

近年の国民保護措置の 内容と論点について

日本大学 危機管理学部 准教授 中林 啓修

1 はじめに：国民保護をめぐる現状

日本が外国からの武力攻撃にさらされるような状況が発生した場合に、住民らの生命・身体・財産などを守り、社会の安定を維持するための諸措置を日本では「国民保護」と呼んでいる。「国民保護」は2003年6月に成立した「事態対処法」（現在の正式な名称は「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」）と2004年6月に成立した「国民保護法」（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律）に基づいて実施されている。

国民保護をめぐるのは、国民保護法成立の翌年から国や自治体による訓練が継続されてきた。このうち、国が主催して行う一部の訓練（国重点訓練）は2021年度以降、その形式や内容が大きく変化した。具体的には、全国を複数の都道府県からなる六つのブロックに分け、輪番制で武力攻撃事態等を想定した訓練及び緊急処理事態を想定した訓練をそれぞれ1ブロックで実施し、残りのブロックについては、都道府県及び政令市の担当部長級と国の関係者が参加する地域ブロック検討会が開催されることとなった。このブロック制の導入により、複数の都道府県にまたがった広域での検討が可能になったことで武力攻撃事態に関する本格的な訓練が可能となった。この結果、全国の都道府県は、毎年、「武力攻撃事態に関する訓練に参加するブロック」、「緊急処理事態に関する訓練に参加するブロック」、「地域ブロック検討会に参加するブロック」のいずれかに含まれることになり、国民保護に関する着実な政策の浸透や成果の蓄積が

期待されるようになった。また、2021年以降の国重点訓練では、訓練の企画運営を国が集中的に引き受けることで、都道府県や関係機関は訓練運営に必要な事務負担が軽減され、より訓練内容（国民保護措置の具体化）に集中できるようになった点も重要である。

これらに加えて、特に沖縄県の先島地域（宮古島市、多良間村、石垣市、竹富町、与那国町）を主な対象とした広域的な避難計画及び受け入れ計画の検討や、シェルター新設の検討、全国的な緊急一時避難施設の指定など、国民保護に関する施策の検討は近年加速的に進んできている。

本稿は、近年の取り組みを中心に国民保護措置の概要や課題を明らかにすることを目的としている。以下、本稿ではまず、国民保護法の概要を確認したのち、事態認定の意味や避難を中心とした具体的措置の内容などについて順を追って論じていく。

2 国民保護法の概要と国際人道法の諸原則・災害対策との比較

国民保護法に基づく避難等を行うこと、すなわち国民保護法の適用は、「武力攻撃事態：武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」または「武力攻撃予測事態：武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」あるいは「緊急処理事態：武力攻撃に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態または当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態で、国家として緊急に対処することが必要な事態」



中林 啓修 (なかばやし ひろのぶ)

現職/日本大学危機管理学部 准教授

平成20年3月慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科後期博士課程単位満了修了(平成22年3月博士号(政策・メディア)取得)。独立系シンクタンク、明治大学危機管理研究センター勤務を経て、沖縄県知事公室地域安全政策課主任研究員、ひょうご震災記念21世紀研究機構人と防災未来センター主任研究員、国士舘大学防災・救急救助総合研究所准教授を経て。令和6年4月より現職。そのほか、福島原発事故独立検証委員会ワーキンググループメンバー、国会東京電力福島第一原子力発電所事故検証委員会事務局調査員、陸上自衛隊教育訓練研究本部客員研究員などを務める。専門は危機管理学、国際関係論、ガバナンス理論、非伝統的領域を含む安全保障研究。

