

国民保護制度の概要

～ 住民の避難との関係を中心に ～

2025年 9 月

消防庁 国民保護・防災部 国民保護室

目 次

- | | | |
|---|------------------|-----|
| 1 | 国民保護の基本的な仕組み | P2 |
| 2 | 国民保護事案に係る住民避難の概要 | P10 |
| 3 | 避難実施要領のパターンの作成 | P17 |

1 国民保護の基本的な仕組み

2



国民保護法成立までの経過



3

【武力攻撃事態等への対処に関する基本理念】

- 国、地方公共団体及び指定公共機関が、国民の協力を得つつ、相互に連携協力し、万全の措置が講じられなければならない。
- 日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない。これに制限が加えられる場合であっても、その制限は当該武力攻撃事態等に対処するため必要最小限のものに限られ、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない。

【武力攻撃事態等への対処基本方針】

- 手続
 - ・ 内閣総理大臣が案を作成し、**閣議**の決定を求める。
 - ・ 案の作成に当たっては、国家安全保障会議に諮る。
 - ・ 閣議の決定の後、国会の承認を求める。
- 定める事項
 - ・ **武力攻撃事態であること又は武力攻撃予測事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実**
 - ・ 武力攻撃事態等への対処に関する全般的な方針
 - ・ 対処措置に関する重要事項
 - ・ 国民の保護に関する措置
 - ・ 自衛隊の行動 ・ 米軍等の行動に関する措置 ・ その他

承認

国会

諮問
答申

国家安全保障会議

【政府の対策本部】

対処基本方針に基づいて
対処措置を実施

国際人道法の的確な実施

武力攻撃の排除



4

国民保護法の目的

- **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（国民保護法）**
(平成16年法律第112号)

(目的)

第一条 この法律は、武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性に鑑み、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、国民の協力、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必要な事項を定めることにより、武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成十五年法律第七十九号。以下「事態対処法」という。）と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、もって武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施することを目的とする。

- ◆ 国民保護法は、**武力攻撃事態等**において、
 - ① 武力攻撃から国民の生命、身体及び財産の保護を図ること、
 - ② 武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすること、
 を究極的な目的としている。
- ◆ この究極的な目的を達成するため、
 - ① 武力攻撃事態等における国、地方公共団体、指定公共機関等の責務（3条）や役割分担（1章2節）を明確にし、
 - ② 住民の避難に関する措置（2章）、避難住民等の救援に関する措置（3章）、武力攻撃災害への対処に関する措置（4章）について、その具体的な内容を定めることなどにより、国全体として万全の態勢を整備し、国民保護のための措置を的確かつ迅速に実施することができるようにしている。
- ◆ **緊急対処事態**においても、武力攻撃事態等における国民保護措置に準じた措置（緊急対処保護措置）を実施することとしている。

5

※ 武力攻撃：我が国に対する外部からの武力の攻撃をいう。（事態対処法2条1号）

武力攻撃事態等

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

（事態対処法2条3号）



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

（事態対処法2条2号）

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（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。）で、国家として緊急に対処することが必要なもの

（事態対処法22条1項）

武力攻撃事態の類型（それぞれの特徴と留意点）

着上陸侵攻

（特徴）

- 国民保護措置を実施すべき地域が広範囲になるとともに、期間が比較的長期に及ぶことが想定される。
- 船舶により上陸する場合は、沿岸部が当初の侵攻目標となりやすい。
- 航空機による場合は、沿岸部に近い空港が侵攻目標となりやすい。



（留意点）

- 事前の準備が可能であり、戦闘が予想される地域から先行して避難させるとともに、広域避難が必要となる。

ゲリラ・特殊部隊による攻撃

（特徴）

- 事前にその活動を予測あるいは察知できず、突発的に被害が発生することもある。
- 被害は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的であるが、攻撃目標となる施設（原子力事業所など）の種類によっては、二次被害の発生も想定される。ダーティボムが使用される場合もある。



（留意点）

- 武力攻撃の態様に応じて、攻撃当初は屋内に一時避難させ、その後、関係機関が安全の措置を講じつつ適当な避難地に移動させる等適切な対応を行う。

弾道ミサイル攻撃

（特徴）

- 発射された段階での攻撃目標の特定が極めて困難で、短時間での着弾が予想される。
- 弾頭の種類（通常弾頭かNBC弾頭か）を着弾前に特定するのが困難であり、弾頭の種類に応じて、被害の様相や対応が大きく異なる。



（留意点）

- 発射後短時間で着弾することが予想されるため、迅速な情報伝達体制と適切な対応によって被害を局限化することが重要であり、屋内への避難や消火活動が中心となる。

航空攻撃

（特徴）

- 弾道ミサイル攻撃の場合に比べ、その兆候を察知することは比較的容易だが、あらかじめ攻撃目標を特定することが困難。
- 都市部の主要な施設やライフラインのインフラ施設が目標となることも想定される。



