

# 東京財団研究報告書

2005 - 22

諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究

菅原 出 東京財団リサーチ・フェロー

---

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネット）することにより、広く国民や政策担当者に関わり、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究」（2006年1月～2006年3月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2006年3月

東京財団 研究推進部

---

諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究  
研 究 体 制

プロジェクト・リーダー 菅原 出 東京財団 リサーチ・フェロー

プロジェクト・メンバー 伊藤弘太郎 フリーランス

荒川伸次 InfoGraf 社 日本代表  
IT セキュリティ・コンサルタント

# 目次

要約と提言	1
序章 なぜ諸外国の国民保護体制に学ぶのか	4
1 国民保護法と国民保護計画	4
2 諸外国の事例研究の必要性	4
第1章 イギリス	6
1 2004年民間緊急事態法	6
2 緊急事態対処の8つの原則	6
3 緊急事態対処の枠組み	9
4 ロンドン爆破テロとSCG	11
5 中央政府の危機管理対処メカニズム	12
6 平時における緊急事態計画と調整	13
7 緊急事態対処訓練	14
8 まとめ	18
第2章 オランダ	20
1 災害及び大規模事故対処法 (Wet Rampen en Zware Ongevallen)	20
2 オランダで最も緊急事態対処の進んだアムステルフェーン市	21
3 オランダにおける緊急事態対処の仕組み	21
4 緊急事態計画	23
5 日常生活の中での警報 (サイレン) 訓練	25
6 オランダにおける非常事態演習	26
7 まとめ	29
第3章 スイス	30
1 市民保護の変遷	30
2 市民保護システムの組織	31
3 市民保護システムの運営	32
4 市民保護に関する教育・訓練	33
5 市民保護施設	34
6 まとめ	35

第4章 韓国	36
1 民防衛制度の構造	36
2 民防衛隊の活動	39
3 民防衛の施設	40
4 民防衛隊の活動実績	42
5 民防衛の教育・訓練績	43
6 訓練施設	45
7 まとめ 民防衛を取り巻く環境の変化と今後の課題訓練施設	48
第5章 イスラエル	50
1 民間防衛から国内戦線司令部へ	50
2 国内戦線司令部	52
3 国内戦線司令部の配布するハンドブック	53
4 まとめ	55

## 《要約と提言》

優れた国民保護体制を有する諸外国は、どのような国民保護のための仕組みを持ち、それをどのように機能させているのだろうか？こうした分野ではわが国よりも進んだイギリス、オランダ、スイス、韓国、イスラエルの事例から学び、その教訓をわが国の国民保護計画の中に活かすことができるのではないか。

### 【イギリス】

イギリスの国民保護システムの優れた点は、各地に組織されている「復元フォーラム」を通じて、関係官庁の代表者や政治家、ビジネス界の関係者等が定期的に集まり、情報を交換し、緊急事態に関する計画や演習を組織している点である。また緊急事態計画大学の訓練などを通じて、非常事態に現場で対処する担当者たちが、知識・認識を共有し、人的交流も深めている点である。このような基礎の上に、頻繁に演習を行うことで、同国はさまざまな事態に対する備えを強化している。

### 【オランダ】

オランダでは日常生活の一部にサイレン訓練が組み込まれている。この訓練では、「サイレンを聞いたら住民はとにかく家に入り窓とドアを閉めてテレビとラジオをつける」というもっとも重要なことだけを徹底して身につけさせる。またオランダの各地方自治体は、さまざまな緊急事態毎に、関係機関の役割分担を明記した詳細なマニュアルを作成している。さらに失敗を恐れずにさまざまな演習を頻繁に行うことで、国民保護システムの機能強化に努めている。

### 【スイス】

スイスは徴兵制の一環として、国民保護を専門とする保護支援サービス（P&S）での役務を国民の義務としている。またかつては核兵器を対象として建設していたシェルターを、現在ではテロや大量破壊兵器拡散の脅威や各種災害対策にも応用できるとして、シェルター建設の義務を継続して国民に課している。武力紛争から自然災害対策へとスイスの国民保護の重点は移っているが、同国伝統の民間防衛の精神はいまだに健在である。

### 【韓国】

韓国では民間防衛を「民防衛」と呼び、成年男子は「民防衛隊」への入隊を義務付けられている。民防衛隊は、非常事態発生時に、住民に対する情報伝達や避難誘導、交通規制や人命救助、消火活動や被害施設の応急復旧活動等を担うことになっており、最近では各種の自然災害時の出勤が多くなっている。韓国には全土にわたり民防衛のための教育・訓

練施設が設置されており、国民向け緊急事態訓練の環境が整っている。

## 【イスラエル】

イスラエルは独特の国情から、日本では想像できないくらい徹底した国民保護対策をとっている。同国でとられている措置をそのまま日本に導入することは現実的ではないが、各家庭に配布されているハンドブックに記されたさまざまなノウハウは、部分的にわが国も参考にできる。特に実際の戦争経験を基にした国民の精神的なケアのノウハウなどは、わが国には決してないものであり、参考にすべきであろう。

### 提言 国民保護協議会を充実・活性化せよ

イギリスでは、警察、消防隊や救急隊だけでなく、中央政府、市町村の代表者や指定公共機関（輸送、通信、電力、水道など）の代表者を集めた「復元フォーラム」が3ヶ月に一度開催され、国民保護に対するさまざまな脅威や対応策に関して定期的に情報交換・情勢分析をしている。また各フォーラムが「緊急事態戦略計画」、「大規模災害計画」、「大規模避難計画」、「崩壊施設除去計画」などを策定し、さまざまな事態に応じた関係機関の役割・責任分担のマニュアルを作成している。日本にも同様の機能を持ち得る「国民保護協議会」が市町村毎に設置されている。そこで同協議会をイギリスの「復元フォーラム」並みに充実・活発化させることで、関係機関の協力体制を強化すべきである。

### 提言 国民保護大学を創設せよ

イギリスには、省庁間の壁を越えた緊急事態対処、危機管理についての必要な知識や技能を学ぶことができる緊急事態計画大学が存在し、警察、消防や救急など緊急事態対処にかかわる関係機関の職員が、共に学ぶことで認識を共有するだけでなく、人的交流の促進にも役立っている。わが国もこのように国民保護全体のシステムや関係諸機関の役割や機能、危機対処法や危機管理論など、国民保護に関する実践的な知識や技能を修得することのできる国民保護大学を創設し、関係諸機関の人的交流を促進し、人材の育成に努めるべきである。

### 提言 合同組織訓練・演習を頻繁に開催せよ

緊急事態対処でもっとも重要なことは、対処にかかわる諸機関が連携し協力することである。関係諸機関の協力体制を強化するのにもっとも効果のある方法は、合同組織訓練や

演習である。警察や消防や自衛隊、さらに指定公共機関を含めた合同組織訓練や演習を、現場レベルから指令本部レベルまで、あらゆるレベルで頻繁に開催することで、協力体制を強化せよ。

**提言 国民保護マニュアルを作成、重要対処法は国民に徹底的に覚えさせよ**

イスラエルで各家庭に配布されているような、緊急事態にどのように対応すべきかが平易に記されたハンドブック（国民保護マニュアル）を早期に作成し、各家庭に配布すべきである。またオランダの例を参考にし、緊急時に国民がとるべきもっとも重要かつ基本的な対処法を徹底的に国民に知らせ、啓蒙し、訓練することで、国民に頭と身体で覚えこませるべきである。

**提言 国民保護のための教育・訓練施設を拡大・充実させよ**

現在の国民保護法では、国民の訓練への参加を義務ではなく、訓練参加の協力を要請するという形で行うことになっている。訓練への参加を強制としない以上、国民の自発的な参加が求められる。韓国の例にあるように、訓練を受けるか受けないかで緊急時に大きな違いが生じる。そこで防災訓練を拡大・充実させて、教育内容に有事の際の対処方法を導入し、訓練施設を増設、または既存の施設などを利用するなどして、気軽に多くの国民が参加できる環境を整備すべきである。

**提言 諸外国との国民保護交流や防災協力を活発化せよ**

日本は、韓国の民防衛制度における国と地方自治体の行政ネットワークや訓練方法、またイスラエルの国内戦線司令部が行う国民啓蒙活動などからたくさん学ぶべきことがある。同様に韓国やイスラエルも、日本の多様な災害に対する経験から整備されてきた防災対策、とりわけ地震対策のノウハウに強い関心を抱いている。双方が国レベルだけでなく、地方自治体間も含めて情報交換、防災行政組織における人事交流の促進などの協力をより一層図ることでお互いの国民保護や防災能力の向上に努めるべきである。特に韓国との交流は、国際的な観点からも「東アジア地域の国際防災」に貢献するという点で極めて有意義である。

## 序章 なぜ諸外国の国民保護体制に学ぶのか

### 1. 国民保護法と国民保護計画

平成 16 年 6 月 1 日、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（以下「国民保護法」）が成立し、同年 9 月 17 日に施行された。この法律に基づき、政府は国民の保護に関する基本指針を定め、この基本指針は平成 17 年 3 月 25 日に閣議決定され、公示された。

国民保護法とは、「武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体および財産を保護し、国民生活等におよぼす影響を最小にするための、国・地方公共団体等の責務、避難・救援・武力攻撃災害への対処等の措置」が規定されている法律である。

ここで想定されている「武力攻撃事態等」とは、着上陸侵攻、弾道ミサイル攻撃、ゲリラ・特殊部隊による攻撃、航空攻撃などの武力攻撃事態と、武力攻撃に準ずるテロ等の「緊急対処事態」、すなわち原子力事業所などが破壊される事態、大規模集客施設・ターミナル駅などが爆破される事態、航空機などによる自爆テロなどを指している。

国民保護法とはつまり、こうした事態が発生した時に、国が国民の生命、身体又は財産を保護するため緊急の必要があるときには、警報を発令して、国をはじめ都道府県、市町村などの関係機関が、国民の保護のために情報の提供や、避難の誘導、避難所の開設、救援物資の配布、救助活動、医療活動などの措置を挙げて対応することを義務づけている。

国は平成 17 年 3 月に、国民保護の実施に関する基本的な方針や国民保護計画および業務計画の作成の基準、そして想定される武力攻撃事態の類型や類型に応じた避難措置、救援、武力攻撃災害への対処措置を記した「国民の保護に関する基本指針」を発表し、これに基づいて各省庁や都道府県は平成 17 年度中に国民保護計画を作成、市町村は平成 18 年度中に国民保護計画を作成することになっている。

つまり、平成 17 年から 18 年は、全国の都道府県から市町村に至るまで日本全国をあげて国民保護計画の作成が行われる（ている）わけである。

### 2. 諸外国の事例研究の必要性

本研究では優れた国民保護体制を有する諸外国が、一体どのような国民保護のための仕

組みを持ち、それをどのように機能させているのかについて検討していく。武力攻撃事態や、テロなどの緊急処理事態から我々国民の生命を保護する重要な計画が作成されている中で、この分野ではわが国よりも進んだ国々の事例から学び、その教訓をわが国の保護計画の中に活かすことが出来ると考えるからである。

本研究で取り上げるのは、わが国と同じ島国でありながら、アイルランド共和軍（IRA）のテロとの長い戦い等を通じて優れた国民保護体制を築いてきたイギリス。洪水などの自然災害との長い格闘の歴史から、極めて合理的な国民保護システムを有する欧州の小国オランダ。平和な欧州の中心にありながら、国家の伝統でもある民間防衛体制を進化させ続けているスイス。世界の火薬庫中東において敵対するアラブ諸国に囲まれているイスラエル。そして、わが国同様、北朝鮮という軍事独裁国家の脅威に晒されている隣国として独特の「民防衛」制度を発展させてきた韓国。

イギリスとオランダでは、国民保護システムにおいて国や地方公共団体の果たす役割が大きく、スイスやイスラエルや韓国は、徴兵制度を採用していることから、市民による強力な「民間防衛組織」が存在する。それぞれ固有の歴史や文化、安全保障環境の下でユニークな国民保護体制を築いている。

本章では、こうした諸外国における国民保護の取り組みを検討することで、わが国が参考に出来るコンセプトや運用上の仕組み、さらには教育、訓練方法などを引き出すことに主眼を置いた。

尚、イギリス、オランダ、韓国については実際に現地へ赴いて調査をしたが、イスラエルとスイスについては日本で過去に行われた先行研究や同国の政府機関が発行している諸資料、それに駐日大使館へのヒアリングなどを基に調査を行った。

# 第1章 イギリス

## 1 . 2004 年民間緊急事態法

イギリスは第二次世界大戦時からの長い民間防衛の歴史があるが、現在の国民保護制度成立の直接の原因となったのは、2000 年頃から世界的に拡大した破壊的な反グローバリズム運動や、洪水などの自然災害の多発、それに口蹄疫病に代表される疫病や感染症などの脅威の多発であった。そしてそれに加えて 2001 年 9 月 11 日の米同時多発テロ事件の発生を受けて、2004 年 11 月 18 日に、民間緊急事態法 (Civil Contingencies Act 2004) が成立した。現在のイギリスでは同法が、国民保護に関する最も重要な法律である。

このイギリスの法律は、戦争、テロ攻撃から自然災害や伝染病まで、あらゆる緊急事態に対処するための包括的な枠組みを定めている。同法は「緊急事態」について、「国の内外で発生する (1) 国内における人間福祉及び (2) 国内における環境に深刻な被害を及ぼし、又は及ぼす可能性のある状況ならびに (3) イギリスの安全保障を深刻に脅かす戦争又はテロリズム」と定義しており、わが国の国民保護法が対象としている「武力攻撃事態」や「緊急処理事態」をも含んでいる。

2004 年民間緊急事態法は、その目的の一つとして「イギリスの復元 (resilience) を向上させること」と定めている。イギリスの民間緊急事態対策ではこの「復元」という言葉が頻繁に用いられるが、これは「全国、地方自治体のあらゆるレベルにおいて、混乱を招く挑戦を早期に発見し、混乱を防ぎ、必要ならばそれをコントロールする能力」のことを指しているという。そして「混乱を招く挑戦」として、洪水から疫病やテロ攻撃までさまざまな脅威を含んでいるのである。

国際テロの脅威や気候変動などは、近年になって数多くの緊急事態を引き起こし、将来の懸念も増大させているが、緊急事態法は、このようなさまざまな「挑戦」に対して国や地方レベルで対応するための「民間緊急事態対応能力の長期的な基盤」を築くことをその究極的な目的としている。

