

都道府県における国民保護計画に対する整備状況と課題*

Maintenance situation and problem to national protection plan what is planned by administrative divisions. *

藤田雅久**・高山純一***・中山晶一郎****

By Masahiko FUJITA**・Jun-ichi TAKAYAMA***・Shoichiro NAKAYAMA****

1. はじめに

近年、日本の周辺では朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）や中華人民共和国（中国）をはじめとして、軍事的な動きの活発化が見られるようになってきた。これまでの北朝鮮によるミサイル発射実験や韓国による竹島の不法占拠、加えて今年4月に中国が沖ノ島近海で軍事演習を行っていた事実もあり、日本の周辺に関する状況はますます予断を許さない状況となってきた。また、テロリズムによる攻撃は1995年の地下鉄サリン事件以降対象とされる範囲が無差別かつ広範囲に及ぶようになってきている。

そのため、海外や不特定テロからの武力攻撃に備える必要性が年々増加し、2004年には「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（以下、国民保護法とする）が制定されている。この法律では他国やテロリズムからの武力攻撃がなされた事態を想定し、国民の生命、身体、財産を守り、生活への影響を最小限にすることを目標としている。

具体的には、国や各地方公共団体等に武力攻撃自体における責務や避難、救援、武力攻撃によって発生した災害への対処等の措置が規定された「国民保護計画」というものにより、武力攻撃事態前の準備、事態に直面したときの対処法、事後処理などに関しての規定を定めている。加えて、原子力発電所や石油化学コンビナートなどの国民保護法内で「危険性を内在する物質を有する施設」として規定されたものやNBC(Nuclear Bio Chemical)兵器における被害などはその被害の特殊性や二次災害を防ぐためにもそれぞれの専門にのっとった適切な計画を定めておくことが被害拡大を防止するための有効な

手段となりえるため、それらについての防災計画も加えて定めることが必要となる。

しかし、国民保護計画について厳密に取り決めを行う場合、面積が大きかったり、人口が多かったりすると計画を策定するために多くの協議・調整が必要となる。しかも、「危険性を内在する物質を有する施設」を多数所持する自治体では多くの労力・予算が必要となり、その都道府県の状況によって負担が増減することとなる。

そのため都道府県間で国民保護計画の策定の取り組みに、差が生じていることが想定されており、いざというときの課題となっている。そこで本研究では、全国都道府県の取り組み状況を確認するために、インターネットを用いて全国の都道府県での国民保護計画の策定状況について、簡単な調査を行ったところ、国民保護計画の取り組みに、少なからず都道府県間で差が存在することが確認できた。

当調査では引き続き各都道府県の国民保護法に基づく防災計画の取り組み状況について調査を行い、その実態とどのような要因で取り組み状況に差が生じるのかを明らかにする。そこから計画策定について優先的に抑えるべき事項や取り組みを明らかにすることで、これから必要性が増加するであろうと考えられる武力攻撃事態に対して、より有効となる国民保護計画整備のための一助としたい。

2. 研究の方法

(1) インターネットによる取り組み状況調査

各都道府県の国民保護計画についての策定・取り組み状況について、インターネット上の各自治体の国民保護に関する広報から調査を行った。インターネット上からの情報に限定したのは国民保護計画についての取り組み状況のひとつの指針として、国民に状況説明ができていないかを把握する狙いのためである。この調査と、後述する都道府県への国民保護計画への取り組みアンケート調査と比較し、国民に対しての計画の周知は十分かを判断する。

取り組み状況調査については、各都道府県の広報から収集した情報を用いて「取り組み度合」という指標を作成し、数値化を行う。この指標によって、国民保護計画に対して、どの程度取り組みを行っているのかを表現

*キーワード：防災計画

**学生会員、

金沢大学自然科学研究科(石川県金沢市角間町, ms-06@stu.kanazawa-u.ac.jp)

***フェロー、工博、

金沢大学環境デザイン学系(石川県金沢市角間町, 076-234-4613, takayama@t.kanazawa-u.ac.jp)

