

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

政策研究部付主任研究官 林 浩一
第243号 2022年11月1日

はじめに

近年、いわゆる台湾有事との関連で、台湾在留邦人の保護とともに、沖縄県・先島諸島からの住民避難について国民保護の課題として具体的に論じられる機会が増えている¹。また本年2月末にロシアのウクライナ侵略が「特別軍事作戦」との名目で始められて以降、ウクライナ各地でロシアによるミサイル攻撃などがみられることもあり、ミサイル攻撃からの避難施設の不足とその整備の必要性が指摘されるようになっていた折²、本年10月4日には北朝鮮が発射した弾道ミサイルが5年ぶりにわが国上空を通過し、その際の全国瞬時警報システム(Jアラート)の発令がミサイル通過と同時刻だったため、その遅れが指摘されてもいる³。

これらの「現状」をどのような「課題」と認識し、いかなる「対策・政策」を講じるかは、じつは「現状」を認識する枠組み如何によると思われる。まさにロシアのウクライナ侵略を国際的武力紛争における文民保護の観点からみれば、国内外への広域避難や戦闘地域の近傍に残留する文民の保護など正規軍による大規模な地上戦闘に伴う様々な課題とともに、地上戦闘から遠隔の地域でもミサイルなど空からの攻撃による被害への対処が不可欠であるなど、文民保護の実相は戦闘様相と密接に関連していることが実感させられる。

ひるがえって平成16年に施行されて以来の国民保護法⁴にかかわる経緯をみると、法制度の原則と訓練などを通じて定着してきたと思われるイメージにずれが生じていると考えられ、また国民保護法は事態対処法⁵が枠組みを提示している事態対処法制の1つであることが必ずしも認識されていないのではないかとも思われるのである。そのポイントを示せば、まず防災と比較すると事態対処法制は対処中心の制度であり、対処の態様も予測される事態へ国の情勢判断を踏まえて対応するパターンが原則なのだが、訓練などを通じて定着してきたのは事案発生後のボトムアップ型の対処なのである。その背景には、国民保護法が成立した当時の情勢認識を背景として「基本指針」、「モデル計画」、そして都道府県の国民保護計画が作成されたこと、それに加えて近年では2020東京オリンピック・パラリンピックの開催に向け、国民保護訓練がその準備の機会として活用されたことが大きく影響してきたと考えられるのである。これらを考慮し、またウクライナの状況も参照して「現状」をみれば、「課題」と「対策」のあり方もおのずと変わってくるであろう。

¹ 「市民保護(civil protection)」と「民間防衛(civil defense)」の観点から国民保護を論じたものとして、武田康裕編『国民保護をめぐる課題と対策』（防衛大学校グローバルセキュリティ調査報告第2号、2018年9月）があげられる。また、2021年12月には、台湾有事の邦人保護の文脈から国民保護法改正の必要性に対する指摘がみられ（『読売新聞』オンライン2021年12月9日18:00<<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20211209-0YT1T50063/>>）、近時ではわが国の台湾有事対応で備えが足りない3つの穴の1つに国民保護が挙げられるようになっていく（『日本経済新聞』2022年8月18日、同月21日など）。

² 『日本経済新聞』2022年9月9日など。

³ 『日本経済新聞』2022年10月5日など。

⁴ 「武力攻撃事態等における国民の保護のための法律」（平成16年法律112号）。

⁵ 「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」（平成15年法律79号）。なお、国民保護法が適用されるのは武力攻撃事態等なので、本稿もその範囲で論じる。

そこで、上記のような認識に至る具体的な経緯の基礎的な分析は改めて別稿にて示すこととし、本稿ではそれぞれの要点と、今後の「方向性」について概略のイメージを示すこととしたい。

視点1: 法制度の射程

国民保護の概要は防災との比較で説明されることが多い(図表1参照)が、法制として国民保護法と災害対策基本法(昭和36年法律223号)を対比すると、国民保護法は事態対処法が枠組みを示す事態対処法制の1つである一方、災害対策基本法は、複数の災害類型に応じて整備されている関係法律を予防、応急及び復旧・復興の段階でまとめる枠組み(図表2の二重線部分)として機能している。具体的には、災害の類型に応じてそれぞれカバーする範囲が異なる特別措置法などがあり、災害派遣の根拠である自衛隊法(昭和29年法律165号)は、災害救助法(昭和22年法律118号)、消防法(昭和23年法律186号)、警察法(昭和29年法律162号)、水防法(昭和24年法律193号)とともに応急に位置づけられ(図表2の細点線部分)、復旧・復興も、全般、被災者対応、廃棄物、災害復旧事業、保険共済、税制などの個別法制に大規模災害からの復興に関する法律(平成25年法律55号)が災害類型横断的に適用されている(図表2の太点線部分)という構成である。

図表1: 国民保護と防災の比較

	国民保護 武力攻撃、テロ (悪意ある相手により引き起こされる)	防災 地震、台風等 (地理的状況、気象状況等による)
事務性格	法定受託事務	自治事務
対応主体	国⇒県⇒市町村	市町村(国、県は補完)
対策本部	国の指定による設置	自らの判断で設置
県の役割	主体(県内における措置の総合調整権を付与)	補完的役割

出典: 消防庁「国民保護制度等について」(令和2年12月11日)<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/post-81/26/shiryuu2.pdf>、10頁より、筆者作成。

図表2: 主な災害対策関係法律の類型別整理表(概要)

類型	予防	応急	復旧・復興
地震・津波	例: 大規模地震対策特別措置法 例: 津波対策の推進に関する法律		
火山	活動火山対策特別措置法		
風水害	河川法・海岸法		
地滑り・崖崩れ・土石流	例: 砂防法、森林法等		
豪雪	例: 豪雪地帯対策特別措置法		
原子力	原子力災害対策特別措置法		

