

# 国民の保護に関する基本指針

平成17年3月

この基本指針は、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（平成16年法律第112号）第32条第4項の規定に基づき、国会に報告するものである。

# 目 次

はじめに	1
<b>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</b>	
1 基本的人権の尊重	3
2 国民の権利利益の迅速な救済	3
3 国民に対する情報提供	4
4 関係機関相互の連携協力の確保	4
(1) 対策本部相互の連携の確保等	
(2) 国民の保護のための措置を行う関係機関相互の連携体制	
(3) 地方公共団体と防衛庁・自衛隊との連携	
5 国民の協力	6
(1) 国民への啓発	
(2) 消防団及び自主防災組織の充実・活性化	
(3) ボランティアへの支援	
6 指定公共機関の自主性の尊重その他の特別な配慮	7
7 高齢者、障害者等への配慮及び国際人道法の的確な実施	8
8 安全の確保	8
9 対策本部長の総合調整等	9
<b>第2章 武力攻撃事態の想定に関する事項</b>	
<b>第1節 武力攻撃事態の類型</b>	
1 着上陸侵攻の場合	11
(1) 特徴	
(2) 留意点	
2 ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合	12
(1) 特徴	
(2) 留意点	
3 弾道ミサイル攻撃の場合	12
(1) 特徴	
(2) 留意点	
4 航空攻撃の場合	13
(1) 特徴	

(2) 留意点

第2節 NBC攻撃の場合の対応

1 核兵器等	13
2 生物兵器	14
3 化学兵器	14

第3章 実施体制の確立

第1節 組織・体制の整備	15
--------------	----

第2節 武力攻撃事態等における活動体制の確立

1 武力攻撃事態等対策本部	15
2 武力攻撃事態等現地対策本部の設置	16
3 指定行政機関及び指定地方行政機関の活動体制	16
4 国民保護対策本部を設置すべき地方公共団体の指定	16
5 地方公共団体の活動体制	17
6 指定公共機関及び指定地方公共機関の活動体制	17

第4章 国民の保護のための措置に関する事項

第1節 住民の避難に関する措置

1 警報	18
(1) 警報の発令	
(2) 警報の通知及び伝達	
2 避難措置の指示	19
(1) 避難措置の指示の内容等	
(2) 避難措置の指示の通知	
(3) 避難措置の指示の解除	
(4) 避難に当たって配慮すべき事項	
① 避難に当たって配慮すべき地域特性等	
② 事態の種類等に応じた留意事項	
3 避難の指示	25
(1) 避難の指示等	
(2) 避難の指示の通知及び伝達	
(3) 都道府県の区域を越える避難住民の受入れ	
(4) 内閣総理大臣の是正措置	

4	避難住民の誘導	27
	(1) 平素からの備え	
	(2) 避難実施要領の通知及び伝達	
	(3) 市町村による避難住民の誘導	
	(4) 警察官等による避難住民の誘導	
	(5) 避難住民を誘導する者による警告、指示等	
	(6) 都道府県による避難住民の誘導	
	(7) 避難住民の復帰のための措置	
	(8) 住民の安全の確保等	
5	避難施設	31
	(1) 避難施設の指定	
	(2) 避難施設のデータベースの整備	

## 第2節 避難住民等の救援に関する措置

1	救援の指示等	32
2	救援の実施	32
3	救援の内容	33
	(1) 収容施設の供与	
	(2) 食品・飲料水及び生活必需品等の給与又は貸与	
	(3) 医療の提供及び助産	
	(4) 被災者の捜索及び救出	
	(5) 埋葬及び火葬	
	(6) 電話その他の通信設備の提供	
	(7) その他の救援の実施	
4	その他の医療活動	36
	(1) 医療活動を実施するための体制整備等	
	(2) 医療活動の実施	
5	医療活動等を実施する際に特に留意すべき事項	37
	(1) 核攻撃等又は武力攻撃原子力災害の場合の医療活動	
	(2) 生物剤による攻撃の場合の医療活動	
	(3) 化学剤による攻撃の場合の医療活動	
6	安否情報の収集及び提供	38
	(1) 安否情報の収集及び提供	
	① 市町村長の行う安否情報の収集	
	② 都道府県知事の行う安否情報の収集	
	③ 総務大臣の行う安否情報の収集	
	④ 安否情報の提供	
	(2) 関係機関による安否情報の収集に対する協力	

