

第1節 国民保護への取組

1 国民保護法の成立

(1) 国民保護法の制定経緯

米国での同時多発テロや我が国近海における武装不審船の出現、北朝鮮による弾道ミサイル発射等により、我が国の安全保障に対する国民の関心が高まるとともに、大量破壊兵器の拡散や国際テロ組織の存在が重大な脅威となっている。

こうした状況の下、我が国に対する武力攻撃という国家の緊急事態に対処できるように必要な備えをするため、有事法制の整備が進められ、平成15年6月に「武力攻撃事態等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」(平成15年法律第79号。以下「事態対処法」という。)が公布・施行された。

武力攻撃事態等^{*1}への対処に関する基本理念等を規定した基本法的な性格を有している事態対処法の審議と並行して、個別の有事法制の1つとして国民の保護に関する法制についても検討が進められた。事態対処法においても、国民の保護に関する法制を速やかに整備することが規定されたこと等も受けて、平成16年6月には「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」(平成16年法律第112号。以下「国民保護法」という。)が成立し、関係政令とともに同年9月17日に施行された。

(2) 国民保護法の目的

国民保護法の目的は、武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国、地方公共団体、指定公共機関等の責務をはじめ、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置等について定めることにより、国全体として万全の態勢を整備することにある。

緊急対処事態^{*2}に関しても、武力攻撃事態等への対処と同様の措置をとることとされており、これにより、武力攻撃事態や大規模テロ等から国民を保護するための法的基盤が整えられた。

2 国民保護法に基づく国民の保護に関する措置の概要

国民保護法では、国は、武力攻撃事態等及び緊急対処事態が現実発生した場合には、その組織及び機能のすべてを挙げて自ら国民の保護に関する措置(以下「国民保護措置」という。)を的確かつ迅速に実施するとともに、地方公共団体及び指定公共機関が実施する国民保護措置を的確かつ迅速に支援することとされており、国の方針の下で、国全体として万全の措置を講ずることとしている。

このため、あらかじめ政府は国民の保護に関する基本指針(以下「基本指針」という。)を、指定行

武力攻撃事態の4類型

- ① 着上陸侵攻
- ② ゲリラ・特殊部隊による攻撃
- ③ 弾道ミサイル攻撃
- ④ 航空機による攻撃

緊急対処事態の例

- ① 原子力事業所等の破壊、石油コンビナートの爆破等
- ② ターミナル駅や列車の爆破等
- ③ 炭疽菌やサリンの大量散布等
- ④ 航空機による自爆テロ等

*1 武力攻撃事態等：武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態のこと。武力攻撃とは、我が国に対する外部からの武力攻撃をいう。武力攻撃事態とは、武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態をいい、武力攻撃予測事態とは、武力攻撃事態には至っていないが、事態が切迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいう。

*2 緊急対処事態：武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態(後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。)で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。

政機関（各府省等）及び地方公共団体は国民の保護に関する計画（以下「国民保護計画」という。）を定め（4 基本指針・国民保護計画 参照）、武力攻撃事態等及び緊急対処事態の際には、国民保護法に加えてこれらの基本指針や国民保護計画に基づき、国、都道府県、市町村（特別区を含む。以下同じ。）等が連携して避難、救援、武力攻撃災害への対処等の国民保護措置を実施する（第3-1-1図）。

(1) 住民の避難に関する措置

対策本部長（内閣総理大臣）は、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため緊急の必要があると認めるときは、警報を発令しなければならない。警報では、武力攻撃事態等の現状及び予測、武力攻撃が迫り、又は武力攻撃が発生したと認められる地域、その他住民及び公私の団体に対し周知させるべき事項が示される。発令された警報は総務大臣を経由して都道府県知事に通知され、都道府県知事は、直ちにその内容を都道府県の区域内の市町村長等に通知し、市町村長等はその内容を住民等に伝達する。

