

---

## 国民保護を考える ～ウクライナ危機とミサイル脅威から～

---



勝股 3年ぶりに対面での開催となった三茶祭、そして公開シンポジウムにご参加いただきありがとうございます。本日は90分という短い時間ですが、皆様方が「今日はちょっぴり得をしたな」と思っただけのようなディスカッションにできればと思います。私は司会進行のモデレーターを務めます危機管理学部の勝股秀通です。よろしくお願いいたします。

それでは「国民保護を考える」をテーマに、公開シンポジウムをスタートさせたいと思います。ロシアによるウクライナ侵略によって、世界の安全保障環境は一変してしまいました。国連の常任理事国が、核を恫喝の手段として隣国に侵攻することなど言語道断ではありますが、同じ常任理事国の中国は、こうしたロシアの行為を非難もせず、むしろロシアとの軍事協力を強化しています。国連の常任理事国による国際秩序の破壊、そして国連が機能不全を露呈したことを受けて、北朝鮮はミサイル開発を加速し、乱射とも言えるほどのミサイル発射による威嚇行為を繰り返しています。

また少し前ですが、今年8月にアメリカの下院議長が台湾を訪問したことに對して、中国は報復措置として「重要軍事演習」を実施し、日本の排他的経済水域（EEZ）に、5発の弾道ミサイルを撃ち込むという暴挙を企てました。中国と北朝鮮が保有し実戦配備するミサイルは日本にとって最大の脅威であり、まさに今、そこにある危機でもあります。

本日はそうした脅威を前提に、「国民保護を考える」をテーマに議論を進めていきたいと思ます。最初は危機管理学部の4人の専任教員の方々から、それぞれの研究分野を中心に、今の国民保護の現状と課題についてご指摘いただこうと思ます。

最初はテロ対策、そして、多くの国民保護訓練などにも参加されている河本志朗先生にお願いいたします。「国民保護法」が施行されてから、すでに18年が経過していますが、残念ながら国民の間に「国民保護」という法律とその中身が浸透しているとは言えない状況です。これまでテロ対策を中心に訓練が行われてきた現状を踏まえ、今のウクライナ戦争、そしてミサイルの脅威、いわゆる武力攻撃事態である有事への備えと、必要な視点とは何かということからお話いただければと思ます。



河本 そもそも国民保護とは、簡単に言えば戦争が起こったときに「文民」と呼ばれる戦闘員以外の民間人を保護するための措置をいいます。国民保護法が2004年に制定されて以降、毎年国民保護に関する訓練が行われています。国と地方公共団体との共同訓練が、年に10回から二十数回ほど行われていますし、それ以外にも地方公共団体が独自に行っている訓練が毎年60回ほどあります。しかし、比較的日の浅い取組でもあり、そうしたことをご存じの方はあまり多くないでしょう。ここでは国民保護訓練にどんな課題があるのかについてお話させていただきます。

先ほど申し上げたように、国民保護とは本来は国際人道法における文民保護、つまり戦争において戦闘員以外の文民を保護することです。戦時における文民の保護が目的なのですが、日本における国民保護は武力攻撃事態つまり戦争だけではなく、緊急対処事態と呼ばれるいわゆる大規模テロから国民を保護することも含んでいます。これまでの国民保護に関する訓練は、実はこうした大規模テロを想定したものに偏重していたのが実態なのです。つまり、もともとは「戦争から国民をどう守るか」ということを目的に法律が整備されたのですが、その後はテロばかりを想定した訓練が行われていて、戦争を想定した訓練があまり行われてこなかった。これが大きな課題の一つです。

なぜそうなってしまったのか。国民保護法が制定されたのは2004年ですが、その少し前に何があったか、皆さんに思い出していただきたい。そうです、2001年の米国同時多発テロとそれに続く世界各地でのテロの続発です。つまり、制定当時には、戦争よりもテロが起こる蓋然性の方が高いと考えられていたのではないかと思います。

次に、訓練を実施するにあたっては、何が起こるかという想定を考えてシナリオをつくるのですが、テロの場合は被害想定がわりと容易です。「小さな手製の爆弾が爆発した」あるいは「化学剤が散布された」といった事案はいずれも過去に日本で経験しています。爆弾テロは70年代にたくさん発生しました。最も有名なのは三菱重工本社爆破事件です。化学剤といえば、もちろん地下鉄サリン事件です。ですから、こうしたテロ事案であれば被害想定は容易です。ところが、武力攻撃はどうでしょう。たとえばミサイルが飛来して銀座に着弾したとして、どれくらいの被害が出るでしょう。実際に経験もしていませんし、軍事的な知識がなければ評価できません。武力攻撃事態を想定して訓練しようと思っても、実際に被害想定を思い描ける人は少ないでしょう。

さらに、武力攻撃にはさまざまな態様があります。国民保護の取組の中でも、航空攻撃、着上陸侵攻、ミサイル攻撃、ゲリラ・コマンド攻撃といった四つの想定が示されています。しかし、現在ではハイブリッド戦争といわれるように、国民保護法制定当時とは戦争の様相も変わっています。そんな多様で複雑な態様に対して、どんな想定でどんな訓練をすればよいのか、国民保護訓練担当者の負担はあまりにも大きいといえそうです。

二つ目の課題は、訓練内容が必ずしも現実をリアルに想定したものになっていないのではないかと

ということです。大規模テロが発生すると警察、消防、自衛隊そして地方公共団体などが対応しますが、それぞれの機関には固有の役割があります。消防は被害者の救出救助・救命、警察は事件の捜査と鎮圧、自衛隊はたとえば化学剤使用テロでは現場除染、地方公共団体は住民の避難誘導などです。限られた機会だからということで、これらの活動すべてを一つの訓練の中に盛り込もうとするとどんな想定になるでしょう。

たとえば、あるイベント会場で化学剤が散布されて、多数の死傷者が出ます。まずは消防が到着して人命救助を行い、警察が採証活動や化学剤の採取を行うとともに、逃走中の犯人を追跡します。犯人は逃走途中に爆弾を投げつけ、さらに人質を取って立てこもり、警察の爆弾処理班や銃器対策部隊が対処する。地方公共団体は住民を安全な場所に誘導して避難させる。自衛隊が現場で化学剤の除染を行う。つまり、各機関それぞれの出番をつくるてんこ盛りの想定になってしまう。これ自体は、それぞれの手順を確認するという意味では悪くないのですが、ただそんな訓練に終始していいのだろうか。一つ一つのリアルな想定に集中して、何をすればいいのかをみんなで真剣に考える。そうした訓練が必要ではないかということです。そして、「想定内容に関わらず、住民を誘導しての避難措置が行われる」ということです。地方公共団体の役割は住民の避難誘導だけだと考えておられるとは思いませんが、どんな想定であろうと必ず住民を誘導して避難を行うことになっているというのも課題です。

