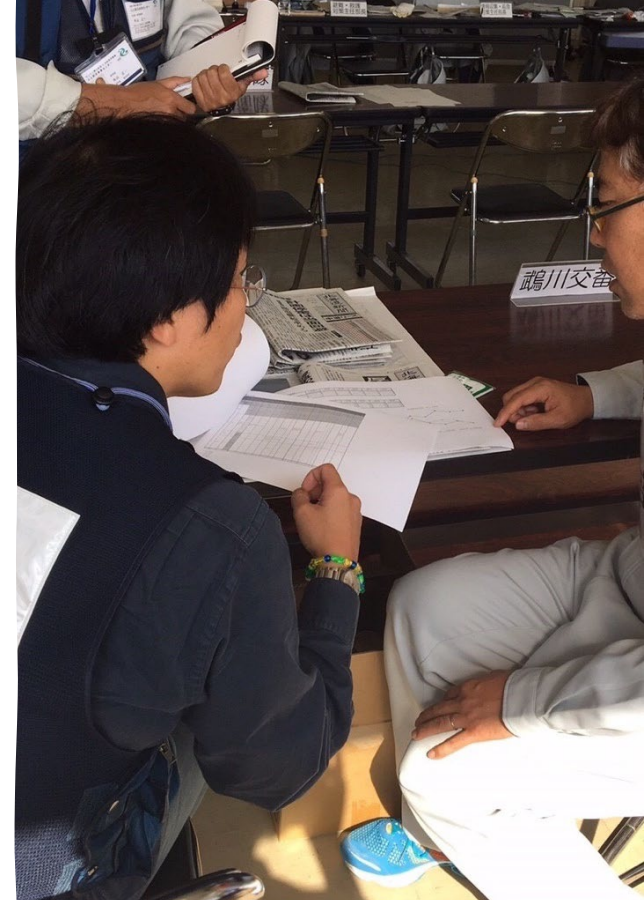


国民保護に関する制度運用 の全体像と論点

令和7年度 国民保護オンライン研修会 2025.09.04

日本大学 危機管理学部

准教授 中林啓修 (Hironobu NAKABAYASHI)



自己紹介

専門領域：危機管理学、非伝統的領域を含む安全保障研究、ガバナンス理論

経歴：民間シンクタンク、明治大学、沖縄県庁、人と防災未来センター、国士舘大学、
日本大学

本日の話題

- 国民保護法の概要と国際人道法の諸原則
- 武力攻撃事態等の認定と効果
- 避難と救援
- 緊急対処事態について
- まとめ

国民保護法の概要 と 国際人道法の諸原則

国民保護（法）のポイント

1. 国民保護法は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**を図ることを目的に2004年6月に成立した法律。
2. 「国民保護」という名称だが敵対国籍者も含めて**日本国内の外国人も同等に保護**される。
3. 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**としての性質を持つ。
4. 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。
5. 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**とされる。
6. 主な内容は、**避難、救援、対処（被害軽減）**であり、救援は災害救助法に準じた内容となっている。
7. 外国からの武力攻撃を前提としているため、**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）。

日本をめぐる「有事」（事態）の類型と国民保護

事態		内容	根拠
重要影響事態		そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等、 我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態	重要影響事態法 第1条
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底から覆される明白な危険がある事態	事態対処法 第2条
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
	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	
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。 ）	事態対処法 第22条

