

# 避難実施要領のパターン事例集

令和3年6月

## 目次

1. 事例集作成の背景・目的.....	1
2. パターンの分類について.....	2
3. 事例についての解説.....	5
(1) 分類①：屋内避難を行うと考えられる類型（近傍の堅ろうな建築物等に一定時間とどまると考えられる事態） .....	6
① 弾道ミサイル攻撃.....	6
①-1 事案の特徴の解説 .....	6
①-2 事例についての解説.....	7
ア 【弾道ミサイル着弾前のパターン事例】（別冊 p.1～p.2） .....	7
イ 【弾道ミサイル着弾後のパターン事例】（別冊 p.3～p.9） .....	9
② 航空機による攻撃.....	12
②-1 事案の特徴の解説 .....	12
②-2 事例についての解説.....	13
ア 【航空機による攻撃のパターン事例①】（p.10～p.11） .....	13
イ 【航空機による攻撃のパターン事例②】（p.12～p.15） .....	14
③ 交通機関（航空機）による自爆テロ .....	16
③-1 事案の特徴の解説 .....	16
③-2 事例についての解説.....	17
ア 【交通機関（航空機）による自爆テロのパターン事例】（別冊 p.16～p.17） .....	17
(2) 分類②：屋内避難が基本と考えられるが、事態の状況により、屋内避難と、域内・域外避難が混在すると考えられる類型 .....	18
① ゲリラや特殊部隊による攻撃 .....	18
①-1 事案の特徴の解説 .....	18
①-2 事例についての解説.....	19
ア 【ゲリラや特殊部隊による攻撃のパターン事例】（別冊 p.18～p.22） .....	19
② 原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃.....	21
②-1 事案の特徴の解説 .....	21
②-2 事例についての解説.....	23
ア 【発電所への攻撃のパターン事例】（別冊 p.23～p.27） .....	23
イ 【コンビナート施設への攻撃のパターン事例】（別冊 p.28～p.29） .....	25
③ 集客施設等への攻撃.....	27
③-1 事案の特徴の解説 .....	27
③-2 事例についての解説.....	28
ア 【集客施設等への攻撃のパターン事例①】（別冊 p.30～p.35） .....	28
イ 【集客施設等への攻撃のパターン事例②】（別冊 p.36～p.39） .....	30
ウ 【集客施設等への攻撃のパターン事例③】（別冊 p.40～p.43） .....	31
エ 【集客施設等への攻撃のパターン事例④】（別冊 p.44～p.48） .....	32
④ 化学剤・生物剤による攻撃 .....	33

④-1	事案の特徴の解説 .....	33
④-2	事例についての解説.....	34
ア	【化学剤・生物剤による攻撃のパターン事例】(別冊 p.49~p.60) .....	34
(3)	分類③：域内・域外避難を行うと考えられる類型.....	36
①	着上陸侵攻.....	36
①-1	事案の特徴の解説 .....	36
①-2	事例についての解説.....	37
ア	【着上陸侵攻のパターン事例①】(別冊 p.61~p.68) .....	37
イ	【着上陸侵攻のパターン事例②】(別冊 p.69~p.75) .....	39
ウ	【着上陸侵攻のパターン事例③】(別冊 p.76~p.79) .....	41

## 1. 事例集作成の背景・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」（平成 16 年法律第 112 号。以下「国民保護法」という。）では、武力攻撃事態（国民保護法において定める武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。以下同じ。）及び緊急対処事態において、武力攻撃等から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするための、国及び地方公共団体等の責務、避難・救援・武力攻撃災害への対処等の措置が規定されている。中でも、武力攻撃事態等及び緊急対処事態における避難については、国が緊急の必要があると認める際に警報を発令するとともに、住民の避難措置を講ずるよう指示を出した上で、都道府県知事が避難指示を行うこととなっているが、武力攻撃事態等及び緊急対処事態においては、国民の生命を守るために、迅速かつ正確な避難の指示及び地方公共団体における対応が必要となる。

このため、「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。）においては、市町村（特別区含む。以下同じ。）は消防庁が作成するマニュアルを参考に、複数の避難実施要領のパターン（以下「パターン」という。）をあらかじめ作成しておくよう努めるものとすることとされている。今後も、武力攻撃事態等及び緊急対処事態がいつ発生するか分からない状況であることから、円滑な避難の実施が可能となるよう、市町村が避難実施要領のパターンを複数作成し、武力攻撃事態等及び緊急対処事態に備えることが必要不可欠である。

本事例集は、パターンについて未作成となっている、又は既にパターンを作成しているものの見直しを検討している若しくは新たなパターンの作成を検討している市町村等が、今後パターンを作成する上で参考になる資料となることを目的とし、令和 2 年 9 月時点で作成されているパターンから参考になると考えられる事例を抽出したものである。

## 2. パターンの分類について

基本指針において、武力攻撃事態及び緊急対処事態としてそれぞれ4種類の計8類型が示されている。

武力攻撃事態	緊急対処事態
① 着上陸侵攻	① 原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃
② ゲリラや特殊部隊による攻撃	② 集客施設等への攻撃
③ 弾道ミサイル攻撃	③ 化学剤・生物剤による攻撃
④ 航空機による攻撃	④ 交通機関（航空機）による自爆テロ

「住民をどのように避難誘導すべきか」という観点においては、避難の形態が類似する類型もあることから、分類軸に分けて事例集を作成する方が、市町村にとってもより容易にパターンの作成に取り掛かることが可能であると考えられる。

8類型それぞれの避難誘導の方法については、「**国民保護における避難施設の機能に関する検討会報告書**」（平成20年7月消防庁国民保護室。以下「検討会報告書」という。）において詳しく、

- ・ **航空機による攻撃と弾道ミサイル攻撃が類似の事態と考えられ、緊急対処事態がゲリラや特殊部隊による攻撃における対処と類似すると考えられること**
- ・ ゲリラや特殊部隊による攻撃（類似の事態である緊急対処事態含む）、弾道ミサイル攻撃事案（類似の事態である航空機による攻撃含む）への対応については、まずは**近傍の屋内施設（※）へ避難が推奨されること** [分類①] [分類②]
- ・ 屋内避難を行う事態の中でも、ゲリラや特殊部隊による攻撃（類似の事態である緊急対処事態含む）については、**市町村の域内の避難・市町村の域外への避難を屋内避難の後に行う（※）もの**とされていること [分類②]

との内容が言及されている。

緊急対処事態の1類型である**交通機関（航空機）による自爆テロ**については、手段は異なるものの、施設の破壊に伴う爆発・火災等による被害が想定され得ること、ライフライン等の被災により社会経済活動に支障が生じ得ることの2点において、**航空機による攻撃や弾道ミサイル攻撃と類似している**と考えられる。[分類①]

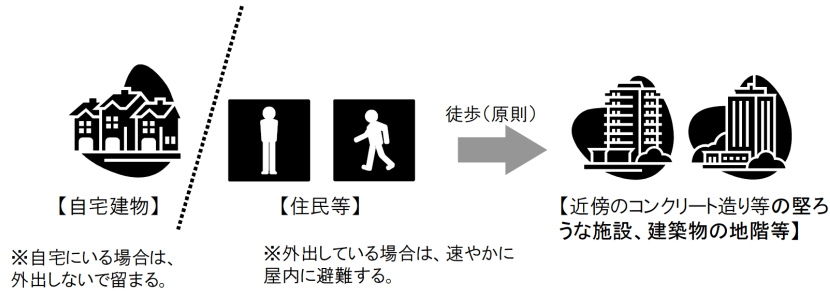
このほか、**着上陸侵攻**については、着上陸の可能性がある部隊等による被害を避けるため、その面積等に応じて、**市町村の域内の避難・市町村の域外への避難（※）**が考えられる。[分類③]

※ 避難形態の整理については、以下の通り。（「避難実施要領のパターン」作成の手引き」（平成23年10月消防庁国民保護室作成。以下「手引き」という。）より抜粋）

図表 1 避難形態の整理（手引きより抜粋）

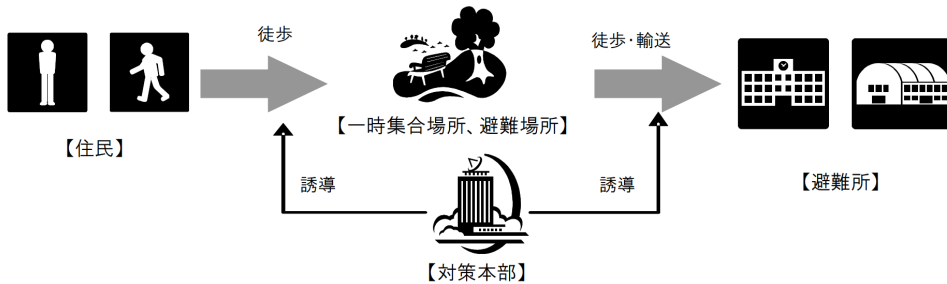
(1) 屋内避難

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である。



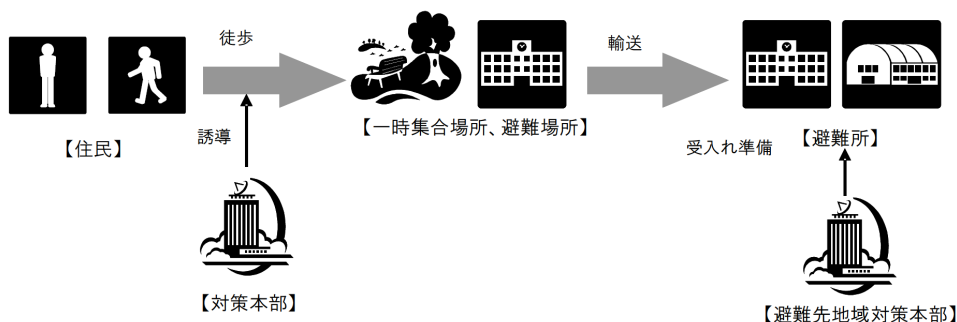
(2) 市町村域内の避難

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場合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。



以上より、本事例集の作成に当たっては、分かりやすくするため住民の避難誘導の観点からの分類軸について以下のとおりとしている。

図表 2 住民の避難誘導の観点からの分類軸の考え方

分類軸 ※1	8類型	備考	本事例集における頁数
分類①： 屋内避難を行うと考えられる類型（近傍の堅ろうな建築物等（※2）に一定時間とどまると考えられる事態）	弾道ミサイル攻撃	弾道ミサイル発射時においては、着弾時における爆風からの被害等を回避するため、近傍の堅ろうな建築物等への避難が中心となると考えられる。	6
	航空機による攻撃	弾道ミサイル攻撃と同様、近傍の堅ろうな建築物等への避難が中心となると考えられる。	12
	交通機関（航空機）による自爆テロ	緊急対処事態に含まれるが、攻撃の様相が航空機による攻撃と類似であることから、近傍の堅ろうな建築物等への避難が中心となると考えられる。	16
分類②： 屋内避難が基本と考えられるが、事態の状況により、屋内避難と、域内・域外避難（※3）が混在すると考えられる類型	ゲリラや特殊部隊による攻撃	安全確保のため攻撃当初は一時的な屋内避難が基本になると考えられるが、事態の状況に応じて、域内・域外避難の実施も考えられる。	18
	原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃	緊急対処事態のうちこれら3類型については、ゲリラや特殊部隊による攻撃における対処と類似の事態が想定される。	21
	集客施設等への攻撃	したがって、攻撃当初は一時的な屋内避難が基本になると考えられるが、事態の状況に応じて、域内・域外避難の実施も考えられる。	27
分類③： 域内・域外避難を行うと考えられる類型	着上陸侵攻	化学剤・生物剤による攻撃	33
		海岸沿い等からの大規模な攻撃を回避するため、まずは攻撃対象と考えられる範囲からの避難が優先されると考えられる。	36

