第１章　東京都国民保護計画の基本

第１節　計画の目的・根拠

１　計画の目的

○　本計画は、東京都の区域において、武力攻撃事態や大規模テロ等から都民等の生命、身体及び財産を保護し、都民生活や都民経済への影響が最小となるよう、住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃災害への対処（被害の最小化）などの「国民の保護のための措置」（以下「国民保護措置」という。）を的確かつ迅速に実施することを目的とする。

２　計画の根拠

○　本計画は、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。）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。以下「基本指針」という。）に基づき、策定する。

【参考資料１】武力攻撃事態等への対処に関する法制

【参考資料２】災害の類型と関連法制

３　計画に定める事項

○　本計画においては、東京都の区域に係る国民保護措置の総合的な推進に関する事項、都が実施する国民保護措置に関する事項等国民保護法第 34 条第２項に係る事項について定める。

【参考資料３】東京都国民保護計画の体系

（１）　国民保護措置の実施

○　武力攻撃事態又は武力攻撃予測事態に至ったとき、政府は、武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針（以下「対処基本方針」という。）を定め、内閣総理大臣を本部長とする事態対策本部を設置し、国民保護措置を総合的に推進することとされている。(*)

(*) 事態対策本部は、国民保護措置と併せて武力攻撃の排除措置等を総合的に推進することとされている。

○　都道府県及び区市町村は、閣議決定による設置指定に基づき、それぞれの首長を本部長とする国民保護対策本部を設置し、それぞれの国民保護計画で定めるところにより、国民保護措置を実施する。

【参考資料４】国民保護措置の実施

（２）対処基本方針が定められる前の段階における対処

○　本計画では、突発的な事態発生にも適切に対応するため、政府において対処基本方針が定められる（武力攻撃事態等の認定が行われる）前の段階における対処についても取り上げる（緊急対処事態についても同じ。）。

４　その他の考慮事項

（１）東京の特性や実効性に配慮

○　本計画は、大都市東京の特性を踏まえるとともに、都が実施した国民保護訓練等の成果を反映するなど、実効性の確保に留意し、作成した。

○　今後、国民保護に関する訓練や対処要領を通じて、更に実効性の向上を図るものとする。

（２）災害対策の仕組みを最大限に活用

○　本計画は、武力攻撃事態等に迅速かつ円滑に対処するため、「東京都地域防災計画」（以下「防災計画」という。）等により構築された災害対策の仕組みを最大限に活用している。

　都は、国民保護措置を実施するための組織・体制の整備、救援物資等の備蓄、訓練の実施等に当たり、災害対策との有機的な連携に配慮する。

５　計画の不断の見直し

○　「基本指針」は、今後とも政府における国民保護措置の検証に基づき、必要に応じて変更を行うものとされている。本計画は、このような「基本指針」の変更や今後の国際情勢の変化、国民保護措置に係る新たなシステムの構築、訓練の成果等を踏まえ、不断の見直しを行う。

○　計画の見直しに当たっては、東京都国民保護協議会の意見を尊重するとともに、広く関係者の意見を求めるものとする。

○　計画の変更は、「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 16 年政令第 275 号。以下「国民保護法施行令」という。）で定める

軽微な変更を除き、国民保護法第 37 条第３項の規定に基づき、東京都国民保護協議会に諮問し、内閣総理大臣と協議の上、行う。

第２節　国民保護措置に関する基本方針

○　都は、国民保護措置を実施するに当たり、特に次の事項に留意する。

（１）基本的人権の尊重

○　都は、国民保護措置の実施に当たっては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利を尊重する。

　また、国民の自由と権利に制限を加えるときであっても、その制限は必要最小限のものに限り、公正かつ適正な手続の下に行う。（*）

（２）国民の権利・利益の迅速な救済

○　都は、国民保護措置の実施に伴う損失補償、国民保護措置に係る不服申立て又は訴訟その他の国民の権利利益の救済に係る手続について、できる限り迅速に処理するよう努める。

