

国民保護法と地方公共団体、消防



総務省消防庁

国民保護法制とは？

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に係る法制

(事態対処法第22条及び第24条)

「国民の保護のための法制」というのは、武力攻撃から皆さんの命や財産を守るため、避難や救援などの仕組みを定めるもの

(井上有事大臣小泉内閣メールマガジン 第119号2003/12/04)

武力攻撃事態等とは？

【武力攻撃】

我が国に対する外部からの武力攻撃

【武力攻撃事態】

武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態

【武力攻撃予測事態】

武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態

【緊急対処事態】

武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態

武力攻撃事態の4類型

着上陸侵攻

航空機による攻撃

弾道ミサイル攻撃

ゲリラ・コマンドゥー

(国会審議に提示)

緊急対応事態の4類型

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

原子力発電施設等の破壊

石油コンビナート、都市ガス貯蔵施設等の爆破

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

大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破

新幹線等の爆破

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

放射性物質を混入させた爆弾(ダーティボム)等の爆発による放射能の拡散

炭疽菌等生物剤の航空機等による大量散布

市街地等におけるサリン等化学剤の大量散布

水源地に対する毒素等の混入

破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態

航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロ

有事法制とは？

我が国が武力攻撃を受けたときに対応するための法制

国民保護法制(武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するための措置等)

自衛隊が実施する行動の円滑かつ効果的に実施されるための措置に関する法制

捕虜の取扱い、電波の利用、船舶及び航空機の航行に関する措置その他通信に関する措置

米軍が日米安保条約に従って必要な行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置

有事法制の経緯

【準備段階】

昭和52年頃～平成12年頃

【武力攻撃事態対処関連三法案の検討と国会審議】

平成12年～平成15年6月

【国民保護法制の検討と国会審議】

平成15年6月～平成16年9月

地方公共団体からの意見の反映

- 1 国民保護法案においては、地方公共団体が極めて重要な役割を担うことから、全国知事会・全国市長会・全国町村会と説明及び意見聴取を実施。

平14.6.12	都道府県知事との意見交換会(官邸)
平15.3.24	都道府県知事との意見交換会(官邸)
平15.8.7	都道府県知事との意見交換会(官邸)
平15.11.28	全国市長会との意見交換会(全国都市会館)
平15.12.1	都道府県知事との意見交換会(官邸)
平15.12.2	全国町村会との意見交換会(全国町村会館)
	全国市議会議長会との意見交換会(ルポール麹町)

- 2 その結果を踏まえ、具体的には、

国の指示がなくても「緊急通報」や「退避の指示」ができることとするなど、都道府県知事・市町村長の権限を強化。

国に、国民の保護のための措置の実施に関し必要な要請をできることとした。

などについて、地方公共団体の意見を反映。

国民保護法案国会修正の主なポイント

【 事態対処法の改正】

1 緊急対処事態に関する事項

対処方針(緊急対処事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実、全般的な方針、緊急対処措置に関する重要事項)、対策本部の設置等に係る規定を追加する。

緊急対処事態の認定についての国会の事後承認及び国会の議決による対処措置の終了に係る規定を追加する。

【 国民保護法案の修正】

1 現地対策本部の設置に関する事項

武力攻撃事態等対策本部に国民の保護のための措置を行う組織として現地対策本部を置くことができることとし、所要の規定を追加する。

2 訓練に関する事項

国民の保護のための措置についての訓練については、災害対策基本法に基づく防災訓練との有機的連携に配慮するものとし、所要の規定を追加する。

国が地方公共団体と共同して実施する訓練については、地方公共団体の訓練に係る費用は原則として国の負担とし、所要の規定を追加する。

地方公共団体に密接に関連する附帯決議項目

都道府県国民保護協議会及び市町村国民保護協議会については、その設置に当たり、それぞれの都道府県防災会議及び市町村防災会議と一体的かつ円滑な運営を可能とするために必要な検討を行い、その結果に基づき、必要な措置を講ずること。

(衆議院及び参議院附帯決議)

「国民の保護に関する基本指針」を策定するに当たっては、国民の保護のための措置の実施主体である地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関、並びに国民の意見を幅広く聴取すること。

(参議院附帯決議)

国民の保護のための措置の的確な実施が確保されるよう、地方の実情に配慮しつつ適切な支援を行うとともに、国・地方公共団体間の十分な連携体制を整備すること。

(参議院附帯決議)