※1 市町村の置かれている状況や事案の想定等によっては、各分類で記載されている避難形態と異なる場合があり、実際に分析の対象となっているパターンの中でも分類軸と異なる避難の形態を想定しているものがある。

※2 検討会報告書においては、弾道ミサイル攻撃に対して

- ・近傍のコンクリート造等の堅ろうな施設
- ・建築物の地階、地下街、地下駅舎等の地下施設

へ屋内避難を行うこととされている。

上記2種類の施設をまとめて、「近傍の堅ろうな建築物等」と表記する。

※3 図表1で示されている「市町村域内の避難」及び「市町村域外への避難」をあわせて、「域内・域外避難」と表記する。

### 3. 事例についての解説

#### 【本事例集の構成】

今回の事例集については、以下のような構成としている。

図表 3 事例集の構成

1. 事案の特徴の解説	各事案の特徴について基本指針や手引きに記載されている事項を基に解説し、パターンの作成方針や作成の際の留意点について述べている。
2. 事例掲載(別冊に掲載)	令和2年9月時点で市町村において作成されているパターンの中から、各事案において参考になると考えられる事例を抽出し、「避難実施要領のパターン事例集(別冊)」(以下「別冊」という。)に掲載している。本事例集の「3. 事例についての解説」と別冊に掲載されている事例を照らし合わせていただきたい。 なお、掲載する事例の中で、作成元の市町村の判別につながると考えられる情報については秘匿しており、編集している箇所もある。
3. 事例についての解説	別冊に掲載している事例のうち、市町村がパターンを作成するに当たり参考になると考えられる部分について赤枠で囲み番号を付した上で、本事例集上で解説を記載している。記載については「(解説)」と「(参考)」に分け、前者では当該部分の記載事項やパターン作成に当たってポイントとなる点を解説し、後者では基本指針等の記載で参考になる部分についての説明を加えている。 なお、事案により留意すべき点が異なるので、各事例により解説している項目も異なる。



(1) 分類①：屋内避難を行うと考えられる類型（近傍の堅ろうな建築物等に一定時間とどまると考えられる事態）

① 弾道ミサイル攻撃

①-1 事案の特徴の解説

弾道ミサイル攻撃の特徴としては、基本指針において、

- ・発射の兆候を事前に察知した場合でも、発射された段階で攻撃目標を特定することは極めて困難である。さらに、極めて短時間で我が国に着弾することが予想され、弾頭の種類（通常弾頭又はNBC弾頭）を着弾前に特定することは困難であるとともに、弾頭の種類に応じて、被害の様相や対応が大きく異なる。
- ・通常弾頭の場合には、NBC弾頭の場合と比較して、被害は局限され、家屋、施設等の破壊、火災等が考えられる。

とされており、また、留意点として、

- ・弾道ミサイルは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。
- ・屋内避難を行わせる際には、できるだけ近傍のコンクリート造り等の堅ろうな施設や建築物の地階、地下街、地下駅舎等の地下施設に避難させるものとする。

とされている。

さらに、弾道ミサイル攻撃については、着弾前と着弾後では状況が異なるため、想定される避難行動にも差異が生じると考えられる。

なお、着弾後の避難形態については、屋内避難と、域内・域外避難が混在すると考えられるが、弾道ミサイル攻撃については、着弾時における爆風からの被害等を回避するため近傍の堅ろうな建築物等への避難が中心となると考えられるので、便宜的に分類①に含めているものである。

弾道ミサイル着弾前については、内閣官房国民保護ポータルサイトに掲載の「弾道ミサイル落下時の行動について」において具体的な避難行動が示されており、弾道ミサイル落下時に住民が取るべき行動について記載されている。

図表 4 弾道ミサイル落下時の行動について（内閣官房国民保護ポータルサイトより引用）

**弾道ミサイル落下時の行動について**

弾道ミサイルは、発射からわずか10分もしないうちに到達する可能性もあります。ミサイルが日本に落下する可能性がある場合は、国からの緊急情報を瞬時に伝える「Jアラート」を活用して、防災行政無線で特別なサイレン音とともにメッセージを流すほか、緊急速報メール等により緊急情報をお知らせします。

**①速やかな避難行動**  
**②正確かつ迅速な情報収集**

行政からの指示に従って、落ち着いて行動してください。

国民保護ポータルサイト  
武力攻撃やテロなどから身を守るために  
事前に確認しておきましょう。  
[http://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shiryou/hogo\\_manual.html](http://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/shiryou/hogo_manual.html)

首相官邸 ホームページ [www.kantei.go.jp/](http://www.kantei.go.jp/)  
Twitterアカウント 首相官邸災害・危機管理情報 @Kantei\_Saigai

ミサイル落下時には、こちらから政府の対応状況をご覧になれます

**Jアラート**（例）直ちに避難。直ちに避難。直ちに建物の中、又は地下に避難してください。ミサイルが、●時●分頃、●●県周辺に落下するものとみられます。直ちに避難してください。

メッセージが流れたら  
**落ち着いて、直ちに行動してください。**

- 屋外にいる場合** 近くの建物の中か地下に避難。  
（注）できれば頑丈な建物が望ましいものの、近くになれば、それ以外の建物でも構いません。
- 建物が不在の場合** 物陰に身を隠すか、地面に伏せて頭部を守る。
- 屋内にいる場合** 窓から離れるか、窓のない部屋に移動する。

**近くにミサイル落下!**

- 屋外にいる場合：口と鼻をハンカチで覆い、現場から直ちに離れ、密閉性の高い屋内または風上へ避難する。
- 屋内にいる場合：換気扇を止め、窓を閉め、目張りをして室内を密閉する。

以下、着弾前と着弾後に分けて事案を想定しているパターンについて解説する。

## ①-2 事例についての解説

### ア 【弾道ミサイル着弾前のパターン事例】（別冊 p.1～p.2）

#### （本事例の特徴）

本事例は弾道ミサイル発射前の段階において、発射された際に迅速に対応することができるよう、屋内避難の実施等について定めたパターンである。国や県からの指示等の内容、流れが具体的であるほか、弾道ミサイル着弾前の基本的な避難方法が記載されており、事態の特性で留意すべき事項も具体的である。

#### i) 国からの避難措置の指示、都道府県からの避難の指示等の想定について

##### （解説）

他国からの弾道ミサイルの発射情報については、まずは国からの警報の発令、避難措置の指示が行われ、当該指示を受けて都道府県知事が市町村長を經由して住民に避難を指示し、主に近傍の堅ろうな建築物等への避難が指示されるものと想定されている。本事例では、以上の内容に加え、外気からできるだけ遮断されるようにすること、情報収集に努めることも県からの避難の指示として示されている。

#### ii) 避難先と避難誘導の方針について

##### （解説）

避難先については、基本指針や「弾道ミサイル落下時の行動について」に記載されているとおり、当初は屋内避難を実施することが望ましく、また屋内避難を行う際には、できるだけ近傍のコンクリート造り等の堅ろうな施設や建築物の地階、地下街、地下駅舎等の地下施設に避難することとされている。また、屋内にいる際は窓から離れるか、窓のない部屋に移動することとされているとおり、爆風等による被害を防ぐ観点から、窓ガラスから離れて避難することとなる。

##### （参考）

状況によっては近くに堅ろうな建築物等がない場合も想定されるが、その場合には、

- ・それ以外の建物に避難することでも構わないこと
- ・近くに建物がない場合には、物陰に身を隠すか、地面に伏せて頭部を守るといった行動が必要であること

といった内容をパターンに記載しておくことも考えられる。

#### iii) 事態の特性で留意すべき事項について

##### （解説）

本事例では、自ら避難することが困難な者や、警報の発令内容の伝達が難しい外国人等への対応として、「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)上の要配慮者(※)を参考にすることとされている。また、観光施設やデパート等、特に人が多く集まる施設においては、情報の共有等について、施設内の従業員等の協力を求めることも考えられる。

※災害対策基本法(抄)

(施策における防災上の配慮等)

第八条 略

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一～十四 略

十五 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）  
に対する防災上必要な措置に関する事項

十六～十九 略

#### iv) 屋内にいない場合の避難行動について

##### (解説)

本事例では、住民が屋外にいる場合の避難行動についてより詳しい事項を「4 住民の行動（基本事項）」において記載している。弾道ミサイル攻撃が予測される際には、基本的には近傍の堅ろうな建築物等に避難する、又は近くに建物が無い場合には物陰に身を隠すか、地面に伏せて頭部を守るといった行動を取る事となる。

また、上記に加え、車両内にいる場合に留意すべき事項についても記載されているが、ミサイル着弾後に緊急車両等が道路を使用する可能性があり、道路上にある車両はその通行の妨げとなる可能性があるためである。

#### v) 避難実施要領の住民への伝達方法について

##### (解説)

ミサイルの発射情報については、国からの警報の発令により伝達されることが想定されるが、市町村としても住民に確実に情報を伝達することが重要であると考えられる。本事例においても、防災行政無線、消防防災メール（市が配信する登録制メール）等による市から住民への呼びかけが想定されている。

##### (参考)

情報の伝達方法については、防災行政無線、登録制メール等による呼びかけのほか、コミュニティ FM 等も手段として考えられる。

## イ 【弾道ミサイル着弾後のパターン事例】（別冊 p.3～p.9）

### （本事例の特徴）

本事例は弾道ミサイル着弾後について、NBC 弾頭である可能性も想定したパターンであり、着弾地点付近の住民の数、避難先、避難経路等が具体的に想定されている。また、NBC による被害を想定した避難住民の誘導、関係機関の措置等については、原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃及び化学剤・生物剤による攻撃を想定したパターンを作成する際にも参考になり得るものと考えられる。

### i) 国による避難措置の指示・都道府県からの避難の指示等の想定について

#### （解説）

本事例においては、着弾後の想定として、国から着弾地点周辺及びその風下となる地域について具体的に避難措置の指示が行われている。

### ii) 避難住民の誘導の概要について

#### （解説）

本事例では、着弾地点周辺と風下となる地域について、それぞれ異なる避難施設に避難する想定としている。また、地区ごとの避難者数、避難施設及び収容可能人数について、「4 避難者数」、「5-1 避難施設」に詳しく記載されている。弾道ミサイルによって被害を受けた地域や着弾地点の風下となる地域が広範囲となる場合、迅速に避難が可能な施設は地区により異なることから、地区ごとにそれぞれ最も容易に避難が可能な近隣の施設を想定しつつ、避難施設への誘導の方針を決定する必要がある。

