っている通常の業務内容といえる。

それゆえ、災害が起き、避難所生活となったときに、特別の配慮が必要な人がどの地域でどの程度存在するのかにつき、事前に概算把握はなし得るのであり、福祉避難所の制度設計として、要配慮者（候補）を想定して事前指定を行うことは、特別煩雑で困難な作業を伴うものではない。

具体例をあげれば、例えば、『乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）』⁴²、すなわち、生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、育児相談を受け助言を行う等の事業は基礎自治体が行っている事業である。また、毎年小・中学校に入学する児童・生徒に対しては、小・中学校入学時の個別の学校指定を行い、通知を送っている（事前の健康診断通知なども含む。）。そしてこの指定に不都合な場合には、指定変更手続等の事務手続を行って対応している。障害を持つ児童・生徒（保護者）からの相談を受けて、通常学級への進学が好ましいか否かのアドバイスなども行っている。このように、事前に申請を受け、調査を行い、一定の指定等を行い、不都合な場合はその指定・割振りを変更するという作業は自治体の通常の業務である。甲さんは α 福祉避難所、乙さんは β 福祉避難所という指定が事前に可能なのである⁴³。

(2) 災害時の要配慮者と相当数が重畳的であるとの再反論

さらに、災害時の要配慮者と平時に配慮やサービスが必要な人は異なるとの反論がある。確かに、両者は完全には一致しない。被災により新たに要配慮者となる人等がいることは想定される。

しかし、かかる不一致があり、新たに要配慮者が増加するからといって、事前指定の設計図を作成しない理由にはならない。平時に要配慮者である人は、災害時にも要配慮者となる蓋然性は極めて高い。その相当程度重なり合う部分については事前に手当をしておくことで、災害時の自治体の膨大な負担を軽減し、かつ、要配慮者は、災害時に待たされることなく、直ちに必要な避難所（福祉避難所）で命が守られる（災害関連死を防ぐ）のである。当該要配慮者（候補）に対して個別の福祉避難所の指定と個別通知を行うことは、自治体がなすべき重要な命のマネジメントである。

(3) まとめ

以上のように、こうした事前作業を平時に行っておくことが、実際の災害時の現場での作業を極力減らすことにつながる。そうすることで、災害時には事前に想定しえなかった

緊急かつ重大事案に人的資源を投入することが可能となる。

なお、自治体内のいくつかの所管課の情報を共有することが必要となる。プライバシー保護の観点からすれば、個別の福祉避難所の指定に関しては本人の申し出を要件とすることや目的外利用の制限（承諾）などの配慮が必要となり得る。しかし、このことはかかる手続きを踏めば良いだけのことであり、福祉避難所を第一次避難所とする弊害にはならない。

3 要配慮者を収容できる福祉避難所の数が足りないとの反論

この点、第二次避難所としての福祉避難所が現状で十分でないにもかかわらず、第一次避難所としての制度設計を行うことは、要配慮者の中で福祉避難所を利用できる者と利用できない者を生むことになるので、第二次避難所のままとすべきであるとの反論が想定される。

しかし、この反論に対しては以下のように再反論することができる。

(1) 第二次避難所対策を遅延させて良い理由にはならないとの再反論

福祉避難所が第二次避難所であることを理由に、対策整備の遅延を正当化する理屈は、自治体の究極の目的（存在理由）が「住民の福祉の増進」（地方自治法第1条の2）にあることから肯定しえない。

すなわち、災害時に要配慮者が相当数存在することは、平時の高齢・介護・障害等の日常的な自治体の福祉サービスからも明らかである。福祉避難所は、こうした要配慮者の命を守るために、災害当初から自治体が標準装備として開設が期待される物的・人的設備なのである。つまり福祉避難所は、避難所として開設する必要が事前からわかっているものである。十分な数の避難所を確保できていないとの反論は、自治体が要配慮者の命を守ることは難しいことを公言し、自治体としての基本的役割を果たせていないとの宣言に等しい。

様々な工夫をして福祉避難所の指定を急ぐことこそが平時に自治体が優先的に取り組むべきことである。

前述したように、災害時の不確定要素により、災害時の要配慮者が想定より増加することはあるにせよ、地域住民数が災害時に急激に増加するものではない（むしろ、昼夜人口の差や帰宅困難者などの課題は事前に想定されているものである。）。既に事前に想定できる要配慮者（候補）がいる以上、第二次避難所だから第一次避難所よりも後回しにしてよいとの理屈はなく、仮にその理屈を主張するのであればそもそも第二次避難所に位置付けているその命題が誤っているのであり、その命題変更が必要ということになろう。

(2) 福祉避難所確保の工夫をすべきとの再反論

福祉避難所の形は画一的である必要はない。数の確保という意味では、ガイドラインでは、前述したように小学校区に1か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前対策があげられ、福祉避難所の増加が求められている。

また、その類型・種類という観点からは、ガイドラインも、①老人福祉施設（デイサービスセンター、小規模多機能施設、老人福祉センター等）、②障害者支援施設等の施設（公共・民間）、③児童福祉施設（保育所等）、④保健センター、⑤特別支援学校、⑥宿泊施設（公共、民間）、⑦一般の避難所となる小・中学校、公民館等の中でも特に基準を満たす部屋などが福祉避難所となり得るとして例示されており、この記載は参考にし得る。

それぞれの自治体は、平時の高齢・介護・障害等の日常的な自治体の福祉サービス提供のデータを参考に、福祉避難所の数及び種類・形式（短期・長期）を積算し、福祉避難所の増設を急ぐことが必要である。現状の指定以上に、短期・長期等様々なバリエーションを設けること、またたとえ数人程度の受入れスペースであったとしても福祉避難所としての指定を考える等人数や面積についても柔軟に考えて場所の確保及び人的支援の確保に取り組むことなどが求められる。

そして、当該自治体内だけでは福祉避難所確保が難しい場合も当然想定される。その場合に備え、他自治体との間で法的取り決めなどを行う。具体的には、自治体間連携や広域調整という形で他自治体との福祉避難所の共同利用方式等を組み合わせることで、福祉避難所の増設を行い、要配慮者対策を推進して行くことが有効であろう⁴⁴。

VIII まとめと展望

本論稿では、いわゆる災害時に配慮が必要な社会的弱者に対する制度設計に対し、抜本的な変更提言を行った。具体的には、①避難行動要支援者に対する避難支援手法の変更及び②福祉避難所を補充的な第二次的な避難所としてきた従前の考え方の変更の大きく2点である。そして、③両者にかかる統一的な指針・ガイドライン構築の提言を行った。

本論稿における検討を通して、災害時に繰り返す機能不全は、現行の取組指針及び現行のガイドラインの制度設計を維持することに大きな要因があることを明らかにできたものとする。

平時から脆弱性を有する高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等要配慮者が、災害時に最も命の危険に曝されることは明らかであり、平時に命を守る対策としての要配慮者に対する避難支援と福祉避難所の整備は最も優先して取り組まねばならない案件である。一般的（画一的）な対策からは取りこぼされることで、直ちに命に直結する人々がいるのである。

しかし、残念なことに、本来第一優先順位とされるべきこうした社会的弱者の命を守る対策は、平時でさえ十分でないにもかかわらず、災害時には、現行の指針やガイドラインが、共助中心でありかつ第二次避難所（補充避難所）となっていることから、健常者や通常の第一次避難所対策よりも劣後されているのである。自助を強調できない又は自ら声をあげるチャンネルをもたない社会的弱者の命を守るには、公助が果たすべき役割は大きく重い。特に全国どこにいても社会的弱者の命が守られる統一的なシステムの再構築のために国が

果たすべき役割は大きいのである。早急な取組指針及びガイドラインの改正を望む。同じ機能不全の繰り返しは行政のネグレクトである⁴⁵。

¹ 李永子(2006)「福祉避難所として社会福祉施設の活用可能性をめぐって」『家政学研究』53(1)、7-15頁。この論稿は福祉避難所の理論モデルを示そうとしており、実践的な制度モデルを示そうとする本論稿と射程が異なる。

² 筆者が福祉避難所に言及する論稿や新聞・雑誌を調べたところ、福祉避難所に関しての言及は、主に2つの領域からなされていると分類できる。一つは障害者や高齢者等福祉の研究領域からの言及である。平時だけでなく災害時にも福祉的視点をもった避難所が立ち上げられることが必要であるという提言がなされる。もう一つは、防災・災害対策の研究領域からの言及である。避難所の制度設計の中で一般的な対策から漏れてしまう層に対して補的に福祉避難所に言及されることが多い。

³ 東日本大震災時(岩手県)の「災害時要援護者」の避難とそのケアに当たった施設、従事者の状況について詳細な調査を基に、福祉避難所の今後の改善点についてまとめているものとして、藤野好美・細田重憲(2016)『3・11東日本大震災と「災害弱者」』ある。避難行動要支援者名簿が形式的に作成されているだけで福祉避難所との連動がない点の指摘やそもそも自分で避難できない人がいるという指摘は、本論稿での要配慮者の命をどう守るかの具体的制度設計と同じ視点での言及といえる。

⁴ 筆者は、福祉避難所の二次避難所としての位置付けに関し、一貫して問題点を指摘してきている。鈴木秀洋(2018)「福祉避難所を第一次避難所に―高齢者・乳幼児等要配慮者のための法制度変更」『自治研究』(94巻9号)第一法規、69-96頁。

⁵ 災害対策法第8条第2項第15号は、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と定める。筆者は、トランスジェンダーへの配慮もこの枠組の中で考えていくべきと考える。

⁶ 『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』(平成25年8月内閣府(防災担当))。
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>

⁷ 『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集』(平成29年3月内閣府(防災担当))。
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/honbun.pdf>

⁸ その他の特に配慮を要する者として妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等があげられる。

⁹ 平成25年6月の災害対策基本法の一部改正による法86条の6の避難所における生活環境の整備等に関する努力義務規定も福祉避難所整備の根拠規定とされる。

¹⁰ 災害対策法第49条の7(指定避難所の指定)

市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所(避難のための立退きを行つた居住者、滞在者その他の者(以下「居住者等」という。))を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民(以下「被災住民」という。))その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。)の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

¹¹ 同施行令20条の6(指定避難所の基準)

法第49条の7第1項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 避難のための立退きを行つた居住者等又は被災者(次号及び次条において「被災者等」という。)を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- 二 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な

構造又は設備を有するものであること。

- 三 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。
- 四 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。
- 五 主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

¹² 同施行規則第 1 条の 9（令第 20 条の 6 の内閣府令で定める基準）

令第 20 条の 6 の内閣府令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- 二 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
- 三 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

¹³ 「福祉避難所の指定」についての初めての報告は、阪神・淡路大震災における取組みを総括した「災害救助研究会」（厚生労働省平成 7 年）の「大規模災害における応急救助のあり方」であるとされる。

¹⁴ 『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』（内閣府（防災担当）平成 28（2016）年 4 月策定）3・4 頁。

¹⁵ http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf（2018 年 10 月 25 日閲覧）

¹⁶ 平成 26 年 10 月の調査時点よりも 12,538 件増加（指定避難所設置数は、平成 26 年 10 月調査時の 48,014 件から平成 28 年 10 月調査では 92,561 件に増加）している。

¹⁷ 熊本県健康福祉政策課による報道資料によれば、平成 24 年 12 月 27 日に県内の高齢者及び障害者関係 7 団体とチーム派遣に関する協定を締結し、各団体の所属施設等から介護福祉士等の専門職延べ 636 人を登録（平成 26 年 6 月現在）し、登録者を対象とする傷害保険に加入するとともに研修会を開催し、派遣に備えて体制を整備するとある。そして、チームの特徴としては、①被災市町村からの要請がなくても県の判断で派遣できること、②県職員と民間の専門職で構成する官民協働で編成すること、③発災初期のニーズ把握から避難所等でのケアまでを一貫して行うこと、とある。発災から 3 日以内のステージⅠではニーズと量の把握、福祉的トリアージを行う。そして、概ね発災後 4 日～3 週間以内のステージⅡでは直接的なサービス提供として避難所の巡回と福祉避難所への常駐を想定した制度設計を発表している。

http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=5289&sub_id=1&flid=7&dan_id=1（2018 年 10 月 25 日閲覧）

¹⁸ 「福祉避難所利用 70 人止まり」熊本日日新聞（平成 28（2016）年 4 月 23 日付）朝刊 3 面。

¹⁹ 「平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート（平成 28 年 7 月）」及び「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（平成 28 年 12 月）」を踏まえて調査を行ったものである。

²⁰ 鈴木秀洋「福祉避難所の重要性～熊本地震十分活用されず」『「新時代」第 99 号』公益財団法人認知症予防財団（平成 28（2016）年 8 月 1 日）1 面・2 面。

²¹ 大分合同新聞の記者池田美香氏によると日田市では、7 月 5 日の豪雨当日、44 か所の避難所に最大 449 世帯 1129 人が身を寄せたが、福祉避難所を利用したのは 4 人（3 か所）のみ。1 人

は、福祉避難所の存在を知らず、自主避難所で過ごしたところ徘徊して警察に保護されたとのこと。また今回の豪雨時の避難に関して、一時集合場所に集合してから避難するという経路方式の問題点も指摘されるが、この点については本稿では指摘に留める。経路が困難な要配慮者の存在を念頭においた対策が必要である。

²² ガイドラインでは、小学校区に 1 か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前対策（福祉避難所の対象となる者の概数の把握、現況の把握等を事前に行うべきこと、また小学校区に 1 か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前整備が望ましいと提言）をあげ、福祉避難所の指定数を増加するとの対策を立てる。

²³ もちろん、すべて申し出がない限り一切福祉避難所に移送することはないということではなく、ガイドラインもその墨守を求めるものでもなかろうが、筆者が東京 23 区の防災担当に聞き取り調査を行った限りでは、むしろ自治体現場の取扱いが申し出を徹底している例が多い。

²⁴ 例えば、認知症対応としては、急激な環境変化を最小にする必要がある。また、認知症の人にとって、一般避難所で我慢し生活できる限界は 3 日といわれ、排泄の問題は初日から難しいとのエビデンスも広く周知されていることである。

²⁵ そもそも、福祉避難所に移送すべき者とそうでない者の判定任務を現場で迅速に行うために自治体職員（保健師等）を配置しなくてはならないということは法律上義務付けられてはいない。自治体によっては避難所の運営委託者等に依頼している場合もある。しかし、それで判定が迅速に行われるかという点、判断基準が曖昧で責任の所在も不明確になるとの事例報告書のまとめがある。

²⁶ 事例報告書（72 頁・77 頁）、ガイドライン（26 頁）等。なお、ガイドラインはスクリーニングの判断基準例は示しているが抽象的である。

²⁷ 2016 年 10 月 18 日大分合同新聞朝刊社会 1 面「福祉避難所に課題」（池田美香記者）では「具体的運営法や設営基準曖昧」「利用に合わせた支援を」との見出しで音に敏感な自閉症児の避難所生活の困難について言及している。

²⁸ 支援する側の職員がバーンアウトしないよう休憩時間を十分確保したローテーションによる職務従事表などを作成する必要がある。

²⁹ 障害者団体等対象者のみ周知 5%。公共施設など一部だけ周知 5%。HP や防災マップなどで周知 61%。

³⁰ 福祉避難所に一般住民が集まることに関しては、福祉避難所の場所を周知しないことで防げるものではない。そもそも福祉避難所の場所は、積極的に周知しないというだけであり非開示情報ではない。それゆえ、事前に知っている住民（簡単に調べられるし、伝聞等でも広まる。）は知っている情報であり、住民全体に情報提供しないことで情報格差を生みだしているといえる。

³¹ 熊本日日新聞（平成 28（2016）年 4 月 23 日付）朝刊 3 面には、益城町では福祉避難所は開設されず、町対策本部は「保健師が個別に対応している」とするが、支援を必要とする人の数もつかみ切れていないとの記事がある。

³² 筆者が自治体の研修講師として全国を回り、防災担当者に地域の防災対策の進捗を訪ねる中でも、第一次避難所に位置付けるか第二次避難所に位置付けるかで自治体の中における予算取りや対策の優先順位が異なるとの話を聞く。

³³ 避難所の数・場所等整備状況が暫定的にでも地域住民に対してホームページなどで公表されることで、自治体と住民との間の信頼関係も築かれよう。

³⁴ 指定通知を受け取った者は、自らの福祉避難所を事前に認識することで、どのようにしてその福祉避難所に行くことが可能であるのかについてを平時から自ら（又は親族）確認できる。

そして、福祉避難所を利用するためには同行支援者が存在するか、タクシーやバス利用が必要かなどについて自分自身で確認でき、その情報を近隣、支援関係者及び自治体と共有（台帳集約）することによって、災害時の要配慮者の命を守る情報集積及びネットワークを事前に構築できる。

³⁵ 筆者は、本来災害対策法に明文で福祉避難所を第一次避難所として設置すべきことが好ましいと考えているが、法改正がなされなくとも、法が想定している本来の福祉避難所のあり方からすれば、第二次避難所として福祉避難所を開設するという従前の解釈を変更し、第一次避難所として福祉避難所を位置付け、要配慮者の命を救うべきとの立場をとる（解釈法務（政策法務）の視点）。

³⁶ 例えば児童福祉法改正に伴う平成 29 年 3 月 31 日付厚児発 331 号第 47 号「市町村子ども家庭支援指針」（ガイドライン）などでは、「市区町村子ども家庭総合支援拠点」の設置促進に当たり、児童人口規模（児童虐待相談対応件数による上乗せ加算などを行う）に応じて小規模型（A・B・C）、中規模型、大規模型などの類型を示し、その類型ごとに、主な職員の配置基準・資格等を示すなどしている。参考になろう。

³⁷ 鈴木秀洋（2012）「災害時要援護者に対する危機管理－共助的行政法学（協定による共助・連携プロジェクト）－考察」『自治研究』第 88 卷 11 号（通巻 1065）、2012 年 11 月号、104-126 頁。鈴木秀洋（2012）「停止条件付協定手法による行政目的の実現－防災協定締結にかかる注意義務」『判例地方自治』第 361 号、2012 年 12 月号、106-110 頁。設計当初から第一次避難所として一般の避難所開設と同時に開設する避難所としての制度設計を行ってきた。

³⁸ 鈴木秀洋（2012）「災害時要援護者に対する危機管理」104-126 頁。

³⁹ 東京子育てスイッチ HP、子育てキャッチアップ、「災害時に妊産婦・乳児の命を守る施設【文京区のプロジェクト～妊産婦・乳児救護所】」、大学での防災訓練写真等参照
<http://kosodateswitch.jp/catchup/201511/>（2018 年 10 月 25 日閲覧）

⁴⁰ 文京区 HP（2018 年 10 月 25 日閲覧）<http://www.city.bunkyo.lg.jp/bosai/bosai/bousai/hinanbasyo/ninsanpunyujikyugosyo.html>

⁴¹ 全国の自治体悉皆調査を行ったわけではないが、その後都内でも世田谷区をはじめ港区、北区、江東区、三鷹市など文京区の例を参考に妊産婦・乳児専用の福祉避難所の設置を行っている。三宅村では、噴火（ガス対策含む）に備え、要配慮者に優先的に対応するための三宅村活動火山対策避難施設を設けるとともに、その施設への避難訓練を行っている。

⁴² 『乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）』の概要。厚労省ホームページ参照
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate12/01.html>（2018 年 10 月 25 日閲覧）

⁴³ ガイドライン 11 頁は、小学校区 1 箇所程度の福祉避難所を指定することを目標とすることが望ましいとする。このような指定がなされれば、地域ごと（ゾーン）による割振り指定を原則としつつ、例外の指定変更を行うという手法も採れよう。

⁴⁴ 広域受援計画の策定・公表が有効である。内閣府は、平成 28 年熊本地震で明らかとなった課題等を踏まえ、平成 28 年 10 月から「地方公共団体の受援体制に関する検討会」を設置し、平成 29 年 3 月に『地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン』を策定しているが、この計画を法的に義務付ける必要があろう。福祉避難所の場合、平時は福祉事業等を展開している場合が多く、支援スタッフの被災も想定されることであり、新たな負荷がかかる以上、福祉避難所への追加支援体制は不可避である。また、当該自治体が他の自治体と災害時協定を締結し、福祉避難所の場所や人的・物的状況を公表し合っておけば、事前にどの福祉避難所にどの職員を何週間送ればよいのか等の想定計画ができるし、派遣される職員も事前にシミュレーションを済ませた上で、個別の福祉避難所に向かうことが可能となる。外部から誰もが見える設計図を公表しておくことで、個々の福祉避難所に対して迅速かつ早急な外部からの支援が開

始されることになる。筆者は、こうしたいわば事前のカウンターパート方式の整備ともいうべき提言を行っている。

⁴⁵ 希望もある。筆者は全国の自治体調査ヒアリングを行っているが、いくつかの防災・福祉担当者からは前向きな回答をもらう。例えば、岡山県では地域の自治体への西日本豪雨時の対応を踏まえて、福祉避難所の第一次化という筆者の提言に対し、訓練等を通じて試行してみたい旨の議論がなされた。

【追記】

脱稿後以下の取材調査結果が公表された。**2019年3月7日付共同通信社配信・各新聞社報道記事**（全国政令指定都市と県庁所在市計**51市**の取材調査結果）によれば、福祉避難所の開設を**HP**等で公表すると決めているのは**2割弱（9市）**にとどまる。「一般避難者が殺到しかねない」として公表しない市が**2割を超え（札幌、仙台、さいたま、広島、福岡等12市）**、未定が**6割近く（30市）**である（これとは別に東京**23区**では**10区**が公表、**4区**が非公表、**9区**が未定）。このままでは次の災害時にも福祉避難所は機能せず、適切な支援を受けられず生命身体に危険が及ぶ者が続出する旨の筆者のコメントも掲載されている（**20190305 千葉新報朝刊**）。



地区防災計画制度の課題に関する一考察 —地域防災におけるローカル・ガバナンスの観点から—

日本大学危機管理学部 専任講師 山下 博之

- I はじめに
- II 地域防災における共助の2つのアプローチ
- III 防災に関するローカル・ガバナンス
- IV 防災に関するローカル・ガバナンスの現状と地区防災計画
- V むすびにかえて

I はじめに

本稿は、2013年の災害対策基本法（以下「災対法」とよぶ。）改正で創設された地区防災計画制度に着目し、この制度の抱える課題について検討することを目的としている。

東日本大震災以降、災害に対する地域住民の「共助」をどう育成するかという問題が、政府、自治体などの焦眉の課題となっている。その背景には、第1に、東日本大震災では、被災地の自治体、消防、警察などの行政機関において、いわゆる公助の限界が改めて認識されたという点がある。例えば、地震及びそれに伴う津波発生後、救命・救助や火災の鎮火、情報提供といった支援を求める住民の要請に対し、被災地の自治体が十分に対応できたとはいえない。後述のとおり、多くの自治体でマンパワーや資機材が不足し、そうした住民の要請に対応するどころか要請を把握することすら困難な状況だった。津波被災地では庁舎や設備、職員など、行政機関そのものが甚大な被害を被り、行政機能を喪失してしまうケースも見られた¹。

こうした公助の限界を、しばしば地域住民相互の助け合いである共助が補ったという経験が、共助の注目されるもう1つの背景である。例えば、多くの避難所で自主防災組織や有志による炊き出しが行われ、避難者の要望の集約や情報提供、トラブルの仲裁、行政機関との交渉など、避難所の運営を担うケースもあった²。また、消防団や自主防災組織、近隣の人の声かけや誘導により、津波から逃れることができたという人も少なくなかった³。

こうして東日本大震災では、公助の限界とともに住民の共助の重要性が認識されたのである。ところで、地域住民の共助をどう育成するかという問題は、東日本大震災によって初めて浮上してきたわけではない。むしろ、巨大災害が発生するごとに繰り返し議論されてきた問題だといえることができる⁴。そして、このような共助の育成の問題に対し、これまで政府と自治体の進めてきた代表的な施策が、自主防災組織を整備するというものであった。自主防災組織という共助に対する従来のアプローチに対し、本稿で着目するのが

2013 年の災対法改正により新たに創設された地区防災計画制度である。地区防災計画は、地域住民や事業者、NPO 等の地域組織が、平常時や災害時に取り組むべき活動、役割分担、スケジュール等をまとめた計画である。詳細は後述するが、自主防災組織が自治会・町内会のようなコミュニティ組織を基盤として設立されてきたのに対し、地区防災計画では自主防災組織だけでなく、小中学校や PTA、社会福祉協議会、民間企業など、地域の様々な組織が連携して取り組むことを想定している。前提とする組織的基盤、または理論的背景がそれまでの自主防災組織と大きく異なっているのである。

では、このように公助の限界を背景として創設された地区防災計画制度には、共助を育成する方策としてどのような課題があるのだろうか。以下、本稿では、まず共助の重要性が訴えられるようになった背景である公助の限界の問題に目を向ける。共助の重要性を再確認させられるような問題がいかなるものだったのかを確認する。次に、地区防災計画制度が創設されるまで、住民の共助の育成策として、国と自治体の中心的な取り組みだったといえるのが自主防災組織の整備である。自主防災組織という従来からの共助の育成策の経緯と課題を確認し、これと対比させながら地区防災計画制度の特徴を検討する。先取りすると、この 2 つのアプローチの大きな違いの 1 つは、両制度を支える組織的な基盤である。特に、地区防災計画制度が前提する「ローカル・ガバナンス」に着目し、その現状について、筆者が全国の地方自治体（以下「自治体」とする。）に対して実施したアンケート調査結果をもとに検証する⁵。最後に、検証結果を踏まえ、地区防災計画制度が直面する課題について考察を試みる。

Ⅱ 地域防災における共助の 2 つのアプローチ

前述のとおり、本稿の目的は、地区防災計画制度の課題を検討することである。差し当って本章では、地区防災計画が創設された背景を確認し、本稿の問題の所在を明確にする。

1 「公助」の限界の問題

2014 年に刊行された『平成 26 年版 防災白書』では、「共助による地域防災力の強化～地区防災制度の施行を受けて～」と題した特集が組まれている。この特集で地区防災制度の創設の背景の 1 つとして挙げられているのが、東日本大震災において被災地の行政機関自体が被災したという「公助の限界」の問題である。