## 2 . 緊急事態対処の 8 つの原則

緊急事態への対応は、緊急事態の性質、それが発生した場所の特性、その他の環境に応

じて常に柔軟でなくてはならない。イギリスでは、あらゆる緊急事態に対する対応に関して共通のガイドラインとなる 8 つの原則を設けている。同国で策定されているさまざまなレベルの緊急事態対策は、すべて以下の 8 つの原則に基づいている。

### **(1) 継続性**

イギリスでは、日々の活動の中で緊急事態対応の機能を果たしている組織が、緊急事態における厳しい環境下においてもっとも効果的に力を発揮できる、と考えられている。緊急事態においては、こうした組織の資源は通常とは異なる形で配備され、他の組織との共同作業という異なる環境下に置かれることになるが、基本的には彼らが普段の仕事を通じて日々培ってきている経験、能力、資源や関係がもっとも重要な要素であり、緊急事態計画も通常業務の「継続性」の中で策定されなくてはならないとしている。

また効果的な緊急事態対応は、毎日の実践の中で試されたものでなくてはならない。特に危機時においては「熟知していること」と「単純性」が鍵であり、すでに日々の生活の中に存在する枠組み、現場の人間がすでに熟知している方法で対応すべきだという確固とした原則が存在する。

### **(2) 準備**

緊急事態対応に関わるすべての個人及び組織は、適切な「準備」をしていなくてはならない。これは緊急事態において、それぞれの省庁や組織の役割や責任、全体の大きな構図の中で自分がどこに位置するのか、に関する明確な認識を持っていなければならないということである。

### **(3) ボトムアップ**

イギリスの緊急事態対応のアプローチは、オペレーションの運営やその決定は、オペレーションをやっている現場により近いレベルでなされるべきだ、というボトムアップの考え方をとっている。なぜなら現場が、すべての事態において緊急事態対応・回復オペレーションの中心的役割を果たすからである。実際にほとんどの事態は、地方や国レベルの投入なしにローカル・レベルで対処されているのである。日本でも自然災害であれば、市町村 都道府県 国といういわゆる「補完性の原則」がとられているが、イギリスでは緊急事態全般に亘り、基本はボトムアップである（もちろん、テロ、戦争の場合はこの限りで

はない)。

#### **(4) 方向**

実際に緊急事態が発生すると、その対応及び回復のためのオペレーションを司っている指揮官は、相互に相反する要求や圧力の下に晒されることになる。もたらされる情報はたいてい不十分であり、関連する組織ごとに異なった情勢認識、要求を行ってくるのが常である。そうした中で明確な戦略目標を提示することが極めて重要になってくる。目標設定、方向性の確定は、複数の組織がかかわるオペレーションを成功に導く上で最も重要な鍵となる。そしてこの戦略目標は今現在の要求へがむしゃらに対応することではなく、社会全体の安定と回復のために必要不可欠なサービスを復旧させるという長期的な視野に立って決められなくてはならない、とされている。

#### **(5) 統合**

緊急事態対応・回復オペレーションは、複数の組織・団体を巻き込んだものになる。こうした各団体の関与のレベル、役割または責任の度合いは、緊急事態のフェーズごとに変化していく。そこで各団体の貢献がそのフェーズに応じて最大限に得られるように調整し統合していくことが決定的に重要である。

#### **(6) 協力**

多組織間のオペレーションを成功させるためには、相互の信頼と理解が決定的に重要である。各組織がお互いの組織の機能、仕事の仕方、優先事項や弱点などをよく理解していることが、多組織共同オペレーション成功の鍵であり、「協力」体制をいかに強化していくかに常に留意しなくてはならない。

#### **(7) コミュニケーション**

正確でタイムリーな双方向の情報の流れは、緊急事態対応を効果的に運営する上で不可欠である。しかし緊急事態時には、情報管理の手続きや事態に対する情勢認識がそれぞれの組織ごとに異なっており、しかも緊張感と圧力の下で間違いや誤解も多く、情報過多に陥ることが多いことに注意しなくてはならない。

## **(8) 先手**

「先手」「先回り」と表現されるこの原則は、統合的な緊急事態管理プロセスの最初のフェーズをあらわす言葉であり、緊急事態に対してそれぞれの組織がどのように動くかを前もって見越した上で、各組織の動きを並行的に捉えつつ統合的に調整していくことを意味している。

## **3. 緊急事態対処の枠組み**

イギリスの緊急事態法は、通常の「緊急事態」であれば地方自治体等がその対応に当たり、事態の規模が大きく地方自治体等だけでは対応が困難な場合に限り、中央政府が「緊急事態」を認定して対応する、という二段構えの体制をとっている。

緊急事態においては、多くの省庁、組織、団体が関わってくるため、その協力体制と相互の支援体制がよほどしっかりしていなくてはならない。イギリスの場合、事態の大小、性質や原因にかかわらず適用可能な緊急事態対処の枠組みが存在する。この枠組みは3つの層から成りたっており、機能別に分けられた各層ごとに役割と責任が明確に分けられている。この3つの層とは、オペレーション・レベルを扱う「ブロンズ」、戦術レベルを扱う「シルバー」、そして戦略レベルを扱う「ゴールド」である。

限られた地理的範囲で突発的に生じた緊急事態に対しては、ボトムアップの原則からまずブロンズレベルでの緊急事態対処の枠組みが動き出す。そして事態のさらなる深刻化や地理的な拡大などにより状況がエスカレートするに従って、より高いレベルのシルバーやゴールドの対応へとレベルアップしていくというものである。

### **(1) ブロンズ(オペレーション・レベル)**

事態発生現場に最初に到着したチームは、直ちに問題の性質や被害の程度に関する情勢評価を行うのが常である。ブロンズの指揮官は、現場における具体的な責任の範囲内での資源投入、任務遂行に集中する。例えば警察は立ち入り禁止地区を設定し、そのエリアの安全を維持し、交通を整理することに集中する。

消防や警察など各機関はそれぞれの責任の下に必要な資源や人材を投入するが、お互いに連絡係を設置して、お互いの動きが統合的に首尾一貫した活動となるように調整する。多くの場合、警察がブロンズ指揮官としてこの調整の指揮を執る。

もし事態対処がより大掛かりな計画調整、他地域からの資源投入を必要とする場合、シルバーレベルの対処に格上げされることになるが、ブロンズ指揮官の重要な任務の一つは、事態がシルバーの関与を必要とするかどうかを判断することである。

そしてシルバーレベルの体制が出来た後には、ブロンズ指揮官はシルバーレベルで決定される戦術計画を現場レベルで実行する役割に徹することになる。

## **(2) シルバー (戦術レベル)**

シルバーレベルにおける対処の目的は、ブロンズレベルでなされる行動が十分に調整され、首尾一貫して統合されて、効果が最大限に発揮できるようにすることである。シルバーの対処チームはたいてい緊急事態担当機関の高官があたり、シルバー指揮官は、入手可能な資源の分配の優先順位を決定し、任務をいつ、どうやって遂行するかを計画・調整し、必要に応じてさらなる資源を獲得し、重要なリスクを評価してブロンズ指揮官に注意を与え、一般市民及び作業人員の健康と安全を確保すること、に専念する。

しかしシルバーの能力を超える資源や専門知識や調整が必要とされる事態だと判断された時には、ゴールドレベルの対処に移行され、戦略的な方向性が示されることになる。この場合シルバー指揮官は引き続き効果的な多機関調整の役割を続け、ゴールドレベルで決定された戦略的方向性の枠内での戦術的オペレーションを指揮することになる。

## **(3) ゴールド (戦略レベル)**

事態が多数の省庁・組織・団体を巻き込み、時間的にも長期にわたることが予想される場合、ゴールドレベルにおける多機関マネジメントが必要となり、関連組織のゴールドレベルの指揮官が集まる多機関調整グループ「戦略調整グループ (SCG)」(通称ゴールド)が設立される。SCG (ゴールド)の目的は、緊急事態対処のための多機関調整のマネジメント全体の責任をとり、シルバーが動くための政策と戦略的枠組みをつくることである。

SCG はつまり、明確な戦略目標を定めその継続的な見直しに努め、事態の全体的な運営のための政策枠組みを構築し、シルバーの要求に優先順位をつけて、彼らの要求に見合った人材と資源を振り分け、メディア対策や市民とのコミュニケーションのための計画を策定・実施し、事態の回復を早めるために目前の対応を超えた計画やオペレーションの方向付けをすることになる。

SCG の議長をつとめゴールドレベルのマネジメントを調整する役割は、たいていは警察

が担う。ブロンズ、シルバー、ゴールドいずれのレベルでも、指揮官として調整の中心的な役割を担うのは警察と決められている。しかし事態の性質に応じて他の機関のゴールド指揮官が SCG の議長を行うこともある。

#### 4 . ロンドン爆破テロと SCG

ちなみに、ロンドン爆破テロのような破滅的な事件が宣言されたとすると、以下の諸機関、団体のメンバーが SCG に召集される。

ロンドン首都警察 (MPS)  
ロンドン市警察 (CoLP)  
英国輸送警察 (BTP)  
国防警察省 (MDP)  
軍の連絡官 (ロンドン地区管轄)  
ロンドン消防隊 (LFB)  
ロンドン救急隊 (LAS)  
政府連絡調整チーム (GLT)  
ロンドン・国家医療サービス (NHS)  
共同厚生諮問会議 (JHAC)  
ロンドン地方政府ゴールド担当官 (LLAG)  
ロンドン地下鉄 (LU)  
ロンドン輸送 (TfL)  
ネットワーク鉄道【鉄道会社】  
ロンドン港湾当局 (PLA)  
運輸省  
National Grid【電力会社】  
テムズ・ウォーター【水道会社】  
ブリティッシュ・テレコム【電話会社】

## 5 . 中央政府の危機管理対処メカニズム

### ( 1 ) 中央政府の役割

イギリスにおけるほとんどの緊急事態は前述したように地方自治体レベルでローカルの緊急事態対応機関によって対処され、中央政府が直接関与するケースは極めて稀である。しかしながら、事態の規模の大きさや性質の複雑性の度合いに応じて、中央政府の支援や調整が必要になるケースがある。例えば大規模テロや武力攻撃に準ずる破滅的な事件が発生した場合、すぐに中央政府の対処メカニズムが立ち上がる。

### ( 2 ) 内閣ブリーフィング・ルーム ( COBR )

緊急事態が数多くの政府機関の業務に関わってくるような性質のものである場合、各政府機関の集団的な対応が必要となってくる。政府の集団的な政策決定は、たいてい内閣の委員会システムを通じてなされるが、緊急事態対応においてもこのシステムが踏襲され、「内閣ブリーフィング・ルーム ( COBR )」が立ち上がる。

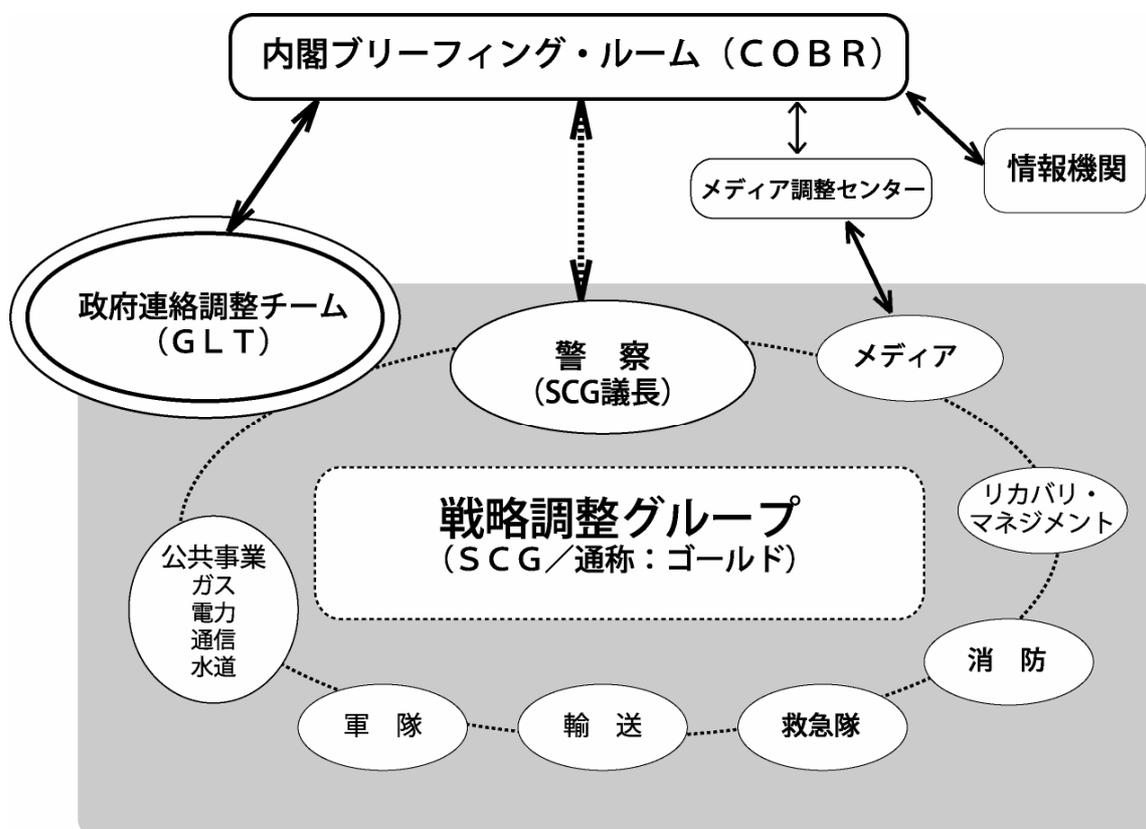
COBR が立ち上がるのは、大規模な国家緊急事態の時だけだが、この場合には首相もしくは内務大臣が議長をつとめ、関連する省庁の大臣がメンバーとして召集される。

戦略調整グループ ( SCG、ゴールド ) が立ち上がり、さらに中央政府の対応も必要とされる事態が生じたときには、事態発生直後に政府連絡調整チーム ( GLT ) が SCG の中に組織される。現場サイドの対応チームと中央政府機関の間の双方向の情報の流れを効果的にするためであり、GLT が COBR と SCG の間の連絡調整役となる。

