

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国民保護に関する動向と課題 －安全保障環境の変化を踏まえて－
著者 / 所属	榎本 尚行 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	461 号
刊行日	2023-11-1
頁	19-34
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20231101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

国民保護に関する動向と課題

— 安全保障環境の変化を踏まえて —

榎本 尚行
(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 国民保護法の概要
3. 基本指針及び計画の策定等の取組状況
 - (1) 国の基本指針
 - (2) 行政機関、地方公共団体等による計画の策定
 - (3) 情報伝達手段の整備
4. 避難施設の指定
 - (1) 避難施設の指定状況
 - (2) 地下施設等の指定の推進
5. 訓練の実施
 - (1) 国民保護訓練の実施件数等
 - (2) 武力攻撃事態等に係る訓練の概要
6. 戦略三文書策定後の取組と今後の展望
 - (1) 避難施設整備の在り方
 - (2) 訓練の在り方
 - (3) 自衛隊及び海上保安庁の取組等
 - (4) 事態認定の時期等
7. おわりに

1. はじめに

我が国では、平成13（2001）年の米国における同時多発テロの発生や我が国近海における武装不審船の出現、北朝鮮による弾道ミサイル発射等を背景として、有事法制の議論が活発化するようになった。その結果、平成15年に「武力攻撃事態等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」（平成15年法律第79号。以下「事態対

処法」という。平成27年に題名改正¹。）等が成立した。さらに、同法案に対する附帯決議において国民保護法制の整備を行うこととされ、平成16年に「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（平成16年法律第112号。以下「国民保護法」という。）が成立した（平成16年9月17日施行）。

国民保護法施行後においては、国、地方公共団体による計画等の策定や避難施設の指定、訓練の実施等が行われてきた。また、北朝鮮による弾道ミサイル発射等を受けて、Jアラート（全国瞬時警報システム）により警報が発令されるなどの動きもあった²。

その後、我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増す中にあって、令和4年12月16日、国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画（以下「戦略三文書」という。）が閣議決定された。国家安全保障戦略では、グローバルなパワーの重心が、我が国が位置するインド太平洋地域に移る形で、国際社会は急速に変化し続けているとした上で、特に、中国、北朝鮮、ロシアについて安全保障上の懸念が示されている。そうした中で、国民保護のための体制を強化することなどが盛り込まれ、国民保護に関する取組の重要性が高まっている。

そこで、本稿では、国民保護法の概要やこれまでの取組を確認した上で、最近の動向について整理したい。なお、近年、九州島南部から台湾北東に位置する南西諸島、とりわけ沖縄県に係る国民保護について議論が多くなされていることから、その状況についても確認していく。

2. 国民保護法の概要

国民保護法では、国が、国民の保護のための措置（以下「国民保護措置」という。）の実施に関する基本的な方針を定め、地方公共団体は、国の方針に基づき、自ら国民保護措置を実施し、当該区域における措置を総合的に推進する責務を有する。なお、地方公共団体が国民保護法に基づいて行う事務は法定受託事務とされ、国が本来果たすべき役割に係るものとされる³。また、国民保護は、内閣官房⁴を中心に取り組みまれ、政府と地方公共団体とのやり取りの窓口等については、総務省消防庁が担っている。

国民保護措置が行われることとなった場合には、図表1のとおり、国は警報の発令や避

※本稿に掲載されているウェブサイトの最終アクセスは、いずれも令和5年10月11日である。

¹ 平和安全法制の整備により、「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」に改正。

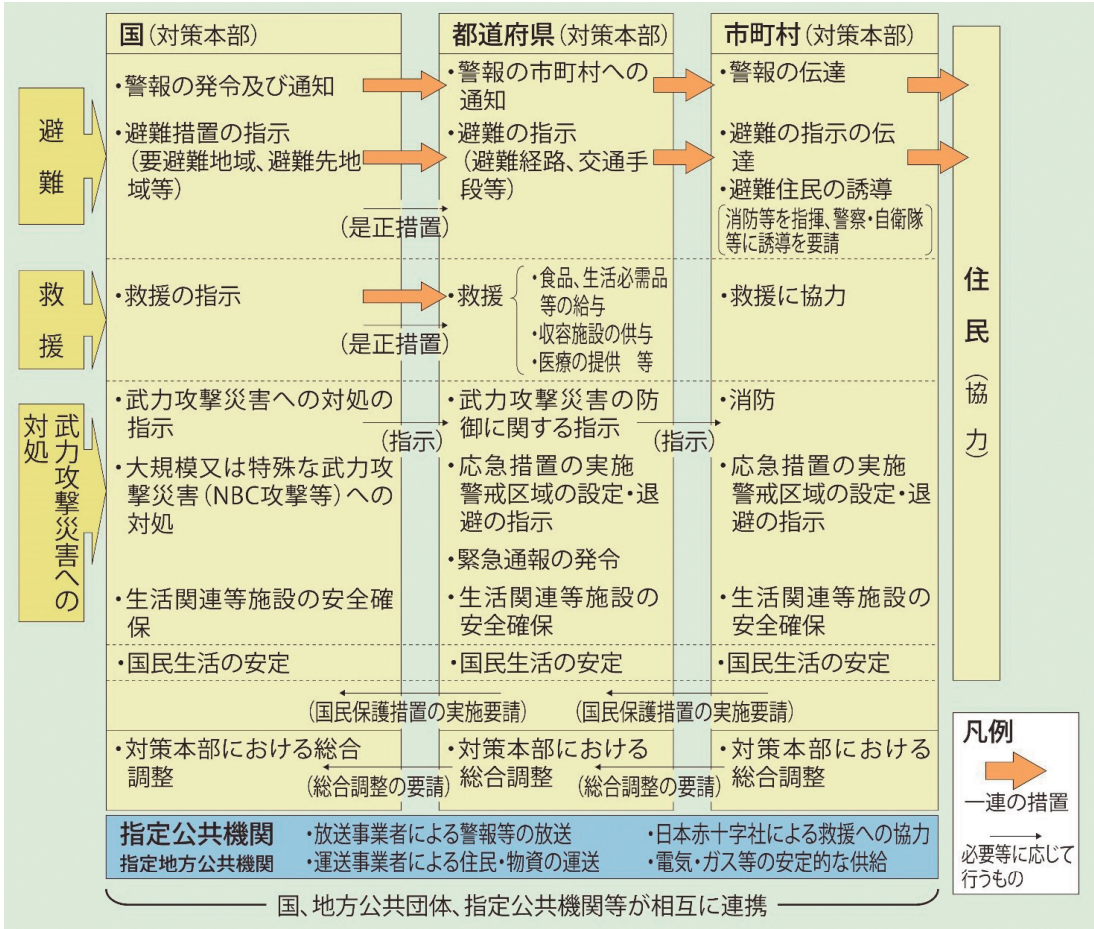
² 北朝鮮が予告して「人工衛星」と称する弾道ミサイルを発射した平成24年12月12日及び平成28年2月7日と、予告なく弾道ミサイルを発射した平成29年8月29日及び同年9月15日に、それぞれ「ミサイル発射情報」と「ミサイル通過情報」をJアラートにより伝達した。その後も、令和4年10月4日の北朝鮮による弾道ミサイル発射等において、発射に係る情報をJアラートにより伝達してきている。

