

北朝鮮ミサイル発射事案に係る政府危機管理対応
検証チーム報告書

平成24年4月26日

内閣官房

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

1 防衛省から官邸対策室（危機管理センター）への情報伝達の検証・・・ 2

検証項目①

防衛省は、7時40分に米国から受信したSEW情報を官邸幹部及び官邸対策室（危機管理センター）に一斉通報すべきではなかったか。

検証項目②

何らかの飛翔体が発射されたことを把握した後、これが我が国に向かって飛来せず、我が国の安全に影響がないと判断した時点で、防衛省は速やかに官邸対策室（危機管理センター）にこれを伝達すべきではなかったか。

検証項目③

今回のようにミサイル発射が失敗した場合、防衛省から官邸対策室（危機管理センター）への情報伝達は、如何なる要領で行われることになっていたのか。

検証項目④

防衛省からの「発射情報」を待つことなく、種々の情報を官邸対策室（危機管理センター）に集約した上で、内閣官房で「発射」を判断すべきではないか。

2 官邸から国民への情報発信の検証・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

検証項目⑤

Jアラートを活用すべきではなかったか。

検証項目⑥

何らかの飛翔体の発射を把握してから、官房長官は何をしていたのか。

検証項目⑦

何らかの飛翔体の発射を把握した時点で、エムネットを活用すべきではなかったか。

検証項目⑧

8時03分のエムネットによる第1報の発信は、タイミング、発信内容、発信手続きに大きな問題があり、国民に大きな誤解と混乱をもたらすものではなかったか。

検証項目⑨

官房長官が防衛大臣からの電話で「我が国の安全に影響がない」と承知した段階(8時03分頃)で、会見やエムネットを活用して国民への情報発信を行うべきではなかったか。

検証項目⑩

政府からの情報発信としては、官房長官が一元的に、より早いタイミングで会見するべきではなかったか。

検証項目⑪

Jアラート及びエムネットについて、その本来の情報発信の趣旨、それぞれの使用方針、特に「仮に北朝鮮がミサイルを発射しても、我が国の安全に影響がない場合には、基本的にはJアラートもエムネットも使用しない」ことにつき、事前に地元や報道関係者に対して十分説明して周知されていたか。

検証項目⑫

ミサイル発射が失敗した場合の国民への情報発信は、如何なる形でなされることになっていたのか。

3 情報収集能力について 18

4 結 語 19

(参考)

「北朝鮮ミサイル発射事案に係る政府危機管理対応検証チーム」の構成及び開催実績 20

はじめに

今般の北朝鮮の「人工衛星」と称するミサイル発射事案に際し、政府としては、防衛省と官邸（危機管理センター）との事前の調整の下、そもそも自衛隊等のレーダーによって飛翔経路が捕捉され、これが我が国の領域に向かっていることが確認されない限り、我が国の安全に影響を及ぼすものではないとの認識の上で、対応を行ったものである。

しかしながら、官邸幹部への情報伝達・共有のあり方の観点、及び国民等に向けてより速やかに情報発信し、国民に「安心感」を提供するとの観点からは、情報伝達・発信のタイミングや内容等について改善すべき点があったと認識しており、これらについてしっかりと検証し、反省すべき点については率直に改めていく必要があると考えている。

「北朝鮮ミサイル発射事案に係る政府危機管理対応検証チーム」（以下、「本検証チーム」という。）は、このような問題意識の下に、齋藤内閣官房副長官を長として4月16日に設置されたものである。

本検証チームは4月16日の第1回会合以来、4月26日の第4回会合まで、集中的に議論を行い、検証結果を取りまとめた。検証の対象としては、防衛省から官邸への情報伝達と、官邸から国民への情報発信の2つの分野について、政府部内での指摘、国会での議論、地元の声、報道関係者の論調などを考慮しつつ、検証すべき重要論点を具体的な検証項目として選び出した。

本報告書は、選び出された12の検証項目について、①4月13日の実際の対応ぶりなどの事実関係、②それに対する問題点、③これらを踏まえた評価・検討、という構成をとっている。

1 防衛省から官邸対策室（危機管理センター）への情報伝達の検証

<内閣官房と防衛省との間で事前に調整した情報伝達要領>

- (1) 米国がミサイルの発射を探知し、防衛省にS E W情報（早期警戒情報）（発射場所、発射方向、発射時刻、発射弾数、落下予想地域・時刻）として伝達。
- (2) 我が国の安全に影響があると判断される場合には、防衛省はこのS E W情報を官邸幹部及び官邸対策室（危機管理センター）に一斉通報。
- (3) S E W情報にあわせ、自衛隊等のレーダーによって当該ミサイルの飛翔経路が捕捉され、これが我が国に向かっていることが確認された場合に、防衛省は官邸対策室（危機管理センター）に「発射情報」として伝達。

