

特集 **安保戦略総点検** p.41~

# 日本における 保守とは何か

京都大学名誉教授 佐伯啓思  
×  
麗澤大学教授 川久保剛

## 戦略を執行してこそ目的は達成される

元陸上幕僚長 岩田清文 × 前防衛事務次官 島田和久

## リスク高まる世界に向き合う日本

慶應義塾大学教授 森聡

## 人員確保なくして自衛隊は戦えない

拓殖大学大学院特任教授 濱口和久

## 公正的確に報じない主要メディア

評論家 潮匡人

## 国民保護の主役は自衛隊にあらず

ジャーナリスト 仲村覚

## 「防衛国債」より罪深い「防衛増税」

前日銀副総裁 岩田規久男

## 〈国家安全保障戦略〉全文

# 正論

SEIRON  
2023  
3

特集 **安保戦略総点検**

## 戦略を執行してこそ 目的は達成される

岩田清文 ×  
島田和久

## リスク高まる世界に向き合う日本

森聡

## 人員確保なくして自衛隊は戦えない

濱口和久

## 公正的確に報じない主要メディア

潮匡人

## 国民保護の主役は自衛隊にあらず

仲村覚

## 「防衛国債」より罪深い「防衛増税」

岩田規久男

# 日本における 保守とは何か

佐伯啓思 × 川久保剛

東野篤子 × グレンコ・アンドリー

## 絶望的な理解不足が招いたロシアの侵略

## 永田町事情録 ① 「迷走」は岸田政権の十八番

特集 **Colabo問題とは何か**

川松真一郎 / 浅野文直

放置できない中国海外派出所  
旧統一教会と断絶なら朝鮮総連とも関係断て

本誌編集部  
三浦小太郎



# 国民保護の主役は 自衛隊にあらず



ジャーナリスト  
仲村 覚

## 沖縄での避難体制整備状況

まずは、ここ数年における沖縄県内の自治体における国民保護への取り組み状況の流れを確認してみよう。筆者は、本誌二〇二一年七月号で「誰も想定していない尖閣有事の住民避難」とのタイトルで、自治体の当事者意識が低く、台湾有事の危険性が高まってきた

では高く評価して良いだろう。

今回の安保三文書で特筆するべきは、国家防衛戦略の防衛力の抜本的強化にあたって重視する能力の六番目に「機動展開能力・国民保護」を挙げ、国民保護についても記述されたことだ。本稿では、安保三文書に記述された国民保護が沖縄県民の避難の実効性を高め、その生命を守ることができるとのなかを検証してみたい。

令和四年十二月十六日、国家安全保障戦略をはじめとする安保三文書が閣議決定された。陸海空自衛隊による統合反撃能力を持つなど、戦後七十七年において、最大の防衛戦略の方針転換と言って間違いない。自衛隊の足らざるところを全て洗い出して、一気に整備する計画だ。百点満点とはいえないが、これまでと比較にならない飛躍的な抑止力の強化という意味

にもかかわらず、国、県、市町村

ともに必要性に気がついていてもリーダーシップをとる者がおらず、尖閣有事を想定した国民保護訓練が一度も行われていないことを指摘し警鐘を鳴らした。そして離島住民の避難は極めて難易度が高いことを示し、避難必要日数のシミュレーションを紹介した後、  
①台湾・尖閣有事を想定した避難訓練の実施をすること  
②全ての有人島にシェルターを設置すること  
③自治体職員の意識改革、または自衛隊のOB等を専門職として配

置すること——を提言した。

続いて令和四年二月十五日、筆者は沖縄県議会に「台湾・尖閣有事の際、先島諸島の全住民を安全に避難させるための課題を洗い出すため、早急に政府、沖縄県及び市町村が連携した図上訓練を行うことを求める陳情」を提出した。同月二十四日にロシアのウクライナ侵攻が始まったこともあり、沖縄県の自治体の国民保護に関する意識が高まり、マスコミにも報道されるようになっていった。

六月二十日、琉球新報が、石垣市と宮古島市が見積もった全ての市民を避難させるのに必要な航空機数と日数を報じた。石垣市は一日四十五機運用で十日、宮古島市は延べ三百八十一機が必要と見積もった。避難日数の長さに危機感を持った宮古島市選出の下地康教

県議が六月二十七日、沖縄県議会一般質問に立ち、「戦闘が始まるから避難を開始したら間に合わない」とし、武力攻撃予測事態が認定された段階での避難を開始する計画を作成するべきでないかと質問をした。沖縄県知事公室長は「軍事的な予兆が入った場合は、国の事態認定を待たず、県危機管理対策本部を設置し情報収集を開始し、国民保護の準備を開始する」と答弁し、続けて年度末に県主催でそのプロセスの図上訓練を行うことを明らかにした。

