

Jアラートによる緊急時の情報伝達

研究代表者 真田尚剛 立教大学社会デザイン研究所研究員

1 はじめに

本研究の目的は、Jアラート（全国瞬時警報システム）がミサイル攻撃などの有時にいかなる役割を果たすのかについて、米国と豪州における警報システムと比較し、その現状と問題点を明らかにすることである。

2 国民保護計画とJアラート

2-1 米豪と近代日本におけるあり方

(1) 米豪における緊急警報システム

第二次世界大戦後、米ソ両大国による対立が深まり、冷戦が始まる。1949年8月にソ連が原爆実験に成功し、同年10月には中華人民共和国が建国され、1950年6月になると朝鮮戦争が勃発した。このような事態の緊迫化から、米国では1950年12月に民間防衛法が成立し、そこで民間防衛を①民間人の被害の局限化、②緊急事態への即時対応、③被害の復旧と規定する。

1951年1月には連邦民間防衛局（Federal Civil Defense Administration：FCDA）が発足する。連邦民間防衛局は1958年に民間防衛動員局（Office of Civil and Defense Mobilization：ODCM）に改組され、その後何度かの再編などにより、最終的に1979年の連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：FEMA）に落ち着く。

連邦民間防衛局は、攻撃を受けた場合の対応を示した「防空指令」と呼ばれるカードを国民に配布した。このカードには、3分から5分にわたるサイレンなどからの警戒信号音を聴いた場合、まず緊急指令を聴くためにラジオのスイッチを入れ、チャンネルを防空電波局に合わせることで、さらに短い避難信号を聴いたときには直ちに家庭用防空壕に避難することが記されていた。また、家庭に防空壕がない場合、窓などをすべて閉め、地下や一階の部屋に待避すること、屋外では近くの遮蔽物に隠れることとされた。これらの対応策は後述するように現在の日本におけるJアラート発令時と共通点があるものの、警報直後にラジオから情報を得るようにする行動を指示している点などで、日本よりも具体的な行動に踏み込んでいる。

米国における最初の警報システムは、1951年に整備されたCONELRAD（Control of Electromagnetic Radiation）である。CONELRADは、ソ連爆撃機の侵入を米国市民に知らせるために構築され、侵入を探知した空軍が専用の電話回線でラジオ局へ情報を伝え、そのラジオ局が警告を放送する仕組みであった。その後、ミサイル時代に突入した1963年、CONELRADは緊急放送システム（Emergency Broadcast System：EBS）に切り替わる。緊急放送システムの発動は、まず連邦機関から専用回線で主要なテレビ局とラジオ局に連絡がいき、その主要局から各局に届き、各局は直ちに番組を中断して緊急放送を流すことになる。

さらに緊急放送システムは、1997年に緊急警報システム（Emergency Alert System：EAS）に発展する。緊急警報システムは有事や自然災害のほか、子供の失踪や誘拐でも用いられ、これはアンバーアラート（AMBER Alert）として知られている。国家緊急時に限ると、連邦緊急事態管理庁が緊急警報システムを起動させ、最終的にラジオやテレビ（地上波と衛星）、ケーブルテレビ（有線系と無線系）に配信される。ただし、このシステムでは携帯電話などの新しい通信形態が考慮されていないなどの問題点があることから、2006年に統合公衆警報システム（Integrated Public Alert and Warning System：IPAWS）が設計された。ここでは、携帯電話やインターネット、電光掲示板の活用も考えられている。

豪州における緊急警報システムは、基本緊急警戒信号（Standard Emergency Warning Signal：SEWS）と呼ばれる。このSEWSは、緊急事態において人命と財産を守るために対象者に対して行動を呼びかける警報であり、「サイクロン」「大規模な山火事」「津波」「高潮」などの自然災害のほか、「公共の安全にかかわる緊急事態」などを想定している。

警報メッセージは、火事、洪水などの異常気象の発生について、ラジオやウェブ、テレビのほか、該地域の固定電話と携帯電話に送信される。警報メッセージは、固定電話に対しては録音済みの音声の流れ、電話に出なかった場合には再度かけられるかたちであり、携帯電話に対してはテキストメッセージとなる。メ

ッセージの内容は、緊急事態そのものに関する情報、各自がとるべき行動、詳細に関して知ることができる場所などについてであり、これらのメッセージが本物であるか否かは各自の電話に表示される発信者情報でわかる。

SEWS で特徴的なのは、英語以外での説明がなされている点である。日本語を含めて計 30 ヶ国語による説明文がホームページに PDF で掲載されており、自由にダウンロードが可能である。それは、緊急時に各自の携帯電話に警報が届くこと（1 枚）、緊急警告配信のために電話が利用可能になったこと（1 枚）、緊急警報に関する Q&A（2 枚）の 3 種類である。このような多言語化と簡潔な内容による警報システムの説明は、外国籍の豪州在留者のみならず、観光客にとっても有益である。ただし、警報メッセージ自体は英語のみである。

