

危機管理学研究

RISK MANAGEMENT STUDIES

第4号
2020年3月

目次

【特集】「危機管理学上の諸課題」

特集について

第1章 危機管理学におけるオールハザード・アプローチの理念	福田 充…	4
第2章 災害マネジメント上の諸課題		
第1節 激化する災害への備え	木下 誠也…	20
第2節 地域防災における共助とローカル・ガバナンス	山下 博之…	34
第3節 災害情報の課題：なぜ、避難行動を人はしないのか	宮脇 健…	44
第3章 パブリックセキュリティ上の諸課題		
第1節 クリミナルジャスティス教育推進上の諸課題	金山 泰介…	54
第2節 現代社会と刑事法をめぐる課題	上野 幸彦…	62
第3節 人身安全関連事案対策における諸課題と展望	鈴木 秀洋…	70
第4節 外国人との共生社会に向けた諸課題	高宅 茂…	78
第5節 テロ対策における諸課題	茂田 忠良…	84
第4章 グローバルセキュリティ上の諸課題		
第1節 国際安全保障における諸課題	小谷 賢…	96
第2節 日本の安全保障上の諸課題	吉富 望…	106
第3節 国際法の視点からみた人間の安全保障—子ども兵士の問題を例に—	安藤 貴世…	114
第4節 国際テロリズムにおける変遷と課題	金 惠京…	120
第5章 情報セキュリティ上の諸課題		
第1節 情報セキュリティを取り巻く状況	美濃輪 正行…	130
第2節 技術上の課題	美濃輪 正行…	136

日本大学危機管理学部危機管理学研究所

第3節	セキュリティ管理の課題	美濃輪 正行	…146
第4節	法制度上の課題	小向 太郎	…154
第6章 企業・組織のリスク・クライシスマネジメント上の諸課題			
第1節	企業のクライシス・マネジメントの現状と課題	三木 要	…166
第2節	内部通報制度の有効性を高める	三木 要	…188
第3節	危機管理広報のあるべき姿	勝股 秀通	…200
【論文】			
大学の防災対策に関する実証研究—高等教育機関へのアンケート調査を基に—		宮脇 健	…210
中印戦争における勝敗決定要因の深層的構造		川中 敬一	…228
デザイン研究アプローチを用いた中高生向け情報モラル教育の実践と改善		木村 敦	…254
【令和元年度危機管理学シンポジウム開催記録】		……………278	
【令和元年度日本大学危機管理学部公開講座】		……………280	
【投稿規定・掲載基準・執筆要綱】		……………288	
【欧文タイトル】		……………294	

特集 「危機管理学上の諸課題」

特集について

日本大学危機管理学部危機管理学研究所は、危機管理学という新たな学問分野を研究するために2016年4月に創設され、機関紙『危機管理学研究』の発刊、危機管理学シンポジウムの開催などを通じて、危機管理学の様々な部分に研究のメスを入れてきた。

他方、「危機管理学とは何か」という根源的な問いに答えること、言い換えれば、危機管理学を学問として確立するための研究については、未だ助走の段階である。そこで、この研究を本格化するべく、『危機管理学研究』第4号では、多くの研究所員及び学外の専門家が参画して「危機管理学上の諸課題」をテーマとした特集記事を組むこととした。

危機管理学上の諸課題を描き出すにあたり、本特集では日本大学危機管理学部がカバーしている四つの領域、すなわち災害マネジメント、パブリックセキュリティ、グローバルセキュリティ及び情報セキュリティにおける諸課題を第2章、第3章、第4章及び第5章で記述している。また、第1章では、これらの四つの領域に跨るオールハザード・アプローチを取り上げた。更に第6章では、第1章から第5章とは視点を変え、企業・組織のリスク・クライシスマネジメントに関する諸課題を眺めてみた。

このように、本特集では危機管理学に関わる幅広い分野に目を向けているが、限られた紙幅の中で全ての課題を網羅することは難しく、触れることのできなかつた課題も多いことは否めない。また、本特集は日本大学危機管理学部あるいは危機管理学研究所の見解を示すものではなく、各執筆者個人の見解を取り纏めたものである。このため、執筆者の考えに差異があって読者が困惑する場合もありえよう。しかしながら、こうした点を差し引いても、17名の執筆者が描き出した諸課題は、危機管理学を学問として確立するための研究の重要な一部になりうると考える。

なお、本特集記事は、危機管理学を学ぶためのテキストとしても使えるように、内容や表現を努めて分かりやすくし、各節の文末に参考文献も載せている。今後の学習の一助となれば幸いである。



第1章 危機管理学におけるオールハザード・アプローチの理念

日本大学危機管理学部 教授 福田 充

I はじめに ～ リスク社会の到来と危機管理学

ウルリッヒ・ベックは現代を「リスク社会 (risk society)」と定義し、リスク社会学を提唱した (Beck, 1986)。現代のリスク社会は、かつて人類にとってリスクであったさまざまな現象をリスク・マネジメント (risk management) することにより管理可能なリスクへと変えることに成功しつつあるようにみえるが、その新たなリスク・マネジメントの技術や制度が新しいリスクを生み出すという近代化のプロセスの矛盾を、ベックは「再帰的近代化」と名付けた (Beck, 1986)。つまり、リスクを管理するためのシステムが新しいリスクを生み、さらにそのリスクを管理するためのメタレベルのリスク・マネジメントが必要となるという、永遠の近代化の過程をもたらすのがリスク・マネジメントという社会機能であり、その現象を彼は「リスク社会」と呼んだのである。近代化 (modernism) のあとに「ポスト近代」(post modernism) が来ることを予告した現代思想に対して (Baumann, 2000)、ベックは「近代は終わらない」ことを宣言した。この終わらない近代化＝再帰的近代化の過程を突き動かす動力源となるのが、「危機管理」(risk management, crisis management) という社会機能である。エネルギー危機を回避するための原子力発電が事故による環境破壊という新しい危機を生み出し、労働力不足を解消するためのロボティクスや AI、IoT などのイノベーションが新たな危機を生み出し、人類によってさらに新しい危機管理システムが構築されるという、再帰的近代化の過程を人類は生きている (Lyon, 2003)。危機管理という機能によって運命づけられた再帰的近代化が人類にもたらすのは、はたしてユートピアなのか、それともディストピアなのか。「危機管理」とは、人類の近代化の過程と深く結びついた、人類にとって根源的かつ普遍的な問題なのである。

同時にベックのいうリスク社会において、近代化に伴うリスクは科学的知識に依存しているという意味において、リスクに関わる科学的研究とその社会教育が不可欠となる。近代において研究によって明らかになった新しいリスクはその研究者、専門家によって社会的に表明されて初めて、社会においてそのリスクは自明のものとなるのである。近代におけるリスクは科学的知識に依存した現象となる¹。そして近代を支える資本主義と結びついたリスクはグローバリズムの進展に伴い、グローバルなリスクとなる (Giddens, 1999)。資本主義が国境を越えてグローバル化したように、リスクも国境を越えてグローバル・リスクへと転化するのである (Beck, 2002)。2020年現在、世界に感染拡大している新型コロナウイルスも、この国境を越えたグローバル・リスクである (福田, 2020)。

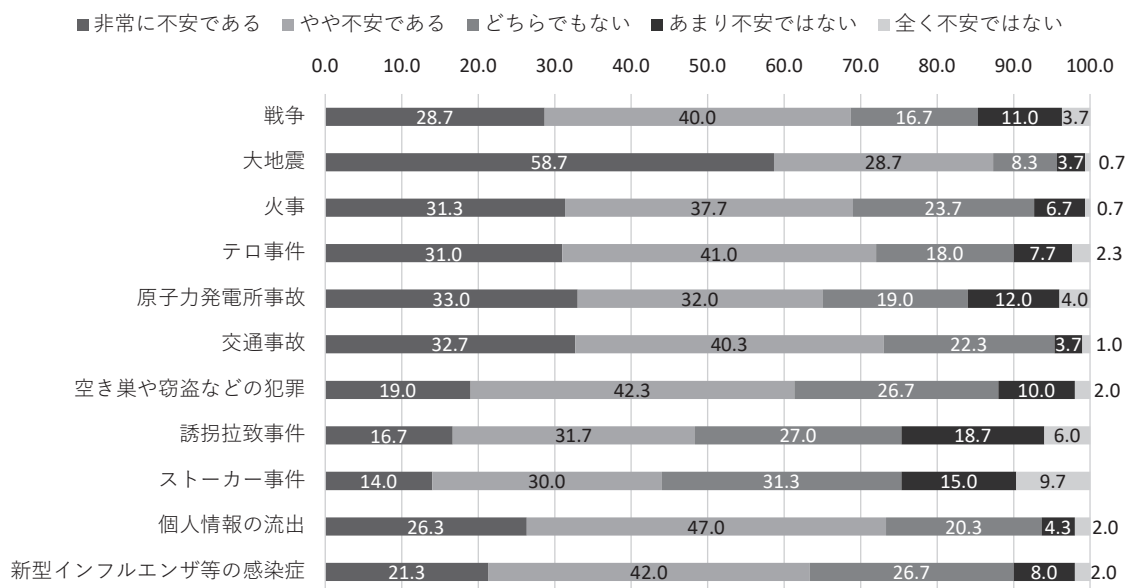
ベックのいうリスク社会とは、危機管理が普遍化され、遍在化されるがゆえに個人化さ

れる社会である。そのリスク社会においては、人が朝起きてから夜眠るまでの一日の間、生まれてから死ぬまでの一生の間、リスクをマネジメントすることが個人の生活の行動原理となる。起きてから眠るまで、生まれてから死ぬまで、人はあらゆるリスクに取り囲まれ、そのリスクをマネジメントしながら生きていく人生、社会生活、それがリスク社会である。このリスク社会においては、社会環境のすべてがリスクと化し、個人が選択する行動の一つ一つにリスクが潜んでいる。そういう意味においてはベックのリスク社会観は、オールハザード・アプローチの誕生の原点であったともいえる（福田,2010b）。

人々を危機管理の志向に突き動かすのはベックのいう「リスク不安」である（Beck, 1986）。現代人の行動原理がリスクをマネジメントすることに転化するきっかけとなるのがこのリスク不安である。現代日本人が抱えているリスク不安の実態をみると、2019年の全国調査データから図表1のような実態が明らかとなる²。「非常に不安である」と「やや不安である」の数値を足し合わせて「不安である」状態を示すと、最も高いリスク不安を示しているのは「大地震」の87.4%である。次に高いのは「個人情報の流出」の73.3%、「テロ事件」の72%、「戦争」の68.7%と続く。「原子力発電所事故」も65%と高い傾向を示している。

こうした日本人の「リスク不安」の状況を福田充研究室は1995年の阪神淡路大震災とオウム真理教地下鉄サリン事件の発生之年から社会調査しており、オールハザード・アプローチによる多様なリスク項目に対する不安度を尺度化するための調査も、図表1のような形式で2004年からアンケート調査を開始し（福田,2004a）、現在までの15年の間、数年に一回のペースで定期的に社会調査を実施している。これらのリスク項目に対するリスク不安を定期的に調査することで、日本人のリスク不安の状況とその変化をとらえることができる（福田,2010b）。

図表1 日本人のリスク不安（N=300） 福田充研究室（2019）



15年前に実施した2004年調査の段階から大きな変化がない項目は「大地震」、「個人情報流出」、「戦争」などの項目である。2004年の段階ですでに「大地震」へのリスク不安は88.4%と極めて高く、これは自然災害大国の日本において繰り返し大地震が続いていることが背景にあると解釈できる。「個人情報の流出」も2004年段階で70.2%とすでに高く、これも90年代後半以降でパソコンや携帯電話、スマートフォンの普及と利用が進み、インターネットやSNSによるコミュニケーションが一般化したことが社会背景にあるといえる。90年代以降、パソコンとインターネットの社会的普及により、メディアの進化による新しい情報セキュリティという危機管理が発生したのである(福田, 2016a)。「戦争」に対するリスク不安も2004年調査段階で64.4%と現在と同じレベルで高い状況にあった。これも90年代後半からすでに北朝鮮をめぐるミサイル危機が発生し、中国など周辺諸国との領土問題の顕在化、イラク戦争後の自衛隊の海外派遣などがあった2000年代初頭の状況を反映しているものと推測できる。こうした時代を経て平和安全法制が整備された現代、日本は集団的自衛権にもとづく集団的安全保障体制へと舵を切ったのである(福田, 2016b)。

他方で、2004年調査段階から大きく変化したリスク項目もある。例えば、「テロ事件」に対するリスク不安に関しては2004年の40%と比べて、2019年では72%と15年間で32%も大きく増加していることがわかる。2001年のアメリカ同時多発テロ事件以後、日本にも求められるテロ対策や(福田, 2010a)、世界で相次ぐ無差別テロの状況、2020年東京オリンピック・パラリンピックでのテロ対策強化のキャンペーンなどの影響が考えられる。また「原子力発電所事故」へのリスク不安は2004年調査段階では37.2%に過ぎなかったものが、2019年には65%と増加している。この原子力発電所事故へのリスク不安が高まったきっかけとなったのは明らかに2011年の東日本大震災による福島第一原発事故である(福田ら, 2012)。

このように、日本人は非常に多様なリスクに対してリスク不安を感じており、そのリスク不安はすでに2000年代に入って高いレベルを維持しているリスクもあれば、2000年代以降、不安度が高まっているリスクもあることがわかる。そしてそのリスク不安が高まる原因は国際状況や社会環境の変化によるものであると考えられる。現代人が抱えるこうした多様なリスク不安に対して政府や自治体、企業もその対応が問われているのが、リスク社会なのである。

II オールハザード・アプローチ

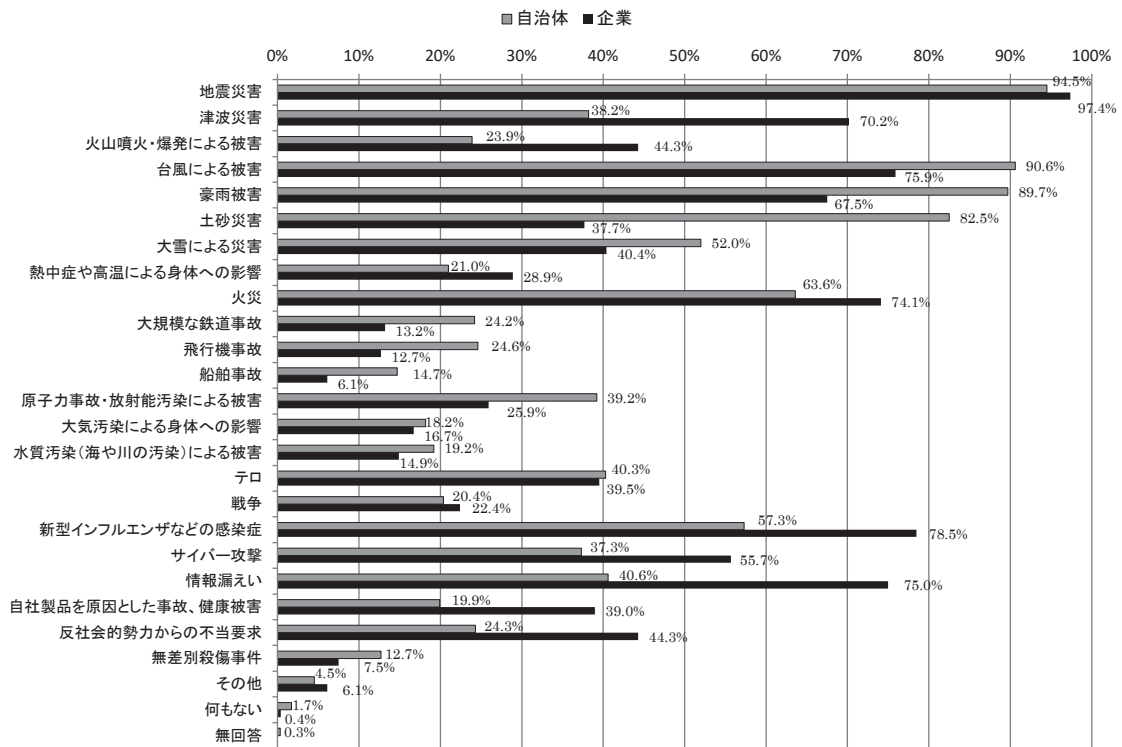
現代社会において危機管理を実践するアクターは多様であり、危機管理には政府や自治体など行政が中心となる「公助」から、企業やNPO、ボランティア団体による「共助」、隣近所の地域社会や家族による「互助」、自分自身の身を自分で守る「自助」の階層構造がある(福田, 2010b)。それらすべてのレベルで危機管理の実践が求められるが、それでも

なお現代社会の危機管理を牽引するアクターは行政であり、企業である。

日本の自治体と企業が組織単位で計画やガイドラインなどの対策を構築している危機を示したのが図表2である(福田ら, 2016)³。このグラフからわかるように、日本では自治体、企業ともに、地震や台風、豪雨、土砂災害などの自然災害への対策は他の危機の項目と比べて進んでいる状況がある。また防火管理の観点から、火災への対策も自治体、企業ともに進んでいる。しかしながら、企業において新型インフルエンザなどのパンデミック対策や、サイバー攻撃、情報流出などの情報セキュリティの対策が比較的進んでいる状況に対して、自治体ではそれらの対策が遅れていることがわかる。また国民保護の分野に該当するテロリズムや戦争に関する対策は、自治体、企業ともに対策が遅れている状況がある。

自治体において住民の生命や生活を守るうえで、都合よく対策をたてる危機を選別することはできない。企業においても社員の生命や生活を守るためには、危機を選んで選択的に危機管理を実践することは現代社会の状況にそぐわなくなった。現代のリスク社会において、自治体における住民の生命や生活を守るためには、また企業における社員の生命や生活を守るためには、現代社会におけるあらゆる危機を想定して対策を立てることが求められている。それは学校でも病院でも同じである。こうしたあらゆる危機(hazard)に対応するための危機管理の在り方を「オールハザード・アプローチ」(All Hazard Approach)と呼ぶ。このオールハザード・アプローチは新しい「危機管理学」の特性として極めて重要な概念であり、国際的に通用し始めているキーワードである。

図表2 自治体と企業が想定して対策を立てる危機 福田ら(2016)



ここでいうハザード系リスクとは図表 2 に挙げられるような社会全体において、または自治体や企業などの組織レベルで大きな被害が発生するリスクのことを指す概念である。(福田,2010b)。

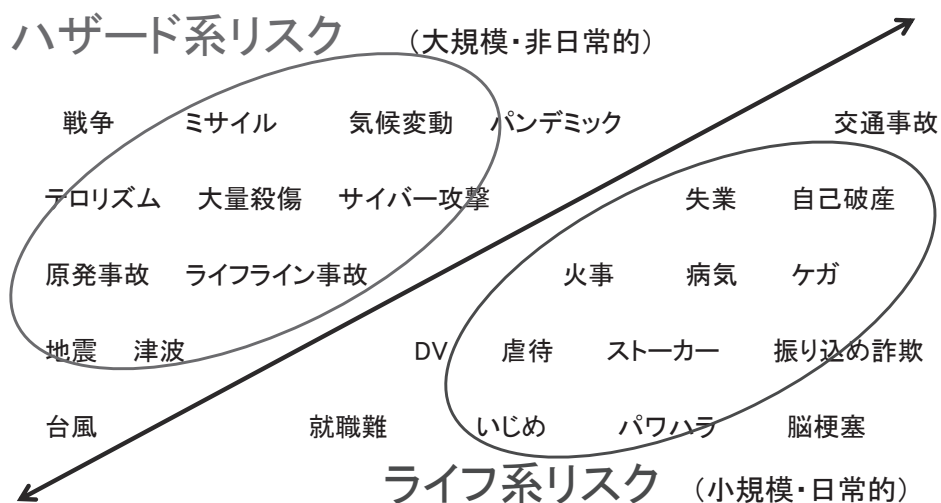
福田ら (2005) は多様なリスクを調査データの因子分析からパターン化しているが、その因子分析により多様なリスク項目から「ハザード系リスク」、「アクシデント系リスク」、「ライフ系リスク」などのパターンを抽出している。その中で、ハザード系リスクと、ライフ系リスクの区別を示したのが図表 3 である。

図表 3 のように、ハザード系リスクとは、地震、津波、台風のような自然災害や、原発事故やライフライン事故などの大規模事故、テロリズムや大量殺傷事件のような犯罪、戦争や気候変動、環境問題などの国際問題、サイバー攻撃などの情報セキュリティ上の問題など、非日常的であるが社会で広範囲で大規模な被害が発生するリスクのことを指す。また、ライフ系リスクとは、図表 3 のように日常生活において個人レベルで発生する病気や事故、事件などが含まれる。ライフ系リスクとはこれまでの既存領域の諸科学ですでに十分に研究、教育されてきた日常的なリスクであるといえる。

早くから米国リスク学会などでも提唱され一般化されてきたリスクの公式として知られるモデルでは、リスクはそれが発生するシナリオ (Si) における「生起確率 (Pi)」と「被害規模 (Di)」の積として表される (福田, 2010b)。つまり、「生起確率」が高く「被害規模」が大きいほどそのリスクは大きく、「生起確率」が低く「被害規模」が小さいほどそのリスクは小さいというモデルである。

図表 3 ハザード系リスクを対象としたオールハザード・アプローチのモデル

オールハザード・アプローチ



$$R = (S_i, P_i, D_i)$$

そう考えたとき、ライフ系リスクとは、リスクの公式において日常的に発生するため社会における生起確率（発生頻度）は高いが被害規模が小さいリスクのことであり、他方でハザード系リスクとは、生起確率（発生頻度）は低い、被害規模が大きいリスクのことを意味する。

かつてのリスク・マネジメント研究においては、①リスク・ソース（リスク源）、②リスク・パーセプション（リスク認知）、③リスク・コミュニケーション、④リスク・アセスメント（リスク評価）、⑤リスク・マネジメント（リスク管理）の5段階がプロセスとして想定されていたが（福田, 2010b）、そのリスク認知の段階において、専門家と一般市民の間のリスク認知が大きく異なることが指摘され、そのリスク認知ギャップこそが、社会における危機に対するリスク・コミュニケーションを阻害する要因として指摘されてきた（Slovicら, 1979）⁴。そのリスク認知ギャップの現象は、危機管理の専門家が被害規模（Di）よりも生起確率（Pi）の方を重視してリスク評価する傾向がある反面、一般市民は生起確率（Pi）よりも被害規模（Di）の方を重視してリスク評価する傾向があることに起因するものであった。例えば、原子力発電所事故に対するリスク認知ギャップは専門家と一般市民の間で大きな問題となっているが、専門家は被害規模（Di）よりも生起確率（Pi）を重視するために原発事故のリスクを過小評価しがちであるが、一般市民は生起確率（Pi）よりも被害規模（Di）を重視するために被害規模の大きい原発事故のリスクを過大評価するというねじれ、歪みとして発生する（福田・宮脇, 2013）⁵。現代人の中に発生しているリスク不安の状況も、メディア情報によって構築される疑似環境と、こうしたリスク認知の歪みによって発生していると考えられることができる。

現代人の中で、ハザード系リスクへのリスク不安が強化されていく原因のひとつはこのリスク・コミュニケーションをめぐるリスク認知ギャップとそれによるリスク評価にあると考えられる。現代人の意識の中でリスク不安の多くを占めているハザード系リスクに対する研究、教育が求められているのは、こうした社会のリスク不安の状況に対する対応、現在の一般市民からの要請でもある。

Ⅲ 学際的アプローチの必要性

オールハザード・アプローチとは、危機管理学が研究対象とする社会問題、現象の範囲を示すものであり、研究対象をあらゆるハザード系リスクと定めているに過ぎない。研究教育活動には、その「研究対象」と「研究方法」の両面が必要である。研究対象となるも

のに対してどのような学術的ディシプリンに基づいて研究を行うのか、その学問領域を形成するアプローチが不可欠である。研究対象を縦軸として考えるならば、それに対する研究方法は図表4のような横軸で考えることができるだろう。研究対象と研究方法は図表4のようなマトリクスを形成する。

本来、地震や台風、洪水のような自然災害は、社会科学だけに限らず、自然科学、人文科学などあらゆる学問領域において研究可能である。台風に関する気象学や、火山噴火に対する地質学はその自然災害の発生メカニズムを解明するためには不可欠であり、その対策のためには堤防や護岸壁を構築する土木工学や、街の防災対策のためには都市工学が、情報伝達システムの構築には情報工学、災害対策医療や感染症対策には医学や公衆衛生学が欠かせないことも明白である。このように自然災害対策には、多様な研究領域が自然災害に向き合う学際的アプローチが必要となる。

こうした自然災害に対するこれまでの研究や施策は、社会の頑健性（robustness）を高めるためのハード面の研究、対策に偏重してきた傾向があったが、レジリエントな防災、減災対策が求められる現代においては、自然災害に対する研究や施策は情報伝達や社会教育、リスク・コミュニケーションによるソフト面の研究、対策へと移行している（福田ら、2012）。つまり、台風や大雨に対する気象警報の仕組みの構築から、メディアを活用した

図表4 オールハザード・アプローチに対する研究方法としての学際的アプローチ

		オールハザード・アプローチ							
		自然災害	大規模事故	犯罪	テロリズム	戦争紛争	環境問題	情報流出	パンデミック 感染症
学際的 ア プ ロ ー チ	法学								
	政治学								
	社会学								
	経済学								
	心理学								
	都市工学								
	情報工学								
	土木工学								
	地質学								
	気象学								
	医学								

災害情報の伝達というクライシス・コミュニケーションの側面、避難所の設置や住民の避難行動、復旧から復興に関わる社会制度、またはそうした自然災害に事前に備えるための地域防災計画や事業継続計画（BCP: Business Continuity Plan）の構築、ハザードマップの作成と社会教育など、こうした防災・減災対策は、社会における法制度の構築や組織の運営、住民への情報伝達のあり方を考察するための社会科学が必要であり、その中でも法学や政治学、社会学などの政策科学が中心となる。

危機管理学とは、こうした危機に対応する学術的アプローチのパラダイム・シフトに起因して発生した学問領域であり、かつて個々の危機に対する研究がこうした自然科学的アプローチから誕生して、社会制度の構築のために社会科学的アプローチの必要性を伴うことにより、文理融合しながら学際的アプローチによる総合科学を形成してきたという経緯がある。これは、自然災害対策に限定されず、原発事故や運輸事故などの大規模事故においても、テロリズムや戦争紛争に関する研究においても、情報セキュリティに関する分野においても普遍的に発生した現象であったといえる。

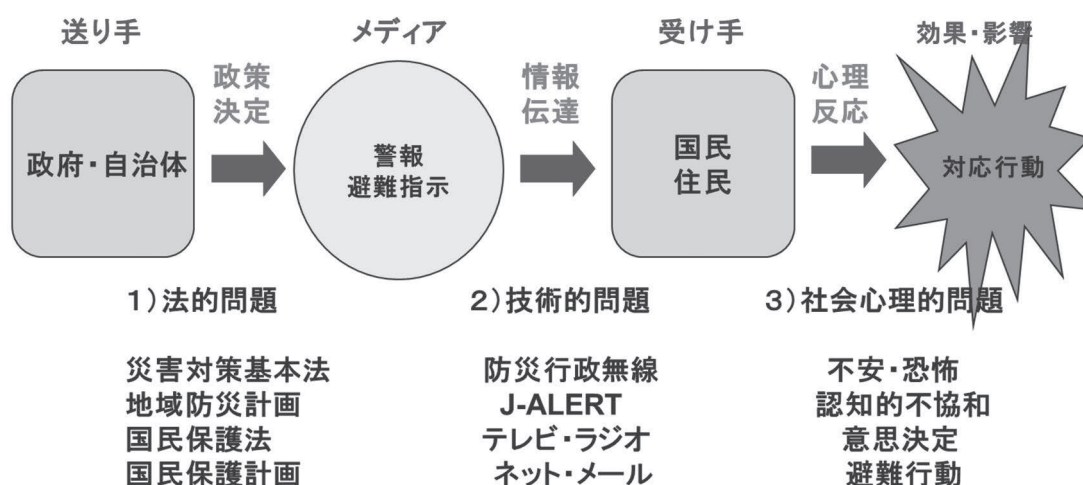
オールハザード・アプローチによる「危機管理学」は、自然災害や原発事故、テロリズム、戦争紛争、サイバー攻撃など多様な危機を研究対象とするが、その研究方法は自然科学や人文科学などの多様な領域を視野に入れながらも、それらを統合して法学や政治学、社会学といった社会科学のもとに再編成された新しい科学である。危機管理学の学際性は、この法学や政治学、社会学、経済学、心理学といった既存学問領域の政策科学的側面を網羅した学際的アプローチによって基礎づけられる。

IV リスク・コミュニケーションの観点からみたオールハザード・アプローチ

危機管理学におけるリスク・マネジメントの側面、クライシス・マネジメントの側面の両面において、学際的アプローチが求められる根拠について、リスク・コミュニケーション（risk communication）、クライシス・コミュニケーション（Crisis Communication）の側面から考察したい。危機が発生した場合、その危機に関する情報である警報をさまざまなメディアを通じて情報伝達し、住民・国民に対して避難などの対応行動をとらせることで被害を最小限に食い止めるための情報伝達の過程をクライシス・コミュニケーションと呼ぶ。

自然災害において台風が発生した際の大雨洪水警報や、地震が発生した際の津波警報は、図表5のような流れで住民に情報伝達される（福田，2010b）。気象庁が大雨洪水警報を発表し、自治体が避難勧告・避難指示を発表するのは、法制度によって構築された災害対策基本法や地域防災計画によるものである。この第一段階の整備は法学や政治学的アプローチによって研究、教育が可能である。続いてそうして発表された気象警報や避難指示が、テレビやラジオなどの放送、ネットやメールによる情報伝達で住民に伝えられる第二段階において必要なのは、情報伝達のメディア研究とコミュニケーション研究である。これに

図表 5 危機におけるクライシス・コミュニケーションのプロセス 福田 (2010b)

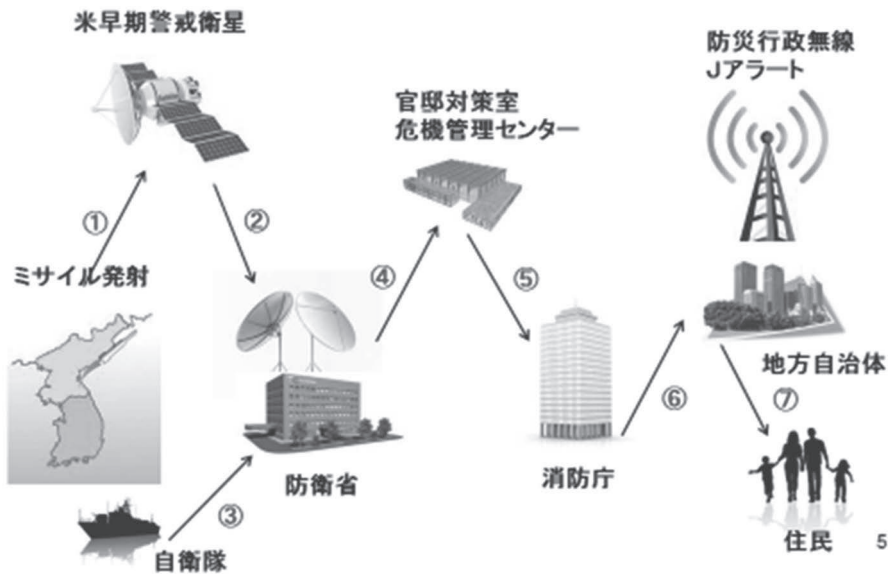


はメディアのハード面の整備と情報内容のソフト面の整備の両面が求められる。この第二段階が成功し、住民に情報が伝わったとしても、住民が避難など必要な対応行動をとらなければ、その住民の命を守ることはできない。このように第三段階において住民が対応行動をとることができる社会心理学的課題を克服しなければ、このクライシス・コミュニケーションは失敗に終わるのである。この単純なクライシス・コミュニケーションのプロセスにも、社会科学における学際的アプローチが不可欠であることがわかる。

このクライシス・コミュニケーションの過程はどのようなハザードにも存在する。東日本大震災のような大地震のあとに発表された大津波警報も気象庁から発表され、それに基づいて自治体が発表する避難勧告や避難指示などとともにさまざまなメディアから住民に対して情報が伝達され、それに対して避難行動をとった住民の多くの命が救われた。反対にこのクライシス・コミュニケーションに失敗した地域や住民の中で甚大な被害が発生したのである。これは令和元年台風 19 号による大雨特別警報やそれに伴う自治体による避難勧告・避難指示の情報伝達も同じである。

こうした警報や避難指示にもとづいて避難行動をとるかどうかが、住民の命が救われるか否かを決定する重要な鍵となる。このクライシス・コミュニケーションのモデルは自然災害だけに限定されるものではない。例えば、クライシス・コミュニケーションは福島第一原発事故などの原発事故や大規模事故にもあてはまる。原発事故の情報も Jアラートによって情報伝達され、防災行政無線やエリアメール、テレビやラジオなどのメディアを通じて、屋内退避などの指示が住民に与えられる(福田・宮脇, 2013)。この原発事故の情報伝達が、被災者の避難行動を引き起こす鍵となり、この避難行動こそが住民の生死をわける鍵となるであろう。また、国民保護法と国民保護計画にもとづく、テロ事件に対する住民への情報伝達、ミサイル発射に対するミサイル警報も Jアラートを通じて、さまざまなメディアから住民に伝達される。図表 6 のように、近隣諸国から発射された弾道ミサイル

図表6 弾道ミサイル発射に対するJアラートの情報伝達 福田（2019）

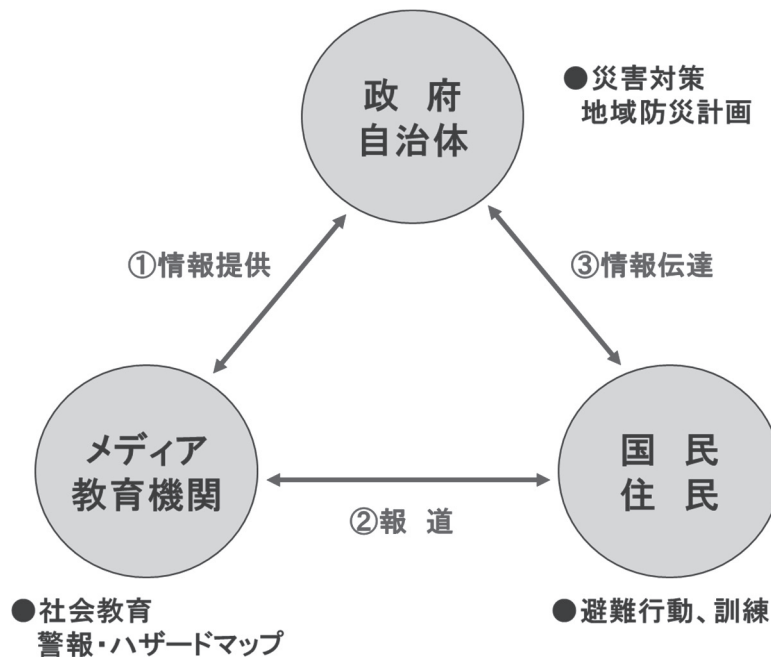


が日本に着弾するまでに7分から10分程度が想定されるが、その10分以内にJアラートを通じてミサイル警報が住民に伝達されねばならず、その住民に情報伝達された後に住民が対応行動をとるために残された時間もわずかに数分に過ぎないという、時間との戦いが求められる。こうした住民・国民への危機に関する情報伝達は、自然災害から大規模事故、テロリズム、ミサイルや戦争、新型インフルエンザや新型コロナウイルスなど感染症のパンデミックにいたるまで、オールハザード・アプローチにもとづいて構築されている。危機管理学におけるクライシス・コミュニケーションは危機の種類を選ばないオールハザード・アプローチに合致したものである。

クライシス・コミュニケーションとは、危機における住民への情報伝達だけではない。危機管理の特にクライシス・マネジメントにおける中心的な柱は指揮命令系統であり、情報伝達であるが、この指揮命令系統もクライシス・コミュニケーションのひとつであるといえる。指揮命令系統は危機の対策本部と危機の現場におけるコミュニケーション過程であり、現場で発生している状況をボトムアップ的に情報収集し、情報共有することにより対策本部による意思決定がなされ、その指揮命令がトップダウン的に現場に情報伝達されるという相互作用からなる。

危機が発生した段階で行われるクライシス・コミュニケーションだけでなく、事前の段階から危機に関する社会教育を行い、対策を構築するためのリスク・コミュニケーションのプロセスも当然、オールハザード・アプローチにかなうものである。2020年東京オリンピック・パラリンピックにおけるテロ対策も事前に協議し、テロのリスク評価を行い、警備体制を構築して訓練等を繰り返すリスク・マネジメントこそが重要であり、そのための社会教育や啓蒙活動、合意形成のためのリスク・コミュニケーション活動は不可欠である。こうしたリスク・コミュニケーションの活動は、自然災害対策においても、原発事故対策

図表 7 災害対策を例としたリスク・コミュニケーションのモデル



においても、テロやミサイルなどの国民保護事案においても、領土問題や戦争紛争など安全保障事案、情報流出やサイバー攻撃などの情報セキュリティの分野においても同様に行われている。リスク・コミュニケーションという社会機能も、オールハザード・アプローチに合致するのである。

現代の危機管理学のキーワードはレジリエンス (resilience) であるが⁶、このレジリエンスを高めるための社会機能には、これまで詳述した「リスク・コミュニケーション」の他にも、「インテリジェンス」(intelligence)、「セキュリティ」(security)、「ロジスティクス」(logistics)、「イノベーション」(innovation)などの社会機能が挙げられる。これらの社会機能に関する概念が危機管理学を構築する柱である。ベックのいう「終わらない近代」、再帰的近代化の過程を支えているのもこれら、「リスク・コミュニケーション」「インテリジェンス」「セキュリティ」「ロジスティクス」「イノベーション」という社会機能であり、そういう意味においてこれらは近代システムを支える社会機能と同義と言えるかもしれない。

※ 本論中に日本大学理事長特別研究「危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究」(研究代表者・福田充)の研究プロジェクトの一部として実施した調査データを使用している。これらの調査データについては日本大学理事長特別研究による研究助成に負うところが大きく、謝意を表したい。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ウルリッヒ・ベック (1998) 『危険社会』 東廉・伊藤美登里訳, 法政大学出版会. Beck, U.(1986) *Risiko Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.
- ・ウルリッヒ・ベック (2003) 『世界リスク社会論』 島村賢一訳, 平凡社. Beck, U.(2002) *Das Schweigen der Worrer : Uber Terror and Krieg*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- ・福田充 (2010) 『リスク・コミュニケーションとメディア～社会調査論的アプローチ』北樹出版.
- ・福田充 (2017) 「危機の時代における『危機管理学』の確立～日本大学危機管理学部危機管理理学研究所の設置に際して」, 『危機管理研究』, 日本大学危機管理学部危機管理理学研究所, 創刊号, pp.4-17.
- ・Jervis, R. (2005) *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge Taylor & Francis Groupe.

【参考文献】

- Baumann, Z. (2000) *Liquid Modernity*, Polity Press. ジグムント・バウマン (2001) 『リキッド・モダニティー液状化する社会』 森田典正訳, 大月書店.
- Beck, U.(1986) *Risiko Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag. ウルリッヒ・ベック (1998) 『危険社会』 東廉・伊藤美登里訳, 法政大学出版会.
- Beck, U.(2002) *Das Schweigen der Worrer : Uber Terror and Krieg*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, ウルリッヒ・ベック (2003) 『世界リスク社会論』 島村賢一訳, 平凡社.
- 福田充 (2004a) 「社会安全・危機管理に対する意識と社会教育・マスコミ報道に関する調査研究～リスク・コミュニケーションの視点からの一考察」『平成14年度研究助成報告書』, 2004, 財団法人社会安全研究財団, pp49-98.
- 福田充 (2004b) 「社会安全・危機管理に対する意識と社会教育・マスコミ報道に関する調査研究」『社会安全』, 財団法人社会安全研究財団, 2004年4月号, No.52, pp.24-36.
- 福田充 (2005) 「イギリスのDAノーティスと報道規制～戦争、テロ等の国家安全保障におけるマスコミ報道規制の問題」『Sophia Journalism Studies』, Vol.1, pp.93-112.
- 福田充 (2009) 『メディアとテロリズム』新潮新書.
- 福田充 (2010a) 『テロとインテリジェンス～覇権国家アメリカのジレンマ』慶應義塾大学出版会.
- 福田充 (2010b) 『リスク・コミュニケーションとメディア～社会調査論的アプローチ』北樹出版.
- 福田充 (2011) 「アメリカのパブリック・ディプロマシー 2.0 戦略ーテロ対策とインテリジェンスとの関連性」『国際情勢』, (社) 国際情勢研究会紀要, No.81, 2011年2月号, pp.381-396.
- 福田充 (2014) 「ソーシャル・メディアの政治コミュニケーションと社会変動」『治安フォーラム』, 第20巻, 11号 (2014年11月号), 立花書房, pp.28-36.
- 福田充 (2016a) 「メディアの進化と『危機管理』化する社会」『マス・コミュニケーション研究』, 日本マス・コミュニケーション学会, 89号, pp.45-60.
- 福田充 (2016b) 「安全保障法制をめぐる日本人の戦争観と安全保障意識」『日本法学』, 第82巻第3号, pp.129-149.
- 福田充 (2017a) 「熊本地震における被災者アンケート調査からみる災害情報利用の実態」, 『災害情報』, 日本災害情報学会, No.15-2, pp.121-126.
- 福田充 (2017b) 「大震災におけるリスク・コミュニケーション」, 『治安フォーラム』, 第23巻, 11号 (平成29年11月号), 立花書房, pp.32-40.
- 福田充 (2017c) 「危機の時代における『危機管理学』の確立～日本大学危機管理学部危機管理理学研究所の設置に際して」, 『危機管理研究』, 日本大学危機管理学部危機管理理学研究所, 創刊号, pp.4-17.

- 福田充 (2019) 「北朝鮮ミサイル問題とリスク・コミュニケーション」『治安フォーラム』, 第 25 巻, 9 号 (2019 年 9 月号), 立花書房, pp.65-70.
- 福田充 (2020) 「新型コロナウイルスと向き合うための『危機管理の鉄則』」. 『iRONNA』, <https://ironna.jp/article/14262> (2020 年 3 月 1 日確認)
- 福田充編 (2005) 『リスクメッセージを含む広告表現とその受容に関する実証研究』財団法人吉田秀雄記念事業財団・助成研究報告書.
- 福田充編 (2012) 『大震災とメディア～東日本大震災の教訓』北樹出版.
- 福田充・宮脇健 (2013) 『福島第一原子力発電所事故に対する原発周辺住民の意識に関する実証研究』日本大学福田充研究室報告書.
- 福田充編 (2016) 『危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究』, 平成 27 年度日本大学理事長特別研究報告書.
- 福田充編 (2017) 『危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究』, 平成 28 年度日本大学理事長特別研究報告書.
- 福田充編 (2018) 『危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究』, 平成 29 年度日本大学理事長特別研究報告書.
- Giddens, A. (1999) *Runaway World*, Profile Books, Ltd., London. アンソニー・ギデنز (2001) 『暴走する社会～グローバリゼーションは何をどう変えるのか』佐藤隆光訳, ダイヤモンド社.
- Jervis, R. (2005) *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge Taylor & Francis Groupe.
- Lyon D. (2001) *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Open University Press. デイヴィッド・ライアン (2002) 『監視社会』河村一郎訳, 青土社.
- Lyon D. (2003) *Surveillance after September 11*, Blackwell Publishing Ltd., Oxford. デイヴィッド・ライアン (2004) 『9・11 以後の監視～<監視社会>と<自由>』田島泰彦監修・清水知子訳, 明石書店.
- Poster, M. (1990) *The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context*. Cambridge Polity Press. マーク・ポスター (1991) 『情報様式論』室井尚・吉岡洋訳, 岩波書店.
- Slovic, p. (2000) *The Perception of Risk*. Earthscan.
- Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (1979) Rating the Risks, *Environment*, Vol.21, No.3, pp.14-20, pp.36-39.

¹ Beck, U.(1986=1998) 『危険社会』、35 ページを参照。ベックが指摘するように、リスク社会では、近代化に伴うリスクが科学的知識に依存するからこそ、リスクに関する研究や社会教育が求められる。これも近代化と危機管理、リスク研究が不可分に結びついている証左であり、後に詳述するリスク・コミュニケーションが近代社会、民主主義の中で求められるのもそのためである。

² 日本大学危機管理学部・福田充研究室が実施した日本全国の 18 歳以上の男女有権者 300 人を対象にしたアンケート調査。調査実施は 2019 年 7 月。標本抽出法は、調査会社の持つ全国のインターネット・モニターに対する多段階化無作為抽出法。全国を 8 つの地域にブロック化し、そのブロックごとに性別と年齢による層化抽出を行った。調査実施方法はインターネット・オンライン調査である。インターネット・オンライン調査によるモニター調査のため、回収率、有効回答率ともに 100%である。

³ 日本大学理事長特別研究による助成研究の一環で、日本全国の自治体と企業に対するアンケート調査を実施した。調査対象は日本全国の都道府県と市区町村レベルの全自治体 1,788 標本と、

東証一部、東証二部、地方上場、ジャスダック、マザーズに上場する企業 3,598 標本で、2015 年 11 月から 2016 年 1 月まで郵送調査法により実施した。標本抽出法は自治体調査が全数調査（悉皆調査）で、企業調査が作為抽出法（有意抽出法）である。有効回答数は自治体で 715 票（有効回答率 40.0%）、企業で 228 票（有効回答率 6.3%）であった。

⁴ Slovic ら（1979）の調査研究では、一般市民のさまざまなカテゴリーとリスクの専門家の中で、30 項目からなる多様なリスク項目に対して危険度の評価がどのように異なるかを検証する調査から、専門家グループが「原子力」を 20 位と評価したのに対して、学生や婦人有権者団体が 1 位と評価するというリスク認知ギャップが検証された。

⁵ 福田充・宮脇健（2013）は、東日本大震災にともなう福島第一原発事故の被災者に対して 2012 年に実施したアンケート調査において、福島県の原発周辺住民における原発のリスク認知、リスク不安の心理的構造や原子力業界からの「原子力安全神話」を構築した原子力広報の影響について検証している。

⁶ レジリエントな危機管理学のトレンドは、①ハード対策からソフト対策へ、②公助から自助・共助へ、③クライシス・マネジメントからリスク・マネジメントへの移行としてとらえられる。

第2章 災害マネジメント上の諸課題

第1節 激化する災害への備え

第2節 地域防災における共助とローカル・ガバナンス

第3節 災害情報の課題：なぜ、避難行動を人はしないのか

近年、地震・火山活動が活発化しているほか、水害・土砂災害が激化している。災害が甚大になれば「自助」が重要になる。住民一人一人が自らのリスクを理解し、あらゆる事態に備えておく必要がある。一人一人が平時に行っておくべきこと、災害発生時に適切に行動できるよう考えておくべきことについて考察する。

また、災害に対する地域住民の「共助」の重要性に疑いの余地はないが、地域コミュニティが衰退する中で、その実現が難しくなっている。ここでは、従来の地域コミュニティ型の共助に替わりうる共助のあり方としてローカル・ガバナンス型の共助に着目し、その可能性と限界について考えていく。

さらに、避難勧告や注意報などが出されても人は避難しないのか、という問いを考えるために、近年起きた災害において避難行動がされなかった事例について検討し、なぜ災害情報と避難行動が結びつかない場合があるのか、人の心理的な要因に焦点を当て考察をする。



第1節 激化する災害への備え

日本大学危機管理学部 教授 木下 誠也

I 近年激化している災害

1 わが国の特徴

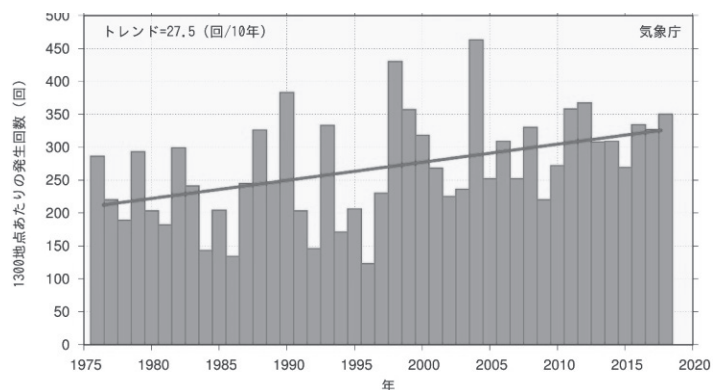
わが国の国土は南北 2,000km と細長く、中央部を急峻な山脈が縦断する。国土の大半を山地が占め、可住地面積割合は 27% と小さい。そして、4つのプレートが重なり合う境界にあり、世界のマグニチュード (M) 6 以上の地震の約 2 割が発生している。さらに、四方を海に囲まれ海岸線が長く、津波が発生しやすい。特に、過去の発生周期からみて、南海トラフ巨大地震発生の可能性が高まっている。首都圏においては、1923 年の関東大震災のような M8 クラスより短い周期で M7 クラスの首都直下地震が近い将来発生すると予想されている。

気候面では梅雨や台風の時期に降雨が集中し、河川が急勾配で延長が短いため洪水や土砂災害が起こりやすい。これに加えて、多くの都市が河川の洪水時の水位より低い河口の平野部に位置しており、洪水が発生すれば大きな被害が起きやすい。

また、国土面積の約 51% の豪雪地帯に総人口の約 15% が居住している。豪雪地帯のみならず、2014 年 2 月には関東甲信地方を中心に大雪に見舞われ、死傷者が出たほか交通機関が麻痺し甲府市等で多くの集落が孤立した。

さらに、わが国では、年平均気温が上昇を続けており、大雨の発生数が長期的に増加傾向にある。大雨の頻度は一層増加するとの予測があり、水害や土砂災害の発生の危険性が高まっている。

図表 1 全国の 1 時間降水量 50mm 以上の年間発生回数の経年変化 (1976 ~ 2018 年)



注) 棒グラフ(緑)は各年の年間発生回数を示す(全国のアメダスによる観測値を 1300 地点あたりに換算した値)。直線(赤)は長期変化傾向(この期間の平均的な変化傾向)を示す。

(出典: 気象庁HP¹⁾)

2 近年の主要な災害

自然災害の規模は際限のないものであり、特に近年は地震・火山の活動が活発化しているほか、異常気象により水害・土砂災害が激化している。次に示すように、阪神・淡路大震災以降、「想定外」と言われる事態が多発している。

(1) 阪神・淡路大震災

1995年1月17日にM7.3の兵庫県南部地震が発生したこの地域では、地震の発生確率は30年以内に0.02～8%とされていたため²、想定外の地震と言われた。発生周期が何千年に1回という内陸直下型地震の場合は、30年という短い期間に発生する確率は計算上小さくなってしまふ。死者・行方不明者が伊勢湾台風の5,098人³を上回って6,437人に及んだ⁴。

わが国は、神武天皇により弥生時代早期の紀元前660年に建国されたと言われているが、それは今から2680年前に過ぎない。これに対し、活断層が活動する間隔は数千年から数万年である。最初の地震の記録が日本書紀に「大和の国に地震」と記されたのが紀元前416年であり、これは2,436年前に過ぎない。地震観測は1875年以降145年間のデータがあるに過ぎない。科学的に地震の発生を予測することは極めて困難であることを認識しなければならない。

(2) 東日本大震災

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震により、津波による水死などで死者19,689人、行方不明者2,563人⁵という戦後最悪の被害を及ぼした。この地震が起きる前は30年以内に宮城県沖地震が99%の確率で発生するとされ、想定震源域は数十キロと小さくM7と予測していた。実際は4つの震源域にまたがる長さ約450km、幅約200kmの断層が破壊され、M9.0という我が国観測史上最大の地震が起きた⁶。

マグニチュードが1増えるとエネルギーは32倍である。M7に比べてM9は32の2乗すなわち、1,024≒1,000倍。M7の地震1,000個分ということである。平安時代前期の西暦869年に発生した貞観地震が1,142年ぶりに再来したとも言われ、想定外の災害と言われた。世界で最大規模の地震は、1900年以降ではM9.5の1960年チリ地震である。ちなみに、恐竜が絶滅した原因と言われる小惑星落下と同じレベルのエネルギー量はM11と言われ、これは地球上に住む全人類が絶滅する規模である。恐竜は6500万年前までの約2億年間この地球に君臨していたが、最古の人類が登場してからは700万年しか経っていない。

(3) 熊本地震

2016年4月14日と16日の2度にわたって震度7を観測する熊本地震が発生した。この地震を引き起こした布田川断層帯のM7.0級の地震発生確率は30年以内に0～0.9%とされ⁷⁸、震度の想定は5弱～6強にとどまっていた。熊本では、127年前の1889年にM6.3で死者20人という地震が起きて以来大きな地震はなかった。熊本県は企業立地ガイドで「熊本地域は過去120年間M7以上の地震は発生していない安全地帯」「地震保険の保険料は全国で最低ランク」と宣伝していた。

地震により阿蘇大橋付近で大規模な斜面崩壊が起き、国道57号線が寸断され、阿蘇大橋が崩落した。斜面崩壊の大きさは、平均幅140m、平均長さ350mに及んだが、この付近は土砂災害危険箇所と認識されておらず、このほかにも危険箇所とされていない多くの箇所で被害が起きた⁹。

(4) 北海道胆振東部地震

2018年9月には北海道で初めて震度7を記録した北海道胆振東部地震が発生した。道内で使用される電気の半分以上を供給していた最大規模の苫東厚真火力発電所が緊急停止し、連鎖的に他の発電所も停止した。北海道・本州間連系設備の送電も止まったため、道内の離島などを除くほぼ全域約295万戸で停電が発生するという道内全域停電（ブラックアウト）となった。

(5) 頻発する異常気象

大雨などの異常気象も頻発するようになり、気象庁の全国の観測所1,000か所当たりで時間80mm以上の降雨の発生回数が40年前に10回程度だったのが、今は20回と倍増している。加えて都市部では市街化や舗装が進んで豪雨時に水の行き場がなくなってすぐに河川に流れ込むようになっている。

1999年6月広島豪雨では、広範囲な土砂災害が起きた。これを契機に2001年土砂災害防止法が制定され、土砂災害危険箇所を抽出して土砂災害警戒区域を指定することとなった。

2011年台風12号による紀伊半島豪雨では、紀伊半島を中心に広い範囲で総降水量が1,000mmを超え、土砂災害や河川の氾濫などにより死者83人、行方不明者15人に及んだ。大規模な斜面崩壊16カ所では、崩壊土砂が河川をせき止める「河道閉塞」が起きた。

2012年の九州北部豪雨では、福岡県、熊本県、大分県で500mmを超える4日雨量を観測し、河川の氾濫や土石流により死者30人、行方不明者2人となった。

2014年8月豪雨では、被害は北陸、東海、近畿、中国、四国など広範囲にわたり、広島市では死者77人の土砂災害となった。1999年6月の広島土砂災害を上回る被害となった。

2015年9月の関東・東北豪雨では、線状降水帯と呼ばれる積乱雲がつぎつぎと発生する状況となり、鬼怒川の堤防決壊等により常総市の約1/3に相当する約40km²が浸水した。

2016年8月の北海道・東北豪雨災害では、河川の増水により岩手県岩泉町の高齢者福祉施設の入所者9人を含め死者23人、行方不明者4人となった。

2017年7月には再び九州北部が豪雨に見舞われ、福岡県、大分県を中心に死者38人、行方不明者5人などの被害を及ぼした。福岡県・朝倉では3時間261mmを記録した。

2018年7月の西日本豪雨（平成30年7月豪雨）では、多くの地点で48時間、72時間雨量の観測史上最大値を更新し、広島県呉市などに発生した土砂・洪水氾濫、岡山県倉敷市真備町における高梁川水系小田川の氾濫、愛媛県大洲市における肱川の氾濫などによる被害が際立った。洪水・土砂災害により死者263人、行方不明者8人に達した¹⁰。

2018年9月台風21号が近畿地方を直撃し、高潮と暴風などによる大きな被害に繋がった。関西空港が冠水し、ターミナルでは停電が発生したうえ、連絡橋にタンカーが衝突して道路と鉄道が不通になり、利用客ら約8千人が丸1日以上孤立した。

2019年9月9日に三浦半島付近を通過してから千葉市付近に上陸した台風15号は、千葉市で最大瞬間風速毎秒57.5メートルを観測するなど、多くの地点で観測史上1位を記

録する暴風をもたらし、停電などの被害が拡大した。

2019年10月12日に伊豆半島に上陸して関東から東北を通過した台風19号は、静岡県や関東甲信、東北地方を中心に広い範囲で記録的な大雨をもたらした。阿武隈川や千曲川の堤防が決壊するなど国管理河川で6水系7河川12箇所、都道府県管理河川を含めて計71河川140箇所において堤防が決壊し（2019年12月3日現在）¹¹、堤防の決壊等による浸水面積は17都県の約288km²で、平成30年7月豪雨の約185km²を大きく上回った（2019年10月24日現在の集計）¹²。土砂災害や竜巻による被害を含めて死者98人、行方不明3人に及んだ¹³。

3 近年の災害が教える社会基盤の重要性

2019年台風19号は、1958年に伊豆半島だけで1,000名を超える死者をもたらした狩野川台風と匹敵するものと言われ、実際、狩野川上流の湯ヶ島雨量観測所の総雨量は狩野川台風当時の739mmを上回る778mmに達した¹⁴。しかし、15年の歳月をかけて約300億円（2018年価格）を投じて1965年に狩野川放水路を完成させていたおかげで狩野川の氾濫を防止し、犠牲者ゼロで7,400億円の被害を防止した¹⁵¹⁶。

また、埼玉県から東京東部を流れる中川・綾瀬川では、29,457戸を浸水させた1982年9月の台風18号に比べて1割増しの累積雨量となり、各地で氾濫危険水位を超えたが、首都圏外郭放水路等の治水施設の効果により、約9割の戸数28,000戸が浸水を免れた¹⁷。

1947年のカスリーン台風を契機に計画され1967年から事業に着手した八ッ場ダムは、2009年に一旦事業中止の方針が示されてその後に事業継続が決まり、ようやく2019年9月末にダム本体コンクリート打設が完了して10月1日から試験湛水を開始したところであった。そこに台風19号が到来し、結果として総貯留量約7,500万m³、最大流入量約2,500m³/sが貯め込まれ、ダム貯水池の水位は518.8mから573.2mまで、約54m上昇し（10月11日2時～13日5時）、大きな洪水調節効果を発揮した¹⁸。

一方で、社会基盤の建設時において想定していた外力を上回る猛威が襲い、大きな災害に至るケースも多発した。大きな被害が生じると、そのたびに「想定外」と言われる。堤防や道路、鉄道などの社会基盤をつくる際には、ある一定の外力を想定せざるを得ない。しかし、自然災害の規模は際限ないものなので、災害は想定を超えるという前提で対策を考える必要がある。

これまで防災に関わる社会基盤整備は、災害が発生しなければ意義が理解されにくく、住民の関心も低い場合が多いため、事業が進捗しないケースが目立った。しかし、実際に災害が起きれば住民の意識は大きく変わるものである。今後は住民一人一人が災害に対する自らのリスクを認識し、自らに襲いかかるリスクを軽減するための社会基盤整備についてもっと大きな関心を持つべきである。前述した放水路やダムなどの施設整備には数十年の年月を要している。数十年前の人々が遺してくれた遺産である。現在の人々は次の世代に何を遺せるのか、真剣に考える必要がある。

また、大きな災害が起きるたびに、道路が寸断されて人々が孤立する事態が起きている。道路整備について、これまでは渋滞解消などの直接的な経済効果だけを金銭化して費用便益分析を行って事業推進の是非を評価していた。これからは、国土を保全するネットワーク機能確保を重視するなど、価格に換算することが困難な要素も考慮に入れて事業を進める必要がある。

1958年狩野川台風の翌年には伊勢湾台風が中部地方を襲った。2020年に伊勢湾台風級の台風が来てもおかしくない。すべての国民が次は自分が襲われるとの危機意識を持って社会基盤の整備に関心を持つ必要がある。堤防やダムなどの整備が進まないためにリスクを軽減できない場合は、住民たちが反対運動に異議を申し立てるくらいの意識を持つようになる必要がある。

Ⅱ 一人一人が考える防災

災害による被害をできるだけ少なくするためには、一人一人が自ら取り組む「自助」、地域や身近にいる人同士が助け合って取り組む「共助」、国や地方公共団体などが取り組む「公助」が重要だと言われているが、災害が甚大なものになればなるほど、公助が機能しなくなる。自分の身や家族は自分が守るという「自助」が重要になる。「自助」に取り組むためには、まず、災害に備え、自分の家の安全対策をしておくとともに、家の外において災害に遭遇したときの身の安全の守り方を知っておくことが重要である。また、身の安全を確保し、生き延びていくためには、水や食料などの備えをしておくことも必要である¹⁹。

災害は、地震、水害に限らない。火山噴火や火災などさまざまな形態がある。「自助」の基本は、まず自らの危険性を理解することである。自分のいる場所の地盤の良し悪し、標高や周囲との相対的高さ、建物の耐震性などを把握しておくことが重要である。災害の種類ごとに、自らの防災を考えておく必要がある。

1 地震津波に対する防災

国土交通省等の国の機関、都道府県、市町村等によるインターネットサイトからさまざまな災害リスク情報が提供されている。国土交通省の「重ねるハザードマップ」は、災害リスク、土地の特徴・成り立ちなどの情報を地図や写真に重ねて表示しており、「わがまちハザードマップ」は各市町村が作成したハザードマップへリンクしている。これらの情報を

図表2 ハザードマップポータルサイト



(出典：国土交通省HP²⁰)

利用して、住民が自分のいる場所の揺れやすさ、建物被害等の危険度、液状化の危険度などを把握しておくことが重要である。

住んでいる家が、1981年6月以降に建築確認を受けたのであれば新耐震基準に適合しており震度6強～7が1回くらいでは倒壊しないが、旧耐震の場合は震度5強でほとんど損傷しないというレベルである。提供されている揺れやすさマップでは、各地の震度や危険度が予想され、建物全壊の割合などがわかる。ただし、これらは飽くまでも既知の活断層が動くという想定である。

液状化については、別のサイトにアクセスする必要がある²¹。東日本大震災では「埋立てや盛土で造成した住宅地」で被害が発生した。すなわち、地盤が人工的に改変された土地、川筋の変動や氾濫によって新しく土地が改変された場所、風で運ばれた砂が堆積している土地（砂丘）のうち、地下水位が浅い場所にある土地が液状化の発生しやすい地盤と言えよう²²。

南海トラフ地震や首都直下地震などの被害想定についても内閣府や東京都がインターネットで情報を公開している。しかし、これらの被害想定はある一定の条件のもとに算定されたものであり、直下地震については既知の活断層が動くことを想定しているものである。未知の活断層が動くことは想定していない。関東平野などの沖積層の下に存在するかもしれない未知の活断層による地震は想定できていない。また、地震により堤防が損傷した後大雨が降って堤防が決壊するといった複合災害は想定していない。

東京都による2012年4月の首都直下地震の想定では、東京湾沿岸部の最大津波高は2.6mとしている²³。津波により浸水する場所は中央区や大田区を中心に湾岸の一部の地域に限定され、浸水深が50cm程度と想定されるが、水深はたとえ20cmでも、足を取られて転倒する恐れがあり、30cmで歩行が難しくなる。50cmになると死亡率が約5%、70cmでは約70%と跳ね上がる。そして1mの高さでは100%でほぼ全ての人が波に呑み込まれる。関東大震災による死者の大半は焼死であったが、神奈川県では300人が津波による水死であった。津波の高さは、静岡県熱海で12m、千葉県相浜で9.3m、洲崎で8m、神奈川県三浦で6m、鎌倉由比ガ浜の一部では9mに及んだ。

地震はいつどこで発生するか分からないが、気象庁の「緊急地震速報」を活用することによって、強い揺れが来ることを直前にキャッチし、身の安全を守る行動をとることができる。緊急地震速報は、地震の発生直後に震源や地震の規模（マグニチュード）を推定し、各地における振動到達時刻や震度を予測し、可能な限り早く知らせるシステムである。緊急地震速報は震度5以上が予想されたときに発表され、テレビやラジオ、携帯電話、市町村の防災無線などを通じて報知される。緊急地震速報が出されてから強い揺れが来るまで数秒から数十秒のわずかな時間しかない。身の安全を確保する行動がすぐ取れるよう日頃から心の準備をしておく必要がある。

また、海岸近くにいるときに、強い揺れを感じたり津波警報・津波注意報を聞いたときは、すぐにその場所から離れて高台などに避難する。ただし、地方自治体が作成している津波

ハザードマップなどによって指定された避難場所であっても津波は予想を超えて襲ってくる可能性がある。状況に応じ各自の判断で率先してより高い場所へ避難しなければならない。また、津波は、河口から川の流れて沿って上流側にも追いかけてくるので、川の近くにいるときは、流れに対して直角方向に素早く避難しなければならない²⁴。

2 洪水・高潮・土砂災害に対する防災

国土交通省の「重ねるハザードマップ」などの情報を活用して、自分の周りにどのような危険が及ぶのかを認識し、被害をできるだけ少なくするよう必要な対策を講じることが重要である。

また、雨量の数字の意味を理解できるようにしておくことも重要である。時間雨量 30mm 以上になるとバケツをひっくり返したような雨となり道路が川のようになる。時間雨量 50mm 以上になると傘が全く役に立たず低いところが浸水する²⁵。市街地の雨水排水は下水道に頼っているが、時間雨量 50mm に対応できるのはまだ 6 割前後である。

雨の降り方は自分がいる地域だけを気にするのでは十分ではない。河川の氾濫域にいる人はその川の上流域の累積降雨を気にする必要がある。河川は分水界の内側の地域（流域）から水を集めてくるので、大きな流域を有する河川ほど長い時間の降雨量が重要になる。たとえば、多摩川は流域面積が 1,240km² であり、山梨県笠取山や奥多摩の 2 日間程度の雨が大きくなると水嵩が増えて危険な状態になる。流域面積 2,940km² の荒川の場合は、秩父方面など埼玉県域の 3 日間程度の雨に注意しなければならない。

災害に対するリスクを考える際に、地盤の標高を知ることも重要なポイントである。津波や高潮は標高の低い地域を襲う。豪雨による浸水を考えれば、標高だけでなく周辺地域に対する相対的な地盤の高さも重要である。国土地理院が公開している「標高がわかる Web 地図」によると、世田谷区が多摩川沿いは標高 10m 程度のところもあって低いが、三間茶屋周辺は低いところでも 30m 程度である²⁶。同じ東京でも、例えば葛飾区の新小岩付近は -1m、対岸（荒川）の平井付近は -2m となっている²⁷。

伊勢湾台風クラスの台風が東京湾を襲った場合の高潮の想定は 3～4m（海岸部）であり、高さ 3.5～7m の防潮堤を建設することとしている²⁸。浸水は、中央区、墨田区、江東区、江戸川区、葛飾区のほぼ全域を含む 17 区に及び、最大深さ 10m と想定されている。ビルの 3 階まで水没することになる²⁹。2017 年 10 月の台風 21 号により 38 年ぶりに都内で高潮警報は発せられたが、延長 54km の防潮堤が機能し、ゲート操作やポンプ起動により問題は起きなかった³⁰。2019 年 10 月の台風 19 号でも都内で高潮警報が発せられたが、たまたま満潮と重ならず干潮であったため大きな被害とならなかった。

市区町村別のハザードマップを見ると、浸水予想区域や浸水の程度、洪水による家屋等の倒壊の危険がある区域、避難所等を示したものがある³¹。地域によってはハザードマップが未作成であったり、古いものが更新されていなかったりする場合がある。浸水想定等については、自治体や河川を管理している部局などに尋ねてみるとよい。自分が居住する

地域の雨水排水の処理状況については、自治体の下水道部局等に問い合わせるのがよい。

ハザードマップによって浸水想定区域とされていなくても、台風や局所的な集中豪雨により半地下家屋や地下室での浸水被害が発生することがある。晴天時などでは生活排水を問題なく排水できていても、豪雨時には下水道管からの逆流による浸水被害や道路側からの雨水の流れ込みによる浸水被害が発生するおそれがある。浸水被害から自身の生命・財産を守るためには、各戸ごとに浸水のリスクを把握しておくことが重要である。事前にポンプ施設（逆流防止弁付）を設置することで、下水道管からの逆流を防止し、豪雨時でもトイレやお風呂等の排水を可能にする。あるいは浸水が予想される場合に土のうなどの対策により被害を軽減することができる³²。

国が管理している大河川の氾濫想定は、国土交通省が行っている。たとえば多摩川についてみると、一部ではあるが堤防が未完成な区間がある。また、農業用水を取水するためのコンクリート井堰がいくつも残っている。上流での洪水調節施設の建設と堤防未完了部分の解消に加え、これらの堰の改築が必要である。さらに、高潮災害に対する堤防の整備や高規格堤防の整備が必要である。2019年10月の台風19号でみられたように、沿川では内水による浸水被害がたびたび発生している^{33,34}。荒川の氾濫域をみると、多摩川に比較してさらに広大であり、堤防が決壊すると江東デルタ地帯の広い範囲が浸水し、東京駅を含む都心中枢部が水没する。氾濫域に住む人は自分がどの河川の浸水想定区域に位置しているのか十分理解しておく必要がある³⁵。

土砂災害については、危険箇所が全国で約67万にのぼると推計されており（※2018年度末時点の推計値）³⁶、土砂災害防止法に基づく「土砂災害警戒区域」や「土砂災害危険箇所」が指定されている。自分の家がこれらの土砂災害のおそれのある地区にあるかどうか確認しておく必要がある。また、市町村が作成している土砂災害ハザードマップを利用して避難場所や避難経路を確認しておく必要がある。なお、土砂災害警戒区域等でなくても、土砂災害が発生する可能性があるため、付近に「がけ地」や「小さな沢」などがあれば注意しなければならない。

3 ライフラインの防災

あらゆる観点から自分のいる場所の危険度を把握する必要があるが、仮に自らの安全を確保できたとしても、誰もが依存している電気・ガス・上下水道その他のライフラインが確保されなければ生活に重大な支障となる。

(1) 電気・ガス・上下水道

水道については、阪神淡路大震災では3カ月、東日本大震災では津波地区等を除いて5カ月、熊本地震では家屋等損壊地域を除いて3カ半月断水が続いた。自分が使用している水がどの河川のどのダムに依存していてどういう経路を経てどの浄水場から送られてくるのか、また、自宅の汚水がどの下水処理場に送られるのかなどについて理解しておきたい。

たとえば、世田谷区では、地域により下水の排除方式が異なる。雨水が多摩川に流入す

る野川、仙川、谷沢川、丸子川の流域は汚水と雨水を別の管渠で流す分流式で、それ以外の目黒川、呑川などの流域については汚水と雨水を同一の管渠で流す合流式となっている。分流地域は区内全域の約 39%、合流地域は約 61%である。世田谷区の下水は、大田区にある森ヶ崎水再生センター（羽田空港の近く）で処理され、東京湾に流されている³⁷³⁸。

(2) 道路

災害発生後の避難・救助や物資供給等のための緊急車両の通行を確保するために重要な道路網があらかじめ指定されている。このような路線に面している建築物の耐震改修が進められなければならない。沿道建築物の耐震改修の進捗状況について、地域の住民として目を光らせる必要がある。また、道路ががれきの山になると救援活動等の支障となるので、がれきを除去して通行を確保するよう「道路啓開」が重要になる。東日本大震災の際は、翌日には、東北道、国道 4 号から太平洋沿岸主要都市へのアクセスルートの 11 ルートが確保され、震災から 1 週間で国道 45 号等、太平洋沿岸の縦方向について 97%が通行可能となった。1990 年代後半から十数年にわたる公共事業予算の削減により建設業が疲弊し、最近では担い手不足が問題となっている。地域の建設産業の防災力の確保にも気を配る必要がある。

Ⅲ 一人一人の災害発生時の対応

1 防災マニュアル

災害発生時の対応策については、東京都の「東京防災ブック」のように各地方自治体がマニュアルなどを作成している。災害の備えや応急手当、生活再建支援制度など有用な情報を得ることができる。豪雨時の雨量、水位などのデータについては、国土交通省川の防災情報で、主要な河川の水位と雨量の状況が把握できるほか、地方自治体等がインターネットで情報を公開している場合が多い。

災害が予想される場合に、被害の状況や見通しに応じて、避難所へ移動するか自宅内のより安全な場所に移動するかなどを自ら判断することが重要である。避難ルートを検討しておくことも重要である。避難ルートを選ぶにあたっては、まず避難所がどのような災害に対して安全が確保されるのかを把握しておき、目指すべき避難所があれば、そこに至るルートについても安全が確保できるのかどうか知っておく必要がある。あらかじめ実際に歩いて調べておくことが重要である。

食糧備蓄については、最低 3 日分とか 1 週間分が必要などと言われているが、自然災害に際限はなく、ライフラインの復旧も長引くことを考えて備蓄は多いほどよい。タワーマンションなどにおいては、なおさら支援を期待できず、外出も困難になる可能性があるので、食糧備蓄だけでなく携帯トイレなども用意して長期戦に備える覚悟が必要である。

防災訓練などの地域の取り組みについては、自治会レベルから市区役所に働きかけるなどボトムアップの働きかけが重要である。

2 指定緊急避難場所と指定避難所

2011年の東日本大震災では、津波からの避難先として想定されていた避難所に避難して被災するなどの事例があったため、2013年6月に災害対策基本法等が改正され、市町村長が災害の危険の及ばない施設や場所を、洪水、津波等の災害の種類ごとに指定緊急避難場所として指定する制度が2014年4月から施行された。しかし、その後も水害に対する適切な指定緊急避難場所の指定が必ずしも進んでおらず、指定緊急避難場所として指定されていた施設が浸水被害を受けた事例もある。「指定緊急避難場所」と「指定避難所」は相互に兼ねて指定することを可能としているが、その適切性について不断の見直しが行われなければならない。

また、想定される最大規模の津波や洪水等による浸水想定区域が広範な地域に及び、その市町村内に十分な指定緊急避難場所を確保することが困難な場合や、居住者によっては近隣の市町村へ避難した方が適切と判断される場合などには、市町村の区域を超えて指定緊急避難場所を指定することも検討されなければならない³⁹。

3 避難行動

2013年の災害対策基本法改正以前における避難行動は、小中学校の体育館や公民館といった公的な施設への避難が一般的であったが、法改正以後、避難勧告等の対象とする行動については、命を守るためにとる行動を幅広くとらえている。住民は、ハザードマップ等を基に避難勧告等が発令された時の避難行動をあらかじめ考えておく必要がある。親戚や友人の家などに自主的に避難する場合には、それらの安全性を各災害のハザードマップ等であらかじめ確認しておくとともに、その場所までの移動時間を考慮して自らの避難行動開始のタイミングを考えておく必要がある。周囲の状況によっては指定緊急避難場所等への移動がかえって命に危険を及ぼしかねない場合もあることから、「屋内安全確保」も避難勧告等が促す避難行動と考えてよい。

避難行動は、数分から数時間後に起こるかもしれない自然災害から「命を守るための行動」である。住民は、命を守るという観点から、災害のどのような事象が命を脅かす危険性を持つことになるのかを認識し、避難行動をとるにあたっては、災害種別毎にどのような脅威があるのか、その脅威に対してどのような避難行動をどのタイミングでとれば良いのか等をできる限り事前に明確にしておく必要がある。そして、市町村長から避難勧告等が発令された時には、住民は、あらかじめ考えておいた避難行動を速やかにとる必要がある⁴⁰。

4 マイ・タイムラインのすすめ

2015年に鬼怒川が氾濫した常総地区では、自分自身にとる標準的な防災行動を時系列的に整理しておくマイ・タイムラインをつくる活動が進められている。元々、防災関係機関が災害発生時に連携して情報共有し、「いつ」、「誰が」、「何をするか」という行動計画を時

系列で整理するものをタイムラインと称していた。マイ・タイムラインはその住民版であり、住民一人ひとりが自らの避難活動等を行うための行動計画をつくろうというものである。「逃げ遅れゼロ」に向けた効果が期待されている。たとえば、台風の接近によって河川の水位が上昇する時に、自分自身がとる標準的な防災行動を時系列的に整理してとりまとめるものである。時間的な制約が厳しい洪水発生時に、行動のチェックリストとして、また判断のサポートツールとして活用されることが期待されている⁴¹。

住民それぞれの生活パターンが異なることから、家族構成等に応じて各戸ごとにマイ・タイムラインを作る必要がある。たとえば、高齢の母が介護施設に滞在しているとか、子供が幼稚園にいるとか、夫婦共働きで職場が異なるなど、さまざまな生活パターンがある。災害の発生が予測されるタイミングによって家族間でどのように安否確認するか、介護施設の立地等からリスクを認識してどのタイミングで高齢の母をどこへ移動させるかなど、あらかじめ検討してマイ・タイムラインを作っておくことが重要である。

水害だけでなく地震その他のあらゆる事態を想定して、住民一人ひとりがそれぞれのリスクを把握して自分の家庭の事情に応じたマイ・タイムラインをつくり、いざという時に適切な情報にもとづき避難行動等につなげる必要がある。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・『自然災害の発生と法制度』コロナ社、木下 誠也、2018年5月
- ・『日本水没』朝日新書、河田 恵昭、2016年7月
- ・『人が死なない防災』集英社新書、片田 敏孝、2012年3月
- ・『大災害の時代』毎日新聞出版、五百旗頭 真、2016年6月
- ・『水害列島』文春新書、土屋 信行、2019年7月

¹ 気象庁ホーム：各種データ・資料＞地球環境・気候＞大雨や猛暑日など（極端現象）の長期変化＞大雨や猛暑日など（極端現象）のこれまでの変化

https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/extreme/extreme_p.html

² 今までに公表した活断層及び海溝型地震の長期評価結果一覧，平成31年2月26日現在

<https://jishin.go.jp/main/choukihyoka/ichiran.pdf>

³ 内閣府防災情報のページ：広報・啓発活動＞災害史・事例集＞災害教訓の継承に関する専門調査会＞報告書（1959伊勢湾台風），P.7

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1959_isewan_typhoon/index.html

⁴ 総務省消防庁：阪神・淡路大震災について（確定報），平成18年5月19日

<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/assets/post1.pdf>

⁵ 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第159報）平成

31年3月8日（金）8時00分 消防庁災害対策本部

⁶ 内閣府ホーム > 内閣府の政策 > 防災情報のページ > 会議・検討会 > 防災白書 > 平成24年版 防災白書 > 1 東日本大震災の被害状況

www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b_1h_1s_01_00.htm

⁷ 内閣府ホーム > 内閣府の政策 > 防災情報のページ > 広報・啓発活動 > 水害・地震から我が家を守る 保険・共済加入のすすめ > 地震災害

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/hokenkyousai/jishin.html>

⁸ 今までに公表した活断層及び海溝型地震の長期評価結果一覧，平成31年2月26日現在

<https://jishin.go.jp/main/choukihyoka/ichiran.pdf>

⁹ 日経XTECH 土木 特報 熊本地震 阿蘇大橋、斜面と国道は別々に崩壊か

<https://tech.nikkeibp.co.jp/kn/atcl/entnews/15/041500329/042000029/>

¹⁰ 消防庁応急対策室：平成30年7月豪雨及び台風第12号による被害状況及び消防機関等の対応状況について（第60報）令和元年8月20日（火）13時00分

<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/190820nanagatugouu60h.pdf>

¹¹ 国土交通省：災害・防災情報 > 令和元年台風第19号による被害状況等について 堤防決壊箇所一覧

http://www.mlit.go.jp/saigai/saigai_191012.html

¹² SankeiBiz：ライフ 台風19号浸水 西日本豪雨の18年超え

<https://www.sankeibiz.jp/econome/news/191025/ecc1910250500002-n1.htm>

¹³ 消防庁災害対策本部：令和元年台風第19号及び前線による大雨による被害及び消防機関等の対応状況（第62報）令和元年12月5日17時00分

<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/taihuu19gou62.pdf>

¹⁴ 気象庁：災害をもたらした気象事例 狩野川台風 昭和33年（1958年）9月26日～9月28日

<http://www.data.jma.go.jp/obd/stats/data/bosai/report/1958/19580926/19580926.html>

¹⁵ 国土交通省 沼津河川国道事務所：狩野川放水路 平成30年8月発行，P.8

¹⁶ 国土交通省中部地方整備局記者発表資料：狩野川台風級の台風19号に対し、狩野川放水路が狩野川中下流部を氾濫から守りました（速報）令和元年10月15日

<http://www.cbr.mlit.go.jp/kisya/2019/10/1031.pdf>

¹⁷ 国土交通省関東地方整備局江戸川河川事務所：台風第19号 出水速報（第3報）江戸川・中川・綾瀬川，令和元年10月18日，P.17

http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000759189.pdf

¹⁸ 国土交通省関東地方整備局記者発表資料：令和元年台風19号における八ッ場ダムの試験湛水状況について，令和元年10月13日（日）

http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000757984.pdf

¹⁹ 政府広報オンライン：暮らしに役立つ情報 > 災害時に命を守る一人一人の防災対策

<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201108/6.html#anc01>

²⁰ ハザードマップポータルサイト

<https://disaportal.gsi.go.jp/>

²¹ 東京都建設局トップ > 建設事務所をさがす > 東京都土木技術支援・人材育成センター > 情報公開 > 東京の液状化予測図 平成 24 年度改訂版 はじめに 利用上の注意 公開データ：予測図のみ

<http://doboku.metro.tokyo.jp/start/03-jyohou/ekijyouka/layertable.aspx>

²² 市街地液状化対策推進ガイダンス【本編】平成 28 年 2 月 国土交通省都市局都市安全課 P.7

²³ 東京都防災ホームページ：東京都の取組・対応 > 東京都の取組 > 地震被害想定 > 首都直下地震等による東京の被害想定（平成 24 年 4 月 18 日公表）：「東京都の新たな被害想定について 首都直下地震等による東京の被害想定」（PDF 3.4MB）

<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000902/1000401.html>

²⁴ 政府広報オンライン：暮らしに役立つ情報 > 災害時に命を守る一人一人の防災対策

<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201108/6.html#anc01>

²⁵ 気象庁ホーム > 知識・解説 > 天気予報等で用いる用語 > 雨の強さと降り方

http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/yougo_hp/amehyo.html

²⁶ せたがやトップページ > 暮らしのガイド > 区政情報 > オンラインサービス > 地図 > せたがや iMap（世田谷区電子地図情報配信サービス）：（土地利用現況調査の）等高線図

<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/165/815/d00125457.html>

²⁷ 地理院ホーム > 2012 年報道発表資料 > 標高がわかる Web 地図を試験公開

http://www.gsi.go.jp/johofukyu/hyoko_system.html

²⁸ 東京都港湾局ホーム > 東京港のご紹介 > 東京港の津波・高潮対策 > 想定し得る最大規模の高潮による浸水想定区域図を作成しました：・高潮浸水想定区域図 [想定最大規模]（浸水継続時間）○全体版

<https://www.kouwan.metro.tokyo.lg.jp/yakuwari/takashio/shinsuisoutei.html>

²⁹ 首都圏・東京都の地震災害情報 P.3

<http://www.imart.co.jp/hazard-hazardmap-p-1.html>

³⁰ 東京都港湾局ホーム > 東京港のご紹介 > 東京港の津波・高潮対策：動画（日本語版）

<https://www.kouwan.metro.tokyo.lg.jp/yakuwari/takashio/index.html>

³¹ 世田谷区：暮らしのガイド > 救急・防犯・防災 > 防災・災害対策 > マニュアル・マップ等の資料 > 洪水ハザードマップ（全区版）データ 分割版 4

<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/104/141/557/d00006073.html>

³² 東京都下水道局：暮らしと下水道 > 地下室・半地下家屋の浸水対策のお願い <http://www.gesui.metro.tokyo.jp/living/life/underground/index.html>

³³ 京浜河川事務所ホーム > 多摩川 > 多摩川の計画 > 多摩川水系河川整備計画：平成 29 年

3月変更内容 計画本文

http://www.ktr.mlit.go.jp/keihin/keihin_index038.html

³⁴ 令和元年台風19号出水概要【第2報】京浜河川事務所 令和元年10月24日10時00分

http://www.ktr.mlit.go.jp/saigai/keihin_dis00082.html

³⁵ 荒川上流河川事務所ホーム > 防災情報 > 荒川水系洪水浸水想定区域 想定最大規模降雨による洪水浸水想定区域図について：■洪水浸水想定区域図（想定最大規模等）参考図（全河川を重ね合わせた図）→全体図

http://www.ktr.mlit.go.jp/arajo/arajo_index038.html

³⁶ 政府広報オンライン：暮らしに役立つ情報 > あなたも危険な場所にお住まいかもしれません！ > 土砂災害から身を守る3つのポイント

<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201106/2.html>

³⁷ 東京都下水道局トップページ > くらしと下水道 > 見学案内 > 水再生センター一覧

<http://www.gesui.metro.tokyo.jp/living/tour/guide/sise-list/index.html>

³⁸ 世田谷の下水道 P.10 ■世田谷区内の下水の排除方式

http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/124/384/388/d00028354_d/fil/28354_4.pdf

³⁹ 内閣府（防災担当）：指定緊急避難場所の指定に関する手引き，平成29年3月，P.3-5

⁴⁰ 内閣府（防災担当）：避難勧告等に関するガイドライン①（避難行動・情報伝達編），平成31年3月，P.14-15

⁴¹ 下館河川事務所ホーム > 防災・災害情報 > ★みんなでタイムラインプロジェクト★

<http://www.ktr.mlit.go.jp/shimodate/shimodate00285.html>

第2節 地域防災における共助とローカル・ガバナンス

日本大学危機管理学部 専任講師 山下 博之

I はじめに

災害に対して誰がどのような役割を果たしているのか、または誰がどのような役割を果たすべきなのかという問題は、防災・減災政策の中でも特に重要なテーマの1つである。こうした問題を考える際に使われる防災関係の用語に、「自助」、「共助」、「公助」という言葉がある。「公助」は災害に対して国、自治体などの行政機関が行う取り組みを指す言葉である。「自助」は災害に対して自分または家族の身を自分たちで守るための取り組みを指す。「共助」は地域住民が協力をしながら災害に対応したり、予め備えるなどの取り組みを指す。本節では、こうした3つの概念のうち共助に焦点を当てる。

巨大災害が発生すると、そのたびに共助の重要性が唱えられてきた。しかし、共助の重要性に疑いの余地がないとしても、後述のとおり私たちを取り巻く社会環境の変化の中で、共助を実現することは益々困難となってきた。そこで以下では、私たちがどのように共助に取り組んできたのか、現在どのように取り組もうとしているのか、そしてどのような課題があるのかを検討していく。

II 共助とは何か？

1 巨大災害における地域住民の共助

まず、共助とは具体的にどのような取り組みなのだろうか。2つの事例を確認してみよう。

第1に2011年3月11日に発生した東日本大震災における、東北地方のある地区の取り組みの例である。災害発生時には、地域住民の安否確認をいかに迅速かつ確実に行うかという問題が生じる。こうした問題に、この地区では、地震の発生した3月11日午後2時46分からわずか35分で全129世帯約400人の安否を確認することに成功したという。「黄色い旗」を玄関先に掲げ、自らの世帯の安否を知らせるという方法が奏功したのだった。また、この地区では、お年寄りや幼児がいる母親ら83人が集会所に避難したが、住民が持ち寄った食材で炊き出しを行った他、在宅避難をしている住民に対してもおにぎりの宅配を行った。こうした在宅避難者への宅配を実施することができたのも、地域住民の安否確認をいち早く終えたからに他ならない。

第2に、やはり東北地方のある地区における平常時の防災活動の例である。この地区では、普段からレクリエーション活動、草刈、夏祭り、忘年会等のイベントを実施し、住民の交流の場を設け、住民間の顔の見える町づくりを目指してきた。また、阪神・淡路大震災を

契機として、地震発生時に「崩壊建物」、「死傷者」、「火災」を出さない災害に強いまちを作るという「出さない君」運動を展開してきた。具体的には、過去の震災の新聞記事を住民で閲覧し危機意識の啓発を行ってきたほか、他の地域で災害が起こると、それに合わせて防災訓練を実施してきた。消火訓練、炊き出し訓練の他、夜間防災訓練も実施している。また、この地区では住民の全世帯に「黄色い旗」が配られており、この旗を使った安否確認訓練も実施されてきた。こうした訓練への住民の参加率が85%だという。

ここまで取り上げてきた2つの事例は、実はどちらも同じ宮城県仙台市鉤取ニュータウン町内会の取り組みの例である¹。第1の例は、震災の発生時に住民たちが連携・協力しながら安否確認、避難所の運営、炊き出し、宅配を行ったという例であった。第2の例では、こうした鉤取ニュータウンの住民たちが、連携・協力しながら意識啓発や防災訓練などの活動に取り組み、災害に備えているという例であった。そして、1つ目の例で紹介した「黄色い旗」によって迅速な安否確認が可能となった背景には、2つ目の例のとおり、この旗を使った訓練が徹底されていたという事前の備えがあったのである。「共助」は、災害の発生時に地域住民が協力しながら対応していくというだけの取り組みでなのではない。「共助」はこうした災害時の取り組みに向けて、予め平常時に地域住民が連携・協力しながら備えていくという取り組みをも意味しているのである。

2 なぜ共助が求められるのか？

冒頭で述べたように、こうした共助の重要性が、巨大災害の発生するごとに繰り返し唱えられてきた。このように共助が求められる背景には、そもそも災害の発生に伴って生じる問題が膨大で、被災地の地方自治体が自らの組織だけで対処するのが困難であるという事情がある。避難所の設置、開設、運営の問題を例に考えてみよう。

図表1は、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震における避難者数とそれに対して設置された避難所数を示している。過去に発生した巨大災害では、多数の避難者が発生し、そうした避難者を受け入れるための多数の避難所が設置されていることがわかる。例えば、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、最も多い時で31万6,678人の住民が避難し、避難所は1,153か所設置されている。最も多くの避難者が発生した神戸市だけで、最大で236,899人（1995年1月24日）の避難者が発生し、

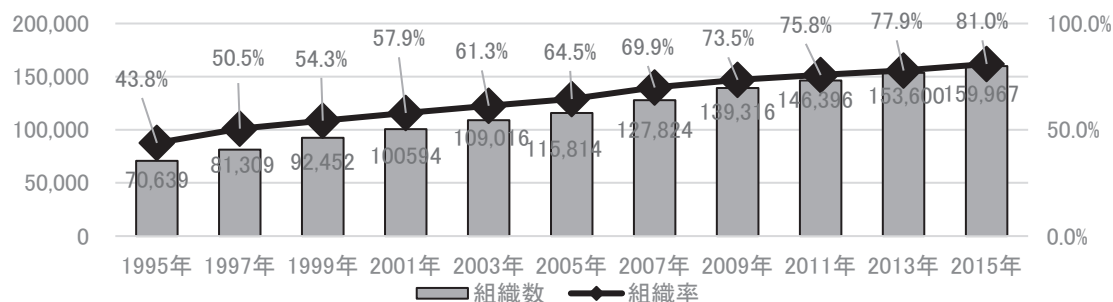
図表1 過去の災害における避難者数・避難所数⁴

	阪神・淡路大震災	新潟県中越地震	東日本大震災	熊本地震
避難者数	316,678人	76,615人	386,739人	183,882人
避難所数	1,153か所	527か所	2,182か所	855か所
1か所当たりの 避難者数	約274人	約145人	約177人	約215人

