



国民保護法関連計画の策定について

国は、2004年6月に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」という）を定めた。

今後、放送事業者、電気・ガス事業者、輸送業者、病院、日本赤十字社等の指定公共機関・指定地方公共機関の各事業者は、国民保護法、国民の保護に関する基本方針（2005年3月25日閣議決定）ならびに各都道府県の国民保護計画に基づき、その業務に関し、国民保護に関する業務計画（以下「業務計画」という）を作成することとなる。また、国民保護法施行令第27条及び28条に定める電気、ガス、水道、危険物、旅客施設等の生活関連施設等の管理者は、武力攻撃事態等における安全確保措置について定めるよう要請されている。

表題の国民保護法関連計画とは、国民保護法によって定めることが義務化された「国民の保護に関する計画」（以下「国民保護計画」という）や、指定公共機関の各事業者が作成する「業務計画」、生活関連施設等の管理者が自主的に作成する「施設警備計画」や「施設防護計画」の総称である。一般的にこれらの計画は、目標の達成が至上命令であるにも拘らず、それを実行し目標を達成することは困難な場合が多い。その原因は、国民保護法関連計画が他の計画と違った特質を有するためである。

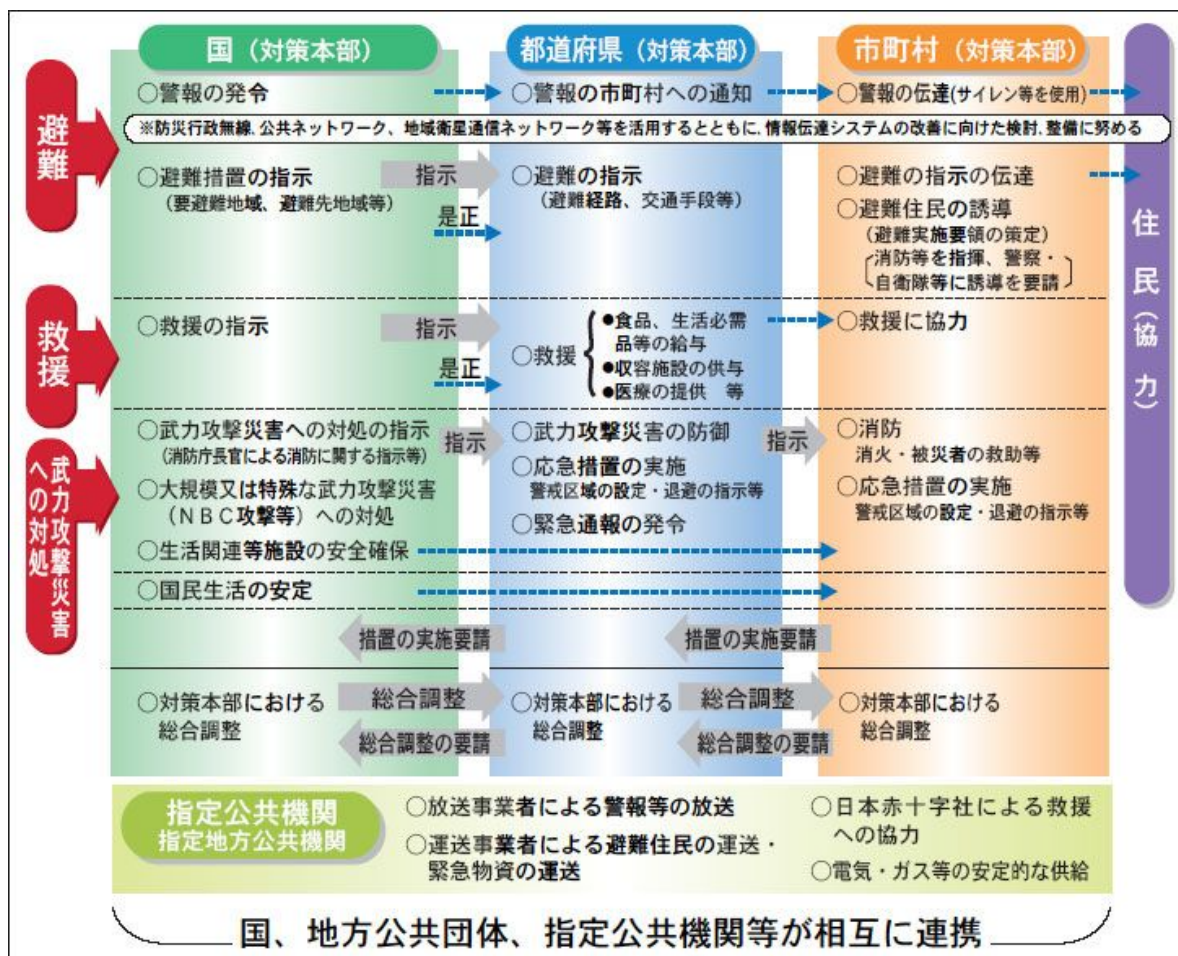
本レポートは、国民保護法関連計画の特質を分析することにより、国民保護法関連計画の実行がなぜ困難であるかを明確にし、実効性ある国民保護法関連計画の策定に当たり、どういった点に留意すればよいのかについて述べたものである。

