

「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

目次

第 1 章 はじめに	1
1 本手引きの目的	1
2 避難実施要領と「避難実施要領のパターン」	2
3 本手引きの構成と使い方	4
第 2 章 「避難実施要領のパターン」作成の全体像	5
1 想定する事態の検討	6
2 市町村の現状把握	8
3 「避難実施要領のパターン」作成(例)	9
第 3 章 「避難実施要領のパターン」作成に先立つ整理	13
1 避難住民の誘導までの流れ	13
2 事態の特徴	15
3 避難形態の整理	19
4 避難実施要領策定の際の考慮事項	21
5 避難実施要領に盛り込む事項	22
6 様式例	22
第 4 章 「避難実施要領のパターン」作成手順	29
1 「避難実施要領のパターン」作成に向けた避難事例検討	29
2 避難事例 1（爆発物が発見され、避難施設に徒歩で避難する事案）	30
3 避難事例 2（石油コンビナートが攻撃を受けてバスで避難する事案）	46
第 5 章 資料編	62
1 参考となる過去の事故・避難事例	62
2 都道府県からの避難の指示の様式例	63

第1章 はじめに

1 本手引きの目的

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（以下「国民保護法」という。）の成立から7年が経過した。この間、国民の保護に関する計画（以下「国民保護計画」という。）の作成や、都道府県と国との国民保護共同訓練の実施、安否情報システムの運用、全国瞬時警報システム（J-ALERT）の整備等、国民保護に関する取組は着実に進展しているが、万が一の事態により迅速かつ的確に対処するためには、引き続き一層の取組が必要である。

実際に国民保護法が適用される事案（以下「国民保護事案」という。）が発生し、都道府県（知事）から避難の指示があったときは、国民保護法では、市町村（特別区を含む。以下同じ。）（長）は、直ちに避難実施要領を定めなければならないとされている。そして、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。）では、迅速に避難実施要領が作成できるよう、市町村は複数の「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されており、消防庁においても、市町村国民保護モデル計画とあわせて、「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）」を示しているところである。しかし、国民保護事案は様々な事態が想定されるほか、通常 of 自然災害と比較して被害予測が難しいことに加えて、市町村は国、都道府県や関係機関の連携等も考慮しなければならないこと等から、市町村における「避難実施要領のパターン」作成は十分に進んでいない状況にある。

本手引きは、市町村が「避難実施要領のパターン」を作成する際の検討項目や着眼点、様式例等を示したものであり、特に同パターンをまだ作成したことがないの団体が着手しやすいようにポイントをまとめることを第一の目的として、実際に事態が発生した場合の避難実施要領の迅速な作成に資することも念頭に作成したものである。また、このようなパターン作成に取り組むことにより、国民保護事案のみならず、住民の避難が必要となる他災害への対応強化にもつながるものと考えられる。

避難実施要領の例については、前述の避難マニュアルや都道府県国民保護モデル計画（第3編第4章第2〔4〕）でも示してきたところであるが、特にパターン未作成の市町村におかれては、これらのモデル等とあわせて本手引きも参考にし、地域の特性の内容を反映しながら、「避難実施要領のパターン」を検討するとともに、教育・訓練に取り組み、国民保護事案への対応能力の向上に向けたより一層の取組を早期に進めていただきたい。

2 避難実施要領と「避難実施要領のパターン」

(1) 避難実施要領とは

国民保護法では、住民の避難に関する措置を行うにあたり、都道府県知事が避難の指示を行ったときは、市町村長は直ちに避難実施要領を定めて、その定めるところにより避難住民を誘導することとされている。避難実施要領は、活動に当たる様々な関係機関が共通の認識のもとで避難を円滑に行えるようにするために策定するものであり、避難実施要領により定められた避難の経路、手段、誘導の実施方法、関係職員の配置等、具体的に避難住民の誘導を行うに際して必要となる事項の内容は住民に伝達されることとなる。

(2) 「避難実施要領のパターン」とは

国民保護事案が発生し、住民の避難が必要な状況では、通常、時間的な余裕は全くなく、速やかに避難住民の誘導を行うことが求められる。しかし、実際に住民を避難させるに当たっては、避難施設や避難の手段、避難経路、誘導員の配置等様々な事項について決定する必要があり、これらの検討を事案が発生してから始めるのでは、迅速に避難実施要領を作成することができず、誘導に至るまでにかかなりの時間を要することになってしまう。

そこで、基本指針では、市町村は、関係機関(教育委員会など当該市町村の各執行機関、消防機関、都道府県、都道府県警察、海上保安庁、自衛隊等)と緊密な意見交換を行いつつ、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」をあらかじめ作成しておくよう努めるものとされている。

現実の国民保護事案の態様は、事案の規模や方法、発生場所、発生時間等により千差万別ではあるが、「避難実施要領のパターン」を平素から作成することによって、避難実施要領の記載内容や作成の手順について、一定の相場観やノウハウを培うことが可能である。

「避難実施要領のパターン」を作成するために検討した事項は、国民保護事案だけではなく、自然災害における住民の避難の際にも活かすことができるものと考えられるほか、「避難実施要領のパターン」を検討し、作り上げていく作業自体が、一種の訓練としての効果も持ちえるものであり、図上訓練等で使用して、その改善点をフィードバックすることにより、万が一の事態が発生した場合の

対応能力が向上することとなる。実際の事案においては、避難の指示の具体化に係る内容の判断等、市町村の果たすべき役割も大きいことから、各市町村において、「避難実施要領のパターン」の検討等を通じ、対応能力の向上を図る必要がある。このためには、毎年少しずつ新たなパターンを追加するなど継続的に取り組んでいくことが望ましい。

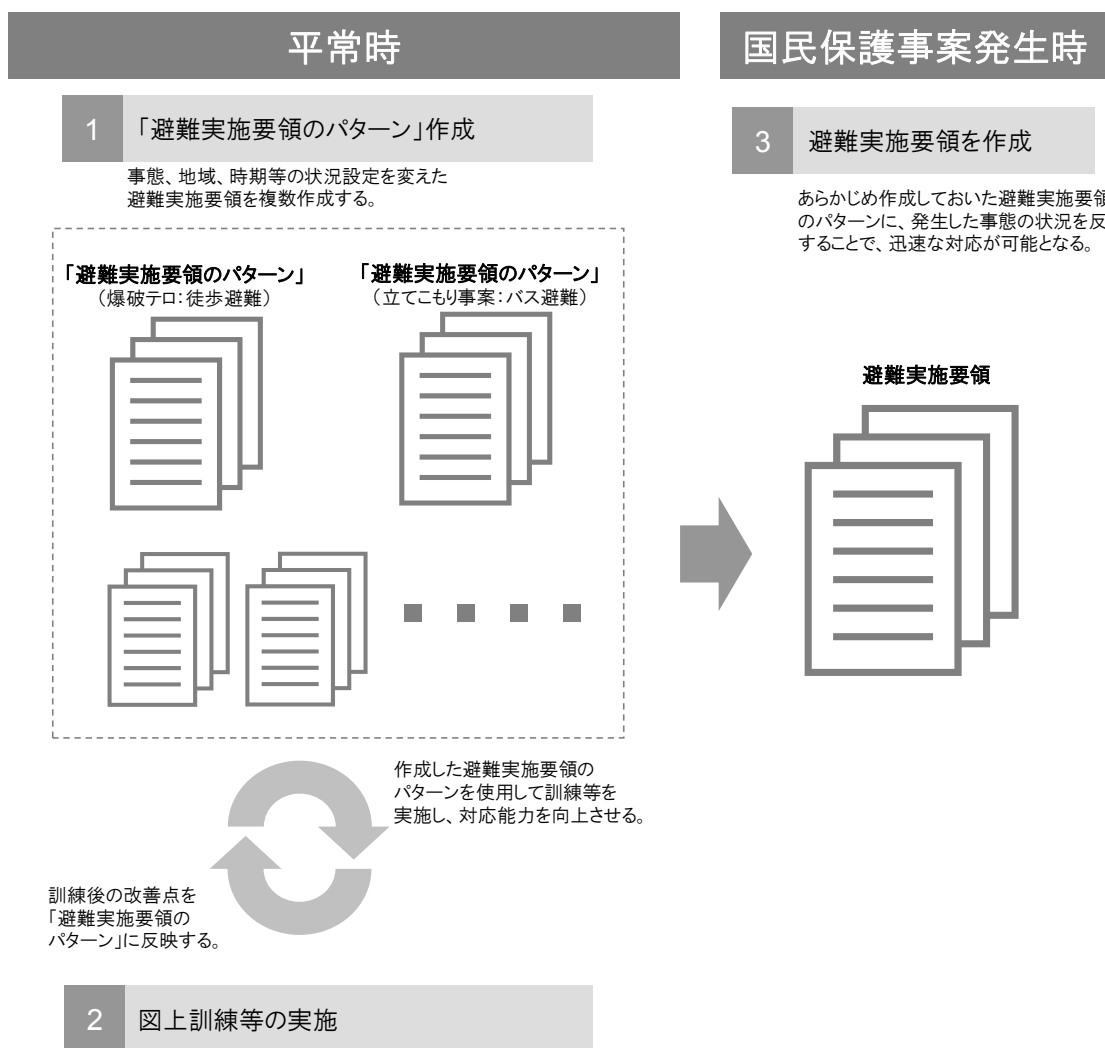


図 1-1 「避難実施要領のパターン」の活用方法

3 本手引きの構成と使い方

本手引きでは、「避難実施要領のパターン」を作成する一つの方法として、あらかじめ様式を用意し、必要事項を記載する手法を提示している。「避難実施要領のパターン」作成に当たっては、これまでのモデル等とともに、本手引きも参考にしていきたい。

第2章では、避難実施要領の全体像を示し、本手引きの「避難実施要領のパターン」作成方法が俯瞰できるようにしている。

第3章、第4章はより詳細に作成方法を説明したものであり、まず第3章では「避難実施要領のパターン」作成に先立つ整理を、第4章では具体的な事案による作成手順を説明している。

最後に第5章では参考となる過去の事故・避難事例の内容・教訓等及び避難実施要領策定の際の考慮事項を紹介している。

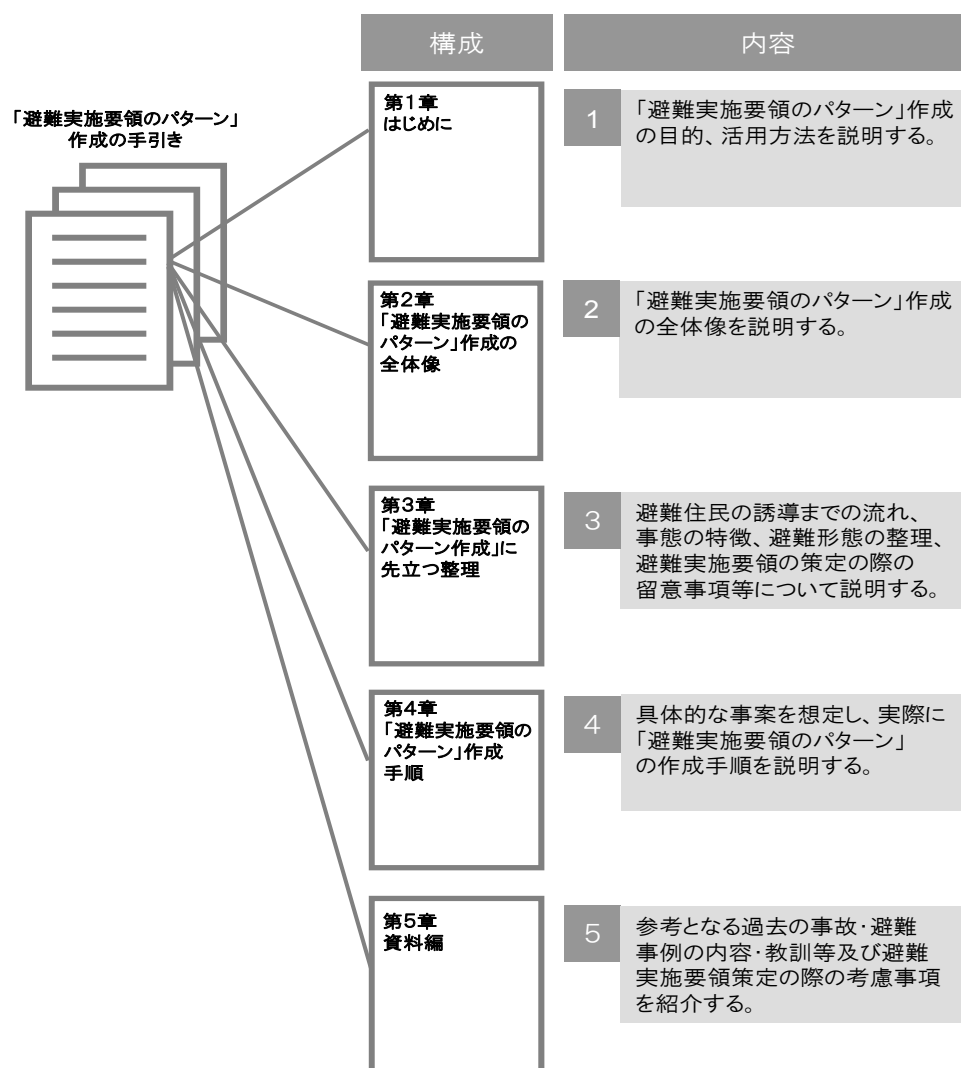


図 1-2 本手引きの構成

第2章 「避難実施要領のパターン」作成の全体像

本手引きで提示する「避難実施要領のパターン」を作成するために必要な手順は、以下に示すとおり、①国民保護事案の中から事態を想定すること、②基本情報等の市町村の基礎資料を活用し必要な情報を収集すること、③想定した事態と集めた情報を踏まえ、第3章で提示する様式例に記載し、「避難実施要領のパターン」を作成すること、の大きく3つに分かれる。

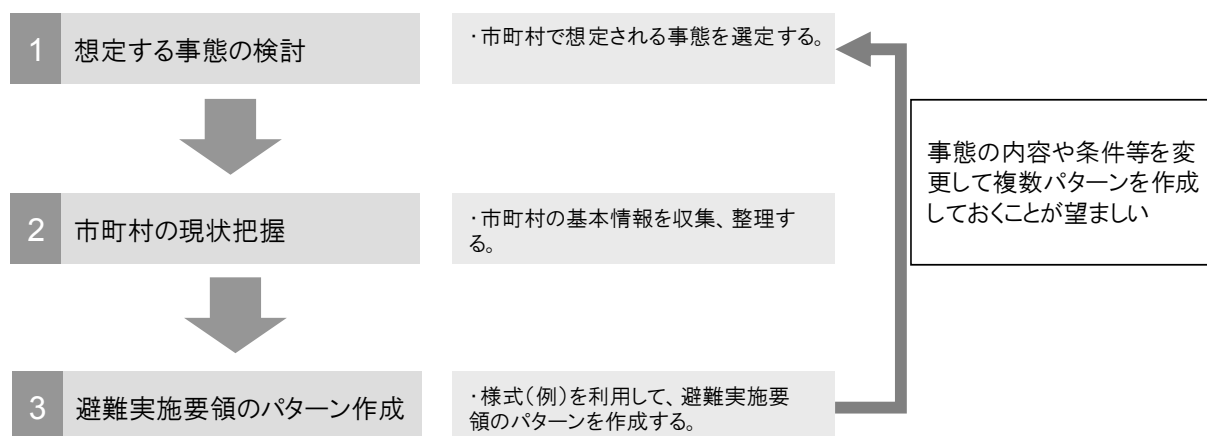


図 2-1 「避難実施要領のパターン」作成の全体像

この章では、これら3つの手順について、その概要を順に説明していくこととする。

1 想定する事態の検討

「避難実施要領のパターン」は、実際に国民保護事案が発生した際に策定する「避難実施要領」そのものではなく、あくまでも事前に事態を想定して、その対応を用意するものである。このため、パターン作成に当たっては、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て想定事例とすることが最初に行うべき作業であり、現実的で合理的な想定を設定することは極めて重要である。

国民保護事案として想定される事態は多種多様であり、どのような事態が想定されるかは、それぞれの市町村の地理的特性や施設等により異なるものであるが、想定する事態としては、まず、武力攻撃事態の四類型や緊急対処事態の四例が考えられる。