³ 危機管理法のうちの、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）は自治事務に該当し、市町村が主体となつて対応を行うこととされている一方、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）や国民保護法は法定受託事務とされている。これらの違いは、事態の性質の違いに起因していると考えられる（第33次地方制度調査会第15回専門小委員会（令5.6.28）資料1〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000889392.pdf〉）。

⁴ 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）が担当。なお、危機管理をめぐる内閣官房の組織体制については、榎本尚行「内閣感染症危機管理統括庁の設置と内閣官房の組織編成—新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案の国会論議（2）—」『立法と調査』No. 459（令5.8.2）参照。

難措置の指示等を、都道府県は避難指示等を、市町村は避難住民の誘導等をそれぞれ担う。

図表 1 国民保護措置の仕組み



(出所) 消防庁『令和4年版消防白書』173頁

こうした国民保護措置に備え、国はあらかじめ基本指針を定め、地方公共団体等は基本指針に基づき国民保護計画等を策定する。これらに沿って避難施設を指定するほか、訓練を実施する。

なお、国民保護措置は、「武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する基本的な方針」（以下「対処基本方針」という。）⁵又は「緊急対処事態に関する対処方針」⁶が定められてから廃止されるまでの間に行われることとされており、対象となる事態は、武力攻撃事態等、緊急対処事態に限定されている（図表2）。

我が国では、国民保護措置が実施されたことはないものの、基本指針及び計画の策定や避難施設の指定、訓練等が行われてきた。

⁵ 対処基本方針は、事態対処法第9条に基づいて定められる。その策定に当たっては、閣議決定した上で、国会の承認を求めなければならないこととされている。

⁶ 事態対処法第22条及び国民保護法第8章に基づく。

図表 2 各事態の概要と国民保護措置の適用可否

事態の種類	事態の概要	国民保護措置の可否
武力攻撃事態等	武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態	○
武力攻撃事態	武力攻撃（我が国に対する外部からの武力攻撃）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 （例）着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃	
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	
存立危機事態	我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、これにより我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事態	×
緊急処理事態	武力攻撃の手段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又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（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。）で、国家として緊急に対処することが必要なもの （例）原子力事業所の破壊、ターミナル駅や列車の爆破、サリンの大量散布、航空機による自爆テロ 等	○
重要影響事態	そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態	×

（出所）各法律及び内閣官房国民保護ポータルサイトにに基づき筆者作成

3. 基本指針及び計画の策定等の取組状況

（1）国の基本指針

ア 基本指針の概要

平成17年3月25日、政府は「国民の保護に関する基本指針」（以下「基本指針」という。）を閣議決定した。基本指針においては、国民保護措置の実施に関する基本的な方針、行政機関等が国民保護計画等を作成する際の基準となる事項が記載されている。加えて、想定される武力攻撃事態の類型を「着上陸侵攻」「ゲリラや特殊部隊による攻撃」「弾道ミサイル攻撃」「航空攻撃」の4つに分類するとともに、これらの類型に応じた避難、救援、武力攻撃災害への対処などの措置について記載されている。

基本指針は適時適切に変更を加えていくこととされており、平成25年3月には、警報等の情報伝達的手段として、エムネット、Jアラート（（3）参照）が追加された。さらに、平成29年12月には、北朝鮮による弾道ミサイルの発射等を踏まえた変更が行われた。その変更は、①「避難に当たって配慮すべき事項」の箇所に、平素からJアラートに

よる情報の伝達と弾道ミサイル落下時の行動の周知に努めることを明記、②「避難施設の指定」の箇所に、都市部に限らず地下施設等を避難施設に指定するよう配慮すること及び避難施設の収容人数を把握し、地域的な偏りなく、より多くの避難施設を指定するよう配慮することを明記、③「訓練」の箇所に、地下への避難訓練や様々な情報伝達手段を用いた訓練等、弾道ミサイルを想定した避難訓練の内容を例示として追加、の3点を主な内容としている⁷。

なお、基本指針においては、自衛隊は、その主たる任務である我が国に対する侵略を排除するための活動に支障の生じない範囲で、可能な限り国民保護措置を実施するものとされている⁸。

イ 避難に当たって配慮すべき事項

基本指針においては、避難に当たって配慮すべき事項として、地域特性等や事態の類型に応じた留意事項が記載されている。

地域特性等については、大都市、離島、沖縄県、原子力事業所周辺地域等について具体的な記載がある。このうち、沖縄県については、沖縄本島や本土から遠距離にある離島における避難の適切な実施のための体制づくりなど、国が特段の配慮をすることが必要とされている。このため、国は、九州各県を始めとする地方公共団体との広域的な連携体制を整え、沖縄県及び県下の市町村と協力しつつ、航空又は海上による避難のための運送手段の確保、県外での避難住民の受入れ等を行うこととされている。特に、輸送手段の確保については、「国〔内閣官房、国土交通省〕は、沖縄県と連携協力して、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、沖縄関連路線に係る航空機及び沖縄関連航路に係る船舶等の優先的な確保を依頼することなどにより、避難に必要な航空機、船舶、飛行場及び港湾の確保に努めるものとする。また、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関に対して、避難住民の運送を円滑に実施するよう要請するものとする。国〔防衛省、海上保安庁〕は、自ら保有する航空機及び船舶により、可能な限り避難住民を運送するものとする。」などとされている。

また、武力攻撃事態の類型のうち弾道ミサイル攻撃に対しては、対策本部長（内閣総理大臣）は、当初は屋内避難を指示するものとし、弾道ミサイル着弾後に、被害状況を迅速に把握した上で、弾頭の種類に応じた避難措置の指示を行うものとされ、屋内避難を行わせる際には、関係機関は、できるだけ、近傍のコンクリート造り等の堅ろうな施設や建築物の地階、地下街、地下駅舎等の地下施設に避難させるものとされている。

（２）行政機関、地方公共団体等による計画の策定

国民保護法及び基本指針に基づき、指定行政機関（各府省庁）、地方公共団体、指定公共

⁷ このほか、政府の組織改編等を受けた変更も行われている。なお、基本指針の策定、変更について閣議決定したときには、基本指針を国会に報告することとされている（国民保護法第32条第4項及び第6項）。