（2）近代日本の防空体制

民間防衛（国民保護）が注目され始めたのは、第一次世界大戦からといえよう。同大戦から人類は、たんに軍人同士の戦いではなく、民間人（非戦闘員）も巻き込むかたちの総力戦へと突入した。民間人は、軍需工場などで働く一方、技術進歩により攻撃範囲が拡大したことで被害を受けるようになる。この技術進歩には飛行機の登場も挙げられ、ヨーロッパ方面では都市空襲も始まった。

日本も第一次世界大戦に参加したものの、主戦場であるヨーロッパからは地理的に遠く、総力戦も空襲も経験しなかった。それゆえ、戦争が新たなかたちへと変化したにもかかわらず、結果的に日本では危機感が薄かったといえる。

もっとも、警鐘を鳴らす日本人も軍内部や評論家のなかにはいた。海軍中佐の水野広徳は、第一次世界大戦中にヨーロッパに留学していた体験をもとに、帰国後に新聞紙上で、ドイツ空軍によるロンドン空襲について語った。そこで水野は、「もしもこれが日本なら西洋と異なり家屋が木造であるために、爆弾で家屋は簡単に吹き飛び、避難所となる地下室や地下鉄もない」「火災頻発、数回の襲撃に依って、東京全市灰燼に帰するやも」と指摘した。そして、「飛行機の性能がさらに向上し、軍艦の甲板から発着できるようになれば、日本の都市を襲うのも難しいことではなくなるだろう」と述べ、空母の出現とそれにとまなう日本への都市空襲に言及する。

陸海軍をはじめとして、空襲に対する「防空」の必要性が語られ、その一つに灯火管制が挙げられた。灯火管制とは、攻撃目標となりえる都市の位置を知られないようにするため、夜間に一般住宅や商店街などの灯火を消すなどし、上空の敵航空機から見えないようにする措置である。これには、軍以外の民間の協力が欠かせない。

陸軍では、一般国民に防空の必要を宣伝する意味も込め、1921 年 11 月に東京周辺における陸軍演習の一環として、灯火管制の実施を計画した。しかし、東京市（現・東京都）の参加に対しては、灯火管制の訓練によって街中が暗くなると、治安が悪化する、交通事故が増えるとの意見があり、実現に至らなかった。戦線から遠い日本社会では空襲という脅威が感じられず、そのための訓練の重要性も理解されなかった。

その後の防空体制は、経費の問題、関係機関との調整、ロンドン軍縮条約に代表される「平和ムード」によって、あまり進まなかった。この状況が変わるのは、1931 年の満州事変勃発後である。中国大陸では日本軍による上海などへの空襲があり、日本国内でも防空が注目され始めた。中国情勢をめぐって対米関係でも緊張が生まれ、日米戦争とその際の空襲の可能性が語られる。

1933 年 8 月、東京、神奈川、千葉、埼玉、茨城を対象とし、灯火管制をとまなう防空演習が実施された。この演習について、『信濃毎日新聞』の主筆である桐生悠々は「関東防空演習を嗤ふ」との社説を発表し、演習の非現実的を批判した。桐生は、木造家屋が多いゆえに東京は爆撃に弱いといえ、いくら訓練を積んでも市民は逃げ惑うしかなく、また技術進歩から灯火管制は無駄であるとし、「敵機を我が領土に入れないという作戦計画の下に行なわれる防空演習でなければ、実戦には何の役にも立たないだろう」と痛罵した。

桐生が指摘する通り、この演習に非現実的部分がなかったわけではない。陸軍は、演習実施を国民に対する宣伝、つまり防空の必要性をアピールする手段とも考えていた。通常、航空機や高射砲による迎撃は郊外で行なわれるが、それでは多くの人々にその様子を見せられないため、あえて都市上空で演習を実施した。

一方、灯火管制に関する桐生の批判については疑問がある。当時の科学技術を踏まえると暗闇の攻撃目標を攻撃することは難しいため、灯火管制は有効といえ、日本以外の主要国でもとられていた措置である。また敵航空機の迎撃に重点を置くべきとの主張は、攻撃を防ぐという面を過度に強調、あるいは信賴していたといえる。必要なのは、そのような迎撃とともに、万が一防ぎきれなかった場合に、いかに被害を極小化するか（ダメージ・コントロール）という対策である。自然災害に当てはめるならば、これは「防災」と「減災」の両立である。例えば、桐生も言及したように木造住宅が多いならば、その不燃化、道路の拡張、地下