また、例えば主要駅やショッピングセンター、市町村の庁舎等多数の人が集まる場所で爆発物が発見され、避難が必要となる事案といったこれまで国民保護共同訓練で取り上げられてきた事例を想定することもできる(国民保護共同訓練で取り扱われてきた代表的な事例は以下のとおり)。これまで、事態の想定が困難で、パターン作成に取りかかれていないような市町村においては、まずはこのような事例から取り組んでいくことが考えられる。

また、事態の想定をおくに当たっては、後述するとおり、都道府県による避難の指示の内容がどの程度具体的なものとなるかも問題となる。最も単純な「〇〇地区から、当該地区外に、直ちに、主要な道路を使って、適切な方法で避難する」といった指示から、避難先、経路、避難手段(交通手段)を具体的に含んだ指示までありうるが、パターン未作成市町村にあっては、当面、平易な指示の内容を想定し、段階的により複雑なものとしていくことにより、取組が進めやすくなるものと考えられるところであり、都道府県の国民保護部局と協議し、適切な内容をお願いしたい。

なお、被害の内容は同一であっても、避難対象者の規模や気象条件等が変わった場合には、住民への伝達事項や避難手段等の考慮すべき事項が変化する場合もあることから、これらを別のパターンとして用意することも有益である。

国民保護共同訓練で取り上げられた主な事例

- 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態

- 石油コンビナートの原油タンクが爆発炎上し、その後、爆発がテロによるものと判明するとともに、別の地域で新たな爆発物が発見された事態

- 鉄道駅や鉄道車両など複数箇所において、爆破テロにより多数の死傷者が発生し、その後、第二の爆破テロを示唆する犯行声明がインターネット上に掲載された事態

- 国籍不明の武装グループの爆破テロにより負傷者が発生し、その後、爆発物を保有する武装グループが人質をとって立てこもった事態

- 原子力発電所がテログループによる攻撃を受け、施設の一部が損傷を受けたことにより、放射性物質が放出されるおそれが生じた事態

- 港周辺の大規模集客施設において、国籍不明のテログループが化学剤を散布し多数の死傷者が発生、その後、犯人が港に停泊中の貨物船をシージャックし、第二のテロを予告した事態

- 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とって立てこもった事態

- 大規模集客施設で化学剤が行われ死傷者が発生、その後、化学剤を保有するテログループが複数施設に立てこもり、一部は逃走し潜伏した事態

- 大規模集客施設で生物剤(炭疽菌等)が散布され、多数の観客が感染する事態

- 市街地において武装工作人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施設への避難を行った事態

- 放射性物質を含んだ爆発物(ダーティーボム)が爆発、付近に居合わせた住民が被災する事態

2 市町村の現状把握

迅速な避難住民の誘導を行うためには、住宅地図、道路網のリスト、避難施設のリスト等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、自然災害への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、あらためてそのデータの所在等を確認し、いざという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。

表 2-2 市町村が用意しておくべき主な基礎的資料(例)

資料名	内容
住宅地図	<ul style="list-style-type: none"> 住宅の状況 世帯数、昼夜別の人口のデータ
区域内の道路網のリスト	<ul style="list-style-type: none"> 避難経路として想定される高速道路、国道、県道、市(町村)道等の道路位置
輸送力のリスト	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道、バス、船舶等の運送事業者や公共交通機関の保有する輸送力のデータ 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(データベース)	<ul style="list-style-type: none"> 避難住民の収容能力、屋内外の別
備蓄物資、調達可能物資のリスト	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 連絡先、地図等 協定関連書類一式
町内会・自治会、自主防災組織等の連絡先等一覧	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 消防本部・署の所在地等の一覧、消防団長の連絡先 消防機関の装備資機材のリスト
災害時要援護者の避難支援プラン	<ul style="list-style-type: none"> 災害時要援護者情報の把握 避難支援者や担当している介護保険事業者名等

3 「避難実施要領のパターン」作成(例)

事態の想定、基礎的資料の確認という準備をした上で、「避難実施要領のパターン」作成に取りかかることになる。

避難実施要領には決められた様式はなく、事案に応じて必要事項を記載することとなる。したがって「避難実施要領のパターン」についても適宜必要事項を記載すれば良いが、あらかじめ必要と思われる項目を様式として用意しておき、事案によって不明又は不必要な部分は空欄として残しておくという手法も有効であり、パターン未作成市町村の参考となるよう、本手引きではその方法によっている。

ここでは、第3章において例示する様式例を用い、パターン作成のポイントを示した。項目ごとの解説については第4章を参照していただきたい。

本様式例中に、想定としておいた事項を記入するとともに、必要事項を決定し記載することにより、「避難実施要領のパターン」を完成させることができる。

表 2-3 事態と対応の想定(概要)

時系列	状況	対応等
7月3日 10:00 ～	・市内の別の地域で爆発物を積載した車両が爆発 ・実行したテログループは犯行声明を発表、次の爆破を予告	・爆発物で多数の死傷者が発生 ・(12:00)A市で発生した事案について、国が緊急対応事態に認定
16:00	・テログループの拠点捜索により、20時に中央駅を爆破する計画が判明	・国対策本部が避難措置の指示の検討開始 ・県対策本部が避難の指示の検討開始 ・(16:05)県とA市が避難施設及び避難経路の協議開始
16:25	・警察が中央駅前に停車中の車両から時限式の爆発物を発見	
16:35	・国から都道府県に対し避難措置の指示	
16:45	・県から避難の指示	
17:00		・避難実施要領の策定完了、直ちに同報系無線及び広報車で住民避難実施要領の内容の伝達を実施、誘導班の派遣、住民の避難開始
17:30		・残留者への呼びかけを開始
19:00	・要避難地域の住民等の避難完了	

※ より詳細な想定については第4章2(1)を参照

：警報及び都道府県からの避難の指示で示されると想定した部分

避難実施要領			
A市長 7月3日(金)17時00分現在			
市町村域内避難			
1 都道府県からの避難の指示の内容			
別添のとおり			
2 事態の状況、関係機関の措置			
2-1 事態の状況			
発生時期	7月3日(金) 16:00頃		
発生場所	中央駅前		
実行の主体			
事業の概要と被害状況	中央駅爆破計画が発覚。計画によると20時に爆破することとなっている。		
今後の予測・影響と措置	対応に時間を要することが予想されることから、1日程度避難施設にとどまることを考慮することが必要。		
気象の状況	気候：曇りのち雨 気温：26℃ 風向：東 風速：2m/s		
2-2 避難誘導の概要			
要避難地域	A市西一丁目		
避難先と避難誘導の方針	A市西一丁目の住民を、徒歩でA市西一丁目以外の地域に避難させる。		
避難開始日時	7月3日(金) 17:00		
避難完了予定日時	7月3日(金) 19:00		
2-3 関係機関の措置等			
措置の概要	警察：消防の警戒区域に基づき交通規制を実施 消防：現場の状況から半径約300m圏内を包含する区域を消防警戒区域と設定 鉄道事業者：中央駅の付近は運行停止 バス事業者：中央駅の付近は運行停止		
連絡調整先	県対策本部：市職員2名を派遣 現地調整所：市職員2名を派遣 その他関係機関：連絡先は別添のとおり		
3 事態等の特性で留意すべき事項			
事態の特性(除染の必要性等)	判明した爆破計画中では大量殺傷物質等を用いる計画は含まれておらず、避難時に特別な対応は必要ない。		
地域の特性	地域の結びつきが強く町会単位の行動が期待できる。病院が所在するため、要援護者(入院患者含む)の避難には、町内や病院と連携して介助者を派遣して避難を行う。		
時期による特性	避難実施時は夕方となり、学校等からの児童の避難は基本的に検討する必要はない。 夏季であり、雨も予想されることから、着替えや雨合羽の準備を伝える。		
4 避難者数(単位:人)			
地区名	西一丁目	—	合計
避難者数(計)	920(住民数・買い物客数等)	—	920
うち要援護者数	70(住民数・入院患者数を含む)	—	70
うち外国人等の数	50(住民数)	—	50
5 避難施設と一時集合場所			
5-1 避難施設			
避難先地域	西一丁目以外の地域	西一丁目以外の地域	西一丁目以外の地域
避難施設名	第四中学校	第一中学校	西北総合病院
所在地	南三丁目5	北二丁目5	西二丁目4
収容可能人数(人)	915	620	150
連絡先(電話等)	000-111-2222	000-111-3333	000-111-4444
連絡担当者	市本部：佐藤 避難先：鈴木	市本部：佐藤 避難先：高橋	市本部：佐藤 避難先：田中
その他の留意事項等	—	—	—
5-2 一時集合場所			
一時集合場所名	—	—	—
所在地	—	—	—
連絡先(電話等)	—	—	—
連絡担当者	—	—	—
その他の留意事項等	—	—	—

記載方法の説明	解説ページ
← 想定した事態の内容に応じて様式を選定するとともに、作成想定日時を記載する。	P35
← ① 最初に都道府県からの「避難の指示」について記載する。	P36
← ② 想定としておいた事態の状況等を記載する。 なお、実際の事案においては、これらは警報及び避難の指示の中で示されることが想定される。	P36
← ③ 避難誘導の大きな方針を記載する。	
← ④ 想定した関係機関の措置等について記載する。また、職員の派遣先等についても記載する。	P37
← ⑤ 想定した事態に基づき、事態等の特徴を記載する。 ※ 事態の内容は同一であっても、発生時期を変える(「時期による特性」)こともパターン検討の1つとなる。例えば避難実施時に、雨や雪が降っていたりすると住民への伝達事項や避難経路が異なることが想定される。 【参考となる基礎的資料】 住民基本台帳、住宅地図、生活関連等施設のリスト等	
← ⑥ 要避難地域の避難者数を要援護者等の区分をしながら把握し記載する。 【参考となる基礎的資料】 住民基本台帳、災害時要援護者の避難支援プラン等	P38
← ⑦ 想定した避難の指示で県から示されている避難施設の情報を記載する。 【参考となる基礎的資料】 避難施設のリスト等	P39
← ⑧ この事案では一時集合場所は不要なので記載しない。	

6 避難手段		←	<p>⑨ 避難の指示の中で示されると想定した避難手段を記載する。 なお、徒歩避難が困難な要援護者については、市の保有車両及び救急車による搬送を実施するものとしている。</p> <p>【参考となる基礎的資料】 鉄道やバス等の輸送力のリスト、災害時要援護者の支援プラン等</p>	P40
輸送手段	鉄道・バス・船舶・ 徒歩 ・その他(要援護者用の車)			
輸送手段の詳細	種類(車種等) ー 台数 ー 輸送可能人数 ー 連絡先 ー			
輸送力の配分の考え方	ー			
その他輸送手段	要援護者 自力歩行が困難な高齢者等に対しては、避難施設まで市の保有車両による搬送を行う。 その他(入院患者等) 要避難地域内の病院及び避難先地域の病院と調整し、救急車による搬送を行う。	←	<p>⑩ 避難の指示の中で示されると想定した避難経路を使用することとし、記載する。また、分かりやすいように地図を添付する。</p> <p>【参考となる基礎的資料】 鉄道網やバス網等の図面、都市計画図、道路名のリスト、住宅地図等</p>	P40
7 避難経路				
避難に使用する道路	主要な避難経路は、「A通り」、「B通り」及び「C通り」とする。詳細は別添地図のとおり。			
交通規制	実施者の確認 A警察署 規制にあたる人数 30人程度 規制場所 住民等を速やかに避難させる必要があるため、警察では主要な避難経路のうち、別紙に示す区間で交通規制を行う。			
警備体制	実施者の確認 A警察署 規制にあたる人数 30人程度 規制場所 交通規制を行った付近で警備を行う。	←	<p>⑪ 地区別の避難方法、職員の配置方法、残留者の確認方法、避難誘導時の食糧の支援・提供方法、緊急連絡先等を記載する(配置図などは図で示すとわかりやすい。)</p> <p>【参考となる基礎的資料】 災害時要援護者の支援プラン、鉄道網やバス網等の図面、都市計画図、道路名のリスト、住宅地図等</p>	P42
8 避難誘導方法				
8-1 避難(輸送)方法				
地区	西一丁目			
一時集合の避難方法	誘導の実施単位 ー 輸送手段 ー 避難先 ー 集合時間 ー その他(誘導責任者等) ー	←	<p>【参考となる基礎的資料】 災害時要援護者の支援プラン、鉄道網やバス網等の図面、都市計画図、道路名のリスト、住宅地図等</p>	P42
避難施設への避難方法	誘導の実施単位 東西鉄道から南側の地域 東西鉄道から北側の地域 輸送手段 徒歩 徒歩 避難経路 「B通り」及び「C通り」を使用する(詳細は経路図を参照)。「A通り」、「B通り」及び「C通り」を使用する(詳細は経路図を参照)。 避難先 第四中学校 第一中学校 避難開始日時 7月3日(金)17:00 7月3日(金)17:00 避難完了予定日時 7月3日(金)19:00 7月3日(金)19:00 その他(誘導責任者等) ー ー			
要援護者等の避難方法	誘導の実施単位 災害時要援護者の避難支援プランに基づいて個別に設定。 要援護者への支援事項 要援護者の区分に応じた対応を実施。北第一病院の入院患者は、西北総合病院へ避難させる。 輸送手段 市建設課、広報課の車両 避難経路 徒歩避難経路以外を使用する。 避難先 第四中学校、第一中学校及び西北総合病院 避難開始日時 7月3日(金)17:15 避難完了予定日時 ー			
8-2 職員の配置	配置場所 避難先の学校前(2箇所)、主要な交差点(13箇所) 人数 15箇所×2名=30名 ※配置図に職員名と連絡先を記載する。 現地調整所 連絡要員を2名配置。			
8-3 残留者への対応		←	<p>⑫ 事態、地域、時期の特性を踏まえて、住民への伝達事項を記載する。</p> <p>【参考となる基礎的資料】</p>	P44
確認	市職員・消防職団員(約10名:誘導に当たらない職員から割り当て)			
時期	17:30開始			
場所	西一丁目			
方法	広報車及び防災行政無線による呼びかけ、戸別訪問			
措置	残留者に対し避難するよう求める。			
終了予定日時	7月3日(金)19:00まで			
8-4 避難誘導時の食糧の支援・提供		←	<p>⑫ 事態、地域、時期の特性を踏まえて、住民への伝達事項を記載する。</p> <p>【参考となる基礎的資料】</p>	P44
食事時期	ー(徒歩避難時は提供せずに、避難施設にて提供。)			
食事場所	ー			
提供する食事の種類	ー			
実施担当部署	ー			
8-5 追加情報の伝達方法		←	<p>⑫ 事態、地域、時期の特性を踏まえて、住民への伝達事項を記載する。</p> <p>【参考となる基礎的資料】</p>	P44
避難誘導員による連絡、防災行政無線、広報車等				
9 避難時の留意事項(主に住民)				
自宅から避難する場合の留意事項	基本事項 避難時は、金銭・貴重品、パスポートや運転免許証等身分を証明す			

	<p>るもの、最小限の着替えや日用品、非常持ち出し品等を携行するものとする。</p> <p>隣近所に声を掛け合い相互に助け合って避難する。</p>		災害時要援護者の支援プラン等	
	<p>事態の特性</p> <p>特になし（判明した爆破計画中では大量殺傷物質等を用いる計画は含まれておらず、避難時に特別な対応は必要ない。）</p> <p>時期の特性</p> <p>雨も予想されることから、着替えや雨合羽の準備が必要である。</p> <p>一時集合場所での留意点</p> <p>—</p> <p>—</p>			
	<p>10 誘導に際しての留意事項（職員）</p> <p>（心得・安全確保・服装等）</p> <p>職員は冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。</p> <p>防災活動服、腕章等の着用により、誘導員であることの立場や役割を明確にし、その活動に理解を求めること。</p>	←	<p>⑬ 誘導にあたる職員が留意すべき点等について記載する。</p>	P44
	<p>11 情報伝達</p> <p>避難実施要領の住民への伝達方法</p> <p>防災行政無線を用いて対象地域に避難実施要領の内容を伝達。</p> <p>広報車、消防車両の活用。</p> <p>伝達先としてあらかじめ指定している自治会長、自主防災組織の長、町内会長等にFAX等により送付。</p> <p>避難実施要領の伝達先</p> <p>伝達一覧表による。</p> <p>職員間の連絡手段</p> <p>別添電話番号表一覧による。</p>	←	<p>⑬ 住民への避難実施要領の伝達方法を明らかにするとともに、伝達先、職員間の連絡先を整理する。</p> <p>【参考となる基礎的資料】 連絡先一覧 等</p>	P45
	<p>12 緊急時の連絡先</p> <p>A市緊急対処事態対策本部</p> <p>電話：000-111-5555 FAX：000-111-6666</p>	←	<p>⑭ 対策本部の連絡先を明記する。</p>	P45

