

2022年12月

報告書

国民保護法における 住民及び来訪者の 避難想定

(観光入域客等)



NINC

一般財団法人 南西地域産業活性化センター

報告書の作成にあたって

本報告書は、(一財)南西地域産業活性化センターの自主事業として作成・発信されるものであり、国民保護法及び事態対処法に沿った有事の際の住民等の保護に関して見識を持つことを目的に国士舘大学 中林啓修 防災・救急救助総合研究所准教授による沖縄経済同友会セミナー講話及び関連資料をもとに取りまとめたものである。

今日のグローバル化した世界においては、経済や安全保障に関し異なる国家秩序が存在しており、これに連動し我が国の周辺情勢も複雑化している。

とりわけ安全保障の観点からは我が国、ひいては沖縄を取り巻く地勢的な状況下、如何に持続的に暮らしや経済・社会活動を維持していくかを折に触れ問うことも必要な時期に差し掛かっていると考える。

あってはならない他国との武力紛争を防ぐことは、外交において最大限努力すべきことであり、これにより当事国の緊張状態を緩和する必然性は言うまでもない。しかしながら紛争回避が困難な場合も想定しつつ、仮に紛争地域となった場合の住民や入域者の生命や身体、財産を如何に守るか等の意識付けは無意味ではないはずである。すなわち、災害時に地方自治体が対処する場合と同様、紛争状態と言った最悪の場合への「備え」も不可欠なことではないかとの認識である。

先の沖縄戦において計り知れない県民の犠牲を強いられた要因として、国と地方自治体で責務であった避難計画と実施の不十分さを指摘する声も多く聞かれるところである。

このことを鑑みた場合、不幸にして他国との紛争事態に陥った際の対処として適用される国民保護法等について、法体系や同法の趣旨や規程条文が求める内容を理解し国や自治体において担うべき役割となすべき行動がいかなるものか等に関し、気付きの機会を作ることが平時の今に求められていると理解するところである。

以上、本報告書はその一助とすべく作成したものである。

目次

国民保護法等の概要	1
セミナー概要	5
講師紹介	6
1 はじめに	7
2 国民保護法とは	7
3 国民保護法が想定する事態	10
4 国民保護法と国際法の関係	11
5 国民保護法における自治体の役割	14
6 国民保護法における自治体の取り組み事例	16
7 事態認定から国民保護に至るまで	17
8 島しょ地域における避難	21
9 島しょ地域からの避難に関するケーススタディ	23
10 武力攻撃事態における救援（避難後の生活支援）	25
11 まとめ	27

国民保護法等の概要

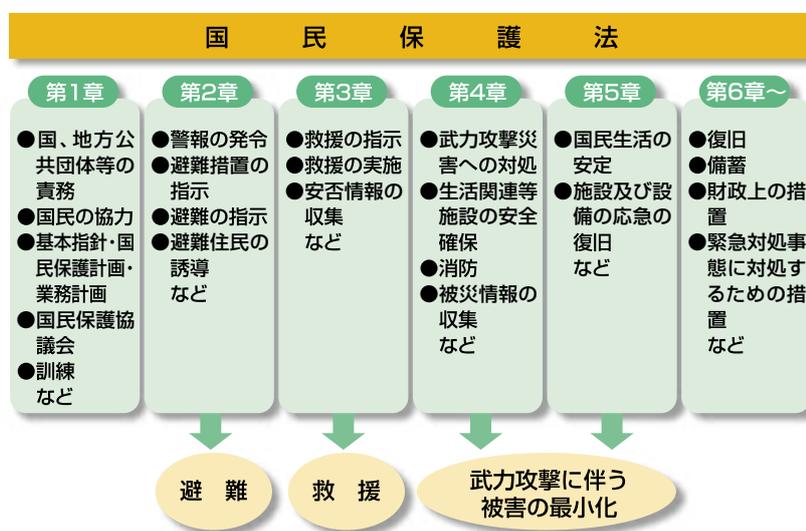
国民保護法は2003年に制定された事態対処法の執行法としての性質を有しており、政府による武力攻撃事態等もしくは緊急対処事態の事態認定を経て同法に基づいた国民保護が可能となる。同法は、災害対策基本法と災害救助法の性格を併せ持ったものであるといわれている。他方で、防災では自治事務として市町村などの自治体が主体であり国や県は補完的な役割を担うが、これに対して、国民保護は法定受託事務であり、市町村は国の指示に基づいて避難指示の伝達などを行うなど、異なる点もある。

1 国民保護法とは

そもそも国民保護法は何か。端的に言えば、我が国が武力紛争に巻き込まれた際に国民を護るための法律であり、全10章からなる。また、それと同時に、国際人道法の一つと認識されている民間人保護のための国際条約であるジュネーブ諸条約第一追加議定書を国内の法律に置き

換えたものでもある。つまり、国民保護を考えるには、単に国内法として理解するのみならず、国際法たるジュネーブ諸条約の第一追加議定書の中における国民保護を理解することがポイントとなる。では、国際人道法におけるポイントはどこか、まず最も重要な約束は軍事目標主義と軍民分離という考え方である。つまり、物体や施設、人を含む民間のものと軍隊のものを区別し、常に軍事目標のみを攻撃対象とするということだ。攻撃側はもちろんのこと、防衛側であっても軍民を分離することが義務となっている。これに準じた場合、有事の際に自衛隊の艦船を利用して民間人を避難させることは、国際法上の問題になる可能性が高いと認識しなければならない。また、武力攻撃事態等においては、自衛隊は武力攻撃への対処にあたることから、そもそも自衛隊の艦船が利用できない可能性も予測される。さらに国際人道法では、軍民を分けるだけでなく、民間人の保護を求めている。つまり国民

国民保護法



有事における国民保護のためのしくみ p4 より抜粋
(発行元：総務省消防庁 2007年)

保護法の整備などにおいては、軍事行動から生じる危険から避難する仕組みと同時に、避難した国民を救援するための仕組みが求められているのである。

2 国民保護法に関する計画等

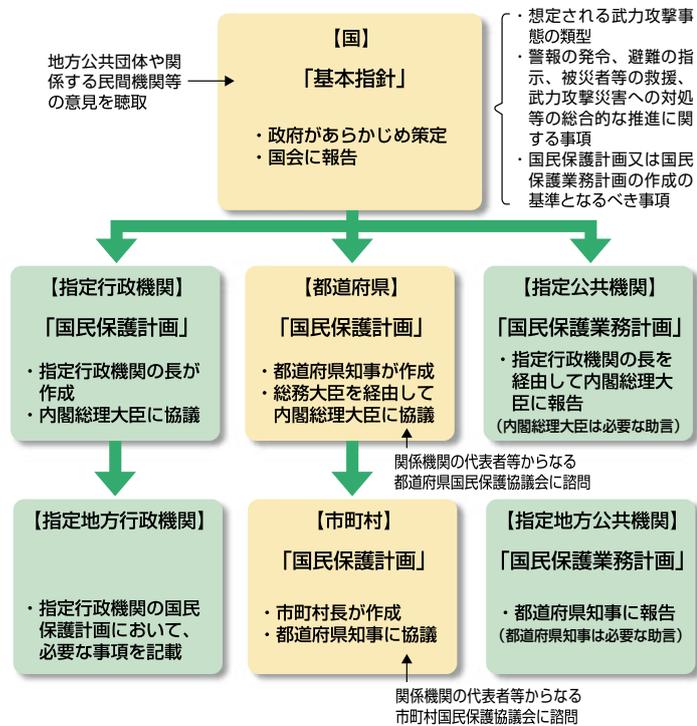
国民保護法の運用にあたっては、国が「国民の保護に関する基本指針」（「基本指針」）を作成しており、それに基づき指定行政機関、都道府県は国民保護に関する計画を策定し、市町村は県の計画に基づいて各々の計画を作成することになるが、これらの計画は防災のそれをほぼ写した形になっている。すなわち、防災における防災基本計画にあたるものとして既に国が定めて公表している「基本指針」がある。これに基づき、指定行政機関、都道府県及び市町村は国民保護計画を、指定公共機関は国民保護業務計画をそれぞれ策定することになっている

が、これらの計画についても、防災に同種の計画がある。唯一異なるのが、対処基本方針である。これは、事態認定時に国が作成する文書であり、事態に至った理由や経緯、避難をどの地域からどの地域に行うのかなど、発生した事態に関する具体的な措置等をまとめている。特に避難、救援などを含む国民保護措置は、この対処基本方針に基づいて行うことになる。

仮に有事が発生し、国民保護法に基づいて避難を行う場合、国が発出する「避難措置の指示」に基づいて都道府県が「避難の指示」を行い、これに基づいて市町村は避難実施要領を作成する。実際には、事態対処・認定後に指示や要領を作成するとなると遅れをとることになるため、事態認定を進める段階から、国、自治体等が水面下で議論しつつ、どこまで避難すべきか等、国がある程度大枠を示しつつ諸々の調整が行われる。また、これに関して、迅速に避難実施要領が作成できるように市町村は平素から避難実施要領の雛形となる「避難実施要領のパターン」の作成に努めるとされている。

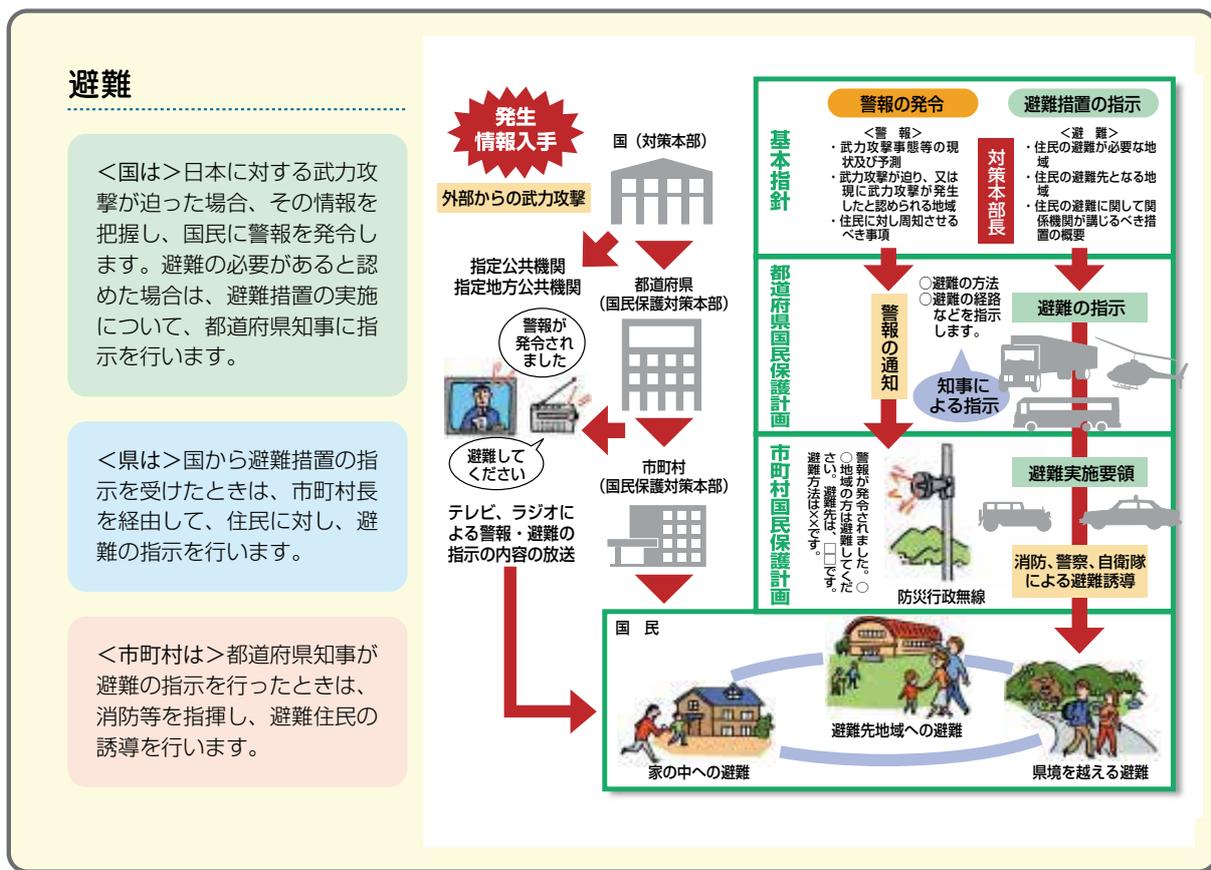
なお、同パターンを作成にあたっては、消防庁より、「『避難実施要領のパターン』作成の手引き」等の資料が公表されている。

