

各 都 道 府 県 私 立 学 校 担 当 課 御 中
各文部科学大臣所轄学校法人施設担当課

文部科学省初等中等教育局幼児教育課
文部科学省高等教育局私学部私学助成課

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
基本方針を踏まえた緊急一時避難施設の充実について

今般、添付の通知のとおり、内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付内閣参事官より、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 1 6 年法律第 1 1 2 号）に基づく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を踏まえた緊急一時避難施設の充実の推奨について通知がありました。

ついては、下記の点について御承知おきいただきますようお願いいたします。また、本件は、文部科学省の各関係機関にそれぞれ所管課等を通じてお知らせしていることを申し添えます。

記

1. 政府においては、令和 8 年 3 月 3 1 日に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を閣議決定し、その中で添付の通知 1. ①から⑤に掲げられた取組を推奨していること。
2. 各学校法人において、それぞれの施設の利用者の安全確保や防災拠点としての機能強化を図るための施設整備を実施する際、又は、緊急一時避難施設としての指定を受け、若しくは指定に向けた協議等が進んでいる施設について施設の整備充実を検討する際には、地域の実情に応じ、費用対効果を考慮しつつ、緊急一時避難施設とのデュアルユース推進も見据えて、緊急一時避難施設の指定を行う都道府県・指定都市の担当部局からの相談に適切に対応いただきたいこと。
3. 各施設の緊急一時避難施設としての充実を検討するに当たっては、私立学校施設整備費補助金が活用出来る場合もあるため、詳細は担当連絡先まで相談いただきたいこと。

（参考）

緊急一時避難施設の概要については、内閣官房国民保護ポータルサイト
(<https://www.kokuminhogo.go.jp/hinan/index.html>) を御参照ください。

【本件担当】

（幼稚園施設整備に関すること）

初等中等教育局幼児教育課振興係

電話 03-5253-4111（内線 2716）

e-mail youji-shinkou@mext.go.jp

（私立学校（幼稚園を除く）施設整備に関すること）

高等教育局私学部私学助成課助成第二係

電話 03-5253-4111（内線 2774）

e-mail josei2@mext.go.jp

府省国民保護担当課室長 殿

内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付
内 閣 参 事 官

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
を踏まえた緊急一時避難施設の充実の推奨について（通知）

平素から、国民保護行政の推進に御尽力を賜り、厚く御礼申し上げます。

国民の保護に関する基本指針（平成17年3月25日閣議決定）に基づき、令和8年3月31日に「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」（以下「シェルター方針」という。）が別紙1のとおり閣議決定されました。

シェルター方針では、緊急一時避難施設の充実について、「内閣官房の総合調整の下、国土交通省を中心に、関係府省庁が連携し、（中略）シェルターの整備につなげていく」旨、記載されました。

つきましては、各府省庁におかれましては、シェルター方針を踏まえ、次のとおり取り組んでいただきますよう、お願いいたします。

記

1. 所管部局への取組の依頼

緊急一時避難施設の充実につなげていくため、各府省庁におかれては、地方公共団体や関係する所管団体等（以下「地方公共団体等」という。）に対して、政府がシェルター方針に規定する以下の①～⑤に掲げる取組を推奨していることの周知及びそれらの取組のために活用可能な施策に関する情報提供を実施いただくほか、地方公共団体等からの相談に適切に対応いただきますよう、お願いいたします。

- ① 政治経済の中枢を含む都市部など、速やかな移動を伴う避難の困難性のある地域において、緊急一時避難施設のうち、主要駅や大規模建築物等の地下空間、地下駅舎・地下街・地下道・地下駐車場等の既存の地下施設を中心に、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難にも対応できるようにするための滞在機能等の充実
- ② 主要駅や大規模建築物等を新規に建設する場合に地下空間が整備される際、シェルターとしての活用を見据えた整備（自然災害時における帰宅困難者対策の一時滞在施設としての機能発揮も視野にデュアルユースを推進）

- ③ 既存施設の改修等による緊急一時避難施設の充実を図る際、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難を念頭に置き、主として、避難住民等を受け入れるために付加的に必要なスペースや備蓄倉庫、電気設備等の滞在機能のほか、簡易トイレや簡易ベッド等の備蓄の充実
- ④ ③の改修について、施設ごとの計画的なメンテナンスサイクルを踏まえた適切なタイミングで取り組むことへの配慮
- ⑤ 新規の施設建設時における滞在機能の付加等への配慮
- ※ 緊急一時避難施設の充実の対象から、既存の地上施設を除外するものではない
- ※ なお、留意事項として、①～⑤に掲げる取組を通じて緊急一時避難施設の充実を図るに当たっては、施設管理者である地方公共団体や民間事業者等の負担に配慮しつつ、例えば、地方公共団体の管理する備蓄品について実効性を高める配置等を検討するなど、施設管理者その他関係者との協力関係を醸成する取組の推進をお願いいたします。

2. 地方公共団体等との課題認識の共有と課題解消に向けた取組

各府省において、地方公共団体等や民間事業者・施設管理者と、緊急一時避難施設の充実にかかる課題認識を丁寧に幅広く共有し、民間における経済合理性に基づく社会経済活動や、近年の資材価格や人件費の高騰の影響等に十分留意しつつ、官民が連携してその解決に向けた取組を進めていただきますよう、お願いいたします。

(参考) 内閣官房における関連する調査・研究

内閣官房において、国土交通省、防衛省等の関係府省庁と連携し、避難施設に関する技術的な仕様の指針としてのガイドラインや、既存の地下施設を避難施設として充実させることの実現可能性調査（フィージビリティ調査（別紙2））など、これまでの避難施設に関する調査及び研究の成果を踏まえ、令和8年度中に、既存の地下施設の改修等による滞在機能等の充実の企画、設計等において参考となる手引きを作成することとしています。