第3章 「避難実施要領のパターン」作成に先立つ整理

ここでは、「避難実施要領のパターン」の作成に先立ち、その前提となる国民保護法に基づく国、都道府県及び市町村が行う住民の避難に関する措置の内容や、想定される事態の特徴、避難形態の分類、避難実施要領に盛り込むべき事項等について整理する。

1 避難住民の誘導までの流れ

はじめに、国、都道府県及び市町村が行う住民の避難に関する措置の具体的な流れをまとめる。

(1) 避難住民の誘導までの流れ

住民の避難誘導を実施するまでの大きな流れを図示すると図 3-1 のとおりであり、市町村は、都道府県知事が避難の指示を行ったときには、「避難実施要領のパターン」を参考にしつつ、避難の指示の内容に応じた避難実施要領を策定し、避難住民を誘導することが求められることとなる。

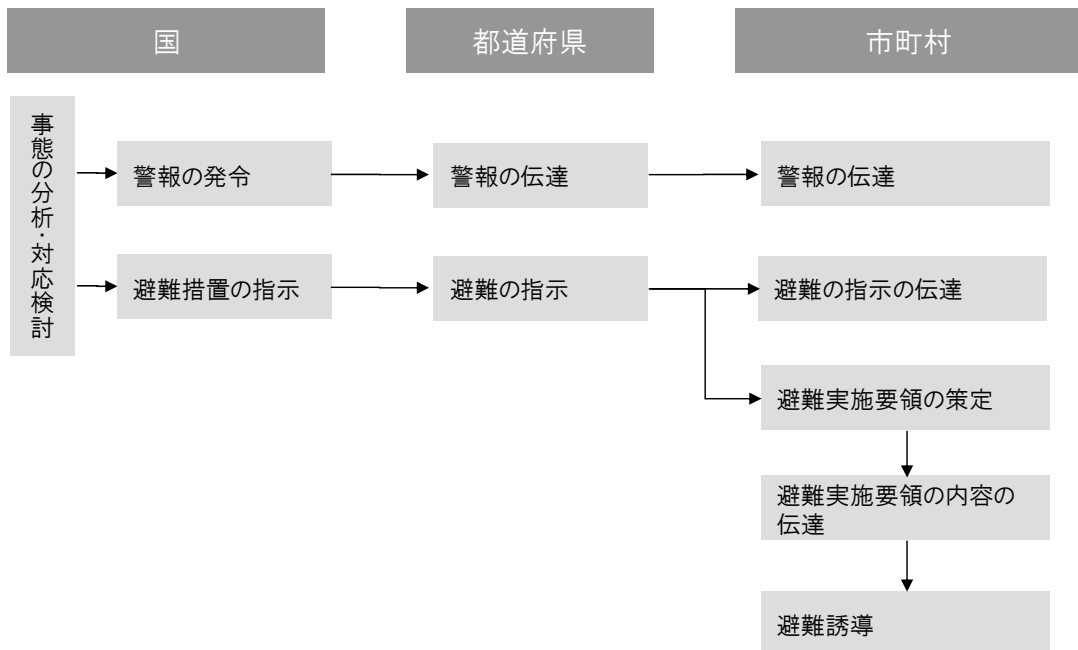


図 3-1 避難住民の誘導までの流れ

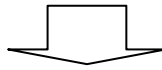
(2) 国・都道府県・市町村が示す事項

住民の避難に関する措置を行う場合には、国、都道府県、市町村がそれぞれ必要な事項を示すこととなっており、それをまとめると以下のとおりとなる。

国による避難措置の指示（国民保護法第52条）

避難措置の指示として次の事項が示される。

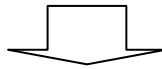
- 要避難地域
- 避難先地域（住民の避難経路となる地域を含む）
- 住民避難に関して関係機関が講ずべき措置の概要



都道府県による避難の指示（国民保護法第54条）

都道府県知事により、上記に加えて次の事項が示される。

- 主要な避難の経路（国道や都道府県道等）
- 避難のための交通手段その他避難の方法（バスや鉄道等の交通手段等）



市町村による避難実施要領の策定

次の事項を含む避難実施要領を策定し、直ちに住民等に伝達する。

＜国民保護法第61条で
規定されている項目＞

- 避難の方法に関する事項
- 避難住民の誘導に関する事項
- 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おいて
列挙している項目＞

- 要避難地域及び避難住民の誘導の実施単位
- 避難先
- 一時集合場所及び集合方法
- 集合時間
- 集合に当たっての留意事項
- 避難の手段及び避難の経路
- 職員の配置等
- 高齢者、障害者その他特に配慮を要する者への対応
- 要避難地域における残留者の確認
- 避難誘導中の食料等の支援
- 避難住民の携行品、服装
- 避難誘導から離脱してしまった際の緊急連絡先等

2 事態の特徴

国民保護事案として想定されている事態には、武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。以下同じ。）及び緊急対処事態があり、これらの事態ごとに、さらにいくつかの類型が想定されている。住民の避難に関する措置を実施する際には、事態の特徴を考慮しながら避難方法を検討することが必要であることから、事態ごとの大まかな特徴を把握しておくことが重要である。

そこでここでは、事態ごとの主な特徴と国内及び諸外国で発生したテロ事件等を整理する。

(1) 武力攻撃事態及び緊急対処事態の類例

基本指針においては、武力攻撃事態は、①着上陸侵攻、②ゲリラ・特殊部隊による攻撃、③弾道ミサイル攻撃、④航空攻撃の4つの類型が想定されており、緊急対処事態については、①原子力事業所等の破壊や石油コンビナートの爆破等、②ターミナル駅や列車の爆破等、③炭疽菌やサリンの大量散布等、④航空機による自爆テロ等が例として想定されている。

表 3-1 避難の際に考慮すべき事態の特徴

区分	特徴
着上陸侵攻	<ul style="list-style-type: none"> 国民保護措置を実施すべき地域が広範囲にわたるとともに、期間が比較的長期に及ぶことも想定される。 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、空港に近い地域が攻撃目標となりやすい。船舶が接岸容易な地域と近接している場合は、特に目標とされやすい。
武力攻撃事態 ゲリラ・特殊部隊による攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 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が想定される。 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の種類によっては、二次被害の発生も想定される。
弾道ミサイル攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 発射の兆候を事前に察知した場合でも、発射された段階で着弾地域を特定することが極めて困難であり、さらに、極めて短時間での着弾が予想される。 弾頭の種類（通常弾頭であるのか、核・生物・化学弾頭であるのか）を着弾前に特定することが困難であり、弾頭の種類に応じて、被害の様相や対応が大きく異なる。
航空攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 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は困難である。

	<ul style="list-style-type: none"> 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が想定される。 攻撃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。 	
危険性を内在する物質を有する施設等への攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 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。 	
大規模集客施設・大量輸送機関等への攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 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。 	
交通機関を用いた攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 攻撃目標の施設が破壊された場合、周辺への被害が発生するおそれがある。 爆発・火災の規模によっては、建物・ライフライン等も甚大な被害を受け、社会活動等に支障を来すおそれがある。 	
大量殺傷物質等による攻撃		
緊急対応事態	放射性物質等	<ul style="list-style-type: none"> 核兵器による被害は、当初は主に核爆発に伴う熱線、爆風及び初期核放射線によって、その後は放射性降下物や中性子誘導放射能による残留放射線によって生ずる。 放射性降下物による被害は、一般的には熱線や爆風による被害よりも広範囲の地域に拡大することが想定される。 ダーティボムは、爆薬と放射性物質を組み合わせたもので、爆発による被害と放射能による被害をもたらす。
	生物剤による攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 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る。 発症するまでの潜伏期間に、感染した人々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。 ヒトを媒体とする天然痘等の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。 毒素の特徴については、化学剤の特徴と類似している。
	化学剤による攻撃	<ul style="list-style-type: none"> 化学剤は、一般に地形や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。 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。

❗ 避難範囲の例（不発弾処理）¹

- 2008年3月27日に東京都調布市で不発弾が発見された事例では、不発弾（直径約600mm×長さ約1800mm 米国製1トン爆弾AN-M66）の半径500m以内が警戒区域として定められ避難を実施した。ただし、警戒区域は、埋設された不発弾が地下にあり、また、土のうによる防護策を取った上での設定範囲である。



(2) 過去のテロ事件等

過去のテロ事件等の発生場所は都市部、地方都市等様々である。例えば、都市部での大規模な同時爆破テロとしては英国ロンドンの事例があり、この事件では、地下鉄とバスが同時に攻撃され多数の死傷者が出ている。また、長野県松本市で発生した松本サリン事件は、地方都市郊外の閑静な住宅街で起きた化学剤によるテロ事件であり、多数の死傷者が出ている。

韓国では、民家が存在する山間部に北朝鮮の武装工作員が潜入し民間人が殺害される事件が発生している。

¹ (財)日本防火・危機管理促進協会「危機管理体制調査研究報告書」2010年3月

表 3-2 過去のテロ事件等

事件名	概要
ロンドン同時爆破テロ事件 ²	<ul style="list-style-type: none"> 2005年7月7日、午前8時50分頃ロンドン市中心部の地下鉄内で3件の爆破事故がほぼ同時に発生 また、午前9時47分頃にも、同市内でバスが爆発 死者52名、負傷者700名 大規模なテロ組織によるものではなく、4人のイスラム系英国人グループによる犯行
松本サリン事件 ³	<ul style="list-style-type: none"> 1994年6月27日の夜、長野県松本市北深志において化学剤のサリンが散布された 死者7人、負傷者100人以上 オウム真理教による組織的な犯行(実行グループは教団幹部ら7人)
地下鉄サリン事件 ³	<ul style="list-style-type: none"> 1995年3月20日、午前8時頃 東京の都心部を走るラッシュ時の地下鉄を有毒ガス「サリン」で攻撃し、多数の市民を無差別に殺傷する事件が発生 事件の犯人は、営団地下鉄千代田線、日比谷線、丸ノ内線进行列車内において、「サリン」の入ったナイロン袋を傘で突き破り、サリンを漏出させた この事件の結果、11人が死亡するとともに、意識障害等の障害を負うなど多数の人が負傷した
北朝鮮潜水艦侵入事件 ⁴ (江陵事案)	<ul style="list-style-type: none"> 1996年9月～11月、韓国の日本海側(江陵)海岸に北朝鮮の潜水艦が座礁し、乗員(その後、北朝鮮の特殊部隊であることが判明)が上陸し北朝鮮を目指して北上したため、掃討作戦が行われた 北朝鮮側は11人が死体で発見、13人射殺、1人逮捕、1人行方不明 韓国側軍・警察は8人、民間人4人の死者 北朝鮮の特殊部隊工作員が潜入したとみられる山間部の地域は住宅が存在しており、夜間通行の禁止、作戦地域への交通規制、作戦地域の住民の避難がなされた

² 地方公共団体の国民保護に関する懇談会 第9回会合(平成18年7月4日)配布資料

³ 警察白書 平成7年版、平成8年版

⁴ 地方公共団体の国民保護に関する懇談会 第2回会合(平成16年10月12日)配布資料

3 避難形態の整理

国民保護事案が発生した場合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。市町村が避難を実施するにあたり考えておくべき避難の形態を大きく分類すると、(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。)の3形態(以下「避難形態」という。)が考えられる。また、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。さらには、同じ事案の中で、一部地域に屋内避難を、別の地域には市町村域内避難を求めるような場合もありうる。

住民の避難に関する措置を実施する際には、これらの避難形態に加えて、事態、地域、避難させる住民、時期等の特性を考慮して避難の具体的な方法を検討する必要がある。避難形態のイメージは図 3-2 のとおりであり、以下でそれぞれについて説明する。

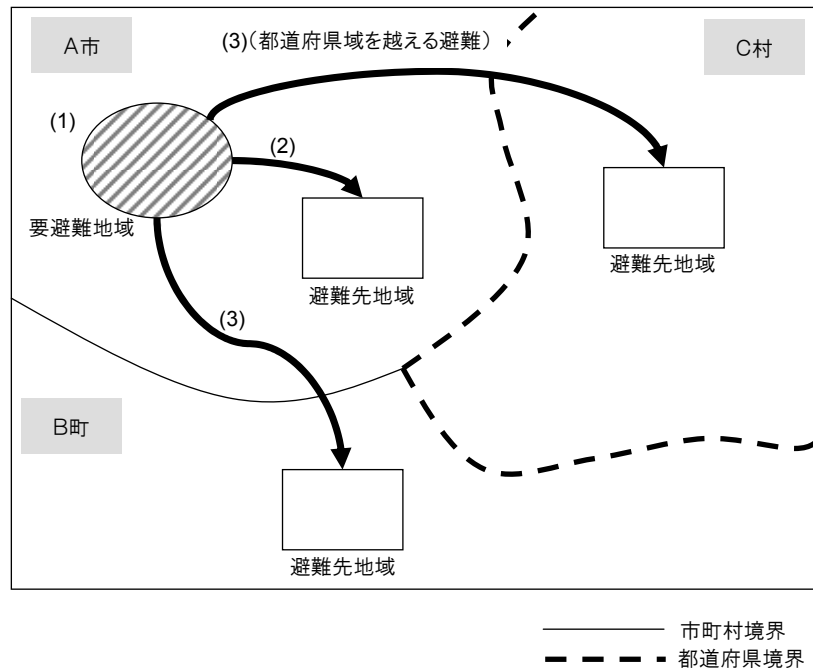
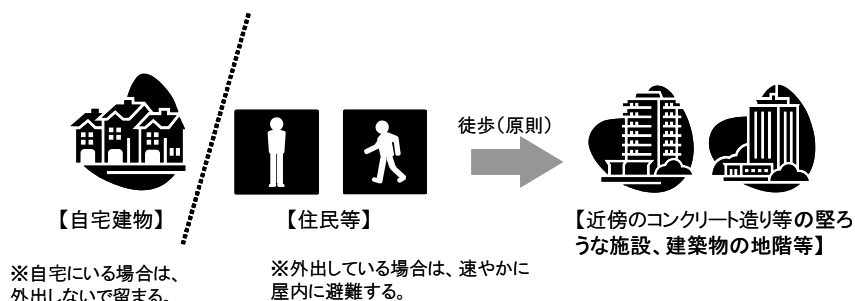


