

学 術 論 文 | Article |
(査 読 付) | (Refereed) |

2025年市区町村における国民保護の 実態分析

川島佑介・吐合大祐

**Study on Civil Defence in Japanese
Municipalities in 2025**

**By Yusuke KAWASHIMA and Daisuke
HAKIAI**

2025年市区町村における国民保護の実態分析

川島佑介[†]・吐合大祐^{††}

Study on Civil Defence in Japanese Municipalities in 2025

By Yusuke KAWASHIMA and Daisuke HAKIAI

Abstract

This paper aims to reveal government structures, policies, and training relating to civil defence services in Japanese municipalities. Civil defence services are programmes executed by the national government, prefectures, and municipalities in order to defend civilians from war attacks and terrorism. These programmes consist of the leading evacuation of civilians, caring and accommodating civilians, and dealing with dangerous situations. Previous research has indicated that almost all municipalities lack the resources to fully compliment civil defence services. Therefore, an interesting question is how municipalities manage civil defence services that are required by the national government.

We conducted a survey to all municipalities about civil defence in January to March 2025. The results show three key points: Firstly, due to staff and budget shortages, civil defence services are not implemented to the extent expected by the national government in most municipalities. Secondly, civil defence services are presumed to be the same as natural disaster management. This may be evaluated as the expertise gained through natural disaster management being utilised for civil defence, while this is true, there should be a differentiation between natural disaster management and civil defence services, this differentiation may be ignored by municipalities. Thirdly, to tackle this problem, the national government should cover the personnel costs of full-time staff specialising in civil defence, or take responsibility for civil defence services directly.

1. 国民保護とは何か

戦争やテロが生じてしまった場合に、武力攻撃から文民の生命、身体及び財産を保護しようとする国と地方自治体の措置のことを「国民保護」という¹。国民保護は、2003年の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（通称、事態対処法）を受けて、2004年の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（通称、国民保護法）の制定によって始まった。

事態対処法および国民保護法は、武力攻撃が引き起こす武力攻撃事態と、武力攻撃の手段に準ずる手段によって引き起こされる緊急対処事態を想定している。武力攻撃事態としては、具体的には、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃が挙げられている。緊急対処事態は、対象施設としては、原子力事業所、石油コンビナートや可燃性ガス貯蔵施設、危険物積載船、大規模集客施設やターミナル駅が挙げられており、攻撃手段としては、ダーティボム、生物剤、化学剤、航空機などによる自爆テロが挙げられている（内閣官房 2005）。日常的な用語で言えば、武力攻撃事態が戦争に、緊急対処事態がテロに相当する。

[†] 名城大学都市情報学部

^{††} 高知県立大学文化学部

国民保護法が規定する、国と地方自治体の措置は、三種類に大別される。第一に、文民の避難である。国が避難措置を都道府県に指示し、都道府県は市区町村に対して具体的な指示を出し、市区町村は文民に対して避難指示を出すと共に、避難の誘導にあたる。第二に、文民の救援である。避難と同様に、国が都道府県に指示を出し、都道府県は食品や生活必需品等の給与や収容施設の供与、医療の提供等を行う。市区町村は、この救援活動に協力することになっている。第三に、被害の最小化を目的とした、武力攻撃への対処である。やはり同様に、国が都道府県に指示を出し、都道府県は市区町村に指示を出す。市区町村は消火活動や被災者の救援を行う（内閣官房 国民保護ポータルサイト）。

三種類の措置すべてにおいて法律で明記されているように、法律上、国民保護はトップダウン的と解釈される。国民保護法第186条は、国民保護で地方自治体が処理する事務を法定受託事務と定めているし、同法第164条から第168条は、実際に国民保護が発動した際の費用や、国と地方自治体の共同訓練にかかる費用を国が負担すると定めている。こうしたトップダウン的性格は、自然災害対策と対照的である。災害対策基本法第5条では、「市町村は、……基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、……当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」と定める。自然災害対策は、市区町村の自治事務であるし、かかった費用についても、災害救助法や激甚災害法があったり、特別交付税措置があったりするものの、原則的には地方自治体が負担することになっている。

しかしながら、国民保護の実態においては、都道府県や市区町村が果たす役割は決して小さくない。国民保護は、行政学の天川モデルで言うところの「融合型」の典型例であるとも言えるし、国は地方自治体に国民保護の実施を依存しているとも言える（天川 1983; 西尾 2001: 69-70）。地方自治体は、実際に国民保護が発動した際に実働を担うのはもちろんのこと、平時においても、国民保護訓練の実施や、各種計画の策定、国民保護協議会の開催などの重要な役割を果たしている。

