

有事の際の「事業継続」と「従業員避難」に関する提言

沖縄経済同友会

2024 年 3 月

はじめに

2023 年 4 月、沖縄経済同友会は、有事の際の事業継続・従業員避難に関するプロジェクトチームを発足させることを公表した。

観光を基幹産業とする沖縄県の経済にとって、周辺地域で紛争が発生すれば、その影響は計り知れず、平穏な日常生活そのものが継続できなくなることも考えられる。「有事」が発生しないように諸外国との経済交流を活発にし、外交努力を行うことが重要であることは当然である。

一方で、世界各地で地政学上のリスクが顕在化している現状を鑑みると、企業人としてリスクマネジメントの観点から、備えを行うことも当然のことであるといえる。

自然災害の際と同様に「事業継続」を求められるのか、あるいは従業員の避難についても検討しておく必要があるのではないか。

そのような問題意識を持ちながら調査を進める過程で、次のようなことがわかってきた。

- ① 有事の際の住民避難において中心となるのは、自然災害と同様に地方自治体である。
- ② 自衛隊は住民保護を責務として考えているが、領域内が紛争地帯となった場合には「侵入者の排除」が本来業務となる。また、国際法上は軍民分離が原則であり、自衛隊の輸送機での避難は攻撃対象となってしまう恐れが高い。
- ③ 民間企業のうち運輸やエネルギー関連など重要なインフラを担う企業は「指定公共機関」として有事の際にも一定の役割があるものとされているが、どのような場面で何を求められるのか国や地方公共団体との具体的な調整は不十分である。
- ④ 国民保護法に基づく住民避難指示は、武力行使が予測されるなどの「国による事態認定」が前提条件となっているが、周辺地域での紛争やサイバー攻撃などの間接的な行為の段階では事態認定に至らない「グレーゾーン」の状態が続く可能性が高い。

さらに自衛隊、海上保安庁、インフラ企業等へのインタビューを実施していくと、各々の当事者が強い責任感を持ち、そのために各関係機関との連携が重要であることを認識しているものの、具体的な役割分担等を調整する場がないという課題が浮かび上がってきた。民間企業においては、どの段階まで業務を継続し、どの時点で従業員の避難を行うべきなのかという課題もあり、また実際に有事が発生した際の企業行動の拠り所となる社内規定についてはほとんどの企業が手つかずの状態であることも問題提起致したい。

先島地区においては、市や町が主体となって具体的な住民避難計画を策定する動きがある。沖縄県においても、国民保護法に基づく図上訓練が実施された。関係者においては訓練や協議を重ねるごとに課題が発見されているが、一般の企業や住民がどのように行動すればよいのかというところには至っていないのが実情だ。

この提言書においては、第 1 章で国際情勢や国際法を含む法令上の枠組みをまとめ、第 2 章で関係各所へのインタビューで課題を洗い出し、第 3 章で課題を整理し、第 4 章にて経済団体としての提言を行った。

この提言が関係各位が認識する課題の改善につながることを期待したい。 以上

目次

はじめに-----	1
第一章 有事に対する備えの現状	
1.有事に備える意義-----	4
2.有事に関する様々なルール-----	9
第二章 ヒアリング調査について	
1.沖縄県の取組-----	20
2.企業や自治体等へのヒアリング調査-----	26
第三章 課題の整理	
1.事態認定前の課題について-----	40
2.事態認定後の課題について-----	41
第四章 課題を踏まえての提言	
1.課題を踏まえての提言-----	45
2.提言一覧-----	51
おわりに-----	53
プロジェクトチーム名簿-----	54

「有事」とは…

「有事」とは、一般的に戦争や事変など非常の事態が起こることを指します。
本提言書においては、武力衝突だけでなく、その発生が予期される状況まで一定の幅の中で表現していることをお含みおきください。
また、自治体や企業へのヒアリングの中で、ヒアリング先による「有事」という表現については先方の定義に拠るものであることをご理解いただきますようお願いいたします。

グレーゾーンについて…

一般的にグレーゾーンとは、純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したものです。本稿においては、「事態が緊迫してきているが、武力攻撃予測事態の認定には踏み切れない状況」を指すものとします。

第一章 有事に対する備えの現状

1. 有事に備える意義

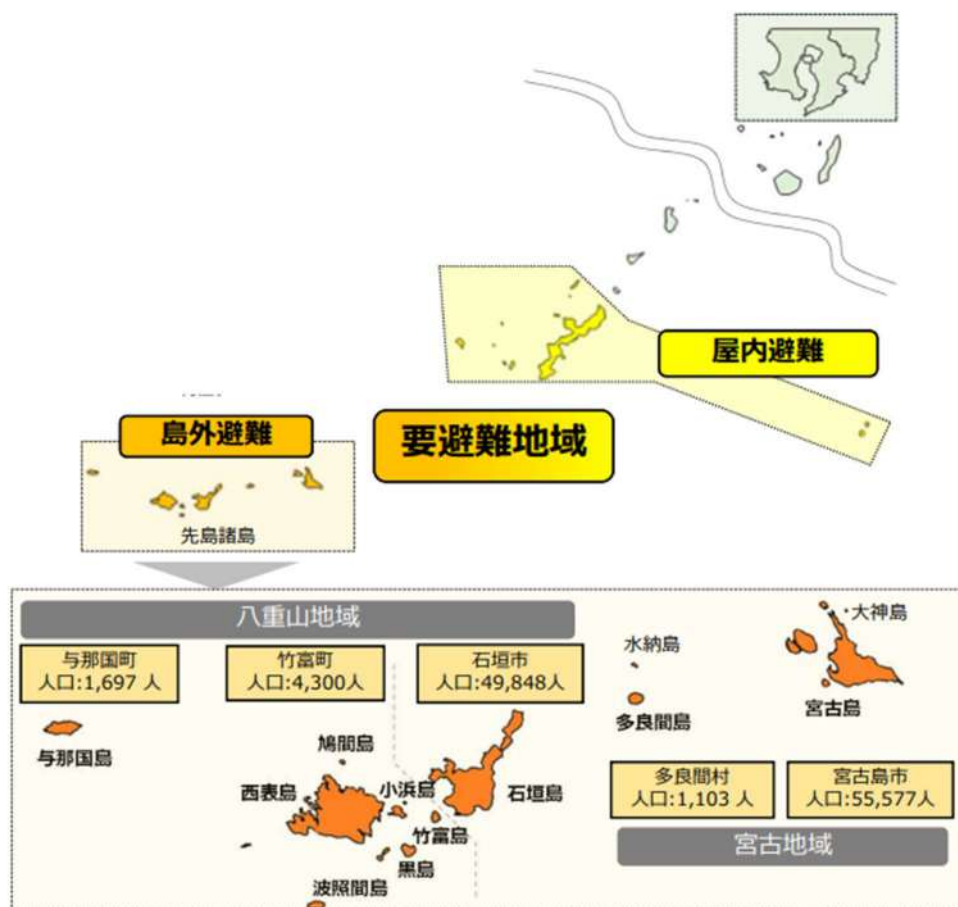
(1) 提言書の扱う範囲

沖縄県では、国民保護に関する検討会や図上訓練を定期的に行っている。2023 年 3 月に行われた図上訓練では、関連する事業者を交えて先島地域の島外避難に要する日数のシミュレーションが中心に行われた。そこで避難についての様々な課題が洗い出された一方で、訓練に参加していない業種も多く、事業者目線で異なる課題を多く抱えていることも考えられる。当会も沖縄県の経営者団体として国民保護について当事者意識を持って取り組む必要があるのではないかというのが本提言書作成にあたるきっかけである。

本提言書においては、「地域」は訓練において島外避難が想定されている先島地域、「企業」は特にインフラ企業にスポットを当て、事業継続と従業員とその家族の避難について課題を抽出し、提言を行うこととする。

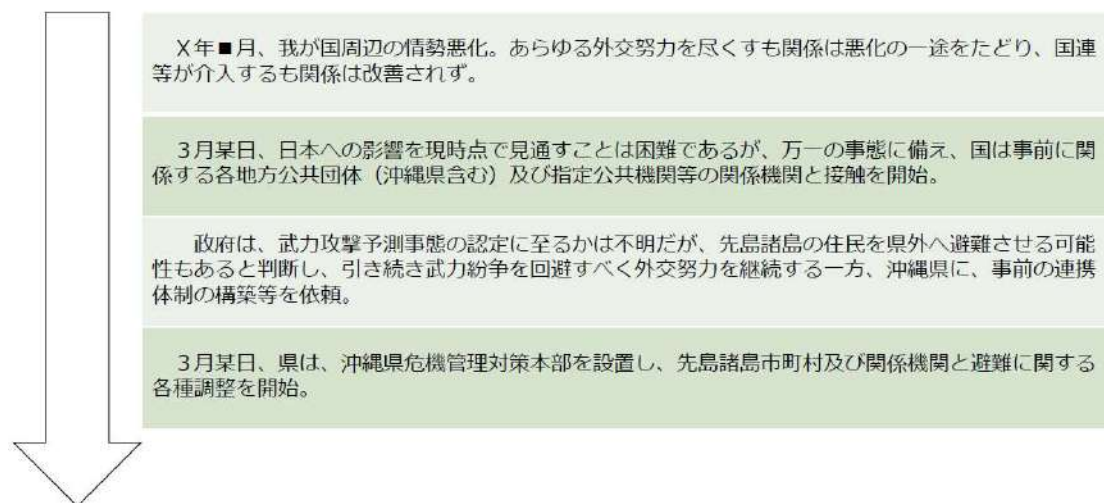
※避難地域と想定シナリオは沖縄県の図上訓練のものを参考としている（【図 1】、【図 2】参照）。

【図 1】 沖縄県図上訓練における避難地域の想定



出所：令和 4 年度沖縄県国民保護図上訓練より

【図 2】 令和 4 年度沖縄県国民保護図上訓練における仮定シナリオ



出所：令和 4 年度沖縄県国民保護図上訓練より

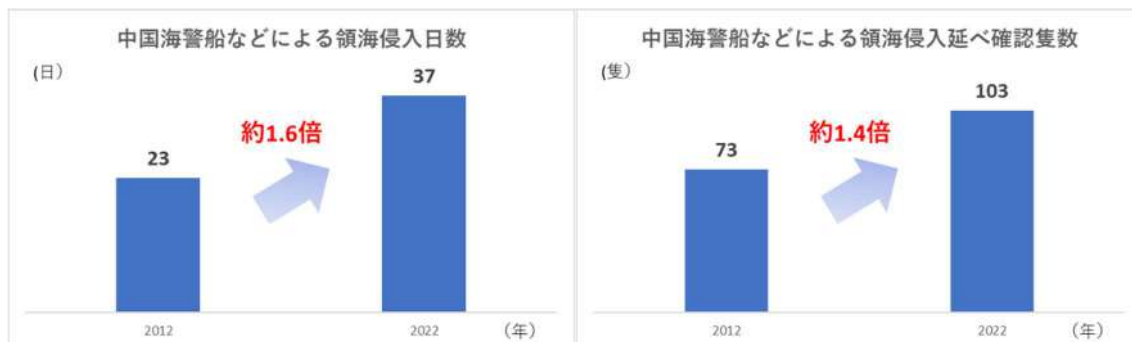
（２）沖縄周辺地域の情勢

国民保護について当事者意識を持たなければならないと考える理由は国際情勢にもある。ウクライナや中東における昨今の不安定な状況と同様に、米中対立を背景に米国のペロシ下院議長（当時）の台湾訪問に反発した中国が、台湾周辺で大規模な軍事演習を実施、その際には日本の排他的経済水域に中国軍のミサイルが着弾するなど、台湾海峡における不安定要因が増加し、緊張が高まっている。たびたび北朝鮮によるミサイル（軍事偵察衛星）発射に伴いＪアラートが発出され、東シナ海では中国船による領海への侵入が 10 年前と比較し、確実に増加している【図 3】。さらに報道では台湾有事が取り沙汰されることも多くなった。台湾有事に関する様々な記事や報道でよく目にするのが、中国の台湾統一を目指す動きやその動きに伴う米中対立の影響を受ける懸念があるのではないかと、とりわけ、台湾と距離的に近い沖縄の先島地域は有事の際に中国台湾双方の戦域に含まれる、あるいは限りなく近接する、という事態が容易に想定されるとの内容である。よって本項では特に台湾を巡る状況について整理してみたい。

中国はこれまで、「一つの中国」という原則を国際社会に対して一貫して主張しており、台湾の問題は中国の国内問題であり、この問題への他国の介入は断じて容認しない、というスタンスを取り続けている。したがって台湾の統一は中国の「国是」であり、平和的統一が第一義であると発信する一方、武力での統一も否定しない、と明言している。

一般的に軍事力の発動については、その国の持つ軍事能力×意思、とも言われており、強大な軍事力を保有し、さらに最高指導者自ら統一の意思表示をしている中国は、将来、台湾に対し軍事進攻を実施する可能性は否定できないものがある。

