

# 武力紛争・テロの現実 から考える国民保護の 在り方

---

2026年5月18日 イケビズ  
日本防火・危機管理促進協会

防衛大学校 国際関係学科  
宮坂直史  
miyasaka@nda.ac.jp



# 国民保護とは

「国民保護ポータルサイト」 もご参照ください

- 2004年制定の「国民保護法」（有事法制の1つ）
- 日本への武力攻撃や国内での緊急対処事態（大規模テロ）を想定
- 住民の**避難**、避難者への救援、攻撃で生じた災害への対処
- 所管：総務省消防庁と内閣官房
- 法定受託事務 国⇒都道府県⇒市町村
- 国民の行動は義務ではなく協力
- 全国津々浦々で総計何百回もの訓練実施  
（警察、消防、自衛隊、海保、医療関係など多機関参加）
  - ① 国と都道府県の共同訓練
  - ② 県や市が独自に企画実施する訓練
- 都道府県による避難施設指定、国によるシェルターの整備推進なども

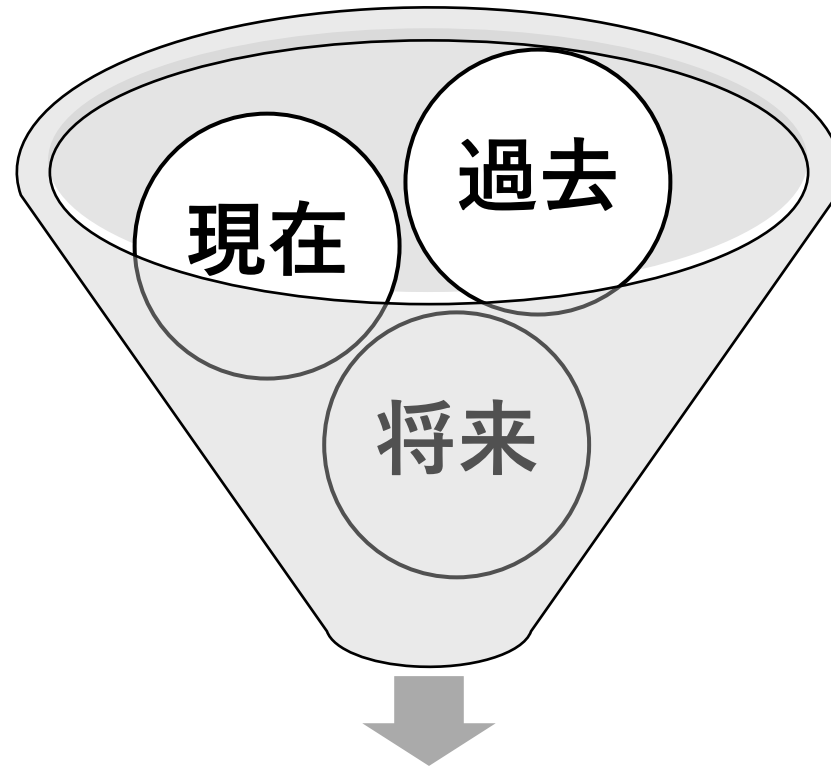
# 国民保護への取組みは“平和ボケ”していないだろうか 特に訓練にはリアリティをもたせたい

サリン事件がありました、  
他の自治体でもサリンです、  
だからうちでもサリン想定  
の訓練をやります



- ・サリン事件の教訓は何か？
- ・それは今も課題のままか？
- ・国内でテロリストが30年前のように作れるのか？
- ・世界はいかなるテロが主流なのか（サリンではない！）

それでもサリン訓練をするメリットは何か 考えたうえで



訓練想定・目的

訓練とはなにか？

訓練には動作反復（ドリル）と  
考え判断する訓練（エクササイズ）がある

ドリルは各機関、各部隊で日々やるもの 一方、国民保護は多機関で行い そもそも事態の展開が読めないことに対処するもの

エクササイズには迷いも失敗もある 準備された通りに動くだけでは 現実的にはパターン化できない国民保護を疑似体験したことにはならないのでは

加えて 訓練とは 国家戦略や政策にそったものであるはず

# 「国民保護は前例がないから…」と言わないでください

2004年の同法制定以降、いままで1度も事態認定はないけれど

## 日本の事件

被害者は現場だけに留まりますか

## 海外の事件

犯人逃亡中に屋外避難させますか

学び

教訓

## 日本の戦史

WWII時、海上避難が惨事をまねいた事件を知っていますか？

## 海外の戦史

戦争発生前に整然と集団避難ができた事例がありますか？

# 被害者は現場1カ所にとどまらない

国民保護事態以外の事件も、国民保護訓練に活かす

➤池田小学校事件（大阪 2001年 死者8人 負傷者15人）

重傷者でも学外に逃げて、遠くで倒れていた

➤京ア二放火事件（京都 2019年 死者36人 負傷33人）

自力避難者37人は周囲4か所、120メートル先まで逃げて倒れた

➤地下鉄サリン事件（東京1995年 死者13 負傷6200）

被害者は多数の駅 1カ所だけの救助搬送にはならない

真の教訓＝電車はすぐに止まらない！

今でも事態が把握できなければ進む。原因物質すぐわかる？

又は、ロータリーのある駅（特殊車両等が接近可）まで進む。

# よくある訓練① 施設内での爆発

事業者の役割不問、被害者はここにしかないという前提

従業員はこの訓練の場に居るのに「役割」が与られていない  
消防隊の救助搬送を見ているだけ



逃げてトイレ内に隠れている人、外へ逃げて力尽きた人などを、訓練では想定しない  
被害者はここだけ

撮影は宮坂直史

## よくある訓練②

## 武装テロリストによる連続テロ

- 外国：テロリストが逃走/潜伏中なら周辺住民に**外出禁止令**
- 日本でも拳銃強奪者の逃走事件で**外出を控える**お願い発出
- **ところが国民保護訓練は真逆** 連続テロの想定下で、住民の家屋が破壊されたわけでもないのに、住民や客をわざわざ避難所に“連行”する 化学テロでも！ あまりに危険