出典: 「附属資料27 主な災害対策関係法律の類型別整理表」『防災白書』令和3年版<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r03/honbun/3b_6s_27_00.html>より、筆者作成。

一方事態対処法は、「事態が切迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」(事態対処法2条3号)である武力攻撃予測事態を認定する時から適用されるといえる。これは条文の対比からは災害対策基本法にいう「応急措置」(同法62条)の状況に対応すると考えられ、例えば津波対策のための施設の整備等(津波対策の推進に関する法律(平成23年法律77号)10条)のような措置は事態対処法には用意されていない。また復旧・復興についても、武力攻撃が国民生活・国民経済に及ぼす影響を最小とするために武力攻撃事態等の推移に応じて「施設及び設備の応急の復旧」の措置を行うとはされている(事態対処法2条8号ロ)が、復興は事態終了後の状況を踏まえて検討するとされており⁶、応急の復旧を超えた復旧、復興は基本的に事態対処法の射程に含まれて

⁶ 武力攻撃事態対処法研究会編『武力攻撃事態対処法の解説Q&A』(ぎょうせい、平成15年)、102頁。

いないのである⁷。国民保護法による主要な措置も避難、救援及び被害の最小化の3分野であり、避難施設の指定などに関する規定はある(国民保護法148条～150条)が、関連施設の新たな整備などについての具体的な方向性は必ずしも明らかになってはいない。

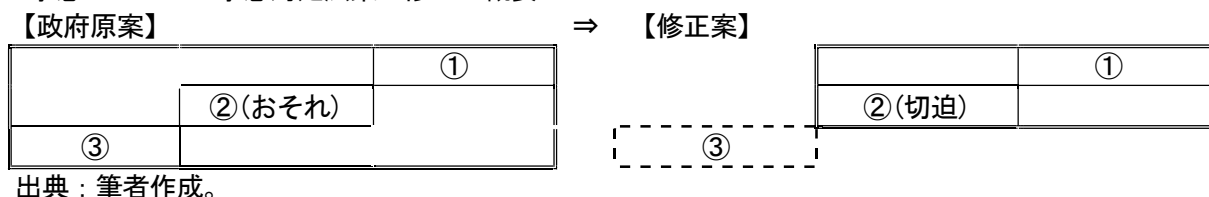
このように国民保護法だけでなく事態対処法による枠組みは対処が中心になっており、防災との対比もまずはその「応急」部分の範囲で行うのが適当と考えられるのである。

視点2: 事態対処法と国民保護法の基本と準用

事態対処法が適用されるのは、武力攻撃事態等(2章)と緊急対処事態その他の緊急事態(3章)に大別され、後者のための手続きは緊急対処事態対処基本方針(事態対処法22条)と緊急対処事態対策本部の設置(事態対処法23条)を除くほかは武力攻撃事態等への対処のための規定が準用されている(事態対処法24条)。

この2つの事態の関係は、事態対処法案自体の修正と国民保護法案審議に伴う事態対処法改正という2つの結節を経て整理されてきた。平成14年に国会に提出された事態対処法案では、当初対象事態は武力攻撃事態のみで、そこに①武力攻撃が発生した事態、②武力攻撃の発生のおそれがある場合及び③武力攻撃の発生が予測される事態の3つが含まれていた(図表3政府原案欄の二重線部分)⁸。しかし、その後の国会審議などを通じ、②の「おそれ」と③の「予測」の関係が分かりにくいことなどが指摘されたため、与野党協議を通じて、「おそれ」の語を用いずに②の定義を「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」と改め、③を武力攻撃予測事態(図表3修正案欄の点線部分)として武力攻撃事態とは区別し、その両者を合わせて武力攻撃事態等とするなどの法案修正が行われ、平成15年に成立した⁹。

図表3：事態についての事態対処法案の修正の概要



国民保護法の整備は事態対処法で規定されていた¹⁰が、法案検討過程で武力攻撃事態等への対処に加え原子力発電施設の破壊や航空機自爆テロなど武力攻撃に準ずる事態への対処も念頭に置くことになり¹¹、平成16年2月に国会へ提出された法案では、武力攻撃事態等に加え緊急対処事態への対処も含むものとなっていた¹²。

⁷ 国民保護法には、武力攻撃災害の復旧(国民保護法141条)と武力攻撃災害の復旧に係る財政上の措置(国民保護法171条)に関する規定が置かれているが、どちらの規定も、自然災害に係る災害復旧事業に相当する「武力攻撃災害の復旧」以降は事態終了後に整備される別の法律によることを前提としつつ、一部先行的に復旧が可能となる地域での実施が遅延することがないようにとの趣旨で設けられている(国民保護法制研究会編『逐条解説国民保護法』(ぎょうせい、平成17年)、458-459頁、553-554頁)。

⁸ 『第154回国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録』第18号(平成14年7月24日)、7頁、福田内閣官房長官答弁。

⁹ 武力攻撃事態対処法研究会編前掲注6、61頁、130-131頁。

¹⁰ 国民保護法を含むいわゆる事態対処法制の整備を規定していた事態対処法3章は、平成27年の平和安全法制整備時に削除されている。削除前の関連条文は武力攻撃事態対処法研究会編前掲注6、160-161頁参照。

¹¹ 「資料3 国民の保護のための法制の法案作成に当たっての考え方」(国民保護法制整備本部第3回会議)(平成15年12月26日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai3/3siryou3.pdf>>。

¹² 「資料1 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案要綱(案)」(国民保護法制整備本部第4回会議)(平成16年2月24日)<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/dai4/4siryou1.pdf>>、34-35頁。

