

国民の保護に関する基本指針(概要)

はじめに

我が国に対する外部からの武力攻撃に対処するための基本的事項を定めた事態対処法が平成15年6月に成立し、これを受けて、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するために必要な事項を定めた国民保護法が平成16年6月に成立した。一方、我が国に直接脅威が及ぶことを防止・排除すること及び国際的な安全保障環境を改善して我が国に脅威が及ばないようにすることを我が国の安全保障の目標として掲げた「防衛計画の大綱」が平成16年12月に閣議決定された。このような背景を踏まえ、国民保護法第32条の規定に基づき基本指針を定める。

第1章 国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針

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、国民保護法その他の法令、基本指針並びに国民保護計画及び国民保護業務計画に基づき、次の点に留意しつつ、万全の国民保護措置を的確かつ迅速に実施

- ① 基本的人権を尊重し、国民の自由と権利への制限は必要最小限のものとし、公正かつ適正な手続の下に実施
- ② 国民の権利利益の迅速な救済が可能となるようその手続に係る処理体制の確保及び文書の適切な管理を実施
- ③ 武力攻撃等の状況等について、正確な情報を適時適切に国民に提供
- ④ 国、地方公共団体、指定公共機関等関係機関相互の連携協力体制の確保、自衛隊の部隊等による国民保護等派遣の要請など地方公共団体と防衛庁・自衛隊との連携
- ⑤ 啓発の実施、消防団及び自主防災組織の充実活性化、ボランティアへの支援を通じた国民の協力
- ⑥ 日本赤十字社の自主性を尊重、放送事業者の言論その他表現の自由に特に配慮、指定公共機関及び指定地方公共機関の自主性を尊重
- ⑦ 警報の伝達、避難誘導、救援等については、高齢者、障害者等特に配慮を要する者の保護について留意。外国人の安否情報の収集等については、国際人道法の的確な実施を確保
- ⑧ 国民保護措置を実施する者、運送事業者、医療関係者、生活関連等施設の管理者及び従事者等並びに国民保護措置の実施に協力する者等の安全の確保に十分配慮
- ⑨ 内閣総理大臣が避難の指示等の指示を行ってもなお関係都道府県知事が所要の措置を行うことができないとき等の内閣総理大臣の是正措置

第2章 武力攻撃事態の想定に関する事項

武力攻撃事態の想定については一概に言えないが、次の4類型を想定。これらの事態は複合して起こることが想定されるが、それぞれの類型に応じその特徴等を整理

- ① 着上陸侵攻
 - ・事前の準備が可能であり、戦闘予想地域からの先行避難が必要
 - ・一般的に国民保護措置を実施すべき地域が広範囲に渡ることを想定
- ② ゲリラや特殊部隊による攻撃
 - ・事前にその活動を予測・察知することが困難で、突発的に被害が生じることを想定
 - ・攻撃当初は屋内に一時避難させ、関係機関が安全措置を講じつつ避難を実施
- ③ 弾道ミサイル攻撃
 - ・発射された段階での攻撃目標の特定は極めて困難。発射後極めて短時間で着弾

・迅速な情報伝達等による被害の局限化が重要。屋内への避難が中心

④航空攻撃

・航空機による爆撃であり、攻撃目標の特定が困難なため、屋内への避難等を広範囲に指示することが必要

第3章 実施体制の確立

(1) 国、地方公共団体及び指定公共機関等は、各部局の事務分担、職員の配置等を国民保護計画等で定めるなど、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するための体制を整備。国及び地方公共団体は、研修制度の充実など人材育成に努めること

地方公共団体は、防災に関する体制を活用しつつ、国民保護措置を実施する体制を整備。特に都道府県においては、防災体制と併せて担当職員による当直等24時間即応可能な体制の確保に努めること。また、市町村においては、常備消防体制との連携を図りつつ当直等の強化に努めること