（留意点）

- 攻撃目標を早期に判定することは困難であることから、攻撃の目標地を限定せずに屋内への避難等の避難措置を広範囲に指示する必要がある。

※ これらの事態は現実には複合して起こることが多いと考えられる。

（国民保護法32条2項2号→基本指針2章1節）

危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃

（事態例と被害の概要）

➤ 原子力事業所等の破壊

大量の放射性物質などが放出され、周辺住民が被ばくするとともに、汚染された飲食物を摂取した住民が被ばく。

➤ 石油コンビナート、可燃性ガス貯蔵施設等の爆破

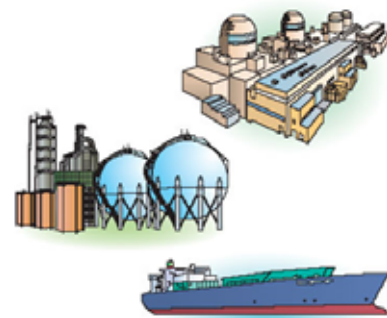
爆発・火災の発生により住民に被害が発生するとともに、建物やライフライン等が被災し、社会経済活動に支障が生じる。

➤ 危険物積載船への攻撃

危険物の拡散により沿岸住民への被害が発生するとともに、港湾や航路の閉塞、海洋資源の汚染等、社会経済活動に支障が生じる。

➤ ダムの破壊

ダムが破壊された場合には、下流に及ぼす被害は多大なものとなる。



多数の人が集合する施設等に対する攻撃

（事態例と被害の概要）

➤ 大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破

爆破による人的被害が発生し、施設が崩壊した場合は被害が多大なものとなる。



（国民保護法182条1項→基本指針5章1節）

8

緊急処理事態の類型（攻撃手段による分類）

多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃

（事態例と被害の概要）

➤ ダーティボム 等の爆発による放射能の拡散

爆弾の破片や飛び散った物体による被害、熱や炎による被害等が発生し、放射線によって正常な細胞機能が攪乱されると、後年、ガンを発症することもある。

➤ 炭疽菌等生物剤の航空機等による大量散布

人に知られることなく散布することが可能。また、発症するまでの潜伏期間に感染者が移動することにより、後に生物剤が散布されたと判明したときには、既に広域的に被害が発生している可能性がある。ヒトを媒体とする生物剤による攻撃が行われた場合には、二次感染により被害が拡大することが考えられる。

➤ 市街地におけるサリン等化学剤の大量散布

地形・気象等の影響を受けて、風下方向に拡散し、空気より重いサリン等の神経剤は下をほうように広がる。



ダーティボム

放射性物質を散布することにより、放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾

破壊の手段として交通機関を用いた攻撃

（事態例と被害の概要）

➤ 航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロ

主な被害は施設の破壊に伴う人的被害。攻撃目標の施設が破壊された場合、周辺への被害も予想される。爆発・火災等の発生により住民に被害が発生するとともに、建物やライフラインなどが被災し、社会経済活動に支障が生じる。



