

## □ 国民保護法と地方公共団体の役割

### 総務省消防庁

#### 国民保護・防災部国民保護室

#### はじめに

冷戦終結後、10年以上を経て、近い将来、我が国に対する本格的な侵略事態の生起の可能性は低下する一方、大量破壊兵器の拡散や国際テロなど、新たな脅威への対応が国際社会の差し迫った課題となっている。

例えば、平成13年の米国同時多発テロや日本近海における武装不審船出現は、国民に不安を与えるとともに、新たな危機に備えることの重要性を再認識させることとなった。

#### 1 国民保護法制定の経緯・目的

平成14年の第154回通常国会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。)など有事関連三法案が提出され、平成15年の第156回通常国会まで議論が持ち越された結果、与野党協議を受けて、平成15年6月に成立した。

事態対処法の成立を受けて政府は、直ちに内閣官房長官を本部長とする国民保護法制整備本部を設置して国民保護法案の検討

に入った。都道府県知事との意見交換会などを経て法案がとりまとめられ、平成16年の第159回通常国会に提出された。

国会においては、衆議院で、緊急対処事態に関する事項(事態対処法の改正)や国と地方公共団体が共同して実施する訓練についての地方公共団体の費用にかかる国庫負担規定(国民保護法案の改正)の追加などの修正が行われて可決され、衆議院修正後の法案が可決・成立し、関係政令とともに9月17日に施行された。

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事項、避難住民等の救援に関する事項、武力攻撃災害への対処等の措置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である。

## 2 国民保護法に基づく地方公共団体の役割

国民保護法に基づき、地方公共団体は、警報の伝達や避難の指示、救援の実施等の国民保護措置の多くを実施する責務を有するなど、大きな役割を担うこととされている(図1)。また、平時においても、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、国民の保護に関する計画(以下「国民保護計画」という。)の作成や必要な組織の整備、訓練の実施などが求められている。

また、消防も、市町村長の指揮の下に避難住民の誘導や、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することが規定されるなど、重要な責務を負うこととされている。

## 3 想定される武力攻撃事態等の類型

基本指針では、想定される武力攻撃事態等の類型について、「武力攻撃事態の想定は、武力攻撃の手段、その規模の大小、攻撃パターンなどにより異なることから、武力攻撃事態の想定がどのようなものとなるかについて一概に言えない」としながらも、「国民保護措置の実施に当たって留意すべき事項を明らかにするため、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃及び航空攻撃の4つの類型を想定したところである」としている。

