

平成 30 年 6 月 11 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03302

研究課題名(和文) 国民保護計画策定状況に関する実態調査ならびに韓国・イギリスとの比較研究

研究課題名(英文) Comparative study of planning the civil protection: especially Japan, South Korea and U.K.

研究代表者

池尾 靖志 (IKEO, YASUSHI)

立命館大学・産業社会学部・非常勤講師

研究者番号：20388177

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：1) 日本：国民保護法にもとづく国民保護計画を、各自治体がどのように策定しているのか、その後のフォローアップ(住民への周知、図上訓練、実動訓練など)を行っているのかを、全国の自治体を対象に郵送調査を行った。回収率は、52.1%であった。「平和」に対する啓発活動のときの調査と比べると、若干、回収率が下がった。安全保障はあくまでも国家が主体であり、自治体は、中央の出先機関として位置づけていることが、集計結果からうかがえる。

2) 韓国・イギリス：実地調査を実施。韓国の場合、地下鉄各駅に、防毒マスク、飲料水などが配備、一時避難所を検索できるようにしてある。イギリスは、限定核戦争時代のマニュアルと比較した。

研究成果の概要(英文)：1) Japan: I survey to come up with the civil protection plans based on the civil protection law for all local autonomy. Collection rate is 52.1%. Compare with the survey of cultivate activities of "Peace" for all local autonomy, in this time, collection rate is comparatively low. The situation of Local autonomy, in the emergency situation, is subordinate for the contact person. This situation looks like the situation during the WWII.

2) South Korea: I conduct the field work. At each subway station, gas masks and some bottled water were equipped. People can investigate the evacuation plan.

3) U.K.: I collect the manual of the civil protection plan during the cold war, Basically, the civil protection plan seem to be similar to that of Japan.

研究分野：政治学、安全保障研究

キーワード：国民保護計画 自治体 国際比較 イギリス 韓国 有事 安全保障 シビル・ディフェンス

## 1. 研究開始当初の背景

これまで、安全保障は国家の専管事項とされ、自治体が安全保障の分野に関わるとすれば、非核自治体宣言を行い、政府に意見書を提出する、あるいは、地元住民への「平和」に関する啓蒙活動に過ぎなかった。

しかし、これらは、「平時」における、自治体の諸政策の一環に過ぎず、国民保護法が策定され、「有事」の際に、各自治体が国民をどのように保護するか、という視点から、国民保護法が制定され、国民保護計画の策定が求められるようになると、これまでとは異なった自治体の対応が求められるようになってきた。策定を要求しているのは、有事の際であるが、実際には、近年多発している、大規模災害に対する自治体と政府、自衛隊、消防、警察など、関連諸機関との連携が求められるはずである。そこで、本研究では、単に、平時における「平和政策」のみならず、有事の際の自治体の対応がどの程度進んでいるかを調査することが必要となってきた。

あわせて、有事に対する対応については、すでに、冷戦時代における限定核戦争を想定して、国民全てに、核戦争を想定した避難マニュアルを配布したイギリス、朝鮮戦争の再来に備えて、有事への対応を行っている韓国との比較研究を行うことが、本研究を充実したものにさせるためには必要と考えた。そのため、韓国・イギリスの研究者とともに、共同研究を行うこととした。

## 2. 研究の目的

(1) 各自治体の策定した「国民保護計画」を、地域の実情を加味して、再点検・再評価すること。

国民保護法をはじめとする有事法制を整備するにいたった経緯を明らかにしたうえで、都道府県レベル、市町村レベルにおける「国民保護計画」が、それぞれの自治体において、どのような手順を踏まえて策定されたものなのかを調査する。その際に、有事の際に、外部から攻撃されると思われるのは、軍事施設(自衛隊基地、在日米軍基地)、原子力発電所、人口密集地などである。さらに、離島においては、地域住民を避難させるにあたって困難が予想される。また、有事の際に、自衛隊に救出を求めるのは現実的ではない。このため、これらの点を踏まえて、各自治体が公表している情報を事前に収集し、さらに、アンケート調査を郵送方式で行い、必要に応じて担当者へのインタビューを行うことで、地域の実情をより立体的に把握する。