筆者が二月に提出した図上訓練の実施を求める陳情は県議会ではまともに議論されることはなかったが、結果的に陳情事項が実現することになった。

続いて七月六日、八重山市町会（会長・中山義隆石垣市長）が県

なかむら・さとる 昭和三十一年生まれ。五十四年、陸上自衛隊少年工科学校

（横須賀）に入校し、卒業後は航空部隊に配属。平成三年退官。企業勤務を経て日本沖縄政策研究フォーラムを設立し理事長。著書に「狙われた沖縄」（ハート出版）など。



庁を訪れ、武力攻撃事態における住民避難等に係る国などの強固な連携体制の早急な構築及び定期的なシミュレーションの実施について要請するとともに、避難シェルター等住民の安全確保に資する施設等の整備に対する支援を求めた。そのような中、八月四日、中国が軍事演習で発射した弾道ミサイルのうち五発が日本の排他的経済水域（EEZ）の内側に着弾するという事件が起きた。発射されたもののうち最も日本に近いものは、与那国島からわずか八十キロの場所に着弾した。先島諸島の中国の軍事圧力に対する危機感は一層に高まっていった。

九月十七日、沖縄タイムスは、政府が台湾有事などを想定し沖縄県の先島諸島などで住民用の避難シェルター整備を検討していること

針を打ち出したということであって、国民保護全体のオペレーションを自衛隊が行うわけではない。あくまでも国民保護の成功の可否は、自治体が握っている。

先島諸島の自治体の立場から見ると、国民保護の課題は切羽詰まった深刻なものがある。先島諸島の市町村による国民保護計画では、島の港湾施設に誘導するところまでしか作成できない。島外への避難は、航空機や艦船の手配が必要だが、その手配を担う県や国のシミュレーションが進んでいないため、計画も立てられないのだ。特に与那国島は、台湾に近いため早急な避難が必要にもかかわらず、大型航空機が離着陸できない飛行場も大型船が接岸できる港湾施設も無いため、島民を短時間で避難させるメドが立たない。

とが明らかになったと報道した。これにより、本誌二〇二一年七月号での筆者の提言が実現に向けて進み始めたことになる。

### 自治体が握る住民避難の成否

そのような中、冒頭で述べたように昨年十二月に策定された安保三文書のうち、国家安全保障戦略に「国民保護体制の強化」が記され、それを具体化した「国防衛戦略」では、自衛隊の輸送力を強化し、その機動展開能力を住民避難にも活用し国民保護の任務を実施するとされた。そのために、航空自衛隊は輸送機、海上自衛隊は輸送艦、陸上自衛隊は中型、小型船舶を確保するとした。陸自は沖縄における国民保護をも目的として、部隊強化を含む体制強化を図

ると記載している。

この記述を読むと、まるで自衛隊が国民保護の主な担当省庁のように感じてしまうが、誤解してはならない。政府の国民保護担当省庁は、総務省消防庁と内閣官房の事態対処・危機管理担当という部署なのだ。

防衛省の国民保護計画には「防衛省・自衛隊は、主たる任務である我が国に対する武力攻撃の排除措置に支障の生じない範囲で、国民保護等派遣を命ぜられた部隊等により又は防衛出動・治安出動を命ぜられた部隊等をもって、可能な限り国民保護措置を実施することを基本とする」と記載されており、自衛隊はあくまでも自治体の国民保護・住民避難を支援する立場だ。現状では不足している輸送能力を自衛隊の能力増強で補う方

そのような中、与那国町議会は昨年九月議会で台湾有事を想定して事前に島外への避難を求める町民に、旅費など必要な費用を支給するための基金を設置する条例案を可決した。糸数健一町長は「どうしようもない状況になった場合は、各町民に給付金を振り込み、各自でなんとか生き延びてくれと（いう考えだ）。最低限やれるべきことはやらないといけない状況だ」と述べたと報道されている。

同年十二月に読売新聞は、政府が与那国島を含む先島諸島の空港をF35戦闘機が離着陸できるように延伸・改修する方向で調整に入り、自衛隊護衛艦が接岸できる港湾を整備する計画が進めると報道。さらに同月の読売新聞で糸数町長は台湾有事を見据え、大型旅客機・大型船舶による町民の島外

避難体制を確立するため、与那国空港滑走路の五百メートル延伸と、島南部・比川集落への港湾新設を政府に要望していることを明らかにした。また、十二月二十日に与那国町議会は、シェルターの設置を求める意見書を賛成多数で可決し、今年二月には代表が上京し政府に意見書を手渡し、シェルターの設置を申し入れる予定だという。