海外での
緊急事態

日本有事

国民保護法
の適用範囲

*武力攻撃：我が国に対する外部からの攻撃

国民保護法の構成

第1章:総則

第2章:住民の避難に関する措置

第3章:避難住民等の救援に関する措置

第4章:武力攻撃事態への対処に関する措置

第5章:国民生活の安定に関する措置

第6章:復旧、備蓄その他の措置

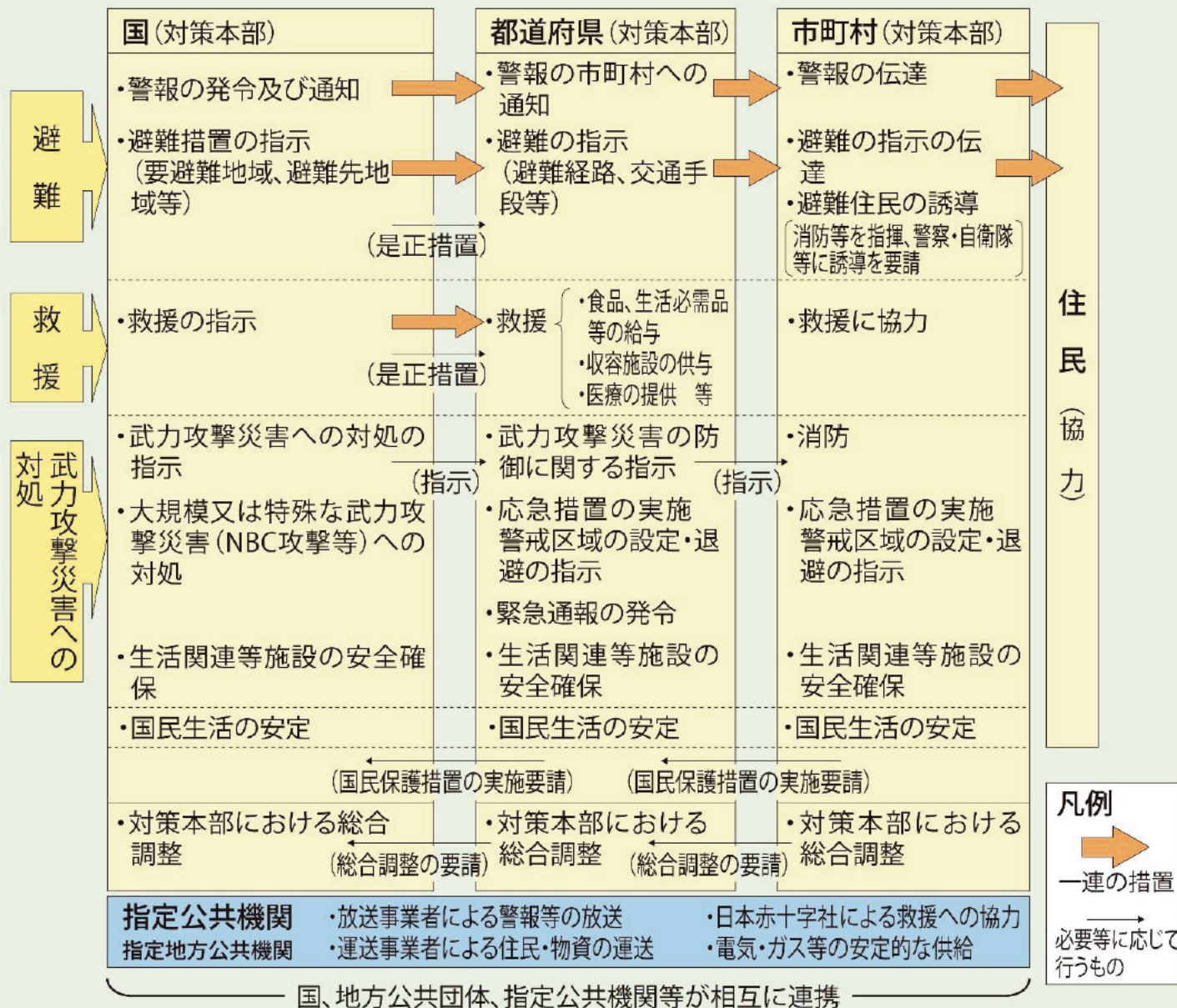
第7章:財政上の措置

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

国民保護措置の仕組み



総務省、『令和元年版 消防白書』、268頁より転載

国際人道法の原則（1/3）

■ 軍事目標主義と軍民分離（区別の原則）

- ✓ 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**防御側にとっても義務**とされる。
- ✓ 付随的被害については主な判断が攻撃側にあることに留意。

	攻撃側	防御側
予防原則	目標選定や攻撃方法において文民の被害を最小限にするための予防措置の実施	攻撃に際して付随的被害を最小化するための措置を実施
比例性原則	予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において過度な被害の発生防止	

国際人道法の原則（2/3）

■ 特別に保護される物など

- ✓ 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。なお、施設を防御することのみを目的とした（軍事）施設の構築や装備を設置することは認められている。
- ✓ 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）

赤十字標章



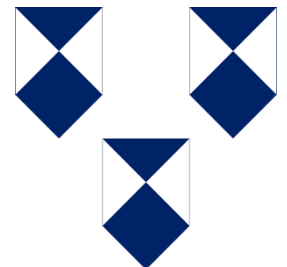
国民保護特殊標章



危険な力を内包する工作物
（原発等）の保護のための
特殊標章



文化財保護特殊標章



“PROTOCOLS TO THE GENEVA CONVENTIONS OF 12 AUGUST 1949 ADDITIONAL TO THE GENEVA CONVENTIONS OF 12 AUGUST 1949

”（https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/icrc_002_0321.pdf）などより転載

国際人道法の原則 (3/3)

■ 「被保護者」と具体的保護の例

- ある国に所在する文民のうち、その国の中で自分の国からの保護が期待できない人（その国と戦争状態にある敵対国の国民や外交関係がない国の国民など）を「**被保護者**」と言い、その保護については紛争下における文民保護について定めたジュネーブ第4条約および第1追加議定書に定められている。日本もこれを遵守する必要がある。
 - ✓ 攻撃や**復讐の禁止**
 - ✓ 本人が希望する場合の**退去権の保証**
 - ✓ その国に残留する場合は**その国の国民と同等の基本的人権の尊重**（特に救援物資の受け取り、医療・宗教上の支援、危険地域からの移動や家族の同居など）
 - ✓ 信仰および宗教上の行事、風俗および習慣の尊重
 - ✓ 暴行、脅迫、侮辱あるいは公衆の好奇心からの保護
 - ✓ 就業機会や生活の保障、強制労働の禁止

ちなみに。。。。

■ ジュネーブ諸条約および第一追加議定書では、

✓ 文民保護の国内法制化

✓ 国際人道法の普及教育

(特に軍事教育、できれば非軍事的教育でも)

が求められています。

■ ジュネーブ諸条約の遵守を掲げることの意味

✓ 国際人道法の遵守確保は容易ではないが、、、

✓ 基本的に自国の領域内での戦いを想定している

我が国にとってこそ、国際人道法がもたらすメリットが多ものと言えます。

武力攻撃事態等の 認定と効果

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



対処基本方針と国民保護

- 国の対処基本方針は、「国民保護の対処方針」ではなく、「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」（事態対処法第9条）である。
- 下表に挙げるように、「対処」には軍事的対応と国民保護に関する対応の両方が含まれている。