ではこうした課題にどう対応するか。武力攻撃事態を想定して訓練するのであれば、まず、「国が武力攻撃の被害想定を示さなければいけない」と思いますが示されていない。なぜか。それは武器の威力を教えることになる、つまり防衛機密に該当するというのであまり公にしたいくないことがあるのかもしれませんが、しかし、それがなければ訓練はできないのですから、概略でも被害想定を示さなければいけないのではないのでしょうか。それが示されれば訓練シナリオがつくれるようになりますし、武力攻撃に対する国民の脅威認識が高まります。「ミサイルが着弾するとそんな被害が起こるのか、それは大変、準備しなくては」となり、そうすれば訓練の必要性も理解されるようになるのではないか。これが一つです。

二つ目は「共同訓練において武力攻撃想定訓練を強化する必要がある」ということです。毎年、国と地方公共団体が共同訓練をやっていますが、その際に、国が自ら「武力攻撃事態の想定で訓練をやろう」と呼びかけて、地方公共団体を巻き込んでいく。そうすることで地方公共団体に国の姿勢が伝わります。言い方は良くないですが、「国が武力攻撃事態でやるんなら、お付き合いしましょう」ということで、武力攻撃事態想定での訓練が進むのではないかと思います。

三つ目は、「地方公共団体に対する武力攻撃事態での訓練に関して研修・訓練を強化する」ことです。国との共同訓練はやっても、地方公共団体独自での訓練は例が多くはありません。その理由は、シナリオをつくったり、想定を考えたりできる人が少ないからです。そうであれば、国がそれを支援すべきだと思います。国がアウトリーチをしっかりと行うことによって、地方公共団体のキャパシティーを高める必要があるのではないか。

四つ目は「国民に対する啓発活動を強化する」。皆さんはここに参加される前から国民保護をご存知でしたか。今日は国民保護をテーマにしたシンポジウムですからご存知の方も多いは当然ですけれども、普通はご存じない方が多いと思います。でも、国民が国民保護を知らなければ、だれも武力攻撃事態を想定した訓練が必要だとは思わないし、重要だとも思いません。そうであれば、行政に対するニーズがないのと同じだということになります。

国民保護法が施行されてから間もない2007年に静岡県が国民保護に関する意識調査を行いました。「あなたは国民保護法をご存じですか」という質問に、「名前を聞いたことがあり、内容も知っている」という回答が11%。「名前を聞いたことはあるが、内容は知らない」が49%、「名前を聞いたことはないが、内容は知っている」が2.5%。「名前を聞いたことがなく、内容も知らない」が37.5%。よく知らないという方がほとんどです。おそらくこれが一般的だと思うのですが、これでいいんでしょうか。

当学部には「国民保護」という科目がありますが、その授業に出席した学生に「この授業を選択する前に国民保護について知っていましたか」と聞いてみました。そうすると「言葉だけ知っていた」が18.4%、「言葉は知っていたが、内容はよく知らなかった」が64.8%、「言葉も内容もよく知っていた」がわずかに8%、「言葉も内容も知らなかった」が8.8%です。当学部の学生で国民保護の授業を履修する学生でこの数字です。

もしこれが「防災」という言葉だったらどうでしょう。小中学校で防災教育を経験してますから、ほぼ100%の方が知っているでしょう。防災と比較しても、そもそも国民に国民保護という概念が行き渡っていない中で、ではどうすればよいか。ロシアのウクライナ侵略は国民に大きな衝撃を与えました。そこから読み取るべき教訓は何かと考えると、21世紀の今日であっても、ああした武力攻撃が起り得るのだ、だからちゃんと準備をしなければならないのだということ、いかに国民に理解をしてもらおうか、知ってもらおうかということになるだろうと思います。

**勝股** ありがとうございます。国民保護の役割を担うのは、住民に最も近い市区町村です。今、河本先生がお話になったように、どんな訓練をやっているのか分からない。被害想定が分からないということで、自治体の中でもほとんど訓練をやっていないところがたくさんあります。自分のふるさとや、いま居住している自治体でどのような訓練を行っているのか、ということにも関心を持っていただければと思います。

次は吉富望先生にお願いいたします。吉富先生は、元陸上自衛隊の幹部自衛官であります。今日は中国、そして北朝鮮の脅威に対して、私たちにはどのような心構えが必要だろうか。そしてミサイルの脅威に対して、先ほどの河本さんのお話にもありましたけれども、事態がよく分からない。自衛隊は弾道ミサイルの脅威に対して、そして有事、いわゆる戦争においてどのように動くのか、そうした専門的な視点も含めてお話をいただければと思います。吉富先生お願いいたします。



吉富 ご紹介にありましたように、私は32年間自衛隊に勤務しましたので、その経験を踏まえて国民保護を考えてみたいと思います。私がお話したいことは三つございます。

まず一つ目は、「国民保護措置への自衛隊の参加は事態の様相次第」ということです。国民保護が必要な事態になった際には、自衛隊が力いっぱい助けてくれるのではないかという期待が、国民の中にあると思います。しかし、自衛隊の国民保護への取り組みを端的に説明するならば、「武力攻撃事態において、自衛隊は主たる任務である武力攻撃の排除を全力で行うとともに、これに支障のない範囲で、国民保護措置として住民の避難・救援の支援や武力攻撃災害への対処を行う」ということになります。つまり、自衛隊の最も重要な任務は武力攻撃の排除ですので、国民保護措置がそれより優先されることはないということになります。

そうすると自衛隊は何もしてくれないのかと思われるかもしれませんが、しかし、必ずしもそうでもありません。例を挙げて考えてみましょう。最近では北朝鮮が多くのミサイルを日本海などに撃っていますけれども、実際に日本に対するミサイル攻撃が行われた場合に自衛隊が何をするかというと、武力攻撃の排除、つまりミサイルの迎撃になります。

この場合、海上自衛隊あるいは航空自衛隊の一部がミサイルの迎撃を行うこととなりますが、それ以外の部隊、つまり自衛隊の主力は国民保護措置を実施可能です。自衛隊の主力がどのような国民保護措置を行うかという点、ミサイルが撃ち込まれた場合の被害者の救援や救護、あるいは住民の避難の支援などであり、自衛隊は自治体などに対してかなりの程度のサポートを行うことができます。

一方、着上陸侵攻などを含む大規模な侵攻の場合は、武力攻撃の排除は陸海空、サイバー、宇宙、電子・電磁領域など全ての領域で行われます。これには自衛隊のほぼ全力が当たることになります。そうすると国民保護措置については、自衛隊のごく一部しか対応できないことになります。ですから、ミサイル攻撃の場合のような大規模な国民保護措置への自衛隊の参加は難しくなります。ということで、事態の様相次第で、自衛隊の国民保護措置への参加のスケールが決まってくる。言い換えるならば、国民保護に関しては自衛隊に過度に期待しない方が現実的なのではと考えております。

私がお話したいことの二つ目は、「最悪のシナリオを踏まえた国民保護措置が必要」ということです。この学部は危機管理学部ですが、危機管理では最悪のシナリオに備えることが重要です。これに関してわれわれ日本人は、東日本大震災の原発事故において最悪のシナリオに備えていなかったことを痛感しました。危機管理においては、自分にとって都合の良いシナリオで考えていたら駄目だということです。