武力攻撃事態対処法の構成(国民保護法成立後)

< 第1章 総則 >

- ・武力攻撃事態等への対処に関する基本理念
- ・国、地方公共団体等の責務
- ・国と地方公共団体との役割分担
- ・国民の協力

< 第3章 武力攻撃事態等への対処に関する 法制の整備 >

< 第2章 武力攻撃事態等への対処の ための手続等 >

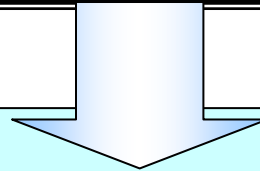
- ・対処基本方針
 - ・対処基本方針に定める事項
 - ・内閣総理大臣の承認
 - ・対処基本方針案の作成と閣議決定の求め
 - ・対処基本方針の国会承認
 - ・対処基本方針の公示
 - ・対処基本方針の廃止
- ・対策本部
 - ・対策本部の設置
 - ・対策本部の組織
 - ・対策本部の所掌事務
 - ・対策本部長の権限（総合調整）
- ・内閣総理大臣の権限
 - ・地方公共団体等への指示
- ・損失に関する財政上の措置
- ・安全の確保
- ・国連安保理事会への報告
- ・対策本部の廃止

< 第4章 緊急対処事態その他の緊急事態 への対処のための措置 >

- ・緊急対処事態対処方針
 - ・緊急対処事態の定義
 - ・緊急対処事態対処方針に定める事項
 - ・緊急対処措置の定義
 - ・緊急対処事態対処方針案の作成と閣議決定の求め
 - ・緊急対処事態対処方針の国会承認
 - ・緊急対処事態対処方針の公示
 - ・緊急対処事態対処方針の廃止
- ・緊急対処事態対策本部の設置
- ・緊急対処事態への準用
(基本理念、国、地方公共団体の責務、国と地方公共団体との
役割分担、国民の協力、対策本部、安全の確保 等)
- ・その他の緊急事態対処のための措置
 - ・武力攻撃事態等以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす
緊急事態に的確かつ迅速に対処
 - ・情報の集約並びに事態の分析及び評価を行うための態勢の充実
警察、海上保安庁等と自衛隊の連携の強化 等

武力攻撃事態対処法

- 武力攻撃事態等への対処について、基本理念、国・地方公共団体等の責務、対処基本方針の内容、決定手続等基本的事項を定めるもの



武力攻撃事態対処法に定められた整備すべき個別の法制 ジュネーブ条約の追加議定書の批准に向けた取組み等

(国民保護法制整備本部の設置)

国民保護法制

米軍・自衛隊
の行動円滑化
法制

交通・通信の
総合調整法制

捕虜取扱い法
制

非人道的行為
処罰法制



武力攻撃から国民の生命・身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国・地方公共団体等の措置を規定

国民保護法の構成

< 第 1 章 総則 >

- ・国、地方公共団体等の責務
- ・国民の協力
- ・配慮事項
 - ・国民に対する正確な情報の提供
 - ・基本的人権の尊重等
 - ・国民の権利利益の迅速な救済
 - ・指定公共機関の自主性の尊重等
- ・国、都道府県及び市町村が行う国民の保護のための措置
- ・国民の保護のための措置の実施体制
 - ・**武力攻撃事態等現地対策本部の設置**
- ・国民の保護に関する「基本指針」「計画」「業務計画」
 - ・国の基本指針
 - ・国及び地方公共団体の計画
 - ・指定公共機関及び指定地方公共機関の業務計画
- ・都道府県及び市町村の国民保護協議会
- ・訓練
 - ・**防災訓練との有機的連携に配慮**

< 第 2 章 住民の避難に関する措置 >

- ・対策本部長による警報の発令
- ・対策本部長による避難措置の指示
- ・都道府県知事による住民に対する避難の指示
- ・都道府県の区域を越える住民の避難
- ・市町村等による避難住民の誘導

< 第 3 章 避難住民等の救援に関する措置 >

- ・対策本部長による救援の指示
- ・都道府県知事による避難住民等の救援の実施（収容施設の供与、食品の給与、生活必需品の貸与、医療、埋火葬等）
- ・収容施設等の確保、物資の収用等
- ・医療の確保
- ・安否情報の収集等

