

…

第3章

国民保護への対応

第1節 国民保護への取組

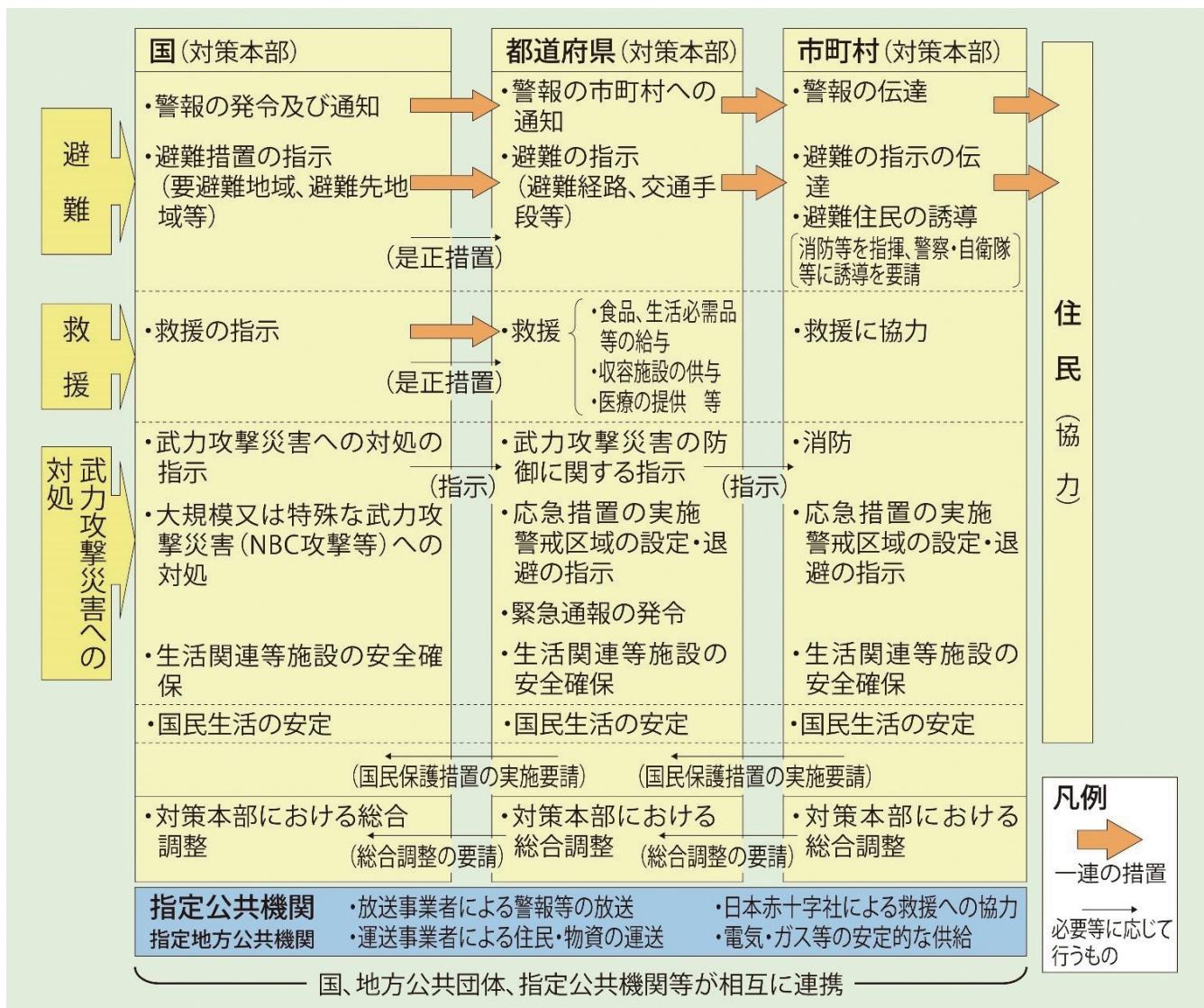
第2節 北朝鮮弾道ミサイル発射事案への対応

第1節 国民保護への取組

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112号）（以下、本節において「国民保護法」という。）においては、武力攻撃事態等^{*1}及び緊急対処事態^{*2}が発生した場合には、国は、その組織及び機能の全てを挙げて自ら国民保護措置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等により、国全体として万全の態勢を整備する責務を有するとされている。また、国、地方公共団体並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、国民保護措置を実施するに当たっては、相互に連携協力し、的確かつ迅速な実施に万全を期さなければならないとされている（第3-1-1図）。