では、国民保護の観点から見た最悪のシナリオについて、三つの例を挙げたいと思います。

一つ目は「予告のない武力攻撃」です。戦争では、相手国からの攻撃が事前に分かる、あるいは予告されるということはまずありません。ですからこれは最悪のシナリオというよりも、実は普通のシナリオです。

ロシア・ウクライナ戦争に関してもそうでした。2月24日に攻撃があると事前に分かっていたわけではありません。また、少し前になりますけれども、1990年のイラクのクウェート侵攻も、1950年の朝鮮戦争も、1941年の太平洋戦争も、全部、事前に分からず、予告なしに起こっている戦争です。ですから、事前に攻撃の兆候が分かって避難できるなんて考える方が現実離れしていることになります。

この件で特に厳しい状況に置かれるのは離島です。事前に避難できないならば、武力攻撃が起こった後に避難することになります。この際、島外へ避難するならば海路や空路で避難することになりますが、武力攻撃下ではそれは非常に危険です。となると、島内にとどまって安全な場所に逃げるといふことも必要になります。

二つ目の最悪のシナリオは、実はほとんど語られていないのですが、着上陸侵攻を含む大規模な侵攻があった場合は、国土の一部が占拠されてしまう可能性を否定することはできません。この際には、相手側に占拠された地域にいる人々に対する国民保護を如何に行うかが問題になります。現在、まさにロシア・ウクライナ戦争の中ではそのような事態が起きています。ロシアとウクライナという交戦国の代表者同士が話し合っ、あるいは、赤十字国際委員会（ICRC）が関与して、住民を守る。こういったことを日本も考えておく必要があるということです。いきなりそういう事態になってそれをやろうと思ってもなかなか難しいので、平素から準備しておく必要があります。

三つ目の最悪のシナリオは、「意図的に民間人が攻撃される」ことです。国際法上は民間人を攻撃しては駄目なのですが、ロシア・ウクライナ戦争で見られるように、民間人をターゲットにすることが起こりうるということです。民間人をどこか1カ所に集めて「民間人を攻撃しないで」と言って、本当にそこが攻撃されないのかというと、その保証はありません。そこを踏まえた上で、被害を軽減するためにどうしたらいいかということを考えなければいけません。こういう最悪のシナリオを踏まえた国民保護が必要かと思えます。

私がお話ししたいことの三つ目は、「国民保護は情報戦の舞台」ということです。国を守る以上は、負けるわけにはいきません。そして国民保護は、実は戦いの舞台であり、国民保護の成否が防衛の成否、つまり戦いの勝ち負けに直結するということです。

これもあまり語られていませんけれども、日本の防衛に際しては、日本国内、そして国外からの支援や支持が不可欠です。これはウクライナでも同様です。その際に、国民保護という民主的、あるいは人道的な措置をきちんとやっているかどうかというのは、実は国内外からの支援や支持に直結します。

したがって、侵略国がどうするかというと、日本政府が国民保護に真剣に向き合っていない、あるいは軽視しているというフェイクニュースを日本国内外に流します。その際には、今の自衛隊あるいは日本政府が旧軍あるいは戦時中の日本政府と同じだというフェイクニュースを流すわけです。これはかなり効きます。まだまだ先の大戦の記憶が生々しい中で、「やはり日本は昔のままだ」

というフェイクニュースを流されると、日本を支援しよう、支持しようという動きに冷水を浴びせることとなります。そして同時に「侵略側は民間人を人道的に扱っている」というニュースを流すわけです。こうして、日本の防衛に対する国内外からの支持や支援を低下させようとしします。実際に今、ロシアはそうしています。

一方、日本としてはこれにどう対抗するかという、もちろん、平素から国民保護のための体制を強化する必要がありますが、有事の際は、まさに今、ウクライナがやっているように、国民保護への取り組みを国内外に積極的に発信する必要があります。そのために、FacebookやTwitterを含めた多様なメディアを使って情報を発信し、言語も英語だけではなくいろいろな国の言語で情報発信する。

そしてもう一つ大事なのは、やはり、日本だけでやるのではなく、国際的なNGOや赤十字などの国際機関と連携して、要するに国際的な枠組みの中で国民保護に取り組みながら日本の立場や取り組みを発信していく。このように、情報戦の舞台になるのが国民保護です。ここで負けてしまうと、日本は孤立した島国ですし、欧米から見ると遠い国ですから、支援が得られずに戦いに敗れることとなります。

以上、三つのことを申し上げました。こういう視点も必要なのではないかと思っております。

**勝股** ありがとうございます。これまでは戦争は起きないと。誰しものが望んでいることですが、吉富先生が指摘されたように、自分に都合の良いシナリオを考えてはいけない、考えたくないシナリオを考えることが大切だ、という言葉は非常に重いのではないかと思います。

次に発表していただくのは工藤聡一先生です。工藤先生は、輸送、物流、そしてロジスティクスを専門に研究されております。今日のシンポジウムでは、先ほどの吉富先生の話にもあったように、離島が多く、南北に長大な日本において予測される危機で、国民を安全に避難誘導するに当たって官民が一体となった手立てが必要なのではないかという視点から、お話をいただければと思います。工藤先生よろしくお願ひします。



**工藤** ここでは、ロジスティクス、すなわち情報、それから人、ものの移動を最適化するプロセスの観点から考えてみたいと思います。

ウクライナ侵略におきまして、日本政府は邦人12名を陸路でポーランドまで移動させ、そこからチャーター便で、空路で移動させることになりました。海外有事は、邦人退避の問題を常に引き起こします。対中関係の緊張が極度に高まる中で、台湾有事を想定した準備が求められるわけです。

有事シナリオは無数にありますけれども、台湾から至近の沖縄県の与那国島をはじめ、先島諸島を混乱に巻き込む形で発生することが想定されています。ここでは、船舶または航空機という限られた手段をもって、かつ短時間のうちに2万人単位の在外邦人の退避と、島

嶼住民の国民保護の二つのミッションを同時に完遂することが求められます。

台湾には2万4000人の在留邦人がいるといわれています。また、先島諸島には10万人を超える住民がいます。この数字は旅行者を含まない数字です。さらに、実際に戦火が起きると、第三国の民間人への対処、また、難民化した台湾人の方の問題といったようなことも発生しうると考えられます。こうした派生的な問題を一旦おくとしても、日本政府はこのような事態によって大変困難なミッションを突きつけられることになります。

そのような中で、今回は、自国民の保護のために、米国政府が平時から準備をしている一種のクライシス・ロジスティクス・プログラムといたしまして、「非戦闘員退避オペレーション (NEO)」、同じく「民間予備航空フリート (CRAF)」を紹介し、何かヒントを得られないかということを検討してみたいと思います。

※こちらでは、台湾在住日本人の退避を前提といたしまして、軍事的な緊迫、また、空港や港湾、陸域、海域の安全面でのステータスを基準といたしまして、タイムラインと、そこで適用可能な移送手段を考えてみたいと思います。