【添付資料】

- （別紙1） 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（概要及び本文）
- （別紙2） 既存の地下施設を避難施設として充実させることの実現可能性調査（フィージビリティ調査）報告書（概要）

【連絡先】

内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付 国民保護企画担当
担当：坂田企画官
TEL：03-3581-8926

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

令和 8 年 3 月

目 次

第1章 策定の経緯・趣旨等	1
1. これまでの経緯	1
2. 策定の趣旨、基本認識と目指す方向性	3
3. 用語の整理	5
第2章 シェルター確保の推進の視点	7
1. 地域特性等を踏まえた様々な種類のシェルターの確保	7
2. 自然災害時との避難施設のデュアルユースと平時活用、官民連携の推進	8
3. 危険や脅威に対する最善の避難行動の普及促進	9
第3章 シェルター確保の推進に関し当面講ずべき措置	10
1. 全国的な緊急一時避難施設の指定促進	10
2. 緊急一時避難施設の充実	11
3. 自然災害時との避難施設のデュアルユースと官民連携の取組の具体化	12
4. 最善の避難行動の実効性向上	13
5. 特定臨時避難施設の整備と運用等ガイドラインの作成	13
第4章 調査及び研究の加速・深化と本基本方針の見直し	15

第1章 策定の経緯・趣旨等

1. これまでの経緯

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。)では、国、地方公共団体等の責務、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の国民の保護のための措置(以下「国民保護措置」という。)等に関し必要な事項を定めている。

我が国に対する外部からの武力攻撃に際し、国民の生命、身体及び財産を保護し、武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小化するため、国全体として万全の態勢を整備することは、国家の責務である。

国民保護法の制定以降、武力攻撃を想定した避難施設の確保に取り組んできた。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ことができるよう、平時からこれらの用に供する避難施設を確保しておくべく、都道府県及び指定都市において避難施設の指定を進めてきた。近年では、特に、爆風や破片等からの直接の被害を軽減し、周囲の安全が確認されるまでの一時的な避難に活用するため、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」として指定する取組を促進し、全国的な量的確保を現在進行形で集中的に推進している。

同時に、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し、内閣官房において、関係府省庁と連携し、諸外国の事例を含め、調査及び研究を進めてきたところである。

今や国際社会は時代を画する変化に直面している。パワーバランスの歴史的变化と地政学的競争の激化が生じるとともに、気候変動問題を始め、国境を越えて各国が協力して対応すべき諸課題も生起している。また、国内では人口減少、少子高齢化等の困難な課題に直面し、同時に、我が国周辺での軍事的動向等が深刻な懸念となり、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中にある。

我が国の安全保障に関する最上位の政策文書である「国家安全保障戦略」(令和4年12月16日国家安全保障会議決定及び閣議決定)では、国、地方公共団体、指定公共機関等が協力して、住民を守るための取組を進めるなど、

国民保護のための体制を強化することとした。その具体策として、国民保護の体制の強化が抑止力となるという観点から、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等を行うことと並び、様々な避難施設の確保を行うことを示し、我が国の国民保護への対応を大きく前進させた。

これに基づき、令和6年3月に、内閣官房・内閣府・消防庁・経済産業省・国土交通省・防衛省の連名により、「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」（以下「基本的考え方」という。）を定め、①政治経済の中枢を含む都市部における指定など「緊急一時避難施設の指定促進」、②地域の実情に応じた「緊急一時避難施設の充実も含むその在り方の検討」、③避難の困難性など一定の要件を満たす地域における「特定臨時避難施設の整備」の3点を柱とした。

あわせて、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して、内閣官房において、関係府省庁と連携し、有識者の協力を得て、備えるべき技術的な仕様の指針としてガイドライン（「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」）を示した。当該ガイドラインは、我が国において知見等に限りがあるものの、諸外国の事例や国内の自然災害への対応等を参考に作成したものであり、今後の整備事例、関連技術の発展等を踏まえ、必要に応じて改訂することとしている。

なお、上記③に関し、武力攻撃を想定した住民避難について、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合には、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とは論をまたない。

これらを踏まえ、避難の困難性など一定の要件を満たす地域として、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）において、内閣官房、消防庁及び防衛省による支援の下、新たに建設する公共・公用施設の地階に、平時には会議室や駐車場等として活用し、武力攻撃事態等においては避難誘導に従事する行政職員等や避難に遅れる住民等が広域避難を完了するまでの一定期間避難することができる「特定臨時避難施設」の整備を進めている。

また、令和6年7月から、「武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る関係府省連絡会議」を開催し、関係府省の取組状況を共有し、緊密な連携の下、政府一体となって取組を推進している。

関連施策との連携の観点からは、「第1次国土強靱化実施中期計画」（令和7年6月6日閣議決定）において、「近年の災害の激甚化・頻発化等への対応や国民保護の観点から、避難施設の整備等に当たっては、自然災害のみならず、自然災害以外の有事の際にも機能するよう配慮する」とし、自然災害以外の有事と自然災害時の避難施設のデュアルユースの考え方を示している。

2. 策定の趣旨、基本認識と目指す方向性

戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している我が国の国民保護体制の強化及び実効性確保の一つの柱として、武力攻撃を想定した避難施設の確保は急務である。

全国での緊急一時避難施設の集中的な指定促進や、先島諸島の5市町村での特定臨時避難施設の整備など、安全保障環境の変化を踏まえた取組が進んでいる。緊急一時避難施設の全国での人口カバー率は150%超と大きく増加し、このうち、地下施設の全国での人口カバー率は5%超となった。

しかしながら、武力攻撃災害の態様は様々であると考えられ、また、緊急一時避難施設の一人当たりの避難スペースを諸外国の事例と同程度の水準としていることも併せ考えると、地域の実情等を踏まえながら、より高い水準を目指して全国的に緊急一時避難施設の確保を推進しなければならない。