指揮命令系統のトップには COBR が来るが、実際には主要な戦略は SCG で決定され、SCG の議長である警察が主たる指揮の責任を追う。しかし COBR は各地域に設置される SCG にそれぞれ GLT を置くことで、各地域からの情報を収集し、全体像の把握に努める。さらに COBR は情報機関から直接情報を収集することで、SCG が保有していない情報も入手する。COBR の役割は、このような統合的な情報を基に、各 SCG の戦略をチェックし、必要な場合に限り SCG の決定に介入する権利を持つ。

例えば SCG が A 地点から B 地点に住民を避難させることを計画したとして、COBR が情報機関から「B 地点で不穏な動きがある」との情報を得ていた場合、COBR が SCG に介入してその避難計画を変更させる、というような役割を果たすのである。

表1 SCGのメンバーとCOBRの関係図



## 6 . 平時における緊急事態計画と調整

### (1) 復元フォーラム(Resilience Forum)

2004年民間緊急事態法は、各市町村、地域毎に「復元フォーラム」を設立することを定めており、地方自治体及び地域レベルの緊急事態計画立案に関わる官庁や、実際に緊急対応にあたる関連組織が、普段から密接な関係を築き、効果的な調整を行い、戦略的な計画立案を行うことを義務付けている。国民保護法の下でわが国の都道府県が設置を義務付けられている「国民保護対策本部」と比較してもいいかもしれない。

同法に先立つ2002年に、ロンドンの地方復元フォーラムとして「ロンドン復元フォーラム」がすでに設立されており、首都であるロンドンにおける戦略的な緊急事態計画を策定し、復元に必要な主要組織・団体間の協力体制を構築する枠組みがつけられている。

SCGのメンバーとして緊急事態発生時に調整を行う関係官庁や諸団体は、こうしたフォーラムを通じて常にお互いに情報交換をし、共同で計画や演習等を組織することで調整・交

流を行っている。ロンドン復元フォーラムを例にとると、同フォーラムには、ロンドンの緊急事態サービス（警察、消防、救急）だけでなく、中央政府、ロンドン市長や輸送、通信、電力、水道などを扱う企業の代表者もメンバーになっており、3ヶ月に一度、フォーラムを開催している。フォーラムの役割は、主に以下の問題に関して監督し、定期的に情報交換・情勢分析をすることである。

安全と公共の秩序に対する主要な脅威

ロンドンの安全対策

ロンドンの大規模災害に対する対応準備

ロンドンの戦略緊急事態計画

指揮命令系統、関係機関間のコミュニケーションの確認

被害最小限化のための運営調整

各コミュニティ同士の関係改善

脅威対応に必要な能力や資源

メディアとのコミュニケーション

現在の緊急事態体制のテスト（演習）の企画・運営

復元フォーラム毎に「緊急事態戦略計画」が策定されており、「大規模災害計画」、「大規模避難計画」、「崩壊施設除去計画」など、各事態毎の各官庁・組織の役割・責任分担のマニュアルが作成されている。

## 7 . 緊急事態対処訓練

「訓練（training）」とは人々に必要な知識と技能を身につけさせることを意味し、一般的な認識を向上させることや個別具体的な技能を身につけさせることを指している。洗練された共同訓練は、関係するすべての政府機関・組織が持っている潜在力をフルに引き出す上で決定的に重要である。

また「演習（exercising）」は主に既存の計画や手続きをテストすることがその目的である。演習を通じてさらなる訓練の必要事項を導き出すことにもつながる。イギリスの緊急事態に関する各マニュアルでは、「演習を基本的な訓練と混同してはいけない」ことを強調している。訓練されていないものを演習に参加させてしまうと、計画を失敗に終わらせることが多く、その計画や手続きの有効性を試すテストにならないからだという。

## (1) 緊急事態計画大学 (Emergency Planning College)

イギリスでは、緊急事態対処にかかわる政府機関や民間企業の市民を含めた、日常における訓練や演習が極めて充実している。警察や消防など各組織内で行われる独自の内部訓練のほかに、特定の組織内だけでは効果的に学ぶことが出来ないテーマについては、外部の訓練コースを受講させることがイギリスでは一般的になっている。

このような省庁間の壁を越えた緊急事態対処、危機管理についての必要な知識や技能を教える目的で設立された緊急事態計画大学 (Emergency Planning College) というユニークな存在がある。

同大学は内閣府の直属の教育機関であるが、各種のセミナー、ワークショップや講義を通じて多種多様な訓練を提供している。

市民保護にかかわるさまざまな問題に対する理解を深め、関係機関の成功例やさまざまな事例研究を通じた実践的な講義がなされるだけでなく、同大学の図書館は、市民保護関連の資料や文献のコレクションでは英国最大であり、事実上、緊急事態計画、危機管理、市民保護関連情報のセンターとしての役割も果たしている。市民保護にかかわる関係諸機関を対象にした英国では唯一の訓練機関であり、毎年 6,500 人程度の関係者に訓練を施している。

ちなみに同大学が行っている講義内容としては、

- 市民保護入門
- 事業継続性マネジメント 1
- 事業継続性マネジメント 2
- 事業継続性マネジメント 3
- 事業継続性促進
- 緊急事態マネジメント 1
- 緊急事態マネジメント 2
- 緊急事態マネジメント 3
- リスクマネジメント 1
- リスクマネジメント 2
- 緊急事態計画 1
- 緊急事態計画 2
- 群集やイベントセーフティーマネジメント入門

- 群集のダイナミックス（ワークショップ）
- スポーツおよび興行会場の安全管理
- 祭典や大集会における安全管理
- 施設や周辺環境の安全管理
- 緊急事態時の人々のケア
- 緊急事態支援センター
- 共同体回復
- 緊急事態後の救済センターや物品管理
- 緊急事態計画の脆弱性
- 緊急事態計画におけるボランティア組織の取り入れ
- 関係諸機関による核事故への反応
- 事故による有害物質の放出
- コミュニケーション 1：一般市民とのコミュニケーション
- コミュニケーション 2：メディアと緊急事態
- コミュニケーション 3：作戦遂行中のコミュニケーション

上述した中からいくつかのプログラムの内容をより具体的に見てみよう。

## コース「市民保護入門」

**対象者：** カテゴリー 1 対応者および カテゴリー 2 対応者および市民保護に関連する役割を負う方（ カテゴリー 1 対応者とは地方自治体、警察、消防隊、救急隊、国家医療サービス、環境庁、主務大臣等で緊急事態に直接対応する義務を負う者。 カテゴリー 2 対応者は、水道、ガス、電気、遠隔通信などにかかわる公益事業者や鉄道、航空、港湾の運輸関係者等で、 カテゴリー 1 対応者を補助して緊急事態に対応することが求められているもの）。

**目的：** このコース終了時に受講者は、

1. 「統合された緊急事態管理」のコンセプトについて説明できるようになり、
2. 民間緊急事態法および関連する法制度の下での主要な義務について明確な定義ができるようになり、
3. カテゴリー 1 および カテゴリー 2 対応者が誰であるのかを認識でき、また緊

急事態計画や対応におけるそれぞれの役割や他の機関および組織の役割を理解できるようになり、

4. 中央、地域および地方レベルにおける緊急事態計画や対応システムのもっとも重要な点を理解できるようになり、
5. 緊急事態リスクマネジメントや緊急事態計画、事業継続性マネジメントや回復その他関連トピックに関する主要な議論を理解できるようになる。

## コース「緊急事態マネジメント1」

**対象者：**地方自治体、警察、消防隊、救急隊、国家医療サービスや民間セクター、地方や中央政府の中で、司令本部環境において情報管理の分野で実務の役割を担う方々。

**目的：**このコース終了時に受講者は、

1. 指令本部を設立するにあたって必要な主要条件を認識できるようになり、
2. 適切な情報管理の主要原則を適用することが出来るようになり、
3. 情報管理を補佐する上で適当なテクノロジーが何かを判別できるようになり、
4. 指令本部のスタッフとして必要な訓練のニーズを把握することが出来るようになり、
5. 異なった形態の情報を受け取った後にそれを精査しインテリジェンスに高めることができるようになり、
6. 情報を正確に記録することが出来るようになり、
7. 小チームにブリーフィングをすることが出来るようになり、
8. ヴィジュアル・ディスプレイの使用を評価できるようになる。

このコース「緊急事態マネジメント1」を受講することで、指令本部の運営に関する彼らの役割について豊かな知識と技能を開発することができる。受講者はこのコースでは緊急時の指令本部に見立てた部屋を使い、ほぼリアルタイムのシナリオ演習を経験することにより、運営上の技能を身につけることが出来るようになっている。コースのテーマだけでなく、その授業の運営スタイルも、受講者参加型の演習方式が多く取り入れられており、緊急事態対策に必要な具体的な知識や技能を身につけさせる実践的な訓練内容になっている。

こうした訓練を、警察、消防、救急隊から民間企業の危機管理担当者まで、幅広く「緊急事態対処」にかかわる人たちが机を並べて受けることで、省庁間、官民の壁を越えた認識の共有化、人的交流を進めることが可能なのである。

## **(2) 民間危機管理コンサルタントが提供する訓練**

しかし近年、緊急事態計画大学の訓練講座は、民間企業の競争に晒されて低迷気味であるという。地方自治体などの訓練計画や演習計画は、実際にオペレーションの経験のあるスタッフを揃えた民間の危機管理コンサルタント会社に委託される例が最近では増えており、各政府機関の職員が受けるこの種の危機管理、緊急事態対処に関する研修や訓練なども、民間危機管理会社が提供する訓練講座に切り替える傾向が強まっており、国営の緊急事態大学の人気は低迷しているのである。

イギリスではつまり、緊急事態訓練においても競争原理が取り入れられ、さらにレベルの高い訓練が市場で提供されているのである。

## **(3) 頻繁に行われる緊急事態演習**

演習は室内で行われる「役割演習」から、屋外で実際に人を動かして行われる「実動演習」までいくつかのタイプがあるが、イギリスでは各地方自治体レベルで、年に6回は何らかの演習を行うことになっている。この6回のうち一回は、関係機関がすべて参加する総合実動演習をしなければならないことになっている。また地方レベルでも年に3回、全国レベルでも年に3回は演習を行っている。もちろんこれ以外にも、各政府機関は独自の演習を行っており、例えばロンドン首都警察は3ヶ月に一度対テロ演習を行っている。このようにすでに訓練時から省庁間の壁を越えた交流がなされているが、さらに頻繁に演習を行うことで、相互の協力体制を強化しているのである。

## **8. まとめ**

イギリスは長きに亘るテロとの戦いや災害対策の経験から、極めて洗練された国民保護システムを有している。経験と実績から生まれた緊急事態対処における8つの原則は、わが国にとっても大いに参考に出来るであろう。

同国のシステムの優れた点は、「復元フォーラム」を通じて、各官庁の代表者や政治家、

ビジネス界の関係者等が定期的に集まり、情報を交換し、緊急事態に関する計画や演習を組織している点であろう。また緊急事態計画大学の訓練などを通じて、非常事態に現場で対処する担当者たちが、知識・認識を共有し、人的交流も深めている点である。このような基礎の上に、頻繁に演習を行うことで、さまざまな事態に対する備えを強化しているのである。

ロンドン市警で対テロリズム及び公共秩序部の部長をつとめるブレット・ラブグローブ氏は、効果的な国民保護のためにもっとも重要なことは、「各関連機関・組織がお互いに協力することだ。そして協力するためには、お互いの組織の役割や限界、どのような原理でお互いの組織が動くのかについて、お互いに熟知していることが大前提である。そしてそのような相互理解を深めるには、頻繁に演習を共同で行うしかない。これが唯一の方法だ」と述べていた。

わが国では緊急事態における官官協力も官民協力もまだまだ課題が多いと言われている。わが国がこのイギリスの経験から学ぶことは極めて多いと言えるであろう。

## 第2章 オランダ

オランダは建国以来長きに亘り洪水の被害に苦しんできた。「世界は神によって創られたが、オランダはオランダ人の手でつくられた」という言葉に表されているように、オランダはその国土を、海を埋め立てることで拡大した独特の歴史を持つ。国土の大半が海拔ゼロメートル地帯になるため、歴史上何度も洪水による大災害を経験してきたのである。

また小国であるものの、欧州大陸の玄関口として欧州最大の港ロッテルダムを持つオランダは、欧州物流及び貿易の一大拠点である。こうした地経学的特性から、同国は多くの移民を受け入れ、欧州でもっとも国際化された国として知られている。しかし近年こうした国際国家の特性が、国際テロに対して脆弱であったことが明らかとなり、2003年にはイスラム原理主義によるテロが頻発し、以降、テロ対策が大幅に強化されている。

日本同様歴史的に自然災害に悩まされ、しかも最近では新たな脅威としてのテロ対策に力を入れているオランダは、どのような国民保護システムを持っているのだろうか。

### 1 . 災害及び大規模事故対処法 (Wet Rampen en Zware Ongevallen)

オランダは1997年3月13日に、それまでの災害法(Rampenwet)を改正して「災害及び大規模事故対処法(WRZO)を制定している。同法に基づいて各地方自治体及び市議会は、それぞれ自治体の災害及び大規模事故対策計画を策定することが義務付けられている。

同法が定義する「災害及び大規模事故」は、「公共の安全に対する深刻な障害が発生し、それにより数多くの人々の生命や健康、または多くの人々に影響を与える環境に対する脅威が発生もしくは発生する危険性が生じたとき、そしてこの脅威を取り除く、もしくはさらなる被害を最小化するために、複数の政府機関や組織の調整による対処が必要となる出来事」としている。

明言はされていないが、この中にはテロや武力攻撃事態も含まれている。オランダの緊急事態計画を見ても、緊急事態として、自然災害の他、航空機の墜落事故、石油施設及びガス・パイプライン等の破壊及び事故、原子力発電所の事故又は破壊、港湾施設・レクリエーション施設におけるテロ攻撃などを想定していることがわかる。特に10年前に航空機事故史上最悪とも言われたアムステルダムにおける旅客機墜落事故の悪夢を経験したことから、こうした大規模事故を想定シナリオに含めており、911型の航空機ハイジャック

によるテロも想定しているわが国の国民保護法と、その対象範囲は重なっている。

## 2．オランダで最も緊急事態対処の進んだアムステルフェーン市

本章では、オランダの中でも、特に緊急事態対処の面で進んでいるアムステルフェーン市を参考にしながら、同国の対応を見ていきたい。同氏はアムステルダム南部に隣接する大きな市であり、オランダの国際空港スキポールとアムステルダムの間に位置し、物流の拠点として多くの多国籍企業が拠点を構えている。日本企業もその多くが同市に本部を置いており、同市において日本人は約 2000 人のコミュニティを築き、最大のマイノリティーとなっている。

