

# シェルターの確保等の取組について

令和8年7月3日

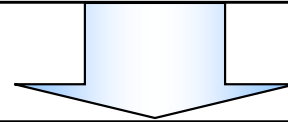
内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付

# 有事法制における国民保護法の位置付け

## 事態対処法

(平成15年6月成立)

- 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



## 平成16年の通常国会で成立した7法律

### 国民の保護のための法制

## 国民保護法

※平成16年9月17日施行

自衛隊や米軍の行動の円滑化に関する法制

- 米軍行動関連措置法
- 海上輸送規制法
- 自衛隊法の一部改正

交通及び通信の総合的な調整に関する法制

- 特定公共施設利用法

捕虜の取扱いに関する法制

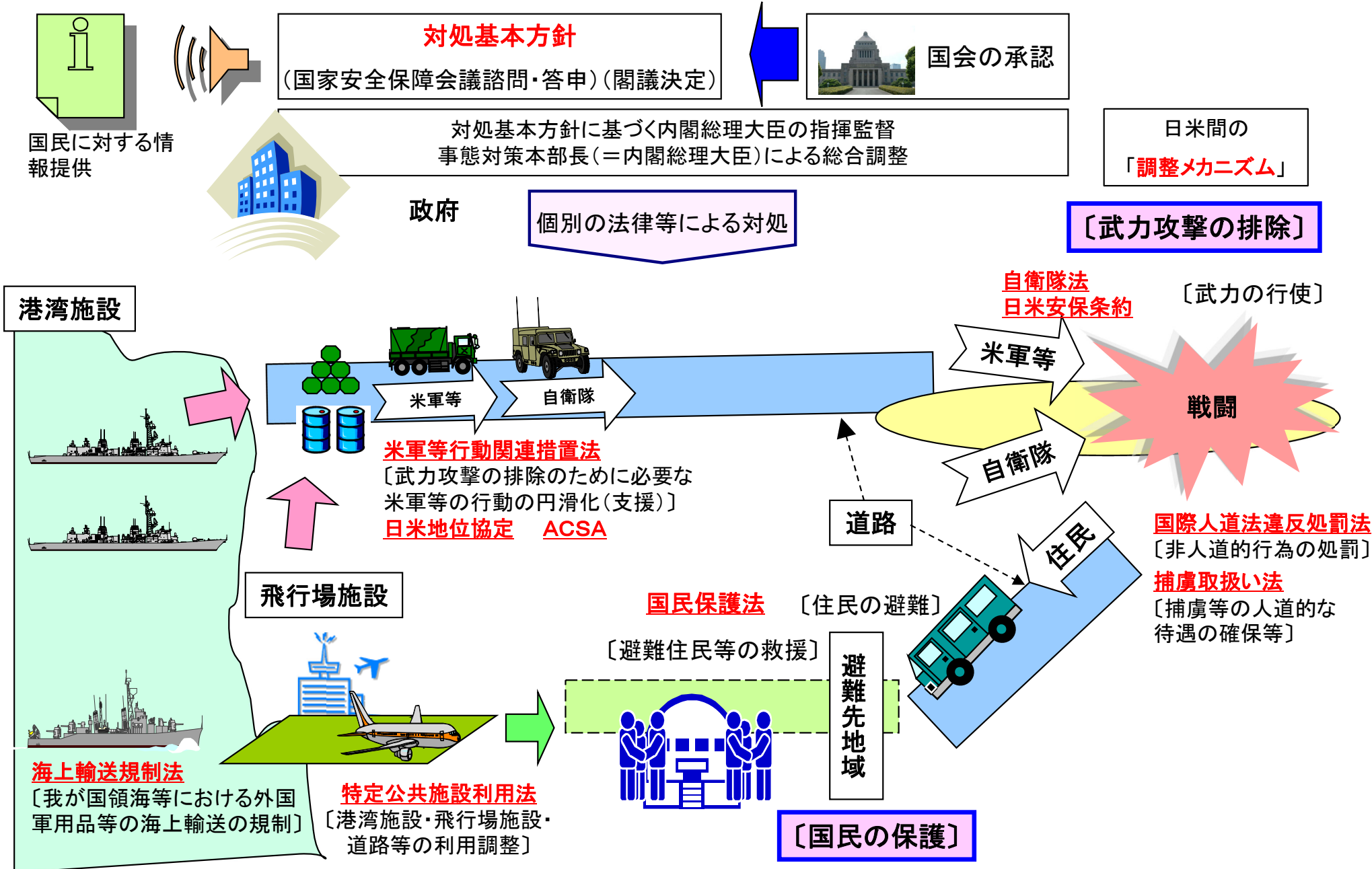
- 捕虜取扱い法

非人道的行為の処罰に関する法制

- 国際人道法違反処罰法

# 武力攻撃事態への対処(イメージ)

## 事態対処法



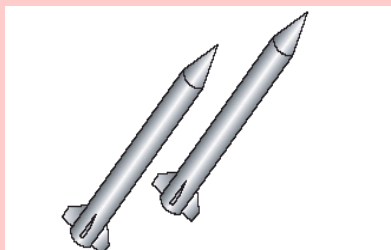
# 国民保護法で対象とする事態

## 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



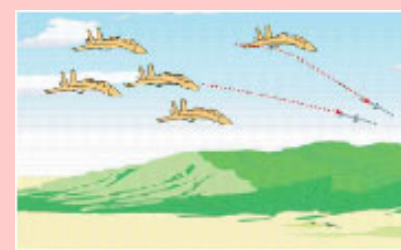
着上陸侵攻



弾道ミサイル攻撃



ゲリラ・特殊部隊による攻撃



航空攻撃

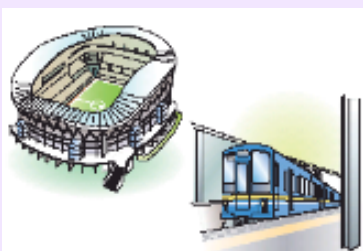
## 緊急対処事態

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い、後日、武力攻撃事態に認定されることになる事態も含む。

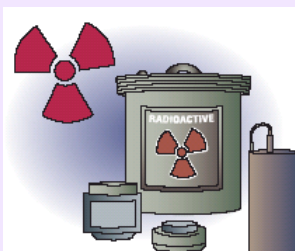
### ① 武力攻撃の手段に準ずる手段を用いた攻撃により甚大な被害が生じる事態



危険物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  
(原子力事業所の破壊、石油コンビナートの爆破等)



多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態  
(ターミナル駅や列車の爆破等)



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  
(炭疽菌やサリンの大量散布、ダーティボム等)

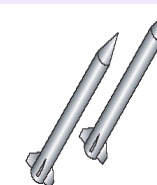


破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態  
(航空機による自爆テロ等)