（３）国民に対する情報提供

○　都は、武力攻撃事態等においては、国民に対し、国民保護措置に関する正確な情報を、適時に、かつ、適切な方法で提供する。

○　都は、いわゆるデマ情報の拡散による被害拡大の防止に努めるとともに、デマ情報への注意喚起を併せて実施する。

（４）関係機関相互の連携協力の確保

○　都は、国、区市町村並びに指定公共機関及び指定地方公共機関と平素から相互の連携体制の整備に努める。

（５）国民の協力

○　都は、国民保護法の規定により国民保護措置の実施のため必要があると認めるときは、国民に対し、必要な援助について協力を要請する。（**）

○　都及び東京消防庁は、消防団の充実・活性化に努める。

（*）国民を差別的に取り扱い、並びに思想及び良心の自由並びに表現の自由を侵すものであってはならない、とされている。（国民保護法第５条）

（**）国民の協力はその自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない。（国民保護法第４条）

○　都は、自主防災組織の充実・活性化、ボランティアへの支援に努める。

（６）指定公共機関及び指定地方公共機関等の自主性の尊重その他の特別な配慮

○　都は、指定公共機関及び指定地方公共機関の国民保護措置の実施方法については、指定公共機関及び指定地方公共機関が武力攻撃事態等の状況に即して自主的に判断するものであることに留意する。

○　都は、日本赤十字社が実施する国民保護措置については、その特性に鑑み、その自主性を尊重する。また、放送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する国民保護措置については、放送の自律を保障することにより、その言論その他表現の自由に特に配慮する。

○　都は、放送事業者や電気通信事業者等に都が実施する国民保護措置に係る協力等を依頼する場合は、強制その他の干渉にわたることがないように十分に配慮する。

（７）高齢者、障害者等への配慮及び国際人道法の的確な実施

○　都は、国民保護措置の実施に当たっては、高齢者、障害者その他特に配慮を要する者の保護について留意する。

○　都は、国民保護措置を実施するに当たっては、国際的な武力紛争において適用される国際人道法（*）の的確な実施を確保する。

（８）国民保護措置に従事する者等の安全の確保

○　都は、国民保護措置に従事する者の安全の確保に十分に配慮する。

○　都は、要請に応じて国民保護措置に協力する者に対して、その内容に応じて安全の確保に十分に配慮する。

（９）外国人への国民保護措置の適用

○　都は、日本に居住し、又は滞在している外国人についても、武力攻撃災害から保護するなど、国民保護措置の対象であることに留意する。

（*）「国際的な武力紛争において適用される国際人道法」とは、1949 年のジュネーヴ諸条約、1977 年のジュネーヴ諸条約に対する第一追加議定書等をいう。

第３節　都及び関係機関の事務又は業務の全体像

１　業務の全体像

○　都は、国民保護法その他の法令、基本指針及び本計画に基づき、国、区市町村、その他関係機関と連携・協力して、迅速・的確に国民保護措置を実施する。

【別紙１】国民保護に関する業務の全体像

２　事務又は業務の大綱

○　国、都、区市町村並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、国民保護に関して、おおむね次に掲げる業務を処理する。

（１）東京都

機関の名称	事務又は業務の大綱
東　京　都	１　国民保護計画の作成 ２　国民保護協議会の設置、運営 ３　国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部の設置、運営 ４　組織・体制の整備、訓練 ５　警報の通知 ６　住民に対する避難の指示、避難住民の誘導に関する措置、都道府県の区域を越える住民の避難に関する措置その他の住民の避難に関する措置の実施 ７　救援の実施、安否情報の収集及び提供その他の避難住民等の救援に関する措置の実施 ８　武力攻撃災害の防除及び軽減、緊急通報の発令、退避の指示、警戒区域の設定、保健衛生の確保、被災情報の収集その他の武力攻撃災害への対処に関する措置の実施 ９　生活基盤等の確保、生活関連物資等の価格の安定等のための措置その他の国民生活の安定に関する措置の実施 10　交通規制の実施 11　武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施 【警視庁】 １　警報伝達の協力及び退避の指示 ２　避難住民の誘導、秩序の維持及び安全の確保 ３　救援の実施（被災者の捜索及び救出） ４　生活関連等施設の安全確保に係る立入制限区域の指定等 ５　警戒区域の設定等及び退避の指示

