

避難実施要領パターンのつくり方

(避難実施要領パターンの作成のポイント)

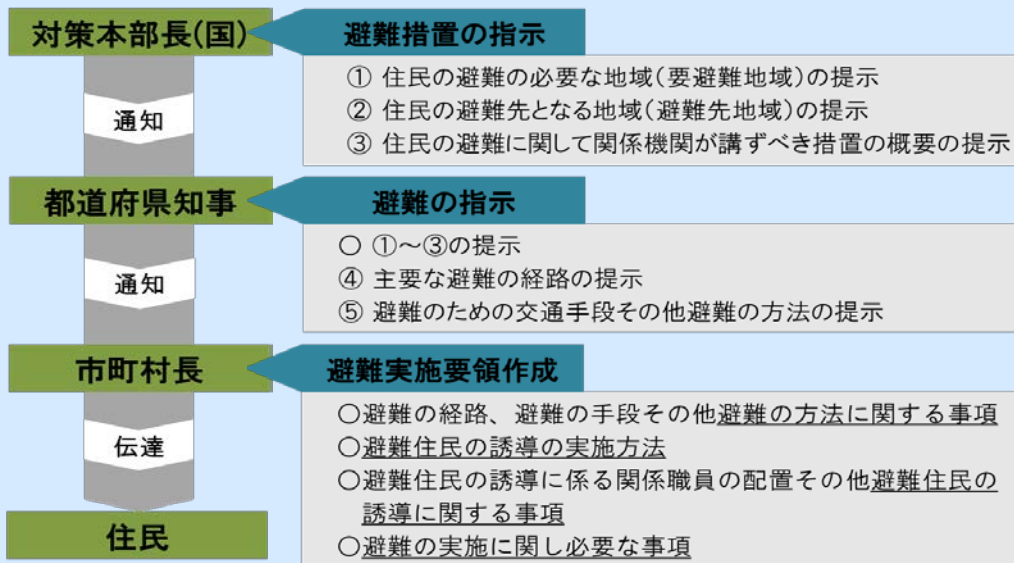
平成30年10月
消防庁国民保護室
消防庁国民保護運用室

避難実施要領とは

国民保護事案が発生した場合、様々な関係機関が、共通の認識のもとで住民の避難オペレーションを円滑に行えるよう、避難経路や避難手段、関係職員の配置等について市町村が作成するもの。

- 事案発生後、短時間で避難実施要領を作成するのは事実上困難であるため、予め避難実施要領のパターンの作成が必要不可欠

〈住民避難に関する調整の流れ〉



実際のオペレーションでは、国が避難措置の指示を出す以前に「避難に関する事項」の報告等により、国・都道府県・市町村間の調整が行われる

※「避難に関する事項」の例

- ・ 警察が設定した立入禁止区域、消防警戒区域、避難指示等の設定状況
- ・ 区域図、区域内世帯数、避難の状況 等

避難実施要領のパターン作成の意義

- ① 記載内容や作成手順について習熟するための機会
- ② 関係機関とのネットワーク構築、各部局・機関の役割等に係る認識共有の機会
- ③ 実事案時の避難実施要領のベース(ひな形)として活用
- ④ 施設等周辺の状況確認(居住人口、避難施設・避難経路等)



消防庁キャラクター
「消太くん」

消防庁が作成した「避難実施要領のパターン作成の手引き」もあるよ！
近隣にパターン作成を経験した市町村があれば、作業のコツを教えてくださいのうも有効だね。

1 都道府県に協力を要請する

作成に当たっては都道府県の主体的な参画が不可欠。作業開始前に都道府県（危機管理部局）に協力を要請することが円滑に作業を進める上で肝要。

- ✓ 制度上、避難の指示（要避難地域、避難先、避難経路等）を発するのは都道府県。
- ✓ 関係機関への参画要請や各種事項の調整（避難手段等）に当たって、都道府県が仲介できる場合は多い。

