

沖縄・南西地域における国民保護の課題

中 林 啓 修

はじめに

(1) 本稿の目的と構成

2022年12月に発表された「国家安全保障戦略」では、近年の日本が直面している安全保障環境を「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」と評価している⁽¹⁾。この認識のもと、政府は防衛・安全保障に関するさまざまな施策を大きく推進しているが、その一つとして、武力紛争下での文民の保護を目的とした一連の施策である「国民保護」を挙げることができる。特に、大隈海峡以南の南西地域、わけても宮古海峡以西の先島地域については、国民保護に関する施策の推進という点で、本稿執筆時点で最も先進的な地域となっている。

本稿は、この南西地域(以下では沖縄・南西地域と呼ぶ)における「国民保護」に焦点を当て、その現状及び課題を論じていく。専守防衛を国是とする日本にとって、自国が関わる武力紛争は基本的に自国領域を含む地域で展開されることが考えられる。その場合、戦火によって発生する社会への被害を局限化し、国民の生命や財産を守ることを直接の目的とした政策である「国民保護」は、戦われた戦争そのものの正当性や戦後復興の成否に関わるという意味で極めて高い戦略的意義を有している。にもかかわらず、このあと本稿で論じていくように、国民保護に関する検討は住民避難の面に集中しており、中長期的な視点に立った検討となっているとは言い難い面がある。これは国民保護の基礎となった防災(災害応急対策)が、生活再建や復旧・復興についても(被害の実装に対して十分な内容かどうか、という論点はあるにしても)制度整備が進んでいることと比較すれば明白である。その最大の理由は、これまで日本が「国民保護」に基づいて住民らの安全確保を図らざるを

得ないような状況に巻き込まれることがなく、従って具体的な被災経験がないことにある。それ自体は批判されるべきことではないが、国民保護の具体的な諸制度が防災に関する諸制度に基礎を置いているとすれば、自然災害等の事例などを踏まえて想定される課題に備えた施策のあり方を考察することには意義があると考ええる。

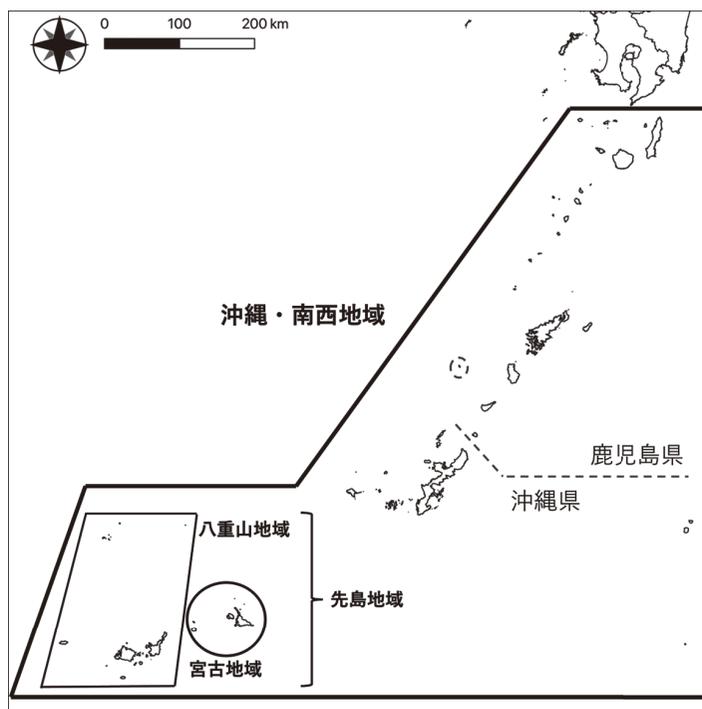
本稿は係る観点から、以下のような構成で議論を展開していく。

まず、本稿が対象としている沖縄・南西地域の概要と地域に所在する基礎自治体の国民保護に対する認識や一般的状況を明らかにした上で、国民保護法の概要及び最近の国の取り組みについて論じていく。ついで、近年の沖縄・南西地域における国民保護の取り組みを概観し、現状と課題について考察していく。

(2) 沖縄・南西地域の位置

図1は、本稿が対象とする主な地域を示したものである。外側の太い線で囲まれた地域が沖縄・南西地域である。この地域には、鹿児島県の島嶼部と沖縄県が含まれている。現在、特に国民保護に関する取り組みが進んでいる先島地域は、

図1 沖縄・南西地域の位置関係



執筆者作成。

この沖縄・南西地域の西端に位置する2つの地域から構成されており、いずれも沖縄県の一部を形成している。先島地域は宮古地域（おおむね円で囲まれた地域）と八重山地域（おおむね内側の細い線で囲まれた四角形の地域）とで構成されている。宮古地域は宮古島市を構成する諸島（宮古島と下地島などの周辺離島）および宮古島の西に位置する多良間村（多良間島）とで構成されており、八重山地域は、石垣市（石垣島および尖閣諸島）と石垣島周辺に散在する離島（西表島や竹富島など）で構成される竹富町および与那国町（与那国島）で構成されている。なお、八重山地域には、日本最西端の有人離島である与那国島および最南端の有人離島である波照間島が含まれており、文字通り日本の国境を構成する地域となっている。

沖縄県が発表した2024年5月1日時点での推計人口は宮古地域54,042人、八重山地域が53,354人となっている⁽²⁾。その他の項目も含めた人口に関する詳細を表1に示した。時期がずれるため参考値となるが、2020年度国勢調査のデータによれば高齢化率は29.8%で沖縄全体の27.0%よりもやや高くなっている。これらの地域の交通については、地域内の人々の往来は空路および海路があるものの、宮古地域・八重山地域間の往来や先島地域と沖縄本島や沖縄県外との往来は、貨客船の定期航路の廃止により空路に限定されている。