⁸ この点については、「防衛省・防衛装備庁国民保護計画」（平成17年10月28日策定、令和4年9月7日改正）において、「防衛省・自衛隊は、武力攻撃事態等においては、我が国に対する武力攻撃の排除措置に全力を尽くし、もって我が国に対する被害を極小化することが主たる任務であり、この防衛省・自衛隊にしか実施することのできない任務の遂行に万全を期することとなる」との基本的考え方が、併せて示されている。

機関⁹及び指定地方公共機関は、武力攻撃事態等に備えて、住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃、災害への対処などについての具体的な計画（国民保護計画等¹⁰）を策定する。指定行政機関及び都道府県は、国民保護計画の策定及び変更に当たっては、原則として、内閣総理大臣に協議を行うこととされており、政府は、各計画の内容に問題がない場合、異議がない旨を閣議決定する。

令和5年4月1日現在、全ての指定行政機関、都道府県、市区町村及び指定公共機関で計画を策定済みであり、指定地方公共機関については1,067機関中1,060機関で作成完了となっている。

各指定行政機関の計画では、国民保護措置に係る体制整備等、共通的な記載のほか、それぞれの機関の所管に応じた記載がなされている。例えば、「国家公安委員会・警察庁国民保護計画」（平成17年10月28日作成、平成28年8月24日変更）では、避難住民及び緊急物資の運送の経路を確保するための交通規制や、武力攻撃事態等に至った場合における緊急事態の布告¹¹の勧告等について、海上保安庁国民保護計画（平成17年10月28日作成、令和2年12月21日変更）では、国の基本指針において避難に当たって配慮すべき地域特性が記載されていることに対応して、離島や沖縄県に係る避難について、「関係機関と連絡をとりつつ、船艇・航空機により、可能な限り避難住民を運送するものとする。」と記載されている。

また、地方公共団体ごとの計画については、消防庁が、「都道府県国民保護モデル計画」（平成17年3月）及び「市町村国民保護モデル計画」（平成18年1月）を作成しており、地方公共団体においては、これらを参考に地域の実情を加味して計画を策定している¹²。例えば、「沖縄県国民保護計画」（平成18年3月31日作成、平成30年4月1日変更）では、沖縄県が、南北約400km、東西約1,000kmの広大な海域に散在する39の有人離島を含む160の島々から構成されていること、県土面積の約1割を占める米軍基地が存在することから、特に離島や基地周辺住民の武力攻撃事態等への対処について記載されている。

（３）情報伝達手段の整備

国民が避難を要する事態が生じる場合には、迅速かつ正確な情報伝達が必要となる。このため、内閣官房において、弾道ミサイル発射事案などの緊急情報を、Ｊアラート（全国瞬時警報システム）を活用し、総務省消防庁のシステムを通じて、市町村の防災行政無線や緊急速報メール等により、関係のある地域の住民に直接、音声等で情報伝達することとしている。それと併せて、全国の地方公共団体等の関係機関には、エムネット（緊急情報

⁹ 指定公共機関には、運送事業者、電気・ガス事業者、放送事業者等が指定されている。

¹⁰ 指定行政機関及び地方公共団体は国民保護計画を、指定公共機関及び指定地方公共機関は国民保護業務計画をそれぞれ策定する。

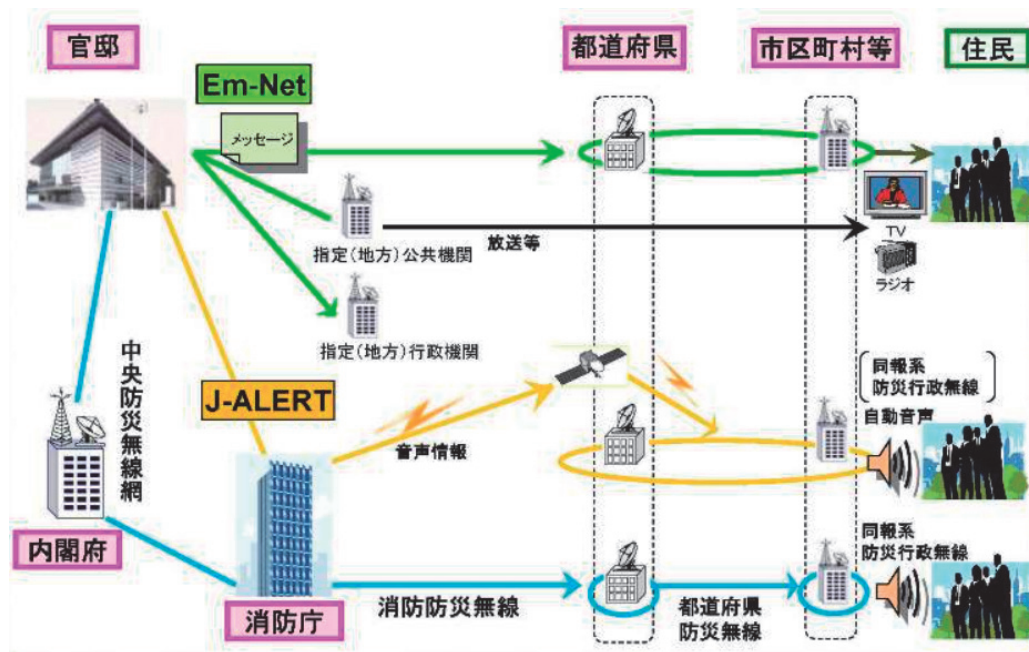
¹¹ 警察法（昭和29年法律第162号）第71条第1項では、「内閣総理大臣は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安の維持のため特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の勧告に基き、全国又は一部の区域について緊急事態の布告を発することができる。」と規定されている。緊急事態の布告が発せられたときには、同法第72条の規定により、内閣総理大臣は、国家公安委員会に代わり、一時的に警察を統制することとなる。

¹² 国民保護法の制定時において、実践的な国民保護モデル計画を作成するよう、地方から政府に対して要望があったとされる（第159回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録第3号17頁（平16.4.14））。

ネットワークシステム）を活用し、緊急情報を文字情報で伝達することとしている。国民保護のための情報伝達の手段については、防災無線、衛星通信など複数の経路を確保することとされている（図表3）。

