

【研究ノート】

# 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 —

中 林 啓 修

## はじめに

近年、安全保障環境の厳しさがつとに指摘され、いわゆる平和安全法制の整備や、「日米防衛協力のための指針」の更新など、日本の安全保障政策は大きく見直されている。平和安全法制において限定的ながら集団的自衛権の行使に道が拓かれたとはいえ、第二次世界大戦後の日本は、専守防衛の方針のもとで自国領域と周辺公海およびその上空での防勢作戦を防衛政策の根幹としてきた。そのような政策は、大前提として有事における自国領域内での文民の保護、すなわち戦闘地域における軍民混在を避け、戦場となる可能性のある地域に住む住民らの安全をあらゆる手段を用いて図ることが必要なはずである。しかし、こうした文民保護をめぐる議論は極めてスローペースでしか進まず、基本的な制度・方針の確定すら21世紀に入ってからとなった。日本での文民保護<sup>(1)</sup>を基礎づける法律である「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」（国民保護法）<sup>(2)</sup>は、テロ攻撃を想定した緊急対処事態と紛争・戦争を想定した武力攻撃事態から国民の身体・生命や財産などを保護することを目的に2004年6月に成立した。その後10余年、安全保障環境が大きな転換を迎えつつあるにもかかわらず、国民保護法制の実質的な見直しは進まない状態が続いている。

国民保護法に関する最初期の研究として、大橋洋一による災害対策基本法（災対法）との比較がある<sup>(3)</sup>。大橋の研究では、国民保護法は災対法をモデルとして設計されているものの、自治体主導のボトムアップ型で制度運用がなされる災対法とは対照的に国主導によるトップダウン型の制度であること、武力攻撃事態や緊急対処事態対処において自衛隊は侵害排除を最優先としなければなら

ないことから、災害対策とは異なり自衛隊による自治体等の国民保護措置への支援は限定的にならざるを得ないことなど、今日でも論じられている基本的論点が整理されている。また、河木邦夫は、ジュネーブ諸条約第1追加議定書で予定されていながら日本では専従組織としての設置が見送られた文民保護組織の役割に注目し、諸外国との比較から国民保護に関する自治体や消防・警察の資源不足を指摘している<sup>(4)</sup>。

武力攻撃事態や緊急処理事態に際して国民保護法制が十全に機能しない可能性を示唆している先行研究の指摘は総じて妥当である。しかし、それらはいくまで論理的・一般的な指摘にとどまっており、具体的な状況において予想される制度運用上の課題や、それらの課題の他制度の準用などによる緩和の可能性、あるいは、その上でなお残される課題などを明らかにしていく検討はなされていなかった。しかも、従来の国民保護法制に関する施策では、着上陸侵攻等の武力攻撃事態は発生の蓋然性が低いという理由から緊急処理事態への備えを重視する傾向にあった。このため、武力攻撃事態についての具体的な検討不足は特に深刻となっている。例えば、内閣官房国民保護ポータルサイトには2005～2016年度に国と自治体とが共催して各地で開催した国民保護訓練が年度別にまとめられているが、実施された訓練153回のうち148回がテロを想定した訓練であり、それ以外のものもいわゆるゲリラ・コマンドによる襲撃事案であった<sup>(5)</sup>。2017年度には弾道ミサイル攻撃を前提とした訓練が始まったものの、着上陸侵攻といった本格的な武力攻撃事態を想定した訓練はほとんど行われていない状況である。しかし、北朝鮮によるミサイル開発の着実な進展や、日本周辺の海空域を巡る中国との緊迫した関係など、日本が武力攻撃事態のもとで国民保護法制の適用を迫られる可能性は、高まりこそすれ低下する傾向は見られず、蓋然性という観点から見ても国民保護法が成立した時期と今日とでは前提が異なってきている。特に奄美諸島から沖縄諸島を経て先島諸島へ至る南西諸島では、中国海空軍および海警等の公的機関による活動が活発化しており、国内の他の地域に比べても国民保護の充実を図る必要性が高まっていると言わざるを得ない状況がある。にもかかわらず、同地域における国民保護の取り組みは、国内の他の地域と同様か更に低調な状況にある<sup>(6)</sup>。

本稿の目的は、検討がほとんど進んでいない武力攻撃事態での国民保護について、安全保障環境上特に不安がある南西諸島のなかでも、本土から最も遠く自治体等の準備状況も低調とされる先島諸島を対象に、制度の課題を明らかにし、解決への展望を示すことである。国民保護法制では武力攻撃事態を4つの

類型で整理しているが、安全保障環境の特性上、先島諸島では有人離島への着上陸侵攻に備えた対応を検討する必要性が高い。ゆえに、本稿が扱う武力攻撃事態とは着上陸侵攻を伴う状況であることを前提として検討を進める。この際、特に現場での具体的な措置の多くに直接的な責任を有する自治体の役割に注目していく。

本稿は次のような構成で論を進める。第1節では、現在の国民保護法制を概観し、国と自治体の一般的な役割、島嶼地域における住民らの避難の様態および関係主体の役割を整理する。避難に焦点を当てる理由は、それが国民保護法制の中心的テーマであることおよび先行研究の検討結果による。

第2節では、前節の内容を踏まえて、先島諸島における島外への避難についてのケーススタディを行う。国民保護法制はこれまでに実際に運用された実績がないことから、具体的な課題を検討する際には過去の事例に依ることが難しく、しかも武力攻撃事態を想定した訓練は極めて限定的にしか行われてこなかった。ケーススタディは、これらの事情を踏まえ、武力攻撃事態下での国民保護法制の運用に関する一般的な知見の不足を補う目的で実施する。

第3節およびまとめでは、ケーススタディの結果を踏まえながら、現在の国民保護制度を巡る課題を検討し、課題点を踏まえた今後の国民保護法制の改善の方向性を特に自治体の果たすべき役割に注目して整理していく。