【図3】中国による日本領海侵入の動向



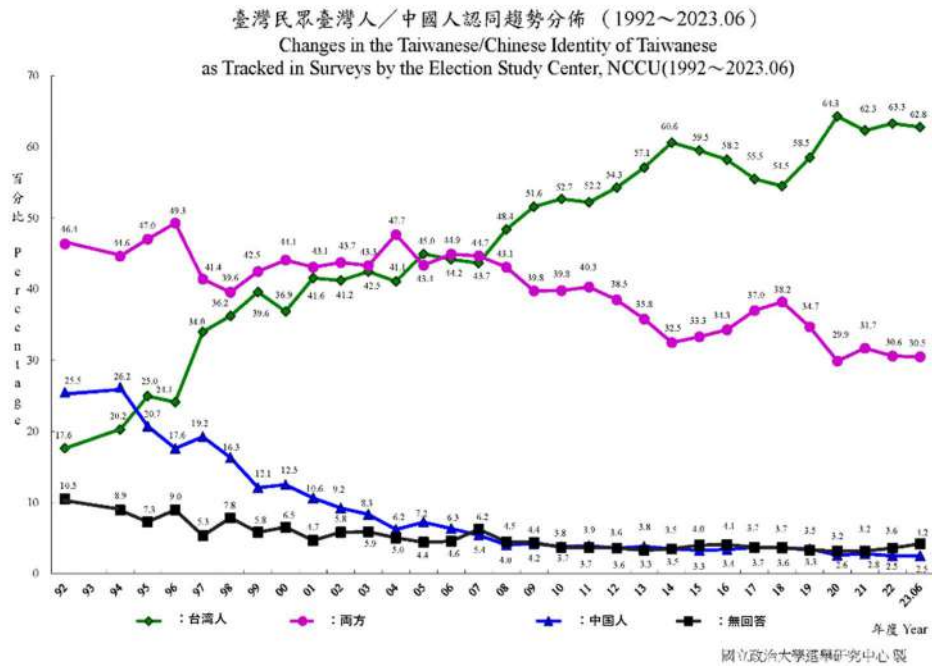
出所：令和5年度防衛白書より作成

次に、台湾側のスタンスについても確認したい。現在台湾においては「台湾アイデンティティー」の高まり（【図4】）と、香港での中国による言論弾圧の状況を真近に見た台湾の人々の中で、中国による統一を望む声はますます少数勢力となっている。最も多数を占める意見は現状維持だ。この点で、統一を望む中国とは異なるスタンスを持っている。次ページの【図5】は台湾における独立と中国による統一、現状維持のスタンスを表したものである。上位2つの「永久的に現状維持」と「今のところは現状維持」の合計で6割超を占めており、統一を望む意見は1割にも満たない。また、1月の総統選では、民進党の頼清徳氏が新たな総統となったため引き続き現状に近い状態が続くことが予想される。現在中国政府と台湾の民進党政権間では対話が行われておらず、中国が望む平和的統一が近いうちになされることについては現状不透明だ。

この両政府による立場の相違からくる対立が、将来的に双方の武力衝突を引き起こすのではないかと、という懸念が高まっている。更に、武力衝突の際は「台湾の防衛に軍事的に関与する」とアメリカのバイデン大統領は数度にわたり明言しており、その際同盟国である日本も軍事的な関与が求められる可能性が極めて高いと考えられる。

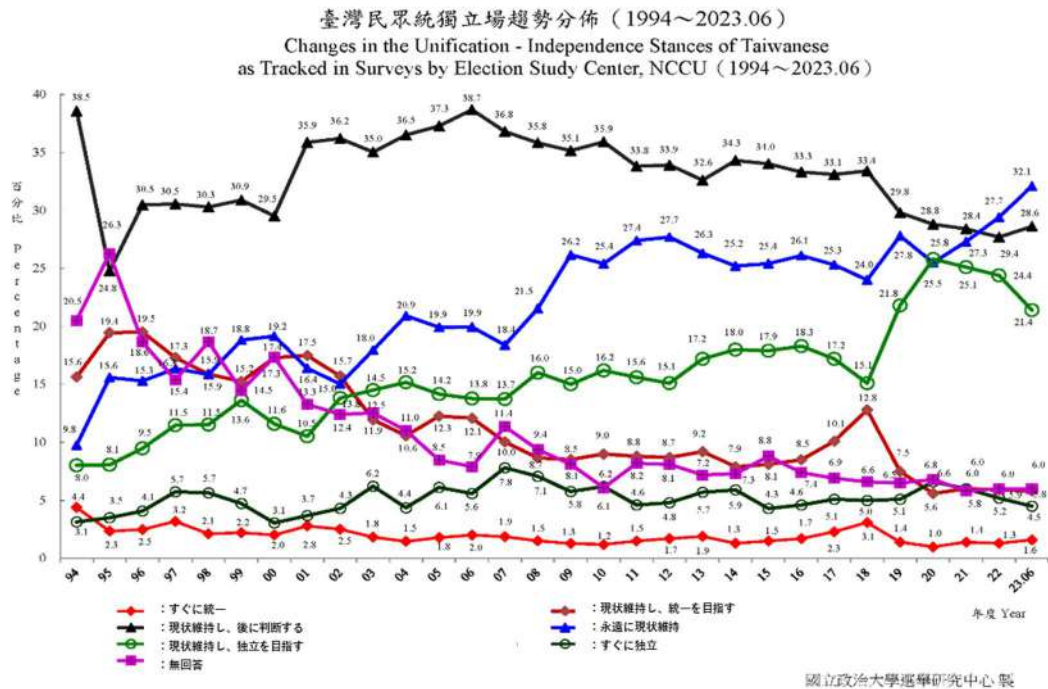
その際は台湾に近い先島地域も何らかの影響や被害を受ける可能性がある、というのが昨今の沖縄周辺地域に関する現状認識である。

【図4】台湾における「台湾人/中国人」アイデンティティの推移



出所：台湾政治大学選挙研究センターの資料を加工し作成

【図5】台湾の独立と統一に関するスタンスの分布



出所：台湾政治大学選挙研究センターの資料を加工し作成

(3) 有事に対する備えの必要性

当然、有事が起こることを望む者はおらず、決して起こさせてはならない。しかし、前述の通り、緊張感が高まる情勢を鑑みれば、有事が起こる可能性を完全に払しょくできないのもまた事実である。万が一有事が現実のものとなれば、多くの人、企業に被害が及ぶ。

企業経営者は、自社の従業員とその家族を守ることも務めであり、そのためにはあらゆるリスクに対して備えを行わなければならない。また、エネルギーなどを供給するインフラ企業は従業員とその家族の保護だけではなく、事業を継続し、県民生活を支えることも役割の一つとして考えられる。

例えば、地震や津波などの重大な自然災害も近いうちに必ず起こるとは限らないが、起こらないとも限らない。そのため、万が一起こったときのために国や県等の自治体、企業は様々な想定と訓練を行う。これは有事に対する備えにおいても同様であり、起こるとは限らないが起こったときに重大な被害をもたらしかねないリスクに対して相応の備えは行うべきだろう。

本提言書は、我が国の軍備増強や有事の発生を助長するためのものではなく、事業者として起こる可能性が否定できないリスクに備えるべく、沖縄県の国民保護訓練において明示されていない事業者の「事業継続」と「従業員とその家族の避難」を実効性のあるものにするために、事業者目線での課題を洗い出し取りまとめるものである。

2. 有事に関する様々なルール

有事や紛争については、国際法から国内の法律に至るまで様々なルールが定められており、国や県等の自治体、自衛隊や海上保安庁などの機関、また、企業もすべて国際法や法律の下で有事の際の事業継続や避難に当たることになる。しかし、ルールの内容については一般的にあまり知られていないように思われる。本項では、有事の際に事業継続や従業員とその家族が避難する際に企業における意思決定の指針となる様々なルールについて、最も基本的な枠組みである国民保護法とそれに関連する項目やその背景にある国際的な条約、ルールについて解説を行う。

(1) 国民保護法とそれに関連する法律や用語

①国民保護法（正式名称：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）

武力攻撃事態等において、国民の生命、身体及び財産の保護を図ることを目的とした法律。地方公共団体、指定公共機関等の責務や役割分担を明確にし、国の方針の下で、国全体として対策を講じることができるようにしている。ジュネーヴ条約第一追加議定書を国内の法律に置きかえたもの。「軍事目標主義」((2) ①参照)と「軍民分離」が大きなポイントとなる。

住民の避難に関する措置、避難住民の救援に関する措置、武力攻撃災害への措置に対する具体的な内容も定めている。

また、「緊急処理事態」(⑤参照)においても、「武力攻撃事態等」(④参照)における国民保護措置に準じた措置（緊急対処保護措置）を実施することとしている。

②国民の保護に関する基本指針

2005年3月25日に閣議決定された国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針。国民保護計画等の作成の基準となる事項に加え、想定される武力攻撃事態の類型を「着上陸侵攻」、「弾道ミサイル攻撃」、「ゲリラや特殊部隊による攻撃」、「航空攻撃」の4つに分類するとともに、これらの類型に応じた避難、救援、武力攻撃災害への対処などの措置について記載がなされている。内容については適宜変更が行われており、最新版は2017年12月19日に変更が行われたものとなっている。

③武力攻撃事態

武力攻撃が発生した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に至った事態を指す。武力攻撃事態の想定は、国民の保護に関する基本指針においては、【図6】の4つの類型を想定し、国民の保護のための措置の実施にあたって留意すべき事項が示されている。

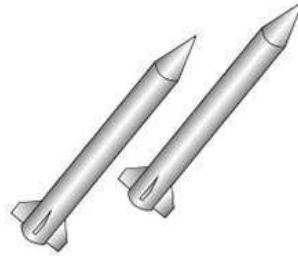
【図 6】 武力攻撃における想定

着上陸侵攻の場合



- 船舶により上陸する場合は、沿岸部が当初の侵襲目標となりやすい。
- 航空機による場合は、沿岸部に近い空港が攻撃目標となりやすい。
- 国民保護措置を実施すべき地域が広範囲にわたるとともに、期間が比較的長期に及ぶことも想定されます。

弾道ミサイル攻撃の場合



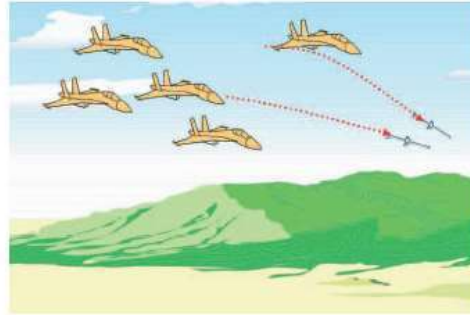
- 発射された段階での攻撃目標の特定が極めて困難で、短時間での着弾が予想されます。
- 弾頭の種類（通常弾頭であるのか、[NBC弾頭](#)であるのか）を着弾前に特定するのが困難であり、弾頭の種類に応じて、被害の様相や対応が大きく異なります。

ゲリラ・特殊部隊による攻撃の場合



- 突発的に被害が発生すること考えられます。
- 被害は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的ですが、攻撃目標となる施設（原子力事業所などの[生活関連等施設](#)など）の種類によっては、大きな被害が生ずる恐れがあります。
- [NBC兵器](#)やダーティボムが使用されることも想定されます。

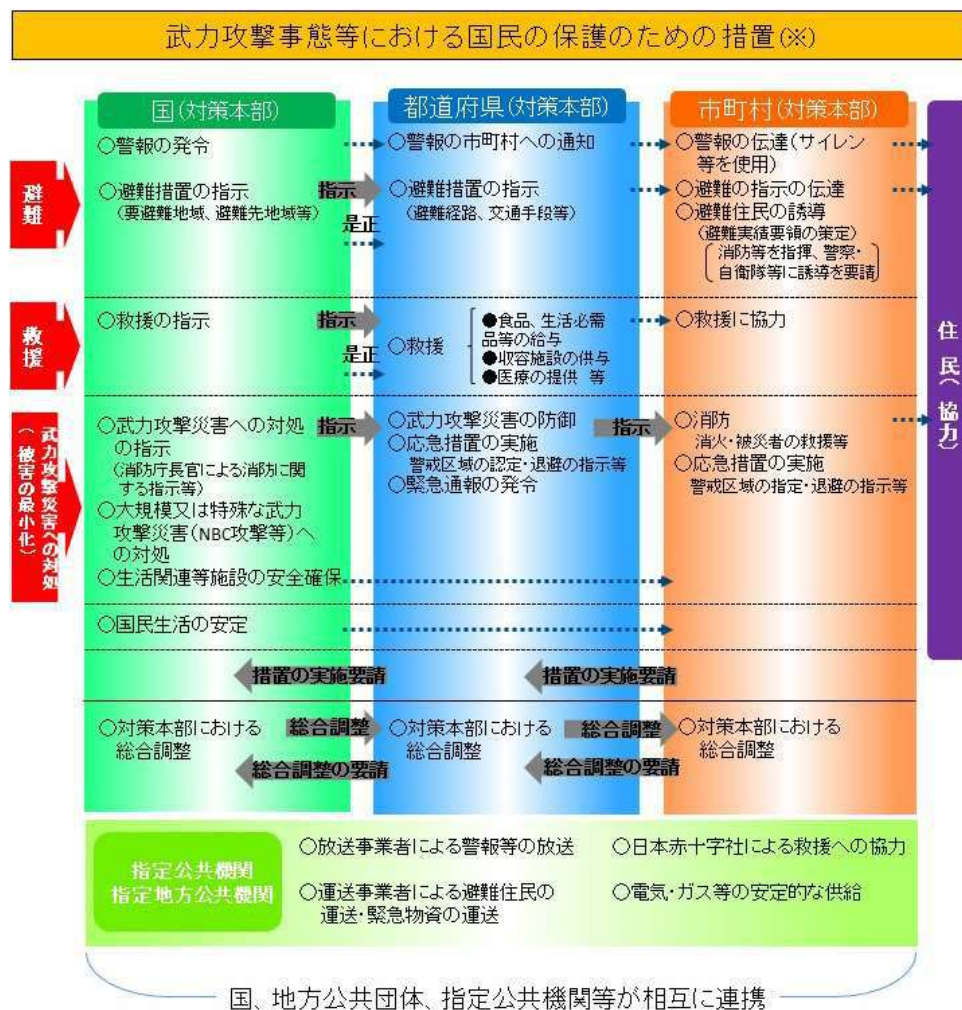
航空攻撃の場合



- 弾道ミサイル攻撃の場合に比べ、その兆候を察知することは比較的容易ですが、予め攻撃目標を特定することが困難です。
- 都市部の主要な施設やライフラインのインフラ施設が目標となることも想定されます。