< 第 4 章 武力攻撃災害への対処に関する措置 >

- ・武力攻撃災害への対処
- ・生活関連等施設の安全確保
- ・原子力災害への対処、原子炉等による被害の防止
- ・危険物質等による危険の防止、放射性物質等による汚染への対処
- ・市町村長等の応急措置等（物件の除去等、退避の指示、警戒区域の設定等）
- ・消防（広域支援等）
- ・保健衛生の確保（感染症法の特例、墓地、埋葬等に関する法律の特例等）
- ・被災情報の収集等

< 第 5 章 国民生活の安定に関する措置等 >

- ・国民生活の安定（生活関連物資等の価格安定等、金銭債務の支払猶予等）
- ・生活基盤の確保（電気・ガス・水の安定的供給、運送・通信・郵便等の確保等）
- ・施設及び設備の応急の復旧

< 第 6 ・ 7 ・ 8 ・ 9 ・ 10 章 ・ 11 章 ・ 附則 その他 >

- ・復旧、備蓄その他の措置
- ・財政上の措置等（損失補償、損害補償、費用負担等（**訓練費用も国負担**））
- ・緊急対処事態に対処するための措置（責務、緊急対処事態の認定等）
- ・雑則、罰則、**事態対処法の一部改正**、附則

下線・太線部分は、国会での修正部分

国民の保護に関する「基本指針」及び「計画」

【国】

国民の保護に関する基本指針

- ・国民保護の実施に関する基本的な方針
- ・国民保護計画及び業務計画の作成の基準
- ・想定される武力攻撃事態の類型（着上陸攻撃、ゲリラ攻撃、ミサイル攻撃、航空機攻撃）
- ・類型に応じた避難措置、救援、武力攻撃災害への対処措置

【指定行政機関】

国民保護計画

・内閣総理大臣に協議

【都道府県】

国民保護計画

・内閣総理大臣に協議

【指定公共機関】

国民保護業務計画

・内閣総理大臣に報告

【市町村】

国民保護計画

・都道府県知事に協議

【指定地方公共機関】

国民保護業務計画

・都道府県知事に報告

地方公共団体の責務

【事態対処法】

第5条(地方公共団体の責務) 地方公共団体は、当該地方公共団体の地域並びに当該地方公共団体の住民の生命、身体及び財産を保護する使命を有することにかんがみ、国及び他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等への対処に関し、必要な措置を実施する責務を有する。

第7条(国と地方公共団体との役割分担) 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ものとする。

【国民保護法】

第3条第2項 地方公共団体は、国があらかじめ定める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基づき、武力攻撃事態等においては、自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、及び当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する国民の保護のための措置を総合的に推進する責務を有する。

地方公共団体の平時における主な役割

国民保護計画の策定

国、地方公共団体は、あらかじめ、国民保護計画を作成することとされている。この場合、国が作成することとされている基本指針に基づき都道府県が計画を作成し、その都道府県の計画に基づき市町村が計画を作成することになる。

国民保護協議会

国民保護計画を策定するに当たって、幅広く住民の意見を求め、関係する者から意見を聴取するため、全ての都道府県及び市町村に、国民保護協議会が設置されることになる。国民保護計画の作成又は変更にあたっては、地方公共団体の長はこの国民保護協議会に諮問をしなければならないこととされている。

普及啓発、備蓄、訓練、組織体制の整備等

地方公共団体の有事における主な役割

国・地方公共団体の対策本部の設置

警報の通知・伝達

武力攻撃事態等に至った場合、国の対策本部長は基本指針及び対処基本方針に基づき警報を発令。都道府県知事には総務大臣を経由して警報が伝えられると同時に、指定公共機関である放送事業者も警報を放送することとなる。

避難措置の指示

国の対策本部長は、警報を発令した場合、都道府県知事に住民の避難に関する措置を講ずべきことを指示。都道府県知事は、要避難地域を管轄する市町村長を経由して、住民に避難すべき旨を指示

避難住民の誘導

避難住民等の救援

収容施設の供与、炊き出し等の食品の給与及び飲料水の供給、被災者の捜索及び救出、埋葬及び火葬、電話その他の通信設備の提供等

物資の売渡し要請・土地の使用・医療の実施の要請等

安否情報の収集、報告等

武力攻撃事態等における国民の保護に関する措置の仕組み

避難

国（対策本部）

- ・警報の発令
- ・避難措置の指示
(要避難地域、避難先地域等)

指示

都道府県（対策本部）

- ・警報の市町村への通知
- ・避難の指示
(避難経路、交通手段等)