< 対処基本方針の項目例：事態対処および国民保護関係 >

1 事態の認定等

(1) 事態の経緯、事態が武力攻撃事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実

ア 事態の経緯、当該認定の前提となった事実

イ 武力攻撃事態であることの認定

2 武力攻撃事態への対処に関する全般的方針

3 対処措置に関する重要事項

(1) 武力攻撃の拡大を回避するために実施する外交上の措置

(2) 武力攻撃に対応するために実施する措置

(3) 国民の保護のための措置

ア 住民の避難に関する措置

イ 避難住民等の救援に関する措置

ウ 武力攻撃災害への対処に関する措置

エ 自衛隊の国民保護等派遣

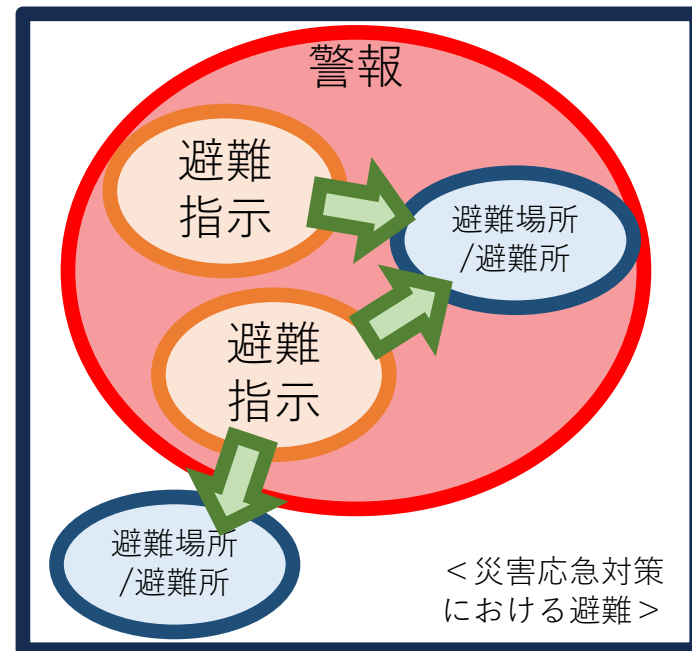
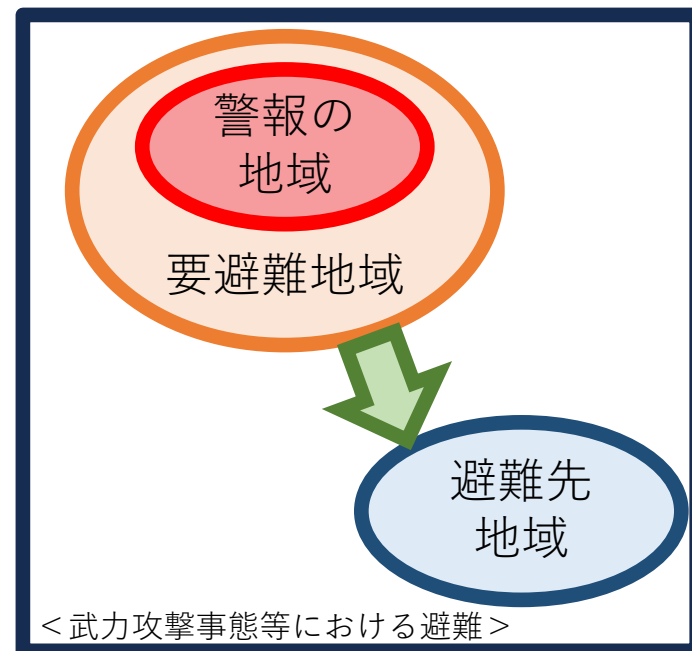
(4) 特定合衆国軍隊等の行動に伴い我が国が実施する措置

(5) 特定公共施設の利用

自治体にとっての 事態認定の効果

■ 事態認定に伴って指定されるもの

- ✓ 警報の地域
- ✓ 要避難地域
- ✓ 避難先地域
- ✓ 国民保護対策本部を設置すべき自治体（要避難地域、避難先地域および避難経路上の都道府県及び市町村）
- ✓ 救援を実施すべき自治体（避難先地域）
- ✓ 特定公共施設の利用指針（空港、海港、道路、空域、海域、電波）



国民保護法における市町村の役割

■ 国民保護法第16条第1項

避難	警報の伝達 避難実施要領の作成 関係機関の調整その他の措置
救援	救援の実施 安否情報の収集及びその提供その他の措置
武力攻撃災害 対処	避難の指示 警戒区域の設定 消防 廃棄物の処理 被災情報の収集その他の措置
国民生活の安定	水の安定的な供給その他の措置
復旧	武力攻撃災害の復旧に関する措置

- その他、応援の要求、自衛隊の国民保護等派遣要請の求めなどがある。

避難と救援

国民保護における避難

- 国民保護における避難
 - ✓ 避難先地域への避難（基本）
 - ✓ 屋内等への退避（緊急、その他）
- 近年の要避難地域の設定例（右図参照）
- 大規模な武力攻撃の場合、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可能性が高く、「避難」は、広域、大規模かつ長期的なものとなる。

