

特集 6

近年の安全保障環境等を踏まえた
国民保護施策の推進

1

我が国周辺の安全保障環境等

現在の安全保障環境の特徴として、国家間の相互依存の関係が一層拡大・深化する一方、国家間のパワーバランスの変化が加速化・複雑化し、既存の秩序をめぐる不確実性が増大している。こうした中、令和4年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵略など、既存の秩序に対する挑戦への対応が世界的な課題となっている。

我が国周辺においては、令和4年8月、中国が台湾周辺において軍事演習を行った際、同月4日に9発の弾道ミサイルを発射し、そのうち5発が我が国の排他的経済水域（EEZ）内に着弾した事案が発生している。

また、北朝鮮は、近年、かつてない高い頻度で弾道ミサイルなどの発射を繰り返しており、核・ミサイル関連技術と運用能力の向上に注力している。こうした軍事動向は、我が国の安全保障にとって、一層重大かつ差し迫った脅威となっており、地域と国際社会の平和と安全を著しく損なうものである。

2

安全保障環境等を踏まえた
国民保護施策の進展

平成16年の「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、本特集において「国民保護法」という。）の施行以来、我が国において武力攻撃事態等^{*1}及び緊急対処事態^{*2}が認定され、法に基づく国民の保護のための措置（以下、本特集において「国民保護措置」という。）が実際に行われたことは未だ一度もない。

他方、前述のとおり我が国を取り巻く安全保障環境はその厳しさを増しており、令和4年12月には

政府として安全保障戦略三文書の改定を行うなど、諸情勢を踏まえた国民保護の取組の推進が過去に例を見ないほど急務となっている。

（1）避難実施要領のパターンの作成促進

国民保護法において、住民の避難に関して国から避難措置の指示が出され、それを受けて都道府県知事から避難の指示が発出された場合、市町村長は避難実施要領を定め、住民を誘導する必要があるが、国民保護事案発生後の短時間のうちに避難実施要領を一から策定することは困難であることから、「国民の保護に関する基本指針」（平成17年3月25日閣議決定。以下、本特集において「基本指針」という。）では、市町村は複数の避難実施要領のパターン（以下、本特集において「パターン」という。）をあらかじめ作成しておくよう努めるものとされている。

パターンを1つ以上作成済みの市町村の割合は、令和4年4月1日時点で69%（1,207団体）にとどまっていたが、都道府県を単位としたパターンの作成に関する研修会の現地開催や、全国の市町村を対象としたweb研修会の実施など市町村のパターン作成支援の取組を進めた結果、作成済みの市町村の割合は令和5年10月1日時点では97%（1,684団体）と、大きな進捗がみられた。

他方、複数のパターンを作成している市町村の割合は、令和5年4月1日時点で64%（1,119団体）にとどまっており、一層の作成促進に取り組む必要がある。そのため、消防庁では複数パターンを作成促進を目的に、「避難実施要領のパターン作成の徹底について（通知）」（令和5年5月30日付け通知）を都道府県国民保護担当部局長に対して発出し、作成に向けた取組を依頼している。

*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。

こうした状況を踏まえ、令和5年度の研修会では、管内市町村にパターン未作成団体の多い都道府県を対象として開催することに加え、パターン内容の高度化や複数作成に向けた支援を希望する都道府県も対象としている。

特に、沖縄県では令和4年度末に、先島諸島5市町村（石垣市、宮古島市、多良間村、竹富町及び与那国町。以下、本特集において「先島市町村」という。）の住民等の県外避難について、内閣官房をはじめとする関係省庁（消防庁、国土交通省、海上保安庁、防衛省等）や、県・先島市町村・公共交通事業者（航空機・船舶）等の参加のもと、初めて武力攻撃予測事態を想定した図上訓練を実施し、避難手段や避難経路などの内容について検討が行われた。消防庁は、この訓練で得られた避難手段や避難経路等の考え方について、既に作成済みの先島市町村のパターンに反映してもらうなど、各市町村の住民避難の実効性向上に向けた取組を進めている。

