

国民保護に関する取組
(沖縄県の離島からの住民避難)

令和6年6月3日

内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付

目次

1. 国民保護の枠組み.....	1
2. 沖縄県の住民避難に関する取組み.....	2
3. 避難住民の受入れ検討に関する今後の進め方.....	5

※参考資料

・避難住民の受入れに関する制度.....	11
・令和5年度沖縄県国民保護訓練の成果.....	12
・バックデータ調査結果.....	15

1. 国民保護の枠組み

国民保護の基本的枠組み

- 住民の避難などの国民保護のための措置は、
国が示した対処基本方針(事態対処法第9条)に基づいて都道府県・市町村・関係機関^(※)等が協力して実施。

(※)関係機関: 指定公共機関、指定地方公共機関

- 具体的には、迅速な**避難**、避難住民への**救援**など、**住民を守る**ための取組を推進。
 - ・ 避難・救援に関する国・地方の役割(例)

主体	役割(例)	
国	要避難地域・避難先地域の指示、費用の負担	救援の指示、費用の負担
都道府県	避難の指示、輸送手段の確保、避難先県との調整	救援の実施
市町村	避難実施要領の作成、住民の避難誘導	救援について県を補助



沖縄県の離島避難・救援

- **島外避難**となる場合、**輸送手段が船舶や航空機に限られるという特有の困難**がある。
- 沖縄県については、国民保護法第32条に基づく国民保護基本指針において、沖縄県の島外避難の適切な実施のための体制づくりに資するよう、**国が特段の配慮**をすることが必要とされている。
国は、関係省庁間で連携して必要な検討・取組を行うことにより、住民避難の要となる**沖縄県及び市町村の取組を積極的に支援**。
- また、同指針において、**国は、九州各県**をはじめとする地方公共団体との**広域的な連携体制**を整え、沖縄県及び沖縄県下の市町村と協力しつつ、**県外での避難住民の受入れ等について配慮**を行うことが必要とされている。

<参考> 国民の保護に関する基本指針(平成17年3月閣議決定)(抄)

第4章 国民の保護のための措置に関する事項 第1節 住民の避難に関する措置 2 避難措置の指示 (4) 避難に当たって配慮すべき事項 ①避難に当たって配慮すべき地域特性等

○沖縄県の住民の避難については、沖縄本島や本土から遠距離にある離島における避難の適切な実施のための体制づくりなど、国が特段の配慮をすることが必要である。

このため、国は、九州各県をはじめとする地方公共団体との広域的な連携体制を整え、沖縄県及び沖縄県下の市町村と協力しつつ、次のような配慮を行うことが必要となるものである。

ア 航空又は海上による避難のための運送手段の確保等 (略)

イ 陸路による避難のための運送手段及びルート確保 (略)

ウ 県外での避難住民の受入れ (略)

2-1. 令和5年度 沖縄県国民保護訓練

- 令和6年1月30日に、**国と沖縄県・先島5市町村**(※)による**共同訓練**として、武力攻撃予測事態を想定し、先島諸島から九州・山口各県への住民避難に係る**図上訓練を実施**(令和4年度に続き2回目)。(※)宮古島市、石垣市、竹富町、与那国町、多良間村
- 今回の訓練で判明した課題等について、**令和6年度も、関係機関が連携し、継続して検討・訓練に取り組む。**

