笹川平和財団

政策提言

危機に備えた「社会の強靱性強化」に向けて

－国家の機能及び社会の営みを維持するために－

2026年11月

公益財団法人 笹川平和財団
社会強靱性強化研究会

笹川平和財団

政策提言

危機に備えた「社会の強靱性強化」に向けて

－国家の機能及び社会の営みを維持するために－

2026年11月

公益財団法人 笹川平和財団

社会強靱性強化研究会

目次

1 ｜はじめに 1

2 ｜本提言の問題認識 2

（1）より一層激化する我が国を取り巻く安全保障環境 2
（2）台湾有事と連動した尖閣諸島及び先島諸島等への武力攻撃事態等の想定 3
（3）「台湾有事に連動した武力攻撃事態等」において予期される日本社会の状況 4
（4）我が国の事態対処の現況 5
ア　事態対処の枠組みと行動 5
イ　「社会の強靱性」の観点からの現状と課題 6
（ア）国家の危機管理体制 7
（イ）国家の機能及び社会生活の営みを維持するための体制 11
a　全般に共通する課題 11
b　分野別の現状及び課題（問題点） 12
自衛隊の作戦遂行 12
防衛力整備・防衛産業・技術基盤 13
国民保護 14
有事における官民連携 16
地方自治 17
貿易・サプライチェーン 19
金融・財政 20
通信・電波 21
海底ケーブル 22
サイバー 23
エネルギー 24
食料 26
交通・輸送（道路、港湾、空港など） 26
海上法執行 28
（ウ）国民の意識と備え 29

3 ｜提言 30

（1）国家の危機管理体制の強化 30
提言 1　政府の「社会の強靱性強化」施策の実現に向けた強いリーダーシップの発揮 30
提言 2　施策の集中的な検討推進のため、「社会強靱性推進会議（仮称）」を内閣官房に設置 30
提言 3　国を挙げて「社会の強靱性」の態勢を整備するための基本法の制定 30
提言 4　実効性ある事態対策本部を立ち上げるための万全な準備体制の確立 31

提言 5 事態対処専門委員会の活性化 31

提言 6 指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関における事態対処のための計画策定及び訓練実施の法制化 31

（2）国家の機能及び社会の営みを維持するための分野ごとの強靭性強化 33

ア　自衛隊の作戦遂行

提言 7 国内弾薬製造能力の向上：増産体制の構築、新規工場の分散配置、相互融通制度等 33

提言 8 日米作戦用燃料の安定確保及び電力施設・燃料貯蔵施設等の抗堪化 33

提言 9 防衛産業の強靭性強化と有事増産を確保できる制度構築と計画の策定 33

提言 10 全国の民間飛行場の強靭性強化と日米作戦用航空機の平素からの受け入れ 34

イ　防衛力整備・防衛産業・技術基盤

提言 11 国家レベルの継戦能力シミュレーションの定期的実施 35

提言 12 防衛産業従業員を重要な安全保障人材として支える制度の整備 35

提言 13 同盟国・同志国との防衛産業協力の運用可能な計画への具体化 35

ウ　国民保護

提言 14 国家・国民を挙げての国民保護の体制づくり 37

エ　官民連携

提言 15 有事における企業等の活動地域区分の撤廃 40

提言 16 有事における業務従事命令の対象となる業務の見直し 40

提言 17 新たな補償制度等を基準とした契約の見直し 40

提言 18 官民連携の実効性確保のための計画作成、要員確保及び訓練の実施 41

オ　地方自治：政府、指定公共機関、地方公共団体の連携・協力

提言 19 既存制度を活用した常設連携体制の整備並びに情報共有及び初動調整の標準化 42

提言 20 各種計画の複合危機対応型BCPへの再編及び重要資源の共通管理基盤の整備 42

提言 21 国家社会基盤強靱化実施プログラムの策定及び官民合同演習の実施 43
提言 22 社会強靱化のための法制度、財政、人材及び住民理解の一体的強化 44
提言 23 全国共通能力基準の設定、地域等を越えた相互補完体制の構築、検証制度の確立 44

カ　貿易・サプライチェーン

提言 24 国家緊急事態において維持すべき貿易・サプライチェーン機能の事前の特定 46
提言 25 危機に応じた官民情報共有・企業判断の支援と事態緊迫時の統制的措置への移行 46
提言 26 有事シナリオごとの重要物資の必要最低量の見積と国内外の供給力との差の把握 46
提言 27 輸送・保険・決済を含む「貿易を成立させる機能」の継続計画の策定 47
提言 28 自衛隊・米軍・同志国支援と民生需要の優先順位に関する事前の整理 47
提言 29 平時から司令塔機能を備えた横断的調整体制の整備 47
提言 30 危機下における貿易・サプライチェーンに関する官民役割分担の平時からの明確化 47

キ　金融・財政

提言 31 有事における財政需要の拡大に対応できる財政・金融基盤の強化 49
提言 32 有事を見据えた生産力の確保等のための各種施策の推進と安定財源の確保 49

ク　通信・電波・海底ケーブル・サイバー

提言 33 非常事態下における通信確保のための準備・訓練の強化と実証環境の整備 50
提言 34 海底ケーブル切断時の通信のトリアージの実施 50
提言 35 海底ケーブルの意図的切断を抑止するための態勢整備 51
提言 36 海底ケーブルの多ルート化と陸揚局の分散 51
提言 37 海底ケーブル保護のための国際規範の拡充 51
提言 38 官民一体となったサイバー危機管理体制の整備 51

ケ　エネルギー・食料

提言 39 構造的なエネルギー改革（供給源の多様化、省エネ投資等）の推進 53
提言 40 第一列島線地域全体を対象としたミニラテラルなエネルギー供給体制の構築 53
提言 41 エネルギー防衛と産業基盤の強化 54
提言 42 総合的食料確保力の強化 54

コ　交通・輸送（道路、港湾、空港など）

提言 43 緊急事態に必要となる交通の抗堪性・代替可能性の確保を推進する措置の充実 56
提言 44 緊急時の活動支援に関する交通従事者の理解と協力を得るための体制の構築 56
提言 45 緊急時の需要増大と人員不足を考慮した船舶、港湾荷役等の自動化、遠隔操縦化 56
提言 46 緊急時に交通インフラの早期・迅速な使用・利用を可能とする手続等の事前適用 56
提言 47 災害対応の経験・知見の有事等緊急事態への応用 57

サ　海上法執行

提言 48 政府・自治体主導の平素からの訓練の実施 58
提言 49 武力攻撃事態等における沿岸重要警備施設の警備体制等の構築 58
提言 50 武力攻撃事態等の中で国民保護活動を継続するための体制構築 58

（3）国民の危機意識と安全保障リテラシーの強化 59
提言 51 基本教育及び高等教育における安全保障教育の充実 59
提言 52 武力攻撃事態等の国家緊急事態の様相と国民生活への影響に関する情報提供 59

4｜結びに 60

参考資料
【参考資料1】日本が直面し得る国家緊急事態と社会・国民生活への累積的影響 61
【参考資料2】起こりうる最悪の被害を想起させるウクライナの現実 66
【参考資料3】内閣官房における過去30年間の安全保障・危機管理体制整備の主要経緯 ... 70

社会強靱性強化研究会メンバー一覧 71

1 ｜はじめに

我が国は、2022年末、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に対応し、我が国の平和と安全、繁栄、国民の安全等の国益を守るため、安保３文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画）を策定した。現在、安保３文書に基づき、国家安全保障の最終的な担保である防衛力の抜本的強化をはじめ様々な施策の取り組みを進めている。

一方、我が国を取り巻く安全保障環境は、地政学的な国家間競争の激化、中国・北朝鮮の軍事力の増強、中国・ロシア、そして、ロシア・北朝鮮の連携強化等、安保３文書策定当時の想定をはるかに超え、より一層厳しさが増している。ウクライナ戦争に見られる新たな戦い方、長期戦の備えの必要性も指摘されている。政府は、これらの環境の変化を踏まえ、現実的で強靱な安全保障政策を実現することを念頭に、国家の命運をかける覚悟で安保３文書を本年末までに改訂することとした。

国家の緊急事態において、我が国の平和と安全、国民の全財産を守るためには、自衛隊が戦い抜くことが必要条件であるが、自衛隊のみでは戦えない。それに加えて、日本の経済、社会全体が強靱である必要がある。そのために、政府の負う責任は重大である。

政府は、敵対する相手国による我が国への武力侵攻の以前から又はこれと並行して生ずるあらゆる危機や事態に平素から対処しなければならない。これには、外交圧力、経済的な威圧、経済制裁や、国・自治体及び企業へのサイバー戦、空港・港湾・鉄道等の重要インフラへの攻撃、日本社会を分断する情報戦・認知戦・テロ及び擾乱、食料・エネルギー ・金融危機、核の威嚇等が含まれる。とりわけ最悪のシナリオにおいては、行政各部を指揮監督し、自衛隊最高指揮官である内閣総理大臣は国民の信頼を勝ち得、国論を統合し、戦争を指導することはもとより、銃後において国の機能が維持され、かつ、戦争という強いストレス下においても日本の経済・社会の営みが継続的に維持できるようにしなくてはならない。これは、「社会の強靱性」の問題と言われ、多くの国々において、戦争を含む様々な危機に備えた広範な施策が推進されている。国家としての危機への備えが急務である今日、「社会の強靱性強化」は我が国の安全保障体制上の喫緊の課題である。

国家の危機は、我が国に対する武力侵攻から内乱・テロ・大規模災害・エネルギー ・食料・パンデミック等多くの事態があるが、国家として危機に備えた「社会の強靱性強化」の施策を導くためには、我が国として想定される最も深刻な緊急事態を対象とし検討することが必要である。

公益財団法人笹川平和財団は、元内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）の髙見澤將林氏を座長とし、元統合幕僚長の山崎幸二氏を座長代理として、諸外国の政策を調査しつつ、「社会の強靱性強化」のため我が国がとるべき施策について、政府の高官・自衛隊幹部等としてこの分野に直接関わった方々や同分野で知見を有する有識者の方々と、半年にわたり集中的に討議した。本書は、その結果を提言の形でまとめ、世に問うものである。

2｜本提言の問題認識

本項では、まず、より一層激化する我が国を取り巻く安全保障環境を踏まえ、我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保するために想定される最も深刻な事態を明らかにし、その事態において予想される日本社会の状況を分析する。その上で、現在の我が国の事態対処の現況、特に対処の枠組みと行動及び「社会の強靱性」の観点から現状と課題について提示する。

(1) より一層激化する我が国を取り巻く安全保障環境

我が国は地政学的に中国、北朝鮮、ロシアに直接面している。

ロシアによるウクライナ侵略は、国際秩序の根幹を揺るがす出来事であり、既に4年以上が経過している。この侵略を契機として、国際社会において法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序への挑戦が勢いを増している。国連安全保障理事会の常任理事国である中国とロシアの連携は強化され、習主席とプーチン大統領は「中露関係の強固さは過去最高レベル」と称するまでに至った。ロシアと北朝鮮は軍事同盟である「包括的戦略パートナーシップ条約」を結んだ。中国と北朝鮮は、伝統的な友好協力関係にあり「血の同盟」で結ばれている。このような連携は言葉だけではなく、実際の行動に表れている。我が国の緊急事態においては、中国、ロシア、北朝鮮の3カ国の連携がより強化され、複合事態が発生する可能性も否定できない。

中国は「中華民族の偉大な復興」を掲げ、軍事力を急速に強化し、東シナ海・南シナ海、日本周辺地域及び西太平洋地域において活動を拡大・活発化している。中露の両軍の共同飛行及び共同航行も頻繁である。台湾問題を解決し祖国を統一するために決して武力行使を放棄せず、台湾に対し軍事圧力を高めている。日本の固有の領土である尖閣諸島を「中華人民共和国領海及び接続水域法（領海法）」を一方的に制定し中国の領土とした。現在は、同法に基づき尖閣諸島周辺で力による一方的な現状変更の試みを行っている。

北朝鮮は、韓国を対話や統一の相手ではなく明確な「敵対国」に位置づけ、軍事活動をエスカレートさせている。将来、ロシアから軍事技術の支援等を通じ、通常戦力から核戦力まで軍事能力が強化され、さらなる不安定化要因になり得る。

また、大国間の戦略競争が激化する中で、国際ルールを破る行為が繰り返され、経済的威圧・強制、第三国を含む重要インフラへの攻撃、国際的に重要な海峡の一方的な管理の試みなど、グローバルな規模で国民生活に直接深刻な影響を与える「経済の武器化」が顕著である。

このように、現在の我が国を取り巻く安全保障環境は、2022年末に安保3文書で評価した「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」と比べ、また、「ロシアによるウクライナ侵略のような深刻な事態が、将来、インド太平洋地域、とりわけ東アジアにおいて発生する可能性は排除されない」という認識以上に、より一層厳しさを増している。

（2）台湾有事と連動した尖閣諸島及び先島諸島等への武力攻撃事態等の想定

ア　我が国の平和と独立、国と国民の安全を確保するために想定される事態と最も深刻な事態

（１）項の情勢認識に基づき、想定される事態として次のようなものが考えられる。

①　中国の尖閣諸島への武力攻撃事態等

②　中国の台湾統一を企図した武力侵攻（以下、台湾有事）時における重要影響事態及び存立危機事態等

③　台湾有事に連動した尖閣諸島及び先島諸島等への武力侵攻に伴う武力攻撃事態等

④　北朝鮮の韓国への軍事侵攻等に伴う重要影響事態、存立危機事態、武力攻撃事態等

上記のうち、武力侵攻の規模、我が国の主権・領域・国家機能・市民生活への影響の観点から、我が国として想定すべき最も深刻な事態は③の「台湾有事に連動した尖閣諸島及び先島諸島等への武力侵攻に伴う武力攻撃事態等（以下、台湾有事に連動した武力攻撃事態等及びこれを含む複合事態）」である。

イ　「台湾有事に連動した武力攻撃事態等」の様相

（ア）全般

台湾有事に連動した武力攻撃事態等の様相は、外交、軍事、情報、経済、技術等の国家の総力を挙げた戦いとなり、平時から武力を伴わない活動が行われる。平時及び有事において、軍事から非軍事までのハイブリッド作戦が日本列島全域で行われ、攻撃対象は軍事施設に加え社会の重要インフラまで拡大する。

（イ）武力侵攻開始前に中国が実施しうる主要な活動

①　中国は「台湾は中国の一部であり、台湾問題は内政問題である」、「台湾は不可分な中国の領土であり、いかなる独立の動きも許さず、あらゆる手段を用いて祖国統一を実現することは歴史的必然であり、中華民族の偉大な復興に不可欠である」とのナラティブを国際社会へ発信（既に、現在においても一部実施しているとみられる）。

②　台湾有事への日本及び米国のコミットメント拒否や日米離反を目的とし、①のナラティブに基づく日本への外交圧力。加えて、レアーアース等の輸出制限や日本製品・水産物等の輸入禁止措置を含む経済制裁（既に、類似の活動は外交手段の一つとして実施されている）。

③　日本政府の機能低下、日本国民の厭戦機運の醸成、日本社会の分断・混乱等を目的とした国内メディア・SNSを通じた認知領域を含む情報戦、日本政府・金融・交通・エネルギー ・通信等の重要防護施設に対するサイバー攻撃、テロ・ゲリラ活動や工作活動、宇宙空間の偵察・通信衛星等への妨害、国内での暴動の誘導、海底ケーブルの切断、南シナ海等におけるシーレーンでの妨害活動、海上封鎖及び核による威嚇・恫喝。

（ウ）武力侵攻において中国が実施しうる主要な活動

① 尖閣諸島や台湾侵攻に障害となる先島諸島の奪取を目的とした自衛隊及び米軍等に対する航空作戦、海上作戦、着上陸作戦等。特に、自衛隊が配備されていない島及び無人島などは事態発生早期の段階で占領される可能性がある。

② 自衛隊及び米軍等の機能発揮の妨害や継戦能力の低下を目的とした基地・防衛施設等への弾道ミサイル攻撃、サイバー攻撃、無人機攻撃、テロ・ゲリラ攻撃。

③ イ項（イ）の項に掲げる活動（侵攻開始前に実施しうる諸活動）の激化・苛烈化。

④ 核については、日本社会の分断や尖閣諸島及び先島諸島の防衛のために展開する自衛隊及び米軍の部隊の撃退を目的とした戦術核による核恫喝又は使用（EMPを含む）の可能性がある。

（3）「台湾有事に連動した武力攻撃事態等」において予期される日本社会の状況

ア 中国がロシアと連携し、自国に有利な国際世論の形成に注力する中、国内における偽情報・誤情報の拡散等の認知戦、情報戦、工作活動等により反戦及び反米の機運が高まり、国論が二分する。また自衛隊施設等への攻撃とあいまって、政府の情勢に応ずる適切な意思決定や行動が制約される。

イ 政府による台湾有事への適切な対応ができない場合は、国民の政府に対する信頼感が低下する。さらには、情報・通信、金融及び陸・海・空路の麻痺、エネルギー ・食料のサプライチェーンの途絶、シーレーンの安全性が低下する。

ウ 行政サービスの麻痺・低下等が発生した場合は、経済の停滞、株価や円の暴落、海運の混乱、輸入物価の高騰、スタグフレーションの発生、市民生活の悪化、社会不安の増大・混乱、暴動といった状況が生起する。

エ 中国及び台湾からの邦人避難、先島諸島からの住民避難の要望が増大する。さらには、外国人の大量避難民の流入も加わり、地方公共団体や地域社会の対応に大きな負担と混乱を招く。

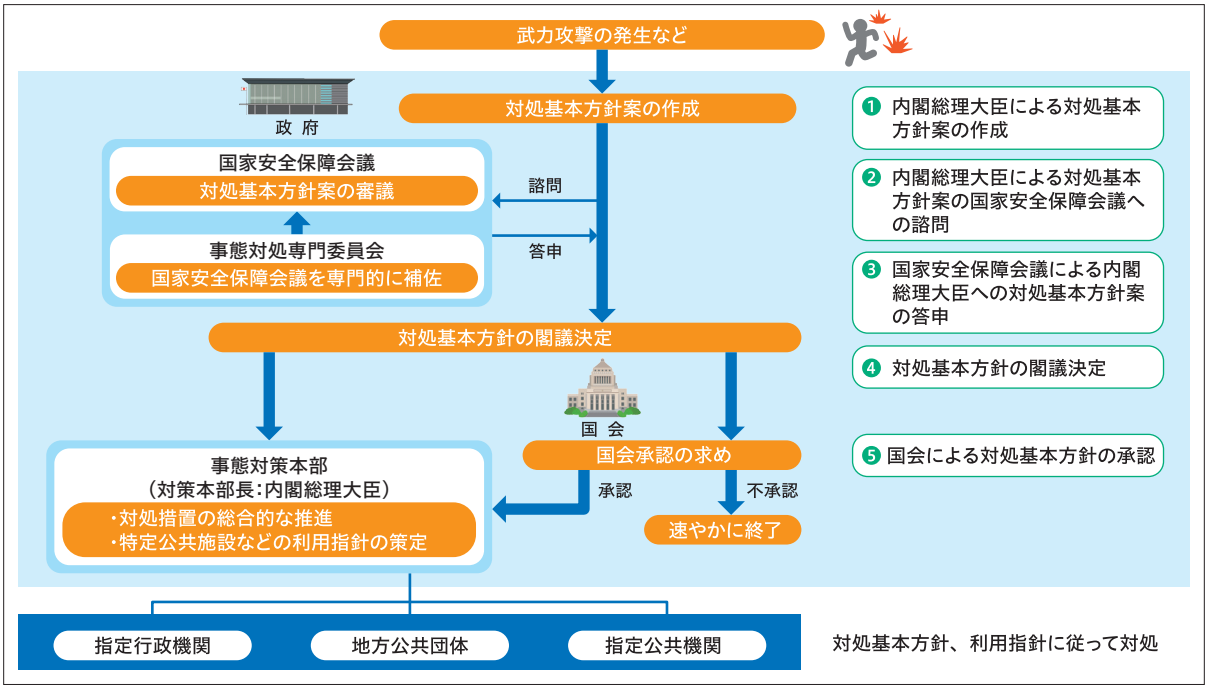
オ 自衛隊及び米軍等の行動支援に関する政府内及び政府、地方公共団体の連携・協力・支援体制が不十分な場合、有事における防衛産業による自衛隊の装備品の増産・維持・整備、弾薬・燃料・部品等の支援が困難な場合及び同盟国・同志国からの作戦に必要な物資のサプライチェーンが途絶した場合は、自衛隊及び米軍の行動や戦力発揮が制限される。