加えて、沖縄県に所在する離島市町村のうち、先島市町村以外の市町村については、沖縄県国民保護計画、沖縄本島への避難が想定されていることから、先島市町村における訓練を通じて得られた避難のノウハウを活用するなど、これらの市町村における沖縄本島への避難の実効性向上に向けた取組を県とともに検討していく。

また、昨今の国際情勢の緊迫化等に鑑み、原子力関連施設への武力攻撃への備えについても検討の必要性が高まっており、原発立地周辺市町村における取組として武力攻撃原子力災害に係るパターン作成の取組を早急に進める必要があることから、「防災基本計画（原子力災害対策編）の定めに基づき、避難に関する計画を策定することとされている市町村の避難実施要領のパターン作成に係る参考事例について」（令和5年5月8日付け事務連絡）を都道府県国民保護担当部局に対して発出し、パターン作成に当たっての考え方を示すとともに参考事例として実際の作成例を提供している。あわせて、内閣官房等関係省庁と連携の上、作成支援に係る研修会を開催し、関係市町村における取組の推進を図っている。

（2）避難施設の指定促進

国民保護法において、都道府県知事及び指定都市の長は、住民を避難させ、又は避難住民等の救援を

行うため、公園、広場その他の公共施設や、学校、公民館、駐車場、地下街その他の公益的施設を、あらかじめ避難施設として指定しなければならないこととされている。

また、基本指針において、避難施設の指定に当たっては、ミサイル落下時の爆風等からの直接の被害を軽減するための一時的な避難に活用する観点から、コンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下街、地下駅舎等の地下施設である緊急一時避難施設を指定するよう配慮することとされている。

政府としては、令和3年度からの5年間を緊急一時避難施設の更なる指定促進に係る集中取組期間としており、消防庁としても、関係省庁と連携して都道府県及び指定都市への働き掛け等を進めているところである。最近では我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることを踏まえ、都道府県及び指定都市に対し、公共施設のみならず民間の事業者が管理主体である施設の指定に向けた取組の推進についても、「避難施設（地下駐車場）の指定の促進について（協力依頼）」（令和4年10月3日付け通知）などにより地下施設を中心に重点的な取組を依頼するとともに、施設を管理する事業者に対しても、国土交通省を通じ働き掛けを行うことにより、指定の円滑化を図っている。

これら避難施設については、国民保護に係る情報を分かりやすく説明することを目的として、国民保護制度に関する概要や弾道ミサイル落下時の行動等について掲載している内閣官房国民保護ポータルサイトにおいて、地図や地方公共団体ごとの一覧表により、緊急一時避難施設の場所、その施設類型（堅ろうな施設、地下施設）などを参照することが可能である。

令和5年度にあつては、地下施設等の避難施設の指定の一層の促進のため、指定に際して課題等を抱える都道府県及び指定都市に対し、指定に当たっての知見を蓄積した地方公共団体職員等を派遣してアドバイスをを行う取組を新たに開始し、都道府県及び指定都市への支援に努めている。

（3）国民保護共同訓練の充実強化

国民保護法において、国や地方公共団体は国民保護措置に関する訓練を行うよう努めることとされており、消防庁は内閣官房とともに、都道府県や市町村との共同訓練を実施してきた（特集6-1図）。

ア 国重点訓練

(ア) 地域ブロック検討会

国と地方公共団体の間で最新の情勢認識を共有するとともに、国民保護関連の各種課題に対する検討や意見交換を実施する。

(イ) 実動及び図上訓練

複数の都道府県が参加する大規模な訓練など、都道府県単独では実施困難かつ従来よりも高度な訓練を国の主導の下に実施し、国、都道府県、市町村及び関係機関相互の連携を強化するとともに、国民保護措置への理解の促進を図る。