<p>【訓練概要】</p>	<p>1 日時 令和6年1月30日(火) 13時～17時</p> <p>2 場所 沖縄県庁危機管理センター(オンライン参加を含む)</p> <p>3 参加者 沖縄県、先島諸島5市町村(石垣市、宮古島市、竹富町、与那国町、多良間村)、内閣官房、総務省消防庁、国土交通省、内閣府沖縄総合事務局、防衛省・自衛隊、海上保安庁、財務省沖縄地区税関、沖縄県警察、指定公共機関・指定地方公共機関(航空事業者、海運事業者、電力事業者)等 (計 45機関 220名参加) [参考] 令和4年度訓練 計31機関 106名参加</p>																	
<p>【検討テーマ】 (主なもの)</p>	<p>1 輸送力確保のさらなる具体化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定公共機関等と連携した輸送計画の具体化 ・自衛隊・海上保安庁のアセットの活用可能性 ・船舶利用が困難な悪天候時等を想定した別パターンの検討 <p>2 要配慮者の避難手順の検討</p> <p>3 円滑な避難誘導のための避難要領等のさらなる具体化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・空港・港湾までの誘導計画の具体化 ・保安検査等の体制の検討 <p>[参考] 令和4年度検討テーマ</p> <ol style="list-style-type: none"> 輸送力の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・航空機及び船舶の輸送力の最大化に係る試算 避難誘導のための避難要領の検討 <ul style="list-style-type: none"> ・5市町村における避難実施要領素案の作成 																	
<p>【訓練想定】</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 30%;"> <p>要避難地域(沖縄県)</p> </div> <div style="width: 30%;"> <p>先島諸島5市町村の人口</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>郡</th> <th>市町村名</th> <th>人口(人)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="5">宮古・八重山</td> <td>宮古島市</td> <td>55,577</td> </tr> <tr> <td>石垣市</td> <td>49,848</td> </tr> <tr> <td>竹富町</td> <td>4,300</td> </tr> <tr> <td>与那国町</td> <td>1,697</td> </tr> <tr> <td>多良間村</td> <td>1,103</td> </tr> <tr> <td colspan="2">計</td> <td>112,525</td> </tr> </tbody> </table> <p>このほか、約1万人の観光客が島外避難が必要な地域に滞在と想定 (出典) 令和3年1月1日 現在住民基本台帳人口</p> </div> <div style="width: 30%;"> <p>避難先地域(九州・山口各県)</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <p>先島諸島の住民等 約12万人が県の区域を越えて避難</p> </div>	郡	市町村名	人口(人)	宮古・八重山	宮古島市	55,577	石垣市	49,848	竹富町	4,300	与那国町	1,697	多良間村	1,103	計		112,525
郡	市町村名	人口(人)																
宮古・八重山	宮古島市	55,577																
	石垣市	49,848																
	竹富町	4,300																
	与那国町	1,697																
	多良間村	1,103																
計		112,525																

2-1. 令和5年度 沖縄県国民保護訓練(続き)

1 輸送力確保のさらなる具体化

- 輸送力の最大化について、各空港の駐機スポットの最大限の活用や船舶の臨時定員の検討等により、平時の2倍を超える**1日約2万人の域外輸送力を確保**できる見込み。
(約12万人の住民等は、単純計算で**6日程度で九州へ避難**できる見込み。)
 - 令和5年度は、輸送計画の実効性を向上させるため、**航空事業者や空港管理事務所、海運事業者等と連携**して具体的な使用機材、出発時刻等の**シミュレーションなどを実施**。
- ※ 令和6年度は、特に船舶に関し、いわゆる沖-宮海峡を航行可能な船舶の確保について、さらなる検討が必要。

2 要配慮者の避難手順の検討

- 令和5年度は、①医療・福祉ケア別に**対象者のグループ分け**を行うとともに、②社会福祉施設・病院からの避難の基本的な流れについて整理済み。また、③**先島5市町村**における各市町村内の**対象者の把握**の取組を推進。
- ※ 令和6年度以降、④対象者のグループ別の搬送手段や、⑤搬送先との調整要領、個々の要配慮者の避難誘導の具体的な対応などについて、検討を深める必要。

3 円滑な避難誘導のための避難要領等のさらなる具体化

- **各市町村**において、航空機等の運航スケジュールに応じた島内での具体的な**住民の避難実施要領の案を作成**。
 - 令和5年度は、避難実施要領の案の**実効性を向上**させるため、各市町村内のバス事業者、警察等の関係機関との**調整会議**のほか、一部町村において**地元住民との意見交換**を実施。
- ※ 令和6年度は、避難誘導に伴う個別の諸課題の掘り下げや、地元住民への周知・理解促進等について、さらなる検討が必要。

2-2. 令和6年度の検討・訓練の方針及び今後のスケジュール

- 令和6年度当初より、国と沖縄県及び先島諸島の5市町村等による検討会を逐次開催しており、課題の検討を深め、年度後半に図上訓練を実施する予定。
- 具体的には、要配慮者の避難手順のさらなる具体化や、各市町村内での避難誘導に伴う個別の諸課題の掘り下げなどの検討テーマに取り組む。