(2) 韓国、イギリスとの比較を行い、日本の「国民保護計画」の妥当性を検証すること。

比較研究としてこの2カ国を挙げた理由は、

韓国：未だ休戦協定しか結ばれておらず、朝鮮戦争の続く韓国は、北朝鮮の核実験やミサイル開発などの脅威にさらされ、有事の際には国民を動員ないし避難させる必要がある。このため、北朝鮮の脅威を共通に感じている日本にとっても、韓国との比較は、研究上有益であると判断した。

イギリス：冷戦期における限定核戦争の際、政府は国民に対して、「Protect and Survive」(「防護して生き残れ」というマニュアルを配布した。このときの教訓を学ぶことは、核戦争に巻き込まれるかもしれない、日本の「国民保護計画」にとっても有益ではないかと考えた。

従来の「非核・平和」をめざしてきた日本の自治体の「平和政策」の置かれた状況を、国際システムの構造変容の中で捉え直すこと。

冷戦が終わり、アメリカによる単極の時代から覇権交代の時期を迎え、中国が軍事的台頭を遂げている中で、果たして、「平和」に関して、従来の枠組みを通して捉えていいものなのだろうか。自治体の「平和政策」にも、テロ、大規模災害など、これまでとは異なった文脈で捉え直す必要があるのではないだろうか。

## 3. 研究の方法

### (1) 日本の国民保護に関する研究

中央政府と地方政府(自治体)との関係をそれぞれの立場から検討し、「国民保護計画」における有事の想定、地域住民の避難計画の適切さを検証する。このため、全国の自治体に対する郵送調査を実施し、集計作業を、業務補助(バイト)を雇用しながら進めていく。

### (2) 南西諸島における島嶼防衛に関する研究

日本をとりまく北東アジア情勢の中でも、南西諸島における島嶼防衛の必要性が叫ばれている。他方で、与那国町のように、有事の際に、避難する計画が立てられないとして、国民保護計画を立てていない自治体もある(その後、立案された)。そこで、これら離島の安全保障の問題について検討する。奄美大島・宮古島・石垣島には、現在、陸上自衛隊が配備されようとしており、その動きに反対する動きも見られる。これらの点につき、住民の目線と、行政の目線の両面から検討を行う。

### (3) 限定核戦争時代の避難マニュアルの検証

イギリスにおける限定核戦争の時に配布された、「防護して生き残れ(Protect and Survive)」を参考にしながら、日本の国民保

護計画、なかでも、核ミサイルが飛来したときの方策について検討する。広島市がいうように、核兵器が投下されたときには、国民保護計画は意味をなさないとする意見もある中で、最悪の事態を回避することも国民保護につながるとの立場から、北東アジア情勢について、検討する。

#### (4) 韓国における現地調査を行う。

現在でも緊張状態の続く韓国において、有事の際に、緊急避難を行う際のマニュアルがあるのか、どのような避難計画をたてているのか、調査する。その際に、現地の研究者の協力を得る。

### 4. 研究成果

#### <日本におけるアンケート調査の結果>

(1) 国民保護計画に関する、自治体のアンケート調査の回収率は、52.1%と、前に行った「平和政策」に関するアンケート調査と比べると、回収率は下がった。安全保障は国家の専管事項という意識が強いのか、あるいは、自治体の担当者の問題意識がまだ十分とはいえないとの評価を下さざるを得ない。

#### (2) 調査結果の概要

実働ないし図上訓練を行っていない自治体が圧倒的に多く、全体の84.3%に上る。実際に訓練を行った自治体では、人口密集地、ショッピングセンターなどにテロ攻撃(化学(生物))兵器が使われたと回答するものが最も多く、次いで、ミサイル攻撃を受けた場合を想定している。また、離島を有する都道府県では、離島に対する備えを行う自治体もある。

今後、今回想定しなかった(あるいは実施しなかった)自治体が(異なった)訓練をする予定があるかを尋ねたところ、全体の70.6%が「する予定がない」との回答であった。ここからも、自治体が主導して、有事の際の訓練をする計画のないことがわかる。

国民保護計画の周知の手段として、約5割の自治体が、広報は特にしていない。また、広報を行っている自治体の多くは、自治体のHPを活用していることがわかった。

自治体基地を有している自治体に対し、国民保護計画について、平素から自衛隊と協議を重ねている自治体は1%に満たず、必要性を感じながらも(2.4%)、十分ではないことがわかった。また、有事の際に、自衛隊基地を米軍や他国軍が使用することを想定している自治体は、2団体に過ぎず、20の団体が想定していない。