その際、地上施設より安全性が高いと考えられる地下施設は都市部に偏在しているほか、高度経済成長期以降に集中的に整備されたインフラは老朽化が進行しているなど、関連するリソースに限りがあることを念頭に、社会全体で最大限、効果的かつ効率的な対応をとることが必要である。

これまで、緊急一時避難施設の確保に当たっては、地下施設に加え、災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「災対法」という。）上の指定避難所等に指定されている学校や公民館、体育館等の施設についても緊急一時避難施設に指定されるよう、重点的に取り組んできた。その一方で、首都直下地震等の大規模自然災害では、膨大な数の被災者・避難者だけでなく、昼間の発災の場合には都心部での公共交通機関の停止等に伴う膨大な数の帰宅困難者を含めた滞留者の発生が見込まれ、帰宅困難者対策の一時滞在施設は公共施設のみでは足りず、より一層の確保が課題となっている。また、遠地津波、暴風、豪雨、積雪など、地震以外の要因により公共交通機関が停止することで、多数の帰宅困難者が発生することも考えられ、様々な状況を想定

して帰宅困難者対策の一時滞在施設の確保を進める必要がある。

武力攻撃事態等のみならず自然災害も含め、このような状況を大局的に俯瞰（ふかん）すれば、国民の安全・安心を確保するため、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していく必要がある。国や地方公共団体において、従来の制度や前提にとらわれず、柔軟な発想により分野や所管を横断し、シェルターを一体的かつ合理的に確保することを目指していく。

同時に、社会全体の課題としてシェルターの確保を進めていく上では、国民が連携して取り組むことが不可欠であり、民間事業者・施設管理者を始めとする様々なステークホルダーの十分な理解と協力、参画が肝要である。国は、地方公共団体とともに、民間事業者・施設管理者が自発的かつ主体的に参画できる環境を整えていく必要がある。

民間事業者・施設管理者からは、緊急一時避難施設の指定や帰宅困難者対策の一時滞在施設に関する協定の締結がコストやリスクになるとの声があるのも事実である。他方、緊急一時避難施設や帰宅困難者対策の一時滞在施設となっている民間施設も相当程度存在している。さらに、自然災害等の緊急事態に備えた態勢づくりや施設整備を進め、社会的な評価につなげている民間事業者も存在する。

こうした状況を踏まえ、民間事業者・施設管理者や業界団体等の関係者と適切にコミュニケーションをとり、丁寧に幅広く課題認識を共有しながら、社会課題の解決に向けて様々なコストやリスクを最小化することを目指すとともに、民間事業者・施設管理者のこうした取組への協力・参画が、取引先や金融機関、株主などからの評価を含め社会的に適切に評価され、自発的かつ主体的な安全・安心のための取組や投資を後押しする社会を目指していく。

くわえて、シェルターを実効的に活用し、国民の安全・安心を確かなものとするためには、国民一人一人が最善の避難行動をとることが欠かせない。

国として、そもそも武力攻撃の発生が回避されるようにしなければならず、また、万が一、武力攻撃事態等が発生した際には、国の組織及び機能の全てを挙げて、これに対処しなければならないことは当然のことであるが、他方で、武力攻撃災害であれ、自然災害であれ、緊急事態において、自らの命を守るための適切な行動をとることは重要である。

このため、防災における取組と歩調を合わせて国民保護に関する普及啓発や教育、避難訓練を推進し、社会全体として、「自ら助かる」行動とともに、

地域コミュニティレベルでの相互支援による「共に助かる」行動の定着を図りながら、これらを適切に組み合わせた取組につなげることを目指していく。

これらの基本認識と目指す方向性を新たな基軸として、防災・減災、国土強靱化施策を始め政策分野横断的・融合的に連携し、これらを総合的に最大限活用することにより、シェルターの確保の取組を高次のレベルで統合させていく。この方針の下での施策展開を通じて、国全体のレジリエンスを向上させながら、国民の安全・安心を盤石なものとし、国家としての確固たる危機管理態勢を構築することを目指していく。

このような視点に立ち、国民保護法及び「国民の保護に関する基本指針」（平成 17 年 3 月 25 日閣議決定）に基づき、また、令和 6 年 3 月の「基本的考え方」を発展的に継承し、国家安全保障戦略など関連する政府の方針等を踏まえた具体的な取組方針として、「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」（以下「本基本方針」という。）を定める。本基本方針に基づき、内閣官房の総合調整の下、令和 8 年中の設置を目指している防災庁を含む関係府省庁が緊密に連携し、関連する諸施策との調和を図りながら、政府一体となって戦略的かつ持続的な形でシェルターの確保を進める。

3. 用語の整理

武力攻撃を想定した「シェルター」は、諸外国の事例では、例えば、建築物の階段室を強化したもの、建築物の地階に設置したもの、避難施設としての使用も想定した地下鉄駅等の大規模な構造物など、その態様は様々である。

本基本方針では、「武力攻撃等の緊急事態を想定した避難施設」を「シェルター」と総称する。具体的には、国民保護法第 148 条第 1 項の避難施設のうち、以下の「緊急一時避難施設」又は「特定臨時避難施設」をいう。

「緊急一時避難施設」とは、爆風や破片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施設で、都道府県及び指定都市が指定したものをいう。

「特定臨時避難施設」とは、武力攻撃災害から人の生命及び身体を保護するための必要な機能を備えた、避難誘導に従事する行政職員等や避難に遅れる住民等が広域避難を完了するまでの一定期間避難可能で堅ろうな避難施設