また、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

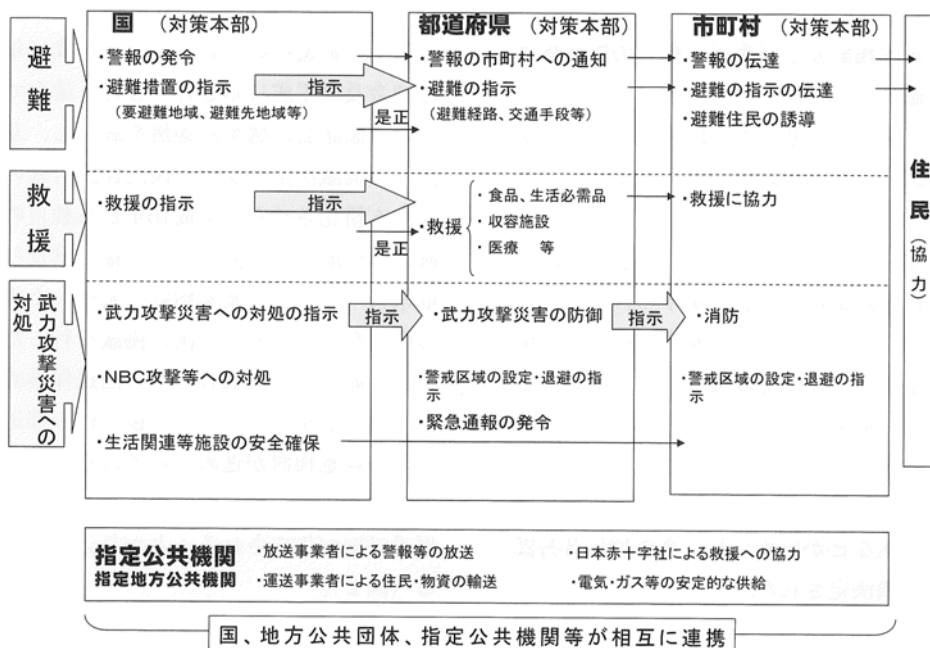


図1 国民の保護に関する措置の仕組み

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。))については、①危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態、②多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態、③多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態、④破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態の4つの類型が示されている。

#### 4 基本指針及び国民保護計画

##### (1) 基本指針及び指定行政機関の国民保護計画

国民保護法に基づき、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。)を定めることとされた。

基本指針には、①武力攻撃事態等における国民保護措置の実施に関する国としての基本的な方針、②武力攻撃事態の想定に関する事項、③指定行政機関、都道府県及び指定公共機関が国民保護計画又は国民保護業務計画を作成する際の基準となるべき事項、④関係機関相互の連携協力の確保に関する事項などが定められ、平成17年3月25日に閣議決定された。

指定行政機関(各省庁)の長は、基本指針に基づき、その所掌事務に関する国民保護計画を作成することとされているが、消防庁を含む指定行政機関の国民保護計画については、平成17年10月28日に閣議で了承された。

##### (2) 都道府県の国民保護計画

都道府県知事が作成する国民保護計画は、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ることとされている。また、都道府県が国民保護計画を作成する際には、基本指針や指定行政機関及び他の都道府県の国民保護計画との整合性等を確保する観点から、内閣総理大臣に協pししなければならないこととされている。

多くの都道府県においては、平成16年12月議会及び平成17年2月(3月)議会で国民保護協議会に関する条例を制定し、基本指針の閣議決定を受けて国民保護計画の検討を本格化させた。平成16年から独自の計画案を作成して公表していた福井県及び鳥取県については、基本指針に基づいた所要の修正を行うとともに国に協議を行った結果、平成17年7月22日にその国民保護計画が閣議で了承された。その後、他の都道府県でも鋭意検討が進められており、平成17年度末までに全ての都道府県において国民保護計画が作成されることが見込まれている(図2)。

##### (3) 都道府県国民保護モデル計画

消防庁では、都道府県における国民保護計画作成に資するため、基本指針の検討と並行して都道府県の国民保護モデル計画について検討を進めた。

国民保護モデル計画の作成に当たっては、事態の想定、武力攻撃の状況等に応じた避

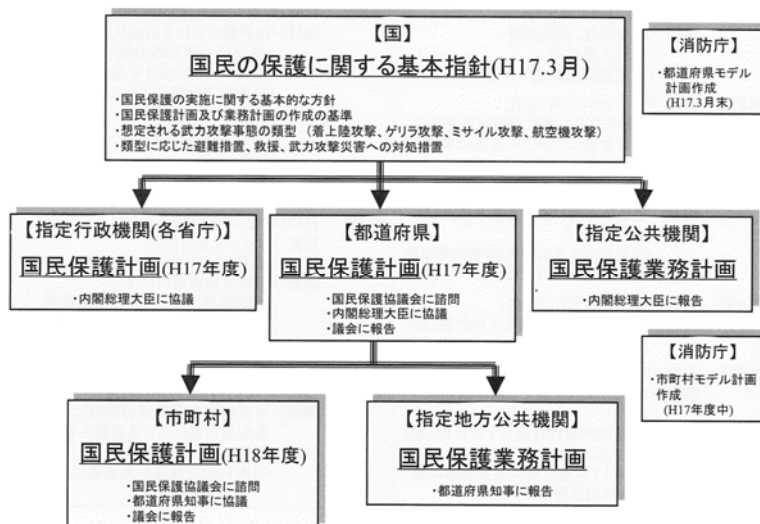


図2 国民の保護に関する「基本指針」及び「計画」の作成スケジュール

難の方法等について、幅広い視点から検討していくことが必要であることから、この分野について高い見識を有する者によって構成される「地方公共団体の国民保護に関する懇談会」（座長：石原信雄元内閣官房副長官）において御意見をいただくとともに（図3）、内閣総理大臣協議（各省庁協議）を円滑に行うために関係各省庁にも協力を要請し、全省庁横断的な内容として、平成17年3月31日付で各都道府県に通知した。

