

独立行政法人 国際交流基金日米センター助成事業  
「日米同盟マネージメント：在日米軍との自然災害対処協力」

# 米軍との自然災害対処協力 ～沖縄からの提言～

平成26年 4月

特定非営利活動法人  
沖縄平和協力センター



**CGP**  
The Japan Foundation  
Center for Global Partnership

はじめに

2011年3月11日14時46分、三陸沖を震源とした東北地方太平洋沖地震が発生した。地震の規模は、国内観測史上最大規模のマグニチュード9.0で、東北各地を激しい揺れが襲った。その後、地震によって発生した巨大な津波が東北地方の太平洋沿岸部を襲い、多くの尊い命を奪っただけでなく、原子力発電所の事故を引き起こした。日本は、地震・津波・放射能汚染という複合事態、「東日本大震災」の危機に直面したのである。

日本の唯一の同盟国である米国は、危機的状況にある日本への大規模な支援作戦「トモダチ作戦」を展開した。米軍は、発災直後から支援体制を整え、日本政府からの正式な要請を受けてすぐに現地に支援部隊を展開し、人命救助、行方不明者の捜索、人員・物資の輸送、仙台空港の復旧活動に尽力している。孤立した宮城県気仙沼市大島へ本格的な支援が投入されたのも在沖米海兵隊によるものであった。東日本大震災での米軍の支援活動によって、被災地の方々だけでなく、多くの日本国民が勇気づけられたことは言うまでもない。

日本本土から地理的に離れ、多くの離島を抱える沖縄県にあっては、大規模な地震・津波災害は「孤立化」を意味する。外部支援が投入されるまでは、県内部のあらゆるリソースを使って一人でも多くの命を救う手だてを講じる必要があり、県の災害対処の施策において人道・災害支援の能力・経験ともに豊富な在沖米軍との連携を図ることは総合的な災害対処力の向上に貢献すると考えられる。在沖米軍をめぐっては、政治的な問題も存在し、米軍を地域コミュニティの一員あるいはリソースとして認識し、自治体の災害対処の施策に組み込むことへの課題も多い。しかしながら、人の命に関わる災害対処と政治的諸問題は可能な限り切り離して対応すべきであり、地方自治体との災害対処協力の充実を図るには、双方の歩み寄りによって新たな枠組みを構築することが必要である。

以上のような認識に基づき、沖縄平和協力センター（OPAC）では、独立行政法人・国際交流基金日米センターの助成を受け、日米双方の研究者をメンバーとした調査研究事業「日米同盟マネージメント：在日米軍との自然災害対処協力」を2年間にわたって実施した。本報告書は、特に沖縄をモデルとした米軍との災害対処協力に関する政策提言と調査研究の要旨をとりまとめたものである。本報告書が、沖縄県の災害対処の施策の充実の一助となれば幸いである。

また、本事業の実施にあたっては、多くの方々からご協力を賜った。インタビューや意見交換に快く応じて下さった宮城県石巻市および気仙沼市の関係者の方々、東京都庁防災担当職員の方々や、防衛省および外務省関係者の皆様、沖縄県および県内の基地所在自治体の防災担当者の方々、赤十字病院関係者の皆様にこの場を借りて厚く御礼申し上げたい。また、貴重なご助言を賜った衆参議員の皆様に御礼申し上げたい。

平成26年2月

特定非営利活動法人 沖縄平和協力センター  
理事長 府本 禮司

## Preface

At 14:46 on March 11, 2011, the Great East Japan Earthquake occurred, with its epicenter off the coast of Sanriku. It was a magnitude 9.0 earthquake, the most powerful earthquake on Japan's domestic record, rocking the lands of Tohoku. Shortly after, a huge tsunami hit the coastal area of Tohoku, not only taking the lives of many, but also causing a nuclear accident. It was a moment when Japan faced the crisis of the Great East Japan Earthquake, which was a combination of multiple disasters—earthquake, tsunami, and radioactive contamination.

The United States as Japan's only ally executed an extensive relief mission, the Operation Tomodachi, to help Japan in the midst of a serious crisis situation. The U.S. Forces took a stand-by right after the earthquake and as soon as it received an official request from the Japanese government, quickly dispatched its emergency relief units to conduct search and rescue operations, transport personnel and relief supplies, and help Sendai Airport resume its operations. A full-scale relief activity that helped the isolated Oshima Island of Kesenuma, Miyagi Prefecture, was also conducted by the U.S. Marine Corps based in Okinawa. It goes without saying that not only people from the disaster-hit areas, but many Japanese citizens all over the country were encouraged by the relief activities conducted by the U.S. Forces.

If a major earthquake and tsunami hit Okinawa Prefecture, which consists of many islands distant from mainland Japan, it cannot avoid being resulted in "isolation." This means it needs to utilize every relief resource available within the prefecture to build a scheme that would save as many lives as possible. And having the prefecture work in cooperation with the U.S. military, which has abundant knowledge and experiences in both humanitarian assistance and disaster relief, would help improve the prefecture's overall ability to deal with natural disasters. However, it is a challenge to fully recognize the U.S. troops as a member or a useful resource of the local community, and to incorporate the U.S. Forces into local disaster response measures, given the fact that there are sensitive political issues related to the U.S. military bases in Okinawa. Nevertheless, disaster countermeasures that directly effect on people's lives should be handled separately from political issues to the greatest extent possible. In order to facilitate the disaster management cooperation between the U.S. forces and the local governments, it is necessary to build a new framework through the efforts of both parties.

Based on such an awareness, the Okinawa Peace Assistance Center (OPAC) conducted a two-year bilateral research project, "Japan-U.S. Alliance Management: Natural Disaster Response Cooperation with the U.S. Forces in Japan," funded by the Japan Foundation Center for Global Partnership. The report is a summary consisting of policy recommendations and research results, with a particular focus on the disaster

response cooperation with the U.S. Forces in Okinawa. We hope this report will serve as an aid to enhance Okinawa's capability and measures for disaster risk management.

Lastly, we would like to thank everyone who has given us support in this project. We would like to express our deepest gratitude to the Ishinomaki and Kesenuma cities of Miyagi Prefecture, officers in charge of disaster prevention at the Tokyo Metropolitan Government, officers from the Ministry of Defense and Ministry of Foreign Affairs of Japan, officers in charge of disaster prevention at the Okinawa Prefectural Government and the local governments in Okinawa where the U.S. military bases are located, and doctors of the Japanese Red Cross hospitals. We would also like to thank those members of the House of Representatives and the House of Councilors, who gave us valuable insights and suggestions.

April 2014

Reiji Fumoto  
Executive Director  
Okinawa Peace Assistance Center



## 目次

|      |   |    |
|------|---|----|
| はじめに | Preface                                     |    |
| 第1章  | 政策提言要旨                                      | 2  |
|      | Summary of Policy Recommendations           |    |
| 第2章  | 沖縄での大規模地震・津波災害想定と米軍への影響                     | 7  |
| 1.   | 前提  | 7  |
| 2.   | 米軍と地元自治体との連携の現状                             | 9  |
| 3.   | 沖縄県の災害想定                                    | 13 |
| 4.   | 沖縄県の概況と津波被害への脆弱性                            | 16 |
| 5.   | 在沖米軍基地・自衛隊への影響                              | 19 |
| 第3章  | 沖縄県における在沖米軍との自然災害対処協力の課題                    | 22 |
| 1.   | 前提: 米軍との災害対処協力に関する沖縄の特殊性                    | 22 |
| 2.   | 米軍との連携の構図                                   | 24 |
| 3.   | 在沖米軍との連携の課題                                 | 26 |
| 資料   |   |    |
| 1.   | 事業実施体制                                      | 32 |
| 2.   | 事業実施日程                                      | 32 |
| 3.   | シンポジウム・研究会発表資料（府本 禮司）                       | 33 |
| 4.   | シンポジウム・研究会発表資料（Cathrine Lea, Matthew Grund） | 41 |
| 5.   | 活動の様子（写真）                                   | 45 |

## 第1章 政策提言要旨

本研究会は、沖縄県が大規模な津波に襲われた場合に備えた防災・災害対応について日米同盟管理の観点から検討した。被災地として想定した沖縄県の地理的特性（遠隔地）と島嶼性から、被害を最小限に食い止めるためには、沖縄県内における自助・共助・公助の促進強化が最も重要になる。同時に、被災当初の孤立状態を早急に解消し、効果的な外部支援の受け入れによって救援・復旧活動を促すことも大切になる。つまり、沖縄県の防災・災害対応には、地域の抵抗力と受援力の向上が鍵である。特に、広大な米軍基地が存在し、およそ5万人の米軍関係者が暮らす沖縄県にあっては、地域の抵抗力と受援力を考えるうえで米軍の存在を無視することはできない。これまで米軍基地や軍関係者の存在は地域の防災・災害対応の施策に十分に組み込まれてきたとは言い難い。しかし、地域の包括的な災害対応力を高めるためには、米軍関係者を地域の一員として位置づけ、また、米軍の災害対応力を地域の減災力の中核の一つとして活かす施策が検討されなくてはならない。もしも、沖縄県で大規模災害が発生し、米軍基地や米軍関係者の存在によって地域の災害対応に支障をきたし救える命が失われるという事態が起きれば、それこそ日米同盟に大きな影を落とすことになる。東日本大震災では、米軍は外部からの応援力として大きく貢献したが、沖縄県にあっては、地域内の減災力にも大きく左右するものとして認識する必要がある。これらを踏まえ、本研究会では、より迅速かつ効果的な災害対応を可能にするための日米協力の方策を多角的に検討した結果、まずは想定される被災地の減災力を高めることが先決であるという結論に至った。そこで、災害発生時の被害を最小限にするため、災害サイクルでいう「準備」の段階で、つまり現在の私たちが何をすべきかに絞って、次の通り提言する。

1. 沖縄県内には在沖米軍基地をめぐる政治的な問題が存在する。しかし、在沖米軍は、災害時の減災の要として重要な役割を果たすものであり、地域の災害への備えとして政治的な問題とは切り離して考えなくてはならない。
2. 在沖米軍（施設および要員）の存在を沖縄県民の生命を守るために不可欠な減災のための公共財として位置づける。
3. 在沖米軍と在沖自衛隊が災害対応時に、相互補完的に協力できるように、必要な日米の調整メカニズムを構築し、定期的に合同防災訓練を実施する。

4. 普天間飛行場を基幹的広域防災拠点最重要施設とし、返還後も継続的に受援拠点としての機能を保持し、あわせて沖縄県内での災害発生時の緊急対応および復旧作業に必要な物資・燃料・機材等の事前集積・備蓄基地を置く（日米によるアジア・太平洋地域に対する国際緊急援助にも活用できる）。
5. 在沖米軍基地は沖縄県内の複数の市町村にまたがって存在する。そのため、沖縄県として、在沖米軍と市町村との防災・災害対応協力の方向性を示し、連携の基盤作りにリーダーシップを発揮する必要がある。
6. 沖縄県（市町村を含む）と在沖米軍との間で包括的な防災・災害対応協力協定を結び、在沖米軍の存在を考慮した災害対策基本計画の再検討と沖縄県（自衛隊を含む）と在沖米軍による共同防災訓練を定期的実施する。
7. 共同防災訓練では、第一段階として具体的な災害シナリオに基づく図上演習を実施し、被災情報・被害評価の共有の仕組みや沖縄県と在沖米軍の調整メカニズムを検討する。第二段階では、図上演習の成果を踏まえた実働演習を初動対応（発災から72時間）に絞って実施する。
8. 沖縄県（市町村を含む）と在沖米軍との間での相互連携を強化するため、共同防災訓練の成果を踏まえた「災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアル」の改訂や米軍基地を抱える市町村による現地実施協定等の災害協力協定の締結を促進する。
9. 沖縄県と在沖米軍司令部との防災ネットワークを構築する。沖縄県防災会議および内閣府沖縄総合事務局「沖縄防災連絡会」への在沖米軍司令部、外務省沖縄事務所、米国那覇総領事館のオブザーバー参加を促す。
10. 沖縄県知事公室基地防災統括監の下に基地防災調整官を置き、沖縄県防災会議や沖縄防災連絡会と連動させながら、在沖米軍や自衛隊を含めた沖縄県内の防災・災害対応実務者レベルの人脈形成を促す。
11. 在沖米軍司令部に防災調整官を置いて沖縄県庁との連携を強化するとともに、各米軍施設・区域に防災連絡官を配置して、防災・災害対応に関する基地受け入れ先市町村との調整窓口とする（災害時には防災連絡官を所轄の市町村の災害対策本部に派遣する）。



## Chapter 1: Summary of Policy Recommendations

This research group examined the disaster prevention and response measures for a large-scale tsunami on Okinawa from Japan-U.S. alliance management perspective. Given Okinawa's geographical features, consisting of a number of islands distant from the mainland of Japan, it is a matter of grave importance to enhancing the local capability of self-help, mutual aid, and public assistance in order to minimize the damage. At the same time, it is also vital for Okinawa to come out of isolation as promptly as possible, so that it could receive external assistance effectively, and facilitate relief and recovery operations. In sum, the key to an effective disaster management planning for Okinawa is to increase the local ability to resist disasters and to access external assistance. Meantime, the U.S. military presence cannot be ignored in considering local disaster resilience in Okinawa because it is a host to a large U.S. military including approximately 50,000 U.S. military personnel and dependents. Until now, it is hardly the case in Okinawa that local disaster management measures adequately take into account the U.S. military presence. However, in order to improve Okinawa's comprehensive disaster response capability, it would be necessary that the U.S. military related population be regarded as members of the local community, and it is also important that the local planners consider measures to utilize the U.S. military's disaster response capability as a major part of local resilience. If a large-scale disaster occurs in Okinawa and the existence of the U.S. military bases and related people get in the way of local disaster response efforts, with many lives lost as a result, such a situation would no doubt cast a dark shadow over the Japan-U.S. alliance. While the U.S. Forces were the major contributor to providing assistance to the disaster-affected area from outside during the Great East Japan Earthquake, their role would be different in Okinawa's case; they should be regarded as a major factor to have a direct impact internally on the local resilience capability. Based on the above considerations, this research group examined prompt and effective bilateral disaster-response cooperation between Japan and the United States from various perspectives, and reached a conclusion that the top priority should be to strengthen the local disaster resilience capability, in the anticipated disaster-affected areas. In order to reduce the damage to a minimum level, the research group makes the following recommendations focusing on the disaster preparedness stage in the disaster cycle, or, in other words, what we should do now.