### ② 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



攻撃を受けた当初の段階において明確に外部からの武力攻撃と認定しがたい場合



# 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

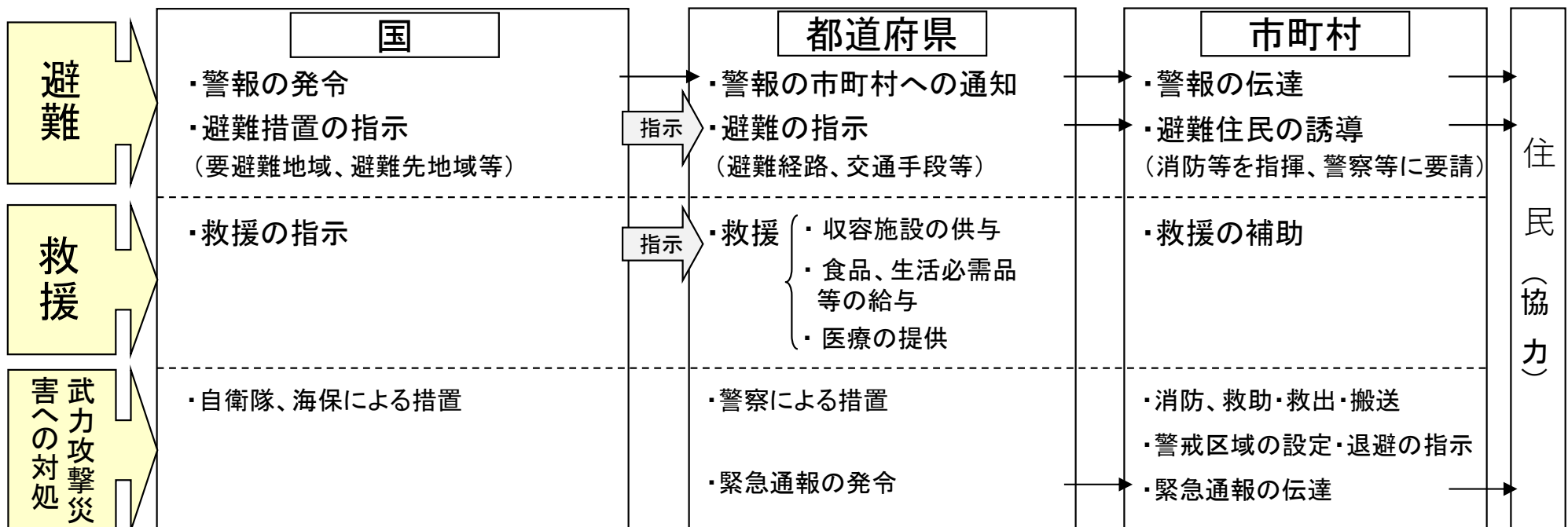
### 武力攻撃事態等

- 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**。※第百八十四条により、指定都市にあっては市長。以下、「都道府県知事」について同じ。  
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

都道府県知事は、区域の人口、都市化の状況、防災のための避難場所の指定状況等地域の実情を踏まえ、発生の可能性のある事態を念頭に置き、市町村と連携しつつ、避難施設を指定するものとする。この場合において、以下の事項等に留意するものとする。

○ 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」

○ 事態において避難施設に住民を可能な限り受け入れることができるよう、それぞれの施設の収容人数を把握し、一定の地域に避難施設が偏ることのないように指定するとともに、できるだけ多くの施設の確保に努めるよう配慮する

→ **緊急一時避難施設の指定をより一層促進し、特に地下施設（地下街・地下駅舎等）の指定を進めるため、令和3年度から7年度までの5年間を集中取組期間として指定を推進（令和3年5月）シェルター方針を踏まえ、第2次集中取組期間に（令和8年3月31日）**

# 国民保護法上の避難施設の指定状況

施設区分	施設数 (令和7年4月1日現在)	定義等
<b>避難施設</b>	102,141※ <sup>1</sup>	住民を避難させ、又は避難住民等の救援を行うための施設
<b>屋内避難施設</b>	80,645※ <sup>2</sup>	避難所、緊急一時避難施設及び特定臨時避難施設
<b>避難所</b>	71,796	避難住民等を收容するもの 收容する期間が長期にわたる場合又は長期にわたるおそれがある場合には、長期避難住宅の設置が可能（賃貸住宅、宿泊施設等の居室の借上げも可能）
<b>緊急一時避難施設</b>	61,142	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
<b>地下施設</b>	4,233	
<b>特定臨時避難施設</b> ※新設	(整備予定)	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（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）で整備予定）
<b>屋外避難施設</b>	62,602	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た避難施設

※1 屋内避難施設と屋外避難施設のいずれにも該当する施設が存在するため、これらの合計値と避難施設数は一致しない。

※2 避難所と緊急一時避難施設のいずれにも該当する施設が存在するため、これらの合計値と屋内避難施設数は一致しない。

# シェルター基本方針概要

本文書の名称

「緊急事態を想定した避難施設(シェルター)の確保に関する基本方針」

制定根拠・形式等

「国民の保護に関する基本指針」(H17.3閣議決定)に基づき、今回新たに閣議決定

国家安全保障戦略、骨太の方針なども踏まえたものとして策定(「基本的考え方」(\*)を発展的に継承)

このため、併せて「国民の保護に関する基本指針」も変更

※ 「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」(R6.3)  
内閣官房、内閣府、消防庁、経済産業省、国土交通省、防衛省 連名