（国民保護法182条1項→基本指針5章1節）

9

2 国民保護事案に係る 住民避難の概要

10



国民保護の3つの柱



住民の避難

警報の伝達

避難の実施

避難住民等の救援

収容施設の供与

食品等の提供

医療の提供

等

武力攻撃災害への 対処

消火、救助

警戒区域の設定

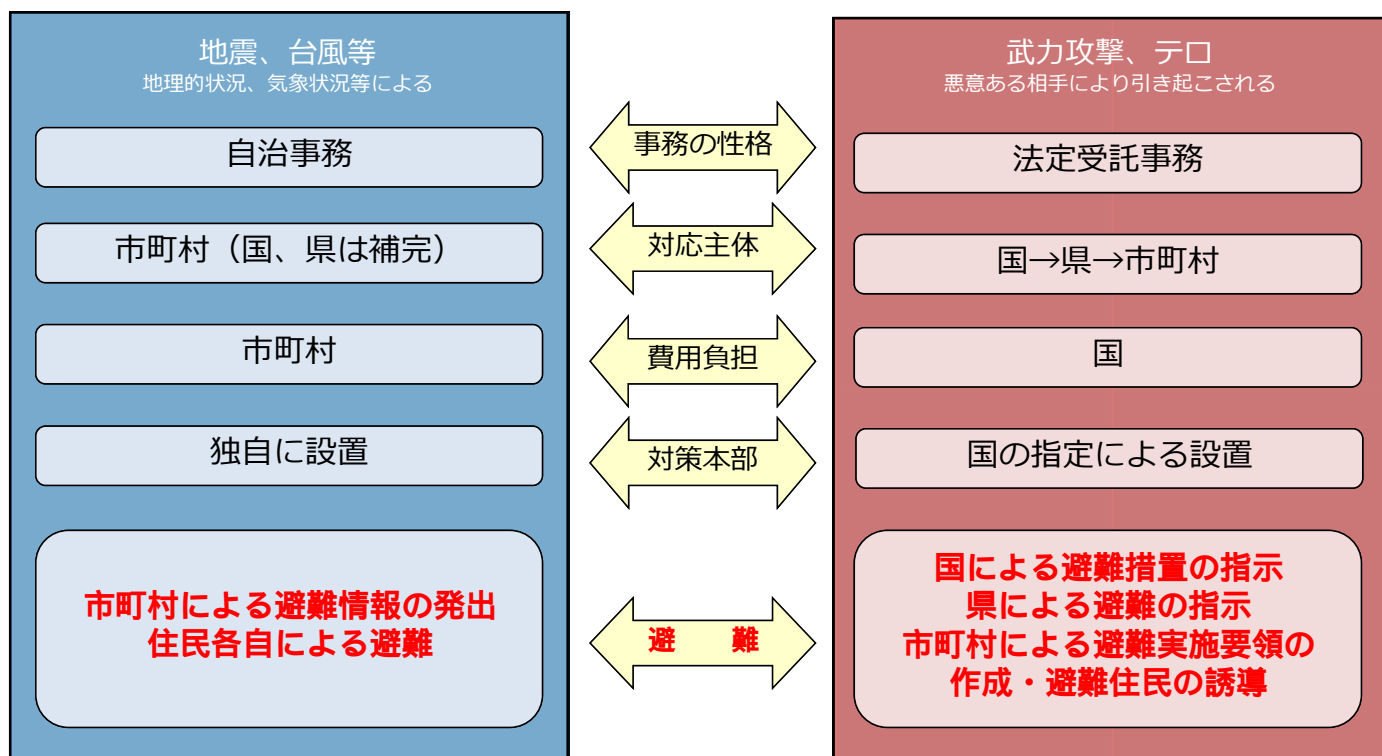
退避の指示

等

11

【防 災】

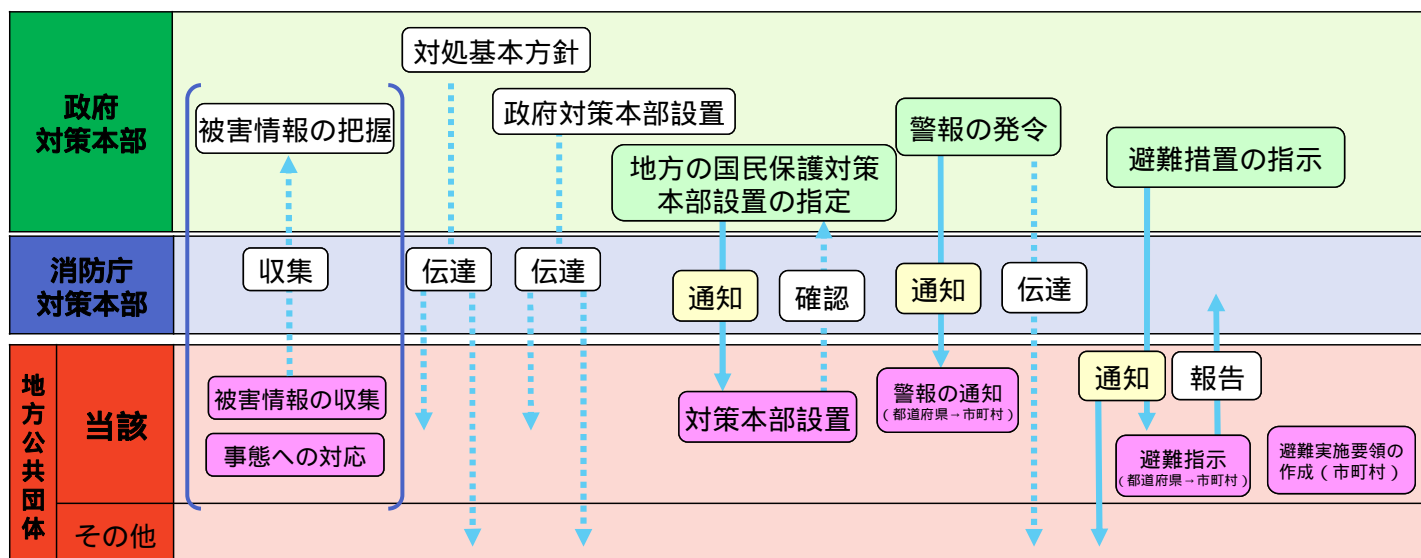
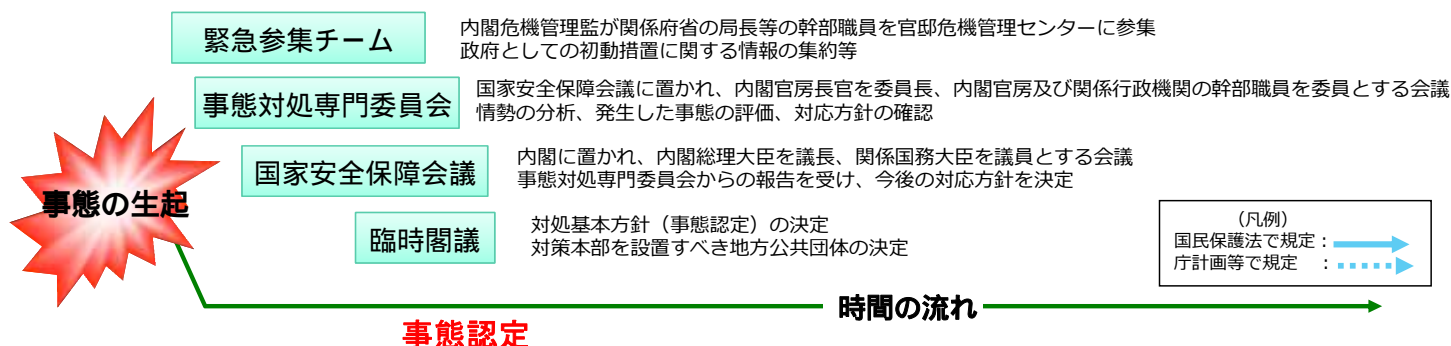
【国 民 保 護】