のいずれかの認定がなされていることが前提となっている。これらの事態の定義と認定は、事態対処法に基づいて行われることになっており、その意味で、国民保護法は事態対処法の執行法としての性質を持っている。国民保護の内容は、警報・避難、避難住民等の救援、消防等、施設及び設備の応急復旧、保健衛生の確保、社会秩序の維持、輸送、通信、国民生活の安定(買い占めや売り惜しみの防止など)そして、被害の復旧にいたる広範な内容を含んでいる。特に、「警報・避難」と「避難住民等の救援」及び「武力攻撃等により発生した災害(武力攻撃災害)への対処(消防等)」の三つが中心的な措置と考えられている。国民保護法制定時の国会答弁などによれば、これらの措置の実施に際しては、災害対策基本法や災害救助法といった防災関連法令の規定を援用するものとされている。ただし、災害応急対策が、純粋に国内法上の措置として、これまでの運用実績や他の法律との関係性において実施されるべきであるのに対して、国民保護は外国との武力紛争を前提としていることから、他の法律との関係性などに加えて、国際法(国際人道法)上の制約や文脈を踏まえて運用していく必要がある。国民保護法が成立した2004年の防衛白書は、「国民の保護のための措置は、基本的には、国際人道法の主要な条約の一つであるジュネーブ諸条約第1追加議定書が規定する「文民保護」に該当するもの」(防衛省「平成16年版防衛白書」、2004年、170頁)と指摘している。このように、日本国内の活動である「国民保護」は国際的には「文民保護」として解されるものとなっている。ここには、二つの含意がある。まず、対象の問題である。「国民保護」の語は一見、国民と

それ以外を区別し、国民のみを保護するかに見える(実際に、SNS上ではそうした言説が散見される)が、そうではなく、保護の対象は外国人を含めた日本国内に所在する文民全般となっている(国民保護法第9条第1項)。ついで、国民保護措置と文民保護の原則との関係である。国民保護が国際人道法上の文民保護に該当する以上、その措置には、国際人道法上の原則に沿うことが求められる(国民保護法第9条第2項)。

国際人道法の観点から踏まえて、実際の国民保護措置を考えた場合に、災害対応などと大きく異なってくるのが自衛隊の関わりである。例えば、ジュネーブ諸条約第一追加議定書第48条では、軍民分離の原則(区別の原則)が謳われており、軍人(自衛官を含む)と民間人、軍事目標と民用物とを区別し、常に軍人・軍事目標のみを攻撃対象とすべきことを指摘している。かかる観点から、災害時には他の機関と同時に同一の場所で災害応急対策の一翼を担うことが可能な自衛隊は、その状況(国際人道法の適用状況)によっては、国民保護に積極的に関与することが住民らの安全を脅かす可能性もあることには留意する必要がある。そうした事情もあってか、防衛省の国民保護計画では、自衛隊への特殊標章(文民保護に従事する人物等を明示するための国際的な標章)の交付については記述がない。このことは、自衛隊が国民保護のための(特殊標章の交付を受けた)専従要員・部隊や資機材の提供を予定していないことの示唆だと理解されている。ただし、同計画では、輸送手段に制約がある島嶼地域などでは、保有する輸送手段を活用して可能な限り避難住民の運送を支援することや、避難住民等に対する炊き出し及び

飲料水の供給、救援物資等の緊急運送、生活必需品の貸与等を行うと定めるなど、離島地域の特性に対する配慮について記述されている。更に、2022年末に制定された防衛省の「国家防衛戦略」でも、「防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力」の一つとして「機動展開能力・国民保護」が挙げられており、自衛隊にとっても国民保護が主要な関心事項の一つとなっていることが明示された。

3 武力攻撃事態等の認定と事態対処としての国民保護

既述の通り、国民保護措置は武力攻撃事態等または緊急対処事態の認定（事態認定）を前提としている。ここでいう事態認定とは、具体的には、「対処基本方針」と呼ばれる文書の閣議決定と国会承認（緊急の場合は閣議決定のみ）を通じてなされることになる。

対処基本方針の内容については、事態対処法第9条第1項に規定されており、事態認定に至る経緯の説明とともに、国民保護措置だけでなく、外交や防衛を含む事態対処全般について記載されることとなっている。国民保護措置に関して、事態認定により得られる効果としては、「警報により武力攻撃が迫り、または武力攻撃が発生したと認められる地域」（警報の地域）、「要避難地域」及び「避難先地域」といった地域の指定及び、これら地域指定に沿った国民保護対策本部の設置や避難指示の発出あるいは救援の実施といった具体的措置を行うべき自治体が明示されることなどが挙げられる。加えて、事態認定に伴い「特定公共施設利用法」に基づいて示される利用指針により、空港や港湾、道路等を住民避難等に利用する際の制約の有無や、制約が生じる場合にはその内容が示されることになる。