で、避難の困難性など一定の要件を満たす地域として先島諸島の5市町村において、国の支援の下、整備に取り組んでいるものをいう。

以上は、国民保護制度に基づく現状の整理であるが、今後、国家安全保障戦略など関連する政府の方針の見直しを踏まえ、武力攻撃等を想定した避難施設として備えるべき堅ろうさを始めとする技術的な仕様や定義・名称等について、諸外国の事例も参考にしつつ、専門的見地から更なる検討を加え、1年後を目途に整理する。

第2章 シェルター確保の推進の視点

1. 地域特性等を踏まえた様々な種類のシェルターの確保

近年、我が国周辺では、かつてない頻度で弾道ミサイル等の発射が繰り返されている。弾道ミサイル等による攻撃に対しては、弾道ミサイル防衛等により侵害排除を行うとともに、全国瞬時警報システム（J-ALEERT）による迅速な情報伝達と適切な行動により被害を局限化することが重要である。

武力攻撃災害の態様は、武力攻撃の手段やその規模の大小、攻撃パターン等により異なり、どのようなものとなるか一概に言えないものの、弾道ミサイル等の単体による武力攻撃の場合には、都度の武力攻撃災害の影響は、航空攻撃や着上陸侵攻など他の武力攻撃が複合して生起する場合と比べ、比較的限られた時間になると想定される。

このような限られた時間での武力攻撃の間、住民等が爆風や破片等からの直接の被害を軽減し、緊急的かつ一時的に安全を確保するためには、その瞬間における最善の避難行動として、堅ろうな建築物や地下施設である緊急一時避難施設に屋内避難することが極めて重要であり、引き続き、その全国的な量的確保を進めていく。

特に、政治経済の中枢を含む都市部などにおいては、昼間人口の規模に見合った交通手段の確保等の観点から、万が一の際、避難の困難性により、速やかな移動を伴う避難が極めて困難であると想定され、大規模自然災害時のような帰宅困難者を含めた滞留者の発生も懸念される。このため、住民以外の通勤者や来訪者、滞在者等についても考慮しながら、緊急一時避難施設の確保を進める必要がある。

このほか、国民生活に関連を有する施設で、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おそれがあると認められる、又は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重要施設等の周辺地域においても、住民等の安全確保のため、施設の特長や、住民等の滞在状況を含む地域の状況を勘案しつつ、緊急一時避難施設の確保を進める必要がある。

また、武力攻撃災害の態様や発生時間帯等によっては、住民等の広域避難を行う事態にまでは至らないものの、周囲の安全が確認されるまでの時間が長くなる場合なども想定され得る。シェルターでの避難期間を数時間から数日程度と想定している諸外国の事例も参考にしつつ、シェルターの量的確保

との両立に十分留意しながら、地域の特性や実情等に応じ、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難にも対応することができるよう、緊急一時避難施設の滞在機能等の充実など、質的向上にも取り組んでいく必要がある。

さらに、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合には、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、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することができる堅ろうな避難施設の確保も必要である。

国民保護体制の強化及び実効性の向上のため、地域の特性や実情等を踏まえ、避難実施要領のパターンの作成や国民保護措置のための訓練の実施等とも相互に関連させながら、様々な種類のシェルターの確保に継続的に取り組んでいく。

2. 自然災害時との避難施設のデュアルユースと平時活用、官民連携の推進

シェルターの裾野を広げ、全国的な量的確保を推進していく上では、関連するリソースに限りがあることを踏まえつつ、堅ろうな建築物のみならず、より安全性が高いと考えられる既存の地下空間や地下インフラ、さらには、主要駅や大規模建築物等を新規に建設した際に設けられる地下空間をシェルターとして最大限活用していくことが重要である。

その際、災対法上の指定避難所に指定されている施設等について、緊急一時避難施設の指定が進んでいることも踏まえると、事前防災の観点も取り入れ、武力攻撃事態等と激甚化・頻発化する自然災害時の避難施設のデュアルユースを進めていくことが必要である。緊急事態に対する危機管理態勢全般の実効性向上に資するよう、緊急一時避難施設と帰宅困難者対策の一時滞在施設など、比較的親和性があると考えられる避難施設を中心に、相互に参照しながら、多角的に検討を進めることが有効である。

また、平時における施設の維持管理等の負担を踏まえると、当然、平時にも有効に活用できる施設である必要があり、「平時活用・緊急時機能発揮」の観点から、平時には会議室や駐車場、賑わい・交流創出スペースなどとして

活用し、武力攻撃等の緊急事態においてはシェルターとして活用するなど、多角的利用を基本とする。

同時に、こうした取組の推進に当たっては、民間事業者・施設管理者を始めとする様々なステークホルダーの十分な理解と協力、参画が肝要である。国、指定実務を担う地方公共団体、民間事業者・施設管理者や業界団体等の間で、丁寧に幅広くそれぞれの課題認識を共有し、官民が連携してその解決に向けた取組を着実に進め、民間事業者・施設管理者が自発的かつ主体的に参画できる環境を整えていく。

3. 危険や脅威に対する最善の避難行動の普及促進

弾道ミサイルの飛来など危険や脅威が切迫した場合には、爆風や破片等から身を守るため、自宅や職場又は近傍の堅ろうな建築物や地下施設に直ちに屋内避難することが重要である。

緊急的に身を守る必要が生じた場合、その状況下での最善の避難が重要であり、屋内避難する先は地下施設に限るものではなく、身近で安全な施設に避難し、さらに、窓から離れる、又は窓がない部屋に逃げ込むといった行動をとる必要がある。また、近傍に建築物がなく屋外にいる場合には、物陰に身を隠す、又は地面に伏せて頭部を守るといった行動など、その瞬間における最善の避難行動をとる必要がある。

シェルターを実効的に活用し、国民の安全を確保するためには、身近な場所にシェルターを確保しつつ、国民一人一人のこうした最善の避難行動の実効性を高めることが不可欠である。