東日本大震災の地震または津波により、本庁舎が被災したという自治体は、震度 6 弱以上の揺れが観測された地域に限定すると、実に 354 団体のうち 237 団体に及ぶ⁶。例えばそうした自治体の 1 つである岩手県大槌町では、津波がコンクリート 2 階建ての庁舎の 2 階天井にまで達した。宮城県南三陸町では、津波により木造の本庁舎がコンクリートの基礎を残して流失し、隣接する防災庁舎も骨組みだけを残して流失した。

自治体が災害対応を行う上で、庁舎施設や設備・資機材以上に重要な資源が、自治体職

員である。東日本大震災では、被災地の多くの自治体職員が、津波や地震により死傷するケースが発生している。例えば、陸前高田市では津波が庁舎の4階部分、市民会館の3階部分まで達し、職員443名のうち111名が死亡した。また、上述した岩手県大槌町でも、職員139名のうち町長を含む40名が死亡している⁷。

2 住民の共助に対する国と地方自治体のアプローチ

このように東日本大震災では、災害に対して一次的に対応すべき自治体そのものが、被災するケースが数多く見られた。庁舎や職員など、行政機関に欠かすことのできない資源が被災すれば、災害に対し本来想定された役割を自治体が十分に果たすことは困難となる。ただし、災害によって自治体が被災するようなケースは、東日本大震災に限ったものではない。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、熊本地震、常総豪雨など、むしろ災害が発生するたびに多かれ少なかれ繰り返し見られてきた問題だった。

そして、このような意味での公助の限界の問題を背景として、住民が求められてきたのが共助である⁸。共助とは災害に対して住民が協力しながら対応したり、平常時に協力しながら災害に備えるなどの取り組みを示す概念である。公助の限界をカバーしうる地域住民の共助をいかに作り出すか、あるいは災害時に効率的に機能するよういかに組織化するか、という共助の育成の問題が、国や自治体の防災政策における重要な課題の1つとなってきた。以下では、このような意味での住民の共助の育成に対する国や自治体の取り組みとして、2つの施策を概観する。

(1) 自主防災組織の整備

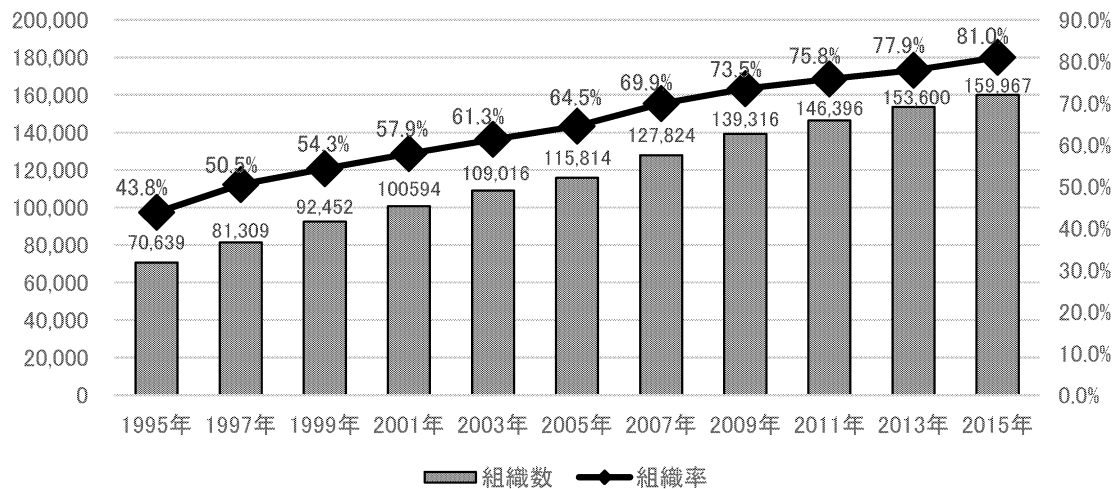
災対法の制定された1961年以降、住民の共助の育成策として政府と自治体を実施してきたのが、自主防災組織の整備である。

自主防災組織が結成される発端となったのは、1959年に発生した伊勢湾台風である。死者・行方不明者合わせて5000名以上の犠牲者を出した伊勢湾台風は、当時のわが国の防災・危機管理政策の様々な面で多くの教訓を残した。そうした教訓を踏まえて制定されたのが、災対法である。災対法により、自主防災組織は「住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織」として位置づけられることとなった⁹。

だが、その後の自主防災組織の整備は、必ずしも順調だったとはいえない。組織率で見ると、災対法制定から約20年が経過した1980年の時点でも組織率は約21%、阪神・淡路大震災の発生直後の1995年でようやく43.8%ほどであった¹⁰。こうした自主防災組織の整備の動きの転機となったのは、阪神・淡路大震災である。震災により住民の共助の必要性が謳われ、そのための方策として自主防災組織のさらなる整備と充実が目指されることとなったからである。以降、自主防災組織の整備に関わる国庫補助、組織に対する資機材の提供など実施されるなどしながら、組織の整備が図られることとなった¹¹。

1973年に初版が作成された『自主防災組織の手引き』には、自主防災組織の組織編成、平常時に備えておくべき資機材や訓練等、災害時の活動方法が示されている¹²。特に重要

図表 1 自主防災組織の結成状況



出典：内閣府『平成 28 年度版 防災白書』附 63 をもとに作成

と考えられるのが、組織構成に関する点である。「自主防災組織の設置にあたって町内会規模程度が効果的であるとし、組織化の方法についても町内会組織の活用を提示し」ているからである¹³。実際、消防庁の調査では、2016 年 4 月時点で 161,847 組織中 152,893 組織（約 94.5%）が町内会単位で組織されている¹⁴。多くの自主防災組織は、自治会・町内会などの地縁組織を基盤として設立されているといえよう¹⁵。

こうしてこれまで、住民の共助の育成は、自治会・町内会を基盤として自主防災組織を整備していくことによって進められてきた。上述のとおり、阪神・淡路大震災の発生した 1995 年時点で 43.8% だった自主防災組織の組織率は、2017 年には 2 倍に近い 82.7% に達した。1995 年には 70,639 組織だった自主防災組織の数も 2017 年には 16 万 4,195 組織と倍以上に増加している。このように数字だけ見ると着実に整備の進む自主防災組織にも、問題がないわけではない。例えば、消防庁が 1996 年 3 月に出した「自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書」によると、高齢化や昼間活動要員、リーダーの不足、住民意識の低さや活動のマナー化といった課題が指摘されている¹⁶。こうした問題はその後解消されず、多くの自主防災組織が今だに抱え続けている。

(2) 地区防災計画制度

① 地区防災計画とは何か

このように、自主防災組織を整備するというアプローチは、量的な面で成功していたとしても、組織のメンバーや活動の内容など質的な点では、むしろ課題に直面し続けてきた。東日本大震災はこうした自主防災組織のあり方が模索される中で発生し、上述のとおり公助の限界と共助の重要性が再確認されることとなったのである。震災後、中央防災会議の専門調査会として設置された「防災対策推進検討会議」は、最終報告書において「多様な主体の協働」を可能とする制度的基盤の整備を求めた。これを受け 2013 年の災対法改正に盛り込まれたのが、地区防災計画制度であった。

図表 2 地区防災計画で想定される防災活動の例

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
・防災訓練、避難訓練（情報収集・共有・伝達訓練を含む） ・活動体制の整備 ・連絡体制の整備 ・防災マップ作成 ・避難路の確認 ・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認 ・要配慮者の保護等地域で大切なことの整理 ・食料等の備蓄 ・救助技術の取得 ・防災教育等の普及啓発活動	・情報収集・共有・伝達 ・連絡体制の整備 ・状況把握（見回り・住民の所在確認等） ・防災気象情報の確認 ・避難判断、避難行動等	・身の安全の確保 ・出火防止、初期消火 ・住民間の助け合い ・救出及び救助 ・率先避難、避難誘導、避難の支援 ・情報収集・共有・伝達 ・物資の仕分け・炊き出し ・避難所運営、在宅避難者への支援	・被災者に対する地域コミュニティ全体での支援 ・行政関係者、学識経験者等が連携し、地域の理解を得て速やかな復旧・復興活動を促進
・消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携			

出典：内閣府『地区防災計画ガイドライン』24 頁から抜粋。

地区防災計画は「市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する」計画である¹⁷。災対法第 42 条の 3 は、計画に定める防災活動として「地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動」を挙げている。内閣府の作成した『地区防災計画ガイドライン』（以下、『ガイドライン』とよぶ。）は、計画に『災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか』を、直前、初動、応急、復旧・復興の各フェーズに分けて整理し、災害時の体制と手順を明確に「するよう求めている。『ガイドライン』には、計画に定める防災活動の例として図表 2 のような活動が示されている。

② 自主防災組織の整備の取り組みとどう異なるのか

自主防災組織という組織体を整備していくことと、地区防災計画という計画を策定することとは、当然のことながら、全く性質の異なる取り組みである。しかし、ともに住民の共助の育成を狙っているという点は同じであり、この 2 つは住民の共助に対し異なる観点からアプローチをしようという取り組みであると考えられる¹⁸。

一方で、自主防災組織と地区防災計画が大きく異なるのは、共助の担い手として想定するアクターのあり方である。前述のとおり、自主防災組織の多くは自治会・町内会を単位として組織され、また自治会・町内会のメンバーが自主防災組織を担っているケースが少なくない。自主防災組織の育成という取り組みは、共助の担い手として主に自治会・町内会のような地域コミュニティを支える地縁組織を前提としたアプローチだったといえるのである。

一方、地区防災計画制度が前提とする組織基盤のあり方はこれと様相を異にする。地区

防災計画の担い手として、災対法では「市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者」が想定されている。災対法はこれらを「地区居住者等」と呼んでいる（災対法第 42 条の 3）。こうした「地区居住者等」として、『ガイドライン』は「地域住民、自主防災組織」、を始めとして、他にも「企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等」を挙げている¹⁹。また、地区防災計画の作成、活動に際しては、さらに行政関係者、学識経験者等の専門家のほか、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携・協力が重要であるとされている。上述のとおり、自主防災組織の整備で共助の担い手と位置付けられていたのは、自治会・町内会という地縁組織だった。これに対し、地区防災計画では地区内で活動する個人、企業や地域団体、協議会等の様々な組織が連携・協力をしながら活動に取り組むことが想定されているのである。

Ⅲ 防災に関するローカル・ガバナンス

1 地域防災におけるローカル・ガバナンス

前章では、共助の育成に向けたアプローチとして自主防災組織の整備と地区防災計画制度について確認した。理論的な観点からすると、従来の自主防災組織は、自治会・町内会を中心に住民たちが地縁で結びついた地域コミュニティを前提としたアプローチと捉えることができる。一方、地区防災計画はそうした地域コミュニティにおける地縁組織だけでなく、企業や学校、病院、各種地域団体、ボランティアなど、地域の様々な組織が連携・協力しながら活動をする、いわゆる「ローカル・ガバナンス」を前提としたアプローチとして捉えることができる。次章では、こうしたローカル・ガバナンスの現状を踏まえた地区防災計画の課題について考察していく。差し当って本章では、ローカル・ガバナンスによる防災の取り組みが、どのようなものであるのか確認しておきたい。

地域の問題に自治会・町内会といった地縁組織や NPO など、地域の様々な組織が連携して取り組んでいく動きや、連携する組織間のネットワークは「ローカル・ガバナンス」とよばれている²⁰。地区防災計画制度はこうしたローカル・ガバナンスを前提とする制度と考えることができる。もちろん、防災分野におけるローカル・ガバナンスそのものは、地区防災計画制度の創設によって初めて生まれたものではない。むしろ、次に紹介する 2 つの事例のように、制度の創設以前からローカル・ガバナンスの枠組みを通じて地域の防災活動が行われているケースも見られた。

2 港区地域防災協議会の事例

東京都港区では、阪神・淡路大震災後の 1996 年から、小学校区の範囲を基本に防災住民組織と事業所、PTA 等地域団体が連携をとって防災活動を行う地域防災協議会の結成を進めている。2009 年 4 月 1 日時点で 22 の協議会が設立されている。会の運営や防災活動については協議会自らが検討、決定し、実施しており、区の大きな役割は各協議会と協議

会に参加する防災会（町会単位）に補助金を助成するとともに、会合へ出席し情報提供と情報収集を行うこととされている²¹。

例えば、品川駅の東側に位置し、「商業・オフィスビル街や住宅地、倉庫群」からなる江南地区で、**1998** 年から活動を行っているのが江南地区防災協議会である²²。協議会は自治会、防災会、マンション管理組合、企業・事業所などによって構成される。訓練の他、港南地区独自のマニュアル整備、講演会の開催、広報誌の発行・配付などの活動を行っている。

3 千代田区帰宅困難者対策地域協力会

次に東京都千代田区のケースである。千代田区は秋葉原や有楽町のような商業地区、丸の内のようなオフィス街、霞ヶ関を代表する官庁街など、多数の顔を持つ。また、昼間人口が **819,247** 人であるのに対し、夜間人口は **47,115** 人に過ぎず、昼夜間人口比の際立っていることも、千代田区の特徴となっている（**2010** 年）。

千代田区では、直下型地震が発生した場合、**57** 万人もの帰宅困難者の発生が予想され、特にターミナル駅である東京駅、飯田橋駅、四ツ谷駅、秋葉原駅では滞留者対策が課題となっている。そこで千代田区が進めているのが、各ターミナル駅周辺の「地域（町会）および地域事業所で構成する」「帰宅困難者対策地域協力会」の設置である（図表 3 参照）。

帰宅困難者対策地域協力会の例として、最も早く設置された東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協力会の例を見てみよう。

大手町、丸の内、有楽町地区の地権者が参加する「大手町・丸ノ内・有楽町地区再開発計画推進協議会」（**1988** 年発足）の有志社が、**2004** 年に東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会（東京駅周辺防災隣組）を設立した。協力会は、「大手・丸の内町会、有楽町町会及び内幸町町会（以下「**3** 町会」という。）において組織されている地域防災組織を母体とし、その他 **3** 町会内に在住する区民及び事業所で構成」されている。現在、**67** 社の東京駅周辺企業が参加する²⁴。

組織名に「帰宅困難者対策」と謳われているものの、実際に東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協力会が実施している防災活動は平時・災害時とも多岐にわたる。平時には、帰宅困難者対策訓練、講演会等を開催・運営する他、防犯パトロール、資機材・食料の備蓄、防犯情報の配信等の活動も行っている。災害時には、安否・被害情報の収集・伝達、

図表 3 帰宅困難者対策地域協力会の設置状況

会名称	代表企業名	設立年月
東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会 （東京駅周辺防災隣組）	財団法人都市防災研究所	2004年（平成16年）1月
富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）日建設計	2005年（平成17年）12月
四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）セブン&アイHLDGS	2006年（平成18年）11月
秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）オノデン	2009年（平成21年）4月

出典：千代田区ホームページをもとに作成²³。

帰宅誘導、応急救護、食料・飲料水の配付、区災害対策本部への支援要請、ボランティアの統括、国等行政情報の収集等の活動を行うことが想定されている。

Ⅳ 防災に関するローカル・ガバナンスの現状と地区防災計画

1 防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査

前章で確認した 2 つの事例のとおり、地域防災におけるローカル・ガバナンスとは「地域住民、自主防災組織、企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等多様な者」が活動を分担するという地区防災計画制度の想定する活動そのものであるといえる。では、実際のところローカル・ガバナンスに基づく防災活動はどの程度行われているのか、そしてどのような地域組織が連携しているのか。以下では、筆者が 2012 年に携わった「防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査」結果の分析をもとに、防災活動に関わるローカル・ガバナンスの現状を確認する。そうしたローカル・ガバナンスの現状を踏まえた上で、地区防災計画にはどのような課題があると考えられるのか、検討する。

調査の概要は次のとおりである²⁵。

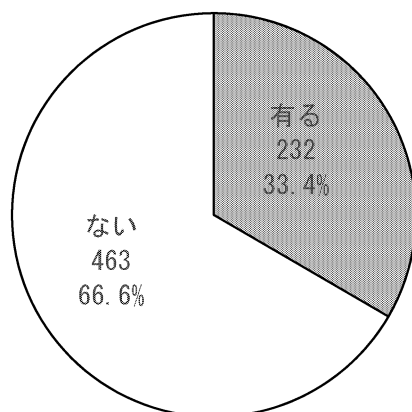
- ・調査名：「防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査」
- ・調査者：一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
- ・調査対象：1657 市町村（岩手県、宮城県、福島県の特定被災地域を除く全市区町村）の防災担当部局。
- ・調査方法：郵送調査法（2012 年 9 月 26 日～2012 年 10 月 19 日）
- ・回答数：697 票（回答率 42.11%）
- ・有効回答数：695 票

2 地域防災におけるローカル・ガバナンス事例の分析

(1) ローカル・ガバナンス事例の有無

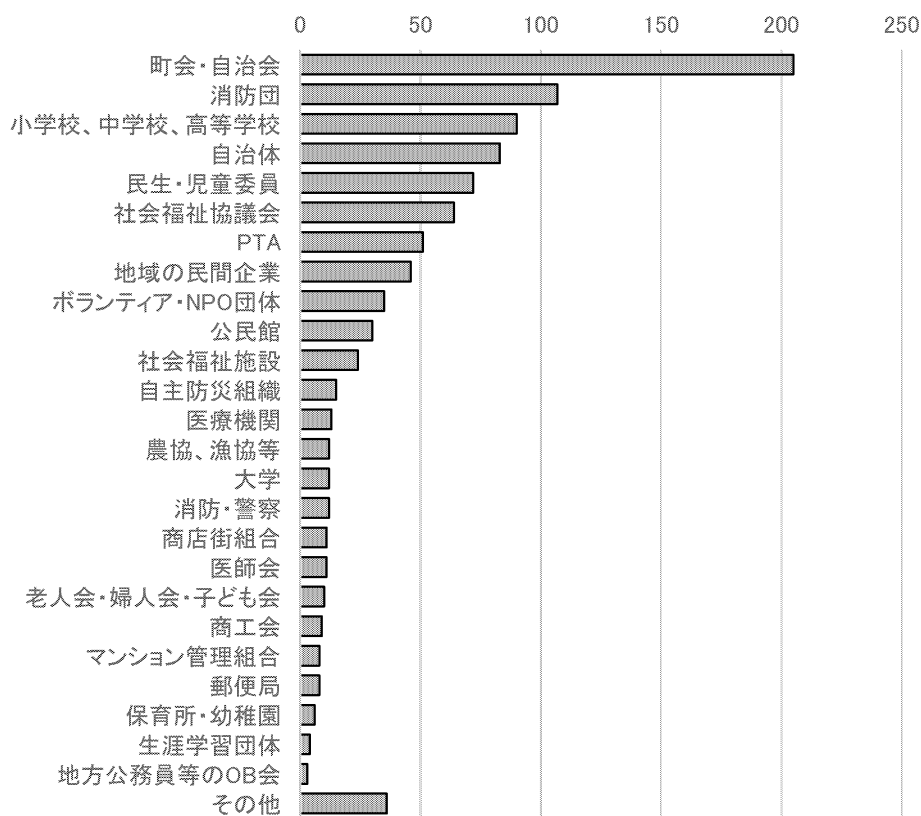
まず、アンケート調査で得られた 695 票のうち「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」の有無を確認すると、「有る」と回答した市町村は 232 件だった（33.4%）（次頁図表 4 参照）。アンケート調査で見える限り、地域の「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる」というケースは、一部の市町村でしか見られないことがわかる。

図表 4 複数の地域組織が連携・協力しながら防災活動に取り組んでいる事例の有無



出典：筆者作成

図表 5 連携・協力しながら防災活動に取り組んでいる地域組織



出典：筆者作成

(2) ローカル・ガバナンス事例の比較

さらに、このアンケート調査では「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」が「有る」と回答した自治体に、そうした「事例が展開される代表的な地区を一つ」ずつ挙げてもらっている。こうして挙げられた 232 件の各事例において「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体」とその内訳

図表 6 連携・協力する事例の分類

分類	事例の数	回答に 占める割合	連携・協力する組織の数	
			平均	最大
連携・協力が無い	—	66.6%	1 組織	1 組織
狭い連携・協力	128 件	18.4%	2.21 組織	4 組織
広い連携・協力	104 件	15.0%	7.31 組織	17 組織

出典：筆者作成

を示しているのが、前頁図表 5 である。このように各事例で挙げられた「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体」の数の中央値は 4 である。「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体」の数が中央値以下の事例を「狭い連携・協力」、中央値よりも大きい事例を「広い連携・協力」とし、各事例を分類する。図表 6 に、分類された事例の数、割合、連携・協力する組織の数を整理している。そもそもこうした事例がないとした 463 件の回答も加えている。

まず、狭い連携・協用に該当する事例の数は 128 件で、連携・協力する組織の数は平均で 2.21 組織、最も多い事例で 4 組織というものだった。一方、広い連携・協用に該当する事例の数は 104 件で、連携・協力する組織の数は平均で 7.31 組織、最も多いものだと 17 組織が連携・協力しているという事例も見られた。「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」という条件で挙げられてはいるものの、連携・協力する組織の数は事例によって大きな差があることがわかる。

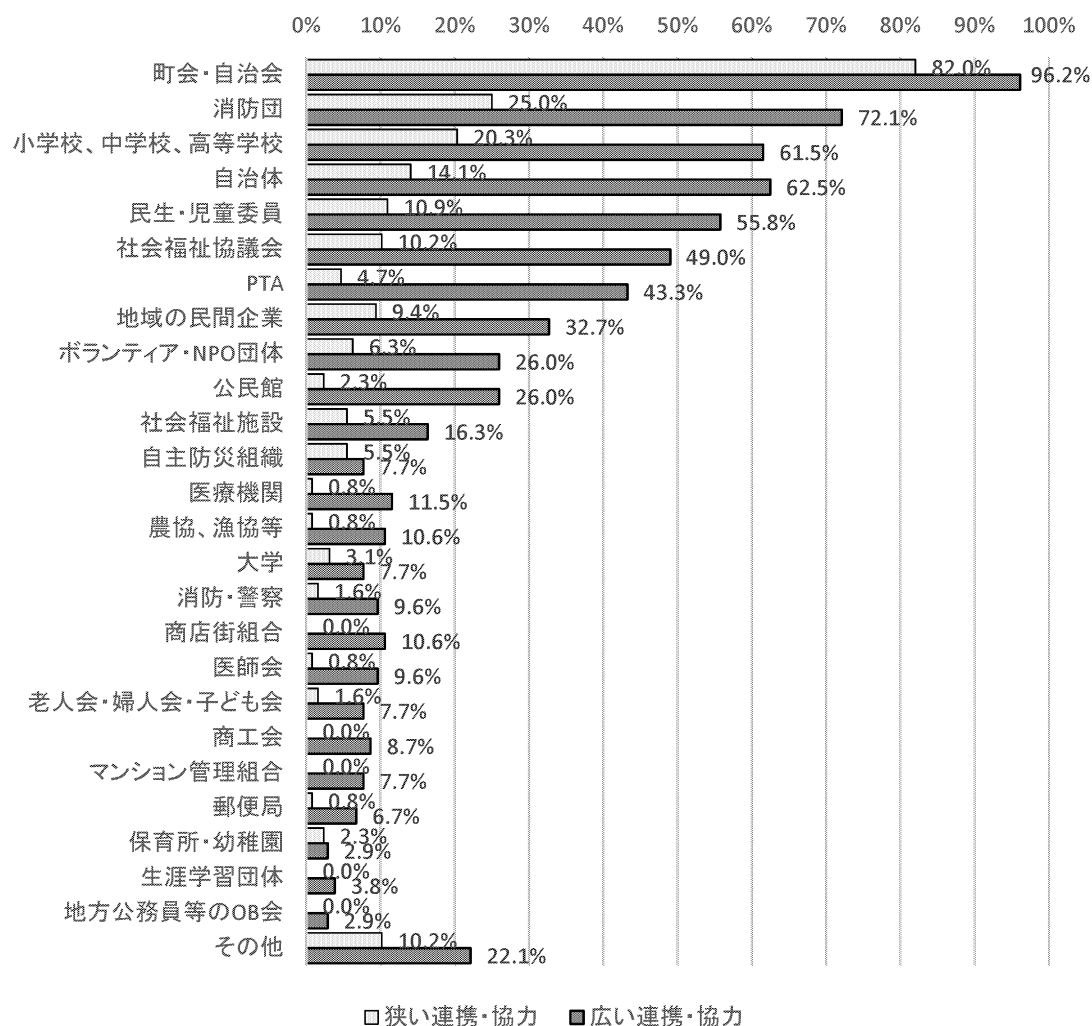
(3) 連携・協力する地域組織の種類

次に、連携・協力している組織の種類や数を分類ごとに分けて示したのが次頁図表 7 である。各連携・協用の分類に共通しているのは、どちらものケースでも、連携・協力する組織として「町会・自治会」が最も多く挙げられているという点である。「町会・自治会」が連携・協力している事例は、狭い連携・協用では 82% (105 件)、広い連携・協用では 96.2% (100 件) を占めている。どちらの分類においても、ほとんどの事例に「町会・自治会」が加わっているということができよう。

一方、「町会・自治会」以外の組織が連携・協力しているかどうかは、両分類によって大きく異なっている。狭い連携・協用の事例では、「町会・自治会」の次に連携・協力する組織として挙げられていたのは「消防団」だが、それでも同じ分類のうち 25% (32 件) の事例で挙げられているに過ぎない。以下、「小学校・中学校・高等学校」は 20.3% (26 件)、「自治体」が 14.1% (18 件)、「民生・児童委員」が 10.9% (14 件)、「社会福祉協議会」が 10.2% (13 件) が、ようやく 10% 以上の事例で挙げられたという組織となる。

広い連携・協用の事例では、狭い連携・協用と比べると幅広く様々な地域組織が連携・協力していることが分かる。例えば、「消防団」(72.1%、75 件)、「自治体」(62.5%、65 件)、

図表 7 各ローカル・ガバナンスにおいて連携・協力している地域組織の種類



出典：筆者作成

「小学校、中学校、高等学校」(61.5%、64 件)、「民生・児童委員」(55.8%、58 件)などは、半分以上の事例で挙げられていることがわかる。また、狭い連携・協力ではようやく 10%を上回る程度だった「社会福祉協議会」や、あるいは 10%を下回っていた「PTA」(4.7%、6 件)、地域の民間企業(9.4%、12 件)が、広い連携・協力ではそれぞれ 49%、43.3%、32.7%だった。