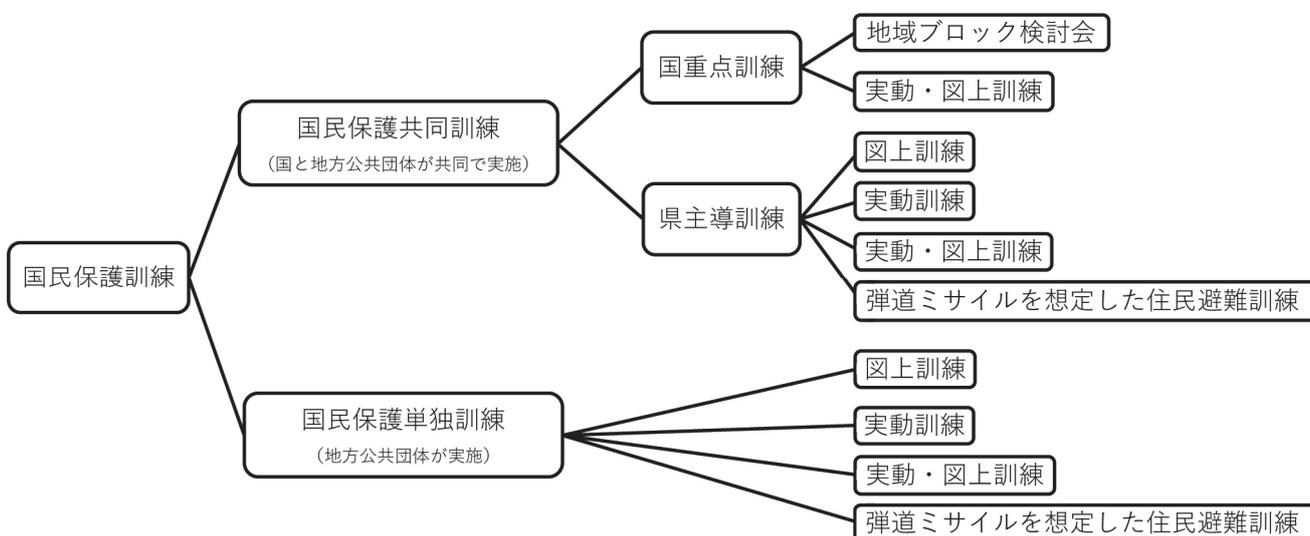
イ 県主導訓練

主に都道府県が訓練内容等を企画・立案し、消防庁や内閣官房等が支援を行い、訓練を実施している。

また、北朝鮮から弾道ミサイル等が高い頻度で発射されていること等を踏まえ、令和4年9月から弾道ミサイルを想定した住民避難訓練を再開している。訓練では、弾道ミサイルが我が国に飛来する可能性があると判明した場合にどのような行動をとるべきかについて、住民の理解を深めるため、近くの建物の中や地下への避難を実施している。

引き続き、全国各地の多くの地域で効果的な訓練が実施されるよう取り組んでいく。

特集 6-1 図 国民保護訓練の分類



3 最近の北朝鮮によるミサイル発射の動向と発射に対する消防庁の対応

(1) 全般

北朝鮮は、平成 28 年 2 月の「人工衛星」と称する弾道ミサイル発射以降、平成 29 年 11 月の発射事案まで、頻繁にミサイルの発射を繰り返していた。この間、平成 29 年 8 月 29 日及び 9 月 15 日には、弾道ミサイルが北海道上空を通過して太平洋に落下する事案が発生している。

平成 29 年 11 月以来、北朝鮮は弾道ミサイルを発射していなかったが、令和元年 5 月以降、再び弾道ミサイルなどの発射を繰り返すようになっている。

これを受け、消防庁では、弾道ミサイルが発射され、我が国の領土・領海に落下する又は我が国の領土・領海の上空を通過する可能性があるとして判明した場合には、全国瞬時警報システム*3（以下、本特集において「J アラート」という。）を使用して都道府県・市町村を通じた住民への迅速な情報伝達を行っている（特集 6-2 図）。