出典：復興庁ホームページ <http://reconstruction.go.jp/topics/hikaku2.pdf>、内閣府ホームページ http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280617_1.pdf をもとに作成。

※阪神・大震災、新潟県中越地震、東日本大震災は発災から1週間後、熊本地震は本震（2016年4月16日）の翌日の状況。

図表 2 自主防災組織の結成状況



出典：内閣府『平成 28 年度版 防災白書』附 63 をもとに作成

また最も多い時で民間の施設や公園等の屋外も含め 599 か所（1995 年 1 月 26 日）の避難所が開設された²。平均すると 1 か所当たりの避難所に 400 人近い避難者が避難することになる。こうした避難所の運営に市役所の職員を派遣しようとする、それだけで相当の人員を割かなければならなくなる。

避難者の対応は、災害発生に伴って生じる様々な問題のほんの 1 例に過ぎない。震災では、他にも倒壊した建物や土砂崩れによる生き埋めや下敷き、火災、援助要請が同時多発的に発生することは珍しくない³。また、多数の建物被害が発生すれば、建物の応急危険度判定や被害認定調査が行われる。震災の規模によって、こうした調査を必要とする建物の数は、数千から数万棟に及ぶこともある。こうして巨大災害が発生すると、地方自治体などの行政機関だけで対応していくには余りにも膨大な問題が生じる。そこで、地域住民が協力して災害に取り組んでいくという共助が求められることになる。

3 共助の育成策と自主防災組織

繰り返しになるが、共助とは災害に伴って地域で発生する様々な問題に対し、地域住民が協力しながら対応すること、または平常時に予め地域住民が協力しながら備えることである。ただし、このような意味での共助が求められているとはいっても、そう簡単にそれが成立するわけではない。共助を担う地域住民の大部分は、普段、仕事や家事、学業など防災以外の活動に従事している。そしてその多くが、いつ、どこで起こるか分からない災害以前に、職場や家庭、学校等で既に様々な問題に直面し頭を悩ませている。こうした人々が災害によって地域に生じる問題に関心すら寄せようとしなかったとしても、決しておかしなことではない。むしろ当然のことだといえよう。

そこで、そうした地域住民が災害によって地域に生じる問題に対し、何とか連携・協力しながら取り組んでいけるよう、地方自治体は日ごろ地域住民の連携・協力作りに励んでいる。このように災害に対する地域住民の共助を作ろうという地方自治体の取り組みを、本稿では共助の育成策とよぶ。中でも、最も基本的かつ中心的な取り組みといえるのが自主防災組織の整備である。自主防災組織は、1961 年の災害対策基本法の制定によって創設

されることになった、地域住民で構成された防災組織である⁴。災対法により、「住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織」として位置づけられている。

阪神・淡路大震災の発生した1995年時点で43.8%だった自主防災組織の組織率は、2017年には2倍に近い82.7%に達した⁵。1995年には70,639組織だった自主防災組織の数も2017年には16万4,195組織と倍以上に増加している（前頁図表2も参照）。こうして数字だけ見ると着実に整備の進む自主防災組織だが、実際には様々な課題が指摘されている。例えば、消防庁が1996年3月に出した「自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書」によると、高齢化や昼間活動要員、リーダーの不足、住民意識の低さや活動のマンネリ化といった課題が、既に挙げられている⁶。

Ⅲ 災害に対する共助と地域コミュニティ

1 共助と地域コミュニティ

このように、自主防災組織には様々な課題が指摘されているが、こうした課題の多くは自主防災組織が地域コミュニティを基盤とした組織であるという点と大きく関わっている。地域コミュニティとは、同じ地域に住む住民の地縁関係を基盤としながら、その地域の直面する様々な問題に対処していこうという住民同士の共同体を指している⁷。このような共同体を具現化したのが、自治会、町内会、町会などの地縁団体である。地縁団体は「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」と位置付けられる⁸。総務省の調査ではこうした地縁団体が全国に296,800団体ある。名称で最も多いのは自治会で131,679団体(44.4%)、次いで町内会が67,869団体(22.9%)、そして町会の17,937団体(6.0%)が続く⁹。

1973年に初版が作成された『自主防災組織の手引き』では、「自主防災組織の設置にあたって町内会規模程度が効果的であるとし、組織化の方法についても町内会組織の活用を提示し」ている¹⁰。実際、消防庁が2016年に自主防災組織に対して実施したアンケート調査では、2016年4月時点で161,847組織中152,893組織(約94.5%)が町内会単位で組織されている。また、このアンケート調査によると、自主防災組織の代表を町内会長(自治会長)が「兼任している」という団体が64.1%を占めた¹¹。多くの自主防災組織は、自治会・町内会などのコミュニティを基盤として設立されているのである。

2 地域コミュニティの衰退と共助

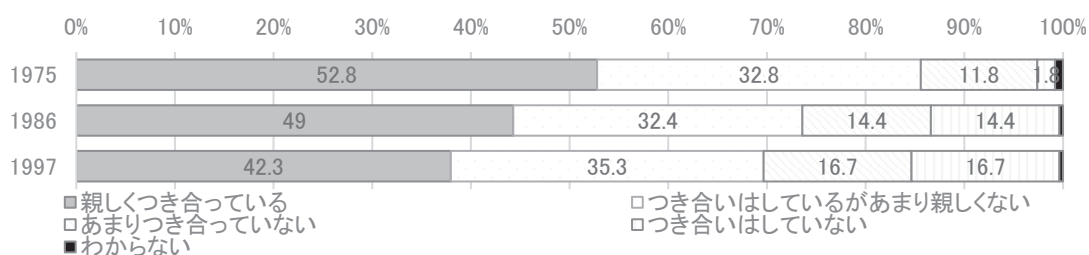
しかし、いうまでもなくわが国の多くの地域では、こうした地域コミュニティそのものが衰えつつある。第一に、地域コミュニティを構成する地域住民同士の関係は、年々希薄なものになってきているとすることができる。「つながりが築く豊かな国民生活」をテーマとした『平成19年版 国民生活白書』では、古いデータながら地域住民の関係の変化を示すデータが紹介されているので確認してみよう。

図表 3 は、1975 年、1986 年、1997 年に実施された「社会意識に関する世論調査」において「近所付き合いの程度」を尋ねた質問の回答結果を整理したグラフである¹²。1975 年には「近所づきあいの程度」について「親しくつき合っている」との回答が 52.8%だったのが、1986 年には 49%、1997 年には 42.3%へと減少している。逆に 1975 年には 1.8%に過ぎなかった「つき合いはしていない」との回答が、1986 年には 14.4%、1997 年には 16.7%に増加している。このように、「近所付き合いの程度」に関する調査結果からは、1975 年、1986 年、1997 年にかけて近隣住民同士の関係が希薄になっている様子が伺われる。

同白書では、近所付き合いの程度に関する 1998 年以降の調査結果は示されていない。しかし、2000 年及び 2007 年に実施された「国民生活選好度調査」において、「近隣住民との交流の程度」を尋ねた質問の調査結果が、同白書には示されている。この結果を整理したのが、図表 4 である。図表にみられるように、「隣近所の人とどのくらい行き来しているか」を尋ねた質問に対し、「よく行き来している」という回答が 2000 年には 13.9%、「ある程度行き来している」が 40.7%だったのに対し、2007 年には「よく行き来している」のが 10.7%、「ある程度行き来している」のが 30.9%とそれぞれ減少している。逆に「ほとんど行き来していない」という人が 2000 年には 18.4%だったのが、2007 年には 30.9%に増加している。こうした調査結果から、地域における日常生活の中で、近隣住民同士が関わりを持たずに生活を送るようになってきていることが分かる。

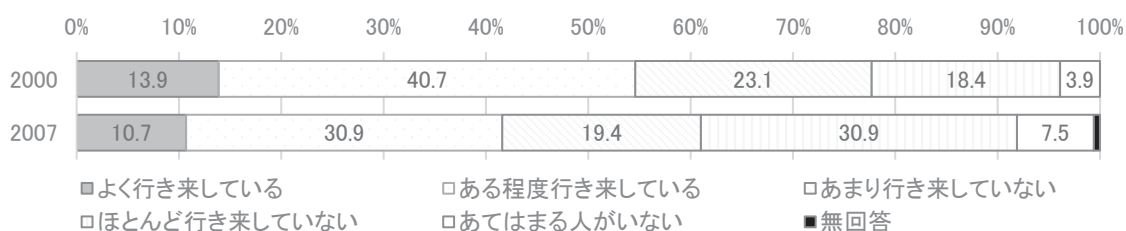
こうした住民同士の関係の希薄化とともに、地域コミュニティの衰えに繋がる重要な社

図表 3 近所づきあいの程度の推移



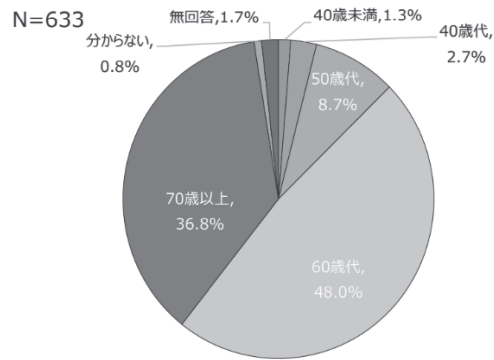
出展：内閣府『平成 19 年版 国民生活白書』p.78 をもとに作成。

図表 4 近隣住民との交流の程度



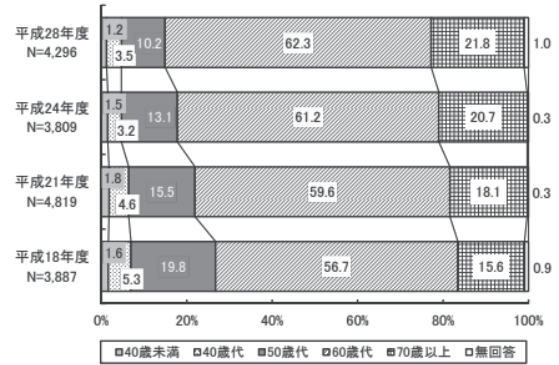
出展：内閣府『平成 19 年版 国民生活白書』p.78 をもとに作成。

図表5 自主防災組織の代表者の年齢



出典：消防庁、2017年『自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 報告書』消防庁、9頁から抜粋。

図表6 自主防災組織の代表者の年齢（静岡県）



出典：『平成28年度 自主防災組織実態調査報告書』6頁から抜粋。

会環境の変化が高齢化である。わが国の2018年10月1日時点での高齢化率は28.1%に達し、市町村別に見ると既に高齢化率が50%を大きく上回る地域もある¹³。このような高齢化は、災害に対する共助のあり方にも大きな影響を与える。先に確認した自主防災組織に対する消防庁のアンケート調査に「組織の代表の年齢」について尋ねた質問がある。その回答結果を整理したのが、図表5である¹⁴。図表のとおり、回答の8割以上の組織が「60歳代」以上で占められている。「70歳以上」という回答だけでも36.8%を占めており、多くの自主防災組織で高齢者が代表をつとめていることが確認できる。

この調査は2016年に実施されただけの調査であるため、経年的な変化を把握することができない。そこで同様の調査を県内の自主防災組織に対し3年ごとに実施している、静岡県の調査結果を確認してみる。2016年のこの調査のうち、自主防災組織の代表者の年齢の変化を示しているのが図表6である¹⁵。平成18年度（2006年度）には60歳代が56.7%、70歳以上が15.6%、合計72.3%を占めていたのが、平成28年度（2016年度）には60歳代が62.3%、70歳以上が21.8%、合計84.1%にまで増加している。また、いずれの年度も消防庁の調査結果と類似した割合を示していることが確認できる。ここで示したデータはあくまで静岡県のケースではあるが、少なからず他の都道府県に当てはまるデータであるといえよう。なお、ここで取り上げたのは、あくまで自主防災組織の代表者の年齢である。だが、図表6に見られるように、60歳代また70歳以上の代表者の割合が増えているところから、より若い年代の人々による組織への加入が進んでいないことが予測される。こうして若い地域住民の新規加入が減ると、同じ地域住民が組織の幹部を繰り返し引き受けることになるなど、幹部メンバーの固定化が生じる。幹部メンバーが固定化すると、活動がくり返しになり、マンネリ化に繋がっていくのである。

IV 共助とローカル・ガバナンス

1 ローカル・ガバナンス

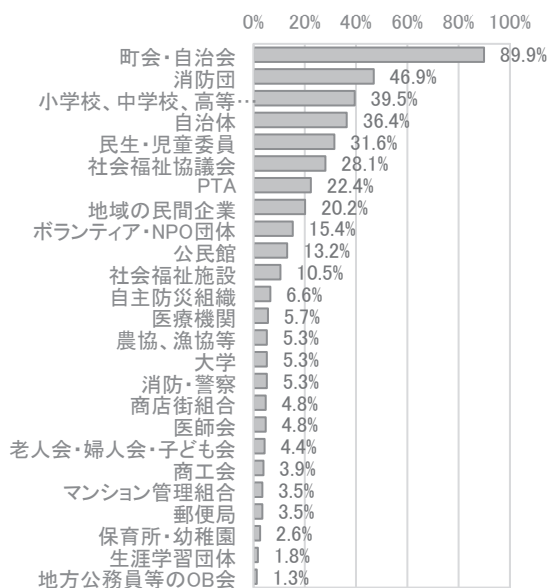
ここまで見てきたように、わが国では災害に対する共助の育成を、地域コミュニティを基盤として自主防災組織を整備していくという方法によって実現しようとしてきた。しかし、こうした従来の戦略は、前述のとおり地域コミュニティの衰退という社会環境の変化とともに実現困難なものとなっている。こうした中で着目されるようになってきたのがローカル・ガバナンスである。ローカル・ガバナンスとは、地域で生じる問題に自治体や自治会・町内会、NPO・ボランティア団体、企業など、地域で活動する様々な組織が連携しながら取り組んでいくという動きや、連携する組織間のネットワークを指す概念として用いられる¹⁶。こうしたローカル・ガバナンスを通じて取り組んでいる政策課題の代表として福祉を挙げることができる。例えば高齢者福祉・介護福祉では、家族、地方自治体、高齢者施設やデイサービス等の民間企業、自治会・町会等の地縁団体やボランティア団体などが連携を取ることで、高齢者や要介護者に対しよりきめ細かな、そして行き届いたケアが可能となってきている。

防災の分野でも、こうしたローカル・ガバナンスに基づく共助の追求が有効であると考えられている。というのも、そもそも防災分野は、福祉分野などと比べても企業、教育機関、医療機関、NPO・ボランティア等の各種団体が共有しやすい政策課題であるということが出来るからである。第1に、災害が発生すると、当然のことながら地方自治体や地域住民だけでなく、被災地で活動する企業、教育機関、医療機関、各種団体等多くの主体も、各々の立場から災害に対応していかねばならない。

そして、これらの組織は災害に対応していくにあたって、地方自治体や地域住民との協力や理解が不可欠である。

第2に、自主防災組織や町会・自治会のように地域コミュニティを基盤としながら共助を担ってきた地域組織にとっても、防災活動について企業などの他の組織と連携・協力をするにはメリットがある。活動に当たって自らに欠けている資源（マンパワー、物資、資機材、施設・設備、専門知識等）を他の組織から補うことが可能となるからである。これらの点で、防災は、地域で活動する様々

図表7 連携・協力しながら防災活動に取り組む組織



出典：(一財)日本防火・危機管理促進協会(2013)『地域社会の防災ネットワークに関する調査研究報告書』33頁をもとに筆者作成。

な主体が、連携して取り組みやすい課題なのである。

筆者が2012年に全国の市町村に実施したアンケート調査では、このように複数の地域組織が連携・協力をしながら防災活動に取り組んでいる事例が「ある」という回答は33.4%ほどだった。そうした事例で、防災活動に取り組んでいる地域組織について尋ねた質問の回答結果が、前頁の図表7である。町会・自治会が最も多いのは当然だとしても、消防団、小中学校・高等学校、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、PTAなど、地域で活動する様々な組織が防災活動に参加していることが分かる。こうした様々な地域組織が防災に関わるローカル・ガバナンスの担い手となりうるといえよう。

2 地域防災計画

こうしたローカル・ガバナンスに基づく共助を実現する取り組みとして挙げられるのが、地区防災計画制度である。東日本大震災後、中央防災会議の専門調査会として設置された「防災対策推進検討会議」は、最終報告書において「多様な主体の協働」を可能とする制度的基盤の整備を求めた。これを受け2013年の災対法改正に盛り込まれたのが、地区防災計画制度であった。

地区防災計画は「市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する」計画である¹⁷。災対法第42条の3は、計画に定める防災活動として「地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動」を挙げている。また、災対法が地区防災計画の担い手として想定しているのは「市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者」である。具体的には、「地域住民、自主防災組織、企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等多様な者が想定されて」いる。また、地区防災計画を作成し、または活動に取り組む際には、こうした地区内の多様なアクターだけでなく、さらに行政関係者、学識経験者等の専門家のほか、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携・協力が重要であるとされている。このように、地区防災計画では地区内で活動する個人、企業や地域団体、協議会等の様々な組織が連携・協力をしながら活動に取り組むことが想定されている。町会・自治会という地縁団体を主な活動の担い手として想定してきた自主防災組織の制度とは、前提が大きく異なるのである。

3 ローカル・ガバナンスに基づく共助をどう実現するか

こうして、東日本大震災以降、地区防災計画制度に基づく新しい共助の育成策が始まったが、こうした新しい取り組みにもいくつかの課題がある。第1に、地区防災計画の作り手、担い手が、自主防災組織や町内会など従来共助を支えてきた地縁団体に留まり、企業など制度の想定する幅広い組織間の連携に至らないケースが多くみられるという問題である。ローカル・ガバナンスを前提とする地区防災計画が、むしろ従来の地域コミュニティによる共助を再生産しているともいえるのである。

第2に、地区防災計画制度が共助の担い手として想定する企業や教育機関、医療機関などの地域組織は、災害発生時に組織そのものが被災し機能しなくなるケースがあるという問題がある。こうした事態に備え、政府や地方自治体は企業や教育機関、医療機関に対し事業継続計画（Business Continuity Plan）の策定を推奨している。だが、まだ多くの組織が計画を未策定の状況にある。災害発生時に地区防災計画が機能するためには、事業継続計画など他の防災の取り組みもまた重要になってくるのである。

このように、地区防災計画制度の誕生は、ローカル・ガバナンスの誕生を意味するわけではない。ローカル・ガバナンスを実現するための制度の種が蒔かれたというだけで、これがどのように育つかは私たち次第であるといえよう。だが、地域コミュニティに基づく従来の共助の育成が困難になってきている以上、ローカル・ガバナンスに基づく共助の育成は不可欠である。この制度をどのように育てるか、私たちは模索し続けなければならない。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・『コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来』ちくま新書、広井良典、2009年8月。
- ・『国土と日本人 災害大国の生き方』中公新書、大石久和、2012年2月。
- ・『ナインデイズ 岩手県災害対策本部の闘い』幻冬舎文庫、河原れん、2014年1月。
- ・『命をつなげ 東日本大震災、大動脈復旧への戦い』新潮文庫、稲泉連、2014年12月。
- ・『熊本地震 連鎖の衝撃』熊本日日新聞社、熊本日日新聞編集局、2016年10月。

¹ 次を参照。消防庁 国民保護・防災部 防災課（2013）『東日本大震災における自主防災組織の活動事例集』17頁 - 20頁。

² 次を参照。神戸市（2011）『阪神・淡路大震災の概要及び復興』p.48、神戸市ホームページ <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/honbun.pdf>（最終確認日2019年10月25日）。

³ 地震で発生した火災の消火活動についても同様のことがいえる。阪神・淡路大震災では地震により兵庫県内の251か所で火災が発生している。神戸市だけで見ると、地震による火災の発生件数は175件であり、うち109件が地震の発生した1月17日中に起こった火災である。しかもこのうち95件の火災が地震発生から3時間以内に起こったものだった。神戸市で2018年の1年間で発生した火災は合計で460件である。阪神・淡路大震災ではその2割以上の火災が一度に発生したことになる。神戸市消防局にこれだけの火災に網羅的に対応していただくの、消防力はなかった。

⁴ 災害対策基本法が制定される契機となったのは、1959年に発生した伊勢湾台風である。5000名以上の死者・行方不明者を出した伊勢湾台風は、当時のわが国の防災・危機管理政策の様々な面で多くの教訓を残した。災害対策基本法はそうした教訓を踏まえて制定され、自主防災組織はこの中で規定されることとなった。

⁵ なお組織率とは全世帯数における「自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数」

の割合を指す。2008年以降は「自主防災組織活動カバー率」とされている。消防庁(2017)『平成29年版 消防白書』367頁を参照。

⁶ 次を参照。消防方(2011)『自主防災組織の手引き—コミュニティと安心・安全なまちづくり— [改訂版]』11頁を参照。

⁷ 次を参照。広井良典(2009)『コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来』ちくま新書。

⁸ 次を参照。地域自治組織のあり方に関する研究会(2017)『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』総務省、15頁。

⁹ 次を参照。総務省ホームページ「参考資料 公共私連携(地域の共助組織)について」http://www.soumu.go.jp/main_content/000648336.pdf(最終確認日2019年11月25日)

¹⁰ 2011年及び2017年に改訂された『自主防災組織の手引き』においても「自治会等の地域で生活環境を共有している住民により、地域の主体的な活動として結成・運営されるのが望ましい」とされた。『自主防災組織の手引き』(2011)13頁及び同(2017)15頁を参照。

¹¹ 次を参照。自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会(2017)『自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 報告書』消防庁。この調査では、市区町村及び消防本部を通じて1000件の自主防災組織に調査票を配布し、633件(62.3%)の回答があった。

¹² 次を参照。内閣府(2007)『平成19年版 国民生活白書』78頁。

¹³ 次を参照。内閣府(2019)『令和元年度版 高齢社会白書』2頁。群馬県南牧村が60.5%、長野県天龍村59.0%、奈良県川上村58.7%等15町村の高齢化率は50%を上回っている。次を参照。総務省統計局『平成27年 国勢調査 都道府県・市区町村別主要統計表(平成27年)』。

¹⁴ 次を参照。『自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 報告書』(2017)。

¹⁵ 次を参照。静岡県危機管理局危機管理室(2016)『平成28年度 自主防災組織実態調査報告書』。

¹⁶ 次を参照。辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘(2009)『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス—』木鐸社、20頁・23頁。山下博之(2019)「地区防災計画制度の課題に関する一考察—地域防災におけるローカル・ガバナンスの観点から—」日本大学危機管理学研究所『危機管理学研究』第3号。

¹⁷ 内閣府(防災担当)ホームページ「地区防災計画ガイドライン(概要)～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～」http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guideline_summary.pdf(最終確認日2018年10月30日)。災害対策基本法第42条の3において、地区防災計画は「市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者(以下この項及び次条において「地区居住者等」という。)が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画」と定義されている。

第3節 災害情報の課題：なぜ、避難行動を人はしないのか

日本大学危機管理学部 専任講師 宮脇 健

I はじめに

近年、日本において自然災害が猛威を振るうと認識されている¹。実際に、2019年の10月に発生した台風19号（ハギビス）は、箱根町では観測史上最高の降水量を観測し、思わぬところで、いわゆる「想定外」ともいえる被害を生み出している²。2019年の3月には内閣府の「避難勧告等に関するガイドライン」³が改訂され、その改定に伴い、気象庁も自治体も警報のレベルを5段に変え、住民がより直観的に避難しやすい災害に関する情報を提供する措置を行っている⁴。

このように、災害により甚大な被害が想定される土地で暮らすということは、災害から身を守るために個人レベルでの対応、家族レベルでの対応、地域レベルでの対応、社会レベルでの対応といった様々な段階での有機的な災害対応を行わなければならない。様々なレベルでの対応が行われることで、災害を減じることが可能になり、被災後も迅速な対応が可能になるのである。

では、我々が個人レベルで災害に対応する場合に、どのようなことが可能なのであろうか。個人で出来ることは多くあるものの、災害から身を守る対応する場合に、その根拠は何に依拠しているのであろうか。災害対応といったときに、我々が災害から身を守る対応をする、もしくはしないと判断する根拠は災害に関わる情報の接触と選別によるものである。すなわち「災害情報」を得たうえで、生起確率と被害の大きさを勘案して、自身にリスクとして降りかかる可能性があるのかを認識し、その情報に基づき態度を決め、行動に移すことになる。その意味で、災害情報は個人が何らかの判断をする上で欠かせない。適切な情報があり、適切な判断が可能であれば、災害を減じることができるかもしれない。そのため、本稿では、災害情報といった場合には、田中の「発生したであろう被害を最小限にする」⁵という定義を用いて、生命や財産を守るために必要となる可能な限り、被害を最小限にするために資する情報としたうえで議論を進める。

しかしながら、災害時の人の避難行動として指摘されることは、洪水を引き起こすような豪雨災害が発生したという情報を得ても、避難行動をとらなかったという類にものである⁶。

なぜ、避難勧告や注意報などが出されても人は避難しないのであろうか。その問いを考えるために、次に近年起こった災害を事例に避難行動がされなかった事例について検討する。そして、なぜ災害情報と避難行動が結びつかない場合があるのか、人の心理的な要因に焦点を当て考察をする。最後に災害情報の抱える問題を解決する方策にはどのようなも

のがあるのかについて見解を示す。

Ⅱ 災害情報と避難行動

では、近年の災害の事例から災害情報が避難行動に結びつかない事例について検討をしていくことにする。

1 平成30年7月豪雨災害

平成30年7月豪雨災害は台風7号の影響を受けて線状降水帯が発生したことにより、記録的大雨になったことや局地的な豪雨が原因で西日本を中心に甚大な被害をもたらした。実際に、岡山県では県内の死者数と行方不明者数は60名を超えた⁷。岡山県において平成で最大に被害をもたらした豪雨災害での岡山県内の災害情報に基づく避難行動はいかなるものだったのであろうか。

例えば、倉敷市真備町では、事前に提供されていた浸水想定区域図やハザードマップと実際の浸水状況が概ね一致し、避難情報等も発出された。7月5日の18時半に倉敷市を対象に大雨警報が出され、21時25分には土砂災害警戒情報が出された。そして、小田川氾濫危険情報の発表は7月6日22時20分になされ、このタイミングで避難勧告を発令することになっている。実際に小田川氾濫危険情報を災害対策本部が受け取ったのは同日22時25分頃であったが、22時00分に真備地区全域に避難勧告を発令し、住民に情報を提供していた。つまり、早い段階で事前に避難に関する情報は自治体から該当する地域住民に提供されており、避難行動を行うことは可能であったことが了解できる⁸。実際に、岡山県「平成30年7月豪雨」検討委員会」が県民への行ったアンケート調査によると、「ハザードマップも見て内容を覚えていた」という人は22.7%にとどまっているが、倉敷市などでは、「見たことはあるが、内容までは覚えていなかった」という回答も合わせると6割程度の人がハザードマップを見ていたことが明らかになっている⁹。また、自治体から提供された避難情報についても、「避難勧告を聞いた」と回答した住民が86.3%、「避難指示（緊急）を聞いた」と回答した住民が80.8%となっている。つまり、事前にある程度災害に関する情報が認識されており、その情報は共有されていることになる。

しかし、自宅以外の場所に避難した割合は5割を超える一方で、避難せずに自宅等に留まった割合も約4割であった。また、真備地区において亡くなられた住民は51名であり、その多くが高齢者で、自宅で亡くなった住民の8割を超えている¹⁰。

以上のように、災害に関する情報も提供され、その情報に接触することができたにもかかわらず、多くの人が自宅にとどまり、避難することができなかったことも事実である。すなわち、多くの方は避難行動に出たが、避難行動をしなかった住民も一定数居ることが本事例からわかる。

2 平成 29 年 7 月九州北部豪雨

平成 29 年 7 月九州北部豪雨は 7 月 5 日から線状降水帯による雨が福岡県と大分県を中心に降り続き多いところでは降水量が 500 mm を超え、福岡県と大分県で死者 37 名、行方不明者 4 名の被害をもたらした¹¹。

被害が大きかった福岡県の朝倉市では、7 月 5 日の 13 時 28 分に記録的短時間大雨情報が出された後、14 時 26 分に避難勧告が市内全域に発令され、15 時 30 分には「避難指示（緊急）」が一部の地域に出された¹²。この 1 時間足らずで避難に関する情報のレベルが変化したことは水害の威力の大きさを物語っている。

では、災害情報は住民に届き、避難行動に結びついたのであろうか。以下では、既存の研究結果から九州北部豪雨時の住民の避難行動についてみていく。

被害が大きかった朝倉市など 3 つの基礎自治体に実施した入江のアンケート調査の結果によると、自治体による避難勧告を 14 時 26 分に出された 14 時台に聞いたと回答している人は 6%にとどまり、15 時台が 9%、16 時台が 9%となっている。また、避難勧告が出たことを知らなかった人は 26%に上ることが分かった¹³。同様に、避難指示に関しても 28%が知らなかったと回答している。

福岡県朝倉市では、行政と住民の協力による市内全地区の「自主防災マップ」が平成 26 年度までに作成・全戸配布されていたこと、住民による地域の危険箇所等の確認や避難場所の周知ができていたことにより、避難場所への避難行動がとられていた¹⁴という指摘があるが、避難行動以前に避難勧告等がだされても入江のアンケート調査の結果からするとすぐに情報が届いていなかった可能性は高く、かつ 3 割弱の人は避難情報が出されたことを知らなかったと回答している。そのため、発災後の災害情報の周知には問題があったかもしれない。

次に朝倉市の住民の避難行動についての結果をみていくが、立ち退き避難¹⁵、つまり自宅以外の場所、職場以外の場所などに避難した人は 20%にとどまっていることも明らかになっている¹⁶。そして、立ち退き避難をしなかった理由にも尋ねているが「その場所は浸水しないと思った」という安心感による回答は 45%と高いことが調査の結果から読み取れる¹⁷。

つまり、内閣府の報告書とは異なり、実際は事前の防災対策として住民に対して情報は提供していたものの、発災後の情報は一部の人に届かず、多くの人は避難行動を行わなかったことがわかる。その理由は正常化の偏見による可能性がある。また、自主防災マップが配布されていたとすると、一部の人にはその知識が正しい行動に結びつかなかったケースであるといえる。立ち退き避難をしなかった人 (54%) はその理由として、「雨が激しく降っていた」、「周囲が浸水していた」ため移動するのが危険であると判断したと回答している。いわゆる垂直避難をしていたことも考えられるが、浸水が起こっていたことを考えると逃げ遅れの可能性もある¹⁸。

同様に九州北部豪雨の避難行動に関して、朝倉市の一部の地域でアンケート調査を行っ

た大野の研究でも、「いた場所や周辺は被災しないと思った」と回答している住民は38.4%もおり「正常化の偏見」が作用していたと考えられる¹⁹。

朝倉市の事例のように、災害情報が一部住民へ提供されても、その情報が避難行動に結びつかないことがあるということが了解できる。

近年起こった2つの水害の事例を検討することで、災害情報が必ずしも避難行動に結びつかない場合があるということを知ることができた。

Ⅲ 災害情報と人間の心理

では、なぜ、人は災害に関する情報を様々な媒体から得ることができても、その情報を活用し、適切な避難行動を行わないのであろうか。逃げ遅れと考えられる行動をとるのだろうか。または、情報を見誤るのだろうか。避難行動の際に起こる人間の心理的なメカニズムに焦点を当て事例を踏まえながら考察をしていく。

1 正常化の偏見 (Normalcy bias)²⁰

正常化の偏見とは、「環境からインプットされる情報を日常生活の判断枠組みの中で解釈しようとし、危険が迫っているという事実を認めようとしない態度」²¹のことである。

なぜ、災害時などで避難指示、勧告といった災害情報や気象情報を聞いたケースも含めて、自分は被害をこうむらないだろうと人が解釈をするのかといえば、警報を信じず、危険な状況を楽観的にみることを可能にする情報をとってもたやすく受け入れるためである²²。

つまり、人間は災害が起きても、いつもと同じでよくあること、もしくは変わらないだろうと、日常の枠組みを適応させる心理的メカニズムを働かせるのである。そのため、先の事例のように避難指示を聞いても、「浸水しないと思っていた」などの回答をする人が多い。

正常化の偏見が働いた事例を具体的に検討していくと、例えば、2013年の台風26号の被害が大きかった伊豆大島では、台風26号の経験から、避難に対する基準運用を始めたが、避難勧告などの情報を提示されても避難をしない住民が年々増えると散見されると加治屋らは指摘している²³。では、なぜ人は避難しなかったのであろうか。アンケート調査とヒアリング調査のから避難をしないと判断した理由は2点あると述べている。1つ目は、時間の経過とともに避難の意識が薄れたこと。2つ目はオオカミ少年の効果によるものであると述べている。

特に、伊豆大島では、防災体制を強化するために、2013年までの避難勧告や大雨警報の発令したケースが76件にも及んでいたという²⁴。避難をしないというメカニズムには、毎年の様に避難に関する情報を提示することで、住民は被災経験をしながらも、その経験と被害がもたらされなかった経験とを勘案して、今回も大丈夫であろうと考える「正常化の偏見」が働くようになったことが一因として考えられる。その結果、避難率が年々と減る

ことになっていた事例である。すなわち、大きな災害が契機になり、避難に関する自治体による、いわゆる「公助」の避難に関わる災害情報の体制を充実させたが、その空振りの多さにより、避難情報を出しても実情と乖離したため、避難に関する情報に基づく行動を住民がやめてしまったケースだと理解することができる。発災後の情報とは別に事前に自分の場所は大丈夫かどうか自治体から提示されていたことになる。しかしながら、こうしたことが安心感として作用して、自分は大丈夫であるとリスクを過小評価し、正常化の偏見を引き起こした可能性が推察できる。

2 オオカミ少年効果 (False alarm effect 誤報効果)

オオカミ少年効果とは、災害などの警報や事前に発表された情報が、住民へ提供されたが、実際に被害が発生せず、その予測が「空振り」になった場合に引き起こされる信頼性が低下する心理的傾向のことをいう²⁵。

このオオカミ少年効果は2013年の台風26号に被害以降の伊豆大島の避難率の低からもわかる。避難に関する情報を提供することは重要ではあるが、情報を自治体が提供し、空振りをし続けると、今度も空振りだろうと情報を信じなくなったケースといえる。このように、空振りは信頼性を低下させ、避難行動を抑制する可能性があるため留意が必要ではある²⁶。しかし、被害が出ないようにするために危険の可能性があれば、可能な限り情報を伝えることは、生命と財産を守るという原則から考えると重要である。ただし、毎回空振りの場合は、人はその情報を信じなくなるメカニズムが働くことは理解しておく必要がある。

では、これだけ災害に関する警報がだされた場合に人はオオカミ少年を克服できるのだろうか。そこで、ここではオオカミ少年を克服した事例に焦点を当てて考えてみる。

2011年3月11日に発生した東日本大震災において、避難情報が避難行動に結びつかなかったケースは多く報告されている。しかしながら、茨城県の大洗町は太平洋に面した自治体かつ、震災当時4メートルの津波に襲われたにもかかわらず、津波による死者は1名も出ていない²⁷。では、どのようにして住民は避難をすることができたのであろうか。井上が大洗町の防災行政無線放送での住民への大津波警報による呼びかけ放送を分析した結果によると、「緊急避難命令」と日ごろ使用しない避難命令という言葉を使用したこと²⁸、「避難せよ」という命令口調の放送をしたこと、具体的な地区を分けて避難命令を何度も行ったこと、など多くの特徴がある²⁹。チリ沖で起きた地震での津波警報の空振りの経緯があり、特に避難しないかもしれない人に対する方法を自治体で考えていた点も挙げられる。

大洗町の災害情報が避難に結びついた理由は、今回は以前とは異なる災害であること、もしくはいつもの避難に関する情報とは異なると住民へ思わせることにある。住民の空振りを誘発する主観確率を下げることなく、避難を促すことができた事例である。

IV まとめ

災害に関する情報は、避難行動をする上で重要な判断材料になる。ただし、避難行動との関係について事例を踏まえて検討してきた結果、自治体が出す災害に関する情報、気象庁の提供する気象情報が、必ずしも適切に理解されて、避難行動につながっているわけではない。

そこで、避難行動を促すための方策を今一度考えてみたいと思う。方策の一つは防災教育である。人は心理的なメカニズムにより正常化の偏見やオオカミ少年効果のような傾向を引き起こす。そのため、災害情報が提供されたとしてもその通りに行動するかどうかは、置かれた状況に依存する。ただし、本稿で考察したような心理状況は自分が被災した時にも起こりえるという点を知り、理解することが肝要である。その意味において、災害情報の限界について、情報の受け取り手である、住民が理解することが重要である。つまり、災害時に逃げ遅れることが誰にでも起こりえることを理解し、そうならないように促すような防災教育は必要である。また、自治体が出す情報、気象庁が出す情報がどのように出されているのかそのメカニズムを知り、空振りが起こる原因や確率などについても、理解するような教育を行うことで、災害情報の限界について知り、自分で自分の身を守るためにどうすればよいのか能動的に考える防災教育を進めていく必要がある。過去の教訓といった災害の伝承や住んでいる地域の災害の歴史などに触れるような取り組みも必要となる³⁰。

もちろん、こうした取り組みが災害時の安心感を生み出す可能性もあるが、事前の減災のために各自治体が推奨しつつあるマイ・タイムラインの作成³¹、ハザードマップでの自身の住んでいる地域で起こる自然災害の把握など、身近に出来ることから取り組みを行うことが減災に資すると考える。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ 松本三和夫（2012）『構造災 科学技術社会に潜む危機』岩波新書
- ・ 河田恵昭（2008）『これからの防災・減災がわかる本』岩波ジュニア新書
- ・ 田中淳・吉井博明（2008）『シリーズ災害と社会 7 災害情報入門』弘文堂

¹ 牛山の研究（2017）によると1949年から2014年の風水害による死者数・行方不明者数の数は統計的に減少している。そのため、「近年、被害が激増しているという認識は適切でない」（pp. I-1374）と指摘している。その認識を踏まえた上で論じることにするが、災害において人、自治体、機関が様々な対応しなければならないことが増えたという点には異論はないと考えている。牛山素行（2017）「日本の風水害人的被害の経年変化に関する基礎的研究」『土木学会論文集 B1（水工学）』73巻4号，pp. I - 1369-I - 1374. を参照のこと。

² 共同通信「住宅被害、5万6千棟超」2019年10月21日

(URL <https://this.kiji.is/558474722606007393> 最終閲覧日 2019 年 10 月 21 日)

³ 内閣府「避難勧告等に関するガイドライン」(内閣府(防災担当))を参照のこと。このガイドラインは、あらゆる世代が自分の身を守る意識を醸成させることを目的としている。(URL http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/guideline_kaitei.pdf 最終閲覧日 2019 年 10 月 25 日)

⁴ 気象庁「防災気象情報と警戒レベルとの対応について」を参照のこと。

(URL <https://www.jma.go.jp/jma/kishou/knownbosai/alertlevel.html> 最終閲覧日: 2019 年 10 月 25 日)

⁵ 田中淳(2008)「災害情報論の布置と視座」田中淳・吉井博明(2008)『シリーズ災害と社会 7 災害情報入門』弘文堂の 22 頁を参照のこと

⁶ 中村功(2008)「避難と情報」吉井博明・田中淳編『シリーズ災害と社会 3 災害危機管理理論入門』弘文堂。田中皓祐、梅本道隆、糸井川栄一(2018)「河川氾濫水害に際した住民避難意思決定要因の構造分析」『地域安全学会論文集』No.33,pp.187-197. 本間基寛(2017)「気象・災害情報に対する受容特性について」『安全工学』56(6),pp.424 - 429. を参照のこと。

⁷ 岡山県「平成 30 年 7 月豪雨」検証委員会(2019)「平成 30 年 7 月豪雨災害検証報告書」を参照のこと。

(URL http://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/601705_5031910_misc.pdf 最終閲覧日: 2019 年 12 月 10 日)

⁸ 倉敷市(2019)「平成 30 年 7 月豪雨災害対応検証報告書」の 23 頁を参照のこと。

(URL <https://www.city.kurashiki.okayama.jp/secure/122902/r10607kennsyousasikae.pdf> 最終閲覧日: 2019 年 12 月 10 日)

⁹ 岡山県「平成 30 年 7 月豪雨」検証委員会(2019)の 69 頁を参照のこと。

¹⁰ 倉敷市(2019)の 46 頁を参照のこと。

¹¹ 内閣府『平成 29 年 7 月九州北部豪雨の被害状況と対応等について』を参照。

(URL <http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h29/88/disaster.html> 最終閲覧日: 2019 年 12 月 10 日)

¹² 福岡県(2018)『平成 29 年 7 月九州北部 豪雨 における災害対応に関する検証結果報告書』の 59 頁を参照のこと。

(URL <https://www.bousai.pref.fukuoka.jp/spc/images/H29hokubugouu.pdf> 最終閲覧日 2019 年 10 月 23 日)

¹³ 入江さやか(2018)「平成 29 年 7 月九州北部豪雨 防災・減災情報は避難に結びついたか? ~被災地住民の防災情報認知と避難行動調査から」『放送研究と調査』pp.2 - 27. の 20 頁を参照のこと。

¹⁴ 内閣府(2018)『平成 30 年版 防災白書』の 29 頁を参照のこと。

¹⁵ 入江(2018)の研究の「立ち退き避難」はいわゆる水平避難を指している。避難には「屋内安全確保」にあたる垂直避難も避難の一つである。

¹⁶ 入江(2018)の 12 頁を参照のこと。

¹⁷ 入江(2018)の 15 頁を参照のこと。

¹⁸ 入江(2018)の 15 頁を参照のこと。

¹⁹ 大野のアンケート調査結果は入江が行ったアンケート調査と結果はほとんど同じである。そのため、正常化の偏見や逃げ遅れが起こっていたケースが高いといえる。大野宏之(2018)「自然災害と避難 平成 29 年 7 月九州北部豪雨に見る避難の実態と課題」『消防防災の科学』No.134,pp.26 - 31. の 29 頁を参照のこと。

²⁰ 正常化の偏見に関しては、Fritz(1957)らのリスク認知に関する研究が最初と考えられてい

る。Fritz C. E. and Williams H., 1957, *The Human Being in Disaster: A Research Perspective*, *The Annals of the America Academy of Political and Social Sciences*, 309, 42-51. を参照のこと。その研究では、リスクのある異常性が高い場合でもその異常性を日常の枠組みでとらえて押し込めてしまう心理的な過程だと指摘している。McLuckie, B.,F, 1973. *The Warning System: A Social Science Perspective*, National Oceanic and Atmospheric Administration, United States Department of Commerce, U.S. Government Printing Office. を参照のこと。

²¹ 三上俊治 (1982) 「災害警報の社会過程」 東京大学新聞研究所編『災害と人間行動』東京大学出版会 ,pp.73-107. を参照のこと。

²² Turner R.H., 1976, *Earthquake Prediction and Public Policy: Distillations from a National Academy of Sciences Report [1]*, *Mass Emergencies* 1, pp.179-202.

National Academy of Sciences (U.S.) 1975, *Earthquake prediction and public policy* (アメリカ・科学アカデミー編, 1976. 『地震予知と公共政策：破局を避けるための提言』井坂清訳, 講談社) を参照のこと。

²³ 加治屋秋実・赤石一英・横田崇・草野富二雄・関谷直也・高橋義徳 (2018) 「2013年伊豆大島土砂災害後における避難率低下とアンケート調査とに基づくその原因及び対策の検討」『災害情報』No.16 - 1,pp.37 - 46. を参照のこと。ちなみに、台風26号による影響で死者・行方不明者39名の被害が出た。

²⁴ 加治屋ら (2018) の45頁を参照のこと。

²⁵ Breznitz, S., *Cry Wolf: The Psychology of False Alarms*, Psychology Press (1984) を参照のこと。

²⁶ 奥村ら (2001) の研究では、避難情報的中率が悪い場合 (空振りが起こることが多い) に積極的に避難勧告を出すと、「オオカミ少年効果」を誘発し、住民の主観観率の低下につながる事が明らかになっている。奥村誠・塚井誠人・下荒磯司 (2001) 「避難勧告の信頼度と避難行動」『土木計画学研究・論文集』Vol.18,no.2,pp.311 - 316. を参照のこと。

²⁷ 矢ヶ崎大洋・浅野元紀・渡辺亮佑・浅見貴昭・焦博磊・竹下和希・遊佐暁・松井圭介 (2016) 「東日本大震災における茨城県東茨城郡大洗町の対応と津波防災の取り組み」『地域研究年報』38,pp.119 - 147. の126頁を参照のこと。

²⁸ 災害対策基本法では、避難命令は存在しない。あくまでも自主的な非難を促すことが行政には求められる。

²⁹ 井上裕之 (2011) 大洗町はなぜ「避難せよ」と呼びかけたのか～東日本大震災で防災行政無線放送に使われた呼びかけ表現の事例報告『放送と研究』,pp.32 - 53. を参照のこと。

³⁰ 佐藤ら (2017) の研究によると、口頭による伝承も限界があるが、石碑などの歴史的なメディアを通じた伝承が避難行動を促す効果があることを指摘している。佐藤翔輔・平川雄太・新家杏奈・今村文彦 (2017) 「災害伝承は津波避難行動を誘引したのか—陸前高田市における質問紙調査を用いた事例分析—」『地域安全学会論文集』No.31,pp.69 - 76. を参照のこと。

³¹ 国土交通省 「マイ・タイムライン検討の手引き【大規模洪水からの『逃げ遅れゼロ』に向けて】平成29年5月 鬼怒川・小貝川下流域大規模氾濫に関する減災対策協議会」を参照のこと。(URL http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000672862.pdf 最終閲覧日：2019年10月25日)

第3章 パブリックセキュリティ上の諸課題

第1節 クリミナルジャスティス教育推進上の諸課題

第2節 現代社会と刑事法をめぐる課題

第3節 人身安全関連事案対策における諸課題と展望

第4節 外国人との共生社会に向けた諸課題

第5節 テロ対策における諸課題

第3章では、近年のパブリックセキュリティ領域における諸課題をとりあげている。まずは、大学等における法執行官志望者等に対する教育プログラム「クリミナルジャスティス教育」について、我が国における今後の発展・普及に向けた諸課題をとりあげた。次に、ICTの発展等、社会の急速な変化への対応が課題となっている刑事法について、その動向を概観し傾向と特徴を考察した。実務面における諸課題として、ストーカー事案、DV事案及び児童虐待事案等いわゆる人身安全関連事案対策における制度設計について、問題提起と提言を行った。さらに、新たな課題である外国人との共生社会に向けた様々な措置について紹介するとともに、その的確かつ確実な実施における留意点について検討した。最後に、オリンピック・パラリンピックを控えた我が国のテロ対策について、欧米のテロ対策の現状との比較、検討により、特に情報収集等における諸課題を明らかにした。



第1節 クリミナルジャスティス教育推進上の諸課題

日本大学危機管理学部 教授 金山 泰介

I はじめに

米国では、20世紀半ばには確立された大学等高等教育機関（higher education）における法執行官及び法執行官志望者等に対する犯罪対策、各種法執行等に関する教育プログラム（以下「クリミナルジャスティス教育」という。）は、我が国ではまだ緒に就いたばかりである。後述のとおり2016年開設された日本大学危機管理学部のパブリックセキュリティ領域が、我が国の大学における最初の包括的なクリミナルジャスティス教育プログラムだからである。この危機管理学部パブリックセキュリティ領域第1期生は、14人が警察官（皇宮護衛官を含む。以下同じ）採用試験に合格し、他の領域の者も含めると、警察官採用試験に合格した危機管理学部第1期生は32人である。（令和2年2月末現在）

本稿では、今後我が国におけるクリミナルジャスティス教育の発展を図るに当たって課題について検討を行うものである。

II クリミナルジャスティス教育の発展と我が国の現状

1 米国におけるクリミナルジャスティス教育発展の経緯¹

米国のクリミナルジャスティス教育の淵源は、1883年のシカゴ大学社会学部の創設や1900年初頭複数の法学部に置かれた犯罪学の講座に求めることができる²。その後の発展の契機となったのは、二つの大統領委員会である。

一つ目は、フーバー大統領が1929年に禁酒法等法執行を巡る諸課題のために設置した、National Commission on Law Observance and Enforcement³で、その報告⁴の中に警察官等法執行機関員の能力向上及び処遇改善等が盛り込まれていた。この報告書の作成に関したシカゴ大学政治学部教授（カリフォルニア州バークレイ市警察本部長）August Vollmer⁵は、1916年にカリフォルニア大学バークレイ校で警察官のための犯罪学等の夏季講座を開設し、自らも教鞭を取っていた。この夏季講座は、物理学、化学、生物学、毒物学、犯罪心理学、犯罪学、公衆衛生、警察手法と手続き及びVollmerが講じる警察組織及び行政からなっていた。ちなみに、クリミナルジャスティスの学会であるAcademy of Criminal Justice Sciences: ACJSは、1916年をクリミナルジャスティス教育が誕生した年としている⁶。Vollmerは、1932年に警察を退官し、同校教授となり警察活動（Policing）に関する複数の講座を担当することとなった。

二つ目の大統領委員会は、1965年に犯罪の急増に伴い法執行機関の改善を図るためジョ

ンソン大統領が設置した President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice⁷である。同委員会の報告 (Katzenbach レポート) には、「全国警察は最終的には、総合的法執行権限を有する職員全てが学士号 (Baccalaureate Degree) を保持するようにすべきである。⁸」との項目が盛り込まれた。

この報告を受け 1968 年に制定された Omnibus Crime Control and Safe Streets Act により、翌年司法省に法執行支援局 (Law Enforcement Assistance Administration : LEAA) が設置された。LEAA は、法執行教育計画 (Law Enforcement Education Program : LEEP⁹) を策定し、法執行職員への奨学金の支給や、大学に対してはクリミナルジャスティス教育体制の整備等の補助を行った。その結果 1965 年には、全米の大学等に 95 のクリミナルジャスティス課程が存在するにすぎなかったが、1975 年には 1348 課程まで急増した¹⁰。1982 年に LEAA 及び LEEP は廃止されたが、クリミナルジャスティス教育は発展を続け、現在では 3000 課程を越えるといわれている¹¹。

こうした政府の対策により量的に大発展を遂げた米国のクリミナルジャスティス教育であったが、その内容も発展、拡大してきた。Vollmer は 1941 年、近い研究者とともに National Association of College Police Training Officials を設立し、自ら名誉会長の座につき会長には、カリフォルニア大学で Vollemer の後任となった O.W. Willson が選出された。1948 年には、名称を Society for the Advancement of Criminology : SAC と改められたが、その活動の中心は、大学における警察官の教育訓練であった。1955 年の Vollemer の死去後、学会は変化を始めた。すなわち、警察学を中心とした SAC を、社会学を中心に据えたものに変化させようとする動きである。その過程で、学会の名称も 1957 年に American Society of Criminology : ASC に改められ、Vollemer と考え方が近い学会メンバーは ASC から離れていった¹²。1963 年、ASC から離れた実務研究者を中心に International Association of Police Professionals : IAPC が、設立された。IAPC は、Katzenbach レポートが、警察だけではなく、刑事裁判、矯正も含む幅広い犯罪対策を打ち出したことに対応するため、1970 年その名称を Academy of Criminal Justice Sciences に改めた。ACJS は、その活動の中心であるクリミナルジャスティス教育の質向上のため、1998 年 Minimum Standards for Criminal Justice Education-Guidelines for College and university-Level Program を採択し、2005 年にはクリミナルジャスティス教育の認証基準である Certification Standards for Academic Programs を制定し、10 校以上の大学が認証を受けている。

このように、米国のクリミナルジャスティス教育は、当初警察官を主な対象として始まったものであるが、次第に犯罪者の矯正に関する職務に携わる法執行職員、警察官以外の法執行官等にも対象を広げ、その内容も警察行政、矯正、法学、社会学、精神医学を含む学際的プログラムへと発展したのである¹³。

2 我が国におけるクリミナルジャスティス教育

我が国におけるクリミナルジャスティス教育の嚆矢は、冒頭述べたとおり、2016年の日本大学危機管理学部の開設であるが、その内容に関わる学術分野は従前より存在していた。犯罪学、犯罪社会学及び刑事政策である。現在は各分野ともその調査研究対象の範囲を拡げてきているが、当初は犯罪学及び犯罪社会学は犯罪の原因を、刑事政策は行刑及び矯正を、それぞれその研究の中心においており、米国とは異なり犯罪の予防、検挙等を含む警察法執行について正面から取り組むものではなかった。その理由は複数挙げ得るが、最大のもは、日本警察は米国と比べて質量ともに充実した内部の教育訓練体制を保持していたことである。警察学校における採用時教養¹⁴、管区警察学校での巡查部長及び警部補への昇任時教養並びに警察大学校における警部昇任時教養等を合わせると、時代により長短はあるが最長2年前後に上る教育訓練が様々なレベルで行われて来ている。その結果、基本法学分野等においては、大学教員を講師に委託するなど支援を受けながらも、基本的には警察官の教育訓練は警察組織内部で完結していたのである。したがって、警察官等の教育訓練に関しては、我が国における警察と大学等高等教育機関との関係は、米国と比べて疎遠なものであったといえる。

また、警察官コース等として警察官志望者用プログラムを提供する大学はかねてより存在しているが¹⁵、採用試験合格を目指すためのカリキュラムが中心であった。

平成に入り社会情勢の激変に伴う従来にない治安情勢の変化に的確に対応するためには、警察内外において広く調査研究を実施し、変化の著しい社会事象や個人或いは団体の意識、行動様式等を治安の面から総合的に分析し、個々の犯罪対策ではなく、警察としての総体的な法執行、警察行政の在り方等を研究すること、そういった社会事象等から生じ得る治安かく乱要因とその対策を研究することを目的に1996年警察政策研究センターが警察大学校の附置機関として設置された¹⁶。同センターでは、警察と学術界との交流拠点となるべく、1998年の東京都立大学の刑事学講座設置を皮切りに、警察実務家が複数の大学、公共政策大学院等に出講するなど、次第に学術界との関係を強化していった。また1998年、社会の安全に関する、学際的・国際的な研究・交流の推進を目的に警察政策学会が設立され、初代会長に成田頼明東京大学名誉教授が選出された。

こうした中、クリミナルジャスティスを社会安全学と名づけ¹⁷我が国に紹介してきた渥美東洋中央大学教授と警察政策研究センターとの協力で2012年中央大学総合政策学部に「社会安全政策論」の講座が開設されたのである。これが、我が国におけるクリミナルジャスティスについての最初の概論的講座であるといえる。

このように警察と学術界との関係が深まるにつれ、2006年に早稲田大学社会安全政策研究所¹⁸が、2013年に京都産業大学社会安全・警察研究所¹⁹が、2018年に慶應義塾大学SFC研究所社会安全政策・警察学ラボ²⁰がそれぞれ設置されるなど、クリミナルジャスティスの研究活動も活発化したのである。

一方で、東日本大震災を経て危機管理に対する社会の関心が高まる中、2016年に日本大

学危機管理学部が開設されたのである。同学部には、危機管理を学ぶに当たり4つの領域、が設けられているが、その中のパブリックセキュリティ領域は、主に犯罪や事故等の危機に対処する組織の構成員すなわち法執行機関の職員を志望する者を主に対象とする我が国最初の包括的なクリミナルジャスティス教育プログラムなのである。

Ⅲ 今後の課題

1 クリミナルジャスティス教育プログラムの充実強化

日本大学危機管理学部には、危機管理を学ぶに当たり4つの領域、災害マネジメント、パブリックセキュリティ、グローバルセキュリティ及び情報セキュリティが設けられ、それぞれ専門的カリキュラムが編成されている。その中のパブリックセキュリティ領域では、主に犯罪や事故等の危機に対処する法制度、政策の企画立案及びその執行等について実務教員を複数配置して図表のとおり科目を置いている。

図表1は、日本大学危機管理学部パブリックセキュリティ領域に置かれている科目とACJS認証基準(Certification Standards for College/University Criminal Justice/Criminology Baccalaureate Degree Programs)²¹との比較であるが、科目編成を見る限り概ね認証基準をカバーしている。

図表 ACJS 認証基準及び日本大学危機管理学部配置科目の比較

ACJS クリミナルジャスティス学部課程認証基準		日本大学危機管理学部科目
科目	内容	
刑事司法 行政	刑事司法制度、主な社会統制制度・政策、犯罪被害者学、少年非行、比較刑事司法	社会安全政策論*、社会安全と法、セキュリティ論*、運輸保安*、海上保安学、入管法・税関*
矯正	歴史、理論、法制度、施設内外の処遇、ディバージョン、加害者対策	刑事政策*、刑事司法手続Ⅱ*
犯罪理論	犯罪原因論、犯罪分類、加害者と被害者	犯罪心理学*、刑事政策*、社会安全政策論*
刑事裁判	刑法、刑事訴訟手続、起訴、弁護、公判手続、判決	犯罪と法ⅠⅡ(刑法)、刑事司法手続ⅠⅡ*
法執行	歴史、理論、法と実務、警察制度、裁量、法執行機関のサブカルチャー	警察制度*、警察政策*、犯罪捜査*、テロ対策論*、デジタルフォレンジックス*、インテリジェンス論ⅠⅡ*
調査・分析手法	刑事司法を分析するための定量(統計)的及び定性的手法	統計学ⅠⅡ、社会調査法、ゼミナール、危機管理特殊研究*

教育の内容も * 印を付した科目は警察、検察、出入国管理等の豊富な実務経験を有する教員が担当する実務に即したものとなっている。今後卒業生からのフィードバック等によりさらに充実させる予定である。

また、学位認定に必要な専門科目の単位数であるが、クリミナルジャスティスの専門大学であるニューヨーク市立大学ジョンジェイ校では卒業に必要な 120 単位 (credit²²) 中 78 単位としており、日本大学危機管理学部では、ゼミを除いても卒業に必要な 124 単位中 84 単位であるので、量的にも十分な専門教育の時間を確保しており、我が国最初の包括的なクリミナルジャスティス教育プログラムと言っても過言ではなからう。

2 クリミナルジャスティス教育の普及

米国では、連邦政府が大学等に補助金を支給することでクリミナルジャスティス教育が飛躍的に普及したのであるが、現在の我が国においてはそのような政策がとられるような状況にはないといえる。したがって、警察官等法執行機関志望者がクリミナルジャスティス教育を受けることが就職に有利であることが一般的に認識され、クリミナルジャスティス教育志望者が増加していく、すなわち、学生のニーズが高まることによってクリミナルジャスティス教育を提供する大学が増加するという経済原理に期待することになる。これを促進するためには、本学部出身の警察官等法執行機関職員が、それぞれの組織で実績を挙げ、高い評価を得ることが必要である。

こうした実績や評価を測定するには、中長期的には昇任の状況等をみる必要があるが、短期的には採用時教育訓練、例えば警察学校初任科における成績で評価することができると考えられる。すなわち、警察学校初任科は、「新たに巡査又は皇宮巡査に採用された警察官等にその職務の執行に遂行に必要な基礎的な知識及び技能を修得させる²³」ことを目的としており、警察学校での成績は、大学における教育内容が法執行機関の行う採用時教育訓練の目標到達に資するものであったかどうかを示すと考えられるからである。

IV むすびに

我が国におけるクリミナルジャスティス教育はまだ緒についてばかりであるが、既に採用試験対策が中心ではあるとしても警察官志望者を対象とするプログラムを提供する大学は一定数存在すること、検察実務家の教員採用は法科大学院設立で大幅に進んだこと²⁴に加えて警察実務家の教員採用も増加している²⁵ことから、クリミナルジャスティス教育の普及は徐々に進んでいくものと考えられる。

クリミナルジャスティス教育の普及が進めば、新規採用者の一定数がその法執行実務に対する知識技能を保有するのであるから、採用側にとっても必要に応じて採用時教育訓練の高度化又は短縮等の措置をとるなどのメリットが生まれることになる。その場合、専門的な採用試験区分を設け、志望者が必要な知識技能を保有しているかについて評価する必

要があるのはいうまでもない。こうしたクリミナルジャスティス教育プログラム履修者用の試験区分が設けられれば、それによってさらにクリミナルジャスティス教育の普及が促進されることになると見込まれるのである。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ Oliver, M. W et al. The History of the Academy of Criminal Justice Sciences (ACJS): Celebrating 50 years, 1963-2013 Academy of Criminal Justice Sciences(2013)
- ・ 渥美東洋「警察政策研究センター設立 15 周年を迎えて－今後の警察政策研究センターへの期待－」警察政策研究第 16 号 (2011)
- ・ 中野目善則「警察官志望者に対する大学教育のあり方について」警察政策 12 巻 79 - 106 頁 (2010)
- ・ 朴元奎「アメリカにおける犯罪学教育の生成と発展」犯罪学雑誌 81 巻 6 号 163 - 173 頁 (2015)

【引用文献】

ACJS Certification Standards for Academic Programs

<http://www.acjs.org/page/Certification> (2019 年 8 月 25 日参照)

Hale, Donna C, Criminal Justice Education: Traditions in Transition, Justice Quarterly, vol.5, No.3 (1998)

Finckenauer, James O. The Quest for Quality in Criminal Justice Education, Justice Quarterly, vol.22, No.4 (2005)

Oliver, M. W et al. The History of the Academy of Criminal Justice Sciences (ACJS): Celebrating 50 years, 1963-2013 Academy of Criminal Justice Sciences(2013)

中野目善則「警察官志望者に対する大学教育のあり方について」警察政策 12 巻 79 - 106 頁 (2010)

朴元奎「アメリカにおける犯罪学教育の生成と発展」犯罪学雑誌 81 巻 6 号 163 - 173 頁 (2015)

¹ Oliver pp3-25

² Finckenauer p413, Hale p387

³ 元司法長官の George W. Wickersham 委員長の名を取り、Wickersham 委員会と呼ばれ、1931 年までに 14 の報告書を作成提出した。

⁴ National Commission on Law Observance and Enforcement *Report on the Police* National Commission on Law Observance and Enforcement (1971)

⁵ 1876 年、ニューオーリンズでドイツ系移民の子として誕生。カリフォルニア州バークレイに移った後、兵役、郵便局員等を経て 1905 年バークレイの保安官 (Town Marshal) に選出され

た。1909年にバークレイに市制が敷かれた後も、1932年まで警察本部長を務めた。その間、1929年から31年まではシカゴ大学政治学部で警察学（Police Science）の教授を務め、ウィッカーシャム委員会で警察関係の報告作成に携わった。1932年にカルフォルニア大学バークレイ校の教授となり、1937年に退職したが、その間多くの警察実務研究者を育成した。1941年には後の American Society of Criminology 及び Academy of Criminal Justice Science の前身となる National Association of College Police Training Officials を設立した。

⁶ Oliver p9

⁷ 司法長官 Nicholas deBelleville Katzenbach を委員長に当時の米国の刑事司法について幅広く調査し、1967年1月、The Challenge of Crime in Free Society の名称で報告書を提出した。

⁸ *The Challenge of Crime in a Free Society-A Report By the President's Commission on law Enforcement* p109 United States Government Printing Office (1967)

⁹ Law Enforcement Education Program Manual 1969 <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiug.30112068156535&view=1up&seq=3> (2019年8月25日参照)

¹⁰ 朴 166 頁 この数は、短大（community college）及び大学院を含んだもの。Oliver は、学士レベルでは、1967年の39が1977年には376に増加したとしている。

¹¹ 朴 165-6 頁

¹² Oliver p13

¹³ 注 7 参照

¹⁴ 警察では、警察関係の教育訓練のことを教養と呼んでいる。

¹⁵ 中野目 81 頁

¹⁶ 警察政策研究センター「創立 15 周年を迎えた警察政策研究センターの回顧と展望」警察政策研究第 16 号（2011）14 頁

¹⁷ 渥美東洋「警察政策研究センター設立 15 周年を迎えて—今後の警察政策研究センターへの期待—」警察政策研究第 16 号（2011）12 頁

¹⁸ <http://www.waseda.jp/prj-wipss/> (2019年8月25日参照)

¹⁹ https://www.kyoto-su.ac.jp/collaboration/kikou_syakai.html (2019年8月25日参照)

²⁰ <https://www.kri.sfc.keio.ac.jp/ja/lab/psl/> (2019年8月25日参照)

²¹ <https://www.acjs.org/page/ProgramStandards> (2019年8月25日参照) 翻訳は筆者。

²² 日本大学では、概ね1コマ（90分）×15週で1科目2単位であるが、ジョンジェイ校では2コマ（75分）×15週で1科目3単位としている。したがって、米国の方が1単位当たりの授業時間は、75分長い。<http://www.jjay.cuny.edu/degree-requirements-1> (2019年8月25日参照)

²³ 平成 13 年 3 月 16 日警察庁長官訓令警察教養細則第 5 条

²⁴ 法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職の国家公務員の派遣に関する法律（平成 15 年 5 月 9 日法律第 40 号）が制定され、政策的に進められた。

²⁵ 日本大学危機管理学部のほかに、慶應義塾大学、京都産業大学、中央大学、環太平洋大学、千葉科学大学、日本文化大学、関東学園大学、仙台大学（以上学部）、明治大学（大学院）等で警察実務経験を有する専任教員が教鞭をとっている。



第2節 現代社会と刑事法をめぐる課題

日本大学危機管理学部 准教授 上野 幸彦

I はじめに

近年における社会の急速な変化、とりわけ ICT の発展に伴う社会環境の進化は、われわれの日常生活を飛躍的に便利なものとし、日々、新しいサービスが生み出されている。このようなテクノロジーの進展は、健全な市民にとって便益となるばかりでなく、犯罪者にとっても都合の良い手段を提供するものである。また、デジタルネットワークのグローバル化は、犯罪者にとっては主権国家の間隙をすり抜ける可能性を高めており、犯罪対策における国際的な協調と対応の必要性が一層増大している。このような情勢に照らし、本稿では、近年における日本の刑事立法の動向について概観し、その傾向や特徴について考察を行いたい。

II 刑事立法の動向

1 刑法の動向¹

1993年に、日本でもインターネットの商用利用が許可された。ISPがサービスの提供を開始すると、急速にインターネットが一般に利用されるようになり、現在では、スマートフォンの目覚ましい普及と相まって、インターネットを介したコンピュータのネットワークは、社会のインフラとして重要な機能を担うに至っている。こうした高度情報通信社会の健全な発展に寄与するため、1990（平成11）年、不正アクセス行為自体を禁止し、これを処罰の対象とする「不正アクセス禁止法」（同年法律第128号〔翌年発効〕）²が制定された。その後、2011（平成23）年、「情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律」（同年法律第74号）³の制定により、サイバー関係の規定の整備が行われ、罰則に関しては、刑法典中に不正指令電磁的記録に関する罪（19章の2〔168条の2および同条の3〕）が新設⁴されるとともに、手続法上の規定も併せて整備された⁵。この改正を受けて、日本は、既に1995（平成16）年に国会により承認されていたサイバー犯罪条約につき、同条約上義務付けられている犯罪化に関する国内刑法の整備を終え、翌2012（平成24）年、同条約は国内において正式に発効することとなった⁶。

また、組織犯罪に関する立法措置も講じられている。暴力団対策やサリン事件の発生という国内の情勢に加え、犯罪組織によるグローバルな活動に対する国際的な規制の動向も踏まえ、1999（平成11）年に、「組織犯罪処罰法」（同年法律第136号）や「通信傍受法」（同年法律第137号）等が制定された⁷。2000年に国連は、「国際組織犯罪条約」（2003年発効）⁸

を採択し、これに対応するため、日本も、組織犯罪処罰法の改正による国内法の整備に着手したものの、とりわけテロ等準備罪の導入に対する反発が強く、改正法の成立は大幅に遅れて2017（平成29）年となった（同年法律第67号）⁹。犯罪化による各国共通の刑事規制を推進するだけでなく、国際的な組織犯罪対策のもう一つの柱は、マネーロンダリングに関する規制である。これに関しては、2007（平成19）年、「犯罪収益移転防止法」（同年法律第22号）¹⁰が制定され、数次の改正を経て規制の強化が図られている。

交通犯罪に関連する法の改正も頻繁に行われた¹¹。自動車運転による死傷事故に関し、とくに悪質な飲酒運転等による死傷事故に対処すべく、2001（平成13）年に議員立法の形で危険運転致死傷罪の規定が刑法典に導入された¹²。人身被害を伴う交通事故の場合、従来、加害運転者はもっぱら過失犯として処理されてきたのであるが、法所定の危険運転の認識の存在を根拠として、部分的な故意犯化という構成により、法定刑の大幅な引き上げが行われた。その後、さらなる罰則の整備・強化等が進められ、2013（平成25）年には、刑法典から独立して「自動車運転死傷処罰法」（同年法律86号）¹³が制定されるに至っている。このほか、児童買春・児童ポルノ規制に関する国際的な動向を受け、1999（平成11）年、「児童ポルノ処罰法」が議員立法として制定され、2014（平成26）年の改正により児童ポルノの所持・保管も処罰の対象となっている¹⁴。性犯罪に関しても、2017（平成29）年に、強姦罪から強制性交等罪への変更をはじめ、現行刑法制定以来の大幅な改正が行われた¹⁵。

2 刑事手続法の動向

刑事手続に関しても、近年、重要な立法が相次いでいる。司法制度改革の一環として、国民の司法への参加を具現するため、2004（平成16）年に刑事裁判員制度が導入された¹⁶。

そして、2016（平成28）年には、「時代に即した新たな刑事司法制度」を構築すべく、刑事訴訟法の重要な改正が行われた（同年法律第54号）¹⁷。改正の主要なポイントは、①取調べの録音・録画制度の導入、②合意制度・刑事免責制度の導入、③通信傍受の合理化・効率化等である。①により、取調べの適正や供述の任意性等の立証に資するため、かねてから課題となっていた取調べの可視化について実現されることとなった。②および③は、とくに組織的に行われる犯罪等の事案の真相解明に当たり、証拠収集方法や捜査手法の拡充を図るものである¹⁸。通信傍受については、既述したように1999年に通信傍受法が制定され、捜査機関による強制処分としての通信傍受が合法化されたものの、対象犯罪が非常に限定され、また手続も厳格であったために、実用に困難を生じていた¹⁹。これを是正するため、対象犯罪を拡大するとともに、通信事業者の立会いを不要とする傍受を可能としたものである。

少年手続に関しても、2000（平成12）年の少年法改正で、少年事件の処分等の在り方が見直され、逆送可能年齢が満14歳に引き下げられるとともに、重大事犯における満16歳以上の少年に対する原則逆送制度への転換、審判における事実認定手続の適正化のため

の検察官と弁護士（付添人）の関与も認められた。その後も、改正が重ねられている²⁰。現在、選挙権年齢および成年年齢の満18歳への引き下げを受け、少年法の適用対象年齢の引き下げについても検討が行われている。

以上のほか、被害者の権利に配慮したり、その保護を図る法制も整備された²¹。

Ⅲ 刑事立法の特徴とその背景

1 刑事立法の特徴

平成時代の刑事立法を振り返ると、①国際的な動向に対応する刑法の国際化、②ICTの高度化等に起因する社会状況の客観的な変化等に対応するための立法化という側面を指摘することができる。そして、その立法の特徴として、処罰の早期化および重罰化・厳罰化を指摘することができる²²。

(1) 刑法の国際化

国際的な経済活動の展開やICTの急速な発達、犯罪現象のグローバル化も促進しており、さらに国境の壁を越えて広がるサイバー空間では、組織的な犯罪遂行のチャンスを一層増大させている。グローバルな組織犯罪に対処するためには、国家間の連携・協力が不可欠であり、主権国家の刑法が相互に犯罪の共通化を図り、法執行機関の相互協力を通じて、はじめて実効的なものとなる²³。サイバー犯罪や組織犯罪に関する一連の刑事立法は、こうした要請を反映したものであり、国際的な基準に合わせた国内規制の措置であるという側面をもっている²⁴。

(2) 処罰の早期化と重罰化・厳罰化

近時の刑事立法の特徴として、処罰の早期化を挙げることができる。たとえば、不正アクセス禁止法では、不正アクセス行為のほか、一それ以前の段階にある一周辺の行為も処罰対象であり、組織犯罪処罰法は、幅広い犯罪に関してそれらの予備、そして一準備行為の存在を条件とする一共謀を捕捉している。また、2004（平成16）年に、有期の懲役・禁錮の上限が引き上げられたほか、殺人等の重大犯罪の法定刑が加重されたのをはじめ、交通犯罪に関連する一連の法改正において、重罰化が顕著である。さらに、たとえば、少年法の改正では、厳罰化の傾向も認められる。

2 「リスク社会」と刑法の変化

このような刑事立法の趨勢は、日本に限ったことではなく、ドイツにおいても同様である²⁵。ゾーバーによれば、ベックが唱えた「リスク社会」²⁶に、こうした変化を促す背景を見出すことができる²⁷。リスク社会の下で、リスクへの対応として事前の予防が重視され、とくに重大な事態が想定される場面では、刑事規制を前倒しして、法執行機関による早期の介入を図り、深刻な被害を防ぐことが要請される²⁸。処罰の早期化という傾向は、こうした要請を反映するものである²⁹。一方、リスク意識の高まりに伴う不安の増大を背

景に、人びとが一潜在的な犯罪被害者として一犯罪被害のリスクを予防するために、刑罰を積極的に利用することへの期待を強めていることが、重罰化・厳罰化への圧力となっていると指摘されている³⁰。リスク社会という認識の拡がり、リスクと対置される安全への希求を高め、安全を確保するための予防措置として刑事規制の積極的な活用が促されているといえよう³¹。

IV おわりに

グローバルな時代環境の中で、社会が急速な変化を遂げており、日本も立法的な対応を迫られている。平成における（既述した）刑事立法の活性化は、こうした要請に基づくものである。立法の時代を迎え、今日、その在り方（ないし質）も問われなければならない³²。刑事立法についても、単にその必要性だけでなく、一般に承認されている刑事制裁の謙抑性・補充性³³という観点から、他の法規制や民間における自主的規制も視野に入れ、それぞれの手段の有効性について実証的研究による知見も参照しながら政策的な合理性を検討すると同時に、自由に対する刑罰介入の正当性について、憲法学等と協働しながら探究する必要が高まっている³⁴。また、解釈論の場面においても、刑事規制の拡大に伴う刑法の適用につき、自由の保障と安全の確保との調整を考慮しつつ、実質的な犯罪性をチェックすることが重要であろう。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・井田良（2007）、『変革の時代における理論刑法学』、慶應義塾大学出版会
- ・亀井源太郎（2010）、『刑事立法と刑事法学』、弘文堂
- ・長谷部恭男責任編集（2013）、『リスク学入門3 法律からみたリスク』、岩波書店
- ・三井誠ほか編（2013）、『入門刑事法 第5版』、有斐閣
- ・警察政策学会編（2018）、『社会安全政策論』、立花書房

¹ 現行刑法は、2008年に施行100年を迎えた。制定からこの間の改正につき、山口厚（2008）、「刑法典一過去・現在とその課題」、『ジュリスト』、1348号2-7頁に簡潔に整理されており、また平成時代の刑事立法に関しては、河村博（2019）、「平成の刑事関係立法の概観」、『刑事法ジャーナル』、61号5-7頁に一覧表が掲載されている。

² その後、2012年にフィッシング等に対する規制の強化が行われ（平成24年法律第12号）、不正アクセス行為の助長、他人の識別符号の不正な取得・保管・要求についても犯罪化された。不正アクセス禁止法の解説として、不正アクセス法制研究会編（2012）、『逐条 不正アクセス行為の禁止等に関する法律 2版』、立花書房、警察庁ウェブサイト「不正アクセス行為の禁止等に関する解説」（https://www.npa.go.jp/cyber/legislation/pdf/1_kaisetsu.pdf）参照。

³ 詳しい解説として、杉山徳明・吉田雅之（2012）、「『情報処理の高度化等に対処するための刑

法等の一部を改正する法律』について（上）（下）」、『法曹時報』、64 卷 4 号 1-28 頁、5 号 55-140 頁参照。

⁴ いわゆるコンピュータ・ウィルス罪であり、ウィルスの作成・提供とその供用、ウィルスの不正取得・保管について処罰化されることとなった。ICT に関連する一連の立法の背景やその動向につき、安富潔（2019）、「情報化社会における刑事立法の役割—コンピュータ犯罪からサイバー犯罪へ—」、『慶應法学』、42 号 380-406 頁。

⁵ 令状による接続サーバ保管の作成データ等の差押え・保管者に対する記録命令、捜査機関による通信事業者に対する通信履歴の保全要請等が盛り込まれている。

⁶ 外務省ウェブサイト「サイバー犯罪に関する条約」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty159_4.html）参照。

⁷ これらの立法の詳しい解説につき、三浦守ほか（2000）、「組織的犯罪対策関連三法の解説（一）（二）」、『法曹時報』、52 卷 5 号 21-82 頁、同巻 6 号 21-88 頁〔三浦守ほか（2001）、『組織的犯罪対策関連三法の解説』、法曹会〕参照。一連の刑事立法の背景につき、佐久間修（2009）、「組織犯罪・テロ犯罪と刑事立法」、『犯罪と非行』、160 号 164-169 頁。

⁸ 外務省ウェブサイト「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/boshi.html>）参照。

⁹ 隄良行・榑清隆（2017）、「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律について」、『法曹時報』、69 卷 11 号 87-210 頁、猪股正貴（2017）、「『組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律』の概要」、『刑事法ジャーナル』、54 号 67-74 頁参照。

¹⁰ 飯島泰ほか（2007）、「『組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律（平成 18 年法律第 86 号）』及び『犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律（平成 18 年法律第 87 号）』の解説（1）」、『法曹時報』、59 卷 8 号 49-65 頁参照。

¹¹ 交通犯罪関連の立法に関する分析として、亀井源太郎（2010）、『刑事立法と刑事法学』、弘文堂、50-83 頁、星周一郎（2012）、「危険な運転による致死傷と危険運転致死傷罪・自動車運転過失致死傷罪」、『法学会雑誌』（首都大学東京）、53 卷 1 号 183-230 頁。

¹² 井上宏ほか（2002）、「刑法の一部を改正する法律の解説」、『法曹時報』、54 卷 4 号 33-89 頁、井上宏（2002）、「自動車運転による死傷事犯に対する罰則の整備（刑法の一部改正）等について」、『ジュリスト』、1216 号 36-54 頁参照。

¹³ 保坂和人（2014）、「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律について」、『警察学論集』、67 卷 3 号 43-66 頁参照。

¹⁴ 坪井麻友美（2014）、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律について」、『法曹時報』、66 卷 11 号 29-93 頁参照。

¹⁵ 松田哲也・今井将人（2017）、「刑法の一部を改正する法律について」、『法曹時報』、69 卷 11 号 211-309 頁参照。

¹⁶ 「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（平成 16 年法律第 63 号〔平成 21 年施行〕）。この解説として、辻裕教（2007）、「『裁判員の参加する刑事裁判に関する法律』の解説（1）（2）」、『法曹時報』、59 卷 11 号 33-121 頁、同巻 12 号 39-157 頁参照。併せて、一般市民で構成される検察審査会の機能も強化され、起訴議決制度が導入された（検察審査会法 41 条の 2 以下）。

¹⁷ 吉川崇（2016）、「『刑事訴訟法等の一部を改正する法律』の概要」、『刑事法ジャーナル』、49 号 71-135 頁、吉川崇ほか（2017）、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 54 号）について」、『法曹時報』、69 卷 2 号 29-135 頁、同巻 3 号 39-118 頁、さらに、保坂和人（2017）、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律案について」、『刑法雑誌』、56 卷 3 号 335-345 頁参照。

¹⁸ 合意制度をめぐる、合意に基づく被疑者・被告人の供述の信用性について疑いも残るが、この点に関し、改正法は弁護人の必要的な関与と虚偽供述に対する罰則により、供述の信用性を確保しようとしている（川出敏裕（2015）、「協議・合意制度および刑事免責制度」、『論究ジュリスト』12号61頁、大澤裕（2017）、「『新時代の刑事司法制度』構築に向けた刑訴法等の改正—その意義と課題」、『刑法雑誌』、56巻3号382-383頁。）。

¹⁹ 上野幸彦・太田茂（2018）、『刑事法入門』、成文堂、170頁〔太田茂〕。

²⁰ これらの改正につき、川出敏裕（2015）、『少年法』、有斐閣、364-377頁。一連の改正を批判的に検討するものとして、指宿信ほか編（2017）、『犯罪をどう防ぐか』（シリーズ刑事司法を考える 第6巻）、岩波書店、41-66頁〔武内謙治〕。

²¹ これについての最近の包括的な研究として、指宿信ほか編（2017）、『犯罪被害者と刑事司法』（シリーズ刑事司法を考える 第4巻）、岩波書店。

²² 山口（2008）、7頁、松原芳博（2008）、「刑事立法と刑法学」、『ジュリスト』、1369号64-65頁、井田良ほか編（2014）、『立法学のフロンティア』、ナカニシヤ出版、97-99頁〔井田良〕、指宿信ほか編（2017）、115-120頁〔本庄武〕、井田良（2019）、「平成時代の刑法学説」、『刑事法ジャーナル』、61号16-19頁。

²³ 三浦守（2004）、「国際化時代における刑事立法の動向と課題」、『刑法雑誌』、43巻2号104-106頁。

²⁴ 国際化に関する問題につき、松宮孝明（2004）、「刑事立法の新動向とその検討」、『刑法雑誌』、43巻2号90頁、井田良（2009）、「刑事立法の時代—現状と課題」、『犯罪と非行』、160号24-27頁、松宮孝明（2009）、「組織犯罪対策に見る『自由と安全と刑法』」、『刑法雑誌』、48巻2号81-82頁、佐川佳代子（2014）、「組織犯罪・テロリズムとの闘い?」、浅田和茂ほか編『生田勝義先生古稀祝賀論文集—自由と安全の刑事法学』、法律文化社、91-95頁。

²⁵ ドイツとの比較研究として、井田良（2004）、「最近における刑事立法の活性化とその評価—ドイツとの比較を中心に—」、『刑法雑誌』、43巻2号71-78頁。

²⁶ リスク社会論に関するウルリッヒ・ベックの著作の邦訳として、ウルリッヒ・ベック/東廉=伊藤美登里訳（1998）、『危険社会—新しい近代への道』、法政大学出版局、U・ベック/山本啓訳（2014）、『世界リスク社会』、法政大学出版局等がある。

²⁷ ウルリッヒ・ズィーバー/甲斐克則監訳（2009）、「刑法の限界（1）—マックス・プランク外国・国際刑法研究所における新たな刑法研究プログラムの基盤とその取組み—」、『比較法学』（早稲田大学比較法研究所）、43巻1号86頁〔同（2012）、『21世紀刑法学への挑戦』、成文堂、5頁〕。

²⁸ 山中敬一（2015）、『刑法総論 第3版』、成文堂、52-53頁、同（2016）、「刑法学は何処へ向かうのか—これからのドイツ刑法と日本刑法—」、『北九州市立大学法政論集』、44巻1・2合併号81-82頁。

²⁹ その問題点も含めて、金尚均（2001）、『危険社会と刑法—現代社会における刑法の機能と限界—』、成文堂、18頁、19-25頁、長谷部恭男ほか編（2007）、『法律からみたリスク』、岩波書店、18-24頁〔島田聡一郎〕、金尚均（2009）、「刑法とリスク」、『法の科学』、40号177-181頁、松原芳博（2010）、「リスク社会と刑事法」、『法哲学年報2009—リスク社会と法』、83-85頁、謝焯偉（2012）、「抽象的危険犯の現代的課題」、『刑事法ジャーナル』、33号30-33頁、井田良ほか編（2014）、124-126頁〔松原芳博〕、井田良（2020）、「グローバル化したリスク社会における自由と安全—刑法学の視点から—」『日本比較法研究所70周年記念・グローバルイゼーションを超えて』（日本比較研究所研究叢書）所収等。

³⁰ たとえば、後藤弘子（2003）、「変容する刑事規制と刑事法学の課題」、『刑法雑誌』、43巻1号58-63頁、松原（2008）、67-68頁、井田良（2008）、「最近の刑事立法をめぐる方法論的諸問題」、『ジュリスト』、1369号58-59頁、井田（2009）、9-12頁、松原（2010）、79-80頁、只

木誠 (2011)、「刑罰論の現状」、*Future of Comparative Study in Law: The 60th anniversary of The Institute of Comparative Law in Japan, Chuo University*, 675-677 頁、佐伯仁志 (2011)、「刑法の社会的機能の変容」、『新世代法政策学研究』、11 巻 4-9 頁、金尚均 / ヘニング・ローゼナウ編 (2012)、『日独シンポジウム 刑罰論と刑罰正義』、成文堂、99 - 101 頁 [只木誠]、井田ほか編 (2014)、128-132 頁 [松原芳博] 等。このほか、厳罰化に関する分析として、伊藤康一郎 (2006)、「理性と感情ーリスク社会化と厳罰化の交差ー」、『犯罪社会学研究』、31 号 76-80 頁、指宿ほか編 (2017)、89-111 頁 [宮澤節生] 参照。

³¹ もっとも、このような刑法の変化は、伝統的な刑法の考え方と摩擦を生じている。これまで、刑罰は犯罪後に応報として科され、裁判のプロセスを経て回顧的に罰として加えられてきたのであり、このことを通じて社会の秩序化の手段としての機能を担ってきた。これに対して、リスク社会観の下で、刑罰手段を被害の事前予防のために用いる傾向が強くなる一方で、伝統的に刑事法の機能とされてきた自由の保障は弱まっている (ズィーバー (2009)、100 頁、110-117 頁 [同 (2012)、20-21 頁、31-39 頁]、ウルリッヒ・ズィーバー / 田口守一ほか訳 (2019)、「安全法の新構造ーグローバル化した危険社会における犯罪の抑制」、『刑事法ジャーナル』、60 号 104-106 頁、123-125 頁。さらに、金尚均 (2001)、「現代社会における刑法の機能」、『刑法雑誌』、40 巻 2 号 33-39 頁、高橋直哉 (2018)、『刑法基礎理論の可能性』、成文堂、295-322 頁参照)。

³² 井上達夫 (2008)、「立法学の現代的課題ー議会制民主政の再編と法理論の再定位」、『ジュリスト』、1356 号 128 頁。現在の立法に関する問題状況と在り方につき、川崎政司 (2008)、「立法をめぐる問題状況とその質・あり方に関する一考察ー法と政治の相克と、その折合いのつけ方」、『ジュリスト』、1369 号 23-31 頁、同 (2009)、「立法をめぐる昨今の問題状況と立法の質・あり方ー法と政治の相克による従来の法的な枠組みの揺らぎと、それらへの対応」、『慶應法学』、12 号 43-99 頁参照。

³³ 平野龍一 (1966)、『刑法の基礎』、東京大学出版会、115-116 頁、前田雅英 (2019)、『刑法総論講義 第 7 版』、東京大学出版会、4-5 頁、山口厚 (2016)、『刑法総論 第 3 版』、有斐閣、5-6 頁、井田良 (2018)、『講義刑法学・総論 第 2 版』、有斐閣、18-20 頁等。

³⁴ ゲルハルト・ゼーエア / 上野幸彦訳 (2017)、「限界なき刑法？ー犯罪化の哲学的限界を探究してー」、『日本法学』、82 巻 4 号 199-201 頁。



第3節 人身安全関連事案対策における諸課題と展望

日本大学危機管理学部 准教授 鈴木 秀洋

I 人身安全関連事案は喫緊の危機管理学の課題

人身安全関連事案とは、ストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等を始めとする恋愛感情等のもつれに起因する暴力的事案、行方不明事案、児童・高齢者・障害者虐待事案等の人身の安全を早急に確保する必要の認められる事案¹のことをいう。日々人命が奪われている人身安全関連分野における対策は、実務的に喫緊の対応が求められている分野であるとともに、危機管理学（パブリック領域）においても重要な研究分野として一層の体系化が求められている分野といえる。

本論稿は、人身安全関連事案のうち、特にストーカー事案、DV事案、児童虐待事案における法構造及び対応の相違に焦点を当て、現状・課題を抽出し、今後の取組の方向性について論じる。

II 人身安全関連事案対策としての各種法律の目的・射程

上記三つの事案に関して、刑法構成要件該当行為であれば、警察・検察による捜査・公判という司法手続過程による処理がなされていく。しかし、刑法・刑事訴訟法における事後規制とは異なる事前規制の視点や法目的の違い等からこの三事案に関しては特別の法律がそれぞれ定められている。

1 第一に、ストーカー事案である。この点、ストーカー事案に関しては、ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成12年法律第81号。以下「ストーカー規制法」という。）が定められている。この法律の目的は、「ストーカー行為を処罰する等ストーカー行為等について必要な規制を行うとともに、その相手方に対する援助の措置等を定める」ことによつて、究極の目的である①「個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生を防止」と②「国民の生活の安全と平穏」を目指すものである。

2 第二に、いわゆるDV事案である。この点、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（以下「DV防止法」という。）が定められている。この法律は、前文を設け、前文でこの法律制定の必要性・経緯・目的を謳う。すなわち、日本国憲法が個人の尊重と法の下での平等の理念を掲げ人権の擁護と男女平等の実現を目指しているにもかかわらず、現実には被害者救済が十分でなく暴力（特に女性に対する暴力）が続いている実態

を踏まえ、「配偶者からの暴力に係る通報、相談、保護、自立支援等の体制を整備」することによって、①「配偶者からの暴力の防止」と②「被害者の保護」を図ることを目的として掲げる²。

3 第三に、児童虐待事案である。この点、児童福祉法と児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）との2つの法律が定められている。

まず、児童福祉法は、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」（1条）と定め、すべての国民の努力義務として、児童の権利主体性と最善の利益の尊重を定め、保護者及び国・自治体の責任を規定する（第2条）とともに、この理念が、「児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。」（第3条）と定める。

次に、上記法律と一体のものとして児童虐待防止法がある。児童虐待防止法は、「児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼす」と明記し、そのために「児童に対する虐待の禁止、児童虐待の予防及び早期発見その他の児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務、児童虐待を受けた児童の保護及び自立の支援のための措置等を定める」ことにより、「児童虐待の防止等に関する施策を促進し」、もって究極的には、「児童の権利利益の擁護に資すること」を目的とする（第1条）。この法律は、児童福祉法の理念をより強化するために一体的な法律として制定されたものと位置付けられる。

Ⅲ 上記三法の法制度設計の比較

上記目的を実現するための具体的な法制度について考察する。

1 第一に、ストーカー規制法である。同法は、主に警察が主体的に役割を果たすべく規定されている。具体的には、警察本部長等による警告や公安委員会による禁止命令等³によって、ストーカー行為をやめさせて被害の防止を図ることを主眼とする。

この点、ストーカー規制法の法改正経緯としては、警察のみでなく自治体を含めた社会全体でストーカー対策を行っていく必要⁴があるとの観点から、平成26年8月5日「ストーカー行為等の規制等の在り方に関する報告書」（ストーカー行為等の規制等の在り方に関する有識者検討会）における提言がなされ、それに沿った形で、平成28年12月に法改正があり、自治体等の役割（条項）が追加された。