なお、Jアラートによる情報伝達については、平成29年12月の基本指針変更において周知に努めることとされたほか、実際に運用された際の情報の内容や送信時間について指摘がなされ、改修されてきている。平成31年1月8日以降は、Jアラートの送信地域について、地方単位から都道府県単位に送信地域を絞り込んで情報伝達するほか、メッセージについて、落下時刻など時刻に係る情報や落下場所に係る情報の追加・詳細化を行うこととされた。令和4年12月28日には、Jアラートについて、①落下予測地域について一定の蓋然性が確保された段階で発射情報を送信することにより迅速化を図る¹³、②予測飛翔範囲の下にある都道府県だけではなく、その隣接都道府県にも情報を送信する、の2点の改修に着手することが発表され、令和5年9月1日に運用が開始された。

図表3 主な情報伝達手段



（出所）内閣官房国民保護ポータルサイトより抜粋

4. 避難施設の指定

（1）避難施設の指定状況

国民保護法では、都道府県知事又は指定都市の長が、当該施設の管理者の同意を得て、避難施設をあらかじめ指定しなければならないこととされている。避難施設に係る基準は政令において、公共施設（公園、広場等）又は公益的施設（学校、公民館、駐車場、地下

¹³ これを令和4年10月4日の我が国上空を通過したミサイル発射事案に当てはめると、発射情報の送信が1分程度短縮されることが見込まれている。

街等)とされている¹⁴ほか、基本指針においても留意事項が記載されている。

内閣官房の取りまとめでは、令和4年4月1日現在、避難施設として全国で94,424か所が指定されている。避難施設のうち緊急一時避難施設(ミサイル攻撃等の際に爆風等からの直接の被害を軽減するための一時的な避難先として有効なコンクリート造り等の堅ろうな建物や地下施設)については、同日現在で52,490か所、そのうち爆風等からの被害軽減効果がより高いと考えられる地下施設(地下への避難が可能な建物)は1,591か所である¹⁵。なお、1人当たり面積を0.825㎡として算出した人口カバー率は、全国で111.6%である¹⁶。

(2) 地下施設等の指定の推進

平成20年7月に総務省消防庁国民保護室がまとめた「国民保護における避難施設の機能に関する検討会報告書」¹⁷によると、「諸外国では米国やドイツ等、冷戦時代に核攻撃に対する地下シェルターを設置した国も含めて、テロ等の緊急事態発生時には、シェルター等の安全な場所へ避難する前に被害を少しでも軽減させるため、まず近隣の屋内施設に一時避難(退避)することが各種のガイドライン等により示されている」一方、我が国においては、「地下街、地下駅舎といった地下施設等については、国民保護法施行令において避難施設の基準として掲げられながらも、現在ほとんど避難施設として指定されていないが」、「各種の攻撃に際して、地下施設へ一時的に避難(退避)することは、被害軽減の観点から有効であることから、都道府県及び政令指定都市においては、この点を十分に留意して避難施設を指定する必要がある。」などとされ、地下施設等の指定推進が課題とされてきた。そのため、平成29年12月の基本指針変更においても、地下施設の指定について記載が加えられた¹⁸。

しかしながら、その後も緊急一時避難施設の指定が十分に確保できていないことから、内閣官房では、令和3年度から令和7年度末までを集中的な取組期間として、緊急一時避難施設への指定を推進することとし、緊急一時避難施設について、管内の施設を総点検し、より一層指定を推進すること、地下施設(地下駅舎・地下街・地下道等)を重点的に指定することとしている。こうした取組を踏まえ、例えば東京都において、令和5年3月31日、緊急一時避難施設として、民間施設7施設、公共施設等65施設、地下駅舎1施設を指定するなどの動きが見られる¹⁹。

¹⁴ 「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施行令」(平成16年政令第275号)第35条

¹⁵ 内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付「避難施設一覧の更新について」(令4.12.20)〈https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/2022_hinanDB.pdf〉

¹⁶ 内閣官房「緊急一時避難施設の指定推進(重点的取組)」〈https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/2022_hinanSokushin.pdf〉による。なお、人口カバー率は、避難施設のうち、堅ろうな建築物及び地下施設に避難可能な人数を人口で除したものであり、1人当たり面積については、「一般的には比較的長期間の滞在を想定して寝起きを可能な1人あたり2㎡で計算しているが、今回の取組は、ミサイル攻撃の際に爆風を一時的に避けるための短時間の滞在を想定し、1人あたり0.825㎡(半畳)で計算した」とされている。

¹⁷ 〈https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento250_01_200703-2houdou_z.pdf〉

¹⁸ なお、政府は平成29年頃に弾道ミサイルを想定したシェルターの在り方を検討していたが、公表を見送ったとの報道もある(「地下鉄 シェルター化検討」『産経新聞』(令4.8.1))。

¹⁹ 東京都防災ホームページ「国民保護法に基づく緊急一時避難施設の指定について」〈<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/topics/1000019/1021284/1023382.html>〉

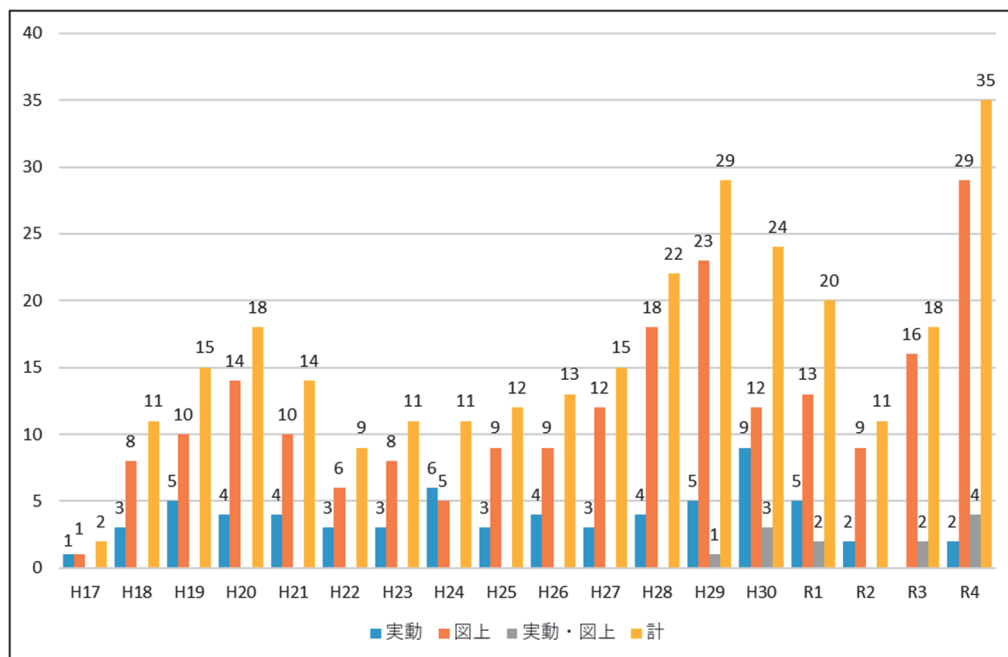
5. 訓練の実施

(1) 国民保護訓練の実施件数等

国民保護に係る訓練は平成17年度から開始されている。訓練には、国民の保護のための一連の措置について、現地において実施する「実動訓練」、国民保護措置に係る状況判断及び情報伝達要領について、図上において実施する「図上訓練」、実動訓練と図上訓練を接続させた一体型の訓練である「実動訓練及び図上訓練」がある。