このため、緊急避難先としてのシェルターの確保及び所在地等情報の広報と、最善の避難行動の普及促進、教育及び避難訓練の推進を、不可分一体のものとして有機的に組み合わせ、防災における取組とも歩調を合わせながら推進する。

第3章 シェルター確保の推進に関し当面講ずべき措置

1. 全国的な緊急一時避難施設の指定促進

これまでの全国での緊急一時避難施設の集中的な指定促進の取組により、緊急一時避難施設の全国での人口カバー率は150%を超え、このうち、地下施設の人口カバー率は5%を超えた。

その上で、緊急一時避難施設の一人当たりの避難スペースを諸外国と同程度の水準としていることも念頭に置きつつ、全国での人口カバー率の更なる向上のため、内閣官房の総合調整の下、消防庁及び内閣府を中心に、関係府省庁が連携し、施設類型に応じ、きめ細かな取組をより一層進めていく。

その際、国民保護措置において避難の指示を行う都道府県と避難住民の誘導を行う市町村の平素からの緊密な連携をこれまで以上に進める。

全ての住民の身近な場所に緊急一時避難施設を確保するため、これまで都道府県及び指定都市単位での人口カバー率100%を目標として取り組んできた。これを更に推し進め、市区町村単位での人口カバー率100%を次なる目標としてその達成を目指す。ただし、関連するリソースに限りがあることや、地域の特性・実情等も考慮する。

さらに、引き続き、政治経済の中枢を含む都市部などでの指定や、主要駅・大規模建築物等の地下空間、地下駅舎・地下街・地下道・地下駐車場等の既存の地下施設の指定を進める。

また、自然災害時との避難施設のデュアルユースを推進する観点から、帰宅困難者対策の一時滞在施設となっている民間施設について、民間事業者・施設管理者の理解や協力、参画を丁寧に行いながら、緊急一時避難施設としての指定を進める。あわせて、緊急一時避難施設となっている民間施設については、帰宅困難者対策の一時滞在施設に関する協定の締結など、大規模地震や遠地津波等の自然災害時にも利用できる態勢づくりを進める。

これらの取組を通じ、住民以外の通勤者や来訪者、滞在者等の緊急避難先としても資するよう緊急一時避難施設を確保し、市区町村単位での昼間人口カバー率100%を目指していく。

このほか、国民生活に関連を有する施設で、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おそれがあると認められる、又は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重要施設等の周辺地域での指定など、施設の特性や、住民等の滞在状況を含む

地域の状況に応じた指定を進める。

過疎地域や中山間地域を始め、地域によってはそもそも緊急一時避難施設として指定し得る堅ろうな建築物や地下施設に限りがある場合が想定される。

このような場合には、当該地域の特性や実情等を総合的に勘案しながら柔軟に対応することとし、災対法上の指定避難所として指定されている公共施設等を始め幅広く指定を進め、できるだけ多くの施設の確保に努めることとする。

また、国は、国が管理・所管する施設について、都道府県及び指定都市から緊急一時避難施設としての指定の同意を求められた場合には、当該施設の特性等を踏まえ、積極的に指定に応じるなど適切に対応する。

2. 緊急一時避難施設の充実

武力攻撃災害の態様や発生時間帯等により、住民等の広域避難を行う事態にまでは至らないものの、周囲の安全が確認されるまでの時間が長くなる場合などを想定し、内閣官房の総合調整の下、国土交通省を中心に、関係府省庁が連携し、以下の取組を通じて、シェルターの整備につなげていく。

政治経済の中枢を含む都市部など、速やかな移動を伴う避難の困難性のある地域において、緊急一時避難施設のうち、主要駅や大規模建築物等の地下空間、地下駅舎・地下街・地下道・地下駐車場等の既存の地下施設を中心に、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難にも対応できるよう滞在機能等の充実を推奨する。

また、主要駅や大規模建築物等を新規に建設する場合に地下空間が整備される際にも、シェルターとしての活用を見据えた整備を推奨し、積極的に働きかける。

その際、自然災害時との避難施設のデュアルユースを推進する観点から、帰宅困難者対策の一時滞在施設としての機能発揮も視野に、危機管理投資の一環として、防災・減災、国土強靱化施策などと重点的に連携し、地下施設に関連する既存の施策等を総合的に最大限活用する。

同時に、民間における経済合理性に基づく社会経済活動や、近年の資材価格や人件費の高騰の影響等にも十分留意しつつ、民間事業者・施設管理者や業界団体等の課題認識を丁寧に幅広く共有しながら、官民が連携してその解

決に向けた取組を着実に進める。

既存施設の改修等による具体的な充実内容は、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難を念頭に置き、主として、避難住民等を受け入れるために付加的に必要なスペースや備蓄倉庫、電気設備等の滞在機能のほか、簡易トイレや簡易ベッド等の備蓄の充実とすることを推奨し、既存施設の態様や、物理的な制約を含む様々な諸条件、地域の実情等に応じて、既存施設を最大限活用した選択的で柔軟なものとする。また、当該改修は、施設ごとの計画的なメンテナンスサイクルを踏まえた適切なタイミングで取り組むことに配慮することを推奨する。

新規に施設を建設する場合についても、既存施設の改修等による充実内容と同様、滞在機能の付加等に配慮することを推奨する。

物資及び資材の備蓄については、国民保護措置のためのものと防災のためのものとを相互に兼ねることができるものであり、内閣府を中心に、「最低3日間、推奨1週間」分が目安とされている家庭備蓄と併せて、積極的に周知・推進する。また、新物資システム（B－P L o）の活用や被災地支援のための国の備蓄物資拠点の整備を始めとする防災の取組について、国民保護措置での活用の検討を進める。