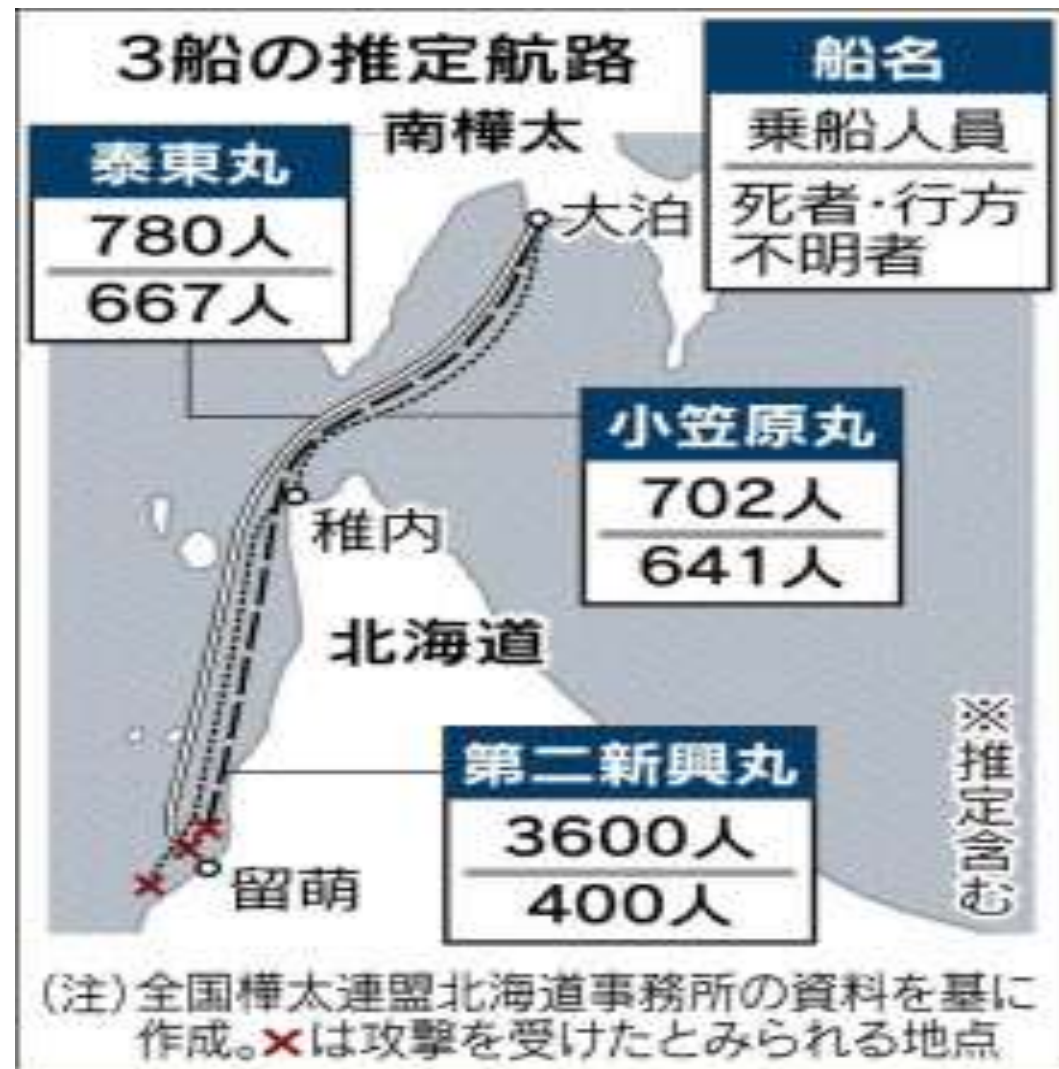
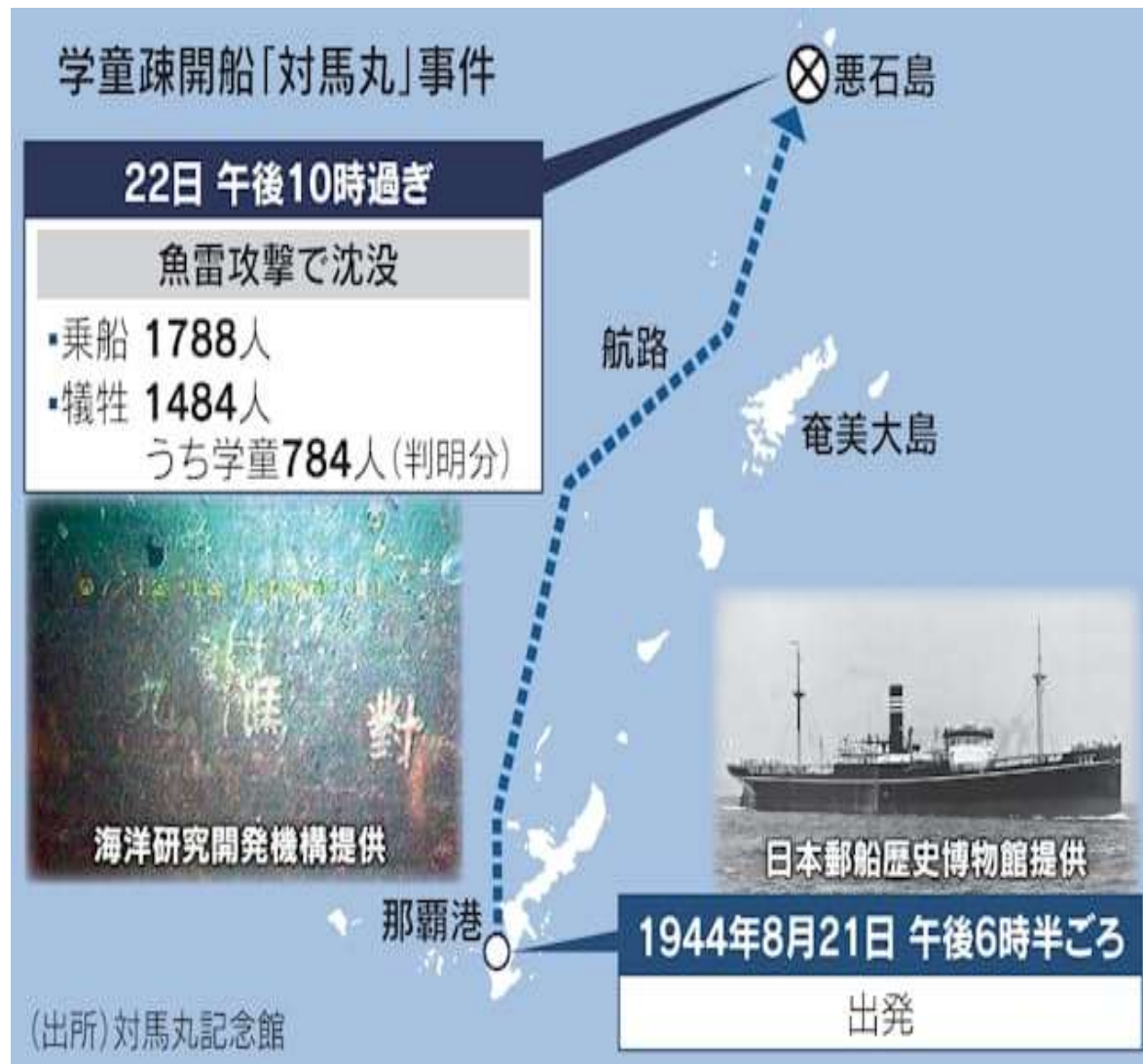
このような時、屋外避難  
させてはならない