図 3-2 避難形態

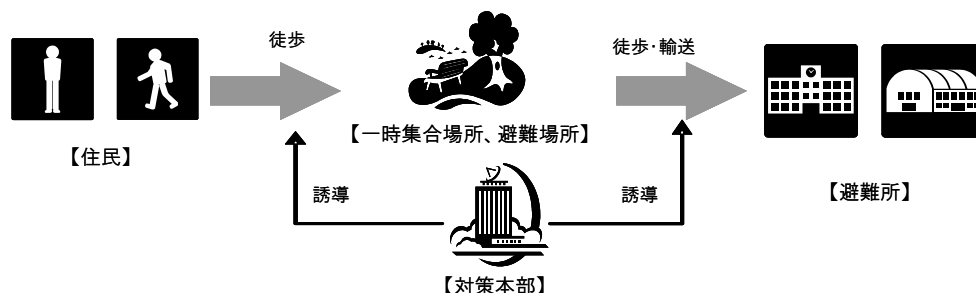
(1) 屋内避難

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。



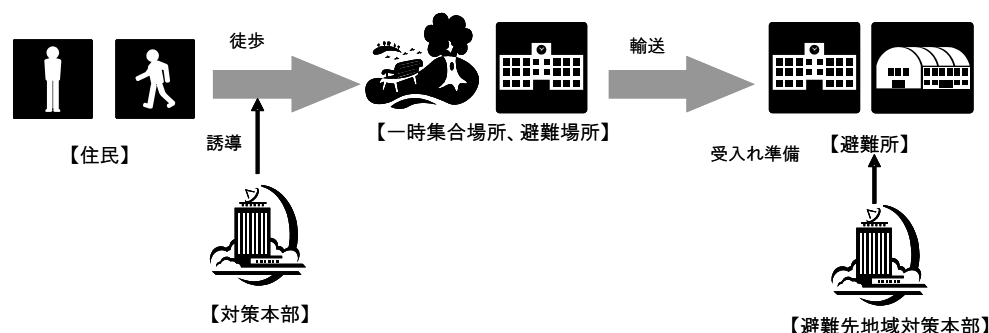
(2) 市町村域内の避難

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。



4 避難実施要領策定の際の考慮事項

実際に避難住民を誘導するに当たっては、市町村国民保護モデル計画にも示しているとおり、表 3-3 のような事項を考慮する必要がある。

なお、各項目の詳細については、第5章資料編を参照していただきたい。

表 3-3 避難実施要領策定に向けた考慮事項

項目	内容
避難の指示の内容確認	<input type="checkbox"/> 地域毎の避難の時期
	<input type="checkbox"/> 優先度
	<input type="checkbox"/> 避難の形態
事態の状況の把握	<input type="checkbox"/> 警報の内容の確認
	<input type="checkbox"/> 被災状況の把握
	<input type="checkbox"/> 自主的な避難状況の把握
避難住民の概数把握	
誘導の手段の把握	<input type="checkbox"/> 屋内避難
	<input type="checkbox"/> 徒歩による移動避難
	<input type="checkbox"/> 長距離避難(運送事業者等による運送)
輸送手段の確保の調整	<input type="checkbox"/> 都道府県との役割分担
	<input type="checkbox"/> 運送事業者との連絡網
	<input type="checkbox"/> 一時避難場所の選定
要援護者の避難方法の決定	<input type="checkbox"/> 避難支援プラン
	<input type="checkbox"/> 災害時要援護者支援班の設置
避難経路や交通規制の調整	<input type="checkbox"/> 具体的な避難経路の選定
	<input type="checkbox"/> 都道府県警察との避難経路に係る調整
	<input type="checkbox"/> 自家用車等の使用に係る調整
	<input type="checkbox"/> 道路の状況に係る道路管理者との調整
職員の配置	<input type="checkbox"/> 職員の割当て(配置場所)
	<input type="checkbox"/> 派遣する職員の選定
関係機関との調整	<input type="checkbox"/> 現地調整所の設置
	<input type="checkbox"/> 連絡手段の確保
自衛隊及び米軍の行動と避難経路や避難手段の調整	<input type="checkbox"/> 都道府県の対策本部との調整
	<input type="checkbox"/> 国の対策本部長による利用指針を踏まえた対応

5 避難実施要領に盛り込む事項

避難実施要領には、都道府県国民保護計画に記載される市町村の計画作成の基準の内容に沿った記載を行うことが基本であり、標準的には、事態に応じて少なくとも上記1(2)(p.14)で示した項目を盛り込むこととなる。この際、例えば「避難先」については、通常、施設の名称のみではなく、施設の住所や連絡先がすぐに分かるよう、それらの情報も避難実施要領に記載することが必要となる。

加えて、これらの項目を記載するためには、例えば「避難先」は、避難を要する住民等は何人程度で、どの避難施設になら何人収容できるのか、といった基礎的な情報から検討し決定することになるものであり、それらの基礎的な情報や、上記4の考慮事項についても、有用と考えられるものについては記載し、一覧性を持たせることにより、より使い勝手の良い避難実施要領とすることができる。

6 様式例

前述のとおり避難実施要領に決められた様式はなく、事態に応じて必要事項を記載すれば良いもので、より柔軟に対応することができるものであるが、あらかじめ必要と思われる項目を様式として用意しておき、事案によって不明又は不必要な部分は空欄として残し、不足については追加する、という手法も迅速な作成に有効であると考えられる。

特に、「避難実施要領のパターン」を未だ作成していないところについては、このような様式をまず用意することにより、決定しなければならない要素が明確となり、パターン作成に取り組みやすくなるという効果も期待される。

この際作成する様式は、各市町村が、避難実施要領に盛り込むべきと考えられる事項により作成することとなるが、既作成団体の取組も参考に、一定の基礎情報、考慮事項等についても記載し一覧性を持たせたものとして、屋内避難と市町村域内・域外避難の様式例を次に示す。

なお、これ以外にも地図を中心として視覚的に避難の概要を示すことも考えられるほか、次に示すような様式例を作成した場合にも、円滑な避難住民の誘導のために、地図上に避難の概要を示したものを添付することが重要である。

また、様式をあらかじめ定めていないが事態ごとに必要事項を記載している例としては市町村国民保護モデル計画も参照されたい。

例1 屋内避難における避難実施要領の様式(例)

避難実施要領	
〇〇市町村長 月 日 時 分現在	
屋内避難	
1 都道府県からの避難の指示の内容	
2 事態の状況、関係機関の措置	
2-1 事態の状況	
発生時期	平成 年 月 日 :
発生場所	
実行の主体	
事案の概要と被害状況	
今後の予測・影響と措置	
気象の状況	天候:___ 気温___℃ 風向___ 風速___m/s
2-2 避難住民の誘導の概要	
要避難地域	
避難先と避難誘導の方針	
避難開始日時	
避難完了予定日時	
2-3 関係機関の措置等	
措置の概要	
連絡調整先	
3 事態の特性で留意すべき事項	
4 住民の行動(基本事項)	
屋内避難の指示を受けた場合の対応	
屋内にいる場合	
ドアや窓を全部閉め、換気扇を止める等、外気からできるだけ遮断されるようにする。 防災行政無線、テレビ、ラジオ等からの情報収集に努める。	
屋内にいない場合	
できる限り近隣の堅牢な建物、地下街等に避難する。	
5 情報伝達	
避難実施要領の住民への伝達方法	
避難実施要領の伝達先	伝達先一覧表による。
6 緊急時の連絡先	
〇〇市町村 国民保護／緊急対処事態対策本部	電話： FAX：

例2 市町村域内避難及び市町村域外避難における避難実施要領の様式(例)

避難実施要領				
				〇〇市町村長 月 日 時 分現在
市町村域内避難 及び 市町村域外避難				
1 都道府県からの避難の指示の内容				
2 事態の状況、関係機関の措置				
2-1 事態の状況				
発生時期	平成 年 月 日 :			
発生場所				
実行の主体				
事案の概要と被害状況				
今後の予測・影響と措置				
気象の状況	天候: ___ 気温 ___℃ 風向 ___ 風速 ___m/s			
2-2 避難住民の誘導の概要				
要避難地域				
避難先と避難誘導の方針				
避難開始日時				
避難完了予定日時				
2-3 関係機関の措置等				
措置の概要				
連絡調整先				
3 事態等の特性で留意すべき事項				
事態の特性 (除染の必要性等)				
地域の特性				
時期による特性				
4 避難者数(単位:人)				
地区名				合計
避難者数(計)				
うち要援護者数				
うち外国人等の数				
5 避難施設				
5-1 避難施設				
避難先地域				
避難施設名				
所在地				
収容可能人数(人)				
連絡先(電話等)				
連絡担当者				
その他の留意事項等				

5-2 一時集合場所				
一時集合場所名				
所在地				
連絡先(電話等)				
連絡担当者				
その他の留意事項等				
6 避難手段				
輸送手段	鉄道・バス・船舶・徒歩・その他()			
輸送手段の詳細	種類(車種等)			
	台数			
	輸送可能人数			
	連絡先			
輸送力の配分の考え方				
その他輸送手段	要援護者			
	その他(入院患者等)			
7 避難経路				
避難に使用する経路				
交通規制	実施者の確認			
	規制にあたる人数			
	規制場所			
警備体制	実施者の確認			
	規制にあたる人数			
	規制場所			
8 避難誘導方法				
8-1 避難(輸送)方法				
地区				
一時集合場所への避難方法	誘導の実施単位			
	輸送手段			
	避難先			
	集合時間			
	その他(誘導責任者等)			
避難施設への避難方法	誘導の実施単位			
	輸送手段			
	避難経路			
	避難先			
	避難完了予定日時			
要援護者等の避難方法	その他(誘導責任者等)			
	誘導の実施単位			
	要援護者への支援事項			
	輸送手段			

	避難経路				
	避難先				
	避難開始日時				
	避難完了予定日時				
8-2 職員の配置方法					
配置場所					
人数					
現地調整所					
8-3 残留者の確認方法					
確認者					
時期					
場所					
方法					
措置					
終了予定日時					
8-4 避難誘導時の食糧の支援・提供方法					
食事時期					
食事場所					
提供する食事の種類					
実施担当部署					
8-5 追加情報の伝達方法					
9 避難時の留意事項(主に住民)					
自宅から避難する場合の留意事項					
基本事項					
事態の特性					
時期の特性					
一時集合場所での対応					
10 誘導に際しての留意事項(職員)					
(心得・安全確保・服装等)					
11 情報伝達					
避難実施要領の住民への伝達方法					

避難実施要領の伝達先	
職員間の連絡手段	
12 緊急時の連絡先	
〇〇市町村 国民保護／緊急対応事態対策本部	電話： FAX：

❗ 最小限の項目に限った様式について

現実に作成に時間的に猶予のない事態が発生した場合等では、避難実施要領に最小限の事項のみを記載することが考えられる。この場合、例1や例2のような様式に最小限の事項を記載し、残余を空欄としておく方法のほか、以下のような最小限の項目に限った様式を用意しておき使用することも考えられる。

避難実施要領			
			〇〇市町村長 〇月〇日〇時〇分現在
1 警報の内容			
(事態の現状及び予測、住民等に周知すべき事項)			
2 避難の指示			
(要避難地域、避難先地域、関係機関が講ずべき措置の概要、避難の方法等)			
3 避難の方法に関する事項(法第61条第2項第1号)			
要避難地域			
要避難者数			
うち要援護者数			
避難先地域			
一時集合場所及び集合方法			
集合時間			
避難経路			
避難手段			
避難開始日時			
4 避難の実施に関し必要な事項(法第61条第2項第3号)			
避難施設	名称		

所在地			
連絡先			
避難に当たっての留意事項	(携行品・服装等・避難誘導中の食料等の支援)		
追加情報の伝達方法			
5 避難住民の誘導に関する事項(法第 61 条第 2 項 2 号)			
職員の配置場所・人数			
職員間の連絡方法			
要援護者の避難誘導方針			
残留者の確認方法			
6 緊急時の連絡先			
〇〇市町村	電話：		
国民保護／緊急対処事態対策本部	FAX：		

第4章 「避難実施要領のパターン」作成手順

1 「避難実施要領のパターン」作成に向けた避難事例検討

ここでは「避難実施要領のパターン」の作成について整理する。

「避難実施要領のパターン」は、具体的な国民保護事案を想定し、そうした事案が市町村内で発生した場合に必要な検討事項等を整理して様式にまとめることで作成することができる。想定する事案としては、例えばこれまで国民保護共同訓練で取り扱われた事例や、武力攻撃事態等の四類型、緊急対処事態の四例等が考えられる。また、季節等の条件を変えることで様々なパターンを作成することができる。

ここでは、架空の自治体における表 4-1 の国民保護事案を想定し、前章の例2の様式を使用して、実際に「避難実施要領のパターン」を作成する際の手順を説明する。

表 4-1 「避難実施要領のパターン」作成事例

項目	内容
避難事例検討1 (市町村域内避難)	市内の主要駅の爆破計画が明らかになり、周辺住民が避難する事案 (特徴:夏季・降雨の予想という条件下で市町村域内での徒歩による避難)
避難事例検討2 (市町村域外避難)	石油コンビナートにテログループが立てこもったことにより、当該施設周辺地区の住民が避難する事案 (特徴:冬季・晴天という条件下で市町村域外へバス等による避難)

2 避難事例 1 (爆発物が発見され、避難施設に徒歩で避難する事案)

(1) 事態と対応の想定を作成

1つ目の事例として、〇県A市の中央駅を爆破する計画が判明したことにより、周辺住民を避難させる事案を想定し、避難の実施までの対応の流れを整理して「避難実施要領のパターン」を作成する。

最初に、どの時点でどのような状況が発生するかという事態のより詳細な想定を作成する。

ここでは、この事案が発生する日の午前中に、市内の別の地域で爆発物を積載した車両が爆発する事案が発生し、当該事案が緊急対応事態に認定され、A市には既に緊急対応事態対策本部が設置されている状況との想定をおいている。

表 4-2 事態と対応の想定

時系列	状況	対応等
7月3日 10:00 ～	・市内の別の地域で爆発物を積載した車両が爆発 ・実行したテログループは犯行声明を発表、次の爆破を予告	・爆発物で多数の死傷者が発生 ・(12:00)A市で発生した事案について、国が緊急対応事態に認定
16:00	・テログループの拠点捜索により、20時に中央駅を爆破する計画が判明	・国対策本部が避難措置の指示の検討開始 ・県対策本部が避難の指示の検討開始
16:05		・警察が中央駅周辺の捜索を開始 ・消防が中央駅から半径300m圏内を含む区域を消防警戒区域に設定 ・市においても状況を把握、住民の避難について検討・調整開始 ・県とA市が避難施設及び避難経路の協議開始 ・市職員を現場へ派遣
16:25	・警察が中央駅前に停車中の車両から時限式の爆発物を発見	
16:30	・東西鉄道が全面運行停止	・市が緊急対応事態対策本部会議を開催(状況から午前中の事案と同様の爆発物である可能性が高く、付近住民の避難について検討)
16:35	・国から県に対し避難措置の指示	
16:45	・県から避難の指示	
17:00		・避難実施要領の策定完了、直ちに同報系無線及び広報車で住民避難実施要領の内容の伝達を実施、誘導班の派遣、住民の避難開始
17:30		・残留者への呼びかけを開始
19:00	・要避難地域の住民等の避難完了	

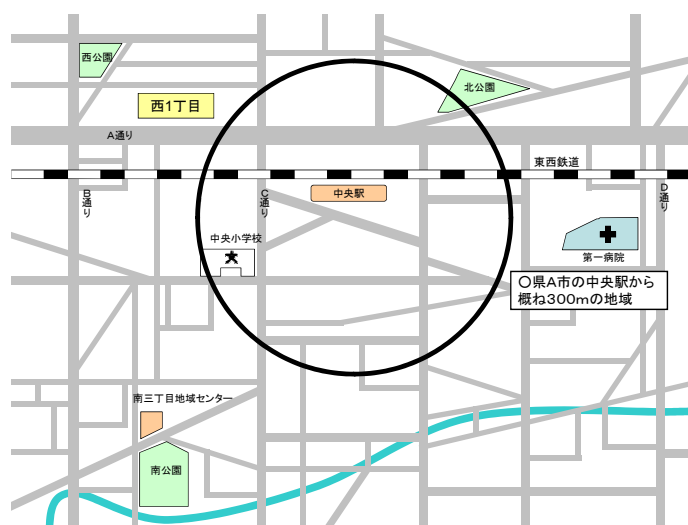
(2) 国の避難措置の指示及び県の避難の指示等の想定を作成

次に、事案の想定をおいた後、国からの避難措置の指示及び県からの避難の指示の内容等について想定を作成する。ここでは、以下のような内容の指示等があったものと想定する。

<国の避難措置の指示の内容>

- ○県A市のうち、以下に掲げる地域に在る者を当該地域以外の地域に避難させる措置を講ずること

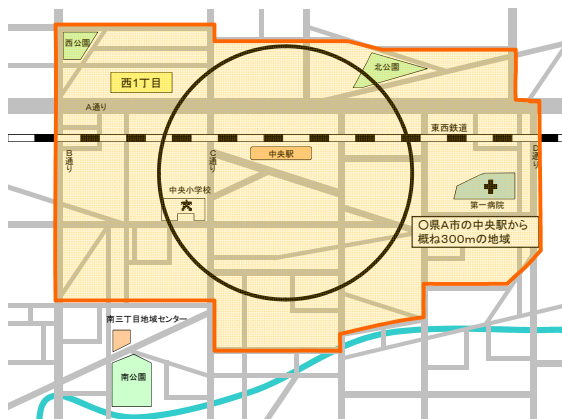
要避難地域：○県A市の東西鉄道中央駅から概ね300m圏内の地域



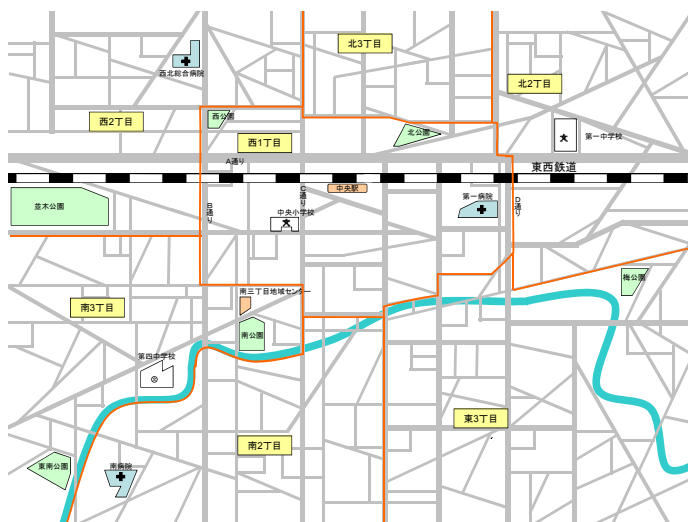
- 住民の避難に関して関係機関が講ずべき措置の概要
 - ・ 避難誘導を行う関係機関は、避難を実施するに当たって、高齢者、障害者等の要援護者については、特段の配慮を行うこと。
 - ・ ○県及びA市は、安否情報の収集を実施すること。
- 参考情報
 - ・ 化学剤等の多数の人を殺傷する特性を有する物質等を用いる計画は発見されていない。