令和6年度以降の訓練等における検討テーマ

1 域外輸送計画のさらなる実効性の向上

- (1) 航空輸送計画の実効性の向上
- (2) 先島諸島から沖縄本島以北への船舶輸送力確保に係るさらなる検討

2 要配慮者の避難手順のさらなる具体化

- (1) 行政の支援が必要な要配慮者の人数の正確な把握
- (2) 搬送手段の調整、搬送先との調整要領、個々の要配慮者の避難誘導の具体的な対応

3 各市町村内での避難誘導に伴う個別の諸課題の掘り下げ

- (1) 市町村の避難実施要領の案の実効性向上
- (2) 円滑な避難誘導のための実地確認の実施

4 避難先地域の地方公共団体との連携

- (1) 避難先地域における生活の安定確保に係る検討
- (2) 受入れ体制の整備

◇ 取組スケジュール

(令和6年度)



※ 令和8年度に、実動訓練を含む沖縄県国民保護訓練(国重点)を実施予定。

3-1. 受入れに係る検討内容とその趣旨

これまでの国民保護訓練の経緯

- ・ 国民保護訓練は令和2年度まで大規模テロ対策を中心に行ってきたが、令和3年度に訓練内容の見直しを行い、武力攻撃を想定した都道府県域を越える広域避難の訓練についても行うこととし、全国で順次進めているところ。
- ・ その一環として、令和5年度には鹿児島県・熊本県において県域を越える広域避難の訓練を実施していただいた。
- ・ 沖縄県の国民保護訓練についても、県域を越える広域避難を想定し、令和4・5年度は島外への避難を中心に検討を進めてきたところ、令和6年度からは、訓練上の一つの想定として避難先に設定した地方公共団体とも連携し、受入れに係る検討に取り組むこととしたい。

受入れに係る検討内容

- ・ 国民保護法上、避難先地域の地方公共団体が行うこととされている、救援をはじめとする受入れの実施に必要な
 - ・ 輸送手段の確保
 - ・ 収容施設(ホテル等)の供与
 - ・ 食品、飲料水、被服など生活必需品の給与等
 - ・ 医療の提供及び助産
 - ・ 通信設備の提供 等
- について今後3年間かけて、準備事項や役割分担を整理し、「受入れ基本要領」を作成していただくことを目指す。
- ・ 令和6年度は、上記事項の一部について避難当初の約1か月間において必要となる事務や調整事項を検討し、受入れに係る初期的な計画を作成していただきたい。(※詳細は後述)
 - ・ 検討開始にあたり、訓練上の一つの想定として、避難元市町村と避難先県を設定させていただきたい。
当面、各避難元市町村のうち、いくつかの地区について検討対象としていただくことを想定している。(※詳細は後述)

今回の検討の趣旨

- ・ 国民保護法制上、実際の事態発生時に要避難地域や避難先地域をどう設定するかは、国の対策本部においてその時の実際の情勢などに応じて総合的に判断されることとなる。
- ・ 本検討は、他県からの住民を受け入れることとなった場合に必要な各種の調整や手順を確認し、その実効性を高めるために行うものである。その趣旨についてご理解いただき、ご協力をお願いしたい。

3-2. 令和6年度における初期的な計画の概要

- 避難当初の約1か月間における下記事項について、関係自治体・事業者の役割分担を含め整理することを目指す。
- ①避難先地域の拠点空港から収容施設(ホテル等)までの輸送手段の確保
 - ②収容施設(ホテル等)の供与
 - ③食品・飲料水の調達・提供
 - ④生活必需品の調達・提供
 - ⑤避難者の健康管理に関する事項
 - ⑥通信設備の提供

【主な検討内容及び想定される関係者】

①輸送手段の確保

主な検討内容	主な県庁内の関係部局	主な関係者
○空港からの避難住民の輸送手段の確保に係る検討、輸送要領の作成	危機管理、交通、公営企業	県、市町村 交通事業者、旅行事業者等
○避難者の受入れ窓口である避難先連絡所の開設・運営要領の作成	危機管理、総務	県、市町村、旅行事業者等
○避難先連絡所～割り振られたホテル・旅館等までの輸送手段の確保に係る検討、輸送要領の作成	危機管理、交通、公営企業	県、市町村 交通事業者、旅行事業者等

②収容施設(ホテル等)の供与

主な検討内容	主な県庁内の関係部局	主な関係者
○ホテル等の確保に係る検討、運営要領の作成、 ホテル等への避難住民の割り振り案の作成	危機管理、総務、農水、商 工、医療・福祉	県、市町村 ホテル・旅館組合 旅行事業者等
○避難先連絡所等における情報提供体制の確保に係る検討	危機管理、総務	県、市町村等
○生活相談等窓口の設置	危機管理、医療・福祉	県、市町村 医療・福祉関係団体等