また、北朝鮮が弾道ミサイルの発射を繰り返している状況を踏まえ、地域住民の安全・安心の確保を図るため、緊急一時避難施設の指定を促進するとともに、内閣官房国民保護ポータルサイトにおいて、緊急一時避難施設の場所や弾道ミサイル落下時の行動等を掲載している。

さらに、平成 30 年 6 月以降見合わせてきた国と地方公共団体が共同で実施する弾道ミサイルを想定した住民避難訓練を前述のとおり令和 4 年度から再開し、弾道ミサイル落下時にとるべき行動の理解促進に取り組んでいる。

(2) 令和 5 年 4 月 13 日、5 月 31 日、8 月 24 日及び 11 月 21 日のミサイル発射事案の概要

ア 令和 5 年 4 月 13 日の事案

北朝鮮は、令和 5 年 4 月 13 日 7 時 22 分頃、平壤付近から 1 発の弾道ミサイルを東方向に発射した。

弾道ミサイルが我が国の領土・領海に落下する可能性があるとして判明したため、同日 7 時 55 分、直ちに避難することの呼び掛けに関する情報を対象地域の北海道に対して J アラートで伝達した。

8 時 16 分、内閣官房から地方公共団体等に対して、Em-Net（エムネット）により避難の呼び掛けの解除に関する情報（北海道及びその周辺へのミサイル落下の可能性がなくなったことを確認）の配信が行われた。

その後、当該弾道ミサイルは、我が国の領域内へは落下していないことが確認され、また、排他的経済水域（EEZ）への飛来も確認されていない。

なお、避難の呼び掛けの解除については、J アラートで伝達されていなかったが、本事案を受けた内閣官房における検討の結果、令和 5 年 4 月 24 日から J アラートで伝達する情報に避難の呼び掛けを解除する旨のメッセージが追加された。

イ 令和 5 年 5 月 31 日の事案

令和 5 年 4 月 19 日、北朝鮮は軍事偵察衛星 1 号機が完成したこと、及び同衛星を計画された期間内に発射できるように、最終準備を早期に終え、今後、連続的に数個の偵察衛星を多角配置して偵察情報収集能力を堅固に構築させようとする金正恩國務委員長の指示が発出されたことを発表した。

これらを踏まえ、防衛省において、4 月 22 日に弾道ミサイル等に対する破壊措置の準備に関する自衛隊一般命令が発出され、5 月 29 日に弾道ミサイル等に対する破壊措置の実施に関する自衛隊行動命令が発出された。

こうした中、北朝鮮は、令和 5 年 5 月 31 日 6 時 28 分頃、東倉里（トンチャンリ）付近から 1 発の衛星打ち上げを目的とした弾道ミサイル技術を使用した発射を南方向に向けて行った。

弾道ミサイル技術を使用して発射された物体が我が国の領土・領海に落下する又は我が国の領土・領海の上空を通過する可能性があるとして判明したため、同日 6 時 30 分、弾道ミサイル発射情報・避難の呼び掛けに関する情報を対象地域の沖縄県に対して J アラートで伝達した。

その後、当該物体が我が国の領土・領海に落下する又は我が国の領土・領海の上空を通過する可能性がなくなったため、7 時 4 分、避難の呼び掛けを解除する旨の情報を対象地域に対して J アラートで伝達した。

*3 全国瞬時警報システム：内閣官房から発出される弾道ミサイル攻撃など国民保護に関する情報や気象庁から発出される緊急地震速報、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をいう。

この発射は、北朝鮮が通報した期間内で、通報した方向に発射したものであるが、当該物体は黄海上空で消失し、宇宙空間に何らかの物体の投入はされていないものと推定されている。

