

緊急一時避難施設（※）の指定の制度概要

※ 緊急一時避難施設：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避難施設に指定する、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。国民保護法上は「避難施設」。

- 避難施設の指定は、有事の際に避難の指示や避難住民等の救援を実施する主体である都道府県知事等の義務。
- 弾道ミサイル攻撃時において、爆風や破片等からの直接の被害を軽減するための一時的な避難先として、地下施設の指定は重要。

1 弾道ミサイル発射時における避難の前提

- 弾道ミサイル発射に伴う Jアラート発出による緊急一時避難施設への一時避難。
- 滞在時間：Jアラート発出から周囲の安全が確認されるまでの時間。
一般的には1～2時間程度。
- その後状況に応じて、引き続き避難が必要な場合は、自治体が関係機関等と連携して、滞在型避難施設等に避難誘導（二次的避難）を実施。

2 緊急一時避難施設の指定のフェーズ

1 受入可能時間

- 24時間受入できることが望ましいが、通常営業時間内のみ、地下通行可能時間帯のみなど限られた時間であっても積極的に指定。

2 指定範囲

- 例えば駅舎や地下街については、避難に適した部分を可能な限り指定することが望ましいが、改札外や通路部分等のみでも積極的に指定。
- 堅ろう性が一律でない建築物の場合には、適切な堅ろう性がある部分に限って緊急一時避難施設として利用することを前提として指定。

3 緊急一時避難施設の想定収容人数

- 有事に備え、緊急一時避難施設の想定収容人数が十分であることを平素から検証することは、安全・安心の観点から重要な要素。一人当たり0.825㎡を占めると仮定して、指定された面積

から機械的に算定。

- 一方、実際の弾道ミサイル攻撃時は、生命の危険が切迫している状況であるため、緊急一時避難施設の想定収容人数にかかわらず受け入れることとなると考えられる。

3 緊急一時避難施設の指定後のフェーズ

1 情報提供と避難誘導

(1) 自治体

- 国民保護計画等に基づき、的確・迅速な避難者への情報提供に責務。
- 避難施設指定の有無にかかわらず、都道府県は市町村と連携して避難誘導全体に責務。
- 都道府県・市町村は、訓練等を通じて、施設管理者や、警察・消防等の関係機関間の連携・役割分担を整理しておく必要。

(2) 施設管理者

- 施設管理者に対し、緊急一時避難施設に指定されることに伴って、新たに避難者への情報提供の義務が発生するものではない。ただし、施設管理者が自治体又は指定（地方）公共機関である場合は、国民保護法上の位置づけに鑑み、施設管理者が避難者への情報提供を担うことはあり得る。
- また、大規模地震、水害等の自然災害に際し、施設利用者の安全確保のための情報提供や避難誘導など施設管理者として取るべき措置を参考に、施設管理者が避難者への情報提供を担うことはあり得る。

2 緊急一時避難施設に係る訓練

(1) 自治体

- 国民保護計画等に基づき、緊急一時避難施設への避難を想定した訓練に責務。

(2) 施設管理者

- 施設管理者に対し、緊急一時避難施設に指定されることに伴って、新たに訓練実施の義務が生じるものではない。
- ただし、施設管理者が自治体そのもの又は指定（地方）公共機関である場合は、国民保護法上の位置づけに鑑み、都道府県・市町村による役割分担の整理を経て、都道府県・市町村が行う避難者の避難訓練に施設管理者が参加することはあり得る。
- また、大規模地震、水害等の自然災害に備え、施設利用者の安全確保のための訓練実施など施設管理者としての取るべき措置を参考に、都道府県・市町村が行う避難者の避難訓練に施設管理者が参加することはあり得る。

3 備蓄

- 施設管理者に対し、緊急一時避難施設に指定されることに伴って、新たに備蓄の義務が生じるものではない。

緊急一時避難施設指定について Q&A

このQ&Aは、これまでお問い合わせいただいた項目について、「地下施設の緊急一時避難施設（仮称）指定について Q&A」（令和3年6月2日内閣官房）及び『「地下施設の緊急一時避難施設（仮称）指定について Q&A」（令和3年6月2日内閣官房）の補足』（令和6年2月7日内閣官房）を再整理し、地方公共団体における執務上の参考となること及び民間事業者を含む施設管理者の理解に資することを目的にとりまとめたものです。

