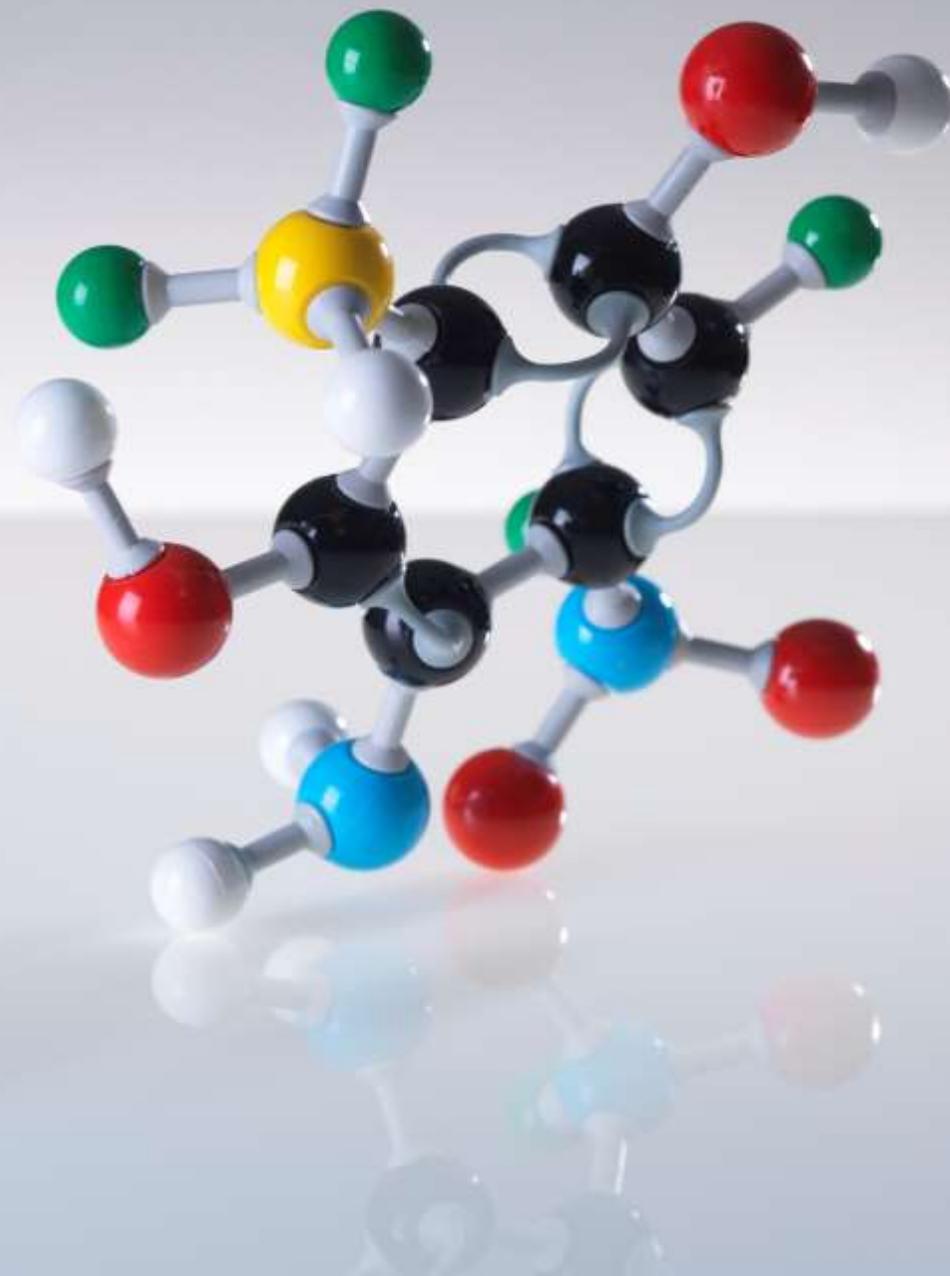


日本の安全保障環境から 自治体・市民の危機管理 を考える

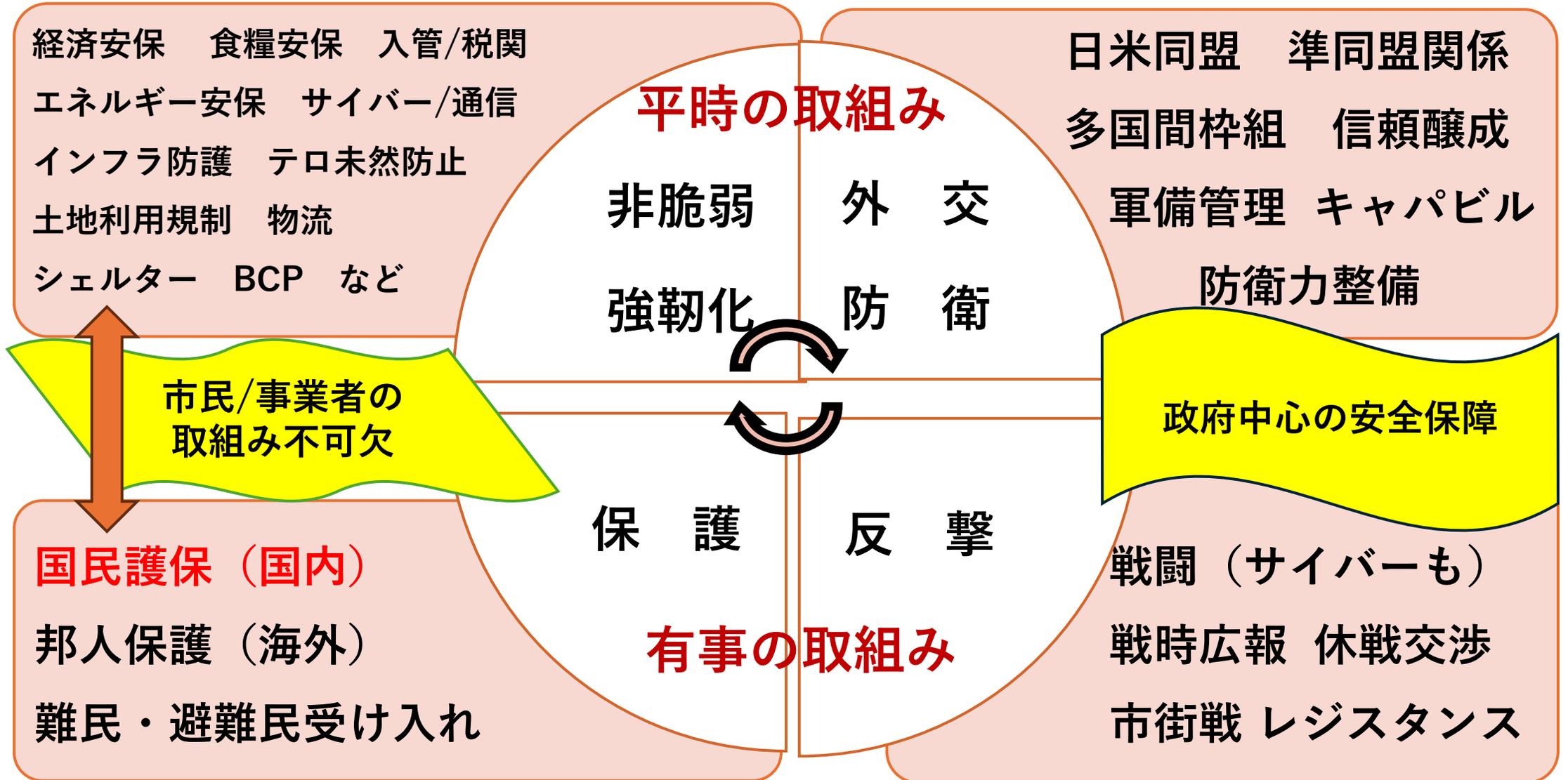
日本防火・危機管理促進協会
2024年10月1日 アクロス福岡

防衛大学校 総合安全保障研究科
兼国際関係学科

宮坂直史

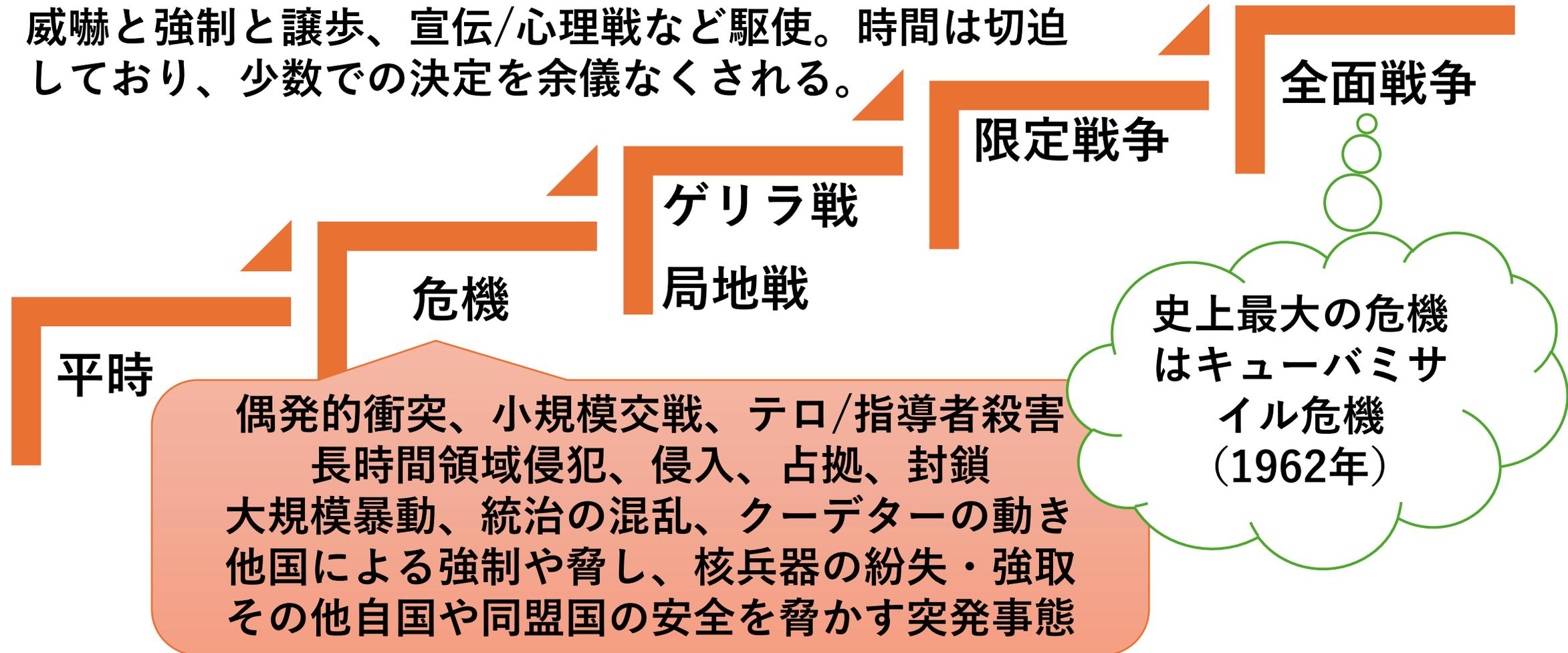


安全保障とは何か



安全保障（戦争と平和）における危機管理とは

危機発生時に、いかにして戦争や政変に発展させずに事態を収束させるか。その方法として表の交渉、裏の交渉、威嚇と強制と譲歩、宣伝/心理戦など駆使。時間は切迫しており、少数での決定を余儀なくされる。



有事の国民保護 まず避難すべきか、できるのか

➤国民保護法2004年

- ①日本に対する**武力攻撃事態**（＝戦争）
 - ②日本における**緊急対処事態**（≡大規模テロ、CBRN使用など）
- そのときに該当住民の**避難・救援**、**武力攻撃災害対処**を実施する
国から指示→都道府県→市区町村→住民へ協力・要請

➤2005年度から全国で国民保護訓練はじまる（条文上は努力義務） 主催者の種別から2種類の訓練がある

- ①国と各都道府県の「**共同訓練**」
日時・場所は「国民保護ポータルサイト」に公表。
2023年度末までに316回
- ②国は入らない**地方公共団体の独自企画**による訓練
訓練の定義次第なので総回数は不明だが、共同訓練より多い。