(2) 国の対策本部と地方公共団体の対策本部等が連携して、万全の国民保護措置を実施

内閣総理大臣は、特定の地域における対策が必要であると認めるときは、現地対策本部を設置。現地対策本部は、都道府県対策本部との連絡調整を一元的に実施

第4章 国民の保護のための措置に関する事項

1 住民の避難に関する措置

(1) 警報は、武力攻撃事態等の現状及び予測、武力攻撃が迫っている地域等を、可能な限りわかりやすく簡潔な表現で文書をもって発令

警報の通知は、防災行政無線を中心に、総合行政ネットワーク等の公共ネットワーク、地域衛星通信ネットワーク等を活用。警報の伝達に際しては、武力攻撃が迫り、又は現に発生したと認められる地域に原則としてサイレンを使用して警報を広く周知

市町村は、自主防災組織や町内会等の自発的な協力を得るなどして、各世帯等に警報を伝達。この場合、高齢者、障害者等に対する伝達にも配慮すること

放送事業者である指定公共機関等は、警報の内容を速やかに放送

(2) 対策本部長は、事態の状況等を総合的に勘案し、特定の地域の住民の避難が必要と判断した場合には、関係都道府県知事に対して避難措置を指示

対策本部長は、都道府県の区域を越える避難措置の指示を行う場合には、関係都道府県から意見を聴取し、国の方針として具体的な要避難地域等について避難措置を指示

(3) 避難に当たって配慮すべき事項は、次のとおり

・大都市の住民の避難については、多数の住民を遠方に短期間で避難させることは極めて困難であることから、都道府県知事は、十分な避難施設の把握及び指定に努め、対策本部長は、直ちに近傍の屋内施設に避難するよう指示することを基本とし、その後の事態の推移に応じて適切に指示

・離島の住民の避難については、国土交通省は、地方公共団体による運送の求めが円滑に行われるよう、航空機等の使用状況を調査し、必要な支援を実施

・原子力事業所周辺地域における住民の避難については、対策本部長が、事態の推移に応じて、適切に避難措置を指示

・自衛隊施設、米軍施設等の周辺地域における住民の避難については、国及び地方公共団体は、避難施設、避難経路及び運送手段の確保に当たって、平素から密接な連携を図るとともに、武力攻撃事態等において地方公共団体が住民の避難に関する措置を円滑に講ずることができるよう、国は必要な調整を実施

・半島・中山間地域や原子力事業所近接地域等においては、避難の指示を行うに当たり、

都道府県知事は、地域の交通事情等を勘案した上で、自家用車等を交通手段として示すことができること

- ・弾道ミサイル攻撃など武力攻撃事態の類型に応じて、避難に当たって国民が留意しておくべき事項を整理し、地方公共団体の協力を得つつ、国民に周知

- ・NBC攻撃の際に避難住民を誘導する場合は、風下方向を避けるとともに、皮膚の露出を極力抑えるため帽子、マスク等を着用させること。核攻撃等の場合には、放射性ヨウ素による体内汚染が予想されるときは、安定ヨウ素剤の服用をすること等を指示、生物剤又は化学剤による攻撃の場合には、武力攻撃が行われた場所等から直ちに離れ、外気からの密閉性の高い屋内の部屋等に避難するよう指示

- (4) 避難措置の指示を受けた都道府県知事は、市町村長を経由して、要避難地域の住民に対して直ちに避難を指示。この場合、地理的特性等を踏まえ、国道・都道府県道等の主要な避難経路、電車・バス等の交通手段等を示すこと。地方公共団体は、避難住民の運送のための手段を確保できるよう運送事業者である指定公共機関等と緊密に連絡

市町村長は、市町村防災行政無線、広報車等を活用し、避難の指示の住民への伝達に努めること

放送事業者である指定公共機関等は、速やかに避難の指示の内容について正確かつ簡潔に放送

- (5) 市町村長は、避難の指示があったときは、国民保護計画やあらかじめ作成した避難実施要領のパターン等に基づいた避難実施要領を策定し、避難住民を誘導

市町村長は、高齢者、障害者等の避難を適切に行うため、これらの者が滞在する施設の管理者に対して、火災や地震等への対応に準じて、避難誘導を適切に実施するため必要となる措置を要請