3-2. 令和6年度における初期的な計画の概要(続き)

③食品・飲料水の調達・提供

主な検討内容	主な県庁内の関係部局	主な関係者
○食品・飲料水の調達・集積方法、事業者との協定に係る検討	危機管理、商工、農水、交通	県、市町村 流通事業者等
○食品・飲料水の提供主体、提供方法の整理	危機管理、商工、農水、交通	県、市町村 ホテル・旅館、弁当提供事業者、運送事業者等

④生活必需品の調達・提供

主な検討内容	主な県庁内の関係部局	主な関係者
○必要物資の調達・集積方法、事業者との協定に係る検討	危機管理、商工、交通、医療・福祉	県、市町村、流通事業者等
○不足品等の管理・供給体制の確保に係る検討	危機管理、商工、交通、医療・福祉	県、市町村、ホテル・旅館、運送事業者等

⑤避難者の健康管理に関する事項

主な検討内容	主な県庁内の関係部局	主な関係者
○宿泊施設等の避難所への保健師の派遣、巡回診療、透析等患者の通院先案内手順の整理	危機管理、医療・福祉	県、市町村 医療・福祉関係団体等
○避難者の精神面のケアを行う体制の確保に係る検討	危機管理、医療・福祉	県、市町村、医療・福祉関係団体、ボランティア団体等