3 ローカル・ガバナンスの現状と地区防災計画の課題

本章では、筆者が携わったアンケート調査をもとに、地区防災計画制度が前提としている地域のローカル・ガバナンスの現状について、ここまで分析してきた。

前述のとおり、地区防災計画が想定しているのは「地域住民、自主防災組織、企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等多様な者」が自治会・町内会のような従来の共助の担い手とともに防災活動に取り組んでいくというものだった。アンケート調査の分析

において、こうした地区防災計画の想定に近接しているのは、もちろん広い連携・協力に分類された事例である。広い連携・協力の事例では、「町会・自治会」や「消防団」のように防災に関連した組織で、かつ地縁的な繋がりを基盤とするような組織だけでなく、「小学校、中学校、高等学校」、「民生・児童委員」、「社会福祉協議会」のような教育・福祉関係の組織、あるいは企業など、様々な組織基盤で成り立っている幅広い分野の組織が、地域の防災活動に連携・協力していることが、アンケート調査から確認された。

こうした様々な地域組織が地域の防災活動に連携・協力するよう求められるのは、これらの組織が従来の自治会・町内会または自主防災組織の持たないリソースを持つからである。例えば、自治会・町内会や自主防災組織の役員の高齢化が以前から指摘されてきたが、小中学校、高等学校はもちろん、地域の企業では、自治会・町内会と比べるとはるかに若い人材を期待することができる。また、小中学校は災害発生時に避難所になる可能性がある。そうした避難施設も自治会・町内会にはないリソースの1つということになる。また、企業は若い人材だけでなく、場合によっては避難所や避難場所となりうる施設、あるいは車両や重機など、自治会・町内会がそもそも持っていないリソースを保有する場合もある。地区防災計画の想定するように、このように地域の様々な組織がともに地域防災に取り組むことによって、自治会・町内会や自主防災組織では決定的に欠けていた様々なリソースを活用できるようになることが期待されるのである。

しかし、先述のとおりアンケート調査の回答者全体で見ると、ローカル・ガバナンスとよべる事例は、わずか15%の自治体で確認されているに過ぎない。地区防災計画制度の想定するローカル・ガバナンスの姿が、現実には限られた地域でしか確認することができないという状況が、分析から伺うことができるのである。そもそもローカル・ガバナンスの存在していない地域に、ローカル・ガバナンスを求めなければならないという難しさを、地区防災計画制度は抱えているといえよう。

Ⅳ むすびにかえて

ここまでのアンケートの分析でいえば、ローカル・ガバナンスの見られない地域で、ローカル・ガバナンスを前提とする計画や活動を整備するという問題は、多くの自治体が直面するであろう課題ということができる。最後に、このようにローカル・ガバナンスのない中で地区防災計画に取り組む自治体職員が、留意すべき点について検討し、それを踏まえた本稿の次の研究課題をまとめたい。

自治体職員が第一に留意しなければならないことは、従来の共助の取り組みとの整合性を確保しつつ、同時に違いを明確にする必要があるという点である。ローカル・ガバナンスのない中で、地区防災計画制度を進めようとするれば、計画の作成、運用について現に共助に取り組んでいる自治会・町内会または自主防災組織に頼らざるをえない。この場合これまでと同様の共助の担い手が計画の作成、運用に取り組んでいくことになる。このため

自治会・町内会や自主防災組織がこれまでに取り組んできた活動の延長上に地区防災計画を位置づけ、これまでの取り組みとの違いを明確化する必要がある。明確化できなければ、それまでの取り組みと余り変わらなかったという、地区防災計画のレゾナートルに疑義を招く結果に陥るかもしれないからである。

次に、地区防災計画の作成、活動に伴う負担感に配慮する必要があるという点である。特に、自治会・町内会の役員は既に地域における様々な役割を抱えているというケースが少なくない²⁶。地区防災計画という新しい仕事ができただけで、自治会・町内会の役員たちの負担が増え、より一層首が回らなくなったり、あるいはそうした役員たちを見た他の地域住民が、ますます役員になりたがらなくなるという結果を招くかもしれない。こうした負担感を解消できなければ、自治会・町内会が地区防災計画への取り組みに躊躇し、作成に踏み切れなくなる可能性もある。ローカル・ガバナンスのない中で地区防災計画制度に取り組んでいくというアプローチには、このような課題があるのである。

こうした課題や留意点を踏まえた上で、自治体は地区防災計画にどのように取り組めば良いのだろうか。創設から間もない地区防災計画の普及に関わる自治体の取り組みについては、十分な研究が行われているとはいえない。だが、本稿で用いたアンケート調査結果で見られた「広い連携・協力」と「狭い連携・協力」との違いが生じる要因について分析を行うと、各事例に関わる様々な要因の中でそうした連携・協力のあり方と最も強い相関関係がみられたのは、自治体の支援だった。逆説的ではあるが、共助が育成されるかどうかにも最も影響するのは、実は公助であるということを、この分析結果は示唆しているのである。地域における地区防災計画の普及についても、当然のことながら自治体の取り組み方が大きく影響するものと考えられる。そこで、地区防災計画に対し自治体がどう取り組んでいるのか、あるいは取り組み方が自治体によってどう異なっているのか、それが地区防災計画の普及にどうかかわっているのか、これらの点を明らかにしていくのが本稿の次の研究課題である。

¹ 次を参照。山下博之（2018）「災害に対する地方自治体組織のレジリエンス—確保の取り組みの現状と課題—」『インテリジェンス・レポート』No.120、pp47-60、一般社団法人総合政策研究所。

² 次を参照。乾亨（2011）「コミュニティの＜防災力＞に期待する」『都市とガバナンス』第16号、pp58-66、財団法人日本都市センター。

³ 津波発生時の消防団や自主防災組織の活動については、消防庁（2013）『東日本大震災記録集』及び消防庁（2013）『東日本大震災における自主防災組織の活動事例集』を参照。

⁴ 例えば、伊勢湾台風（1959年）後、1963年に作成された「防災基本計画」において既に「住民の隣人互助の精神に基づく自発的な住民防災組織を助長育成し、それぞれに具体的な役割を附与することにより、災害応急活動が能率的に処理されるよう、これらの組織の協力体制を確立しておく」ことが推奨されていた。

⁵ 本稿で「地方自治体」または「自治体」と呼ぶ場合、断りない限り市町村などの「基礎自治体」

を意味している。

⁶ 内閣府（2012）『平成 24 年度版 防災白書』9 頁を参照。庁舎の被害そのものは震度 5 強以下の地域でも発生している。例えば、東京都豊島区では、分庁舎で壁にひびが入るなどの被害が発生している。致命的な被害ではなかったものの、豊島区では分庁舎に入る部署の移転が行われた。葛飾区「葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会」第 7 回資料（2011 年 4 月 25 日）を参照。

⁷ 陸前高田市（2014）『陸前高田市 東日本大震災検証報告書』陸前高田市、110 頁を参照。

⁸ こうした文脈の中でしばしば用いられてきたのが、日本火災学会が著した『兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書』である。報告書で示されている地震で生き埋めになった人を救助したアクターの種類についての調査結果は、地区防災計画のガイドラインなどでも用いられている。

⁹ 公的文書として初めて「自主防災組織」という言葉が用いられたのは、1963 年に定められた国の「防災基本計画」であるとされる。黒田洋司（1998）『『自主防災組織』その経緯と展望』『地域安全学論文 報告集』第 8 号、日本地域安全学会、254 頁を参照。防災基本計画の第二章第二節「2 自主防災組織の確立」として「住民の隣人互助の精神に基づく自発的な住民防災組織を助長育成し、それぞれに具体的な役割を附与することにより、災害応急活動が能率的に処理されるよう、これらの組織の協力体制を確立しておくものと」された。消防庁（2011）『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—[改訂版]』9 頁を参照。

¹⁰ 次を参照。消防団と地域の自主防災組織等との連携のあり方に関する検討委員会『消防団と地域の自主防災組織等との連携のあり方に関する報告書』消防庁ホームページ。<http://www.fdma.go.jp/syobodan/data/policy/kentoukai/1206renkei.html#syou2>（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。なお組織率とは全世帯数における「自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数」の割合を指す。2008 年以降は「自主防災組織活動カバー率」とされている。消防庁（2017）『平成 29 年版 消防白書』367 頁を参照。

¹¹ 同上、367 頁。

¹² 『自主防災組織の手引き』は、その後 2003 年と 2007 年に大幅な改訂が行われている。本稿執筆中の 10 月 30 日時点での最新版は、地区防災計画制度の活用が盛り込まれた 2017 年改訂版である。消防庁（2017）『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—[改訂版]』を参照。また、現在、自主防災組織は、国民保護法で想定される武力攻撃事態や緊急対処事態発生時に、警報内容の伝達などの活動をすることも想定されるようになっている。消防庁国民保護室（2006）『市町村国民保護モデル計画』46 頁を参照。

¹³ このように自主防災組織の設立基盤として自治会・町内会が挙げられるという点は、その後も変わっていない。実際、2011 年及び 2017 年に改訂された『自主防災組織の手引き』においても「自治会等の地域で生活環境を共有している住民により、地域の主体的な活動として結成・運営されるのが望ましい」とされた。『自主防災組織の手引き』（2011）13 頁及び同（2017）15 頁を参照。

¹⁴ 『自主防災組織の手引き』（2017）180 頁を参照。「町内会単位」という場合、組織的な基盤としての意味だけでなく、自主防災組織がカバーする空間的な範囲の意味として捉えることも可能である。参照元にはどちらの意味で用いられているのか明確にされていないが、恐らく両方だろうと推測される。例えば、静岡県内では 4819 組織中 74% の自主防災組織の会長が町内会長との兼任となっている。静岡県 危機管理局 危機情報室、2009 年『平成 21 年度 自主防災組織実態調査報告書』静岡県、4 頁を参照。

¹⁵ 庄司知恵子（2011）「町内会と自主防災組織」吉原直樹編『防災コミュニティの基層—東北 6 都市の町内会分析』御茶の水書房、90-91 頁を参照。

¹⁶『自主防災組織の手引き』（2011）11 頁を参照。

¹⁷ 内閣府（防災担当）ホームページ「地区防災計画ガイドライン（概要）～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～」http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline_summary.pdf（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。災害対策基本法第 42 条の 3 において、地区防災計画は「市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画」と定義されている。

¹⁸ 地区防災計画制度の創設以前から、消防庁の『自主防災組織の手引き』は自主防災組織が防災計画を作成することを推奨している。しかし、自主防災組織の防災計画は法的な位置付けがなく、策定するケースも一部の自主防災組織に限られてきた。これに対して、地区防災計画は災対法に規定された計画であり、上位計画である地域防災計画に位置付けられることとされている。『自主防災組織の手引き』（2011）19 頁及び西澤雅道・筒井智士・金思穎（2015）「地区防災計画制度の創設の経緯並びにその現状及び課題に関する考察～東日本大震災の教訓を受けた災害対策基本法の改正を踏まえて～」国土交通省国土交通政策研究所『PRI Rev』（56）、143 頁を参照。

¹⁹ 内閣府（防災担当）（2014）『地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～』18 頁を参照。

²⁰ 「ローカル・ガバナンス」については、主に辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会―第 1 回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社、独立行政法人防災科学技術研究所編（2009）『防災科学技術研究資料 第 330 号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』、辻中豊・伊藤修一郎（2010）『ローカル・ガバナンス―地方政府と市民社会―』木鐸社を参照。

²¹ 熊谷誠・小田淳一・永松伸吾・長坂俊成（2010）「東京都港南地区のガバナンスについて」『防災科学技術研究資料 第 330 号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』独立行政法人防災科学技術研究所、7-10 頁を参照。

²² 同上 7 頁を参照。

²³ <https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kurashi/bosai/kitaku/kyojo.html>（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。

²⁴ 東京都総務局総合防災部防災管理課（2012）『東京防災隣組第一回認定団体活動事例集』26 頁を参照。

²⁵ アンケート調査の詳細は、一般財団法人日本防火・危機管理促進協会（2013）『地域社会の防災ネットワークに関する調査研究 報告書』を参照頂きたい。http://www.boukakiki.or.jp/common_new/pdf/20130906H24houkoku.pdf（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。この調査は本稿執筆時から約 6 年前に行われたものであり、データの新鮮さに疑問を持たれる方がおられるかもしれない。だが、少なくとも同様のアンケート調査はその後ほとんど行われておらず、既存のデータの中では本データはまだ「新しい」データであるといえる。また、本稿がローカル・ガバナンスそのものではなく、あくまで地区防災計画の課題を検討することを目的としていることから、データの新鮮さに見劣りがあったとしても、そうした目的の支障にはならないと考える。

²⁶ 辻中・ペッカネン・山本『現代日本の自治会・町内会』123 頁 -131 頁を参照。



SNS のプライバシー設定行動と社会的認知との関係についての調査研究¹

日本大学危機管理学部 准教授 木村 敦

- I はじめに
- II 調査方法
- III 結 果
- IV 考 察

I はじめに

1 SNS における自己情報開示とプライバシーリスク

スマートフォンやタブレットなどのモバイル端末の普及により、個人がいつでもどこでもインターネットにアクセスできるようになった。それに伴い、ソーシャルメディア (social media) の利用者也年々増加傾向にある²。ソーシャルメディアは「利用者が情報を発信し、形成していくメディア」であり、「利用者同士のつながりを促進する様々なしながけが用意されており、互いの関係を視覚的に把握できる」ことが特徴とされる³。その代表的なツールの 1 つがソーシャル・ネットワーキング・サービス (Social networking service, 以下 SNS と略記) であり、現在利用者の多い SNS としては、Facebook、Twitter、Instagram、LINE などが挙げられる²。

SNS で他者とつながりをつくる上では、自己に関する情報を開示し、それを他者が閲覧することが基本となる⁴。そのため、より多くの他者とのつながりを得たり情報交換を行うためには、SNS 上で自己の情報をより多く開示する必要が生じる。一方で、インターネット上で多くの個人情報を開示することにより、プライバシー暴露・漏えいなどのリスクも増えることから^{5,6}、SNS の安全利用においては開示する個人情報の属性、量、公開範囲の管理が重要となる。

インターネット利用におけるプライバシーの問題について、法・制度の観点からはプライバシー保護に関する議論が展開されている^{7,8}。また、利用者に対する情報モラルの教育・啓発という観点からは、SNS 利用者のプライバシー設定行動 (利用者自身が SNS 上で自己に関する情報の開示範囲を設定する行為) やその背景心理を分析する基礎研究も行われている^{4,9-12}。本研究は後者のアプローチから、SNS でのプライバシー設定行動と関連する心理的要因を探索的に検討するものである。

2 プライバシー・パラドクスのメカニズム解明に向けて

SNS でのプライバシー設定行動に関わる利用者心理の問題として、プライバシーに対する意識と行動の乖離が指摘されている。すなわち、利用者はインターネットのプライバシー

に関する不安を有している一方で、実際には SNS 等インターネット上で個人情報を開示している場合が多いという。このプライバシー不安とプライバシー設定行動の乖離現象は「プライバシー・パラドクス」(privacy paradox) と呼ばれ^{13,14}、国内外の多数の研究により検証されてきた¹⁵⁻²⁰。それらの結果、プライバシー・パラドクスを支持する報告もある一方で、支持しない報告もあるのが現状である¹⁸⁻²⁰。国内で実施された調査によると、インターネット上で個人情報を開示することに対する不安度と Facebook や Twitter における自己開示度の関係を分析した限りでは、必ずしも不安度が高いほど自己開示度が高いといった明瞭な正の相関は見出されていない^{18,19}。そのため、プライバシー・パラドクスはプライバシー不安と自己開示行動の直接的な関連性によって生じると捉えるのではなく、一定のプライバシー不安があるにも関わらず、その他の何らかの心理学的要因の影響によってインターネット上での自己開示行動がなされている可能性も考慮する必要があるといえる。

SNS 上のプライバシー設定行動と関連する心理学的要因を検討した研究として、たとえば太幡・佐藤⁹は、mixi ユーザ 1,051 名を対象とした調査により、「情報プライバシー」(自己情報を他者に伝達することを統制しようと思う程度)、「人気希求」、「犯罪被害リスク認知」という 3 つの心理学的要因と SNS 上での自己情報公開の程度との関係を分析した。その結果、情報プライバシーの各項目と自己情報公開度との間に有意な負の相関がみられ、情報プライバシー意識が低いほど SNS 上での不特定他者への自己情報公開につながる可能性が示唆された。一方で、それらの相関係数は $|r| \leq .27$ と高くない値であったことや、人気希求や犯罪被害リスク認知については自己情報公開行動との明確な関連性が見いだされなかったことから、プライバシー設定行動に影響を及ぼす心理学的要因についてはまだ検討の余地が残る。

3 プライバシー設定行動と社会的認知

プライバシー設定行動に影響を及ぼす可能性の高い心理学的要因として、本研究では人間が他者や状況をどのように認知するかという「社会的認知」(social cognition) に着目する。ステレオタイプや差別・偏見などの研究領域においても態度と行動の乖離が観察されており²¹、社会的認知における認知バイアス等の枠組みから解釈が進められてきた²²。そこで、プライバシー・パラドクスについても何らかの社会的認知が関係している可能性がある。本研究では社会的認知の中でもとくに「第三者知覚」(third-person perception)、「読者層に対する認知」(perceived potential-readers)、「利用者ステレオタイプ」(user-stereotype) という要因を取り上げ、SNS 上のプライバシー設定行動との関係を検討する。以下に各要因の説明および取り上げた経緯について論じる。

(1) 第三者知覚

前述の太幡・佐藤⁹は、自己情報公開度と犯罪被害リスク認知との間に明確な関連性が見出されなかったことについて、一般的に自己のリスクは他者のリスクよりも低く推定されることから、SNS 上での自己情報公開が直接的に自己の犯罪被害リスクに結びつくと思

識されていない可能性を指摘している。他者 (others) と比較して自己 (self) のリスクを低く見積もる傾向は「第三者知覚」と呼ばれる^{23,24}。インターネットや SNS の利用リスクに関しても第三者知覚が生じることは、先行研究で繰り返し報告されてきた^{12, 23, 25-27}。たとえば Debatin et al.²⁵ は、アメリカの Facebook 利用者 119 名を対象として、Facebook 利用におけるプライバシー関連のリスクについて他者リスクと自己リスクをそれぞれ推定させて比較した。その結果、他者のリスク推定値が平均 38% であったことに対し、自己リスクは平均 7% と他者よりも低く推定された。国内の研究では、木村他¹²は SNS 利用経験のある高校生 500 名を対象とした調査により、誤解や個人特定、炎上といった SNS トラブルのリスク推定に関して頑健に第三者知覚が生じることを報告している。このように SNS 利用リスクに関しても第三者知覚という自己リスクの楽観視が生じることが示されており、それがプライバシー設定行動に影響を及ぼしている可能性もあるが、第三者知覚とプライバシー設定行動の関係について直接的に検討した研究は少ない。

(2) 読者層に対する認知

SNS はもともとインターネット上で多数の利用者とのつながり形成や情報交流を支援するツールであり、デフォルトの情報開示範囲は「公開」設定となっている場合も多い¹⁸。一方で、実際には多くの利用者はインターネット上で新しいつながりを創出することよりも、既存のつながりを補完したり情報収集に SNS を利用しているとされる^{1,28}。また、著名人でもない一個人の記事に不特定多数のユーザが興味を示すとは想像しにくい面もある。そのため、自分としては SNS で身近な友人とコミュニケーションをとっているつもりであったが、それらの記事がコミュニティ外のユーザの目に触れることで思わぬトラブルに発展するといった事例も報告されている²⁹。そこで、SNS 上での自分の投稿記事を誰が読むかといった読者層に関する認知が個人情報開示や不用意な記事投稿につながっている可能性がある。読者層の認知が SNS 利用行動に及ぼす効果については、これまで Onuma et al.³⁰ や Wang et al.³¹ が間接的な検討を行っている。これらの研究では、SNS の記事投稿画面に友人以外の潜在的読者のアイコンや画像を「ナッジ」(nudge)³² として表示することで、投稿内容の再検討が促されやすいことが示されている。このことは、通常の (ナッジが表示されない) SNS 利用時には身近なつながり以外の潜在的読者があまり意識されていないことを示唆するが、SNS 利用における読者層の認知を直接的に検討した研究は少ない。

(3) 利用者ステレオタイプ

利用者ステレオタイプは、特定の製品やサービスの利用者に対する典型的な人物像、およびその人物像を構成する人格的・行動的特性の総称である^{33,34}。利用者ステレオタイプが自己 (とくに理想自己) の属性と乖離している場合には、態度と行動が一致しない場合がある。日常的な例としては、女性はラーメンが好きであっても一人ではラーメン屋に入りにくいというジレンマが挙げられる³⁵。これはラーメンの利用者ステレオタイプ (典型的な喫食者像) に「男性的」という特性があるためと解釈される³⁶。SNS 上のプライバシーに対する態度と行動の乖離も、特定の SNS 利用者に対するステレオタイプが関係している

可能性がある。たとえば、「非公開設定の利用者」に対する否定的なステレオタイプを有していたり、「フォロワー数が多い利用者」に対する肯定的なステレオタイプを有している場合には、プライバシーに対する不安を有していたとしても公開設定で利用する可能性があらう。SNS 利用者に関するステレオタイプとしては、近年、山本他³⁷が SNS で問題を起こす人に対するステレオタイプを調査しており、たとえば SNS で個人情報を漏えいしてしまう人は「うっかりしている」「危機感がない」「楽観的な」などの人格特性が結びつきやすいことを見出している。しかし、前述のような公開設定での利用を促すような利用者ステレオタイプ特性や、それらとプライバシー設定行動との関連についての検討は行われていない。

4 本研究の目的

本研究は、SNS 上のプライバシー設定行動と SNS 利用に関わる社会的認知との関係を検討することを目的とした。なお、SNS の中でもとくに Twitter を取り上げることとした。その理由として、第一に Twitter は LINE、Facebook とともに日本国内でも利用者数が多い SNS であることが挙げられる。Twitter の国内利用者は 2017 年 10 月時点で 4,500 万人とされる³⁸。総務省が 2018 年 2～3 月に国内 20～79 歳男女を対象として実施した調査 (N = 1,200) によると、少しでも利用している人を含めた利用者の割合は、LINE が最も高く 58.1%、Facebook は 41.2%、Twitter は 40.4%、Instagram は 28.1%、その他の SNS (mixi など) は 18.2% であり³⁹、Twitter の利用率は SNS の中では比較的高いものといえる。また、国内 15～39 歳男女のソーシャルメディア利用者を対象として 2018 年 3 月に実施された民間の調査⁴⁰によると、SNS のうち週 1 回以上利用しているサービスとしては Twitter が 57.8% と最も多く、Instagram (44.0%) や Facebook (28.6%)、LINE のタイムライン (29.4%) を上回ったとされる。第二に、利用率の高い SNS のうち、LINE や Facebook は総務省³⁹の分類でいう「身近なつながり」(友人など現実社会で身近なつながり)が中心であることに対し、Twitter は「遠くのつながり」(現実社会では普段会うことのない遠くの誰かとのつながり)が中心であるため、安全利用において一層プライバシー設定行動が重要となると考えられるためである。一方で前述の民間調査⁴⁰によると、Twitter を利用している高校生 (N = 503) の 52.7%、大学生 (N = 510) の 44.5% は実名で利用しており、かつその約 40% (高校生 41.1%、大学生 35.2%) は公開設定で利用しているとされる。以上から、Twitter は SNS の中でも比較利用率が高いことに加え、プライバシー設定行動の背景心理の理解と情報モラル教育への応用の必要性が相対的に高いものといえる。

II 調査方法

1 調査対象者ならびに調査方法

調査参加者は楽天マーケティング株式会社（現・楽天インサイト株式会社）の WEB 調査モニタ⁴¹であり、Twitter で自己アカウントから記事投稿を行った経験のある全国 15 ～ 69 歳の計 700 名（男性 350 名、女性 350 名、平均年齢 37.3 歳 ($SD = 16.1$)) であった。調査参加者の選定には、年齢層（10 ～ 60 代の 6 水準）× 性別（2 水準）に基づく層別無作為抽出法を用いた。調査参加者の属性を図表 1 に示す。調査は 2014 年 6 月に WEB 調査にて実施した。本研究は、東京電機大学に設置された研究倫理委員会の承認を得ている。

2 調査内容

(1) Twitter のプライバシー設定および利用状況

現在自分が使用している Twitter アカウントのプライバシー設定および利用状況について回答させた。なお、回答にあたっては自身の Twitter アカウントを見ながら正確な数値を記入するよう依頼した。また、複数のアカウントを使用している場合には、親しい友人を含むプライベートアカウントについて回答するよう依頼した。項目は、アカウントの公開設定（選択：公開・非公開）、プロフィール欄にて開示している個人情報（複数選択可：本名、顔写真、居住地域、所属、経歴）、利用月数（数値記入）、フォロワー数・フォロー数（数値記入）、総ツイート数（数値記入）であった。

(2) プライバシーに関する態度及び利用不安

プライバシーに関する態度については、SNS における自己情報開示を扱った先行研究にて類似した概念の測定尺度が用いられている⁴¹⁹。一方で、これらの尺度では、インターネット

図表 1 調査参加者の属性

	公開群 ($N = 419$)	非公開群 ($N = 281$)	群間差 ¹⁾	p
年齢				
10 代	68	44		
20 代	128	60		
30 代	56	44		
40 代	67	33		
50 代	59	41		
60 代	41	59		
平均年齢 (SD)	35.7 (15.3)	39.7 (17.0)	3.28	< .01
性別				
男性	212	138		
女性	207	143		
女性比	49.4%	50.9%	0.15	$n.s.$
Twitter 利用状況				
平均利用月数 (SD)	26.6 (17.4)	19.4 (14.5)	5.70	< .01
平均フォロワー数 (SD)	298.2 (1798.9)	69.0 (188.8)	2.12	< .05
平均フォロー数 (SD)	296.0 (1876.8)	48.8 (104.5)	2.20	< .05
平均総ツイート数 (SD)	5463.2 (23385.2)	1004.9 (3242.4)	3.17	< .01

¹⁾ 平均値については対応のない t 検定の t 値、比率については χ^2 検定の χ^2 値を記載。

ト利用や日常生活全般に関するプライバシーの態度を測定するものが多く、本研究で対象とする **Twitter** 利用での個人情報発信に関する態度に特化した項目ではないため、本研究では独自に作成した項目を使用することとした。本研究では、プライバシーに関する態度として、「あなたが **Twitter** を利用する中で、個人情報発信しない方がよいと思いますか？」という項目について 5 段階で評定させた (5: そう思う～ 1: そう思わない)。