基本指針と国民保護計画等の関係



国民保護法って何だろうより抜粋
(発行元：愛知県防災局防災課 2005年)

国民保護法における避難



国民保護法って何だろうより抜粋
(発行元：愛知県防災局防災課 2005年)

3 国民保護法の抱える課題

前述した市町村が作る避難実施要領では当然ながら当該市町村のこゝしか記述できない。県をまたぐ避難の可能性もある中で、国や県が何をどのように準備するのか明確にすべきであるが、残念ながら現行の法律では、都道府県、さらには国が平素から準備すべき市町村の避難実施要領のパターンに相当する書類が不明確である。

さらに、実際に国民保護措置を行う場合、避難経路の想定、輸送力確保、避難住民への支援など膨大な業務が発生する。仮に、他国による侵攻を受けた場合には、事態対処法によって国民の避難や国民保護の措置のみだけでなく、自衛隊等を使って侵攻に対抗する措置も行われる。つまり、事態対処の枠組みでは国民の保護は事態対処に関連する膨大な業務の一部でしかなく、国民保護法の内容だけを理解していても国民の保護は困難ということになる。

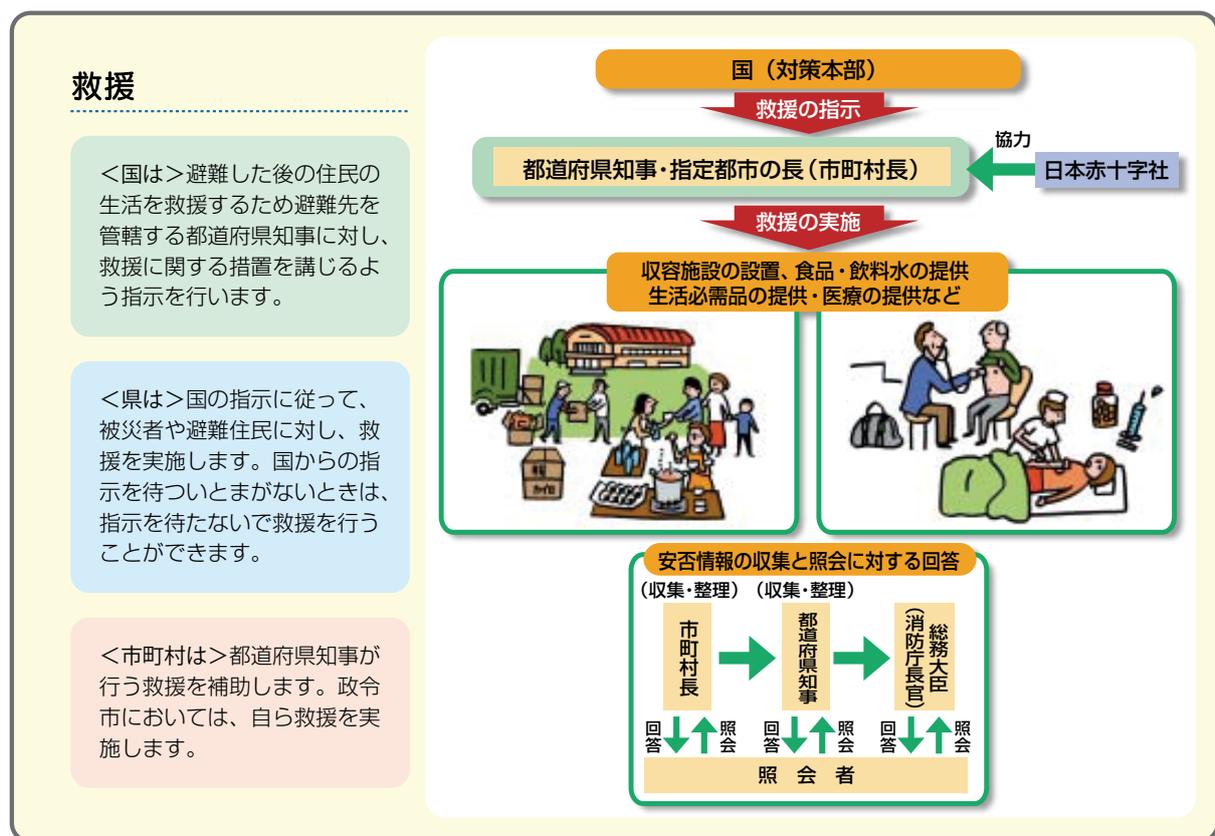
しかしながら、現状においては、この膨大な業務の全体像がきちんと把握されていないと考えられる。試案してみるだけでも、本部の運営などの意思決定に関すること、避難、救援、被害軽減、復旧・復興、自衛隊による民間港の利用にかかる調整、危険な地域に残ってしまった残留民への対応、生活再建支援など、未だ多くの

事柄が検討されるべきである。したがって、訓練などの中でノウハウを積み上げていくしかないのが実情である。

4 島しょ地域における避難と沖縄戦の教訓

離島の避難については基本パターンが組まれている。先島の場合は、八重山は石垣島、宮古諸島は宮古島に避難し、そこからさらに沖縄本島や県外に避難をする。沖縄本島周辺の離島は沖縄本島に避難し、必要であれば沖縄本島から外に避難をするフローが決まっている。避難においては、避難をせずに自発的に避難対象地域に残る残留民や、重度の障害がある人など避難そのものに困難がある人などの問題も検討を要する。また、有事における避難は長期間にわたることが想定されるため、避難先での生活支援、つまり救援が重要となる。沖縄戦を振り返ると、疎開が進まなかった背景の一つとして、避難先での生活への不安があり、避難後の生活をいかに担保していくのかも避難を進める際に考えるべき事項となっている。

国民保護法における救援



国民保護法って何だろうより抜粋
(発行元：愛知県防災局防災課 2005年)

沖縄経済同友会
基地・安全保障委員会 セミナー
(共催：一般財団法人 南西地域産業活性化センター)

セミナー概要

沖縄での武力攻撃事態における住民及び
区内外来訪者（観光客等）の避難想定について



日時：2022年9月20日（火）16:00～18:00
会場：ダブルツリー by ヒルトン那覇首里城 首里の間
講師：中林 啓修 様（国士舘大学 防災・救急救助総合研究所 准教授）

講師紹介



国士舘大学 防災・救急救助総合研究所 准教授

中林 啓修 (ナカバヤシ ヒロノブ)

立命館大学文学部史学科西洋史専攻卒業後、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程を修了したのち、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）。卒業後、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、2013年2月～2016年3月まで沖縄県知事公室地域安全政策課主任研究員、その後、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター主任研究員を経て現職。

主な業績は以下のとおり

- 「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」、武田康裕編著、『論究日本の危機管理』第7章、2020年4月、芙蓉書房出版、
- 「先島諸島をめぐる武力攻撃事態と国民保護法制の現代的課題 ―島外への避難と自治体の役割に焦点をあてて―」『国際安全保障』第46巻第1号、2018年6月、88-106頁、
- 「退職自衛官の自治体防災関係部局への在職状況と課題 本人および自治体防災関係部局への郵送質問紙調査の分析を通して」『地域安全学会論文集』No.31、2017年11月、261-270頁（辻岡綾との共著。地域安全学会論文奨励賞受賞）など。

1 はじめに

はじめに国民保護法整備の経緯と防災の法律との比較を行ったうえで、実は国民保護法はいくつかの事態を想定しているが、その中でも特に武力攻撃事態、要するに紛争における国民保護というものについて話をしたい。特に避難に絡めて具体的には、島嶼地域における国民保護を考える際の特徴や留意点、それから、ケーススタディと沖縄戦史を挟みながら、例えば避難先での避難所の提供を含む一連の支援が必要となる救援について話をしたい。



結論を先取りすると、救援というのは避難者の面倒を見ることである。沖縄戦から紐解いていくと、そもそも避難した先での保護や支援が定かではないために、避難（疎開）することができなかった。コロナ禍に置き換えるならば、自粛要請の必要性は理解しつつも、それ相応の支援補償がないと協力したくとも困難な状況であるともいえる。同様のことが実はこの国民保護でも言えるのではないか。安全な地域への住民の避難というフェーズだけで避難を考えることは不十分で、避難後も踏まえて、住民が安全かつ納得感を持って避難するためにはどのような対応が必要なのか等を主張したく、救援の話在最后の方に用意した。その後、まとめとして、国民保護制度について、その実施が困難であるとか、どのような対応が必要なのか等の疑問点も多く出ることを前提に、これらに対処・改善していくために何が重要なのかに関して話したい。

2 国民保護法とは

まず国民保護法とはどのようなものか。簡潔に言うと、同法はある種、役割分担の法律だと思っていたきたい。武力攻撃事態等における云々の記載があるが、要は紛争などが起きた際、国民の生命、身体それから財産を守ることを大きな目的とし、そのために国や自治体、関係機関、団体、国民がどのような責任を果すべきか、



