資料１

地方公共団体の国民保護に関する懇談会の開催について

平成１６年８月１０日
総　務　大　臣　決　裁

１　趣　旨

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においては、都道府県及び市町村において、国が定める基本指針に基づき、それぞれ国民の保護に関する計画を作成しなければならないこととされている。

総務省消防庁では、当該計画の作成を支援するため、国民保護モデル計画を作成することとしているが、その作成に当たっては、事態の想定、武力攻撃の状況等に応じた避難の方法等について、幅広い視点から検討していくことが必要である。

このため、この分野について高い見識を有する人々の参集を求め、御意見を頂くことを目的として、「地方公共団体の国民保護に関する懇談会」（以下、「懇談会」という。）を開催する。

２　構　成

（１）懇談会は、別紙に掲げる有識者より構成し、総務大臣が開催する。
（２）座長は、出席者の互選により選任する。

３　運　営

（１）懇談会は、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。
（２）その他、運営に関し必要な事項は座長が定める。
（３）懇談会の庶務は、関係省庁の協力を得て、消防庁総務課国民保護室において処理する（懇談会の事務運営については、外部に委託する。）。

（別紙）

地方公共団体の国民保護に関する懇談会委員

秋　本　敏　文	日本消防協会理事長、元消防庁長官
石　川　嘉　延	全国知事会危機管理研究会座長、静岡県知事
石　原　信　雄	地方自治研究機構理事長、元内閣官房副長官
井　芹　浩　文	共同通信社編集局総合選挙センター長 （９／１から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
大　森　　彌	千葉大学教授
川　島　正　英	NPOスローライフジャパン理事長、地域活性化研究所代表
斉　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	NPO日本地雷処理を支援する会会長、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

（五十音順）

資料２

「地方公共団体の国民保護に関する懇談会」幹事会幹事

１　総務省（3名）

井上　源三	総務省消防庁総務課長
平嶋　彰英	総務省消防庁総務課国民保護室長
大森　丈義	総務省消防庁国民保護運用室長

２　内閣官房（2名）

西藤　公司	内閣官房内閣参事官
大庭　誠司	内閣官房内閣参事官

３　防衛庁（3名）

前田　哲	防衛庁運用局運用課長
島田　和久	防衛庁防衛局防衛政策課事態対処法制室長
竹口　健二	防衛庁統合幕僚会議事務局第三幕僚室運用計画調整官

４　警察庁（3名）

五十嵐　邦雄	警察庁警備局警備企画課長
髙橋　清孝	警察庁警備局警備課長
種谷　良二	警察庁交通局交通規制課長

５　国土交通省（2名）

野俣　光孝	国土交通大臣官房参事官（危機管理担当）
東井　芳隆	国土交通省海上保安庁総務部国際・危機管理官

６　厚生労働省（2名）

榮畑　　潤	厚生労働省官房総務課長
伊原　和人	厚生労働省社会・援護局保護課災害救助対策室長

７　経済産業省（1名）

伊藤　敏	原子力安全・保安院原子力防災課長

オブザーバー　地方公共団体（5名）

八木　憲彦	東京都総務局情報統括担当部長
杉山　栄一	静岡県総務部防災局長
新町　浩治	福井県県民生活部危機対策幹
伊藤　克己	岐阜県地域県民部防災局長
衣笠　克則	鳥取県防災監

資料3-1

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について

（＿＿線の部分は衆議院における修正部分）

第１　総則

１　通則

(1) 目的

この法律は、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、事態対処法と相まって、国全体として万全な態勢を整備し、国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施することを目的とする。

(2) 国等の責務

国は、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置の実施に関する国の方針を定め、これを実施及び支援するとともに、実施に係る経費について、国費により適切に措置。地方公共団体は、国の方針に基づき、当該地方公共団体の区域における措置を推進。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、相互に連携協力しなければならない。国民は、協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする。

(3) 配慮事項

① 国民の差別的取扱い、思想及び良心の自由並びに表現の自由を侵害しないことにより基本的人権を尊重。国民の保護のための措置の実施に伴う損失補償、不服申立て及び訴訟の迅速な処理

② 日本赤十字社の自主性の尊重及び放送事業者の言論の自由に対する特別の配慮

③ 国民の保護のため、国民に対し、正確な情報を適時にかつ適切な方法で提供

④ 高齢者、障害者等への留意、国際人道法の的確な実施

２　国、都道府県及び市町村が行う国民の保護のための措置

(1) 国は、警報の発令、避難措置の指示、救援の指示、大規模又は特殊な武力攻撃災害への対処などを行う。

(2) 都道府県は、避難の指示、避難住民等の救援、武力攻撃災害の防除又は拡大の防止などを行う。

(3) 市町村は、警報の伝達、避難の誘導、武力攻撃災害に係る応急措置、消防などを行う。

３　国民の保護のための措置の実施体制

(1) 武力攻撃事態等において内閣に設置される武力攻撃事態等対策本部は、国民の保護のための措置を総合的に推進。対策本部の事務の一部を行う組織として、武力攻撃事態等現地対策本部を置くことができる。

(2) 閣議決定で指定を受けた地方公共団体の長は、都道府県対策本部又は市町村対策本部を設置（本部長である都道府県知事又は市町村長に総合調整権）。地方公共団体の長は、内閣総理大臣に指定を要請できる。本部の設置にかかわらず、地方公共団体は、国民の保護のための措置を実施

(3) 都道府県対策本部長又は市町村対策本部長である地方公共団体の長は、国に対し、対処措置の実施の要請及び総合調整を行うことの要請をすることができるほか、武力攻撃事態等対策本部長（以下「対策本部長」という。）又は都道府県対策本部長に対し、必要な情報の提供を求めることができる。

(4) 都道府県知事は、防衛庁長官に対し、自衛隊の部隊等の派遣を要請できる。要請がない場合において緊急を要するときは、対策本部長は、防衛庁長官に対し、自衛隊の部隊等の派遣を求めることができる。また、市町村長は、都道府県知事に対し、自衛隊の部隊等の派遣を要請することを求めることができるほか、当該求めができないと

きは、国民の保護のための措置を円滑に実施するため必要な事項を防衛庁長官に連絡することができる。この場合、防衛庁長官は、速やかに、その内容を対策本部長に報告

4　国民の保護に関する国の基本指針

政府は、武力攻撃事態等に備え、あらかじめ、国民の保護に関する基本指針を作成

5　国民の保護に関する計画

基本指針に基づき、指定行政機関の長、地方公共団体の長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、国民の保護に関する計画又は業務計画を作成（指定行政機関の長及び都道府県知事にあっては内閣総理大臣に協議、市町村にあっては都道府県知事に協議、指定公共機関にあっては内閣総理大臣に報告。この場合、内閣総理大臣は、指定公共機関に対し、必要な助言をすることができる。）