## 1 国民保護法制下での島嶼地域における住民等の避難

### (1) 国民保護法制における自治体の役割

国民保護法制では、国民の生命、身体および財産を保護する目的で行われる措置（国民保護措置）は、国民保護法第2条第3項の定義に基づく11の項目（警報の発令、避難の指示、住民避難等、救援、消防等、施設及び設備の応急の復旧、保健衛生の確保、社会秩序の維持運送、通信、国民の生活の安定、被害の復旧）に整理されている。これらの措置は、国や都道府県および市町村、指定行政機関（中央官庁等を指す）、指定公共機関および指定地方公共機関（全国または地方でライフラインや交通などの公共サービスを提供する事業者、報道機関などを指す。以下、指定公共機関等という）によって実施されることになる。これらの措置のうち、国や自治体が行うべき措置に注目すると、制度適用の前提となる警報の発令とこれに伴う避難指示が国主導で進められる点など、指示系統面ではトップダウン型の制度となっている。その一方で、実際の運用では、

住民等の避難誘導や救援などは自治体を中心に行われ、国は事態対処を中心に実施するという緩やかな役割分担があり、活避難住民等、救援、動の重心は相当程度自治体側に置かれていると言える。具体的に言えば、住民への避難および救援について、国が避難措置や救援、応援の指示および安否情報の収集・提供にとどまるのに対して、自治体は避難誘導や広域避難、警戒区域の設定、救援の実施や安否情報の収集・提供などの実施が求められている。

ところで、実務レベルでは国民保護法の中心的な論点は住民らの避難であるとの認識が一般的である<sup>(7)</sup>。例えば、国民保護法の成立と前後して、自治体における国民保護の検討にいち早く着手した鳥取県では、その端緒として住民避難マニュアルの作成を行っている<sup>(8)</sup>。国民保護法制に限らず、災害対策においても、被害が継続している地域や二次災害の危険がある地域に住民らを長く留め置くことは想定されていない。しかも、災害と異なりテロや武力紛争では住民生活の破壊自体が行為の目的となることもしばしばであることから、災害対策に比べ国民保護法制で住民らの避難が重視されるのは当然といえよう。この点に関連して、島嶼地域において武力攻撃事態が発生した場合の住民等の保護については、横尾和久による太平洋戦争中のマリアナ諸島における住民避難についての事例研究が有益な示唆を提供している。横尾は「在島住民の安全確保のためには敵地上戦力の上陸前に島外避難を完了することが最良であるが、いつ本格的な上陸が実施されるかは敵の主導によるところが大きいため、島内避難の準備も進めておかなければならない」と述べて、武力攻撃事態発生前の島外避難の重要性および、発生後の島内での軍民分離の重要性を指摘している<sup>(9)</sup>。

## (2) 島嶼地域における避難の様態

有人離島が広範囲に散在する日本では、武力攻撃事態等に関して、島嶼地域に特化した海空路中心の避難のあり方が検討されてきた。2004年12月に国土交通省がまとめた「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方について」（「離島避難の基本的な考え方」）では、平素と武力攻撃事態発生時に分けて、国や自治体と指定公共機関等たる交通運輸事業者<sup>(10)</sup>の果たすべき役割が示されていた<sup>(11)</sup>。大まかに言えば、離島内の避難は当該離島を管轄する市町村が実施し、島外への避難は都道府県が市町村を支援するとされ、事業者はそうした避難のための手段を提供し、国は、関係する手続き等についての配慮や不足する輸送力の補完など避難全般を支援するものとされていた。なお、主要な避難手段として「離島避難の基本的な考え方」

では、①指定公共機関等である事業者、②自治体が自身で保有する車両や船舶、③自衛隊および海上保安庁が保有する航空機や船舶という3つが示されている。

### (3) 避難手段を提供する諸主体

国民保護法制による島嶼地域での住民等の避難は、自治体の誘導のもと、交通運輸事業者および自衛隊や海上保安庁などの輸送力の使用が想定されている<sup>(12)</sup>。島内避難には陸路が用いられるが、島外への避難を行う手段は海路および空路に限定されることから、以下では空路および海路に限って検討する。

指定公共機関等は、国民保護法第21条にもとづき、国民保護業務計画を策定し、これに基づいて避難や救援等を行うこととされている<sup>(13)</sup>。国民保護業務計画は各事業者で作成するものだが、同業者は概ね類似した業務計画となっている。航空運輸事業者と海運事業者の業務計画を比較した場合、安全確保および避難実施の面で、航空運輸事業者は海運事業者よりも保守的（安全寄り）な対応を行うものと推定される。例えば、どちらの事業者の計画にも安全確保についての一般的な規定が設けられているが、航空運輸事業者の計画では、武力攻撃が発生している地域等を勘案した上で「安全が確保されている地域における業務であることを確認する」という項目が加えられている<sup>(14)</sup>。同様に、避難者の輸送についても、海運事業者の計画では「地方公共団体の長より避難住民の運送の求めがあった場合には、資機材の故障等により当該運送を行うことができないなど正当な理由がない限り、運送を的確かつ迅速に行うものとする」との記述<sup>(15)</sup>で、要請に極力応じることになっているのに対して、航空運輸事業者は安全確保の規定とほぼ同様の内容が繰り返されており、安全が確保されている地域でのみ活動する姿勢が強調されている。両事業者の業務計画での記述を前提に考えると、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、海路での輸送や運搬が可能な場合でも空路による避難住民の輸送や救援物資の運搬が期待できない場合が認められる。

一方、自衛隊や海上保安庁からの支援はどうであろうか。国民保護法制では、自衛隊等は侵害排除などの事態対処を優先する必要があることから、一般的な災害対応とは異なり避難の支援を十分に行えないことがしばしば指摘されている<sup>(16)</sup>。防衛省の国民保護計画では、輸送手段に制約がある島嶼地域などでは、保有する輸送手段を活用して可能な限り避難住民の運送を支援することや、避難住民等に対する炊き出し及び飲料水の供給、救援物資等の緊急運送、生活必需品の貸与等を行うと定めるなど、離島地域の特性に配慮する一方で<sup>(17)</sup>、自

