

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（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（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。

なお、事態対処法は、平成28年3月に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改正された。

(2) 国民保護法の目的

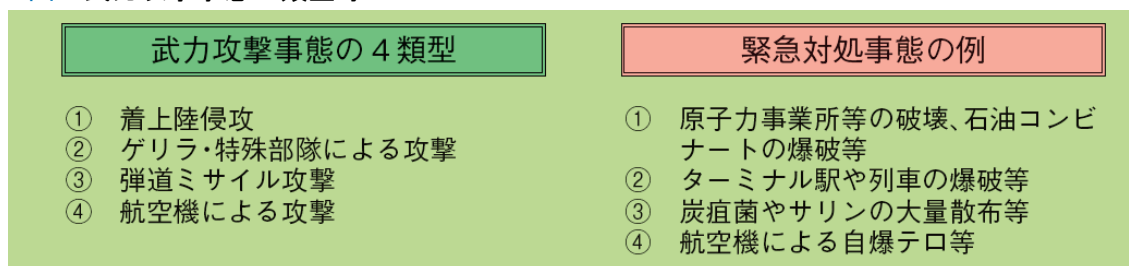
国民保護法の目的は、武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国、地方公共団体、指定公共機関等の責務をはじめ、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置等について定めることにより、国全体として万全の態勢を整備することにある。

緊急処理事態^{*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処理事態が現実に発生した場合には、その組織及び機能の全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

第3-1-1 図 武力攻撃事態の類型等



*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、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいう。

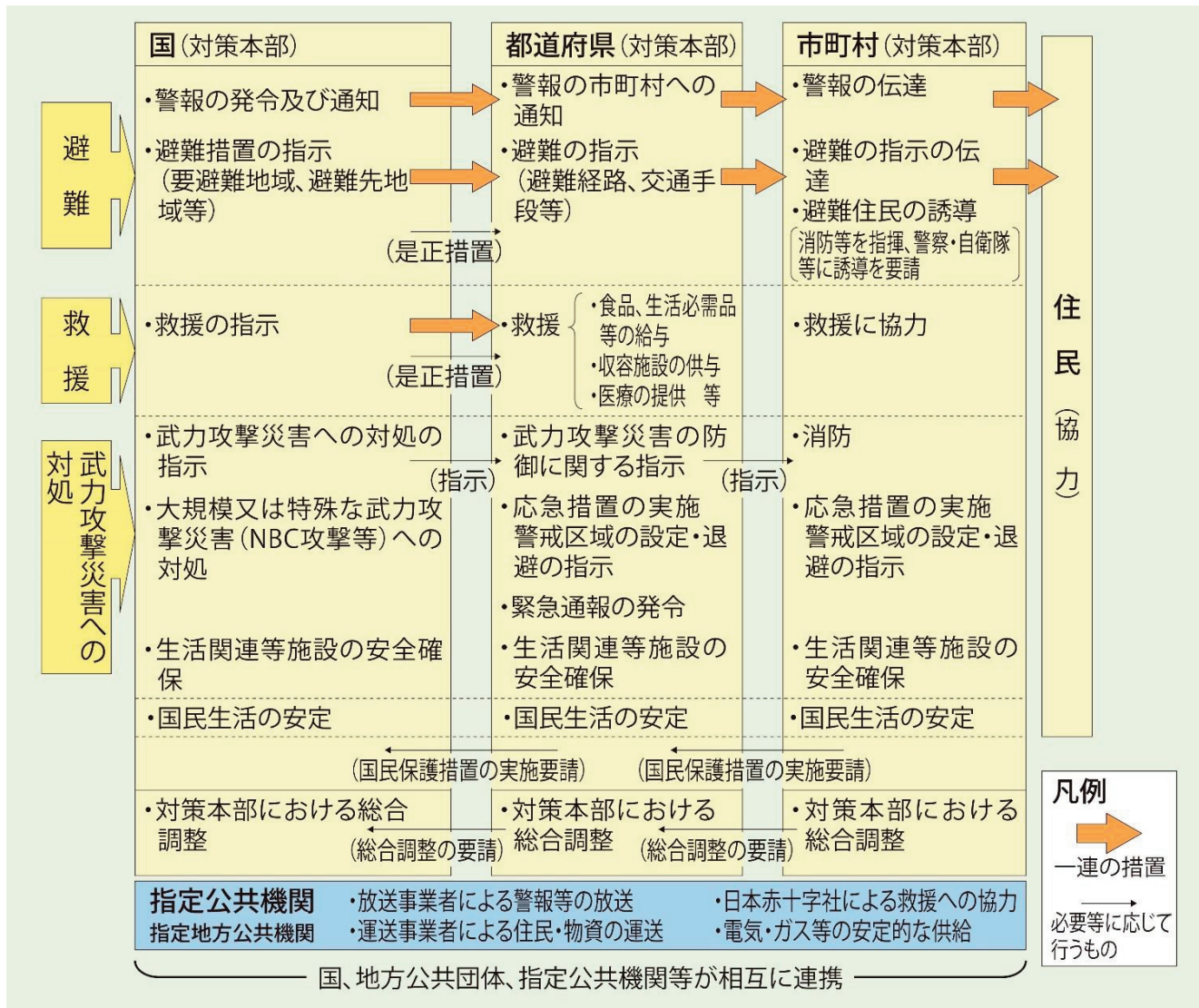
*2 緊急処理事態：武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。）で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。