出所：内閣官房国民保護ポータルサイト

【図 7】 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置



※ 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

出所：内閣官房国民保護ポータルサイトより

④武力攻撃予測事態

武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態。なお、「事態対処法」(⑧参照)において、武力攻撃事態と武力攻撃予測事態をあわせて「武力攻撃事態等」と定義している。

⑤緊急対処事態

武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態または当該行為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で、国家として緊急に対処することが必要な事態。なお、緊急対処事態は、後日、武力攻撃事態であると認定される事態も含まれる。

⑥存立危機事態

我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態。

※存立危機事態には国民保護法は適用されない。

⑦重要影響事態法（正式名称：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）

重要影響事態（そのまま放置すればわが国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態）が発生した場合の対応として、後方支援活動などを行うことにより、重要影響事態に対処する外国との連携を強化し、わが国の平和及び安全の確保に資することを目的としている。同法では、支援対象や対応措置について定めている。

重要影響事態と存立危機事態の両者は、異なる法律上の概念として、それぞれの法律に定める要件に基づいて該当するか否かを個別に判断するものであるが、どのくらいの戦禍が及ぶ可能性があるのか、そして国民がこうむることとなる被害はどの程度なのかといった尺度は共通するなど、存立危機事態は概念上、重要影響事態に包含されるものである。したがって、事態の推移により重要影響事態が存立危機事態の要件をも満たし、存立危機事態が認定されることもありうる。

⑧事態対処法（正式名称：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）

武力攻撃事態等や存立危機事態への対処について、基本理念、国、地方公共団体等の責務、国民の協力その他の基本となる事項を定め、武力攻撃事態等及び存立危機事態への対処のための態勢を整備した法律。自治体や指定公共機関の役割、各所の権限等について記載されている。

【図 9】 国民保護法、事態対処法と各事態の対応表

	存立危機 事態	武力攻撃 予測事態	武力攻撃 事態	緊急対処 事態
国民保護法	-	○	○	○
事態対処法	○	○	○	○

⑨指定公共機関

独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、政令及び内閣総理大臣公示で指定

されている。

●**沖縄県に本社を置く指定公共機関**

- ・沖縄電力株式会社
- ・日本トランスオーシャン航空株式会社
- ・琉球海運株式会社

指定公共機関は、有事の際の国民保護において業種ごとに国民保護措置を行うこととされている。

なお、対処措置において指定公共機関が損失を受けた場合、必要な財政上の措置を講ずるものとされている。

〈以下引用〉

『政府は、(中略) 対処措置の実施に関し、関係する地方公共団体の長等に対する総合調整又は指示が行われた場合において、その総合調整又は指示に基づく措置の実施により当該地方公共団体又は指定公共機関が損失を受けたときは、その損失に関し、必要な財政上の措置を講ずるものとする。』

出所：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（事態対処法（２）⑦） 第十六条より引用

⑨**指定地方公共機関**

都道府県の区域において電気、ガス、輸送、通信、医療その他の公益的事業を営む法人、地方道路公社その他の公共的施設を管理する法人及び地方独立行政法人で、あらかじめ当該法人の意見を聴いて当該都道府県の知事が指定するもの。有事の際には指定公共機関と同様の役割を担う。

●**指定地方公共機関（沖縄県）**

- ・社団法人沖縄県高圧ガス保安協会
- ・沖縄ガス株式会社
- ・琉球エアークommューター株式会社
- ・久米商船株式会社
- ・大東海運株式会社
- ・合資会社多良間海運
- ・八重山観光フェリー株式会社
- ・有限会社安栄観光
- ・合資会社福山海運
- ・社団法人沖縄県バス協会
- ・社団法人沖縄県トラック協会
- ・沖縄都市モノレール株式会社
- ・社団法人沖縄県ハイヤー・タクシー協会
- ・沖縄セルラー電話株式会社
- ・社団法人沖縄県医師会
- ・社団法人沖縄県歯科医師会
- ・社団法人沖縄県薬剤師会
- ・琉球放送株式会社
- ・沖縄テレビ株式会社
- ・琉球朝日放送株式会社
- ・株式会社ラジオ沖縄
- ・株式会社エフエム沖縄

(2) 国際的なルールや用語

①国際人道法

国際人道法(戦時国際法、武力紛争法ともいう)は、それが違法か合法かに関わらず、武力紛争による不必要な犠牲や損害を防止し、戦闘に参加しないすべての人の保護を目的とした、国際的な条約の総称である。現在では主にジュネーヴ諸条約とその追加議定書、各種の特定兵器の制限の条約とそれらの慣習法のことを指し、その内容は主に以下の2つに分けることができる。また、これらに違反する行為が戦争犯罪と呼ばれるものである。

『敵対行為に参加しなかった者または直接しなかった者への攻撃を控えること(ジュネーヴ法)-民間人と戦闘員の区別-非戦闘員に対する攻撃の禁止

暴力の使用を紛争の目的を達成するのに必要な量に制限すること(ハーグ法)-不必要な苦しみを与えることの禁止-必要性の原則-比例の原則

また、各国家はこれらの規則の尊重を保証する法的な義務を課せられている。』

出典：赤十字国際委員会(ICRC) HP より引用

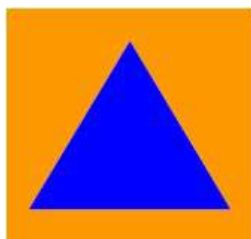
国際人道法における原則として、主に以下の点が挙げられる。

イ 軍事目標主義と軍民分離

民間人と軍人、民用物と軍事目標を区別し、常に軍事目標のみを攻撃する。この軍民の区別は攻撃側だけでなく、防御側にも適用される。

例えば、有事の際に、自衛隊や海上保安庁の船を住民避難等に利用する場合は、区別のために特殊標章を掲げる。

【図8】国民保護特殊標章



ロ 文民保護の原則

文民(軍人でない者)を対象とする攻撃が禁止されている。また、文民に恐怖を抱かせることを目的とした攻撃や威嚇も禁止されている。

ハ 文民保護の喪失

文民が敵対行動に直接参加する場合、文民として保護される権利を喪失する。

「危害の敷居（相手の軍事行動に直接不利益や被害が発生するかどうか）」、「直接因果関係（相手との直接的な戦闘に直接連動するかどうか）」、「交戦者とのつながり（味方を助け、相手を害する目的で「危害の敷居」に該当する行為が行われているかどうか）」の3点が判定要件となる。

ニ 特別に保護される物

民用物であっても、軍事的に利用されていれば軍事目標たり得るが、原発・ダム・堤防など、軍事的に利用されていても、攻撃が文民に重大な被害をもたらすものは攻撃してはならない。

ホ 文民の生存に不可欠なもの（水道施設等）への攻撃の禁止

②ジュネーヴ法（条約）

ジュネーヴ諸条約は、武力紛争での文民の保護や戦闘の規制などを定めた国際人道法の総称である。ジュネーヴで採択され、1977年にはジュネーヴ諸条約追加議定書が採択された。日本は、1953年に加入し、2004年には追加議定書に加入した。

【ジュネーヴ諸条約の保護対象と適用期間】

※本提言書の内容に関わるものを抜粋し記載する。

条 約	条文数	保護対象	適用期間
第1条約	64	軍隊構成員の傷病者、衛生要員、宗教要員、衛生施設、衛生用輸送手段等	条約の保護対象者が敵の権力内に陥ってから、送還が完全に完了するまで
第2条約	63	軍隊構成員の傷病者、難船者、衛生要員、宗教要員、病院船等	海上で戦闘が行われている間（上陸した後は第1条約が適用される）
第3条約	143	捕虜	敵の権力内に陥ってから、最終的に解放され、送還されるまで
第4条約	159	紛争当事国又は占領国の権力下にある外国人等	紛争又は占領の開始時から、原則として軍事行動の全般的終了時まで

【ジュネーヴ諸条約の主な内容】

●条約の適用事態（共通第2条）

これらの条約は「二以上の締約国の間に生ずるすべての宣言された戦争又はその他の武力紛争の場合」及び「一締約国の領域の一部又は全部が占領されたすべての場合」に適用される。（国内での武力紛争への適用（共通第3条）：締約国の一の領域内に生ずる国際的性質を有しない武力紛争（いわゆる内乱）の場合にも、敵対行為に直接参加しない者は人道的に待遇され、そのための規程が簡潔に置かれている。）

●赤十字標章等の濫用防止

赤十字、赤新月等の特殊標章を保護すべき標章と定め、衛生要員、衛生施設等に所定の方法によって表示することとされている。また、このような保護を実効的ならしめるため、締約国は、これらの特殊標章の濫用を防止するために必要な措置をとらなければならないとされている。

●文民の保護

武力紛争時又は占領の場合における文民の保護に関して、第4条約に詳細な規程が置かれている。（第4条約にいう文民とは、基本的には、武力紛争時又は占領の場合において紛争当事国又は占領国の権力内にある者でその紛争当事国又は占領国の国民でないもの（「被保護者」）を指す。）

●重大な違反行為の防止

ジュネーヴ諸条約では、条約の実施を確保するためにその規程に違反する行為のうち特に重大なものを「重大な違反行為」と定め、締約国に対して、重大な違反行為に対する有効な刑罰を定めるため必要な立法を行うこと、重大な違反行為を行い、又は行うことを命じた疑のある者を捜査すること、また、その者の国籍のいかんを問わず、自国の裁判所に対して公訴を提起すること等を義務づけている（いわゆる普遍的管轄権の設定）。

出所：外務省 HP より抜粋し当会にて作成

【第1追加議定書】

イ 国際的な武力紛争につき、1949年のジュネーヴ諸条約の内容を「補完・拡充」し、新たな規程を追加。

ロ 第二次世界大戦以降、民族解放戦争・ゲリラ戦の増大など武力紛争の形態が多様化し、軍事技術が発達した等の現代的状況に対応するため、1977年に作成。全102条。

【第2追加議定書】

イ ジュネーヴ諸条約では非国際的な武力紛争については1カ条（共通第3条）のみであった規程を「補完・拡充」したもの。

ロ 非国際的な武力紛争（いわゆる内乱等）における犠牲者の保護等について規程。

ハ 第二次世界大戦以降のいわゆる内戦・内乱の増大という現代的状況に対応するため、1977年に作成。全28条。

③ハーグ諸条約

『1899年と1907年にハーグで開催された万国平和会議において、戦争中の行為を規律することを目的とした条約がいくつか作られました。特に、過度な損害をもたらす武器の使用が禁止されました。それらの条約は、武力紛争の際の文化財の保護に関するハーグ条約（1954年）と、1954年・1999年の二つの追加議定書によって補完されました。』

出所：赤十字国際委員会（ICRC）HPより引用

●国民保護法と国際人道法から見えてくること

国民保護法、国際人道法ともに軍事目標主義と軍民分離が原則となっている。

『武力攻撃事態では、事態を起こしている相手と、端的に言えば、軍事的に戦うことになる。そのことを自衛隊では侵害排除や事態対処と表現をするが、相手国と戦えるのは日本の中で自衛隊のみであり、彼らにとっての最優先は、侵害排除・事態対処となる。結果として、災害時のように自衛隊が様々な支援を行うことにはならない点が災害との大きな違いである。』

『まず国際人道法の一番大事な約束は軍事目標主義と軍民分離という考え方になる。これは、民間人と軍人、あるいは物体だけでなく施設なども含む民用物と軍事目標、つまり民間のものと軍隊のものをしっかり区別し、常に軍事目標のみを攻撃対象とするという法律である。ポイントは、攻撃する側はもちろんこれを守る必要があるが、防衛側であっても、軍民を分離することが義務となっているということである。「いざとなったら自衛隊の船で逃げればいい」、「自衛隊はなぜ避難させてくれないのか」などの主張を聞くこともあるが、国際法上は非常に問題があることになる。頑丈で安全であろうとの判断で住民避難に自衛隊の船を使用した場合、相手国はそれを逆手にとって、「日本は卑怯にも住民を盾にして、自衛隊の軍艦を

