

国民保護法と境界地域 ー沖縄県および与那国町を事例としてー

土屋 耕平*

はじめに

I 国民保護法制と安全保障政策

II 国民保護法制における政府間関係

おわりに

はじめに

本稿は、2023 年度から開始された中央学院大学社会システム研究所のプロジェクト研究「危機の中にある境界地域ー稚内・根室・八重山列島を事例として」（以下「本プロジェクト研究」という。）の一環として取りまとめるものである。本プロジェクト研究では、日本の境界地域を取り巻く現状と課題を比較分析することによって国家間関係や地域情勢の悪化の影響を受けるメカニズムを明らかに、今後の展望と活路を見出すことを目的としている。国際情勢がもたらす住民生活への影響など各境界地域の現状を比較分析し、生活圏としての境界地域が抱える固有の地域的課題を析出し、領土ナショナリズムを乗り越える方法論的視座を見し出すことが目標となる。

本プロジェクト研究を進めるため、中央学院大学社会システム研究所は、境界地域研究ネットワーク JAPAN (JIBSN) に加盟し、日本全

国の境界自治体や研究機関と連携を強化している。JIBSN は、Japan International Border Studies Network の略称である。JIBSN の目的はその規約では、我が国及び外国の国境又はそれに準じる隣接領域（以下「境界地域」という。）に関する調査及び研究を行い、その専門的知見の共有を通じて、境界地域の抱えるさまざまな課題に適切に対処し、その発展に寄与することである。そして、学際的な領域にまたがる境界研究と地域に根付く実務を連携する新たな社会的貢献をしていくことを目指している。境界地域研究ネットワーク JAPAN は、大学などの研究機関だけでなく、自治体が構成員となっているのが大きな特徴である。加盟しているのは、北海道稚内市、長崎県対馬市、北海道根室市、東京都小笠原村、長崎県五島市、沖縄県竹富町、沖縄県与那国町、島根県隠岐の島町、北海道標津町、北海道礼文町の 10 市町村である（受付順）¹⁾。

* 中央学院大学法学部准教授

1) 規約に基づく説明と重なるが、JIBSN の重要な機能の 1 つは、シンクタンク的なネットワークとしての役割であり、もう 1 つが実務と研究の協働である。参照、岩下明裕『入門国境学』（中央公論新社、2016 年）204－207 頁。

JIBSN では例年、構成員の自治体が持ち回りで開催地となってセミナーが行われている。筆者が参加した直近 2 回のセミナーのテーマなどは次のとおりである。2023 年が標津町での「境界地域の移住と観光を考える」であり、セッション 1 では「移住」、セッション 2 では「観光」がテーマであった。2024 年は与那国町での「境界地域のなかに光をみる」であり、セッション 1 では「砦とゲートウェイ」、セッション 2 では「地域のグローバルリスクを考える」がテーマであった。

これらのセミナーに参加した限りでは、境界地域の固有の地域的課題は、2024 年のセッション 1 の「砦とゲートウェイ：境界地域の課題」に明確に表れていたようにも思われる。報告者は、与那国町長、標津町副町長、対馬市副市長、根室市北方領土対策部長であった。ここでいう「砦」とは、これらの自治体には、自衛隊の駐屯地などが置かれており、日本国を防衛することを主たる任務としている自衛隊の部隊が配備されていることを指している。また、「ゲートウェイ」は、国際交流などにおける入口や関門などを意味している。外国人観光客などが日本に訪れる玄関口を表す面がある。与那国町は、町長によれば、「ゲートウェイ」としての立ち位置が欲しいのに、やむなく「砦」としての役割を担わされているのである。与那国町に自衛隊が配備されたのは 2016 年であり、南西諸島の防衛体制強化のためである。