1. 国民保護法

国民保護法は、武力攻撃事態や武力攻撃に準ずるテロ等の事態から、国民の生命・身体及び財産を保護し国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、その仕組みとして、避難、救護、武力攻撃災害への対処の3つを規定し、国、都道府県、市町村、指定公共機関（指定地方公共機関）の役割を図のように定めて、それぞれについての責務や対処等の措置を規定したものである。

その中で、都道府県・市町村の長が、「国民保護計画」を、指定公共機関等が「業務計画」を作成することを規定しているほか、政令で定める、「発電所、変電所、ガス工作物、取水・貯水・浄水施設、鉄道施設、電気事業所交換設備、放送用無線施設、旅客ターミナル、航空保安施設、ダム、危険物・毒物・火薬類・高圧ガス・核燃料物質等」の生活関連施設等の管理者に対して、必要により、地方公共団体の長等が、「関連施設の警備の強化を求めることができる」としている。

【武力攻撃事態等における国民の保護のための仕組み】



【出典：内閣官房「国民保護ポータルサイト (<http://www.kokuminhogo.go.jp/pc-index.html>)】

これにより、全国の都道府県においては、2006年3月末までに「国民保護計画」を策定し終わっているが、それを受けて各市町村において、今後「国民保護計画」を策定することとなる。また、指定公共機関等の事業者は、「業務計画」を作成する。また、政令で示された生活関連施設等の管理者は、今後、知事からの要請があれば、警備等を強化することが求められるため、日ごろから自己が管理する国民保護のための業務を確実に実施するため、計画を策定し、施設を管理して、人員を教育訓練しておくことが望ましい。

先般、某県において県民の飲料水となる取水施設に、有害物質が流れ込んだにもかかわらず、管理者が長期間それに気がつかなかった事例があった。この事件は、取水施設に誤って危険物が混入したものであるが、故意に危険物を混入させたとしても同様の結果となっていたと思うと、現状では、これら施設管理者のテロ等に対する危機管理意識は、薄いと言わざるを得ない。近年、安全・安心への国民の関心は高まっており、もし国民の保護に大きく影響する何らかの事態が発生し、自己の管理責任を果たせなかった場合、その施設等の管理者の責任が、厳しく糾弾されることとなることは必定である。

それでは、次に、国民保護法関連計画の実行がなぜ困難であるかを明確にするため、計画について述べてみたい。

2. 計画とは

一般に、組織（集団）がある目的を達成するため、集団の長が、集団をまとめて事業を展開する過程（プロセス）を大別すると「状況判断」「決心」「計画」「実行の指示」「実行の監督指導」に分けられることは周知のとおりであるが、その細部について深く考えた方は少ないと思う。国民保護法関連計画と他の計画との違いを明確にするため、今一度指揮の過程について確認してみたい。