当初、緊急対処事態は事態対処法に規定されない国民保護法案独自のものであったが¹³、それでは対処措置の全体像が不明確になることや、保護のための措置ではあるが一部に強制的な内容も含むので国会承認が必要であると指摘されたことなどから、法案は与野党協議を通じて修正、事態対処法も改正されて緊急対処事態は現在のように事態対処法上に位置づけられることになった¹⁴。

武力攻撃事態等と緊急対処事態の関係は、事態対処法上、原則と例外として示されているわけではない。ただ、外部からの武力攻撃への対処についてはいわば事前対処の考え方が基本となっており¹⁵、武力攻撃予測事態が置かれ、事態発生前からの迅速な対処が重要と考えられるとともに、武力攻撃予測事態における自衛隊への防衛出動待機命令に、わが国の強固な防衛意思を明示し、相手国に武力攻撃を断念させる有力な手段となり得るとして、武力攻撃の発生回避に資するとの新たな意義が加わることになったともされていた¹⁶。一方緊急対処事態は、その定義に「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」（事態対処法22条1項）（下線は筆者による。）とあり、その原則は発生主義と考えられていた¹⁷。

当初の国民保護法案のように緊急対処事態が国民保護独自の事態・制度であった場合、対象となる措置は「保護」に関する内容に限られるが、事態対処法に位置づけられたことにより、武力攻撃の排除など（事態対処法2条8号イ(1)）、あるいは緊急対処事態における攻撃の予防・鎮圧など（事態対処法22条3項1号）とあわせて「対処措置」の1つの柱に位置づけられることにもなったのである。

このように現在の事態対処法は、情勢悪化を受けて国の状況判断から対処が始まるいわばトップダウン・モード（武力攻撃事態等）と、事案発生により対処が始まり状況に応じて国の関与が始まるいわばボトムアップ・モード（緊急対処事態）の2つのモードを備えていること、また防災とは異なり事態発生の原因である武力攻撃などの排除・予防鎮圧と国民保護がセットで実施される制度であることの2点に留意する必要がある。

視点3: 基本指針と国民保護計画

災害対策基本法は、災害を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発」その他と定義している（同法2条1号）が、事態対処法は武力攻撃を「我が国に対する外部からの武力攻撃」（事態対処法2条1号）と定義するだけで、法文上、想定される武力攻撃の態様や類型は明確ではない。この点については、平成17年3月に閣議決定された「国民の保護に関する基本指針」¹⁸（以下、「基本指針」という。）が、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃及び航空攻撃の4つの場合を示して明らかにするとともに、それらの特徴を兆候察知の難易と察知後の対応までの時間の長短から整理していた（図表4参照）¹⁹。

¹³ 磯崎陽輔『武力攻撃事態対処法の読み方』（ぎょうせい、平成15年）、110—111頁。

¹⁴ 「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16号（平成16年5月14日）、1頁、平岡秀夫委員。

¹⁵ 前掲注9、7頁、福田内閣官房長官答弁。

¹⁶ 田村重信編『新・防衛法制』（内外出版、平成30年）、166-167頁。また国民保護についても、「日本という国は、国がちゃんと守られている。国民が一致団結して国を守っている。これは侵略しても意味がない。そういうことを諸外国にきちんと示すということに、大きな価値があるのではないか」という観点から、抑止力として捉えられるとの指摘もあった（磯崎前掲注13、172頁）。

¹⁷ 磯崎陽輔『国民保護法の読み方』（時事通信社、平成16年）、396頁。

¹⁸ 内閣官房国民保護ポータルサイトに掲載されているもの<<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf>>は最終変更平成29年12月のものなので、平成17年3月時点の内容は、「地方公共団体の国民保護に関する懇談会【第5回会合】（平成17年3月28日）配布資料」<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento246_19_haihuSiryou05.pdf>資料」中のものを参照した。

¹⁹ 基本指針、11-13頁。

図表4：武力攻撃事態(4つの場合)の特徴

	短←	対応までの時間	→長
易 ↑ 兆候察知の難易 ↓ 難		弾道ミサイル攻撃	航空攻撃 着上陸侵攻
		ゲリラ・特殊部隊による攻撃	

出典：基本指針、11-13頁より、筆者作成。長短・難易は基本指針記載の内容を相対的に示したもので、それぞれの位置が絶対値を示すものではない。

また基本指針では、緊急処理事態に想定される類型・事態例についても、国会審議を通じて政府側から示された事例(図表5参照)が示されるとともに、「武力攻撃事態におけるゲリラや特殊部隊による攻撃等における対処と類似の事態が想定される」と評価されていた²⁰。

図表5：想定される緊急処理事態の類型・事態例

類型	事態例
(1) 危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態	○ 原子力発電施設等の破壊 ○ 石油コンビナート、都市ガス貯蔵施設等の爆破
(2) 多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態	○ 大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破 ○ 新幹線等の爆破
(3) 多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態	○ 放射性物質を混入させた爆弾(ダーティボム)等の爆発による放射能の拡散 ○ 炭疽菌等生物剤の航空機等による大量散布 ○ 市街地等におけるサリン等化学剤の大量散布 ○ 水源地に対する毒素等の混入
(4) 破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態	○ 航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロ

出典：「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14号(平成16年5月12日)、8頁より、筆者作成。なお、基本指針では(1)と(2)は攻撃対象施設等による分類、(3)と(4)は攻撃手段による分類に区分されている。

この基本指針は国民保護に関する計画の体系の中で最も上位に位置づけられており²¹、国が国民の保護のための措置を実施する際の根拠となり(国民保護法11条1項)、都道府県はこの基本指針に基づいて国民保護計画を作成し(国民保護法34条1項)、その国民保護計画で定めるところにより国民の保護のための措置を実施する(国民保護法11条1項)ので、国民保護の実際の活動に大きな影響を与えるものである。