施設や防空壕の充実が必要となる。

1937年3月、防空法が成立した。主管については、陸軍と内務省が対立したものの、後者とすることで落ち着く。その後の演習では多くの不備が見つかり、①都市の過大化防止、②緑地や大道路の確保、③国家機関の一時避難などの施策が新たに提案された。日米開戦直前の1941年10月には実戦的演習が行なわれ、その際には訓練中に心臓麻痺や転落によって18名の死者が出る。大戦中も訓練は繰り返され、電車などの公共交通機関の利用者は比較的スムーズに待避できたものの、デパートや映画館では避難に迅速さが欠けたという。堅固で大規模な防空壕の設置は1943年10月から勸奨され、同時期には空襲時の水道破壊や水不足を想定して井戸の整備も進められた。

B29による本格的な空襲が始まる前とはいえ、対応が後手にまわっている感は否めない。都市計画や住宅構造の問題、防空壕設置などのハード面、演習実施や法整備というソフト面は、現在にも通じることであろう。本研究の関心事から指摘すると、特に訓練の問題は多々あると考えられる。Jアラート発令によって驚く者、避難する際にパニックとなって転倒する者が出ることは、容易に想像できる。

2-2 国民保護計画

(1) 民間防衛の不備

上述のように、大戦時に日本は空襲によって多数の死傷者を生むことになった。大戦直後、米国政府は戦時中の日本の民間防衛体制に関する調査を実施し、この米国戦略爆撃調査団報告は「私たちの避難所は粗末なもので、役に立たなかった。私たちは無防衛であった。それは日本中同じだった。それは私たちの指導者のせいだ。彼らは私たちをこの戦争に引き込んでからは、私たちを防御するために何もしなかった」と述べる日本人へのインタビューを取り上げる。そして、日本の防空体制はすべて手遅れであり、1942年のドーリットル空襲後も施策は推進されず、また日本人の生命に対する低い価値観と陸海軍の国民保護への不熱心な協力により、整然とした国家防空組織活動は見られなかったとの結論を出す。

終戦後は、核兵器を保有する米ソ両大国が対立する冷戦が惹起し、世界各国で警報システムも含めた民間防衛体制が不完全ながらも進む。また、関連する国際条約であるジュネーブ諸条約が1949年、そしてその追加議定書が1977年に制定された。しかしながら、戦後日本では法律も体制も長らく整備されてこなかった。

民間防衛とは、ジュネーブ諸条約の第一追加議定書によると、「文民たる住民を敵対行為又は災害の危険から保護し、文民たる住民が敵対行為又は災害の直接的な影響から回復することを援助し、及び文民たる住民の生存のために必要な条件を整えるため次の人道的任務の一部又は全部を遂行すること」とし、そこには警報、立退き、避難所の管理、灯火管制措置の管理、救助、医療上の役務、消防などが挙げられる。それゆえ、民間防衛とは国民保護とほぼ同じともいえる。

日本政府内では、防衛力以外の国防に関連する施策の必要性が語られてきた。1961年7月に閣議決定された第二次防衛力整備計画（二次防）では、国民に公表されない「国防会議諒解事項」で「国防を全うするためには、防衛力の整備と相まって、国防のための全般的な施策が計画的に実施されることが望ましい」とし、必要物資の備蓄、道路の整備、運輸・通信・建設・教育・科学技術の計画に「国防上の配慮を加える」との考えが示された。これは次の第三次防衛力整備計画（三次防）でも踏襲され、運輸・通信などの施策に「国防上の配慮を加える」と表明された。

当時の政治家や官僚にとって大戦での空襲は生々しい記憶として残っており、また米ソ二極体制に基づく冷戦構造が健在であったため、それが二次防や三次防での記述に反映されたと考えられる。その一方、有事を想定することは政治的にも社会的にも反発を生むため、これらの政策文書は非公表とされた。

(2) 国民保護計画の策定

国民保護計画策定のもととなる国民保護法は、武力攻撃事態対処法と関係している。武力攻撃事態対処法とは、いわゆる「有事法制」であり、日本有事を想定して自衛隊の行動などを規定する法律である。同法律は、衆議院では9割以上の賛成を受け、2003年6月に成立した。

戦後日本では、上述の通り、防衛力が整備され、日本の平和と独立を守るための自衛隊も存在してきた。しかし、日本が武力攻撃を受けた際に関する規定や議論は長年タブー視され、関連する法律が整っていなかったため、実際に発生した場合には「超法規的措置」で自衛隊は行動するしかなかった。このような状況に風穴を開けたのが、福田赳夫政権下における研究開始である。政府は有事法制に関する研究を1977年に着手し、その後防衛庁が担当する第一分類、ほかの省庁が担当する第二分類、担当省庁が不明な第三分類と分け、住民の保護や避難などの民間防衛は第三分類とされた。だが、有事法制については反対論が多く、この研究も「近い将来の立法化はしないとの前提」で開始されたものであり、結果的に四半世紀のあいだ法律は整備