### iii) 関係機関の措置について

#### （解説）

消防機関や警察とともに現地において様々な調整を行うため、現地調整所を設置することとしているが、本事例では NBC の影響を避けるため、現地調整所を風上となる地域に設置することとしている。また、安全を確保するために要避難地域から一定の距離を置いた場所に設置することも考えられる。

また、NBC 弾頭である可能性を踏まえ、除染所の開設や、警察、自衛隊による除染準備についても言及されており、さらに専門医や DMAT 等との調整の必要性についても記載されている。NBC 弾頭の場合には、爆発による被害のみならず、放射能や化学剤・生物剤による人体への被害が広く発生することもあり得ることから、被害を受けた住民の治療・搬送のための関係機関との連携等について、あらかじめ想定しているものである。

現地調整所の設置場所及び NBC 弾頭の可能性を踏まえた関係機関等との調整については、事案発生時に確実に対応することができるよう、パターン上であらかじめ想定しておくことが望ましい。

#### （参考）

基本指針においては、除染について、

- ・都道府県警察、消防機関、海上保安庁及び国民保護措置の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等は、化学剤による攻撃が発生した場合には、防護服を着用する等隊員の安全を図るための措置を講じた上で、可能な限り早期に患者を除染し、速やかに適切な医療機関に搬送するなど、使用された化学剤の特性に応じた救急医療等を行うよう努めるものとする。

と記載されており、実施主体として警察、自衛隊のほかに消防機関や海上保安庁も想定されている。

また、NBC 攻撃の場合の留意事項として、

- ・消防機関、都道府県警察、海上保安庁及び自衛隊は、防護服を着用する等隊員の安全を図るための措置を講じた上で、避難住民の誘導を行うものとする。
  - ・これらの機関が避難住民を誘導する際には、風下方向を避けるとともに、皮膚の露出を極力抑えるため手袋、帽子、ゴーグル、雨ガッパ等を着用させること、マスクや折りたたんだハンカチ等を口及び鼻にあてさせることなどに留意するものとする。
- 等、避難住民の誘導にあたる関係機関の人員の安全についても配慮することとしている。これらの事項をパターンに記載することも考えられる。

#### iv) 避難者数、避難施設、避難手段について

##### (解説)

「4 避難者数」においては地区ごとの具体的な避難住民の数も想定されており、「5-1 避難施設」の項目で、避難先地域ごとの避難施設について具体的な収容人数が記載されている。

円滑な避難を実施するためには、地区ごとの避難住民の数や避難先地域ごとの避難施設の収容可能人数について、平素から具体的に想定することが望ましい。

避難手段については、「6 避難手段」において基本的な方針を示している。本部分では、避難手段は原則として徒歩によることとされており、また、自ら避難することが困難な者について災害対策基本法が規定する避難行動要支援者（※）を参考にすることとしているほか、避難場所への移動単位や、協力を求める対象等についても記載されている。

※災害対策基本法（抄）

（避難行動要支援者名簿の作成）

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

2～4 略

#### v) 避難に使用する経路について

##### (解説)

住民が避難を実施するに当たっては、避難施設まで可能な限り短時間で避難できる経路を用いることが望ましい。本事例では、使用する経路をパターン上で具体的に記載している。

#### vi) 避難施設への避難方法について

##### (解説)

要避難地域、避難施設、避難手段、避難経路を踏まえ、地区ごとにそれぞれまとめたものが記載されている。どの地区が要避難地域に当たり、当該地区の住民がどの施設に、どのような方法・経路で、いつ避難する必要があるのかについて、一覧で把握することができるようになっている。

## **vii) 自ら避難することが困難な者の避難方法について**

### **(解説)**

どの地区が要避難地域に当たり、当該地区における自ら避難することが困難な者がどの施設に、どのような方法・経路で、いつ避難する必要があるのかについて、一覧で把握することができるようになっている。

基本指針においても、国民保護措置の実施に当たっては特に高齢者、障害者、乳幼児その他自ら避難することが困難な者に対する配慮が必要とされているところ、本事例ではそれらの者の避難の方法が具体的に想定されている。

## **viii) 残留者の確認方法について**

### **(解説)**

市職員、消防機関により、広報車及び防災行政無線による呼びかけ、戸別訪問といった方法で残留者を確認し、避難を呼びかけることとしているが、要避難地域内に取り残される住民をなくすために想定が必要な事項である。

## ② 航空機による攻撃

### ②-1 事案の特徴の解説

航空機による攻撃の特徴としては、基本指針において、

- ・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であるが、対応の時間が少なく、また攻撃目標を特定することが困難である。
- ・航空攻撃を行う側の意図及び弾薬の種類等により異なるが、その威力を最大限に発揮することを敵国が意図すれば都市部が主要な目標となることも想定される。また、ライフラインのインフラ施設が目標となることもあり得る。
- ・なお、航空攻撃はその意図が達成されるまで繰り返し行われることも考えられる。
- ・通常弾頭の場合には、家屋、施設等の破壊、火災等が考えられる。

とされており、また、留意点として、

- ・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。その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生活関連等施設に対する攻撃のおそれがある場合は、被害が拡大するおそれがあるため、特に当該生活関連等施設の安全確保、武力攻撃災害の発生・拡大の防止等の措置を実施する必要がある。

とされている。さらに検討会報告書においても、

- ・「航空機攻撃」については、「弾道ミサイル攻撃」における対処と類似の事態と考えられる。

と記載されており、詳細な部分に違いはあるものの、事案の特徴や避難措置の指示等において、弾道ミサイルによる攻撃と類似しているものと考えられる。

弾道ミサイル攻撃においては、着弾前・着弾後と分けて想定しているパターンの事例に触れたが、航空機による攻撃についても、事案の発生前（攻撃による被害が発生する前）と事案の発生後（攻撃による被害が発生した後）で対応が異なると考えられる。

本事例集では、事案の発生前の事例として、「航空機（パターン上では「爆撃機」とされている）が飛来し、攻撃が予測される事案」及び「航空機（パターン上では「小型飛行機」とされている）によるライフライン施設への攻撃が予測される事案」の2事例について解説する。

なお、アで紹介する事例①は、一般的に想定される航空機による攻撃であり、イで紹介する事例②は、航空機による攻撃かつライフライン施設を攻撃対象としている具体的な想定である。

## ②-2 事例についての解説

### ア 【航空機による攻撃のパターン事例①】(p.10～p.11)

#### (本事例の特徴)

本事例は航空機の飛来及び爆発物の投下が予測される事態を想定したパターンである。基本的には弾道ミサイル着弾前と同様の対応を想定しており、基本指針や検討会報告書を踏まえたものとなっている。

#### i) 都道府県からの避難の指示等の想定について

##### (解説)

攻撃が発生する前の段階においては攻撃目標が特定できないために、弾道ミサイル着弾前と同様、全域的に屋内避難を実施することが県知事から指示されている。

#### ii) 避難先と避難誘導の方針について

##### (解説)

全域に対して屋内避難が指示されることが想定されており、また屋内に避難ができない場合には構造物に身を隠す、なるべく姿勢を低くする等の対応が想定されている。事案の特徴が類似している弾道ミサイル攻撃の着弾前に取ることとされる行動と同様となっている。

##### (参考)

航空機による攻撃においても、弾道ミサイル攻撃と類似していることから、近くに堅ろうな建築物等がない場合には、

- ・ それ以外の建物に避難することでも構わないこと
- ・ 近くに建物がない場合には、物陰に身を隠すか、地面に伏せて頭部を守るといった行動が必要であること

といった同様の内容をパターンに記載しておくことも考えられる。

#### iii) 関係機関の措置等について

##### (解説)

本事例では、市職員により屋内避難の指示等の情報を防災行政無線等の手段により住民へ伝達することがパターンに記載されているほか、消防機関、警察、自衛隊による避難の支障となり得る投下物への対応準備など避難に必要な関係機関の措置についても想定されている。前者は住民の確実な屋内避難を実施するために、後者は投下物による被害発生後の迅速な対応を進めるための措置である。

##### (参考)

情報の伝達方法については、防災行政無線による呼びかけのほか、登録制メール、コミュニティ FM 等も手段として考えられる。



## イ 【航空機による攻撃のパターン事例②】 (p.12～p.15)

### (本事例の特徴)

本事例は、ライフライン施設や生活関連等施設への攻撃の可能性を想定したパターン事例である。これらの施設への攻撃が予測される、又は発生した場合に、被害を最小限とするために必要な関係機関の措置や留意すべき事項など起こり得る事態に対して具体的な想定がなされている。

### i) 事案の概要と被害状況、今後の予測について

#### (解説)

航空機が町内の上水道施設を攻撃目標としていることが想定されている。上水道施設が攻撃された場合、施設及び周辺の堤防の決壊のおそれがあることから、避難を要するものとされている。

#### (参考)

国民保護法上、「生活関連等施設」は本事例で挙げられている上水道施設に限らず、発電所、変電所、ガス工作物、大規模な軌道施設等といった施設も該当するものとされており（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施行令（平成16年政令第275号）第27条）、これらの施設について攻撃対象として想定することも考えられる。

### ii) 関係機関の措置等について

#### (解説)

本事例では、関係機関等による措置として、警察による上水道施設への立入規制や避難広報が記載されているほか、鉄道事業者、バス事業者による運行停止についても記載されている。いずれも、要避難地域やその付近で住民が被害を受けることを防ぐために立入りを制限する措置である。

ライフライン施設や生活関連等施設への攻撃が発生した場合、著しい被害が発生する可能性があることから、要避難地域やその付近の住民を少しでも遠くに避難させる、又は近付かせないことが必要となるものと考えられる。

#### (参考)

本事例においては鉄道事業者、バス事業者による運行停止について記載されているが、要避難地域から住民を迅速に避難させるため、避難住民の運送を行うよう調整することも考えられる。

なお、関係機関の措置として、ほかには消防機関による警戒区域の設定、警察による交通規制などが考えられる。

### iii) 事態等の特性で留意すべき事項

#### (解説)

事態の特性として、小型飛行機が上水道施設外に墜落する可能性も考えられることから、避難を要する地区外の地域においては屋内避難を実施することとされている。

ライフライン施設や生活関連等施設への攻撃を想定するパターンの作成にあたっては、まず当該施設への攻撃が発生することへの対応について想定することは当然であるが、その一方で当該施設外に墜落する可能性も踏まえて避難行動を想定することも必要である。

また、地域の特性としては、地区間の道路幅の狭さが挙げられている。車両による避難を実施する場合、道路幅が狭いことによって住民の避難の遅れにつながる可能性もあることから、避難の誘導方法等の工夫が求められることを考慮した記載である。

**(参考)**

本事例で挙げられている「地域の特性」のほかにも、

- ・要避難地域に自ら避難することが困難な者が多く存在する
- ・周辺に駅、デパート等の集客施設が存在する

といった、市町村に特有で、かつ避難誘導を行う際に留意すべき事項について記載することが望ましい。

**iv) 避難手段、輸送手段について**

**(解説)**

本事例では、避難すべき地区の人数や避難施設の所在、公共交通機関の有無等を踏まえて、避難手段は基本的には自家用車を使用することとされており、自家用車を有していない住民については公用車で輸送することとされている。