カ 総じて、日本政府の機能低下、国内の反戦・反米機運の高まり、経済の低迷、社会基盤の悪化、社会の不安・混乱の増大、市民生活の悪化など、政府及び日本社会は、戦争という極度のストレス下に置かれ、無秩序な混沌とした状況に陥る可能性がある。

（4）我が国の事態対処の現況

ア　事態対処の枠組みと行動

我が国における事態対処は、平時有事にかかわらず「切れ目のない」対応を可能にするとの考えの下で2015年に制定された事態対処法（「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」）において定められており、そのための手続も次のように示されている。（防衛白書より）



「台湾有事に連動した武力攻撃事態等」の場合においても、このような枠組みに基づいて対応が行われるが、その一例は次のとおり。

政府は、中国の武力侵攻の様相を踏まえ、要件に該当するかについての判断を行い、武力攻撃事態等又は存立危機事態に認定する場合、臨時に内閣に事態対策本部（以下、対策本部）を設置し、次の要領で事態に対処する。

（ア）　政府は対処すべき事態に関する事項、対処に関する全般的な方針及び対処措置に関する重要事項を定めた対処基本方針案を作成し、国家安全保障会議への諮問及び同会議からの答申を受け閣議決定の後、国会の承認を得る。この際、事態対処専門委員会は国家安全保障会議を専門的に補佐する。

（イ）　指定行政機関（注１）、地方公共団体及び指定公共機関（注２）は対処基本方針に基づ

（注１）　指定行政機関は、内閣府、国家公安委員会、警察庁、金融庁、消費者庁、デジタル庁、総務省、消防庁、法務省、公安調査庁、外務省、財務省、国税庁、厚生労働省、農林水産省、林野庁、水産庁、経済産業省、資源エネルギー庁、中小企業庁、国土交通省、気象庁、海上保安庁、環境省、原子力規制委員会、防衛省、防衛装備庁等の34省庁

（注２）　指定公共機関は、独立行政法人、日本銀行、日本赤十字、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他公益的事業を営む法人で、政令で定めるもの

き次の所要の措置を行う。

① 武力攻撃事態を終結させるためにその推移に応じて実施する措置

・ 武力攻撃を排除するために必要な自衛隊が実施する武力の行使、部隊などの展開その他の行動

・ 自衛隊の行動及び米軍が実施する日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行動等が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品、施設又は役務の提供その他の措置

・ 上記のほか、外交上の措置その他の措置

② 武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるために武力攻撃事態等の推移に応じて実施する措置

・ 警報の発令、避難の指示、被災者の救助、施設及び設備の応急の復旧その他の措置

・ 生活関連物資などの価格安定、配分その他の措置

（ウ） 対策本部の長は、事態対策本部長（以下「対策本部長」という。）とし、内閣総理大臣をもって充て、対策副本部長は、国務大臣をもって充てる。対策本部員は、対策本部長及び対策副本部長以外のすべての国務大臣をもって充てる。対策本部の職員は、内閣官房の職員、各省庁の事務次官や庁の長官等である指定行政機関の長（国務大臣を除く。）その他の職員又は関係する指定地方行政機関の長その他の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する。

（エ） 内閣総理大臣は自衛隊の全部又は一部に防衛出動等を命じる。その際、「自衛隊の行動に係る地域」が示される。

（オ） （エ）に基づき自衛隊は、尖閣諸島及び先島諸島の防衛作戦を実施するとともに政府、自衛隊及び在日米軍施設、空港・港湾等の物流、通信・情報、エネルギー施設等の重要インフラの防護や弾道ミサイル・無人機攻撃への対処、国民保護活動等を実施する。

（カ） 日米両政府は、日米安全保障条約の第 5 条の適用事態と認定し、米軍が出動し、自衛隊と共に我が国の防衛のための日米共同作戦を実施する。

（キ） 内閣総理大臣は、指定行政機関が対処措置を実施するにあたり、対処基本方針に基づいて、内閣を代表して行政各部を指揮監督する。また、必要に応じ、地方公共団体や指定公共機関に行うべき対処措置を指示するとともに、場合により自ら行う。

イ 「社会の強靱性」の観点からの現状と課題

武力攻撃事態等への対処にあたっては、我が国の平和と独立、国及び国民の安全を守るため国全体で万全の体制を構築しなければならない。そのためには、最終的な担保である「防衛力」はもとより、事態発生後においても国家の機能を保持し、社会の営みを維持するための「社会の強靱性」が極めて重要である。ウクライナ戦争を見れば明らかなとお

り、持続性のある防衛力と社会の強靱性は、国の安全保障を確保するための両輪である。

我が国の「防衛力」の抜本的強化は2022年に策定された安保３文書に基づき各種の取組が進められている。本年末に予定される安保３文書の改訂にあたっても、さらにウクライナ戦争で明らかになった新たな戦い方、ウクライナ戦争及び中東危機の教訓、長期戦の備えの必要性等を踏まえ、防衛力の抜本的強化について引き続き政府一体となり検討が進められている。

一方、「社会の強靱性」の検討は未着手の部分が多く、意識も低調である。防衛力がいかに強化されても、それを支える社会が脆弱であれば、国家として戦い抜くことはできない。社会基盤が機能不全に陥れば、自衛隊の作戦遂行能力も著しく制約される。

「社会の強靱性」は、「国家の危機管理体制」と「国家の機能及び社会生活の営みを維持するための分野」、「国民の意識と備え」の３つの観点から評価できる。「国家の危機管理体制」は国家の安全保障を構成する主体である政府、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関、国民が有機的に一体となり行動するために必要である。一方、「国家の機能及び社会生活の営みを維持するための分野」及び「国民の意識と備え」は「社会の強靱性」の機能そのものとも言える。

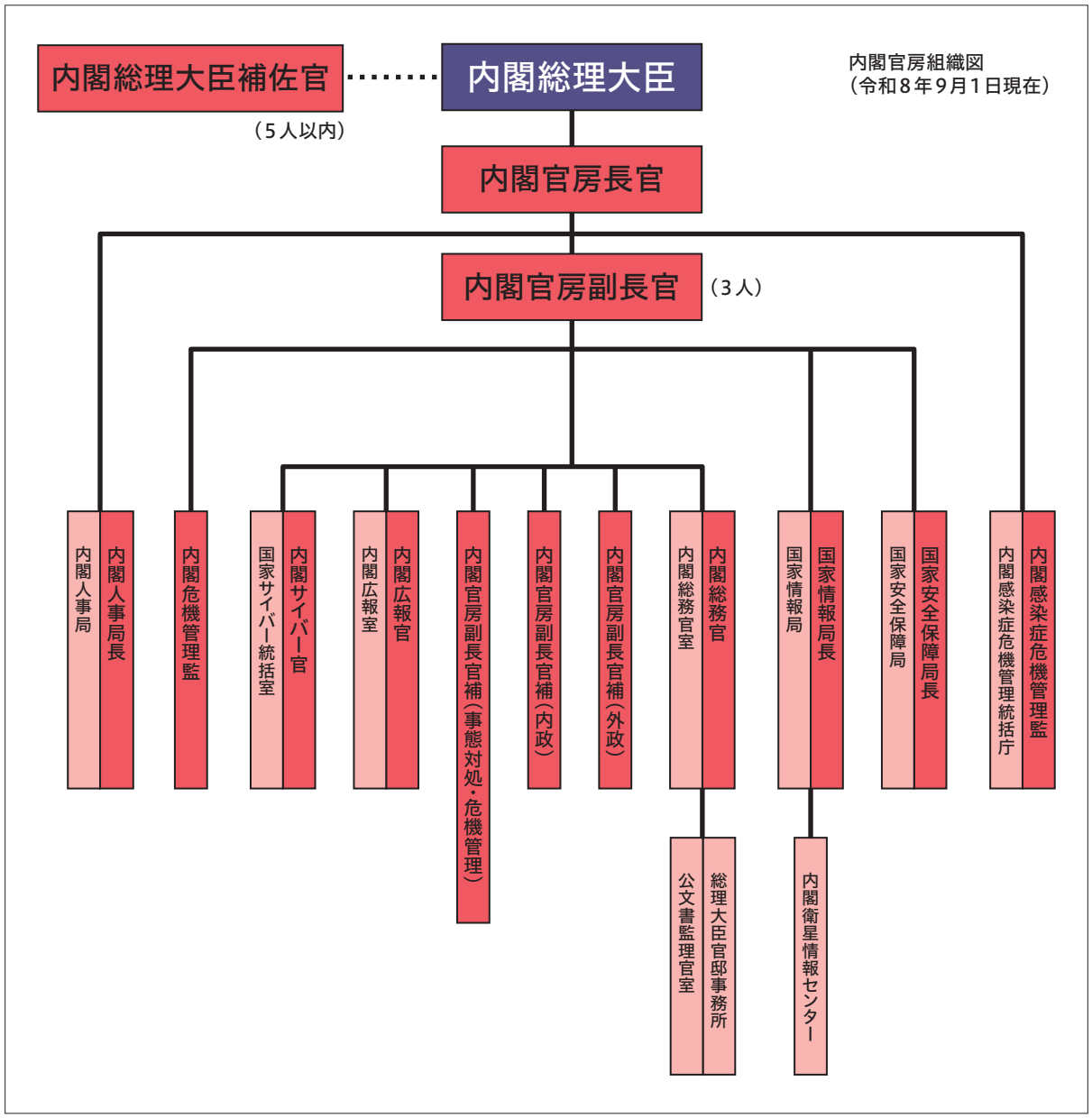
本項では、国際安全保障環境が大きく変わる中で、「我が国として想定すべき最も深刻な事態」に対する「社会の強靱性」を確保するためには、現行体制はどのようなものであり、いかなる問題があるのかについて分野別・主体別に重畳的に分析を行った。その現状と課題は以下のとおり。

（ア） 国家の危機管理体制

① 「社会の強靱性」を強力に推進するための内閣官房の中核機能の不備

内閣官房（総理官邸）最高幹部は、内閣総理大臣、内閣官房長官、内閣官房副長官（３人。運用上、事務、政務（衆議院議員及び参議院議員）が任命されている）である。このうち、事務担当の副長官は、通常、最年長の官僚として、内閣官房内及び各省庁等の事務次官以下の政府組織を統括している。内閣人事局長を兼務する。衆参の副長官は、衆参両院の議会対策を担当する。

国家の危機管理に関しては、内閣官房の体制が逐次整備され（【参考資料3】内閣官房における過去30年間の安全保障・危機管理体制整備の主要経緯を参照）、現行では次の図のような体制となっている。



内閣総理大臣の下、直接内閣官房長官及び内閣官房副長官を助け、命を受けて危機管理関連業務を担うものとして、内閣危機管理監、国家安全保障局長、国家情報局長、内閣官房副長官補（３人：それぞれ内政、外政、事態対処・危機管理を担当）、内閣広報官、内閣サイバー官が置かれている。このうち、２人の内閣官房副長官補（これまでの運用上は外政担当及び事態対処・危機管理担当）及び内閣サイバー官は国家安全保障局次長に充てられる（右の３人が国家安全保障局次長を兼務している）。内政担当副長官補は、組織上また慣例上、安全保障関連業務には直接関係していない。

国家安全保障局長は、内閣総理大臣が主宰する外交と防衛の総合司令塔である国家安全保障会議を補佐する。内閣危機管理監は、大規模災害、有事、大規模テロ等の国家的危機に際して所管大臣の異なる実力組織（自衛隊（防衛大臣）、警察（国家公安委員会）、消防庁（総務大臣）、海上保安庁（国土交通大臣）等）の活動を総合調整す

ることが主たる任務である。内閣危機管理監は、国家安全保障局長と同様、国家安全保障会議に出席する。また、内閣官房副長官補、内閣広報官及び内閣サイバー官については、内閣危機管理監を助けるという関係が規定されている。

このように国家の危機管理に関しては、安全保障環境の変化や危機の経験を踏まえつつ、法令の整備、組織の新設、スタッフの増員などを通じ、体制の強化が図られている。しかし、内閣法の規定としては、それぞれの業務が縦割りとなっており、法律改正のたびに業務が高度化・細分化され、それぞれの組織間の指揮命令や調整関係もより複雑化している。

武力攻撃事態等の国家緊急事態に対応するためには国の総力を挙げて国家の危機管理体制を整備しなければならない。このため、事態対処法の枠組みを超えて、国家の危機管理体制において喫緊の課題である「社会の強靱性」に関する政策等の企画・立案、関係省庁との総合調整・統制をし、その検討を強力に推進するための高級事務レベルの組織（仮称：社会強靱性推進会議）と機能が内閣官房内に必要である。

また、各種の危機が複合化・長期化し、社会インフラ等に対する様々な攻撃が行われるなど強いストレス下に置かれる状況の中でも社会全体の強靱性が確保される必要がある。このため、非軍事分野（経済、社会基盤、国民生活等）についても平素から各部門の施策を横断的に統括し、統合調整や指示を行う中核機能が必要である。

② 平時において国を挙げて「社会の強靱性」を整備する法制の欠如

「社会の強靱性」は、武力攻撃事態等の国家の緊急事態への「備え」として、また抑止力を向上させる上で極めて重要であり、政府・地方公共団体・指定公共機関および国民が一体となりその態勢を整備する必要がある。

事態対処法に基づく対処措置は、事態の認定後、事態の推移に応じて「武力攻撃事態等を終結させるために、自衛隊が実施する武力の行使、部隊等の展開や米軍等の行動が円滑かつ効果的に行われるための措置」と「武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにする」措置を実施することになっている。有事の極度のストレス下において「軍事」「非軍事」のあらゆる分野において適切な措置を取るためには、平時における国全体の「社会の強靱性」が必要不可欠である。「平時」と「有事」の境がない現代社会において、平時に整備する「社会の強靱性」が有事の事態対処の基盤となる。しかし、現在は平時において国を挙げて「社会の強靱性」を整備するための法制が欠如しており、その検討が進展しない。

③ 武力攻撃事態等に対処するための態勢は、事態対処法により対処の枠組みが整備されているものの、実効性の観点で次の課題がある。

③－１　事態対策本部の立ち上げの準備が不十分

武力攻撃事態等に対処するため、国の司令塔である対策本部は内閣に臨時に設置されることになっている。武力攻撃事態等の緊急事態においては、武力侵攻前から外交圧力、国際世論形成の戦い、経済制裁、エネルギーの途絶、情報戦、心理戦等が行われる。政府は軍事も含め急激に変化する情勢を分析し適切に意思決定を行い、外交力、軍事力、情報力、経済力等の国力を統合しなければならない。万全の対策本部の立ち上げの準備なくして、国の司令塔としての実効性ある機能発揮はできない。現在、国家の緊急事態に備えた対策本部の準備は不十分であり、立ち上げの訓練は未実施である。

③－２　事態対処専門委員会の未活用（国家安全保障会議を補佐する機能の実効性向上が必要）

国防の基本方針、武力攻撃事態等の対処に関する基本方針等の我が国の安全保障に関する重要事項を審議する国家安全保障会議の審議は、我が国の安全保障上、極めて重要な意思決定のプロセスである。同会議の審議機能の強化を目的とし、常設の組織として官房長官を長、各省庁の局長クラスが委員（注３）とする事態対処専門委員会があるが、定期的に開催されている実績もなく、同会議を補佐するための機能の向上が必要である。

③－３　武力攻撃事態等に対応するための政府、地方公共団体及び指定公共機関においてその責務を果たすための計画の未整備と訓練の未実施

事態対処法には、武力攻撃事態への対処に関する政府、地方公共団体及び指定公

（注３）事態対処専門委員会の構成委員
委員長：内閣官房長官
委　員：内閣官房副長官（政務）、内閣官房副長官（事務）、内閣危機管理監、国家安全保障局長、内閣官房副長官補、国家安全保障局次長（（兼）内閣官房副長官補）、内閣情報局長、内閣府政策統括官（防災担当）、内閣府政策統括官（原子力防災担当）、警察庁警備局長、総務省総合通信基盤局長、消防庁次長、出入国在留管理庁次長、外務省総合外交政策局長、外務省北米局長、財務省大臣官房審議官、財務省関税局長、文部科学省大臣官房長、厚生労働省大臣官房危機管理・医務技術総括審議官、農林水産省消費・安全局長、経済産業省貿易経済安全保障局長、資源エネルギー庁次長、国土交通省大臣官房危機管理・運輸安全政策審議官、海上保安庁海上保安監、原子力規制庁次長、防衛省防衛政策局長、防衛省統合幕僚長、防衛省統合幕僚監部総括官

（注４）国、地方公共団体及び指定公共機関の責務
・　国は、①わが国を防衛し、国土ならびに国民の生命、身体および財産を保護する固有の使命を有する、②組織および機能のすべてをあげて、武力攻撃事態等に対処する、③国全体として万全の措置が講じられるようにする。
・　地方公共団体は、①地域ならびに住民の生命、身体および財産を保護する使命を有する、②および他の地方公共団体その他の機関と相互に協力必要な措置を行う。
・　指定公共機関は、国および地方公共団体その他の機関と相互に協力し、その業務について必要な措置を行う

共機関の責務（注４）が規定されているが、事態対応のための計画策定及び訓練実施の義務がない。このため、国全体として隙のない万全な防衛体制が構築できず、加えて「社会の強靱性」を整備するために必要な政府、指定行政機関、地方公共団体及び指定公共団体の措置すべき施策が具体化されない。

（イ） 国家の機能及び社会生活の営みを維持するための体制

a 全般に共通する課題

指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関は、平素から、経済、金融、通信・電波、サイバー、エネルギー、食料、医療、貿易、交通、治安、国民保護等の国家の機能及び社会生活の営みを維持するため、それぞれの所掌に従い、業務を行い、行政サービスを提供している。こうした業務については、災害対策基本法をはじめ、一定の危機に対応するための制度を有している。例えば、分野ごとに計画の策定・実施、情報の収集・伝達、緊急物資の調達や備蓄、関係する機関や地方公共団体間の連絡調整、事態に応ずる規制や官民連携などの要領について定められている。

こうした枠組みは、大震災をはじめ実際の危機の場面で試され、その不備を改善しながら現在に至っており、多様な危機に対しても一定の強靱性を有しているが、社会全体に広範囲にストレスを与えるような敵対的な状況の下での運用を前提としたものではない。また、短期間で一過性の危機への対応が中心であって、危機の長期化は想定されていない。さらに、有事における自衛隊（政府）と関係機関や地方公共団体との協力・調整、民間企業の協力については、制度上も災害対処に比べて限定的である。制度上可能な範囲であっても、有事シナリオの下で深刻な事態を具体的に想定し、関係者がすべて参加する総合的な図上訓練は行われていない。こうした理由で実際の問題点も明らかになりくい状況にある。

これは、戦後80年以上が経過する中で、我が国が戦火を経験することなく、社会全体が平時に最適化された構造として形成されてきたことによるものでもあるが、本検討においては、こうした観点を踏まえ、極度のストレス環境下における社会の強靱性の現状と課題、言い換えれば有事にも通用する構造への発展の必要性について明らかにするため、我が国にとって最も深刻な「台湾有事に連動した武力攻撃事態等」を想定して検討を行った。その結果、各分野、各主体固有の問題ばかりではなく、共通性を有する課題が明らかとなった。分野別の課題の詳細については、問題点を浮き彫りにするため、重複をいとわずそのまま掲げることとしたが、ここでは、各項目に共通する、構造的とも言える問題点について示す。

① 現行の制度は、危機が発生し、教訓が得られるたびに逐次改善されてきたが、我が国が直面する可能性のあるシナリオとして、同時多発型で事態が複合的・融合的に生起し、平時と有事の境目がない形で長期化する状況は想定されてこなかった。

② 危機に際しての官民連携については、例えば自衛隊の活動に当たっての企業への依存度はますます幅広い分野で深まり、社会的に高いストレスがかかる厳しい環境

においてこそ、企業や国民の協力を得ることが重要になっているが、その具体化は行われてこなかった。

③　国民保護法に基づき関係機関や重要インフラ企業が計画を策定することになっているが、政府の標準的な方針の下に、それぞれ組織が特定の目的に特化した計画を策定することが基本となっている。また、各組織間の実践的な調整・情報共有要領などが具体化されておらず、横断的な計画の策定や総合訓練も実施されていない。