次スライド）神奈川県横須賀市は、毎年独自企画で実施

横須賀市の例 1

第11回図上訓練（2018年1月） **有事・市内で核ミサイル空中爆破**

現在も他ではやっていない想定。他ではミサイル飛来も被害ナシ想定。



横須賀市の例 2

第7回実働訓練（2013年11月） “中途半端事態”

- 2013年、半島情勢緊迫、横須賀市は名指しされミサイル警戒中だった。
- ミサイル警戒中に、突然**正体不明の気球**が市内（ヴェルニー公園）に飛来、公園内の木に発火火災、2人軽傷、搭載物質流出するも何かは不明。海上にもいくつか着地。
- 現地調整所をたて、市内の関係機関（消防、警察、自衛隊、海保、市役所危機管理課）が協議対応。
- なお、1990年代には何度も朝鮮半島から化学兵器搭載可能の気球が日本各地に大量に飛来した。当時の報道も「正体不明の気球が飛来」「架線にかかり新幹線停止」などあった。



全国で訓練は多数実施、だが回数格差がある

国と各都道府県の共同訓練

訓練回数	都道府県名
16	福井 徳島
15	富山
11	山形 愛媛
10	神奈川 福岡 大分
中 略	中 略
4	埼玉、千葉、石川、長野、広島、山口、香川
3	和歌山

平成17年度（2005年度）から令和5年度末までの19年間に総計316件。回数が少ない県だと、担当者が未経験のまま異動する。

左とは別に弾道ミサイル飛来想定訓練
2016年3月～2018年6月（中止）
2022年9月より再開
2023年度までに47都道府県273市区町村、658件実施。そのうち国と地方公共団体共同は84件
地方公共団体単独は574件