市町村の職員・消防機関のみでは十分な対応が困難であると認める場合は、警察官、海上保安官又は自衛官による避難住民の誘導を要請

2 避難住民等の救援に関する措置

- (1) 対策本部長の避難住民等の救援の指示を受けた都道府県知事は、収容施設の供与、食品の給与、生活必需品の給与等の必要と認める救援を実施。事態に照らし緊急を要する場合は、指示を待たずに救援を実施。この場合、高齢者、障害者等への適切な救援に配慮

- (2) 都道府県は、避難所を開設し、避難住民等の健康状態や生活環境、プライバシーの確保等に配慮し、適切に運営管理

食品、飲料水、寝具等については、災害時における調達方法を参考に、あらかじめ供給・調達体制の整備に努めること

国は、必要に応じ、又は関係都道府県知事からの支援の求めに基づき、医薬品、食品、生活必需品、燃料等の供給を行うほか、関係業界団体の協力を得る等により、その供給を確保。特に、離島地域における食品、生活必需品等の供給確保に国は特段の配慮をすること

関係都道府県は、大規模な武力攻撃災害の発生により多数の傷病者が発生している場合等においては、必要に応じ、臨時の医療施設を開設するとともに、救護班を編成し、派遣を実施。厚生労働省等は、必要に応じ、医師を確保し救護班を編成。防衛庁は、関係都道府県知事の要請又は対策本部長の求めに応じ、衛生部隊を派遣

- (3) 国、都道府県等は、武力攻撃災害が発生した場合、あらかじめNBC攻撃も想定しつつ備蓄した医薬品、医療資機材等を活用

- (4) NBC攻撃による災害の場合の医療については、内閣総理大臣が、関係大臣を指揮して、救急医療チームの派遣、医薬品・医療機器等の提供等の必要な医療活動について、都道府県の協力も得つつ、適切に実施。生物剤による攻撃の場合には、医療関係者に対してワクチ

ン接種などの所要の防護措置を講じ、治療及びまん延防止に努めること。化学剤による攻撃の場合には、可能な限り早期に患者を除染するなどの措置を実施

- (5) 安否情報の収集及び提供に当たっては、個人情報の保護及び報道の自由に配慮すること
地方公共団体の長は、避難住民や入院患者等の安否情報を収集整理。その他の執行機関は、地方公共団体の長が行う安否情報の収集に協力

総務大臣又は地方公共団体の長は、安否情報について照会があったときは、当該照会が不当な目的によるものと認めるとき等を除き、安否情報を提供

指定行政機関、指定公共機関等その他の関係機関は、地方公共団体の長が行う安否情報の収集に協力するよう努めること。

総務大臣及び地方公共団体の長は、日本赤十字社が行う外国人の安否情報の収集整理に協力

3 武力攻撃災害への対処に関する措置

- (1) 国は、自ら必要な措置を講ずるほか、対策本部長は、特に必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、武力攻撃災害への対処に関する措置の実施について、その方針を示した上で、直ちに指示

都道府県知事は、自ら武力攻撃災害を防除及び軽減することが困難であると認めるときは、対策本部長に対し、消防、警察、海上保安庁、自衛隊等の専門の部隊の派遣等必要な措置の実施を要請

- (2) 都道府県知事は、住民の危険防止のため緊急の必要があると認めるときは、速やかに緊急通報を発令し、必要に応じ、退避の指示、警戒区域の設定等の措置を実施

放送事業者である指定公共機関等は、緊急通報の内容を速やかに放送

- (3) 生活関連等施設の所管省庁及び都道府県は、その所管する生活関連等施設又はその区域内に所在する生活関連等施設をあらかじめ把握

生活関連等施設の所管省庁は、消防庁、警察庁及び海上保安庁と連絡をとりつつ、その所管する施設の種類ごとに、施設の特性に応じた安全確保の留意点を定めること

内閣総理大臣は、生活関連等施設及びその周辺地域の安全確保のため必要があると認めるときは、対処基本方針に基づき、関係大臣を指揮し、警備の強化、周辺住民の避難等の措置を実施