【1 避難施設総論】

Q1 「避難施設」とは、どのような施設ですか。

A1 避難施設は、住民を避難させ、又は避難住民等の救援を行うため、国民保護法により都道府県知事（指定都市にあっては市長。以下「都道府県知事等」という。）があらかじめ指定することを義務づけられているものです。

避難施設として指定すべき施設は、

- ① 弾道ミサイル発射時等において、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有効と考えられる、コンクリート造り等の堅ろうな建築物・地下施設
 - ② 避難住民を収容することができる学校、公民館等
 - ③ 炊き出し・応急仮設住宅の建設等の救援に活用できる公園・広場等
- が挙げられます。

一施設がその全ての用途に適合する必要はなく、施設により用途が異なっても差し支えありません。

Q2 弾道ミサイル飛来時の適切な避難行動は定められているのでしょうか。必ず地下施設に避難しなければならないのでしょうか。

A2 弾道ミサイルが日本に飛来する可能性がある場合には、国は、弾道ミサイル発射の情報を伝達し、避難を呼びかけます。屋外にいる場合は近くの建物（できれば頑丈な建物）の中又は地下（地下街や地下駅舎などの地下施設）に避難することとしております。また、屋内にいる場合は、すぐに避難できるところに頑丈な建物や地下があれば直ちにそちらに、それができなければ、できるだけ窓から離れ、できれば窓のない部屋へ移動することとしております。

ミサイルが日本の領土・領海に落下する可能性があるとは判断した場合には、その時点で

改めて、国は、ミサイルが落下する可能性がある旨を伝達し、直ちに避難することを呼びかけます。屋外にいる場合は近くの建物（できれば頑丈な建物）の中又は地下に避難することとしております。また、近くに適当な建物等がない場合は、物陰に身を隠すか地面に伏せ頭部を守り、屋内にいる場合はできるだけ窓から離れ、できれば窓のない部屋へ移動することとしております。詳しくは、内閣官房の国民保護「ポータルサイト」をご参照ください。

Q 3 「避難施設」を指定する目的は何ですか。ミサイル攻撃の際は指定の有無にかかわらず、近くの堅ろうな建物へ避難するよう周知されているので、積極的に指定する必要はないのでしょうか。

A 3 国民保護法上、地方公共団体は、武力攻撃事態等において、国が定める基本的な方針（基本指針）に基づき、自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施する責務を有しています。

避難施設の指定は、このような地方公共団体の責務に鑑み、有事の際に避難の指示を行い、避難住民等の救援を実施する主体である都道府県知事等が行うこととされているものであり、この指定を通じて、都道府県知事等は、避難施設として活用可能な施設の状況（例：位置、管理者、面積、収容人数、構造、受入条件など）を事前に把握し、これらの情報を基礎資料として都道府県国民保護計画等に適切に反映することにより、実情を踏まえた避難の指示や避難住民等の救援、事前の住民への周知活動を行うことが可能となります。

また、市町村長も、都道府県知事等が指定した避難施設に関する情報を正確に把握することが可能となり、都道府県知事や関係機関との平素からの連携や、事前の住民への周知活動を通じ、的確かつ迅速な避難住民の誘導が可能となります。

さらに、住民にとっても、指定された避難施設は、内閣官房の国民保護ポータルサイトによりその位置等が確認できるため、ミサイル落下時に速やかに避難行動が行えるよう、平時から、地図上で自宅や職場近くの避難施設を事前に確認していただくことができます（利用者の現在地から最寄りの避難施設までの経路を瞬時に表示することも可能）。このように、有事の際に的確かつ迅速に避難・誘導・救援などが行われるよう、地方公共団体において、平時からしっかりと避難施設の指定を進める必要があります。

Q 4 避難施設に指定されると、どのような義務や責任を負うことになるのですか。

A 4 国民保護法に基づく避難施設の指定は、あくまでも既存の施設の活用を目的としたものであり、指定に伴い、法律上、コスト面や運用面での追加的な負担や義務を施設管理者に課すものではなく、当該施設の従業員等に対し、新たに何らかの義務を課すことも想定しておりません。

Q 5 有事の際に施設内で施設の管理に起因する事故等があった場合には、何らかの責任を問われるのではないですか。

A 5 国民保護法において、避難施設の指定は、施設管理者に対し、新たに何らかの義務を課すものではないので、国民保護法上、何らかの責任を問われることはありません。また、一般論としては、当該施設管理者は避難者と契約関係にあるわけではありませので、民法上の債務不履行責任を問われるものではなく、善管注意義務（契約上生じる善良な管理者としての注意義務）を負うものでもないと考えています。