具体的な事例として、ある経営者が、業績を伸ばすという目標を達成するためには、次のようなステップを執る。最初に、彼はその目標が達成できるかについて状況判断をするため、世界や日本の社会情勢、市場の動向、原材料等の取得環境、同業他社の状況等の会社を取り巻く状況や、人・物・金に係わる会社内部の状況等を分析し、障害となるべき事項と予測されるリスク等を明らかにして、会社がとるべき行動方針を何通りか考えるだろう。次にその行動方針について分析・比較・検討を行い、最後にひとつの方法が有望であるとの結論を得る。すなわち状況判断の結論とは、ある目標を達成するために、いかなる方針でどのように実施するかという、リーダー（指揮官）の構想を確立することである。

次に、構想が固まったならば、それを実行するわけであるが、いきなり実行に移すことはできない。彼は計画を立てるであろう。すなわち「計画」とは、リーダーの構想を現実化するため、集団全体をいかに組織し、いかに活動させるべきか等、具体的な組織の行動を定めるものであって、「リーダーの構想」と「現実の組織の行動」との橋渡しの役を演ずるものである。

計画を作成するに当たっては、計画の目的を的確に把握するとともに、状況に適合させることが最も重要である。なぜなら、一般に計画はその本質上、種々の仮定の上に立てられており、その状況が現実の状況と適合する場合においてのみ有効となると言われている。

すなわち、別の言い方をすれば、計画の実効性を担保させるためには、計画を立てた時の状況予測と、計画を実行する現実の状況との乖離が少ない程よく、そのためには、計画作成時に、将来の状況の推移・変化を適正に判断するとともに、常に計画に融通性を保持させ、状況の変化に追従できるようにすることが極めて重要であるといえる。

次に、具体的に国民保護法関連計画について考えてみたい。

3. 国民保護法関連計画の特性及びその実行の困難性

国民保護法関連計画の特性として、次の4点が挙げられる。

第一は、「経営計画」や「事業計画」の様な自分で目標を決めて実施する一般の計画（以下「一般の計画」という）と「国民保護法関連計画」では、計画の達成目標の設定変更の自由度に、大きな違いがあることである。一般の計画は、「事業を3倍にしよう」とか、「いつまでに事業を達成しよう」とか目標を決めて計画を立てる。しかし、諸般の状況によりそれが達成できないと判断すれば、その目標のレベルを落とすか、期日を遅らせることは出来る。いつまでも、出来ない状況を続け傷口を大きくし、取り返しのつかない状況を招くよりは、引き際を鮮やかにして、よい結果を生む方が得策である。しかし、ここで考える国民保護法関連計画の目標は、国民の安全・安心の確保という何事にも代えがたいもので、その変更の自由度は極めて小さい。

第二は、一般の計画と国民保護法関連計画では、計画が発動される状況が異なる点である。一般の計画の発動は、こちら側に有利な状況を選択して発動する。しかし、国民保護法関連計画においては、計画策定者がその計画の発動時期を選択することはない。すなわち、国民保護法関連計画の発動は、テロや災害等の突発的な発生後であり、こちら側がその発生を事前に予測していなければパニックに陥る。このような状況における人間の心理は、戦場心理として、よく映画等

で知るところであるが、実際に体験した人は少ないだろう。2001年9月の米国同時多発テロ事件のテロの時の映像を思い出していただきたい。誰もが恐怖に引きつった顔で逃げ回っていた映像が今でも脳裏に浮かぶだろう。そのような状況では、訓練された者ですら統制の取れた行動をとることは困難である。したがって、このパニック状態をいかに克服し、組織員に統制のある行動を取らせ、計画の目的とするところを完遂させるかについて、熟慮した計画を立てる必要がある。