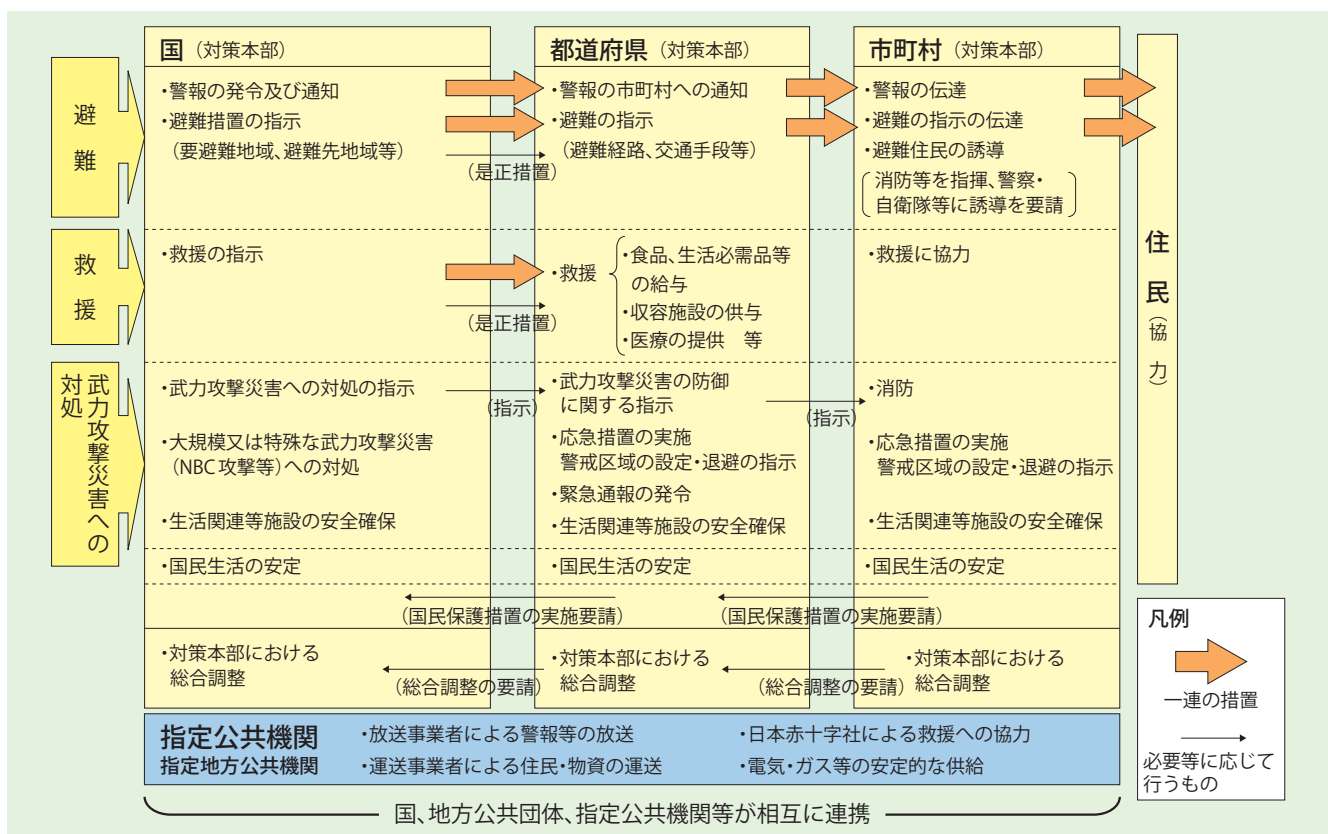
対策本部長は、警報を発令した場合において、住民の避難が必要であると認めるときは、総務大臣を

