

# 武力攻撃事態における国民保護：自衛隊と自治体との連携の可能性

中林啓修

## 1. はじめに

近年、日本を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しているとされている。加えて、2022年2月以降続くロシアによるウクライナ侵攻も、日本の社会に大きな動揺をもたらしており、改めて日本において紛争から国民を守ることについての議論が高まっている。

安全保障環境が厳しさを増していくその先にある最悪の状況は、日本が紛争に巻き込まれることだと言える。日本が国家間の武力紛争の当事者となった時、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を国民保護法といい、2004年6月に成立した。本稿では、この国民保護法を中核に、上記の目的のための制度全般を総称して国民保護法制と呼び、国民保護法制に基づく各種措置のことを国民保護措置と呼ぶことにする。国民保護法制に関する日本での取り組みは、近年まで、後述する緊急処理事態（大規模テロ等）を想定した訓練が中心であった。しかし、国民保護法の構成などを踏まえれば、国民保護法制の本来の目的はジュネーブ諸条約第一議定書にある国際紛争下での文民保護の国内法制化であることがわかる。制度上は武力攻撃事態等（後述）における国民保護が中心であり、緊急処理事態における国民保護は武力攻撃事態等におけるそれが選択的に援用される関係にある。

学問上、安全保障研究は国際関係論の重要な一分野として位置づけられているが、紛争の危機が迫る中で社会がとるべき対応を具体的に検討する上では危機管理という観点は不可欠であろう。実際、国民保護法は災害対策基本法および災害救助法を中心とした防災関連の法制度をモデルに作られている。

かかる観点から、本稿は国民保護法制度を中心に安全保障上の危機事象から国民の生命、身体、財産を守るための危機管理上の方策について論じていく。日本が紛争の当事者となってしまった場合の軍事的な対応は専ら自衛隊が担うことになる。国民保護はそうした軍事的対応と不可分な活動であることから、本稿では、国民保護の実務の多くを担う自治体と、軍事的対応を担う自衛隊との連携に着目していく。

以下、まず、第2節では、分析の視座として、国民保護法の概要及び国際人道法の原則、国民保護をめぐる措置の概要と時期区分、そして、自治体や自衛隊に期待される役割を整理する。その上で、第3節では、平素、武力攻撃予測事態、武力攻撃事態、復旧・復興という4つの時期区分それぞれにおける、国民保護措置の主な内容と自治体および自衛隊の役割や連携について論じていく。最後に、これら各種措置を含めた国民保護法制における自衛隊と自治体との連携の意義について述べる。

## 2. 分析の視座

### 2-1. 国民保護法の概要と国際人道法

#### (1) 国民保護法の概要

日本が国家間の武力紛争の当事者となった時の諸対応、すなわち有事対応については、昭和年代から国民保護のための措置を含めて様々な検討が行われてきた。そうした経緯を踏まえつつも、国民保護法制定の直接のきっかけとしては、2001年1月に森首相が施政方針演説の中で法制化を目指した有事対応の検討に言及したことが挙げられる。その後、小泉政権の下で検討は促進され、曲折をへて2003年6月に事態対処法（現在の「武力攻撃事態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民の安全の確保に関する法律」）ほか有事関連3法が成立したが、この際の事態対処法では、第24条で「国民保護法制整備本部」の設置が規定され（現在は削除）、内閣官房長官を筆頭として国民保護法制の検討が本格化した。8月には国民保護に関する政府と都道府県知事との意見交換が開始され、政府と自治体とのやりとりも開始された。そうしたプロセスを経て、国民保護のための措置は「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」（国民保護法）として2004年6月にまとめられた。

国民保護法では、武力紛争を想定した「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」および「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」と、主に警察力を超えるような大規模テロ等を想定した「緊急対処事態<sup>1</sup>：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」という3つの事態が規定されており、特に武力攻撃事態と武力攻撃予測事態はあわせて「武力攻撃事態等」とされている。

国民保護法は、これら大きく2つの危機類型（武力攻撃事態等と緊急対処事態）を対象に、警報の発令や住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害（武力攻撃等に伴い発生した被害）への対処に関する措置を中心とした諸活動における国や自治体、関係機関・団体および国民の責務を明確化したものである。その上で、国民保護法では、自治体を含む各機関や団体らは国の方針のもとで対応することが明記されている。例えば、自治体にとって、災害対応が基本的に自身の責任の範囲に基づいて行うべき自治事務であるのに対して、国民保護措置は国からの法定受託事務として行うべきものとなっている。

#### (2) 国際人道法との関係に基づく留意点

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<sup>2</sup>であることを指摘している。実際、国民保護法の形式は、武力攻撃事態等についての諸措置を規定した上で、これらを選択的に緊急対処事態に準用する形になっている。このこと

<sup>1</sup> 事態対処法第22条では、緊急対処事態の定義の中に、「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。」との文言が（）書きで付されている。このことから、緊急対処事態は、グレーゾーンにおける力の行使に対しても、その様態に応じて適用し国民保護措置を行うことは可能だと考えられる。

<sup>2</sup> 防衛省「平成16年版防衛白書」、2004年、170頁。

からも、本質的に国民保護法は国際人道法が求めている紛争下での文民保護を国内で実現するための法律であることがわかる。とすれば、国民保護のための措置を論じるにあたっては、国際人道法上の原則についても踏まえておく必要がある。そこで、以下では、国民保護法制を考える際に国際人道法との関係で留意すべき点として、軍民分離と軍事目標主義、文民保護の原則および、特別に保護されるもの、の3点について述べる。

現在の国際人道法では、民間人と軍人あるいは、民用物と軍事目標を区別する軍民分離の原則および、軍民を分離した上で、常に軍事目標のみを攻撃の対象とする軍事目標主義という考え方が採られている。この際のポイントは、この軍民の区別は攻撃側だけでなく防御側にとっても義務とされていることである。この結果、後述するように、自衛隊が国民保護の諸活動に参加する際には、この軍民分離との関係で慎重な検討が必要になる場合がある。なお、軍民分離を含む国際人道法の適用がいつ開始されるのか、については、赤十字国際委員会のように、2国間で生じた軍隊が介入する紛争であれば、被害や投入戦力の多寡を問題とせず、国際人道法が適用されるとする立場から、一定の烈度に至るまでは国際人道法の適用を受けないとする主張まで幅広い立場があり、国際社会で合意に至っているとは言えない<sup>3</sup>。このことは、国民保護法の適用となる武力攻撃予測事態が国際人道法の適用を受けることになるか否かという問題を提起することになる。この点については、次節で行う具体的な時期区分を踏まえた検討の中で改めて論じる。

さて、軍民分離および軍事目標主義では、民間人は軍人と区別して文民としての保護を与えることになる（文民保護）。文民保護の原則としては、軍事行動から生じる危険からの一般的保護とともに、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の禁止も含まれている。この観点から、文民の生存に不可欠な物（水道施設等）を、文民や相手方に与えないために攻撃することは、いわゆる焦土作戦として自国領内で防御的な目的で行う場合を除き禁止されている。

ただし、文民が敵対行動に直接参加する場合には文民として保護される権利を喪失することともされている。敵対行動への直接参加を判断する要件としては、「危害の敷居」（その文民の活動が相手の軍事行動に直接不利益や被害を発生させるかどうか）、「直接因果関係」（その文民の活動が相手との直接的な戦闘に直接連動するかどうか）および、「交戦者とのつながり」（その文民の活動が味方を助け、相手を害する目的で行われた「危害の敷居」に該当するかどうか）の3点がある<sup>4</sup>。

これらの原則を踏まえた上で、一部の施設（特別に保護される物）については一般的な保護よりも一段高い保護の対象となる。具体的には原発、ダムおよび堤防が特別に保護される物としてそれ以外の民用物に比べて一段高い保護の対象となる。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これらの施設に関しては、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の攻撃は禁止されている。