****正会員、博(工)、

金沢大学環境デザイン学系(石川県金沢市角間町, 076-234-4614, snakayama@t.kanazawa-u.ac.jp)

した。この「取り組み度合」は国民保護計画の策定年度や国民保護訓練と呼ばれる国民保護計画の訓練回数、並びにその規模、住民向けのフォーラムや説明会の回数などから算定した。

加えて、各都道府県に対して、地理的・社会的条件から、どの程度国民保護計画を整備する必要があるのかを表す指標として「必要度」というものを設定した。この算定に用いる項目としては、「必要度」は地理的、社会的条件として表-1に示す条件を用いて評価を行った。

表-1 必要度算定条件

地理的条件	面している海
	有人離島の数
社会的条件	政令指定都市・中核市の有無
	飛行場・港湾の数・規模
	原子力発電所の数・規模
	石油化学コンビナートの有無
	自衛隊・在日米軍基地の有無

「取り組み度合」と「必要度」の2つの指標として設定したいくつかの項目について点数化を行い、評価を行った。「取り組み度合」と「必要度」の相関を調べることで、都道府県を分類し、これからの国民保護計画に対する現状を分析する。

(2) 都道府県に対するアンケート調査

都道府県における国民保護計画への取り組み状況を調査するため、もうひとつのアプローチとして全国の都道府県に対してアンケート調査を行った。

こちらは都道府県の担当者に直接国民保護計画を策定する際に、どのような協議会や住民への説明会などを行ったのか、策定後にどのような訓練や計画の見直しというものは行っているのかといった取り組みに関することや、消防庁国民保護室が提示した「国民保護モデル計画」からどのような点を重視して現行の国民保護計画を規定したのか、住民への広報手段や周知状況はどのようになっているのか、といったことについて質問を行った。

加えて各都道府県の国民保護計画を参照し、まとめる

に当たって現在の国民保護計画の規定では「危険性を内在する物質を有する施設」はそれぞれの施設の防災計画を参照するといった記述で済ましてしまっている例や、NBC兵器への対処法などの記述がないことが多かった。それらの対処法について国民保護計画に盛り込んでいなかった理由についても調査した。

これらのアンケート調査を行うことで都道府県側がどのような意図を持って国民保護計画を策定したのかを明らかにし、都道府県の現状の国民保護計画で不足する対策について今後どのように整備を進めていくことが望ましいか評価を行う。

3. 取り組み状況調査まとめ

(1) 都道府県の取り組み

都道府県における国民保護計画に対する取り組みをまとめた結果からそれぞれどの程度国民保護計画について積極的に取り組んでいるのかを評価し、「取り組み度合」として点数化することで他の都道府県との比較や「必要度」との関連を調査した。

評価し、点数化は表-2に示す8つの項目について行っている。

表-2 取り組み度合算定項目

国民保護計画の閣議決定時期
国民保護計画への修正の有無・回数
図上訓練の有無・回数
実地訓練の有無・回数
住民向けフォーラム・講演・説明会の有無・回数
職員向け研修会・セミナーの有無・回数
パブリックコメント実施の有無

これらの評価項目を用いて都道府県毎にどの程度取り組みを行っていたのかを評価した。これらの項目から取り組み度合を評価した結果を表-3に示す。

国民保護法の閣議決定時期や計画の修正実績などは時期が早く、修正回数が多い物ほど積極的に国民保護計画

表-3 取り組み度合の評価

都道府県	点数								
鳥取県	54	島根県	21	奈良県	14	秋田県	10	群馬県	6
福井県	36	山口県	21	福岡県	14	山形県	10	福島県	4
茨城県	30	愛媛県	20	長野県	13	岐阜県	10	徳島県	4
石川県	30	佐賀県	20	三重県	13	広島県	10	香川県	2
熊本県	29	千葉県	18	滋賀県	13	沖縄県	10	高知県	2
新潟県	26	宮崎県	17	大阪府	13	静岡県	9	栃木県	1
北海道	25	大分県	16	山梨県	12	和歌山県	8	兵庫県	0
長崎県	25	鹿児島県	15	富山県	12	愛知県	7		
埼玉県	22	東京都	14	岡山県	12	青森県	6		
神奈川県	22	京都府	14	岩手県	10	宮城県	6		