そのような境界地域では、「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」(以下「国民保護法」という。)に基づく国民保護措置も、向き合わなければならない現実的な課題として表れてくるといえよう。与那国町では、国民保護措置の訓練として、2022 年 11 月に弾道ミサイルを想定した住民避難訓練があり、防災行政無線による住民への情報伝達や住民が公民館(緊急一時避難施設)の中へ避難することなどが行われている。先行研究では、国民保護法制は集権的な性格を持つといわれてきた²⁾。他方で、国民保護法には自治体の地位を尊重する規定もあるといわれてきたが、それが当該市町村や住民にとってどのような意義を持つのか、必ずしも明確ではなかったように思われる。本稿では、国民保護法制が安全保障政策の一部であることを確認した上で、政府間関係の視点から沖縄県と与那国町を事例としつつ国民保護法制を分析していきたい。

I 国民保護法制と安全保障政策

1 国民の保護のための措置が適用される事態とは

近年、与那国町を含む沖縄県でも、国民保護法に基づく国民の保護のための措置の実効性を高めるため、国や自治体などの関係機関が参加する図上訓練が行われている。図上訓練は一般的に、事案の発生から時系列に沿って起こりうる様々な事象を訓練参加者に疑似体験させ、国や自治体など関係機関それぞれの国民の保護のための措置に関する相互理解を深めることなど

2) 大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位：災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として」『法政研究』第 70 巻 4 号(2004 年) 846 頁。

3) 宮坂直史・鵜飼進『「実践危機管理」国民保護訓練マニュアル』(ぎょうせい、2012 年) 26 - 31 頁。

が目的となっている³⁾。

ここでは、国民保護法などから構成される国民保護法制について基本的な事項を確認しておきたい。国民保護法は2004年に成立し、武力攻撃事態と武力攻撃予測事態（以下「武力攻撃事態等」という。）において、武力攻撃から国民の生命、身体および財産を保護し、国民生活などに及ぼす影響を最小にするため、国や自治体などの責務をはじめ、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などの国民の保護のための措置を定めている。

国民保護法に基づく国民の保護のための措置は、武力攻撃事態等または緊急対処事態において適用されるものである。逆に言えば、武力攻撃事態等などにまで至らなければ、あるいは政府がそれを認定するような事態にならなければ適用されない。

武力攻撃事態等などがどのような事態なのかは、2003年に国民保護法に先行して成立した「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」（以下「事態対処法」という。）で定められている⁴⁾。武力攻撃事態は、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をいう（事態対処法2条2号）。また、武力攻撃予測事態は、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をいう（事態対処法2条3号）。また、

武力攻撃とは、一般に国に対する組織的、計画的な武力の行使といわれる。事態対処法では武力攻撃は、我が国に対する外部からの武力攻撃をいうとされており、国内テロなどの犯罪行為は含まれない⁵⁾。

さらに、緊急対処事態は、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。）をいう（事態対処法22条1項）。これについて補足すると、その対象と想定されているのは、発生初期の段階では武力攻撃事態であるとの判断が困難な事態などである⁶⁾。例えば、武装工作員が潜入して破壊活動を行っている場合など、攻撃を受けた当初の段階において明確に外部からの武力攻撃と認定しにくい場合があることが想定されているという。

2 武力攻撃事態等と存立危機事態－日本の安全保障政策における政策決定

官界の国民保護法の逐条解説では、「仮に、存立危機事態又は重要影響事態であって、住民の避難等が必要な状況が生じた場合には、少なくとも我が国に対する武力攻撃が予測される事態であると評価される状況と考えられることから、そのような状況においては、武力攻撃事態等の認定を適切に行い、本法に基づき国民の保

4) 制定の経緯や島嶼防衛と国民保護の関係などについては、佐道明広『沖縄現代政治史』（吉田書店、2014年）177－184頁を参照。

5) 国民保護法制研究会編『新版 国民保護法逐条解説』（ぎょうせい、2024年）5頁

6) 同上、538頁。

護のための措置を的確かつ迅速に実施することを想定している」⁷⁾との記述がある。

存立危機事態と重要影響事態について補足すると、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をいう（事態対処法2条4号）。重要影響事態とは、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をいう（重要影響事態安全確保法1条）。

武力攻撃事態等と存立危機事態とは相互にどのような関係があるのだろうか。政府はそれぞれ異なる観点から状況を評価するものとしている⁸⁾。武力攻撃事態等は生じてる状況について、我が国に対する武力攻撃がどの程度差し迫っているかという観点から評価するという。一方、存立危機事態は、生じている状況が、他国に対する武力攻撃を契機としており、それによって我が国に対する武力攻撃と同様な深刻、重大な被害が国民に及ぶかという観点から評価するものとされる。