<sup>3</sup> 鈴木和之『実務者のための国際人道法ハンドブック 第3版』、39-40頁。

<sup>4</sup> 国民保護の話題ではないが、文民保護の範囲を明らかにすることは自衛隊の作戦における部外力活用の範囲を論じる上でも重要な論点と言える。本稿に挙げた原則にのっとれば、例えば、戦闘地域を含む場所に弾薬を運搬する自衛隊の艦船に対して、戦闘地域から離れた場所にある港湾で武器等の搬入に従事する民間企業については、文民保護の対象となることになる。

なお、国際人道法では、文民保護の国内法制化と国際人道法の普及教育が求められており、日本で国民保護法を整備することおよび、その内容を周知していくことは国際人道法上の要請と理解することができる。

## 2-2. 国民保護をめぐる措置の概要と時期区分

国民保護に関する様々な措置の実施には、国民保護法以外にも様々な法令が関係しているほか、適時での事態対策本部長（内閣総理大臣）や首長らによるコメントの発出など法制度で定めがない実務レベルで必要な活動も数多くある。例えば戦災で発生した瓦礫の処理は廃棄物処理法に基づいて行うことになるし、死者の埋葬には墓地埋葬法が、戦災から文化財を保護する上では文化財保護法の諸規定が関連してくることになる。

加えて、特定公共施設利用法や米軍行動円滑化法のように、武力攻撃事態への対処に関して自衛隊等と自治体等とで必要な調整に関わる法制度や、都市計画法に代表されるような復旧・復興に関連する法制度など、直接的に国民保護上の諸措置とされてはいないが関連して行うべき諸活動について定めた法律もあり、国民保護を考えた時に検討・実施しなければならない措置は極めて多岐・多数となっている。本稿では、国民保護をめぐる主な措置を、1 国民保護対策本部の組織・運営、2 被害情報等の収集、3 応援の受け入れ、4 広報活動、5 事態対処への協力、6 警報伝達および避難（6a 警報および避難に関する情報の伝達、6b 避難誘導）、7 医療支援、8 特別な配慮が必要な人への対策、9 避難所等被災者の生活対策（9a 避難所等の開設・運営、9b 避難所での生活対策）、10 物資等の輸送、供給対策、11 ボランティアとの協働、12 仮設住宅、13 生活再建支援、14 武力攻撃災害の被害予防、15 文化財保護、16 廃棄物処理、17 復興計画の策定という17分野で整理している。

制度上、武力攻撃事態は平素、武力攻撃予測事態、武力攻撃事態そして復旧・復興という段階で展開すると考えることができるが、表1はこの段階に沿ってこれら国民保護を巡る主な措置のための活動を整理したものである。

表1：武力攻撃災害での国民保護措置の全体像

事態の段階 項目	平素 (現時点)	平素 (緊迫期)	武力攻撃予測事態	武力攻撃事態	復旧・復興
1 国民保護対策 本部の組織・運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>*本部設営訓練</li> <li>*要避難地域指定への備え</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*国の体制把握</li> <li>*内規等による体制強化</li> <li>*在外事務所の安全確保</li> <li>*事態認定に向けた調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*本部設置（*移転準備）</li> <li>*救援基準の確認 → 申し入れ</li> <li>*残留者への対応検討</li> <li>*広報対応の方針決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*仮設住宅供与の検討</li> <li>*職員への「心のケア」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*復旧・復興体制に移行</li> <li>*長期的な生活再建支援体制の確立</li> </ul>
2 被害情報等の収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被害情報項目の事前整理</li> <li>*関係機関間での情報共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*緊急処理事態や武力攻撃予測事態に繋がる情報の収集</li> <li>*サイバー攻撃やライフライン等に関する危機事象の把握</li> <li>*自主避難者の状況把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*避難者の所在把握</li> <li>*安否情報の公表の可否及び基準の検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*避難者の意向確認</li> <li>*事業者の被害確認</li> <li>*要避難地域内の被害確認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被害情報の確定</li> </ul>
3 応援の受け入れ	<ul style="list-style-type: none"> <li>*応援・受援体制の整備</li> <li>*港湾・空港等の応援受け入れ能力の把握</li> <li>*ヘリポートの把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*受援体制設置の検討</li> <li>*施設利用に必要な手続や訓練の検討・実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*要避難地域の自治体および避難先となる自治体での応援受け入れ</li> <li>*必要な際の自衛隊への国民保護等派遣要請</li> <li>*中央省庁からの連絡員らとの連携・協力</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>*必要に応じた、自衛隊、企業、他の自治体等への応援要請</li> </ul>
4 広報活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>*啓発活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*首長コメントの検討（適宜）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*避難に関する情報の周知</li> <li>*避難者への支援方法の周知</li> <li>*風評被害の防止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*広報誌の配布</li> <li>*各種相談窓口や支援策の周知</li> <li>*説明会や懇談会の開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*復旧・復興方針の広報</li> </ul>
5 事態対処への協力			<ul style="list-style-type: none"> <li>*国民保護に関する活動状況の共有</li> <li>*公用令書の交付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*要避難地域外の自治体による協力の継続</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*警戒体制保持等に関する協議</li> </ul>

			*特定公共施設利用 法や米軍活動円滑化 法に関する国等との 調整・協議	*戦況により残敵掃討等 に関する協議および情報 共有	よび情報共 有
6 警報伝達およ び避難	<6 関係> *通信設備・ 機材の確認 *HP 等での 情報発信準備 *避難実施要 領・パターン の作成・整備	<6 関係> *避難実施要 領・パターンの 習熟・実効性向 上 *自主避難者へ の対応	<6a 関係> *警報や避難指示の 伝達 *避難経路の決定に 関する関係機関との 調整 *避難実施要領の確 定と伝達 *ライフラインの停 止等の確認・検討と 伝達  <6b 関係> *避難誘導 *要配慮者への避難 支援 *病院等の施設の移 転 *安否確認	<6a 関係> *要避難地域の拡大に伴 う警報や避難指示の伝達  <6b 関係> *要避難地域の拡大に伴 う避難の実施 *戦闘地域からの避難者 や救出者の身元確認 *戦闘地域で発生した民 間人等のご遺体の対応	
6a 警報 および 避難に 関する 情報の 伝達					
6b 避難 誘導					
7 医療支援	*緊急時の活 動確認 *赤十字標章 の交付準備		*病院移転等のため DMAT に支援を要請	*赤十字標章の交付 *病院地区等を設定す る場合の医療機関の受け入 れ	
8 特別な配慮が 必要な人への対 策	*要配慮者名 簿の作成 *個別支援計 画	*急患搬送に関 する検討 *移動自体がリ スクとなる人へ の個別対応の検 討	*緊急入所の実施等 *要配慮者に関する 避難所での生活環境 整備 *要避難地域に留ま らざるを得ない施設 等への特殊標章の交 付・説明	*心のケアの実施 *関連死の防止 *左記施設での特殊標章 の表示	
9 避難所等被災 者の生活対策	<9 関係> *住民参加の 訓練実施 *避難所の環 境整備	<9 関係> *住民の集合や 避難等の手順の 確認 (適宜)	<9a 関係> *一時避難場所や避 難所の開設 *避難所運営者によ る定期会合の実施	<9a 関係> *避難所の統廃合	
9a 避難所 等の開 設・運営					

		*安否確認のためのシステム整備		*避難者名簿の作成		
9b 避難所での生活対策				<9b 関係> *避難所での生活環境整備	<9b 関係> *多様性に配慮した環境整備 *保健衛生の確保・改善	
10 物資等の輸送、供給対策	*住民への持ち出し物品や手荷物等に関する啓発 *緊急物資、燃料の調達体制の確立	*緊急物資や燃料の事前集積(適宜)	*避難中に必要な救援物資の確保・提供 *輸送ルート調整や道路情報の周知	*避難所への物資供給		
11 ボランティアとの協働	*ボランティア受け入れの事前検討			*避難先地域でのボランティアセンター(VC)の開設検討	*復旧・復興等に必要なVCの開設	
12 仮設住宅	*建設型仮設住宅の建設や性能等に関する事前検討			*仮設住宅の供与基準の確認と迅速な提供		
13 生活再建支援			*台帳の作成 *緊急小口資金の貸付	*長期化を見据えた支援 *ニーズおよび意向調査 *支援制度の状況確認 *必要な独自事業の検討	*復興までの間のシームレスな生活再建支援の実施	
14 武力攻撃災害の被害予防	*危険物等が貯蔵されている施設等の把握と予防	*危険物等が貯蔵されている施設等での安全対策の検討	*要避難地域内で危険物等が貯蔵されている施設等の状況把握および保管量の縮減	*左記施設等の利用停止		
15 文化財保護	*文化財の管理者の把握	*保護が必要な文化財の特定や保護方法の事前検討(適宜)	*保護の実施 *特殊標章の交付を受けるための手続き実施		*文化財の被害確認 *復旧・復帰	
16 廃棄物処理	*収集方法や仮置場候補等の事前検討				*残置物等の処理に関する自衛隊等との連携	