④　社会全体の強靱性を高めるためには、国民ひとり一人の安全保障への関心を高め、制度に関する知識を涵養することが前提となるが、政府が必要な情報を提供・共有する機会が乏しく、少子化が進む中で安全保障や危機管理を担う人材の質と層が先細りになっている。

⑤　従来は国内に重大な影響を与える危機管理が中心であり、その対応には日本単独で当たるというものだったが、日本だけでは対応できない危機の増大により、二国間はもとより、同志国間、多国間での双方向的（支援をする側と支援を受ける側）な協力の重要性が増している。

⑥　以上の状況を突き詰めると、人材、予算、任務が競合し、政府の企業や国民に求める協力の程度が強まる中で、どのように優先度を設定し、どのように規制するかという問題が重要になるが、部門を超えた取組が必要になるため、その検討・検証に至っていない。

b　分野別の現状及び課題（問題点）

＜自衛隊の作戦遂行＞

①　弾薬の不足及び所要量の増大

戦いを継続する上で、必要十分な数量の弾薬を保有することが重要であり、弾薬関連経費の増額（令和 5 年度以降、従来の年間約 2 ,000億円から約 8 ,000億円へと大幅に増額）と取得が推進されているが、次のような問題がある。

・　同盟国である米国は、中東地域における対応などより弾薬備蓄が著しく低下している。
・　そのため我が国が独自に取得・備蓄を推進する必要性や重要性が増大している。
・　台湾海峡や周辺国をめぐる情勢を念頭に置くと、特に防空用弾薬の大量保有が不可欠になっている。
・　戦闘期間の長期化に伴い、必要な弾薬の所要量が増大している。

②　燃料使用量の爆発的増加と関連施設の抗堪性の低さ

燃料確保の重要性は、先の大戦における経験からも明らかであり、有事には、自衛隊や米軍による燃料使用量が爆発的に増加する。平時（武力攻撃事態等認定以前）の燃料調達は、一般競争入札で行われており、入札不調などからタイムリーな確保ができない状況がありえる。また、平時、民間製油所から自衛隊各基地への燃料輸送は、原則的に民間業者により行われているが、有事には輸送員の安全確保の

ため、この輸送機能が停止することが予測される。更に、シーレーンが危機にさらされるとともに、基地内の燃料タンクが最優先の攻撃対象となり、破壊される可能性が一層高まっている。

③　防衛産業基盤の脆弱性の増大及び緊急増産体制の不備

ウクライナ侵攻の教訓として、遠隔地であっても防衛産業が敵の攻撃対象となることを前提として有事における緊急増産が求められることが明らかになった。一方、日本国内では、自然災害に対する事業継続計画（BCP）を策定する企業が増加しているが、防衛産業において有事の増産までを想定したBCPを策定できる条件は整っていない。

④　既存の自衛隊・米軍飛行場の脆弱性の増大と全国飛行場の代替活用の重要性の高まり

近年の実戦例や周辺国が多数のミサイルや無人機（ドローン）を保有し、さらに増大させている現状を鑑みれば、既存の自衛隊・米軍飛行場の脆弱性は増大しており、民間の飛行場も例外ではない。日米の作戦展開は航空戦力に大きく依存しており、航空作戦の基盤として、全国飛行場の代替活用を図る重要性が一層高まっているが、そのためには、民間飛行場も含めた強靱化を進める必要がある。

＜防衛力整備・防衛産業・技術基盤＞

継戦能力を確保する上では、装備品の高性能化や保有数の拡大にとどまらず、損耗した戦力を迅速に回復し、長期間維持する能力を重視しなければならない。その中核を担うのは、国や防衛産業の設備、供給網、技術、従業員及び同盟国・同志国との協力体制である。

我が国においても、こうした体制の構築に向けて整備が進められてきたが、求められる継戦能力の水準と現状のギャップの把握、防衛産業従業員を支える制度、同盟国・同志国等間の相互支援制度などを一体的に進めるような段階には至っていない。

①　紛争の長期化に対応し得る国家レベルの継戦能力の水準と現状の把握が不十分

安保３文書において防衛生産・技術基盤は防衛力そのものと規定され、防衛産業の安全保障政策上の中核としての位置づけは明確になり、防衛力を「保有する装備品の数量」だけではなく、「戦力を持続・再生できる能力」によって評価すべき段階に入ったと認識されている。

こうした考え方の下に、防衛力整備計画に基づき、各種の施策（例えば、弾薬・ミサイルの確保、可動率の向上、部品不足の解消、火薬庫等の施設整備など）が進められ、新たに整備された防衛生産基盤強化法に基づき、サプライチェーンの強靱化、製造工程の効率化、サイバーセキュリティ対策及び事業承継への支援が制度化され、実行されている。

しかし、ロシアによるウクライナ侵略の推移は、紛争の長期化に対応し得る国家レベルの継戦能力と現状のギャップを把握する重要性を浮き彫りにした。こうした

教訓として次の事項が挙げられる。

・　大国が当事者となる現在の武力紛争は長期化し、その期間は数年間以上に及び得ること
・　戦闘により弾薬、ミサイル、無人機が大量に消費・喪失されるだけでなく、航空機、艦艇、車両、通信機器なども継続的に損耗すること
・　部品供給、修理、整備、輸送及び再生産を含む後方支援能力が一層重要になっていること
・　同志国等との国際的な協力を抜きにしては国家レベルの継戦能力が確保困難なこと

②　国家レベルの継戦能力の確保に不可欠な防衛産業従業員を支える制度の不備

強固な防衛産業基盤を構築し、緊急増産を行うためには、防衛産業従業員を平素から重要な安全保障人材として位置づけるとともに、追加的に必要な要員を社会的ストレスが高まる中で迅速に確保する必要がある。これには企業や従業員の負担が避けられないことから、それに見合った形でこれを支える制度が必要であるが、そのような体制の構築には至っていない。

③　同盟国、同志国等との国際的な協力を抜きにしては国家レベルの継戦能力の確保は困難

ウクライナ戦争を見ても、一国だけでは国家レベルの継戦能力の確保は困難であり、単なる防衛産業協力を超えて、継戦能力の確保につながるような国際的な協力レベルへ高める必要がある。

＜国民保護＞

諸外国では、国民が住民保護など一定の義務を果たすことが基本的な考え方となっているが、我が国では国民の役割は、「協力」にとどまり、自衛隊を含む行政等が住民を守るという側面が強い。このため、住民保護の対象となる事態、実施体制（対策本部長及び内閣総理大臣の権限、政府の体制、自治体の体制、共助の体制、企業の役割、国民の態勢）、計画・訓練、避難施設の整備という点において、様々な問題を抱えている。主な事項は以下のとおりであり、改善が必要である。

①　国民保護に対しては国民全体が関与すべきだが、「行政等が住民を守る」仕組みとして規定

我が国における「国民保護」は、「行政等が住民を守る」仕組みとして規定されている。一方、日本と同様、国土戦を想定する台湾や韓国の「民間防衛」は、「国民全体で国民を守る」という考え方に立っており、国民は軍役終了後、民間防衛組織等に属し、住民保護などの一定の義務を果たす。国土戦が生起すれば、多大な被害が生じ、行政組織も混乱する中での国民保護となる。国民全体が関与すべきところ、我が国の法律では国民の協力規定に留まる。

② 対象事態は大規模被害等の発生が前提で、グレーゾーンやサイバー攻撃等の事態を含まない

現行法制での対象事態は、「武力攻撃事態等及び緊急対処事態」である。このうち緊急対処事態は「武力攻撃に準ずる手段」により「多数の人が殺傷されている」事態とされ、物理的攻撃により大規模被害が発生している状況である。

現在の国際情勢等を考えると、グレーゾーンやサイバー攻撃等の脅威が増大しており、この種の事態においても法律に基づく適切な国民保護が実施できる体制が必要である。

③ 対策本部長（内閣総理大臣）の権限が総合調整権と是正の指示・代執行に限定され、実効性に課題あり

国民保護に係る対処を行う対策本部長に付与されている権限は、対策本部長としての「総合調整権」と、内閣総理大臣としての「是正の指示」「代執行」である。総合調整は「調整」であり、それに従う法律上の義務はない。また「是正の指示」は法律上の義務はあるものの罰則規定がないため指示が確実に実行される保証はない。「代執行」に関しては自治体等の職員を指揮監督して行うことはできす、実施できることに限界がある。

④ 担当の国家危機管理室・消防庁の体制は不備で、十分な準備・実施を行える状況にない

担当する国家危機管理室及び総務省消防庁は、どちらも充実した体制にあるとは言えず、国民保護について、十分な準備・実施を行える状況にはない。

⑤ 自治体は少人数・防災担当との兼務が多く、国土戦の知見も乏しく、施策の主体的遂行が困難

自治体では防災担当との兼務が多く、人数も制約されている。また、自治体職員は国土戦に関する知見に乏しく、主体的に施策を進めていくことが難しい。

⑥ 有事に国民保護を必要とする事態では、災害に比して一層の公助の不足が予想される

有事に国民保護を必要とする事態では、災害に比して一層の公助の不足が予想されることから共助体制を充実する必要がある。

⑦ 公助の不足を補うための災害発生時の協定に準ずる行政と企業間の協定はほとんど未締結

国民保護における行政と企業との間の協定はほとんど未締結である。公助の不足を補うため災害発生時の協定に準ずる協定の締結が必要である。

⑧ 有事や国民保護に関する危機感を持つ国民は増加傾向だが、国民の知見や意識は不十分

有事や国民保護に関する十分な教育のない我が国では国民の知見は全般的に乏しく意識も低い。一方、危機感を抱いている国民も増加傾向にあり、このような国民の国民保護への参画を促進する施策も有効である。

⑨　自治体等の国民保護計画等は、概括的で、生起する状況に応じて国民を保護するには不十分

　自治体等における国民保護計画等は、迅速な策定のため全国一律のモデル計画を参考に作成されたため、その内容は概括的で、生起する状況に応じて国民を保護するには不十分である。

⑩　訓練は、狭い地域の一場面に限定され、大規模・長距離の避難等を必要とする訓練は不十分

　自治体における訓練は、その実行の可能性や防災訓練との連携のため、弾道ミサイル攻撃や爆破テロという狭い地域の一場面に限定されている。本来、最も訓練すべき大規模・長距離の避難等を必要とする訓練は不十分である。

⑪　南西諸島で特定臨時避難施設の整備が進行中だが進捗も収容人数も不十分で法的根拠も曖昧

　関係省庁検討会により、緊急一時避難施設の調査や特定臨時避難施設の整備が推進されている。特定臨時避難施設については、南西諸島で整備が進められているが、進捗も収容人数も不十分である。また法的根拠も曖昧である。

＜有事における官民連携＞

①　自衛隊の人的基盤は脆弱で、有事を含む緊急時の部外力確保等のための官民連携が不可欠

　2025年10月に「自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議」が発足し、自衛官の処遇改善、生活勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立の３項目について検討が行われた。省庁を横断して検討が行われたことは画期的であり、悪化する募集状況等の改善につながることが期待されている。しかし、少子高齢化が進み、激しさを増す人材獲得競争下において、これらが長期的な解決策になるとは考えられない。

　このような情勢下、自衛隊の業務における企業等への依存度は高まり「官民の連携」は、ますます進展することが予想される。しかし、そのためには「有事を含む緊急時において部外力を確保できるのか」、「いかなる措置が実行可能か」という大きな課題を解決する必要がある。

②　部外協力は契約が基本で、有事協力に関する法制度（業務従事命令）は業種・地域とも限定的

　自衛隊はすでに装備品や弾薬等の維持整備、情報通信、教育訓練、給食等の幅広い分野で部外力を活用している。また、防衛出動が下令された場合、自衛隊法第103条の規定に基づき「医療、土木建築工事又は輸送」に従事する者に対しては業務従事命令により協力が得られる。

　しかしこれ以外の業務については、平素から部外力に頼っている業務であって、自衛隊が能力を有していないものであっても、有事に業務従事命令を出すことがで

きない。また、業務従事命令が出せる業務であっても、それは「自衛隊の行動に係る地域以外の地域（いわゆる２項地域)」に限られている。これは、自衛隊法制定当時において、前線と後方の区分が比較的明確で、有事と平時の境目もはっきりしているという前提で考えられた枠組みであり、いわゆる２項地域であれば比較的安全であるという考え方に基づくものであった。

本報告書で分析してきたとおり、現代戦においては、様々な事態が地域と関係なく生起し、その状況も大きく変化する中にあって、地域の安全を自衛隊の行動の有無によって固定的に分けること自体が非現実的である。有事・平時を問わず自衛隊の活動がますます企業等の支援に依存する必要性が高まっている状況において、平素から幅広い業務を担う企業が有事に機能しなければ、自衛隊の任務遂行に深刻な影響が生じる。そのため早急に法の見直しが必要である。

③　指定公共機関等（電力・ガス・運輸・通信・放送関連企業）は有事業務計画作成義務を負わない

事態対処法では、「指定公共機関」（電力、ガス、運輸、通信、放送関連等の企業がその対象）が指定され、「武力攻撃事態等への対処に際し、その業務について、必要な措置を実施する責務を有する」とされている。これらの企業は、国民保護法においても、「指定公共機関」として指定されており、「その業務について、国民の保護のための措置を実施する責務を有する」とされている。

国民保護法においては、それぞれの企業には国民保護に関する業務計画作成が義務付けられており、すべて業務計画が策定されている。一方、事態対処法においては、計画作成等の具体的な義務は定められておらず、有事の具体的な計画の作成は企業に任されており、検証のための総合的な訓練は実施されていない。両者に関係する部分はあるが、国民保護法の目的はあくまでも国民の保護であり、自衛隊の行動を支えるためのものとは考えられていない。したがって、有事における官民協力の実効性を高めるためには、すべての「指定公共機関」との間で有事における具体的な計画を作成するとともに、検証のための訓練を実施する必要がある。

④　自発的協力を頼りに自衛隊の機能を部外力に大きく依存することは、国家として無責任

このように、有事における官民協力の法的根拠があいまいなままで、企業や関係者の自発的協力を頼りに、自衛隊の機能の一部を部外力に大きく依存することはリスクを伴う。自衛隊を支援する企業に対しては、従業員の安全確保及び従業員に被害が及んだ場合の補償の在り方を明らかにするとともに、危険業務に対するインセンティブを検討すべきである。

＜地方自治＞

①　インフラ障害・行政機能の低下等厳しい状況における実効性不足

国家緊急事態において国民を守るためには、自衛隊の防衛能力に加え、行政、重

要インフラ、医療、物流等を維持する社会全体の強靱性が不可欠である。法制度上、自衛隊と自治体は、それぞれの権限に基づき、国民保護措置を連携して実施する関係にあり、国民保護訓練や連絡員の派遣も行われている。

しかし、実務は災害対応の経験に依存する面が強く、武力攻撃、サイバー攻撃、偽情報、通信妨害、自然災害等が重なる複合事態、都道府県を越える避難・受入れ、重要インフラの同時障害及び長期的な行政機能の低下を想定した継続的な調整・訓練は、十分に定着していない。

② 複合危機（サイバー攻撃、偽情報及び通信途絶等）に対応する情報共有の不足

行政システムや通信への攻撃、偽情報の流布は、警報伝達、避難誘導及び行政継続を阻害する。自治体に必要なのは、自衛隊の秘密情報そのものではなく、危険区域、時間的余裕、安全な避難方向、使用不能施設等を判断可能な形に加工した情報である。

誰が、何を、どの手段で提供し、その真正性を確認し、誤りを訂正するか、また、通信途絶時に何を代替手段とするかが標準化されていない。

③ 国民保護における国と自治体の権限及び責任関係（迅速な連絡調整と活動間調整）が不明確

国民保護法等は、国、都道府県及び市町村の権限を定めているが、事態認定前又は情報が不完全な警戒段階における協議、国の指示の発動基準、通信途絶時の暫定判断、複数機関の要請が競合する場合の優先順位、判断経過の記録及び住民への説明手順が、実務上不明確である。

自治体と自衛隊は各々の指揮命令系統に属するため、「共同指揮」ではなく、迅速な連絡調整と活動間調整を制度化する必要がある。

④ 自衛隊の行動による資源競合が生じる中で国民保護のために維持すべき機能が不明確

防衛出動等の局面においても、自衛隊による国民保護措置は制度上可能であるが、武力攻撃の排除、部隊防護等と並行して行われるため、支援の規模、時期及び地域には重大な制約が生じうる。自治体は、自衛隊を万能の最終手段と捉えることなく、行政、消防、警察、民間事業者及び地域社会が維持すべき機能を明確にする必要がある。

空港、港湾、道路等には法定の利用調整制度があるが、住民避難と部隊展開が重なる場合の地域別容量、時間帯別利用、動線分離、燃料・病床・輸送力・電力・通信の配分及び代替経路の具体化は十分でない。

特に島嶼部では、避難元、経由地及び受入先自治体を含む広域調整に加え、避難後の住居、福祉、就学、就労、医療、行政手続及び家族再統合を継続する体制が必要である。

⑤　社会全体の強靱性を支える基盤の不足（人材、地域格差、長期広域避難、重要事業の継続）

自治体の危機管理担当者は異動が多く、専門知識が組織に蓄積されにくい。市町村の避難実施要領、代替通信、備蓄、要配慮者支援、民間協定、受入れ体制等には地域差があり、自然災害を前提とする相互応援協定だけでは、長期・広域避難に対応できない場合がある。また、重要事業の継続には、設備だけでなく、運転、保守、輸送等を担う民間要員とその家族の安全確保が欠かせない。

民間施設を防衛活動に利用する場合は、住民保護用資産との識別・分離、従業員の安全及び国際人道法上の文民・民用物の保護に配慮するとともに、自治体の自主的判断や法定権限が損なわれるとの誤解を招かないよう、役割と責任の範囲を明確にしなければならない。

＜貿易・サプライチェーン＞

①　市場機能の劣化に備えた貿易・サプライチェーンの官民調整体制が整備されていない

台湾有事に連動して我が国が国家緊急事態に直面する場合、貿易・サプライチェーン上の最大の課題は、輸出規制、サイバー攻撃、物流・保険・決済の混乱や、それらを巡る不確実性により市場機能が劣化し、民間企業が判断・行動不能に陥ることである。したがって、平時から、優先的に確保すべき物資・機能を特定し、限られた供給力をどこに振り向けるのかを官民で判断・調整する仕組みを準備しておく必要があるが、現状ではこうした体制は整備されていない。

②　重要物資を国際取引に依存する日本では、様々な事態が同時に生起し混乱が拡大しうる

貿易は、国家機能と国民生活を支える結節点である。島国日本は、エネルギー、食料、医薬品や、重要インフラ・産業基盤・防衛装備品を支える基幹部材など、多くの重要物資を国際取引に依存している。台湾有事に連動する国家緊急事態では、紛争当事者との貿易の縮小・途絶だけでなく、敵対的な国家等による輸出規制、対日経済制裁、港湾・物流・通信・金融へのサイバー攻撃、南シナ海や太平洋側を含むシーレーン・保険・決済機能の不安定化が同時に生じうる。

③　市場機能が段階的に劣化し、重要物資があっても届かない事態に至るおそれ

こうした状況の下で、結果的にもたらされる最大のリスクは、市場機能が段階的に劣化することである。輸送リスクの高まりや保険料の高騰、納期不確実性、決済不安、輸出許可の遅延、企業の過剰なリスク回避により、契約、価格形成、在庫配分、代替調達が機能しにくくなる。重要物資が物理的には存在していても、必要な主体に届かない事態が起こりうる。

④　有事の市場機能劣化時の統治のあり方は明示されず（平時の供給途絶や経済的威圧への対応が中心）

現在の日本の経済安全保障政策は、平時の供給途絶や経済的威圧への対応が中心で、国家緊急事態下の市場機能劣化時の統治のあり方は明示されていない。政府が、国民生活・産業活動の維持に必要な物資や物流も含めた社会インフラ基盤に関する包括的なリスク総点検を行う方針を示したことは前進であるが、その結果をサプライチェーン強靱化に留めず、生産・物流停滞時の優先順位とその判断基準、決定の権限と手続、企業への協力要請と損失補償のあり方に結びつける必要がある。

⑤　危機の各段階における主導官庁、情報集約の主体、意思決定権限の所在が不明確

貿易・サプライチェーンの強靱化はエネルギー、食料、金融、通信、サイバー、交通、防衛産業、国民保護と関わる分野横断的課題であるが、危機の各段階の主導官庁、情報集約の主体、意思決定権限の所在が明確になっていない。

