

## 調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1313 (2025. 3.10)

# 国民保護の概要と最近の動向

はじめに

### I 国民保護の概要

- 1 国民保護法
- 2 基本指針と国民保護計画及び国民保護業務計画
- 3 国民保護に関わる主な取組

II 最近の動向

- 1 円滑な避難に関する計画の速やかな策定
- 2 空港・港湾等の公共インフラの整備と利用調整
- 3 様々な種類の避難施設の確保  
おわりに

キーワード：国民保護、住民避難、特定利用空港・港湾、特定臨時避難施設

- 平成 16 (2004) 年に成立した国民保護法は、武力攻撃事態等における国民保護措置などについて規定している。政府は、平成 17 (2005) 年に基本指針を策定した。また、指定行政機関や地方公共団体は国民保護計画を、指定公共機関等は国民保護業務計画を作成している。国や地方公共団体などは、J アラートによる情報伝達、「避難実施要領のパターン」の作成、避難施設の指定、国民保護訓練の実施にも取り組んでいる。
- 令和 4 (2022) 年に決定された国家安全保障戦略では、国民保護のための体制を強化する方針が示された。令和 6 (2024) 年以降、沖縄県先島諸島の住民の避難を想定した計画の策定、特定利用空港・港湾の指定や特定臨時避難施設の整備など、具体的な動きが見られる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 こまき 小槇 ゆうき 祐輝

第 1 3 1 3 号

## はじめに

令和 4 (2022) 年 2 月に始まったロシアによるウクライナ侵略などをきっかけに、近年、我が国における国民保護が注目されるようになってきている<sup>1</sup>。

政府は、令和 4 (2022) 年 12 月 16 日に決定した国家安全保障戦略において、「国、地方公共団体、指定公共機関等が協力して、住民を守るための取組を進めるなど、国民保護のための体制を強化する」方針を打ち出した<sup>2</sup>。石破茂内閣総理大臣も、令和 7 (2025) 年 1 月 24 日に召集された第 217 回国会の施政方針演説において、「シェルターの確保等を着実かつ早急に進めるなど、国民保護の取組を強化」と述べており<sup>3</sup>、国民保護は、引き続き重要なテーマであると言える。

そこで本稿では、我が国における国民保護について、その概要を改めて確認し (第 I 章)、最近の動向を整理する (第 II 章)。

## I 国民保護の概要

平成 15 (2003) 年、「武力攻撃事態等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 年法律第 79 号。以下「事態対処法」) など、いわゆる有事関連 3 法が成立した<sup>4</sup>。そして、平成 16 (2004) 年には、「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」(平成 16 年法律第 112 号。以下「国民保護法」) など、いわゆる有事関連 7 法が成立した<sup>5</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 7 (2025) 年 2 月 26 日である。また、本稿中の人物の肩書は、全て当時のものである。

<sup>1</sup> 例えば、全国知事会は、「…(前略)…ロシアによるウクライナ侵略は止む気配がなく、また、北朝鮮は、弾道ミサイル等の発射による挑発行為を繰り返している。さらに、政府においては、特段の配慮をすることが必要な、沖縄県の先島諸島などの住民を避難させる取組を進めている。こうした緊迫度を増す国際情勢を踏まえ、国民の不安が高まっていることから、万一の事態に備えた国民保護の充実、喫緊の重要課題である」として、①国民保護に関する普及啓発、②避難施設の確保と整備、③避難行動に関する啓発の強化、④国民保護措置の実施体制及び⑤国民保護訓練に関する事項に取り組むよう求める提言を出している(全国知事会「緊迫度を増す国際情勢等を踏まえた国民保護の更なる充実に係る提言」2024.8.2。<[https://www.nga.gr.jp/committee\\_pt/item/20240813teigen.pdf](https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/20240813teigen.pdf)>)。令和 5 (2023) 年までの経緯を踏まえてまとめられたものとして、例えば、榎本尚行「国民保護に関する動向と課題—安全保障環境の変化を踏まえて—」『立法と調査』461 号, 2023.11, pp.19-34。<[https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2023pdf/20231101019.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2023pdf/20231101019.pdf)>。

<sup>2</sup> 「国家安全保障戦略」(令和 4 年 12 月 16 日国家安全保障会議決定/閣議決定) p.25。内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/siryu/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>>

<sup>3</sup> 「第 217 回国会における石破内閣総理大臣施政方針演説」2025.1.24。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2025/0124shiseihoshin.html>>

<sup>4</sup> 残りの 2 法は、「安全保障会議設置法の一部を改正する法律」(平成 15 年法律第 78 号) 及び「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律」(平成 15 年法律第 80 号)。なお、事態対処法は、平成 27 (2015) 年、「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」に題名が改められた。

<sup>5</sup> 残りの 6 法は、「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」(平成 16 年法律第 113 号)、「武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律」(平成 16 年法律第 114 号。以下「特定公共施設利用法」)、「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」(平成 16 年法律第 115 号)、「武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律」(平成 16 年法律第 116 号)、「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律」(平成 16 年法律第 117 号) 及び「自衛隊法の一部を改正する法律」(平成 16 年法律第 118 号)。あわせて、「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後

本章では、国民保護法の主な規定等を参照しながら、我が国における国民保護の概要を見ていく。

## 1 国民保護法

### (1) 目的

国民保護法の目的は、その条文を引用すると、「武力攻撃事態等<sup>6</sup>において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性に鑑み、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、国民の協力、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<sup>7</sup>への対処に関する措置その他の必要な事項を定めることにより」、事態対処法「と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、もって武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施すること」である<sup>8</sup>。