要避難地域外への避難が必要となる場合、迅速に避難する観点から、自家用車や公用車等の車両を避難手段として活用することも考えられる手段の一つである。特にライフライン施設や生活関連等施設への攻撃の場合には迅速な避難が必要となることも考えられる。

**(参考)**

地域の特性上自家用車や公用車の台数が少ない、又は渋滞の発生による避難行動の遅れが想定されるといった場合には、徒歩による避難等の方がより有効である場合も考えられる。こうした点については、想定する事例や市町村の実態を踏まえ、判断する必要がある。

**v) 自ら避難することが困難な者の避難方法について**

**(解説)**

本事例では、自ら避難することが困難な者に対する支援方法については、「災害時要援護者の避難支援プラン」に基づいて実施することと定められている。当該プランを活用した支援を実施することにより、自ら避難することが困難な者の迅速な避難が可能になる。

**(参考)**

当該プラン等が定められていない市町村については、自ら避難することが困難な者への支援について、パターン上に具体的に記載することが望ましい。

具体的には、要避難地域内の自ら避難することが困難な者の人数を把握し、公用車等による輸送について想定する等が考えられる。

### ③ 交通機関（航空機）による自爆テロ

#### ③-1 事案の特徴の解説

交通機関（航空機）による自爆テロの特徴としては、基本指針において、

- ・ 主な被害は施設の破壊に伴う人的被害であり、施設の規模によって被害の大きさが変わる。
- ・ 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、ライフライン等が被災し、社会経済活動に支障が生ずる。

とされている。手段は異なるものの、施設の破壊に伴う爆発・火災等による被害が想定され得ること、ライフライン等の被災により社会経済活動に支障が生じ得ることの2点において、航空機による攻撃と類似しているものと考えられる。また、検討会報告書で述べられているとおり、航空機による攻撃の対応としては弾道ミサイル攻撃と類似しており、これらの3事案については、ある程度類似性があるものと考えられる。

なお、弾道ミサイル攻撃においては、着弾前と着弾後とに分けて想定しているパターンの事例に触れたが、交通機関（航空機）による自爆テロについても、事案の発生前（交通機関等による自爆テロの発生の可能性があることと察知し、被害が発生する前の段階）、事案の発生後（被害が発生した後の段階）とに分けてパターンを作成することが考えられる。本事例集では、事案の発生前の事例について掲載する。

### ③-2 事例についての解説

#### ア 【交通機関（航空機）による自爆テロのパターン事例】（別冊 p.16~p.17）

##### （本事例の特徴）

本事例は、テロ組織によりハイジャックされた民間航空機が墜落する可能性を想定して作成されたパターンである。墜落前の事態として、弾道ミサイル攻撃、航空機による攻撃と同様の対応を取ることを想定しており、③-1の考え方と合致している。

##### i) 事案の概要と被害状況、今後の予測等について

###### （解説）

テロ組織によってハイジャックされた民間航空機が墜落する可能性があることから、住民に避難を呼びかける想定でパターンが作成されている。墜落する前の段階においては、攻撃目標が明確となっていたとしても、墜落が発生した際の被害の規模等が不明であると考えられることから、弾道ミサイルによる攻撃（着弾前）、航空機による攻撃（事案発生前）の対応と同様に、攻撃目標以外の屋内への避難を実施することとしている。

##### ii) 住民の行動（基本事項）

###### （解説）

被害の発生地域や内容が不明であることから、屋内避難の実施を指示している。また、屋外にいる場合には、近傍のコンクリート造り等の堅ろうな建築物等へ避難することとしているが、こうした点も、弾道ミサイル攻撃、航空機による攻撃と同様の対応となっている。

なお、避難が必要となる住民は、屋内にいる状況及び屋外にいる状況の両方が考えられることから、屋内にいる場合の避難行動、屋外にいる場合の避難行動それぞれについて、パターンに記載することが望ましい。

##### iii) 情報の伝達

###### （解説）

対応に時間がないことが想定されているが、このような場合において住民が迅速に避難行動をとるためには、迅速かつ確実に情報を伝達する必要がある。そのため、防災行政無線を用いた音声による避難実施要領の内容の伝達や、ホームページ等掲載、広報車、消防車両を活用した伝達方法が想定されている。

###### （参考）

情報の伝達手段については、防災行政無線による呼びかけのほか、登録制メール、コミュニティFM等も手段として考えられる。

## (2) 分類②：屋内避難が基本と考えられるが、事態の状況により、屋内避難と、域内・域外避難が混在すると考えられる類型

### ① ゲリラや特殊部隊による攻撃

#### ①-1 事案の特徴の解説

ゲリラや特殊部隊による攻撃の特徴としては、基本指針において、

- ・警察、自衛隊等による監視活動等により、その兆候の早期発見に努めることとなるが、敵もその行動を秘匿するためあらゆる手段を使用することが想定されることから、事前にその活動を予測あるいは察知できず、突発的に被害が生ずることも考えられる。そのため、都市部の政治経済の中枢、鉄道、橋りょう、ダム、原子力関連施設などに対する注意が必要である。
- ・少人数のグループにより行われるため使用可能な武器も限定されることから、主な被害は施設の破壊等が考えられる。したがって、被害の範囲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の種類によっては、二次被害の発生も想定され、例えば原子力事業所が攻撃された場合には被害の範囲が拡大するおそれがある。また、汚い爆弾（以下「ダーティボム」という。）が使用される場合がある。

とされており、留意点として、

- ・ゲリラや特殊部隊の危害が住民に及ぶおそれがある地域においては、市町村（消防機関を含む。）と都道府県、都道府県警察、海上保安庁及び自衛隊が連携し、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。事態の状況により、都道府県知事の緊急通報の発令、市町村長又は都道府県知事の退避の指示又は警戒区域の設定など時宜に応じた措置を行うことが必要である。

とされている。一般的には、比較的狭い範囲において、突発的な被害に伴い必要となる緊急的な対応をパターンに記載する形となるが、想定する事案によっては、範囲が広域化する、予測・察知が可能となることも考えられる。

なお、ゲリラや特殊部隊が集客施設等に立てこもる、化学剤・生物剤等を使用する等といった事案が発生することも考えられるが、その場合には集客施設等への攻撃、化学剤・生物剤による攻撃と特徴や対応が類似する可能性もあり得る。

## ①-2 事例についての解説

### ア 【ゲリラや特殊部隊による攻撃のパターン事例】（別冊 p.18~p.22）

#### （本事例の特徴）

本事例はゲリラや特殊部隊による攻撃として、武装作業員による市内のダムの爆破の可能性を想定したパターンであり、事態の状況について、基本指針に記載されている特徴を踏まえたものとなっている。そのほか、大規模な避難が必要となる場合の避難施設、一時集合場所の設定、輸送手段、避難誘導方法に係る想定について、ゲリラや特殊部隊による攻撃のパターンを作成する場合だけでなく、他の事案のパターンを作成する場合においても参考になり得るものと考えられる。

#### i) 事態の状況について

##### （解説）

市外の発電所を攻撃した武装作業員が、市内のダムを爆破する可能性がある状況を想定した事例となっている。基本指針においては、ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合、被害は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的と記載されているが、本事例のようなダムの爆破事案の場合は、下流に及ぼす被害が甚大なものとなるため、要避難地域が広範囲にわたり、大規模な避難が必要となると考えられる。

##### （参考）

ゲリラや特殊部隊による攻撃は、本事例のような爆破が予想される事案が想定されるほか、  
・武装作業員等による施設への立てこもり  
・化学剤・生物剤の散布  
など、様々な方法による攻撃も想定される。基本指針や手引きの記載、また、市町村に立地する施設等を踏まえ、発生する事案を想定することが望ましい。

#### ii) 関係機関の措置等と事態の特性について

##### （解説）

ゲリラや特殊部隊による攻撃では、現場において攻撃を実施している、又は現場付近に潜伏する武装作業員から住民を守る必要があり、そのためには警察、自衛隊との連携等が必要となる。本事例においても、警察による交通規制等や自衛隊による警戒の実施が想定されている。本事例では、ゲリラや特殊部隊による攻撃において、一般的に想定される関係機関の措置等が想定されている。

##### （参考）

その他の関係機関の措置等として、消防機関、警察、海上保安官、自衛隊による避難住民の誘導等をパターンに記載することも考えられる。

#### iii) 避難施設・一時集合場所について

##### （解説）

大規模な域内・域外避難が必要となる本事例においては、地区ごとの避難者数を踏まえた上で、小学校、中学校の他、収容人数の大きい総合体育館（「5-1 避難施設」において記載の避難施設Cが該当する。）についても避難施設として想定されている。

また、地区ごとに一時集合場所も設定されている（一時集合場所における集合時間等については「8-1 避難（輸送）方法」において記載されている。）。大規模な避難が必要となる場合には、住民の一斉避難を実施するため、徒歩等により一時集合場所に住民を誘導した上で避難施設に輸送することもあり得る。なお、避難人数を把握するためには、平素より各地区の住民の

数について把握しておくことも必要である。

本事例のように、要避難地域が広く、多くの住民を一斉に遠距離の避難施設に避難させる必要がある場合には、地区ごとに一時集合場所を設けた上での避難住民の輸送という方法も有効である。その場合には、輸送手段に係る関係機関との調整も必要となる。

#### iv) 輸送手段について

##### (解説)

輸送手段についても、大規模な避難住民の運送を想定し、バスの輸送可能人数から必要な台数を算出した上で、バス事業者と調整し、大型バス、中型バスを手配する想定としている。

また、輸送力については、避難住民が多い一時集合場所に重点的に配分することで、迅速な避難が可能となるよう調整している。

##### (参考)

基本指針においては、

- ・地方公共団体は、武力攻撃事態等における避難住民の運送及び緊急物資の運送の確保のため、複数のルートや代替ルートを考慮しつつ、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関の輸送力並びに確保すべき輸送施設（道路、鉄道、港湾、飛行場等）についてあらかじめ把握するよう努めるものとする。

と記載されている。避難住民の運送に係る輸送力を平素から把握した上で、パターン上で具体的に想定することが望ましい。

#### v) 避難誘導方法について

##### (解説)

「5 避難施設」、「6 避難手段」、「7 避難経路」の情報を踏まえて、一時集合場所における集合時間、避難施設への輸送手段等を想定しており、どの地区が要避難地域に当たるか、どのような方法、経路で、いつ避難する必要があるのかについて、一覧で把握することができるようになっている。

また、自ら避難することが困難な者の輸送については、健常者とは別の輸送方法（バスではなく、市所有車両等）を使用し、また、健常者とは別の避難施設（社会福祉施設）に輸送することとしている。健常者と異なる対応が必要となることも考えられるためである。

#### vi) 避難実施要領等の住民への伝達方法について

##### (解説)

住民への迅速な情報の伝達のため、避難の実施（地区ごとの一時避難場所）、携行品について、音声告知放送やホームページで伝達する文章があらかじめ作成されている。

## ② 原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃

### ②-1 事案の特徴の解説

原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃の特徴としては、手引きにおいて、

- ・原子力事業所等やダム破壊、石油コンビナート・可燃性ガス貯蔵施設等の爆破、危険物積載船への攻撃が行われた場合、爆発及び火災により、住民等に被害が発生する。
- ・建物・ライフライン等が機能不全に陥り、社会活動等に支障をきたすおそれがある。

