

自治体にも期待されている 国民保護行政



茨城大学人文社会科学部・准教授
川島佑介

yusuke.kawashima.office@vc.ibaraki.ac.jp

■ 国民保護とは何か（1）

⇒ 武力攻撃事態・緊急対処事態において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするための、国・地方公共団体等の責務、避難・救援・武力攻撃災害への対処等の措置

（内閣官房ポータルサイト）

⇒ **武力攻撃事態、緊急対処事態**とは？

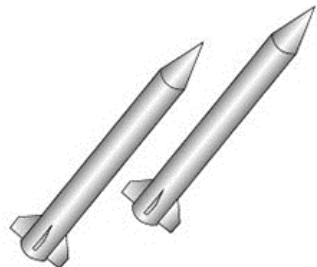
■ 国民保護とは何か (2) 想定している事態

・ 武力攻撃事態

< 着上陸侵攻 >



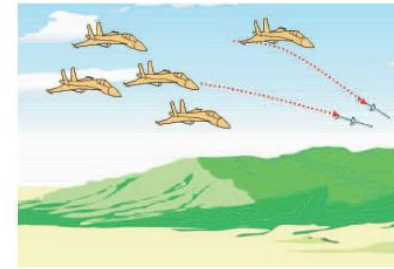
< 弾道ミサイル攻撃 >



< ゲリラ・特殊部隊 >



< 航空攻撃 >



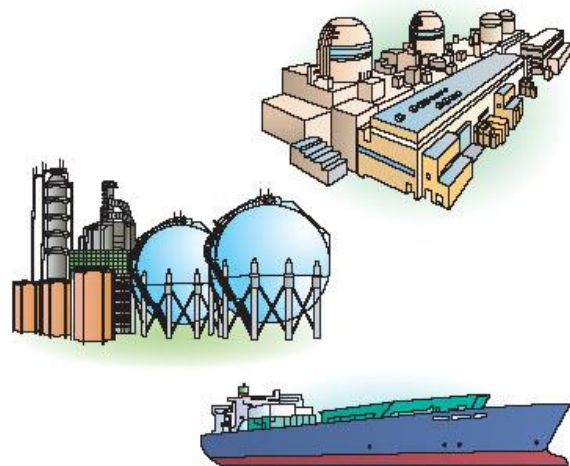
・ 緊急対処事態

下記はあくまで一例

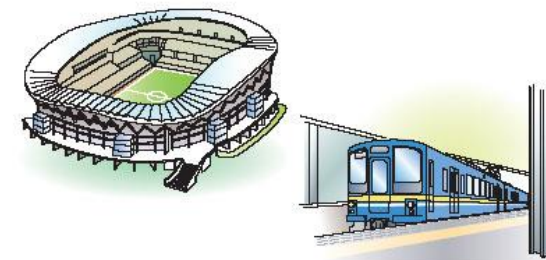
< 原発の破壊 >

< 石油コンビナート、
ガス貯蔵施設の破壊 >

< 危険物積載船への攻撃 >



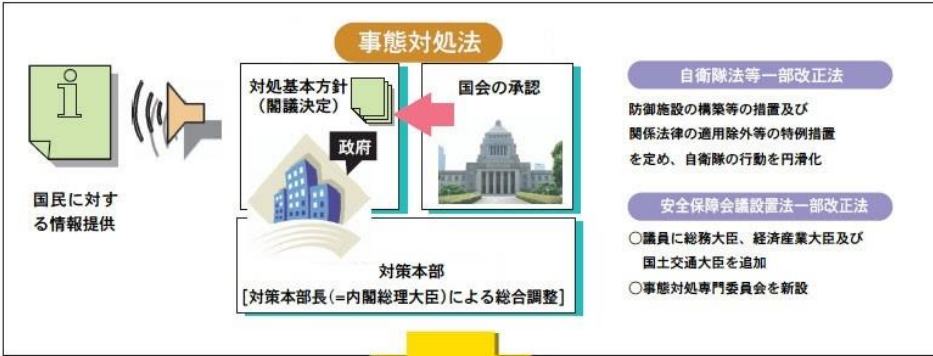
< 大規模集客施設、
ターミナル駅の
爆破 >



⇒ 戦争・テロから国民(市民)を守る！

■ 国民保護とは何か (3) 法律上の沿革

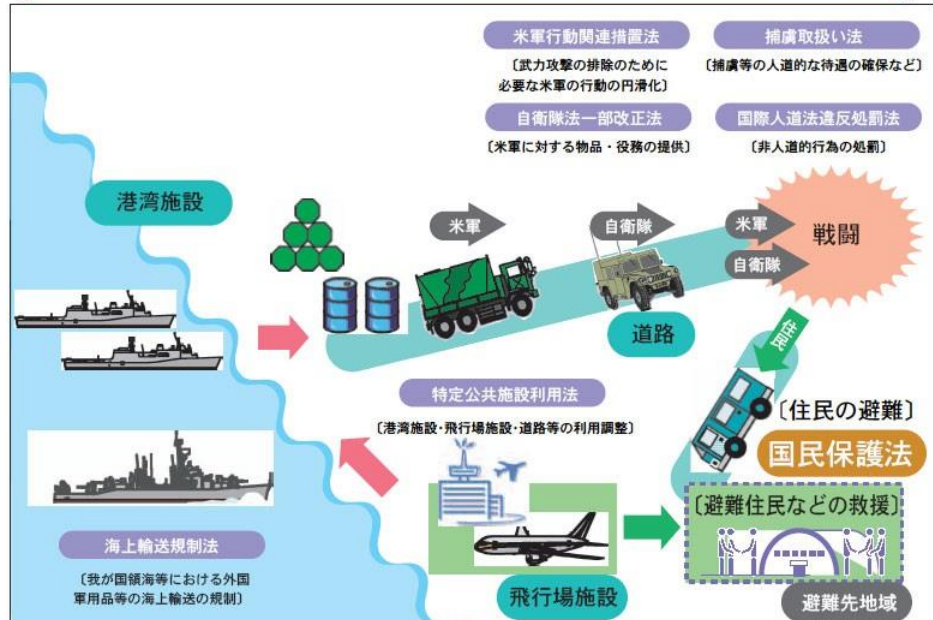
平成15年の通常国会で成立した法律 (有事関連三法)



いわゆる「有事法制」の研究 + 9.11の衝撃
 → 2003年有事関連 3 法案の成立
 → 2004年有事関連 7 法案の成立
 (その一つが、国民保護法)

平成16年の通常国会で成立した法律 (有事関連七法)