第3-1-1図 国民の保護のための措置の仕組み



* 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。

武力攻撃事態等及び緊急対処事態における国民保護措置に関して、消防庁は、国民保護法に基づく地方公共団体の事務に関する国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡調整のほか、安否情報の提供、武力攻撃災害が発生した場合等の消防の応援等について必要な措置を講ずるという重要な役割を担っている。

1 地方公共団体における国民保護計画の作成等の推進

国民保護法では、地方公共団体は、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国民保護計画を定めることとされており、令和5年7月までに全団体で作成済みである。

消防庁としては、各都道府県及び市町村の国民保護計画について、「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、本節において「基本指針」という。）の変更（直近では、平成29年度に①全国瞬時警報システム^{*3}（以下、本章において「Jアラート」という。）による情報伝達及び弾道ミサイル落下時の行動の周知、②避難施設の指定促進、③実践的な訓練の実施等について変更）に対応した変更が行われ、最新の情勢に適応した計画と

なるよう、国民保護に関する地方公共団体との会議の場等において要請している。

2 Jアラートによる迅速な情報伝達

（1）Jアラートの概要

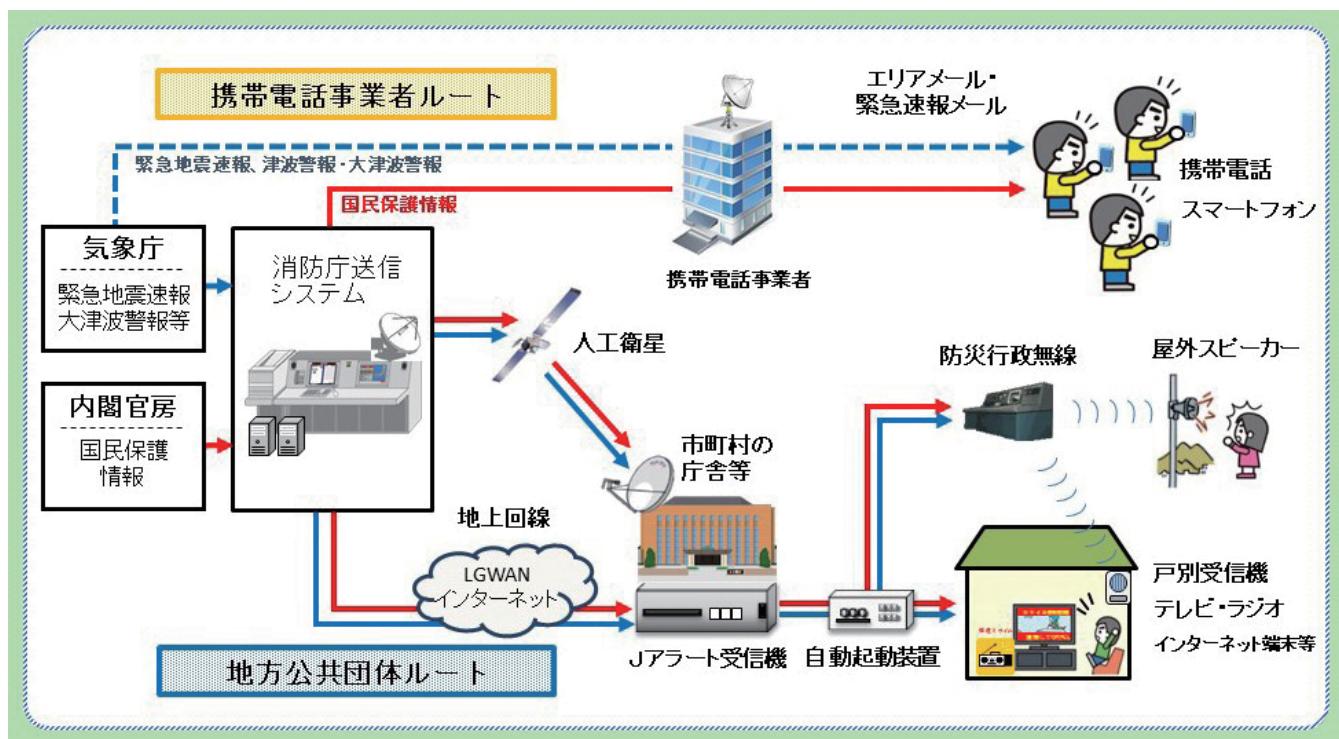
武力攻撃等の際に住民が適切な避難を速やかに行うためには、住民に正確な情報を迅速に伝達することが重要であり、消防庁では、地方公共団体及び携帯電話事業者と連携してJアラート（第3-1-2図）を整備している。