その責任とセットでどのような権限が与えられているのか、などを取りまとめた法律が国民保護法ということになる。

成立の経緯であるが、まず、2003年6月に関連法となる事態対処法ができた。実はこの事態対処法の中では、国民保護法という名称は無かったが、今後、国民保護法を整備しなければならないとの記載があった。その後、国民保護法整備本部や知事会との意見交換などを経て2004年6月に国民保護法が成立した。このような経緯を踏まえ、同法は、事態対処法による事態の認定を条件に適用される法律となっている。つまり、事態対処法の執行法という性質があることを抑えていただきたい。

もう一つの特徴が、国会の答弁もしくは法律の文言を読むと見えてくるが、戦争に関連する法律とはいえ、実態は災害対応の法律がベースとなっ

ている。実際、国民保護法には、災害対策基本法と災害救助法を併せたような性格がある。ただし、災害に関する法律というのは、基本的にはボトムアップになっている。簡単に言うと、都道府県や国が市町村をいかにして支えるかという法律になっている。例えば、豪雨の際によく聞かれる避難指示を出す権限は、市町村長が有している。対して、国民保護法は、国の事態認定をはじめ、様々な決定と実行をトップダウン型で行う法律となっていることが大きな違いである。

防災に関しては、自治体のボトムアップで自治事務として取り組むが、国民保護は、自治体からすると法定受託事務であり、国から委託を受けて行うことが大きな違いとなる。困みに、国民保護にかかる費用は県職員の人件費といった実行にかかる費用を除き、基本的な費用は国が負担する財政上の体系となっている。

国民保護法の概要と経緯・特徴

■ 概要

武力攻撃事態等において、国民の生命、身体及び財産の保護を図ることを目的とした法律。国や自治体、関係機関・団体および国民の責務を明確にし、国の方針のもとで対応することを明記した法律。住民の避難に関する措置、避難住民等の救済に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置について記載されている。

■ 成立の経緯

2002.02：小泉首相施政方針演説（有事法制整備の推進）

2003.06：事態対処法ほか有事関連3法成立。

国民保護法制整備本部設置

2003.08-：国民保護に関する政府と都道府県知事との意見交換開始

2004.06：国民保護法ほか有事関連7法成立。

■ 特徴

上記の経緯から、事態対処法の執行法としての性質を持つ。

制定時の国会答弁から災害対策基本法や災害救助法の規定を援用した制度と認識されている。

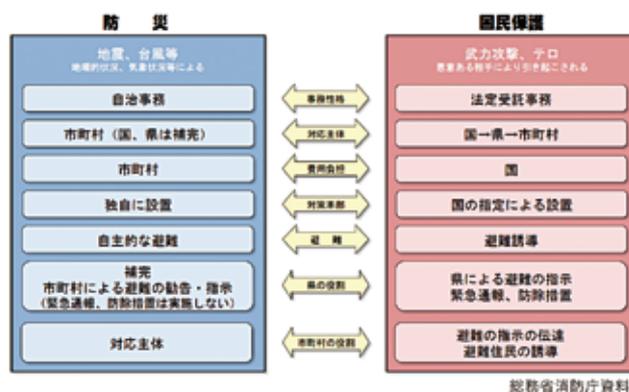
国主導のトップダウン型の制度とされる。

※本人の学習以外の利用および第三者への譲渡を禁ず

総務省消防庁による国民保護と防災との比較



1.6 防災と国民保護の差異



さらにもう一つ、災害との比較で、どのような事態を想定しているかというものになる。災害対策基本法では、日本における防災はほぼ災害対策基本法の範囲に収まる。ただし、災害救助法は避難所の運営費用も拠出し、避難者の食事の提供費用の面倒も見るが、災害規模によって適用するか否かが決まる。また、災害後は、生活の再建や復旧

のために、被災者生活再建支援法、あるいは災害弔慰金法に基づいた支援制度がある。

これに対して国民保護の仕組みは、そもそも事態対処法において武力攻撃事態や大規模テロ等を想定した緊急処理事態を認定したうえで、国民や住民の避難や保護に関する国民保護法が適用される。ここがまず一つ大きな違いである。もう一つの違いは、同法では、復旧あるいは復興に関して、別途法律の定めによるとされているものの、具体的な制度はまだない。例えば、災害時に家が全壊した場合は、被災者生活再建支援法で概ね最大 300 万円の支援が受けられる。災害でご家族を亡くされた方、あるいは災害が起因で大怪我をされて障害が残ってしまった方については、災害弔慰金法に基づいたお金が出るという具合に、かなり具体的な支援制度が既にある。一方で国民保護法では、具体的な支援制度というものがまだ見えていないことが大きな違いである。

災害時は 1 チーム 1 イシューで動く。端的に言えば、被災者を亡くさないようにする、救助を待っている避難者を速やかに救助する、避難所にいる避難者が生活環境の悪化により災害関連死に至らないようにできるだけ適切な環境で避難生活を送れるようにする、などの目的で皆が動く。自衛隊も当然このような被災者の支援などの救助活動に尽力することになるが、武力攻撃事態では、事態を起こしている相手と、端的に言えば、軍事的に戦うことになる。そのことを自衛隊では侵害排除や事態対処と表現をするが、相手国と戦えるのは日本の中で自衛隊のみであり、彼らにとっての最優先は、侵害排除・事態対処となる。結果として、災害時のように自衛隊が様々な支援を行うことにはならない点が災害との大きな違いである。

災害法制度と国民保護制度の相違

- 事態認定の必要性
 - 国民保護法は事態対処法による「事態認定」を前提に適用される。
- 国民保護法におけるポスト避難（救援、復旧・復興）の措置の脆弱さ／欠如
- ボトムアップとトップダウン
 - 防災制度は市町村中心に対応を進めるのボトムアップ型（自治体の対応は自治事務）
 - 国民保護制度では、国しか知り得ない情報に基づき事態認定・警報・避難措置の指示等が行われ、これに基づき国、自治体、関係機関が連携・調整して対応するトップダウン型（自治体の対応は法定受託事務）
- 関係機関の役割：特に自衛隊の役割
 - 災害では全ての関係機関が救助・救援に注力（自衛隊は災害法制度では「災害派遣」を通じて自治体の災害対応を支援）
 - 国民保護制度では、自衛隊は「侵害排除」「事態対処」を優先し、自治体への支援は限定的（「国民保護等派遣」は事態対処に支障のない範囲で実施）

3 国民保護法が想定する事態

実は、国民保護に自衛隊を関わらせることは国際法上の問題も指摘されるところである。これまで防災等の違いなどを話したが、更に踏み込んで具体的に国民保護法の中身について、武力攻撃事態、要は紛争というところに焦点を当てながら話したい。

まず国民保護法が想定する事態は大きく分けると二つ、細かく分けると三つある。大きく二つと言ったのは「武力攻撃事態等」と「緊急対処事態」である。武力攻撃事態等は「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」で構成されている。武力攻撃事態は、武力攻撃が発生した事態または、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である。

これに対し、武力攻撃予測事態を説明するため、ロシアによるウクライナ侵攻を例にすると、2022年2月24日が侵攻の日であったが、米政府は2021年12月頃から、侵攻の危険性が高いという警告を発していた。その後もウクライナ国境にロシアの軍隊が集結しているとの報道が続いていたとの記憶がある。このように、相手国がまだ侵攻には至らないものの危険性が極めて高い、侵攻が確実と判断できた段階で行うのが



地下鉄に避難するウクライナの国民

国民保護法が想定する事態

事態	定義
武力攻撃事態等	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（事態対処法第2条） 弾道ミサイル攻撃、ゲリラ・特殊部隊による攻撃、着上陸侵攻、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（事態対処法第2条）
緊急対処事態	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（事態対処法第22条） <ul style="list-style-type: none"> 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 多数の人が集ま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 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 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

✓ 存立危機事態では国民保護法は適用されない。
 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柢から覆される明白な危険がある事態
※人の生命以外の利用および第三者への譲渡を禁ず

国民保護法と関連法制度との関係

- 米軍等行動関連措置法は、国民保護法や特定公共施設利用法よりも先行して適用される可能性がある（存立危機事態から武力攻撃事態等へのエスカレーションの場合）
- 特定公共施設利用法と国民保護法の適用は相互に独立しており、かつ、特定公共施設利用法による利用調整が先行する可能性が高い。

	存立危機事態	武力攻撃予測事態	武力攻撃事態	緊急対処事態
事態法				
米軍等行動関連措置法				
特定公共施設利用法				
国民保護法				

武力攻撃予測事態である。非常に多くの人々が避難を余儀なくされることから、できるだけ早い段階で避難の決断をできるようにするため武力攻撃予測事態が設定されている。

住民の避難、特に紛争からの避難となると、何十万人単位となる可能性がある。沖縄では先島だけでも10万人規模の計算となり、沖縄全体となれば、140万近い規模となる。なお、武力攻撃事態等という言い方、私も含め日本人は特に何か堅い文章になると、この「等」という言葉にいろんな意味を込めたくなくなってしまうが、国民保護法においては、厳格にこの武力攻撃事態と武力攻撃予測事態の2つのみを指している。

もう一つ、国民保護法が想定しているものが緊急対処事態である。これは大規模テロなどを想定している。例えば、我が国において、ある段階では正体不明の武装勢力が破壊活動をしていて、警察では手に負えないことから、緊急対処事態を発動した場合等である。ただ、この勢力がとある国の特殊部隊だったことが明確となれば武力攻撃事態に切り替えることが可能となっている。このような規定化の理由は、いわゆるグレーゾーンと称される、正体不明の勢力を使って我が国の領域を侵攻するなど、ある地域を不安定化させようとするような行為に対しても、一応はこの国民保護法を適用して対応可能という含意の下で、緊急対処事態が規定されている。

国民保護法はあくまでこの武力攻撃事態等と緊急対処事態にしか適用されないというのが大きなポイントであり課題となる。すなわち、存立危機事態あるいは重要影響事態では同法は適用外となる。そういう場合、存立危機事態、ないしは重要影響事態と並行して、武力攻撃予測事態をかけるなど、3つある事態のいずれかを適用しないと、日本国民の国内での避難等は行えないという仕組みになっている。

4 国民保護法と国際法の関係

さて、国民保護法の中身について、全体像を紹介する。1章から10章まであり、1章が総則、2章が避難、3章が救援で、4章が事態対処となっている。第4章が想定する対処は武力攻撃事態で発生した被害である武力攻撃災害を想定している。例えば、ミサイルが着弾して火災が発生した際に、安全が確保できる範囲で消火活動などを行うことを指して

国民保護法の構成

第1章:総則	<ポイント>
第2章:住民の避難に関する措置	✓ 避難、救援、対処(被害軽減)が主な内容。
第3章:避難住民等の救援に関する措置	✓ 第3章は災害救助法に準じた内容(後述)
第4章:武力攻撃事態への対処に関する措置	✓ 第1章~7章までは武力攻撃事態等についての規定であり、これらの内容を第8章において緊急対処事態に選択的に準用する形式。(後述)
第5章:国民生活の安定に関する措置	✓ 上のような特徴から、国民保護法はジュネーブ諸条約第一追加議定書における文民保護(Civil Defense)を国内法化したものとして理解すべきもの(H16防衛白書等)。
第6章:復旧、備蓄その他の措置	
第7章:財政上の措置	
第8章:緊急対処事態に対処するための措置	
第9章:雑則	
第10章:罰則	