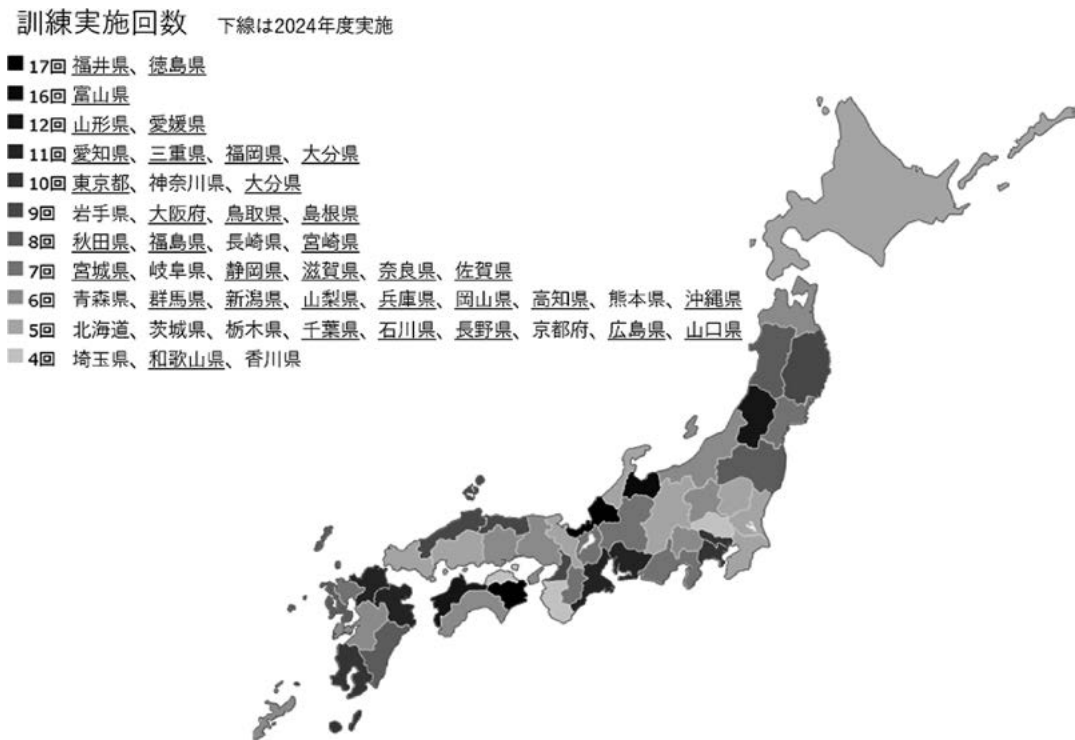
地方自治体の果たす役割の大きさを示す一例として、国民保護の地方自治体間の多様性を挙げるができる。図表1は、国と都道府県が共同で行った国民保護訓練の、都道府県別延べ回数である（2024年度末時点）。都道府県間で大きな差があることを確認しうる。地方自治体に少なくない裁量があるため、こうした差異が生じていると考えられる²。

2. 先行研究

国民保護の、法制度上の集権性と実態における分権性という捻じれについての先行研究を確認する。川島（2020: 124-126）によれば、この観点の研究のほとんどは、2004年前後に提出され、法解釈や立法過程について論じている。いわゆる解説書も多い。そのため、法制度上の集権性が際立たされており、実態については未解明のまま残されていた。

川島（2020: 128-130）は、国民保護の実態が、地方自治体間で多様であることを示すことによって、実態における分権性を論じようとしている。多様性の根拠としているのは、（1）国民保護計画の内容が多様であること、（2）避難実施要領のバ

【図表1：国民保護共同訓練の実施状況（2024年度末実績）。内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付（2025: 2）より筆者作成】



ターンの策定状況が多様であること、(3) 前節でも紹介したように、国民保護訓練の実施回数が多様であること、(4) 初動体制が多様であることの四点である。さらに、実務家による解説書は、国民保護は国の仕事ではあるものの、地方自治体も国民保護に主体的に取り組むよう訴えていることも確認している(川島 2020: 126-128)³。

国民保護の実態についての地方自治体間の多様性を改めて解明したのが、川島他(2023)である。この論文では、全市区町村への郵便アンケートに基づき、国民保護の訓練および、視察や意見交換会、連絡先の交換・更新、マニュアル作成・更新、国民保護協議会の開催といった「訓練未満」の取組状況を分析している。その結果、(1) 訓練をはじめとする国民保護の取組は全体的に低調であること、(2) やはり訓練をはじめとする国民保護の実態については市区町村間の多様性が大きいこと、(3) 都市化度合いが高い市区町村の方が、都市化度合いが低い市区町村よりも国民保護訓練に熱心である傾向があること、(4) 連絡先の交換・更新など比較的簡単な業務については頻度が高いことから、現場の市区町村職員の多忙さは深刻であり、そのことが国民保護の訓練をはじめとする取組が低調であること的主要原因と考えられることが明らかとなった。

こうした研究の進捗は、さらなる問いを招く。それは、市区町村が国民保護に専念する余裕がないなかで、国から市区町村に割り当てられた国民保護の各種業務をどのように処理しているのか、という問いである。組織面では、コロナ禍を経て、ロシアによるウクライナ侵攻の衝撃をはじめ不安定化する国際情勢も受けて、組織リソースの現状を改めて確認することが求められる。活動面では、多くの地方自治体において、国民保護と自然災害対策が「危機管理」とまとめられている現状に鑑みれば(川島 2025)、自然災害対策の取組がどのように国民保護に転用・活用されているのかを明らかにする必要がある。

3. 本研究の狙いと設計

以上の問いに取り組むにあたって、筆者らは、2025年1～3月に1741の全市区町村を対象とした混合モード調査を実施した。これは、自由回答欄や回答市区町村、回答職員の属性に関する質問を除くと、全14問からなるアンケート調査であり、国民保護に関する行政組織の状況(計6問)と、訓練実施や計画改訂など国民保護の取組状況(計8問)の二つのパートからなる。

質問票は国民保護担当部局に対して郵送し、回答は、オンライン集計、メール、郵便の三種類で受け付けた。回収数は770件であった。このうち、二回、回答をお寄せくださった市区町村の回答が2件⁴、それから市区町村名が記載されていない回答が1件あった。これらは処理上の問題を考慮して本論の分析から除外した。したがって本論の分析で用いる市区町村回答数(サンプルサイズ)は767(有効回答率: 44.1%)である。なお、規模別に表すと、市は353(回答率: 44.6%)、特別区は回