また、都道府県国民保護モデル計画の作成に際しては、可能な限り実際に計画を作成する都道府県の立場に立った表現にしたこと、国や市町村との役割分担がわかるよう、都道府県が実施主体となる事項を厳密に整理して記載したこと、地方公共団体の現場での対応を想定し、対応策の具体例を記述したこと、都道府県国民保護対策本部の組織・機能等について具体的な例を示し

たことなどの点について特に配慮したところである。

例えば、多数の人を殺傷する行為や建造物の破壊などの被害が発生した場合には、事態認定前においても初動的な被害対処が必要となることが想定されることから、緊急事態連絡室（仮称）の設置等初動措置についても記述している（図4）。

また、地方公共団体の現場での対応を想定し、可能な限り、対応等の具体例を示している。具体的には、避難の指示について、弾道ミサイル攻撃による場合、ゲリラ・特殊部隊による攻撃の場合等について、武力攻撃事態の類型ごとに例示したこと、市町村計画の中で記載されるべき避難実施要領のイメージ例を市町村計画の基準として例示したこと、緊急の必要があると認めるときの都道府県知事が行う退避の指示の一例等を示している。

第1回	日時:平成16年8月27日 議題:・座長互選、座長挨拶 ・総務大臣挨拶 ・国民保護法の主な内容等について	第6回	日時:平成17年6月28日(火) 議題:・福井県における取組状況について (西川福井県知事の説明) ・警報サイレン候補音選定Jについて ・全国瞬時警報システム(J-ALERT)構想について ・市町村国民保護モデル計画の考え方について ・避難マニュアルに関する検討の方向について
第2回	日時:平成16年10月12日 議題:・事態に応じた国民保護計画策定上の留意点について一過去の事例、各国の事例から一	第7回	日時:平成17年10月3日(月) 報告:・サイレン音の決定 ・国民としての行動マニュアル 議題:・避難実施要領のパターン ・避難誘導に当たっての留意事項 ・市町村における24時間体制のあり方 ・消防職員等の安全確保
第3回	日時:平成16年12月24日(金) 議題:・国民の保護に関する基本指針(要旨)について ・国民保護モデル計画作成の基本的考え方(案)について	第8回	日時:平成17年12月26日(月) 議題:・平成17年度国民保護訓練について ・各都道府県における取組み状況について ・市町村国民保護計画素案について
第4回	日時:平成17年3月1日(火) 議題:・都道府県国民保護モデル計画(素案)について		
第5回	日時:平成17年3月28日(月) 議題:・国民の保護に関する基本指針について ・都道府県国民保護モデル計画(案)等について ・平成17年度以降の国民保護に関する検討課題について		

図3 地方公共団体国民保護懇談会における議論の経過

- ① 現場からの情報により多数の人を殺傷する行為等の事案の発生を把握したときには、国へ通知。
- ② 緊急事態連絡室(仮称)を設置し、県警察、消防、海上保安庁、自衛隊等の関係機関を通じ迅速に情報収集及び分析を実施。
- ③ 関係機関により講じられる、消防法、警察官職務執行法、災害対策基本法等に基づく避難の指示、警戒区域の設定、救急救助等の応急措置について、総合的に推進し、被害の最小化を図る。