宮坂も参加した宮崎県新富町の町立中学校での訓練。

内閣官房事態室による国民保護改革はじまる

都道府県格差解消、地方丸投げはやめ、武力攻撃事態やその一步前想定

1, 地域ブロック・輪番制での訓練実施

	北海道東北	関東	中部	近畿	中国・四国	九州・沖縄
令和3年度	岩手	栃木	富山	奈良	高知	長崎
令和4年度	秋田	群馬	岐阜	大阪	愛媛	佐賀
令和5年度	山形	神奈川	静岡	福井	島根	鹿児島

令和8年度まで決まっている。赤太字は緊急対処事態（といっても従来の連続テロではなく武装勢力侵入、自衛隊は治安出動）、青太字は武力攻撃事態を想定した国重点訓練

2, 地域ブロック検討会

毎年、各地域ブロックごとに国と地方公共団体、関係機関の間で最新情勢の共有、各種課題の意見交換など

国民保護の避難とは何か

- 自然災害の避難 例) 津波→高台、と国民保護の避難は違う。
- 行政誘導避難ならば、移道中の安全と移動先の安全を行政は保障しなければならない。(警察や自衛隊が警護すればよいというだけでなく、国家のインテリジェンス能力が問われる)
- 移動が危険だと明らかでない場合、個人判断としても移動避難はしないし、ましてや行政が避難誘導してはならない。
- 移道中の危険以前に、現在地で生活不能であれば避難しかない。
- 事態の展開は、相手(意図と能力)と自国(決意と能力)の相互作用、および国際、国内諸要因が影響する。避難の有無の決定や、避難開始のタイミング、方法、行き先などを、事前計画やマニュアル通りに執行できなくても当然である。それでも計画や訓練でいくつかのシナリオの検討を継続するのが不可欠。