都道府県知事は、武力攻撃事態等においては、生活関連等施設のうちその安全を確保しなければ周辺の地域に著しい被害を生じさせるおそれがあると認められる施設(ダム、原子力事業所、大規模な危険物質等取扱所)について、速やかに立入制限区域の指定を行うよう都道府県公安委員会等に要請

- (4) 原子力事業所については、生活関連等施設としての安全確保措置を講ずるほか、次の点に留意

・内閣総理大臣は、放射性物質等の放出又は放出のおそれに関する通報がなされた場合には、安全の確保に留意しつつ、直ちに現地対策本部を設置。現地対策本部は、原則としてオフサイトセンターに設置。現地対策本部は、地方公共団体とともに、武力攻撃原子力災害合同対策協議会を組織。協議会は、現地対策本部長が主導的に運営

・武力攻撃事態等において、原子力事業者は、直ちに原子炉の運転停止に向けて必要な措置を実施。警報発令対象地域において、経済産業大臣は、直ちに原子炉の運転停止を命令。地域を定めず警報が発令された場合は、経済産業大臣は、脅威の程度、内容等を判断し、必要と認める原子炉の運転停止を命令。原子力事業者は、特に緊急を要する場合は、自らの判断により原子炉の運転を停止。原子炉の運転停止の際は、国及び原子力事業者は、電力供給の確保等に必要な措置を実施

- (5) NBC攻撃による災害が発生した場合、内閣総理大臣は、対処基本方針に基づき、関係大臣を指揮して、迅速な情報収集、被災者の救助、迅速な原因物質の特定、汚染地域の範囲の特定、除染の実施等汚染の拡大の防止のために必要な措置を実施。緊急の必要があると認めるときは、関係都道府県知事に協力を要請

内閣総理大臣の指揮及び都道府県知事からの協力要請等により、消防機関、都道府県警察、海上保安庁及び自衛隊は、対処のために必要な措置を実施。この際、防護服の着用など所要の安全を図るための措置を講じた上で対処を実施。生物剤による攻撃の場合にはワクチン接種等の防護措置を講じた上で対処措置を実施。

パニック防止のため災害の状況等を広報。生物剤による攻撃の場合には、ワクチン接種に関する情報等を広報し、厚生労働大臣は、必要に応じて、都道府県知事に予防接種を指示

都道府県知事は、建物への立入制限、交通の制限等の措置を講じようとするときは、関係都道府県知事、関係都道府県警察等の関係機関と連絡調整

厚生労働大臣又は都道府県知事は、NBC攻撃により生活用水が汚染された場合は、必要に応じ、その水の管理者に対し、給水制限等の措置を講ずるよう命令

- (6) 消防庁長官は、武力攻撃災害防御のため消火活動及び救助・救急活動を的確かつ迅速に講じられるようにするため特に必要があると認めるときは、都道府県知事又は市町村長に対し、消火活動及び救助・救急活動について指示

厚生労働省は、武力攻撃事態等において生物剤を用いた攻撃等により感染症が発生し、又は発生するおそれがあるときは、必要に応じ、当該感染症を指定感染症として指定し、感染症法上の措置を実施

環境省は、大規模な武力攻撃災害に伴って大量の瓦礫等の廃棄物が発生した場合等には、廃棄物処理の特例を定め、廃棄物を迅速に処理

文化庁長官は、重要文化財等の被害を防止するため特に必要があると認めるときは、所有者等に対し、所在場所の変更等の措置を命令又は勧告するとともに、所有者等が支援を求めた場合には必要な支援を実施

