

# 安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一の見解ではありません。

## 武力攻撃対応と国民保護

### — 島嶼部を含むわが国に対する侵攻への対応 —

研究班 小川 清史

#### はじめに

昨年12月に発出されたいわゆる安全保障関連三文書（以下、三文書）では、国民保護への取組の強化が強調されている。特に、国家安全保障戦略では「国民保護のための体制強化」との項目を起こして、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現すべく各種施策を行う旨が述べられている<sup>1</sup>。

そして、国家防衛戦略では防衛力の抜本的強化<sup>2</sup>が示されて、強化される自衛隊による国民保護活動への期待度が大きくなっている。同文書には、「機動展開能力・国民保護」として、島嶼部を含むわが国への侵攻に対しては、「平素配備している部隊が常時活動するとともに、状況に応じて必要な部隊を迅速に機動展開させる必要がある（下線部筆者）」と述べ、「自衛隊は（中略）国民保護の任務を実施していく」との記述<sup>3</sup>が続いている。

以上のように、武力攻撃事態に対して平素の態勢から迅速に有事の態勢へと移行して、自衛隊は国民保護と武力攻撃対応を行うこととなる。一方、自衛官の定数については増強するとの記述はなく、自衛隊は概ね現行の人員規模で2つの任務を遂行することとなる。本論では、この2つの任務をどのように実施することとなるのか、課題は何か、その課題解決の方策は何か、などについて考察してみたい。

<sup>1</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）、25頁。

<sup>2</sup> 『国家防衛戦略』（令和4年12月16日国家安全保障会議決定）、7頁。

<sup>3</sup> 前掲『国家防衛戦略』、21頁。

## 1 武力攻撃対応と国民保護の目指す方向

### (1) 武力攻撃対応

令和4年版防衛白書では、「島嶼部を含むわが国に対する攻撃への対応」の考え方は、「必要な部隊を迅速に機動・展開させ、海上優勢・航空優勢を確保しつつ、侵攻部隊の接近・上陸を阻止する」と記述されている。つまり、わが国への武力攻撃に対応するためには必要な部隊を迅速に機動・展開させることが基本的な考え方である。

そして、機動・展開した部隊は、我が国に対する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に対し、展開予定地域に陣地その他の防御のための施設を構築（以下、防御準備）する<sup>4</sup>。その展開予定地域内の土地は、防衛大臣等の要請に基づいて都道府県知事が使用できる<sup>5</sup>。

自衛隊は、武力攻撃に先んじて部隊を迅速に機動・展開して防御準備を行い、侵攻部隊の接近・上陸を阻止することが目指す方向である。つまり、武力攻撃が行われるまでに防御準備まで完了しておかなければならない。

### (2) 国民保護

国民保護措置で最も主となる措置は、住民避難である。その住民避難は、いつ、どこから実施するのが焦点となる。避難実施の時期に関しては国家安全保障戦略の『国民保護のための体制の強化』に明確に記述されている。「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<sup>6</sup>（下線筆者）」とある。

つまり、わが国が武力攻撃される前に住民避難を完了するとの方針が国家安全保障戦略によってより明確になったと言えよう。国民保護法第10条には「警報の発令、避難措置の指示その他の住民の避難に関する措置<sup>7</sup>」が規定されているところ、その措置の実施時期の方針が示されたのである。住民の要避難地域については、同法で、事態対策本部長（長は内閣総理大臣）<sup>8</sup>が「避難措置の指示」で示すこととなっている<sup>9</sup>。要避難地域は、住民が武力攻撃に伴う災害を受けると予測される地域であり、自衛隊が武力攻撃に対応するために

---

<sup>4</sup> 『自衛隊法』、第77条の2。

<sup>5</sup> 『自衛隊法』、第103条。

<sup>6</sup> 前掲『国家安全保障戦略』、25頁。

<sup>7</sup> 『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）』。

<sup>8</sup> 『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）』、第10条。

<sup>9</sup> 前掲『国民保護法』、第52条。

展開を予定する地域と概ね重複する<sup>10</sup>。武力攻撃についての見積り等に基づき、事態対策本部長が要避難地域を特定し、関係する都道府県知事に対して要避難地域、避難経路、避難先地域などを示すこととなる。

住民の避難は武力攻撃よりも十分に先立って実現するとの方針ではあるが、事態対処法と国民保護法の解釈からは、住民避難は武力攻撃事態等もしくは緊急処理事態の認定後に開始される<sup>11</sup>。つまり事態認定は当然「武力攻撃より十分に先立って」行われるべきである。

住民避難の実施は、以下のような時系列となろう。

- 政府は、武力攻撃より十分に先立って事態を認定
- 事態対策本部長は、住民の要避難地域を指示
- 住民避難を指示された都道府県知事は、要避難地域から住民避難を実施

国民保護法には、「事態対策本部長は、離島を含む地域が要避難地域となる場合、当該離島の避難住民の運送に関し特に配慮すべき」と規定されている<sup>12</sup>。そして、国家防衛戦略には「自衛隊は島嶼部における侵害排除のみならず、強化された機動展開能力を住民避難に活用するなど、国民保護の任務を実施していく」とされている<sup>13</sup>。離島からの住民避難についてはその輸送に格段の配慮が必要であることを随所に述べている。住民避難を武力攻撃より十分に先立って実現するためには、まずは輸送の困難さを克服しなければならない。

ここまで、武力攻撃対応と国民保護の目指す方向を確認した。武力攻撃対応は、必要な部隊の機動・展開及び防御準備を武力攻撃開始以前に行い、住民避難は武力攻撃開始よりも十分に先立って行うことを目指している。以下では、武力攻撃開始以前に部隊の機動・展開及び住民避難を完了するための課題について述べてみたい。

## 2 武力攻撃開始以前に部隊の機動・展開及び住民避難を完了するための課題

わが国に対する攻撃開始以前に、必要な部隊の機動・展開と防御準備、並びに住民避難が完了するためには、相手国による武力攻撃開始時期と地域を事前に察知しなければならない。つまり、相手国の企図を見抜く情報能力を有することが必要である<sup>14</sup>。そして、相手

---

<sup>10</sup> 自衛隊の展開予定地域は防御陣地構築などの直接戦闘行動を行う地域が主になるなど、比較的限定された地域に設定される。住民の要避難地域は、それよりは広範な地域、つまり武力攻撃事態に伴う災害発生が予測される比較的広範な地域まで範囲を拡大しなければならないだろう。範囲の大小の違いはあるものの、自衛隊の展開予定地域は住民の要避難地域と概ね重複するだろう。

<sup>11</sup> 前掲『事態対処法』、第9条、第22条。第1条で武力攻撃事態等とは武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。

<sup>12</sup> 前掲『国民保護法』、第52条。

<sup>13</sup> 前掲『国家防衛戦略』、21頁。

<sup>14</sup> 『令和5年版防衛白書』、211頁では、防衛上の課題について、「脅威は能力と意思の組み合わせで顕在化するが、その意思を外部から正確に把握することは困難である」と述べられている。これはあくまで「相手の能力に着目した防衛力を構築する」という防衛力整備において強調されていることであり、本論考では、運用における戦略的情報のあり方について述べたものである。