戦略的に移動させた」言われかねない。このように民間のものと軍隊のものをしっかり区別をせよというのが大きな原則としてある。』

出所：一般財団法人 南西地域産業活性化センター「国民保護における住民及び来訪者の避難想定」から引用

→つまり、有事の際の住民避難は、自治体を中心となって行う必要がある。

第二章 ヒアリング調査について

本章では、第一章で触れた様々なルールや、自治体等の取り組みの下で実際に「事業継続」、「従業員とその家族の避難」という事態に対応する可能性が想定される自治体や事業者等にスポットを当ててヒアリング調査を行った。

調査先については、前章にて言及した通り、沖縄県が実施した図上訓練において島外避難のシナリオが想定されていた先島地方にて事業を展開する企業に限定した。加えて、図上訓練の島外避難のシナリオでは全ての離島在住民が退避を終えるまでに通常の輸送力で 10～14 日、追加で輸送力を確保した場合でも 4～5 日を要することから、全ての住民が避難を完了するまでの期間生活を維持するために必要不可欠であると考えられる（=島に残る必要性がある）または、住民避難に密接に関わるインフラ企業を対象とした。

1. 沖縄県の取組

沖縄県では、検討会の開催や図上訓練の実施など有事を想定した様々な取り組みを行っている。ここでは 2023 年 3 月に行われた図上訓練の内容とそこで確認された課題について改めて整理することとする。また、沖縄県知事公室防災危機管理課へ行ったヒアリングの内容についてもここで整理する。

※沖縄県における有事の想定や避難の計画は特定の国や事態を想定したものではないことに留意。

（1）沖縄県の図上訓練

図上訓練では、時系列に沿った行動計画に基づく各機関の活動について検討・発表・意見交換に加えて、住民避難の検討がメインに行われた。

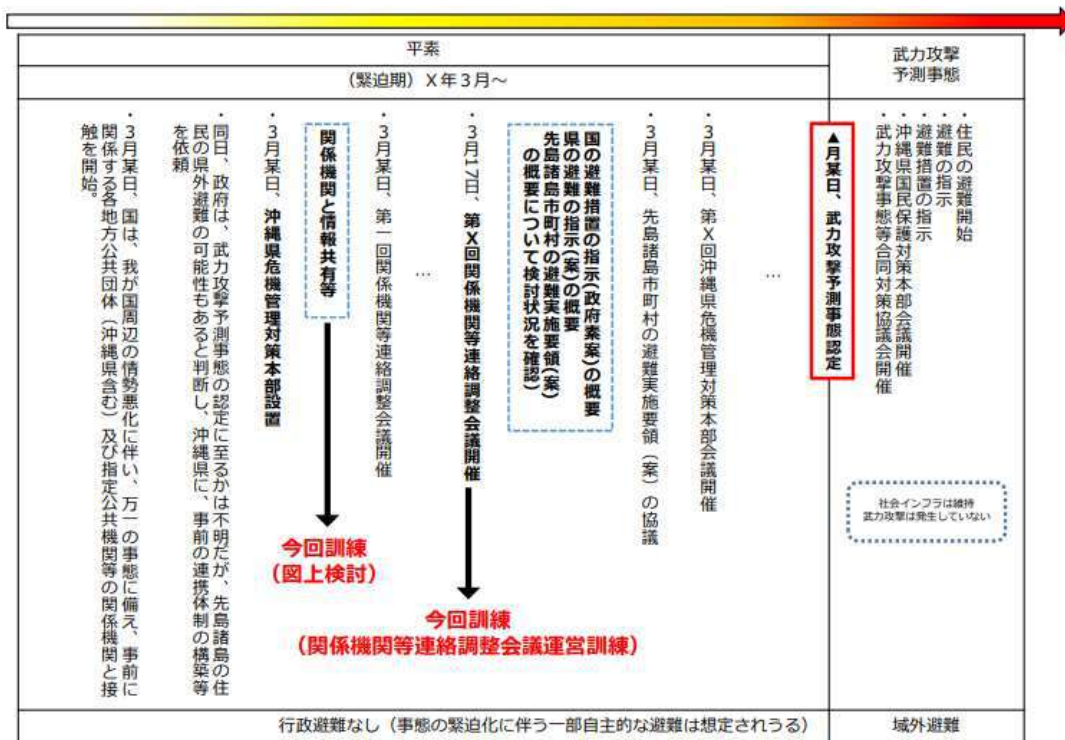
住民避難については、「避難に係る検討会」等で整理・検討されてきた先島諸島の住民避難の考え方等について、事態認定後の住民避難を見据えた関係機関等連絡調整会議を模擬した検討状況等の確認が行われた。

また、住民避難については、各離島市町村の「住民避難実施要領」をベースに避難にかかる日数を検証。平時と同様の輸送力と滑走路設備をフルに稼働させた場合の輸送力の検証がなされた。

【参加機関一覧】

○沖縄県 ○宮古島市 ○多良間村 ○石垣市 ○竹富町 ○与那国町 ○内閣官房
○消防庁 ○国土交通省 ○内閣府沖縄総合事務局 ○沖縄県警察
○指定（地方）公共機関 ○第十一管区海上保安本部 ○自衛隊 ○沖縄防衛局統幕等
（そのほかオンライン参加機関を含む）

【図 9】 訓練における時系列



【図 10】 八重山地域の輸送力イメージ
(平時)



(追加輸送力確保時)



【図 11】 宮古地域の輸送力イメージ

(平時)



(追加輸送力確保時)



●図上訓練の各種資料について

2024 年 1 月 30 日に最新の図上訓練が実施されていますが、その際の資料は本提言書作成時点で公表されていません。そのため、提言書内では 2023 年 3 月に実施された図上訓練の資料を使用しています。

(2) 図上訓練において明らかになった課題

図上訓練を実施したことによって明らかになった課題が存在する。沖縄県で課題を取りまとめているためここで整理する。

①沖縄県が取りまとめた課題

イ 先島諸島市町村における、要配慮者を含めた輸送力の確保

→医療・福祉部局等の関係部局を含めた検討・調整体制の確立が必要

※要配慮者とは、災害が発生した時に特に配慮や支援が必要となる者であり、高齢者、障害のある人、乳幼児のほか、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者なども、特に支援が必要となる者として対象としている。

- ・介護が必要な場合は、最低限の家族も同伴して避難することも想定される。
- ・外国人も災害発生時には支援が必要な人となる。

ロ 別パターンの避難要領の検討等、更なる避難要領具体化の追求が必要

- ハ 県内の応援体制、避難者受け入れ自治体との連携要領の確立が必要
→警察、消防等の応援要領の検討、経由市町村の受入要領等の確立
→避難先自治体（県外自治体等）との連携要領の確立

ニ 県内市町村等へ成果を展開し、県全域の県外避難要領等、県全域の避難のあり方について検討を進めることが必要

（３）沖縄県知事公室防災危機管理課へのヒアリング調査

沖縄県知事公室防災危機管理課は先述の図上訓練等、国民保護に関する様々な施策を行う部署である。ここでは、図上訓練で検証されていない点を中心に当会にてヒアリングを行ったので、その内容について取りまとめる。

質問事項	県からの回答
①事業者の役割について	→指定（地方）公共機関には、国民保護法に基づき各社で作成している国民保護業務計画に基づいた国民保護措置を実施していただく。 →指定（地方）公共機関以外の事業者については、有事の際に役割を求めるための法的な根拠がないため、現時点で何らかの想定は持っていない。 →特に交通事業者とは多く調整を行っている。海運事業者とは、臨時旅客定員の増や近海区域である沖宮海峡を運航可能な船舶確保に関する調整を行っている。航空事業者とは、臨時便の運行や事業者ごとに使用する離島空港のスポット割等の調整を行っている。
②国民保護に関する訓練について	→2024年1月30日に図上訓練を実施予定。 →現時点ではいかに避難するかという内容の訓練となっている。 →2023年は空港スポットを最大限活用した場合の避難の輸送力等について検討したが、次回は、要配慮者の避難や空港での保安検査等実際のオペレーションも加味した具体的な避難について検討する予定。

質問事項	県からの回答
③避難における課題について	→自力での避難が困難な要配慮者についてはサポートが必要。 →国民保護法による避難指示は義務になるため自ら避難しないことを選んだ人々に対してのインフラ供給なども課題の一つとなる。 →域外からの避難民については、話題には出たことがあるが具体的な対策は現状ない。海上保安庁がファーストタッチになると思われる。
④グレーゾーンでの対処について	→事態認定がされる以前に、消防庁などから何らかの連絡があるため、そのタイミングで沖縄県危機管理対策本部立ち上げとなる可能性が高い。 →住民の行政避難については、国民保護法の制度上どうしても事態認定後となる。そのため、事態認定の前にどれだけ避難の準備を整えられるか、事態認定後すぐに避難に移行できるかが重要だと認識している。
⑤自衛隊等の他機関との連携について	→現状では、近海区域である沖縄宮海峽の船舶確保について、民間での確保が困難なことから、自衛隊 PFI 船が候補船としてあがっている。しかしながら、自衛隊は、その主たる任務である我が国に対する侵略を排除するための活動に支障の生じない範囲で、可能な限り国民保護措置を実施するものとされている。図上訓練には同席いただいております、県の取組を適宜共有している。
⑥シェルター整備の拡充について	→シェルターやそこに付随する設備については、国において仕様や予算、法整備等の検討が行われており、今後、国から具体的な方針等が示され、地方公共団体との調整が進められるものと考えている。国民保護法の趣旨として、地方公共団体がそれぞれ個別に検討することは、その負担が大きく、効果が少ないとされている。

●図上訓練等における要配慮者の対応について

今年1月に実施された図上訓練では、要配慮者避難のオペレーションについての具体化、検討が主要な議題として行われた。訓練における要配慮者の区分は以下の通り。

- 重担送：呼吸器などが必要な重症患者であり搬送の際に2人以上（担架など）の介助者が必要な患者（場合によっては、医師または看護師の帯同が必要）
- 担送：呼吸器などは必要ない患者であるが、搬送の際に2人以上（担架など）の介助者が必要な患者
- 護送：車いすの方など、搬送の際に介助者が1人以上必要な患者
- 独歩：介助者がなくても、誘導があれば一人で移動でき、松葉杖や杖を使用している場合でも、階段の昇降ができる患者

以上の区分ごとの要配慮者について、総数の把握と避難の流れの検討が行われた。

また、避難における一連の流れは、上記区分に加え、入院中なのか、施設に入所しているのか、在宅か等も検討に入れられた。

一方で、課題や検討を深める必要がある事項も多い。そこで、災害等非常時の医療について知見を持つ首里城下町クリニック田名 毅院長と沖縄県災害医療コーディネーター佐々木 秀章氏にお話を伺った。

- 現実的に避難が可能なのかという問題がある。シナリオでは島外避難となっているが移動すること自体が命のリスクになり得る患者も多くいる。特に船舶、航空機による長時間の移動などは大きなリスクだ。
- 単独での避難が困難であり、医療・介護従事者の同行が必要な場合が想定される。そのような患者の避難に現地の医療・介護従事者が同行を続けると、全員避難完了の前に医療・介護体制が手薄になりひっ迫する可能性がある。
- 避難先での生活の保障や避難後の対応も非常に重要な問題。患者だけでなく医療・介護従事者にとっても同様だ。患者とともに避難した先に仕事はあるのか、生活はできるのか等が懸念される。
- このような大規模な避難の統制を行った事例がないため、調整機能にも混乱が予想される。

2. 企業や自治体等へのヒアリング調査

有事への備えや取り組みについて沖縄県以外にも先島の自治体等へ追加でヒアリング調査を実施した。ここでは、ヒアリングの際に特徴的であった意見等を中心に抜粋し掲載する。

(1) 自治体へのヒアリング調査

①石垣市 中山市長

イ) 以前、シェルターの必要性を検証するために有事の際に島に残る人数を確認するアンケートを事業者を実施したが、有事を想定していないとして回答を得ることが出来なかった。再度アンケートを実施する予定がある。

ロ) 国に対してシェルター設備の拡充を要請したと報道がされたが、現状は市役所の地下に小規模なものがある程度。有事の際に最後まで残らざるをえない人もいるので、最低限守れるだけの設備は必要。

ハ) 過去、台風の時に電話が全くつながらないという事象があった。後に判明したことだが、与那国で工事をした際に、誤って海底ケーブルが切断され、台風でもう1本が切れたことにより全くつながらなくなっていた。その時にこれはテロでも簡単に利用できると思った。ロシアがクリミアに侵攻した時にも実際にやっている。何らかの対策が必要。

ニ) 有事の訓練は、防災管理課で今年度中に予定している。沖縄県が実施した図上訓練のシミュレーションでは避難に11日間かかるとされていたが、通常の運行時間で計算されていた。24時間動かしたら4日程度で可能だと思われる。また、八重山からは九州に行くことになっているが、具体的な受け入れ先は決まっていない。