あったり前田のクラッカー



# 対馬丸や樺太引き揚げ3船などへの攻撃

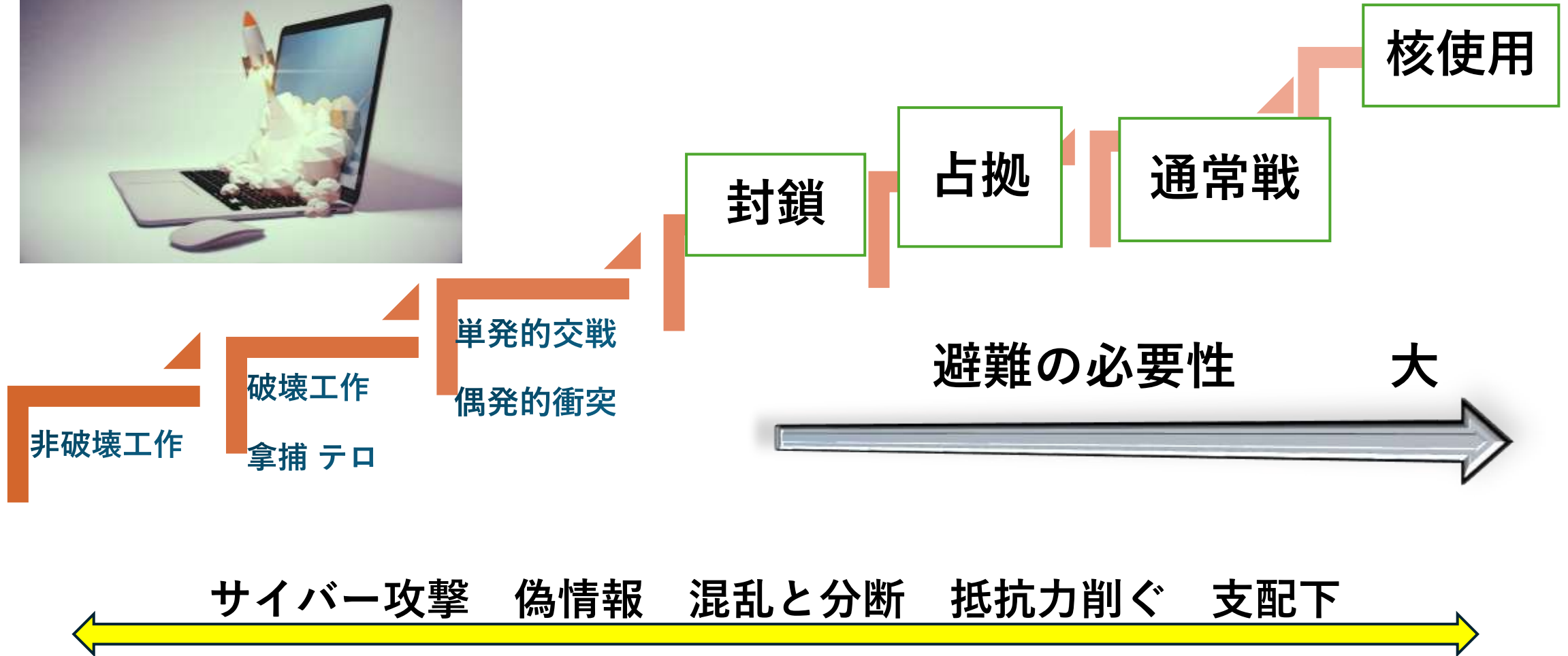
避難は安全ではない、は今の国民保護でも肝に銘じるべき



図は、いずれも『日本経済新聞』より

# 武力攻撃事態はいつから？

武力攻撃事態の**起点**は「戦争」の多義性や多様性、政治判断に左右される  
攻撃を予測して 戦争開始前に集団避難を行政が誘導した例は……あまりない  
(すでに戦時下において 非交戦地域からの集団避難はあるが)



# 台湾有事 わからないから備える

✓合理的に考えたらいまは起きない

中国vs台湾（+米国?）の戦力比 ただし米台同盟ではない

誰も戦争などしたくない（だろう）

政治日程 短期決着の難しさ 失敗のコスト

✓だが非合理的要素、予測困難性が伴う

習近平・トランプという指導者 “バーター”があるかも

演習から 機械的ミスから 誤算から偶発的勃発

台湾政治は分裂 野党党首は親中派

✓有事 ≠ 戦闘ならば、すでに有事は始まっているとも言える

特殊作戦、威圧的演習、UAV、サイバー、影響力工作

# 緊張の前線 沖縄

- 2023年3月より図上訓練  
沖縄県の先島諸島12万人を県外避難（九州7県+山口県へ）
- 図上で可能な6日間避難（武力攻撃が発生する前段階）しかし X dayの予測も、避難有無の判断も難しい。有事の最中の避難になった時に、民間船舶や民間航空機が提供されるのだろうか？
- 想像できること（以下の4つは別シナリオ）
  - 相手から参戦とみなされれば自衛隊への攻撃はある
  - 戦争発生以前にも海上/航路運航の困難が発生⇒住民への影響大
  - 純軍事的な交戦は起きないかもしれない（“平和的”統一）
  - 日本が何か（避難とか）やる前に事態は終わっているかもしれない
- それでも訓練をする意味
  - 起きるかもしれないのに**不作為**のままは、最低最悪
  - そもそも厳しい極東の安全保障環境を国民が感じとる

# 台湾有事と東京は関係ないのか

- 日本で中国人居住者は90万人（1位）、台湾人は7万1千人（10位）  
どちらも都内での居住者が最も多い（法務省2025年6月）
  - ⇒ 台湾出身者はどうするか
  - ⇒ 日本人の感情はどこに向くか、どういう行動をとるか
- 羽田空港と東京港 邦人2万人の帰国は 台湾人の流入は？
- 八王子市＝高雄市 友好交流都市
- 避難者受け入れは九州＋山口県だけとは限らない
- ◎ TSMC（熊本）はどうか？  
日本、いや世界にとって重大な経済安全保障問題