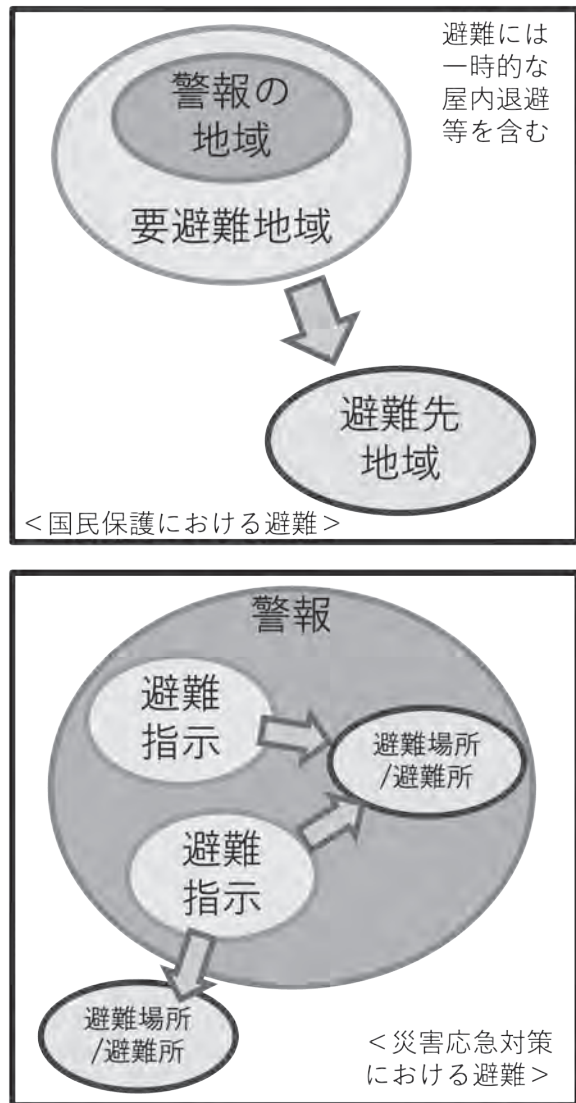
この際、特に説明を要するものとして、「警報の地域」及び「要避難地域」の関係性がある。国民保護法逐条解説によれば、「警報」とは「武力攻撃事態等において、国民の注意を喚起して避難の準備を促すことはもとより、国民の保護のための措置を迅速に行うため」に発するものであり、全国民を対象として行われるものである。しかし、警報の発令に際して発表すべき事項には、「武力攻撃が迫り、または武力攻撃が発生したと認められる

地域」（警報の地域）が含まれている。「警報の地域」を指定する場合、その地域は、「特段の事情がない限り屋内への避難を含め何らかの住民の避難が行われる」地域とされるのに対して、「要避難地域」は、「警報の地域」を含みつつも、余裕を持って避難が可能となるよう、警報で指定された地域でなくとも指定可能とされている。これに対して、「避難先地域」とは文字通り住民の避難先となる地域のことだが、避難先地域の指定に際しては避難経路となる地域も含むものとされている。「警報」や「避難」といった言葉は災害応急対策においても多用されているが、国民保護措置における用語法と災害応急対策上の用語法では意味する地域の範囲が大きく異なっている点には注意が必要である。図1は、この点について、国民保護における警報や避難の関係と、災害応急対策におけるそれとを比較したものである。国民保護における地域との関係については、すでに論じた通りだが、災害応急対策においては、まず気象警報が市町村単位で発せられ、その後、特に危険が迫っている地域に対して避難指示等が行われる。その際の避難先については、同一自治体内にある近隣の緊急避難場所または避難所となるのが一般的である。つまり、「警報」と「避難」の地理的範囲が国民保護と防災では逆であり、また避難先の所在する場所も異なっている。

なお、自治体が国民保護措置を実施する際に指令塔の役割を果たすことになる国民保護対策本部は災害応急対策における災害対策本部に相当する。ただし、災害対策基本法に基づき災害対策本部が各自治体の判断で自主的に設置・開設できるのに対して、国民保護対策本部は、事態認定等に伴い出される国の指示に基づいて設置・開設され、自治体による自主判断での設置・開設はできない点に差異がある。

