

武力攻撃を想定した避難施設(シェルター)の 確保等の取組について

令和6年6月18日

内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付

国民保護法の概要

1. 国民保護とは

- 武力攻撃や大規模テロがあった際に、国、地方公共団体、関係機関などが協力して住民を守るための仕組み
- ①迅速な避難、②避難住民等への救援、③武力攻撃災害への対処(被害最小化)が3つの大きな柱

2. 対象となる事態

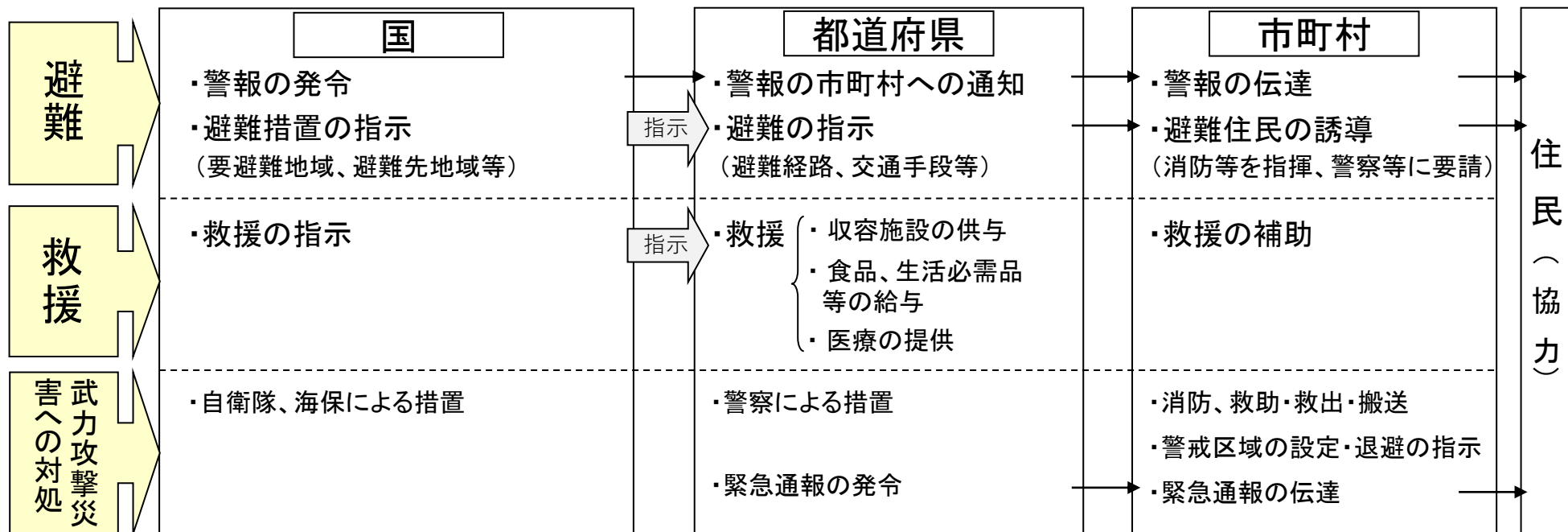
武力攻撃事態等

- 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発生初期の段階では武力攻撃事態であるとの判断が困難な事態 ※後日、武力攻撃事態に認定されることになる事態も含む。

3. 国民保護に関する主な措置の仕組み



避難施設の指定

○国民保護法(抄)

(避難施設の指定)

第百四十八条 **都道府県知事※は**、住民を避難させ、又は避難住民等の救援を行うため、あらかじめ、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なければならない。** ※ 指定都市にあっては市長

2 都道府県知事は、前項の規定により避難施設を指定しようとするときは、当該施設の管理者の同意を得なければならない。

○国民保護施行令(抄)

(避難施設の基準)

第三十五条 法第百四十八条第一項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 公園、広場その他の公共施設又は学校、公民館、駐車場、地下街その他の公益的施設であること。
- 二 避難住民等を受け入れ、又はその救援を行うために必要かつ適切な規模のものであること。
- 三 速やかに、避難住民等を受け入れ、又はその救援を行うことが可能な構造又は設備を有するものであること。
- 四 火災その他の災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。
- 五 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。

○国民の保護に関する基本指針(閣議決定)(抄)

第4章第1節5(1) 避難施設の指定

- 避難所として、学校、公民館、体育館等の施設を指定するほか、長期に避難を要する事態における応急仮設住宅等の建設用地、炊き出しや医療の提供等の救援の実施場所、一時的に集合させる場所等の確保を目的として、公園、広場、駐車場等の施設等を指定するよう配慮する。