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3-1-2図）。

第3-1-2図 国民の保護に関する措置の仕組み



(1) 住民の避難に関する措置

事態対処法に基づき設置される対策本部の長（内閣総理大臣。以下「対策本部長」という。）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．

（３）市町村における避難実施要領のパターンの作成参照）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。

（３）武力攻撃災害への対処に関する措置

国、都道府県及び市町村は、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〕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について閣議決定された旨を都道府県知事及び市町村長へ通知
- 〔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等の内容を都道府県知事へ通知
- 〔３〕県境を超える避難に際し、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、都道府県知事は、警報の市町村への通知、住民に対する避難の指示、都道府県の区域を超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、市町村長は、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、日頃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従って、避難、救援、武力攻撃災害の防御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対処事態に至った際により迅速かつ確か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、その後は数次にわたり変更が行われてきた。基本指針の内容は以下のとおりである。

- 〔1〕 基本的な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処に関する措置、国民生活の安定、武力攻撃災害の復旧等についての国、地方公共団体等のとる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対処事態への対処
- 〔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調整本部を設置し、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〕 全国瞬時警報システム（Jアラート）等により住民へ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こと。
- 〔3〕 自然災害の場合等において他の都道府県から消防部隊が応援に駆け付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。

（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 年度までに全ての都道府県で作成済みである。

*3 NBC 災害：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。

(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こととされている。

令和元年10月1日現在で、市町村の国民保護計画は全国1,741団体のうち2団体が未作成となっており、消防庁として都道府県に対し、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。