武力攻撃事態を想定した従来型訓練の諸問題

- 武力攻撃想定訓練はそもそも少なかった
- 避難の手続きの迅速性を考慮しなかった
- 要支援者を考慮しなかった
- 避難中の安全確保を考慮しなかった
- 長期化を前提にしていなかった（避難者役には最小限の携行品を指示）
- 占領地からの脱出、被災者または物理的に動けない人の救出を無視してきた（武力攻撃が起きる前を想定）
- プランB（計画の変更）を迫られる状況を付与しない訓練

さまざまな戦争

戦時中・終戦時の日本人の避難・疎開・引揚げも振り返ろう

- ◆ **国家間戦争** inter-state war
例) ロシアとウクライナ
- ◆ **内戦** internal war (uncivil war)
例) リビア、ソマリア、スーダン
イエメン、マリ、ミャンマー
エチオピア、トルコ、シリア...
- ◆ **非対称戦争** asymmetric warfare
例) 対テロ戦争、麻薬戦争
- ◆ **休戦中**
例) 朝鮮戦争 (1953年以降)
- ◆ **日本の経験**
沖縄、樺太/千島、満洲、朝鮮
台湾...から。内地疎開・防空壕



いま世界ではどれくらいの武力紛争が起きているのか、ウプサラ紛争データプログラム <https://ucdp.uu.se> をみてみましょう。

戦争の構成要素 戦場と銃後

金融機関
通信 放送
重要インフラ
医療機関
運輸 工場



偽情報
陰謀論
政治分断
市民対立

戦いの主体：

正規軍 + 予備役 + 民間軍事会社 + ボランティア + 情報/法執行機関要員
同時複合的な戦い

陸海空 + 宇宙・サイバー + 特殊工作 + 対テロ・反乱鎮圧 + 影響力工作

偽情報/陰謀論による社会の分断

- ジャーナリズムに接しない人、情報ソースを確認しない人
 - おそらく現状に不満
 - 自分好みの物語（悪の存在）
 - わかったつもり、になりたい
 - アテンション・エコノミー狙い
 - 学歴、職歴、現職に関係なく感染し、インフルエンサーにもなって毒を吐きまくる人も少なくない。
-
- ✓ 訓練想定、状況付与でも攪乱要因として必要
 - ✓ 生成AIによってさらに大問題になる



半島有事とは日本有事

日本には国連軍後方司令部と米軍基地がある

青瓦台襲撃未遂、93年と17年核危機など戦争に発展しかねない事案が多い。訓練に反発して仕掛けてきたり、試射や挑発も多い。偶発戦争に発展する危険性がある。

全面戦争

局地戦

危機

平時



ラングーン事件 (1983) カンヌン事件 (1996) 延坪島砲撃 (2010)

大規模避難における**迅速な手続き**の追求 一時集合場所や避難待機場所は危ないという自覚を

- 国民保護訓練（避難者役は小人数）のような懇切丁寧オモテナシ受付では、本当の有事（多数が押し寄せる）ではさばききれない。
- DXは急務。避難者にいちいち住所、氏名などを延々と紙に書かせるのは時間かかりすぎ。将来マイナカード1枚差し込みで済むように（→試験的に器機を導入した訓練も最近はある）

大規模避難は、時間との勝負



従来の訓練は「自力で動ける人」対応ばかり 行政機関が有限の力の注ぐべき対象は・・・

➤ 要支援者

施設職員や家族だけでは不可なケース多々
避難自体が生命にかかわる症例も多々
避難先で個々のニーズをみたせるか

➤ 攻撃による被害者（自力避難不可能者）

重傷者、建物からの脱出困難者、人質、
占領された地域の残留者

➤ 自宅を破壊された被災者

避難というより長期疎開、移住
仮設住宅



2022年度秋田訓練の意義

➤ 訓練想定

- ・ 緊急対処事態だが武力攻撃事態の一步手前
- ・ 自衛隊に治安出動下命、上陸した武装勢力の鎮圧方針

➤ 重点項目 1 (“健常者“避難一辺倒からの転換)

- ・ **要配慮者・要支援者**対応
- ・ 自主避難者への対応
- ・ 残留住民対応

➤ 重点項目 2 (“お・も・て・な・し避難”からの転換)

- ・ **避難者対応の迅速性・移動中把握** (QRコードの試験的導入)
- ・ 避難指示から 3 日間で大仙市および周辺数万人を域外全員避難

行政機関に協力的な人ばかりでない

対応の有無濃淡は、現実に割ける要員数と時間次第

- **勝手に動く人** 自家用車使用し集合場所・避難場所に寄らない
(交通渋滞か避難業務軽減か？ 住民通知をどうする？)
- **梃でも動かない人** 自分の思想がある、離れたくない事情がある
- **注文の多い人** 集合場所、避難所には来るがうるさい
- **ウソを通報する人、偽情報の拡散者**



これらを訓練の「状況付与」に入れるようにする

台湾有事の影響を最も受けやすい沖縄

- 沖縄地上戦（日本軍にも酷い目にあった）から本土復帰まで27年、基地の偏在と事件事故の理不尽な処理……戦争や軍隊の本質を正しく伝承してきたほぼ唯一の県。ゆえに、いま、新たな部隊展開や国民保護に一定の反対があるのも当然。
- 加えて、避難には地理的に輸送の難しさがある。
- 2023年3月図上訓練より先島諸島12万人を県外避難（九州7県・山口へ）させる想定での取り組み始まる。2004年1月訓練も同様に。
- 紙の上で可能な6日間避難。だが交戦中なら？ 天候は？ 航空/海運の組合は？ 県や市の公共施設は使用できる？ 要支援者をどこまで動かせるか？ 避難しない人への対処は？ 受け入れ側の態勢は？ 避難中の安全確保は（remember対馬丸）？ 避難者への保証や帰還は？ 検討すべきこと山積。