されなかった。

このようななか、冷戦が終結すると湾岸戦争が勃発し、日本の国際貢献が新たな課題として浮上した。日本は、湾岸戦争関連で増税まで行ない多額の資金を提供したものの、国際的には「血も汗も流さない」ためにほとんど評価されず、多くの国民はショックを受ける。その後、自衛隊による国際貢献が話題に上り、国連平和維持活動（PKO）に参加することになった。1990年代前半には、朝鮮半島危機も勃発する。1993年3月、北朝鮮は核拡散防止条約（NPT）からの脱退を宣言し、それに対して米国は国連による制裁を求めた。1994年3月には北朝鮮当局者が「ソウルは火の海になる」と発言する一方、米国は朝鮮半島の周辺海域に兵力を増強し、核関連施設の爆撃まで計画し始めた。このような危機は日本にも様々な影響を与えると考えられたが、周辺事態に対応する法律は未整備であった。それは、国連による経済制裁、そのための海上臨検や封鎖、洋上での監視活動、難民の発生、在日米軍への支援、負傷者の受け入れなど多岐にわたる。これらは、その後周辺事態対処法の制定によって対応可能となった。

日本有事を念頭に置く武力攻撃事態対処法は、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件をきっかけとし、国民の危機感、それに小泉純一郎内閣の高い支持率によって成立する。このように戦後日本は、国際安全保障（PKO法）、日本周辺の有事（周辺事態対処法）、日本有事（武力攻撃事態対処法）の順に法律を整備してきた。本来であれば、時系列的に逆の順序で整えるべきであったが、国土防衛という国家にとって最も重要な事柄が最後になってしまった。

国民保護法が制定されたのは、武力攻撃事態対処法成立後の2004年6月である。武力攻撃事態対処法第22条は「政府は、事態対処法制の整備に当たっては、次に掲げる措置が適切かつ効果的に実施されるようにするものとする」とし、同条1号で「武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、又は武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするための措置」として、次のことを掲げた。それは、警報の発令、避難指示、被災者の救助、施設の応急復旧、保健衛生の確立、社会秩序の維持、輸送や通信、国民生活の安定などであり、これが国民保護法の骨格となった。そして、武力攻撃事態対処法第24条は、これらを「国民の保護のための法制」とすると規定した。

以上の変遷をたどり、国民保護法は2004年6月に成立する。同法は、有事において国民の生命や財産を保護するため、政府や地方自治体の責務、避難・救援などの措置を定めるものであり、避難住民に対する救援措置には食料や水の供与、医療提供、被災者の捜索と救助、安否情報の収集などが挙げられる。国民生活を安定させる措置としては、生活関連物資の価格安定、電気・ガス・水道の安定供給、運送・通信・郵便の確保、医療体制の確保、重要なライフラインの応急復旧について規定されている。

国民保護法では武力攻撃による直接的間接的な生命の危機、火災、爆発などや物的災害を「武力攻撃災害」とし、次の4類型を想定する。①着上陸侵攻（日本領土に対する本格的な侵攻といえ、国民保護措置を必要とする地域が広大で、長期にわたる可能性がある一方、あらかじめ予測できる場合には避難が可能）、②ゲリラや特殊コマンド部隊による攻撃（突発的な被害が予想され、当初は一時的な屋内避難となる可能性がある）、③弾道ミサイル攻撃（発射から着弾までのあいだで準備は難しく、また搭載されている弾頭の種類によって対応が異なる）、④航空攻撃（弾道ミサイルよりは事前の察知が可能とされるが、攻撃目標の特定は難しいとの指摘もある）である。

武力攻撃事態対処法第7条は「武力攻撃事態等への対処の性格にかんがみ、国においては武力攻撃事態等への対処に関する主要な役割を担い、地方公共団体においては武力攻撃事態等における当該地方公共団体の住民の生命、身体及び財産の保護に関して、国の方針に基づく措置の実施その他適切な役割を担うことを基本とする」と定めた。すなわち、政府が国土防衛、地方自治体は地域住民の安全確保との役割分担である。さらに換言すると、侵攻勢力に対しては自衛隊が対処し、地方自治体は住民の避難や避難生活の実施にあたるのかたちである。

もっとも、武力攻撃事態では政府の責任が大である。それは、仮に特定の地域が攻撃を受けたとしても、それはその地域の責任ではなく、日本国を代表してその地域が攻撃を受けたという意味である。自然災害であれば、第一対応者は市町村であり、その市町村が対応しきれないところを都道府県が補い、それでも難しい場合に政府が補完する形態である。それに対して、武力攻撃ではそれが逆となり、政府が情報収集に基づいて都道府県に指示し、さらに都道府県が市町村に指示するという系統になる。したがって、事務の性格も、自然災害では自治義務であるが、武力攻撃では本来政府の責任であるものを地方自治体をお願いする事務となり、法的受託義務と位置づけられている。