国の企図を事前に見抜き、わが国の住民避難、部隊の機動・展開及び防御準備が完了したとしよう。しかし、その対応をみて相手国が武力攻撃を延期した場合には、わが国は移行した態勢を原状に復帰させることとなるだろう。そして、相手国が再度武力攻撃企図を有したと判断した場合には、もう一度部隊を機動・展開し防御準備等を行い、住民避難を実施しなければならない。

早期に態勢移行を目指すことから、こうした状況に対してもあらかじめ対応策を講じておくことが必要ではないだろうか。イスラエルのエジプト軍に対する抑止戦略が破綻した第4次中東戦争の経緯等を確認し、わが国として反映するべき教訓事項等について述べてみたい。

#### (1) 第4次中東戦争の教訓

エジプト軍を指揮するサダト大統領（当時）が侵攻開始日として1973年10月6日を概定したのは、そのおよそ1か月前の9月12日のカイロでのエジプト・シリアの両大統領、両国防相による秘密会談であった。同大統領による戦争決意そのものは、更に一年近く遡る1972年11月であった。大統領の決意を受けてエジプト軍参謀本部は作戦計画策定に着手している。そしてサダト大統領は、開戦の年の1973年には戦争に向けて国際環境醸成に努力を傾注し、同年5月、アフリカ統一機構首脳会議において、イスラエルの非難決議案を採択させている。同年9月の非同盟諸国首脳会議で、「戦争は不可避だ。なぜならイスラエルがそれを望んでいるからだ」などと訴え、会議参加の殆どの国から支持を得るべく活動し、開戦3週間前には100か国以上から開戦の支持を取り付けた<sup>15</sup>。1973年10月6日、イスラエルの抑止戦略が破綻しエジプト軍による侵攻が行われ、第4次中東戦争が勃発した。以上から、エジプトは侵攻企図を実行に移すために半年以上前から政治外交的な動きを行っている。こうした動きから推測すればエジプトの侵攻企図は少なくとも1か月以上前には見抜くことができたのではないだろうか。しかし、イスラエルはその侵攻企図を見誤ったのである。

当時のイスラエルの抑止戦略は、警報→阻止→動員→反撃の各機能が有機的に働く事が必要であり、危機に際し動員した反撃力をもって抑止力とするものであった。イスラエル情報部は、警報は開戦24時間前には発令しうると判断し、作戦部もそれを期待し、動員下令の基礎としていた。つまり、イスラエルの抑止戦略は動員という平時から有事への大幅な態勢移行を必要とするものであり、その動員発令は相手国の企図を見抜くことが起点となっていた。一方のエジプトはイスラエルが第3次中東戦争（6日間戦争）のような先制攻撃を実施できないように国際世論を形成した。その上で、イスラエルの抑止戦略の死角である動員下令から戦力発揮までの48時間～72時間の隙について奇襲攻撃を成功させる

---

<sup>15</sup> 田上四郎『中東戦争全史』（原書房、1981年）、220-221頁。

作戦計画を立てていた。イスラエルが抑止を効かせるためには反撃力となる動員を必要とし、その動員の下令は警報発令による。しかし、抑止力行使の起点となる警報発令の根拠は不明確なままであった。そのわずかな隙を突いたのがエジプト軍の奇襲作戦である。

その他に奇襲作戦が成功した背景にはイスラエル側の国内事情がある。第4次中東戦争の5か月前にあたる1972年の5月危機に対応するためにイスラエルは動員を実施してエジプトの侵攻を抑止している。5月危機への対応はイスラエルによる抑止成功の好事例とも言える一方、この動員によって赤字続きのイスラエル国家財政の年間総赤字の約1%に及ぶ経済的損失を生じさせたとともに国民生活にも多大な影響を及ぼした。イスラエル国民からみると、動員による抑止行動は空振りであり、安易な動員下令は非難の対象であった。つまり抑止の成功がその後のイスラエルの動員下令を慎重にさせたのである。そして、エジプト軍の攻撃の可能性は極めて低いと主張するイスラエル情報部長の見積もりに過度に依拠した状況判断を行い、10月6日にエジプト軍の奇襲攻撃を受けてしまったのである。結局、イスラエルは緊急閣議中にエジプト軍の奇襲攻撃を受け、動員下令も遅れた<sup>16</sup>。

地形や兵器の進化に伴う違いはあるものの、わが国は第4次中東戦争から多くの教訓を学ぶべきである。南西地域の島嶼部を含む我が国の国家防衛と住民避難の実現は、平時から有事へと大きくその態勢を変化させるものであり、国民負担の大きかったイスラエルの抑止戦略と類似するところがある。教訓としては、①相手国の企図を見抜く情報能力の保有、②事態認定を断固として決定、③住民避難、部隊展開及び防御準備の再実施、④平素・事態対処態勢の差の縮小、などであろう。以下、各教訓を更に具体的にみてみたい。

## (2) 相手国の企図を見抜く情報能力の保有

武力攻撃を受ける前に部隊の機動・展開と防御準備、及び住民避難を実現するためには、早期に相手国の企図を見抜くための情報能力を保有することが必要である。一方で情報に関しては「敵の可能行動を見積もるにあたっては企図判断してはならない、目前の敵部隊による兆候を重視せよ」と言われている。たしかに第4次中東戦争でエジプトの攻撃を受けたイスラエルやロシアの武力侵攻を受けたウクライナが奇襲された一因には軍事演習をしていた目前の敵の可能行動を見誤ったことがある。兆候に基づく判断は極めて重要であり必要不可欠である。兆候に基づく判断も加味しつつ、事態認定を行うためなどの政治・戦略レベルでの情報収集・分析を重視して、相手国の企図を見抜くことを焦点にした情報収集・分析をするべきであろう<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 前掲『中東戦争全史』、214-240頁。

<sup>17</sup> 参考として、チャンネルくらら他著『陸海空軍人によるウクライナ侵攻分析』（ワニブックス2022年）、26～29頁。また相手国の企図から侵攻時期を正確に見抜くことは極めて困難であり、相手国軍の兆候等から予測できる可能性を加えて少しでも精度を高めることも必要である。

松村五郎はその共著書「ウクライナ戦争の教訓と日本の安全保障」の中で、「ロシアによるウクライナへの軍事侵攻作戦準備は一年以上前から行っていた」とする英王立防衛安全保障研究所の報告書を紹介している。その報告書の内容は、侵攻前のロシアの事前行動に関する報告である。例えば、2021年7月からの対ウクライナ秘密工作部隊強化、侵攻2か月前の図上演習実施、侵攻1か月前のサイバー攻撃による個人情報収集などのロシアの行動の詳細についてである。英王立防衛安全保障研究所の情報能力と比較すれば、更に能力の高い英米の情報機関の情報能力は当然それを凌駕していると著者は評価している<sup>18</sup>。