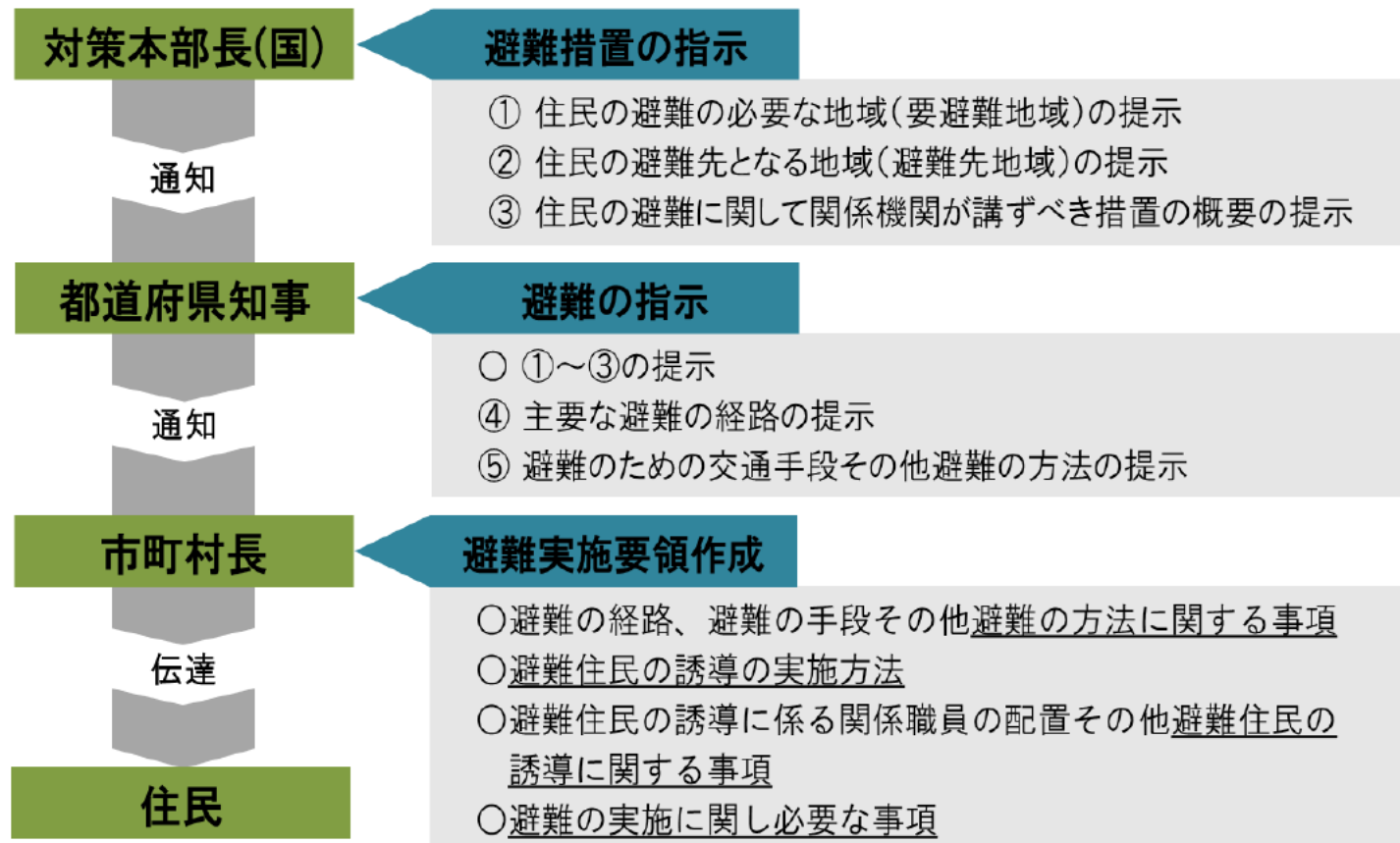


大規模な武力攻撃事態での「避難」について

- 事務的には下図の通りのフローで行われるが、前スライドのような事情から、実際には国、県、市町村による綿密な調整なしには決定、実施し得ない。

FDMA
住民とともに

2.10 住民の避難に関する避難措置の指示が出された後の流れ



考えられる避難方法決定フローの一例

	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

現在までに進んでいる検討状況例

避難措置の指示（案）の概要

訓練用

沖縄県全域を避難地域として、特に、先島諸島5市町村の住民等約12万人を、九州各県及び山口県で受け入れることを基本として避難を検討。また、避難の交通手段は原則公共交通機関とし、努めて早期に住民の避難が完了するように検討。

避難措置の指示（案）

- ① 沖縄県全域を要避難地域とする。
- ② 先島諸島 5 市町村は島外（県外）避難、その他県内市町村は屋内避難
- ③ 避難先地域は、九州各県及び山口県

郡	市町村名	人口(人)
宮古・八重山	宮古島市	55,583
	石垣市	49,821
	竹富町	4,204
	与那国町	1,689
	多良間村	1,040
	計	112,337

(出典)
令和7年1月1日現在住民基本台帳人口

戶外避難

要避難地域

避難先地域

武力攻撃のおそれのない安全が確保されると想定される地域

※九州・山口9県は武力攻撃災害等時の相互応援協定あり

※現時点においては、要避難地域を含む全ての地域で安全が確保されている。
※本指示（案）の概要は、今後沖繩県内の住民避難に係る要領等を具体化するための前提であり、特定の事態を想定したものではない。