本人の学習以外の利用および第三者への譲渡を禁ず

12

いる。5章は国民生活の安定、6章は復旧・復興、7章は財政上の措置、8章では緊急対処事態のための措置とされている。

ここでの主なポイントは、避難、救援及び対処となる。3章の救援は、災害救助法に準じた内容となり、1章から7章までは、先ほど話した武力攻撃事態等について記載されている。国民保護法に関連する話題では、

テロ対策の訓練が印象深いですが、法の趣旨は、紛争が起きたときの住民の保護に立脚した法律であることが分かる。

国民保護法は、我が国が武力紛争に巻き込まれたときに国民を守るための法律であり、民間人保護のための国際条約であるジュネーブ諸条約第一追加議定書を国内の法律に置き換えたものでもある。つまり、国民保護を考えるときは、単に国内法という観点のみならず、国際法たるジュネーブ諸条約の第一追加議定書を含める国際人道法の文脈をどう反映しているかを理解することが、国民保護法を運用するときの大事なポイントとなる。ここでは、国際人道法にはどのような原則があるのか、必要な部分だけを紹介する。

まず国際人道法の一番大事な約束は軍事目標主義と軍民分離という考え方になる。これは、民間人と軍人、あるいは物体だけでなく施設なども含む民用物と軍事目標、つまり民間のものと軍隊のものをしっかり区別し、常に軍事目標のみを攻撃対象とするという法律である。ポイントは、攻撃する側はもちろんこれを守る必要があるが、防衛側であっても、軍民を分離することが義務となっているということである。

「いざとなったら自衛隊の船で逃げればいい」、「自衛隊はなぜ避難させてくれないのか」などの主張を聞くこともあるが、国際法上は非常に問題があることになる。頑丈で安全であろうとの判断で住民避難に自衛隊の船を使用した場合、相手国はそれを逆手にとって、「日本は卑怯にも住民を盾にして、自衛隊の軍艦を戦略的に移動させた」言われかねない。このように民間のものと軍隊のものをしっかり区別をせよというのが大きな原則としてある。ただ、その中でも特別に保護されるものもある。仮に民用物であっても軍事的に利用されていたら軍事目標になるが、それでも原発、ダム、堤防に関しては、余程の事情がない限り攻撃はできないとのルールとなっている。

国際人道法の原則 (1/2)

■ 軍事目標主義と軍民分離

- ✓ 民間人と軍人、民用物と軍事目標を区別し、常に軍事目標のみを攻撃の対象とする。
- ✓ 軍民の区別は攻撃側だけでなく防衛側にとっても義務とされる。

■ 特別に保護される物

- ✓ 民用物であっても、軍事的に利用されていれば、軍事目標たり得るが、原発、ダム・堤防に関しては、軍事的に利用されている場合でも、攻撃が文民に重大な損害をもたらす場合、攻撃してはならない。
- ✓ 文民の生存に不可欠な物（水道施設等）への攻撃も文民や相手方に与えないために攻撃することは禁止（自国領内で防御的な目的で行うことは可能）

■ 文民保護の原則

11

原発と堤防は沖縄では考えにくいので、恐らくダムが該当すると思うが、例えば米軍や自衛隊なりが利用していたとしても、これを破壊すると、住民に与える影響は甚大であることから、保護を図るということになっている。また、住民を生存させないために、見せしめ的にインフラ施設を破壊するなど禁止されている。

国際人道法の原則 (2/2)

■ 文民保護の原則

- ✓ 軍事行動から生じる危険からの一般的保護：日本で国民保護措置が行われる理由
- ✓ 文民を対象とする攻撃の禁止：みせしめなど、文民に恐怖心を抱かせることを目的とした攻撃や威嚇も禁止。

■ 文民保護の喪失

- ✓ 文民が敵対行動に直接参加する場合、文民として保護される権利を喪失する。
- ✓ 敵対行動への直接参加を判定する要件としては「危害の敷居」（相手の軍事行動に直接不利益や被害が発生するかどうか）、「直接因果関係」（相手との直接的な戦闘に直接連動するかどうか）、「交戦者とのつながり」（味方を助け、相手を害する目的で「危害の敷居」に該当する行動が行われているかどうか）がある。

次に、軍民分離とあわせて大事なのが文民保護という原則である。つまり、軍民をただ分けるだけでなく、分けられた民間人については保護を与えなければならないということである。国民保護法の整備などによって、軍事行動から生じる危険から住民が避難する仕組みを整えているか、また、避難した人を救援するための仕組みがあるかが問われている。

ただ、この文民保護が喪失する場合がある。文民が敵対行動に直接参加する場合は文民として保護される権利を喪失するが、いくつか要件がある。まず「危害の敷居」である。これは相手の軍事行動に直接不利益や被害が発生するかどうかである。例えば、自衛隊がとある島で外国の軍隊と戦った際に、その島の住民が自衛隊と一緒に武器を取って戦った場合、その住民は文民としての保護を喪失する。これは直接戦闘行動に参加して、相手の軍と相手国民に対して直接損害を与えているとの判断によるものである。

もう一つは、「直接因果関係」である。つまり、相手との直接的な戦闘に連動するかどうかである。例えば、沖縄のとある島で戦闘が行われた際に、島にある弾薬を住民がボランティアとして戦っている自衛隊に届けたりした場合は文民としての保護を失う。それでは、その島に武器・弾薬を移送するために、那覇に停泊している船に弾薬を積み込む場合はどうか。この場合は直接戦闘行動への参加とは見なさないというのが一般的な解釈である。つまり、戦闘地域に運ぶための弾薬を戦闘地域外の港で積み込む行為は直接因果関係を含まないという整理となっている。

最後は「交戦者とのつながり」である。例えば、捕虜にした住民に対する相手国の軍隊による虐待を阻止するため、島に残っていた警察官が相手国の兵士にピストルを向けた場合、国際法上は、これは交戦者との繋がりとは関係なく、住民を守るとしての警察官の職務としての行為となるため、保護は失わないとされている。多少複

雑であるが、このように細かく保護を与えるかもしくは喪失するかという判断がなされている。

なぜこのように細かく規定されているのかというと、自衛隊に限らず、現代の戦闘では、軍隊だけで戦争できる時代ではないことが背景にある。装備品も高度化しており、軍の整備部隊のみでは対応できず、開発したメーカーの技術者に協力を依頼することは日常茶飯事となっている。民生品を軍事的に利用するいわゆるデュアルユースも進んでいる中であって、厳格に軍民分離が困難な事態でもあることから、細部にわたった要件を設けているのが実情である。

なお、日本もジュネーブ諸条約の第一追加議定書に加盟しているが、加盟に際しては文民保護を国内法制化する、すなわち国民保護法を作る義務と同時に、国際人道法の普及教育も必要とされている。特に軍事教育として自衛官にはこのことをしっかりと教え込んでいくこと、住民などへの同法の普及、教育の実施も条約の中で求められている。国民保護法に関して様々な意見があると承知しているが、国際法上は我が国が責任を持って取り組まなければならないこととなっている。

5 国民保護法における自治体の役割

相手国による侵攻の際、事態対処法がまず前提となる。同法は単に国民の避難や国民保護の措置のみでなく、相手国の侵攻に対して自衛隊等を使って対抗する措置も含まれている。要は、事態対処の枠組みにおいて国民保護はその一部でしかなく、つまり、国民保護に関する部分だけを理解していても国民保護はできないということだろう。更に、関連業務の全体像となれば非常に膨大な量が想定され、おそらく、我が国において全ての業務を把握している人物はいないのではないかと。それぞれの分野の専門家を集めてきちんと検討すれば、膨大な業務を特定することが可能だろうが、試みとして役割を17分野に整理し直してみた。

大きくは、本部の運営などの意思決定関係から、避難、救援、被害軽減、復旧・復興がある。しかし、まだまだ検討事項は多い。例えば自衛隊がある港を使うことでその港が避難に使えない場合、それを誰がどのように調整するのか、全員の避難が理想であるが残留民たちをどうやって保護するのか、生活再建支援について具体

武力攻撃事態における自治体の役割

武力攻撃事態において自治体の役割が予想される主な17分野

本部 運営・ 武力 攻撃 事態 への 対応 全般	1 国民保護対策本部の組織・運営	救援	10 物資等の輸送、供給対策
	2 被害情報等の収集		11 ボランティアとの協働
	3 応援の受け入れ		12 仮設住宅
	4 広報活動		13 生活再建支援
	5 事態対処への協力		14 武力攻撃災害の被害予防
避難	6 警報伝達および避難	被害 軽減	15 文化財保護
	7 医療支援		16 廃棄物処理
救援	8 特別な配慮が必要な人への対策	復旧 ・ 復興	17 復興計画の策定
	9 避難所等被災者の生活対策		

「未定のピース」

- 侵害排除に伴う制約、残留民保護、生活再建支援、本格的な復旧・復興制度
etc.

的にどのような取り組みを行うのか、そして復旧・復興をどのように進めるのかなど、決まっていないことが未だ多くある。つまり、国民保護に求められる内容は現在の国民保護法だけでは達成できない可能性があるということである。これが、我々がこの国民保護について直面している現状である。