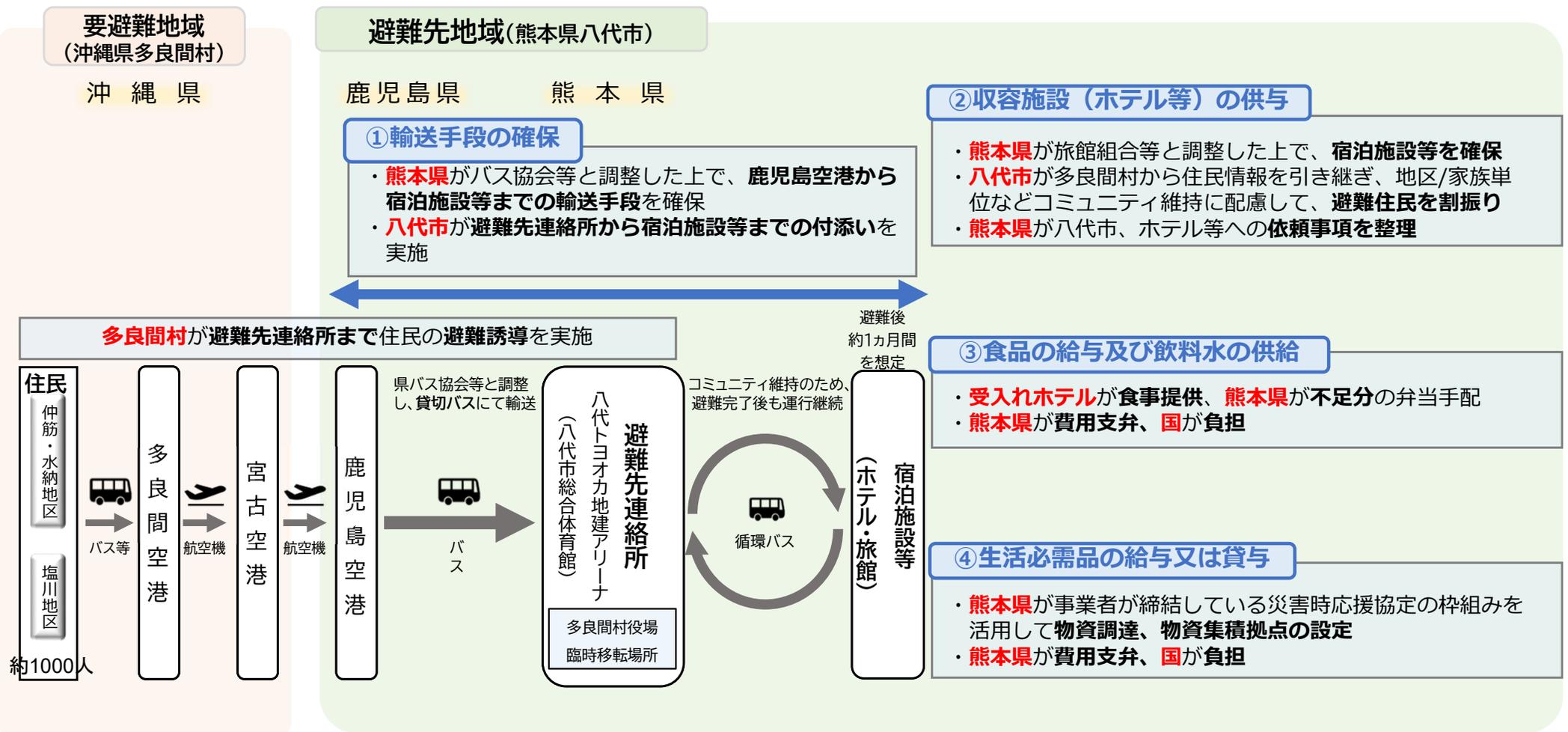
⑥通信設備の提供

主な検討内容	主な県庁内の関係部局	主な関係者
○避難先連絡所、ホテル等におけるWi-Fiを含むインターネット利用環境の整備に係る検討	危機管理、企画、商工	県、市町村、通信事業者等

3-2. 令和6年度における初期的な計画の概要(続き)

- 令和5年度に、沖縄県、沖縄県多良間村、熊本県及び熊本県八代市と連携し、多良間村の住民約1千人が、島外避難のために同村を出発し、八代市内の収容施設に至るまでの一連の対応を内容とするモデル計画を作成した。
- このモデル計画を参考として、各県において沖縄県及び避難元市町村と協力して、受入れに係る初期的な計画を作成していただきたい。

【避難住民の受入れに係るモデル計画概要】



3-3. 避難元市町村と避難先県の設定案及び今後の進め方

避難元市町村と避難先県の設定案

- 初期的な計画作成にあたり、避難元市町村と避難先県を設定(下表参照)。
- 設定の考え方としては、**避難先でのコミュニティ維持、経路空港からのアクセス及び各県の宿泊施設等のキャパシティ**等を勘案。

避難元市町村 (経路空港)	避難先県
石垣市 (福岡)	山口県
	福岡県 (※)
	大分県
竹富町 (福岡)	長崎県
与那国町 (福岡)	佐賀県
宮古島市 (鹿児島)	福岡県 (※)
	熊本県 (※)
	宮崎県
	鹿児島県
多良間村 (鹿児島)	熊本県 (※)

(※)福岡県は石垣市及び宮古島市
熊本県は宮古島市及び多良間村となる。

今後の進め方

- 沖縄県及び避難元市町村において地区割案を作成してもらい、各地区の住民について、避難先県下のどの市町村で受入れを行うか、沖縄県及び避難元市町村と、避難先県及び避難先市町村で個別にすり合わせを行いながら、受入れに必要な準備事項等の検討を進めていただくことを想定。
⇒ 国は必要に応じて仲介、調整を行い各県、市町村の取組を支援。
- 令和6年度は当面、各避難元市町村のうち、いくつかの地区(※)について検討対象としていただくことを想定。
(※)人口規模の小さい町村については全ての地区を検討対象とすることも追求。
⇒ 検討の進捗に伴い、必要があれば地区割の変更も調整。

3-4. 受入れ検討に関する今後のスケジュール

- 令和6年度は、九州・山口各県において5市町村の避難住民の受入れに係る**初期的な計画の作成**に取り組む。
- その後は、対象期間や検討内容を拡充し、**受入れ検討**の熟度を向上させていく。

【令和6年度の実施スケジュール】



※ 沖縄県の国民保護訓練と並行して、上記取組を推進する。(→4頁ご参照)

參考資料

【参考】避難住民の受入れに関する制度的枠組み

- 避難住民の受入れは、**政府の明確な方針**の下、**都道府県が主体的な役割を担う**こととされており、避難先地域の都道府県知事は、受入れ地域(市町村)の決定・通知を行った上で、**救援を実施**する。

国(対策本部長)

- **避難措置の指示(国)**

国の方針として、具体的な要避難地域及び避難先地域を指示(法52条)
指示を行う場合、双方の知事から意見聴取(基本指針)

- **救援の指示(国)**

所要の救援に関する措置を講ずべきことを指示(法74条)

要避難地域

都道府県(知事)

- **避難の指示**
避難経路、
交通手段等を示す
(法54条)

市町村(市町村長)

- **避難住民の誘導**(法62条)



避難住民の受入れ(法58条)

避難先地域

(避難経路となる地域を含む。)(法58条)

都道府県(知事)