事態対処法に定められた基本理念等の枠組みの下、個別の法制を整備



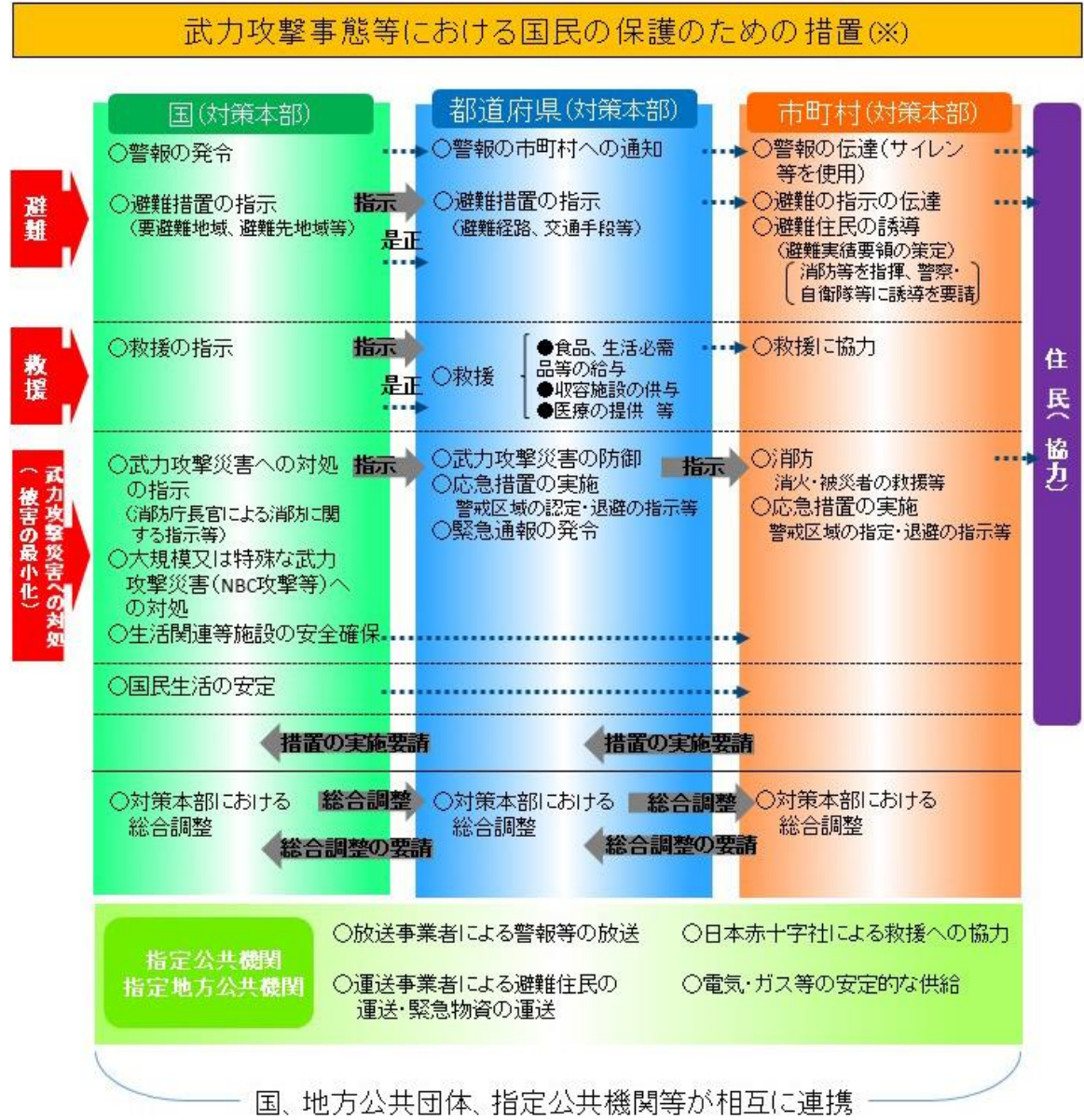
■ 政治過程の特徴

- ・ 災害対策基本法をベースに作成
- ・ 政府原案では、武力攻撃事態 (=戦争) を想定していたが、都道府県知事からの意見を踏まえ、緊急対処事態 (=テロ) への対応も含むようにした

■ 国民保護とは何か（４）

- ・ 国、都道府県、市町村の仕事が規定されている
- ・ 避難、救援、対処
- ・ いずれも国→都道府県（→市町村）への指示と明記されている

＝国民保護は国の仕事
⇒なぜ??



※ 緊急対処事態においても、武力攻撃事態等における国民保護措置に準じた措置(緊急対処保護措置)を実施

■ 国民保護とは何か（5）

・ 人為的災害と自然災害の原因と責任の相違

☆ 人為的災害：国際情勢への対応失敗や、外交の失敗に起因する

☆ 自然災害：政府設立以前の自然状況に起因する

⇒

・ 人為的災害：国の失敗（とされている）

→ 国民保護も国の仕事

地方自治体の国民保護は**法定受託事務**

・ 自然災害：国の失敗のせいではない

→ 自然災害対応は、地方自治体の**自治事務**

■分権的な実態（１）

しかし、実際には、県・市町村・市民に与えられている仕事も多い

県の仕事：

有事

- ①市町村に避難措置の指示
- ②救援（食料・医療の提供、収容施設の運営）
- ③対処（防衛、応急措置）

※有事の際、自衛隊には住民対応について頼れない！

平時

- ④国民保護計画の策定
- ⑤国民保護協議会の開催
- ⑥国民保護訓練の実施



■分権的な実態（２）