1. Okinawa is faced with various political issues related to the U.S. military bases. However, those U.S. Forces stationed in Okinawa can take up an important role as the key to reducing damage during a disaster. Therefore, when it comes to the issue

of disaster preparedness, we should think about the situation apart from other political issues.

2. The existence of the U.S. Forces in Okinawa (facilities and personnel) should be regarded as a public asset that would help reduce the impacts of natural disasters, indispensable in protecting the lives of the people of Okinawa.
3. Establish a mechanism necessary for allowing the U.S. Forces and Japan Self Defense Forces in Okinawa to cooperate in a mutually complementary way during a natural disaster, and conduct joint disaster response drills on a regular basis.
4. Designate the U.S. Marine Corps Air Station Futenma as the most important facility as the regional hub for disaster response. Its function as the hub for receiving disaster relief should be retained after it is returned to Japan, and there should be prepositioning and storage sites for relief supplies, fuel, and equipment essential to emergency response and recovery activities in preparation for a major disaster in Okinawa. (Those could be used for Japan and the U.S. to extend international emergency relief operations to the Asia-Pacific region.)
5. Many of the U.S. military bases border with more than one municipality in Okinawa. Therefore, Okinawa Prefectural Government (OPG) needs to lay out the direction for disaster prevention and response cooperation between the U.S. Forces and municipalities in Okinawa, and the OPG should exercise its leadership in building the foundation for such cooperation.
6. A comprehensive agreement for disaster prevention and response cooperation should be concluded between the OPG (municipalities as well) and the U.S. Forces in Okinawa. In addition, the basic plan for disaster risk management should be reexamined to consider the U.S. military presence in Okinawa, and joint disaster response drills should be conducted regularly between the OPG (including Japan Self Defense Forces) and the U.S. Forces in Okinawa.
7. At first, in a joint disaster response exercise, a specific scenario-based table-top exercise should be conducted to examine a possible arrangement for sharing information and damage assessment, and the coordination mechanism between the OPG and the U.S. Forces in Okinawa. Next, based on the findings drawn from the table-top exercise, a field exercise should be conducted with a focus on initial response period (the first 72 hours after disaster impact).

8. In order to strengthen mutual cooperation between the OPG (and its municipalities) and the U.S. Forces, the “mutual disaster cooperation plan between the OPG and the U.S. Forces in Okinawa” should be revised in accordance with the findings of the joint exercises. Furthermore, conclusions of disaster cooperation agreements, such as local implementing agreements, between the local authorities and the local U.S. Forces should be facilitated.
9. A disaster preparedness network between the OPG and the designated authority of the U.S. Forces in Okinawa should be established. It should be encouraged that the designated authority of the U.S. Forces in Okinawa, Okinawa Office of the Ministry of Foreign Affairs (of Japan), and Consulate General of the United States in Naha to take part as observers in the Okinawa Prefectural Disaster Prevention Council and “Okinawa disaster prevention network” of the Okinawa General Bureau of the Cabinet Office.
10. Set up a Military Base Affairs and Disaster Management Coordinator under the OPG Deputy Director General in charge of Military Base Affairs and Disaster Prevention to coordinate with the Okinawa Disaster Prevention Council and Okinawa disaster prevention network, and to build a working-level network for disaster risk management which includes U.S. Forces and Self Defense Forces in Okinawa.
11. Set up a disaster risk management coordinator within the U.S. Forces in Okinawa to enhance its cooperation with the OPG. In addition, set up a disaster risk management liaison officer at each U.S. military installation to assume the responsibility for the point of contact with the local authorities (In case of a disaster, the disaster risk management liaison officer should be dispatched to the disaster countermeasure headquarter of the competent municipalities.)

## 第2章 沖縄での大規模地震・津波災害想定と米軍への影響

### 1. 前提

沖縄県は、日本の最南端に位置する島嶼県であり、有人・無人の多くの島々を抱えている。これまで、数々の台風被害に見舞われており、それに伴う高波や大雨による土砂災害が沖縄でイメージされる主な自然災害であろう。それゆえに、沖縄における自然災害への対処の焦点は、台風による被害の軽減であった。しかしながら、地震や津波災害とも無縁ではない。過去には、1771年にマグニチュード8.0規模の海溝型巨大地震が琉球海溝で発生しており、その地震に伴って発生した「明和の大津波」によって特に八重山諸島に甚大な被害が出たことが明らかとなっている<sup>1</sup>。

2011年3月11日の東日本大震災で想定をはるかに上回る規模の地震とそれに伴う津波が発生したことを受け、沖縄県は、2012年に沖縄県津波被害想定検討委員会を設置し、津波浸水予測の見直しを行った。2013年1月には、津波波源を15断層に設定し、地震の規模をマグニチュード7.8~9.0とした新たな津波被害の想定検討結果を公表している<sup>2</sup>。その結果、推計される津波遡上高は前回の想定結果をほぼ全域で上回るものとなり、今後の対策が急がれることが判明した。

ところで、沖縄県には大規模な米軍が69年にわたって駐留しているが、自然災害への対処における具体的な協力体制が確立しているとは言い難い。日本本土から遠く離れ、多くの有人離島が点在する島嶼県である沖縄の減災施策を考えれば、県外からの迅速かつ効率的な外部支援の投入および県内における支援受け入れ体制の充実が重要な課題であることは明らかであり、その点で、主要任務の一つに人道支援・災害救援(Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HA/DR)を掲げる海兵隊を中心に展開する在沖米軍が果たせる役割は大きい。

一方で、沖縄県が発表した新たな津波被害の想定結果では、想定される最大規模の地震・津波が沖縄を襲った場合、在沖米軍側も被害を免れないことが明らかとなっている。沿岸部に位置する米軍基地施設が被災する可能性があるだけでなく、基地施設・区域外に住む米軍関係者への対応をどうするかといった問題もある。外部支援や公的支援が本格化するまでの期間、つまり初動対応の期間は、それぞれの地域が「持ちこたえ」のリソースでの自助・互助活動で事態を乗り切らなければならないことは想像に難くない。被害を最小限に食い

<sup>1</sup> 「沖縄で過去起こった大地震」 琉球大学理学部 中村衛研究室ホームページ、[http://seis.sci.u-ryukyu.ac.jp/hazard/EQ/1771yaeyama2/1771tsunami\\_2.html](http://seis.sci.u-ryukyu.ac.jp/hazard/EQ/1771yaeyama2/1771tsunami_2.html) (最終アクセス2014年3月28日)。

<sup>2</sup> 「沖縄県津波被害想定結果について」 沖縄県津波被害想定検討委員会、平成25年1月28日。

止めるためには、地域のアクターの自助力、アクター間での互助力を高める必要があることは明らかである。沖縄に広大な米軍基地・施設が置かれ、約 5 万人とも言われる米軍関係者が暮らしている以上、地域防災のアクターとしての米軍の存在を軽視することは賢明ではなく、災害対処の施策に米軍を組み入れる方法を検討する必要がある。

本事業では、2 年間にわたる調査研究結果を踏まえて、沖縄で大規模な地震・津波が発生するというシナリオをベースとした研究会を開催した。目的は、沖縄で大規模自然災害が発生した場合、各アクターがどのように動くかを検討し、被害の拡大を防ぐためにはアクター間でどのような連携が必要なのかを考察することである。その過程で、連携の在り方や課題が明らかとなることが期待される。

本章では、まず初めに、沖縄県の概況について簡潔に報告したのち、研究会で最悪のケースとして設定した地震規模に基づくシナリオについて紹介する。次に、研究会での検討の結果明らかとなった課題について報告する。

## 2. 米軍と地元自治体との連携の現状

これまで、沖縄県において、大規模な自然災害を想定した米軍との包括的な連携協力が図られてきたとは言い難い。一方で、火災や米軍航空機事故への対応については、米軍との連携に向けた取り組みが進められている。例えば、消防に関しては、「消防相互援助協約」に基づいて、地元消防機関と管轄域内の米軍消防機関との間での合同消防訓練も定期的な実施され、実際の消火活動に共同で対処した実績があるなど、双方の消防機関間での連携体制が構築されている<sup>3</sup>。また、米軍基地施設外での米軍航空機事故への対応については、2004年（平成16年）8月に宜野湾市の沖縄国際大学へ米軍ヘリが墜落した事故を踏まえて設置された内閣官房沖縄危機管理官を中心に、米軍や沖縄県警、地元消防、第11管区海上保安本部などの関係機関による合同実動訓練が2006年から毎年実施されている。

では、沖縄で大規模な自然災害が発生した場合の米軍との連携に向けた取り組みはどうか。2012年（平成24年）3月に修正された「沖縄県地域防災計画」では、「第1章：災害予防計画」と「第2章：災害応急対策計画」において米軍との協力について示され<sup>4</sup>、災害準備と発災対応の側面から米軍との連携が必要であることが認識されている。「災害予防計画」では、「在日米軍との協力体制の充実」について言及され、「県及び市町村は、災害時の人命救助、緊急輸送等に有効な在沖米軍との相互連携や基地への立ち入り等について検討し、必要な災害協定や運用マニュアルの整備等を進める」ことが明記されるなど<sup>5</sup>、米軍との連携に対する県や市町村という行政の役割が示された。また、「災害応急対策計画」では、「米軍基地内への避難」や傷病者の救急搬送に関する米軍ヘリの出動について言及されただけでなく、「米軍との相互応援計画」の項目の中でこれまでの米軍との連携体制や協約が示され、「本県において大規模災害が発生した場合における応急対策や復旧対策を円滑に実施するため、米軍と県との相互連携体制を構築することは重要である」と明記されている<sup>6</sup>。

<sup>3</sup> 宜野湾市、北谷町、浦添市、うるま市の防災担当職員への聞き取り調査、2013年1月から2月にかけて個別に実施。また、地元消防機関と米軍消防機関との共同訓練や実際の消防協力については次も参照。” U.S., Japanese firefighters hold joint hazmat exercise,” Stars and Stripes, 2008年2月16日、<http://www.stripes.com/news/u-s-japanese-firefighters-hold-joint-hazmat-exercise-1.75007#>（最終アクセス2014年4月23日）。

「海兵隊消防が地元の火災に出動する」米海兵隊太平洋基地ニュース、2011年10月27日、<http://www.kanji.okinawa.usmc.mil/news/111027-fire.html>（最終アクセス2014年4月23日）。

<sup>4</sup> 「沖縄県地域防災計画（平成24年3月修正）」 沖縄県防災会議。

<sup>5</sup> 同上、25頁。

<sup>6</sup> 住民の「米軍基地内への避難」については、「米軍との現地実施協定が締結されている市町村は、基地と連携して、米軍基地へ避難誘導する」とされている。また、傷病者の緊急搬送については、「県は、道路の不通や離島等へのヘリコプターでの搬送が必要な場合において、市町村及び医療機関等からの要請に基づいて、ドクターヘリ、自衛隊、第11管区海上保安本部又は米軍等のヘリコプターの出動を要請する」とされる。「沖縄県地域防災計画（平成24年3月修正）」、64、69、110頁。

沖縄県と在沖米軍との間には、2002年（平成14年）1月に「災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアル」（以下、「相互連携マニュアル」とする）という形で連絡調整の経路に関する合意が交わされている。同「相互連携マニュアル」は、神奈川県が在日米軍と作成した「災害時の在日米軍との相互応援マニュアル」（1999年）を参考とし、米軍ヘリによる人命救助や消火など「米軍が持つ機材やノウハウ」での活動を想定して1998年に沖縄県が素案を作成したものである<sup>7</sup>。沖縄県防災会議が2013年（平成25年）3月に修正版として発表した「沖縄県地域防災計画」では、米軍との連携について「本県において大規模災害が発生した場合における応急対策や復旧対策を円滑に実施するため、米軍と県との相互連携体制を構築することは重要である」とし、その必要性を認識すると同時に、「相互連携マニュアル」に基づく沖縄県と在沖米軍との連携の内容について、「人命救助、緊急搬送、障害物除去等の被災者救済活用や被害防止措置等を行う」ものとしている<sup>8</sup>。しかしながら、「相互連携マニュアル」は、あくまでも発災時において応援を要請する場合の相互間の連絡手順を示す内容に留まっており、災害準備の段階における連携協力についての具体的な言及は見られない<sup>9</sup>。

米軍との連携構築の先例となる神奈川県の事例を見ると、2008年（平成20年）には在日米海軍および陸軍と災害準備及び災害対策に関する覚書を締結し<sup>10</sup>、地域防災力の向上の一翼を担うものとして防災訓練等への米軍側の実践的な参加を促進している<sup>11</sup>。また、神奈川県内では、逗子市や横浜市などが個別に現地米軍基地との「災害対応準備及び災害救援の共同活動に関する」覚書を締結するなど<sup>12</sup>、発災前からの災害「準備」も含めて県と市、米軍との三者間での連携体制が整えられつつある。横浜市では、2011年度の合同防災訓練の一環として米海軍上瀬谷通信施設も使用した多機関間の訓練を実施するなど、実質的な連携の強化が図られている<sup>13</sup>。

神奈川県での取り組みのように、沖縄県においても「相互連携マニュアル」を基にした

<sup>7</sup> 「県、災害時の『米軍応援』検討 人命救助、消火活動を想定」『琉球新報』、1999年1月23日（デジタル版）、<http://ryukyushimpo.jp/news/storyid-93029-storytopic-86.html>（最終アクセス 2012年3月27日）。