＜県からの避難の指示の内容＞

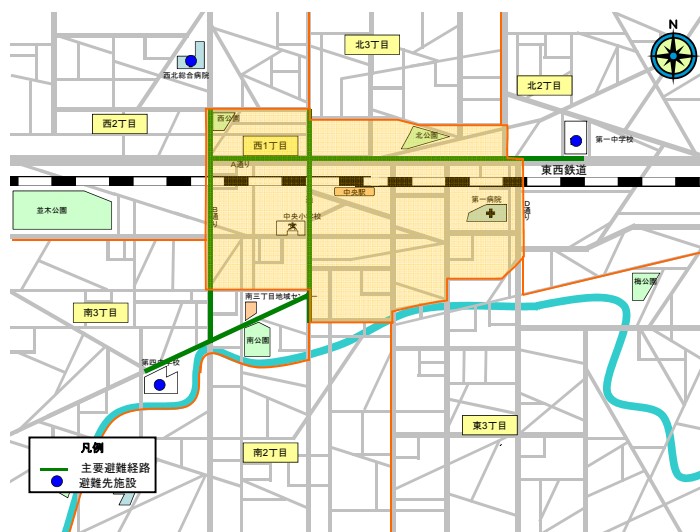
- ▶ 住民の避難が必要となる地域：A市西一丁目



- ▶ 住民の避難先となる地域：北二丁目、南二丁目



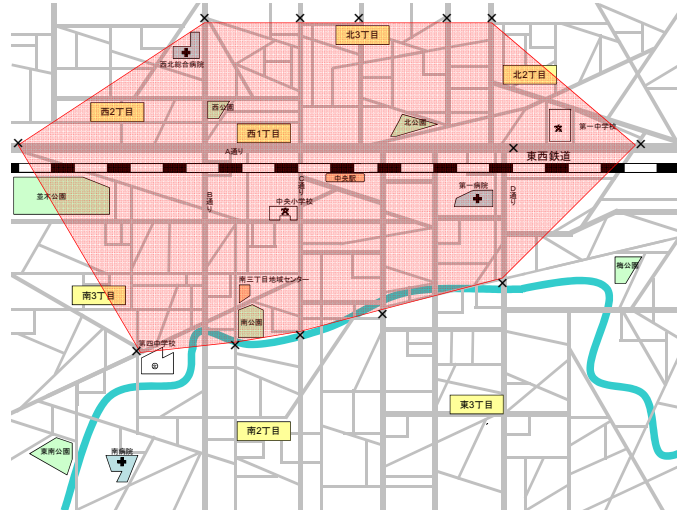
- ▶ 避難施設：第四中学校、第一中学校、西北総合病院（第一病院の入院患者を対象）とする。
- ▶ 主要な避難経路：「A通り」、「B通り」及び「C通り」とする。



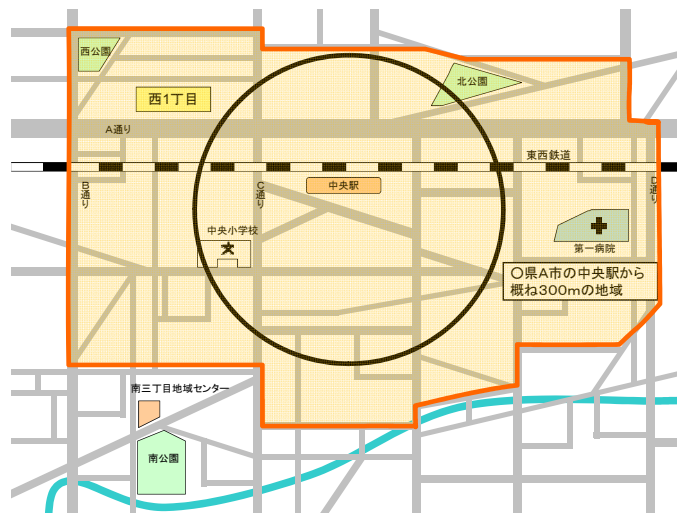
- ▶ 避難のための交通手段その他避難の方法：原則徒歩による避難

＜関係機関の対応状況＞

- ▶ 警察による周辺の交通規制：住民等を速やかに避難させる必要があるため、警察では主要な避難経路のうち、次の区間で交通規制を実施している。



- ▶ 消防による警戒区域の設定：半径300m圏内を包含する地域に警戒区域を設定している。

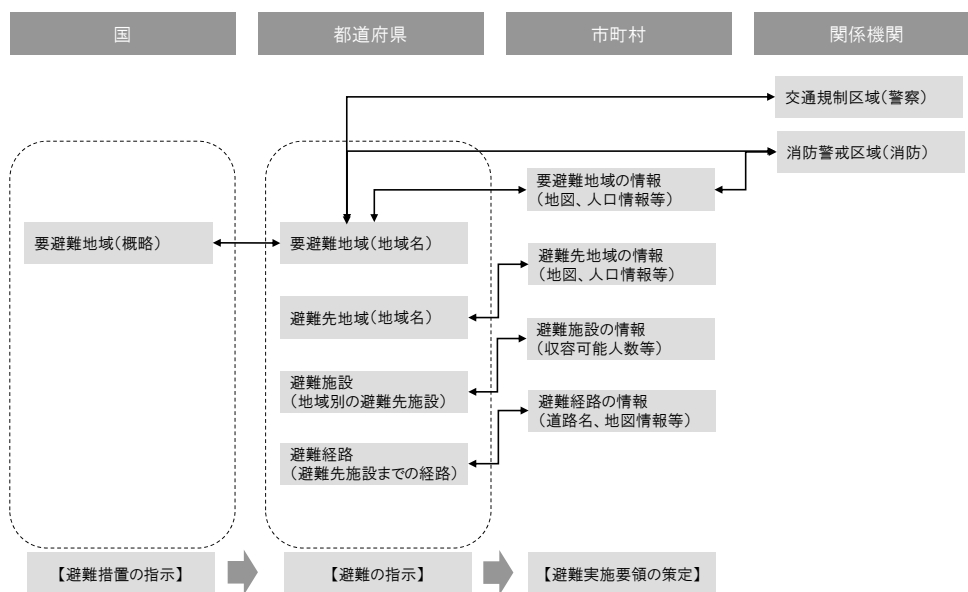


- ▶ 交通機関：バス・鉄道については、各事業者が運行を停止している。

！ 対応上の留意点

実際に事案が発生した場合には、市町村は、国の避難措置の指示、都道府県の避難の指示、警察、消防等の関係機関から、交通規制の範囲、消防警戒区域、交通機関の運行情報等の情報をもとに避難実施要領を策定し、避難を実施することとなるが、国や都道府県が避難に関する措置について検討するためには、事案の発生している市町村の詳細な情報が必要不可欠である。このことから、市町村は、住民の避難に関する措置の実施に向けて、避難の指示等が正式に行われる前に都道府県と具体的な項目について調整・検討し、その内容が都道府県から避難の指示として示されることとなる。

国や都道府県からの指示事項と市町村が連携して事前に対応すべき主な事項をまとめる。



国、県対策本部からの指示事項と市の連携事項

(3) 避難実施要領の様式への記載

事態の想定及び国・都道府県からの指示の内容の想定を踏まえて、様式に必要事項を記載していく。

ここでは、第3章において示した例2の様式を用い、(1)及び(2)で想定した事態及び都道府県からの指示の内容から分かる事項を転記し、県からの避難の指示に盛り込まれていない事項については、市町村が自ら検討して様式に記載することで「避難実施要領のパターン」を作成する。

① 「避難の指示」の記載

最初に、都道府県からの「避難の指示」について記載する。想定した都道府県からの避難の指示の内容を記載することとなるが、指示の内容が具体的で詳細にわたる時は、様式中に「別添のとおり」と記載し、添付することが考えられる。

この例では、上記2(2)のとおり県から相当程度詳細な指示があったものと想定しているため、添付する方式をとっている。

記載例

避難実施要領	
	A市長 7月3日(金)17時00分現在
市町村域内避難	
1	都道府県からの避難の指示
	別添のとおり

対応上の留意点

- 避難の指示が極めて簡潔であった場合には、別添として添付するのではなく、避難実施要領中に記載することも考えられる。

② 「事態の状況、避難住民の誘導の概要等」の記載

- 1 「事態の状況」については、2（2）で想定した都道府県からの避難の指示の内容から判明している事項を記載する。また、気象の条件等についても想定で記載する。
- 2 「避難誘導の概要」については、想定した都道府県からの指示の内容を基本として、指示が具体的でない部分等については、各市町村で決定して記載する。
この例では、避難開始日時については、県から具体的な時間の指定はなかったこととしているので、市において準備時間、周知時間等を考慮し、17時00分と決定したこととして記載している。
- 3 「関係機関の措置等」については、警察、消防等の活動状況について、関係機関と協議して想定した内容を記載する。

記載例

2 事態の状況、関係機関の措置	
2-1 事態の状況	
発生時期	7月3日（金） 16：00頃
発生場所	中央駅前
実行の主体	—
事案の概要と被害状況	中央駅爆破計画が発覚。 計画によると20時に爆破することとなっている。
今後の予測・影響と措置	対応に時間を要することが予想されることから、1日程度避難施設にとどまることを考慮することが必要。
気象の状況	天候：曇りのち雨 気温：26℃ 風向：東 風速：2m/s
2-2 避難誘導の概要	
要避難地域	A市西一丁目
避難先と避難誘導の方針	A市西一丁目の住民を、徒歩でA市西一丁目以外の地域に避難させる。
避難開始日時	7月3日（金）17：00
避難完了予定日時	
2-3 関係機関の措置等	
措置の概要	警察：消防の警戒区域に基づき交通規制を実施 消防：現場の状況から半径約300m圏内を包含する区域を消防警戒区域と設定 鉄道事業者：中央駅の付近は運行停止 バス事業者：中央駅の付近は運行停止
連絡調整先	県対策本部：市職員2名を派遣 現地調整所：市職員2名を派遣 その他関係機関：連絡先は別添のとおり

❗ 国民保護事案が発生した場合の留意点

- 現場で活動する警察や消防機関等と連携し最新の情報を把握する必要がある。
- 収集した情報は時系列で整理を行い、適宜、都道府県に報告を行うと同時に、都道府県からも事態に関する情報を収集し、事態の概要を可能な範囲で記載する。
- 国の対策本部長が発令する警報により把握することが可能な記載事項もある。
- 情報収集すべき事項をあらかじめ整理しておき、情報収集時の漏れを無くすことが重要と考えられる。

③ 「事態等の特性」の記載

想定した事態に基づき、事態等の特性について記載する。

📖 記載例

3 事態等の特性で留意すべき事項	
事態の特性 (除染の必要性等)	判明した爆破計画中には、大量殺傷物質等を用いる計画は含まれておらず、避難時に特別な対応は必要ない。
地域の特性	地域の結びつきが強く町会単位の行動が期待できる。 病院が所在するため、要援護者(入院患者含む)の避難には、町内や病院と連携して介助者を派遣して避難を行う。
時期による特性	避難実施時は夕方となり、学校等からの児童の避難は基本的に検討する必要はない。 夏季であり、雨も予想されることから、着替えや雨合羽の準備を伝える。

❗ 対応上の留意点

- 都道府県、警察、消防等からの情報収集に努め、特に事態の特性について把握するよう努めることが重要となる。

④ 「避難者数」の記載

住民基本台帳、要援護者リスト等を用いて地域別の避難者数を記載する。また、要避難地域内に病院等がある場合にはその入院患者数等についても把握することが必要となるが、パターン作成の際には合理的な想定をおくこととなる。

記載例

4 避難者数(単位:人)			
地区名	西一丁目	—	合計
避難者数(計)	920 (住民数・買い物客数等)	—	920
うち要援護者数	70 (住民数・入院患者数)	—	70
うち外国人等の数	50 (住民数)	—	50

対応上の留意点

- 避難者数を算出する過程を整理しておく必要がある。
(以下の例を参照)

1) 要避難地域内の住民等の数

町丁字名	総数(人) (①)	うち、自力避難ができない要援護者数(人)		うち、外国人(人)
		うち、自力避難ができない要援護者数(人)	入院患者数(人)	
西一丁目	770	50	20	50

2) 周辺事業従業員数及び買い物客数

町丁字名	事業所数 (箇所)	従業員数(人)	買い物客数(人)	小計(②)
西一丁目	6	50	100	150

3) 総括表

町丁字名	住民等総数(人) (①)	うち、自力避難ができない要援護者数(人)		うち、外国人(人)	従業員数+ 買い物客(②)	合計(人) (①+②)
		うち、自力避難ができない要援護者数(人)	入院患者数(人)			
西一丁目	770	50	20	50	150	920

- 町会・自主防災組織等の避難を行う単位ごとに詳細な人数を把握しておくことが望ましい。
- 昼間人口等を把握し、曜日や時間帯によって当該地域の避難が必要となる人数を大まかに把握しておくことも必要となる。

⑤ 「避難施設と一時集合場所」の記載

「避難施設」、「一時集合場所」については、2(2)で想定した都道府県からの指示の内容を基本として、あらかじめ準備している避難施設のリストから避難施設の所在地、収容可能人数等の情報を記載するとともに、都道府県からの指示では不明確であった部分等について各市町村で決定し、記載する。

また、除染が必要という想定をおいた場合等については、「その他の留意事項等」にその旨記載する。

記載例

5 避難施設と一時集合場所					
5-1 避難施設					
避難先地域	西一丁目以外の地域	西一丁目以外の地域	西一丁目以外の地域		
避難施設名	第四中学校	第一中学校	西北総合病院	—	—
所在地	南三丁目5	北二丁目5	西二丁目4	—	—
収容可能人数(人)	915	620	150	—	—
連絡先(電話等)	000-111-2222	000-111-3333	000-111-4444	—	—
連絡担当者	市本部：佐藤 避難先：鈴木	市本部：佐藤 避難先：高橋	市本部：佐藤 避難先：田中	—	—
その他の留意事項等	—	—	—	—	—
5-2 一時集合場所					
一時集合場所名	—	—	—	—	—
所在地	—	—	—	—	—
連絡先(電話等)	—	—	—	—	—
連絡担当者	—	—	—	—	—
その他の留意事項等	—	—	—	—	—

対応上の留意点

- 避難施設のリストに整理されている避難施設に対し、避難者受け入れの準備を連絡することが必要である。
- 具体的な避難施設が都道府県から示されない場合で、市町村域内での避難のときは、市町村が避難施設を判断することとなる。
- 大規模な避難の場合等、避難施設や一時集合場所が多い場合は、別紙として用意することも考えられる。

⑥ 「避難手段」の記載

想定した都道府県からの避難の指示の内容を基本として、都道府県からの指示では不明確であった部分等について、各市町村で決定し、記載する。

この例では、徒歩避難が困難な要援護者に対しては、市の保有車両及び救急車による搬送を決定したこととして記載している。

記載例

6 避難手段		
避難手段	鉄道 ・ バス ・ 船舶 ・ 徒歩 ・ その他(要援護者用の車)	
避難手段の詳細	種類(車種等)	—
	台数	—
	輸送可能人数	—
	連絡先	—
輸送力の配分の考え方	—	
その他避難手段	要援護者	自力歩行が困難な高齢者等に対しては、避難施設まで市の保有車両による搬送を行う。
	その他(入院患者等)	要避難地域内の病院及び避難先地域の病院と調整し、救急車による搬送を行う。