とされている。

武装作業員等により原子力事業所等が攻撃された場合、「武力攻撃原子力災害」として公示されることとなるが、基本指針上では、武力攻撃原子力災害への対処に関する措置の実施に当たっては、「防災基本計画（原子力災害対策編）」の定めと同様の措置を講ずることを原則とする、とされている。したがって、パターン上でも、防災基本計画に基づき作成される「市町村地域防災計画」に定められた措置と同様の措置を講ずる必要があることに留意する必要がある。

#### （参考）災害対策基本法

##### （原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）第28条による読替え後）

###### （防災基本計画の作成及び公表等）

**第三十四条** 中央防災会議は、防災基本計画を作成するとともに、原子力災害及び原子力災害の防止に関する科学研究の成果並びに発生した原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）の状況及びこれに対して行なわれた緊急事態応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。

2 略

###### （市町村地域防災計画）

**第四十二条** 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画及び原子力災害対策指針に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2～7 略

また、基本指針上は、石油コンビナート等に係る武力攻撃災害の発生・拡大の防止のための措置についても定められており、

- ・地方公共団体は、発災後速やかに、職員の非常参集、情報収集連絡体制の確立、石油コンビナート等現地防災本部の設置等必要な体制をとるものとする。

とされている。

#### （参考）石油コンビナート等災害防止法（昭和50年法律第84号）

###### （石油コンビナート等現地防災本部）

**第二十九条** 防災本部の本部長は、特別防災区域に係る災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該特別防災区域において緊急に統一的な防災活動を実施するため特別の必要があると認めるときは、石油コンビナート等防災計画の定めるところにより、石油コンビナート等現地防災本部（以下「現地本部」という。）を設置することができる。

2 現地本部は、現地本部長及び現地本部員をもつて組織する。

3 現地本部長及び現地本部員は、本部員のうちから本部長が指名する者をもつて充てる。

4 現地本部は、防災本部の指示を受けて、石油コンビナート等防災計画の定めるところにより、当該特別防災区域に係る災害に関する防災活動の実施について、防災本部の事務の一部を行う。



### (石油コンビナート等防災計画)

**第三十一条** 防災本部及びその協議会は、当該都道府県の区域内にその全部の区域が含まれる特別防災区域（防災本部の協議会にあつては、当該協議会を設置した二以上の都府県にわたつて所在する特別防災区域）に係る石油コンビナート等防災計画（以下「防災計画」という。）を作成し、及び毎年これに検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該防災計画は、災害対策基本法第二条第八号に規定する防災基本計画、同条第九号に規定する防災業務計画、同条第十号イに規定する都道府県地域防災計画及び同号ハに規定する都道府県相互間地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2 防災計画においては、前項の特別防災区域に係る防災に関し、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 関係機関等の処理すべき事務又は業務の大綱
- 二 関係機関等の防災に関する組織の整備及び防災に関する事務又は業務に従事する職員の配置等に関すること。
- 三 特定事業所の職員及びその他の関係機関等の職員の防災教育及び防災訓練に関すること。
- 四 特定事業者間の相互応援に関すること。
- 五 防災のための施設、設備、機械器具及び資材の設置、維持、備蓄、調達、輸送等に関すること。
- 六 災害の想定に関すること。
- 七 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における情報の収集及び伝達並びに広報に関すること。
- 八 自衛防災組織、共同防災組織及び広域共同防災組織の活動の基準に関すること。
- 九 現地本部の設置及びその業務の実施に関すること。
- 十 火事、爆発、石油等の漏洩えい又は流出その他の事故による災害に対する応急措置の実施に関すること。
- 十一 地震、津波その他の異常な自然現象による災害に対する応急措置の実施に関すること。
- 十二 災害時における避難、交通の規制、警戒区域の設定等に関すること。
- 十三 災害時における関係機関等以外の地方公共団体等に対する応援要請に関すること。

3～5 略

一般に、原子力施設・コンビナート施設・危険物積載船等への攻撃が発生した場合、その被害は、社会活動等に支障をきたすほど大規模になるおそれがあると考えられる。パターン作成に当たっては、広範囲の要避難地域の住民が一斉に避難を行う可能性を考慮することも重要であると考えられる。

## ②-2 事例についての解説

### ア 【発電所への攻撃のパターン事例】（別冊 p.23~p.27）

#### （本事例の特徴）

本事例は、発電所への攻撃を想定したパターンである。避難誘導の方針や一時的な避難に活用する避難施設・一時集合場所は大規模な避難が必要となることを想定した上で設定しており、発電所への攻撃を想定したパターン作成に限らず、他の事案を想定したパターンを作成するに当たっても参考になり得るものと考えられる。

#### i) 都道府県からの避難の指示、事態の状況等について

##### （解説）

本事例では、発電所の状況を踏まえつつ、発電所から一定の範囲にある地域を要避難地域としている。

また、対応に相応の時間を要すること、事態の拡大が懸念されることから、避難が長期に及ぶ可能性も考慮している。

#### ii) 関係機関の措置の概要について

##### （解説）

発電所に対する攻撃が発生した場合、被害を避けるため、警察による立入禁止区域の設定や、消防機関による警戒区域の設定を行い、住民の立入りを規制する必要がある。また、本事例ではテログループによる攻撃を想定していることから、さらなる発電所及び住民への攻撃を防ぐために、自衛隊や海上保安庁による警戒を実施することとしている。

その他、付近を運行するバスや鉄道等の公共交通機関も運行の見合わせを実施することとしており、さらに NEXCO（高速道路株式会社）も、住民や付近を移動する人々を要避難地域に立ち入らせないよう、高速道路上の降車規制、通行規制を行うこととしている。

また、住民の立入りを規制する上記の措置のほかに、円滑な住民の避難のため、消防機関、警察、自衛隊による避難住民の誘導、警察による交通規制、消防機関による負傷者の救助・搬送を実施することとしている。

##### （参考）

事態の状況によっては、バスや鉄道等の公共交通機関により避難住民を避難先地域へ輸送するよう調整することも考えられる。

#### iii) 避難の概要について

##### （解説）

発電所から一定の範囲外への避難が想定されているが、大規模な住民の避難を徒歩により実施するためには長時間を要することが想定されるため、自力で避難することが可能である者については自家用車等で避難し、その他の住民については徒歩にて一時集合場所に集合した後、バス等により輸送することとされている。

また、記載されている避難のイメージ図についても、避難の手段を把握することを容易にするものである。

#### iv) 要避難地域、避難者数、一時集合場所の設定について

##### （解説）

前述のとおり大規模な避難が想定されるが、本事例では地区ごとの住民基本台帳の登録人口

を避難世帯数・避難人数と想定しており、それぞれの一時集合場所、避難施設について収容人数が分かるよう記載されている。

#### v) 避難経路の設定について

##### (解説)

一時的な避難に活用する避難施設に直接向かう場合と、一時集合場所に集合した後に避難施設に向かう場合とで分けて、避難経路を想定している。

また、いずれの場合においても警察による検問を通過することとしているが、避難者の中にゲリラや特殊部隊が含まれていることも考えられるためである。

#### vi) 避難実施要領の住民等への伝達について

##### (解説)

本事例では、住民の迅速かつ確実な避難のため、関係機関に避難実施要領を伝達するほか、県対策本部を通じ報道機関等に広報を依頼することで広く周知を図るとともに、村においても、防災行政無線やケーブルテレビ等、可能な限りの手段を用い、避難実施要領の伝達を行うこととしている。

住民の被害を最小限に留めるためには、避難実施要領の内容を住民に迅速かつ確実に伝達することが必要となる。

## イ 【コンビナート施設への攻撃のパターン事例】（別冊 p.28~p.29）

### （本事例の特徴）

本事例は石油コンビナート施設への攻撃を想定して作成されたパターンである。石油コンビナート施設において災害が発生した場合、石油コンビナート等災害防止法において定められている「石油コンビナート等災害防止計画」にしたがって対応することとなるが、パターンの作成に当たっては、当該計画における対応を踏まえることとなる。

### i) 事態の状況、避難の必要性について

#### （解説）

武装作業員による石油コンビナート施設への爆破攻撃・住民へ危害を加える攻撃の可能性が高い事案の発生が想定されている。被害が及ぶ可能性が考えられる、石油コンビナート施設に隣接する地区の一部と特別防災区域（※）全体が要避難地域に指定される想定である。

石油コンビナート施設への攻撃については、大量の危険物等が集積しているため、要避難地域がある程度広範囲になる可能性がある。上記の特別防災区域に該当する地域がある市町村は、当該区域が要避難地域に指定され、事業所の従業員等の避難を実施する可能性があることを踏まえる必要がある。

※特別防災区域：石油コンビナート等災害防止法第2条第2号に規定する「石油コンビナート等特別防災区域」を指し、「石油若しくは高圧ガス又は石油及び高圧ガスが大量に貯蔵され、又は取り扱われる区域で、当該区域に所在する事業所について防災上の特別の措置を講じさせることが緊要であると認められるものであって、政令で指定する区域」のことである。

#### 石油コンビナート等災害防止法（抄）

##### （定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

##### 一 略

二 石油コンビナート等特別防災区域 次のいずれかに該当する区域であつて、政令で指定するものをいう。

イ 当該区域に、石油の貯蔵・取扱量（消防法第十一条第一項の規定による許可に係る貯蔵所、製造所又は取扱所（同法第十六条の二第一項に規定する移動タンク貯蔵所を除く。以下「石油貯蔵所等」という。）において貯蔵し、又は取り扱う石油の貯蔵量及び取扱量を政令で定めるところにより合計して得た数量をいう。以下同じ。）を政令で定める基準貯蔵・取扱量で除して得た数値若しくは高圧ガスの処理量（高圧ガス保安法第五条第一項の規定による許可に係る事業所において定置式設備により同項第一号に規定する圧縮、液化その他の方法で一日に処理することができるガスの容積をいう。以下同じ。）を政令で定める基準処理量で除して得た数値又はこれらを合計した数値が一以上となる事業所を含む二以上の事業所が所在し、かつ、当該区域に所在する事業所のうち、石油貯蔵所等を設置しているすべての者の事業所における石油の貯蔵・取扱量を合計した数量を政令で定める基準総貯蔵・取扱量で除して得た数値若しくは同項の規定による許可を受けているすべての者の事業所における高圧ガスの処理量を合計した数量を政令で定める基準総処理量で除して得た数値又はこれらを合計した数値が一以上となる区域であつて、当該区域に所在する特定の事業所についてそれぞれ災害の発生及び拡大の防止のための特別の措置を講じさせるとともに当該区域について一体として防災体制を確立すること

- が緊要であると認められるもの
- ロ 石油の貯蔵・取扱量をイに規定する政令で定める基準総貯蔵・取扱量で除して得た数値若しくは高圧ガスの処理量をイに規定する政令で定める基準総処理量で除して得た数値又はこれらを合計した数値が一以上となる事業所であつて、当該事業所について災害の発生及び拡大の防止のための特別の措置を講じさせることが緊要であると認められるものの区域
  - ハ イ又はロに該当することとなると認められる区域
- 三～十 略