表1 先島地域における2024年5月1日時点の人口推計等

	世帯数 (世帯)	人口(人)			参考：2020年度 国勢調査	
		総数	男	女	高齢化率 (%)	居住外国人 人口 (人)
宮古島市	26,371	53,032	26,720	26,312	32.3	447
多良間村	487	1,010	555	455	35.6	11
宮古地域合計	26,858	54,042	27,275	26,767	32.4	458
石垣市	23,345	47,800	24,242	23,558	27.1	460
竹富町	2,229	3,869	2,013	1,856	28.2	26
与那国町	857	1,685	985	700	26.2	14
八重山地域合計	26,431	53,354	27,240	26,114	27.2	500
先島地域合計	53,289	107,396	54,515	52,881	29.8	958
参考：沖縄県合計	647,820	1,466,357	721,687	744,670	27.0	17,370

沖縄県推計人口データ一覧および政府統計局2020年度国勢調査をもとに執筆者作成。

(3) 沖縄・南西地域の市町村における国民保護

国民保護法では、都道府県および市町村に国民保護計画の作成を義務付けている。さまざまな事情から一部の市町村で計画作成が進んでいなかったが、本稿執筆時点で沖縄・南西地域の全ての自治体が国民保護計画の作成を終えている。このうち、鹿児島県および沖縄県の国民保護計画では、いずれも島嶼部からの避難については、それ以外の地域（鹿児島県本土や沖縄本島）とは区別して避難の考え方を定めている。このうち、表2は鹿児島県の島嶼部で想定されている基本的な避難経路を示したものである⁽³⁾。県本土を基本としつつ、状況に応じ、比較的大きな島（奄美大島、屋久島、種子島）を経由して避難することとなっている。特筆すべき点として、世論島、沖永良部島、徳之島については、地理的に比較的近い沖縄県への避難も選択肢となっていることである。

表2 鹿児島県国民保護計画に基づく鹿児島県内島嶼部の基本的な避難経路

	奄美群島	その他の諸島
奄美大島を経由して県本土に避難	加計呂麻島 請島 与路島	
状況に応じて屋久島または種子島を経由して県本土に避難	/	黒島
		硫黄島
県本土に直接避難	/	竹島
		口永良部島
		馬毛島
		トカラ列島 [^]
		種子島
	奄美大島 喜界島*	屋久島
		獅子島
		桂島
		新島
		与論島 沖永良部島 徳之島
状況に応じて沖縄県に避難	/	甌島列島

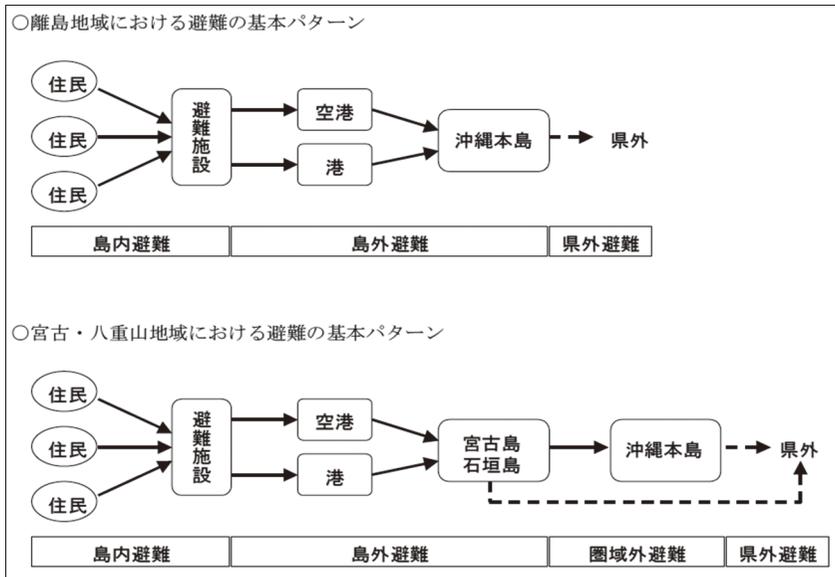
*：状況により奄美大島に一時避難

^：状況により奄美大島を避難先とすることもある

鹿児島県「鹿児島県国民保護計画」170-171頁をもとに執筆者作成。

他方、沖縄県については、図2に示す通り、地域ごとに大別された比較的シン

図2 沖縄県国民保護計画に基づく離島地域の避難の基本パターン



沖縄県「沖縄県国民保護計画」117頁より転載。

ブルなパターン分けとなっている⁽⁴⁾。すなわち、宮古地域及び八重山地域はそれぞれ宮古島、石垣島を経由して沖縄本島または県外に避難するものとされ、それ以外の離島地域は沖縄本島または本島を経由して県外に避難することとされている。

沖縄・南西地域の各自治体は、このような考え方のもとで、後述のような、地域での国民保護措置、特に避難の実効性を高めるためさまざまな取り組みを進めている。やや古いが、執筆者がNHK 沖縄放送局と協力して2022年12月に行ったアンケート調査からは、国民保護について彼らが直面している課題状況が明らかになっている⁽⁵⁾。このアンケート調査では、回答のあった沖縄県内の39の市町村中32の自治体が「平素の人員や時間の不足」を課題として挙げ、これに「基礎知識がない」と「先進事例や相談先がない」が続いた(共に22の自治体が指摘)。また、彼らの平素からの情報把握状況については、避難施設の収容能力(32の自治体が平素から把握しているか必要に応じて把握できると回答)や避難させるべき住民らの数(28の自治体が同様の回答)についてこそ、過半数の自治体が施策の実施に資する水準での情報把握ができていたが、避難等の施策に必要な輸送力(交通機関が1日に運ぶことができる人数)などについての情報把握は低い水準にとどまっていた(輸送力については12団体が平素から把握しているか必要に応じて把握できると回答)。

1. 国民保護法の概要と国の取り組み

本稿の中心的話題である「国民保護」は、武力紛争やこれに準じた国家的な緊急事態が発生した際に懸念されるさまざまな危険から文民を保護するための諸措置のことである。具体的内容については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）を中心に規定されており、主に、住民らの避難、避難した住民らへの救援そして、発生した被害に対する対処（被害軽減）の3点の措置が中心となっている。法律の正式名が示す通り、国民保護法の適用は、「武力攻撃事態等」（武力攻撃事態および武力攻撃予測事態）の認定が前提となっており、これら事態の認定や全般的措置を定めた「事態対処法」（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）の執行法として位置付けられている。