「避難所等」

- 爆風等からの直接の被害を軽減するための一時的な避難に活用する観点から、コンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下街、地下駅舎等の地下施設を指定するよう配慮する。

「緊急一時避難施設」

避難施設の指定状況

施設区分	施設数 (令和5年4月1日現在)	定義等	
避難施設	97,974	(国民保護法第148条) 都道府県知事は、住民を避難させ、又は避難住民等の救援を行うため、あらかじめ、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なければならない。	
緊急一時避難施設に指定されていない避難所等	41,801	避難所としての学校、公民館、体育館等の施設。また、長期に避難を要する事態における応急仮設住宅等の建設用地、炊き出しや医療の提供等の救援の実施場所、一時的に集合させる場所等の確保を目的としての公園、広場、駐車場等の施設	
緊急一時避難施設	56,173[※]	爆風等からの直接の被害を軽減するための一時的な避難に活用する観点からの、コンクリート造り等の堅ろうな建築物や地下街、地下駅舎等の地下施設	武力攻撃を想定した避難施設 (シェルター)
地下施設	3,336		
特定臨時避難施設	(新規)	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	

※ 人口カバー率(1人あたり0.825㎡で算出) 123.5%

緊急一時避難施設について、令和3年度から7年度までの5年間を集中的な取組期間とし、
①管内施設の総点検及び②地下施設の指定を重点取組事項として、より一層指定を推進

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。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。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。
※「令和4年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定」
- 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。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。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。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。

<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

特定臨時避難施設の技術ガイドライン(概要)

1. ガイドラインについて

(1) 背景、目的、位置づけ

○「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」に基づく「特定臨時避難施設」が備えるべき技術的な仕様の指針。

(2) 脅威の考え方

○国民の保護に関する基本指針における想定の上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃及び航空攻撃の4つの種類の武力攻撃事態を対象とし、それらに伴う爆弾、砲弾、通常弾頭による爆風等を外力とする。

(3) 「一定期間避難可能」、「堅ろう」について

○一定期間避難可能: 「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」に基づき、2週間程度の避難を想定。

○堅ろう: 武力攻撃事態の外力の一義的な設定が困難等の課題があるところ、外国の事例や有識者の知見等を基に設定した構造計画を提示。

(4) 収容人数及び避難施設の規模

○整備主体の広域避難に係る考え方を基に設定。(例えば、100~300人程度の場合、収容スペース(4百~1.2千㎡程度)+管理室、備蓄倉庫、トイレ、設備室等)

(5) 対象とする避難施設

○新築建築物の地階に整備され、平時は会議室等に使用される施設を想定。

2. 建築計画

(武力攻撃事態における本施設の機能継続に必要な室や設備等の確保等を考慮)

○立地計画(可能な限り深い地中に設置、自然災害リスクに応じた対策、可燃物集積から離隔等)、収容スペース(避難や宿泊等に必要の床面積の確保(2㎡/人程度+通行部分等)、可能な限り外壁に接しない配置等)、出入口(相互に離れた位置に2か所以上、前室、爆風等に対し堅ろうな扉の設置等)、備蓄倉庫(収容人数や避難期間(2週間)に応じた床面積等)、トイレ(収容人員に対応(1基/20人を目安))、管理室(本施設の運営・行政活動)等

3. 構造計画

(外力による本施設の機能継続に支障となる損傷の発生防止等を考慮)

○構造体: 外国の事例や有識者の知見等を基に設定した仕様: 外部に面する壁及びスラブは、厚さ30cm以上の鉄筋コンクリート造。外部に面しない壁及びスラブは、可能な限り、厚さ20cm以上の鉄筋コンクリート造等。

○非構造部材: 天井、間仕切り、仕上げ材等の対策(構造体の変形への追従、落下防止等)等

○上部構造を含めた構造計画: 上部構造物の崩壊、上部構造物と本施設の建築物全体の傾きによる損傷防止の考慮等

4. 設備計画

(外部のライフライン途絶時における本施設の機能継続等を考慮)

○電気設備(非常用発電機、燃料の保管等)、給水設備(貯水槽、飲料水備蓄等)、給湯設備(燃料の保管等)、排水設備(排水貯留槽等)、換気設備(換気量確保、給排気口の保護対策等)、空調設備(体調維持、設備・機器の作動等)、通信設備(有線・無線の複数の通信手段等)等

5. 維持管理・運用

(平時の用途として施設を使用しつつ、武力攻撃事態等に避難施設として使用)