利用不安として、自分自身が **Twitter** を利用する上で不安に感じるトラブル項目を選択させた (複数回答可: ネット依存、ネット詐欺、誘い出しによる性的被害や暴力行為、ウイルスの侵入や個人情報の流出、他の SNS 利用者との喧嘩や対人トラブル、不適切な記事・写真投稿によるトラブル)。なお、これらのトラブル項目名は、総務省⁴² のカテゴリを参照して選定した。

(3) 第三者知覚

自己の SNS 利用リスク推定に関しては、プライバシー・パラドクスに関する先行研究⁹ で用いられている項目もある。しかし、本研究では自己リスクと他者リスクを比較して第三者知覚量を測定することを主眼とするため、第三者知覚に関する先行研究^{23,25-27} に基づき、同一のリスク推定項目の主語を自分と他者に置き換えた 2 つ項目を使用した。具体的には、「あなた自身が、**Twitter** の利用を通じて社会的問題や犯罪に巻き込まれる可能性は何%程度あると思いますか？」(自己リスク推定値) および「あなた以外の一般ユーザ (芸能人など著名人でないユーザ) が、**Twitter** の利用を通じて社会的問題や犯罪に巻き込まれる可能性は平均して何%程度あると思いますか？」(他者リスク推定値) の 2 項目を用いた。回答はそれぞれ 0 ～ 100% の範囲で数値入力させた。

(4) 読者層の認知

想定読者として、自分自身が普段 **Twitter** に記事投稿するにあたり、以下に示す各ユーザ層をどの程度意識して記事を書くかを、それぞれ 5 段階で評定させた (5: とても意識する～ 1: まったく意識しない)。ユーザ層は、「現在、現実社会で直接交流のある友人」(以下、「現在の友人」と略記)、「同級生など以前直接交流があったが、最近はあまり直接的な交流のない友人」(「旧友」と略記)、「家族・親族」、「面識はないが、現在インターネット上で交流のあるフォロワー」(「ネット上の友人」と略記)、「まったく面識のないフォロワー」(「面識なしフォロワー」と略記)、「フォロワー以外のユーザ」(「フォロワー以外」と略記) の 6 カテゴリとした。

(5) 利用者ステレオタイプ

Twitter ユーザのうち「フォロワー数の多い利用者」と「公開制限をしている利用者」に対するステレオタイプについて、それぞれ印象評価させた。ステレオタイプ項目は大学生 54 名を対象とした予備調査⁴³ により、フォロワー数の多い利用者、および公開制限をしている利用者の典型的な性格特性語を形容詞で自由記述させ、回答頻度が高かった語を選定した結果、「用心深い」、「陰湿な」、「面白い」、「影響力がある」、「社交的な」の 5 項目とした。「フォロワー数の多い利用者」と「公開制限をしている利用者」の典型的な人物像につ

いて、これらの性格特性がどの程度当てはまるかを、それぞれ「5: とても当てはまる～ 1: まったく当てはまらない」の 5 段階で評定させた。

(6) 回答者属性

回答者属性として、年齢 (数値記入)、性別 (選択)、居住地都道府県 (選択)、職業 (選択)、婚姻 (選択)、子どもの人数・年齢 (数値記入) をそれぞれ回答させた。

3 統計解析

本研究は Twitter のプライバシー設定 (公開・非公開) と社会的認知に関連がみられるかを検討することを主眼とするため、調査対象者をプライバシー設定に基づき「公開群」(公開アカウント利用者) と「非公開群」(公開制限アカウント利用者) に群分けし、各項目の平均評定値や度数について群間で差異がみられるかを統計的に検定した。以降の分析結果についてとくに解析方法の記載がない場合は、平均評定値の差異については対応のない t 検定を、度数の偏りについては χ^2 検定を行った結果とする。統計解析には Microsoft Excel 2013 を用いた。

Ⅲ 結 果

1 Twitter 利用におけるプライバシー管理

調査参加者のうち「公開群」は 419 名 (男性 212 名、女性 207 名、平均年齢 35.7 歳 ($SD = 15.3$))、「非公開群」は 281 名 (男性 138 名、女性 143 名、平均年齢 39.7 歳 ($SD = 17.0$)) であった (図表 1)。公開群と非公開群の属性について比較したところ、年齢に有意な差がみられ ($t(698) = 3.28, p < .01$)、非公開群の方が年齢が高かった。男女比については群間で有意な差はみられなかった ($\chi^2(1) = 0.15, n.s.$)。また、Twitter アカウントのプロフィール欄で開示している個人情報については、本名、顔写真、居住地域、所属、経歴のいずれの情報についても公開者比率に有意な群間差はみられなかった (the highest $\chi^2(1) = 6.06, n.s.$; 図表 2)。

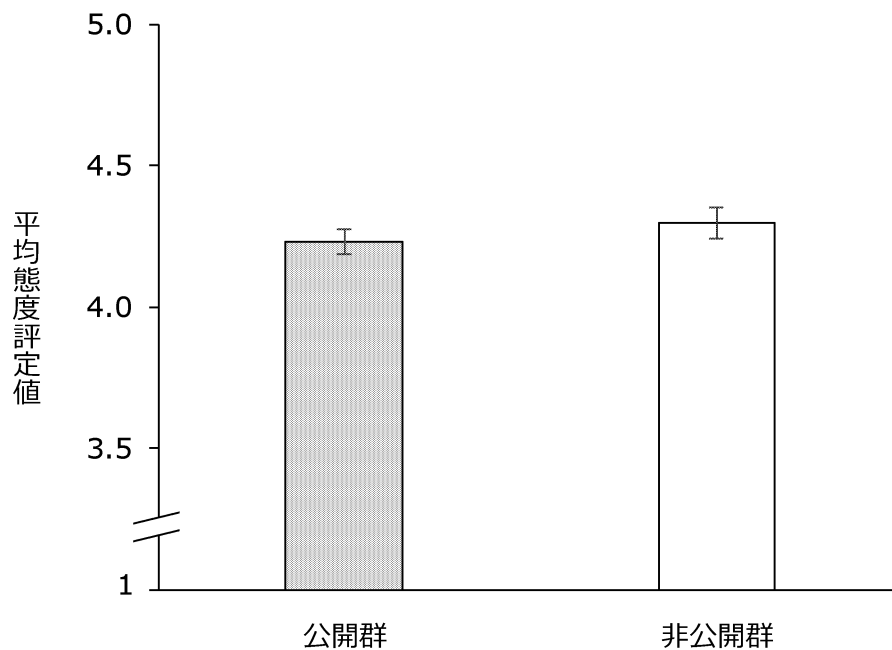
2 プライバシー設定とプライバシーに関する態度及び利用不安

プライバシーに関する態度評定値について群間で比較したところ、公開群は平均 4.2 ($SD = 0.9$)、非公開群は平均 4.3 ($SD = 0.9$) であり、有意な群間差はみられなかった ($t(698) = 0.95$,

図表 2 Twitter プロフィール欄における個人情報の開示状況 (度数)

	公開群 ($N = 419$)	非公開群 ($N = 281$)	群間差 (χ^2 値)	p
本名	53 (12.6%)	42 (14.6%)	0.55	<i>n.s.</i>
顔写真	39 (9.3%)	19 (6.8%)	1.44	<i>n.s.</i>
居住地域	76 (18.1%)	50 (17.8%)	0.01	<i>n.s.</i>
所属	60 (14.3%)	23 (8.2%)	6.06	<i>n.s.</i>
経歴	47 (11.2%)	29 (10.3%)	0.14	<i>n.s.</i>

図表 3 公開設定とプライバシーに対する態度



図表 4 公開設定と SNS の各利用不安項目の度数

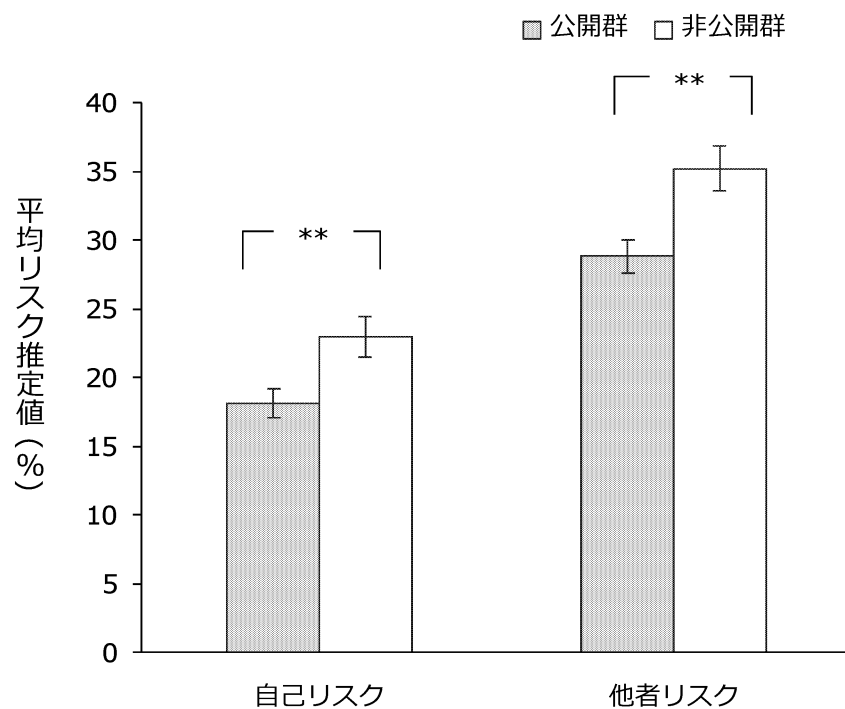
	公開群 (N = 419)	非公開群 (N = 281)	群間差 (χ^2 値)	p
ネット依存	112 (26.7%)	67 (23.8%)	0.74	n.s.
ネット詐欺	145 (34.6%)	99 (35.2%)	0.03	n.s.
誘い出しによる性的被害や暴力行為	65 (15.5%)	42 (14.9%)	0.04	n.s.
ウィルスの侵入や個人情報の流出	221 (52.7%)	162 (57.7%)	1.63	n.s.
他の SNS 利用者との喧嘩や対人トラブル	150 (35.8%)	98 (34.9%)	0.06	n.s.
不適切な記事・写真投稿によるトラブル	158 (37.7%)	98 (34.9%)	0.58	n.s.

n.s.; 図表 3)。また、SNS 利用不安に関して各トラブル項目の選択率 (不安を有する人の割合) を群間で比較したところ、すべての項目において群間差はみられなかった (the highest $\chi^2(1) = 1.63$, n.s.; 図表 4)。両群とも「ウィルスの侵入や個人情報の流出」が 55% 前後と最も不安に感じる人の割合が多く、次いで「ネット詐欺」、「他の SNS 利用者との喧嘩や対人トラブル」、「不適切な記事・写真投稿によるトラブル」がそれぞれ 35% 前後、「ネット依存」が 25% 前後、「誘い出しによる性的被害や暴力行為」が 15% 前後であった。

3 プライバシー設定と第三者知覚

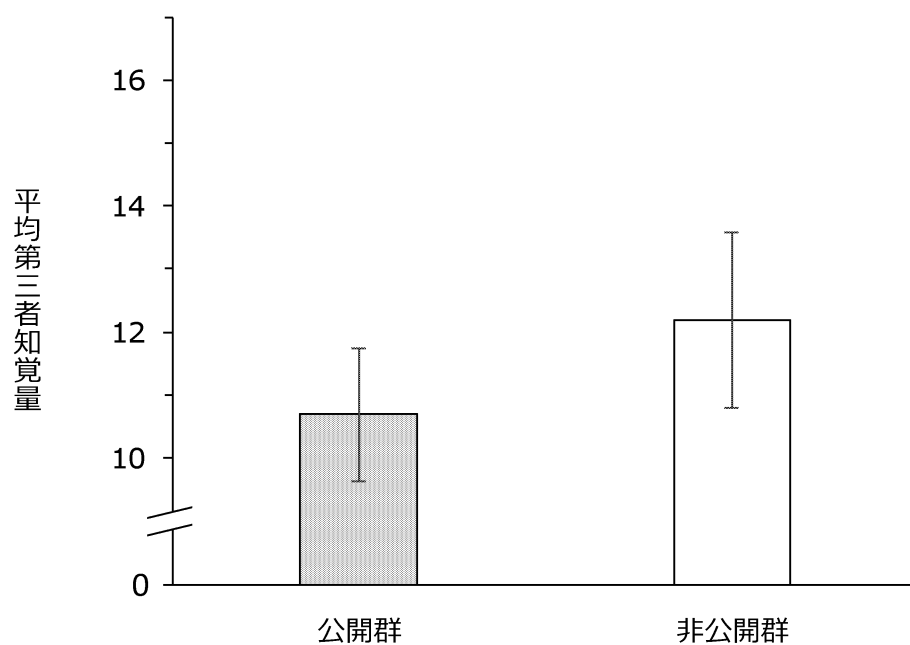
第三者知覚に関して、平均自己リスク推定値について群間で比較したところ、公開群は平均 18.2 ($SD = 21.9$)、非公開群は平均 23.0 ($SD = 25.2$) であり、非公開群の方が有意に高かった ($t(698) = 2.69$, $p < .01$; 図表 5)。同様に、平均他者リスク推定値について群間で比較した

図表 5 公開設定と自己および他者の SNS 利用リスク推定値



Error bars indicates SE, * $p < .05$, ** $p < .01$.

図表 6 公開設定と第三者知覚量



ところ、公開群は平均 28.8 ($SD = 24.7$)、非公開群は平均 35.2 ($SD = 27.1$) であり、非公開群の方が有意に高かった ($t(698) = 3.20$ $p < .01$; 図表 5)。

また、各調査参加者について他者リスク推定値から自己リスク推定値を減算した値をその者の第三者知覚量と定義した。第三者知覚量が正の値であれば、自己リスクの楽観視があるといえる²⁷。第三者知覚量は、公開群が平均 10.7 ($SD = 21.8$)、非公開群が平均 12.2 ($SD = 23.3$) であった。各群についてゼロを基準とする一標本 t 検定を行ったところ、それぞれ有意にゼロより高く、正の値であった (公開群: $t(418) = 10.01, p < .01$, 非公開群: $t(280) = 8.76, p < .01$)。また、第三者知覚量を群間で比較したところ、有意な差はみられなかった ($t(698) = 0.87, n.s.$; 図表 6)。

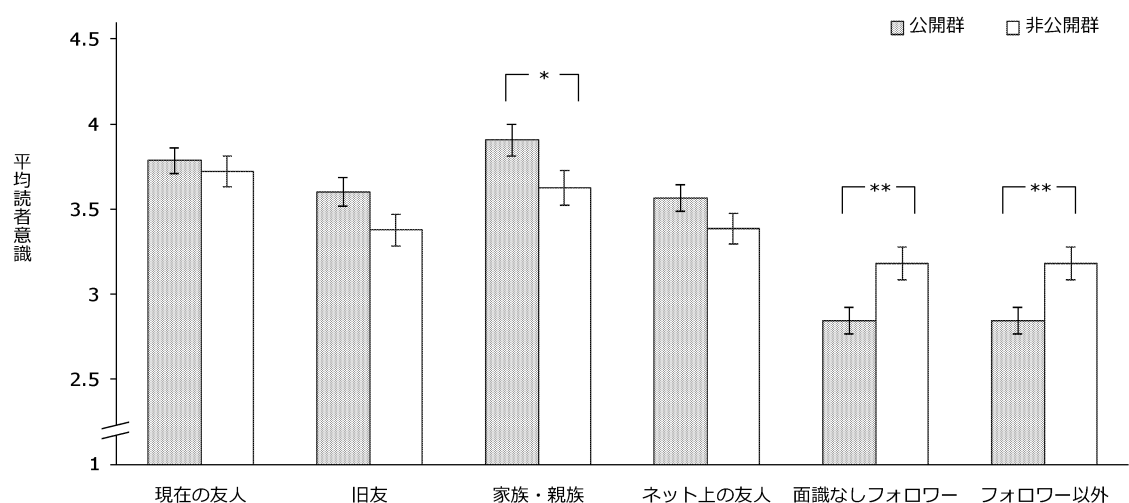
4 プライバシー設定と読者層の認知

想定読者については、全体として「現在の友人」、「旧友」、「家族・親族」、「ネット上の友人」に対する読者意識度がそれぞれ平均 3.5 ～ 4.0 程度と比較的高く、「面識なしフォロワー」と「フォロワー以外」に対する読者意識度が平均 2.8 ～ 3.2 と低い傾向であった (図表 7)。平均読者意識度を群間で比較したところ、公開群は非公開群と比較して「家族・親族」に対する読者意識が高く ($t(698) = 1.97, p < .05$)、「面識なしフォロワー」と「フォロワー以外」に対する読者意識が低かった (順に, $t(698) = 2.69, 3.26, ps < .01$; 図表 7)。

5 プライバシー設定と利用者ステレオタイプ

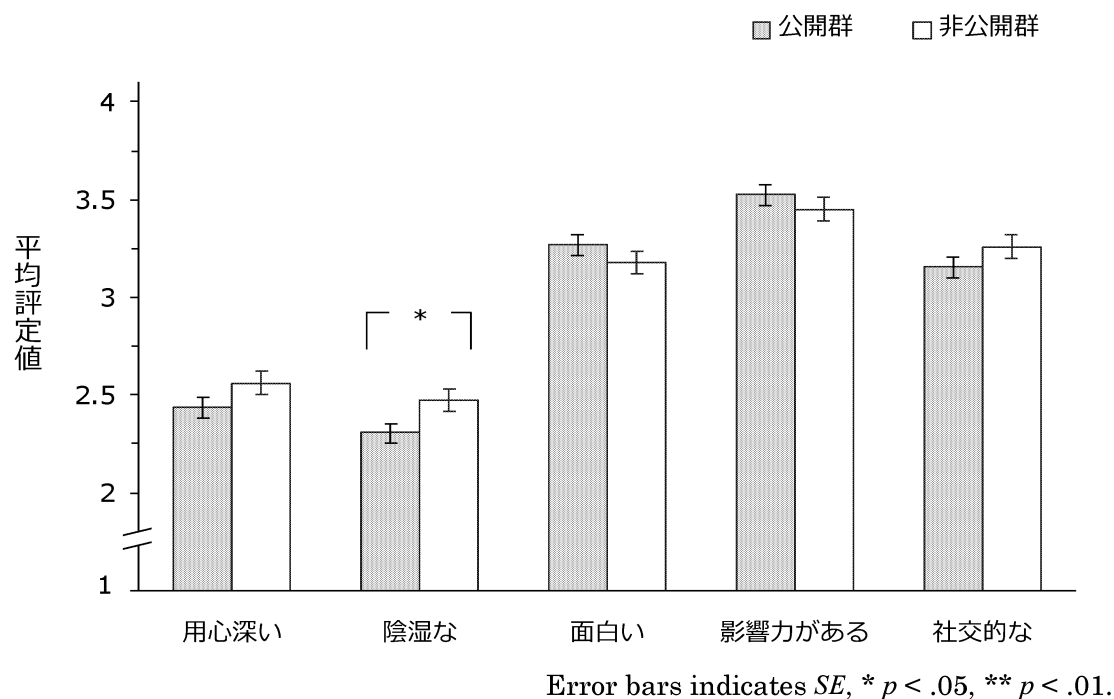
「フォロワー数の多い利用者」および「公開制限をしている利用者」に対する各ステレオタイプ項目得点をそれぞれ図表 8、図表 9 に示す。「フォロワー数の多い利用者」については、全体として「面白い」、「影響力がある」、「社交的な」といった性格特性の得点が高かった。公開群と非公開群とで各ステレオタイプ得点を比較したところ、「陰湿な」の項目が有意であり、公開群の方が評定点がより低かった ($t(698) = 2.27, p < .05$; 図表 8)。「公開制限をし

図表 7 公開設定と読者層の認知

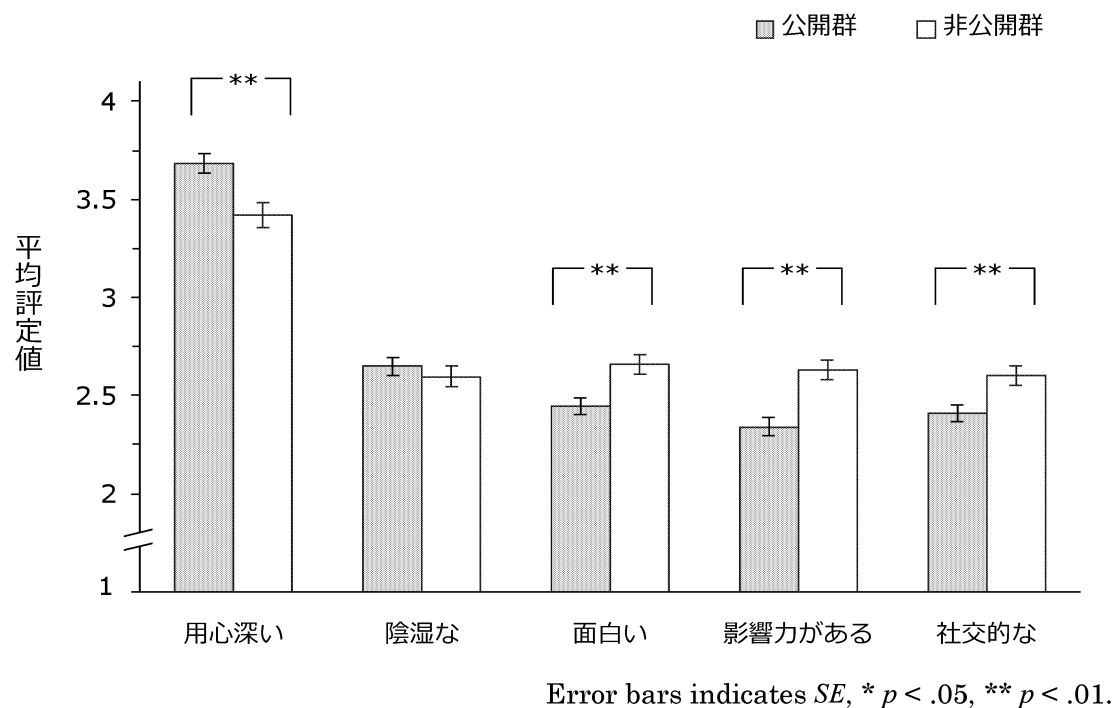


Error bars indicates SE, * $p < .05$, ** $p < .01$.