ウ 令和5年8月24日の事案

北朝鮮は、令和5年8月24日3時51分頃、北朝鮮北西部沿岸地域の東倉里地区から弾道ミサイル技術を使用した発射を強行した。発射された1発は複数に分離し、1つは3時58分頃、朝鮮半島の西約300kmの黄海上の予告落下区域外に落下、もう1つは、3時59分頃、朝鮮半島の南西約350kmの東シナ海上の予告落下区域外に落下、もう1つは、4時00分頃、沖縄本島と宮古島との間の上空を通過し、4時5分頃、フィリピンの東約600kmの太平洋上、我が国EEZ外である予告落下区域外に落下したものと推定されている。

発射された物体が我が国の領土・領海に落下する又は我が国の領土・領海の上空を通過する可能性があるとして判明したため、同日3時54分、弾道ミサイル発射情報・避難の呼び掛けに関する情報を対象地域の沖縄県に対してJアラートで伝達した。

当該物体が沖縄本島と宮古島との間の上空を通過したと推定されたため、4時7分、弾道ミサイル通過情報・避難の呼び掛けを解除する旨の情報を対象地域に対してJアラートで伝達した。

北朝鮮は、今回の発射により衛星の打ち上げを試みたが、地球周回軌道への衛星の投入は確認されおらず、衛星打ち上げに失敗したとみている。

エ 令和5年11月21日の事案

北朝鮮は、令和5年11月21日22時43分頃、北朝鮮北西部沿岸地域の東倉里地区から衛星打ち上げを目的とする弾道ミサイル技術を使用した発射を強行した。発射された1発は複数に分離し、1つは22時50分頃、朝鮮半島の西約350kmの東シナ海上の予告落下区域外に落下、もう1つは、22時55分頃、沖縄本島と宮古島との間の上空を通過し、22時57分頃、沖ノ島島の南西約1,200kmの太平洋上、我が国EEZ外である予告落下区域内に落下したものと推定されている（令和5年11月22日現在）。

発射された物体が我が国の領土・領海に落下する又は我が国の領土・領海の上空を通過する可能性があるとして判明したため、同日22時46分、弾道ミサイル発射情報・避難の呼び掛けに関する情報を対象地域の沖縄県*4に対してJアラートで伝達した。

当該物体が沖縄本島と宮古島との間の上空を通過したと推定されたため、23時15分、弾道ミサイル通過情報・避難の呼び掛けを解除する旨の情報を対象地域に対してJアラートで伝達した。

この発射について、分析が進められた結果、北朝鮮が発射した何らかの物体が地球を周回していることが確認された。当該物体の詳細については、引き続き慎重な分析が必要とされている（令和5年11月24日現在）。

（3）国民保護情報の住民への伝達

令和5年4月13日、5月31日、8月24日及び11月21日の事案のいずれにおいても、対象地域の全市町村にJアラートによる情報伝達を行い、緊急速報メールを含むいずれかの情報伝達手段により住民への伝達が行われた。

ただし、一部の市町村において、市町村の整備した情報伝達手段による住民への伝達に支障があった事案については、早急な復旧を行うよう消防庁から働き掛けている。

（4）消防庁の対応

ア 発射通報を受けた場合における関係機関との連携

（ア）地方公共団体における体制の確保

令和5年5月31日、8月24日及び11月21日の事案の際には、北朝鮮から国際機関や我が国等に対し、衛星を打ち上げることについての通報がなされている。これらを受け、消防庁は内閣官房と連携の上、地方公共団体及び消防機関における住民に対する情報伝達体制の確保やJアラートによる情報伝達の際の対応等に係る通知を発出するとともに、令和5年5月31日及び8月24日の事案においては、関係省庁との共催による地方公共団体向けの説明会の実施を通じて、地方公共団体の危機管理体制の確保に万全を期した。

*4 対象地域の沖縄県：弾道ミサイル発射情報の送信の迅速化を図るため、令和5年9月1日から、防衛省から伝達されるミサイル関連情報から導き出される予測飛翔範囲の下にある都道府県だけでなく、その隣接都道府県にもあらかじめ送信を行う運用が開始されたが、本事案は北朝鮮による事前の通報を踏まえ、沖縄県のみにJアラートが送信された。

