

第 1 章

非常通信の基礎知識

1 非常通信

(1) 非常通信とは

非常通信は、電波法（以下、同法と言う。）第 52 条第 4 号において、地震、台風、洪水、津波、雪害、火災、暴動その他非常の事態が発生し、又は発生するおそれがある場合（以下「非常の場合」という。）において、有線通信を利用することができないか又はこれを利用することが著しく困難であるときに人命の救助、災害の救援、交通通信の確保又は秩序の維持のために行われる無線通信と規定されています。

非常の場合の無線通信については、同法第 74 条第 1 項の規定により、総務大臣は、非常の場合において人命の救助、災害の救援等必要な通信を無線局に行わせることができます。

なお、同法第 74 条の 2 で、総務大臣は、同法第 74 条第 1 項に規定する通信の円滑な実施を確保するため、非常の場合における通信計画の作成、通信訓練の実施その他の必要な措置を講じておかなければならないと規定されています。

非常通信協議会は、同法第 74 条の 2 に規定されている非常の場合における必要な通信の円滑な実施を図るため、無線系に加えて有線系も含め、あらかじめ運用上及び訓練上必要な諸計画を作成しております。

(2) 非常通信の取扱い

非常通信の取扱いについては、様々な法律に規定がありますが、主要な法律の規定は以下のとおりです。

ア 電波法関係

(ア) 無線局は、原則、免許状に記載された目的又は通信の相手方若しくは通信事項の範囲を超えて運用できません。（電波法第 52 条）

ただし、非常通信は行うことができることとなっています。（電波法第 52 条第 4 号）

(イ) 総務大臣は、非常の場合においては、人命の救助や災害の救援等に必要な通信を無線局に行わせることができます。（電波法第 74 条第 1 項）

なお、総務大臣には、非常の場合の通信を円滑に実施するために必要な体制を整備する必要があります。（電波法第74条の2）

非常通信協議会は、これらの体制を整備することを目的として組織され、「非常通信規約」、「非常通信運用細則」等を定め、非常通信の取扱いについて取り決めていきます。

イ 有線電気通信法関係

総務大臣は、非常の場合、有線電気通信設備を設置した者に対して、災害の予防、救援等に必要な通信を行い、又はこれらの通信を行うため、その有線電気通信設備を他の者に使用させ、若しくはこれを他の有線電気通信設備に接続すべきことを命ずることができます。（有線電気通信法第8条）

ウ 電気通信事業法関係

電気通信事業者は、非常の場合、災害の予防、救援等に必要な通信を優先的に取り扱わなければなりません。（電気通信事業法第8条）

エ 災害対策基本法関係

都道府県知事又は市町村長は、災害に関する通信が緊急を要するものである場合は、電気通信事業者の電気通信設備を優先的利用や警察事務、消防事務、水防事務等の有線電気通信設備及び無線設備の使用や、放送事業者に放送を行うことを求めることができます。（災害対策基本法第57条）

オ 消防組織法関係

消防庁及び地方公共団体は、消防事務のために警察通信施設を使用することができます。（消防組織法第41条）

カ 災害救助法関係

厚生労働大臣、都道府県知事又は都道府県知事から職権の一部を委任された市町村長等は、非常災害が発生し、現に応急的な救助を行う必要がある場合には、電気通信事業者の電気通信設備を優先的利用や、警察事務、消防事務、水防事務等の有線電気通信設備及び無線設備を使用することができます。（災害救助法第11条）

キ 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「国民保護法」という。）

電気通信事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関は、武力攻撃事態等

において、自ら定めた国民の保護に関する業務計画に基づき、通信を確保し、及び国民の保護のための措置の実施に必要な通信を優先的に取り扱うため必要な措置を講じなければなりません。（国民保護法第135条第2項）