経由して都道府県知事に対し、直ちに避難に関する措置を講ずべきことを指示する。この指示（以下「避難措置の指示」という。）を行うときは、対策本部長は、要避難地域、避難先地域及び避難に関して関係機関が講ずべき措置の概要を示さなければならない。避難措置の指示を受けた要避難地域を管轄する都道府県知事は、住民に対して直ちに避難すべき旨を指示する。この場合、都道府県知事は、主要な避難の経路、避難のための交通手段その他避難の方法を示さなければならない。避難の指示は市町村長を通じて住民に伝達される。住民に対して避難の指示がなされた市町村長は、直ちに避難実施要領（5.（1）市町村における避難実施要領のパターン作成 参照）を定め、避難住民の誘導を行う。

(2) 避難住民等の救援に関する措置

対策本部長は、避難措置の指示をしたときは、避難先地域を管轄する都道府県知事に対し、直ちに、救援に関する措置を講ずべきことを指示し、当該指示を受けた都道府県知事は、食品・生活必需品等の給与、収容施設の供与等の救援に関する措置を実施する。

第3-1-1図 国民の保護に関する措置の仕組み



(3) 武力攻撃災害への対処に関する措置

国・都道府県・市町村は、生活関連等施設の安全確保等、武力攻撃災害への対処のための措置をそれぞれ講ずることとされている。また、対策本部長は、都道府県知事に対し、必要に応じて、武力攻撃災害への対処及び武力攻撃災害の防除等に関して所要の措置を講ずべきことを指示することができる。

(4) その他の措置等

以上のほか、国民保護法及び国民保護計画等に基づき国民生活の安定に関する措置等の必要な措置が行われる。また、都道府県は対策本部長に対し、市町村は都道府県に対し、必要に応じて国民保護措置の実施要請、総合調整の要請等を行うことができる。

3 消防庁等の役割

(1) 消防庁の役割

消防庁は、消防組織法及び国民保護法により、国と地方公共団体が相互に連携する上で重要な役割を担うこととされており、特に武力攻撃等に起因する災害に対処するため、自然災害等の場合よりも地方公共団体に多くの関与を行うこととされている。

消防庁は、指定行政機関の一つとして消防庁国民保護計画等を策定しており、具体的にはこれらに基づき、国民に対する情報の提供、救援の支援、国民保護の重要性の啓発、国民保護訓練等を行うこととなる。その主なものを挙げると以下のとおりである。

- ① 内閣総理大臣が行った国民保護対策本部を設置すべき都道府県及び市町村の指定等の都道府県知事及び市町村長への通知
- ② 対策本部長による警報の発令の通知及び避難措置の指示の内容の都道府県知事への通知
- ③ 県境を越える避難に際し、必要と認める場合の関係都道府県知事への勧告
- ④ 都道府県知事から報告を受けた安否情報について、照会に応じ情報提供
- ⑤ 武力攻撃災害を防除するための消防に関する措置及び消防の応援等の必要な措置に関する、都道府県知事又は市町村長への指示
- ⑥ 自ら収集し、又は都道府県知事等から報告を受けた被災情報の対策本部長への報告

- ⑦ 都道府県知事からの求めに応じ、国や他の地方公共団体の職員の派遣について、あっせんを実施
- ⑧ 国民保護法に基づく地方公共団体の事務に関し、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡調整

(2) 地方公共団体と消防の役割

地方公共団体は、いざというときに迅速に国民保護措置が実施できるように、国民保護計画の作成や、夜間・休日等を問わずに起こる事案に的確に対応可能な24時間の即応体制等の必要な組織の整備及び訓練の実施等が求められているほか、武力攻撃事態等及び緊急対処事態の際には、国民保護措置の多くを実施する責務を有している。

前述のとおり、武力攻撃事態等及び緊急対処事態においては、都道府県は、警報の市町村への通知、住民に対する避難の指示、都道府県の区域を越える住民の避難に関する措置、救援に関する措置、安否情報の提供、緊急通報の発令等を行うこととされている。