平成17年度以降、令和4年度までに合計290件の国民保護訓練が実施されている（図表4参照）²⁰。また、武力攻撃事態を想定した訓練は、平成29年に初めて実施された。

図表4 国民保護共同訓練の実施件数（各年度）



（出所）内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「令和4年度国民保護に係る訓練の成果等について」（令5.5）<<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/assets/ab60332971f5fff537d1911c616ff63c6c5c5ef0.pdf>>等を基に作成

加えて、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境を踏まえ、平成29年12月の基本指針変更において、訓練に関する記載が加えられたほか、弾道ミサイルが発射され、万が一我が国に落下する可能性がある場合における情報伝達方式やその内容及び避難行動などを周知するため、平成29年3月17日に秋田県男鹿市で実施したのを皮切りに、国と地方公共団体の共同で「弾道ミサイルを想定した住民避難訓練」が実施されている。この訓練は、平成30年6月以降、一時実施が見合わせられてきたが、令和4年に入り、北朝鮮から弾道ミサイ

²⁰ なお、訓練の実施方法による区分とは別に、内閣官房では、国民保護共同訓練を「国重点」訓練、「県主導」訓練の2種類に区分している。国重点訓練においては、全国を6つの地域ブロックに区分して訓練等を実施していく（国民保護地域ブロック検討会）ほか、都道府県単独では実施困難かつ従来よりも高度な訓練を国主導の下で実施することとされている。令和4年度の35件のうち、国重点訓練は8件（実動・図上2件、図上6件（国民保護地域ブロック検討会）、県主導訓練は27件（実動・図上2件、実動2件、図上23件）である。

ル等が高い頻度で発射されていること²¹などを踏まえ、同年9月から再開された。令和4年度末時点で、弾道ミサイルを想定した住民避難訓練のうち国と地方公共団体が共同で実施する共同訓練については、30都道府県41市区町村で41件が実施済み（令和4年度は12件）、地方公共団体が単独で実施する単独訓練については、38都道府県174市区町村で487件が実施済み²²であり、合計45都道府県208市区町村で528件の訓練が実施済みである。

このように、訓練の実施件数が増加傾向になるなど取組は強化されてきている一方、訓練を行う場合の事態等の種別については、「全体の流れとしては、武力攻撃事態等における「国民の保護のための措置」訓練ではなく大規模集客施設やターミナル駅などにおけるテロ事案発生後の「緊急対処保護措置」訓練として」、「パターン化が結果的に進展・定着してきた」との指摘がある²³。令和4年度においても、県主導訓練27件のうちテロを想定した訓練が7件、初動対処訓練、緊急処理事態対策本部の設置運営訓練等が9件²⁴である一方、武力攻撃事態を想定した訓練は1件にとどまっており、県主導の訓練においては、上記の傾向が継続していると見られる。

（２）武力攻撃事態等に係る訓練の概要

武力攻撃事態等に係る訓練として、令和3年度には、高知県・山口県・愛媛県国民保護共同実動・図上訓練が行われた（令和4年1月14日実施）。この訓練では、高知県が他国からの攻撃目標となり得ると判断し、高知県民を他県に避難させる、との想定で実施された。その際、国と県との調整の中で、全県民69万人を県外に避難させるための期間として1か月を目標とし、その期間においては、港湾施設や飛行場施設は専ら国民保護のために利用することとされた²⁵。

令和4年度には、国重点訓練として、大阪府、京都府及び兵庫県において武力攻撃事態等想定訓練が行われた。この訓練では、日本への武力攻撃が予測される事態に認定され、大阪府の一部の地域が某国の攻撃目標になり得ると判断し、同地域の住民の京都府・兵庫県への避難を実施するとの想定で行われた。鉄道等を活用した避難が想定され、避難完了日数については、鉄道輸送力のみから算定すれば2～3日となるが、住民確認所の処理能力からおおむね2週間程度とされ、処理能力の向上等が課題となった²⁶。

加えて、令和4年度には、県独自の訓練として沖縄県国民保護図上訓練が実施された（令

²¹ 北朝鮮は、2016年、2017年に40発の弾道ミサイル等を発射していた。2018年は発射が確認されなかったものの、2022年には少なくとも59発に及ぶ高頻度となった（防衛省「北朝鮮による核・弾道ミサイル開発について」（令5.8））。

²² 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「令和4年度国民保護に係る訓練の成果等について」（令5.5）

²³ 林浩一「国民保護の経緯、現状、方向性－国民保護の制度と運用①－」『NIDSコメンタリー』243号（令4.11.1）9頁<<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary243.pdf>>

²⁴ 前掲脚注22に掲載されている「国民保護共同訓練の実施状況（令和4年度）」のうち、「緊急事態対処想定訓練」、「初動対処訓練、緊急処理事態対策本部の設置運営訓練」及び「緊急処理事態対策本部の設置運営訓練」と記載されている訓練の合計数。

²⁵ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号13頁（令4.4.19）。なお、同訓練については、非現実的な想定であることなどから中止すべきとの要請があったとされる（「高知で国民保護法に基づく訓練 全県民避難の手順確認」『産経新聞ウェブサイト』（令4.1.14）<<https://www.sankei.com/article/20220114-RXX5INTWUJL330V6BTI4TDHKCY/>>）。

²⁶ 前掲脚注22

和5年3月17日)。この訓練では、武力攻撃予測事態の認定に至る可能性を踏まえ、政府が、沖縄県に対して、事前の連携体制の構築を依頼するとの仮定で行われた。同訓練の資料²⁷によると、政府による避難措置の指示の概要は、①沖縄県全域を要避難地域とする、②先島諸島5市町村は島外（県外）避難、その他県内市町村は屋内避難、③避難先地域は九州各県である。これに基づき、八重山地域では各島から石垣島に移動、宮古地域では各島から宮古島に移動した上で、それぞれ航空機や船舶により避難すると想定されている。人口としては、八重山地域が55,845人、宮古地域では56,703人であるところ、輸送力については、平素（令和5年2月県調べ）では、八重山地域：5,261人/日、宮古地域：3,958人/日であるが、輸送力を確保することで、八重山地域：約10,280人/日、宮古地域：約11,504人/日になるとの見込みが示され²⁸、先島諸島の住民避難のみでも一定の期間を要することが想定されている。