<今回のケース>

- (1) 米国がミサイルの発射を探知し、防衛省にS E W情報（発射場所、発射方向のみ。他の要素は不明）として伝達（7時40分）。
- (2) 我が国の安全に影響はないと判断されたため、一斉通報されず。
- (3) 米軍のレーダーはミサイルを探知したが、失探（ロスト）。自衛隊のレーダーでも我が国に飛来する飛翔体を探知せず。
そのため、「発射情報」は伝達されず。

検証項目①

防衛省は、7時40分に米国から受信したS E W情報を官邸幹部及び官邸対策室（危機管理センター）に一斉通報すべきではなかったか。

<事実関係>

- ・ 防衛省は、米国から7時40分頃S E W情報（発射場所、発射方向のみ。他の要素は不明）を受信した。このS E W情報は、我が国の安全に影響がないものと判断されたため、一斉通報はされなかった。
- ・ 破壊措置命令を受けていた現地の部隊等には、防衛省内で定められた要領に基づき、S E W情報が伝達されていた。
- ・ 他方、総理、官房長官、危機管理監には、「何らかの飛翔体が発射された模様、現在確認中」との情報が別ルートで入った（7時42分）。

<問題点>

- ・ S E W情報は現地の部隊にも伝達されていたにもかかわらず、官邸幹部及び官邸対策室（危機管理センター）に伝達されていなかったのは、

政府部内の情報共有という点で問題ではないか。

- ・ 我が国の安全に影響がないと判断された場合には、S E W情報が一斉通報されないのはなぜか。この点につき、政府部内で認識は共有されていたか。
- ・ これらのことが、爾後の国民への情報発信のタイミング及び内容に影響を与えたのではないか。
- ・ S E W情報を伝達された現地の部隊は、これを受けて信号拳銃を発射するなどしたため、地元には不安と混乱をもたらしたのではないか。

<評価・検討>

- ・ 今回、S E W情報は一斉通報されなかったため、当初の政府部内での情報共有は十分ではなかった。
- ・ S E W情報の一斉通報は、官邸幹部及び官邸対策室（危機管理センター）に対して危機対応の準備態勢を促す意味合いを有するため、我が国の安全に影響がある場合にのみ、防衛省においてこれを判断した上で行われることとなっていた。
- ・ S E W情報が場合によっては通報されないことについての事前の説明が不十分であったため、多くの関係者がS E W情報は我が国の安全への影響の有無にかかわらず一斉通報されるものと認識しており、政府部内での認識共有は十分ではなかった。
- ・ これらのことは、爾後の国民への情報発信のタイミング及び内容に影響を与えた。
- ・ 以上を考慮すれば、発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高かった今回のケースのような場合においては、我が国の安全に影響がないと判断される上、「人工衛星」と称するミサイルの発射が未だ行われていない可能性があったとしても、当該S E W情報は一斉通報されるべきであった。
- ・ 仮に一斉通報されていれば、その後の官邸対策室（危機管理センター）から防衛省に対しての逐次の状況確認、情報提供の要請を促すことにもなったのではないかと考えられる。
- ・ なお、破壊措置命令を受けていた現地の部隊については、我が国の安全に影響がない場合においてもS E W情報が伝達されることになっていたが、地元には不安と混乱をもたらすことのないよう、部隊内での周知・伝達手段や地元への説明のあり方を改善すべきである。

検証項目②

何らかの飛行体が発射されたことを把握した後、これが我が国に向かって飛来せず、我が国の安全に影響がないと判断した時点で、防衛省は速やか

に官邸対策室（危機管理センター）にこれを伝達すべきではなかったか。

<事実関係>

- ・ 防衛省においては、米軍のレーダーで失探（ロスト）し、自衛隊のレーダーでも我が国に飛来する飛翔体を探知しなかったことから、7時40分に発射を感知した飛翔体については、洋上に落下し、我が国の安全に影響がないとの判断を8時00分頃までに得ていた。
- ・ この判断は8時00分頃に防衛大臣に報告され、8時03分頃に防衛大臣から官房長官に電話連絡されたが、官邸対策室（危機管理センター）には8時16分まで伝達されなかった。
- ・ 一方、危機管理監は7時42分に「何らかの飛翔体が発射された」との情報を入手した後、我が国に向かう飛翔体のレーダー捕捉がないことを防衛省リエゾンに照会・確認するとともに、8時00分頃より防衛省運用企画局長からの報告を受けていた。

<問題点>

- ・ 防衛大臣から官房長官に電話した内容が、官邸対策室（危機管理センター）に共有されていないのは問題ではないか。
- ・ 防衛省は、SEW情報とレーダー探知による、いわゆる「ダブルチェック」にこだわり過ぎたのではないか。すなわち、7時40分に発射を感知した飛翔体が「人工衛星」と称するミサイルであるか否かの分析・判断を優先させたため、「我が国の安全に影響がない」ことを官邸対策室（危機管理センター）に通知することが遅れたのではないか。
- ・ そのため、国民への情報発信のタイミングが遅れることとなったが、官邸対策室（危機管理センター）からも防衛省に状況の確認をしておらず、国民への情報発信の意識という点で、双方に問題があったのではないか。