# 半島有事の考え方      日本がどうなるかはかなり明白

- 北 統一路線の転換
- 合理的に考えれば戦争はない      米韓vs北 国力の差
- しかし可能性は常にある
  - もしも独裁体制が揺らいだら
  - 中国・ロシアファクターと今後の米国
- 米韓同盟（台湾と米国の関係とは決定的に違う）
- 日本 国連軍司令部と在日米軍→ほぼ自動的に巻き込まれる
- 北の核戦力 抑止だけでなく使うために開発配備している
- 日本にある基地を即刻・確実に破壊しないと北は消滅する
- そのためには、どのような兵器を使うのか明らかではないか

# 半島有事とは日本有事

青瓦台襲撃未遂、93年と17年核危機など戦争に発展しかねない事案が多い 訓練に反発して仕掛けてきたり、試射や挑発も多い 偶発戦争に発展する危険性がある

平時



ラングーン事件 (1983)

危機



カンヌン事件 (1996)

局地戦



延坪島砲撃 (2010)

全面戦争

ことのはじまりは「黒い白鳥」か「灰色の犀」か？  
準備などできていないことが往々にして起きる



インテリジェ  
ンスの限界

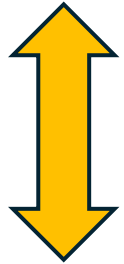
不作為の問題

その後の事態の展開も  
「戦場の霧」  
マニュアル脳×  
知性と勇気 ○



# いままでの訓練で欠けていたこと 避難させるか否か、させるならどこへの判断

- 国の判断



前もって決めていたことを、ことが起きてからその通りに実行できる、などはない 津波でも噴火でもない、戦争/テロだから  
事態認定は国がするから、国の判断が先行する  
とはいっても、現場ではそれに先立って判断が迫られることもある

- 現場（自治体）の判断

- 本部訓練のありかた

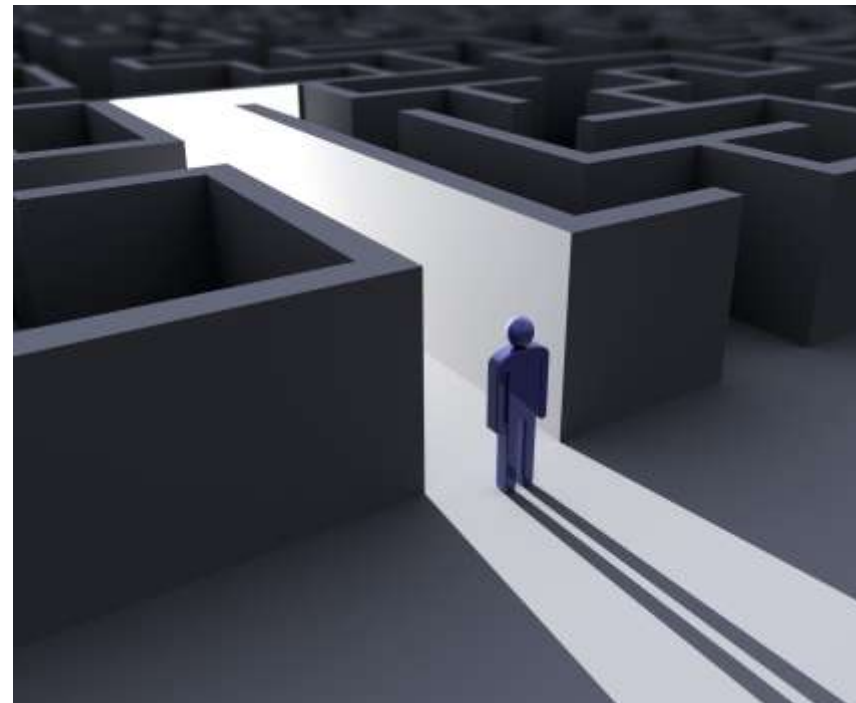
ただ紙を読ませるだけではだめ  
状況を付与して議論させる



# 首長さんと幹部職員さんにもっと働いてもらいましょう

- まず、訓練に参加する。本部会議を、紙を読むだけで終わらせない。
- 例えば、自治体の方針を住民に3つ提示するとして、原案を時間内に議論して修正してもらう。
- 例えば、役所のBCPについて判断を仰ぐ。職員の避難や今後の開庁。

面倒でしょうか。でも、**有事の訓練なのだから、本当は誰を訓練すべきなのでしょうか。**（首長には、軽～いSNS発信もやめてもらいたいです。有事ですから）



# ミサイル飛来時訓練の数々の問題

- 想定が不明確または不正確な訓練が少なくない  
武力攻撃事態だとハッキリさせる
- 担当者の知識の不足  
なぜ日本が標的になるのか  
弾道ミサイルそのものへの理解  
PAC3はどこにある？ 迎撃したらどうなる？
- 住民への連絡 本当に伝わっているのか問わない
- 事態の最中の屋外移動避難  
危険すぎる！ 自らの訓練シナリオの再検討を
- 姿勢が中途半端  
屋外でも屋内でも完全に伏せる、耳ふさぐ
- 訓練参加者への講話が不十分  
核災害（含む電磁パルス） 外傷対処など



Alsom島（標的）  
試射でも爆発させる



# せっかくの訓練 参加者が共有したい知識や論点

## 【担当者に必要な知識】

- ✓ 弾道ミサイルの推進剤搭載部分は発射後に分離される ゆえにジメチルヒドラジンは…
- ✓ 何の為に弾道ミサイルが使われるのか？
- ✓ 迎撃できる可能性、最終段階で迎撃できたらどうなるのか？
- ✓ 弾道ミサイル以外には何がある？ ミサイルだけの訓練は有効なのか？
- ✓ 緊急一時的な避難では終わらない可能性が高い

## 【住民にとって重要なこと】

- ✓ 医療対処（ヨウ素剤が配給できる自治体はどこ？ 自ら爆傷対処する知識）
- ✓ 情報はどうやってとる？ 電磁パルスやサイバー攻撃でなくても通信の途絶ありうる。
- ✓ 避難するように言われても、どこへ？ そもそも屋外を移動避難してよいのか。
- ✓ 避難させられた場合、いつ帰れるのか、何を持っていくべきか、保証はあるのか？

◎ 実動訓練の時間以上に、各機関と住民のグループディスカッションや医療、情報伝達、軍事などの講話に費やすべき。

# 自治体によって異なる訓練メニューを

## (1) 米軍基地等周辺の自治体

核弾頭飛来を視野に、大規模避難検討、BCPなど

## (2) PAC3射程範囲内の自治体

迎撃、破片落下の想定で屋内避難、火災対処など

## (3) 港のある自治体

特に漁協や商船事業者との連絡など

## (4) それ以外の自治体 弾道ミサイルにこだわる必要ない、それでもやるなら

Jアラート後の、住民への連絡、コミュニケーションに重点を

“脱・弾道ミサイル一本槍の金太郎飴訓練”