わが国の事態対処法に述べている「事態認定」を早期に行うためにはこうした相手国の企図を見抜く高い情報能力の保有を目指すべきである。特に相手国指導者の企図を判断できることが必要である。米国はロシアの軍事侵攻の蓋然性をめぐる評価を2021年秋頃には固めており、対処方針の検討等を進めていた<sup>19</sup>。米英両国政府は同時にインテリジェンス協力を加速させた。そして2021年11月のNATO首脳会合の前後において、米国はNATO加盟国に対してインテリジェンスの共有を図った。しかしながら、独、仏、そして当事国であるウクライナも米国から共有された「ロシアの侵略」についての警告を信じなかった。その理由はファイブアイズ以外であることから、分析と加工を施した成果物である2次情報の提供を受けるにとどまり、エビデンスとなる1次情報の提供を受けられなかったためとのことである<sup>20</sup>。米国では共同歩調をとるべき国に対して「need to know(2次情報提供)」から「need to share(1次情報提供)」へと情報共有の考えを変えるべきとの主張もある<sup>21</sup>。米国主導の情報共有によって多国間協調が図られる場合に、日本が情報疎外に陥らない施策が必要である。そのためには米国からの1次情報を受けられるセキュリティーレベルを整備し協定を改定<sup>22</sup>するべきであろう。とりわけ日本のサイバー・セキュリティーは端末レベルのセキュリティーが重視される傾向にあり、国家レベルのナショナルサイバー・セキュリティー能力の早急な強化が望まれる。

情報を受け取る施策とともに、わが国自身の情報収集能力の強化、特に脅威対象国の企図を見抜くための対外報能力を強化するべきである。ヒューミントやサイバー空間での情報収集能力を向上する体制の整備が大いに望まれよう。こうした情報収集力の強化とそれ

---

<sup>18</sup> 神余隆博、松村五郎『ウクライナ戦争の教訓と日本の安全保障』（東信堂、2022年）、73～74頁。

<sup>19</sup> 瀬戸崇志『NIDS コメンタリー第224号』（防衛研究所、2022年5月26日）、2頁。

<sup>20</sup> 2022年10月、米国ワシントンDCに所在する民間シンクタンクとの研究会で筆者聞き取り。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 『秘密軍事情報の保護のための秘密保持の措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国との間の協定』、第1条(a)では、「秘密軍事情報」とは、両国国防省若しくは防衛省により作成され、それらの使用のために作成された」情報。1次情報ではなく分析と加工を施した成果物に相当。

に伴う情報分析能力がなければ、早期の事態認定、住民要避難地域の特定や避難開始時期、展開予定地域での自衛隊の防御準備実施時期などを決定することは困難である。日本の情報能力の強化が大いに望まれる<sup>23</sup>。

### (3) 事態認定を断固として決定

前記で情報能力について述べたが、相手国の企図を見抜いたとしても次のステップである事態認定を躊躇すると、その後の対応が遅れる。

ある日本の民間シンクタンクが台湾有事におけるわが国の対応についてシミュレーションを行ったとの記事を参考にしてみよう。記事には「相手国の攻撃が迫った場合に政府が認定する『武力攻撃予測事態』の手続きで難しさが浮き彫りになった。相手国として中国を名指しすれば反発を招き、中国に在留する邦人の退避や安全確保に支障が出る可能性があるから<sup>24</sup>」との参加者の意見が載せられていた。さらに同記事に「事態認定が遅れると沖縄県・先島諸島などで暮らす住民の退避に悪影響がでるリスクがある。自衛隊の南西諸島などへの移動が後手に回る恐れもある」との記者による懸念が述べられていた。かかる貴重な教訓を元に、事態認定を躊躇しないための政治外交的な解決がないか考えてみたい。

事態認定は政府が「対処基本方針」に含ませる事項として決定するものである<sup>25</sup>。政府は相手国に対して「武力攻撃につながる国境近くでの大規模軍事演習等<sup>26</sup>に対しては、わが国は武力攻撃予測事態を認定する」等と平素から宣言しておくことも一つの方策であろう。第4次中東戦争でのエジプト軍、ウクライナに侵攻する直前のロシア軍は、いずれもその武力攻撃前に政治外交的な動きがあり、攻撃直前には国境近くで軍事演習を実施している。さらに、わが国は専守防衛に徹することを基本政策の一つとして国民に約束している以上、日本側から先制攻撃することはないことを相手国に対して強調することも重要である<sup>27</sup>。

そして実際に国境周辺等で大規模軍事演習を行う相手国に対して、それが侵攻準備ではないとの挙証責任を押しつけるべきである。ただ、ウクライナに侵攻したロシア側は直前の国境沿いの軍事訓練はあくまで訓練であるとの反論に終始していたことを考慮すると、相手国側の説明を一方向的に信じることは出来ない。しかし、挙証責任を相手国に押しつけ

---

<sup>23</sup> 収集した情報のみ依存した分析・決心は情報を待ち過ぎて判断が遅れるか、欺騙などによって判断ミスを犯す可能性があるため、情報以外にも総合的に考察し対応することが必要である。

<sup>24</sup> 『日経新聞』（7月16日電子版）。

(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA12BPL0S3A710C2000000/>)

<sup>25</sup> 前掲『事態対処法』、第9条。

<sup>26</sup> 『令和5年版防衛白書』、92頁の台湾国防部による中国の台湾侵攻プロセスについての記述では「中国は初期段階において、演習の名目で軍を中国沿岸に集結させるとともに、(中略)海軍艦艇を西太平洋に集結させて外国軍の介入を阻止する」とあり、これは公表による抑止(deterrence of disclosure)ともいえる。わが国がこうした取組を取り入れることは検討に値しよう。

<sup>27</sup> 松村五郎『日本は侵略を抑止できるか-緊急抑止を考える-』（『鵬友』平成3年1月号）、23頁。

ることで、「わが国の事態認定によって相手国を刺激する」との懸念を一定程度は払拭<sup>28</sup>できよう。侵攻の脅威を感じる状況を創り出したのはあくまでも相手国側である。わが国としてはその脅威に対して事態認定をせざるを得ないのである。危機事態を生み出した側に対して「日本の対応を促した責任がある」と主張することができる。そして、相手国が十分に挙証責任を果たせない場合、わが国は武力攻撃事態等を認定し迅速に事態対処態勢への移行を推進するとともに、武力攻撃よりも十分に先立って住民避難を行うべきである。

政治的な決断について、他のシミュレーションの例を述べてみたい。もし台湾が武力攻撃を受ければ、日本はどうするのか。日本は台湾をただちに「国」<sup>29</sup>として扱い公的な連携体制を構築するべきではないだろうか。日本は、台湾から最も近い国家であり、台湾と日本の南西地域は武力攻撃を受ければ同一の戦域となる<sup>30</sup>。日本が傍観者のままでいられることはあり得ない<sup>31</sup>。三文書で「平和で安定した国際環境を能動的に創出し、自由で開かれた国際秩序を強化するための外交を中心とした取組を展開する<sup>32</sup>」との方針からも、能動的・積極的に対応することを事前にシミュレーションしておくことが望ましいのではないだろうか。台湾有事発生後ではなく、それに十分に先だって、わが国は必要な措置をとれるように各種の準備作業を行っておくべきであろう。

ここまでわが国政府が事態認定を躊躇しないための方策について述べてきたが、一方で法律の適用を柔軟に行う工夫も検討しておくことが重要であろう。例えば、住民避難と防衛準備を区分して事態認定するようにあらかじめ計画しておくのである。自衛隊の今後強化される機動力<sup>33</sup>をもって住民避難の輸送支援を行ってもその完了までには相当の時間がかかるだろう。しかも自衛隊が住民避難を輸送支援できるのは、軍民分離主義<sup>34</sup>の原則と作戦上の要求から防衛出動等の下令前で各種出動準備に支障を来さない限定された期間と輸送手段にならざるを得ない。住民避難は、武力攻撃前の段階で整齐と地方自治体主導で実施することが望ましい。仮に沖縄県の先島諸島の人口合計約 11 万人を輸送するとしよう。日本の総旅客機数約 580 機のうち 3 割を活用できた場合で約 4 往復必要、就航中の長