(1) 事態認定とその効果

既述の通り、国民保護措置は武力攻撃事態等または緊急処理事態の認定（事態認定）を前提としている。ここでいう事態認定とは、具体的には、「対処基本方針」と呼ばれる文書の閣議決定と国会承認（緊急の場合は閣議決定のみ）を通じてなされることになる。

対処基本方針の内容については、事態対処法第9条第1項に規定されており、その内容は、事態認定に至る経緯の説明とともに、国民保護だけでなく、外交や防衛を含む事態対処全般について記載されることとなっている。国民保護措置に関して、事態認定により得られる効果としては、「警報により武力攻撃が迫り、または武力攻撃が発生したと認められる地域」（警報の地域）、「要避難地域」および「避難先地域」といった地域の指定および、これら地域指定に沿った国民保護対策本部の設置や避難指示の発出あるいは救援の実施といった具体的措置を行うべき自治体が明示されることなどが挙げられる。加えて、事態認定に伴い「特定公共施設利用法」に基づいて示される利用指針により、空港や港湾、道路等を住民避難等に利用する際の制約の有無や、制約が生じる場合にはその内容が示されることになる。

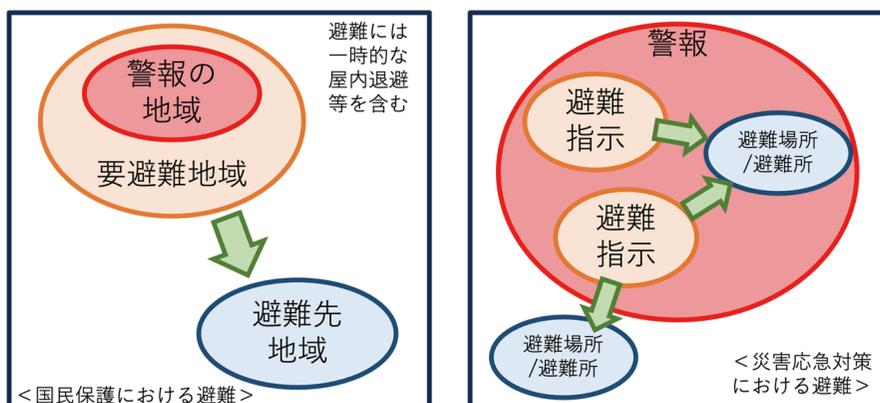
以下、順に説明していく。まず、「警報の地域」および「要避難地域」について説明する。国民保護法逐条解説によれば、「警報」とは「武力攻撃事態等にお

いて、国民の注意を喚起して避難の準備を促すことはもとより、国民の保護のための措置を迅速に行うため」に発するものであり、全国民を対象として行われるものである⁽⁶⁾。しかし、警報の発令に際して発表すべき事項には、「武力攻撃が迫り、または武力攻撃が発生したと認められる地域」(警報の地域)が含まれている。「警報の地域」を指定する場合、その地域は、「特段の事情がない限り屋内への避難を含め何らかの住民の避難が行われる」地域とされるのに対して、「要避難地域」は、「警報の地域」を含みつつも、余裕を持って避難が可能となるよう、警報で指定された地域でなくとも指定可能とされている。これに対して、「避難先地域」とは文字通り住民の避難先となる地域のことだが、避難先地域の指定に際しては避難経路となる地域も含むものとされている⁽⁷⁾。「警報」や「避難」といった言葉は災害応急対策においても多用されているが、国民保護措置における用語法と災害応急対策上の用語法では意味する地域の範囲が大きく異なっている点には注意が必要である。

図3は、この点について、国民保護における警報や避難の関係と、災害応急対策におけるそれとを比較したものである。国民保護における地域の関係については、既に論じた通りだが、災害応急対策においては、まず気象警報が市町村単位で発せられ、その後、特に危険が迫っている地域に対して避難指示等が行われる。その際の避難先については、同一自治体内にある近隣の緊急避難場所または避難所となるのが一般的である。つまり、「警報」と「避難」の地理的範囲が国民保護と防災では逆であり、また避難先の所在する場所も異なっている。

自治体が国民保護措置を実施する際に指令塔の役割を果たすのが各自治体に設

図3 国民保護における避難と災害応急対策での避難



執筆者作成。

置される国民保護対策本部であり、これは災害応急対策における災害対策本部に相当する。多くの場合、国民保護対策本部と災害対策本部は、細かな部署の名称などに差異はあっても基本的に同一の組織として計画されている。ただし、災害対策基本法に基づき災害対策本部が各自治体の判断で自主的に設置・開設できるのに対して、国民保護対策本部は、事態認定等に伴い出される国の指示に基づいて設置・開設され、自治体による自主判断での設置・開設はできない点に差異がある。

救援の実施についても、国民保護対策本部の設置・開設と同様に、国の指示を受けた自治体において実施されることとなっている。主な実施先としては、避難先地域に指定された自治体や避難経路上にある自治体が主に想定される。救援の内容や、具体的な実施の考え方は災害救助法に準じるものとされているが、大きな相違点として、災害救助法に適用は、災害で被災した自治体の被害の程度（人口に対する倒壊家屋数）に応じて適否が決まり、被災自治体において実施されるのに対して、国民保護における救援は被害が発生する（あるいは発生が見込まれる）要避難地域ではなく、避難先地域において実施されることになる点に相違がある。

(2) 国民保護における避難の様相

現在の沖縄・南西地域における国民保護に関する検討の中心は、住民らの広域避難である。国民保護における避難は次のような過程を経て具体化されていくことになる。すなわち、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および避難先地域の指定などを盛り込んだ「避難措置の指示」を示す。これに基づき要避難地域に指定された都道府県が、政府の「避難措置の指示」をより具体化した「避難の指示」を、要避難地域の市町村は「避難実施要領」をそれぞれ示して避難措置を具体化していく。

市町村が作成す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」を作成しておく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4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。

図4 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

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	
	主要な避難の経路	
	避難のための交通手段	避難の手段
	その他避難の方法	その他避難の方法に関する事項
		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