- **受入地域の決定**(法58条)
- **救援の実施(県・政令市)**(法75条)
 - ・ **収容施設の供与**(1号)
 - ・ **食品の給与・飲料水の供給**(2号)
 - ・ **被服など生活必需品の給与又は貸与**(3号)
 - ・ **医療の提供及び助産**(4号)
 - ・ **通信設備の提供**(7号) 等

受入地域を通知
(法58条)

市町村(市町村長)

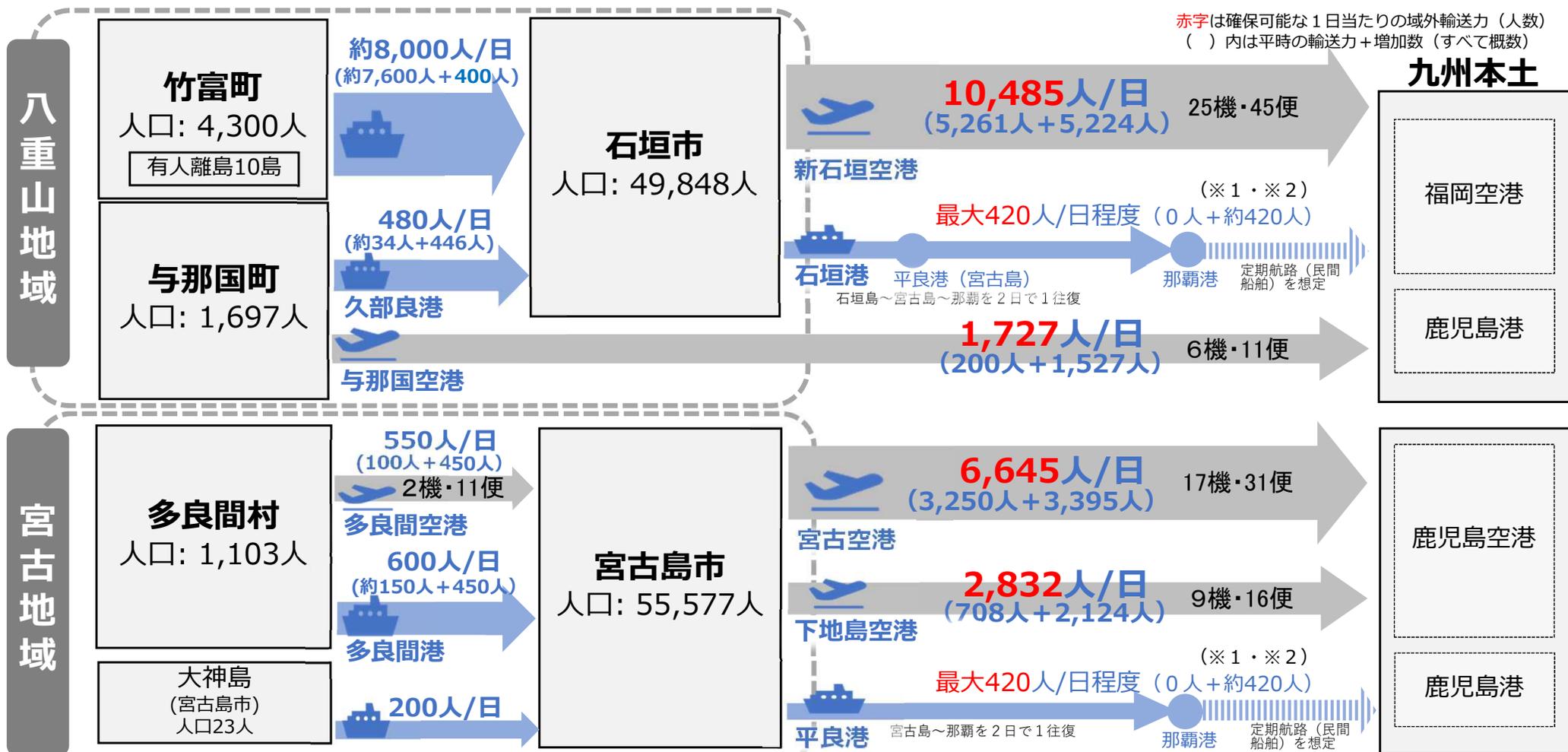
- **救援の一部実施**
- **県が行う救援の補助**
(法76条)