					<ul style="list-style-type: none"> <li>*実施計画の策定と実行</li> <li>*危険な家屋の解体</li> </ul>
17 復興計画の策定			<ul style="list-style-type: none"> <li>*要避難地域での復興計画策定を見越した必要資料の確保と保存</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>*国の体制や制度の確認</li> <li>*住民の意向確認</li> <li>*方針・計画の策定</li> </ul>

執筆者作成

### 2-3. 国民保護における国や自治体および自衛隊の役割

#### (1) 国民保護における国や自治体の役割

国民保護に関する具体的な措置は、避難、救援、武力攻撃災害への対処という3項目が中心となっているが<sup>5</sup>、より詳細には国民保護法第2条第3項1-6号で列挙された11の項目に整理されている。これらの措置は、国や都道府県および市町村、指定行政機関（中央官庁等を指す）、指定公共機関および指定地方公共機関（全国または地方でライフラインや交通などの公共サービスを提供する事業者、報道機関などを指す。以下、指定公共機関等という）によって実施される。このうち、特に国や自治体の行うべき措置を表2に示す。国民保護法制は政府によるトップダウン型の制度であると言われている。本表が示す通り、制度適用の前提となる警報の発令とこれに伴う避難指示が国主導で進められる点など、指示系統面では確かにトップダウンの制度となっている。しかし、実際の運用では、住民への避難および救援は自治体を中心に提供されることになり、活動の重心は相当程度自治体側に置かれていると言える。特に、緊急対処事態においては、本部長（内閣総理大臣）による総合調整権が適用されないことから、都道府県知事の判断が相対的に重くなる事になる。なお、本表で国や自治体による具体的な措置が示されていない社会秩序の維持、運送および通信については、指定行政機関や指定公共機関等を中心に担われることが想定されている。

<sup>5</sup> 例えば、内閣官房国民保護ポータルサイト「武力攻撃事態等における国民の保護のための仕組み」(<http://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shikumi/index.html> 最終閲覧 2022年8月31日)

表 2：国民保護法における国、都道府県、市町村の措置

国民保護措置 (第 2 条第 3 項)	国の措置 (第 10 条)	都道府県の措置 (第 11 条)	市町村の措置 (第 16 条)
* 警報の発令(一)	* 警報の発令(一)	* 緊急通報の発令(三)	* 警報の伝達(一)
* 避難の指示(一)	* 避難措置の指示(一)	* 避難の指示(一) * 避難誘導(一) * 広域避難(一) * 退避の指示(三) * 警戒区域の設定(三)	* 避難実施要領の作成(一) * 関係機関の調整(一) * 退避の指示(三) * 警戒区域の設定(三)
* 避難住民等の 救援(一)	* 救援の指示(二) * 応援の指示(二) * 安否情報の収集・提供(二)	* 救援の実施(二) * 安否情報の収集・提供(二)	* 救援の実施(二) * 安否情報の収集・提供(二)
* 消防等(一)	武力攻撃災害への対処(三) 危険物質等に係る武力攻撃災害防止(三) * 放射性物質等による汚染拡大防止(三)	* 武力攻撃災害の防除・軽減(三)	* 消防(三)
* 施設及び設備の 応急復旧(二)	* 生活関連等施設の安全確保(三)		
* 保健衛生の確保(三)		* 保健衛生の確保(三)	
* 社会秩序の維持(三)			
* 輸送(四)			
* 通信(四)			
* 国民生活の安定(五)	* 生活関連物資の価格安定(四) * その他国民生活の安定(四)	* 生活関連物資の価格安定(四) * その他国民生活の安定(四)	* 水の安定的な供給(四) * その他国民生活の安定(四)
* 被害の復旧(六)	* 被災情報の公表(三) * 復旧に関する措置(五)	* 被災情報の収集(三) * 復旧に関する措置(五)	* 廃棄物の処理(三) * 被災情報の収集(三) * 復旧に関する措置(五)

\* ( ) 内の漢数字は各条文の号番号をさす。

国民保護法の各条文等を参考に筆者作成

## (2) 国民保護における自衛隊の役割

防衛省の国民保護業務計画では、「主たる任務である我が国に対する武力攻撃の排除措置に支障の生じない範囲で、国民保護等派遣を命ぜられた部隊等により又は防衛出動（自衛隊法第 76 条第 1 項（第 1 号に係る部分に限る。）の規定による防衛出動命令が発せられる場合に限る。以下同じ。）・治安出動を命ぜられた部隊等をもって、可能な限り国民保護措置を実施することを基本とする」<sup>6</sup>としている。ここでいう「我が国に対する武力攻撃の排除措置」は一般に、侵害排除と言われており、要すれば、自衛隊による国民保護措置は侵害排除に支障のない範囲でのみ行われることが予定されている。なお、防衛省の国民保護業務計画では、自衛隊の部隊に対して赤十

<sup>6</sup> 防衛省「国民保護業務計画」第 1 章第 1 節 1、2005 年（2022 年 9 月改定）、3 頁。

字標章の交付については記述があるものの、文民保護のための特殊標章（オレンジの四角地に青い三角形）の交付は予定されておらず、その意味でも、計画段階では自衛隊部隊が主体となるような国民保護活動は予定されていないことになる。

他方、本稿冒頭に挙げたような日本を取り巻く安全保障環境の悪化などを受けて、自衛隊においても国民保護の重要性に対する意識が高まってきている。そのあらわれとして、近年、国主催の国民保護訓練に関する説明会などの機会に、自衛隊は自身が国民保護において行いうる活動について「住民の避難に関する措置」、「避難住民の救援に関する措置」、「武力攻撃災害への対処に関する措置」そして、「応急復旧等に係る措置等」という4つの分野にわたる15の項目で整理し、紹介している（表3参照）。

表3 自衛隊が行う国民保護措置

住民の避難に関する措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 市町村長による避難実施要領の作成への平素からの協力</li> <li>✓ 必要な情報の収集・提供</li> <li>✓ 避難住民の誘導や運送</li> <li>✓ 住民の避難のための自衛隊駐屯地等や在日米軍施設の一時通行に関する調整</li> </ul>
避難住民の救援に関する措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 人命救助関係（捜索・救出、応急医療の提供）</li> <li>✓ 都道府県知事との調整又は対策本部長などからの求めによる医療活動の支援（救護班の緊急輸送、傷病者の搬送又は医薬品の緊急運送）</li> <li>✓ 生活支援関係（炊き出し、飲料水の供給）</li> <li>✓ 安否情報の収集・提供</li> </ul>
武力攻撃災害への対処に関する措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 被害状況の確認（危険物質の有無及び種類の特定など）</li> <li>✓ 人命救助関係の措置（捜索・救出、応急医療の提供など）</li> <li>✓ 被害の拡大防止（周辺住民の待避支援、消火など）</li> <li>✓ NBC 攻撃による危険物質の除染</li> <li>✓ 生活関連等施設の安全確保支援（指導・助言、職員派遣など）</li> </ul>
応急復旧等に係る措置等	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 防衛省が管理する施設及び設備のうち、国民保護措置の実施の上で重要な飛行場などの応急の復旧</li> <li>✓ 都道府県知事などからの要請により、危険な瓦礫の除去、道路や滑走路の応急補修等の支援</li> </ul>