一方で、事故等の被害者から、民事上、注意義務違反を問われる場合には、施設管理者に求められる注意義務の内容や水準は、個々の事例ごとに異なり、一義的明確な基準はないとされていることから、実際に裁判を経ない限り断定的なことは言えません。

一般論としては、国民の協力の一環として既存施設を活用しようという国民保護法上の避難施設の位置づけを踏まえると、賠償責任に関しては、不法行為責任や工作物責任などが認定されないよう、施設管理者は、本来業務において通常求められる範囲での注意義務を果たしていればよいのではないかと考えています。

【2 緊急一時避難施設】

Q 6 「緊急一時避難施設」とは何ですか。

A 6 弾道ミサイル落下時には、起爆の瞬間の爆風や熱線の影響を避けられるかどうかは極めて重要です。このため、国民保護法に規定する避難施設のうち、弾道ミサイル発射等の際に、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有効であると考えられ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を「緊急一時避難施設」と称して、その指定促進に取り組んでいるところです。

なお、国民保護法上は「避難施設」ですので、「避難施設」として指定することになります。

Q 7 緊急一時避難施設の「一時」とは、どれくらいの期間のことをいうのですか。

A 7 弾道ミサイル発射時において、Jアラート発出から周囲の安全が確認されるまでの時間です。一般的には1～2時間程度を想定しています。

(参考)

過去に、弾道ミサイルの発射に伴いJアラートが発出された事案は11件あります。直近4件の例では、Jアラートの警報情報の発出から安全情報の発出まで最大で30分程度でした。

	警報情報	安全情報
令和5年5月31日	6:30	7:04
令和5年8月24日	3:54	4:07
令和5年11月21日	22:46	23:15
令和6年5月27日	22:46	23:03

Q 8 緊急一時避難施設には、どのような役割が期待されるのですか。避難してきた人を二次的な避難施設に誘導する役割も担うのですか。

A 8 緊急一時避難施設の管理者には、弾道ミサイル発射の際に避難者が一時的に避難する場所を提供していただく役割を期待しています。

緊急一時避難施設として場所を提供いただくのは、弾道ミサイル発射後、安全が確認されるまでの1～2時間程度を想定しており、その後、状況に応じて、引き続き避難が必要な人は滞在型の避難施設に移っていただくことになります。

この二次的な避難施設への避難者の誘導を含め、避難の指示、避難住民の誘導、救援の実施等は、都道府県・市町村が関係機関と連携して実施するものであり、訓練等により関係機関間の連携や役割分担を確認の上、都道府県・市町村が作成する国民保護計画や、市町村が作成する避難実施要領のパターンの一環として、平素から整理しておくことが必要です。

Q 9 緊急一時避難施設について、弾道ミサイルに耐えられる構造上の基準を明示すべきではないでしょうか。

A 9 「国民の保護に関する基本指針」（令和8年3月最終変更閣議決定）においては、「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」旨が規定されています。

弾道ミサイルに対して、耐えられるか否かの構造上の基準を明示することは困難ですが、当該指針が定める爆風や破片等からの直接の被害を軽減するための「コンクリート造り等の堅ろうな建築物」については、鉄筋コンクリート造（RC造）または鉄骨鉄筋コンクリート造（SRC造）の建築物と考えています。このほか、耐火構造の外壁を有する重量鉄骨造の耐火建築物については、駅ビル、大規模集客施設など建物の場所、利用状況の観点から緊急一時避難施設の指定が効果的と考えられるものは、コンクリート造りに準ずる堅ろう性を有すると見なして指定することができると考えています。

Q10 構造上適切な堅ろう性がある建築物について、ガラス張りの空間が多く含まれている場合などであっても、緊急一時避難施設として指定すべきでしょうか。施設全体を緊急一時避難施設として指定しなくてはいけないのでしょうか。

A10 構造種別の異なる部分が組み合わされている建築物、ガラス張りの空間が含まれる建築物、窓の多い建築物など堅ろう性が一律でない建築物の場合には、適切な堅ろう性がある部分に限って緊急一時避難施設として利用することを前提として指定することが求められます。