地方公共団体との連携については、人工衛星及び地上回線を通じて市町村防災行政無線（同報系）を自動起動することにより、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、大津波警報等の緊急情報を、人手を介さず瞬時に住民等に伝達することができる。

なお、弾道ミサイル攻撃等の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、気象警報等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、平成26年に気象等の特別警報を、平成

第3-1-2図 Jアラートの概要



*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。

28年に噴火速報を配信対象に追加するなど、システムの改修・高度化を行っている。

携帯電話事業者との連携については、携帯電話事業者が提供するエリアメール・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配信することができる。これによりJアラートの情報は、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国民に伝達される。

(2) 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アラート受信機及びJアラートによる自動起動装置が全ての市町村で整備されている。今後は、一人でも多くの住民に必要な情報が瞬時に伝達できるよう、地域の特性等に応じ、Jアラートと連携する情報伝達手段の多重化を図ることが一層重要な課題となる。

なお、国民に緊急情報を提供するために、全国の自治体から収集した災害情報等を放送局・アプリ事業者等に一斉に配信するシステムである「Jアラート」に対し、Jアラートで配信される弾道ミサイル情報等を配信することとしている。これにより、放送局・アプリ事業者等が、テレビやラジオ、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を提供することができる。

また、外国人旅行者に対しては、観光庁監修の情報提供アプリ「Safety tips」により、ミサイル発射等の国民保護情報についても多言語での配信を実施している。

(3) 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。あわせて、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を四半期ごとに実施している。また、地方公共団体が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。

令和7年11月12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、1,684市町村が参加した。

消防庁においては、試験で支障のあった団体（令

和7年11月実施の試験では5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よう助言するとともに、過去の支障事例を整理して地方公共団体に対し注意喚起を実施することなどにより、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る。

③ 国民保護事業における住民の避難に関する体制の整備

(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、それを受けた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、住民の避難誘導を行う必要がある。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。

消防庁において「避難実施要領のパターンの作成に関する研修会」の実施などにより作成支援の取組を進めた結果、令和7年4月1日時点において、全国全ての市町村で少なくとも一つのパターンを作成済みとなった。

一方、複数のパターンを作成している市町村の割合は同日現在で77.0%であり、一層の作成促進に取り組む必要がある。

消防庁においては、市町村における避難実施要領のパターン作成を支援するための素材として、「「避難実施要領のパターン」作成の手引き」、「避難実施要領パターンのつくり方」及び「避難実施要領のパターン事例集」を作成し、地方公共団体に周知したところである。また、令和元年度より、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。さらに令和6年度から、パターンの複数化・高度化への支援を希望する市町村に対して、知見を有する地方公共団体の職員等を「避難実施要領パターン作成支援アドバイザー」として派遣し、地域の実情などを踏まえてアドバイスを行う取組を実施している。