市町村の仕事：

有事

- ①住民に避難の指示・誘導
- ②救援への協力
- ③対応として、消防と応急措置



平時

- ④国民保護計画の策定
- ⑤国民保護協議会の開催
- ⑥国民保護訓練の実施
- ⑦避難実施要領のパターンの作成



④国民保護計画とは：

国が定めた基本指針に基づいて、武力攻撃や大規模なテロ等から市民の生命、身体、財産を守るために、避難・救援・対処に関する計画

⇒2006年、国はモデル計画を策定

2024年現在、**全都道府県・市区町村で策定済み**

⑤国民保護協議会とは：

自治体における国民の保護のための措置に関する重要事項を審議するとともに、国民保護計画を作成するための**諮問機関**となる協議会

⇒実質的働きについては未解明（アドバイス求む）

⑥国民保護訓練とは：

国が主導して実施するものと、
自治体が主導して実施するものの二種類がある

※後者についても、国は情報収集している
ただ、「多様な訓練」が含まれている模様

⑦避難実施要領のパターンとは：

事案が生じた際、住民を避難させる際の計画。
市町村は、関係機関と意見交換のうえ、
複数のパターンを作成するよう努める

2011年消防庁「避難実施要領のパターン作成の手引き」作成

■分権的な実態（3）

- ・自治体の役目は、その他にも……
住民への啓発、資材備蓄、
J-AlertやEm-netの導通確認などなど

- ・住民にも期待される役割
訓練への参加（義務ではないけれども）、
Jアラートの確認や意識向上などなど

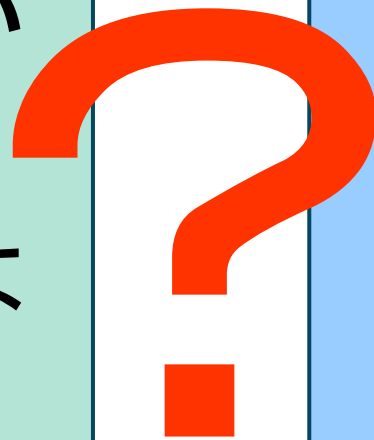
■分権性が多様性をもたらす

ここまで見てきた分権性が.....