救援の実施についても、国民保護対策本部の設置・開設と同様に、国の指示を受けた自治体において実施されることとなっている。主な実施先としては、避難先地域に指定された自治体や避難経路上にある自治体が主に想定される。救援の内容や、具体的な実施の考え方は大部分が災害救助法に準じるものとされているが、大きな相違点として、災害救助法に適用は、災害で被災した自治体

図1 国民保護における避難と災害応急対策での避難



執筆者作成

の被害の程度（人口に対する倒壊家屋数）に応じて適否が決まり、被災自治体において実施されるのに対して、国民保護における救援は被害が発生する（あるいは発生が見込まれる）要避難地域ではなく、避難先地域において実施されることになる点及び、救援が全額国費によって賄われること（それゆえ、特別基準に関する自治体の立場が相対的に弱くなる）を挙げることができる。

4 国民保護・事態対処をめぐる論点・留意点

国民保護における避難の様態としては、既述の通り、要避難地域の住民が避難先地域へと避難するものを基本としつつ、例えば弾道ミサイル攻撃など、緊急に安全を確保しなければならない状況

もあることを踏まえ、「屋内等への退避」も含むこととされている。近年の国重点訓練では、要避難地域の中を「避難先地域に避難すべき地域」と「屋内退避を基本とする地域」に分けるような措置も試みられている。

避難先地域への避難は、実質的には「疎開」と言うべきものであり、避難規模は全市域や場合によっては全県単位となるような大規模なものになりうる。避難距離も相対的に長く、避難期間も数ヶ月から数年に及ぶことすらありうると考えられている。なぜなら、実際に武力紛争となれば、避難後、紛争が終結し住民が帰還できるまでの規範は非常に長くなることが予想されるからである。また、要避難地域及び避難先地域をあらかじめ絞り込むことも困難である。他方、こうした大規模な避難を要するような軍事的な緊急事態が突発的に発生するとは考えにくく、避難準備及び避難実施には一定の猶予が見込まれている。

幸いなことに国民保護法がこれまでに適用された事例はなく、従って、国民保護法に基づく広域避難も行われたことはない。また、冒頭に述べた通り、令和3年度までに行われてきた国民保護訓練の大部分は大規模テロを想定した緊急処理事態の訓練であり、要避難地域及び避難先地域は共に同一市町村内に指定されるケースがほとんどであった。こうしたことから、制度上は広域避難が想定されている国民保護においても、その具体的な実施方法は最近になって模索されているのが実情である。この際の基本的な考え方は、「要避難地域内の住民や推定来訪者数」÷「要避難地域の内外を往来している公共交通機関の1日あたりの平素の輸送力」で求められる日数を基準にできるだけ短期間で避難するのに必要な輸送力の増強や運用調整を図っていくというものである。表1はここまでの国重点訓練での検討を踏まえて考えられる具体的な避難決定までのフローの一案である。

こうした避難に関する調整と並行して、避難先地域の自治体では、避難者の受け入れのための施設等の確保が進められることになる。上記の通り、国民保護での避難は長期にわたることが予想されることから、避難先も中長期的な滞在を前提に、公営住宅、民間賃貸住宅のほか、国の公務員官舎なども含めて確保することなどが考えられる。ここ

表1：武力攻撃事態での避難をめぐる調整フローの一案

	県・指定公共機関等	国
避難経路の確定	①候補となる港湾・空港の抽出（県） ②港湾・空港の制約条件の確認（県・指定公共機関等）	①'国における輸送力の把握
輸送力の確保	③必要な船舶・航空機数を算定（県・指定公共機関等） ④県、国による必要船舶・航空機数の確保（県・指定公共機関等）	⑤県などからの要請に基づく輸送力の確保
最終調整	⑥必要船舶・航空機数の確保完了 ⑦運用に向けた現地調整	⑧これまでの事項の避難措置の指示への反映
輸送実施	⑩避難の指示（県）及び避難実施要領の作成（市町村） ⑩'避難誘導（市町村等）	⑨避難措置の指示