### (2) 国、地方公共団体及び指定公共機関等の責務と国民の協力

国民の保護のための措置（以下「国民保護措置」。後述）の実施主体は、国（指定行政機関<sup>9</sup>の長及び指定地方行政機関<sup>10</sup>の長を含む。）、地方公共団体並びに指定公共機関<sup>11</sup>及び指定地方公共機関<sup>12</sup>（以下「指定公共機関等」）である<sup>13</sup>。武力攻撃事態等において、国は、その組織及び機能の全てを挙げて自ら国民保護措置を的確かつ迅速に実施し、又は地方公共団体及び指定公共機関が実施する国民保護措置を的確かつ迅速に支援するとともに、国費による適切な措置を

---

方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」（平成16年条約第8号）、「1949年8月12日のジュネーブ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書Ⅰ）」（平成16年条約第12号。以下「ジュネーブ諸条約第1追加議定書」）及び「1949年8月12日のジュネーブ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書Ⅱ）」（平成16年条約第13号）の承認も行われた。なお、一部の法律は、平成27（2015）年、事態対処法と同様に題名が改められた。

<sup>6</sup> 武力攻撃事態と武力攻撃予測事態のこと。武力攻撃事態とは、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条第2号）。武力攻撃予測事態とは、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（同法第2条第3号）。

<sup>7</sup> 武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害（国民保護法第2条第4項）。

<sup>8</sup> 国民保護法第1条

<sup>9</sup> 内閣府、国家公安委員会、警察庁、金融庁、消費者庁、こども家庭庁、デジタル庁、総務省、消防庁、法務省、出入国在留管理庁、公安調査庁、外務省、財務省、国税庁、文部科学省、スポーツ庁、文化庁、厚生労働省、農林水産省、林野庁、水産庁、経済産業省、資源エネルギー庁、中小企業庁、国土交通省、国土地理院、観光庁、気象庁、海上保安庁、環境省、原子力規制委員会、防衛省及び防衛装備庁（事態対処法第2条第5号及び同施行令第1条）。

<sup>10</sup> 沖縄総合事務局、管区警察局、総合通信局、沖縄総合通信事務所、財務局、税関、沖縄地区税関、地方厚生局、都道府県労働局、地方農政局、北海道農政事務所、森林管理局、経済産業局、産業保安監督部、那覇産業保安監督事務所、地方整備局、北海道開発局、地方運輸局、地方航空局、航空交通管制部、管区气象台、沖縄气象台、管区海上保安本部、地方環境事務所及び地方防衛局（事態対処法第2条第6号及び同施行令第2条）。

<sup>11</sup> 独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、政令で定めるもの（事態対処法第2条第7号）。詳細は、同施行令第3条を参照されたい。

<sup>12</sup> 都道府県の区域において電気、ガス、輸送、通信、医療その他の公益的事業を営む法人、地方道路公社その他の公共的施設を管理する法人及び地方独立行政法人で、あらかじめ当該法人の意見を聴いて当該都道府県の知事が指定するもの（国民保護法第2条第2項）。詳細は、各都道府県のウェブサイト等を参照されたい。

<sup>13</sup> 国民保護法制研究会編『国民保護法逐条解説 新版』ぎょうせい、2024、p.9。

講ずること等により、国全体として万全の態勢を整備する責務を有する<sup>14</sup>。地方公共団体は、自ら国民保護措置を的確かつ迅速に実施するとともに、当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する国民保護措置を総合的に推進する責務を有する<sup>15</sup>。指定公共機関等は、その業務について、国民保護措置を実施する責務を有する<sup>16</sup>。

他方で、国民は、国民保護措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとされている<sup>17</sup>。ただし、それは国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない<sup>18</sup>。

### (3) 武力攻撃事態等における国民保護措置

国民保護措置とは、対処基本方針<sup>19</sup>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等が実施する、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及ぼす影響が最小となるようにするための措置のことである。具体的には、警報の発令、避難の指示、避難住民等の救援、消防等、施設及び設備の応急の復旧、保健衛生の確保及び社会秩序の維持、運送及び通信、国民の生活の安定、被害の復旧に関する措置などである<sup>20</sup>（図1）。

上記措置のうち、救援とは、避難住民及び武力攻撃災害による被災者に対して、応急仮設住宅を含む収容施設の供与、炊き出し等による食品の給与及び飲料水の供給、被服や寝具等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、電話等の通信設備の提供などを行うことである<sup>21</sup>。

<sup>14</sup> 国民保護法第3条第1項

<sup>15</sup> 国民保護法第3条第2項。なお、「関係機関」とは、都道府県の場合には、当該都道府県の区域における都道府県の知事その他の執行機関、市町村の長その他の執行機関及び指定公共機関等を指す。市町村の場合には、当該市町村の区域における市町村の長その他の執行機関及び指定公共機関等を指す（国民保護法制研究会編 前掲注(13), p.10）。