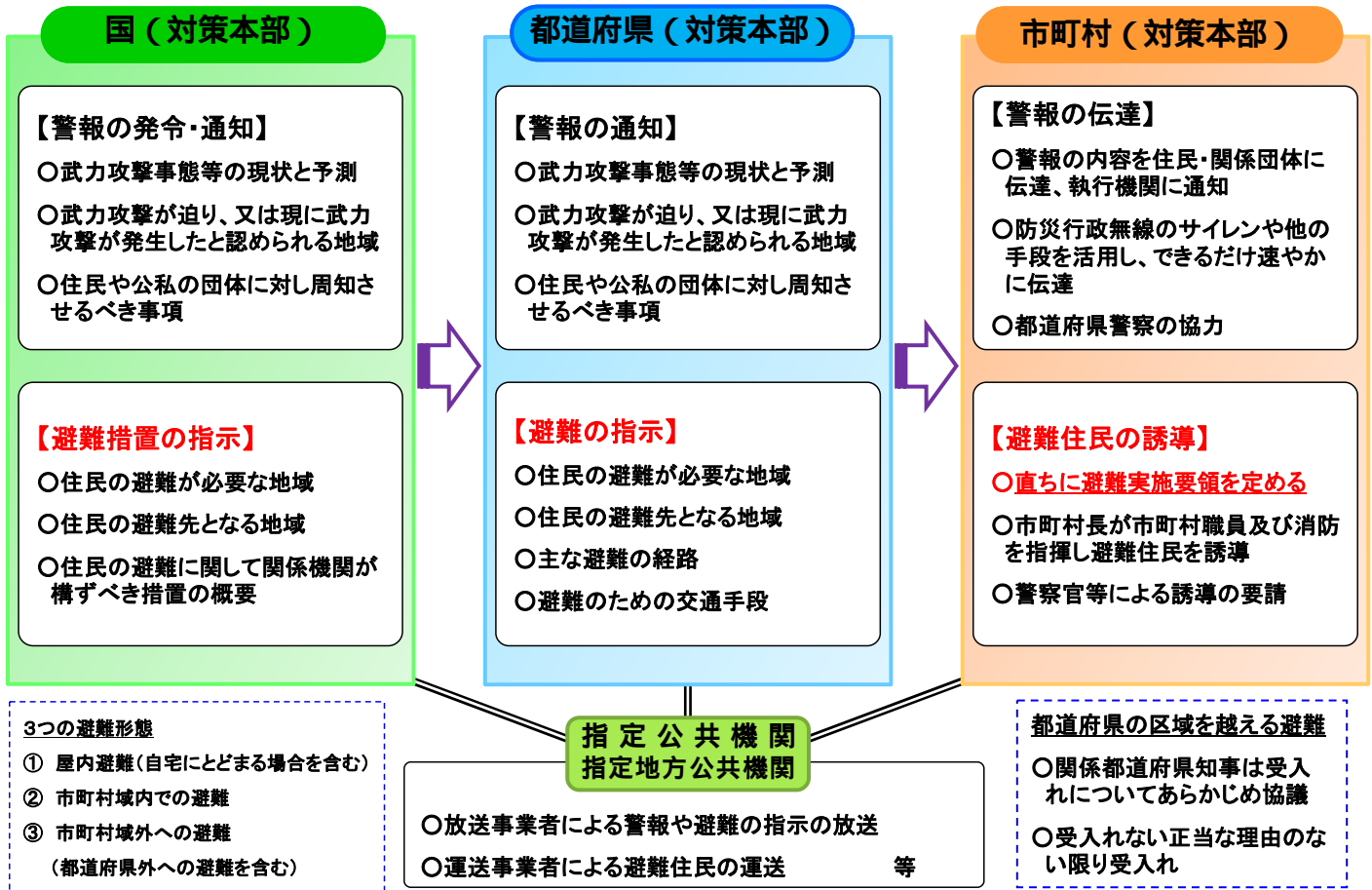
12

国民保護事案への対応の流れ

※ 事前の兆候なく事態が発生した場合のイメージ



13



避難実施要領とは

武力攻撃事態等により国民保護法が適用される事案が生じた際に、**住民の避難措置に携わる様々な関係機関が、共通の認識のもとで避難活動を円滑に行えるよう、避難経路や避難手段、関係職員の配置などを決定して作成するもの。**