(イ) 情報伝達試験の実施

令和5年5月31日の事案においては、上記の説明会の実施のほか、国民保護に関する情報の伝達に万全を期すため、機器の点検等を目的とした情報伝達試験を4月26日に沖縄県内の全ての市町村を対象に実施した。

試験の結果、一部の市町村の情報伝達に支障があったため、消防庁から試験当日のうちに改善結果を報告するよう依頼するとともに、支障が改善されたことを確認している。

イ 弾道ミサイル発射事案への対応

令和5年4月13日、5月31日、8月24日及び11月21日の事案のいずれにおいても、消防庁は、Jアラートによる情報伝達とあわせて、消防庁長官を長とする消防庁緊急事態調整本部から全国の地方公共団体に対して情報提供を行うとともに、対象地域に対して適切な対応及び被害報告について要請を行っている。

なお、落下物情報や被害状況等を確認した結果、対象地域の全ての地方公共団体から、被害なしとの報告を受けている。

ウ 情報伝達の確実性向上に向けた取組

Jアラートによる情報伝達の支障が発生する原因としては、受信機の動作ルールの設定等のミスや防災行政無線等^{*5}の故障など、人為的要因と機械的要因によるものが主となっており、全国的な共通性や類似性が見受けられる（特集6-3図）。

さらに、その背景や対応についても共通性がみられ、他部門との連携強化、委託先事業者への機器点検や設定確認の要請、機器の基本的な操作方法の習熟が求められる（特集6-4図）。

これらのことから、Jアラート関連機器点検チェックシート等に基づく機器の設定確認や再点検を徹底するとともに、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情報伝達試験や、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実施している。