スクリーンで示しました「A」の段階とは、現地で通常の市民生活が維持されている。ただし、緊張関係に変化の兆しがあつて、早期に予備的な退避を行うべきフェーズといえます。このフェーズでは、定期航空便が主たる退避手段となります。この後のミッションの負荷を可及的に軽減するために、このフェーズでどれだけ多くの退避ができるかが、極めて重要になります。

次に「B」と「C」の段階は、軍事的な緊張が増すなかで退避を短時間で行うために、状況に応じて民間機のチャーター、政府専用機、自衛隊機が投入されるという局面になります。過去の例を見ましても、緊張の度合いが高まると、通常の契約ベースで民間機を調達することができなくなり、「B」から「C」へと状況が移行し、より輸送力が限定され、自衛隊機のみでのオペレーションになっていくと考えられます。

最後の「D」の段階は、すでに武力衝突が発生した状況で、もはや通常の退避が不可能になったフェーズといえます。この間、日本政府は正式な国交のない台湾との間で、安全な輸送手段の確保のための情報収集と伝達、退避させるべき個人の特特定と本人確認、空港等での諸手続きといったこ

## 在外邦人の退避と国民保護について

### ◆台湾邦人退避のタイムラインと輸送手段

「A」の段階 予備退避：民航機（定期便）

「B」の段階 集中退避：民航機（チャーター便）、自衛隊機、政府専用機

「C」の段階 緊急退避：自衛隊機

「D」の段階 退避困難：救出作戦又は現地シェルタリング

※緊迫した状況下で、段階は「A」から「B」「C」「D」へと移行する

(工藤聡一作成)

とを行っていくこととなります。

言い方を変えると、情報、オペレーション、そしてアセット、輸送努力、これらを高度にアレンジしていく必要があるということになります。ここに先ほど来出てきておりますけれども、同時並行的に島嶼住民の国民保護のミッションが重なるということで、アセット、輸送手段の問題も含めて、立ちゆかなくなることが懸念されるわけです。

この点、アメリカにおきましては、情報、オペレーション、アセット、この要素を統合的にマネージするものとして、いろいろなクライシス・ロジスティクス・プログラムが運用されているわけです。「非戦闘員退避オペレーション (NEO)」と「民間予備航空フリート (CRAF)」になります。

NEOは、大統領の承認の下で大臣がこれを発令し、アメリカ人を強制または任意で退避させるプログラムと定義付けされております。国防総省を中心に、省庁横断的に調整活動が行われるものとされています。

特筆すべきは、これにCRAFが組み合わされた場合です。実際に2021年のアフガニスタン撤退の際にも、このプログラムがディベートされました。これは民間の航空機材、航空隊を予備航空隊と位置づけまして、米軍の指揮下で運用するという仕組みです。この結果、12万人にのぼる人員をアフガニスタンから安全に退避することが可能になりました。実際にアフガンの領空を飛んだのは、米軍の空域輸送機であります。その先の区間、安全が確保される区間を民間機で目的地まで届けるというミッションが遂行されました。

また、米軍だけではなく、NATO加盟国と、各国のNEOと総合調整も行われて、有効性を高める努力がなされています。先の日本の台湾有事のシナリオ、また、沖縄の先島諸島といったような状況に照らしても、とくに「B」と「C」のような非常にハードなフェーズにおける輸送ミッションを効果的に遂行するために、一つ参考に値する制度と考えております。

NEOの本質は、その先に、こちらを運用している国々と他国との協力を含む外交的な活動、特に指摘されていますとおり、情報の調整という要素が非常に強く強調されていることとなります。そして、その意味では民間の航空輸送力を一元的に統制することができるCRAFも見べきところがある制度と思料致します。その特徴をいくつか指摘して終えたいと思います。

CRAFは、米国防総省、運輸省と、米国籍を持つ民間航空企業との間の協力プログラムとされています。参加航空企業は、国内外の国防上の危機事態において、あらかじめ登録した保有機を国防総省の指揮下で運行することになります。旅客機については30%、貨物機については15%の保有機が登録されます。

航空企業にとってプログラムへの参加は任意となっておりますけれども、参加の見返りとして、平時における連邦政府の人員、資機材の輸送を優先的に請け負うことができ、実際にプログラムが発動された場合にも、運輸実績に応じた合理的な補償を受けるとされています。その結果として、政府は低い固定費によって緊急時の輸送力を保持するメリットを享受します。航空企業は、超過的な

フリートを公費の援助を得ながら持つことができ、需給調整に資すると言われていました。

CRAFはカーゴ、人員、医療の三つのカテゴリーで運用されています。また、セグメントにつきましても、長距離国際、短距離国際、国内の三つで柔軟に運用され、それにまた対応する事業者も、それぞれあるということになります。

また、地域限定危機と定義されるもの、戦域が大規模化した状態、国家を総動員しなければならない状態の三つのステージで運用されております。

こちらの仕組みは1951年につくられましたけれども、これまで数回しか運用されておりません。そのいずれも地域限定危機と認定された上で発動されています。以上、こちらクライシス・ロジスティクスのアイデアの一つとしてご紹介した次第です。ありがとうございました。

**勝股** ありがとうございました。工藤先生には主に在外邦人の保護という視点からお話しいただきました。最近のニュースでも、台湾有事への備えとして、台湾に営業所を構える日本企業のかなりの割合で、すべての従業員に航空券のオープンチケットを用意しているという企業が増えていると伝えられています。すでにそういう状況下になっていることをあらためて認識する必要があるということ、そして、在外邦人の保護・救出は非常に難しいオペレーションであることが、今のお話から分かっていただけるのではないかと思います。

それでは最後のパネリストになります。山下博之先生をご紹介します。山下先生は災害対策が専門です。これまで日本では自然災害を前提とした防災訓練が日常的かつ年中行事的に行われておりました。それに比べてミサイル攻撃など有事に備えた訓練が実施されることは非常に少ないのが現実です。であるならば少し発想を変えて、自然災害における訓練と武力攻撃、いわゆる有事に備えた訓練について、共通する部分と全く異なる部分を理解すれば、双方に役立つ訓練も可能なのではないかと思います。その辺りについて山下先生からご説明いただければと思います。よろしくお願いたします。



**山下** 今ご紹介にあずかりました日本大学危機管理学部、山下と申します。私からは「住民被害における災害と有事の共通点と相違点」と題して話題提供させていただきたいと思います。

そもそも、このテーマはやはり壮大なテーマでもありますし、また、時間も10分と限られておりますので、この後のパネルディスカッションにつながるような論点をいくつか提供させていただければと思います。

まず、災害と有事の共通点というときにポイントとなるのが、そもそも国民保護法という法律が災害対策基本法を参考しながらつくられてきた経緯があるということです。このため国民保護法と災害対策基本法の条文を比較していただくとよく分かるのですが、災害対策基本法と同じ条文、あるいはかなりよく似た条文が、国民保護法の中でも使われています。また、

今日お話ししていく住民の避難であるとか、避難されている人民の方々の救援措置の取り組みであるとか、国と都道府県と市町村の役割分担についても、国民保護法と災害対策基本法にはかなり似ているところがあるわけです。