そのため、武力攻撃事態等と存立危機事態は、相互に排他的ではない。他国で武力攻撃が発生した状況について、それぞれの観点から評価した結果、いずれの事態にも同時に該当することがあり得るという。また、存立危機事態に該当するような状況は同時に武力攻撃事態等にも該当することが多いと説明される。

武力攻撃事態等または存立危機事態に至ったときは、内閣総理大臣は事態対処法に基づき、対処基本方針を閣議決定し、国会の承認を求めなければならない（事態対処法9条6項および7項）。対処基本方針には、事態の経緯、武力攻撃事態等または存立危機事態であることの認定および当該認定の前提となった事実が含まれる。

さらに、武力攻撃予測事態の場合は該当しないが、事態が武力攻撃事態または存立危機事態であると認定する場合には、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がなく、事態に対処するため、武力の行使が必要であると認められる理由が対処基本方針に記載される。武力攻撃事態または存立危機事態の場合、対処基本方針には、この対処措置に関する重要事項として、自衛隊に防衛出動を命ずることの国会承認の求め、または防衛出動を命じることなどが記載される。

国民保護法では、住民の避難や避難住民の救援などに関して、法定受託事務として自治体の役割が規定されている。また自治体は、あらかじめ国民保護計画を策定することが義務づけられている。しかし、そもそも、避難や救援などの国民保護措置が行われるかどうかは、政府が武力攻撃事態等を認定することが前提となる。国がつかさどる安全保障政策の政策決定によって決まるのである。この点では、自治体は極めて受動的な立場に置かれているといえるだろう。さらに言えば、次に議論するように、国民の保護のための措置の大部分は自治体の裁量で進め

7) 同上、2－3頁。

8) ここでの議論は、仲野武志『防衛法』（有斐閣、2023年）188－189頁を参照。

られるわけではない。

II 国民保護法制における政府間関係

1 国民保護法制の集権的性格

国民保護法制は、地震や台風などの自然現象に基づく災害を対象とした災害対策基本法をモデルに法整備が進められてきた。被害の発生原因はまったく異なるものの、そこから生じた被害に対して国民、住民を保護するといった任務に関しては、国民保護法制と災害対策基本法は同質性が認められるといわれてきた⁹⁾。

しかし、国民保護法制が有事法制であるために制度の成り立ちとして大きく異なる面もある。国民保護法制は集権的な性格を持っている。災害対策基本法が市町村中心主義とされ、自治体の処理する事務がすべて自治事務になっているのに対し、国民保護法制は内閣総理大臣の指示から始まるトップダウンの仕組みとも評される¹⁰⁾。国民保護法において、自治体の役割の面で見ると、都道府県中心主義が採用されており、都道府県知事を中核とした総合調整に多くを期待する仕組みとみなされている。また、国民保護法における自治体の事務は、都道府県警察が処理する事務を除き、法定受託事務である。

国民保護法制の集権的側面を簡略にみておこう。内閣総理大臣は事態対処法に基づき、事態対策本部長に充てられる。この内閣総理大臣が就く対策本部長は、関係する自治体に対する総合調整権を持つ（事態対処法 14 条 1 項）。また、

総合調整権を行使しても必要な対処措置が実施されないとき、内閣総理大臣は、個別法に基づき自治体に対し対処処置を指示する権限がある（事態対処法 15 条 1 項）。個別法に当たる国民保護法において、都道府県知事に対する内閣総理大臣の指示権が定められており、内閣総理大臣による是正措置の規定は、避難の指示（56 条 1 項）、避難住民の避難誘導に関する措置（68 条）、都道府県の区域を越える避難住民の受入れのための措置（60 条 1 項）、知事の行う救援（88 条 1 項）で設けられている。