6　都道府県国民保護協議会・市町村国民保護協議会

都道府県及び市町村に、関係機関の代表者等からなる協議会を設置し、計画を諮問

第２　避難に関する措置

(1) 対策本部長は、警報を発令
(2) 対策本部長は、避難元及び避難先の関係都道府県知事に避難措置を指示
(3) 都道府県知事は、市町村長を通じ住民に避難を指示（避難経路、交通手段等を明示）
(4) 市町村長は、避難実施要領で定めるところにより、市町村の職員（消防を含む。）を指揮して、避難住民を誘導。警察、自衛隊等に、避難住民の誘導を要請
(5) 内閣総理大臣は、避難の指示、避難住民の受入れ又は避難住民の誘導が適切に行われない場合は、是正措置を講ずる。

第３　救援に関する措置

(1) 対策本部長は、都道府県知事に救援を指示
(2) 救援の指示を受けた都道府県知事は、避難住民及び被災者の救援（収容施設の供与、食品の給与、生活必需品の給与、医療の提供等）を実施
(3) 都道府県知事は、①物資の生産、販売等を業とする者に対し、医薬品、食品等の救援物資について保管を命令し、売渡しを要請、②収容施設又は臨時の医療施設を開設するため、同意を得て、土地、家屋又は物資を使用、③医療関係者に医療の実施要請（正当な理由なく拒否された場合に、収用、使用又は指示をすることができる。）
(4) 内閣総理大臣は、救援が適切に行われない場合は、是正措置を講ずる。
(5) 市町村長及び都道府県知事は安否情報の収集、整理に努め、総務大臣及び地方公共団体の長は、安否の照会に応じ情報を提供しなければならない。

第４　武力攻撃災害への対処に関する措置

(1) 国は、武力攻撃災害の防除及び軽減のため、自ら必要な措置を講ずるとともに、地方公共団体と協力して、武力攻撃災害への対処に関する措置を的確かつ迅速に実施
(2) 国民生活に影響を与える生活関連等施設の周辺の安全確保のため、都道府県公安委員会等は、立入制限区域を指定し、内閣総理大臣は、関係大臣を指揮し、危険の防除、周辺住民の避難その他必要な措置を実施
(3) 指定行政機関の長は、原子力事業者、危険物質取扱者等に対し、施設の使用の停止等を命ずることができる。
(4) 内閣総理大臣は、放射性物質等による汚染への対処のため、関係大臣を指揮し、汚染原因物質の撤去、汚染の除去、被災者の救難及び救助その他必要な措置を実施
(5) 市町村長又は都道府県知事は、武力攻撃災害が発生するおそれがあるときは、応急措置として、退避の指示、警戒区域の設定等を実施
(6) 消防庁長官は、都道府県知事等に対し、武力攻撃災害の防御等に関し指示できる。

(7) 感染症法、検疫法、予防接種法、墓地埋葬法及び廃棄物処理法の特例措置
(8) 文化庁長官は、管理者等に対し、文化財の保護のための措置を命令

第５　その他

(1) 指定行政機関の長等は、それぞれ又は共同して訓練を実施する。この場合において、防災訓練との有機的連携に配慮
(2) 国は、生活関連物資等の価格安定、金銭債務の支払延期等を適切に実施
(3) 指定行政機関の長等による避難、救援等に必要な物資及び資材の備蓄
(4) 都道府県知事は、避難又は救援のため、あらかじめ避難施設を指定
(5) 都道府県公安委員会による緊急輸送の確保のための交通規制、車両の移動指示
(6) 指定行政機関の長又は都道府県知事は、医療関係者を識別するための赤十字標章等を交付又は使用許可。また、国民の保護のための措置を行う者を識別するための国際的な特殊標章を交付又は使用許可

第６　財政上の措置等

(1) この法律の規定による収用その他の処分を受けた者に対し、損失を補償。国又は地方公共団体は、要請を受けて協力した者が、死亡、負傷等したときは、損害を補償
(2) 国は、総合調整又は内閣総理大臣の指示に従った結果、損失を受けた地方公共団体等の損失を補てん
(3) 地方公共団体が行う国民の保護のための措置に要する費用は、職員の人件費や管理及び行政事務の執行に要する費用などを除き、原則として国が負担
(4) 国と地方公共団体とが共同して行う訓練に係る費用は、原則として、国が負担

第７　緊急対処事態に対処するための措置

(1) 国は、緊急対処事態においては、その組織及び機能のすべてを挙げて自ら緊急対処保護措置を的確かつ迅速に実施し、緊急対処保護措置に関し国費により適切に措置。地方公共団体は、国の方針に基づき、当該地方公共団体の地域における措置を推進
(2) 指定行政機関の長等は、緊急対処事態対処方針が定められたときは、国民の保護に関する計画で定めるところにより、その所掌事務に係る緊急対処保護措置を実施しなければならない。
(3) 避難、救援、武力攻撃災害への対処、財政上の措置等に関する規定は、原則として緊急対処事態及び緊急対処保護措置について準用

第８　罰則

原子炉等による危険防止のための措置命令に従わなかった者、物資の保管命令に従わなかった者、交通規制、立入制限等に従わなかった者などには、刑罰を科する。

第９　事態対処法の一部改正

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で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。）に関する事項について、以下の規定を事態対処法に設ける。

(1) 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、攻撃の鎮圧や保護措置等の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
(2) 対処方針についての国会の事後承認に係る規定
(3) 国会が緊急対処事態への対処措置を終了すべきことを議決した場合における当該措置の終了に係る規定