基本指針で明示された「想定される事態」は、事態対処法や国民保護法の国会審議を通じて例示されてきた内容ではあったが、基本指針独自の考えとして示されたものではなく、その「はじめに」で、平成16年末に閣議決定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」(以下「16大綱」という。)とその情勢認識などに言及していることから、16大綱を踏まえたものといえる。そのため、策定当時の基本指針は、わが国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は低下しているとの情勢認識や、従来抑止重視から弾道ミサイルやゲリラ・特殊部隊による攻撃などの「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」などが重視されるようになった防衛力の在り方とも整合していたと評価できる。しかし、防衛計画の大綱はその後平成22年、平成26年及び平成30年に新たに策定され、平成25年末には国家安全保障戦略も策定された一方で、基本指針は現在でも16大綱に言及したままである²²。

²⁰ 基本指針、72-74頁。

²¹ 磯崎前掲注17、91頁。

²² 基本指針、1頁。16大綱の基本的な考え方などについては、『平成17年版防衛白書』、90-99頁参照。

都道府県は国民の保護のための措置の総合的推進の責務を有する(国民保護法3条2項)ので、その実施の根拠となる国民保護計画の作成は重要な課題であったが、災害対策基本法に基づく防災計画の作成に10年かかったということを引き合いに、それほど期間はかけられないとして、国民保護法成立後、中央省庁(指定行政機関)とともに平成18年3月までの計画作成が目標とされていた。そのような背景もあり、住民避難や救援などに関して都道府県知事が主体的に対処できるよう、全国知事会は基本指針の公表以前から計画策定の指針を示すことを求めている²³。

そこで事態対処法や国民保護法に具体的な規定はないものの、地方公共団体の国民保護計画作成への支援策として、総務省消防庁により、事態の態様や規模、避難の想定や具体的な手段などを提示するモデル計画が策定されることになった。有識者からなる懇談会で事態の類型毎の特色や過去の事例に関する議論などを経て²⁴、平成17年3月、「都道府県国民保護モデル計画」(以下、「モデル計画」という。)が作成された²⁵。モデル計画の作成に際して特に配慮された点として、①実際の計画作成に役立つ内容・表現とすること、②具体的な対応策を例示すること、③事態や離島・原子力災害などの特性に応じた留意事項などを例示することに加え、④事態対処法に基づく事態認定前からの災害対策基本法などによる初動措置についても記述したこと(下線は筆者による。)があげられていた²⁶。その後、モデル計画は、同年5月に地方公共団体へ説明が行われ²⁷、予定通り翌平成18年3月までに全都道府県の国民保護計画の作成が終了した²⁸。作成された都道府県国民保護計画の内容については、各地域の特性や特徴は踏まえつつ²⁹、基本的にはモデル計画に示された基本的実施事項を網羅したものと評価されていた³⁰。

このように、基本指針が想定する事態は16大綱を反映して弾道ミサイル攻撃やゲリラ・特殊部隊による攻撃などに絞られ、現在に至っている。また都道府県国民保護計画も、法制では予定されていなかったモデル計画に沿って、事案が発生してから事態認定までの初動措置を重視した内容で全国一斉に作成されたのである。

²³ 「資料4 地方公共団体からの主な意見や要望」「地方公共団体の国民保護に関する懇談会【第3回会合】(平成16年12月24日)配布資料」<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento246_23_haihuSiryou03.pdf>。

²⁴ 総務省消防庁国民保護室「資料2 事態に応じた国民保護計画作成上の留意点について—過去の事例、各国の事例から—」「地方公共団体の国民保護に関する懇談会【第2回会合】(平成16年10月12日)配布資料」<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento246_25_haihuSiryou02.pdf>、2頁。

²⁵ モデル計画本文は、内閣官房国民保護ポータルサイト<https://www.fdma.go.jp/mission/protection/item/protection001_22_todoufukun_KokuminHogo.pdf>。

²⁶ 消防庁「平成17年度 第1回消防審議会説明資料」(平成17年5月23日)<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/singi/items/170523_pdf/2-2.pdf>、41-45頁。

²⁷ 「平成17年度国民保護ブロック会議結果」「地方公共団体の国民保護に関する懇談会【第6回会合】(平成17年6月28日)配布資料」<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento246_17_haihuSiryou06.pdf>。西野聰「都道府県の国民保護計画について」西元徹也編『実践テロ対策読本—地方公共団体における国民保護—』(内外出版、平成17年)、67-142頁。

²⁸ 「全都道府県の国民保護計画の作成が完了—24都県の国民保護計画について—」、内閣官房国民保護ポータルサイト<https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/180331_1shiryu.pdf>。

²⁹ 「都道府県国民保護計画の特徴等について」総務省消防庁国民保護室「資料2 消防庁・地方における取組について」(平成18年7月)「地方公共団体の国民保護に関する懇談会【第9回会合】(平成18年7月4日)配布資料」<https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento246_11_haihuSiryou09.pdf>、2頁。具体的な特性としては、大都市での大規模テロ災害への対処、自衛隊や米軍施設の所在、原子力施設やコンビナートの所在、離島における避難への対処、災害時要援護者の避難対策、観光地などにおける文化財保護や観光客などの対策などがあげられていた。

³⁰ 「都道府県国民保護計画(平成18年1月閣議分)のポイント<総括表>」、内閣官房国民保護ポータルサイト<https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/180120_1shiryu.pdf>。

視点4: 国民保護共同訓練の動向

北朝鮮による弾道ミサイル発射に伴う本年10月のJ-アラートの発令も国民保護の実際の活動の一環ではあるが、幸いにしてこれまで事態対処法に基づく事態認定の実例はないので、国民保護法に基づく実際の活動、特に避難や救援の状況やその前提となる制度について理解する機会としては、国民保護訓練がほぼ唯一の機会かと思われる。その国民保護訓練も、都道府県などが独自に実施するものと国と共同で実施するものがあるが、共同訓練については内閣官房国民保護ポータルサイトで平成17年度以来の実施状況を通覧することができる³¹ので、その内容から国民保護共同訓練の流れについて概観してみたい。