ミサイル飛来時訓練の問題

➤ 想定が不明確な訓練

有事想定でもない、実験試射の失敗でも被害がない。

➤ 有事想定こそがあるべき訓練

弾道ミサイルなら何のために飛ばすのか？

米軍基地・司令部の一撃破壊のため。

そのためには核弾頭が合理的

➤ PAC3が迎撃に成功しても破片が落下し危険

屋外を移動しない。

➤ 屋外でも屋内でも完全に伏せる、耳と目をふさぐ。

➤ 訓練参加者への講話が不十分。

核災害（含む電磁パルス）、外傷対処

相手国の軍備（弾道ミサイルだけでない）

➤ Jアラート無理解（遅い、うるさい、怖い、無駄）

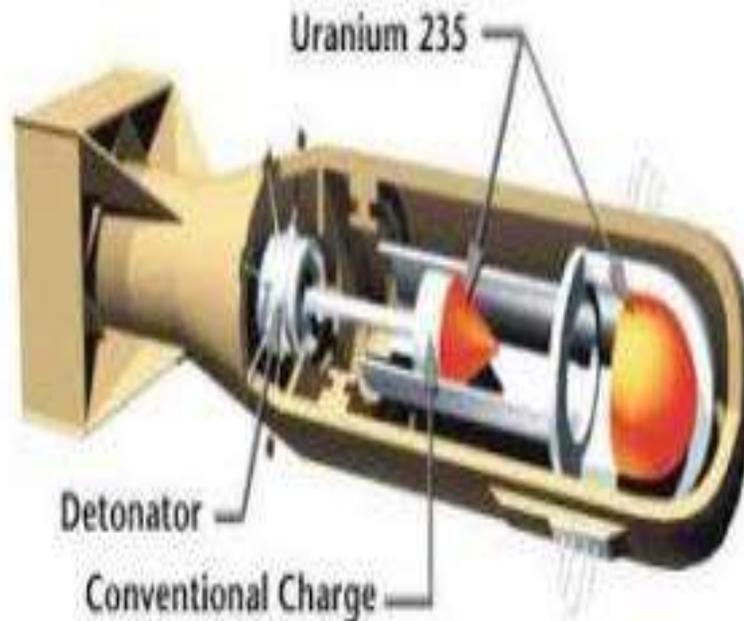
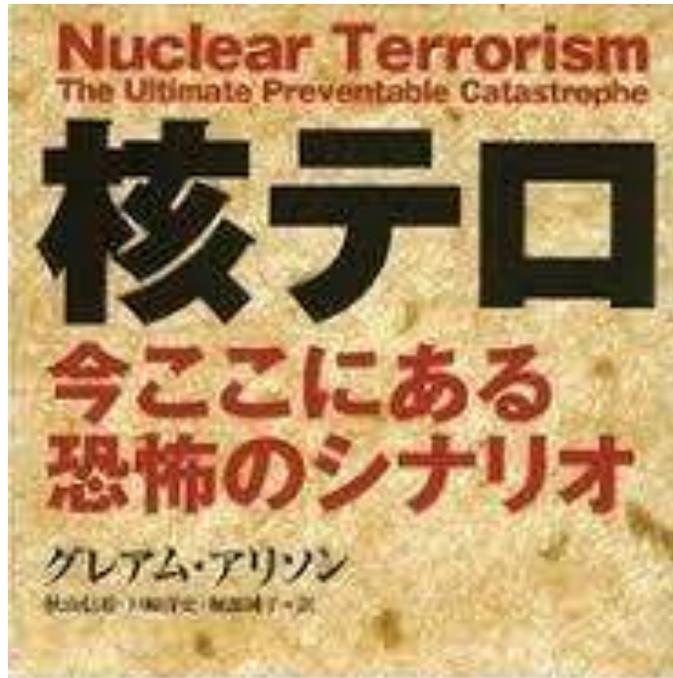


Alsom島（標的）
試射でも爆発させる



核テロリズム

高濃縮ウランかプルトニウムの必要量を手
作り方は周知されている 実験の必要なし



序文 小和田恒氏
その時、世界はどうなるのか。
危機を回避する方法は?
文明が生き残るためには、本書の如く
目を覚める以外にいい方法はないだろう。
— 小和田恒氏—
130

核の被害想定



長崎原爆資料館所蔵

例 nukemapの利用



避難施設の問題

- 全国97,974箇所（うち地下3,336） 令和5年4月1日時点
1位北海道9,718箇所、2位福岡4,831箇所、3位東京4,481箇所
（なぜ人口が少ないのにダントツ1位？ 1つの学校の校舎・
体育館・グラウンドで3か所、猫の額のような公園も網羅）
- 住民が避難所を知らない。指定されている管理者も知らない、
だから何の準備も計画もない施設が多々あり。



（ご参考まで）
ここ天神で指定
されている公園
（左）と小学校
（右）



地下施設の課題

- 地下街/大規模ターミナル駅の場合は**多数事業者（店舗）の緊急時連絡体制と各店舗にいる客への誘導避難体制の確立が必要**。地上爆破や有毒物質飛散時の一時避難のみならず、**施設内での爆破や銃撃**も想定した訓練があってもよいのでは。