<評価・検討>

- ・ 事前の調整では、我が国の安全に影響があると判断される場合には、防衛省から官邸対策室（危機管理センター）に速やかに情報が伝達されることになっていた。
- ・ 発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高かった今回のケースのような場合においては、我が国の安全に影響がないと判断された時点で、その旨を国民に伝えるべきであった。
- ・ 防衛省としては、7時40分に発射を感知した飛翔体が「人工衛星」と称するミサイルであるか否かが不確定であったとしても、少なくともその飛翔体に関しては我が国の安全に影響がないことを速やかに国民に知らせるということに思いを致すべきであり、かかる観点から

は、大臣レベルの連絡と同じ内容の連絡を速やかに官邸対策室（危機管理センター）に行くべきであった。

- ・ 危機管理監は7時42分に情報を入手した後、防衛省リエゾンや官邸対策室に来訪した運用企画局長との間で種々のやり取りを行っているが、官邸対策室（危機管理センター）としても国民への情報発信を意識した上で、防衛省（本省）に状況の確認を求めるべきであった。

検証項目③

今回のようにミサイル発射が失敗した場合、防衛省から官邸対策室（危機管理センター）への情報伝達は、如何なる要領で行われることになっていたのか。

<事実関係>

- ・ 防衛省においては、ミサイル発射が失敗した可能性がある程度高まったとの判断の下、8時13分頃に防衛大臣から官房長官に「7時40分発射。飛翔体は1分以上飛行し、複数個の物体となって洋上に落下した模様。日本には影響なし」と電話連絡した。
- ・ また、8時16分には官邸対策室（危機管理センター）に「7時40分頃、北朝鮮から何らかの飛翔体が発射されたとの情報を得ている。飛翔体は1分以上飛行し、洋上に落下した模様。詳細は分析中。我が国の安全保障への影響があるとは考えていない」と連絡した。

<問題点>

- ・ ミサイル発射失敗のケースは想定されておらず、事前に準備・訓練されていなかったのではないかと。また、関係者への周知も十分には行われていなかったのではないかと。

<評価・検討>

- ・ 今回のようなミサイル発射直後の失敗のケースがあり得ることは認識されてはいたものの、その際に国民に発信すべき情報について関係者間で事前に調整され、共有されていたわけではない。
- ・ 発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高かった今回のケースのような場合においては、我が国の安全に影響がない場合においても、国民に発信すべき情報について事前の準備・訓練を行っておくべきであった。

検証項目④

防衛省からの「発射情報」を待つことなく、種々の情報を官邸対策室（危機管理センター）に集約した上で、内閣官房で「発射」を判断すべきではないか。

<事実関係>

- ・ 事前の調整では、SEW情報に合わせ、自衛隊等のレーダーによって当該ミサイルの飛翔経路が捕捉され、これが我が国に向かっていることが確認された場合に、防衛省として「発射」と判断し、官邸対策室（危機管理センター）に「発射情報」を伝達することとなっていた。

<問題点>

- ・ 防衛省のいわゆる「ダブルチェック」による「発射」の判断を待っていると、国民への情報発信の時機を失する可能性があるのではないか。
- ・ 官邸対策室（危機管理センター）に防衛省以外からの情報も集約すれば、防衛省よりも早いタイミングで的確な「発射」の判断ができたのではないか。

<評価・検討>

- ・ 事前の調整では、防衛省が「発射」を判断して官邸対策室（危機管理センター）に伝達し、これを受けてその後の情報伝達・発信については官邸対策室（危機管理センター）が行うこととなっていた。
- ・ これは、「発射」に関する情報は、自衛隊及び米軍から防衛省にいち早く集まること、かつ、「発射」の判断には高度の軍事的、技術的な専門性が必要であることによるものである。この考え方は、基本的には妥当であると思われる。

2 官邸から国民への情報発信の検証

<Jアラートとエムネットによる情報発信の趣旨>

- (1) Jアラート及びエムネットによる情報発信は、予告通り沖縄県上空を通過する場合を含め、我が国の安全上何らかの影響がある場合に、迅速かつ的確に国民等に情報を提供するという趣旨。
- (2) Jアラート及びエムネットによる情報発信のメカニズムは、原則として、防衛省からの「発射情報」を受けて始動。

<事前に定めたJアラートの使用方針>

- (1) Jアラートは、即時に音声によって住民に対して直接呼びかけるものであり、危険が切迫している際の「警報（アラート）」として最も効果的に機能を発揮。
- (2) 予告通りの飛翔の場合には、沖縄県のみ「発射」と「通過」の情報を提供。
- (3) 異常飛翔により我が国領域に落下する可能性がある場合には、その可能性がある地域に「屋内避難の呼びかけ」や「落下物に近寄らないこと」などの情報を提供。