各種資料を参考に筆者作成

これらを、先に示した平素から復旧・復興までの時期区分に基づいて整理し直したものを、表4として示す。この表からは、考えられている多くの活動が、武力攻撃予測事態における避難および救援に関わるものであること、ただし、平素から復旧・復興にかけての全ての時期で、国民保護に関する活動があり得ることを読み取ることができる。ただし、そうした活動の中には、既述の軍民分離という国際人道法の原則に照らして、実施すべきかどうか慎重な判断を要する活動（表中の△の箇所）がある点にも留意する必要がある。すなわち、自衛隊が国民保護措置を行うに

あたっては、侵害排除との関係とともに、国際人道法上の適切性についても検討する必要があるということである。

表4 平素から復旧・復興にかけての時期区分に基づく自衛隊の国民保護措置の展開

措置の種類と内容		時期区分			
		平素	武力攻撃 予測事態	武力攻撃 事態	復旧・ 復興
住民の避難	市町村長による避難実施要領の作成への平素からの協力	◎	○	○	
	必要な情報の収集・提供	○	◎	◎	
	避難住民の誘導や運送		◎ (△)	△	
	住民の避難のための自衛隊駐屯地等や在日米軍施設の一時通行に関する調整	○	◎ (△)	△	
避難住民の救援	人命救助関係（捜索・救出、応急医療の提供）		◎ (△)	◎ (△)	
	都道府県知事との調整又は対策本部長などからの求めによる医療活動の支援（救護班の緊急輸送、傷病者の搬送又は医薬品の緊急運送）		◎ (△)	△	
	生活支援関係（炊き出し、飲料水の供給）		◎ (△)	△	
	安否情報の収集・提供		○	◎	
武力攻撃災害への対処	被害状況の確認（危険物質の有無及び種類の特定など）		○	◎	
	人命救助関係の措置（捜索・救出、応急医療の提供など）		○	○	
	被害の拡大防止（周辺住民の待避支援、消火など）		○	○	
	NBC 攻撃による危険物質の除染		○	◎	
	生活関連等施設の安全確保支援（指導・助言、職員派遣など）		◎	○	
応急復旧	防衛省が管理する施設及び設備のうち、国民保護措置の実施の上で重要な飛行場などの応急の復旧			○	◎
	都道府県知事などからの要請により、危険な瓦礫の除去、道路や滑走路の応急補修等の支援			○	◎

◎：特に活動が期待される可能性がある場面 ○：活動が期待される可能性がある場面

△：活動が期待されていても、国際人道法の観点から実施が望ましくない可能性がある場面

各種資料を参考に筆者作成

### 3. 各自期区分における具体的措置と自衛隊と自治体との連携

以下では、分析の視座で説明した、平素から復旧・復興に至る各段階についての、国民保護に関する具体的措置について、自衛隊と自治体との連携という観点から論じていく。

### 3-1. 平素における措置

展開の起点となるのは「平素」だが、この段階は文字通り「何もおきていない状況」から、周辺国とのトラブルが拡大するなど武力紛争に至る可能性が高まってはいるものの日本に対する具体的な攻撃の兆候等は認められず、武力攻撃予測事態の認定までには至っていない「緊迫期」と呼ぶべき状況までを含む幅広い状況を内包している。そのため、国民保護法制全体の中における「平素」の位置付けも、国民保護のための諸策を実施するための基盤となる能力を確保すべき段階から初動対応能力を確認・整備する段階までと考えることができる。具体的には、関係機関には事前の情報整理や制度上要請されている計画や要領の作成、訓練の実施などに始まり、緊迫期には、武力攻撃に関連した緊急対処事態への対応準備や、内規等で可能な範囲での体制強化、救援物資の集積、コンビナートや工場など危険物・可燃物が集中する施設等での安全対策、事態認定後に特別な保護を要する可能性がある文化財の所在や保護の方法の確認などを必要な範囲で実施することが期待される。

自衛隊においては、市町村長による避難実施要領（後述）の作成への平素からの協力として、「避難実施要領のパターン」作成への協力が想定されているほか、必要な情報の収集・提供や、住民の避難のための自衛隊駐屯地等や在日米軍施設の一時通行に関する調整が挙げられている。

近年の緊張の高まりを受けて、平素の活動を積極化している自治体もある。沖縄県では、令和4年度末に、県独自の図上訓練を実施することを発表し、関係機関との会合を重ねている<sup>7</sup>。このほか、沖縄県では、後述する「避難実施要領のパターン」の市町村の作成率が低いことから、モデルとなるパターンを作成、提示して市町村に作成を促している。自衛隊においても、こうした自治体の取り組みをいかに支援するかが重要であり、先の「避難実施要領のパターン」作成への協力や平素における必要な情報の収集・提供はそういった文脈においてなされるべきことと言える。その意味では、表4には記載されていないが、自衛隊には国や県が行う訓練への協力において、武力攻撃事態等がいかなる様相になるのか、その際の自衛隊としての活動の考え方など、自治体が行う国民保護活動が事態対処の全体像の中で適切に行えるよう支援していくことも重要になる。自衛隊の部隊展開と住民避難を円滑に行うために、道路や港湾等の利用調整を行うことなどがその一例になる。しかし、現実にはより踏み込んだ検討も必要になる可能性がある。例えば、過去の戦史においては、空港や港湾施設を相手に利用させない目的で、設備の利用に必要な機器部品を取り外したり港湾の入り口を閉塞したりするなどの事例があり、日本でもそうした状況が発生する可能性は否定できないが、住民避難等に大きな影響のあるこうした様相が自治体の訓練において言及されている場面を筆者は寡聞にして知らない。これは一例だが、自治体には、武力攻撃事態等の軍事的様相に関する知見はほとんど蓄積がないことから、こうした面を補佐することで、事態対処全体を円滑にする工夫が求められていると指摘できる。

ところで、「住民の避難のための自衛隊駐屯地等や在日米軍施設の一時通行に関する調整」については、在日米軍施設を対象としたものではあるが、災害時の対応として2007年4月27日に日米合同委員会が発表した覚書「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のた

<sup>7</sup> NHK、沖縄県「武力攻撃予測の事態」想定し 住民避難の図上訓練計画、2022年6月22日付 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220620/k10013681181000.html>) 最終閲覧2022年8月31日)

めの在日米軍の施設及び区域への限定された立ち入り」<sup>8</sup>（以下、災害時立ち入り覚書という）で制度化されたものがある。災害時立ち入り覚書では防災訓練、救助・医療サービスの提供、緊急輸送や救援物資の集積、住民避難などの目的のための米軍施設への立ち入りや通過が想定されており、これ以後、在日米軍施設所在地とその周辺の自治体は当該施設を管理する米軍と現地実施協定を締結することで大災害発生時の米軍施設への立ち入りが可能になった。例えば、沖縄県浦添市では、津波を想定して海側の地域からキャンプキンザーを經由して高台に避難できるよう、市と在沖海兵隊との間で協定が取り交わされており、宜野湾市や北谷町もそれぞれ普天間飛行場や嘉手納飛行場について同様の協定を米軍との間で取り交わしている。ただし、これらはあくまで災害時の協定であり、大規模テロ等の発生により緊急対処事態が認定された場合はともかく、武力攻撃事態等において軍用物たる自衛隊駐屯地や在日米軍施設を通過させることが適切かどうかについては慎重な判断が必要になるだろう。

### 3-2. 武力攻撃予測事態での対応：避難、救援を中心に

#### (1) 事態認定と避難

緊張状態が継続・拡大し、武力紛争に至る可能性の高まりが日本に対する具体的な攻撃の兆候を示すような事象の発生に至った結果、日本国内のある地域において住民を避難させる必要が不可避となった時に「武力攻撃予測事態」の認定とその旨の宣言がなされ、避難が行われるべき地域（要避難地域）と避難先となる地域（避難先地域）が指定される。武力攻撃予測事態とは組織的避難を実施する段階と位置づけることができる。