(2) 避難施設の指定

武力攻撃事態等及び緊急対処事態においては、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、都道府県知事及び指定都市の長が指定することとなっており、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づき自然災害における指定緊急避難場所又は指定避難所に指定されている学校、公民館、総合体育館、公園、広場等を中心に、令和7年4月1日現在、10万2,141か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を促進している。特に、ミサイル攻撃等の際に発生する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街、地下駅舎等の地下施設（緊急一時避難施設）について、都道府県知事等による指定を重点的に促進している。

4 安否情報システムの運用

「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）」（以下、本節において「ジュネーヴ諸条約の追加議定書」という。）の規定を踏まえ、国民保護法には、武力攻撃事態等における避難住民等の安否に関する情報（以下、本節において「安否情報」という。）の収集・提供の事務が規定さ

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「武力攻撃事態等における安否情報収集・提供システム」（以下、本節において「安否情報システム」という。）を構築し、平成20年4月から運用を開始した（第3-1-3図）。これまで、武力攻撃事態等のみならず自然災害にも対応できるようシステム改修を行うなど、利便性の向上に努めている。また、地方公共団体職員の安否情報システムに対する理解促進・操作習熟を目的に、定期的な訓練を実施している。

安否情報システムが使用された事例として、平成23年の東日本大震災において、安否情報が約16万3,000件登録され、現実の災害で使用された初の事例となった。

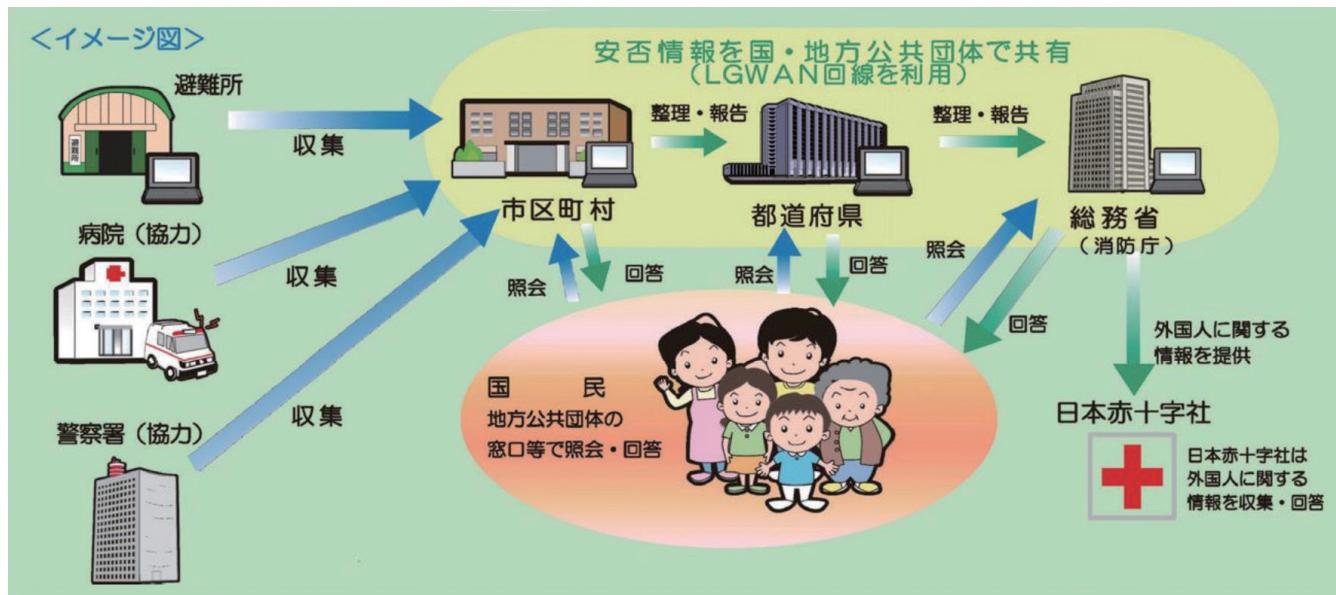
5 国民保護事案への対応力の強化

(1) 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。

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。

第3-1-3図 安否情報の流れ（関係機関相関イメージ）



令和7年度の国民保護共同訓練は、30都道府県36件の実動訓練及び図上訓練を実施予定（令和7年4月25日現在）であり、各種テロ事案等を想定した訓練を実施し、様々な事態への対処能力の向上・関係機関との連携の強化を図ることとしている。今後も新たな要素を加味するなど、訓練の充実強化に努めていく。