そろそろ訓練を多様化しませんか

ドローンは、バルーンは、巡航ミサイルは？

通信の途絶は？



# SNS・AI時代の国民保護訓練

ウソ、デタラメの大量氾濫  
自分に心地よいものだけが事実  
誰でも被害者、誰でも加害者になる

特に有事に伴うであろう 在留外国  
出身者に関する偽情報は迅速に否定  
消さねばならない

訓練でも偽情報の状況付与は入れる  
べき 避難者への救援より優先して  
対応できるかどうか



SNSなど車と同じよ  
うに免許制にすべき  
だと思う

『Voice』2026年2  
月号の拙稿で主張

## 避難施設の問題 片っ端から指定すればよいのか

- 全国102,141箇所（うち地下4,233） 令和7年4月1日時点  
1位北海道9,754、2位東京5,089 3位福岡4,901…

なぜ人口が少ない北海道が1位？ そのカラクリは1つの学校の校舎・体育館・グラウンドで3か所、猫の額のような公園もカウント

- 住民が知らない、指定されている側も知らない、だから何の準備もないところだらけ（某指定校の校長先生「国民保護の避難所って何のこと？」）

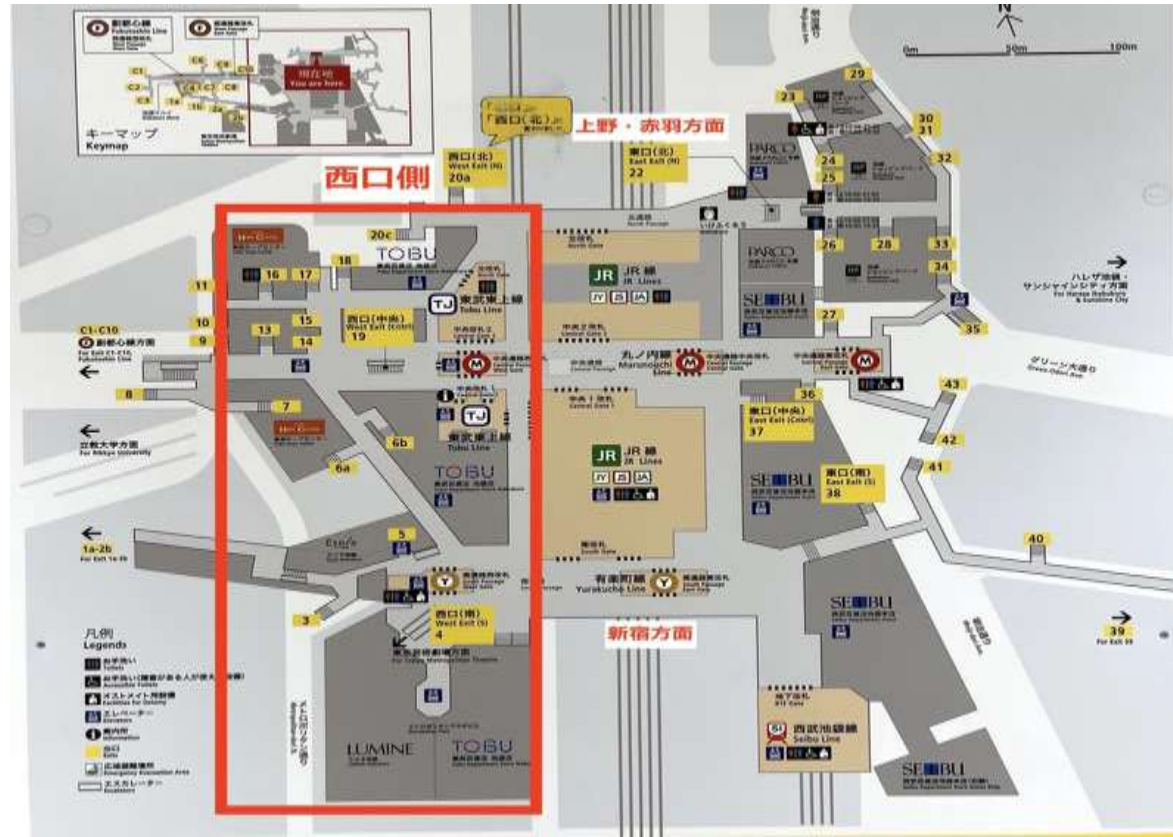


皆さんの自宅の近くの小中高校も指定されています。「内閣官房 国民保護ポータルサイト」の「避難施設」から見てください。

← 本会場に最も近い「避難施設」がここ！

# 地下施設の課題

- 地下街/大規模ターミナル駅の場合は**多数の事業者（店舗）の緊急時連絡体制と各店舗にいる客への誘導避難体制の確立が必要**。地上爆破や有毒物質飛散時の一時避難のみならず、施設内での爆破や銃撃を想定した訓練があってもよいのでは。