実質的なものでない



自治体間の多様性は
ないはず



実質的なもの



自治体間の多様性が
あるはず

⇒かなりの自治体間の多様性が認められる

■自治体間の高い多様性（1）

①国・都道府県

共同訓練

⇒傾向の分析・

解釈が不能

⇒属人的に

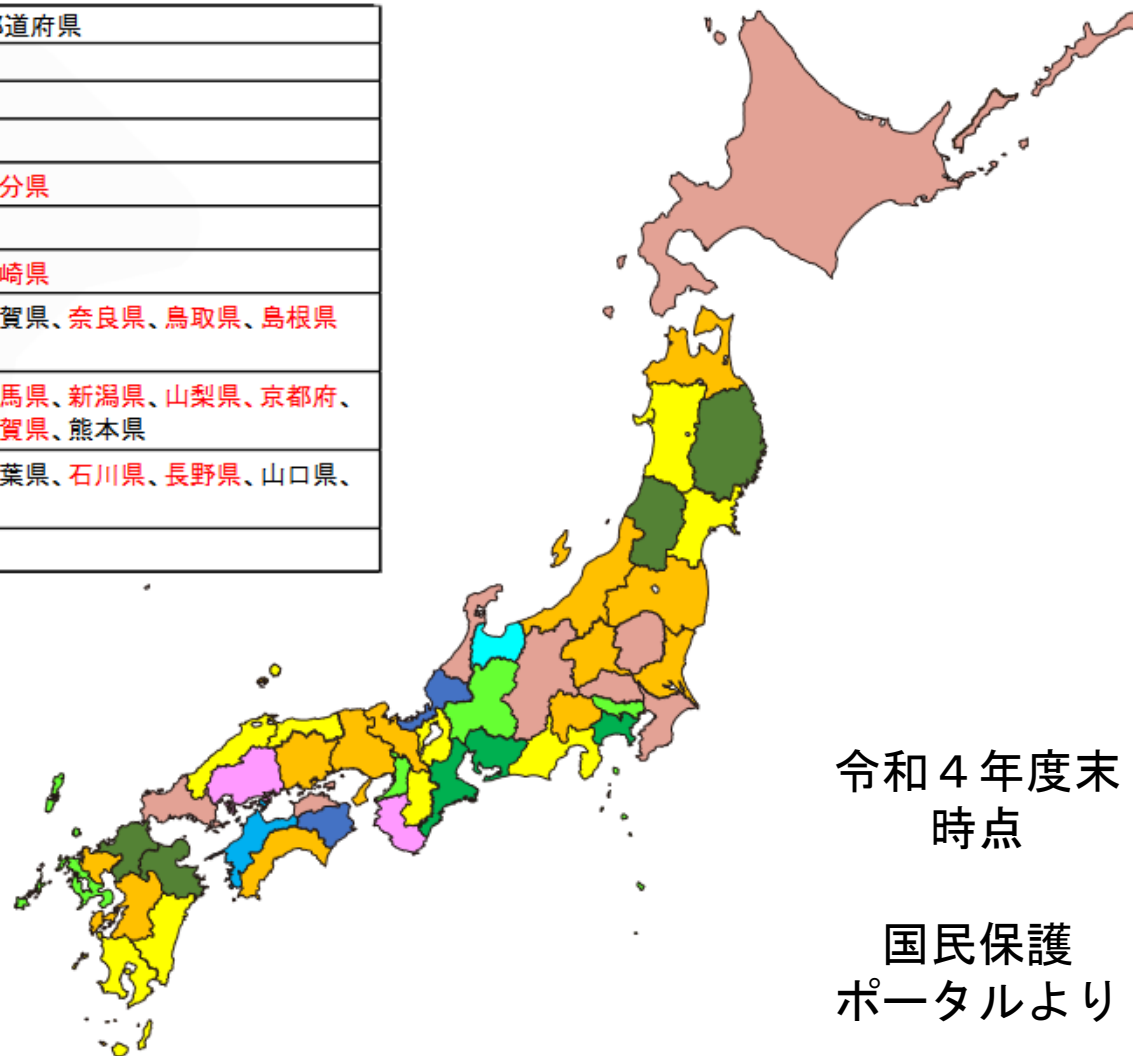
決まる??

【訓練実施回数】

※赤字は令和4年度実施

回数	都道府県
15回	福井県、徳島県
14回	富山県
11回	愛媛県
9回	岩手県、山形県、福岡県、大分県
8回	神奈川県、愛知県、三重県
7回	東京都、岐阜県、大阪府、長崎県
6回	宮城県、秋田県、静岡県、滋賀県、奈良県、鳥取県、島根県 宮崎県、鹿児島県
5回	青森県、福島県、茨城県、群馬県、新潟県、山梨県、京都府、 兵庫県、岡山県、高知県、佐賀県、熊本県
4回	北海道、栃木県、埼玉県、千葉県、石川県、長野県、山口県、 香川県、沖縄県
3回	和歌山県、広島県

(延べ299都道府県)