また、令和4年に入り北朝鮮から弾道ミサイル等が高い頻度で発射されたこと等を踏まえ、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令和4年9月から再開し、令和7年度は23都道府県27件実施予定（令和7年8月26日現在）である（詳細は特集6及び本章第2節を参照）。全国において、より効果的・実践的な訓練が実施されるよう取り組んでいく。

（2）地方公共団体職員の研修・普及啓発

地方公共団体は、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等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Jアラート担当職員を対象とした国民保護・Jアラート研修会を開催し、参加者が国民保護を含めた危機管理やJアラートの基礎知識等を適切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・訓練の在り方等について、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。

（3）地方公共団体における体制整備

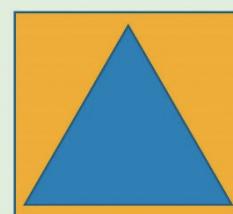
都道府県知事及び市町村長は、国民保護計画で定めるところにより、それぞれの区域に係る国民保護措置を的確かつ迅速に実施するために、夜間・休日等を問わずに起きる事案に対応可能な体制を備えた組織を整備することが求められる。一方、地震等の自然災害や新たな感染症など、住民の安心・安全を脅かす様々な危機管理事案に対しても、同様の対応が強く求められている。

このため消防庁では、令和7年度も引き続き、国民保護対策に要する経費に対して地方財政措置を講じるなど、地方公共団体の体制強化の支援に当たっている。

（4）特殊標章等

国民保護法の規定により、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第66条3に規定する国際的な特殊標章及び身分証明書（以下、本節において「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や、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（**第3-1-4図**）。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

第3-1-4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

ことが必要である。

消防庁においては、平成17年10月に消防庁特殊標章交付要綱を作成するとともに、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したほか、定期的に特殊標章等の作成状況の調査を行い、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 NBCテロ対策

(1) NBCテロ災害に対応するための体制の整備

NBCテロ災害発生時に適切な応急対応処置を講じるため、NBCテロ対策会議幹事会（事務局：内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付）において取りまとめられている「NBCテロその他大量殺傷型テロ対処現地関係機関連携モデル」や消防庁策定の「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」等を踏まえて、消防分野においてもテロ災害に対する体制を整備している。

現場での対応力を強化するため、車両・資機材の整備も進めており、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、化学剤同定装置等の車両・資機材を全国の主要な消防本部及び緊急消防援助隊NBC災害即応部隊54部隊を中心に配備しているが、老朽化を踏まえ、令和3年度か

ら最新の知見に基づいた化学剤検知器などのNBC災害対応資機材の配備を計画的に進めている。

(2) 訓練・教育

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。

NBCテロに起因する災害に対応するには、現場で対応する各隊員や指揮する隊長が専門的な知識、技術を身につけることが必要である。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コースを設置し、危機管理教育訓練の充実強化を図っている。

また、警察庁及び防衛省に依頼し、消防本部職員、都道府県消防学校職員等を対象とした、NBC災害活動に関する実技講習を行っている。

(3) テロ災害に対応するための救急活動に係る教育の推進

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



大型除染システム搭載車



化学剤同定装置



化学剤検知器



生物剤検知器

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、消防庁では救命止血带（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平成30年3月に策定し、救急隊員のみならず、現場で警戒に当たる消防隊員等が、ためらうことなく適切な止血処置を行えるよう、指導救命士等による教育を推進している。