避難実施要領に定める事項

避難実施要領は次に掲げる事項から構成されるが、様式や記載内容について明確に定められてはいない。

このため、事態の緊急性や地域の条件（地理、インフラ整備状況等）を加味して、各市町村の判断において作成される。

国民保護法第61条で規定されている事項

- 1 避難の方法に関する事項
- 2 避難住民の誘導に関する事項
- 3 避難の実施に関し必要な事項

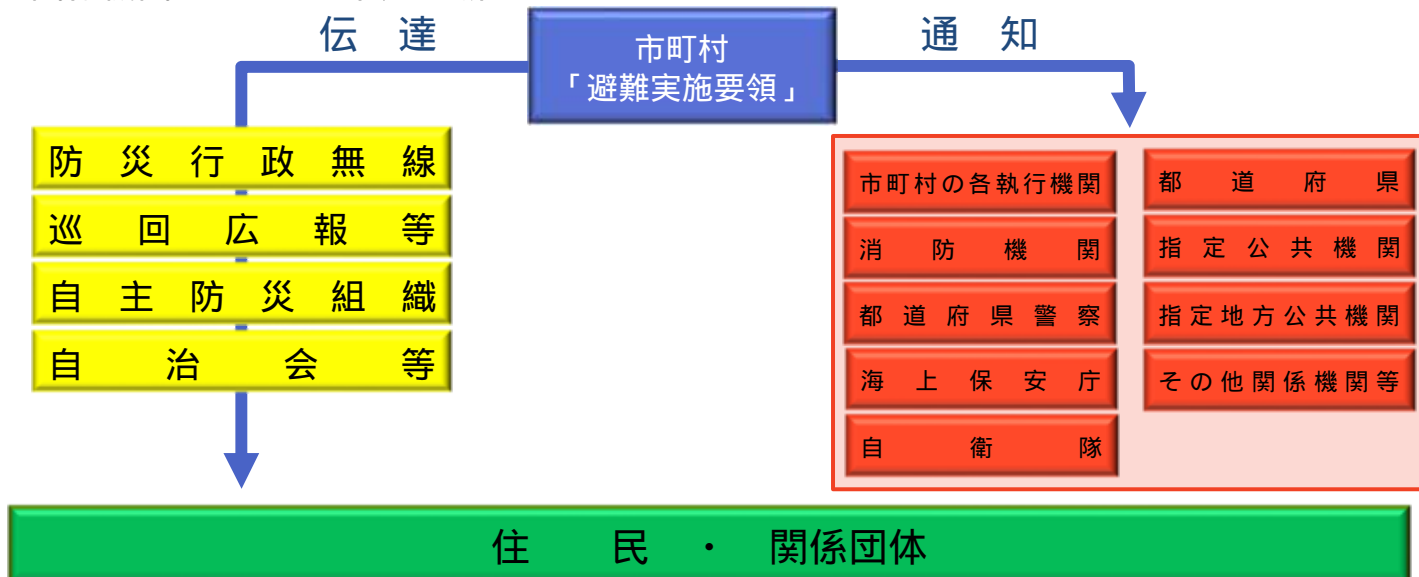
市町村国民保護モデル計画に列挙される事項

- 1 要避難地域及び避難住民の誘導実施単位
- 2 避難先
- 3 一時集合場所及び集合方法
- 4 集合時間
- 5 集合に当たっての留意事項
- 6 避難の手段及び経路
- 7 職員の配置等
- 8 高齢者等の要配慮者への対応
- 9 要避難地域における残留者の確認
- 10 避難誘導中の食料等の支援
- 11 避難住民の携行品・服装等
- 12 緊急連絡先

「避難実施要領」（国民保護法第61条）抜粋

- 市町村長は、**避難実施要領を定めたときは**、その国民の保護に関する計画で定めるところにより、**直ちに**、その内容を住民及び関係のある公私の団体に**伝達**するとともに、当該市町村の他の執行機関、当該市町村の区域を管轄する消防長、警察署長、海上保安部長等及び政令で定める自衛隊の部隊等の長並びにその他の関係機関に**通知**しなければならない。