衛隊への特殊標章(文民保護に従事する人物等を明示するための国際的な標章)の交付については記述がない。このことは、自衛隊が国民保護のための(特殊標章の交付を受けた)専従要員・部隊や資機材の提供を予定していないことの示唆だと理解されている<sup>(18)</sup>。

最後に、海上保安庁の対応を検討する。海上保安庁の国民保護業務計画では、「<前略>沖縄県の住民を避難させる必要が生じた場合においては、関係機関と連絡をとりつつ、船艇・航空機により、可能な限り避難住民を運送するものとする」との記述がある<sup>(19)</sup>。また、国民保護に従事する要員、船舶、航空機、車両等への特殊標章の使用についても記述されており、住民避難等を資機材の提供も含めて支援する意図が読み取れる<sup>(20)</sup>。

## 2 ケーススタディによる検討：先島諸島における住民等の避難

### (1) ケーススタディの必要性和考え方

幸いにも、日本ではこれまで国民保護法制が実際に運用されたことはない。しかし、それゆえに、武力攻撃事態や緊急対処事態の発生時の関係機関の活動が国民保護法の目的、すなわち国民の生命、身体および財産の保護を達しうるのかどうかを検討する十分な機会が得られていないことも事実である。だからこそ平素からの訓練の充実が重要なのであるが、冒頭で指摘した通り、少なくとも武力攻撃事態については国と自治体とが共催する訓練でもほとんど取り上げられることがなかった。そこで以下では、前項までの整理を踏まえて、先島諸島での着上陸侵攻の発生を想定した場合の住民等の避難についてケーススタディを行う。ケーススタディでは横尾がいうところの島外避難、すなわち沖縄県における島外避難、圏域外避難および県外避難の実現可能性を検討する。これらの避難方式を優先して検討する理由は、上記の想定においては、国民保護法第52条3などの書きぶり(要避難地域に離島が含まれる場合の輸送への配慮)などから、横尾がいう島外避難に重点が置かれていることが強く推定されるからである。

本節では、まずケーススタディの対象となる沖縄県先島諸島の地理的・社会状況および国民保護計画の内容を確認し、避難に関する前提条件を整理する。ついで、①避難が必要となる人数の推計、②利用可能な輸送力によって①で推計した人数を島外および圏域外に避難させる場合に要する時間の検討という2

つの手順を通じて、先島諸島からの島外避難および圏域外・県外避難の規模（避難すべき人の数と必要な時間）を明らかにする。

## (2) 沖縄・南西諸島のすがたと避難の前提

沖縄県は日本の南西端に位置し、県域は南北約1,000km、東西約400kmにわたる。この南北の距離はほぼ東京から長崎までの距離に相当するが、広大な県域の大部分は海洋が占めており、陸地としての沖縄県は39の有人離島とそれ以外の無人島を合わせた160以上の島々で構成されている<sup>(21)</sup>。

先島諸島は宮古地域・八重山地域の総称であり、沖縄本島の300-400km南西にある。宮古地域には、宮古島市に属する6つの有人島（宮古島、池間島、伊良部島、大神島、来間島、下地島）と多良間村に属する2つの有人島（多良間島、水納島）がある。宮古島市は大神島を除くすべての有人島が橋でつながっており、陸路で島々を移動できる。また、多良間村と宮古島市との間は海路と空路で結ばれている。他方、八重山地域には石垣市と与那国町に属する有人島がそれぞれ1つずつ（石垣島と与那国島）あり、石垣市に隣接する竹富町が11の有人島（竹富島、西表島、由布島、鳩間島、小浜島、鳩間島、黒島、新城島（上地）、新城島（下地）、波照間島、嘉弥真島）で構成されている。宮古島市と異なり、これらの島々は互いに海を隔てており、石垣島-与那国島間の空路を除く往来は地元海運会社が運行する貨客船に依っている。

この先島諸島と沖縄本島や本土との間には貨客船航路がない。このことは先島諸島からの圏域外・県外避難にとって大きな課題である。海路での避難を行う方法として、武力攻撃事態等発生時に自治体や国が他航路に就役している貨客線等をチャーターすることも考えられるが、即時に機材を確保できる制度的な担保がないため確実な手段ではない。ゆえに、海上保安庁や自衛隊による支援が得られない場合、既存の交通手段によって避難を実行しようとするれば圏域外・県外避難のための輸送モードは空路に限定される。

## (3) 沖縄県・石垣市の国民保護計画

ついで、先島諸島に所在する自治体の国民保護計画の内容を概観する。先島諸島は沖縄県に含まれており、宮古島市、石垣市、竹富町、与那国町そして多良間村の5自治体で構成されている。本稿執筆の時点で沖縄県を含む6自治体全てについて国民保護計画が作成されているが、本稿ではオンライン上で広く公表されている沖縄県および石垣市の計画を取り上げる<sup>(22)</sup>。

沖縄県の国民保護計画では、先に挙げた「離島避難の基本的な考え方」を踏まえて県内離島部での4つの避難様態が想定されている。すなわち、①島内避難：離島内の避難施設への避難、②島外避難：離島から沖縄本島・石垣島・宮古島への避難、③圏域外避難：石垣島・宮古島から沖縄本島への避難、そして④県外避難：本土への避難、である。これらの避難は、基本的には①→②…というように段階的に行われることが想定されているものの、状況に応じた弾力的な避難もありうる<sup>(23)</sup>。この避難様態は石垣市の国民保護計画でも踏襲されている<sup>(24)</sup>。加えて、沖縄県および石垣市の計画では、相当数の観光客の滞在や近隣離島からの住民受け入れなどに対して必要な措置を講じる必要性に言及している<sup>(25)</sup>。他面、両県市の国民保護計画では、着上陸侵攻における避難については、これを想定した平素から具体的な対応は定めないとされている<sup>(26)</sup>。そのため、関連する訓練等も行われておらず、結果的に先島諸島における国民保護に関する準備は全般に低調だと言わざるを得ない。