国民保護法により、都道府県と市町村は国民保護計画の策定をすることになった。そこで2005年3月、総

務省消防庁は都道府県が策定する国民保護計画のモデル計画を定め、都道府県はそれを参考に住民避難マニュアルを作成する。地方自治体の国民保護計画は各自治体が独自に作るものの、そこには以下のような内容を盛り込むべきとされている。それは、①当該地方公共団体の区域における国民保護措置の総合的推進に関する事項、②当該地方公共団体が実施する国民保護措置に関する事項、③国民保護措置の実施体制に関する事項、④国民保護措置の実施訓練や必要な物資及び資材の備蓄に関する事項、⑤他の地方公共団体その他関係諸機関との連携に関する事項などである。

一方、地方自治体はそれぞれが地理や気候、人口、経済などの地元の特性を考慮して計画を策定しなければならない。平野部と山間部、海岸線の有無から、降雪量、高速道路、空港、港湾、地下街、高齢者層まで地域の特徴を踏まえて細かな対応が求められる。

2-3 Jアラート

(1) システムの概要と訓練

Jアラート・システムは、総務省消防庁が国民保護法の成立と並行して整備し、2007年2月から一部の自治体への導入が開始され、運用が始まった。Jアラートは、全25種類の事態に対応しており、「地震情報」や「津波情報」、「火山情報」、「気象情報」という自然災害を除いた緊急事態としては「弾道ミサイル」「航空攻撃」「ゲリラ・特殊部隊攻撃」「大規模テロ」「その他の国民保護情報」という5種類の情報が発信される。

国民保護に関連する情報の伝達経路は、例えば弾道ミサイル飛来の場合は航空自衛隊→内閣官房（東京都）→総務省消防庁（東京都）あるいは関西局→人工衛星あるいは地上回線→市町村→住民となっており、自治体は防災行政無線によって情報を知らせる。または、内閣官房（東京都）→総務省消防庁（東京都）→携帯電話事業者→住民との経路もあり、この場合は携帯電話事業者がエリアメールや緊急速報メールを用いる。

Jアラートは運用開始後も改修などを繰り返して、2011年度に送信機能の多重化を目的として、総務省消防庁に設置してある主局（関東局）と同等の送信・管理機能を有する関西局を整備し、2013年から運用を始めた。関西局はバックアップといえ、運用開始から6年を経過して一部においてではあるが、情報伝達ルートの二重化が整った。

国民保護法第42条は、努力義務として政府や地方自治体が訓練を行なうことを規定している。訓練の実施形態には図上演習と実動演習の二つがあり、前者は政府や自治体の対策本部について訓練するものであり、後者は現地において実際に模擬状況を想定して政府や自治体、それに住民も参加する。

国民保護法に基づく訓練は2005年10月から開始され、2017年度までに図上演習と実動演習を合わせ214回行なわれた。そのうち大部分は、爆発物や化学・生物兵器による攻撃、立てこもり事件などを想定した訓練であり、Jアラートの5種類から指摘すると「大規模テロ」に該当するものである。「弾道ミサイル」「航空攻撃」よりもこれらが重視されてきた背景には、テロ攻撃の方が発生の可能性が高いと考えられているためである。

「弾道ミサイル」を想定した訓練は2017年度から急増し、全国で24回に上った。2018年1月、東京都では初めとなる弾道ミサイル関連の訓練があった。文京区の地下鉄春日駅や東京ドームシティにて、発射された弾道ミサイルが飛来する可能性があるとの想定のもと、防災行政無線を用いて住民や従業員への情報伝達、駅などでの地下や屋内避難が行なわれた。同じ月には鹿児島県徳之島町でも、弾道ミサイル飛来の可能性を想定して、住民参加型の実動訓練が実施される。このように弾道ミサイル飛来を想定した国民保護の訓練が増えた理由には、2017年秋に起こった北朝鮮危機がある。

弾道ミサイルの飛来に関連する実動訓練は現在、「一時中断」しており、2018年度は全国で群馬県渋川市と福岡県春日市における2回のみで激減した。これは、日本政府が北朝鮮との直接交渉を望んでいるため、相手国を「刺激」しないための配慮といわれている。しかし、日本を取り巻く安全保障環境を考えれば、Jアラートが発動されるような脅威は北朝鮮に限らない。中国は軍事費を大幅に拡大させるばかりでなく、南シナ海や東シナ海、宇宙、サイバー空間にて行動を活発化させている。その上、自然災害の場合もそうであるが、訓練は恒常的に繰り返すことで効果が発揮される。国民保護計画のなかでも、特に弾道ミサイルを想定する実動訓練はまだほとんどの自治体で行なわれておらず、「航空攻撃」も想定する必要がある。さらに、このように一度中断した訓練を再開した場合、日本政府による中断理由から論理的に考えると、相手国を「刺激」することになる。なぜなら、日本政府の考えではこの種の実動訓練とは「相手国を刺激する対応」であるためである。以上のことから、弾道ミサイルの飛来に関連する実動訓練の「一時中断」は、対北朝鮮関係の改善という政治的判断、それで得られる利益を差し引いたとしても、苦言を呈さざるを得ない措置である。