令和4年度末
時点

国民保護
ポータルより

⇒国・都道府県共同訓練の制度変更

		2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	2026年度
訓練実施地域	武力攻撃事態等	中国・四国	近畿	九州	中部	北海道東北	関東
	緊急対処事態	中部	北海道東北	関東	中国・四国	近畿	九州
北海道東北		岩手県	秋田県	山形県	福島県	新潟県	宮城県
関東		栃木県	群馬県	神奈川県	千葉県	東京都	長野県
中部		富山県	岐阜県	静岡県	愛知県	福井県	石川県
近畿		奈良県	大阪府	福井県	三重県	徳島県	兵庫県
中国・四国		高知県	愛媛県	島根県	鳥取県	山口県	広島県
九州		長崎県	佐賀県	鹿児島県	宮崎県	熊本県	沖縄県

⇒標準化の意味では評価できるのではないか

■自治体間の高い多様性（2）

⇒②国民保護計画の内容

- ・東京23区間でも、105ページ～282ページ
平均161ページ、標準偏差39ページ

- ・初動体制の名称にすら：

モデル計画では「緊急事態連絡室」

各市区町村では、「国民保護警戒本部」、「危機管理対策本部」、
「警戒体制」、「緊急事態対策室」、「国民保護対策連絡室」など

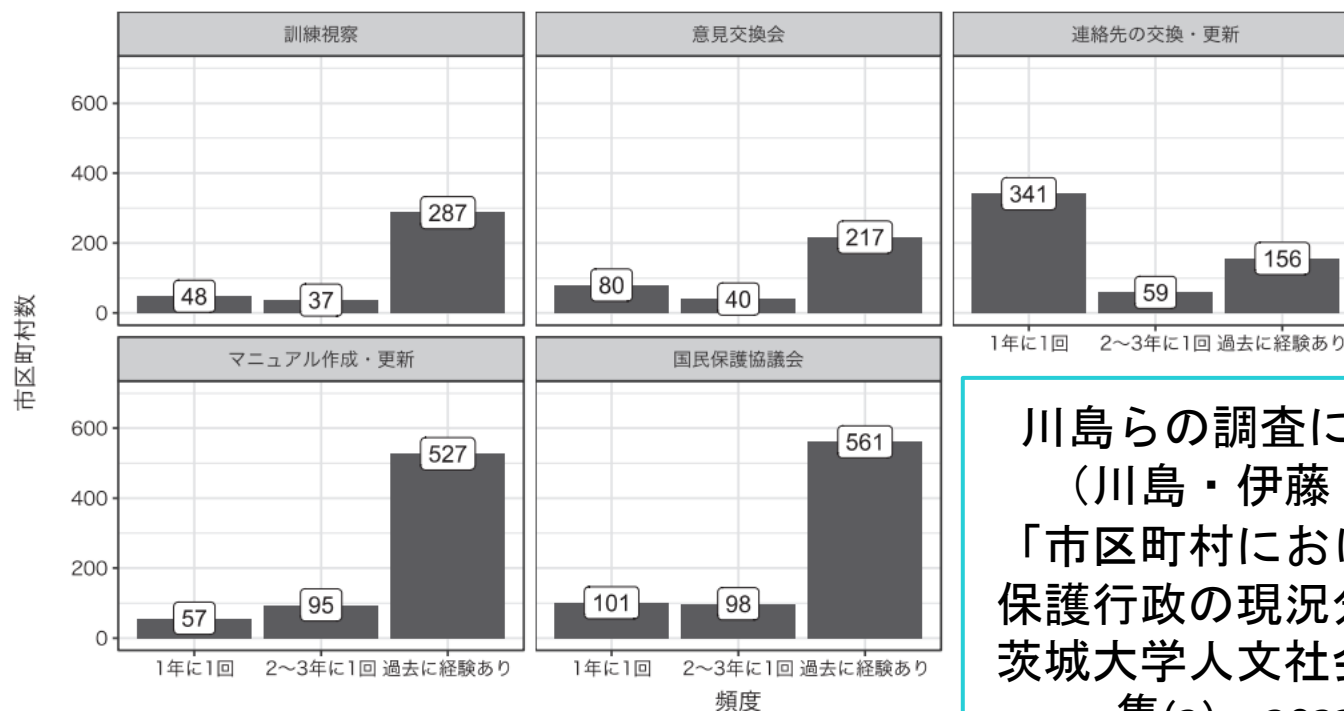
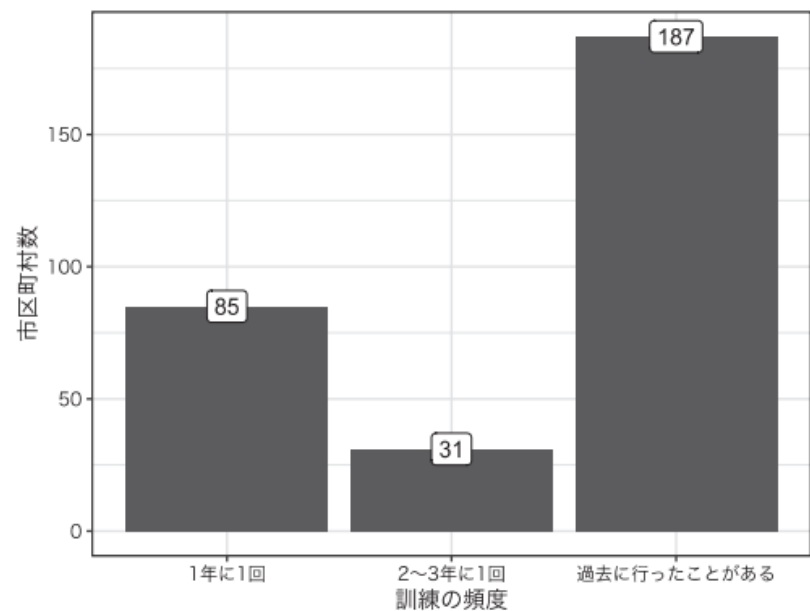
⇒都道府県ごとに特徴がある