6. 戦略三文書策定後の取組と今後の展望

本稿では、国民保護法の概要と、同法成立後の国民保護に係る政府の取組を整理してきた。他方、冒頭で触れたように、令和4年12月に戦略三文書が策定され、より幅広い取組が進められるようになってきている。戦略三文書のうち、国家安全保障戦略においては、国民保護に関連した以下の記載がある（図表5参照）。

図表5 国家安全保障戦略における国民保護に関する主な記載

VI 我が国が優先する戦略的なアプローチ

2 戦略的なアプローチとそれを構成する主な方策

(4) 我が国を全方位でシームレスに守るための取組の強化

カ 有事も念頭に置いた我が国国内での対応能力の強化

我が国に直接脅威が及んだ場合も念頭に、我が国国内における幅広い分野での対応能力を強化する。具体的には、総合的な防衛体制の強化の一環として、自衛隊・海上保安庁による国民保護への対応、平素の訓練、有事の際の展開等を目的とした円滑な利用・配備のため、自衛隊・海上保安庁のニーズに基づき、空港・港湾等の公共インフラの整備や機能を強化する政府横断的な仕組みを創設する。あわせて、有事の際の対応も見据えた空港・港湾の平素からの利活用に関するルール作り等を行う。これらの取組は、地方公共団体、住民等の協力を得つつ、推進する。

キ 国民保護のための体制の強化

国、地方公共団体、指定公共機関等が協力して、住民を守るための取組を進めるなど、国民保護のための体制を強化する。具体的には、武力攻撃より十分に先立って、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現すべく、円滑な避難に関する計画の速やかな策定、官民の

²⁷ 沖縄県「令和4年度沖縄県国民保護図上訓練の実施結果について」〈https://www.pref.okinawa.jp/site/c-hijiko/bosai/kokuminhogo/r4kokuminhogokunnrenn_kekka.html〉の資料を基に記載。

²⁸ なお、航空機について、「今後、航空会社も含めた関係機関でより細かな検討が必要。（現時点の概数は、スポット計画等を人員体制等を考慮せずに最大化したものとなる。）」とされ、船舶についても、「臨時定員増に向けた船舶別の計算が必要となる。（現時点では、通常定員の倍の数としているが、倍以上の数となる可能性もある。）」とされており、輸送力の確保については、飽くまで見込みであることに留意する必要がある。

輸送手段の確保、空港・港湾等の公共インフラの整備と利用調整、様々な種類の避難施設の確保、国際機関との連携等を行う。

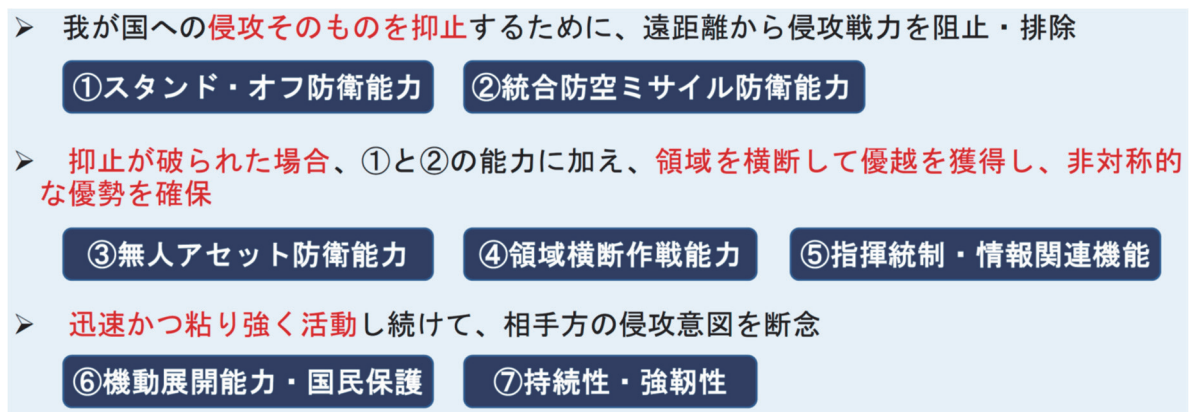
また、こうした取組の実効性を高めるため、住民避難等の各種訓練の実施と検証を行った上で、国、地方公共団体、指定公共機関等の連携を推進しつつ、制度面を含む必要な施策の検討を行う。

さらに、全国瞬時警報システム（J－A L E R T）の情報伝達機能を不断に強化しつつ、弾道ミサイルを想定した避難行動に関する周知・啓発に取り組む。

（出所）国家安全保障戦略（令和4年12月16日閣議決定）より抜粋

また、国家防衛戦略や防衛力整備計画においては、新しい戦い方に対応するために必要な機能・能力として、以下の7項目を基本としている（図表6参照）。以下では、こうした国民保護の位置付けの変化を踏まえた取組等について述べたい。

図表6 国家防衛戦略等における国民保護の位置付け



（出所）防衛省「国家防衛戦略（概要）」（令4.12）より抜粋

（1）避難施設整備の在り方

政府は緊急一時避難施設の整備を推進しているほか、国家安全保障戦略において様々な種類の避難施設の確保に取り組むこととしているが、地方公共団体からも関連して要望がなされている。具体的には、避難施設を指定する際に施設管理者の同意が必要になることに関連して、避難施設として使用された場合の損害補償等を制度化し、国から関係機関や全国展開している民間事業者などに働きかけを行うことを要望する声がある²⁹。先島諸島においてはシェルター整備の要望があり、松野内閣官房長官は令和5年7月及び8月に先島諸島を訪問し、シェルター整備の要望等を聞き取った³⁰。また、令和5年6月15日には、自民党有志の「シェルター議員連盟」が岸田内閣総理大臣に対して、一定期間滞在可能なシェルターを整備するため、新たな財政支援の検討、シェルターの建築基準の策定等を求

²⁹ 『提案書（国民保護の推進）』（令和5年7月九都県市首脳会議）〈https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/027/996/2.pdf〉

³⁰ 「南西シフト 不安な国民保護 官房長官先島諸島視察」『朝日新聞』（令5.7.25）、「先島諸島シェルター推進 松野長官が宮古島視察」『産経新聞』（令5.8.24）。

める提言を提出したとされるなど³¹、避難施設整備の在り方については議論がある。

政府は、避難施設の指定推進のほか、「武力攻撃を想定した避難施設の在り方に関し、一定期間滞在可能な施設とする場合における必要な機能や課題等について、諸外国の調査も行うなどして、検討を進めているところである」としている³²。シェルター整備に関連する予算としては、令和4年度第2次補正予算で0.7億円が計上され、令和6年度予算概算要求においては、1.2億円が要求されている。また、令和5年度中に新設する建物の地下にシェルターを設置する場合の指針を決定し、令和6年度には、既存の地下施設を改修してシェルター化する際の指針をまとめるとの報道もある³³。