※今、スクリーンでご覧いただいておりますのが、災害対策の想定している住民の避難のあり方と、国民保護の想定している住民の避難のあり方を図で比較したものになります。災害時の住民の避難のあり方についてはご存じの方も多と思います。例えば河川の氾濫や地震等が発生しますと、行政機関である市町村から住民に向けて避難指示や高齢者等避難などの情報が発信されます。あるいは、この間、住民に対して各種警報も発信されます。こうした避難情報により住民の方々が避難を促されて避難行動につながっていくというのが、災害時に想定されている住民の避難のあり方となります。

さらに、災害対策基本法制では、この間、避難するかどうか迷っている住民の方々に自主防災組織や消防隊員のように地域において共助を担う方々が避難を呼びかけることや、あるいは連れだって避難所に一緒に移動していくというようなことも想定されています。ここまでが、災害時に想定されている住民避難のあり方です。

そして、国民保護で想定されている住民の避難のあり方は、災害で想定されている避難のあり方とかなり近いものがあります。武力攻撃事態や緊急対処事態が発生すると、Jアラートなどを通じて避難を促す情報が住民の方々に通知されることとなります。それを受けて、住民は避難をするかどうかを判断し避難行動につながっていくわけです。

また災害時の避難と同様で、この間、自主防災組織や消防団の方々が、住民の避難を支援するという点も、国民保護法の中で想定されているというところです。冒頭で紹介したとおり、国民保護法は災害対策基本法をベースとしながら作られておりますが、このように住民の避難に着目していきますと、国民保護の住民の避難のあり方は災害時の住民の避難のあり方とかなり似た想定がな

## 住民避難における災害と有事の共通点と相違点

日本大学 危機管理学部 准教授 山下 博之



されているということができるわけです。

ウクライナ危機では、国民保護法の想定しているように、確かに武力攻撃災害と自然災害の住民の避難のあり方は共通しているのだと考える部分も見られます。一方で、国民保護法の想定とは違って、武力攻撃災害時の避難のあり方は自然災害時の住民の避難のあり方とかなり違っているのではないかと考える点もあります。

そうした武力攻撃災害と自然災害の避難のあり方の共通点と相違点を、ミサイル攻撃を受けた住民の方々の避難、また、陸上部隊による侵攻を受けた地域からの住民の方々の避難に分けて考えてみる必要があります。

まずミサイル攻撃からの避難を見ていきます。共通する部分として私が着目していたのは、ミサイル攻撃であっても、避難する際の共助の役割の重要性です。近隣住民の方々もそうですし、事業所の方々やボランティアの方々などが入って避難誘導を手伝っている場面も見られますが、こうしたことは災害対策と国民保護の想定とがかなり共通していることが、ウクライナ危機からも確認することができました。

一方で、相違点ですが、国民保護法の想定する避難のあり方とかなり違っているのではないかとされる点がいくつか見られます。例えば国民保護では、ミサイル攻撃があった場合には、先ほど申し上げた通りJアラートなどを通じて住民の方々に避難を促すことが想定されております。しかし、実際にミサイル攻撃を受けたキーウやハルキウなどのニュース映像や報道を確認しますと、警報を聞いて避難行動を取るというよりも、実際にミサイルが着弾した衝撃音や爆発音を聞き、実際に建物に被害が出ている様子を個人が視認して避難行動を起こすというケースも多く見られています。政府や地方自治体がJアラートなどの避難情報を発信して住民の避難行動を促すという国民保護法の避難のあり方では、このように発射されたミサイルによって生じた被害が住民の避難行動のトリガーとなるというケースは、あまり想定されておられません。

また、ミサイル攻撃からの避難に関し、国民保護では、避難の後に建物の地下階や地下鉄などに入って一時的にミサイル攻撃の被害を避けるという行動が想定されています。しかし、ウクライナ危機を見ますと、国民保護法の想定する一時避難というより数カ月にもわたって避難生活を行っているケースが確認されています。例えば、ハルキウでは3月に地下鉄に避難したという住民が、その後5月までそこで避難生活を続けているというケースが見られます。こうしたことが国民保護法の想定とは異なっている点です。

また、先ほど、吉富さんや河本さんのお話にもありましたが、住民の避難した場所が攻撃される可能性があることも、ウクライナ危機では確認されているところになります。

続いて、陸上部隊による侵攻という点で、国民保護法の想定とウクライナで起こっていることが共通する点として注目できるのは、やはり避難誘導における共助の役割の重要性となります。近隣住民の方々が連れ立って一緒に遠方へ避難するケースや、また、ボランティアの方々が介助の必要な住民の方々の避難の支援をするというようなケースが見られます。国民保護が想定しているよう

な共助の役割が、まさにウクライナ危機でも確認することができるということになります。

ところで、ウクライナでロシアの陸上部隊の侵攻を受けた地域では、住民の方々の遠距離避難が行われております。こうした遠距離避難の様子からは、3.11原発事故で実施された遠距離避難が想起させられます。3.11原発事故では、避難される方々の移動手段をどう確保するかという問題があった他、移動した後に避難された方々の受け入れ場所をどのように確保するか、受け入れた後で生活をどう支援するかという問題が起きました。夏に行われたドネツク州の住民を遠距離避難させるという場面ですと、駅で避難される方々に支援金が手渡されているのですけれども、ウクライナでもこのように遠距離避難をされる方々の生活をどのように支援するのかという点が問題となっております。

相違点としてはミサイル攻撃と同様ですが、やはり避難中に攻撃される可能性、避難場所が攻撃される可能性については、国民保護法でもそれほど想定されているものではないのではないかとということになります。

全体としてはこのような共通点と相違点があると考えているところです。以上です。

**勝股** ありがとうございます。国民保護とは住民の生命と安全をどう守るかということで、避難はその中心であり大きな要素でもあります。ただし、先日の北朝鮮のミサイル発射でもお分かりのように、Jアラートによる警報があっても、どこに避難していいか分からない。そして避難できないというケースも多々あるのではないかと考えます。4人の発表に続いて、これからは個別のテーマでディスカッションしたいと思います。

最初は「ミサイルの脅威から国民の命を守る。ウクライナ戦争から何を学ぶ必要があるのか」です。ミサイル攻撃から住民を守るために不可欠なのは避難場所です。新聞などによれば、2月24日のロシアによるウクライナ侵略の直後から、ウクライナの人々は首都キーウの地下鉄の構内に、1万5000人もの人々が1カ月間生活していたということが報じられています。

もちろん全員がずっと構内に閉じこもっていたわけではないでしょうが、避難場所となった構内には、どれだけのものが備蓄されていたのか、トイレはどうなっていたのか、そもそもどれほどの広さがある場所なのか等々いろいろなことが不明ではありますが、多くの市民が地下鉄の構内に避難していたという事実には、驚かされるほかありません。

日本でもウクライナ戦争で、東京や大阪、名古屋、仙台などの各都市では、急いで400カ所を超える地下鉄駅を避難場所として指定する動きが出ています。こうした地下の避難場所のあり方、今の日本の現状などを、まずはウクライナ戦争から何を学ぶ必要があるのかの一つ目の項目として議論していきたいと思っております。最初に山下先生から口火を切っていただけますか。