また、市町村は、警報や避難の指示の住民への伝達、避難住民の誘導、安否情報の収集等、直接住民と接する役割を担うこととされており、日ごろから消防団や自主防災組織、警察等との連携・協力関係を構築しておくことが重要である。

特に、消防は、国民の生命、身体及び財産を武力攻撃による火災から保護し、武力攻撃災害を防除及び軽減しなければならないことが国民保護法にも規定されており、他の災害等の場合と同様に消火や救助及び救急の活動等を行うこととなる。また、国民保護法では、消防長及び消防団長は市町村長の指揮の下に避難住民を誘導することも定められており、市町村の国民保護計画にしたがって、避難、救援、武力攻撃災害の防除等のそれぞれの局面において、重要な役割を担うこととなる。

4 基本指針・国民保護計画

国民保護法では、武力攻撃事態等及び緊急対処事態に至った場合に備えて、政府において基本指針を定め、これに基づいて指定行政機関（各府省等）の長、都道府県知事は国民保護計画を、指定公共機関は国民の保護に関する業務計画（以下「国民保護業務計画」という。）を、それぞれ作成することとさ

れている。また、都道府県の国民保護計画に基づき、市町村長は市町村の国民保護計画を、指定地方公共機関は、国民保護業務計画をそれぞれ作成することとされている。

これらの基本指針、国民保護計画等は、武力攻撃事態等及び緊急処理事態に至った際により迅速かつ的確な対応ができるよう、国民保護訓練の結果等を踏まえて随時見直しが行われている。

(1) 基本指針

基本指針は、平成17年3月25日に閣議決定され、直近の平成25年3月の改正まで数次にわたり改正が行われてきた。基本指針の内容は以下のとおりである。

- ① 基本的人権の尊重や指定公共機関の自主性の尊重など、国民保護措置の実施に関する基本的な方針
- ② 武力攻撃事態を類型化し、それぞれの特徴及び留意点を示した武力攻撃事態の想定に関する事項
- ③ 国民保護措置を的確かつ迅速に実施するための体制の整備
- ④ 住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃災害への対応に関する措置、国民生活の安定、武力攻撃災害の復旧等についての国、地方公共団体等とのすべき措置に関する事項
- ⑤ 武力攻撃に準ずる大規模テロ等の緊急処理事態への対応
- ⑥ 国民保護計画等の作成手続

(2) 消防庁国民保護計画

消防庁国民保護計画は、消防庁が実施する国民保護措置について、その内容、実施方法、体制、関係機関との連携方法等を定めている。その概要は以下のとおりである。

- ① テロやゲリラの侵攻などの事案において、状況により、全職員体制の消防庁緊急事態連絡室を設置し、地方公共団体との連携や情報交換のための体制を整備すること。
- ② Jアラート等により住民に瞬時に情報が伝達されるよう、地方公共団体との連絡体制の充実を図る。
- ③ 自然災害の場合等において他県の消防部隊が応

援に駆けつける緊急消防援助隊の仕組みを、武力攻撃やテロの場合においても活用するため、部隊の増強や資機材の整備を図ること。

特に、NBC災害^{*3}に対応するためには、対応能力を持つ部隊による応援が重要なため、拠点となる消防本部の充実を図ること。

- ④ 住民の避難誘導において重要な役割を果たす消防団や自主防災組織の充実を図るため、啓発に努めるとともに設備の整備等を支援すること。
- ⑤ 住民の避難誘導や被災者の救助に当たっては、事業所の協力が必要となることから、被災時における事業所と地方公共団体との連携を支援すること。

また、平成25年3月に改正を行い、消防庁は、内閣官房及び地方公共団体と共同して、武力攻撃事態等において、Jアラートや防災行政無線等を用いて確実かつ迅速に住民に情報伝達が行われるよう、情報伝達訓練を実施すること等が盛り込まれた。