答は9(回答率: 39.1%)、町の回答は336(回答率: 45.2%)、村の回答は69(回答率: 37.7%)であり、規模による特段の回答の偏りはないと言える。

本アンケート調査の回答に、緻密な各種計算を加えることで明らかになるであろう、因果関係分析やクロス集計等については他日を期すこととして、本稿では、回答を記述統計的に示すことで、国民保護の組織と取組状況について全体像を明らかにしたい。

4. アンケート調査結果

本節では、アンケートの設問に従いながら、結果を示していく。

4-1. 国民保護に関する行政組織の状況についての質問群

次の図表2は、「危機管理主管部局の常勤職員は何名いらっしゃいますか。職員数をお答えください。危機管理主管部局が複数部署にまたがる場合(区役所等への割り当て含む)は、合計人数をお書きください。また総務課などが危機管理を主管する場合は、危機管理を主に担当に該当する職員数をご記入ください(本調査問1)」に対する回答、図表3は「危機管理主管部局の非常勤職員(例: 会計年度任用職員)は何名いらっしゃいますか。職員数をお答えください。問1と同様、危機管理主管部局が複数部署にまたがる場合(区役所等への割り当て含む)は合計人数をお書きください(問2)」に対する回答を表にまとめたものである。なお回答に際しては実数を記載いただいているが、ここでは紙幅の都合上、各回答を「0名」「1名」「2名」「3名」「4名」「5名」「6名～10名」「11名～15名」「16名以上」とまとめた上で回答傾向を把握する。

まず図表2を見ると、比率として最も多いのが6名～10名と回答した市区町村であった(割合: 24.1%)が、次いで多いのは4名と答えた市区町村(割合: 14.2%)、2名と答えた市区町村(割合: 13.2%)と続いており、少ない職員で担当している姿も確認できる。他方で、0名と回答した市区町村はほとんど存在しない(割合: 0.3%)。

図表3について見てみると、最も多いのが0名と回答した市区町村(割合: 50.3%)であり、半数以上を占めている。その次に多いのは1名(割合: 26.9%)であり、4分の3以上の市区町村が非常勤職員をまったく雇用していないか、1名の雇用にとどまっている。他方で6名～10名の範囲で回答した市区町村も一部存在している(割合: 2.4%)が、これは夜勤や当番のために多くの非常勤職員を雇用しているものと推察される。

次に、危機管理部局を介した人事交流・出向・再雇用の状況を見てみよう。本調査では、「危機管理主管部局に配置される職員(常勤/非常勤を問わず)」について、警察・消防・自衛隊出身(出向・人事交流等を含む)である職員はそれぞれ何名いらっしゃいますか。職員数をそれぞれお答えください(問3)。との質問を行った。この設問に関して「警察出身」「消防出身」「自

【図表2：危機管理部局の常勤職員数】

問1：危機管理主管部局の常勤職員は何名いらっしゃいますか。	市区町村数	割合（％）
0名	2	0.3%
1名	67	8.7%
2名	105	13.7%
3名	101	13.2%
4名	109	14.2%
5名	96	12.5%
6名～10名	185	24.1%
11名～15名	60	7.8%
16名以上	42	5.5%
総数	767	100.0%

【図表3：危機管理部局の非常勤職員数】

問2：危機管理主管部局の非常勤職員は何名いらっしゃいますか。	市区町村数	割合（％）
0名	385	50.3%
1名	206	26.9%
2名	89	11.6%
3名	42	5.5%
4名	10	1.3%
5名	8	1.0%
6名～10名	18	2.4%
11名～15名	4	0.5%
16名以上	3	0.4%
総数	765	100.0%

「自衛隊出身」の出身別人数をまとめたのが、図表4である。なおここでも実数を記載いただいているが、紙幅の都合上により、6名以上の回答は、「6名以上」と区分を設けて図表を作成している。図表2・図表3と同様、ここでも欠損や無回答を除外した。

回答傾向を組織別に見てみよう。警察出身（問3-1）について、最も回答が多かったのが「0名」（割合：82.7%）、次いで「1名」（割合：14.3%）、「2名」（割合：2.1%）となっており、警察出身の職員が危機管理主管部局に属している市区町村は少ない。消防出身（問3-2）についても、「0名」（割合：59.5%）

が最も多く、次いで「1名」（割合：25.2%）、「2名」（割合：8.3%）となっている。一部「6名以上」の市区町村も存在しているが（割合：2.6%）、傾向は警察出身者の動向と同じである。自衛隊出身についても、やはり最も多いのが「0名」（割合：66.2%）であり、同じく「1名」（29.0%）、「2名」（4.0%）の順番となっている。

図表4の結果をまとめると、いずれの分野についても、職員の出向や人事交流は進んでいない様子である。敢えて言えば、他分野に比べて、消防出身の職員数が多い。これは人命救助に直接かかわっていることと、市町村単独や一部事務組合で消防を有しているため、融通を付けやすいためではないかと推察される。また、警察出身者よりも自衛隊出身者が多い。これは、自衛隊職員は定年が早く、セカンドキャリアに進む（進まざるをえない）職員が多いためではないだろうか。

本調査では危機管理部局の実態を深掘りするため、さらに二つの質問を行った。次の図表5は、「危機管理主管部局に配置される職員（常勤／非常勤を問わず）について、女性の職員は何名いらっしゃいますか。職員数をお答えください（問4）」に対する回答、図表6は「危機管理主管部局における業務分掌についてお尋ねします。貴部局では、平時において、国民保護に従事されている職員様はいらっしゃるでしょうか？（問5）」に対する回答をそれぞれまとめたものである。図表4と同様、事前に欠損・無回答市区町村は除外するとともに、紙幅の都合上6名以上の回答は、「6名以上」と区分を設けて図表を作成した。