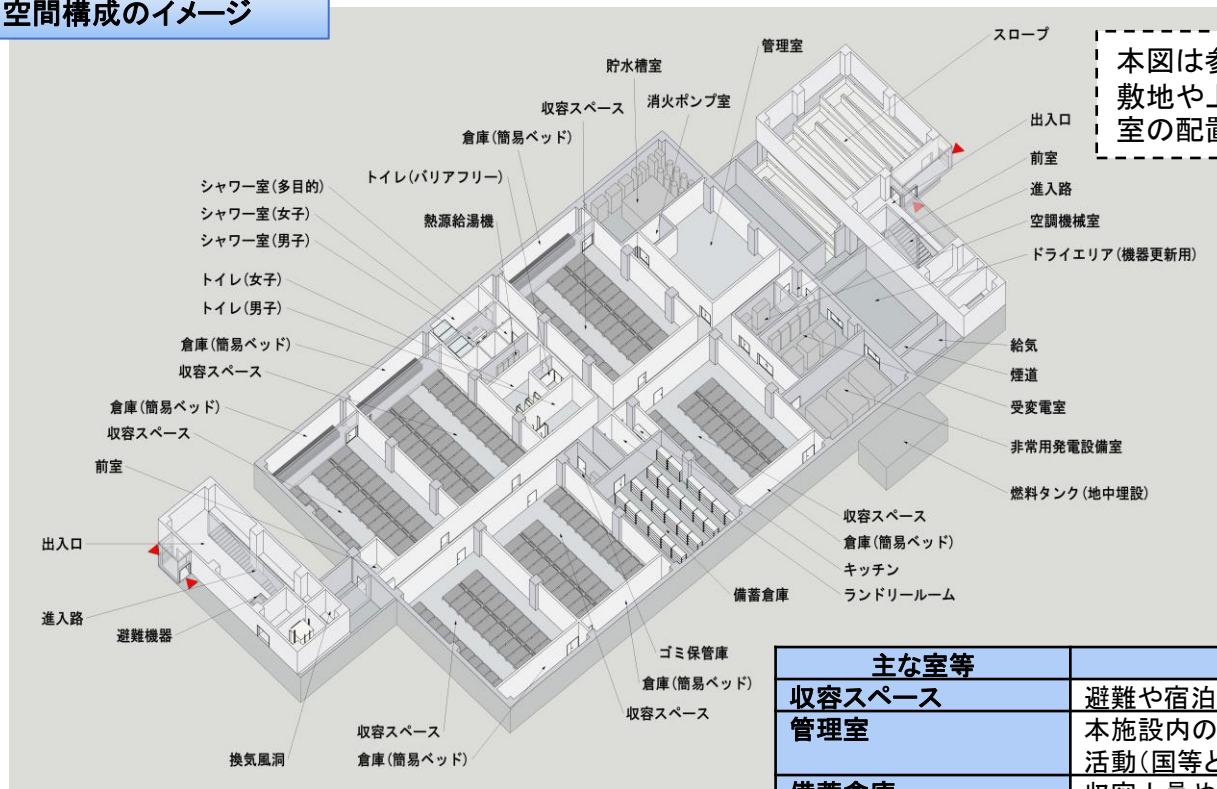
○平時: 運用体制や運用方法の整備、備蓄、施設の保全、備品等の安全対策、訓練の実施等

○武力攻撃事態等: 運用体制の確立、被害確認、平時からの転換、避難者の受入、避難生活の運営、施設からの退出等

(注)なお、本技術ガイドラインの内容も参考しつつ、特定臨時避難施設と同様、武力攻撃を想定した避難施設として、シェルターと位置付けられる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取り組む。

特定臨時避難施設の技術ガイドライン(概要)