現状では、政府は、「「シェルター」及び「避難シェルター」について確立した定義はないと承知して」いる³⁴としており、シェルターの整備を推進する場合、緊急一時避難施設との関係をどのように整理するのか、また、核攻撃にも対応できるものとするのか、整備する地域や数をどのように考えるかといった点について、現時点で議論が集約されていると言い難い状況にある。さらに、核シェルターを設置する場合、高額のコストを要すること指摘されている³⁵。こうした点も踏まえた今後の議論が注目される。

（２）訓練の在り方

５．で整理したように、国民保護訓練の実施回数が増加傾向にある一方で、訓練内容がパターン化されていることが指摘されており、実施地域が偏在しているとの声もある。このため政府は、地域ブロックを分けて、訓練の実施を平準化させる取組を行っているが、国が重点的に行う地域ブロック検討会の訓練は、年間で図上訓練6件にとどまる。各地域において訓練を多く実施し、経験を積み重ねていくためには、国の取組を強化することも必要と考えられるが、それに加えて、訓練の多くは都道府県が主導するものであることを鑑みると、実施が少ない地域に対して、取組を更に促すことも必要であると考えられる。

また、国民保護法の枠組み自体について、「近年の軍事技術的進展が国民保護の世界には反映されていない」ことや、行政誘導避難に偏重しており、「事態の展開を予測するのが困難な武力攻撃やテロにおいては、国民をかえって危険に曝す措置であり」、「訓練では、避難させる必要があるのかわからないのか、行政誘導避難以前に人々はどのように行動するのかをよく考えてもらう場面を盛り込むのがよい」との指摘もある³⁶。こうした指摘は、そもそも基本指針や国民保護計画の抜本的見直しにつながる可能性があるとも考えられるが、国家安全保障戦略に記載されたように実効性を高めるためには、訓練において、その想定する事態をどのように設定するかなどについても、更なる検討を進めていく必要があろう。

³¹ 「シェルター支援を提言」『読売新聞』（令和5.6.16）。このほか、「台湾有事を想定した国民保護訓練に関する質問主意書」（参議院210第28号、令和4.10.26）などでもシェルターについて指摘されている。

³² 「台湾有事を想定した国民保護訓練に関する質問に対する答弁書」（内閣参議院210第28号、令和4.11.8）

³³ 「シェルター整備へ1.2億円 台湾有事念頭、適地調査へ概算要求」『時事通信』（令和5.8.31）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2023083100358&g=pol>〉

³⁴ 前掲脚注32

³⁵ 「核シェルター普及率0.02% 北ミサイル乱発も日本で浸透しない4つの壁」『産経ニュース』（令和4.12.4）〈<https://www.sankei.com/article/20221204-J2PP56ZHBOKBIXHNJ4M3PP2XY/>〉

³⁶ 宮坂直史「避難のトラップ」武田康裕編『論究日本の危機管理体制』（芙蓉書房出版、令和2年）154～156頁

（３）自衛隊及び海上保安庁の取組等

事態発生時における自衛隊の第一義的な役割は、武力攻撃の排除措置である。これまで中心行的に行われてきたテロ等の事態対処を念頭に置いた場合には、こうした点はさほど問題と認識されなかった可能性があるが、武力攻撃事態等を想定した場合、自衛隊が国民保護にどの程度関与できるのかが課題となる。こうした国民保護措置に係る自衛隊の取組について、防衛力整備計画では、「自衛隊の機動展開や国民保護の実効性を高めるために、平素から各種アセット等の運用を適切に行えるよう、政府全体として、特に南西地域における空港・港湾等を整備・強化する施策に取り組むとともに、既存の空港・港湾等を運用基盤として使用するために必要な措置を講じる。さらに、自衛隊の機動展開のための民間船舶・航空機の利用の拡大について関係機関等との連携を深めるとともに、当該船舶・航空機に加え自衛隊の各種輸送アセットも利用した国民保護措置を計画的に行えるよう調整・協力する。その際、政府全体として、武力攻撃事態等を念頭に置いた国民保護訓練の強化や様々な種類の避難施設の確保を行う。また、国民保護にも対応できる自衛隊の部隊の強化、予備自衛官の活用等の各種施策を推進する。」とされている。

さらに、国家安全保障戦略では、**図表５**の記載に加え、「有事の際の防衛大臣による海上保安庁に対する統制を含め、自衛隊と海上保安庁との連携・協力を不断に強化する。」ことが記載された。これを踏まえ令和５年４月28日、自衛隊法第80条に基づく、武力攻撃事態における防衛大臣による海上保安庁の統制要領が策定された。統制要領では、防衛出動命令が発出された場合における両機関の連携について定められている。両機関が実施し得る事項としては、住民の避難及び救援、船舶への情報提供及び避難支援、捜索救難及び人命救助、港湾施設等のテロ等警戒並びに大量避難民への対応措置が挙げられている³⁷。

海上保安庁の権限との関係について、井野防衛副大臣（当時）は衆議院財務金融委員会において、統制下に入った場合であっても、海上保安庁の任務、所掌事務、権限については変更はなく、海上保安庁法第25条³⁸と矛盾するものでないと考えている、具体的には、武力攻撃事態において、防衛省・自衛隊との迅速な役割分担の下で、海上保安庁が人命救助や住民避難で最大限役割を果たしていただき、国民の安全に寄与するとともに、自衛隊の出動目的を効果的に達成することができるものと考えている旨答弁した³⁹。

こうした統制要領をめぐる動きについては、「海上保安庁は武力紛争時にあっても文民機関であること、とりわけ、国民保護に従事する巡視船が特殊標章を掲示することを周辺国に広く周知し、軍事目標とされる可能性を低減する努力が欠かせない。」との指摘⁴⁰や、

³⁷ 内閣官房（事態）、国家安全保障局、外務省、海上保安庁、防衛省「海上保安庁の統制要領」（令5.4.28）〈https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/04/28b_02.pdf〉

³⁸ 同条では、「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない。」と規定されている。

³⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第18号7頁（令5.5.9）

⁴⁰ 古谷健太郎「「海上保安庁統制要領」策定の意義と課題」（令5.7.10笹川平和財団ウェブサイト）〈https://www.spf.org/iina/articles/furuya_09.html〉。なお、これに関連して、海上保安庁は、国際法に基づく国民保護の特殊標章を巡視船や航空機に常備し、有事の際、住民輸送などに当たる海保の巡視船や航空機などに特殊標章を掲げられるようにするとの報道もある（「＜独自＞海保、国民保護の特殊標章を常備 近く共同実動訓練」『産経ニュース』（令5.6.20）〈<https://www.sankei.com/article/20230620-AJCA5MMFDVIYBL7AXUF44OTDGE/>〉）。