ただし、追加された規定は、調査研究の推進に努めること（11条）、また、ストーカー行為の防止等に資するためのその他の措置（①ストーカー行為等の実態の把握、②人材の

養成及び資質の向上、③教育活動、広報活動等を通じた知識の普及及び啓発、④民間の自主的な組織活動との連携協力及びその支援)を講ずる努力義務(12条)等の規定であり、個別案件の対応として警察と自治体とが情報共有し連携しつつ個別のケース対応を行うような規定はない。つまり、責任主体は警察であり、自治体は、実体把握、人材育成、知識の普及・啓発といった社会環境作りの面での役割を果たすことが期待されている。

2 第二に、DV防止事案である。DV防止法は、第一章 総則中の第2条(国及び地方公共団体の責務)において、「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有する。」として、自治体をDV防止の責任主体と定める。次に、第1章の2「基本方針及び都道府県基本計画等」の中で、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本計画を定めること及び配偶者暴力相談支援センターを設置すること⁵(第2章)の義務付けを都道府県及び市町村(特別区含む。)に課す(なお市町村は努力義務)。そのうえで、発見者からの通報(6条)先としては、配偶者暴力相談支援センターと警察の両者を責任主体とし(被害者の保護(第3章))、警察と自治体とが連携して個別対応していくことを想定している(同9条)。

こうした法体系からすると、自治体は、DV事案に関しては総合的な責任主体とされ、個別具体的なケース対応で警察と連携しつつ対応することが法文上明記されている点で、ストーカー規制法とは規定ぶりが大きく異なっている。

3 第三に、児童虐待事案である。児童福祉法は、10条において市町村(特別区を含む。)、11条において都道府県の業務を定め、それに続く第六節要保護児童の保護措置等、第七節被措置児童等虐待の防止等との規定においても、市町村と都道府県を児童福祉に係る業務の責任主体としており、警察を責任主体とはしていない。また、児童虐待防止法も、通告先である市町村、都道府県福祉事務所、児童相談所が児童虐待対応を行うことを定めており、警察は援助要請があった場合に援助の立場で協力するにすぎない(同10条)。出頭要求・立入調査(罰則あり)・再出頭要求の規定、更に臨検・捜索といった強制度合いの高い手法ですら都道府県知事の権限とされており、警察は責任主体としては登場していない⁶。

その他にさらに、児童福祉法は、要保護児童の適切な保護、要支援児童・特定妊婦への適切な支援を図るために関係機関の連携ネットワークである要保護児童対策地域協議会の規定を設け(25条の2)、このネットワークで、指定要保護児童対策調整機関が事務を総括し、支援の実施状況の把握、関係機関等との連絡調整を行う(同5項)こと、関係機関等に対し、資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる旨と応答義務を課す規定をおき、関係機関間の連携を実質的に担保している(なお、このネットワーク内では守秘義務を外し、子どもの命を守るための情報共有、意見交換、役割分担と連携を実質的に担保している。)

4 各種法制度設計の比較（まとめ）

以上のように、人身安全関連事案といっても、上記三法には、法制度設計に大きな相違がある。対応すべき責任主体という観点から比較考察すると、①警察中心主義のストーカー事案対応、②警察と自治体との連携を描くDV事案対応、③自治体中心主義の児童虐待事案対応という整理ができるのである⁷。

IV 今後のアプローチの提言

これまでも個別の人身安全関連事案に関する警察の対応を中心とした論稿や犯罪予防、社会安全論という形での先行研究は積み重ねられている⁸。本論稿では、命を守るための制度設計という視点から従前の先行研究に加え、法制度を比較することによって法体系上の新たな問いを立てておく。

1 立法論・解釈論のアプローチ

(1) 責任主体変更の立法アプローチ

この点、同じ人身安全関連事案であっても、上述したように、警察中心主義のストーカー対応と自治体中心主義の児童虐待対応というように現行法上は異なる法制度設計となっている。

例えば目黒区、野田市、札幌市とセンセーショナルな児童虐待死事件による法改正等の議論の中で、現状の児童相談所の対応の限界論が主張されている。ではこの先の法制度設計としては、都道府県児童相談所中心主義から地域の市区町村中心主義への法権限の移譲を行うべきなのか、又は児童相談所の権限を警察に移譲しストーカー事案対応と同様の警察中心の制度変更を行うべきなのか。果たして児童福祉分野における子どもの命を守るための法制度はどうあるべきなのか、子どもの最善の利益をどう守っていくべきなのか⁹との観点から十分な議論が尽くされる必要がある¹⁰。

一方ストーカー事案においては、警察中心主義ではなく自治体等社会全体での取り組みが必要と言われる中で、個別具体的な案件の処理ではなく主に環境整備的な側面で自治体が補助的な役割を果たすような規定を追加するのみでは自治体側にも当事者意識は生じず、十分な成果があがっていないのではないかと¹¹。更なる法改正の必要性についても検討が必要であろう。

(2) 要対協のネットワーク制度拡充アプローチ

児童福祉法における要保護児童対策地域協議会というネットワークは、家庭内の見えづらく収集しがたい情報を、ネットワーク内に法定の守秘義務を課すことで、関係機関の情報共有と連携ができるようになり、モザイク情報を全体的な見立てができる絵柄にし得る点で、画期的な制度である。協定や要綱という形ではなく、法定の守秘義務を課すネットワーク制度として、DV防止法やストーカー規制法においても、こうした要保護児童対策

地域協議会と同様の法制度の導入が考えられてよいのではないか。法制度の提言を行っておく。

2 公民連携のアプローチ

ストーカー事案、DV事案、児童虐待事案、いずれも民間支援団体が実際のケース対応で果たしている役割は大きい。行政の相談窓口の敷居の高さを補うことや、行政に比して継続的・持続的な相談を受けることができること、行政機関や専門職が提供するような支援提供は難しいとしても逆に非専門的であるがゆえの共感性を有した支援ができることなどがメリットとしてあげられる¹²。民間支援団体ごとに得意分野や苦手分野の凸凹があるのは当然であり、そうした民間支援団体の凸凹を理解し、それを繋げ調整する機能（プラットフォーム的機能・ハブ的機能）を行政が果たすことが求められる。地域により支援を受ける環境が著しく異ならないように国が法的・財政的バックアップを行うとともに、公民が対等な立場で具体的な役割分担と連携の協議が地域ごとに行われていく必要がある¹³。

3 各種学問分野の知見の集約・教育アプローチ

人身安全関連分野は、法的責任主体という観点からは、上述したように刑事と行政の連携が求められる分野である。刑事と行政の架橋が学問的に求められる。また、人身安全関連分野は、個々の事案の解決において、医療・保健、福祉、心理、教育法務等様々な領域の知見が求められる分野¹⁴である。実務現場の日常としても、医師・保健師・保育士・社会福祉士、心理士、教師、弁護士、警察等様々な職種が常に連絡し合っ事案に向き合うことになる。こうしたバックグラウンドの知見を結集し、実務の連携とともに学際的な交わりが深められる必要がある。それとともに、こうした学際的な知見を体系的に身に付けた人間が社会に出て、人身安全関連分野に関わっていくことが、人々の命を紡いでいくことに繋がる。その意味で日本大学危機管理学部、危機管理研究所の果たすべき役割は大きい。

V まとめ

以上本論稿では、人身安全関連事案のうち特に三法における法制度設計の比較を行い、今後の新たな法制度設計についての問題提起と若干の提言を行った。筆者は実務家と研究者との両方の立場、刑事法研究者と公法研究者との両方の立場からこの分野を研究対象としつつ、両分野の架橋と研究・発信を行っている。今後他のパブリック領域の研究者・教員とともに課題解決のための一層の学問分野の体系化（命を守るための最適化の法制度設計提言等を含む。）と発信を進めていきたい。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・鈴木秀洋（2020）近刊『虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る - 社会的弱者のための自治体法務』（第一法規）
- ・鈴木秀洋（2019）『子を、親を、児童虐待から救う』公職研
- ・子ども虐待防止学会編（2019）『子ども虐待とネグレクト』vol.21No.3（特集）
- ・警察政策学会編（2018）『社会安全政策論』立花書房
- ・鈴木秀洋（2017）『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック』（第一法規）
- ・子ども虐待防止センター（2013）『子ども虐待への挑戦』誠信書房
- ・渥美東洋（2008）『犯罪予防の法理』成文堂
- ・信田さよ子（2008）『加害者は変わるか？ - DV と虐待を見つめながら』筑摩書房

¹ 石川博昭（2019）「警察における人身安全関連事案への対応状況について」『警察学論集』（第72巻第9号）、立花書房、90頁。

² 平成25年の一部改正（6月26日成立・同年7月3日公布・平成26年1月3日施行）により、生活の本拠を共にする交際相手からの暴力及びその被害者についても、配偶者からの暴力及びその被害者に準じて、法の適用対象とされ、適用範囲を広げた。

³ DV防止法の場合は裁判所による命令である点で異なる。

⁴ 犯罪対策という大きな枠組みの中では従前から犯罪対策の主体と総合連携という形で、地方公共団体に注目し、制度作りをしてきていることについて、警察政策学会編（2013）『「これからの安全・安心」のための犯罪対策に関する提言：「これからの安全・安心研究会報告書」』（警察政策学会資料第71号）27頁参照。

⁵ 配偶者暴力相談支援センターが担う業務として、①相談に応ずることや相談機関を紹介すること、②被害者の心身の健康を回復させるため、医学的又は心理学的な指導その他の必要な指導を行うこと、③被害者の緊急時における安全の確保及び一時保護を行うこと、④被害者が自立して生活することを促進するため、就業の促進、住宅の確保、援護等に関する制度の利用等について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行うこと、⑤保護命令の制度の利用について、情報の提供、助言、関係機関への連絡その他の援助を行うこと、⑥被害者を居住させ保護する施設の利用について、情報の提供、助言、関係機関との連絡調整その他の援助を行うこと等

⁶ 他にも行政手続に基づく令状による強制調査規定等を定める行政法規はある。例えば国税犯則取締法、関税法、地方税法、金融商品取引法、独占禁止法、出入国管理法等が挙げられるが、これらの行政法規の中で告発規定を設けていないのは児童虐待防止法のみである。

⁷ 本論稿では割愛せざるを得なかったが、虐待三法の比較を行うのであれば、都道府県児童相談所中心主義の児童虐待対応と市区町村中心主義の高齢者虐待対応と障害者虐待対応という比較分析もできる。

⁸ 警察政策学会（2018）『社会安全政策論』立花書房（特に人身安全関連分野の論稿として金山泰介「家族等親密圏の安全」）。「特集・人身安全関連事案の対処」（2014）『警察学論集』第67巻第11号、1-57頁、立花書房。小早川明子（2014）『「ストーカー」は何を考えているか』新潮新書。中島幸子（2013）『マイ・レジリエンス』梨の木舎。信田さよ子（2008）『加害者は変わるか？』筑摩書房等。渥美東洋（2008）『犯罪予防の法理』成文堂。渥美東洋（1998）『複

雑社会で法をどう活かすか』立花書房。小早川明子(2014)『「ストーカー」は何を考えているか』新潮新書。

⁹ 児童福祉法3条の2本文は、「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。」と定め、保護者支援の必要性についても規定している。

¹⁰ 子どもの人権という観点、少年法との関係、親支援といった問題とも関連する問題である。

¹¹ なお「警察本部長等は、前項の援助を行うに当たっては、関係行政機関又は関係のある公私の団体と緊密な連携を図るよう努めなければならない。」(法7条2項)との連携規定はあるが、筆者自身の実務経験また内閣府ストーカー被害者支援マニュアル検討会委員としてヒアリングを行った経験からも、実際の事案対応としては、自治体にはストーカー対応の専門部署はなく、かつ、ストーカー案件は自治体が主体的に対応する案件であるとの意識は薄いのが実情である。

¹² 安田貴彦(2019)「犯罪被害者支援における民間団体の意義及び警察による被害者支援の展開と民間団体との関わり(上)」『警察学論集』第72巻9号、127-132頁。

¹³ 「DV等の被害者のための民間シェルター等に対する支援の在り方に関する検討会」報告書(令和元年(2019年5月))参照。①民間シェルターの支援理念や手法はDV被害その他の生きづらさや困難を抱える女性に対する支援における重要な社会資源、②DV被害者等の支援という共通の目的の下、民間と行政が対等な立場で考えや情報を共有し連携して支援にあたる必要があるとの基本的考え方を示すとともに、方向性として①民間シェルターの基盤強化と対応力の向上、②行政との連携強化、地域間格差の解消、③加害者対策に向けた調査研究の実施、④児童虐待対策との連携強化が挙げられている。

¹⁴ 堤和道(2018)「社会安全政策論の方法論試論」『警察政策』第20巻、立花書房、89-110頁参照。



第4節 外国人との共生社会に向けた諸課題

日本大学危機管理学部 教授 高宅 茂

I 外国人の受入れの制度的枠組み

外国人の受入れは、「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）に基づく在留資格制度によって行われている。

在留資格制度とは、外国人が、特別永住者など在留に関する特別な規定により在留する者を除き、入管法の定める在留資格を取得し、その在留資格に対応する活動を行って在留しなければならないとする制度である。

入管法は、我が国が在留を認める対象とする外国人を、外国人が在留の目的として行う活動（以下「在留活動」という）の観点から類型化して限定し、類型化されたそれぞれの活動に対応する在留資格を定めている。本邦に在留する外国人にとって、在留資格を有することは、在留する根拠となると同時にその在留資格に対応する活動を行う根拠となる。

外国人は、上陸許可などの入管法上の各種の許可を受けて在留資格を取得するが、在留資格を取得するためには、その外国人が行おうとしている在留活動が、取得する在留資格に対応する活動に該当することが必要である。

II 在留資格の整備等と在留外国人の増加

現行の在留資格制度は、平成元年法律第79号による入管法の改正で整備されたものが基本となっているが、この改正では、どのような外国人が入国・在留できるかが明確化されるとともに、入国・在留手続が整備された。

この改正により、多数の外国人の入国・在留に対応する体制が構築され、その後の国際化の進展等もあって外国人の受入れが着実に進んだ。

同改正前の昭和60年末には850,612人であった在留外国人数は平成20年末には2,144,682人となり、我が国の総人口に占める割合も0.70%から1.67%に達した¹。また、その構成においては、特別永住者が減少し、それ以外の外国人が増加した。平成4年末には1,281,644人の在留外国人数のうち「特別永住者」が590,193人を占めていたが²、平成20年末には、「特別永住者」は420,305人に減少している³。

III 在留管理制度の改正と外国人住民に係る住民基本台帳制度の創設

このような外国人の在留状況の変化を背景に、入管法に基づいて行われる在留管理行政

においても、また、住民行政など他の行政分野においても、外国人の在留状況の正確かつ継続的な把握の必要性が高まった。

そこで、平成21年法律第79号による入管法の改正で、中長期在留者の身分関係、居住関係及び活動状況の継続的把握のための制度が構築されるとともに、平成21年法律第77号による住民基本台帳法の改正で外国人住民に係る住民基本台帳制度が創設された。

IV 外国人就労者の受入れの拡大

その後現在までの10年位の間に、外国人就労者の受入れの拡大を図る措置が次々と実施された。

1 高度人材ポイント制の創設

平成24年には、高度の専門的な能力を有する人材の受入れの促進を図るため「高度人材ポイント制」が創設され、経歴、資格、就労条件などに基づいて計算された点数（ポイント）が一定以上に達した外国人について、優遇措置を実施して在留を認めることとされた。

高度人材ポイント制は、優遇措置により積極的に高度人材外国人の誘致を図ろうとするものであり、規制緩和を超える新しい考え方により、外国人の受入れの促進を図る制度である。

2 「特定活動」による外国人の受入れ

「特定活動」⁴を活用して外国人を受け入れる制度も多く創設された。

その第1は、特区制度に基づくものであり、「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号）に基づく、「国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業」、「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業」、「国家戦略特別区域外国人創業活動促進事業」、「国家戦略特別区域外国人海外需要開拓支援等活動促進事業」などが実施された。

第2は、経済連携協定等による看護師候補者、介護福祉士候補者等の受入れであり、インドネシア共和国、フィリピン共和国及びベトナム社会主義共和国との間の協定等並びにこれらの協定等を受けた「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の規定に基づき同法別表第1の5の表の下欄に掲げる活動を定める件」（平成2年法務省告示第131号。以下「特定活動の告示」という）⁵の規定に基づいて行われている。

第3は、復興事業の一層の加速化や東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要に対応するための建設就労者の受入れであり、緊急かつ時限的な措置として、「外国人建設就労者受入事業に関する告示」（平成26年国土交通省告示第822号）及び特定活動の告示により実施された。造船業についても、同様の措置が実施された。

なお、この2つの制度においては、人材の育成を通じた国際貢献の制度であるという性

格から、従来、認められなかった「技能実習」をもって在留していた者の技能実習終了後の日本における就労が認められた。

さらに、製造業における海外子会社等の従業員を受け入れる制度も「特定活動」を活用して実施することとされ、「製造業外国従業員受入事業に関する告示」（平成 28 年経済産業省告示第 41 号）が定められ、特定活動の告示の改正が行われた。

3 在留資格の整備

「特定活動」による外国人就労者の受入れとは別に、就労する外国人を対象とする在留資格の整備も進められた。

平成 26 年法律第 74 号による入管法の改正では、「高度専門職」の新設、「投資・経営」の対象範囲を拡大する「経営・管理」への改正、「技術」と「人文知識・国際業務」の 2 つの在留資格を一本化して従事できる業務の範囲を拡大した「技術・人文知識・国際業務」の創設などが行われた。

「高度専門職」の在留資格は、高度人材ポイント制に対応するものである⁶。

そして、さらに平成 28 年法律第 88 号に上る入管法の改正で「介護」が新設された。

このほか、平成 21 年法律第 79 号による入管法の改正で「技能実習」が新設されたが、さらに、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成 28 年法律第 89 号）が制定され、同法により入管法の「技能実習」に関する規定も改正された。

V 中長期在留者の増加

外国人の受入れの拡大に伴い、在留外国人数は、平成 30 年末現在では、2,731,093 人で我が国の総人口の 2.16% に達した⁷。このうち中長期在留者が、2,409,677 人、「永住者」の在留資格をもって在留する者が 771,568 人である⁸。なお、「永住者」の在留資格をもって在留する者の数は、平成 10 年末現在では、93,364 人である⁹ので、この間に約 8.3 倍になっている。

VI 「特定技能」の在留資格の新設と一号特定技能外国人支援

1 「特定技能」の在留資格の新設

平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長戦略の実現～」において、次のように定められた¹⁰。

「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている。このため、…従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある。…移民政策とは異なるものとして、外国

人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。」

そして、平成30年12月14日に公布された「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号。以下「平成30年改正法」という）による入管法の改正で「特定技能」（「特定技能1号」及び「特定技能2号」）の2つの在留資格が新設された。

2 「特定技能1号」をもって在留する外国人の支援

「特定技能」の新設は、外国人技能者の受入れ範囲を拡大するものであるが、次の3つの点で、従来 of 外国人就労者の受入れとは異なる。

第1は、人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に外国人技能者を受け入れるという、人材不足への対応という観点からの受入れの拡大であるという点である。

第2は、「特定技能1号」に対応する活動を行って在留しようとする外国人と雇用に関する契約（特定技能雇用契約）を締結しようとする本邦の公私の機関は、当該外国人が、当該活動を安定的かつ円滑に行うことができるようにするための職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援の実施に関する計画を作成し、特定技能雇用契約締結後は、特定技能所属機関として、同計画に基づき当該支援を行わなければならないとされた点である。

第3は、技能実習を修了した者の日本における就労を、外国人建設就労者受入事業等のような緊急かつ時限的な措置としてではなく認めたという点である。このことは、技能実習制度が技能者の受入れの窓口的な役割を果たすことを可能にしたとも言える。

Ⅶ 外国人の受入れの拡大と日本社会の安定

「特定技能」による受入れは、現在のところ少数であるが、今後は増加が予想され、中長期在留者の増加がさらに進むと予想される。

中長期在留者の増加は、相当期間にわたって我が国で生活する外国人の増加を意味する。しかも、我が国において永住する外国人が多くなっている。

このような変化は、適切な施策を実施しなければ、我が国経済、社会に大きな軋轢や分断を生じさせる可能性があり、これを生じさせないためには、入管法に基づく的確な在留管理の実施により外国人の適正な在留を確保するだけでなく、外国人が我が国において安定した生活を営むことができるための受入れ環境の整備が必要である。

すでに、平成21年の入管法と住民基本台帳法の改正によって、ある程度の基盤の整備は行われているが、共生社会の実現に向けて更なる措置が必要である。

この点では、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を決定したことや「特定技能1号」をもって在留する外国人に対する上記の支援は注目すべきことである。

また、受入れ環境の整備は、様々な分野の行政に関わり、適切、的確な施策を実施するためには、関係機関間の連携・協力が不可欠であるところ、平成30年改正法は、法務省設置法を改正し出入国在留管理庁を設置した。そして、出入国在留管理庁の任務として、出入国及び在留の公正な管理を図ることに加えて、当該任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることも同庁の任務として規定した。

これにより、今後、出入国在留管理庁が司令塔的役割を果たして、外国人の受入れ環境の整備が進められることが期待される。

VIII 今後の課題

以上のように、共生社会の実現に向けて様々な措置が決定されているが、今後、その実施が的確・確実に実施されることが課題となるとともに、次の点に留意する必要があると考える。

第1は、現在のところ、受け入れ環境の整備は、受入れ当初の外国人の生活に係ることが中心となっているように思われる。しかし、永住者の増加という現状も考えれば、より長期的視点から、戸籍の存在しない在留外国人が日本人と同様に生活を営める体制の整備が必要である。具体的には、親族の状況を含めた身分関係の情報の把握と証明のシステムが必要である。

第2に、個人情報の保護に万全を期しつつも、外国人に係る情報の集中的な保存と管理、そして利用のためのシステムの構築が必要である。その場合、個人情報保護法制の見直しも必要となるかもしれない。

第3に、外国人の受入れ範囲を拡大し、新たに受け入れる外国人に対する生活上の支援を行うことは、外国人の生活の安定を図る上で重要であるが、それを行う企業等にとっては、大きなコストを負担することとなる。このため、企業等が、コストをかけたくないという動機で、不法就労者・不法滞在者を雇用し、一層不法就労者・不法滞在者が増加するおそれがあるが、生活上の支援の対象とならない不法就労者・不法滞在者が多数流入することは、共生社会の実現を妨げ、日本社会の軋轢や分断の原因ともなり得る。不法就労・不法滞在対策の強化が必要である。

なお、毎年、相当数の不法滞在をしていた外国人が在留特別許可を受けているが、共生社会の実現の観点からは、在留特別許可により受け入れられる者についても、雇用する企業等に生活上の支援を行うことを義務付けることも必要ではないだろうか。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・高宅 茂、瀧川修吾（2018）『外国人の受入れと日本社会』、日本加除出版
- ・出入国在留管理庁参事官室（2019）「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の概要」『法律のひろば』第72巻第4号、4－11頁

- ・ 出入国在留管理庁政策課外国人施策推進室（2019）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の概要」『法律のひろば』第72巻第4号、22－31頁
- ・ 高宅 茂（2019）「平成30年の入管法改正と外国人行政」『法律のひろば』第72巻第4号、42－50頁
- ・ 多賀谷一照、高宅 茂（2015）『入管法大全I 逐条解説』『入管法大全II 在留資格』、日本加除出版

¹ 法務省入国管理局編『平成30年版出入国管理』（出典：法務省ウェブサイト、<http://www.moj.go.jp/content/001276977.pdf>）（2019年10月21日アクセス）21ページの図表18。なお、昭和60年末の在留外国人数は外国人登録法（昭和27年法律第125号）に基づく外国人登録者数であり、平成20年末の在留外国人数は外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数である。なお、「中長期在留者」とは、本邦に在留資格をもって在留する者のうち3月以下の在留期間が決定された者、「短期滞在」の在留資格が決定された者、「外交」又は「公用」の在留資格が決定された者、これらに準ずる者として法務省令で定めるもの以外の者をいう（入管法19条の3）。

² 法務省入国管理局編『平成10年版出入国管理－21世紀の円滑な国際交流のために－』181ページの表60。

³ 法務省入国管理局編『平成25年版出入国管理』（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/content/000117967.pdf）（2019年10月21日アクセス）48ページの表9。

⁴ 入管法の定める在留資格の1つであるが、他の在留資格（「定住者」を除く）の場合是对応する活動又は対応する活動の基礎となる身分又は地位が明確に特定されているのに対し、「特定活動」は、法務大臣が個々の外国人について活動を指定して決定することとされ、指定する活動の内容も限定されていない。このため、法務大臣は、個々の外国人の状況に応じて、さらには、その時々状況に応じて、個別に「特定活動」の在留資格を創設して、他の在留資格に対応する活動に該当しない活動を行おうとする外国人の在留を許可することができる。

⁵ 「特定活動」の在留資格は、法務大臣が個々の外国人について活動を指定することが必要であるが、上陸許可は、上陸特別許可を除き、入国審査官によって行われる。そこで、法務大臣があらかじめ告示で定めた活動については、入国審査官限りでその活動を指定して「特定活動」の在留資格を決定することができることとされている。

⁶ 当初、高度人材ポイント制の適用を受ける外国人は、「特定活動」の在留資格により在留することとされていた。

⁷ 「出入国在留管理基本計画」（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/content/001292994.pdf）（2019年10月21日アクセス）6ページの図2

⁸ 「平成30年末現在における在留外国人数について」（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00081.html）（2019年10月21日アクセス）。

⁹ 法務省入国管理局編『出入国管理－新時代における出入国管理行政の対応－』（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/content/000007198.pdf）（2019年10月21日アクセス）35ページの表14。

¹⁰ 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長戦略の実現～」（出典：首相官邸ホームページ、https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf）（2019年10月21日アクセス）26ページ。

第5節 テロ対策における諸課題

日本大学危機管理学部 教授 茂田 忠良

I 問題の所在

我が国のテロ対策については、政府が中心となって諸々の対策が実施されてきた。2004年に「テロの未然防止に関する行動計画」を国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部（本部長・内閣官房長官）が策定したのを皮切りに、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」（2008年犯罪対策閣僚会議策定）や『『世界一安全な日本』創造戦略』（2013年閣議決定）にもテロ対策が盛り込まれて実施されてきた¹。

また、テロ対策の中心官庁である警察庁でも、政府の動きと連動して2004年「テロ対策推進要綱」、2015年「国際テロ対策強化要綱」を策定し、対策を実施している。

こうして我が国のテロ対策は進展してきたのであるが、現在、テロは国境を越えて波及している。そこで最大の課題は、我が国の対策の現状、特に情報収集力が、世界の標準的なテロ対策の水準に達しているのか、という疑問である。

三つの具体例を挙げて考えてみよう。一つ目は、1995年のオウム真理教による地下鉄サリン事件である。これは世界初の大都市で化学兵器を使用した無差別テロであり、世界の注目を集めた。平成8年版警察白書は反省教訓として「特殊な閉鎖的犯罪組織についての情報不足」を挙げている²が、その後「特殊な閉鎖的組織」に対する情報収集力はどれ程強化されたのであろうか。テロ組織は殆ど「特殊な閉鎖的組織」だからである。

二つ目は、2017年の極左暴力集団「中核派」大坂正明の逮捕である。大坂は1971年に警察官を殺害し、指名手配を受けていた者である。つまり、指名手配を受けたテロリストが、中核派の非公然組織の支援を受けて実に46年間という長期に亘って逃走を続けてきたのである。逮捕に至る関係者の努力には敬意を表すとしても、中核派非公然組織に対する我が国の情報収集力の現状を示唆する事例ではないだろうか。

三つ目は、シリア「イスラム国」からの外国人戦闘員の帰国である。最盛期には3万人を越える戦闘員が域外から参加しており、「イスラム国」崩壊に伴い、その一部が帰国しつつある。戦闘経験のある過激派の監視は各国当局にとって大きな課題である。ところで外国人戦闘員には、日本国籍保有者もいたとされる³。仮に帰国した場合、我が国当局は、同人の動向について十分に監視することができるのであろうか。

以上三つの事例を見ても、我が国の情報収集力には疑問が生じるのである。

II 20世紀以来の情報収集手法の違い

テロ対策では情報収集力が最重要課題であるが、我が国警察のテロ容疑者に対する情報収集の基本は、任意手段による情報収集である。つまり、尾行張込や協力者からの情報収集である。尾行張込は、警戒する相手に気が付かれずに尾行をするのは大変に困難であり、膨大な人員を必要とする。また、テロ組織の構成員を協力者にするどころか、その周辺者に協力者を得ることも、また極めて困難である。警察は捜査機関であるので、事件捜査によって捜索差押令状によって関係資料を押収し、そこから情報を得ることもできる。しかし、この方法は捜索差押令状を得られるだけの犯罪行為を疎明しなければならない。

即ち、これらの手法には限界があり、我が国警察は限定された情報収集権限しか有していないのである。オウム真理教によるテロの未然防止や大坂正明の早期逮捕が出来なかった主因は、ここにある。

これに対して、欧米民主主義諸国の治安当局の情報収集力は格段に強力である。筆者は前世紀に国際テロ対策で欧米諸国当局と協力した経験がある。そこで学んだのは、欧米諸国では、尾行張込はそれ程頻繁に行う訳ではなく、その代わりに、「ヒューミント」ではテロ容疑集団に対する工作員の潜入や囮調査、また、「技術能力」(technical capabilities)と呼ぶ通信傍受、信書開披、或いは容疑者宅の秘密搜索やマイク設置を多用していることである。

勿論このような情報収集手法は秘匿されており、友好国に対しても容易に教示するものではなかった。しかしながら、今世紀に入ると情報公開の流れの中で、情報収集手法について公然と議論されるようになり、筆者の経験を裏付けている。

一例を挙げると、英国の2000年調査権限規制法(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)がある。本法は、通信傍受・郵便検閲、通信メタデータの使用、監視(車両への位置発信機設置を含む)、侵入的監視(住居・ホテル客室・自動車内部に対する秘密搜索やマイク・カメラなどの監視機器の設置)、ヒューミント(潜入調査や協力者の運用)について、堂々と規定している。また、2016年8月には米国防総省が「諜報活動実施手続」(DoD Manual 5240.01 Procedures Governing the Conduct of DoD Intelligence Activities)を制定公表した。本資料は米国防総省系統諜報機関のマニュアルであるが、物理的監視(人的監視)、秘匿監視(電子装置、光学機械、機械装置を使用する監視)、電子的監視(通信傍受、住居内傍受等)、物理的搜索(住居、手荷物等の秘密搜索)、郵便検閲、身分偽変(潜入)について説明している。このような手法が、米国インテリジェンス機関の標準的な情報収集手段であることが分かるのである⁴。

以上、テロ対策における情報収集力について、既に20世紀の世界において我が国と欧米諸国とでは大差があったことを述べたが、21世紀に至りサイバー空間が拡大すると、更に課題は拡大する。

Ⅲ サイバー空間の課題

1 サイバー空間の重要性

サイバー空間は、今や、社会、文化、経済、政治などあらゆる活動がなされる巨大情報空間である。主たる情報空間は今やサイバー空間に移行しており、且つ、この空間には国境がなく、世界が一体化した情報空間である。

その当然の帰結として、テロ関連の情報活動もサイバー空間に移行している。過激イマームによる過激思想の説教、ダービク (Dabiq) やインスパイア (Inspire) などウェブ出版によるテロ集団の宣伝やリクルート、テロ技術の伝播など、昔であれば非公然で細々と行われたような事が、サイバー空間では大量、容易且つ安価に実行できる。また、実際のテロの立案準備においても、攻撃対象の調査にグーグルマップなどウェブ情報を利用したり、攻撃手段の爆弾製造法をウェブで調べたりするなど、サイバー空間が利用されている。更に、テロの実行段階では、テロ集団の通信連絡にも利用される。2008年ムンバイ同時多発テロ事件では、テロ実行犯はウェブ通信による同時通話によって本部から指揮を受けながらテロを敢行している。或いは、テロ集団は資金調達でもサイバー空間を利用している。そして遂に、サイバー空間自体を攻撃対象とするサイバー・テロも発生している。

このような状況であるから、当然の帰結として、サイバー空間におけるテロ対策活動、即ち、サイバー空間におけるテロリストやテロ容疑者の発見、追跡、監視など当局側の活動が必要となる。

サイバー空間におけるテロ対策では、セキュリティ・サービスと並んでシギント (信号諜報) 機関が重要となる。元米国家テロ対策センター長のマイケル・ライトナーはテロ対策におけるシギントの重要性について、「NSA⁵ が傑出した選手或いは中心プレーヤーでなかったテロ調査というのは思い付かない」⁶ と述べているのである。

2 NSA と UKUSA シギント同盟⁷

米国の国家シギント機関・国家安全保障庁 (National Security Agency、以下 NSA) は、契約職員を含む職員約 5 万 5 千人、予算額 1 兆円を超える巨大諜報機関であり、その情報収集システムは世界を覆っている。

まず、NSA は英・加・豪・ニュージーランド 4 カ国のシギント機関と UKUSA 協定に基づき密接な協力関係を築いている。この関係は、第二次世界大戦時の諜報協力から出発したものであるが、戦後も協力関係は維持・発展している。今や共同の収集分析、共同のシステム構築など統合運用の段階に達しており、強固な「シギント同盟」と言える。これら 4 カ国 (通称「セカンドパーティ」) の領土や海外領土・基地が収集拠点に使われている。

また、NSA は多くの民間企業の協力も得ている。特別資料源作戦 (Special Source Operation) と呼ばれるが、米国内外で民間企業の協力を得て多量のシギント資料を収集している。

更に、「サードパーティ」と呼ばれる他の国々との協力関係もある。「サードパーティ」との協力内容は国によって異なるが、「ギヴ&テイク」の取引関係であり、NSAはシギント資料の入手を重視している。

以上の協力関係を基に、NSAの情報収集システムは世界中に及んでおり、その収集拠点は2013年現在で約500カ所にも及んでいる⁸。

具体的な収集手法としては、次のシステムがある。

- 「プリズム」計画：民間企業の米国内データセンターからの収集
- 通信基幹回線からの収集：米国内外で多数の通信基幹回線から収集
- 特別収集サービス（Special Collection Service：SCS）：CIAとの共同事業。米国大使館・領事館に偽装アンテナを設置しての秘密収集
- 衛星通信の傍受：世界の主要傍受施設12カ所、SCS拠点約40カ所で収集
- コンピュータ網資源開拓（Computer Network Exploitation）：いわゆるハッキング
- シギント衛星や航空機による収集
- 従来型無線通信収集：短波、超短波、極超短波など無線通信の収集
- 秘匿シギント活動：秘密中の秘密の収集活動。内容は殆ど不明。

3 テロ対策に対するシギントの貢献

NSAとUKUSAシギント同盟は、世界中に膨大なシギント収集態勢を構築しており、このシギント収集力は、UKUSA諸国のテロ対策に貢献しているのみならず、他の諸国のテロ対策にも貢献している。

では具体的にはどのようにして貢献しているのであろうか。シギント活動は最も秘匿性の高い活動であり、その具体的内容は殆ど開示されないが、例外的に開示された資料⁹がある。その中から三つの事例を紹介する。

(1) 2009年ニューヨーク地下鉄同時爆破テロ阻止事案¹⁰

2005年のロンドン同時爆破テロに匹敵するテロを阻止した事例である。

NSAは、パキスタンを拠点とするアルカイダ連絡員のEメールアドレスを米国内から監視していた。すると、2009年9月上旬米国内の不明人物から同アドレスへのメールを何度も捕捉した。メールは隠語を使っていたが、爆弾の配合材料の詳細について緊急に助言を求めていると推定できたので、FBIに通報した。FBIは国家安全保障書簡（National Security Letter）を発出して情報を収集し、当該人物をコロラド州居住のナジブラ・ザジ（Najibullah Zazi）と特定した。

ザジは、アフガニスタン生れで米国永住権を持つが、インターネットで過激イマームの説教を聞いて過激化し、2008年パキスタンに渡り、アルカイダ訓練場で訓練を受け米国の自爆攻撃を約束して帰国した。

帰国後ザジは、高校の同窓生2人とニューヨークの地下鉄爆破テロを計画し、8月下旬から9月上旬にかけて、ホテルで爆弾部品作りに取り組み、レンタカーで9月10日にニュー

ヨークに着いた。

これに対して FBI は、秘密搜索（註：ホテル居室の搜索により爆弾作りの痕跡を把握したものと推定される。）、同人の電話やインターネット活動の監視、その他徹底した監視を実行した。ザジはニューヨークに到着後、レンタカーを撤去検索され、或は所持品を搜索されるなど、法執行機関に監視されていることを知り、テロを中止して 9 月 12 日コロラド州に戻った。

ザジは 9 月 16 日に FBI から任意の事情聴取を受けたが、虚偽の供述をしたため同 19 日に逮捕された。その後訴因はテロ関連行為に変更された。

一連の調査経緯を見ると、先ず通信傍受により米国内のテロ容疑者を把握し、次に国家安全保障書簡（行政命令の一種）により人定を特定。秘密搜索により爆弾テロ関連資料を押収し且つ電話やインターネット通信を傍受して、テロ準備行動を把握しつつ、示威的な監視活動によりテロ企図を断念させた。その後、ザジの任意聴取を行ったが、既に収集された証拠と矛盾する虚偽の供述をしたこと（嘘偽供述罪）¹¹により逮捕に漕ぎ着けたものである。爆弾テロの阻止と犯人逮捕に至る過程で行使された権限（通信傍受、国家安全保障書簡、秘密搜索）や当初の逮捕の犯罪は、何れも我が国には存在しないものである。

(2) 某国におけるアルカイダ協力者の獲得¹²

UKUSA 諸国外の国におけるテロ対策への貢献事例である。

米国内からの収集によって、某国内にアルカイダ同調者を発見した。そこで、CIA が当該国政府に通報し、同国政府機関は、同人を調査した上で、協力者として獲得した。それ以来、同人は同国内のアルカイダと IS 関係者に関して情報を提供している。

この事例は、CIA が外国政府に対してシギント情報提供の窓口となっている事例である。但し、CIA はシギント情報であることは開示していないと考えられる。

(3) 2014 年西側某国における爆弾テロ阻止¹³

本件も、UKUSA 諸国以外の国のテロ対策への貢献事例である。

2014 年に英国の諜報諸機関はシギント情報の分析から、シリア内の「イスラム国」関係の過激派と接触を持っている某国の者を特定した。更なる分析により、同人が最近欧州の某国を訪問したこと、テロ攻撃を計画していることが判明した。そこで、関係国政府に情報を提供したところ、同国政府は攻撃を防止し、手製爆弾数個を押収した。

以上、極く一部を紹介したが、UKUSA 協定諸国のシギントシステムが、UKUSA 諸国の他、多くの諸国のテロ対策にも貢献しているのが分かる。

IV テロ未然防止のためのその他の課題

テロ対策における課題では、上記Ⅱ、Ⅲで述べた情報収集が最重要課題であるが、その他にも幾つか指摘されている課題がある。それらを列挙してみると次の通りである。

○ テロ周辺行為の犯罪化：テロを未然に防止するには、テロ敢行に至らない周辺行為を

犯罪化し処罰することが重要である。欧米諸国では、テロの準備行為、テロリストに対する支援行為などが幅広く犯罪化されている¹⁴。我が国では2017年にテロ等準備罪が制定されたが、本罪は主として国際条約を締結する為の立法であり、実際のテロ対策での効果は殆ど考えられない。

- テロ関係容疑者に対する各種行動制限：テロ関係容疑者に対する一定の条件下での行動制限。欧米諸国では、出入国の制限、特定場所への立入禁止、警察署への定期的出頭命令、身体拘束などが採用されている。
- 行政情報・民間業務情報の国家安全保障目的での収集権限：テロ対策では地方公共団体を含む行政情報や（金融情報、通信履歴情報等の）民間業務情報を集約して分析することが重要である。その手法としては、米国の国家安全保障書簡が有効であり良く知られている。
- 通信メタデータの取扱い：通信メタデータの分析はテロ関係容疑者の容疑解明、組織解明のため極めて有効な手段である。欧米諸国では通信メタデータは「通信の秘密」という通信に当たらないとされ、通信内容と比して簡易な手続による収集が認められている。
- 重要施設従業員の適格性の審査：我が国でも漸く原子力関係施設の従業員については適格性審査の制度が導入された。欧米諸国では、テロ企図者が従業員等の資格でアクセスしないように、重要施設等の従業員については適格性の審査制度を保持している。
- 外国人管理の制度：欧米諸国では、短期滞在者を含めて外国人在留者の所在を治安当局が把握し確認する制度が整備されている。
これらの各制度は、欧米諸国では概ね整備されているが、我が国では殆ど存在しない。

V 我が国に存在しない国家諸機関

我が国には、テロ対策に必要な情報収集手段や制度が殆ど存在しないことが明白となったが、更に、欧米諸国には存在するテロ対策に有効な国家機関が存在していない。その代表的な機関を次に三つ挙げる。

1 権限を有するセキュリティ・サービス

欧米諸国は、国家安全保障に関する情報を主として国内で収集する機関としてセキュリティ・サービス組織を設置している。例示すると、英セキュリティ・サービス、仏・対内安全保障総局、独・連邦憲法擁護庁、豪安全保障諜報局、加安全保障諜報局である。これらは主としてテロ対策やスパイ対策を任務とするインテリジェンス機関であり、IIで述べた情報収集に関する各種行政権限を駆使して任務遂行に当たっている。これら諸組織多くは警察の一部門として発足したが、任務の特殊性から警察とは分離して、警察を所管する内務大臣の下で警察と協力して任務に当たっているのが通常である。

なお、米国は独立したセキュリティ・サービスを設置していない。FBIの中に司法捜査

部門とは別に国家安全保障局があり、国家安全保障局が各種行政権限を行使してセキュリティ・サービス機能を担っている。

2 権限を有する国家シグント機関

米国 NSA について既に言及したが、欧米諸国の多くは国家シグント機関を設置している。大統領や首相等の最高行政責任者初め政府全体のためにシグント業務を行うインテリジェンス機関である。NSA の他に、英・政府通信本部、豪・信号局、加・通信安全保障局などがある。また、シグント組織を独立組織とせず、国家中央諜報機関の中の一部門として設置している国もある。独・連邦情報局や仏・対外安全保障総局などである。

対外諜報のみならず、国際テロ対策においても極めて重要な機関である。

3 総合治安を担当する省（＝内務省）

欧州諸国では、（災害対処を含む）広義の治安を総合的に担当する中央官庁として、内務省が存在する。内務省の所管には、警察、セキュリティ・サービス、国境警備、出入国管理や外国人の在留管理、消防を含むのが通常である。内務大臣は、これら諸機関を統括し相互協力関係を確保して総合治安に責任を持っている。米国には欧州型の内務省が存在しなかったため、2001年9月11日同時多発テロ事件を受けて国土安全保障省が設置された。

これに対して、我が国では、警察庁、海上保安庁、出入国在留管理庁、消防庁は全て別の府省に属しており、これら諸機関を統括して総合治安に責任を持つ大臣が存在しない。

VI まとめと今後の展望

テロ対策全体を俯瞰すると、権限面や組織面において、我が国の対策は極めて不十分であることが明かである。欧米諸国で実施されている対策の多くが我が国では実施されていない。先ず、その現実を認識することが出発点である。

次に、我が国に係わるテロの脅威については、今後増大することが予想される。先ず、グローバル化の進展により国境の障壁は今後も下がり続け、我が国だけ国際テロの脅威から自由であることは考えられない。また、実質的に外国人移民が増えた場合、移民二世を低賃金労働者に留めることなく差別のない社会統合に成功しなければ、差別と貧困がテロリストの温床となろう。

この認識を前提とした上で、今後我が国の採るべき方針は、大きく二つの方向があろう。一つは、欧米型のテロ対策を採用しテロ対策を抜本的に強化する方向である。もう一つは、我が国の現在のテロ対策の構造をそのまま維持しつつ、可能な範囲でテロ対策を強化する方向である。

欧米諸国と対比すれば、我が国における近時のテロ被害は極めて少ない。また、欧米諸国と比べテロ対策が進んでいないという事は、同時に国民の権利自由に対する制限が欧米

諸国よりも少ない事でもあって、利点もある。従って、選択肢として後者、即ち現在の構造の維持も存在するであろう。但し、後者を選ぶ場合には、テロ対策において極めて不十分な現状を維持するのであるから、「テロに屈しない」覚悟をより強く固める必要があるだろう。即ち、万が一、大規模テロが実行されても、国民は冷静さを保ち日常生活を継続しなければならないし、国の指導者はテロの脅威に屈して国策を変えてならない。テロは恐怖を惹き起こすことによって目的を達成するのであるから、恐怖により行動を変えれば、テロリストの企図に沿うこととなるからである。9.11 同時多発テロの被害は甚大であったが、それでも死者数は、我が国1年間の交通事故死亡者数には及ばない。国民と政治指導者による選択と覚悟が問われている。

なお、テロ対策で弱体な現状は、同時にスパイ対策も弱体である事を記憶しておくべきだろう。テロ対策において情報収集力が弱体である事は、同時にスパイ発見・検挙のための情報収集力も弱体である事を示しているからである。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部（2004）『テロの未然防止に関する行動計画』
- ・警察庁（2004）『テロ対策推進要綱』
- ・警察庁（2015）『国際テロ対策強化要綱』
- ・警察庁（2016）『平成28年版警察白書』第1部
- ・茂田忠良（2015）『米国国家安全保障庁の実態研究』警察政策学会資料第82号

¹ その実施状況は、「主なテロの未然防止対策の現状」（平成29年12月内閣官房作成）にまとめられている。

² 警察庁（1996）『平成8年版警察白書』第1章第5節、
<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h08/h08index01.html>

³ 「立命大元准教授 米軍が拘束」、『産経新聞』、2019年6月7日。

⁴ 米国における行政傍受の法理論については、次の資料参照。茂田忠良（2017）『米国における行政傍受の法体系と解釈運用』警察政策学会資料第94号。

⁵ 米国シグント機関。後述。

⁶ Priest, D.(2013) “NSA growth fueled by need to target terrorists,” *The Washington Post* (July 21, 2013).

⁷ 本項の記述は次を参照。茂田忠良（2015）『米国国家安全保障庁の実態研究』警察政策学会資料第82号。

⁸ “SIGINT Activity Designators(SIGADs),” *Electrospaces*,
<http://electrospaces.blogspot.jp/p/sigint.html> (2019年9月13日アクセス)。

⁹ USA PCLOB (2014), *Report on the Surveillance Program Operated Pursuant to Section 702 of the FISA*; USA ODNI (2017), *The FISA Amendments Act: Q&A*; UK Home Office (2016), *Operational Case for Bulk Powers..*

¹⁰ USA PCLOB (2014), p. 109; "Najibullah Zazi Pleads Guilty to Conspiracy to Use

Explosives Against Persons or Property in U.S., Conspiracy to Murder Abroad, and Providing Material Support to Al-Qaeda," Press Release. US DoJ (February 22, 2010), <https://archives.fbi.gov/archives/newyork/press-releases/2010/nyfo022210.htm> (2019年9月13日アクセス); "Memorandum of Law in Support of the Government's Motion for a Permanent Order of Detention; U.S. v. Zazi," (September 24, 2009), https://www.justice.gov/archive/usao/co/news/2009/September09/Zazi_Detention_Motion.pdf (2019年9月13日アクセス); "Criminal Complaint; U.S. v. Zazi," (September 19, 2009.), http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/US_v_NajibullahZazi_complaint.pdf.

¹¹ 18USC § 1001 : 合衆国法典第18篇(刑法・刑事訴訟法)第47章(欺瞞・虚偽供述)第1001条(虚偽供述:懲役5年以下等) FBI 特別捜査官に対して虚偽の供述をすると犯罪になる。

¹² USA ODNI (2017), p. 4.

¹³ UK Home Office (2016), p. 28.

¹⁴ 警察庁 (2016) 『平成28年版警察白書』、30-35頁参照。



第4章 グローバルセキュリティ上の諸課題

第1節 国際安全保障における諸課題

第2節 日本の安全保障上の諸課題

第3節 国際法の視点からみた人間の安全保障—子ども兵士の問題を例に—

第4節 国際テロリズムにおける変遷と課題

本章はグローバル領域の諸課題について論じていくものであり、その構成は、第1節「国際安全保障における諸課題」、第2節「日本の安全保障上の諸課題」、第3節「国際法の視点からみた人間の安全保障—子ども兵士の問題を例に—」、第4節「国際テロリズムにおける変遷と課題」、となっている。第1節では、古代から現代までの戦争や紛争を取り上げ、安全保障の本質や戦争被害の軽減に向けた様々な国際的制度について概説する。第2節では、戦後日本を取り巻く安全保障上の問題について、【脅威】、【主体】、【対象】および【手段】の視点から概観し、その課題を明らかにするものである。第3節は、安全保障問題は国家間のものだけではなく、人間個人の安全を確立すべきだという視点から、世界的に問題となっている子ども兵士の問題に焦点を当てている。第4節では、主に2001年9月11日に米国で生じた同時多発テロ以降のテロリズムに焦点を当てつつ、その対処法について論じられている。



第1節 国際安全保障における諸課題

日本大学危機管理学部 教授 小谷 賢

I はじめに

「安全保障」という言葉は、英語の“Security”という単語を訳したものである。“Security”自体は、個人、企業、自治体、国家、すべてのレベルにおいて、「危険や脅威のない安定した状態」を意味する。『オクスフォード現代英英辞典』によると、“Security”は、「1) 個人、建物、国を攻撃や危険から守る活動、2) 危険からスタッフ、設備、建物等を守るための組織や企業、3) 将来に予想される脅威に対する保護、4) 脅威や心配事のない安全で安定した状態」と定義されている。想像するに、人類は常に外部からの脅威に晒されていた。人は自然災害や猛獣、また他者の脅威に怯えて生活しており、自らの身の安全を確立するために集団や組織を作り上げたのである。つまり安全保障とは人間個人の安全を確保するための営みや組織の事であるが、国の制度が整備されるに従ってそれは国家の役割へと転じていった。そのため「安全保障」というと国家の営みのように聞こえるが、近年では人間個人の安全を確保するための「人間の安全保障 (Human Security)」や、飲料水の安定的な供給確保という意味合いで「水の安全保障 (Water Security)」といった言葉も使用されている¹。

国のレベルで安全保障 (National Security) という場合は、国家の主権や領域、国民の生命、財産を対外的な脅威から守る、という意味合いとなる。しかし実際にどうやって国家の安全保障を確立するかという話になると、その手段は多種多様である。神谷万丈によると、現実主義者は軍事力によって自国を守ろうとし、リベラル派は国際法や条約、経済的な相互依存によって自国を守ろうとする²。さらに人間の安全保障を重視する立場から見れば、国の安全保障が確立した状況であっても、国内では貧困や暴力によって個人の安全が危機に晒されているため、全人類が連携して公平な社会を実現すれば、争いの源がなくなるとする主張もある³。このように安全保障のための手段は多々存在しており、現代社会においてはそれらが複合的に重なり合って国家や個人の安全を保障しているといえる。

本稿では、国際関係においてどのように国家の安全保障が構築されてきたのか、その歴史的経緯を俯瞰していく。

II 戦争と暴力

安全保障の中心的な概念として、暴力や戦争というものが存在しており、古今東西の安全保障の課題はこの暴力や戦争による被害をいかに軽減するかにあった。記録に残ってい

る最も古い戦争は、紀元前1274年のカデシュの戦いだと言われているが、過去3000年間において世界中で戦争や紛争がなかった時期はわずか250年程度という説もあり、この説に基づけば有史以来、人間は互いに殺し合ってきたことになる⁴。

そもそも人はなぜ戦うのであろうか。初期の人類は集団で移動しながら食料を得ることが一般的であったと考えられているが、約1万2千年前から人類は定住するようになった。当時の戦争は食料や豊かな土地の奪い合いであり、それに対処するために人間はより大きな集団を形成し、定住するようになったとの説もある⁵。より広大な領域を支配すれば、多くの人口が確保でき、広大な土地は戦争の際には縦深性を発揮するため、その後も領土や領域をめぐる戦争は続いたが、その後、中世のヨーロッパでは宗教のために戦争が繰り返されたのである。そして時代が下ると戦争の要因はさらに複雑になっていき、戦争は政治的要因（政治家の決断、誤認、外交的な要因、軍部の暴走、相互不信）、経済・技術的要因（戦時財政の整備、技術的革新、産業の進歩、余剰武器）、社会的要因（傭兵の存在、人口の増大、世論の拡大、イデオロギー、民族問題、国民感情）、国際システム上の構造的要因（勢力均衡、集団安全保障、富の不均等）等が複雑に絡まり合っただけで生じることになる。

スティーブン・ピンカーによると、近代以前の戦争はかなり苛烈であった⁶。これは戦争におけるルール未策定や戦場における医療未整備などによるところが大きく、このような戦争の悲惨な現実を直視して、何とか戦争を抑止する、もしくは戦争による被害を軽減しようとする試みが繰り返し行われてきたのである。

しかし他方ではそのような試みに反するように、新たな武器や戦術を使っていかにして相手に勝つか、というような努力も積み重ねられてきた。4世紀ローマの軍事学者ウエゲティウスが「汝平和を欲さば、戦への備えをせよ（*Si vis pacem, para bellum*）」という有名な格言を残しているように、相手から攻撃されないようにするにはこちら側の軍備を万全にしておく、つまりは抑止という考え方が、ヨーロッパでは広く普及していたのである⁷。

Ⅲ 近代の戦争

山内進によると、近代以前のヨーロッパは本質的に「暴力」的社会であり、人が自らの権利を主張するためには法よりも暴力が優先されることが普通であったという⁸。当時の社会においては、個人や諸侯、宗教団体や王族など様々な主体が暴力を有しており、一度戦争となると収拾がつかなくなる。さらに中世の宗教戦争となると、異端の殲滅が戦いの目的とされたため、戦場が荒廃するまで戦われたのである。その最たるものが17世紀の30年戦争であり、当時のペストの大流行も手伝ってヨーロッパ社会は壊滅的な被害を受けた。そのため1648年に締結されたウェストファリア条約では、主権国家を創設し、国家が暴力を独占することと、外国への内政不干渉の原則を打ち立てたことで、戦争による被害を軽減しようとしたのである。

同時代に生きた政治哲学者、トマス・ホッブスは、人間の自然状態が戦争状態にあるとして有名な「万人の万人に対する闘争」という言葉を使用した。これを解決するためには

各個人の持つ自然権（暴力）を国家に委ね、国家理性によって暴力の使用を判断すべきと論じたのである⁹。同じく 30 年戦争に衝撃を受けたのが「国際法の父」と呼ばれるフーゴー・グロティウスであり、彼は『戦争と平和の法』の中で、戦争を防ぐためには自然法の摂理に基づいた法体系によって、為政者や軍人を規制するような国際法の必要性を説いたのである¹⁰。

その後、法体系を整備した国家が暴力を独占することで、価値や思想をめぐる戦争は激減し、殲滅戦も行われなくなった。さらには戦争行為がその国の持つ常備軍の規模や予算的な制約に縛られることになったのである。そのため 18 世紀以降の戦争は、限定戦（戦闘で敵軍に打撃を与えて勝利すれば講和条件として領土を割譲）の性格が強まるのである。ただし逆に言えば、近代的な財政制度を備え、戦争準備により予算をかけられる国は、強力な軍備を備えることができた。ジョン・ブリュアによると、国家の税徴収の仕組みと国債の発行は、18 世紀の間中、戦争を経るごとに整備され、拡大していったという¹¹。

他方、18 世紀後半は産業革命の時代でもあり、ヨーロッパの人口は急激に増大していく。この人口増加に着目したのがフランスのナポレオン・ボナパルトであり、彼は 1798 年のジュールダン＝デルブレル法によって初めて徴兵制を実現した。同法によってそれまで 20 万人に過ぎなかったフランス軍は、100 万人を優に超える規模となった¹²。ナポレオンは、それまではあまり行われなかった追撃戦を実施し、敵の部隊を徹底的に叩くことで連戦連勝を重ねた。この所謂、絶対戦争に衝撃を受けたのが同時代のカール・フォン・クラウゼヴィッツである。彼はナポレオンの絶対戦争がそれまでの限定戦や殲滅戦とは異なることを喝破しており、その要因をナポレオンが軍事司令官と政治指導者を兼ねていることに求めた。つまりここから、戦争においては政治目的が軍事目的に優先するという意味合いで、「戦争は政治的交渉の継続」という有名な言葉が導き出される¹³。これは現代風に言えば文民統制（シビリアン・コントロール）の原型であったともいえる。

また 19 世紀後半には、戦争の被害を軽減するための様々な国際条約が制定された。最初は戦争中の行為を規定する法（*jus in bello*）から始まり、後に戦時国際法や国際人道法と呼ばれるようになった。その嚆矢は 1899 年の「軽気球からの投射物爆発物投下禁止宣言」といわれており、この法では気球からの爆弾投下の禁止が謳われている¹⁴。また 1899 年と 1907 年のハーグ陸戦条約では陸戦に関わる様々な規則が定められており¹⁵、非戦闘員を攻撃目標とすることが禁じられることになった。

IV 総力戦の時代

19 世紀を通じて世界中で工業化が進展した結果、軍事兵器も大量に生産された。そして一旦戦争が始まると、膨大な武器弾薬が戦場に供給され、それまでとは比較にならない破壊をもたらすことになるのである。その傾向は既に 1861 年の南北戦争や 1904 年の日露戦争において顕在化しつつあったが、当時の先進地域であった欧州諸国はこれを他山の石と

は見なさなかった。そのため1914年7月28日に第一次世界大戦が始まると、参戦した各国は強力な火砲によって攻撃に出た側が相手を制圧して戦争を短期間に終わらせることができるという、攻勢主義を掲げて突撃を繰り返すことになる。しかし戦争が始まって明らかになったのは、火砲や機関銃はむしろ防御側に有利になるという冷徹な事実であった。両陣営はバルト海からアルプス山脈に至る長大な距離の塹壕を掘り、そこに籠って長期間睨み合うという塹壕戦に陥ったのである。

この状況を打破するため、毒ガスや戦車、航空機という当時の最新の軍事兵器が投入されたものの、戦局はどちらの側にも好転しなかった。なぜなら一方が新兵器を導入すれば、その後すぐにもう一方が同じような兵器を導入したためである。事態は完全に手詰まりとなり、4年以上に及ぶ戦いで2500万人という膨大な死者を積み重ねることになった。これは30年戦争の400万ともいわれる人的被害を遥かに上回るものとなった。

この空前絶後の総力戦への反省から、当時の政治家や軍人は二度と戦争を起こさないような制度の構築に時間を費やすことになった。当時、第一次世界大戦の原因はヨーロッパにおける各国の勢力均衡策にあると考えられていた。そこでアメリカのウッドロー・ウィルソン大統領はかの「14か条の平和原則」の中で国際連盟の創設を訴え、集団安全保障体制の構築を構想したのである。そして集団安全保障を明文化したヴェルサイユ条約と侵略戦争を違法化したパリ不戦条約（ケログ・ブリアン条約）がこの体制に基本的なルールを与えることになった。特にパリ不戦条約は、国際紛争解決のための戦争の否定と国家の政策の手段としての戦争の放棄を宣言している。これは自衛戦争以外の戦争を違法化する初の試みである。しかし不戦条約では、何が侵略戦争かが明確に定義されず、自衛戦争のみが認められるという解釈であり、国際法学者の信夫淳平が「不戦条約は不戦どころか、大概の戦の遂行を適法のものとして裏書きするものである」と指摘したように¹⁶、ほとんど条約としての効力を有していなかった。

そして集団安全保障体制も、理論的には大国間の対立や潜在的国間では機能し難く、また強制力が働かなければ、自国の利益と関係のない地域での紛争に介入することも難しい。ヴェルサイユ条約第16条では、連盟の手続きを無視した戦争は侵略行為と見なされ、直ちに制裁の対象となることが明示されていたものの¹⁷、各国は拒否権を持っていたため、必ずしも侵略国に対する制裁や軍事行動に訴える義務はなかった。そして肝心のアメリカが連盟に参加しなかったことで、この体制は成立の段階から危ういものであった。つまり戦間期の国際制度はそれを遵守するという各国の連帯や協調を重視する意識がないと成り立たず、逆に力をもってそれを打破しようとする国が出現すれば、それを力で抑え込むような制度設計とはなっていなかった。

そして1933年1月、ドイツにおいてナチスが政権を握ると、ヒトラー総統はドイツの再軍備を宣言し、ラインラント進駐やズデーデン地方の割譲を求めるようになる。イタリアはエチオピアに侵攻し、日本は満州事変を起こすことになるが、国際連盟の集団安全保障体制はいずれの事案でも機能しなかったのである。そのため第一次世界大戦の停戦から

わずか 21 年後には第二次世界大戦が勃発し、5000 万人以上もの人命が失われることになった。第二次世界大戦が苛烈になった原因は、第一次世界大戦に引き続き総力戦の様相を呈したこともあるが、戦争がイデオロギーや人種戦争の性格を帯びたことも大きい。つまり相手は異端なので殲滅するべきである、という中世の宗教戦争のような戦いが再現されることになった¹⁸。そのため第二次世界大戦においては、枢軸国側だけでなく、連合国の側でも国際法に違反するような戦争犯罪が行われたが¹⁹、その行為を捌かれたのは敗者となった枢軸国側だけであった。

V 冷戦時代の安全保障

第二次世界大戦が終結すると、より確固とした制度によって戦争を抑止しようとする流れとなる。まずは国際連合が設置され、国際連合憲章が採択された。その第 2 条 4 項においては、「すべての加盟国はその国際関係において、武力による威嚇または武力の行使をいかなる国の領土保全または政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」として²⁰、戦後の国際社会においては基本的に自衛戦争と安保理決議による武力行使容認以外の戦争は認められなくなった。

しかしながら冷戦期においても局地的な戦争は頻発している。特に 1960 年代に戦われたヴェトナム戦争は長期化し、その惨状がテレビで放映されたこともあり、アメリカでは反戦運動が盛んになった。結局、ヴェトナム戦争においてアメリカはヴェトナムを共産革命から守るという当初の目的を達せないまま撤退したのである²¹。ソ連も 1979 年から 10 年近くにもわたりアフガニスタンに侵攻し、それは無残な失敗に終わった。

この時代、米ソの大国間戦争を抑止していたのは国連憲章ではなく、両国の有する核兵器にあった。米ソはお互いの国を壊滅させるだけの十分な核兵器を保持した上で、それを互いに向け合ったのである。そしてもし一方が核を使用すれば、もう一方も反撃を行うという、相互確証破壊体制を確立することにより、互いに戦火を交えないようにしたのである。しかしそのような体制はかなり危ういものであり、1962 年 10 月のキューバ危機や 1983 年 9 月のエイブル・アーチャー（北大西洋条約機構（NATO）による対ソ戦闘演習）の実施等、米ソが核戦争の一步手前まで進むような事態も生じていたのである²²。

他方、1970 年代には核兵器管理の国際的な枠組みが確立している。1967 年時点で核兵器を保有していた米ソ英仏中 5 カ国の核保有国は、更なる国の核武装化（当初は日独を想定）を禁止し、核兵器削減の義務を明記した核拡散防止条約（NPT）を 1970 年 3 月に発効させることになった。日本は 1976 年に同条約を批准しているが、インド、パキスタン、イスラエルは批准しないまま、北朝鮮は 1993 年には同条約から脱退することで、核開発を進めたのである。

冷戦そのものは、1991 年末にアメリカとの軍拡競争に耐えられなくなったソ連が崩壊し

たことで、突如終結することになった。

VI 冷戦後の混迷

1 1990年代の紛争

1990年8月2日にイラク軍部隊がクウェートに侵攻すると、国連安保理は安保理決議第678号を採択し、多国籍軍がクウェートよりイラク軍を駆逐した。半世紀ぶりに国連による集団安全保障体制が機能したのである。世界は平和と秩序の時代に突入したかに見えたが、すぐにそれは幻想であったことが明らかになる。1990年代には東西冷戦に押さえつけられていた地域・民族問題が一挙に噴出することになった。特にルワンダ内戦やソマリア内戦、ユーゴスラビア内戦では、兵士や一般市民による暴力によって、陰惨な殺し合いが繰り返されたのである。さらには18歳未満の兵士、所謂、子ども兵による戦闘行為も問題となった。メアリー・カルドーはこのような戦争の状況を「新しい戦争」と呼んだ。これは戦闘が国家間ではなく、人間の間で行われるために国際法が適用されず、殺し合いが延々続く中世の戦争になぞらえたものである²³。

この状況を改善するため、1998年国際刑事裁判所ローマ規程により定義されたのは「人道に対する罪」というものであり、「一般の国民に対してなされた謀殺、絶滅を目的とした大量殺人、奴隷化、追放その他の非人道的行為」を行った政治指導者や軍人は、国際戦犯法廷において裁かれることになった。この犯罪行為に時効は存在しない。さらに1999年3月には北大西洋条約機構（NATO）軍がコソボ紛争に介入することになるが、この時は国連安保理の決議を得られなかったため、人道的支援という名目で空爆が実施された。

冷戦後の紛争の頻発に比例するように、国連平和維持活動（PKO）も盛んに実施されるようになった。PKOとは国連が小規模の部隊を紛争地域に派遣し、休戦や停戦などを監視、または武力当事者同士を引き離す平和維持の活動である。以前は紛争当事国の同意が必要であったが、冷戦後は同意を得なくとも国連安保理の判断での派遣が可能となった。しかしその反面、当事者の同意原則、公平の原則、自衛と権限以外の武力行使の禁止というPKO三原則を厳格に遵守しないといけない²⁴。その上、PKO部隊の損害も増えており、各国はPKO部隊を情勢の不安定な地域に送ることにあまり積極的とはいえない。例えば1992年12月にはPKOでソマリアに派遣されていた米軍兵士が殺害され、市中を引きずり回されるという事態が生じ、アメリカはPKO派遣に消極的となった²⁵。これはアメリカのみならず、多くの先進国にも共通した状況であり、PKOはインドやパキスタン、バンラディシュといった国々によって担われているというのが実情である。

2 現代の紛争

2001年9月11日8時46分（米東部時間）にアメリカで同時多発テロが生じ、3025名もの犠牲者が生じる事態となると、世界はテロとの戦いに突入した。この時、アメリカ政

府は、テロリストの温床となっているアフガニスタンに派兵することで、国際的なテロ活動を根本から断ち切ろうとしたのである。NATO 諸国も集団的自衛権に基づき、同年 10 月 7 日にアフガニスタンにおける「不朽の自由作戦」を実行した。2011 年 5 月 2 日はアルカイダの指導者、ウサマ・ビン・ラディンが米軍に殺害されたことで、テロとの戦いは一段落したが、アフガニスタンは混沌とした状況であり、その安定のため、国連憲章第 7 章 43 条（平和維持のための兵力抛出）に基づいて国際治安支援部隊（ISAF）が結成され、同国に派遣された²⁶。ISAF は NATO を中核とした有志連合の一種であり、国連が派遣する PKO 部隊とは異なる。

さらに 2003 年 3 月 20 日には米英豪ポーランドを中核とする有志連合軍がイラクに侵攻した。これはイラクのフセイン政権が 1991 年に国連が採択した国連安保理決議 687 号（イラクはすべての生物化学兵器の破棄に応じなければならない）に違反して、生物化学兵器や大量破壊兵器を保持しているという理由で始まったものであるが、肝心の証拠である兵器開発・保持の証拠が確定しないままであった。国連安保理はイラクに対する武力行使を認めなかったために、有志連合軍は先制的自衛権（相手が大量破壊兵器を持っている場合、それを使われてからでは甚大な被害となるため、先手を打つという考え）を発動して戦争を開始したのである²⁷。しかし戦後、イラクは大量破壊兵器の保持どころか開発も行っておらず、事前の米英による情報収集の杜撰さが指摘されたのである²⁸。この戦争で戦犯とされたサダム・フセイン大統領は 2006 年 12 月 6 日、人道に対する罪で処刑された。

イラクのフセイン政権が崩壊したことと、2010 年以降、アラブ各国で大規模な反政府デモ（アラブの春）が起こったことで、中東情勢は極めて不安定となった。その不安定に乗じて勢力を拡大したのがイラクとレバントのイスラム国（ISIL）である。ISIL は世界中からその思想に共感する若者を集めることで、最盛期には 10 万にもの兵力を数え、シリアとイラク北部にわたって一大勢力圏を築くことになった。これに対して国連安保理は 2014 年 8 月に対イラク支援活動（「不動の決意」作戦）の実行を決意し、イラクへの介入を行った²⁹。その結果、2017 年 10 月 17 日には ISIL が首都と定めていたラッカが陥落し、ISIL の幹部が多数殺害・拘束されているが、他方、シリアは内戦へと突入し、その解決には程遠い状況である。しかしアメリカのトランプ大統領は米国がテロとの戦いに勝利したとし、2019 年 1 月にはシリアからの撤退を発表するに至った³⁰。

欧米がテロとの戦いに没頭している間、ロシアや中国はアメリカに対抗する姿勢を見せ始め、北朝鮮やイランは公然と核開発に乗り出すことになった。ロシアは 2014 年 3 月にウクライナの領土であったはずのクリミア半島を武力によって併合することで、欧米との対立を決定的なものとした。現在、ロシアと欧米の対立は冷戦時代になぞらえて「新冷戦」と呼ばれるようになっている。中国も 2010 年以降になると積極的に南沙諸島を始めとする海洋進出を始めるようになった。

ロシアと中国に共通するのは、通常兵器の戦いではアメリカに分があるとする認識で、両国ともアメリカに対抗していくためにはその他の分野、つまりは宇宙とサイバー空間に

において優位に立てば良いというものである³¹。特にサイバー空間では、犯罪以上、戦争未満のグレーゾーンが広く、そこでは情報操作やインテリジェンス活動といった活動が広く行われている。中国は三戦（心理戦、法律戦、世論戦）、ロシアはゲラシモフ・ドクトリンを中軸に据え、サイバー上で自国の安全保障の優位性を高めようとしているのである³²。これに対して欧米はサイバー上での行為を規定した「タリン・マニュアル」、「タリン・マニュアル2」を採択し³³、サイバー空間において国際的な枠組みを成立させようと試みている。

Ⅶ おわりに

古来より人間や国家は自らの安全保障のため、他方に対する武力的優位を確立させるという手段を取ってきたが、その結果、優位な現状維持勢力と劣位な打破勢力が生じてしまい、両者間で優位をめぐる争いが際限なく続くことになる。しかし20世紀以降は様々な制度によって国際関係を安定化させ、戦争の被害を軽減する努力が続けられた。現状では戦争自体の被害が軽減していることは事実である。今後はサイバーやドローン等、より人の血が流れないような戦い方が好まれるようになるのかもしれないが、その一方で、中東やアフリカにおいては凄惨な内戦が続いており、未だ解決には至っていない。日本も表向きは安全保障を確立しているように見えるが、それは圧倒的な軍事力を有するアメリカとの同盟によって達成されたものであり、今後、アメリカの国力が減退し、中国の国力が増していくに従って東アジアは不安定化していくものと考えられる。さらには北朝鮮による核兵器・ミサイル開発、そして国内外におけるテロの脅威など、まだ我々の住む世界は多くの暴力や脅威に晒されており、これらの課題をいかにして克服していくかが今後のグローバル領域の課題となるろう。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ ジョセフ・ナイ・ジュニア、ディヴィッド・ウェルチ（田中明彦、村田晃嗣訳）『国際紛争 理論と歴史』（原書第9版）（有斐閣 2015）
- ・ ウィリアムソン・マレー他（歴史と戦争研究会訳）『戦略の形成』（中央公論新社 2008）
- ・ ケネス・ウォルツ（渡邊昭夫・岡垣知子訳）『人間・国家・戦争』（勁草書房 2013）
- ・ ジョン・ベイリス他（石津朋之監訳）『戦略論』（勁草書房 2012）
- ・ マイケル・ウォルツァー（萩原能久監訳）『正しい戦争と不正な戦争』（風行社 2008）

¹ チーム水・日本のウェブサイト：<http://www.waterforum.jp/twj/ws/index.html>（2019年11月28日アクセス）。

² 防衛大学校安全保障学研究会編（1998）『安全保障学入門』亜紀書房、6-7頁。

- ³ ヨハン・ガルトゥング (1991) 『構造的暴力と平和』、高柳先男他訳、中央大学出版部、44 頁。
- ⁴ アザー・ガット (2012) 『文明と戦争 (上)』、石津朋之他訳、中央公論新社。
- ⁵ ロビン・ダンバー (2016) 『人類進化の謎を解き明かす』、鍛原多恵子訳、インターシフト。
- ⁶ スティーブン・ピンカー (2015) 『暴力の人類史 (上)』幾島辛子他訳、青土社、115-7 頁。
- ⁷ 前原透監修 (2003) 『戦略思想家事典』、芙蓉書房出版、66 頁。
- ⁸ 山内進 (1993) 『略奪の法観念史』、東京大学出版会、i 頁。
- ⁹ ホブス (1996) 『リヴァイアサン 1』、岩波書店、209-14 頁。
- ¹⁰ 筒井若水編著 (1998) 『国際法辞典』、有斐閣、219 頁。
- ¹¹ ジョン・ブリュア (2003) 『財政=軍事国家の衝撃』、大久保桂子訳、名古屋大学出版会、第 4 章。
- ¹² ウィリアム・マクニール (2014) 『戦争の世界史 (上)』、高橋均訳、中央公論社、404-5 頁。
- ¹³ クラウゼヴィッツ (1999) 『戦争論 (下)』、篠田英雄訳、岩波書店、316 頁。
- ¹⁴ 正式名称は、「輕氣球上ヨリ又ハ之ニ類似シタル新ナル他ノ方法ニ依リ投射物及爆裂物ヲ投下スルコトヲ五箇年間禁止スル宣言」。藤田久一 (2003) 『新版 国際人道法』、有信堂、15 頁。
- ¹⁵ 正式名称は、「陸戦ノ法規慣例ニ關スル條約」および「條約附屬書 陸戦ノ法規慣例ニ關スル規則」。
- ¹⁶ 信夫淳平 (1941) 『戦時国際法講義』第一卷、丸善、703 頁。
- ¹⁷ 国際聯盟規約 <http://itl.irkb.jp/iltrans/zLeagueOfNations.html> (2019/11/18 アクセス)。
- ¹⁸ ジョン・ダワー (2001) 『容赦なき戦争』、篠田英雄訳、平凡社。
- ¹⁹ 秦郁彦、佐瀬昌盛、常石敬一監修 (2002) 『世界戦争犯罪事典』、文藝春秋、第 2 章。
- ²⁰ 国際連合憲章 https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/ (2019/11/18 アクセス)。
- ²¹ 松岡完 (1992) 『20世紀の国際政治』、同文館、308 頁。
- ²² ジョセフ・ナイ・ジュニア、ディヴィッド・ウェルチ (2015) 『国際紛争 理論と歴史』(原書第 9 版)、有斐閣、第 5 章。
- ²³ メアリー・カルドー (2003) 『新戦争論』、山本武彦、渡部正樹訳、岩波書店。
- ²⁴ 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol104/index.html> (2019/11/20 アクセス)。
- ²⁵ 山下光「第 14 章 人道的介入と平和維持活動」、石津朋之他編 (2010) 『戦略原論』、日本経済新聞出版社、392 頁。
- ²⁶ 国際連合憲章 https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/ (2019/11/20 アクセス)。
- ²⁷ ジェームズ・マン (2004) 『ウルカヌスの群像』、渡辺昭夫監訳、共同通信社、493-508 頁。有志連合については以下を参照。山本吉宣 (2006) 『「帝国」の国際政治学』、東信堂、318-22 頁。
- ²⁸ 小谷賢 (2012) 『インテリジェンス』、ちくま学芸文庫、11-13 頁。
- ²⁹ 有志連合軍ウェブサイト <https://www.inherentresolve.mil/> (2019/11/20 アクセス)。
- ³⁰ NHK BS1 ウェブサイト「“米軍シリア撤退” 表明の波紋」(2019/1/9) <https://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2019/01/0109.html> (2019/11/20 アクセス)。
- ³¹ ディーン・チェン (2018) 『中国の情報化戦争』、五味睦佳監訳、原書房。
- ³² 小泉悠 (2017.1) 「ウクライナ危機にみるロシアの介入戦略 ハイブリッド戦略とは何か」『国際問題』No.658, 41-44 頁。 http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2017-01_005.pdf?noprint (2019.11.20 アクセス)。
- ³³ 河野佳子 (2018.12) 『「タリン・マニュアル 2」有効性考察の試み』『防衛研究所紀要』第 21 巻 1 号。 http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j21_1_3.pdf (2019/11/20 ア

クセス)。

第2節 日本の安全保障上の諸課題

日本大学危機管理学部 教授 吉富 望

現在、日本の安全保障には様々な課題が存在する。しかし、それらは第二次世界大戦後から現在までの日本の安全保障の変遷を背景として形成されており、通史的に日本の安全保障を眺める意義は大きい。なお、「安全保障」には確定した定義は無いが、一般的には「外部の【脅威】から」、「誰かが【主体】」、「何かを【対象】」、「何らかの【手段】で」守るかという文脈で語られる¹。したがって本稿では、第二次世界大戦終結後から現在までの日本の安全保障上について【脅威】、【主体】、【対象】および【手段】の視点から概観し、時々々の課題を明らかにする。

I 日本の安全保障の基盤形成期：終戦から自衛隊の発足まで

1 基盤としての自衛隊、日米安保体制、憲法の形成

1945年8月15日、日本は太平洋戦争に敗れて米国の占領下となった。1950年6月に朝鮮戦争が勃発すると、共産勢力による日本への間接侵略²という【脅威】を感じた米国は、日本政府に指示して同年8月に警察予備隊を発足させた³。しかし、警察予備隊は警察力の一種であり、日本の安全保障の【主体】としては弱体であった⁴。その後、1952年4月にサンフランシスコ平和条約によって日本が主権を回復すると、同年10月に政府は警察予備隊を改編して保安隊を発足させた。しかし、保安隊も国内の治安維持が目的であり安全保障の【主体】として不十分であった⁵。その後、1954年に保安隊が改編されて自衛隊が発足し、国の平和、独立、存立を守る【対象】とする安全保障の【主体】が誕生した。また、1952年4月に発効した「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」では、米軍が日本に駐留して日本の安全保障に関与するという日米安保体制が構築され、米軍も日本の安全保障の【主体】となった。これにより、自衛隊と米軍という二つの【主体】が日本の安全保障を担う構造が確定した。

なお、1946年に公布された日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認に関する規定を置いている。この規定に関して政府は、第9条は主権国家として有する自衛権を否定するものではなく、自衛のための必要最小限の実力組織たる自衛隊を保持することは憲法上認められると解している⁶。

2 課題

日米安保体制の構築と自衛隊の創設に深く関わった吉田茂首相は、安全保障を米国に依存し、自らは軽武装として経済発展を優先する姿勢を示したが、この姿勢は自らの安全保

障への関与を軽視する風潮を日本に与えた。また、憲法第9条の政府解釈への反対も根強く、自衛隊を憲法違反とする見方を生んだ。

Ⅱ 米ソ冷戦期：朝鮮戦争から冷戦終結まで

1 日米安保体制と自衛隊の強化

第二次世界大戦後、世界は米国を盟主とする資本主義陣営とソ連を盟主とする共産主義陣営が軍事的に対立する冷戦構造となったが、アジアでは、両陣営が朝鮮戦争やベトナム戦争で戦火を交えた。そして日本もソ連の【脅威】に晒されていた。

日本の安全保障の【主体】たる自衛隊は漸進的に戦力を強化し、米軍と共同してソ連軍による侵略を抑止し、侵略を受けた場合には対処するという【手段】を講じていた。今一つの【主体】たる米軍は、1960年1月に改定された「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」で不明瞭であった対日防衛義務⁷が確立され、強力な戦力を日本に前方展開させる【手段】でソ連軍と対峙した。

2 課題

日米安保体制下、米軍は日本に多くの基地を設置し、それらは米軍の前方展開を支える重要な役割を果たしている。他方、米軍基地と近傍自治体・住民との円滑な共存は課題となっている。一方、侵略に対処する自衛隊には、憲法との整合を図るために専守防衛の原則⁸、集団的自衛権の行使禁止⁹、攻撃的兵器の保有禁止¹⁰など、自衛隊の力を縛る制約が課せられており¹¹、憲法と安全保障との整合が課題となった。

Ⅲ 冷戦終結後：湾岸危機から9.11テロ前夜まで

1 自衛隊による国際協力

1989年の冷戦終結後、ソ連は崩壊してロシアとなり、日本への【脅威】は大幅に低下した。しかし、1990年8月2日のイラクのクウェート侵攻（湾岸危機）は、日本の平和・安全・存立の基盤たる国際社会の安定を揺るがす【脅威】であり、輸入原油の80%近くを中東に依存する日本が無視できない【脅威】でもあった。国際社会は国連決議に基づいて米国を中心とする多国籍軍を結成し、イラクに軍事的な圧力を加えた。一方日本は、米国から自衛隊の派遣を要請されたものの、憲法上、武力行使を伴う国際共同行動への参加は許されないとの理由でこれに応じず、資金協力に止まった。その後、日本は1991年2月の湾岸戦争終結後、ペルシャ湾での機雷掃海のために海上自衛隊を派遣し、自衛隊による国際協力という【手段】を初めて講じた。また日本は、国際社会の不安定化という【脅威】に対処するため、自衛隊を国連の平和維持活動（PKO）や国際緊急援助活動などの国際平和協力活動に参加させる【手段】を始めた¹²。

2 課題

湾岸危機に際して憲法上の制約から自衛隊を派遣せず、資金だけを拠出した日本は、米
国から「小切手外交」と揶揄され¹³、信頼を失うこととなった。こうして、憲法と安全保
障との整合が大きな課題となった。

Ⅳ 新たな時代（21世紀）：9.11テロ以降

1 次々に顕在化する新たな脅威

2001年9月の米国同時多発テロ以降、非国家組織である国際テロ組織は日本の安全保障
への新たな【脅威】となった。

他方、日本周辺では北朝鮮が核兵器開発を進め、2017年末までに6回の核実験ならびに
長距離弾道ミサイル実験を行なった。こうして、核・ミサイル戦力を備えた北朝鮮は日本
の安全保障への大きな【脅威】となった。なお、朝鮮半島での紛争の際、日本では大量の
避難民流入や破壊活動などが予想されるため、自衛隊や米軍に加えて中央省庁、警察庁、
海上保安庁、自治体等も安全保障の【主体】となる。

そして中国は、高い水準で国防費を増加させ、核・ミサイル戦力、海上・航空・宇宙戦力、
サイバー戦力などを急速に強化した¹⁴。その狙いは、台湾武力統一などの際に米軍の介入
を阻止・妨害することにある。このため中国軍は、日本周辺海空域および西太平洋での活
動を加速している。加えて中国は、尖閣諸島周辺領海への恒常的な侵入、南シナ海におけ
る人工島の造成など、地域を不安定化させる一方的・高圧的な行動を継続しており、日本
の安全保障への【脅威】となっている。

加えて、悪質なハッカーは防衛インフラなどにサイバー攻撃を仕掛けて国家の安全保障
を脅かすことが可能であり、「個人」も日本の安全保障にとっての【脅威】となる。また、
2011年の東日本大震災は、多数の日本人の生命・財産を奪い、日本の経済や社会に大きな
打撃を与えたことから、日本の安全保障に対する【脅威】であった。こうした大規模災害
の【脅威】に対処する【主体】は、中央省庁、地方自治体、消防、警察、自衛隊・米軍、
民間企業、医療機関、NGOなど多岐にわたる。

2 課題

9.11テロ後、米国等はテロの首謀者を隠匿している疑いがあったアフガニスタンのタリ
バン政権を攻撃した。日本は、テロに対して国際社会の安定を図るため、海上自衛隊をイ
ンド洋に派遣して後方支援を行った。他方、日本は憲法上の制約からアフガニスタン国内
には自衛隊を派遣できず、憲法と安全保障との整合が課題となった。また米国等は、イラ
クが大量破壊兵器に関する国連決議を順守していないとして2003年3月にイラクを攻撃
した。同年5月に主要な戦闘が終結して国際社会がイラクの再建に着手すると、日本は陸上・
航空自衛隊をイラクに派遣して人道復興支援を行った。しかし、自衛隊は憲法上の制約か

ら警備面の多くを他国軍に依存し、憲法と安全保障との整合が課題となった¹⁵。

一方、北朝鮮の暴発の抑止、あるいは中国の急速な軍事力強化に対処する上で、自衛隊の能力向上と米軍との連携強化が課題となっている。この際、日本への避難民流入や工作員等による破壊活動に対しては、自衛隊、米軍、治安機関、入国管理当局などの連携強化が課題である。なお、中国は世界中で日米欧と異なる価値観に基づく影響力を強めており、これへの対処も求められている。

加えて、ハッカーや大規模災害への対応に際する中央省庁、自治体、消防、警察、自衛隊・米軍、企業、医療機関、NGOなどの態勢と連携の強化も課題である。

3 安全保障全般に関わる日本政府の取組み

2003年～2004年に武力攻撃事態ならびに有事に関連する法制が成立し、国民保護等の各種【手段】に法的裏付けが与えられたが、国民保護¹⁶については防衛省・自衛隊、関係省庁、自治体などの連携や態勢強化に加えて、国民の意識向上も課題である。

その後、政府は2013年に「国家安全保障戦略」を策定した。同戦略は、国家安全保障に指針を与える初めての文書であり、安全保障の【対象】である国益も初めて明示された¹⁷。また、同戦略では「人間の安全保障¹⁸」を国際社会の平和と安定に影響をもたらす可能性を持つ安全保障の【対象】としている。

また政府は、2014年に武器輸出三原則に代わる新たな原則として「防衛装備移転三原則」を策定した。これにより、従来は原則的に全面禁止であった防衛装備の海外移転は、平和貢献・国際協力の推進、又は日本の安全保障に資する場合等に容認されることとなり¹⁹、防衛装備移転も日本の安全保障の【手段】となった。しかし、防衛装備品移転は未だ実現しておらず、官主導での取り組みの強化が課題である。

更に、2015年には平和安全法制が成立し、集団的自衛権の限定的な行使が容認された²⁰ほか、在外邦人等の保護のために必要となる「駆けつけ警護²¹」が容認され、自衛隊が講じ得る新たな【手段】に法的裏付けが与えられた。他方、純然たる平時でも有事でもない事態である「グレーゾーン事態²²」に関する法が未整備という課題がある。なお、集団的自衛権の行使を見据えて、自衛隊と米軍との更なる連携強化という課題も指摘できよう。

V 今後に向けて

図表1は、本稿で概観した日本の安全保障上の【脅威】、【主体】、【対象】、【手段】の変遷及び現在の課題を示している。

図表1 日本の安全保障上の【脅威】、【主体】、【対象】、【手段】の変遷及び課題

手段	防衛装備品移転		官主導での取組強化	
	集団的自衛権限定行使		自衛隊と米軍の連携	
	国民保護		国民の意識向上	
	国際協力		憲法の制約	
	米軍の前方展開		米軍基地との共存	
自衛隊による抑止・対処、米軍との協力		能力向上 グレーゾーン事態対処		
対象	人間の安全保障			
	国際社会の安定			
	国の平和・安全・存立			
主体	消防、医療、企業、NGO		態勢・連携強化	
	中央官庁、警察、海保、自治体			
	米軍			
	自衛隊			
脅威	他	グレーゾーン事態		
		大規模災害		
		国際社会の不安定化		
	非国家	個人（ハッカー）		
		国際テロ組織		
		大量避難民		
	国家	中国		
		北朝鮮		
		ソ連	ロシア	
時期	基盤形成期／米ソ冷戦	冷戦期	新たな時代	課題

著者作成

図表1に示す通り、日本の安全保障の【脅威】、【主体】、【対象】、【手段】は冷戦終結後に拡大傾向にあり、今後の新たな【脅威】の出現も否定できない。その際たるものは、サイバー攻撃やSNSを通じた選挙介入による安全保障政策への影響力行使である²³。こうした【脅威】に対しては、従来の軍事的・外交的【手段】に加えて、政官民による総合的【手段】が必要となろう。他方、日本では極端なほどの非軍事・反軍事の平和主義が国民に定着し²⁴、多くの国民は安全保障について考える姿勢に乏しい²⁵。今、求められているのは、国民が現実的な視点で日本の安全保障を見つめ、その諸課題を認識することである。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・防衛大学校安全保障学研究会（2018）『新訂第5版 安全保障学入門』、亜紀書房
- ・佐道明広（2015）『自衛隊史 防衛政策の七〇年』、ちくま新書
- ・添谷芳秀（2016）『安全保障を問いなおす「九条－安保体制」を超えて』、NHKブックス
- ・細谷雄一（2016）『安保論争』、ちくま新書
- ・上杉勇司・藤重博美〔編著〕（2018）『国際平和協力入門 国際社会への貢献と日本の課題』、ミネルヴァ書房

¹ 安全保障については「国家が、自国の領土、独立、および国民の生命、財産を、外敵による軍事的侵略から、軍事力によって守る」との定義も見られる（防衛大学校安全保障学研究会（2018）『新訂第5版 安全保障学入門』、亜紀書房、4頁）。

² 間接侵略とは、外国の教唆又は干渉によって引き起こされた大規模な内乱又は騒擾であって、外国からの干渉が不正規軍の侵入のような形態をとり、我が国に対する外部からの武力攻撃に該当するものをいう。

第189回国会（常会）答弁書第一六五号、2015年6月22日。

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/touh/t189165.htm>
（2019年10月6日アクセス）。

³ 佐道明広（2015）『自衛隊史 防衛政策の七〇年』、ちくま新書、36-37頁。

⁴ 警察予備隊令第一條「この政令は、わが国の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察の警察力を補うため警察予備隊を設け、その組織等に関し規定することを目的とする。」

警察予備隊令・御署名原本・昭和二十五年・政令第二六〇号

<https://www.digital.archives.go.jp/das/image/F0000000000000105164>（2019年10月6日アクセス）。

⁵ 防衛省・自衛隊（2004）『平成16年版 防衛白書』、116頁。

⁶ 憲法と自衛権、ならびに憲法第9条の趣旨に関する政府見解については下記を参照のこと。

「憲法と自衛隊」、防衛省、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon02.html>
（2019年8月15日アクセス）。

⁷ 添谷芳秀（2016）『安全保障を問いなおす「九条－安保体制」を超えて』、NHKブックス、37頁。

⁸ 専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の本質にのっとり受動的な防衛戦略の姿勢を言う。防衛庁（2005）『平成17年版 防衛白書』、81頁。

⁹ 政府は従来、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法第9条のもとで許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないとの見解を示してきた。防衛省・自衛隊（2013）『平成25年版 防衛白書』、101頁。

¹⁰ 性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃的兵器（大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母）の保有は許されないこと。

¹¹ 佐道 (2015)、279 頁。

¹² 自衛隊は、1992 年にカンボジアにおいて初めて国連 PKO に参加し、1998 年にはホンジュラスにおいて初めて国際緊急援助活動に参加した。

¹³ 添谷 (2016) 73 頁。

¹⁴ 防衛省・自衛隊 (2018) 『平成 30 年版 防衛白書』、90 頁。

¹⁵ 「サマワの現実、傍観した自衛隊に「信頼できない」豪軍酷評、中国軍は強気に」、産経ニュース、2014 年 3 月 18 日、<https://www.sankei.com/politics/news/140318/plt1403180038-n1.html> (2019 年 9 月 27 日アクセス)。