<事前に定めたエムネットの使用方針>

- (1) エムネットは、各省庁、地方公共団体等に対して電子メール及び添付ファイルによって文字情報等を提供するものであり、詳しい情報の提供が可能。
- (2) 予告通りの飛翔の場合には、全国を対象に「発射」、「通過」のほか、発射後の逐次の詳しい情報を提供。
- (3) 異常飛翔により我が国領域に落下する可能性がある場合には、その可能性がある地域に「屋内避難の呼びかけ」等の情報を提供するとともに、全国を対象として発射後の逐次の詳しい情報を提供。

<今回のケース>

- (1) 我が国の安全に影響があるとは判断されず、防衛省から「発射情報」は伝達されなかったため、本来の目的でのJアラート及びエムネットの情報発信のメカニズムは始動せず。
- (2) Jアラートは、使用せず。
- (3) エムネットは、8時03分に第1報を発出。以後、8時30分に第2報、8時36分に第3報をそれぞれ発出。

検証項目⑤

Jアラートを活用すべきではなかったか。

<事実関係>

- ・ Jアラートについては、予告通り沖縄県上空を通過する場合を含め、我が国の安全上何らかの影響がある場合に使用することを考えていた。
- ・ 今回は、我が国に向かって飛来するもののレーダー捕捉がないことから、我が国の安全に影響があるとは判断されず、防衛省からの「発射情報」が伝達されなかったため、国民への音声による直接の警報（アラート）の意味合いを持つJアラートは使用しなかった。

<問題点>

- ・ 「何らかの飛翔体が発射された」との情報を得た時点で、その旨をJアラートで即座に地元住民に伝えるべきだったのではないか。
- ・ さらに、我が国の安全に影響がないと判断された場合であっても、その旨をJアラートで即座に地元住民に伝えるべきだったのではないか。
- ・ 内閣官房から地方公共団体等に向けて、Jアラートの使用方針を示す文書が事前に発出されており、地元や報道関係者向けには説明会が開催されているが、「我が国の安全に影響がない場合にはJアラートは使用しない」ということは十分に説明されていなかったのではないか。（なお、検証項目⑪も参照）
- ・ 現実問題として、大多数の地元住民及びほとんど全ての報道関係者が、ミサイルの発射があれば必ずJアラートが鳴るものと理解・期待していたのではないか。

<評価・検討>

- ・ Jアラートを使用しなかったのは、事前に定めた使用方針に沿ったものではある。
- ・ 今回のケースは、(ア)発射予告がなされ、かつ、国民全体や地元住民の関心が極めて高かった、(イ)Jアラートの使用が事前に強くアピールされていたこともあって、ミサイルが発射されれば我が国の安全への影響の有無にかかわらずJアラートによって情報提供があると国民に広く解されていた、(ウ)地元住民としては、「安全である」または「危険がある」という情報をいち早く欲していた、という事情がある。
- ・ しかしながら、Jアラートは、津波からの避難勧告など、一刻を争う住民への直接の警報（アラート）が本来の機能である。したがって、今回のケースのように我が国に向かって飛来するもののレーダー捕捉がなく、我が国の安全に影響がない場合にJアラートを使用しなかつ

たことは妥当であったと考えるが、その点について事前に十分に関係者（報道関係者を含む）に説明し、周知徹底に万全を期しておくことが最低限必要であった。

検証項目⑥

何らかの飛翔体の発射を把握してから、官房長官は何をしていたのか。

<事実関係>

- ・ 7時42分に官房長官は「何らかの飛翔体が発射された模様、現在確認中」との情報を入手した。
- ・ その後、執務室において、秘書官を通じて官邸対策室（危機管理センター）と連絡を取り、防衛省からの追加情報がないか、継続的に確認をとっていた。
- ・ 7時59分に官邸対策室（危機管理センター）から秘書官に対して電話連絡があり、官房長官はロイター通信報道「北朝鮮がロケット発射－韓国YTNテレビ」などの報道に接した。
- ・ これを受けて、官房長官は官邸対策室（危機管理センター）に向かおうとしたところ、8時03分頃に防衛大臣から電話があり、「7時40分、何らかの飛翔体が発射。洋上に落下した模様。当該飛翔体については日本には影響なし。」との内容が伝えられた。
- ・ 8時07分、官房長官は危機管理センター幹部会議室に入室した。

<問題点>

- ・ 7時42分に「何らかの飛翔体が発射された模様、現在確認中」との情報を入手したのであれば、官房長官はすぐに官邸対策室（危機管理センター）に入って事案対応の指揮を執るべきではなかったか。

<評価・検討>

- ・ 7時42分に情報を入手した後、官房長官は執務室において防衛省からの追加情報を継続的に確認していたが、これは我が国に飛来する飛翔体はなく、我が国の安全に影響を及ぼすような状況ではないことを常に確認しておくためであった。
- ・ 7時59分までに、ロイター通信報道などいくつかの報道に接したので、官邸対策室（危機管理センター）に入り、直接報告を受け、状況の確認をすることとした。
- ・ 8時03分頃に防衛大臣からの電話があったことなどのため、危機管理センター幹部会議室に入室したのは8時07分であった。官房長官は、我が国の安全に影響を及ぼすような状況でないことを常に確認し