#### (4) 避難を要する人数の推計

ついで、避難を要する人数の推計を行う。前節で紹介した通り、沖縄県および石垣市の国民保護計画では、島内に滞在する観光客や近隣離島住民の避難についても必要な措置をとることが定められていることから、「先島諸島に居住する住民数」に「見込まれる滞在観光客数」を加えて得られた人数が本稿において検討すべき「避難を要する人数」だと考えられる。

住民数について、2015年の国勢調査での沖縄県全体の人口は1,433,566人で、宮古地域と八重山地域にはそれぞれ5万人強の住民が居住している。ついで、先島諸島に滞在する観光客の人数を推計する。沖縄県は日本有数の観光立県であり、年間来県者数は8,400,000人を超えている。先島諸島にも多数の観光客が来訪しており、計画上の記述の有無にかかわらず避難人数の推計上無視できない規模となる。本稿では、県の観光統計上、各島への入域観光客数が先島諸島全体で最大となる8月を基準に「1日あたり入域観光客数×平均滞在日数」を基本式としてホテル・旅館等宿泊施設の客室数などを勘案することで滞在観光客数の推計を行なった。推計した避難者数は各島の住民数にこの滞在観光客数を加えた人数である。表1はその結果であり、最終的に避難が必要な人は八重山地域では約75,000人、宮古地域でも約61,000人にのぼると見込まれる。



表1：先島諸島からの島外避難および圏域外・県外避難が必要な人数の推計

自治体名	島名	住民 <sup>a)</sup>	滞在観光客数推計(8月) <sup>b)</sup>	避難人数推計 <sup>c)</sup>	
				島外避難	圏域外避難
石垣市	石垣島	46,923	15,930		75,058
竹富町	竹富島	303	2,061	2,364	
	西表島(由布島含む)	2,218	3,486	5,704	
	鳩間島	43	143	186	
	小浜島	579	1,937	2,516	
	黒島	194	394	588	
	新城島(上地)	12	34	46	
	新城島(下地)	4		4	
	波照間島	499	570	1,069	
嘉弥真島	6	3	9		
与那国町	与那国島	1,477	461	2,118	
宮古島市(宮古島、池間島、伊良部島、大神島、来間島、下地島) <sup>d)</sup>		54,476	5,743		61,502
多良間村	多良間島	1,211	67	1,278	
	水納島	5		5	

a):平成27年3月現在(沖縄県、「離島関係資料(平成28年1月)」記載の情報による。ただし、与那国島については、島に駐屯する自衛官約160名を差し引いた人数。)

b):沖縄県、「平成27年版観光要覧」をもとに下記の計算により推計  
\* 与那国島=1日あたり入域観光客数×平均泊数(6.15泊)  
\* 嘉弥真島=1日あたり入域観光客数  
\* 八重山地域のその他の島=1日あたり入域観光客数+宿泊施設収容人数  
\* 宮古地域の島=1日あたり入域観光客数×平均泊数(3.83泊)

c):下記の計算により推計  
\* 島外避難=各島の住民人口+滞在観光客数推計  
\* 八重山地域の圏域外・県外避難=住民人口合計(52438人)+石垣島および与那国島の1日あたり入域観光客数×平均泊数(22592人+461人)-与那国から那覇へ直接避難した人数(7回×39人)  
\* 宮古地域の圏域外・県外避難=宮古島市および多良間村の住民人口(55,692)+1日あたり入域観光客数×平均泊数(5743人+461人)

d):宮古島市の有人離島は大神島を除き陸路で接続されており、観光客数等については沖縄県の統計では「宮古島市」として一体で扱われていることから本表でも一体的にとり扱うこととする。なお、大神島(住民人口30人)については定期船により0.5日以内に宮古島への避難が可能。

表内記載各種資料をもとに執筆者作成

### (5) 輸送力のパターンと避難に要する日数の試算

平素の輸送力を緊急時に最大限活用して早期の島外避難を行うことは、武力攻撃事態に限らず島嶼地域における危機管理上の普遍的な考え方である。例えば、2000年の東京都三宅島での火山噴火に伴う全島避難では、三宅村役場の移転を含む避難全体を民間航路が維持されている間に完結させる方針が採られている<sup>(27)</sup>。ただし、交通運輸事業者の国民保護等業務計画を踏まえる限り、航空運輸事業者には輸送力の提供が期待できない可能性があることなどから、住民らの避難に利用できる輸送力の検討には、交通運輸事業者による平素の輸送力を前提としつつ、国民保護法制の特性に応じていくつかのパターンを検討する必要がある。そこで、以下のケーススタディでは、「パターン1：海運事業者および航空運輸事業者の輸送力による避難」、「パターン2：海運事業者および航空事業者に海上保安庁を加えた輸送力による避難」そして「パターン3：海運事業者と海上保安庁の輸送力による避難」という3つのパターンを想定する。パターン1は輸送力を交通運輸事業者でまかなうもので、国民保護法制が想定している最も標準的なパターンである。他方、パターン2は事業者に加えて海上保安庁からも輸送力が提供されるパターンであり、やや楽観的な想定となっている。その理由は、先島諸島を含む沖縄県を管轄する第11管区海上保安本部が他の業務をひとまず考慮せずに圏域外・県外避難に供しうるすべての機材を投入する前提で計算しているからである。最後に挙げたパターン3は、武力攻撃事態等が宣言された結果、航空運輸事業者による輸送が行えないパターンである。このパターンでは、島外避難までは海運事業者で行い、石垣島および宮古島からの避難は海上保安庁の機材に依ることとした。なお、自衛隊については、島嶼地域の避難に協力することが予定されてはいるものの、武力攻撃対処のための任務を最優先し避難者輸送に専従する機材や部隊の提供は期待できないことから、ここでの輸送力の検討には含めていない。