資料3-2

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

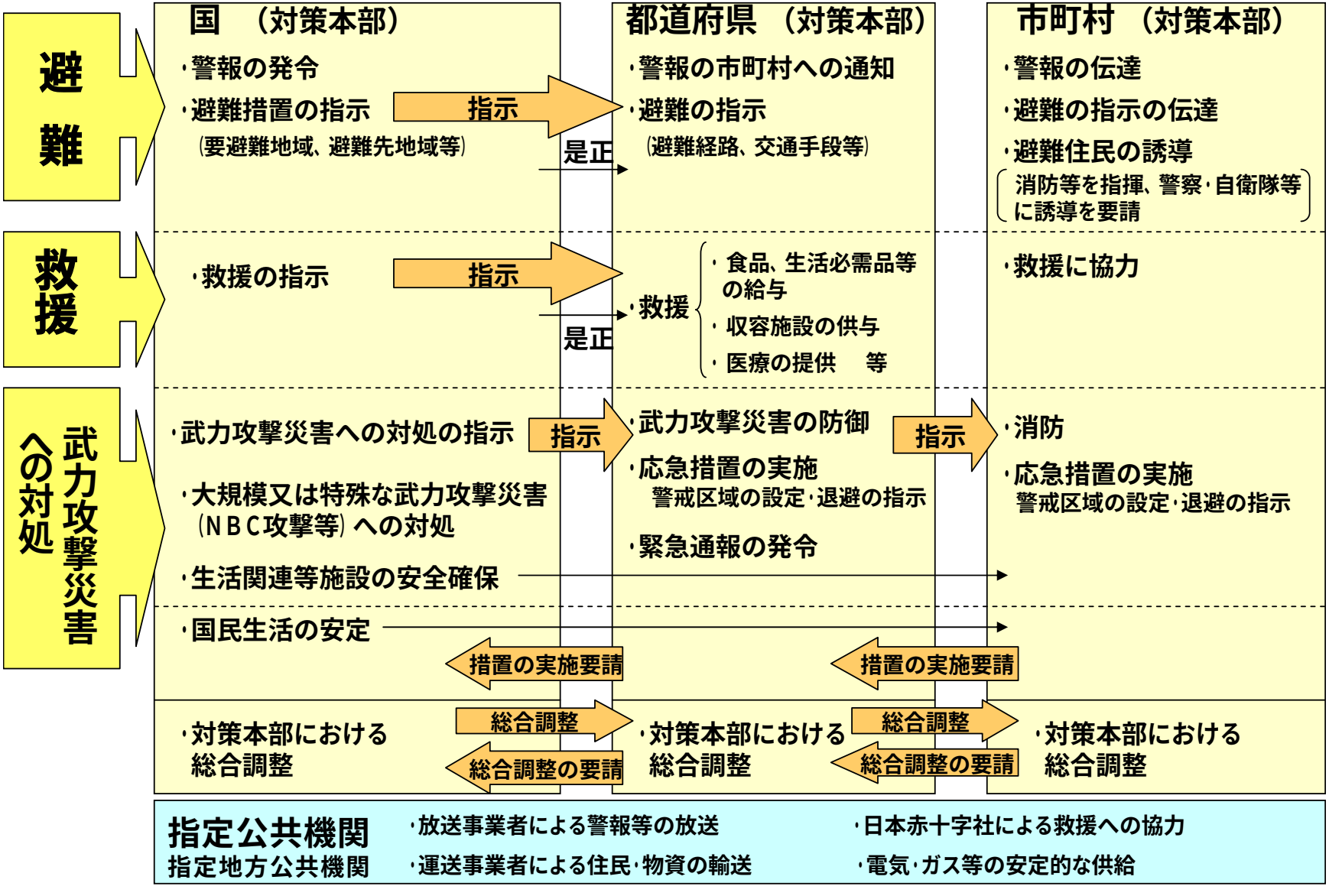
武力攻撃事態対処法に定められた整備すべき個別の法制

（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

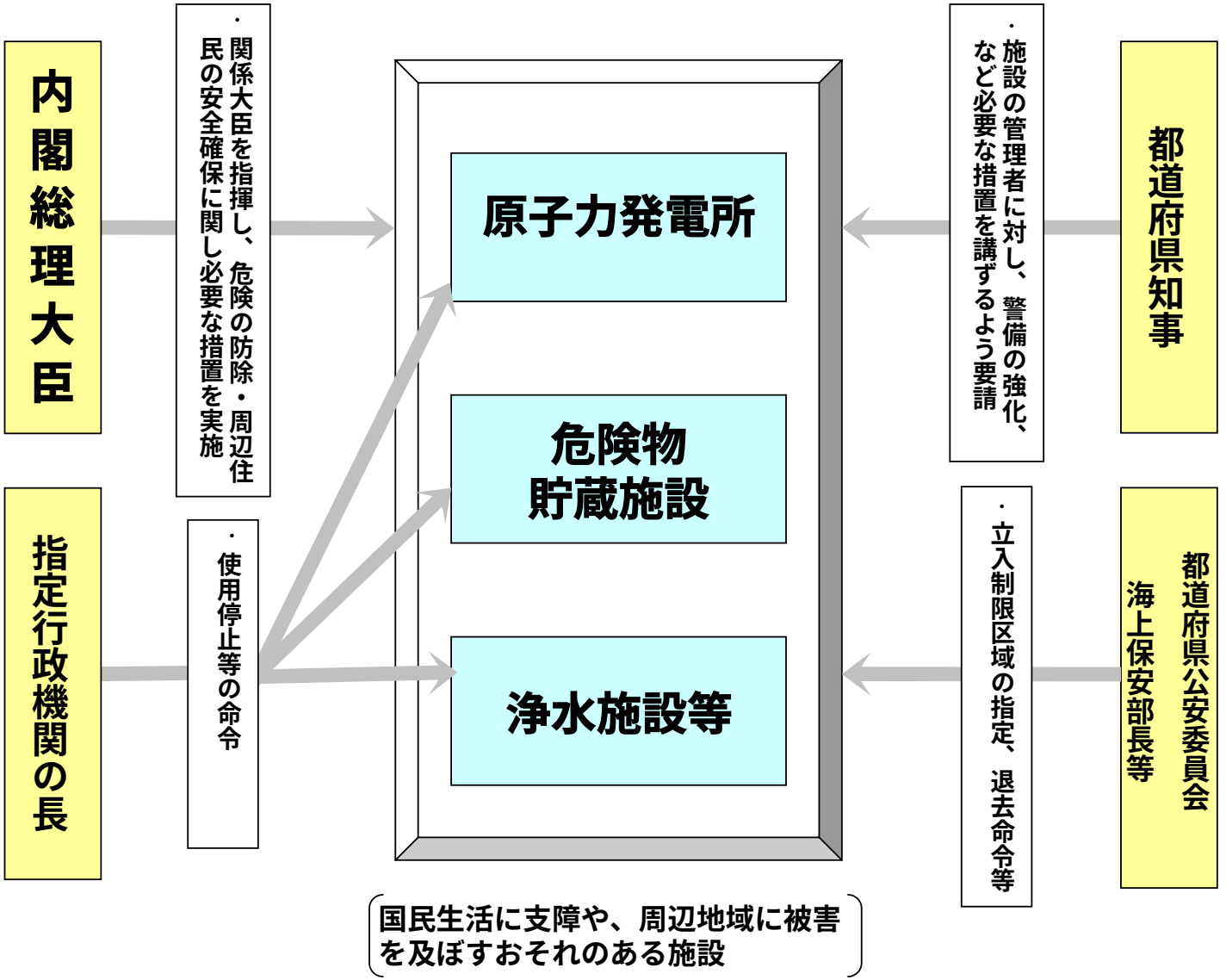
武力攻撃から国民の生命・身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国・地方公共団体等の措置を規定