<sup>8</sup> 「沖縄県地域防災計画（平成25年3月修正）」 沖縄県防災会議、120頁。

<sup>9</sup> 「災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアル」在沖米軍、沖縄県、2002年。

<sup>10</sup> 「災害準備及び災害対策に関する神奈川県と在日米陸軍との覚書」（2008年6月17日署名）および「災害準備及び災害対策に関する神奈川県と在日米海軍との覚書」（2008年2月8日署名）。神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp>（最終アクセス 2014年4月23日）。

<sup>11</sup> 平成25年度神奈川県・平塚市合同総合防災訓練についての神奈川県と平塚市のホームページでの報告を参照。「平成25年度の防災訓練実施概要・資料」神奈川県、<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/576993.pdf>（最終アクセス 2014年4月15日）。「訓練項目・概要」平塚市、<http://www.city.hiratuka.kanagawa.jp/press/pres20130159.html>（最終アクセス 2014年4月15日）。

<sup>12</sup> 例えば、逗子市は2008年4月に「災害対応準備及び災害救援の共同活動に関する逗子市と米海軍横須賀基地司令部の覚書」を締結し、翌年2月には、横浜市が同様の覚書を米海軍の横須賀基地司令部と厚木航空施設司令部と締結している。さらに、2011年には、座間市や相模原市が、在日米陸軍基地管理本部や米海軍厚木航空施設司令部と同様の覚書を締結するなど、市レベルでの協力が進んでいる。

<sup>13</sup> 「市防災訓練 今年度は瀬谷区で実施 県内初の米軍施設利用も」タウンニュース、2011年8月18日号、<http://www.townnews.co.jp/0106/2011/08/18/114204.html>（最終アクセス 2014年4月23日）。

共同での図上訓練や実動訓練等の実施により、相互間の連携内容や方法について具体的な課題が明らかとなると思われるが、これまで、県が主催する防災訓練に米軍を関与させることは政治的にも困難だとされてきた<sup>14</sup>。

一方で、県レベルでの米軍との連携について、徐々にではあるが関係の構築に向けた動きも見られる。例えば、2012年度（平成24年度）の沖縄県総合防災訓練では、在沖米軍が「訓練参加団体及び機関（その他）」として参加し、翌年に実施された「沖縄県総合防災訓練及び緊急消防援助隊九州ブロック合同訓練」においては、その特徴の一つとして「米軍との災害時相互連携マニュアルに基づく、海軍病院への患者輸送訓練」が加わっている<sup>15</sup>。しかしながら、2012年度の訓練では米軍の具体的な役割配分についての報告は見られず<sup>16</sup>、あくまでもオブザーバーとしての参加であったと考えられる。さらに、翌年の訓練での米軍側の関与は、沖縄側のドクターヘリで輸送される患者を米海軍病院で受け入れるという具体的なものとなり、今後の連携に向けた取り組みの足がかりとなることが期待される。

ところで、広大な米軍基地を抱える沖縄本島にあっては、住民が沿岸部低地から高台へ迅速に避難するには米軍基地内の通過を要するケースや、あるいは近隣の高台そのものが米軍基地区域となっているケースがあり、特に宜野湾市や北谷町、浦添市の場合、西海岸沿いから内陸部高台へ向かう避難ルートの確保が喫緊の課題である。そのため、市町村レベルでは、米軍との協力に向けた取り組みがすでに具体化しつつあり、2011年（平成23年）11月5日には、「災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入りについての現地実施協定」が宜野湾市と北谷町、米海兵隊間で締結され、津波警報が発表された場合に米軍基地内を避難経路として通行することや、基地内を使用しての避難訓練の実施が可能となった<sup>17</sup>。また、浦添市も2014年（平成26年）1月17日、同様の現地実施協定を米海兵隊と結んでいる<sup>18</sup>。次いで、同年4月には、北谷町と嘉手納基地に駐留する米空軍第18航空団の間で、津波警報時に嘉手納基地を避難路として開放する協定が締結された<sup>19</sup>。

---

<sup>14</sup> 府本禮司・日米合同研究会（2012年7月25-26日開催）での報告。

<sup>15</sup> 「平成25年度沖縄県総合防災訓練及び緊急消防援助隊九州ブロック合同訓練」 沖縄県知事室防災危機管理課、3頁、<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/bosai/documents/kurengaiyou.pdf>（最終アクセス2014年4月15日）。

<sup>16</sup> 「平成24年度 沖縄県総合防災訓練」 沖縄県知事室防災危機管理課、2-3頁、<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/bosai/documents/h24bousaikunren.pdf>（最終アクセス2013年3月5日）。

<sup>17</sup> 「市報ぎのわん」 宜野湾市市民防災室、2012年12月10日、p.16。

<sup>18</sup> 「浦添市と海兵隊が災害協定に調印」 米海兵隊ニュース、2014年1月27日、<http://www.okinawa.usmc.mil/News/140127-pact.html>（最終アクセス2014年4月29日）。

<sup>19</sup> 「津波警報で避難 嘉手納基地開放」 『沖縄タイムス』、2014年4月6日、25頁。



地域全体としての円滑な災害準備・対策の充実のためには、基地外に居住する米軍関係者や基地内で勤務する日本人従業者の避難や安全確認等についても地元自治体と米軍間における連携が必要だが、この点に関する連携は未だ図られていないのが実情である<sup>20</sup>。

---

<sup>20</sup> 宜野湾市、北谷町、浦添市、うるま市の防災担当職員への聞き取り調査、2013年1月から2月にかけて個別に実施。例えば神奈川県が在日米海軍及び陸軍と締結した覚書には、「災害対策」の例として、在日米軍の「基地の外に居住する」関係者の「人員、家族の安全確認」及び米軍「基地内で働く日本国民等の安全確認」が示されている。「災害準備及び災害対策に関する神奈川県と在日米陸軍との覚書」「災害準備及び災害対策に関する神奈川県と在日米海軍との覚書」参照。

### 3. 沖縄県の災害想定

研究会は、沖縄県が2013年（平成25年）1月に発表した津波想定検討結果<sup>21</sup>に基づいて在沖米軍との災害対処協力について議論を進めた。また、議論の主旨を明確にするため、沖縄本島周辺地域に限定するものとした。沖縄本島周辺近海において津波による浸水被害を引き起こすと想定される地震とその規模は下記の通りである。

**沖縄本島周辺近海（南西諸島海溝および沖縄トラフ）の断層を震源として  
想定される最大規模の地震**

< 沖縄トラフ：東シナ海側 >

- ①久米島北方沖地震（M8.1）
- ②沖縄本島北東沖地震（M8.1）

< 南西諸島海溝：太平洋側 >

- ③八重山諸島南東沖地震（M8.8）
- ④沖縄本島南東沖地震（M8.8）
- ⑤沖縄本島東方沖地震（M8.8）
- ⑥上記3連動型（M9.0）

\* 沖縄県による津波被害想定検討結果（平成25年1月発表）に基づく<sup>22</sup>。

次の図は、上記の想定地震に基づき沖縄県が発表した最大規模の津波浸水予測図である。沖縄県には39の有人離島があることは先に述べたが、沖縄本島周辺には19の有人離島が点在しており、本島との交通・輸送を海路や空路に頼っている。その他、9つの有人島が埋立てや海中道路、架橋等で沖縄本島と連携されている<sup>23</sup>。沖縄本島周辺で大規模な地震や津波が発生した場合、沖縄本島と周辺の島々を結ぶ港湾や空港、道路橋が使用不能に陥ると予想される。また、本島内でも、土砂崩れや法面崩壊、建物の崩壊、道路への被害等によって道路交通網に甚大な影響がおよび、陸路が寸断されると考えられる。特に、沖縄本島の南北を結ぶ幹線道路は、東西両海岸沿いをはしっており、津波浸水によって寸断される箇所が多く出る可能性がある。つまり、沖縄本島が日本本土から孤立するだけでなく、県内でも孤立する地域が出ると想定される。

最も大きな津波が押し寄せると予想されるのは沖縄本島北部東海岸で、国頭村や東村では20分以内に最大遡上高30メートルを超える津波が押し寄せる危険性がある。一方で、

<sup>21</sup> 「沖縄県津波被害想定検討結果について」沖縄県津波被害想定検討委員会、平成25年1月28日、[http://www.pref.okinawa.jp/site/doboku/kaibo/kaigan/tsunami/documents/kentoukekka\\_1.pdf](http://www.pref.okinawa.jp/site/doboku/kaibo/kaigan/tsunami/documents/kentoukekka_1.pdf)（最終アクセス2013年2月）

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 「離島関係資料（平成25年1月）」参照。



浸水面積が大きいのは本島中南部であり、県都である那覇市も大きな被害を受けることが予想される。物流拠点である那覇港に到達する津波の想定最大遡上高は 8.7 メートル、那覇空港では 11.6 メートルとなり、沖縄県の海・空の玄関は津波被害によって使用不能になることが予測される。また、中南部沿岸（埋立て）に位置する県内の主要な石油備蓄基地や発電所も津波によって大きな被害を受けると考えられ、本島全域で燃料・電力の供給が滞る恐れがある。

#### 4. 沖縄県の概況と津波被害への脆弱性

想定

8月某日の夕刻、沖縄本島南東沖地震（3連動型）が発生。地震の規模はマグニチュード9.0で、沖縄本島および本島周辺離島は大きな揺れに見舞われた。大きな津波の襲来が予想される。

日本の南西部に位置する沖縄県は、有人島49を含む大小160の島々からなる島嶼県であり、沖縄諸島、宮古列島と八重山列島からなる先島諸島、大東諸島に大きく区分される。沖縄県の年平均気温は23℃、年間降水量はおよそ2000mmで、亜熱帯海洋性気候に属し、平均的に毎年7個強の台風が襲来する。沖縄気象台の発表によれば<sup>25</sup>、沖縄本島地方では、年間を通して7月から8月にかけて最も気温が高くなり、8月の月平均気温は30℃前後で、海面水温も30℃前後となる。また、沖縄本島地方の降水量については、梅雨時期の5月から6月だけでなく、台風の影響を受ける8月から9月にかけても多い。また、8月は晴れ日数も多いが、台風の月別接近数も最も多い傾向にある。

県土面積は約2300キロ平方メートルで、全国総面積の約0.6%を占める。地形を見ると、沖縄本島中南部は丘陵地帯と平地帯であるが、本島北部は山岳地帯である。総じて山岳は低く、本島で最も標高の高い与那覇岳（国頭村）でも503メートルで、これに八重岳（本部町・名護市）の453メートル、恩納岳（恩納村・金武町）の363メートルが続く。県総人口は約140万人で、特に都市部である那覇市には県総人口の約20%が集中している。

日本本土からの遠隔性と島嶼性を持つ沖縄県では、人的・物的輸送に港湾空港が重要な役割を果たしている。沖縄県には35の地方港湾と6つの重要港湾があるが、その中でも那覇市と浦添市にまたがって位置し4つの埠頭を持つ那覇港は沖縄県の拠点港湾であり、取扱貨物量は年間で約1千万トンとなっている<sup>26</sup>。那覇市の西南に位置する那覇空港は、年間の乗降者数が1500万人を超え、沖縄県内外の航空交通の拠点であると同時に、日本の南の玄関としての役割を果たしている<sup>27</sup>。また、第11管区海上保安本部那覇空港基地や陸海空の自衛隊基地が併設されており、航空自衛隊、海上自衛隊、陸上自衛隊、海上保安庁の航

<sup>25</sup> 参照：気象庁 [http://www.data.kishou.go.jp/kaiyou/db/OK/monthly/sst\\_OK.html](http://www.data.kishou.go.jp/kaiyou/db/OK/monthly/sst_OK.html) および沖縄気象台ホームページ <http://jma-net.go.jp/okinawa/menu/syokai/toukei/honntoukikou/>（最終アクセス2014年4月23日）。

<sup>26</sup> 「那覇港の統計（平成24年）」那覇港管理組合、7頁、<http://www.nahaport.jp/toukei/toukei24nahakouitukati.pdf>（最終アクセス2014年4月23日）。

<sup>27</sup> 2012年（平成24年）の統計を見ると、那覇空港は、年間乗降者数で国内第7位であり、年間貨物取扱量では国内第4位の空港である。「平成24年空港管理状況調書」国土交通省、<https://www.mlit.go.jp/common/001010067.pdf> および「平成24年空港別乗降客数順位」国土交通省、<https://www.mlit.go.jp/common/001014828.pdf>（最終アクセス2014年4月23日）。

空機が民間機と同じ滑走路を使用している。しかしながら、三方を海に囲まれる那覇空港の滑走路の海拔高度は4メートル以下であり<sup>28</sup>、大規模津波発生の場合は水没する危険性が高い<sup>29</sup>。

沖縄県は、津波災害には脆弱な要素を多く抱えているが、その中でも、多くの離島や沿岸部低地に居住する住民、さらには多くの観光客や米軍関係者の避難の問題が特筆されよう。例えば、沖縄県の有人島のうち、埋立てや海中道路、架橋により沖縄本島と連結された島々を除く39の「有人離島」に、県人口の約9%を占める約13万1千人の人々が暮らしており<sup>30</sup>、県の人口密集地の約10%は、海拔5メートル以下の沿岸部低地に存在している<sup>31</sup>。

その他、年間を通して500万人を超える観光客が沖縄を訪れ、その多くは海岸沿いのリゾートホテル等に宿泊する。沖縄県を訪れる観光客が最も多いのが8月であり、その数はおおよそ60万人に上る。8月には外国人観光客も多く、2012年度の8月にはおおよそ4万5千人の外国人観光客が沖縄を訪れている<sup>32</sup>。