＜金融・財政＞

①　有事への対応には、総合的な国力とそれを支える大前提として財政面の安定が必要

有事に対して国家として立ち向かうためには、大前提として経済・金融・財政面での安定が必要である。とりわけ、戦いが長期化する状況では、防衛力にとどまらない、情報力や技術力、経済力等を含めた総合的な国力が問われるため、これらを支える財政基盤を強化することが不可欠である。

②　日本の経済財政基盤は諸外国と比べ脆弱性が高い上に、有事の影響をより受けやすい

貿易や投資で依存度の高い周辺国と有事が発生した場合には、経済制裁等による資本逃避や物価高をはじめ、株式市場、国債市場及び外国為替市場へのショックなどが生ずる可能性がある。同時に、海外依存度の高い我が国においては、防衛装備品に加えて、資源・エネルギー等の海外物資を大量に調達するなど、財政需要の大幅な拡大に対応するために、国内外の金融市場から資金調達する必要が生ずる。資金調達には、国の信用力が求められることから、有事に備えて、平時において我が国の経済財政における脆弱性を克服するための取組みを進める必要がある。

③　大規模な財政需要に対応しつつ、継続的な防衛力の強化を行うためには安定財源が不可欠

防衛力の強化に当たっては、実効性、効率性の観点から、防衛装備品の調達、防衛産業の在り方、研究開発体制の見直し等を含めて、最適な防衛体制を構築する必要がある。同時に、防衛力の整備は将来にわたって継続して取り組む必要があることから、安定財源の確保なしで実現することは出来ない。

現行の中期防衛力整備計画においては、GDP比２％水準の防衛費という目標を２年前倒しで達成したが、計画の策定に当たっては、防衛力の抜本的強化のための

前計画からの増額分に係る財源については、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入等、国民負担を抑えるための様々な工夫及び税制措置によって確保し、国債に頼ることなく賄うこととしている。今後の防衛力整備に当たっても、国民の理解の下、安定した財源を確保することが不可欠である。

現下の我が国の財政においては、防衛力の強化のみならず、高齢化・少子化対策のための社会保障費の増加、消費税減税・給付付き税額控除の導入、危機管理投資・成長投資の拡充等、様々な大規模な財政需要への対応が課題となっている。

＜通信・電波＞

① 通信・電波の利用環境の整備・高度化の進行とそれに伴う課題の広がり

通信・電波は、国家統治の手段として、また、経済社会の神経系として、以下のような形で、その整備と高度化が進められ、円滑な意思疎通と情報の流通が図られるとともに、政治・経済・社会の平和、安全、活力が保たれてきている。

- 固定通信においては、光ファイバー網が国内のほとんどの地域を高速通信で結び、移動通信も第五世代移動通信という高度移動通信が国内を広くカバーし、衛星通信においても静止軌道衛星・中軌道衛星・低軌道衛星のサービスが重層的に提供されている。
- これらに加えて、低周波数から高周波数まで短波通信、アマチュア無線、バス・トラック・タクシー無線、船舶無線・航空機無線など、多様な無線通信が利用されていて、それぞれの範囲において普及している。
- 国際的な通信においては、数多くの光海底ケーブルが敷設されており、さらなる新規海底光ケーブルの敷設の計画が作られていて、衛星通信と併せて、我が国と世界中とを繋げている。

通信・電波の利用をめぐっては、我が国では、通信・電波・放送法制において、以下のような規律の下に運用されているが、利用環境の多様化と高度化に伴い、海底ケーブルの破損の増加やその影響の一層の拡大など、制度面でも運用面でも様々な課題の広がりが見られる。

- 一切の表現の自由の保障、検閲の禁止、通信の秘密の確保が守られている
- 本邦内の場所と本邦外の場所との間の有線電気通信設備の設置は、原則として電気通信事業者に限られ、それ以外の者は大臣の許可を得なければ敷設してはならない
- 地震、台風、洪水、津波、雪害、火災、暴動その他非常の事態が発生し、又は発生するおそれがある場合、人命の救助、災害の救援、交通通信の確保又は秩序の維持のために必要な通信の確保の義務がある。

② 非常事態を含め通信・電波の利用を迅速・円滑に行うための警戒・訓練・復旧能力などは不十分

非常事態（地震、台風、洪水、津波、雪害、火災、暴動その他非常の事態）の発生又は発生するおそれがある場合、電気通信事業者には人命の救助、災害の救援、交通通信の確保又は秩序の維持のために必要な通信の確保の義務がある。最近の状況の変化、例えばケーブルの事故又は破壊行為の増大、不要な電波、妨害電波等による電波伝搬障害の頻発化、不法な無線機器の輸入販売の広がりを考慮すれば、これらに対応するための準備、警戒・取締、訓練、復旧能力などの面で求められる水準は一層高まっている。

③ 緊急事態における日米の作戦活動の拡大に備えた実証実験のできる環境の不備

緊急事態、特に武力攻撃事態等においては、自衛隊と米軍による作戦活動が拡大し、通信・電波の利用所要も大幅に増大する。米軍については、日米地位協定の下で、米国に一定の周波数の利用が認められており、自衛隊も有事において普段使用していない帯域や場所で使用することになる。自衛隊と米軍による活動が円滑に行われ、住民への影響を極小化するためには、平素から、米国製を含む防衛機器の使用に伴う影響などについて実証実験を実施できる環境が必要であるが、そのための環境は整備されていない。

＜海底ケーブル＞

① 陸地間で大容量通信を実現可能な海底ケーブルは不可欠のインフラだが、保護が不十分

島国である日本にとって海底ケーブルは不可欠の通信インフラである。国際通信の99％以上が海底ケーブルで行われている他、北海道、本州、四国、九州の間の通信だけでなく、離島をつなぐ際にも海底ケーブルが用いられている。

静止軌道衛星（GEO：Geostationary Earth Orbit）は地上から３万６千キロ上空にあり、通信に遅延が生じるため、現在の国際通信では１％程度しか使われない。多数の低軌道衛星（LEO：Low Earth Orbit）を使った衛星コンステレーション（constellation）技術が普及しつつあり、僻地や紛争地での通信を可能にしているが、容量が限られている。

大容量の通信を大陸間で行う際には海底ケーブルは不可欠であり、その保護が十分になされているとは言いがたい。

② 意図的な海底ケーブル切断が増加する傾向が顕著だが、これに対応する国際規範は不十分

海底ケーブルは日常的に漁網や船舶のアンカー（錨）によって切断される他、海底地震や海底火山等の自然災害によっても切断される。しかし、2024年末から2025年はじめにかけて欧州のバルト海と台湾周辺において意図的と見られる海底ケーブル切断事案が見られた。

いずれの事案でも切断したと見られる漁船や貨物船、タンカー等は意図的な切断ではなく、事故だと主張している。しかし、不自然な場所で長時間にわたって海底でアンカーを引きずり続けるなど、異常な行動が見られる。いわゆるグレーゾーンにある事案だと考えられ、それに対応する国際規範が十分に整えられていない。

③　有事、複数の海底ケーブルが意図的に同時切断される状況への対応体制が整備されていない

日本およびその周辺でのグレーゾーン事態、あるいはそれがエスカレートした有事の際には複数の海底ケーブルが意図的に、同時に切断される可能性がある。その際、大量に流れていた通信トラフィックを全て人工衛星に迂回させることはできない。また、海底ケーブルの断絶は、海中にある海底ケーブルだけでなく、陸上の陸揚局やそれらをつなぐビーチマンホール等の破壊によっても可能であることに留意しなくてはならない。

政府と民間が連携し、国内・国際通信を確保することが社会の強靱性につながるが、意図的な切断がエスカレートする場合など有事に対応する体制が十分に整備されていない。

＜サイバー＞

①　現代の「ハイブリッド戦争」では情報戦や重要インフラ等を標的としたサイバー戦が重要に

現代戦の特徴とも言える「ハイブリッド戦争」では、有事に砲弾やミサイルが実際に飛び交う前に、国民の認知領域を狙った情報戦や重要インフラ等を標的としたサイバー戦が行われる。有事における情報戦の目的は、偽情報の流布などの影響工作によって、相手国政府や軍事組織の信頼を失墜させ、相手国民の士気を挫き、相手の継戦意思を破壊することにある。また、有事におけるサイバー戦の目的は、サイバー攻撃によって、相手の政府機能や重要インフラ機能を麻痺させることで、継戦能力を破壊することにある。

②　情報戦やサイバー戦は、平時から多様な手段で行われ、逐次その烈度が高度になる傾向

ウクライナ戦争で見られるように、情報戦やサイバー戦は、有事が始まる遥か前の平時の段階から行われ、グレーゾーンが近付くにつれてその烈度が高くなっていく。有事に想定されるハイブリッド戦争の兆候として、平時の段階における次のようなものがあげられる。

- 政府や自衛隊の信頼を失墜させる偽情報の流布（例えば、軍国主義の復活と防衛予算の増加を結びつけて批判するナラティブや政府が戦争を起こそうとしていると恐怖を煽るナラティブの流布）
- サイバー攻撃の前兆（例えば、政府や重要インフラ企業での不正アクセスの増加、通信インフラでのシステム障害の増加など）

さらに、グレーゾーンの段階では脅威がより具体的かつ物理的な攻撃を伴うようになる。情報戦では、公的な発信を妨害するための官公庁のホームページへのサイバー攻撃、市中のデジタルサイネージや放送をサイバー攻撃で乗っ取った上で偽情報の流布等が想定される。サイバー戦では、確実に重要インフラの機能を麻痺させるために、電力会社、通信企業、交通機関などの業務系ITシステムに対するサイバー攻撃に加えて、電力網や通信網、鉄道路線への物理的なテロ攻撃や破壊活動が想定される。

③　情報空間での影響工作やサイバー攻撃の状況を平時から把握し、予兆を掴むのが大きな課題

このように平時に情報空間で危機が進行していくため、情報空間での影響工作やサイバー攻撃の状況を平時から把握することが大きな課題となる。また、平時の早い段階から、「攻撃者の意図」、「標的」、「攻撃手法」を把握することによって、能動的な対抗措置を365日24時間実施していくことが不可欠となる。

＜エネルギー＞

①　日本は地政学リスクの高まりとエネルギー転換の進展によりかつてない不安定性に直面

近年、日本のエネルギー安全保障は、地政学リスクの高まりとエネルギー転換の進展という二重の変化の中で、かつてない不安定性に直面している。とりわけ中東情勢、特にイランを巡る緊張の激化は、単なる地域紛争の枠を超え、世界のエネルギー供給構造そのものに直接的な影響を及ぼすリスクとして顕在化している。

その象徴がホルムズ海峡の実質的封鎖の発生である。同海峡は世界の原油およびLNGの約２割が通過するエネルギー輸送の要衝であり、封鎖や機能低下が発生した場合、失われる供給があまりに巨大なため、代替が困難となり、供給途絶の影響は国際エネルギー市場全体を不安定化させる。さらにホルムズ海峡封鎖に至る軍事紛争の中で、タンカーのみならず中東産油国における製油所やLNG施設といったエネルギーインフラ自体が攻撃対象となっており、供給能力の長期的毀損という新たなリスクが加わっている。

このように、ホルムズ海峡封鎖は、国際エネルギー市場における価格高騰の問題にとどまらず、必要なエネルギーが手に入らなくなる「物理的供給途絶」という現実的リスクを改めて世界につきつけることになった。

②　日本のエネルギー需給構造の脆弱性は、ホルムズ海峡封鎖により、その深刻さが先鋭化

このような国際環境の下で、日本はもともとエネルギー自給率が極めて低く、中東依存度が高いなどエネルギー需給構造の脆弱性を抱えており、ホルムズ海峡危機で明らかになった課題と共に、その他のエネルギー安全保障に関わる諸課題に対応していく必要がある。

日本のエネルギー需給構造の課題は、必要なエネルギーの大半を海外からの輸入に依存していることである。日本は国際エネルギー市場の変動に常に晒される状況にあるといって良い。また、エネルギー輸入依存の高さは、エネルギー価格高騰の際には、大量の国富流出をもたらすという問題もある。また、日本の最大のエネルギー源である石油については、原油輸入の中東依存度が９割を超える状況であり、ホルムズ海峡封鎖によって、その脆弱性が明確に浮かび上がることになった。

こうした構造の下で、日本は外部ショックに対して極めて感応的であり、供給途絶や価格高騰の影響が迅速に国内へ波及する。

③　短期的対応（備蓄活用、代替補給源の確保等）だけではエネルギー供給の持続的安定は困難

これに対し、日本は備蓄放出や非中東・非ホルムズ海峡経由の代替供給源確保策などの短期的対応を講じているが、これらは本質的には供給途絶の発生による負の影響を緩和するための緊急時対応である。また、備蓄は有限であり、供給制約が想定以上に長期化すれば対応は困難となる場合もある。なお、今般の危機ではガソリンなどの石油製品を始め、エネルギーへの補助金再導入も実施されたが、補助金による価格抑制は家計などの負担軽減には寄与する一方で、価格シグナルを歪め、省エネ投資のインセンティブを低下させるなどの課題もある。このように、短期対応のみでは持続的な安定は確保できず、これらの構造的課題に対応するためには、上述の緊急時対応と並行して、省エネルギーを推進し、エネルギー自給率向上のための国産エネルギー（原子力、再生可能エネルギーなど）を促進し、エネルギー源の多様化を進め、原油輸入における中東・ホルムズ依存度低減を図り、石油備蓄体制の強化を図るなど、中長期のエネルギー需給構造改革を通じた包括的なエネルギー安全保障政策の構築が不可欠である。また、これらの国内政策に加えて、エネルギー安全保障強化のため、対米国、対アジア、対中東などを念頭においた国際エネルギー戦略を展開する必要もある。

④　またエネルギー転換の進展が別のリスクを発生させる可能性が懸念されるようになっている。エネルギー転換を推進するためには、再生可能エネルギー、電気自動車、蓄電池などのクリーンエネルギー技術の利用拡大を図る必要があるが、これらのオプションの製造能力において、中国の世界シェアは圧倒的に高い。またこれらの製造そのものに必要なレアアースを始めとする重要鉱物の供給シェアにおいても中国の世界シェアは極めて高く、クリーンエネルギーへの転換を進めるほど、世界も、日本も中国への依存を高めることになる。エネルギー転換を進めつつ、この分野での中国のドミナンスにどのように対応していくか、が大きな課題となっている。

＜食料＞

① 人の生存にとって食料は必要不可欠であり、それを確保することは国家の基本的責務

人の生存にとって食料は必要不可欠のものであり、それを確保することは国家の基本的責務である。第一次世界大戦中にドイツにおいて深刻な食糧危機が起こり、厭戦気分が盛り上がり敗戦につながったと言われているが、このようなドイツの「蕪の冬」の例をひくまでもなく、食料を安定的に供給することはいかなる事態においても極めて重要である。

② 海外からの食料輸入が断たれた場合に日本の食料事情は極めて厳しい状況に陥る

我が国の食料自給率は、人間の生存に必要なカロリーがどれだけ国内で生産できるかということを示すカロリーベースの食料自給率で38％である。カロリー重視での生産体制に移行しいていくことにより現在よりもカロリーベースでの自給率を少し向上させることは可能であるが、国内の農地は減少しており、我が国の食生活は、国内の農地の２倍もの海外農地で生産されたものを輸入することで成り立っている。さらに、化学肥料、農業機械に必要な化石エネルギーも多くを海外に依存している。このことは、石油等と同様に、食料の輸入が絶たれた場合に我が国の食料事情は極めて厳しい状況に陥ることを示している。

③ 安定的に輸入が継続しているものでも様々なリスクがあることに留意が必要

我が国の食料安全保障に関する状況については、単に輸入依存度だけではなく、輸入国との関係やその輸送ルートの安全性を含めて考える必要がある。例えば、現在、国民が生きるためのエネルギーを得る穀物に関しては、国内生産以外の太宗が米国、カナダ、オーストラリアから輸入されている。ホルムズ海峡やスエズ運河などを通るものではなく、いわゆる友好国からのものであり、永い間の双方の信頼により安定的に輸入が続けられている。

しかし、食料については、石油などのように「そこにある」ものではなく、毎年種を蒔いて育てて収穫することにより食べることができるものであり、運搬だけでなく気候・社会情勢などにより農業ができなくなり生産ができなくなるリスクがある。さらに、統制経済であった第二次世界大戦時と異なり、多少の供給減少が価格の高騰をもたらし、国民生活に甚大な影響を与えることにも注意しなければならない。

＜交通・輸送（道路、港湾、空港など）＞

① 緊急事態において必要となる、一般の交通手段により前線支援を可能とする制度がない

緊急事態の発生時においては、自衛隊による輸送に加えて、一般の交通手段によっても、前線に人員、物資を輸送することが必要となる。

現在、道路、港湾といった、いわゆる社会資本に関しては、国土強靱化の見地か

ら路盤の強化、代替手段の確保等も含め所要の予算の確保が求められているが、現状では、緊急事態を想定した公共インフラ整備として未だ不十分である。

また、鉄道、海運、航空に係る民間事業者は、日頃から「効率性」を重視する形で運営しており、民間経営としての効率性を後回しにして緊急事態への対応を促すための仕組みの整備は行われていない。さらにそれらに要するコストを社会全体で負担するとの意識も浸透されていない。

② 自衛隊等の艦船の機能を維持し、有事にもこれを持続させる造船能力等に不備がある

自衛隊等の艦船の機能維持の観点から、造船や船舶修繕の能力を維持し、有事においても持続できるようにすることも必要となる。この実現には時間を要するが、造船所も民間事業者の施設であって、かつ、中国・韓国に比し劣後する事態となっていることからも、現在政府が進めているように、造船技術の向上、生産力の維持のための支援を行うことが重要である。

③ 自衛隊装備の民間輸送に必要な手続（国・自治体等との関係）が整備・検証されていない

自衛隊の船舶、航空機、タンク等の重量・容積等は、通常の民間輸送とは異なるため、港湾の水深・長さ、滑走路の強度、道路の対重量耐性等が十分に備わっているか等について平時から確認し、また、緊急事態発生時における円滑な手続きの整備が重要である。

また、緊急事態の発生時に、道路、港湾、空港の整備・維持・利用に関連する地方公共団体の理解と協力の取り付けが必要となるが、それらを、時間をかけずに取り付けられ、又は、平時からあらかじめ取り付けておくための仕組みは整えられていない。

④ 緊急時に国民保護（住民避難）に資する機能を事業者に確保させるための体制が不十分

国民保護の観点から、住民を船舶、航空機等により退避させ、また、鉄道駅、ターミナル等において一時避難させる場合に備えて、あらかじめ、住民避難に利用できる施設・機材についての機能・強度を高める必要があり、緊急生活物資や毛布、医療機器・薬剤の配備、乗組員等の所定の訓練等も必要となる。船舶保険（戦争保険）の適用も外されているところ、改善の検討も必要となる。

また、事業者、従業員がこうした任務に参画するには、当該事業者、従業員等の同意取り付けが必要であるが、民間運送事業者とその従業員や労働組合（例：全日本海員組合、全国港湾等港湾事業者労働組合等）の理解を取り付ける仕組等が十分にできていない。

⑤ 緊急事態発生時に全国ベースで人流・物流を平常どおり担う機能確保のための体制が不十分

緊急事態発生時においても、全国では平常どおりの安定的な交通輸送サービスの

提供可能性を確保し、経済活動の機能と国民の安定的な生活を確保できることが必要となる。なかでも重要なのは、シーレーンの確保に向けた対応及び安定的な交通・輸送サービスの提供継続、製造・修繕能力の確保である。

まず、海外への依存度の高いエネルギー源や食料の輸入に支障が生じないようにするためには、シーレーンを安全に航行できる態勢や代替ルートの確保、大型船舶の入出港を可能とする港湾の整備等が必要となっている。特にこれまでも日本商船隊の維持及び日本人船員の確保に向けて、トン数標準税制や船員教育体制の整備等の施策を進めてきているが、これらの施策で十分に機能するか等について、その効果を分析し、評価することが求められる。

また、海上、陸上、航空の輸送・交通機能が安定的・持続的に提供されるよう、サイバー攻撃、テロ・破壊活動、従業員への工作活動等への耐性の強化、被害の際の復旧・代替措置の確保について検討しておくことも重要である。