2 関係部局・機関を特定し、協議への参画を要請する

関係部局・機関が一堂に会する場（作成会合）を設けることが望ましい。この際、関係部局・関係機関の役割を確認すべき（→3頁参照）。

- ✓ 市町村担当者が単独かつ机上でパターンを作成することは可能だが、現実離れた“フィクション”のパターンで終わってしまいかねない。
- ✓ 国民保護共同訓練を実施する団体においては、訓練の一部として、避難実施要領を実際に作成するプロセスを組み込むことが望ましい（作成した成果物を「パターン」として位置づけ）。

3 作業時間をしっかりと確保する

作成会合とは、実事案時に発生する避難実施要領の作成作業を、時間をかけて確認・模擬体験するプロセスとなる（→9頁参照）。まずは、作成スケジュールを立案する。

- ✓ パターン作成に要する期間は3ヶ月～4ヶ月が相場。作成会合の開催等関係機関との調整プロセスを丁寧に行うほど期間を要する。

関係機関の特定と役割分担の確認(主なもの)

	都道府県	市町村	消防	警察	自衛隊
要避難地域の決定	・避難指示	・警戒区域の設定	・消防警戒区域の設定	・立入禁止区域の設定	
避難先施設の決定	・避難先地域の提示	・避難者数の確認 ・施設の収容可能人数の確認 ・一時集合の有無の検討 ・天候・気象状況の把握		・避難先の安全の確認	
避難手段及び経路の決定	・バス、トラック協会等の輸送力の確保	・地域事情を踏まえた、経路や手段の提示・設定 ・避難行動要支援者の有無の確認		・交通規制、交通事情、警備体制 ・警察官の事前配置	
避難指示の広報手段の決定		・要避難地域内住民に対する避難場所の広報(防災行政無線、緊急速報メール、自治会長等への連絡等)		・要避難地域内住民に対する避難の直接広報(避難場所の広報も含む)	・要避難地域内住民に対する避難の直接広報(避難場所の広報も含む)
避難誘導	・協定に基づき、バス、トラック協会へ避難住民の輸送を依頼	・要避難地域外における避難場所への誘導 ・避難先における避難住民の確認 ・消防(団)・警察・自衛隊に避難誘導(避難行動要支援者の支援を含む)の要請	・要避難地域内外における避難場所への誘導、残留者の確認 ・避難誘導時の負傷者対応	・要避難地域内外における避難場所への誘導、残留者の確認 ・避難行動要支援者所在場所(要避難地域内を含む)へ優先的に警察官を派遣 ・避難経路周辺への新たな脅威の有無の確認	・国民保護等派遣として、避難場所への誘導、残留者の確認

市町村内の部局別役割分担(国民保護計画の記載例)

指揮本部	報道機関へ情報提供、被災者・避難者からの相談、 避難行動要支援者(外国人)に関すること 等
財政部	被害の調査及び整理及び集約、応急対策用資機材の調達等
市民環境部	避難誘導、指定避難所の運営管理(避難所運営委員会の設置等)、避難状況の集約、自治会長への避難行動要支援者に対する避難の呼びかけの依頼 等
健康福祉部	国民保護法による救援事務、炊き出し、 避難行動要支援者(傷病者、障害者等)に関すること 等
農林部	食料品の調達及び供給 、農業関係の被害調査等
教育部	関係機関・団体との連絡調整、 指定避難所の運営管理(教育部所管施設) 、PTA等への協力要請等
消防局	消防隊の総括運用、 避難誘導 、応援要請、消防・水防資機材の調達、災害現場の広報等

