

# 第1編 総論

## 第1章 市の責務、計画の位置づけ、構成等

市は、住民の生命、身体及び財産を保護する責務にかんがみ、国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施するため、以下のとおり、市の責務を明らかにするとともに、市の国民の保護に関する計画の趣旨、構成等について定める。

### 1 市の責務及び市国民保護計画の位置づけ

#### (1) 市の責務

市（市長及びその他の執行機関をいう。以下同じ。）は、武力攻撃事態等において、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。以下「国民保護法」という。）その他の法令、国民の保護に関する基本指針（平成17年3月閣議決定。以下「基本指針」という。）及び道の国民の保護に関する計画（以下「道国民保護計画」という。）を踏まえ、市の国民の保護に関する計画（以下「市国民保護計画」という。）に基づき、国民の協力を得つつ、他の機関と連携協力し、自ら国民の保護のための措置（以下「国民保護措置」という。）を的確かつ迅速に実施し、その区域において関係機関が実施する国民保護措置を総合的に推進する。

#### (2) 市国民保護計画の位置づけ

市は、その責務にかんがみ、国民保護法第35条の規定に基づき、市国民保護計画を作成する。

#### (3) 市国民保護計画に定める事項

市国民保護計画においては、その区域に係る国民保護措置の総合的な推進に関する事項、市が実施する国民保護措置に関する事項等国民保護法第35条第2項各号に掲げる事項について定める。

### 2 市国民保護計画の構成

市国民保護計画は、以下の各編により構成する。資料については、別途資料編を作成する。

- 第1編 総論
- 第2編 平素からの備えや予防
- 第3編 武力攻撃事態等への対処
- 第4編 復旧等
- 第5編 緊急対処事態への対処

### 3 市国民保護計画の見直し、変更手続

#### (1) 市国民保護計画の見直し

市国民保護計画については、今後、国における国民保護措置に係る研究成果や新たなシステムの構築、道国民保護計画の見直し、国民保護措置についての訓練の検証結果等を踏まえ、不断の見直しを行う。

市国民保護計画の見直しに当たっては、市国民保護協議会の意見を尊重するとともに、広く関係者の意見を求めるものとする。

#### (2) 市国民保護計画の変更手続

市国民保護計画の変更に当たっては、計画作成時と同様、国民保護法第39条第3項の規定に基づき、市国民保護協議会に諮問の上、知事に協議し、市議会に報告し、公表するものとする（ただし、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施行令（平成16年政令第275号。以下「国民保護法施行令」という。）で定める軽微な変更については、市国民保護協議会への諮問及び知事への協議は要しない。）。

## 第2章 国民保護措置に関する基本方針

市は、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するに当たり、特に留意すべき事項について、以下のとおり、国民保護措置に関する基本方針として定める。

#### (1) 基本的人権の尊重

市は、国民保護措置の実施に当たっては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利を尊重することとし、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は必要最小限のものに限り、公正かつ適正な手続の下に行う。

#### (2) 国民の権利利益の迅速な救済

市は、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を、できる限り迅速に処理するよう努める。

#### (3) 国民に対する情報提供

市は、武力攻撃事態等においては、国民に対し、国民保護措置に関する正確な情報を、適時に、かつ、適切な方法で提供する。

#### (4) 関係機関相互の連携協力の確保

市は、国、道、近隣市町並びに関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関と平素から相互の連携体制の整備に努める。

## (5) 国民の協力

市は、国民保護法の規定により国民保護措置の実施のため必要があると認めるときは、国民に対し、必要な援助について協力を要請する。この場合において、国民は、その自発的な意思により、必要な協力をするよう努めるものとする。

また、市は、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に努める。

## (6) 高齢者、障がい者等への配慮及び国際人道法の的確な実施

市は、国民保護措置の実施に当たっては、高齢者、障がい者その他特に配慮を要する者の保護について留意する。

また、市は、国民保護措置を実施するに当たっては、国際的な武力紛争において適用される国際人道法の的確な実施を確保する。

## (7) 指定公共機関及び指定地方公共機関の自主性の尊重

市は、指定公共機関及び指定地方公共機関の国民保護措置の実施方法については、指定公共機関及び指定地方公共機関が武力攻撃事態等の状況に即して自主的に判断するものであることに留意する。