鉄道の無い沖縄では、県民の移動手段は主に自家用車であり、県内物流も車両輸送に頼っている。2011年には沖縄県の自動車保有台数は100万台を突破し、1世帯あたりの平均保有台数は1.86台となった<sup>33</sup>。本シナリオで設定した17時30分は、交通量が増え始め主要道路が混雑し始める時間帯である。また、沖縄県が2011年8月に実施したアンケート調査によれば、観光客の69.4%が移動交通手段にレンタカーを使用したと答えており<sup>34</sup>、観光シーズンのピークを迎える8月には、土地勘のない観光客が運転するレンタカーが多いことも考慮する必要がある。

また、防衛省の昨年の発表によれば、沖縄県には約5万2千人の米軍関係者がおり、そのうちおおよそ1万6千人が基地外に居住している<sup>35</sup>。その多くは沖縄本島中部に集中してお

<sup>28</sup> 「平成24年空港管理状況調査」および「スーパー減災マップ那覇市」生活地図株式会社、2012年2月。

<sup>29</sup> 沖縄県の報告によれば、那覇空港滑走路周辺では最大遡上高11メートルを超える津波が想定され、第1波の到達は30分前後とされる。那覇空港のほぼ全域が浸水し、滑走路の一部の最大浸水深は5メートル以上10メートル未満と想定される。「津波浸水予測図【市町村別図】（豊見城市・南風原町）」沖縄県ホームページより、[http://www.pref.okinawa.lg.jp/kaigannbousai/tsunami/oh\\_C\\_44.pdf](http://www.pref.okinawa.lg.jp/kaigannbousai/tsunami/oh_C_44.pdf)（最終アクセス2014年2月10日）。

<sup>30</sup> 「離島関係資料（平成25年1月）」。有人離島人口では、宮古列島が約53,000人、八重山列島が約52,500人と、先島諸島に集中する。

<sup>31</sup> 「沖縄県地域防災計画（平成25年3月修正）」、26頁。

<sup>32</sup> 「平成24年度 沖縄県入域観光客統計概況」 沖縄県文化観光スポーツ部観光政策課（平成25年4月） 参照。

<sup>33</sup> 「沖縄県内の自動車保有車両数の公表について」内閣府沖縄総合事務局、平成23年4月21日、<http://ogb.go.jp/okiunyu/info/230421.pdf>（最終アクセス2014年4月23日）。

<sup>34</sup> 「平成23年観光統計実態調査」沖縄県文化観光スポーツ部、2012年3月、4頁。

<sup>35</sup> 「在日米軍人等 施設区域内外都道府県別居住者数（平成25年3月31日時点）」防衛省、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2013/12/20d.pdf>（最終アクセス2014年4月24日）。また、2010年（平成22年）の防衛省発表によれば、当時（2010年3月時点）の沖縄県で基地外に居住する米軍関係者はおおよそ1万3千人であり、その多くは、北谷町（3441人）、沖縄市（3432人）、読谷村（1644人）など沖縄本島中部に集中している。「在日米軍人等（軍人 軍属 家族別）施設区域内外における市町村別居住者数（全国）（平成22年3月31日時点）」防衛省、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2010/07/16c.pdf>（最終アクセス2014年4月24日）。

り、中でも、北谷町の沿岸部低地に住む米軍関係者およびその家族の津波避難の問題は、地区や自治体も対処の施策を迫られている<sup>36</sup>。

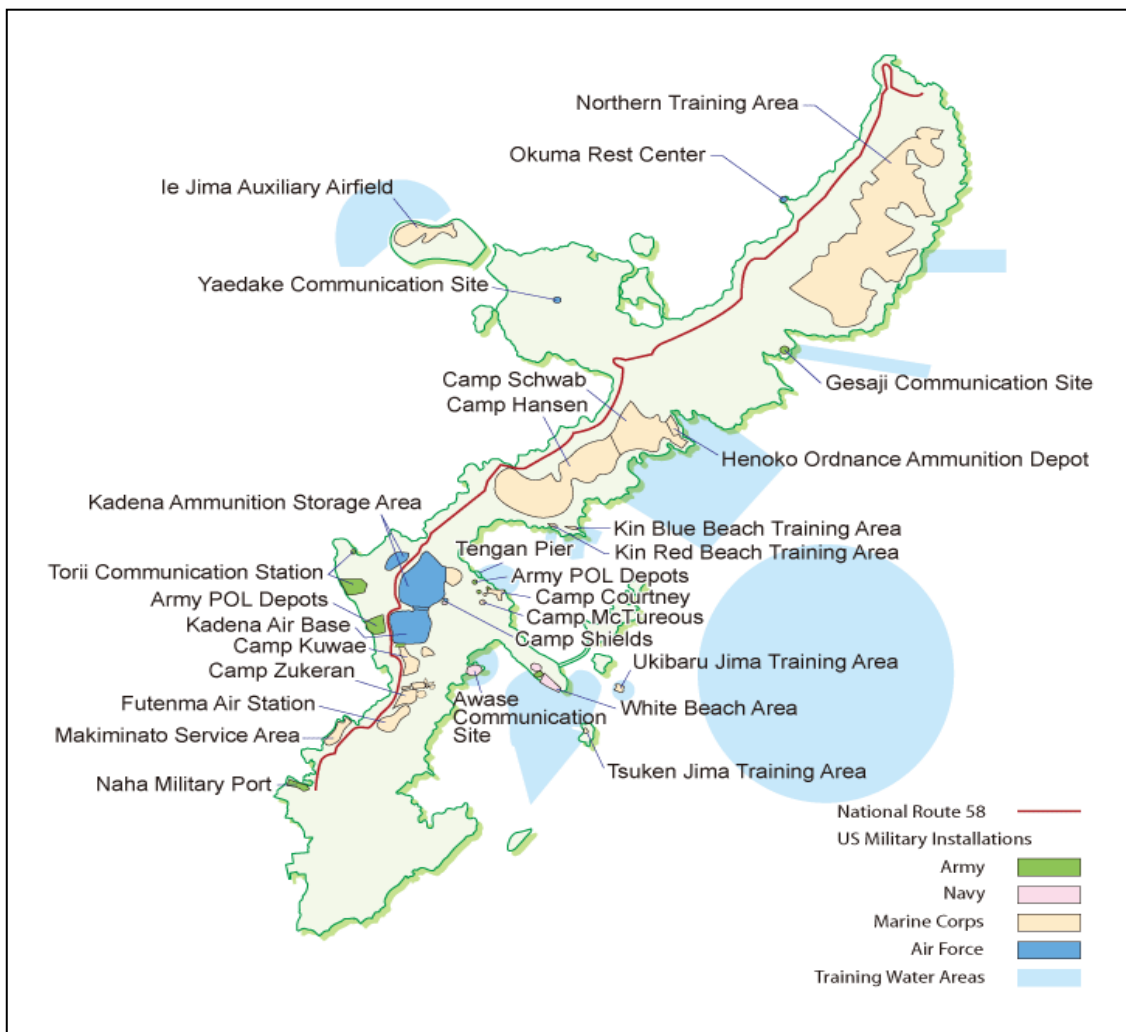
---

<sup>36</sup> 北谷町役場防災担当職員および砂辺地区区長へのインタビューより（2013年1-2月実施）。米軍関係者が多く住む砂辺区でのインタビューでは、2011年の東日本大震災では沖縄県にも津波警報が発令されたが、北谷町では住民が西側の沿岸部低地から東側へ向けて避難した際に、車両で避難する米軍関係者が多く、交通がマヒするという事態に陥った。

## 5. 在沖米軍基地・自衛隊基地への影響

沖縄県には沖縄本島を中心に、2つの飛行場および3つの港湾を含む33の米軍施設・区域が存在する。これらの米軍施設・区域は沖縄本島の約18%を占め、そのうち32施設・区域は米軍専用である。2011年（平成23年）6月の時点で、およそ2万6千人の米軍人を含め、軍属および家族を合わせると、約4万7千人の米軍関係者が基地内外に居住している<sup>37</sup>。在沖米軍兵力の60%近くを海兵隊が占めており（約1万5千人）、在日米海兵隊兵力のおよそ87%が沖縄に集中している<sup>38</sup>。沖縄に駐屯する自衛隊基地が沖縄本島面積に占める割合は約0.5%で、沖縄県に駐屯する自衛官の総数が約6,300人であることと比較すると<sup>39</sup>、災害救援・支援力としての軍事力の要が在沖米軍であることは明らかである。

在沖米軍施設・区域（沖縄県庁ホームページより転載）



<sup>37</sup> 「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」沖縄県知事公室基地対策課、平成25年3月、1-2頁。

<sup>38</sup> 同上、2-3頁。

<sup>39</sup> 同上、4頁。



下記の図は、在沖米軍基地・施設の津波被害想定を示すものである。まず、沖縄本島東海岸に位置する米軍施設・区域を見ると、第4海兵連隊が配備されるキャンプ・シュワブ地区や、港湾施設や貯油施設が置かれるホワイト・ビーチ地区、海軍の泡瀬通信施設が置かれる。しかし、本島東海岸には最大遡上高30メートル前後の津波が襲来すると想定されており、これら施設・区域は津波による大きな被害を受けることが予想される。本島西海岸で想定される津波の規模は最大遡上高15～20メートルであり、那覇港湾施設や伊江島補助飛行場、キャンプ桑江などが大きな被害を受けると想定される。

**米軍施設・区域と津波被害想定**  
**(U.S. Military Installations/Areas in Okinawa & Tsunami Damage Assumptions)**

\*沖縄県の津波被害想定をもとに作成

| <p align="center">在沖米軍基地・施設名および管理軍<br/> Names of U.S. Military Installations in Okinawa<br/> &amp;<br/> Managing service(s)</p> | <p align="center"><b>津波被害想定</b><br/> <b>Tsunami Damage Assumptions</b></p> <p>×被害無し no damage<br/> △影響少ないが一部被害あり<br/> partially affected with a little damage<br/> ○被害あり<br/> partially affected with obvious damage<br/> ◎ほぼ確実に被害<br/> mostly affected and serious damage</p> |   |
|---|--|---|
| <p align="center">1. 沖縄本島東海岸（最大遡上高約20～30メートル）<br/> Okinawa Mainland East Coast (Maximum run-up height of Tsunami 20-30m)</p>    |  |   |
| <p>北部訓練場（海兵隊） Northern Training Area: JWTC, USMC</p>  | ×  | なし no damage  |
| <p>慶次通信所（陸軍） Kesaji Communication Site, Army</p>  | △  | 一部（通信施設のみ）被害<br>partially affected (Communication facility)                           |
| <p>キャンプ・シュワブ（海兵隊） Camp Schwab, USMC</p>   | ◎  | 沿岸部全域 all coastal areas affected  |
| <p>辺野古弾薬庫（海兵隊） Henoko Ordnance Ammunition Depot, USMC</p>   | ×  | なし no damage  |
| <p>キャンプ・ハンセン（海兵隊） Camp Hansen, USMC</p>   | ×  | なし no damage  |
| <p>金武レッドビーチ訓練場（海兵隊） Kin Red Beach Training Area, USMC</p>   | ◎  | 全域 whole area affected  |
| <p>金武ブルービーチ訓練場（海兵隊） Kin Blue Beach Training Area, USMC</p>  | ◎  | 全域 whole area affected  |
| <p>天願棧橋（海軍） Tengan Pier, Navy</p>   | ◎  | 全域 whole area affected  |
| <p>キャンプ・コートニー（海兵隊） Camp Courtney, USMC</p>  | △  | 沿岸部のみ only coastal area affected  |
| <p>キャンプ・マクトリアス（海兵隊） Camp Mctureous, USMC</p>  | ×  | なし no damage  |
| <p>キャンプ・シールドズ（海軍） Camp Shields, Navy</p>  | ×  | なし no damage  |
| <p>泡瀬通信施設（海軍） Awase Communication Station, Navy</p>   | ◎  | 全域 whole area affected  |
| <p>ホワイト・ビーチ地区（海軍&amp;陸軍） White Beach Area, Navy &amp; Army</p>  | ◎  | 沿岸部全域 whole area affected   |
| <p>陸軍貯油施設（陸軍） Army POL Depots</p>   | ○  | 沿岸部一部 partial coastal area affected<br>嘉手納沿岸部全域 whole coastal area in Kadena affected |

| 2. 沖縄本島西海岸（最大遡上高約 15～20 メートル）<br>Okinawa Mainland West Coast (Maximum run-up height of Tsunami 15-20m) |   |   |
|--|---|---|
| 奥間レストセンター（空軍） Okuma Rest Center, Air Force   | ◎ | 全域 whole Area affected                                    |
| 伊江島補助飛行場（海兵隊） Ie Jima Auxiliary Airfield, USMC   | ◎ | 一部水没 partially submerged                                  |
| 八重岳通信所（空軍） Yaedake Communication Site, Air Force   | × | なし no damage  |
| 嘉手納弾薬庫地区（空軍&海兵隊）<br>Kadena Ammunition Storage Area, Air Force&USMC                                     | × | なし no damage  |
| 嘉手納飛行場（空軍） Kadena Air Base, Air Force  | ○ | 沿岸部、比謝川域被害<br>coastal area and Hijya River areas affected |
| キャンプ桑江（海兵隊） Camp Kuwae, USMC   | ◎ | ほぼ全域被害 most of the area affected                          |
| キャンプ瑞慶覧（海兵隊） Camp Zukeran, USMC  | ○ | 沿岸部被害 coastal area affected                               |
| 普天間飛行場（海兵隊） Futenma Air Station, USMC  | × | なし no damage  |
| 牧港補給地区（海兵隊） Makiminato Service Area, USMC  | ○ | 沿岸部被害 coastal area affected                               |
| 那覇港湾施設（陸軍） Naha Port, Army   | ◎ | 全域被害 whole area affected                                  |