方針のポイント

都道府県単位

公共施設中心

夜間人口をベース

国民保護制度だけでの取組

地上施設が多い

市区町村  
単位

官民連携の推進  
(民間施設の活用、民の取組の奨励・促進)

昼間人口を  
視野に

自然災害対策との連携  
(デュアルユース)

地上・地下ともに  
指定促進

## 【きめ細やかな指定促進】

- R8～12においては、地域の特性や実情に配慮しつつ、市区町村単位の人口カバー率100%を目標とする
- あわせて、市区町村単位での昼間人口カバー率100%を目指す

## 【官民連携の推進(民の取組の奨励・促進等)】

- 地上施設に加え、地下駅舎、地下街、大規模建築物の地下駐車場などの民間の既存の地下施設を、シェルターとして確保
  - ※ 地下駅舎、地下街、大規模建築物の地下駐車場等は面的につながっていることも多い。
  - ※ 一定の規模以上の建築物については、駐車施設が併設されている。
- 危機管理投資の一環として、「令和の国土強靱化対策」などと連携し、滞在機能などの充実(\*)を促進
  - ※ 水、食料、簡易ベットなどの備蓄等により、数日間の滞在を可能とする。
- あわせて、大規模建築物の容積率の緩和等の奨励策を検討
- 事業者に対する表彰などにより、民間の取組や投資を後押し

## 【デュアルユースの推進】

- 「帰宅困難者対策の一時滞在施設」などと「緊急一時避難施設」との「デュアルユース」を推進し、武力攻撃事態等から自然災害に至るあらゆる緊急事態にシームレスに対応

## 【最善の避難行動の普及促進】

- 民間の防災アプリ等との情報連携など、国民が的確かつ迅速な避難行動に結びつけられる情報発信を展開

## 【調査・研究の加速・深化等】

- イスラエルなど諸外国の取組を参考に、地下・地上施設とも活用して確保に取り組む
- 核攻撃等により過酷な攻撃によるものに対応するシェルターについても調査・研究を深化
- シェルターの技術的な仕様や定義・名称のほか、優先して取り組むべき地域等について1年後を目途に整理

※ これらのほか、引き続き、先島諸島の5市町村での特定臨時避難施設の整備を着実に推進

# 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、平時は会議室や駐車場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)



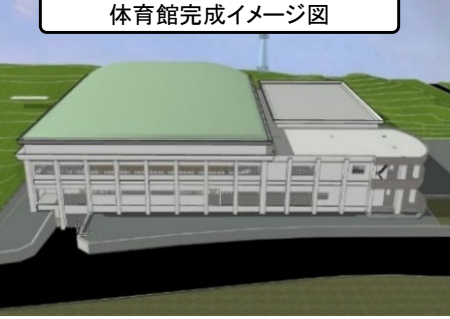
○平時: 運用体制や運用方法の整備、備蓄、施設の保全、備品等の安全対策、訓練の実施等