表1で示した避難が必要な人数の推計を前提に、これら3つのパターンで避難を行った際に要する日数についてまとめたものが表2である。本表では、機材繰りや埠頭、旅客ターミナルの管理などを踏まえると、通常ダイヤでの運行が最も効率的であると考え、交通運輸事業者の1日あたりの輸送力は各島の平素の交通手段および回数から計算した<sup>(28)</sup>。ただし、与那国島と石垣島の海路については、通常の週2便程度というペースで避難が行われるとは考えにくいことから、往復に要する時間（9時間程度）や乗降その他に要する時間を踏まえ、2回/日と仮定して計算を行なっている。

また、海上保安庁の輸送力については、同庁の国民保護業務計画に示された巡視船艇や航空機の輸送力の目安<sup>(29)</sup>を参考に、沖縄県を管轄する第11管区海上保安本部に所属する巡視船で先島諸島からの圏域外・県外避難に利用可能な輸送力を合計して計算した。ケーススタディでは、沖縄本島と宮古島で保有する海上保安庁の輸送力を宮古地域からの県域外避難に、石垣島で保有する輸送力を八重山地域からの県域外避難にそれぞれ当てることにした。

ケーススタディからは、先島諸島における島外避難および圏域外・県外避難の時間的な見通しとして、交通運輸事業者の輸送力だけで住民避難を完了させようとした場合（パターン1）には、宮古地域は21.5日程度（島外避難3.5日＋圏域外・県外避難18日）、八重山地域は18日程度（島外避難5日＋圏域外・県外避難13日）の時間的猶予が必要であるという結果が得られた。仮に、海上保安庁からの支援が得られた場合（パターン2）、上記の日数は宮古地域で15.5日程度に、八重山地域で16日程度に圧縮できる可能性がある。他方、航空運輸事業者の国民保護等業務計画を厳格に解釈し、航空運輸事業者からの支援が得られなかった場合（パターン3）、宮古地域と八重山地域からの避難にはそれぞれ47日程度および74日程度の時間を要する計算となっている。無論、これほど長期間に渡って避難者の輸送を行うのであれば、チャーター船の確保や海上保安庁の他管区からの応援など、現在の推計で想定してない輸送力を投入する余裕もまた生まれることから、現実にはより短い期間での避難完了が見込まれる。だが、仮に空路の代替となる輸送力を手配できても、パターン1やパターン2と同等以下の期間での避難が保証されているわけではない。パターン3に示された結果は、先島諸島からの避難を検討する際に航空運輸事業者の輸送力（と同等の輸送力）の確保を考慮しない想定は極めて非現実的なものになることを示唆している。

表2：先島諸島からの島外避難および圏域外・県外避難に要する日数

自治体名	島名	島外 避難	圏域外 避難 <sup>a)</sup>	輸送力 <sup>b)</sup>	パターン1		パターン2		パターン3	
					避難必要日数		避難必要日数		避難必要日数	
					島外 避難	圏域外 避難	島外 避難	圏域外 避難	島外 避難	圏域外 避難
石垣市	石垣島		75, 058	空路(本土行) 8回×375人/日 空路(那覇行) 18回×165人/日 海上保安庁/石垣 1701人/1.5日		13.0		11.0		65.0
竹富町	竹富島	2, 364		海路(石垣行) 33回×90人/日	1.0		1.0		1.0	
	西表島	5, 704		海路(石垣行) 9回×160人/日	4.0		4.0		4.0	
	鳩間島	186		海路(石垣行) 4回×90人/日	1.0		1.0		1.0	
	小浜島	2, 516		海路(石垣行) 21回×90人/日	1.5		1.5		1.5	
	黒島	588		海路(石垣行) 9回×90人/日	1.0		1.0		1.0	
	新城島 (上地)	46		チャーター船が 必要						
	新城島 (下地)	4		チャーター船が 必要						
	波照間島	1, 069		海路(石垣行) 4回×90人/日	3.0		3.0		3.0	
	嘉弥真島	9		常住なし						
与那国町	与那国島	2, 118		海路(石垣行) 2回×120人/日 空路(石垣行) 3回×39人/日 空路(那覇行) 1回×39人	5.0		5.0		5.0	
宮古島市(宮古島、池間島、伊良部島、大神島、来間島、下地島)		*c)	61, 502	空路(本土行) 3回×375人/日 空路(那覇行) 14回×165人/日 1回×39人/日 海上保安庁/本島 1263人/日	0.5	18.0	0.5	12.0	0.5	43.5
多良間村	多良間島	1, 278		海路(宮古行) 2回×150人/日 空路(宮古行) 2回×39人/日	3.5		3.5		3.5	
	水納島	5		ナシ(多良間島 経由で避難)						

a)：島外避難＝周辺離島から石垣島(八重山地域)、宮古島(宮古地域)への避難  
 圏域外・県外避難＝石垣島、宮古島から沖縄本島または本土への避難  
 b)：各種資料をもとに算出。  
 c)：大神島の住民(30人)と観光客若干名が所在

表内記載各種資料をもとに執筆者作成

### 3 考察と提言

#### (1) 考察：島外避難および圏域外・県外避難の実現可能性

ここまでの検討から、先島諸島から圏域外・県外への住民避難にはいくつかの要件が導き出せる。本項では、現在の国民保護法制がこれらの要件を満たしうるのかを検討することで、現状で先島諸島からの住民避難が達成可能かどうかを考察する。

まず、先島諸島から圏域外・県外への住民避難を達成するための要件について整理する。前節で検討したケーススタディの結論として、圏域外・県外避難の実施には①少なくとも2-3週間程度の時間的余裕と、②航空運輸事業者の輸送力またはこれと同等以上の輸送力が確保されていること、の2点を要件として挙げるができる。以下では、この2点について現在の国民保護法制に沿った対処がこれらを満たしうるのかを検討する。この際、本稿冒頭で紹介した横尾論文が島嶼住民らの島外への避難を成功させる要件として指摘する移動間の安全確保<sup>(30)</sup>についても考慮することとする。