(3) 外国人に関する安否情報の収集及び提供

第3節 武力攻撃災害への対処に関する措置

1	武力攻撃災害への対処	41
2	緊急通報の発令等	41
3	生活関連等施設の安全確保	42
	(1) 生活関連等施設の安全確保	
	① 平素からの備え	
	② 武力攻撃事態等における措置	
	③ 危険物質等の取扱所の使用停止等	
	④ 石油コンビナート等に係る武力攻撃災害の発生・拡大の防止	
	(2) 武力攻撃原子力災害への対処	
	① 体制の整備	
	② 活動体制の確立	
	③ モニタリングの実施	
	④ 原子炉の運転停止	
	⑤ 安定ヨウ素剤の服用	
	⑥ 飲食物の摂取制限	
4	NBC攻撃による災害への対処	51
	(1) 核攻撃等の場合	
	(2) 生物剤による攻撃の場合	
	(3) 化学剤による攻撃の場合	
5	消火活動及び救助・救急活動	53
6	感染症等の指定等の特例	54
7	保健衛生に関する活動	55
8	廃棄物処理の特例	55
9	文化財保護の特例	55

第4節 国民の保護のための措置全般についての留意事項

1	情報の収集及び提供	56
	(1) 平素からの備え	
	(2) 被災情報等の収集及び提供	
2	通信の確保	57
	(1) 平素からの備え	
	(2) 武力攻撃事態等における通信の確保	
3	運送の確保	58
	(1) 平素からの備え	

(2) 武力攻撃事態等における運送の確保	
4 交通の管理	59
(1) 道路交通の管理	
① 平素からの備え	
② 武力攻撃事態等における交通規制等	
(2) 船舶交通の管理及び航空管制	
5 民間からの救援物資等の受入れ	61
(1) 民間からの救援物資の受入れ	
(2) 海外からの支援の受入れ	
6 赤十字標章等及び特殊標章等の交付等	61
<b>第5節 国民生活の安定に関する措置</b>	
1 国民生活の安定	62
(1) 生活関連物資等の価格の安定等	
(2) 金銭債務の支払猶予等	
(3) 特定武力攻撃災害の被害者の権利利益の保全等	
(4) 政府関係金融機関による武力攻撃災害に関する融資	
(5) 通貨及び金融の安定	
(6) その他避難住民等の生活の安定等のための措置	
2 生活基盤等の確保	65
(1) ライフライン施設の機能の確保	
(2) 電気・ガス・水の安定的な供給等	
(3) 運送・通信・郵便の確保	
(4) 医療の確保	
(5) 公共的施設の適切な管理	
(6) 武力攻撃災害に関する指導、助言等	
3 応急の復旧	66
(1) 基本的事項	
(2) ライフラインの応急の復旧	
(3) 輸送路の確保に関する応急の復旧等	
① 総合調整等	
② 道路の応急の復旧等	
③ 航路、港湾施設、漁港施設等の応急の復旧等	
④ 空港の応急の復旧等	
⑤ 鉄道施設等の応急の復旧等	
<b>第6節 武力攻撃災害の復旧に関する措置</b>	69

第7節	訓練及び備蓄	
1	訓練	69
2	備蓄	70
第5章	緊急処理事態への対処	
第1節	緊急処理事態	
1	攻撃対象施設等による分類	72
	(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、大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態	
2	攻撃手段による分類	73
	(1) 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	
	(2) 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	
第2節	緊急処理事態対策本部等	
1	緊急処理事態対策本部	74
2	緊急処理事態現地対策本部の設置	74
第3節	緊急対処保護措置の実施	
1	緊急対処保護措置の基本的事項	74
2	緊急処理事態における警報	74
第6章	国民の保護に関する計画等の作成手続	76