航空輸送力確保の具体策の实地確認について

訓練用

- 「住民避難登録センター」や、「空港における臨時レーンの設置及び円滑な避難誘導」の実行性向上のため、国・沖縄県・先島の5市町村、航空会社等の関係機関が参加し、
- ①「住民避難登録センター」については、石垣市中央運動公園屋内練習場において、16機関約140人規模
- ②「空港における臨時レーンの設置等」については、新石垣空港において、35機関約270人規模で実地確認を実施。

JHTC実地確認



(座席登録の様子)



(受付の様子)



(手荷物確認の様子)

新石垣空港実地確認



(搭乗手続の様子)

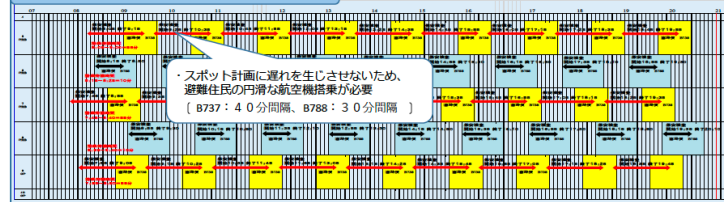


航空輸送力確保の具体策について

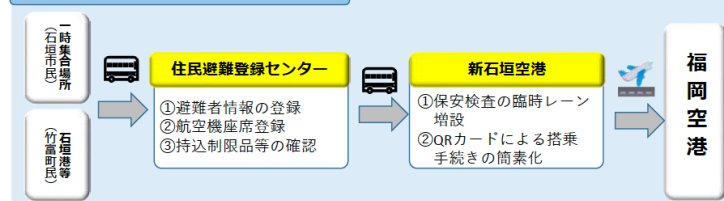
訓練用

- 航空輸送力の最大限の活用、つまりスポットを最大限活用するため、下記の①、②が必要と整理。
 - ①避難者の円滑な航空機搭乗のため、事前の避難者情報や座席の登録、空港での保安検査の負担軽減
 - ②航空機の離発着の円滑化のため、避難者の荷物のルールづくりや、空港での保安検査能力の拡充
- 上記①については、「住民避難登録センター（ＪＨＴＣ）」を設置、②については、原則、避難者の荷物を手荷物のみとし、サイズを統一した上で、空港において保安検査の「臨時レーン」を設置等。

スポット計画（石垣市の例）



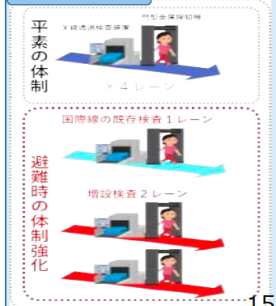
住民避難の流れ（石垣市の例）



保安検査の臨時レーン

- ・円滑な航空機搭乗のため、保安検査レーンを増設
 新石垣空港：3レーン（国際線既存レーン含む）
 宮古空港：2レーン
 下地島空港：1レーン（国際線既存レーン）