令和3年度高知県・山口県・愛媛県共同実動・図上訓練を踏まえて執筆者作成

でも、国と自治体及び指定公共機関等による綿密な調整が重要になる。こうした、避難措置以降の国民保護について、筆者は「ポスト避難の国民保護」と呼び、その重要性を指摘してきた。その理由は、太平洋戦争における沖縄戦をめぐる疎開や、それ以前に行われた南洋地域からの避難において、避難後の生活の見通しの不安から避難を躊躇するケースが多く報告されていたことにある。すなわち、「ポスト避難の国民保護」は、避難後の対応としてだけでなく、避難を促進するうえでも重要な要素と言えるからである。具体的な措置としては避難住民等の救援、施設及び設備の応急の復旧、保健衛生の確保、社会秩序の維持、運送、通信、国民の生活の安定、被害の復旧の一部または大部分が含まれる。加えて指摘するならば、必ずしも国民保護法制度で明確になっていない、復旧後の活動、例えば住民の帰還と復興なども「ポスト避難」の国民保護の一部と言えよう。これらについてはまだほとんど検討が進んでいないことから、今後の重要な論点と言える。

5 弾道ミサイル対処

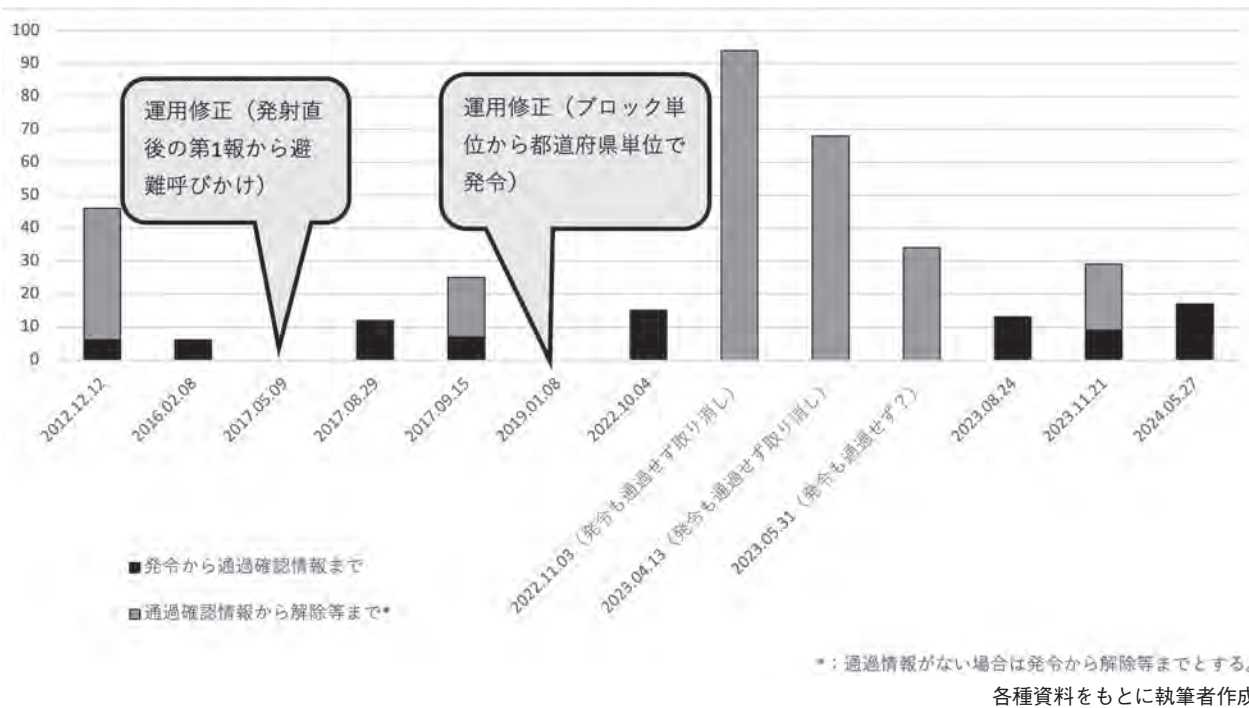
ここまで、武力攻撃事態等における国民保護措置についての基本的な論点を追ってきた。広域避難を伴うような本格的な武力攻撃事態への備えについては、現在、九州及び沖縄地域で集中的に進められている。もとより本格的な武力攻撃事態がどこで発生するかは不確実であり、全国的な備えが欠かせないが、蓋然性の観点に立てば、地域によってはより蓋然性が高い別の脅威についても具体的に想定する必要がある。国民保護法に関