図表 8 公開設定と「フォロワー数の多い利用者」に対するステレオタイプ



図表 9 公開設定と「公開制限をしている利用者」に対するステレオタイプ



ている利用者」については、全体的に「用心深い」の得点が高かった。公開群と非公開群とで各ステレオタイプ得点を比較したところ、公開群の方が「用心深い」の項目を高く

図表 10 回答者属性と各社会的認知との関係

社会的認知項目	相関係数 (<i>r</i>)				
	年齢	利用月数	フォロワー数	フォロワー数	総ツイート数
プライバシーに対する態度	-.02	-.03	-.04	-.04	-.04
第三者知覚					
自己リスク推定値	-.07	-.07	-.03	-.03	-.04
他者リスク推定値	-.04	-.07	-.05	-.05	-.06
第三者知覚量	.03	-.01	-.02	-.02	-.02
読者層の認知					
現在の友人	-.03	.10	.00	.01	.02
旧友	.05	-.01	-.07	-.06	.01
家族・親族	-.08	.07	-.05	-.04	.02
ネット上の友人	.04	.04	.01	.01	.05
面識なしフォロワー	.10	-.12	-.03	-.03	.00
フォロワー以外	.08	-.10	-.09	-.08	-.01
利用者ステレオタイプ					
「フォロワー数の多い利用者」					
用心深い	.18	-.10	-.03	-.03	.02
陰湿な	.08	-.11	.01	.02	.02
面白い	.04	.04	.01	.02	-.01
影響力のある	-.03	.07	-.03	-.03	.01
社交的な	.00	.00	.02	.03	-.03
「公開制限をしている利用者」					
用心深い	.03	.19	.02	.03	.05
陰湿な	.08	.00	.08	.08	-.02
面白い	.15	-.09	-.02	-.01	-.02
影響力のある	.18	-.13	-.03	-.02	-.08
社交的な	.11	-.08	-.02	-.02	-.04

($t(698) = 3.19, p < .01$)、かつ「面白い」、「影響力がある」、「社交的な」の項目得点を低く評価した (順に, $t(698) = 3.25, 4.17, 2.80, ps < .01$; 図表 9)。

6 回答者属性と各社会的認知指標との相関

調査参加者の属性を公開群と非公開群とで比較したところ、年齢については非公開群の方が高かった。また、Twitter 利用状況に関しては、利用月数、フォロワー数、フォロワー数、総ツイート数の各項目において、いずれも公開群の方が高い値であった (図表 1)。そこで、本章第 2 ～ 5 節で明らかになった社会的認知に関する群間差異がこれら回答者の属性や利用状況の影響によるものかを確認するために、回答者属性と各社会的認知指標間の相関係数 (ピアソンの積率相関係数) を算出した。その結果を図表 10 に示す。いずれの相関係数も $|r| < .20$ と低い値であった。

IV 考 察

1 プライバシー設定行動と社会的認知との関係

本研究では、SNS の中でも「遠くのつながり」³⁹ が中心となりやすい Twitter の利用者を対象として、SNS 上のプライバシー設定行動と社会的認知との関係を調査により定量的に検討した。調査参加者を Twitter 上のプライバシー設定に基づき「公開群」と「非公開群」に群分けし、利用行動や利用不安、社会的認知の各要因について群間で比較した。なお、

群分けに関しては、公開群と非公開群とで回答者年齢や利用状況に差がみられた部分もあったが（図表 1）、これらの回答者属性と各社会的認知変数の相関係数を調べたところ、特筆すべき関連は見出されなかった（図表 10）。そこで、本研究でみられた群間差は投稿記事の公開・非公開というプライバシー設定行動による差異とみなして議論する。

まず、Twitter アカウントのプロフィール欄での個人情報開示率については公開群と非公開群で差がみられず、本名、居住地域、所属、経歴については両群とも 10 ～ 18% 程度の利用者が開示していた（図表 2）。また、プライバシーに関する態度にも群間で差がなく、両群の利用者とも SNS 上で個人情報は開示しない方がよいという態度を有していることが示された（図表 3）。さらに、SNS 利用不安についても群間で差はみられなかった（図表 4）。これらの結果から、公開群と非公開群とではプライバシーに関する態度や行動、不安に差がないといえる。公開設定アカウントは投稿した記事や写真・動画を誰もが閲覧できるため、一般的に公開群の方が非公開群よりもプライバシーに対するリスクが高くなるものと考えられる。その一方で、プライバシーに対する意識やプロフィール欄での個人情報開示に関して公開群の方が強く留意しているというわけでないことが示唆された。この結果は Twitter における自己開示度とプライバシー意識、ネットプライバシー不安との間に有意な関連がみられなかったという三上¹⁹を支持するものであり、プライバシーに対する態度や不安が直接的に公開・非公開というプライバシー設定行動に影響を及ぼしているわけではないといえる。

第三者知覚については、公開群・非公開群ともに第三者知覚量が正の値であり、自己リスクの楽観視が生じていることが示唆された（図表 6）。第三者知覚は SNS 利用リスクにおいても生じることは先行研究でも一貫して示されており^{23,25-27}、本研究でもそれを支持する結果となった。また、公開群と非公開群との間で第三者知覚量に有意な差はみられなかったものの、自己リスク推定値と他者リスク推定値はどちらも非公開群の方が高く推定した（図表 5）。言い換えると、公開群の方が SNS 利用リスクを全般的により低く見積もっているといえる。自己リスクに関しては、mixi 利用者を対象とした調査において、犯罪リスク認知と不特定他者への自己情報公開数には有意な関係がみられなかったという報告もある⁹。ただし、この先行研究における自己情報公開数は、mixi のプロフィールで個別に公開・非公開の設定が可能な名前や現住所、性別など個別の自己情報を何個全体に公開しているかを指標としたものであり、Twitter アカウントのプライバシー設定（投稿記事の公開・非公開）とは異なる。本研究においてもプロフィール情報における自己情報開示度は公開群と非公開群とで差がなかったことから（図表 2）、SNS 利用リスクの認知は、SNS のプロフィール欄に記載された自己情報開示度とは直接的に関連しない一方で、投稿記事の公開範囲に関する設定行動とは関連するものといえる。ただし、プライバシー情報の公開範囲設定については SNS の種類によってどの程度細かな設定が可能かが異なるため、本結果はあくまで Twitter におけるプライバシー設定行動（アカウントからの全投稿記事の公開・非公開）に関する結果であり、他 SNS への適用可能性については慎重な検討を要する。

読者層に対する認知については、両群とも全体としてオフラインの友人や家族など身近なつながりに対する読者意識度が高い一方で、面識のないフォロワーやフォロワー以外の利用者が自身の記事を閲覧する可能性についての意識は相対的に低かった（図表 7）。この傾向はとくに公開群で顕著であり、公開群は家族・親族に対する読者意識が非公開群よりも高い一方で、面識なしフォロワーやフォロワー以外の利用者に対する読者意識が非公開群よりも低く、平均評定点が中立的評価値（3: どちらともいえない）よりも低い 2.8 点にとどまった。一般的に、公開設定の方がフォロワー数や記事投稿数も多く（図表 1）、面識なしフォロワーが投稿記事を目にする可能性も高い。また、公開設定であるため、フォロワー以外のインターネット利用者の誰もが投稿記事を閲覧できる状態となっている。それにも関わらず公開群の方が非公開群よりも身近なつながり以外の潜在的読者に対する意識が低いというある種の非合理的な認知が確認された。従来の情報モラル教育においては、「自分の記事を誰が読むかわからない」、「誰が読んでも問題ない内容か確認しよう」といった潜在的読者に関する啓発がなされる場合も多いが^{29,44,45}、「実際は身近なつながり以外の人には自分の記事をあまり読まないだろう」といった読者層に対する偏った認知が啓発メッセージの効果を抑制している可能性もある。前述のように、読者層に対する認知についてはナッジを用いた間接的な検証が中心であったが^{30,31}、本結果は読者層に対する認知が SNS 上のプライバシー設定行動と関連することを直接的に示したものといえる。

利用者ステレオタイプについては、「フォロワー数の多い利用者」に対しては全体的に肯定的な性格特性（面白い、影響力がある、社交的な）の評定値が高く（図表 8）、「公開制限をしている利用者」に対しては「用心深い」という性格特性の評定値がとくに高かった（図表 9）。群間差についてはとくに「公開制限をしている利用者」に対するステレオタイプで顕著であり、公開群は「公開制限をしている利用者」について用心深さをより高く、面白さ、影響力、社交性をより低く評価した（図表 9）。これらの結果より、公開群は Twitter を非公開設定で利用することに対して、非公開群よりも否定的な印象を有していることが示唆される。もともと SNS は利用者の社会的つながりを可視化するものであり³、Twitter もフォロワー数やリツイート数などの指標により利用者の社会的影響力の大きさが判断される場合がある。そのため、フォロワー数の多い利用者は社交的で影響力があり、公開制限をしている利用者は社交性や影響力が劣るという利用者ステレオタイプは、それら SNS の利用実態からの素朴な推論として形成されたものと考えられる。これらの結果から、公開設定の方がフォロワー数やリツイートなど他ユーザとのインタラクション数が多くなりやすいことを利用した「自己呈示」(self-presentation) 動機⁴⁶や、他者・コミュニティから社交性・影響力のない人物とみられたくないという「世評懸念」(reputational concern)⁴⁷が Twitter のプライバシー設定に影響を及ぼしている可能性もあるといえよう。

2 プライバシー・パラドクスのメカニズム解明に向けての示唆

本研究において、公開群・非公開群ともにプライバシーに対する態度は高く、多くの調

査参加者は SNS 上で個人情報を開示しない方がよいと考えていることが示された。一方で、公開設定での利用者は約 60% と過半数おり、また両群ともプロフィール欄にて個人情報を 1 つ以上開示している利用者は 40% 以上にのぼった (公開群: 186 名 (43.3%)、非公開群: 117 名 (41.6%))。これらの結果は、プライバシーに対する態度と行動の乖離である「プライバシー・パラドクス」と類似の傾向といえよう。本研究ではとくに個人情報漏えいのリスクが高い公開群に焦点を当て、公開群がどのような社会的認知の特徴を有しているかを定量的に検討した。その結果、公開群は非公開群と比較して、第三者知覚量 (他者リスクより自己リスクを楽観視する度合い) は差がないものの自己リスク・他者リスクとも低く推定していること、身近なつながり以外の潜在的読者に対する意識が弱いこと、公開制限をしている利用者に対する否定的なステレオタイプを有していることが示唆された。SNS 上のプライバシー設定と関連するこれらの社会認知的要因が明らかになったことは、今後プライバシー・パラドクスのメカニズムを検討する上での基礎資料となるであろう。たとえば従来研究ではリスク不安や人気希求、自己呈示欲求などとプライバシー設定行動の関係を直接的に検証したものの、必ずしも明瞭な関連性が見出されなかった。今後、本研究により示唆された社会的認知変数を仲介変数としたパス解析などを行うことで、SNS 利用者の心理とプライバシー設定行動の関係を精緻化できる可能性もあろう。なお、本研究では利用者のインターネットやプライバシーに関するリテラシーは要因に加えず分析したが、たとえばインターネットスキルが高いと Twitter でのプライバシー設定率が高い¹⁹という報告もあるため、知識・リテラシーに関する変数も含めた検討を今後実施したい。

3 本結果に基づく危機管理上の提言

本研究により公開群は非公開群と比較して、自己リスク・他者リスクとも低く推定していること、身近なつながり以外の潜在的読者に対する意識が弱いこと、公開制限をしている利用者に対する否定的なステレオタイプを有していることが示された。これらの結果に基づき、SNS 利用者の安心・安全を確保するための施策等について考察する。まず、SNS 利用リスクに対する意識を高めるために、リスクを身近なものとして主体的に考えられる機会を設ける必要がある。そのためには、講師側からの知識や価値観の押しつけにならないような「伝え方の工夫」が重要であり、具体的なアプローチの一例としては「ピア・エデュケーション」(peer education; 同輩による教育)を用いた情報モラル教育の実施などが挙げられる⁴⁸。また、情報モラル教育の内容に関しても、利用者ステレタイプなどリスク認知とは異なる社会的認知要因がプライバシー設定行動に影響を及ぼしている可能性を考慮する必要がある。そこで、危険性を列挙してリスクを自覚させるのみならず、安全利用に対して肯定的な印象がいただけるよう、安全利用者に関するロールモデルを明確にすることが重要といえる。さらに、身近なつながり以外の潜在的読者に対する意識が弱いことについては、情報モラル教育による啓発に加えて、前述のナッジ^{30,31}のような、潜在的読者を可視化するインタフェース上の工夫が有効であると考えられる。

4 今後の課題

本研究は SNS におけるプライバシー設定行動を検討するにあたり、SNS の中でも「遠くのつながり」の関係構築・維持に利用されることの多い Twitter を取り上げた。SNS の種類によって機能や利用目的、利用者層が異なる部分もあることから^{2,4,5}、本研究の知見が Facebook や LINE など「身近なつながり」を主眼とした SNS のプライバシー設定行動にも当てはまるかどうかについては今後検証が必要である。その際には、前述のように SNS の種類によって自己情報開示設定の細かさが異なることも考慮する必要があるだろう。また、近年、インターネットで未知の相手と交流する際に、「対面の予期」(今後相手と直接対面する可能性に関する予測)が有る場合には、情報プライバシーが高い利用者也プロフィール欄に多くの自己情報を開示してしまう場合があることが示されている⁴⁹。SNS の種類によって「対面の予期」の程度が異なるかどうかを合わせて検討すべき課題といえる。なお、「身近なつながり」の SNS に関しては、近年、LINE 利用経験のある大学生 302 名を対象とした調査により、身近な友人がどの程度そのプライバシー設定を行っているかといった「知覚された規範」(perceived group norm)が自身の LINE プライバシー設定行動と関連するという報告もある⁴。これは社会心理学の理論における「主観的規範」(subjective norm)⁵⁰に相当する概念と考えられるが、今後、主観的規範も含めて社会的認知とプライバシー設定行動との関係を包括的に検討する必要もあるだろう。

市民の安全・安心を守るための施策や啓発活動を推進する上では、現況を的確に把握することが不可欠である。このような意識のもと、危機管理学においても調査に基づく研究報告がなされてきた⁵¹。本研究は、SNS 利用におけるプライバシー設定行動という主として情報セキュリティ領域の問題について、心理学における社会的認知という枠組みから利用者意識・行動の実態を解明するための第一段階の調査報告である。SNS の安全利用に関する心理学的要因の解明に資する基礎研究が今後も蓄積されることで、情報セキュリティについて利用者心理を踏まえた効果的な提言や教育、システム改善がなされることが期待される。

謝 辞

本研究の実施にあたり、東京電機大学システムデザイン工学部の武川直樹教授、東京電機大学大学院情報環境学研究科の大沼美由紀氏から助言を得た。ここに記して御礼申し上げます。本研究の一部は、科学研究費補助金基盤研究 (B) (課題番号: 16H03734)、および東京電機大学総合研究所 Q14K-05 の助成を受けた。

¹ 本論文は、下記の学会発表をもとに責任著者が追加分析や大幅な加筆修正を行ったものである。大沼美由紀・木村敦・武川直樹 (2014)「Twitter におけるプライバシー設定行動と社会的認

知の関係」、『日本教育工学会第30回全国大会発表抄録集』、95-96頁。

² 「平成30年版情報通信白書」、総務省、www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/h30.html (2018年10月18日アクセス)

³ 「平成29年通信利用動向調査」、総務省、www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/statistics05b1.html (2018年10月18日アクセス)

⁴ 西村洋一 (2017) 「LINEのプライバシー設定と利用行動の現状と関連する要因の検討」、『日本教育工学会論文誌』、第40巻、367-377頁。

⁵ 安岡寛道 (編)、曾根原登・宍戸常寿 (著) (2012) 『ビッグデータ時代のライフログ: ICT社会の“人の記憶”』、東洋経済新報社。

⁶ 鈴木英男・遠藤真紀・神野建・松下孝太郎・安岡広志・新島典子 (2015) 「ソーシャルメディアにおけるプライバシーリスクの盲点: リスク逡巡に向けた論点整理」、『東京情報大学研究論集』、第18巻、1-15頁。

⁷ 小向太郎 (2017) 「インターネット上における青少年保護に関する制度の動向」、『危機管理学研究』、第1巻、114-125頁。

⁸ 清野正哉 (2016) 『情報社会における法・ルールと倫理』、中央経済社。

⁹ 太幡直也・佐藤広英 (2016) 「SNS上での自己情報公開を規定する心理的要因」、『パーソナリティ研究』、第25巻、26-34頁。

¹⁰ 佐藤広英・太幡直也 (2016) 「情報プライバシーに基づくSNS利用者の類型化: プライバシーに関わる被害経験および自己情報公開に対するリスク認知との関連」、『メディア・情報・コミュニケーション研究』、第1巻、15-26頁。

¹¹ 山崎由香里 (2017) 「日米中3ヵ国におけるSNSの倫理的利用に向けたナッジ効果の実証分析」、『行動経済学』、第10巻、67-80頁。

¹² 木村敦・河合萌華・中嶋凌・山本真菜・岡隆 (2018) 「高校生における認知熟慮性とSNS利用リスクの楽観視との関連」、『日本教育工学会論文誌』、第42巻 (Suppl.)、25-28頁。

¹³ Barns, S. B. (2006), “A privacy paradox: Social networking in the United States,” *First Monday*, vol.11. (Open journal available at: http://firstmonday.org/article/view/1394/1312_2) (2018年10月22日アクセス)

¹⁴ 類似概念として「A-B デイコトミー」 (Attitude-Behavior dichotomy)⁵²⁻⁵³ があるが、近年、国内では「プライバシー・パラドクス」という用語で論じられることが多いことから^{9,10,18,19}、本研究でも「プライバシー・パラドクス」という語で統一して論じた。

¹⁵ Nordenberg, P. A., Horne, D. R., Horne, D. A. (2007), “The privacy paradox: Personal information disclosure intentions versus behaviors,” *Journal of Consumer Affairs*, vol.41, pp.100-126.

¹⁶ Ulz, S., Kramer, N. C. (2009), “The privacy paradox on social network sites revisited: The role of individual characteristics and group norms,” *Cyberpsychology: Journal of Psychological Research on Cyberspace*, vol.3, article 2. (2018年10月22日アクセス)

¹⁷ Baek, Y. M. (2014), “Solving the privacy paradox: A counter-argument experimental approach,” *Computers in Human Behavior*, vol.38, pp.33-42.

¹⁸ 三上俊治 (2015) 「SNSにおける自己開示とプライバシー・パラドクス」、『東洋大学社会学部紀要』、第53巻、65-77頁。

¹⁹ 三上俊治 (2016) 「プライバシー・パラドクス再訪: SNS自己開示度の規定要因の分析」、『東洋大学社会学部紀要』、第54巻、69-81頁。

²⁰ Barth, S., De Jong, M.D.T. (2017), “The privacy paradox: Investigating discrepancies between expressed privacy concerns and actual online behavior: A systematic literature review,” *Telematics and Informatics*, vol.34, pp.1038-1058.

²¹ Greenwald, A. G., Banaji, M. R., Rudman, L. A., Farnham, S. D., Nosek, B. A., Mellott, D. S. (2002),

“A unified theory of implicit attitudes, stereotypes, self-esteem, and selfconcept,” *Psychological Review*, vol.109, pp.3–25.

²² Simons, E. L. (2010), *Psychology of stereotypes*. New York: Nova Science Publishers.

²³ Chapin, J. R. (2000), “Third-person perception and optimistic bias among urban minority at-risk youth,” *Communication Research*, vol.27, pp.51-81.

²⁴ 第三者知覚 (third-person perception) はもともとデイヴィソン (Davison, W. P) の提唱した第三者効果 (third-person effect) に由来する概念である⁵⁴。第三者効果は、自分は他者よりもメディアの影響を受けにくいと考えるが (認知的側面)、その一方で自分もメディアに影響された行動をとっている (行動的側面) という現象である。リスク認知においても他者と比較して自分は被害に遭いにくいと考える自己リスクの楽観視があり、これが第三者効果における認知的側面に相当することから、第三者知覚という表現で呼ばれている²³。

²⁵ Debatin, B., Lovejoy, J. P., Horn, A-K., Hughes, B. N. (2009), “Facebook and online privacy: Attitudes, behaviors, and unintended consequences,” *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol.15, pp.83-108.

²⁶ Cho, H., Lee, J.-S., Chung, S. (2010), “Optimistic bias about online privacy risks: Testing the moderating effects of perceived controllability and prior experience,” *Computers in Human Behavior*, vol.26, pp.987-995.

²⁷ Onuma, M., Kimura, A., Mukawa, N. (2014), “Third-person perception and social networking sites (SNS) risks: A preliminary survey on SNS-use literacy,” *Proceedings of Mind Care 2014*. (3-pages proceeding in CD-ROM)

²⁸ 小寺敦之 (2009) 「若者のコミュニケーション空間の展開：SNS “mixi” の利用と満足、および携帯メール利用との関連性」、『情報通信学会誌』、第 27 号、55-66 頁。

²⁹ 「インターネットトラブル事例集 (平成 29 年度版)」、総務省、http://www.soumu.go.jp/main_content/000506392.pdf (2018 年 10 月 22 日アクセス)

³⁰ Onuma, M., Kimura, A., Sasaki, H., & Mukawa, N. (2013), “Someone to watch over me: Presence of an assistant agent on SNS inhibits negative blaming statements in tweeting,” *CHI Extended Abstracts 2013*, pp. 853-858.

³¹ Wang, Y., Leon, P.G., Scott, K., Chen, X., Acquisti, A., Crano, L. F. (2013), “Privacy nudges for social media: An exploratory Facebook study,” *Proceedings of the 22nd International conference on World Wide Web*, pp.763-770.

³² ナッジ (nudge) は、肘で相手をそっと突いて気づかせるといった意味合いで、人の意思決定や行動を向社会的な方向に促すための仕掛けを指す用語である⁵⁵。

³³ Wells, W. D., Andriuli, F. J., Goi, F. J., Seader, S. (1957), “An adjective check list for the study of product personality,” *Journal of Applied Psychology*, vol.41, pp.317-319.

³⁴ Kimura, A., Wada, Y., & Dan, I. (2011), “Gender-based food stereotypes among young Japanese,” In V. R. Preedy (Ed.), *Handbook of Behavior, food and nutrition*. New York: Springer, pp.2201-221.

³⁵ 木村敦・和田有史 (2011) 「食と消費者行動」、日下部裕子・和田有史 (編)、『味の認知科学』、勁草書房、195-216 頁。

³⁶ Kimura, A., Wada, Y., Goto, S., Tsuzuki, D., Cai, D., Oka, T., Dan, I. (2009), “Implicit gender-based food stereotypes: Semantic priming experiments on young Japanese,” *Appetite*, vol.52, pp.51-54.

³⁷ 山本真菜・宮下達哉・木村敦・岡隆 (2017) 「SNS で問題を起こす人に対するステレオタイプの認知の調査」、『日本心理学会第 81 回大会』、発表番号 1A-013.

³⁸ Twitter Japan 公式アカウント、<https://twitter.com/TwitterJP/status/923671036758958080> (2018 年 10 月 22 日アクセス)

- ³⁹ 「ICT によるインクルージョンの実現に向けた調査研究」、総務省、http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h30_03_houkoku.pdf (2018 年 10 月 22 日アクセス)
- ⁴⁰ 「高校生、大学生、社会人 20 代・30 代の SNS 利用に関する意識調査」、MMD 研究所、https://mmdlabo.jp/investigation/detail_1703.html (2018 年 10 月 22 日アクセス)
- ⁴¹ 当調査会社は、約 220 万人のアクティブ調査パネルを有するとされる (2018 年 4 月現在)。パネル回答の信頼性に関する情報は、調査会社サイト (<https://insight.rakuten.co.jp/member/>) などを参照のこと。
- ⁴² 「社会課題解決のための新たな ICT サービス・技術への人々の意識に関する調査研究」、総務省、www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h27_06_houkoku.pdf (2018 年 10 月 22 日アクセス)
- ⁴³ 予備調査は 2013 年 9 月に実施した。予備調査では、Twitter 利用経験のある大学生 54 名 (男性 41 名, 女性 13 名, 平均年齢 19.9 歳 ($SD = 1.1$)) を対象として、Twitter 利用者のうち「フォロワー数の多い利用者」と「公開制限をしている利用者」それぞれの典型的な人物像に当てはまる性格特性語を形容詞で 1 ~ 3 個回答させた。類似した特性語はまとめた上で、それぞれの利用者像について回答頻度の上位 3 位までの特性語を抽出したところ、「フォロワー数の多い利用者」は「影響力のある」(回答件数: 21)、「社会的な」(17)、「面白い」(10) であり、「公開制限をしている利用者」は「用心深い」(23)、「つまらない」(11)、「陰湿な」(9) であった。「面白い」と「つまらない」は同じ「面白さ」についての両極語であることから、その一方の「つまらない」を除外した 5 項目を本研究で使用する利用者ステレオタイプ特性語とした。
- ⁴⁴ 「SNS ノート (情報モラル編)」、LINE 株式会社、<https://linecorp.com/ja/csr/newslist/ja/2018/190> (2018 年 10 月 22 日アクセス)
- ⁴⁵ 西野泰代・原田恵理子・若本純子 (2018) 『情報モラル教育：知っておきたい子どものネットコミュニケーションとトラブル予防』、金子書房。
- ⁴⁶ 柏原勤 (2011) 「Twitter の利用動機と利用頻度の関連性：「利用と満足」研究アプローチからの検討」、『慶應義塾大学大学院社会学研究科紀要』、第 72 号、89-107 頁。
- ⁴⁷ Kimura, A., Mukawa, N., Yamamoto, M., Masuda, T., Yuasa, M., Goto, S., Oka, T., Wada, Y. (2012), “The influence of reputational concerns on purchase intention of fair-trade foods among young Japanese adults,” *Food Quality and Preference*, vol.26, pp.204-210.
- ⁴⁸ 木村敦 (2018) 「危機管理教育に資するための科目間連携を活用した地域連携型教育の実証研究」、『危機管理学研究』、第 2 号、92-113 頁。
- ⁴⁹ 太幡直也・佐藤広英 (2018) 「情報プライバシーとインターネット上の未知の他者への自己情報公開との関連：対面の予期を操作した検討」、『パーソナリティ研究』、第 27 巻、1 号、53-63 頁。
- ⁵⁰ Ajzen, I. (1991), “The theory of planned behavior,” *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol.50, pp.179-211.
- ⁵¹ 金山泰介 (2017) 「サイバー犯罪被害実態調査 (第 1 回) の結果について」、『危機管理学研究』、第 1 号、102-111 頁。
- ⁵² Acquisti, A., Grossklags, J. (2005), “Privacy and rationality in individual decision making,” *IEEE Security & Privacy*, vol.3, pp.26-33.
- ⁵³ Lee, H., Park, H., Kim, J. (2013), “Why do people share their context information on Social Network Services? A qualitative study and an experimental study on users' behavior of balancing perceived benefit and risk,” *International Journal of Human-Computer Studies*, vol.71, pp.862-877.
- ⁵⁴ Davison, W. P. (1983), “The third-person effect in communication,” *Public Opinion Quarterly*, vol.47, pp.1-15.
- ⁵⁵ Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2008), *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven & London: Yale University Press.