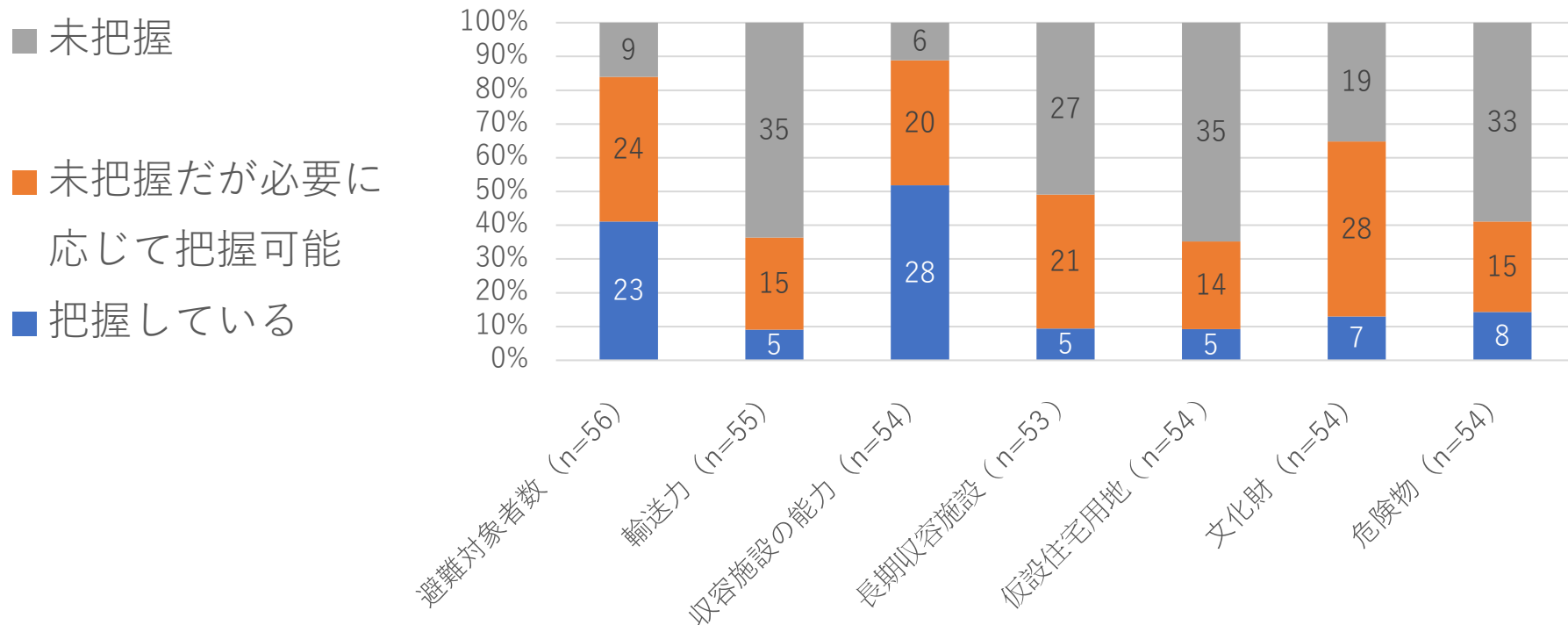
石垣市の例



参考：南西地域の自治体の情報把握の状況

- 令和4年末に沖縄県内および鹿児島県島嶼部の市町村を対象に行なったアンケート調査（NHKとの共同調査 回収率：57/59）では、避難対象者と収容施設の能力について把握している自治体が多く、文化財についても比較的把握されているが、それ以外の情報把握は低調であることがわかった。

情報に関する把握の状況



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、長期避難住宅を含む）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、
 - 被災者の搜索及び救出、
 - 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（住宅の応急修理、学用品の給与、死体の搜索及び処理、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。

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」（消防国第3号）ため対象としていない。

消防国第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）

緊急対応事態について

緊急対処事態について

緊急対処事態の定義

- 発生段階では武力攻撃事態であるとの判断が困難な事態
- 武力攻撃の手段に準ずる手段を用いた攻撃により、甚大な被害が生じる事態（甚大な被害を生じさせるテロ等）
- 用いられた**攻撃の様態**、**被害の発生状況**、**国家として緊急に対処する必要性等を総合的に勘案**して決定。
- 緊急対処事態の認定に際しても、**武力攻撃事態同様、「緊急事態対処方針」を閣議決定する必要。**

国民保護法における緊急対処事態

- 武力攻撃事態に関する各種措置のうち、**以下に挙げる項目以外**を準用
1. 内閣総理大臣の指示・代執行権
 - ・ 内閣総理大臣の総合調整機能は想定されていない
 2. 国際的な活動及び国民経済上の措置
 - ・ ジュネーブ諸条約等に関する措置や物価統制など
 3. 平時の準備
 - ・ 緊急対処事態に特化した備蓄等は行わず、武力攻撃事態対応上の備蓄や防災上の備蓄等に対応する。

国民保護法 が想定する災害

【緊急対処事態】

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

多数の人が集合す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

【武力攻撃災害】

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

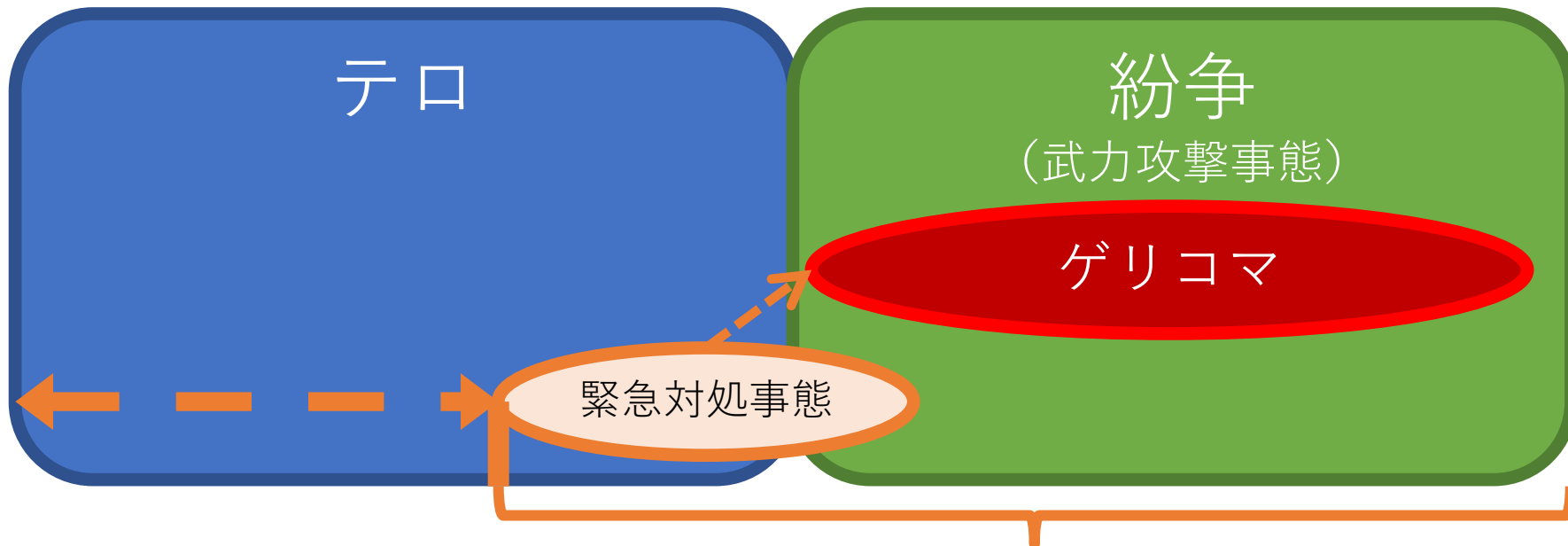
航空攻撃

緊急対処事態への対応

- 緊急対処事態とは、非常に幅広い概念であるテロの一部から武力紛争の一部に至る幅広い事象を指す。
- 緊急対処事態では内閣総理大臣の指示・代執行権が想定されておらず、また事前対応を行うための「予測事態」も想定されていないことから、都道府県および市町村の役割が相対的に大きい。
- 自治体においては、「緊急対処事態未済」と位置付けられるであろうテロ対処や災害対応を含めた総合的な危機管理能力が問われる。
- 他方、武力攻撃事態に含まれる「ゲリラ・特殊部隊の攻撃」も発生段階では緊急対処事態とされる可能性がある（次ページ参照）。