## (8) 国民保護措置に従事する者等の安全の確保

市は、国民保護措置に従事する者の安全の確保に十分に配慮するものとする。

また、要請に応じて国民保護措置に協力する者に対しては、その内容に応じて安全の確保に十分に配慮する。

**【外国人への国民保護措置の適用】**

憲法第3章に規定する国民の権利及び義務に関する規定が、その性質上外国人に適用できないものを除き、外国人にも適用されるものと解されており、日本に居住し、又は滞在している外国人についても、武力攻撃災害から保護すべきことに留意するものとする。

### 第3章 基本用語の説明

市国民保護計画で使用する主な用語の意義について定める。

この計画における主な用語は、次のとおりとする。

用語	意義
武力攻撃	我が国に対する外部からの武力攻撃をいう。
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をいう。
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をいう。
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。
武力攻撃災害	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。
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（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなった事態を含む。）で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。
事態認定	武力攻撃事態であること、武力攻撃予測事態であること又は緊急対処事態であることを政府が認定することをいう。
国民保護措置	国民保護法における「国民の保護のための措置」をいい、具体的には、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、その影響が最小となるようにするための措置をいう。 (例：住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃災害への対処に関する措置等)
国の対策本部	事態対処法に基づき対処方針を定められたときに、内閣に設置する事態対処本部をいう。
国の対策本部長	事態対処法に基づく国の対策本部の長をいい、内閣総理大臣（内閣総理大臣に事故があるときは、そのあらかじめ指名する国務大臣）をもって充てる。

基本指針	国民保護法における「国民の保護に関する基本指針」をいい、政府が武力攻撃事態等に備えて、国民の保護のための措置に関しあらかじめ定める基本的な指針のことをいう。指定行政機関及び都道府県が定める国民保護計画並びに指定公共機関が定める御油無計画の基本となる。
国民保護計画	指定行政機関、都道府県及び市町村が、それぞれ実施する国民保護措置の内容及び実施方法に関して政府の定める基本指針に基づき定める「国民の保護に関する計画」をいう。
国民保護協議会	都道府県又は市町村における国民の保護のための措置に関する重要事項を審議するとともに、国民保護計画を作成するための諮問機関となる協議会をいう。
地方公共団体	普通地方公共団体である都道府県及び市町村と特別地方公共団体である特別区、地方公共団体の組合をいう。
指定公共機関	事態対処法及び事態対処法施行令で定める公共的機関（日本銀行、日本赤十字社など）又は電気、ガス、輸送、通信などにおいて公益的事業を営む法人をいう。
指定地方公共機関	道の区域において電気、ガス、輸送、通信、医療その他の公益的事業を営む法人等で、国民保護法の定めによりあらかじめ当該法人の意見を聞いて知事が指定するものをいう。
国民保護業務計画	指定公共機関及び指定地方公共機関が、それぞれ実施する国民保護措置の内容及び実施方法などに関して定める「国民保護に関する業務計画」をいう。
道対策本部	国民保護法に基づき、道が設置する都道府県国民保護対策本部をいい、政府が閣議決定し該当する都道府県を指定する。
道対策本部長	道対策本部の長をいい、国民保護法に基づき、知事をもって充てる。
市対策本部	国民保護法に基づき、市が設置する市町村国民保護対策本部をいい、政府が閣議決定し該当する市町村を指定する。
市対策本部長	市対策本部の長をいい、国民保護法に基づき、市長をもって充てる。
NBC攻撃	核兵器（Nuclear weapons）、生物兵器（Biological weapons）又は化学兵器（Chemical weapons）による攻撃をいう。
ダーティーボム	放射性物質を散布することにより、放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾をいう。

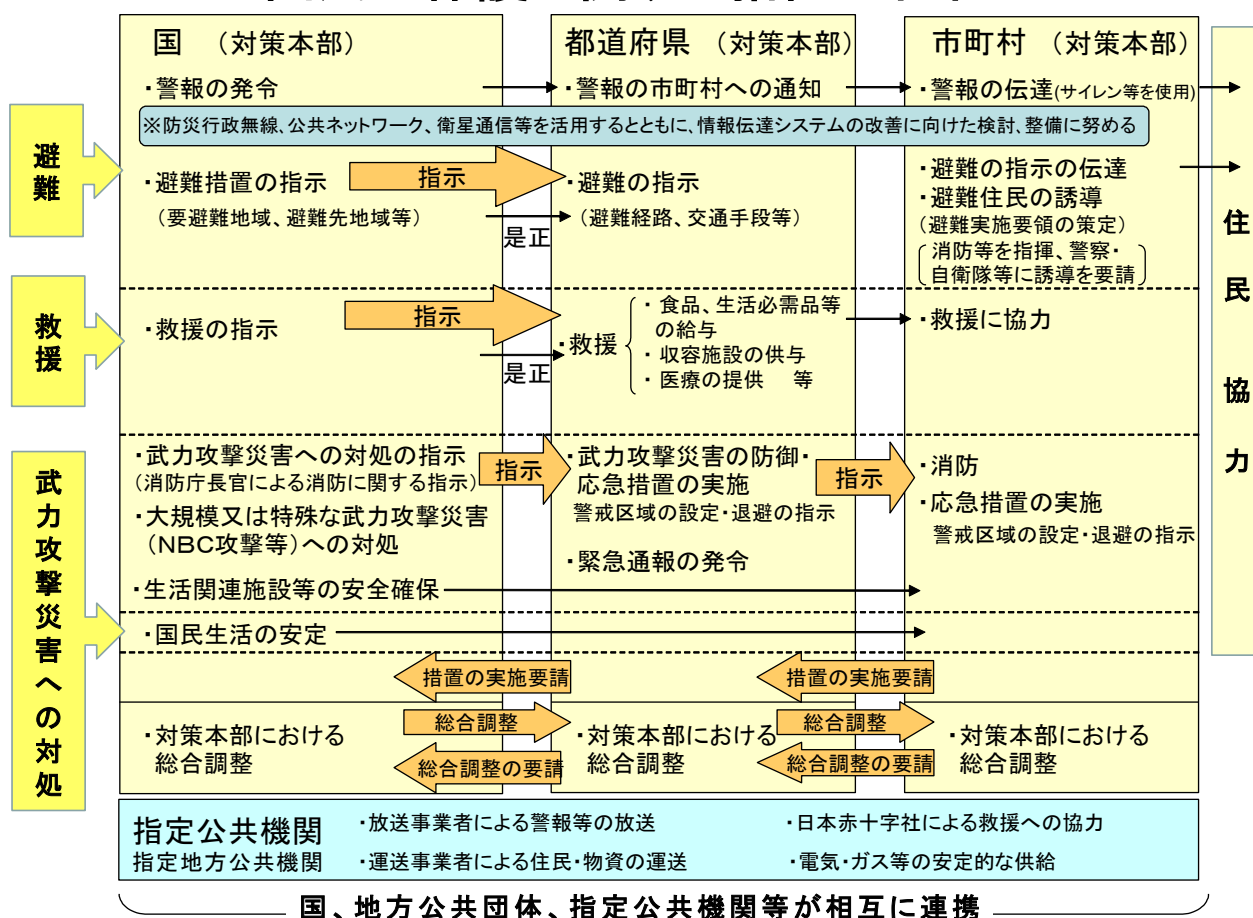
生活関連等施設	国民生活に関連を有する施設で、発電所、浄水施設などその安全を確保しなければ国民生活に著しい支障を及ぼす恐れがあると認められるもの、又は、危険物質等を貯蔵しているなどその安全を確保しなければ周辺の地域に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる施設をいう。
自主防災組織	災害の発生・拡大（特に大規模災害時）による災害を防止し、軽減するために地域住民が連帯し、協力し合って「自らのまちは自ら守る」という住民の隣保共同の精神により、効果的な防災活動を実施することを目的として結成された自発的な防災組織をいう。

## 第4章 関係機関の事務又は業務の大綱等

市は、国民保護措置の実施に当たり関係機関との円滑な連携を確保できるよう、国民保護法における市の役割を確認するとともに、関係機関の連絡窓口をあらかじめ把握しておく。