国と都道府県による国民保護共同訓練は実動訓練、図上訓練、実動・図上訓練の3パターンあり、平成17年度から令和3年度末までに合計延べ262都道府県で実施されている³²。しかし武力攻撃事態等を想定して実施されたものは3件で、そのうち平成29年度に実施された2件は、武力攻撃事態の想定ではあるが弾道ミサイル落下時の被災者救助などその際の関係機関間の連携要領を主眼にしたものだった³³。また令和3年度の訓練³⁴は、県外への広域避難を調整するという訓練目的から「武力攻撃予測事態下での国からの避難措置の指示に基づく住民の県外避難」の想定が選ばれ、シナリオの蓋然性は考慮されていないと説明されている³⁵。

訓練の時期ごとの特徴について、国民保護ポータルサイトに統一的な説明・解説はみられないが、平成23年度当初には、平成22年度までの訓練を「初期の制度普及」と評価・位置づけ、その後の中長期的課題として「総合化」が、具体的には対象事態の総合化と参加機関の拡大・連携強化の2点があげられていた³⁶。他方、その前後の時期の実際の訓練内容を緊急対処事態の類型に即して整理すると、大規模集客施設やターミナル駅での事案が過半で、その他の状況設定は徐々に少なくなっていく傾向にあることが分かる(図表6参照)。

また平成26年度からは、年度毎の共同訓練実施状況総括表に攻撃類型と対象施設等の欄が追加され、攻撃類型は【爆発物によるEテロ、化学剤を用いたGテロ、生物剤使用のBテロ】と、対象施設等は【大規模集客施設、駅、公共交通機関等】と従来以上に典型的に示されるようになって³⁷。またこのような類型化は図上訓練と実動訓練の構成にもみられるようになっていた(図表7及び図表8参照)。

³¹ 内閣官房国民保護ポータルサイト>国民保護訓練<<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/index.html>>。

³² 内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付「令和3年度国民保護に係る訓練の成果等について」(令和4年5月)<<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/assets/da14e15bc24112988332007f3d24f51ec1d99bee.pdf>>、1頁。

³³ 「長崎県(実動・図上訓練、平成29年11月22日)」<<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/29-04H29112K.html>>。「鳥取県(図上訓練、平成30年2月2日)」<<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/29-21H300202K.html>>。

³⁴ 「高知県・山口県・愛媛県(実動・図上訓練、令和4年1月14日)」<<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/post-29.html>>。

³⁵ 記者発表「令和3年高知県・山口県・愛媛県国民保護共同実動・図上訓練について」(令和4年1月6日)、国民保護ポータルサイト<https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/220114_kochi.pdf>。「行事等のお知らせ(No. 00 047759)」、高知県<<https://www.pref.kochi.lg.jp/press1/2022010600016/>>。

この訓練のシナリオは、2か月後に攻撃目標となり得るとの想定で広域避難するものであった。内閣官房担当者は、広域避難の観点からシチュエーションを考えており、事態生起の蓋然性は考慮していない、と説明していたという。高知県側からは地震時の対応にもつながると説明されていたが、県庁内からも「現実味を欠く」との指摘があったと報じられている(「高知県に武力攻撃、全県民脱出せよ 一国と県など1/14訓練 「現実味欠く」疑問の声も」、高知新聞Plus<<https://www.kochinews.co.jp/article/detail/534734>>)。

³⁶ 内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付「平成22年度国民保護に係る訓練の成果等について」(平成23年5月)<<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/22kunrenseika.pdf>>、26頁。

³⁷ 内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付「平成26年度国民保護訓練の成果等について」(平成27年5月)<<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/26kunrenseika.pdf>>、4頁。

図表6: 国民保護共同訓練の想定等別の実施件数(平成17年度～平成27年度)

事態等類型		平成17年度～平成22年度	平成23年度～平成27年度
ゲリラ・特殊部隊による攻撃等		5	2
攻撃対象施設等による分類	危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態	原子力事業所等の破壊	5
		石油コンビナート等の爆破	5
		危険物積載船への攻撃	1
		ダム等の破壊	—
	多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態	大規模集客施設等の爆破	32
		ターミナル駅等の爆破	20
		列車等の爆破	—
攻撃手段による分類	多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態	ダーティーボム等放射能拡散	1
		炭疽菌等生物剤大量散布	4
		市街地での化学剤大量散布	4
		水源地への毒素等混入	—
	破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態	航空機等自爆テロ	—
		弾道ミサイル飛来	—

出典：国民保護ポータルサイトに掲載の平成17年度から平成20年度及び平成22年度から平成26年度の「国民保護共同訓練の実施状況について」、「過去5年間の国民保護共同訓練の成果等と今後の方向性について」（平成22年4月）及び平成27年度「国民保護に係る訓練の成果等について」より、筆者作成。

図表7: 国民保護共同図上訓練の構成例

初動対処訓練(事態認定前)	緊急処理事態対策本部の設置・運営訓練(事態認定後)
<ul style="list-style-type: none"> 被災情報の収集・伝達 県(市)独自の災害対策本部等の設置 各種応援要請(緊急消防援助隊、陸上自衛隊災害派遣要請等) 消防警戒区域等における救助措置 	(関係機関との情報共有、調整要領) <ul style="list-style-type: none"> 緊急処理事態対策本部の設置 法定通知等の伝達 住民避難に関する連絡調整 避難者への救援実施に関する連絡調整 緊急処理事態対策本部員会議の開催

出典：「福島県における図上訓練の概要」<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/kunren_290221fukushima.pdf>より、筆者作成。