---

<sup>28</sup> 相手国の行動変容を促す効果を期待する一方で、国内政治判断の遅れとなる要因を事前に減らす効果をも期待するもの。

<sup>29</sup> 前掲『事態対処法』、第 2 条 4「存立危機事態はわが国と密接な関係にある『他国』に対する武力攻撃が発生」と国を対象にしている。また自衛隊法第 84 条の 3 在外法人等の保護措置は「当該『外国』の領域」を対象とし、当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力を確保することとしている。わが国が台湾を『国家』と承認するか、しない場合は他国「等」と法律改正が必要。

<sup>30</sup> 詳しくは、小川清史他共著『台湾・尖閣を守る「日米台連携メカニズム」の構築』（国書刊行会、2021 年）、410—412 頁を参照されたい。

<sup>31</sup> 「日中共同声明」及び「日中平和条約」からの離脱を検討することも必要となる。

<sup>32</sup> 前掲『国家安全保障戦略』、12 頁。

<sup>33</sup> 概算要求で防衛省は新たな機動力として「海上輸送隊」を要求。

<sup>34</sup> 前掲『追加議定書 I』、第 52 条。

距離フェリー総数 37 隻が使用できた場合は 5 往復となり一回で 3 日かかるとすると約 2 週間が必要となる計算<sup>35</sup>となる。更に港湾・空港の許容能力が不十分な島から空港・港湾のある島までの移動や島内の移動までを考慮にいとると所要日数は増えよう。少しでも期間を短縮して住民避難を実現するためには南西諸島の各島嶼の空港・港湾等の公共インフラ整備<sup>36</sup>の早期実現が望まれる。空港・港湾が整備され順調に避難措置が出来ればおよそ 2～3 週間を目処にして輸送が完了すると思われる。このように民間輸送力主体で平素の段階に住民の輸送を行いうるよう、事態認定が容易な事態対処法第 22 条の「緊急対処事態」認定をもってより早期に住民避難を開始するのである。テロ行為やサイバー攻撃等が行われただけの段階で早期に「緊急対処事態」を認定して住民避難のための根拠<sup>37</sup>とするのである。一方、展開予定地域に機動・展開した部隊が防御準備を実施できるのは、武力攻撃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場合である。そのための根拠として、事態対処法第 9 条に規定する「武力攻撃事態」又は「武力攻撃予測事態」を認定するのである。このように、武力攻撃よりも十分に先立って住民避難を実施する事態認定を行い、次いで部隊の防御準備に移行する事態認定を発するよう二段階での事態認定を計画しておくのである。更には、国民保護法を改正して、事態対処法における「存立危機事態」時や重要影響事態法<sup>38</sup>における「重要影響事態」時での国民保護措置の適用<sup>39</sup>を可能にしておくことで、早期に事態認定ができる選択肢を増やすことも検討に値しよう。

ここで、そもそも事態認定をしないまま住民避難を実施することは現実的なのかを考えておきたい。自己判断で避難して避難先でも自力生活できる住民はかなり少ないと思われる。ほとんどの住民は、避難指示に基づき避難することとなろう。指示を出した都道府県知事等は住民の避難先<sup>40</sup>を準備し、輸送手段を確保し提供しなければならない。何らの根拠

---

<sup>35</sup>長距離フェリー数は、<https://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/content/001625058.pdf>

一般社団法人日本長距離フェリー協会『長距離フェリー輸送の現状と課題』。

旅客機数は、<https://www.nikkei.com/article/DGXDZO75512740R10C14A8TJP000/>

日本経済新聞『国内航空会社の保有機数 2014 年』。

<sup>36</sup> 前掲『国家防衛戦略』、p 25。

<sup>37</sup> 前掲『国民保護法』、第 183 条のうち、「第 73 条第 1 項を除く」を削除し、内閣総理大臣による避難住民の運送指示ができるように改正すること等が必要。

<sup>38</sup> 『重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律』。

<sup>39</sup> 浜谷英博『台湾有事に備え国民保護法の実効性確保を』（国家基本問題研究所「国基研らだん」、2022 年 6 月 24 日）、2 頁。

<sup>40</sup> 南西地域からの避難先は他県となるため予め他県の知事等の意見を聞いた上で実施することとなる。沖縄本島を含めると南西地域からは 100 万人近い住民が避難する可能性もあり、それだけの収容先を要避難地域の県と避難先の県とが個別に調整するのは極めて困難である。国家が調整することが必要であろう。こうした調整のためには事態認定等の根拠が必要となろう。

も無いまま避難指示を出し関連する費用の支出を行うのは困難であろう。よって、国家が判断した事態認定という根拠<sup>41</sup>があつてこそ都道府県以下は組織的な住民避難ができる。

#### (4) 住民避難、部隊の機動・展開及び防御準備の再実施

武力攻撃より十分に先だつて、住民避難が完了し、自衛隊部隊が迅速に機動・展開し、必要な防御準備を完了したとしよう。しかし、その後相手国による武力攻撃の可能性が消えて、イスラエルの5月危機の後のようなことが再現しないだろうか。わが国は原状復帰後の対応も予め考えておくべきである。再度武力攻撃の危機が迫った時に、住民避難、部隊の機動・展開及び防御準備の再実施は果たして躊躇なく行えるのだろうか。

イスラエルの抑止戦略は、動員による反撃力が機能することを前提としていた。つまり、平時と有事の態勢が大きく異なっており国民への負担が大きいものであつた。この態勢の差が大であるほど、有事移行には労力がかかる。一度は抑止が成功しても、イスラエル国民の反応にみられるように二度目以降の態勢移行には国内からの反発が大きくなる。

わが国の南西諸島における住民避難と防御準備も、平素と事態対処時の態勢には大きな差がある。海上輸送などによって南西諸島のほぼ全ての住民が避難を完了し、部隊は防御準備のために土地を最大限に収用し、住民の家屋・立木を撤去して陣地を構築し陣地周辺に接近阻止の障害を構築した後に、相手国が侵攻を延期したらどうなるだろうか。労力をかけた態勢を解除して原状に戻さざるを得ないはずである。そして再度の危機発生に対して再度住民避難を実施し、部隊を機動・展開して防御準備をしなければならない。この一連の行動について、国民保護教育等によって国民の理解を得ることが必要である。

一方で、中国、ロシア、北朝鮮が武力攻撃を直前で中止して原状に復帰した後、再度、再々度の武力攻撃を行うことに躊躇はないだろう。わが国としては、こうした特性を持つ国の行動に的確・迅速に対応するため、平素と事態対処時の態勢の差によって生じる経済的なコストや避難住民への負担をしっかりと国民に理解させるとともに、相手国の武力攻撃中断や延期の可能性に応じて段階的に防御準備を行うなどの工夫も必要であろう。