(2) 課題

Jアラートが抱える問題点は多々あり、そこに共通するのは実効性である。第一に、第一撃を受けたときの情報伝達である。通常、自衛隊の防衛出動に至るような武力攻撃事態では、弾道ミサイルのみならず、航空機や潜水艦などからの巡航ミサイル、あるいは電子戦、もしくは両者を用いて航空自衛隊のレーダーサイトを攻撃し、まず日本の警戒監視網を麻痺させる。この方法により、その後の航空攻撃、陸上兵力の侵攻を容易にさせるのである。一方、国民保護計画の想定では、常に航空自衛隊の警戒監視網が有効に機能し、航空総隊司令部から情報が伝達されるという前提に立っている。また、上記の武力攻撃事態における情報発信の5類型には「弾道ミサイル」があるものの、巡航ミサイルは含まれていない。その点、巡航ミサイルは「航空攻撃」に該当するとも考えられるが、水上艦艇や潜水艦による発射型の場合、「航空攻撃」といえるのかは疑問である。

第二に、EMP（電磁パルス）攻撃に対する備えである。2007年の北朝鮮危機で注目されたEMPは、情報通信機器や社会インフラを麻痺させる可能性があり、日本政府はそれらへの防御策を検討していくとの考えを示した。実際にEMP攻撃が行なわれた場合、防護措置がとられていない多くの無線・有線の通信装置は機能不全となるだろう。一般的に防護措置がとられているのは軍事組織のみである。それゆえ、市町村はもちろんのこと、総務省消防庁や内閣官房でさえ弾道ミサイル飛来の情報を得られない可能性がある。換言するならば、一般国民ばかりか政府中枢も攻撃の有無や種類などを把握できないことが考えられ、この場合被害者の救助や応急復旧は大幅に遅れると思われる。

第三に、地方自治体の庁舎が被害にあった場合である。自治体から住民への情報発信については、これまでも訓練時や北朝鮮による弾道ミサイル発射時の誤報として新聞や先行研究などでたびたび取り上げられてきた。ここで指摘するのは、受信機が置かれている庁舎自体が物理的被害を受けた場合である。通常、中央からのJアラートの受信機は都道府県庁や市役所、町村役場に設置されており、またそれらの建物は中心街に位置する。この立地条件、そして行政機能を担う重要性から攻撃対象となる可能性もある。それゆえ、先に取り上げた伝達回線の二重化と同じように、受信機はほかの建物に最低一ヵ所置くべきであろう。これは、物理攻撃のみならず何らかのアクシデントで都道府県庁に置いている受信機が作動しない場合にも、有効な手段である。

第四に、東京都心にある内閣官房が被害にあった場合である。武力攻撃発生で最も攻撃対象となりえるのが首都の東京であることは、容易に想像できる。東京には政治機能ばかりでなく、経済機能も集中しているため、通常弾頭によるミサイル攻撃のみならず、核攻撃もありえる。原子爆弾や水素爆弾などの種類、地表爆発か空中爆発かという爆発の種類によって核攻撃の被害は異なるが、その被害範囲は最低でも半径数キロメートルに及ぶ。それにもかかわらず、内閣官房と総務省消防庁は同じ千代田区に位置し、その距離は数百メートルしか離れていない。したがって、内閣官房と総務省消防庁が一度に機能不全に陥る可能性は高く、またニュースを伝える報道機関も麻痺し、東京以外の全国の国民に情報が伝わらないこととなる。関西局がバックアップとして残るものの、内閣官房からの情報は届かないため、Jアラートが発動しないことも想定される。インタビューを実施した多くの地方自治体関係者は、このような場合どうしようもなく「想定外」と証言する。

一方で岐阜県では、東京に対する武力攻撃によって国家の中核機能が麻痺し、政府からの情報や指示が伝達されない場合の行動指針まで検討したという。同県の「県民保護対策の手引き」は、想定される武力攻撃事態として、東京への武力攻撃による国家機能の麻痺、隣県の福井県の原子力発電所への攻撃、県周辺の自衛隊基地へのミサイル攻撃などを挙げる。国家中枢が機能しないという事態まで想定し、県知事が独自の判断で行動を余儀なくされる場合の指揮命令系統まで盛り込んだ点は、高く評価されるべきである。