都市部の方がオリジナルな名称を付ける傾向がある

自治体間の高い多様性（3）

③市区町村における国民保護の自主的訓練の実施

全市区町村アンケート



図表8 訓練以外の業務の実施頻度

川島らの調査による。
 (川島・伊藤・吐合
 「市区町村における国民
 保護行政の現況分析」、
 茨城大学人文社会科学論
 集(2)、2023)

- ・ 総じてあまり積極的ではないが、大規模市では積極的(←財源か？リスクか？たぶん前者)

■自治体間の高い多様性（４）

④避難実施要領のパターンの策定状況

2022年4月時点で、
927団体(53%)が2パターン以上策定済み、
280団体(16%)が1パターン策定済み、
52団体(3%)が策定中、
482団体(28%)未策定

2019年時点では、
市区では66%、町では50%、村では39%が策定済み

⇒大規模自治体の方が策定が進んでいる傾向はあるが、
県レベルで見ると傾向は不明（右上参照）

市区町村策定率100%

茨城、栃木、石川、
福井、岐阜、三重、
兵庫、奈良、岡山、
山口、香川、愛媛、
長崎、熊本、宮崎、
鹿児島

市区町村策定率50%
未満

青森、岩手、宮城、
群馬、埼玉、新潟、
静岡、滋賀、京都、
大阪、和歌山、沖縄

■自由民主主義体制のなかで

自由主義と民主主義は本来対立する

自由主義＝他の人による圧力から自分を守る

民主主義＝他の人と共に決めていく

⇒コロナ禍で見えた**相克**（武田康裕防大名誉教授の指摘に基づく）

強制的措置への反発とロックダウンの要求

＝個人の自由か社会全体の安全か

⇒国民は**トレードオフ**を認識し、

「正解」がないことを認識する必要があるし、

公的セクターもそれを認める必要がある

■まとめ：

- ①実際には自治体に期待されている役割は大きい
- ②国民保護訓練は、各都道府県の「やる気」次第
- ③やはり**訓練**は必要 = 二種類の訓練がある
 - (A)穴を見つける訓練
 - (B)動きを体にしみこませる訓練

⇒Aは、失敗にこそ価値がある
ブラインド等のカロリーの高い訓練が必要
- ④**楽しくやる**ことが重要
=お手盛りにならないためにも、
上層部は怒らない（訓練Aと思えばよい）

■自治体職員の苦悩に寄りそう①

「うちみたいな田舎狙われないでしょう。
サリンだってタダじゃないんだし」



⇒半分正解

○戦争やテロでは大都市が狙われている

×軍隊やゲリラの上陸、ミサイル等の誤射

⇒やはり、すべての自治体で最低限の知識は必要

■自治体職員の苦悩に寄りそう②

「国民保護で主体的に動いた際に、
何かミスをした場合責任が取れない」

- ⇒
- ・ 同僚や自己の良心を信頼しても良いのでは？
 - ・ 大川小の判決も参考になるかもしれない

東北地方太平洋沖地震後の津波により市立小学校の校庭にいた児童らが死亡したという事案において、宮城県防災会議の報告によれば当該小学校が津波浸水域に含まれていなかったとしても、当該小学校の校長等には、同報告が想定する地震により同小学校が津波の被害を受ける危険性があったことの予見は可能であったから、当該小学校の校長等には同校の危機管理マニュアルを改訂しなかったことにつき、市教育委員会には当該マニュアルの内容について指導・助言をしなかったことにつき、いずれも学校保健安全法29条1項に基づく安全確保義務の懈怠があったとして、国家賠償法1条1項に基づく被害児童らの父母による国家賠償請求が認容された(仙台高判平成30年4月26日)

＝自治体職員には与えられた職責に主体的に応じることが期待されている
(accountabilityではなく、responsibility)