指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は地方公共団体の長は、国民の保護のため緊急かつ特別に必要な通信は、電気通信事業者の電気通信設備を優先的利用や、有線電気通信法に掲げる者が設置する有線電気通信設備又は無線設備を使用することができます。（国民保護法第156条）

ク 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（以下「国土強靱化基本法」という。）関係

国土強靱化基本法第10条で定めることとされている「国土強靱化計画」において、非常時の情報伝達手段の確保方策として、官・民が保有する情報通信インフラの相互連携等について検討するとされています。（国土強靱化基本計画 第3章2(6)）

ケ その他

ア～ク以外にも、非常通信の取扱いとして、

(イ) 水防上緊急を要する通信のための事業用電気通信設備の優先的利用等（水防法第27条第2項）

(イ) 気象庁による津波・高潮等の警報事項の通知義務（気象業務法第15条）

(ウ) 防衛出動を命じられた自衛隊の電気通信設備の優先的利用等（自衛隊法第104条）

などがあります。

電波法抜粋

(総務省令への委任)

第四十九条 第三十九条及び第四十一条から前条までに規定するもののほか、講習の科目その他講習の実施に関する事項、免許の申請、免許証の交付、再交付及び返納その他無線従事者の免許に関する手続的事項、第四十一条第二項第二号の認定に関する事項並びに試験科目、受験手続その他無線従事者国家試験の実施細目並びに船舶局無線従事者証明の申請、船舶局無線従事者証明書交付、再交付及び返納、第四十八条の二第二項第一号及び前条第一号の総務大臣が行う訓練の課程、第四十八条の二第二項第二号及び前条第一号の認定その他船舶局無線従事者証明の実施に関する事項は、総務省令で定める。

(遭難通信責任者の配置等)

第五十条 旅客船又は総トン数三百トン以上の船舶であつて、国際航海に従事するものの義務船舶局には、遭難通信責任者（その船舶における第五十二条第一号から第三号までに掲げる通信に関する事項を統括管理する者をいう。）として、総務省令で定める無線従事者であつて、船舶局無線従事者証明を受けているものを配置しなければならない。

- 2 総務大臣は、前項に規定するもののほか、必要があると認めるときは、総務省令により、無線局に配置すべき無線従事者の資格（主任無線従事者及び船舶局無線従事者証明に係るものを含む。）ごとの員数を定めることができる。

(選解任届)

第五十一条 第三十九条第四項の規定は、主任無線従事者以外の無線従事者の選任又は解任に準用する。

第五章 運用

第一節 通則

(目的外使用の禁止等)

第五十二条 無線局は、免許状に記載された目的又は通信の相手方若しくは通信事項（特定地上基幹放送局については放送事項）の範囲を超えて運用してはならない。ただし、次に掲げる通信については、この限りでない。

- 一 遭難通信（船舶又は航空機が重大かつ急迫の危険に陥つた場合に遭難信号を前置する方法その他総務省令で定める方法により行う無

線通信をいう。以下同じ。)

二 緊急通信（船舶又は航空機が重大かつ急迫の危険に陥るおそれがある場合その他緊急の事態が発生した場合に緊急信号を前置する方法その他総務省令で定める方法により行う無線通信をいう。以下同じ。)

三 安全通信（船舶又は航空機の航行に対する重大な危険を予防するために安全信号を前置する方法その他総務省令で定める方法により行う無線通信をいう。以下同じ。)

四 非常通信（地震、台風、洪水、津波、雪害、火災、暴動その他非常の事態が発生し、又は発生するおそれがある場合において、有線通信を利用することができないか又はこれを利用することが著しく困難であるときに人命の救助、災害の救援、交通通信の確保又は秩序の維持のために行われる無線通信をいう。以下同じ。)

五 放送の受信

六 その他総務省令で定める通信

第五十三条 無線局を運用する場合においては、無線設備の設置場所、識別信号、電波の型式及び周波数は、その無線局の免許状又は第二十七条の二十二第一項の登録状（次条第一号及び第百三条の二第四項第二号において「免許状等」という。）に記載されたところによらなければならない。ただし、遭難通信については、この限りでない。