米軍の主要な港湾施設が大きな被害を受けることが予想される一方、米空軍嘉手納飛行場や米海兵隊普天間飛行場といった本島内の米軍基地の滑走路は津波の影響を受けない可能性が高い。那覇空港がほぼ確実に津波の被害を受けることを考えれば、嘉手納飛行場や普天間飛行場の滑走路が発災後から使用可能であれば、発災直後からの初動対応に大きく貢献できると考えられる。嘉手納飛行場は、沿岸部の誘導灯が一部被災する可能性があるため、初動対応期においては特に、本島中部の高台に位置する普天間飛行場が、遠隔地や孤立地帯からの傷病者の搬送や住民避難、物資輸送といった被災者の救援・支援に果たす役割は大きいと考えられる。また、嘉手納飛行場や那覇空港が復旧を果たした後も、米海兵隊の普天間飛行場が日本本土や海外からの支援人員や物資の輸送・集積等の拠点となる可能性が高い。

### 第3章 沖縄県における在沖米軍との災害対処協力の課題

#### 1. 前提：米軍との災害対処協力に関する沖縄の特殊性

沖縄県での災害対処における米軍との協力について考えるには、いくつかの特殊性を考慮しなくてはならない。まず、沖縄には米陸軍、海軍、空軍、海兵隊の全4軍がそれぞれの基地施設を展開し、軍人・軍属だけでなく、その家族も含め、約5万人の米軍コミュニティが存在していることである。次に、在沖米軍の主軸を成すのは、機動性に優れ災害対処の能力や経験も豊富な米海兵隊であることである。また、沖縄に駐屯する自衛隊は、自衛官数約6千人と、人員・施設規模ともに米軍と比べて小規模であることも、沖縄での災害対処における自衛隊と米軍間の連携に大きく影響すると考えられる<sup>40</sup>。さらに、日本本土から地理的に離れ、島嶼性を持つ沖縄県では、大規模災害の際の孤立化が懸念され、軍の機動力と輸送力が災害対処の要となると想定される。

##### (1) 在沖米軍の存在

米軍の施設・区域も被災し、機能復旧活動が必要となる事態も想定される。また、自国民保護の観点から、米軍関係者の安否確認や避難、保護が優先される。さらに、災害の規模によっては、米軍関係者の県外脱出も検討されるであろう。その際に、米軍の使用可能な空港・港湾施設や航空機、艦船等のリソースは優先的に自国民保護に分配されると考えられる。

##### (2) 米海兵隊の存在

沖縄には、第3海兵遠征軍(IIIMEF)が駐留し、海兵空陸機動部隊(MAGTF)として陸上部隊、航空部隊、兵站部隊が展開している。米軍の中でも、特に海兵隊は、人道支援・災害救助(HA/DR)の能力・経験を持ち、海外での作戦運用や他国軍との連携の経験も豊富である。2011年3月の東日本大震災や、2013年11月のフィリピンでの台風でのIIIMEFによる災害救助・支援活動は記憶に新しい。また、米海兵隊の普天間飛行場は、沖縄本島中部の高台に位置し、津波被害を唯一受けない航空基地となる可能性が高い。孤立した離島や地域への緊急物資の輸送に有効なCH-53ヘリやMV-22オスプレイを保有しており、人的、物的、機能的にも災害対処の主軸となりえる米海兵隊が沖縄に展開していることは、沖縄

<sup>40</sup> 沖縄には、陸自第15旅団、海自第5航空群、空自那覇基地南西航空混成団が駐屯しており、全体で39の施設・区域(約6,661千㎡)を有している。その規模は、在沖米軍施設・区域(約231,763千㎡)と比較すると約3分の1ほどである。「沖縄の米軍基地及び自衛隊基地(統計資料集)」参照。

の災害対処の施策を検討する上で考慮される必要がある。

### (3) 自衛隊と米軍との軍軍連携

自衛隊はすでに県の防災行政の枠組みに組み込まれている。そこに米軍をどう入れるかという問題がある。沖縄での大規模災害の場合、在沖自衛隊が機能不全に陥るほどのダメージを受けることも考えなくてはならない。そうなると、被災国側としての自衛隊と外国軍として駐留する米軍との間で、軍としての災害支援の主従が逆転する可能性があり、通常の軍軍連携の形態が通用しない。

### (4) 沖縄の地理的特性

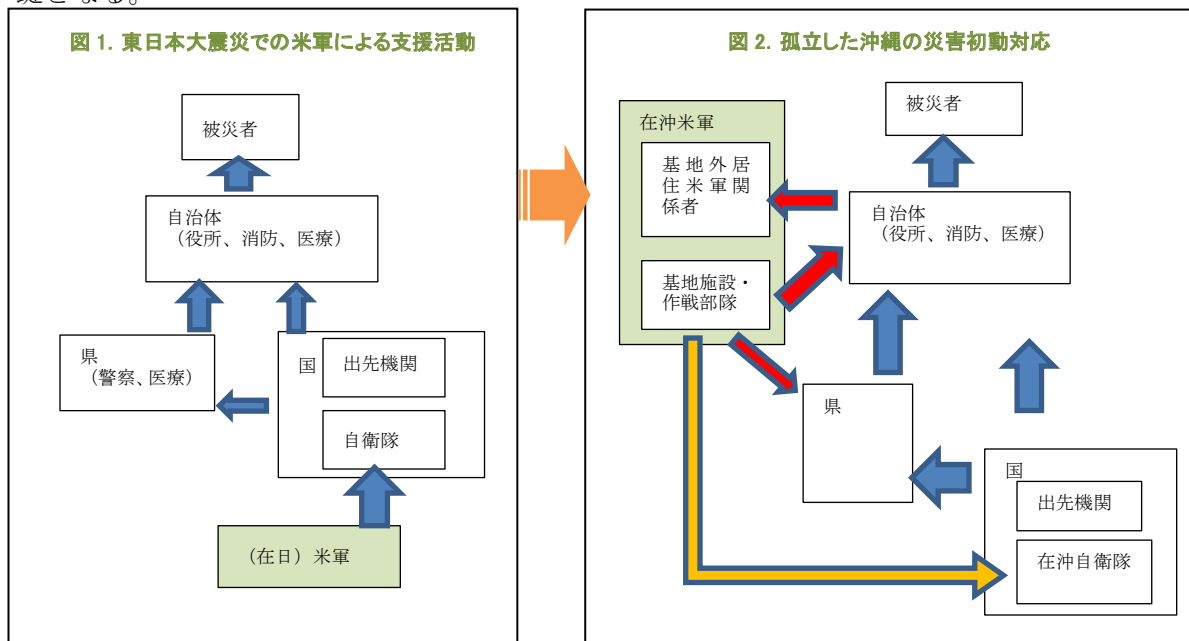
沖縄の遠隔性や島嶼性により、沖縄のインフラが被災し、長期的に孤立する危険性がある。そのため、沖縄の災害対応における主要な課題は、人的・物的外部支援の投入・受け入れ・分配というロジスティック面における輸送スキームである。本土から支援人員や物資を沖縄に輸送し、それをさらに沖縄県内で集積・調整・分配するという輸送スキームの実施には、自己完結性を持つ軍の輸送能力が不可欠である。在沖自衛隊のリソースに限られ、被災が懸念される中、在沖米軍を輸送スキームに組み込む方法も効果的だと考えられる。

## 2. 米軍との連携の構図

大規模災害による混乱した状況下では、軍が有する自己完結機能が極めて有効であるが、訓練していないことは実戦ではできない。日米共同、民軍共同といった共同作戦において、その効果を最大限に発揮するためには、形態が異なる様々な組織間の調整が一層重要となり、編成、準備、訓練が必要である。そして、情報共有と訓練を通じたお互いの信頼関係がなければ動かないものである<sup>41</sup>。

上記は、東日本大震災で支援活動に従事した自衛官による報告である。災害への備えとして、組織間の事前調整や情報共有の仕組み、訓練、そして何より信頼関係構築の重要性を指摘しており、沖縄の災害対処でも有用な助言である。遠隔性、島嶼性を持つ沖縄では特に、受援力・外部支援の投入力における軍の輸送能力に頼らざるを得ず、その中でも米軍が持つ輸送力と機動力は災害支援の大きなリソースである。

しかしながら、東日本大震災と沖縄での大規模災害の事態では、米軍による支援活動はおそらく異なる形態となると想定される。東日本大震災では、米軍の活動は、自衛隊の活動を支援するものであり、主に軍軍連携の形態であった。一方で、下記図が示すように、沖縄で大規模災害が発生し沖縄が外部から孤立あるいは内部でも分断された場合、特に初動対応期における米軍の活動は、通常の災害支援の形態とは異なり、地元自治体（県・市町村）との直接的な関与を必要とすると考えられる。これは、異なる国家の組織やレベルのアクター間での連携・調整を意味し、関係はより複雑なものとなると予測される。したがって、沖縄で大規模災害が発生した場合、アクター間での事前の調整や連携が減災の鍵となる。



<sup>41</sup> 下平拓哉「東日本大震災における日米共同作戦～日米同盟の新たな局面」海軍戦略研究、2011年12月（1-2）、69頁、<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/ssg/review/1-2/1-2-4.pdf>（最終アクセス2013年11月20日）。

軍による災害支援作戦の性質は、災害ライフサイクルによって変化していくが、特に人命救助・緊急救援に関わる発災直後からのおよそ72時間(3日間)の初動対応期において、軍が地元レベルで何ができるのか、どの組織・機関との調整や連携が必要になるのかを事前に明らかにしておくことが重要である。その中で、被災側や支援側が持つリソースをどのように配分していくのかを検討しなければならない。沖縄の事例では、日本の国内法が適用されない外国軍である米軍が、被災側・支援側の両方の側面を持つ可能性があり、その要素をどうするかが災害対処の課題となると考えられる。

### 3. 在沖米軍との連携の課題

沖縄での災害対処を考える際、米軍が既に存在していることがどう影響するのか。いくつかの側面から考察する。

#### (1) 現地に災害支援のリソースと能力を保持

在沖米軍は災害支援の物的・人的リソースをすでに沖縄に展開している。それは、滑走路や港湾、航空機、艦船だけでなく、能力・経験を持つ人員や集積された災害救援物資である。一方で、基地施設が常設されていることから派生する課題もある。特に、施設司令部 (Installation command) と作戦運用部 (Operational command) が内在しているという組織的な複雑性である。初動対応期において、施設司令部 (Installation Command) が持つ地元とのネットワークや知見は有効なリソースとなり得る一方で、実戦部隊である作戦運用部 (Operational Command) に対する指揮権は無いため<sup>42</sup>、米軍内部における組織的な連携調整の必要性が生じる。地元自治体からも、災害対応における米軍側の窓口の一本化が望まれており<sup>43</sup>、早急な対応が期待される。

#### (2) 災害初動対応期における在沖米軍の支援活動の根拠

海外での災害救援に関する 2012 年 7 月の米国防総省指令 (DoD Directive 5100.46) では<sup>44</sup>、現地あるいは近隣に位置する司令官に対し、ホスト国 (被災国) と米大使から同意が得られれば、人命救助活動を展開する権限を与えており (即応権限: Immediate response authorities)、活動開始から 72 時間以降は、活動継続について国防長官あるいは副長官から承認を得なくてはならないとしている<sup>45</sup>。つまり、在沖米軍による緊急災害支援活動については、発災直後に人命救助等の緊急災害支援活動を開始すると考えれば、発災から 72

<sup>42</sup> 2013 年の米国のランド研究所の報告書でも、東日本大震災における「トモダチ作戦」初動期において明らかとなった課題として、在日米軍司令部 (USFJ) が日本に展開する実戦部隊や他のリソースを配備展開する権限を持っていなかった点を指摘している。Jennifer D. P. Moroney, Stephanie Pezard, Laurel E. Miller, Jeffrey Engstrom, Abby Doll, "Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia-Pacific Region," RAND, 2013, 94 頁, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR100/RR146/RAND\\_RR146.sum.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR146/RAND_RR146.sum.pdf) (最終アクセス 2013 年 11 月 26 日)。

<sup>43</sup> 宜野湾市、北谷町、浦添市、うるま市の防災担当職員への聞き取り調査、2013 年 1 月から 2 月にかけて個別に実施。

<sup>44</sup> U.S. Department of Defense Directive Number 5100.46, "Foreign Disaster Relief (FDR)," 2012 年 7 月 6 日, 2 頁, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/510046p.pdf> (最終アクセス 2013 年 11 月 26 日)。

<sup>45</sup> 活動費用については、支援要請当局側によって実費で償還されるか、実費償還の合意がなければ、米国防安全保障協力局 (Defense Security Cooperation Agency: DSCA) 管理下の海外人道・災害支援 (OHDACA) に関する基金で賄われる。あるいは、米統合参謀本部を通じた Combatant Commander Initiative Fund によって提供される。参照: Moroney, "Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia-Pacific Region," 6 頁、および、United States Code, Title 10, Section 166a, Combatant commanders: funding through the Chairman of Joint Chiefs of Staff, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title10/pdf/USCODE2010-title10-subtitleA-partI-chap6-sec166a.pdf> (最終アクセス 2014 年 4 月 24 日)。

時間（3日間）は現地司令官の権限・裁量で活動にあたることができ、その間は、被災地域と現地米軍との直接的な連携が可能ということになる。その後は、在沖米軍の活動はより集約化され、国対国としての正式なプロセスを経たものに移行していくと考えられる。

また、基地施設の危機管理に関する米国防総省の指示書では、海外基地における緊急事態への備えとして、ホスト国の緊急対応機関との一貫性や相互運用性が重視されており<sup>46</sup>、米軍側としても地元との連携協力の必要性は強く認識されていると言える。