国民保護の避難施設に指定されている天神地下街
（写真は、福岡地下街開発株式会社HPより）

150店舗
地上出入口階段28箇所
20～30万人/日

シェルター整備

地方は地下施設が不足、沖縄も

- シェルター・地下利用促進議員連盟
- 特定臨時避難施設の技術ガイドライン（2024年3月）
収容スペース $2\text{m}^2/1\text{人}$ をはじめ、立地要件、基本施設、構造、設備、維持運用など細かいレイアウト。2週間避難で非核攻撃を想定、収容約200人の計画例が提示。
- 首相、関係省庁連絡会議設置を指示する意向（2024年6月）
- 日本の「核」シェルター普及率はほぼゼロ。マンションや指定避難所の多くには地階がない。一軒家でも庭がなかったりコンクリで覆っている（戦時中のような防空壕が作れない）
- 特に基地周辺のリスクを議論することを避けてはならない。

緊急対応事態（テロ）を想定した訓練の諸問題

- ワンパターンの想定、しかも可能性の低いテロに偏重。
- 各所での大量死傷者や大量人質などの同時発生を想定するも、短時間で、手順通りにうまく対処できたことにする、あまりの都合よさ。
- 「人を保護する訓練ではなく人を殺す訓練」と救命医からも酷評されるマニュアルや手続き重視、時間には無頓着。その1例) 爆発があれば必ずCBRが含まれると誤解し隊員の防護、検知が先になり、爆傷者を長時間現場放置する（死んでしまう）。
- 避難ありき。屋内が安全な場面でも、わざわざ屋外避難させる。テロリストが捕まっていない、連続テロを起こす想定でそれをやる。これも人を殺す訓練。

世界のテロの傾向

まずデータベースを見てみましょう

- ◆Global Terrorism Database（以降のスライドに一例）
1970年～2020年、全世界・国別に総計20万件のデータ収容
- ◆Global Terrorism Index（以降のスライドに一例）
Terrorism Trackerというデータをもとにした年刊報告書
- ◆South Asia Terrorism Portal
2000年～2023年更新中、南アジア各国データ、記事、論文
などなど。