これらの指示を行っても必要な対処措置を自治体の実施しないときなどは、内閣総理大臣は、個別法に基づき代執行することができる（事態対処法 15 条 2 項）。この直接執行権は、「地方自治法の関与ルールを越える強度な関与」¹¹⁾である。地方自治法の関与の基本原則では、法定受託事務の代執行は、高等裁判所での裁判を経て行われるのに対し、事態対処法では裁判を省略した代執行が定められたためである。指示権と同様に、個別法に当たる国民保護法において、都道府県知事に対する内閣総理大臣の代執行権が定められており、内閣総理大臣による是正措置の規定は、避難の指示（56 条 2 項）、都道府県の区域を越える避難住民の受入れのための措置（60 条 2 項）、知事の行う救援（88 条 2 項）で設けられている。

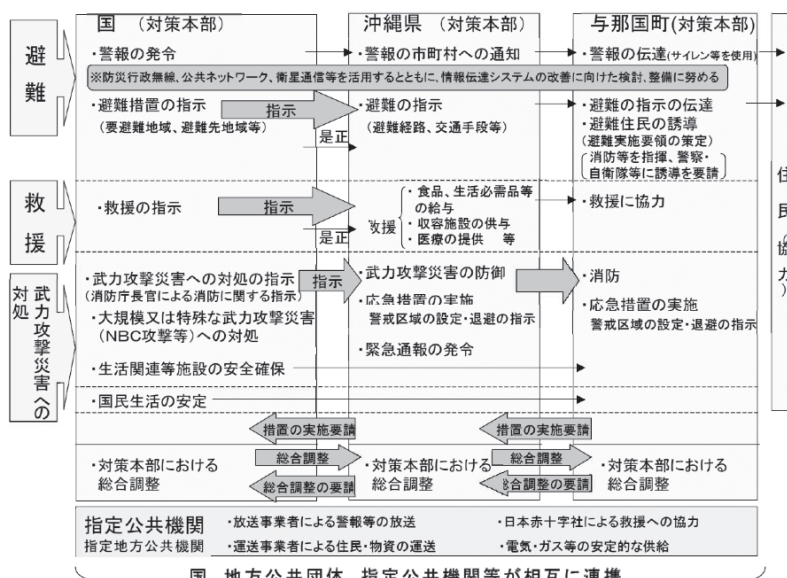
2 市町村の役割と中央・地方の連携

9) 大橋「前掲論文」（注 2）840 頁。

10) 同上、844 頁。

11) 同上、847 頁。

図表： 国民保護措置の仕組み



（出所）「与那国町国民保護計画 平成29年5月」から抜粋。

国民の保護のための措置における、国、都道府県、市町村の役割は、図表のとおりである。国が行うのは、警報の発令、避難措置の指示、救援の指示、救援を応援する指示などである。また、国民の保護のための措置に関する費用は原則的に国が負担する。都道府県は、避難の指示、避難誘導の指示、収容施設の提供などの救援の措置などを行う。市町村が行うのは、住民への警報の伝達、避難住民の誘導などである。

これまで議論してきたように、国民保護法は国の指示から始まるトップダウンの仕組みを持っており、国の強度な関与が認められる法制度となっている。しかし、他方で、図表にも示されているとおり、市町村から都道府県、さらには国へと要請できるルートも制度化されている。これはどのように評価されるべきである

うか。「要請」とは、一定の行為について相手方に好意的な処理を期待することをいうと解釈があり、「求める」よりも弱く、相手方を一定の行為をなすべき立場に立たせるものではないといわれる¹²⁾。要請は事実上の行為であって、これに応ずるかどうかは、当該要請を受けた者の判断に委ねられるという。

内閣官房の官僚や元官僚によって執筆されている国民保護法の逐条解説では、このボトムアップ型の要請ルートについて国や県の裁量を重視しているのに対し、総務省・消防庁の官僚などが執筆する文献では、市町村により積極的な位置づけが与えられている。それによれば、国民保護の枠組みの基本は、国、都道府県、市町村の連携にあるという¹³⁾。市町村対策本部にとって、国や都道府県の対策本部との連携は