¹⁶ 国民保護とは、武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小にすることである。「内閣官房国民保護ポータルサイト」、内閣官房 <http://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/kokuminhogoho.html> (2019 年 10 月 6 日アクセス)。

¹⁷ 「国家安全保障戦略」で示された国益は下記の通り

① 我が国自身の主権・独立を維持し、領域を保全し、我が国国民の生命・身体・財産の安全を確保することであり、豊かな文化と伝統を継承しつつ、自由と民主主義を基調とする日本の平和と安全を維持し、その存立を全うすること

② 経済発展を通じて我が国と我が国国民の更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとする

③ 自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること

「国家安全保障戦略」、内閣官房、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> (2019 年 10 月 6 日アクセス)。

¹⁸ 人間の安全保障とは、人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促すこと。「人間の安全保障」、外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html> (2019 年 9 月 23 日アクセス)。

¹⁹ 防衛装備移転三原則とは、①移転を禁止する場合の明確化 (第一原則)、②移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開 (第二原則)、③目的外使用及び第三国移転にかかる適正管理の確保 (第三原則) である。防衛省・自衛隊 (2017) 『平成 29 年版 防衛白書』、446-447 頁。

²⁰ 平和安全法制では、わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、限定的な集団的自衛権の行使が容認された。防衛省・自衛隊 (2017) 『平成 29 年版 防衛白書』、261-267 頁。

²¹ いわゆる「駆け付け警護」は、PKO の文民職員や PKO に関わる NGO 等が暴徒や難民に取り囲まれるといった危険が生じている状況等において、施設整備等を行う自衛隊の部隊が、現地の治安当局や国連 PKO 歩兵部隊等よりも現場近くに所在している場合などに、安全を確保しつつ対応できる範囲内で、緊急の要請に応じて応急的、一時的に警護するもの。防衛省・自衛隊 (2016) 『平成 28 年版 防衛白書』、219 頁。

²² 「グレーゾーン事態」とは、武力攻撃に当たらない範囲で実力組織などを用いて頻繁にプレゼンスを示したり、何らかの現状の変更を試みたりする行為を行う。防衛省・自衛隊 (2017) 『平成 29 年版 防衛白書』、63 頁。

²³ 選挙介入については下記の報告書に詳しい。

川口貴久、土屋大洋 (2019) 『現代の選挙介入と日本での備え：サイバー攻撃と SNS 上の影響

工作が変える選挙介入』、東京海上日動リスクコンサルティング、
<https://www.tokiorisk.co.jp/service/politics/rispr/pdf/pdf-rispr-01.pdf?fbclid=IwAR3xAXyHPs6zGYfDVshWAehNU9goeeidhEQSlFismRH-N6d139Xr4XvYn0w> (2019年10月6日アクセス)。

²⁴ 佐道 (2015)、278 頁。

²⁵ 「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」(平成30年1月)によると、「現在の世界の情勢から考えて日本が戦争を仕掛けられたり戦争に巻き込まれたりする危険があると思いますか」という問いに回答者の85.5%が「危険がある」と回答したが、「自衛隊について関心がありますか」との問いに「非常に関心がある」と回答したのは回答者の14.9%に過ぎない。内閣府政府広報室HP、<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/index.html> (2019年8月10日アクセス)。

第3節 国際法の視点からみた人間の安全保障—子ども兵士の問題を例に—

日本大学危機管理学部 教授 安藤 貴世

I 人間の安全保障とは

グローバルセキュリティ領域は、いわば「地球規模の危機管理」について扱う分野である。我々を脅かすものは、必ずしも国家と国家の間で行われる「戦争」に限られず、本領域が対象とする危機は実に多様且つ広範囲にわたる。特に冷戦終結後、民族間の対立や地域・国内紛争などが激化し、大規模人権侵害、難民・国内避難民、貧困といった問題が顕著になっている。また、これら以外にも、グローバル化が日々進展する現代国際社会に生きる我々が直面する国際的な危機として、国際テロリズム、地球環境問題、自然災害、国際組織犯罪（武器の密輸、麻薬など薬物の不正取引、人身売買、マネー・ロンダリングなど）、感染症など数多くの問題が挙げられる。さらに、こうした問題の多くは、一国内での発生にとどまらず、容易に国境を乗り越えたり、複合的に発生するなど、特定の国による対処のみでは解決し得ないという特徴も有している。換言すれば、これらの地球規模の問題や危機から人びとを守るためには、伝統的な「国家安全保障」の枠組みだけではなく、「人間」を中心に据えた安全保障の枠組みの構築が必要となる。

こうした背景から誕生したのが「人間の安全保障」という概念である。同概念は、上記のようなさまざまな国際問題への対処にあたり、従来の、国家が一義的に国民の安全を確保するという「国家安全保障」によるアプローチ、すなわち、国外からの攻撃などから軍事力により自国の領土や国民の生命、財産を守るという視点だけでは不十分であるとして、人びと一人ひとりに焦点を当て、その安全を最優先するとともに、人びと自らが安全と発展を推進することを重視する考え方である¹。したがって人間の安全保障は、グローバルセキュリティ領域に関わる国際的な危機管理の問題を考えるうえで重要且つ不可欠な視点であるとも言える。

この概念が初めて国際社会の場で提唱されたのは、国連の主要な開発支援機関である国連開発計画（UNDP）の『人間開発報告書』1994年版においてであり、そこでは人間の安全保障を構成する要素として「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を挙げつつ、国家の安全保障という狭義の概念から、人間の安全保障という包括的な概念に移行すべき時であると主張されている²。他方で、2010年の国連事務総長による報告書において、国家の安全保障と人間の安全保障は相互補完的な関係にあることが確認されている³。

人間の安全保障概念は、とくに日本およびカナダの外交政策として積極的に推進され、このうち日本は、人間の安全保障を、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」を包括する広範な概念と位置付ける一方で⁴、特に、国際社会における開発や、貧困や飢餓の撲滅の

重要性を主眼とする「欠乏からの自由」に重点を置いた政策を打ち出してきた。具体的な取組みとして、「人間の安全保障基金」の設置（1999年）や、緒方貞子氏（元・国連難民高等弁務官）とアマルティア・セン氏（ケンブリッジ大学トリニティカレッジ学長（当時））を共同議長とする「人間の安全保障委員会」の設立（2001年）などがある。さらに日本政府は政府開発援助（ODA）の基本方針の中に、「人間の安全保障」を積極的に位置付けている⁵。対してカナダは、とくに武力紛争下での人びとの保護に焦点を当てる「恐怖からの自由」を重視する立場から、対人地雷禁止条約の作成（1997年）や、国際刑事裁判所の設立（2002年）などを積極的に推進した。さらにカナダの主導により設置された「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」は、その報告書において「保護する責任」概念を提唱し、特定の状況下での軍事的介入も正当化され得ることを指摘している⁶。

II 子ども兵士に関する国際法による規制

1 国際人道法、国際人権法—武力紛争における子どもの保護

人間の安全保障は、国境を超えて発生するさまざまな危機や、地球規模での諸問題に対応し、それらを解決するための、いわば政策概念であり、確固たる定義が確立しているわけではない。すなわちそれ自体は法概念とは異なるものであるが、「人間の安全保障」と、国際的な諸問題を解決するための法的な枠組みを規定する「国際法」とは決して無関係ではない。そこで以下では、人間の安全保障と国際法との接合点を示す問題の1つである「子ども兵士」を例として取り上げ、検討する。

国家間の戦争のみならず、内戦を含め、武力紛争において最も影響や被害を受けやすいのは、社会的に弱い立場にあり、また、判断能力が十分とは言えない子どもである。子ども兵士とは、一般的には、18歳未満の者で軍隊や武装集団に参加する子どもを指すが、必ずしも武器を持って戦闘員として実際に戦闘行為に参加する子どもに限られず、コック、荷物運搬人、メッセンジャーとして軍隊や武装集団に参加する子どもや、性的搾取や強制結婚の対象として徴用された女子も含まれる⁷。こうした子ども兵士に対する国際社会の関心が高まった背景としては、1990年代以降の、アジア・アフリカ諸国での武力紛争において多くの子ども兵士が使用されたことや、本問題に関する国連の専門家として指名されたグラサ・マシエル氏（元モザンビーク教育大臣）による1996年の報告書などが挙げられる⁸。

子ども兵士を生み出さないということを含め、武力紛争下で子どもを守るという取組みは、国際法の中でも国際人道法、国際人権法の発展とともになされてきた。特に子ども兵士に関する国際法による規制として、以下の条約が挙げられる⁹。まず、国際人道法として、1949年ジュネーブ諸条約の第一、第二追加議定書（ともに1977年）は、15歳未満の者の軍隊、武装集団への採用、敵対行為への参加を禁止している（それぞれ、第77条2項、第4条3項(c)）。国際人権法としては、児童の権利条約（1989年）も同様に、15歳未満

の者を敵対行為に直接参加させることを禁じている（第 38 条 2 項）¹⁰。またジュネーブ諸条約の第一追加議定書と児童の権利条約は、紛争当事者・締約国は、15 歳以上 18 歳未満の者の中から軍隊に採用するに際しては最年長者を優先させるように努めるとの旨定めている（それぞれ、第 77 条 2 項、第 38 条 3 項）。なお、児童の権利条約は、「この条約の適用上、児童とは、18 歳未満のすべての者をいう。」としており（第 1 条）、武力紛争下での子ども兵士の規制との間で年齢のずれが見られるが、この点に関しては、同条約の追加選択議定書である、武力紛争における児童の関与に関する選択議定書（2000 年）において整合性が図られることとなった。同選択議定書は締約国に対し、18 歳未満の自国の軍隊の構成員が敵対行為に直接参加しないことを確保するため、すべての実行可能な措置をとることを求めるとともに、18 歳未満の者を自国の軍隊に強制的に徴集することを禁じている（第 1 条および第 2 条）¹¹。他方で同選択議定書でも、16 歳以上の子どもについて自国の軍隊への志願による採用は許容されており（第 3 条）、必ずしも 18 歳で完全に統一されているわけではない¹²。

2 国際刑事法—子ども兵士の徴集・使用の ICC による訴追

従来からの、国際人道法、国際人権法をとおした、武力紛争下での子どもの保護や子ども兵士の規制と併せ、1990 年代以降、子ども兵士を徴集・使用することを「犯罪化」し、責任を有する者を「国際的に」訴追するという動き、すなわち国際刑事法からの規制が行われるようになった。特に重要な動きとして、2002 年に国際刑事裁判所（International Criminal Court、以下 ICC）が設立された点が挙げられる。国際犯罪に対する個人の刑事責任を問う国際的な刑事法廷は、第二次世界大戦後のニュルンベルク裁判、東京裁判、さらに、国連安保理決議に基づき 1990 年代前半に設置された旧ユーゴスラヴィアやルワンダの国際刑事裁判所などの例があるが、これらはいずれも対象国・地域が限定され且つ時限的なものであった。対して ICC は、国際犯罪に対する個人の刑事責任を問う史上初の常設の国際刑事法廷である点に意義が求められ、さらに I で述べたとおり、ICC は、人間の安全保障を推進する政策の一環として、カナダの積極的な後押しにより設立されたことから、人間の安全保障の考え方を反映したものとも捉えられる¹³。

ICC の対象犯罪は、その設立条約である ICC 規程第 5 条において、「国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪」たる集団殺害犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪の 4 つに限定されている。このうち戦争犯罪について規定する ICC 規程第 8 条は、2 項 (b) (xxvi) および同 (e)(vii) において、それぞれ国際的武力紛争、国際的性質を有しない武力紛争の際に「15 歳未満の児童を自国の軍隊／軍隊若しくは武装集団¹⁴に強制的に徴集し若しくは志願に基づいて編入すること又は敵対行為に積極的に参加させるために使用すること」を戦争犯罪の行為類型として挙げる。すなわち、15 歳未満の者を軍隊等に徴集・編入すること又は敵対行為に使用することが、ICC の対象犯罪たる「国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪」として明確に犯罪化されたのである。

さらに、2012年に下されたICCの設立以来初めての判決では、1990年代以降内戦が継続していたコンゴ民主共和国の事態について、武装勢力指導者トマス・ルバンガ被告が訴追されたが、同判決が子ども兵士に関するものであった点が注目される¹⁵。ルバンガ被告はコンゴ民主共和国における反乱組織の軍事部門（コンゴ解放愛国軍）の司令官として、同軍に15歳未満の少年・少女を編入及び徴集し、敵対行為に積極的に参加させるために使用したとして、ICC規程第8条2項(e)(vii)の戦争犯罪を行った責任に問われ、禁固14年の有罪判決が下された¹⁶。さらにICCは2017年に、ルバンガ被告による犯罪の被害者とされる子ども兵士425人に対し、同被告が計1000万米ドルの賠償金を支払う責任があることを認める判決を出している¹⁷。

Ⅲ 人間の安全保障からの子ども兵士問題への取組みの課題

Ⅱで述べたように、子ども兵士の徴集・使用をICCの対象犯罪として明示した点、さらにICCによる初の判決が子ども兵士に関するものであったという点は、同問題に関する国際刑事法からの規制という側面において非常に重要である。これは、国際人道法、国際人権法により武力紛争における子どもの保護を確保するという側面に加え、ICCによる戦争犯罪としての訴追という方法をとおし、武力紛争における子ども兵士の使用を阻止するというものであり、人間の安全保障の「恐怖からの自由」のアプローチに基づくと言える。

他方で、こうした方法により子ども兵士の問題が完全に解決されるわけではない点に留意する必要がある。すなわち、Ⅱで挙げたいずれの条約も、当該条約はその締約国を拘束するに過ぎず、国際社会のすべての国家がこれらの条約における規定を遵守する義務を負うわけではない。さらに、これら条約の規定では、18歳ないし15歳未満の子どもを、武力紛争において戦闘や敵対行為へ直接参加させないことを義務付けているが、武力紛争と子どもとの関わりは、必ずしもそうした戦闘員としての使用に限られないことは、Ⅰで述べたとおりである。

また、子ども兵士は、軍に強制的に徴集される者のみでなく、中には、自発的に、すなわち志願して軍での活動に参加する者もいるという点も忘れてはならない。つまり、武力紛争下では、文民としてよりもむしろ兵士であることの方が安全を確保でき、兵士になることで住居、食料などの獲得が容易になることもある。「生きていく手段」として子ども兵士となる選択をする者も少なくないのである¹⁸。武力紛争の場において、子どもを戦闘行為に直接参加させないような法規制を整え、その責任を有する者を訴追することも重要であることは否定し得ないが、そもそも武力紛争下で子どもが、子ども兵士にならずに済むような方策を講じること、そうした背景を生み出さないことも必要である。そのためには、子どもを取り巻く環境を改善する、具体的には、貧困などにより子どもを脆弱な環境に置かないことや、教育を受ける機会を提供することなどが挙げられる。子ども兵士の問題の解決には、直接的には、人間の安全保障における「恐怖からの自由」に基づくアプローチ

が有効かもしれないが、そのみならず、「欠乏からの自由」に基づく対処も不可欠であり、双方の側面からの包括的な取組みが重要であると言える¹⁹。さらにそうした点から、子ども兵士の問題は、日本とも決して無関係ではなく、その解決のために日本が協力・貢献できる余地は大いにあるという点も付言しておきたい。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ 篠田英朗、上杉勇司（編）（2005）『紛争と人間の安全保障』国際書院
- ・ アマルティア・セン（東郷えりか（訳））（2006）『人間の安全保障』集英社新書
- ・ レイチェル・ブレット、マーガレット・マカリン（渡井理佳子（訳））（2009）『世界の子ども兵』新評論
- ・ 長有紀枝（2012）『入門 人間の安全保障』中公新書
- ・ 東澤靖（2013）『国際刑事裁判所と人権保障』信山社

¹ 緒方貞子（2011）「人びとを取り巻く脅威と人間の安全保障の発展」『国際問題』第603号、1頁。以下、人間の安全保障の概要について、緒方、同、1-4頁；上田秀明（2010）「『人間の安全保障』の発展」『産大法学』第44巻第2号、1-22頁；外務省ホームページ「ODA（政府開発援助）人間の安全保障 分野をめぐる国際潮流」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>（最終閲覧日：2019年11月10日）；拙稿（2013）「人間の安全保障と国際法—紛争後の『和解』からの一考察」松尾秀哉、臼井陽一郎（編）『紛争と和解の政治学』ナカニシヤ出版、253-255頁などを参照。

² 国連開発計画（1994）『人間開発報告書1994』国際協力出版会、24頁。上田、同上、5頁。

³ 「人間の安全保障に関する国連事務総長報告書」（UN Doc. A/64/701, 8 March 2010）第20項；上田、同上、18頁。

⁴ 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、11頁。

⁵ 松隈潤（2014）「『人間の安全保障』の主流化～国際法の視点から」『東京外国語大学論集』第89号、132頁。

⁶ ICISS（2001）, *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, pp.XII-XIII. 2005年の「国連総会首脳会合成果文書」（UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005）は、第143項において、「すべての個人が『恐怖からの自由』と『欠乏からの自由』を得る権利を有する」とし、国連の公式文書として初めて人間の安全保障について言及した。また、同文書は第138、139項において「保護する責任」について述べ、それが対象とする状況を、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する犯罪に限定している。

⁷ 勝間靖（2011）「武力紛争の影響を受けた子どもの安全保障をめぐる国際的な取組み」『アジア太平洋討究』No.17、119頁。国連文書などで引用される一般的定義では、1997年にユニセフ主導で採択された「ケーブタウン原則」が用いられており、同原則はこのように広く子ども兵士を定義している。志茂雅子「第29回 『子ども兵士』問題と国際的取組み（III）」内閣府国際平和協力本部事務局ホームページ http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/

atpkonow/article029.html (最終閲覧日：2019年11月10日)

⁸ 坂本一也 (2015) 「国際法における子ども兵士の責任—子ども兵士による国際犯罪は訴追されるべきか—」『岐阜大学教育学部研究報告 人文科学』第63巻第2号、43頁。マシエル氏による「武力紛争が子どもに与える影響についての報告書」は、現代の紛争が国際紛争から国内紛争へ様相を変え、戦闘が村など身近な場所で生じていること、小型武器の入手・使用が容易になったため、子どもを兵士として意図的に戦闘に巻き込むことが容易になった点などを指摘している。和田洋子「第57回 子どもと紛争 (1)」内閣府 国際平和協力本部事務局ホームページ http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/atpkonow/article057.html (最終閲覧日：2019年11月10日)

⁹ 以下、子ども兵士に関する国際法による規制について、坂本、同上、43-44頁；和田、同上などを参照。

¹⁰ 同条約の締約国・地域数は196であり、非締約国は米国のみである (2019年11月時点)。

¹¹ 和田、前掲注8；山下恭弘 (2000) 「武力紛争における子どもの保護—子どもの権利条約選択議定書の成立—」『福岡大学 法學論叢』第45巻第2号、120頁。

¹² 山下、同上；坂本、前掲注8、44頁。

¹³ この点について、拙稿、前掲注1、261-266頁を参照。

¹⁴ 第8条2項 (b)(xxvi) は「自国の軍隊」、同 (e)(vii) は「軍隊若しくは武装集団」と規定。

¹⁵ ICC, Situation in the Democratic Republic of Congo in the Case of the Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (14 March 2012). 本判決の詳細については、坂本一也 (2013) 「戦争犯罪としての子ども兵士の使用— ICC における Lubanga 事件判決の分析から—」『岐阜大学教育学部研究報告 人文科学』第61巻第2号、21-37頁を参照のこと。

¹⁶ 坂本、同上、24頁。

¹⁷ ICC, Press Release, Lubanga case: Trial Chamber II issues additional decision on reparations (15 December 2017), <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1351> (最終閲覧日：2019年11月10日)

¹⁸ 坂本、前掲注8、45頁；志茂雅子「第16回 『子ども兵士』問題と国際的取組み (I)」内閣府 国際平和協力本部事務局ホームページ http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/atpkonow/article016.html (最終閲覧日：2019年11月10日)

¹⁹ この点に関して、勝間、前掲注7、125-126頁；坂本、前掲注8、61頁を参照。

第4節 国際テロリズムにおける変遷と課題

日本大学危機管理学部 准教授 金 恵京

I はじめに

近年、グローバルセキュリティの分野において、国際性と無差別性を高めているテロリズムに注目が集まっている。各国の安全保障や警察機構の文書を見ても、テロリズムを扱わないものは殆どない。一方、国際政治学者であり、国防関連のアメリカ政府高官も務めたジョセフ・ナイは著書の中で1990年代後半からの15年間、1年当たりのテロの犠牲者数は全世界で5000人以下であるとし、「早すぎる死の原因としては、危険な飲料水や感染症、交通事故、喫煙、アレルギー反応、肥満などに比して、超国家的テロリズムははるか下位に位置する¹⁾」と実態を指摘している。

そもそも、テロリズム (Terrorism) とは恐怖 (Terror) から派生した言葉であり、明確な定義は確立されていないものの「恐怖をもって自らの政治的主張を実現させようとする暴力行為」である。その意味の通り、現代のテロは実際の被害よりも多くの恐怖や脅威を人々に与え、政治に変化をもたらしていることは間違いない。そして、テロは局地的に行われ、実行犯は市民生活に紛れ少数であるため、予防が極めて困難であることは、その懸念を深めている。また、近年の国際性の高まりは、従来の警察機構等による監視を困難なものとし、IT 機器を駆使した網羅的な監視体制すら生じさせた。そこで、本稿ではテロリズムの変化を概観しつつ、国際テロリズム対策が有する課題を整理する。

II 国際テロリズムの変容

1 20世紀のテロリズム

前述のようにテロは恐怖を喚起させる行為とされ、言葉としての定着はフランス革命の際の「恐怖政治」を契機としている。ただし、これは権力者が恐怖をもって自国民を統治する形態を指しており、国際性を増すテロが顕著となったのは20世紀に入り、植民地統治からの解放闘争として宗主国関係者に対する攻撃が広がって以降のことである。日本では、1909年に中国ハルピンにおいて伊藤博文が安重根に暗殺された事件がよく知られている。

そうした国際テロの特性として、弱者の側に置かれた人々の対抗手段という側面があり、テロについての有名な格言である「ある人にとってのテロリストは、他の人にとっての自由の戦士」を体現している。安重根に対しても、日本ではテロリストと見なされているものの、韓国では記念館が開設され、切手にもなった独立の英雄と位置づけられている。国

内で完結するテロとは異なり、国際テロの場合に多く存在する二面性を意識することは、暴力性のみ目が行きがちになる国際テロの解決を進める上で不可欠の姿勢である。

そうした中でテロの国際性を強く認識させたものの一つとして挙げられるのが、ハイジャックである。第二次世界大戦後しばらくは、政治的な亡命、冷戦下での国境の策定により家族と離散した者の帰国手段といった目的で行われていたため、国際社会の関心も余り高くはなかった。国際テロ関連条約の嚆矢となった東京条約が1963年に採択されながら締結国が増えず、1969年によりやく発効した事実には表れている。しかし、パレスチナ解放人民戦線(PFLP)によって、イスラエルと交戦中のアルジェリアにイスラエル国営機の着陸を要求したル・アル航空426便ハイジャック事件(1968年)、日本の赤軍派が武力革命を目指して北朝鮮への亡命を目指した「よど号事件」(1970年)など、政治性の強いハイジャックが頻発するようになり国際的な関心は高まっていった。そして、バンダラディシュで日本航空機がハイジャックされたダッカ事件(1977年)等では、日本赤軍と逃避先であった国々との思想的連携による補助が見られるなど、複数国間に跨る一層の対応が求められるようになり、関連条約の締結が不可欠なものとなっていった。そうした動向は、1970年代はじめに成立したハイジャック関連条約であるハーグ条約およびモントリオール条約の締結を促進させ、両者を一括して「ハーグ・モントリオール条約体制」と呼ぶ観念を国際的に周知させたのである²。

1970年代のハイジャックでは、政府側は人命優先の発想が前提にあり、テロリストも政治的な宣伝や仲間の釈放を目指しており大量殺人が目的ではなかったため、多数の犠牲者が出ることは殆どなかった。テロの無差別性が顕著になったのは、1980年代以降のことである。同時期に国家支援テロが発生するようになったことで、国家間の戦争と同様に犠牲者も多くなっていく。例えば、1986年4月に米軍兵士がよく使用していた西ベルリンのディスコを標的にした爆弾テロを受け、その10日後にアメリカがイギリスと協力しリビアのトリポリを空爆し、その報復として1988年12月にロンドン・ニューヨーク間を飛行中のパンナム機にリビアの情報機関職員がプラスチック爆弾を仕掛け、空中で爆破させたロッカビー事件までの一連の動向が象徴的である。あるいは、ソウルオリンピックに対する妨害や対立する韓国政府への信頼低下を目指して、北朝鮮は韓国の副首相をはじめ21人を殺害したラングーン事件(1983年)や、乗員乗客115名が犠牲となった大韓航空機爆破事件(1987年)を起こした。ただし、そうした国家支援テロについては、支援国はその関与を否定し、特殊部隊や工作員を使用するため、外交的な解決は困難である。

また、1980年代に入り増加し始めたのが自爆テロである。人が集まる場所を狙い、恐怖を喚起するために行われる自爆テロは無差別テロの一形態ともいえるが、その背景に思想や目的に対して自らの命を捧げようとする宗教上の原理主義的な観念も存在していた。そのため、宗教を背景とした民族対立や国家間の対立の中で、自爆テロが行われる場合が多く、シンハラ人(主に仏教徒)とタミル人(主にヒンドゥー教徒)の対立のあるスリランカ、パレスチナ問題を抱える中東の事例などが知られている。

2 911 同時多発テロ

上掲の「無差別テロ」「国家支援テロ」「自爆テロ」そして本稿の主題である国際テロリズムという全ての要素を内包した事件が、2001年9月11日にニューヨークおよびワシントンD.C.で発生した同時多発テロである（以下、911同時多発テロ）。テロの対象となったのは国際的な金融の中心地の一つであった世界貿易センタービル、そしてアメリカの安全保障の中心である国防総省本庁舎であり、自爆手段としてハイジャックされた4機の航空機では全ての乗員乗客が犠牲となった。3000人を超える死者を出したこの事件は、被害の補償だけでも381億ドルにのぼり、繰り返し流されたテロの映像は世界に強い脅威を植え付けた。

そして、911同時多発テロがそれまでのテロと大きく異なっていたのは、その被害の大きさからアメリカが「テロを首謀したアルカイダに拠点を提供し、その活動を保護しているタリバン政権の行為はアメリカの自衛権を侵害している」との論理を立てて、いわゆる対テロ戦争を起こしたことである。この論理について、多くの国際法研究者から批判が上がり³、国連も同テロ後に採択された一連の決議の中でテロ行為を非難したものの、直接的に自衛権に基づく軍事行動を支持することはなかった⁴。しかし、アメリカ軍とイギリス軍は10月7日にアフガニスタンのタリバン政権との戦闘状態に突入し、結果的にアメリカ軍のアフガニスタン駐留は2019年現在まで続いている。そのように911同時多発テロがグローバルセキュリティの分野において大きな影響をもたらした事実は、しばしば指摘される⁵。

一方で、同時多発テロを首謀したアルカイダについても、その背景を理解する必要がある。同組織は1988年にソ連のアフガニスタン侵攻に対抗するためにイスラム教徒を糾合する目的で作られ、設立当初は指導者でありサウジアラビアの資産家の出であるオサマ・ビン・ラディンの資金、及び冷戦下の状況を活用してアメリカの中央情報局(CIA)の資金などを基盤にしていた。ソ連のアフガニスタン撤退後は、欧米の影響力の排除やイスラム法に基づく統治などの色彩を強めるようになり、テロを自らの目的達成の手段とするようになった。彼らが組織を巨大化できたことに対しては、大国の論理も同時に踏まえる必要がある。

3 ニュー・テロリズムの脅威

近年、国際性を有し、過激性、無差別性などの要素を持つテロに対して、ニュー・テロリズムという名称が用いられるようになった⁶。そうした中でも、1990年代以降に大きな脅威と見なされるようになったのは、核テロの危険性の増大である。冷戦期に世界の人口を複数回にわたって死滅させるほどの核兵器を米ソ両国が抱えていた中、1991年にソ連が解体したことで管理体制が不十分となり、テロ組織に核兵器が流出する危険が現実のものとなった。その後、核兵器の管理を引き継いだロシアが石油・天然ガス開発などにより、経済が安定したためにロシアからの核の拡散の危険は減少した。しかし、冷戦終結の契機

の一つともなった中距離核戦力全廃条約が2019年にアメリカにより破棄されたことで再度の核兵器の増大が予想されており、将来的に新たな危機が発生したと見ることもできる。

また、1970年に発効した核不拡散条約により、核兵器の保有はその是非はともかく米ソ英仏中の五大国に限定されていたものの、冷戦構造の崩壊に伴いインドとパキスタンが核保有を明示し、21世紀に入ってから北朝鮮も核実験に成功している。特に、パキスタンにおいてはアブドル・Q・カーン博士が各国に核技術を販売し、経済制裁を受ける北朝鮮が各種の兵器の売買で利益を上げている状況を踏まえれば、核兵器がテロリストに利用される危険性は未だ残存している。加えて、2014年に自ら国を名乗り、テロによる脅威の拡大を政策の柱の一つとした「イスラム国」が一時期石油プラントを手中にし、市民に税金を課していたことは、同様の組織が核を保有する危険性を示している。

そして、21世紀以降の新たなテロの傾向として、本節の冒頭で「国際性がない」とした権力者によるテロが新たな形で登場している点が挙げられる。具体的には①2006年に起きた元ロシア国籍でイギリスに亡命したジャーナリストのアレクサンドル・リトビネンコ氏が軍事レベルで使用される放射性物質ポロニウム210を紅茶に混入され、3週間後に死亡した事件、②2017年にマレーシアのクアラルンプール国際空港にて故金正日氏の長男・金正男氏がVXガスにより殺害され、北朝鮮人容疑者は本国に逃亡し、現地で雇われた外国人の実行犯のみが取り残された事件、③2018年にサウジアラビア人ジャーナリストのジャマル・カショギ氏が手続きのため在トルコ・サウジアラビア総領事館を訪れた際、関係者により殺害された事件等である。これらに共通するのは現在の政権に批判的、あるいは脅威となる可能性がありながら国外に居住する人物に対して、国家機関が国際的なネットワークや高度な兵器、諜報部員などを使って命を狙うと共に、その脅威を示すことで同じような立場にある人に影響を与え、自らの地位の安定を図ろうとする姿勢である。

2010年代に入り、ロシアによるクリミア併合、中国の南沙諸島における人工島建設など、第二次世界大戦後、一定程度抑えられてきた力による勢力拡大が露見した面がある。こうした混乱に対し、アメリカが「世界の警察」としての役割を降りつつある傾向も拍車をかけている。つまり、現在のグローバルセキュリティ全体の課題がテロにも影響を与え、近代までの事象と思われていた国家によるテロが、国際的な様相を加え復活した点は大きな変化といえる。

Ⅲ 国際テロへの対処法とその課題

前掲のようにテロは様々な形態をとりながら、現代社会にとって大きな脅威となっている。そうした状況下で、各国および国際社会は国際テロへの対応を求められているが、法に基づく方法として、「未然措置」と「事後措置」を挙げることができる。

1 未然措置

未然措置としては、各種の情報の取扱いが主なものとなる。金融情報については、1988年に犯罪組織によるマネー・ロンダリング対策を念頭に「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」が成立し、翌年に国際協力体制強化のため「マネー・ロンダリングに関する金融作業部会」(FATF)が設立された。このFATFによる勧告が以降の国際的な基準となっていくたのであるが、911同時多発テロ後、勧告にテロ資金供与対策も含まれるようになり、金融商品を扱う様々な機関に本人確認を求め、不正な資金の流れからテロの兆候を見出そうとしている⁷。

また、通話等の情報については、国際組織犯罪防止条約が基本的な条約の一つとして挙げられ、第5条において締結国に「共謀罪」もしくは「参加罪」の設定を求めており、テロ組織が実際に行動する事前段階での犯罪化を求めている。ただし、国際組織犯罪防止条約に関しては、日本は共謀罪ではなく「テロ等準備罪」との名称を国内的に用いて国内法を整備し、経済協力開発機構(OECD)加盟国の中で最も遅れて締結を行った。その理由としては、日本の刑事法体系が犯罪の意思を有するだけでは処罰を行わず、罪刑法定主義を基本原則としてきたためである。テロ等準備罪は、その基本方針を逸脱する危険があり、国会での議論においても政府の答弁が定まらなかったことで批判が集まった事実は注意が必要であろう。

そうした条約を根拠としたテロの未然防止のための情報収集が図られる一方で、電話やメール、SNSのやり取りを国家が通信監視システムを通じて、秘密裡に情報を抜き出す行動も見られることとなった。技術の取扱いと機密情報の秘匿性のバランスが問われる事態といえる。社会の脅威となるテロの危険が低下しても、それ以上に市民の自由やプライバシーが侵害される状況は本末転倒であろう。

2 事後措置

事後措置においては13の国際テロ関連条約がその主体である。それらは「航空機テロ」「人質テロ」「海上テロ」「核物質・核テロ」「爆弾テロ」「テロ資金」への対応に分類され、テロリストをどのように裁くかに焦点が当てられている。前掲のハーグ条約以降、国際テロが起きた際に容疑者を自国で裁くか、あるいは関係国に引き渡す「引渡し、でなければ訴追せよ」の原則が確立され、政治犯の取扱いをはじめとする人道上の規定も時代を経るに従い改善が見られた。また、“テロリストの酸素”と呼ばれるテロ資金を規制する条約が設けられたことにより、国際テロ関連条約の包括性も高まった。しかし、テロの定義が国際的に確立していないことなどから、国際テロを包括的に防止する条約は未だ成立せず、テロリストはあくまで個人が念頭に置かれており、国家テロや国家支援テロに対しては十分な効力を持たない点などは課題として存在している⁸。

また、国際テロの被害者への補償については、十分な対策がなされていない。国内のテロについては、刑事事件として対処可能であるが、グローバル化した現在、渡航先でテロ

に遭遇する危険は常に存在する。当該国が外国人に対してテロの補償を行うことを定めていけば問題はないものの、そうでなければ「個人で加入している保険の有無」「母国が海外でのテロ被害についての補償を設定しているか否か」によって被害者やその家族の負担は大きく変わってくる。具体的には、犠牲者の遺体を本国に送るだけでも高額な負担が求められ、2019年現在の日本の場合、海外での死亡事案については200万円の支給が「国外犯罪被害弔慰金等の支給に関する法律」によって定められているに過ぎない。その意味でも、被害者補償のための条約枠組みの設定も今後の必要性が高い部分といえる。

IV おわりに

国際テロには前掲のように、単純な暴力とは規定しきれない二面性が存在する。それは移民などの背景を有するホームグロウンテロも同様である。そして、自国第一主義的な偏見や差別の改善、あるいは国際的な支援も含めた公平性の確立は、確かに容易ではないものの、国際テロの根本的な解決には欠かすことができない。社会的な認識の向上を踏まえた対策は迂遠なようであるが、澱のように存在している偏見と、テロが生み出す実態以上の恐怖によって、結果的に自らのプライバシーや自由がテロ対策の名の下に奪われている構造を踏まえる必要がある。

深刻さを増す国際テロに対しては、各種の法に基づいた未然措置や事後措置はもちろんであるが、それと並行して根本的措置を遂行することが効力を有する。現在、対立する個人に対して国家が国際テロを起こし、それに対する追求が現実の前で十分にできない状況を考えれば、市民社会そして国際社会の中で、人権や自由といった普遍的価値を改めて掲げ、意識を涵養することは、国際法では管理しきれない国家の暴走の歯止めにもなり得る。グローバルセキュリティの大きな分岐点となった第二次世界大戦後、世界は「戦争の違法化」を目指した。また、激しい冷戦期の軍拡の後、世界は中距離核戦力全廃条約の調印に歓喜した。危機に際して発展を見せてきた国際法の歴史を鑑みるに、市民の恐怖を駆り立てる国際テロが注目を集める現状は、正に新たな転換点である。法や人権、人道に基づいた国際テロへの対処が今後一層求められよう。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ エドワード・スノーデン著、山形浩生訳(2019)『スノーデン独白—消せない記録』河出書房新社。
- ・ 大沢秀介・新井誠・横大道聡編著(2017)『変容するテロリズムと法—各国における〈自由と安全〉法制の動向』弘文堂。
- ・ 金恵京(2016)『無差別テロ—国際社会はどう対処すればよいか』岩波書店。
- ・ 公安調査庁『国際テロリズム要覧』(国立国会図書館のほか一部図書館で閲覧可能)。
- ・ 初川満編(2010)『国際テロリズム入門』信山社。

図表 911 同時多発テロ以降に起きた世界の主なテロ一覧

2004年3月 9月	スペイン・マドリード列車爆破テロ ロシアの北オセチア共和国ベスラン市の学校占拠事件
2005年7月	イギリス・ロンドン同時爆破テロ
2006年7月	インド・ムンバイ列車同時爆破テロ
2008年11月	インド・ムンバイ同時多発テロ
2011年7月	ノルウェーのオスロ・ウトヤ島連続テロ
2013年4月	アメリカ・ボストンマラソン爆破テロ
2014年12月	パキスタン・ペシャワール学校襲撃事件
2015年11月	フランス・パリ同時多発テロ
2016年3月 2016年7月 2016年7月	ベルギー・ブリュッセル同時爆破テロ イラク・バクダッド爆破テロ フランス・ニースのトラック暴走テロ
2017年5月	イギリス・マンチェスター爆破テロ
2019年4月	スリランカ同時多発テロ

¹ ジョセフ・S. ナイ・ジュニア デイヴィッド・A. ウェルチ著、田中明彦・村田晃嗣訳 (2013) 『国際紛争—理論と歴史 [原書第9版]』有斐閣、370頁。

² 個々の事件と条約の連関については、金恵京 (2016) 『無差別テロ—国際社会はどう対処すればよいか』岩波書店、4章。

³ 代表的なものとして、松井芳郎 (2002) 『テロ、戦争、自衛—米国等のアフガニスタン攻撃を考える』東信堂。

⁴ 酒井啓亘 (2003) 「平和に対する脅威」概念の機能的展開とその意義—〈9.11〉事件への国連安保理の対応を手がかりとして」日本国際連合学会編『(国連研究 第4号) 国際社会の新たな脅威と国連』国際書院。

⁵ 赤根谷達雄 (2007) 「現代テロリズムと大量破壊兵器」赤根谷達雄・落合浩太郎編著『増補改訂版「新しい安全保障」論の視座』亜紀書房、291頁。

⁶ 現代テロリズム等の名称を用いる論者もいる。詳しくは、金 (2016)40-43頁、あるいは Laqueur, Walter (1999) *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford University Press.

⁷ 詳しくは、金恵京 (2014) 「国際取引における不正な資金移動規制に関する一考察—テロ対策受容における日本の課題」『法律論叢』第86巻第4・5号。

⁸ 13の国際テロ関連条約については、金恵京 (2011) 『テロ防止策の研究—国際法の現状及び将来への提言』早稲田大学出版部、3-8章。



第5章 情報セキュリティ上の諸課題

第1節 情報セキュリティを取り巻く状況

第2節 技術上の課題

第3節 セキュリティ管理の課題

第4節 法制度上の課題

本章は、昨今の情報セキュリティを取り巻く諸課題をまとめたものである。初心者にも理解頂くために、情報セキュリティの用語の解説、情報セキュリティにかかる犯罪の状況を取り上げ、更にこれらの技術的及び法的な課題について言及している。

本章では情報セキュリティの対象をコンピュータ及びネットワークからなる情報システム及びそれに関係する人間系に絞って議論を進める。広義に解すると情報システムとはコンピュータの使用如何を問わず情報の処理にかかる一切の要素を指す¹が、本章については情報システムをハードウェア、ソフトウェア及びネットワークから構成される集合体との前提で論説を展開している。

¹一般法人 情報システム学会(2014)「新情報システム学序説」P.34 4章 情報システム実現のための技術の発展



第1節 情報セキュリティを取り巻く状況

日本大学危機管理学部 教授 美濃輪 正行

I 情報セキュリティの規格

「情報セキュリティ」という言葉は、ISO/IEC 27001:2013¹なる国際規格に記載されている。ISO/IEC 27001:2013は1995年に英国で制定されたBS7799-2(情報セキュリティ管理システム仕様)を元に国際規格であるISO/IEC27001-2005、ISO/IEC 27001:2013に発展し、現在に至っている²。この規格は情報セキュリティ管理に関する認証制度であるISMSの要求事項であり、国内ではこの認証制度は2002年から運用が開始されている³。本国際規格はJIS Q27001:2014⁴として日本語化されている。

情報セキュリティが維持できている状態とはどのような特性を満たすのか、この規格から読み取ることができる。主に3つの特性で説明されるが、それらは機密性(Confidentiality)、完全性(Integrity)、可用性(Availability)からなる⁵。昨今の情報セキュリティに関連する危機的な事案も、多くのケースでこれらの特性によって説明することができる。機密性を犯す事案としては個人情報の漏洩や通信データの覗き見、同様に完全性についてはホームページの改竄や既存ファイルの不正な書き換え、更に可用性についてはDDoS攻撃やランサムウェアによるデータ利用不可等が該当する。

ISO/IEC 27000シリーズとして、ISO/IEC 27001:2013以外に、ISO/IEC 27002:2013には情報セキュリティ管理策の実践のための規範、ISO/IEC 27003:2010には情報セキュリティマネジメントシステムの実践の手引き等、関連する規格が存在する。

尚、「情報セキュリティ」に関するガイドラインや監査制度は存在するものの、この用語を含む国内法は存在しない。情報セキュリティに関連する法律には、サイバーセキュリティ基本法、通信事業法、個人情報の保護に関する法律、刑法等が存在する。

II サイバーセキュリティ

「セキュリティ」の言葉を含む「サイバーセキュリティ基本法」⁶は2015年に施行された。この法律では「サイバーセキュリティ」を次のように定めている。

「サイバーセキュリティ」とは、電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式により記録され、又は発信され、伝送され、若しくは受信される情報の漏えい、滅失又は毀損の防止その他の当該情報の安全管理のために必要な措置並びに情報システム及び情報通信ネットワークの安全性及び信頼性の確保のために必

要な措置（情報通信ネットワーク又は電磁的方式で作られた記録に係る記録媒体を通じた電子計算機に対する不正な活動による被害の防止のために必要な措置を含む。）が講じられ、その状態が適切に維持管理されていることをいう。

「サイバーセキュリティ基本法」で指すところの「サイバーセキュリティ」は、情報システムに関連する事案に重点を置いたものであり、ISO/IEC27001の「情報セキュリティ」は情報システムに関連しない事案も対象とすると捉えて良いであろう。例を挙げて考えると、学生の名前と成績情報を含む印刷物は適正に管理されるべき個人情報であるが、もしこの印刷物が窃取されたとしたら、これは個人情報の漏洩となり、情報セキュリティの特性が侵されたことになる。サイバーセキュリティの定義からすると「電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式により記録」の条件は満たさず、これは該当しない。「サイバーセキュリティ基本法」の第一章 総則 第一条には

インターネットその他の高度情報通信ネットワークの整備及び情報通信技術の活用の進展に伴って世界的規模で生じているサイバーセキュリティに対する脅威の深刻化その他の内外の諸情勢の変化に伴い、情報の自由な流通を確保しつつ、サイバーセキュリティの確保を図ることが喫緊の課題となっている状況に鑑み（以下省略）

との記述があり、昨今のサイバー攻撃による被害の甚大さに対応しようとする意図が窺える。実際に、昨今発生しているサイバー犯罪には、経営や社会的な評価に多大な影響を及ぼす事案が発生している。

サイバーセキュリティの用語について2008年に発令された本土防衛のための米国大統領令⁷では次のように言及している。

サイバーセキュリティとは、コンピュータ、電子通信システム及びサービス、有線通信、電子通信、及びその中の情報を含めて、これらの被害を防止、保護、復旧し、これらの可用性、完全性、認証的的確さ、機密性、否認不可を確実にすることである。

その他、NIST(National Institute of Standards and Technology)提供の年間レポートやフレームワークにも本用語は頻出している。また、英国政府が国家的な情報セキュリティに関する戦略を策定した文書の題名も“National Cyber Security Strategy 2016 to 2021”となっており、この中でもサイバーセキュリティについて次のように言及している。

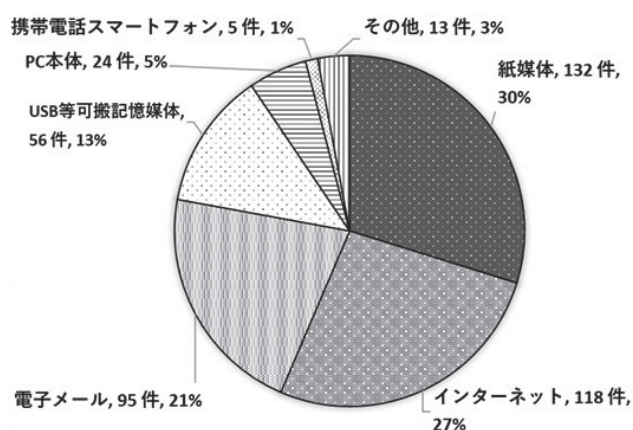
サイバーセキュリティとは情報システム（ハードウェア、ソフトウェア、関連する基盤構成）、その中のデータ、提供サービスを不正なアクセスや危害、誤使用から守るものである。ここでは意図的に引き起こされるシステムオペレータによる危害や偶発的に

セキュリティ手順を間違えた結果も含む。

Ⅲ 情報セキュリティ管理の保護対象

私たちが滞りなく情報を有効活用するためには、情報セキュリティ管理が前提となる。情報セキュリティの保護の対象を明確にして、それら各々が情報セキュリティの要求基準が満たされるように規約や管理手順を作成または体制を確立して、運用局面ではそれに従う。問題発生時は、回復措置によって問題解消に努めるが、法的拘束力の影響を受けることもある。これらは静的な管理サイクルではなく、環境条件や情報システムのサービス、関係する組織体制や人員構成によって動的な管理サイクルとしての対応が求められる。

図表 1 媒体・経路別の個人情報漏洩件数



保護の対象となる情報は、個人情報や認証情報等を含む電子データ、印刷物の他に経営戦略上の資源となりうるようなIoTデータやAIの学習データ等の情報も対象となり得る。図表1は日本ネットワークセキュリティ協会がインターネットニュースなどで報道されたインシデントの記事、組織からリリースされたインシデントの公開記事などをもとに集計した媒体・経路別の個人情報の漏洩

件数と割合である⁸。情報セキュリティから容易に電子データが連想されるが、個人情報については紙データを介した漏洩件数の割合が最も高く、電子メールやインターネットを介した漏洩は半数にも満たないことも留意すべきである。保護すべき対象の情報は個人情報保護法の改定⁹があれば変動するし、営業活動に有益な人の移動に関するデータが販売の対象となる¹⁰こともある。コールセンター等で顧客とのやり取りを音声データとして残す場合も個人が特定できるような内容であれば個人データになり得るし、音声による認証が一般的になると音声データ自体が個人情報として扱われる可能性も残る。何が保護の対象となるかは、法的な視点や組織の事業内容から常に見直しが必要である。

Ⅳ 情報セキュリティ管理の基本

情報セキュリティ管理は、保護の対象を選定した後、管理の方針と目標をセキュリティポリシーとして明文化し、それに従い保護対象のレベルや組織単位の責任範囲をセキュリティスタンダードとして規定、セキュリティ管理を実現するための具体的な手順をセキュリティプロシジャとして文書化して¹¹、それに従い日常の運用管理業を行う。セキュリティ

スタンダードやセキュリティプロシジャを策定する際には、サイバー攻撃の情勢を勘案して自組織の業務との関連性について注意する必要がある。

現代は情報社会から情報過剰社会と言われるが¹²、大量の情報から特に注意を要するものを選択する必要に迫られている。情報セキュリティ管理では機密レベルを設定して文書データを峻別することは一般的だが、包括的な認識だけでは問題が発生するケースがある。2017年に国内の航空会社がビジネスメール詐欺によって、3億8400万円の被害を受けた。当該メールの発信アドレスを確認すると、過去の発信メールアドレスと1文字異なっていた¹³。この変異に気付いていれば被害は防げたのである。当件とは反対に、南アジアの国立銀行が被害を受けたサイバー攻撃では経由銀行の銀行職員が振込先のスペルミスを発見することにより10億ドルの被害を免れたケースもある¹⁴。メールの発信元や振込先の指定の確認は日常的な定型業務であるが、事務処理量が膨大であったとしても、状況に応じて精査が望まれる。どの様なセキュリティ管理の規約・手順を定めるか、またそれが順守されているかによって被害状況は変わってくる。

2014年に発覚した国内の教育サービス会社の個人情報流出事件では、環境上対策は施されていたが、不正検知のためのデバイス制御ソフトのバージョンが最新でなかった¹⁵が故に、システム開発に携わっていた関連会社の社員が大量の個人情報を含むPCに接続したスマートフォンを接続し、持ち出し可能であることを偶発的に発見することを発端とした事件であった¹⁶。名簿業者を介して他の教育サービスの会社に流出し、被害者からの通報で事態が発覚、事件によって会社の業績は落ち込み、2019年も裁判は継続している。情報漏洩対策のソフトが各PCに導入されており、組織として対策の意図はあったと考えられるが、一部の管理が徹底していなかったことや、関連会社の社員への過剰な信頼によるものか、情報システム環境の不備により結果的には経営に大きな損害を与えることになった。

情報セキュリティ管理は、その管理の対象も広範に亘るものであるが、些細な管理上の拙さが大きな影響を生むことがある。また、技術の変化や業務内容によって、管理対象や管理手順は変わってくる。以降の節では、情報セキュリティを管理する上で何が課題となるのか、いくつかの事例と共に考察を進める。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・サイバーセキュリティと経営戦略研究会 編（2014年）『サイバーセキュリティ』（NTT出版）
- ・三宅功（2016年）『CxOのための情報セキュリティ』（ダイヤモンド社）
- ・羽田卓郎・山崎哲（2014年）『ISO/IEC 27001 情報セキュリティマネジメントシステム 構築・運用の実践』

-
- ¹ ISO (2013) “ISO/IEC 27001:2013” <https://www.iso.org/standard/54534.html> (2019年04月30日アクセス)
- ² 情報処理推進機構「情報セキュリティマネジメントの規格や標準」
<https://www.ipa.go.jp/security/manager/protect/pdca/standard.html> (2019年08月27日アクセス)
- ³ 一般社団法人である情報マネジメントシステム認定センターが認定業務を行っている。「センター概要」<https://isms.jp/about/overview.html> (2019/08/2 アクセス)
- ⁴ 一般社団法人情報マネジメントシステム認定センター「ISOIEC 27000 ファミリーについて」
https://www.jipdec.or.jp/smpo/u71kba000000jggyv-att/27000family_20190520.pdf (2019年08月27日アクセス)
- ⁵ 日本規格協会編(2014)「対訳 ISO/IEC 27001:2013 (JIS Q 27001:2014) 情報セキュリティマネジメントの国際規格」P.20
- ⁶ e-Gov (2014)「平成二十六年法律第百四号 サイバーセキュリティ基本法」第一章 総則
- ⁷ THE WHITE HOUSE(2008) ” NATIONAL SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE/NSPD-54 HOMELAND SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE/HSPD-23”P.3 “Definitions”
- ⁸ 日本ネットワークセキュリティ協会 セキュリティ被害調査ワーキンググループ(2019年)「情報セキュリティインシデントに関する調査報告書【速報版】」P.9「3.3 媒体・経路別漏えい件数」より引用
- ⁹ 個人情報保護委員会事務局(2016)「改正個人情報保護法について」https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/daiyoji_sangyo_chizai/pdf/003_02_00.pdf (2019年08月27日アクセス)
- ¹⁰ 市嶋 洋平(2018)「データは隠さず売る 人流データは月100万円から」日経XTREND
<https://xtrend.nikkei.com/atcl/contents/technology/00003/00001/> (2019/09/21 アクセス)
- ¹¹ IPA「情報セキュリティマネジメントとPDCAサイクル」
<https://www.ipa.go.jp/security/manager/protect/pdca/policy.html> (2019年09月24日アクセス)
- ¹² 秋山隆平(2007)「情報大爆発 コミュニケーションはどう変わるか」宣伝会議 P.11「第01章何が起きているのか」
- ¹³ 「アドレス1字違い見逃す 日航3.8億円メール詐欺被害」日本経済新聞 2017/12/22
- ¹⁴ “How a hacker's typo helped stop a billion dollar bank heist” REUTERS (2016/03/10)
- ¹⁵ 浅川 直輝(2014)「ベネッセ事件容疑者はなぜスマホでデータを持ち出せたか、IT部門は設定の再点検を」日経XTECH <https://tech.nikkeibp.co.jp/it/atcl/news/14/072800239/> (2019/09/20 アクセス)
- ¹⁶ 下級裁裁判例 「事件番号 平成27(ワ)2486 事件名 損害賠償請求事件 裁判年月日 平成30年12月27日」東京地方裁判所



第2節 技術上の課題

日本大学危機管理学部 教授 美濃輪 正行

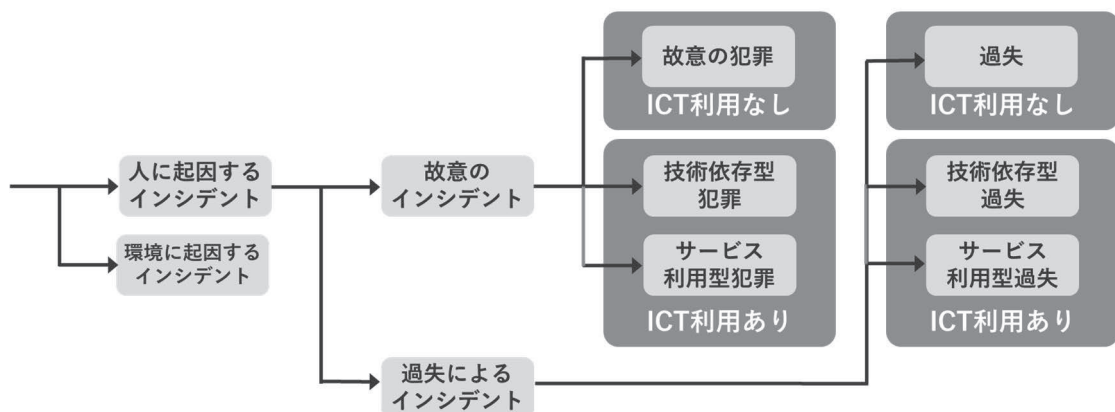
I 情報セキュリティとICTの関係

本節ではICTが主因となる情報セキュリティの課題を取り上げる。情報セキュリティのインシデントとICTの関係を整理して、その対象を明示した上で考察する。

本節及び次節では、情報セキュリティに関するインシデントを図表1の通り分類して扱う。人に起因するものと環境に起因するものによってまず大別する。例として、ハードウェアの障害によるサービス停止は環境に起因するものの分類となる。人に起因するインシデントは、更に故意か否かによって分類する。故意であるものについてインシデントの主体者つまり攻撃者にICTの利用があるか否かで細分化する。故意のインシデントでかつICTの利用があるものは、英国内務省の分類¹に倣って、技術依存型犯罪とサービス利用型犯罪としている。この2者が所謂サイバー犯罪である。サービスを構成する情報技術に改変等を行う犯罪か、手段としてサービスを利用する犯罪か、が2者の相違点である。尚、ICTの利用がない場合も、個人情報を含む文書の窃盗や機器の物理的破壊等はICT利用無しの分類となる。

下記の図では技術依存型のサイバー犯罪はサービス利用型犯罪を二者択一としているが、現実には技術依存型犯罪はサービス利用型の特性を合わせ持ち、その関係は不可分である。メールによる攻撃を例に考えると、メール内の添付ファイルを開封させたり、リンクをクリックさせたりする場合も、添付ファイルのマルウェアやリンクは技術に依存し、かつメールのサービスを介し、メールの文面は巧妙で不正行為に導くものとなっている。サービス依存型の犯罪には、マルウェアを含まないジャンクメールの発信、インターネット

図表1 情報セキュリティにかかるインシデントの分類



ト上の不当な個人情報の公開等が含まれる。

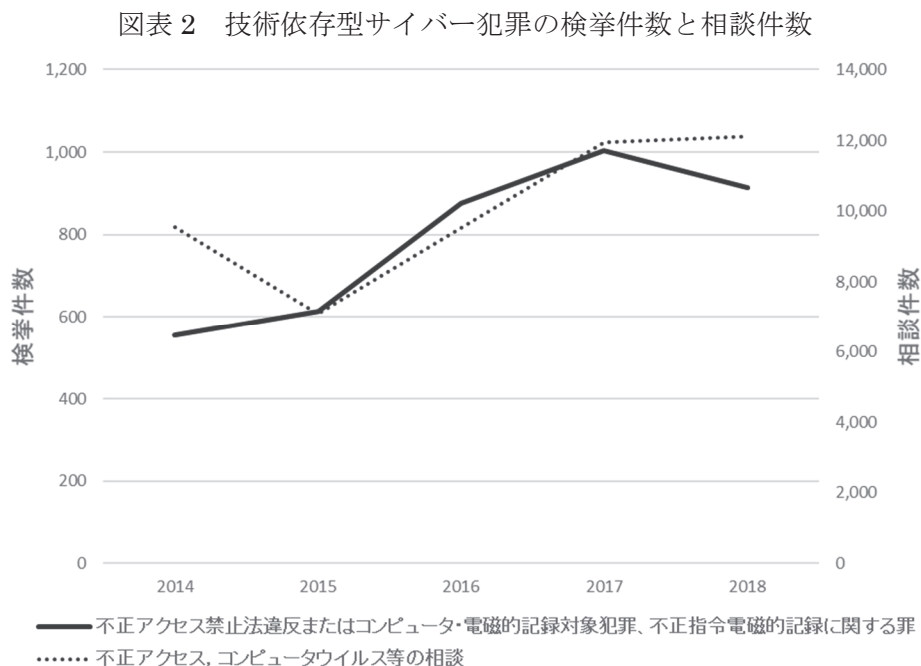
過失によるインシデントも故意のインシデントと同様に ICT 利用の有無と技術依存型か、サービス利用型かの分類の考え方が適用できる。ICT 利用がない場合の過失は機密情報を含む書類の紛失、技術依存型の過失はコンピュータ利用者の設定ミスによる個人情報の不慮の公開、サービス利用型にはメールの誤送信による機密情報の漏洩が例として挙げられる。

情報セキュリティのインシデントにとって ICT 利用は必要条件ではないことを強調したい。但し、被害の規模が大きいインシデントは技術依存型犯罪であり、国内の事例で考えると、2018年に発生したコインチェック社の仮想通貨流出事件²、2014年にベネッセ社で発生した個人情報流出事件³がその典型である。尚、その影響を勘案して、本節では技術依存型のサイバー犯罪を主に取り上げる。

II 技術依存型犯罪の状況

技術依存型犯罪は適切な防御策をとっていれば被害に遭遇する可能性も低くなる。そのため、技術依存型犯罪の状況はその被害件数や規模の他、サイバー攻撃の試行がどの程度発生しているか理解することが第一歩である。

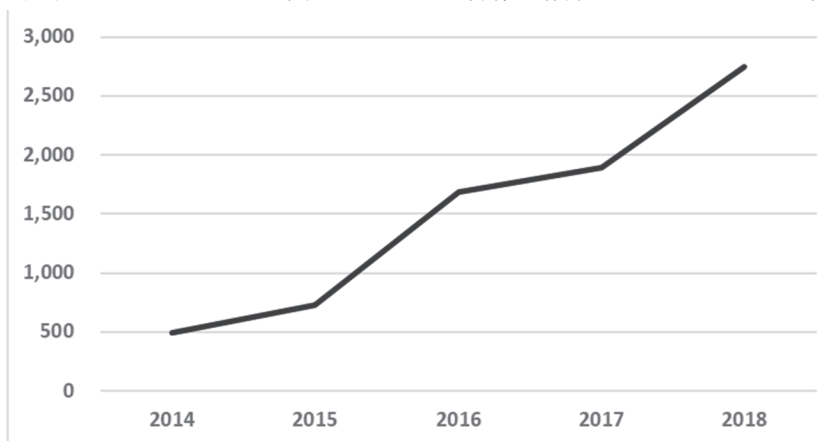
先ず技術依存型犯罪の国内のサイバー犯罪の件数について考察する。データは警察庁が2019年3月に発表したサイバー犯罪に関する統計値⁴を用いる。統計値には、全ての犯罪種別の検挙数や相談件数を含むが、著作権法違反、インターネットを介した詐欺行為、児童ポルノ法違反の件数は除外して不正アクセスとウイルスに限定して考察する。検挙件数



は、2014年から2018年まで上昇基調であったが、2018年には微減となっている。2018年の統計値でみると、検挙件数913件に対して相談件数は12,113件である。他種の犯罪に比して全サイバー犯罪の検挙件数が少ないことから実態は判然としない⁵。

サイバー攻撃の初期段階においてはインターネット上のノードに対して通常の利用では想定されないアクセスが発生する。この状況を表すものとして、インターネット空間に試験的に設置されたセンサーに対する一日当たりのアクセス件数⁶が警察庁から公表されている。年別の推移をまとめたものが図表3である。サイバー攻撃の試行含むこのアクセス件数が年々上昇している。2019年上半期の同値の集計では、前年の平均値が2752.8件に対して3530.8件、約3割の増加となっている⁷。2018年11月に警察庁が公開した資料⁸の詳細な実績値でみると、その攻撃の内容は、サービスの妨害を意図したSYN/ACKリフレクター攻撃、インターネット上に公開されたサーバ構成の探索行為、特定のネットワークカメラ等の脆弱性を標的としたアクセスの試行を含み、攻撃内容ごとに一日・一IPアドレスに対して最大アクセス件数は、順に140,000件、400件弱、30件超であり、攻撃手法によって大きく異なる。グラフの件数値は同一犯ごとに集約されたものではないこと、攻撃の内容によって影響は異なることの事情はあるが、全体的にインターネット空間での

図表3 センサーに対するアクセス件数（件/日・IPアドレス）

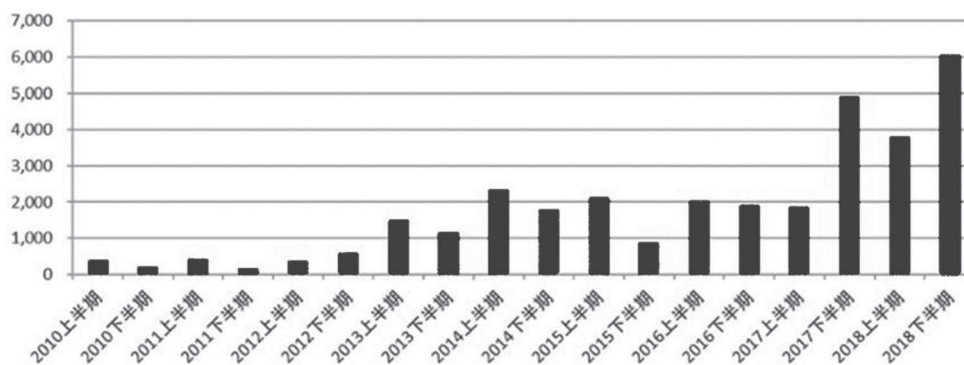


技術依存型犯罪に展開する初期段階のサイバー攻撃の発生頻度は上がっていることが分かる。

サイバー攻撃が活発化していることを示す統計値としては、フィッシング対策協議会が公開して

図表4 フィッシングサイトの件数

(フィッシング対策協議会「フィッシングレポート2019」より引用)



いるフィッシング詐欺やマルウェア感染を狙ったフィッシングサイトの件数⁹も参考になる。この件数の値は、フィッシングの届け出があったサイトの URL 文字列の重複を排除した件数であり、攻撃手口の多様性を表している。佐川急便を騙って SMS 経由でフィッシングサイトに誘導してマルウェア感染させる事案が大きく報道された¹⁰が、このような攻撃の手口が多数存在することを意味しており、依然としてサイバー攻撃が活発であることが分かる。

Ⅲ サイバー攻撃の局面の考察

サイバー攻撃の対策を考える上で、攻撃の特性や手口の内容を理解することは有益であるが、被害に遭遇した場合に被害者が置かれている状況を適切に認識することは特に重要である。攻撃者の立場で局面を示すフレームワークとしては、サイバーキルチェーン¹¹が知られている。これは Advanced Persistent Threat に対応したフレームワークであり、「偵察」「武器の準備」「配送」「攻撃」「導入」「遠隔操作」「目的活動」の局面で構成される。当該脅威のフレームワークに特化したものであり、サイバー攻撃全般を前提に考えると不要な項目も含まれる。よって、本論文では、①準備局面、②攻撃実行局面、③収穫局面の3局面に分けて考察する。この局面化の意図は、サイバー攻撃の多くの事案について、汎化された局面の考え方を以って手口や対策を考察するものである。

この局面化の①準備局面は、攻撃対象の情報の収集・選定、攻撃用ツールの開発、攻撃対象の環境の調査、攻撃計画の立案等を含む。この局面では被害者との直接的な接点は持たない。攻撃計画には、被害者にどの様に攻撃を仕掛けるか、犯行の隠蔽を図るための対策、最終的な目的をどのように達成するか等の内容も含む。②実行局面では、実際に攻撃を仕掛けるが、この局面は被害者及びその環境に働き掛ける行為全てを含む。被害者が認識しているか否かを問わず、この局面での対応によって被害を受けるか否かが決まる。③収穫局面では、②実行局面での成果を活用してサイバー攻撃の目的を達成する。この局面では被害者が被害を受けていることを明確に認識している場合もあればそうでない場合もある。

この局面化の考え方をいくつかのサイバー犯罪の事例に適用して考える。ランサムウェアに感染させて仮想通貨の支払いを求める WannaCry¹² のケースであれば、①準備局面では、ランサムウェアの感染手段の選定、被害者のメールアドレスの入手、ランサムウェア及び感染させるためのサイトの構築及びランサムウェアの開発、発信用メールアドレスの確保、メール文面の作成、仮想通貨口座の開設、暗号化キーの準備等の作業が挙げられる。②実行局面では、ランサムウェアに感染させるためのメールの送信、仮想通貨の入金があった場合の復号キーの送信、③収穫局面では、仮想通貨の現金化となる。年金基金の個人情報流出の事案¹³であれば、①準備局面は WannaCry とほぼ同じであるが、②実行局面と③収穫局面の区分は明確ではない。被害者の環境を探索する行為は実行局面となるが、個

個人情報の大量入手自体を最終的な目的と解釈すれば、実行局面の最後に大量の情報を C2 サーバに転送することが収穫局面となり、実行局面と収穫局面の明確な差異はなくなる。大量に入手した情報によって何某かの対価を得ることが目的ならば、その行為が収穫局面となる。WannaCry と年金基金の個人情報流出を比較して注意すべき点は、被害者がどのような被害に遭遇しているか認識している場合もあればそうでない場合もあるという点である。また、企業・組織のイメージダウンや政治的メッセージをアピールすることを狙ったホームページの不正書き換えのケースでは、②実行局面と③収穫局面は攻撃者にとって差異はなく、被害者が被害状況を認識するまでの時間も短い。

IV 昨今の手口の傾向

昨今の被害の規模が大きかった技術依存型犯罪の特徴として、次の点が挙げられる。

- ① 攻撃者は局面毎に十分な時間をかけていること
- ② 目標達成のために広範な対象が標的となりうること
- ③ 攻撃技術が高度に発達してきたこと

これらの特徴は、全ての攻撃に該当するものではないが、個々の事案についてはいくつかの特徴が該当する。次節よりその代表的な事例及び手口を取り上げて、これらの特徴について解説する。

V ビジネスメール詐欺

ビジネスメール詐欺の手口は、メールアカウント情報を窃取することから始まるが、その多くはクラウドサービスのメールを利用していることが前提となっている。クラウドサービスであればインターネットに接続された環境から容易にアクセスすることが可能であるが、ローカルデバイスにデータを保管する POP3/Sendmail 形式のメールではアクセス不可である。一旦メールアカウントを入手すると、メールの内容を参照することが可能となり、その後は巧妙ななりすましメールによって被害者を騙して不正行為を働く。

米国司法省が 2017 年 3 月に匿名の IT 企業 2 社で 100 万ドル超の被害が発生したことを公表した¹⁴。更に翌 4 月にフォーチュン紙がこの 2 社が Facebook と Google であることを報道した¹⁵。司法省の発表によれば、犯人はリトアニアのエヴァルダス・リマサウスカス (Evaldas Rimasauskas) を中心とするグループであり、電子メールアドレス、請求書、社印を偽装、二社の経理部から 2013 年から 2015 年にかけて 2 年間にわたり、二社と取引があるアジアの Quanta 社と偽って \$ 100 万超を騙し取った。この攻撃において犯行グループは、Quanta 社と同名の会社を設立、エヴァルダス・リマサウスカスは被害を受けた二社の役員になりすまして請求書、契約書、レター等をやりとりしていた。また、詐取した金銭は様々な国の口座に分散して送金されている。国際的な協力を得て FBI は、被害の多

くを回収することができたとしている。しかしながら、Facebook、Googleの2社からコメントは出されていない。この事案においては、攻撃の期間が長期に及んでいたことから、非常に計画性が高かったことが窺える。

VI サプライチェーン攻撃

サイバー攻撃の手口を表す用語は、技術的な手段を指すもの、攻撃の操作を指すもの等があり、分かり難さの一因となっている。前者の代表的なものにはマルウェアやフィッシング・サイトが該当し、後者にはなりすましやDoS攻撃等が該当する。また、ランサムウェアはマルウェアの一種であるが、この操作は攻撃の目的の意味も持ち合わせる。更にサプライチェーン攻撃は攻撃の対象を指す用語であり、本来の対象を直接攻撃するのではなく、その組織のサプライチェーンを狙った攻撃を意味する。

但しその解釈は多様性を持つ¹⁶。国内の事例では委託開発会社の社員が偶然PCのデータをコピーできることを発見したベネッセの個人情報流出事件や平成26年1月に判決が下されたインテリア商材の会社のプログラムの委託開発に原因する個人情報漏洩の事案¹⁷等もこの分類に含まれる。後者はインテリア商材の卸小売、通信販売を行う会社が、自社のウェブサイトの受注システムの開発保守をソフトウェア開発会社に委託し、そのシステムの脆弱性によってSQLインジェクション攻撃が実行されカード情報が盗まれた事案である。これらの事案では、脆弱箇所の開発については、攻撃者が直接関与した訳ではない。

2017年7月、ウクライナでは80%の企業が利用している会計ソフトウェアM.E.Docの更新版のソフトウェアにマルウェア紛れ込んで配信され、個人情報が盗まれた¹⁸。この事案の攻撃者は製品の開発システムに侵入し、配信ソフトウェアへの改竄を図ったものと考えられる。製品やサービスとして提供する対象にマルウェアが混入する事案としては、ファーウェイ製品にまつわる情報漏洩の疑惑がある¹⁹が実態は定かでない。コンピュータ上で稼働するソフトウェアであれば、サイバー攻撃の判別は容易であるが、ハードウェアに組み込まれているファームウェア上に攻撃因子が組み込まれている場合、その判定は困難である。仮にそのハードウェアに製品上の問題分析のため、一部の処理データをベンダに送信する仕様が備わっている場合は、その機能によって収集されるデータの利用はベンダの良心に委ねられ、一概に善悪の判断は難しい。

2018年にNISTが”Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity Version1.1”の中で”Cyber Supply Chain Risk Management”の記述を追加した。ここでは、サイバーセキュリティ要件をまとめて、サプライヤーと検査条件について合意、検査・管理を行うことが提示されている。現実的に様々な経路で攻撃が企てられている状況では、自組織に関連するサプライチェーンも含めて広い範囲を考慮する必要がある。

Ⅶ DNS 環境改竄

2019年1月22日に米国土安全保障省から Emergency Directive 19-01²⁰ が発動された。その表題は "Mitigate DNS Infrastructure Tampering" であり、DNS 及び Web サイトの証明書を含む環境が偽のサイトに誘導されていることを指摘する内容であった。本緊急指令が発動される前に、ベンダより "Global DNS Hijacking Campaign: DNS Record Manipulation at Scale"²¹、"DNS Spionage Campaign Targets Middle East"²² が公開されており、米国土安全保障省の発表はこれを受けての対応であった。前者の発表によれば攻撃の対象となったのは、中東、北アフリカ、ヨーロッパ、北アメリカの政府、通信会社、インターネット関連の会社であった。日本国内でも日本レジストリサービスが「(緊急) 米国土安全保障省による DNS 設定の改ざんに関する緊急指令の公開について」の表題で緊急指令があったことを取り上げている²³。統一的な命名は定まっていないが、ここでは他の攻撃と差異を明確にするために DNS 環境改竄と表記する。

従来から DNS に関係する攻撃には、DNS キャッシュサーバを対象にした DNS ポゾニング、DNS のプロトコルを悪用した DNS トネリング、DNS BIND の脆弱性を狙った DoS 攻撃が存在する。今回の攻撃の内容は、DNS 設定の改竄、正規サイトに成りすましたサーバ証明書の発行、正規サイトの経路上の介入であり、攻撃対象は DNS の機能の範囲に留まらない。DNS 環境改竄は、DNS サービスを提供しているサイトに何らかの方法で侵入することから始まる。ホスト名から IP アドレスを導出する A レコード、名前解決の権限サーバを示す NS レコード、メールサーバを示す MX レコードの設定を攻撃目的に応じて改竄する。更に攻撃対象のサイトに SSL が設定されている場合は、無償で利用できる "Let's Encrypt" のサービスを利用して正規サイトになりすますためのサーバ証明書を発行して、自らのサーバに設定する。なりすまし用サイトは通信データが経路することが目的であるため、プロキシサーバ相当の機能となるが、情報窃取の機能を併せ持つ。本攻撃ではユーザの通信は正規のアクセスに比較して別サーバを経由するだけであり、若干の遅延はあるもののユーザが認識することは困難である。前述の緊急指令が管理者側の対応として求めたのは、DNS 設定変更アカウントの管理の徹底、DNS 設定の確認、ログの監査である。この DNS 環境改竄は既成概念を覆す高い技術レベルの攻撃の一例である。

Ⅷ 技術上の課題

本節ではサイバー攻撃に絞って考察したが、その課題は次の通りである。

- ・サイバー攻撃の被害件数は増加基調であり、攻撃の頻度も高くなりつつあること
- ・サイバー攻撃の手口は広い範囲に及び、かつ高度化していること

次節ではこの状況への対応も考慮してセキュリティ管理上の課題について考察する。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ 神保哲生（2017年）『PC遠隔操作事件』（光文社）
- ・ Michal Zalewski（2012年）『めんどくさいWebセキュリティ』（翔泳社）
- ・ 中村行宏・横田翔（2015年）『事例から学ぶ情報セキュリティ』（技術評論社）

¹ Dr. Mike McGuire and Samantha Dowling(2013) “*Cyber crime: A review of the evidence Research Report 75*” <http://www.justiceacademy.org/iShare/Library-UK/horr75-chap1.pdf>; Dr. Mike McGuire and Samantha Dowling(2013) “*Cyber crime: A review of the evidence Research Report 75*” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248621/horr75-chap2.pdf（2019年09月20日アクセス）

² 「コインチェックの仮想通貨不正流出、過去最大 580 億円」日本経済新聞社 2018/1/27

³ 「ベネッセ HD、最大 2070 万件の顧客情報漏洩か 住所・電話番号など」日本経済新聞社 2014/7/9

⁴ 警察庁（2019年3月7日）「平成30年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」P.8「2 サイバー犯罪の情勢等」

⁵ 金山泰介（2017）「サイバー犯罪被害実態調査（第1回）の結果について」日本大学危機管理研究 創刊号 P.102 「I 調査の背景とその概要」

⁶ 警察庁（2019年3月7日）「平成30年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」P.1「1 サイバー犯罪の情勢等」

⁷ 警察庁（2019年9月26日）「令和元年上半期におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」P.2「1 サイバー攻撃の情勢等」

⁸ 警察庁（2018年11月30日）「宛先ポート 80/TCP を利用した SYN/ACK リフレクター攻撃とみられる観測等について」P.1「1 宛先ポート 80/TCP を利用した SYN/ACK リフレクター攻撃とみられる観測」

⁹ フィッシング対策協議会「フィッシングレポート 2019」 P.2「1.1. 国内外の状況」https://www.antiphishing.jp/report/pdf/phishing_report_2019.pdf（2019年10月13日アクセス）

¹⁰ 『佐川急便』をかたる偽 SMS が横行 不正アプリを導入しないで！【サイバー護身術】読売新聞 2018/07/30

¹¹ Lockheed Martin “*THE CYBER KILL CHAIN*” <https://www.lockheedmartin.com/en-us/capabilities/cyber/cyber-kill-chain.html>（2019年10月13日アクセス）

¹² Zack Whittaker “*Two years after WannaCry, a million computers remain at risk*” TechCrunch <https://techcrunch.com/2019/05/12/wannacry-two-years-on/>（2019年10月13日アクセス）

¹³ 「予兆はあったが防げず 狙われた年金情報」日経新聞 2015/6/10

¹⁴ U.S. Department of Justice(March 21, 2017) “*Lithuanian Man Arrested For Theft Of Over \$100 Million*” <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/lithuanian-man-arrested-theft-over-100-million-fraudulent-email-compromise-scheme>（2019年09月24日アクセス）

¹⁵ “*Exclusive: Facebook and Google Were Victims of \$100M Payment Scam*” FORTUNE 2017/4/27

¹⁶ 情報処理推進機構セキュリティセンターセキュリティ対策推進部セキュリティ分析グループリーダー小川 隆一研究員 小山 明美（2019）「サプライチェーンのセキュリティ脅威に備える」P.8「事故事例」

¹⁷ 同上 P.9「委託先へのサイバー攻撃②」

¹⁸ “Police seize servers of Ukrainian software firm after cyber attack” REUTERS 2019/10/18

¹⁹ 「重要インフラの情報漏洩懸念 官民、安保リスクに対処」日経新聞 2019/4/2

²⁰ CISA “Emergency Directive 19-01 Mitigate DNS Infrastructure Tampering” 2019/01/22

²¹ Muks Hirani, Sarah Jones, Ben Read (2019/01/10) “Global DNS Hijacking Campaign: DNS Record Manipulation at Scale” FireEye Threat Research <https://www.fireeye.com/blog/threat-research/2019/01/global-dns-hijacking-campaign-dns-record-manipulation-at-scale.html> (2019年10月25日アクセス)

²² Warren Mercer and Paul Rascagneres (2018/11/27) “DNSpionage Campaign Targets Middle East “ CISCO TALO (2019年10月25日アクセス)

²³ 株式会社日本レジストリサービス (2019/01/28) 「(緊急) 米国国土安全保障省による DNS 設定の改ざんに関する緊急指令の公開について」 (2019年10月25日アクセス)



第3節 セキュリティ管理の課題

日本大学危機管理学部 教授 美濃輪 正行

I 組織におけるセキュリティ管理上の考慮点

前節通り年々巧妙化の一途を辿るサイバー攻撃の課題を考慮して、組織に求められる情報セキュリティ対策は次の点に考慮する必要がある。

- ① サプライチェーン上関係する他組織を含めたセキュリティ管理の範囲の拡張
- ② リスクが顕在化した場合の対応力
- ③ セキュリティに関する技術情報の取得

これらは、従来のイベント監視やセキュリティ教育等に追加して特に強調すべき点であり、技術動向や社会環境の変化を勘案したものである。

II セキュリティ管理の範囲の拡張

セキュリティ管理の範囲の拡張といっても自組織同様にセキュリティ管理を行うことは不可能である。具体的な活動例としては、自組織に関係する他組織とのセキュリティリスク及び責任範囲を明確にして問題発生時の対処法について合意しておくことが挙げられる。ここで想定されるサプライチェーンに関する対象としては、委託開発されたソフトウェア成果物、ベンダから購入する製品ソフトウェア、製品ハードウェア等も含まれる。マイクロソフト製品では定期的に更新版を提供している¹が、常にサイバー攻撃の標的となっている。ネットワーク経由接続の監視カメラのパスワードが初期設定のまま盗み見や改竄される事案も発生している²。クラウドサービスでは、本年8月には米国のAWSで情報流出事件が発生している³。国内のクラウドサービスでもサイバー攻撃ではなかったもののシステムセンターの設備の制御機能が原因でサービス停止となる事案が発生している。これらは完成品として提供される製品またはサービスが原因となった事案である。事業運営に自組織外のサービスや製品を活用して事業効率化を図ることは、サプライチェーン攻撃に限らず外部の資源を活用する場合の組織が抱えるリスクの一部、更には経営戦略の一課題と捉えることもできよう。攻撃者は目的達成のため、あらゆる関連組織を標的にする可能性がある。中小企業等の組織も今後は攻撃の対象となる確率が高まるため、組織の規模にとらわれず各組織で堅実なセキュリティ対策を施すべきである。

Ⅲ リスク顕在化時の対応力

サイバー攻撃によるリスクの顕在化は、如何なる対応をとったとしても確実に回避することは不可能である。それには二つの理由が挙げられる。

一つ目は、サイバー攻撃の被害を受けない確率が0%でない限り、必ずその機会が訪れることにある。1人の組織構成員がメールに添付されたマルウェアを開封する確率が0.01%として同等の判断力を持つ構成員が1000人の組織を例に考える。完全確率を前提に計算すると被害を受けない確率は90%に低下する。更に同程度の判断力を要するサイバー攻撃が10回発生した場合、この組織では同確率は37%まで低下する。これは飽くまでも確率論上の計算であり、実際には構成員間の情報連携や組織内での注意喚起等が想定されるため、確率値は変動する。但し、メールに添付されたマルウェアを開封するリスクを考えただけでも、各構成員にセキュリティ教育の機会を与えることの重要性は理解できる。現実には人材の流動化や不正メール文章の巧妙さ等の条件を鑑みると、メールに添付されたマルウェアを開封しない判断力を習得することも困難になりつつある。

二つ目の理由は、訓練を積んだとしても極めて回避することが困難なサイバー攻撃が発生していることである。前節で取り上げたDNS環境改竄はその一例であるが、他にもフォームジャッキング⁴のような正規のサイトと識別が困難な手口が存在する。今後は日本国内でも本手口の攻撃が増加することも十分考えられる。

これらの理由により予防策の拡充に甘んじている状況は危険であり、被害に遭遇した際の具体的な体制や手続きについて事前に整えておく必要があることが分かる。重要な点は、次の3点である。

- ・組織における意思決定工程
- ・技術的な支援の拡充
- ・構成情報と問題発生時のサービスへの影響の把握

有事の際の対応の基本は意思決定であり、被害発生時から適切な判断が求められる。その影響度によって上層部の担当者を含めた判断が必要になることもあるが、軽微な被害であれば定型化された手続きでも対応可能である。影響の大小を判断する意味では、初期段階の判断が重要であり、初動の起点となるSoC(Security Operation Center)⁵の初期対応手順に大きく依存する。当該のサイバー攻撃が新種の手口または対応が非常に困難なものであれば、一層意思決定工程の重要度は増す。サイバー攻撃の発生から問題解決までの意思決定工程が事前に定められていることが望まれるところである。

サイバー攻撃に遭遇した場合の対応の問題の一つに技術力の不足がある。適切な技術情報が提供されなければ対応判断はできないし、問題解決に取り組むこともできない。更には一般的な組織では、サイバー攻撃の検知ですら困難である。サイバー攻撃の技術は日々進化しており、それらに精通している組織構成員が常に存在するとは限らない。そのような場合は自前の人員やサービスに拘らず、積極的に外部の資源を利用することが合理的で

ある。サイバー攻撃の検知は複数のイベントから特定の条件に絞り込む必要があることがあり、大量のトランザクションが発生している状況では、高い技術力と専門性が求められる。複数のサービスベンダーからセキュリティ監視・運用サービスは提供されており⁶、その中でも MSS(Managed Security Service) はセキュリティ監視のための複数の専用機器の統合的な監視を代行するものであり、一定精度のインシデント判定に有効である。

IV 技術情報の取得

技術情報は、攻撃に関する情報とユーザ側の情報に大別される。リスクが顕在化するには、脅威となる手口がユーザ側の脆弱性に合致して攻撃が実行されることが条件である。攻撃の手口の知識に加えて、自組織は攻撃に対してどの程度の耐性を持っているのか、についても知っておく必要がある。

攻撃に関する情報とは主に脅威つまり手口に関する情報であるが、手口を可能とする適用技術も含む。手口の理解だけでは十分でなく、手口に関連する技術要素を精通していないと攻撃の検知や防御、回復には効果がない。ユーザ側の情報とは、自社情報システムの脆弱性及びそれに関連する情報である。その組織の脆弱性は、情報システムの OS の修正モジュールのレベルやハードウェアのマイクロコードのレベル、アプリケーション・プログラムの構造、更にはシステムの管理や運用の品質やユーザの教育の程度等々から表出する状態である。情報システムの構成が複雑かつ膨大になってきたとしても、常に最新のシステム構成の状態を把握することがセキュリティ管理上、重要である。この情報が不足すると、攻撃の検知や状況の分析、回復措置に支障が発生する。更に被害箇所と状況に応じて組織に与える影響を事前に想定して、業務的な対策を検討しておくことが賢明である。

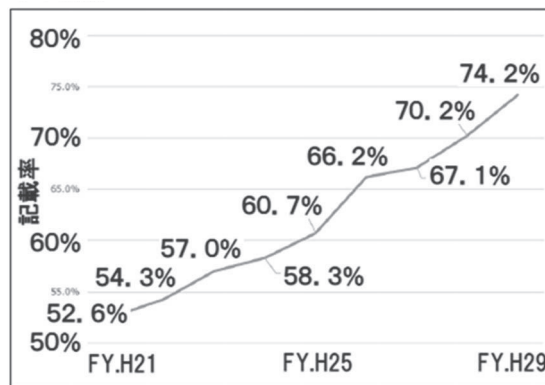
これらの情報は常に最新化を図るべきである。攻撃の観点からは手口の種類の数は常に増えており、常に新しい技術情報の獲得が望まれる。IPA が毎年公開しているその年々に社会的に影響が大きかった脅威のランキング⁷を見ても、サイバー攻撃の手口が流動的であることが分かる。ユーザ側が保有する技術情報も常に最新化して対応能力を備えておくことが必要である。組織の対応領域は変動し、情報システムはそれに応じて機能の追加や改変が発生する。これらの開発後には新たな脅威の可能性が想定されるため、技術情報を習得して対応策を講じておく必要がある。対応が不十分であった例としては、新たに決済サービスを開始することにより第三者のカード情報が悪用された事案⁸、河川監視システムで河川の状況を公開するホームページが改竄された事案⁹ 等がある。新しい領域の情報システムは認識が不十分な脆弱性が懸念される。人工知能の分野においては、画像認識機能を持つ機械学習システムに特定のノイズを与えると認識率が極端に低下することを利用した Adversarial Example¹⁰ が指摘されており、新たな領域でもシステムの信頼性を大きく損なう脆弱性が危惧される場所である。

V 統計情報の考察

情報セキュリティを巡る状況を考察するに当たって、いくつかの企業を対象とした統計情報を取り上げる。マスコミ報道やセキュリティ・ベンダの脅威レポート等を参照するに、事件への興味からか、サイバー攻撃の手口ごとの発生件数やその推移等に偏重している状況が窺われる。情報セキュリティを管理サイクル全体で考えると、事前策つまり情報セキュリティ対策はインシデント発生後の事後策と同様に重要である。大規模な被害に及ぶサイバー犯罪は報道されるが、企業がどの程度の情報セキュリティへの意識を持っているか、どの程度情報セキュリティ対策に関心を払っているか、数値として把握することは困難である。

但し、「有価証券報告書」「コーポレートガバナンス報告書」へのサイバーセキュリティに関する記載の割合からその概況を伺い知ることができる。この記載は法律上の義務ではなく¹¹、各企業の判断に委ねられている。NISCが日経225等の企業を対象に調査・分析した「有価証券報告書」へのサイバーセキュリティに関する記載率は図表1¹²の通り年々増加している。平成21年から28年の会計年度で全体として約50%の増加である。日経225の業種別に分析したものが図表2である。金融は100%、次点で消費（水産、食品、小

図表1 有価証券報告書にサイバーセキュリティに関する記載を行っている企業の割合の推移（NISC「企業のサイバーセキュリティ対策に関する調査」より引用）



図表2 サイバーセキュリティに関する分野別の記載状況（NISC「企業のサイバーセキュリティ対策に関する調査」より引用）

業種分類	平成28年度		平成29年度	
	該当企業数	開示企業%	該当企業数	開示企業%
技術	44	77.2%	47	82.5%
金融	21	100.0%	21	100.0%
消費	27	90.0%	29	90.6%
素材	27	45.0%	32	54.2%
資本財・その他	22	59.5%	21	58.3%
運輸・公共	17	85.0%	17	85.0%
計	158	70.2%	167	74.2%

図表 3 組織長からみた業務遂行の評価
(データは情報処理推進機構「情報処理安全確保士の活動に関する実態調査調査書」から引用)

評価	課題が多くほとんど 成果を上げていない		成果は上がっている が期待するレベルに は達していない		期待されるレベルの 成果を上げている		期待以上の成果を上 げている		何ともいえない		回答しない	
経営判断 (n=24)	3件	13%	5件	21%	11件	46%	0件	0%	5件	21%	0件	0%
管理体制の構築 (n=57)	0件	0%	20件	35%	28件	49%	0件	0%	8件	14%	1件	2%
マネジメント (n=26)	2件	3%	20件	34%	29件	49%	0件	0%	6件	10%	2件	3%
セキュア設計 (n=59)	0件	0%	25件	33%	38件	51%	2件	3%	7件	9%	3件	4%
システム運用 (n=96)	2件	2%	23件	24%	51件	53%	6件	6%	10件	10%	4件	4%
機器運用保守 (n=65)	2件	3%	14件	22%	38件	58%	3件	5%	7件	11%	1件	2%
監視・情報収集 (n=62)	1件	2%	15件	24%	33件	53%	3件	5%	7件	11%	3件	5%
監査/脆弱性 (n=50)	3件	6%	12件	24%	30件	60%	3件	6%	2件	4%	0件	0%
インシデント (n=72)	4件	6%	16件	22%	39件	54%	3件	4%	7件	10%	3件	4%
調査研究 (n=50)	7件	14%	14件	28%	19件	38%	2件	4%	7件	14%	1件	2%
教育育成 (n=33)	6件	11%	22件	41%	19件	35%	3件	6%	4件	7%	0件	0%

売業、サービス)、運輸・公共が続く。54%の素材(化学、非鉄・金属、窯業、商社等)が最低である。サイバーセキュリティへの関心や監督省庁の影響度によって、業界レベルで記載率に差が出ている。