○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整備について

	与那国町	石垣市	宮古島市
想定施設	<p>○新たに整備する与那国町複合庁舎の地下の会議室、事務室等を特定臨時避難施設として活用</p> <p>【主な用途】</p> <p>&lt;必要時&gt; 避難スペース</p> <p>&lt;平時&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・会議室、事務所等</li> <li>・管理室、倉庫、トイレ、シャワー室、キッチン、ランドリールーム、機械・設備関係室等</li> </ul>	<p>○新たに整備する防災公園の地下駐車場を特定臨時避難施設として活用</p> <p>【主な用途】</p> <p>&lt;必要時&gt; 避難スペース</p> <p>&lt;平時&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・駐車場</li> <li>・管理室、倉庫、トイレ、シャワー室、キッチン、ランドリールーム、機械・設備関係室等</li> </ul>	<p>○新たに整備する体育館の地下駐車場を特定臨時避難施設として活用</p> <p>【主な用途】</p> <p>&lt;必要時&gt; 避難スペース</p> <p>&lt;平時&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・駐車場</li> <li>・管理室、倉庫、トイレ、シャワー室、キッチン、ランドリールーム、機械・設備関係室等</li> </ul>
施設面積及び収容人数	<p>○施設面積:約2,300㎡</p> <p>○収容人数:200名程度</p>	<p>○施設面積:約7,100㎡</p> <p>○収容人数:500名程度</p>	<p>○施設面積:約7,300㎡</p> <p>○収容人数:500名程度</p>
参考イメージ	<p>複合庁舎(町役場等)完成イメージ図</p> 	<p>地下駐車場位置図</p> 	<p>体育館完成イメージ図</p> 
国からの自治体への支援	<p>○基本設計について、内閣官房が技術的支援・財政支援を実施[令和6年度]</p> <p>○実施設計及び工事について、防衛省が民生安定助成事業で国庫補助[令和7年度～](特定臨時避難施設(地下)への補助率は9/10)</p> <p>※複合庁舎(上物)は防衛省が民生安定助成事業で国庫補助</p>	<p>○基本設計について、内閣官房が技術的支援・財政支援を実施[令和6～7年度]</p> <p>○実施設計及び工事について、防衛省が民生安定助成事業で国庫補助[令和7年度～](特定臨時避難施設(地下)への補助率は9/10)</p> <p>※防災公園(上物)は防衛省が民生安定助成事業で国庫補助(予定)</p>	<p>○実施設計について、内閣官房が技術的支援・財政支援を実施[令和6～7年度]</p> <p>○工事について、防衛省が民生安定助成事業で国庫補助[令和7年度～](特定臨時避難施設(地下)への補助率は9/10)</p> <p>※体育館(上物)は防衛省が民生安定助成事業で国庫補助</p>
進捗状況(予定含む)	<p>令和7年 3月 基本設計完了</p> <p>7月 実施設計開始</p> <p>令和8年 3月 実施設計完了</p> <p>令和8年度 工事開始予定</p> <p>令和9年度末頃 工事完了予定</p>	<p>令和7年 3月 基本設計開始</p> <p>11月 基本設計完了</p> <p>令和8年 1月 実施設計開始</p> <p>令和9年度 工事開始予定</p>	<p>令和7年3月 実施設計開始</p> <p>令和8年1月 実施設計完了</p> <p>令和8年度 工事開始予定</p> <p>令和9年度末以降 工事完了予定</p>

# 特定臨時避難施設の整備について

	竹富町	多良間村
想定施設	<p>○新たに整備する西表島の複合施設(庁舎及び地域資源活用拠点施設)の地下の会議室、事務室等を特定臨時避難施設として活用</p> <p>【主な用途】</p> <p>＜必要時＞ 避難スペース</p> <p>＜平時＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・会議室、事務室等</li> <li>・管理室、倉庫、トイレ、シャワー室、キッチン、ランドリールーム、機械・設備関係室等</li> </ul>	<p>○新たに整備する移住定住促進住宅の地下の多目的ホール等を特定臨時避難施設として活用</p> <p>【主な用途】</p> <p>＜必要時＞ 避難スペース</p> <p>＜平時＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・多目的ホール等</li> <li>・管理室、倉庫、トイレ、シャワー室、キッチン、ランドリールーム、機械・設備関係室等</li> </ul>
施設面積及び収容人数	<p>○施設面積:約1,500㎡</p> <p>○収容人数:100名程度</p>	<p>○施設面積:約1,500㎡</p> <p>○収容人数:100名程度</p>
参考イメージ	<p>複合施設(庁舎等)完成イメージ図</p> 	<p>移住定住促進住宅完成イメージ図</p> 
国からの自治体への支援	<p>○基本設計について、内閣官房が技術的支援・財政支援を実施[令和7年度]</p> <p>○実施設計について、消防庁が国庫補助の予算を令和7年度補正予算において計上(特定臨時避難施設(地下)への補助率は9/10)</p> <p>※地域資源活用拠点施設(上物)は内閣府(沖縄政策担当)が沖縄離島活性化推進事業で国庫補助</p>	<p>○基本設計について、内閣官房が技術的支援・財政支援を実施[令和7年度]</p> <p>○実施設計について、消防庁が国庫補助の予算を令和7年度補正予算において計上(特定臨時避難施設(地下)への補助率は9/10)</p> <p>※移住定住促進住宅(上物)は内閣府(沖縄政策担当)が沖縄離島活性化推進事業で国庫補助</p>
進捗状況(予定含む)	<p>令和7年8月 基本協定締結・設計開始</p> <p>令和8年3月 基本設計完了</p> <p>令和8年度以降 実施設計・工事予定</p> <p>※今後、実施設計の中で工事の時期を精査</p>	<p>令和7年7月 基本設計開始</p> <p>令和8年3月 基本設計完了</p> <p>令和8年度以降 実施設計・工事予定</p> <p>※今後、実施設計の中で工事の時期を精査</p>