(注) 赤字は住民避難オペレーションに直接関係する事項

役割の記載がない機関も、各々の立場から協議に携わることが必要

役割が重複する部分(橙色部分)は各機関の体制・能力等に応じて市町村が業務を振り分けることが必要だね。



消防庁キャラクター

通常は自然災害の体制とほぼ同じはずだと思うわ。役割分担が明確になっていないなら、この際に見直してはどうか？

ステップ 1

事案の想定(シナリオ)を決める

- ・ 消防庁作成の手引き等で示している例を参考にすればよいが、**具体的なイベントの開催自治体の場合は当該イベント会場(周辺)での事案を想定することが有効。**
- ・ **パターンを作成したことがない団体では、複雑・高度な事案から着手するのではなく、一般的な爆弾の爆発テロ等の比較的簡易な想定を置き、作成作業に慣れてもらうことが望ましい。**

<参考1> ラグビーワールドカップ開催自治体の例

【愛知県豊田市】

名鉄豊田市駅付近で爆破事案が発生。その後、豊田スタジアムにおいて、爆発物とみられる不審物を発見。

→豊田スタジアムを中心とした500mの範囲を要避難地域として設定。
避難者数は、16,634人を想定。

【大阪府東大阪市】

東大阪市の花園ラグビー場において爆発が発生。その後、近鉄東花園駅北側ロータリーにおいて、爆発物を積載した車両を発見。

→近鉄東花園駅を中心とした300mの範囲を要避難地域として設定。
避難者数は、6,310人を想定。

<参考2> 一般的な爆弾テロ等を想定した自治体の例

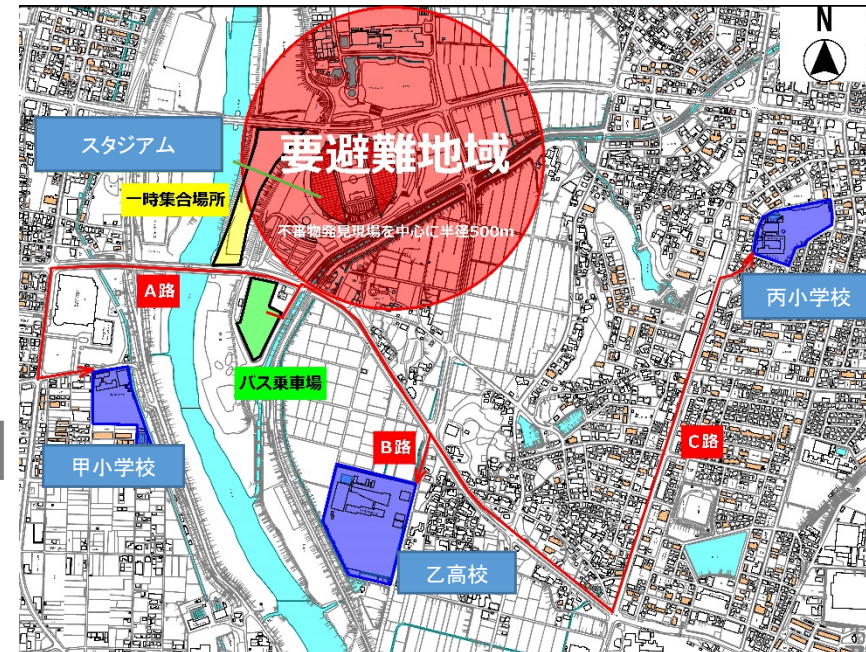
【長野県松本市】

松本平広域公園総合球技場及びスポーツ施設やまびこドームにおいて爆発が発生。松本市神林公民館において、武装した犯人グループが立てこもり。

→松本市神林公民館を中心とした300mの範囲を要避難地域として設定。
避難者数は、1,955人を想定。

※ 要避難地域の設定範囲については、過去の訓練を参照のこと。(http://www.kokuminhogo.go.jp/kunren/kyodo/)

<例>



ステップ 2

避難オペレーションの「骨格」を決める (要避難地域、避難先、避難手段・経路)