＜海上法執行＞

① 武力攻撃事態等の前後には特定公共施設等を狙った破壊活動に対する施設の保全が重要

武力攻撃事態等の前後においては、特定公共施設利用法における特定公共施設等（沿岸部の原発、エネルギー関連施設、空港等の国民保護法における生活関連等施設、港湾、飛行場、海域）や自衛隊・米軍関連施設等に対する工作員等による破壊活動の発生が想定される。また、これらの重要施設の破壊を狙って、新たに工作員等が狭水道や沿岸部等から不法入国する蓋然性も高まるものと考えられる。

これらの侵害行為に対しては、状況に応じ、警察機関をはじめ、海上保安庁、自衛隊などによる対応が必要となるが、重要施設の警備とともに工作員等の不法入国に対しても厳重な警戒態勢の構築を図り、沿岸部の重要施設を保全しなければならない。

② 特定公共施設の警備体制は不十分で、利用調整のための体制も確立されていない

特定公共施設たる港湾や海域については、国民生活や防衛活動の維持に不可欠なエネルギー物資等の海上輸送路である一方で、特定公共施設利用法に基づき、特定の船舶が優先的に利用するために、船舶の航行制限等を行うことがある。そのため、これらの港湾・海域における一般船舶と特定の船舶間の利用調整や、これらの施設の警備の調整が不可欠となる。

しかし、これまでのところ、武力攻撃事態等における沿岸部における重要施設や沿岸部の警備体制の検討や、特定公共施設たる港湾や海域の調整のための体制の構築は必ずしも十分に行われていない。

③ 海上における国民保護（避難）のための海陸の関係機関の連絡体制の構築がなされていない

武力攻撃事態等において、島嶼部等の避難住民の運送は、運送事業者である指定

公共機関等によるのが原則であるが、これが困難な場合等においては、自衛隊、海上保安庁による運送が行われる。また、武力攻撃事態等においては、このような避難住民にかかる措置のほか、被災住民の救助・救急活動、消火・防除活動、排出油の防除など様々な武力攻撃災害への対処が必要となる。このような武力攻撃事態等における海上における国民保護活動を円滑に実施するためには、現場における海陸の関係機関の連絡体制の構築が不可欠である。

④　各種施設に武力攻撃被害が生じた場合において国民保護活動を継続するための検討は不十分

このような国民保護活動のために使用される船艇、航空機、通信施設等の運用に関連する施設が武力攻撃により被害を受けた場合においても、継続して国民保護活動を実施しうる体制の構築が必要である。現状において、サイバー攻撃等により有線系・無線系固定局の通信が不通になった場合における関係機関の相互通信連絡体制は脆弱である。また、各種施設が武力攻撃による被害を受けた場合に、国民保護活動を継続するための検討は十分とはいえない。

（ウ）国民の意識と備え

a　基本教育及び高等教育機関において安全保障教育が不十分

基本教育及び高等教育機関において安全保障教育が不十分であり、国防意識が他国に比し低い。また、相手国からの偽情報の流布、世論工作等の認知戦、サイバー攻撃等を我が事として意識し判断・行動できる能力、事態発生時に自分自身の生活を守る救急救命や被害極限のための行動基準等の教育が不十分であり、国民の危機に対する備えが不足している。

b　政府の国民に対する包括的な情報提供が不十分

社会の強靱性を高めるためには、安全保障上必要な情報について国民に提供し、緊急事態に対する認識を深めなければならない。武力攻撃事態等に関連して国民に対する提供が必要になる情報には、①事態発生前から実施される認知戦、情報戦、サイバー攻撃、工作活動、②事態発生後にさらに強化される活動の状況、③弾道ミサイル攻撃、無人機攻撃、陸・海・空戦、核の威嚇等の様相、④これらが国家の機能及び国民生活に及ぼす影響などが含まれる。ソーシャルメディアにはこれに関連した真偽不明な情報があふれているが、政府による包括的な情報提供は十分になされておらず、国民の緊急事態に対する理解は進んでいない。

3｜提言

（1） 国家の危機管理体制の強化

提言 1 政府の「社会の強靱性強化」施策の実現に向けた強いリーダーシップの発揮

① 安保３文書策定当時の想定をはるかに超えている厳しい状況に対応するため、国家の緊急事態に備えた「社会の強靱性の強化」の取り組みを急ぐこと。

② 危機に備えるためのこれまでにない国作りを進めるため、政府の強いリーダーシップと覚悟を持って、以下の提言にあるような取り組みを進めること。

提言 2 施策の集中的な検討推進のため、「社会強靱性推進会議（仮称）」を内閣官房に設置

① 「社会の強靱性強化」の司令塔として、武力攻撃事態等の社会全体にストレスがかかる状況において各府省が行うべき施策の企画・総合調整とその迅速な実施を期すこと。

② 内閣における優先度の高い重要施策として、有事を念頭においた「社会の強靱性」の検討を強力に推進するため、内閣官房副長官（事務担当）を長とし、内閣官房の危機管理関係の幹部（内閣危機管理監、国家安全保障局長、国家情報局長、内閣官房副長官補（内政、外政、事態対処・危機管理)、内閣サイバー官）を構成員とした「社会強靱性推進会議（仮称)」を設置すること。

③ 「社会の強靱性」は各省庁が担任し、かつ、業務が跨る分野が多いことから内閣官房副長官補（内政）を「社会強靱性」の事務担当としそれを支えるスタッフを強化すること。

④ 社会強靱性推進会議の事務局として、３人の副長官補が連携し組織の縦割りを超えて、政府全体の総合力を発揮して検討を推進できる体制を構築すること。

提言 3 国を挙げて「社会の強靱性」の態勢を整備するための基本法の制定

提言２の検討を踏まえ、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関、学識経験者の意見を反映する枠組みの下で、次の内容を骨格とする「社会強靱化基本法（仮称)」を制定し、国を挙げて「社会の強靱性」の態勢を整備すること。

〇政府・指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関および国民の責務の明確化

〇「国家社会強靱性推進本部（仮称）（以下、推進本部)」の設置（構成員は、事態対策本部と同様、本部長は内閣総理大臣、副本部長は内閣官房長官及び社会強靱性担当大臣（仮

称）とし、全ての国務大臣を構成員とし、その職員は、内閣官房の職員、各省庁の事務次官や庁の長官等である指定行政機関の長（国務大臣を除く。）等とする。）

〇政府・指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関における社会強靱性基本計画（仮称）の策定

〇同基本計画に基づく定期的な部門別訓練及び総合訓練等の実施

提言 4 実効性ある事態対策本部を立ち上げるための万全な準備体制の確立

① 武力攻撃事態等の認定後に設置される事態対策本部は、国の最高の意思決定機関であり指揮・指導組織であることから、平素から国家の危機事態に関する様相を国全体で認識共有し得るよう、それに必要な情報の収集・分析・報告を行うこと

② 武力攻撃事態等の認定、対処基本方針の作成、それに基づく危機管理関係機関（指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関）の総合調整、指揮・監督を適切に行うため、本部内の運営要領にも精通するなど、平素からの万全な準備をしておくこと

③ 平素から本部構成員及び職員の意識及び知識・能力を向上させるとともに事態対策本部の立ち上げのための計画、本部運営要領等を定め、定期的に訓練を実施し、万全な準備態勢を確立すること

提言 5 事態対処専門委員会の活性化

我が国の安全保障上、国家安全保障会議の審議は極めて重要であり、同会議の審議機能の強化を目的として常設されている事態対処専門委員会の補佐機能の実効性向上を図るため、以下のとおり、事態対処専門委員会の活性化を図ること

① 事態対処専門委員会を定期的に開催すること

② 提言２及び提言３の体制の成果を共有し、武力攻撃事態等の国家の緊急事態に対する認識の共有や国家としての危機管理上の現状や課題等の最新状況を把握しておくこと

③ 最新状況の把握に当たっては、対処基本方針に定める事態認定や自衛隊が実施する武力の行使、自衛隊及び米軍の行動等に加え、経済、金融、通信・電波、サイバー、エネルギー、食料、医療、貿易、交通、治安、国民保護、行政サービス等の国家の機能及び社会生活の営みを維持するための措置する事項について特に重視すること

提言 6 指定行政機関・地方公共団体・指定公共機関における事態対処のための計画策定及び訓練実施の法制化

① 事態対処法においても、災害対策基本法（参考）に倣い、指定行政機関・地方公共団

体・指定公共機関がそれぞれの地位・役割に応じその責務を果たすための事態対処のための計画を作成すること。その際、それぞれの機関等が「社会の強靱化」を実現する施策も含め措置すべき事項を明らかにすること。

② 作成された計画に基づき、国・地方・公共機関のそれぞれのレベルで、または相互に連携し、定期的に図上又は実動訓練を実施すること。この場合、必要に応じ民間事業者の参加を促すことも、制度論も含め、検討すること。

③ 実効性ある対処態勢の構築、問題点や課題の解決のため、継続的に取り組むこと。

（参考）災害対策基本法に基づく我が国の防災態勢

我が国は日頃から全国各地で地震・風水害・火災等の災害が多く発生し、首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害の発生が予期されている。これに備えるため、災害対策基本法により、国・都道府県・市町村・指定公共機関及び指定地方公共機関・住民の責務が規定され、それぞれの地位・役割に応じ防災に関する計画の作成と訓練の実施を義務付けている。国民の防災意識は高く、自助・共助・公助の体制も備えており、世界屈指のレベルにある。

（２）国家の機能及び社会の営みを維持するための分野ごとの強靱性強化

ア　自衛隊の作戦遂行

提言 7 国内弾薬製造能力の向上：増産体制の構築、新規工場の分散配置、相互融通制度等

① 米国内の需要増大に伴う輸出能力の低下及び有事所要の増大を踏まえ、国産弾およびライセンス生産弾の国内製造能力を抜本的に拡充すること

② 増産体制の構築に向け、企業への設備投資補助、国による生産施設の保有（国有民営方式等）、または長期調達契約の締結が可能となる制度を構築すること

③ 工場新設に際しては、サプライチェーン強靱化の観点から、既存工場とは別の地点に分散配置するよう留意すること

④ 防衛装備品の海外移転（輸出）を促進し、有事の際には同盟国・同志国間で弾薬を相互融通できる枠組みを構築すること

提言 8 日米作戦用燃料の安定確保及び電力施設・燃料貯蔵施設等の抗堪化

① 有事やグレーゾーン事態の際に、石油国家備蓄から優先的に自衛隊・米軍へ供給を行うための法定計画を充実し、一元的な統制（共同オペレーションルーム）の下で、グレーゾーン事態や有事で想定される複合事態への対応などの訓練を充実・継続すること。

② 民間事業者が請け負っている「製油所から自衛隊・米軍基地」および「作戦利用が見込まれる民間空港・港湾」までのサプライチェーン（輸送体制）を確実に維持・確保すること。

③ 安全保障上の緊迫性が高まる状況を考慮し、単年度での調達が可能な燃料関連予算を速やかに拡充し、平時からの追加調達と備蓄を急ぐこと。

④ 原子力発電所の防空体制を強化し、特に無人機による飽和攻撃（多数のドローンによる同時攻撃）に対する迎撃能力や防護措置の整備を急ぐこと。

⑤ 継戦能力を確保する観点から、燃料貯蔵施設の地下化（抗堪性の向上）や、小規模・多数地点への分散保管を推進すること。

提言 9 防衛産業の強靭性強化と有事増産を確保できる制度構築と計画の策定

① 防衛産業は有事の攻撃対象となるリスクがあるため、防衛省と連携し、武力攻撃事態等を想定した防衛産業独自のBCP策定を義務付け、国による支援を行うこと。

② 重要度や優先順位に応じ、工場などの製造拠点を自衛隊や警察による重要防護施設に指定するとともに、工場内や周辺地域にシェルター等の避難施設を整備すること。
③ 有事における防衛産業従事者の就労継続を担保する枠組みや、被害を受けた場合の国家補償制度の創設について検討を進めること。
④ 優先度の高い装備品の緊急増産能力（数量、リードタイム、稼働条件等）を精査し、政府の事態対処見積もりや各種計画に反映させること。

提言 10 全国の民間飛行場の強靭性強化と日米作戦用航空機の平素からの受け入れ

① 有事も念頭に平素からの自衛隊機・米軍機の訓練受け入れの拡大を図るとともに、周辺に避難施設の建設を進めること。
② 自衛隊や米軍による各民間飛行場における滑走路の強度、管制能力、給油・整備等の受け入れ能力に関する詳細な事前調査を実施すること。
③ こうした調査を基にして、特定利用空港とのギャップを埋めるための措置を講ずること。
④ 有事に国土交通省の航空管制官の退避等により管制業務が途絶するリスクを想定し、自衛隊への管制業務の一部委任・移管の法的根拠を整備するとともに、平時から共同訓練を行うこと。

イ　防衛力整備・防衛産業・技術基盤

提言 11 国家レベルの継戦能力シミュレーションの定期的実施

① 防衛省、防衛装備庁、自衛隊、関係省庁及び主要防衛企業が参加する「国家レベルの継戦能力シミュレーション」を定期的に実施し、複数の紛争期間と損耗率を想定し、弾薬消費、無人機喪失、装備品の故障、修理需要及び輸送能力を定量的に検証すること。

② シミュレーションを通じ、全体的な継戦期間だけではなく、不足部品の特定・不足の発生時期、交代勤務による増産の継続可能期間、電力・通信・物流が制約された場合の生産量の低下などについて分析を行い、その結果を防衛力整備計画、予算、備蓄、生産設備への投資及び企業との長期契約へ反映する仕組みを構築すること。

③ 機密情報を保護しつつ、企業が需要を予測できる範囲の情報を共有すること。

提言 12 防衛産業従業員を重要な安全保障人材として支える制度の整備

① 重要職種の登録、代替要員の育成、予備的な人材プール、教育訓練及び資格の相互認証を進めるなど、防衛産業従業員を重要な安全保障人材として支える制度を構築すること。

② 有事には工場の分散、代替生産拠点への移転、遠隔保守、交代要員の確保が必要となるため、平時から危機管理関連機関が連携し、企業の参加を得て、横断的な演習を行うこと。

③ 緊張時、有事の従業員の勤務継続については、単なる努力義務に依存することなく、国が施設防護、避難計画、医療支援、保険及び補償の基準を示し、企業と従業員の責任範囲を明確にするとともに、前方修理やシステム管理など、業務の必要性と従業員の安全を両立させるための法的、制度的枠組みを整えること（提言９と関連）。

提言 13 同盟国・同志国との防衛産業協力の運用可能な計画への具体化

① 同盟国・同志国との防衛産業協力を運用可能な計画へと具体化するため、日米間において、航空機や艦艇等の共同整備、部品在庫の共有、修理施設の相互利用、生産能力の配分及び知的財産・技術情報の取扱いについて検討・調整する常設の枠組みを構築すること。

② 常設の枠組みは、日米間に限らず、同志国との間でも進められるべきであり、共同備蓄、代替調達先の確保、規格の共通化及び輸出許可手続の迅速化を進めるため、日本が必要に応じ日米共同で同志国等との協力・調整のためのメカニズムを構築すること。

③ 空港・港湾が攻撃を受けたり、サイバー障害が発生した場合も想定し、代替輸送路や分

散受入拠点を含む二国間又は多国間の共同演習を実施すること。

④　装備移転政策の拡大に際しては、それが生産量を確保し企業の事業予見性を高めるだけではなく、関係国との相互支援・融通を容易にし、国内需要との競合を避けつつ、最も必要とされる当事者への支援を極大化するため、優先供給ルールを含む関係国全体の調整メカニズムを構築することに留意すること。

ウ　国民保護

提言 14 国家・国民を挙げての国民保護の体制づくり

国民保護に関わる問題点や課題については、環境が激変する中で、社会の強靱性強化という観点から他の多くの分野で進められている様々な取組（法制の整備や新たな枠組みの構築など）との関わりが深く、広範にわたるものとなっており、その基本的な考え方について改めて検討することが必要である。

ここでは、以上の認識を前提とした上で、国家の機能及び社会の営みを維持するための重要分野の一つという位置づけである「国民保護」の現状と課題における分析結果を踏まえ、そこで検討を要するとされた事項、すなわち住民保護の対象事態、実施体制（対策本部長及び内閣総理大臣の権限、政府の体制、自治体の体制、共助の体制、企業の役割、国民の態勢）、計画・訓練、避難施設の整備を中心に提言を行うものである。（他分野との重畳あり）

①　国民保護における新しい基本的な考え方の明示

国民保護を適切に行うためには、国民全体が何らかの形で関与しなければならず、「国家・国民を挙げて国民全体を保護する」という考え方を確立すること。そのために国民保護に関する情報を積極的に発信して、自助・共助と民間企業力の活用体制を促進し、総力をもって国民保護を行える体制作りに努めること。

②　国民保護の対象とすべき事態の法的拡大

安全保障法制における「重要影響事態」や「存立危機事態」といった事態の新設、その後の安全保障環境の深刻化に対応し、こうした新たな事態においても法律に基づく国民保護を行うことができるよう法改正について検討を行うこと。

③　現行法における「緊急対処事態」の新たな解釈の検討

例えば「大規模サイバー攻撃による多様な重要インフラのシステムダウン」など、広範囲にわたり甚大な影響を及ぼす事態が生起し、省庁を越えて広く統制のとれた対策をとる必要性が生じているときなど、特別の事情がある場合には、殺傷行為の有無にかかわらず、「緊急対処事態」として捉えることができるかについても検討を行うこと。

④　対策本部長及び内閣総理大臣の指揮命令等の権限強化

対策本部長が国家の非常時に強制力をもつ明確な命令・指示によって迅速・的確に施策を実施できるよう、対策本部長（内閣総理大臣）に各関係機関を指揮命令できる強い権限を持たせるための法改正を行うこと。

⑤　政府の体制強化を強化するための防災庁の危機管理庁への拡充

現在進められている「防災庁」の新設について、これをさらに「危機管理庁」に拡充し、危機管理全般の司令塔を担う組織として位置づけることについて検討を行うこと。

⑥　自治体の危機管理体制の強化のための実動機関OB人材の活用

自治体の危機管理業務の円滑な推進と体制の強化を図るため、自治体の首長に対して危機管理に関する研修を行うとともに、自治体に危機管理従事経験を持つ人材（実動機関OB）を採用し、当該人材に必要な権限と責任を付与すること。これには、首長の研修や実動機関OBの採用を義務付けることについての検討も含まれる。

⑦　地域における国民保護のための共助の体制強化

地域における共助の取組を推進するため、実動機関OBの派遣により自治会・消防団等の知見の向上を図るとともに、国から「自治会・町内会モデル」、「訓練参加態様の例」を示すことにより、訓練への参加拡大を促進すること。

⑧　民間企業力の活用（「災害協定」の拡充、予備自衛官の雇用・従業員の予備自衛官化の推進）

企業の危機管理能力の向上を図りつつ、国民保護に対する協力の実効性を向上させるため、現在の「災害時協定」を拡充するとともに、協力企業による予備自衛官の雇用促進又は従業員の予備自衛官化を推進すること。このため、国から主要産業・企業に対して積極的な協力を求めるとともに、その要望を聴取し、必要な施策に反映させること。

⑨　国民保護に関する国民の意識の啓発（マニュアルの作成・配布、ボランティア制度の創設）

国民に対する国民保護意識の普及啓発のため、国民保護マニュアル本を作成し、全国民へ配布するとともに、有志の国民の意思を活かすため、希望する国民に教育の機会を提供し、ボランティア等として登録する制度を新設すること。また、国民保護が必要な状況においては、ソーシャルメディア等によるデマ発信が行われる可能性が高く、その影響も大きいことから、その発信を強力に取り締まるための方策の検討に当たっては、国民保護の観点も踏まえること。

⑩　オペレーション計画の作成と訓練の実施

国民保護の実効性を高めるため、国が各自治体に対して一定の複雑性をもった実践的なシナリオを呈示し、「国民保護計画」を事態の生起する状況に応じて機能する、いわば「オペレーション計画」に高めるように努めること。また、自治体においては、計画を時間的な経過に従い、施策を具体化し、活用できるものとして保持し、作成した計画に基づき訓練を実施して、その成果を次のサイクルに反映させるようにすること。

⑪　避難施設の整備

避難施設の整備は実効性のある国民保護にとって不可欠であり、施設管理者の協力を得て、さらなる地下の緊急一時避難施設の指定と備蓄の促進を図るため、必要な補助金制度の整備について国として検討を行うこと。特定臨時避難施設（シェルター）については、整備の根拠となる法律を制定し、特に先島諸島における一層の整備促進を図ること。