図表5からは、危機管理部局に女性職員が一定数配置されている市区町村と、全く配置されていない市区町村は半々であることが示された。回答で最も多かったのは「0名」（割合：48.5%）と半数近い一方、「1名」（割合：26.7%）、「2名」（割合：11.9%）が続くなど、女性職員も一定数配置されることがわかった。内閣府男女共同参画局が『災害対応力を強化する女性の視点』を公開するなど、防災・復興分野では女性職員登用の重要性が指摘されており、この波及として肯定的に評価することもできるかもしれないが、危機管理部局については未だ半数近くが0名であると否定的に評価することもありうる。

図表6については、「0名」（割合：79.9%）が圧倒的に多く、次いで「1名」（割合：11.9%）、「2名」（割合：3.4%）の順に

【図表4：危機管理主管部局における警察・消防・自衛隊出身の職員数】

問3：危機管理主管部局に配置される職員について、警察・消防・自衛隊出身（出向・人事交流等を含む）である職員はそれぞれ何名いらっしゃいますか。	0名	1名	2名	3名	4名	5名	6名以上	総数
警察出身（問3-1）	590 82.7%	102 14.3%	15 2.1%	2 0.3%	2 0.3%	1 0.1%	1 0.1%	713 100.0%
消防出身（問3-2）	437 59.5%	185 25.2%	61 8.3%	25 3.4%	7 1.0%	1 0.1%	19 2.6%	735 100.0%
自衛隊出身（問3-3）	496 66.2%	217 29.0%	30 4.0%	4 0.5%	1 0.1%	1 0.1%	0 0.0%	749 100.0%

※上段：回答市区町村数 下段：パーセンテージ

【図表5：危機管理主管部局の女性職員数】

問4：危機管理主管部局に配置される職員について、女性の職員は何名いらっしゃいますか。	市区町村数	割合（％）
0名	367	48.5%
1名	202	26.7%
2名	90	11.9%
3名	45	6.0%
4名	20	2.6%
5名	10	1.3%
6名以上	22	2.9%
総数	756	100.0%

【図表6：国民保護専従の職員数】

問5：平時において、国民保護に専従されている職員様はいらっしゃいますでしょうか。職員数をお答えください。	市区町村数	割合（％）
0名	612	79.9%
1名	91	11.9%
2名	26	3.4%
3名	16	2.1%
4名	10	1.3%
5名	3	0.4%
6名以上	8	1.0%
総数	766	100.0%

なっている。いずれの市区町村も職員抑制のプレッシャーの下での業務遂行となっており、国民保護分野に人的リソースを割けない実態が映し出されているといえよう。

最後に、危機管理部局の業務分掌の実態を見てみよう。次の**図表7**は、「危機管理部局における業務分掌についてお尋ねします。貴部局では、下記の各種事故対処や平時対応も主管されておられますか（問6）」に対する回答をまとめたものである。ここでは昨今の情勢を踏まえ、「大規模感染症」（問6-1）「原子力災害」（問6-2）「サイバーテロ」（問6-3）の三つの業務に質問を絞った上で、各市区町村の動向を尋ねた。こちらの図表7についても、欠損・無回答の市区町村は予め除外している。

【図表7：大規模感染症・原子力災害・サイバーテロの主管状況】

問6：貴部局では、下記の各種事故対処や平時対応も主管されておられますか。	主管している	他部局が主管	明確に決まっていない	総数
大規模感染症（問6-1）	177 23.1%	493 64.4%	96 12.5%	766 100.0%
原子力災害（問6-2）	529 69.5%	20 2.6%	212 27.9%	761 100.0%
サイバーテロ（問6-3）	152 19.9%	335 43.8%	277 36.3%	764 100.0%

※上段：回答市区町村数 下段：パーセンテージ

図表7の回答をまとめよう。まず大規模感染症に関しては、危機管理部局が主管担当していない市区町村が多い。これは、保健衛生系統によって担われているためと思われる。次に原子力災害は、危機管理部局に担われている市区町村が多いが、明確に決まっていない市区町村も一定数存在するなど、まばらである。サイバーテロについても、他部局の主管や明確に決まっていない場合が最も多い。これは、情報システム部門が主担当としてサイバーテロに密接に関わっている業務を担っているため、あるいはサイバーテロの対象や規模によっては危機管理部局の対応範囲を超える可能性があるため明確に線引きされていないままにしているため、と推察される。

以上が、危機管理部局の組織に焦点を当てた質問群の調査結果である。

4-2. 国民保護の取組状況についての質問群

ここからは、国民保護分野に関係する業務の取組状況に焦点を当てた質問群を取り上げ、調査結果をまとめることにしよう。本調査では、組織的特徴とは別に、危機管理部局の中心的な業務である「訓練実施」や「計画策定」に注目し、過去の取組状況を尋ねた。

ちなみに、問7から問12までは最新10年（平成27（2015）年度～令和6（2024）年度）、問13・問14については最新5年（令和2（2020）年度～令和6（2024）年度）の取組状況を尋ねている。そのうち、取組実施の証拠となる記録が見当たらない場合に備え、該当する市区町村には記録不詳の年数も同時に記載していただいております。本論の分析ではその点も考慮した上で処理している。例えば、ある市区町村が「平成30（2018）年度以前は不明」と回答した場合、この市区町村は平成30（2018）年度以前の総数（表中の「回答総数」）に含めていない。「実施市区町村数」は、その年度で訓練を実施した市区町村数を示す。表中に記している割合（％）とは、実施市区町村数を回答総数で除し、パーセンテージに補正した数字となる。なお、4-1と同様、欠損や無回答については全て事前に除外したことを付言しておく。