<sup>16</sup> 国民保護法第3条第3項

<sup>17</sup> 国民保護法第4条第1項

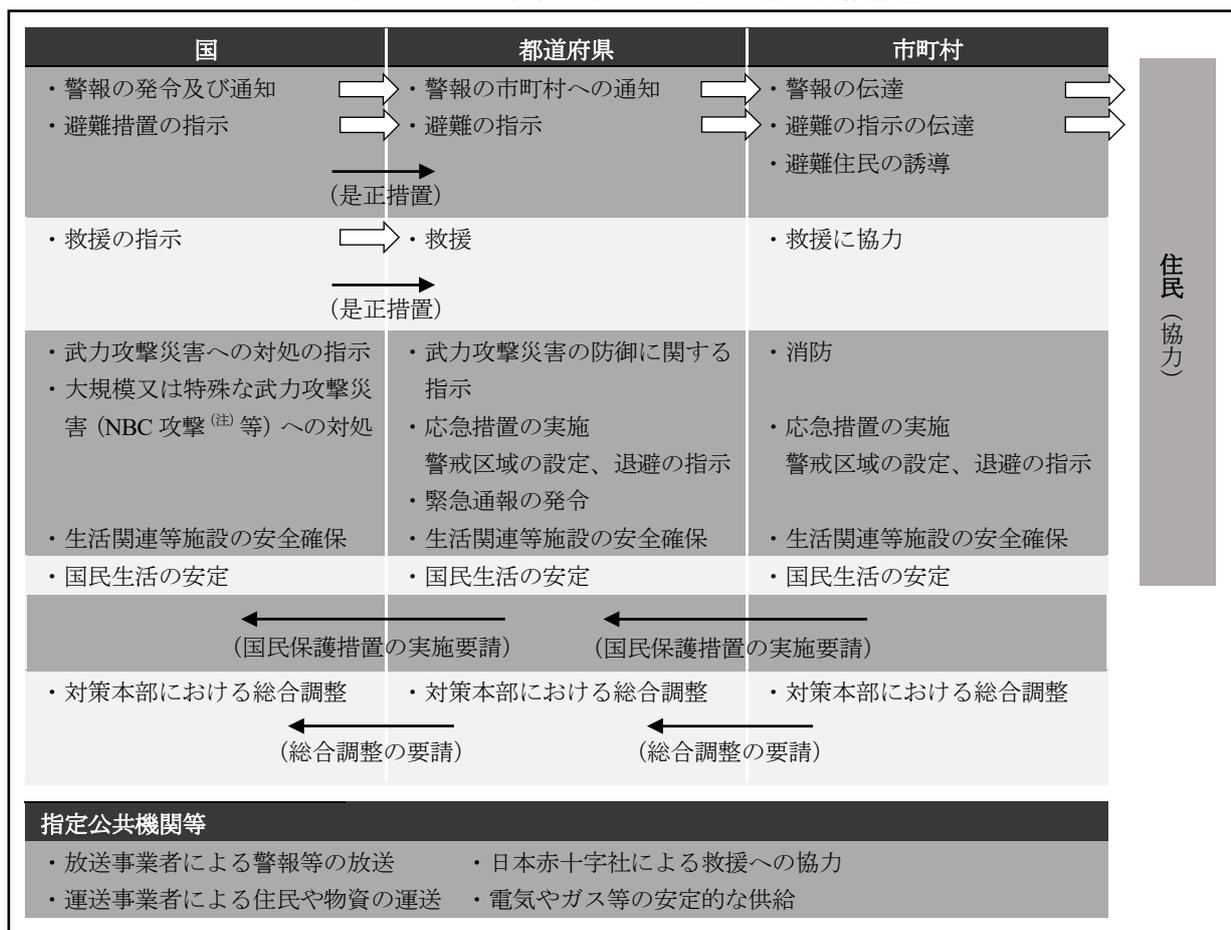
<sup>18</sup> 国民保護法第4条第2項

<sup>19</sup> 武力攻撃事態等又は存立危機事態に至ったときに政府が定める、それら事態への対処に関する基本的な方針（事態対処法第9条第1項）。存立危機事態とは、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底から覆される明白な危険がある事態（同法第2条第4号）。なお、存立危機事態は国民保護法の対象ではないが、政府は、「存立危機事態であって御指摘のように国民保護措置、すなわちその避難や誘導や警報の発令が必要な事態ということであれば、それはまさに我が国に対する武力攻撃が予測されている、あるいは切迫している事態と評価される状況であると考えてございまして、その際には、存立危機事態と併せて武力攻撃予測事態あるいは武力攻撃事態を認定して、そちらの方で国民保護法に基づく措置を実施することになる」という考えを説明している（第213回国会参議院総務委員会会議録第17号 令和6年6月6日 p.17.（萬浪学内閣官房内閣審議官））。

<sup>20</sup> 国民保護法第2条第3項。ただし、被害の復旧に関する措置は、対処基本方針が廃止された後に実施されるものも含む。なお、国民保護措置は、基本的には、ジュネーヴ諸条約第1追加議定書が規定する「文民保護」に該当するものであるとされる（防衛庁編『日本の防衛—防衛白書—平成16年版』2004, p.170）。

<sup>21</sup> 国民保護法第75条第1項

図1 武力攻撃事態等における主な国民保護措置



\* 白矢印は一連の措置を、黒矢印は必要等に応じて行うものを示す。  
 (注) 核(Nuclear)、生物(Biological)又は化学(Chemical)兵器を用いた攻撃。  
 (出典) 消防庁編『消防白書 令和6年版』2025, p.117を基に筆者作成。

#### (4) 自衛隊の派遣

国民保護措置の実施に当たっては、自衛隊の活動も期待されよう。実際、内閣府が令和4(2022)年に実施した世論調査では、自衛隊に期待する役割として、77.7%が「住民の避難など、日本が武力攻撃を受けた時の国民の保護」と答えている(複数回答)<sup>22</sup>。