## ii) 避難誘導の全般的方針について

### (解説)

石油コンビナート施設に隣接する地区の一部について、一時集合場所に集合した上で避難施設にバスで輸送する想定としている。大規模な被害が発生すると考えられる際に、住民を一斉に確実に避難させるための避難方法である。

要避難地域が広く、多くの住民を一斉に遠距離の避難施設に避難させる必要がある場合に、地区ごとに一時集合場所を設けた上で住民を輸送するというのは一つの方法である。

また、本事例を作成した市は海岸沿いに位置しており、出漁している住民が存在することも考えられる。当該住民への警報、避難指示の伝達について海上保安庁に依頼することとしているが、他機関との調整が必要な事項を、パターン上で定めておくことも有効である。

### (参考)

一時集合場所から避難施設への輸送手段としては、バスのほかに、鉄道や、公用車等も考えられる。

## iii) 誘導に際しての留意点について

### (解説)

石油コンビナート施設の爆破等により被災した場合の運用は石油コンビナート等防災計画に準ずる対応とすることが記載されている。本事例を作成した市が属する県の石油コンビナート等防災計画においては、特別防災区域において災害が発生した場合の避難計画について、関係機関の体制や避難の対象人口、避難先、避難経路等が詳細に定められている。

### (参考)

石油コンビナート等防災計画に限らず、事案によっては、地域防災計画等、他の計画に対応が定められている可能性もある。あらかじめ他の計画を確認し、当該計画に具体的な対応が定められている場合には、当該計画に準じて避難誘導を実施する等の内容を記載することも考えられる。

## iv) 警報、避難指示の伝達放送文について

### (解説)

迅速な避難を呼びかけるため、住民への警報、避難指示の伝達のための放送文章があらかじめ作成されている。

### ③ 集客施設等への攻撃

#### ③-1 事案の特徴の解説

集客施設等への攻撃の特徴としては、手引きにおいて、

- ・大規模集客施設、ターミナル駅等で爆破が行われた場合、爆破による人的被害が発生し、施設が崩壊した場合には人的被害は多大なものとなる。

とされている。

また、基本指針においては、

- ・緊急処理事態としては、武力攻撃事態におけるゲリラや特殊部隊による攻撃等における対処と類似の事態が想定される。

とされており、ゲリラや特殊部隊による攻撃の「突発的に発生する可能性」、「被害が比較的狭い範囲に限定されるのが一般的」等の特徴について、集客施設等への攻撃に当てはまる場合があると考えられる。

なお、集客施設等への攻撃としては、

- ・集客施設等に設置された爆弾がダーティボム等である。
- ・駅等において、武装作業員等が、化学剤・生物剤を散布する事案が発生した。

といったような事案が想定されることも考えられ、その場合にはゲリラや特殊部隊による攻撃、化学剤・生物剤による攻撃と特徴や対応が類似する可能性もあり得る。パターンを作成するに当たっては、設定した事案の特徴にしたがい、適切な対応を想定する必要がある。

### ③-2 事例についての解説

#### ア 【集客施設等への攻撃のパターン事例①】（別冊 p.30~p.35）

##### （事例の特徴）

本事例は、集客施設における爆発物の設置を想定したパターンであり、関係機関の措置等、集客施設への攻撃に必要な対応を想定している。

#### i) 事案の概要と被害状況、今後の予測・影響と措置について

##### （解説）

隣接市内のイベント施設における爆発事案の後、市内の集客施設内において爆発物とみられる不審物が発見されたことが想定されている。テロ組織や武装工作員が複数地域で爆発物を設置することで、連続して事案が発生する可能性を踏まえた想定としている。

また、爆発物とみられる不審物の発見現場として集客施設を挙げており、本事案において想定され得る代表的な攻撃対象であると考えられる。

##### （参考）

事案発生場所として集客施設が想定されているが、集客施設への攻撃の発生場所としては他に、駅、イベント会場等が考えられ、そうした施設がない市町村においては、学校等の人の集まる場所を事案発生場所として想定することも考えられる。

#### ii) 関係機関の措置の概要について

##### （解説）

爆発が発生する可能性のある事案の場合、付近にいる住民、客等が被害を受けることを防ぐために避難誘導を実施する必要がある。本事例では、消防機関、自衛隊、警察がこれに当たることとしており、また、迅速な避難誘導のため、警察が交通規制を行うこととしているほか、タクシー事業者の区域内への運行を規制することとしている。

##### （参考）

事態の状況によっては、バス事業者、鉄道事業者と、要避難地域への立入りを制限するための運行停止の措置の調整、あるいは避難先地域への避難住民の運送に係る調整を行うことも考えられる。

#### iii) 事態の特性について

##### （解説）

爆発発生事案の場合、例えば化学剤・生物剤等が含まれた爆発物が仕掛けられていた可能性もあり、これらによる被害の規模等は事案発生直後には判明しない可能性もある。本事例ではその可能性から、要避難地域を広範囲に想定している。

爆発物の細部が判明し、住民の安全が確実に確保されるまで要避難地域を最大限確保するという考え方は、集客施設や駅等における爆発発生・爆発物設置事案等を想定したパターンを作成するに当たって参考になる。

#### iv) 避難に使用する経路について

##### （解説）

主要な避難経路となる道路の名称や、交通規制、警備体制を実施する場所について記載している。

## v) 避難（輸送）方法について

### （解説）

一時集合場所、避難施設への具体的な避難方法、及び避難行動要支援者等の避難方法について本部分でまとめている。本事例では河川の北部地域東部、南部地域については、一時集合場所を設定し、そこから一斉に避難することとしているが、河川の北部地域西部については一時集合場所を設定せず、直接避難施設に避難することとしている。

要避難地域内の地区ごとに避難施設までの距離等に応じ避難方法を想定する方法は、集客施設等への攻撃のみならず他の事案のパターン作成においても活用可能である。また、一時集合場所が設けられている河川の北部地域西部、南部地域においては、自ら避難することが困難な者については、避難経路は一般住民と同様であるものの、一般住民とは別の避難施設に、より早い時間帯から避難を開始させることとしているが、これは避難に時間を要する自ら避難することが困難な者を円滑に避難させるためである。

### （参考）

自ら避難することが困難な者の避難については、本事例では避難開始の時間帯を早めることで円滑な避難を実施することとしているが、例えば一般住民とは別の避難経路を示す等により、円滑な避難を促す方法も考えられる。

## vi) 時期（季節）の特性について

### （解説）

発生した時期の特性上、避難等において住民が留意すべき事項について記載している。事案の発生時期を夏と想定しているが、避難実施中、又は避難施設への避難後、住民が熱中症等にならないよう留意する必要がある、そのための対応として、冷房施設のある教室の開放やクーラーの設置等を実施することとしている。

### （参考）

基本指針上、市町村は、避難住民の誘導に係る平素からの備えとして、「季節の別（特に冬期の避難方法）」について配慮するものとしている。夏季を想定しているパターンの場合には、熱中症等への留意・対策を講じることを想定し、冬季における避難実施の場合には、

- ・避難施設における暖房設備の設置
- ・毛布の配布
- ・防寒着の用意
- ・避難時点における暖房器具の電源を切る

等といった、防寒対策等を想定する必要がある。想定する季節に応じ、適切な対応を記載することが重要である。



## イ 【集客施設等への攻撃のパターン事例②】（別冊 p.36～p.39）

### （本事例の特徴）

本事例は、都市部の駅における爆発物の設置を想定したパターンである。大規模な避難誘導、安全確保等を実施する必要があることから、関係機関等の措置に係る調整や、避難先、避難方法等について具体的な想定となっている。

#### i) 事案の概要と避難の必要性について

##### （解説）

都市部の駅における爆発物の設置を想定している。鉄道の駅は多くの人が集まるため、避難誘導を適切に実施する必要がある。

#### ii) 関係機関の措置の概要、地域の特性、時期による特性について

##### （解説）

消防機関による警戒区域の設定、警察による交通規制及び警備の実施が想定されている。またこのほか、駅に隣接する大規模集客施設においても、避難誘導を実施することとしている。さらに、時期による特性として、夏季のため熱中症予防に留意することとされている。

##### （参考）

基本指針においても、避難に当たって配慮すべき地域特性等として、

- ・大規模集客施設についても、地方公共団体は施設管理者等と連携し、施設の特性に応じ、当該施設等に滞在する者等についても、避難等の国民保護措置が円滑に実施できるよう必要な対策をとるものとする。

とされている。

#### iii) 要避難地域及び避難先について

##### （解説）

大規模な避難を実施すること、駅周辺は道路が狭いことも考えられることから、避難手段を基本的に徒歩とし、自ら避難することが困難な者の輸送時のみ、車両を活用することとしている。

また、地区や駅の東西ごとに具体的な人数、避難先となる避難施設を想定している。

## ウ 【集客施設等への攻撃のパターン事例③】（別冊 p.40～p.43）

### （本事例の特徴）

本事例は、ある場所において爆発が発生した後、町内の施設において人質立てこもり事案が発生した場合を想定したものである。ゲリラ、武装工作員、国際テログループが、複数箇所において攻撃を実施する想定であり、それぞれの事案への対処方法を詳細に定めている。

#### i) 事案の概要と被害状況について

##### （解説）

国際テログループが爆発を発生させた後に町内の施設において立てこもりという、爆発発生事案及び立てこもり事案の両方を扱う想定としている。

##### （参考）

集客施設等への攻撃のパターンの想定としては、本事例で想定されている爆発発生事案、立てこもり事案のいずれかのみが発生するケースも想定されるところである。基本的には一つの事態を想定することとなるが、場合によっては両方の事態を想定することも考えられる。

#### ii) 関係機関の措置の概要について

##### （解説）

消防機関、警察、町職員の措置の調整について記載されているが、県を通じたバス協会との調整についても記載している。

なお、都道府県に調整を依頼しているのは、都道府県を介した方がバス協会との連絡を円滑に行うことが可能であると考えられるためである。市町村に十分な数の車両等が存在しない場合には、バス協会やバス事業者との調整の上で輸送手段を手配することも可能性として考えられる。

#### iii) 避難（輸送）方法について

##### （解説）

左側が1つ目の爆発事案、右側が2つ目の立てこもり事案についての避難（輸送）方法であり、それぞれ一時集合場所、避難施設への避難方法、自ら避難することが困難な者の避難方法をまとめている。大規模な事案となる場合には地区ごとにそれぞれ記載する方法もあり得るが、本事例は、対応が共通する地区についてまとめて記載する方法を取っている。

また、自ら避難することが困難な者については、基本的には一般の住民と同様の避難施設に避難させることとしているが、病院への搬送が必要な場合には救急車による病院への搬送を行うこととしている。さらに、輸送手段としてバスに加え介護タクシーを想定しているが、バスを健常者の避難に活用することを考慮しているためである。

## エ 【集客施設等への攻撃のパターン事例④】（別冊 p.44～p.48）

### （本事例の特徴）

本事例は、公園において爆発が発生した後、屋外のイベント会場においてさらに不審物が発見された場合を想定している。集客施設等への攻撃における攻撃対象としては多くの人が集まる屋内施設等が想定され得るが、そうした施設がない地域においても、本事例のように、屋外で爆発等が発生する場合を想定することが可能である。