武力攻撃までに時間の余裕がある場合には防御態勢を万全にしておくため工事量が多く時間のかかる準備、例えば大規模な障害構築、地下指揮所、陣地構築などを優先して防御準備を行い、それに応じた部隊を優先して機動・展開することが考えられる。しかし抑止を目的とし、また奇襲的な武力攻撃にも対応できかつ原状復帰までを考慮すると、既配置部隊に加えて遠距離の対海上火力、防空火力、今後整備される反撃火力を優先して機動・展開させることが望ましい。その後段階的に工事量の多い時間のかかる防御準備を行うの

---

<sup>41</sup> 事態認定に続いて対策本部長は攻撃対象地域となる自治体に警報を発令し直ちに所要の住民の避難措置を講ずることを指示する。この際、一連の救援に対する国費の負担は災害救助法では一部であるが、国民保護法では全額となる。

である。しかし、抑止できると考え、段階的に防御準備をしているところに武力攻撃が行われ、火力打撃をしつつも部分的にでも着上陸侵攻を許してしまった場合には被害が極めて大きくなる。現実の防衛ではより緻密な防御準備の理論及び国民保護との整合が必要であるなど考慮する要素は格段に多くなることを認識しておくとともに、相手国の企図を見抜く情報能力保有の重要性を再度強調しておきたい。

#### (5) 平素・事態対処態勢の差の縮小

イスラエルは、平時は最小限の警戒陣地のみで、有事に動員して相手国を抑止する戦略を採用していたために平時と有事の態勢の差が極めて大きかった。わが国の南西地域の防衛においても、住民避難、部隊の機動・展開及び防御準備を行わなければならないため、平素と事態対処時の態勢の差は極めて大きいと言える。この差をできる限り小さくしておくことで、部隊展開・防御準備及び住民避難に伴う各種コストを下げ、即応性を向上し再度の事態対処態勢への移行を容易にするのである。

一方で、平素と事態対処時の態勢の差を小さくすることは、平時から過剰な事態対処態勢を維持することともなる。この態勢はコストが高く非効率になりかねない。特に、防御陣地を構築しておき警戒態勢を長期間継続することは、部隊・隊員の疲労度を蓄積させるとともに、南西地域の観光資源にも影響を及ぼすだろう。また、武力攻撃よりも十分に先立って避難した住民は住み慣れない土地で不便な生活を長期期間送ることとなる。

この平素と事態対処時の差を縮小することと過剰な態勢にはしないという課題の解決策を模索しているときに、令和5年版防衛白書が発刊され、この問題を解決する方向性が示されていた。令和4年版防衛白書同様に国家防衛戦略には「島嶼部を含むわが国への侵攻に対しては、必要な部隊を迅速に機動・展開させる<sup>42</sup>（下線筆者）」と記述されている。

ところが、令和5年版防衛白書では、「わが国への侵攻に的確に対応するためには、安全保障環境に即した部隊などの配置とともに、平素から状況に応じた機動・展開を行う<sup>43</sup>（下線は筆者）」と平素の段階で機動・展開するとの記述に変わったのである。つまり、配置した部隊に加えて必要な部隊を平素の段階から機動・展開を行うことで、平素と事態対処時の態勢差を小さくしておくとの方向性が示されたといえよう。

この方向性は、現代戦に極めて有効である。武力攻撃に対して危機時の高まりに応じて迅速に機動・展開するのではなく、平素から機動・展開しておき武力攻撃事態に備えるとの方針である。すなわち、平素からの対応が必要である宇宙・サイバー・電磁波などのドメインに加えて、通常戦力のドメインにおいても平時段階から対応をするのである。この

---

<sup>42</sup> 前掲『国家防衛戦略』、21頁。『令和4年版防衛白書』、247頁には「わが国への攻撃」と記述。

<sup>43</sup> 『令和5年版防衛白書』、279頁。

ためには、平素から機動・展開できるように全国に配置されている部隊をローテーション方式で南西地域において訓練演習を行い、必要となる兵站物資も事前集積しておくなど、あくまで状況に応ずるものではあるものの危機時になってから迅速に行うこととしていた部隊の機動・展開を平素の段階から先取りしておくのである。住民避難と防御準備は、あくまで事態認定後に行うこととなる。事態を認定するような段階において既に部隊が機動・展開していれば、武力攻撃を企図する相手国が抑止されるか、攻撃規模を大きくするためにより多くの労力と長い準備期間が必要となる<sup>44</sup>。それによって、わが国としてはウォーニングタイムが長くなり、事態対処への態勢移行がより容易になろう。平素からの部隊の機動・展開という施策推進が大いに期待される場所である。こうした平素から全国規模で部隊の機動・展開を行うには、常設の統合司令部が必要不可欠である。機動・展開、防御準備、抑止成功、現状復帰、再度の機動・展開といった作戦には常設統合司令部を創設して「平素から有事まであらゆる段階においてシームレスに領域横断作戦を実現するとともに持続可能かつ必要な戦備の度（警戒態勢）を管理できる体制<sup>45</sup>」を構築するべきである。

ここで、国家レベルの指揮命令系統についても確認しておきたい。政府が対処基本方針を定め、臨時に内閣に設置される事態対策本部が対処基本方針に基づき武力攻撃事態に対処する関係機関等の実施する措置を総合的に推進する<sup>46</sup>。そして事態対策本部が武力攻撃事態への対処において国民保護のための措置を総合的に推進する<sup>47</sup>。その事態対策本部の練度について確認したい。わが国の大規模自然災害の多さとそれへの対応をしてきた実績から、災害対策基本法で規定される中央防災会議並びに非常災害対策本部による活動は極めて練度が高いと言えよう。一方、事態対策本部の所掌事務に関する活動については、過去に活動実績は当然なく、訓練練度なども不明である。自衛隊を中心とする武力攻撃対処行動、国家防衛の全般統制及び国民保護措置のために関係機関が実施する措置を総合的に推進するべく指揮所訓練（最低限人事異動などによる未経験者が訓練参加をする機会を付与）を実施しておくべきではないだろうか。また、事態対策本部は臨時に設置するとあるものの、事態対策本部が活動するのに必要となる情報の収集・分析、国民保護措置のための各地方自治体等<sup>48</sup>との調整などを平素から行うコアメンバーを常設することも検討に値

---

<sup>44</sup> 防御を行う我側がローテーション訓練によって戦力を増強すると、攻撃する相手側は通常防御側の3倍以上の戦力増強を必要とし、それに伴い輸送力、兵站支援力等も3倍以上必要となり、相手国の武力攻撃準備にはより多くの労力と長い準備期間が必要となる。

<sup>45</sup> 『令和5年版防衛白書』、253頁。

<sup>46</sup> 前掲『事態対処法』、第9条、第10条、第12条。

<sup>47</sup> 前掲『国民保護法』、第24条1。

<sup>48</sup> 平素からの地方自治体との調整において地方自治体によって格差を生じないように、内閣総理大臣による是正措置、都道府県レベルによる是正措置が実施できるように国民保護法を改正することも必要。