都道府県知事は、当該都道府県の区域に係る国民保護措置を円滑に実施するため必要があると認めるときは、防衛大臣に対して、自衛隊の派遣を要請することができる<sup>23</sup>。また、市町村長は、当該市町村の区域に係る国民保護措置を円滑に実施するため特に必要があると認めるときは、都道府県知事に対して、上記要請を行うよう求めることができる<sup>24</sup>。防衛大臣は、上記要請を受けた場合において事態やむを得ないと認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、国民保

<sup>22</sup> 内閣府政府広報室「「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」の概要」2023.3, p.12. <<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bouei/gairyaku.pdf>>

<sup>23</sup> 国民保護法第15条第1項。このほか、対策本部長も、都道府県知事からの要請が行われない場合において緊急の必要があると認めるときは、防衛大臣に対して、自衛隊の派遣を求めることができる(同法第15条第2項)。対策本部長とは、対処基本方針が定められたときに、内閣総理大臣が閣議にかけて臨時に設置する事態対策本部の長であり、内閣総理大臣をもって充てられる(事態対処法第10条第1項及び第11条第1項)。

<sup>24</sup> 国民保護法第20条第1項。なお、国民保護法の適用について、特別区は、市とみなされる(同法第185条第1項)。本稿においても、特別区は、市とみなして記述することとする。

護措置を実施するために自衛隊を派遣することができる<sup>25</sup>。

ただし、武力攻撃事態等における自衛隊の主たる任務は、我が国に対する武力攻撃の排除措置に全力を尽くし被害を極小化することである。そのため、自衛隊による国民保護措置は、上記任務に支障の生じない範囲で可能な限り実施されることとなる<sup>26</sup>。

## (5) 緊急対処事態における緊急対処保護措置

国民保護法は、緊急対処事態<sup>27</sup>における対応についても規定している。緊急対処事態では、基本的に、国民保護措置に準じた緊急対処保護措置が実施される<sup>28</sup>。

## 2 基本指針と国民保護計画及び国民保護業務計画

### (1) 基本指針

政府は、武力攻撃事態等に備えて、国民保護措置の実施に関して、「国民の保護に関する基本指針」（以下「基本指針」）を定めておかなければならない<sup>29</sup>。基本指針は、平成 17（2005）年に策定された。

基本指針では、最初に、基本的人権の尊重など、国民保護措置の実施に関する基本的な方針が示されている。続いて、武力攻撃事態の想定として、①着上陸侵攻、②ゲリラや特殊部隊による攻撃、③弾道ミサイル攻撃及び④航空攻撃の 4 類型が挙げられている。そして、住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃災害への対処など、国民保護措置に関する事項が詳述されている<sup>30</sup>。

### (2) 国民保護計画及び国民保護業務計画

指定行政機関の長及び都道府県知事は、基本指針に基づき、「国民の保護に関する計画」（以下「国民保護計画」）を作成しなければならない<sup>31</sup>。また、市町村長は、都道府県の国民保護計画に基づき、国民保護計画を作成しなければならない<sup>32</sup>。本稿執筆時点までに、全ての指定行政機関、都道府県及び市町村で作成が完了している<sup>33</sup>。

同様に、指定公共機関は、基本指針に基づき、「国民の保護に関する業務計画」（以下「国民保護業務計画」）を作成しなければならない<sup>34</sup>。また、指定地方公共機関は、都道府県の国民

<sup>25</sup> 自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）第 77 条の 4 第 1 項。なお、防衛大臣は、特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、予備自衛官を招集することができる（同法第 70 条第 1 項第 2 号）。また、必要があると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、即応予備自衛官を招集することができる（同法第 75 条の 4 第 1 項第 2 号）。

<sup>26</sup> 「防衛省・防衛装備庁国民保護計画」2005.10.28（最終改正 2024.4.1），p.3。防衛省ウェブサイト <[https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/pdf/kokumin\\_hogo.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/pdf/kokumin_hogo.pdf)>

<sup>27</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 条第 1 項）。

<sup>28</sup> 国民保護法第 8 章

<sup>29</sup> 国民保護法第 32 条第 1 項

<sup>30</sup> 「国民の保護に関する基本指針」2005.3.25（最終変更 2017.12.19）。内閣官房国民保護ポータルサイト <<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf>>

<sup>31</sup> 国民保護法第 33 条第 1 項及び第 34 条第 1 項

<sup>32</sup> 国民保護法第 35 条第 1 項

<sup>33</sup> 「国民の保護に関する計画の策定状況」内閣官房国民保護ポータルサイト <[https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/R04\\_keikakujoukyou.pdf](https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/R04_keikakujoukyou.pdf)>

<sup>34</sup> 国民保護法第 36 条第 1 項

保護計画に基づき、国民保護業務計画を作成しなければならない<sup>35</sup>。令和5(2023)年4月1日現在、全ての指定公共機関で作成が完了している一方、一部の指定地方公共機関では作成が完了していない<sup>36</sup>。

### 3 国民保護に関わる主な取組

#### (1) Jアラートによる情報伝達

武力攻撃等の際に住民が適切な避難を速やかに行うためには、正確かつ迅速な情報伝達が重要である。そのため、消防庁は、全国瞬時警報システム(以下「Jアラート」)を整備している。Jアラートとは、人工衛星及び地上回線を通じて市町村防災行政無線を自動起動することで、政府から発出される緊急情報を、人手を介さず瞬時に住民に伝達するシステムである。緊急情報は、携帯電話事業者との連携によって、エリアメール等でも配信される。国民保護に関する情報は内閣官房から、緊急地震速報や津波警報などは気象庁から発出される<sup>37</sup>。