### （3）米軍被災の影響

一方で、災害の規模によっては、在沖米軍の任務の優先性にも影響が出ることも念頭に置く必要がある。災害時、地震や津波の被害を免れた米軍基地施設でも、県内の電力や水の供給が停止したり、道路・道路橋が壊れ陸路交通が遮断されたりといった事態が発生した場合は、その運用や機能に影響が出ることは必至であろう。また、被害の程度によっては、東日本大震災での「Operation Pacific Passage」のように<sup>47</sup>、米軍関係者を含む在沖米国民の県外への脱出も在沖米軍の任務の一つとなる。例えば、米海兵隊が公表する「Okinawa Area Emergency Evacuation Plan」では、沖縄県において緊急事態が発生した場合の米軍関係者の避難について、県内での集合場所、艦船や航空機による米本国への送還の手続きや手順および方法等が示されており<sup>48</sup>、災害によって甚大な被害が出た場合でも、同様の施策がとられると考えられる。そのような事態になれば、在沖米軍は、国防総省関係者をはじめとした自国民の保護・避難、通常作戦任務の遂行・継続、米軍施設の復旧、地元住民・自治体の緊急支援等の様々な対応を同時に進める必要に迫られ、物的・人的リソースの分配の課題も生じると考えられる。

以上のように、沖縄での大規模災害への対処は、米軍側にとっても通常の海外での人道・災害支援（HA/DR）とは異なってくる。そのため、米軍側が提供できる支援内容と沖縄側が必要とする支援内容を事前に双方で協議し、共同訓練等を通して具体的な連携の方法・手順について明らかにしておくことが重要となる。

---

<sup>46</sup> Department of Defense Instruction Number 6055.17, “DoD Installation Emergency Management (IEM) Program,” 2009年1月13日 (Incorporating Change 1, 2010年11月19日)、  
<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/605517p.pdf> (最終アクセス2014年4月24日)。

<sup>47</sup> 東日本大震災では、「Operation Pacific Passage」として、米軍は希望する在日国防総省関係者（軍属・家族）を米本国へ避難させた。” The Experts’ Roundtable on Catastrophe,” CNA Analysis & Solutions, 2011年4月26日、126頁。

<sup>48</sup> “Okinawa Area emergency Evacuation Plan,” 米海兵隊太平洋基地、  
<http://www.mcipac.marines.mil/Portals/28/Documents/OAEEP/Pamphlet.pdf> (最終アクセス2014年4月24日)。



#### (4) 米軍のカウンターパート

米軍が海外で人道支援・災害救援活動を展開する際に最も重視するのは、ホスト国（被災国）の主権の尊重である。そのため、支援活動は基本的にホスト国による支援要請に基づき実施され、ホスト国の軍隊の活動を支援するという形態で展開される。東日本大震災においても、米軍の支援活動は自衛隊をカウンターパートとして展開された。

大規模災害の発生で沖縄が孤立する事態に陥った場合、県内のリソースのみで初動対応にあたらなくてはならない。県内に既存する軍のリソースは、在沖自衛隊と在沖米軍であるが、自衛隊が被災し、米軍との軍軍連携が成り立たないほどのダメージを受けたならば、米軍は「誰」をカウンターパートとして支援活動を展開するのかという問題が浮かび上がる。おそらく、米軍の支援活動が正規のルートに従って集約化されるまでの初動対応期には、前述したような現地司令官の即応権限にもとづいて、被災自治体を直接支援する形態となると考えられる。したがって、沖縄での災害対処における在沖米軍のカウンターパートについては、沖縄に駐留する米軍と自衛隊、そして、在沖米軍と地元自治体との連携という二つの側面から考える必要がある。

##### a. 軍軍連携（在沖自衛隊と在沖米軍）

東日本大震災では、自衛隊と米軍は、中央（市ヶ谷・横田）と現地（仙台）レベルで調整所を立ち上げた。政府間、軍間の縦の関係での連携は中央レベルで対応し、現地レベルでは横の連携に対応した。これは、沖縄のケースでも変わらないと考えられるため、在沖自衛隊・米軍間で常設の調整所を設置し、平時から顔が見える関係を構築しておくことは可能だと考えられる。発災前に双方間で調整を進めておくことで、発災時には米軍との調整に手間取ることなく人命救助や緊急支援といった初動対応に集中できる。また、東日本大震災の際に統合任務部隊（JTF）が編成されたのは発災から3日後の3月14日であった。再び大規模災害が発生した場合は、東日本大震災での経験が生かされ、より短期間のうちにJTFが編成されると予想される。

しかし、沖縄の場合、中央が沖縄の被災状況を把握するまでに時間がかかる可能性があるため、JTF発足の必要性を判断するまでの時間を考慮しなくてはならないだろう。さらに、東日本大震災では、被災地方に陸上自衛隊東北方面隊総監が存在していたことも、統合運用指揮所の設営に有利であった。しかし、在沖縄の第15旅団を直轄するのは熊本県に総監を置く西部方面隊であり、統合運用指揮所と現地部隊が物理的に離れてしまうことになる。したがって、在沖米軍（特に米海兵隊）がすでに沖縄に活動拠点を置き、迅速かつ大規模な支援活動を展開できる条件が整っていることを考えれば、特に初動対応においては、東

日本大震災とは異なる事態となることを想定する必要がある。

沖縄が孤立するような規模の災害を想定すると、初動対応期に現地で支援活動に従事できる軍のリソースは、主に陸自第 15 旅団と IIIMEF である。両者間の現地レベルでの調整は、「限られた資源の中でどう効果的に初動対応していくか」に特化することになる。初動期における人命救助や捜索、被災者や被災自治体への支援については、軍として提供できる機能と能力を在沖自衛隊と米軍間で統合・分配し、窓口を一本化して被災自治体との支援調整にあたるという方法も効率的な一つの策であろう。いずれにせよ、自衛隊と米軍との連携が日米間で正式に成立する以前の初動対応期には、IIIMEF を中心とした在沖米軍は陸自第 15 旅団を主軸とする在沖自衛隊をカウンターパートとして支援活動を展開することになると考えられる。一方で、在沖自衛隊が在沖米軍のカウンターパートとして機能出来ないほどの被害を受けた場合でも、沖縄県が第 15 旅団を通して正式に米軍側に支援要請を行うなど、日本国の主権を尊重した形式をとることが双方にとって望ましい。

#### b. 在沖米軍と自治体との連携

在沖自衛隊と在沖米軍間での軍軍連携が機能しないほどのダメージを自衛隊が受けた場合、形式的には在沖米軍のカウンターパートは在沖自衛隊となるにせよ、在沖米軍が地元自治体を直接支援するというケースもあり得る。現地司令官が即応権限を発動できる初動対応期においては特にその傾向は強まると考えられる。つまり、沖縄でのケースは、外国軍である米軍がホスト国の地方自治体を直接支援するという通常の海外人道・災害支援の形態から逸脱せざるをえない状況が想定される。沖縄側にとっても、国内法規の適用外である外国軍による支援提供をどう受けるかについて、事前の調整や検討が必要となってくる。

一方で、米軍の存在が、自治体の効果的な防災施策の立案や履行の妨げとなっている側面もあることを忘れてはならない。例えば、米軍基地・区域は国内法規の適用外であり、自治体の防災マップやハザードマップには空白として記載される傾向にあった。また、津波避難で高台へ向かう最短ルートを米軍基地に阻まれ、迂回の必要が生じるといった問題も存在している<sup>49</sup>。基地外に居住する軍関係者およびその家族の存在も、住民の避難・保護に責任を持つ自治体としては無視できるものではない。住民登録の必要がない米軍関係者の分布を把握することが難しく、自治体として災害時の避難方法や情報伝達方法などにつ

<sup>49</sup> 津波避難については、宜野湾市、北谷町、浦添市が、避難のための基地内通過に関する協定を米軍と締結し、訓練も実施しているが、開放される基地ゲートの制限や、基地内避難路の案内や指示の方法、情報の共有、住民避難の際に生じた米軍資産の破損の賠償等、今後さらなる協議が必要とされている。宜野湾市、北谷町、浦添市の防災担当職員への聞き取り調査、2013 年 1 月から 2 月にかけて個別に実施。

いて基地外居住米軍関係者と認識の共有を図ることが困難な現状にある<sup>50</sup>。

また、複数の市町村にまたがって存在する米軍基地もあることから、沖縄県が米軍と基地所在自治体間での連携の調整にリーダーシップを発揮する必要がある。個々の市町村がそれぞれ米軍にアプローチし個別に連携調整を図るよりも、県が米軍との災害対処協力の方向性を示し、市町村を束ねて米軍との連携の基盤を構築する方が効率的であろう。米軍との合同研究会や図上訓練等を通して、支援・受援に関する相互連携の方法や課題を検討し、定期的に合同実動訓練を重ねることによって、互いの災害対処力を向上していく施策が求められる。さらに、外国軍と地方行政機関という組織的な違いから生じる連携の複雑性を克服するためには、防災調整官や連絡調整官を設置し、連絡体制の整備を図ることも重要であろう。

---

<sup>50</sup> 宜野湾市、北谷町、浦添市、うるま市の防災担当職員への聞き取り調査、2013年1月から2月にかけて個別に実施。

# 資料

## 1. 事業実施体制

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 事業実施団体 特定非営利活動法人 沖縄平和協力センター (OPAC) |  |
| 米国側協力団体 Center for Naval Analyses  |  |
| 日本側<br>メンバー                        | 上杉 勇司 広島大学大学院国際協力研究科 准教授 (当時)                                      |
|                                    | 川上 高司 拓殖大学海外事情研究所 教授   |
|                                    | 府本 禮司 OPAC 理事、元沖縄県知事公室長、元沖縄県基地防災統括監                                |
| 米国側<br>メンバー                        | Robert. D. Eldridge 元大阪大学大学院国際公共政策研究科 准教授                          |
|                                    | Matthew Grund Senior Research Scientist, Center for Naval Analyses |
|                                    | Catherin K. Lea Research Analyst, Center for Naval Analyses        |

## 2. 事業実施日程

1年目 2012年 (平成24年) 3月1日～2013年 (平成25年) 3月31日 (敬称略)

| 年月日            | 活動内容  |
|----------------|---|
| 2012年3月        | 第1回国内研究会<br>宮城県気仙沼市議会議員らとの意見交換会   |
| 4月             | 米国側研究会<br>在沖メンバー会合  |
| 5月             | 第2回国内研究会<br>プロジェクト始動記念公開セミナー「日本の危機管理」<br>基調講演：志方俊之 (東京都防災担当参与、帝京大学教授)   |
| 7月             | ヒアリング調査・視察<br>・石巻市でのヒアリング調査及び視察<br>・関係政府・行政機関 (防衛省、東京都庁など) でのヒアリング・意見交換<br>・有識者招聘意見交換会 (拓殖大学海外事情研究所共催)<br>日米合同研究会     |
| 12月            | 第3回国内研究会  |
| 2013年<br>1月～2月 | 自治体、他関係者へのヒアリング<br>・沖縄県北谷町、沖縄県宜野湾市、沖縄県うるま市、沖縄県浦添市、沖縄県北谷町砂辺地区、外務省<br>沖縄事務所<br>・静岡県庁職員との意見交換会<br>・基地所在自治体と米軍側を交えての意見交換会 |
| 3月             | 公開セミナー「在日米軍と沖縄～自然災害対処協力～」開催<br>パネリスト：佐々木秀章 (沖縄赤十字病院救急部長)<br>府本禮司 (NPO法人沖縄平和協力センター理事長)<br>上杉勇司 (同上副理事長、広島大学大学院准教授/当時)  |

2年目 2013年 (平成25年) 3月1日～2014年 (平成26年) 2月28日

| 年月日     | 活動内容  |
|---------|---|
| 2013年5月 | 第1回国内研究会  |
| 6月      | 日米合同研究会   |
| 11月     | 第2回国内研究会  |
| 2014年1月 | 東京・沖縄シンポジウム「日米同盟マネージメント：在日米軍との自然災害対処協力」開催<br>パネリスト：<br>川上高司 (拓殖大学海外事情研究所所長)<br>府本禮司 (NPO法人沖縄平和協力センター理事長)<br>上杉勇司 (同上副理事長、早稲田大学准教授/当時)<br>Robert D. Eldridge (在沖米海兵隊外交政策次長)<br>Matthew Grund (Senior Research Scientist, Center for Naval Analyses)<br>※東京シンポジウムのみ参加<br>Catharine Lea (Research Analyst, 同上)<br>基調講演：森本敏 (元防衛大臣) ※沖縄シンポジウムにて登壇 |

### 3. シンポジウム・研究会発表資料

#### 「沖縄モデルにおける地元自治体と在沖米軍間の災害対処協力の課題」

2014年1月

OPAC 理事長 府本 禮司

#### 1 地元自治体と在沖米軍間の災害協力の現状

##### (1) これまでの在沖米軍と地元自治体との災害協力

台風、地震・津波等の自然災害発生時の在沖米軍との援助協力については、県レベル或いは市町村レベルで具体的に何らかの対処方針を協議し、援助協力について協定を交わした事例は現在まで見られない。その原因は様々であると思われるが、米軍基地には国内法が適用されず、治外法権区域であることが大きいと思われる。

しかしながら、火災については各消防署及び消防組合と管轄内の在沖米軍各軍消防隊との間で消防相互援助協約に基づいて実務的な出動調整が図られており、区域内外で火災等がある場合相互間で連絡調整が行われ、必要に応じて支援がなされている。また、平成16年8月の沖縄国際大学構内への海兵隊ヘリ墜落事故の処理を踏まえて、新たに沖縄危機管理官が設置され、航空機事故について国・県・市町村の関係部局・消防及び米軍関係機関の連絡・調整体制が確立され、毎年図上訓練及び想定訓練が実施されている。さらに、特殊な事例ではあるが、鳥インフルエンザ等の伝染病などの発生を想定し、沖縄総領事館を中心に検疫所、県危機管理課・医事課、米軍との間で具体的な対処方法等について協議・調整し、連絡体制を確認したところである。

具体的な問題について、関係機関での協議は行われてきているが、日米間のマニュアル等に相当に差があり、相互対処協力協定の具体的な検討にまで進まなかったのが残念である。