■自治体職員の苦悩に寄りそう③

「それでもやはり国民保護は法定受託事務であり、国の責任、国の仕事でしょう」

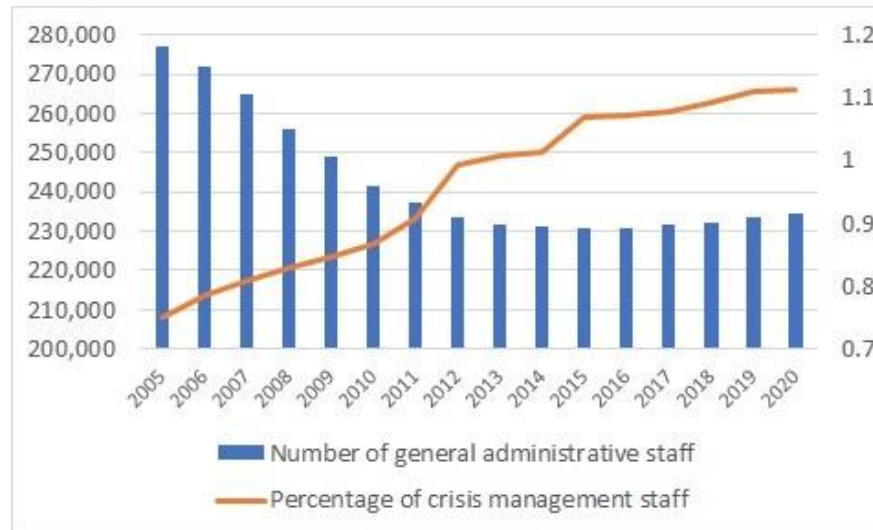
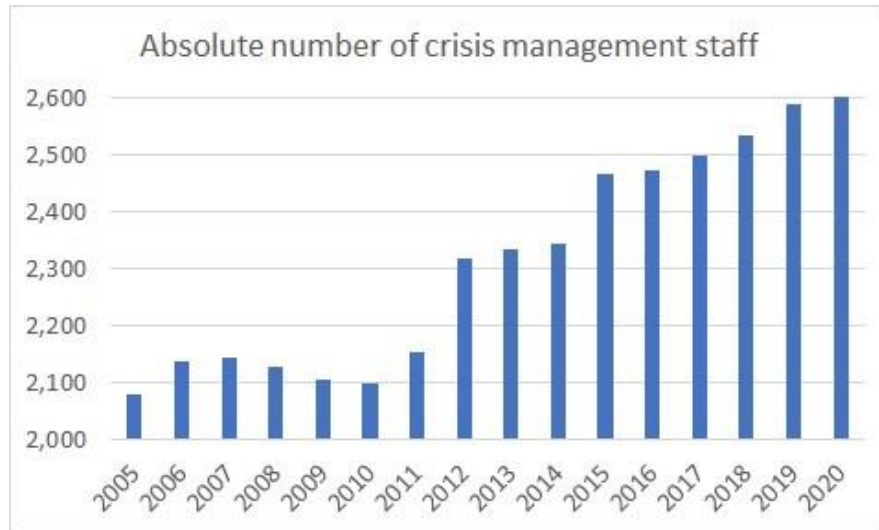
⇒法制度上は国の責任だが、実際には自治体職員が果たす役割は大きい

融合型中央地方関係（国と自治体の仕事が、ともに自治体職員によって担われている）の日本においては、自治体職員の役割は大きい

⇒特に、「お見合い落球」には注意！

■自治体職員の苦悩に寄りそう④

「国民保護の重要性は分かるが、職員も少なく、予算も削られており、訓練を行う余裕がない」



※加藤健 防大准教授
の調査に基づく

自治体職員数も下げ止まり、

危機管理部局職員は漸増中

⇒依然厳しいとは思いますが、頑張ってもらいたい

■自治体職員の苦悩に寄りそう⑤

「活動的な「市民」からの批判が怖い」



⇒本音で言えば、同意

首長の「首」をかけた政治的判断はやはり重要
もっとも、世代・時代の変
化は感じられ、働きやすくなっ
ていくのではないかと期待



■自治体職員の苦悩に寄りそう⑥

「自治体／職員が自発的・主導的に訓練をやる
インセンティブがない」

⇒これも本音で言えば、完全に同意
それでも、訓練は必要

⇒先述の通り、楽しくやることが重要
他部局との交流、

訓練後の「お疲れ様会」も依然として有意味

(宮坂直史防大教授の指摘に基づく)



■自治体職員の苦悩に寄りそう⑦

「国民保護は難しく、よくわからない。
まして、私は担当ではない」



⇒半分正解

○それぞれの課・係には所掌事務がある

×日本は、ゼネラリスト型採用・昇進構造

⇒元危機管理部局職員が中心となって、
全庁的対応が想定されている

■おまけ：私の研究上の関心①

(1) 集権的想定と分権的実態の間のねじれ

- ⇒国からすると、自治体は十分に備えていないように見え、自治体には、国からの無茶振りに見えているのでは？
- ⇒国民保護行政の空洞化が起こっているのではないか？？
- ⇒**国による主導性**は必要（⇒持ち回り制を支持したい）