近年、北朝鮮が高い頻度で弾道ミサイル等の発射を繰り返していることに伴って<sup>38</sup>、Jアラートによる情報伝達がなされるケースも相次いでいる<sup>39</sup>。なお、弾道ミサイル発射情報が伝達されるのは、弾道ミサイルが我が国の領土・領海に落下する可能性又は領土・領海を通過する可能性がある場合である<sup>40</sup>。

#### (2) 「避難実施要領のパターン」の作成

市町村長は、当該市町村の住民に対し避難の指示があったときは、直ちに避難実施要領を定めなければならない<sup>41</sup>。とはいえ、国民保護事案が発生してから短時間のうちにこれを一から策定することは困難であるため、市町村は、複数の「避難実施要領のパターン」をあらかじめ作成しておくよう努めるものとされている<sup>42</sup>。

令和6(2024)年4月1日現在、全国1,741市町村のうち1,239市町村が複数のパターンを、491市町村が1パターンのみを作成している<sup>43</sup>。

#### (3) 避難施設の指定

都道府県知事は、住民を避難させたり避難住民等の救援を行ったりするため、避難施設を指

<sup>35</sup> 国民保護法第36条第2項

<sup>36</sup> 「国民の保護に関する計画の策定状況」前掲注(33) 指定地方公共機関については、1,067機関中1,060機関で作成が完了している(同)。

<sup>37</sup> 消防庁編『消防白書 令和6年版』2025, pp.118-119.

<sup>38</sup> 防衛省によると、令和6(2024)年には、少なくとも22発(11回)の弾道ミサイル等を発射した(「北朝鮮のミサイル等発射事案」防衛省ウェブサイト <<https://www.mod.go.jp/j/surround/northKorea/2024.html>> 等)。

<sup>39</sup> 本稿執筆時点までのJアラートによる情報伝達実績は、平成24(2012)年12月12日、平成28(2016)年2月7日、平成29(2017)年8月29日、同年9月15日、令和4(2022)年10月4日、同年11月3日、令和5(2023)年4月13日、同年5月31日、同年8月24日、同年11月21日及び令和6(2024)年5月27日の11回である(「北朝鮮から発射された弾道ミサイルが日本に飛来する可能性がある場合における全国瞬時警報システム(Jアラート)による情報伝達に関するQ&A」内閣官房国民保護ポータルサイト <<https://www.kokuminhogo.go.jp/kokuminaction/nkjalertqa.html>>)。

<sup>40</sup> 同上

<sup>41</sup> 国民保護法第61条第1項。避難実施要領には、避難の経路や手段、避難住民の誘導の実施方法などを定めることとされている(同法第61条第2項)。

<sup>42</sup> 「国民の保護に関する基本指針」前掲注(30), pp.28-29; 消防庁編 前掲注(37), 特集 p.52.

<sup>43</sup> 消防庁国民保護室「避難実施要領のパターン作成状況」2024.4.1. <[https://www.fdma.go.jp/about/organization/items/protection001\\_27\\_hinan\\_tukurikata.pdf](https://www.fdma.go.jp/about/organization/items/protection001_27_hinan_tukurikata.pdf)>

定しておかなければならない<sup>44</sup>。

令和 6 (2024) 年 4 月 1 日現在、全国の約 10 万か所が避難施設に指定されている。このうち、5 万 8589 か所は、緊急一時避難施設と呼ばれる、コンクリート造りの堅ろうな建物又は地下施設である。緊急一時避難施設のうち、地下施設は、3,926 か所である<sup>45</sup>。

#### (4) 国民保護訓練の実施

国、地方公共団体及び指定公共機関等は、国民保護措置についての訓練（以下「国民保護訓練」）を行うよう努めなければならない<sup>46</sup>。

国民保護訓練は、国と地方公共団体が共同で実施する訓練（以下「国民保護共同訓練」）と、地方公共団体が単独で実施する訓練に大別される。国民保護訓練の種別としては、実動訓練や図上訓練、「弾道ミサイルを想定した住民避難訓練」などがある<sup>47</sup>。令和 5 (2023) 年度には、国民保護共同訓練として、実動・図上訓練が 4 件、実動訓練が 1 件、図上訓練が 21 件、「弾道ミサイルを想定した住民避難訓練」が 43 件実施された<sup>48</sup>。

ちなみに、政府は、弾道ミサイル飛来時には近くの建物の中又は地下に避難するか、それができなければ物陰に身を隠す又は地面に伏せて頭部を守るよう、また屋内にいる場合には窓から離れる又は窓のない部屋へ移動するよう呼び掛けている<sup>49</sup>。

## II 最近の動向

冒頭でも触れたように、国家安全保障戦略では、国民保護のための体制を強化する方針が示された。「具体的には、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すべく、円滑な避難に関する計画の速やかな策定、官民の輸送手段の確保、空港・港湾等の公共インフラの整備と利用調整、様々な種類の避難施設の確保、国際機関との連携等を行う」こととされている<sup>50</sup>。

こうした記述からも分かるように、昨今の国民保護の重点は、南西地域の住民の避難にあると言える。南西地域の中でもとりわけ重視されているのが、沖縄県の先島諸島（石垣市、宮古島市、竹富町、与那国町及び多良間村。図 2）である。本章では、これら地域を念頭に、国家安全保障戦略に列挙された各種施策のうち、特に注目される動きを見ていく。