国民保護法の各条文等を参考に執筆者作成。

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⁽⁸⁾。

国民保護での広域避難の基本的な考え方は、「要避難地域内の住民や推定来訪者数」÷「要避難地域の内外を往来している公共交通機関の1日あたりの平素の輸送力」で求められる日数を基準に、武力攻撃事態の進展状況から考えられる安全な避難が見込める猶予日数や自衛隊等が事態に対処することで生じる避難のための交通インフラ等の利用への制約などを踏まえて、国、都道府県、市町村および輸送力を提供する指定公共機関等で必要な輸送力を調整していくというものである⁽⁹⁾。表3は2021年度に実施された武力攻撃に関する国重点訓練(令和3年度高知県・山口県・愛媛県国民保護共同実動・図上訓練)での検討を踏まえて考えられる具体的な避難決定までのフローの一案である。この訓練では、武力攻撃事態の発生が切迫し、武力攻撃予測事態の認定がなされたとの想定のもとバス、航空機、船舶を

用いて約1月間で山口県および愛媛県に全県民(約76万人)を避難させるという内容であった。

なお、表には反映していないが、避難経路の検討等並行して、避難先地域の自治体では、避難者の受け入れのための施設等の確保が進められることになる。上記の通り、国民保護での避難は長期にわたることが予想されることから、避難先も中長期的な滞在を前提に、公営住宅、民間賃貸住宅のほか、国の公務員官舎なども含めて確保することなどが考えられる。ここでも、国と自治体及び指定公共機関等による綿密な調整が重要になる。

表3 武力攻撃事態での避難をめぐる調整フローの一案

	県・指定公共機関等	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・指定公共機関等)	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・指定公共機関等) ④必要船舶・航空機数の確保(県・指定公共機関等) ▶県による確保 ▶国への要請	⑤県など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運用に向けた現地調整	⑧これ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)および避難実施要領の作成(市町村) ⑩' 避難誘導(市町村等)	⑨避難措置の指示

令和3年度高知県・山口県・愛媛県国民保護共同実動・図上訓練を踏まえて執筆者作成。

(3) 近年の政府の取り組み：2021年以降の国重点訓練を中心に

国民保護法が成立した2004年以降、近年に至るまで、政府における国民保護に関する取り組みは必ずしも順調に発展してきたわけではなかった。例えば、2013年に日本では初めて作成された「国家安全保障戦略」(当時)において、「国民保護」の語は、わずかに核兵器からの脅威への対抗という文脈で、米国による拡大抑止や弾道ミサイル防衛と並列で列挙されるにとどまっていたこと⁽¹⁰⁾、そして、いわゆる平和・安全保障法制の整備においても事態対処法が大きく改正されたのに対してその執行法たる国民保護法については何ら実質的な修正がなされな

かったことなどはその証左といえよう。

しかし、近年、こうした状況には大きな変化が生じてきている。その第一が以下に紹介する国の訓練見直しである。国が行う国民保護措置は内閣官房および総務省消防庁が全般を所管している(救援については内閣府が所管)。国民保護法制定以降、国が行ってきた代表的な取り組みとして、都道府県と協力して行ってきた実働および図上訓練を挙げることができる。国民保護をめぐる訓練は、自治体主催のものも含めて各地で行われてきているが、特に国が重視する訓練については国重点訓練と呼ばれている。この国重点訓練のあり方が2021年以降に大きく変化している。具体的には、全国を複数の都道府県からなる6つのブロックに分け、輪番制で訓練を行うとともに、地域ブロック検討会が導入された⁽¹¹⁾。ブロック制の導入により、複数の都道府県にまたがった広域での検討が可能になったことで武力攻撃事態に関する本格的な訓練が可能になった。また、2021年以降の国重点訓練では、訓練の企画運営を国が集中的に引き受けることで、都道府県や関係機関は訓練運営に必要な事務負担が軽減され、より訓練内容(国民保護措置の具体化)に集中できるようになった点も重要である。何より、ブロック制の導入によって全国の都道府県は、毎年、「武力攻撃事態に関する訓練に参加するブロック」、「緊急処理事態に関する訓練に参加するブロック」、「地域ブロック検討会に参加するブロック」のいずれかに含まれることになり、国民保護に関する着実な政策の浸透や成果の蓄積が期待されるようになった。

南西地域に関しては、2023年度に、鹿児島県および熊本県を中心に武力攻撃予測事態下での島嶼部(鹿児島県屋久島町)から鹿児島市および熊本県八代市への避難を想定した訓練が実施されたが、これに限らず、2021年度以降の武力攻撃事態等を想定した訓練では、着実な訓練実施に必要な事態認定前の調整等を中心に成果の蓄積が図られている。

こうした国の訓練見直しと前後して、約10年ぶりに見直された国家安全保障戦略では、「国民保護」について、「国民保護のための体制強化」という独立した項目が置かれ、「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」させるために、必要な計画の策定、輸送力の確保、空港港湾等のインフラ整備、更には国際機関との協力が謳われるなど、言及の頻度や内容が劇的に増加した⁽¹²⁾。更に、同時に発表された防衛省の「国家防衛戦略」でも、「防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力」の一つとして「機動展開能力・国民保護」が挙げられており、自衛隊にとっても国民保護が主要な関心事項の一つとな

っていることが明示された⁽¹³⁾。

2. 沖縄・南西地域の国民保護をめぐる状況

(1) 取り組みの経緯と状況

現在も続く、沖縄県あるいは九州・沖縄地域での国民保護に関する検討、ひいては既述の国重点訓練改革の源流は、2017年度から2023年度にかけて陸上自衛隊西部方面総監部で年1回のペースで進められてきた国民保護検討会にあると指摘することができる⁽¹⁴⁾。ここでは、武力攻撃事態等への対処を念頭に、沖縄・南西地域に限らず広く九州・沖縄地域における国民保護のあり方について、避難や救援のみならず復旧・復興などについても毎年度テーマを定めた上で、関係各県および自衛隊をはじめとする国の関係機関や指定公共機関らが参加して検討を重ねてきた。ここでの取り組みで出席者に共有された視座や役割への認識が、政府においては既に紹介した2021年以降の国重点訓練および地域をめぐる現在の検討に繋がっている。

(2) 広域避難に関する検討

沖縄・南西地域をめぐる広域避難に関する検討は、2022年度に沖縄県自身が関係機関の協力を得ながら行うようになり、2023年度以降は国との共催事業として実施されている⁽¹⁵⁾。