**山下** ウクライナ危機を踏まえて、住民の避難に関して大きな課題と感じているのは、先ほど河本先生の議論の中にもあったのですが、訓練の課題が非常に大きいのではないかと考えておりま

す。特に、ミサイル攻撃からの避難に際し、避難誘導を行う側に近隣住民の人々が含まれていたり、近くにある企業など事業所の従業員の方々が含まれていたりするのですが、一般の人々が近所の方々の避難を手伝うということは、災害時を想定した訓練の中では行われていたとしても、ミサイル攻撃やテロ等を含めた有事の訓練で行われるケースは極めて少ないのではないかと思います。

また事業所の方々も、指定公共機関に指定されているような鉄道やライフラインの企業は別として、キーウなどですと、例えばホテルの従業員が、ホテルに宿泊している宿泊客を地下のシェルターに避難誘導する場面であるとか、近所を歩いている人たちを受け入れて、ホテルの地下シェルターに避難誘導するという場面が報道などで確認されています。しかし日本では、そうした従業員など一般の方々が避難誘導を行うことを想定した訓練はおそらく行われていません。まさに、河本先生が最初にお話になったリアリティーのある訓練が行われていないことは、重要な課題ではないかと思っています。

また避難場所については、東京や大阪が地下鉄を避難場所として指定しているケースが増えていますが、ひょっとすると避難者が数カ月間にわたってそこで生活するかもしれないということを念頭に、備蓄であるとか、医薬品や寝具などの準備ができていいのかという点、おそらくそこまでの準備はできていないのではないかと思います。ただ指定しただけではなく、実際に避難者を受け入れて、その後の生活の準備をすることもできるのかどうかも含めて検討する必要があるのではないかと思います。

**勝股** 河本先生、訓練の視点からウクライナから学ぶということはどうでしょうか。

**河本** 冒頭でも申し上げましたが、このようなことが実際に起こるのだということを皆さんが、皆さんがというのは、国も自治体も国民も含めて認識しなければ訓練も何もできません。

特にいま、国民保護の共同訓練でも、2017（平成29）年ごろからは、ミサイルを想定した訓練が始まりました。すでに何百カ所もやっていますが、それはミサイルが落ちてきます、Jアラートが「ミサイル発射、ミサイル発射」みたいなことを言います。そうすると屋外にいる人は建物の中に逃げます。街中にいる人はなるべく地下街か地下に逃げます。周りに何も無いところでは、その場でなるべく身を防ぐものを何か見つけます。このようなことをします。

これを見て、最初の頃はミサイルが落ちてくるのにこんな訓練をやっていて大丈夫なのかという意見がありました。しかし、これはやらざるを得ないのです。他に身を守る術はないわけですから。大事なのは、今、山下先生がお話になったように、例えばホテルなどでお客さんを誘導する場面などがありますが、避難誘導するのは基本的には個人です。なぜか、時間がないからです。

朝鮮半島から弾道ミサイルが発射されて、日本国内に着弾するまでに10分もかからないのです。先般、青森県を飛び越えたミサイルのケースは、発射されたのは7時22分で、Jアラートが鳴ったのは7時27分でした。皆さんも覚えておられますよね。5分で「ミサイルが発射された」とJアラートが鳴るんです。これが遅いという意見もありましたが、これはすごいことです。ミサイ

ルが発射されてからわずか5分で、全ての国民にミサイルが到達することが伝えられる。そうすると、1人ひとりが、その場でできることをして身を隠すしかない。

どこからミサイルが発射されたかにもよりますが、誘導しながら避難させることは、実はあまり現実的ではないのかもしれませんが。だからこそ、そういうことをリアルに考えないといけないということです。さっきの被害想定でいくと数分で起きてしまう。「Jアラートがどんなに頑張ってもこれくらいの時間がかかりますよ、残りの時間は1分か2分です。そのときに1人1人が考えてくださいね」ということを真面目に言わないと、なかなか難しいのではと思います。

また、今やっているJアラートは、国民保護の枠組みではありません。なぜかと言うと、国民保護は政府が「武力攻撃事態」等の事態を認定しなければ動き出さないシステムだからです。現状は、ただ、行政的なサービスとして、国民に知らせているだけです。ですから、ミサイル攻撃を受けたときに、最初は事態認定されてJアラートが鳴るということはありません。その後事態認定される可能性はある。だからそのところ、今、実験で何か落下してくるかもしれないということ、ミサイルを本当に撃たれるということを分けて考えた方がいいのではないかと思います。

**勝股** 避難場所、避難の仕方については、いろいろな課題があると思います。先ほど吉富先生から「国民保護は情報戦の舞台となる」というスライドがありました。ウクライナ戦争の報道を見ると、非常に驚かされることがあります。例えば、ウクライナ政府は、侵略された直後に、世界のIT企業200社に協力を要請しました。多くの国民が今はネットやSNSを使って、情報を発信する時代となっています。それをきちんと統制するために、伝言板を開設しています。「ロシアは戦争を止めろ」という名前の伝言板です。そこにウクライナの人々は情報を一気に集めた。多くの国民が、ロシアの攻撃を伝える役割を担うことができたことが報道されています。

ここで言えるのは、官と民が連携を取っているということです。相当念入りな信頼関係に基づいて国を守り、国民を保護するという目的のために官民が協力しているという実態が、ウクライナの教訓から見えてくると思うのですが、この辺りのことを踏まえて、吉富先生から、情報戦では何が必要なのか、お話しいただければと思います。

**吉富** まさに今、勝股先生が指摘したように、官と民との協力がウクライナでは極めてうまくいっていると思います。皆さんも報道を見て、例えば、ウクライナ国内で反戦運動の報道はなかなか目にしません。ロシアの中では起きています。そういうことで非常に国として官と民が一体化していると感じます。

でもそれは突然一体化したわけではありません。その一体化ができるようになったきっかけは2014年です。2014年にロシアがクリミアを不法に占拠しました。その後、ウクライナ東部の2州を、ロシアが占拠して併合してしまったということに対して、ウクライナは抵抗できなかった、つまり防ぐことができなかったわけです。それはウクライナ政府として、国民にとっても痛恨事というか、非常に悔しいことでした。

これを機に、ウクライナでは官と民との連携の流れが変わり、より官と民が一体化する動きが加速されました。その延長線上で今回のロシアによる侵略を迎えたということです。そういった2014年以降の取り組みで、今回のウクライナにおける官と民とのいい関係が達成できたのだと思います。

翻って日本を見ると、なかなかそこはまだまだかなと。もちろん東日本大震災という非常に大きな災害をわれわれが経験したわけですが、すでに10年が経過し、官と民が一体として危機に取り組もうという環境というか雰囲気というかが醸成されていないのは、事実だと思います。こういつた中で緊急事態が起きてしまうと、最悪の場合は日本国内の官と民が分裂してしまう。それは情報戦でいいますと、まさに相手方の思うつぼとなってしまいます。相手はそうなることを狙っているわけです。