では、実際の現場で組織の管理者が自らのサイバーセキュリティに関する業務遂行をどのように評価しているか、情報処理推進機構が登録セキュリティスペシャリストが所属する組織の組織長に実施したアンケート結果¹³により確認できる(図表3)。アンケートの質問は「サイバーセキュリティ対策関連業務は、期待されている成果を上げていますか」というものであるが、複数の項目への評価となっている。割合でみた時に最も評価が低いのは教育育成の項目である。組織構成員の判断力への信頼が懸念される。次点で低い項目は、「調査研究」、「マネジメント」、「管理体制の構築」と続く。調査研究については、技術情報の取得に不満があること、または技術要員の手薄さの原因が想定されるが、この調査はセキュリティスペシャリストが所属する組織で実施されているので、別の原因が考えられるであろう。相対して、評価がやや高いのが、システム運用、機器運用保守、監視情報収集等、定型的な要素が濃い業務に関する項目である。

国立研究開発法人情報通信研究機構の調査¹⁴によると、セキュリティ人材を育成している組織と人材の受け入れ先となる企業の間で重視する人材の特性が異なるとの結果が出ている。実践の場となる企業では、経営寄りでかつジェネラリストの人材を求める一方、育成する組織の側では経営寄りではなく現場寄りのジェネラリスト及びスペシャリストを指向する傾向が見られた。これは図3の「経営判断」と「管理体制の構築」の評価が低いことが関係していること、及びシステム運用、機器運用保守、監視情報収集等のスペシャリストは既に充足していることが推測される。

VI 経営上の課題

セキュリティ管理をいかに実現するかということは組織全体に影響を与える経営上の課題であるが、インターネット上にいくつかの経営者向けセキュリティ関連コンテンツが提

供されている。経産省が公開している「サイバーセキュリティ経営ガイドライン」¹⁵は経営上重要な10項目が「指示」という表現で記載されており、怠った場合のシナリオと現実とに即した具体例が参考になる。日本ネットワークセキュリティ協会が提供する「経営者のための情報セキュリティ対策 ―ISO31000から組織状況の確定の事例―」¹⁶は、リスクマネジメントの国際規格「ISO31000」を基準として組織の情報セキュリティに対する必要性の認識の醸成を狙ったものである。ISO31000はリスクマネジメントを対象とする規格であるためISO2700Xの規格と比較すると抽象度は上がる。一方、JCIC(Japan Cybersecurity Innovation Committee)¹⁷からは「取締役会で議論するためのサイバーリスクの数値化モデル」¹⁸が提供されている。このモデルを元に開発された「サイバーリスク指標モデル『想定損失額の目安』簡易シミュレーション』では、その組織が保有する個人情報の内容と件数、組織の売上、利益、想定事後対策費用を入力すると潜在的な損失額が試算される。自組織でサイバー犯罪の被害が発生した場合の概算レベルでの影響度を把握することに役立つ。これらの情報は飽くまでも全組織共通のものであるが、自組織固有の情報システム環境やビジネスへの依存度を勘案することによって、より精緻なセキュリティ対策が可能となる。

しかし、仔細に亘って情報システムやビジネスモデルへの影響度を経営層が把握することは困難であるが、組織内の技術者や担当者がそれらを推定して適正なセキュリティ施策を立案することが組織の理想である。組織にとって必要となるセキュリティ対応力を備えた体制やセキュリティ活動に順応した組織風土を作り上げることは経営層に課せられた大きな責務である。

Ⅶ セキュリティ管理上の課題

サイバー攻撃の被害は脅威と脆弱性の関係性から生まれ、ICTが進化すればそれによってビジネスモデルも変化し、その脆弱性を突く脅威が登場する。当面の間、ICTは停滞することなく進化が続く。また大半のビジネスモデルは時流に合わせて変化しないと衰退する¹⁹。技術の進化以外にも人口構成の変動²⁰や法制度の変化²¹も新たなリスクを生む要因となり得る。

人材の流動化が激しくなれば、新たに組織に加入した構成員にセキュリティ教育を実施する機会も増えよう。この観点からは、セキュリティ管理に関する目的意識を如何に共有するかが問題となる。これは下位組織をどのように構成するか、具体的には下位組織の構成人数²²等も影響する。巨大な組織においては、下位組織の人数が少ないほど意思疎通は確実になり目標意識の共有が可能となるが、管理職の人数を考えると人件費の増加にもなりかねない。

定型業務としてのセキュリティ対策の拡充のためには人材の獲得ではなく、外部資源の活用の手段をとることも可能である。但し、コスト・バランスを考慮して、かつ責任範囲

を明確にしてサービスを受けることが前提となる。一つの問題は、新たな技術革新や法制度に対応する要件が発生した場合である。RPA(Robotic Process Automation)、AI(Artificial intelligence)をビジネスに適用する動きは顕著であるし、GAFAを規制する法案によって国内のサービス事業者が影響を受けないとも限らない。ビジネスコンサルタントの助言を受け入れる選択もあるが、本質的には成果物が自組織にとって適正なものか判断する能力も必要となる。

現代のセキュリティ管理に模範解答は存在しない。歴史学者のユヴァル・ノア・ハラリ(Yuval Noah Harari)は「ホモデウス(Homo Deus)」で次のように語っている。

「現在のシステムを理解している人はもう一人もいないので、誰もそれを止められないのだ。」²³

私たちに求められているものは、画一的な発想に囚われることなく、自らの問題を探求して対策を講じ、あらゆる問題に真摯に取り組む姿勢である。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ 矢田篤史・粕谷真紀子・西村忠興(2012年)『実例 情報セキュリティマネジメントシステムの本質化・効率化』(日本規格協会)
- ・ 横浜信一(2018年)『経営とサイバーセキュリティ デジタルレジリエンシー』(日経BP社)

¹ Microsoft Security Response Center「セキュリティ更新プログラム リリース スケジュール(2019年)」<https://msrc-blog.microsoft.com/2018/10/24/securityupdatereleaseschedule2019/> (2019年10月27日アクセス)

² 「監視カメラに不正アクセス キヤノン製、60台以上被害 セキュリティに弱点」産経新聞 2018/5/7

³ Department of Justice U.S. Attorney's Office Western District of Washington (2019/07/29) "Seattle Tech Worker Arrested for Data Theft Involving Large Financial Services Company"

⁴ Symantec "Internet Security Threat Report Volume 24|February 2019" P.14 "FORMJACKING"

⁵ JPNIC「SoCとは」 <https://www.nic.ad.jp/ja/basics/terms/soc.html> (2019年10月27日アクセス)

⁶ IPA(2019年10月17日)「セキュリティ監視・運用サービス」<https://www.ipa.go.jp/files/000067320.pdf> (2019年10月27日アクセス)

⁷ IPA(2019/08/07)「情報セキュリティ10大脅威2019」<https://www.ipa.go.jp/security/vuln/10threats2019.html> (2019年10月25日アクセス)

⁸ PayPay (2018/12/14)「身に覚えのないクレジットカードの請求がきたら」<https://paypay.ne.jp/notice/20181214/01/> (2019年10月25日アクセス)

⁹ Scan Net Security(2018/05/01)「河川監視カメラへ不正アクセス、『I'm hacked.by2』のメッ

ページ残す(上尾市)」 <https://scan.netsecurity.ne.jp/article/2018/05/01/40886.html> (2019年10月25日アクセス)

¹⁰ 林瑛晟, 服部隆志, 萩野達也 (2019-02-28) 「複数モデルの出力を用いた Adversarial Examples」 情報処理学会第81回全国大会

¹¹ 大杉謙一 (2017) 「会社法・金商法上のリスク情報の開示の現状と課題」 総務省 サイバーセキュリティタスクフォース情報開示分科会 P.1「1. 会社法」

¹² NISC(2019/05/17) 「企業のサイバーセキュリティ対策に関する調査(概要)」 P.3「1. サイバーセキュリティ対策に係る情報発信内容の調査」より引用

¹³ 情報処理推進機構 (2019/07) 「情報処理安全確保支援士の活動に関する実態調査 調査書」 P.52「2.6.2 組織長から見た業務遂行の評価」

¹⁴ 衛藤将史 神菌雅紀「セキュリティ人材育成の現状と実践: 1. セキュリティ人材育成の現状と今後の展望 - 持続的なセキュリティ人材の供給に向けて -」 「情報処理」 Vol.60 No.10 P.973 「セキュリティ人材の需要と供給の対応状況」

¹⁵ 情報処理推進機構 (2017/11/16) 「サイバーセキュリティ経営ガイドライン Ver 2.0」 https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/CSM_Guideline_v2.0.pdf (2019年10月20日アクセス)

¹⁶ 日本ネットワークセキュリティ協会 (2018/06/11) 「経営者のための情報セキュリティ対策—ISO31000から組織状況の確定の事例—」 https://www.jnsa.org/result/2018/west_tebiki/ (2019年10月25日アクセス)

¹⁷ JCIC(Japan Cybersecurity Innovation Committee) は一般社団法人 非営利・独立の民間シンクタンク サイバーセキュリティの強化に貢献することを目的とする組織。

¹⁸ JCIC(2018/09/19) 「取締役会で議論するためのサイバーリスクの数値化モデル」 [https://www.j-cic.com/pdf/report/QuantifyingCyberRiskSurvey-20180919\(JP\).pdf](https://www.j-cic.com/pdf/report/QuantifyingCyberRiskSurvey-20180919(JP).pdf) ; サイバーリスク指標モデル「想定損失額の目安」簡易シミュレーション (Excel) <https://www.j-cic.com/pdf/report/CyberRiskEstimationModel-20180919.xls> (2019年10月25日アクセス)

¹⁹ 一般財団法人技術同友会 (2017/05) 「新たな事業環境変化に対応する日本の新産業の創造に関する提言」 P.3「II. 本提言における問題認識・背景」

²⁰ e-Stat(2017/06/28) 「年齢(5歳階級及び3区分), 男女別人口(各年10月1日現在) —総人口, 日本人人口(平成12年~27年)」 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200524&tstat=000000090001&cycle=0&tclass1=000000090004&tclass2=000001051180> (2019年10月25日アクセス)

²¹ 大和総研 (2019/01/04) 「2019年以降の制度改正予定(企業法務編)」

²² OrgChart(2015/12/02) “Importance Of Span of Control & Organizational Structure” <https://www.orgchartpro.com/span-of-control-and-organizational-structure/> (2019年10月29日アクセス)

²³ Yuval Noah Harari(2015) 「ホモデウス(上)」河出書房新社 P.70「第1章人類が新たに取組むべきこと」

第4節 法制度上の課題

日本大学危機管理学部 教授 小向 太郎

I 情報セキュリティに関する法制度

1 サイバーセキュリティ基本法

我が国における情報セキュリティに関する法制度として、まず、国家としての情報セキュリティ政策の基本法である「サイバーセキュリティ基本法」がある。この法律は、社会活動におけるサイバー空間の重要性が高まりサイバー攻撃等による被害のリスクが深刻化していること等を踏まえ、サイバーセキュリティ強化のための推進体制機能を確立することを目的として制定された（2014年11月成立）。

この法律では、サイバーセキュリティに関する施策を総合的かつ効果的に推進するために、官房長官を本部長とする「サイバーセキュリティ戦略本部」が設置され、国家としてサイバーセキュリティの確保に取り組む体制の整備と、国・地方公共団体・重要社会基盤事業者（重要インフラ事業者）・サイバー関連事業者その他の事業者・教育研究機関について、それぞれのサイバーセキュリティ確保のための責務が定められている¹。

2 脅威となる行為を禁止する法律

情報セキュリティを確保するための法制度としては、情報セキュリティを脅かすような行為を法律で禁止することも重要である。このような法律としては、図表1のようなものがある。

図表1 情報セキュリティを脅かす行為の禁止規定

種類	行為	罪名等
準備・手段	不正アクセス、フィッシング	不正アクセス禁止法違反
	マルウェア作成・頒布	不正電磁的記録作成等の罪
情報の盗取	営業秘密侵害	不正競争防止法違反
	特定秘密侵害	特定秘密保護法違反

停止・破壊	DDoS 攻撃, シャットダウン, データ身代金要求等	電子計算機損壊等業務妨害罪, 業務妨害罪, 脅迫罪 等
無権限操作	Web ページの書き換え, データの改竄等	電磁的記録不正作出罪, 業務妨害罪 等
	不正送金, データ身代金奪取	電磁的記録不正作出罪, 詐欺罪, 窃盗罪 等
	設備や機械の無断操作	業務妨害罪 等*

* 無断操作の対象や内容によっては、殺人罪・傷害罪・往来を妨害する罪（刑法第 124-129 条）等にあたることも考えられる。

出典：小向太郎（2018 年）『情報法入門（第 4 版）デジタル・ネットワークの法律』（NTT 出版）、169 頁。

3 被害者の法的救済

情報セキュリティが侵害されることで何らかの損害が発生した場合には、被害が拡大しないように差止めを求めたり、損害に対して賠償を請求したりすることが考えられる。問題となる行為が民法上の不法行為に当たるような場合には、行為の差し止めや損害賠償の請求が認められる。

しかし、インターネット上で民事上の不法行為責任を問われるような行為が行われた場合には、発信者が誰かがわからず、行為の差し止めを求めたり、損害賠償を請求したりすることが難しい場合がある。このような場合に、その情報を媒介している ISP（Internet Service Provider）等の媒介者に情報の削除等を求めたり、発信者情報の開示を請求したりするための制度として、プロバイダ責任制限法（特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律）が制定されている。

また、インターネット上で行われた犯罪の捜査についても、コンピュータやネットワーク上のデータに対する捜査手続が法定されていないと、捜査機関は強制的な捜査を行うことができない。ISP 等の協力義務や捜査権限の拡大についても法整備の必要がある。このような要請に応えるため、2011 年 6 月には「情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律（いわゆるサイバー刑法）」によって刑事訴訟法の一部が改正され、コンピュータに対する差押えや電気通信事業者に対する通信記録の保全要請に関する規定が整備されている。

II 情報セキュリティを確保する義務

1 法的義務

情報システムのセキュリティ対策が不十分だと、そのシステムを運用している主体以外のものにとっても脅威となる。情報セキュリティ対策を怠った事によって生じた損害に対して、損害賠償等の責任を問われる場合がある。また、企業にこのような行為を防止する契約上の義務があるにもかかわらず、これを怠ったために損害が生じたのであれば、債務不履行責任を問われる可能性がある。

個人情報取扱事業者に関しては、個人情報保護法が安全管理措置義務を課しているが、特に社会的な影響が大きい事業者に対しては、個別の事業法が対策を求めている例もある。例えば、電気通信事業者に対しては、電気通信事業法第 41 条第 1 項が電気通信設備の維持義務を課しており（「電気通信回線設備を設置する電気通信事業者は、その電気通信事業の用に供する電気通信設備を総務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない」）、これに基づいて、総務省が「電気通信設備の技術基準」を定めている。また、銀行については、金融庁の監査において情報システムの安全性についても対象とされており、監査指針においてシステム障害への対応等について十分な体制が取られているかどうかといった項目がある。

2 通信基盤

ネットワークを支える電気通信設備に障害が発生すると、現在では社会的にも大きな影響が生じる。2018 年 12 月 6 日午後、ソフトバンクの 4G (LTE) 携帯電話サービス等が、3 時間以上全国で利用不可または利用困難になったとされており、3G サービスに輻輳が発生し、利用困難な状況となった。ソフトバンクの発表によれば、影響規模は約 3,060 万回線である。障害の原因はパケット交換機のソフトウェアに異常が発生したことであるとされている。

この障害では、スマートフォンで交通系 IC カードや、QR コードを用いた決済やチケットを利用しているユーザに、広く支障が生じた。また、集荷や再配達に同社の回線を利用している宅配事業者の業務に影響が出たことも報じられている²。

電気通信事業者のサービス提供に関する約款では、一般に、障害が生じた際の損害賠償の範囲を制限しており、こうした波及損害については責任の対象としていない。損害賠償の責任を負うのは、「事業者の責に帰すべき理由によって提供をしなかった場合」で「24 時間以上その状態が連続したとき」に限定されており、損害額は基本料と通信料に相当する額に限定されている(ソフトバンク「4G 通信サービス契約約款(令和元年 9 月 13 日現在)」第 51 条(責任の制限) <https://www.softbank.jp/mobile/legal/articles/>)。

なお、電気通信事業者の設備の障害による波及損害については、電気通信事業に自由化が行われる前の日本電信電話公社に関する事例であるが、裁判で争われた例がある（世田

谷ケーブル火災事件)。この事案では、当時の公衆電気通信法が損害賠償額を通信回線使用料の5倍を上限にしていることについて、広く国民に対して低廉な通信料による通信サービスの提供を実現する必要性から、妥当であるという考え方が示されている（東京高判平成2年7月12日）。

3 クラウド事業者

現在では、様々な形態のクラウドサービスが提供されており、こうしたクラウド事業者のシステムに障害が生じた場合には、業務の停滞やデータの消失等、利用企業等に深刻な損害が生じる可能性が高い。クラウドサービス事業者の利用規約においても、障害発生時の責任は限定されていることが多く、こうした波及損害は基本的に補償されない。

一方で、クラウドサービスの重要性は高まっており、政府は、情報システムに関する調達において基本的にクラウドサービスの利用を第一に考える方針を打ち出している。しかし、重要なシステムにクラウドサービスを利用した場合に、クラウドサービスの提供にトラブルが生じると業務へのダメージは深刻になる。十分な情報セキュリティ対策が行われているかどうかを判断する基準もないため、クラウドサービスの導入が進んでいないという指摘もあり、総務省と経済産業省が2019年4月に「クラウドサービスの安全性評価に関する検討会」を立ち上げ、2019年内の最終取りまとめと制度立ち上げを目指している（2019年10月31日現在）。

Ⅲ 情報漏えいと法的責任

1 被害者救済

情報漏洩に対する法制度的な対応としては、図表2のようなものが考えられる。

図表2 情報漏えいに対する法制度的対応

種類	概要	根拠等
①被害者救済	漏洩によって生じた精神的な損害等について損害賠償の請求を認める	民法： 不法行為責任
②安全性の向上	個人情報取扱事業者に対して安全性を確保することを義務付ける	個人情報保護法： 安全管理措置義務
③透明性の向上	個人情報漏洩が生じた際の監督機関や本人への通知を義務付ける	個人情報保護法： 漏洩報告
	データの取得や提供に際して、利用目的等の確認や記録を義務付ける	個人情報保護法： トレーサビリティ

出典：小向太郎「情報漏えい事案でデジタル・フォレンジックはどう使われるか」安富潔・

上原哲太郎編著『基礎から学ぶデジタル・フォレンジック』日科技連（2019年）117頁。

まず、「①被害者救済」に関しては、個人情報漏洩した場合にその個人情報の本人から、情報を保有していた事業者等に対して、損害賠償請求等が請求されうる。事業者の安全管理措置が不十分であったために、個人情報を漏洩された本人に損害が発生した場合には、当該事業者に対して不法行為責任が問われることがある。また、企業にこのような行為を防止する契約上の義務があるにもかかわらずこれを怠ったために損害が生じたのであれば、債務不履行責任を問われる場合もある。

図表 3 情報漏えいに関する我が国の係争事例

事件	事案概要	問題とされた点	損害賠償	情報（件数）
宇治市住民票データ流出事件 （最決平 14・7・11）	データの処理を委託していた事業者の再々委託先のアルバイトが、名簿業者に販売、インターネット上に流出	再委託を安易に承認、再委託先との間で秘密保持の取決めなし、作業が終了しなかっただけで安易に社外での作業を承諾し管理上特段の措置を取った形跡がない等	原告一人当たり慰謝料 10,000円および弁護士費用 5,000円（使用者責任：民法第715条）	京都府宇治市の住民基本台帳データ（約21万件）
Yahoo!BB 顧客情報流出事件 （最決平 19.12.14）	ISPの業務委託先から派遣されて顧客データベースのメンテナンスを行っていた者が、業務終了後にリモートアクセスし、顧客情報を取得	リモートアクセスの危険性を考えれば、アクセス管理等の企業として果たすべき管理義務が十分果たされていない	原告一人あたり慰謝料 5,000円および弁護士費用 1,000円（不法行為責任：民法709条、710条）	ISPサービスの加入者の個人情報（合計約1,100万件）
TBC アンケート情報流出事件	サーバのメンテナンス時に、インターネットに	情報の性質からも精神的苦痛が大きい	慰謝料 30,000円および弁護士費用	エステティックサロンのアンケート回答

(東京高判平 19.8.28)	接続されている サーバに、アク セス制限のない 状態で保存		5,000円(使用 者責任:民法 715条)	
ベネッセ顧客 情報流出事件 (東京高判令 1.6.27)	システムの開 発・運用を行っ ていた委託先の 従業員が、顧客 情報を不正に持 ち出して名簿屋 に販売	業務用パソコンか らMTP対応スマー トフォンへのデー タの書き出し(持 ち出し)を制御す る措置について、 委託先に適切な監 督をすべき注意義 務を怠った	慰謝料2,000 円(共同不法行 為:民法719 条)	大手教育産業 企業の顧客情 報(3,504万 件)

出典:判決文をもとに作成。

2 安全性の向上

次に、「②安全性の向上」については、個人情報保護法第20条が、個人情報取扱事業者に安全管理措置義務を課している。講じなければならない措置の具体的な内容については、個人情報保護委員会が図表4のような指針を示している。

図表 4 講ずべき安全管理措置の内容

種類	講じなければならない措置
1. 規律の整備	個人データの取扱いに係る規律の整備
2. 組織的安全管理措置	(1)組織体制の整備、(2)個人データの取扱いに係る規律に従った運用、(3)個人データの取扱状況を確認する手段の整備、(4)漏えい等の事案に対応する体制の整備、(5)取扱状況の把握及び安全管理措置の見直し
3. 人的安全管理措置	従業員の教育
4. 物理的安全管理措置	(1)個人データを取り扱う区域の管理、(2)機器及び電子媒体等の盗難等の防止、(3)電子媒体等を持ち運ぶ場合の漏えい等の防止、(4)個人データの削除及び機器、電子媒体等の廃棄
5. 技術的安全管理措置	(1)アクセス制御、(2)アクセス者の識別と認証、(3)外部からの不正アクセス等の防止、(4)情報システムの使用に伴う漏えい等の防止

出典：個人情報保護委員会「個人情報保護法ガイドライン（通則編）」（別添）講ずべき安全管理措置の内容（2016年11月、2017年3月一部改正）をもとに作成

3 透明性の向上

最後に「③透明性の向上」のための制度としては、「漏洩報告」や「トレーサビリティ」の制度が考えられる。

このうち、漏洩報告については、個人情報保護委員会のガイドライン（個人情報保護委員会「個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について（平成29年個人情報保護委員会告示第1号）」）が、漏洩等の事案が発生した場合には、早急に対策を講ずるとともに、事案の性質に応じて「本人への情報提供」「事実の公表」「個人情報保護委員会への報告」等を実施することを推奨している。なお、漏洩報告等を義務付ける制度が、カリフォルニア州をはじめとして米国のほとんどの州で導入されている。また、同種の制度は、EUが2018年5月に導入した一般データ保護規則（GDPR）にも盛り込まれており、個人データの侵害を所轄監督機関等に通知することと、特定の場合に侵害により個人データが影響を受けている個人に通知することが求められている。

次に、わが国の個人情報保護法では、2015年改正で、トレーサビリティのための制度が導入されている。個人情報の第三者提供を行う者には、「当該個人データを提供した年月日、当該第三者の氏名又は名称その他の個人情報保護委員会規則で定める事項に関する記録」の作成と一定期間の保存が義務付けられる（第25条）。そして、第三者から提供を受け取

る者にも、提供者の氏名・名称および住所（法人の場合は代表者の氏名）と当該個人データの取得の経緯を確認し、記録・保存することが義務付けられている（第26条）。これらは、個人情報のトレーサビリティを高めることで、本人から正当な手続きを踏んで収集されていない個人データが名簿事業者等によって流通されないようにするための制度である。

IV 今後の課題

情報セキュリティに関する制度は、悪意によってもたらされる脅威の抑止と減少を図るとともに、情報システムやネットワークを運営する事業者の情報セキュリティに対する取り組みを促すことが、その主要な目的である。最近では、これらに加えて、情報システムやネットワークに対する脅威が高度化、深刻化している現状から、情報共有を図る制度的な枠組みや、より積極的なセキュリティ対策を実施する制度の整備も重要になってきている。

情報共有に関しては、サイバーセキュリティ基本法が2018年12月に改正され、サイバーセキュリティ協議会（重要インフラにおける情報セキュリティへの脅威に対応するために情報共有と対策の協議を行う協議会）、の設置を定め、参加者に秘密保持義務を課すとともに、情報提供等を求める規定をおいている。

また、急速に増加しているIoT機器において、積極的な対策を行うための法整備もなされている。IoT機器の中には、パスワード管理等がきちんとなされておらず、容易にハッキングがされてしまう危険な状態で放置されているものも多い。そこで、国立研究開発法人情報通信研究機構（NICT）の業務にサイバー攻撃に悪用されるおそれのある機器の調査等を5年間の時限措置として追加し、NICTがインターネット上のIoT機器にアクセスして容易に推知されるパスワードを入力することでアクセスできる機器を特定して、電気通信事業者を通じて注意喚起を行っている。そして、こうした活動が不正アクセス（不正アクセス禁止法）等に当たらないことを「電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律（2018年11月施行）」によって明確にしている。

これ以外にも、例えば、個人情報漏洩に関する被害の情報は、情報漏洩後の対応にも有効に活用できる可能性がある。どのような情報が漏洩した可能性が高いのか、攻撃者としてどのような者が想定されるかといった情報は、情報セキュリティ対策や犯罪被害防止に役立てることも重要である。当該企業や漏洩情報の本人だけでなく、それ以外の関連業界や関連団体が活用することで、有効な事後対策につながる可能性がある。しかし、具体的な情報は個人情報に該当するものも多く、個人情報保護法が原則として本人同意を求めている第三者提供に当たるため、活用が難しい場合が多い³。

情報セキュリティ対策の高度化のための情報共有は、制度的なバックアップが必要なものが多く、こうした観点からの政策の検討が必要であると考えられる。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・小向太郎（2020年）『情報法入門（第5版）デジタル・ネットワークの法律』（NTT出版）
- ・安富潔・上原哲太郎編著（2019年）『基礎から学ぶデジタル・フォレンジック』（日科技連）
- ・岡村久道（2011年）『情報セキュリティの法律（改訂版）』（商事法務）

¹ 小向太郎（2018年）『情報法入門（第4版）デジタル・ネットワークの法律』（NTT出版）、58-59頁。

² 原田要之助（2019）「IoT社会に適した社会基盤のあり方」『情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）』2019-EIP-83:2019-2-15、(10)。

³ 小向太郎（2019年）「情報漏えい事案でデジタル・フォレンジックはどう使われるか」安富潔・上原哲太郎編著『基礎から学ぶデジタル・フォレンジック』（日科技連）121頁。



第6章 企業・組織のリスク・クライシスマネジメント上の諸課題

第1節 企業のクライシス・マネジメントの現状と課題

第2節 内部通報制度の有効性を高める

第3節 危機管理広報のあるべき姿

東芝、神戸製鋼、日産、リクナビ——。数年間だけを振り返っても、モノづくりからサービスの現場に至るまで、企業不祥事が頻発している。しかもその対応は、トップが辞任して終わりとするケースも多く、多くの企業にとって不祥事は教訓とはならず、他人事として済まされてしまう。本章では、過去の不祥事から教訓を導き出すことを目的に、「企業のクライシスマネジメントの現状と課題」において、不祥事（危機）を起こさないために、外部アドバイザーの導入を提言する。「内部通報制度の有効性を高める」では、社員による不正の告発と不満の表明を明確に切り分けることが、制度の有効性を高めると説く。それでも危機は起きるとの前提に立った「危機管理広報のあるべき姿」では、様々なリスクを想定し、想像力を働かせた対応をシミュレートしておくことの重要性を指摘する。いずれも、企業が社会から信頼される存在であり続けるために必要な視座を提供する論考である。



第1節 企業のクライシス・マネジメントの現状と課題

デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー合同会社
クライシスマネジメントサービス統括パートナー 三木 要

I はじめに

日本企業は今、これまでに見られなかったような新しい、そしてダイナミックな課題に直面している。実際に、自社はクライシス・モードにあると感じている企業が増大している。そもそもクライシスとは、企業が不正、不祥事、事故を起こす（もしくは起こされた）ことで、有形無形の企業価値を毀損し、その回復に多大な時間とコストを必要とする事態をいう。

グローバル競争は激化し、これまでになかったリスクも生まれている。例えば中国企業など低コストを武器とするライバル企業によって、これまで日本企業が保持してきた市場シェアを切り崩されている。加えて、サイバースペースにおける脅威が日本企業のデジタル面での脆弱性を炙り出している。こうした状況下で、ここ数年特に、世間の耳目を集めるデータ改ざん、不正行為事案が起り、また品質管理に対するさまざまな問題が指摘され、追い討ちをかけている。つまり、日本企業は外部からの各種脅威にさらされているだけでなく、組織内部の課題も多く、企業経営に悪影響を及ぼしている。

実際、近年のさまざまな不祥事によって、日本企業がここまで築き上げてきた名声や評判に疑問符が付き始めていることに加え、問題に速やかに対処する能力の欠如も明らかになってしまった。製造業をはじめ、日本を代表する企業の多くは、顧客の信頼を回復し、傷ついた「メイド・イン・ジャパン」のブランド価値を何としても復活させるために奮闘することが求められている。

もちろん、回復努力だけでなく、これまでの不祥事などを教訓として、今後、いかにクライシスを起こさない、また巻き込まれないようにするか、さらに、万が一クライシスに陥ったときに、どのように対応すべきなのかを学習し、準備する必要がある。まずは経営陣が真剣になって、自社においてはどのような類のリスクが大きな脅威となるのかを見極め、有事の際の対応を組織として徹底的に準備することが求められる。

明日起きるかもしれないクライシスを意識し、それによって発生し得るコストを最小限に抑える準備のために今日、何ができるのか。そうした自問自答が必要な時期なのだ。

実際、日本企業の多くは今、適応力を磨き、危機対応の準備を整えようとしている。有事の際の対応スキームを入念に準備している企業もある。より迅速なクライシス対応のための従業員トレーニングを実施している企業もある。社外のリソースを活用し、外部アドバイザーの専門知識やさまざまなコンサルタントを起用してチームの強化を図っている企業もある。

そうしたなか、デロイトトーマツは日本におけるクライシス対応の現況と準備状況の把握を目的として、M&A インテリジェンスプロバイダーの Mergermarket に委託し、日本の産業界のリーダーや国際企業の経営陣を対象とした調査を実施した。本調査では、クライシス対応プランの有無、日本企業が近い将来直面するであろう課題に関する見通しについての詳細な質問も試みた。

これにより、クライシス・プランニングやクライシス対応における日本企業の現状、すなわち実態と課題が明らかになった。

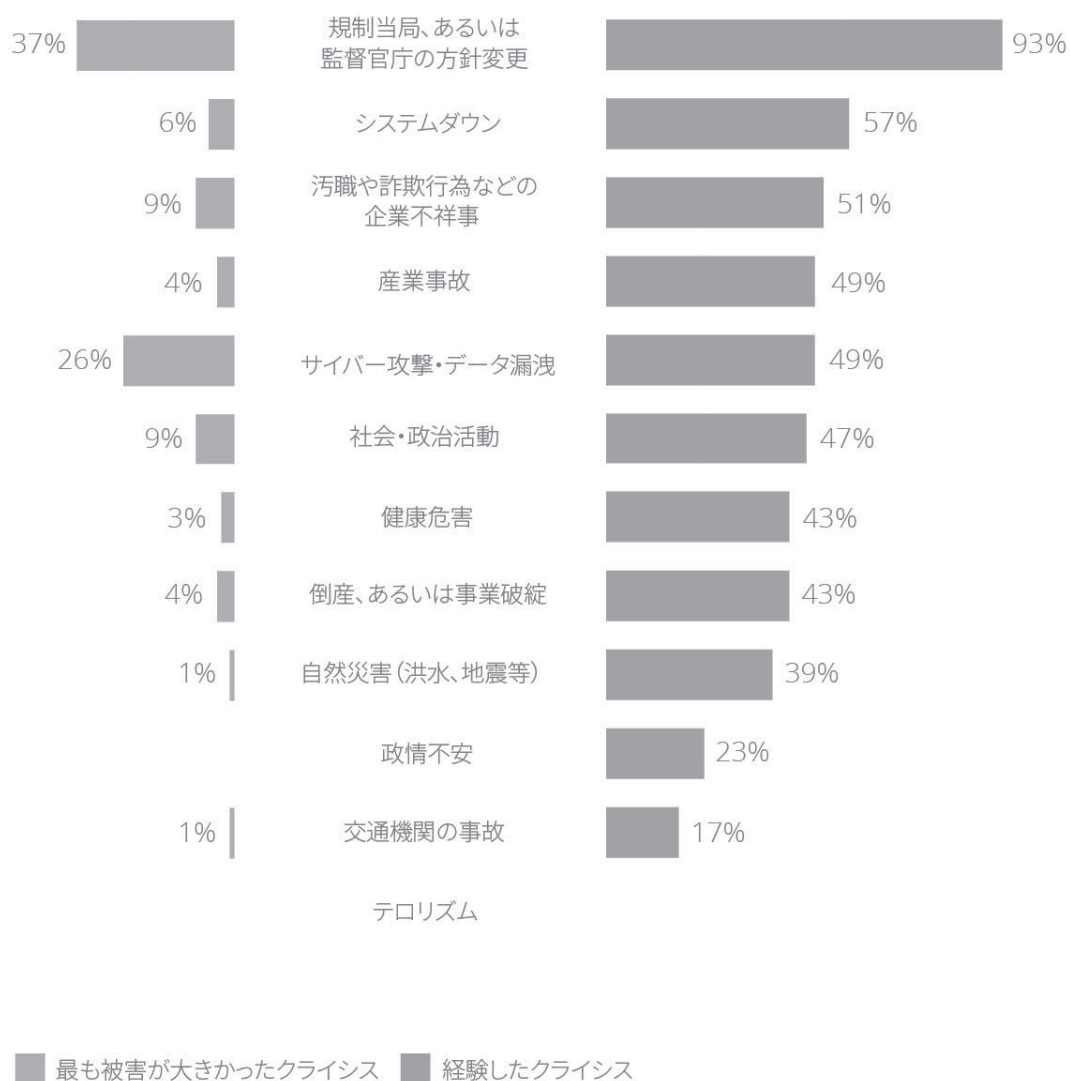
クライシスへの備えは組織にとって必要不可欠なものだ。単に「あった方がいい」というレベルのものではないということを多くの企業経営者は認識している。しかしながら多くの場合、クライシスによってもたらされる本当のコストについて、財務面での短期的なダメージと、事業の存続に関わる長期的な影響の両面から理解されているとは言い難い。ここでは、明確に定義されたクライシス対応プランとそれを実践するための訓練の重要性や、事業の重要な分野について助言を行う外部アドバイザーを通じての対応プロセスの強化などを取り上げ、クライシス対応のベストプラクティスについて、グローバル企業の幹部が得た教訓に基づいて解説したいと思う。非常事態を乗り切るのはもちろん、クライシスが収束した後に企業がより強靱な組織となるための指針ともなり得るものだと信じる。

II 日本企業はクライシスに対する準備ができているか？

図表1を見ていただきたい。過去1～2年の間に経験したクライシスのケース、また最も被害が大きかったケースはどれかという設問に対する答えである。

最も多くの回答者がクライシスのケースの一つとして挙げたのが「規制当局の方針変更」であった。自社の事業分野における規制当局、あるいは監督官庁の行政方針の変更はほとんどの企業が経験しており、事業に対して最も大きな影響を与えるものだと述べている。日本企業がグローバルに展開し、事業価値の向上と成長機会を海外に求めるなか、規制方針と政治面での不確実性は確かに大きなリスクであると言えよう。

図表1 以下に挙げる項目のなかで、貴社が過去1～2年間に経験したクライシスのケースについて以下のどれに該当しますか？（該当する項目全てを選択）
 そのうち、最も被害が大きかったものについてはどれに該当しますか？
 （該当する項目1つを選択）

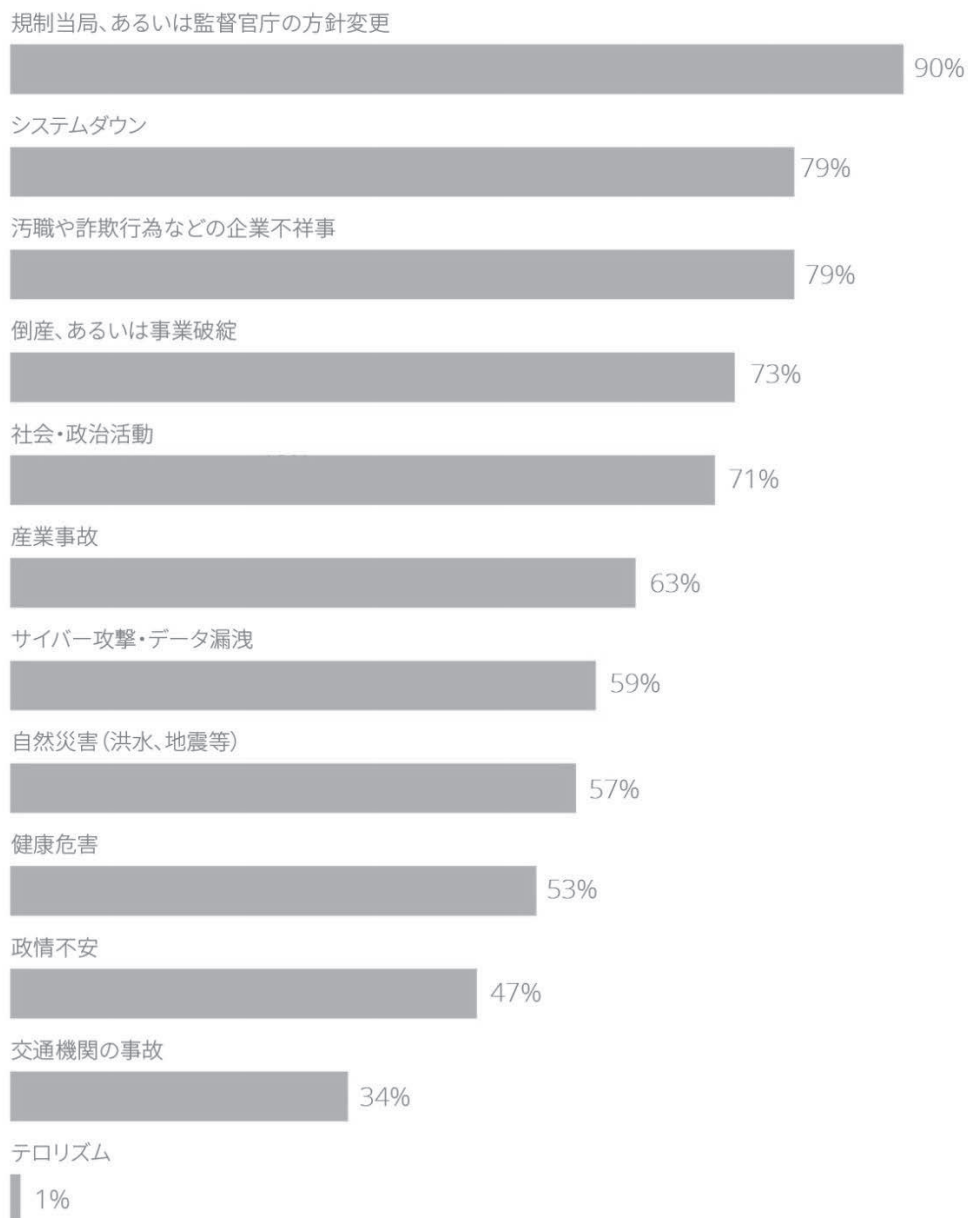


さらに、この「規制当局、あるいは監督官庁の方針変更」は、図表2に見るように、今後1～2年の間においても90%の企業が、最も重大なリスクとなり得る要因であると答えている。企業経営者が今後重大なリスクとなり得る要因として注目しているクライシスのケースであるが、「規制当局、あるいは監督官庁の方針変更」に次いで、「システムダウン」「企業不祥事」「倒産、あるいは事業破綻」「社会・政治活動」「産業事故」「サイバー攻撃・データ漏洩」「自然災害」「健康危害」と続いている。

システムダウンは、停電やITに関する問題などによる。日本は気候の熱帯化に伴い、災害列島となってしまった観がある。地震だけでなく、台風などの荒天による被害も日常

茶飯事となってしまった。この原稿を書いている現在は、台風15号が千葉、神奈川などに残した傷跡がまだ癒えていない。千葉県の停電の解消にも思った以上の時間を要する結果となっている。こうした要因による「システムダウン」と「企業不祥事」を近い将来のリスクと挙げた回答者はともに79%であった。日本では企業のガバナンス改革が進行中であるが、それでも国内外で数々の企業不祥事が発覚しており、詐欺行為や腐敗行為が自社の事業にどれほどのインパクトを与えるかということについて、すでに十分すぎるほどの教訓と認識を得たとしている。

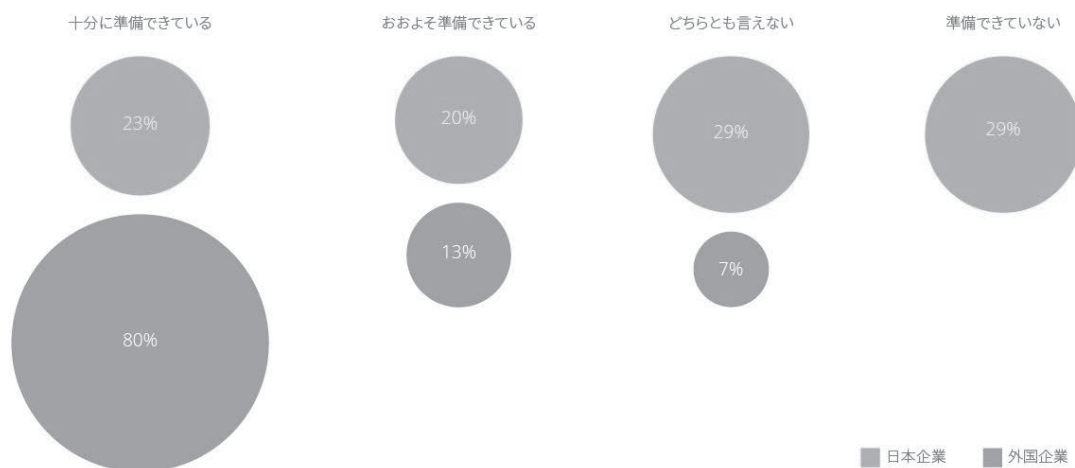
図表2 今後1～2年で貴社にとって重大なリスクとなりうる要因は以下のどれに該当しますか？（該当する項目を全て選択）



内容を問わず、今後予想されるクライシスの全体的な見通しは、現状よりも「はるかに増えている」という回答が全体の73%、「やや増えている」と合わせると93%であった。

となれば当然、そうした将来に日本企業は備えているのかということが気にかかる。ところが、こうした将来的に予想されるリスクと現状における準備状況が日本企業の場合乖離しているという現状が、外国企業と日本企業を比べることで明らかだ（図表3参照）。

図表3 実際にクライシスが発生した場合、対応の準備は以下のどれに該当しますか？

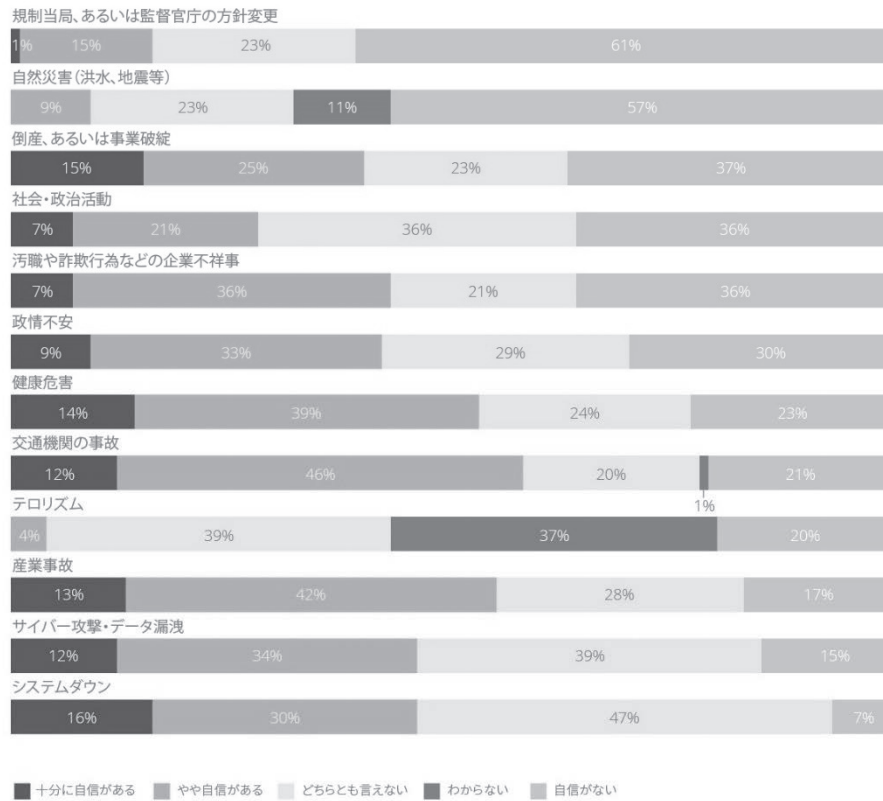


同じ調査で、外国企業の大半は将来のクライシスに対する準備が十分にできていると言っている。ところが日本企業においては、同じ答えは全体の2割ほどに過ぎない。「準備ができていない」という回答が日本企業では29%あるのに対して、外国企業が0である点も象徴的だ。

当然、日本企業はこの結果を憂慮すべきであろう。日本企業がクロスボーダーM&Aや他の形態での国際投資を通じてグローバル化をし続けるなかで直面するリスクと課題はますます複雑になり、その数も増加していくからだ。準備不足のまま海外進出をしているということは、間違いなく、自社の事業や企業価値を不必要に危険にさらしていることになってしまう。

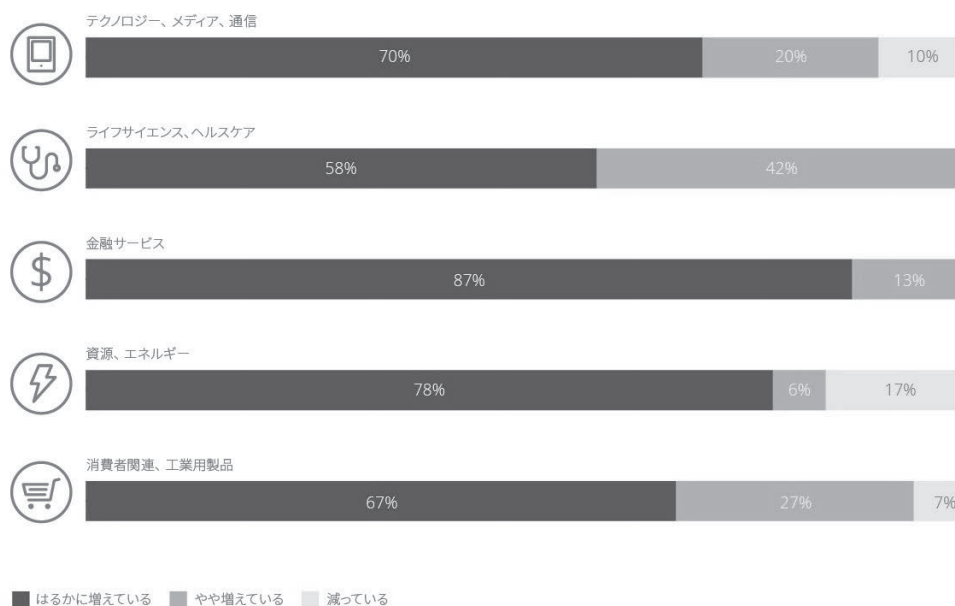
図表4は、クライシスの種類による日本企業の準備度合いに関する自己評価を表している。このままではいけないということがわかると思う。

図表4 以下に挙げるクライシスに対し、効果的な対策を講じる準備がどの程度ありますか？



なお、図表5は、企業が営む主要事業の分野によって、今後、直面するクライシスの件数はどう変化すると思うかを聞いたものだ。多少の違いはあるが、押しなべて結果は同じである。印象的であったのは、ある日本拠点の金融サービス会社の法務部長の言で、「市場の高度な専門性と複雑性により、当社は常に一定数のクライシスに直面することになるだろう」というものである。また同業界の別の回答者もこうした見方に賛同するとともに、動きの速い市場の性質を考えれば、事業でのミスや失敗をカバーするために許される時間は今後、市場の縮小と激化する競争環境のなかでますます短くなっているだろうと予想していた。

図表 5 貴社の主要事業の分野において、日本企業が直面するクライシスの件数は、今後 5 年でどう変化すると感じていますか？

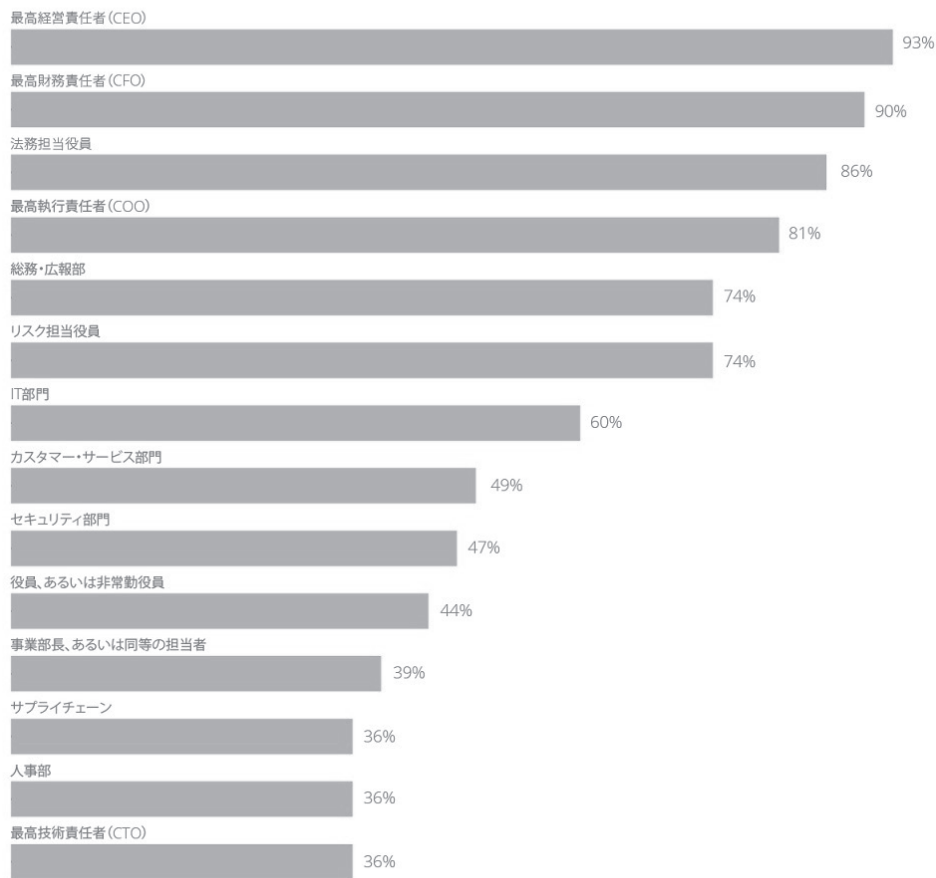


Ⅲ クライシス対応チームにおけるトップマネジメントの関与

エグゼクティブレベルの主要な意思決定者は、日本企業におけるクライシス対応チームのなかで重要な役割を担うメンバーとなっている。トップマネジメントでは CEO と CFO がチームのメンバーとしてカウントされている場合が 90% 以上で最も多く、次いで法務部長（86%）となっている（図表 6 参照）。また、COO がメンバーとなっているという企業が 81%、リスク担当役員は 74% だった。

ある回答者は、自社のクライシス対応チームに関与しているトップマネジメントの数の多さについて「我々がいるビジネスの世界では、想定されるクライシス・シナリオが広範になり、いたる所にその可能性が潜んでいるので、すべてのチームと意思決定者が関与して危機的状況に対応する準備が必要となる」と答えている。いずれにしても、クライシス対応における経営トップの関与は極めて重要だ。これは「クライシス対応は経営そのもの」といえるからであり、即断即決の意思決定が必要であるからだ。

図表6 以下に挙げた項目のうち、貴社のクライシス対応チームのメンバーとなっている
 役員・部署はどれに該当しますか？（該当する項目すべてを選択）



図表7はクライシス対応を日常的に管理・策定している部署はどこかという質問に対する答えだが、リスク担当部門と事業運営部門の役割について、ある回答者は「日常業務については通常これらの部門がかかわっている。役員クラスや法務部長クラスの裁量を得るほどでもない日常業務の決定については、事業運営部長と最高リスク責任者が最終責任者となっている」と答えている。

注目すべきは、クライシス対応チームへの技術部門の関与についてだ。回答した企業の60%がIT部門のメンバーがチームの一員になっているのに対して、CTOがメンバーとなっていると答えた企業は36%にとどまった。役員や非常勤役員の位置づけも同様で、関与の割合は44%と低かった。

図表7 貴社のクライシス対策を日常的に管理・策定している部署は以下のどれに該当しますか？（該当する項目全てを選択）（日本企業のみ）



IV クライシス対応を失敗しないための事前の準備とは

クライシス対応の二本柱とは、十分に定義され、確立したクライシスマネジメント・プラン（危機管理計画）の存在と、適切な訓練を実施することである。ところが、このいずれもを驚くほど多くの日本企業が疎かにしている。

事業継続計画やインシデント管理プランなどの緊急時対応プラン・事業復旧計画とは別に、クライシスマネジメントプラン（危機管理計画）を策定しているかという問いに対して、外国企業の97%が「している」と回答しているのに比べて、日本企業が「している」と答えた比率は61%にとどまっている。この結果は、業種業態にあまり影響されないという結果も出ている（資源・エネルギー関連は策定している比率が72%、ライフサイエンス・へ

ルスケアは67%と平均より若干よく、テクノロジー・メディア・通信は50%、消費者関連・工業品関連は53%とよくなかったが)。

さらに、実際にクライシスが発生した際に関連部署がどう対応すべきかを周知させるためのクライシス対応訓練を毎年実施しているかという問いに関しては、41%の日本企業は実施していなかった。対照的に外国企業は100%、多くの時間と労力をその対応に割いていた。つまり、仮説ではあるが、プラン作成と訓練という事前の準備を怠っているために、日本企業はクライシス対応に関して自信がないのであろう。

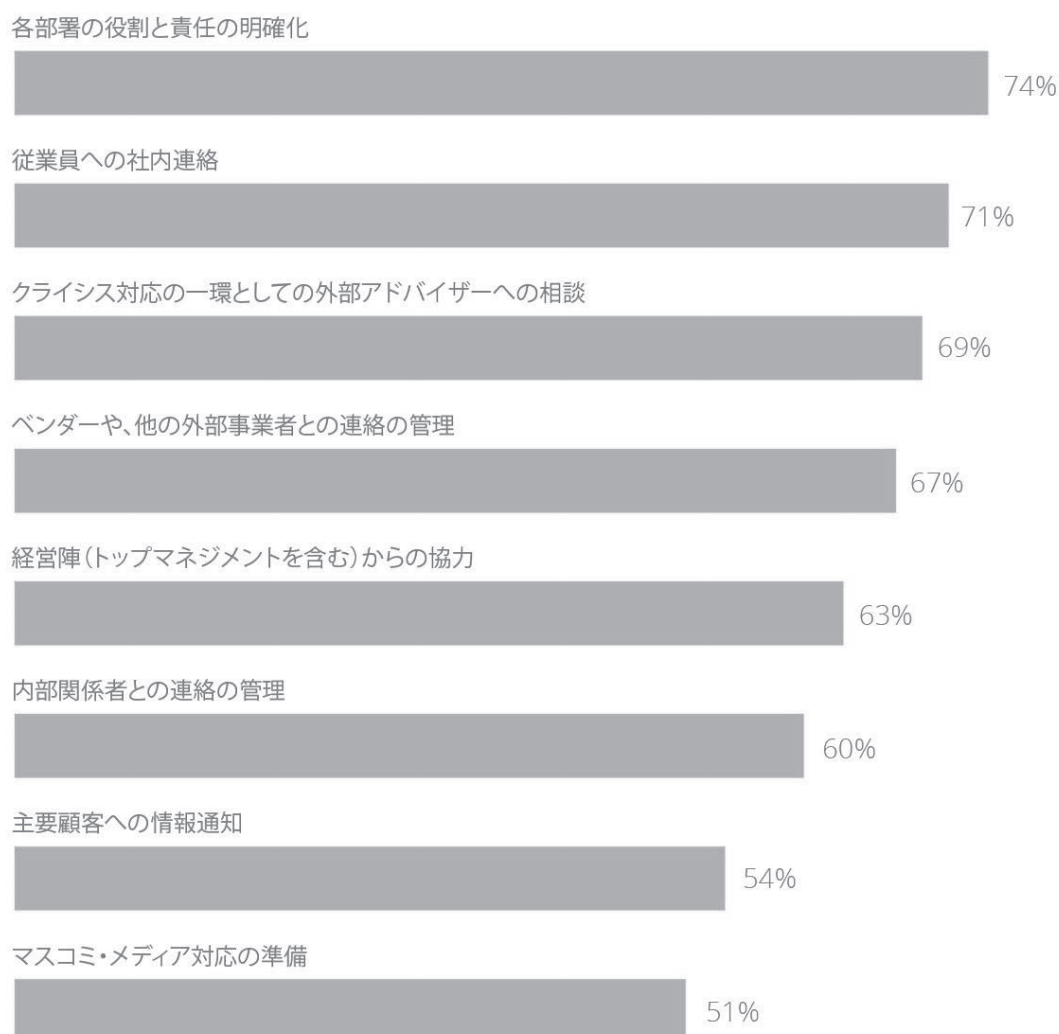
実際、これまでクライシス対応計画というものに関する日本企業の一般的な認識は地震など自然災害に対応することであった。その他のクライシスに対する対応は現場レベルに任せるという文化が根付いていたともいえる。むろん、そうした認識にはすでに綻びが生まれているが、まだまだこの件に関する日本企業の腰の重さを感じる。

V 対応プラン立案の際の課題と改善余地

図表8では、危機的状況に備える際の課題は何かということを知っている。74%が、「社内での役割と責任の明確化」が最大の課題だと回答している。ある回答者は「当社のような大規模組織では役割と責任の明確化は常に争点となり、最終的には社内のほぼ全員が何らかの形でプロセスに関与することになる」と答えている。もっとも、多くの企業がこの点を最大の課題として挙げている最大の理由もやはり、明確なクライシスマネジメント・プランが策定されていないからだと思われる。

続く課題が「社内コミュニケーション」であり、次いで「社外アドバイザーへの相談」となっている。このうち、アドバイザーやコンサルタントを関与させる際に問題となるのは主に時間と金額、信頼関係の構築などと答えている。この点については後述する。

図表 8 危機的状況に備える際の課題となるものは以下のどれに該当しますか？
(該当する項目全てを選択)

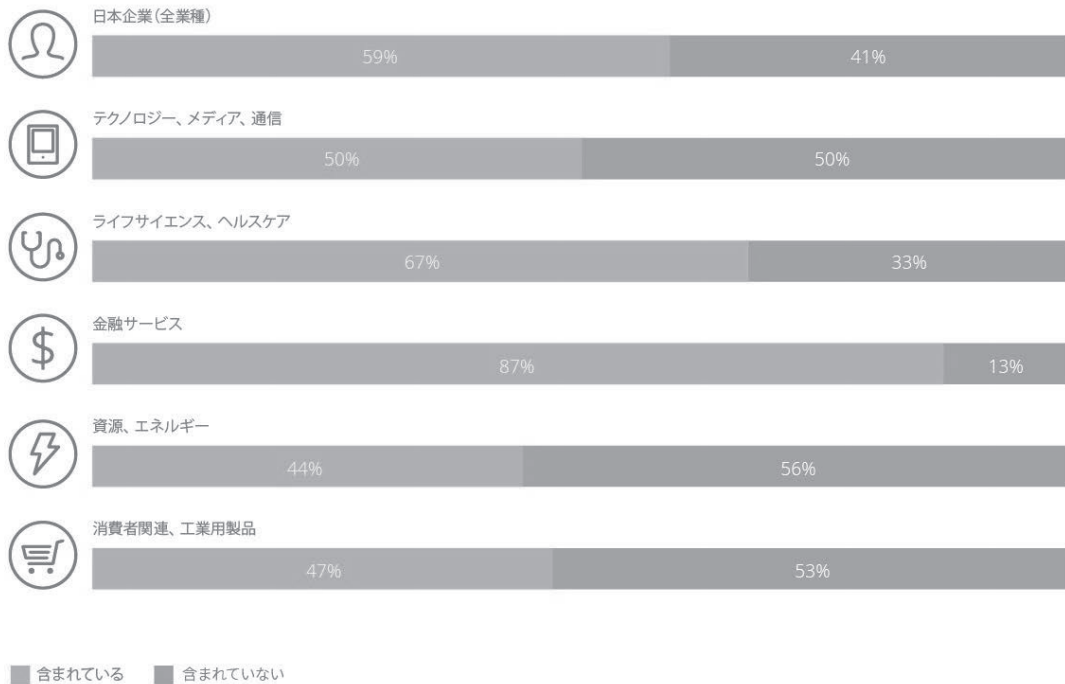


このほか、メディア対応の難しさもよく指摘される。最大の課題と答えた企業は51%だが、対応が甘いと、いわば「メディアの餌食」になりかねないという意見が少なくなかった。

また、日本企業がまだまだ苦手になっている、少なくとも十分に活用できていないもう一つの分野がデジタルメディア戦略である。全業種では実に41%もの企業が、クライシス対応プランにソーシャルメディアは含まれていないと答えている。金融機関を除くとほぼそのような状況になっていた(図表9参照)。この結果には正直驚く。時代に取り残されているとさえ思える。

ある回答者は「当社ではソーシャルメディアの活用には積極的ではなく、コミュニケーションを共有する手段としてのプラットフォームにはなっていない。代わりに自社のウェブサイトに頼っており、重要な発表がある際には、必要に応じて新聞などの従来のチャネルを利用している」と答えている。

図表9 貴社のクライシス対応策にデジタルチャネル・SNS（ツイッター、フェイスブック、YouTube等）の活用は含まれていますか？



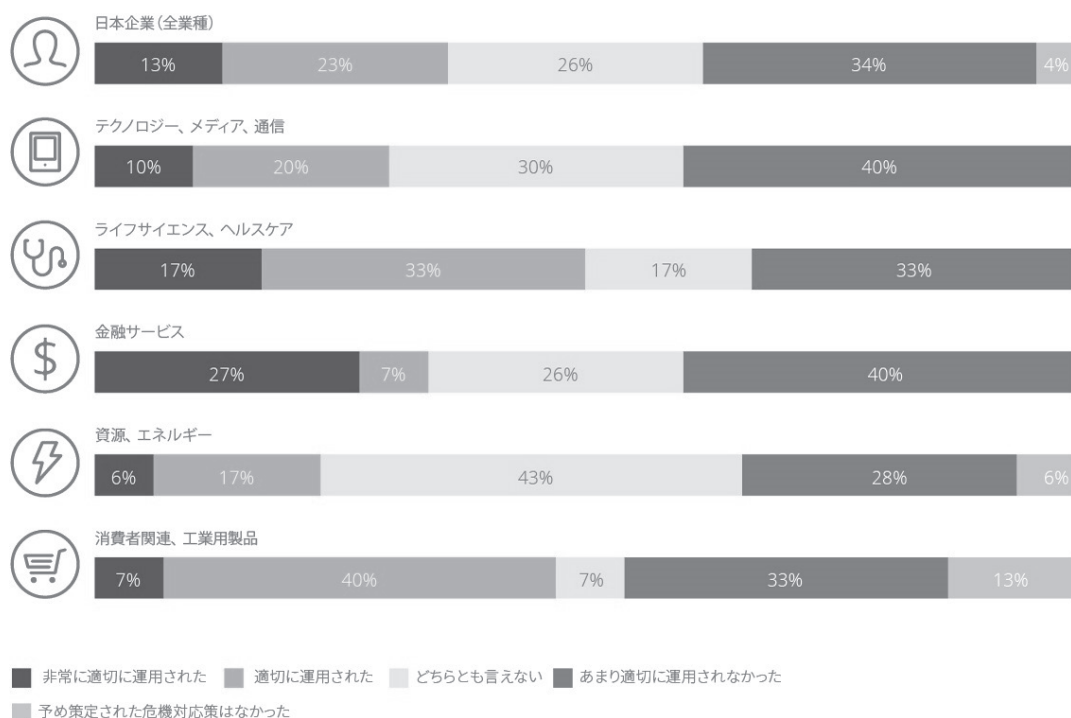
また「ソーシャルメディアは情報発信の主流となっており、当社はそれほど遅れているわけではない。マーケティングやその他、重要性の低い情報発信のプラットフォームとしてソーシャルメディア・チャネルを活用している」という意見もあった。この回答者も、ニュースがあつという間に拡散し、顧客や一般大衆が光の速さで情報をやり取りできるデジタル時代にあつては、やはりかなり遅れている状態かもしれない。

クライシス対応にデジタルチャネルやSNSの活用を含めている企業は、特にソーシャルメディアの、顧客や主要なステークホルダー、一般大衆への情報発信の際のスピードの速さを指摘する。そうした企業では、従来メディアと並行してソーシャルメディアを活用して情報の共有とアップデートを行っている。ある企業の場合は、メディア対応とソーシャルメディア担当と別々に専任のPR担当役員を配しているほどだ。

VI クライシス収束後の対応策の見直しと変更

図表10では、予め策定されていた危機対応策がどの程度適切に運用されたかを聞いている。全業種では、34%は「適切に運用されなかった」と答えている。「どちらとも言えない」という回答も26%ある。

図表 10 直近で発生したクライシスにおいて、予め策定・承認された危機対応策はどの様に運用されたかご回答ください。



多くの日本企業は、実際にクライシスを経験した結果、自社のクライシス対応は想定外の結果に終わったか、中立的な結果しかもたらさなかったと感じているということになる。

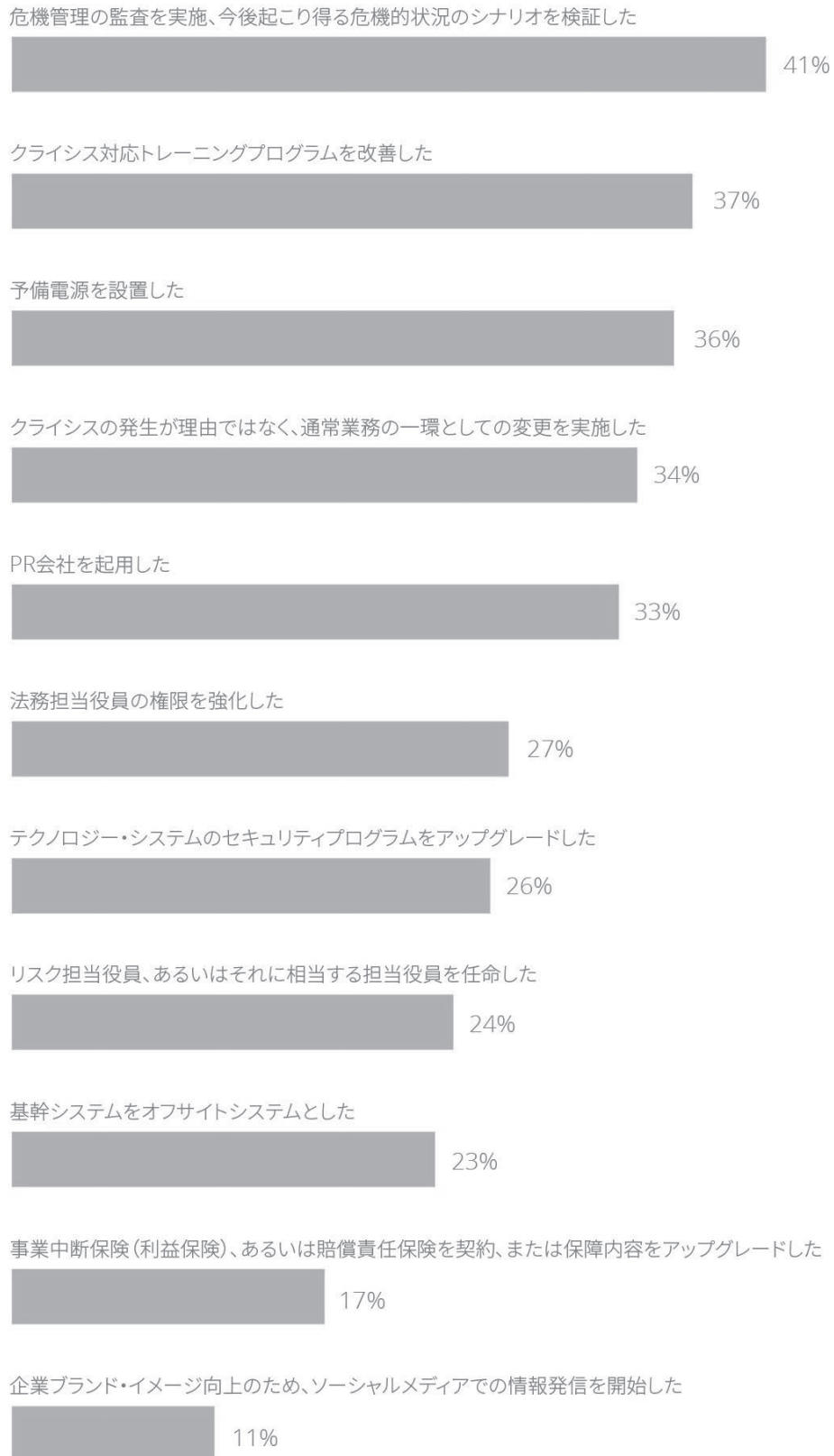
問題は、その結果を受けて策を見直したかどうかであろう。その点も聞いてみると、73%の企業がその後対応策を再評価し、積極的に見直しを行った。その結果、全体の65%の企業が具体的にプランを改善したと答えている。

ある企業の回答者は「危機的状況やクライシスはある程度の事前予測が可能だが、それでも、その影響は状況により大きく変化するということがわかった。組織の対応としては、この影響を管理し、クライシスの収束後に、組織内の変更点を適切に管理することが必要だということがわかった。社内の意思決定とクライシスへの対応スキルに関しては、より積極的な取り組みが求められる」とした。

クライシス後、実際に対応プランの運用に関してどの程度の変更を加えたのかについてはバラつきがある。「大幅な変更を加えた」とした企業が全体の21%、「小幅な変更を加えた」とした企業は同じく39%だった。その反面、物理的なダメージや自社の評判・名声に影響がなかったという理由から、変更を加えなかったとして企業も全体の40%あった。

なお、変更を加えたと回答した企業のうち41%は「監査の実施」、37%が「対応訓練の実施」としている。具体的な例としては自然災害を経験したことから、予備電源を追加したと答えた企業も36%あった（図表 11 参照）

図表 11 対応策を変更した場合、その主な内容について以下のどれに該当しますか？
(適当と思われる項目を全て選択)



注目すべきは、こうした改善がクライシス対応を理由にしたものではなく、通常の業務の一環として行ったと回答した企業 34%に上った点だ。平時における積極的な組織改善が有事に対する準備につながることは確かであろう。

また、ここでもソーシャルメディアの活用強化は見過ごされていることがわかる。

いずれにしても、日々変化した予測できない事業環境で経営判断をする必要があるという事は、言うまでもない。平時においてもそうなのだから、クライシス対応においては予測できないことのほうが多いと考えたほうがいだろう。つまり、事前に準備することは当然、重要であるが、そこに自らを縛るのではなく、予想外のことは当然起こると考え、状況に即応した判断をすることも必要なことだ。その意味では、クライシス対応プランも状況に対応できるよう、幅広く、いわばプラン B、プラン C も備えておくということが必要だ。

Ⅶ 外部アドバイザーの活用

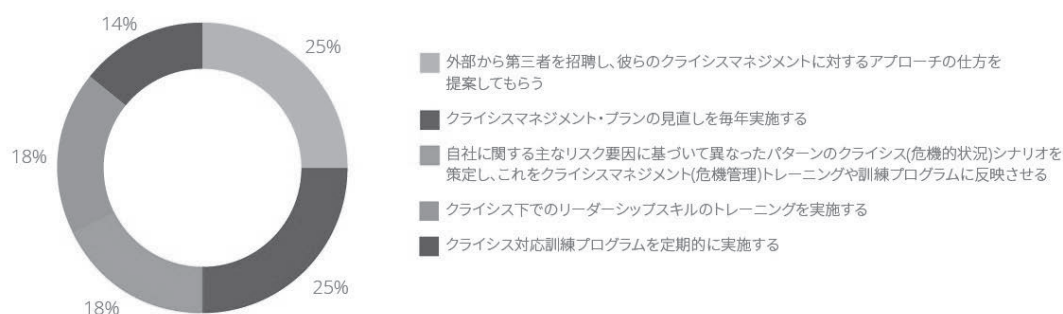
クライシス発生時に企業や組織内のチームだけでは対応が困難な場合、組織外の専門家＝外部アドバイザーを関与させることが必要になる。

実際、日本企業・外国企業とも多くの場合、クライシスマネジメントの一環として外部アドバイザーを起用しており（外国企業 97%、日本企業 76%）、経営者もその重要性には十分理解している。

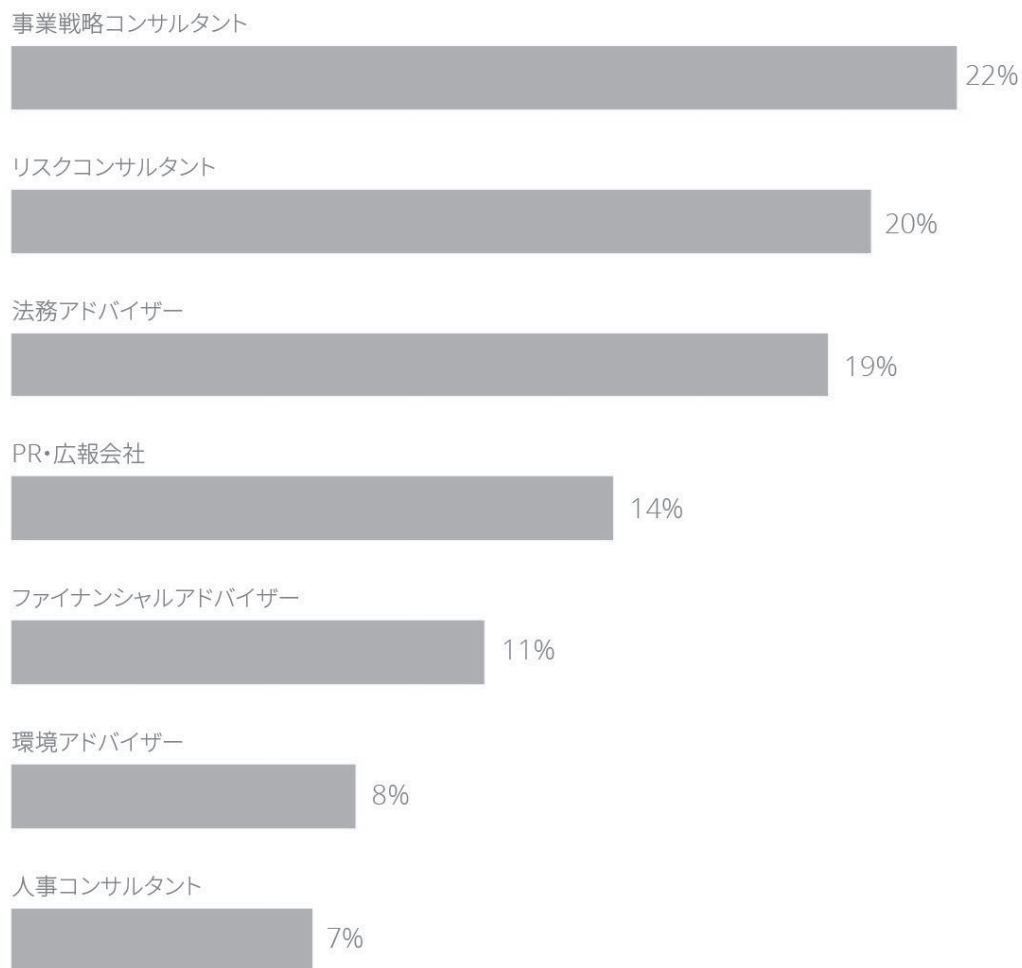
日本企業の場合、「外部アドバイザーの関与（＝提案）」を、クライシスマネジメントに対する組織としての意識を保持するために最も効果的な方法の一つとして認識している（図表 12）。同じ割合で重視している方法が「プランを毎年見直す」というものだ。

ある回答者は、外部アドバイザーの起用を支持する理由として「当社では、クライシスマネジメントについては社内リソースよりも専門家の方が適任だと考えている。社外の専門家であれば、クライシス対応手順も先入観を持たずに検討し、社内のチームよりもより良い効果をもたらすことが期待できる」と答えている。

図表 12 貴社での、クライシスマネジメントに対する組織としての意識を保持するために、最も効果的と思われる項目を以下より 1 つ選んでください。



図表 13 直近のクライシス・有事の際に、日本企業より依頼を受けた外部アドバイザーのタイプ（母数＝アドバイザーを実際に起用した 1,258 件のケース）

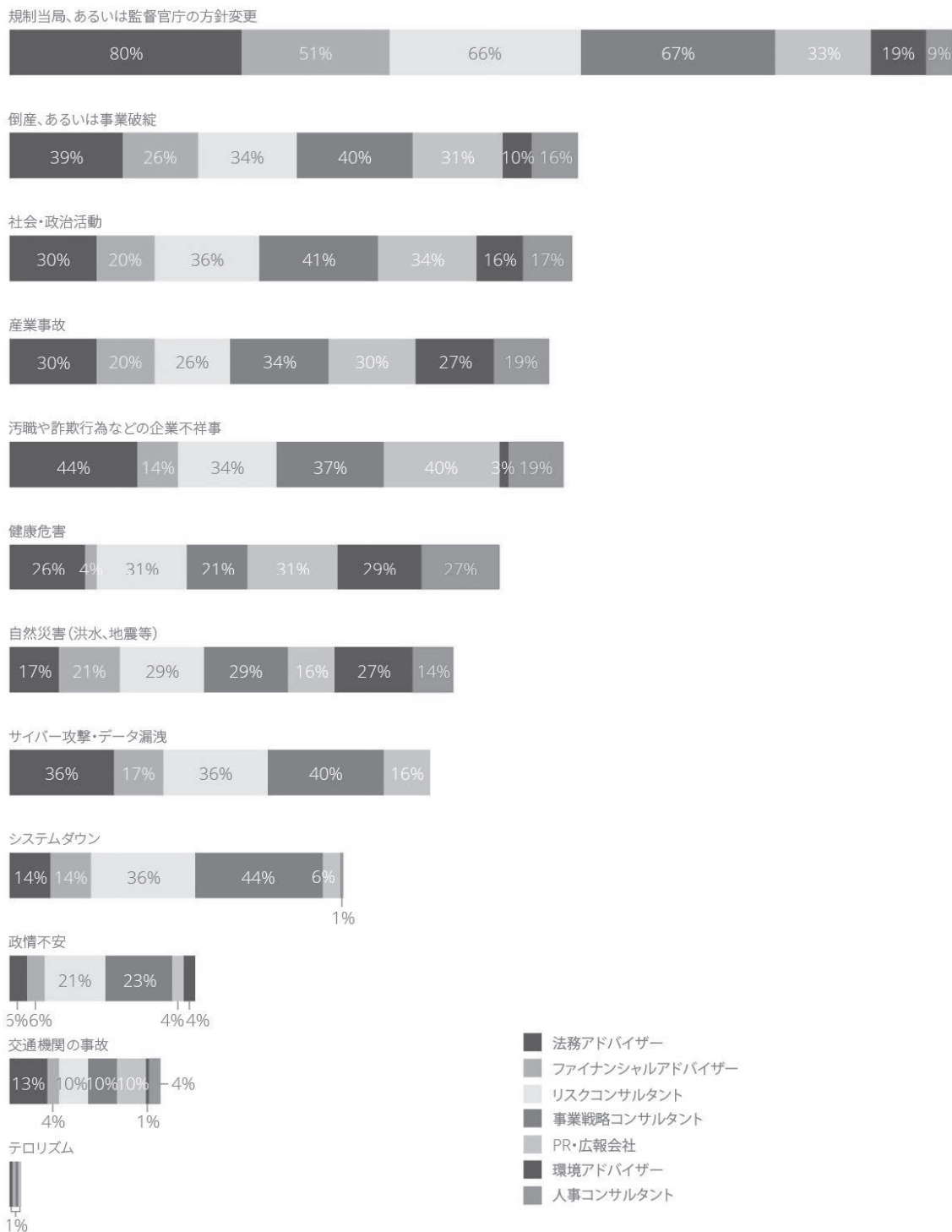


あるいは「外部アドバイザーを起用することで組織がクライシスマネジメントに対して自信を持って、クライシス対応を管理している部署の強化につながる」という意見もあった。同じ人は「クライシスマネジメント・プランの策定という点についても、より平易で運用しやすいプランが可能となり、この点でもプラスの効果を得ている」と述べている。

図表 13 を見てほしい。クライシスによる被害を最小限に抑え、また、その後の回復の道筋を描く際、22%の企業は事業コンサルタントにアドバイスを求めている。リスクコンサルタント（20%）、法務アドバイザー（19%）なども上位を占めている。

図表 14 では、クライシスの種類によってどのような外部アドバイザーを活用したかについて詳しく聞いている。これを見ても、事業コンサルタントはじめ、こうしたアドバイザーがクライシスの種類にあまり寄らずに、やはり上位に上がっている。

図表 14 過去1～2年間に実際に発生したクライシスにおいて、
どのタイプの外部アドバイザー・コンサルタントを起用しましたか？
(各項目について、起用したアドバイザー・コンサルタント全てを選択)



これに対して注目したいのは、ファイナンシャルアドバイザーの起用が極めて少ないという点だ。ファイナンスとキャッシュフローは、企業経営のまさに生命線であることを考えれば、この数字には驚きを禁じ得ない。そして同時に不安を覚える結果だと言わざるを得ない。なぜならば、ファイナンスとキャッシュフローは、クライシス後の回復軌道を構成する重要な要素であり、企業財務とその構造が往々にして複雑であることを考慮すると、これに対応できる専門家の関与は極めて重要なはずだからだ。

実際、ファイナンシャルアドバイザーを起用したある企業の回答者からの「ファイナンシャルアドバイザーは、クライシスによるダメージを財務的な観点から抑え込むことができる。危機的状況から脱して組織を安定させるためにはそうした知見が必要になる」という意見にその意味が集約できるのではないだろうか。

いずれにしても、外部アドバイザーの起用は、クライシス対応においては相当に重要なはずだ。それでもなお、日本企業の4社に1社は、直近のクライシスに外部アドバイザーを起用しなかったと答えている。そうした企業の主な懸念は、コスト、時間、信頼関係の3点だ。

一部の企業にとって外部アドバイザー起用のコストは負担が重すぎるということは、残念ながら否めない。また時間を不安要素に挙げた企業の意見は「クライシスがすでに発生している状況で、契約作業や状況分析、アドバイスなど、外部アドバイザー起用のプロセスに貴重な時間が取られてしまう」というものに集約されるかもしれない。

さらに、企業が外部アドバイザーに否定的である決定的な理由は信頼関係の構築という要素のようだ。確かに、信頼関係が構築できていなければ、大事な情報を開示し共有することができない。実際外部アドバイザーとしては、依頼された状況の全体像を把握するためにも、極秘情報を含む、多くの情報が必要になる場合が多い。守秘義務契約の締結は当然としても、多くの回答者はそれでも情報漏洩を気にしている。起用を検討するアドバイザーが過去に競合企業に起用されている場合も少なくないからだ。

こうした理由はもっともな理由だと言える。しかし、目先の利益と自社事業の存続に対する長期にわたる懸念材料に囚われすぎているようにも思える。

これらの不安要素は、見方を変えれば、まさにクライシス軽減のために外部アドバイザーを起用すべき理由にもなるからだ。

コスト：クライシス状況にある事業や企業を安全な状態にまで導こうとする際、専門家によるアドバイスにかかる初期費用は確かに高額かもしれない。しかし、よくよく考えれば、それをしないで事態がより悪くなる、あるいは回復に時間がかかるということもある。つまり、自社内で処理しようとした結果、さらに大きなダメージを受けるという可能性も考慮すべきだろう。

時間：確かに適切なアドバイザーを見つけて、状況や事情を説明し、一心同体となって事に当たれるようになるまでには雇う側にも大変な労力と時間がかかる。しかし、それでも

なお、外部アドバイザーへの積極的なアプローチが必要な場合が少なくない。そのためガイドラインを平時から設けておくことが重要になる。さらに言えば、以下の信頼関係と同じであるが、ある程度、自社の事情や仕事の流れなどについて平時にすでに教育・学習が済んでいる外部アドバイザーの存在が重要ということになる。

信頼関係の構築：これには何であれ時間がかかるのは致し方ないことだ。クライシス対応が実際に必要になってからでは間に合わない。クライシス対応を依頼できる外部アドバイザーは、クライシスだけでなく、より積極的な戦略立案、実行、それに伴い露払いとしても活用できる存在であるはずだ。だからこそ、有用な各アドバイザーを平時から探し、関係構築を行い、自社の事情や業界のこと、仕事の流れ、目下の課題なども共有しておくことが好ましい。つまりは、信頼関係が構築できているアドバイザーをクライシス発生時に召集するというのが正しい姿ということができる。

繰り返すが、クライシス対応は経営そのものだ。経営トップの重点関与のもと、自社で解決するという強い姿勢と行動力が重要であることが言うまでもない。が同時に、特に高度化・複雑化している昨今のクライシスについては、通常の企業経営では想定し得ない状況が次々に起こることが常態化していく。通常、企業は当然、クライシス慣れはしていない。だからこそ、ある意味でクライシス慣れしている専門家（アドバイザー）の存在が重要なのだと考える。

Ⅷ クライシス対応の要諦～外部アドバイザーの役割と3つのR～

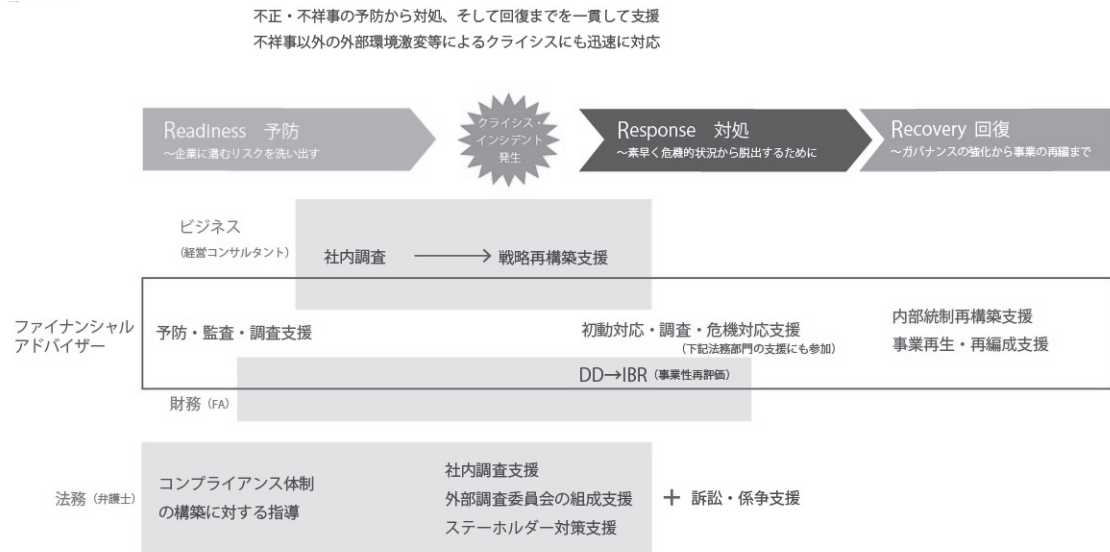
残念ながら、企業経営にリスクは付き物だ。クライシスに陥ることも皆無とは言えない。そうした状態の多くは、組織ないし個人による不正など不祥事が原因となるが、それだけとは限らない。外部環境の急激な変化に組織の意識、内部体制、マーケティング戦略が追いつかないことによって、業績が著しく悪化するということも少なくない。事業サイクルを無視して、「成功の呪縛」に取りつかれれば、それまで成功してきた組織……企業、事業、拠点も、簡単に失速してしまう。自然災害などに巻き込まれるリスクも増大する。

そうしたリスクを減らし、また万が一クライシスが発生したときにも、その穴をいち早く埋めて、現状を回復し、さらに新しい環境に適応したビジネスとして成功に導くためには、「3つのR」が極めて重要になる。

それは、Readiness（予防）、Response（対応）、Recovery（回復）の3Rだ（図表15参照）。

ハインリッチの法則と呼ばれるものがある。1930年代にアメリカで行われた労災事故の調査から得られた経験則で、1件の重大な事故の背景には、29件の軽微な事故があり、その背景には300件のひやりとしたり、はっとしたりした事象があるというものだ。これは労災事故に留まらない教訓として有名だ。何事においても、まずはその300件のひやりと

図表 15 「3つのR」



したり、はっとしたりした事象を察知し、重大な事故が起こる前に、リスクを減らす努力、そのためのマニュアルづくりなど必要な予防措置を講じることが必要なのである。

そして、残念ながらクライシスに陥ってしまったならば、できるだけ素早く対処する。そのための手順や体制も必要になる。さらに、クライシスで毀損した企業価値を取り戻し、以前にも増した強固な体制を再構築することが重要であることは論を待たないだろう。

一番の問題は、クライシスと呼ばれる状態に陥る原因が多様化し、複雑化しているということだ。加えて火事場が海外の子会社などの場合、本社にそれまでの確な情報が来ていなかったということも少なくない。

個人情報漏洩など金融機関におけるさまざまな不祥事やメーカーにおけるデータ改ざん事件など、ここ数年、特に社会インフラを担う業界の老舗企業の不祥事が目立つが、見渡せば、新興企業から大企業まで、業界を問わず、クライシスの波は容赦なく襲ってくるということがわかるだろう。

まさに油断禁物の状況なのだ。さらに言えば、不祥事やビジネス上の膿は、業績のいい時には発覚しにくいものである。しかし、その種は、まさに業績がいい時に撒かれることが多い。なぜならば、上り調子の業績を逃すまいと営業や開発に力が注がれるので、ガバナンスやコンプライアンス、財務状況の正常化などは忙しさにかまけて蔑ろにされる傾向が強いからだ。

しかし、一度業績が悪化する、景気が下り坂になると、そうした部分の綻びが目立ち始め、やがて弾けて、クライシスを引き起こす。

だからこそ、3つのRが等しく重要なのだが、いくら不祥事が多くなったと言っても、先述したように不祥事の対応に慣れた企業などというものはない。不祥事慣れする頃には、その企業は市場から退場しているだろう。だから社内のリソースだけでは無理なのだ。し