検索に上記名称を入れればよい。無料で、誰でも見れる

近年の世界テロ件数

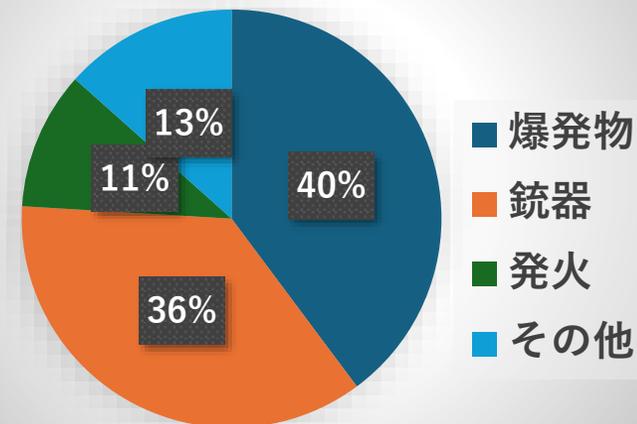
米Global Terrorism Databaseより宮坂が作成

年別テロ件数



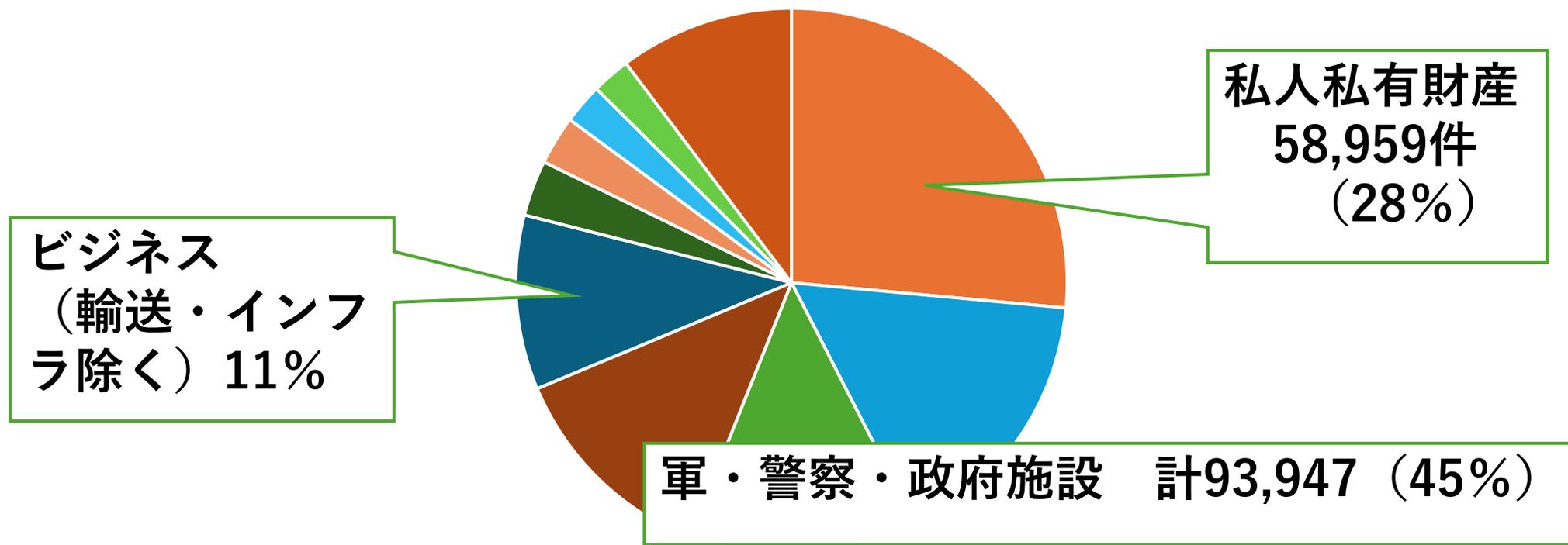
国別、テロ主体、標的、死傷者数、武器、手法、1件1件の概要など

使用武器2020年



テロの標的

1970～2020年 世界総計209,706件(Global Terrorism Database)



- | | | | | |
|------|--------|------|--------|--------|
| ■ 私人 | ■ 軍 | ■ 警察 | ■ 政府施設 | ■ ビジネス |
| ■ 輸送 | ■ 電力ガス | ■ 宗教 | ■ 教育 | ■ その他 |

最悪ランキング 国民保護ではなく邦人保護問題

Global Terrorism Index 2024 (2023年データ)

	最悪テロ被害国 総合スコア (件数、死傷者数、損害レベル)	最悪テロ組織ランキング (死者数)
1位	ブルキナファッソ	IS 1,636人
2位	イスラエル	ハマス 1,209人
3位	マリ	JNIM 1,099人
4位	パキスタン	アッシャバーブ 499人
5位	シリア	1位のISには、ISIL、ホラソン州、シナイ州、IS西アフリカを含む。世界全体の年間3,350件のテロのうち54%がテロ組織によるものと確認されている。また、全体の90%はいわゆる紛争地において発生している (つまり欧米等でのテロは減少している)。
6位	アフガニスタン	
7位	ソマリア	
8位	ナイジェリア	
9位	ミャンマー	
10位	ニジェール	

2023年のテロ件数は3,350件 (前年比23%減)、死者8,352人 (前年比22%増)

テロに使用される武器

(1970~2020年 全209,706件)

1位 爆発物 104,888件

2位 銃器 73,952件

3位 焼夷 16,633件

刃物類6,445件 化学剤425件 車両突入288件 ほか



Global Terrorism Database(GTD)より

CBRNテロ

過去50年テロ総数209,706件のうち **CBRN476件 (0.2%)**

C 425件

- ・ アフガニスタン、パキスタン、イランで女子校が標的になることが多い。
- ・ サリンはオウム真理教以外記録がない。そもそも神経剤全体が少ない。使用頻度が多いのは窒息剤、血液剤

B 38件

- ・ 米国の極右が好む。発覚しない事案も多いのでは。
- ・ 近年の大事件は炭疽菌郵送事件（2001年）
- ・ 合成生物学の発展で未知の病原体に備える時代になった。

R 13件

- ・ ダーティボム使用記録はゼロ（脅しはあるが）
- ・ うち10件は日本のモナサイト郵送事件（ただし、これは厳密に言えば「テロ事件」ではない。）

Global Terrorism Databaseから

国/地方の共同訓練でよくある風景（施設内爆発）

事業者の役割不問、被害者はここにしかない！？

消防隊が来るまで
来てからも従業員
は何もしない、こ
の訓練の場に居
るのに「役割」を
与えない！



逃げて隅に隠れている
人、遠くまで逃げて力
尽きた人、そういう負傷
者が必ずいる。だが想
定すらしない。

被害者は現場にとどまらない、だから探す

➤ 池田小学校事件（大阪 2001年 死者8人 負傷者15人）

重傷者でも学外に逃げて、遠くで倒れていた
学内だけ見ても被害全貌はわからない

➤ 京ア二放火事件（京都 2019年 死者36人 負傷33人）

自力避難者37人は周囲4か所、120メートル先まで逃げて倒れていた

➤ 地下鉄サリン事件（東京1995年 死者13 負傷6200）

被害者は各駅に拡散。1カ所集中の救援救助にはならない
真の教訓＝電車はすぐに止まらない！ 今でもそうである。

* 国民保護事態以外の事案からも吸収する。

テロリストも武装作業員も現場には留まらない 武装したまま逃走、次にどこで何を起こすか不明

- この場合、外出禁止令の発令が諸外国ではよくある。
- 日本でも拳銃強奪者の逃走事件で外出を控えるお願いを出す。
- 国民保護訓練の多くは真逆で危険。連続テロが市中で起きる訓練想定下で、住民の家屋が破壊されたわけでもないのに、住民多数をわざわざ避難所に“連行”する。

このような時、決して
屋外避難させてはなら
ない



足りない訓練(1) アクティブシューター(武装侵入者) 施設内での銃撃・放火・爆破への対応



役所、オフィス、学校、ホテル、モール、空港、ターミナル駅などに侵入。侵入者が施設内のどこにいるのか、それを全従業員、利用者がいち早く察知する。そのための即時連絡体制があるか、作動するのか？