緊急対処事態とゲリコマの関係性

- 「緊急対処事態」は大規模テロから武力攻撃の一累計（として後日認定されるもの）までの広範な内容を含んだ事態となっている。
- ゲリコマは、こうした緊急対処事態から移行することも含めた事案であるが、あくまで「**武力攻撃事態**」の**一類型**となっている点は重要である。



・独自の危機管理指針等
(・地域防災計画)

・国民保護計画

参考事例

- 1996年に発生した韓国江陵での小型潜水艦座礁事案
 - 韓国江陵に北朝鮮の小型潜水艦が座礁し、乗組員および工作員26名のうち、工作員ら15名が長期にわたって逃亡した事案。9月18日に発生し、掃討終了は11月7日であった。
 - ✓ 長期、広域での対処が強いられた事案。
 - ✓ 警察組織と国防組織との連携による対処が必要となった。

参考：日本へのグレーゾーン攻撃に繋がりをうる過去の事例

- ✓ 日本国内でも、過去に北朝鮮による工作員の潜入を示唆する物証が確認されており、有事と連動した（あるいは軍事的手段の代替として）のテロ攻撃の可能性は否定できない。



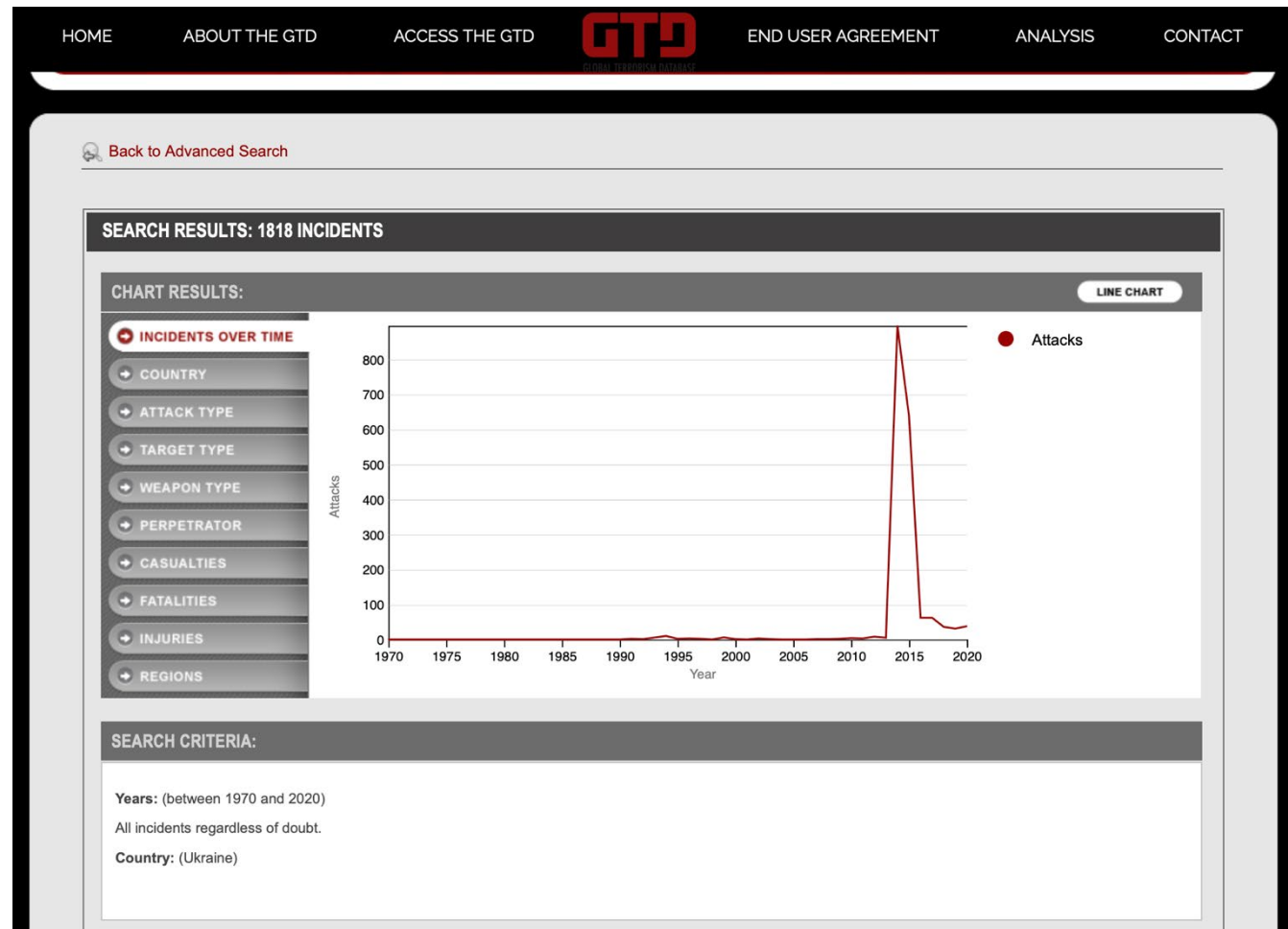
福井県美浜町（2000）、富山県黒部市（2001）
で発見された水中スクーター

警察庁『焦点』2005年12月

クリミア危機(2014.02)からの示唆 (1/2)