(3) 都道府県国民保護計画

都道府県の国民保護計画は、基本指針に基づき、当該都道府県の地域における国民保護措置の総合的な推進に関する事項、当該都道府県が行う国民保護措置に関する事項やその実施体制、市町村の国民保護計画及び指定地方公共機関の国民保護業務計画の作成の基準となるべき事項等を定めている。

都道府県国民保護計画は平成17年度までにすべての都道府県で作成済みである。

(4) 市町村国民保護計画

市町村の国民保護計画は、都道府県の国民保護計画に基づき、当該市町村の地域における国民保護措置の総合的な推進に関する事項、当該市町村が行う国民保護措置に関する事項や実施体制等を定めるとされている。

平成25年10月1日現在で、市町村の国民保護計画は全国1,742団体のうち8団体が未作成となっており、消防庁では都道府県に対し、市町村における速やかな計画作成を促進するよう要請している。

*3 核（Nuclear）兵器等、生物（Biological）剤及び化学（Chemical）剤が用いられたことに伴う災害をいう。

5 主な課題と取組等

(1) 市町村における避難実施要領のパターンの作成

国民保護法では、市町村長は、住民に対して避難の指示があったときは、避難実施要領を定めなければならないと規定されている。この避難実施要領は、避難の経路、避難の手段等を定めるものであり、極めて迅速に作成しなければならないものであることから、その作成を容易にするため、基本指針では、市町村は複数の避難実施要領のパターンをあらかじめ作成しておくよう努めることとされている。

しかしながら、避難実施要領のパターンを作成済みの市町村は平成25年4月1日現在で4割程度にとどまっており、作成率の向上に向けた一層の取組が求められる。このため、消防庁としては、平成23年度に「避難実施要領のパターン」作成の手引き」を作成し地方公共団体に配布するなど、都道府県と連携しながら作成の支援を行っている。