12) 国民保護法制研究会編『前掲書』（注5）32頁

13) 地方自治体における国民保護研究会編『地方自治体における国民保護 市町村国民保護計画策定のポイント』（東京法令出版、2006年）131頁。

極めて重要であるとし、国や都道府県の現地対策本部が設置された場合の連絡員の派遣を勧めている。また、措置の要請については、市町村が措置を講ずるにあたって都道府県や国の支援が必要となるあらゆる措置の要請や要請の要求ができるという意味で、非常に重要な権限であるとしている。要請理由や要請内容を具体的に提示して行うことが重要とする。

国民保護法の逐条解説は官僚によって執筆されている。官僚の立場からすれば、要請の意味合いはそのような文理解釈になるのかもしれない。しかし、要請する側は、住民から選挙で選出された自治体の代表であるし、国の方で要請を受ける側には、内閣総理大臣や国務大臣などが含まれている。これは国の政治家と地方の政治家の交渉でもある。

前述のとおり、国民保護法はトップダウンの仕組みが組み込まれ、国の強度な関与が認められている。しかし、避難住民の誘導においては、市町村が中心となっており、「自治体の地位を尊重した規定」¹⁴⁾ともいわれている。こうした点にも着目すると、国民の保護のための措置を実施するにあたっては、国が市町村をはじめとする自治体に依存している側面があるという

見方もできる。

国民保護法では、都道府県知事に対する内閣総理大臣による是正措置の規定は4つ設けられている。そのうち、避難住民の誘導に関する措置（68条）にだけ、代執行の規定が置かれていない。避難誘導に関しては、内閣総理大臣は知事に対して指示はできるが、代執行はできないのである。これは、避難住民の誘導については市町村長が行うべき措置であるためとされている。国は、市町村の措置を直接代執行するのに十分な組織・人員を持ち合わせないことなどから、国が都道府県の頭越しに市町村の措置を直接代執行する規定を置かなかったとする¹⁵⁾。

図表の国民保護措置の仕組みは、武力攻撃等の事態認定後のものであるが、集権的仕組みといっても、議論してきたように市町村から要請する制度化されたルートがある。さらには、住民の避難の誘導は、市町村にしかできないであろう。過去の災害の経験などを踏まえると、都道府県が代執行できるとは思えないからである¹⁶⁾。市町村も、消防団や町内会自治会などの住民自治組織に頼りながら、避難住民の誘導を行っていくことになるのではないだろうか。国民保護措置にかかわる体制整備にあたっては、

14) 大橋「前掲論文」(注2) 851頁。

15) 国民保護法制研究会編『前掲書』(注5) 179頁。ただし、避難住民の誘導では、都道府県知事が市町村長に対し、指示や代執行をできる規定が設けられている（67条2項及び3項）。

16) 2011年の東京電力福島第一原子力発電所の災害の文脈であり、市町村長に避難指示権限があるが、大部分の市町村では、「住民の安全と避難生活の維持を考慮し、国よりも早く、また国の示した同心円状ではなく地域単位で避難指示を出した」（40－41頁）。役場の執務場所が沿岸部から内陸部へと他市町に移動し、多くの住民が役場と行動をともにしている（20－23頁）。二本松市に避難した浪江町の場合、3月下旬頃と思われるが、「県庁から避難所に2人ずつ程度の職員が派遣されるようになった。ところが、2泊3日で次々と交代するため、避難所の運営を任せるとまでは至らず、結局、町職員が張り付かなくてはならなかった」（48頁）。町職員は発災以降、ほぼ不眠不休だったという。参照、今井照『自治体再建－原発避難と「移動する村」』（筑摩書房、2014年）。

平時のときに、実効性のある避難の仕組みが構築されている必要がある。市町村には、住民との近接性があることを強みとして、国や都道府県との交渉を進めていくことが期待されるし、国や都道府県も住民との距離が近い市町村の意見を十分に尊重すべきであろう。

3 国民の保護のための措置に関する課題

(1) 事態認定前の住民の避難をめぐる

避難や救援などの国民保護措置が行われるかどうかは、政府が武力攻撃事態等を認定することが前提となる。そのため、仮に、日本以外での有事によって避難が必要になる場合には、武力攻撃事態等に該当しないこともありえるので、国民保護法の枠組みで対応することができないという議論がある。先行研究でもそのような議論があることを紹介している¹⁷⁾。