る。

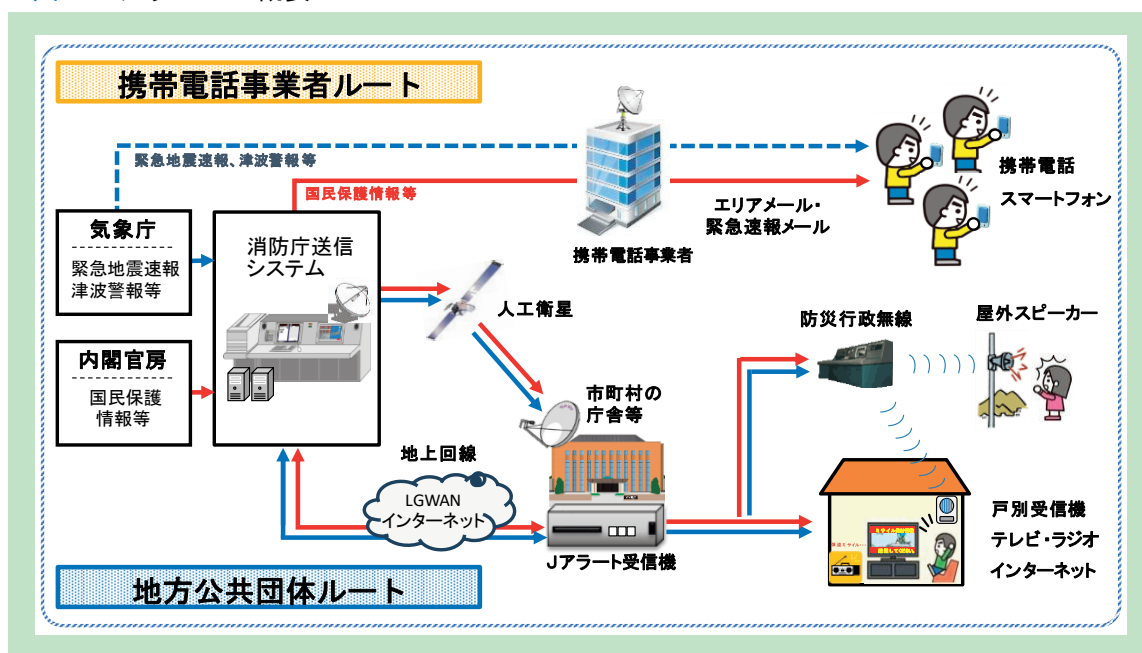
5. 主な課題と取組等

(1) Jアラートによる迅速な情報伝達

ア Jアラート

武力攻撃等の際に住民が適切な避難を速やかに行うためには、住民に正確な情報を迅速に伝達することが重要となることから、消防庁では、地方公共団体及び携帯電話事業者と連携してJアラート(第3-1-3図)の整備を推進している。

第3-1-3図 Jアラートの概要



Jアラートとは、弾道ミサイル攻撃に関する情報や緊急地震速報、津波警報、気象警報などの緊急情報を、人工衛星及び地上回線を通じて送信し、市町村防災行政無線(同報系)等を自動起動することにより、人手を介さず瞬時に住民等に伝達することが可能なシステムである。弾道ミサイル攻撃に関する情報など国民保護に関する情報は内閣官房から、緊急地震速報、津波警報、気象警報などの防災気象情報は気象庁から、消防庁の送信設備を経由して全国の都道府県、市町村等に送信される。

Jアラートは平成19年2月に4市町で運用を開始し、以降もシステムの改修・高度化を行っている。平成23年度にはJアラートの送信機能を多重化するため、平成23年度補正予算(第3号)を活用して消防庁に設置しているJアラートの主局(関東局)と同等の送信・管理機能を有するバックアップ局(関西局)を整備し、平成25年5月から運用を開

始しており、これによって災害に強いシステムへと強化された。また、気象業務法改正により平成25年8月から新たに創設された気象等の特別警報について、Jアラートで市町村の情報伝達手段を自動起動し、瞬時に住民への伝達ができるよう、気象庁と連携してJアラートの改修を行い、平成26年4月から運用を開始した。さらに、住民や登山者に火山が噴火したことを端的にいち早く伝えることにより、身を守る行動がとれるよう、気象庁が平成27年8月に配信を開始した「噴火速報」についても、平成28年3月から、Jアラートによる運用を開始したところである。

携帯電話事業者との連携については、平成26年4月に携帯電話事業者が提供する緊急速報メールと連携し、弾道ミサイル攻撃等の国民保護に関する情報についての配信を開始した。これにより地方公共団体ルート及び携帯電話事業者ルートの両方か