	6　緊急交通路を確保するための交通規制の実施 【東京消防庁】 1　消火、救助・救急活動 2　避難住民の誘導 3　危険物等の措置 4　警報伝達の協力 5　生活関連等施設の安全確保に対する協力

（２）区市町村

機関の名称	事務又は業務の大綱
区 市 町 村	1　国民保護計画の作成 2　国民保護協議会の設置、運営 3　国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部の設置、運営 4　組織・体制の整備、訓練 5　警報の伝達、避難実施要領の策定、避難住民の誘導、関係機関の調整その他の住民の避難に関する措置の実施 6　救援の実施、安否情報の収集及び提供その他の避難住民等の救援に関する措置の実施 7　退避の指示、警戒区域の設定、廃棄物の処理、被災情報の収集その他の武力攻撃災害への対処に関する措置の実施 8　生活基盤等の確保、その他の国民生活の安定に関する措置の実施 9　武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施

（３）国

機関の名称	事務又は業務の大綱
国	1　基本指針の策定 2　対処基本方針の策定 3　事態対策本部の設置、運営 4　指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が実施する対処措置に関する対処基本方針に基づく総合的な推進 5　警報の発令、避難措置の指示その他の住民の避難に関する措置の実施 6　救援の指示、応援の指示、安否情報の収集及び提供その他の避難住民等の救援に関する措置の実施 7　武力攻撃災害への対処に関する措置に係る指示、生活関連等施設の安全確保に関する措置、危険物質等に係る武力攻撃災害の発生を防止するための措置、放射性物質等による汚染の拡大を防止するための措置、被災情報の公表その他の武力攻撃災害への対処に関する措置の実施 8　生活関連物資等の価格の安定等のための措置その他の国民生活の安定に関する措置の実施

	９　武力攻撃災害の復旧に関する措置の実施

（４）国（指定地方行政機関）

機関の名称	事務又は業務の大綱
関東総合通信局	１　電気通信事業者・放送事業者への連絡調整 ２　電波の監督管理、監視並びに無線の施設の設置及び使用の規律に関すること。 ３　非常事態における重要通信の確保 ４　非常通信協議会の指導育成
関東財務局	１　地方公共団体に対する災害融資 ２　金融機関に対する緊急措置の指示 ３　普通財産の無償貸付 ４　被災施設の復旧事業費の査定の立会い
東京税関	輸入物資の通関手続
関東信越厚生局	救援等に係る情報の収集及び提供
東京労働局	被災者の雇用対策
関東農政局	１　武力攻撃災害対策用食料及び備蓄物資の確保 ２　農業関連施設の応急復旧
関東森林管理局	武力攻撃災害復旧用材（国有林材）の供給
関東経済産業局	１　救援物資の円滑な供給の確保 ２　商工鉱業の事業者の業務の正常な運営の確保 ３　被災中小企業の振興
関東東北産業保安監督部	１　危険物等の保全 ２　鉱山における災害時の応急対策
関東地方整備局	１　被災時における直轄河川、国道等の公共土木施設の応急復旧 ２　港湾施設の使用に関する連絡調整 ３　港湾施設の応急復旧
関東運輸局	１　運送事業者への連絡調整 ２　運送施設及び車両の安全保安
東京航空局	１　飛行場使用に関する連絡調整 ２　航空機の航行の安全確保
東京航空交通管制部	航空機の安全確保に係る管制上の措置
東京管区気象台	気象状況の把握及び情報の提供

第三管区海上保安本部	1　船舶内に在る者に対する警報及び避難措置の指示の伝達 2　海上における避難住民の誘導、秩序の維持及び安全の確保 3　生活関連等施設の安全確保に係る立入り制限区域の指定等 4　海上における警戒区域の設定等及び退避の指示 5　海上における消火活動及び被災者の救助・救急活動、その他の武力攻撃災害への対処に関する措置
関東環境局	1　有害物質等の発生等による汚染状況の情報収集及び提供 2　廃棄物処理施設等の被害状況、がれき等の廃棄物の発生量の情報収集
北関東防衛局	1　所管財産（周辺財産）の使用に関する連絡調整 2　米軍施設内通行等に関する連絡調整

