

社会的影響が特に深刻な大規模インフラ障害への対応の基本的考え方について (案)

令和 7 年 7 月
社会的影響が特に深刻な大規模インフラ
障害への対応に係る関係府省連絡会議決定

1. はじめに

昨今、国内外において、サイバー攻撃やシステム障害等により、電力、通信、交通等の主要インフラ(※)障害事案が発生している。

こうした主要インフラ障害事案が大規模かつ複合的に発生した場合には、国民生活や社会経済活動に深刻な影響を与える可能性がある。そこで、国及び地方公共団体、更には主要インフラ事業者においては、自然災害等への対応と併せて、社会的影響が特に深刻な大規模インフラ障害への対応についても平時から準備を進めておくことが重要である。

このような問題意識に基づき、令和 7 年 2 月に内閣官房、内閣府等の危機管理・災害対応府省や主要インフラ所管省庁等が構成員となり、「社会的影響が特に深刻な大規模インフラ障害への対応に係る関係府省連絡会議」を設置し、大規模インフラ障害への対応の基本的考え方について検討を行った。

以下は、その検討結果をとりまとめたものであり、大規模インフラ障害が発生した際には、関係府省は以下の考え方に従って、地方公共団体や主要インフラ事業者など関係者と連携して対応を進めることとする。

※主要インフラ: 電力、ガス、工業用水、石油、小売、通信、放送、データセンター、水道、高速道路、物流、鉄道、空港、航空、海運、港湾、金融(銀行)、医薬品、医療機器、医療機関、福祉 など

2. 大規模インフラ障害の概要

(1) 想定される事態と課題

サイバー攻撃やシステム障害等により、発電設備や電力系統、電気通信設備等に障害が発生し大規模な停電や通信障害等が発生した場合には、以下のような事態が生ずる可能性があるとして想定される。

このうち、かかる事態が大規模・広範囲に発生し、国民生活に重大な影響を与えるものが、「大規模インフラ障害」である。

【大規模停電の例】

- ・ 交通機能の停止(信号滅灯に伴う交通渋滞・事故、鉄道の停止に伴う帰宅困難者の発生)
- ・ 建物・住家の機能の停止(空調停止、高層建築物におけるエレベーター

- の停止(エレベーター閉じ込め事案の発生)、ポンプ停止に伴う断水)
- ・ 医療機関への影響
- ・ 通信機能の停止(電気通信サービスの停止)

等

【大規模通信障害の例】

- ・ 各種決済機能の停止(クレジットカード、キャッシュレス決済の利用不可)
- ・ 遠隔監視機能の停止(電力、ガス、水道の異常検知システムの停止)
- ・ 物流管理機能への支障(貨物輸送や宅配の遅延)
- ・ 交通機能への支障(各種予約システムの停止に伴う窓口混雑や鉄道運行)
- ・ 医療機関への影響

等

【給水停止に伴う事象の例】

- ・ 住民生活全般への影響
- ・ 飲食店等の施設の休業
- ・ 食品製造・製薬施設の稼働停止
- ・ 医療機関への影響

等

また、直接的な物理被害が生じる自然災害等と異なり、大規模インフラ障害は複数地域のインフラ、複数のシステムで同時多発的に発生する可能性もあり、地域や業種等を超えた複合的な事象となる可能性が高い。

こうした事態についても、それが国民生活に重大な影響を与えるものであれば、「大規模インフラ障害」に該当する。

かかる大規模インフラ障害は、その発生原因が直ちに特定されず復旧までに数日が経過しうること、障害の原因がサイバー攻撃等であると判明したとしても、その復旧に相当の時間を要することがないとも言えない。

こうした大規模インフラ障害に関して、現時点では、災害対策関係法令(災害対策基本法、災害救助法)の適用の可否や指定公共機関等との連携のあり方、重要施設における非常用電源の持続性の確保や応急対策の優先順位、サイバー攻撃が疑われる場合の対応の方法など、国や地方公共団体における対応方針が十分周知されている状況ではない。また、複合的な事象を想定した訓練の実施など、平時からの備えについて、取組を一層強化していく必要がある。

(2) 対応の基本的考え方

大規模インフラ障害の要因は、サイバー攻撃に限らず、ソフトウェアの誤作

動や人為的ミスによるシステム障害など様々な可能性がある。また、サイバー攻撃についても、直ちに原因や行為者が特定されない場合も多い。このように、大規模インフラ障害が発生した時点では、不透明な状況が続くことが想定されるが、他方、被害の面に着目すると、深刻な社会的影響が生じうるという意味において、自然災害や事故災害と同様の対応が必要であると評価できる。よって、大規模インフラ障害に対しても、自然災害・事故災害対策と同様の対応を果敢かつ迅速に実施することが肝要である。

このため、以下の基本的考え方に従い、国、地方公共団体及び主要インフラ事業者など関係者が連携して大規模インフラ障害への対応を実施する。

- ① 初動対応については、大規模な停電や通信障害等が発生した時点から、各機関や各インフラ事業者等から被害状況や対応に関する情報を収集・集約し、大規模インフラ障害であるかを判断するとともに、人命救助をはじめとする事態の変化に応じた対処に万全を期す。
- ② 住民の避難の必要性など深刻な社会的影響が生じ得る大規模インフラ障害が一定期間以上継続することが見込まれる場合には、災害対策基本法上の「災害」として取り扱い、災害対策基本法等の関係法令に基づく対応を実施する。