##### (2) 災害対処協力の在沖米軍との協定

沖縄県及び渉外知事会では、事件・事故がある度に直ちに施設・区域内に立ち入れが出来るよう地位協定の改定を求めてきている。

沖縄県をはじめとする関係自治体から緊急車両等の米軍施設内通行について便宜を図るよう強く要請されてきたことを踏まえ、平成11年9月9日の第18回三者連絡協議会において、沖縄県から緊急時における救急車及び消防署の基地内道路の使用について提案がなされた。平成13年1月11日に開催された日米合同委員会において「在日米軍施設・区域内への緊急車両等の限定的且つ人道的立ち入りについて」が合意され、同年4月浦添市（牧港補給地区）、7月読谷村（トリイ通信施設）、うるま市（ホワイト・ビーチ）と各基地司令官との間で現地実施協定が締結された。

さらに、平成15年8月沖縄市、9月比謝川行政事務組合（嘉手納基地）、平成16年6月に宜野湾市（普天間飛行場）とそれぞれの基地司令官との間で人道的立入に関

する協定が締結されている。これにより、消防車、救急車等の緊急時の運用に改善が図られている。

平成7年1月の阪神・淡路大震災の発生を契機に災害に係る基地内立ち入りについては、かねてから必要に応じて立ち入ることが出来るよう改善を要請していたが、平成9年4月に神奈川県が「災害時の在日米軍との相互応援マニュアル」を作成したことから、沖縄県においても同様のマニュアル案を作成し、平成12年2月14日の第19回三者連絡協議会に、沖縄県が災害時における相互連絡体制の確立に関する提案を行い、米側が協力すること、具体的な協力体制については事務レベルで協議することを確認している。同年12月には、沖縄県が米軍に対し、「災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアル(案)」を説明し、協議を進めた。平成13年11月には、沖縄県知事から在日米軍沖縄地域調整官に書簡を送付し、平成14年1月に在日米軍沖縄地域調整官から沖縄県知事への書簡を受理したことから、同年1月28日には「災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアル」が制定された。これに基づき、毎年行われる沖縄県総合防災訓練の通報訓練に在沖米軍(在沖海兵隊作戦訓練部)が参加している。

一方で、県や関係市町村の職員等が災害時に救助、医療サービス、緊急輸送、避難並びに食料、水その他の生活必需品の確保等の活動を実施し、または訓練を実施するために米軍施設・区域内に立ち入ることが出来るよう強く要請してきたが、平成19年4月27日の日米合同委員会において、「都道府県又は地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍施設及び区域への立ち入りについて」が合意された。

この合意に基づき、東京都では、平成20年11月10日に「赤坂プレスセンターヘリポートの災害時使用に係る協定」が締結されている。これが、災害に関する協定として最初のものである。

これを受けて、北谷町及び宜野湾市では、地域住民から米軍基地内(普天間飛行場、キャンプ・瑞慶覧)への避難路確保が必要であるとの要望を踏まえ、津波警報・大津波警報が発令された場合、地域住民が高台に避難するための通行並びに一時避難場所としての立入及び避難等の対応が迅速、的確に行われるよう防災訓練を行う場合の立入に関する現地実施協定を平成24年11月5日に宜野湾市長(普天間飛行場)、北谷町長(キャンプ・瑞慶覧)と海兵隊太平洋基地司令官との間で締結され、現地協定に基づき関係市町と自治会及び海兵隊と合同で防災訓練が実施されている。

また、浦添市(牧港補給地区)も現地実施協定を締結すべく調整を進めており、西海岸地区の住民の参加を得て防災訓練を実施し、実際の避難路及び施設内の一時避難地の確認を行っている。

(3) これまでの防災訓練及び沖縄県地域防災計画における在沖米軍の位置づけ

沖縄県及び各市町村では、毎年防災訓練を実施しているが、これらの防災訓練に米軍車両や航空機が参加することはまれであり、相互連携マニュアルに基づく通報訓練以外は、現地対策本部へのオブザーバー参加となっている。

他方、毎年実施されている米軍航空機事故対処訓練や石油コンビナート火災訓練などについては、関係行政機関、米軍消防機関、関係市町村消防及び各社消防班の消防車、特殊車両等の参加を得て実施されている。

災害発生時の在沖米軍との協力体制に関する協定を受けて沖縄県地域防災計画における在沖米軍の位置づけも進展してきた。平成13年2月に修正された地域防災計画では、基本編の第35節に米軍との相互応援計画として、「米軍の協力を得て、連絡経路等の相互応援態勢の整備に努めるものとする。県と市町村は、米軍との相互応援態勢及び消防相互援助協約に基づき、災害の種別、規模、態様の情報収集及び伝達に努めるとともに、迅速かつ的確な災害応急対策を実施する。」と位置づけられた。

平成14年の在沖米軍との連携マニュアルの制定を受けて、同節は、(1) 相互連携体制の構築と、(2) 災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアルに2分され、災害発生時「応急対策や復旧対策を円滑に実施するため、沖縄県を構成する一員としての米軍と県との相互連携体制を構築することは重要である」と位置づけ、相互連携マニュアルの内容、具体的な対応を明確にした。

さらに、東日本大震災を踏まえ、平成24年3月の修正では、災害態様を第2編地震・津波編と第3編風水害編に区分し、各編の津波避難計画の避難誘導（市町村）、風水害避難計画の避難誘導（市町村）として、(1) 住民等の避難誘導、(2) 米軍基地内への避難が示され、避難誘導は、「要援護者、観光客、居住外国人を含む避難対象区域のすべてのものを対象とし、米軍との現地実施協定が締結されている市町村は、基地と連携して米軍基地へ誘導避難する」こととされた。

また、第35節米軍との相互応援計画は第2章災害応急対策計画の中に位置づけられ、以下のように在沖米軍との関係が明確に整理された。

1. 相互連携体制の構築（知事公室、市町村）、
2. 「災害時における沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアル」（知事公室）、
3. 基地立入に関する協定（市町村）、
4. 緊急時における消防車両の基地内通過に関する協定（消防機関）、
5. 消防相互援助協約（消防機関）

以上のように、沖縄県地域防災計画のなかで「在日米軍との協力体制の充実」が項目立てされてから、災害時の人命救助、緊急輸送等に有効な在沖米軍との相互連携や基地への立ち入り等について在沖米軍との関係が明確に位置づけられてきたが、在沖米軍が、県及び市町村災害対策本部の構成員となっているわけではない。



## 2 地元自治体と在沖米軍間の災害対処協力の課題検討

### (1) 地方自治体における津波被害対策の現状と課題

ア 市街地に囲まれている施設・区域では、避難路の確保が重要である(下線の施設・区域)

- ・津波被災を受けると想定される施設：キャンプ・シュワブ、ホワイトビーチ、トリイ通信施設、キャンプ・桑江、キャンプ瑞慶覧、牧港補給地区、那覇港湾施設
- ・津波被災を受ける可能性がある施設：嘉手納飛行場、キャンプ・コートニー
- ・津波被災がないと想定される施設：普天間飛行場、キャンプ・ハンセン

イ 北谷町・宜野湾市は、「災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入りについての現地実施協定」により、避難路を確保

ウ 浦添市については、西海岸地区等からの避難路の確保が必要。埋立地等においては、避難路の確保のほか避難ビル等の避難場所の確保が極めて重要

- ・埋立地から幹線道路(国道 58 号等)に繋がる道路は限られており、避難者の車等による渋滞で動きがとれなくなる
- ・徒歩で避難することが原則になるが、10 分或いは 15 分で到達できる範囲は限られることから、5 階以上の建築物等(少なくとも 15m 以上)の避難地の確保が致命的に重要(イ、ウ共通)
- ・要支援者の支援対策(ア、イ、ウに共通)

エ また、避難路の確保については、米軍基地との関係で検討すべき点がある

- ・米軍基地内の避難路への誘導は、市町村或いは地元行政区の関係者が行うこととなり、指定されたゲートから進入し、指定されたゲート或いは決められた場所に避難(30 日を超える場合には基地司令官に延長を求めることとされている)。
- ・米軍基地内での避難について、どのように行われるのか不明、特に駐留軍従業員への連絡等はどうなっているか不明(マニュアルがあると思われるが、詳細については不明である。基本的には、基地内の指定避難場所に避難後、状況に応じて対応が指示される)
- ・区域外に居住する米軍関係者(5 万 1 千人のうち約 1 万 5 千人と推定)への避難等の米軍の連絡体制がどうなっているのか不明(米軍のマニュアルでは、嘉手納基地のホームページ、Facebook にアクセスするよう指示されている)
- ・区域外居住者(沖縄市約 42 百人、北谷町約 4 千人、読谷村約 18 百人、宜野湾市約 8 百人、嘉手納町約 5 百人)が、基地内に避難する場合車での避難路確保は不可能(住民の避難路と重なり、原則として徒歩での避難となる。また居住地から基地への幹線である国道 58 号に出る道路も限定される)
- ・米軍関係者の多い居住地区(北谷町宮城、砂辺地区)での米軍居住者と地域コミ

ユニティーの連絡体制を構築することが必要

- ・とくに、浦添市西海岸地区（那覇港湾浦添地区内の商業団地、卸売市場など機能集積地）からの避難路は、防潮堤に囲まれ限定的であり、隣接する牧港補給地区へたどり着くには20分～30分程度必要となることから、米軍基地内への最短地点に水路を跨ぐ非常用ゲート或いは避難タワー（タワーから基地内への避難路を併設）を確保することが不可欠（キャンプ瑞慶覧も同様に、国道58号を横断し、基地内への避難路を併設した避難タワーの設置を検討する必要）

## （2） 地域防災計画への在沖米軍の位置づけの検討

沖縄地域防災計画は、地震・津波編を中心に平成24年3月に見直し、さらに平成25年3月に修正され、市町村の地域防災計画も順次修正されている。前述したように、県の地域防災計画のなかで「在日米軍との協力体制の充実」として在沖米軍との連携が明確に位置づけられてはいるが、災害対策本部の構成員となっているわけではない。

自衛隊については、災害派遣として位置づけられていることから、災害時の人命救助、緊急輸送等に有効な在沖米軍との相互連携マニュアルを踏まえて、どのレベルの災害から米軍に災害派遣を求めるのか、また、その場合自衛隊との調整をどうするのかを、3.11時の「トモダチ作戦」を参考に連携体制を検討し、相互連携を求めた場合は、災害派遣のなかに明確に位置づけを図るべきではないか。また、「石巻モデル」にみられるように、各現場で市町村、自衛隊、米軍、NPO等の実務者による災害対策連絡会議を設置し、地元ニーズを直接確認あるいはくみ取り、連携して対応できる仕組みを検討する必要がある。

## （3） 災害類型と災害対処協力範囲の検討

在沖米軍の沖縄県内の災害対処協力については、その役割を含め限定することが重要なのではないか。原則的には、地震・津波災害時の派遣を基本に、在沖米軍がこれまで実施してきた独自の災害支援のあり方を尊重し、自衛隊の災害派遣における沖縄県及び市町村の支援の枠組みのなかで検討する。

また、東海地震、東南海地震、南海地震等広域で生じる災害に対する県外での防災訓練（静岡県、高知県と在沖海兵隊が協議を進めている）、災害支援等については、在沖米軍の判断を踏まえ、渉外知事会等と密接な連携を図り、地方自治体間の調整、支援体制の拡充を図る必要がある。

なお、市町村立入協定に伴い、基地内に避難した住民及び観光客等に対する医療支援、支援物資の配布、避難テント等の設置及び他の避難施設への搬送など米軍との調整が必要であり、県の関与を要望している。

- ・県及び市町村の災害対策本部に米軍関係者をオブザーバーとして参加を求め、連絡・支援体制を強化する（災害支援は自衛隊との統合支援作戦となることから、自衛隊とセットで連絡員の派遣を要請、具体的な支援については市町村等の要望を受け米軍と自衛隊が調整し、実施することが望ましい）

- ・さらに、県知事の下に医療及び支援コーディネーターを置き、自衛隊、米軍、関係市町村・NPO団体等の実務者による調整部会を設置し一元的に支援を実施する体制を整備する必要
- ・上記に関連し、米軍及び自衛隊等の関係者間で相互連絡・調整マニュアルを作成し、図上訓練等を実施することが必要

#### (4) 沖縄モデルの構築の検討

3.11以降、自然災害の内地震及び津波については中央防災会議で見直しが行われ、地震の規模、津波の想定が従前の設定を遙かに超えるものとなった。

沖縄においても沖縄県津波被害想定調査が見直され、地震の規模、活断層の想定箇所のほか津波遡上高の想定が2倍以上（本島西海岸：既存値2.5m～6.9m、想定値5.0m～16.0m、本島東海岸：既存値2.1m～15.4m、想定値：8.4m～31.7m）に改定されている。

このことから、既存遡上値では考えられなかった米軍施設（嘉手納基地、キャンプ瑞慶覧、トリイ通信施設、ホワイトビーチ、那覇港湾施設、泡瀬通信所など）が、津波の被害を受けることが想定されることになった。

これらのことを前提にすれば、ハザードマップを作成し被害想定を考える場合、従前のように米軍基地を白抜きにせず、基地内に避難路或いは避難地を設定せざるを得ない場合が必然的に生じる。また、基地外に居住する軍人・軍属の基地への避難路の確保は当然のこと、観光客を含め周辺地区住民の避難路確保のための基地内立ち入りを検討せざるを得ない。

その場合、先の災害時の立入協定に基づき、これらに対し避難の際にどのようなことが必要であるか、また、可能・不可能なものを具体的に検討し、災害の規模及び範囲に応じた米軍施設・区域ごとの対処方針を協議する必要がある。その対処方針について、沖縄県と関係市町村或いは関係区との役割分担を明確にする必要がある。

災害時には、沖縄県と在沖米軍との相互連携マニュアルに基づき、県の災害対策本部設置の通知から相互連携が諮られ、市町村からの要望等を受けて自衛隊への災害派遣要請とともに、必要に応じて在沖米軍の支援を要請することになる。