(2) 安否情報システムの運用

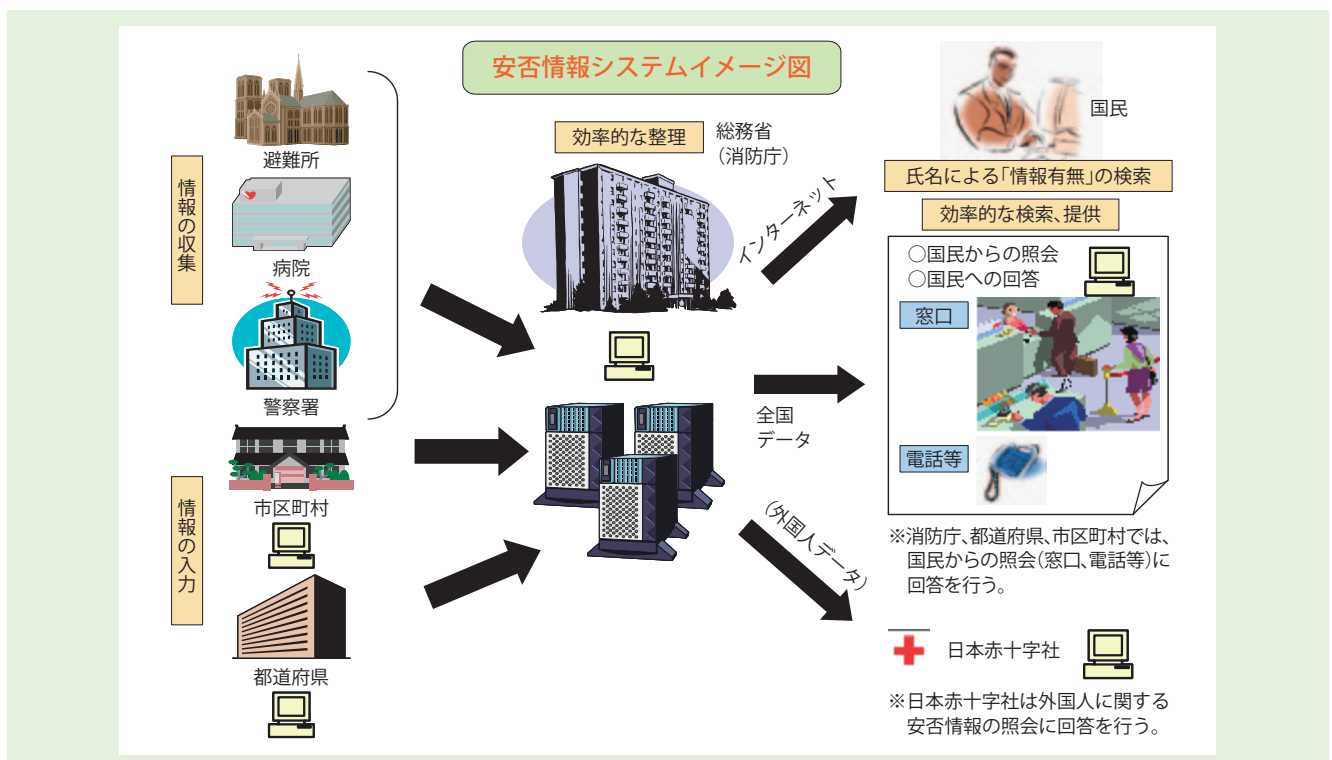
武力攻撃等により住民が避難した場合などにおい

ては、家族等の安否を確認できるようにすることが重要である。国民保護法では、総務大臣及び地方公共団体の長は、武力攻撃事態等において、避難住民及び死亡又は負傷した住民の安否に関する情報を収集・整理し、国民からの照会に対し、速やかに回答することとされている。

このため、消防庁では、地方公共団体の職員等が避難所や病院などで収集した安否情報^{*4}を、パソコンを使って入力でき、さらに全国データとして検索可能な形でできる「安否情報システム」を導入し、平成20年4月から運用を開始した(第3-1-2図)。平成22年3月には、情報入力や検索をより効率的に行えるようにするため、住民基本台帳カードとの連携やあいまい検索の機能を付加した。また、平成25年3月には、システム開発後初めてのシステム更改を行い、入力の簡素化を図るとともに、データ出力機能を付加した。システム更改に伴い「安否情報システムを利用した安否情報事務処理ガイドライン」(消防庁ホームページURL：http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokuminhogo_unyou/kokuminhogo_unyou_main/anpi_Gaido.pdf参照)及び「操作説明書」も改正した。

安否情報システムは自然災害でも活用できる仕様

第3-1-2図 安否情報の流れ(関係機関相関イメージ)



*4 安否情報：氏名、出生の年月日、男女の別、住所、国籍、個人を識別するための情報等をいう。

となっており、平成23年の東日本大震災においても使用されたところであるが、これが現実の災害で安否情報システムが使用された初の事例となった。

迅速・的確な安否情報の収集及び提供のためには、今後とも地方公共団体が安否情報を入力するための運用体制の強化を図ることが重要であり、消防庁では、警察・医療機関等の関係機関との協力体制の構築などの支援に取り組んでいる。

また、平成22年6月からは、毎月入力訓練を実施できる環境を準備し、各団体の積極的な訓練参加を促しているほか、平成23年度からは全国一斉の訓練を実施し、地方公共団体職員の操作・習熟を図っている。

今後も定期的な訓練を実施するとともに、引き続きシステム効率化の検討を行う。

(3) 訓練

国民保護計画等を実効性のあるものとするためには平素から様々な事態を想定した実践的な訓練を行い、国民保護措置に関する対処能力の向上や関係機関との連携強化を図ることが重要である。

国民保護法においても、指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長等並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、それぞれの国民保護計画又は国民保護業務計画で定めるところにより、それぞれ又は他の指定行政機関の長等と共同して、国民保護措置についての訓練を行うよう努めなければならないとされている。

このため、消防庁では、内閣官房等の関係機関と連携し、国と地方公共団体が共同で行う国民保護共同訓練の実施を促進するとともに、訓練を通じて事態対処法及び国民保護法等に基づく対応を確認し、その実効性の向上に努めている。