らJアラート情報を国民へ伝達できるようになった。

イ Jアラートの整備状況

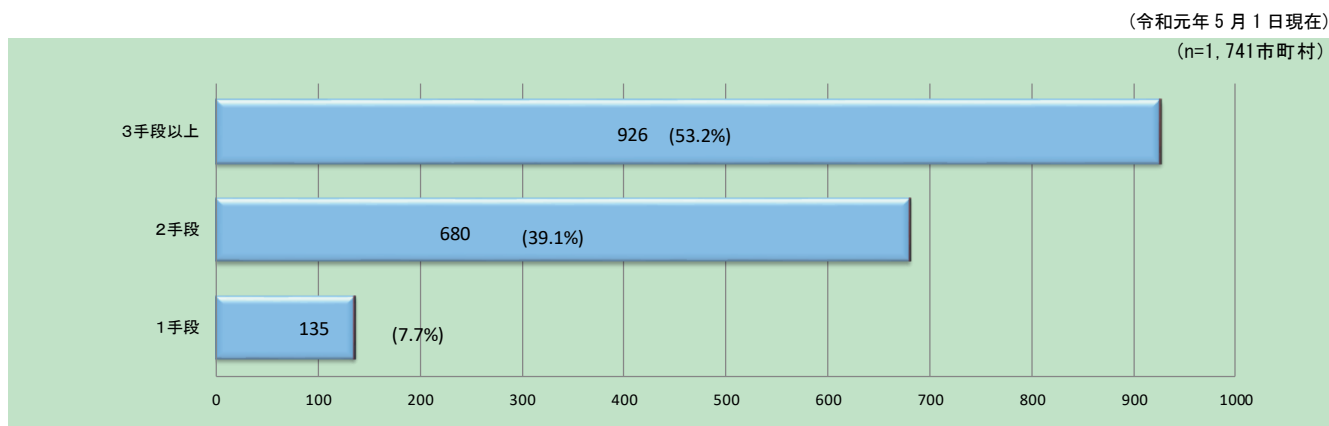
各市町村のJアラートの整備状況については、Jアラート受信機は平成25年度までに、Jアラートによる自動起動装置は平成28年度までに全ての市町村において整備が完了した。今後は、市町村防災行政無線（同報系）のほか、音声告知端末、コミュニティ放送やケーブルテレビ、登録制メール、デジタルサイネージ等とJアラートとの連携を進め、Jアラートによる情報伝達手段の多重化を進めることが必要である（第3-1-4図）。

なお、消防庁においても、国民にリアルタイムで緊急情報を提供するために、平成25年12月から

「Lアラート（平成26年8月に「公共情報コモンズ」の新たな名称として導入）」へ、Jアラートで配信される弾道ミサイル情報等の配信を開始した。これにより、民間事業者等がLアラートを活用し、テレビ、ラジオ及びスマートフォンアプリ等を通じてJアラートの弾道ミサイル情報等が提供されることとなった。

また、今後増加が見込まれる外国人旅行者に対して、緊急事態発生時の情報を迅速に伝えるため、観光庁が監修している外国人旅行者向け災害時情報提供アプリ「Safety tips」*4で、従来からの地震や津波等の情報に加え、平成30年3月から、ミサイル発射等の国民保護情報の多言語配信が可能となった。