次に、自治体で作成する国民保護の計画類は、防災のそ

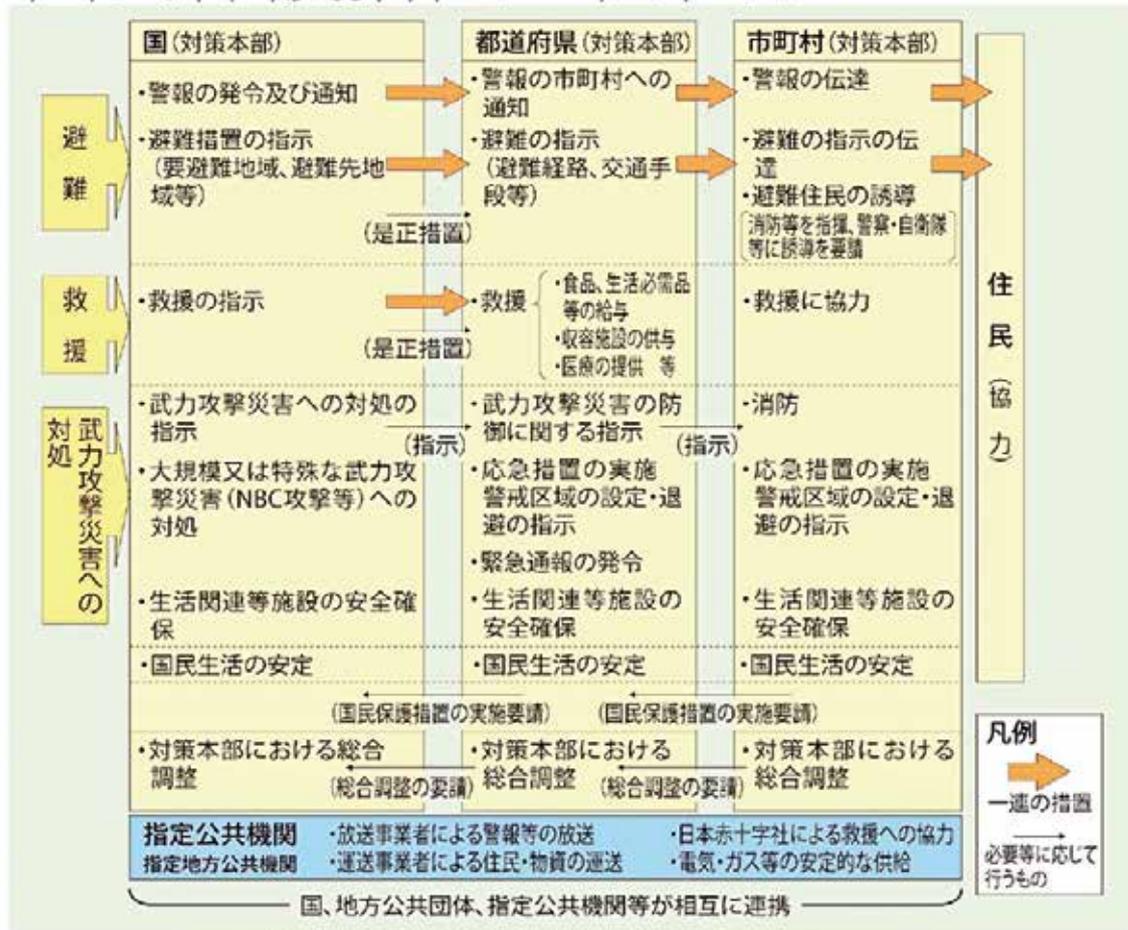
国民保護に関する各種計画

主体	国民保護に関する計画等	備考
国	国民の保護に関する基本指針	防災基本計画に相当
	武力攻撃事態又は存立危機事態への対処に関する基本的な方針 (対処基本方針)	事態認定時に作成
指定行政機関 (指定地方行政機関)	国民保護業務計画	防災業務計画に相当
都道府県	都道府県国民保護計画	地域防災計画に相当
市町村	市町村国民保護計画	
指定公共機関 (指定地方公共機関)	国民保護業務計画	防災業務計画に相当

・都道府県、市町村の国民保護計画は各自治体に設置される国民保護協議会（地域防災会議に相当）において策定・改訂される。

本人の学習以外の利用および第三者への譲渡を禁ず

国民保護措置の仕組み



本人の学習以外の利用および第三者への譲渡を禁ず

れをほぼ写した形になっている。防災基本計画に該当する国民の保護に関する基本指針は国が定めて既に公表している。また、指定行政機関、国の官庁、あるいは都道府県市町村、指定公共機関が作るそれぞれの計画についても、防災に同様の種類の計画がある。

唯一異なるのが、対処基本方針である。これは、事態認定時に国が作成する文書である。事態に至った理由や経緯、事態に伴う具体的な措置、例えばどこからどこに避難すべきか等々をまとめた文書がこの対処基本方針となる。国民保護措置は、この対処基本方針に基づいて行うというのが大きなポイントである。主たるものは避難、救援、武力攻撃事態の対処、被害軽減措置であり、全て国から自治体の方に流れていくことになっている。

6 国民保護法における自治体の取り組み事例

さて、国民保護法について、沖縄の取り組みを紹介したい。いろいろ意見はあるうかと思うが個人的には、沖縄を含む九州地域は積極的に取り組んでいると考えられる。

沖縄および九州各県と山口県には防災の相互応援ブロックがあるが、この九州・山口に沖縄含む9県のブロックの中で2006年10月に「武力攻撃災害等時相互応援

沖縄をめぐる近年の取り組み

- 2006年10月に「九州・山口9県武力攻撃災害等時相互応援協定」を締結
- 2016年以降、九州沖縄8県および関係機関で検討会を実施

西部方面総監部は、10月18日(金)、陸軍駐屯地において、令和元年度国民保護訓練を中央省庁、地方公共団体、指定地方行政機関、指定公共機関、有識者等の合計約機関124名の参加を得て行いました。

訓練前段では、人と防災未来センターの中林主任研究員から、沖縄戦を始めとする住民避難活動の過去事例に係る説明を受け、住民避難の様相や関係機関の連携のあり方について認識を共有しました。

訓練中段では、平素から武力攻撃予測事態に至るまでを時系列に沿って議論し、住民避難に焦点をあて、昨年度の国民保護訓練で作成したタイムライン(措置事項)の更なる具体化を図りました。また、訓練後段では、武力攻撃予測事態認定後の行動に焦点を当てて討議を行い、調整要領や問題点を明らかにし、実効性の

令和元年度国民保護訓練

西部方面総監部は、令和2年10月15日(木)、霞ヶ丘駐屯地において、令和2年度国民保護訓練を、中央省庁、地方公共団体、指定地方行政機関、指定公共機関、有識者等の合計約機関101名の参加を得て行いました。また、新型コロナウイルス感染症の影響で来県できない参加者については、テレビ会議により参加を得ることもできました。

訓練前段では、陸上自衛隊の組織・有事活動の概要、有事における国家態勢に関する経緯的説明を行うとともに、自衛隊の行動の根拠となる法令について、自衛隊の作戦行動の概要に絡んで解説し、認識を共有しました。

訓練中段では、武力攻撃事態等における陸軍・自衛隊の行動に係る地方公共団体との調整事項等について討議し、部隊展開物資の取用等及び国民保護措置に係る地方公共団体と自治体間の調整について、調整体制(実施フロー)により認識を共有することができました。また、訓練後段では、既習住民の対応等について討議し、関係機関が連携して既習住民の生活支援(安全確保)について取り扱う必要性及びその要領について意見交換を行いました。

参加者からは、「国民保護措置について、自衛隊、関係機関との調整事項が明確になり非常に参考になりました」、「担当者同士が実際に顔を合わせることは重要であると感じました」等の所見を頂きました。



上：西部方面総監部「鎮西」第629号,1頁
右：西部方面総監部「鎮西」第633号,1頁



赤十字国際委員会(CICR)駐日代表
レオス・サビオ氏からの説明



訓練状況(金津)

援協定」が締結されている。これは武力攻撃事態等が認定された際の住民避難に関する連絡要領などを整理したものであり、他の地域でこのような取り組みは聞き及んでいない。これは2006年に幹事県だった大分県が、リードしてまとめてくれたとのこと。

また、陸上自衛隊が毎年行っている日米合同演習で「ヤマサクラ」というものがあり、2016年にこれを、輪番制とし九州の西部方面隊が引き受けた。その際に沖縄の先島だったとの記憶があるが、住民避難を想定した国民保護の検討会を初めて行ったようだ。2017年以降も国民保護を巡る検討会だけは続いており、今年も開催している。私も17年以降、アドバイザーという立場に関わっており、関係機関の参加の下で、例えば先島からの住民避難等に関して、必要な日数や、ボトルネック、どのような課題や心配事があるのか等を議題とした検討会が毎年開催されている。

さらに令和3年には、国の行う国民保護の重点訓練も大きく変わってきている。従来は国と手を挙げた県だけで訓練を実施していたが、国と国の指定による6つの地域ブロックで行うように変わった。大きく変わったことは、まず武力攻撃事態の訓練を国として初めて公式にやるようになったことが一つ。もう一つは、従来の一県一国の枠組みの訓練から、複数県にまたがるブロックにしたことで、県域を越えた避難想定訓練ができるようになった。昨年中国・四国ブロックにおいては、高知への武力侵攻を想定し、愛媛県と山口県に船と飛行機で避難をする訓練が行われた。

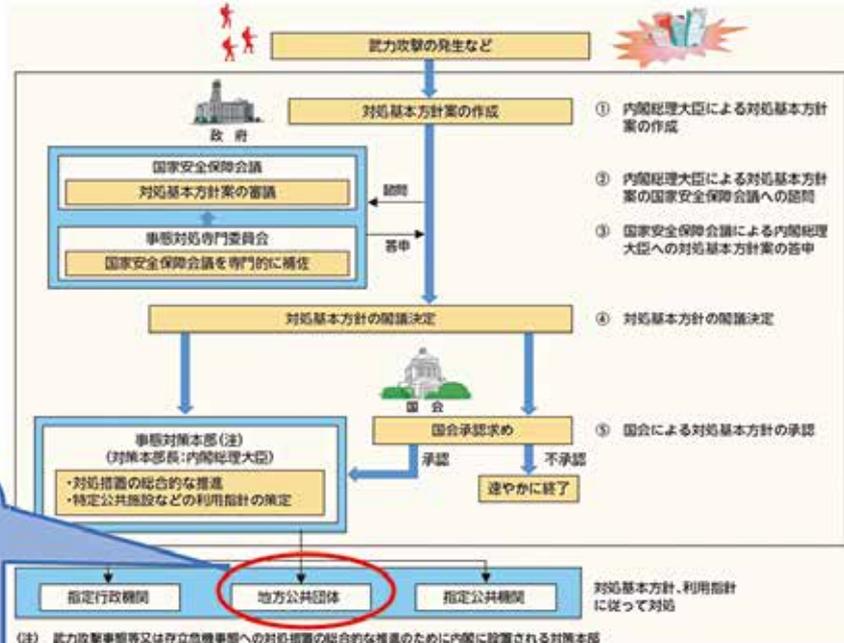
7 事態認定から国民保護に至るまで

訓練成果に繋がることを紹介する。国民保護では、避難が最初となるが、その避難を開始するトリガーは事態認定である。繰り返したが、国民保護法だけでは運用できない。事態対処法で武力攻撃事態等もしくは緊急処理事態という事態が認定されて、ようやく正当性を持って避難を開始できる。事態認定では、「何がしか起きそうだ、もしくは起きている」状況で、国が対処基本方針をまとめていくことになるが、対処基本方針を取りまとめて決定することイコール事態認定となる。対処方針が決定され時間がない場合は、すぐさま活動となるが、原則的には国会で承認を受けて、事態対処全体を司る国の事態対処本部が設置され、そこから国民保護上の必要な活動が自治体に指示される流れとなっている。

先ほど述べた事態対処においては、国が事態対処・認定してから計画を作ると遅れを取ることになる。したがって、事態認定を進める段階から、国、自治体、場合によっては関係機関などと水面下で議論しながら、具体策として例えばどこからどこまで避難すべきか等、国がある程度大枠を示しつつ諸々の調整が始まっていくことになる。

事態認定が始まると対処とセットで避難となる。自衛隊は対処に動き、かつ、国

国民保護の実施に至る 国の意思決定



- 警報の発令
- 避難措置の指示
- 救援の指示
- 武力攻撃災害への対処の指示
- etc.