平成25年度は、国民保護共同訓練としては、放射性物質を含む爆破テロを想定し、広域医療搬送を盛り込んだ実動訓練や、船舶等を用いた住民の広域避難を想定した図上訓練等が計画されており（第3-1-1表）、今後も新たな要素を加味するなどしながら継続的に訓練を行うことが求められている。

(4) 地方公共団体職員の研修・普及啓発

地方公共団体は、前述のとおり、国民保護措置のうち、警報の通知・伝達、避難の指示、避難住民の誘導や救援など住民の安全を直接確保する重要な措置を実施する責務を有している。これらの措置は関係機関との密接な連携の下で行う必要があり、職員には、制度全般を十分理解していることが求められる。

このため、職員に対する適切な研修等が重要であり、消防大学校においては、地方公共団体の一般行政職員や消防職員が危機管理や国民保護に関する専門的な知識を修得するためのカリキュラムとして危機管理・国民保護コースを設けている。都道府県の自治研修所や消防学校においても、国民保護に関するカリキュラムの創設等に積極的に取り組むことが望まれる。

また、国民保護措置を円滑に行うためには、消防団や自主防災組織をはじめとして、住民に対しても国民保護法の仕組みや国民保護措置の内容、避難方法等について、広く普及啓発し、理解を深めていただくことが大切である。

このため、消防庁では、啓発資料等として、これまでに、地方公共団体の担当職員や消防団・自主防災組織のリーダー向けに国民保護の基本的な仕組み、消防の役割、訓練のあり方等について、わかりやすく示した冊子やDVD等を作成し、地方公共団体が行う普及啓発活動に活用できるようにしている。

第3-1-1表 平成25年度国民保護共同訓練

【実動訓練】※^(注1)

①実施団体

・青森県 ・新潟県 ・愛知県 ・沖縄県

②訓練内容

・国の現地対策本部、県・市の対策本部等の設置運営及び相互の連絡調整
・住民の避難誘導、医療等の救援及び災害対処に関する措置など、一連の国民の保護のための措置

【図上訓練】※^(注2)

①実施団体

・千葉県 ・東京都 ・富山県 ・福井県
・徳島県 ・香川県 ・愛媛県 ・熊本県

②訓練内容

・国・県・市の対策本部等の設置運営及び相互の連絡調整
・警報の通知、避難の指示等、国民の保護のための措置に係る状況判断及び情報伝達要領

※(注1) 現地において、実践的な模擬状況のもとで、国や地方公共団体及び住民等が参加して訓練する方式

※(注2) 図上において、国や地方公共団体等の対策本部活動及び対策本部事務局の対応について訓練する方式

(5) 地方公共団体における体制整備

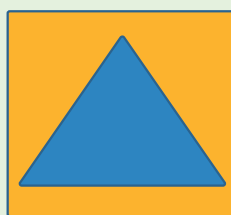
都道府県知事及び市町村長は、国民保護計画で定めるところにより、それぞれの区域に係る国民保護措置を的確かつ迅速に実施するために、夜間・休日等を問わずに起きる事案に的確に対応可能な体制を備えた組織を整備することが求められるが、今日の地方公共団体には、国民保護関連事案に対する体制の整備はもとより、地震等の自然災害や新たな感染症など、住民の安心・安全を脅かす様々な危機管理事案に対しても、的確かつ迅速な対応が強く求められている。

このため消防庁では、平成18年度より「地方公共団体の危機管理に関する懇談会」を開催し、危機管理について知識・経験を有する有識者からの意見・助言をいただき、施策への反映に努めている。このほか、地方財政措置として、平成25年度も引き続き、国民保護対策に要する経費を交付税算定上、基準財政需要額に計上するなど、地方公共団体の体制強化の支援にあたっている。

