

関係指定行政機関国民保護担当局長 殿

内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付  
内閣審議官

武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る  
基本的考え方について

武力攻撃事態等において、住民の避難及び避難住民等の救援を的確かつ迅速に実施するためには、これらの用に供する施設を平時から指定しておく必要があります。これまで、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。）第148条第1項に基づき、都道府県及び指定都市において、緊急一時避難施設等について、「政令で定める基準を満たす施設を避難施設として指定」しているところです。併せて、国民保護法第150条においては、「政府は、武力攻撃災害から人の生命及び身体を保護するために必要な機能を備えた避難施設に関する調査及び研究を行うとともに、その整備の促進に努めなければならない」とされており、内閣官房において、関係省庁と連携の上、武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の在り方に関し、一定期間避難可能な施設とする場合に必要な機能や課題等について、諸外国の調査も行うなどして検討を進めてきました。

今般、令和4年12月に閣議決定された「国家安全保障戦略」に基づき、関係省庁において、「武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る基本的考え方」を別添のとおり定めたので通知します。

関係指定行政機関におかれましては、上記の趣旨に基づき、武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保について、なお一層の取組をお願いいたします。また、必要に応じ、所管の指定地方行政機関等の地方機関及び所管の指定公共機関に対してもこの旨周知されるようお願いいたします。

消防庁におかれましては、各都道府県に対してもこの旨周知されるとともに、各都道府県を通じて各市区町村及び指定地方公共機関に対してもこの旨周知されるようお願いいたします。

**【担当】**

内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付  
国民保護企画（避難施設）担当  
電話 代表：03-5253-2111  
夜間：03-3581-3067

## 武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る基本的考え方

令和6年3月29日

内閣官房  
内閣府  
消防庁  
経済産業省  
国土交通省  
防衛省

### 1 基本的考え方

令和4年12月に閣議決定された「国家安全保障戦略」(※)において、「我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している」という認識を示し、我が国周辺において特に注目すべき国・地域の安全保障上の動向について詳述している。その上で、同戦略を含む、いわゆる「三文書」では、我が国の防衛における南西地域の重要性について、随所に記述している。

※「令和4年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定」

武力攻撃を含む我が国の安全を脅かす事態に際しては、防衛力を含む総合的な国力を活用して、その侵害を排除することとしているが、その強化が抑止力となる国民保護という観点からは、「国家安全保障戦略」において、「武力攻撃より十分に先立って、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現」すべく、武力攻撃の状況や地域の実情等に応じて、「様々な種類の避難施設の確保」等に取り組むことを示したところである。

これまで、武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）として、コンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下施設を緊急一時避難施設として指定してきたところであるが、今後、緊急一時避難施設について、地域の実情に応じて、その充実も含めた在り方の検討にも取り組むこととする。

また、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合、武力攻撃より十分に先立って、住民等の広域避難(※)を開始し、完了することが住民等の安全を確保する上で最も重要であるが、避難の困難性等がある地域では、一定期間避難可能で堅ろうな避難施設としての「特定臨時避難施設」を整備することとする。その際、安全保障環境の変化に留意する。

※ 市町村の区域を越えた避難

併せて、住民等の避難行動の周知及び避難施設の周知に取り組む。また、外国の事例の調査・研究を速やかに進めていく。

## 2 武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る具体的取組

### 【特定臨時避難施設の整備】

次の必要性に基づき、設けた整備要件を満たす市町村が、国の財政措置を受けて、公共・公用施設の地下に整備

- ・武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合、武力攻撃より十分に先立って、住民等の広域避難を開始し、完了することが最も重要
- ・この広域避難は、「国家安全保障戦略」を含む、いわゆる「三文書」の中で、我が国の防衛における南西地域の重視が打ち出されていることを踏まえれば、この地域において、住民等の安全を確保する上で、より重要
- ・この中で、輸送手段に大きな制約があり、かつ、避難先地域が遠距離にあるといった避難の困難性がある地域では、例えば、悪天候時に、広域避難の完了までの一定期間、避難誘導に従事する行政職員等及び避難に遅れる住民等が、要避難地域に留まらざるを得ないことも想定
- ・そうした行政職員及び住民等が一定期間避難できる安全な避難先の確保が必要

### 【緊急一時避難施設の指定促進】

弾道ミサイル等の単体による攻撃といった短時間の攻撃等の間、住民等の安全を一時的に確保するため、緊急一時避難施設について、政治経済の中枢を含む都市部及び重点取組分野の施設（地下施設（地下駅舎、地下街）等）における指定を促進

### 【緊急一時避難施設の充実】

武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶとまでは想定されない場合であっても様々な場合を想定し、緊急一時避難施設の実態を調査した上で、地域の実情に応じて、緊急一時避難施設の充実も含めてその在り方を検討

#### （1）特定臨時避難施設の整備

##### ア 取組の必要性

「国家安全保障戦略」において、複雑で厳しい安全保障環境の下、「我が国を全方位でシームレスに守るための取り組みの強化」として、「国民保護のための体制の強化」については、「武力攻撃より十分に先立って、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現」すべく、「円滑な避難に関する計画の速やかな策定」及び「様々な種類の避難施設の確保」等に取り組むことを示したところである。

武力攻撃を想定した住民避難に関しては、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合、武力攻撃より十分に先立って、住民等の広域