まず「訓練」について、市区町村の回答を見ていこう。**図表8**は、「自然災害を想定した防災訓練の実施状況についてお尋ねします。貴自治体では、過去10年間、自然災害を想定した防災

訓練を主催されましたか。実施経験のある年度に○をつけてください（問7）」への回答をまとめたものである。図表9・図表10は国民保護訓練に焦点を当て、「国民保護訓練の実施状況についてお尋ねします。貴自治体では、過去10年間、国民保護訓練を主催されましたか。問7と同様に、実施経験のある年度に○をつけてください（問8・問9）」への回答をまとめたものである。図表9は【武力攻撃事態】、図表10は【緊急処理事態】に

ついてそれぞれ尋ねたものである。なおここでの回答は、いずれも本部設置クラスの訓練を念頭に置いて回答いただいており、いわゆる、避難訓練や、安否確認、通信システムの導通確認等を除いた上でご回答いただいている。

図表8を見ると、10年間一貫して未実施であった市区町村が138あるが、コロナ禍による影響を最も受けたと考えられる2020年度と2021年度を除いて、ほとんどの年度において半数

【図表8：自然災害対策訓練の実施市区町村数とその割合】

問7：貴自治体では、過去10年間、自然災害を想定した防災訓練を主催されましたか。	回答総数*	実施市区町村数	割合（％）
平成27（2015）年度	746	400	53.6％
平成28（2016）年度	747	398	53.3％
平成29（2017）年度	750	418	55.7％
平成30（2018）年度	754	421	55.8％
令和元（2019）年度	757	438	57.9％
令和2（2020）年度	764	256	33.5％
令和3（2021）年度	766	280	36.6％
令和4（2022）年度	766	403	52.6％
令和5（2023）年度	766	484	63.2％
令和6（2024）年度	766	459	59.9％

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施138自治体

【図表9：国民保護訓練（武力攻撃事態）の実施市区町村数とその割合】

問8：貴自治体では、過去10年間、国民保護訓練を主催されましたか。【武力攻撃事態】	回答総数*	実施市区町村数	割合（％）
平成27（2015）年度	755	6	0.8％
平成28（2016）年度	755	7	0.9％
平成29（2017）年度	755	14	1.9％
平成30（2018）年度	756	7	0.9％
令和元（2019）年度	757	7	0.9％
令和2（2020）年度	758	7	0.9％
令和3（2021）年度	758	9	1.2％
令和4（2022）年度	758	11	1.5％
令和5（2023）年度	758	16	2.1％
令和6（2024）年度	759	23	3.0％

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施685自治体

【図表10：国民保護訓練（緊急処理事態）の実施市区町村数とその割合】

問9：貴自治体では、過去10年間、国民保護訓練を主催されましたか。【緊急処理事態】	回答総数*	実施市区町村数	割合（％）
平成27（2015）年度	749	10	1.3％
平成28（2016）年度	749	8	1.1％
平成29（2017）年度	749	11	1.5％
平成30（2018）年度	749	10	1.3％
令和元（2019）年度	749	11	1.5％
令和2（2020）年度	750	10	1.3％
令和3（2021）年度	750	8	1.1％
令和4（2022）年度	750	12	1.6％
令和5（2023）年度	750	14	1.9％
令和6（2024）年度	751	13	1.7％

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施691自治体

以上の市区町村が自然災害対策訓練を実施していることがわかる。今回は本部設置クラスの訓練に絞った上で質問を行っているが、コロナ禍の影響が残存している2022年度と2023年度も多くの市区町村が訓練を実施していたことがわかる。

一方、図表9・図表10をみると、武力攻撃事態・緊急対処事態両方の国民保護訓練の実施状況は、自然災害対策訓練と比べて見た場合相当少ない。しかし近年になると、武力攻撃事態を想定して訓練を行う市区町村がわずかではあるが増加傾向にあり、市区町村レベルで対応の必要性や警戒感が高まっていることが読み取れる。

次に、「計画策定」について見てみよう。本調査では、「危機管理政策に関する計画の策定についてお尋ねします。貴自治体では、過去10年間、計画を策定または改訂されましたか」と尋ねた上で、「地域防災計画」（問10）と「国民保護計画」（問11）の実施状況をご回答いただいた。図表11は地域防災計画の実施状況、図表12は国民保護計画の実施状況をまとめたものである。

まず図表11について見てみると、地域防災計画については毎年度約半数の市区町村が改訂を行っている。特徴として、訓練（図表8）とは違い、コロナ禍においても計画の策定・改訂は例

年と同様に実施されている（2020年度：46.0%，2021年度：52.0%）。10年間一貫して未実施とした市区町村も16と少なく、例年3分の1から半数近くの市区町村が計画に関連する業務に着手しており、割合も2020年度以降高まっていることが分かる。

一方で図表12の結果を見てみると、例年1割程度の市区町村が国民保護計画の策定・改訂に動いていることがわかる（最大値：2018年度（15.0%），最小値：2016年度（8.7%））。未実施市区町村も、国民保護訓練（図表9・図表10）と比較した場合、いずれも半数以下である。すなわち国民保護計画に関連する業務については、低い頻度ではあるが、例年において安定して実施されていることが分かる。さらに地域防災計画（図表11）の回答状況とも比較してみると、やはり防災関連業務の方が頻繁になされているが、その差は訓練実施と比べると若干縮まっていることも読み取れる。