地震・津波災害の場合は、3.11と同様に政府間の応援要請に基づく大規模な支援体制が生まれ、米軍と自衛隊間のあらゆるレベル（中央政府レベル、地方総監部レベル、現地レベル）で統合調整指揮所が設置されることとなることから、県の災害対策本部が設置される段階で自衛隊に米軍の支援の必要性についても助言を求め、現地統合調整指揮所の設置以降は、自衛隊を窓口にして米軍との共同支援体制を依頼し、県の災害対策本部及び市町村災害対策本部に米軍担当者をオブザーバー等として参加を求めるとともに、市町村において県・市町村・自衛隊・米軍・NPO・電力会社等の実務者連絡調整会議（市町村災害対策本部内で定例開催）を設置し、現地レベルでの関係者間の意志の疎通と、統一した指揮の下で災害対策を実施する。

なお、市町村においても、災害時の避難（地震等の自然災害や重大な事故等）のための立入のみならず防災及び災害対策（捜索救助、救急治療・救命治療、がれき及び障害物の撤去、食料・飲料水及び他の物資の提供、人員・物資の輸送など）に関し相互に緊急的な支援を実施するための協定或いは覚書を所在する米軍基地司令官と締結することを検討する必要がある（平成 25 年 12 月 4 日 福生市と横田基地第 374 空輸航空団との覚書締結）。

また、現地（基地）司令官が自分の判断で動けるのは 72 時間で、それ以降は上からの承認が必要となることも念頭に置く必要がある。特に沖縄で大規模な災害が発生した場合、その初動 3 日間（現地司令官の権限による直接支援が可能で、地元住民の生命に関わる緊急支援を最も要する期間）でいかに在沖米軍が地元支援に貢献できるかが、以降の日米軍事同盟に対する沖縄側の認識に影響すると考えられる。

### 3 地方公共団体における津波災害対処における課題

#### 津波避難路の確保

基地内通行（実施協定による）の確保（米軍との合同避難訓練の実施）

避難ビル（協定による）の確保（ハザードマップに表示）

避難タワーの設置による基地内避難路の確保（ハザードマップに表示）

#### 発災時の警報等の情報伝達・連携の確保

サイレン等の警報、避難標識の周知・統一（米軍基地では定期的に避難訓練実施）

防災マップ等減災パンフレットの配布（協定による避難路の表示）

#### 情報伝達と避難誘導の確保

J-Alert 情報の共有化

基地外居住者への情報連絡体制の確立（市町村及び地元自治会との連絡窓口の設置）

基地との通報窓口、通報マニュアルの作成（市町村及び地元自治会）

避難パンフ・標識（共通、英語）の作成

#### 居住コミュニティとの自助・互助力の向上

地区の避難訓練への参加（北谷町、宜野湾市では区と合同で実施）

基地外居住者と居住自治会の情報交換（自治会幹部との意見交換会の実施等）

地元自治会への参加、各種イベントへの関与（キャンプ・シュワブは辺野古 13 区）

#### 災害支援協力の迅速性の確保

県及び市町村災害対策本部へのオブザーバー参加（自衛隊との災害支援協力）

県及び市町村災害対策本部への災害支援機関として参加（在日米軍との相互マニュアルに基づく応援要請時、自衛隊との統合支援作戦実施時）

実務担当者間の連絡・調整マニュアルの作成（県・市町村・米軍・自衛隊の 4 者間）

司令官・首長間の連絡用ホットラインの確保

#### 電力等のインフラ被災時の対応

災害支援活動拠点の確保（普天間飛行場、嘉手納飛行場、キャンプ・ハンセン、伊江島補助飛行場等）

支援物資の提供等相互支援協力体制の拡充（医療、食料、電気、燃料等）

#### 4. シンポジウム・研究会発表資料

##### **U.S. Military Contributions to Foreign Disaster Response Operations: Implications for Okinawa**

7 January 2014

Catherine Lea, Dr. Matthew Grund

The presence of U.S. military bases on Okinawa complicates prefectural response to a disaster, but can also confer benefits to prefectural emergency responders. U.S. military bases have equipment, infrastructure, and open space which would be critical in supporting disaster response operations. Marine Corps Air Station (MCAS) Futenma, at 75 meters elevation above mean sea-level is the highest elevation airfield on Okinawa and would likely be heavily utilized during relief operations, especially in the case of a tsunami striking Okinawa. U.S. military forces, furthermore, bring disaster response experience which could complement the efforts of civilian first responders. Due to their presence on Okinawa, U.S. personnel and their dependents are likely to be disaster victims as well as responders.

Cooperation between U.S. military and Okinawan officials will be critical to the success of disaster response efforts. The purpose of this paper is to provide insight into the U.S. military approach to response operations in the immediate aftermath of a large-scale disaster. As we lay out the basic tenants of the U.S. approach, where appropriate, we infer how U.S. disaster policies are likely to be applied on Okinawa. Three aspects of the U.S. approach to foreign disaster response (FDR) are particularly important in coordinating civil-military disaster response operations on Okinawa:

1. U.S. commanders' immediate response authorities allow limited duration actions without prior approval from higher authorities
2. Requests for U.S. military assistance allow U.S. forces more latitude to support host nation disaster response efforts
3. Deliberate planning between U.S. and Okinawan officials prior to a disaster prepare both sides for successful operations when the next disaster strikes Okinawa

Relationships between U.S. military and Okinawan officials at the local and prefectural level will be more important than disaster response policies in the immediate aftermath of a disaster. Past U.S. experiences in multinational disaster response operations show that pre-existing relationships between U.S. and host nation officials expedite effective disaster relief operations.

##### **Immediate response authorities**

In the immediate aftermath of a natural disaster, U.S. policy enables military forces to independently provide FDR operations within limits. In general, U.S. policy seeks to respect the sovereignty of the host nation. Because natural disasters can occur with little to no warning time,

Department of Defense (DoD) Directive 5100.46 on FDR authorizes U.S. military commanders to respond in the immediate aftermath of natural disasters in emergency situations in order to save human lives.<sup>1</sup>

The nature of U.S. military assistance varies greatly depending on the host nation and the type of natural disaster. In the aftermath of the Indian Ocean tsunami in 2004, for example, Indonesia requested U.S. military assistance in delivering relief supplies. Indonesia, however, was very sensitive about the presence of foreign military forces in their territory, so they requested that the U.S. Marines participating in disaster relief operations return to U.S. ships at the end of the day rather than spending the night in Indonesia. In future disaster relief operations, and during disaster relief operations in Okinawa, host nation requests for U.S. military assistance will be critical to ensure that the assistance U.S. forces provide is not only effective but also respects the wishes of the host nation.

The immediate disaster response efforts of U.S. forces are likely to be small-scale, local efforts of limited duration. In the aftermath of a large-scale natural disaster in Okinawa, U.S. military commanders' immediate priority will be the welfare of the forces under their command. They are most likely to be aware of the needs of civilian disaster victims in the immediate vicinity of their particular installation. While they are almost certain to provide life-saving assistance to these disaster victims, they may not be aware of the needs of other disaster victims at greater distances from U.S. installations. Furthermore, U.S. commanders may be reluctant to commit their forces if they are concerned that the request could be construed as infringing on Okinawan or Japanese sovereignty. Moreover, U.S. commanders are only authorized to take immediate action to save lives in the immediate aftermath of a natural disaster. Sustained operations require more formal, national government-to-government coordination. Although the exact time period will vary from disaster to disaster, 72 hours is generally understood to be the extent of U.S. commanders' response authority.

### **Request for U.S. military assistance**

Once a large-scale natural disaster strikes, U.S. military forces will be in contact with higher headquarters to inform them of the situation and seek guidance. Because U.S. forces and personnel on Okinawa are likely to include victims as well as responders, these communications will be as much about requesting assistance for U.S. personnel as they will be about guidance for disaster relief operations on Okinawa.

For a large-scale natural disaster in Okinawa Prefecture, this coordination would likely include regular contact with U.S. State Department through the U.S. Embassy in Tokyo, and DoD through

---

<sup>1</sup> Department of Defense Directive 5100.46, Foreign Disaster Relief (FDR), 6 July 2012. Available online at: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/510046p.pdf>, last accessed 31 December 2013.

U.S. Forces Japan and U.S. Pacific Command. If a natural disaster were sufficiently large, communications may be degraded; in which case U.S. military commanders would conduct life-saving activities in the absence of additional guidance. DoD Directive 5100.46 states that U.S. military commanders should obtain the concurrence of the host nation and the U.S. Chief of Mission in Tokyo before committing forces. This is because the U.S. views military FDR as a function of nation-to-nation coordination. Therefore, a Central Government request for U.S. assistance, including military assistance, for disaster relief operations in Okinawa Prefecture will be of paramount importance.

Once the host nation, in this case Japan, requests U.S. assistance, regular bi-lateral coordination for disaster relief operations begins. The U.S. Secretary of Defense issues an execute order which appoints a U.S. operational commander. Local U.S. commanders on Okinawa will be subordinate to this commander who will be subordinate to the U.S. Agency for International Development's Office of Foreign Disaster Assistance. U.S. officials at each level will coordinate with their Japanese and Okinawan counterparts in support of disaster response operations on Okinawa. Multi-nodal coordination between U.S. and Japanese counterparts at each level will be critical to the effective provision of disaster relief.

Japan's request for U.S. assistance in the aftermath of a natural disaster on Okinawa need not hinder ongoing disaster relief operations, especially life-saving activities. For example, if local governments and the Okinawa Prefectural Governments (OPG) shared their requests for U.S. military assistance with local U.S. commanders at the same time they sent requests to the Central Government in Tokyo; this would help U.S. commanders plan their operations. Such multi-directional coordination serves two purposes: first, it speeds communications; and second, it informs U.S. forces in Okinawa of the precise nature and purpose of assistance that local and prefectural governments are requesting.

### **Deliberate planning promotes disaster preparedness**

While commanders of operational forces are authorized to save lives in the immediate aftermath of a natural disaster, it is the installation emergency managers who are responsible for day-to-day disaster preparedness that affects U.S. bases. Installation emergency managers are assigned to base support infrastructure and are not part of the operational forces. It is they who will devise plans to prepare for natural disasters that affect U.S. bases. In the event of a natural disaster that affects a U.S. base and calls for the provision of operational FDR by deployable U.S. forces, U.S. commanders will likely coordinate closely with the emergency managers. Moreover, it is the emergency managers who will advise commanders in the use of their response authority. Because installation emergency managers are civil service professionals, many rotate among military bases in the U.S. and abroad. While rotational assignments provide them with considerable emergency management experience, the drawback is that they may not have been resident in Okinawa long



enough to have developed the relationships in neighboring communities which will facilitate disaster response.

Planning allows U.S. and Okinawan officials to identify disaster response needs early and, if necessary, request additional supplies and training to address identified gaps. Perhaps more importantly, planning also develops the relationships critical for effective disaster response and solidifies existing relationships. It is these relationships which create the trust necessary to work together during the chaos resulting from large-scale natural disasters. While U.S. commanders are authorized to respond with life-saving assistance in the immediate aftermath of a natural disaster, carefully designed and exercised disaster plans are far more likely to lead to successful disaster response operations.

### **Disaster preparedness progress in Okinawa**

The presence of U.S. bases across Okinawa adds a dimension of complexity in responding to a natural disaster. In some cases, the bases lie in evacuation routes from low-lying coastal areas to higher ground. Evacuation routes will be critical during flooding or tsunami evacuations. U.S. military commanders on Okinawa recognize this vulnerability and are working to prepare U.S. and Okinawan citizens in the event of a natural disaster through the Constant Vigilance exercise series. During Exercise Constant Vigilance 2013, Marine Corps Installations Pacific exercised evacuation drills and emergency procedures during a natural disaster.<sup>2</sup> This included Okinawan citizens evacuating through Camp Kinser. Japan Self-Defense Forces units stationed on Okinawa also participated in Constant Vigilance 2013. Each annual Constant Vigilance exercise will help prepare Americans and Okinawans for future natural disasters, especially if the exercises incorporate new disaster scenarios and new participants such as officials from municipalities surrounding U.S. bases.

The more that U.S. and Okinawan officials are willing and able to plan for disaster response operations on Okinawa, the better both U.S. personnel and Okinawan citizens will be prepared for the next natural disaster there. It would be logical for U.S. base emergency managers and first-responders in adjacent municipalities to develop disaster response memoranda of understanding (MOUs). MOUs form the basis of bilateral disaster response planning between U.S. overseas bases and local communities in other countries. Another possibility is for OPG officials and MCIPAC (on behalf of the III MEF Commanding General in his role as Okinawa Area Coordinator) to discuss disaster response plans such as coordination of requests for outside assistance in order to avoid duplication and make the most efficient use of limited ports and airfields through which relief would arrive.

---

<sup>2</sup> See "Exercise Constant Vigilance 2013 Guidance," *Stars and Stripes Okinawa*, 18 October 2013, available online at: <http://okinawa.stripes.com/base-info/exercise-constant-vigilance-2013-guidance>, last accessed 2 January 2013.

## 5. 活動の様子



日米合同研究会（於：東京 2012年7月）



視察 関係者ヒアリング

（於：石巻 2012年7月）



公開セミナー（於：沖縄 2013年3月）



シンポジウム（於：東京 2014年1月）



シンポジウム（於：沖縄 2014年1月）

独立行政法人 国際交流基金日米センター助成事業  
「日米同盟マネジメント：在日米軍との自然災害対処協力」

「米軍との自然災害対処協力～沖縄からの提言」

発行 平成26年 4月  
発行者 特定非営利活動法人 沖縄平和協力センター  
住所 〒900-0033 沖縄県那覇市久米 1-5-18 稲福ビル 201-B  
電話 (098)866-4635  
FAX (098)866-4638  
URL <http://www.opac.or.jp>