ただし、すでに明らかにしたように、内閣官房の官僚らによる逐条解説では、存立危機事態又は重要影響事態であって、住民の避難等が必要な状況が生じた場合には、武力攻撃事態等の認定を適切に行うとも解釈されている¹⁸⁾。おそらくは、武力攻撃予測事態の認定がまずはなされるのであろう。ここで言えることは、どのような場合に、国民保護措置が行われるのか、国民にわかりやすい説明が十分になされていないことが大きな問題である。

また、自衛隊幹部による文献では、国民保護

法は有事法制と一緒になので、武力攻撃事態、武力攻撃予測事態、および大規模テロを対象とした緊急対処事態にしか適用できないとし、「事態認定の前に出てもらうためには災害対策基本法による避難活動を促すしかないのが現状」¹⁹⁾との指摘がある。早い段階から自治体の首長に、住民に対する情報の投げかけをやってもらわないと有効な国民保護活動につながらないとするが、秘密度の高い敵の情報を早い段階で、どこまで提供できるかはかなり難しい判断になると見解がある。

さらには、南西諸島での国民保護措置を念頭に置いて、十数万人の移送と受け入れ態勢の整備は国家的なプロジェクトとして早めに行わないとできないとし、官邸、総務省、国交省、防衛省等の関係省庁はもちろんのこと、自治体が一体となって取り組むべきとしている²⁰⁾。

法改正を念頭に置き、事態認定前の避難の実施を求める議論もある。台湾有事において、先島諸島における住民の避難措置の実効性を確保するためには、武力攻撃事態等の認定前の段階における事前避難が必要という立場から、事態認定前であっても、早期の避難が必要と認められる場合には、「国民保護法第2章「住民の避難に関する措置」の規定を準用し、国の指示の下で住民等の避難の実施を可能とする仕組みについて検討すべき」²¹⁾という議論である。

17) 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年）34頁。

18) 国民保護法制研究会編『前掲書』（注5）2－3頁。

19) 岩田清文・武居智久・尾上定正・兼原信克『自衛隊最高幹部が語る台湾有事』（新潮社、2022年）265－266頁。

20) 同上、267頁。

21) 室田哲男「近年の安全保障環境の変化を踏まえた「国民保護法の実効性確保」に向け課題（上）－危機管理法の比較による考察」『自治研究』第100巻10号（2024年）94－95頁。

(2) 沖縄県民の避難への特段の配慮

国民保護法に基づき定められる「国民の保護に関する基本指針」(最終変更 平成 29 年 12 月)では、沖縄県の住民の避難について、沖縄本島や本土から遠距離にある離島における避難の適切な実施のための体制づくりなど、国が特段の配慮をすることが必要であるとしている。このため、国は、九州各県をはじめとする自治体との広域連携体制を整え、沖縄県および沖縄県下の市町村と協力しつつ、次のような配慮を行うことが必要とする。

「ア 航空又は海上による避難のための運送手段の確保等

・国〔内閣官房、国土交通省〕は、沖縄県と連携協力して、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、沖縄関連路線に係る航空機及び沖縄関連航路に係る船舶等の優先的な確保を依頼することなどにより、避難に必要な航空機、船舶、飛行場及び港湾の確保に努めるものとする。また、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関に対して、避難住民の運送を円滑に実施するよう要請するものとする。

・国〔防衛省、海上保安庁〕は、自ら保有する航空機及び船舶により、可能な限り避難住民を運送するものとする。

イ 陸路による避難のための運送手段及びルート

・国、沖縄県及び沖縄県下の市町村は、避難に利用可能な公的機関が保有する車両について把握するよう努めるものとする。また、沖縄県は、

指定地方公共機関として指定する運送事業者の車両保有台数等の必要な情報を把握するよう努めるものとする。

・市町村は、航空又は海上による避難が必要となる場合に備えて、最寄りの飛行場や港湾までのルート等を検討しておくものとする。

ウ 県外での避難住民の受入れ

・沖縄県の地理的条件等から、航空又は海上により県外へ避難することが適当な場合が生ずることも考えられるが、その場合には、国〔内閣官房、消防庁、内閣府、国土交通省〕は、沖縄県と連携協力して、適切な避難先地域の選定等避難住民の受入体制を適切に整えるものとする。」