現在の国民保護法制における事態認定プロセスでは、武力攻撃事態および予測事態の認定には、内閣官房に設置される事態対処専門委員会での検討や国家安全保障会議での協議を経て、武力攻撃事態等対処方針を閣議決定する必要がある。この一連のプロセスに要する時間は必ずしも明らかではなく、結果的に国民保護法制における事態認定プロセスは、本稿で試算した避難に要する時間的余裕を保証するものになっていない。すなわち、現在の国民保護法制では避難のための時間的余裕の確保（要件①）や航空運輸事業者の輸送力確保（要件②）は不可能とまでは言えないが、極めて不確実だと言わざるを得ない。更には言えば、現状で確実に要件①および②を充足するための避難の方策は、政府による武力攻撃事態あるいは予測事態の宣言を待たずに行う事前避難にならざるを得ない。この場合には横尾論文の指摘にある移動間の安全確保もある程度充足されることが期待できる。なお、万一、武力攻撃事態の宣言に至っても避難を継続しなければならない場合には、相手国に安導券の交付を求めることで住民避難に供される船舶の安全を図るなど、国民保護法制で直接検討されていない国際法上の措置を検討する必要もあるが、国民保護法制を対象とする本稿の射程を超える議論であることからここでは指摘にとどめる<sup>(31)</sup>。

仮に、国民保護法制に基づく事態認定を待たずに避難を行う場合、効果的か

つ秩序だった避難のためには、個々の住民に判断を委ねるのではなく、自治体が主導することが望ましい。自治体には、緊急対処事態との関係で、原因不明の突発事項が発生した場合に国の緊急対処事態認定をまたずに地域防災計画など災対法の枠組みを準用して弾力的に対処する考え方が広く認められている。しかし、武力攻撃事態においてそのような考え方は一般的にはなっておらず、自治体が国の武力攻撃事態等の認定を待たずに避難を決定することは制度上極めて難しい。よって、先島諸島からの圏域外・県外避難についての決定と輸送力確保に関する課題は、第一に武力攻撃事態での事前避難についての制度的担保をどのように確保するのかであり、これに加えて事態認定後でも安全な避難を行うための十分な輸送力をどのように確保するのかであると整理できる。

## (2) 提言：円滑な圏域外・県外避難の実現に向けて

前項での考察では、先島諸島における圏域外・県外避難を円滑に行うための課題を①武力攻撃災害における事前避難についての制度的担保および②(事前避難にかわる手段としての) 事態認定後の必要な輸送力確保の2点に整理できた。

事前避難についての制度的担保とは、換言すれば、国による指定前に自治体の判断によって避難を実行できる制度的担保といえる。なぜなら、事前避難の必要性は避難完了に相応の時間を要することに起因しており、現在の認定プロセスでは自治体が住民避難を実施するために十分な時間的余裕を確保できない恐れがあるからである。国民保護法第26条では、自治体の首長が内閣総理大臣に対して武力攻撃災害等についての地域指定を要請できるとされているが、国による武力攻撃事態等の認定に一定のプロセス・期間を要することには変わらず、時間的余裕の確保には繋がりにくい。

例えば、武力攻撃災害に関して災対法の弾力的な準用が可能になり、自治体に避難の可否を決める一定の裁量を与えることができれば、状況に応じた柔軟な避難措置が可能になる。

無論、徒らに自治体が避難措置を決定することはかえって社会的混乱を誘発する恐れがある。ゆえに自治体主導の事前避難についても慎重な検討を要することは論をまたない。そのためには国と自治体とがよく連携して状況を見極める仕組みが求められるが、現実に自治体において避難の可否を検討する場合、国と自治体とで共有すべき情報には従来よりも機微な内容を含めなければならぬ状況も考えられる。そこで、例えば、現在は認められていない自治体の首

長や幹部に対する特定秘密の提供などを含め、首長等による避難判断に資するような自治体への情報提供の枠組みなども検討する必要があるだろう。

事態認定後の避難を考える場合、航空運輸事業者の国民保護業務計画では、事態認定が行われた地域の中にいる住民の避難に事業者が従事することは保証されていない。国民保護法第22条には関係機関の安全確保が明記されており、事業者自身の安全確保を重視した業務計画それ自体は何ら問題ない。しかし、島嶼地域では輸送モードが極めて限定的な場合が多く、実際、平素の先島諸島では空路だけが外部との往来手段となっている。業務計画の改正にまでは及ばずとも、事業者はどの程度の輸送力を提供しうるのか、また、国はこれをどの程度補いうるのか、関係機関間での綿密な事前検討が必要である。

以上をまとめると、先島諸島における圏域外・県外避難を円滑に行うために必要な事項は、前項で示した避難のための2つの要件に即した5点の提言として整理できる。

#### 要件①（2-3週間程度以上の時間的余裕の確保）に関する提言

- 1) 災害対策基本法の武力攻撃災害に関わる弾力的な準用に関する法的根拠の整理など自治体主導による事前避難を可能にするための制度整備
- 2) 特定秘密の提供を含む、自治体の首長等への避難判断に資するような関係機関間での情報共有の枠組みの検討

#### 要件②（航空運輸事業者による避難者輸送か同等以上の輸送力の確保）に関する提言

- 3) 航空運輸事業者の避難への関与の度合いの明確化（国民保護業務計画の見直しを含む）
- 4) 必要時に早期に国や自治体がチャーター船等を確保できる仕組みの検討
- 5) 自衛隊および海上保安庁による避難者輸送支援の更なる具体化