【国民保護措置の全体の仕組み】

### 国民の保護に関する措置の仕組み



## 市の事務

機関の名称	事務又は業務の大綱
市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 国民保護計画の作成</li> <li>2 国民保護協議会の設置、運営</li> <li>3 国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部の設置、運営</li> <li>4 組織の整備、訓練</li> <li>5 警報の伝達、避難実施要領の策定、避難住民の誘導、関係機関の調整その他の住民の避難に関する措置の実施</li> <li>6 救援の実施、安否情報の収集及び提供、外国人安否情報の収集の協力その他の避難住民等の救援に関する措置の実施</li> <li>7 退避の指示、警戒区域の設定、消防、廃棄物の処理、被災情報の収集及び報告その他の武力攻撃災害への対処に関する措置の実施</li> <li>8 水の安定的な供給、生活関連物資等の価格の安定、管理施設の応急の復旧その他の国民生活の安定に関する措置の実施</li> <li>9 国民保護措置に必要な物資及び資材の備蓄</li> <li>10 武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施</li> </ol>



## 第5章 市の地理的、社会的特徴

市は、国民保護措置を適切かつ迅速に実施するため、その地理的、社会的特徴等について確認することとし、以下のとおり、国民保護措置の実施に当たり考慮しておくべき市の地理的、社会的特徴等について定める。

### (1) 地形

本市は北海道のほぼ中央に位置し、東は美瑛町、中富良野町、富良野市と接し、南と西は夕張市、三笠市、美唄市、歌志内市、上砂川町と、北は赤平市、深川市、旭川市と接している。

地勢は、おおむね山岳丘陵が多く東西 24.96 km、南北 48.65 km で、面積は 865.04 km<sup>2</sup> であるが、その 88% を森林が占め、南の芦別岳（標高 1,727m）、北のイルムケツ山（標高 864m）などの山々に囲まれている。

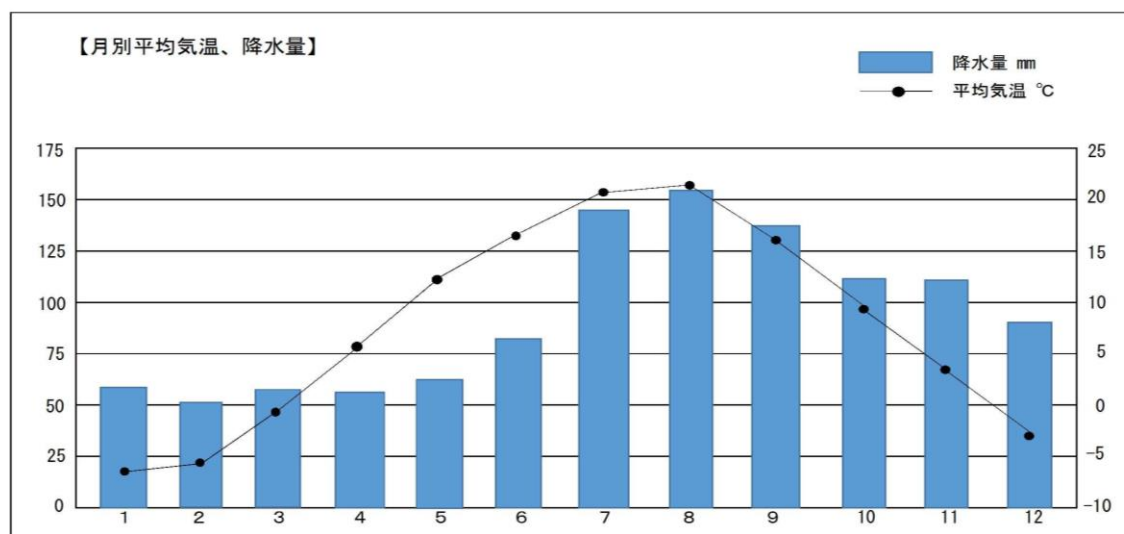
市の中央部を南東から北西に流れる空知川及び南北からこれに注ぐ野花南川、芦別川、パンケ幌内川沿いに発達した平地、台地部に農耕地と市街地が形成されている。