図表8: 国民保護共同実動訓練の構成例

事案発生現場	医療機関	避難所
○災害対処 <ul style="list-style-type: none"> 初動対処(救助/化学剤等検知、除染/爆発物処理) 医療従事者搬送 現場からの一時避難 ○医療救護 <ul style="list-style-type: none"> 負傷者搬送/トリアージ/救護措置/医療機関への搬送(SCU設置・運営) ○現地調整所開設・運営	<ul style="list-style-type: none"> 搬送者受入 医療救護 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所運営 救援 炊き出し、給食 安否情報収集・提供 メンタルヘルス対応、グリーフケア

出典：「熊本県における実動訓練の概要」<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/kunren_221002.pdf>及び「京都府における実動訓練の概要」<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/kunren_221012.pdf>より、筆者作成。

国民保護訓練の実施件数は、その後平成27年度まで概ね年間15件を超えない範囲で推移していたところ、平成28年度は22件に増加したが³⁸、その背景には2020東京オリンピック・パラリンピックなどの開催があった。平成28年度以降、2020東京オリンピック・パラリンピックなどを念頭においた危機管理体制充実に向け、大

³⁸ 内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付前掲注32、1頁。

規模テロなどの事案対処能力向上施策の1つとして国民保護共同訓練の充実強化が図られることになり³⁹、大規模イベント開催地と位置づけられたラグビーワールドカップ2019を含む開催予定地15都道府県は毎年、その他の府県は概ね2年に1回を目標に、国民保護共同訓練の実施が奨励され、平成29年度の訓練実施件数は29件となっていた⁴⁰。

他方、そのような急激な実施件数増加もあってか、特に図上訓練のシナリオは時間経過も含めて一層のパターン化が進んだとみられるのである(図表9参照)。

図表9：国民保護共同図上訓練のシナリオ概要の一例

経過	事態の進展	国	都道府県	市町村
—	・第1事案発生			
13:00	【訓練開始】	・官邸対策室設置	・危機対策本部等設置	・危機対策本部等設置
13:30頃	・第2事案発生		・救護班派遣要請 ・自衛隊災害派遣要請 ・緊急消防援助隊派遣要請 ・危機対策本部員会議開催 ・避難経路等地域見積り、 <u>救援内容検討</u>	・広域消防応援隊(県内)要請 ・救護班派遣要請 ・自衛隊災害派遣要請 ・緊急消防援助隊派遣要請 ・危機対策本部員会議開催 ・避難経路等地域見積り、 <u>救援内容検討</u>
14:30		・国家安全保障会議	・広域避難の調整	・避難実施要領の検討・作成
14:40	【事態認定】	・臨時閣議		
14:50	・Em-Net送信① (対処方針、 対策本部設置等) ・Em-Net送信② (避難、救援指示) 【訓練終了】	・対策本部設置・開催 警報の発令 ・自衛隊国民保護等派遣決定 ・ <u>避難措置の指示、救援の指示等</u>	・対策本部設置 ・警報の伝達 ・ <u>避難指示</u> ・救援実施	・対策本部設置 ・警報の伝達 ・ <u>避難住民の誘導</u> ・救援の実施等

出典：「平成29年度岩手県国民保護共同図上訓練」(平成30年1月17日)参観者用資料及び「平成30年度三重県国民保護共同図上訓練参観者案内」(平成31年1月22日)より、筆者作成(下線は筆者による)。

国民保護共同訓練の経緯をみると、開始直後の平成17年度当時は、防衛力の在り方としても弾道ミサイルによる攻撃やゲリラ・特殊部隊などによる攻撃への対処が重視されていたので、ボトムアップ・モードの訓練から優先的に実施することは理にかなっていたことが理解できる。また個々の訓練の内容については、国民保護ポータルサイトに掲載されている範囲でも、特に実施回数の多い福井県(14回)や富山県、徳島県(13回)などの例をつぶさにみれば、徐々に進化、充実してきていることが分かる。しかし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、上に概括したようなパターン化が結果的に進展・定着してきたというのが現状といえよう。

³⁹ 「平成28年度消防庁所管予算 概算要求の概要」『消防の動き』平成27年10月号(No. 534)、8頁。

⁴⁰ 「平成29年度岩手県国民保護共同図上訓練」(平成30年1月17日)参観者用資料。岩手県は大規模イベント開催地。また令和元年度末でも、2020東京オリンピック・パラリンピック関連の10都道府県が大規模イベント開催地とされ、2015年度から2019年度までの訓練実施状況が明示されている(前掲図表1出典資料、14頁)。

現状についての考察

以上の4つの視点からすると、国民保護法施行後に国民保護として目にする機会が多く、一般的な認識を形作っていると思われるのは、テロ事案発生後から対処が始まる「緊急対処保護措置」だったという点が重要であろう。

この点を踏まえて、本稿冒頭で触れたいいくつかの現状について若干の考察を試みると、まず視点1からは、国民保護法に避難施設の指定などの規定はある(国民保護法148～150条)が、避難施設の整備をどのように具体化するのか法律上の手掛かりは少ない。防災の例を参考にすれば、災害対策基本法にも指定緊急避難施設や指定避難所の指定などの規定はある(災害対策基本法49条の4～49条の7)が、津波避難施設の整備について別の法律が制定されているなど、関連施設の整備そのものは「予防」の枠組みにおいて他の特別措置法などで手当てされているといえよう。また弾道ミサイルに対するいわゆるシェルターであれば、その指定には単に避難者の収容と救援の場というだけでなく、ミサイル攻撃による被害を最小にできるような機能・性能などの観点も必要であろう。それらを踏まえれば、関係施設の整備などのどこまでを国民保護法の対象とするかは、防災関係などの既存法制との整理も踏まえて検討されるべきであろう。