第3-1-4図 Jアラートによる自動起動が可能な情報伝達手段の保有状況（手段数別）



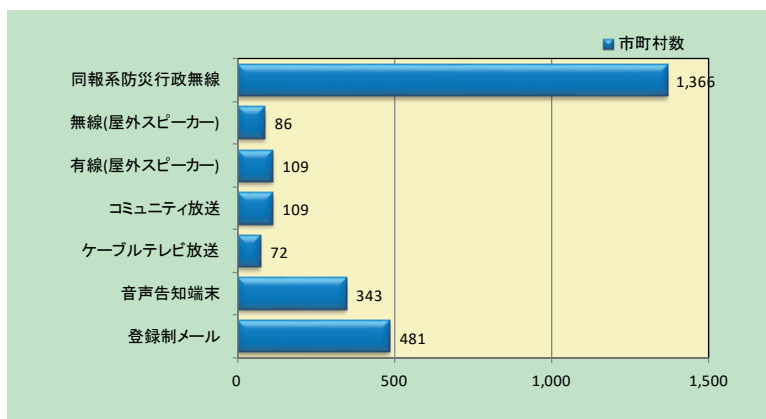
ウ Jアラートの試験

消防庁では、Jアラートによる住民への情報伝達に万全を期すため、関係省庁と連携しながら、全てのJアラート情報受信機関を対象とした導通試験を毎月実施している。また、地方公共団体の任意で訓練用の緊急地震速報を自動放送することができる機会を年2回設けているほか、Jアラートを運用する全ての地方公共団体を対象とした全国一斉の情報伝達試験を平成24年から実施している。令和元年5月15日に実施した全国一斉情報伝達試験では、各地方公共団体のJアラートの運用状況に応じて情報伝達手段を起動させる等の試験を実施し、47都道府県及び1,716市町村が参加した。このうち、

市町村防災行政無線（同報系）の自動起動試験の実施は1,366団体、音声告知端末については343団体、コミュニティ放送については109団体、ケーブルテレビ放送については72団体であった（第3-1-5図）。試験の結果、Jアラート受信機の設定誤り、関係機器の電源脱落及び配線不良等により不具合のあった団体は10団体であった。不具合のあった団体については、その原因を調査し、早急に改善を図るよう助言するとともに、近年、自然災害が多発していることも踏まえ、平成30年度からは四半期ごとに試験を実施するなど試験の充実を図り、Jアラートによる情報伝達が確実に実施されるよう取り組んでいくこととしている。

*4 Safety tips：自然災害の多い日本において訪日外国人旅行者が安心して旅行できるよう、平成26年10月から提供を開始した、観光庁監修の外国人旅行者向け災害時情報提供アプリ。対応言語は11言語（英語・中国語（簡体字/繁体字）・韓国語・スペイン語・ポルトガル語・ベトナム語・タイ語・インドネシア語・タガログ語・ネパール語・日本語）。国内における緊急地震速報及び津波警報、気象特別警報、噴火速報をプッシュ型で通知できる他、周囲の状況に照らした避難行動を示した対応フローチャートや周りの人から情報を取るためのコミュニケーションカード、災害時に必要な情報を収集できるリンク集等を提供している。

第3-1-5図 Jアラートの全国一斉情報伝達試験において自動起動試験を行った情報伝達手段の状況



(2) 国民保護共同訓練

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。

令和元年度の国民保護共同訓練は、26都道府県が実動訓練及び図上訓練を実施予定であり（第3-1-1表）、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控えている現在、テロ対策の一層の強化及び対処能力の向上を図るため、競技開催都市においては、会場を想定した訓練の実施を行うこととしている。今後も新たな要素を加味するなどしながら、訓練の充実強化に努めていく。

第3-1-1表 令和元年度国民保護共同訓練（予定）

実動訓練 7県※(注1) 【実施団体】 ・福島県 ・茨城県 ・群馬県 ・千葉県 ・山梨県 ・静岡県 ・和歌山県
図上訓練 18都道府県※(注2) 【実施団体】 ・北海道 ・宮城県 ・秋田県 ・山形県 ・栃木県 ・東京都 ・富山県 ・福井県 ・長野県 ・愛知県 ・大阪府 ・奈良県 ・山口県 ・徳島県 ・香川県 ・福岡県 ・熊本県 ・大分県
実動・図上訓練 1県※(注3) 【実施団体】 ・岩手県
※(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) 会議室等において、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 ※(注3) 実動訓練と図上訓練を接続させ、両訓練を取り入れた訓練方式

(3) 市町村における避難実施要領のパターンの作成

国民保護法において、市町村長は、住民に対して避難の指示があったときに、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。