しよう。特に、国家安全保障戦略の目指す「武力攻撃よりも十分に先立って国民保護を実現」するためには、平素からの事態対策本部の機能発揮が必要だろう。

事態対策本部の組織は、内閣総理大臣である事態対策本部長の下、副本部長、対策本部員、その他の職員からなる。その他の職員は、内閣官房の職員、指定行政機関の長（国務大臣を除く）その他の職員又は関係する指定地方行政機関の長その他の職員のうちから、内閣総理大臣が任命することとなっている<sup>49</sup>。事態対策本部員は、武力攻撃事態対処及び国民保護措置を実施する事態対策本部長を支え、関係する機関に対しての指揮機能を発揮しなければならない。そのため、予定する主要な組織員による指揮所活動訓練を実施し、その活動に習熟しておくことが大いに望まれる。特に、同本部の事務を総括し所部の職員を指揮監督する事態対策本部長は、毎年参加する防災訓練と同じく事態対策本部の訓練にも参加することが望ましい。創設が予定される自衛隊常設統合司令部や関係機関も交えた共同での指揮所訓練は各種緊急事態への対応力向上に大いに役立つであろう。また、国家安全保障会議に置かれることとなる事態対処専門委員会<sup>50</sup>との連携についても、武力攻撃事態対処訓練を行い一定の練度を維持することが望まれる。更には、中央省庁をはじめ関係機関の国家防衛戦略に基づく戦略策定<sup>51</sup>、武力攻撃事態対処計画の早期策定も望まれる。それら計画の遂行に従事する関係者の有事職務従事法令（仮称）等を策定<sup>52</sup>することも必要だろう。

ところで、国家安全保障局をもって事態対策本部を兼務する案も聞かれることがある。しかし、国家安全保障局と事態対策本部は異なる機能であり、統合幕僚監部と常設統合司令部を区分して設置することと同じである。内閣総理大臣に対して意見を述べる国家安全保障会議<sup>53</sup>の事務を処理する国家安全保障局と、対処措置の実施を推進する事態対策本部とは機能が異なることから両者は区分して組織するべきである<sup>54</sup>。

再度、平素と事態対処時の態勢差を縮小することについて述べたい。住民避難についてはその労力をより少なくするために、島嶼ごとに住民分プラスアルファ（観光客等の分）の地下避難施設があれば、船や飛行機で移動することなく避難が容易にでき、平素と事態対処時の差が大幅に縮小されることとなる。建設には費用と期間が必要だが、離島におけ

---

<sup>49</sup> 前掲『事態対処法』、第 11 条。

<sup>50</sup> 『国家安全保障会議設置法』、第 9 条。

<sup>51</sup> 前掲『国家防衛戦略』、28 頁。

<sup>52</sup> 前掲『国民保護法』に基づき各地方公共団体及び関係機関は、国民保護計画を作成している。一方、前掲『事態対処法』に基づく事態対処計画は策定されていない。武力攻撃事態対処時における対策本部員をはじめ関係機関の各個人の職務従事命令、処遇などに関する法整備も必要であると考えられる。

<sup>53</sup> 『国家安全保障会議設置法』、第 2 条。

<sup>54</sup> 前掲『事態対処法』、第 10 条。

る住民避難用の地下施設の構築は必ずや早期に実現するべきである。更に、自衛隊が平素から機動・展開しているならば、あとは防御準備なので土地があらかじめ確保できていれば手続きにかかる労力や時間が効率化できる。平素から訓練用の土地等を確保・収用準備をしておくことと更に良いだろう。必要性と可能性のバランスを考慮しつつ平素と事態対処時の態勢の差を小さくしておくことは抑止効果を発揮する上で極めて有効であり、かつ反復実施するコストは大きく下げられよう。

### 3 不測の事態への対応について

基本方針としては、武力攻撃よりも十分に先立って住民避難を実施し、平素から部隊を機動・展開させ、事態認定後即座に防御準備を行うことをあくまで目指すこととする。その一方で、抑止が破綻して予測しない時期または地域への武力攻撃が行われるなどの不測の事態についても予め検討しておく必要がある。以下では、不測の事態における部隊の機動・展開及び国民保護のあり方について検討する。

#### (1) 奇襲攻撃への対応を考察

第4次中東戦争におけるエジプト軍と同様に、侵攻国側は対象国の準備態勢未完を徹底的に追求してくる、つまり奇襲攻撃の可能性が大である。我が国はこうした奇襲攻撃とその後の準備態勢整備未完の追求を許さないように、武力攻撃に先立って態勢移行を完了するように努力するが、住民避難及び防御準備未完という最悪の事態への対応策を考えた上で抑止態勢を構築しておくべきである。

奇襲的に台湾が武力攻撃されたと同時に同一戦域である日本の南西地域が武力攻撃され、それへの対処をしつつ部隊を機動・展開し防御準備を行い、住民避難を実施することになった場合を仮に想定してみる。武力攻撃によって要避難と指定された地域の住民は、自衛隊が作戦している地域から戦火の下での避難を余儀なくされよう。自衛隊は武力攻撃対処（対敵行動）に専念すべき状況であるが、避難が遅れた住民をそのままにして作戦行動に専念することはできない。しかし武力攻撃の進展によっては作戦行動に専念せざるを得ない状況もありうるなど、現地指揮官は武力攻撃対処をしつつ可能な国民保護支援のあり方を模索するなど極めて困難な作戦を強いられることとなろう。こうした現地が極めて困難な状況に陥った場合における対策を考えてみたい。

所在する部隊が現場で可能な限りの対応をしているこの仮の状況において、上級司令部等の動きについて考えてみよう。要避難地域が指定された都道府県知事は防衛大臣に対し自衛隊の部隊等の派遣を要請し、要請を受けた防衛大臣は現場の状況に応じて同派遣を命ずる。しかし、防衛出動命令によって戦闘中である現場の部隊を国民保護支援のために振

り向けることは極めて困難である。住民避難に必要な支援要領等は、当該方面総監部<sup>55</sup>等及び関係地方公共団体が相互調整を経て決定することとなる。武力攻撃される地域が拡大すれば事態対策本部から自衛隊の中央指揮所（現在は統合幕僚監部）が、要避難住民に関する支援と武力攻撃事態への対処に必要な部隊を判断して部隊の増援を命ずることとなる。政府の定める対処基本方針に基づき事態対策本部が各種の対処措置を推進する。こうした奇襲攻撃を受けた場合には、現場の状況把握、判断、決断、処置の実施までに一定の時間が必要となることにつれて、増援部隊の機動や住民輸送は損害が多くなり防護のための戦力もより多く必要となるなど、作戦はより困難となり被害の拡大が大いに懸念される。

こうした奇襲的な武力攻撃事態に対して被害を極限するための住民避難の有効な対策は、十分な収容能力のある地下避難施設を整備しておくことである。住民等が地下の避難施設で安全を確保できていれば、自衛隊は地上、海上、航空において武力攻撃対応要領の選択肢が大いに広がることとなる。自衛隊が必要な作戦行動に集中できることでより迅速に武力攻撃事態を終息させ早期の原状回復につながる。さらに米軍は来援と同時に作戦任務の遂行に徹することができる。つまり地下の避難施設があることは自衛隊・米軍が武力攻撃対応に専念できて、結果的に国民保護への最大の寄与が可能となろう。