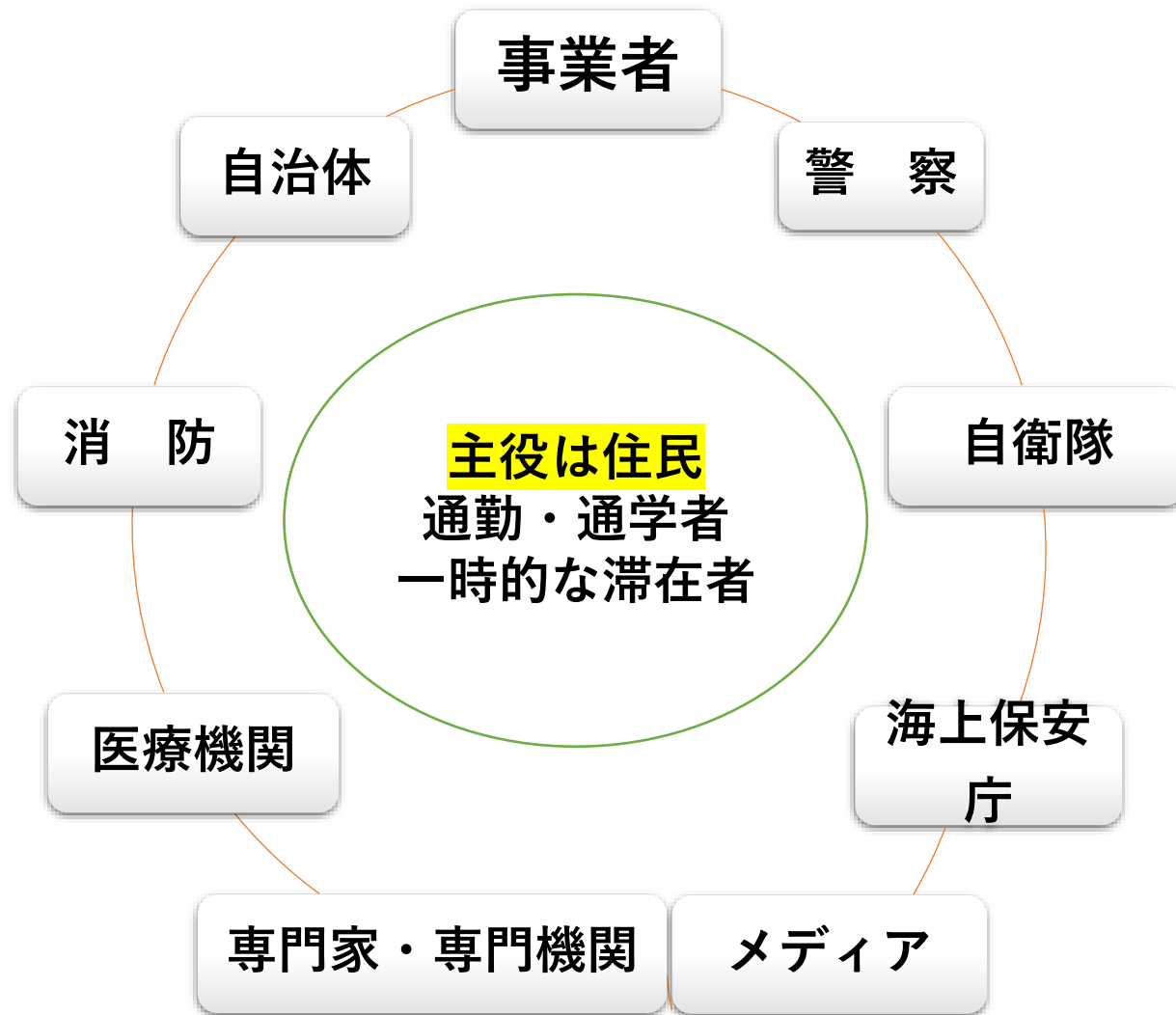


国民保護の避難施設として指定されている「池袋駅」  
鉄道会社ごと4つでカウント

巨大な地下街  
？店舗（計何社が入居？）

駅全体の一日平均利用数  
220万人～

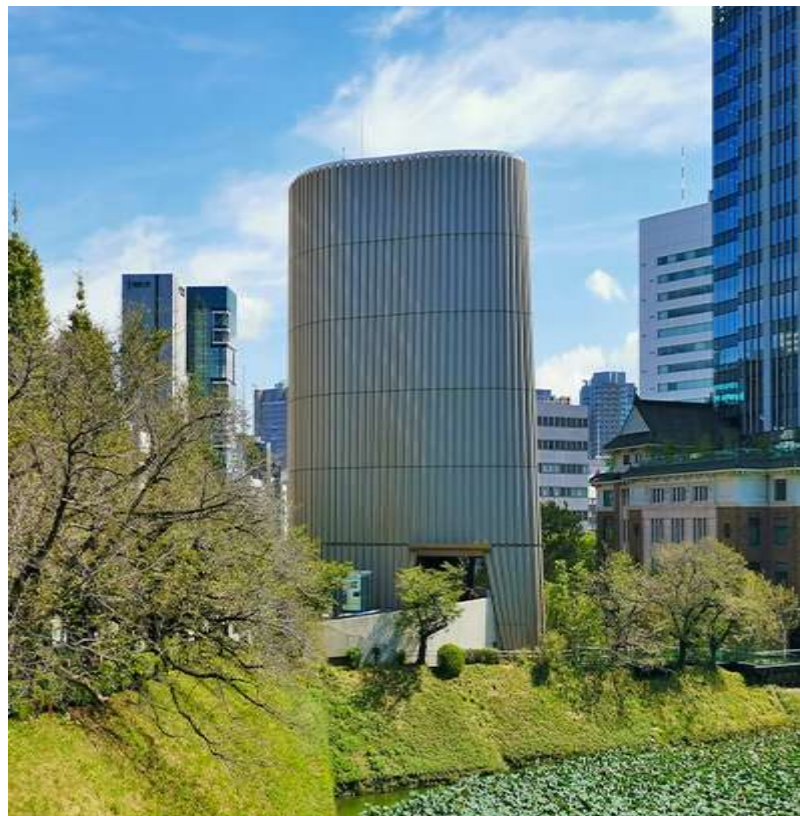
# 訓練時間以上に、基本知識の共有や対話の時間を増やそう (訓練後の振り返り時間も、内容を充実させるべき)



# ここからのスライドは参考資料です

国民保護に取り組むには過去の歴史も海外の現状も少し考えましょう

東京には戦争、避難、戦傷被害を伝える資料館がたくさんあります



(左) 九段下の「昭和館」 (右) 新木場の「第五福竜丸展示館」  
他にも「東京大空襲・戦災資料センター」←私、維持会員です、  
新宿住友ビルの「帰還者たちの記憶ミュージアム (平和祈念展示  
史料館)、九段下「昭和館」の近くに「しょうけい館」などなど

# 「戦争」 類型と、最近の一例

## ◆ 国家間戦争 inter-state war

ロシアvsウクライナ アフガニスタンvsパキスタン  
アルメニアvsアゼルバイジャン タイvsカンボジア

## ◆ 内戦 internal war (uncivil war)

リビア、ソマリア、スーダン、ナイジェリア  
イエメン、マリ、ミャンマー、ハイチ  
エチオピア、トルコ、シリア……

## ◆ 非対称戦争 asymmetric warfare

対テロ戦争、麻薬戦争（メキシコ他）

## ◆ 短期間または瞬時の武力攻撃

米国のベネズエラ侵攻・シリア空爆  
イラン空爆（2025年6月）



ウプサラ紛争データプログラム  
<https://ucdp.uu.se> によると、  
2024年だけで

- 国の関わる武力紛争 61件
  - 非国家主体間の武力紛争 75件
  - 国/非国家の市民虐殺 49件
- 死者総数161,100人

# 近年のテロ統計

DoS, 2023 Annex of Statistical Informationより

2023が公表されている最新版

年	件数	死者
2018	8103	32864
2019	8871	26273
2020	10162	29326
2021	8357	23712
2022	7351	21957
2023	7382	21596

2023年 組織別ランキング	
テロ組織名	件数
1位 IS-Core	465
2位 ハマス	365
3位 IS-DRC	255
4位 ヒズボラ	245
5位 アッシャバーブ	238

**IS系**は26カ国で 17000シリア人、20500イラク人、それ以外9000

IS-K (475件) IS-Core (465件) IS-DRC (255件) IS-West Africa (73件) IS-モザンビーク (72件) IS-Greater Sahara (24件) その他ソマリア、フィリピン、イエメン等。