避難実施要領のパターンを作成済みの市町村は

平成31年3月1日現在で56%にとどまっている。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、平成30年度に「避難実施要領パターンのつくり方」を作成し、地方公共団体に配付した。また、都道府県と連携しながら市町村職員等を対象とした「避難実施要領のパターンの作成に関する研修会」を開催し、作成の支援を行っている。

今後、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等の大規模イベントの開催を控えている中、テロ対策の強化及び対処能力の向上が課題であり、その一環として、事案発生時における観客・住民の円滑な避難のため、開催自治体における避難実施要領のパターンの作成を確実に進めることとしている。

（４）避難施設の指定

武力攻撃等が発生した場合には、住民が避難するため、又は避難住民等の救援を行うための施設が必要になる。国民保護法上の避難施設は、都道府県知事が指定することとなっており、自然災害における避難先として災害対策基本法に基づき指定されている学校、公民館、体育館、公園、広場等を中心に平成31年4月1日現在、93,177箇所が指定されている。

消防庁としては域内の住民が速やかに避難できる範囲に避難施設を確保しておくことが重要であることから、公共施設のほか、民間企業が管理主体である施設の指定や、爆風や破片からの直接の被害を軽減するための一時的な避難先として有効と考えられるコンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下施設について、都道府県による指定を促進している。

（５）安否情報システムの運用

武力攻撃事態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。

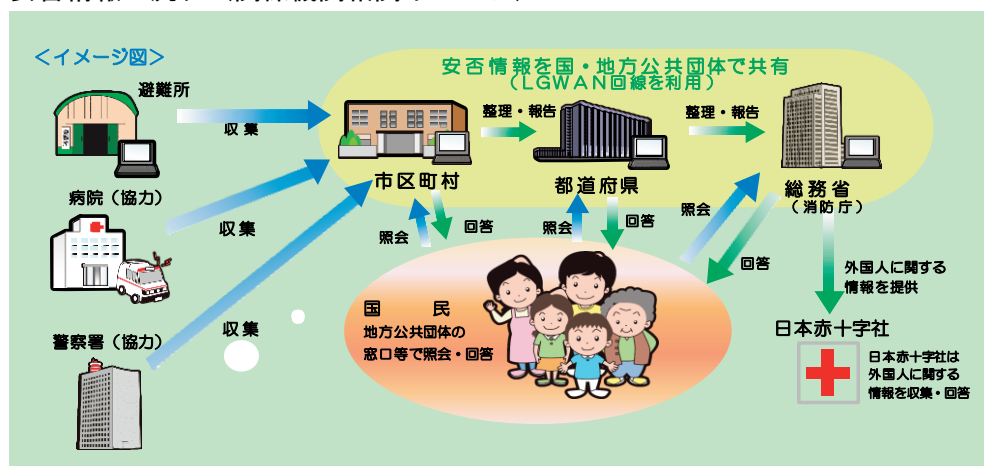
このため、消防庁では、地方公共団体の職員等が避難所や病院などで収集した安否情報^{*5}を、パソコンを使って入力でき、さらに全国データとして検索可能な形でできる「安否情報システム」を導入し、平成20年4月から運用を開始した（第3-1-6図）。平成22年3月には、情報入力や検索をより効率的に行えるようにするため、あいまい検索の機能等を付加した。また、平成25年3月には、システム開発後初めてのシステム更改を行い、入力の簡素化を図るとともに、データ出力機能を付加した。平成30年3月には2度目となるシステム更改を行い、平成25年度の災害対策基本法の改正により、安否情報の提供に係る事務が法律に明確に位置づけられたことから、改正された災害対策基本法にも対応したシステムに改修するとともに、システムの運用が始まって10年を経過したことから、これまでに都道府県や市町村から要望のあった入力の省力化や効率性の向上に繋がる改修を実施した。安否情報システムは自然災害でも活用できる仕様となっており、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。