◎【県緊急事態連絡室(仮称)の構成等】<イメージ>

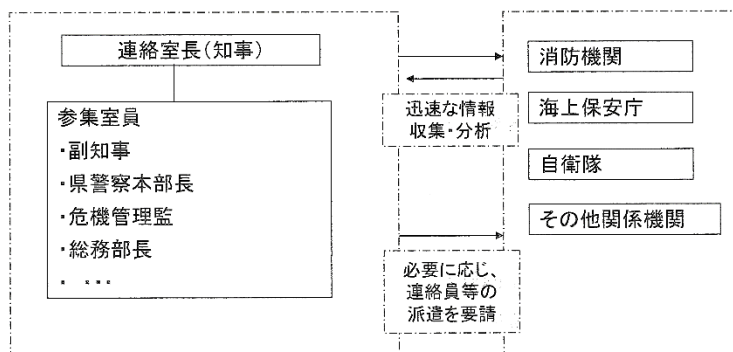


図4 事態認定前における初動体制

#### (4) 市町村の国民保護計画

市町村長は、都道府県の国民保護計画に基づき、国民保護計画を作成することとされている。市町村の計画では、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。また、市町村が国民保護計画を作成する際には、都道府県や他の市町村の国民保護計画との整合性等を確保する観点から、都道府県知事に協議しなければならないこととされている。

市町村における国民保護計画作成のスケジュールとしては、平成17年度中に作成されることとなる都道府県の国民保護計画に基づいて作成することになるため、平成18年度を目途に作成することが予定されている。

市町村は、武力攻撃事態においては、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・提供など直接住民と接する非常に重要な役割を担うこととされている。このため、夜間・休日等を問わずに通知される警報等に的確に対応できるような24時間の即応体制を構築しておくことが求められる。また、避難住民の適切な誘導のため、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非常に重要である。

なお、市町村におけるこのような取組みについては、都道府県の支援が不可欠となるので、都道府県の積極的な対応が求められるところである。

また、消防庁では、市町村における国民保護計画作成に資するため、モデル計画を作

成することとしているところである。

## 5 今後の課題等

### (1) 普及啓発・研修・教育

地方公共団体は、警報の通知・伝達、避難の指示・避難住民の誘導や救援に関する措置など国民保護措置の重要な役割を担うため、具体的な措置を行う職員に対し、制度に関する研修を行うとともに、地方公共団体が実施する国民保護措置の具体的内容を十分周知徹底しておくことが求められる。国民保護法の施行を踏まえ法律の趣旨を浸透させ、武力攻撃事態等における国民保護措置について理解を得るまでには、今後、繰り返し地方公共団体の一般職員、消防吏員、消防団員等に対して普及・啓発活動を行っていく必要がある。

また、国民保護措置を円滑に行うためには、自主防災組織をはじめとする住民に対しても、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、広く普及啓発を行うことが大切である。

消防庁では、平成16年12月に国民保護法をはじめとする有事関連法の概要や国及び地方公共団体の役割等についてまとめたパンフレット「国民の保護のためのしくみ」を作成し、地方公共団体等に配布した(消防庁ホームページ(<http://www.fdma.go.jp/>)に掲載)。

また、本年度においては、内閣官房において、武力攻撃やテロなどから身を守るための留意点等をまとめた国民向けの啓発冊子「武力攻撃やテロなどから身を守るために」が作成された(国民保護ポータルサイト

(<http://www.kokuminhogo.go.jp/>)に掲載)。

## (2) 警報伝達システム

武力攻撃事態等において、住民の避難を的確かつ迅速に行うためには、武力攻撃事態等の現状・予測及び武力攻撃が迫り、又は現に武力攻撃が発生したと認められる地域についての警報を、直ちに住民等に伝達できるシステムを構築しておくことが大変重要である。特に、弾道ミサイル攻撃のように対処に時間的余裕がない場合に、迅速に住民に警報を伝達するためのシステムの構築が喫緊の課題となっている。

このため、消防庁では平成17年度において、消防庁から衛星通信ネットワークを通じて、直接、地方公共団体の同報系防災行政無線を起動させることによりサイレンを自動吹鳴させるとともに、国民保護法に基づく警報や緊急地震速報、津波警報、気象予警報などの防災情報を、人手を介さず、瞬時か

つ自動的に住民に伝達する全国瞬時警報システム(J-ALERT)に関する調査検討を行うこととしている(図5)。この一環として、39の地方公共団体の協力を得て実証実験を行い、標準仕様を決定することとしている。