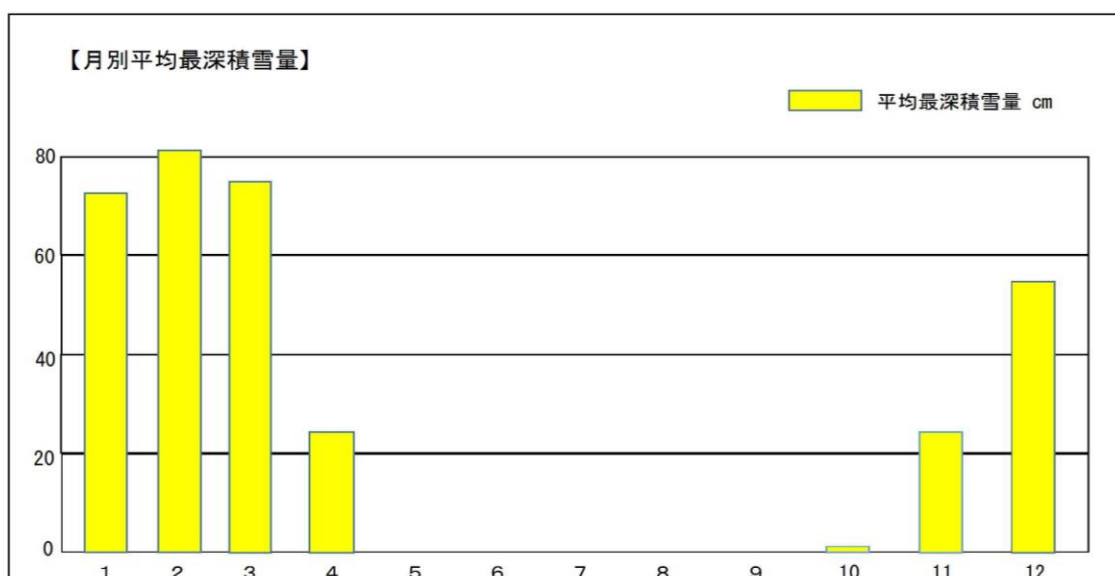
### (2) 気候

気候の概要は、過去 20 年間の平均気温が 7.5℃ で比較的温暖であるが、最高気温は 36.4℃（平成 12 年 8 月）、最低気温は -23.8℃（平成 29 年 1 月）を記録しており、寒暖の差が大きい。

年間降水量の平均値は、1,127 mm であるが、7 月から 9 月を中心に最大日降水量が 50 mm 以上の大雨を観測する年も多い。

積雪期間は、11 月から 4 月までで、最深積雪の平均は 87cm 程度であり、最大積雪量は 115cm（平成 11 年 3 月）、平均年間降雪量は 686cm である。





### (3) 人口分布

本市の人口は昭和34年（75,309人）をピークに減少を続け、平成16年には2万人を割っている。

平成31年3月末現在の人口を見ると、65歳以上の高齢者の割合は45%を超え、また、本町地区（市街地を含む。）及び上芦別町に全体人口の85%以上が集中して一方で、広範囲にわたり点在して居住している状況である。1世帯当たりの世帯人員数は、約1.8人である。

#### 【年齢別人口】（平成31年3月末現在）

項目	男	女	合計	割合
年齢区分				
15歳未満	456	449	905	6.7
15歳以上65歳未満	3,127	3,172	6,299	47.0
65歳以上	2,516	3,693	6,209	46.3
合計	6,099	7,314	13,413	100

## 【地区別人口】（平成31年3月末現在）

項 目 町 名	人 口				世帯数
	男	女	計	割合	
本町地区(市街地含む。)	3,759	4,617	8,376	62.4	4,680
上芦別町	1,447	1,688	3,135	23.4	1,763
野花南町	186	190	376	2.8	194
常磐町	149	176	325	2.4	154
旭町	149	172	321	2.4	194
西芦別町	131	152	283	2.1	187
新城町	99	121	220	1.6	110
頼城町	70	77	147	1.1	93
黄金町	37	44	81	0.6	42
福住町	23	27	50	0.4	23
東頼城町	18	17	35	0.3	21
川岸	12	11	23	0.2	12
緑泉町	4	7	11	0.1	8
旭町油谷	3	5	8	0.1	6
芦別	3	4	7	0.05	4
泉	2	3	5	0.04	3
中の丘町	4	1	5	0.04	4
豊岡町	2	1	3	0.02	2
高根町	1	1	2	0.01	2
合 計	6,099	7,314	13,413	100	7,502

## (4) 道路の位置等

交通網は、J R根室本線が市を東西に横断している。東西に延びる国道38号が南東方向には富良野市に北西方向には赤平市・滝川市に繋がっている。市を南北に縦断する国道452号は、南西方向に三笠市・夕張市に繋がっており、深川市・旭川市に通じる道道4号（旭川芦別線）も北東方向に延びている。