検討は、宮古地域および八重山地域の5市町村を避難対象地域とし、これらの地域の住民らを九州各県に避難させる設定で行われており、検討項目は多岐にわたるが、概ね以下の2つに大別できる。すなわち、必要な海空路での輸送力の運用方法の検討と、移動させること自体が命のリスクになりうる入院患者や福祉施設入所者、在宅療養者らの輸送要領の検討である。

以下、順を追って論じる。

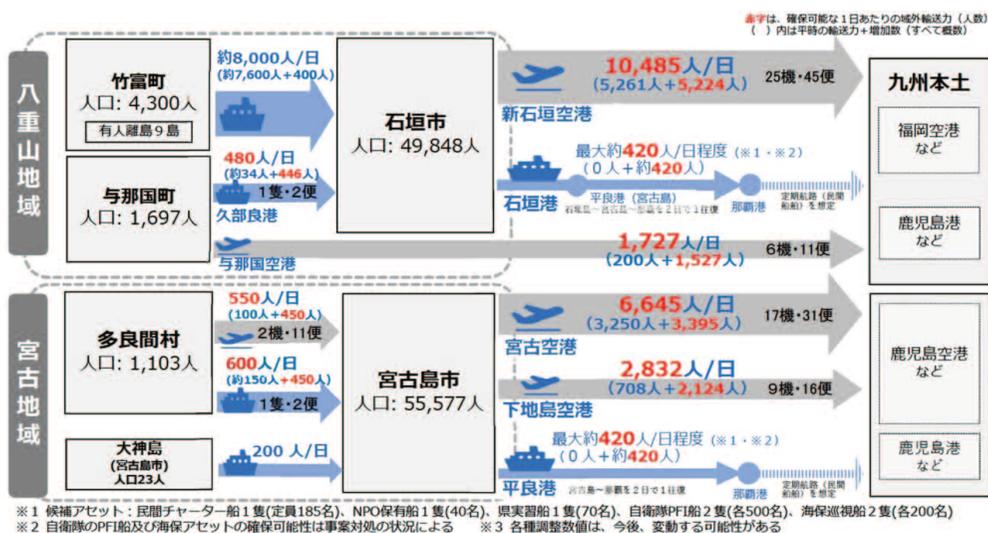
ア. 輸送力の検討

現在、沖縄本島と宮古地域・八重山地域とを定期航行で結ぶ貨客船は存在していないことから、輸送力の検討は、空路を中心に行われている。県内の避難経路自体は沖縄県の国民保護計画に基づいて設定されており、石垣市、竹富町および与那国町は石垣市を経由して避難先地域に向かうものとされ、宮古島市および

多良間村は宮古島を經由して避難先地域に向かうものとして検討されている（ただし、与那国町の一部は直接避難先地域に向かうことも検討されている）。図5に避難の全体像を示す。空路については指定公共機関たる民間航空事業者による避難が検討されている。他方、海路については、上記の通り宮古地域・八重山地域から域外への海路による避難に利用できる定期航路がないことから、民間チャーター船やNPO保有船あるいは県や国が有する公船を中心に、事態が許せば海上保安庁の巡視船のほか、自衛隊のPFI船などを視野に入れて検討が行われている。

検討では、これらの輸送力を用いることで、宮古地域・八重山地域の住民を概ね6日程度で避難させることとされている。具体的には、宮古空港および新石垣空港について、ボーディングブリッジごとのダイヤグラムを編成し、空路による最大限の輸送力を推計するとともに、海路、特に多良間島-宮古島間、竹富町の各島-石垣島間および与那国島-石垣島間の航路については定期船を臨時定員で運行するなどして輸送力を確保することで、上記の避難期間を算出している。これに加えて、持ち込み可能な手荷物量の検討（概ね、小型機の持ち込み可能荷物：3辺合計100cm以内程度）や、空路の増便に伴う保安検査の実行可能性および適切な空港内動線の検討なども行われている。搭乗に関しては、宮古島と石垣島において空港近傍の公共施設に住民避難登録センターを設置し、事務作業の効率化が検討されている。

図5 先島地域からの避難イメージ(2023年度検討段階)



沖縄県「令和5年度沖縄県国民保護共同図上訓練 資料2
 関係機関等連絡調整会議運営訓練資料」より転載。

イ. 移動させること自体が命のリスクになりうる人の避難の検討

災害応急対策での避難と国民保護の避難の相違については既に述べた通りである。そこから敷衍すると、津波や風水害に関しては、水平避難（想定される浸水地域外への避難）だけでなく、垂直避難（浸水地域であっても、高台やビルの高層階に避難することでリスクを避ける避難方法）が選択肢になりうるのに対して、国民保護、特に武力攻撃事態等での避難は、垂直避難に相当する避難は選択肢になり得ず、原則として全ての住民を域外へと避難させる「水平避難」が必要になることが指摘できる。この際、最も留意すべき避難対象者は、移動させること自体が命のリスクになりうる人々である。こうした人々は、防災分野における避難行動要支援者よりも狭い概念で位置付けられる。

災害事例を紐解けば、東日本大震災に起因する福島第一原子力発電所事故（福島原発事故）において、原発近傍の医療機関からの避難に際して多くの死者が発生した事例や、平成 28 年（2016 年）熊本地震でも、被災により倒壊リスクが発生した熊本市内の病院からの緊急転院で死者が発生している。そのため、こうした人々をいかに安全に避難させることができるか、は国民保護を含めた事態対処全体の正当性にも関わる重要事項と考えられる。

問題は、現在の検討で対象となる規模が、福島原発事故（原発近傍の医療機関数 7 カ所）や平成 28 年（2016 年）熊本地震（病棟自体の緊急転院を要した医療機関は 1 カ所）と比べても圧倒的に多いことである（表 4 参照）。そのため、検討では、移動させること自体が命のリスクになりうるが故に特に行政による支援を要する避難者の数の把握方法、医療施設や福祉施設からのおおまかな避難フェーズや症状別（在宅酸素両方患者や外来人工透析患者）の具体的避難方法の検討などがなされている。