離島を有している自治体について、対策を講じている自治体は20、講じていない自治体は47と、対策を講じていない自治体の方が多かった。その理由の多くは、現実的に検討する余地がないとする自治体が25とその過

半数を占め、国民保護に対する十分な備えをする余裕のない自治体の多いことが、ここからもうかがえる。

#### (3) シンポジウムの開催

南西諸島における島嶼防衛の問題につき、専門的知見を伺うと同時に、地域住民からの意見を聴取するため、当初、計画にはなかったシンポジウムを、2年目に沖縄大学地域研究所の協力を得て実施した。現在の自衛隊・米軍の、沖縄における戦略、島嶼防衛に関する自衛隊の動きについて、防衛省を主として取材されている東京新聞の半田滋氏を基調講演として招聘すると同時に、宮古・石垣・与那国各島から一人ずつ、住民を招聘し、シンポジウムを共催した。熊本博之・明星大学准教授とともにパネル・ディスカッションを実施した。島嶼防衛を推進する行政(宮古島市、石垣市)と、反対する住民との間の交渉過程について、詳細にご報告いただいた。

最終年度は、当初の研究計画の通り、明治学院大学国際平和研究所の協力を得て、国際的視点から見る国民保護というテーマで、イギリス・東アングリア大学准教授のMason, Ra氏と、高麗大学教授の孫基栄氏を招聘し、あわせて、昨年に引き続き、東京新聞論説・編集委員の半田滋氏を招いて、各人の報告とともに、パネル・ディスカッションを実施した。司会には、核軍縮問題を専門とする、佐藤史郎大阪国際大学専任講師をお願いした。

#### <韓国の場合>

(1) 韓国の場合、政府のHPから、近隣の避難地はどこかを検索するサイトがある。ただし、その多くは、一時的な避難所であり、民家のガレージを利用しているケースなども見られる。それ以上に多くの情報は得ることができなかったが、一時避難所から広域避難所への誘導は、自治体が担っているものと思われる。

(2) 地下鉄の駅全てに、防毒マスク、飲料水(ペットボトル2リットル)数本、その他、食料品など、一時避難所的な扱いとして、最低限の備えを行っていた。

#### <イギリスの場合>

(1) 限定核戦争の際に配布されたマニュアルの存在は、すでに過去のものとなりつつあるのか、国民の関心はあまり高くない。実際、中距離ミサイルが配備される決定に反対する運動の起きたグリーナム・コモン基地は返還され、その後、一部は工業団地となっているが、その片隅に、当時の状況を伝える公園があるだけとなっている。

(2) 現在、EUにおけるリスクは、ミサイル攻撃よりも、紛争地から流出してくる難民の問題であり、そちらの方により重点が置かれている。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 3件)

池尾靖志「実効性なき国民保護計画」『世界』903号、102～111頁、査読なし、2018年。

池尾靖志「米軍再編の中の高江ヘリパッド建設」『世界』888号、48～52頁、査読なし、2016年。

池尾靖志「地域からの平和創造のために：自治体の平和政策の実態と可能性」『月刊自治体』671号、32～39頁、査読なし、2015年。

[学会発表](計 2件)

IKEO, Yasushi, “Rapid Militarization in Okinawa: The Anti-base Construction Movement and Sacrifice of Everyday Life,” International Studies Association, Hong Kong 2017, 2017.

IKEO, Yasushi, “The Relationship between Japan and China over Senkaku Islands,” International Studies Association, 57th Annual Convention, 2016.

[その他](計 2件)

国際的視点から見る国民保護、2018年2月24日、明治学院大学において、「国民保護計画の策定状況」と題する報告を行い、パネル・ディスカッションを行った。

島嶼防衛と離島への自衛隊配備を問う、2016年7月2日、沖縄大学において、「島嶼防衛と『国民保護計画』」と題して、報告し、パネル・ディスカッションを行った。

[その他]

ホームページ等

<http://yaikeo.com/kaken/15k03302>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

池尾 靖志 (IKEO, Yasushi)

立命館大学・産業社会学部・非常勤講師

研究者番号：20388177