アムステルフェーン市は、首都アムステルダムとは同じ「アムステルダム地域」を形成しており、大規模テロ対策などはアムステルダム市と共に地域単位での対応を行っている。

## 3．オランダにおける緊急事態対処の仕組み

オランダにおいて複数の市にまたがる大規模な緊急事態、もしくは一つの市の能力だけでは対応困難な規模・性質の事態が発生した場合、地域としての緊急対応の枠組みで対処する。例えば 1992 年にイスラエルのエルアル航空がアムステルダムの民家に墜落した時、また 2003 年にアムステルダム市内でイスラム系テロリストによるテロが発生したときにも、アムステルダムを中心とした地域全体での対応メカニズムが機能した。

### (1) 地域調整センター (RCC)

アムステルダム地域の RCC が召集された場合、RCC はアムステルダム市庁舎内に設置され、同地域を形成する 7 市の市長、アムステルダム地域消防、アムステルダム・アムステルランド地域警察（オランダには各市の消防や警察の他、地域全体を管轄する消防、警察がある）、事故災害救援隊 (GHOR) の責任者、各市の地域調整担当官、司法省高官が集められる。アムステルダム市の公共秩序及び治安部の部長が RCC の運営を担当する。

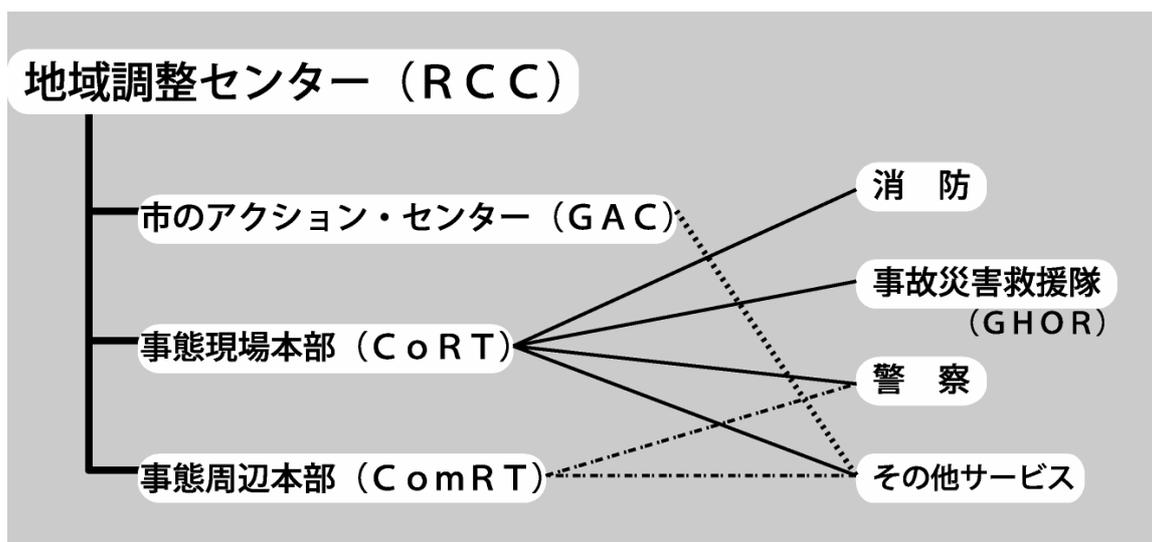
アムステルダムの市長が調整者なり 7 市の市長は「市長グループ」を形成し、ここが緊急事態対応のもっとも重要な政策決定機関となる。州知事や内務大臣との連絡調整もここで行われる。RCC のメンバーは、緊急事態の発生している市の政策チームが担うべき任務に

関して「市長グループ」を助言し合意を形成し、市の政策チームを支援する。また市ごとになされている対策の調整をとる。

## (2) 市のアクション・センター (Gemeentelijke actiecentra)

同センターは、各市の市役所に置かれ、市の消防、警察、事故災害救援隊 (GHOR)、市の市民社会課の担当官、市の管理運営課担当官、市の通信部担当官及び市の危機管理対策担当官が集められる。市のアクション・センターの役割と責任は、市内で行われている緊急事態対処を調整し全体として統合された政策となるようにし、RCC の市長に対して市内で起きている事態に関して情報を提供し助言を与えることである。

表2 地域レベルでの緊急事態対応の仕組み



## (3) 事態現場本部 (CoRT)

緊急事態が発生している現場に設置される移動式の本部で、消防、警察、事故災害救援隊 (GHOR) など、現場で活動する各機関の指揮官の調整が主たる役割。現場の指揮官として指揮及び調整の任務にあたるのは原則として消防の指揮官である。テロ事件の場合も原則として消防がまず指揮にあたり、状況や事態の性質に応じて警察等に指揮が変わることもある。CoRT の役割と責任は、災害など事態の原因を除去し、地域住民に警告を発し、退避を誘導し、負傷者などの救急医療を通じた救済活動に当たることである。

#### (4) 事態周辺本部 (ComRT)

緊急事態が発生している現場周辺に設置される移動式の本部で、警察が指揮をとる。現場周辺で活動する各機関の調整を行い、主たる役割と責任は、非常事態警戒区域、立ち入り禁止区域の設定及び監視、交通規制・案内などである。

### 4. 緊急事態計画

アムステルフェーン市の緊急事態計画の中には、31の具体的な対処計画があり、それぞれの対処毎に関連官庁の役割と責任がマトリックスで示されている。ここでは、わが国の国民保護計画の中でも重要な「市民への警告（警報）」と「退避及び避難」計画をみてみよう。

#### (1) 退避及び避難計画

市民に対する警告（警報）に関しては、以下の表で項目ごとに関連組織の役割分担が示されている。以下に記したのは原本の表の中の一部である。

(記号のCは活動の実施者・調整者を、Uは活動関係組織を指している。尚「市役所」の項目には、さらに細かくどこの部署が責任を受け持つのが記号で記されている。)

表3 警告・警報発令計画

活動	消防	警察	GHOR	市役所
現場で得られた情報を下に事態の性質、規模、推移を判断し、市民に対する警報が必要かどうかを判断	C	U	U	U
市民に対して直接的もしくは間接的に警告を発するかどうかを判断	C	U	U	U
市長を通じて警告を発令	C	U	U	U
警告を与える地域を特定	C	U	U	U
警報のための手段を判断（サイレン、スピーカー車両、ビラ、口頭での伝言、ラジオ・TV）	C	U	U	U
警報で伝える内容の策定	C	U	U	U
必要な人材・機材の決定	C	U	U	U
警報にあたるスタッフへの指示	C	U	U	U
外部の通信手段の利用	C	なし	なし	なし
優先順位の指示	C	U	U	U

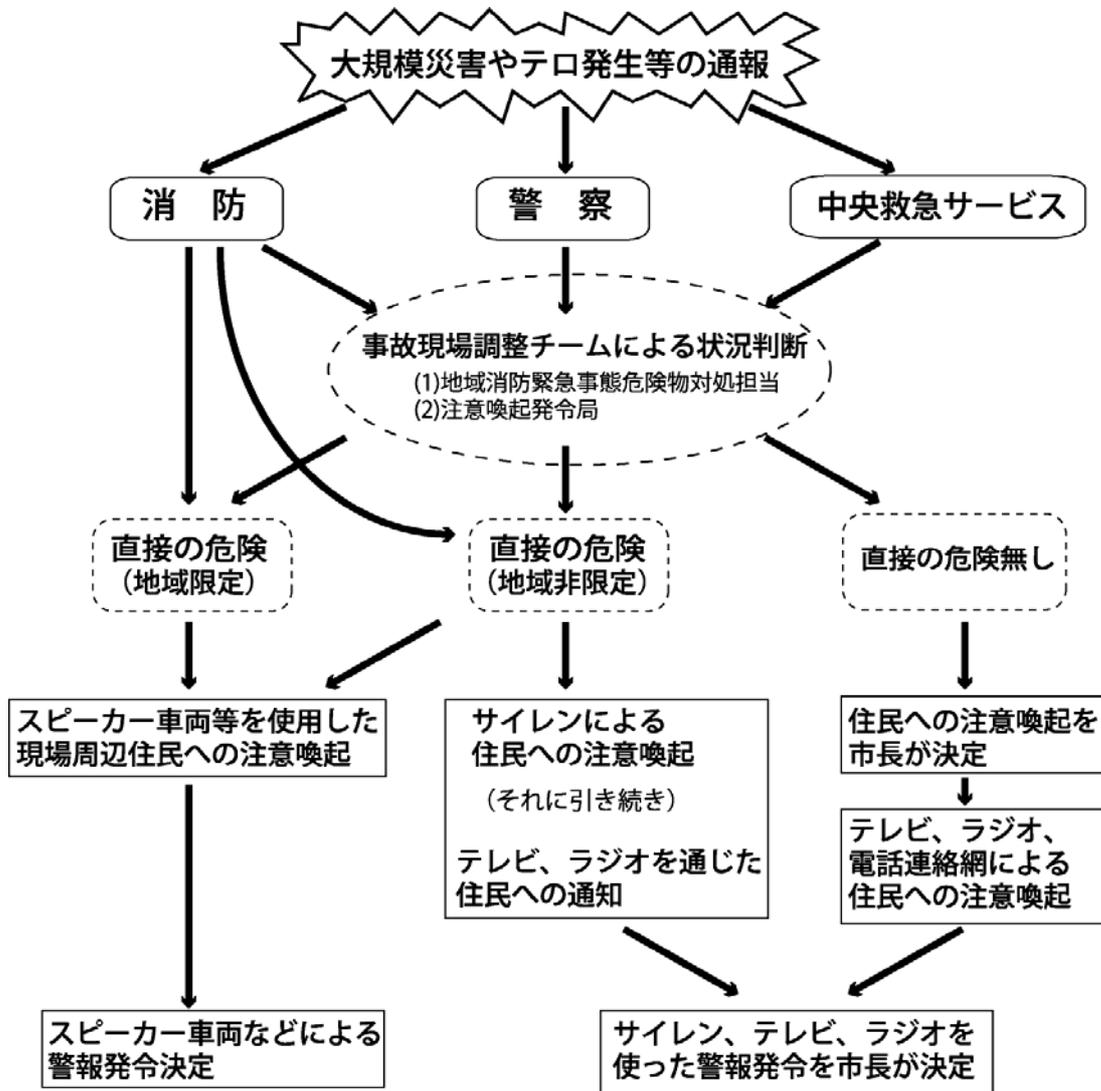
表4 退避・避難計画

活動	消防	警察	GHOR	市役所
現場で得られた情報を下に事態の性質、規模、推移を判断し、脅威を受けている小規模の地域の退避が必要かどうかを判断し、必要ならばいつまでにそれが必要かを判断。	U	C	U	U
退避が必要な地域を設定	U	C	U	U
何人の退避が必要で、そこに重要文化財などがないか、あるとすればその可動性はどうかを判断	U	C	U	U
退避が必要な人々にどのように情報を伝達し警報を与えるかを判断	U	C	なし	U
市民の安全を確保するための装備や退避経路、退避場所を判断	U	C	U	U
誰が退避行動を実施を監督するかを判断	U	C	なし	なし
退避した地域の警備担当者の判断	なし	C	なし	なし
市民への警報と必要な機材の調達	U	C	U	U
退避場所の確保及び受け入れ準備		C		U
いつ、どの状況下で帰宅が可能になるかを判断	U	U	U	C
帰宅手順の手配	U	U	U	C

「退避」とは非常事態対処サービスの助言の下で短い期間安全な場所に移動することで、「避難」は政府の命令により安全な場所に移動をすることを意味している。

## (2) 市民への警告(警報)

表5 市民への警報発令の仕組み



## 5. 日常生活の中での警報(サイレン)訓練

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

「毎月一度、月の初日(1日)の午後12時にサイレンが鳴ります。しかしこれは訓練ですから心配しないでください。もしそれ以外のときにサイレンが鳴ったら、パニックにな

らないで。すぐに家に入り、窓とドアを閉めてラジオとテレビをつけてください。」

なんとオランダでは毎月テストを兼ねたサイレン訓練がある。アムステルフェーン市治安部のニコリン・フェルホーフ女史によれば、「これは戦後 60 年間ずっと続いてきた習慣で、我々の生活の一部になっています。ある意味では教会の鐘のように毎月聞かないと落ち着かないくらいです」とのことである。

実際、5～6年前ほど、サイレンをすべてデジタルシステムに切り替え、サイレンを鳴らしてテストをする必要がなくなったため、一時期サイレン訓練をやめたことがあったという。しかし住民の側から「毎月鳴らしてもらわないと気分が悪い。以前のやり方に戻してほしい」との強い要望があり、再び戻したのだという。

「ですから突然サイレンが鳴っても、その音にびっくりしてパニックになることはありません。」とフェルホーフ女史。面白いことにオランダ人に「サイレンが鳴ったらどうしますか？」と尋ねると、「家に入り窓とドアを閉めてラジオとテレビをつける」とオウム返しのように同じ答えが返ってきた。ほとんど合言葉のように「家に入り窓とドアを閉めてラジオとテレビをつける」が人々の頭の中にインプットされているのである。

「住民に複雑な手順を覚えさせるのは合理的ではありません。とにかく家に入り、窓とドアを閉めてラジオとテレビをつけてもらえれば、その次の指示が容易に出来ます。住民にはなるべく単純に一つのことだけやってもらうことを徹底しています」とフェルホーフ女史は説明していた。

合理的なオランダならではの訓練法である。ちなみに緊急時にはテレビ、ラジオを通じて住民へのアナウンスが出来るような仕組みが出来ており、テレビで流れるメッセージはオランダ語だけでなく外国人向けに英語でも同時に流されるようになっているという。わが国もここから、緊急事態時に日本に住む外国人にどのように情報を伝えるかを学ぶべきであろう。

## 6 . オランダにおける非常事態演習

### (1) アムステルダム地域の合同組織演習

オランダにおいても各種の非常事態訓練及び演習が頻繁に行われている。事態現場本部 (CoRT) の現場レベルでの演習から、戦略政策チームの演習まで、それぞれのレベルごともしくは合同での演習など、総計年間50回を越す演習が行われている。

地域ごとの合同組織演習は、アムステルダム地域の場合、地域消防の訓練・演習部がその企画から組織運営まで中心的な役割を果たす。

現時点でアムステルダム地域消防が計画している 2006 年の合同組織演習は以下のよう  
なものである。ここでは実動演習や役割演習のほか各種ワークショップも企画している。