表 4 宮古地域・八重山地域の医療・福祉施設数

		医療施設数	高齢者施設数	障害者施設数	市町村計
宮古地域	宮古島市	8	22	8	38
	多良間村	0	1	0	1
	小計	8	23	8	39
八重山地域	石垣市	5	20	12	37
	竹富町	0	1	0	1
	与那国町	1	1	0	2
	小計	6	22	12	40
合計		14	45	20	79

沖縄県「令和 5 年度沖縄県国民保護共同図上訓練 資料 2 関係機関等連絡調整会議運営訓練資料」より作成。

ウ. 受け入れに関する検討

ここまで論じてきた沖縄県主導の避難に関する検討に加えて、2023年度からは、政府主導による受け入れに関する検討も開始された。2023年10月に松野博一官房長官(当時)が熊本県と鹿児島県を訪問し、知事に対して受け入れ計画検討を依頼したことで検討が本格化していった。検討は段階的に行われており、2023年度は、避難開始当初の1週間から1ヶ月程度の期間における受け入れに必要な活動を中心に、沖縄県多良間村を要避難地域とし、熊本県八代市を避難先とするモデル計画の検討が進められた⁽¹⁶⁾。これら初期的受け入れ計画で検討されてきた内容は、避難民が到着する空港等から、避難先とされる市町村における公共施設(総合体育館等の施設)を経由して、当面の滞在先となるホテルでの受け入れに至るフローや、当面の生活支援(コミュニティーバスによる移動支援など)、要避難地域の役場移転などが挙げられる。

(3) 残留者の保護等に関する検討

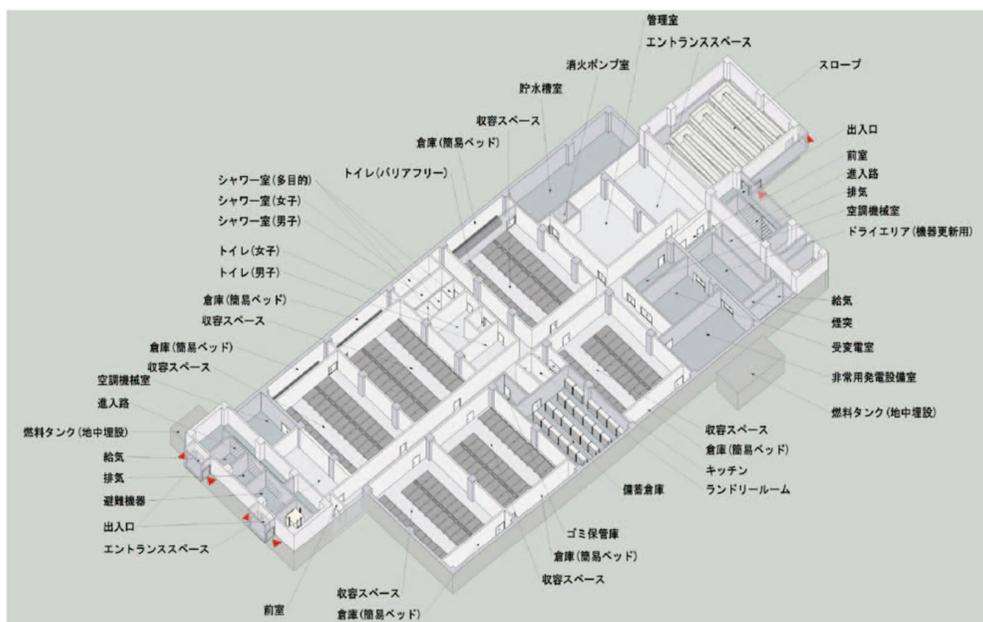
現在の国民保護法において、いわゆる「残留者」(継続的に戦闘が発生している地域になお残留している住民ら)の保護に関して特別な規定は存在していない。他方、2022年2月以降のウクライナ戦争など、現代の戦争においても、戦闘が発生した地域にさまざまな理由で住民らが残留する事態は現に発生している。避難手段が海空路に限定されている島嶼地域では、ひとたび戦闘が発生するなどした場合、その時点で地域に残留している住民らが島外に避難するための手段は大きく制限される。

そうしたことから、宮古地域・八重山地域の5市町村は残留者の一時的保護を目的としたシェルター整備を政府に要望している。こうした要望などを踏まえ、政府は、2024年3月29日に「武力攻撃を想定した避難施設(シェルター)の確保に係る基本的考え方」(以下、「考え方」という文書を示し、「特定臨時避難施設」の設置を表明した⁽¹⁷⁾。政府自身は2021年以降、弾道ミサイル等の攻撃に伴う爆風・破片による被害防止を目的として、地下鉄駅や地下街、地下駐車場、更には地下通路など大小の既存の地下施設を「緊急一時避難施設」として指定するよう自治体や関係機関に働きかけを強めていたが、この「特定臨時避難施設」の設置は、そうした既存施設の利用とは一線を画した施策となっている。「考え方」では、武力攻撃に際して、攻撃を受ける可能性が高い地域では広域避難が優先的な選択肢であることを明記した上で、広域避難の手段が航空機や船舶に限られ、か

つ避難先が遠方となる地域で、広域避難のための計画策定や訓練を行っている地域（現在のところ、与那国町、竹富町、石垣市、多良間村、宮古島市のみ）に限定して、避難の中断や公的活動のため一定期間（2週間程度）要避難地域にとどまらざるを得ない住民や自治体職員等のために特定臨時避難施設を整備することとされた⁽¹⁸⁾。同時に、沖縄本島を含め、「特定臨時避難施設」の設置対象とならない自治体については、緊急一時避難施設の整備充実を進めることも示された。

特定臨時避難施設の具体的なイメージを示すものとして、「考え方」とあわせて、「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」（以下、技術ガイドライン）も示された（本稿提出時点での最新版は2024年6月版となっている）⁽¹⁹⁾。技術ガイドラインによれば、特定臨時避難施設が想定する外力は、爆弾、砲弾、通常弾等による爆風や破片等とされ、これらを避けるために、できるだけ地下深くに、外部に面する場所は30cm厚の、それ以外は20cm厚の鉄筋コンクリートの躯体を建設することとされた⁽²⁰⁾。躯体の構造に加えて、概ね2週間程度の滞在を念頭に、複数の出入口やトイレ、空調などの生活維持機能についても示された。あわせて、特定臨時避難施設の平素の利用方法についても、会議室や地下駐車場といった具体的な想定が、施設のレイアウト等を示したイメージ図とともに提示されている。なお、技