を策定していると判断した。また、訓練に関しても国民保護計画を実施するには事前の訓練などが重要であり、実際に避難を行う実働訓練の方が効果も高いと考えている。それらの訓練一回につき点数をつけていったため、規模に加えて6回以上の訓練を行っている鳥取県では「取り組み度合」が高く算定されることとなった。

加えて住民向けの説明会やフォーラム等や、職員向けの説明会など、パブリックコメントの実施といった国民保護計画の対象者に対する計画の理解を求めるといった情報の提供に対しての取り組みも評価項目として設定している。

(2) 都道府県における必要性の違い

「取り組み度合」と同時にそれぞれの都道府県における国民保護計画の必要性の違いを表すために「必要度」を算定した。例えばそれぞれの都道府県の立地の違いとして海に面しているかどうかを考慮するだけでも、「海に面していない内陸にある県」と「日本海に隣接した県」とでは自然と外部からの攻撃の危険性に差が出てくる。テロリズムによる武力攻撃では面した海による違いは少ないかもしれないが、人が多く集まる都市は危険性が高いといえる。その他にも空港・港などの重要施設や「危険性を内在する物質を有する施設」、在日米軍施設や自衛隊施設などは武力攻撃事態を想定する際に標的として狙われやすい施設も取り上げ、国民保護計画として武力攻撃事態等に備える必要性を考察した。

この「必要度」を算定するにあたっては全国の対象施設の情報を収集し、それらの規模から評価を行った。例として、「危険性を内在する物質を有する施設」である原力発電所について算定を行う際には表-4のように全国の原子力発電所の所在地、原子炉数、それらの合計出力をまとめ、それらの大小により点数付けを行っている。また、石油コンビナートにおいては消防庁が作成を行っていた石油コンビナート等特別防災区域の指定状況⁹などから算定を行った。

また、他の施設に関する項目については、空港ならば①拠点空港、②地方管理空港、③その他空港に分類して点数化を行っているおり、港湾については①スーパー

表-4 原子力発電所一覧

原子力発電所名	所持都道府県	原子炉数	合計出力(万kw)
泊発電所	北海道	2	207
東通原子力発電所	青森県	3	387
女川原子力発電所	宮城県	3	217.4
福島第1原子力発電所	福島県	8	745.6
福島第2原子力発電所	福島県	4	440
柏崎刈羽原子力発電所	新潟県	7	821.2
東海第二発電所	茨城県	1	110
浜岡原子力発電所	静岡県	5	499.7
志賀原子力発電所	石川県	2	189.8
敦賀発電所	福井県	4	459.3
美浜発電所	福井県	3	166.6
大飯発電所	福井県	4	471
高浜発電所	福井県	4	339.2
島根原子力発電所	島根県	3	265.3
伊予発電所	愛媛県	3	202.2
玄海原子力発電所	佐賀県	4	347.8
川内原子力発電所	鹿児島県	3	337

中枢港湾、②特定重要港湾、③重要港湾に分けている。また、港湾については、地方港湾は小規模なものも多く含まれているため算定には用いていない。

加えて、自衛隊や在日米軍における施設については、施設の性質から①通信施設、②飛行場、③港湾、④駐屯地や住宅、⑤倉庫、⑥事務所や指揮系統の6つに分類し、それぞれの別に点数付けを行っている。具体的には事務所や指揮系統を優先として上位に置き、武力攻撃事態を想定した際に攻撃対象になりやすい通信や空港・港湾等の施設、駐屯地、倉庫という順で優先順位をつけ、点数かを行った。