かし、クライシスが発生した後の対応を間違えると、それはその企業の経営そのものを大きく揺るがしかねない。

そこで、クライシス対応の経験が豊富な外部専門家の支援が必要になるわけだ。

もちろん、当事者である社内のリソースも重要だが、中でも最も大切なのが陣頭指揮を執るべき司令塔となる経営陣（CXO）だ。その方々は、その事態を自分事として捉え、情報収集に腐心し、対応策のシミュレーションを念入りに行い、必要に応じて瞬時に重要な決断をしていく必要がある。

それ以外の部分は、社外の専門家に任せるのが得策なのだ。

最後に、危機対応＝クライシス時における4つの行動原則について述べておく。

1. 初動は素早く、構えは大きく

経営層が初動を素早く決断すれば、事態のいっそうの悪化を防ぐことができる。

2. 事実の認定プロセス

「事実」「想定」「伝聞」の区別を曖昧にしないことが大切である。クライシス時には「デマ」や「憶測」「思い込み」も多い。短期間にできるだけのリソースを投入して、しっかりした証拠に依拠する徹底した事実確認にこだわる姿勢が必要になる。1桁単位での正確な数字を把握する、関係者へのヒヤリングは当然欠かさない、など。

3. トップダウンで迅速に方針決定する

迅速かつ朝令暮改を恐れずに方針を決定することが重要になる。ボトムアップ型や多人数で協議して合意形成をしていく方法では対処が極めて難しく、失敗事例となりやすい。

4. 経営で決めた対処方針を対処現場の判断で変えさせない

現場の状況や考え方は通常の企業経営や事業運営の際と同様に極めて重要だが、判断そのものは経営目線で実施すべきであり、現場の情に流されて方針を変えることや、判断を現場任せにすることは、クライシスへの対処においては適切ではない。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ デロイトトーマツ発行 「日本企業のクライシスマネジメント」
<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/risk/articles/cm/crisismanagement-report-201906.html>
- ・ ビジネス法務：中央経済社（連載：2017年5月号～2017年12月号）
<http://www.chuokeizai.co.jp/bjh/>
- ・ 月刊コールセンタージャパン（2018年4月号）<https://callcenter-japan.com/>
- ・ 日本経済新聞「私見卓見」（2017年6月20日）
<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/risk/articles/frs/nikkei-20170620.html>
- ・ 役員・従業員の不祥事対応の実務：レクシス・ネクシスジャパン（株）発行
<http://lexisbookstore.jp/book/000653.html>



第2節 内部通報制度の有効性を高める

デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー合同会社
クライシスマネジメントサービス統括パートナー 三木 要

I はじめに

組織が内部通報制度を設置する目的は概ね以下で示す2点であろう。

- ・ 抑止・発見：通報制度の存在を周知することで不正行為を思いとどまらせること、あるいは不正行為を早期発見し被害が小さいうちに対処すること
- ・ 免責：いざというときに企業努力・姿勢を主張してペナルティの軽減を図ること
しかし、多くの日本企業が運営する内部通報制度には、以下の目的が付加されている。
- ・ 相談：組織風土を良好に維持するために、従業員の不平や不満、困りごとに耳を傾け働きやすくすること

筆者は、この追加された目的「相談」が日本の内部通報制度の運営を困難にしているのではないかと推測している。その理由と対処方法を詳述する。

図表1 一般的な日本の組織の内部通報制度の設置目的



なお、本記事は筆者の個人的な経験や分析に基づく意見であり、所属する組織の公式な見解ではないことをお断りしておく。

II 内部通報制度の活用状況

2006年4月に公益通報者保護法（以下「法」とする）が施行されて以来、様々な日本企業が内部通報制度の設置を進めてきた。法の施行直後こそ一部の大規模組織や上場企業にのみ採用が限定された制度であるという印象は強かった。しかし、現在ではそれほど規模の大きくない組織にも導入されている。内部通報制度は業種、業態、規模を問わず様々な組織にとって不可欠な経営機能のひとつになっているといえるだろう。

1 内部通報制度によって明らかになった不祥事の事例

では、実際に内部通報制度に不正行為は通報されているのだろうか。図表2は2019年当初から本記事を執筆している時点までに、不正行為が内部通報されたという趣旨の記載がある報道例の一覧である。筆者は少なくとも合計17件を認識している。

図表2 2019年に不正行為が内部通報されたと記載のある報道例

No.	報道年月	業種	内容
1	2019年2月	繊維	事業部長が架空取引で会社の金を詐取
2	2019年2月	地銀	行員による経費の不正請求・不正受領
3	2019年2月	警察	組合役員が本来業務を放棄して組合業務に専従
4	2019年2月	大学	教授による出張経費の不正過重請求
5	2019年2月	小売	不正会計による社内業績目標の達成
6	2019年3月	重工	無資格検査の内部通報を放置し行政検査で発覚
7	2019年3月	住宅	不正建築を指摘する内部通報を2年前から放置
8	2019年5月	ガス	部品交換を故意に怠る等の手抜き工事
9	2019年6月	金融	事故の捏造や契約者へ支払うべき共済金の私的口座への振込
10	2019年6月	外食	廃棄期限を超過した食材での調理商品を提供
11	2019年8月	行政	公益通報のための情報閲覧が不正行為であるという停職処分を取り消し訴訟で通報者勝訴
12	2019年8月	放送	赤字を抱える子会社を連結対象から外す粉飾決算
13	2019年8月	小売	9年間にわたりIT業務委託料を水増しして取引先から還元させた詐取
14	2019年9月	繊維	子会社の通信販売事業における複数期の不適切な商品在庫計上
15	2019年9月	電機	死亡した従業員の残業時間調査に否定的な同僚の存在を内部通報した翌日に解雇
16	2019年9月	組合	国や自治体から支払われた補助金を着服
17	2019年9月	大学	副学長が自身が起業したベンチャー企業で大学保有の知的財産権の利用契約を外部と契約

つまり、内部通報制度は不正の検知に一定の効果を発揮しているといえる。

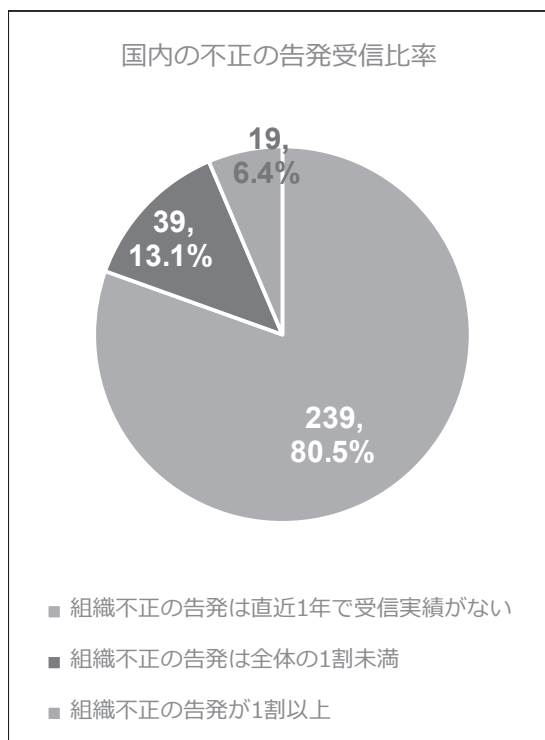
2 内部通報の実態

内部通報制度によって不正が明らかになる例が報道されているが、日本の多くの内部通報制度は有効に機能しているのだろうか。行政および民間の調査結果と筆者の所属する組織が受信した多くの通報の性質から、内部通報制度を有効に機能させることは、実はそう簡単ではないということが見えてくる。

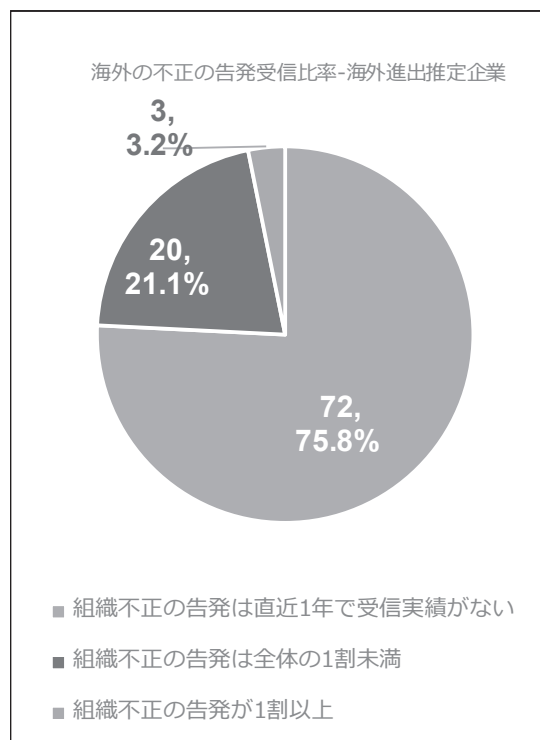
デロイトの調査より

筆者の所属する Deloitte では、日本企業の内部通報制度に関するアンケート調査¹を年次で実施している。その 2018 年度調査における「組織不正の告発」の受信比率を示したものが図表 3-1、図表 3-2 である。ほとんどの日本企業は自組織の内部通報制度において「組織不正の告発」ではなく従業員の「不満の表明」を受け付けていることがわかる。

図表 3-1 国内の不正の告発受信比率



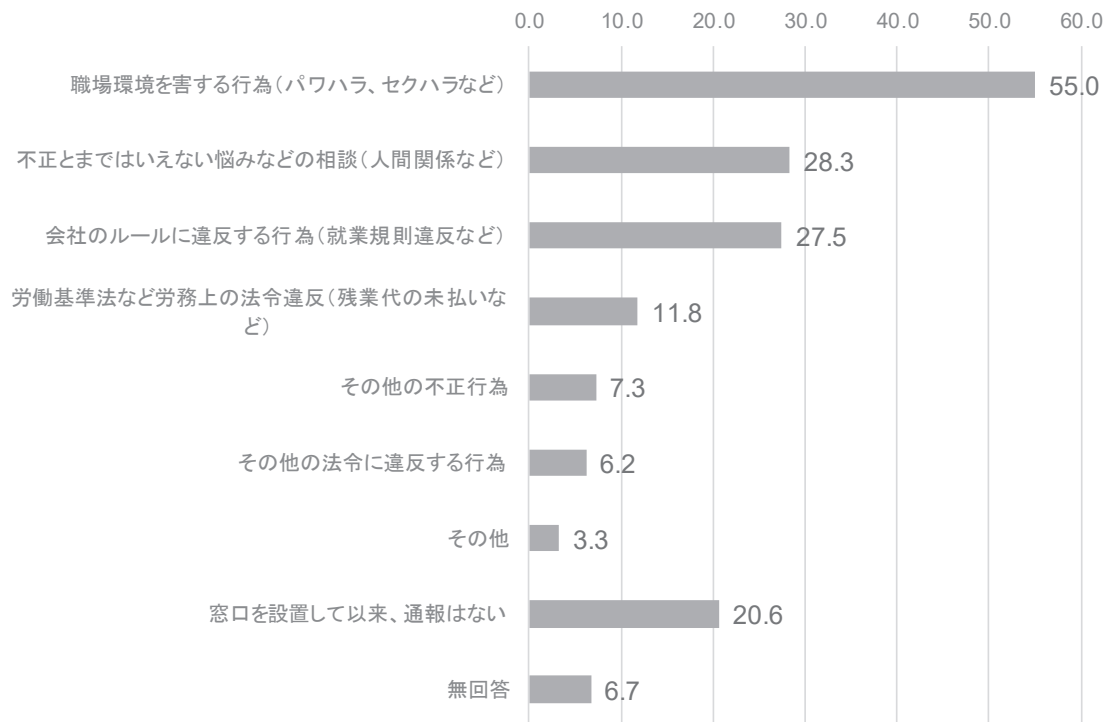
図表 3-2 海外の不正の告発受信比率



消費者庁の調査より

また、前述の消費者庁の調査には通報の内容別受信比率を問うデロイト調査に類似した設問がある。図表 4 を見ると、通報の内容の多くは組織不正の告発ではなく、組織内部のある要員が起こした行動に対する不満、もしくはその行動自体を指弾するものであり、調査実施時期に 2 年の差はあるもののデロイトの調査結果と符合している。

図表4 通報窓口寄せられた通報の内容等



3 内部通報の実態

Deloitte は内部通報の外部窓口サービスを日本企業に提供しているため、日本を含めた世界各国から受信する内部通報を日本企業の日本本社に中継している。それらの内部通報のほとんどが「無能で有害な上司 A を本社の力で懲らしめてほしい」というものである。稀に管理職層の不正を告発する通報を受信するものの、通報者が通報に踏み切った要因は「不正の告発」ではなく「被通報者による通報者への冷遇」であるケースがほとんどである。その実体験と図表 3-1、図表 3-2 および図表 4 の結果はぴったりと一致している。

Ⅲ 日本の内部通報制度が抱える課題

どうして日本の内部通報制度は不正の告発ではなく不満の受け皿になってしまっているのだろうか。筆者は公益通報者保護法施行直後の状態がその発端ではなかったかと考えている。

1 なんでも相談窓口への転換という考え方

公益通報者保護法施行直後は一部上場企業等の大企業から内部通報制度の導入が始まった。しかし、企業側も通報者側も手探りで、不正を告発することと人を陥れるための告げ口との違いが不明の状態でのむなしい議論もそこかしこで発生していた。そのため筆者の

知る多くの企業の内部通報制度は受信件数 0 の開店休業状態であった。

この状況を改善するための施策が、とにかく敷居を下げて、気づいたことがあったらなんでも通報してもらおうフレンドリーな「なんでも相談窓口」への位置づけ転換である。この方針転換により受信件数は間違いなく増加した。筆者の知る範囲でも受信件数を KPI の一種のように位置づける企業があり、年間通報数のランキングを掲載するビジネス誌も現れるようになった。この位置づけ転換の論拠には以下の仮説が設定されているものと思われる。

仮説 A：通報には一定の割合で不正の告発が混在するため、通報受信数を増やせば不正をより多く検知できる。

仮説 B：不満の表明も組織風土を改善するためのヒントとして有益であるため内部通報制度で受信すべきである。

仮説 C：いざ不祥事が発生した場合に内部通報制度の有効性に外部からの疑義を生じさせないように、免責のために受信件数を一定数確保したほうがよい。

また、前述のとおり内部通報によって不祥事が明るみに出るといった報道が一定頻度で発生するようになったため、一部の経営者や有識者の間で「内部通報制度が組織不正を検知する切り札になりえる」という認識が芽生え始めたのではないかと思われる。この認識は以下のような仮説として言い換えることができる。

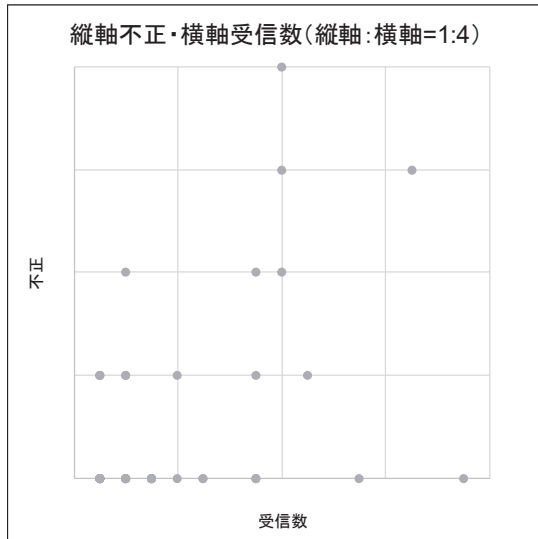
仮説 D：内部通報制度は不正検知の主要機能となるべきである。

筆者もこの仮説 A,B,C,D を漠然と正しいものと信じていた。しかし、様々な不正事案対応経験やコンプライアンス部門の方々および有識者の方々との意見交換を重ねる過程で、これらの仮説は棄却されなければならない、と考えを改めるようになった。

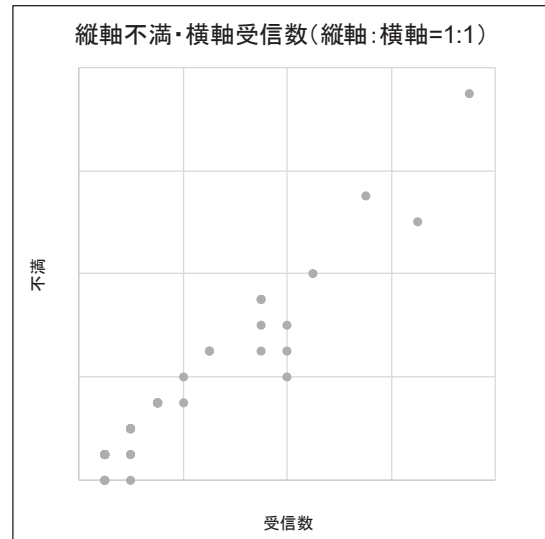
2 通報受信数と不正の告発に相関はない

まず、仮説 A「通報には一定の割合で不正の告発が混在するため、通報受信数を増やせば不正をより多く検知できる。」は統計的な判断により棄却する。図表 5-1 および 5-2 は Deloitte が運営する内部通報の中継サービスで受信した通報を、横軸：受信数、縦軸をそれぞれ不正、不満として、その相関を検証するために作った散布図である。

図表 5-1 受信数と不正の関係



図表 5-2 受信数と不満の関係



出典：デロイト トーマツ リスクサービス株式会社のグローバルホットラインサービスの受信通報を集計

ちなみに、受信数と不正の相関係数は 0.43、受信数と不満の相関係数²は 0.96 であった。つまり“通報受信数を増やせば増やすほどより多くの不満を受信することになるが、不正を受信できるとは限らない、不正の受信を増やすためには受信数以外の何らかの要因が必要である”という結論を得ることとなる。

3 不満の表明を内部通報制度で受信すべきではない

次に仮説 B「不満の表明も組織風土を改善するためのヒントとして有益であるため内部通報制度で受信すべきである」は、一点だけ「内部通報制度で」を削除すれば大いに賛成できる。どのような組織にも不満はつきものであり、要員に不満がまったくないということはおそらく無いだろう。不満を遮断することは組織にとって非常に大きなリスクとなるが、不満を吸収し優先順位をつけて解消する努力を重ねれば、要員は不満を持ちながらも前向きに勤務できる。

しかし、その不満を受け止める仕組みとして内部通報制度は適していない。その筆頭が匿名性の堅持である。前述の筆者が最も多く目にする通報「無能で有害な上司 A を本社の力で懲らしめてほしい」に「私は匿名で」の条件を付されると、被害者を特定せずに被害の状況を明らかにしなければならなくなるのでほぼ解決不能になる。

さらに、元来制度に求められる機能の違いも問題となる。内部通報制度にとっては通報内容が事実か否かが最重要である。しかし、不満はそのほとんどが対人関係の悪化に起因して発生している。事実の追及よりも当事者同士の譲歩や妥協を見出すことができるかがカギになる。不正の告発を処理する担務および求められるスキルとはまったく異なる技能

が必要になるのである。よって、この仮説 B も棄却されるべきである。

4 通報の受信件数を増やしても結局免責されない

不祥事が発生しそれが大規模であると第三者委員会が設置される場合が多くなる。そして昨今の第三者委員会報告書では、ほとんどのケースで内部通報制度が検証の対象となっている。確かに通報受信件数が 0 件に近いと「内部通報制度が形骸化している」という評価を受けるため、それを避けたいという気持ちはわかる。

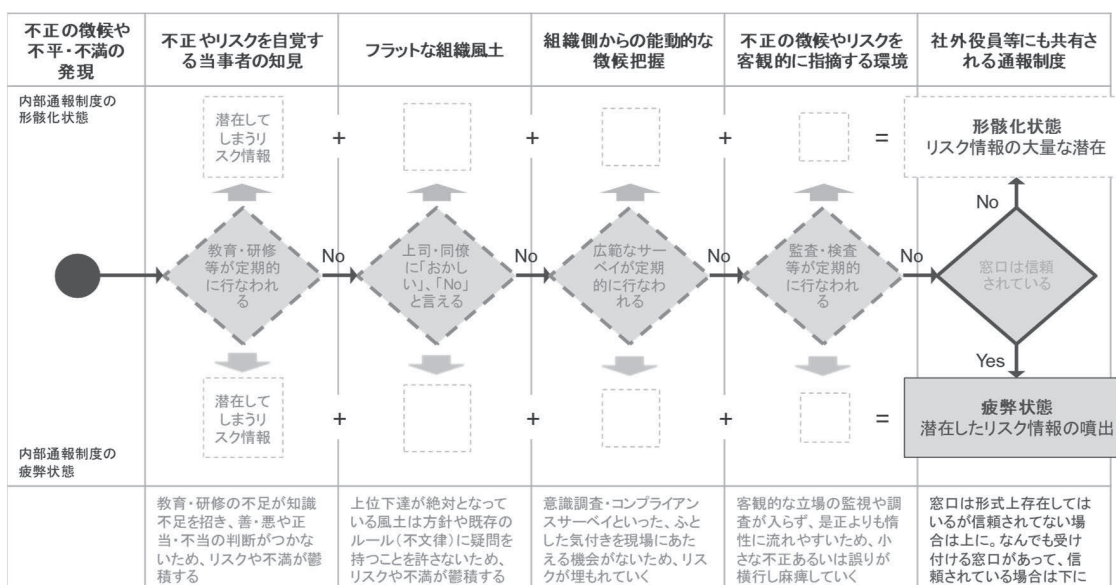
しかし、たとえ通報受信数が平均並みあるいはそれ以上であっても、不満が受信の大半であれば「内部通報制度は不満ばかりで機能していない」という評価を受けている。結局免責のために役立つケースとは、その不正事案がたまたま通報されていた場合であって、かつその後の対処が有効に機能した場合のみである。もしそうであれば、そもそも第三者委員会は組成されないだろう。

よって、この仮説 C 「いざ不祥事が発生した場合に内部通報制度の有効性に外部からの疑義を生じさせないように、免責のための受信件数を一定数確保したほうがよい。」は、前提に自己矛盾をはらんでもおり、有効性も乏しいため棄却せざるを得ない。

5 内部通報制度を不正検知の切り札にはいけない

最後に仮説 D 「内部通報制度は不正検知の主要機能となるべきである。」は、図表 6 に沿って確かめていきたい。

図表 6 不正を検知する機能としての内部通報制度の位置づけ



筆者は不正の検知には以下の 4 つのプロセスが必要と考える

- 1 現場の当事者自身が不正行為とは何かを知り自制すること、つまり「不正やリスクを自覚する当事者の知見」が必要になる。
- 2 次に、1が脆弱であるときに、身近な上司や同僚に相談できるといった環境、つまり抑圧的でなく互いの知見を尊重しあうことができる「フラットな組織風土」が必要である。
- 3 さらに、1および2を通過してしまった不正に対しては、管理部門からのアンケート調査等の「組織側からの能動的な兆候把握」が必要である。
- 4 これら3つの施策を通じても顕在化しない不正の種は、ついには内部監査等で発見され食い止められなくてはならない。「不正やリスクを客観的に指摘する環境」である。

こういった4プロセスを不幸にしてすり抜けてしまった場合のバックアップとして設置されるのが内部通報制度と考えるべきだろう。

そもそも、上記の4プロセスを信頼することができない従業員が、なぜか内部通報制度だけは信じて不正を告発してくれるということを期待できるだろうか。4プロセスを充実させてこそその内部通報制度である。内部通報制度を不正検知の主要機能にすることには無理がある。内部通報制度による不正の検知はほぼ事が起こった後であり、いわば手遅れである。できるかぎりその前の上1~4のプロセスで不正を検知できるように体制を整えることが重要であり、内部通報制度を切り札にすべきではない。





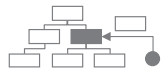

IV 内部通報制度の有効性を高める方策

内部通報制度に対する課題は前項までに整理したが、それらを踏まえて内部通報制度の有効性を高める方策について筆者の考えを述べる。

1 不正の告発と不満の表明を明確に切り分ける

前述のとおり、内部通報制度は不満の表明を吸収すべき仕組みではなく、不満の表明を吸収すべき仕組みは“従業員満足度の向上（ES：Employee satisfaction）”活動であると考えられる。その切り分けの案を図表7に示す。

図表 7 内部通報制度と ES を明確に切り分ける例

制度	共通点			異なる点				
	公益 通報	非公益 通報	不利益 取扱い	被害者	匿名	共有先	受信数 想定	報奨 罰減免
Whistleblowing 内部通報制度	対	対	禁	 自組織外 の他者	○ 可	 全件 監査役・ 外部取締役に共有	 僅少 1桁件/年	○ 検討
ES: Employee Satisfaction 従業員満足向上 システム	象	象	止	 通報者自身 (同僚)	× 不可	 総務・人事労務系 部門で対処	 多 従業員数 ×0.00x/年	× 対象外

内部通報制度は外部のステークホルダーへの被害拡大の防止あるいは抑制を通じて組織の倫理性を示して組織を防衛するための制度、ESは社内の不満や問題を軽減して良好な風土を保つための制度として、以下に示すその違いを明確に従業員に周知する。

被害者：内部通報制度では組織外のステークホルダーであり、ESでは組織自体もしくは組織内部の要員であること

匿名：内部通報制度では可能だが、通報者保護および調査協力のために一部必須の担当者には匿名が解除されること、ESでは不可であること

共有先：内部通報制度では全件監査役や外部取締役に共有されるが、ESではまず人事部門が対応し案件の性質に応じて他の関連部門に共有すること

筆者の経験では、特定の上司を陥れるために内部通報制度を悪用しようという通報者は極めて少ない。不遇と抑圧に苦しみ助けを求めているだけのように聞こえる。しかし内部通報制度ではその期待にうまく応えることが難しい。内部通報制度は社会への被害を抑制することで組織を救うための制度であって、従業員を救う制度ではないからである。

このような切り分けを事前かつ入念に従業員に周知すれば、従業員が「困った上司を匿名でやっつけてくれる制度がある」という期待ギャップを生むことなく両制度を有効に活用してもらえるようになるのではないだろうか。また、どちらの担当部門も通報者の過大な期待に対処するプレッシャーから一定程度解放されるのではないだろうか。

2 ハラスメントを内部通報制度の対象外とする

上述の切り分け案については、「ハラスメント等は組織にとっての大きな脅威となりえるケースもあり、それを内部通報の対象から外すことになるようで不安だ。」という内部通報担当部門の方からのご意見をいただくことがある。筆者はハラスメントを内部通報制度の対象から明確に除外すべきだと考えている。その理由は以下の3点である

一つめ：ハラスメント事案のほとんどが上司部下間の個人的な感情のもつれに起因していること

二つめ：内部通報制度が組織にとっての大きな脅威を検知しなければならない仕組みではないため、他にふさわしい仕組みがあればそちらに任せればよいということ

三つめ：ESで吸収したのちに重大なハラスメント事案であることが分かった場合は、すぐに組織の危機管理体制にエスカレーションすればよいこと

3 内部通報は全件監査役・社外取締役に共有する

さらに、内部通報制度については件数を有効に圧縮することが可能となるため、ガバナンス上の理想とされる通報受信全件を当初から監査役や社外取締役に共有するといった、外部にも訴求可能な透明性の向上施策を講じることも期待できる。

4 匿名性ではなく通報者保護を絶対視する

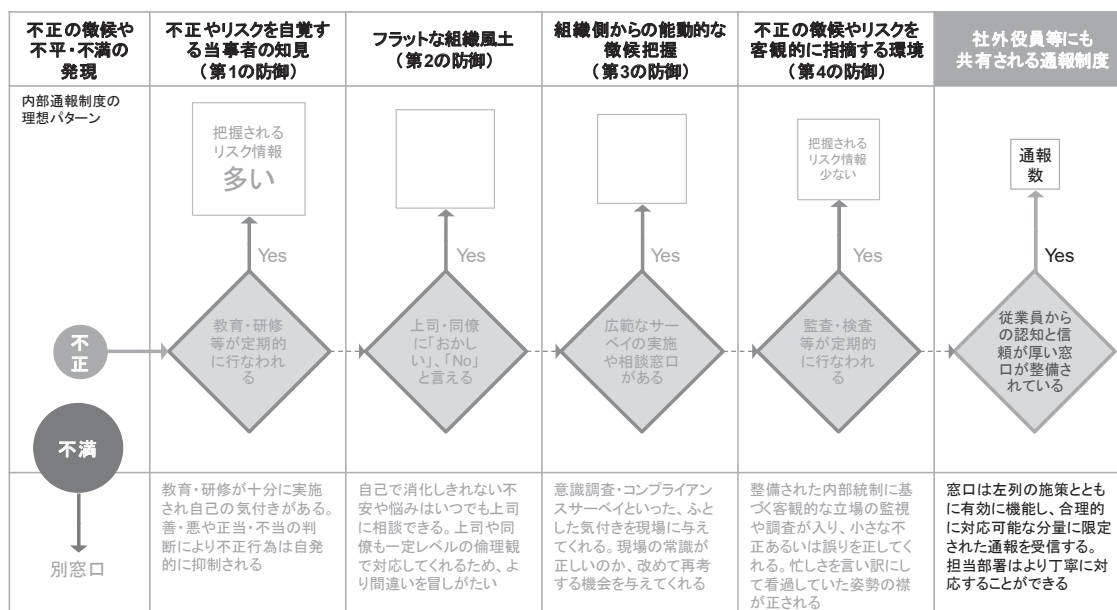
日本では匿名堅持は不可侵の条件であるかのように考えられている。しかし、不正の告発には、通報者の協力の下での事実の特定と事案を掘り下げた再発防止策の策定が欠かせない。また不満の表明の場合は、その不満の軽減のために匿名は障害にしかならない。さらに両仕組ともに“匿名の者は保護できない”。誰かわからない人にボディガードをつけることはできないからだ。逆に、匿名を解除した瞬間に不利益取り扱いをしてよいというわけでもない。通報者は匿名か非匿名かに関係なく保護されなければならない。

匿名は単に通報者保護のための手段なのであって、場合によっては通報者保護のための障害になってしまうこともある。匿名を絶対視するのではなく、通報者あるいは不満の表明者を不利益取り扱いから徹底的に保護する約束事や風土の重要性を、組織および従業員の共通認識として定着させなければならない。

5 内部通報制度は「抑止」のため、「検知」を主目的にしない

前述の仮説D「内部通報制度は不正検知の主要機能となるべきである。」を棄却した論旨がほぼこの主張の理由となる。筆者が考える理想の状態を図表8に示す。

図表 8 内部通報の件数が合理的な数に収まる理想状態のイメージ



繰り返すが、内部通報制度で不正を検知しなければならない、というルールはないはずである。内部通報制度以前の4プロセスで不正を検知するようにコンプライアンス体制を充実させ、そこで漏れてしまった不正事案をすくいあげる保険のような機能が内部通報制度である。

6 内部通報制度の有効性の KPI に受信件数を設定しない

ESのKPIに不満の表明の受信件数を設定するという事は理解できるが、内部通報制度のKPIに通報受信件数を設定することはできないはずである。前述のビジネス誌の年間通報ランキング上位企業の大半は不満の表明を合算したものであろう。もしどうしても設定するなら受信件数0件を目標数値と置くしかない。内部通報の目標受信件数が0件でないといふことは、前述の4プロセスの瑕疵を放置した証左ということであり、つきつめて言えば、組織が不正の発生に期待している証左とも考えられるため矛盾を起こす。

KPIとして適切と考えられる例は、「不利益取り扱い発生件数0件」、アンケートによる「内部通報制度の認知率X%以上」、「内部通報制度は使わない」の回答率X%以下」などがある。

V おわりに

今後、日本企業には、好成績を収めた実績重視の生え抜き昇進の経営者ではなく、プロ経営者の起用が増えていくことが想像される。となれば、その社長から発信される通報にも耐えられる内部通報制度が必要になるかもしれない。論理的には、受信した内部通報の

すべてが監査役あるいは外部取締役に共有されるような客観性と牽制機能を備えた仕組みであることが望ましい。そのためには、そもそもの受信件数が年間あたりで数件程度におさまっている必要がある。そして、監査役あるいは外部取締役が真に客観性と牽制の機能を有している必要もある。内部通報制度は不正検知の切り札ではなくコンプライアンスおよびガバナンスの一機能に過ぎない。コンプライアンスおよびガバナンス全体の有効性を高めることで内部通報制度の機能も高めていくという発想が必要になるだろう。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ デロイトトーマツ発行 「日本企業のクライシスマネジメント」
<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/risk/articles/cm/crisismanagement-report-201906.html>
- ・ ビジネス法務：中央経済社（連載：2017年5月号～2017年12月号）
<http://www.chuokeizai.co.jp/bjh/>
- ・ 月刊コールセンタージャパン（2018年4月号）<https://callcenter-japan.com/>
- ・ 日本経済新聞「私見卓見」（2017年6月20日）
<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/risk/articles/frs/nikkei-20170620.html>
- ・ 役員・従業員の不祥事対応の実務：レクシス・ネクシスジャパン（株）発行
<http://lexisbookstore.jp/book/000653.html>

¹ デロイトトーマツリスクサービス株式会社 内部通報制度の整備状況に関する調査 2018年版
<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/about-deloitte/articles/news-releases/nr20181009.html>

² 2変数の線形な関係の高さを検証するために用いられる指標。-1以上1以下の範囲の値をとる。一般的に相関係数が0.7～0.8に達すると相関が高いと見なされている。

第3節 危機管理広報のあるべき姿

日本大学危機管理学部 教授 勝股 秀通

I はじめに

「人は自分が想像できないことに対して、適切な行動や対応は絶対にとれない」——。これは「災害想像力（イマジネーション）」の重要性を発信する東京大学生産技術研究所の目黒公郎教授の言葉¹である。そして、危機に直面した際の想像力の重要性は災害に限ったことではない。事件や事故を含め、企業が直面する様々な危機に対し、発生から時間の経過に伴うあらゆる状況を想像し、準備や対策を怠ってはならないという意味でもある。

その真価が問われるのが、いわゆる“不祥事”と呼ばれる「会社の役職員による不正の行為、または法令もしくは定款に違反する重大な事実、その他会社に対する社会の信頼を損なわせるような不名誉で好ましくない事象」²が発生した時の記者会見を含むメディア対応であろう。従来メディアとは、一般的に新聞やテレビなどのマスメディアを指していたが、ネットやSNSで誰もが情報の発信者となれる時代を迎え、企業にとっては今後、そうした多メディアに対応する重要性が増していると言っている。

本稿では、頻発する企業不祥事の中から、記者会見に代表されるメディア対応に失敗したケースに加え、インターネット上で問題が拡散する、いわゆる「炎上」によって危機が深刻化したケースを取り上げることによって、危機管理広報が失敗した要因を明らかにするとともに、失敗に共通する課題を浮かび上がらせることを目的とする。なお、本稿中に使用する「企業」という意味は、民間企業だけを指すのではなく、官公庁を含めた組織全般にも当てはまる言葉として用いていることをご了承いただきたい。

II 事例検証

1 朝日新聞「慰安婦」関連記事取り消し会見（2014年9月）

多くの企業不祥事の中から、この問題を最初に取り上げるのは、筆者が当時、読売新聞の記者であったということもあるが、今もジャーナリストとしても活動し、二度と新聞ジャーナリズムへの信頼を失ってはいけないと切に願うからである。

(1) 唐突な会見設定

2014年9月11日、後に2001年に発生した米同時多発テロになぞらえ、“朝日の9.11”などと言われることにもなるが、その日は朝から、筆者が在職していた読売新聞社内でも、「朝日新聞の社長が謝罪会見を開く」という情報が流れていた。しかし会見が始まったのは午後7時30分と遅く、新聞やテレビなど報道に携わってきた者にすれば、この時間設定は、

比較的視聴率の高い民放各社の夕方のニュース、NHKの7時のニュースで報じられることを避けたことは明らかだった。

それ以上にこの日の会見は、朝日新聞が東日本大震災に関連する原発事故に関して、同年5月20日付けの朝刊で報じた「所長命令に違反 原発撤退」「福島第一所員の9割」というスクープ記事の内容が、事実と反し、誤報であることを認める会見と伝えられていた。会見は冒頭、朝日新聞の木村伊量社長（当時）が、スクープ記事の誤りを認め、「記事を取り消すとともに、読者及び東電福島第一原発で働いていた所員の方々をはじめ、みなさまに深くおわびいたします」³と謝罪した。ここまでは想定通りの流れだった。驚かされたのはこの後の展開だ。原発報道に関する謝罪会見の場を借りて、唐突に木村社長は「様々な批判、指摘を頂いている慰安婦報道についても説明させていただきます」⁴と切り出したのだ。朝日新聞による「慰安婦」関連記事の取り消し会見はこうして始まった。

国内外で大きなニュースとして報じられることが確実なテーマであるにも関わらず、別の記事の取り消し会見の“ついで”に謝罪するというトップの判断こそ、この問題に対する朝日新聞の姿勢を表している気がしてならない。メディアとりわけ新聞には、政治や社会の動きを監視し、評価する役割があり、民間企業といえども公的な存在として社会に対し大きな責任がある。今回の会見、そして会見を開かざるを得なくなった14年8月の慰安婦報道の検証記事などを読み解きながら、責任への自覚を検証してみたい。

【朝日新聞の慰安婦報道】 1982年9月、韓国・済州島で強制連行を指揮したとする著述業の吉田清治氏の証言を基に、「朝鮮の女性 私も連行」「暴行加え無理やり」という見出しを付けた記事⁵を掲載したことが発端だ。吉田証言は90年代に入り、歴史研究者から「現地でも証言の裏付けが取れない」「虚偽の可能性が高い」など多くの疑義が呈されたが、朝日新聞はそれを黙殺し、証言を繰り返し引用した。その結果、国連人権委員会は1996年、吉田証言をはじめとする朝日新聞の記事などに基づき、「慰安婦は旧日本軍によって強制連行された軍用性奴隷」と断定する報告書をまとめるなど、日本は朝鮮人女性を組織的に性奴隷として強制連行したという認識を国内外に与えることになってしまった。

その後、吉田証言は虚偽であることが様々に立証されたが、朝日新聞は「真偽は確認できない」と放置し続けてきた。ようやく朝日新聞が証言を虚偽と認め、記事取り消しを報じたのは、会見を開く直前の2014年8月で、初報から32年、証言内容について疑義が呈されてから20年以上が経過していた。

(2) 謝罪会見に必要な要素

不祥事に直面した企業は、少なくとも次の三つの要素を踏まえて記者会見などメディア対応に臨まなければならない。それは「謝罪」と「原因究明」、「再発防止」という要素で

あり、「謝罪」については、誰に対し、何を謝罪するのかを明確にしなければならない。また「原因究明」は「再発防止」と密接にかかわる要素であり、不祥事が発生した原因や背景が明らかになった段階で、即効性のある再発防止策を提示しなければならない。

木村社長は「8月5日の特集『慰安婦問題を考える』で、慰安婦を強制連行したとする吉田清治氏（故人）の証言に基づく記事について、証言は虚偽と判断して取り消したが、謝罪の言葉がなかったことで批判をいただいた」⁶と述べ、今回の会見に至った経緯を説明し、「訂正が遅きに失したことについて、読者におわび申し上げます」⁷と初めて謝罪した。しかし、誤報の原因、並びに訂正が遅くなった原因については、「第三者委員会を立ち上げ、徹底して検証し、結果は紙面で知らせる」と話すにとどまった。

会見では三要素のうち「謝罪」だけが示されたが、最初の疑問は、謝罪の対象は「朝日新聞の読者」だけなのかという点だ。この問題の本質は、国家による強制連行があったという吉田証言に何度も疑義が持たれても、朝日新聞はそれを黙殺し、修正しなかったことにより、日本は慰安婦を暴力によって強制連行したという誤った解釈が広がり、国益を大きく損ねた点にある。報道による被害者は読者ではなく、国民全般であり、謝罪の対象は「日本国民」でなければならない。

次に誤りを認めて記事を取り消し、謝罪するのであれば、トップとしての責任と進退を明確にすべきだ。「(編集責任者の更迭など) 編集部門の抜本改革など再生に向けた道筋をつけた上で、すみやかに進退を決断する」との発言だけでは理解は得られない。そもそも8月5日の特集記事で、慰安婦報道の発端となった強制連行証言が虚偽で、記事を取り消すとした段階で、事案の重大性への認識があれば、謝罪と同時に会見するのが新聞社としての果たすべき責任のはずだ。

だが、この特集で朝日新聞が示したのは、木村氏の後任社長となった渡辺雅隆氏が当時を述懐しているが、「(当時の経営トップが) 謝罪しないという判断にこだわり、記事は取り消すが謝罪しない」⁸という態度であった。その後、謝罪の言葉のない紙面に対して批判が集まり、今回の会見につながるが、特集記事からひと月以上も経過しながら、誤報を生んだ検証作業を第三者委員会に委ねる姿勢からは、「原因究明」や「再発防止策」が提示されるはずもなかった。もちろん、戦時中の慰安婦をめぐる諸問題については別途検証されなければならない。だが、長年の虚報によって生じた国際的な影響と責任について、朝日新聞は認識を示し、再発防止策について言及すべきであった。

しかも、事実を最も重視すべき報道機関が、検証作業を第三者委員会に委ねることは、真実を追求する使命を放棄したと見られても仕方がない。同年12月に同委員会の報告書が公表されたが、虚偽に基づく報道が30年以上も見直されず、その結果、国際社会に対してどのような影響をもたらしたのか、というこの問題の本質については、「日本批判に弾み」「韓国世論に効果」「あまり影響ない」という三通りの見方⁹が示されただけだった。読者の新聞離れが指摘されて久しいが、その要因の一つは、誤報を訂正、謝罪するという当たり前のことができなかつた朝日新聞の対応が起点となったことは紛れもない事実だろ

う。

2 ベネッセ顧客情報流出事件（2014年7月）

【1回目の会見(2014年7月9日)までにベネッセが把握していた内容¹⁰】 6月下旬以降、顧客からの問い合わせが相次ぎ、調査を開始。その結果、顧客データベース(DB)の管理を委託された保守管理業者の従業員が、顧客情報を売却目的で不正に持ち出していた疑いが強まった。判明した流出分は約760万件だが、最大で約2070万件に上る過去最大規模の情報流出事案に発展する可能性があった。その内容は<子供や保護者の名前、住所、電話番号、子供の生年月日と性別>の情報で、ベネッセから相談を受けた警視庁は、不正競争防止法違反(営業秘密の複製・開示)の容疑で捜査を開始した。

(1) 誤った対応と不用意な発言

教育事業大手のベネッセホールディングス(HD)は、小学生から高校生までを対象にした通信教育教材「進研ゼミ」の顧客情報が最大約2070万件流出した可能性があると発表した。緊急記者会見には、日本マクドナルドホールディングスなどで経営トップを務め、2週間前にベネッセHDの会長兼社長に就任したばかりの原田泳幸氏が出席した。

「再発防止と流出した情報の拡散防止に取り組む。お客様のお怒りをしっかり理解し、信頼を取り戻していきたい¹¹と、会見冒頭で深々と頭を下げた原田会長兼社長は、流出被害があった顧客に対しては謝罪文を送る方針を示した。しかし、記者から「判明している情報の流出経路」、「経営トップとしての責任」、「顧客への補償措置」などを問われると、対応のまずさが露呈することになる。

原田会長兼社長は、判明している情報の流出経路について概略を説明した上で、「被疑者は、わが社のグループ社員ではございません」と答弁。補償については、顧客の銀行口座や子供の成績といった「センシティブな情報は流出していない」ことを理由に「金銭的な補償は検討していない。金銭的謝罪以外の信頼回復が大事だ¹²と明言した。さらに、自らの責任については「情報が漏洩したのは私が社長に就任する前のこと。自身の処分は考えていない¹³と否定、その代わり、顧客情報の担当役員2人の引責辞任を発表した。自らへの厳しい言葉はなく、不正にはグループ社員が関わっていないことを強調するなど誠意が伝わらない会見に、とどめを刺したのは次の質問だった。

記者「御社は加害者ですか。それとも被害者ですか」

社長「現時点では加害者です」¹⁴

今後の推移によっては、被害者になる可能性すら示唆したとも受け取れる初会見を、メディアはどのように受け止めたのか。それは会見翌日の新聞記事の見出しに端的に表れている。主な見出しは〔ベネッセ「外部犯行」強調 会長、詳細語らず 情報管理いい加減 企業の重い責任自覚を〕と並び、メディアは過去最大規模の情報流出事件で緊急会見し

たベネッセ HD の姿勢を強く批判した。

会見の内容が新聞やテレビで報道されると同時に顧客からは抗議や問い合わせの電話が殺到、その数は7月12日までに5万件を超した。特に「センシティブ（重要）な情報は流出していない」ことを理由に、補償には応じないとしてきたことに対し、「子供の情報は重要ではないのか」「顧客情報を守れない企業の言うことは信用できない」¹⁵ という憤りの声が寄せられた。事態を重く見たベネッセ HD は、最初の会見から1週間後の17日、顧客への謝罪として200億円を用意したと発表。過去に顧客情報が流出したオリエントランドやサントリーなどの対応と同様に、一人当たり500円相当の補償をするとした。

その後、流出事案は保守管理業者に勤務していたシステムエンジニアの男が逮捕され、ベネッセ HD は7月22日、2度目の会見を開き、流出した顧客情報は2300万件に上り、さらに増える可能性があると説明した。しかし、その席に原田会長兼社長の姿はなかった。

(2) 流出に至る“二重の過失”

個人情報の漏えいに関して、ベネッセ HD は「企業危機事案であり、早期の緊急的再発防止策の実施が急務」¹⁶ との認識に基づき、最初の会見直後の7月15日に外部の弁護士を長とする事故調査委員会を設置、9月25日に調査結果が公表された。

その内容で特筆されるのは、情報管理におけるベネッセグループの組織体制の問題点である。情報管理の体を成していないと言ってもいい。調査報告によれば、「内部者による情報漏えい等を想定し（中略）対策を講じてはいたものの、現実には発生する可能性がある具体的なリスクを想定した上での二重、三重の対策を講じるといった徹底的な体制までは構築できていなかった」¹⁷ とした上で、「情報セキュリティについてグループ全体で統括的に管理する部署が存在しなかった」、「各組織間で責任・権限の所在が不明確」、「個人情報管理の責任部門が不明確」と厳しい言葉が並んでいる。

さらに再発防止策の前提として、同報告は「個人情報の漏えいを想定した徹底した体制を構築していたとは言い難い」との理由から「具体的な方針を改めて策定し、これを役職員に周知徹底する必要がある」¹⁸ と指摘する。その上で信頼回復するための手立てとして、グループ内での自浄作用には期待せず、再発防止策の実施・運用を監視する社外の専門家による第三者機関の設置を求めているのが特徴だ。

売却益を目的に個人情報を盗み取る犯罪者が指弾されるのは当然だが、調査報告を読む限り、最終的に3504万件に達する顧客情報の流出に至った背景には、通信教育事業の根幹となる顧客の住所氏名等の管理があまりにもズサンであった。その証左として、この事件で逮捕、起訴されたシステムエンジニアの裁判で、東京高裁（2017年3月21日）は、懲役3年6か月の一審判決を破棄し、懲役2年6か月と大幅に減刑した。その理由として同高裁は判決の中で、私物のスマートフォンの持ち込みを禁じていなかった点など指摘し、「情報管理のあり方として著しく不適切。被害が拡大した原因の一端はベネッセ側にもある」¹⁹ と断じている。

さらに調査報告並びに高裁判決が示す杜撰なベネッセ HD の情報管理は、業務の委託（外

注)、いわゆるアウトソーシングによって情報管理責任の所在があいまいになっていたことも指摘することができるだろう。最初の記者会見で、「被疑者は、わが社のグループ社員ではございません」と述べた原田会長兼社長の発言の中にもその意識が垣間見られるが、情報管理体制についてベネッセ HD は「今後すべてのデータベースの管理をベネッセ HD が行います」と改め、再発防止策の柱に掲げた点を見ても、重要業務を委託したことが事件の一因との自覚があるのだろう。

流失に至る“二重の過失”とは、組織自体の情報管理に関する体制の不備や甘さに加え、業務をアウトソーシングすることによって、情報管理という重要な業務への意識が希薄となったことを意味する。安全や安心のためにコストを掛けるという当たり前の認識が欠如していたことで発生した事件と言える。

3 日本大学アメリカンフットボール部危険タックル問題（2018年5月）

危機管理学部の教員として、学生に対し不祥事（危機）に直面した組織のメディア対応を教鞭するに際し、本学アメフト部の危険タックル問題を避けてはならないと考える。本稿では、問題となったタックルの動画がインターネット上で拡散され、新聞やテレビというマスメディアがニュースとして大きく報じることになる「初動」段階での対応に焦点を絞って問題点を指摘する。

【問題の発端】 2018年5月6日、都内で行われたアメリカンフットボールの日本大学と関西学院大学との定期戦で、日大選手による過度なラフプレーによって、関学大の中心選手であるクォーターバック（QB）を負傷させた問題。ラフプレーの映像は試合当日の夜からインターネット上にアップされ、ネットを中心に批判が広がった。事態を重く見た関東学生アメリカンフットボール連盟は10日、ラフプレーをした当該選手の対外試合出場禁止処分を発表するとともに、日大アメフト部の指導者を厳重注意処分とした。

(1) 新聞の初報はベタ記事

新聞各紙は通常、ニュースを取り上げる掲載面と記事の大きさによって、ニュースの価値や社会的な影響を判断している。新聞社内では「1面トップ」、「社会面3段」などの表現が用いられ、1面トップとは、最も重要と判断した記事が掲載される紙面の中でもトップ（最重要）の扱いを表し、社会面3段とは、事件や事故などを集めた通称社会面と呼ばれる紙面の中で、読者の注意を引くよう比較的目標立つ3段の見出しを付けた記事のことである。それらに比べ「ベタ」とは、読者にお知らせするといった程度の判断で、記事としては最小（1段）の大きさで組まれる記事のことである。

この問題の第一報（初報）は5月11日の朝刊で、関東学生連盟が日大側に処分を課し

たことについて、読売新聞と朝日新聞はともにスポーツ面のベタ記事として扱った。内容は「日大の選手が無防備な相手に過度なラフプレーをした」²⁰、「連盟による選手個人への処分は極めて異例」²¹ などだが、日本大学と関西学院大学という学生アメリカンフットボール界の名門チーム同士の試合の中で発生した問題であり、両紙とも、所属する競技団体の裁定を受けた日大側が謝罪や反省、処分を記者会見などによって表明することで事態は収拾するとの判断だったと思われる。

この問題は多くの識者が新聞やテレビ、ネット上でさまざまな見解を示している。その多くは、5月6日の問題発生から5月25日に開かれた日大学長の記者会見までの一連の流れをとらえ、①ラフプレーをした学生の単独会見（22日）、②日大アメフト部の監督とコーチの会見（23日）——を中心に論じている。参考となる指摘は多いが、ベタ記事だった初報が4日後の15日には、各紙とも社会面のトップや1面で取り上げられるまでにニュース価値が大幅にアップし、さらに17日から19日の朝刊では産経、毎日、東京、朝日、読売の5紙が社説で取り上げるまでに至っている。取りも直さず、それは多くの識者が指摘する二つの会見よりも前に、事態を収束させることを目的とする危機管理広報に失敗したことを意味している。いったいこの間に何が起きていたのか、日本大学が設置した第三者委員会の最終報告書などを基に論じていく。

(2) ネットで情報が拡散する時代

【問題の発端から新聞が社説で報じるまでの主な動き】

- ・ 5.06 本件事案が発生。6日夜からインターネット上で「反則タックル」の批判
- ・ 5.07 ネット上に批判が集中。関学大がネット上のタックル映像を確認
- ・ 5.10 関学大が日大に謝罪要求の抗議文送付 日大アメフト部がHPに謝罪文を掲載
- ・ 5.12 関学大が記者会見（取材記者十数人） ネット上のタックル映像を資料提供
- ・ 5.13 鈴木大地スポーツ庁長官が「このタックル如何なものか」とツイッターに投稿
- ・ 5.14 鈴木長官が定例会見で「非常に危険なタックル」と厳しく非難し、「どういう考えでああいうプレーになったのか。説明を求めたい」と発言
- ・ 5.15 日大が関学大に上記書面の回答書を持参 関学大が被害選手の診断結果を公表 この日を境に日大への苦情（電話やメール）が急増
- ・ 5.17 関学大が2度目の記者会見（テレビの生中継と報道陣200人が参加）

事案の発生から数日間の動きの中で、キーワードとなるのは「インターネット」だ。関学大が開いた17日の記者会見で、同大幹部は「SNSがなければ認識できなかったかもしれない。（中略）あらゆる記録が残り、あっという間に社会全体に拡散していく時代だと痛感する」²²と述べているように、今回の事案の一つの特徴は、インターネットが普及し、誰もが自由に情報を発信できるようになったことで、発生から数時間後には、問題となる

タックルの場面の動画がネット上にアップされていたことだ。それはまた、今までの危機管理対応のセオリーが通用しない時代となっていることを示している。

翌7日には、関学大がその動画を確認、最初の記者会見（12日）以降、映像の写真を報道各社に資料として提供したほか、政府機関であるスポーツ庁の鈴木大地長官も、動画を見た感想を SNS のツイッターで発信し、14日の会見では、改めて動画の内容を厳しく指摘している。新聞各紙がニュースの扱いを替えたのは、同庁の会見を報じる15日朝刊からで、初報はベタ記事だった今回の事案は、一気に社会問題化したと言っていい。

日大側にすれば、ここまで大きな騒ぎになるとは思わなかったというのが本音だろう。新聞各紙の初報における記事の扱いをみれば、そう判断したのは日大の関係者だけではない。だが、ネット上には問題のタックルの場面が拡散され続けており、関東学生連盟が処分を課した10日に謝罪文を HP に掲載したのであれば、「炎上」の怖さにも気付いてほしかったと思う。この時点で、しかるべき立場の人間が被害者をはじめ関係者に謝罪し、会見を開いていれば、ここまでの騒ぎにはならなかっただろう。言い換えれば、「放置すれば重大な事態になる」と判断し、事実関係を調査し、記者会見を開いて被害者に謝罪していれば、事態はまったく違う経過をたどっていたはずだ。

組織で不祥事が発生し、事態を早期に収束し、拡大させない手立ては、言い古されていようとも、初動対応を誤らず、きちんと謝罪する以外に方策はない。「逃げない。隠さない。ウソをつかない」は、組織における危機管理の基本である。ソーシャルメディアの台頭で、組織や個人の行為や発言に対して、ネット上には多くの批判や誹謗中傷が繰り返される時代となっている。だからこそ、組織は不祥事に対する立場を鮮明にし、被害者の立場に立って、誰に何を謝罪するのかを明確にしなければならない。危険タックル問題は、情報が瞬時に拡散するネット時代においては、これまで以上に初動対応が重要であり、従来のマスメディアに加え、SNS の継続的なモニタリングの必要性を指摘した事案である。

Ⅲ おわりに

不祥事が起きる度に、新聞やテレビといったマスメディアは「社会的責任」という言葉を使って、企業など組織の責任を追及することが多い。例えば、「今回のような問題を起こし、貴社は社会的責任をどのように感じているのか」といった質問が思い浮かぶかもしれない。それでは「社会的責任」とはいったい何であろうか。筆者は「組織が社会からどのような存在として期待されているか」という言葉に置き換えることができると思う。つまり、社会的責任を果たすこととは、社会の期待にこたえることにほかならない。

本稿で取り上げた事例のうち、ベネッセ HD による個人情報流出・漏えい事案について考えれば、ベネッセ HD は事実を把握し、被害者である顧客に謝罪はしたが、自社の法的な責任を回避しようとする姿勢が、「被疑者は、わが社のグループ社員ではございません」というトップの発言によって露呈し、批判を浴びた。不祥事という危機に直面した際に、

社会の信頼を回復するという危機対応の目的を失念した対応だった。

朝日新聞のケースでは、事実を報道することを使命とする新聞社が、誤報を訂正し、謝罪するのは当然である。筆者の経験を振り返っても、自信をもって書いた記事であればあるほど、誤報であった場合のショックは大きく、訂正はつらい。しかし、誤りは正さなければならない。その場合、責任の範囲、言い換えれば、誤った内容の記事で影響を受けた対象の範囲を明確にし、謝罪しなければならない。残念に思うのは、吉田清治証言がウソだったことは多くの日本人の中で認識されたが、日本人が慰安婦問題と向き合う機会にはつながらなかったことだ。

最後に日本大学のケースは、ネット上で危険タックルへの批判に火がつき、「炎上」しはじめているにもかかわらず、その状況を漫然と見過ごした結果、新聞やテレビによる本格的な報道を招き、社会から痛烈に批判されるというネットの影響力を見誤った新しい多メディア時代の失敗事例でもある。

これら三つの事例は、いずれも危機管理広報の要諦とされる「早期に事態を収束させ、組織への批判や反感を買わない」ことに失敗している。あらゆる企業は不祥事や突発的な事件、事故といった危機のリスクから逃れることはできない。その時、企業は危機とどう向き合うべきか。その答えこそ「自分たちの組織は世の中から何を期待されているのか」という社会的責任の原点に立ち返り、つねに様々なリスクを想定し、想像力を働かせて対応をシミュレートしておくことではないだろうか。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ドミトリ・チェルノフ、ディディエ・ソネット『大惨事と情報隠蔽』草思社、2017年
- ・萩原誠『会社を救う広報とは何か』彩流社、2014年
- ・読売新聞編集局『徹底検証 朝日「慰安婦」報道』中央公論新社、2014年
- ・樋口晴彦『悪魔は細部に宿る』祥伝社、2015年
- ・山本七平『空気の研究』文藝春秋（文春文庫）、1983年

¹ 目黒公郎（2012）「防災は災害想像力が大切」『読売クオーターリー』読売新聞社、68頁

² （社）日本監査役協会（2009）『企業不祥事の防止と監査役』4頁

³ 『朝日新聞』（東京本社版）2014年9月12日朝刊、1頁

⁴ 同上

⁵ 『朝日新聞』（大阪本社版）1982年9月2日朝刊社会面、22頁

⁶ 『読売新聞』（東京本社版）2014年9月12日朝刊特集面、14頁

⁷ 同上

⁸ 『朝日新聞』（東京本社版）2014年12月23日朝刊、1頁

⁹ 『朝日新聞』（東京本社版）2014年12月23日朝刊特集面、23頁

¹⁰ 『読売新聞』など各紙の2014年7月10日朝刊関連記事を参照

¹¹ 『朝日新聞』（東京本社版）2014年7月10日朝刊社会面、33頁、『読売新聞』（同）2014年7月10日朝刊経済面、8頁

¹² 同上

¹³ 同上

¹⁴ （株）宣伝会議『広報会議2015年1月号』「2014年ワースト危機広報」21～23頁

¹⁵ 『朝日新聞』（東京本社版）2014年7月14日朝刊社会面、38頁

¹⁶ （株）ベネッセホールディングス「個人情報漏えい事故調査委員会による調査結果」2014年9月25日、2頁

¹⁷ 同上、6頁

¹⁸ 同上、12頁

¹⁹ 時事通信社 <https://janet.jiji.com/apps/contents/searchstory/20170321/906> （2019年10月17日閲覧）

²⁰ 『読売新聞』（東京本社版）2018年5月11日朝刊スポーツ面、17頁

²¹ 『朝日新聞』（東京本社版）2018年5月11日朝刊スポーツ面、15頁

²² 『日刊ゲンダイ』2018年5月19日、43頁

大学の防災対策に関する実証研究—高等教育機関へのアンケート調査を基に—

日本大学危機管理学部 専任講師 宮脇 健

- I 問題意識
- II 「高等教育機関の防災対策に関するアンケート調査」の概要
- III 大学の防災対策・体制の実態に関する分析
- IV 結論

I 問題意識

本研究は大学のような高等教育機関の発災時の対策や発災に関するアンケート調査に基づき、大学という教育機関の防災対策の実態について明らかにすることを目的としている¹。

東日本大震災以降、自治体などの地方公共団体や企業が防災対策を行うべく、内閣府より災害時のBCP（業務継続計画）の策定が期待されている²。その結果、2018年に総務省が実施した調査では、都道府県においてはBCPの策定が100%となっており、市町村といった基礎自治体でも80.5%となっている³。近年、自治体においてBCPの策定が進んできているといえる。企業などの諸機関でもBCPの策定が求められており、その策定の割合は徐々に増えてきた（岡田 2017；内閣府 2018）。このようにBCPの策定も含め、大学という機関にも防災対策として、施設と制度の充実を求めていることは言うまでもない。

大学は学校教育法により「学校には、社会教育に関する施設を附置し、又は学校の施設を社会教育その他公共のために、利用させることができる」⁴（第8章第85条）と明記されており、文部科学省はHP上で国立大学の役割について「国立大学等のキャンパスは、学生・教職員のみならず多様な利用者が活動し交流する公共性のある空間として、地域に開かれた生涯学習の場、災害時の防災拠点としての機能を備えておくことも重要である」と記載している⁵。また、私立大学についても、文部科学省のHPでは、その役割として、7つの役割を挙げており、4番目として「地域社会に貢献する人材育成と学生を原動力とした地域社会の発展の核」になるように期待されていることがわかる⁶。

つまり、大学という高等教育機関は、公に開かれており、地域社会に貢献が期待されていると位置づけることができる。研究教育上において、大学機関が災害により研究または教育が再開できないことは、地域社会に研究の成果を還元できないため、その損失は大きいといえる。また、地域に貢献するといった場合には、災害などの危機が生じた際の避難所として学内外で活用されることが期待されている機関でもあると考えられる。一般社団法人私立大学連盟（2013 pp.6-8）では、学生の安否確認や大学内に業務復旧と同時に3つ目の課題として、「地域貢献」を挙げており、その中で専門知識の提供による地域防災、学

生という人的な資源を活かした災害時におけるボランティアの提供という地域貢献、そして大学施設の提供による地域貢献として、災害時の重要な防災拠点になる可能性がある」と指摘している。

以上のように、大学は災害時に学内に対する防災対策を充実させるとともに、学外に対しても広く寄与できる機関としての役割を果たすことを求められているのである。そのため、防災対策の充実や体制の構築及び制度としての防災計画やBCPの策定の有無は、災害発生時の大学組織内の対策にとどまらず、地域の防災の拠点として貢献するためには前提となる条件といえる。

しかしながら、自治体や企業に関する防災対策とそれに伴う取り組みや体制の構築に関する研究はおこなわれてきたものの、避難所もしくは発災後に地域社会のハブとして期待される大学機関の防災体制や取り組みや実態について、これまで十分に注視されてきたとは言いがたい。

三浦（2016）は山口大学の災害発生した場合を想定して、防災対策としてどのようなハード面とソフト面の取組を行っているのか概説をしており、その中でBCPなどソフト面での対策をあげると同時に、災害時の衛星を用いたリモートソーセンシングにより、最新の防災の研究を国内外と連携して蓄積できる連携体制があることを山口大学の強みとして指摘している。

高井（2015）は、大学における危機管理の対策をどのように行えばよいのか、必要な対策を列挙し、その上で危機管理体制を構築するための提案として、危機管理に関わるガイドラインの作成をあげ、その方法としていくつかの先進的な大学の取り組み事例を紹介して先進事例から学び、防災体制を構築した上での訓練と点検が重要であることを指摘している。

また、岩口ら（2008）は、大学の地震時の対策について東京工業大学を事例に考察を行っており、研究や教育をいち早く再開させるためにはトップダウン式のBCPの指揮命令系統ではなく、各学部、研究室での意思決定に基づく、複数の分散した意思決定からなる危機管理体制を構築し、その意思決定を大学全体で運営していく、一つの大学で一つのBCPにとらわれない、分散型のBCPの策定をすることが必要であることを述べている。

以上の先行研究は、本稿に対して示唆を与えてくれるものである。ただし、どの研究も大学での実践例や具体的な策定のための方法や大学の地域に資する役割に関する内容、そしてBCPや防災対策を講じることの重要性に言及し主眼を置いている。本稿の目的とする防災体制や独自の防災計画の策定の有無など、組織内部の防災対策に関する一般的な実態、どうしたら防災体制が構築可能であるのかという点について考察しているわけではない。

そこで、本稿では日本全国の高等教育機関に郵送によるアンケート調査を実施し、分析を行うことで、地域に資する開かれた機関としての大学の災害時の体制とその現状について考察を行う。そのため、本稿では、2つ目的を明らかにする。まず、1つ目は近年多発

する自然災害に対して、大学という高等教育機関がどのような防災対策を実施しているのか、またどのような防災体制を敷いているのか、現状に関するアンケート実施し、定量的に分析を行うことで、その特徴を明らかにすることを目的としている。

また、災害研究で指摘されているが、防災に限らず、ある対策や体制を敷いている機関の多くは、いわゆる人的、物的な資源を有していることが多い。そのため、防災対策や体制を築くことが可能だと考えられる。もちろん、高等教育機関の有する資源の豊富さ、例えば、専門の部署や人員の有無、大学の教職員の人数、災害時に手助けとなる、自治体、消防などの他機関との連携の構築が、防災体制を築き、対策を行うことを促進する可能性を高めると考えられる。一方で、こうした資源がない大学でも、災害時の取り組みが存在することも考えられる。例えば、災害などの危機に対する意識が高い職員を有する大学は、独自の防災体制の構築には積極的かもしれない。そのため、防災に関する危機意識などの個人的な要因、組織的な要因も考えられるのである。

そこで2つ目の目的として、どういう要因が大学の防災対策や独自の防災計画といった制度の策定を促進するのかを明らかにする⁷。

なぜ、この両方を分けて分析するのかといえば、防災に限らず、日常的に起こる災害に対策をするレベルの話とそれを体系的に制度化しているレベルの話は、必ずしも一致しないことがあるからである。属人的に対策できれば、制度化しなくとも機能することもある。その意味では防災に限らず、機能していることと、制度化していることは別の問題なるために、対策が充実している要因の特定と防災体制を構築し、制度として運用している要因は別な要因であると考えられる。その両方を分析することで、高等教育機関の防災対策の今後の促進に関する一つの知見が得られると考えている。

そこで、2017年12月に実施した全国の高等教育機関へのアンケート調査の定量的な分析と考察を行う。その結果、大学という高等教育機関の防災対策とその体制の構築に関する今後の課題を検討することができる。

Ⅱ 「高等教育機関の防災対策に関するアンケート調査」の概要

ここでは、本稿で分析に用いる「高等教育機関の防災対策に関するアンケート調査」の概要について説明する。本稿で使用するアンケート調査は、日本大学危機管理学部の「危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究」⁸の一環で、大学のような高等教育機関の発災時の対策や発災に備えた事前の防災計画の策定有無など、災害対策の実態を明らかにすることを目的として実施された⁹。

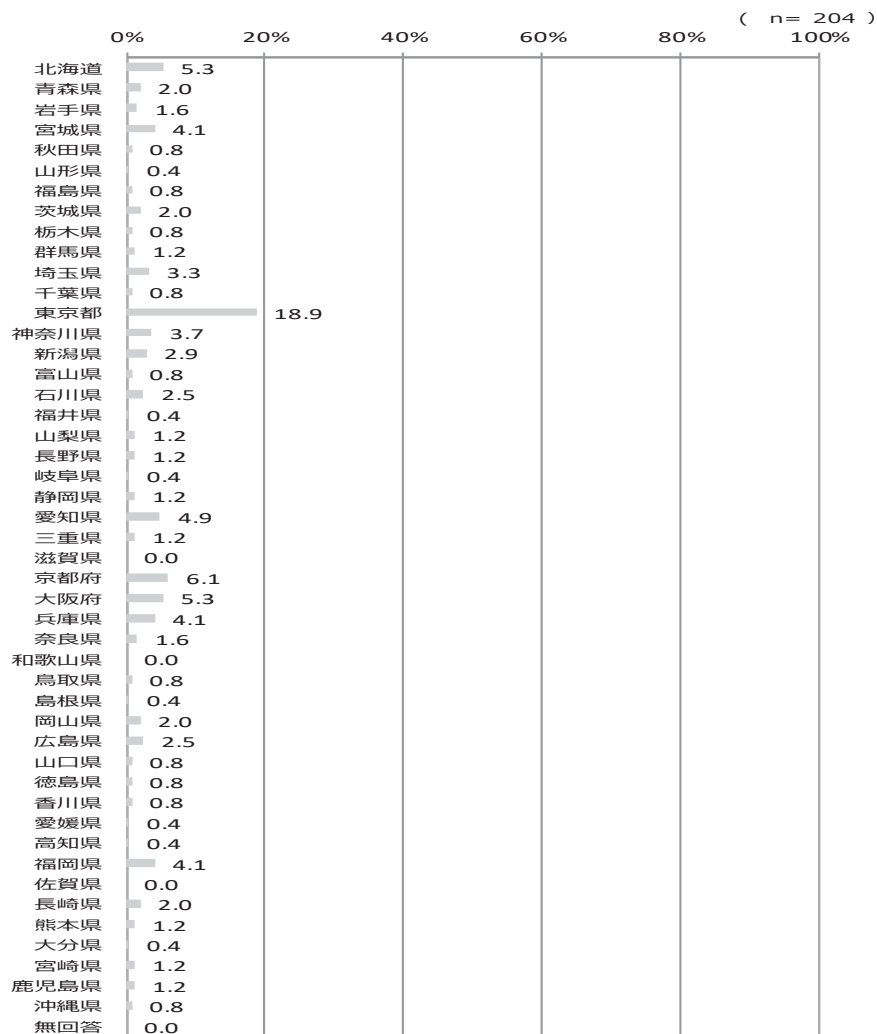
主な質問項目としては、高等教育機関における①防災対策の現状、②独自の防災計画の策定の有無、③BCP策定に関する問題点や課題についてである。先にも述べた通り、大学のような機関の防災に関するアンケート調査は蓄積がほとんどない。そこで、本調査では自治体の防災体制に関するアンケート調査項目で使用されている項目を参照し¹⁰、大学

の実情に合うように変更することにした¹¹。

調査の結果、有効回収標本数（率）は244標本（31.4%）であった。本調査の場合は高等教育機関の防災担当者が対象となる。ただし、総務部局より本回答に適任であると考えられる回答者に答えてもらうようお願いをしている。日本全国すべての高等教育機関に回答をお願いしたが、回収率は世論調査など一般の市民に対するアンケート調査と比べると高くない。回答率を全国別にみると以下のとおりである。

無回答の地域もある。佐賀県、滋賀県、南海トラフ地震が想定される和歌山県の3県に立地する大学からは回収することができなかった（図表1を参照のこと）。ただし、東京都や大阪府、京都府、兵庫県など、大学が多く立地する地域から一定数は確保できており、それ以外の都道府県に立地する大学からも本アンケートの回答を得ることができた。しかしながら、サンプリングバイアスは生じているため、その点は留意しながら分析と考察を行う必要がある。

図表1 回答した高等教育機関の立地する都道府県の割合



Ⅲ 大学の防災対策・体制の実態に関する分析

1 防災対策と連携・協力の問題点

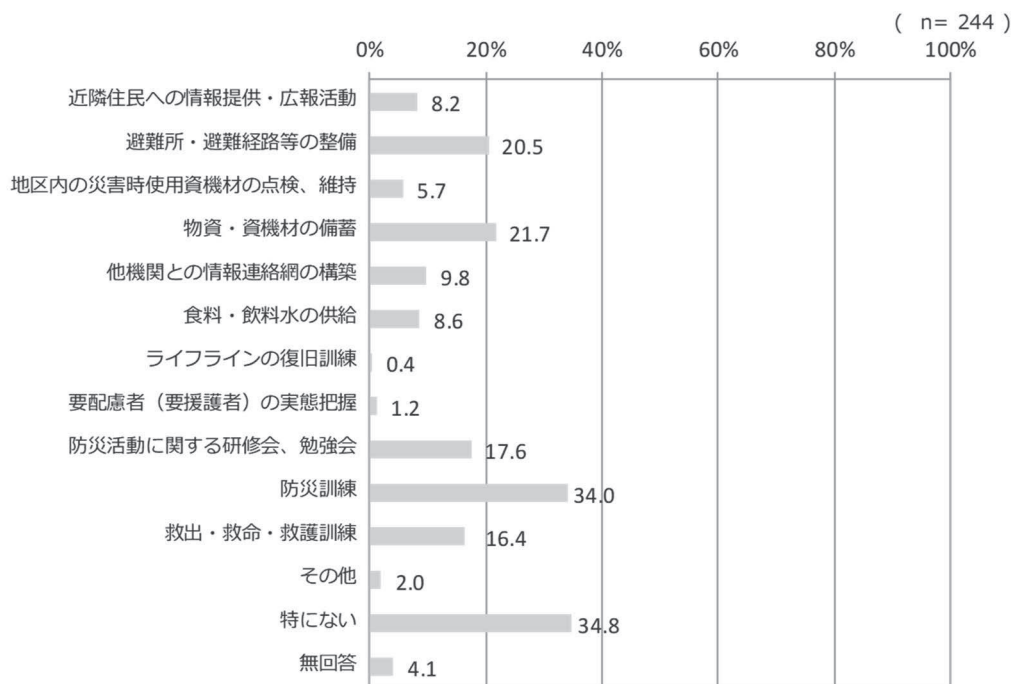
それでは、大学の防災対策について明らかにするために、実際の防災活動と活動に関わる問題についてアンケート調査の結果を概観しながら考察する。

平時に行っている防災活動について尋ねた質問の回答が図表2の結果である。「防災訓練」を他の機関と連携しながら実施していると回答した大学は34%に過ぎず、災害時にハード面で必要となる「物資・資機材の整備」は21.7%となっている。近年、自治体による「公助」も期待できない中で、大学も学内の学生や教職員を災害から守るための十分な設備を整えることが難しいことがわかる。ハード面でも地域の避難所として機能することができるのは一部の大学にとどまっているが、実際に災害が起きた際に、地域の避難所として機能するために必要な「避難所・避難経路等の整備」の項目においても20.5%にとどまっている。インフラ面や設備面での不十分な部分をソフト面でどのようにカバーするのかについて検討する必要がある。

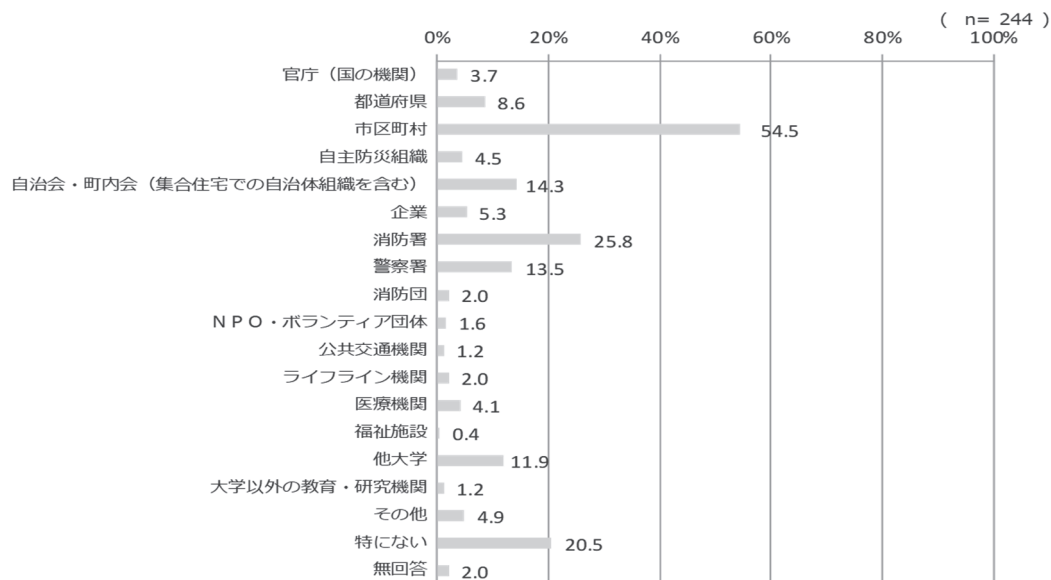
しかしながら、災害時のインフラ整備だけではなく、ソフト面の対策や整備が重要とされている中で「防災活動に関する研修会、勉強会」が17.6%となっている。災害時に対策を講ずる人材を育成し、防災に関する知を更新する取り組みといったソフト面での災害への備えに対しても多くの大学が行うことができていない現状が明らかになった。

災害時にそれぞれの機関が個別に対策することが難しいと想定されているため、他機関との連携や協力としての「広域連携」、「支援・受援」といったことが指摘されるが（秦・宋 2017）、大学は平時における防災活動の取り組みに他の関係機関、組織との連携を図りながら実施する体制は構築できていないことが明らかになったといえる。上記の点は「特にない」という回答をしている大学が34%あることからわかる。防災活動に関する他の機関との連携、協力が進んでいない実態が浮き彫りになったといえる。

図表 2 他の組織・団体と連携・協力しながら取り組んでいる防災活動（複数回答）



図表 3 防災に関する連絡体制、協議会、協定を結んでいる機関や組織の有無（複数回答）



防災活動の連携や協力について他のステークホルダーとの連携が進んでいない実態が明らかになったが、平時ではなく、いわゆる非常時にあたる、災害等の危機が発生した場合の連絡体制、協議会、協定などについて大学は防災体制を他の機関や組織、団体と連携して築くことができているのであろうか。その問いについて尋ねた回答が図表 3 の結果である。

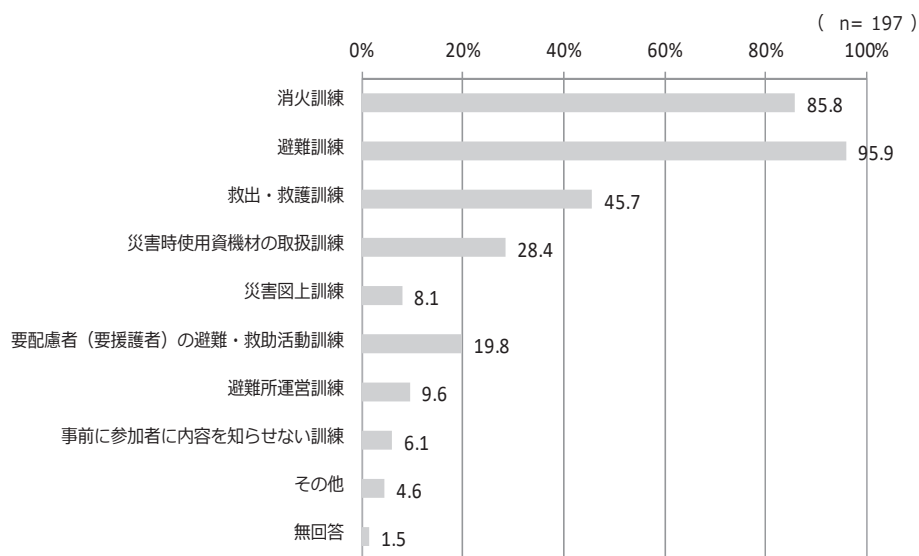
大学が立地する基礎自治体にあたる「市区町村」との回答は54.5%と半数を超えている。次に、「消防署」が25.8%となっている。しかし、災害時に連絡を取らなければならない、基礎自治体との連絡体制の構築ができていないこと。そして、ファストレスポnderの消防とも多くの大学では非常時での連携を築く体制を構築していない実態が明らかになった。また、大学が立地する地域コミュニティにあたる「自治会・町内会（集合住宅での自治会組織を含む）」が14.3%にとどまっており住民と災害時の協定も進んでいないことが了解できる。「支援・受援」の相手先と考えられる「他大学」（11.9%）、大学以外の教育・研究機関（1.2%）も低い値となっていることから、一般財団法人私立大学連盟が推進する「支援・受援」も現状ではほとんど見受けられないといえる。

つまり、図表3の結果から、他機関との連携、協力については平時だけでなく、災害時においても制度化をはれていない現状が明らかになった。自治体が災害時の受援や支援の協定を進める動きを進め、他機関との連携が復旧や復興の過程で欠かせないと指摘すされるなかで（内閣府 2017）¹²、大学機関が住民、自治体、消防という地域内の防災に関わるステークホルダーとの連携が進まないことは、大学が防災拠点、地域の拠点として地域社会に資することが災害時において難しいことを意味していると考えられる。

では、防災対策を行う上での連携、協力については低調であったが、大学の防災訓練の内容はどのようなことを実施しているのだろうか。図表4がその結果である。

「避難訓練」が95.9%と最も高い。そして、「消火訓練」も85.8%と高い数値である。訓練の基礎的な内容について概ねどの大学でも実施をしていることがわかる。ただし、高度な防災訓練になると実施が困難であることが了解できる。阪神、淡路大震災の際に障害者や高齢者は被害に合う確率が一般の住民より高いと指摘され、この災害を契機に要配慮者への対応は喫緊の問題となっており¹³、様々な対策が講じられる中で「要配慮者（要支援者）

図表4 防災計画に基づいた訓練の実施内容（複数回答）

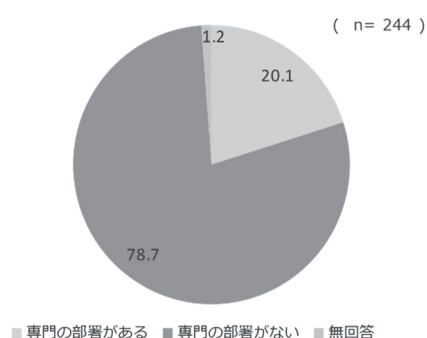


の避難・救援活動訓練」については 19.8%と低い。また、地域の防災拠点となるための「避難所運営の訓練」については 9.6%、平時に実施される儀礼的で硬直化した避難訓練を是正するために行われる¹⁴「事前に内容を知らせない訓練」についても 6.1%と低く、実際に災害が起きた時に問題となる事項に対する専門的な防災対策はほとんどの大学では実施するに至っていないことが明らかになった。つまり、専門性が高く、複雑な対策が必要となるような訓練、特にソフト面での訓練について実施出来る大学は少ないことが調査から明らかになった¹⁵。

平時、有事に関わらず大学の防災活動の連携や協力は進んでいないことが明らかになったが、防災活動を促進するであろう、防災に関わる専門的な部署を各大学は有しているのだろうか。その質問を尋ねた回答が図表 5 の結果である。「専門部署がある」と回答した大学が 20.1%にとどまっており、多くの大学では防災に関する専門部署がないことが明らかになった。専門部署がないことが防災体制を構築できることにつながるのか、どうかについては後程検証するが、災害時の地域の拠点として機能する役割を求められていることを考慮すると、実態とニーズが乖離していると言える。

では、防災対策を円滑に進めるための連携については、どのような要因により促進される

図表 5 防災に関する専門部署の有無



るのであろうか。そこで、本稿では、図表 2 の質問回答数の差に、防災に関する専門部署の有無が関係しているのか、独立したサンプルの t 検定を行い、検証をおこなった。部署ありと部署なしのダミー変数を用いて、それぞれの連携数の平均値を求めたものが図表 6 の結果である。この結果から、専門部署があるほうが平時の防災活動の連携や協力を築いていることがわかる ($t=2.309, df=239, **; p<0.01$.)。また、国公立であるか、私立であるかという点も文科省の防災に関する政策を促進するため、差がある可能性がある。そこで、両グループでの差をはかるために独立したサンプルの t 検定を行った。そうすると、連携、協力という防災活動には国公立と私立では、統計的な有意差は見られなかった ($t=-.8152, df=242, n.s.$)。

図表 6 防災活動の連携に関する検定

	平均値	SE
専門部署の有り (N=49)	1.96	0.256
専門部署がない (N=192)	1.35	0.116

図表 7 防災活動の連携に関する検定

	平均値	SE
国立・公立 (N=68)	1.32	0.191
私立 (N=176)	1.52	0.128

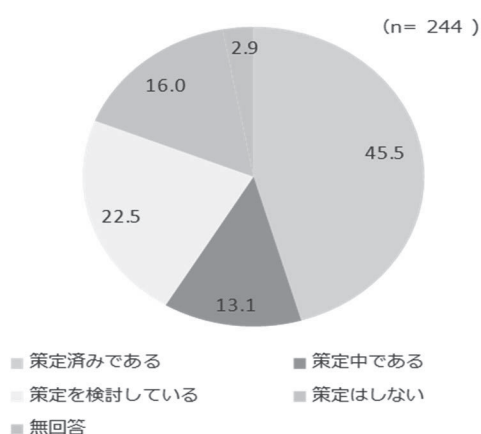
2 防災計画の策定の実態について

次に、防災対策の制度に関わる消防計画以外の防災計画を独自に策定しているのかどうか、について尋ねた質問の結果を見ていくことにする。「策定済みである」が45.5%と半数近くの大学が独自の防災計画を策定している。「策定中である」(13.1%)と合わせると、約6割近い大学が、独自で制度を構築しようと試みていることが図表8の結果から明らかになった。

では、約6割の大学が独自に防災計画を策定し、運用している中で、どのような内容の計画を盛り込んでいるのであろうか。そのことを尋ねた質問が、図表9の結果である¹⁶。

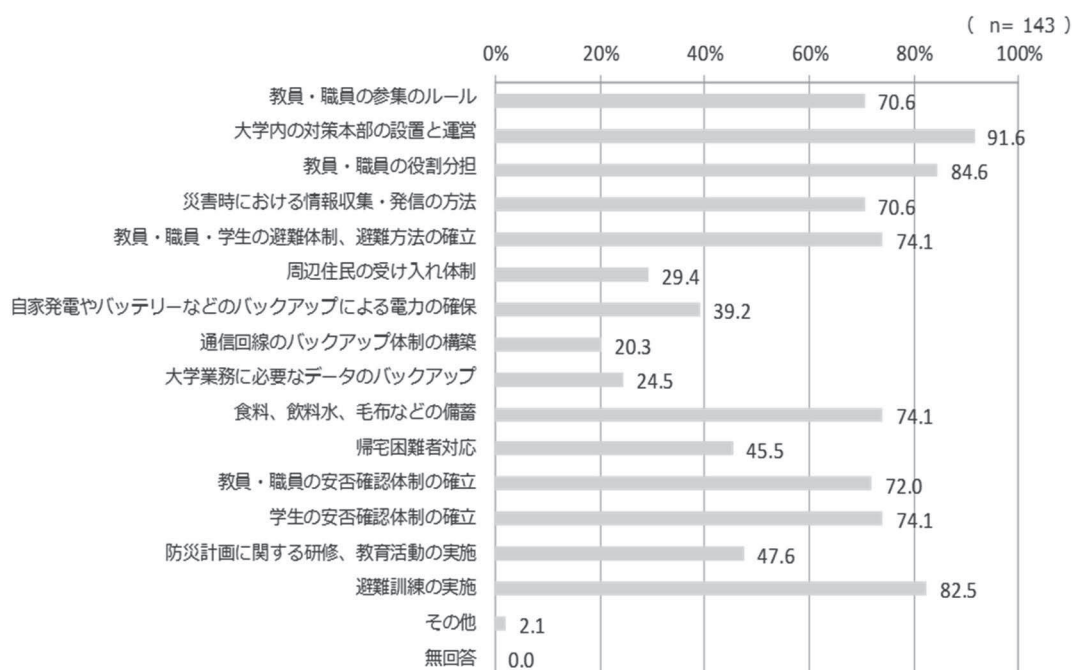
「大学内の対策本部の設置と運営」が91.6%と最も高く、次いで「教員・職員の役割分担」が84.6%、「避難訓練の実施」が82.5%、「学生の安否確認体制の確立」(74.1%)となっ

図表8 防災計画の策定の有無



ている。この結果から、発災時の指揮命令系統と役割分担については多くの大学で体制を構築することが可能となっている。ただし、その計画は、主に災害時の学内の生存に関わる防災対策に関する内容が掲載されていることが図表9から読み解くことができる。期待されている地域住民などに関わる「帰宅困難者対策」(45.5%)に取り組んでいる大学は半数にとどまり、防災訓練の結果と同様に住民や地域とのかわりについては十分でないことがわかる。その結果に関連して「周辺住民の受け入れ」に

図表9 防災計画の掲載内容について (複数回答)



については29.4%となっており、外部の避難者に関する対策を制度化することについては、進んでいない現状が明らかになった。独自の防災計画作りながらも、地域の防災の拠点となるような仕組みの構築を多くの大学が期待されながらも出来ていない。すなわち、求められる役割や期待と現状との乖離が明らかになったといえる。

3 防災対策と独自の防災計画の策定を規定する要因に関する分析

多くの大学では、消防計画に基づき防災訓練は行われているものの、専門的な内容ではなく基礎的な内容を実施していた。多くの大学は地域内の災害の拠点として役割を期待されながらも、半数近くが独自の防災計画を立てず、その計画の内容も専門的な内容を網羅しきれていない現状が明らかになった。

また、防災に連携の協定を複数締結している大学もほとんどなく、防災対策の制度化に関して大学が地方自治体から遅れていることが明らかになった。全体的には低調である。ただし、防災訓練を積極的に実施している大学、防災計画の内容を充実させている大学があったことも事実である。

では、次に、本稿の目的である、どのような要因が大学の防災対策¹⁷や独自の防災計画の策定の有無、充実に影響を及ぼしているのであろうか。たとえ、現状の防災対策が低調であろうとも体制を構築しようと試みている大学も少なからず存在する。そこで、分析をする前に対策を促進するもしくは計画を策定するためのいくつかの要因と分析方法をあらためて挙げてみたいと思う。

組織内の専門性

防災に関する専門の部署があることによって、防災対策またはBCPの策定などの制度化は進むと考えられる(佐堀 2011; 宋 2017)。前述の防災対策に関する連携でもその点は証明している。そのため、災害に際して専門の部署を有しているのか、有していないのかと同時に、そのスタッフの人員数も聞いている。ただし、本稿では、「貴学では災害などの危機に関連する部署を有していますか。あてはまるものを1つに○をつけてください。」の「専門の部署がある」を1として、「専門の部署がない」を0とするダミー変数を用いる。宋(2017)によると、自治体の防災体制の策定には、専門部署があるほうが策定に着手する可能性が高いという。一方で、そうした場合、その部署が、総務系である場合は遅くなると指摘されている。彼の研究を踏まえるのであれば、どの部署に紐づいているのか、という点は本来であれば重要点ではある。しかし、大学の組織図の中でどこ組織に防災に関わる部署がぶら下がっているのかについては各大学のHP等では、すべてカバーはできないため、本稿では有無による影響を加味することにした¹⁸。

組織の規模と組織形態

組織の規模により、防災対策が促進されるか、またBCPの策定や防災体制の制度化が進んでいるかについては、自治体や企業に関する研究では明らかになっている(岡本 2017; 佐堀 2011; 内閣府 2018; 宮脇 2018)。理由は、人的資源を災害時に投下でき

ることにつながるためだと考えられる。もちろん、自治体で企業であれ、大学であれ組織の規模が大きければ資源を対策に費やすことができるため充実した対策や体制を構築できる。そこで、各大学に学生数の総数を聞いた実数を自然対数に変換した数字を投入し、組織の規模とした。もちろん、学生数に応じて教員や職員数の上限は学校法上で決められており、学生数であれ、教員数であれ問題ないと考えられる。ただし、大規模な大学の場合でも、分散型のキャンパスは、立地しているキャンパスの特徴により実施する防災対策も異なり、資源が避けられないこともある。また、防災計画を策定する場合には立地により災害の大きさが異なること。それにより指揮命令系統が大幅に異なることが危惧される。そのため、策定することが難しい場合があり得る。複雑な意思命令系統は弊害が生じる可能性が高い。キャンパスが多すぎるとそれが阻害要因になり得る。もちろん、発災後に支援を出来る可能性は含んでいるが、集約型のキャンパスの方が分散型のキャンパスを有する高等教育機関よりも策定しやすいとも考えられるため、各大学にキャンパス数を尋ねた質問（実数）があるので、組織の規模をコントロールする統制変数として投入することにした¹⁹。