※地方分権の観点からは疑問に思われるかも？

- ⇒過去30年の間、分権のメリットばかりが喧伝されてきたが、政策によって集権／分権の判断は異なるはずであって、分権一本やりの見直しが、地方自治の本旨に資するはず

■おまけ：私の研究上の関心②

(2)自治体間の多様性を懸念

⇒ ・ それ自体問題

=人々の生命・健康を守るという基本的な国家機能に関して、
地方自治体間で差異が生じてしまっているのか??

・ 連携の難しさ

(←→上位計画準拠の想定)

・ 自治体ごとのシステム構築、コンサル契約 など、ハイコスト構造

■おまけ：私の研究上の関心③

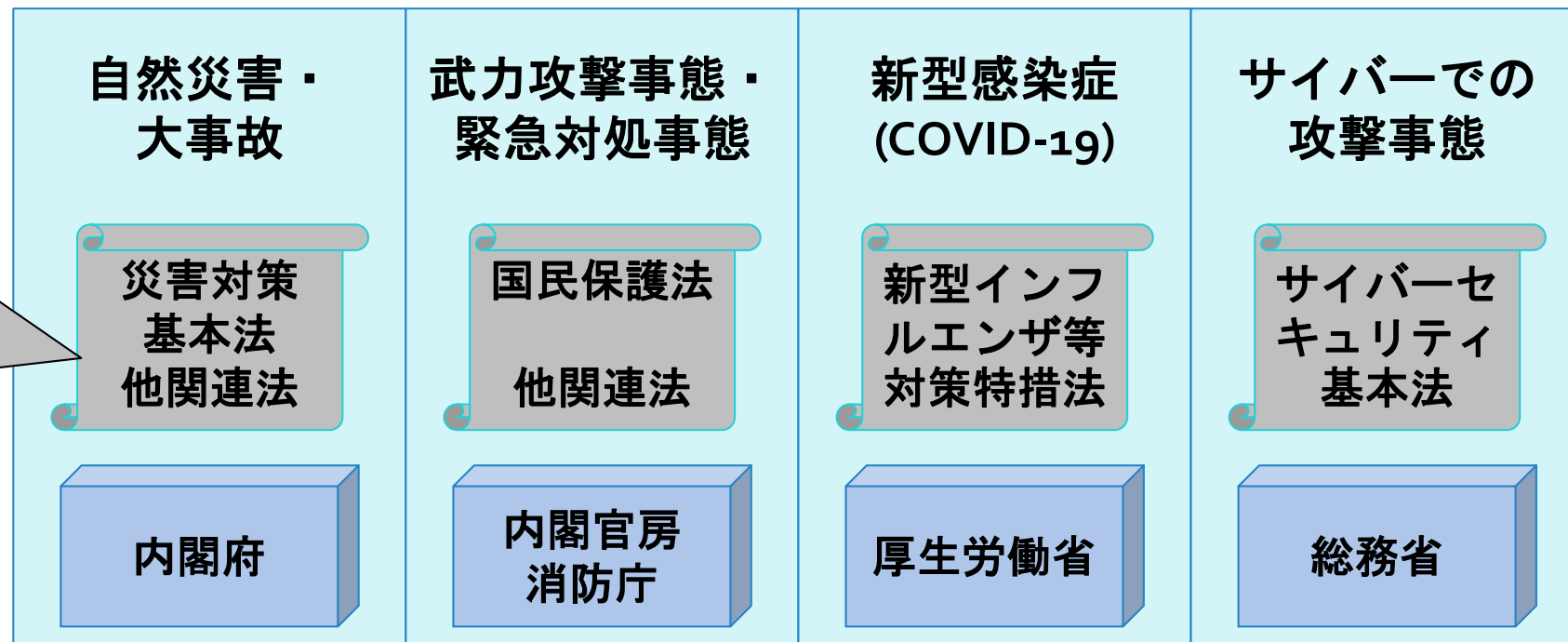
(3) なし崩しの融合化への懸念

法制度上は分立的

原子力災害対策
特措法

石油コンビナート等災害防止法

大災害からの復興に関する法律



当初案では武力攻撃事態のみだったが、緊急対処事態が加わる

⇒自治体レベルで融合化。オールハザーズアプローチと評価することもできるが、危機の種類による違いも無視できない



ご清聴ありがとうございました。
質問はもちろんのこと、
ご意見やアドバイスも
よろしくお願いいたします。

安全・安心な社会の維持にお礼申し上げるとともに、
将来世代にはさらなる深化を、
一国民として、どうぞよろしく願い申し上げます。