（５）自衛隊

機関の名称	事務又は業務の大綱
陸上自衛隊 東部方面総監部	武力攻撃事態等における国民保護措置の実施及び関係機関が実施する国民保護措置の支援等（避難住民の誘導、避難住民の救援、武力攻撃災害への対処、応急復旧など）
海上自衛隊 横須賀地方総監部	
航空自衛隊 作戦システム運用隊	

（６）指定公共機関・指定地方公共機関

機関の名称	事務又は業務の大綱
災害研究機関	武力攻撃災害に関する指導、助言等
放送事業者	警報及び避難の指示（警報の解除及び避難の指示の解除を含む。）の内容並びに緊急通報の内容の放送
運送事業者	1　避難住民の運送及び緊急物資の運送 2　旅客及び貨物の運送の確保
電気通信事業者	1　避難施設における電話その他の通信設備の臨時の設置における協力 2　通信の確保及び国民保護措置の実施に必要な通信の優先的取扱い
電気事業者	電気の安定的な供給
ガス事業者	ガスの安定的な供給
水道事業者 水道用水供給事業者 工業用水道事業者	水の安定的な供給
日本郵便株式会社	郵便の確保
一般信書便事業者	信書便の確保

日本医師会 病院その他の医療機関	医療の確保
河川管理施設、道路、 港湾、空港の管理者	河川管理施設、道路、港湾及び空港の管理
日本赤十字社	1　医療救護 2　外国人の安否調査 3　災害救援物資の備蓄及び配分 4　輸血用血液製剤の確保及び供給 5　その他の救護業務に関すること。
日本銀行	1　銀行券の発行並びに通貨及び金融の調節 2　資金決済の円滑の確保を通じ信用秩序の維持に資するための措置 3　金融機関の業務運営の確保に係る措置 4　金融機関による金融上の措置の実施に係る要請 5　各種措置に係る広報 6　海外中央銀行等との連絡・調整

第４節　東京の地理的・社会的特徴

１　地形・気候

（１）地形

○　東京都は、日本列島のほぼ中央に位置し、区部及び多摩地域の内陸部と、伊豆諸島及び小笠原諸島などの島しょ地域からなる。

①　内陸部

東西に長い内陸部は、千葉県、埼玉県、山梨県及び神奈川県と接し、西からおおむね、山地、丘陵地、台地、低地と徐々に高さを減じながら、東京湾に臨んでいる。

②　島しょ地域

太平洋上に伊豆諸島、小笠原諸島が点在しており、我が国の最東端の南鳥島、最南端の沖ノ鳥島も東京都に含まれる。

（２）気候

○　東京都は、内陸部の温帯域から小笠原諸島の亜熱帯域まで幅広い気候帯に属している。

①　内陸部

温帯気候であり、夏は高温多湿、冬は寒冷少雨である。
気温は、年平均 17 度(*)で、近年は、区部を中心に「ヒートアイランド化」の影響により、年々上昇する傾向にある。