また、平成23年度から地方公共団体職員のシステムに対する理解促進・操作習熟を目的に、全国一斉の操作訓練を実施しており、平成27年4月からは、各市町村個別に、随時訓練が実施できるように環境を整備した。

迅速・的確な安否情報の収集及び提供のためには、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、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。

*5 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。

第3-1-6 図 安否情報の流れ（関係機関相関イメージ）



（6）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。また、消防庁においては、地方公共団体の防災・危機管理担当職員を対象とした防災・危機管理・Jアラート研修会を、全国各地において開催し、参加者が国民保護を含めた防災・危機管理やJアラートの基礎知識等を速やかに習得できるよう取り組んでいる。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、分かり

やすく示した冊子等を作成し、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。

（7）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。一方、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、同様の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・助言を頂き、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、令和元年度も引き続き、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当たっている。

（8）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*6に規定する国際的な特殊標章及び身分証明書（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

*6 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

を行う者等及び国民保護措置に係る職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要綱を定め、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（第3-1-7図）。

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。

第3-1-7図 特殊標章



6. テロ対策

(1) 体制の整備

NBC テロ災害発生時に適切な応急対応処置を講じるため、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」（平成28年1月に「関係省庁等の生物テロへの対処要領について」に改正）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。その後、平成28年1月に、政府のNBCテロ対策会議幹事会において、

NBCテロへの対処に関する施策の推進や、国、地方公共団体等による各種訓練によって得られた教訓を踏まえ、「NBCテロ対処現地関係機関連携モデル」が改訂されるとともに、港湾を含む我が国の陸上において、放射性物質等が発見された際における関係機関との迅速な情報共有、対応時の役割分担等を定めた「陸上における放射性物質発見時の関係機関による一般的対応について」が取りまとめられ、その旨を都道府県等に対して周知した。

これらの対応とともに、消防庁では、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等の大規模イベントに向けて、消防・救助技術の高度化等検討会において、平成26年3月に取りまとめた「化学災害又は生物災害時における消防機関が行う活動マニュアル」等の内容を充実させるとともに、新たに爆弾テロ災害時の活動等について検討し、平成29年3月に報告書を取りまとめ、消防機関等に対して周知した。

また、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、消防機関、警察機関、自衛隊等の関係機関との連携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) NBCテロ災害に対応するための車両・資機材の整備

NBCテロ災害に対応するため、大型除染システム搭載車、化学剤検知器、生物剤検知器、放射線測定器等の車両・資機材を整備し、消防組織法第50条（国有財産等の無償使用）に基づき、全国の主要な消防本部に配備しているほか、平成30年度に新たに化学剤遠隔検知装置*7を配備している。

(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応するには、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の実施を目的として、緊急消防援助隊教育科にNBCコースを設置するとともに、都道府県、指定都市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。

*7 化学剤遠隔検知装置：日中・夜間問わず最大5km離れた場所から、化学剤を瞬時に識別し可視化できる装置

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。

(4) テロ災害に対応するための救急資器材の導入に向けた教育の推進

テロ災害発生時においても、適切な救急活動が行われることが重要である。特に、爆発が原因の外傷による四肢の切断などで生じる大量出血には、速やかな止血処置が必要であるため、「平成29年度救急業務のあり方に関する検討会」において、テロ災害等の対応力向上について検討し、新しい救急資器材である救命止血帯（ターニケット）を用いた止血に関する教育カリキュラムと指導者用及び受講者用のテキストを策定した（第3-1-8図、第3-1-9図）。

今後、救急隊員のみならず、現場で警戒にあたる消防隊員等が、ためらうことなく適切な止血処置を行えるよう、環境を構築する必要がある。そのため、全国において、これらのカリキュラムとテキストを活用した指導救命士等による教育を推進することが望まれる。



大型除染システム搭載車



化学剤検知器



生物剤検知器



放射線測定器

第3-1-8図 ターニケットの一例



第3-1-9図 止血に関する教育カリキュラム及びテキスト