<sup>44</sup> 国民保護法第 148 条第 1 項。なお、政令指定都市においては、その長が指定する（同法第 184 条第 1 項）。

<sup>45</sup> 内閣官房ほか「避難施設一覧の更新について」2024.8.1. 内閣官房国民保護ポータルサイト <[https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/2024\\_hinanDB.pdf](https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/2024_hinanDB.pdf)>

<sup>46</sup> 国民保護法第 42 条第 1 項

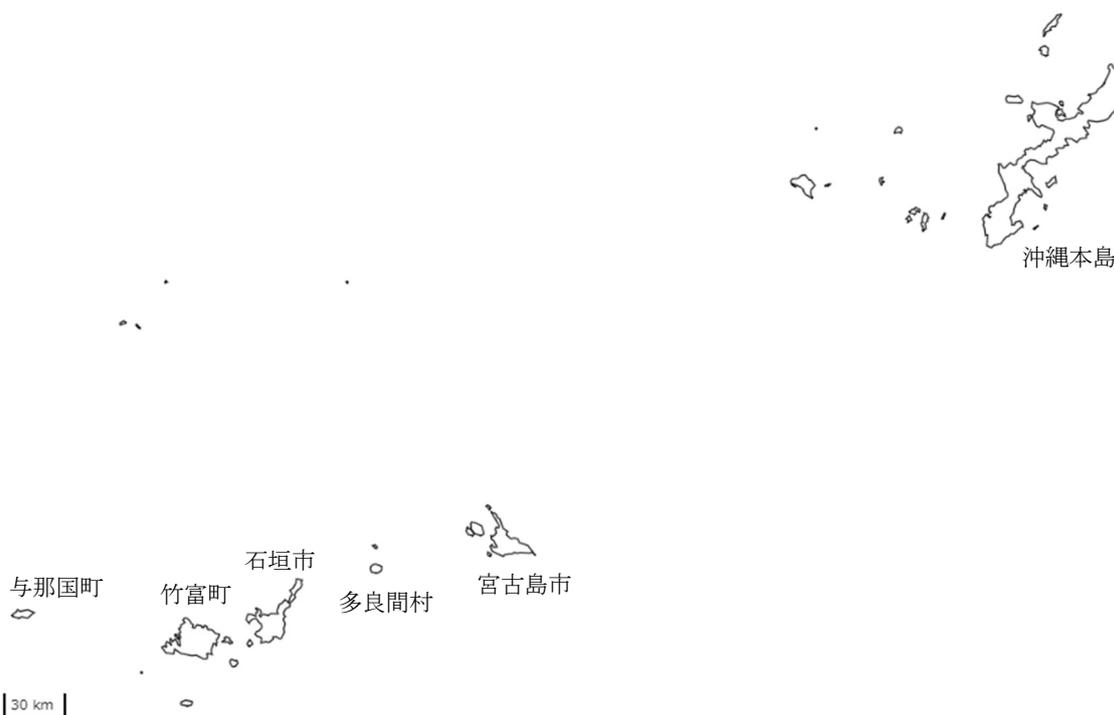
<sup>47</sup> 消防庁編 前掲注(37), 特集 p.54.

<sup>48</sup> 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「令和 5 年度 国民保護に係る訓練の成果等について」2024.6. <<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/assets/42327380e1676f0763fc0456a2047fef4fa501a3.pdf>> なお、国民保護共同訓練には、緊急対処事態を想定した訓練も含まれる。

<sup>49</sup> 「弾道ミサイル飛来時の行動」内閣官房国民保護ポータルサイト <<https://www.kokuminhogo.go.jp/kokuminaction/index.html>>

<sup>50</sup> 「国家安全保障戦略」前掲注(2)

図2 先島諸島の位置関係



(出典) 「地理院地図 Vector」国土地理院ウェブサイト <<https://maps.gsi.go.jp/vector/>> を基に筆者作成。

## 1 円滑な避難に関する計画の速やかな策定

令和7(2025)年1月30日、沖縄県国民保護共同図上訓練(Ⅰ章3(4)参照。以下、単に「訓練」)が実施された。訓練には、沖縄県、先島諸島5市町村、内閣官房、消防庁、沖縄総合事務局、警察庁、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、海上保安庁、環境省、防衛省・自衛隊、沖縄地区税関、沖縄県警察、指定公共機関等、九州・山口各県などが参加したと発表されている。訓練は、我が国周辺の情勢悪化に伴い、万一の事態に備え、国が事前に関係する各地方公共団体及び指定公共機関等との接触を開始したとの想定で行われた<sup>51</sup>。

訓練資料によると、避難措置の指示(Ⅰ章1(3)図1参照)案では、沖縄県全域を要避難地域とし、先島諸島5市町村は九州・山口各県へ島外避難、その他市町村は屋内避難とされた。島外避難の対象となるのは、住民計約11万人と観光客等約1万人である。各空港の駐機スポットの最大限の活用や船舶の臨時定員の調整等により、1日当たり約2万人を輸送できると見込まれている。このほか、要配慮者<sup>52</sup>の避難に向けた調整状況なども示された<sup>53</sup>。

上記訓練は避難元に焦点を当てたものであるが、並行して、避難先に焦点を当てた取組も進

<sup>51</sup> 「令和6年度沖縄県国民保護共同図上訓練の実施結果」2025.2.13. 沖縄県ウェブサイト <<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1032696/1032939.html>> なお、同様の訓練は、令和5(2023)年3月17日及び令和6(2024)年1月30日にも実施されている(「令和4年度沖縄県国民保護図上訓練の実施結果」2024.2.7. 同 <<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026951/1026957.html>>; 「令和5年度沖縄県国民保護共同図上訓練の実施結果」2024.2.22. 同 <<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026948/1027509.html>>)。