⑫　国民保護の実効性を高めるための罰則規定についての検討

国民保護においては、指定行政機関・指定公共機関等が法律上の義務とされている責務を果たさない場合（不作為）における罰則規定は設けられていないが、より実効性を高めるいかなる措置が有効かについて、罰則規定の在り方を含めて検討を行うこと。

エ　官民連携

提言 15 有事における企業等の活動地域区分の撤廃

有事に自衛隊法第103条に基づき企業等に対し業務従事命令が出せる業務は防衛出動命令時に示される「自衛隊の行動に係る地域（いわゆる１項地域）」では業務を行うことはできず、「自衛隊の行動に係る地域以外の地域（いわゆる２項地域）」に限られているが、その地域区分の撤廃について検討すべきである。

現代戦は、前線と後方の区分が比較的明確で、有事と平時の境目もはっきりしているというこれまでの戦闘様相とは大きく変化し、様々な事態が地域と関係なく生起する。

こうした中にあっては、業務従事を命ぜられた企業等の行動できる地域を自衛隊の行動の有無によって分けること自体が非現実的である。有事・平時を問わず自衛隊の活動がますます企業等の支援に依存する必要が高まっている状況において、平素から幅広い業務を担う企業が有事に機能しなければ、自衛隊の任務遂行に深刻な影響が生じることになる。

提言 16 有事における業務従事命令の対象となる業務の見直し

企業等の有事協力に関する法制度として自衛隊法第103条に定められている業務従事命令の対象は、「医療、土木建築工事又は輸送」に限られている。一方、現代戦は平時・有事を問わず自衛隊が活動するためには部外力の活用が必要不可欠であり、その対象は幅広い分野（装備品や弾薬等の維持整備、情報通信、AIによる作戦支援、サイバー空間の維持管理、教育訓練、給食等）に拡大している。有事における自衛隊の任務遂行上、業務従事命令の対象となる業務を早急に見直すべきである。

提言 17 新たな補償制度等を基準とした契約の見直し

有事に自衛隊とともに活動する業務従事者の安全確保や補償の在り方について、国の責任を明確にするよう法令を見直すとともに、パートナーとなる各企業との間で具体的な取り決めを検討し、平素からの契約に明記するように検討すること。また、この際企業のインセンティブを考慮すること。

提言 18 官民連携の実効性確保のための計画作成、要員確保及び訓練の実施

① 事態対処法を改正し、すべての指定公共機関に対し、自衛隊の行動支援を含む有事業務計画の作成を義務付けるとともに、その内容を防衛省・自衛隊との間で平素から調整すること。

② 指定公共機関以外の企業等についても、官民連携の実効性を高めるため、平素から各企業の中に緊急時（戦争、大災害、パンデミック等）の計画作成や防衛省・自衛隊との連絡・調整にあたる要員として、相互の状況を理解し得る者を確保すること。

③ ①及び②の計画の実効性を検証するため、防衛省・自衛隊と企業等による官民の訓練を定期的に実施すること。この訓練は、提言21②の全国的な官民合同演習と連動させ、有事における部外力の確保状況を継続的に検証すること。

オ　地方自治：政府、指定公共機関、地方公共団体の連携・協力

提言 19 既存制度を活用した常設連携体制の整備並びに情報共有及び初動調整の標準化

① 国民保護法に基づき設置され、知事を会長として自衛隊や警察などが参加する「都道府県国民保護協議会」の下に常設の実務部会を設け、関係者による平時からの調整体制を整備すること。この部会には、市町村、自衛隊、警察、消防、海上保安庁、地方防衛局、地方運輸局、指定公共機関、港湾・空港管理者等の関係者が参加すること。

② 国が示す共通の様式に基づき、各都道府県で「情報のやり取りと初動調整の手引き」を作成すること。これには、各機関の常設窓口、連絡員、通報手順、情報の真正性（偽情報でないか）の確認、通信途絶時の代替手段及び事態認定前の警戒段階からの段階的な参集基準を含めること。

③ 自衛隊と地方公共団体の間において、それぞれの能力や制約・限界について平時から情報を共有すること。これには自衛隊の国民保護、輸送、医療等に関して提供可能な能力と制約に関する情報と地方公共団体の避難、行政機能の継続、受入れ等に関する能力と限界が含まれること。

④ 適切な情報共有を推進するため、地方公共団体の判断に必要な情報の提供基準、秘匿区分、保管方法、住民に対する公表手続並びに外国人向けの多言語対応、障害者に対する対応を定めること。

⑤ 都道府県境を越える課題（住民が県外へ避難するような場合など）は地域ブロック及び国が調整し、平時から避難元、経由地及び受入先地方公共団体による共同計画を作成すること。

提言 20 各種計画の複合危機対応型BCPへの再編及び重要資源の共通管理基盤の整備

① 異なる体系の下で別々に定められている防災計画、国民保護計画及び業務継続計画（BCP）を、複合危機（地震と武力攻撃、感染症とサイバー攻撃といった危機が同時に起こること）に対応できる形に一体的に見直すこと。

② この見直しに当たっては、各計画がそれぞれの法律や指針に基づく現行の枠組みを維持しつつ相互に接続し、「どの危機でも共通して必要となる資源（人員、施設、通信、物資など）の管理」を土台に、「危機の種類ごとの対応」を付属書として持つ「複合危機対応型BCP」として再編すること。この再編は、まず現行法の下での計画の見直しや国の指針の改正によって進めるものとし、計画相互の接続を制度として確実にするために必要が生じた場合には、災害対策基本法及び国民保護法の改正を検討すること。

③ 再編後の複合危機対応型BCPには、危機対応の基本となる次のような内容を明記する

こと。災害、武力攻撃事態、緊急対処事態などの法的事態区分に応じた発動条件、知事・市町村長が不在または執務不能となった場合の代理の順位、庁舎が使えないときの代わりの指揮所、どのような状況でも維持する最低限の行政サービス、住民避難実施要領、要配慮者（高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児など）・外国人への対応、職員及び重要事業従事者（電気・水道・医療従事者など）の安全確保、受入先地方公共団体との連携、住民情報の安全なバックアップ、安否確認並びに住民に対する広報要領。

④　自治体単独での行政継続が困難となった場合に備えて、他の自治体による窓口業務、情報発信、住民情報管理、物資調達等の代替手順及び権限移行の要領を定めること。このため、港湾、空港、道路、病院、避難施設等について、用途、容量及び代替性を整理した電子台帳と関係機関が同じ状況認識を共有できる共通状況図を整備する。共有する情報を必要最小限に限定して分散管理し、閲覧権限、データ形式の統一、通信が使えないときのオフライン版、操作記録、定期更新及びサイバー侵害時の復旧手順を確保する。

⑤　年１回以上、幹部が参加する図上訓練（机上で状況を想定し判断を演練する訓練）や実動訓練（実際に人や車両を動かす訓練）を行うこと。この際、代替指揮所の設置、通信途絶、偽情報の流布、資源競合（燃料や病床などの競合）、広域避難、受入れ及び長期避難など厳しい状況における対応を検証する。また、想定外の情報を訓練中に付与し、現場判断と計画の柔軟性も評価する。

提言 21 国家社会基盤強靱化実施プログラムの策定及び官民合同演習の実施

①　政府は、政府機能の継続、住民サービスの維持、国民保護及び防衛活動との調整を一体化するための計画として、国土強靱化基本計画、国民保護基本指針など社会の強靱化関連の既存の計画を接続する「国家社会基盤強靱化実施プログラム」を策定すること。この際、内閣官房を中心に関係省庁の任務分担と事態別窓口を明確化し、自治体が平時から接続できる体制を整備することに留意すること。

②　危機管理関係機関（関係省庁、地方公共団体、自衛隊、警察、海上保安庁、指定公共機関）及び主要民間企業が参加する全国的な官民合同演習を定例化すること。この演習では、複合事態や厳しい環境下における活動の実効性を確保するため、次の点に留意して行うこと。

・警戒段階から避難、救援、部隊展開、受入れ、復旧までを一連の時間軸で扱うこと。
・避難と部隊移動の集中、燃料・病床・輸送力の不足、サイバー攻撃、偽情報、複数自治体間の受入れ能力の配分、民間輸送契約の履行不能及び重要事業従事者の不足を前提とすること。
・人命保護、被害拡大防止、基幹行政機能及び重要インフラの維持を基本とする資源配分原則を定め、判断権者、調整手順、例外措置及び判断記録の方法を明確にすること。

提言 22 社会強靭化のための法制度、財政、人材及び住民理解の一体的強化

① 政府は、社会の強靭性を全国共通の能力と位置付け、法的根拠、財政措置及び専門人材の確保を一体として講じること。

② 指定公共機関等の既存の責務を整理した上で、その対象外となる物流、燃料、通信、クラウド、医療・福祉等の事業者について、協力要請、訓練参加、情報保護、費用負担、損失補償、従業員及びその家族の安全確保、交代要員並びに免責の根拠を整備すること。

③ 国の指示については、迅速性を確保しつつ、事前協議、理由の記録、現場裁量及び事後検証を含む透明で抑制的な運用基準を定めること。その際、事態認定前の準備行為についても、権限、費用及び個人情報利用の根拠を明確化すること。

④ 国は、最低限確保すべき通信、電力、燃料、食料、医薬品、避難・収容及び行政機能の復旧に関する能力基準を示すこと。その際、自治体間格差縮小のため、電子台帳、代替通信、備蓄、シェルター、訓練等に関して複数年度の交付金・補助金で支援することを検討すること。シェルターについては、収容人数だけでなく、到達時間、非常電源、通信、換気、給排水、衛生及び要配慮者対応等に関する運用基準を整備すること。

⑤ 退職自衛官を含む実動機関OBの配置に当たっては、共通研修、資格制度及び更新教育を整備し、文民行政への理解を要件とすること。自治体は、法的枠組み、避難、個人情報、民間協力、施設利用及び国際人道法上の配慮について、議会と住民に継続的に説明し、住民参加型訓練を通じて信頼を形成すること。

提言 23 全国共通能力基準の設定、地域等を越えた相互補完体制の構築、検証制度の確立

① 政府は、自治体が最低限確保すべき指揮、通信、警報伝達、避難、救援、行政継続、重要物資の確保及びサイバー障害からの復旧に関する全国共通の能力基準を定め、地方公共団体の規模、地理的条件及びリスクに応じて、段階的な達成目標を設定すること。

② 各地方公共団体は、定期的に能力評価を実施し、不足能力について、整備期限、所要経費、代替手段並びに国、他の地方公共団体及び民間事業者による補完方法を明記した改善計画を作成すること

③ 都道府県境を越えた行政機能の代替、職員派遣、データの遠隔保全、住民の受入れ及び物資供給を行う「危機時相互補完協定」を、地域ブロック単位で整備すること。

④ 国は、訓練結果、能力評価及び改善状況を、第三者を含む体制で検証し、機微情報を除いて公表するとともに、重大な未達事項については、重点的な技術面・財政面の支援を行うこと。

⑤ 事態対処又は訓練の終了後は、教訓、判断経過、資源配分及び住民保護上の課題を検証し、所管機関、改善期限及び再検証時期を明記した是正計画を作成すること。これによ

り、連絡員の参集時間、警報の伝達時間、代替指揮所の稼働時間、一日当たりの避難・受入れ可能人数、行政機能の復旧時間及び課題の期限内是正率等を基準として、成果を管理すること。

カ　貿易・サプライチェーン

提言 24 国家緊急事態において維持すべき貿易・サプライチェーン機能の事前の特定

① 国家緊急事態においては、すべての機能を平時と同様に維持することは不可能であり、その必要もないが、防衛、エネルギー、医療、通信、食料、重要インフラ維持、米軍・同志国支援に不可欠な物資・部材・サービスについては、事前に特定しておくこと。

② このため、政府において、既存の特定重要物資制度の取組方針等に、有事シナリオに照らした供給回復リードタイム（代替可能性、在庫水準、加工能力、輸送経路等を踏まえたもの）及び優先順位（輸入依存度、用途の重要性を踏まえたもの）を評価軸として反映し、これに基づく供給確保計画の認定及び支援を通じて、平時から有事に至るまで切れ目なく重要な分野の機能が維持されるように努めること。

提言 25 危機に応じた官民情報共有・企業判断の支援と事態緊迫時の統制的措置への移行

① 平時・グレーゾーン段階から、不確実性の高まりにより企業が必要以上のリスク回避に向かう状況もありうることから、政府は、民間の自律的判断を支えるため、危機段階ごとの判断基準、優先物資、輸送・保険・決済に関する情報、制裁・輸出管理上の留意点を迅速に示すなど、官民情報共有を進めること。

② 例えば民間保険会社が航路の引き受けを回避し、迂回しても保険がつかなければ、実際の危険度にかかわらず、物流そのものが止まる状況が生じかねないため、政府は、民間で引受けが難しくなる戦争危険保険等を補完する仕組みをあらかじめ整備し、事態がさらに緊迫した場合には、優先配分・協力要請・統制的措置へ円滑に移行できるようにしておくこと。

提言 26 有事シナリオごとの重要物資の必要最低量の見積と国内外の供給力との差の把握

① リスクの総点検を踏まえ、有事シナリオごとに必要な最低量を見積もり、国内外の供給力との差を把握しておくこと。重要物資については、備蓄だけでは長期化する危機に耐えられないことから、その他の各種手段（代替調達、国内加工能力、政府調達・長期契約、オフテイク契約、価格差補填、共同備蓄、同盟国・同志国等との相互融通等）について、平時からその最適な組合せを追求し、その確保を図ること。

② 重要物資確保の観点から、使用済み家電等に眠る重要鉱物（都市鉱山）を最大限活用するため、これらが無許可業者による無料回収を通じて海外に流通している現状を深刻に受け止め、コンビニ・公共施設等を活用した消費者に便利な回収拠点の整備を緊急に進めること。

提言 27 輸送・保険・決済を含む「貿易を成立させる機能」の継続計画の策定

港湾、船舶、航空、保険、金融、通信、通関、倉庫のいずれかが止まれば物流は完結しないことから、政府は、「貿易を成立させる機能」の継続計画を策定するとともに、港湾・空港・物流事業者・金融機関・保険会社・商社・メーカーを含む演習を実施し、迂回ルート、優先通関、保険引受、決済継続、サイバー攻撃時の代替手段について検証を行うこと。

提言 28 自衛隊・米軍・同志国支援と民生需要の優先順位に関する事前の整理

① 有事には、防衛上必要な物資と国民生活に必要な物資が競合することから、平時から、最低限維持すべき国民生活水準、防衛・重要インフラ向け優先配分、企業への協力要請と補償の考え方を定めておくこと。

② 同時に、災害への備えと一体のオールハザード・アプローチにより、浄水・太陽光発電・蓄電池等のオフグリッド機能を備えた避難所・公共施設の整備を進めるとともに、１週間程度自立できる家庭備蓄・行動指針の周知を進めること。これらは、政府による優先配分の負担軽減と社会の強靱性強化に資する。

提言 29 平時から司令塔機能を備えた横断的調整体制の整備

分野横断的な課題に対応するため、平時から司令塔機能を備えた横断的調整体制を整備すること。このため、国家安全保障、経済安全保障、産業政策、国民生活維持を所管する省庁を束ね、平時・グレーゾーン・有事の各段階に応じて主導官庁、情報集約の主体、意思決定権限の所在について定めておくこと（提言２と関連）。

提言 30 危機下における貿易・サプライチェーンに関する官民役割分担の平時からの明確化

① 貿易・サプライチェーンを、危機下でも市場機能を活用できる官民協働の仕組みと位置付け、政府がすべてを統制するのではなく、危機段階ごとの判断基準、優先物資、輸送・保険・決済に関する情報等を迅速に示すことにより、民間企業が危機下でも自律的に判断できる環境を整備することを基本とすること。

② このため、政府の要請に従った合理的な判断や、サイバー攻撃・輸送妨害等の第三者の行為による不可抗力によって供給義務を履行できなかった場合の免責の考え方、政府の要請・指示（優先配分、統制的措置等）に応じたことにより企業に生じた損失に対する補償

の考え方、そして政府が明示的な指示を行わない局面における現場の裁量の範囲（政府統制との境界）について、企業の自律的な判断が萎縮しないよう平時からルール化しておくこと。

キ　金融・財政

提言 31 有事における財政需要の拡大に対応できる財政・金融基盤の強化

① 有事には、防衛装備品、資源・エネルギー等の海外物資の大量調達が必要になり、財政需要が大幅に拡大することが予測されるが、我が国の経済財政基盤は諸外国と比べ脆弱性が高く、有事の影響をより受けやすいことから、経済制裁等を含め金融市場に強いストレスがかかった場合であっても対応できる持続可能な経済力と財政基盤を構築するよう努力すること。

② このため、有事に備えて、平時において、社会保障改革をはじめとする財政健全化の取組みを一層進めることにより、財政のフロー面では早期にプライマリー・バランスの黒字化を図るとともに、今後の利払費の増加も踏まえて、ストック面では債務残高GDP比を安定的に引き下げていくよう努力すること。

提言 32 有事を見据えた生産力の確保等のための各種施策の推進と安定財源の確保

① 有事を見据えた生産力の確保等のため、政府は、各種施策（コストの低減、既存装備品等の最適化、無人化・省人化、効果的な研究開発投資、民生品の活用、防衛産業の事業再編等）を推進するとともに、大学や国立研究開発法人等と連携した防衛技術基盤の整備に努めること。

② さらなる防衛力水準の強化に当たっては、多額の国債発行による終戦直後のハイパー・インフレの結果、国民の国債資産が犠牲になった歴史の教訓に学び、安易に国債に頼ることなく、安定財源を確保し、今を生きる世代全体で分かち合っていくよう、国を守るのは国民全体の課題であり、自らの国は自ら守るとの当事者意識を多くの国民が共有できるよう努めること。

ク　通信・電波・海底ケーブル・サイバー

提言 33 非常事態下における通信確保のための準備・訓練の強化と実証環境の整備

① 様々な危機が複合化・長期化し、通信・電波を含む社会インフラ等に対する様々な攻撃が行われるなど社会が強いストレスに置かれる具体的な状況を想定して、政府が危機管理関係機関及び関係者の参加する総合的な訓練を定期的に主催し、非常事態における通信・電波の利用が迅速かつ円滑に行われるための準備や法律の運用要領について確認しておくこと。

② その際、国際海底光ケーブルをめぐる課題（陸揚げ局及び接続先の多様化、それらケーブルの事故又は破壊行為に対する警戒・取締りの強化、海底光ケーブルの敷設・補修能力の向上）及び電波の利用をめぐる課題（不要な電波、妨害電波等による、電波伝搬障害への防御、電波発生源の特定及び取締りの強化、不法な無線機器の輸入販売の取締り）についても検証を行い、事態が複合する場合を含め非常時を想定した対応の在り方を確認しておくこと。

③ 国内通信・電波施設に対する破壊攻撃を想定し、重要施設（海底光ケーブル及びその陸揚げ施設、インターネットIX等の重要拠点、衛星通信管制地球局、データセンターなど）の強靱性の強化と攻撃に対する監視・警備の強化など日常的な安全対策の点検を進めること。

④ 実証実験を実施できる環境を整備し、自衛隊と米軍による活動が円滑に行われ、住民への影響を極小化するため、非常事態における米国製を含む防衛機器の使用に伴う影響などについて平素から把握しておくこと。実際に稼働させた場合の無線機能の作動状況の確認、周辺への混信妨害の有無の実験は、遠隔地・離島など想定される影響の少ない地域において、予め住民に周知した上で行うことを基本とすること。

提言 34 海底ケーブル切断時の通信のトリアージの実施

① 海底ケーブルの切断によって国内外の通信の輻輳が起こった場合、通信の送受信者に基づくトリアージ（優先順位の決定）を行い、優先順位の低い通信を抑制し、政府機関内の通信（例えば、南西諸島自治体と東京の通信を含む）、外国政府との通信、防衛省・自衛隊の通信を優先的に通す法的枠組みを整備すること。

② 法的枠組みが整備できた後は主要通信事業者との間の取り決め、演習を行い、それに基づき、対応すること。

提言 35 海底ケーブルの意図的切断を抑止するための態勢整備

① 同盟国・有志国との間で不審船舶のAIS（Automatic Identification System：自動識別システム）信号を共有し、そうした船舶を追跡するとともに、海底ケーブル近くで滞留する場合には監視警戒を行うこと。