防衛省「令和2年版 防衛白書」232頁
 本人の学習以外の利用および第三者への譲渡を禁ず

政府の初動対応と自治体

- 政府の初動対応の各段階から自治体との連携は重要。
- 「避難実施要領のパターン」を含む基礎資料は政府による事態対処の方針決定上も重要。



1.8 国民保護事案への政府の初動対応



総務省消防庁資料

際人道法上は軍民分離が原則になっているため、国民保護法上の避難は自治体が、自治体もしくは国と自治体の立てた計画等に従って、文民機関、輸送事業者等の民間の能力を使って行うことが原則になる。

避難については、国としては武力攻撃予測事態というまだ攻撃が起きていない段階から

実施をするものであると考えている。その範囲や時間などを考慮すると広域で、多くの人が避難する大規模なもので、かつ避難期間も、数週間、数ヶ月、場合によっては数年かかるような長期的なものとなる。敢えて言うならば、国民保護、特に武力攻撃事態での避難は、基本的には、疎開だということである。それだけ大規模な避難を余儀なくされるものであるが、実は、今の法律では明確に事前に準備すべきとなっているものは、市町村が作る「避難実施要領のパターン」のみである。

しかし、市町村が作る要領では当然ながら当該市町村のことしか記述できない。県をまたいで避難するかもしれない。あるいは県をまたがないまでも、地元から、どこかの遠方の地域に避難しなければならないとなれば、国や県が何をどのように準備するのかについてもある程度明確にしなければならない。残念ながら、現行の法律では市町村が用意する「避難実施要領のパターン」に相当するような、県及び国が平素から準備すべき文書等が不明確である。したがって、先程の令和3年からの訓練などの中でノウハウを積み上げていくしかないのが実情である。

避難では、本部長、すなわち国が避難措置として、大まかにどこからどこまで避難するのかという指示を出し、都道府県知事が避難指示として具体的な経路や輸送手段などを示し、これに対し市町村は更に具体的な避難経路などを含む避難実施要領を作成の上、住民を誘導して避難させることになる。ただ、事態認定後に間髪入れずに要領を作成するのは困難であるため、実際は何か起きてから事態認定までの期間に、対象として想定される自治体における要避難地域の指定や避難の受け入れ等について、国と対象自治体が中身を詰め、国が事態認定をした際に間髪入れず、県も市町村もそれに対応した要領等を出せるようにするという流れが今の考え方となっている。

国、都道府県、市町村の検討事項

避難措置の指示 (国)	避難の指示 (都道府県)	避難実施要領 (市町村)
要避難地域	要避難地域	「避難措置の指示」および「避難の指示」に示された内容の概要
避難先地域	避難先地域	避難の経路
関係機関が講ずべき措置の概要	関係機関が講ずべき措置の概要	避難の手段
	主要な避難の経路	その他避難の方法に関する事項
	避難のための交通手段	避難住民の誘導の実施方法
	その他避難の方法	避難住民の誘導に係る関係職員の配置
		その他避難住民の誘導に関する事項
		前二号に掲げるもののほか、避難の実施に関し必要な事項

- 避難措置の指示、避難の指示および避難実施要領を適時に発出するためには、国、都道府県、市町村で相互に連携しながら上記内容を決定していく必要がある。

考えられる避難調整フローの一例

国・県・市町村という順に小規模の自治体に行けばいくほど、要領の中身は細かくなっていく。先ほど紹介した国の訓練などを通じて、県、市町村、船・バス・飛行機を有している地元事業者、避難先の施設を管理する事業者を巻き込みながら事態認定前の調整フローなどの準備を

	県・現地機関	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・現地機関)	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・現地機関) ④ 必要船舶・航空機数の確保 (県・現地機関) ✓ 県による確保 ✓ 国への要請	⑤ 県等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 運用に向けた調整	⑧ ⑦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) ⑪ 避難誘導(市町村)	⑨ 避難措置の指示

・市町村も最終調整までの段階で自身の考え方や情報を積極的に県や現地機関(場合によっては国)に提供して実効性ある避難実施要領(案)をとりまとめ、最終調整の場で確定させる

進めている。平時から避難経路を確定させ、必要な輸送力を確保し、想定される期間内に避難が終わるかどうかを検討するなどの準備を今まきに行っている。

このような現況において市町村、あるいは地元の方々の協力や参加が極めて重要であり、国も同様である。東日本大震災のときに、福島第一原発の近くにあった双葉病院から住民や患者を避難させる際に、避難途上のバスの中で多くの方が亡くなり問題視された。当時の内閣官房の危機管理官の方がNHKの番組で「そういった病院の存在や、どういう人たちが何人いるかなども把握できない。どんな避難手段を使えばいいか、民間のバスが使えるのか使えないのか、どこに避難させるのか、全てが決まっていなかった。それでもすぐに避難をせねばならず、何も決まっていな中でスタートした」と語っていた。

国が全てを把握すべきと考える方もいるかと思うが、無理である。地域の方や自治体であれば、病院の存在やそこにいる患者の状況に関連する情報を有していると考えられ、その情報をこの調整フローの中で共有していけば、福島のような悲劇は防げるのではないかと、いや、防がなければならないと思っている。

そのためにも、国民保護における事前の避難では、地域の自治体、地域の方、地域の事業者による情報提供などを含めた協力が欠かせない。実際、沖縄にて関係した仕事に参与する中で驚いたのが、離島部にも介護度が高い方を受け入れている福祉施設があるということだった。やはり自分で話を伺うまでは知らないことであり、国も把握できていなかったのではないかと。これらの方々を避難させるにはやはり地域の方の協力が不可欠であるとされている。

8 島しょ地域における避難

さて、離島からの避難における留意点だが、離島からの避難については実は基本パターンが組まれている。まず、島内で避難した後、島外に避難をするなど、県域をまたぐ避難の場合にはどこが調整するかある程度決まっており、先島の場合は、八重山は石垣島、宮古諸島は宮古島に避難してもらい、そこからさらに沖縄本島や県外に避難をする。沖縄本島周辺の離島は沖縄本島に避難し、必要であれば沖縄本島から外に避難をするといった、一応のフローが決まっている。

島しょ地域での国民保護の特徴だが、避難方針と避難手段の制約がある。また、沖縄本島程度の面積があれば可能かもしれないが、先島地域を考えるとやはり島内で避難を完結させることは難しいだろう。戦史を振り返っても、島内避難で住民が助かったケースはあまりなく、避けたい。一方、島内からの島外への避難手段は当然、空路と海路に限定される。実は、陸路で移動可能な場合は、自家用車での避難等の検討事項が多くなり避難計画の作成が複雑となるが、島の場合は手段が限定されており計画的な避難が可能である。しかしその反面、事業者の輸送力、あるいは気候の影響を大きく受けるという課題がある。

さらに、避難手段の制約を要因として、あるいは、自発的に避難をせずに残る住民がいる。実は、あれだけの危機が差し迫っていた福島事故においても、避難指示対象となっていた地域内で2%ほどの住民が残留していた。ボスニア紛争を調べた研究では、約5%の住民が残留したそうである。事情はそれぞれだが、一定数の住民が残ってしまうだろう。そしてもう一つ、高齢化の問題である。これは避難後を含めて極めて重要かつ重大な問題である。

避難を考えるときの基本式は、対象者を1日当たりの輸送力で割る。問題はそれぞれの変数であるが、まず島内人口については、行政が実施する訓練では住民だけを計算している。私は、この方法はあまり評価しない。特に沖縄の場合、住民の人口構成に影響を与えるほど多くの観光客が訪れる地域もある。そうでなくとも、過去の災害事例を見ると、例えば2000年の三宅島の火山噴火によって全島避難をし、3年近く島外で住民が生活することがあったが、あの際にも全島避難になると話が出た後に、島に戻る住民が相当数いた。家族が島で暮らしているので家族の避難を助けに来る方、あるいは自身の財産が島にあるためにその整理や管理処分のために島に戻る方もいた。したがって、もう戦争になりかけている状況下でも島に戻ってくる人がいると推測される。そのような住民のことも計算に含めるべきである。1日当たりの輸送力については、私が聞き及んでいる限り、事業者は最も効率的なダイヤで運用されていると伺っている。したがって、平常のダイヤに基づいた輸送力で計算することが基本となる。ピストン便などの輸送を組むとそれだけで結構時間がかかることがあるため、一旦、輸送力は通常のダイヤで考えて良いと思っている。

この基本式を使うと避難に要する日数が判明する。報道等では「十何日もかかるのは非現実的だ」などとの指摘がある。しかしながら、重要な点はそこではなく、その数字をもとに検討を進めることである。例えば、想定の結果として「国は1週間で避難を完了させたいが、現状の輸送力だと2週間かかってしまうため、輸送力を2倍にしなければならぬ、ではどうしたらいいだろう」となった際に、国・県・市町村が輸送力を確保することになる。期間が1週間であれば1週間で避難をできるように準備していく、これが、国民保護で取り組まれている基本的な考え方であり、進め方である。

併せて、市町村含めた地域で考えるべきこととして、避難方針がある。例えば、まず避難単位をどうするのか、つまり、集落単位なのかどうか。また、防災では行政機関の移転はまず考えないが、国民保護においてはどうするのか、文化財の保護等々、これら避難に関連する定性的な側面も自治体あるいは地域で考えていただきたい部分となっている。

そして、どうしても発生してしまう残留者についても考えなければならぬ。先ほど紹介した訓練など、様々な場面でこの

島嶼地域での避難に際して市町村が事前に検討・把握すべき事項

- a. 避難方針（避難に関する考え方）の検討
 1. 避難の単位（小学校区、自治会、集落etc.）
 2. 避難先に関する考え方（集落毎にまとめて滞在させる、要配慮者や就学児童のいる世帯など世帯構成に応じてまとめて滞在させる、など）
 3. 行政機関の移転の方法
 4. その他
- b. 必要な基本的情報の把握
 1. 避難手段の輸送能力（1日あたりの輸送量）
 2. 避難手段の輸送余力
 3. 利用可能な輸送手段に制約がある人（公共交通機関等では着座での避難が難しい人、移動により健康上のリスクが高まる可能性がある人など）の人数

本人の申請は自治体窓口および第三者への送達を要す

37

残留者対策に関連する事項

■ 基本的な考え方

- ▶ 残留者を残したまま避難を打ち切るとは許されるべきではなく、中断はあっても、**情勢に応じて住民を避難させる方法は国民保護法上の規定の有無に関わらず検討されるべき。**
- ▶ これらは国の役割であるが、検討や避難実施を円滑にするために、**残留住民の人数や氏名等個人を確認できる情報、考えられる所在などについて把握することは自治体にも果たしうる役割といえる（国民保護上も安否確認は自治体側の責務である）。**
- ▶ 相手国軍と自衛隊・米軍との部分的・時限的な停戦なども必要になる可能性があり、赤十字国際委員会のような実績ある団体を介した交渉も必要になる可能性がある。