次に「会議開催実績」について見てみよう。本調査では、「貴自治体におかれまして、過去10年間に、実際に災害対策本部が設置された年度に○をつけてください（問12）」と尋ねている。図表13は、問12への回答状況をまとめたものである。未実施市区町村数は104となっている。図表13をみると、最も少ないの

【図表11：地域防災計画を策定／改訂した市区町村数とその割合】

問10：貴自治体では、過去10年間、計画を策定または改訂されましたか。【地域防災計画】	回答総数*	実施市区町村数	割合（%）
平成27（2015）年度	750	318	42.4%
平成28（2016）年度	752	299	39.8%
平成29（2017）年度	753	302	40.1%
平成30（2018）年度	755	315	41.7%
令和元（2019）年度	758	319	42.1%
令和2（2020）年度	761	350	46.0%
令和3（2021）年度	763	397	52.0%
令和4（2022）年度	763	387	50.7%
令和5（2023）年度	764	399	52.2%
令和6（2024）年度	764	347	45.4%

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施16自治体

【図表12：国民保護計画を策定／改訂した市区町村数とその割合】

問11：貴自治体では、過去10年間、計画を策定または改訂されましたか。【国民保護計画】	回答総数*	実施市区町村数	割合（%）
平成27（2015）年度	755	93	12.3%
平成28（2016）年度	755	66	8.7%
平成29（2017）年度	755	91	12.1%
平成30（2018）年度	755	113	15.0%
令和元（2019）年度	757	84	11.1%
令和2（2020）年度	758	98	12.9%
令和3（2021）年度	759	100	13.2%
令和4（2022）年度	759	96	12.6%
令和5（2023）年度	760	94	12.4%
令和6（2024）年度	760	102	13.4%

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施302自治体

が2015年度（割合：22.6%），最も多いのが2019年度（割合：43.8%）となっている。毎年度，3～4割程度の市区町村で設置されており，日本における災害の頻度の多さと，市区町村にとって自然災害対策が日常化していることが看取できる。

あわせて本調査では，「危機管理に関する会議開催実績についてお尋ねします。過去5年間に，防災会議および国民保護協議会を開催した年度に○をつけてください」と尋ねている。過去5年間の【防災会議】（問13）と【国民保護協議会】（問14）それぞれについての回答を，図表14（防災会議の開催実績）と図表15（国民保護協議会の開催実績）にまとめている。

図表14の防災会議は，地域防災計画の策定・改訂に対応する形で開催されると推察されるが，実際，地域防災計画の策定・改訂状況（図表11）と近似している様子がうかがえる。未実施市区町村は108にとどまり，比較的多くの市区町村が開催実績を有していることもわかる。図表15で示されている国民保護協議会の開催状況も，図表12で確認した国民保護計画の策定・

改訂と対応しており，国民保護協議会は国民保護計画の策定・改訂に応じて開催されていると考えられる。ただし，未実施市区町村も528と防災会議よりも多く，およそ4分の3程度の市区町村が開催実績を有していないことが読み取れる。

ここまでみてきた市区町村の取組であるが，興味深い傾向を二つ指摘しておきたい。次の図表16は，地域防災計画と国民保護計画の両者の策定（改訂含む）の関係をヒートマップとして描写したものである。なお，回答のうち欠損や実施不詳と回答した年が10年のうち1度でもある市区町村は除外している。上の図表で示した総数と一致しないのはそのためである。

もう一つの図表17は，今度は防災会議と国民保護協議会の実施状況の関係性を図表16と同じくヒートマップとして描写したものである。図表16と同様，こちらも濃色に近いセルほど多くの市区町村が回答していることを意味する。

これをみると，まず市区町村は，国民保護に比して，自然災害対策に比較的热心に取り組んでいる。例えば図表11ならび

【図表13：災害対策本部が設置された市区町村数とその割合】

問12：実際に災害対策本部が設置された年度に○をつけてください。	回答総数*	実施市区町村数	割合（%）
平成27（2015）年度	755	171	22.6%
平成28（2016）年度	755	201	26.6%
平成29（2017）年度	756	207	27.4%
平成30（2018）年度	757	289	38.2%
令和元（2019）年度	758	332	43.8%
令和2（2020）年度	759	233	30.7%
令和3（2021）年度	759	253	33.3%
令和4（2022）年度	760	256	33.7%
令和5（2023）年度	761	278	36.5%
令和6（2024）年度	761	253	33.2%

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施104自治体

【図表14：防災会議を開催した市区町村数とその割合】

問13：過去5年間に，防災会議を開催した年度に○をつけてください。	回答総数*	実施市区町村数	割合（%）
令和2（2020）年度	759	352	46.4%
令和3（2021）年度	759	393	51.8%
令和4（2022）年度	759	387	51.0%
令和5（2023）年度	760	403	53.0%
令和6（2024）年度	761	348	45.7%