つつ行動していたが、できる限り速やかに危機管理センターに入るよう努めるべきであった。

検証項目⑦

何らかの飛翔体の発射を把握した時点で、エムネットを活用すべきではなかったか。

<事実関係>

- ・ エムネットについては、防衛省からの「発射情報」を受けて「発射」の情報を提供することとしていたため、危機管理監が「何らかの飛翔体が発射された模様」との情報を入手した時点(7時42分)では、これをエムネットで発信することはしなかった。

<問題点>

- ・ 別ルートであるにせよ、「何らかの飛翔体が発射された模様、現在確認中」との情報を入手したのであれば、その旨をエムネットで全国に情報発信すべきではなかったか。
- ・ エムネットはJアラートとは異なり、住民に対する音声での直接の警報(アラート)ではなく、詳しい情報を地方公共団体や報道関係者に伝達できるものなのだから、その飛翔体が「人工衛星」と称するミサイルであるか否かが確認できていないことなど、丁寧な情報発信を行うことができたのではないか。

<評価・検討>

- ・ この時点でエムネットを使用しなかったのは、事前に定めた使用方針に沿ったものではある。
- ・ しかしながら、今回のケースは、発射予告がなされ、かつ、国民全体や地元住民の関心が極めて高かったという事情を考慮すべきであった。
- ・ こうした状況の中では、我が国の安全に影響がないとの判断があったとしても、Jアラートについては、あくまで我が国の安全に影響がある場合にのみ使う旨の説明を事前に十分に行った上で、広くエムネットを用いて発射に関する情報を迅速に提供すべきであった。
- ・ 具体的には、何らかの飛翔体の発射を把握した時点(7時42分)で「何らかの飛翔体が発射された模様、現在確認中」との情報を防衛省に確認の上で発信し、その後、防衛省からもたらされる詳しい情報を逐次提供すべきであった。

検証項目⑧

8時03分のエムネットによる第1報の発信は、タイミング、発信内容、発信手続きに大きな問題があり、国民に大きな誤解と混乱をもたらすものではなかったか。

<事実関係>

- ・ 危機管理監は7時42分に防衛省とは別のルートから「何らかの飛翔体が発射された模様、現在確認中」との情報を入手したものの、その後防衛省から間もなく伝達されることとなっていた我が国に飛来するもののレーダー捕捉等の諸情報が10分以上経っても伝達されなかった。
- ・ この時点では、「人工衛星」と称するミサイル発射の失敗、これとは別の短距離ミサイルの発射、早期警戒衛星の誤探知等、種々の可能性が想起された。こうした中、7時52分にロイター通信が「北朝鮮がロケット発射－韓国YTNテレビ」と報道した。
- ・ このまま放置すれば、報道内容のみを知った国民が混乱を来すと考え、限られた時間の中で危機管理監の判断により、エムネットで以下の内容の情報発信を行った(8時03分)。

(参考情報)「人工衛星」と称するミサイル情報

「北朝鮮が、人工衛星と称するミサイルを発射したとの一部報道があるが、我が国としては、発射を確認していません。」

- ・ この情報発信の趣旨は、以下のとおりである。
 - イ その時点では何らかの飛翔体の発射があり、それが我が国に向けて飛来していないことは把握していたが、
 - ロ 7時40分に発射された飛翔体が短距離ミサイルである可能性があり、今後さらに「人工衛星」と称するミサイルが発射される可能性が排除できないことから、「危険が去った」とのメッセージと受け取られないよう、
我が国として「人工衛星」と称するミサイルの発射を確認していない旨を、官邸対策室の長である危機管理監の判断により、エムネットで送信したものである。
- ・ 発信の時点(8時03分)で、危機管理監は防衛省運用企画局長から状況報告を受けているが、これは発信内容に影響を与えるものではなく、発信文案について防衛省との協議は行っていない。
- ・ また、発信とほぼ同時刻にあった防衛大臣から官房長官への電話連絡の内容については、防衛省から官邸対策室(危機管理センター)には伝達されていなかった。

- ・ Jアラート及びエムネットの基本的な使用方針については、事前に官房長官ほか官邸の政務に説明しているが、限られた時間で判断すべき個々の情報発信については危機管理監の判断に任せられていたところである。

<問題点>

- ・ 実際には「人工衛星」と称するミサイルはすでに発射されており、エムネットによる送信内容は誤報ではないか。
- ・ 少なくとも防衛省では8時00分までに「何らかの飛翔体が発射されたが洋上に落下し、我が国には影響がない」旨の判断をしており、8時03分には防衛大臣から官房長官に電話連絡している。防衛省とよく連携し、文案の調整を徹底していれば、このような文案にはならなかったのではないか。
- ・ 事前に基本的な使用方針を説明していたとは言え、具体的な発信を危機管理監に委ね、政務が全く関与していないのは問題ではないか。