<sup>52</sup> 国民保護措置を実施するに当たっては、高齢者、障害者その他特に配慮を要する者の保護について留意しなければならない(国民保護法第9条第1項)。「その他特に配慮を要する者」には、病人や乳幼児等が該当し、外国人も含まれ得るとされる(国民保護法制研究会編 前掲注(13), pp.25-26)。

<sup>53</sup> 内閣官房ほか「関係機関等連絡調整会議運営訓練資料」(令和6年度沖縄県国民保護共同図上訓練 資料2)2025.1. 沖縄県ウェブサイト <[https://www.pref.okinawa.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/032/939/shiryu2.pdf](https://www.pref.okinawa.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/032/939/shiryu2.pdf)>

められている。政府は、令和 6（2024）年 6 月 3 日に開かれた九州地方知事会議において、「受入れに係る初期的な計画」（以下、単に「計画」）を同年度中に作成してもらいたいとの意向を伝えたとされる。計画では、避難当初の約 1 か月間における救援（I 章 1（3）参照）に係る事項等について整理することを目指すという。また、計画の作成に当たり、訓練上の一想定として、避難元市町村と避難先県の設定も提案された。石垣市が山口県・福岡県・大分県に、宮古島市が福岡県・熊本県・宮崎県・鹿児島県に、竹富町が長崎県に、与那国町が佐賀県に、多良間村が熊本県に避難するという設定である。このうち、多良間村については、熊本県八代市での受入れを想定したモデル計画が令和 5（2023）年度に作成済みであるとされる<sup>54</sup>。

もっとも、「実際の事態発生時に要避難地域や避難先地域をどう設定するかは、国の対策本部においてその時の実際の情勢などに応じて総合的に判断される」のであり、計画作りは、「他県からの住民を受け入れることとなった場合に必要な各種の調整や手順を確認し、その実効性を高めるために行うもの」という位置付けである<sup>55</sup>。

## 2 空港・港湾等の公共インフラの整備と利用調整

政府は、「総合的な防衛体制の強化に資する研究開発及び公共インフラ整備に関する関係閣僚会議」を設置して、空港・港湾等の公共インフラの整備や利用調整に着手している<sup>56</sup>。関係閣僚会議において、政府は、自衛隊や海上保安庁が平素から必要な空港・港湾を円滑に利用できるよう、インフラ管理者との間で「円滑な利用に関する枠組み」を設ける考えを示してきた（表）。もっとも、これは、国民保護のみを念頭に置いているわけではない。自衛隊や海上保安庁による利用のイメージには、災害対応、自衛隊の機動展開や海上保安庁のテロ等警戒なども含まれている<sup>57</sup>。

「円滑な利用に関する枠組み」を設けた空港・港湾は、特定利用空港・港湾と呼ばれる。特定利用空港・港湾では、民生利用を主としつつ、自衛隊や海上保安庁の円滑な利用にも資するよう、滑走路の延長や岸壁の整備など、必要な整備又は既存事業の促進を図るといふ。本稿執筆時点までに、8 空港・20 港湾が特定利用空港・港湾に指定されている<sup>58</sup>。

<sup>54</sup> 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「国民保護に関する取組（沖縄県の離島からの住民避難）」2024.6.3, pp.5-10. 九州地方知事会ウェブサイト <[https://kyushuchijikai.jp/kiji003215/3\\_215\\_up\\_yzmes0z1.pdf](https://kyushuchijikai.jp/kiji003215/3_215_up_yzmes0z1.pdf)>

<sup>55</sup> 同上, p.5.

<sup>56</sup> 「総合的な防衛体制の強化に資する研究開発及び公共インフラ整備に関する関係閣僚会議」内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/seisaku/koukyou\\_infra/index.html](https://www.cas.go.jp/seisaku/koukyou_infra/index.html)>

<sup>57</sup> 「総合的な防衛体制の強化に資する取組について（公共インフラ整備）」最終更新 2024.12.20. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou.pdf>>

<sup>58</sup> 同上 具体的には、那覇空港（沖縄県）、鹿児島空港・徳之島空港（鹿児島県）、宮崎空港（宮崎県）、熊本空港（熊本県）、長崎空港・福江空港（長崎県）、北九州空港（福岡県）、石垣港（沖縄県）、鹿児島港・志布志港・川内港・西之表港・名瀬港・和泊港（鹿児島県）、熊本港・八代港（熊本県）、博多港（福岡県）、高知港・須崎港・宿毛湾港（高知県）、高松港（香川県）、敦賀港（福井県）、室蘭港・釧路港・留萌港・苫小牧港・石狩湾新港（北海道）（同）。指定に先立つ調査段階では、30 以上の空港・港湾が対象になっていたとされる。特に、沖縄県では 12 空港・港湾が候補に挙がっていたが、同県や地元自治体等の同意を得られなかったため、指定は那覇空港と石垣港にとどめたと報じられている（「防衛強化、南西地域に重点 16 空港・港湾の整備 指定」『日本経済新聞』2024.4.2）。