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

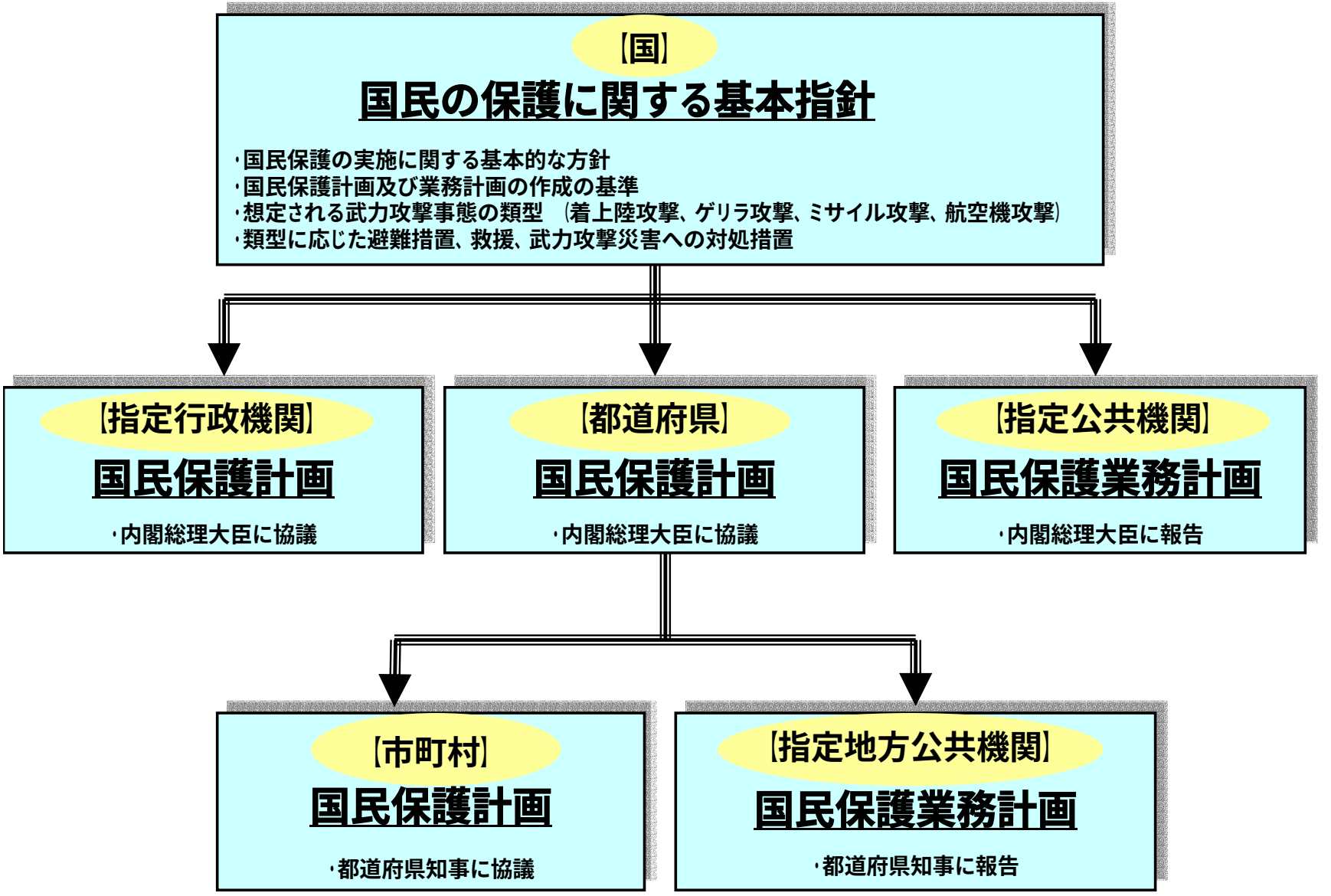


国、地方公共団体、指定公共機関等が相互に連携

生活関連等施設の安全確保



国民の保護に関する「基本指針」及び「計画」



緊急対処事態に対処するための措置

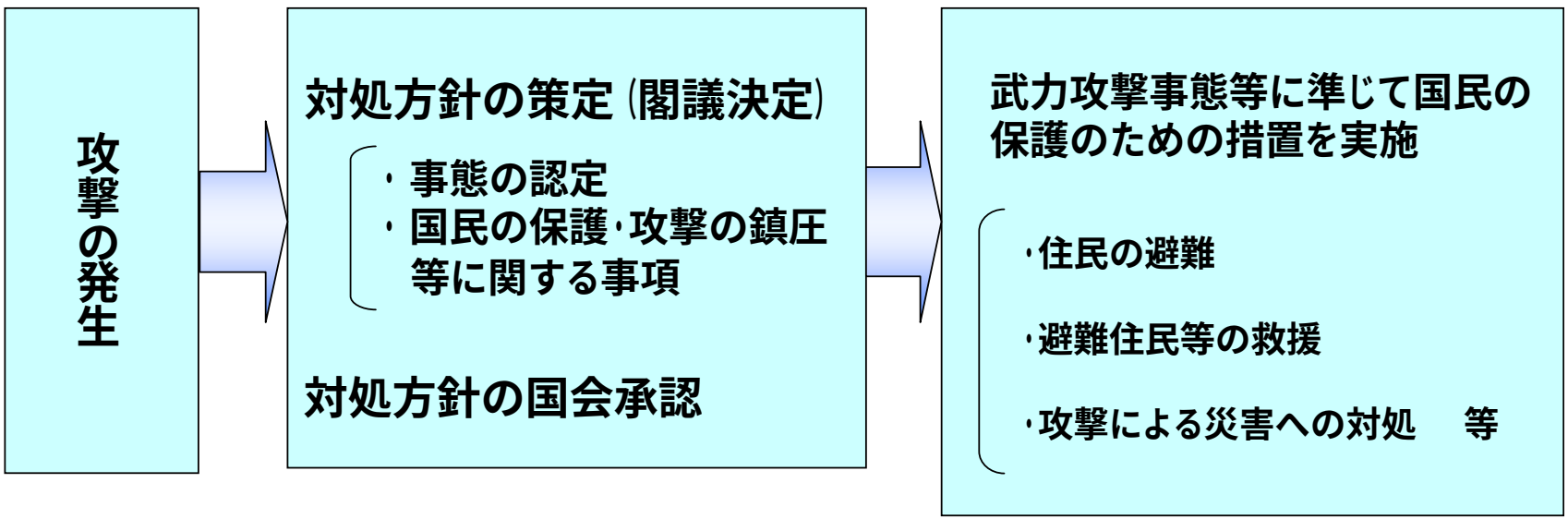
緊急対処事態

武力攻撃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等で国家として緊急に対処することが必要なもの

（原子力発電施設の破壊・炭疽菌等を用いたテロ・航空機による自爆テロ　等）

【武力攻撃事態対処法】

【国民保護法】



資料４

地方公共団体からの主な意見や要望

〔総括事項〕

○　地方公共団体が全国的に整合の取れた国民保護計画の作成を行えるよう、国が「国民保護モデル計画」を早期に策定すべき
（全国知事会、全国市長会、各県からの要望書）

〔事態の考え方〕

○　武力攻撃事態等及び緊急対処事態の態様及び規模について、国において具体的に想定を行い、地方公共団体に提示すべき
（全国市長会）

○　数十万人から数百万人規模の大規模な避難は、非現実的ではないか。国が現実的に想定すべき避難の想定を示すべき
（中国ブロック会議）

〔避難について〕

○　武力攻撃の類型に応じて、具体的にどのような避難場所や避難手段等の避難方法が想定されるのか。例えば、弾道ミサイル攻撃などにより時間的な余裕が殆どない場合には、どのように避難を指示すればいいのか。
（中国ブロック会議、四国ブロック会議）