避難を開始し、完了することが住民等の安全を確保する上で最も重要である。

この広域避難は、「国家安全保障戦略」を含む、いわゆる「三文書」の中で、我が国の防衛における南西地域の重視が打ち出されていることを踏まえれば、この地域において、住民等の安全を確保する上で、より重要である。

この中で、輸送手段に大きな制約があり、かつ、避難先地域が遠距離にあるといった避難の困難性がある地域では、避難の開始から完了までに時間を要する実情があるところ、例えば、悪天候時に、航空機又は船舶が使用できず広域避難が困難となり、広域避難の完了までの一定期間、避難誘導に従事する行政職員等及び避難に遅れる住民等が、要避難地域に留まらざるを得ないことも想定される。

そうした行政職員及び住民等は、現在のところ、一旦、現行の緊急一時避難施設を始めとする堅ろうな建築物や地下施設等へ屋内避難し、適切なタイミングで広域避難を行わざるを得ないが、緊急一時避難施設は短時間の避難を想定したものであるため、一定期間避難できる安全な避難先の確保が必要である。

このため、武力攻撃災害から人の生命及び身体を保護するために必要な機能を備えた一定期間避難可能で堅ろうな避難施設としての「特定臨時避難施設」の整備が必要である。

#### イ 特定臨時避難施設に係る主な事項

特定臨時避難施設の整備の主体・手法については、市町村が、国の財政措置を受けて、公共・公用施設の地下（平時は会議室、駐車場等に利用）に整備することとする。

特定臨時避難施設の対象者及び期間は次のとおり。

対象者	避難誘導に従事する行政職員等及び避難に遅れる住民等
期間	広域避難を完了するまでの間、できる限り住民等の安全を確保する観点から、2週間程度の避難ができるようにすること

その他、備えるべき技術的な仕様等については、別途「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」において示す。

#### ウ 特定臨時避難施設の整備の要件

前記を踏まえ、①及び②の要件を満たす市町村と調整の上、特定臨時避難施設を整備する。

要件①：住民等が広域避難を行う場合に、輸送手段が航空機又は船舶に限られるとともに、避難先地域が遠距離にあるために船舶での輸送時には沿海区域を越えた避難が必要な離島に所在するといった、避難の困難性がある

要件②：全ての住民等の広域避難を想定した避難実施要領のパターンについて、作成及び公表を行うとともに、当該避難実施要領のパターンを活用して、国と都道府県が共同で行う国民保護訓練を実施している

これら①及び②の要件を満たすのは、先島諸島の5市町村（与那国町、竹富町、石垣市、多良間村及び宮古島市）である。

## （2）緊急一時避難施設の指定促進

### ア 取組の必要性

現在、我が国周辺では、弾道ミサイル等の発射が繰り返されており、弾道ミサイル等による攻撃に対しては、何より、ミサイル防衛等により侵害の排除を行うことが第一であるが、弾道ミサイル等の単体による攻撃を受ける場合、他の武力攻撃が複合して起こる場合に比べれば、都度の武力攻撃災害等の影響は短時間が想定される。

このような短時間の攻撃等の間、住民等が安全を一時的に確保するため、避難に関しては、屋内避難（※）を行うこととしており、これまで、その避難先として、都道府県等が緊急一時避難施設の指定を行い、政府及び都道府県等が協力して、武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）としての緊急一時避難施設を確保してきたところである。

※ 爆風等からの直接の被害を軽減するため、周囲の安全が確認されるまでの一時的な避難（一般的には1～2時間程度）に活用するコンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下駅舎、地下街等の地下施設である緊急一時避難施設等への避難

緊急一時避難施設については、令和5年4月1日現在、47都道府県の合計で、56,173施設（うち地下施設は3,336施設）が指定済みであり、機械的に計算すると、人口カバー率123.5%（※）（地下施設の人口カバー率は4.3%）となっているが、一層、住民等の安全を確保する観点から、政治経済の中枢を含む都市部での指定や地下施設等の指定を更に促進することが必要である。

※ 一人当たり0.825㎡を占めると仮定して計算した緊急一時避難施設の想定収容人数を当該自治体の人口で割ったもの  
＝（緊急一時避難施設の面積の合計÷0.825）÷人口計

イ 今後の取組

緊急一時避難施設について、政治経済の中枢を含む都市部及び重点取組分野の施設（地下施設（地下駅舎、地下街）等）におけるより一層の指定促進に取り組む。

(3) 緊急一時避難施設の充実

ア 取組の必要性

武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に関しては、前記の特定臨時避難施設の整備及び緊急一時避難施設の指定促進に取り組みつつも、これらに加えて、現在の安全保障環境を踏まえ、武力攻撃災害について、広範囲で長期に及ぶとは想定されない場合であっても様々な場合を想定して、避難の方法、避難施設等を調査・研究することが重要である。

この調査・研究に関しては、既存施設を一層活用する観点から、まずは、緊急一時避難施設の実態を調査することとし、その実態を踏まえた上で、地域の実情に応じて、緊急一時避難施設を充実させることも含めてその在り方を検討することが必要である。

イ 今後の取組

緊急一時避難施設について、地域の実情に応じて、特定臨時避難施設の技術ガイドラインの内容も参考にしつつ、その充実も含めた在り方の検討に取り組む。