ここからわかることは、島外避難や県外避難に必要な航空機や船舶などは、国が主体となって確保することが定められていることである。国が責任を持ち島外避難や県外避難の実施体制を確立することが求められている。2024 年 1 月、沖縄県、先島諸島 5 市町村（石垣市、宮古島市、竹富町、与那国町、多良間村）、内閣官房など 45 機関が参加して令和 5 年度沖縄県国民保護共同図上訓練が実施された²²⁾。

そこでの資料によると、先島諸島の人口は、11 万 2500 人あまりであるが、平時の 2 倍を超える 1 日約 2 万人の島外輸送力を確保できる見込みとされている（「資料 2 関係機関等連絡調整会議運営訓練資料 令和 6 年 1 月 内閣官房・消防庁・沖縄県・先島 5 市町村」）。短期滞在者などを含め、6 日程度で九州へ避難する輸送力が確保できる見込みだという。与那国町

22) 令和 5 年度沖縄県国民保護共同図上訓練の実施結果 <https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026948/1027509.html> (2025 年 1 月 25 日閲覧)

の場合、与那国空港から九州の空港まで、6機11便で1727人が1日で避難でき、また久部良港から石垣港までは1隻2便で480人が1日で避難し、続けて石垣島から航空便または船便で九州まで避難できるとしている。

住民の避難にあたっては、航空機による避難が基本とされており、船舶は航空輸送力の補完的な位置づけとなっている。しかし、航空運輸事業者の方が安全寄りの対応をとる可能性があるために、仮に、先島諸島を対象に武力攻撃事態の認定がなされた場合、海運事業者が協力可能な場合でも、航空運輸事業者の協力が期待できない場合がありうるとの指摘がある²³⁾。航空輸送力が想定どおり確保されなければ、船による避難となり、避難に要する日数が増えることになる。

また、国は、自ら保有する航空機及び船舶により、可能な限り避難住民を運送するとなっているが、自衛隊については侵害排除などの事態対処を優先する必要があるため、避難の支援は十分に行えないとの指摘がある²⁴⁾。他方で、海上保安庁は「海上保安庁国民保護計画 変更令和6年4月1日」で、指定公共機関及び指定地方公共機関の輸送力が不足した場合などにおいて、事態の状況を判断し、または政府対策本部長の総合調整により、船艇・航空機を用いて避難住民の運送を実施すると定めている。ただし、どの程度補完できるかは不明である。

市町村が行う陸路による避難のための運送手

段及びルート確保については、与那国町の場合、「避難実施要領の概要」によると、島内の3つの集落から与那国空港までの島内輸送計画が立てられており、観光会社保有バス4台を利用した輸送ダイヤが組まれている。また、特別養護老人ホームの入所者の避難方法、在宅の要介護者など要配慮者の地域（公民館）単位の居住状況などが示されている。

最後に、県外での避難住民の受入れに関しては、2024年6月、九州地方知事会議において、官房長官から九州・山口各県知事に対して、沖縄県からの避難住民の受入れの検討の依頼がなされた²⁵⁾。避難元市町村と避難先県の設定案が提示されており、与那国町は佐賀県が避難先となっている。今後の進め方として、沖縄県および避難元市町村において地区割案を作成し、各地区の住民について、避難先県のどこの市町村で受入れを行うか、自治体間ですり合わせをしながら、受入れに必要な準備の検討をすることが想定されている。国は必要に応じて、調整をし各自治体の取組を支援するという。また、事態によっては避難期間が長期化することも考えられるが、2024年度では、避難当初の約1か月間における関係自治体・事業者の役割分担などを整理することを目指すとしている。

(3) 小括

内閣官房の国民保護ポータルサイトによれば、国民保護訓練は2020年度まで大規模テロ対策

23) 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1号（2018年）92頁。

24) 同上、92頁。

25) 内閣官房国民保護ポータルサイト 国民保護訓練 沖縄県の離島からの住民避難に関する取組 <https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/ukeire/index.html>（2025年1月25日閲覧）