## (2) 地下避難施設の有効性

ウクライナにおける戦争では、ウクライナの首都キーウ近郊のブチャで、開戦間もない頃、ロシア兵によって地下施設に避難していたウクライナ住民が虐殺された。一方、マリウポリにあったアゾフスターリ製鉄所の地下施設に避難していた住民は 2022 年 5 月中旬に現地部隊が降伏するまで無事であった。この二つの事例の違いは、地下施設周辺で作戦を行うウクライナ軍の有無である。ブチャではウクライナ軍が後方に撤退したため、同地域がロシア軍の占領地域となりウクライナ住民が被害にあってしまった。一方、マリウポリでは降伏するまでアゾフ大隊が地下施設周辺で組織的に作戦を行っていたため、ロシア兵が地下施設の住民に対してアクションを起こせなかった。自国軍隊が作戦行動によって地下避難施設を結果的に防護していれば、そこに避難している住民は助かる。しかし、自国軍隊が後退して地下施設に住民だけが取り残された場合には住民の安全確保が極めて困難となる。南西地域を含めて必要な地域に展開する自衛隊は、島民を残したまま撤退することは考えられない。国家の総合的な武力攻撃事態対処の方針の下、関係機関の措置及び自衛隊の作戦行動等と綿密に調整しておくことが前提であるが、地下施設に避難する島民に必要な期間にわたって生活が出来る状況であれば生命の安全は保障される。前述したと

---

<sup>55</sup> 方面総監部には民事機能があり、各自治体等との連絡調整を常時継続的に行っている。師団以下は野戦部隊であり、住民避難の状況を常時把握しておくことは困難であることから、現場情報を得るには方面総監部が主対象となる。

おり、住民が地下施設に避難し生命の安全が確保されていることで自衛隊はより多くの選択肢の中から最も有効な作戦行動を採用し武力攻撃対応により集中できる。

ちなみに現時点（2023年6月）で、地下施設を指定避難所としている自治体の状況を確認してみると、東京都で164箇所、福岡県で61箇所、沖縄県で6箇所、北海道で17箇所などとなっている<sup>56</sup>。日本の住民避難用の地下施設の整備は、他国に比較して大幅に少ないと言わざるを得ない。ちなみに、地下施設よりもスペックの高い核シェルターの整備率を比較してみると、スイス、イスラエルの人口あたりの普及率は100%、ノルウェーは98%、アメリカは82%、ロシアは78%、イギリスは67%、シンガポールは54%、日本は0.02%である<sup>57</sup>。スペックの高い核シェルター整備率で比較すると日本の整備率の低さが目立つ状況である。核シェルターまで整備できれば望ましいが、まずはできるだけ多くの既存地下施設の指定と、通常弾頭のミサイル攻撃及び地上戦闘等から防護できる地下施設の建築が期待される。また、ビルなどの建造物の建築には地下施設を備えることを法律で義務化することも検討に値しよう。

しかしながら、地下避難施設はあくまで緊急避難の措置にとどまるものである。弾道ミサイル攻撃からの被害極限には極めて有効なものの、地上戦が行われている直下で生活することには限界がある。備蓄した食料のみでの食生活、日光の制限や運動制限、衛生サービスの制限など、年配者、病弱者には大変につらい日々となる。それでも、いざというときに住民が避難出来る地下避難所は極めて有効である。地下避難施設の備えが不十分なままであれば、奇襲攻撃された場合の住民避難は極めて困難にならざるを得ない。

### (3) 住民避難が遅れた場合の措置対応

不幸にして地下避難施設が不十分な地域で武力攻撃を受けてしまい、当該地域の自衛隊が武力攻撃対処を行っている状況において、住民避難を実施する場合を考えてみよう。

ウクライナ大統領には命令で住民を避難させる権限があり、同国には「地域防衛隊」などの民間防衛組織が存在している<sup>58</sup>。これに対し日本の国民保護法の規定では政府や各自治体の首長に住民避難を命ずる権限はない。さらには民間防衛組織も存在しない。住民避難は、国民保護法では市町村長が避難を指示するにとどまり<sup>59</sup>、その指示を受けた住民が自主的に避難するという枠組みになっている。避難を指示する側に命令権や実行組織が存在しないことによって、迅速な住民避難には一定の限界があると思われる。迅速な住民避難

---

<sup>56</sup> 『国民保護ポータルサイト』避難施設（令和4年4月1日現在）。

<https://www.kokuminhogo.go.jp/hinan/list.html>

<sup>57</sup> <https://takayakoumuten.co.jp/8877>

<sup>58</sup> <https://www.bbc.com/japanese/61295458>

地域防衛隊の兵士がアゾフスターリ製鉄所から避難する市民を防護している。

<sup>59</sup> 前掲『国民保護法』、第54条。

を実現するためには、政府が必要な命令権限等を自治体に付与し、その権限に基づいて民間防衛組織（国民保護組織）<sup>60</sup>を編成<sup>61</sup>し、予備自衛官等を配属する処置<sup>62</sup>も必要である。憲法改正を必要とするが政府に対して急遽必要な法律を期間・範囲限定で制定できる国家緊急権を創設しておくことも将来的に視野に入れるべきではないだろうか<sup>63</sup>。

更に、要避難地域からの住民避難が難しい状況では、「敵対する紛争当事者による占領に対して解放されるものを無防備地区として宣言する<sup>64</sup>」措置がある。紛争当事者である相手国が無防備地区を攻撃することは禁止されている。敵対する紛争当事者に対して、以下の条件を満たす地区を無防備地区として宣言することができる。

<無防備地区として宣言できる条件>

- ・全ての戦闘員が撤退し全ての移動可能な兵器・軍用施設が撤去済みであること
- ・固定された軍事施設が敵対的に使用されないこと
- ・当局又は住民により敵対行為が行われないこと
- ・軍事行動を支援する活動が行われないこと<sup>65</sup>

である。1番目と2番目の条件は、自衛隊が関与して条件を満たすことができよう。3番目と4番目の条件は国民への平素からの戦時国際法等の教育が必要である。ただ、1番目の条件は、沖縄本島及び奄美大島以外の離島では面積の大きさから、島内の一部に無防備地区としての条件を備えることは困難であろう。島全体を無防備地区と宣言する選択肢もあるが上記の条件に合致しなくなることから自衛隊や米軍がその島には今後作戦展開できないというデメリットを考慮する必要がある。そもそも無防備地区の宣言は武力攻撃する相手国の国際条約遵守の信義則に委ねるといふ危険性が伴う。やはり、武力攻撃以前に避難を実現するのに必要な輸送力等を確保しておく、また近傍で避難ができる地下避難施設を充実しておくという本来の対策を追求すべきである。ちなみに、ロシア連邦はジュネーブ4条約及び追加議定書Ⅰ・Ⅱを批准しており、中国はジュネーブ4条約は批准しているも

---

<sup>60</sup> 詳しくは、小川清史、浜谷英博、樋口讓次共著『有事、国民は避難できるのか』（国書刊行会、2022年）、173～214頁を参照されたい。

<sup>61</sup> 浅野和生平成国際大学教授より筆者聴取り「東北大震災に伴った集団避難の住民を埼玉県などで受け入れたのは県と協定を結んでいた大学生のボランティアであり、こうしたボランティアを国家緊急権によって組織化することも考えられる」との見解あり。