〈論点1〉要避難地域の設定

- ・ 各種地図(広域図、道路地図、住宅地図等)を準備する。
- ・ 一般的には、警察が設定する立入禁止区域が含まれる「地区」(例:A町3丁目及び4丁目 等)を範囲として設定する。
- ・ 警察が立入禁止区域とする地域は、過去の訓練等から経験的に導き出される(例:一般的な爆弾の場合、半径300メートルの範囲 等)。
- ・ 併せて、この際に避難者数の大まかな規模感を把握する。

〈論点2〉避難先の特定

- ・ 避難施設のリスト(収容人員がわかるもの)を準備する。
- ・ 避難先は、国民保護法に基づく避難施設であることが望ましいが、(特に、当面の大規模イベントへの備えという観点では)受け入れ可能な施設であればそれにこだわる必要はない。
- ・ 施設の収容人員や避難経路となる道路事情等により、複数の避難先が必要となる場合がある。

〈論点3〉避難の経路及び手段の特定

- ・ 最短ルートであることを基本としつつ、交通事情や警備体制、可能な限り住民になじみのあるルートであるかどうか等を考慮して決定する。
- ・ 移動手段としてバス等を使用する場合、必要台数とバス会社等が供給可能な台数を確認する(不足する場合には対処方法を検討)。
- ・ 時間的に余裕がある場合や長距離の移動などの場合は、一時集合場所を設定することも検討する。
- ・ 住民の移動に当たっては、とりわけ警察による情報提供や意見の聴取を十分に行う(テログループが付近に潜伏している可能性、犯人の逃走の状況等)。

東京オリンピック・パラリンピックのサッカー競技が開催される宮城県(利府町)では、競技会場である宮城スタジアムでのテロ事案を想定した国民保護共同訓練を平成31年1月に実施する予定である。

利府町においては、現在、同訓練の準備作業と歩調を合わせつつ、スタジアムから観客等の避難に備えた避難実施要領のパターンを作成中である。

Check Point 観客等の集合場所の設定

駐車場はヘリポートとして使用される可能性があるだろうから、県との調整が必要なのでは、

Check Point 避難先の設定

公共施設が集中している中央公園付近なら大人数の収容も可能だね。

Check Point 人員の配置

経路上や避難先施設にどの程度の職員を配置する？スタジアム、要避難地域内は警察に任せよう！

Check Point バス等の待機場所の設定

バス等大型車両は正面ゲートの前の県道で待機させた方がいい？

Check Point 脱出経路の設定

使用可能な出入口について、施設管理者等との打合せが必要だね。

Check Point 避難経路の設定

スタジアムから避難先までは約2km(徒歩30分)だから、バス輸送は高齢者等を優先し、歩ける人には徒歩移動を要請しよう！

Check Point 食料等物資の調達

役場が近いから、役場の備蓄物資を活用できそう？



ステップ 3-1 様式に必要事項を記入する(素案の作成)

- ステップ2において固めた「骨格」の内容を避難実施要領の様式に落とし込む(下図赤線囲みの箇所が「骨格」事項)とともに、「骨格」を補完する部分を順次記入していく。特に、避難者数は可能な限り厳密にカウントする必要があるため、住民基本台帳等を用いて地区ごとの避難者数を算出するとともに、あらかじめ組織委員会等の想定する観客数を把握しておくことが必要である。

留意点

実事案においては、都道府県からの「避難の指示」により示される事項を所与として、住民の避難誘導に当たる市町村がオペレーションの実施に必要な事項を補足的に記入していくものであることを意識すること。

※都道府県からの「避難の指示」により示される事項は、元々は国（消防庁）及び都道府県との事前の調整過程において市町村と意思疎通した結果を反映しており、市町村は発せられる指示の内容について概ね承知できている前提である。

避難実施要領	
A市長 1月15日(金)14時45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	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
事象の概要と被害状況	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
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、要配慮者の避難には、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。