是正

市町村（対策本部）

- ・警報の伝達
- ・避難の指示の伝達
- ・避難住民の誘導
(消防等を指揮、警察・自衛隊等に誘導を要請)

救援

- ・救援の指示

指示

- ・救援

是正

- ・食品、生活必需品等の給与
- ・収容施設の供与
- ・医療の提供 等

- ・救援に協力

武力攻撃災害への対処

- ・武力攻撃災害への対処の指示
- ・大規模又は特殊な武力攻撃災害
(NBC攻撃等)への対処
- ・生活関連等施設の安全確保
- ・国民生活の安定

指示

- ・武力攻撃災害の防御
- ・応急措置の実施
警戒区域の設定・退避の指示
- ・緊急通報の発令

指示

- ・消防
- ・応急措置の実施
警戒区域の設定・退避の指示

措置の実施要請

措置の実施要請

対策本部における
総合調整

総合調整

総合調整の要請

対策本部における
総合調整

総合調整

総合調整の要請

対策本部における
総合調整

指定公共機関

指定地方公共機関

- ・放送事業者による警報等の放送
- ・運送事業者による住民・物資の輸送

- ・日本赤十字社による救援への協力
- ・電気・ガス等の安定的な供給

国、地方公共団体、指定公共機関等が相互に連携

国民保護法における消防に関連する事項

1. 消防の任務

・「消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を武力攻撃による火災から保護するとともに、武力攻撃災害を防除し、及び軽減しなければならない。」

2. 避難住民の誘導

- ・市町村長は、市町村の職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、避難住民を誘導
- ・市町村の職員並びに消防吏員及び消防団員は、必要な警告又は指示をすることができる。
- ・消防吏員は、危険な場所への立入の禁止、退去、その他の措置を講ずることができる（ただし、警察官等がその場にいない場合）。

3. 発見者の通報義務

・武力攻撃災害の兆候を発見した者は、市町村長又は消防吏員、警察官等に通報しなければならない。

4. 消防庁長官の指示

・【市町村長に対する指示】

消防庁長官は、特に緊急を要し都道府県知事の指示を待っていない場合、市町村に対し、武力攻撃災害の防御のための消防に関する措置について指示

・【都道府県知事に対する指示】

消防庁長官は、都道府県知事に対し、武力攻撃災害を防御するための消防に関する措置について指示

・【応援に関する指示】

消防庁長官は、都道府県知事に対し、消防の応援等に関して指示

消防庁長官は、特に緊急を要し、必要があると認められる場合、直接市町村に対し指示

・【消防に関する安全の確保】

上記指示をするときは、出動する職員の安全の確保に関し十分配慮し、危険が及ばないよう必要な措置を講じなければならない

消防の責務

【国民保護法】

第62条(市町村長による避難住民の誘導等) 市町村長は、その避難実施要領で定めるところにより、当該市町村の職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、避難住民を誘導しなければならない

第97条第7項(武力攻撃災害への対処) 消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を武力攻撃による火災から保護するとともに、武力攻撃災害を防除し、及び軽減しなければならない。

「武力攻撃災害」とは、武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害をいう。

【消防組織法】

第1条 消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災又は地震等の災害を防除し、及びこれらの災害に因る被害を軽減することを以て、その任務とする。