国際テロ組織による大量破壊兵器使用の脅威に関する考察 —アルカイダと「イスラム国」を中心に—

日本大学危機管理学部 教授 安部川 元伸

I 序 論

II テロリストの大量破壊兵器使用の可能性を警告した諸文献とテロリストの動き

III テロリストが大量破壊兵器を使って攻撃しなかった理由についての分析

IV 大量破壊兵器による攻撃が行われる可能性

V ドイツ・ケルンで発生したリシンによるテロ計画の実態

VI 大量破壊兵器による攻撃の実行者と新しい攻撃の手段

VII 結 論

I 序 論

1 本稿の研究目的

一時期はシリアとイラクの全領土の3分の1程度を占領した¹イスラム過激派の「イスラム国」(IS)ではあるが、2017年中盤ころから年末にかけて、有志連合軍²の空爆、イラク及びシリア政府軍、クルド諸勢力³、イランが背後から糸を引くシーア派武装勢力⁴などの猛攻により、ISは次々と重要拠点を失い、急速に勢いを失った。しかし、ISが建設した「カリフ国家」を目指してシリア、イラクに渡り、ISに合流した外国人戦士のうち戦闘を生き抜いた者たちが続々と母国に帰国し、最近ではこれらの帰還戦士、または、シリア・イラクへの渡航を諦めたISの信奉者らが現地国でテロを引き起こす例が多くなっている⁵。ここで言及しているテロとは、国際的には確たる定義が存在していない中で、ほぼ各国で共通している点として「一定の政治目的を達成するために行う暴力行為」という解釈があるが、本稿ではこの政治目的を達成するためにテロリストが使用する可能性がある大量破壊兵器による無差別大量殺戮について過去と現在の状況、さらには将来の可能性についても論考する。したがって、ここでは、2017年2月にマレーシアの空港でVXガスを使用して金正恩北朝鮮労働党委員長の異母兄、金正男を暗殺したような国家が犯行主体と考えられるいわゆる国家支援型のテロは研究の対象から除外し、対象となる主体は飽くまでもテロリスト組織に限定する。

シリア、イラクでの内戦がようやく下火になった2018年6月、ドイツのケルンでISの支援者とみられるチュニジア出身の男が大量破壊兵器として使用し得るリシンを製造し、欧州に対するテロを計画していたことが判明し、ドイツの治安当局に逮捕された⁶(同事件については第V章で詳述する)。この事件は、ISとの関係が疑われる犯人が、欧州では

初めて生物兵器を作り上げ、併せてこれを効果的に散布するための爆発物まで製造し注目された重要な事例であり、同テロ計画の阻止に成功したドイツの各政府機関間の連携及び外国情報機関の協力についても将来の大量破壊兵器による大規模テロを阻止するための教訓として本稿の研究対象に取り上げてみたい。

1995年のオウム真理教による地下鉄サリン事件の発生と2001年の9.11米国同時多発テロを契機に、各国政府はテロリストによる大量破壊兵器を使ったテロの脅威を再三指摘してきたものの、テロリストが西欧・アジアなどの先進諸国に対して大量破壊兵器による攻撃を仕掛けたことはなかった。しかし、アルカイダやISが大量破壊兵器を使用して大規模なテロを起こす可能性はなおも人口に膾炙するところであり、引き続き国際社会を恐怖に陥れている。

アルカイダやIS、その他の国際テロリスト集団は、一時期大量破壊兵器関連物資の調達⁷を目指したものの、実際に大量破壊兵器を完成させ、先進諸国を攻撃するには至らなかった。本稿では、これらのことに着目し、第Ⅱ章第5項以降でその理由を追究していきたい。

2 大量破壊兵器の歴史的背景

大量破壊兵器は、一般に兵器の英語表記の頭文字をとって「NBCR」または「CBRN」とも呼ばれ、“C＝化学兵器、B＝生物兵器、R＝放射線兵器、N＝核兵器”を意味している。これらの兵器は、特に第一次、第二次世界大戦中に開発・製造・使用されたものが多いが、戦後の冷戦時代に東西両陣営で核を含む大量破壊兵器の軍拡競争が激しくなり、現在各国が保有している大量破壊兵器は概ねその当時開発・製造されたといわれている。しかし、これらは国家が主体となって開発した「兵器級」の破壊力、殺傷力を持つものであり、テロリストが国家権力の支援を受けずに自力で同レベルのものを製造することは容易ではない⁸。そこで、テロリストは、冷戦終結の混乱に乗じて既存の軍事仕様の大量破壊兵器の入手を目指していたため、西欧諸国は緊張感を持ってその阻止に奔走したのであった⁹。しかし、国際社会も大量破壊兵器の拡散を防止するため、核兵器不拡散条約（NPT：Non-proliferation Treaty¹⁰、1970年3月発効）、化学兵器禁止条約（CWC：Chemical Weapons Convention¹¹）等の国際条約を締結し、さらには、各国が連携して拡散を「阻止」するための安全保障構想PSI（Proliferation Security Initiative¹²：2003年5月発表）を打ち出している。

3 軍事用途以外で大量破壊兵器が使用された実例

一国の軍隊以外の非国家組織が大量破壊兵器を使用した例は、過去いくつか報告されているが、二けた以上の死者を出した大規模事件は、1995年にオウム真理教が引き起こした地下鉄サリン事件（死者13人、負傷者約6,300人）¹³以外には見当たらない。当時のオウム真理教は、世俗を離れ、すべてを捨てて信仰活動に従事する出家信者¹⁴から全財産を提供させ、コンピュータ・ビジネスの収益、宗教儀式による収入などを蓄積した豊富な資

図表 1 テロリストによる大量破壊兵器の使用を計画した事件
(Source: Journal of Strategic Security Vol.5 No.4, Winter 2012)

発生年	発生地	事 件 の 概 要
1984	米オレゴン州	バゲワン・シュリ・ラジュニーシュと名乗る人物に率いられたカルト集団がネズミチフス菌をレストラン数か所のサラダバーに混入し、オレゴン州の地方選挙に影響を及ぼそうと計画した。ネズミチフス菌自体は致死性のあるバクテリアではなく、人畜共に食中毒を引き起こす程度のものである。
1985	米アーカンソー	サバイバリストの小グループがアーカンソー州のオザーク山脈で青酸カリ約 30 ガロンを入手し、ニューヨーク、シカゴ、ワシントン DC の上水道に流し込もうとした。
1990	スリランカ	スリランカの過激派「タミル・イーラム・解放の虎」(LTTE) がイースト・キランにある国軍のキャンプに対して塩素ガスで攻撃し、兵士 60 人が負傷した。
1995	日 本	日本の宗教カルト・グループのオウム真理教が東京の地下鉄網に対してサリン攻撃を行い、13 人を殺害し数千人を負傷させた。
1995	モスクワ	チェチェン過激派がモスクワ市内の歩行者専用公園でダイナマイトとセシウム 137 を詰め込んだ放射線兵器（ダーティ・ボーム）を仕掛けたが爆弾は不発であった。
2001	米 国	差出人不明の封筒に入れられた兵器級炭疽菌が届けられ配達先で 5 人が死亡し、十数人が吐き気を催すなどした。
2003	ロンドン	英国警察は、北ロンドンのアパートを急襲し、アラビア語で書かれたリシン他の毒物などの製造法を記した指示書、及び化学物質、リシンの材料となるトウゴマなどを容器に詰め込むための様々な道具、さらには、サクランボとリンゴの種子（これらの種子は青酸を作る際に必要）、手製爆弾製造のための指示書等が入った CD-ROM を押収した。
2004	バグダッド	米軍は、アルカイダとの関係が疑われるバグダッドの民家を急襲し、7 ポンド（約 3.2kg）の青酸塩を押収した。また、同じ年の 11 月、米軍はファルージャで化学研究室を発見し、同所で青酸リン、塩酸、硫酸、その他ヒトを死に至らしめる物質を発見した。
2004	ヨルダン	ヨルダン警察は、アルカイダが駐アンマン米国大使館、ヨルダン首相府、ヨルダン情報本部を攻撃するために収集したと思われる大量の化学毒物（硫酸、青酸、殺虫剤など）を押収し、アルカイダのテロ攻撃を未然に防いだと発表した。
2005	各 国	毒ガス兵器、シアン化水素の噴霧装置の製造法が書かれたマニュアルがアルカイダ系のウェブサイト、フォーラムに頻繁に登場するようになったが、今の時点ではどの国の治安関係者もこの種の装置を発見していない。
2006	英 国	英国と米国でヒトの集まる場所や主要な経済標的を放射線兵器で連続して攻撃しようと計画していたアルカイダの工作員ディレン・バロットが英国で訴追された。
2008	米メイン州	米国メイン州の警察は、資金が潤沢な米国の右翼過激派ジェームス・カミングスが同州ベルファストの町で関与したダーティ・ボームによるテロ計画を未然に防いだと発表した。

金力を有しており、また、化学、物理学、医学等の専門知識を持つ信者を複数入信させていたため、兵器級とまでは言えないまでも、市民を殺傷するには十分の威力を持つ大量破壊兵器を富士山すそ野のサティアンと呼ばれる宗教施設内で密かに製造していた。同組織が製造した大量破壊兵器は、サリン、V X ガス、青酸ガス、ホスゲン、イペリット・ガスなどの化学兵器と炭疽菌、ボツリヌス菌、赤痢菌などの生物兵器であり、膨大な資金、施設、原子物理学者が必要な核兵器の製造は早くから諦めていたといわれる。なお、オウム真理教は多くの種類の生物・化学兵器を製造したが、実際に市民を殺傷できたのはサリンと V X ガス（1 人殺害）のみであり、その他は攻撃を試みたものの効果はなかった¹⁵。

図表 1 は、過去にテロリストや反政府組織が生物・化学兵器によるテロ攻撃を計画又は実行した事件を表にまとめたものである。この中で国際社会に最も大きな衝撃を与えたのはオウム真理教による地下鉄サリン事件と思われるが、オウム真理教を国際テロリスト集団と定義づけるかどうかは別にして、上記事件のほとんどは計画段階で発覚し、摘発され

ていることがわかる。なお、米国国務省が発行している「**Country Report on Terrorism 2017**」(2018年9月発行)¹⁶によれば、オウム真理教は、現在も米国政府により「外国テロ組織」(**FTO: Foreign Terrorist Organization**)¹⁷に指定されているが、それだけ各国はオウム真理教が引き起こした松本サリン事件、地下鉄サリン事件等と同様の事件が自国で起きることを警戒しているのであり、テロ組織による大量破壊兵器の製造・使用、及び関連物資の調達を阻止すべく、これらの行為を厳しく取り締まった¹⁸。

4 9.11 米国同時多発テロ以降の状況

燃料を満載した離陸直後の旅客機4機をハイジャックし、ニューヨークのワールド・トレード・センターの北棟、南棟及びペンタゴンビルに突っ込んだテロは、航空機をミサイルに仕立てたいわば最も強力な通常兵器による自爆テロ事件であった。この同時多発テロで3,000人以上の罪のない市民の生命が奪われたが、各国政府は、次はテロリストが大量破壊兵器を使用してさらに大規模なテロ攻撃を行う危険性を警戒し、国連安保理などを通じたテロリストの「ヒト、モノ、カネ」を遮断するための数々の決議案を採択し、国際条約を締結した。その中に「核テロ防止条約」(2005年4月13日国際連合総会で採択後2007年7月に発効)¹⁹があり、同条約では、国際協力の下、放射性物質等の保有と使用を犯罪化し、違反者の取り締まり強化と身柄の引き渡し等を取り決めた。この「核テロ防止条約」の締結により、テロリストの核兵器への接近はさらに厳しく監視されることになり、テロリストの核兵器への熱意が減じられるのではと期待されたが、後にこれでもテロ行為を準備段階で予防することは困難との論議がなされ²⁰、同条約による核テロの脅威がどこまで減殺されたかは判断が難しいところである。しかし、21世紀も20年を経過しようという現時点でも、核兵器によるテロは発生していない。

Ⅱ テロリストの大量破壊兵器使用の可能性を警告した諸文献とテロリストの動き

1 テロリストの大量破壊兵器使用の可能性を警告した研究成果

テロリストによる大量破壊兵器の入手について多くの研究者が長期にわたって研究を行い、様々な論文、著作を残している。米国の研究所「RAND」で所長の顧問に任じられているブライアン・マイケル・ジェンキンス(Brian Michael Jenkins)は、著書「テロリストは核兵器を持とうとしているのか?」(**Terrorists Go Nuclear?**²¹, 2008, Prometheus Books)の中でアルカイダの戦士が大規模なテロ作戦の準備をしており、かつて広島と長崎に落とされた核爆弾と同程度の規模の核攻撃を実行しようとしているが、テロリストの動機が何なのか、どの程度この見方に信ぴょう性があるのかという疑問を当該著書の中で問題提起している。ジェンキンスは、同著書で「テロリストが核兵器に手を出すことは疑いのないことであり、そのために政府首脳は関連情報を収集し、テロリストが核兵器を入手するかどうか明確に評価できる能力を備えるべきであり、政府はその責任を負っている」

と述べている。すなわち、ジェンキンスは、確たる証拠があつてテロリストによる核テロの脅威に言及しているのではなく、**9.11** 米国同時多発テロ以降のアルカイダの動静からその危険性を訴えていたのである。

アルカイダの組織内で大量破壊兵器の入手を執拗に呼び掛けていたのは、初代の最高責任者オサマ・ビン・ラディンである²²。ビン・ラディンは**1998**年に発した声明の中で（米国を攻撃するために）「我々が大量破壊兵器を入手することはイスラムとしての義務だ」と強弁していたが、そのあたりの事情を研究したハーバード・ケネディ・スクールの「ベルファー・センター」（**Harvard Kennedy School Belfer Center**）²³のロルフ・モマツ・ラルセン（**Rolf Mowatt Larssen**）上級研究員が執筆した「アルカイダの大量破壊兵器の脅威：誇大報道と現実」（**Al Qaeda Weapon of Mass Destruction Threat: Hype and Reality**）²⁴には、「アルカイダは長期にわたり執拗に大量殺戮が可能な兵器開発に組織的に取り組んできた」と分析し、「ビン・ラディンは配下の者に大量破壊兵器の入手を組織の最優先課題とすることを認識させていた」と記述している。これは、アルカイダが当面の組織の目標達成のために自らの組織に大量破壊兵器の使用を認めることの論拠としているものであり、まさに大量破壊兵器による西欧諸国への攻撃を正当化している文言である。ビン・ラディンが敢えてこのような声明を発した理由として考えられることは、イスラム法「シャリーア」では市民を傷つけ殺害することを禁じており²⁵、市民の殺傷が不可避となる大量破壊兵器を使用することはなおのことシャリーアに反することになるという考え方があるからである。しかし、ビン・ラディンは、「大悪魔の米国とその仲間を打ち破るために大量破壊兵器を入手することはイスラムの義務だ」²⁶と主張し、配下の者に大量破壊兵器の入手を促していたのである。

一方、米国陸軍筋の情報によれば、**2013**年にアルカイダと袂を分かった**IS**も、大量破壊兵器の入手に躍起になっているとのことである。米陸軍士官学校（ウェストポイント）に所属するスティブン・ハンメル（**Stephan HUMMEL**）大尉は、**2016**年**1**月、「**IS**は大量破壊兵器の入手に向けて動いており、既にシリアやイラクで使用している可能性があり、同兵器に関する高度の知識を有している技術者のリクルートにも熱心に取り組んでいる」と発言している²⁷。公安調査庁が発行している「国際テロリズム要覧**2018**」によれば、イラク駐留米軍が**2004**年**11**月、「イラクのアルカイダ」（**AQI**）の前身組織「ジャマート・アル・タウヒード・ワル・ジハード」（**JTJ**）²⁸がイラク・ファルージャで保有していたとみられる生物・化学兵器の製造工場を発見したとの記述があり、さらに、イラク国防相が**2013**年**6**月、国内**3**か所の施設でサリン、マスタードの製造を行っていたとされる**IS**の細胞組織（**5**人）を摘発したとの発表を行っている²⁹。

しかし、**IS**は、シリア・イラクの住民や敵対する現地の武装勢力に対して大量破壊兵器を使用した可能性はあるものの、西欧諸国に対してこの種の兵器で攻撃を行った経験はなく、これまでのような通常兵器での攻撃で西欧諸国を壊滅させられないと確信すれば必ず大量破壊兵器で攻撃してくるとの指摘もある³⁰。オーストラリアのジュリー・ビショップ

外相は、2015年6月、テロリストによる化学兵器攻撃の可能性について言及し、「テロリストは塩素系物質の入手に取り組んでおり、さらに、化学兵器に関する高度技術を持つ科学者を西欧諸国からリクルートしようとしている。その対象は前駆物質の生成も化学兵器の製造もできる科学者である。しかし、どのテロリスト組織も、現状では、大量破壊兵器で西欧諸国を攻撃するだけの能力は有していないであろう。それでも、初歩的な化学物質を使って攻撃することぐらいは可能であろう」³¹と述べた。2018年6月にドイツ・ケルンのアパートの一室で、IS関係者とみられるチュニジア人が猛毒のリシンを製造し、実際にこれを使ったテロ攻撃の計画が練られていたという事実（第V章参照）は、まさにビショップ外相の予想を裏付ける形となり、近い将来、再び西欧諸国に大量破壊兵器テロの脅威が迫ってくる危険を予感させる。

2 大量破壊兵器によるテロの可能性は低いとする意見

最近では、国際社会や各国政府の効果的対応により、テロリストが大量破壊兵器を入手、あるいは製造して西欧諸国を攻撃する可能性を低減させることが出来るとの見解を示している研究者も多くなっている。その1人に米国マサチューセッツ・ローウェル大学治安技術研究所長のジェイムス・フォレスト (James J.F. Forest) が挙げられ、同人が執筆した「大量破壊兵器テロの将来的脅威に関する分析の枠組」(Framework for Analyzing the Future Threat of WMD Terrorism)³²でフォレストは、「過去数十年の間に、国際社会はテロリストの活動を弱体化させるためにどのような方法でテロリストを追い詰めるかを模索してきた。これは特にテロ組織に CBRN 物資と関連技術の入手を困難にさせるためであった」とし、具体策として、「各国が情報を共有し相互に協力し合って核物質と関連技術の拡散を阻止することである」³³と述べている。フォレストは、同論文の中で、テロリストが大量破壊兵器による西欧諸国へのテロ攻撃を思い止まらせてきた制御要因として、①テロリスト自身が実際の力量から判断した現実的な要因、②国際社会による圧力によって大量破壊兵器の使用を断念させる戦略的要因の2つのカテゴリーを提示し、情勢を分析している。①については、現在のテロ組織の技術レベルから見ても、例えば兵器級の CBRN 兵器を製造し、密かに効果をテストし、兵器を標的まで安全に運搬し、攻撃を成功させるという一連の課題を成し遂げることは極めて困難であると結論付けている。すなわち、テロリストが開発しようとしている大量破壊兵器は、その構造も取り扱いも複雑化し、コストも高くなっており、彼らがこれらのハードルをクリアしてまで CBRN 兵器に固執する必要はないのではないのかというテロリストが直面している現実と CBRN 兵器に関わる周辺環境から導き出した論理である。②については、テロリストの思考形態から判断して、彼らは決して無謀な非戦略的な行動に走る可能性は高くないとの見方に基づくものである。多くのテロ組織は、大量破壊兵器を使用して得られる作戦効果や宣伝効果（戦略的メリット）と、一線を越えてしまった後に自分たちに降りかかってくるであろう戦略的デメリット（支持者の離反、敵からの報復）を冷静に比較検討していると見ている。究極的には、組織が生き残っ

ていくためにこの選択が妥当かどうかという判断である。さらに、南米の「コロンビア革命軍」(FARC)³⁴や「輝く道」(Sendero Luminoso)³⁵などの共産主義系革命武装組織は、現行政府を倒した後に代わって政権を担うことを目的とする革命組織であり、民衆や国土などは前政権からそのまま引き継ぐことになるため、大量破壊兵器を使って現行政府を倒し、民衆をも傷つけて彼らの支援を失うようなことは選択肢には入らないだろうと分析している。しかし、戦術レベルで判断すれば、テロリストは家庭で使用するような民生用物質を使って初歩的な化学兵器、生物兵器などを製造し、実際に紛争地等で使用しているとの指摘もある。フォレストは、国際協力によるテロリスト包囲網(国連による対応や条約等)も、テロリストの大量破壊兵器の入手、製造を阻止しているという見解を有している。

同様の見解として、現在、駐パリ・マルタ大使館で全権大使の補佐官を務めるジェイソン・ドジエ (Jason Dozier: ロンドンのキングス・カレッジでテロ及び安全保障を研究した)³⁶は、自著の評論「テロリストは実際に大量破壊兵器を使用するのか？」(Will terrorist really use WMDs?)³⁷において、「CBRN 兵器は、高価な投資であるがその見返りが少ないため、CBRN は、合理的な思考力を持つテロリストにとってはあり得ない悪い選択である」と述べている。また、ドジエは、「テロ組織の最も一般的な考え方は、自らの目的を達成するためには敵の領域内で政治不安の状態を創出し、要員をリクルートして住民の支援が受けられるようにし、さらに、彼らの中に恐怖感を植え付けることである」としている。したがって、大量破壊兵器に巨額の資金を投じた攻撃を計画することは、極めて現実味に欠ける行為だと見ている。

他方、ドジエはオウム真理教のサリン攻撃についても言及しているが、総額で 3 ～ 10 億ドルを投入し、最盛期には 6 万人といわれた信者の中に何人もの科学者、専門家を擁していた特殊なケースと評し、「オウム真理教がサリンによるテロで数千人を殺害すると計画していたにもかかわらず、実際の死者が 13 人に止まったのは、サリンの運搬手段を誤ったためであり、完全な失敗であった」と分析している。そこでテロリストの大量破壊兵器使用によるテロ攻撃には、「材料の調達」、「兵器の製造」、「標的までの運搬」という 3 つの技術的難題があり、特に、生物兵器の材料(病原菌等)調達のためには、厳しい治安・情報機関の監視、研究機関の警戒態勢を乗り越えなければならず、テロリストが危険を冒してまで大量破壊兵器に向かう可能性は低いと結論付けている。テロリストの立場から考えれば、攻撃を実行する限りは必ず成功させ、一人でも多くの人間を殺害したいと思うのは当然であり、上記のような問題は事前に解決しておく必要がある。大量破壊兵器を製造し使用して攻撃を行うということは、それだけ多くの難関を突破しなければならないという心理的な負担を負うことであり、それよりは、慣れた通常兵器による攻撃を選択した方が成功の確率が高くなると考えるのはごく自然の流れであろう。こうしたマイナス要素がテロリストの大量破壊兵器使用を逡巡させているという分析は当を得ていると考える。

さらに、米陸軍士官学校(米ヴァージニア州ウェストポイント)所属のハンメル大尉は、大量破壊兵器のカテゴリーごとに、テロリストが製造又は入手し、これを使用してテロ攻

撃を行う可能性について研究し自身の見解を以下のようにまとめている。

(1) 核兵器に関して

核兵器の特徴は、強力な破壊力を持ち、テロリストにとっては大量殺戮が期待できるということであるが、核兵器を製造するのでも、核分裂物質を闇社会から購入するのでも、とにかくコストがかかり過ぎ、さらに核兵器を安全に取り扱うことのできる高度の専門技術を備えた人材が必要である。ここでハンメル大尉が注目するのは、**2015**年にモルドバ政府と米国の**FBI**が共同作戦により、核や放射性物質の密輸を阻止したという事例³⁸である。**IS**は、残りの占領地もわずかとなり、資金面でも窮地に陥った今、**IS**が大金を投じて闇市場からウラニウムやプルトニウムを購入し、核兵器を開発する可能性は極めて低いと結論付けている³⁹。

(2) 放射線兵器について

ハンメル大尉は、「**IS**が最も入手しやすい兵器は放射線兵器である⁴⁰」と言及し、「放射線兵器は核兵器よりはるかに単純な構造であり、材料さえそろえば製造も容易である。しかし、大量破壊兵器という観点から見れば、放射線兵器は、人口密集地の上空で爆発させない限り大量殺戮とはなりにくい兵器である⁴¹。むしろ、放射線兵器の特徴は、人々に放射能の恐怖という心理的なインパクトを与える効果があるということであろう。」と説明している。

ISは、最盛期には支配地の中に二つの放射線物質の調達場所を有していたといわれる。一つはイラク北部の大都市モスルにあるモスル大学の放射線研究室⁴²であり、もう一つは医療用の放射線物質を保管している病院⁴³である。しかし、いずれも兵器用に物資を保管しているわけではなく、分量も限られているため、これらを使って「ダーティ・ボーム」（汚い爆弾）などを製造しテロ攻撃を行ってもその効果は極めて限定的であろう。ハンメル大尉は、こうした状況から、「**IS**は放射線兵器を製造・入手すること自体は可能であろうが、費用対効果と事前発覚の恐れを考慮して放射線兵器によるテロ攻撃には消極的にならざるを得ないだろう」と分析している⁴⁴。

(3) 生物兵器について

ハンメル大尉は、「**IS**の拠点があるシリア・イドリブが**2014**年に敵対する武装グループに攻撃された際、現場に残されていた**IS**兵士のノートパソコンに生物兵器に関する情報が入っていた⁴⁵」ことを取り上げ、**IS**が戦士らに生物兵器の製造を指示していた可能性が取り沙汰された。しかし、ハンメル大尉は、**IS**による生物兵器の入手にはいくつか問題があるとし、以下の4点を挙げている。その第1は、「殺傷力の高い生物兵器の開発・維持には高度の技術が必要とされ、内戦状態にあるシリアやイラクにはもはや有能な生物科学者は存在していない」こと、第2は、「生物兵器を製造できたとしても、それを安全に保管するにはそれ相応の施設が必要であり、いまの**IS**にはかなりの困難が伴う」こと、第3は、「製造した生物兵器の威力を維持するための施設・技術も必要である」こと、第4は、「シリアとイラクの電力事情である。生きているバクテリアや細菌を死滅させないためには冷

蔵施設や培養装置が必要となり、安定した電力供給が不可欠である」こと、の4点である⁴⁶。ハンメル大尉は、上記の4点から判断して、ISが生物兵器を入手又は自ら製造してテロ攻撃を行う可能性は低いとみている。

(4) 化学兵器について

図表2は、化学兵器のカテゴリー別に同兵器による攻撃が行われた場合の効果、被害者の症状と救急処置方法等を一覧表にしたものである。化学兵器は、大量破壊兵器の中では最もコストがかからず、必ずしも高度の化学知識・技術を必要とせず、テロリストにとって最も手を出しやすい兵器といわれている。ハンメル大尉によるテロリストによる化学兵器使用に関する分析内容は以下のとおりである。

ISがシリアで化学兵器を使用して敵対組織を攻撃していると報道しているメディアも少なくない⁴⁷。ISが使用したのはマスタード・ガスとみられるが、攻撃に使われたものは小規模で質も低レベルであった。各国の有識者も、ISの組織及びその信奉者、支持者が化学兵器開発を継続していることは十分あり得るとの見解を示している⁴⁸。

一方、アルカイダは、9.11テロ以前はシアン化水素ほかの毒ガス兵器の開発計画に執心

図表2 兵器級化学兵器の効果と防護

(Source: News & Terrorism-A fact sheet from National Academies and the U. S. Department of Homeland Security)

	神経ガス		びらん剤 (皮膚の傷、眼、気道)		血液剤 (血液変質と心臓欠陥を 引き起こす)	窒息剤	
例	サリン	VX	マスタード	ルイサイト	シアン化水素	塩化シアン	塩素
臭気	無臭		ニンニク臭又 はカラシ臭	ゼラニウム	焼けたアーモンド		漂白剤
効果の持続	数分～数時間	12時間以下	長時間効果あり		効果は短時間		効果は短時間、水蒸気 は低地では長時間効果
効果の状態	水蒸気では即効果 液体状では遅くなる		遅い	即効果	即効果		高濃度では早く 低濃度では遅い
兆候・症状	頭痛、鼻水、唾液分泌、針 穴瞳孔、呼吸困難、胸が苦 しい、発作、けいれん、吐 き気、嘔吐		皮膚が赤色、やけど状、水疱、 喉炎症、空咳、肺水腫、眼の障 害、むかつき、嘔吐、下痢 (症状は2～24時間後に出る)		肌や唇が鮮赤に、呼吸が 早くなる、めまい、吐き 気、嘔吐、けいれん、瞳 孔拡散、過剰な唾液分 泌、胃腸出血、肺水腫、 呼吸停止		眼と軌道にストレス、 めまい、胸が苦しい、 肺水腫、痛みのある 咳、吐き気、頭痛
救急処置	現場から離れる、症状に応 じて手当。発作鎮静のため に塩化アトロピン、塩化プ ラリドキシム、ジアゼパム を使用		多量の水で洗い流し汚染を取り 除く。着衣を脱ぐ、気道を保 護、症状に応じて処置を行う		発生場所から離れる、空 調の支援、患者は症状に より処置を行う。シアン 化物キットの管理		発生場所から離れる。 汚染された着衣を脱が せる。空調の支援、安 静を保つ
汚染除去	発生場所から離れる。着衣を脱ぐ。石鹼で洗い流す。通気をよくする。						