## はじめに

- 我が国を取り巻く安全保障環境については、冷戦終結後10年以上が経過し、我が国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は低下しているものの、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散の進展、国際テロ組織等の活動を含む新たな脅威や平和と安全に影響を与える多様な事態への対応が差し迫った課題となっている。
- こうした状況も踏まえ、我が国に対する外部からの武力攻撃に際し、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な法制を整備することは国としての当然の責務であるとの観点から、平成15年6月に、武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。以下同じ。）への対処について、基本理念、国、地方公共団体等の責務、国民の協力その他基本となる事項を定めた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。）が成立し、さらにこの法律を受けて、翌16年6月には、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。）が成立した。
- 国民保護法は、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、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性にかんがみ、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の国民の保護のための措置（以下「国民保護措置」という。）等に関し必要な事項を定めたものであり、これによって、事態対処法等と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するための基本的な法制が整備された。
- 一方、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」が、平成16年12月に閣議決定され、我が国の安全保障の目標として我が国に直接脅威が及ぶことを防止・排除することと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の2つを掲げ、これらの目標を達成するため、国際の平和と安全の維持に係る国際連合の活動を支持し、諸外国との良好な協調関係を確立するなどの外交努力を推進するとともに、日米安全保障体制を基調とする米国との緊密な協力関係を一層充実させるなど我が国自身の努力、同盟国との協力及び国際社会との協力を統合的に組み合わせることとしている。このうち我が国自身の努力としては、国として総力を挙げた取組により、我が国に直接脅威が及ぶことを防止すべく最大限努めるとともに、我が国に脅威が及んだ場合には、政府が一体となって統合的に対応すること、このため、平素から国民の保護のための各種体制を整備するとともに、国と地方公共団体とが緊密に連携し、万全の態勢を整えることとの考え方が示されている。
- このような背景を踏まえ、国民保護法の適切かつ円滑な執行を図るため、政府は、

国民保護法第32条に基づき、国民の保護に関する基本指針（以下「基本指針」という。）を策定することとした。この基本指針は、国としての国民保護措置の実施に関する基本的な方針を示すとともに、指定行政機関及び都道府県がそれらの国民の保護に関する計画（以下「国民保護計画」という。）を、指定公共機関がその国民の保護に関する業務計画（以下「国民保護業務計画」という。）を作成する際の基準となるべき事項等を定めるものであり、第1章の国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針に続き、第2章を武力攻撃事態の想定に関する事項、第3章を実施体制の確立、第4章を国民の保護のための措置に関する事項、第5章を緊急対処事態への対処、第6章を国民の保護に関する計画等の作成手続とし、それぞれ運用に関する事項について、実施主体を明らかにしつつ、定めている。

- 我が国を取り巻く安全保障環境の変化等に伴い、国民の安全を確保するためには、国民保護措置についても絶えず検証がされていくべきものであり、政府は、その検証に基づき必要に応じて基本指針の変更を行うものとする。

## 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

○国民保護法において、国は、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、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるよう、基本的な方針を定めるほか、その組織及び機能のすべてを挙げて自ら国民保護措置を実施するとともに、地方公共団体及び指定公共機関が実施する国民保護措置を支援する等により、国全体として万全の態勢を整備するものとする。地方公共団体は、国の方針に基づき、自ら国民保護措置を実施するとともに、当該地方公共団体の区域における国民保護措置を総合的に推進するものとする。指定公共機関及び指定地方公共機関は、その業務について国民保護措置を実施するものとする。こうした責務や国民保護法に定められた役割分担に従って、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、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するものとする。

○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、武力攻撃事態等において、国民保護法その他の法令、基本指針及びそれぞれその国民保護計画又は国民保護業務計画に基づき、国民の協力を得つつ、相互に連携協力し、国民保護措置の的確かつ迅速な実施に万全を期するものとする。この場合において、次の点に留意するものとする。