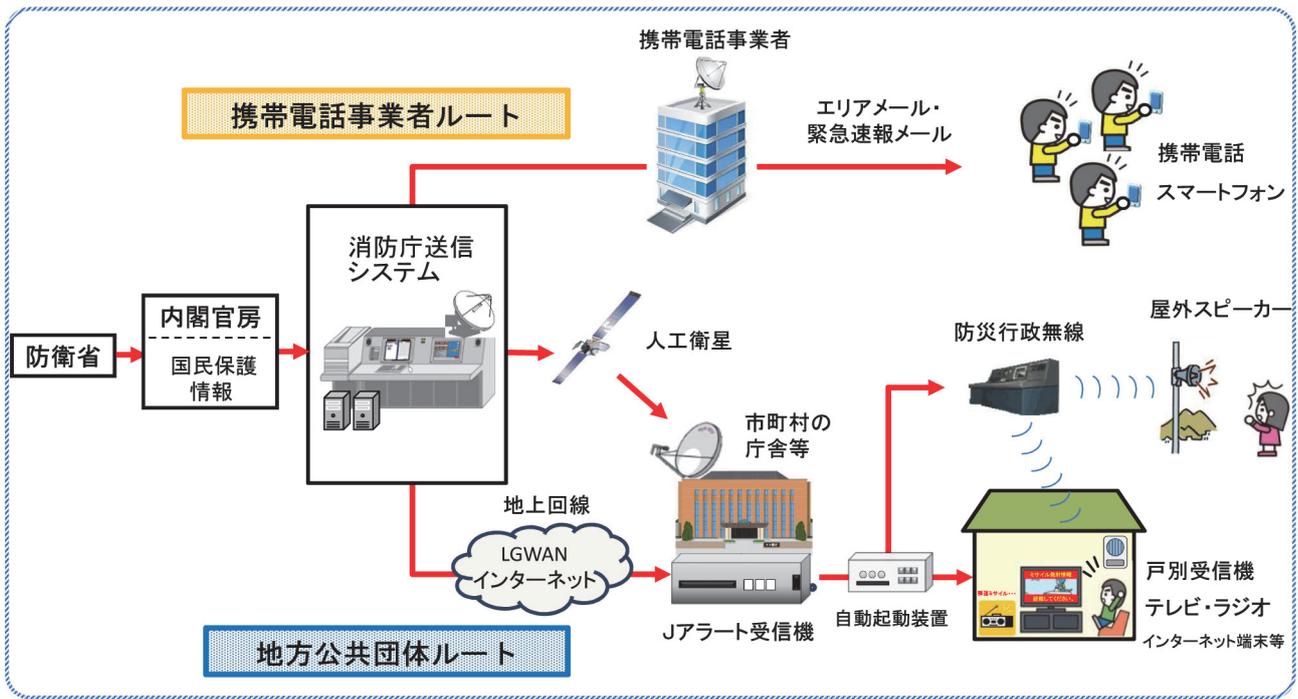
今後は、引き続き各種試験やJアラート関連機器

点検チェックシート等に基づく点検で支障のあった団体に対し、その都度その原因を調査し早急に改善を図るための支援体制を強化するなど、国民に対する速やかな情報伝達を図っていく。