②　島しょ地域

ア　伊豆諸島

黒潮の影響を受ける温暖多雨の海洋性気候であり、気温は年平均 18 度から 19 度(*)で、降雪はほとんどない。

冬季の季節風が強い日本海側と比較しても年間平均風速が大きく、国内でも有数の波浪条件の厳しい地域である。

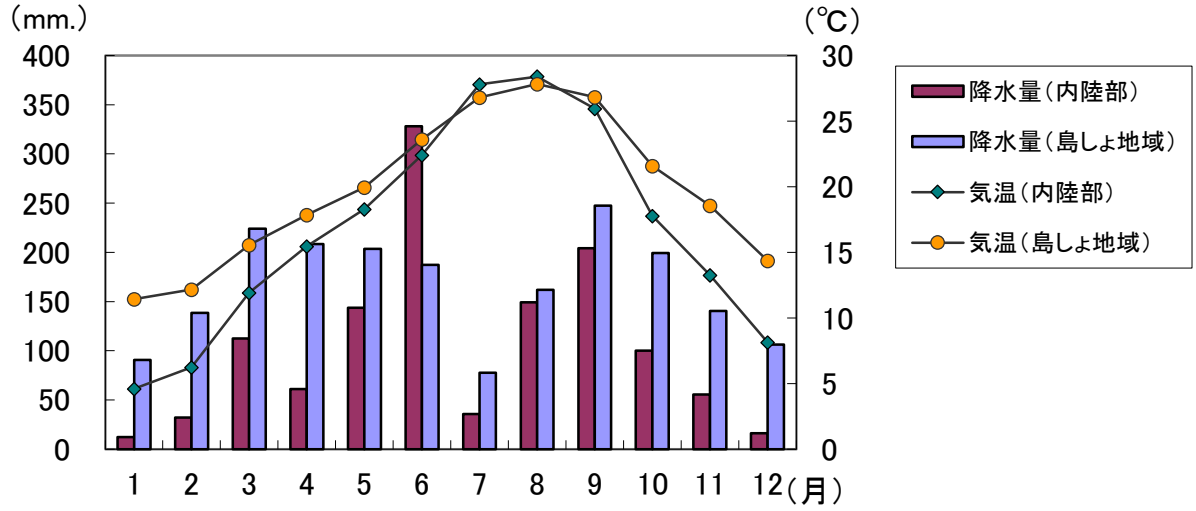
イ　小笠原諸島

主に亜熱帯地域に位置し、気温は年平均 24 度(*)で、比較的気温の変化が

(*) 東京都「東京都統計年鑑　令和５年」

小さい。波浪条件は、比較的穏やかだが、台風の発達地域であることから、その影響を受けることが多い。

≪平均気温と降水量≫



東京都「東京都統計年鑑　令和５年」を基に作成

２　人口

（１）人口・人口密度

○　東京都は 1,420 万人の巨大な人口を擁し、区部に 988 万人、多摩地域に 429 万人、島しょ部に２万人が居住している(*)。人口密度は、東京都は約 6,400 人／㎢と都道府県別では最も高く、特に人口が集中している区部は、約１万６千人／㎢と非常に高い(**)。

65 歳以上の高齢者が占める割合は 23%で、全国と比べて低い。

なお、65 歳以上人口のうち、単独世帯の割合は 26%と全国に比べて高い(**)。

（２）都内滞在者

○　東京都の昼間人口は 1,675 万人、昼夜間人口比率は 119%と、都道府県別では最も高い。また、他道府県から東京都への通勤・通学者（流入人口）は、336 万人である(***)。

（３）外国人

(*) 東京都「東京都の人口（推計）」（令和７年１月１日現在）
(**) 総務省「令和２年国勢調査」から算出
(***) 総務省「令和２年国勢調査　従業地・通学地による人口・就業状態等集計結果　結果の概要」及び東京都「令和２年国勢調査による東京都の昼間人口（従業地、通学地による人口）」

○　都内には在留外国人が約 72 万人おり(*)、海外からの旅行者も一日当たり平均 12 万人ほど滞在している(**)。

３　道路、鉄道、空港・ヘリポート及び港湾

（１）道路

○　東京を中心として、環状・放射状に幹線道路が広がり、多摩地域では、東西と南北の格子状に幹線道路が形成されている。高速道路は、首都高速道路を中心として、東名高速道路、中央自動車道、関越自動車道などが放射状に延びている。

都心部に交通が集中する構造を改善するため、三環状道路（首都高速中央環状線、東京外かく環状道路、首都圏中央連絡自動車道）等の整備を進めている。

（２）鉄道

○　東京の鉄軌道・新交通システムは、世界に類を見ない高密度で正確、安全なネットワークを構築しており、総延長は１千キロメートルに及び、駅の数は 750 に及ぶ。そのうち 100 以上の駅では、一日の乗降客数が 10 万人を超える。