### 1 基本的人権の尊重

○国及び地方公共団体は、国民保護措置の実施に当たっては、基本的人権を尊重することとし、救援のための物資の収用及び保管命令、救援のための土地、家屋及び物資の使用、警戒区域の設定による退去命令等の実施に当たって、国民の自由と権利に制限を加える場合は、その制限は当該国民保護措置を実施するため必要最小限のものとし、公用令書の交付等公正かつ適正な手続の下に行わなければならない。

### 2 国民の権利利益の迅速な救済

○国及び地方公共団体は、国民保護措置の実施に伴う損失補償、国民保護措置に係る不服申立て又は訴訟その他の国民の権利利益の救済に係る手続について、あらかじめ実施体制等について検討を行い、武力攻撃事態等が発生した場合には、それぞれその国民保護計画等により、これらの手続について迅速な処理が可能となるよう、担当部署を定め、具体的な状況に応じて必要な処理体制を確保するよう努めるものとする。

○国は、これらの手続に関連する文書を、各機関の文書管理に関する規定に基づき、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の適正かつ円滑な運用を確保する観点から行政文書管理上満たすべき要件を規定している同法施行令を踏ま

えて定められている期間保存することとし、武力攻撃事態等が継続している場合及び国民保護措置に関して不服申立て又は訴訟が提起されている場合には保存期間を延長するなど、適切に保存するものとする。また、武力攻撃災害による当該文書の逸失等を防ぐために、安全な場所に確実に保管する等その保存には特段の配慮を払うものとする。地方公共団体は、各地方公共団体の文書管理に関する条例等の定めるところにより、国に準じて、適切に保存するものとする。

### 3 国民に対する情報提供

- 国及び地方公共団体は、武力攻撃事態等において、武力攻撃等の状況、国民保護措置の実施状況、被災情報その他の情報等について、正確な情報を適時かつ適切に提供するものとする。
- 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、新聞、放送、インターネット等のほか、それぞれの広報手段を活用して、国民に迅速に国民保護措置に関する情報を提供しよう努めるものとする。
- 放送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関は、それぞれその国民保護業務計画で定めるところにより、警報等の放送（警報の放送及び警報の解除の放送をいう。以下この章において同じ。）、避難の指示等の放送（避難の指示の放送及び避難の指示の解除の放送をいう。以下この章において同じ。）及び武力攻撃災害緊急通報（以下「緊急通報」という。）の放送を速やかに行うものとする。
- 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、高齢者、障害者、外国人その他の情報伝達に際し援護を要する者に対しても、確実に情報を伝達できるよう、必要な体制の整備に努めるものとする。
- 国〔外務省、国土交通省、海上保安庁〕は、外国に滞在する邦人、航空機内にある者、船舶内にある者に対しても、情報を伝達できるよう、必要な体制の整備に努めるものとする。

### 4 関係機関相互の連携協力の確保

#### (1) 対策本部相互の連携の確保等

- 武力攻撃事態等対策本部（以下「対策本部」という。）、都道府県国民保護対策本部（以下「都道府県対策本部」という。）及び市町村国民保護対策本部（以下「市町村対策本部」という。）は、相互に緊密な連携を図りつつ、国民保護措置を総合的に推進するとともに、都道府県国民保護対策本部長（以下「都道府県対策本部長」という。）から武力攻撃事態等対策本部長（以下

「対策本部長」という。) に対して、又は市町村国民保護対策本部長から都道府県対策本部長に対して、国民保護措置に関する総合調整を行うよう要請があった場合には、対策本部長又は都道府県対策本部長は、その要請の趣旨を尊重し、必要がある場合には速やかに所要の総合調整を行うものとする。

○都道府県の知事その他の執行機関（以下「都道府県知事等」という。）から指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長に対して、又は市町村の長その他の執行機関（以下「市町村長等」という。）から都道府県知事等に対して、国民保護措置の実施に関し要請があった場合は、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事等は、その要請の趣旨を尊重し、必要がある場合には速やかに所要の措置を講ずるものとする。市町村長等から都道府県知事等に対して、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長に対する要請を行うよう求めがあった場合には、都道府県知事等は、その求めの趣旨を尊重し、必要がある場合には速やかに所要の措置を講ずるものとする。