②竹富町 前泊町長

イ) 沖縄本島の皆さんと我々の感覚は違うように感じる。石垣市、与那国町、竹富町の3首長は連携をとって対応している。竹富町は9つの有人島がありながら空港は波照間島に1つあるだけ（各島にヘリポートは存在）。有事の際の一次避難先は石垣島となる。テレビでニュースとして見るだけでなく、島民のみなさんは「我々はどうしたら良いのか」と考えている。

ロ) 一定期間滞在可能な堅牢な施設の要請も行っている。島には堅牢な建物が本当に少ない。地下の施設もほとんどない。西表の大原地区に施設を作る計画があり、当初は地上駐車場の予定だったが、平時の際は地下駐車場として使用し、有事の際

にシェルターとすることで検討中。財政的な支援も要請している。町民の命を守るためだったら手段は選ばない。

ハ) 備えが無ければ対応ができない。必要な訓練もするべきだ。町民の命を守るのが我々の仕事だ。先頭に立って責任を持って対処していく。いろんな人が声を上げているが、言いっぱなしで、実際にことが起こったらどう責任を取るのか。竹富町4300人の町民を誰1人取り残さない。

③与那国町 糸数町長

イ) 近海の監視強化のためには、近海を監視する自衛隊の哨戒機が離発着できるよう与那国空港の拡張が必要だと考えている。陸上自衛隊の駐屯地が7年前にできて、どうにか最低限の空白は埋まったと考えているが、できれば、対馬のように陸海空が揃うようにしていただきたい。

ロ) 具体的な避難実施要領を作成したが、これは全国的にもモデルケースになるのではないかと考えている。これまでも防災訓練としてやってきた。訓練をすればわかることがある。ただし与那国の島の中の事はできたが、ここからどこに行くのか沖縄県に聞いても答えがない。

【図12】与那国町が作成した避難実施要領（一部抜粋）



出所：与那国町 HP より

ハ) 港湾の整備も必要だ。今の港では水深が浅くて大きな船は入れない。例えばクルーズ船は与那国を素通りして、石垣島や宮古島に行く。平時はクルーズ船が入港するような港になれば、様々な国や地域の人が入ってくる。そうやって人的交流を活発にすれば有事を防ぐことにもつながると思う。

ニ) シェルターについては、これから基準を作って整備していくには時間がかかる。今庁舎の建設を考えているが、それを堅牢な設備にしたい。できれば、各地域にある公民館もそのようにしたい。与那国は地政学的に重要な場所にある。最終的には人的交流を活発にして有事が起こらないようにしていきたい。

④宮古島市 防災危機管理課

イ) さまざまな避難の想定を行っている。島外への避難の前段階となる島内輸送も非常に重要で、バス事業者と検討会を重ねている。エアラインとの調整では、空港の営業時間で避難を実施するという計画だったが、バス事業者からは人命にかかわることであり、24時間体制で実施すべきとの要望もあった。

ロ) 要配慮者の避難についても大きな課題を感じている。実際のオペレーション以前に正確な数を把握することから始める必要がある。また、自らの意思で島を出たくないという人もいる。その人々には丁寧に説明を行い、避難を促すという方針を持っている。それでも避難しないという人たちに対して、事業者にインフラ供給を強制することはできない。

ハ) 事態認定が出るまでは、指定公共機関も動くことができないため、事態認定のタイミングが非常に重要だと考えている。事態認定後、避難指示が出てからの避難は国からの法定受託事務となるため関連する費用は国から支払われるが、事態認定前はそれができない。他の離島では、事態認定前に行動できるような資金を確保するための基金を創設することも検討に上がったようだ。また、国民保護については平時からの事業者との連携や関係構築が重要になると考えている。

(2) 自衛隊、海上保安庁、税関へのヒアリング調査

ここまでは、当会にて聞き取りした内容を要約する形で記載していたが、自衛隊・海上保安庁・税関については、インタビュー形式ではなく施設見学を兼ねての視察という形で調査を実施したため、その際の当会としての所感を記すものとする。

①陸上自衛隊 第15旅団（当会の所感）

沖縄地方の防衛警備や災害派遣などを任務としている。第1混成団の後継として2010年に編成された。

沖縄県域の有事対応において最も重要度が高い組織のひとつであるが、第1章で確認した国際法のルールである軍民分離の原則により、自衛隊の主たる任務は武力攻撃の排除措置であり、住民の避難の主体は自治体など行政組織の役割となることを改めて確認した。

一方で、住民の保護に関する意識は非常に高く、2023年に配置された国民保護専門官を中心に沖縄県の国民保護計画の策定や訓練の実施に協力するなど連携している。実際に有事となった場合には自衛隊の船舶や車両を用いて避難を行うと攻撃の対象となってしまうため住民避難に直接かかわることはできないが、事態認定前のグレーゾーンの段階では連携できる部分もあると思われる。

日ごろから外敵の侵入に備えた情報収集や訓練を重ねている組織であるため、その知見を有事への備えに活かしていくことは重要である。住民が軍事衝突に巻き込まれないように避難経路や電力・水道などインフラ設備の情報を共有しておくことなどに関する検討の促進が必要であろう。

市町村でのヒアリングにおいては自衛官OBの職員が防災関連部署で活躍している事例も確認されており、自衛隊組織の知見は避難実施要領の作成や組織間の連携にも有用であると感じた。

〈ヒアリングにおけるポイント〉

- ・有事の際の自衛隊の役割について
- ・グレーゾーンの段階での対応について
- ・国民保護に関する訓練のあり方について

②陸上自衛隊 石垣駐屯地（当会の所感）

2023年3月に開設された駐屯地。有事に備えるにあたり、重要性の高い地域と考えられる。

離島防衛態勢強化を目的として開設されたばかりということもあり、住民保護に関する意識の高い組織であることが感じられた。

有事における自衛隊の役割は武力攻撃の排除措置だが、狭隘な島しょ地域においては住民の避難経路の確保など事前に情報連携をしておく必要性が高いと思われる。特に西表島や竹富島などは空港や大きな港湾がないため、避難の際に石垣島を経由する必要があるなど、この地域特有の課題も有している。

また、自衛隊は自己完結型の組織だが、離島では使える資源も限られるため、輸送手段が円滑に利用できない場合には機能の維持に支障をきたす可能性がある。こ

のような離島の特性から各島や八重山諸島のインフラの充実強化を図ることが重要であり、そのためには地域との関係を密にすることや海上保安庁、民間企業など他機関との更なる連携強化も必要だろう。

〈ヒアリングにおけるポイント〉

- ・有事の際の自衛隊の役割について
- ・小規模離島からの避難について
- ・離島におけるインフラ設備の拡充について
- ・民間企業や他の機関との連携強化について

③陸上自衛隊 与那国駐屯地（当会の所感）

与那国駐屯地は南西部隊配置の先駆けと位置付けられていて、2016年に立ち上げられた。与那国沿岸監視隊の主要な任務は付近を航行・飛行する艦艇及び航空機の警戒監視であり、集めた情報を海上自衛隊や航空自衛隊と共有している。最前線の基地として重要度が高いことが分かった。

与那国駐屯地の隊員も島民を守るという意識が高く、日ごろから地域の祭事や各種行事に積極的に参加し、住民との相互理解に努めている。また、医師一人で担当している島の医療の支援も行っており、休診日である土日のオンコール対応も実施していた。

与那国島には空港設備があるが、船舶の利用に関しては、久部良港・租納港の二つの港が、いずれも水深が5メートル程度と浅く、大きな船が入ることができない。住民保護や物資輸送の観点からもインフラの充実強化が必要であると感じられた。

〈ヒアリングにおけるポイント〉

- ・港湾設備拡充の必要性について
- ・自衛隊と地域の連携について

④海上保安庁石垣海上保安部（当会の所感）

石垣海上保安部では巡視船艇等17隻を保有。そのうち大型巡視船14隻（16隻相当）が尖閣諸島への対応を行っている。2010年代半ば以降は中国海警船の大型化・武装化も進んでいる。尖閣が注目されがちだが、与那国も最西端の国境であり重要。観光地として海洋レジャーも盛んで、海難事故等への対応も重要な任務となっている。

有事の際に避難指示を出すのは自治体であり、海上保安庁も国民保護法に基づき作成した国民保護業務計画に沿って活動することになる。その中で海上保安庁が実施する主な国民保護措置は、避難住民の運送や避難住民の誘導であることが分かった。

一方、巡視船艇は人員輸送用のつくりにはなっていないので、運べる人数には限りがある。

自衛隊との連携については、各種訓練を共同で行っていることが分かった。また、相手が海警であれば海上保安庁、軍艦であれば自衛隊が対応することになっている。

〈ヒアリングにおけるポイント〉

- ・海上保安庁の役割について
- ・自衛隊との連携や役割分担について

⑤石垣税関支署（当会の所感）

税関では基本的に密輸の取り締まりを行っており、監視艇を持っている。この地域は国境に近いこともあり、洋上で受け渡しが行われることもあるため港を巡回して警戒している。

海外からの避難民について、大量に来た場合でも法律に則り手続きをしてもらうことになることが分かった。まとまって整然と来るのか、過去のベトナムのボートピープルのように命からがら逃げてくるのかは分からないが、関係機関と連携しながら税関手続きを実施することになるだろう。

〈ヒアリングにおけるポイント〉

- ・税関の役割について
- ・島外からの避難民対応について

（３）事業者へのヒアリング調査

ここでは、第一章で触れた様々なルールや、自治体等の取り組みの下で実際に「事業継続」、「従業員とその家族の避難」という事態に対応する可能性が想定される事業者（指定公共機関やインフラ企業）にスポットを当てたヒアリングの内容を記載する。

①沖縄電力 株式会社（指定公共機関）

業種 ： 一般電気事業
所在 ： 浦添市牧港五丁目２番１号

沖縄県全域を管内とする電力事業者。インフラ企業として県内への電力の安定供給が大きな役割であり、指定公共機関に登録されている。先島地域には、宮古支店、八重山支店が存在し多くの従業員が在籍する。災害時の電力設備復旧工事などは各地域の協力会社と連携して電力の安定供給を行う。国民保護に関する業務計画を 2022 年 9 月に改訂済み。有事の際の主な役割は、①従業員の安全配慮、②電

力の安定供給と施設管理、③被害が出た設備の復旧を可能な限り迅速に行う。

【取り組みや課題等ヒアリング事項】

・沖縄電力グループは沖縄電力を含め 17 の企業があり、業務が密接に結びついている企業もあるが、指定公共機関として登録されているのは沖縄電力のみ。有事の際、グループ会社に対しても同様に指定公共機関としての役割を担わせることができるのかが不明確。

・電力設備に不具合が発生した場合の復旧工事は、グループではない現地の協力会社が行っている。彼らは指定公共機関でもないため、有事の際に業務を受託してもらえるのか不明である。仮に避難前に電力設備が被害を受けた際は迂回して送電することは可能だが、被害状況によっては復旧工事ができない可能性もある。

・離島においては、発電所を停止させ従業員が避難した後、設備を自衛隊などが利用するスキームについては、宮古や石垣の大型のディーゼル発電設備は難しいが与那国など小型のディーゼル発電設備を使っている離島は対応可能と思われる。しかし、発電設備を使用するには法律の規制をクリアする必要がある、それがどのような扱われ方をするのか不明である。

・有事の際に、離島の発電所稼働に必要な人員は沖縄県の想定をベースにすると 8 名ほどと想定しているが、人選などは行っていない。避難指示が出た場合、我々は最後になると思われるが最終的には避難する。避難を望まない人たちがいることも想定されているが、我々が避難する意思を明確にする（＝電力が供給されなくなる）ことで住民の避難を促すことにもなると考えている。

・海外での事例を見ると、電力に関する施設は標的になりやすいように感じる。その中で実際に従業員の安全確保や電力の安定供給ができるのか懸念がある。

②日本トランスオーシャン航空株式会社（指定公共機関）

業種 ： 航空運送事業、貨物利用運送事業

所在 ： 那覇市泉崎 1-20-1 カフーナ旭橋 A 街区 3 階

指定公共機関に指定されている沖縄の航空事業者。県内離島にも定期便を運航しており、先島地方では、グループ会社の琉球エアコミューター（RAC）を含め宮古、石垣、多良間、与那国と沖縄本島を結ぶ航路がある。自社では 737-800 型航

空機（標準座席数 165 席）を 14 機運航。RAC では DHC8-Q400CC 型航空機（標準座席数 50 席）を 5 機運航。各離島に従業員および JAL グループ会社の業務委託先社員がいる。

【図 13】 JTA の運航路線（関連会社琉球エアコミューターの航路を含む）



出所：日本トランスオーシャン航空 HP より

【取り組みや課題等ヒアリング事項】

- ・有事の際は、避難者を安全かつ迅速に避難先へと運ぶことが役割であると考えている。定期便の欠航も視野に入れ、避難に十分な輸送力確保に向けた体制構築の検討を行っている。これまで県の図上訓練や検討会に参加することで、様々な機関等との検討体制の構築や自社における課題の明確化が一定程度できた。