4 国民の保護のための措置全般についての留意事項

- (1) 電気通信事業者は、国、地方公共団体及び指定公共機関等の国民保護措置の実施に係る関係機関の重要通信を優先的に確保
- (2) 国及び地方公共団体は、安全性を考慮しつつ、運送事業者である指定公共機関等と協議の上、避難住民・緊急物資の運送を実施する体制の整備に努めること
- (3) 都道府県警察は、武力攻撃事態等において避難住民の運送、緊急物資の運送等のルートを確保するため、一般車両の通行禁止等の交通規制を実施
- (4) 関係地方公共団体は、関係機関等の協力を得ながら、国民、企業等からの救援物資の受入・配送体制の整備に努めること
- (5) 国は、赤十字標章等及び特殊標章等の交付等に関する基準、手続等を定め、これに基づき、指定行政機関の長等許可権者は、必要に応じ、具体的な交付等に関して必要な要綱を作成

5 国民生活の安定に関する措置

- (1) 国及び地方公共団体等は、国民生活の安定のため、生活関連物資等の価格の安定、金銭債務の支払猶予、通貨及び金融の安定、教育の確保、雇用の維持等に必要な措置を実施
- (2) 地方公共団体等は、水を安定的かつ適切に供給するために必要な措置を、指定公共機関等は、それぞれ電気・ガスを安定的かつ適切に供給するために必要な措置、旅客及び貨物を適切に運送するために必要な措置、臨時回線の設定等通信を確保するために必要な措置、

- 郵便及び信書便を確保するために必要な措置等を実施
- (3) 国、地方公共団体及び指定公共機関等は、安全の確保に配慮した上で、それぞれの所管する施設及び設備について応急復旧を実施

6 武力攻撃災害の復旧に関する措置

国は、武力攻撃災害による被災の状況等を勘案しつつ、迅速な復旧に向けて必要な措置を実施。また、武力攻撃災害の復旧に関する措置に係る財政上の措置について、政府は、速やかに法整備のための所要の措置を実施

7 訓練及び備蓄

- (1) 国及び地方公共団体は、実践的な訓練と訓練後の評価の実施に努めること。指定公共機関等は、自主的に国民保護訓練を実施するとともに、国又は地方公共団体が実施する訓練へ参加するよう努めること。また、防災訓練との有機的な連携に配慮
- (2) 国、地方公共団体及び指定公共機関等は、国民保護措置のための備蓄と防災のための備蓄とを相互に兼ねることができるよう、防災のための備蓄の品目、備蓄量、物資・資材の供給要請先等の確実な把握等に努めること

国は、NBC攻撃による武力攻撃災害への対処のため特別に必要となる化学防護服、特殊な薬品等の物資・資材の整備又は調達体制の整備等に努めること

地方公共団体は、防災のための備蓄物資・資材を活用できるようにするとともに、武力攻撃事態等において特に必要となる物資・資材を備蓄し、又は調達体制を整備

第5章 緊急対処事態への対処

- (1) 武力攻撃に準ずるテロ等の事態においても武力攻撃事態等における国民保護措置に準じた措置を実施するため、このような事態を緊急対処事態とし、緊急対処保護措置を実施。緊急対処事態としては、次の事態を想定

- 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
(原子力事業所等の破壊、石油コンビナートの爆破等)
- 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
(ターミナル駅や列車の爆破等)
- 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
(炭疽菌やサリンの大量散布等)
- ④破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態
(航空機による自爆テロ等)

- (2) 国は、緊急対処事態対策本部が設置されたときは、地方公共団体及び指定公共機関等と連携協力して、緊急対処事態対策本部を中心に万全の緊急対処保護措置を実施

内閣総理大臣は、特定地域において現地対策本部を設置する必要があると認めるときは、現地対策本部を設置。現地対策本部は、都道府県対策本部との連絡調整を一元的に実施

- (3) 緊急対処保護措置については、基本指針第1章から第4章までに定める基本的な方針等及び国民保護措置等について準じた措置を実施

ただし、緊急対処事態における警報の通知・伝達の範囲については、対策本部長が緊急対処事態における攻撃の被害又は影響が及ぶ範囲を勘案して決定

第6章 国民の保護に関する計画等の作成手続

国民保護計画及び国民保護業務計画の作成・変更にあたっては、広く関係者の意見を求めるよう努めること。指定公共機関等は、業務に従事する者等の意見を聴く機会の確保に配慮