○　大都市における多数の住民や昼間流入者（通勤・通学、観光等）に対する避難の方法を示して欲しい。
（全国市長会）

○　離島地域など、地理的条件が避難に不利である地域における避難の手段などについて教えて欲しい。
（全国市長会）

〔特殊な施設における対応〕

○　原子力発電所や大規模な集客施設等の破壊の場合の対応はどうするのか。
（全国知事会、全国市長会）

○　原子力発電所への対応は専門的な分野であり、マニュアルの作成等の工夫が必要ではないか。原子力発電所の停止の基準等を明確にすべきではないか。
（全国知事会、全国市長会、各県からの要望書）

○　原子力発電所やダム等における警備の強化をどのようにするのか。
（全国市長会、各県からの要望書）

〔その他〕

○　地方公共団体が、共通して、平素から収集しておくべきデータの項目について示して欲しい。
（中国ブロック会議、東北ブロック会議）

○　国・都道府県・市町村が情報を共有できるためのシステムを構築すべきではないか。国からの情報の伝達方法を明確にすべきではないか。
（全国知事会、全国市長会、関東ブロック会議）

○　消防吏員や消防団員は、どのような措置を行う必要があるのか。その際の安全配慮はどのように行われるのか。
（東北ブロック会議）

○　米軍基地や自衛隊基地が所在する市町村において、勘案すべき事項はなにか。また、自衛隊の部隊等と避難住民が交錯しないためにどのようにすべきか。
（全国知事会、関東ブロック会議、全国基地協議会）

○　実効性のある計画を作るため、米軍との意見交換が必要ではないか。また、米軍基地を抱える全国の自治体の共通の関心事項であり、国も含めた調整が必要ではないか。
（沖縄県）

資料５

国会審議における主なやりとり（地方公共団体、消防関連）

①　地方公共団体の国民保護計画や訓練等

○上田委員　すべての都道府県、市町村で計画ができなければ、この法律の目的とするところも達成できないが、都道府県や市町村がいつまでも計画が立てられない事態になった場合にどうするのか。早期に確実に作成をしていくための対策としてどのような取り組みを考えられているのか。

○井上国務大臣　確かに、都道府県や市町村の計画ができなければ、現実にこの法律が動かない、ということでありますので、できるだけ早く計画をつくっていく必要があることはもう言うまでもない・・都道府県や市町村と十分な意見の交換をして、できるだけ早く、しかもスムーズにこういった計画ができるように努力をしていきたい。

○谷委員　過去の震災の経験を踏まえて国民保護法制を考えると、問題はそれがうまく働くかどうかということです。・・・国、都道府県、市町村などのそれぞれのリーダーが自覚を持ってもらわなければならない。そして、日ごろから訓練をする、働く組織を持っていなければならない。さらに、国民も国の指示に従うという国なり行政への信頼と協力、そういったことが不可欠だと思っている・・今回の法案の中で、避難・誘導、様々な措置が、机の上だけでなく全体として適切に機能し、実効性を確保しなければならないと考えるが、どういうふうに取り組まれるのか。

○麻生国務大臣　国民保護法制というものをやらせていただくに、実践的に、これはやはりモデルをつくらかねればならないと思っております。現実問題として、各県の大きさにもよりますし、都市部の多いところもあれば、そうじゃないところもある。いろいろな意味で地域によってかなり差があるとは思いますけれども、一応基本としてこういったものをやらねばならぬという一応基本的なものが一点。・・また、あらかじめ準備をしておくというのは大事なところであり、訓練についても、地方の意見も取り入れて、総務省としてこの種の計画の作成をやり上げたい。

○江崎（洋）委員　計画の策定に関しましても、具体的に各都道府県について温度差があるのではないかと心配しております。鳥取県は非常に進んでいると伺っておるんですが、この温度差というものを今後どのようにお埋めになるというお気持ちであられるのか。

○麻生国務大臣　仮に同じ情報が行っても、それを受けとめる側の人の感性、経験則等々によって、その事態をどう認識して、それに基づいてどう指示を出すかというのは、これは首長さんなりによってかなり温度差というか能力差が出てくるというのは否めない。・・基本的には、国民保護のモデル計画というものをつくろうと思っております。かつ、それは地域差があるので、海岸のあるところないところ、いろいろありますので、地域差を勘案して、ある程度意見を聞かせていただいた上で、ある程度案を差し上げる等々のことはやらなければならないと思っております。

○松崎（公）委員　自治体の職員の意識、これは本当に大事なんです。これは先ほど国

民への問題を言いましたが、自治体の職員も、もっとかもしれません、ある意味ではのうてんきではないか。担当職員がまだ非常に少ないということが出ておりましたけれども、自治体の職員が一番これから国民保護の点ではかなめになりますけれども、ここは相当意識を変えないといけない。

○麻生国務大臣　基本的に、首長、市長、知事等々にその意識がないとなかなか下には行かないというところもあろうかと思いますし、別の仕事はしょい込みたくないというところもありますでしょうし、上の方の意識がきちんとしておらぬといかぬところなんだとは思います。少し意識が出てきたかなと思っておりますのは、今、三十何団体、国民保護に関する関係機関との連絡協議会等々を設置しております都道府県は、少なくともゼロから十八団体にふえております。それから、フォーラム等を開催する予定のあるところが約十一団体ということになってきておりますし、各県を見ましても、国民保護法制の担当部署というものをきちんと、危機管理室とか防災第一課とか、いろいろな形で、新しくつくられたり担当の課を決めるところが始まっております。認識としては、この数年間、いろいろな意味でこの種の意識がかなり出てきたという感じがいたしておりますが、まだまだという点に関しては、私もそう思っております。この点につきましては、機能的に実効あらしめるものでないと意味がありませんので、置いたからそれでいいというわけのものでは全くありませんので、今後、この法案が通りましたのを契機に、いろいろ実地の訓練等々が必要になってくるんだと思いますが、そういったものを含めて、さらに意識が浸透していくように努力をしていく必要があると存じます。

② 国と地方の役割分担、地方分権との関係

○森ゆうこ君　国民の保護のための措置の実施に際しての国と地方公共団体の適切な役割分担に関して、自然災害への対応と相通じる面はあるにせよ、それとは異なる武力攻撃事態における国と地方との役割分担はどのようになっているのか。国の責任と判断の下で行うことが基本であるが、地方公共団体の役割も肝要である。