- ・有事の際の人員は、実際の避難便の本数により増減はあるが、既存の輸送力よりも増強した輸送力を 1～2 週間維持するための体制構築を考えている。単に便数を増やすだけでなく、空港の応需体制も重要となる。人員面では保安検査の体制増強も不可欠。また、RAC の小型機のみが運航している離島を JTA の小型機にするなど、定期便と異なる機種を運航する場合、機種ごとに地上職員の資格制度が異なるため、資格を保有した人員を再配置しなくてはならない。加えて JTA 小型機用のトーイングトラクターや移動式ステップなど、運航を可能にするには新たな装置、器具、設備を空港に配備する必要がある。通常時の定期便の運航では不要な資格取得、器材等の配備が必要となる為、航空会社のみで体制を整えるには、費用も含めて限界の部分がある。

・避難便を運航する武力攻撃予測事態においても安全が担保されている段階にあることが前提と内閣官房より説明を受けているが、何をもって安全と判断するのか、有事もしくは有事が想定されるといった場合、具体的にどのような状況下で運航することになるのかについてより明確に整理をする必要がある。従業員、委託先社員の安全が確保された前提で業務にあたることとなっているが、今後、状況を想定した議論を深める必要があると認識している。

・住民の避難においても、避難を望まない声も聞かれており、各島民の理解醸成が必要だと考えている。特に外交状況が危機的な状況になる前の安全が担保されている平素の状態のうちに理解を得ることが重要と考えている。また、自力で避難することができない要配慮者への対応も考えなくてはならない。要配慮者は、病院や施設の入居者だけではなく、在宅介護者や住民票を当該地域に置いていない者も含まれるため自治体による症例ごとの実態数の把握からしなくてはならないと考えている。航空機での輸送については具体的な症例に合わせて特別な対応、特別な器材が必要となる為、事前の準備も異なってくる。

・避難をする意思がある方々についても、機内へ持ち込むことができる手荷物の個数や制限品など事前にご協力をお願いしなくてはならない事項はある。避難便数を維持し、迅速な避難を実現するには、手荷物に関する情報を幅広く事前に共有し、理解醸成を行うことで空港での対応時間を極小化することが重要。

【図 14】 JTA が運航している 737-800 型機（標準座席数:165）



出所：日本トランスオーシャン航空 HP より

【図 15】 RAC が運航している DHC8-Q400CC 型機（標準座席数：50）



出所：日本トランスオーシャン航空 HP より

③琉球海運 株式会社（指定公共機関）

業種 ： 海上運送事業、貨物利用運送事業

所在 ： 那覇市西 1 丁目 24 番 11 号

7 隻の RORO 船を保有し、様々な貨物の海上輸送を行う。全国各地に定期航路を持ち、沖縄県内では先島地域でも定期船の運航を行っている。また、台湾にも定期航路を持っている。現在の業務は、貨物の輸送のみだが、過去には旅客運送も行っており、その際に指定公共機関として登録された。

【図 16】 琉球海運の定期航路



出所：琉球海運 HP より

【取り組みや課題等ヒアリング事項】

- ・指定公共機関としての具体的な役割が明確ではない部分がある。船による住民避難などが想定されると思われるが、現在会社では貨物船しか保有していない。

- ・貨物船は通常の乗組員が少ないため、救命胴衣や救命ボートの数も少ない。人を運ぶとなるとそのあたりの設備も改めて整える必要がある。有事だからと急に通常と違う運用を行い、かえって更なる被害を生んでしまうことを懸念している。

- ・社内規程で周辺地域の安全性を3段階で評価し、運航状況の決定を行っている。2023年だけでも2度情勢の懸念から運航を取りやめたことがある。

- ・グレーゾーンでの対応が各企業に任されていると感じる部分がある。過去に台湾近海での緊張が高まった際に、当社は従業員の安全を最優先して運航を取りやめたが、運航を続ける企業もあった。そのため、「他社は運航しているのに、なぜ琉球海運は運航してくれないのか」という意見があり、運用の難しさを感じた。

- ・指定公共機関なので、国民保護業務計画は策定しており、安全な運航に関する規程も定めているが本格的な整備に取り掛かったのは最近であり、まだ十分でないと感じている。

- ・有事の際の乗組員の出勤については、極力客観的に情勢を捉えることを試みながら、十分に安全と判断した上で全日本海員組合の了解を得て出港させているが、判断基準とすべく具体的な項目を抽出し終えておらず、都度対応となっているのが実状である。

④沖縄セルラー電話 株式会社（指定地方公共機関）

業種 : 電気通信事業、携帯電話サービスの提供

所在 : 那覇市松山1丁目2番1号

指定地方公共団体に指定されている沖縄県の通信事業者。沖縄県内でのシェアトップ。沖縄県内の通信基地局は無人稼働となり、ネットワークセンターから遠隔制御を行っている。

【取り組みや課題等ヒアリング事項】

- ・通信で用いられる海底ケーブルは光ファイバーを絶縁体や金属片などで保護されており、摩擦や損傷に対して十分な強度を持っている。また、県内外にて複数の

海底ケーブルが敷設されており、仮に1つのケーブルが破損した場合でも別のケーブルルートを利用した通信が可能であり、実際に通信が途絶えるというリスクは低いと想定している。

・2023年8月から当社では、法人・自治体向けのStarlinkシステムの提供を開始した。ケーブルを利用した通信ではなく、衛星通信となっている。万が一ケーブル破損等により通信障害が発生した場合には企業の事業継続等にとっての代替策になる。

【図 17】 災害時における Starlink 導入事例



・通常の通信もStarlinkシステムも有事の際に利用できると考えているが、どちらも電力の供給が必須であるため電気が止まると利用できない。有事の際は、予備電源等の確保が必要になると思われる。

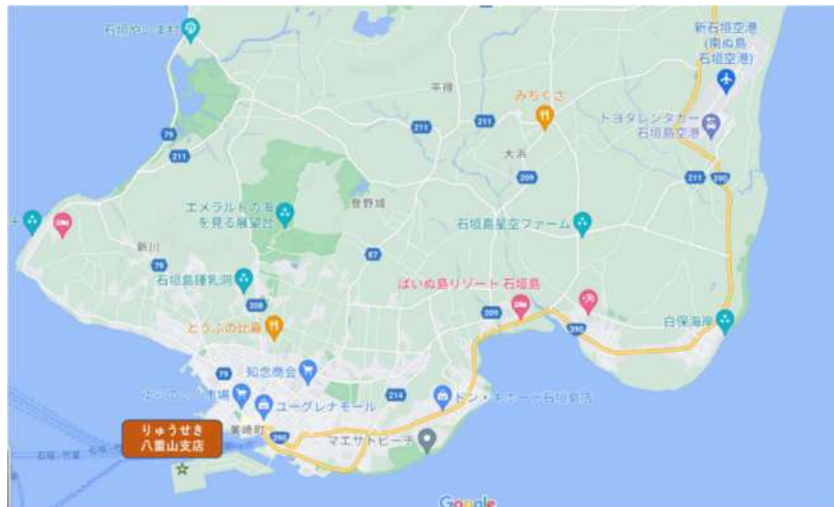
⑤株式会社りゅうせき 八重山支店

業種 : 石油販売業

所在 : 石垣市南ぬ浜町1番地2

石油類の卸売・直売業者である株式会社りゅうせきの八重山支店。2019年に新店舗である現在の事業所が開業。指定公共機関には登録されていないものの、石垣島だけでなく周辺の小規模離島への油類の輸送や発電用の石油の輸送も担っており、離島地域のインフラ維持には欠かすことができない企業である。

【図 18】 りゅうせき八重山支店①



【取り組みや課題等ヒアリング事項】

- ・貯蔵タンクやエネルギーバース施設がある支店へのアクセスが一本の橋のみであり、万が一の際の従業員避難と、島内への供給に懸念が残る。

【図 19】 りゅうせき八重山支店②



- ・自社施設に保存可能な石油量は日常生活に必要な量の換算でおよそ2週間分であり、タイミングによっては輸送期間をカバーできない可能性が考えられる。

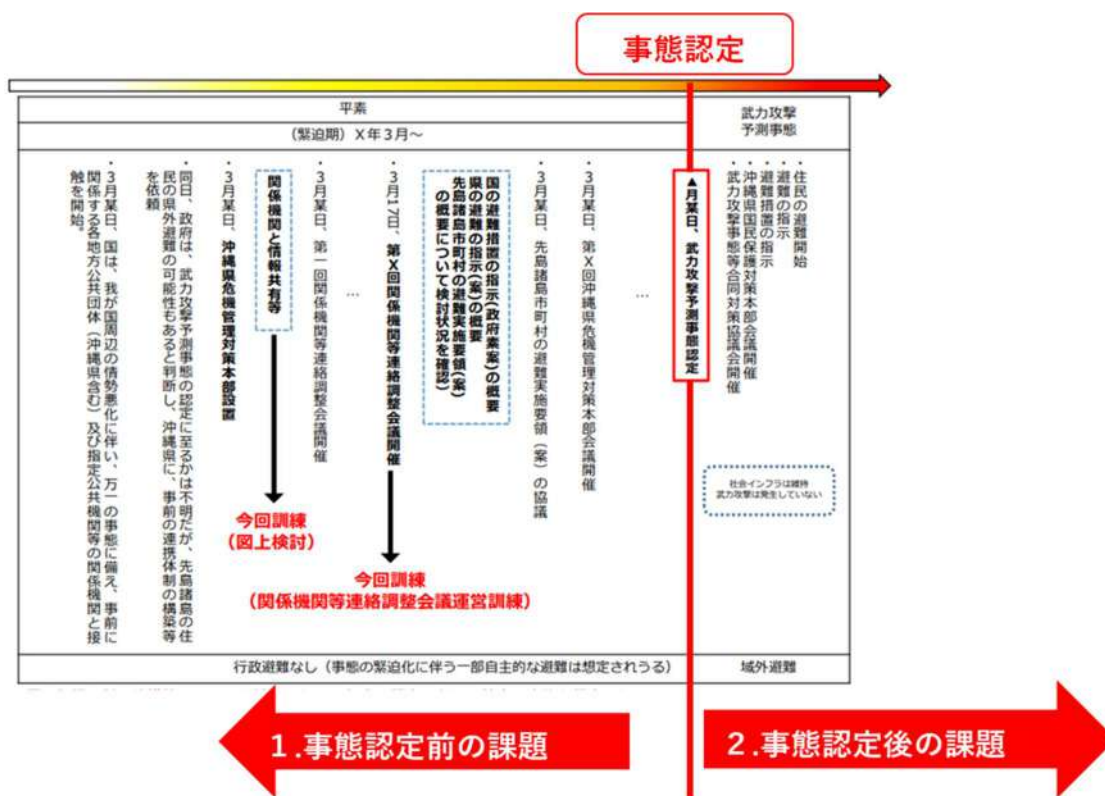
- ・周辺離島（竹富島、波照間島等）への供給については、各離島の取引先がりゅうせきから購入し配送・販売を行っているため、現地の業者も島に残る必要がある。

- ・有事の際に、自衛隊に施設を引継ぎ、運営させることは恐らく可能。しかし、過去の国内における自然災害時のインフラ供給の実態を踏まえると民間企業が対応せざるを得なくなるのではないかと懸念がある。

第三章 課題の整理

前章において様々な企業や自治体、機関にヒアリングを行った中で、有事における課題は大きく 1.グレーゾーンを含む事態認定前と 2.事態認定後に分けられることが分かった。ここでは、事態認定のタイミングをラインとして時系列に分け、その前後における課題を整理したい。

【図 20】 事態認定と課題整理のイメージ



1. 事態認定前の課題について

- (1) 国民保護法の性質上、避難指示が出るのは事態認定後となっており、それ以前のグレーゾーンの段階では避難指示が発出されない。有事においてはグレーゾーンの段階が長く続くことも想定されており、事前にどのような対策を行うかが課題となっている。また、事態認定後の避難は国からの法定受託事務となり、国の予算で避難を行うことになるが、グレーゾーンの段階で行う事前避難等の行動は自治体や企業の予算で行われるものであり予算確保も課題となる。

●事態認定はどのタイミングでされるのか

事態認定とは、武力攻撃事態または武力攻撃予測事態が認定されることだが、これはどのタイミングで認定されるのだろうか。

当会は、一般社団法人 日本戦略研究フォーラムが2023年8月に実施した台湾有

事に関するシミュレーションにおいて沖縄県知事役として参加した又吉 進氏に話を伺った。

シミュレーションにおいては周辺国で軍事侵攻が始まったタイミングでは事態認定後の速やかな避難についての準備は進めていたものの、武力攻撃予測事態は認定されなかった。理由としては以下の通りであった。

- ・日本が攻撃されていない段階で先にエスカレーションラダーを上げたとの口実を相手国に与えないため
- ・邦人保護に民間の輸送力を使えなくなる懸念があるため
- ・相手国にも在留邦人が多くおり、彼らに被害が拡大することが懸念されるため

以上のような懸念があり、最終的に武力攻撃予測事態が認定されたのは、日本に対するサイバー攻撃、近海での海保巡視船の攻撃後であった。

このように、周辺の緊張感が高まってから事態認定、さらには避難までとなった場合、相当の期間グレーゾーンの段階が続くことが考えられる。

- (2) 近隣地域の情勢が悪化した場合、船などで先島地域に避難してくる現地人や在外邦人がいることも考えられるが、現状対策ができていない。避難民も島民同様に島外避難を実施するとなった場合、避難完了までの期間に影響を及ぼす可能性がある。