※都道府県の区域を越える住民の避難を想定

【参考】令和5年度訓練検討テーマ ①輸送力確保のさらなる具体化

- 輸送力の最大化について、各空港の駐機スポットの最大限の活用や船舶の臨時定員の検討等により、
 平時の2倍を超える**1日約2万人の域外輸送力を確保**できる見込み。
 (約12万人の住民等は、単純計算で**6日程度で九州へ避難**できる見込み。)
 - 令和5年度は、輸送計画の実効性を向上させるため、**航空事業者や空港管理事務所、海運事業者等と連携**
 して具体的な使用機材、出発時刻等の**シミュレーション**などを実施。
- ※ 令和6年度は、特に船舶に関し、いわゆる沖-宮海峡を航行可能な船舶の確保について、さらなる検討が必要。

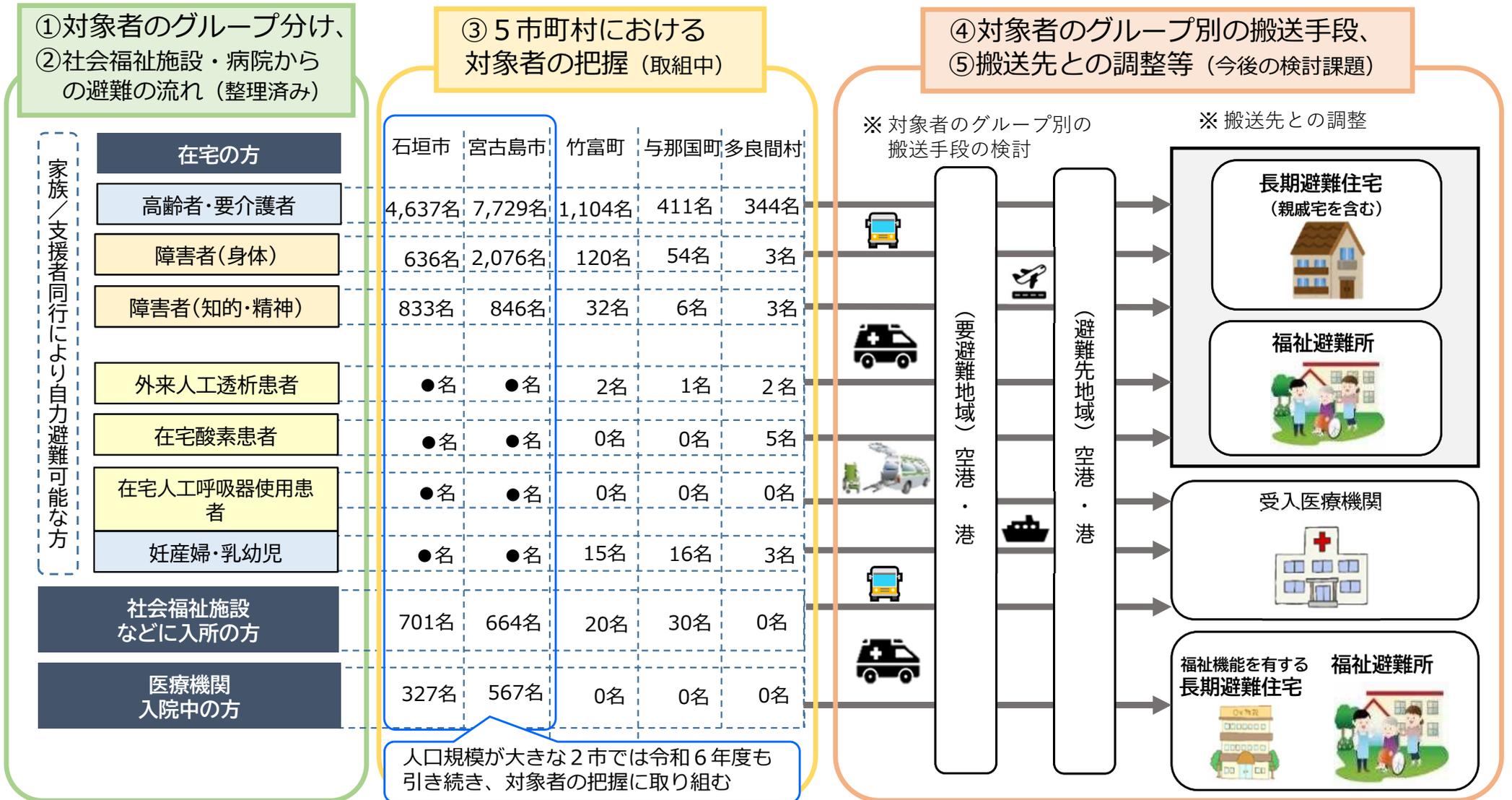


※1 候補アセット: 民間チャーター船1隻 (定員185名)、NPO保有船1隻 (40名)、県実習船1隻 (70名)、自衛隊PFI船2隻 (各500名)、海保巡視船2隻 (各200名)
 ※2 自衛隊及び海保のアセットの確保可能性は事案対処の状況による ※3 各種検討数値は、今後、変動する可能性がある