<評価・検討>

- ・ ロイター報道からエムネット発信までに11分の時間を要したのは、今回のように防衛省からの「発射情報」がない中で、これに先行して発射に関する報道があった場合への対応として、事前の準備が十分ではなく、また、限られた情報の中で、相反する2つの要素（上記イ、ロ）を伝えられる文案の作成を行う必要があったためである。
- ・ 文案については、限られた時間の中で作成する必要があったにせよ、所期の趣旨が伝えられなかったことは問題であり、特に、「発射を確認していません」との文言が多く国民に「政府は発射を否定」と受け止められたことは、反省すべき点である。
- ・ 8時03分のエムネットでの情報発信のタイミングにおいても、改めて官邸対策室（危機管理センター）から防衛省側に状況の確認または文言の調整を行うことは可能であったが、検証項目②に示したように、防衛省と官邸対策室（危機管理センター）との間の相互の連絡や意思疎通が改善されれば、防衛省との状況把握の齟齬は生じないものと思われる。
- ・ Jアラート及びエムネットの基本的な使用方針については、事前に官房長官ほか官邸の政務に説明しているが、限られた時間で判断すべき個々の具体的な情報発信のタイミング及び内容については、危機管理監の判断に委ねられていた。これは、今回の事案について状況を把握し、個々の発信について限られた時間で判断を下せるのは、官邸対策室長として危機管理センターにおいて対応の指揮を執る危機管理監であるとの考えによるものである。

検証項目⑨

官房長官が防衛大臣からの電話で「我が国の安全に影響がない」と承知した段階（８時０３分頃）で、会見やエムネットを活用して国民への情報発信を行うべきではなかったか。

<事実関係>

- ・ 防衛省においては８時００分頃までに、７時４０分に発射を感知した飛翔体については洋上に落下し、我が国の安全に影響がないとの判断を得ていた。この判断は防衛大臣に報告され、８時０３分頃に官房長官は防衛大臣から以下のとおり電話連絡を受けた。
「７時４０分、何らかの飛翔体が発射。洋上に落下した模様。当該飛翔体については日本には影響なし。」
- ・ 防衛大臣からの電話連絡とほぼ同時刻（８時０３分）、官邸対策室（危機管理センター）からエムネットによる情報発信がされた（上記、検証項目⑧）。
- ・ 官房長官は電話を受けた直後に官邸危機管理センター幹部会議室に入室（８時０７分）し、防衛省運用企画局長から状況報告を受けた（８時０７分～８時１２分頃）。８時１３分頃、官房長官は防衛大臣から再度電話連絡を受け、以下の内容を伝達された。
「７時４０分発射。飛翔体は１分以上飛行し、複数個の物体となって洋上に落下した模様。日本には影響なし。」
- ・ これとほぼ同じ内容が８時１６分に防衛省から官邸対策室（危機管理センター）に伝達され、防衛省との間で内容の確認やエムネットで発信する文言の調整等を行った上で、８時３０分に以下の内容がエムネットで発信された。

（参考情報）「人工衛星」と称するミサイル情報

「北朝鮮による人工衛星と称するミサイルの発射については、確認中であるが、我が国の領域への影響はないものと考えられる」

- ・ ８時３７分、官房長官が記者会見を行った。

<問題点>

- ・ 官房長官は「我が国の安全に影響がない」ことを承知したら（８時０３分頃）、すぐに会見を行って国民に「我が国の安全に影響がない」旨の情報発信をすべきではなかったのか。
- ・ この旨をすぐにエムネットで情報発信するよう、事務方に指示するべ

きだったのではないか。

<評価・検討>

- ・ 官房長官は防衛大臣から8時03分頃に最初の電話を受けた後、直接報告を受け、状況の確認をするため、8時07分に官邸危機管理センター幹部会議室に入室した。入室直後、状況を確認するとともに危機管理監や防衛省運用企画局長と情報の共有を行った。
- ・ 直ちに記者会見の準備やエムネットによる情報発信の指示を出さなかったのは、この時点では当該飛翔体が短距離ミサイル発射であった可能性が排除できず、その後「人工衛星」と称するミサイルが発射される可能性があったため、「危険が去った」とのメッセージと受け取られることを避けたものである。
- ・ ただし、今回のケースのように、発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高い場合には政府からの情報発信の迅速性が重要であるため、確度が高くなくとも、記者会見やエムネットを通じて、その時点での情報をできるだけ速やかに発信すべきであった。
- ・ なお、官房長官はその後、8時20分頃までに国民に対して情報発信をすべきと判断し、記者会見の準備を事務方に指示しているが、これは、防衛省におけるその後の各種情報の収集・分析の結果、最終的に確定するには至らないものの、当該飛翔体が「人工衛星」と称するミサイルであった可能性がある程度高まったと判断され、8時13分頃に防衛大臣からその旨の電話連絡があったことを受けたものである。

検証項目⑩

政府からの情報発信としては、官房長官が一元的に、より早いタイミングで会見するべきではなかったか。

<事実関係>

- ・ 防衛大臣は8時23分に記者会見を行い、「7時40分頃、北朝鮮から何らかの飛翔体が発射されたとの情報を得ております。飛翔体は1分以上飛行し、洋上に落下した模様であります。我が国の領域への影響は一切ありません。」と述べた。
- ・ 官房長官は、その後8時37分に記者会見を行った。