次に視点2からは、すでに国民保護共同訓練に関して若干触れたように、トップダウン・モードの「国民の保護のための措置」とボトムアップ・モードの「緊急対処保護措置」の基本的な相違を十分に踏まえておくことが重要であろう。事態対処法制は大規模着上陸侵攻のようなわが国への本格的な侵略事態にむしろ適的な制度なのである。ロシアのウクライナ侵略に至る経緯・契機・要因についての防衛白書での整理(図表10参照)もみれば、これだけの規模の軍事活動であれば、10年単位の経緯を踏まえ、直前でも約1年程度の情勢推移を経てある程度事前に予測可能と言え、事態対処法のトップダウン・モードの意味も理解できよう。

図表10：ロシアのウクライナ侵略に至る経緯・契機・要因

- 1 冷戦終結後の欧州における安全保障環境とウクライナ
 - (1) ウクライナの領土保全と非核国の地位に関する国際合意の形成(1989年～1996年)
 - (2) ウクライナ及びロシアとNATOの関係(1994年～2008年)
 - (3) クリミア「併合」とウクライナ東部紛争(2014年～)
 - (4) 2014年以降のウクライナの防衛努力(2014年～)
- 2 2021年春以降のウクライナをめぐる情勢
 - (1) 2021年春の軍事的緊張
 - (2) 2021年夏以降の情勢
 - (3) 2021年秋以降の軍事的緊張の再燃

出典：『2022年版防衛白書』、7-9頁より、筆者作成。

いわゆる台湾有事そのものがわが国に対する直接の本格的侵略事態とはいえないとしても、軍事活動の規模や着上陸侵攻も想定されることなども踏まえれば、各種の情勢から、その経緯・契機・要因についてある程度事前に予測・分析することは可能であろう。またそのような事態の発生を極力抑止するためにわが国一丸となった努力が必要とされることは容易に予期される。そのため台湾有事への対応は、ボトムアップの緊急対処事態対処の認識・発想ではなく、武力攻撃事態等への対処の観点から整理・検討されるべきである。

第3の視点からは、法制に対していわば運用レベルの計画である基本指針と国民保護計画について、当初は16大綱の情勢認識・防衛力の在り方と整合していたが、結果的にテロ事案対応として定着している現状を改めることが不可欠と考えられる。防衛力の在り方は、16大綱以降も国家安全保障戦略策定と逐次策定される防衛計画の大綱により改められているが、対処措置のもう一方の柱である国民保護の実施の在り方もそれと同様にアップデートし続けることが重要で、このことは都道府県国民保護計画にも当てはまろう。確かに平成17年度の実質1年間で47都道府県が一斉に国民保護計画を整備できたことは、安全保障政策上も重要な成果

であり、モデル計画の果たした役割と意義は大きかったのである。他方、結果的に都道府県国民保護計画は全国で比較的均一で、かつ防災と同様の事後的な初動措置がむしろ重視されている点は、1つの課題といえよう。

最後の視点である国民保護訓練については、都道府県の観点からすれば、国民保護モデル計画にも示され、それぞれの国民保護計画に具体化されている初動措置からの一連の流れを訓練するよい機会であり、また2020東京オリンピック・パラリンピックなど国家的イベント開催に向けたセキュリティ確保にも有益な枠組みでもあったといえよう。他方、事態対処法と国民保護法が示している武力攻撃事態等における「国民の保護のための措置」の流れからすると、例えば避難の仕組みにしても、国民保護法が示す国からの流れとは逆に、市町村・都道府県が事案発生現場の状況を踏まえて要避難地域や避難経路などを先行的に検討し、それらの検討結果とすり合わされた避難措置の指示などが事態認定後に国からなされるというパターンなどが、国民保護共同訓練を通じて関係者に提示されてきているのである(図表9中の下線部参照)。この点も、武力攻撃予測事態から適用がある「国民の保護のための措置」に対し、その準用形である「緊急対処保護措置」が発生主義と捉えられることから生ずる制度の「ねじれ」といえよう。ただ、令和3年度に武力攻撃予測事態の想定で広域避難に向けた訓練が始まったことは、訓練が実施された地域においてそのような事態が発生する蓋然性への疑問があるとしても、国民保護共同訓練全体の内容を情勢に即したものにしていくための重要な第一歩と評価すべきである。

1つの方向性について

では、このような考察からはどのような方向性が考えられるのであろうか。考察を次のように整理してみると、①から④の諸点は、国民保護と情勢認識などが連携・連動する枠組みにはなっていないことの具体的な表れと理解できるが、近時指摘されるようになった避難施設などの整備ニーズへの対応は、現時点ではやや趣の異なる論点を含むものといえ、今後の方向性もこのような評価が前提となろう。

図表11: 国民保護の視点、考察、方向性

視点	考察	方向性
①法制の射程	㉞施設などの整備ニーズへの対応	A 情勢認識・対処構想と基本指針などの連携 B 国民保護用の施設などの整備ニーズへの対応枠組みの整理 ⇒施設などの整備と計画・訓練との連携
②法制の基本・準用	①予測的・トップダウン型対処が基本。 事後的・ボトムアップ型対処は準用。 ⑤侵害排除・攻撃の予防鎮圧との連携	
③基本指針 ・国民保護計画	⑬16大綱の情勢認識と想定事態 ⑭「モデル計画」による均一化と事後的 対処の重視	
④国民保護共同訓練	㉟実質は「緊急対処保護措置訓練」	

出典：筆者作成。

まず、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画が新たに策定される途上にあることから、国民保護もそれら3文書に示される情勢認識と防衛力の在り方と接続して、実施・実行できるようになることが不可欠であろう。そのため、基本指針と所要の地域の国民保護計画が3文書策定に伴って修正され、国民保護共同訓練の内容もそれに応じたものとなっていくことが望まれる。