連して、全国どこで発生してもおかしくないほど遍在している危機の一例として、弾道ミサイル対処を挙げることができる。例えば、2022年2月から始まったウクライナ戦争で発生しているミサイル攻撃では民間施設にも大きな被害を発生させている。Razumkov center（参考文献参照）のレポートによれば2022年10月から2023年3月までの約半年間で、ロシアからウクライナに対して、多数の空爆やドローン攻撃に加えて5,000回ものミサイル攻撃が行われた。これらの結果、ウクライナのエネルギー供給システムの50%が被災し、3,500箇所以上の教育施設、420箇所の民間事業所、18箇所の民生空港等民間航空施設、344箇所の橋と総延長25,000kmの道路が被災したという。

この弾道ミサイル攻撃は武力攻撃事態等の類型の一つとして位置付けられている。弾道ミサイル攻撃は発射前に弾頭の種類（通常弾頭または核・生物・化学弾頭）や着弾地域を特定することが極めて困難であり、短時間での着弾が予想される。このため、日本に影響があり得る弾道ミサイルが発射されたときは、緊急地震速報などと同じ情報伝達システムで国民に情報を伝達する「Jアラート」に加えて、テレビ、ラジオや緊急速報メール、防災行政無線なども通じて発射情報及び領域内に落下する可能性がある場合はその旨を関係地域に伝達することとなっている。

図2に2024年8月までのJアラートの運用実績を示す。これまで、Jアラートには11回の運用実績があり、その間、2度の運用修正が行われている。発令された時間が1時間以上と長かったのは2022年11月と2023年4月の事例で、これらはいず

図2 Jアラートの発令／通過・解除等に関する時間経過（縦軸：分 横軸：発令日等）



れも対象となる飛翔体の通過が確認できず発令事態が取り消しされている。通過が確認できている事例では、これまでのところ、5分から15分程度で通過に関する情報が発出されている。

6 まとめ

ここまで、本稿では、国際法の文脈も含めた国民保護法の全般的事項、避難を中心とした国民保護措置に関する留意点そして弾道ミサイル対処について概観してきた。最近の国民保護に関する議論は、主に沖縄の離島地域での検討が中心となっているが、本稿後半で紹介した緊急対処事態や弾道ミサイル対処は日本全体に偏在しているリスクであり、対処の充実が望まれる分野と言える。

しかし、誤解してはいけないのは、国民保護を充実させる目的は「日本が国際人道法を遵守して紛争を戦うこと」ではないということである。専守防衛を国是とする日本にとって、「国民保護」の充実は「何のために戦い、何を守るのか」に直結する重要な問題である。紛争の相手国に逆侵攻を

行うようなことは、意思としてはもちろん、それに必要な国力も持ち得ない日本にとって、国民保護の成功は戦術的戦果や作戦上の達成（防衛作戦の成功）を戦略的勝利として確定させるうえで重要な事項であり、その戦略的勝利は再侵攻抑止の体制確立を考えるうえでも重要なものとなる。

こうしたことも含めて、国民保護は紛争の「手段」ではなく、「目的」により強く関係するものであることを指摘して本稿の締めくくりとする。

【参考文献】

- ・ 国民保護研究会『新版 国民保護法逐条解説』（ぎょうせい、2024年1月）
- ・ 中林啓修「武力攻撃事態における国民保護に関する制度運用の全体像と課題」武田康裕編『論究日本の危機管理体制』（芙蓉書房出版、2020年4月）。
- ・ 中林啓修「「ポスト避難」の国民保護—武力攻撃災害に焦点をあてて—」、武田康裕編『グローバルセキュリティ調査報告第2号 国民保護をめぐる課題と対策』（防衛大学校先端学術推進機構 グローバルセキュリティセンター 2020年4月）。
- ・ 防衛省「国家防衛戦略」（2022年12月）。