（３）空港・ヘリポート

○　内陸部に東京国際空港、調布飛行場、東京ヘリポート、島しょ地域に大島空港、新島空港、神津島空港、三宅島空港、八丈島空港がある。

東京国際空港は、一日の就航数約 640 便、乗降客数約 21 万人となっており、いずれも全国で最も多い(***)。

島しょ地域の空港と東京の間は、それぞれ定期便が就航し、更に小離島を含め、ヘリコミューターが補完している。

（４）港湾

○　東京港は、東日本の国内各地と海外を結ぶ物流拠点として、日本を代表する国際貿易港となっている。

島しょ地域には、各島１～３の港湾があり、青ケ島を除き、大型定期船が直接東京湾と結ぶほか、小離島と大離島との間で村営船等が運航されている。

東京港及び島しょ港湾の令和５年における入港船舶数は、約 47,000 隻、船客

(*) 東京都「外国人人口」（令和７年１月１日現在）
(**) 国土交通省　観光庁「宿泊旅行統計調査（令和５年１～12 月）」から算出
(***) 国土交通省「令和５年空港管理状況調書」から算出

乗降人員数は約 140 万人、取扱貨物量は約 8,500 万トンとなっている(*)。

４　政治・行政

（１）首都

○　区部には、国会、首相官邸、中央省庁など、立法、行政の中枢機能が集中し、千代田区には皇居が存在し、首都として、また首都圏の中核として重要な位置を占めている。

また、東京圏（１都３県）は、全国人口の約 30％に当たる 3,700 万人を擁し(**)、我が国の政治、経済、文化の中心をなすとともに、大都市圏として一つの地域社会を形成している。

（２）行政区分

○　東京都は、23 区、26 市、５町、８村で構成される。特別区は、消防など多くの点で、都と一体的な運営がなされている。

また、八王子市以西の多摩地域、島しょ地域を除く区市の面積は小さく、隣接する区市が一体となって都市や生活圏を形成している。

５　経済

日本経済の中心である東京には、全国や世界を対象とする本社機能、金融機能、情報機能など、広域的な機能を担う産業が集積している。

資本金 50 億円以上の企業 1,243 社（全国の 57％）が東京に本社を構えている。また、情報通信業の売上額は、全国の 66％を東京が占めている(***)。都内総生産額（名目）は、約 114 兆円で全国の 20％を占める(****)。

都内では、資本金 1,000 万円以上の企業約 14 万社（全国の 19％）(***)が活発に経済活動を続け、大手町や丸の内、新宿副都心、六本木といった地域に大規模なオフィス街を形成している。

６　市街地

（１）木造住宅密集地域

(*) 国土交通省「港湾統計（年報）令和５年（2023 年）」
(**) 総務省及び各都県の人口推計（令和７年１月１日現在）から算出
(***) 総務省「令和３年経済センサス-活動調査」から算出
(****) 東京都「都民経済計算年報　令和３年度」及び内閣府「県民経済計算」（令和３年度）から算出

○　都内には、ＪＲ山手線外周部を中心に、木造住宅密集地域が広範に形成されている。このうち、震災時に特に甚大な被害が想定される地域を整備地域（28地域、約6,000ha）に指定し、防災対策を推進している。

（２）超高層建築物

○　高さ60メートル以上の超高層建築物が、約1,400棟立地している(*)。

（３）大規模集客施設

○　大規模な商業施設、文化・スポーツ施設、新宿・渋谷などの大規模な繁華街、新宿・八重洲などの地下街、一日の乗降客数が100万人を超える大規模なターミナル駅など、不特定多数の人々が集まる施設が数多く存在する。

７　石油コンビナート等

石油コンビナート等災害防止法（昭和50年法律第84号）に定める石油コンビナート等特別防災区域として、東京国際空港地区（大田区）が指定されている。

８　貯水池

小河内貯水池（奥多摩湖。山梨県にまたがる。）、山口貯水池（狭山湖。埼玉県にまたがる。）及び村山上・下貯水池（多摩湖）が所在している。

９　自衛隊施設

防衛省（市ヶ谷地区）をはじめ、陸上自衛隊朝霞駐屯地、同練馬駐屯地、航空自衛隊府中基地、同横田基地などが所在している。

10　米軍基地

横田飛行場のほか通信施設など、７か所の米軍基地が存在する。
横田飛行場は、敷地面積714haで、都内５市、１町にまたがって存在する。

(*) 東京都「建築統計年報2025年版」から算出