⑦ 「避難経路」の記載

想定した都道府県からの指示の内容を基本として、都道府県からの指示では不明確であった部分等について、各市町村で決定し、記載する。

また、交通規制や警備体制について想定した事例ではどの程度の人数が必要か、またどの程度の人員数を配置可能か検討し、記載する。

この例では、警察署から交通規制と警備にそれぞれ30人程度が出動することとしているが、パターン作成の時から地元の警察署とも連携を密にして、実際に対応できるものとする必要がある。

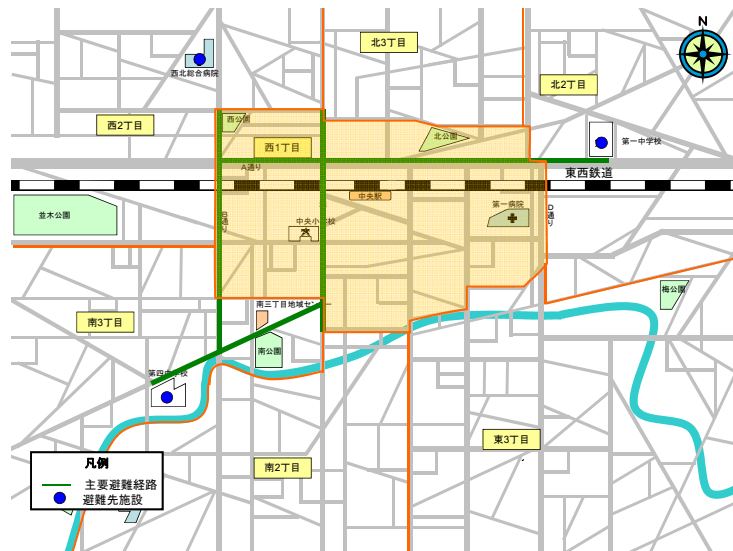
記載例

7 避難経路		
避難に使用する道路	主要な避難経路は、「A通り」、「B通り」及び「C通り」とする。詳細は別添地図のとおり。	
交通規制	実施者の確認	A 警察署
	規制にあたる人数	30人程度
	規制場所	住民等を速やかに避難させる必要があるため、警察では主要な避難経路のうち、別紙に示す区間で交通規制を行う。

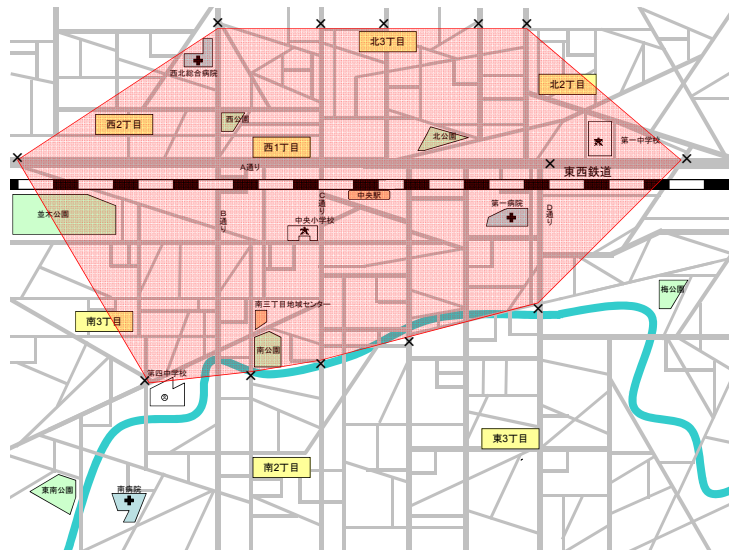
警備体制	実施者の確認	A 警察署
	規制にあたる人数	30人程度
	規制場所	交通規制を行った付近で警備を行う。

！ 対応上の留意点

- 避難に使用する道路は、避難施設について都道府県と調整する段階であわせて県と調整を行うことが考えられる。



- 交通規制や警備体制は、担当の警察等と連絡をとり確認する。また、その内容は、図面等を用いて表現するとわかりやすい。



⑧ 「避難誘導方法」の記載

1 「避難（輸送）方法」については、各市町村で誘導の実施単位及びその実施単位ごとの輸送手段、避難経路、避難先等を決定し記載する。また、要援護者等について記載する。

この例では、「誘導の実施単位」を鉄道で要避難地域の南北に分けているが、他に町内会単位とすること等が考えられる。また「避難経路」については、⑦で記載した道路を使用するが、経路図を添付して具体的に示すことが望ましい。「避難先」については、⑤で記載した避難施設のうちから、当該実施単位の住民が避難する先として適当な施設を記載する。この事案では住民が個別に避難先に向かうことを想定し、誘導責任者は特に置かない。

2 「職員の配置」については、避難先その他、避難経路、避難施設等の場所に応じて、誘導が必要な要所に、消防職団員等も考慮して実際に対応可能と考えられる人員数を決定し、記載する。

3 「残留者の確認」については、確認者、時期、完了予定日時等も含めて決定し、記載する。

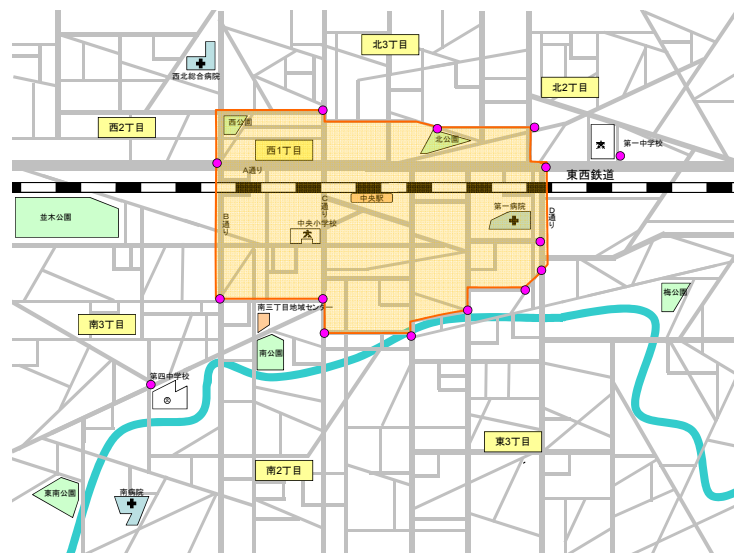
記載例

8 避難誘導要領			
8-1 避難（輸送）方法			
地区		西一丁目	
一時集合場所への避難方法	誘導の実施単位	—	
	輸送手段	—	
	避難先	—	
	集合時間	—	
	その他（誘導責任者等）	—	
避難施設への避難方法	誘導の実施単位	東西鉄道から南側の地域	東西鉄道から北側の地域
	輸送手段	徒歩	徒歩
	避難経路	「B通り」及び「C通り」を使用する（詳細は経路図を参照）。	「A通り」、「B通り」及び「C通り」を使用する（詳細は経路図を参照）。
	避難先	第四中学校	第一中学校
	避難開始日時	—	—
	避難完了予定日時	—	—
	その他（誘導責任者等）	—	—
要援護者等の避難方法	誘導の実施単位	災害時要援護者の避難支援プランに基づいて個別に設定。	
	要援護者への支援事項	要援護者の区分に応じた対応を実施。 北第一病院の入院患者は、西北総合病院へ避難させる。	
	輸送手段	市建設課、広報課の車両	
	避難経路	徒歩避難経路以外を使用する。	
	避難先	第四中学校、第一中学校及び西北総合病院	

	避難開始日時	7月3日(金) 17:15
	避難完了予定日時	—
8-2 職員の配置方法		
配置場所	避難先の学校前(2箇所)、主要な交差点(13箇所)	
人数	15箇所×2名=30名 ※配置図に職員名と連絡先を記載する。	
現地調整所	連絡要員を2名配置。	
8-3 残留者への対応		
確認者	市職員・消防職団員(約10名:誘導に当たらない職員から割り当て)	
時期	7月3日(金) 17:30開始	
場所	西一丁目	
方法	広報車及び防災行政無線による呼びかけ、戸別訪問	
措置	残留者に対し避難するよう求める。	
終了予定日時	7月3日(金) 19:00まで	
8-4 避難誘導時の食料の支援・提供		
食事時期	—(徒歩避難時は提供せずに、避難施設にて提供。)	
食事場所	—	
提供する食事の種類	—	
実施担当部署	—	
8-5 追加情報の伝達方法		
避難誘導員による連絡、防災行政無線、広報車等		

❗ 対応上の留意点

- 誘導のしやすさ等の観点から、住民等の避難実施単位は、自治会、町内会等とし、各避難施設の収容人数に応じて振り分けるとともに、一時集合場所や集合時間等も定める。
- 誘導職員の配置箇所は、図面等を用いて表現するとわかりやすい。また、配置する職員の担当者リストを作成しておくことで職員への周知が円滑に進む。



- 避難が長期化する場合には、避難施設において、避難者のペットへの対応が求められる場合もある。

⑨ 「避難時の留意事項」の記載

「避難時の留意事項」には、住民が自宅から避難する場合の留意事項、一時集合場所での対応等について、想定した事態に応じて必要となる事項と、職員が避難住民を誘導するに際しての留意事項を記載する。

この例では、住民の留意事項として、一般的な避難の際に気をつけるべき事柄の他、想定上降雨が見込まれることから、雨具等の持参を求めることとしているほか、職員の心得、服装等について記載している。

記載例

9 避難時の留意事項(主に住民)	
自宅から避難する場合の留意事項	
基本事項	避難時は、金銭・貴重品、パスポートや運転免許証等身分を証明するもの、最小限の着替えや日用品、非常持ち出し品等を携行するものとする。 隣近所に声を掛け合い相互に助け合って避難する。
事態の特性	特になし（発見された爆発物は、大量殺傷物質等を用いられている可能性は低く、避難時に特別な対応は必要ない。）
時期の特性	雨も予想されることから、着替えや雨合羽の準備が必要である。
一時集合場所での留意点	
—	
—	
10 誘導に際しての留意事項(職員)	
(心得・安全確保・服装等)	
職員は冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。 防災活動服、腕章等の着用により、誘導員であることの立場や役割を明確にし、その活動に理解を求めること。	

⑩ 「その他」の記載

避難実施要領の伝達方法・伝達先や職員間の連絡手段を記載する。また、問い合わせや避難誘導から離脱してしまった際の緊急連絡先を記載する。

記載例

11 情報伝達	
避難実施要領の住民への伝達方法	防災行政無線を用いて対象地域に避難実施要領の内容を伝達。 広報車、消防車両の活用。 伝達先としてあらかじめ指定している自治会長、自主防災組織の長、町内会長等にFAX等により送付。
避難実施要領の伝達先	伝達一覧表による。
職員間の連絡手段	別添電話番号表一覧による。
12 緊急連絡先	
A市緊急対処事態対策本部	電話：000-111-5555 FAX：000-111-6666

3 避難事例 2（石油コンビナートが攻撃を受けてバスで避難する事案）

(1) 事態と対応の概要

2つ目の事例として、×県B町の石油コンビナートに、武装したテログループが立てこもったことにより、近隣の集落を避難させる事案を想定し、避難の実施までの対応の流れを整理して「避難実施要領のパターン」を作成する。

最初にどの時点でどのような状況が発生するかという事態のより詳細な想定を作成する。

ここでは、この事案が発生する日の午前中に、同一県内のC市において爆発物を積載した車両が爆発する事案が発生し、当該事案が緊急対応事態に認定され、×県には緊急対応事態対策本部が設置されている状況との想定をおいている。

表 4-3 事態と対応等の概要

時系列	状況	対応等
1月15日 10:00 ～	<ul style="list-style-type: none"> 同一県内のC市内で爆発物を積載した車両が爆発 実行したテログループは犯行声明を発表、また更なる攻撃を予告 	<ul style="list-style-type: none"> 爆発で100名を越す死傷者が発生 (12:00)C市で発生した事案について、国が緊急対応事態に認定
13:00	<ul style="list-style-type: none"> 国保石油コンビナートにテログループが侵入 	<ul style="list-style-type: none"> 直後の通報で、消防、警察は事件認知
13:10	<ul style="list-style-type: none"> 国保石油コンビナートに侵入したテログループが犯行声明。C市での爆発事案の実行犯と同一グループであることを宣言 	<ul style="list-style-type: none"> 消防及び警察の先着隊が現場到着 町で事態を認知 町は、消防及び警察から情報収集 石油コンビナートに繋がる道路の封鎖
13:25	<ul style="list-style-type: none"> 国は、B町を緊急対応事態対策本部を設置すべき市町村に指定 	
13:25		<ul style="list-style-type: none"> 警察により交通規制実施、緊急車両のみ通行可
13:45		<ul style="list-style-type: none"> 町が緊急対応事態対策本部会議を開催（状況から朝の爆発事件をおこしたテログループの可能性が高く、付近住民の避難を検討し、指示があれば対応できるよう準備することを決定）
13:50		<ul style="list-style-type: none"> 県と町が避難施設及び避難経路を協議開始 ※テログループは石油コンビナートに立てこもっており対応に時間を要することから数日間は避難の解除ができないことを想定。あわせて住民の避難に関して協議を開始
14:15	<ul style="list-style-type: none"> 国から都道府県に対し避難措置の指示 	
14:25	<ul style="list-style-type: none"> 県から避難の指示 	
14:45		<ul style="list-style-type: none"> 避難実施要領の策定完了（避難施設の指定、避難経路の指定、誘導班の派遣等）。ただちに同報系防災無線及び広報車で住民へ避難実施要領の内容を伝達、誘導班の派遣

15:00		・住民の避難開始
18:00	・18時までに要避難地域の住民等は避難完了	

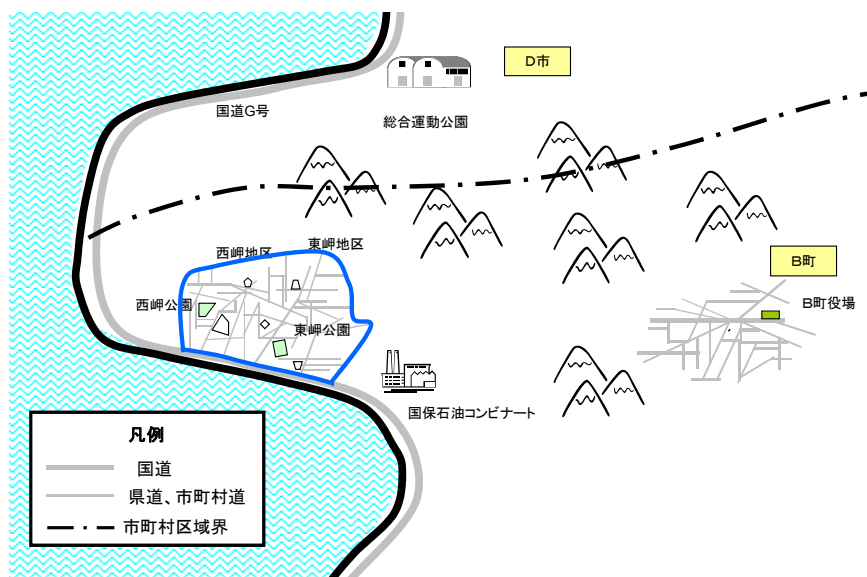
(2) 国の避難措置の指示及び県の避難の指示等の想定

前節の爆発事案と同様に、事態の想定をおいた後、国からの避難措置の指示及び県からの避難の指示の内容等について想定を作成する。ここでは、以下のような内容の指示等があったものと想定する。