【参考】令和5年度訓練検討テーマ ②要配慮者の避難手順の検討

○ 令和5年度は、①医療・福祉ケア別に**対象者のグループ分け**を行うとともに、②社会福祉施設・病院からの避難の基本的な流れについて整理済み。また、③**先島5市町村**における各市町村内の**対象者の把握**の取組を推進。

※ 令和6年度以降、④対象者のグループ別の搬送手段や、⑤搬送先との調整要領、個々の要配慮者の避難誘導の具体的な対応などについて、検討を深める必要。



【参考】令和5年度訓練検討テーマ ③円滑な避難誘導のための避難要領等のさらなる具体化

- 各市町村において、航空機等の運航スケジュールに応じた島内での具体的な**住民の避難実施要領の案を作成**。
- 令和5年度は、避難実施要領の案の**実効性を向上**させるため、各市町村内のバス事業者、警察等の関係機関との**調整会議**のほか、一部町村において**地元住民との意見交換**を実施。

※ 令和6年度は、避難誘導に伴う個別の諸課題の掘り下げや、地元住民への周知・理解促進等について、さらなる検討が必要。

＜例＞ 与那国町(人口:約1,700人)の避難実施要領の案(概要)

避難誘導の全般的方針

- 県の避難の方針に基づき、町は、全住民及び滞在者等について、県等と調整し確保した民間の航空機で、**全住民が、概ね1日で島外(九州)に避難**する(避難に関係する役場職員等の要員を除く)
- この際、要配慮者等の避難を優先

島内の避難誘導の基本的な考え方(右図参照)

- 島内を祖納集落、久部良集落及び比川集落に分け、**各集落からバスを活用して空港に避難**
- **空港から遠い、比川、久部良、祖納の順に避難**
空港へは、便ごとに比川、久部良及び祖納の各集落の組ごとに分けて、順に避難
- 住民は組単位で一時集合場所に集合後、県の確保した航空機のダイヤに間に合うよう空港へ移動
- **特別養護老人ホームの入所者などの要配慮者**は、一般の住民と同様、県の確保した民間の航空機による避難を基本とするが、必要に応じ、関係機関と連携し、概ね1日で島外へ避難することを追求

避難要領の住民への通知・伝達要領

- 防災行政無線、FAX、町HP、公式SNS、広報車、消防車、テレビ、ラジオ等あらゆる手段を活用

残留者の確認方法等

- 確認者：(主) 組の代表、警察
(支援) 役場職員、消防団等

島内輸送計画

- 島内バス会社1社 計4台(161名)
大型1台(53名席+補助8席)、中型3台(39名席+補助6席、28名席、27名席)
- 一時集合場所までの移動は、原則徒歩。**町の認めた避難行動要支援者等**で、車両で一時集合場所に移動する場合は、町の別途指定する駐車場に駐車
- **空港周辺道路は**、駐車車両や渋滞等による混乱防止、避難動線の確保を目的として、**交通規制を行う**

与那国空港までの避難誘導イメージ(抜粋)
(別途、フェリー埠頭までの誘導手順も検討)



地図出典：国土地理院

【参考】九州・山口各県の受入れに係るバックデータ調査（結果概要）

- 九州・山口各県と連携し、先島諸島からの避難住民約11万人を受入れるための**収容施設のキャパシティ**など、**受入れに係るバックデータを調査**。
- ホテル・旅館等の宿泊施設や公営住宅など、既存の設備が一定程度備わって居住性に優れ、比較的早い段階で受入れが可能となると考えられる収容施設として、**九州・山口各県全体で、約36万人分のキャパシティを確認**。

各県の収容施設のキャパシティ

県名	項目	キャパシティ
福岡県		141,397人
佐賀県		14,722人
長崎県		27,061人
熊本県		39,247人
大分県		32,518人
宮崎県		31,341人
鹿児島県		42,184人
山口県		38,668人
計		367,138人