避難方法においても問題がある。弾道ミサイル落下に際しては、「窓から離れる、あるいは窓のない部屋に移動」「窓を閉め、目張りをして密閉」との行動が求められている。しかし、これでは防災無線が聞こえないという状況も考えられる。これに対しては、携帯電話の利用によって避けられるとの反論もあるが、地下や堅固な建物などでは電波状況が芳しくない。

たとえJアラートの「行政からの指示に従って、落ち着いて行動してください」とのメッセージを受け取ったとしても、その後の行動については定められていない。ミサイル落下後、いつまで窓のない部屋や地下に待機すれば良いのか、自宅から学校の体育館へ避難するべきか、地下街から出て帰宅すべきかなどは考えられていない。これまでの実働訓練においても、「地面に伏せる」「頭を守る」などの行動は指示されているものの、落下後の行動は不明である。

着弾したミサイルの弾頭が化学・生物兵器であった場合、その後の対応が極めて重要になる。風下にとどまっていれば、その被害を受けるため、移動する必要がある。想定では、着弾後に関係機関がミサイルの種類などを調査することになっている。だが、着弾から調査団の派遣、調査の実施、その結果発表まで時間を要する上、波状攻撃のように時間差で複数地点に落下した場合、調査にはさらに時間がかかる。また、通常弾頭か否かという弾頭の種類、着弾地点、風向きなどをJアラートによって伝える態勢にはなっていない。現状では、このあいだ「落ち着いて」とのメッセージの通り、住民たちは地下や堅固な建物にとどまるか、各自の判断で外出し、化学生物兵器の被害を受けることになるだろう。

また、外国人に対する情報伝達の問題が挙げられる。地方自治体関係者によると、国民保護計画に関するパンフレットは日本語と英語の二種類を用意しているが、Jアラートで用いる言語は日本語のみである。そして、対象としているのはその地域に住む外国人であり、観光を目的とする訪日外国人を念頭に置いていない。これは、訪日外国人に対応する部署が観光部などであり、危機管理担当とは異なるという縦割り行政のためでもあるが、担当者のなかには問題意識を持っている者もいる。ただし、上述した豪州のように、英語以外の複数言語のかたちで情報発信するかたちになるかは不明である。

【参考文献】

- United States Congress House of Represen, *This Is Not a Test: Will the Nation's Emergency Alert System Deliver the President's Message to the Public?* (Bibliogov, 2010).
- Emergency Alert Australia <<http://www.emergencyalert.gov.au/>>.
- FEMA, Emergency Alert System <<https://www.fema.gov/emergency-alert-system>>.
- FEMA, *Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS) Stakeholder Engagement Plan* <https://www.fema.gov/pdf/emergency/ipaws/ipaws_stakeholder_engagement.pdf>.
- FCC, Emergency Alert System (EAS) <<https://www.fcc.gov/consumers/guides/emergency-alert-system-eas>>.
- The Bureau of Meteorology <<http://www.bom.gov.au/index.php>>.
- The Department of Fire and Emergency Services, Standard Emergency Warning Signal (SEWS) <<https://www.dfes.wa.gov.au/safetyinformation/warningsystems/Pages/sews.aspx>>.
- The Department of Fire and Emergency Services, *Standard Emergency Warning Signal Media Information Booklet* <<https://www.dfes.wa.gov.au/safetyinformation/warningsystems/SEWSPublications/FESA-SEWS-MediaBooklet.pdf>>.
- The Office of Emergency Management, Standard Emergency Warning Signal (SEWS) <<https://www.emergency.nsw.gov.au/Pages/for-the-community/alert-NSW/SEWS.aspx>>.
- 『消防白書』(各年版)。
- 阿南友亮『中国はなぜ軍拡を続けるのか』(新潮選書、2017年)。
- 磯崎陽輔『国民保護法の読み方』(時事通信出版局、2004年)。
- 伊藤寛『サイバー戦争論——ナショナルセキュリティの現在』(原書房、2016年)。
- 岩下文広『国民保護計画をつくる——鳥取から始まる住民避難への取組み』(ぎょうせい、2004年)。
- エルドリッチ、ロバート・D(吉田真吾・中島琢磨訳)『尖閣問題の起源——沖縄返還とアメリカの中立政策』(名古屋大学出版会、2015年)。
- 大井昌靖『民防空政策における国民保護——防空から防災へ』(錦正社、2016年)。
- 大沼久夫編『朝鮮戦争と日本』(新幹社、2006年)。
- 緒方順一・石丸英治『BCP(事業継続計画)入門』(日経文庫、2012年)。
- 合衆国戦略爆撃調査団民間防衛局『合衆国戦略爆撃調査団民間防衛報告——広島現地報告』(広島平和文化センター、1989年)。
- 上岡直見『Jアラートとは何か』(緑風出版、2018年)。
- 桐生悠々(家永三郎責任編集)『桐生悠々』(日本図書センター、1993年)。
- 黒田康弘『帝国日本の防空対策——木造家屋密集都市と空襲』(新人物往来社、2010年)。
- 国分良成ほか『日中関係史』(有斐閣アルマ、2013年)。