今後、J-ALERTの整備が進む場合、緊急の際に住民に危機を伝えるサイレン等を吹鳴する同報系の市町村防災行政無線が、住民の生命を守る上で極めて重要な役割を果たすこととなる。平成17年3月31日現在、同報系の市町村防災行政無線の整備率は70.1%にとどまっているが、その役割が今後一層強化されることも踏まえ、市町村においては、その整備や可聴区域の拡大等に最大限努力する必要がある。

また、国民保護のためのサイレン音については、明確に区別できること、伝達距離が大きいこと、緊急性が感じられると同時に過度の緊張感を与えないこと、高齢者や聴覚弱者にも配慮したものであること等を考

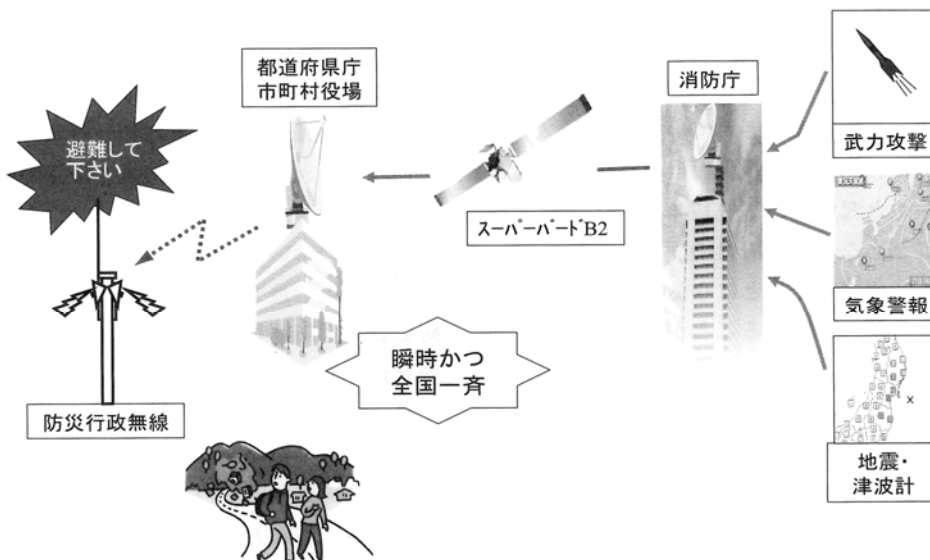


図5 全国瞬時警報システム (J-ALERT)

慮し、「国民保護に係る警報のサイレンについて」(平成17年7月内閣危機管理監決裁)により決定されたところである。

### (3) 地方公共団体における体制整備の推進

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必要な組織を整備しなければならないこととされている。とりわけ、24時間即応可能な体制の整備が求められている。

阪神・淡路大震災後、地方公共団体においては、危機管理体制の充実が図られてきており、平成17年4月1日現在、部次長級以上の防災・危機管理専門職を設けている都道府県は42団体となっている。

市町村においても、特に初動時の連絡体制等について、消防機関との連携を強化するなどにより、充実を図ることが必要である。その際は、国民保護のみならず、防災も含めた危機管理全般の初動体制にどう対処するかという視点が重要である。また、国民保護を中心とした危機管理体制は、全部局の総合調整が重要であり、消防や防災部局への丸投げが生じないように留意することも大切である。

なお、これら地方公共団体の体制強化を支援するため、平成17年度においては、標準団体ベースで、都道府県で6人分、市町村で1人分の人件費を交付税算定上、基準財政需要額に計上しているところである。

### (4) 訓練

国民保護計画を実効性あるものとするためには、平素から実践的な訓練を行い、国民保護措置を担う地方公共団体職員の対処能力の向上や関係機関との連携確認などを行うことが重要である。

このため、地方公共団体において訓練を行う際には、防衛庁・自衛隊、警察、消防等関係機関とも連携した訓練を行うことが求められるところである。

平成17年度においては、国と地方公共団体が共同して行う訓練として、10月28日に、埼玉県、富山県、鳥取県、佐賀県で同時多発テロ的攻撃が行われ、緊急対処事態が認定されたとの想定に基づいた図上訓練が実施されたほか、17月27日には、関西電力(株)美浜発電所がテログループによる攻撃を受け、同施設の一部が損傷を受けたことにより、放射性物質が放出されるおそれが生じるとの想定で、福井県、美浜町、敦賀市において実動訓練が行われた。