日本国内が分裂してしまうと、そもそも国を守ることを継続するわけにはいかないわけですから、自衛隊としても戦うことができなくなってしまう。そのためにも、これから官と民がどうやってパートナーシップを強めていくか、ということのを地道にやっていく必要があると思います。これは政治の責任が非常に大きいと思いますし、本当は土台から改善していく必要があると思います。

**勝股** ありがとうございます。山下先生に追加ですけれども、今、吉富先生のお話にありましたが、どうやって情報を官民が一緒に連携して発信するか。例えば、SNSの活用は、自然災害のときには効果的に使われるとよく言われますが、それは情報を集約することではなく、その場その場の情報を、必要とする被災者に発信されている、届けられているということが評価されていると思います。自然災害を想定した防災訓練の中で、情報に関して官と民が連携する、もしくは官が民から情報を集約するといった場面を取り入れることはできるでしょうか。

**山下** 防災の分野で住民から上がってきた情報をうまく集約していくことが実際に行われているかについては、行われていると思います。防災の分野では、図上演習という訓練では、住民から上がってきた情報を、状況付与という形で収集し、それを集約していくということ作業が、地方自治体の訓練の中で行われているケースがあります。

コロナ禍で、最近では防災訓練を見る機会が少ないのですが、状況付与される住民からの情報の中にはSNSの情報が含まれていてもおかしくないと思います。むしろ、図上演習を企画し、コントロールしていく場合には、そうした情報をあえて状況付与の中に入れる必要があるということもできると思います。防災分野ではやはり訓練の中で情報収集していくことが重要ですし、実際に行われているということになります。

**勝股** このテーマだけでも1時間、2時間が必要だと思いますが、次のテーマに移りたいと思います。工藤先生と吉富先生の説明にもありましたが、離島からの住民避難の問題です。

今年8月、アメリカ下院議長の台湾訪問に対して、中国は対抗措置として日本の排他的経済水域（EEZ）に向けて、5発の弾道ミサイルを撃ち込んできました。台湾有事が起きた場合、台湾を支援するアメリカ、それを日本が支援した場合への対抗措置としての警告であると捉えなければいけない事態だと思います。その場合、沖縄の南西諸島、そして先島諸島が戦場や戦域に含まれてしまうことが、可能性として非常に高くなっています。そうした離島からの住民避難は、現状を含めて大きな問題があると思います。まず工藤先生から問題点等を指摘していただければと思います。

**工藤** まさに台湾有事が緊張感を増しているのが現在であると思っています。もちろんその中で退避が必要な状況というのも、極めて複雑で多数存在すると思いますので、軽々に論じることはできませんが、基本的に、離島ゆへの退避の問題を多く抱えていると考えます。

例えば、台湾に最も近い沖縄の与那国島では、冬期間は海が時化て、船舶による退避はなかなか難しいとも言われています。現在、自衛隊は民間企業との間で、2隻の大型高速船の活用を契約し、ウクライナ戦争の輸送のために使う準備をしています。しかし、その船を運用することができず、離島に揃っているわけではないという事情もあると思います。そこで航空機の話もしましたが、航空機の滑走路についても、自衛隊機の利用や長さが足りないなど、さまざまな制約があるようです。それらを念頭に、まさに台湾有事を考えた場合、日本は最悪の状況をシナリオとして、しっかりと正面から受け止めながら、相当な作り込みをする必要があるのではないかと考えています。

**勝股** 同じ質問ですが、吉富先生お願いします。

**吉富** 工藤先生がご指摘されたように、離島からの避難、特に島外避難、島の外への避難は、武力攻撃事態の中では大変難しいと思います。当然、輸送のための航空機や船舶を確保することが難しくなり、確保できたとしても、安全な航行が保障されるかということにも非常に疑問があります。場合によっては攻撃されてしまうこともあります。

これはまさに日本としては、太平洋戦争中、南方の島々から民間船で避難したのですけれども、それでもアメリカの潜水艦に沈められてしまったことがありました。その結果、島から避難しようとは誰も言わなくなった。要するに避難することが危険だと考えてしまったわけです。そうなるとうち、もう島に残らざるを得ない。ではそこで、どう島民を守るかという課題に直面するわけです。

現在の南西諸島の島々の国民保護計画は、基本は島外避難、島の外に避難しようとなつていますが、もちろんそれは条件が許せば、それはそれでいいのですが、万が一、それができない場合は、島内で、島の中でどのように守るかということも国民保護計画にもう少しきちっと反映させる取り組みが必要だと思います。

**勝股** 避難場所を含めた住民の避難、そして離島からの退避活動という二つのテーマについて議

論してきましたが、パネリストの先生方の中で、これだけは伝えたいということがあればお話しただけですか。河本先生お願いします。

**河本** 先ほどの防災の分野で、SNSで一般の市民の方から災害情報を収集する動きがあるというお話がありました。確かに非常に有効だろうと思っています。

私のゼミでは3年前、コロナ前にこの三茶祭でワークショップをやったのですが、そのときのテーマは「テロ発生時にSNSは使えるか」でした。防災であれば、確かに「今、こんな災害が起こっています」とSNSで情報発信されますが、そこでわざわざ誤情報を発信する意味はあまりない。もちろんまったくないわけではなく、熊本地震のときには、ライオンが動物園から逃げ出したという極めて悪質なフェイクニュースがあって大変だったことはありますが、基本的には災害の情報を伝えてくれます。

しかしテロの場合は、テロというのは悪意を持ったテロリストがテロを実行するわけです。そうすると、偽情報をバンバン流し、人々を危険な場所に追い込む。あるいは人々にもっと恐怖を与える、不安を与えることが可能です。

そうするとテロの場合、これは国民保護法の中では緊急対処事態になりますが、これが戦争のときであればどうなるのか。これは吉富先生の専門ですけれども、例えば敵側の動きを写真に撮って自分の軍隊に送るといふ、これは偵察行為です。スパイだって国際人道法上、扱われないのかといった問題もあったりするのかと、少し気になりました。

**勝股** テロ発生時にSNSでどのような情報が発信されるのか、真偽不明な情報があふれるのか、想定することはかなり難しいということではないでしょうか。それらを含めて世の中には驚かされるが多々あります。日常的に世界中で毎日、少ないときで32億枚の画像がアップされ、72万時間の動画がアップされているといいます。ウクライナの戦争が激しさを増したときには、それが2倍、3倍になった。画像だけでも毎日100億万を超すという想像を絶する数の情報がSNS上で飛び交う。そういう中で、どれが正しくてどれが誤りかを判別することも大変な時代です。今の河本先生のご指摘はそういうことにもつながっていくのではないかと思います。

時間も残り少なくなってしまいました。会場の方からご質問があれば挙手していただければと思います。そのときにお名前も頂ければと思います。

**質問者①** 日本大学危機管理学部3年のノグチマサキです。本日は、貴重なお話をありがとうございました。吉富先生に、自衛隊の国民保護、特に文民保護の特殊標章との関係について、1点質問させていただきたいと思います。

国民保護においては、地方公共団体や指定公共機関、それぞれに自衛隊への期待が当然あると認識していますが、防衛省の国民保護計画を見ますと、特殊標章の交付については記述がありません。自衛隊の連隊等の訓練においても、特殊標章交付の場面はないと承知しています。