**アルカイダ系**は アッシャバーブ (238件) Hay'at Tahrir al-Islam(142件) JNIM (87件) AQAP (41件) ほか。

# テロ被害国 最悪ランキング

Global Terrorism Index : GTI 2024 (右の赤字はGTI 2025)

	最悪テロ被害国 総合スコア (件数、死傷者数、損害レベル)	最悪テロ組織ランキング (死者数)
1位	ブルキナファッソ (同じ)	IS 1,636人 (IS 1805人)
2位	イスラエル (パキスタン)	ハマス 1,209人 (JNIM 1454人)
3位	マリ (シリア)	JNIM 1,099人 (TTP 558人)
4位	パキスタン (マリ)	アッシャバーブ 499人 (同じ 387人)
5位	シリア (ニジェール)	GTI 2024によると、 1位のISには、ISIL、ホラソン州、シナイ州、IS西アフリカを含む。世界の年間3,350件のうち54%がテロ組織によるものと確認されている。また、全体の90%はいわゆる紛争地において発生している (つまり欧米等でのテロは減少している)。
6位	アフガニスタン (ナイジェリア)	
7位	ソマリア (同じ)	
8位	ナイジェリア (イスラエル)	
9位	ミャンマー (アフガニスタン)	
10位	ニジェール (カメルーン)	

GTI 2024(2023年)のテロ件数は3,350件、死者8,352人。

GTI 2025(2024年) 3,492件 死者7,555人、66カ国で発生、総件数の64%が組織による。

# CBRN使用の動向 Global Terrorism Databaseより

1970～2020年テロ総数209,706件のうち CBRN476件 (0.2%)

C 425件

- ・ 近年はアフガニスタン、パキスタン、イランで女子校標的
- ・ サリンはオウム真理教以外記録がない。神経剤が少ない。使用頻度が多いのは窒息剤、血液剤

B 38件

- ・ 特に、米国の極右が好むリシンなど
- ・ 近年の大事件は炭疽菌郵送事件（2001年）
- ・ 合成生物学の発展で未知の病原体に備える時代になった

R 13件

- ・ ダーティボム使用記録はゼロ（脅しはあるが）
- ・ うち10件は2000年の日本のモナサイト郵送事件（本データベース上はテロ扱いだが、これはテロ事件ではない）

より詳しくは、Violent Non-state Actor CBRN Data Portalを参照。謀議から、使用して成功したケースまで8段階に分けている。2020年以降は化学剤16件、生物剤11件と減少傾向