○井上国務大臣　武力攻撃事態等においては、国が中心になりまして事態を認定をして対処の基本方針を決めるということでございまして、その基本方針の下に県、市町村、それぞれ役割、これは明確に書いております。それぞれが計画を作りまして国民保護の措置を取るということであります。正にこれは国の事務といいますか、事務の性格としては国の法定受任事務というわけです。

○麻生国務大臣　国民保護の実態からいきますと、戦闘員でないいわゆる被災者になり得る立場の国民を保護する、避難、退避をさせるということは、地方公共団体が担当する部分が多いところもありますので、法律的にも細目いろいろ書かれておりますが、国民保護計画を作成することにしておりまして、国が先に事態を知ることもあり得るでしょうけれども、テロ等々は現場の方が先に知ることもあろうと思いますので、そういったときなどに知事等々が先にその地域の住民に対して避難命令等々出せる等々の問題につきまして、いろいろそのときの事態に合わせて対応ができるように、計画を立案させていただきたい。

○松崎（公）委員　ますます地方分権、地方主権、地方の自立という問題が起こってまいります。今回の国民保護の法律は逆の方向でありますね。これは緊急事態あるいは武力事態ですから、国が一元化してかなり主権も制限して、罰則もつけていく。逆のベクトルに動いている。そういう中で、地方の分権意識とか、今、国もそういう方向

性に行っている地方のあり方と今回の国民保護法制の方向性とがやはり常にぶつかると思うんですね。この地方自治の原則的な流れというものを緊急事態のこの国民保護の法でどう生かしていくのか。

○麻生国務大臣　今の平時の状況におきましては、基本的には地方分権という流れは、明治四年、廃藩置県以来、中央集権でやってきたこの国の流れが非常に大きく今地方分権に変わりつつあるという流れにつきましては、私もほぼ意見は同じところだと思います。ただ、戦争とか武力攻撃とかいうようなことになりますと、それは明らかに今のような平時ではなくて非常時、有事ということになりますので、当然のこととして、国と地方との関係というものも平素の状況とはある程度変わってくるというところが出てくるだろう、それをどうやるのかというところが一番問題なんだと思います。その地域の自主性というのを配慮しないといかぬのだと思いますので、そういった意味では、今回の法律をつくるときにおきましても、これは、地方が自主的に判断をして地方の方から要請できるとかいろいろな形で、地方というものにかなり重きを置いた形で法律ができ上がっておると思っております。地方団体から国民保護措置の実施要請、総合調整ということの要請ができるというようになっておりますので、そういったところも今回の法律に当たっては考えた上で今やっておりますので、いわゆる一方的にこれでというような形の部分を、法律をつくるときから、既にいろいろな形で地方の要請を受けて法律もつくるというような配慮もされたというような感じがいたしておりますので、何回かいたしましたけれども、そのときにも、最初の概要に始まりまして要旨に至るまでの間、いろいろ地方の話も聞かせていただいた上でこの法案をつくるようになったという経緯からも、御懸念の点についてはそれなりの配慮がなされたと理解をいたしております。

○松崎（公）委員　非常時はしようがないと思うんですね。これは本当に国民の身体、財産を含めて大変なときですから、一元化して国を中心としてやらざるを得ない。しかし、ぎりぎりのところまで、計画を立てるとかその段階までは平時で、予測しながら計画を立てていく、そういう段階まではやはり分権の思想というのをしっかりと生かしてもらいたい。今回の計画も、鳥取の知事さんなんかは、相当意見を聞いてもらった、自分たちがシミュレーションをやって、そしてそれを、あの方も役人さん上がりですけれども、今までの霞が関の割にはよく地方の意見を聞いてくれたと言っております。では、それを体現しなきゃいけないんですけれども、私は、保護に関する計画の中にどの辺が入るか、地方によって、地域によってみんな違うんですよね。だから、この計画の中に地方分権の思想を生かすとか、自主性を生かしていく、というのがぎりぎりのところの私の要望というか提案なんですけれども、いかがでしょうか。

○麻生国務大臣　まことにごもっとも、かつ、当然の希望、要望なんだと思っております。基本指針に沿う必要というのは、地方固有によって事情が違うというのは、人口密集の地域とそうじゃない地域等々、当然のことで全部違いますし、新興住宅地と周り近所に全部顔が知れているところとも全然違いますし、いろいろな意味で地方によって事情が違うというのは当然のことであります。そういったところの部分につきまして霞が関から一方的に言ったって、全然話の通じるところではないということにもなろうかと思いますし、電波がなかなかうまく届かないところもありましょうし、そういったところを考えた上で、地域につきましては、緊急通報等々につきまして独自の行動があるとか、いろいろな例を挙げていくと枚挙にいとまがないほど出てくるんだとは存じます。いずれにいたしましても、御懸念になる点を十分に拝聴させていただいた上でやるというのは、これは当然のことだと思いますので、基本計画をつくっていきますときにも、霞が関、お褒めいただきましたけれども、もうちょっとちゃん

と聞くべきところは聞かなければいかぬだろうと思います。

③　事態の類型

○江崎（洋）委員　本法案を実効せしめるには、対策本部における、相手側攻撃パターンというものがどのようにシミュレーションされるかということが大事ではないかと思います。大事なことは、果たしてシミュレーションされたものが今各地方自治体に共有化されているか、情報が共有化されているかということが心配されるわけでございます。この事態に対する認識を現在共有しているんでしょうか。
○井上国務大臣　この議論は各都道府県知事との懇談の席上で出まして、どういうような事態を想定するのか、その事態によりまして対応も違ってくる、避難の対応も違うだろうし救援の対応も違うということで、今お話しの攻撃の類型化というのをぜひ示してほしいという意見がありまして、そんなようなことも考慮に入れまして、我々、対応しようといたしております。基本指針におきまして、できる限りそういった事態を想定しまして記述をしたいと思っているのでありますけれども、今、想定しておりますのは、地上部隊による侵攻でありますとか、あるいは航空機による攻撃だとかミサイル攻撃だとかその他、そういったことを想定しているのでありますけれども、これは、もっともっと検討して、さらにその他類型化できるようなものがあれば順次類型化していく必要があろう、こんなふうに思います。

④　事態認定前の措置

○平野委員　国民保護法案は、基本的に緊急事態を武力攻撃事態対処法によって認定されたことを前提として組み立てられていますが、実際に緊急事態が発生した場合の現実的対応と法案が想定する対応では、若干の、しかし重要なずれがあるように思えます。法的な事態認定前の、体制が整わない中での困難な判断と厳しい対応を迫られる現地の対応について、法案ではどのような取扱いとなっているのでしょうか。
○井上大臣　法律的な事態の認定前にいろんなことが起こるのではないか、それに対する対応の仕方、在り方はどうなのかという御質問でございますけれども、緊急対処事態の認定がなされる前において、現に何らかの被害が発生している場合におきましては、警察法あるいは消防法等の現行法の関連法規に基づきまして所要の捜査や救難救助活動が行われることは当然であります。政府としては、当該事態を緊急対処事態等として認定した場合には、法案の規定に基づきまして、この当該認定に基づく所要の措置を講ずることといたしております。