< 関係機関への通知・伝達の流れ >



16

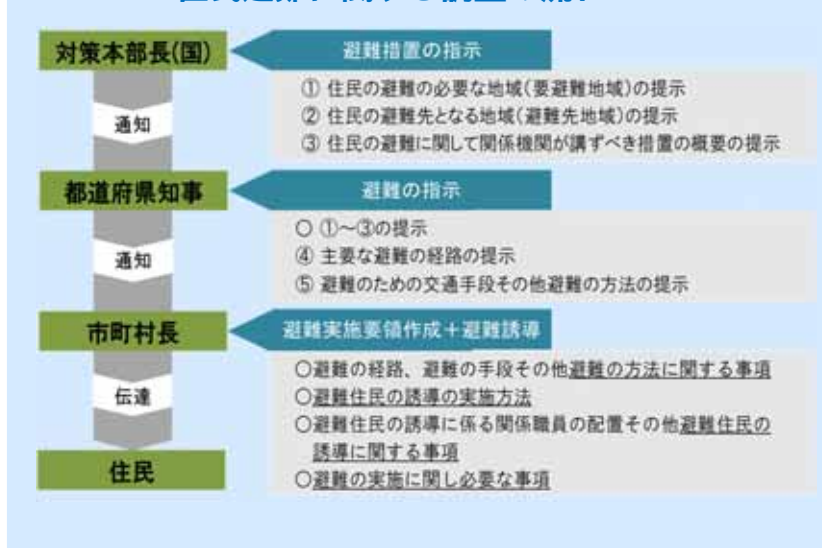
3 避難実施要領のパターンの作成

17

「避難実施要領」と「避難実施要領のパターン」の関係

- **避難実施要領とは**、国民保護事案が発生した場合、様々な関係機関が、共通の認識のもとで住民の避難オペレーションを円滑に行えるよう、**避難経路**や**避難手段**、**関係職員の配置等**について**市町村**が作成するもの。（根拠：**国民保護法第61条**）
- 市町村は、（中略）複数の**避難実施要領のパターン**を**あらかじめ**作成しておくよう努めるものとする。（**国民保護基本指針（H17.3.25 閣議決定）**）

住民避難に関する調整の流れ



実際の事案発生時において、**直ちに避難実施要領を作成する暇がないため、ひな型として避難実施要領のパターンをあらかじめ作成**

パターン作成の付随的効果

記載内容や作成手順について**習熟**するための機会

関係機関との**ネットワーク**構築、各部局・機関の役割等に係る認識共有の機会

施設等周辺の**状況確認**（居住人口、避難施設・避難経路等）

「避難実施要領のパターン」の作成状況（全国）

市区町村における「避難実施要領」のパターンの作成状況

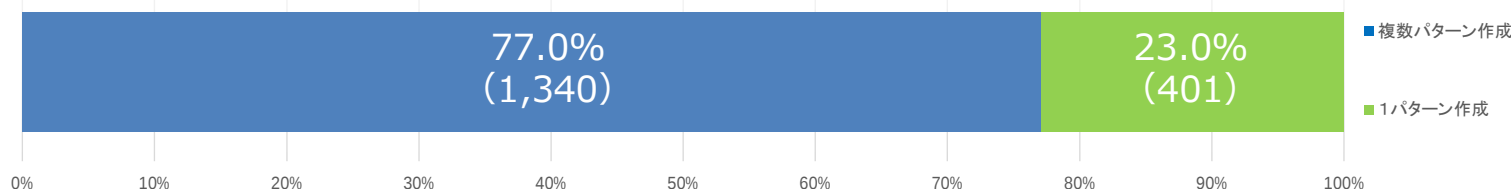
令和7年4月1日現在 （ ）団体数

少なくとも1パターンの作成: 全市区町村で100%達成！

→ 今後は、複数化・高度化に向けた取組を推進

複数パターン作成済の市区町村

全国で77.0%



消防庁における「避難実施要領のパターン」の作成支援

- **支援ツールの作成**
 - ①「避難実施要領のパターン作成に当たって（避難マニュアル）」（市町村国民保護モデル計画巻末）（平成18年1月）
 - ②「「避難実施要領のパターン」作成の手引き」（平成23年10月）
 - ③「避難実施要領パターンの作り方（避難実施要領パターンの作成のポイント）」（平成30年10月）
 - ④「避難実施要領のパターン事例集」（令和3年6月）
- 市町村職員を対象とした「**避難実施要領のパターン作成に関する研修会**」の開催（令和元年度～）
- 避難実施要領のパターン作成に向けた**通知等の発出**
「複数の「避難実施要領のパターン」作成の徹底について(通知)（令和7年3月28日付け消防国第34号）など



「避難実施要領のパターン」の作成状況

令和7年4月1日現在

		市区町村数	複数パターン作成済み 団体数・割合				市区町村数	複数パターン作成済み 団体数・割合	
1	北海道	179	75	41.9%	25	滋賀県	19	14	73.7%
2	青森県	40	24	60.0%	26	京都府	26	18	69.2%
3	岩手県	33	25	75.8%	27	大阪府	43	32	74.4%
4	宮城県	35	28	80.0%	28	兵庫県	41	41	100.0%
5	秋田県	25	25	100.0%	29	奈良県	39	39	100.0%
6	山形県	35	31	88.6%	30	和歌山県	30	20	66.7%
7	福島県	59	36	61.0%	31	鳥取県	19	14	73.7%
8	茨城県	44	44	100.0%	32	島根県	19	11	57.9%
9	栃木県	25	18	72.0%	33	岡山県	27	27	100.0%
10	群馬県	35	23	65.7%	34	広島県	23	19	82.6%
11	埼玉県	63	56	88.9%	35	山口県	19	19	100.0%
12	千葉県	54	40	74.1%	36	徳島県	24	23	95.8%
13	東京都	62	50	80.6%	37	香川県	17	9	52.9%
14	神奈川県	33	30	90.9%	38	愛媛県	20	19	95.0%
15	新潟県	30	27	90.0%	39	高知県	34	30	88.2%
16	富山県	15	9	60.0%	40	福岡県	60	43	71.7%
17	石川県	19	19	100.0%	41	佐賀県	20	19	95.0%
18	福井県	17	15	88.2%	42	長崎県	21	20	95.2%
19	山梨県	27	22	81.5%	43	熊本県	45	25	55.6%
20	長野県	77	64	83.1%	44	大分県	18	18	100.0%
21	岐阜県	42	41	97.6%	45	宮崎県	26	24	92.3%
22	静岡県	35	19	54.3%	46	鹿児島県	43	42	97.7%
23	愛知県	54	38	70.4%	47	沖縄県	41	26	63.4%
24	三重県	29	29	100.0%	合計		1741	1340	77.0%