<国からの避難措置の指示の内容>

- ×県B町のうち、以下に掲げる地域に在る者をD市に避難させる措置を講ずること

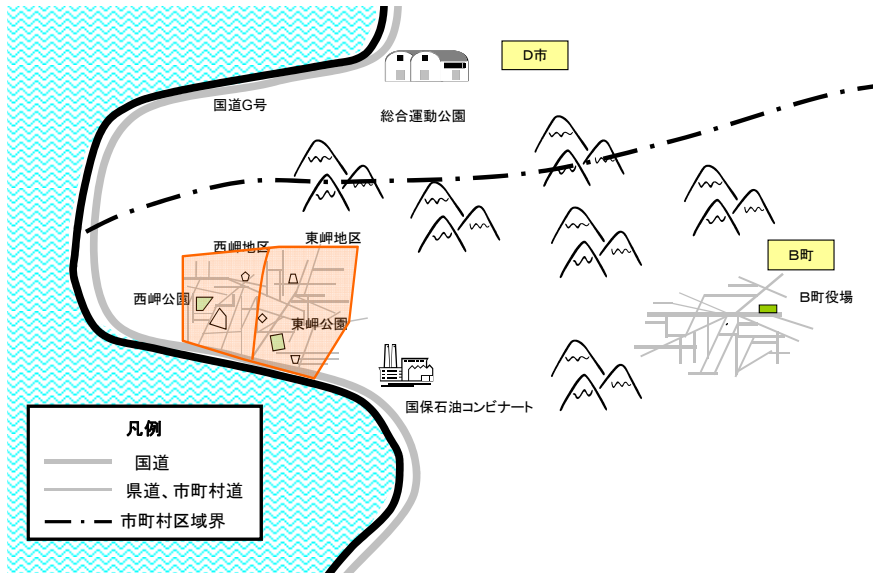
要避難地域：×県B町西岬地区及び東岬地区



- 住民の避難に関して関係機関が講ずべき措置の概要
 - ・ 避難誘導を行う関係機関は、避難を実施するに当たって、高齢者、障害者等の要援護者については特段の配慮を行うこと。
 - ・ ×県B町及びD市は、安否情報の収集を実施すること。
 - ・ テログループの一味が付近に潜伏しているおそれもあることから、要避難地域内の避難誘導に当たっては、警察・自衛隊と連携し、安全を確保しながら避難誘導を行うこと。

<県からの避難の指示の内容>

- 住民の避難が必要となる地域：×県B町西岬地区、東岬地区
- 避難先となる地域：住民の避難が必要となる地域に隣接するD市南1丁目



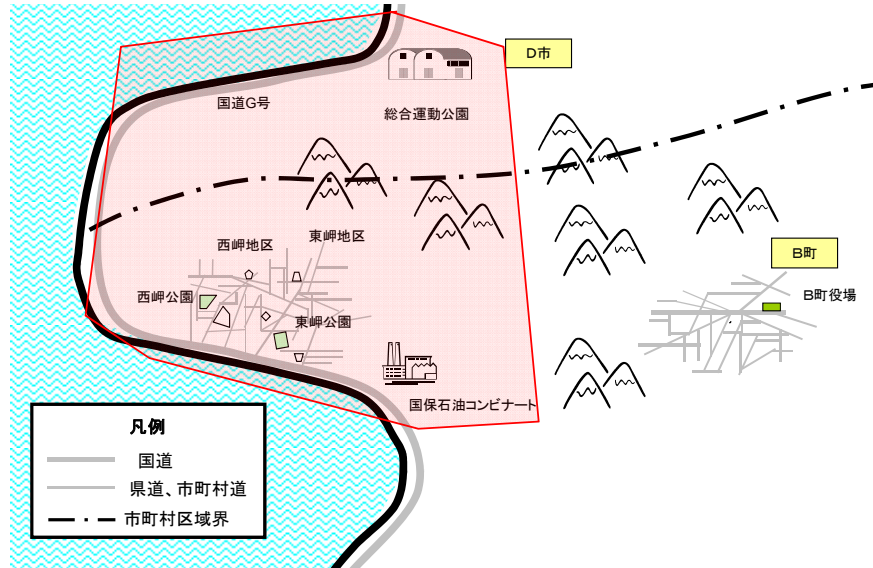
- 主要な避難経路は「国道G号」とする。
- 避難施設はD市南一丁目5の総合運動公園第一体育館及び第二体育館とする。
- 避難施設の収容可能人数はそれぞれ750人である。



- 避難のための交通手段その他避難の方法：原則バスによる避難
- 指定地方公共機関である甲乙観光に依頼し、大型バス12台を手配済。甲乙観光（0000-22-1111）と連絡を取り、配車場所等について調整していただきたい。

<関係機関の対応状況>

- 警察による周辺の交通規制：住民等を速やかに避難させる必要があるため、警察では主要な避難経路のうち、次の区間で交通規制を行う。
- 消防警戒区域は警察の警戒区域の範囲に含まれている。



- 交通機関：事業者はバスの運行を停止

(3) 「避難実施要領のパターン」の作成

事態の想定及び国・都道府県からの指示の内容の想定を踏まえて、様式に必要事項を記載していく。

ここでは、第2章において示した例2の様式を用い、(1)及び(2)で想定した事態及び都道府県からの指示の内容から分かる事項を転記し、県からの避難の指示に盛り込まれていない事項については、市町村が自ら検討して様式に記載することで「避難実施要領のパターン」を作成する。

① 「避難の指示」の記載

最初に、都道府県からの「避難の指示」について記載する。想定した都道府県からの避難の指示の内容を記載することとなるが、指示の内容が具体的で詳細にわたる時は、様式中に「別添のとおり」と記載し、添付することが考えられる。

この例では、上記(2)のとおり県から相当程度詳細な指示があったものと想定しているため、添付する方式をとっている。

記載例

避難実施要領	
	B町長 1月15日14時45分現在
市町村域外避難	
1 都道府県からの避難の指示の内容	
別添のとおり	

対応上の留意点

- 避難の指示が極めて簡潔であった場合には、別添として添付するのではなく、避難実施要領中に記載することも考えられる。

② 「事態の状況、避難住民の誘導の概要等」の記載

- 1 「事態の状況」については、3(2)で想定した都道府県からの避難の指示の内容から判明している事項を記載する。また、気象の条件等についても想定で記載する。
- 2 「避難誘導の概要」については、想定した都道府県からの指示の内容を基本として、指示が具体的でない部分等については、各市町村で決定して記載する。
この例では、避難開始日時については、県から具体的な時間の指定はなかったこととしているので、市において準備時間、周知時間等を考慮し、15時と決定したこととして記載している。
- 3 「関係機関の措置等」については、警察、消防等の活動状況について、関係機関と協議して想定した内容を記載する。

記載例

2 事態の状況、関係機関の措置	
2-1 事態の状況	
発生時期	1月15日(金) 13:00頃
発生場所	国保石油コンビナート
実行の主体	国籍不明のテログループ
事案の概要と被害状況	武装したテログループが立てこもっている。 コンビナート職員に死傷者が生じているが、それ以外の被害は生じていない。
今後の予測・影響と措置	周辺地域を早期に避難させる必要がある。対応には時間を要することが予想されることから、数日間避難施設にとどまることを考慮する必要がある。
気象の状況	天候：晴れ 気温：3℃ 風向：東 風速：2m/s
2-2 避難誘導の概要	
要避難地域	B町西岬地区及び東岬地区
避難先と避難誘導の方針	B町西岬地区及び東岬地区の住民をD市に避難させる。
避難開始日時	1月15日(金) 15:00
避難完了予定日時	1月15日(金) 18:00
2-3 関係機関の措置等	
措置の概要	警察：交通規制を実施 消防：消防警戒区域を設定 自衛隊：石油コンビナート周辺の警戒を実施 バス事業者：国道G号の周辺路線バスは運行停止
連絡調整先	県対策本部：町職員2名を派遣 現地調整所：町職員1名を派遣 その他関係機関：連絡先は別添のとおり

❗ 対応上の留意点

- 現場で活動する警察や消防機関等と連携し最新の情報を把握する必要がある。
- 収集した情報は時系列で整理を行い、適宜、都道府県に報告を行うと同時に、都道府県からも事態に関する情報を収集し、事態の概要を可能な範囲で記載する。
- 情報収集する事項をあらかじめ整理しておき、情報収集時の漏れを無くすことが有効と考えられる。

③ 「事態等の特性」の記載

想定した事態に基づき、事態等の特性について記載する。

📖 記載例

3 事態等の特性で留意すべき事項	
事態の特性 (除染の必要性等)	テログループの一味が潜伏しているおそれもあることから、要避難地域内の避難誘導に当たっては、警察・自衛隊と連携し、安全を確保しながら避難誘導を行うこと。
地域の特性	地域の結びつきが強く町会単位の行動が期待できる。また、要援護者の避難には、町内と連携して介助者を派遣して避難を行う。
時期による特性	冬季であり、防寒のため避難者には防寒着の着用を伝達する。

❗ 対応上の留意点

- 都道府県、警察、消防等からの情報収集に努め、特に事態の特性について把握するよう努めることが重要となる。

④ 「避難者数」の記載

住民基本台帳、要援護者リスト等を用いて地域別の避難者数(住民数)を記載する。

📄 記載例

4 避難者数(単位:人)			
地区名	西岬地区	東岬地区	合計
避難者数(計)	700	500	1200
うち要援護者数	200	150	350
うち外国人等の数	0	0	0

⚠️ 国民保護事案が発生した場合の留意点

- 避難者数を算出する過程を整理しておく必要がある。

(以下の例参照)

1) 要避難地域内の住民等の数

町丁字名	総数(人) (①)	災害時要援護者数(人)		うち、外国人(人)
		災害時要援護者数(人)	入院患者数(人)	
西岬地区	700	200	0	
東岬地区	500	150	0	
				0

2) 周辺事業従業員数及び買い物客数

町丁字名	事業所数 (箇所)	従業員数(人)	買い物客数(人)	小計(②)
西岬地区	0	0	0	0
東岬地区	0	0	0	0

3) 総括表

町丁字名	住民等総数(人) (①)	災害時要援護者数(人)		うち、外国人(人)	従業員数+ 買い物客(②)	合計(人) (①+②)
		災害時要援護者数(人)	入院患者数(人)			
西岬地区	700	200	0	0	0	700
東岬地区	500	150	0	0	0	500
合計	1,200	350	0	0	0	1,200

- 避難誘導単位で詳細な人数を把握しておくことが望ましい。
- 昼間人口等を把握し、曜日や時間帯によって当該地域の避難が必要となる人数を大まかに把握しておく必要がある。

⑤ 「避難施設と一時集合場所」の記載

「避難施設」、「一時集合場所」については、3(2)で想定した県からの指示の内容を基本として、避難施設の所在地、収容可能人数等の情報を記載するとともに、都道府県からの指示では不明確であった部分等について各市町村で決定し、記載する。

この例では、付近にテログループが潜伏している可能性があることから、一時集合場所への集合に際して注意が必要となることを想定し、その旨記載している。

記載例

5 避難施設と一時集合場所			
5-1 避難施設			
避難先地域	D市南一丁目	D市南一丁目	
避難施設名	総合運動公園 第一体育館	総合運動公園 第二体育館	—
所在地	D市 南一丁目5	D市 南一丁目5	—
収容可能人数(人)	750	750	—
連絡先(電話等)	—	—	—
連絡担当者	町本部：渡辺	町本部：伊藤	—
その他の留意事項等	—	—	—
5-2 一時集合場所			
一時集合場所名	西岬公園	東岬公園	—
所在地	西岬3	東岬5	—
収容可能人数(人)	150	150	—
連絡先(電話等)	なし	なし	—
連絡担当者	山本	中村	—
その他の留意事項等	テログループ潜伏の可能性もあることから、集合に際しては付近の状況に十分に注意すること。	テログループ潜伏の可能性もあることから、集合に際しては付近の状況に十分に注意すること。	—

対応上の留意点

- 都道府県からの避難の指示の中で避難施設が示されていても、受入れの細部については当該施設の所在する市町村と調整が必要となることもある。
- 都道府県からの避難の指示だけでは必要な情報が不足している場合には、初めは空欄としておき、その後、都道府県等から情報を取得し次第追加して記入していく等の対応が考えられる。

⑥ 「避難手段」の記載

想定した都道府県からの避難の指示の内容を基本として、都道府県からの指示では不明確であった部分等について、各市町村で決定し、記載する。

この例では、県からの指示を受けて甲乙観光に輸送用のバスの詳細について確認したこととして記載しているほか、徒歩避難が困難な要援護者に対しては、市の保有車両及び救急車による搬送を決定したこととして記載している。

記載例

6 避難手段		
避難手段	鉄道 ・ バス ・ 船舶 ・ 徒歩 ・ その他(要援護者用の車)	
避難手段の詳細	種類(車種等)	乗合仕様バス(ノンステップ・大型)、観光仕様バス(普通・大型)
	台数	乗合仕様バス6台、観光仕様バス6台
	輸送可能人数	乗合仕様バス50人、観光仕様バス50人
	連絡先	甲乙観光：0000-22-1111
輸送力の配分の考え方	各一時集合場所に隣接して駐車可能な台数は3台であり、3台を1班とし4班で運用する。 1・2班は西岬地区、3・4班は東岬地区を担当として避難を実施する。	
その他避難手段	要援護者	自力歩行が困難な高齢者等に対しては、避難施設まで市の保有車両による搬送を行う。
	その他(入院患者等)	—

⑦ 「避難経路」の記載

想定した都道府県からの指示の内容を基本として、都道府県からの指示では不明確であった部分等について、各市町村で決定し、記載する。

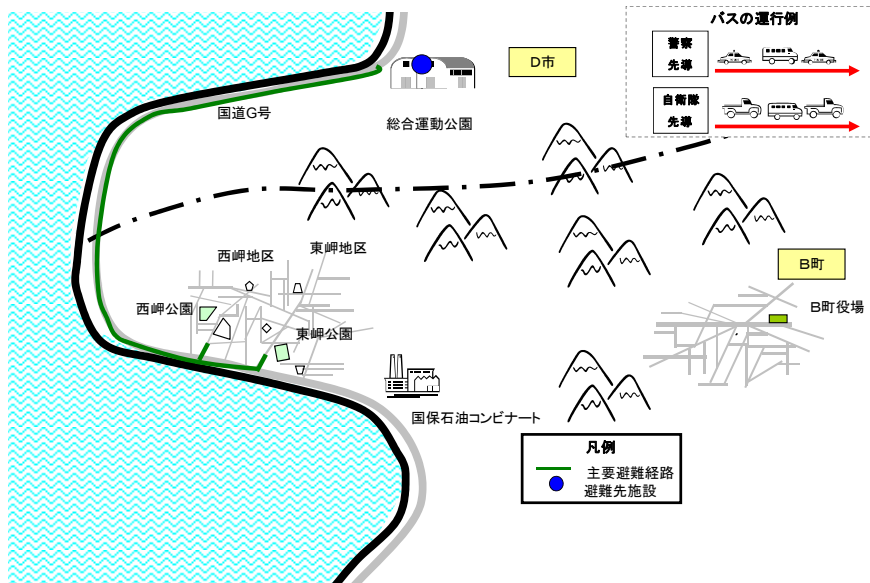
また、交通規制や警備体制について想定した事例ではどの程度の人数が必要か、またどの程度の人員数を配置可能か検討し、記載する。

この例では、警察署及び自衛隊からそれぞれ出動することとしているが、パターン作成の時から地元の警察署、自衛隊等の関係機関とも連携を密にして、現実に対応できるものとする必要がある。

7 避難経路		
避難に使用する道路	主要な避難経路は「国道G号線」とする。	
交通規制	実施者の確認	B警察署、D警察署
	規制にあたる人数	100人程度
	規制場所	住民等を速やかに避難させる必要があるため、警察では主要な避難経路のうち、別紙に示す区間で交通規制を行う。
警備体制	実施者の確認	B警察署、D警察署、陸上自衛隊
	規制にあたる人数	150人程度
	規制場所	交通規制を行った付近で警備を行う。バスの前後には警察又は自衛隊の警備を依頼する。

！ 対応上の留意点

- 避難に使用する道路は、避難施設について都道府県と調整する段階であわせて県と調整を行うことが考えられる。



- 交通規制や警備体制は、担当の警察等と連絡をとり確認する。また、その内容は、図面等を用いて表現するとわかりやすい。

⑧ 「避難誘導方法」の記載

1 「避難（輸送）方法」については、各市町村で誘導の実施単位及びその実施単位ごとの輸送手段、避難経路、避難先等を決定し記載する。また、要援護者等について記載する。

この例では、「誘導の実施単位」を地区ごとに分けている。また「避難経路」については、⑦で記載した道路を使用するが、経路図を添付して具体的に示すことが望ましい。「避難先」については、県がD市と調整して決定し、B町に通知したと想定したものを記載する。

また、一時集合場所までの避難誘導の責任者を各町内会長に、避難施設までの避難誘導責任者に町職員をあてることとしている。

2 「職員の配置」については、避難先その他、避難経路、一時避難場所に依じて、分かりづらいと考えられる場所に、消防職団員等も考慮して実際に対応可能と考えられる人員数を決定し、記載する。