#### i) 事案の概要と被害状況について

##### （解説）

公園における爆発の発生後にイベント会場内の駅における爆発物とみられる不審物が発見される、連続して事案が発生する想定となっている。

#### ii) 関係機関の措置の概要について

##### （解説）

爆発物とみられる不審物による更なる被害の発生を防ぐため、要避難地域内の残留者の避難誘導が必要となる。本事例では消防機関、警察、自衛隊と連携し避難誘導に当たることとしており、また、鉄道事業者やバス事業者は、要避難地域への立入りを制限するため、運行停止を行うこととしている。

##### （参考）

事態の状況によっては、バスや鉄道等の公共交通機関により避難住民を避難先地域へ輸送するよう調整することも考えられる。

#### iii) 事態の特性について

##### （解説）

事態の特性として留意すべき事項等をまとめている。避難施設の不足については、避難を誘導すべき住民等を安全な施設に誘導することが難しくなる要因となることから、留意すべき事項として記載されている。

##### （参考）

基本指針においては、避難施設の指定の留意事項として、  
・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。  
とされている。避難施設の不足については、例えば遠距離の避難施設を確保し、一時集合場所への集合の後に輸送を実施する等の対応が考えられる。

#### iv) 避難（輸送）方法について

##### （解説）

一時集合場所、避難施設への避難方法、要援護者等の避難方法について本部分でまとめている。自ら避難することが困難な者については、健常者と異なる施設に避難することとしている。

#### ④ 化学剤・生物剤による攻撃

##### ④-1 事案の特徴の解説

化学剤・生物剤による攻撃の特徴としては、基本指針において、

(化学剤の場合)

- ・一般に化学剤は、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のように広がる。また、特有のにおいがあるもの、無臭のもの等、その性質は化学剤の種類によって異なる。

(生物剤の場合)

- ・生物剤は、人に知られることなく散布することが可能であり、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、生物剤が散布されたと判明したときには、既に被害が拡大している可能性がある。
- ・生物剤による被害は、使用される生物剤の特性、特にヒトからヒトへの感染力、ワクチンの有無、既に知られている生物剤か否か等により被害の範囲が異なるが、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。

とされており、また、留意点として、

- ・化学剤による攻撃が行われた場合又はそのおそれがある場合は、対策本部長は、武力攻撃が行われた場所又はそのおそれがある場所から直ちに離れ、外気からの密閉性の高い屋内の部屋又は風上の高台など汚染のおそれのない安全な地域に避難するよう指示するものとする。
- ・生物剤による攻撃が行われた場合又はそのおそれがある場合は、対策本部長は、武力攻撃が行われた場所又はそのおそれがある場所から直ちに離れ、外気からの密閉性の高い屋内の部屋又は感染のおそれのない安全な地域に避難するよう指示するものとする。

とされている。

化学剤・生物剤による攻撃が実施された場合、基本指針では、国や都道府県等が連携して医療活動等を実施することとされており、市町村は、住民が被害を受けることのないよう、避難実施要領を作成した上で確実に避難させることが必要となる。パターンについては、これらの前提を基に作成する必要があるものと考えられる。

#### ④-2 事例についての解説

##### ア 【化学剤・生物剤による攻撃のパターン事例】（別冊 p.49~p.60）

###### （本事例の特徴）

本事例は、駅における化学剤散布を想定したパターンである。化学剤・生物剤による攻撃が発生した場合には、その被害を受けないよう留意する必要があるが、現地調整所、警戒区域の設定の考え方等について図示する等により説明している。

※ 本事例は、市で作成された、関係機関等が国民保護のために実施する事項を主に掲載している「国民保護避難マニュアル」の資料巻末に、具体的な事案を念頭におきながら避難誘導の方法や関係機関等との調整方法等を想定した「避難実施要領の作成例」として掲載されているものである。この「避難実施要領の作成例」以外の部分においても、「国民保護避難マニュアル」の資料には化学剤・生物剤による攻撃についての解説があるため、当該部分については「パターン外資料」として抜粋しつつ事例を紹介する。

###### i) （パターン外資料）現地調整所の設置について

###### （解説）

化学剤・生物剤による攻撃を含む事案の発生時には現地調整所を設置することとしており、その設置の考え方について詳しく記載している。化学剤・生物剤による攻撃においては特に、風下等の危険区域を避けて現地調整所を設置する旨を明確に図示している。

また、化学剤・生物剤による攻撃の発生時において、基本指針では国や都道府県等が連携して医療活動を実施することとしているが、国や県以外の機関も含めた現地調整所における連携イメージについても記載している。

###### ii) （パターン外資料）警戒区域の設定のイメージについて

###### （解説）

国民保護法上、市町村長は警戒区域を設定できるが、現地調整所と同様、化学剤の散布現場における警戒区域設定のイメージについて詳しく記載している。危険区域、準危険区域、消防警戒区域のそれぞれについて図示することで、化学剤散布事案時の区域設定を明確に把握することができる。

なお、「11-4 警戒区域の設定」で、警戒区域について住民への情報伝達等を実施することとしているが、その際パターンにおいて警戒区域が図示されていれば職員が把握することが容易となると考えられる。

###### iii) （パターン外資料）避難（退避）方法について

###### （解説）

化学剤・生物剤による攻撃等における避難（本事例では退避と記載されているが、解説上は避難とする。）方法の考え方について記載している。要避難地域内の住民や一時滞在者については徒歩を原則とし速やかに要避難地域から遠ざかることとしており、必要に応じバス搬送等を実施することとしている。

また、化学剤・生物剤による攻撃の場合には、汚染拡大にも対処する必要があるが、除染に当たっての誘導や軽症患者の搬送についても具体的に定めている。

###### iv) （パターン外資料）輸送手段の確保・調整について

###### （解説）

避難方法については基本的に徒歩を原則とすることとされているが、輸送手段の確保が必要

な場合に迅速な調整が可能となるよう、調整先をあらかじめ記載している。

#### v) (パターン外資料) 避難施設の確保、開設について

##### (解説)

避難施設が必要となった場合の検討・選定の考え方について記載している。化学剤の拡散等が懸念される場合には、影響を受けやすい風下ではなく、風上側の避難施設を選定することとしている。

#### vi) 避難(退避)の指示の内容について

##### (解説)

パターン外資料の考え方を踏まえた上で、駅構内における化学剤散布事案を想定している。鉄道駅は人が集まりやすい場所であることから、化学剤散布事案の攻撃対象として標的とされやすい場所であると考えられる。

##### (参考)

化学剤・生物剤による攻撃対象としては、本事例のような駅のほかに、例えば商業施設、ホール、スタジアムといった集客施設を攻撃対象として想定することも考えられる。

#### vii) 代替輸送について

##### (解説)

円滑な避難の実施のため、バスや鉄道等の公共交通機関を活用して住民を避難先へ輸送することが必要な場合も考えられ、そのために、鉄道、バスによる代替輸送について鉄道事業者、バス事業者と調整することを想定している。

##### (参考)

事態の状況によっては、住民の要避難地域への立入りを規制するため、バスや鉄道等の公共交通機関の運行停止について調整することも考えられる。

#### viii) 避難(退避)誘導員の配置等について

##### (解説)

避難の方法に関する考え方(iiiで解説)に基づき、一時滞在者、軽症群患者等の避難の誘導方法を定めている。また、自ら避難することが困難な者については、一時滞在者等とは異なり、バスにより老人福祉センターへ誘導することとしている。

### (3) 分類③：域内・域外避難を行うと考えられる類型

#### ① 着上陸侵攻

##### ①-1 事案の特徴の解説

着上陸侵攻の特徴としては、基本指針において、

- ・一般的に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、その期間も比較的長期に及ぶことが予想される。また、敵国による船舶、戦闘機の集結の状況、我が国へ侵攻する船舶等の方向等を勘案して、武力攻撃予測事態において住民の避難を行うことも想定される。
- ・船舶により上陸を行う場合は、上陸用の小型船舶等が接岸容易な地形を有する沿岸部が当初の侵攻目標となりやすいと考えられる。
- ・航空機により侵攻部隊を投入する場合には、大型の輸送機が離着陸可能な空港が存在する地域が目標となる可能性が高く、当該空港が上陸用の小型船舶等の接岸容易な地域と近接している場合には特に目標となりやすいと考えられる。

とされており、また留意点等として、

- ・国及び地方公共団体は、要避難地域が広範囲になるとともに、その期間も比較的長期に及ぶことを前提に対処する必要がある。また、敵国による船舶、戦闘機の集結の状況、我が国へ侵攻する船舶等の方向等を勘案して、可能な限り武力攻撃予測事態において住民の避難を行うことが重要である。
- ・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必要がある。
- ・国及び地方公共団体は、大規模な住民避難が行われることに伴う混乱発生の防止に努める。
- ・都道府県警察は、住民の避難に伴い、避難経路の確保と秩序だった避難のため、適宜交通規制を行うものとする。
- ・国〔内閣官房、国土交通省〕及び地方公共団体は、可能な限り早期に広範な地域の住民を避難させる必要があることから、住民の避難のための輸送力（特に離島における航空・海上輸送力）の確保に努めるものとする。

とされている。

着上陸侵攻は、広範囲な地域の避難が必要となること、また避難の必要がなくなるまでに長期間が必要となることから、様々な関係機関と綿密に調整した上で、大規模な住民避難を迅速に行うことができるよう想定する必要がある。

## ①-2 事例についての解説

### ア 【着上陸侵攻のパターン事例①】（別冊 p.61~p.68）

#### （本事例の特徴）

本事例は、某国の着上陸侵攻が予測されることから、市内の住民の県外への避難を行うことを想定したパターンである。大規模な数の住民の、長期間にわたる避難を可能にするため、交通手段や避難の計画について、それぞれ詳細に想定している。また、住民への周知をより具体的に実施するため、説明会を開催することとしている。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、その期間も比較的長期に及ぶという、基本指針に記載されている着上陸侵攻の特徴を踏まえて作成されたパターンである。

#### i) 着上陸侵攻の想定について

##### （解説）

国対策本部からの、3ヶ月以内の某国による大規模な着上陸侵攻の予測及び避難措置の指示、県からの具体的な避難の指示に伴い、県外への大規模な避難が必要となる事態が想定されている。市内全体という広範囲の住民の避難が必要となるとともに、県外避難の完了までに「2ヶ月以内」という長期間を想定した避難は、基本指針に記載されている着上陸侵攻の特徴を踏まえており、また国・県・市の状況それぞれが記載されることによって、避難措置の指示、避難の指示の流れが把握しやすくなっている。

#### ii) 避難開始時期及び完了目標について

##### （解説）

避難期間が長期間となることを前提とし、避難開始時期と完了目標を定めているが、避難に時間を要すると考えられる自ら避難することが困難な者については、余裕をもって避難することが可能となるよう、一般の住民の避難よりも長期間を想定している。

#### iii) 避難のための交通手段・避難の経路について

##### （解説）

避難のための交通手段についても、歩行困難であるが自家用車等で避難できる住民、自ら避難することが困難な住民、一般の住民に分けており、避難が必要となる住民の性質ごとに適切な避難のための交通手段を想定している。