これらの分類・評価により都道府県での武力攻撃事態に備える必要性を算出していった。その評価した結果を表-5に示す。

(3) 取り組み状況調査による都道府県の分類

各都道府県の国民保護計画に対する広報から得られた情報より、それぞれの都道府県での「取り組み度合い」と「必要度」を数値化して算定した。その結果を用いて、都道府県の分類を「取り組み度合」と「必要度」の相関によって行った。分類に関してはクラスター分析を用いている。その結果として各クラスターの構成する都道府県を表-6に示す。加えて、各クラスターを構成する都道府県の特徴をまとめた物を表-7に示す。

表-5 必要度の算定結果

都道府県	点数								
神奈川県	43	千葉県	28	愛媛県	19	富山県	14	徳島県	7
北海道	38	大阪府	26	石川県	18	茨城県	13	奈良県	6
東京都	38	広島県	26	埼玉県	16	熊本県	13	長野県	6
沖縄県	38	宮城県	26	佐賀県	15	三重県	13	栃木県	6
新潟県	34	青森県	23	宮崎県	15	高知県	13	滋賀県	1
長崎県	34	福井県	21	大分県	15	山形県	12	山梨県	1
山口県	31	鹿児島県	21	京都府	15	島根県	11	群馬県	1
兵庫県	31	岡山県	20	秋田県	15	岩手県	10		
福岡県	30	静岡県	20	和歌山県	15	岐阜県	8		
愛知県	30	福島県	20	香川県	15	鳥取県	7		

表-6 クラスタ分析結果

クラスター	1	2	3	4	5	6			
都道府県	北海道	青森	富山	宮城	茨城	島根	栃木	長野	鳥取
	山口	福島	大分	愛知	熊本	佐賀	徳島	奈良	
	新潟	岩手	静岡	広島	石川		香川	岐阜	
	長崎	秋田	京都	兵庫	福井		高知		
	東京	和歌山	岡山	千葉	埼玉		群馬		
	神奈川	山形	鹿児島	大阪	愛媛		山梨		
	沖縄	三重		福岡	宮崎		滋賀		

表-7 クラスタ別の構成都道府県の特徴

クラスター	構成都道府県の特徴
1	必要度が高く算定され、国民保護計画への取り組みも高く評価できる
2	必要度がそれほど高くなく、訓練などの取り組みにもそれほど積極的でない
3	政令指定都市を含み、保護計画の必要性が高いが国民保護計画への取り組みはあまり見られない
4	原発や化学コンビナート、米軍基地など特殊な施設を持ち、必要度も取り組みも活発である
5	内陸県と特別な施設を持たない四国であり、外からの危険が少なく必要度の取り組みも少ない
6	必要度は高く評価されなかったが、計画に対しての取り組みを多く行っており高く評価できる

このクラスターに分けた結果からそれぞれの都道府県の国民保護計画への取り組みの現状とこれからの整備する必要性について把握を行った。この結果から、現状の都道府県の国民保護計画への取り組みについてそれらの違いがどのような要因から出されるのかアンケートと一緒に考察を行う。

4. まとめ

今回の調査では各都道府県の国民保護法による避難計画の策定や国民保護訓練の実施の有無といった国民保護法への取り組み状況の調査と都道府県に対するアンケート調査を行い、国民保護計画に対する現状とこれからの課題について考察を行った。

現状の国民保護計画に関して調査した結果に対して評価できる指標を設定し、評価を行うことで都道府県を分類し、それぞれに対しての現状の把握を行っている。その上で都道府県についてのアンケートも行い、国民保護計画整備への課題についてまとめ、その対策を示そうと思う。

参考文献

- 1) 国民保護法ポータルサイト：<http://www.kokuminhogo.go.jp/pc-index.html>
- 2) 総務省消防庁 国民保護計画データベース：<http://www.fdma.go.jp/kokuminhogo/>
- 3) 全国都道府県国民保護計画広報ホームページ
- 4) 総務省消防庁：石油コンビナート等特別防災区域の指定状況，2008
- 4) 藤田雅久，高山純一，中山晶一郎：「国民保護法による避難計画への自治体の取り組み状況調査」，平成21年度土木学会計画学秋大会，CD-ROM VIII P4，2009年