第三は、「国民保護法関連計画」の保護しなければならない対象物が、極めて脆弱であるという点である。最近、東京地方で強い地震があった。幸い、建物や人に対する直接的な被害は少なかったものの、エレベーターが止まり多くの人々がその中に長時間閉じ込められ、また電車がストップし通勤の足が奪われた。このことは、都市が、災害に対して、極めて脆弱であることを示している。また、国民保護法にいう、変電所、取水・浄水施設、鉄道施設、電気事業所交換設備、放送用無線施設、旅客ターミナル、空港保安施設等も、対処を有効にしなければ、簡単にその機能を麻痺させられ波及的に都市機能が喪失することが予測される。すなわち、我々の生活基盤を支えている現代文明は、テロ攻撃や大規模災害に対して、極めて脆弱で少しの被害でも長期間にわたって、国民生活に大きなダメージを与える。したがって、国民保護法関連計画は、この脆弱性を前提として策定することが要求される。

第四の違いは、国民保護法関連計画は、一般の計画と比較し、相手の行動に対応した行動をとる必要性が、より高く求められる点である。もちろん、一般の計画でも、自分の立場だけを考えて計画すればそれは破綻する。しかし、一般の計画においては、事前に相手の状況を判断し実行に移すことが最良であると判断して、計画を開始するわけで、自己に主導権があるといえる。一方、国民保護法関連計画は、相手が行動を起こした後に、相手の行動に対処するため計画を開始するわけで、当初主導権は相手方にある。そのため、国民保護法関連計画を成功させるためには、相手の状況に応じてそれに対応するこちらの行動を、迅速に判断し的確に対処する必要がある。

国民保護法関連計画において、主導権の確保が難しいことは、実務で実感するところであり、我々が国民保護法関連計画を実行する場合、好むと好まざるとにかかわらず、この困難な状況に追い込まれる。しかし、このことは、机上においては忘れがちである。

以上、これらの点を考えながら、それでは国民保護法関連計画を策定するに当たって、いかなる点に留意すべきかについて述べてみたい。

4. 国民保護法関連計画の策定上留意すべき事項

① 最悪の状況を基礎とする。

計画の実効性担保には、計画立案時の将来予測と、計画を実行しつつあるときの現実の状況との乖離を最小限にすることが重要であることはすでに述べた。対処計画の目標の達成（実効性の確保）は、至上命題である。したがって、計画の失敗に対するリスクを減らすためには、計画を立案する際、最悪の状況を基礎として、全ての見積を実施することが大切な視点である。

人間は、どうにもならないと感じると、それを打開するための知恵を出さずに、そんな状況は起こりえないと楽観的に状況を判断する傾向になり勝ちである。しかし、この起こりえないと思っている状況が起こるのが危機・災害である。最悪の状況は必ず起こる。そしてそのときの備えをしていないものは、必ずそのつけを払わされることとなる。

国民保護法関連計画には、楽観論は禁物で、最悪の状況を基礎として悲観的に物事を考え準備し、実行に当たっては大胆に対処することが大切である。

② 初動対応に万全を期す。（初動対処態勢の整備）

国民保護法関連計画の成否は、初動対応の良否で決まると言っても過言ではない。たとえば地震対策では72時間が勝負と言われているが、72時間を過ぎれば、負傷者の生存率は、大幅に

減少する。これは、国民保護法関連計画における国民保護にも当てはまる。初動対応に万全を期すためには、初動対応態勢について熟考し国民保護法関連計画に盛り込む必要がある。

初動対応態勢とは、組織が事態発生時の初動において最大能力を発揮するために、日常において保持すべき態勢のことである。初動対応態勢は、有事即応の態勢といってもよい。その態勢は、いつでも緊張し24時間体制で勤務に当たるものではなく、情勢の緊迫度に応じて、態勢をゴムが伸縮するように変化させる態勢で、事態の発生に有効に対処するとともに、勤務員の負担を最小限に抑えることにより、組織の持つ能力を効果的に発揮できる態勢である。その態勢は、ハード面及びソフト面から成り立っている。