空間構成のイメージ

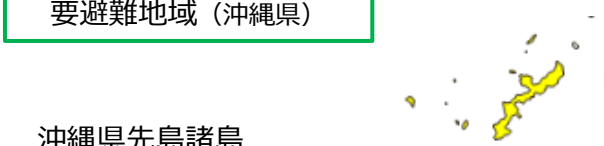




本図は参考であり、整備主体のニーズ、敷地や上部の構造物等の状況に応じた室の配置等の計画となる。

主な室等	主な機能等
収納スペース	避難や宿泊等のための室。面積や配置等に留意する。
管理室	本施設内の運営(收容人員の管理、物資の配布等)及び行政活動(国等との連絡調整、避難誘導等)のための室。
備蓄倉庫	收容人員や避難期間を踏まえた規模とする。
トイレ	收容人員を踏まえ必要な数を確保する。
シャワー室	シャワーの使用頻度等の本施設の運用を踏まえ計画する。
ゴミ保管庫	臭気対策、衛生対策、ゴミの搬出を考慮して計画する。
キッチン	ライフライン途絶、衝撃や振動等に対する安全性に留意する。
高圧受変電設備	本施設の外部からの受電のために設ける。
非常用発電機	本施設の外部からの電力供給の途絶に備え設ける。
貯水槽	水道からの給水が受けられない可能性を考慮して設ける。
燃料タンク	非常用発電機等の燃料を地下の燃料タンクに保管する。
前室	出入口の爆発荷重の低減のために設置する。
出入口	避難者等の出入口。2か所以上、離れた位置に設ける。
進入路	崩壊瓦礫や飛来物等による閉塞や損傷の防止等に留意する。
給気口、排気口、煙道等	飛来物や爆風等からの直接の被害を軽減する構造とする。

令和5年度 沖縄県国民保護訓練

- 令和6年1月30日に、国と沖縄県・先島5市町村^(※)による共同訓練として、武力攻撃予測事態を想定し、先島諸島から九州・山口各県への住民避難に係る図上訓練を実施(令和4年度に続き2回目)。(※)宮古島市、石垣市、竹富町、与那国町、多良間村
- 今回の訓練で判明した課題等について、令和6年度も、関係機関が連携し、継続して検討・訓練に取り組む。

<p>【訓練概要】</p>	<p>1 日時 令和6年1月30日(火) 13時～17時</p> <p>2 場所 沖縄県庁危機管理センター(オンライン参加を含む)</p> <p>3 参加者 沖縄県、先島諸島5市町村(石垣市、宮古島市、竹富町、与那国町、多良間村)、内閣官房、総務省消防庁、国土交通省、内閣府沖縄総合事務局、防衛省・自衛隊、海上保安庁、財務省沖縄地区税関、沖縄県警察、指定公共機関・指定地方公共機関(航空事業者、海運事業者、電力事業者)等 (計 45機関 220名参加) [参考] 令和4年度訓練 計31機関 106名参加</p>																				
<p>【検討テーマ】 (主なもの)</p>	<p>1 輸送力確保のさらなる具体化</p> <ul style="list-style-type: none"> 指定公共機関等と連携した輸送計画の具体化 自衛隊・海上保安庁のアセットの活用可能性 船舶利用が困難な悪天候時等を想定した別パターンの検討 <p>2 要配慮者の避難手順の検討</p> <p>3 円滑な避難誘導のための避難要領等のさらなる具体化</p> <ul style="list-style-type: none"> 空港・港湾までの誘導計画の具体化 保安検査等の体制の検討 <p>[参考] 令和4年度検討テーマ</p> <p>1 輸送力の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> 航空機及び船舶の輸送力の最大化に係る試算 <p>2 避難誘導のための避難要領の検討</p> <ul style="list-style-type: none"> 5市町村における避難実施要領素案の作成 																				
<p>【訓練想定】</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>要避難地域 (沖縄県)</p>  <p>沖縄県先島諸島</p> <p>島外避難</p>  </div> <div style="width: 45%; text-align: center;"> <p>沖縄本島等</p> <p>屋内避難</p> </div> </div> <table border="1" style="margin: 10px auto;"> <thead> <tr> <th colspan="3">先島諸島5市町村の人口</th> </tr> <tr> <th>郡</th> <th>市町村名</th> <th>人口(人)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="5">宮古・八重山</td> <td>宮古島市</td> <td>55,577</td> </tr> <tr> <td>石垣市</td> <td>49,848</td> </tr> <tr> <td>竹富町</td> <td>4,300</td> </tr> <tr> <td>与那国町</td> <td>1,697</td> </tr> <tr> <td>多良間村</td> <td>1,103</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">計</td> <td>112,525</td> </tr> </tbody> </table> <p style="font-size: small;">このほか、約1万人の観光客が島外避難が必要な地域に滞在と想定 (出典) 令和3年1月1日現在住民基本台帳人口</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;"> <p>避難先地域 (九州・山口各県)</p>  </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <p>先島諸島の住民等 約12万人が県の区域を越えて避難</p> </div>	先島諸島5市町村の人口			郡	市町村名	人口(人)	宮古・八重山	宮古島市	55,577	石垣市	49,848	竹富町	4,300	与那国町	1,697	多良間村	1,103	計		112,525
先島諸島5市町村の人口																					
郡	市町村名	人口(人)																			
宮古・八重山	宮古島市	55,577																			
	石垣市	49,848																			
	竹富町	4,300																			
	与那国町	1,697																			
	多良間村	1,103																			
計		112,525																			