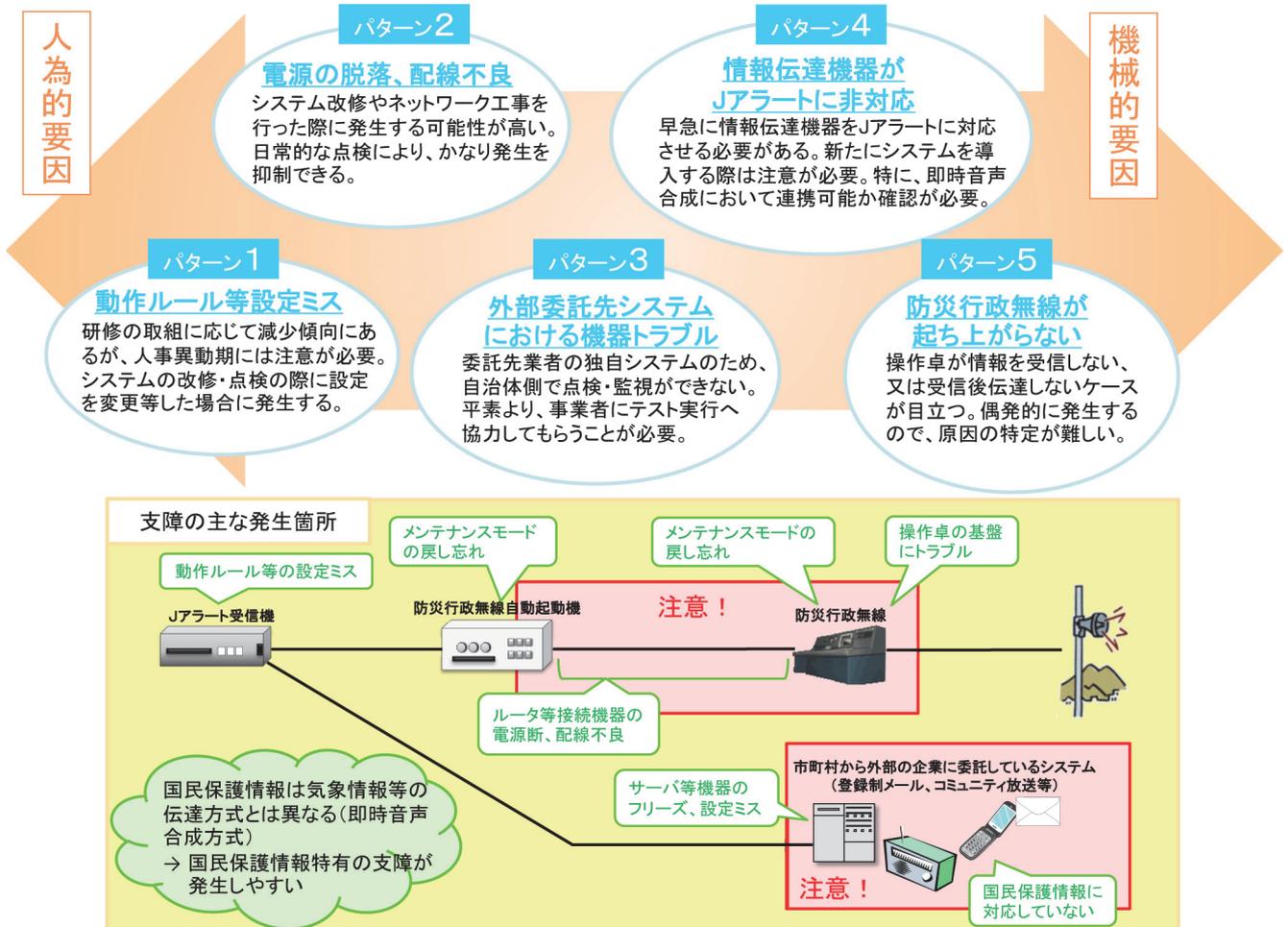
(5) おわりに

今後も、避難実施要領のパターンの作成促進や避難施設の指定促進、国民保護共同訓練の充実強化、国民保護情報の一層確実な情報伝達等に取り組み、国民保護体制の強化に努めていく。

*5 防災行政無線等：市町村防災行政無線（同報系）のほか、「災害情報伝達手段の整備等に関する手引き」（令和5年3月消防庁）で「主たる災害情報伝達手段」として挙げている、MCA 陸上移動通信システム、市町村デジタル移動通信システム、FM 放送や280MHz 帯電気通信業務用ページャーを活用した同報系システム、地上デジタル放送波を活用した情報伝達手段、携帯電話網やケーブルテレビ網を活用した情報伝達システム及びIP 告知システムの計9手段を活用して、屋外スピーカー又は屋内受信機等により、市町村が災害情報を放送するもの。



特集 6-3 図 主な支障パターンの分類及び主な支障発生箇所



特集6-4 図 最近発生している支障の背景とその対策

1 他部門との連携強化

① 庁内ネットワークを管理する部門との連携強化
LGWAN等の回線工事や、ファイアウォール等の設定変更等、庁内ネットワークに変更がある場合には、Jアラート機器においても設定を変更しないと通信できなくなる場合がある。

→ 庁内工事等が行われる場合には、事前に、庁内ネットワークを管理する部門から連絡を受け、Jアラート機器への影響があるか確認するようにするなど、庁内ネットワークを管理する部門とJアラート機器を管理する部門との連携を徹底すること。

② 各情報伝達手段を管理する部門との連携強化
防災行政無線のデジタル化など、情報伝達手段の改修が行われた場合や、その改修工事を行っている場合には、Jアラート機器から情報伝達手段につなぐ配線の入れ替えや、Jアラート機器の設定変更が必要となる場合がある。

→ 情報伝達手段の改修が行われる場合には、事前に、情報伝達手段を管理する部門から連絡を受け、Jアラート機器への影響があるか確認するようにするなど、各情報伝達手段を管理する部門とJアラート機器を管理する部門との連携を徹底すること。

2 委託先事業者等への機器点検や設定確認の要請

登録制メールやコミュニティFMなど、委託先の事業者が管理している機器や、事業者に提供してもらっている機器にJアラート機器を接続している場合には、市町村では点検等ができない。

→ 管理権限のある関係事業者に対し、定期的な機器の点検や、設定確認を要請すること。

3 機器の基本的な操作方法の習熟

市町村職員は、Jアラートに係る業務以外にも兼務で担当している場合が多いため、Jアラートのシステムへの理解が十分とはいえず、委託業者に依存している場合が多い。

→ Jアラート運用マニュアル、各自治体で設置されている自動起動装置の取扱説明書等により、各機器の基本的な操作方法の習熟を図ること。

その上で、Jアラート機器の設定変更を行う場合には、保守業者に委託している場合でも、担当者が適切に設定変更されたことを最後に確認すること。