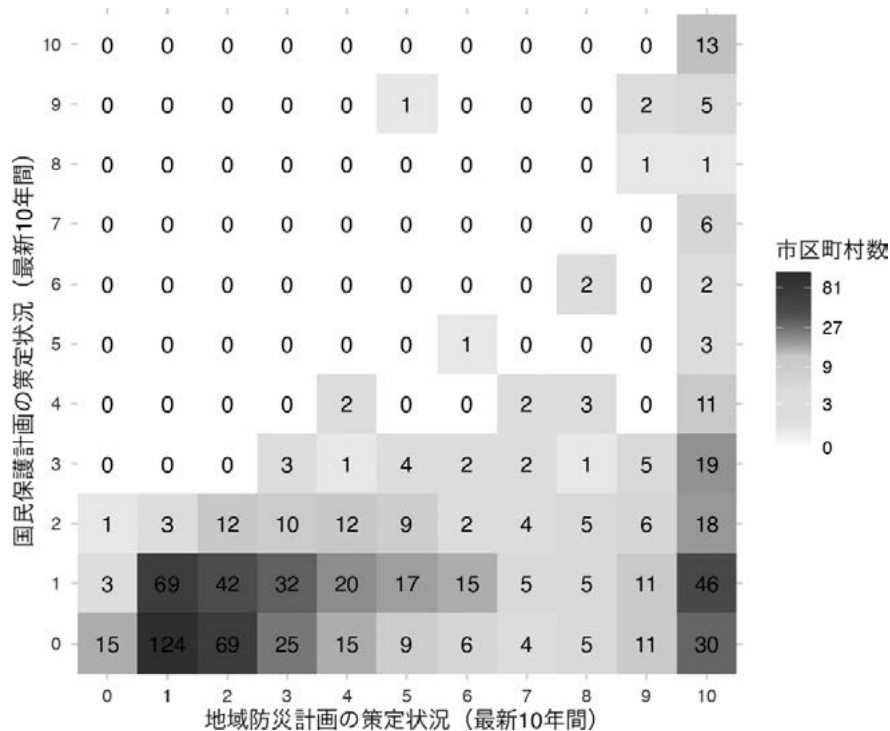
*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施108自治体

【図表15：国民保護協議会を開催した市区町村数とその割合】

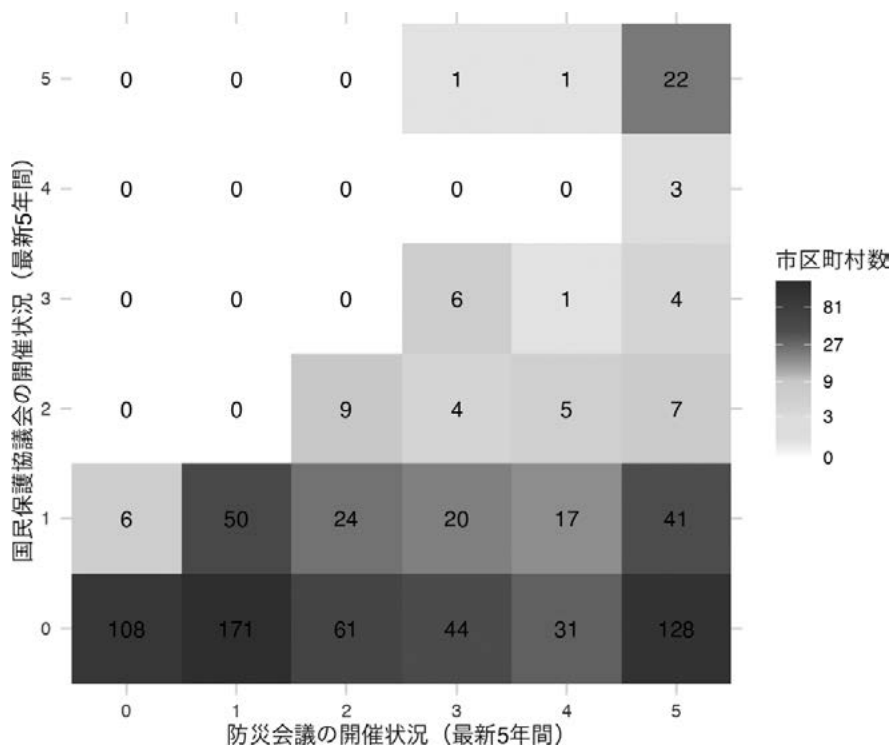
問14：過去5年間に，国民保護協議会を開催した年度に○をつけてください。	回答総数*	実施市区町村数	割合（%）
令和2（2020）年度	756	67	8.9%
令和3（2021）年度	756	74	9.8%
令和4（2022）年度	756	75	9.9%
令和5（2023）年度	757	82	10.8%
令和6（2024）年度	757	75	9.9%

*回答総数＝回答自治体（各年）＋未実施528自治体

【図表16：防災計画策定と国民保護計画策定・改訂の関係】



【図表17：防災会議と国民保護協議会の関係】



に図表12, また図表14と図表15でも見た通り, 国民保護と自然災害対策それぞれへの着手状況には大きな開きがあるが, ヒートマップをみるとその傾向がより明瞭に現れている。やはり市区町村が国民保護という課題に着手しているのは, 極めて稀であると言わざるを得ない。

もう一つ浮かび上がる特徴として, 地域防災計画の策定に頻繁に取り組む市区町村こそ, また防災会議を頻繁に開催している市区町村こそが, その数少ない国民保護行政にも取り組む市区町村であるということがわかる。ヒートマップのセルが濃色になるほど該当市区町村が多いことを意味するが, 横軸が右に

移るにつれて国民保護の実施状況も増える傾向が見て取れる。これは次節にも述べるが、このことは「自然災害対策への熱心度が国民保護の必要条件」であることを示唆している。

5. アンケート調査結果の考察

以上のアンケート調査結果から、国民保護の実態について、三つの理解を引き出せる。

第一に、国民保護に従事する職員の数が少ないことである。危機管理部局の職員数も限られており、国民保護に専従する職員は0名という市区町村が多数派である。本稿では省略したが、自由記述においても、職員数の少なさの指摘が多く寄せられた。

第二に、自然災害対策が危機管理の中心となっていることである。計画の改訂や訓練の開催、会議の開催では、自然災害対策が国民保護を圧倒している。国民保護はいまだ事態認定されたことがないのに対して、毎年3〜4割程度の市区町村において、実際に災害対策本部が設置されている。