武装侵入者の位置とは逆方向に逃げるか、逃げれば犯人と出くわす危険を感じればロックダウン（写真右）をする。役所内で起きたとき、利用者、市民を誘導できるか。



足りない訓練(2) BCP 計画だけでなく訓練を 役所の被災、市民の大規模避難などの後



shutterstock.com - 1708762666



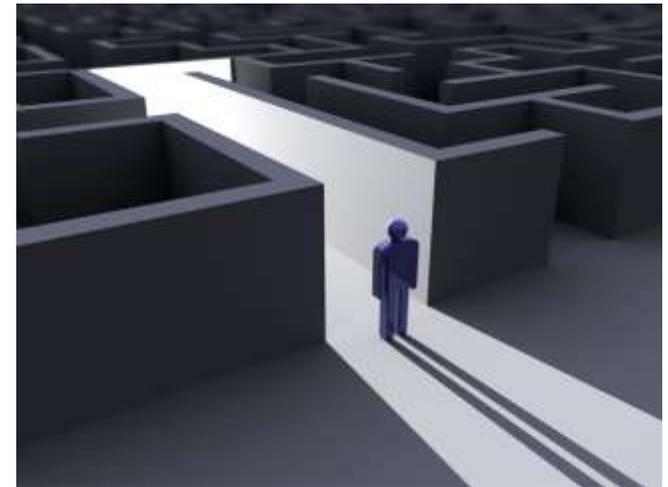
立川防災合同庁舎

有事の首長と自治体、その時の覚悟

- 避難の実施は、現場となる自治体の迅速、柔軟な対応が不可欠。
- 必要ならば、国や県の指示を待たずに避難（法律上は「退避」）。
- 庁舎の安全確保を。日中なら住民や業者も来舎している。
- 市民に適時伝達を（首長による思いつきをSNS発信は有害）

不自由さの覚悟

- 情報は十分に集まらない。有事なのだから。
- マニュアル通りにいかない。有事なのだから。
- 通信インフラ使えないかも。有事なのだから。
- それでも迅速、柔軟に判断をしないと市民を守れない。



自然災害/事故から学ぶ国民保護への教訓とは

- 3.11前 **全く役に立たなかった原子力総合防災訓練**
福島原発でも全電源喪失（テロ）を想定、避難、だが都合良く収束。
記憶に残らない、課題抽出しない、“偉い人”は居ても紙読むだけ。
国民保護訓練の多くも似ているのが気付き。

- 3.11で現実起きたこと
同じく電源喪失（津波）、避難ではなく移住
さまよう避難、双葉病院は死者50名



国民保護訓練での全員避難、それに固執して「本番」はうまくいくか
手順通りにやりました、でも死にました、ではなく、
防げる死は防がねばならない。

有事を想定した日本人意識調査

➤ もし戦争が起きたら国のために戦うか

(World Value Survey 79か国比較、2017~2020年) 日本は、
はい13.2% (最低1位) わからない38.1% (ダントツ1位) いいえ48.6% (6位)

➤ 外国から侵略されたらどうする (内閣府調査 令和4年11月)

自衛隊に志願する4.7% 自衛隊を支援する51.1% 武力によらない抵抗をする17%
一切抵抗しない1.4% 何とも言えない24.3% 無回答1.4%

➤ 『マモル』 (自衛隊広報誌2022年11月号、15~39才 1500人)

日本が侵略されたら戦う28.2% …どうやって戦う?

自衛隊入隊18% 自衛隊支援36% 武力行動15% 不服従23% ゲリラ活動8%

日本が侵略されても戦わない71.8% …では何をする?

国内避難38% 国外避難22% 何もしない38% 侵略者支援2%

✓ わからない、何もしない、は関心ナシということか。

担当者・市民の危機管理

- 前線と銃後の区別がつきにくい（サイバー、偽情報問題も含め）
- スライド1ページ戻り、平時でも有事でも市民の関わること多し。
- 日本の経験と海外の事案を見よう、そこは国民保護を考える宝庫
- 国民保護事態は経験したことない、は前例踏襲依存の逃げ口上。
- 戦争テロへの常識的理解が、行政が住民を守り住民は自らを守る。



元寇防塁



ウクライナ地下鉄避難

ご清聴ありがとうございました

1963年（昭和38年）東京生まれ、埼玉県育ち。

慶應義塾志木高校、慶應義塾大学法学部、日本郵船株式会社、早稲田大学大学院、専修大学法学部専任講師などを経て1999年防衛大学校助教授、2008年同校教授、現在に至る。

専攻は国際政治学。研究関心は安全保障、国内外のテロリズム。

【最近の著書】

●編著『テロリズム研究の最前線』（法律文化社、2023年11月）

●共著 *Civil Defense in Japan* (Routledge, UK, December 2023)

●共著『国際安全保障がわかるブックガイド』（国際安全保障学会、慶應義塾大学出版会、2024年2月）

●「日本で起こりうるテロに備えよ」『Voice』PHP研究所、2024年10月号

今回の講演テーマに関係して、国民保護は法律制定前から内閣官房で研究会に参加、その後も数々の委員会の委員や、県・市・区の仕事に関わりました。最近は以下などです。

- 内閣官房 国重点国民保護訓練評価委員長
2021年度富山、2022年度秋田、2023年度神奈川
- 内閣官房 国民保護地域ブロック検討会メンバー
2023年度
- 総務省消防庁 国民保護パートナー制度
アドバイザー2024年度
- 神奈川県横須賀市国民保護訓練監修
(2007年度～2024年度継続)

お問い合わせがありましたら、
miyasaka@nda.ac.jp へいつでもどうぞ。