このように、安全保障に関する情報は自治体より政府のほうが圧倒的に持っているにも関わらず、今は危機意識に関しては政府より先島諸島の市町村の首長のほうが高い。安保三文書に盛り込まれた国民保護の施策は、このような首長の働きかけによって実現したものであることが見えてきた。



## 「内務省」解体の負の影響

さて、最後に、国民保護の現状分析をしてみた。先島諸島から全住民が安全に避難するには、①迅速な避難実施要領の策定、②十分な輸送機材（船舶及び航空機）の手配、③避難に必要な時間を考慮した事態認定及び避難命令の発令が必要であるが、その所管は①は市町村、②は県（国も支援）、③は政府の役割となっており、三位一体になって取り組むことが必須である。その中に自衛隊は入っていない。つまり、本来、県の役割となっている輸送手段の手配を安保三文書においては、自衛隊に割り振ったことになる。

しかし、自衛隊が国民保護を担うには、大きなリスクがある。国民保護法は、紛争時の文民保護などを定めたジュネーブ条約の第一追加議定書を遵守するために整備された国内法だが、その追加議定書の第六十七条には、軍隊の構成要員及び部隊が国民保護に従事する条件が定められている。一つ目は専ら国民保護に従事すること。もう一つは、紛争の間いかなる軍事上の任務も遂行しないことだ。つまり、武力攻撃事態において、自衛隊の艦船や航空機を住民避難に使うと、その後の作戦ではそれらの部隊や機材は武器弾薬の輸送には使えなくなるということだ。では、どのような運用が可能なのか。武力攻撃予測事態における沖縄への武器弾薬を輸送した輸送艦等の復路便を、住民避難に活用することが検討できる。武力攻撃予測事態なら、国民保護計画で規

またかも国民保護の取り組みが強化されているように見えるが、具体的な予算がついたのは自衛隊の輸送機材など、ハード面だけであり、国民保護の訓練啓発を所管する部署への予算は無い模様だ。現状のままでは、沖縄の国民保護が成功する確率は極めて低い。政府の所管省庁の当事者意識と、地方自治体の職員への教育訓練能力が低いからだ。その原因を調べていくと、GHQによる内務省の解体と其の後の地方分権の推進が原因だという結論にたどり着く。政府の自治体への監督・指導権がなくなってしまうからだ。

昭和二十三年三月七日、消防組織法によって、明治以来七十五年にわたり警察機構の中に含まれていた消防が、警察から完全分離独立するとともに、市町村がその

責任において管理する自治体消防制度へと移行することとなった。現在、総務省に消防庁はあるものの、各消防署はあくまでも自治体の配下であり、国民保護において消防庁が全国の消防隊員を指導監督する立場には無い。

さらに、平成十一年の地方分権一括法による地方自治法等の改正によって、機関委任事務は十二年四月に廃止された。機関委任事務とは法令に基づいて地方自治体から委任され、「国の機関」として処理する事務のことである。機関委任事務制度の下では、都道府県が国の機関として市町村に対する指導監督を行うことが多かったが、機関委任事務制度の廃止により、都道府県と市町村もまた対等の関係として位置づけられることとなった。平成十六年に施行さ

定された航空・海運業者等の指定公共機関による避難輸送業務を自衛隊の輸送力をもって補完することが国際法上の観点からも十分可能である。しかし、一旦、武力攻撃事態が認定された時には、極力国民保護の任務は回避しなければならぬ。

さて、次は①と③だ。これらの成功の可否は、国民保護の業務に精通した人材の訓練・育成と住民への啓発にかかっている。政府において管轄省<sup>注</sup>総務省<sup>注</sup>理府消防庁と内閣官房事態対処・危機管理担当だ。そこで新たな国家安全保障戦略を受けて、両部署の国民保護の強化へ向けた新たな予算や取り組みの有無を電話取材したが、両部署とも「現在のところ無い」という回答で、当事者意識は感じられなかった。結局、安保三文書で

れた国民保護法は、法定受託事務であり、消防庁や内閣官房は地方自治体と対等な関係であり、指揮監督権は無い。よって、地方自治体が自ら積極的に動かない限り国民保護訓練は成り立たないのだ。

地方分権が進んだ現在の日本で、政府の命令が一瞬にして隅々まで行き届く組織は、自衛隊のみだ。これが、国民保護の任務が自衛隊に割り当てられた理由とみて間違いないだろう。しかし、地方自治体の職員の教育訓練まで自衛隊に依頼することはできない。結局、安保三文書でも国民保護は取り残されているのだ。

海外の各国では、内務省が国民保護を担当している例が多いと聞く。日本でも、国民保護の体制について現状でよいのか、見直す必要があるのであるのか。