図6 特定臨時避難施設のイメージの一例



内閣官房「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」4頁より転載。

術ガイドラインそのものの位置付けとしては、あくまで、同施設を建設する際の技術的な目安であり、自治体が独自により高規格な施設を建設することは妨げないことも明記されている。

3. 課題と論点

ここまで、本稿では、沖縄・南西地域の国民保護をめぐる取り組みについて概観してきた。こと広域避難に関して、これほどの水準で検討が進んでいる地域は日本国内にはなく、その意味で、沖縄・南西地域は国民保護におけるトップランナーといえる。それゆえ、この地域の検討から見えてきた課題は、全てとは言えなくとも、それ自体が日本の国民保護が抱えている課題だと指摘できる。多岐にわたる技術的課題はひとまずおくとして、より本質的・大局的な課題として、①更なる制度整備の必要性と、②緻密なりスクコミュニケーションの重要性を挙げることができる。

(1) 更なる制度整備の必要性

沖縄・南西地域の検討からは、現行制度ではカバーできない論点、すなわち制度整備が必要な分野も明らかになってきた。具体的には、中長期的な広域避難者の生活やその後の帰還および帰還後の復旧・復興を支える制度群の具体化及び残留者保護の制度化である。

現在、九州各県で進む避難者受け入れの初期的検討は、長期に及ぶことが予想される避難生活におけるごく最初の時期に関するものであり、その内容は避難に関する検討の延長に過ぎない。執筆者はこれまでの論考の中で、防災分野における災害弔慰金法や生活再建支援法あるいは大規模震災復興法のような、避難措置が実施されて以降に必要となる措置の乏しさを指摘してきた⁽²¹⁾。沖縄・南西地域での検討の推進はこの問題の存在を更に浮き彫りにしている。

また、たとえ政府が早期の事態認定を行えたとしても、それだけで住民が避難できるわけではない。太平洋戦争の際に南洋諸島や沖縄からの住民避難が進まなかった理由の一つとして挙げられているものに、避難先での生活保障があった。この点を踏まえれば、具体的被害が発生していない武力攻撃予測事態の段階で避難を開始・完了させるためには、避難以降の生活の見通しについて具体的なイメージを提示できるよう中長期的な観点からの準備が不可欠である。そして、中長

期的に必要となる支援は既存の制度だけでは提供できないことも想定される。そのため、既存制度の拡張や新規制度の導入などを含めた柔軟な対応を想定しておく必要がある。これは極めて多岐にわたる話題だが、一例を挙げるとすれば、福島原発事故の際に見られた特例事務の導入（就学案内など本来は住民票に紐づいた行政サービスを住民票の移転がなくとも避難先自治体で提供できるようにした措置。福島事故では法を新規に制定して実施した。）などが一案として考えられる。

沖縄・南西地域に限らず、国民保護に関する検討では、しばしば「残留者」が論点となることがある。本稿では、「残留者」を「継続的に戦闘が発生している地域になお残留している住民ら」と説明したが、現在の国民保護法において、いわゆる「残留者」の保護に関して特別な規定は存在しておらず、したがって、そもそも「残留者」を指す言葉も定義も示されていない。このことは、現在の国民保護法が定める諸措置が、継続的に戦闘が発生しているいわば「戦場」とそれ以外の地域を区別していないことを意味している。他方、国民保護法では、第22条などにおいて国民保護措置に従事する者の安全確保への配慮が求められている。とすれば、少なくとも制度上は、残留者への対応（避難誘導や安否確認等）のために自治体職員らを戦闘が発生しているような地域に残留させることまでは求めておらず、その結果、より危険な場所に残されている残留者に対する国民保護措置は相対的に限定的なものになってしまう。無論、そのような状況が発生しないよう、武力攻撃に関しては武力攻撃予測事態が規定され、事前の避難が追求されているが、それでもなお、残留者が発生することは懸念される。戦闘地域を含む武力紛争下での文民保護に従事する赤十字国際委員会(ICRC)などの国際機関との連携や、安全地帯等の設定など、国際的に認められた措置について国民保護の中で位置付け等を明確にする必要がある。

(2) 緻密なリスクコミュニケーションの重要性

既述の通り、国民保護については、政府による事態認定を経て各種措置が実施されることとされている。この中には、例えば、警報の地域や要避難地域および避難先地域の指定、救援措置を講じるべき自治体の指定などが含まれている。敢えて指摘すれば、沖縄県、特に先島地域が要避難地域となるかは、ひとえに政府が事態認定に至った情勢による。それでも、昨今の社会情勢から、先島地域が要避難地域に指定されることについては、一定の蓋然性を認めうるが、避難先地域となった場合、現時点で特に地域を指定するに足る根拠はなく、また制度的にも

そのようなことはできない。

それでもなお、九州・山口各県を対象に先島地域からの避難者受け入れを前提とした計画検討が行われている理由は、国民保護法制定以来、避難者の受け入れや支援に関する具体的検討が、政府をはじめ、いずれの自治体においてもほとんどなされていなかったことから、早急に知見を取りまとめる必要性が生じているからに他ならない。