## おわりに：ポスト避難の国民保護の充実と自治体

本稿では、国民保護法制について、先島諸島での住民等の避難をテーマに、現状における制度の実行可能性について検討してきた。住民避難はまずは交通運輸事業者の輸送力を中心に検討されるべきであるが、事業者の平素の輸送力を用いて避難を行おうとする場合、少なくとも2-3週間程度の時間的余裕が必要であることがわかった。しかも、航空運輸事業者については、国民保護業務

計画上、武力攻撃事態や武力攻撃予測事態が認定された地域における避難者等の輸送に従事しない可能性が高いことから、先島諸島からの住民避難は、地域情勢が比較的安定し、避難経路の安全が保たれている間に行う必要がある。

ところで、本稿で紹介した横尾論文をはじめとする先行研究では、太平洋戦争中の南洋諸島や沖縄からの疎開を当地の住民らが積極的に受け入れなかった要因の一つとして避難先の生活保障が不十分であったことを挙げている。現在の国民保護法制では避難に重点が置かれるあまり、制度が予定している島外避難を選択した住民らに対する生活保障については依然として具体的な検討が乏しいままである。本稿を締めくくりにあたり、この「ポスト避難の国民保護」と呼ぶべき事項について言及しておきたい。島外避難を選択した住民らに対する生活保障について検討する場合、国民保護法制における救援（避難先の提供や生活物資等の支援など）が重要となる。国民保護法施行令第10条および11条の規定などにもとづき、国民保護法制における救援は、基本的には災害救助法にもとづく災害時の救援に準じたものとして内閣総理大臣が定めた基準に基づいて実施されることが予定されている。国民保護法成立時に総務省消防庁から全国の自治体に向けて発出された通知「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」では、この考え方が改めて示されているものの、災害救助法の救援基準の国民保護法への当てはめについて具体的な検討はないままとなっている。加えて、災害法制では1995年の阪神・淡路大震災後に被災者生活再建支援法が制定され、数次の改定や、2011年の東日本大震災を契機とした手続きの簡素化などを通じて制度の充実が進むなど、被災者の生活再建のための制度の充実が段階的に進んでいるが、国民保護法制では、避難の長期化に留意されているにもかかわらず、長期避難を余儀なくされた人を含む被災者の生活再建に関する制度的な担保が不十分な状況にある。故に、現在の国民保護法制では救援に関する事項について大きく見直して充実を図る必要がある。また、先島諸島では、民俗学上貴重な習俗などが多く存在し、しかもこれらが地域や集落ごとの一体性やアイデンティティの形成に大きく寄与していることも少なくない。例えば、圏域外避難や県外避難を行う住民に対して、島単位、集落単位で生活先を確保するなど、単に個人の生活保障にとどまらないきめ細かな準備や計画が必要であろう。

更にいえば、結果的に避難が間に合わなかった住民に対する保護の手段となりえるであろう無防備地区・非武装地区の取り扱いなど、現在は武力攻撃事態の認定と同時に指定等の方針が示されることになっている諸措置についての



事前準備を加速させることも必要であろう<sup>(32)</sup>。本稿では、紙幅の都合もあり、こうした措置に関する詳細な検討は割愛せざるを得なかった。無防備地区や非武装地区の設定には戦闘地域と避難地域の分離（軍民分離）が必須となるが、戦史上の教訓としても、島内避難で住民の安全を守るための前提として島内での軍民分離は重要だと考えられている<sup>(33)</sup>。その実現には自衛隊と自治体との綿密な事前調整<sup>(34)</sup>が必要であることは言うまでもないが、島内避難に伴い島内一部地域に対する無防備地区の宣言にまで発展した場合に日本として残留住民をどのように保護していくのかは、国民保護法で見送られた文民保護のための専従組織の必要性にも通じる重要な問題である。

上記の論点を含め、先島諸島をめぐる国民保護法制の充実には、現状での中心的な話題となっている避難措置のみならず、救援や残留住民保護などを含む多角的な論点について検討を行い、現在自治体に期待されている役割について、関連制度の見直しを含めた再検討・再構築が必要なことを指摘して本稿のまとめとしたい。

（なかばやし ひろのぶ 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構  
人と防災未来センター主任研究員）

## 註

- (1) 本稿のテーマである国民保護について、日本政府はこれを、ジュネーヴ諸条約第1追加議定書が規定する「文民保護」に該当するものと説明している。防衛省編『平成16年版防衛白書』第3章、2004年、170頁、[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2004/2004/pdf/16330000.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2004/2004/pdf/16330000.pdf)。
- (2) 以下、本稿では、「国民保護法」の語は法律そのものを指すときに用い、同法を中心とした国民保護のための制度全般を指す場合には「国民保護法制」の語を用いることとする。
- (3) 大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位」『法政研究』第70巻第4号、2004年、831-861頁。
- (4) 河木邦夫「国民保護法制下における自衛隊の運用—ジュネーヴ諸条約第1追加議定書から見た『避難住民の誘導』—」『防衛学研究』第38号、2008年、125-144頁；河木邦夫「国民保護法制下における国民保護組織の運用—実動組織を中心に—」『防衛大学校紀要』第99輯、2009年、33-66頁。
- (5) 本稿で挙げた訓練回数は、内閣官房国民保護ポータルサイト内にある「国民保護に関する国と地方公共団体等の共同訓練」のページに挙げられている平成17年度（2005年度）から平成28年度（2016年度）までの訓練概要から訓練想定を確認して集計した。各年度の訓練概要は以下のURLから閲覧できる。「国民保護に関