表 6 2006 年度に予定されている合同組織演習

対象事態	事態の内容	対象	演習の種類	レベル
スキポール 空港 安全	空港の安全、警備、地下鉄の治安事態を想定	空港周辺の複数のターゲット	実動演習	現場
火災事故、爆発物使用、毒物発生	毒物を伴う爆発による火災事故	公共交通機関・民間企業	実動演習	現場
道路事故	玉突き衝突	高速道路 A4・A9	実動演習	現場、本部
航空機	航空機事故	スキポール空港	指揮所・実動演習	現場、本部
伝染病	伝染病の発生	地域	指揮所演習	戦略政策チーム
テロ行為	テロリズム	未定	指揮所演習	戦略政策チーム
大規模火災	公共施設の火災	市役所	実動演習	現場
公共秩序の妨害	サッカー過激派サポーターによる秩序破壊	サッカー場及びその周辺地域	実動演習	現場、本部
NBC によるテロ攻撃	テロリズム	ソフト・ターゲット	指揮所・実動演習	現場、本部

## (2) 2005 年アムステルダム・大規模テロ演習 (Bonfire)

2005 年 4 月 6 日、オランダ始まって以来の大規模な対テロ訓練「Bonfire」が行われた。演習の目的は、オランダでいわゆる「ソフト・ターゲット」に対するテロ攻撃が起きた際に、緊急事態現場の本部から地方の政策チームを経て大臣レベルの政策チームまで、オペレーションからマネジメントレベルに至る政策決定のプロセスを試すことであった。

オランダ内務省、アムステルダム市役所が組織し、約 2,000 名が参加し、対テロや危機管理にかかわる 50 以上の団体が参加した。内務省はこの演習のために 100 万ユーロを費やしたという。しかもこの演習のユニークだった点は、日本の NHK に相当するオランダ国営テレビ NOS が全面的に演習に参加して、メディアがどのように反応するかもライブで試した点である。

演習のシナリオは以下の通りであった。

- 4 月 6 日午前 6 時 09 分にオランダの情報機関 (AIVD) がイスラム原理主義組織「Wal Safir」からファックスを受信。これによると米同時多発テロやマドリッドテロと同

規模のテロが4月にオランダで行われると書かれていた。7時過ぎには同様のファックスがNOSにも送られた。

- 6時35分、ロッテルダムの港でスペインから来た不審なキャンピングカーが発見される。捜査の結果、この車は対戦車ロケットを積み、同ロケットの発射準備をしていたことが明らかとなる。
- 12時30分、サッカースタジアム「アリーナ」の地下駐車場に駐車してあった車が爆発。アリーナではラップバンドのランチコンサートが行われており、約1万名の観客が観に来ていた。5分後に2発目の爆弾が爆発。これにより数十名の死者と数百名の負傷者が発生する。
- そのすぐ後に、三つ目の爆弾が駐車場で発見され、処理の必要が出てくる。これにより救急隊員たちの投入にストップがかけられる。業を煮やした右翼が市庁舎前で抗議行動を開始。複数の市で日中の騒動が起きる。
- オランダ国内のあちらこちらで社会不安が起きる。
- テロの容疑者がハイネケン音楽ホールに逃げ込み、60人あまりの人質をとり、彼らの要求が受け入れられなければさらに爆弾を爆破させると要求。

演習では、シナリオにはなかった事件も起き、演習の前日や当日の朝に、アリーナで実際にテロ攻撃がなされるという情報が流されたり、当日、観衆の一人が意図的に白い粉の入った袋を客席に置き去るなど、シナリオ外のハプニングも起きたという。

かなり複雑なシナリオであったため、政策決定者へのプレッシャーは凄まじく、とても長期的な戦略を立てられるような状況ではなかったという。危機管理担当者間の「調整」、「内部の情報供給」そして「危機時のコミュニケーション」が不十分であり、大きな課題として指摘されたという。

当時、アムステルフェーン市市長としてこの演習に参加したハリー・キャンプハウス元市長は、「コミュニケーションが何よりも問題だった。いったいこの事態にはどの省が責任を持つのが途中から分からなくなっていた。マニュアルを作って事前に準備をしていたはずだが、あまり事前に準備しすぎると、それ以外のことが起きたときの対応が鈍くなる。予想外のことが起きたときに政策当局者が冷静な判断を下すことが出来るような訓練がもっと必要だ」と反省を込めて述べていた。

また当時演習の企画に携わったアムステルダム地域消防局訓練・演習課のマーク・フェルハール氏は、「現在のシステムの問題点を浮き彫りにするのが演習の目的だ。ここで発見

された問題については、さらにワークショップや訓練・演習を通じて改善させていけばいい。ここまでやれば完璧などという状態にはなり得ない。訓練・演習に終わりはないのだ」と述べていた。

## 7. まとめ

オランダの合理的なシステムからも我々は学ぶべきことがある。特に日常生活の一部にサイレン訓練が組み込まれていること。住民にはとにかく単純だがもっとも重要なことだけを徹底して身につけさせるという手法も見習うべきではないか。事態毎に詳細なマニュアルが出来ている点もユニークである。アムステルフェーン消防署のルード・デ・マター氏は、「とにかく事態別に誰がボスなのかだけをしっかり決めておくことだ。指揮系統が出来なければ何も動かない」と述べていた。失敗を恐れずに終わりなき訓練・演習を繰り返すオランダ当局者の姿勢からも、学ぶべきことは多い。

## 第3章 スイス

「永世中立国」を掲げるスイスは「市民保護」や「民間防衛」の分野では先進国として知られている。第二次大戦の経験から、自らが中立を宣言していても周囲の交戦国によって制空権が侵害され、自国が包囲される危険性のあることを学んだスイス。冷戦期にも、東西対立の緊迫化や大国による核開発競争の間にあって、「強力な軍のみが、侵略者の意図をくじき得るのであり、これによって、われわれにとって最も大きな財産である自由と独立が保障される」(スイス政府編『民間防衛』)と宣言したスイスは、国土防衛に対して先進国の中でずば抜けて力を入れてきた。

### 1. 市民保護の変遷

そんなスイスでも、東西冷戦が終結し安全保障環境が大きく変化するにつれて、その市民保護のシステムも変化してきている。

歴史を簡単に遡れば、国民投票を経てスイス連邦憲法に「民間防衛」に関する組織の整備と施設の確保が法的に規定されたのは、東西冷戦真っ只中の1959年だった。その後1963年には連邦民間防衛局が発足し、個人の新築の家にはシェルターを設置することが義務づけられ、徴兵制によりすべての成年男子が民間防衛に何らかの責任を持つ強力な市民保護システムが出来た。

しかしその後、冷戦終結後の2000年に、全面改正された連邦憲法が施行されると、市民保護システムも様相を変えた。その背景にあるのは脅威認識の変化である。2001年10月17日に政府が発行した『市民保護のコンセプト』は、「現在スイスを脅かす武力紛争の危険は欧州にはない。あるとしても数年間の事前警告期間がある」と言い切り、「災害や緊急事態に対処することが市民保護システムのもっとも大きな挑戦になった」と記している。武力紛争時に市民の被害を最小限に抑えるために機能した民間防衛から、自然災害や大規模事故において、消防や警察や救急隊とのパートナーの下で市民の安全を確保する市民保護システムへと変化しているのである。

スイスにおける市民保護システムの使命はつまり、「災害、緊急事態や武力紛争時に国民やその死活的資源を守ること」である。

## 2 . 市民保護システムの組織

新しい市民保護システムの下では、警察、消防、公共保健局、テクニカルサービス、と保護支援サービス（P&S）の5つの組織が、「市民保護のパートナー組織」として機能している。それぞれのパートナーの役割は以下の通りである。

### （1）警察

州や地方自治体の警察が公共の秩序及び治安維持の責任を担う。その人事、組織編成、装備、教育とそれら全てに関わる費用は各州の予算に委ねられている。消防と応急救護サービスとの協力体制は日常業務の一環であるが、人員不足や長期に亘る活動の場合には保護支援サービス（P & S）の協力を仰ぐことになる。

### （2）消防

救助活動と災害対策を担当する消防は、燃料、化学薬品や放射線対策も担う。そのため消防は、特別に訓練され装備された特殊部隊を編成し、各州からそれらの特殊任務を託されている。消防も基本的には州の管理下に置かれる。警察や応急救護サービスとの協力体制は定常的なものであるが、その他必要に応じて建設会社や下水処理会社などの民間会社と協力することもある。

### （3）公共保健局

予防措置や精神的なケアを含む各種医療サービスを提供するのが公共保健局である。レスキューや応急救護チームは公共保健局に属しており、応急救護チームは市民保護システムにおける主要な機能の一つであり、警察や消防と日常的に協力している。これも州の管理下に置かれており、各州は必要な施設の建設や装備を準備する義務がある。しかし、伝染病や地震などの災害や放射能汚染などの緊急事態、または武力衝突によって多くの患者、負傷者が出たときには、連邦政府が応急救護の調整を行い、追加的な組織を特別編成することになっている。

### （4）テクニカルサービス

テクニカルサービスとは、電力、上下水道、ガス供給、ゴミ処理、輸送や情報システム

を扱う公的もしくは民間の企業を指す。公私を問わずテクニカルサービスは、それぞれの機能を正常に稼働させる法的義務を負っている。

### **(5) 保護支援サービス (P & S)**

保護支援サービスは以下の任務を担う。

- ・住民にシェルターなどの防護施設を提供しサイレンなどで住民に警戒させる
- ・保護を必要とする住民または住居を失った住民のケア
- ・国の文化財の保護
- ・特に自然災害および緊急時に他のパートナー組織のバックアップ
- ・各種運営支援および後方支援
- ・修理修繕作業
- ・その他地域住民のための各種活動

連邦政府が P&S 任務の法的枠組みを整備し、規定を整え、募集や人事に責任を持つ。州がその規定を履行し P&S の組織に責任を負う。P&S サービスは徴兵制の一環となっており、20 歳から 40 歳のスイス連邦国民の男性の中から募集される。その募集活動は軍の新兵募集と合同で行われ、P&S には毎年約 6000 人が採用されている。P&S は連邦全体で 12 万人の規模を有している。また、女性も自発的に多数参加し、各方面での活動に従事している。

## **3 . 市民保護システムの運営**

日々の事故や災害においては、警察や消防及び応急救護チームが主たる対応者であり、こうした日々の事故では、こうした各パートナーの現場指揮官が運営の責任者となる。大規模災害や非常事態時には、P&S を含む他のパートナーからの応援を受けた特別チームにおける対応となり、その事態の性質に応じて相応しいパートナーによる司令部が立ち上がる。

放射能の拡散や武力紛争の危機など、脅威のレベルが上がる場合には、連邦政府、州、市町村それぞれのレベルにおいて、住民に対する警戒システムの用意を整え、運営体制を整え、パートナー組織や防護施設等がいつでも十分に機能するように準備する。万が一武力紛争の危機が高まった場合、連邦政府は議会と共に市民保護のための資源を「ビルドアップ」することを決定する。「ビルドアップ」とは P&S の訓練強化、徴兵年齢の引き上げや装備・機材の準備等を意味する。

補完の原則から、市民保護に関して軍の支援を要請する場合には、原則として州や地方自治体の市民保護能力が限界に達したときのみである。軍隊の行動については軍の責任下において行われるが、市民保護全体の責任は文民当局の側にある。従って軍の配備は文民当局(連邦や州)と軍の指導者の協力により実施される。軍はまた要請に応じて、国境警備、国際会議の警備をはじめ国内の治安維持活動に従事する。また災害の際には救助活動や各種の後方支援、すなわち陸路や空路での輸送や土木作業などの活動を行う。

#### 4 . 市民保護に関する教育・訓練

市民保護における教育・訓練は、主に災害やその他の緊急事態への対処を目的としている。実践的な対処法を中心に行っており、各パートナー組織と軍の働きが統合的になされるように配慮されている。

警察や消防などパートナー組織毎に独自の市民保護対策の訓練がなされているが、訓練のオーバーラップを避けるため、訓練に特化した組織や研修所でも訓練がなされる。市民保護の教育・訓練は原則として各州レベルが主体となって行われているが、各州に教育・訓練に必要な施設や設備が整っていない場合や各州からの要請に応じて連邦政府が教育・訓練を請け負うこともある。また、場合によっては連邦が主体となって軍と共同でのトレーニングを行うこともある。連邦の教育・訓練施設として 1985 年にオープンした連邦トレーニングセンターでは、主に P&S サービスのスペシャリストや市民保護システム全体のマネジメントスタッフの育成を行っている。この施設は政府関係の教育・訓練の他、会議での利用や民間企業にも開放されている。

P&S の訓練はかつてとは異なり、武力紛争を想定したものは行っていない。武力紛争を想定した特別な訓練が行われるのは、政府が「ビルドアップ」を決定した後である。

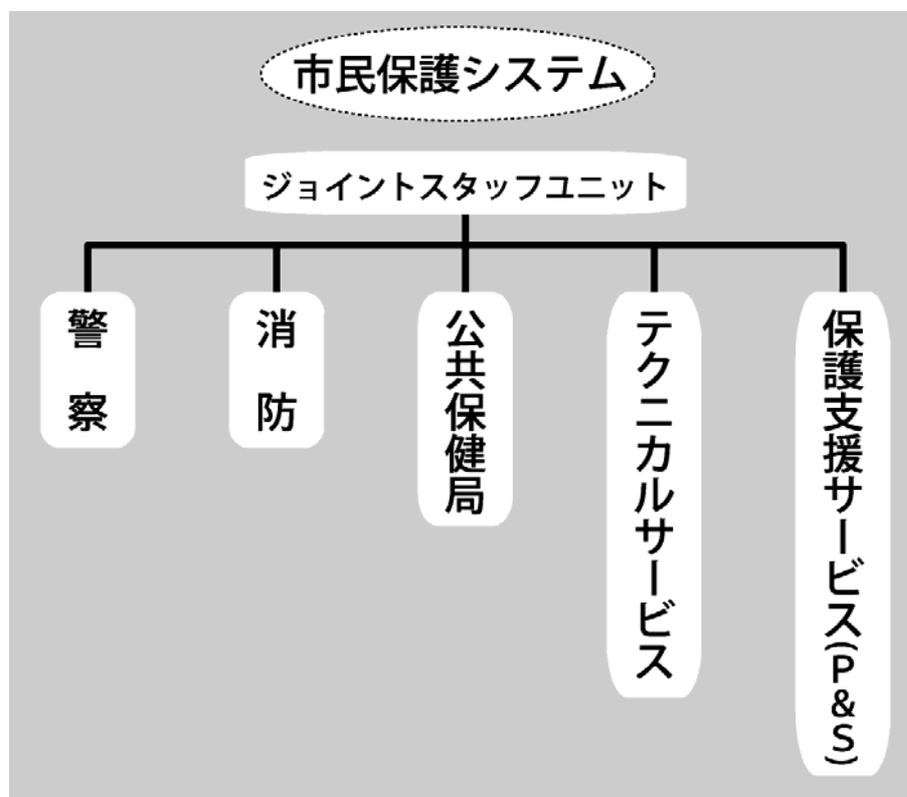
訓練としては主に 運営スタッフをサポートするスタッフアシスタント、 住民保護や介護のための介護要員、 各種支援のための工兵の 3 種類が行われている。市民保護システムに関する一般的な知識を教えるための一般教育と、上記 3 種類の職種の特別な技能のための訓練がなされるのが普通である。