していたといわれる。その結果、アルカイダはこの種の毒ガスを使って再び米国を攻撃しようという計画を立てていた。すなわち、アルカイダの工作員がニューヨークの地下鉄網を毒ガス兵器で攻撃しようとしたが、当時組織のナンバー 2 であったアイマン・アル・ザワヒリの反対に遭い計画倒れに終わったという事情があった（2006 年 6 月）⁴⁹。

Ⅲ テロリストが大量破壊兵器を使って攻撃しなかった理由についての分析

筆者は、国際テロ集団及び過激諸派のうち、オウム真理教以外に先進国で大量破壊兵器によるテロを成功させた例はないが、いくつかの化学兵器は構造自体が単純で入手も比較的容易であり、今後、テロリストがさらに追い詰められ、失地を回復しようと思えば、初步的なレベルではあっても大量破壊兵器による西欧諸国への攻撃を選択肢に加える可能性はあると考えている。

上述の諸文献、研究成果と対比しつつテロリストがこれまで西欧諸国の市民や軍隊に対して大量破壊兵器を使用しなかった理由について考察してみたい。考察の論拠として以下の三点を挙げる。

1 テロリストの資金と技術の不足

非政府主体のテロ組織では、大量破壊兵器開発のための資金と技術は圧倒的に不足している。オウム真理教がサリンなどの化学兵器、及び炭疽菌などの生物兵器を製造し得たのは、信徒から集めた布施やコンピュータ販売などのビジネス活動による収入などで資金が潤沢であり、さらに化学・医学等に明るい複数の有能な人材を確保し、彼らを教祖に絶対服従するよう洗脳していたためであった。その意味では、かつてアルカイダや IS が裕福であった時代には、彼らが発した声明をひも解いてみても、彼らが大量破壊兵器に高い関心を示していたことがわかる。しかし、9.11 事件以降の国際情勢は、対テロで世界中が結束し、テロリストにとっては厳しい状況になった。特に、次々に国連による対テロ政策・条約案が決議⁵⁰され、テロリストによる大量破壊兵器、高度な技術を持つ科学者・専門家の獲得工作については世界中が注視し、監視の対象になった。何よりも各国の情報・治安機関同士が情報の共有、相互支援の体制を確立⁵¹したことなどが、テロリストによる大量破壊兵器の製造・使用を封じ込める結果になった。

2 テロリストは通常兵器で十分に西欧諸国を恐怖に陥れてきた

9.11 米国同時多発テロは、米国の国内線旅客機 4 機をミサイルに仕立て、ジェット燃料を満載した状態で標的に突入した 19 人の若者による自爆攻撃であった。同テロでは併せて 3,000 人以上が死亡したが、これだけ大規模なテロであっても犯人は大量破壊兵器を全く使用していない。ハイジャッカーたちが手にしていた武器はカッターナイフのみであったといわれている。アルカイダは、このテロに先駆けて、1995 年 1 月に実行予定の「ボジ

ンカ計画」(「ボジンカ」とはアラビア語で“爆発”の意)⁵²を練り上げ、太平洋上での複数の米・加旅客機の同時爆破テロを狙ったが、実行直前に首謀者が逮捕されて計画が発覚し、大規模テロが未遂に終わるという事件が起きた。「ボジンカ計画」の首謀者は、テロで使用する爆弾の製造中に火災を起こし、これが逮捕のきっかけとなったが、テロリストたちは、通常兵器でも使いようによっては大量破壊兵器以上の大量殺戮も可能と緻密に計画を立てていた様子が窺えた。失敗に終わったボジンカ計画が再び現実のものとなったのが**9.11** 米国同時多発テロであるが、テロリストたちは、一方で大量破壊兵器の必要性を叫んではいても、テロの実行者たちは、材料の調達や兵器の輸送中に計画が露見しやすい大量破壊兵器を使おうとはせず、特に航空機を武器に仕立てた最大効果が期待できるテロの手法を選択したのであった。

3 非対称戦(政府組織である軍隊と一民間組織が戦う不均衡の戦い)に挑まざるを得ないテロリスト

さらに考え得る理由として、世界の大国が結束して単体のテロリスト組織と対峙する非対称戦となれば、テロリスト側が勝利を収めるのは至難の業である。**9.11** テロに代表されるように、アルカイダは敢えて西欧諸国への戦いを挑み、イラクやアフガニスタンなどの紛争地においてはテロ・ゲリラ戦で西欧諸国の駐留軍を翻弄してきた。しかし、最先端の武器と戦術を有する大国の軍隊と正面から渡り合った結果、主だった幹部は逮捕されるか殺害されて組織は弱体化し、最高責任者であったオサマ・ビン・ラディンも**10**年に及ぶ潜伏生活の挙句に米海軍特殊部隊の襲撃で死亡した。また、「カリフ国」を建国して急速に台頭してきた**IS**も、いまやシリア、イラクの最大拠点を使い、組織としての存続自体ままならない状態にあるとみられる。一時は数万人の外国人戦士を集め、欧州、アジア諸国からも多くの若者をリクルートし、恐怖政治で世界に脅威を与え続けてきた**IS**ではあるが、**2015**年**10**月にロシアのチャーター機に爆弾を仕掛けて墜落⁵³させて以来、ロシアの徹底した空爆による逆襲を受け、これに時期を同じくしてシリアのアサド政権が勢いづいてきたこともあり、このころから戦況は**IS**に不利になってきた。**IS**の最高指導者アブ・バクル・アル・バグダディもロシア機の空爆で重傷を負った⁵⁴といわれ、命は留めたものの、指導者の座を降りざるを得なくなったとの報道もある⁵⁵。つまり、大国である米国やロシアを標的に定めてテロやゲリラ戦で戦ってはいたものの、度を越して相手を怒らせてしまえば、その数倍の報復を受けることになる。大量破壊兵器の使用もそうした一面を持っており、テロリストがこれ入手・使用して西欧諸国に攻撃を仕掛けるかどうか“テロとの戦い”におけるレッドラインと考えられる。

Ⅳ 大量破壊兵器による攻撃が行われる可能性

1 IS による報復テロの可能性

テロリストにとって大量破壊兵器は魅力的であると同時に、一步間違えば組織の存亡にさえ関わる危険な代物であるとも言える。上述のように、テロとは、本来、相手方に恐怖を与えるという心理的効果を狙ったものであるとすれば、通常兵器でもその目的は十分に達せられることも既に証明されている。テロリストの動きを見ていると、彼らが最も恐れていることは、テロが計画の段階で摘発され、目的が達せられないままに任務を放棄せざるを得なくなることであろう。一度死を覚悟したテロリストが、事前に警察や軍隊に摘発されてしまえば、少なくとも強い信仰心に基づいて過激派を生業にしているとあれば、テロリストの心理は恐らく挫折感と屈辱感そのものであろう。

テロ組織が大量破壊兵器による攻撃を盛んに喧伝していたのは、相手方に大量破壊兵器の使用を匂わせて恐怖心を植え付けるのが目的であった。2013年に米国で行われた「ギャラップ調査」⁵⁶では、インタビューに答えた人の内34%が将来におけるテロ攻撃を強く懸念しており、全く心配していないと答えた人は10%であった。確かにこれまでは、心理戦の一環として大量破壊兵器の使用を予告するだけで十分効果はあったのである。

しかし、そうとばかりは言えない状況が出現した。IS関係者とみられる者がドイツ・ケルンで大量破壊兵器のリシンを製造し、爆発物も作ってリシンを空中散布させ、市民を大量に殺傷しようと計画していたのである。しかも、現地報道によれば、捜索で発見されたリシンは、シアン化合物の6,000倍もの強力な毒素を持つものであった⁵⁷。これはテロリストによる単なる恫喝ではないように思える。テロリストが毒物を飲料水に混入させたというような事件は過去にも複数事例がある⁵⁸が、テロリストが実際にリシンを完成させた例は初めてのケースである。化学・生物攻撃の未遂事件も数々報告されている(図表1参照)ものの、これまでとは明らかに様子が違っている。

ISはシリアとイラクではほぼ壊滅状態にまで追い込まれており、その報復はこれまでのように拠点近くの戦場ではなく、欧米、アジア、アフリカなど彼らにとって遠隔地で敢行される可能性が高い。米国のソーファン(Soufan)レポート(2017年10月25日発行)によればISの外国人戦士5,700人が33の出身国に帰還したと記述している。2015年から2017年まで続いた欧州でのテロは、実行犯とISの帰還戦士との関係は明確になっていないが、ISが復讐の機会を狙っているという傍証にはなる。ISは明らかに大量破壊兵器を使ったテロという新しい段階に入ってしまった可能性がある。欧米諸国でのISへの警戒度の強さから考えて、警察・治安機関に最も探知されにくいのはローンウルフ型のテロである。アルカイダもISも先進国でのローンウルフによるテロを呼び掛けている⁵⁹。なるべくコストがかからず、高い技術も設備も必要ない単純な組成の化学、生物兵器であればリクルートされたばかりの素人にも十分扱うことはできる。先進国では、特にインターネット

による不審物資を売りさばくネット通販の監視、シリア、イラクへの渡航経験者の徹底的なマークが必要になろう。

V ドイツ・ケルンで発生したリシンによるテロ計画の実態

2018年6月12日、厳重な防護服に身を包み、防毒マスクを装着したドイツ警察の特殊チームがケルン市のある住宅を急襲し、チュニジア国籍の男シエフ・アッラー・ハマミ (Sief Allar Hammami: 29歳) とドイツ国籍の妻ヤスミン・ハマミ (Yasmin Hammami: 43歳) を逮捕した (2018年6月14日付 *The Telegraph*)。ドイツ連邦刑事局 (BKA) の発表によれば、容疑者のシエフ・アッラー・ハマミは、住居とは別に契約しているアパートの一室に、猛毒リシンの材料であるトウゴマの種子 3,000 粒以上と、トウゴマから生成したリシンの粉末 84.3 ミリグラム、リシンを効果的に拡散させるための爆発物、その他リシン製造に使用するための機材を隠し持っていた。リシンは、口腔から摂取したり体内に注入、吸い込んだりした場合に人を死に至らせる猛毒であり、およそ 1.8 ミリグラムで大人一人を殺害できる⁶⁰。

事件が発覚したのは、複数の外国情報機関からの情報提供であり、容疑者のシエフ・アッラー・ハマミがインターネットを通じてリシンの原料であるトウゴマの種子を大量に購入したことをドイツの連邦情報庁 (BND) に情報提供したことによる⁶¹。ドイツ当局はまず証拠固めを行い、逮捕の数週間前から監視と通信傍受の作業に取り掛かった。やがて容疑者が不審物質をネットで注文し、自ら製造したリシンを散布するための爆発物を作っていたことも判明した。容疑者がネットで購入していたのは千粒を超えるトウゴマの種子と電動のコーヒーミルであった⁶²。警察が家宅搜索した際に粉末状になった物質が発見されたが、これは鑑識の検査でリシンであることが判明した。BKA のホルガー・ミュンヒ長官は、容疑者宅の家宅搜索直後、「このような事件はドイツでも極めて珍しい事件であり、捜査当局も摘発のために十分な準備を行った」と述べた⁶³。

このケルンでのリシン事件は、ジハード系のテロリストが欧米諸国でリシンの製造を成功させた初めてのケースである。容疑者のシエフ・アッラー・ハマミは、チュニジアに居住していたころにインターネットでドイツ人女性のヤスミンと知り合い、2015年10月にチュニジアで結婚した。その後2016年11月24日に合法的にドイツに入国し、妻とケルンでの生活を始めた。

シエフ・アッラー・ハマミがドイツ当局の監視対象になったきっかけは、同人が自分のチュニジア旅券を紛失したとケルン市当局に届け出て新しい旅券を申請した際である。市当局の担当者は、紛争地帯に出入りした際の出入国スタンプや入国ビザのスタンプの記録を抹消して自身のテロ活動を隠すために旅券を申請したのではないかと不審感を抱き、その旨を警察に通報したのであった。ドイツ当局は念のためにチュニジア政府にシエフのことを問い合わせると、チュニジアからは「シエフはチュニジア在住時サラフィー思想の信

奉者」であったとの情報を得た。ここでドイツの国内情報を担当する「憲法擁護庁」(BfV)が調査すると、シェフが**2017**年秋に**2**度にわたってシリアに渡航しISに合流しようと試みたものの、いずれもトルコでシリア入りを阻まれたとの情報を入手した。また、BKAは、シェフの妻ヤスミンについて、同人もシリアへの渡航を企てたが子供の安全が心配になり、結局夫のために航空券を用意するに止まったことも調べ上げた。⁶⁴

2018年**6**月**1**日、BfVは関係機関間の作戦情報共有のための会議をベルリンの「テロ対策共同センター」(GTAZ)で開催した。同会議には、BND、BKA、「連邦警察」、難民認定局(BAMF)、その他多くの治安機関が参加している。ここでBfVは各機関に情報を開示し、○シェフ・アッラー・ハマミが旅券をなくしたと届け出ていることから監視の対象になっていること、○BfVは市民からシェフ・アッラー・ハマミがISを支持している過激派との通報を受けていること、の**2**点を参加機関に伝えた。**2018**年**6**月**11**日、治安・情報機関の会議が再び開催され、シェフに関してより詳細な情報を伝え、同人が大量破壊兵器のリシンを使ってテロ攻撃を準備していることを明らかにした⁶⁵。これより数週間前、英国の情報機関から、「ドイツに住むチュニジア人がオンライン・ショッピングで不審な買い物をしている」とドイツ連邦情報庁に情報提供があった。英国情報機関は、電子的捜査(通信傍受)を捜査手段として採用していることも明らかにした。さらに、「容疑者は、**2018**年**5**月に少なくともアマゾン市場で**1,000**粒以上のトウゴマの種子と電動のコーヒーミルを購入した」との情報も英国機関からもたらされた。そこでドイツ捜査当局はシェフ・アッラー・ハマミに対する監視、通信傍受を継続し、同人の電話も傍聴し、**24**時間体制で監視下に置いた。それから間もなく、BfVとBKAは、容疑者のシェフ・アッラー・ハマミが手製爆弾製造のために必要な物資を入手したことを確認したのであった。

シェフ・アッラー・ハマミは、当初は妻にも自分の意図を隠していたとされる。しかし、後に妻も物資の購入を手伝ったり夫のためにトルコまでの航空券を用意したりして共犯者としての活動を始めた。製造したリシンの効果を実験するため、**2**人はペットショップでハムスターを購入している。**2018**年**6**月**12**日午後**7**時、ついにシェフ・アッラー・ハマミは逮捕され、拘留されることになった。

ドイツの情報機関、治安機関間の連携は極めてスムーズに機能しており、特に、**2001**年の**9.11**米国同時多発テロ以降、欧州各国との協力推進と併せて、国内でもこれまでの連携・結束がさらに強固になり、テロ対策でもテロ計画の阻止などで一定の成果を上げている。具体的には、今回のリシン事件でも見られたように、**2004**年に創設された「テロ対策共同センター」(GTAZ)はイスラム過激派の脅威に対抗すべく**40**以上の国内機関が結束してそれぞれの任務を遂行しており、政府機関間にあり勝ちなタテ割りの弊害も見られない。同センターの各機関共通の任務は、潜在的なイスラム過激派メンバーを割り出し、彼らの過激思想を元の穏健な思想に戻すことである。また、**2007**年には「インターネット共同センター」(GIZ)が設立され、サイバー攻撃の脅威に対抗し、イスラム過激派のネットワークの監視を行っているほか、**2012**年**11**月には、極右、極左、過激派、テロリストの対策

を担う諸機関の協力体制を促進するための「過激派・テロ対策センター」(GETZ)が創設されている⁶⁶。英国やフランスでも政府の治安・情報機関を束ね、情報コミュニティとして対テロほかの課題に取り組んでいるものの、問題は外国との情報交換ではなく、国内機関相互のライバル意識が効率的な捜査のネックになっている場合があることである。

Ⅵ 大量破壊兵器による攻撃の実行者と新しい攻撃の手段

1 ローレンウルフがテロの実行者か

ここで改めてローレンウルフや自発的に過激化した、いわゆる素人のジハーディストと大量破壊兵器の関係について論じてみたい。通常、ローレンウルフが手持ちの個人資金で軍隊が使用するような兵器級の大量破壊兵器を入手することはまず不可能である。彼らは紛争地ではない安全な西欧諸国の都市に暮らしている。しかし、彼らが大量破壊兵器を自ら製造しようとするれば、材料を調達する段階で大変な危険に身を晒さざるを得なくなる。彼らがアクセスできるのは、完成された軍事用の生物・化学物質ではなく、町の工場か病院の倉庫に忍び込んで盗み出した薬品程度のものであろう。すなわち、彼らは生物・化学兵器の代用品を求めて調達を開始することになるだろうが、そのような場所は警察が厳しく警戒している。産業用と医療用の汎用品であっても、使い方によっては十分な殺傷力を持ち得るものであり、しかも産業ルートを使えば、テロリストが保有している物質を安全に移動させることができ、大量破壊兵器関連物質の移動で生じやすい危険⁶⁷も回避できるのである。

ところで、人々が化学兵器の効果を認識するきっかけになったのは、恐らく1984年にインド・ボパールで起きた化学工場からの毒ガス漏洩事故⁶⁸であろう。同事故では農薬の材料のイソシアン酸メチル(MIC)が大量に流出し、死者数は最終的には1万4,000人以上となり、負傷者は20～30万人にのぼった。さらに、最近の事例では、米国サウス・カロライナ州グラナイトビルで起きた列車事故⁶⁹で、タンク車両に積んであった液化塩素ガス60トンが流れ出し9人が死亡した。緊急退避を命じられた周辺住民は5,400人にのぼり、医師の診断を受けた人々の数は550人以上であった。こうした化学物質による大事故が人々に大きな不安と恐怖を与え、社会にも多大な影響を及ぼしたことは事実である。

最近脚光を浴びているバイオテクノロジーが一般化し、何でも自分で材料を買って自力で作ってしまうという新しい生活様式が多く的一般人に生物・化学兵器の代用となる汎用物質の入手を可能にし、テロリストもこの環境を享受し得る状況にある。

2 ミサイルに代わる運搬手段としての「ドローン」の脅威

顧客が購入した書籍をドローンで配達するという米国企業のコマーシャルが脚光を浴び、その後災害救助、火山の噴火の状況など、あらゆる場面でドローンの活躍ぶりを目にするようになった。もちろん、平和利用だけでなく、爆撃機の機能を持つ軍事用の大型ドローンは、ミサイルを搭載し、紛争地域の奥深くに潜むテロリストの殺害にも使用されて

いる。同時に、テロリストもドローンで敵陣地の偵察を行ったり、自爆要員の任務達成状況を上空から確認したりしている。ドローンにも大小様々なタイプがあり、テロリストがドローンを使って大量破壊兵器を標的の上空まで運び、攻撃することも十分考え得るシナリオ⁷⁰であり、大きな脅威となっている。わが国では、改正航空法⁷¹（平成 27 年 12 月 10 日施行）により、ドローンの飛行高度や範囲などを定めたルールを設定したが、これに違反すると 1 年以下の懲役か 50 万円以下の罰金が科される。上記のように、テロリストがドローンに大量破壊兵器を搭載して人口密集地を攻撃したとすれば、大惨事を引き起こすばかりか、周囲に与える心理的影響も計り知れないものがある。例えば、スポーツのビッグイベントや広大な野外コンサートの会場などでは、騒音の中で上空からの脅威にまで警備の神経が行き届きにくいということもあるし、テロリストはこうした標的をソフトターゲットとして狙ってくる可能性が高い。現段階では、テロリストが市販のドローンを購入してテロを起こしたという例には接していないが、そのような事態も想定しておく必要があり、さらに警戒を強める必要がある。

我が国もドローンが首相官邸の屋上に落下するという事件（2015 年 4 月）を受け、平成 30 年 6 月にドローン対策の一環として立法措置（小型無人機等飛行禁止法⁷²）が施されており、対象施設周辺地域及びその周囲おおむね 300 メートルの地域の上空で小型無人機等の飛行を禁止するなどの新たな基準を設け、無線操縦の規制や撃墜なども考慮した様々な方途を検討している。外国でも、次々にドローンの飛行を規制する法整備が行われている。例えば、米国では連邦航空局（FAA）がドローン飛行の規制を担当しており、ドローンを所有し飛行させる者に対して一定の大きさ以上であれば登録の義務を負わせ、さらにいくつかのルールに従わなければならないとしている。ルールとは、①飛行高度の制限（400 フィート以下）、②視認できる範囲での飛行、③空港など他の航空機が飛行する地域・空域を除く、④人が密集している地域の上空を除く、⑤競技場やスポーツイベントが開催されている上空を除く、⑥酒に酔って飛行させてはならない、⑦飛行に必要なスペースを正確に認識しておく、などである⁷³。カナダでも同様にドローンの飛行に関する安全基準が定められており、違反者に対する罰則も明確に規定されている⁷⁴。しかし、ドローンの脅威については、実際にそのような危機に遭遇しない限り、ドローン攻撃に対する防備の効果も未知数なものにならざるを得ない。より具体的且つ早急な対応が求められる。

VII 結論

米国マサチューセッツ・ローウェル大学の安全保障研究技術センターのジェームズ・フォレスト（James J.F. Forest）は、論文「将来の大量破壊兵器テロの脅威分析の枠組」（Framework for Analyzing the Future Threat of WMD Terrorism）⁷⁵において、「歴史的に、テロリスト・グループが WMD（大量破壊兵器：Weapon of Mass Destruction）による攻撃という一線を越えたことはほとんどない。これはなぜか。テロリストが WMD の保

有と使用の意志をますます大きくしていることは間違いない。我々の生きている間にテロリストによる **WMD** を使ったテロ攻撃を経験するであろう」と論述している。筆者も、**IS** が西欧諸国に対する報復のためにこの一線を越える可能性が高いと考えている。ジハーディストのウェブサイトを見れば、リシンだけでなく、他の有毒植物からも毒素を取り出す技術も紹介されており、一般の化学雑誌等でさえも毒物を生成する方法が丁寧に解説されている。さらに、インターネットでは爆発物の製造法などを提供している多くのウェブサイトが存在する。その内容は、化学知識のない一般人でも容易に爆発物を製造することができるものである。材料が身近にあり、製造法が容易な爆弾、化学・生物兵器もあり、自家製の **TATP** などの爆発物は日常的にテロ攻撃に使用されている。米国を中心とした有志連合やロシアの参戦により壊滅寸前にまで追い詰められたテロリストが大量破壊兵器による攻撃で報復に踏み切った場合、いかにして市民の生命と財産を守るのか、これまで幾度となく問われてきたことだが、この大命題に即答することは非常に難しい。たまたま標的にならなかったからといって、テロ対策が功を奏したとはとても言えないであろう。ただし、最悪の事態に備え、日ごろから訓練を重ね、必要な機材も用意しておくべきことは当然のことである。さらには、我々一般市民も、テロリストに関する情報の重要性を認識してその収集に努め、相手の先手を打てるよう感覚を研ぎ澄ませておくことも必要である。わが国では **2020** 年の東京オリンピック・パラリンピックを控えており、一般市民のレベルでも、テロを阻止するための各政府機関間の連携の在り方、**AI** の効果的活用等、喫緊の課題としてさらに研究活動に取り組んでいきたい。

筆者は、第V章で言及したとおり、今回のリシン事件を未然に防いだドイツの情報・治安機関のスムーズな協働体制、容疑者の動向を事前に掴んでドイツ当局に通報した外国情報機関の協力、さらには、容疑者が旅券の出入国記録を消そうとして紛失・再発行の願いを出した際に不審に気付いたケルン市当局職員の気転、一般市民による警察への不審者情報の提供など、常に不測の事態を想定し緊張感を維持している欧州先進国の隠れた一面から大いなる教訓を学び取るべきと考えている。

¹「イラク 3 分の 1 制圧 イスラム国、恐怖支配で着々と勢力拡大」 HUFFPOST (Reuters) (2014 年 8 月 14 日)

https://www.huffingtonpost.jp/2014/08/14/iraq-isil-new-order-mideast_n_5677193.html (アクセス 2018.10.20)

² 安部川元伸 (2015)『国際テロリズムハンドブック』立花書房、235 頁

³ Schmitt, E and Nordland, R , (2/28/2018), “Amid Turkish Assault, Kurdish Forces Are Drawn Away From U.S. Fight With ISIS,” *The New York Times*, ,)

⁴ Franzman, S. J , (April 28, 2018), “WHO ARE IRAN'S 80,000 SHI'ITE FIGHTERS IN SYRIA?”, *The JRUSALEM POST*,

⁵「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、20 頁

- ⁶ Flaid, Florian, (August 2018), CTC Sentinel, Volume 8, Issue 11, p.1
<https://ctc.usma.edu/june-2018-cologne-ricin-plot-new-threshold-jihadi-bio-terror/> (アクセス 2018.10.20)
- ⁷ Cruickshank, Paul, (January 2016), “*The Islamic State and WMD: Assessing the Future Threat*”, CTC SENTINEL, Volume 9, Issue 1, p.18, <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2016/01/CTC-SENTINEL-Vol9Iss13.pdf> (アクセス 2018.10.20)
- ⁸ Early, Bryan R. and Nance, Mark T. (May 3, 2016), “Here’s how the U.N. is working to stop terrorists from getting weapons of mass destruction”, *the Washington Post*
- ⁹ McNamara, Thomas E., (December 8 1995), “Rethinking Proliferation in Post -Cold War Era; The Challenge of Technology, an address by Secretary McNamara presented to the Wilton Park Special Conference, London, U.K, The DISARM Journal, Spring 1996, p.80 http://www.disarm.dscamilitary.com/pubs/Vol%2018_3/McNamara.pdf#search=outflow+of+WMD+during+the+collapse+cold+war (アクセス 2018.10.20)
- ¹⁰ US Defense Technical Center, (20 Aug 2007), “*Terrorism and WMD-In the Contemporary Operational Environment*”, To spotlight the importance of terrorism and WMD, US Army TRADOC, 20 August 2007, <https://fas.org/irp/threat/terrorism/sup4.pdf#search=west+prevent+terrorist+from+deploying+WMD> (アクセス 2018.10.20)
- ¹¹ 「化学兵器禁止条約 (CWC) の概要」、外務省, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bwc/cwc/gaiyo.html> (アクセス 2018.10.20)
- ¹² 「拡散に対する安全保障構想 (Proliferation Security Initiative: PSI)」、「国際社会の平和と安定に対する脅威である大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物資の拡散を阻止するために、国際法・各国国内法の範囲内で、参加国が共同してとりうる移転 (transfer) 及び輸送 (transport) の阻止のための措置を検討・実践する取組。」、外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/n_s_ne/page24_000720.html (アクセス 2018.10.20)
- ¹³ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、234 頁
- ¹⁴ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、235 頁
- ¹⁵ ツ・アンソニー (T.TU, ANTHONY) 2014、『サリン事件—科学者の目でテロの真相に迫る』、東京化学同人、102 頁
- ¹⁶ Country Report on Terrorism 2017, “U.S. State Department, cover page,
- ¹⁷ Country Report on Terrorism 2017, “U.S. State Department, p.277”
- ¹⁸ MEETING COVERAGE AND PRESS RELEASE, United Nations Security Council, 22 December 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc12182.doc.htm> (アクセス 2018.10.20)
- ¹⁹ 「核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約」、外務省 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei_14.pdf (アクセス 2018.10.15)
- ²⁰ 西井正弘 (2007) 「テロリストによる核の脅威に関する法的対応」、『世界法年報』第 26 号、107 頁
- ²¹ Jenkins, Brian Michael, (2008), Terrorist go Nuclear?, Prometheus Book, p.24
- ²² Larssen, Rolf Mowatt, (January 25, 2010) “*Al Qaeda’s Pursuit of Weapons of Mass Destruction*”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2010/01/25/al-qaedas-pursuit-of-weapons-of-mass-destruction/> (アクセス 2018.10.20)
- ²³ H.P. of The Belfer Center for Science and International Affairs, “The center of the hub of Harvard Kennedy School’s research, teaching, and training in international security and diplomacy, environmental and resource issues, and science and technology policy, located within the John F. Kennedy School of Government at Harvard University.” <https://www.belfercenter.org/> (アクセス 2018.10.19)