具体的に、その態勢を整備するには、最大能力を発揮する組織をどのように構成し、各構成員に何を実施させるか等の組織のあり方を予め明確にするとともに、事案の発生に迅速に対応できるよう、平素の態勢から持てる力の最大を発揮できる態勢への移行方法を明確にしておく必要がある。また、初動対応に必要な装備品や緊急物資についても、事前に必要量を見積もりその保管、状況発生時の配分方法を明確にしておく。次に、初動対応要領についてあらかじめ十分検討し、対応要領を定めておく。

これらの方法や要領を検討する際、次のことに留意する必要がある。国民保護法関連計画の初動対応は、錯綜した状況下で、迅速に行動が取れるようにしておかなければならない。そのためには、行動基準は努めて「簡潔明瞭」なものにしておくことがよい。条件をつけたり、制限をつけたりすることは間々あるが、正常な状況では判断できても、パニックに陥った状況では、判断がおくれ結果としてタイミングを逃す結果となる。米国同時多発テロ事件においても、航空機の突入からビルの崩落までの間、しばらく時間があり、適切な誘導のもと、内部の人間がすばやく屋外に避難していれば少しは被害が少なかった可能性もある。

③ 戦略的思考を持つ。

国民保護法関連計画に実施事項を総花的に書いても、その実行は机上においては可能であるが、錯綜した状況下で、しかも限られた要員で同時に多くのことを実施しなければならない場合には、実際に全てを実施できるかは疑問である。

事前に実行可能性をよく見積もり、実施が困難だと予測される場合は、優先順位や対応の方針を明確にしておく必要がある。すなわち、計画を総花的に作るのではなく、いわゆる戦略的思考に基づいた重点指向型の計画とすべきである。

例を示すならば、負傷者収容について、トリアージという考え方がある。トリアージとは、災害発生時などに多数の傷病者が発生した場合に、傷病の緊急度や程度に応じ、適切な搬送・治療を行うことであるが、これらについては、病人の選別、程度に応じた搬送先・搬送方法の選定等、国民保護法関連計画に実効性を担保する形で入れ込む必要がある。

また、施設の防護や警備に関する計画においては、勤務員の危険性を考慮し、極力勤務員と侵入者との接触を避けた警備対応（警戒や巡回要領、侵入者に対する警告等の要領等）について事前に検討し、計画に入れ込む必要がある。

④ 代替手段を準備し脆弱性を克服する。

現代生活は、壊れやすいガラス細工のような脆弱なシステムから成り立っており、そのことを考慮し計画を立てることが必要である。

国民保護法関連計画を実行する過程において、必ずしも計画のとおりには事は運ばない。たとえば、武力攻撃災害により、都市機能がマヒすれば、電気はストップしエレベーターや電車は動かない、避難する群衆によって交通渋滞が発生する、電話・携帯は錯綜する等を前提とした計画しておかないと、計画はうまく運ばない。したがって、計画が当初計画したとおり運ばない状況に追い込まれた場合でも、対応できる計画であることが重要である。たとえば、負傷者の収容施設は、一般の状況であれば、一箇所に集中させたほうが、医者や医療品が効率的に使える。しかし、災害時、その収容施設までの道路が使えなくなる、又は収容施設自体が被害にあったら、その計画は根底から覆される。しかし、代替措置についてあらかじめ考えてお

けば、そのような状況に陥った場合でも、その計画の修正はできる。このように、国民保護法関連計画で、計画の進行上それが出来なければ致命的となる部分については、代替案を必ず用意することが大切な視点である。

⑤ 相手方の行動を事前に十分予測する。

「敵情をよく知り得た者が、多く勝機を得る」とは、戦史の教えるところであるが、受動的に発動しなければならない国民保護法関連計画では、特にこの点が重要である。すなわち、「国民保護計画」では災害時どのような状況になるかを、「警備計画」等の場合には、相手がどのような行動を取るか、事前に十分検討し予測しておくことが重要である。まず、ここでは主として「警備計画」に焦点を当てて考えてみたい。