(注)災害対策基本法の解釈について

大規模インフラ障害は、停電その他のライフラインの機能停止等により、住家等が実質的な機能不全となるほか、現代社会の生活の基盤が失われ、生活環境の悪化や物資の不足等により、国民の生命、身体、財産にかかわる大きな影響を及ぼす被害が生ずることから、災害対策基本法施行令第1条に定める「大規模な事故」に該当し、災害対策基本法第2条第1号上の「災害」に当たると解釈できる。

政府内においては、内閣官房、内閣府、主要インフラ所管省庁、実働部隊運用省庁が連携して対応するものとする。

3. 障害発生時における対応

(1) 初動対応

大規模な停電や通信障害等が発生した時には、内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付において、当該障害が発生したインフラの所管省庁、その影響が波及すると見込まれるインフラの所管省庁や実働部隊運用省庁等と連携し、危機管理に関する現行の初動対応を徹底。発生した事案が大規模インフラ障害であるかを判断する。

例えば、大規模停電が発生した場合には、以下の対応を直ちに実施する。
・需要減少の規模等から官邸対策室の設置、緊急参集の呼集要否を検討。

- ・インフラ所管省庁等から集約された情報に基づく対処方針の検討・調整。
- ・交通規制・整理、エレベーター閉じ込め者の救出、行政・交通・通信・金融・流通・医療・水道等における応急対策。
- ・消防・警察・自衛隊等の実働部隊による初動対応。

等

このほか、電気通信サービス、水道などにおいて大規模な障害が発生した場合にも、これらの対応のうち、必要となるものを実施することになる。

(2) 障害が長期継続すると見込まれる場合の対応

① 災害対策基本法の適用について

大規模インフラ障害が長期間継続する場合には、①停電その他のライフラインの機能停止等による住家の実質的な機能不全、②主要インフラ施設等における電源用燃料の枯渇に伴う機器の停止による国民の生命、身体の脅威等の被害が生じ得ることから、災害対策基本法上の「大規模な事故」により生ずる被害として、災害と取り扱うこととする。

今後は、避難生活を余儀なくされることとなる期間や住民の数等を勘案して、国民生活及び国民経済に対する被害をもたらす大規模インフラ障害が発生したと判断する場合には、災害対策基本法上の「災害」として、主に以下の関係法令を適用することとする。

- ・都道府県・市町村災害対策本部の設置(第 23 条、第 23 条の2)
- ・指定公共機関等の事業者との連携(第6条、第 49 条の2、第 49 条の3)
- ・職員の派遣の要請・あつせん(第 29 条、第 30 条)
- ・職員の応援の要求等(第 67 条、第 68 条、第 74 条、第 74 条の2、第 74 条の3、第 74 条の4)
- ・物資又は資材の供給の要請等(国によるプッシュ型支援を含む)(第 86 条の 16)
- ・避難所の供与等(第 86 条の6、第 86 条の7)
- ・特定災害対策本部及び非常災害対策本部の設置(第 23 条の3、第 24 条)
- ・特定災害現地対策本部及び非常災害現地対策本部の設置(第 23 条の4、第 25 条)

等

特定災害対策本部の設置に関しては、官房長官を本部長、大規模な障害が発生したインフラを所管する国務大臣を副本部長に充てることとする。非常災害対策本部の設置に関しては、内閣総理大臣を本部長、官房長官及び大規模な障害が発生したインフラを所管する国務大臣を副本部長に充てることとする。特定災害対策本部及び非常災害対策本部の設置の設置に関する詳細については、別途関係省庁申合せにより定めることとする。

② 災害救助法の適用について

災害対応に要する費用については、大規模インフラ障害の及ぼす被害が発生した地方公共団体が負担することが原則であるが、災害救助法による救助の対象となる場合には、国が費用の一定割合を負担することができる。

災害救助法による救助の対象は、「政令で定める程度の災害が発生した市町村の区域内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う」(災害救助法第2条第1項)とされている。この「政令で定める程度」は、一定規模の住家被害が生じた場合のほか、「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当する」場合も該当するとされている(災害救助法施行令第1条第1項第4号)。そして、「内閣府令で定める基準」には、「災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること」もある(災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令第2条第1号)。

このため、多数の者が生命に危害を受けるおそれがあり、かつ一定地域の多数の者が継続して避難することが想定される大規模インフラ障害については災害救助法の救助の対象に含むこととする。

大規模インフラ障害においては、住家の倒壊を始めとした物理的な被害は通常想定されないが、生活インフラが使用不可になることによって、多数の者が通常の日常生活を送ることが困難になり、「避難して継続的に救助を必要とする」状況になることが想定されるため、災害救助法第4条各号に挙げられた救助メニューのうち、主に以下を対象とする。

- ・避難所の供与(第1号)
- ・炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給(第2号)
- ・医療・助産(第4号)
- ・福祉サービスの提供(第6号)