第五十四条 無線局を運用する場合においては、空中線電力は、次の各号の定めるところによらなければならない。ただし、遭難通信については、この限りでない。

- 一 免許状等に記載されたものの範囲内であること。
- 二 通信を行うため必要最小のものであること。

第五十五条 無線局は、免許状に記載された運用許容時間内でなければ、運用してはならない。ただし、第五十二条各号に掲げる通信を行う場合及び総務省令で定める場合は、この限りでない。

（混信等の防止）

第五十六条 無線局は、他の無線局又は電波天文業務（宇宙から発する電波の受信を基礎とする天文学のための当該電波の受信の業務をいう。）の用に供する受信設備その他の総務省令で定める受信設備（無線局のものを除く。）で総務大臣が指定するものにその運用を阻害するような混信その他の妨害を与えないように運用しなければならない。但し、第五十二条第一号から第四号までに掲げる通信については、この限りでない。

【基本理念】

第2条の2 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

- 2 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

解説

- 1 災害対策に当たって、国、地方公共団体及びその他の公共機関それぞれが、防災計画や相互の応援協定等に基づき、適切に役割分担し、相互に連携協力の確保を図るべきことを定めたものである。
- 2 行政による「公助」はもとより、住民一人ひとりが自発的に行う防災活動である「自助」や、地域の防災力向上のための自主防災組織をはじめとした、地区内の居住者等が連携して行う防災活動である「共助」なくしては災害に対処することは困難であるため、こうした自発的な防災活動を行政としても促進していくものである。

【市町村の責務】

第5条 市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

- 2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。
- 3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあつては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

解説

- 1 市町村の責務の一つとして「自主防災組織の充実」を図ることが定められていたが、基本理念に盛り込んだ「共助」の観点から、これに加えて、住民に最も近い基礎自治体である市町村が、住民の自発的な防災活動を一層促進する責務を明らかにしたものである。
- 2 自主防災組織とは、防災に関する住民の責務を全うするため、地域住民が自分たちの地域は、自分たちで守ろうという連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害時には、災害による被害を防止し、軽減するため、警報の伝達、避難の指示、避難誘導、初期消火、物資の配分、炊き出し等の活動を行う組織、いわば実動部隊として役割を期待されているものである。
- 3 なお、自主防災組織とボランティアの差異は、自主防災組織がもっぱら自分たちの地域は自分たちで守ろうという自衛的な組織であるのに対し、ボランティアは、自分たちの地域に限らず他人に対して奉仕活動等を行うものであるところにある。

【国及び地方公共団体とボランティアとの連携】

第5条の3 国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

解説

これまで、ボランティアによる防災活動の環境の整備については、国及び地方公共団体の施策上の配慮事項として規定されていた（法8条第2項第13号）ところだが、東日本大震災をはじめ、近年の災害時においては、多くのボランティアが活発に活動を行い、被災地内外で重要な役割を果たしており、今後発生が懸念される大規模広域災害等において、ボランティアの役割はますます大きくなることが見込まれるところである。

そこで、国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならないものとし、その連携について明確化したものである。

なお、ここで規定するボランティアとは、個人・団体を問わず、「被災者の援護のため自発的に防災活動に参加する者」全般を意味するものである。

【住民等の責務】

第7条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、基本理念にのっとり、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念にのっとり、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。

3 前二項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

解説

1 「住民」とは、自然人のみならず法人も含まれる。

2 「自ら災害に備えるための手段を講ずる」とは、災害予防に関する住民の責務を明らかにしたものであり、例えば、防災についての知識を身につけること、非常持出品の用意や備蓄品の点検、家具等の転倒防止等が挙げられる。