この事態認定にあたっては「対処基本方針」という文書が閣議決定されることになっており、この文書には、認定に至る経緯や国民保護を含む対処の大枠が示されている。対処基本方針を受けて、政府は、警報が発令される地域や要避難地域（避難すべき地域）および避難先地域の指定などを定めた「避難措置の指示」を示すことになっている。要避難地域に指定された都道府県は、この「避難措置の指示」をより具体化した「避難の指示」を発出し避難経路や避難手段を示すこととされている。市町村は、この「避難の指示」に基づき住民らの避難誘導を行うこととされているが、そのために「避難実施要領」を作成することとされている。避難実施要領には実際に避難すべき人数や集合場所あるいは細かな誘導経路、誘導担当者や連携すべき機関（警察、消防、自衛隊など）の連絡先など詳細な内容を書き込むこととなっているが、緊急時にこれらを迅速に作成することは非常に困難であることから、市町村には想定される事態ごとに平素から「避難実施要領のパターン」を作成することが求められている。その上で、実際の避難手段は自治体ではなく指定公共機関/指定地方公共機関に指定された交通事業者等が提供することとなっている。図1は「避難措置の指示」、「避難の指示」および「避難実施要領」に記載すべき事項を整理したものである。

<sup>8</sup> 外務省「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立ち入り（仮訳）」、2007年4月。（[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/tachiiri\\_0704.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/tachiiri_0704.html) 最終閲覧 2022年8月31日）

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	
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	避難の経路
	主要な避難の経路	避難の手段
	避難のための交通手段	その他避難の方法に関する事項
	その他避難の方法	避難住民の誘導の実施方法
		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

図1：国民保護での避難措置に関して国、都道府県、市町村で取りまとめるべき事項

国民保護法の各条文等を参考に筆者作成

ところで、国民保護における「警報が発令される地域」とは、攻撃を受けることが確実視されている地域を指しており、この「警報が発令される地域」とその周辺を含めた合理的な範囲で要避難地域が指定されることとなっている。つまり、空間の範囲（広さ）で言えば「要避難地域 $\geq$ 警報が発令される地域」となっており、これは風水害や土砂災害における気象警報と避難指示の関係とは逆になっている。この点は、国民保護における避難を考える上で留意する必要がある。

さて、要避難地域では行政機関を含むすべての民間人が避難先地域に避難することが求められているが、島嶼地域から本州などへの避難のように、要避難地域が周囲の（有人の）地域から隔離されている場合はともかく、本州沿岸部から内陸部への避難の様に、要避難地域が周囲の地域と地続きとなっている様な場合、制度上は、要避難地域の境界をはさんで、すべての民間人が避難しほぼ無人となっている地域となんの制限も設けられていない地域とが隣接することになり、やや不自然な対応に見える。そのため、近年の国や自治体の検討では、要避難地域の周辺に不要不急の外出自粛を求める行動制限地域を仮設したり、要避難地域の中を細分化し、避難先地域への避難を求める地域と、屋内退避をもとめる地域を仮定したりすることなどが試みられている。

武力攻撃事態で想定される避難は、実質的には「疎開」とでも言うべきものであり、自然災害時の避難とは様相が大きく異なる。すなわち、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であり、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、災害等での避難と異なり、要避難地域およ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<sup>9</sup>。武力攻撃予測事態下での避難とはこうしたものであり、それを行うためには、関係機関間での綿密な調整が欠かせない。自治体、特に市町村は、地域の避難対象者の人数や特性（避難行動用支援者の人数、特に移動することが生命のリスクにつながる様な人の数）などの把握や、地域の平素の輸送力を用いた場合に避難に要する日数の把握などが必要になる。そうした基本情報をもとに、国と自治体が有機的に連携しながら、避難完了までの期間とそれまでに避難を完了しうる輸送力の確保を進めることになる。参考までに、令和3年度に行われた武力攻撃事態を前提とした国民保護訓練を踏まえた国、自治体および関係機関の連携の一例を表5として挙げる。

表5 武力攻撃予測事態における避難調整のフローの一案

	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

令和3年度高知県・山口県・愛媛県共同実動・図上訓練<sup>10</sup>を踏まえて執筆者作成

## (2) 救援とその他の措置

この段階での国民保護のための措置には、ここまで説明してきた避難関連の措置のほか、救援の開始（避難所の開設など）、役場や病院など要避難地域の社会機能の避難先等への移転あるいはライフラインの停止、文化財保護のための措置の着手などが含まれる。更に、自治体等には武力攻撃事態に至る以前に必要な自衛隊等の部隊移動等に係る特定公共施設利用法で示される指針に基づくインフラの運用調整や陣地構築等のための自衛隊法にもとづく公用令書の交付と

<sup>9</sup> 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」、武田康裕編著『論究日本の危機管理体制』、第7章、芙蓉書房出版、2020年4月、160頁。

<sup>10</sup> 執筆者は同訓練に評価委員長として参加した。

いった事態対処への協力なども期待されることになる。また、要避難地域では避難指定の解除後に地域の復旧・復興を行う必要が生じた場合に備えて土地の所有や履歴に関する情報など、関係する情報の整理と保護を図る必要もある。

特に救援には、上記の様な避難所の開設など、避難と不可分の活動である。過去の戦史上の教訓からも、住民は避難先での生活不安から避難に消極的だったことが示唆されており<sup>11</sup>、単に避難と不可分というだけでなく、避難そのものを促進し、確実にする上でも不可欠のものとなっている。救援は、国民保護法では、本部長からの指示（第74条）のもと、都道府県知事がこれを行うこと（第75条）とされている。同法第75条では、救援の内容を、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、埋葬及び火葬、電話その他の通信設備の提供、その他政令で定めるものとしている。加えて、「国民保護に関する基本指針」

（基本指針）では、「武力攻撃災害を受けた住宅の応急修理、学用品の給与、死体の捜索及び処理並びに武力攻撃災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去についても、適切に実施する」<sup>12</sup>ものとされ、結果として、国民保護法制における救援の内容は災害救助法における救助の内容とほぼ同内容となっている。ただし、相違点として、国民保護法施行令（2004年9月15日施行）とあわせて9月17日に発出された総務省消防庁による通知「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」（消防国第3号）<sup>13</sup>では、避難の長期化に留意して「電話その他の通信設備の提供」が追加されていること、一方、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」については、「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」ため対象としていないとの2点が挙げられている（表6参照）。

さて、「国民保護に関する基本指針」（基本指針）では、救援は対策本部長が必要性を判断し、都道府県知事が上記のうち必要と認めるものを行うとされている<sup>14</sup>。同時に、基本指針では、「その事態に照らし緊急を要し、救援の指示を待ついとまがないと認め、救援の実施が必要であると判断するときは、救援の指示を待たずに、救援を行うものとする」とされており、状況に応じた運用の弾力性が一定程度は認められている<sup>15</sup>。

この救援の程度と方法は、災害救助法施行令の基準（同施行令第3条第1項）を勘案して内閣総理大臣が定めることとされている（国民保護法施行令第10条第1項）。消防国第3号では、災害救助法による救助は厚生労働大臣（当時）<sup>16</sup>が定める基準に従い、都道府県知事が基準を定めることとされているが、武力攻撃災害では都道府県を超えた避難も想定されていること、全額国負担であることなどから、厚生労働大臣（当時）が基準を定めることとしている。また、国民保護

<sup>11</sup> 例えば、防衛庁防衛研修所戦史室『戦史叢書 沖縄方面陸軍作戦』、1968年、614頁、あるいは、横尾和久「マリアナ戦史に見る離島住民の安全確保についての考察」、『陸戦研究』平成27年12月号。

<sup>12</sup> 内閣官房、「国民保護に関する基本指針」、2017年12月、37頁。

<sup>13</sup> 総務省消防庁、「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」、消防国第3号、2004年9月。

<sup>14</sup> 内閣官房、「国民保護に関する基本指針」、33-34頁。

<sup>15</sup> 同上、34頁。

<sup>16</sup> 災害救助法の所管は、災害弔慰金などと共に2013年10月より内閣府に移管されているため、現在は内閣総理大臣が基準を定めることとなる。なお、この際の移管にあわせて、国民保護法の救援についても、厚生労働省から内閣府に移管されている。