- ²⁴ Larssen, Al Qaeda Weapon of Mass Destruction Threat: Hype and Reality, 2010, The Belfer Center for Science and International Affairs, p.7
- ²⁵ 日本イスラム協会 (1996) 「イスラム辞典」、平凡社版、308 頁
- ²⁶ “Osama bin Laden's 1998 interview” , *The Guardian* (Dec. 24, 1998).
- ²⁷ Hammel, Stephan, (January 2016), “The Islamic State and WMD: Assessing the Future Treat”, CTC Sentinel January 2016, Volume 9, Issue 1, p.18,
- ²⁸ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、46-47 頁
- ²⁹ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、65 頁
- ³⁰ Hammel, Stephan,
- ³¹ 「核軍縮・不拡散オーストラリア・グループ (AG) 総会」、外務省。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/n_s_ne/page22_002085.html, (アクセス 2018.10.20)
- ³² Forest, J.F., 2012, Framework for Analyzing the Future Threat of WMD Terrorism, *Strategic Security, Journal of Strategic Security*, V ol.5 Number 4, Winter 2012, Article 9, pp.51-68
- ³³ Ibid. at p.63, Over the past decade, the international community has focused considerable resources on exacerbating practical constraints, making it harder for terrorist groups to acquire CBRN materials and technologies. Combating the proliferation of nuclear materials and technologies—through intelligence, interdiction and international cooperation.
- ³⁴ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、413 頁
- ³⁵ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、415 頁
- ³⁶ Dozier, Jason, (March 9, 2016), Will terrorists really use WMDs?, THE GLOBAL RISK INSIGHTS, <https://globalriskinsights.com/2016/03/will-terrorists-really-use-wmds/>, (アクセス 2018.12.10)
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ 「モルドバでウランなど核密輸を 3 度阻止、米 FBI 支援で」、CNN、<https://www.cnn.co.jp/world/35071690.html>, (アクセス 2018.10.20)
- ³⁹ Hammel (2016), p.18.
- ⁴⁰ Ibid., p.19.
- ⁴¹ Ibid.
- ⁴² How ISIS nearly stumbled on the ingredients for a ‘dirty bomb’ , *The Washington Post* (July 22, 2017).
- ⁴³ Ravichandran, R. , Binukumar, J. P., Sreeram, Rajan, and Arunkumar, L. S. (2011 Apr-Jun) “An overview of radioactive waste disposal procedures of a nuclear medicine department” , *Journal of Physics* , 36(2): pp.95–99.
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3119958/> (アクセス 2018.10.20)
- ⁴⁴ Hammel (2016), p.19.
- ⁴⁵ “The Islamic State’s Terror Laptop of Doom” , (August 28, 2014), Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2014/08/28/found-the-islamic-states-terror-laptop-of-doom/> (アクセス 2018.10.25)
- ⁴⁶ “The Irgc May Try to Divert Iraq's Electricity Payments” , (April 5, 2018), The Washington Institute, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-irgc-may-try-to-divert-iraqs-electricity-payments> (アクセス 2018.10.25)
- ⁴⁷ “Both ISIL and Syrian Government responsible for use of chemical weapons, UN Security Council told” . *UN News* (November 7, 2017), <https://news.un.org/en/story/2017/11/570192-both-isil-and-syrian-government-responsible-use-chemical-weapons-un-security> (アクセス

2018.10.20)

⁴⁸ Spleeters, Damien, Famini, George R, and Khaleel, Salim Ismael, (2018), Global Chemical Threats in the Age of ISIS, CRDF Global, April 26, 2018, p.2

⁴⁹ “U.S. Feared Cyanide Attack on New York Subway”, *The New York Times* (June 18, 2006).

⁵⁰ 清水孝雄 (2006.5) 「外国の法律」、「テロリズムとその対策—国際社会の取組み」、19 頁、<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/228/022802.pdf#search> ' (アクセス 2018.10.25)

⁵¹ Thomas Kean and other US Congress Commission Staff, (2004), THE 9/11 COMMISSION REPORT, pp.98-99

⁵² 安部川元伸 (2015) 『国際テロリズムハンドブック』、21,92 頁

⁵³ 「ロシア機を墜落させた爆弾」(2015.11.19) CNN 電子版、<https://www.cnn.co.jp/world/35073732.html> (アクセス 2018.10.25)

⁵⁴ 「最高指導者シリアに潜伏、空爆で負傷 イラク情報当局」(2018.02.13) AFP、<http://www.afpbb.com/articles/-/3162165> (アクセス 2018.10.26)

⁵⁵ “We will get him”: the long hunt for Isis leader Abu Bakr al-Baghdadi”, *The Guardian* (Jan. 15, 2018).

⁵⁶ GALLUP H.P., Solve your most pressing problems. Through analytics and advice, we help leaders unlock the full potential of individuals, teams and organizations. <https://www.gallup.com/home.aspx> (アクセス 2018.10.26)

⁵⁷ “Plot to carry out biological attack using RICIN is foiled in Germany”, *Mail Online* (June 14, 2018). <https://www.dailymail.co.uk/news/article-5844419/Plot-carry-biological-attack-using-RICIN-foiled-Germany.html>, (アクセス 2018.12.19)

⁵⁸ schoolgirls' water, Afghan officials say, At least 140 Afghan schoolgirls and female teachers were admitted to a local hospital Tuesday after drinking poisoned water, said local health officials, who blamed the act on extremists opposed to women's education. Taliban say they trained attackers, CNN, April 18, 2012, <https://edition.cnn.com/2012/04/17/world/afghanistan-girls-poisoned/index.html> (アクセス 2018.10.26)

⁵⁹ 「国際テロリズム要覧 2018」、公安調査庁、29,36 頁

⁶⁰ Hammel, Stephan, “Tip from public helped Germany foil ricin attack plot”, *Chicago Tribune* (June 20, 2018). (アクセス2019.1.21 <https://www.usnews.com/news/world/articles/2018-06-20/tip-from-public-helped-germany-foil-ricin-attack-plot>)

⁶¹ Cologne ricin plot bigger than initially suspected, DW, 2018 6.20, <https://www.dw.com/en/cologne-ricin-plot-bigger-than-initially-suspected/a-44319328> (アクセス 2019.1.21)

⁶² Police foiled biological attack with arrest of Tunisian in Cologne, AFP, 20 June, 2018, <https://www.thelocal.de/20180620/police-foiled-biological-attack-with-arrest-of-tunisian-in-cologne> (アクセス 2019. 1. 21)

⁶³ Flade, Florian, (2018), The June 2018 Cologne Ricin Plot: Anew Threshold in Jihadi Bio Terror, CTC SENTINEL, August 2018, VOLUME 11, ISSUE 7, p.1.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid., p.2.

⁶⁶ Counter Extremis Project, 2019, Germany Extremism & Counter-Extremism

⁶⁷ Hammel, *Chicago Tribune* (June 20, 2018).

⁶⁸ 小林光男、高橋昌三、(1984)、「インド・ボパール化学工場の毒ガス漏洩事件」、<http://www.sozogaku.com/fkd/hf/HC0300003.pdf#search=1984> 年ボパール事故(アクセス

2018.10.25)

⁶⁹ “Collision of Norfolk Southern Freight Train 192 With Standing Norfolk Southern Local Train” , (January 6, 200,5) , National Transportation Safety Board, Washington D.C. p.22, <https://www.nts.gov/investigations/AccidentReports/Reports/RAR0504.pdf#search=South+Calorina+graniteville+train+incident>', (アクセス 2018.10.25)

⁷⁰ Cruickshank, Paul, (August 2018) “A View from the CT Foxhole: An Interview with Hamish de Bretton-Gordon” , CTC Sentinel, Volume 11, Issue 7, p.7, <https://ctc.usma.edu/view-ct-foxhole-interview-hamish-de-bretton-gordon-former-commander-u-k-cbrn-regiment/> (アクセス 2018.8.30)

⁷¹ 「改正航空法の概要と最近の動向」(平成 29 年 11 月 12 日) 国土交通省航空局、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/location_renrakukaigi/dai2/siryoku4.pdf#search='%E6%94%B9%E6%AD%A3%E8%88%AA%E7%A9%BA%E6%B3%95' (アクセス 2019.01.24)

⁷² 「小型無人機等の飛行禁止法について」、警視庁、<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/kurashi/heion/drone.html>, (アクセス 2018.12.19)

⁷³ FAA H.P. Fact Sheet – Small Unmanned Aircraft Regulations (Part 107), https://www.faa.gov/news/fact_sheets/news_story.cfm?newsId=22615, (アクセス 2019.01.23)

⁷⁴ Flying your drone safely and legally (new rules) , Government of Canada, http://coastaldrone.co/?utm_source=google&utm_medium=am-cpc&utm_campaign=search&utm_content=rulesdrop&gclid=EAIaIQobChMI-tzH1aSD4AIVAw4rCh1GwQXVEAAYBCAAEgI05_D_BwE, (アクセス 2019.01.23)

⁷⁵ Forest, J.F. James, (2012), “Framework for Analyzing the Future Threat of WMD Terrorism” , Journal of Strategic Security, Winter 2012, Volume 5, November 4, pp.55-65



平成 30 年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第 1 回

テーマ：「西郷隆盛とは何者か——日本の近代、150 年を問う」

開催日：平成 30 年 10 月 2 日（火）

講師：日本大学危機管理学部教授 先崎 彰容

講座の概要

平成も最終盤の今日、とりわけ東日本大震災以降のわが国では、「時代の転換点」「閉塞感」という言葉は常套句となっている。これは広い視野で見れば、日本の近代化が曲がり角にきていることを意味していて、従来の価値基準が通用しない事態が起こっていることを意味する。では今日、新しい時代に対応するための新機軸は、どのようにすれば創出できるだろうか。

意外にも、筆者はそのヒントが 150 年前の過去に存在すると主張する。具体的には、「西郷隆盛」という一人物の思想と行動、さらに死去後の「西郷伝説」が、日本の近代化の是非を考えるうえで糧になると考えた。本発表は、昨年出版された拙著『未完の西郷隆盛』（新潮選書）を簡略にまとめたうえで、「日本の近代化の是非」を考えようとしたものである。

具体的に内容を見てみよう。西郷は、封建士族から圧倒的な支持を受けていた一方で、廃藩置県や徴兵制など、わが国の近代化を断行した人物でもあった。西南戦争で西郷亡き後、多くの思想家たちが「西郷伝説」を語り始める。中江兆民・頭山満・三島由紀夫・司馬遼太郎などの碩学が、西郷をダシに自らの思想を語っていた。とりわけ、同時代人である福澤諭吉は、西郷と問題関心を共有していた。鉄道や印刷技術による情報の急激な拡散が、日本人の精神に及ぼす影響を、詳細に分析してみせたのだ。福澤は、西郷が情報戦に敗れた結果、西南戦争で敗北したのだと喝破した。このような西南戦争イメージは、きわめて新規性に富んだものだといえるだろう。

また発表の第二点目として、実際の西郷の「思想」を明らかにした。西郷は歴史学で取り上げられることが多く、思想研究は十分とは言えない。具体的には、『南洲翁遺訓』が、佐藤一斎の儒教思想、とりわけ「天」思想から深い影響を受けていることを明らかにした。

質疑応答：講演後、聴衆からいくつか質問が寄せられた。講演内容に即して、大きく分けて二点からの質疑となった。第一に、西郷は西南戦争において、実際、どれくらい情報を駆使することができたのか。またそこから派生して、戦争時に実際、どれくらい装備を含めて薩軍が「近代化」できていたのかいなかったのかが質問された。実際の機関銃の官軍側との装備の違いも含めて、解答した。また第二に、西郷の思想における「天」の意味が難しいとの質問を受けた。そのうえで、内村鑑三などクリスチャンが、西郷の「天」を評価していた事例をだしながら、今日、想像することがなかなか難しい、天命＝天からの使

命感によって行動することが、幕末維新期の革命の原動力となったことを示した。つまり前近代的な精神が、近代化を推進した日本思想史の特徴を指摘した。(先崎彰容)

平成 30 年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第 2 回

テーマ：「国際テロリズムの現状～テロから貴方の命を守るには～」

開催日：平成 30 年 11 月 3 日（土）

講 師：日本大学危機管理学部教授 安部川 元伸

講座の概要

イスラム過激派のテロを究明する前に、我々は、イスラムをよく理解しておく必要がある。イスラムの国では、朝暗いうちにモスクの大音響スピーカーから響き渡る「アザーン」により 1 日が始まる。イスラムの文化は我々のそれとは大きく異なるものであり、彼らから見れば異教徒の我々がイスラムの国の習慣を知らずに現地で過ちを犯した場合、現地の人々との間で大きな摩擦が生じ、場合によっては身柄を拘束されることもある。

イスラム教は、弱者救済を信徒の義務の一つに掲げる「寛容」な宗教といわれ、イスラム過激派とは何の関係もない。過激派がテロリストをリクルートする際や組織の正統性を喧伝する際にイスラムを利用しているに過ぎないとの見方もある。イスラム諸国による世界経済への貢献に鑑み、我々はイスラム教とイスラム過激派を切り離して考え、イスラム文化との共存・共栄を目指すべきであろう。

テロから自らの命を守るには、テロリストの手口・手法を熟知しておく必要がある。アルカイダが得意とするパターンは、「同時多発型」であり、その典型が 9.11 テロである。また、2002 年のインドネシア・バリ島爆弾テロは、小型爆弾と大型爆弾を組み合わせた「おびき出し型」であり、フランス・パリでの同時テロは「自爆と銃撃の併用型」、また、最近では欧州各国で「自動車テロ」（轢殺型）が多発している。

テロに遭遇しないためには、紛争地帯、危険地帯に出掛けないことであるが、最近では先進国でもテロが発生しており、テロリストが狙うソフトターゲットでは特に注意が必要である。テロリストが攻撃対象にしているのは、空港、鉄道駅、ショッピングセンター、警察署、軍事基地、宗教施設などである。自動車テロでも、歩行者は五感を働かせて危険を察知し、回避しなくてはならない。

質疑応答：講演後、聴衆からいくつか質問が寄せられた。主なものは、①日本にはテロリストが入り込んでいる可能性があるか、②東京五輪・パラリンピックがテロ攻撃を受ける可能性があるか、などであったが、講師はこれらについて以下のように回答した。

①について ➡ 我が国にはかつて国連のテロリスト・リストに名前が上っていた人物が偽造旅券で複数回入国していた事実がある。国際指名手配されていた同人は、その後ドイツで逮捕されたが、追跡調査では同人による日本でのテロ関連活動は確認されなかった。

②について ➡ 現状では、IS などのテロ組織から、「東京五輪を狙う」というような声明は

出していない。テロリストが危険を冒して自ら日本に乗り込んでテロを行うというより、日本にいる人間を SNS などでリクルートし、彼らに実行させるという手口がより現実的であろう。これは、2016 年開催のリオ五輪で、開会の 1 週間前に IS のテロ細胞が摘発され、テロを防止したという事例に基づくシナリオである。(安部川元伸)

危機管理学研究

投稿規定

日本大学危機管理学研究so編集委員会

(平成 29 年 1 月 30 日作成)

1. 論文

原則的に、論文の内容については、別紙「執筆基準」の体裁に則るものが対象となる。

2. 投稿者

投稿資格は、原則的に、日本大学危機管理学部教員（非常勤講師・日本大学危機管理so研究所所員を含む）、及び日本大学危機管理学部教員から推薦を受けたものとする。ただし、編集委員会が依頼した原稿の場合はその限りではない。

3. 投稿

- (1) 投稿原稿は、原則として他雑誌において未発表でかつ査読中ではないものとする。
- (2) 投稿者は、投稿規定に基づき、毎年編集委員会が指定する期日までに、投稿希望の旨、まず和文タイトルと内容の概略をメールにて編集委員会宛に送付する。その後、毎年編集委員会が指定する期日までに、投稿原稿（和文及び英文タイトルを含む）をメールにて編集委員会宛に送付する。
- (3) 論文の分量は、おおむね 20,000 字程度を「論文」とし、それ以下のもの（おおむね 12,000 字程度）を「研究ノート」として募集する。

4. 査読及び編集

- (1) 投稿原稿は、編集委員会の定める編集規定に従って、掲載の可否を決定する。査読過程で論文の訂正を求める場合もある。
- (2) カラーページの印刷には原則、対応しない。希望する場合は、事前の相談を要する。
- (3) 「論文」及び「研究ノート」については、原則、30 部の抜き刷りを作成し、著者に配布する。

5. 著作権

編集委員会は本紀要の編集著作権を持つ。本紀要掲載の著作物の著作権は当該著者が持つ。なお、著者が自らの用途のために本紀要掲載論文等を著作物（主として書籍等）に転載する場合、その旨を明記することとする。

危機管理学研究

掲載基準

日本大学危機管理研究所編集委員会
(平成 28 年 9 月 15 日作成)

「危機管理学研究」への掲載の可否は、次の基準による。

1. 掲載の一般的基準

- ① テーマが機関誌の研究分野、編集方針と合致していること
- ② 高度な学術性を有すること
- ③ 二重投稿や剽窃、ねつ造の疑いなど、コンプライアンス上、又は倫理上問題がないこと
- ④ 文章表現が適切であること
- ⑤ 分量が適切であること
- ⑥ 注釈や参考文献表記など、形式的に適切であること

2. 論説の掲載基準

- ① 新しい学説・解釈・知見を提示するもの
- ② 従来と異なる、独創的な体系を創出するもの
- ③ 新しい資料（史料）の発見に関係するもの
- ④ 新しい時代状況に対応して重要な指摘をしたもの
- ⑤ その他、学問的に重要なもの

3. 研究ノートに掲載基準

- ① 論説の掲載基準に達しないものの、学術的に記録や発表が求められるもの
- ② テーマの新規性や重要性が乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの
- ③ 実証性に乏しいものの、学術的な記録は発表が求められるもの
- ④ 学術的論証や解説がなく、史料やデータが中心となるもの

3. 翻訳、資料、書評、その他の掲載基準

- ① 翻訳の場合、翻訳に値する文献を翻訳者がその原典をよく理解し、読みやすい日本語に翻訳しているもの
- ② 資料の場合、紹介に値する資料を紹介者がよく理解し、的確な表現をもってその学術分野の研究に貢献するもの

- ③ 書評の場合、書評に値する文献を書評者がよく理解し、その学術分野において的確な位置づけをしているもの
- ④ その他の場合は、編集委員会が判断する。

危機管理学研究

論説・研究ノートの執筆における形式に関するお願い

機関誌『危機管理学研究』に論説・研究ノートの投稿を希望される方は、下記の執筆要綱に基づいて公募原稿を作成くださいますよう、お願いしております。

(1) 書式等の原則

- ・ワープロソフトは **MS・WORD** を使用する。
- ・A 4 版で横書き、一段組。
- ・1 ページ 40 列× 36 行、上下左右の余白は **MS・WORD** の基本設定。
余白は上 35mm、下 30mm、左 30mm、右 30mm とする。
- ・ページ数をページの下中央につける。数字のみで示す。

- ・本文の文字は 10.5 ポイントでフォントは **MS 明朝**。
- ・章・節タイトルの文字は 10.5 ポイントでフォントは **MS 明朝**。
- ・章タイトルは行の前後 1 行あけ。
- ・節タイトルは行の前 1 行あけ。行の後は 1 行あけない。
- ・章構成の「はじめに」「おわりに」を使用した場合でもその章に章番号をつける。

- ・数字はすべて半角を使用する。1 ケタでも 2 ケタ以上でも半角を使用する。
- ・英語表記もすべて半角を使用する。機関の略称等も半角を使用する。

- ・図表のタイトルは図表の上におく。図表を引用した場合は、タイトルの後に（ ）付で出典を示す。図表番号は図と表を別けず「図表 1 ～図表 10」と通し番号。
- ・論文中で使用する研究者、歴史上の人物などの固有名詞が英語表記である場合は、初出時にカタカナでフルネームを記し（ ）内に原語表記を示す。2 回目から名字をカタカナだけで示す。
- ・先行研究や資料の引用時、引用が 2 行以上にわたる場合は 2 字下げ、上下 1 行改行する。引用部分を四角囲み等はしない。引用元を表記する。
- ・注釈は論文の末尾につける後注とする。注番号は英数字とし、（ ）はつけず数字のみとする。本文中の数字は 1/4 角上付け。

(2) 引用文献表に関する原則

【日本語文献の場合】

初出時の場合

- ①【単行本】著者名（出版年）『書名』翻訳者名、シリーズ名（出版社）、頁。
- ②【論文】著者名（発行年）「論文名」『掲載誌名』巻号数、頁。
- ③【新聞】著者名「記事名」『新聞名』（発行年月日）（夕刊の場合は明示）。

2度目以降の引用時の場合

- ①「著者姓、著書あるいは論文の略称、（出版年）、頁。」のように表記する。
- ②但し、同一資料を直後に引用する場合、「同上、頁。」のように表記する。＊「前掲書」、「前掲論文」の表記は使用しない。
＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。例）145-149 頁。＊書名、論文名は、2度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。＊著者などが4人以上の場合は、「●●他」を用いてよい。

（凡例）

- (1) 福田充（2010）『リスクコミュニケーションとメディア－社会調査論的アプローチ』、北樹出版、101 頁。＊二度目の引用：福田（2010）、129-130 頁。
- (2) ティム・ワイナー（2008）『CIA 秘録－その誕生から今日まで（上・下）』文藝春秋社、Weiner, T. (2008) *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, The Robins Office Inc., New York.
- (3) 先崎彰容（2004）「『普遍的な論理』をめぐって－一和辻論理学と保田與重郎の近代批判」、『日本思想史研究』、第 36 号、125 頁。
- (4) 「熊本地震、M 7.3 の「本震」 死者計 41 人に」、『日本経済新聞』、2016 年 4 月 16 日。

【英語文献の場合】

初出時の場合

- ①【単行本】Author (Last Name, Initial) , (Year), *Title*(イタリック), (Place of Publication: Publisher.), Page(s).
 - ②【論文】Author (Last Name, Initial), (Year), “Title of Article,” *Title of Journal* (イタリック) , volume, number, month, Page(s).
 - ③【新聞】Author (Last Name, Initial), “Title of Article,” *Title of Newspaper* (イタリック) , Date of Publication, Page(s).
- ＊1つの注において複数文献を引用する場合は、セミコロン (;) でつなぐ。＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。(例) pp. 145-149. ＊誌名は略称を用いない。

2 度目以降の引用の場合

①「Last Name,(Year), Page(s).」のように表記する。＊Op.cit., は用いない。但し、同一資料を直後に引用する場合、「Ibid., Page(s).」のように表記する。＊Ibid. はローマン体で入力し、イタリック体としない。＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。＊書名、論文名は、2 度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。但し、頭文字をとった略称を用いる場合、初出注においてそれを明示する。＊著者などが 4 人以上の場合は、「et al.」を用いてよい。

(凡例)

- (1) Gat, A. (2006) *War-In Human Civilization*, Oxford University Press, pp.112-115. ＊二度目の引用：Gat (2006), p.226.
- (2) Kotani, K. (2011) “Le paradis des espions” , *Alternatives Internationales*, vol.67, p.160.
- (3) Peterson, P.G.(2002) “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5, September/October 2002, pp.74-96.
- (4) “A World of Trouble for Donald Trump” , *The New York Times* (December 1, 2016).

【インターネット上の資料を用いる場合】

資料名、発行機関名、URL、アクセスした日付の順。

(凡例)

- (1) 「SARS に関する APEC 行動計画（概要）」外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/sars_kodo_g.html (2016 年 12 月 2 日アクセス)。
- (2) “Who will win the presidency?” , FiveThirtyEight, http://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/?ex_cid=rrpromo (2016 年 12 月 1 日アクセス)。

【その他の事項】

- ・編集上の技術的な問題（注様式の統一など）に関しては、編集委員会の判断で修正を行うことがある。

以上

RISK MANAGEMENT STUDIES

No.3 March 2019

Article

Protection of Socially Disadvantaged People (Requiring Special Support) in the Event of Disasters
Hidehiro SUZUKI

A Study on “Community Disaster Management Plans” : Issues in Institutional Design of Local Governance
Hiroyuki YAMASHITA

A Survey Study on the Relationship between Privacy Settings and Social Cognition in SNS
Atsushi KIMURA

Research Note

Study of Threats Posed by International Terrorist Groups Using Weapon of Mass Destruction (WMD), Principally Focusing on al-Qaeda and Islamic State
Motonobu ABEKAWA

危機管理学研究 第3号

編集 『危機管理学研究』編集委員会

発行 日本大学危機管理学部危機管理学研究所

〒154-8513 東京都世田谷区下馬三丁目34番1号

TEL 03 - 6453 - 1600 (事務局代表)

FAX 03 - 6453 - 1630 (事務局代表)

2019年3月発行