2. 事態認定後の課題について

- (1) 特にインフラ企業は、海外の事例などを見ても標的となる可能性が高く（発電所や石油の貯蔵施設等）、インフラ維持のための従業員の安全確保が課題となっている。実際にウクライナでは発電所が大きな被害を受けていることが報道された。
- (2) 今回ヒアリングを行った企業において、有事の際の事業継続は「安全」が確保されている前提で行うこととしているが、「安全」の定義が曖昧になっている。
- (3) 指定公共機関でない企業はどこまで事業を継続すればよいのかの判断が困難となる可能性がある。例えば、今回ヒアリングを行ったりゅうせきは指定公共機関ではないが、業務の特性上インフラ維持や避難に大きな役割を担う可能性が考えられる（発電に必要な石油の供給、島内避難を行うバスや島外避難を行う船への燃料供給）。現在の体制では、避難指示が出た段階で島外へ避難すべきだが、企業として社会的責任を果たす上で即時避難をして問題ないのか。これは、特に生活に不可欠な飲食物等を扱う小売店や、それらを購入する上で必要なお金を取り扱う銀行などにも同様の課題が当てはまる可能性がある。
- (4) 琉球海運について、県からのヒアリングによると、指定公共機関は有事の際も通常業

務と同様の役割を担うとしていたが、同社は現在貨物の輸送しか行っておらず、有事の際の避難を的確に行うことができるのか不透明である。オペレーションだけでなく、避難に必要な設備（救命ボート、救命胴衣）も不足しているのが現状となっている。

- (5) 沖縄電力は、電力の安定供給という役割は明確であるものの、同社の業務と密接に結びつく関連会社は指定公共機関ではなく、各離島での電線工事等を行う協力会社も同様である。有事の際にこれらの指定公共機関ではない事業者及びその従業員に対して同様の役割を求めることは難しい可能性がある。
- (6) 日本トランスオーシャン航空については、離島ごとに設備と人員が異なっているため、島によっては輸送力を最大化するために一定の準備期間が必要となる。また、図上訓練等で検討されたように避難の際に輸送力を増強させる場合は既存の定期便を欠航させる必要があり、その場合は定期便を利用する予定だった乗客等へ何らかの対応をしなければならない可能性がある。
- (7) 自治体と事業者から挙げられた共通の課題として、要配慮者の避難がある。避難のオペレーションは今後の訓練で検討されるとのことだが、全員を避難させるためには要配慮者の全数把握が必要となる。
- (8) 避難を望まない者についての対応は現状想定されていない。武力攻撃事態等における避難指示は義務であり、現地に残る者へのインフラ供給は難しいというのが現状となっている。
- (9) 全島民の避難完了までには、一定の日数がかかることが想定されており、それまでの間事業者や島民の安全を確保できる施設が不足している。先島の各自治体が増設要望しているように、シェルターやそれに類する堅牢な地下施設の数が少ないのが現状である。

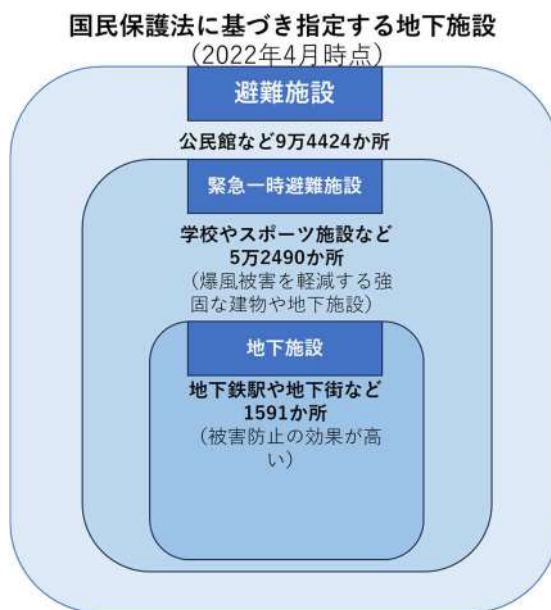
シェルターとは…

ミサイル攻撃などを受けた時に住民が迅速に避難するための施設。明確な定義はなく、整備する際に必要な壁の厚さや扉の強度、換気機能の有無といった基準は定まっていない。核攻撃の爆発に耐える強固さや放射能対策の空気清浄機能を備えるタイプは「核シェルター」と呼ばれる。

※明確な定義がないため、自治体によってはシェルターという表現を用いずに「堅牢な地下設備」等と呼称することもある。

日本では都道府県が国民保護法に基づいて一定の基準を満たす場所が「避難施設」として指定されている。対象には公民館や体育館などがあり 2022 年 4 月時点で全国に 9 万 4424 カ所ある。このうちミサイル攻撃による爆風などの被害を軽減できる強固な建物を「緊急一時避難施設」と定める。5 万 2490 カ所あるが、被害防止の効果が
高い地下施設は 1591 カ所にとどまる。

【図 21】避難施設について



第四章 課題を踏まえての提言

ここまで、第二章で自治体と企業にヒアリングを行った結果、企業や自治体が有事対応について様々な取り組みを行い、同時に様々な課題を認識していることが分かった。中でも事業者、自治体ともに最も頭を悩ませていると思われる課題が事態認定やグレーゾーンの段階における対応についてであった。国民保護法上、事態認定がされるまでのいわゆるグレーゾーンの段階では避難指示を出すことはできない。自治体や企業による対策本部の立ち上げや避難に向けての準備を進めることは可能だが、基本的に住民は島に留まり、企業も個別の判断で対応することになる。第三章で整理した課題について、上げられた課題の数は事態認定後のものが多いが、これらはすべて必要なタイミングで事態認定がされ、避難行動が行われることを前提としているものである。

特に昨今においては、ロシアによるクリミア半島の占拠がそうであったように、サイバー攻撃等、表向きは防衛上の事態とは見えづらい活動から有事へと繋がるケースもある。そのため、発端から武力攻撃事態等が認定されるまでの期間が長期化することが考えられる。長期化するグレーゾーンの段階では、対応が曖昧であることも多いが、この段階での対応の精緻化や取り組みの周知を図ることが適切な「事業継続」と「従業員とその家族の避難」において重要であると認識する。

よって、本章においては、グレーゾーンの段階での対応を第一とし、以下有事対応に関する提言を行うものとする。

1. 課題を踏まえての提言

(1) グレーゾーンにおける対応の周知と事業者の役割について

前述の通り、有事の際はグレーゾーンの段階が長期化する可能性があるが、その段階では避難指示を出すことができない。しかし、対策本部の立ち上げや避難に向けた準備を行うことは可能であるため、避難の前段階から関連する事業者に向けて想定される役割を周知することを提言したい。事態認定の前段階であれば、現状法的根拠はないが、情勢の緊張度と安全を考慮した上で指定（地方）公共機関以外の事業者とも協力して様々な準備ができる可能性もある。

また、避難スタートの合図となる事態認定が遅れた場合、地域住民と避難対応や避難中のインフラ供給を行う事業者に被害が出る恐れがある。よって、国に対して事態認定までの迅速な決断を促すことや事態認定の目安となるタイミングの適宜共有についても提言したい。

(2) グレーゾーンの段階で避難できる体制づくり

避難指示が出た後の避難は国からの法定受託事務となり、国の予算で行うことができる。一方、それ以前の避難は各自治体ないしは事業者の予算で行うこととなる。地方自治体が国に先んじて住民保護のための行動を取ろうにも、予算的な制約がかかる可能性がある。先述した事態認定のタイミングによっては、認定前に一部地域だけでも避

難の必要性が生じることが考えられる。

よって、グレーゾーンの段階での住民保護に係る予算の確保、ないしは事後での補填対応についても提言したい。

(3) 事業者の視点も交えたシミュレーションや訓練の実施

今回、提言書作成において、指定公共機関やインフラ企業を中心にヒアリングを行い、それぞれの業種で様々な課題を認識していることが明らかになった。一方で、ヒアリングを行うことができていない業種も多くあり、各業種個別の潜在的な課題があることだろう。

よって、今後指定（地方）公共機関だけに留まらない幅広い業種からの課題の集約、それを今後の検討会や図上訓練に盛り込むことを提言したい。また、様々な業種の事業者と検討会や訓練という場を共有することによって、グレーゾーンの段階や有事の際における協力関係が強化されることについても期待するものである。

(4) 指定公共機関以外の事業者の社内規程に有事対応を盛り込むことの周知と推進

今回重点的にヒアリングを行った指定公共機関は法令上、国民保護に関する業務計画を策定することが求められている。一方で、それ以外の多くの企業については、有事に関する明文化された規程が存在していないのが現状である。かつて東日本大震災などを機に大規模災害に対応するための BCP（業務継続計画）を策定していた企業は多いが、有事の際の動きについては不十分である。

基本的には、避難指示が出た場合は義務として避難するのだが、前述の通り、グレーゾーンの段階が長期化した場合、企業は自社で定めている規程に基づき行動する必要がある。その際に対応する規程がなければ混乱を招き、後の避難まで影響することもある。また、業種によっては当局との調整が必要となることも想定される。

よって、事前に事業者の理解を深め、万が一の際の混乱を防ぐため、国や県などの公的機関から働きかけて事業者の社内規程に有事対応記載を促すことを提言したい。また、規程作成のためには有事に関する様々なルールの理解等一定のリテラシーが必要となる。事業者においては更なるリテラシー向上が重要となるだろう。

(5) 指定公共機関が担う役割の更なる具体化及び必要な設備の援助

沖縄県においては、これまで検討会や図上訓練を行い、主に住民避難に関する検討を重ねてきている。特に避難スキームの大枠が定まりつつある点においては非常に成果があるものと考えられる。

一方で、検討会や訓練では、主に交通を担う企業を中心に行われたが、他の業種においても役割を具体化することを提言したい。

当然、有事が一定のシナリオ通りに進むことは考えづらく、明確な役割の設定は難し

いと思われるが、役割を提示することでそれに対応する企業は独自でも訓練を行うことができるようになり、そこから新たな課題が浮き彫りになることも十分考えられる。自社で課題を認識し、必要な設備や人員を把握することで、万が一有事が発生した際により柔軟な対応ができるだろう。

また、有事の対応に伴い、企業が対策を進める中で既存の設備や体制では対応できないケースが発生することも考えられる。

例えば、琉球海運は有事の際に人の運送を担当する必要があるのであれば、既存の設備に加えて救命ボートや救命胴衣、非常食等を用意しなければならない。

日本トランスオーシャン航空は、有事の際に住民避難を行うために追加の輸送力を確保する場合は既存の定期便を運休せざるを得なくなる可能性がある。そうすると、定期便利用者への補償が必要となる。

このように、住民避難を行うために新たな設備の購入や社内体制の変更を行う可能性がある。国民保護法においては、有事の際の業務での被害については補償について明文化されているものの事前段階の取り組みについては特に記載されていない。有事対応を迅速かつ適切に行うべく、有事の際の被害だけでなく、有事対応のための取り組みに係る費用の補助についても提言したい。

(6) 指定（地方）公共機関の定期的な見直し

有事の際、国民保護法や武力事態対処法に基づき、業種ごとの役割を与えることができるのが指定（地方）公共機関だが、情勢や企業の実態に基づいた定期的な見直しが必要ではないだろうか。

例えば、今回ヒアリングを行った琉球海運は、指定公共機関となった当時行っていた旅客業務を現在は行っていない。現在同社が所有する設備も人を運ぶためのものではなく、いざ有事の際に役割を与えたとしても国や県が想定していた通りの運用ができるとは限らない。

また、今回のヒアリング先では石油の卸売、販売を行うりゅうせきについても、指定公共機関ではないが、石油やガソリンなしでは有事の際の電力供給や交通手段の燃料確保はままならず、指定公共機関を含む他の事業者の事業継続に影響することが考えられる。沖縄電力は、グループ企業や各地域の協力会社が指定公共機関に指定されておらず、有事の際の業務効率が低下する可能性も考えられる。

以上のように、事業の変遷や時代、情勢によって有事の際に必要とされる企業の役割も変化していくものと考えられる。よって、定期的に指定（地方）公共機関の業務実態を適切に把握すること及び必要な企業ないし業種を追加、除外することの検討を行うことを提言したい。

【図 22】 指定（地方）公共機関の最終的更新日（2024 年 1 月 5 日現在）

	最終更新日
指定公共機関	2023 年 10 月 1 日
指定地方公共機関	2015 年 12 月 16 日

出所：内閣府国民保護ポータルサイト、沖縄県ホームページより

（7）従業員の安全確保について

ヒアリングを行った事業者は、有事対応において、従業員の安全が十分に確保できると判断できた場合に事業を継続するとしていた。一方で、安全と判断するための基準が分からないという声も上がった。

仮に、有事の際に事業者ごとの安全に対する基準が異なり、足並みが揃わなかった場合は計画通りの避難行動が実施できない可能性も考えられる。

安全については、全てを事業者判断にするのではなく、国や自治体主導で一定の基準を設け、各事業者の足並みが揃うような体制づくりを提言したい。

また、一般人の生活維持に必要な施設等への攻撃は国際条約で明確に禁止されているが、昨今の国外での紛争を見ると発電所などが標的となっているケースもある。条約ベースだけでなく、実態に即し、標的になる恐れのある施設で働く従業員の安全を守るための体制づくりについても提言したい。