「防衛出動の発令がなされ、武力攻撃事態の認定がなされるような事態における海上保安庁の活動が国際法の観点からも法執行活動であると評価できるか、国際法上の軍事活動に踏み込んでいないかについては、関連の国際判断をふまえると、当該活動が行われる海域・目的・内容・効果等によって決まる。事態に対処する主体の国内法上の位置付けが国際法上の軍隊ではなく法執行機関であるからといって、当該機関による権限行使が、国際法上、当然に軍事活動ではなく法執行活動にあたることになるわけではない点には留意する必要がある。」との指摘⁴¹もある。

また、輸送力を確保するには、公共インフラ整備も必要となる。これについても、国家安全保障に関連する取組が記載され（前掲図表5参照）⁴²、令和5年8月25日の閣議口頭了解により、「総合的な防衛体制の強化に資する研究開発及び公共インフラ整備に関する関係閣僚会議」が設置され、検討が始まっている。同日開催された第1回会合においては、空港・港湾等整備・利用の考え方として、「安全保障環境を踏まえた必要な対応を実効的に行うため、南西諸島を中心としつつ、その他の地域においても、必要な空港・港湾等について、民生利用とのデュアルユースを前提として、自衛隊・海上保安庁の艦船・航空機が利用できるように、整備又は既存事業の促進を図る。併せて、自衛隊・海上保安庁が、平時から円滑に空港・港湾等の利用ができるよう、インフラ管理者との間で「円滑な利用に関する枠組み」を設ける。」などとされた。

海上保安庁においても、巡視船で南西諸島の住民を避難させる場合などの運用について、詳細な調査を行い、今後行う国民保護計画の見直しの際に反映するとの報道もなされている⁴³。これまでに行われた国民保護訓練で明らかになった課題等も踏まえ、自衛隊と海上保安庁、さらには地方公共団体も含めた連携強化を図っていくことが求められ、今後の取組が注目される。

（４）事態認定の時期等

これまでの訓練からも明らかになっているように、住民避難を行う場合には一定期間を要することが想定されるが、武力攻撃等が起こり得る場合であっても、国民保護法に基づいて避難を実施するのは、早くとも武力攻撃予測事態の認定が行われてからとなる。この事態認定の時期等について、内閣官房は衆議院安全保障委員会において、住民の避難等の国民保護措置が必要となる状況とは、少なくとも我が国に対する武力攻撃が予測される事

⁴¹ 鶴田順「武力攻撃事態における海上保安庁の統制要領」（令5.5.11公益財団法人日本国際フォーラムウェブサイト）〈https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/9667/〉

⁴² この点、戦略三文書の策定の一環として開催された「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」の報告書（令4.11.22）〈https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/boueiryoku_kaigi/pdf/20221122_houkokusyo.pdf〉において、自衛隊や海上保安庁が我が国の平和と安全のための任務の遂行のための利用や国民保護への対応の実施を円滑に行うための仕組みとして、「国家安全保障局、防衛省及び国土交通省を含む関係府省会議において、南西地域（特に先島諸島）における空港・港湾、自衛隊・海上保安庁の配備・利用が想定される空港・港湾、国民保護のために必要な空港・港湾等について、自衛隊・海上保安庁のニーズを踏まえ、「特定重要拠点空港・港湾」（仮称）の整備・運用方針を定めた上で、それを空港法・港湾法に基づく基本方針に反映させ、利用等に係る規程の整備を行う。」との提言が盛り込まれていた。

⁴³ 「台湾で軍事衝突起きたら…離島住民は巡視船で避難、海上保安庁が避難経路など調査へ」『読売新聞オンライン』（令5.8.18）〈<https://www.yomiuri.co.jp/national/20230818-OYT1T50188/>〉

態と評価される状況であると考えている。このような状況においては、武力攻撃予測事態等の認定を適切かつ迅速に行い、国民保護法の下、国、地方公共団体、指定公共機関等が連携して国民保護に当たることが重要であると認識している。加えて、政府としては、平素より、様々な事態への対応を想定し、各種の検討、訓練等を実施しているところであり、今後とも、不断に検討、訓練等を行い、対処に万全を期していきたいと考えている旨答弁している⁴⁴。

事態認定を迅速に行うことは認識されており、現時点では、訓練等において、その実効性を向上させていくこととなる。他方で、武力攻撃予測事態の認定が相手に挑発と受け止められるリスクを考えて、決断できない可能性や、認定した場合においても、避難先での生活保障が不十分であり、住民が避難をためらう可能性も指摘されている⁴⁵。

また、国民保護法では、武力攻撃事態等及び緊急対処事態においてのみ対応が可能とされているが、日本以外での有事によって避難が必要になる場合には、そもそもこれらの事態に該当せず、国民保護法の枠組みで対応することができないとの指摘もある⁴⁶。

7. おわりに

本稿では、国民保護に関して、これまでの取組と今後の展望を整理してきた。これまでの取組においては、テロ対策等を念頭に置いた訓練の実施等が重ねられ、制度の基盤が整えられてきたと評価することもできよう。今後は、戦略三文書に基づき、武力攻撃事態などを念頭に置いた取組が進められていくものと見られる。

外交努力を重ねるなどして、国民保護が必要となる事態を避けていくことが大前提ではあるものの、仮にそのような事態が生じた場合も見据えた実効性のある対策が求められる。しかし、これまでに国民保護措置は実施されたことがなく、どのような課題が生じるかは未知数である。危機の性質は異なるものの、新型コロナウイルス感染症への対応においては、感染拡大後に新型インフルエンザ等対策特別措置法の課題が浮き彫りになり、三度にわたり法改正が行われた事例もある。

より具体的かつ実効性ある取組が求められるようになってきている国民保護において、今後は、実効性確保の観点から、各府省が連携した取組を進めることができているのか、また、制度改正が必要かどうかも含め、議論を注視していく必要がある。

(えのもと なおゆき)

⁴⁴ 第211回国会衆議院安全保障委員会議録第6号8頁（令5.4.7）

⁴⁵ 中林啓修「オピニオン&フォーラム 有事想定国民保護」『朝日新聞』（令5.4.12）

⁴⁶ 「有事の国民保護、事前の備えを…第19回安全保障シンポジウム詳報」『読売新聞オンライン』（令3.12.9）
<<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20211209-0YT1T50063/>>