国民保護法制運用研究会『有事から住民を守る——自治体と国民保護法制』(東京法令出版、2004年)。
浄法寺朝美『日本防空史——軍・官庁・都市・公共企業・工場・民防の全貌と空襲被害』(原書房、1981年)。
全国防衛協会連合会『あなたと街を守るために——国民保護のマニュアル』(原書房、2006年)。
高橋博子『封印されたヒロシマ・ナガサキ——米核実験と民間防衛計画』(凱風社、2008年)。
武田康裕編『グローバルセキュリティ調査報告第2号 国民保護をめぐる課題と対策』(防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター、2018年)。
地方自治体における国民保護研究会編著『地方自治体における国民保護——市町村国民保護計画策定のポイント』(東京法令出版、2006年)。
土田宏成『近代日本の「国民防空」体制』(神田外語大学出版局、2010年)。
土田宏成『帝都防衛——戦争・災害・テロ』(講談社現代メチエ、2017年)。
土屋大洋『サイバーセキュリティと国際政治』(千倉書房、2015年)。
平岩俊司『北朝鮮——変貌を続ける独裁国家』(中公新書、2013年)。
防衛技術ジャーナル編集部『兵器と防衛技術シリーズ3 ミサイル技術のすべて』(防衛技術協会、2006年)。
防衛大学校安全保障学研究会編著『新訂第5版 安全保障学入門』(垂紀書房、2018年)。
水野広徳(栗屋憲太郎・前坂俊之・大内信也編)『水野広徳著作集(第二巻) 渡欧記』(雄山閣出版、1995年)。
森本敏・浜谷英博『早わかり国民保護法』(PHP新書、2005年)。
浅野泰弘「全国瞬時警報システム(Jアラート)の全国一斉自動放送等訓練に関する結果報告書(最終報告)の概要」『近代消防』第51巻第7号(2013年7月)。
浅野泰弘「災害発生時の全国瞬時警報システム(Jアラート)の役割について」『近代消防』第53巻第3号(2015年3月)。
大塚大輔「全国瞬時警報システム(Jアラート)による情報伝達のあらまし——北朝鮮弾道ミサイルへの対応」『近代消防』第55巻第12号(2017年12月)。
大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位——災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として」九州大学『法政研究』第70巻第4号(2004年3月)。
蔵田智弘「全国瞬時警報システム(Jアラート)の自動起動による特別警報の情報伝達について」『近代消防』第53巻第4号(2015年4月)。
中嶋仁美「Jアラートによる住民への災害情報伝達体制の構築」『地方財務』第706号(2013年4月)。
中野賀枝子「『災害情報の伝達に関する協定』の締結——Jアラート情報の伝達の多重化・多様化」『近代消防』第51巻第10号(2013年10月)。
西澤雅道・金思穎・筒井智士「Jアラート等の災害時の情報通信と避難」『情報通信学会誌』第35巻第1号(2017年)。
服部雅徳「大東亜戦争中の防空警報体制と活動」『新防衛論集』第12巻第2号(1984年10月)。
福長秀彦「公衆警報の様式統一と放送——米国のCAP導入と気象庁XML」『放送研究と調査』第60巻第4号(2010年4月)。
石塚勲(元航空幕僚長)への筆者によるインタビュー。
伊藤康成(元防衛事務次官)への筆者によるインタビュー。
寺島泰三(元統合幕僚会議議長)への筆者によるインタビュー。
地方自治体の国民保護計画担当者への筆者によるインタビュー。
『宝珠山昇関係文書』(国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
岐阜県国民保護計画 <
<https://www.pref.gifu.lg.jp/kurashi/bosai/kokuminhogo/c11117/index.data/3006kokuminhogokeika/ku.pdf>>。
総務省消防庁国民保護室・国民保護運用室 <
<https://www.fdma.go.jp/mission/protection/protection001.html>>。
総務省消防庁国民保護室・国民保護運用室「Jアラート概要」 <
https://www.fdma.go.jp/mission/protection/item/protection001_02_J-ALERT_gaiyou_h28.pdf>。
内閣官房国民保護ポータルサイト <<http://www.kokuminhogo.go.jp/>>。

〈発 表 資 料〉

題 名	掲載誌・学会名等	発表年月
Jアラートの課題	『論評 RIPS'Eye』	2019年8月（予定）
国民保護計画の現状と問題点——Jアラートを中心に	『21世紀社会デザイン研究』	2020年2月（予定）