(6) 特殊標章等

指定行政機関の長、地方公共団体の長等は、武力攻撃事態等においては、指定行政機関や地方公共団体の職員で国民保護措置に係る職務を行う者又は国民保護措置の実施に必要な援助について協力をする者に対し、ジュネーヴ諸条約の追加議定書^{*5}に規定する国際的な特殊標章（第3-1-3図）及び身分証明書（以下「特殊標章等」という。）を交付し、又は使用させることができる。これは、国民保護措置に係る職務を行う者等及び国民保護措置に係る職

第3-1-3図 特殊標章



特殊標章（識別対象）
・国民保護措置に係る職務等を行う者
・国民保護措置のために使用される
場所、車両、船舶、航空機など

務のために使用される場所等を識別させるためのものである。この特殊標章等については、国民保護法上、みだりに使用してはならないこととされており、各交付権者においては、それぞれ交付対象者に特殊標章等を交付する際の取扱要領を定め、交付台帳を作成すること等により、特殊標章等の適正使用を担保することが必要である。

消防庁においては、関係省庁間の申合せ等を踏まえ、消防庁特殊標章交付要綱を作成し、地方公共団体や消防機関に対して、各交付権者が作成することとなっている交付要綱の例を通知するなど、特殊標章等が適正に取り扱われるよう取り組んでいる。

6 テロ対策

(1) 体制の整備

テロ災害発生時において適切な応急対応処置を講じるために、平成13年11月には、政府のNBCテロ対策会議幹事会において、「NBCテロ対処現地関係機関連携モデル」が取りまとめられ、消防庁では、都道府県等に対して、各地域の実情に応じた役割分担や活動内容等について、このモデルを参考に更に具体的に協議・調整し、NBCテロ対処体制整備の推進を図るよう要請した。また、米国における炭疽菌事件などを踏まえ、平成15年3月に、炭疽菌、天然痘の災害発生に備えるための関係機関の役割分担と連携及び必要な処置を明確にした「生物テロへの対処について」が取りまとめられ、その旨を各都道府県内の関係部局、市町村及び消防機関に対して周知した。

これらの対応とともに、消防庁では、各都道府県との国民保護共同訓練においてNBCテロ災害を想定した訓練を実施しており、化学剤を用いたテロを想定した訓練のほか、平成20年度以降は生物剤である天然痘や炭疽菌、放射性物質を用いたテロを想定した訓練を実施し、関係機関の連携の強化を図っている。平成25年度においては、国民保護共同訓練として、放射性物質を含む爆破テロを想定し、広域医療搬送を盛り込んだ実動訓練、船舶等を用いた住民の広域避難を想定した図上訓練等を実施することとしており、消防機関、警察機関、自衛隊等の関

*5 ジュネーヴ諸条約の追加議定書：1949年（昭和24年）8月12日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書I）第66条3

係機関の連携の強化を図るとともに、様々な想定の下での危機管理体制の整備に努めている。

(2) テロ災害に対応するための資機材の整備

大規模特殊災害やテロ災害に対応するため、専門的かつ高度な教育を受けた救助隊員で構成される特別高度救助隊及び高度救助隊を整備するとともに、生物剤検知器、化学剤検知器、除染シャワー等テロ災害等に対応するための資機材を整備し、消防組織法第50条に基づく無償使用により、全国の主要な消防本部に配備している。

(3) 消防機関に対する危機管理教育訓練の充実強化

NBCテロに起因する災害に対処するには、専門的な知識、技術が必要である。このため消防大学校において、NBCテロ災害発生時における適切な消防活動を確保することを目的として、緊急消防援助隊教育科にNBCコース及び高度・特別高度救助コースを設置するとともに、都道府県の消防学校においても特殊災害科を設置し、危機管理教育訓練の充実強化を図っている。

また、消防本部の職員及び都道府県消防学校職員等を対象として、防衛省及び警察庁に依頼して、NBC災害活動に関する実技講習を行っている。