例えば、テロのような緊急対処保護措置や予測事態下であれば、やはり特殊標章は必要ないかと

思いますけれども、実際に武力攻撃事態、侵害解除や防衛出動を認められた部隊が国民保護措置に従事する上では、ジュネーブ諸条約及び同第一追加議定書の規定に基づく保護を、特殊標章を掲げていなければ受けられないと承知しています。

私としては、この自衛隊の国民保護は、文民保護の専従性、軍民分離の視点から見ても、アズフスタリ製鉄所の件もありましたが、専従部隊を編成して、きちんと特殊標章を交付し、国際人道法上の保護を受けられるか。またはもう自衛隊は国民保護に一切タッチしないか。このどちらなのかと認識しておりますが、先生のご視点を伺えればと思います。

**吉富** 私のプレゼンの最初でも申し上げましたけれども、自衛隊がどう国民保護に関わるかというのは、まさに事態の様相次第です。事前に専従部隊を完全に国民保護向けだと決めてしまうことはかなり難しいです。場合によっては、その部隊以外の部隊も国民保護に従事する場合がありますし、専従部隊ですら侵害排除の方に振り向けなければいけない可能性も出てきます。

そういう意味で、もちろん訓練の中では何らかの事態を仮定して専従部隊を決めることは可能かと思いますが、それはあくまでも一時的な措置であって、永続的にというか、固定的にそういう部隊をつくることは望ましくない。部隊としての柔軟性を欠くと思います。

あとは、自衛隊にそこを求めるのではなく、日本という国は、災害のときもそうですけれども、いろいろなリスクが起きたときに、そちらに対処するマンパワーが非常に少ないです。今も実際に鳥インフルエンザがよくありますけれども、皆さんはご存じかどうか知りませんが、自衛隊が災害派遣に出ています。「なんで」と思う方もいらっしゃるかもしれません。でも、よくよく考えると、自衛隊以外に何百人という大人数のマンパワーを一挙に出せる組織は日本国内にはありません。それが現実です。

鳥インフルエンザだけではなく、災害のときもマンパワーが要りますし、あるいは国民保護のときも、例えば避難を誘導するというときに、先ほど申し上げたように自衛隊が関与できない場合に、では誰が避難誘導するのですかという問題が出てきます。マンパワーがないのです。

ということで、まさに国民保護を考えると、先ほど工藤先生からもお話があったように、民間の力を危機の場合に活用できるようなマンパワーを含めた制度を拡充していく。今は消防団という組織がありますけれども、その拡充も含めて、そちらの方で取り組んでいった方が、住民の方々を救うという意味ではより現実的ではないかと思えます。

**勝股** ありがとうございます。その他の質問はありますか。

**質問者②** 先生方、ありがとうございます。サトウと申します。近くで自営業をやっています。会社勤めをしていた20年前の話を少しして、それを質問にかえたいと思います。当時、私は大きな会社で仕事をしていましたけれども、あるときに、東南アジアの大使館で、邦人に危機管理セミナーを提供するという仕事を外務省から請け負いました。私はその道の専門家ではないので、海外の軍隊などから専門家を呼んできてセミナーを実施するという仕事をしました。

ある時、避難訓練がありました。その訓練を見ていて、どうもこの人たちは本気ではないと感じてしまいました。そんな気持ちがあったので、外務省に出向していた警察庁の出身者がテロの専門家だったので、「今日の避難訓練はどう思われましたか」と聞きました。そうしたら彼は、「こんなおままごとは嫌いだ」と一言言ったのです。

まさに、その訓練はおままごとでした。質問ですが、なぜ日本だとこんなことが起きてしまうのか。私には子供が2人いますが、子供たちに「学校で避難訓練をやっているのか」と聞いたのですが、「やっているけれど、つまんない」という感じでした。やはり、おままごのようなことがいまだにされていることが疑問です。なぜこれが日本で起きているのだろうかという。そこは何か思い当たることはありますか。

**勝股** 河本先生、よろしいですか。

**河本** 質問されたことは、いまも日本中で起きています。先日、ある鉄道会社の災害訓練に参加してもらいました。その鉄道会社の方々に、脱線事故が起きた場合に、「乗客役を誰がやっていますか」と聞いたら、「社員がやっています」ということでした。

社員がやってはダメ。みんな分かっているから。そうではなくて、「一般のお客さんを乗せなければ意味がない」と言ったら、「では日大の学生を出せ」と言われて、25人くらいを連れて乗客役をやりました。それと同時に学生たちが何をやったかという、日本盲導犬協会に頼んで、実際に目の不自由な人、白杖を持つ人にも乗ってもらいました。それから車椅子の体が不自由な人も乗せました。ベビーカーを持ったお母さんも乗せました。それで訓練をやったんです。

こんな訓練をやったのは初めてだったんです。今までは全部社員だったのです。避難訓練を、みんな整然と並んで降りてしまっ、何となく終わる。ところが、今回はむちゃくちゃ緊張したというのです。本当に目の見えない人たちだからけがをさせてはいけないと思って、みんなが必死になって降ろしたと。学生をけがさせたら河本先生に後で怒られるからといって、みんなが気を使った。車いすも、ちゃんと車いすの乗客を降ろすのに、別のドアを使った。いろいろな工夫をしなければできなかった。

これですよね。これをやりなさいという話です。その鉄道会社では、今まではそれをしたことがない。初めてだったと。それはなぜ初めてなんですかと。「今まではこれでやってきましたから」と。だから、私が冒頭で申し上げたことに戻るんだと思います。本当に起こったときに、一体どんなことが起こって、われわれは何をしなければいけないのか。どうすればお客さんを本当に守れるのだろうか。一言で言うと、真面目にやるということなのだと思います。

だから、「実際に起こりますよね。起こったらこんな感じになりますよね」と想像を働かせる。そのときに自分たちは何をしなければいけないのだろうかということを、やはり一度でいいからきちんとやってみる。それをいろいろなところに広げていく。誰かがそういうことを言い続けるしかないということです。

今回は、その鉄道会社はやりましょうということで、鉄道事業本部長が腹をくくったから訓練が

実施できた。でも同時に、属人的であってはいけないということです。言い続けることで、変わっていくところがあると思っています。

**勝股** ありがとうございます。ご質問もちょうど20年前というお話でしたが、国民保護という法律ができて、18年になります。今、台湾の問題で、日本の中で意識が高まっています。しかし、その前にも朝鮮半島危機がありましたが、当時の日本では、国民保護の法律を作ろうという意識はありませんでした。それがようやく変わってきた。

河本先生の話にもありましたが、鉄道会社の中でも、新幹線などいろいろなところで鉄道のテロが起こる。そういう状況の中で、真剣にやらないと乗客の命を守れなくなってきたということが、少しずつ分かってきているような状況に、社会全体がなっているのではないかと思います。

今日は90分という短い時間でしたけれども、「来てよかったな」と思っただけであれば、それに勝ることはありません。今日は長い間、最後までお聞きいただきありがとうございます。これでシンポジウムは終了とさせていただきます。