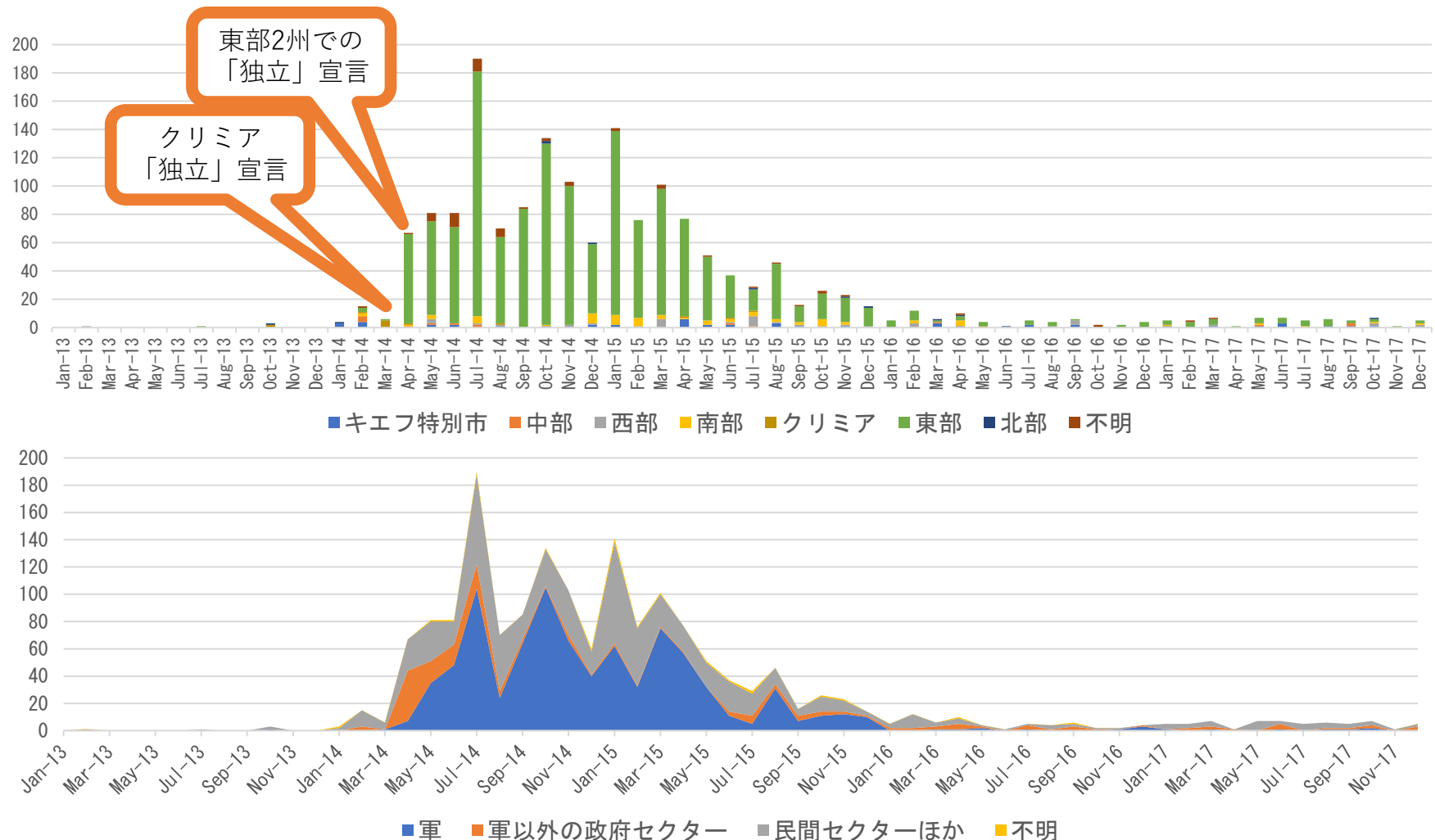
- 2014年2月のクリミア危機（ロシアによるクリミア半島「併合」と親露派「共和国」の発生）の時期をピークに、ウクライナ国内ではテロ事案が頻発（我が国であれば、後日武力攻撃事態と認定されうる「緊急対処事態」発生の可能性）

Global Terrorism
Database
(<https://www.start.umd.edu/gtd/>)
で作成した、1970年
から2020年までのウ
クライナでのテロ発
生件数



クリミア危機(2014.02)からの示唆 (2/2)

- クリミアでは、「独立」時期に武装集団による議会占拠のほか、ジャーナリストや宗教指導者の誘拐が発生。
- 東部では、軍部隊への襲撃が頻発



本日の研修をきっかけに、皆さんの自治体での取り組みが進むことを切に祈念しております。お声がけいただければどこにでもお手伝いに伺います。

ご静聴ありがとうございました。