<sup>62</sup> 『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（以下、追加議定書Ⅰ）』、第67条によると、「文民保護組織に配属される軍隊の構成員及び部隊は、文民保護のための任務を専ら遂行し、いかなる軍事上の任務を遂行しないこと」と規定されているため、戦闘部隊を配属すると対敵行動ができなくなる。ここでは予備自衛官による臨時編成を一案とした。また日本には米国の州兵にあたる組織がないため、何らかの処置が必要となる。

<sup>63</sup> 詳しくは、前掲『有事、国民は避難できるのか』、17～104頁を参照されたい。

<sup>64</sup> 前掲『追加議定書Ⅰ』、第59条1。

<sup>65</sup> 前掲『追加議定書Ⅰ』、第59条2を筆者要約。

の同条約追加議定書 I・II は加入まで、北朝鮮はジュネーブ 4 条約及び追加議定書 I の加入までにとどまっている<sup>66</sup>。

ここで、台湾の国民保護及び防衛態勢を確認してみたい。台湾の平時と有事態勢の差は、日本と比較するとはるかにその差異は少なく、平素から着上陸攻撃、ミサイル攻撃及び航空攻撃などの武力攻撃に対して備えている。また、地下の避難用施設は人口分以上が整備されている。外国人労働者や旅行者が避難できるように整備されており、毎年、旅行者も含めた住民避難訓練を行なっている。さらに、新たな建造物には地下施設の整備を法律で義務付けている。台湾全体で国防を行うとの方針に基づき、国防法、全民国防動員準備法、全民国防教育法などの法律が制定されている。更に、2021 年 5 月、全民国防動員署が新設され、住民に対する軍事動員を執行するとともに行政院の各機関及び地方自治体の動員を支援する体制が整備された<sup>67</sup>。台湾全土を挙げての国防体制が整備されており、国防教育の充実からも有事態勢への移行を反復することに対する躊躇は少ないと思われる。

「台湾の有事は日本の有事」とは頻繁に言われるところである。日本の抜本的な防衛力の強化が遅れ南西地域の防衛に弱点を形成し台湾を含め東アジア地域の安全保障環境に影響を及ぼすことは避けなければならない。三文書に基づいた防衛力の抜本的強化を着実かつ迅速に実現することが望まれる。

#### 4 結論

武力攻撃対応と国民保護の基本方針は、三文書及び防衛白書の記述に沿って「平素に必要な部隊を機動・展開し抑止力を発揮し、武力攻撃事態が発生する以前に整齊と住民避難と防御準備を完了する」ことである。武力攻撃を受けつつ部隊を機動・展開し、住民避難を実施する状況だけは避けるべきである。基本方針通りに武力攻撃事態発生以前に態勢を完了するためには、各種施策が必要となる。

その各種施策とは、相手国の侵攻企図を早期に見抜くことができる情報能力を保有すること、特に侵攻開始時期・侵攻地域を予測できること、企図を見抜いたら断固として事態を認定すること、抑止が効いて敵の武力攻撃が延期されたと思われる場合にも再度の住民避難・防御準備に躊躇無く移行できること、などである。国民には態勢移行を伴う抑止行動とは空振りではなく相手国の武力攻撃を断念させる行為であり、武力攻撃によるリスクよりも抑止行動の実施によって発生する経済的コストなどの方が遙かにベターであるとの共通理解を得ておくことが必要である。共通理解を得る努力をしつつ、住民避難、自衛隊部隊の機動・展開及び防御準備の再実施を躊躇なく行うためには平時と有事の態勢差を小

---

<sup>66</sup> 外務省ホームページ、『ジュネーブ諸条約等（締約国一覧）』。

<sup>67</sup> 前掲『有事、国民は避難できるのか』、75～92 頁。

さくするよう各種の創意を尽くすべきでもある。その上で、平素段階から武力攻撃事態に対応するべく体制整備を進め、特に臨時に編成されることとなっている事態対策本部のコアメンバーを常設化して定期的に訓練を実施することが重要である。

三文書及び防衛白書が記述するポリシーである平素の段階で住民避難や部隊の機動・展開を行うことを基本とする一方で、予測しない時期・場所に対して武力攻撃が奇襲的に行われるなどの不測の事態に対する備えも必要である。住民避難と防御準備を武力攻撃事態発生後に実施せざるを得なくなった場合に備えて、憲法を改正して強制的な避難措置を可能とし、そのための国民保護組織の編成や国家緊急権の創設も必要であろう。更には島嶼からの住民避難支援のための輸送体制の強化<sup>68</sup>と島嶼ごとに必要な地下施設を整備しておくことが必要である。こうした住民避難実施のための選択肢を持つことは、状況の推移予測が困難な武力攻撃事態に対処するためには極めて重要である。

## おわりに

昨年 12 月に発出された国家安全保障戦略と国家防衛戦略によって国家防衛のポリシーがより明確になった。三文書の発出以前は、いかなるポリシーで武力攻撃事態対処と国民保護とを行うのが判然としなかったと言えよう。

三文書等によるポリシーは「武力攻撃よりも十分に先立って住民避難を実現する」及び「平素から状況に応じた機動・展開を行う」ことであるが、早すぎる措置は相手国に対する抑止効果が発揮される可能性がある一方、わが国にとっては経済的なコストなどが重くのしかかることとなる。さらに避難住民の負担も時間の経過とともに増えるため、各島嶼に帰還することとなろうが、危機再燃に対応して再度の避難を実施することはコスト面や感情面等から相当な困難が予測される。

逆に、避難の開始が遅過ぎた場合には戦火の下での危険な住民避難となる。

事態対処法など南西諸島有事に対する法律等は整備された一方、国民保護法は平成 16 年制定当時脅威とされた朝鮮半島有事を念頭<sup>69</sup>において制定されたままとなっている。前述した台湾有事のシミュレーションにおいて「中国に在留する邦人退避や安全確保に支障が出る可能性」によって事態認定の手続きが難しかった背景には国民保護法が台湾有事を対象としていないこともあろう。中国在留邦人に日本国として現時点で打つ手がないことを説明し、武力攻撃よりも十分に先立っての帰国時期と手段についての対策処置を

---

<sup>68</sup> 『防衛力抜本的強化の進捗と予算』（防衛省令和 6 年度概算要求の概要）、27 頁に機動展開能力・国民保護で約 5,951 億円を要求しており輸送体制等の強化を目指している。

<sup>69</sup> 浜谷英博からの筆者聴取りでは「そもそも平成 16 年に制定した国民保護法が前提としていたのは朝鮮半島有事であった。当時、台湾有事とそれに伴う南西地域有事は想定していない。国民保護法は平成 27 年の安保法改正等に伴う所要の修正が必要」との見解である。

企業等单位ごと個別に進めさせておくことが先決であろう。同時に、国内法の整備等を進めると共に武力攻撃対応、国民保護措置並びに外国における在外邦人等の保護措置とを整合させて推進しうよう各種体制整備と計画・訓練実施などが強く望まれる。

現代戦は常にオールドメインの戦いであり、平素の段階から有事まで切れ目無く対応することが必要である。そして、武力攻撃対処と国民保護という極めて複雑な任務が遂行できてこそ、国家防衛が達成される。

#### 【筆者プロフィール】



小川 清史 (おがわきよし)  
1982年防衛大学校（土木学科）卒業  
同年陸上自衛隊に入隊  
第6師団長  
西部方面総監を歴任し、  
2017年退官