## 第6章 市国民保護計画が対象とする事態

市国民保護計画においては、以下のとおり道国民保護計画において想定されている武力攻撃事態及び緊急処理事態を対象とする。

### 1 武力攻撃事態

市国民保護計画においては、武力攻撃事態として、道国民保護計画において想定されている事態を対象とする。

なお、基本指針においては、以下に掲げる4類型が対象として想定されている。

#### (1) 着上陸侵攻

##### ① 特徴

ア 一般的に国民保護措置を実施すべき地域が広範囲になるとともに、その期間も比較的長期に及ぶことが予想される。また、敵国による船舶、戦闘機の集結の状況、我が国へ侵攻する船舶等の方向等を勘案して、武力攻撃予想事態において住民の避難を行うことも想定される。

イ 船舶により上陸を行う場合は、上陸用の小型船舶等が接岸容易な地形を有する沿岸部が当初の侵攻目的となりやすいと考えられる。

ウ 航空機により侵攻部隊を投入する場合は、大型の輸送機が離着陸可能な空港が存在する地域が目標となる可能性が高く、当該空港が上陸用の小型船舶等の接岸容易な地域と近接している場合には、特に目標となりやすいと考えられる。

エ 主として、爆弾、砲弾等による家屋、施設等の破壊、火災等が考えられ、石油コンビナートなど、攻撃目標となる施設の種類によっては、二次被害の発生が想定される。

##### ② 留意点

事前の準備が可能であり、戦闘が予想される地域から先行して避難させるとともに、広域避難が必要となる。広範囲にわたる武力攻撃災害が想定され、武力攻撃が終結した後の復旧が重要な課題となる。

#### (2) ゲリラや特殊部隊による攻撃

##### ① 特徴

ア 警察、自衛隊等による監視活動等により、その兆候の早期発見に努めることとなるが、敵もその行動を秘匿するため、あらゆる手段を使用することが想定されることから、事前にその活動を予測あるいは察知できず、突発的に被害が生ずることも考えられる。そのため、都市部の政治経済の中核、鉄道、橋りょう、ダム、原子力事業所などに対する注意が必要である。

イ 少人数のグループにより行われるため使用可能な武器も限定されることから、主な被害は施設の破壊等が考えられる。したがって被害の範囲は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的であるが、攻撃目標となる施設の種類によって

は、二次被害の発生も想定され、たとえば原子力事業所が攻撃された場合には被害の範囲が拡大するおそれがある。また、ダーティーボムが使用される場合がある。

② 留意点

ゲリラや特殊部隊の危害が住民に及ぶ恐れがある地域においては、市（消防機関を含む。）は道、道警察及び自衛隊と連携し、武力攻撃の態様に応じて、攻撃当初は屋内に一時避難させ、その後、関係機関が安全の措置を講じつつ適当な避難地に移動させる等適切な対応を行う。事態の状況により、知事の緊急通報の発令、市長又は知事の退避の指示又は警戒区域の設定など、適宜に応じた措置を行うことが必要である。

(3) 弾道ミサイル攻撃

① 特徴

ア 発射の兆候を事前に察知した場合でも、発射された段階で攻撃目標を特定することは極めて困難である。さらに、極めて短時間で我が国に着弾することが予想され、弾頭の種類（通常弾頭又はNBC弾頭）を着弾前に特定することは困難であるとともに、弾頭の種類に応じて、被害の様相及び対応が大きく異なる。

イ 通常弾頭の場合には、NBC弾頭の場合と比較して、被害は局限され、家屋、施設等の破壊、火災等が考えられる。

② 留意点

弾道ミサイルは発射後短時間で着弾することが予想されるため、迅速な情報伝達と適切な対応によって被害を局限化することが重要であり、屋内への避難や消火活動が中心となる。

(4) 航空攻撃

① 特徴

ア 弾道ミサイル攻撃の場合と比べ、その兆候を察知することは比較的容易であるが、対応の時間が少なく、また、攻撃目標を特定することが困難である。

イ 航空攻撃を行う側の意図及び弾薬の種類等により異なるが、その威力を最大限に発揮することを敵国が意図すれば、都市部が主要な目標となることも想定される。また、ライフラインのインフラ施設が目標となることもあり得る。