- する国と地方公共団体等の共同訓練」内閣官房、作成年不詳（逐次更新）、<http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kunren/index.html>。
- (6) 先島諸島における国民保護法制の準備状況については、例えば、佐道明広「南西諸島防衛強化問題の課題—法制整備・国民保護・自衛隊配備問題を中心に—」中京大学社会科学研究所編『社会科学研究』2013年、18-20頁。
  - (7) 岩下文広『国民保護計画をつくる 鳥取から始まる住民避難への取り組み』ぎょうせい、2004年、5頁。
  - (8) 同上、19-20頁。
  - (9) 横尾和久「マリアナ戦史に見る離島住民の安全確保についての考察—事前の島外避難及び地上戦における島内避難を焦点として—」陸戦研究会編『陸戦研究』平成27年12月号、2015年、24頁。
  - (10) 以下、本稿では特に断りがない限り、「交通運輸事業者」、「航空運輸事業者」および「海運事業者」の各語は指定公共機関等に指定された事業者について論じるものとする。
  - (11) 「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方について」国土交通省、2005年12月、<http://www.mlit.go.jp/security/ritou.pdf>（本文）および<http://www.mlit.go.jp/security/ritou.html>（作成経緯等）。
  - (12) ただし、「離島避難の基本的な考え方」や関係自治体の国民保護計画などでも漁船やレジャーボートの活用などは想定されており、私的な避難手段が全く考慮されていないわけではない。
  - (13) 関係機関の代表的な国民保護業務計画は内閣官房国民保護ポータルサイト内の「関係機関の国民保護計画・国民保護業務計画」のページで閲覧できる。なお、本稿中で引用する指定公共機関および指定地方公共機関の業務計画上の文言は、あくまで業界ごとの基本的な考え方の相違を示すための例示として行うものであり、特定企業の姿勢を評価するものではない。「関係機関の国民保護計画・国民保護業務計画」内閣官房、作成年不詳（逐次更新）、<http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kankeikikan.html>。
  - (14) 例えば「国民保護措置の実施に関する業務計画」ANAウイングス株式会社、2010年10月、8-10頁、[http://www.anawings.co.jp/pdf/kokumin\\_hogo.pdf](http://www.anawings.co.jp/pdf/kokumin_hogo.pdf)。
  - (15) 例えば「国民保護業務計画」マルエーフェリー株式会社、2010年3月、5頁、<http://www.aline-ferry.com/image/company/kokuminhogo.pdf>。
- なお、本注および前注は引用元を明示する必要から上記文献を挙げるものであり、国民保護に関する特定の企業の姿勢を論じることを目的としたものではない。
- (16) 例えば河木邦夫「国民保護法制下における国民保護組織の運用」48頁。
  - (17) 「防衛省国民保護計画（変更：平成28年8月24日）」防衛省、2016年8月、13、16頁、[http://www.mod.go.jp/j/approach/buryokutaio/kokumin\\_hogo.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/buryokutaio/kokumin_hogo.pdf)。
  - (18) 林浩一「事態対処関連法制における国際人道法の的確な実施についての一考察」『防衛学研究』第40号、2009年、129-130頁。防衛省が特殊標章の交付を予定していない理由は、同一武力紛争において「専従」を解除して戦闘任務につかせることが条約上禁止されていると解されているからだと思われる。
  - (19) 「国民保護業務計画（変更：平成28年8月24日）」海上保安庁、2016年8月、16-17頁、<http://www.kaiho.mlit.go.jp/seisaku/seisaku/kokuminhogoikeikaku160824%20.pdf>。
  - (20) 同上、24頁。

- (21) 「離島関係資料」 沖縄県、2017年1月、まえがき。
- (22) 沖縄県および石垣市の国民保護計画本文はそれぞれ以下のURLから閲覧可能である。  
沖縄県：<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/bosai/kikikanri/documents/keikaku.pdf>  
石垣市：<http://www.city.ishigaki.okinawa.jp/home/soumubu/bousai/pdf/kokuminhogo/01.pdf>
- (23) 「沖縄県国民保護計画」 沖縄県、2006年3月作成（2017年3月改定）、116-118頁、<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/bosai/kikikanri/documents/keikaku.pdf>。
- (24) 「石垣市国民保護計画」 石垣市、2013年3月作成、66頁、<http://www.city.ishigaki.okinawa.jp/home/soumubu/bousai/pdf/kokuminhogo/01.pdf>。
- (25) 同上、66頁。および「沖縄県国民保護計画」117-118頁。
- (26) 「石垣市国民保護計画」69頁。
- (27) 青山侑『石原都政副知事ノート』平凡社新書、2004年、135-139頁。
- (28) 沖縄県の指定地方公共機関たる交通運輸事業者A社への問い合わせ回答（2015年2月26日受領）および執筆者が参加した複数の国民保護訓練等から得た知見による。
- (29) 「国民保護業務計画（変更：平成28年8月24日）」海上保安庁29頁。
- (30) 横尾和久「マリアナ戦史に見る離島住民の安全確保についての考察」24頁。
- (31) 安導券を含む武力紛争下での船舶・航空機による文民の避難に関する国際法的な検討については次の論文に詳しい。塩川洋志「国際法誌上講座 武力紛争時における避難文民の輸送に関する国際法的考察」『波涛』2014年4月号（通巻228号）、2014年、106-117頁。
- (32) 例えば第164回国会参議院内閣委員会での2006年3月16日の杓掛哲男防災担当大臣は次のような答弁で無防備地区の設置についての政府の考え方を説明している。「無防備地区の宣言は、国民の生命、身体及び財産を保護する観点から、国民保護措置に関連はありますものの、もちろん関連はあるわけですが、いわゆる侵害排除措置との関連がより深いと考えられることから、国民の保護に関する基本指針ではなく、事態対処法第九条第二項の武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針で定めることが適当であるというふうに考えております。」  
「第164回参議院内閣委員会会議録第3号」参議院、2006年3月16日、40頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0058/16403160058003.pdf>。
- (33) 例えば、横尾和久「マリアナ戦史に見る離島住民の安全確保についての考察」24頁。
- (34) ジュネーヴ諸条約第1追加議定書では、被攻撃側（本稿に即せば日本側）にも軍民分離の努力義務が課されている。そのため、ここでいう自治体と自衛隊との事前調整においては、単に住民の安全確保の観点のみならず、国際法の順守という観点からの検討も必要となる。