3 「防災に寄与」とは、災害の発生の未然防止、被害の拡大防止及び災害の復旧に積極的に応ずること、例えば、防災訓練への参加、災害が発生した場合の通報、避難についての協力、応急措置への協力等が考えられる。また、自主防災組織に参加してその活動に加わることも防災に寄与することに含まれる。

【施策における防災上の配慮等】

第8条

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一～十二 （省略）

十三 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

十四～十九 （省略）

解説

1 第2項第十三号では、自主防災組織の資機材の充実、自主防災組織の活動拠点の整備、自主防災組織のリーダーの育成、ボランティア団体との連携、登録・研修制度、災害時におけるボランティアの受付・調整等の受入れ体制の確保、ボランティア活動拠点の確保・提供、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援、優良企業等に対する表彰等を行うよう努めるべきことを規定している。

2 「過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援」とは、例えば、大規模災害に関する調査分析結果や映像を含めた各種資料を広く収集、整理し、適切に保存し、広く一般的に閲覧できるよう公開に努めること等が必要である。

3 「その他国民の自発的な防災活動」とは、例えば、企業が顧客や従業員を守るための活動、輸送・炊き出し・施設の開放等の企業による社会貢献活動、個人や企業による義援金・義援物資の提供、商工会・組合等公共的団体等の防災活動等である。

4 総務省消防庁は、防災まちづくり大賞や優良少年消防クラブの表彰、災害ボランティアの活動環境の整備（行政との関わり、人材育成等）に関する検討等を行うなど、住民の自発的な防災活動の促進に係る様々な施策を展開している。

【市町村地域防災計画】

第42条

3 市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、市町村内の一定の地区内の住居者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。

解説

1 市町村地域防災計画の中に市町村の一定の地区内の居住者及び事業者が、「自助」・「共助」の精神に基づき、市町村等と連携して行う自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるため、各地区の特性に応じたコミュニティレベルでの防災活動を内容とする「地区防災計画」について定めることができるとしている。

2 地区防災計画の内容としては、地区居住者等が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他当該地区における防災活動に関することが挙げられる。

3 地区防災計画に基づいて防災活動を行う主体やその対象範囲については、各地区の特性に応じて、従来の自主防災組織のような町内会単位や小学校区単位のものから、マンション単位のものや事業者、学校等が中心となるものまで多様なものが挙げられる。

災害対策基本法 抜粋

（都道府県の責務）

第四条 都道府県は、基本理念にのつとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。

2 都道府県の機関は、その所掌事務を遂行するにあつては、前項に規定する都道府県の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

（市町村の責務）

第五条 市町村は、基本理念にのつとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあつては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

（地方公共団体相互の協力）

第五条の二 地方公共団体は、第四条第一項及び前条第一項に規定する責務を十分に果たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない。

（国及び地方公共団体とボランティアとの連携）

第五条の三 国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

（指定公共機関及び指定地方公共機関の責務）

第六条 指定公共機関及び指定地方公共機関は、基本理念にのっとり、その業務に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、この法律の規定による国、都道府県及び市町村の防災計画の作成及び実施が円滑に行われるように、その業務について、当該都道府県又は市町村に対し、協力する責務を有する。

2 指定公共機関及び指定地方公共機関は、その業務の公共性又は公益性にかんがみ、それぞれその業務を通じて防災に寄与しなければならない。

（住民等の責務）

第七条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、基本理念にのっとり、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念にのっとり、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。

3 前二項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

（施策における防災上の配慮等）

第八条 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一 災害及び災害の防止に関する科学研究とその成果の実現に関する事項

二 治山、治水その他の国土の保全に関する事項

三 建物の不燃堅牢化^{ろう}その他都市の防災構造の改善に関する事項

四 交通、情報通信等の都市機能の集積に対応する防災対策に関する事項

五 防災上必要な気象、地象及び水象の観測、予報、情報その他の業務に関する施設及び組織並びに防災上必要な通信に関する施設及び