本人の申請は自治体窓口および第三者への送達を要す

38

具体的な避難実施のための方向性

■ 島外避難・圏域外避難の見通し

- 交通事業者の輸送力だけで住民避難を完了させる場合、宮古地区は最大13日（島外避難1日+圏域外避難12日）、八重山地区は20日（島外避難7日+圏域外避難13日）の時間的余裕が必要。

■ 資源的な制約から圏域外避難の実施は、

1. 早期の武力攻撃予測事態の認定
2. 国・県・市町村による輸送力確保への相当な努力がなければ実現は不可能。

■ 加えて、「ポスト避難」への配慮も重要

39

話題は出てくる。一つだけ申し上げたいのは、残留者を残したまま避難を打ち切ることはやはり避けたい。要避難地域に残ってしまう人はいるという前提で、彼らの安全確保を行いつつも、彼らが機に乗じて避難できるように多様な手立てを考えていかなければならない。

そのためには、避難をする自治体が可能な範囲で残留者の数、氏名、所在などを把握していることが避難を再開した際に、あるいは必要な保護を与える際に極めて重要となる。

また、残留者を安全に避難させるには、例えばウクライナのマリウポリの事例のように部分停戦などを行う可能性もあるが、そのためには赤十字国際委員会のような実績ある国際機関に仲介してもらう必要性もある。

これまでに申し上げた方法も含め、避難につながる例を二つ示したい。一つは安導券と呼ばれるもので第二次世界大戦中にも存在した。これは、相手国政府との合意に基づいて、日時、航路、方法等を全て合意した上で船あるいは飛行機を提供しあうというものである。もう一つは、停戦を仲介してもらい、それぞれ避難をするという方法である。この話をする際によく挙がる議論が、「無防備地区」の選定である。ジュネーブ諸条約にて特別保護の地域がいくつかあるが無防備地区だけは相手の意思に関わらず、一方的に設定できる利点がある。ただし、相手による占領が前提となる。相手による占領を容認し、自分たちも該当地域を軍事的には使わず、攻撃しないという前提で、残留している住民は保護してもらう、それが無防備地区の考え方となる。このような手段を全面的に排除はしないが、これをもって住民の安全を図ることに私は躊躇してしまう。

9 島しょ地域からの避難に関するケーススタディ

さきほどの避難と交通手段に関する計算式を使って過去に沖縄を対象に試算をしたことがあった。人口は国勢調査から、観光客数は各種統計を使って計算している。加えて、島から島への移動にかかる日数と宮古島あるいは石垣島から他地域に移動するために必要な日数を取りまとめて数字を出しているが、やはり相当の日数が必要となるのは間違いない。したがって、できるだけ早い段階で武力攻撃予測事態を認定し避難を開始する。あるいは、輸送力を十分に確保する。この両方もしくはいずれかがなければ、やはり避難は困難だろう。加えて、ポスト避難と表記しているが、住民目線に立つと、避難後のこともしっかり考えておかなければ、いくら早めに事態認定し輸送力を用意したと言われても、避難できないというのが教訓となっている。

先ほどの先島の話への補足となるが、参考として、沖縄返還前には実は沖縄からの住民避難計画があった。この通り進めればよいということではないが、一つの考え方として紹介する。

島外避難・圏域外避難に要する時間的な見通し（2016年実績ベース）

■ 島外避難・圏域外避難の見通し

- 交通事業者の輸送力だけで住民等の避難を完了させる場合、宮古地区は22日程度（島外避難3.5日＋圏域外避難18日）、八重山地区は18日程度（島外避難5日＋圏域外避難13日）の時間的余裕が必要。

自治体名	島名	住民人口 ^{a)}	滞在観光客数推計（8月） ^{b)}	合計避難人数推計		輸送力（1日あたり） ^{d)}	必要避難日数 ^{e)}	
				島外避難	圏域外避難 ^{c)}		島外避難	圏域外避難
宮古島市 ^{f)}		54476	5743		61502	空路（本土行）：3回×375人 空路（那覇行）：14回×165人 1回×39人	0.5日 ^{f)}	18日
多良間村	多良間島	1211	67	1278		海路：2回×150人 空路：2回×39人	3.5日	
	水納島	5		5		ナシ（多良間島経由で避難）		

a)：平成27年3月現在（沖縄県、「離島関係資料（平成28年1月）」記載の情報による）
b)：沖縄県、「平成27年版観光要覧」をもとに次の計算式により推計 滞在観光客数推計＝1日あたり入域観光客数×平均泊数（3.83泊）
c)：住民人口合計＋滞在観光客数推計
d)：各種資料をもとに算出
e)：島外避難＝周辺離島から宮古島への避難 圏域外避難＝宮古島から沖縄本島または本土への避難
f)：宮古島市の有人離島は大神島を除き陸路で接続されており、観光客等については「宮古島市」として一体で扱われていることから本表でも一体的にとり扱うこととする。なお、大神島（住民人口30人）については定期船により0.5日以内に宮古島への避難が可能。

44

自治体名	島名	住民人口 ^{a)}	滞在観光客数推計（8月） ^{b)}	合計避難人数推計		輸送力（1日あたり） ^{d)}	必要避難日数 ^{e)}	
				島外避難	圏域外避難 ^{c)}		島外避難	圏域外避難
石垣市	石垣島	46923	15930		75218	空路（本土行）：8回×375人 空路（那覇行）：18回×165人		13.0日
竹富町	竹富島	303	2061	2364		海路：33回×90人	1.0日	
	西表島（由布島含む）	2218	3486	5704		海路：9回×160人	4.0日	
	鳩間島	43	143	186		海路：4回×90人	1.0日	
	小浜島	579	1937	2516		海路：21回×90人	1.5日	
	黒島	194	394	588		海路：9回×90人	1.0日	
	新城島（上地）	12	34	46		チャーター船確保が必要		
	新城島（下地）	4		4		チャーター船確保が必要		
	波照間島	499	570	1069		海路：4回×90人	3.0日	
与那国町	与那国島	1477	461	2118		海路：1.5回×120人 空路（石垣行）：3回×39人 空路（那覇行）：1回×39人	5.0日	
						常住なし（小浜島に合流して避難：別途手当が必要）		

a)：平成27年3月現在（沖縄県、「離島関係資料（平成28年1月）」記載の情報による。ただし、与那国島については、島に駐屯する自衛官約160名を差し引いた人数。）
b)：沖縄県、「平成27年版観光要覧」をもとに下記の計算式により推計
* 与那国島＝1日あたり入域観光客数×平均泊数（6.15泊） * 嘉弥真島＝1日あたり入域観光客数
* その他の島＝1日あたり入域観光客数＋宿泊施設収容人数
c)：住民人口合計＋石垣島および与那国島の1日あたり入域観光客数（22592人＋461人）×平均泊数－与那国から那覇へ直接避難した人数（7回×39人）
d)：各種資料をもとに算出。ただし、与那国島の海路については、ピストン輸送を実施するものと想定。
e)：島外避難＝周辺離島から石垣島への避難 圏域外避難＝石垣島から沖縄本島または本土への避難

45

米国が考えた計画は、本島を文民の人口に応じていくつかの区分に分け、避難のための組織を立ち上げて避難をさせるものである。それら各組織の中で安全管理、避難に必要な書類の管理を一元して進めてくことを考えていたようである。最近、沖縄における観光危機管理の文脈において沖縄本島で被災した観光客を早期に帰すという訓練もされており、そういった取り組みも参考になるだろう。

10 武力攻撃事態における救援（避難後の生活支援）

次に、救援についてであるが、救援の話をするには沖縄戦の話をする必要がある。沖縄戦から見えてくる教訓は住民と軍を混合させてはいけないなど、様々な教訓がある。それら多くの教訓の中で、私は住民がなかなか避難に踏み切れなかった事情を丁寧に理解する必要があると考えている。

サイパンが落ちた後、10万人の避難計画が戦時中の1944年7月7日に決定されているが、実際に避難が本格化したのは十・十空襲で那覇が焦土化された後であった。当時、やんばる方面への県内疎開も進められていたが、結局、きちんと動き出したのが3月23日だった。4月1日の上陸前に米軍が猛烈な砲爆撃を開始したが、そのタイミングでようやく動き出したということである。

なぜそうなったのか。ヒントの一つになるのが、戦史叢書と

いう一応は公式の日本の戦史記録とされているものに記載がある。その中では、「一家の支柱である強壯な者は沖縄に残り、老幼婦女子のみを未知の土地に疎開させることは不安であり、疎開先の生活はいつまで続くかわからない。送金が途絶えた場合はその生活は誰が保証するのか、海上交通の不安など、物心両面にわたって多く

戦史から見えてくるもの（1）

沖縄戦をめぐる県外疎開・県内疎開の経緯と状況

- 県外疎開の方針：沖縄県「県外転出実施要綱」
 - 実施区域：沖縄本島、宮古島、石垣島、西表島
 - 転出先：転出者の縁故先（縁故のない者については受入れ側で就業を斡旋）
 - 対象者：60歳以上、15歳未満の者および婦女（一部を除く）、病人
- 県外疎開の規模
 - 1944年末の沖縄県人口：590,480人（うち沖縄本島492,128人：83.3%）
 - 計画上の島外疎開規模：10万人（本州8万人、台湾2万人）
 - 実際には8万人（本州6万人、台湾2万人）が疎開
 - 疎開の本格化は1944年10月10日の空襲以降
 - 備考：1943年12月以降、私的旅行が実質禁止されていたことなどから事前の自主避難はほぼなかった模様
- 県内疎開（沖縄本島）の規模と様相
 - 計画上の規模：沖縄本島の約10万人（実際には8.5万人が移動）
 - 避難先：国頭郡の各村に割り当てを設ける。収容施設を建設
 - 県が想定した避難収容施設のモデル：1棟12.5坪、25人収容
 - 一度避難した人物でも南部に戻る者もあった。県内疎開は米軍の攻撃が本格化した3/23以降急増。

本人の同意を得た利用および第三者への譲渡を禁ず

30

戦史等から見えてくるもの（2）

- 県外疎開は1010空襲以降、島内疎開は米軍による攻撃の本格派以降に促進されており、戦時中であってもよほど危険が身近に迫らない限り避難が行われていない可能性。
- 沖縄戦に伴う疎開に関する指摘
 - 「一家の支柱である強壯な者は沖縄に残り、老幼婦女子のみを未知の土地に疎開させることは不安であり、疎開先の生活はいつまで続くかわからない。送金が途絶えた場合はその生活は誰が保障するのか、海上交通の不安など物心両面にわたって多くの困難性があった。」（防衛庁防衛研修所戦史室「戦史叢書 沖縄方面陸軍作戦」615頁）
- 南洋諸島からの疎開についても同様の指摘あり（横尾和久「マリアナ戦史に見る諸島住民の安全確保についての考察」、『陸軍研究』平成27年12月号）
- 戦史から読み取れる「住民に避難を躊躇させるもの」
 - 避難先での生活保障
 - 移動間の安全確保