あわせて、内閣官房において、国土交通省、防衛省等の関係府省庁と連携し、避難施設に関する技術的な仕様の指針としてのガイドラインや、既存の地下施設を避難施設として充実させることの実現可能性調査（フィージビリティ調査）など、これまでの避難施設に関する調査及び研究の成果を踏まえ、既存の地下施設の改修等による滞在機能等の充実の企画、設計等において参考となる手引を作成する。

3. 自然災害時との避難施設のデュアルユースと官民連携の取組の具体化

内閣官房の総合調整の下、消防庁、内閣府、国土交通省等の関係府省庁において、地方公共団体、民間事業者・施設管理者、業界団体等と連携し、武力攻撃事態等や大規模自然災害などの緊急事態に関する知見や課題等の共有を進め、緊急一時避難施設の具体的な運用面の課題の検討・整理を着実に実施し、社会全体として「自ら助かる」行動や「共に助かる」行動を適切に組み合わせながら、必要な施策の検討を進める。

この点、特に、自然災害時の帰宅困難者対策のための一時滞在施設の確保

の取組は、緊急一時避難施設の確保の取組と、その課題も含めて比較的親和性が高いと考えられる。事前防災の観点も含め、相乗効果が期待できる施策も念頭に置きながら取組を進める。

また、内閣府等の関係府省庁の防災に関する表彰制度を始めとする各種ソフト施策について、国民保護に関する取組も対象とするなど、自然災害時との避難施設のデュアルユースを推進する環境整備に取り組む。

あわせて、主要駅や大規模建築物等の地下空間、地下駅舎・地下街・地下道・地下駐車場等の既存の地下施設の活用など、緊急一時避難施設や帰宅困難者対策の一時滞在施設の確保に向け、民間事業者・施設管理者の様々な課題やコスト、リスクを最小化し、その取組を後押しする奨励・促進策を多角的に検討し、民間事業者・施設管理者が自発的かつ主体的に参画できる環境整備に取り組む。

4. 最善の避難行動の実効性向上

国民一人一人の最善の避難行動の実効性を高めるため、内閣官房、消防庁、内閣府等の関係府省庁において、最善の避難行動の普及促進や、国民保護に関する普及啓発・広報に取り組むほか、緊急一時避難施設の周知や認知度向上に資するよう、ピクトグラムなど分かりやすい表示について検討を進める。

くわえて、全国瞬時警報システム（J－A L E R T）の情報伝達機能を不断に強化しつつ、国民保護ポータルサイトに掲載している緊急一時避難施設の所在地等情報の充実、民間の防災アプリや地図情報サービス等との情報連携など、国民が速やかに事態を把握し、的確かつ迅速な避難行動に結びつけられるような情報発信の実施についても検討を進める。

また、これらを活用した避難行動の実効性を高めるための教育や避難施設を活用した避難訓練を、防災における取組と連携させて実施するなど、国民保護に関する普及啓発を促す取組を進める。

5. 特定臨時避難施設の整備と運用等ガイドラインの作成

特定臨時避難施設は以下の必要性から整備を進めることとしている。

- ・ 武力攻撃を想定した住民避難に関し、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合には、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、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。
- ・ そうした行政職員等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。

この必要性を踏まえ、以下の要件を満たす市町村が、国の支援を受けて、公共・公用施設の地階に、平時には会議室や駐車場等として活用し、武力攻撃事態等においては避難誘導に従事する行政職員等や避難に遅れる住民等が広域避難を完了するまでの一定期間（2週間程度）避難することができる特定臨時避難施設の整備を進めているところである。

- 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こと。
- 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と。

具体的には、先島諸島の5市町村において特定臨時避難施設の整備を進めており、引き続き、内閣官房、消防庁及び防衛省が連携して支援する。

また、特定臨時避難施設の実効的な活用に資するよう、内閣官房において、消防庁、防衛省、内閣府等の関係府省庁と連携し、自然災害での知見等も参考にしつつ、平時における運用や維持管理、平時からの運用の転換など、運用等に関するガイドラインを作成する。

第4章 調査及び研究の加速・深化と本基本方針の見直し

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し、これまでの調査及び研究を踏まえ、技術的な仕様の指針として示したガイドライン（「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」）では、関係法令に基づき、武力攻撃事態における施設の機能継続に必要な室や設備等を確保するための建築計画や、機能継続に支障となる損傷の発生を防止するための構造計画、外部のライフライン途絶時の機能継続のための設備計画等を盛り込んでいる。しかしながら、武力攻撃災害の態様は様々であることから、引き続き調査及び研究を進めていく必要がある。

このため、シェルターの確保を進める中で、内閣官房において、関係府省庁と連携し、核攻撃等のより過酷な攻撃によるものも含め、武力攻撃災害に対し必要な機能を備えた避難施設に関する知見等を蓄積するとともに、様々な技術の導入に取り組むなど、シェルターの在り方に関する調査・研究を加速・深化させる。

また、シェルターに関する個別具体の基準を含む技術的な事項については、全国的な量的確保と質的向上の両立の観点を踏まえ、民間における経済合理性に基づく社会経済活動に与える影響等も十分考慮しつつ、備えることが推奨される技術性能も含め、その在り方について、国土交通省、防衛省等の関係府省庁と連携し、調査及び研究を進める。

くわえて、引き続き、フィンランド、イスラエル、シンガポールを始めとする諸外国のシェルター整備の事例にとどまらず、諸外国のシェルター確保に関する制度の調査及び研究を進める。

本基本方針は、国家安全保障戦略など関連する政府の方針の見直しを踏まえ、1年後を目途に、優先して取り組むべき地域等の整理を行う。また、おおむね5年を目途として、シェルター確保の状況や関連技術の発展等を勘案し、必要な見直しを行う。なお、本基本方針に掲げられていない施策の機動的な実施を妨げるものではない。

くわえて、安全保障環境等について重要な変化があった場合には、必要に応じ、随時見直しを行う。

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について

令和8年3月
内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付

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
- 核攻撃等の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