における救援期間は長期に渡ることも想定されていることから、期間はあらかじめ定めないとされた。災害救助法の基準には内閣府告示に基づく一般基準があるものの、実体として、内閣総理大臣と都道府県知事が協議して定める特別基準による救援が定着している状況がある。国民保護法制における救援は全額国庫負担で行われているという点で、国が基準を決めることは制度論としては正しいかもしれないが、災害救助法の運用実態に鑑みれば、弾力的な運用の余地を十分に確保する必要がある。その際、実際に被災者に接し、収容施設の運用に携わる自治体が救援基準に関与できる機会やしきみは何らかの形で担保されるべきであろう。この点を含め、国民保護法制には武力攻撃災害とこれによって生じる社会状況や現実の災害救助法の運用状況などを改めて捉え直し、被災者らの生活環境としてより蓋然性の高い状況を前提とした仕組みを整える必要がある<sup>17</sup>。

表 6 国民保護法における救援と災害救助法の救助の比較

	救援	救助
法律	国民保護法	災害救助法
基準	内閣総理大臣	内閣総理大臣／都道府県知事
負担	全額国費負担	一部国費負担
項目	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 収容施設(応急仮設住宅を含む)の供与</li> <li>2. 食品の給与及び飲料水の供給</li> <li>3. 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与</li> <li>4. 医療の提供及び助産</li> <li>5. 被災者の捜索及び救出</li> <li>6. 埋葬及び火葬</li> <li>7. 電話その他の通信設備の提供</li> <li>8. その他政令で定めるもの</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 避難所及び応急仮設住宅の供与</li> <li>2. 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給</li> <li>3. 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与</li> <li>4. 医療及び助産</li> <li>5. 被災者の救出</li> <li>6. 被災した住宅の応急修理</li> <li>7. 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与</li> <li>8. 学用品の給与</li> <li>9. 埋葬</li> <li>10. 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの</li> </ol>

執筆者作成

また、既述の通り、武力攻撃事態における避難は、居住や仕事といった生活の場を長期にわたって離れることが予想されるものである。例えば、逐条解説では、国民保護法において災害救助法を直接適用せず、新たに「救援」という項目を設けた理由について、「これまで想定していな

<sup>17</sup> この点で、津久井が提唱する災害救助の「新・6原則」、特に「柔軟性：最適な方法を積極的に考案し一般基準に固執しない」、「生活再建継承：応急的な救援に固執せず、生活再建位繋がるものとする」、「被災者中心」の3点は示唆的である。津久井進、『大災害と法』、岩波新書、2012年7月55-56頁。

かった武力攻撃事態等という新しい局面において長期的にわたって避難住民等の保護を行うものであり、応急的な災害救助とは異なる新たに創設された事務であるため」と説明されている<sup>18</sup>。にもかかわらず、収容施設の考え方などについては、診療所やトイレの設置などが選択的に設置するものとなっている点など、風水害等に伴う短期的な避難先に近い発想が散見される。収容施設については、むしろ長期かつ大規模な避難を前提とした基準で設定し、武力攻撃災害や緊急対処事態の様態・状況に応じて選択的・例外的に簡易な収容施設を設置できるようにする方が制度の趣旨に適っているのではないだろうか。

### (3) 武力攻撃予測事態での国民保護における自衛隊と自治体との連携の留意点と課題

表4に示した通り、自衛隊による国民保護措置は、この武力攻撃予測事態および次節で論じる武力攻撃事態に集中している。武力攻撃予測事態では、特に「必要な情報の収集・提供」、「避難住民の誘導や運送」、「人命救助関係（捜索・救出、応急医療の提供）」、「住民の避難のための自衛隊駐屯地等や在日米軍施設の一時通行に関する調整」、「生活支援関係（炊き出し、飲料水の供給）」そして「生活関連等施設の安全確保支援（指導・助言、職員派遣など）」といった活動へのニーズが高まることが予想されるが、「必要な情報の収集・提供」や「生活関連等施設の安全確保支援（指導・助言、職員派遣など）」はともかく、それ以外の活動については、住民（文民）との接近が予想されることから、既述の国際人道法の適用に関する状況の判断および、適用時の軍民分離の原則に基づき実施すべきかどうかの判断をする必要がある。

そうした判断を踏まえつつ、自治体には自衛隊に対して、量と質両面での支援が期待されると考えられる。このうち、特に重視すべきなのが質的な支援である。具体的には、自衛隊しか知り得ない情報の提供や、自衛隊固有のアセットを利用した支援である。ここで、自衛隊固有のアセットを利用した支援としては、例えば、重度の障害を伴う入院患者など通常の移動手段で避難させることがかえって本人の生命のリスクになりうる人の避難を、航空自衛隊の航空機動衛生隊のようなアセットを利用して支援することなどが挙げられる。

ところで、武力攻撃予測事態の認定とともに、要避難地域の自治体には国民保護対策本部を設置することが予定されている。国際人道法上も、文民の保護のための調整などで文民機関（自治体等）と軍隊（日本の場合、自衛隊）が接触することは認められており、災害時の体制に準じた連絡体制を構築することができるはずである。上のような諸活動の調整もそうした場を中心に行うことが想定されるが、その際、特定秘密の取り扱いが問題となる可能性がある。例えば、国民保護に伴う避難経路および避難期間に大きく影響を与えることになる自衛隊部隊の移動経路やその経路を利用する時間などの情報は自治体と自衛隊とで共有することが望ましいが、こうした情報は展開する部隊の規模や場所を推測できる可能性がある。こうした情報は特定秘密となる可能性があるが、現在の特定秘密保護法では、平素の特定秘密の取扱者として、自治体については都道府県警職員が想定されており、自治体職員は対象とされていない。また、同法の逐条解説<sup>19</sup>によれば、特定秘密の提供が可能になる公益上特に必要がある業務の例として、自衛隊の治安出動に伴う内閣総理大臣と都道府県知事との間での情報共有が挙げられているが、これに武力攻撃事態が含まれるのかどうか、含まれた場合でも、知事の元で実務を担う職員には取り扱いが可能とな

<sup>18</sup> 国民保護法制研究会、『逐条解説 国民保護法』（4版）、ぎょうせい、2007年2月、194-195頁。

<sup>19</sup> 内閣官房「特定秘密の保護に関する法律【逐条解説】」、2014年、63頁。

るのか、また市町村の取扱はどうなるのか、など、未確定な要素も多いが、これらは自衛隊と自治体との調整の質を決める重要な要素であり、早急に整理する必要がある。

### 3-3. 武力攻撃事態での対応

不幸にして、緊張状態が更に高まり日本への攻撃が現実のものとなってしまった時には改めて「武力攻撃事態」の認定と宣言がなされる。この場合、既に武力攻撃予測事態が認定されていれば、認定に際して作成した対処基本方針を更新し、改めて事態認定を行うものと考えられる。

自衛隊等により相手国による攻撃への軍事的な対応が行われる一方で、武力攻撃事態が認定された段階での主な国民保護措置としては避難先地域での被災者支援と避難できていない住民の被害局限が考えられる。前者については、この段階で自治体等が行うべき対応としては、避難所での安定的な生活の提供や、避難生活の長期が見込まれる場合の仮設住宅の供与や生活再建支援などが考えられる。

この際に自衛隊に期待される役割としては、予測事態に引き続き「必要な情報の収集・提供」がある。加えて、要避難地域、特に戦闘が行われている地域においても、なんらかの理由で避難が完了しなかった残留者がいる可能性があり、そうした人物の「安否情報の収集・提供」や「人命救助関係（捜索・救出、応急医療の提供）」、あるいは戦闘地域での「被害状況の確認」そして、地域を問わず、相手側の攻撃により生じた「NBC 攻撃による危険物質の除染」などが考えられる。これらをまとめると、侵害排除が優先される要避難地域内で国民保護に必要な活動および、他で代替が難しい自衛隊の能力の活用ということになる。

これ以外にも、「避難住民の誘導や運送」、「住民の避難のための自衛隊駐屯地等や在日米軍施設の一時通行に関する調整」、「都道府県知事との調整又は対策本部長などからの求めによる医療活動の支援（救護班の緊急輸送、傷病者の搬送又は医薬品の緊急運送）」、「生活支援関係（炊き出し、飲料水の供給）」といった活動が考えられる。しかし、これらの活動については、例えば、戦闘地域内で発見した住民（文民）を緊急に戦闘地域外に移動させる場合の輸送や、そうした人物に対する臨時の支援などを除けば、先の軍民分離の原則から、対応に慎重さが求められる内容となっている。