等

(3) サイバー攻撃等に対する対応

大規模な停電や通信障害等が発生した場合、国家サイバー統括室は、重要インフラのサイバーセキュリティに係る行動計画(2024年3月8日サイバーセキュリティ戦略本部)に基づく情報共有の枠組み等により、事案発生初期の段階からサイバー攻撃の可能性の点も含め、情報の集約等を実施し、必要に応じて、政府関係機関や重要インフラ事業者、地方公共団体等への情報共有等を実施する。

大規模インフラ障害に該当する事案の場合、官邸対策室の設置と緊急参集

協議の実施が見込まれるが、国家サイバー統括室が得た情報も官邸対策室にて集約される。障害の原因がサイバー攻撃による可能性が高いと評価されれば、国家サイバー統括室の幹部も緊急参集協議に参加、情報の集約、被害の復旧・拡大防止、原因究明、国民への適切な情報提供等について協議するなどして、一体となった対処措置をとることとなる。

(4) 主要インフラに関する対応

大規模な停電や通信障害等が発生した場合、国は被害状況等の把握を進めるとともに、そうした情報を分かりやすく整理し、国民や海外に対して発信する。情報の発信に当たっては、その内容について、地方公共団体や主要インフラ事業者等と緊密に連携する。

さらに、インフラ障害の被害拡大を防止するため、国は地方公共団体や主要インフラ事業者等とともに、応急復旧が速やかに行われるよう必要な調整を行う。

その他、必要に応じて、国民の生命及び身体の安全を守るための救助・救急、医療及び消火活動や、緊急輸送のための交通の確保・緊急輸送活動、物資の調達及び供給活動が適切に行われるよう、国は地方公共団体や主要インフラ事業者等と連携しつつ調整を行う。

4. 障害への備え

(1) 地方公共団体向けのガイダンスの作成・周知、地方公共団体等における訓練の実施

大規模インフラ障害が発生した場合において、人的被害、経済被害を最大限抑制するためには、現場レベルでの迅速かつ的確な対応が求められることから、大規模インフラ障害への対応の基本的考え方について、地方公共団体に周知し、地方公共団体における対応について、平時からの備えを促す必要がある。

このため、大規模インフラ障害発生時においても自然災害と同様の対応が可能である旨の地方公共団体向けのガイダンスを作成し、周知を図ることとする。

また、地方公共団体で毎年行われている防災訓練において、大規模インフラ障害も念頭に置いた訓練を行うことが有益である。令和7年度の総合防災訓練大綱において、大規模インフラ障害への対応についても盛り込んでおり、地方公共団体における訓練の実施を促すこととする。

(2) 主要インフラ事業者との連携

大規模インフラ障害が発生した場合において、必要な応急対策を迅速に実

施するためには、国及び地方公共団体において、大規模インフラ障害を念頭に置いて、主要インフラ事業者との連携を平時から深めるとともに、万全な備えができているか検証を進めることが重要である。

主要インフラ所管省庁を中心に、事業者の対策実施状況の把握や非常用発電機等の備えを通じた強靱化の推進をはじめ、大規模インフラ障害を想定した必要な対策をすすめていくこととする。また、地方公共団体においても、防災訓練等の機会を通じて主要インフラ事業者との連携を強化することが重要であり、地方公共団体向けのガイダンスにおいて、主要インフラ事業者との連携が求められる具体的な事項を記載し、取組を促すこととする。

5. おわりに

サイバー攻撃やシステム障害等を原因とする大規模インフラ障害への対応は、サイバーとフィジカル両面にまたがる複合的な事態に対応していく必要があり、我が国の危機管理にとって非常に重要な課題である。

この点、サイバー攻撃が法律上の「武力攻撃」に当たり得るとして、「武力攻撃事態」に至ったときなどには、事態対処法、国民保護法等に基づき、国の責務として、政府一丸となって対処することは当然であるが、他方、これに至らない場合の適用法令や政府の対応方針、さらには関係者との協力態勢については明確ではなかったことから、このたび、災害対策基本法等の関係法令の適用を明確化し、障害発生時の対応及び障害への備えの基本的考え方をとりまとめた。

しかしながら、大規模インフラ障害への対応は、自然災害と異なり、これまでの経験や積み重ねが不足しているため、様々な事態に備えて、政府関係機関や地方公共団体、インフラ関係事業者などの幅広い関係者の知恵を結集し、想像力を働かせて現場レベルでの検討を進めることが重要である。具体的には、国や地方公共団体、関係事業者がお互いに協力しながら防災訓練や机上演習等を実施することなどにより、事前の備えを進めていくことが必要である。

この基本的考え方は、大規模インフラ障害への事前の備えに向けた第一歩という位置づけであり、防災訓練や机上演習等で得られた知見を活用し、地方公共団体をはじめ、幅広い関係者と協議しながら不断の見直しを図っていくことが重要である。大規模インフラ障害への備えに万全を期すため、地方公共団体やインフラ関係事業者はじめ幅広い関係者の協力を得ながら、政府として、取組の継続、進化を図ってまいりたい。