<問題点>

- ・ 政府からの情報発信としては、官房長官が一元的に、防衛大臣に先立って記者会見を行うべきではなかったか。

<評価・検討>

- ・ 政府としての情報発信は一元的に官房長官が行い、最初の会見は官房長官が行うこととされていた。
- ・ しかしながら、国民に対してできるだけ早く「安心感」を提供したいとの観点から、また、内容としても防衛省の所管の範囲内との判断で、防衛大臣は官房長官に先立って記者会見を行ったものである。
- ・ 防衛大臣が会見を行った理由は理解できなくもないが、やはり政府からの情報発信としては、政府全体のスポークスマンである官房長官が一元的に会見を行い、その後防衛大臣が会見を行うべきであったと考えられる。

検証項目⑪

Jアラート及びエムネットについて、その本来の情報発信の趣旨、それぞれの使用方針、特に「仮に北朝鮮がミサイルを発射しても、我が国の安全に影響がない場合には、基本的にはJアラートもエムネットも使用しない」ことにつき、事前に地元や報道関係者に対して十分説明して周知されていたか。

<事実関係>

- ・ 3月30日の政府対応方針及び官房長官コメントにおいては、以下のとおり情報発信した。
(政府対応方針)
「政府は、北朝鮮が発射した場合には、国民各位への周知を図ることを目的として、直ちに国民、地方公共団体及び報道機関等に対し、本件に関する情報提供を行うものとする。」
(官房長官コメント)
「今後とも政府は、国民、地方公共団体及び報道機関等に対し、可能な限り情報提供してまいります。また、北朝鮮が発射した場合、エムネットやJアラートも活用し、速やかに必要な情報をお伝えいたしますので、テレビ、ラジオ等の情報にも注意して下さい。」
- ・ これを受けて、沖縄県及び県下市町村等に対しては、4月3日に内閣官房（安危）、消防庁及び防衛省によって説明会を実施しており、県庁のほか、県内市町村、消防本部、県警からの出席者に対して説明を行った。
- ・ また、3月30日及び4月9日には内閣審議官から各都道府県知事に対して事務連絡を発出し、情報伝達手段としてエムネットを使うこと、予告通り沖縄上空を通過する場合や、異常飛翔が発生した場合に、国民への警報（アラート）としてJアラートを使うことを事前に通知し

た。

- ・ さらに、4月11日には官邸広報室から報道関係者に対し、Jアラート及びエムネットによる情報提供内容等について、事前説明を実施した。

<問題点>

- ・ 3月30日の官房長官コメントでは、「北朝鮮が発射した場合にJアラートやエムネットを活用する」と言っているのではないか。
- ・ 「北朝鮮がミサイルを発射しても、我が国の安全に影響がない場合には、Jアラートもエムネットも使用しない」という説明を事前に行っていないのではないか。
- ・ 今回のケースのように、発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高い場合においては、仮に我が国の安全に影響がないと判断されても、Jアラート及びエムネットでの情報発信により、迅速に国民に「安心感」を提供する必要があったのではないか。

<評価・検討>

- ・ 官房長官コメントの「発射」は、我が国の安全に影響がある場合を意味するものとの認識であった。この「発射」の意味については、地元への説明会や各都道府県知事に対する事務連絡文書等の中で、説明されるものと考えられていた。
- ・ しかしながら、地元への説明会や事務連絡文書の発出、報道関係者への説明等の際、Jアラート及びエムネットの趣旨や使用方針の周知に努めたものの、説明内容が予告通りの飛行の場合と、我が国の安全に影響があるような異常飛翔の場合に重点が置かれ過ぎた嫌いがあり、使用する場合の説明はあったが、使用しない場合についての説明がなかったことは、反省すべき点である。

検証項目⑫

ミサイル発射が失敗した場合の国民への情報発信は、如何なる形でなされることになっていたのか。

<事実関係>

- ・ Jアラート及びエムネットによる情報発信の趣旨は、基本的には我が国の安全上何らかの影響がある場合に、迅速かつ的確に国民等に情報を提供するということであり、特にJアラートは国民への音声による直接の警報（アラート）の意味合いを有するため、我が国の安全に影響がない場合にまで使用することは控えることとしていた。

- ・ エムネットについては、ミサイル発射が失敗し、我が国の安全に影響がない場合には、1分1秒を争って情報提供を行う必要性は我が国の安全に影響がある場合と比較して高くないとの認識から、情報収集・分析によって「何が起こったのか」についてある程度確度が高まった時点での情報発信の手段として、予め考慮していたところである。
- ・ 今回のケースにおいては、もともと国民の関心が高かった上、7時52分にロイターの報道があり、国民が混乱する可能性があったため、臨機応変にエムネットによる第1報を発信したものである。