# 日本の多数傷病者事件～国民保護事態でなくとも教訓や学びがある

## テロの例

三菱重工ビル爆破事件（1974年）

北海道庁爆破事件（1976年）

松本サリン事件（1994年）

地下鉄サリン事件（1995年）

津久井やまゆり園事件（2016年）

## テロ以外の事件

下関駅事件（1999年）

池田小学校事件（2001年）

秋葉原事件（2008年）

京アニ事件（2019年）

北新地クリニック放火（2021年）

宝塚市役所放火（2013年）

大惨事の一步手前 ANAハイジャック機長殺害事件（1999年）

新宿駅青酸ガス噴射未遂事件（1995年）

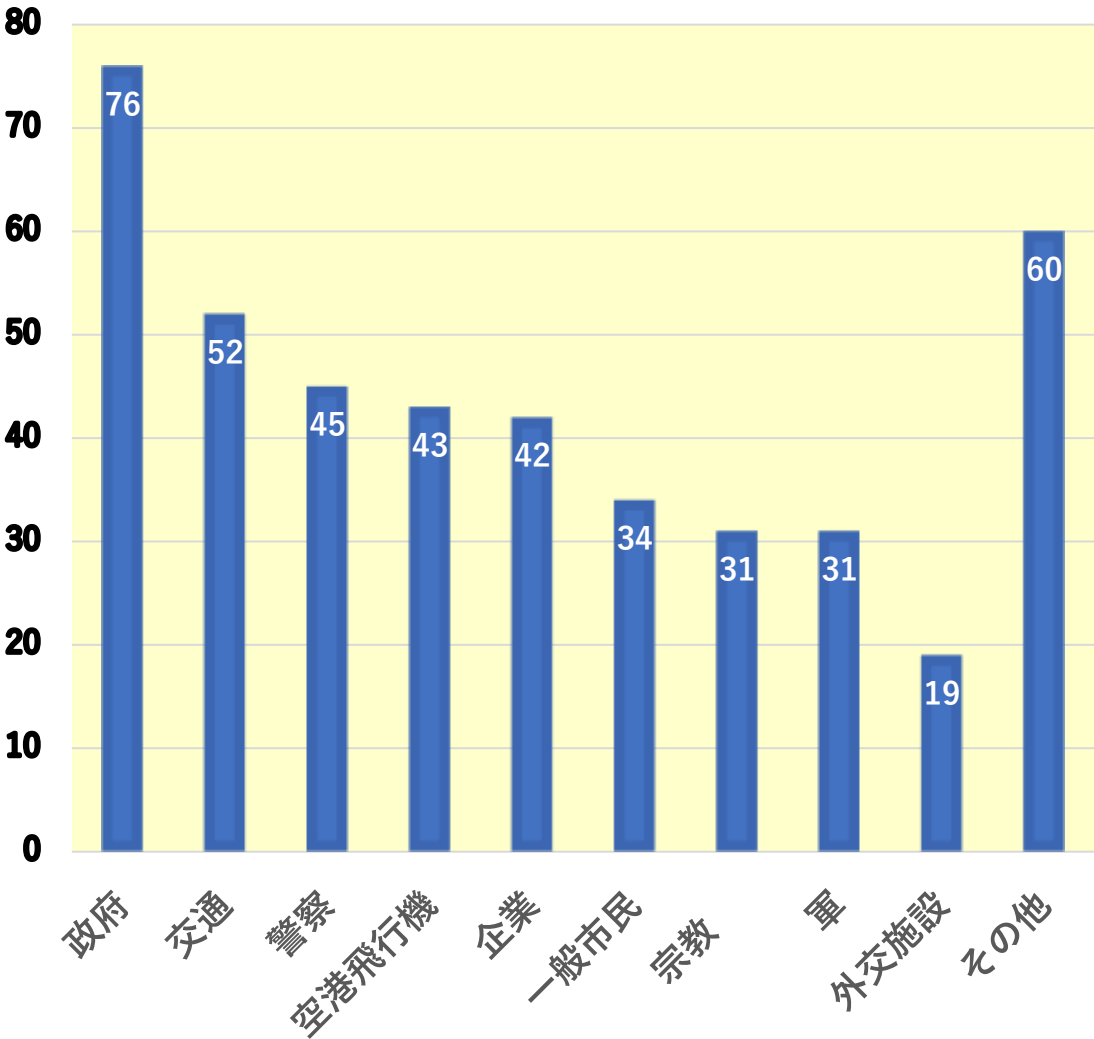
# 戦後日本の主な鉄道関連事件（テロ事件も含む）

- 松川・三鷹・下山 国鉄3大事件（いずれも1949年 GHQ統治下）
- 草加次郎事件（1962～63年、特に地下鉄銀座線京橋駅で車両内爆破、迷宮入り）  
以後単独犯による電車内爆破続出（1967年山陽電鉄、1968年横須賀線、  
1967年新幹線内で爆破未遂）
- 新宿駅騒乱焼き討ち（1969年 新左翼）
- 京成スカイライナー放火事件（1978年 新左翼）
- 国電同時多発ゲリラ事件（1985年 新左翼）
- JR新横浜駅近く線路斜面爆破（防護壁破片が新幹線線路上へ）（1990年）
- 地下鉄サリン事件（1995年 オウム）
- **新宿駅青酸ガス噴霧未遂（1995年 オウム）**
- 横浜駅異臭事件（1995年 600人以上が治療受け）
- ゆりかもめ国際展示場駅正門前 爆破事件（2002年 高校生の犯行）
- 渋谷駅構内銃撃・東京駅構内放火未遂（2004年 単独の同一犯）
- **西武線爆破未遂事件（2007年 単独犯）**
- 東海道新幹線車両内焼身自殺（2015年）
- 小田急線車両内刺傷、京王線車両内刺傷・放火事件（いずれも2021年 単独犯）

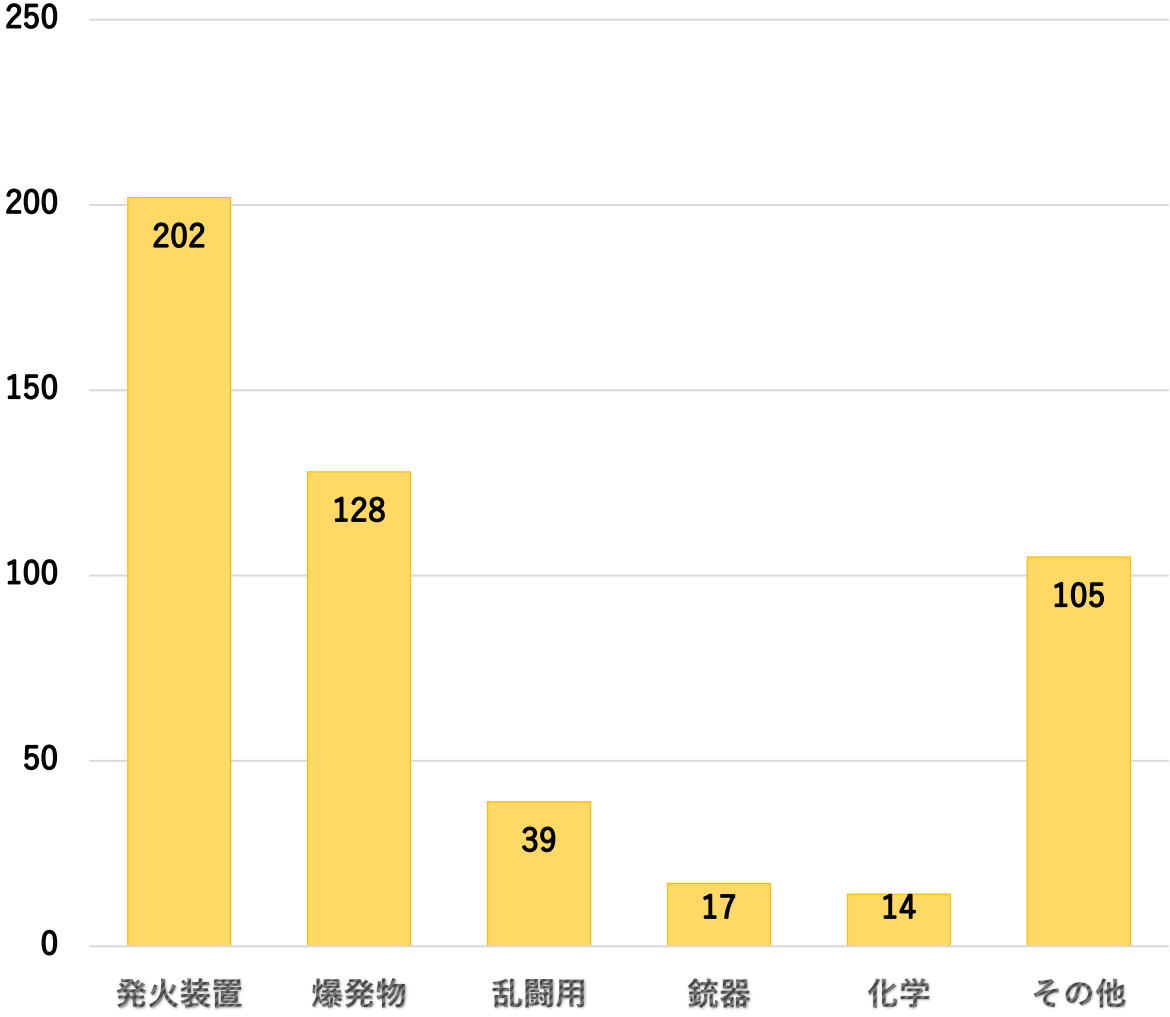
\* 黄色マークは未遂だが、想定された被害規模から特に注視すべき。

# 日本のテロ1970～2020年 計405件 Global Terrorism Databaseより

## 標的別件数



## 使用武器別件数



# ご清聴ありがとうございました

1963年（昭和38年）東京生まれ、埼玉県育ち。

慶應義塾志木高校、慶應義塾大学法学部、日本郵船株式会社、早稲田大学大学院、専修大学法学部専任講師などを経て 1999年防衛大学校助教授、2008年同校教授、現在に至る。

専攻は国際政治学。特にテロリズム研究。社会活動では国民保護に関する省庁や自治体の仕事が多い。

## 【最近の著書】

- 編著『テロリズム研究の最前線』（法律文化社、2023年11月）
- 共著 *Civil Defense in Japan* (Routledge, UK, December 2023)
- 共著『国際安全保障がわかるブックガイド』（国際安全保障学会編、慶應義塾大学出版会、2024年）
- 「政治家への暴力は戦後いかに変容したか『中央公論』2025年7月号
- 「新しいテロを防ぐために必要なこと」『Voice』2026年3月号