ところで、上でも述べた通り、仮に武力攻撃事態等が認定された場合でも、何らかの事情で要避難地域に残留する者が出るのが想定される。これまでに筆者が関わった国や自治体等での訓練における検討では、そうした残留住民を残したまま避難を打ち切るこ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という考え方に立って可能な対策が模索された。

その中で、自治体および地域に展開する自衛隊には、残留住民避難の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が期待される（国民保護法上も安否確認は自治体側の責務である）。

その上で、具体的な避難の方法の一例として、捕虜交換や傷病者、文民の移動のために戦時に相手方との合意（日時、経路、方法等）に基づき交付される安導券（Safe conduct）を用いた避難が考えられる。国民保護の特殊標章により文民輸送に専従する船舶や航空機が、相手方からの攻撃は免れるものの拿捕の可能性は残るのに対して、海上武力紛争法サンレモ・マニュアル（第47項及び第53項）にあげられている安導券が交付された船舶及び航空機の場合、攻撃のみならず、

拿捕についても免除されることから、相手国との合意が成立すれば、安導券はより確実な避難手段となりえよう。また、実際問題として、ハイレベルな合意の必要性が予想される安導券の利用だけでなく、相手国軍と自衛隊・米軍とが部分的・時限的な停戦を行い、この間に住民を避難させることも考えられる。その場合、停戦に合意した後で、人数、方法、経路、時間等細かい条件を調整して実施していくことになる。

いずれの方法で行う場合でも、停戦合意を確立し、円滑な避難を行うためには、赤十字国際委員会のような実績ある団体<sup>20</sup>を介して交渉も必要になる可能性がある。そうした場合、仲介団体の中立性の担保が重要になる。これに関して、日本は赤十字国際委員会に対して国際機関としての特権および免除を認めていない。米中韓はいずれも赤十字国際委員会に施設の不可侵など国際機関としての特権および免除を認めており、この面での日本の出遅れが懸念される。すなわち、仲介が必要となった場合に、日本と赤十字国際委員会との関係性（日本側が法執行等によって赤十字国際委員会がもつ仲介交渉の資料等を押収する可能性がある、など）を理由に、相手国が仲介に応じない可能性があるのである。

なお、ここに挙げた方法にかかわらず、文民輸送に専従する船舶や航空機とその動向を広く周知することで「保護の累積」を図ることも重要になる。

### 3-4. 復旧・復興での対応

戦況の推移により避難指定の解除が現実味を帯びてくると、被害状況に応じた復旧・復興が検討されていくことになる。復旧・復興は、仮に事態認定そのものが解除されなかったとしても、可能な範囲で行っていくべき活動である。戦況が安定し、戦闘地域とは考えにくい地域に自衛隊を長期に留め置くことに合理性はなく、段階的にではあっても民生に委ねる方が合理的だからである。

国民保護法制の中で、復旧・復興期は被害状況に応じた復旧プロセスの確立と工程管理を実施すべき段階として位置付けられる。国民保護法の第171条によれば、本格的な復旧・復興を裏付ける法律等は別途定めることとされている。そのためこの段階において自治体等関係機関が行うべき具体的な活動としては、国等が制定する復旧・復興関連制度の把握が第一であり、それらを踏まえた上での指針や計画の策定や、それらの前提となる被害情報の収集や避難住民の意向調査、帰還支援などを挙げることができる。この中には、戦災によって生じた瓦礫や遺棄兵器・不発弾等の処理なども含まれることになる。

復旧・復興において自衛隊に期待される役割としては、「防衛省が管理する施設及び設備のうち、国民保護措置の実施の上で重要な飛行場などの応急の復旧」と「道府県知事などからの要請により、危険な瓦礫の除去、道路や滑走路の応急補修等の支援」が挙げられている。しかし、戦闘が行われている地域を文民の団体を主体とした復旧・復興が可能な地域に移行していくために

---

<sup>20</sup> 赤十字国際委員会は1863年に前身となる団体が創設された最古の国際人道支援団体であり、これまでに多くの紛争地域や災害被災地域で活動してきた。2022年2月に発生したウクライナ侵攻について言えば、紛争以前からウクライナ郡と新ロシア派が衝突していた同国東部での人道支援に従事しており、4月から5月にかけてのマリウポリ/アゾフスタリ製鉄所からの住民の脱出などに際して、国連人道問題調整事務所などと共にウクライナ・ロシア両軍の部分的停戦の実現や、バス等住民の脱出手段の提供などに幅広く貢献している。

は、いくつかの段階が必要であり、上記の措置に至る以前に、国民保護上の措置とは関係なく自衛隊には段階に応じて期待される役割がありうる。これらの段階を図2および表7として示す。

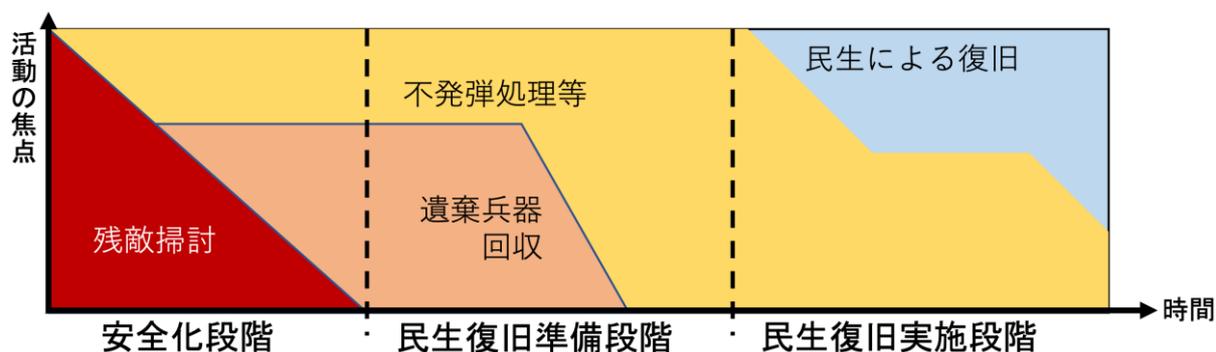


図2 民生による復旧・復興の本格化に向けた諸段階

執筆者作成

表7 復旧に至る各段階の目的、焦点および移行条件

段階区分	目的	活動の焦点	次段階への移行条件
安全化実施段階	自治体等の地域への安全な立ち入りを可能にするための活動を自衛隊が安全に行うため	残敵掃討を実施し、遺棄兵器回収および不発弾処理等に着手	民生復旧準備に必要な残敵掃討の完了
民生復旧準備段階	民生による復旧を可能にするため	主として遺棄兵器回収および不発弾処理等を実施	民生復旧実施に必要な不発弾処理・遺棄兵器回収完了（民生による復旧着手の同意の確保）
民生復旧実施段階	住民を帰還させるため	自治体からの要請により危険な瓦礫の除去、道路および滑走路の応急補修等を実施	住民帰還についての同意の確保（住民帰還の開始） 自衛隊による常駐的な復旧活動終了

執筆者作成

戦闘が終了し、日本側が確保した地域には、相手の指揮系統から切り離されてしまった残存部隊や、敵味方の不発弾や遺棄された武器類が散乱していることが想定される。もちろん、戦闘によるさまざまな物理的被害も発生している。特に、相手側の残存部隊は、平和裡に収容できれば良いが、そうではない場合、民生による復旧の大きな脅威となるため、自治体等の文民機関の復帰以前に対処していく必要がある。このように、残存部隊への対処（残敵掃討）を中心に、自治体等文民機関が地域に復帰するにあたり必要となる準備的活動（幹線道路周辺での不発弾処理や遺棄兵器回収など）を自衛隊が安全に行えるよう、地域の安全化を図る段階を安全化段階とする。安全化段階では不発弾処理や遺棄兵器の回収等も行いうが、これらはどちらかといえば、残敵