※各都道府県からの報告に基づき作成

※小数点以下、四捨五入



「避難実施要領のパターン」作成に関する研修会

1. 実施の趣旨

- ◆ 国民保護事案が発生した際、市町村は避難実施要領を直ちに作成する義務があるが、事案発生後の短時間のうちに作成することは困難であることから、国民の保護に関する基本指針において、「複数の避難実施要領のパターンをあらかじめ作成しておくよう努めるものとする」とされているところ。
- ◆ 消防庁としては、「避難実施要領のパターン作成の手引き」「避難実施要領パターンのつくり方（避難実施要領パターンの作成のポイント）」を地方公共団体に共有する等、作成を働きかけているものの、平成31年3月現在で約44%の市町村において作成されていない状況だった。



令和元年度から、消防庁・都道府県の共催により、市町村向け研修会を開催

2. 開催実績

- ◆ 令和元年度から5年度にかけて、全国で61回、以下をテーマとした研修会を実施している。
 - ・ 国民保護事案発生時の住民避難についての基礎知識
 - ・ 自治体における取組事例の報告
 - ・ 避難実施要領パターン作成演習
 講師は消防庁から派遣（先進自治体の取組事例報告については研修会開催都道府県と調整し決定）
- ◆ 開催都道府県において会場を準備し、管内市町村への案内・出席確認を行う。
会場費・講師の旅費は消防庁負担
- ◆ 未作成団体に対してはパターンが作成されるように、別途、Web研修会を開催するなど、強く働きかけを行った。
- ◆ 令和6年度はパターンの複数化・高度化の観点から実施した。

1. 地理的特性・所在施設に即した事態の設定

○自らの地域において、どのような事態が起きるのか、それに対して国、都道府県からどの程度具体的な指示が来るのか等を検討し、適切な想定事例を設定することが重要。

- 鉄道駅・空港や大規模集客施設など、**多人数が集まる施設が存在**
- 石油コンビナート、原子力発電所など**社会的影響の強いライフライン施設が存在**
- 都市部、港湾部、離島など**地理的特性** など

2. 過去の共同訓練等で実施した事例の参考

- 国籍不明の武装グループの爆破テロにより死傷者が発生し、その後、爆発物を保有する武装グループが人質を取って立てこもった事例
- 市街地において武装工作員による攻撃が発生し、多くの住民が一旦屋内に避難、その後、段階的に市町村域内及び市町村域外への避難を行った事例
- 化学剤を保有したテログループが、公共施設に立てこもり、多量の化学剤の散布を示唆した事例 など

3. 避難の指示の内容の練度に応じた設定

- **平易な例**
「A地区から、当該地域外へ主要な道路を使って適切な方法で避難する」
- **複雑な例**
「A地区から、B県C市中央二丁目総合体育館及び文化センターへ国道●●号線又は市道▲▲号線を使用し避難する。一時集合場所から避難所への輸送方法については原則バスによるものとし、特に避難行動要支援者の避難に際し、福祉車両を手配すること。」など

22

パターン作成のポイント

基礎資料の収集・現状把握

避難住民の迅速な誘導を行うためには、住宅地図や道路網のリスト、避難施設リスト等の必要な**基礎的資料を準備し、都道府県と連携して避難の実施に備えておく必要がある。**

こうした基礎的資料は、**自然災害対応としても必要**となるものであり、既に各市町村には備えてあるものがほとんどではあるが、避難実施要領のパターンを作成するに当たって、改めてそのデータの**所在等を確認しておき、事案発生時に直ちに使用できるようにしておくことが重要**である。

想定される主な資料名	内 容
住宅地図	住宅の状況(世帯数、昼夜別の人口のデータ等)
区域内の道路網のリスト	避難経路として想定される各種道路の位置
輸送力のリスト	鉄道、バス、船舶等の運送事業者や公共交通機関の保有輸送力のデータ 鉄道網やバス網、保有車両数などのデータ
避難施設のリスト	避難住民の収容能力、屋内外の別
備蓄物資、調達可能物資リスト	備蓄物資の所在地、数量、区域内の主要な民間事業者名
生活関連等施設等のリスト	避難住民の誘導に影響を与えかねない一定規模以上の施設名や収容人数等
関係機関(国、県、民間事業者等)の連絡先一覧、協定内容	連絡先、地図、協定関連書類一式
自主防災組織等の連絡先等一覧	代表者及びその代理の者の自宅及び勤務先の住所、連絡先等
消防機関のリスト	消防本部・署の所在地、消防団長の連絡先、消防機関の装備資機材のリスト
避難行動要支援者名簿	避難行動要支援者情報、避難支援者や担当している介護保険事業者名等の把握