また、組織形態とは本稿では、国立、公立大学か私立大学かということを示している。文部科学省や自治体からBCPの策定を催促される可能性は国立、公立大学の方が私立大学よりも高いため、BCPを策定している可能性は高い。また、策定する場合には、防災対策とその制度化を行わなければならない。すなわち、防災計画を同時に策定している可能性が高い。そこで、本稿では、国公立を1、私立を0とするダミー変数を用いて、組織の形態により、防災対策と防災計画の策定に影響があるかどうか、その効果を測定する。

他機関との連携の有無

防災対策の場合は、災害が起こった場合に、その災害の規模にもよるが一つの機関のみですべてをまかなおうとすることは難しいことは、前述したとおりである。「支援・受援」に関する、地域コミュニティ内での他機関と連携もしくは他地域の機関との連携は発災時の対策だけではなく、日常時の取り組みに影響を及ぼすと考えられる。ゆえに、組織間の連携が多い高等教育機関ほど、防災計画の策定や防災対策に積極的であると考えられる²⁰。そのため、本稿では、「貴学では、以下の機関や組織、団体と防災に関する連絡体制、協議会、協定がありますか。あてはまるものすべてに○をつけてください」という質問項目の○をつけた回答数の合計を独立変数として投入した。項目は図表2にあたる、組織、団体などである。

組織外レベルの要因

また、組織外の影響として、立地する地域の自治体のBCPの策定は大学という高等教育機関の防災対策の促進、その制度化にあたる、防災計画の有無や内容の充実度にも影響を及ぼすと考えられる。磯打ら（2016、61）の研究によると、都道府県のBCPの策定済みであることが、基礎自治体の防災対策に関する取組が促進することが指摘されている。このように、立地する自治体が策定しているか否かについては、大学のような開かれた機関においては、影響を受けることが多いと考えられる。実際に災害時の対策は都道府県の

みならずその中の基礎自治体と高等教育機関である大学になる。

以上の理由から、高等教育機関の立地する基礎自治体のBCPの策定率を加味して、その割合を独立変数として投入することにした。当然、防災対策に積極的な基礎自治体が周辺に遍在することは防災対策を行う上で有利に働くことがある。そこで、総務省の都道府県別のBCPの策定率が公表されているので²¹、その策定率を大学の独自の防災計画の策定の有無と充実度に影響を与える要因として重回帰分析の独立変数に加えた。防災対策に関する重回帰分析でも変数として投入した²²。以上の変数を投入した分析結果をみていくことにする。

図表10は防災訓練を数多く実施していることを防災対策と捉え、その促進する要因は何かを明らかにするために行った重回帰分析の結果である。

その結果から、防災対策を促進する要因としては平時における防災活動の他機関との連携が要因とあげることができる。防災対策を数多く実施するためには、様々な機関との連携と協力が欠かせないことが明らかになったといえる。ただ、他の機関や団体との協定などの締結の数の多さについては有意差が出なかった。ある種、制度化した取り決めを交わさなくとも、平時からの他機関とのネットワークがあれば、平時における防災対策を促進することになるのか、その点は再度詳細に検討する必要がある。ただ、国や自治体ともかわる「国公立ダミー」が統計的に有意なため、国公立の大学であるほど、防災対策を充実しておこなえている現状も明らかになった。また、大学の規模もわずかながらではあるが、防災対策を行う上では重要な変数といえる。ただし、自治体がBCPを策定している場合は防災対策が促進されると考えられたが、立地する自治体の策定率は影響がなかった。いわゆる制度的な側面ではない、日常時の他機関、組織、団体との連携や協力を行うことが、大学の平時での防災対策にとって欠かせない変数となることが重回帰分析の結果から明らかになった。

図表10 防災対策を従属変数とする重回帰分析

独立変数	β	SE	
協定の締結している団体数	0.092	0.071	
専門部署の有無（ダミー）	0.039	0.256	
防災活動の連携数	0.257	0.068	***
自治体のBCP策定率	0.031	0.811	
国公立ダミー	0.182	0.235	**
学生数（規模）	0.158	0.093	†
キャンパス数	0.069	-0.016	
R^2	0.193		
調整済み R^2	0.191		
N	184		

β ：標準偏回帰係数

***:p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

図表 11 防災計画の策定の有無を従属変数とする二項ロジット分析

独立変数	β	SE	
定数	0.431	0.159	**
専門部署の有無（ダミー）	1.054	0.512	*
協定を締結しているの団体数	0.308	0.128	*
自治体のBCP策定率	1.149	1.759	
国公立ダミー	1.123	0.417	**
教職員数（対数）	0.096	0.142	
対数尤度	196.127		
Nagelkerke R2	0.191		
N	244		

***:p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

次に、防災対策を行う上で欠かせない防災計画の策定はどのような要因により促進されるのであろうか。まずは、防災計画を策定できている大学とそうでない大学を分ける要因について分析を行った結果から見ていくことにする（図表 11 を参照）。

この結果から、「国公立ダミー」が大学の独自の防災計画の策定を促進する独立変数として一番影響を及ぼしていることがわかる。国立、公立の大学であるほど防災計画の策定は高くなるという傾向になることを示唆している。また、専門部署を有しているほど、防災計画の策定はされることになるため、大学が制度として「専門性を有する部署」がある、つまり専門性が高いほど、BCPの策定は進むということになる。そうした人材を有しているとも考えられる。さらに、日常から防災に関する協定を締結している団体数が多いほど、独自の防災計画を策定できていることもわかっている。つまり、大学のある立地の防災に関わるステークホルダーとの関係が深遠化することによって、大学が防災計画を策定できる可能性が高くなることを示している。このことは、ノウハウを持つ国や自治体の支援を受けやすく、地域での防災に関する連携や協力が可能な大学は防災の体制を構築することができることを証明している。

最後に、防災計画を策定している大学の中で、その計画の内容が多岐にわたる大学はどのような要因で内容を充実させているのか、その要因を明らかにするために行った重回帰分析の結果をみていく。独自の防災計画を策定することも重要であるが、計画の内容が多岐にわたることも被害を減らすための指標となる。その結果が図表 12 である²³。

図表 12 の結果から、防災計画の充実度には「国公立ダミー」が影響していることがわかる。つまり、国立、公立の大学である方が私立大学よりも防災計画の内容をより多く計画に盛り込む可能性が高いことを示している。この結果は防災計画の有無とも関連している。また、「専門部署の有無」や「協定を締結している団体数」の多さも影響をしていることから、大学の防災計画を充実させるためには、様々な関係団体とのネットワークやそれ

図表 12 防災計画で策定している掲載内容数を従属変数とする重回帰分析

独立変数	β	SE	
協定の締結している団体数	0.215	0.183	*
専門部署の有無（ダミー）	0.195	0.716	*
自治体のBCP策定率	0.193	2.454	*
国公立ダミー	0.284	0.617	**
教職員数（対数）	0.054	0.25	
R^2	0.181		
調整済み R^2	0.137		
N	138		

β ：標準偏回帰係数

***:p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

を実現するための専門性が必要となることが本分析から明らかになった。ただし、人的資源である教職員の数は必ずしも、影響を及ぼしていないことから、資源がなければ、他の機関との連携や協力、自治体からの支援などで足りない部分を補うことが防災の体制を築く上で重要であることも本分析から了解できる。

IV 結論

高等教育機関である大学の防災対策とその防災計画の策定の要因に関して、2017年に実施したアンケート調査から考察を行ってきたが、防災対策については、アンケートに回答した大学全体で見ると、必ずしも進んでいるとはいえない現状が明らかになった。東日本大震災、近年指摘されている南海トラフ大地震や首都直下型地震といった巨大な複合災害に対して、地域での多様な機関の資源を駆使した防災力の向上が期待され、その中でも大学が資する役割は少なくない中、平常時の防災に関する連携や体制などについては充実していると言いき、不十分であるといえる。

一方で、独自の防災計画について策定している大学も半数以上あり、その内容を充実させようと試みていることも分かった。しかしながら、実情として、地域社会に防災の観点で資することが難しいことを表している。

ただし、防災対策を実施している大学もあり、そうした大学は専門性を有する資源があるため、防災対策を行うことができている。また、平時からの防災に関する連携や協力を他機関と連携しよう試みていることが明らかになった。更に、自治体のBCPの策定といった、他の機関のリソースが大学の防災を後押ししていることも了解できた。

防災対策も独自の防災計画の策定も大学が国の要請を受けている国立大学や公立大学の

方が私立大学よりも行えている現状があるため、防災に関する意識や支援してくれる組織の必要性は欠かせないといえる。ただし、大学が地域の防災に資する観点で見ると、要望されながら、その防災対策や防災体制を維持するために、地域の力を借りているとも考えられるため、ニーズと実態が乖離している可能性がある。つまり、大学が地域の防災に貢献するという目的が実際には大学が地域の様々な機関の支援や協力により防災力を高めているという反対の結果とも考えることが可能である。その点は再度検証する必要がある。

最後に、本稿は、国立大学と私立大学で災害対策もしくは防災計画の策定は差があるのかという点についてアンケートの調査データから明らかにはしたが、その原因がどこにあるのかについては詳細には明らかに出来なかった。規模の小さい大学でも防災計画を独自に策定している場合、規模や連携の数など、それぞれの大学の特徴に応じたパターンを明らかにすることで、今後の大学を拠点とする防災の糸口が見つかると考える。その点は今後の課題としたい。

引用・参考文献

- 磯打千雅子・白木渡・藤澤一仁・岩原廣彦・金田義行・高橋享輔・井面仁志（2016）「行政組織における BCP（業務継続計画）の実態分析と効果的な BCMS の提案」『土木学会論文集 F6（安全問題）』 vol.72、pp.59-64。
- 岩口陽子・大町達夫・翠川三郎・梶秀樹・藤岡正樹（2008）「大学の地震対策の現状と BCP のあり方に関する考察」『地域安全学会梗概集』(23)、pp.94-97。
- 岡田 斎（2017）「日本における事業継続計画（BCP）普及の現状と課題」『広島経済大学創立五十周年記念論文集 上巻』、pp.389-409。
- 粕淵義郎・中野晋「国立大学法人における巨大災害時事業継続のあり方」『土木学会論文集 F6(安全問題)』 vol.68、No.2、pp.58-65。
- 齋藤貴史・糸井川栄一（2017）「地区防災計画の策定が地域コミュニティの防災力に対する成果と課題に関する研究」『地域安全学会論文集』 31、pp.97-106。
- 佐堀大輔（2011）「自治体における新型インフルエンザ BCP 策定促進要因に関する研究」『情報文化学会誌』 18（2）、pp.3-10。
- 宋一正（2017）「組織構造からみる自治体行政の専門性—都道府県の防災業務継続計画を対象に—」『日本公共政策学会 2017 年研究大会報告論』 pp.1-14。
- 高井正三（2014）「大学における緊急事態対策計画と業務継続計画への提案」『富山大学総合情報基盤センター広報』 11、pp.2-37。
- 永松伸吾・長坂俊成・池田三郎（2010）「地域リスクとローカルガバナンスに関する調査：目的と結論」『防災科学技術研究所研究資料 第 330 号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』 独立行政法人防災科学技術研究所、pp.1-5。
- 秦正樹・宋一正（2017）「大規模災害時における自治体の協力的ガバナンス—関西広域連合内自治体サーベイ分析より—」大西裕編『災害に立ち向かう自治体間連携 東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』 ミネルバ書房、pp.214-236。
- ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部（2013）「ローカル・ガバナンスが創る共生社会 研究調査中間報告書」
- 福田充編（2017）『平成 29 年度 日本大学理事長特別研究「危機管理学の構築とレジリエント

- な大学の創造のための総合的研究」研究報告書』
福田充・中森広道・山下博之・宮脇健（2018）「日本の高等教育機関における BCP 策定の実態」
『日本災害情報学会報告論文集』 pp.1-2。
三浦房紀（2016）「大規模災害多発時代における山口大学の研究と取り組み」『環境と安全』
7(1), pp.25-30。
宮脇健（2018）「基礎自治体の防災体制の構築に関する研究」『危機管理学研究』第 2 号、
pp.116-130。
山下博之（2019）「地区防災計画制度の課題に関する一考察 —地域防災に関するローカル・
ガバナンスの観点から—」『危機管理学研究』第 3 号、pp.28-42。

URL

- 内閣府（2013）「事業継続ガイドライン 第三版 事業継続ガイドライン—あらゆる危機的事象
を乗り越えるための戦略と対策—（平成 25 年 8 月改定）」
（URL <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/keizoku/pdf/guideline03.pdf> 最終閲覧日：
2019 年 5 月 23 日）
内閣府（2018）「平成 29 年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」
（URL http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/topics/pdf/h29_jittaichousa.pdf 最終閲覧日：
2019 年 5 月 23 日）
一般社団法人日本私立大学連盟（2013）「大規模自然災害に対する私立大学間の協力・連携の
あり方について」
（URL https://www.shidairen.or.jp/files/topics/594_ext_03_0.pdf 最終閲覧日：2019 年 5 月
21 日）

大学の防災対策マニュアル

- 熊本大学（2017）「熊本大学における大規模災害対策 基本マニュアル 平成 30 年改訂版」
（URL [https://www.kumamoto-u.ac.jp/daigakujouhou/katudou/risk_management/file/
daikibo-manual-2.pdf](https://www.kumamoto-u.ac.jp/daigakujouhou/katudou/risk_management/file/daikibo-manual-2.pdf) 最終閲覧日：2019 年 5 月 23 日）
神戸大学（2016）「大地震による被災を想定した 事業継続計画（BCP）」
（URL <http://www.kobe-u.ac.jp/documents/info/project/crisis-management/BCP.pdf> 最終
閲覧日：2019 年 5 月 23 日）
東北大学本部事務機構（2016）「防災・業務継続計画（略称：本部 BCP）」
（URL http://www.bureau.tohoku.ac.jp/somu/saigaitaisaku/pdf/bcp_gakugai.pdf 最終閲覧
日 2019 年 5 月 23 日）

¹ 本稿は 2019 年の日本公共政策学会で報告した「自由公募セッションVI」の報告論文を加筆修正したものである。報告論文では、防災計画の策定の有無にかかわる要因の分析と計画の策定に関わる実態の分析を報告論文で行っていない。報告に対してコメントをいただいた討論者、司会者、登壇者の先生方には御礼申し上げる。

² BCP を「事業継続計画」と記載するのか、「業務継続計画」と記載するのか、については論者により異なる場合があるが、企業の場合は営利目的も入るために事業継続計画と記載される場合が多く、地方公共団体の場合は業務継続と記載することが多い。そのため、本稿では高等教育機関をあくまでも公的な機関と位置づけ、その防災対策について考察を行うため業務継続計画と記載することにする。

内閣府（2015）「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」を参照。

(URL <http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/H28tebiki.pdf>
最終閲覧日 2019年5月10日)

³ 総務省消防庁 (2018) 「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」 報道資料 (URL https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/301226_houdou_1.pdf 最終閲覧日: 2019年5月10日)

⁴ 文部科学省 HP 学校教育法 (昭和二十二年三月二十九日法律第二十六号) を参照。
(URL http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317990.htm 最終閲覧日: 2019年5月21日)

⁵ 文部科学省 (2016) 「第1章 国立大学等施設の果たす役割」 の pp 4 を参照。
(URL http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/03/29/1368896_03.pdf 最終閲覧日: 2019年5月22日)

⁶ 文部科学省 HP 2. 私立大学の役割を参照。
(URL http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/shiryo/attach/1319879.htm 最終閲覧日: 2019年5月21日)

⁷ 本稿では、防災計画の策定に焦点を絞る。BCPの策定は重要ではあるが、本稿の質問で聞いているBCPの策定については、策定しているのか、策定していないのかを聞いているため、例えば、策定していると回答した大学組織は、新型インフルエンザなど感染症に関するBCPのみかもしれないし、テロリズムなどに関するBCPかもしれない。そのため、本稿で対象とする、いわゆる、地震、火災、風水害などに関する防災対策について検討するためには、その前提となる、独自の防災計画をまずは策定しているのかどうかという質問に基づき、防災対策を支える制度面の実態について分析を行う。

⁸ 平成29年度 日本大学理事長特別研究「危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究」(研究代表者 福田充) の研究助成により実施された。代表者の福田充先生をはじめとする研究メンバーの先生方には本稿の土台となる助言を頂いたので感謝申し上げます。

⁹ 調査概要は以下のとおりである。

(1) 調査対象: 日本全国の高等教育機関、(2) 標本数: 778 標本、(3) 標本抽出方法: 全数調査、(4) 調査方法: 郵送配付郵送回収法、(5) 調査期間: 平成29年11月8日～平成29年12月15日、(6) 調査実施主体: 日本大学危機管理学部福田充研究室、(7) 調査実施機関: 株式会社サーベイリサーチセンタ。調査会社に郵送調査の送付や回収などの作業をお願いした。そのため、調査会社は基礎データの入力のみであり、本稿にかかわるデータセットの作成、分析やクリーニングなどは拙稿で行っている。本研究のデータ分析の瑕疵は研究者にある。

¹⁰ 一般財団法人危機管理・防火促進協会 (2014) 『自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究報告書』、内閣府 (2016) 「平成27年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」 を参照。

(URL http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyoubu/pdf/h27_bcp_report.pdf 最終閲覧日: 2019年5月21日)。

¹¹ 実際に策定されている神戸大学の「大地震による被災を想定した 事業継続計画 (BCP)」、東北大学本部事務機構の「防災・業務継続計画 (略称: 本部 BCP)」など、各大学で公開用に閲覧できる防災資料などを参照しつつ、大学用に回答項目を変更して作成を行った。また、本調査項目に作成にあたり、サーベイリサーチセンタの藁谷峻太郎氏、佐瀬加菜美氏には多くのアドバイスをいただいた。感謝申し上げます。

¹² 内閣府 (2017) 「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」 を参照。

(URL http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf 最終閲覧日: 2019年11月27日)。自治体にも支援を受け入れる準備の体制の構築を推奨し、人的・

物的資源の提供を受けることで迅速に災害に対応するように内閣府がガイドラインを示している。

¹³ 田中淳（2007）「災害弱者と情報」廣井修編著『災害情報と社会心理』北樹出版、pp.154－155を参照のこと。

¹⁴ 平時のいわゆる毎年決められて行われる防災訓練は効果がないということではないが、毎年同じことが行われるケースがあり防災教育の形骸化について指摘がされている。矢守（2016）「防災・減災のためのリスク・コミュニケーション」『JICE report：Report of Japan Institute of Construction Engineering』（29）、pp.24-34を参照。

¹⁵ 消防訓練を実施しているか否かの質問を行った後で、回答しているため、母集団（N）の値が197になっている。つまり、防災訓練を定期的にも実施していない大学がある。

¹⁶ 独自の防災計画を策定しているのか尋ねた質問で、「策定を検討している」、「策定はしていない」、「NA」の回答を除いたため、母集団（N）は143になっている。

¹⁷ 本稿では、防災対策については定期的な防災訓練の実施内容として考えた。その内容を促進する要因について明らかにする。防災訓練の豊富さは日常的な防災活動の活発さや他機関との連携などに関わる重要な指標である。そのため、防災訓練の内容を多く実施しているのかどうかを独立変数とする重回帰分析を行うことで、防災対策を促進する要因について考えることができる。

¹⁸ 自治体のように最低限の部署の設置を定められている機関とは異なり、どこが危機管理を担当するのかについては、各大学の事情により様々な可能性があると考えられるため、本稿では部署の「ある」、「なし」で判断することにした。

¹⁹ キャンパスが複数あっても、近くに隣接している場合もあるので、その点は今後の課題である。分散型が悪い、良いという簡単な議論ではないが、少なくとも意思決定を行う場合に、分散が多いと複雑になりやすく、また広範囲にわたると速やかに進みにくい場合があると考えられる。

²⁰ 地域コミュニティ内の防災対策と諸機関による連携については山下（2019）を参照。永松ら（2010）の研究に基づき、連携が多岐にわたる、わたらない。もしくは連携の規模が広い、狭いという4つの次元に分けて研究を行っている。

²¹ 総務省消防庁（2018）「地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果」報道資料（URL https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/301226_houdou_1.pdf（最終閲覧日：2019年5月10日））の3.都道府県別策定率の市町村の30年度策定団体のパーセンテージをアンケート調査で尋ねた大学の立地場所と関連づけてデータを入力した。例えば、大学の立地が宮城県仙台市であれば、宮城県の市町村の策定率となる、0.943を数値として投入した。この報道資料をみると東北地方の策定率は低い。防災に関する意識は高いが復興もしくは原子力発電所の問題で区域制限がされていたために自治体に策定が遅れていると考えられる。その点は留意する必要がある。

²² 大学の立地のよっては、立地する都道府県の基礎自治体よりも、隣接する基礎自治体の影響を受ける可能性は高いので、物理的な距離の問題は今後の課題ではある。

²³ 防災計画を策定している大学でもその内容を充実させている大学とそうでない大学がある。そこで、大学が防災計画の制度を作成し、その内容をより多岐にわたり掲載されている大学はどのような要因で、充実をはかられているのか明らかにするために、図表9の「独自の防災計画に掲載している内容としてあてはまるものすべてに○をつけてください。」の質問項目の回答数の合計を従属変数とする重回帰分析を行い、充実度の要因を特定することにした。

中印戦争における勝敗決定要因の深層的構造

日本大学危機管理学部 教授 川中 敬一

- I はじめに
- II 意志決定と軍事的動静の経緯
- III 戦争目的と情勢判断及び作戦準備
- IV おわりに

I はじめに

1962年10月20日未明から11月21日24時までの間、中華人民共和国（以下、中国）南西部とインド北東部及び北西部との接隣地域において、中国人民解放軍（以下、解放軍）の電撃的な軍事行動が発動された。結果は、解放軍の完勝であり、インド軍の惨敗であった。いわゆる、中印戦争である。

拙稿では、中印間の緊迫度を高める契機になったインドの前進政策発動から中国による本格的武力行使に到る期間を主たる分析・考察対象とする。また、1990年代前半に中印それぞれの国防当局により発刊された1次資料を主用して、上記期間における双方の意志決定と軍事的活動の経緯の概要を従来の先行研究とは異なった視点から、事象、意志決定そして行動との関係を論述する。そのうえで、斯様な視点から明かとなる事実関係から、インドの敗因と中国の勝因の一端を論考することにする。

II 意志決定と軍事的動静の経緯

本項では、19世紀末から中印武力衝突までの経過と、インドと中国の緊要な意志決定を概観することにする。なお、経過概要と意志決定は、分水嶺となる時期ごと、インドと中国が、同時期に生じた情勢を受けて、中印それぞれが、いかなる意志決定に基づき、どのように行動したかという連鎖を対比しながら論述することにする。

1 インド独立・中国建国までの経過概要

中国とインドとの境界問題は、19世紀から20世紀初頭にかけて、英領インド帝国と清帝国との問題として発生した。ただし、この時期の両者間の係争は、いわゆる“ザ・グレート・ゲーム”¹の一環として発生した。その後、崩壊過程にあった清帝国と辛亥革命によって成立した中華民国、その過程において中華勢力²を一時的に放逐したチベットという政治的実体が錯綜した結果、近現代的な意味における領域・主権に関わる問題処理の複雑さと曖昧さの1つの根源を形成したことを指摘できよう。

1914年7月3日にイギリスとチベットが中華民国を除外して締結したシムラ条約³と、そこでイギリスが一方的に設定したマクマホン・ラインの承認が、後年における中印紛争の1つの焦点となった。もっとも、第1次世界大戦から第2次世界大戦終結までのイギリスと中華民国それぞれを取り巻く緊迫した情勢により、中華民国と英領インドとの境界は、客観的には曖昧なまま放置されてしまった。

図表1 中印国境全体概要図



図表2 紛争地域の情景



第2次世界大戦が終結して間もない1947年8月15日にインドがイギリスから独立した。他方、それまで中華世界の政治的主体であった中華民国は内戦に敗北して台湾に逃潰し、1949年10月1日には、中華人民共和国が中国大陸の政治的主体となった。

独立を果たしたインドは、実効支配実績の有無を問わず、イギリスの進出実績がある地域を自国版図として継承した。他方、中国国民党(以下、国民党)との闘争に勝利して建国した中国は、概ね中華民国が版図とした空間を継承した。その後、新しい当事者の係争地域に関する認識の齟齬が、10余年の時間経過後、流血の衝突へ発展したのである。

2 “前進政策”発動まで(1947年8月～1960年4月)

(1) インド側の軍事的動静

インド独立及び中国建国の直後から、両国間では辺境地の帰属をめぐる見解を異にしていた。その主要な1つが、現在のアルナーチャル・プラデーシュ州に当たる地域(以下、NEFA)であり、もう1つが、新疆ウイグル自治区南西部とインド北西部が接するアクサイチンと呼ばれる地域であった。もっとも、1950年代中葉までは、中印両国の良好な関係によって、両地の帰属問題が表面化することはなかった。

インドが対中国警戒感を強くした最大の契機は、アクサイチンの一部を貫通する新疆とチベットを連結する新蔵公路の中国による一方的な建設であった。中国の雑誌に掲載された1957年8月の新蔵公路開通式挙行記事に接したインドは、58年7月に武装巡察隊をアクサイチンへ派遣した。1隊は、道路を発見しレーに帰還したが、道路沿いに北上した別の1隊は、中国辺防部隊に拘束された。当然、インドは中国に強く抗議した。

図表3 NEFA地図



他方、1959年8月、インド西部方面司令部は陸軍司令部の指令に従い、複数の辺境巡察隊を派遣し、中印国境西部に新たな哨所を増設していった。10月20日、3人の警察巡察隊がコンカ峠付近で中国側に拘留された。1959年10月21日、カラム・シン警視補が20名を伴って行方不明の巡察隊捜索に出発した。彼らがチャンチェンモ川へ向かうと、小銃、迫撃砲そして手榴弾を使った激しい攻撃を受け、国境警備隊員9名が死亡し1名の警察官が重傷を負った。¹³ コンカ峠事件である。

コンカ峠事件に関して、10月20日の拘留インド隊員の数はいずれも3人で一致している。しかし、20日深夜以降の状況に関して、中国側は、次のように異なった説明をしている。

インド側の行動を予測して、(1959年10月)20日深夜、高地を占領し、21日午前中、スパングル川一帯の偵察を行っていた騎兵第6連隊作戦訓練部長の段海珍と第2中隊政治指導員の文万秀ら7名が、約60余名のインド軍に遭遇した。15時過ぎから19時半まで断続的に戦闘が続いた。インド側は9名が死亡、3人が負傷、7人が捕虜となり、中国側は13名の参戦者中1名が死亡した。¹⁴

中印の資料では、インド側戦闘参加人数が45名ほどの開きがある。インド巡察隊が、基本的に小隊単位で活動していたことから、おそらくインド側1個小隊(30名前後)と中国側1個分隊強(13名)が交戦したと推察される。なお、どちらが先制発砲したのかは、双方の資料からは不明である。

ロンジュ事件とコンカ峠事件を受けて、インドでは、1959年10月24日、ラダクとチベット国境の安全に対する責任は陸軍に引き継がれた。¹⁵

かくして、ロンジュ事件及びコンカ峠事件は、インドに中印国境紛争をそれまでの警察活動から軍事活動へと本質的転換を決意させることになったのである。

(2) 中国側の軍事的動静

中国は、新疆とチベットを制圧して暫くは、国境問題に積極的に関与しなかった。

まず、アクサイチン方面の状況を概観する。

1950年3月、解放軍第2軍は、チベット南西部の国民党残存部隊の制圧行動を完了し、新疆方面は、北疆軍区と南疆軍区とに区分された。¹⁶

その後、边防建設を強化するために、新疆自治区と新疆軍区は新疆南部からチベット阿里における交通運輸の決定的な解決を決意した。1956年3月、新疆軍区部隊と民工3,000余人は新藏公路修築の工事に参加し、逐次道路建設労働力を増加して、1958年8月に公路全線が正式に開通した。この新藏公路は、南疆と阿里地区を接続する死活的な紐帯となった。その修繕改築は西部辺疆の建設と防衛において重要な軍事、経済そして政治的意義を持っていたのである。¹⁷

上記経過から、建国直後の新疆及びチベット制圧から流血の中印衝突事件までの期間、アクサイチン方面における中国側の軍事活動の重点は、新疆及びチベット西部における統

治完成、両地域間の人員・物資流通支援、そして国境管理であったと言える。¹⁸

次に、NEFA 方面の状況を概観する。

1949年9月7日、中共中央は、チベットの武力統一の意志を公式に表明し、第2野戦軍第18軍をチベットへ進軍させることを決定した。¹⁹その後、1951年5月23日、チベットのダライ・ラマ14世政権との間に、『中央人民政府とチベット地方政府のチベット平和解放の方法に関する協議』を締結し、チベットを版図内につなぎ止めることに中共は成功した。

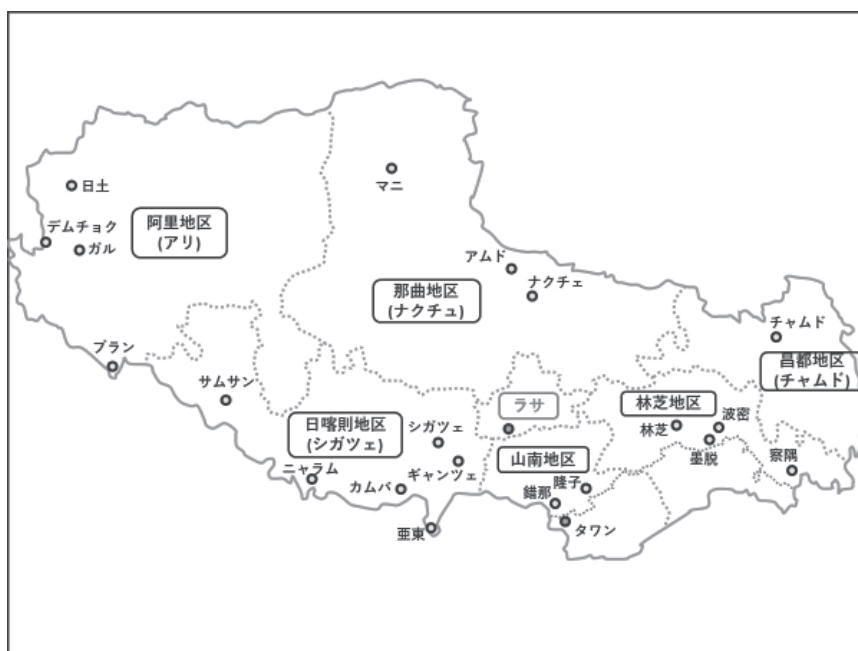
しかし、1956年2月25日にはラサ及び四川省チベット族居住地域において、チベット独立勢力による武装反乱が発生した。チベット族武装反乱は、台湾に籠居する国民政府から派遣された国民党特務やCIAによる技術・武器・資金の支援を受けて過激度を増幅した。²⁰中国は、武装反乱に対して断固対抗したが、反乱鎮圧が完結したのは、1962年3月になってのことであった。²¹

武装反乱が最初の高潮に達した1959年3月17日、ダライ・ラマ14世が随員を伴ってラサを脱出、3月31日、一行は錯那県経由でNEFAに入った。また、4月24日に、ネルー自らマスリーへ赴き、ダライ・ラマとチベット問題に関する長時間の会談を行った。

一連の事件は、アメリカと台湾の国民党政府の武装反乱活動に対する扇動行為がインドを経由していたために、中国のインドに対する疑心を強めることになった。

特に、武装反乱勢力と解放軍との戦闘が猖獗を極めた山南地区と林芝地区は、マクマホン・ラインを包摂していた。当然、両地区に配備される解放軍兵力は増強され、第2の高潮を迎え、将兵の警戒心も過敏になっていた。そのような状況下、インドの武装巡察隊が、マクマホン・ラインの北方にあるロンジュ、キンゼマニに侵入したのである。

図表5 チベット概要図



このチベット問題こそが、1950年代後半に至るまでの期間、中印両国においては、境界・領土問題を加熱させ、相互の不信感と敵意を増幅させる触媒となったのである。

3 “前進政策”から本格的武力衝突まで(1959年10月～1962年10月)

(1) インド側の軍事的動静

1962年10月の中印戦争への至る直接的契機は、インド側で遂行された“前進政策(Forward Policy)”に求めることができる。

前進政策は、1960年4月下旬から具体的に構想され始め、同構想に基づく軍事活動は、“オンカー作戦”²²と命名された。

まず、東部方面でオンカー作戦は発動された。この構想に従って、アッサム・ライフルズは大幅に増強され、部隊は全境界線に沿って未占拠地域へ配備された。それらの哨所はアッサム・ライフルズが配置されたが、陸軍の管理下で設置された。ところが、東部方面司令部が適切と判断するならば哨所を設置することを陸軍司令部は認めていたにもかかわらず、哨所の設置場所は、陸軍によってではなく、主として情報局によって決定された。²³

こうした哨所設置場所選定に関して陸軍の判断を認めておきながら、実際には文官組織である情報局²⁴が決定を主導するという状態が、当時のインドの安全保障に関わる意志決定における特徴の1つであった。²⁵

次いで、ラダックにおいては、新たな偵察哨所が開設され、いくつかの既設哨所は陸軍部隊によって強化され、また、複数の哨所は陸軍により開設された。ラダックにおける国境(防衛)引き継ぎに関する決定は、1960年に第114歩兵旅団司令部の指揮下にある第7及び第14ジャンムー・カシミール民兵大隊の編入をもって実行され、1961年4月、旅団は強化された。²⁶道路網の欠如、航空機の不足、厳しい冬季の気候そして他の後方支援上の問題に起因する凄まじい困難にもかかわらず、数カ所の追加哨所が設置され、その数は1961年末までに27カ所となった。²⁷

かくして、アクサイチン方面では、双方の哨所が相手の哨所を包囲するとき様相を呈するようになり、この状況を中国側は、「犬牙交錯」と表現した。

1961年11月2日、デリーにおけるネルー首相開催の国家指導者層会議で、彼は、「インドの戦力はNEFAからラダックにかけての境界全般の効果的占拠を維持すべきであり、哨所の設置または効果的な巡察という手段により全ての空白を埋めるべきである」、と命じた。また、「もはやインド軍部隊と警察によって占拠されていない我が領域に中国人がこっそりと浸透することは許されるべきではない」、との意志を示した。²⁸

ただし、これら指示には実際には何ら目新しさはなかった。この任務は1959年10月に陸軍によってすでに受領されていた。実際、国防大臣は1960年の夏からこの方針を強調してきていた。この会議に先立つ1960年5月、国防省はクリシュナ・メノン(当時のインド国防相)の主宰する会議で、つぎのようなことを決定していた。「陸軍は、ショックから北方に走る古くからの通商ルートに地歩を確立し、可能な限りカラコルム峠に接近して哨

所を設けねばならない。これが実行された場合には、チプチャプ溪谷を遡上して東方をパトロールする可能性を探究すべきである。一方、まだ占領されていない地区に対しても、パトロールを行わなければならない。ただし部隊は、衝突を避けなければならない。中共側と遭遇した場合には、彼らを駆逐しようとせずに、彼らの位置を報告すべきである。」²⁹。ようするに、1961年11月2日のネルーによる命令の意義は、履行の進行をネルー首相自身が加速化を直接命じたことにより、前進政策に国家的権威が付与されたことであったのである。

11月2日の国家指導者層による決定に従い、インド陸軍司令部は、隷下司令部に以下の命令を発した。

1961年12月5日、陸軍司令部は、西部方面司令部に対し、「我々が認める国際境界線に向けて現在位置から可能な限り前方で巡察を行う。これは更なる進出によって中国人を阻止するような位置の追加哨所を設置し、また、すでに我々の領域に設置されている中国の哨所に優位を占めることを目標とする」と指示した。この指示では、「‘前進政策’は自衛の必要を除く中国との衝突に巻き込まれることなく推移するであろう」との予測も言及されていた。他の北部地域（東部地域を含む）に関しては「そこにはラダックと同じ困難は存在しない。したがって、我々は可能な限り活動的に前進し、全辺境における効果的占拠を進め、空隙は巡察と哨所によって埋められるべきである」との情勢判断が示されていた。「政府による新たな命令の観点を考慮した貴官達の任務である付随する後方支援上の問題を伴う部隊の慎重な動きを必然的に伴うであろう。後方支援上の更なる努力が含まれる」ことが、1961年12月30日までに特に要求された。同時に、「上述した措置は、どこであろうと採られねばならない」とされた。³⁰

上記陸軍司令部の情勢判断と命令は、インドが武装部隊が領有権係争地域に進出しても、中国側が反撃することはないゆえに、躊躇することなく哨所設置を伴うオンカー作戦を遂行せよ、ということの意味した。この判断が、インドの活動の前提となっていた。ただし、この非現実的な陸軍上層部の判断・命令は、ネルーを筆頭とするインド政府指導部全体の係争地域に対する認識に、陸軍上層部は従っただけであったのである。

翌1962年3月17日の国防相が議長となった会議で、『国境安全情勢』という情報局が作成した報告書に基づき情勢が検討された。会議において、国境地帯における未占拠の空隙は埋められ、大兵力は補充できないにしても、陸軍または警察あるいはアッサム・ライフルズの少なくとも小隊を各地点に存在させるべきだ、と国防相は命令した。この国防相命令に従って、1962年春から夏にかけて、インド側は係争地域への前方進出と哨所増設を加速した。1962年7月20日までに、チベットとの境界に沿ったNEFAには総計34カ所の哨所が設置された。その一環として、6月4日、インド軍は、マクマホン・ラインの北約5kmのチェドンという小さな集落近くにドー峠哨所を設置した。³¹この行為は、事態を決定的に悪化させることになった。

9月8日から20日にかけて、ドー峠哨所が中国側部隊に包囲される³²事件が発生した。

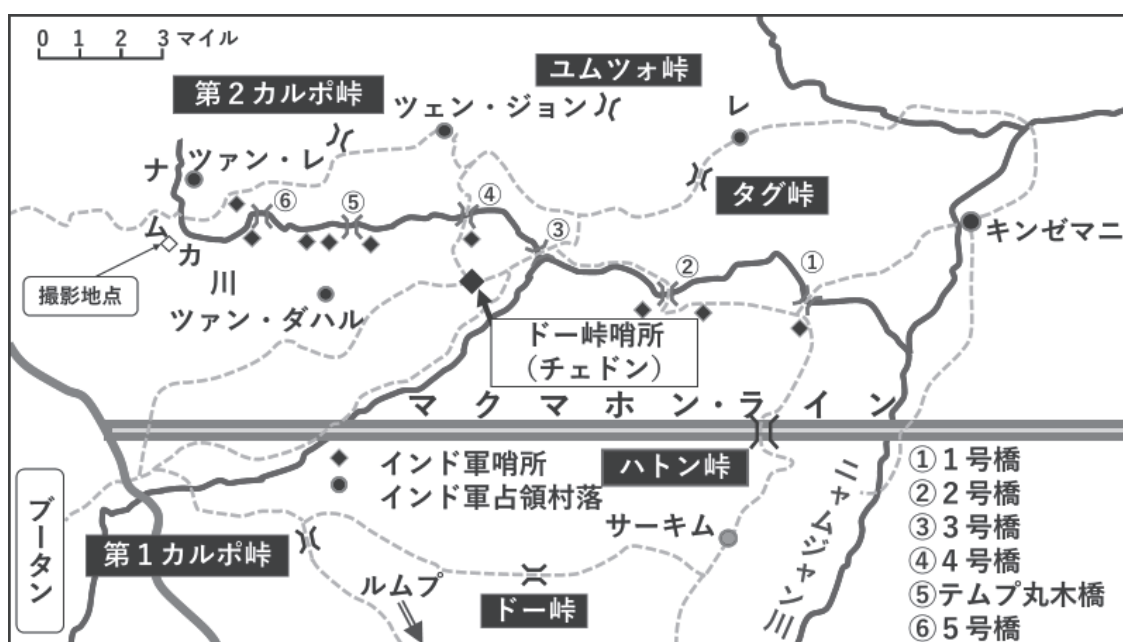
この事態を受けて、9月9日、国防省で会議が開催され³³、タグ峠尾根の南から実力で中国軍部隊を速やかに撤退させることが決定された。この会議は、クリシュナ・メノン国防相が議長となり、陸軍司令官 P.N. パタル大将、東部方面司令官 L.P. セン中將、内閣秘書官 S.S. ケーラ、国防省統合秘書官 H.C.D. サリン他若干名に加えて情報局長官 B.N. マリクが出席した。この会議でも、マリクの「中国軍は、これ以上の激烈な反応を示すことはないであろう」という根拠不明の情勢認識が支配した。タパル大将は上記決定を受けて、発動号令を下し、それは東部方面司令部へ伝達され、そこから第33兵団と第4歩兵師団へ決定が伝えられた。そして、ドー峠地区から中国部隊を立ち退かせるという目的をもって、ドー峠地区への第9パンジャブ隊の移動が命じられた。第7旅団の残余は、48時間以内にこれと合流する準備をするように命じられた。全部隊は戦闘に備え、可能ならばドー峠哨所を侵略する中国部隊を包囲するようにも明確に命令された。³⁴

この撤退強要作戦は、‘レグホン’という暗号名が冠された。³⁵9月20日から25日にかけて「扱繞橋事件」³⁶が生起し、中印双方に死傷者が発生した。この事件を受けて、インド政府は10月2日、国防相主催の会議を開き、事態打開のために第4兵団の新設と同兵団長への B.M. カウル中將の就任を決定した。この決定こそが、インド惨敗の決定的要因の1つとなったのである。

カウルは、10月10日までにユムツォ峠に達するよう隷下部隊に下令し、部隊はナムカ川流域へ展開していった。ここで、中国側は本格的に反応し始めた。

10月7日から10日まで、カウル中將はドー峠哨所に視察を目的として滞在していた。彼は、現地到着後、上級司令部へナムカ川地区から送った通信文の中で、自身のとてつもない困難を訴えた。³⁷一方で彼は、第9パンジャブ隊に、より北方のツァンレ及びツェンジョ

図表6 ドー峠付近拡大図



ンを占拠し、タグ峠、ユムツォ峠を占拠するよう第7旅団に命じた。³⁸10月10日未明、中国は、完全編成の大隊をもって尾根から砲撃を伴って急襲してきた。

翌10月11日、デリーでインド政府最高指導者会議がネルー首相により開催された。この会議では、以下のような矛盾して要領を得ない決定が下された。

- ① 中国軍の優越性と反撃の可能性があるとしても、この地区の増強は継続して中国軍に対する攻撃を発動する。
- ② あるいは攻撃命令を撤回するにしても、現在位置は保持する。
- ③ 更には（より優勢な）他の区域を保持する。³⁹

同会議直前の10月15日から17日にかけて、中国側はツァンレ地区を包囲し、大っぴらにインド陣地の間隙に進出し、尾根を占拠し、10月19日までには、攻撃が切迫している疑いもない兆候を示していたのである。⁴⁰

10月11日の政府最高指導者会議における決定に基づき、第4師団はナムカ川南岸、ハトン峠、ツァンレ、ツェジョン及びカルポ峠の確保と兵力の追加増強に努めることになった。⁴¹10月18日、テズプルの（第4）兵団司令部で、3人の文官と4人の将軍による会議が開催され、ナムカ川正面とツァンレ地区の保持が決定された。この会議で、インド側にとり予想外の現実に直面していたため、マリクの提案で3名の文官は退席し、判断を将軍

図表7 ナムカ川付近の情景



4名に全面的に委ねた。⁴² ようするに、それまで一貫してマリクが示していた「インドが何をしようと、中国が本格的武力行使に打って出ることはない」という前提が瓦解したため、彼は巧妙に責任を回避し、将軍たちに転嫁したのである。

(2) 中国側の軍事的動静

ロンジュ事件・コンカ峠事件の直後の1959年11月7日付で、周恩来は、双方が武装部隊をマクマホン・ラインと実効支配戦から20km後退することをネルーに提案した。⁴³ しかし、インドの“前進政策”によって、1961年2月に外交努力は頓挫してしまう。インド政府は巡察を再開し、中印境界全域で前進し、境界全域で何十もの哨所を設置し、積極的に戦いに備え始めた。⁴⁴ それら哨所を支援する目的で、インドは、中国側領土に新たな哨所を建設し新たな道路を修築した。⁴⁵

なお、1960年4月の周恩来、陳毅による訪印の際、周恩来から、極めて重要な提案がなされていた。それは、中国はインドの東部方面に対する領土的要求を受け入れ、もってインドは中国の西部方面に対する要求と交換するという提案であった。そして、双方が東西両方面の現状を互いに受け入れ、境界委員会を組織して境界画定を具体的に実行する、というものであった。⁴⁶

上記周恩来の提案に対するインド側の頑強な拒否と攻勢的軍事活動に伴い、1960年に中国側もチャンチェンモ溪谷の南に注目を向けた。1961年に中国は、年間を通じた哨所網を構築することによって占領された地域に対する支配を確立した。⁴⁷

1962年に入ると、中国では、実際的な意志決定と活動が活発化する。その詳細は、図表8のとおりである。

1961年年末以降のインド武装部隊の係争地域展開への増勢を受け、中国も62年2月から徐々に対処を強化した。4月以降、中国は、中共中央、軍中央の意志決定と連動して、『人民日報』を通じた国家としての警告をインドに発するようになった。『中国チベット地方とインド間の通商及び交通協定』の失効が予想された5月29日、中央軍事委員会は情勢見積を刷新し、旅団規模のインド軍との武力衝突を想定した。また、総参謀部は『中印辺境軍事闘争に関する具体的手配』をもって、東西両方面の作戦正面部隊に兵力の移動、戦備訓練及び人事異動を含む指揮機構改組を指示した。上記中印間協定失効日(6月3日)に、総参謀部は、『中印東部、中部の軍事闘争強化に関する措置』を下達した。ここに、チベット軍区と南疆軍区は、動員と物資備蓄を含む本格的武力行使を念頭に置いた大規模な準備を始動した。その1つが、東部方面における「藏字419部隊」というタスク・フォースが6月11日に創設されたことである。なお、作戦正面部隊の改編・人事異動、タスク・フォース編成は、中国が本格的武力行使を決意した際に必ず示す兆候である。

図表 8(1)

インド	月.日	中国
1961年		
ネルー主催指導層会議 *メノン、タバル、マリク、カウル… → 全境界における効果的占拠・哨所新設・巡察命令	11.02	
陸軍司令部：西部方面司令部宛「情勢見積り」「哨所設置」下達	12.05	
1962年		
	2.01	中央軍委：「伝統的慣習線30km以内での発砲禁止」原則の確認 → アクサイチン康西瓦へ前進指揮所設置／発砲許可権限 = 中央軍委
東部司令部：丘陵地帯への旅団配備進言 *陸軍司令部却下	2.08	
陸軍司令部：東部司令部へ1個大隊配備命令 → アッサム・ライフルズ分遣隊のカモン境界区配備 *チュタングル、チュナ、キンゼマニ、ブム峠	2.28	
『国境安全情勢』(I.B.)に関する討議 → 未占拠空隙への警察、アッサム・ライフルズ配備国防相命令	3.17	
複数アッサム・ライフルズの第4歩兵師団隷下 前方哨所設置加速(東西とも)	3. ?	
	3月～	
	4.19	総参謀部：『中印西部方面境界の辺防強化措置』 → アクサイチン哨所増設
	4.25	政府：対インド抗議 *新華社記事 → 『人民日報』「我政府嚴重抗議印軍連統侵入新疆」(4.26)
	5.02	政府：対インド警告発信 *新華社記事 → 『人民日報』「我国政府向印度提出最強烈抗議」(4.26) ⇒ 辺境巡察再開命令『辺境巡察の具体的措置と辺防哨所に関する処置の原則』
	5月末	中印外交関係破綻

図表 8(2)

インド	月.日	中国
	5.29	中央軍委：情勢見積提示 *大規模衝突の可能性指摘(東：1~2個大隊・西：1個旅団) ⇒ 総参謀部：『中印辺境軍事闘争に関する具体的手配』 *兵力移動・戦備訓練／西部指揮機構改組(人事異動)／東部にも適用
*『中国チベット地方とインドの間の通商及び交通協定』失効	6.03	*『中国チベット地方とインドの間の通商及び交通協定』失効 総参謀部：『中印東部、中部の軍事闘争強化に関する措置』 → マクマホン・ライン付近巡察再開
ドー峠(チェドン)哨所設置 *マクマホン・ラインの北約5km * NEFA34カ所哨所設置 * 第7旅団タウンへ移動 * 第2歩兵旅団+アッサム・ライフルズ74個小隊→NEFA全域に展開	6.04	
	6.05	(藏)『部隊戦備訓練計画』隷下部隊へ下達
	6.09	(疆)軍区司令部の康西瓦進駐
	6.11	藏字419部隊編成
	6.20	総参謀部：“反蚕食”措置の着実実施と主動権掌握要求 *糧食・弾薬・物資の備蓄+頂・逼・圍・堵の採用指示 天文点付近に哨所増設
哨所設置重点：北端地域→中・南部へ変更	7.08	軍事的努力：ガルワン渓谷以南へ変更 総参謀部・疆軍区：巡察隊増派(第4師団偵察中隊2個小隊)
	7.09	『人民日報』「印度政府應該懸崖勒馬」(7.09付社論) 総参謀部・疆軍区：2高地の先制占拠命令
ガルワン事件 *第114旅団：ガルワン渓谷ヘグルカ第1大隊(一部)派遣	7.11	ガルワン事件 *第4師団第10連隊第3大隊派遣
	7.14	『人民日報』「警告印方不要玩火」(社論) 毛沢東：8字方針 *「決不退讓、避免流血」
	7.16	羅瑞卿：16字方針 *「決不退、避免流血、武装共処、犬牙交錯」

図表 8(3)

インド	月.日	中国
	7.20	総参謀部：20字方針＊「絶不退讓、力争避免流血；犬牙交錯、長期武装共処」
5651高地武装衝突事件(天文点付近)	7.21	5651高地武装衝突事件(天文点付近) ＊7月27、31、8月1、23、25日に発砲・捕虜捕獲事件
	8月下旬	総参謀部作戦部：アクサイチン敵情・地形実地調査 柴成文(総参謀部情報副部長)：阿里地区前方哨所着任→ 部隊演練指導
	9.07	『人民日報』「印度当局所謂“和平解決”の真相」(社論)
	9.08	郭志顕(山南軍分区副司令員)：ナムカ川北岸実地調査 ＊1個中隊帯同 ⇒ 総参謀部・藏军区 ①歩兵第3中隊のナムカ川北岸配備 ②哨所のトーチカ化・哨所増設
◆ ドー峠哨所被包圍(～9月20日)		◆ ドー峠哨所包圍(～9月20日)
中(2名)と印(15名)遭遇 ＊後に印30名に増員	9.17	中(2名)と印(15名)遭遇
対峙、罵倒・投石合戦	9.18 9.19	対峙、罵倒・投石合戦
折繞橋事件 ＊死傷者発生	9.20	折繞橋事件 ＊死傷者発生
＊I.B.報告：師団砲兵を伴う2個連隊配備済み+1個師団後備(錯那)	～	①印軍： 先制発砲(21日)
	9.25	②印軍： 折繞橋爆破・中軍退路遮断企図
		③両軍： 銃撃・手榴弾投擲戦
	9.22	『人民日報』「是可忍、孰不可忍！」(社論)
	下旬～	張国華以下チベット軍区幹部：中央各種会議参加(北京)
国防相主催会議 ＊東部司(セン中將)と33兵団間見解相違露見 →ウムラオ・シン中將(第33兵団長)の職務剥奪決定 →カウル中將を第4兵団長任命 カウル：第4兵団長就任	10.02 10.03	＊中央の意図と現地の実情との整合・認識共有努力
	10.06	中共中央：対印武力行使決定

図表 8(4)

インド	月.日	中国
	月上旬	趙文進以下連隊長以上：ラザ峠でナムカ川周辺印度軍配備偵察
カウル：ドー峠哨所着・視察	10.07	
	10.08	中央軍委：情勢見積提示 アクサイチン臨戦体制完成命令 ＊10.12完成
レグホン作戦発動		総政治部：『侵入インド軍殲滅作戦に関する政治工作補充指示』
カウル：デリーへ逃亡 ＊ダウルヴェ指揮権委譲	10.10	→ (藏) 『克節朗地区侵入インド軍殲滅作戦の政治工作指示』 『動員令』 → (疆) 『インド侵入軍への反撃の戦闘動員指示』 『侵入インド軍一掃政治工作指示』
		中国政府：インド政府へ公式警告 ＊『人民日報』「我国外交部就侵入扯冬地区的印度軍隊増設侵略拠点向我辺防部隊発動新的武装進攻又一次打死傷中国士兵的嚴重事件給印度駐華大使館的照会」(社論)
ネルー主催最高指導者会議 ＊カウル出席		
①兵力増強継続・对中国攻撃発動 ②現在位置の保持 ③他地域の優勢下保持	10.11	
	10.12	張国華以下チベット軍区幹部：ラザ帰任
カウル：第4兵団参謀長(K.K.シン准將)へ下命 ①ナムカ川南岸保持②ルムブ經由通信線保護③ハトン峠、ツァンレ、 ツェン・ジョン確保	10.13	
第4兵団：「ツァンレの堅持」に命令修正→撤退不可化	10.14	藏军区前線指揮部設置(麻麻) ＊張国華以下主要幹部+通信部隊+司令部要員
	10.17	中央軍委：『侵入インド軍殲滅作戦命令』発動・下令 ＊東西双方
	10.20	対印武力行使発動

6月4日のインド軍部隊によるマクマホン・ライン越境と中国領内への哨所設置及び第7旅団タワン配備を初めとする NEFA 北西端付近地域への展開兵力大幅増強に直面して、中国の軍事的重点は、アクサイチン方面から NEFA 方面へと移行した。

7月から9月にかけて、毛沢東の指示を初めとする中央の意志決定が明確となっていった。同時に、『人民日報』を通じた警告も少なくとも5回発せられた。7月11日のガルワン溪谷事件、7月21日のアクサイチン天文点付近にある5651高地武装衝突事件、そして、9月8日から20日にかけてのドー峠哨所事件を初めとする両軍の小競り合いが発生し、9月

20 から 25 日にかけての択繞橋事件で双方に少なからぬ死傷者が発生した。

かくして、1962 年 10 月 6 日、中共中央は対印武力行使を正式に決定し、10 月 10 日の『人民日報』社説で、中国外交部の対インド正式最終警告を全文掲載し、同時に、チベット及びアクサイチンでの動員を含む最終的な作戦行動発動準備に着手したのである。

Ⅲ 戦争目的と情勢判断及び作戦準備

中印戦争における中国の勝因とインドの敗因には、多くの側面と要素を指摘することができよう。ただし、拙稿は主として軍事的視点を重視するため、ここでは、両国の戦争目的と情勢判断、それらから導かれる作戦準備について集中的に論考することにする。

なお、軍事においては、目的を達成するために目標が選定される。目標選定に際しては、彼我に関する情勢判断に依拠することになる。そして、選定された目標を獲得するために必要な戦力は、物的、精神的な保証によって決定される。それゆえ、本項では、両国の戦争目的と情勢判断、そして作戦準備に焦点を当てることにする。

1 戦争目的

中国の戦争目的は、上述した 1960 年 4 月の周恩来・陳毅の訪印時に明示されていた。

すなわち、第 1 は、新藏公路の安定的確保である。第 2 は、マクマホン・ラインの無効性を顕示することにより、インドの越境を阻止することであった。第 3 は、インドへの痛打によるチベット統治の安定化であった。そして、これら戦争目的は、近代中華革命の実行者としての正統性獲得という理念に収斂していたのであった。

1949 年 10 月 1 日の中国成立直前に、次のような意志を中共が表明したことには十分な注意が払われるべきであろう。1949 年 9 月 2 日の『人民日報』社説「外国侵略者が中国の領土を併呑することを容認しない——西藏」では、「7 月 8 日のチベット地方権力者が漢族人民及び国民党駐チベット要員を駆逐した事件は、英米帝国主義及びそれに追従するネルー政府の画策の下で発動されたものである。」と断じた。なお、この事件に対して、国民政府行政院も、「チベット地方当局のこの度の措置は、でたらめであり、多くの事実と合致しない。」と直ちに抗議声明を発表した。行政院は同時に、「この事件は遺憾であり」、「前議を速やかに撤回し、中藏本来の関係に回復することを希望する。」と書簡を送っていた。⁴⁸

共産党も国民党も揃ってチベット分離行動を座視しない決意を表明した理由は、清朝と中華民国が失いかけた新疆やチベットの統一を完成させることが、近代中華革命の実行者としての正統性を証明する要件であったからである。よって、武装反乱を教唆、或いは、辺疆地の一体化を遮断するとき外部勢力の言動は、中国共産党にとり絶対に許容できなかったのである。同時に、新疆とチベットとの間における物資・軍隊移動に供する戦略道路は、中華の辺境統一を保証する不可欠の要素であった。

こうした戦争目的の簡明さは、党中央、中央軍事委員会がそれぞれの闘争段階における

明確な方針、政策制定、具体的な指示と要求へと結実した。つまり、何を目的として、いつ攻撃し、いつ停戦し、いつ進撃し、いつ撤収するのか等、厳格な規定と政策の基準となったのである。⁴⁹

他方、インドの戦争目的は、漠然としていた。インドの係争地に関する領有権主張の根拠は、「伝統的そして歴史的なインドの辺境地は、過去 2000 年以上に及ぶインドの文化と伝統と結び付き続いており、インド人の生活と思想に緊密であり続けてきた」という 1959 年 11 月 4 日付インド政府公式覚書の見解であった。⁵⁰ この覚書に基づき、係争地域から中国を排除することだけが、インドの戦争目的となったのである。更に、アクサイチンもマクマホン・ラインも、実際には未測量であった。それは、インド側の陸軍司令部等の上級司令部と現地作戦部隊との意識や認識の乖離と混濁へと接続したのである。

2 情勢判断と意思疎通

(1) 敵に関する評価

中国のインド軍に関する評価は、「今回攻撃する相手は、辺防警察部隊ではなく、第 2 次世界大戦参加経験があるインド最良の部隊であり、侮ってはならない。」⁵¹ という劉伯承元帥の訓示に代表される。また、10 月 15 日の連隊以上の幹部が参加した作戦会議で張国華も、「我々が直面している相手はインドの“切り札”的部隊であるが、我々は戦略的には敵を軽視し、戦術的には敵を重視しなければならない」とも訓示した。⁵² このような中国側のインド軍に対する慎重な評価が、後述する周到な作戦準備の基盤となっていたと言える。

古来、アクサイチンも NEFA もチベット文化圏に属しており、NEFA 居住者の大部分がチベット・ビルマ語族に属するモンパ族である。マクマホン・ラインとは関係なく、古い通商路を利用した小規模な交易がチベット南部と NEFA とでは行われていた。それゆえ、林芝分区の元副司令員であった李春が述懐したように、彼らは同郷人の前線支援に依存できた⁵³ のである。そこには、交易に従事するチベット族から得る道路事情やインド軍の兵力配備に関する情報も含まれていた。

更には、偵察活動により得た情報に基づき、9 月下旬から北京で、張国華とチベット軍区参謀長の王宥は、連日、党中央や中央軍事委員会首長（毛沢東）と意見交換し、他のチベット軍区幹部も北京の会議、学習会に参加して、中央と現地との意思疎通に尽力したのである。⁵⁴

インドの中国に関する評価は合理性を欠き、統一性も保たれていないものであった。

第 1 は、1959 年 9 月 13 日に発せられたネルー秘密指令における対中評価が、終始インド側の情勢判断における前提として扱われたことである。それは、「私は、この国境方面で中国軍がなんらかの攻勢的方针を採ることは——即ち、これ以上わが国の領土に進入を試

みることは——ありそうにない、と考える。」⁵⁵ というものであった。このネルーの観念により、東部方面司令部がインド軍兵力を侵略されそうな地点に集中して、大量の後方支援問題を解決し、中国軍をインド軍が選択した地点へ追い込んで作戦すべし、との戦略的・戦術的に賢明な建議が意志決定者たちによって却下されてしまったのである。⁵⁶

第2は、情報部門が適切な機能を発揮しなかったことである。特に、情報局による各種情報・報告が政策形成の基礎として統合情報委員会⁵⁷に届けられず、情報局長マリクが途中で操作していた。そして、情報局は収集した情報をしばしば陸軍司令部へ送らず、ときには情報局の行政主管部門にも届けず、重大な問題が往々にしてマリクとネルーの口頭による相談によって決定されていた。この他にも、警察組織である情報局は、中国側軍隊の配備・兵力には無知であった⁵⁸うえに、肝要な情報を意図的に所要部門に伝達しなかった。また、マリクの得意分野は国内情報であった。彼はネルーの忠実な部下であったが、その時期、対外情報を収集して提供する組織はなかった。つまり、中国ないしチベットに関する必要かつ基本的な軍事情報をインド軍は入手できていなかったのである。⁵⁹

例えば、警察組織である情報局が、インドの1個旅団は中国部隊とどれほど隔たっているかということ、インドの旅団に中国軍の兵力、装備そして行動計画を全く知らせなかったことを当該旅団長は後になって認めた。つまり、インド政府はほとんど無知の状態で中国との戦争に突入したのである。⁶⁰ こうした情報活動体制によって、根本的に誤った政治的・軍事的判断を是正する機会をことごとく失う結果を招いたのである。

(2) 戦場環境に関する評価

中国側は、チベット及び新疆全域を制圧した1950年代以降、NEFA及びアクサイチンの地形、気象に慣熟していた。NEFA方面は、雨量が比較的多く、毎年5～8月は雨季となり、しばしば鉄砲水が発生し、道路や橋梁を流してしまい、交通は遮断され、谷間は降雨が多く、山腹では降雪があり、空気は湿っている。この期間は蛭や毒虫等の害が大きい。12月から3月は雪季であり、尾根の低い箇所は雪に閉ざされてしまう。そのうえで、NEFAでは9～11月が部隊行動に比較的有利であり、⁶¹アクサイチンでは冬季が8～9ヶ月に及ぶことから、大規模作戦行動は初冬が適当であるという理解を現地部隊も中央軍事委員会及び総参謀部も共有していた。⁶²

加えて、アクサイチン方面では1962年初夏以降、マクマホン・ライン方面では10月初旬には、総参謀部や現地司令部幹部による現地偵察が実施されていた。たとえば、1962年4月19日に総参謀部により発出された『中印西部方面边境边防強化措置』に基づき、新疆軍区は、4月以降、アクサイチン北西部において、全面的偵察を行って、敵情を把握し、地形、道路そして路外の峠の状況を熟知していた。⁶³ また、同年8月下旬から9月初旬にかけては、総参謀部作戦部はカラコルムの敵情、地形を実地調査し、総参謀部情報副部長の柴成文が、一貫して阿里边防区の前哨所に留まり、パンゴン湖地区の処置状況を指導していた。⁶⁴ マクマホン・ライン方面では、9月8日、山南軍分区副司令員の郭志頤と歩兵第2連隊政治委員の史宋寛が、1個中隊を伴ってナムカ(克節朗)川北岸の実地調査を実

施した。⁶⁵

このように、中国側は、開戦の少なくとも1ヶ月以上前から、偵察部隊のみならず、中央及び現地高級将校による実地偵察を実施して、現地の作戦環境、敵情及び自軍の実態を把握していた。そして、それら偵察結果を基盤として、作戦地域の特性を勘案した後方支援体制を構築し、作戦行動と後方支援活動との連携、また、特殊な自然環境による活動上の制約⁶⁶を効果的かつ有機的に克服したのである。

他方、インド政権中枢にあって現地の戦場環境を実地に見聞したのは、開戦間近に陸軍総参謀長から第4兵团長に赴任した直後のカウルが初めてであった。しかし、彼は自身の困難を陸軍司令部や政権に訴えても、現地の(戦場)環境を適合し克服するための措置を何らとることはなかった。⁶⁷無論、情報局長マリクも陸軍司令官タパールも、更には、国防相メノンもネルー首相も、最後まで誰も現地を見聞した人物はいなかった。それゆえ、最高意志決定の際に、当然考慮しなければならぬ現地作戦部隊に関する政治的・軍事的実態をインド戦争指導層は理解し実感することができなかったのである。

3 作戦準備

(1) 物的準備

本格的武力行使以前、中央軍事委員会及びチベット、新疆軍区は高原辺境地域の作戦行動、特に後方支援に対する特殊性と重要性を十分に認識しており、戦時物資供給にまつわる後方支援業務を首尾良くこなした。第1は後方支援基地を建設し作戦物資を十分備蓄した。第2は、道路の改善を重視した。第3は後方支援訓練と消耗実験とから人、家畜、車両輸送及び各種武器弾薬消耗量等の膨大なデータを蓄積した。⁶⁸

たとえば、マクマホン・ライン方面では1個師団分40日間分の主食副食、2個基数(2会戦分)の弾薬、馬草、バター、麩、そして、道路修築用資材と工具を備蓄し、1個師団を輸送可能な車両が準備された。アクサイチン方面では、各哨所に半年分の備蓄をして、機動作戦部隊は3ヶ月分の物資が充足されていた。⁶⁹

また、自動車輸送力を十分に発揮して、遠距離物資輸送を解決した。併せて、道路整備を加速し急造軍用道路を応急補修し、自動車輸送を前方に延伸させることができた。⁷⁰総後勤部は、3本の主要幹線の自動車輸送を直接管制し、沿線には給油所、修理処を増設し、後方輸送指揮機構を設置した。また中央軍事委員会と西部戦線指揮部・東部戦線指揮部は、後方支援保障機構設置時、自然条件と作戦上の特徴に基づき、作戦規模と作戦配備を考慮して、異なる方向に輸送ステーション、兵站ステーション、技術(修理)ステーション、医療衛生ステーション等の機構を開設した。⁷¹

更に、特殊な自然環境による通信機材の性能低下補填のため、大出力無線機を導入し、現地部隊間はもとより現地と総参謀部との無線通信連絡を確立した。⁷²

加えて、高原性気候と亜熱帯性気候とが混在する自然環境による人体への影響にも中国

は十分に配慮した。第1に高原厳寒地域適応訓練を通じて人体の抵抗力を増強し、第2に大量の医療要員を内地からチベットと新疆へ送り込んで野戦救護能力を高め、第3に事前の衛生機構を完備し、第4に部隊の自隊応急救命を充実させた。これら措置により、救命率が、東部戦線で62.2%、西部戦線で40%となり、非戦闘減員と戦死傷率を大幅に低下させ、部隊の戦闘力を有効に保証した。⁷³

こうして、中国は戦争指導層から末端部隊に到るまでが、作戦の限界を規定する後方支援措置を大規模かつ組織的に実施したことは、中印戦争における中国側圧勝の重要な要因となった。

他方、1962年10月にツァンレへの部隊展開を命じられた第7旅団長ダルヴィ准将は、適切な後方支援拠点を欠いたまま冬季の作戦を2週間と続けられないことは明かである、と意見具申していた。⁷⁴ また、第4師団長プラサド少将とダルヴィは、木綿の軍服を身にまとっている限り、もしも中国軍に連絡線を遮断されるならば、ユムツォで凍え死ぬか餓死するかしかない、とカウルに訴えたが無視された。⁷⁵ 更には、ナムカ川地区へ派遣されたインド兵は、携行する弾薬盒分の弾薬だけしかなく、機関銃と迫撃砲の支援を要請したが、上級司令部によって却下された。⁷⁶

このように、インド軍は高山病の危険をはらみ、交通不便な戦場環境で、ほとんど“丸裸”で“丸腰”に近い状態で戦争指導層や上級司令部から放置された状態となっていた言えるのである。

(2) 人的準備

動員と人事という側面においても、中国とインドは対照的であった。

中印戦争の準備段階で、チベット、新疆自治区の党と政府は、県、区、郷各級人民政府は前線支援機構を成立させていた。そして、チベットでは民工3.2万余人、家畜1万余頭を動員した。新疆では民工2万余人、家畜1,300余頭を動員した。⁷⁷

これら動員された民工は、チベットにおいては、500名がラサと曲水間の6つの橋梁、9つの排水路、路床及び地盤を応急修理し、76kmの自動車道路、人道121kmを修繕建築した。新疆自治区では、新疆建設兵団と民工2,700余名によって山岳地への物資運搬の46%を輸送した。その他にも、彼らは負傷者救護、糧食運搬、給水活動に従事した。⁷⁸

作戦部隊においても、中央軍事委員会と総政治部による“備戦整軍”に関する指示に基づき、国共内戦とチベット武装勢力鎮圧作戦経験者を主体とする管理向き人材から戦闘向き人材を主眼とした人事異動を大規模に実施した。具体的には、チベット軍区の藏字419部隊では、273名の幹部を異動させ、それは全幹部の32.4%を占めた。異動を通じて、当該部隊3個歩兵連隊の9個歩兵大隊のうち、8個大隊は強力な幹部を擁することになり、第157連隊の幹部で実戦経験がある者が56.7%から61.2%へ、ある中隊では75%から90%へ増大した。第155連隊の小隊幹部の90%は実戦経験者となり、歩兵第11師団第31連隊第1大隊の36名の幹部の内、18名が戦闘経験者となった。⁷⁹

加えて、そもそも、当時の中国政府の高官の多くは、革命戦争と日中戦争の前線を経験していた。また、建国後も2回の台湾海峡危機や朝鮮戦争の指導経験を有していた。

彼らは、政治と軍事の正しいあり方を知悉していたと言える。その原則は、「銃口から政権は産まれる」。我々の原則は党が銃を指揮するのであって、銃が党を指揮することを決して認めない。」⁸⁰ という毛沢東が明示した教義である。そのうえで、「いわゆる積極性の発揮とは、指導機関、幹部そして党員の創造的能力、責任感、業務の活気を具体的に表現し、思い切り、そして、首尾良く問題を提示し、欠点を批評して、指導機関と幹部に対して愛護の観点からもたらされる監督作用を必ず具備しなければならない。これらがなければ、いわゆる積極性は中身がなくなってしまう。」⁸¹ として、毛沢東は議論を奨励していた。そうした議論から導かれた結果に対しては、「(1) 個人は組織に従え、(2) 少数は多数に従え、(3) 下級は上級に従え、(4) 全党は中央に従え」⁸² という規律に従って行動することを戦争指導層も作戦指導層、そして、前線将兵に至るまでが当然視していたのである。

他方、1960年代におけるインド側は、人的に多くの問題を抱えていた。

この時期、インドの国防に関しては、深刻で顕著な風潮が認められる。1つ目は、ネルー首相とメノン国防相による情実人事の横行である。2つ目は、根強い“軍不信”という風潮であった。

それは、ネルー首相及びメノン国防相という政治指導者と、タパル陸軍司令官、情報局長マリク、そして、カウル中将などの人格、能力及び彼らの関係から生じた問題であった。

まず、メノンは、高い知性をもつ人物であったが、とても不愉快で嫌味な人物でもあった。彼は、正常な軍の指揮系統を飛び越して、下級将校を直接使った。一方、メノンはお気に入りの彼に昇任させてもらった将校達による派閥と参謀総長へは気遣いを見せていたのである。他方、1961年初頭まで東部方面司令官であったトラト中将は、インドにとり補給において有利な位置にあるタウン地区のボムディ峠と、中国が進出している尾根に沿った防衛線を保持すれば、中国側は大いに不利になるであろうと考えた。しかし、この計画はメノンによって承認されなかった。そこで、トラトは1962年の戦争の前年に退役してしまった。⁸³ こうして、軍事的合理性を担保した情勢判断のできる有能な軍人が、メノンによって陸軍から放逐されてしまったのである。

情報局長マリクは反陸軍という偏見を持ち、政治家達へ軍事独裁に対する恐怖感を提供していた。そして、情報局の官僚組織は、マリクから提示された関心のために、彼を補佐して軍の高官達が首相と直接に影響し合えないようにしていたのである。⁸⁴ その結果が、上述したような、必要なインドの軍事情報活動に関する不正確性と非効率性、そして、意思疎通の欠如であり、軍事行動における悲劇的惨敗の重要な要因となったのである。

陸軍の意志決定層に関しては、1961年当時、陸軍司令官であったティマヤ大將⁸⁵ とメノンとの確執が、少なくとも戦争ないし戦闘の帰趨を敗北に向かわせる人事へ反映されたと言える。

タパルは、1961年まで西部方面司令官であった。その時期、ティマヤ大将の後任者として、ティマヤは東部方面司令官トラトを推薦した。ところが、陸軍将校の人事に大きな影響を及ぼせる陸軍主計総監であったカウルが、トラトを後退させて、タパルの大将昇任と陸軍司令官就任をネルーとメノンに働きかけて画策した。その結果、タパルは陸軍司令官となり⁸⁶、カウル自身も陸軍参謀総長へ就任したのである。タパルは有能ながらもパツとしない将校であり、安易な道をとる傾向があった⁸⁷ことは、中印戦争に際して、ネルーやメノンの理不尽な要求に唯諾々と従うという無作為の罪を犯すことになったのである。

そして、最も本格的武力衝突の帰趨に影響を与えた人事措置は、1962年10月2日のメノン国防相主催会議における第33兵団長ウムラオ・シン中将⁸⁸からのNEFA防衛の職責剥奪⁸⁹が、メノンの主導とタパル及び新東部方面司令官L.P.セン中将によって断行されたことであった。ここで、ウムラオ・シンの後任は誰かというのが問題になった。タパルは、国防相を激怒させたことのある“サム”・マニクショウ中将を推薦したが、メノンの選択はB.M.カウルであった。この野戦指揮官としてのカウルという選択は、カウルにとってと同様に国家としての甚大な誤りであったのである。⁹⁰

カウルは、サンドハースト英陸軍士官学校から卒業を認定されたとき、戦闘職種ではなく陸軍輸送科へ行くことになり、それは彼の経歴と評判にとり致命的となった。彼は戦闘職種へ戻ろうと試みたが、決してそうはならなかった。その代わりに、彼自身の魅力とネルー首相との関係を利用して高い地位に出世したのである。

かくして、インドでは、戦闘将校不適格とイギリス軍から判定されたカウル中将が、ネルーからの寵愛とタパルからの“返礼”により、NEFAの作戦指揮を担任することになった。⁹¹更に、ネルーとメノン、タパルそしてカウルは、情勢を正しく認識していた多くの将校を退職ないし閑職に追いやり、或いは、沈黙させた。⁹²こうした軍における意志決定の最上層部を支配した不健全な人事措置に起因する悪しき風潮を前線の将兵の善戦をもっては挽回できなかつた、というのがインド軍の看過できない現実であったのである。

そして何よりも、上述した政府内における不健全な情報活動と将官人事を横行させたネルー首相自身に、最終的な責任が着せられるべきであったと言わざるを得ない。とりわけ、ネルーのマリクとカウルに対する異常ともいえる寵愛と信頼は、少なくとも中国との武力衝突において、彼の情勢判断の誤りを修正する機会を自ら放棄したことを意味した。そして、ネルーの無意識の誤謬がインドにとり致命的に不利な要素として作用したことは指摘される必要がある。

IV おわりに

戦争は、政治的行為であるばかりでなく、本来政策のための手段であり、政治的交渉の継続であり、他の手段をもってする政治的交渉の遂行である⁹³ならば、戦争目的の設定は、政治の責務である。この責務を果たした中国は勝利し、果たさなかつたインドは惨敗した

と総括できよう。特に、自国の活動に対する中国の反応に関する根拠なき前提設定という情勢認識上の欠陥と、戦争目的と後方支援を初めとする作戦上の限界の前線との共有努力を怠ったことの代償は大きかったと言えよう。

更に、健全で合理的な軍事的意見具申を行うことを軍人達に躊躇させる人事を横行させ、そこから派生した萎縮した風潮を軍内に蔓延させたインドの政治指導者及び文官たちの責任もまた問われるべきであろう。ようするに、脅威主体の真の意図が何であるかを真面目かつ謙虚に探求するどころか、全く考慮しようとしなかったインドの政治指導者たちと情報関係者、更には、それらに正論をもって正道を貫徹することを放棄した軍高官たちの姿勢は、正に“Guilty”であったと評するのが適当であろう。とりわけ、マリクのように陰険で不公平な情報責任者と、カウルのように姑息で、タパルのような無気力な高級指揮官を得たインド前線部隊が、不運であったと片付けるにはあまりにも大きな血の代償を払った事実は、歴史的教訓とも言えよう。

このように、戦争の帰趨は、「人」にまつわる要素が、決定的な影響をもたらすことを中印戦争は、後世に伝えている。これらインドの惨敗に至る過程は、中国と係争問題を擁する日本にとり、詳細かつ十分に参考とされる価値を有するように思料されるのである。

¹ ザ・グレート・ゲームとは、大英帝国と帝政ロシアの間で19世紀のほとんど1世紀間を通じて演じられた政治・軍事上の情報合戦（ピーター・ホップカーク（1992）『ザ・グレート・ゲーム』京谷鵬二訳、中央公論社、11頁。）。舞台は、西はコーカサスから東はチベットに至った。ナポレオン戦争後、ロシアの台頭と中央アジア征服という事態に直面し、インド総督府とイギリス本国は、ロシアのインド進出を阻止すべく、イギリスの士官達の中央アジアにおける秘密探査を命令もしくは奨励した。19世紀末に至ると、ロシアの中国北西辺疆部、すなわち新疆の一部を占領する事態となった。これに脅威を覚えたイギリス（正確にはイギリス領インド帝国）は、ヤング・ハズバンドを初めとする武装部隊をもってチベットに進攻し、同地を緩衝地帯として確保しようとした。この延長で、アクサイチンの探査と清朝との境界面定交渉、インドのアッサム州の北部山岳地帯（拙稿で扱う NEFA）の帰属をめぐって、誕生して間もない中華民国政府と、半独立状態にあったチベットとの三者間で、チベットの扱いと、チベットとインドとの境界面定を目的としたシムラ会議（1913～14年）を開催した。この会議で、イギリスは、いわゆるマクマホン・ラインをチベット・インドの東部境界とする協約を提示し、英・中・藏の代表が、これに署名した。しかし、中華民国政府は、これを認めず中華民国代表も批准を拒否した。そのため、イギリスは、中華民国代表を排除してチベット代表との間で、この協約を秘密裡に批准した。そのような経緯から、今日に至るまで、中華人民共和国政府はもとより中華民国政府もマクマホン・ラインを国境線として認めていない。ちなみに、英露両国は、英露協商を締結（1907年）することで勢力範囲合意し、ここにザ・グレート・ゲームは終了した。

² 中華勢力とは、「礼」、つまり儒教の道徳・教義を実践できる集合体（岡本隆司（2016）『中国の論理』、中央公論新社、100頁。）をここでは意味する。具体的には、“儒教的”教義を修得したと見なされる官僚群によって支えられる統治者を頂点とする政治的実体をここでは意味する。したがって、統治集団が漢族であるか否かは二義的問題となる。なお、19世紀末から20世紀初頭にかけて、清朝も中華民国も、近代的国民国家（立憲君主制であるか共和制であるか

の相違はあるものの)の建立を目指していたが、指導層の教養の基盤は、依然として儒教であり、毛沢東を初めとする少なからぬ共産党指導者も同様であった点に注意する必要がある。

³ シムラ条約は、1913年10月から翌14年7月3日までインド北部のシムラで、英国代表ヘンリー・マクマホン、中華民国代表の陳胎範、チベット代表シェータが集まって開催されたシムラ会議の最終日に調印されたものである。主たる内容は、チベットを内チベットと外チベットの2つの部分に分けた。条約はヒマラヤ連峰に沿ったブータン以東のインド—チベット国境線を画定した。これがのちのいわゆるマクマホン・ラインである。条約が正式に調印されたとき陳胎範は部屋に入ることが許されず、また条約の変更について何も知らされていなかった(A・トム・ダンフェルド(1994)『現代チベットの歩み』、八巻佳子訳、東方書店、92頁。)。調印時、陳胎範は、フル・ネームで署名することを拒み、頭文字のみを記した。また、北京の袁世凱政権は、本条約に批准することはなかった。更には、条約署名に際しての、インド政庁による中国代表への脅迫、排除などの行為に疑義をもったイギリス本国政府も、この条約が有効であるかのように行動しなかった。要するに、マクマホン・ラインは国境線ではなかったのである。(同上、94頁。)

⁴ 略称「IB(Intelligence Bureau)」。このIBの存在と活動、とりわけ警察官僚出身のIB長官のマリク(B.N.Mullik)が、中印戦争に際してのインド政府及び陸軍の情勢判断を狂わせ、健全な軍事的情勢判断を排斥する大きな原因となった。

⁵ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992) “*HISTORY OF THE CONFLICT WITH CHINA, 1962*”, NEW DELHI: HISTORY DIVISION MINISTRY OF DEFENCE OF INDIA, p.39.

⁶ 1959年8月7日、200余名の武装した中国巡察隊が、東部地域のミギトンで国境を侵犯した、とインド側は主張している。(Ibit., (1992), p.32.) ことから、インド側のサバンシリ地区踏査は、1959年7月から8月初頭にかけて実施されたものと推察される。

⁷ ネビル・マックスウェル(1972)『中印国境紛争』前田寿夫訳、時事出版社、132頁。

⁸ 同上、132頁。

⁹ アッサム・ライフルズは、1835年に‘カチャール徴集兵(CACHAR LEVY)’と呼ばれる民兵として設立された。約750人のこの戦力はイギリス人茶農園と入植者を部族の襲撃から守るために編成された。第1次世界大戦前後から、イギリス軍として軍事作戦にも参加した。独立直後は内務省管轄の武装警察となったが、逐次、陸軍の統制下に置かれるようになった。 (“*Assam rifles: 183 Years of Glory and Sacrifice*”, Assam Rifles official website, <https://www.assamrifles.gov.in/newwindow.html?2030> (2019年9月3日アクセス))

¹⁰ この措置により、準軍事組織であるアッサム・ライフルズに、小銃や短機関銃以外にも、機関銃、手榴弾、迫撃砲が配備されるようになった。ただし、弾薬配分は不十分であった。

¹¹ ロンジュ事件では、インド側哨所配備12名の内、1名の死者と1名の重傷者が発生し、残り捕虜となった。(Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.32.)

¹² Ibit., p.39.

¹³ Ibit., p.34-35.

¹⁴ 中印国境自衛反撃作戦史編写組(1994)『中印国境自衛反撃作戦史』、(北京:軍事科学出版社)、73-74頁。

¹⁵ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.39.

¹⁶ 南疆軍区は新疆のホータン(和田)地区とチベット阿里地区のインドと接する境界、すなわち中印境界の西、中部の全長1,050 kmを所管した。西部のうち、カラコルム峠からコンカ峠までが新疆部、全長約200 kmであり、コンカ峠からチベットの阿里とインドヒマーチャル・プラデーシュ及びカシミールが交差する6795高地までをチベット阿里部とし、全長約450 kmであった。(中印国境自衛反撃作戦史編写組(1994)、35頁。) 南疆軍区は、第2軍第4師団、

第5師団、第5軍第13師団のそれぞれの一部が配備されていた。阿里防衛区では独立騎兵師団でチベットへ進駐した部隊の一部を1951年8月に阿里騎兵支隊として組織し、その任務は阿里の経営と、辺防を強固にすることであった。阿里支隊は当時4個中隊を有し、支隊司令部は2個中隊を率い、ガルダク(噶大克)、プラン・ゾン(普蘭宗)、ルト・ゾン(日土宗)に各1個中隊を駐屯させ、前後してディハルプ(定哈里普)峠、ダマ(達馬)峠、カジャ(科甲)、シンチャ(新張)等へ5~10人の分隊を検問所守備に派出した。1952年から1956年にかけて、プラン(普蘭)、チャン(強)峠、ウル(烏熱)、シプキ(什布奇)、ザシガン(扎西崗)、シンチャン(新張)、ディ(地)峠、ナカ(那卡)、スパングル(斯潘古爾)に検問所を設置し防備するようになった。(同上、46頁。)

¹⁷ 同上、46頁。

¹⁸ 同地域における国境警備活動に関しても、総兵力は2,000人未満であった。警備担当面積(約3万km²)と道路事情を考慮すれば、個別の警備担当区に充当可能兵力は、中国側文献資料のとおり、概ね1個分隊(約10名)であったとするのが妥当であろう。したがって、よほど特別な場合を除き、中国側が意図的に一定規模(前述したインド側主張のような200名)の兵力を常続的に配備、展開していたとは考えにくい。

¹⁹ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組(1994)、40頁。チベット進軍に際して、中共中央は、第18軍に第14軍の第42師団第126連隊を配合した。更に、第18軍の行動に配合するため、西北局及び西北軍区は、第1、第2軍は騎兵支隊と独立騎兵師団を編成して青海と新疆からチベットへ進軍させることを決定した。なお、ここで言うチベット(西藏)とは、今日のチベット自治区のみならず、青海省及び四川省西部チベット族居住地域をも含む空間を指す。

²⁰ CIAは、チベットの対中国抵抗組織の青年をサイパンやアメリカ本土で、射撃、通信、破壊などの技術を教育・訓練した。国民党特務は、シッキムのカリンポンを拠点として、チベット族武装反乱メンバーへの各種支援実施を通じた中国に関する情報を収集していた。1957年4月、四川チベット族地区反乱の首謀者の1人であるアドウツク・ゴンポタシはチベット政府の教唆の下で、各地に分散した反乱基幹分子を糾合し、より大規模な武装反乱展開を準備した。5月20日、“四水六崗”の成立を(反乱勢力は)宣言した。1958年11月以降、四水六崗の武装反乱勢力は、チベット全域で2.3万人余に拡大し、ラサ周辺区の反乱武装勢力は7,000人となった。活動も、過激度を増大させ、しばしば、県町村の党機関や解放軍駐屯地を包囲攻撃し、人員・物資を輸送中の解放軍車両を襲撃するようになった。(中印辺境自衛反撃作戦史編写組(1994)、339頁。)

²¹ 《解放西藏史》編纂委員会(2008)『解放西藏史』、(北京：中共党史出版社)、401頁。

²² オンカー(ONKAR)とは、シーク教の神を意味する。

²³ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.66.

²⁴ 事実上は、上級警察官僚が、軍事情報にまで大きな影響力を行使していたのである。

²⁵ 高地チベットとの国境防衛のために、東部方面司令部は2本の防衛線を提案し、1本は夏季用であり、もう1本は冬季用であった。1960年までは、高地チベットの国境は特別警察部隊(SPF)によって防衛されていた。ところが、1961年7月までにSPFは9個中隊に増強され、境界沿い夏季用哨所17カ所に配員された(21個小隊)と1個中隊は大隊本部付でありジャンムー・カシミールに1個中隊が残留していた。(Ibit., p.66.)

²⁶ 第114旅団への追加兵力は、第1/8グルカ・ライフルズといくつかの補助部隊であった。(Ibit., p.67.)

²⁷ Ibit., p.67.

²⁸ Ibit., p.68.

²⁹ ネビル・マックスウェル(1972)、268頁。

- ³⁰ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992) p.69.
- ³¹ Ibit., p.69-71. 1962年3月17日の国防相命令に従って、東部地区ではいくつかのアッサム・ライフルズ小隊が同年3月に陸軍第4歩兵師団の隷下に置かれ、‘オンカー作戦’の下で“可能な限り境界へ近接した”前方哨所建設が加速されていた。
- ³² Ibit., p.94.
- ³³ Ibit., p.95.
- ³⁴ Ibit., p.95.
- ³⁵ Ibit., p.95. レグホン (LEGHORN) とは、鶏のレグホンであるのか、それとも第2次世界大戦において、イタリア北部で英領インド軍部隊が参加した作戦行動の中心地であったレグホンであるのかは不明である。
- ³⁶ 扱繞橋事件で、インド側は戦死6名、戦傷11名、行方不明5名の被害を出した (Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.100.)。他方、中国側は戦死11名、戦傷22名の被害を出した (中印辺境自衛反撃作戦史編写組 (1994) 『中印辺境自衛反撃作戦史』、116頁。)
- ³⁷ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.98.
- ³⁸ Ibit., p.98.
- ³⁹ Ibit., p.101.
- ⁴⁰ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.103.
- ⁴¹ Ibit., p.101.
- ⁴² Ibit., p.102.
- ⁴³ 周恩来の提案は、「辺境の緊張を緩和するために、中印両国の武装部隊は直ちに“マクマホン・ライン”と西部辺境の実効支配線から双方が20km後退し、双方は武装部隊が退出した地域において、双方とも武装人員を派遣して駐屯させ巡察しないが、民政要員と非武装の警察が、行政任務を執行し秩序を維持することを保留する」、というものであった。(張敏秋主編 (2004) 『中印関係研究(1947-2003)』、(北京：北京大学出版社)、79頁。)
- ⁴⁴ 同上、80頁。
- ⁴⁵ 尚勸余 (2009) 『尼赫魯時代中国和印的関係』、(北京：中国社会科学出版社)、151頁。
- ⁴⁶ 同上、150頁。インド国防省発刊の“*HISTORY OF THE CONFLICT WITH CHINA, 1962*”でも、「中国はマクマホン・ラインを承認するのと交換にアクサイチンに対するインドの主張を諦めることを望んだ。」と記述されている。ただし、「インドは自国の確たる土地に立っており、マクマホン・ライン南部のインド領に対する不適切な主張の代償として中国が不法に占拠しているアクサイチン地域を交換することに同意しなかった。」とも記述している。(Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.56.)
- ⁴⁷ Ibit., p.60.
- ⁴⁸ 《解放西藏史》編纂委員会 (2008)、47頁。
- ⁴⁹ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組 (1994)、302頁。
- ⁵⁰ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.53. この覚書に対し、中国外交部は、「今話し合うべきことは、そのような神話についてではない。」と一蹴した。
- ⁵¹ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組 (1994)、133頁。
- ⁵² 同上、146頁。
- ⁵³ 尚勸余 (2009)、168頁。
- ⁵⁴ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組 (1994)、137頁。
- ⁵⁵ 浦野起央 (2003) 『資料体系 アジア・アフリカ国際関係政治社会史 第2巻 アジアⅢ n』、パピルス出版社、7398頁。
- ⁵⁶ 尚勸余 (2009)、169頁。

- ⁵⁷ インド陸軍司令部、内務省及び外務省のメンバーによって構成され、外務省統合秘書長が議長となった参謀委員会所属の1支部であった。
- ⁵⁸ Surinder S. Suri (1985) “*Negotiating Style of China and India*”, in Surendra Chopra ed, *Sino Indian Relations*, (NEW DELHI: Guru Nanak Dev University), p.57-58.
- ⁵⁹ S.K.Shinha(2012) “*The guilty men of ‘62*”, THE ASIAN AGE, <http://archive.asianage.com/columnists/guilty-men-62-491>, (2019年12月14日アクセス)。なお、S.K.Shinhaは、元インド陸軍中將であり陸軍副参謀総長で退役した。
- ⁶⁰ Ibit.p.58.
- ⁶¹ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組(1994)、143頁。
- ⁶² 同上、143頁。なお、1962年10月16～28日のキューバ危機によりアメリカの中印紛争に介入する余裕がない間隙を衝いて、中国はインドに武力行使を仕掛けたという言説があるが、それは間違っており、上述した作戦地域環境の制約により、中国は、この時機に武力行使発動を決意したとするのが適当であろう。アメリカの介入がなかったのは、あくまでも結果論である。
- ⁶³ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組(1994)、90頁。
- ⁶⁴ 同上、111頁。
- ⁶⁵ 同上、116頁。
- ⁶⁶ たとえば、標高4,000mを超える作戦地域では気圧が低いため、弾丸の飛翔を阻害する摩擦力が小さく遠くまで到達すること、空気の透明度が大であることは、遠近感を誤りやすくすることなどから、射撃精度に影響を受ける。また、低温地域であることから、凍結防止の保温に注意しないと、銃砲の作動停止、機関銃の連発不能、手榴弾の不発、火炎放射器の凍結等がある。その他にも、車両の積載能力低下(1/4程度)、燃費悪化、無線機信号の微弱化、電池消耗増大による通信能力低下などの制約を、現地部隊と中央軍事委員会及び総参謀部は認識を共有していた。(同上、168頁。)
- ⁶⁷ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.98.
- ⁶⁸ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組(1994)、305頁。
- ⁶⁹ 同上、138頁。
- ⁷⁰ 同上、306頁。
- ⁷¹ 同上、306頁。
- ⁷² 同上、138頁。
- ⁷³ 同上、307頁。非戦闘減員とは、戦闘以外で負傷したり疾病に罹患した者を指す。
- ⁷⁴ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.97.
- ⁷⁵ Ibit., p.98.
- ⁷⁶ Ibit., p.99.
- ⁷⁷ 中印辺境自衛反撃作戦史編写組(1994)『中印辺境自衛反撃作戦史』、308頁。
- ⁷⁸ 同上、309頁。
- ⁷⁹ 同上、136頁。
- ⁸⁰ 毛沢東(1991)「戦争と戦略問題」『毛沢東選集 第二巻』、(北京:人民出版社)、547頁。
- ⁸¹ 毛沢東(1991)「中国共産党在民族戦争中的地位」『毛沢東選集 第二巻』、(北京:人民出版社)、529頁。
- ⁸² 毛沢東(1991)「中国共産党在民族戦争中的地位」『毛沢東選集 第二巻』、(北京:人民出版社)、529頁。
- ⁸³ S.K.Shinha(2012), (2019年12月14日アクセス)。
- ⁸⁴ S.K.Shinha(2012), (2019年12月14日アクセス)。
- ⁸⁵ ティマヤ大將は、プロフェッショナルでカリスマ的な陸軍の指導者であり、第2次世界大戦

においてただ一人インド人として旅団を指揮した人物であった。彼は、参謀としてのカウル將軍の昇任と任命を含めてメノンと激しく異なる意見を表明した。これを契機として、ティマヤはネルーに議会で酷評され、彼の名声は深刻な打撃を受け、陸軍に計り知れない損害を与えた。(S.K.Shinha(2012)“*The guilty men of ‘62’*”, THE ASIAN AGE, (2019年12月14日アクセス。))

⁸⁶ ネビル・マックスウェル (1972)、256 頁。

⁸⁷ 同上、256 頁。

⁸⁸ ウムラオ・シンは、かねてからネルーやメノンが遂行しようとする“前進政策”の軍事的実行という非現実的の命令に対して異議を唱え、事実上、サボタージュしていた軍人であった。彼の担当地域は、中印戦争中、シッキム、アッサム及びナガランドであった。

⁸⁹ Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.97.