## 5 . 市民保護施設

スイスと言えば、国民全員分の核シェルターを用意していることで有名である。この方針は基本的に受け継がれており、人口増加に伴って新たなシェルターの建設もなされている。新たな住居を建設する場合、所有者はシェルターを建設及び維持することが義務付けられており、シェルターの数が不十分な地域においては、地方自治体が公共のシェルターを建設する義務を負っている。シェルターを建設しない所有者や十分にその地域にシェルターが存在する場合には、他の地域の建設にまわすための一定額の支払いを義務付けられている。

武力紛争の脅威は下がったとしながらも、テロや大量破壊兵器の拡散、各種災害対策にも応用できるとして、シェルター建設の義務は継続しているわけである。スイス民間防衛の精神はいまだに健在であると言えよう。

表7 スイスの市民保護システム



## 6 . まとめ

冷戦後の安全保障環境の変化は、スイスの国民保護体制にも大きな影響を与えた。武力紛争の脅威が著しく低下したことから、市民保護システムの使命は、災害や緊急事態時に国民やその死活的資源を守ることへと様変わりしている。しかし徴兵制の一環として保護支援サービスでの役務を国民の義務とし、テロや大量破壊兵器の拡散や各種災害対策にも応用できるとしてシェルター建設の義務も継続して国民に課しており、スイス民間防衛の精神はいまだに健在である。とりわけ同国の伝統であるシェルター建設義務制度からわが国は多くを学ぶことができるだろう。

## 第4章 韓国

韓国はスイスと並んで市民保護システムにおける市民参加型の民間防衛が進んだ国として知られている。韓国では民間防衛のことを「民防衛」という。これは1975年7月25日に制定された民防衛基本法を根拠とする制度である。民防衛の詳細な定義は、「敵の侵攻や全国または一部地方の安寧秩序を危うくさせる災難(民防衛事態)から住民の生命と財産を保護するために、政府の指導の下に住民が遂行しなければならない防空、応急的な防災・救助・復旧、及び軍事作戦上必要な努力支援一体の自衛的活動」とされている(民防衛基本法第2条第1項)。

### 1. 民防衛制度の構造

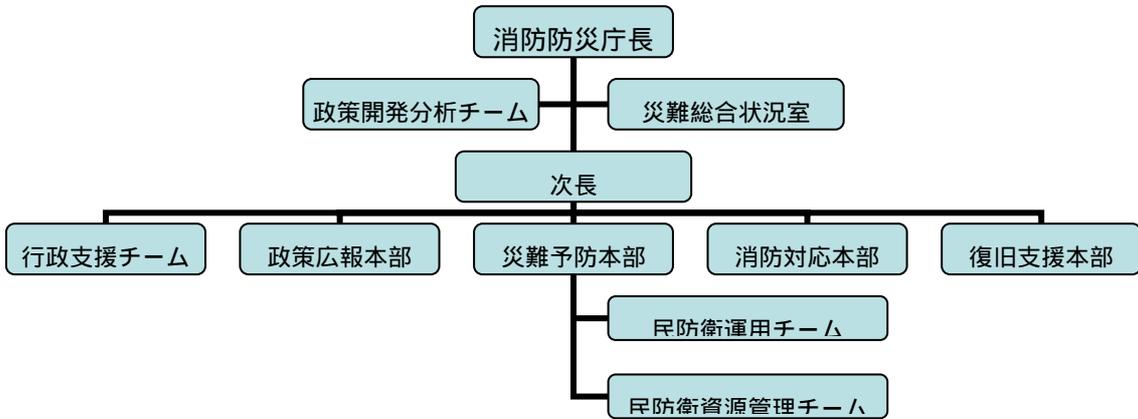
#### (1) 民防衛を管轄する行政組織

##### 消防防災庁

民防衛を主管する官庁は2004年6月1日に行政自治部から消防防災庁へと移管された。災難予防本部内にある民防衛運用チームと民防衛資源管理チームが、民防衛の運用を担っている。

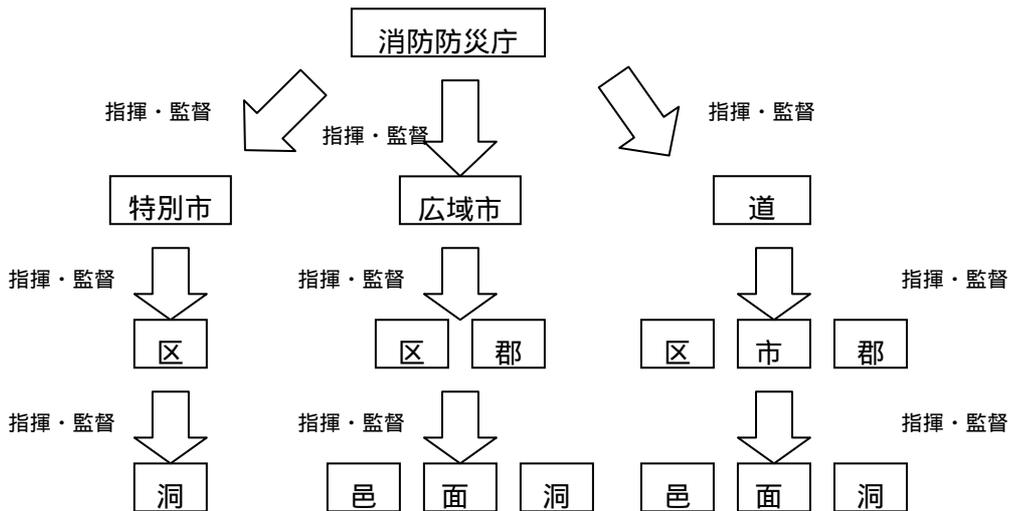
消防防災庁がトップとして、特別市・広域市・道の民防衛担当行政組織を指揮・監督し、特別市・広域市・道の民防衛担当行政組織は、区・郡・市の民防衛担当行政組織を指揮・監督している。また区・郡・市の民防衛担当行政組織は、邑・面・洞の民防衛担当行政組織を指揮・監督している。それぞれの行政組織は動員をした事実と、民防衛事態に関連のある情報を上級の行政組織に報告する義務がある。

表 8 消防防災庁の機構図



大韓民国消防防災庁ホームページ [www.nema.go.kr](http://www.nema.go.kr) より

表 9 民防衛制度における行政機構



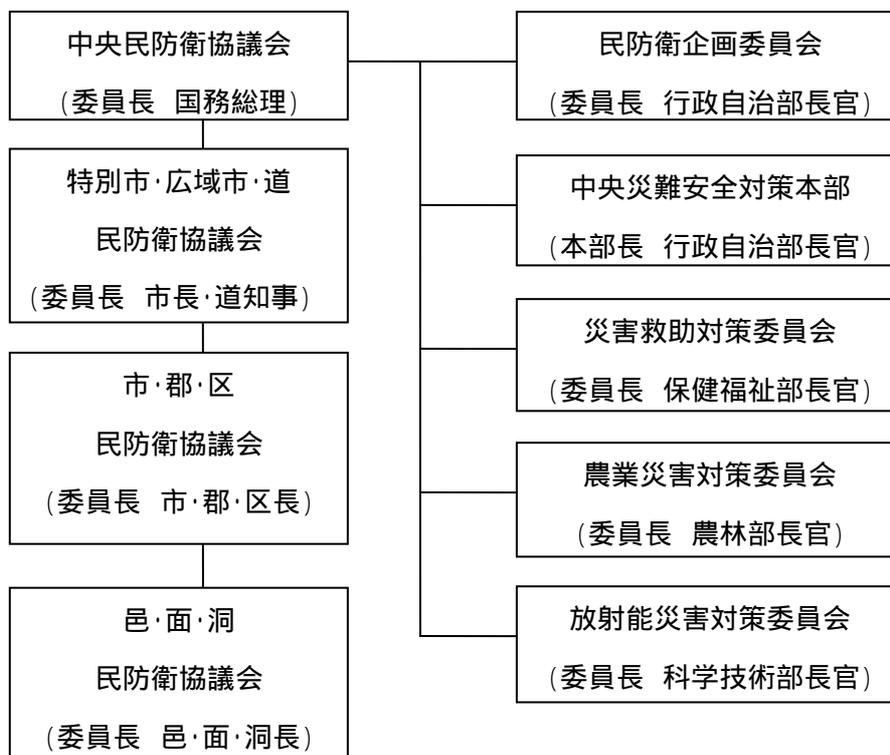
### 民防衛協議会

民防衛に関する国家の重要政策を審議し、民防衛に関する中央省庁間の業務調整を行うために国務総理所属下に中央民防衛協議会が置かれている。(民防衛基本法第5条) 中央民防衛協議会の委員長は国務総理が務める。副委員長には財政経済部長官、教育人的資源部長官、行政自治部長官が務める。委員は20人から30人以内で、政府からは外交通商部長官、国防部長官などの行政機関のトップで構成され、外部からはソウル大学総長、韓国女性団体協議会会長などの民間人で構成されている。

地方での民防衛業務についても「地域民防衛協議会」で審議される。協議会の委員長に

は地方自治体の首長が務める。地方の協議会は特別市・広域市・道民防衛協議会、市・郡・区民防衛協議会、邑・面・洞民防衛協議会で構成されている（表 1 - 2 を参考）。

表 10 民防衛協議会



大韓民国消防防災庁「2005 年度主要統計ならびに資料」p. 16

## ( 2 ) 民防衛隊の編成

### 民防衛隊

民防衛隊には、20 歳になる年の 1 月 1 日から 45 歳になる年の 12 月 31 日までの男性が登録し入隊しなければならない。(民防衛基本法第 17 条第 1 項) 韓国男性の場合、徴兵制度によって軍隊に約 2 年入った後、予備役(8 年)を終えると民防衛隊に入るのが一般的であるが、健康などの問題で軍隊に行くことができなかった人は、20 歳から民防衛隊への登録義務があるので入隊しなければならない。女性は、登録義務はないが、志願することによって民防衛隊に入ることが可能である。(民防衛基本法第 17 条第 2 項) 男女共に志願する場合は 17 歳から入隊が可能である。

### 民防衛隊の種類

民防衛隊には、住居所在地に基づいて編成される地域民防衛隊(以下「地域隊」と、会

社などの職場を単位とする「職場民防衛隊」で構成されている。地域隊は、邑・面・洞よりも下の行政区画である統・里を単位とする統・里民防衛隊と、電気・看護などの特殊技術を持った民防衛隊員の中から選ばれた、市・郡・区を単位とする市・郡・区民防衛技術支援隊の2つに分けられる。

### 隊員数

2005年現在、隊員は全国に645万1023人で、入隊除外者は500万4561人である。韓国の総人口は4858万3805人なので、総人口に占める隊員数の割合は約13%である。入隊除外者とは、現役の軍人(除外者全体の約10%・徴兵されている人を含む) 予備役(約50%) 学生(約5%) 警察などの一部公務員(約1%) 障害者など(約1%) 等が該当する。

## 2. 民防衛隊の活動

### (1) 民防衛隊の任務

民防衛隊の任務は平時と有事で以下のように定義されている。

#### 平時

- ・拳動不審者ならびに民防衛事態等の申告網管理・運用
- ・民防衛教育訓練 ・各種災難への備え予防活動
- ・非常給水施設・待避所・退避地域ならびに統制所の設置管理
- ・民防衛警報網の管理ならびに警報体制の確立
- ・民防衛施設・装備の維持管理

#### 有事

- ・情報伝達、住民統制 ・交通統制、灯火管制
- ・人命救助・治療・消火活動 ・被害施設の応急復旧
- ・敵の侵攻時、軍事作戦に必要な物資の運搬等支援活動
- ・民心を安定させて、戦争に勝つための意識を醸成

### (2) 民防衛隊の装備

民防衛隊が使用する装備は、すべての地域で発生しうる災害に対処することができる「共通装備」と共通装備よりも専門的な道具である「勸奨装備」、地域によって異なる災難に対応するための「地域特性装備」の3種類に分けられる。

表 1 1 民防衛隊の装備一覧

地域別	共通装備	勸奨装備	地域特性装備
技術支援隊	拡声器 指揮用アンプ	酸素呼吸器	交通信号棒 交通遮断用表示板
都市地域	応急医療処置セット	エアクッション 緩降機	交通信号棒 交通遮断用表示板
農村・山間地域	患者用担架 ロープ携帯用照明灯	チェーンソー 山火事用防火服 防熱靴	鎮火用スコップ 携帯ポンプ
水害多発地域	消火器 民防衛用品セット 無線機・双眼鏡	救命着 救急用チューブ ロープ銃	救命ボート 潜水装備セット
その他	移動式発電機	救命ボート 潜水装備セット	

(大韓民国消防防災庁「2005年度主要統計ならびに資料」p. 66の表などを基に作成)

### 3 . 民防衛の施設

#### ( 1 ) 民防衛非常給水施設・民防衛退避施設

全国の人口密集地域には、政府から 3 割地方自治体が 7 割の経費負担で給水施設が整備されている。20 世帯以上が居住する集合住宅やマンションにも整備されている。同様に、人口密集地域には、空襲などに備える地下退避施設が整備されている。民間施設でも床面積 60 m<sup>2</sup>以上で退避可能な地下室がある場合は使用される。