### (5) 安否情報収集・提供システム

市町村長及び都道府県知事は避難住民等の安否情報の収集、整理に努めることとされており、総務大臣及び地方公共団体の長は、安否情報についての照会に速やかに回答することとされ、その際には個人の情報の保護に十分留意しなければならないこととされている。

消防庁では、武力攻撃事態等における家族、親族、友人等の安否情報は、国民が最も必要とする情報の一つであることを踏まえ、効率的な安否情報の収集及び提供のあり方について検討を進め、その結果に基づき、安



否情報共有ネットワークの検討を行うこと  
としている(図6)。

なお、安否情報の収集・提供に当たっては、  
国民保護措置を実施する中で、どのように  
膨大な当該事務を両立させる体制とするか、  
個人のプライバシー保護と国民が必要とする  
情報の提供という相反する要請をどのよう  
にうまく両立するか等の検討を深めていく  
必要がある。

おわりに

平成17年10月28日に消防庁を含めた指  
定行政機関の計画が閣議で了承され、各都  
道府県、指定公共機関においても、平成17  
年度中に計画が作成される見込みとなっ  
ており、国全体として国民保護のための体制  
が整いつつあるところである。

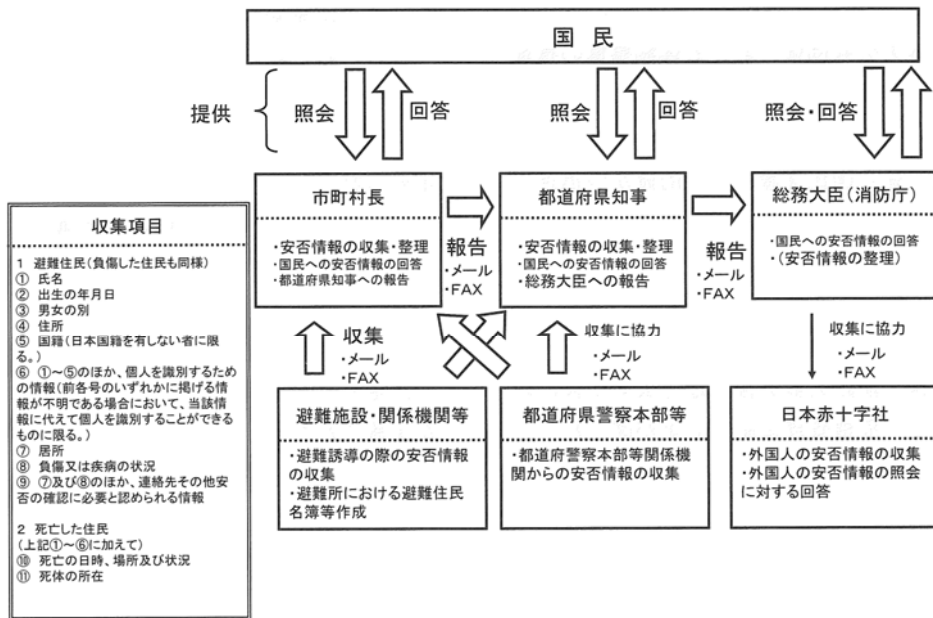


図6 安否情報の流れ(関係機関相関イメージ)

今後は、制度を円滑に運用するための取組みが重要になるが、訓練により地方公共団体職員の対処能力の向上や関係機関との連携確認などを行うとともに、住民の意識の醸成が非常に重要であり、例えば、災害時要援護者への対応などは、行政と住民が協力しなければならない問題である。

消防庁としては、今後、訓練や啓発により、住民を含めた国民保護の運用を充実させるなど、有事に備えるという意識を行政関係者だけでなく住民も共有できるよう様々な施策を講じて参りたいと考えているところである。