ウ なお、航空攻撃は、その意図が達成されるまで繰り返し行われることも考えられる。

エ 通常弾頭の場合には、家屋、施設等の破壊、火災等が考えられる。

② 留意点

攻撃目標を早期に判定することは困難であることから、攻撃の目標地を限定せずに屋内への避難等の避難措置を広範囲に指示する必要がある。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生活関連施設に対する攻撃のおそれがある場合は、被害が拡大するおそれがあるため、特に当該生活関連施設の安全確保、武力攻撃災害の発生・拡大の防止等の措置を実施する必要がある。

※ 特殊な対応が必要となる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。）の特徴等については、国の基本指針に記述。

## 2 緊急処理事態

市国民保護計画においては、緊急処理事態として、道国民保護計画において想定されている事態を対象とする。

なお、基本指針においては、以下に掲げる事態例が対象として想定されている。

### (1) 攻撃対象施設等による分類

#### 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

##### ア 事態例

- (ア) 原子力事業所等の破壊
- (イ) 石油コンビナート、可燃性ガス貯蔵施設等の爆破
- (ウ) 危険物積載船への攻撃
- (エ) ダムの破壊

##### イ 被害の概要

- (ア) 原子力事業所等が攻撃を受けた場合の主な被害  
大量の放射性物質等が放出され、周辺住民が被曝する。  
汚染された飲食物を摂取した住民が被曝する。
- (イ) 石油コンビナート、可燃性ガス貯蔵施設が攻撃を受けた場合の主な被害  
爆発及び火災の発生により住民に被害が発生するとともに、建物、ライフライン等が被災し、社会経済活動に支障が生じる。
- (ウ) 危険物積載船が攻撃を受けた場合の被害  
危険物の拡散による沿岸住民への被害が発生するとともに、湾岸及び航路の閉塞、海洋資源の汚染等社会経済活動に支障が生じる。
- (エ) ダムが破壊された場合の主な被害  
ダムが破壊された場合には、下流に及ぼす被害は多大なものとなる。

#### 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

##### ア 事態例

- (ア) 大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破
- (イ) 列車等の爆破

##### イ 被害の概要

大規模集客施設、ターミナル駅等で爆破が行われた場合、爆破による人的被害が発生し、施設が崩壊した場合には人的被害が多大なものとなる。

### (2) 攻撃手段による分類

#### 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

##### ア 事態例

- (ア) ダーティーボム等の爆発による放射能の拡散
- (イ) 炭疽菌等生物剤の航空機等による大量散布
- (ウ) 市街地等におけるサリン等化学剤の大量散布

(エ) 水源地に対する毒素等の混入

イ 被害の概要

(ア) ダーティーボム等の爆発による放射能の拡散

ダーティーボムの爆発による被害は、爆発の破片及び飛び散った物体による被害並びに熱及び炎による被害である。ダーティーボムの放射線によって正常な細胞機能が錯乱されると、後年、ガンを発症することもある。

小型核爆弾による被害は、当初は主に核爆発に伴う熱線による熱傷、その後は放射性降下物や中性子誘導放射線による放射線障害等である。

(イ) 生物剤（毒素を含む。）による攻撃

生物剤は、人に知られることなく散布することが可能であり、また発症するまでの潜伏期間に感染者が移動することにより、生物剤が散布されたと判明したときには、既に拡大している可能性がある。

毒素の特徴については、化学剤の特徴と類似している。

(ウ) 化学剤による攻撃

一般に化学剤は、地形、気象等の影響を受けて、風下方向に拡散し、空気より重いサリン等の神経剤は下をほうのように広がる。特有のにおいがあるもの、無臭のもの等、その性質は化学剤の種類によって異なる。

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

ア 事態例

(ア) 航空機による多数の死傷者を伴う自爆テロ

(イ) 弾道ミサイル等の飛来

イ 被害の概要

主な被害は施設の破壊に伴う人的被害であり、施設の規模によって被害の大きさが変わる。

攻撃目標の施設が破壊された場合、周辺への被害も予想される。

爆発、火災等の発生により住民に被害が発生するとともに、建物、ライフライン等が被災し、社会経済活動に支障が生ずる。