また、一般の住民については地区ごとに集合した上で、バスにより一斉に駅、港湾に輸送し、その後鉄道や船舶を活用して避難を実施することとされている。輸送力の大きい鉄道や船舶により、多くの住民を一斉に避難させるためである。

住民の避難が滞らないよう、一般の住民と自ら避難することが困難な者により、交通手段や避難経路を分ける方法については、着上陸侵攻だけでなく、他の事案のパターン作成においても活用可能である。

#### iv) 避難スケジュールについて

##### （解説）

計画的な避難の実施が可能となるよう、先遣隊出発から最終後衛隊出発まですべての避難スケジュールを記載している。第1次避難では避難に時間を要すると考えられる自ら避難することが困難な者を避難させており、その後の避難では具体的な地区ごとに避難実施日を設定している。避難スケジュールを作成することにより、全体として計画的な避難を実施することが可能になると考えられる。



#### v) 交通規制等について

##### (解説)

一般住民が主に避難する鉄道付近、及び自ら避難することが困難な者が避難する車両用の道路において、住民、車両が渋滞せず、円滑な避難が可能となるよう、交通規制が想定されている。

#### vi) 住民への周知について

##### (解説)

住民の計画的な避難が可能となるよう、住民への避難実施要領の説明会を実施することとしている。具体的には、一般の住民に対する説明については各地区の自治会長を住民の代表として説明することとし、自ら避難することが困難な者については、当該住民を対象に説明会を実施し個別に周知することとしている。

避難実施要領の住民への周知は、一般的には防災行政無線や登録制メール等により実施するものと考えられるが、本事例のような大規模な避難が必要となる場合には、避難実施要領の内容を十分に住民等に伝達するため、説明会を開催することも考えられる。

#### vii) 避難誘導要領について

##### (解説)

職員による避難誘導について、詳細に記載している。まず先遣隊を派遣して避難先となる市と避難住民の受入れに係る事前調整を実施した上で住民の避難誘導を実施し、最終的に後衛隊が職員を取りまとめて避難するという流れとなっている。

また、歩行困難であるが自家用車等で避難できる住民の避難時には、個別の誘導は行わないこととしているが、この点については避難経路として使用する道路、高速道路を示し、かつ交通規制を実施することで対応している。

さらに、一般住民の避難の際には、集合場所から駅や港湾への誘導、鉄道や船舶による避難先までの誘導など、段階ごとに誘導方法が具体的に定められている。

#### viii) 集合場所等の一覧について

##### (解説)

一般住民が避難する際の集合場所、集合時間、避難先施設、避難経路について、地区ごとに詳細に記載している。住民の大規模の避難が必要となる事案においては、こうした一覧を作成することで、迅速な避難が可能となる。

## イ 【着上陸侵攻のパターン事例②】（別冊 p.69~p.75）

### （本事例の特徴）

本事例は、島嶼部における着上陸侵攻による島嶼外への避難について想定したパターンである。パターン外資料において各島の避難パターンや域内・域外避難の方法を定めており、本事例を作成した市において本事案以外でも活用できるようになっている。また、小学校区を単位とした避難誘導を行うこととしており、小学校区ごとに詳細に避難施設や一時集合施設等の情報をまとめている。

※ 本事例は、避難措置等の基本的事項等を記載した資料中に、具体的な事例を想定したパターンとして掲載されている。このパターン以外の部分においても資料中には着上陸侵攻に関連する部分があるため、当該部分については「パターン外資料」として抜粋しつつ事例を紹介する。

### i) （パターン外資料）各島の避難パターン（屋内避難以外）について

#### （解説）

本事例を作成している市には複数の島嶼部が存在する。着上陸侵攻に限らず、その他の事案でも島外への避難が必要となり得ることから、パターン外資料として、各島嶼部の避難パターンを定め、特定の事案に限らず島外への避難に対処することが可能となるよう図示している。

#### （参考）

事案発生時の具体的な避難施設や集合場所等については、発生した事案に即し決定される部分も多いものと考えられるが、本事例のように島嶼部に位置する市町村や、その他避難が容易でない地域を含む市町村（例：山間部に位置する市町村等）については、事案によらず応用可能な避難方法を定めておくことも有効であると考えられる。

### ii) （パターン外資料）域内・域外避難の方法について

#### （解説）

各島の避難パターンに加え、特定の事案に限らず島外へ避難する場合に共通の避難手段について記載している。地区の一時集合場所に集合する場合には徒歩、自家用車（ただし自家用車は条件付きで使用可能）を使用し、一時集合場所や避難施設等から空港や港湾に移動する場合にはバスを使用することとされている。これは、島外への避難が必要となる際に、一時集合場所から空港や港湾まで多数の住民を一斉に輸送することを念頭に置いていることによるものである。

### iii) 事態の状況について

#### （解説）

武装工作部隊が市の南海岸の漁港等の複数地点から侵入、侵攻している想定となっているほか、周辺海域での武装不審船の攻撃、紛争の発生も想定されている。

#### （参考）

基本指針においては、  
・船舶により上陸を行う場合は、上陸用の小型船舶等が接岸容易な地形を有する沿岸部が当初の侵攻目標となりやすいと考えられる。  
とされている。

#### iv) 避難者数について

##### (解説)

本事例では避難者数を記載する欄に加え、自ら避難することが困難な者の数、外国人等の数を把握する欄についても設けられている。外国人等については、避難実施要領の伝達が難しい等の可能性があることから、その数を把握することとしているものである。

なお、地区ごとの住人の数まで具体的に想定することで、より具体的に避難の実施の想定を行うことが可能となると考えられる。

#### v) 避難施設等について

##### (解説)

域内・域外避難が必要となるため、地区ごとに一時集合場所、待機場所、域内・域外の避難施設を設定する想定となっている。また、小学校の校区ごとに避難施設等を設定しており、これは本事例に限らず当該市の他の事案のすべてのパターンにおいて共通する事項である。具体的には、パターンの末尾に掲載の地区別の避難施設等の一覧で記載されている。

#### vi) 避難（輸送）方法について

##### (解説)

各島の避難方法を前提とした避難方法が記載されている。一時集合場所までは徒歩、一時集合場所から空港まではバスにより避難し、島外へは空港から航空機を使用する想定である。

#### vii) 地区別の避難施設等について

##### (解説)

小学校の校区ごとの人口と、島内における避難時の避難施設、一時集合場所等をそれぞれ記載している。また、住民の輸送に必要なバス、航空機の台数についても、バス、飛行機の一回の輸送可能人数等から算出している。

一定の地区を単位として避難誘導に必要な情報を一覧化することは、迅速な避難の実施に有効と考えられる。

なお、避難誘導の単位としては、具体的な地区ごととするとも考えられる一方、本事例のように小学校の校区ごととするとも考えられる。

## ウ 【着上陸侵攻のパターン事例③】（別冊 p.76~p.79）

### （本事例の特徴）

本事例は、イと同様に、島嶼部における着上陸侵攻及び島外への避難について想定したパターンである。パターン外資料として避難の方法が示されているとともに、着上陸侵攻時の島外避難の基本的な方法が定められている。

※ 本事例は、市で作成された、避難措置等の基本的事項を記載した資料中に、具体的な事例を想定したパターンとして掲載されている。このパターン以外の部分においても資料中には着上陸侵攻に関連する部分があるため、当該部分については「パターン外資料」として抜粋しつつ事例を紹介する。

### i) （パターン外資料）避難形態ごとの避難の方法について

#### （解説）

本事例の作成市は、複数の島嶼から構成される。本事例では、屋内避難、市の域内の避難も含め、着上陸侵攻以外の事案にも共通する避難の方法を想定している。

また、本島から本土へ避難する手段を県が確保し、属島から本島へ避難する手段を市が確保することとしている。

#### （参考）

基本指針では、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関による避難住民の運送について、

- ・地方公共団体の長は、武力攻撃事態等において、自ら避難住民の運送及び緊急物資の運送を行うほか、必要があると判断するときは、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に避難住民の運送及び緊急物資の運送を求めるものとし、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、運送事業者である指定公共機関に緊急物資の運送を求めるものとする。とされており、市町村長が、運送事業者である指定公共機関及び指定地方公共機関へ避難住民の運送の求めを行うことも可能である。

### ii) 着上陸侵攻に伴う避難の具体的な想定について

#### （解説）

着上陸侵攻に伴う避難の具体的な想定については、市町村国民保護モデル計画と同様、事態発生時における国の総合的な方針に基づき避難を行うことを基本とし、特段定めることはしないものとしている。

#### （参考）

市町村国民保護モデル計画においては、着上陸侵攻について、「大規模な着上陸侵攻やその前提となる反復した航空攻撃等の本格的な侵略事態に伴う避難については、事前の準備が可能である一方、国民保護措置を実施すべき地域が広範囲となり 県の区域を越える避難に伴う我が国全体としての調整等が必要となり国の総合的な方針を待って対応することが必要となる。」と記載されている。事前の準備として、例えば島外避難を行う際の港までの避難誘導の方法など検討が可能である事項について想定することが重要である。

### iii) 避難の基本的な考え方について

#### （解説）

本島から本土への避難の際には島内の空港や港湾までの輸送手段の確保について市が行うこととしており、また、属島から本島への避難の際の本島への輸送手段の確保についても、市

が行うこととしている。この前提のもと、それぞれの場合において市が行う措置を記載している。

#### iv) 本島から本土への避難誘導の全般的方針について

##### (解説)

避難形態ごとの避難の方法、避難の基本的な考え方に基づき、島内の避難、島外への避難方法、集合場所等について想定している。また、パターンの本文の右側に、備考として島外への避難手段について県が調整すること及び自家用車による避難を可能とする場合について記載されている。住民の避難を完了するまでの期間については3日間が想定されている。

空欄となっている部分については、事案発生時に具体的な内容を記入することで、避難実施要領として速やかに活用することを想定している。

#### v) 事前準備の呼びかけについて

##### (解説)

残留者を発生させないため、島外への避難の実施について、告知放送、広報車等により住民に周知し、また避難者リストを作成することを定めている。また、自ら避難することが困難な者については、早期の避難の促進及び支援を実施することとしている。

##### (参考)

情報の伝達手段については、告知放送、広報車等による呼びかけのほか、登録制メール、コミュニティFM等による呼びかけ、巡回、戸別訪問の実施等も手段として考えられる。

#### vi) 属島から本島への避難誘導の全般的な方針について

##### (解説)

避難形態ごとの避難の方法、避難の基本的な考え方に基づき、属島内の避難、属島から本島への避難方法・集合場所等について想定している。なお、属島から本島への避難については、市で船舶会社と調整し、船舶を手配することとしている。

また、緊急時には海上保安庁の船艇・海上自衛隊の輸送艦艇等が輸送に当たることとしているが、あらかじめ海上保安庁、海上自衛隊とも調整が必要と考えられる。

##### (参考)

基本指針において、防衛省及び海上保安庁による輸送については、  
・国〔防衛省、海上保安庁〕は、指定公共機関及び指定地方公共機関の輸送力が不足した場合等において、事態の状況を判断し、又は対策本部長の総合調整により、自ら保有する船舶、航空機、車両等を用いて避難住民の運送及び緊急物資の運送を実施するものとする。  
とされている。