第2節 北朝鮮弾道ミサイル発射事案への対応

1 北朝鮮の情勢

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来、平成29年11月の発射事案まで、頻繁にミサイル発射を繰り返していた。この間、平成29年8月には、米国領グアムに向けて、我が国上空を通過する弾道ミサイル発射計画が表明されたことで緊張が高まる中、同月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た。

同年11月以来、北朝鮮は弾道ミサイルを発射していないなかったが、令和元年5月以降、再び発射を繰り返している。特に令和4年に入ってからは、かつてない高い頻度での発射を強行し、これまでに変則的な軌道で飛翔する弾道ミサイル、大陸間弾道ミサイル（ICBM）級の弾道ミサイル、新型の潜水艦発射弾道ミサイルなどを立て続けに発射しており、そのうち我が国の排他的経済水域（EEZ）内に落下したものも複数回あった。それ以降も、高い頻度で弾道ミサイル等の発射を繰り返しており、令和6年の発数は少なくとも22発である。近年では令和5年4月13日の大陸間弾道ミサイル（ICBM）級の弾道ミサイルの発射並びに同年5月31日、8月24日、11月21日及び令和6年5月27日の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においては、Jアラートの送信が行われている。

国際社会に背を向けて核・弾道ミサイル開発を継続する姿勢を崩していない北朝鮮が、今後、いかなる行動をとっていくのか、その動向を注視していく。

2 消防庁の対応

弾道ミサイル飛翔地域の住民の安全を確保するためには、国と連携した地方公共団体の的確な対応が求められることから、地方公共団体との連絡調整を担う消防庁では、北朝鮮の動向とそれに伴う緊張の高まりに応じて、都道府県担当者向け会議の開催や通知の発出を通じて、住民への情報伝達や被害情報の収集・報告、ミサイル発射に伴う落下物への対応

等について助言を行い、国・地方を通じた適切な体制の確保に努めている。

また、ミサイルが発射された際には、消防庁は直ちに情報連絡室あるいは消防庁長官を長とする緊急事態調整本部などの応急体制を整え、被害情報や119番入電情報を収集するとともに、必要な情報を地方公共団体に提供するなど、関係府省及び地方公共団体と連携して対応に努めている。

3 Jアラートによる情報伝達

弾道ミサイル発射情報等、対処に時間的余裕のない事態における住民への情報伝達については、携帯電話等に配信されるエリアメール・緊急速報メール、市町村防災行政無線等を介し瞬時に情報伝達ができるJアラートが重要な役割を果たすことになる。

Jアラートによる弾道ミサイル発射情報等は、弾道ミサイルが日本の領土・領海に落下する又は領土・領海の上空を通過する可能性がある場合に伝達することとされており、令和5年4月には北海道、同年5月、8月、11月及び令和6年5月には沖縄県に対し、Jアラートを通じてミサイル発射情報等が伝達された。

4 普及啓発

Jアラートによる情報伝達の方法とともに、弾道ミサイル飛来時の行動について国民へ周知することも重要な課題である。国では、「屋外にいる場合は近くの建物の中か地下に避難、建物がない場合は物陰に身を隠すか地面に伏せて頭部を守る、屋内にいる場合は窓から離れるか窓のない部屋に移動する」などの弾道ミサイル飛来時の行動を周知するための広報リーフレットを作成し、都道府県及び市町村に対し、周知を依頼した。また、インターネット広告や内閣官房国民保護ポータルサイト等により継続的に広報を実施している（第3-2-1図）。

5 地方公共団体による訓練の実施等

弾道ミサイルが飛来する可能性がある場合には、地方公共団体が適切に対処すること及び国民が適切

に行動できることが重要である。そのため、地方公共団体の職員や実際に住民が参加する住民避難訓練等を全国各地で実施している。

第3-2-1図 弾道ミサイル飛来時の行動について



〈弾道ミサイル飛来時にとっていただきたい行動の例（避難訓練の場面から）〉



建物の中に避難する住民



用水路の橋の下に避難する住民



地下施設に避難する住民



屋内で窓から離れて避難する住民