### (2) 国民の保護のための措置を行う関係機関相互の連携体制

○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、国民保護措置に関し、防災のための連携体制を踏まえ、広域にわたる避難、NBC攻撃（核兵器等又は生物剤若しくは化学剤を用いた兵器による攻撃をいう。以下同じ。）による災害に対応するための物資及び資機材の提供等武力攻撃事態等において特有の事項にも対応できるよう、平素から関係機関相互の連携体制の整備に努めるものとする。特に、国〔内閣官房、消防庁、警察庁、厚生労働省、国土交通省〕は、地方公共団体相互の広域的な連携体制の整備の推進に努めるものとする。

○警察庁及び都道府県警察は、緊急かつ広域的な救助活動等を行うための広域緊急援助隊の充実を図るよう努めるものとする。

○消防庁及び地方公共団体は、緊急消防援助隊による人命救助活動等の支援体制の整備に努めるものとする。

### (3) 地方公共団体と防衛庁・自衛隊との連携

○地方公共団体と自衛隊は、防災のための連携体制を活用しつつ、NBC攻撃による災害への対処その他武力攻撃事態等において特有の事項を含め、平素から連携体制を構築しておくものとする。この場合において、自衛隊の部隊等（自衛隊法第8条の部隊等をいう。以下(3)、第4章第1節4(4)及び同章第2節5(3)において同じ。）による国民保護措置が円滑に実施できるよう、相互の情報連絡体制の充実、共同の訓練の実施等に努めるものとする。

○都道府県知事は、避難住民の誘導（誘導、集合場所での人員整理、避難状況

の把握等)、避難住民等(避難住民及び武力攻撃災害による被災者をいう。以下同じ。)の救援(食品の給与及び飲料水の供給、医療の提供、被災者の捜索及び救出等)、武力攻撃災害への対処(被災状況の把握、人命救助活動、消防及び水防活動、NBC攻撃による汚染への対処等)、武力攻撃災害の応急の復旧(危険な瓦礫の除去、施設等の応急復旧、汚染の除去等)等の国民保護措置に関し、自衛隊の部隊等による国民保護等派遣(以下「国民保護等派遣」という。)が必要と判断する場合、防衛庁長官に対し、国民保護等派遣を要請するものとする。

○対策本部長は、都道府県対策本部の機能に支障を来たして都道府県と連絡を行うことができない場合等において、当該都道府県の区域に係る国民保護措置を円滑に実施するため緊急の必要があると認めるときは、防衛庁長官に対し、国民保護等派遣を求めるものとする。

○市町村長は、当該市町村において国民保護等派遣を必要とするような状況が生じている場合において、都道府県知事による国民保護等派遣の要請が迅速に行われない場合その他当該市町村の区域に係る国民保護措置を円滑に実施するため特に必要があると判断するとき、都道府県知事に対し、国民保護等派遣の要請を行うよう求めるものとする。

○市町村長は、通信の途絶等により、都道府県知事に対し国民保護等派遣の要請をするよう求めることができない場合において、特に必要があると判断するとき、その旨及び当該市町村の区域に係る国民保護措置を円滑に実施するため必要があると認める事項を防衛庁長官に連絡するものとする。この場合において、防衛庁長官は、速やかに、その内容を対策本部長に報告するものとする。

○対策本部長は、防衛庁長官から報告があったときは、その内容を速やかに検討し、当該市町村の区域に係る国民保護措置を円滑に実施するため緊急の必要があると認めるときは、防衛庁長官に対し、国民保護等派遣を求めるものとする。

○自衛隊は、その主たる任務である我が国に対する侵略を排除するための活動に支障の生じない範囲で、可能な限り国民保護措置を実施するものとする。

## 5 国民の協力

### (1) 国民への啓発

○国民は、国民保護法の規定により、避難住民の誘導に必要な援助、救援に必要な援助、消火、負傷者の搬送、被災者の救助その他の武力攻撃災害への対処に関する措置に必要な援助等についての国民保護措置の実施に関する協力