23

国民保護事案の発生又は発生の予兆がみられる場合、市町村は国や都道府県からの指示のもと、住民を避難誘導することとなる。

<<避難形態の分類>>

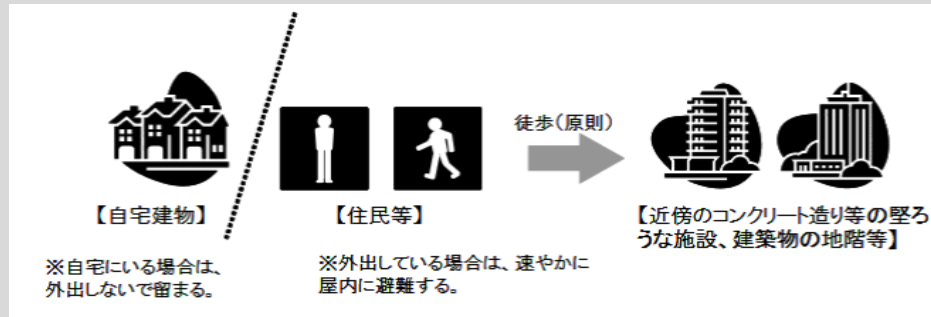
- (1) **屋内避難**(自宅にとどまる場合を含む。)
- (2) **市町村域内**の避難
- (3) **市町村域外**への避難(都道府県外への避難を含む。)

※一時的に**屋内避難**を行い、その後、**市町村域内**や**市町村域外**に避難する場合も考えられる。

※同じ事案の中で、地域の**状況**によっては**屋内避難**や**市町村域内避難**など別々の**避難形態**を住民に求める場合もありうる。

(1) 屋内避難

外を移動するよりも、**屋内にとどまることが安全と判断される場合**に、屋内に避難する方法であり、**特に、時間的な余裕が無い場合や一時的な避難の場合等に用いる避難の形態**



24

(2) 市町村域内の避難

危険が予測される場所から安全な場所に避難する方法であり、**その場所にとどまっていたは危険な場合等に用いる避難の形態**である。



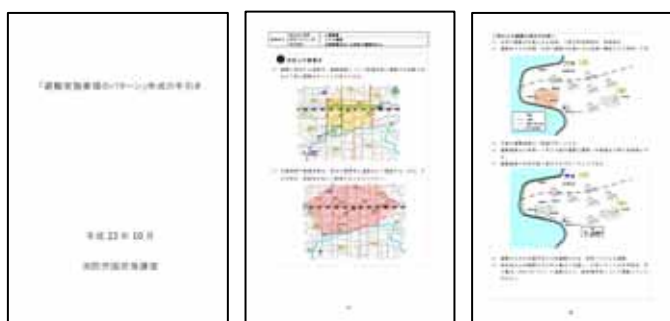
(3) 市町村域外への避難 (他都道府県への避難含む)

危険が予測される場所から安全な場所に避難する方法のうち、**要避難地域が市町村域を越える場合に用いる避難の方法であり、危険が予測される地域が広範囲に及ぶ場合等に用いる避難の形態**である。市町村は、**都道府県と連携して、避難先地域を管轄する都道府県又は市町村と調整を行い、避難住民を誘導する。**



25

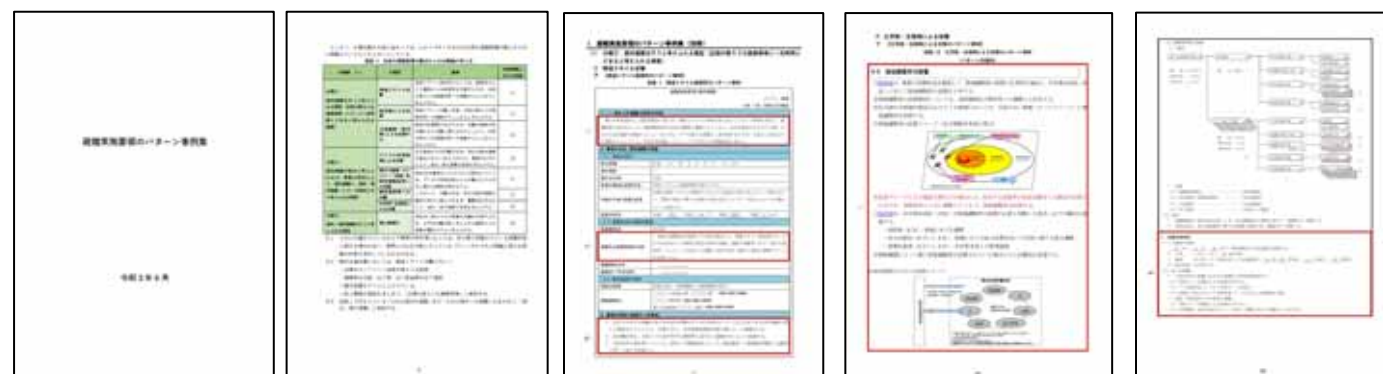
○「避難実施要領のパターン」作成の手引き （平成23年10月）



○避難実施要領パターンのつくり方 （平成30年10月）



○避難実施要領のパターン事例集（本編）（別冊）（令和3年6月）



26

ご清聴ありがとうございました