本人の同意を得た利用および第三者への譲渡を禁ず

31

の困難性があった」と記されている。海上交通については既に1942年当時から、沖縄周辺ではアメリカの潜水艦が活発に活動しており航海が非常に難しかったと言われている。加えて、当時の疎開では、避難先で住民は自活することになっていた。要は、国は面倒を見ないという仕組みになっていた。住民からすると避難をためらわざるを得ない理由になっていたと考えられる。併せて南洋諸島からの疎開でも実は同様の指摘がある。

ここから読み取れるのは、移動先での生活の保障すなわち救援が避難そのものを円滑にする上で極めて大事であり、不可欠ということである。救援の内容は避難所から仮設住宅の対応までが含まれている。災害救助法に非常によく似ているが、ポイントは、費用負担が全額国費となっている点である。災害救助法の場合、例えば1日の食事代が1,000円ほどと決まっている。とてもではないが、物価が高くて金額的に不足する場合には、知事と内閣総理大臣にて調整して、柔軟に基準を動かせることになっている。他方で、国民保護の救援においては、全額国費ということもあり、基準の変更が困難なように見える。したがって、地域の方が行政ないしは政治を動かしてもらわないと、避難先での生活の基準があまり上昇しないのではないかと危惧している。



収容所へ移動する子どもたち
(沖縄県公文書館所蔵)

救援について：概要

- 本部長からの指示のもとで、都道府県知事が実施。
- 都道府県知事は市町村長に業務の一部を行わせることが可能。
- 救援内容は、
 - 収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与、
 - 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、
 - 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、
 - 医療の提供及び助産、
 - 被災者の捜索及び救出、
 - 埋蔵及び火葬、
 - 電話その他の通信設備の提供、
 - その他政令で定めるもの（住宅の応急修理、学用品の給与、死体の捜索及び処理、日常生活に著しい支障を及ぼしている瓦礫類の除去）。
- 救援の程度と方法は、災害救助法施行令の基準（第3条第1項）を勘案して内閣総理大臣が定める。

本人の同意なく複製・転載を禁ずる

52

救援について：災害救助法との違い

- ✓ 避難の長期化に留意
 - 「電話その他の通信設備の提供」の追加
- ✓ 救助法における「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」の削除
 - 「生活福祉資金による貸付や政府関係金融機関による貸付等によって、より充実した形で担保されている」（消防法第3号）ため対象としていない。
- 消防法第3号：総務省消防庁通知「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の施行に係る留意事項について」
- ✓ 費用負担と基準の決定
 - 救援は全額国費のため、相対的に救援基準の変更（特別基準の設定）に関わる都道府県知事の立場は弱い。
 - 都道府県知事は、内閣総理大臣に対して「意見を申し述べることができる」とされるにとどまる（『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よる救援の程度及び方法の基準』第1条の3）

本人の同意なく複製・転載を禁ずる

53

併せて、高齢化もある。全国的な問題だが、沖縄の島しょ部においても高齢化が進んでいる。高齢化の進んだ地域であり、また島しょであった三宅島の避難では、島や地域においては立派な働き手であった高齢者が、避難先である都会では途端に後期高齢者になってしまい、生活水準が一気に落ちてしまう、ということもあった。こうした点に配慮した支援も重要になる。

11 まとめ

ここまでのまとめとして、国民保護法は武力攻撃事態の対処が中心であり、これは国際条約であるジュネーブ条約の国内法化という国外的にも重要な側面があるという話をした。次に、武力攻撃における国民保護では、避難だけでなく多様な活動が関係すること、そして、避難は武力攻撃予測事態下で進めるべきもので、住民に避難を促すには単に避難だけではなく避難後の生活も大事であるという話をした。

そのうえで最後にいくつか紹介しておきたいことがある。まずはやはり、ウクライナである。ウクライナを見ても、早期の避難がなされなかったことで、結果的に住民を戦火に巻き込んでいると思っている。特に高齢者・有病者が取り残される傾向が強く、やはりこうした方々を中心に早期に避難をさせる決断を勇気をもって政治が行うことが非常に重要なのではないかと感じている。

これまで話したとおり日本の国民保護は、国民保護を事態対処下で行うということだが、日本政府の安全保障政策の中で国民保護がどのように考えられているのかと言えば、残念ながら極めて弱いと申し上げるしかない現状である。例えば、年度

国家安全保障戦略等3文書改定に向けた提案

- ✓ **武力攻撃予測事態の国際法的な位置付け**（国際人道法の適用の是非）の明確化
- ✓ **適切かつ十分早期の事態認定**および、その際の**広報のあり方**の検討
- ✓ **「ポスト避難」の諸対策**、特に生活再建支援や復旧・復興施策の先行的検討と提示
- ✓ **赤十字国際委員会に対する「特権と免除」の提供**
- ✓ 避難を担う指定公共機関に対する**「安全の確保」の具体的内容**について政府、指定公共機関、自治体等の間で協議・検討しコンセンサスを確立
- ✓ シェルター整備をめくり、避難することが**想定される人や利用する状況の整理**とそのための**被害モデルの提示**
- ✓ **「巨大災害」**の安全保障上の位置付けの確立

国民保護の検討課題

■ 日本の安全保障政策と国民保護

- 日本の安全保障政策における最高位の文書である「国家安全保障戦略」において、「国民保護」と言う言葉は1回しか使われていない（しかも、ミサイル防衛の一環として）。
- 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。
- 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**。
- 発生してしまった武力攻撃事態において、**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上で重要な事項**。

末に改定が予定されている日本政府の中で最高レベルの安全保障文書に当たる国家安全保障戦略で、国民保護という単語を検索すると、ミサイル防衛に関する部分において一ヶ所記載があるのみである。その程度の扱いであるが、間違えてはならないのは国民保護を一所懸命やることは、日本が国際人道法を遵守しつつ、正当に紛争を戦う、ということではない。専守防衛が国是であり、やむにやまれず戦争に陥った際に結局何を護るためにそういう事態に立ち至ったのか考えなければいけない。その際、最も中心にあるのはまさにこの国民保護、国民の生命財産を護るということだろう。そうであるにもかかわらず、安全保障戦略の中で国民保護の扱いが小さいことを、私は非常に危惧をしている。

実は先日、この国家安全保障戦略を含む3文書の改正に関連し、有識者ヒアリングが行われた。日本大学で危機管理を研究されている福田充教授、防衛大学校で長く国民保護を研究されている宮坂直史教授に加えて、幸いにして私もその場に呼んでいただいた。3人で話をした際に皆、判を押したようにこのことを指摘しており非常に興味深かった。その中で提案をさせていただいたことは、まず武力攻撃予測事態がいかなる状況か、国民にもわかるように国際法上の位置づけを確認していくということである。平時なのか、有事なのか。平時であれば、自衛隊を活用して避難させることが可能かもしれないが、有事であれば可能か否かがやはりよくわからない。私は有事として考えるべきだと思うが、いかなる整理となるのか。また、ウクライナを見ても早期に事態認定をする必要がある。他方で、迂闊に事態認定をすると日本が挑発したと言われかねないため、上手に説明をする必要があり、更にその広報のあり方はどうするのか。

避難すべき状況となっても、避難が始まらないというのが過去の教訓であり、そうであればやはり避難後のこともきちんと考えるべきである。また、取り残されてしまった住民を助けるために、赤十字国際委員会の役割が非情に重要となる。しかしながら、アメリカ、中国、韓国が赤十字国際委員会を国際機関と認めている一方で、日本は国際機関として認めていない。他の国々は国際機関として認め

国民保護制度の改善に向けて

- 前ページの観点から、今の国民保護法の内容は不十分。
 - 「ポスト避難に関する制度の充実」、「残留者対応の充実」、及び「武力攻撃事態（着上陸侵）」を想定した広域訓練」の必要性。
 - 残留住民への保護の方法（特別保護地区、安導券、赤十字国際委員会との連携・調整etc.）については考え方の整理がまず必要（これらは全て国民保護法上の規定がない事項）
 - 早期の避難決定や要配慮者の先行的・優先的避難の検討
- 地道に「ピース」を埋めていくことの重要性。
 - 国重点訓練・ブロック検討会、九州・沖縄ブロックでの検討



ているため、赤十字国際委員会に付与された立場と特権により、警察が赤十字国際委員会の建物に入って捜査をすることが基本的にはできない。しかし、日本は国際機関として認めていないため、日本の警察は必要があれば令状を持って捜査に入れてしまう。これによって何が起きるかという、例えば、紛争が発生し、赤十字国際委員会に我が国と相手国の間に入ってもらうとした際、日本の赤十字国際委員会代表部はいざとなれば持っている情報を全て日本に取られる可能性があり、相手国からするとそのような機関を仲介して停戦交渉はできない、と言われてしまいかねない。したがって、赤十字国際委員会に特権と免除をきちんと提供していただきたい。

もう一つは、今日お集まりの方々の中にも指定公共機関として、いざとなれば住民避難のための輸送力を提供いただきたい方たちがいらっしゃいますが、政府は皆さんの安全確保をどういう形でどこまで担保していくのかを話していかなければならない。もし、シェルター整備をするならば、どのような人々を、こういった脅威から、どのくらいの期間に渡って護るのか、それを政府として明確にする必要がある。

国民保護は整備途上にあり、その促進を図るべきと思っているが、一足飛びにはできない。やはり一個一個のピースを埋めていくことが重要である。私が語ってきた内容が、後日の笑い話で終わるのが一番良いが、仮にそうならなかったためのために、地域の方が納得・安心して避難してもらえるようにしていかなければならない。一個一個ピースをはめる中で、安心感や納得感を持って避難していただく環境をつ

くっていかないと、仮に、どこからか攻撃を受けて攻められ、なんとかそれを押し返したとしても、護るべき国民が避難できずに大きな被害を被っていたとすれば、何のために護ったのだろうか、何をしていたのだろうか、ということになってしまうとそれは地域にとっても国にとっても大変不幸なことだと思っている。

そうならないためにも、まずはわかっていないこと、まだできてないことを地道に詰めていく努力が国民保護では非常に重要になっていると最後にお伝えし、私の話は終わりにさせていただきたい。長時間の拝聴に感謝する。

一般財団法人 南西地域産業活性化センター自主事業

発行 2022年12月

発行者 一般財団法人 南西地域産業活性化センター

住所 〒900-0015 沖縄県那覇市久茂地3-15-9 (アルテビル那覇 2F)

電話 (098) 866-4591

FAX (098) 869-0661

URL <https://niac.or.jp/index.html>