相手方の情報を迅速的確につかむことは、多くの場合極めて困難で、この不確実な情報の中から、少しでも確率高く相手方の可能行動を推論するには、いかなる点に留意すればよいのであろうか。軍事用語で、相手の行動を予測するための見積もりを「情報見積」という。「情報見積」では、敵の可能行動を予測するために、相手方の能力と企図を考慮要素として分析するが、敵はその秘匿に努めるため、それを見抜くのは極めて難しい。

それでは、実際、テロ攻撃による攻撃被害を対象とした「国民保護計画」や、「施設の防護・警備計画」に、この情報見積は使えるのかを考えてみたい。まず、テロ組織の能力分析であるが、彼らが使用する武器は、軍隊のように特定されたものではない。（たとえば民間の航空機さえ彼らには武器となる。）次にその企図の分析であるが、大規模テロを実行し得るテロ組織は、無差別に攻撃することが一般的であることから、その企図は明確ではないように思える。しかし、相手方の行動は、全て予測が不可能であったかというところではない。現に、米国同時多発テロ事件については、テロが発生する以前に、ある小説でその攻撃目標や手段が、実際のテロと近似して描かれている。

そもそも、テロの目的は、政府・軍隊等に対する攻撃により直接的なダメージを与えるほか、「一般市民」や「外国人」を無差別に攻撃することで、国内や国際社会を恐怖に陥れ、内外に自己の存在を誇示し、自己の主張を強制することである。彼らの行動を予測するには、彼らの主張を表現する場として標的となる物は何か、その標的において被害を受けた場合、組織の機能がマヒする箇所、それに対する警備上の不備（自分たちの弱点）はどこか、現状ではどのような方法でその箇所を破壊することができるのか、それに対してどうすれば良いのか等を考えることが、敵の可能行動を考え、我の対策を練る一番効率的なやり方だと言える。

しかし、自分たちの弱点の発見は困難な場合が多い。警備担当者の多くは、既成概念にとらわれがちで、日常実施していることが正しいことだと思い込んでいるため、このような弱点は発見できていないことが多い。少し前に日本でも、空港内の旅客の移動経路（動線）をすり抜け、持ち物検査を逃れた犯人が、航空機をハイジャックし機長を殺害した事件があった。空港警備の持ち物検査装置等に莫大な経費をかけ整備しても、空港内の動線に不具合があり、持ち物検査を受けなくても飛行機の中に入れる状態が発生するのであれば、それらに費やした人と金は全て水の泡になってしまう。

それでは、我の弱点を発見するにはどうすればよいのであろうか。そのためには、既成概念を取り払い、白紙的に別の観点から警備施設等を点検するか、部外者を十分活用し点検させることである。部外者の視点からハイジャック犯の気持ちになって、手荷物検査を逃れるためにはいかに行動すればよいかを考えた場合、施設の動線上に、不具合があることを事前に発見することは可能であった。まさに目からうろこ状態になるものである。私は、多くの公共施設等の警備状況について現地で実地に調査したが、このような事例はよくあることである。

⑥ 計画の検証と結果の反映

計画は作ってしまえば、それで実施できると思ってしまうのが常であるが、国民保護法関連

計画は目標必達が至上命題であることを考えた場合、計画を作った後でも、継続的に計画の実効性の確保について厳格になる必要がある。

そのため、絶えず状況の変化や計画の不備について問題意識を持ち、計画を訓練等で検証し、実際のデータを収集して当初の見積もりとの齟齬を分析するとともに、その結果を計画に反映させる活動のサイクルが大切である。

5. 最後に

「計画」は事業を成功に導く過程でのひとつのパーツで、計画があるからといって事業が達成できるものではない。しかし、周到な計画を立てなければ、決してよい成果は得られない。そして、国民保護法関連計画を実効性あるものとするためには、その特質と実施の困難性をよく理解した上で、ここで述べた事項に留意して各種の方策を立案すれば、優れた国民保護法関連計画を策定することは可能である。

国民保護法関連計画の目標達成は至上命題である。今後とも、計画を策定される方々が実効性のある国民保護法関連計画を作成するにあたり、本レポートがいくばくかの力になれば幸甚である。

以上

(第 96 号 2006 年 7 月発行)