Q11 一時的にのみ避難者を受け入れる場合、その旨は住民にどのように周知されるのですか。

A11 緊急一時避難施設であることや受入条件等については、指定権者である都道府県等からの連絡に基づき、内閣官房の国民保護ポータルサイトにも掲載しております。併せて、各施設のホームページ等への掲載により、周知いただけますと幸いです。

Q12 緊急一時避難施設は、避難者を24時間いつでも受け入れなければならないのですか。

A12 緊急一時避難施設は、弾道ミサイル発射時の緊急避難を目的としているため、避難者を24時間いつでも受け入れることが望ましいですが、国民の協力の一環として既存施設を活用するという趣旨に鑑みると、通常業務の範囲を超えて一律に24時間受入れを求めるとまでは考えておりません。

広く指定を促進する観点から、受入可能時間帯が限られている施設であっても、例えば、営業時間内のみ、地下通行可能時間帯のみなどの形で、積極的に指定していただくようお願いいたします。

ただし、受入可能時間帯が限られている場合には、誤避難等を防ぐ観点から、当該条件について、あらかじめ各施設のホームページ等に掲載することが望ましいです。また、指定権者である都道府県等からの連絡に基づき、内閣官房の国民保護ポータルサイトにも掲載いたします。

Q13 緊急一時避難施設には、指定をされていることが分かるマークを表示するのですか。

A13 緊急一時避難施設に指定されていることについて、住民にわかりやすく周知することは重要です。

このため、自宅や職場近くの避難施設を平素から確認していただくため、国民保護ポータルサイトにおいて、地図上に避難施設を表示しているほか、利用者の現在地から最寄りの避難施設までの経路を瞬時に表示する等の情報提供を行っています。

今後とも、緊急一時避難施設について、住民にどのような形で周知することが適切であるか検討することとしております。

Q14 緊急一時避難施設に指定されると、将来的に、NBC攻撃に対応できる機能の整備を求められることになるのでしょうか。

A14 緊急一時避難施設の指定は、既存施設である地下施設等を弾道ミサイルの爆風等か

らの直接被害軽減のための一時避難に活用しようとするものであり、NBC攻撃に対応できる機能の整備を求めることは考えておりません。

【3 地下施設】

Q15 現在、避難施設のうち、地下施設はどれくらいありますか。また、どのような施設が指定されていますか。

A15 令和7年4月1日現在、避難施設102,141施設のうち、4,233件の地下施設が指定されています。地下道が指定されている例が一番多く、そのほか地下駅舎や市民センター、公民館等の公共施設の地下部分等が指定されています。

これまで、福岡市の地下街（天神地下街）や、千代田区の地下駅舎等（東京駅）が指定された例があります。

Q16 緊急一時避難施設について、地下施設の指定を促進するのはなぜですか。

A16 弾道ミサイル発射等を考慮した場合、弾頭の種類や着弾する場所等によりその被害の様相は様々ですが、いずれの場合においても、爆風や破片等が生じると考えられます。

爆風や破片等から身を守り、被害を軽減するためには、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へ避難することが有効であり、とりわけ地下施設は爆風や破片等からの被害軽減に効果が高いと考えられるためです。

Q17 地下駅舎や地下街を避難施設に指定することを促進しているのはなぜですか。地下駅舎の場合、人がホームに押し掛け転落するなどのリスクもあるのではないですか。

A17 地下施設のうち、地下駅舎や地下街は、日頃から不特定多数の人が利用し、住民等への認知度が高く、かつ収容力が大きいいため、緊急一時避難施設としての使用目的に適しているためです。

地下施設の中のどの範囲までを指定するかについては、個々の施設の事情を考慮して判断する必要がありますが、例えば地下駅舎の改札内は指定の対象としないことも考えられます。

Q18 地下施設は化学剤による攻撃からの避難に適しないため、避難施設に指定しない方がよいのではないのでしょうか。

A18 地下施設の緊急一時避難施設指定促進の取組は、弾道ミサイル攻撃時における警報直後の避難行動の重要性に鑑み行っているものであり、地下施設を広く指定するようお願いいたします。

一方で、どのような事態にどのような避難誘導が適切かについては、訓練等を通じて、都道府県・市町村において、平素から整理しておくことが重要です。

参照条文等

○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（平成十六年法律第一百十二号）（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。

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。

○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施行令（平成十六年政令第二百七十五号）（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（平成17年3月 閣議決定）（抄）

5 避難施設

(1) 避難施設の指定

・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。