3 「残留者の確認」については、確認者、時期、完了予定日時等も含めて決定し、記載する。

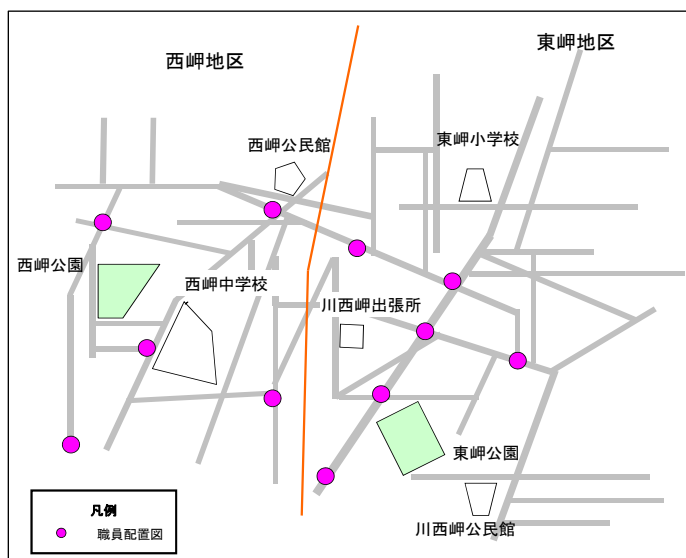
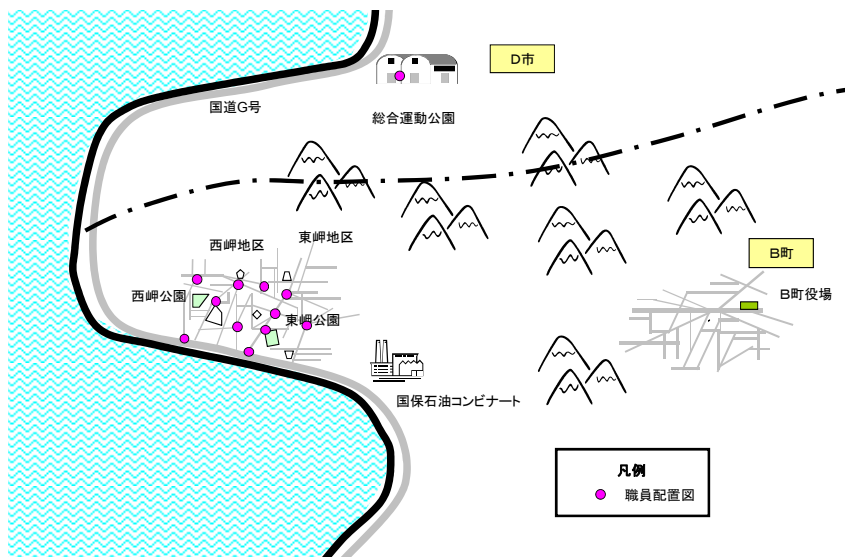
記載例

8 避難誘導要領			
8-1 避難（輸送）方法			
地区		西岬地区	東岬地区
一時集合場所への避難方法	誘導の実施単位	①東町内会 130名 ②西町内会 120名 ③南町内会 120名 ④北町内会 120名	①松町内会 120名 ②竹町内会 115名 ③梅町内会 115名
	輸送手段	徒歩	徒歩
	避難先	西岬公園	東岬公園
	集合時間	① 15:30 ② 16:00 ③ 16:30 ④ 17:00	① 16:00 ② 16:30 ③ 17:00
	その他（誘導責任者等）	各町内会長	各町内会長
避難施設への避難方法	誘導の実施単位	①東町内会 130名 ②西町内会 120名 ③南町内会 120名 ④北町内会 120名	①松町内会 120名 ②竹町内会 115名 ③梅町内会 115名
	輸送手段	バス	バス
	避難経路	「国道G号線」（詳細は経路図を参照）	「国道G号線」（詳細は経路図を参照）
	避難先	総合運動公園 第一体育館	総合運動公園 第二体育館
	避難開始日時	1月15日（金）15:00	1月15日（金）15:30
	避難完了予定日時	1月15日（金）17:30	1月15日（金）17:30
その他（誘導責任者等）	小林	加藤	
要援護者等	誘導の実施単位	災害時要援護者の避難支援プランに基づいて個別に設定。	

の避難方法	要援護者への支援事項	要援護者の区分に応じた対応を実施。
	輸送手段	町建設課、総務課の車両
	避難経路	「国道G号線」(詳細は経路図を参照)
	避難先	総合運動公園 第二体育館
	避難開始日時	1月15日(金) 15:00
	避難完了予定日時	—
8-2 職員の配置方法		
配置場所	総合運動公園第一体育館及び第二体育館、西岬公園、東岬公園、一時集合場所までの主要な交差点(11箇所)	
人数	避難先の総合運動公園には、D市との調整要員も含めて5名を配置する。一時集合場所にはそれぞれ5名を配置する。主要な交差点にはそれぞれ1名を配置する。 ※配置図に職員名と連絡先を記載する。	
現地調整所	連絡要員を2名配置。	
8-3 残留者の確認方法		
確認者	町職員・消防職団員(10名:誘導に当たらない職員等から割り当て)	
時期	1月15日(金) 16:30開始	
場所	西岬地区、東岬地区	
方法	広報車での呼びかけ、戸別訪問	
措置	残留者に対し避難するよう求める。	
終了予定日時	1月15日(金) 17:30まで	
8-4 避難誘導時の食糧の支援・提供方法		
食事時期	—(避難誘導時は提供しない。)	
食事場所	—	
提供する食事の種類	—	
実施担当部署	—	
8-5 追加情報の伝達方法		
避難誘導員による連絡、防災行政無線、広報車等		

❗ 対応上の留意点

- 誘導のしやすさ等の観点から、住民等の避難実施単位は、自治会、町内会等とし、各避難施設の収容人数に応じて振り分けるとともに、一時集合場所や集合時間等も定める。
- 誘導職員の配置箇所は、図面等を用いて表現するとわかりやすい。また、配置する職員のリストを作成しておくことで職員への周知が円滑に進む。



⑨ 「避難時の留意事項」の記載

「避難時の留意事項」には、住民が自宅から避難する場合の留意事項、一時集合場所での対応等について、想定した事態に応じて必要となる事項と、職員が避難住民を誘導するに際しての留意事項を記載する。

この例では、住民の留意事項として、一般的な避難の際に気をつけるべき事柄の他、想定上冬季であるため、防寒着の着用を求めているほか、職員の心得、服装等について記載している。

記載例

9 避難時の留意事項(主に住民)	
自宅から避難する場合の留意事項	
基本事項	避難時は、金銭・貴重品、パスポートや運転免許証等身分を証明するもの、最小限の着替えや日用品、非常持ち出し品等を携行するものとする。 隣近所に声を掛け合い相互に助け合って避難する。
事態の特性	立てこもっているテログループが発砲するおそれもあり、細心の注意が必要。
時期の特性	冬季であり、防寒のための防寒着の着用が必要である。
一時集合場所での留意点	
一時集合場所に到着した場合は、自主防災組織のリーダー、町内会長等のもとに集合する。	
健全者は、一時集合場所の誘導員の指示に従って避難する。	
要援護者、自力避難困難者は、災害時要援護者支援班の支援を受ける。	
10 誘導に際しての留意事項(職員)	
(心得・安全確保・服装等)	
職員は冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。	
防災活動服、腕章等の着用により、誘導員であることの立場や役割を明確にし、その活動に理解を求めること。	

⑩ 「その他」の記載

参考資料として、各関係機関の電話番号や担当者名を整理した一覧表を作成するとともに、作成した避難実施要領は県をはじめ各関係機関に伝達することから、問い合わせの主担当者を記載する。

記載例

11 情報伝達	
避難実施要領の住民への伝達方法	防災行政無線を用いて対象地域に避難実施要領の内容を伝達。 広報車、消防車両の活用。 伝達先としてあらかじめ指定している自治会長、自主防災組織の長、町内会長等にFAX等により送付。
避難実施要領の伝達先	伝達一覧表による。
職員間の連絡手段	別添電話番号表一覧による。
12 緊急連絡先	
B町緊急対応事態対策本部	電話：0000-33-1111 FAX：0000-33-2222

第5章 資料編

1 参考となる過去の事故・避難事例

国民保護事案とは異なるが、我が国では核燃料加工施設での事故、不発弾処理等様々な避難が必要となる事故や災害の事例が過去に発生している。これらの避難事例は避難住民の誘導を行う上で参考となる内容も多いことから、事例の概要と避難の実施に当たっての主な課題や対応のポイントを紹介する。

表 5-1 不発弾処理(東京都調布市)⁵

概要	<ul style="list-style-type: none"> 2008年5月18日に東京の調布市、京王線国領駅付近で大型不発弾の処理が行われ、陸上自衛隊が信管を抜き安全化した。 不発弾は米国製1トン爆弾(AN-M66)で、長さ約1.8メートル、直径約60センチ。 1945年4月に同市上空で撃墜されたB29爆撃機が搭載していたものと推定。 市対策本部では、災害対策基本法に基づき警戒宣言を発令、不発弾から半径500メートルの地域を警戒区域に設定した(警戒区域は、埋設された不発弾が地下にあり、また、土のうによる防護策を取った上での設定範囲である。) 警戒域内約8,000戸の住民約1万6,000人を区域外に避難させ、国道20号線、旧甲州街道など幹線道の一部通行止めや京王線の一部運休など大規模な交通規制が敷かれた。
主な課題、対応のポイント	<ul style="list-style-type: none"> 避難を検討する際は、調布市、自衛隊、東京都、京王電鉄、警察、消防による現地調整会議やその他の会議が複数回実施され、意思決定が行われた。 現地対策本部を設置し、住民避難の実施状況、各機関の対応状況、社内状況などについて関係機関の情報共有が行われ、避難が円滑に行われた。 警戒区域内に含まれる大型店舗や住民に対しては説明会を複数回実施し、市職員による避難拒否者への戸別訪問も行われた。

表 5-2 三宅島噴火災害(東京都三宅村)⁶

概要	<ul style="list-style-type: none"> 2000年6月26日に始まった三宅島の火山活動はいったん収束したが、8月29日には火砕流を伴う噴火が発生した。 三宅村長は8月31日に発表された火山噴火予知連絡会の統一見解を受けて、9月2日7時に防災及び生活維持関係者を除く住民の島外避難指示を発令した。 避難対象者は2000年9月1日現在の人口で3,829人が対象となった。 避難方法は、9月2日から4日までに、定期船により避難することとし、村営バスが各地区をまわり、住民を港まで移送した。 島外に避難した住民の一時受け入れは、東京都渋谷区の国立オリンピック記念青少年総合センターとし、9月5日までに防災関係者を除く村民の同センターへの避難を完了した。 東京都は、都営住宅や都民住宅を一時避難先として確保するとともに、都内外
----	---

⁵ (財)日本防火・危機管理促進協会「危機管理体制調査研究報告書」2010年3月

⁶ 東京都「平成12年(2000年)三宅島噴火災害誌」平成19年3月

	<p>の各自治体にも支援を要請し、公営住宅・施設等の提供を受け避難先を確保した。</p> <ul style="list-style-type: none"> これらの公営住宅等のあつせんや親族宅への避難を行った結果、村民の避難先は、北海道から沖縄県まで広範囲に分散した。 漁業関係者は、保有する漁船とともに、三宅島から距離的にも近く漁船係留施設もある静岡県下田市に避難した。 2005年2月1日には、三宅村長が避難指示を解除した。
主な課題、対応のポイント	<ul style="list-style-type: none"> 避難者には、バス乗車時に避難者リストに氏名等を記入してもらい、乗船時には目印になるリボンを付けてもらった。 高齢者、要援護者等は優先して避難先の割り振りを行った。 ペットは避難者が港まで連れていき担当者に預ける対応を実施した。 避難者には、バスの配車時間や注意事項等を防災行政無線で周知した。 警察、消防、村役場により、各家を調査し、残留者や島外に避難した留守宅に目印をつけた。

表 5-3 新潟県中越地震山古志村全村避難(新潟県旧山古志村)⁷

概要	<ul style="list-style-type: none"> 2004年10月23日に発生した新潟県中越地震において、山古志村では、大きな被害を受けた。 この地震では、マグニチュード6以上の地震が短時間内に3回連続して起こり、その後も強い余震が頻発した。 この結果、走行中の上越新幹線の脱線、関越・北陸自動車の被災、家屋倒壊、地滑り等が起こり、広範囲の地域において大被害となった。 山古志村では、村息に通じる全ての道路が寸断されたため孤立し、全村避難(約2,200人)が実施された。
主な課題、対応のポイント	<ul style="list-style-type: none"> 村役場は被災したため、2箇所に本部が設置された。山古志中学校に設置された山古志村災害対策本部では、村民を避難させることを調整し、長岡地域振興局に設置された本部においては、県・長岡市・隣接市町村との間で受け入れ調整が行われ、明確な役割分担のもとに2つの本部が機能した。 全村避難は、自衛隊がヘリにより収集した情報に基づき、地震発生翌日のうちに村長が決定した。避難住民の受け入れや救援物資の手配においては、山古志村から県・長岡市に対して多くの要請を行った。 避難情報の伝達は、村職員が自衛隊ヘリに搭乗し、各集落に情報伝達した。 全村避難にあたっては、地区内住民の顔と名前を全て把握している各地区の区長が確認した。 避難は山古志中学校ほか各地区からヘリコプターによる避難を行った。避難させる村民は、老人や病人を優先した。村長の判断により、診療所のカルテを全て持ち出し、病人に対して継続的な治療が可能な体制を整えた。 避難住民の受け入れは、長岡地域振興局に設置した本部において、県や市に対し避難所の確保を要請し、10月25日までに8箇所の避難所を確保できた。老人福祉センターでの受け入れ等も行われた。

2 都道府県からの避難の指示の様式例

都道府県から市町村に対する避難の指示については、様式が定まっているわけではないが、その一例を以下に示す。

⁷ (財)日本防火・危機管理促進協会「危機管理体制調査研究報告書」2010年3月

避難指示様式例

〇〇県緊急対処事態対策本部第〇〇号
平成〇〇年〇〇月〇〇日〇〇時〇〇分

△△市長 様

〇〇県知事 〇 〇 〇 〇
(公 印 省 略)

緊急対処事態における避難の指示について(通知)

標記のことについて、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)に基づき別紙のとおり避難を指示したので、住民及び関係機関等へ速やかに伝達するとともに、避難実施要領を早急に定め、避難住民の誘導を実施してください。

(担当)

〇〇県緊急対処事態対策本部

(△△班)

電 話

FAX

〇〇県緊急対処事態対策本部長
平成〇〇年〇〇月〇〇日〇〇時〇〇分

避難の指示

本県においては、平成〇〇年〇〇時〇〇日〇〇時〇〇分に国の対策本部長から警報の通知を受けるとともに、避難措置の指示があった。

要避難地域の住民は、次に掲げる避難の方法に従って、避難されたい。

- 1 住民の避難が必要な地域
- 2 住民の避難先となる地域
- 3 住民の避難に関して関係機関が講ずべき措置の概要
上記1、2及び3は、別添平成〇〇年〇〇月〇〇日〇〇時〇〇分緊急対処事態対策本部第 号のとおり
- 4 避難地域
 - (1) 避難先
当該避難措置の指示に示す〇〇市〇〇町以外の〇〇市内の避難施設を避難先として、〇〇月〇〇日〇〇時を目処に避難を開始すること
(避難誘導は、同日〇〇時を目処に避難完了すること)
 - (2) 避難経路 別紙のとおり
- 5 避難のための交通手段その他の避難の方法
 - (1) 輸送手段
県が手配するバス(〇〇自動車(株)〇〇台を確保予定)
(〇〇市〇〇地区〇〇人を対象)
 - (2) 交通規制区域 なし
- 6 その他
避難の方法に大幅な変更が生じた場合には、この内容について修正を行い、改めて避難の指示を行う。

避難指示様式例

別紙

地区名	人口	バス乗込場所	バス手配台数			避難施設	収容人数	避難経路
			乗合	大型	計			
〇〇	〇〇	〇〇高校	〇	〇	〇	県立〇〇	〇〇	国道〇〇号