既存地下施設を充実させることの フィージビリティ調査について

令和8年4月
内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付

既存地下施設を充実させることの フィージビリティ調査

- 既存地下施設について避難施設として充実させることの実現可能性(フィージビリティ)に係る調査を実施。
- ・ 段階的に 4 パターンの充実内容 (NBC対応を含む) を検討。改修パターンは、堅ろうさの強化、滞在機能の強化、備蓄の充実などの観点から設定。検討に当たり、有識者へのヒアリングも実施。
 - ・ 高層オフィスビルの地下、地下駅舎、地下街、地下道及び地下駐車場の5類型で特定サンプルを設定して、検討を実施。これを踏まえ、技術面及び運用面の課題抽出と解決策の検討、費用及び工期の試算など、実現可能性を整理し、調査結果を取りまとめ。

	パターン1 (数時間～1日程度の避難)	パターン2 (3日程度の避難)	パターン3 (特定臨時避難施設を参考)	パターン4 (NBC対応)
パターンの考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・既存建物設備の活用 ・備蓄、簡易トイレ 	<ul style="list-style-type: none"> ・堅ろうさの強化(弱) ・滞在機能の充実(3日) ・備蓄、簡易ベッド 	<ul style="list-style-type: none"> ・堅ろうさの強化(中) ・滞在機能の充実(2週間) ・備蓄、簡易ベッド 	<ul style="list-style-type: none"> ・堅ろうさの強化(強・NBC) ・滞在機能の充実(2週間) ・備蓄、簡易ベッド
設備・構造の改修	・改修なし	<ul style="list-style-type: none"> ・地上出入口の防護化(1か所) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地上出入口の防護化(2か所) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地上出入口の防護化(2か所、建物と隔離)
		<ul style="list-style-type: none"> ・防爆扉(外部区画用) 	<ul style="list-style-type: none"> ・防爆扉(内外の区画も) ・前室設置 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・防爆扉(内外の区画も) ・前室・除染室設置 等
		<ul style="list-style-type: none"> ・換気・空調 ・汚水槽(容量小) 	<ul style="list-style-type: none"> ・換気・空調・換気塔 ・汚水槽(容量大)・貯水槽 ・非常用発電・オイルタンク ・トイレ・シャワー等 	<ul style="list-style-type: none"> ・換気・NBC空調・換気塔の隔離 ・汚水槽(容量大)・貯水槽 ・非常用発電・オイルタンク ・トイレ・シャワー等

※ 例えば「高層オフィスビルの地下施設」の収容人数算出に当たって前提とした特定のサンプルは、地下1・2階、各階の面積は計約4,100㎡、収容スペースは地下1階の駐車場と会議室の計約1,700㎡。パターン1の収容人数は2,060人(0.825㎡/人)、パターン2～4は400人(4.2㎡/人)。

フィージビリティ調査 施設類型ごとの充実に要する概算費用

○ 地下施設の5類型の特定サンプルにおいて費用を試算。改修等の内容の検討過程や費用の試算結果等を踏まえた、類型や個別施設による特徴を分析。

※ 費用には、法令適合・地盤等の事前調査、転用前の倉庫等の移転、工事に伴う営業補償に要する経費などは含めていない。

※ 収容人数は、収容面積と一人当たり面積をもとに算出 ※ 金額は税抜		パターン1 (数時間～1日程度の避難) (0.825㎡/人)	パターン2 (3日程度の避難) (4.2㎡/人)	パターン3 (特定臨時避難施設を参考) (4.2㎡/人)	パターン4 (NBC対応) (4.2㎡/人)
高層オフィスビル地下 地下の総面積約8,200㎡ 収容スペース約1,700㎡ (駐車場と会議室)	収容人数	2,060人	400人	400人	400人
	事業費	一人当たり約5千円	一人当たり約300万円	一人当たり約900万円	一人当たり約1,900万円
地下駅舎 地下の総面積約6,770㎡ 収容スペース約1,230㎡ (通路とホーム)	収容人数	1,470人	290人	290人	—
	事業費	一人当たり約16万円 ※開削により倉庫増設	一人当たり約1,000万円 ※開削規模の拡大	一人当たり約2,100万円 ※開削規模が拡大	線路を封鎖できるようにするための改修案はできなかった
地下街 地下の総面積約12,000㎡ 収容スペース約3,800㎡ (通路と広場)	収容人数	4,640人	910人	910人	910人
	事業費	一人当たり約5千円	一人当たり約500万円	一人当たり約900万円	一人当たり約2,100万円
地下道 地下の総面積約3,000㎡ 収容スペース約1,540㎡ (通路)	収容人数	1,870人	370人	370人	370人
	事業費	一人当たり約5千円	一人当たり約1,300万円 ※開削規模が大	一人当たり約1,500万円 ※開削規模が大	一人当たり約2,100万円
地下駐車場 地下の総面積約4,740㎡ 収容スペース約2,210㎡ (駐車スペースと車路)	収容人数	2,680人	525人	525人	525人
	事業費	一人当たり約5千円	一人当たり約300万円	一人当たり約700万円	一人当たり約1,400万円