他方、「受け入れ先」とされた地域での具体的検討が進めば進むほど、その地域は、半ばなし崩し的に「避難先地域」として認識されていくことになる。しかし、上記の通り、避難先地域とは事態認定に際して安全性の観点から指定されるべきものであり、受け入れについて具体的な検討が進んでいる地域であることは、望ましくはあっても、前提条件となるものではない。将来、不幸にして国民保護法に基づく避難措置を実施しなければならなくなった際に、無用の混乱を避け、着実な避難を実施するためにも、現在行われている検討が如何なる文脈でなされ、将来ありえる実際のオペレーションとはどのような関係にあるのか、関係者間のみならず、広く国民全体に対する丁寧なコミュニケーションが必要である。また、ここまでの国重点訓練や沖縄県での検討では、十分な安全が確保されており、航空事業者や船舶事業者については、平素と同様に業務が可能であることを前提にしている。しかし、国民保護法に基づく避難に必要な事態認定（基本的には武力攻撃予測事態の認定）は、それ自体が日本側から状況をエスカレートさせることになりかねず、検討の前提を崩すことにもなりかねない。そのため、安全な避難の実現とエスカレーション抑制を両立するために国内外との戦略的コミュニケーションが不可欠となる。それは、具体的には、対処基本方針などにおいて、制約の多い島嶼地域での住民避難の特殊性を説明し、軍事的な活動を含めた日本側の事態への対応について高い透明性をもって示すことで国際社会の支持を勝ち得よう努力するとともに、政府首脳と指定公共機関の経営陣との間といったハイレベルでのリスクコミュニケーションによって輸送時の適切な安全確保や補償などについて合意を図り、現在検討されているような避難オペレーションを着実に実施できるようにすることである。

これらの戦略的コミュニケーションやハイレベルなリスクコミュニケーションも、国民とのコミュニケーション同様、緊急時に至ってから取り組んでいては必要な成果が得られない性質のものである。政府において、事態認定のタイミングやその際の言説について平素から検討を重ねると同時に、現在は欠落している首

相をはじめとする政府首脳部と指定公共機関の代表や有識者が議論を交わせる場（例えば、防災における「中央防災会議」に相当するような、会議体）の制度化などを検討する必要があるだろう。

おわりに

ここまで、本稿では、沖縄・南西地域での国民保護をめぐる取り組みについて論じてきた。地元自治体では、人手やノウハウなどの不足に課題感を持ちつつも、政府の主導のもと、現在までに、急速に検討を進めてきている。ただし、前節で課題点として指摘した通り、そうした取り組みの意味や、実際の措置との関係など、地域との共通認識が不十分なまま施策が進められている面が否定できない。専守防衛を国是とする日本にとって、国民保護とは、巻き込まれた戦争から社会を守り、「戦後」に社会を継続するための手段であり、本稿で指摘した通り、その戦略的意義は極めて大きい。厳に慎むべきは、過去にはしばしば論じられてきたように、国民保護を、防衛作戦にあたって自衛隊等が十全な作戦環境を得るための手段として捉えるような観点である。その意味で、太平洋戦争末期の沖縄戦における住民の犠牲拡大について、軍の作戦第一主義を指摘した原剛の指摘には重いものがあり、その沖縄・南西地域において、国民保護に関する検討が進む現在、改めてその指摘を想起する必要がある⁽²²⁾。

そこから敷衍して、国民保護とは、戦争における一つの「手段」である以上に「目的」に属する性質のものであることを指摘して、本稿のまとめとしたい。

註

- (1) 内閣官房「国家安全保障戦略」（2022年12月）3頁。
- (2) 沖縄県の毎月の推計人口は以下のページから確認できる。
沖縄県推計人口データ一覧 <https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/estimates/estidatap.html>。
- (3) 鹿児島県「鹿児島県国民保護計画」（2023年12月）170-171頁。
- (4) 沖縄県「沖縄県国民保護計画」（2018年3月）117頁。
- (5) 以下、本項で紹介するアンケート結果については、NHK 沖縄放送局「有事のときの「国民保護」どうする？沖縄県全市町村アンケート」（2023年12月7日付、<https://www.nhk.or.jp/okinawa/lreport/article/000/73/>）に基づく。なお、調査は2022年11月に実施し、沖縄県の41市町村中、座間味村および南大東村を除く39市町村から得られた。
- (6) 国民保護研究会『新版 国民保護法逐条解説』（ぎょうせい、2024年）118頁。
- (7) 同上、129頁。
- (8) 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——国民保護と防災をめぐる葛藤——』（芙蓉書房出版、2020年4月）160頁。
- (9) 中林啓修「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)95-99頁。
- (10) 内閣官房「国家安全保障戦略」(2013年12月)13頁。
- (11) 内閣官房「令和3年度における国民保護に係る国と地方公共団体の共同訓練の実施について」(https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/210428_kouhyou.pdf)。
- (12) 内閣官房「国家安全保障戦略」(2022年12月)25頁。
- (13) 防衛省「国家防衛戦略」(2022年12月)21頁。
- (14) 例えば、2017年の訓練については、陸上自衛隊西部方面隊広報誌『鎮西』2017年10月号に掲載されている(<https://www.mod.go.jp/gsd/wae/chinzei/29chinzei/29.10/29-10.html>)。
- (15) 2022年の訓練結果および2023年の訓練結果についてはそれぞれ以下のページで確認できる。
- 沖縄県「令和4年度沖縄県国民保護図上訓練の実施結果」(<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026951/1026957.html>)。
- 沖縄県「令和5年度沖縄県国民保護図上訓練の実施結果」(<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026948/1027509.html>)。
- (16) NHK 沖縄放送局「国民保護 沖縄の住民受け入れの具体案を国が熊本県に示す」(2024年3月22日付、<https://www3.nhk.or.jp/news/okinawa/20240322/5090027109.html>)。
- (17) 内閣官房、内閣府、消防庁、経済産業省、国土交通省、防衛省「武力攻撃を想定した避難施設(シェルター)の確保に係る基本的考え方」(2024年3月)。
- (18) 同上、3-4頁。
- (19) 内閣官房「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」(初版2024年3月、第2版2024年6月)。
- (20) 同上、2頁、14頁など。
- (21) 中林啓修「「ポスト避難」の国民保護——武力攻撃災害に焦点をあてて——」、武田康裕編『グローバルセキュリティ調査報告第2号 国民保護をめぐる課題と対策』(防衛大学校先端学術推進機構 グローバルセキュリティセンター、2020年4月)。
- (22) 原剛は、その著作『沖縄戦における住民問題』の中で、以下のように指摘している。「第三二軍(沖縄守備隊：執筆者注)は、行政を知事に委ねて作戦に没頭し、作戦第一主義に徹したため、住民に対する配慮を欠き、住民の不信感を招き、更には、住民の犠牲を大きくする結果を招いた。」原剛『沖縄戦における住民問題』(錦正社、2021年)40頁。

日本大学危機管理学部准教授