⑤　消防、自主防災組織

○岩本委員　武力攻撃災害の場合は、弾が飛んでくる可能性もあるところに消防や消防団が消火に行くということは、これは現実的に私は難しいと思うんですが・・・消防団員はこの武力攻撃災害時に現場に行って消火活動をするんですか､しないんですか。
○林政府参考人　戦闘行為が行われている中での消防団活動には限界があると思いまして､・・具体的には、例えば戦闘行為が終結あるいは侵略行為が終息した後における火災現場における消火活動であるとか、あるいは被害の軽減のための活動に従事することになることを想定をいたしておりますので、戦闘行為の真ん中において活動するということは想定をしていない。・・消防職員また消防団員の皆さん方には、御指摘

のような心配がないよう、しっかりとした消防団員の任務の範囲を御説明をし御理解をいただき、地域の安全と国民の安全を守るための活動に従事していただくようお願いしたい。第二十二条等におきまして、この活動においては特に安全に配慮しなければならないような規定も置かれております。消防関係者の活動におきましても、十分にその点に配慮しながら活動していただくよう、私ども、地方団体の指導に当たりまして注意をしてまいりたい。

○奥村委員　麻生大臣、自主防災組織率が六〇％と言われています。地域によって都市部だとか地方とかいろいろあるのですが、ばらつきがあると思うんです。特に地域性によってその中身がばらばらになったり、いろいろなことがあるわけですから、そういうことを考えますと、自主防災組織そのものの機能が本当にうまく進んでいくのかと思うがいかがでしょうか。

○麻生国務大臣　御指摘のとおり、急激に人口がふえていったところは、新住民と旧住民との間に、自分の住んでいる地域は自分たちで守ろうというような、そういったような意識は旧住民に比べてどうしても希薄が通常だと存じます。・・常備消防というものは確かに大きな力があることは確かですけれども、消火が終わった後の片づけやら何やらは消防団ということにもなりましょうし、また、何か非常事態が起きましたときに、その人たちをその地域から退避・誘導するというのも、これは見ず知らずの人にやってもらうよりは、地元の顔見知りの消防団員とか市の職員、そういった人たちがきちんとした消防団なら消防団の制服を着てきちんと案内するのとそうじゃないのとでは、避難される側の信頼感も、全く安心感が違うと思います。そういった意味では、今言われたような自主防災組織というものは広く組織されてしかるべき、その方がお互いのためだということで、一朝事あるときにというのを常日ごろやっておくというのは、これは地域として大事なところだと思います。・・・

○長島委員　政府案においては、国民の保護のための活動を行う組織、条約の規定でいえば文民保護組織を新たに設けることはせずに、住民の自主的な防災組織やボランティア活動に期待をし、これを国や地方自治体が支援するにとどめております。しかし、地域の自治会や消防団などでは深刻な高齢化が進んでおり、自主防災組織の組織率は、全国平均で約六〇％、しかも、都道府県ごとに見ると、ほぼ一〇〇％に近い自治体から五％に満たない自治体まで千差万別です。このような対処能力のばらつきは、有事において致命的な結果を招くおそれがあります。にもかかわらず、なぜ、政府として全国規模の国民保護のための組織を設けようとしないのか。

○麻生国務大臣　地域においては、日頃から、消防職員や消防団員、また警察官、そのほか地方団体の職員などが、火災、自然災害等重要な事故に当たりましては役割を担っているが、今回提出をいたしました法案においても、こういった方たちがジュネーブ条約に規定する文民保護組織の要員として、そして国民の保護のための措置に係る職務を協力しながら一体として行うというものにしております。武力攻撃事態においても、こうした方たちが住民の避難や誘導、救援に携わることの方が効果的であり、かつ適切であると考えています。

○井上国務大臣　国民保護法案においては、指定行政機関、地方公共団体、指定公共機関等並びにこれらの委託及び協力の要請を受けた者が国民の保護のための措置を行うこととしております。この国民の保護のための措置の実施については、自主防災組織及びボランティア等により行われる自発的な活動に対し必要な支援を行うことによって、これをさらに効果的に実施することができるものと考えており、国民の保護のた

めの新たな組織をつくるということは考えておりません。

⑥　避難誘導、警報の伝達、情報の伝達

○大畠委員　地域消防のバックアップは、もちろん消防署もありますが、消防団というボランティア組織が非常にネットワークを組んでいるんですね。・・・国民保護法制に基づく消防の役割あるいは消防団、そういうものを、この国民保護法制の中でどのような位置づけ、あるいはどのような形でこれを展開しようと考えておられるのか、お伺いします。

○麻生国務大臣　国外からの武力攻撃ということになりますと、それに対応するのが自衛隊の主たる任務になろうかと思いますが、裏におります非戦闘員を保護するというのは、主に警察、消防の主たる業務になろうと存じます。例えば、退避させるに当たって、内陸から沿海部にずっと出てくる陸上自衛隊と退避する人との交通整理というのをよほどうまくやらねばなりませんし、また、緊急車両を優先的に通行させる等々、それもきちんとやらないと不必要な死者を出すことになって、そういった意味では、きちんとしたものが要る。そういった意味では、人手が足りませんから、消防団が活躍するという部分は非常に多いのであって、しかも、工作員と思われる日本語の上手な同じような顔をしたのが、見たこともないのが誘導するのと、ふだん見なれた消防団員に避難・誘導、案内させるのと、どっちが安心して逃げられるか、退避できるかというのははっきりしておりますので、そういった意味では、消防団というものの持っている任務は極めて大きいと私どもは思っております。

○奥村委員　ケース・バイ・ケース、規模にもよりますけれども、自衛隊員の人たちというのは第一線に防御に行くわけで、その人たちを誘導要員に呼び込んで、片っ方のその事態は拡大していくおそれがありますね。それだったら、警察関係の方々や自治体の方、そういう要員の方々でずっとしていただいた方が効率もいい、一方では防御していただける、そういうようなことがやはり大事であると思うんですけれども、現実的にそんなことが妥当なのか、また、可能なのか。そしてまた、避難・誘導において、自衛隊、警察、消防、どれだけの義務があるのかなというような思いもするわけなんですけれども、だれがこれを判断されるんですか。

○麻生国務大臣　避難住民の誘導というのは、国民保護法の第六十二条におきまして、「避難住民を誘導しなければならない。」と決められておりますので、これは基本的に消防職員の任務であります。したがいまして、いざ武力攻撃事態ということになりましたときには、燃えております家があるかもしらぬ、その中にいる人の救助もあるかもしらぬ、そして避難してくる人の誘導というものの優先順位をどうやってつけるかというところが、多分、現場の責任者の一番大事な判断を問われるところだと存じます。少なくとも、その判断は東京でできるわけではありませんので、そこにいる現場の消防職員が判断をして、倒壊しそうだというので、もう助からないからそっちを捨てて避難の方を優先するのか、まだということで火災の方を優先するか等々の判断は現場でしていただく以外にはほかに方法がないと存じますので、それはかかってその現場職員の経験によるところだと思いますし、判断は極めて重要だと存じます。

