

令和6年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第2回

テーマ：「国民保護って何のこと？？未体験の危機に備えて考えておきたいこと」

開催日：令和6年11月11日（月）

講師：日本大学危機管理学部准教授 中林 啓修

講座の概要

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

「国民保護」という言葉を“X”（旧twitter）などで検索すると、そこでは、「国民保護と生活保護との混同」や、「国民保護＝日本国民を守る（国籍による峻別）」という誤解が見られる。しかし、本来の「国民保護」とは「対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間に、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関若しくは指定地方公共機関が法律の規定に基づいて実施する次に掲げる措置その他の武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするための措置」（国民保護法第2条第3項）を指すものであり、国際法上の文脈では、「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ヴ諸条約第1追加議定書が規定する「文民保護」に該当するもの」（平成16年版防衛白書 第3章コラム「解説 文民保護」）と考えられている。また、これらの趣旨を踏まえ、国民保護措置の対象は国籍法上の「日本国民」に限らず、日本の領域内に所在するすべての文民を含むと考えられている。「全ての文民」である以上、そこには、その時点での敵国民や、日本に外交使節がなく自国による直接の保護を期待できない国の国民も含まれている。

国民保護法のポイントは、次の5点に要約される。第1に、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トップダウン型の制度とされていること。第2に、武力攻撃事態、武力攻撃予測事態および緊急対処事態の認定を前提としており、事態対処法の執行法としての性質を持っていること。第3に、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こと。第4に、主な国民保護措置としては避難、救援、

対処（被害軽減）の3項目があり、このうち救援は災害救助法に準じた内容となっていること。そして、第5に、外国からの武力攻撃を前提としていることから、運用には国際人道法の趣旨や考え方が反映されるべきであること、である。

上記の通り、国民保護はトップダウンの制度とされているが、実効性確保の観点から、事態認定に伴う要避難地域および避難先地域の指定などの点で、国、自治体及び指定公共機関等関係機関による密接な連携が不可欠とされている。その理由の一つとして、国民保護措置としての避難が、「災害時の避難」（緊急避難場所に行く、自宅近くの避難所で生活するなど）とは全く異なっている点を挙げることができる。すなわち、国民保護、とくに武力攻撃事態における避難とは、まだ実際の攻撃が行われてはいない「武力攻撃予測事態」の段階から実施されるべきものであり、その規模も県域を超えるような広域、大規模かつ、時間的にも数年に及ぶ可能性のある長期的なものと考えられている。しかも、要避難地域の文民は原則として要避難地域外への退去が求められることから、要配慮者（特に移動そのものが命のリスクになりうる人）を含めて避難を進める必要があり、役所等の移転も必要になる。

こうした避難について現在最も検討が進んでいるのは沖縄県であり、本講座でも沖縄県の検討事例を紹介した。沖縄県では、避難対象を宮古島以西の5つの自治体（宮古島市、多良間村、石垣市、竹富町、与那国町）の合計11万人以上の住民とし、九州各県を想定上の避難先として、空路及び海路によって避難させるというシナリオで避難のための具体的な要領の検討を行っている。この検討では、概ね6日程度で住民らの避難を完結させることになっているが、現在定期航路がない沖縄本島と宮古島や石垣島との間の海路の確保の方法や、既述の「移動そのものが命のリスクになりうる人」の避難方法の詳細など更に検討を深めるべき論点も少なくない。こうした避難の検討は沖縄県が主導し、国の協力も得ながら行われているが、これと並行して、2024年3月には、地域の首長らの要望も受ける形で政府から、上記5市町村での整備を念頭に「特定臨時避難施設」（いわゆるシェルター）の整備についての技術ガイドラインおよび方針が示されている。また、国民保護一般の話として避難後の受け入れをスムーズに進めるために必要な措置を検討する目的で、政府の要請に基づき、九州各県では自団体が受け入れ先となった場合を想定した受け入れ計画の検討も始まっている。

このように、特に2020年代に入ってから進展が著しい国民保護に関する具体的な施策検討だが、その一方で残された課題も少なくない。本講座では、こうした残された課題として、救援内容の充実を含めた、避難後（ポスト避難）の措置の貧弱さ、安全な住民避難のために必要な早期の事態認定実現のための準備の不足、早期避難の実現に不可欠となる国際社会や国民、あるいは避難を実態的に担っていくことになる旅客運輸事業者とのコミュニケーション不足などを指摘した。

最後に、戦争そのものの発生を防止する確実な手段が見出せない（私たちが戦争を制御できていない）事実を踏まえれば、国民保護について準備しておくことは重要だが、国民保護は「合法的に戦争を戦う手段」ではなく、国民保護措置を必要としない状況が最善であること、そうした状況を

創り出しつつ、万一に備えるためには、外交、防衛そして国民保護が3つの柱となることを指摘して、講座の締めくくりとした。

以上