しかしその修正は、現行の基本指針やモデル計画・都道府県国民保護計画のすべてを改めることは意味しないであろう。ウクライナにおける戦闘状況をもみても、本年2月末と半年以上経過した本稿執筆時点では、戦闘の内容や場所、それによる文民である住民への影響などに違いがみられるのであり、わが国がこれから備えようとする事態についても、事態生起の当初と状況の変化後では対処の在り方も変わることが前提とされるべきだからである。事態全体に対する対処としては予測型かつトップダウンが適するとしても、例えば弾

道ミサイルによる攻撃を受けた場合などは、具体的に被害を受けた現場における被害最小化のための措置が重要でもあり、そのためにはボトムアップ・モードでの準備や訓練成果が十分活用されるべきだからである。そのため、まずは既存の基本指針・モデル計画・国民保護計画を踏まえ、武力攻撃による被害の最小化への取り組みの比重を高めるなど、地域に応じて必要な内容を上乘せする要領で取り組むのが効率的であろう。

また防災と異なり、「対処措置」はいわゆる侵害排除や攻撃の予防・制圧と一体なので、わが国に及ぶ脅威をどのように排除・制圧するのかという対処構想とも連携・調整できることが望ましい。ただ、この際、相手に手の内を明かさなことが不可欠であり、当然この点への注意と配慮が必要となる。

訓練の種類・性格についても、いわば基本的な内容に習熟するための訓練に対し、課題を発見し対策案を検証するものなど、複数の異なった目的・性格の訓練が実施できれば、その意義も一層向上しよう。

一方、避難施設など国民保護用施設などの整備ニーズは、防災の例にも鑑みれば、事態対処法を枠組みとしつつ、「予防」に相当する類型の施策として検討・整理するのが適切であろう。南西諸島からの住民避難をとっても、拠点となる空港、港湾などの施設だけでなく、空路、海路の輸送力などにも制約があるといわれているのであるから、「国民の保護のための措置」の実効性を高めるために必要な整備の対象は避難施設には限らないのである。また防災関連施設の整備が各種ハザードマップなどを踏まえて進められるのと同様に、国民保護に資するいかなる施設を、どこに、どのようなスケジュールで整備していくかは、いわば災害時のハザードマップに相当する情勢判断と対処構想を踏まえ検討されるべき課題であろう。

このような方向性についての私見を、災害対策の「予防」と「対応」の区分、そして国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の関係を補助線としてまとめると、次のように示すことができると考えている。

図表12：本稿が示す方向性のイメージ

【現状】

防衛力／施設整備など		事態対処	
(侵害排除)	(国民保護)	(侵害排除)	(国民保護)
国家安全保障戦略		「対処基本方針」	
↓		↓	↓
防衛計画の大綱	基本指針	部隊運用計画など	基本指針
↓	↓		↓
中期防衛力整備計画	(モデル計画)		各種指示など
	↓		↓
	国民保護計画		(モデル計画)
			↓
			国民保護計画



【方向性】

防衛力／施設整備など		事態対処	
(侵害排除)	(国民保護)	(侵害排除)	(国民保護)
国家安全保障戦略		「対処基本方針」	
↓	↓	↓	↓
防衛計画の大綱	基本指針	部隊運用計画など	基本指針
↓	↔	(防衛省レベル)	↔
↓	(関連施設整備の大綱を含む)	↓	各種指示など
↓	↓	↓	↓
中期防衛力整備計画	↔	(所要の部隊レベル)	(モデル計画)
	具体的な整備計画	↓	↓
			国民保護計画

出典：筆者作成。

以上のような取組みは、いわゆる3文書が新たに策定される機会を逃すことなく始められるべきであろう。また平成25年に国家安全保障会議が設置されたことは、以上のような方向性と各種の取組みを支える重要な補助線と考えられるのである。

国家安全保障会議では、平素から機動的・定例的に開催される4大臣会合を通じた情勢認識を踏まえ、武力攻撃事態等には限られない重大緊急事態等に際して、迅速・適切な事態対処に必要な措置を緊急事態大臣会合によって建議することが可能になっている⁴¹。このような流れは、事態対処法制整備の時点では必ずしも明確になっていなかった。そこで今後の方向性としては、事態認定後の対処措置を万全とするために必要な各種の準備行為について、まずは既存法の運用や予算措置により実行可能な内容で、国家安全保障会議の建議に基づき、事前に整理・準備がなされるべきであろう。

このような事前の整理・準備がなされれば、上に挙げた訓練の内容や時期、さらには施設整備の要領も総合的に実施可能となろう。また住民避難についても、事態認定前に、政府が、強制には渡らない「住民の移動」の計画を整理・調整し、それに沿って具体的な「移動」を実施することは十分可能だろう。このような方策があることも踏まえれば、市町村長に対して、政府による事態認定前から法律に基づく避難実施の権限を付与する必要は乏しいと考えられよう。

おわりに

以上、本稿では国民保護の経緯と現状について4つの視点から考察し、1つの方向性を示した。それらはあくまで概括的な整理にとどまるが、国民保護に関するこれまでの議論では必ずしも触れられていない、基本的ではあるが重要な指摘を含むものと考えている。

他方、個々の視点について本稿の前提となった基礎的な考察は、別途、稿を改めて示すこととしたい。

(2022年10月27日脱稿)

プロフィール

政策研究部付

主任研究官 林 浩一

専門分野：防衛法制(事態対処法制、国際人道法)、
政策過程論(実施研究)

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111 (内線 29177)

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>

⁴¹ 参考：内閣官房国家安全保障会議設置準備室「「国家安全保障会議」について」(説明資料)「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」(第6回、平成25年5月28日)配布資料<https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/12019971/www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou1>、1頁。