⁹⁰ Inder Malhotra(2011年)“*How rude reality set in Thagla*”, THE INDIAN EXPRESS, <http://archive.indianexpress.com/story-print/818799>, (2019年11月14日アクセス)。本コラムの執筆者 Inder Malhotra は、1962年当時、THE INDIAN EXPRESS 紙の記者であり、政府・軍の要人へ取材を行っていた人物である。

⁹¹ タパルは、更なる栄達を望むカウルに欠落していた歩兵大部隊指揮官としての“箔を付ける”ことでカウルに報いようとしたのである。

⁹² 具体的には、陸軍司令部の命令(それは、ネルーとメノンの命令とマリクの情勢評価を意味した)にことごとく異議を唱える第33兵団長のウムラオ・シン中將から参謀集団と部隊を剥奪して閑職に置き、カウルに歩兵師団指揮の機会を与えるという愚行であった。無論、ウムラオ・シンの配下で NEFA における活動に従事していた第4師団長も第7旅団長も、カウルの無謀な命令に異を唱えたが、カウルの無視や叱責に遭うと、ウムラオ・シンの轍を踏まないためにも、彼らは、沈黙してカウルの命令に従うほか選択肢がなくなっていたのである。

なお、1962年10月10日の中国によるドー峠哨所攻撃に遭遇するや、カウルは、首相報告と称して現地を離脱してデリーに赴き、そこで、高山病が再発したとして、デリーの自宅から第4兵団に決定事項の遂行を下令し、指揮を執っていた (Dr.P.B.SINHA & Col.A.A.ATHALE (1992), p.99.)。

⁹³ カール・フォン・クラウゼヴィッツ (2001)『戦争論 レクラム版』、芙蓉書店出版、44 頁。

デザイン研究アプローチを用いた中高生向け情報モラル教育の実践と改善¹

日本大学危機管理学部 准教授 木村 敦

- I はじめに
- II 青少年向け SNS 安全利用講座のデザイン
- III SNS 安全利用講座の実践と改善
- IV 総合考察

I はじめに

1 青少年向け情報モラル教育の必要性

インターネットやスマートフォンの普及により、青少年のインターネット利用率も年々増加傾向にある。内閣府「平成 30 年度青少年のインターネット利用環境実態調査」によると、青少年のインターネット利用率は小学生が 85.6%、中学生が 95.1%、高校生が 99.0% と、いずれも非常に高水準であった²。一方で、インターネット利用率の増加に伴い、青少年がインターネット利用を通じたトラブルに巻き込まれる事例も多数報告されている^{3,6}。トラブルの内容は依存、架空請求、高額課金など多岐にわたるものの、書き込みやメールでの誹謗中傷やいじめ、SNS (social networking service) などに載せた個人情報の流出、SNS を通じて知り合った人からの誘い出しによる性的被害など、SNS 上のコミュニケーションに関連したトラブルも多い⁴。たとえば「東京子どもネット・ケータイヘルプデスクこたエール」に 2018 年度に寄せられた青少年にかかる相談件数 1,757 件のうち、最も多かったのは「交際」（異性だけでなく同性や友達とのトラブルも含む）の 346 件（約 20%）、次いで多かったのは「削除方法」（インターネットにアップされた写真やその他の個人情報の削除）の 176 件（約 10%）であり⁶、インターネット上のコミュニケーションや個人情報公開など SNS に関連性の強い相談が多かったといえる。このような背景からも、青少年を対象とした SNS 安全利用に関する情報モラル教育の充実喫緊の課題といえる。

2 情報モラル教育における効果検証の必要性と課題

情報モラル教育の必要性は学習指導要領にも明記され、教材開発や授業・出張講座の実践が多数行われている⁷⁻¹⁰。一方で、それらの教育効果の検証についての知見はまだ途上である。とくに SNS 上のコミュニケーションに起因するトラブルは状況に依存する部分も多く、教師側が唯一の正解を提示することが困難なテーマでもある¹¹。そのため、教育を実施するのみならず、その効果を検証し、結果に基づいて教育方法を改善するという PDCA サイクルを継続することが重要となる。教員の資質向上に関する中央教育審議会の

答申においても、「これからの教育は、どのような教育活動の展開が学習成果に結びつくのかという、学習科学等の実証的な教育学の成果に基づいて行われることが望まれる」と述べられており¹²、教育実践効果についての客観的な検証が求められている。

ただし、効果検証を行う際に留意すべき点として、教育実践の中では常に実験群と統制群を用いた標準的な実験計画法を採用できない場合がある¹³。たとえば新しい教材の効果を実験計画法に基づいて検証するのであれば、事前の学力や知識が同等の学習者をランダムに2クラスに割当て、一方のクラスでは新しい教材を用いて学習を行い(実験群)、もう一方のクラスでは従来の教材を用いて学習を行う(統制群)。その際、教員の教授法や授業の進め方、学習時間などは剰余変数として入念に統制して両群で差異が生じないようにすることとなる。このように教材のみを実験的に操作しその他の要因を統制することで、群間で統計的に有意な差が見られた場合に教材の違いに起因するものと主張することができる。一方で、教育実践においては、可能な限り教育効果が高くなるようにデザインされた内容で教育が行われる。そのため、教材のみを操作して、教授法などその他の要因をすべて統制することが困難である場合が多い。教育的側面から考えると、教材が異なるのであれば、それぞれの教材の特徴を踏まえて学習者が効果的に学べるよう授業の進め方もあわせて変更するべきであろう。木村¹¹は、青少年向けの情報モラル教育においては、自己リスクの楽観視や説得に対する心理的リアクタンスといった受講者特性も踏まえ、受講者がリスクを他人事ではなく自分のこととして主体的に考えられるような「伝え方の工夫」が重要であると指摘している。そこで、青少年向けの情報モラル教育にあたっては教材(何を)と教授法(どのように教えるか)の両者を最適化した授業実践が求められるが、このような複数の要因を交互作用的に操作して行われる授業実践は、標準的な実験計画法での効果検証が困難となる。

また、学習者を実験計画における実験協力者とみなして扱うことの問題もある。すなわち、従来教材よりも優れている可能性が高いと考えられる新教材を有しているにも関わらず、効果検証のために一方のクラスでは従来教材を用いて授業を実施することは、そのクラスの学習者に学習上の不利益をもたらす場合もあることから、倫理上の問題が生じる^{13,14}。

3 デザイン研究アプローチの有効性

このように「学習者」を対象とし、「複数の教育要素を組み合わせて設計」される青少年向け情報モラル教育について、その実践と効果検証に基づく改善を進めていくための学習科学的方法論の1つとして、デザイン研究(Design-based research; DBR)アプローチが挙げられる¹³⁻²⁰。鈴木・根本¹³によると、デザイン研究は「従来の実験室での統制群と実験群の比較による検証方法とは異なり、複雑な要因が絡み合っている教育実践現場に研究者が入り込み、あるいは実践者自らが研究者となって、教育実践をデザインする中でこれまでの研究知見を活用し、それを発展させていくための枠組み」であるとされる。コリンズら(Collins, A. et al.)¹⁷とバラブ(Barab, S. A.)¹⁸がまとめたデザイン研究と一般

図表 1 デザイン研究と実験室実験の重要な相違点に関する比較¹⁸

	デザイン研究	実験室実験
研究が行われる場所	現実世界の学習環境	実験室
変数の複雑さ	複数のタイプの従属変数	少数の従属変数
変数の取り扱い	関心のあるすべての変数が事前にわかることはない。いくつかは研究中に明らかになる	事前に少数の変数が選択され、研究中に一貫して取り扱われる
手続きの展開	研究手続きは柔軟で研究中に進化する	固定された手続きが用いられる
社会的相互作用	協調や共有を伴う複雑な社会的相互作用	個人は隔離される
知見の報告	実践の中でデザインを記述する	仮説が支持されたかどうかを報告する
参加者の役割	実験者や参加者は主体的に研究のデザインに影響を与える	実験者は被験者に影響を与えるべきではなく、被験者はデザインに影響しない
研究の目的	インパクトを生み出し、メカニズムを説明する	理論を実証する

的な実験研究の差異について図表 1 に示すが、デザイン研究は複雑な要因が相互作用する学習環境の場をそのまま記述し、教育の理論的枠組みと改善前後の効果検証を裏付けとして教育のデザイン原則を明らかにするものといえる。デザイン研究の具体的な進め方としては、まず既存の理論や先行研究で抽出されたデザイン原則に基づいて授業デザインを仮定し、次にその授業デザインに基づいた教育実践と効果検証を行い、検証結果に基づいて授業を改善する。その PDCA サイクルを何度か繰り返し、最終的に当該教育におけるデザイン原則を提案するという流れとなる¹⁹。前述のように、教育実践においては必ずしも提案手法についての有効性を統制群と比較しての厳密な仮説検証ができるものとは限らない。そのため、デザイン研究では、実践の効果を毎回測定し、そのデータに基づいて授業に改善を加え、改善後の授業の効果を改善前の同授業と比較する準実験計画法をとる²⁰。

デザイン研究を用いた教育改善の実践は、看護教育や美術教育などの分野で報告されているが²¹⁻²³、情報モラル教育についてはまだ実践例が少ない。しかし、青少年向け情報モラル教育の教育実践についての効果検証を行う上で、統制群との比較を含む実験計画を採用せずとも実証的な妥当性検証や改善案の抽出を行うことができることから、情報モラル教育についてもデザイン研究アプローチが有効であると考えられる。

4 本研究の目的

以上の問題意識のもと、本研究は筆者らが 2014～2015 年に企画・実施した「学生による中高生向けの SNS 安全利用講座」における講座デザインと検証・改善のサイクルの事例を題材として、青少年向け情報モラル教育のデザイン原則について論じるものである。

II 青少年向け SNS 安全利用講座のデザイン

本章では、筆者らが担当した青少年向け SNS 安全利用講座のデザインや実施概要について述べる。なお、その一部は既報¹¹と重複する部分もあるが、本研究の内容を理解する上で必要な情報については適宜再掲し、デザイン研究との関連から詳述することとする。

1 SNS 安全利用講座の概要

本教育実践は、東京電機大学情報環境部のプロジェクト科目「基礎プロジェクト A/B」(3 年次生推奨科目、前 / 後期各 4 単位)の中で実施されたものである。当科目では地域の企業や自治体から地域の課題に関するテーマを募り、学生主体で課題解決に向けて研究開発や活動実践を行う地域連携教育を実施していた。その中で 2014 年度に千葉県印西市総務部情報管理課から提案のあった「学生による SNS 市民講座」を筆者の研究室(当時)で担当した。基礎プロジェクト履修者の中で本活動に応募した 2 名の 3 年次学生(男女各 1 名)が当テーマに割り当てられ、講座の準備・実施に中心的に携わった。市との協議との結果、青少年向けの SNS 安全利用講座を企画することとなった。そこで講座の主対象者を市内の中学生・高校生とし、中学校・高等学校への出張講座を実施することとした。講座実施校については、印西市教育委員会や関係者を通じて企画を周知し実施校募集を行ったところ、市立の中学校 2 校から中学 1 年生を対象とした講座(2014 年、2015 年 4 月)、中学校 1 校から家庭教育学級で保護者を対象とした講座(2014 年 12 月)の応募があり、いずれも実施した。また、高校生については大学の高大連携講座(2015 年 4 月)の中で当講座を実施することとした。

2 SNS 安全利用講座のデザイン

青少年向けの情報モラル教育を実践する上では、受講者がリスクを他人事ではなく自分のこととして主体的に考えられるような伝え方の工夫が重要となる。この工夫の 1 つとして、受講者である青少年と比較的年齢の近い大学生が講師となる「ピア・エデュケーション」の有効性が指摘されている¹¹。これは専門的知識の紹介のみならず、自分の実生活の中で知識通りの対策行動ができなかった事例等も説明した上で、受講者にも SNS の安全な利用について主体的に考えさせるような手法である。ピア・エデュケーションははじめや就職活動など青少年に身近な問題を考えさせる講座において高い効果が報告されているが²⁴⁻²⁶、青少年向け情報モラル教育に関する実践報告はまだ実践例が限られており^{27,28}、どのような授業デザインが有効かについては明らかにされていない。

そこで本研究では、学生が講師となって中高生に情報モラル教育を行うピア・エデュケーションをデザインする際のデザイン原則について検討することから始めた。授業デザインに際して仮説的に設定したデザイン原則案を図表 2 に示す。基本的なデザイン原則案は、神田・益川²⁹が中学生向けの国語科教育実践の中で抽出したデザイン原則である「人を賢

くする枠組み」、「対話という営み」、「実生活につながる文脈」、「学びを引き出す環境」の4原則を採用した。その主たる理由としては、本研究と神田・益川²⁹は学修の目標とアプローチが類似していることが挙げられる。本研究では中高生向けの情報モラル教育にピア・エデュケーションを導入することで、受講者がSNSの安全利用というテーマを身近な問題と感じ、テーマについて主体的に意見交換したり考えるような機会を提供することを目標としている。神田・益川²⁹も、生徒が国語科の知識を獲得するのみならず、他生徒との交流や日常性の高いテーマ設定を通じて主体的に学びを継続するような学修デザインを目指していることから、科目は異なるものの学修目標自体は本研究と類似する部分が多い。なお、神田・益川²⁹のデザイン原則は中学1年生を対象とした授業実践から抽出されたものであり、その点も本研究のデザイン原則を考える上で有用であった。本講座は大学生を講師としてピア・エデュケーションを行うものであるが、一般的に学生によるピア・エデュケーションは高校生や大学生に対して行われる場合が多く²⁴⁻²⁶、中学1年生は学生講師によるピア・エデュケーションの対象としてはやや年齢差が大きいといえる。そのため、中学1年生向けの教育実践の中で効果の見られたデザイン原則を参照することで、低学年生にも受容されやすい講座の実現を目指した。

次に、各デザイン原則と講座実践上の実装方法について述べる。原則1「人を賢くする枠組み」は、学習者の知識獲得過程や動機づけなどを踏まえた協調的な授業デザインであるとされる²⁹。この原則を踏まえ、本講座ではSNS安全利用に関する既存のテキストを使用せず、学生（ピア）目線での解釈も例示した自作テキスト冊子を教材に用いることとした（図表3）。情報モラル教育は「これをやってはいけない」という利用制限につながる話題になりがちであるが³⁰、中高生にとってSNSは学校の友人同士の関係維持において重要なコミュニケーションツールとなっている場合も多く、それらの事情を考慮せず危険性を列挙するような教育を行うと、説得に対する心理的リアクタンス³¹により教育効果が低下する懸念もある¹¹。そこで、中高生のSNS利用上の実際の側面も踏まえ、現実的な解を例

図表2 中高生向け SNS 安全利用講座のデザイン原則案

ID	デザイン原則 ^a	授業デザインの視点	本研究における実装	感想調査における効果検証指標 ^b
1	人を賢くする枠組み	学びの動機づけ	<ul style="list-style-type: none"> マンガを導入に用いたテキスト 正解ではなく妥当解の例示 	<ul style="list-style-type: none"> テキストマンガ興味 学生講師親しみ度
2	対話という営み	教師と学習者の対話 学習者同士の対話	<ul style="list-style-type: none"> 学生講師による進行 学習者が挙手・回答しやすいクイズ ARSによる自他の反応把握 	<ul style="list-style-type: none"> 学生講師による参加意欲 ARS興味
3	実生活につながる文脈	実生活に則したシナリオ	<ul style="list-style-type: none"> 実施校や地域に根差した事例 同年代者の事例 	<ul style="list-style-type: none"> テキスト事例対策興味
4	学びを引き出す環境	知識構築を支援する道具と空間	<ul style="list-style-type: none"> スライドとテキストを用いた進行 ARSによる聴衆参加型進行 	<ul style="list-style-type: none"> テキストコラム興味 ARS興味

^a各デザイン原則の名称は神田・益川²⁹に基づく。

^b効果検証の各指標の詳細は図表9を参照されたい。

示するようなコンテンツとした。また、学びの動機づけを考える上では、SNS に対する生徒の興味や経験のばらつきにも留意する必要がある。とくに中学 1 年生では SNS 未利用者も一定数存在することが予想されることから、未利用者も自分に無関係なことと思わず今後自分に必要となる知識と考えて積極的に参加できるような工夫が必要と考えた。そこで、テキスト冊子においては、SNS 未利用者など SNS に対する関心が低い生徒もテキストに目を通すきっかけが提供できるよう、各テーマについて見開き左頁にマンガで架空の関連事例を紹介しつつ、右頁で実際に発生した事例や対策案、関連コラムを詳述した（図表 4）。これらの工夫により、学習者の学びに対する動機づけを高める教材開発を試みた。

原則 2「対話という営み」は、学習者が自己、他者、テキストなどとの対話を行いやすいデザインであるとされる²⁹。この原則を実現するために、学生講師による対話的な進行、および ARS (audience response system; 株式会社 KEEPAD JAPAN Turning Point RF LCD) を用いた受講者参加型の質問を導入することで、生徒の SNS 利用状況や態度を把握しつつインタラクティブに講座を進行することとした。なお、ARS はクリッカーと呼ばれる端末を各受講者に配布し、講師が提示した選択式の質問に対し受講者がクリッカーのボタン押しで回答することで、回答の集計結果が即時にスライド上にグラフ表示されるシステムである（図表 5）。ARS を用いることで自分と他受講生の SNS 利用状況や意見の異同が把握できることから、各受講者が学生講師に加え他受講者との対話を通じた学習を行えるものと考えた。

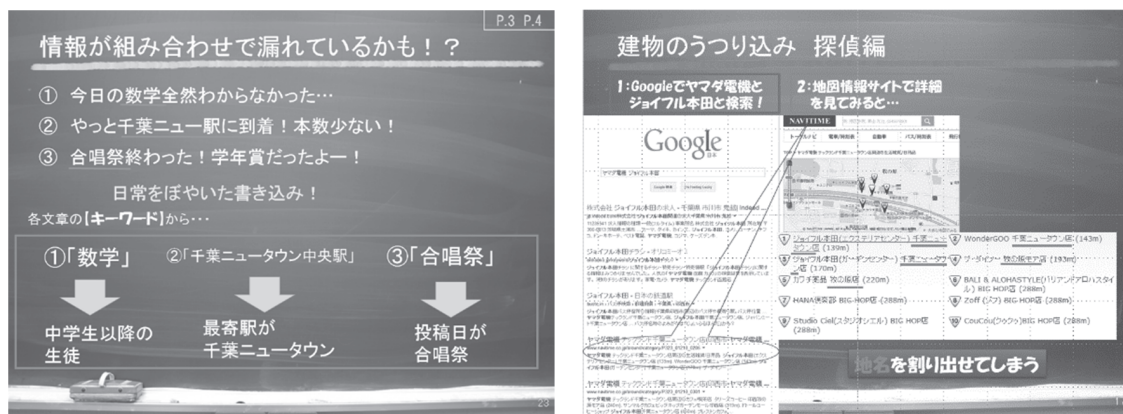
原則 3「実生活につながる文脈」は、実生活の問題に近い真正性の高いシナリオや、テキスト・ゴールの設定を用いることとされる²⁹。この原則を実現するために、講義の際に受講生徒の地域に根差した事例を用いた。たとえば「複数の記事・写真投稿から個人情報特定される」という事例を説明する際に、印西市内の風景や建造物の写真や、当該校の学校行事の例を用いて解説することとした（図表 6）。

原則 4「学びを引き出す環境」は、協調的な学習を誘発する教室環境や、情報入手や知識構築を支援する学習環境を指す²⁹。講座においては、スライドを用いた進行を行いつつ、興味を持ったトピックについて自作テキストで各自が学べる教材の工夫や、ARS による参加型進行を取り入れた学習環境を構築した。ただし、出張講座であることから実施教室の環境をあらかじめ限定するようなデザインを行うことはできず、結果的に原則 4 の実装は原則 1 や原則 2 とやや類似した部分もある。そこで、原則 4 を独立した原則とみなすかは実践後に再検討することとした。

図表 3 テキストのコンテンツ

項目	コンテンツ (見出し)	頁
はじめに	●中高生の方へ ●保護者の方へ	1-2
個人情報漏えい (写真編)	●事例 1: 窓の反射から芸能人の泊まったホテル特定～映り込みにも注意しよう ●事例 2: 室内の写真からも住所特定～GPS 機能を適切に使う ●友人が映っている写真を投稿する場合には許可をもらおう ●コラム: Exif 情報とは?	3-4
個人情報漏えい (文章編)	●事例 1: 情報を組み合わせて個人特定～個人情報の公開を控えよう ●事例 2: 位置情報が付加された記事から待ち伏せ～位置情報設定を OFF にしよう ●友人とのコメントのやりとりで気を付けること ●コラム: LINE の設定、大丈夫ですか?	5-6
文章で本心が伝わらない	●事例 1: 冗談のつもりが悪口に～対面場面より言葉に気を付ける ●事例 2: 情報が足りず誤解を招く～誰が見ても平気な投稿を ●コラム: 本心が伝わらないのは視覚的匿名性のせい?	7-8
予期せぬ拡散	●事例 1: ハッシュタグからたどられて拡散～タグと拡散希望は極力控えよう ●事例 2: 必要以上の拡散が数日間続く～記事の削除 ●知らぬ間に友人の投稿を拡散していないか確認しよう ●コラム: いいね!をしたことを表示させない方法	9-10
なりすまし	●事例 1: 友人を助けるつもりが詐欺に!～本当に友人か確かめよう ●事例 2: 好きな芸能人が Twitter を始めた?～アカウントを調べよう ●Facebook の「信頼できる連絡先」設定には注意!	11
流言・デマ	●事例 1: 通り魔事件発生。犯人逃亡中!～情報源を調べよう ●事例 2: 遊園地の偽アカウントが登場～公式か確かめよう ●コラム: この話もデマだった!?	12
既読無視	●事例 1: なんで既読無視するの?～様々な理由があります ●事例 2: どうしたら既読無視は防げるの?～一言で無視ではなくなります ●コラム: 別に私がやらなくても…実は皆が思っている!? 社会的な手抜き	13-14
まとめ	●おわりに ●まとめ ●参考文献	15-16

図表 6 地域的话题を用いた導入部スライドの例



3 デザイン研究のサイクル

本研究では、プロジェクト内で実施した SNS 安全利用講座のうち、中学 1 年生を対象とした 2 回の出張講座と、高校生を対象とした高大連携講座で実施した講座の計 3 件の実践と改善のサイクルからデザイン原則の検証と修正を行った。その実施プロセスを図表 7 に示す。

効果検証については、全講座とも講座終了直後に感想調査を行い、講座内容に関する理解度や意欲、講座のデザイン要素である学生講師、ARS、教材に関する項目について評定させ、その結果から各デザイン原則を達成するための実装が実現できているかを検討した。また、第一回講座を踏まえて改善した第二回講座については、講座実施の約半年後に追跡調査を行い、受講後のリスク対策意識や行動についても調査した。それにより、各デザイン原則を実装した SNS 講座の総合的な効果として、受講者の SNS リスク対策に関する意識・行動に及ぼす影響について検討した。

図表 7 研究の実施プロセス

	第一回講座	第二回講座	第三回講座
対象者	中学 1 年生約 100 名 SNS 利用者 48.8%	中学 1 年生約 150 名 SNS 利用者 40.8%	高校 1～3 年生 18 名 SNS 利用者 100%
実施時期	2014 年 12 月	2015 年 4 月	2015 年 9 月
実施場所	中学校視聴覚教室	中学校体育館	大学教室
実施手続き	スライド+テキスト テキストは当日配布 ARS (1 人 1 台)	スライド+テキスト テキストは 1 週間前に配布 ARS (3 人で 1 台)	スライド+テキスト テキストは当日配布 ARS (1 人 1 台)
効果検証の方法	直後の感想調査 (N = 84)	直後の感想調査 (N = 144) 半年後の追跡調査 (N = 141)	直後の感想調査 (N = 17)
抽出された課題	未利用者の ARS 評価が比較的低い テキストを読む時間がない	中学 1 年生以外の学年の効果検証	

Ⅲ SNS 安全利用講座の実践と改善

本章では、各講座の実施概要、およびその効果検証結果に基づく考察と改善方略について述べる。

1 第一回講座（中学 1 年生対象）の実施と効果検証

(1) 対象者

印西市立 A 中学校 1 年生約 100 名を対象として 2014 年 12 月に実施した。講座は 2 クラス（約 50 名）ずつ 2 回に分けて実施した。

(2) 実施手続き

講座は 1 コマ 50 分授業の枠内で実施し、図表 8 に示す進行に基づいて学生講師 2 名で分担しながら説明した。ARS のクリッカーは受講者 1 名につき 1 台ずつ配布し、テキストは講座実施の冒頭に配布した。講座直後に感想調査を行い、84 名（男子 40 名・女子 37 名・性別無記載 7 名、平均年齢 12.6 歳、 $SD = 0.5$ ）から回答を得た。

図表 8 SNS 講座の進行表

チャプタ	コンテンツ
自己紹介 導入	●講師紹介 ●研究室紹介 ●SNS って？ ●SNS を欠かせない理由 ●SNS 利用で不安なこと怖いこと ●SNS 使っていますか？(ARS 設問 1)
個人情報漏えい (写真編)	●自分の写真を公開してよい範囲 (ARS 設問 2) ●写真への映り込み ●地元商業施設での撮影写真を用いた映り込み (クイズ) ●人物映り込みによる個人情報特定 (クイズ) ●建物映り込みによる自宅・通学先の特定
個人情報漏えい (文章編)	●複数の書き込みからの個人情報特定 ●学校行事の日付を利用した通学先特定の実例 ●文字と写真を上手に組み合わせることでメリットも
予期せぬ拡散	●SNS での拡散って？ ●何気ないつぶやきからの拡散事例 ●炎上の恐ろしさ ●予期せぬ拡散を防ぐために
LINE	●LINE 使っていますか？(ARS 設問 3) ●LINE とは ●LINE の便利さと友人間トラブル例
文章で本心が 伝わらない	●対面とテキストメッセージの違い ●テキストにニュアンスや感情表現を付加する工夫例
既読無視	●既読とは？ ●既読無視とは？ ●既読無視したこと・されたことはある？(ARS 設問 4) ●相手に既読がついた時に返事をどの程度待てますか？(ARS 設問 5) ●既読無視された側の気持ち ●既読無視した側の事情 ●すれ違わないための対策
まとめ	●各チャプタで紹介した対策のまとめ

※ARS の各設問詳細は図表 5 参照。

(3) 効果検証の結果と考察

受講者に占める SNS 利用者の割合は 48.8% であった。最も利用者の多い SNS は LINE であり、SNS 利用者の約 90% が利用経験を有していた。SNS 安全利用に関する事前学習

経験については、家族と相談した経験の有無のみ確認しており、有効回答のうち「有り」が 21 名、「無し」が 31 名、未回答 32 名であった。

感想調査の結果を図表 9 に示す。デザイン原則 1 については、テキストのマンガに対する興味や学生講師に対する親しみ度の平均評定値がそれぞれ 5 段階評定で 4.0 以上（やや思う～とても思う）であり、一定の動機づけができたものといえる。原則 2 については、学生講師による参加意欲、ARS 興味の平均評定値がやはり 4.0 以上であり、学習者と講師、学習者同士の対話が有効に機能したものと考えられる。原則 3 については、テキストの事例対策に対する興味は 3.7 ($SD = 0.8$) に留まっており、テキストに記載した同年代者の事例については改善の余地があるといえよう。一方で、実施校や地域に根差した事例に関しては、講座の中で地元の写真の撮影場所や撮影者の映り込み場所を当てるクイズなどで多くの受講者が積極的に回答参加していたことから、一定の効果があったものと考えられる。原則 4 については、テキストのコラムに対する興味は 3.5 ($SD = 0.9$) であり、中立的評価 (3 点) よりは有意に高いものの (一標本 t 検定, $p < .01$), 他項目の評定点よりはやや低い傾向であった。講座全体の効果として、理解度は平均評定値が 4.5 ($SD = 0.7$)、社会的トラブル留意意欲は平均 4.4 ($SD = 0.8$)、対人トラブル留意意欲は 4.2 ($SD = 1.0$) であり、一定の啓発効果があったといえよう。なお、SNS 利用者 ($N = 40$) と未利用者 ($N = 44$) とで感想調査の各項目において評価値を比較したところ、すべての項目について有意な差はみられなかった。また、ARS に関しては、今後の講座改善の余地の有無を検討するために評定点が 4～5 点の受講者を高評価群、1～3 点の受講者を低評価群として両群の差異を調べた。その結果、低評価群に占める SNS 未利用者の割合が有意に多かった ($\chi^2 (1) = 3.8, p < .01$; 図表 10)。

以上の効果検証結果から、全体として本講座は SNS 未利用者の多い中学 1 年生にも効果があったことが伺える。一方で、ARS の効果に関しては、低評価群に占める SNS 未利用者の割合が多かった。ARS では SNS の利用状況や利用内容に関する質問が多かったことから、SNS 未利用者の中には積極的に回答に参加できなかった受講生もいたことが示唆される。この点は、原則 4 の学びを引き出す環境を引き出し、原則 2 の学習者同士の対話につなげる上で要改善点といえよう。また、デザイン原則 3、4 に関連して、テキストの事例対策や専門知識を記載したコラムに関する評価は他項目の評価と比較して全体的にやや低い傾向にあった。講座を進行する上ではテキストの該当頁を示しながら話を進めたものの、講座内ではスライドも使用するためテキストは補助教材的な位置づけとなっていたことや、講座開始時に配布したため講座中にテキストを精読することが時間的にやや困難であったことなどが要因として考えられる。そのため、実生活につながる文脈や、学びを引き出す環境としては改善の余地があると考えられる。そこで「SNS 未利用者も ARS で回答参加を楽しめる工夫」と「テキストへ関心を高める工夫」を次回講座実施上の改善項目とした。

図表 9 感想調査の項目および第一回・第二回講座の結果

カテゴリ	設問項目	設問文	第一回講座	第二回講座	講座間比較	
			中 1, N=84	中 1, N=144	t	p
講座効果	理解度	全体として講座の内容を理解できましたか	4.5 (0.7)	4.8 (0.5)	2.66	<.01
	社会的トラブル留意意欲	SNS における社会的トラブル(個人情報漏えい・炎上など)にあわないように気をつけようと思いましたが	4.4 (0.8)	4.8 (0.4)	3.67	<.01
	対人トラブル留意意欲	SNS における対人トラブル(文章の表記・既読無視など)にあわないように気をつけようと思いましたが	4.2 (1.0)	4.8 (0.4)	4.72	<.01
学生講師	講師親しみ度	大学生講師に親しむことができましたか	4.2 (0.9)	4.4 (0.7)	1.08	n.s.
	学生講師による参加意欲	大学生が講師をすることで、SNS 講座に対する参加意欲が高まりましたか	4.2 (1.0)	4.2 (0.9)	0.16	n.s.
ARS	ARS 興味	クリッカーを使用することで講座内容に興味を持ってましたか	4.3 (0.8)	4.6 (0.6)	3.05	<.01
テキスト	マンガ興味	【マンガ】についてどの程度興味を持って読みましたか	4.1 (0.9)	4.5 (0.7)	3.68	<.01
	事例対策興味	【事例・対策】についてどの程度興味を持って読みましたか	3.7 (0.8)	4.0 (0.7)	2.13	<.05
	コラム(専門知識)興味	【コラム】についてどの程度興味を持って読みましたか	3.5 (0.9)	3.7 (0.8)	1.79	<.10

※各設問は 5 段階評定で回答 (5: とても～1: まったく)

※社会的トラブル留意意欲と対人トラブル留意意欲については、講座実施前にも同じ項目で調査を実施した。結果は既報¹⁾を参照のこと。

図表 10 SNS 利用の有無と ARS 評価 (第一回講座)

	利用者	未利用者
高評価群 (評点 4~5)	34	31
低評価群 (評点 1~3)	4	12

2 第二回講座(中学 1 年生対象)の実施と効果検証

(1) 対象者

印西市立 B 中学校 1 年生を対象として 2015 年 4 月に実施した。中学校側の要請で全クラス生徒約 150 名に一斉に実施した。

(2) 実施手続き

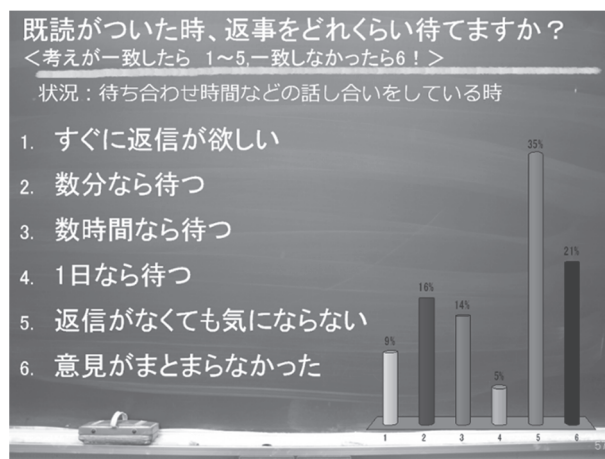
講座の実施内容やタイムスケジュールは基本的に第一回講座と同様であったが、前回の効果検証を踏まえ、①複数名でのARS使用、②テキストの事前配布について実施手続きを修正した。以下に各修正の概要を述べる。

①複数名でのARS使用：ARSについては、第一回講座の要改善点としてSNS未利用者もより積極的に参加できるような活用が挙げられた。そこで、第二回講座ではARSでの質問項目は基本的に第一回講座の内容を踏襲しつつ、受講者3名ずつのグループで1台のクリッカーを使用して回答させることとした。たとえば、LINEで自分からの質問メッセージについて相手が既読となってからどの程度の時間まで返事を待てるかといった設問についても、まず3名グループ内で意見を出し合い、相談してグループの回答をARSで回答することとした(図表11)。これにより、自分がSNSを利用していない場合も友人同士で対話しながら回答を決めるプロセスの中で主体的な参加意識が高まり、ARSで回答することや他の受講者の回答を閲覧することに対する興味が向上するのではないかと考えた。

②テキストの事前配布：講座開始時の配布では受講生が講座中にテキストに目を向ける機会が少なく、テキスト内容に対する興味や理解を醸成することが困難であった可能性を踏まえ、講座の1週間前に学校に送付して受講生徒に配布し、事前に目を通してもらうこととした。なお、当日持参を忘れないよう、テキストは学校内で各自保管するよう依頼した。

効果検証については、第一回講座と同様の感想調査に加えて、改善を踏まえた上での講座の効果を多面的に検討するために、講座の約半年後に追跡調査も実施することとした。追跡調査では中高生を対象としたネットリテラシー調査^{32,33}で用いられた項目を用いて情報モラルに関する態度や行動を測定した。講座直後の感想調査は144名(男子75名、女子69名、平均年齢12.1歳、 $SD = 0.3$)から回答を得た。追跡調査は講座実施半年後の2015年10月に実施し、感想調査とID番号の照合がとれた141名(男子73名、女子68名、平均年齢12.5歳、 $SD = 0.5$)を有効回答とした。

図表11 グループでのARS回答スライド(設問5の場合)



(3) 講座の改善効果についての検証

SNS 利用者の割合は約 40.8%、最も利用者の多い SNS は LINE (利用者の約 90%) であり、受講者の SNS 利用率は第一回と比較して有意な偏りはみられなかった ($\chi^2(1) = 0.8, n.s.$)。SNS 安全利用に関する事前学習経験については、「講習会参加」が 19 名、「家族と相談」が 18 名、「読書・メディア」が 50 名、「学習経験なし」が 18 名であった。

感想調査の結果を図表 9 に示す。第一回講座からの改善点について効果検証するために、平均評定値を第一回講座と第二回講座で比較した。その結果、まず ARS については第二回講座の方が評定値が高かった ($t(80) = 3.05, p < .01$)。また、ARS 評価の高評価群と低評価群とで SNS 未利用者率を比較したところ、有意な偏りはみられなかった ($\chi^2(1) = 0.4, n.s.$; 図表 12)。低評価群の割合も全体として少なく、また低評価群に占める未利用者の割合も低下したことから、3 名 1 組での ARS 使用により、原則 4 で意図した SNS 未利用者も含めた聴衆参加型の進行が促進されたといえよう。

次に、テキストの評価については、「マンガ興味」、「事例・対策興味」の項目において第二回の方が評定値が高かった (順に $t(82) = 3.68, p < .01$; $t(81) = 2.13, p < .05$)。テキストの事前配布により、マンガを導入として同年代者のトラブル事例を踏まえた対策の記事にも興味をもってもらおうというテキストデザインの効果がより発揮できたといえる。ただし、コラムに対する興味は第一回講座と比較して有意な差はみられず、他項目の評定点よりは低い傾向であった。コラムはデザイン原則 4 に関して学習者の知識構築を支援するツールとして実装したものであるが、大学で学習する高度な専門的知識や研究を中学 1 年生に伝える上では、更なる改善が必要である。

なお、主たる改善点であった ARS とテキストに対する評価値に加え、講座効果に関する各項目評価も第二回講座の方がより高い値であった (図表 9 参照)。第一回講座の効果検証を踏まえての各デザイン実装の改善によって講座全体としての啓発効果が向上した部分が多いものと考えられる。

図表 12 SNS 利用の有無と ARS 評価 (第二回講座)

	利用者	未利用者
高評価群 (評点 4~5)	52	76
低評価群 (評点 1~3)	6	6

(4) 受講後の SNS リスク対策行動

講座の約半年後に実施した追跡調査の結果、受講後の SNS 利用リスク対策として「自分なりに考えたりルールを決めたりすることがあった」は 57 名 (42.5%)、「家族と相談する機会があった」は 54 名 (39.4%)、「友人と相談する機会があった」は 24 名 (17.6%)、「SNS との付き合い方を考えるために情報収集した」は 16 名 (11.9%) であった。いずれかの対策を行った生徒の割合は全体では 52.7%、SNS 利用者では 68.4% であった。

また、受講者の SNS リテラシー関連の意識・行動についての結果を先行研究と比較するメタ分析を行った。その結果、一般的な中学 1 年生男女³²と比較した場合に、当講座受講者は「ネットコミュニケーションで気をつけている工夫」が「ある」と回答した割合が有意に多かった ($\chi^2(1) = 10.3, p < .05$; 図表 13)。また「ネットコミュニケーション学習意欲」に関しても、当受講者の方が「学びたい」の回答が多く、「学ばなくてもよい」の回答が少なかった ($\chi^2(2) = 17.6, p < .01$; 図表 14)³⁴。また、高校生を対象とした調査データ³³と比較した場合にも、「携帯電話や SNS、ネット利用に関する問題を保護者と話し合う機会」について、当講座受講者の方が「よくある」の回答が多く、「あまりない」の回答が少なかった ($\chi^2(3) = 12.5, p < .05$; 図表 15)。「家庭の利用ルール遵守」についても、当講座受講者の方が「守っている」の回答が多く、「ルールがない」の回答が少なかった ($\chi^2(2) = 6.8, p < .05$; 図表 16)。比較した先行研究とは実施年や対象が異なり必ずしも厳密な比較ができるわけではないものの、当講座受講者は講座半年後も SNS を含むネットコミュニケーションに関する留意意欲や対策行動の実現度が比較的高い水準であったことが推察される。

図表 13 「ネットコミュニケーション上の工夫」に関する追跡調査結果

	ある	ない
当講座受講者	45*	56*
先行研究 (中 1 男女) ³²	33*	101*

* $p < .05$ ** $p < .01$

図表 14 「ネットコミュニケーションの学習意欲」に関する追跡調査結果

	非常に学びたい	学びたい	学ばなくてもよい
当講座受講者	12	59**	43**
先行研究 (中 1 男女) ³²	7	51**	99**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (調整済残差分析)

図表 15 「保護者と話し合う機会」に関する追跡調査結果

	よくある	ときどきある	あまりない	ない
当講座受講者	19**	42	29**	49
先行研究 (高校生男女) ³³	36**	115	160**	135

* $p < .05$ ** $p < .01$ (調整済残差分析)

図表 16 「家庭の利用ルール遵守」に関する追跡調査結果

	守っている	守っていない	ルールがない
当講座受講者	60**	5	73**
先行研究 (高校生男女) ³³	145**	10	289**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (調整済残差分析)

感想調査および追跡調査の結果より、第一回講座の改善点を踏まえた第二回講座は中学1年生対象のSNS安全利用講座として大きな効果を挙げることができたといえる。一方で、本講座はもともと中高生向けに開発したものであるが、その中でも低学年である中学1年生のみの効果検証に留まっている。実施時期や応募校の都合等により講座実施期間中に高等学校での出張講座を行うことはできなかったため、大学の高大連携講座の枠組みの中で高校生を対象とした講座を実施し、当講座が高校生に対しても有効かどうかを検証することとした。

3 第三回講座（高校1～3年生対象）の実施と効果検証

(1) 対象者

大学主催の高大連携講座に参加した印西市近辺の高校生計18名を対象として、2015年7月に実施した。

(2) 実施手続き

高大連携講座の2015年度7月実施分を筆者の研究室が担当し、当日110分の授業時間（うち10分休憩）の後半50分を使用して講座を実施した。高大連携講座の7月分テーマは「ユーザ心理に基づいたICTリテラシーのデザイン」であり、前半は教員がインターネットユーザのリスク認知など心理学的側面から情報リテラシーに関する講義を行った。

講座の実施概要は、対象者の特性と実施上の現実的な制約を踏まえ、第一回講座と同様とした。第二回講座において採用した改善点に関しては、①複数名によるARS利用については、高大連携講座の参加者が18名と比較的少数であり、3名1組とした場合にARSの回答数が6件とごく少数になってしまうことや、参加者同士は必ずしも知り合いではないためグループ内で円滑なコミュニケーションがなされるとは限らないこと、高校生を対象とした場合にはSNS未利用者が少ないと予想されることを考慮し、第一回講座と同様に各自に配布することとした。②テキストの事前配布と効果検証における追跡調査については、高大連携講座における参加者の個人情報保護の観点から事前・事後に個別にコンタクトをとることが困難であり、実施を見送った。

以上の現実的制約も考慮し、第三回講座ではとくに第一回・第二回講座で中学1年生を対象とした場合に高評価であった講座内容や学生講師の効果が、高校生を対象として実施した場合にも有効であるかどうかを検討することに主眼を置いて効果検証を行った。講座直後に感想調査を行い、17名（男子11名・女子6名、平均年齢15.9歳、 $SD = 1.0$ ）から

回答を得た。感想調査の項目については、高大連携講座全体に対する項目を加えることを踏まえ、既存の項目の一部を削除する必要が生じた。高大連携講座ではテキスト事前配布が困難であったことから、テキスト内容の詳細を問う設問（マンガ興味、事例対策興味、コラム興味）を削除し、代わりにテキストに対する全体的な評価に関する設問（全体的に、テキストは SNS のトラブルや付き合い方を考える上で役に立ちましたか？）を加えることで対応した。

(3) 効果検証の結果と考察

受講者に占める SNS 利用者の割合は 100% であった。最も利用者の多い SNS は LINE であり、回答者 17 名のうち 15 名（約 88%）が利用経験を有していた。また、SNS 安全利用に関する事前学習経験については、「講習会参加」が 7 名、「家族と相談」が 3 名、「読書・メディア」が 5 名、「学習経験なし」が 4 名であった。

感想調査の結果を図表 17 に示す。中学生向け講座と同じ項目を用いた講座効果、学生講師、ARS に関する質問については、第二回講座と平均評定点を比較した³⁵。その結果、いずれの項目についても第二回と第三回講座との間に有意な差はみられなかった（図表 17）。とくに講座効果や学生講師については、高校生を対象とした第三回講座においても評定値が高く、中学 1 年生を対象として非常に高い評価を得た第二回講座と比較しても有意な差はみられなかった。学生講師によるピア効果については、講師の「親しみ度」と「参加意欲」ともに第一回講座から平均 4.2～4.5 点の範囲で有意差がみられなかったことから、学生講師によるピア効果は中学 1 年生から高校生までおおむね同等であることが示唆された。

ARS については、第三回講座では 1 名 1 台使用に戻したにも関わらず、第二回講座と同等の高い評定値であった。この結果の解釈としては、第三回講座の対象者全員が SNS 利用者であったことが考えられる。中学 1 年生の場合には SNS 未利用者も一定数おり、ARS 使用による講座内容興味についてはとくに SNS 未利用者に低評価者が多かった（図表 10）。そのため、高校生を対象とし SNS 利用者の多い第三回講座においては、3 名 1 組というグループ回答制度を導入せずとも ARS 利用の効果がみられやすかったものと考えられる。

図表 17 第三回講座の感想調査結果と第二回講座との比較

カテゴリ	設問項目	第二回講座	第三回講座	講座間比較	
		中 1, N = 144	高 1~3, N = 17	t	p
講座効果	理解度	4.8 (0.5)	4.6 (0.5)	0.95	n.s.
	社会的トラブル留意意欲	4.8 (0.4)	4.7 (0.6)	0.39	n.s.
	対人トラブル留意意欲	4.8 (0.4)	4.7 (0.4)	0.35	n.s.
学生講師	学生講師の親しみ度	4.4 (0.7)	4.5 (0.6)	0.50	n.s.
	学生講師による参加意欲	4.2 (0.9)	4.5 (0.6)	0.86	n.s.
ARS	ARS による講座興味	4.6 (0.6)	4.8 (0.4)	1.09	n.s.
テキスト	テキスト全体評価	—	4.5 (0.6)	—	—

IV 総合考察

1 学生による中高生向け SNS 安全利用講座の効果

本研究では、デザイン研究アプローチに基づく中高生向け SNS 安全利用講座のデザインとその実践、効果検証に基づく改善を行った。デザイン原則の実装と効果検証に関しては、第一回講座においても原則 1 や原則 2 については一定の効果がみられたといえるが、原則 3 と原則 4 に関しては要改善点も抽出された。その結果を踏まえて実装方法を改善した第二回講座については、概ね改善の意図通りに該当する感想調査の評価が向上したことから、デザイン原則に基づく実装を実現できたといえる。さらに、デザイン実装改善後の SNS 講座の総合的な効果を検討するため、第二回講座では受講半年後の SNS 利用意識・行動に関する追跡調査を実施した。その結果、講座受講者はネット利用の問題について保護者と相談してルールをつくる機会が多く、またネットリテラシー学習に対する意欲も比較的高いことが示唆された。ピア・エデュケーションの効果としてピアの話題提供をきっかけに問題を自分に身近なこととして捉えて考えを深めることが挙げられるが²⁵、本講座においてもそのような効果がみられたものと考えられる。

実施前は学生講師のピア効果が中学 1 年生にもみられるか未知数な部分もあったが、効果検証の結果から中学 1 年生が対象の場合も学生が講師となることでの親しみや参加意欲は高く、また高校生が学生講師を評価した場合とも差がみられなかった。中学 1 年生が学生講師を自分とまったく同等の同輩とみなしたとはいえなくとも、教師とは異なる「自分の延長線上にいる先輩」と位置付け、親しみをもって講座に参加できたものと推察される。

中学 1 年生を対象とする上では、SNS 未利用者が多いことにも留意する必要があった。講座では開催校や地元の話題を例として取り上げるとともに、マンガを導入に用いたテキストや ARS などの参加型要素を取り入れ、SNS 未利用者からも利用者と同等の高い評価を得た。また、ARS に関しては第二回講座において 3 名グループで 1 台のクリッカーを使用し、グループ内で相談しながら回答するというスタイルを導入することで、ARS 評価の低評価群における SNS 未利用者の比率が減少した。直接的に SNS 利用経験のない受講者もグループでの対話を通じて回答を決めることで意欲をもって参加できたものと推察される。第三回講座のように受講者全員が SNS 利用者のクラスにおいては 1 名 1 台でも ARS 評価が高かったことから、複数名での ARS 使用はとくに SNS 未利用者にも有効なティップスであると考えられる。出張講座や市民講座で使用できる ARS は台数に限りがある場合も多いことから、複数名で相談して 1 台のクリッカーで回答させる方法は必要台数削減という点でも合理的である。なお、今回は 3 名 1 台としたが、今後はグループの規模やグループメンバーの関係性（知り合いか初対面か等）と ARS 評価の関連も検討したい。

講座を実施する上でテキストの事前配布が有効であることも示された。一般的な市民講座と比較して、特定の学校で実施する出張講座は受講者があらかじめわかっていることから、資料の事前配布は可能である。ただし、事前配布する上では学校側の同意と協力を得

る必要があり、双方にある程度のコストを要する。また、当日持参を忘れないかなどの懸念もある。そのため第一回講座では通常の市民講座と同様に講座時に配布することとしたが、結果としてテキストの評価は講座の全体的な評価としてやや低いものであった。そこで第二回講座では事前に学校側の協力を得て講座1週間前にテキストを配布し、当日持参を忘れることがないよう学校内で各人保管するよう依頼した。その結果、導入部分のマンガや、本論である事例・対策に関する評価が第一回講座よりも向上した。事前配布が常にできる環境であるとは限らないが、これら定量的評価に基づく教育改善上の工夫は、今後同様の講座を実施する上でのティーチング・ティップスとなるであろう。

2 効果検証を踏まえたデザイン原則の提案

本講座では、中学生向け国語科教育の中で抽出されたデザイン原則²⁸を参照して当初の授業デザイン案を作成した(図表2)。講座の実践と改善のサイクルを踏まえて再構築したデザイン原則を図表18に示す。当初案では4つの原則としたが、原則4「学びを引き出す環境」については、出張講座においては教材に関する原則1「人を賢くする枠組み」や、進行に関する原則2「対話という営み」と不可分であることが教育実践を通じて示唆されたことから、計3つの原則にまとめた。その上で、原則1を「共通の興味・関心の醸成」とし、原則2を「対話を引き出す学習環境」と改訂した。

原則1「共通の興味・関心の醸成」は、学びの動機づけに関する原則である。中高生向け情報モラル教育を行う上では、インターネットトラブルは多岐にわたることから教材の情報量が多くなりがちであること、未利用者が含まれることなどを考慮するとともに、実施時間など現実的制約も踏まえた学修意欲向上の方略を考える必要がある。当講座では、学習者が講座テーマに関心を持ち、主体的に学びを継続する意欲を醸成するために、主として教材の内容と提示上の工夫を試みた。テキストの各コンテンツに関する自作マンガは受講者の評価が高く、導入としての効果はあったものと考えられる。一方で、そこから文章主体の事例紹介や専門的なコラムに至る学修の導線については講座終了時までには醸成することがやや困難であった。この点は本講座における教材の情報量の問題であり、1つの解決策としてテキストの事前配布による事前学習を依頼することで、事例に対する受講者

図表18 本研究で提案する中高生向け SNS 安全利用講座のデザイン原則

ID	デザイン原則	授業デザインの視点	実装例 (本研究における実装)
1	共通の興味・関心の醸成	学びの動機づけと知識構築の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・スライドとテキストを用いた進行 ・マンガを導入に用いたテキスト ・正解ではなく妥当解の例示
2	対話的学びを引き出す環境	教師と学習者の対話 学習者同士の対話	<ul style="list-style-type: none"> ・学生講師による進行 ・学習者が挙手・回答しやすいクイズ ・ARSによる聴衆参加型進行と受講者同士の意見交換
3	実生活につながる文脈	実生活に則したシナリオ	<ul style="list-style-type: none"> ・実施校や地域に根差した事例 ・同年代者の事例

の興味を高めることができた。当講座はスライドとテキストを併用した進行を行ったが、スライドではテキスト内容は構成と要約の紹介に留め、テキストにない地域に根差した事例の紹介やARSによる聴衆参加型進行としたこともあり、テキストを事前学習したことで講座が退屈なものとなるといった負の影響はなかったものと考えられる。ただし、第三回講座の事例で明らかのように、常にテキストの事前配布ができるとは限らない。そこで、たとえばプロジェクトのホームページ上からテキストのPDF版を公開し、受講者にはあらかじめそのサイトにアクセスして参照してもらうよう依頼するなど、受講者に事前に教材を届けやすい学習環境づくりも必要であろう。

原則2「対話を引き出す学習環境」は、学習者が教育者や他の学習者との対話を通じて学習テーマに対する自身の考えを整理するための原則である。情報モラル教育は画一的な正解がないことや、トラブル事例の多様化もあり、学習内容を自分のこととして主体的に考え知識の更新や対策行動を自ら続ける必要がある。当講座ではこれを主として講座進行上の工夫により実装した。ピア・エデュケーションを狙った学生講師による進行に加え、ARSによる聴衆参加型進行と受講者同士の意見交換により学習者同士の対話を促した。とくにARSを3名1組の使用とすることでSNS未利用者のARSに対する評価も向上したことから、講義形式であっても部分的に学習者同士の対話ができる機会を設けることが有効であることが示唆された。

原則3「実生活につながる文脈」は当初案と同様であるが、実生活上の問題解決を起点とした学習を図るものである。当講座ではテキストやスライドにおいて、同年代者の事例を用いたり、実施校や地域に根差した事例クイズを行うことで実装した。受講者の地元ショッピングモールや学校行事情報を事例としてスライドで説明した際の受講者の反応はよく、クイズでも多くの生徒が積極的に挙手していた。このような「地元ネタ」は対象者によってコンテンツをアレンジする必要があるため毎回の講座で事前準備を要するが、一定の効果も期待できる方略であるといえよう。

以上のように、学生講師による中高生向けSNS安全利用講座のデザイン原則は、共通の関心や学習者の対話を重視する点で、他の教科のデザイン原則^{23,29}と類似する部分も多いといえる。一方で、その実装方法に関しては、情報モラル教育の特性や出張講座であることの現実的制約を考慮した工夫が求められ、本研究により具体的な実装例とその効果が明らかとなった。

3 今後の課題

本研究はデザイン研究アプローチの枠組みを参照しながら講座の実践と改善を行ったものである。デザイン研究に対しては「より統制された実験を通じて検証されなければならない形性的な知見を提供するぐらい」¹⁸といった批判もあることから、本研究ではできるだけ定量的な分析を心がけた。そのため感想調査の大部分は評定尺度による評価であったことや、感想調査の実施時間が数分程度と限られていたこともあり、自由記述感想を具体

的に記入した受講者はごく少数であった。デザイン研究は学習者の学びの反応を定性的な記述によっても把握し分析する機会が多いが^{13,18,19}、そのような定性的な分析の材料が得られにくかったことは本研究の課題として挙げられる。通常の学校授業と異なり単発の出張講座では学習者の特性や学習者同士の関係性、雰囲気などの前提条件を把握することが困難であることから、たとえば担任教諭に講座中の受講生徒の観察を依頼し、普段の授業と比べてどのような反応が多いか少ないか、各学習者の特性を踏まえた上で特徴的な反応があるかどうか等を記録してもらうことも1つの指標となるであろう。

また、第一回講座と第二回講座では同じ市内の市立中学校の1年生生徒を対象としており、大きな学力差や情報リテラシーに関する学習経験差はないものと想定されるが、学習者の基礎学力やSNSに関する事前知識・学習経験等について厳密な比較ができなかった点も今後の課題である。一般的に、デザイン研究は特定の科目・クラスにおける継続的な教育改善のために用いられることから、学習者の基礎学力等は改善前後で同等とみなされる場合が多い。一方で、出張講座の場合は実施クラスも講座間で毎回異なることから、通常のデザイン研究よりも群間の基礎学力差にも留意する必要があるだろう。

4 結論

本研究は、従来の実験計画法に基づく効果検証が情報モラル教育の実践フィールドに必ずしも適さない場合があることを指摘した上で、オルタナティブ・アプローチとしてのデザイン研究の枠組みから教育実践に対する定量的な効果検証と改善の取組みを報告した。今後、デザイン原則に基づく情報モラル教育の開発と実践の拡大を通じて、デザイン原則を更に精緻化していく必要があるだろう。

謝 辞

SNS 市民講座プロジェクトに参画した東京電機大学情報環境学部の田茂遥奈氏、木下拓哉氏をはじめとする学生スタッフ、印西市総務部情報管理課、講座実施にご協力いただいた印西市立中学校・高等学校の関係各位に御礼申し上げます。本研究の一部は、日本大学危機管理学部令和元年度研究費、科学研究費補助金基盤研究 (B) 19H01751 の助成を受けた。

¹ 本論文は、下記の学会発表をもとに責任著者が追加分析や大幅な加筆修正を行ったものである。木下拓哉、田茂遥奈、河合奈都子、星野智子、大沼美由紀、米澤俊也、木村敦 (2016) 「大学生による中学生向け SNS リテラシー講座のデザインと検証」、『情報コミュニケーション学会第13回全国大会発表論文集』、48-51 頁。

² 「平成30年度 青少年のインターネット利用環境実態調査」、内閣府 https://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/net-jittai_list.html (2019年9月5日アクセス)

³ 「インターネットトラブル事例集 (2018年度版)」、総務省 www.soumu.go.jp/main_

content/000590558.pdf (2019年9月5日アクセス)

⁴ 「ネットの危険からお子様を守るために、保護者ができる3つのポイント」、政府広報オンライン <https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201303/3.html> (2019年9月5日アクセス)

⁵ 佐藤佳弘 (2014) 『脱！スマホのトラブル』、武蔵野大学出版会

⁶ 「平成30年度 東京子どもネット・ケータイヘルプデスク こたエール年次報告」、一般財団法人インターネット協会 <https://www.tokyohelpdesk.metro.tokyo.lg.jp/statistics/pdf/statistics2018.pdf> (2019年9月5日アクセス)

⁷ 「e- ネット安心講座基本テキスト」、e- ネットキャラバン <https://www.fmmc.or.jp/e-netcaravan/news/download.html> (2019年9月5日アクセス)

⁸ 「SNS ノート 情報モラル編」、LINE 株式会社 <https://linecorp.com/ja/csr/newslst/ja/2018/190> (2019年9月5日アクセス)

⁹ 「出前講座・研修会」、安心ネットづくり促進協議会 <https://www.good-net.jp/lectures/links/> (2019年9月5日アクセス)

¹⁰ 村上睦美 (2018) 「高等学校家庭科「学校家庭クラブ活動」による小学生を対象とした情報モラル教育出前講座の効果」、『コンピュータ&エデュケーション』、第45巻、121-126頁。

¹¹ 木村敦 (2018) 「危機管理教育に資するための科目間連携を活用した地域連携型教育の実証研究」、『危機管理学研究』、第2巻、92-113頁。

¹² 「教職生活の全体を通じた教員の資質向上の総合的な向上方策について(答申)」、中央教育審議会 http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2012/08/30/1325094_1.pdf, 7頁。(2019年9月10日アクセス)

¹³ 鈴木克明、根本淳子 (2013) 「教育改善と研究実績の両立を目指して：デザイン研究論文を書こう」、『医療職の能力開発(日本医療教授システム学会論文誌)』、第2巻、45-53頁。

¹⁴ 鈴木克明 (2018) 「インストラクショナルデザイン研究の動向と看護教育における展望」、『医療看護研究』、第14巻、1-8頁。

¹⁵ Brown, A. L. (1992), "Design experiments: Theoretical and methodological challenges in creating complex intervention in classroom settings," *The Journal of the Learning Sciences*, vol.2, pp.141-178.

¹⁶ Collins, A. (1992), "Toward a design science of education," In E. Scanlon, & T. O'Shea (Eds.), *New Directions In Educational Technology*. New York: Springer, pp.93-110.

¹⁷ Collins, A., Joseph, D., Bielaczysz, K. (2004), "Design research: Theoretical and methodological issues," *The Journal of the Learning Sciences*, vol.13, pp.15-42.

¹⁸ バラブ, S. 著、大浦弘樹、大島純訳 (2018) 「デザイン研究：変化をもたらす方法論的道具」、R.K. ソーヤー編、森敏昭、秋田喜代美、大島純、白水始監訳、望月俊男、益川弘如編訳『学習科学ハンドブック 第二版 第1巻 基礎／方法論』、127-143頁。

¹⁹ 根本淳子、柴田善幸、鈴木克明 (2011) 「学習デザインの改善と学習の深化を目指したデザイン研究アプローチを用いた実践」、『日本教育工学会論文誌』、第35巻、259-268頁。

²⁰ 向後千春 (2010) 「教育実践の改善サイクルから教育実践研究のパターンへ」、『日本教育工学会研究報告集』、第2010-5巻、159-162頁。

²¹ 北澤武、望月敏男 (2014) 「教職の職業理解を目指した教師教育のデザイン研究：大学と教育現場の経験をつなぐSNSによる介入の効果」、『科学教育研究』、第38巻、117-134頁。

²² 山口悦司、中新沙紀子、山本智一、稲垣成哲 (2013) 「教員志望の大学生を対象としたアーギュメント・スキル教育プログラムのデザイン研究」、『科学教育研究』、第37巻、149-157頁。

²³ 手塚千尋 (2018) 「美術教育における協同的な学び論の検討 II: 協同的創造の学習環境デザイン原則」、『美術教育学研究』、第50巻、233-240頁。

²⁴ 百々瀬いづみ・山部秀子 (2011)、「ピア・エデュケーションによる栄養学科学学生の栄養教育の

実践』、『天使大学紀要』、第 11 巻、47-55 頁。

²⁵ 高木有子・落合幸子・池田幸恭 (2008)、「ピアエデュケーターによる「子どものいじめ自殺」の授業の試み」、『茨城県立医療大学紀要』、第 13 巻、25-38 頁。

²⁶ 本庄麻美子 (2009)、「上級生による下級生への進路・就職支援活動「和歌山大学経済学部スチューデントリンク」の現状と課題」、『経済理論』、第 352 号、147-167 頁。

²⁷ 今津考次郎 監修、金城学院中学校高等学校 編著 (2013)、『中高生のためのケータイ・スマホハンドブック』、学事出版。

²⁸ 岡本弘之、浅井和行 (2010)「高校生が中学生に情報モラル教育を教える授業の実践」、『教育メディア研究』、第 17 巻、27-36 頁。

²⁹ 神田憲興、益川弘如 (2013)「学習科学を生かした国語科授業デザインに関する実践研究」、『日本教育工学会論文誌』、第 37 巻 (Suppl.)、101-104 頁。

³⁰ 鈴木英男・安岡広志・圓岡偉男・神野建・新島典子 (2012)、「本人追求性を基礎とする携帯電話の情報モラル教育」、『東京情報大学研究論集』、第 16 巻、pp.23-32.

³¹ Worchel, S., Brehm, J. W. (1970), "Effects of threats to attitudinal freedom as a function of agreement with the communicator", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol.14, pp.18-22.

³² 小柳和喜雄 (2010)「教員と子どものデジタルリテラシーに関する実態調査」、『奈良教育大学教育実践総合センター研究紀要』、第 19 巻、229-237 頁。

³³ 高木秀明、池畑陽介、芳賀高洋、長尾憲宏、佐藤匡、山根信二、大谷卓史 (2015)「児童・生徒の保護者及び社会人を対象とする情報リテラシー・情報倫理地域社会教育の実行可能性調査とその実践の報告」、『信学技報』、第 114 巻、261-266 頁。

³⁴ 小柳³²との比較において、選択肢のうち「答えられない」と「無回答」については、答えられない理由等が不明で結果の解釈が困難なことから、本研究では除外して分析した。

³⁵ 第三回講座の感想調査については、第一回、第二回と一要因分散分析で比較すべきとする考えもあるが、デザイン研究のサイクルでは条件間に明確な時系列が存在するため、直前の講座との比較という意味で第二回講座と比較した。なお、有意確率はボンフェローニ法による多重検定補正により調整した。



令和元年度危機管理学シンポジウム「令和時代の情報セキュリティ」 開催記録

日本大学危機管理学部 危機管理学研究所

概要

危機管理学研究所では、危機管理学の各専門分野に関するシンポジウムを、毎年実施している。今年度は「令和時代の情報セキュリティ」をテーマとして、デジタル・フォレンジック研究会および情報ネットワーク法学会の後援を受け、令和元年7月22日に、三軒茶屋キャンパスにおいて開催した。

コンピュータ・ネットワークが浸透し、さまざまな情報機器がネットワークに繋がることで、情報セキュリティに関する脅威はいよいよ深刻になっている。爆発的に増大し続けるデータは、快適で夢のある未来を生み出す力を持っている。しかし、その一方で、不適切なデータの利用やネットワークを介した悪意ある攻撃は、社会を大きく揺るがすようになった。現在のサイバー攻撃やサイバー犯罪は、罪のない人から財産を奪い、インフラを攻撃して人々の安全を脅かしている。ネット上だけでなく、リアルな世界に被害をもたらすものである。東京オリンピック・パラリンピックを翌年に控え、脅威が一層高まることが予想されるなかで、こうした脅威に対応するための備えは十分とは言えない。政府や企業間の連携強化、新たな犯罪・攻撃やグローバル化への対応、社会的なリテラシーや人材の不足などの課題に取り組まなければ、令和時代の発展や安全が脅かされる。政府や企業間の連携強化、新たな犯罪・攻撃やグローバル化への対応、社会的なリテラシーや人材の不足などの課題に取り組まなければならない。

このような問題意識のもとに、今回のシンポジウムでは、情報セキュリティ実務の最前線で活躍する下記のパネリストを招き、政府や企業間の連携強化、新たな犯罪・攻撃やグローバル化への対応、社会的なリテラシーや人材の不足などの課題を取り上げた。

	所属等	氏名（敬称略）
①	日本マイクロソフト株式会社 政策渉外・法務本部 デジタル政策部長	片山 建
②	株式会社ディー・エヌ・エー	松本 隆
③	日本大学危機管理学部教授	美濃輪 正行
④	エヌ・エフ・ラボラトリーズ代表取締役社 NTT Com 情報セキュリティ部長	小山 覚

日本マイクロソフト株式会社の片山氏からは、「安全かつ自由なサイバー空間におけるグローバルな官民連携の現状と展望」をテーマに、マイクロソフトの取り組みとその意義についてプレゼンテーションをしていただいた。同社が「地球上のすべての個人と全ての組織がより多くのことを達成できるようにする」ことを企業にミッションとしており、信頼のための枠組みとして **Security, Privacy and Control, Compliance, Transparency** の確立を目指していることや、その具体的な取り組みについて紹介がされた。

株式会社ディー・エヌ・エーの松本氏からは、「ダークウェブとサイバー犯罪」というテーマの報告を頂いた。ダークウェブには違法なコンテンツが存在するが、全くの無法地帯であるという見方も間違っている。どのような技術に基づいてどのような利用がされているのかを常にウォッチすることの必要性が指摘された。

危機管理学部の美濃輪教授からは、「ICT の発展と情報セキュリティの課題」というテーマで、サイバー犯罪に対応するためには、サービスの仕様に内在するリスクや犯罪の組織化や産業化に留意するとともに、利用者としては自分が被害にあう可能性を常に意識することが必要であることなどについて、解説がなされた。

最後に、エヌ・エフ・ラボラトリーズの小山氏から、「情報セキュリティ人材に求められるもの」について、セキュリティ人材に必要なのは、正義感・倫理観・といった心、テクニカスキル・ヒューマンスキル・コンセプチュアルスキルといったスキル、恵まれた IT 環境が必要であるという説明がなされ、この分野を目指す人に熱意を持って取り組んで欲しいというメッセージとともに、未来の人材への期待が語られた。

これらのパネリストからの報告を受けて、サイバー犯罪、リスクマネジメント、国際安全保障との関係等の幅広い観点から活発な議論が行われた。当日は、約 150 名（教職員・学生・一般参加）の参加があり、会場からも在學生を中心に数多くの質問・コメントが寄せられた。閉会後もパネラーへの質問が続く、活気にあふれるシンポジウムとなった。

令和元年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第1回

テーマ：「巨大災害にどう生き残る」

開催日：令和元年5月17日（金）

講師：日本大学危機管理学部教授 木下 誠也

講座の概要

巨大災害になると自助が重要となり、自らのリスクを知っておく必要がある。国土交通省ハザードマップポータルサイトで、災害リスク情報、土地の情報を入手できる。南海トラフ地震や首都直下地震などの被害想定は、内閣府や東京都が公開している。ただし、被害想定は一定条件で算定されたものであり、想定以上の被害が起こり得ることを念頭におく必要がある。また、市区町村が浸水予想区域図を提供しているが、半地下家屋や地下室への下水道からの逆流や道路からの流れ込みについては各戸ごとに検討する必要がある。

自身のリスク評価に加えて、ライフラインの安全性にも留意する必要がある。どの河川のダムに依存しどの浄水場を経て蛇口に水が送られてくるのか、汚水はどこで処理されるのか、さらに避難・救助や物資供給はどのルートを経由するのかなどを把握しなければならない。

災害の備えや応急手当、生活再建支援制度などの情報は、各地方自治体のマニュアルに示されている。雨量、水位等は、地方自治体等が情報提供していることが多い。主要な河川の水位と雨量は、国土交通省が情報提供している。近隣の雨量だけでなく、河川上流域の累積雨量も注視する必要がある。

災害時には、迅速に情報収集し避難活動等を開始する必要がある。平成27年常総水害を契機に‘マイ・タイムライン’をつくる動きが広がっている。防災関係機関の防災行動計画を時系列で整理するのがタイムラインであり、マイ・タイムラインは住民それぞれの事情に応じたタイムラインをつくって自身がとる標準的な防災行動を時系列に整理するものである。あらゆる災害を想定して、住民自らマイ・タイムラインをつくり、適切な情報にもとづく迅速な防災行動により‘逃げ遅れゼロ’が実現することを期待したい。

質疑応答：避難ルートに関する質問に対し、避難所がどんな災害に対して安全かを確認した上で、実際に歩いて安全性を事前に確認する必要があると述べた。

食糧備蓄は最低3日分とか1週間分とか言われるが、自然災害に際限はなくライフラインの復旧も長引くことを考えて備蓄は多いほどよく、タワーマンションにおいてはより多くの食糧に加えて携帯トイレ等も用意し長期に備える必要があると述べた。

防災に対する取組みはボトムアップの働きかけが重要であり、避難活動は適切な情報に基づいて自ら判断すること、近隣地域の浸水対策については下水道部局等が把握している

旨述べた。(木下誠也)

令和元年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第2回

テーマ：「改正相続法のポイント」

開催日：令和元年7月2日（火）

講師：日本大学危機管理学部准教授 永沼 淳子

講座の概要

現代の相続制度は、被相続人の財産形成に貢献した者に対する潜在的共有財産の清算、被相続人の遺族の生活保障、被相続人の意思を根拠にしている。今般、改正相続法が2018(平成30)年7月に成立し、前回1980(昭和55)年の改正以来、約40年ぶりに大幅な見直しが行われた背景には、急激な高齢化に伴う国民の相続意識の変化が指摘されている。

高齢化による変化として、相続人も高齢化していることが挙げられる。特に被相続人の残された高齢配偶者には、生活保障の必要性が一層増し、他方で、被相続人の子は既に自立していることが多く、相続による生活保障の必要性は少なくなったとも考えられる。さらに、高齢者の再婚、長期の介護をした者に対する配慮の必要性など、相続を取り巻く社会情勢にも変化がみられる。

このような変化に対応するため、改正相続法は、配偶者の居住権を保護するための制度を新設した。具体的には、配偶者が相続開始時に居住していた被相続人所有の建物を対象として、終身または一定期間、住み慣れた家に無償で居住できるようにしたものである。長期の居住権が認められない場合、一定の条件の下で、6カ月間の短期居住権を保証する制度も併せて創設された。さらに、相続人以外の親族の貢献を考慮する制度も新たに設置された。この制度は、被相続人を介護・看護した親族、例えば長男の配偶者が相続人に対し、その寄与に応じた額の金銭の支払いを請求できるとする内容で、相続の実質的な公平を目指したものである。

今回の改正は、上記の他、自筆証書遺言に関する見直し、自筆証書遺言の保管制度の新設、遺留分制度の見直し、長期間婚姻している夫婦間で行った居住用不動産の贈与等を保護するための施策、相続の効力等に関する見直し等、多岐にわたっている。このため、施行は段階的に行われる。自筆証書遺言に関する見直しについては、2019年1月13日より施行されている。長期及び短期の配偶者居住権については2020年4月1日、自筆証書遺言の保管制度については2020年7月10日より施行される予定であり、これ以外は2019年7月1日に施行された。

質疑応答：講演終了後、受講者からいくつかの質問が寄せられた。自身が被相続人になる場合を想定し、実質的公平を確保した相続、紛争のない相続を実現したいと願う姿勢に、相続制度の重要性を再認識した。(永沼淳子)



令和元年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第3回

テーマ：「地球と都市の気候変化」

開催日：令和元年 10 月 4 日（金）

講師：日本大学危機管理学部准教授 山添 謙

講座の概要

20 世紀に顕在化した人間社会を取り巻く環境の変化のうち、地球と都市の温暖化は「気候変化」として私たちにライフスタイルの変革を迫っている。本講座では、最初に地理学の立場から、気候と人間社会との関係について基本的視座を示した。

20 世紀後半は、「人口爆発」を背景に世界で「都市化」が進展し、各地で「都市問題」が顕在化した。日本においても人口集中地区（DID）人口率は 68.3%（2015 年）に達し、多く市民が「都市問題」に関与している。

都市問題の 1 つが都市の温暖化であり、東京では 20 世紀に年平均気温の 2～3℃の上昇がみられる。日本の都市では、冬季の夜間に都市の温暖化の影響が顕著に現れるが、大都市では、夏季の日中の高温でありかつ夜間に気温が下がりにくく湿度が高い都市の気候の特徴を反映し、熱中症のリスクが特に高いことを示した。

次に、地球温暖化の実態と温室効果のメカニズムを示したうえで、地質時代の気候変化の中に地球温暖化を位置付けた。その結果、20 世紀後半以降みられる気候変化が急激であること、急激な気候変化が地球生態系に深刻な影響を与える可能性が高いことを示した。

最後に、「気候」および「気候変化」の術語について確認した。変化することが当然の「天気」と、生物の生存条件として位置付けられる「気候」との相違、「変動」と「変化」との相違を示し、急激な「気候変化」がカタストロフィーの可能性も考慮される「危機」であることを示した。

これらの点について「地球全体主義」、「自然の生存権」、「世代間倫理」などの環境倫理的考察を試みる必要があること、地球と都市の気候変化に便利さ・快適さを追求する都市型のライフスタイルが強く関係しており、日本の都市居住者が当事者として深刻に受け止めなければならないことを提示した。

質疑応答： *climate change* を気候変化と認識すべき点について質問があった。天気・天候は *weather* であり、外国語では気候 (*climate*) を天気・天候とは別概念ととらえているのに対し、日本語では「天候」の類似概念としてとらえている懸念があること、気候が生態系の生産者の役割を担っている植物の生命活動に大きな影響を与えていることを通して、消費者である人間にも少なからず影響を与えることについて議論をした。気候変化を生態系の中で捉える必要がある等の意見があった。（山添謙）



令和元年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第4回

テーマ：「外国人材の受入れに関する政策・制度の変化と今後の課題」

開催日：令和元年 10 月 20 日（金）

講師：日本大学危機管理学部教授 高宅 茂

講座の概要

近年、我が国において就労する外国人の受入れに関する政策が変化してきている。

外国人の受入れは、出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号。以下「入管法」という）に基づいて行われており、第 2 次世界大戦後の我が国の外国人受入れ政策は、同法の制定以来の運用や改正を見ることによって明らかとなる。

制定当初の入管法は、米国法の影響が強く、永住目的での入国に関する規定も定められていたが、平成元年法律第 79 号による改正で削除された。

同改正は、外国人労働者の受入れ問題への対応という形で行われ、この改正で、専門的技術、技能、知識等を要する業務に従事する外国人就労者を受け入れるという政策が確立された。

しかし、同改正後、検討課題とされたいわゆる単純労働者など同改正において受入れの範囲外とされた分野で就労する外国人が不法滞在者も含めて様々な形で流入し、政府は不法滞在対策を強化した。

その後、近年になってからは、同改正で新設された補充的、例外的な在留資格である「特定活動」の活用による外国人の受入れの拡大が進められ、「介護」の新設などの在留資格の整備も行われた。

そして、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」において、外国人技能者の受入れを拡大することが定められ、平成 30 年法律第 102 号による入管法の改正で、「特定技能」が新設された。

このような政策の変化の中で、在留外国人、とりわけ中長期在留者の増加が顕著となり、平成 21 年法律第 79 号による入管法の改正で在留外国人の身分関係、居住関係、活動状況の把握のための制度が整備され、同時に、平成 21 年法律第 77 号による住民基本台帳法の改正で外国人住民に係る住民基本台帳制度が整備された。

しかし、今後、更に外国人就労者の受入れが進むことが予想され、日本社会における軋轢や分断の発生を防止するためにも、受け入れた外国人に対するオリエンテーション的な施策の実施とともに、長期的な生活を前提とした生活基盤の整備が必要となると考えられる。

質疑応答：外国人についての身分登録制度の必要性についてどう考えるか、ヨーロッパに

おける例なども考えた場合に現在の政府の施策で十分と考えるかなどの質問があり、日本人と同様の生活を営めるようにすることが必要であるが、現時点での政府の施策は、オリエンテーション的なものを中心であるなどの応答があった。(高宅茂)

危機管理学研究

投稿規定

日本大学危機管理学研究so編集委員会
(平成 29 年 1 月 30 日作成)

1. 論文

原則的に、論文の内容については、別紙「執筆基準」の体裁に則るものが対象となる。

2. 投稿者

投稿資格は、原則的に、日本大学危機管理学部教員（非常勤講師・日本大学危機管理so研究所所員を含む）、及び日本大学危機管理学部教員から推薦を受けたものとする。ただし、編集委員会が依頼した原稿の場合はその限りではない。

3. 投稿

- (1) 投稿原稿は、原則として他雑誌において未発表でかつ査読中ではないものとする。
- (2) 投稿者は、投稿規定に基づき、毎年編集委員会が指定する期日までに、投稿希望の旨、まず和文タイトルと内容の概略をメールにて編集委員会宛に送付する。その後、毎年編集委員会が指定する期日までに、投稿原稿（和文及び英文タイトルを含む）をメールにて編集委員会宛に送付する。
- (3) 論文の分量は、おおむね 20,000 字程度を「論文」とし、それ以下のもの（おおむね 12,000 字程度）を「研究ノート」として募集する。

4. 査読及び編集

- (1) 投稿原稿は、編集委員会の定める編集規定に従って、掲載の可否を決定する。査読過程で論文の訂正を求める場合もある。
- (2) カラーページの印刷には原則、対応しない。希望する場合は、事前の相談を要する。
- (3) 「論文」及び「研究ノート」については、原則、30 部の抜き刷りを作成し、著者に配布する。

5. 著作権

編集委員会は本紀要の編集著作権を持つ。本紀要掲載の著作物の著作権は当該著者が持つ。なお、著者が自らの用途のために本紀要掲載論文等を著作物（主として書籍等）に転載する場合、その旨を明記することとする。

危機管理学研究

掲載基準

日本大学危機管理学研究所編集委員会
(平成 28 年 9 月 15 日作成)

「危機管理学研究」への掲載の可否は、次の基準による。

1. 掲載の一般的基準

- ① テーマが機関誌の研究分野、編集方針と合致していること
- ② 高度な学術性を有すること
- ③ 二重投稿や剽窃、ねつ造の疑いなど、コンプライアンス上、又は倫理上問題がないこと
- ④ 文章表現が適切であること
- ⑤ 分量が適切であること
- ⑥ 注釈や参考文献表記など、形式的に適切であること

2. 論説の掲載基準

- ① 新しい学説・解釈・知見を提示するもの
- ② 従来と異なる、独創的な体系を創出するもの
- ③ 新しい資料（史料）の発見に関するもの
- ④ 新しい時代状況に対応して重要な指摘をしたもの
- ⑤ その他、学問的に重要なもの

3. 研究ノートに掲載基準

- ① 論説の掲載基準に達しないものの、学術的に記録や発表が求められるもの
- ② テーマの新規性や重要性が乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの
- ③ 実証性に乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの
- ④ 学術的論証や解説がなく、史料やデータが中心となるもの

3. 翻訳、資料、書評、その他の掲載基準

- ① 翻訳の場合、翻訳に値する文献を翻訳者がその原典をよく理解し、読みやすい日本語に翻訳しているもの
- ② 資料の場合、紹介に値する資料を紹介者がよく理解し、的確な表現をもってその学術分野の研究に貢献するもの

- ③ 書評の場合、書評に値する文献を書評者がよく理解し、その学術分野において的確な位置づけをしているもの
- ④ その他の場合は、編集委員会が判断する。

危機管理学研究

執筆要綱

(1) 書式等の原則

- ・ワープロソフトは MS-WORD を使用する。
- ・A4 版で横書き、一段組。
- ・1 ページ 40 列× 36 行、上下左右の余白は MS-WORD の基本設定。
余白は上 35mm、下 30mm、左 30mm、右 30mm とする。
- ・ページ数をページの下中央につける。数字のみで示す。

- ・本文の文字は 10.5 ポイントでフォントは MS 明朝。
- ・章・節タイトルの文字は 10.5 ポイントでフォントは MS 明朝。
- ・章タイトルは行の前後 1 行あけ。
- ・節タイトルは行の前 1 行あけ。行の後は 1 行あけない。
- ・章構成の「はじめに」「おわりに」を使用した場合でもその章に章番号をつける。

- ・数字はすべて半角を使用する。1 ケタでも 2 ケタ以上でも半角を使用する。
- ・英語表記もすべて半角を使用する。機関の略称等も半角を使用する。

- ・図表のタイトルは図表の上におく。図表を引用した場合は、タイトルの後に () 付で出典を示す。図表番号は図と表を別けず「図表 1 ～図表 10」と通し番号。
- ・論文中で使用する研究者、歴史上の人物などの固有名詞が英語表記である場合は、初出時にカタカナでフルネームを記し () 内に原語表記を示す。2 回目から名字をカタカナだけで示す。
- ・先行研究や資料の引用時、引用が 2 行以上にわたる場合は 2 字下げ、上下 1 行改行する。引用部分を四角囲み等はしない。引用元を表記する。
- ・注釈は論文の末尾につける後注とする。注番号は英数字とし、() はつけず数字のみとする。本文中の数字は 1/4 角上付け。

(2) 引用文献表に関する原則

【日本語文献の場合】

初出時の場合

- ①【単行本】著者名（出版年）『書名』翻訳者名、シリーズ名（出版社）、頁。
- ②【論文】著者名（発行年）「論文名」『掲載誌名』巻号数、頁。
- ③【新聞】著者名「記事名」『新聞名』（発行年月日）（夕刊の場合は明示）。

2 度目以降の引用時の場合

- ①「著者姓、著書あるいは論文の略称、（出版年）、頁。」のように表記する。
 - ②但し、同一資料を直後に引用する場合、「同上、頁。」のように表記する。＊「前掲書」、「前掲論文」の表記は使用しない。
- ＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。例) 145-149 頁。＊書名、論文名は、2 度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。＊著者などが 4 人以上の場合は、「●●他」を用いてよい。

(凡例)

- (1) 福田充 (2010) 『リスクコミュニケーションとメディア—社会調査論的アプローチ』、北樹出版、101 頁。＊二度目の引用：福田 (2010)、129-130 頁。
- (2) ティム・ワイナー (2008) 『C I A 秘録—その誕生から今日まで (上・下)』文藝春秋社。Weiner, T. (2008) *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, The Robins Office Inc., New York.
- (3) 先崎彰容 (2004) 「『普遍的な論理』をめぐって—和辻論理学と保田與重郎の近代批判」、『日本思想史研究』、第 36 号、125 頁。
- (4) 「熊本地震、M 7.3 の「本震」 死者計 41 人に」、『日本経済新聞』、2016 年 4 月 16 日。

【英語文献の場合】

初出時の場合

- ①【単行本】 Author (Last Name, Initial) , (Year), *Title*(イタリック) , (Place of Publication: Publisher,) , Page(s).
- ②【論文】 Author (Last Name, Initial), (Year), “Title of Article,” *Title of Journal* (イタリック) , volume, number, month, Page(s).
- ③【新聞】 Author (Last Name, Initial), “Title of Article,” *Title of Newspaper* (イタリック) , Date of Publication, Page(s).

＊ 1 つの注において複数文献を引用する場合は、セミコロン (;) でつなぐ。＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。(例) pp. 145-149. ＊誌名は略称を用いない。

2 度目以降の引用の場合

- ①「Last Name,(Year), Page(s).」のように表記する。＊ Op.cit., は用いない。但し、同一

資料を直後に引用する場合、「Ibid., Page(s).」のように表記する。 * Ibid. はローマン体で入力し、イタリック体としない。 * ②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。 * 書名、論文名は、2 度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。但し、頭文字をとった略称を用いる場合、初出注においてそれを明示する。 * 著者などが 4 人以上の場合は、「et al.」を用いてよい。

(凡例)

- (1) Gat, A. (2006) *War-In Human Civilization*, Oxford University Press, pp.112-115. * 二度目の引用 : Gat (2006), p.226.
- (2) Kotani, K. (2011) “Le paradis des espions” , *Alternatives Internationales*, vol.67, p.160.
- (3) Peterson, P.G.(2002) “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5, September/October 2002, pp.74-96.
- (4) “A World of Trouble for Donald Trump” , *The New York Times* (December 1, 2016).

【インターネット上の資料を用いる場合】

資料名、発行機関名、URL、アクセスした日付の順。

(凡例)

- (1) 「SARS に関する APEC 行動計画 (概要)」 外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/sars_kodo_g.html (2016 年 12 月 2 日アクセス)。
- (2) “Who will win the presidency?” , FiveThirtyEight, http://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/?ex_cid=rrpromo (2016 年 12 月 1 日アクセス)。

【その他の事項】

- ・編集上の技術的な問題（注様式の統一など）に関しては、編集委員会の判断で修正を行うことがある。

以上

RISK MANAGEMENT STUDIES

No.4 March 2020

Feature Article

- Philosophy of the All Hazard Approach in Risk Management Studies
Mitsuru FUKUDA
- Preparing for Increasingly Devastating Disasters
Seiya KINOSHITA
- Disaster Mitigation: Local Community-based and Local Governance-based Approaches
Hiroyuki YAMASHITA
- Issues Related to Disaster Information - Why don't People Evacuate?
Takeshi MIYAWAKI
- Challenges for Criminal Justice Education in Japan
Taisuke KANAYAMA
- Changes in Criminal Law in the Modern Society
Yukihiko UENO
- Issues and Future Prospects on Measures for Protection of Victims of Child Abuse,
Intimate Partner Violence, Stalking and So Forth
Hidehiro SUZUKI
- Current Issues for the Realization of a Society of Harmonious Coexistence with Foreign
Nationals
Shigeru TAKAYA
- What Lacks in Japan's Counter-Terrorism Measures?
Tadayoshi SHIGETA
- Issues on International Security
Ken KOTANI
- Issues on National Security of Japan
Nozomu YOSHITOMI
- Human Security from the Perspective of International Law - The Issue of Child Soldiers
Takayo ANDO

Changes and Issues of International Terrorism	Hae Kyung KIM
Circumstances Surrounding Information Security	Masayuki MINOWA
Technical Issues	Masayuki MINOWA
Issues of Security Management	Masayuki MINOWA
Issues in regard to the Legal System and Regulations	Taro KOMUKAI
The Current Crisis Management Situation for Companies	Kaname MIKI
Improving the Effectiveness of the Whistleblowing System	Kaname MIKI
The Appropriate Face of Public Relations in a Crisis	Hidemichi KATSUMATA

Article

A Study on Disaster Management at Universities: Based on a Questionnaire Survey to Institutions of Higher Education	Takeshi MIYAWAKI
The Deep Structure of the Victory or Defeat Determinants in China - India War	Keiichi KAWANAKA
Practice and Improvement of Information Ethics Education for Junior and Senior High School Students Using a Design-based Research Approach	Atsushi KIMURA

危機管理学研究 第4号

編集 『危機管理学研究』編集委員会

発行 日本大学危機管理学部危機管理研究所

〒154-8513 東京都世田谷区下馬三丁目34番1号

TEL 03 - 6453 - 1600 (事務局代表)

FAX 03 - 6453 - 1630 (事務局代表)

2020年3月発行