② こうした活動を行っている同盟国・同志国等とノウハウを共有し、協力を深めること。協力の対象には、米国のほか、北大西洋条約機構（NATO）（バルト海で「バルティック・セントリー（Baltic Sentry）」を実施）や台湾（AISを活用した警戒活動を常時実施）も含まれる。

提言 36 海底ケーブルの多ルート化と陸揚局の分散

① 海底ケーブルが切断された場合に備え、レジリエンス能力を高めるために、海底ケーブルの多ルート化を進め、陸揚局の分散を図ること。

② 日本企業・政府の管理下にある海底ケーブルの敷設・補修船を増やすことも必要である。陸揚局やビーチマンホール等の陸上設備の秘匿化や堅牢化にも取り組むこと。

提言 37 海底ケーブル保護のための国際規範の拡充

① 海底ケーブル保護のための国際法（1884年成立の海底電信線保護万国聯合条約や1994年発効の国連海洋法条約（UNCLOS）、海底ケーブルのセキュリティ及び強靭性に関するニューヨーク原則等）があるが、これでは十分に対抗できないグレーゾーン事態などが拡大していることから、国際法規範の拡充に日本政府および企業が取り組むこと。

② 具体的には、国際連合や国際電気通信連合（ITU）において議論を進めるだけでなく、民間事業者の団体である国際海底ケーブル保護委員会（ICPC）等において日本政府のプレゼンスを示し、海底ケーブル保護のための国際規範を拡充し、それに違反するアクターに対するネーム・アンド・シェーム（名指しと辱め）を行うなど、抑止効果の向上に努めること。

提言 38 官民一体となったサイバー危機管理体制の整備

① 「ハイブリッド戦争」が平時の段階からサイバー空間を通じて行われることに対応し、我が国として、24時間体制でサイバー空間を監視する枠組みを構築し、官民が一体となっ

たサイバー＆フィジカル脅威の状況把握体制を確立すること。

② 我が国においてサイバー空間をめぐる事項に関する責任が分かれている中で、こうした体制を構築する上でいかなる課題があるかについても検証を行い、必要な措置を講ずること。（重大なサイバー攻撃に関しては国家サイバー統括室が、情報戦に関しては新設された国家情報局が、物理的な脅威に関しては重要インフラの所管省庁がそれぞれ責任を負い、地震などの自然災害に関しては官邸の危機管理センターが情報の集約を行っている。）

③ この際、重要インフラ企業に対して、電力や通信などのリアルタイムの状況、政府からのインテリジェンス情報の共有を推進するための制度の充実について、重要インフラ企業の連絡要員の政府機関における常駐を可能とすることを含め、検討を行うこと。

ケ　エネルギー・食料

提言 39 構造的なエネルギー改革（供給源の多様化、省エネ投資等）の推進

① 我が国のエネルギー需給は構造的な脆弱性を抱えているが、日本のエネルギー安全保障は、地政学リスクとエネルギー転換という二重の圧力の中で重大な転換点にあり、短期的対応だけでは持続的な安定は確保できないとの認識に立って、構造的な改革（供給源の多様化、エネルギーミックスの再構築、省エネ投資の促進、供給網の強靱化、産業基盤の維持）を短期対応と一体で推進すること。

（参考）この提言内容に整合する日本政府のエネルギー政策の戦略方針が、2026年８月26日に「エネルギー需給構造強靭化総合パッケージ（POWERR GX）」（https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/ dai17/shiryo1.pdf、2026年９月25日閲覧）として発表されている。今後は、本POWERR GXの具体化・現実化がエネルギー政策の課題となる。

② このうち、エネルギーミックスについては、エネルギー安全保障と脱炭素化の両立を図るため、現実的かつ多層的な電源構成（①原子力の再評価と次世代技術の導入、②火力とCCUS（Carbon Capture, Utilization and Storage）の活用、③再生可能エネルギーと系統強化）の再構築が求められていることに留意すること。

③ 様々な危機の複合化・複雑化・長期化により社会が強いストレスに置かれる具体的な状況を想定して、政策の重点を「負担の一時的軽減」から、エネルギー需要構造の抜本的改革へと転換すること。

④ 特に民間企業が主体的に投資判断を行えるようにするため、価格シグナルの信頼性と制度の予見可能性を確保しつつ、安全保障上最も深刻な状況が生起することを前提に、「我慢による節減」ではなく、「投資による強靱化」へと政策の軸足を移し、厳しい環境の下でも持続可能な需給構造の構築を追求すること。

提言 40 第一列島線地域全体を対象としたミニラテラルなエネルギー供給体制の構築

① エネルギー安全保障は単一国家で完結するものではなく、地域的な相互依存関係の中で成立するものであることから、従来の日米協力に加え、地政学的に連関の強い国・地域とのミニラテラル（少数国間）連携を制度化すること。

② アジア地域における電力・エネルギー連携の広域化は、単なる経済協力にとどまらず、経済安全保障インフラとしての性格を持ち始めていることから、日本、台湾、韓国、フィリピン等を含む第一列島線地域全体を対象としたエネルギー供給ネットワークとして再設計することに留意すること。

③ このような地域協力は、インド太平洋におけるサプライチェーン強靱化とも連動し、エネルギー安全保障と経済安全保障を統合的に強化する中核的枠組みと位置づけられるもの

であり、制度設計に当たっては、次のような多層的効果を追求すること。
・調達の共同化による価格交渉力の強化
・LNG・石油の融通（スワップ）による供給途絶リスクの低減
・有事における輸送ルートの相互補完
・エネルギーインフラ防護に関する協力強化
・物理的供給途絶リスクを構造的に低減する手段としての「洋上スワップオペレーション」（有事、タンカーの荷揚げ地点を柔軟に変更し、域内で燃料を相互融通する制度）

提言 41 エネルギー防衛と産業基盤の強化

① 我が国の有する高度技術（精製技術、素材、ロボット、蓄電池など）は、平時の産業競争力であると同時に、有事においてはエネルギー供給を支える重要な基盤となることから、産業基盤そのものを安全保障資産として、民間技術基盤を「有事にも稼働可能な国家資産」として位置づけ、防御的措置に限らず、エネルギー供給の強靱化のために幅広い施策を推進すること。

② これらの技術をデュアルユースの観点から戦略的に位置づけ、①防衛・エネルギー用途を想定した技術開発支援、②スタートアップ企業への支援強化、③高信頼性製造への投資、④国内製造拠点の維持・回帰を進めるための施策を推進すること。

提言 42 総合的食料確保力の強化

① 食料安全保障の強化のためにこれまで取られている施策（国内における農業生産の増加、安定的な輸入体制の構築、食料の備蓄の充実）を今後とも推進するとともに、スマート農業（ロボット技術、AI、情報通信技術など最先端技術の活用した新しい農業）を進め、生産の効率化を推進すること。

② 農産物の輸出の拡大は、国内農産物の生産の増加、農業者・農地・技術の確保につながり、緊急時には海外向けの農産物・農地・技術について、国内で活用することが可能になることから、総合的食料確保力の強化という観点も踏まえて、これを推進すること。また、海外との協力については、ODAによる農業協力を活用し、現地の農業関係者の日本に対する理解の増進を図ることに留意すること。

③ 我が国の食料自給率は、カロリーベースで40％に満たず、近年も低下が続いており、穀物輸入は安定している（輸入先は米国、カナダ、豪州など友好国が多く、輸送ルートも比較的安全）が、最近の地政学的リスクや気候変動に伴う影響なども考慮して、それが我が国に対する供給の減少につながらぬよう、平素からの取り組みを強化すること。また、肥飼料に関しては輸入の多様化を進めるとともに、国内資源（家畜糞尿など）の活用を推

進すること。

④　食料備蓄は、食料輸入や国内生産に問題が発生した場合において、輸入・生産の回復までの国民の食生活を支えることが可能であり、重要な施策であるが、備蓄に伴う財政負担（多額の保管料、備蓄を他の用途（例えばエサ）に使用する場合における多額のコスト）が必要なことについて、食料安全保障の強化、社会の強靱性強化に必要なものであるとの国民の理解を深める努力を行うこと。

⑤　有事の食料流通について、緊急時には食料の供給不足やそれに伴う必要以上の購入意欲により、価格も高騰し、国民全体への食料の供給が難しくなるが、かつての配給制度の経験や運用の実態を参考にしつつ、海外からの輸送への影響、国内流通体制の在り方、公平な分配の確保に関して検討を行い、最新技術の活用によるシステムの構築など有事の食料流通として効果的な枠組みを構築するための努力を行うこと。

コ　交通・輸送（道路、港湾、空港など）

提言 43 緊急事態に必要となる交通の抗堪性・代替可能性の確保を推進する措置の充実

① 国が直轄で進める社会資本整備の推進、民間事業者が進める交通インフラ等の整備に際しては、経済合理性のみの追求に偏らず、経済安全保障を含め、緊急事態を念頭に置いて交通網の強靱化を推進するための支援制度の充実を図ること。

② その際、緊急事態において、どの程度前線への後方支援の重要性が高まるか、どの程度の交通網の強度の向上による抗堪性（レジリエンス）の強化が必要になるか、どのような代替可能性（リダンダンシー）の確保（例えばひとつのルートの機能停止をカバーできる代替ルートの確保、主要施設の分散配置等）が効果的かといった事項について、危機管理関係機関のニーズを十分に踏まえて検討すること。

提言 44 緊急時の活動支援に関する交通従事者の理解と協力を得るための体制の構築

緊急事態の発生時において、住民の避難を民間の船舶や航空機によって進める場合、民間事業者と従業員の協力を得られるよう、政府は平時から関係者との信頼関係を構築し、緊急事態発生時における活動の安全性に関する正確な情報の提供を行う枠組み、迅速な意思決定と出動のための段取り・手続などについて、あらかじめ関係者間で十分に検討を行い、理解を得て、合意しておくこと。

提言 45 緊急時の需要増大と人員不足を考慮した船舶、港湾荷役等の自動化、遠隔操縦化

住民の避難、必要物質の輸送等が必要な場合において、輸送需要の増大、運用人材の不足に加え、民間の船舶運航要員や港湾荷役要員の協力が困難なケースが生じる場合に備え、船舶や港湾荷役の自動化・無人化及び遠隔操縦化に向けて、技術開発を推進しその実用化を早期に実現するよう努力すること。

提言 46 緊急時に交通インフラの早期・迅速な使用・利用を可能とする手続等の事前適用

緊急事態発生時において、自衛隊及び民間の交通施設・車両等が道路、港湾、空港等の交通インフラを迅速にかつ大規模に使用・利用できるようにするために必要となる様々な手続について予め検討し、合意しておくこと。その際、使用・利用基準等の要件クリアをあらか

じめ得ておくこと、特例承認、優先使用承認等を取得する手続き等を迅速に講ずること、交通インフラの破損の場合における迅速な復旧、補修のための事前の調整等の体制や仕組みをあらかじめ設けておくことについても検討すること。

提言 47 災害対応の経験・知見の有事等緊急事態への応用

数多くの地震・津波・豪雨等の災害等の被災やそれらへの対応により蓄積され、我が国が培ってきた、復旧能力やそのための経験・知見について、緊急事態の発生に際して生じた様々な交通インフラや民間交通関係施設の損壊等への対応に当たっても、関係者間で伝え合い、共有し、現場で活かすことができるよう、そのための体制を構築すること。

サ　海上法執行

提言 48 政府・自治体主導の平素からの訓練の実施

緊急事態の発生時において交通事業者、関係自治体、国等がどのように対応すべきか等につき、関係者におけるリアルな認識の醸成、発生時における行動の的確化・迅速化の見地から、日頃より、机上での想定（シミュレーション）に加え、政府・自治体が音頭を取り、実際に関係者に役割を充てつつ、現場訓練を繰り返し、それを次の施策に反映させること。

提言 49 武力攻撃事態等における沿岸重要警備施設の警備体制等の構築

武力攻撃事態等において、限られた船艇・航空機を優先的に配備して海上警備を強化すべき施設や海域をあらかじめ選定するとともに、防護体制に脆弱性が認められる場合には所要の体制強化を図ることになるが、特定公共施設たる港湾や海域について、危機管理関係機関等（事態対策本部、港湾管理者、海上保安庁、自衛隊、米軍等）において、一般船舶と特定の船舶間の利用調整、これらの施設の警備の調整を円滑に行うための緊密な連絡調整体制を構築しておくこと。

提言 50 武力攻撃事態等の中で国民保護活動を継続するための体制構築

① サイバー攻撃等により一部の情報通信施設が不通になった場合においても、関係機関や現場の実動勢力が相互に通信連絡を取りながら国民保護活動を継続するための情報通信体制の冗長性を確保しておくこと。

② 国民保護活動を行う船艇、航空機等の運用に関連する施設の強靱化を図るとともに、これら施設が被害を受けた場合の対応体制を構築しておくこと。とりわけ、船艇・航空機の運用のための燃料、清水、糧食等の補給体制、港湾・空港が被害を受けた場合の代替地の選定、情報通信体制の多重化について重視すること。

（３）国民の危機意識と安全保障リテラシーの強化

提言 51 基本教育及び高等教育における安全保障教育の充実

基本教育及び高等教育において、我が国を取り巻く安全保障環境、国防の重要性、国家の緊急事態における国民の責務、相手国が行う偽情報の流布・世論工作を看破し自ら判断する知識の修得、サイバーセキュリティ教育、事態発生時に自分自身を守る行動等について教育し、国民の安全保障リテラシーの向上を図ること。

提言 52 武力攻撃事態等の国家緊急事態の様相と国民生活への影響に関する情報提供

① 武力攻撃事態等の緊急事態に関連して相手国が行う様々な工作活動は、そのまま放置すれば、国家の機能及び国民生活に及ぼす影響は大きく、日本社会を混乱させることから、政府は前もって、政府広報、メディア、ソーシャルメディア等を通じ、広く国民にその実態を情報提供し、国民の理解を促進し意識を高めるように努めること。

② 相手国の行う活動は多様であり、事態発生前から実施される様々な活動（認知戦、情報戦、サイバー攻撃、工作活動）、事態発生後にエスカレートするこれらの活動および弾道ミサイル攻撃、無人機攻撃、陸・海・空戦、核の威嚇等多様であり、政府として平素からこうした動きを監視するとともに、我が国や国際世論の動向をみて新たに取られる措置などについても継続的に対応すること。

4｜結びに

「社会の強靭靱性」を高めることは、国民に過度な負担や犠牲を強いることではない。むしろ、平素から備えることで、国家緊急事態における国の混乱や市民生活への影響を最小限に抑えるための取り組みである。国家の危機に備え、防衛力の抜本的強化に加え「社会の強靭靱性」を強化することにより、我が国の真の「抑止力と対処力」が向上する。相手国の侵攻意思を砕き武力攻撃事態等を未然に防止し、我が国の平和と安全、国民の安全等を守ることができる。

本検討にあたっては、我が国として想定される最も深刻な緊急事態である武力攻撃事態を対象として検討した。その他の内乱・テロ・大規模災害・エネルギー ・食料・パンデミック等の危機に関しては、武力攻撃事態に備えるための「社会の強靭性」を共通の基盤としつつ、それぞれの危機に固有の特性を踏まえて検討することが適切である。また、今回はすべての分野や機能を網羅したものではなく、特に治安やAI、医療分野についてはさらに深掘りが必要である。

国家の危機への備えは、有事が目前に迫ってから整備できるものではない。本提言は、いずれも平素にこそ実行されるべきものであり、先送りは許されない。「社会の強靱性」を確保することは、未来の世代に対する責任であり、戦争を防止し、平和な日常を守るための最も現実的な選択である。戦わずして危機を乗り越えるために、今こそ国家としての覚悟と行動が求められている。

本提言が我が国における社会の強靱性に関する議論を深化させ、具体的な政策立案と実行につながる一助となることを期待する。

参考資料

【参考資料1】

日本が直面し得る国家緊急事態と
社会・国民生活への累積的影響
～ウクライナ戦争の実相を踏まえた想定～

1. 日本が直面し得る国家緊急事態

我が国を取り巻く安全保障環境は、戦後最も厳しく複雑な様相を呈している。国家緊急事態は、もはや明確な開戦の有無によって峻別されるものではなく、平時・グレーゾーン・有事がシームレスに連続し、軍事・非軍事手段が統合される形で発生することが想定される。

（1）台湾有事と連動した日本への武力攻撃事態等

我が国の安全保障上、最大のリスクは、中国による台湾への武力侵攻に連動して、日本が直接又は間接に武力攻撃を受ける事態である。中国は、いわゆる「台湾統一」のナラティブに基づき、その正当性を主張しつつ、台湾の孤立化、日本の国力および行政機能の低下、日本社会の分断と厭戦機運の醸成、さらには日米同盟の弱体化を狙い、国力を総動員した行動に出る可能性が高い。

このような事態においては、自衛隊および在日米軍基地への航空・弾道ミサイル攻撃、自衛隊の配備されていない尖閣諸島および先島諸島の一部や無人島に対する侵攻・占領、重要インフラへのサイバーまたは物理的な攻撃、宇宙領域における衛星妨害、さらには戦術核の使用を含む核の威嚇といった事態も排除できない。日本は、台湾有事の「周辺国」ではなく、事実上の当事国となる可能性が極めて高い。

（2）平時からグレーゾーンに至る複合的危機

武力衝突に至る以前の段階においても、日本はすでに深刻な国家緊急事態に直面し得る。中国は、軍事力の行使以前から、情報戦、心理戦、法律戦、認知戦、さらには宇宙領域への妨害等を組み合わせ、段階的に圧力を強めることが想定される。

具体的には、日本政府、地方公共団体、金融機関、交通、エネルギー、通信、医療・介護、小売りチェーンといった重要分野に対する大規模サイバー攻撃、日本国内における工作活動やテロ・ゲリラ活動による治安悪化、輸出入規制や経済制裁、中国国内における日本企業資産の凍結、シーレーンでの妨害活動、海底ケーブルの切断、自衛隊および在日米軍の基

地使用妨害等が含まれる。

これらの行動は、いずれも単独では武力攻撃事態に該当しない場合が多いが、累積的に国家機能を低下させ、社会に深刻な影響を与える点において、実質的な国家緊急事態と位置付ける必要がある。

（3）核威嚇・経済戦・情報戦を組み合わせた総合的圧迫

現代の国家緊急事態の特徴は、軍事力のみならず、核威嚇、経済戦、情報戦が高度に統合される点にある。中国は、核戦力の存在を背景とした威嚇により、日本および同盟国の意思決定を抑制しつつ、同時に経済的手段を用いて日本社会に痛みを与える可能性がある。

紛争当事者及び関連諸国との貿易の途絶、サプライチェーンの寸断、株価暴落、通貨不安は、国民生活に直接的な影響を及ぼす。また、情報空間においては、偽情報や誤情報の拡散を通じて、政府の対応への不信、不安の増幅、反戦・対米支援反対の世論を組織的に喚起することが想定される。

このような総合的圧迫は、国民の心理や国論に強い影響を及ぼし、軍事的敗北・損害を必ずしも伴わなくても、国民が委縮し、国家の判断と行動を制約してしまい、極めて効果的な戦争手段となり得る。

（小括）

以上のとおり、日本が直面し得る国家緊急事態は、台湾有事に連動した武力攻撃にとどまらず、平時からグレーゾーンを経て有事に至る連続的・複合的な危機であり、尚且つウクライナのように消耗戦が長期的に続く可能性すらある。これらはいずれも、社会全体の脆弱性を突く形で展開され、従来からの定義による防衛力のみでは十分に対処できない。

2. 社会・国民生活への累積的影響

国家緊急事態において日本社会が直面する最大の危機は、個別の危機が段階的に発生するのではなく、複数の領域において同時並行的かつ相互連関的に危機が進行し、連鎖的な社会・経済活動の破綻を引き起こす状況である。

以下では、台湾有事を中心とする国家緊急事態が発生した場合に想定される社会・国民生活への影響を、ロシアによるウクライナ侵攻前後に起きた事象も参考としつつ、主要な観点ごとに整理する。

（1）統治への影響 ― 国家意思決定と行政機能の試練

台湾有事を巡る緊張が高まる過程において、我が国は、外交圧力、経済制裁の示唆、情報戦・認知戦等を同時に受ける可能性が高い。政府機関や防衛産業、重要インフラ企業に対す