#### ( 2 ) 民防衛警報施設

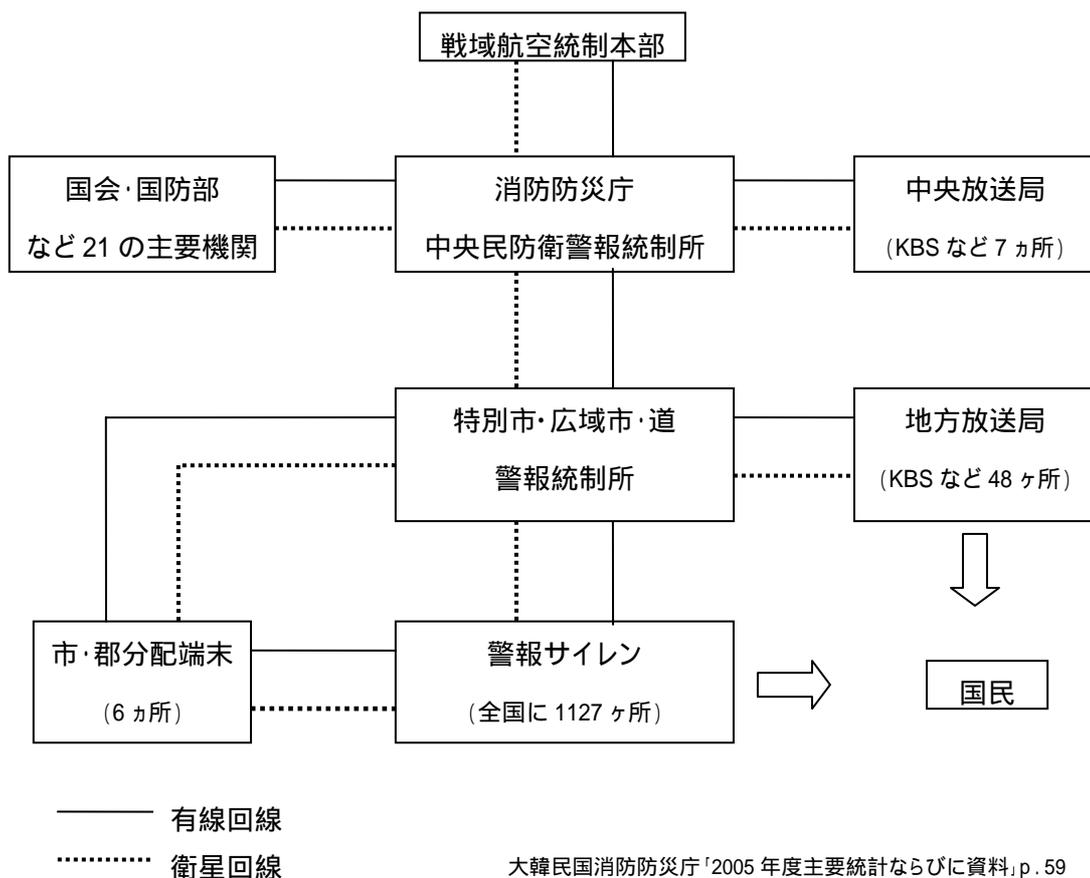
敵の攻撃などで発令される民防衛警報には、敵の攻撃を伝達するための民防空警報と自然災害や大型事故などが発生した場合の災害警報に分けることができる。

民防衛警報は、消防防災庁長、特別市長・広域市長・道知事、市長、郡守、区庁長、または大統領令が定めたものが発令することが可能である。空軍構成軍司令官(Air Component Commander)が民防空警報の発令を要請する場合、警報の種類、発令時刻、発令地域を中央警報統制所長にビデオフォンを利用して直接要請する。中央統制所長は特別市・広域市・道統制所、中央放送局ならびに政府主要機関に設置された警報装備を利用して警報を伝達。特別市・広域市・道の民防衛部署(警報統制所)では、市・郡・区(警報端末)と地方警察庁と地域の放送局などの関係機関に警報を伝達する。中央放送局では所属地方放送局な

らびに系列の放送局に警報を伝達する。一部地域で敵の化学・生物・核攻撃などにより汚染が予想される時は、化生放警報を発令する。

災害警報は、特別市長・広域市長・道知事（市・道災難安全対策本部長）が発令する場合は、警報発令について、市・道警報統制所、地方警察庁、海洋警察庁、市・道にある地域軍部隊長に通報しなければならない。市長・郡守・区庁長（市・郡・区災難安全対策本部長）が発令する場合は、警報発令について、市・郡・区の警報端末と警察署ならびに市・郡・地域の軍部隊に通報しなければならない。地方国道管理庁長はダムなどの水門設備者または水力発電所の責任者ならびに原子力本部長が発令する場合、警報発令の事実を該当する市長・郡守・区庁長ならびに上級機関、中央災害対策本部長にそれぞれ通報または報告しなければならない。

表12 民防衛警報網の構成



大韓民国消防防災庁「2005年度主要統計ならびに資料」p. 59

## 4 . 民防衛隊の活動実績

民防衛隊が、これまで活動した事例としては、1995 年にソウル市内で発生した三豊百貨店崩壊事故での復旧活動や毎年のように起こる自然災害に対する活動を挙げることができる。1996 年に発生した北朝鮮の潜水艦・ゲリラ侵入事件で、ゲリラ潜伏地域の住民の避難と後方支援を担ったとする調査があるが、消防防災庁の担当者によると、当時、公式的に政府としては動員を行っておらず、末端の各地域の民防衛隊の間で注意喚起・情報交換、地域の軍の部隊との情報交換などが図られていたとのことである。

2005 年は山火事、台風などの自然災害が多発した。山火事が多く発生した江原道と台風被害が大きかった南部地方での動員が多かった。

表 1 3 各年度別主要活動

年度	活動	出動民防衛隊数	出動民防衛隊員数
2004 年度	台風・山火事等	845	30,000 人
	中部地方 豪雪応急復旧活動	14,584	302,000 人
2003 年度	台風水害復旧活動	10,652	264,000 人
2002 年度	台風水害復旧活動	19,598	498,000 人
	水害地域応急復旧活動	3,547	74,000 人
2001 年度	首都圏地域 除雪活動	16,338	158,000 人
	集中豪雨等被害復旧活動	5,909	81,000 人
2000 年度	江原道東海岸 山火事消火活動	1,421	41,000 人
	台風被害復旧活動	2,339	75,000 人
1999 年度	集中豪雨被害復旧活動	9,821	146,000 人
1998 年度	水害被害復旧活動	25,829	550,000 人
1997 年度	全羅南道 高潮被害復旧活動	271	5,300 人
1996 年度	江原道高城郡 山火事消火復旧活動	142	6,200 人
	京畿・江原地域 水害被害復旧活動	2823	114,000 人
1995 年度	三豊百貨店 崩壊事故復旧活動	4	280 人
	干ばつ被害復旧活動	4897	51,000 人
	シプリンス号油流出除去活動	336	3,500 人
	台風被害復旧活動	6271	120,000 人

( 消防防災庁「2005 年度主要統計ならびに資料」p. 30 )

## 5 . 民防衛の教育・訓練

民防衛教育訓練計画は、消防防災庁長が策定して、特別市市長・広域市市長・道知事、市・郡・区長はそれぞれ、詳細な教育訓練計画を策定し、執行する。

### (1) 民防衛教育

#### 中央が行う民防衛教育

中央政府が行う民防衛教育は、消防防災庁の民防衛教育官が主管し、地方自治体の民防衛担当者と地域・職場・女性民防衛隊長や生活民防衛指導者、民防衛教育講師などに対して、実効性のある教育計画を策定して、運営している。具体的には、生活民防衛の活性化によって、安全な社会基盤を構築。専門教育ならびに実習教育の強化によって、民防衛事態への対応能力を養う。統一・安全保障観を確立させて、安全意識を備えさせること、以上3つが挙げられる。

#### 地方自治体が行う民防衛教育

地方自治体が行う民防衛教育は、中央政府の指針に基づいて地域の実情に合う教育計画を作成し運営する。基本的に地方の教育運営に一定の融通性を与えている。従って、地方自治体によって訓練のシステムが多少異なる場合がある。

民防衛教育は、

#### 一般隊員への教育

一般隊員は、民防衛隊に入隊後2年間、各地域にある民防衛教育場にて上半期(3月から6月)と下半期(9月から12月)にそれぞれ4時間ずつ教育を受けなければならない。3年目と4年目は、上半期に非常召集訓練を行い、下半期に4時間の教育を受けなければならない。入隊後5年が経過した隊員は年に1回の非常召集訓練(所要時間1時間)に参加しなければならない。

表14 民防衛教育の内容

	教養教育	実技教育
教育時間	上・下半期それぞれ2時間	上・下半期それぞれ2時間
教育内容	統一・安全保障教育、精神教育、国民生活と直結する教養など 民防衛隊員の任務と役割	上半期：産業安全ならびにテロ心肺蘇生術・地域特性科目 下半期：心肺蘇生術・地域特性科目
教育方法	講師による講義 映像による講義	実技実習・専門要員による模範 安全体験館での現場学習

		災難現場見学
委託講師	統一・安全保障等の専門家	該当分野の専門家
教育召集	教育実技日の7日前までに通知書によって伝達	

(ソウル特別市「2005年度主要統計ならびに資料」p.8)

表15 2005年に入隊した民防衛隊員が今後4年間で履修必須実技科目一覧

	上半期	下半期
2005年	産業安全・テロ	化学・生物・放射線対策
2006年	風水害への対処要領	交通安全
2007年	火災予防と鎮火	電気・ガスの安全
2008年	家庭での応急処置	地震発生時の対処要領

(ソウル特別市「2005年度主要統計ならびに資料」p.8)

### 技術・技能要員への教育

技術支援隊は一日8時間または、上半期に4時間、下半期に4時間の計8時間の教育を受けなければならない。電気・通信・看護などの分野別に教育・訓練が行われて、講師はそれぞれ関連分野の専門家が招かれて授業・訓練を行う。

化生放分隊は、原子力発電所や有毒ガスの防災専門教育機関の施設で、専門家からの指導を受ける。また、各地域の軍部隊と事前に協議をして、軍の専門家や訓練場を利用しながら教育を受ける。

### 民防衛隊長への教育

民防衛隊長は、一日4時間の教育を受けなければならない。教育内容は教養教育(統一・安全保障、民防衛の任務と役割、民防衛隊長の指揮統率能力の養成)と実技教育(一般隊員と同様)である。

## (2) 民防衛訓練

民防衛訓練は、毎月15日(休日の場合は次の日、土曜日の場合は前日金曜日)を「民防衛の日」と定めて、民防空訓練を年に3回(6月と10月、8月は忠武訓練(総合訓練)が行われる地域のみで抜き打ち)と防災訓練を年に5回(3月・5月・7月・9月・11月)実施される。

民防空訓練は、午後2時に民防衛警報のサイレン(いわゆる空襲警報)が鳴ると、民防衛隊員によって道路交通の遮断と地下退避施設への住民退避が行われるものである。災害訓練は、火災、風水害などの自然災害やテロなどの事件事故への対応を学ぶために行われるものである。

表 1 6 2005 年度民防衛訓練計画

月	日	訓練分野	訓練内容
3月	15日	防災訓練	山火事・解氷期に発生する事故への防備訓練
4月		国家災難対応総合訓練時に指定された地方自治体で実施	
5月	16日	防災訓練	・風水害防備 ・災害危険警報発令によって住民防備訓練
6月	15日	民防空退避訓練	民防空退避訓練
7月	15日	防災訓練	・テロならびに地震への防備訓練
8月	不定	民防衛退避訓練	・忠武訓練（総合訓練）が行われる地域のみ
9月	15日	防災訓練	・大型火災・テロ防備訓練 ・職場単位での集中訓練
10月	15日	民防空退避訓練	・民防空退避訓練
11月	15日	防災訓練	・豪雪・火災・山火事防備訓練

（大韓民国消防防災庁「2005年度主要統計ならびに資料」p. 39を参考）

## 6 . 訓練施設

訓練場は韓国全土に 775 箇所あり、その内の 34 ヶ所が民防衛専用の訓練場である。残りの 741 ヶ所は学校など公共施設が使用される。

表 1 7 韓国内にある民防衛専用訓練施設（34 ヶ所）

	施設数	総収容人員	人口	地域	施設数	総収容人員	人口
ソウル特別市	2	3000人	10,173,162人	江原道	3	832人	1,521,375人
釜山広域市	1	612人	3,666,345人	忠清北道	1	764人	1,488,945人
仁川広域市	1	394人	2,578,817人	忠清南道	2	416人	1,953,406人
光州広域市	1	600人	1,401,172人	全羅北道	1	778人	1,736,315人
大田広域市	5	3482人	1,443,471人	全羅南道	1	783人	1,986,192人
蔚山広域市	3	1138.1人	1,081,453人	慶尚北道	1	700人	2,695,917人
京畿道	8	5442人	10,462,920人	慶尚南道	4	1341人	3,143,814人

・人口は大韓民国消防防災庁「2005年度主要統計ならびに資料」p. 236より2005年度のデータ

・大邱広域市と済州道にはない

### 訓練施設の例：ソウル特別市テルン民防衛教育場

ソウル特別市の民防衛は、ソウル市庁の建物とは別に消防防災本部内にある非常企画官という部署で行われる。2006年1月現在、非常企画官（局長クラス）は軍出身であり、その下の課長は、ソウル市庁内でいくつかの部署を経験してきたゼネラリストで、部下である民防衛運用チーム長は、入庁から民防衛を専門に仕事をしてきたスペシャリストである。

ソウル特別市城北区にあるテルン教育場は、1985年に民防衛教育の充実を強く求める全

斗煥大統領の命令を受けて、1986年4月に開設された民防衛の専用訓練場として韓国で一番整った施設である。全国から行政機関の民防衛関係者が視察に来る。海外からの視察もあるとのことである。

教育場の中は、日本でいう防災広報センターのような作りになっている。大画面のスクリーンに向けて消火器を使って消火活動を体験・訓練できる部屋や、火災が発生したと想定して煙が充満した部屋から脱出する訓練を行う部屋、ガスマスクを実際に正しく、すばやく装着する訓練ができる部屋、心肺蘇生術の実習ができる部屋などで構成されている。テルン教育場は大都市にあるため、昼間に受講できない隊員のために、夜間は午後7時から11時まで、休日も教育が行われている。