国民保護法制における総務省(消防庁)の役割

1. 警報及び避難措置の通知

・対策本部長(内閣総理大臣)による警報の発令及び避難措置の指示を「総務大臣」が都道府県知事に通知

2. 都道府県の区域を越える避難における勧告

・県境を越える避難に際して、必要と認める場合には、関係都道府県知事に勧告

3. 安否情報の収集及び提供

・地方公共団体が安否情報を収集
・都道府県知事は「総務大臣」に報告
・総務大臣及び地方公共団体の長は、照会に応じ情報提供

4. 危機管理体制及び特殊標章等の検討

・ICS等危機管理体制整備の検討
・ジュネーブ条約に規定する文民保護の特殊標章又は身分証明書交付事務の検討

5. 被災情報の収集及び提供

・地方が被災情報を収集し「総務大臣」報告し、「総務大臣」は対策本部長に報告

6. 職員の派遣のあっせん

・都道府県知事は「総務大臣」に職員の派遣のあっせんを求めることが可能
・「総務大臣」は求めに応じ各大臣等にあっせん

7. 地方公共団体との各種連絡調整

・都道府県が策定する国民保護計画の事前協議や対策本部の設置の通知など
・その他地方公共団体が実施する事務に必要な情報提供

平成16年度以降の地方公共団体の事務

1. 地方公共団体の体制整備

・庁内体制の確立
・消防団、自主防災組織等の強化
・訓練の実施
・住民への普及・啓発

2. 国民保護計画の策定準備

・国民保護協議会の設立
・広域的な避難の方法等の検討
・隣接自治体との連携方法の検討

3. 資機材の整備

・住民避難用資機材
・防災行政無線 等

国民保護法の円滑な運用のための消防庁の対応

(1) 施策

消防庁における制度の充実強化のための検討

● 国民保護法における消防行政の企画立案

- ・国民保護法制の制度調査
- ・他省庁との連携の強化 等

● 消防庁が運用するシステム等の検討

- ・警報の伝達システム、指揮系統システムの標準化の検討
- ・安否情報の収集・提供方法 等

地方公共団体における実施体制整備の支援

● 制度・体制の整備

- ・国民保護モデル計画策定
(地方団体の計画策定推進)
- ・教育・研修・啓発検討
- ・避難マニュアル等策定 等



● 運用

- ・警報・避難体制の整備
- ・避難誘導のための地域情報収集
- ・国民保護訓練の実施 等

(2) 組織(国民保護2室の設置)

平成16年4月1日より国
民保護準備室設置

法律成立

- ・ 国民保護室【総合的な企画・立案】
- ・ 国民保護運用室【運用方策の検討】

消防庁国民保護推進本部の設置

【設置目的】 国民保護法の成立に伴い、国民保護法における地方公共団体及び消防の役割を支援し、地方公共団体及び消防における国民保護の実施体制を確立していくため、総務省消防庁国民保護推進本部(以下「推進本部」という。)を設置。

【設置日】 平成16年7月2日

【推進本部の構成員】

本部長 消防庁長官

副本部長 消防庁次長(本部長代理)、消防庁審議官、消防大学校長

顧問 独立行政法人消防研究所理事長

本部員 消防庁各課室長等幹部

オブザーバー 総務省関係各課室長等

地方公共団体国民保護懇談会の開催

【開催目的】 総務省消防庁が、国民保護モデル計画を策定するにあたって幅広い意見を求めるため

事態の想定

武力攻撃の状況等に応じた避難の方法 等

【開催根拠】 総務大臣決裁

【座長】 石原元内閣官房副長官

【第一回の懇談会】 平成16年8月27日

地方公共団体国民保護懇談会の委員

【座長】

石原 信雄 地方自治研究機構理事長

【座長代理】

大森 彌 千葉大学教授

秋本 敏文 日本消防協会理事長

【委員】

石川 嘉延 全国知事会危機管理研究会座長、
静岡県知事

井芹 浩文 共同通信社論説委員長

井上 雅實 福岡県消防協会会長

大森 敬治 前内閣官房副長官補

川島 正英 NPOスローライフジャパン理事長

齋藤 忠夫 情報通信審議会会長代理、
東京大学名誉教授

沢田 秀男 全国市長会行政委員長、神奈川県横須賀市長

重川 希志依 富士常葉大学環境防災学部教授

杉田 和博 前内閣危機管理監

西元 徹也 元統合幕僚会議議長

白谷 祐二 全国消防長会会長、東京消防庁消防
総監

林 春男 京都大学防災研究所教授

林 麗子 鹿児島県婦人防火クラブ連絡協議会
会長

平野 敏右 千葉科学大学学長

福澤 武 大手町・丸の内・有楽町地区再開発
計画推進協議会会長、三菱地所会長

マリ・クリスティーヌ 国連ハビタット親善大使

南 直哉 東京電力顧問

諸星 衛 日本放送協会理事

山本 文男 全国町村会長、福岡県添田町長

山本 保博 日本医科大学救急医学主任教授

国民保護法に係る基本指針及び計画策定のスケジュール

- 平成16年9月17日 ・ 国民保護法・同法施行令施行、施行通知の発出
- 平成16年12月 ・ 基本指針の要旨を公表
(モデル計画の基本的考え方を公表)
- 平成16年度末目途 ・ 基本指針策定
(モデル計画通知)
- 平成17年度中目途 ・ 指定行政機関及び都道府県の国民保護計画、
指定公共機関の国民保護業務計画の作成
- 平成18年度目途 ・ 市町村の国民保護計画、指定地方公共機関の
国民保護業務計画の作成