を中心に行っていたが、翌年度に訓練内容を見直し、武力攻撃を想定した都道府県域を越える広域避難の訓練も行うこととなったという²⁶⁾。沖縄県の国民保護訓練については、県域を越える広域訓練を想定し、2022年度からは島外への避難を中心に進め、2024年度は避難先に設定した自治体と連携した受入れの検討も取り組まれている。

「国民の保護に関する基本指針」（最終変更平成29年12月）では、沖縄県の住民の避難について、国が特段の配慮をすることが必要であるとしている。しかし、与那国町を含めて、先島諸島の島外・県外への避難計画は、近年になって初めて具体的な検討が行われた。避難計画の実効性確保は途上といえる。他方で、各自治体では国民保護計画の策定が義務づけられている。ただし、その内容は、実際の避難時にそのまま利用できるほどに詳細ではない。そのため、与那国町を含め、避難実施要領の複数パターン作成がなされている。法律で規定はないが、国民保護計画よりも実効性のある「国民保護実施計画」が必要ではないだろうか。しかも、それは、国民保護訓練の知見を積み重ね、更新していくのが望ましいのではないだろうか。

また、前述の令和5年度沖縄県国民保護共同図上訓練の資料の中に、地域住民からは「島に残りたい」、「平和的な外交に力を注ぐべき」といった不安の声もあるとの記載がある【資料3】令和6年度取組概要及び方向性（素案）令和6年1月 内閣官房・消防庁・沖縄県・先

島5市町村」。最も望ましいのは、国民保護措置が実施される事態にならないことである。国には、武力攻撃事態等や存立危機事態などに至らないよう、最大限の外交努力が求められている。

おわりに

「沖縄21世紀ビジョン基本計画」（沖縄振興計画平成24年度～平成33年度）では、沖縄が非軍事的な交流を自ら推進することによって、東アジアの安全保障に寄与できるという考え方が見られるといわれる²⁷⁾。この基本計画では屋良建白書以来の沖縄の国際的な戦略が継承されているとされ、そのような国際戦略が沖縄の使命であるという認識が時代を超えて共有されてきたとみなされている。

現在沖縄県では、新しい「沖縄21世紀ビジョン基本計画」（沖縄振興計画令和4年度～令和13年度）の下で、「沖縄県地域外交基本方針 令和6年3月」が策定されている。地域外交の目標の1つは、沖縄県がアジア・太平洋地域の平和構築に貢献する国際平和創造拠点になることであり、地域の緊張緩和と信頼醸成に貢献することである。

「沖縄県地域外交基本方針 令和6年3月」では次のような記述がある。「沖縄県は政府に対し、万一にも軍事衝突等の不測の事態が発生しないよう平和的な外交・対話による問題解決を求めています。これに加え、沖縄県が自らの意志に基づき主体的に海外自治体等と連携し、

26) 同上、(2025年1月25日閲覧)。

27) 参照、島袋純「沖縄自律の構想と東アジアの構造転換」島袋・阿部編『沖縄が問う日本の安全保障』（岩波書店、2015年）306－307頁。

国際社会に平和の重要性等に関する情報発信等の取組を行うことや、コロナ禍で停滞した観光・物流を始めとする国際的な経済活動を早急に回復させ、各国・地域との関係構築を図るなど、地方自治体として可能な手法により地域の緊張緩和を目指して力を尽くす必要があります」。

国民を保護するための措置の実効性を高めながら、平和国家として、武力攻撃事態等や存立危機事態などに至らないよう、最大限の努力をしていかなければならない。国とともに自治体にもそのような役割が求められている。

Civil Protection Law and Borderlands in Japan

Kohei Tsuchiya

Assistant to the Dean, Faculty of Law and Associate Professor

Chuo Gakuin University

Abstract

Although it has been said that the Civil Protection Law also contains provisions that respect the status of local governments, it does not seem clear what this means for the local governments concerned. In this paper, after confirming that the Civil Protection Law is part of Japan's security policy, I would like to analyze the Civil Protection Law from the perspective of intergovernmental relations.