ソウル特別市テルン教育場正面玄関



訓練場の構造図



消火器を使った実習ができる施設



キム・ビョンフェ教育場長が自ら実演



防火服などの防災用品が展示されている



映像で民防衛教育を受ける部屋



心肺蘇生術を学習する部屋



化学兵器などに対処するための装備展示



心肺蘇生術などの救急処置を学ぶ中学生  
講師は城北区保健所に所属する医師



緩降機を使用して建物から避難する訓練を行う施設



ソウル特別市城北区保健所が作成した「救助ならびに応急処置教育」という民防衛教育で使われるテキスト



ソウル特別市作成の「民防衛教育推進指針」  
教育内容が細かく書かれている

## 7. まとめ 民防衛を取り巻く環境の変化と今後の課題

1990年代に入って、冷戦が終結したことと、2000年の南北首脳会談以降の南北融和ムードによって、民防衛をめぐる環境が変わってきた。国民の北朝鮮に対する危機意識は低下し、戦争時を想定する民防衛体制から、戦争ではなく平時における災害へ備える体制を強化していく流れが加速化した。

近年韓国でも異常気象が問題となっており、台風による被害、大雪・山火事などの被害が多く出るようになってきた。ソウルなどの都市では都市型の集中豪雨（韓国ではゲリラ性豪雨という）が頻繁に発生するようになった。また、2005年に発生した福岡県沖地震では、釜山で強い揺れに襲われた。地震に対する備えが必要の無い国だと思われていた韓国国民の間でも、地震に対する危機意識が芽生え始めた。

また2003年2月18日に大邱市内の地下鉄の駅で発生した放火事件では、多数の犠牲者を出した。都市化によって、都市生活が便利になっていく反面、ひとたび歯車が狂うと大規模な被害と犠牲が発生する時代になったのである。

近年のこうした国民意識の変化と共に、民防衛の性格も変化を迫られてきた。「生活民防衛」はそうした中で、韓国の民防衛制度の新しい役割となった。「生活民防衛」とは、多様化する災害・災難に対して個人が、各種災難を予防して避けて、発生してしまった場合には被害を最小化するため、地域や村単位の自衛を行うことである。

こうした教育訓練は、一般の隊員に行われるはもちろんのこと、訓練機関以外の時期には、高齢者への生活民防衛教育訓練や、家庭の主婦向けの教育訓練、中学校や高校の学生に対する教育訓練を行っている。

ソウル特別市では2001年9月にアメリカで起きた同時多発テロの直後に、テロ教育を導入して、2003年の大邱地下鉄放火事件の後に、地下鉄火災への対処を重点的に教育するプログラムを導入した。ソウル特別市の民防衛担当者によると、大邱地下鉄放火事件の後に、連続して発生したソウル地下鉄での放火や火災が発生した際、監視カメラの映像を見ると、教育を導入する前と後では、人々の動きに違いを見ることができたという。大邱の事件では、火災が発生すると、おろおろとどうすればいいのかわからず右往左往する市民がほとんどだったのが、教育導入後にソウル市内の地下鉄で発生した放火などによる火災事案では、冷静に消火栓を見つけて消火活動をする市民や、口を押さえて避難する市民を多く見ることができたのだという。

民防衛の性格が、対戦争への備えから自然災害などに変化している。韓国の民防衛担当者の関心は驚くことに、日本の防災政策に注がれている。様々な災害が発生して、被害も多い日本は、生物兵器サリンの攻撃も受けており、皮肉なことに各種の対策がお手本になっているとどの担当者も強調した。加えて日本が現在整備を進めている国民保護計画にも重大な関心を持っているとのことであった。

今回の調査において、民防衛を担当する行政関係者に「現在の民防衛制度における問題点・課題は何か」と質問すると、「動員が簡単ではなくなった」と答えた。時代が流れ、自由と民主主義の社会が確立したため、強制的な動員が難しく、訓練に対しても強制力を持たせることが不可能となったそうである。例えば、年に2回行われる民防空訓練では、サイレンが鳴ると同時に町の中にいる民防衛隊の指示により車を停止させて、地下鉄などの待避所付近にいる人は地下に退避しなくてはならない。しかし、この命令に反して車を動かしたり、地下への退避を行わなくても罰則がないとのことである。筆者も実際に3年前にソウルにて民防空訓練に遭遇した際、地下鉄の駅の周りにはいる人だけ地下に退避させられていて、命令に従わない人もいる上に、一つ通りを隔てると普段通りの街であった。退避している市民も緊張感を全く感じることができず、むしろ笑っている若い人々が多いくらいであった。

民防衛訓練は、1976年の創設当時に比べて、非常召集訓練は、年3回が年1回に、民防衛退避訓練が年12回から3回に回数が減り、徐々に簡素化してきている。民防衛制度が小さくなっていく上に、消防災難庁の民防衛担当者は、予算が少ないため、訓練中に怪我などをしても手厚い補償ができないとの話であった。

こうした様々な課題を抱えながらも、韓国の民防衛制度は、国民が生活で実際に利用できる生活民防衛を充実していくことによって、制度の維持・充実・拡大を図っていくものと考えられる。

## 第5章 イスラエル

中東アラブ世界に人工的に作られたイスラエルという国家は、その特異な建国の事情から、常に戦争やテロの脅威の中でその歴史を重ねてきた。1956年のシナイ戦争、1967年の6日間戦争、1973年のヨム・キプール戦争をはじめ、パレスチナ解放運動による暴力的な攻撃は日常茶飯事であり、それゆえ「国民保護」のための対策という点では世界最先進国であると言っても過言ではない。イスラエルの初代首相ダビッド・ベングリオンの「国家全体が軍隊であり、国土全体が前線である」という言葉は、イスラエルのこの特異な歴史のあり様を見事に言い表している。

このイスラエル独特の歴史は、どのような国民保護体制を育んできたのだろうか？

### 1．民間防衛から国内戦線司令部へ

#### (1) 民間防衛隊 (Haga)

イスラエルは建国当初から民間防衛組織「Haga」(不穏事態に対する防衛サービス)を設立した。これはエジプト空軍による激しい爆撃がテルアビブを襲い、多くの死傷者が発生し施設や建物が破壊された経験に基づくものだった。1951年には正式に法律が制定され、Hagaの使命は「敵対軍による攻撃から市民を保護するためにあらゆる対策を講じること、そしてそのような攻撃に際して被害を最小化して人命を救うこと」とされた。

6日間戦争でエルサレムのユダヤ人地区が攻撃を受け、ネタニヤ (Netanya) の町が一機のイラク空軍機に破壊され、Kfar Saba やテルアビブ郊外も砲弾や迫撃砲で破壊されたことから、イスラエルは「本土防衛」に関する意識を決定的に変えた。さらに1973年の戦争では、応急救護隊が負傷者のいる場所まで到達することが出来ないという事態が起き、イスラエル国民は、緊急事態時に国民がいかに組織して行動するかということ、国民全員に教育することがいかに重要であるかを思い知った。あらゆる個人、あらゆる家庭がすぐにも救助活動を開始できるように訓練されていなくてはならないことが明らかになったのである。

有能な国民や民間組織が存在し、警察や他の治安機関や救済機関を補佐・援助することができれば、被害をもっと少なく、被害者をもっと多く救うことができる。こうした実体験がHagaを生んだのである。

## (2) 領土防衛隊

イスラエル国家の建国以前、1935年から1939年にかけて、すでにユダヤ人入植地に対する武力攻撃やテロは頻繁に起きていた。自分たちの入植地を守るという習慣は、独立戦争で国土をアラブ隣国からの侵攻から防いだことで、さらに強固なものとなった。6日間戦争の頃まで、入植地は「ブロック」ごとに組織され、領土司令部および領土防衛司令官の指揮下に置かれていたが、1973年戦争を経てイスラエル国防軍は領土防衛隊の増強を決定し、国家防衛の最前線として領土防衛を最重要視するようになった。

民間防衛隊が国土の中央にあって国民の保護にあたる一方、領土防衛隊は国境線沿いにあって入植地および国土への侵入を防ぐ任にあたった。この二つが1977年には合併して民間防衛および領土防衛司令部となった。

## (3) 第一次湾岸戦争

1990年8月2日のイラクによるクウェート侵攻に端を発した湾岸危機。そして91年1月17日に米軍によるイラク攻撃で幕をきった湾岸戦争は、数多くの戦争を経験したイスラエルにとっても、「新しい戦争」だった。

湾岸戦争がそれまでの戦争と異なっていたのは、

この戦争では国内戦線を自力で守らなくてはならず、しかも国内戦線が戦闘の最前線に変わったという点、

この戦争はメディア戦争としての側面を有しており、ミサイル攻撃が生放送で全世界に伝えられた点、

この戦争は世界秩序を変え、組織的な和平プロセスの開始に貢献した、という点であった。

こうした特徴から、イスラエルはイラクの挑発を受けて戦争に半ば巻き込まれる形となった。戦争勃発以前からイラクは「イスラエルがアメリカをひそかに支援している。もしアメリカが軍事攻撃をとったらイスラエルを攻撃する」とイスラエルを挑発した。そしてイスラエルは政治的にはなるべく目立たないように低空外交を続ける一方、万が一に備えて国内戦線の守りを固めた。

イスラエル国防軍はこのとき、万が一に備えてイスラエルに住むすべての住民に対して通常兵器による攻撃から身を守るための個人用防護キットを配布し、ガスマスクの使用方法や空襲警報が鳴った際の行動について、広範囲にわたる国民向けの説明をメディアを通じ

て行った。各家庭に防護設備の整った部屋を準備し、大人数の集会を禁ずるよう広報活動を展開し、さらに国内戦線防護にかかわる医療隊とレスキュー隊の協力体制を強化した。

こうした準備が功を奏し、湾岸戦争がはじまってから40発あまりのスカッド・ミサイルがイラクから撃ち込まれたが、イスラエルの被害は極めて少なかった。

こうした湾岸戦争での経験から、同戦争後にイスラエルは民間防衛および領土防衛司令部を改め、正式に国軍の中に国内戦線司令部を設立し、前述したような戦時における国民保護のためのあらゆる活動を担う部隊が誕生した。

## 2 . 国内戦線司令部

1992年2月に設立された国内戦線司令部の行動原則は、事態が悪化するのを防ぎ、犠牲者を可能な限り早急に治療することである。同司令部は主に武力紛争時に国民を保護するためのありとあらゆる活動を行うが、平時であっても警察の要請があれば出動する。行方不明者の探査救出活動や医療活動、大規模な崩壊施設除去作業、大人数の死者埋葬などにおいて、同司令部は優れた装備と経験を持っているため、大規模災害や事故などで警察の能力を超える場合には、同司令部が担当することになる。

また国外における災害や内戦やテロなどにも同司令部が救援のために出張することがある。これまでに国内戦線司令部が参加した国外のオペレーションは、

- 1994年6月のアルゼンチンでの爆破テロ
- 1994年7月のルワンダにおける内戦
- 1998年5月のAshkelonでの屋根崩壊
- 1998年7月のBeershebaの発電所煙突崩壊
- 1998年8月のナイロビの自動車事故
- 1999年コソボの内戦
- 1999年5月のHefetz Haimでの事故
- 1999年7月のRamallahにおける屋根崩壊
- 1999年8月のトルコにおける大地震
- 1999年11月のギリシャにおける大地震
- 1999年11月のトルコにおける大地震
- 2001年1月インドにおける大地震

- 2001年5月ベルサーユでの大災害等である。

### 3．国内戦線司令部の配布するハンドブック

国内戦線司令部は、緊急事態時に国民がどのように行動するかを記したハンドブックを各家庭に配布しており、国民に対する情報の提供および啓蒙活動は、同司令部の重要な活動の一つである。

国内戦線司令部が配布しているハンドブックの一つは『住民委員会のための保護ガイドブック (Protection Guidebook for Residents Committees)』で、

保護エリア

アパートメントの保護エリア (MAMAD) とは何か？

居住建物における保護エリア (MAMAK) とは何か？

シェルター

シェルターのメンテナンス

平時のシェルターの使用法

アパートメント・シェルターのための緊急事態装備一覧

装備

現在の家庭の保護策強化

長期的な対策

緊急時の対策

などの目次から成り立っており、主に緊急時の住民が避難することのできる保護エリアの条件やどのような素材を使うか、どのような物品を同エリアに用意するか、緊急時にどのように利用するか、といったことが詳細にわたって記されている。イスラエルではすべての居住施設に、緊急時に住民が避難することのできる保護エリアを設けることが法律で定められており、その「保護エリア」としての基準が厳しく設定されている。同ハンドブックはこうした施設に関するマニュアルであり、住民だけでなく居住施設のオーナーもこうした基準を熟知していなくてはならない。

また『緊急時に本物の警報がなったら - 家庭のための民間防衛情報』は、

我々は何を用意すべきなのか？

## 国内戦線が攻撃されたときの行動指針

緊急事態にどう対処するか

保護のための荷造り

保護エリア（スペース）

換気・濾過システムについて

保護キット

健康管理

緊急事態組織

緊急事態経済

という項目から成り立っており、緊急時に家庭でどのように対処すべきかが、写真やイラストを多数使って詳しく解説してある。通常兵器による攻撃の場合、生物・化学兵器による攻撃の場合、ガスマスクの装着の仕方、保護エリアでの過ごし方などが詳しくしかも平易に記されている。特に非常時の子どものケアについて紙面を割いて解説しており、年齢ごとに子どもが陥りやすい心理的・精神的状況の解説とその対応策が記してある。

緊急時の対応マニュアルとして各家庭が必ず保管しておくことになっており、このマニュアルに沿って保護エリアの準備やメンテナンスだけでなく、その他の個人用の保護グッズや緊急時の便利グッズなども掲載されている。



『住民委員会のための保護ガイドブック』（左）と『緊急時に本物の警報がなったら 家庭のための民間防衛情報』（右）

## 4 . まとめ

イスラエルは敵対するアラブ諸国に囲まれ、戦争の脅威と隣り合わせという独特の国情から、日本では想像できないくらい徹底した国民保護対策がとられている。頻繁に戦争やテロに遭遇しているため、各家庭に保護エリアを設けるなどの措置が義務付けられていて、こうした措置をそのまま日本に導入することは現実的ではないが、各家庭に配布されているハンドブックに記されたさまざまなノウハウは、部分的にわが国でも参考にできるであろう。特に実際の戦争経験を基にした国民の精神的なケアのノウハウなどは、わが国には決していないものであり、参考にすべきであろう。こうした国と国民保護に関する交流を行い、わが国にはない技術やノウハウを教えてもらうことも必要であろう。

---

東京財団研究報告書 2005-22

**諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究**

2006年3月

---

編著者：

菅原 出

発行者：

東京財団 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。  
報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

---

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