<問題点>

- ・ そもそも、今回のようなミサイル発射失敗のケースを想定していたのか。
- ・ 発信される文言を含めた、事前のシミュレーションはできていたのか。
- ・ 事前のシミュレーションの内容は、関係者に周知されていたのか。
- ・ 8時16分に防衛省から情報提供があったにもかかわらず、エムネットの第2報が8時30分まで遅れたのはなぜか。
- ・ 官房長官はなぜ8時37分まで記者会見を行わなかったのか。

<評価・検討>

- ・ 今回のようにミサイル発射が失敗して、我が国の安全に影響がないケースについても想定していたところであり、国民への情報提供については、情報収集・分析によって「何が起こったのか」についてある程度確度が高まった時点で、エムネットによって情報発信することとしていた。
- ・ しかしながら、発信される文言までをも含めた事前の訓練は実施しておらず、国民への情報発信という観点からは反省すべき点がある。
- ・ また、8時16分に防衛省から情報を受け取った後、エムネット第2報の発出までに14分の時間が経過しているが、これは我が国の安全に影響を与えるような状況ではないとの認識の下で、官邸対策室（危機管理センター）では防衛省との間でその内容の確認や、エムネットで発信される文言の調整等を実施していたものである。
- ・ なお、官房長官は防衛大臣からの2回目の電話連絡を受けた後、早急に記者会見を実施することとし、8時20分頃までにはその旨を事務方に指示した。

3 情報収集能力について

北朝鮮による「人工衛星」と称するミサイル発射への今般の対応に関連して、①米国に頼るのではなく、我が国でも独自の早期警戒衛星を保有すべきではないか、②地理的に優位な位置を占める韓国軍はより早期に正確な情報を得ていたことを考慮し、韓国軍との様々な情報共有を進めていくべきではないか、といった我が国の情報収集能力に関わる論点が指摘された。

これらの論点を含め、我が国の情報収集能力の検証は重要な課題であるが、専門的・技術的な要素を多く含む上、その検証作業には相応の期間を要することが見込まれる。

特に、今般の対応に係る情報収集能力の検証については、主として情報伝達や情報発信の検証を短期間で実施することを目的とした本検証チームではなく、自衛隊の運用及び能力と密接に関係することから、防衛省にこれを委ねることとした。

4 結 語

本検証チームでは、北朝鮮による「人工衛星」と称するミサイル発射への今般の政府の対応について、(ア)防衛省から官邸対策室(危機管理センター)への情報伝達、(イ)官邸から国民への情報発信(主としてJアラート及びエムネット)、という観点から検証を行った。

防衛省から官邸対策室(危機管理センター)への情報伝達については、基本的には内閣官房と防衛省との事前の調整に基づいて行われたところであるが、①SEW情報の一斉通報の取扱い、②早いタイミングで国民に「安心感」を提供することを考慮した情報伝達、③我が国の安全に影響がないようなミサイル発射失敗のケースの事前の準備(国民への情報発信を含む)、が十分でない面があり、改善すべき点がある。

また、発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高かった今回のケースのような場合には、事前に調整された情報伝達要領は、官邸幹部及び官邸対策室に対する情報伝達・共有の観点、及び国民に対する適切な情報発信の観点から、不十分なものであった。

官邸から国民への情報発信については、①Jアラートについては、我が国の安全に影響がない場合には使用しないことについて事前の説明が不足していた、②エムネットについては、発信された文言について反省すべき点があった、③発射予告がなされ、かつ、国民の関心が極めて高かった今回のケースのような場合には、エムネットによって発射直後から国民に対して逐次状況を説明すべきであった、④政府からの情報発信としては、政府全体のスポークスマンである官房長官が一元的に会見を行い、その後防衛大臣が会見を行うべきであった。

政府の危機管理対応の最大の使命が国民の安全の確保であることは言うまでもないが、それを考えるだけでは危機管理対応として十分ではない。今回の対応は、国民の安全の確保に重点を置くあまり、我が国の安全に影響がない場合においていかに国民に「安心感」を提供するか、との観点から情報発信するという点への考慮が不十分であった。その意味では、今回のような事案の対応においては、広報部門がより深く関与できる体制を組むことが必要であった。

本検証チームでは、情報伝達と情報発信の2つの分野について集中的に検証を行い、反省すべき点を明らかにした。危機管理体制はその性格上、不断の検証・見直しが必要なものであるが、国民の安全の確保にいささかの遺漏もないという前提の下、これらの点について改善を行い、国民への「安心感」の提供という側面にも十分に思いを致して、危機管理対応に万全を期すべく引き続き努めるべきである。

(参考)

○「北朝鮮ミサイル発射事案に係る政府危機管理対応検証チーム」の構成

チーム長 齋藤内閣官房副長官

副チーム長 長島総理大臣補佐官

事務局長 内閣危機管理監

チーム構成員 内閣官房副長官補（安危）、内閣情報官、防衛省運用企画局長、防衛省統合幕僚監部運用部長
（事務局：内閣官房副長官補（安危）付）

○開催実績

第1回会合 4月16日（月）

第2回会合 4月19日（木）

第3回会合 4月24日（火）

第4回会合 4月26日（木）