（8）非常時の電源確保について

前述した通り、電力に関する施設や設備は海外の事例からも被害を受ける可能性がある。また、現地の電線等の復旧を行うのは現地の事業者（沖縄電力の協力会社）であり有事の段階で事業が継続できるかは不透明である。

電力は他の事業者の事業継続だけでなく、自治体の機能維持や避難を待つ住民の当面の生活に欠かせないものである。沖縄セルラーからのヒアリングでネットワーク障害時の代替策として利用できるとあった「Starlink」などの設備も電力供給がされていることが前提となる。よって非常用発電設備の増強を提言したい。

（9）避難における要配慮者、避難を望まない者の対応について

事業者、自治体ともに課題として挙げられたのが、要配慮者への対応であった。これについては 2024 年 1 月の図上訓練で検討されたが、人口の多い離島は全数把握に時間を要しており、さらには避難事態に関するリスクもあり未だに課題は多い。よって、要避難者の避難計画具体化を更に進めることについて提言したい。

一方で、現状検討があまりなされていないのが、避難を望まない者への対応である。自治体によっては説得して避難を促すことを検討しているが、全体として特別な対応策はない。避難指示が義務となっており、指定公共機関をはじめとするインフラを提供

する事業者も最終的には避難することを考慮すると、法改正が行われない限りは避難を望まない者に特別な対応を行うことは難しい。

よって、避難指示が出た後、現地での生活維持は難しいことを広く周知することを提言したい。また、日本においては戦災に対する補償を定めた法律もなく、万が一島に残り何らかの被害を受けた場合でも補償を受けられないこともまた周知する必要があるだろう。加えて、避難先での生活の保証についても提言したい。過去の沖縄戦の様子を記した『戦史叢書（せんしそうしょ）』では、避難先での生活を懸念して避難せず、被害を受けた住民が多数いたことがわかる。島に残っても生活を維持することができないこと、避難先で安心した生活を送れること、これらの理解を広めることが一人でも多くの人の避難に繋がるだろう。

同様に、当該地域に避難して来た者についても何らかの対応が必要となるだろう。彼らとともに避難する対象とみなすのであれば、相応の設備が必要になり、避難に携わる事業者も想定をしなければならない。

(10) シェルターやそれに類する強固な地下施設の拡充

有事の際の避難行動は事態認定後に行われるため、住民が避難するまでの間事業継続する企業の従業員や、避難を待つ住民の安全確保は重要な課題である。しかし、現状安全に身を守ることができる施設は多くない。

よって、当面の間安全を確保するための強固な施設の拡充を提言したい。強固な施設とは、必ずしも専用のシェルターである必要はなく、平時は駐車場として使用できるような公共施設の地下などでも構わない。

海外を例に挙げると、台湾は、一定の規模の建物を建築する際には地下施設を作ることが義務付けられている。また、専用のアプリで位置情報を取得し近くの地下施設がどこにあるのかがわかるようになっている。

(11) 空港・港湾設備の拡充について

現在、離島の空港（滑走路）や港は小規模なものが多く、空港は小型機しか運航できない、港は大型船舶が入港できないなどの課題がある。

有事の際の避難においてこれらの施設のキャパシティが拡大されれば一度に避難できる人数が増え、避難に係る日数も短縮できる。

また、これらの施設は平時の際には各離島の入域客数を増やすことにも寄与する。入域客数を増やし、近隣地域との人的交流が活発になれば有事に対する抑止力にもなるだろう。

よって、空港・港湾設備を拡充させ、有事の際は迅速な避難、平時は地域の活性化を図ることを提言したい。

(12) 自衛隊や海上保安庁を含めた多角的な連携について

現在の検討会や図上訓練には自衛隊や海上保安庁なども参加し、情報の共有を行っているが、その連携を更に密にすることを提言したい。

有事になれば、軍民分離の原則に基づき自衛隊からの直接的な支援を受けることは難しくなる可能性がある。しかし、連携を更に密にすることによって、事前にお互いの持つ情報や知識の共有、グレーゾーンの段階における協力体制の構築が可能となる。連携を強化し避難計画の具体化に繋げ、国（自衛隊等を含む）へのニーズを明らかにすることで、自衛隊としても支援要領等の検討ができるのではないだろうか。

2. 提言一覧

項番	着眼点	提言
1	グレーゾーンにおける対応の周知と事業者の役割	・避難の前段階から関連する事業者に向けて想定される役割を周知すること ・国に対して事態認定までの迅速な決断を促すことや事態認定の目安となるタイミングの適宜共有すること
2	グレーゾーンの段階で避難できる体制づくり	・グレーゾーンの段階での住民保護に係る予算の確保、ないしは事後での補填対応すること
3	事業者の視点も交えたシミュレーションや訓練の実施	・幅広い業種からの課題の集約、それを今後の検討会や図上訓練に盛り込むこと
4	事業者の社内規程に有事対応を盛り込むことの周知及び推進	・自治体から働きかけて事業者の社内規程に有事対応記載を促すこと
5	指定公共機関の役割の具体化及び必要な設備の援助	・交通を担う企業に加え、他の業種においても役割を具体化すること ・有事対応を迅速かつ適切に行うべく、有事の際の被害だけでなく、有事対応のための取り組みに係る費用を補助すること
6	指定（地方）公共機関の定期的な見直し	・定期的に指定（地方）公共機関の業務実態を適切に把握すること及び必要な企業ないし業種を追加、除外することの検討を行うこと
7	従業員の安全確保	・安全について、全てを事業者判断にするのではなく、国や自治体主導で一定のラインを設け、各事業者の足並みが揃うような体制をつくること ・条約ベースだけでなく、実態をベースとして標的になる恐れのある施設で働く従業員の安全を守るための体制をつくること
8	非常時の電源確保	・非常用発電設備の増強をはかること
9	避難における要配慮者、避難を望まない者への対応	・要避難者の避難計画具体化を更に進めること ・避難指示が出た後、現地での生活維持は難しいことを広く周知すること ・避難先での生活を保証すること
10	シェルターやそれに類する強固な地下施設の拡充	・安全を確保するための強固な施設の拡充をはかること

項番	着眼点	提言
11	空港・港湾設備の拡充	・空港・港湾設備を拡充させ、有事の際は迅速な避難、平時は地域の活性化をはかること
12	自衛隊や海上保安庁を含めた多角的な連携	・現在の検討会や図上訓練には自衛隊や海上保安庁なども参加して情報を共有しているが、その連携を更に密にすること

おわりに

提言書内でも言及した通り、実際に有事が起こることを望むものなど当然おらず、考えたい事態でもない。一方で、企業経営者としては起こる可能性が完全に排除できないリスクの1つとして何らかの備えを行わなければならない事柄であるにも関わらず活発な議論等はなされていないのが現状であった。こと沖縄においては有事に対する議論はおろか、その備えに対する議論でさえも公然と行うことはどこかはばかられるような雰囲気があった。そのため、ヒアリング調査を行うまでは、どの企業・自治体がどのような取り組みをしているのかなど全く分からない状態からスタートしたのが実際のところだ。

係る状況下、蓋を開けてみると、各々が当事者意識を持ち、できる取り組みを行い、様々な課題に直面していることが分かった。そのことが分かっただけでも大変意義のあることであり、また、多くの皆様からお話を伺う中で、多くの課題が共通していることが浮き彫りになり、提言書という形で取りまとめることが出来たことは大きな一歩であると感じている。

それと同時に、本提言書内にもある通り、様々な課題の解決に向け早急に対策を進めていく必要性を再認識する機会にもなった。特にグレーゾーンにおいては、法整備が進んでいない現状もあり、事態認定前に避難活動を行う人員の確保、航空機や船舶をはじめとする設備の運用、予算の確保が主な問題点であり、今後解決に向けての動きが必要となるだろう。

このように課題が残る一方で、沖縄県で行われている図上訓練など官民が一体となった備えのための取り組みも行われている。

本提言書の編集スケジュール上、2023年3月に実施された沖縄県の図上訓練を想定シナリオとして採用したが、今年の1月30日にも同様の図上訓練が行われた。オブザーバーとして当会も参加させていただいたが、各参加者の当事者意識の高さと備えの着実な進歩を改めて肌で感じる事ができ、今後について期待させられるものであった。

今回、提言書を作成するにあたり、お話を伺いさせていただいた沖縄県をはじめとする自治体、自衛隊、海上保安庁、税関の皆様や企業関係者等様々な方には業務等で大変ご多忙な中、快くヒアリングに応じていただいたことについてこの場を借りて心より感謝申し上げます。

最後に、本提言書が有事に対する備えの更なる前進、または、今後の議論が活性化するきっかけの一端となることを願って結びとしたい。

「有事の際の事業継続・従業員避難に関するプロジェクトチーム」名簿

職名	氏名	会社名・役職
代表幹事	渕辺 美紀	株式会社ジェイシーシー 代表取締役会長
代表幹事	川上 康	株式会社琉球銀行 代表取締役頭取
副代表幹事	東 良和	沖縄ツーリスト株式会社 代表取締役会長 & CEO
副代表幹事	山城 正保	株式会社沖縄銀行 代表取締役会長兼頭取
副代表幹事	本永 浩之	沖縄電力株式会社 代表取締役社長
副代表幹事（提言 PT 担当）	當銘 春夫	株式会社りゅうせき 代表取締役会長兼社長
リーダー （基地・安全保障委員長）	出村 郁雄	那覇空港貨物ターミナル株式会社 代表取締役社長
メンバー （総務企画委員長）	玉城 秀一	一般財団法人南西地域産業活性化センター 専務理事
メンバー （組織拡大・交流委員長）	小林 文彦	川崎重工業株式会社沖縄支社 支社長
メンバー （国際委員長）	垣花 秀毅	株式会社おきぎん経済研究所 代表取締役社長
メンバー （地域・経済活性化委員長）	豊田 良二	株式会社りゅうぎん総合研究所 代表取締役社長
メンバー （観光委員長）	喜久里 忍	琉球セメント株式会社 代表取締役社長
メンバー （情報通信委員長）	上運天 清	株式会社りゅうせきフロンタライン 代表取締役社長
メンバー （環境・エネルギー委員長）	久貝 博康	沖縄プラント工業株式会社 代表取締役社長
メンバー （未来創造委員長）	前田 貴子	株式会社ゆがふホールディングス 代表取締役社長
メンバー （SDGs 委員長）	栩野 浩	沖縄ツーリスト株式会社 執行役員 SDGs 特命部長

職名	氏名	会社名・役職
事務局	竹越 康一郎	沖縄経済同友会 事務局長
事務局	上地 龍太	沖縄経済同友会 事務局次長
事務局	金城 知	沖縄経済同友会 事務局研究員
事務局	新垣 誠朗	沖縄経済同友会 事務局研究員
PT チームスタッフ	小嶺 貴史	株式会社おきぎん経済研究所 研究員

資料① 提言書作成の参考とした web サイトリンク

社 名 ・ 団 体 名	URL
内閣官房 国民保護ポータルサイト	https://www.kokuminhogo.go.jp/
沖縄県 知事公室 防災危機管理課	https://www.pref.okinawa.jp/kensei/kencho/1000011/1017547/1017554.html
外 務 省	https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html
赤 十 字 国 際 委 員 会	https://jp.icrc.org/
陸 上 自 衛 隊 第 15 旅 団	https://www.mod.go.jp/gsdf/wae/15b/15b/

資料② 各機関（企業）の国民保護（業務）計画【一部抜粋】

社 名 ・ 団 体 名	URL
沖 縄 県	https://www.pref.okinawa.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1022344/index.html
石 垣 市	https://www.city.ishigaki.okinawa.jp/soshiki/1/keikaku/1322.html
与 那 国 町	https://www.town.yonaguni.okinawa.jp/docs/2018041100144/hogokeikaku.html
指 定 公 共 機 関	https://www.kokuminhogo.go.jp/kankeikikan/index.html
沖 縄 ガ ス 株 式 会 社	https://www.okinawagas.co.jp/UserFiles/File/kokumin_hogo2018.pdf
八 重 山 観 光 フ ェ リ ー	https://yaeyama.co.jp/files/docs/protection_work_plan.pdf
沖縄セルラー電話株式会社	https://okinawa-cellular.jp/common/uploads/230529_kokuminhogo.pdf
沖 縄 県 医 師 会	https://archive.okinawa.med.or.jp/html/kyukyu/kyukyu/pdf/h1903-kokuminhogo.pdf
沖 縄 テ レ ビ 株 式 会 社	https://www.otv.co.jp/company/protection/

資料③ 提言書作成の際の参考文献リスト

参考文献	著者
沖縄有事 ウクライナ、台湾、そして日本— 戦争の世界地図を読み解く	牧野 愛博
台湾物語 「麗しの島」の過去・現在・未来	新井 一二三
自衛隊最高幹部が語る台湾有事	岩田 清文 武居 智久 尾上 定正 兼原 信克