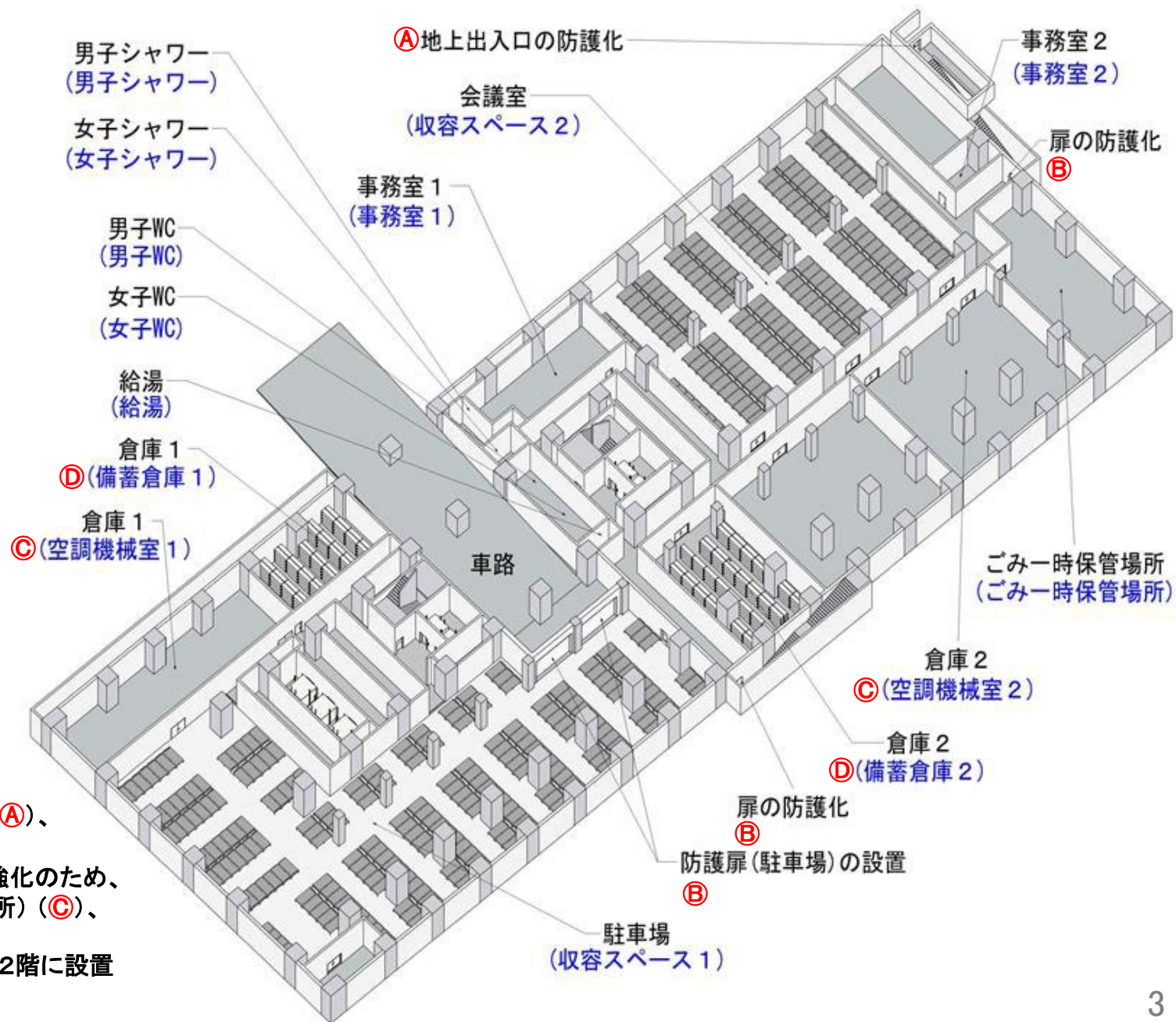
○ 改修工事を伴うパターン2以上では、比較的安価なのはオフィスビル地下、地下駐車場、地下街であるが、それでも一人当たり300万円（税抜き）以上を要すると見込まれる。

地下駅舎や地下道については、転用可能な地下空間が少なく、地下駅舎ではパターン1から掘削工事が必要で、この2類型は総じて割高な結果となった。

フィージビリティ調査 オフィスビル地下で3日程度の避難を可能とする改修

- ・堅ろうさの強化、
 - ・滞在機能の強化、
 - ・備蓄の充実
- について、

パターン2の充実を行った例のイメージ



【整備概要】

3日程度の避難ができるよう

- ・ 堅ろうさの強化のため、地上出入口を1カ所防護化(A)、扉を3カ所防護化(B)
- ・ 収容スペースの滞在機能強化のため、空気調機械室に改修(2箇所)(C)、
- ・ 3日分の備蓄(D)
- ・ 排水を貯める汚水槽を地下2階に設置

※汚水槽は図から省略

堅ろうさの強化、滞在機能の強化、備蓄の充実などには、主に次の高額化の要因や様々な課題が把握された。

<高額化の要因>

- 転用可能な地下空間の有無について、倉庫や設備、水回りに転用する空間がなければ、新たな開削・増築が必要となる。しかし、開削はコスト・時間がかかり現実的でないと意見あり（特に地下道・地下駅舎は細長い構造であるため、空間的余裕がない施設が多いと想定）
- 時間の制約について、夜間や営業時間外などの工事時間の制約は高額化・長期化する。さらに、長期化する工事は不人気で、最近では応札されない状況が生まれているとのこと。
- 堅ろう性の向上に関しては、出入口・開口など遮断箇所の数量により高額化。防爆扉等が特殊で一般流通しておらず、コスト・時間がかかる。

<その他の課題>

- 周辺埋設物の移設や民地・路面等を工事するための関係機関等への手続き、地元調整等は調整・実施に要するマンパワーも多大であると見込まれ、難易度・コストに影響。実施主体には過大な負担と受け止められる懸念。
- 用地による制約について、増築部分を拡げる広さ・容積などに余地があるかで、開削・増築・用途変更できる規模と工事手法・時間の制約が大きく異なる。
- 地下空間に転用できる余地があるとしても、大幅な用途の変更は平時利用が困難となり非現実的

※今回の検討は特定サンプルによるものであり、同じ類型でも、転用可能な地下空間、時間の制約、出入口の数量などは、施設ごとに個別差があり、効果的な改修の内容が異なりうることに留意が必要。