るサイバースパイ活動は平時から行われているが、緊張の高まりと共に、サイバースパイ活動は上昇するであろう。

ウクライナの場合、軍事侵攻の数カ月前から業務妨害型のサイバー攻撃が重要インフラに仕掛けられたものの、ウクライナの士気を挫くよりもむしろ、ウクライナを警戒させ、サイバー防御力を高めさせてしまった。

中国政府系のハッカー集団「ボルト・タイフーン」は、数年前から米国の通信、エネルギー、交通、水道のネットワークに侵入している。有事の際にこれらの重要インフラの機能を止め、社会の混乱と政治決断の遅れを引き起こし、米軍の展開の抑止を目指しているのではないかと見られている。

2026年９月９日時点で、ボルト・タイフーンが日本や台湾内の重要インフラに侵入していたとの報道はない。ただ2025年３月10日付の琉球朝日放送によると、ポール・ナカソネ元米サイバーコマンド司令官は、「彼らが沖縄にも入り込んでいると考えている」、「那覇の電力を停止したり、沖縄の経済に影響を与えたりすることができるかもしれない」と警鐘を鳴らした。在沖米軍は沖縄電力の発電のうち９％を使用しており、自衛隊だけでなく、米軍も日本の重要インフラサービスに活動を依存している。

中国がロシアの教訓を参考にした場合、日米にサイバー防御の準備をさせないため、軍事侵攻とタイミングを合わせて、あるいはその前段階から、ボルト・タイフーンによる業務妨害型のサイバー攻撃を行うかもしれない。その結果、行政、防衛省・自衛隊、米軍等の意思決定や政策執行が著しく遅延しかねない。

たとえば、住民情報系の障害は、医療受診、運転免許、公金支払いなど、国民生活に直結する行政サービスの停滞を招く。平時から統合的な指揮・調整体制が整備されていない場合、危機下において各機関が部分最適で対応し、結果として統治能力全体が低下するおそれがある。

（2）経済への影響 ― 貿易途絶と金融不安の連鎖

グレーゾーン段階から本格的武力衝突前夜にかけては、紛争当事者及び関連諸国との貿易の途絶、さらには途絶が現実のものとなる。輸出入規制、経済制裁、中国国内における日本企業資産の凍結等により、対中依存度の高いサプライチェーンは深刻な打撃を受ける。

これに伴い、企業活動は動揺・停滞し、株価の急落、円安の進行、金融市場の動揺が発生する可能性が高い。長期化すれば、外貨準備による為替介入や国債発行にも限界が生じ、戦費・復興費を含む国家財政全体に重大な制約が課されることとなる。

（3）社会基盤への影響 ― 可視化しにくい領域を含むインフラの同時被害

社会基盤分野では、サイバー攻撃や物理的攻撃が重層的に行われることが想定される。電力会社の制御システムへの侵入による不定期停電、太陽光発電所など分散型電源の制御障害

は、国民生活だけでなく、自衛隊や米軍の作戦行動にも影響を及ぼす。

また、空港、港湾、鉄道、物流拠点の機能低下に加え、海底ケーブルの切断は、国際・国内通信を大きく制約し、日本社会を情報的に孤立させる。これらのインフラ障害は単独ではなく、相互に連動して影響を増幅させる点が最大の脅威である。

ウクライナでは、戦争が長期化するにつれ、業務妨害型のサイバー攻撃は減り、戦場で使える情報収集のためのサイバースパイ活動が増加していった。そして重要インフラに対しては、より殺傷能力・破壊能力の高いミサイルやドローンを使った攻撃が繰り返されている。長期消耗戦になれば、復旧により時間がかかる被害長期化・甚大化を目指して、サイバー攻撃に物理的な攻撃を組み合わせるかもしれない。

例えば、日本では銅線や水道バルブの盗難が最近多発しており、排水機場での長期稼働停止や水田での水枯れの被害が発生している。台風の季節に複数箇所の排水機場における銅線の盗難、排水機場の遠隔監視システムへのサイバー攻撃による「正常な水位」表示不能、氾濫の兆候検知不能が重なれば、避難と救助活動に大規模な遅延が発生しかねない。さらにディープフェイクを悪用した偽動画がSNSで拡散すれば、社会不安と政府への不満が増大する恐れもあろう。

（4）国民生活への影響 ― 日常の崩壊と不安の拡大

経済活動・社会基盤の混乱は、直ちに国民生活に波及する。物流の停滞は、食料や生活必需品の供給不安を引き起こし、エネルギー供給の不安定化は、医療機関、基幹病院、高齢者施設の機能維持を困難にする。

さらに、台湾からの大量避難民の流入や、在外邦人の緊急避難対応は、地方公共団体や地域社会に新たな負担をもたらす。交通・通信の混乱、治安悪化の兆候が重なれば、国民の生活環境は急速に悪化し、社会全体に強いストレスが蓄積される。

しかし、事態が「武力攻撃予測事態」等に認定されないまま、台湾への軍事侵攻が開始されれば、南西諸島に展開する自衛隊は、民間事業者による後方支援（電力・通信・整備等）を求めても、自衛隊法103条が想定する「物資の収用」や「業務従事命令」はできず、防衛産業や重要インフラサービスへの法的な強制措置等を講ずることが困難であり、国民を守るための活動に支障が出かねない。

また、事態認定が行われるまで「国民保護」の発動ができず、島民及び滞在者の避難が遅れ、南西諸島に取り残される恐れもある。

（5）国論・情報空間への影響 ― 分断と厭戦気分の誘発

これらの影響と並行して、情報戦・認知戦が展開される。偽情報・誤情報の拡散、世論操作、反戦・対外支援反対の扇動などにより、日本社会における分断が意図的に拡大されるおそれがある。

経済的・社会的不安や生活苦と結びついた情報操作は、国民の厭戦意識を高め、政府の政策判断や同盟国との連携に対する信頼を損なう可能性がある。国論の動揺は、軍事的損害以上に国家の行動自由度を制約し、結果として抑止力そのものを低下させる。

国民の社会経済活動の継続と自衛隊・米軍による日本国民の防衛には、重要インフラ企業と防衛産業の業務継続が不可欠である。しかし、「戦闘地域への派遣に対する安全確保」の懸念や、SNSによる「民間人を戦争に巻き込むな」という世論工作が激化すれば、サービスの途絶、インフラ復旧や装備品メンテナンスの遅延が発生し、南西諸島における日米の防衛態勢は実質的な機能不全に追い込まれかねない。

さらにこの混乱に乗じ、SNS上では「特定の出自を持つ社員が犯人である」、「国籍によって不当な差別を受けている」といった外国不当干渉（FIMI）と思われる情報が拡散した場合、企業内では相互不信に基づくハラスメントや労働紛争が勃発し、インフラ維持のための人的リソースが枯渇するおそれがある。経営層は「差別加担」のレッテルを恐れ、内部調査やセキュリティ強化に踏み切れない「組織的麻痺」に陥り、現場のエンジニアたちは物理的な復旧作業よりも、組織内の相互不信とコンプライアンス対応に忙殺されかねない。

（小括）― 同時並行・連鎖的破綻こそ最大のリスク

以上のとおり、国家緊急事態において日本社会が直面する危機は、統治、経済、社会基盤、国民生活、国論・情報空間が個別に破壊されるのではなく、同時並行的かつ連鎖的に機能不全に陥る点に最大の特徴がある。

したがって、社会の強靱性の確保とは、特定分野の強化にとどまらず、国家全体を一つのシステムとして捉え、危機下でも持続的に機能させる統合的な備えを意味する。

【参考資料2】

起こりうる最悪の被害を想起させるウクライナの現実

1. ロシアによるウクライナ侵攻前夜～初期：ハイブリッド戦

【政府機関・重要インフラ（電力・通信・金融・水道）】

2021年11月以降、金融やエネルギー分野に対するサイバー攻撃が増加。

2022年２月15日、国防省、軍、公共ラジオ局のウェブサイトがDDoS攻撃を受け、一時ダウン。貯蓄銀行とプリヴァト銀行もサイバー攻撃を受け、アプリとオンライン決済が一時不能に。預金の引き出しとクレジットカードの使用も一時できなくなった。同日、何者かがプリヴァト銀行の利用者に「ATMサービスがダウンしている」との偽ショートメッセージを送りつけた。

2022年２月24日の軍事侵攻開始と時をほぼ同じくして、米衛星通信会社「Viasat」へのサイバー攻撃。ウクライナとヨーロッパで通信がダウン。ネットブロックスの調べでは、サイバー攻撃後、ヨーロッパでの接続性が通常の20％にまで低下。Viasatのサービスをウクライナ軍と警察が使っていたため標的になったと見られる。英フィナンシャル・タイムズ紙の報道によると、ウクライナの複数の陸軍基地でデータ通信が急にできなくなった。

攻撃者は２月23日にイタリア・トリノにあるViasatの管理センターに、VPNの脆弱性を突いて侵入。モデムにワイパー攻撃し、４万から４万５千台のモデムをダウンさせた。さらに、サーバーに大量のリクエストを送りつけ、Viasat側によるモデムの復旧を遅らせようとした。

軍事侵攻開始直後から地下鉄の駅に人々が殺到（キーウ市役所が事前に公開していたシェルターマップが不正確で、他のシェルターに人々が逃げ込めず）。駅ではトイレ不足で衛生状態が悪化。地下鉄の職員たちは家族とともに駅に寝泊まりしながら、避難民の支援にあたった。また、地下鉄の駅は避難してきた人々の医療と子供達の教育の場ともなった。

2. 事態の進展に伴う被害の拡大：ウクライナで現実に生じた被害

【電力】

2022年10月からウクライナの電力・エネルギーインフラへのミサイル・ドローン攻撃開始。2024年６月時点で火力発電能力の90％、水力発電能力の45％を喪失。国連開発計画によると、2025年12月時点でエネルギー業界の被害総額はウクライナのGDPの13％以上相当。2026年１月時点でエネルギーインフラの修理に従事している作業員数は15000人以上。大手民間電力会社「DTEK」の場合、2025年２月25日までに修理を16001回実施、2026年６月５日までに従業員444人が殺害される。DTEKだけでも、2025年１月から11月18日ま

でに火力発電所と石炭施設の修理に１億6600万ドル（259億円）を費やした。

【ガス】

占領地域にあるナフトガスのデータセンター数箇所が占領され、社員のアカウントを乗っ取り、サイバー攻撃。

2026年２月時点でガス生産能力の60％破壊。

【石油】

ウクライナ唯一のクレメンチュク製油所に複数回にわたってドローン・ミサイル攻撃。

【水道】

電力・エネルギーインフラへの度重なる攻撃のため、水道が使えなくなっている。

【鉄道】

2025年夏、欧米のウクライナへの武器供与発表以降、鉄道インフラへのミサイル・ドローン攻撃が激化。ウクライナ鉄道の発表では、2025年に受けた攻撃回数は約1200回、2023年と2024年に受けた攻撃回数を足した数字より大きい。国連開発計画によると、2025年12月時点で被害推定額はGDPの21％相当。2026年２月13日時点で、45人が殺害され、47支店が破壊される。

【陸運】

ノヴァポシュタ（宅配サービス）は、2025年12月23日時点で249人の従業員が殺害される。支店や施設破壊による被害は10億フリヴニャ（約37億円）。破損した小包の補償に30億フリヴニャ（約111億円）。

【港湾】

2022年２月の軍事侵攻以降、ロシアが海港湾へのアクセスをブロックしたため、2022～2023年にかけてウクライナはドナウ河川港を使った輸出入に切り替えざるを得なくなった。その後の穀物輸出再開合意により、黒海経由の輸出が再開、黒海に面した港が輸出の９割以上を担うようになったものの、2026年の港湾へのミサイルとドローンによる攻撃が激化したため、オデーサの港湾からの穀物の輸出量が600万トンから400万トンにまで落ち込む可能性があると2026年６月時点で経済副大臣が指摘している。ドナウ河川港は100万トンまでしか取り扱いできないと見られる。

2024年の港湾への攻撃は36回。2025年は96回で、325箇所の港湾施設が損傷。

2025年５月末時点で、約400箇所の港湾施設がロシア軍の攻撃によって破壊されたが、ウクライナの輸出貨物の９割以上は港湾輸送が担っている。

【海運（内航）】

軍事侵攻以降、黒海とアゾフ海の海運が閉鎖されたため、ドナウ川沿いの内航の重要性が高まった。しかし、2022年７月時点でウクライナではドナウ川沿いのイズマイル港、レニ港、ウスト・ダニースク港の３箇所しか100％稼働しておらず、しかも貨物の取扱量には限界がある。

【海運（外航）】

安全上の懸念により、ウクライナは完全に定期コンテナ海運ネットワークから切り離され、定期船サービスの数は2022年第１四半期の10から第２四半期には０へ減少した。

オデーサ港湾群は、ウクライナの鉄鉱石輸出のほぼ全て、農産物輸出の90%以上を扱っている。オデーサ港湾群へのロシアによる攻撃の激化により、外貨を稼ぐ上で重要な鉄鉱石と農産物の輸出に大打撃が及んでいる。

【空運】

軍事侵攻後、ウクライナの上空は運航停止。

【電気・通信】

占領地域では、通信のロシア化が行われ、クリミア経由に切り替えさせられた。通信事業者の社員の拘束・拷問により、アカウント情報を聞き出し、乗っ取ったアカウントからサイバー攻撃。

2023年12月12日、キーウスターが大規模な業務妨害型サイバー攻撃を受け、モバイル通信サービスが２日間ダウン。その影響により、プリヴァト銀行と国立貯蓄銀行ではATMとクレジットカード決済のための機器がダウン。スームィ州とキーウ州の一部では空襲警報システムがダウン。リヴィウでは街灯を自動点灯させるシステムが機能不全に。

2024年４月時点で、ボーダフォンが900以上の施設を修理、4700万ユーロ（約77億5500万円）を投じた。ライフセルが1000の施設を修理、１億3800万ユーロ（約227億7000万円）を投じた。また、停電対策のため、2024年７月時点でキーウスターは10億フリヴニャ（約37億円）を投じている。また、ボーダフォンは、2022から2024年までにエネルギーレジリエンス投資として６億7400万フリヴニャ（25億円弱）を投じた。

国連開発計画によると、2025年12月時点での通信・デジタル・メディア被害推定額は、GDPの１％相当。国民の多くが国内外に退避しているため、固定回線よりもモバイル通信サービスの重要性が増し、モバイル通信事業者に対し、停電が長引いてもサービスを止めないための規制強化。それでも、通信の不安定化は停電に伴い発生。

【放送】

2026年４月８日現在、メディア業界への攻撃は少なくとも72回。業種別では、メディアのウェブサイトが一番影響を受けており24回、次に活字メディアとテレビ局がそれぞれ21

回。ラジオ局が 4 回。

【郵便】

2022年 8 月19日時点で職員15人が殺害され、14人が負傷。480の郵便局が損壊、50が破壊。郵政公社の2022年の被害額は、12億5800万フリヴニャ（約43億4600万円）。

【金融】

軍事侵攻前から金融機関は、国内のデータセンターやサーバーの破壊、データ破損を懸念し、パブリッククラウドの使用許可を国立銀行に申し入れたものの、許可が出たのは、2022年 3 月 8 日。金融機関は、AWS（Amazon Web Services）に関する知識のある人材が不足する中、AWSに移行。

国内外に退避する国民が大量に出たため、国立銀行は遠隔ID認証ツールを提供。

停電が多発し、通信が不安定化することがあるため、金融機関は現金の持参を推奨。また、2022年12月、国立銀行は、「パワー ・バンキング」創設を宣言。国中の銀行の支店を合同ネットワークに繋ぎ、たとえ停電になっても、金融サービスの継続を目指すためのもの。

2023年12月にモノバンク（ウクライナ軍への募金活動を活発に行なっているオンライン銀行）に大規模なDDoS攻撃。

【民間企業の負傷者・殉職者、叙勲と埋葬問題】

ウクライナの場合、2025年の勤務中の負傷者は1000人以上、殉職者は200人以上。なお、戦時下の修理・復旧作業は危険を伴うため、重要インフラ企業は軍と非常事態庁から事前許可の取得を義務付けられている。民間人であっても、身の危険を賭して業務の継続や修理・復旧に従事している重要インフラ企業の社員たちは、大統領から叙勲されてきた。

殉職者と戦死者が増え続けている結果、ウクライナでは深刻な墓地不足となり、墓地と埋葬価格が高騰している。

【参考資料3】

内閣官房における
過去30年間の安全保障・危機管理体制整備の主要経緯

1998年には阪神淡路大震災やテロなどの経験を経て内閣危機管理監が設置されたほか、2001年には中央省庁再編に伴う行政改革の一環として、内閣における意思決定の迅速化と官邸の機能強化を図るため、組織の縦割りを超え、内閣の重要政策等に関する企画・立案・総合調整を担う内閣官房副長官補（現在は３人）が置かれることになった。内閣官房副長官補は、本来国家の緊急事態への対応を含む内閣の重要政策に関する業務を機動的に遂行することが期待されているが、実務上主たる担当となる業務が定められ、３人の内閣官房副長官補はそれぞれ内政、外政、事態対処・危機管理を担当している。

2013年には国家安全保障会議が設置され、これを支える組織として国家安全保障局が新設され、国家安全保障局次長には２人の内閣官房副長官補（外政及び事態対処・危機管理）があてられる（兼務する）ことになった。その後、経済安全保障政策を統合的に推進するため、2021年には国家安全保障会議の所掌事務が拡大し、外交、防衛に加え、経済に関する重要政策についても含まれることになった。また、サイバー安全保障の重要性の増大に伴い、2025年には内閣サイバーセキュリティセンター長（事態対処・危機管理担当の内閣官房副長官補が兼務）に代わるものとして専任の内閣サイバー官が設置されたのを契機に新たに三人目の国家安全保障局次長にあてられる（兼務する）ことになった。

危機管理の一翼に担う情報機能については、2026年に国家情報会議が設置されるとともに、国家情報局が設置され、内閣情報官・内閣情報調査室が担ってきた情報機能が強化されることになった。

社会強靱性強化研究会メンバー

座　　長	髙見澤　將　林	笹川平和財団上席フェロー （元内閣官房副長官補、元国家安全保障局次長）
座長代理	山　崎　幸　二	笹川平和財団上席フェロー（元統合幕僚長）
	岩　並　秀　一	笹川平和財団上席フェロー（元海上保安庁長官）
	大　澤　　淳	笹川平和財団上席フェロー
	小　野　圭　司	防衛研究所主任研究官
	可　部　哲　生	元国税庁長官
	北　崎　秀　一	元総務省自治行政局長
	小　林　　茂	元東京都危機管理監、元陸上総隊司令官
	小　山　　堅	日本エネルギー経済研究所顧問
	末　松　広　行	笹川平和財団上席フェロー（元農林水産省事務次官）
	鈴　木　茂　樹	元総務事務次官
	住　田　和　明	元陸上総隊司令官
	土　屋　大　洋	慶應義塾大学教授
	羽　尾　一　郎	笹川平和財団上席フェロー （元内閣府総合海洋政策推進事務局長）
	廣　瀬　陽　子	慶応義塾大学教授
	松　原　実穂子	NTTチーフ・サイバーセキュリティ ・ストラテジスト
	丸　茂　吉　成	元航空幕僚長
	深　山　延　暁	元防衛装備庁長官
	宗　像　直　子	笹川平和財団上席フェロー（元特許庁長官）
	村　川　　豊	元海上幕僚長

（以上、五十音順）

	兼　原　信　克	笹川平和財団常務理事 （元内閣官房副長官補、元国家安全保障局次長、事務局兼）
	山　本　勝　也	笹川平和財団戦略・抑止グループ長（事務局兼）
	早　川　友　久	笹川平和財団戦略・抑止グループ研究員（事務局）
	松　　卓　馬	笹川平和財団戦略・抑止グループ研究員（事務局）

公益財団法人 笹川平和財団　社会強靱性強化研究会

政策提言
危機に備えた「社会の強靱性強化」に向けて
－国家の機能及び社会の営みを維持するために－

発　行　2026年11月
発行者　公益財団法人 笹川平和財団
〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル
電話：03-5157-5430　｜　URL：https://www.spf.org

本書に掲載している各提言の見解は執筆者個人のものであり、所属機関および笹川平和財団の見解を代表するものではありません。
無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本報告書が出典であることを明記してください。

笹川平和財団