# 沖縄県の離島からの住民避難・受入れに係る検討 全体像

- 我が国を取り巻く厳しい安全保障環境の中、万が一の事態に備え、平素から、国・地方、官・民の関係機関が連携して様々な検討を行っておくことは重要。
- 沖縄県の国民保護に関しては、沖縄県及び先島5市町村、また九州各県等と連携し、離島地域からの避難手順や、避難先地域における受入れ態勢の準備に係る検討に取り組んでいる。 **訓練上の想定であり、特定の有事を想定したものではない。**

## 沖縄県の離島からの住民避難検討

- 令和4～7年度は、国と沖縄県・先島5市町村<sup>(※)</sup>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。  
(※)宮古島市、石垣市、竹富町、与那国町、多良間村
- 令和8年度に**実動訓練を含む沖縄県国民保護訓練(国重点)**を実施予定。

要避難地域<sup>(※)</sup>  
(沖縄県)

沖縄県先島諸島

島外避難

沖縄本島等

屋内避難

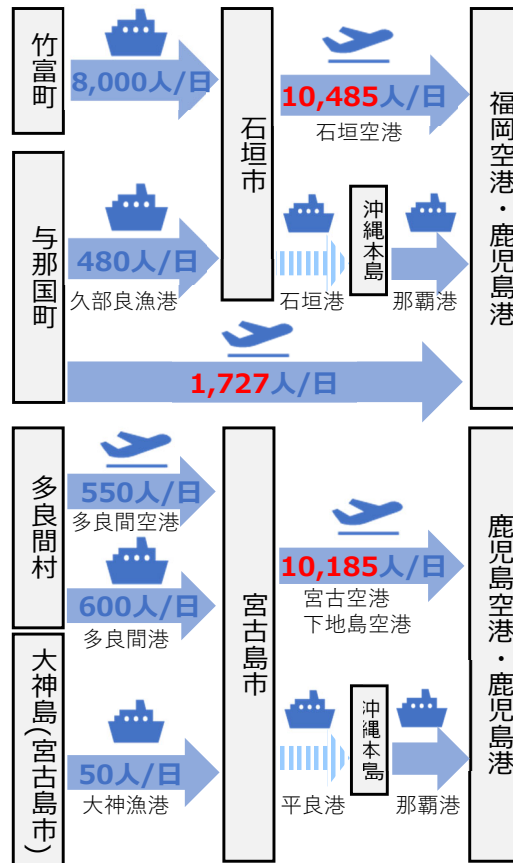
先島諸島5市町村の人口

郡	市町村名	人口(人)
宮古・八重山	宮古島市	55,583
	石垣市	49,821
	竹富町	4,204
	与那国町	1,689
	多良間村	1,040
計		112,337

このほか、約1万人の入域者が島外避難が必要な地域に滞ると想定

(出典)令和7年1月1日現在住民基本台帳人口

**1日約2万人の輸送力を確保。単純計算で6日で12万人の避難が可能。**



## 九州・山口各県での受入れ検討

- 令和6年度からは、避難先として想定する九州・山口各県において、受入れ検討に着手。同年度末に**初期的な計画**を作成。
- 令和8年度までに、**受入れ基本要領**を作成予定。

避難先地域<sup>(※)</sup>  
(九州・山口各県)



避難元市町村 (經由空港)	避難先県
石垣市 (福岡)	山口県
	福岡県
	大分県
竹富町 (福岡)	長崎県
与那国町 (福岡)	佐賀県
宮古島市 (鹿児島)	福岡県
	熊本県
	宮崎県
	鹿児島県
多良間村 (鹿児島)	熊本県