掃討など自衛隊の活動を容易にするために行うものと考えられる。自衛隊による安全化が終了すると、次の段階では、自治体等、復旧の主体となる文民の団体が地域で活動するための拠点を確保する必要がある。この段階を民生復旧準備段階と呼ぶことにする。この段階で、自衛隊には、役場など地域の復旧・復興活動の拠点となりうる場所と域外を結ぶ幹線道路周辺での不発弾処理や遺棄兵器回収など、自治体や指定公共機関などの文民の団体が地域に拠点を形成し、活動を本格化するための環境整備が期待される。遺棄兵器の回収などは原則的にこの段階で終えるべき活動であろう。

役場機能や復旧活動に従事する文民の団体らのための最低限のライフライン確保の目処がたつなど文民の団体を主体とした復旧活動が可能な状況に至ったら、自治体等と自衛隊とが連携して復旧を促進する段階に移行することになる。この段階を民生復旧実施段階と呼ぶことにする。民生復旧実施段階では、自治体や指定公共機関、地域の土木建設業者など、文民の団体が活動の主体となる。自衛隊は、こうした文民の団体との連携のもと、彼らの活動範囲の拡大に合わせて、不発弾処理等の危険性除去を行なっていくことになる。現在の沖縄県の事例にあるように、戦地となった場所での不発弾処理は長期にわたる可能性が高い。その間、住民らの帰還を妨げることは現実的ではないことから、自衛隊と自治体とは残余リスクのあり方などについて認識統一を図る必要がある。例えば、不発弾処理等の危険性除去を集中的に行う空間的な範囲の決定や、捜索・処理を集中的に実施する期間などについて自衛隊と自治体とでしっかりと合意を図る必要がある。この際、住民らへの説明責任は最終的に自治体側が持つ可能性が高いことから、自衛隊と自治体との認識統一の内容については、住民らに対する説明責任を果たしうるものとするべきである。

民生復旧実施段階の目標は、自治体など限られた文民だけでなく、住民らが、段階的であっても帰還し、自力で地域の復旧・復興を進めていける環境を整備することにある。上で述べたような残余リスクに対する自衛隊と自治体との認識統一はこのために不可欠なテーマだが、あわせて、民生復旧実施段階の終了はその地域に対する要避難地域指定の解除を意味することになる。

ところで、国民保護法上、要避難地域の指定解除は「本部長」（「総理大臣」ではない）の権限とされており、市町村長による警戒区域の設定は可能であるものの、事態認定解除後にある地域への住民の立居入りを制限する権限が国にはない。そのため、少なくとも民生復旧実施段階の終了時点までには事態認定を解除する必要がある。他方、事態認定の解除後は防衛出動を維持することは困難であり、戦役の推移によっては、事態認定について防衛出動に関わる必要性和国民保護（復旧活動）上の必要性が衝突する可能性がある。例えば、相手国との休戦あるいは停戦/終戦を成立させるにあたっては、事態認定の解除と防衛出動の解除が条件となりうるが、国内での復旧が十分進んでいないまま事態認定を解除した場合、戦災を受けて十分な安全性が確保できていない地域に対する住民の立ち入りを規制できない。他方、そうした国内事情によって休戦あるいは停戦/終戦のための交渉が制限されることも望ましくない。これについては、法の限界を超えるテーマとも言え、例えば、要避難地域の指定解除の権限を「総理大臣」にしたり、国民保護法第171条<sup>21</sup>で規定されている復旧に向けた法整備の中で整理したりするなどの措置が必要であろう。

<sup>21</sup> ただし、国民保護法第171条は復旧にかかわる財政措置のための法整備を規定したものであり、復旧にかかわる立ち入り規制のあり方などが同条で整備を予定している法律に含めるかどうかは未定である。この点

なお、国民保護法では、自衛隊による国民保護等派遣の要請権者を「（都道府県の）国民保護対策本部長」ではなく、都道府県知事としており、かつ、国民保護等派遣で自衛隊に要請できる活動を都道府県による国民保護のための措置（これには復旧が含まれている）とされている。つまり、国民保護のための措置に自衛隊の能力が必要であれば、自衛隊側の諾否はともかく、都道府県としては、事態認定の有無によらず自衛隊に国民保護等派遣を求めることができることから、仮に、民生復旧実施段階以降の（事態認定が解除された）段階であっても、国民保護等派遣の枠組みで必要な範囲で復旧・復興活動に参加することは可能だと考えられる。

#### 4. まとめ：国民保護法制における自衛隊と自治体との連携の意義と課題

ここまで、本稿では、国民保護法制の概要及び、時期区分ごとの活動とその際の自衛隊と自治体との連携の在り方について論じてきた。ここでは、本稿のまとめとして、国民保護法制における自衛隊と自治体との連携の意義について述べる。

まず、指摘しておかなければならないのは、国民保護措置の全体像の把握の困難さである。国民保護措置の実務は、国、都道府県および市町村が中心となり、主に指定公共機関や協定を締結した民間企業などの支援を受けながら行うべきものだが、本稿第2節でも述べた通り、国民保護措置の実施に必要なインフラや資源の確保のためには、並行して実施される武力攻撃事態対処に関する各種活動等との調整が不可欠である上、措置の内容自体が非常に多岐にわたる複雑なものである。本稿でも参照した内閣官房の国民保護ポータルサイトでは、あくまで国民保護法における主要な措置（避難、救援、武力攻撃災害への対処）に絞った形で関係機関の役割等が示されるにとどまっているが、このことに象徴されるように、事態対処全般の中での国民保護の位置付けはこれまで必ずしも提示されてこなかった。このことは、武力攻撃事態に関して発生しうる業務の全体像を関係機関が共有して把握することを困難なものとしており、結果として、実際に国民保護措置を実施する際に必要な人員や資機材の調達が可能なのかどうかなど、制度運用の根本に関わる実行性の担保が曖昧になってしまっている。平素の計画段階や訓練段階で事態対処を担う自衛隊が、自治体との間で国民保護に関する連携を図ることは、関係機関が全体像を共有しながら事態対処にあたる上で重要である。

ついで、国民保護措置の持つ戦略的意義についても指摘しておきたい。専守防衛を国是とする日本が、仮に国家間紛争に巻き込まれた場合、それは、日本の国土とその周辺で発生している可能性が極めて高い。武力攻撃事態に伴う国民保護措置は、攻撃の可能性が限りなく高まってはいるものの、未だ被害発生に至っていない武力攻撃予測事態の段階での避難から始まることになることが予定されているが、これは、住民の側から見れば、発生の有無もわからない外国からの攻撃のために、多くの場合、職を失うリスクに直面しながら、国の決定に基づいて住み慣れた地域を離れることを意味する。その後も、もともと生活していた地域が戦災で傷つく姿を横目で見ながら、場合によっては長期にわたる避難生活を送り、その後に地域の復旧や復興に取り組まなければならないことを意味している。それゆえ、要避難地域の住民を中心とした国民および社会の納得感なしに、武力攻撃事態を乗り越えることは不可能であり、相手国に攻撃された地域を再び

---

も含めて、国民保護方法では武力攻撃事態からの復旧あるいは復興を総合的に規定する制度をどのように構築していくのかについてははっきりとした方向性は示されていないと言える。

安定的に管理し、相手国による再侵攻の口実を与えないためにも、復旧・復興を含めた十分な国民保護措置を講じておく必要がある。換言すれば、国民保護措置は日本が国家間紛争に巻き込まれた際に守るべき戦略的価値に直結している。それゆえ、国民保護措置に対する自衛隊の関与は、武力攻撃事態対処への戦略的貢献の一つとして位置づけることができる。ただし、本稿で再三指摘してきた通り、現代の国際人道法において、文民保護は文民機関が主体的に実施すべきものであり、自衛隊（軍事組織）の不用意な関与は軍民分離の原則に反するものとして、かえって日本の武力攻撃事態対処の正当性を疑わせるものになりかねない。この点を踏まえ、国民保護措置の主たる担い手である自治体等に対する国際人道法を踏まえた適切な支援のあり方を引き続き模索していくことの重要性を指摘して本稿のまとめとしたい。

#### 筆者紹介

中林 啓修（なかばやし ひろのぶ） 国士舘大学 防災・救急救助総合研究所 准教授