第三に、この二点から類推されることとして、国民保護は自然災害対策の縮小型相似形として扱われているという推察が成り立つ。つまり、国民保護は、固有の政策として扱われるほどの余裕が市区町村にはないため、自然災害対策の思考や行動規範が国民保護に転用されていると思われる。

6. まとめと本稿の示唆

本稿では、市区町村の国民保護の実態について分析してきた。3節で断ったように、本アンケート調査結果からは、より多くの知見を導くことができると思われ、その作業は今後の課題とする。しかし、本稿で示してきた単純な集計からも、市区町村における国民保護の実態を明らかにすることができた。それは、残念ながら、大多数の市区町村において、じゅうぶんに国民保護に取り組めていないことを示している。

国民保護は、地方自治体の法定受託事務であり、地方自治体に事務処理が義務付けられ、是正の指示や代執行等、国の強い関与が認められている。国政選挙やパスポートの発行、国勢調査など主たる法定受託事務は、地方自治体間の差異が小さく、また機能不全というイメージもあまりない。それに対して、国民保護については、地方自治体間の差異も大きいばかりか、ほとんど取り組めていない市区町村も多い、特異な事例であると言える。

大多数の市区町村では、自然災害対策の縮小型相似形として国民保護が位置づけられていると推察される。このことの評価は両義的であろう。一方では、自然災害対策で蓄積されたノウハウが国民保護に活用されていると言える。連絡体制の構築や避難の誘導など、転用可能な知見や経験は少なくない。しかし他方では、自然災害対策と国民保護の間の相違点が見失われてしまう懸念もある。例えば、自然災害対策では安全な体育館な

どに住民を避難させることは有効であるが、武力攻撃事態や緊急対処事態では恰好のターゲットを設定してしまうことになるし、文民を有毒ガス等に曝露させてしまうことにもなり、必ずしも適切ではない(宮坂 2019)。また、自然災害でも武力攻撃事態、緊急対処事態でも、都道府県や国への報告と連絡が求められるが、武力攻撃事態や緊急対処事態ではサイバーアタックが同時に生じることも予想されるため、ICT(情報通信技術)の状態にも注意を要する。

後者のマイナス面を抜本的に改革するのであれば、二つの道が考えられる。一つ目は、市区町村の危機管理部局、とりわけ国民保護を主管する職員を雇用する財源について、その必要性に鑑みて国が特別に支援するという道である。二つ目は、国民保護を地方自治体の法定受託事務とせず、国が直接担うという道である。この場合、市区町村には国への情報提供をはじめとする協力を法律上明確にする必要があらう。

謝辞

本研究は、公益財団法人三菱財団の2024年度人文科学研究助成(研究課題名:現代日本の危機管理におけるオールハザードアプローチの研究,研究代表者:川島佑介)および、科学研究費助成事業(研究科題名:地方議員の政策関心は自治体の政策形成に影響を及ぼすのか:部門間関係モデル再考,研究代表者:吐合大祐,若手研究:23K12422)による研究成果の一部です。ご支援に深謝申し上げます。

また、ご多忙と拝察されるなかアンケート調査へご回答いただいた市区町村職員様に対しても、深く感謝を申し上げます。

参考文献 ウェブサイトはすべて2026年5月29日接続確認

- 天川晃 1983「広域行政と地方分権」、『ジュリスト 増刊総合特集』(29).
- 川島佑介 2020「国民保護行政のなかの分権性と融合性」,武田康裕編著,『論究 日本の危機管理体制』芙蓉書房出版.
- 川島佑介・伊藤潤・吐合大祐 2023「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).
<https://rose-ibadai.repo.nii.ac.jp/records/20250>
- 川島佑介 2025「『危機管理課』の誕生:自治体組織における自然災害対応と人為的災害対応の融合」,『防衛学研究』(72).
- 内閣官房 2005「国民の保護に関する基本指針」.
<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf>
- 内閣官房「国民保護ポータルサイト」.
<https://www.kokuminhogo.go.jp/>
- 内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付 2025「令和6年度国民保護に係る訓練の成果等について」.
<https://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/assets/R6kunrenseika.pdf>
- 中林啓修 2023「武力攻撃事態における国民保護:自衛隊と自治体との連携の可能性」,『陸上防衛』(2).
<https://www.mod.go.jp/gsdf/tercom/img/file2111.pdf>
- 西尾勝 2001『行政学[新版]』有斐閣.
- 宮坂直史 2019「なんでも避難という愚策」,『治安フォーラム』25(6).

注

- ¹ 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(通称、国民保護法)第1条。なお、法律上は「国民」という言葉が用いられているが、外国籍の市民も保護の対象としている。逆に日本国籍を有する自衛隊員は、対象となっていない。そもそも国民保護法は、文民保護を目的としている(中林 2023: 1)。そこで本稿では、固有名詞や直接の引用を除き、国民ではなく文民の単語を用いることにする。
- ² なお、都道府県間に訓練頻度の大きな差異が生じていることが問題視され、2021年度から、訓練の輪番制が導入された。詳しくは、川島他(2023: 124)を参照のこと。
- ³ ただし、某市職員へのヒアリング調査を通じて、国民保護では市の独自性を出すべき分野ではないと思われること、および、市職員として国民保護にはあまり詳しくないし、政治的に刺激したくないことの理由に基づき、抑制的な市職員の姿勢も描写している(川島 2020: 130-131)。
- ⁴ そのうち、回答内容に齟齬のあった市区町村の回答が1件あった。この場合は、先にいただいた回答を分析に用いている。