○楢崎委員　総理が事態を認定しますと、対策本部が設置されて警報が発令される。まだそのイメージがよくわからないんですね。大戦時はサイレンでしたよね、空襲警報といいまして。今度の場合はどのような形で警報が発せられるんでしょうか。

○大石政府参考人　警報の内容の伝達は市町村長が行うわけでございまして、その方法は、防災行政無線、それからこれを活用したサイレンがございます。これにより伝えることが中心ですが、そのほか、市町村の広報車とか消防車両による巡回、それから自治防災組織等の協力をいただきまして住民に伝達することを考えている。さらに、放送事業者である指定公共機関、それから指定地方公共機関が速やかに警報の内容を放送するということになっています。
○楢崎委員　基本的には放送手段が主になるんですか。
○大石政府参考人　まず第一義的には、そういう事態に至ったということを国民に知っていただく必要があるわけであり、サイレン等音を発するものでまずそれを承知していただき、その上で、事態が起こったことを知っていただいた方々がラジオなりテレビを通じて警報の内容について知っていただくというのがあるべき姿ではないかと思っています。

○松本（剛）委員　麻生大臣は、通常はレーダーとかとおっしゃいましたが、これからの時代は、本当に入り口がどういう形になるかわからない。テロというのもあり得るし、緊急対処事態というのを今般設けたのもそういう趣旨だろうというふうに思う。私どもは、いろいろな意味での情報に関する今の政府の体制というのは大いに改善をしていただくべき点があるのではないかと。それは、各地の緊急事態の情報をどのように集約して状況を把握していただくかということが一点と、もう一つは、アメリカでも九・一一が防げたのかどうかということで議論になっていますが、いろいろな情報を総合して、何が起こるかというのを予測、情報収集・分析をするような体制というのがどのぐらいあるのかということの二点の意味で、情報の体制というのをこれから整えていただきたい。警察庁と消防庁、ある程度、官邸に上げる基準というのは明確な基準を設けて、かつ、警察であれば各警察署まで一一〇番が入ってくるということになると思いますし、消防であれば各市町村消防まで、何らかの形でそういった緊急事態もしくはそれに類するものの通報の基準というのをお決めになっているのかどうか。
○瀬川政府参考人　緊急事態につきまして、今、政府内におきましても類型につきましていろいろな検討も行っているところでございますし、警察といたしましては、一応の基準としては、警察庁報告につきまして、多数の死傷者を伴う事案、社会的反響が大きい事案及びその可能性のある事案ということになっておるところでございます。ただ、この緊急事態といいますか、こういった武力攻撃事態という問題につきましては、こういった類型ではなかなかとらえられない形で上がってくることも考えられるということでございまして、そこはしっかりこれから研究をし、いろいろな計画策定の段階で遺漏のない体制を考えていきたいと思いますけれども、こういった事態に限らず、各種事案におきましては、先ほども申し上げましたように、初動段階ではよく全貌がわからないということがありますので、今申し上げました基準にかかわらず、これは初動対応におくれが生じることがないように、幅広といいますか広目に情報は官邸まで上げて集約をしていくという姿勢が一番大事だろうというふうに思っているところでございます。
○東尾政府参考人　消防災害に関する速報につきましては、これまでも、客観的な基準に基づきまして、大火災や航空機事故、列車火災などについては、直ちに市町村、都道府県から消防庁に報告が上がることとなっております。これらの内容の中には武力攻撃災害や緊急対処事態は含まれる可能性がございますので、このようなことが起こりましたら直ちに官邸に通報することとしております。また、緊急参集チームとして

官邸に緊急参集することとなっております。

⑦　関係機関との連絡手段

○長島委員　情報システムの互換性はもちろんですけれども、用語の統一とかそういう組織形態の標準化というのは、これはやはり、瞬時に判断をして、本当に一刻一秒を争う事態ですから、何か県によって同じものの呼び方が違ったり、あるいは、警察と消防と自衛隊がやはり活動を一緒にする機会があるわけですけれども、それぞれイメージが違ったりということは大変混乱のもとになる。例えば、自衛隊と警察と消防で、同じ活動なんだけれども、それをあらわす言葉の違い。例えば、見回り、パトロール。自衛隊の場合は巡察、警察の場合は警ら。消防の場合は巡回。それから、広報というものは、自衛隊の場合は、報道発表とかそういうイメージ。ところが、警察や消防については、一般市民に対するＰＲというのを広報の仕事だと思っている。あるいは、場所、地点をあらわす場合。自衛隊は緯度、経度であらわす。ところが、警察や消防は住所の表示であらわしている。これは、整理しないで緊急事態に直面して大丈夫なんでしょうか。

○麻生国務大臣　これは確かに検討をせないかぬところでありまして、例えば、各四十七都道府県のこの種の話を担当する課、室の名前ですら、同じのを捜す方が難しいぐらい違っております。東京都は総務局総合防災部防災管理課というんです。関東圏でも、環境防災部危機管理課、これは埼玉県。危機管理防災課何とかかんとか、これが全部違う。同じ県、地域ぐらい一緒にしたらと言いたくなるぐらい、同じなのは栃木県と群馬県だけというのが実態なんです。そういった意味では、これはなかなか難しいところでして、これは地域の自主性を象徴しておると言われると、それはまたそれなのかもしれませんし、ちょっとなかなか難しいところだとは思いますので、この用語の統一化につきましては、これは今後検討に値することだと思っております。

⑧　弱者等への配慮

○楢崎委員　例えば、目が見えないとか耳が悪いとかいう各種身障者に対する配慮はどのようになりますか。

○山口副大臣　高齢者、障害者あるいは乳幼児等いわゆる災害弱者でありますが、まさに緊急事態においてこそ、そうした皆さん方にきめ細かな対応というのがまさに重要だろうと思っております。実は、通常の災害対策においても、要援護者への啓発とか情報提供、あるいは情報伝達手段の確保とか、あるいは適切な援護だとか、あるいは優先的な災害救助対応の実施等々が必要でありますので、地域防災計画の見直し等におきまして重点を置いてほしいというふうなことで要請をしております。武力攻撃事態等におきましては、高齢者、障害者などへより一層の配慮が必要であり、第九条にもその旨が明記をされています。したがいまして、都道府県及び市町村が策定をする国民保護計画におきましては、こうした点も重点の一つというふうにすることが必要であり、そのための訓練等も含めて、消防庁が作成をいたしますモデル的な計画等においても、今申し上げたような必要な事項をしっかりお示しをしていきたいと考えております。