表 「円滑な利用に関する確認事項」の概要

- |  |
|--|
| <p>①インフラ管理者は、平素において自衛隊・海上保安庁の運用や訓練等による施設の円滑な利用について、関係法令等を踏まえ、適切に対応する。</p> <p>②自衛隊・海上保安庁とインフラ管理者は、国民の生命・財産を守る上で緊急性が高い場合又は航空機の飛行や艦船の航行の安全を確保する上で緊急性が高い場合（武力攻撃事態等を除く<sup>(注)</sup>。）であって、当該施設を利用する合理的な理由があると認められるときには、民生利用に配慮しつつ、緊密に連携しながら、自衛隊・海上保安庁が柔軟かつ迅速に施設を利用できるよう努める。</p> <p>③上記の着実な実施に向けて、関係者間において連絡・調整体制を構築し、円滑な利用に関する具体的な運用のための意見交換を行う。</p> |
|--|

\* 「円滑な利用に関する枠組み」を設けるとは具体的にどのような手続を行うのかとの問いに対して、政府は、インフラ管理者との間で「円滑な利用に関する確認事項」を確認した上で、実際に防衛省や海上保安庁とインフラ管理者との間で必要な意見交換を行う連絡・調整体制を構築すると説明している（「総合的な防衛体制の強化に資する公共インフラ整備」に関する Q&A」最終更新 2024.12.20. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koukyou\\_infra\\_qa/faq.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koukyou_infra_qa/faq.html)>）。

(注) 武力攻撃事態等における空港・港湾の利用調整は、特定公共施設利用法等に基づき行われる（同上）。

(出典) 「総合的な防衛体制の強化に資する取組について（公共インフラ整備）」最終更新 2024.12.20, p.2. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou.pdf>> を基に筆者作成。

### 3 様々な種類の避難施設の確保

政府は、令和 6（2024）年 3 月 29 日、「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「基本的考え方」）及び「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」（以下「ガイドライン」）を公表した。

「基本的考え方」では、従来の緊急一時避難施設（I 章 3（3）参照）の指定促進及び充実に取り組むとともに、新たに特定臨時避難施設を整備する方針が示された。特定臨時避難施設は、「武力攻撃災害から人の生命及び身体を保護するために必要な機能を備えた一定期間避難可能で堅ろうな避難施設」と定義されている。武力攻撃より十分に先立って避難することが前提ではあるが、事情により、避難誘導に従事する行政職員や避難に遅れる住民等が要避難地域にとどまらざるを得ないことも想定される。特定臨時避難施設は、そのような人々を対象者として、2 週間程度の避難ができるようにするという。市町村が国の財政措置を受けて公共・公用施設の地下に整備し、平時は会議室や駐車場として利用される。ただし、特定臨時避難施設を整備するには、輸送手段が航空機又は船舶に限られる離島に所在し、「避難実施要領のパターン」（I 章 3（2）参照）を作成して国民保護共同訓練を実施しているといった要件を満たす必要がある。政府は、先島諸島 5 市町村が該当すると説明している<sup>59</sup>。

ガイドラインは、特定臨時避難施設の技術的な仕様の指針を示すものである。基本指針にある武力攻撃事態の 4 類型（I 章 2（1）参照）を対象とし、それらに伴う爆弾・砲弾・ミサイル弾頭（通常兵器に限る。）による爆風等を外力としている。仕様の一例を挙げると、収容スペースの床面積は 1 人当たり 2 平方メートルとする、出入口は相互に離れた位置に 2 か所以上設ける、外部に面する壁及びスラブは厚さ 30 センチメートル以上の鉄筋コンクリート造とする、非常用発電機を設けるなどといった具合である<sup>60</sup>。

その後、令和 6（2024）年 7 月 31 日には、第 1 回「武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）

<sup>59</sup> 内閣官房ほか「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」2024.3.29. <[https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/240329\\_Guideline\\_tsuchi.pdf](https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/240329_Guideline_tsuchi.pdf)>

<sup>60</sup> 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付「特定臨時避難施設の技術ガイドライン（第 2 版）」2024.6. <[https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/240628\\_Guideline\\_hontai.pdf](https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/240628_Guideline_hontai.pdf)>

の確保に係る関係府省連絡会議」も開かれている<sup>61</sup>。

## おわりに

本稿では、紙幅の都合もあって基本的な部分にしか触れられていないが、国民保護の内容は非常に広範であり、論点も多岐にわたる。例えば、自衛隊による国民保護措置をめぐっては、国際人道法<sup>62</sup>との関係で、その活動が期待されていても、実施が望ましくない可能性がある場面の存在も指摘されている<sup>63</sup>。

また、国民保護の体制は、国家安全保障戦略の決定を経て、現在進行形で強化されている。特に、令和6(2024)年以降、先島諸島の住民の避難を想定した計画の策定、特定利用空港・港湾の指定や特定臨時避難施設の整備など、具体的な動きが相次いでいる。

国民保護事案が発生するということは、少なくとも、我が国に対する武力攻撃が予測されているということである<sup>64</sup>。外交努力等によってそうした事態を回避すべきなのは当然であるが、国民保護の全体像や最新の状況について理解を深めておくことも意義があろう。

---

<sup>61</sup> 「武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る関係府省連絡会議」内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/seisaku/shelter/index.html>>

<sup>62</sup> 国際人道法の概要は、上原有紀子ほか「ロシアによるウクライナ侵攻と国際法（下）—国際人道法・国際人権法と刑事責任の追及—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1231号, 2023.3.29, pp.1-3. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12767602>>を参照されたい。

<sup>63</sup> この点に言及のあるものとして、例えば、中林啓修「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—」『陸上防衛』2号, 2023.2, pp.1-24. <<https://www.mod.go.jp/gsd/tercom/img/file2111.pdf>>。

<sup>64</sup> 前掲注(6)参照