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
うち要配慮者数	200	150	350
うち外国人等の数	50	0	50
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	—
6 避難手段			
輸送手段	鉄道・バス・船舶・徒歩・その他(要配慮者用の車)		
輸送手段の詳細	種類(車種等)	乗合仕様バス(ノンステップ・大型)	
	台数	観光仕様バス(普通・大型)	
	輸送可能人数	乗合仕様バス6台、観光仕様バス6台	
	連絡先	乗合仕様バス50人、観光仕様バス50人 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して避難を実施する。		
その他輸送手段	要配慮者	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			
避難に使用する道路	主要な避難経路は「国道G長線」とする。		

ステップ 3-2 様式に必要事項を記入する(素案の作成)

- 次に、「骨格」以外の項目部分を記入していく。特に、重要となる事項は、①人員の配置、②避難行動要支援者の支援、③残留者への対応である。

項目① 人員の配置

- ステップ2で定めた避難の経路上を基本としつつ、移動距離や移動手段(徒歩、車両等)を踏まえ、人員の配置を定める(交通規制がかけられている道路もあるので注意)。
- 避難先、一時集合場所、避難経路の要所(交差点や三叉路等)、現地調整所等に人員を配置する。
- 要避難地域内には、安全性について協議した上で消防、警察、自衛隊を役割・能力に応じて配置する。

項目② 避難行動要支援者の支援

- 市町村地域防災計画で定められた、自然災害時の対応に準拠するのが基本となる。
- 平時から整備している避難行動要支援者名簿の内容を踏まえて、自治会長(自主防災組織会長)や民生委員に見守りや避難の呼びかけ等を依頼する。
- 避難行動要支援者向けに、別途輸送先(福祉施設、病院等)や輸送手段(福祉車両、警察車両等)を準備する必要があるか検討する。
- 大規模イベント会場等では、外国人来訪者を想定し、絵や映像、地図など複数の方法による情報伝達にも配慮する。

論点③ 残留者への対応

- 要避難地域内でのオペレーションになるので、市、消防、警察及び自衛隊で地域内の安全性を十分に考慮し、対応者の編成等を協議する。
- 呼びかけの手段としては戸別訪問や防災行政無線の使用等が考えられる。
- 地区内の事情に精通した自治会長からの聞き取りを通じて、残留者の「当たりをつける」ことも有効。

ステップ 4

作成会合を開催する

- 避難実施要領は国民保護法に基づき市町村が定めるものであり、会合での司会進行は、市町村の危機管理監等が務めることが適当であるが、会合の形式としては、都道府県との共催も一案。
- 開催前に、会合の進行シナリオを準備する必要がある。参加関係機関に協議したい事項を明確化し、あらかじめ伝達しておくことが望ましい。

➡ 避難実施要領記載事項の決定に当たって、関係機関への協議は不可欠である。いつ、どのような形で協議を行うかは、各団体の事情や意向により判断すればよい。

- 方法1 ➡ 事前に関係機関と調整した案を作業会合に提出する(初級)
- 方法2 ➡ 市町村単独で作成した素案を提出し、会合の場で協議を行う(中級)
- 方法3 ➡ 様式を空欄にして提出し、会合の場で記入作業から行う(上級)

【作成会合を開催する場合のスケジュール（上記方法2のイメージ）】

完成3ヶ月前

第1回作成会合開催 【概要の説明】

- 都道府県と協議の上、想定した事案（事態の状況、特性等）について説明。
- 市町村から避難実施要領の素案を示し、第2回以降の論点を明らかにする。

完成2ヶ月前

第2回作成会合開催 【避難実施要領の「骨格」の検討】

- 避難実施要領の骨格となる
 1. 要避難地域
 2. 避難先
 3. 避難の手段及び経路
 について検討。
- 固まった骨格を前提とした人員配置を検討。

完成1ヶ月前

第3回作成会合開催 【避難実施要領案の作成】

- 避難行動要支援者への支援や残留者への対応等、第2回会合の協議事項以外の論点について検討。
- 積み残しの課題や、実案時の留意点等について確認。

【作成会合の様子】



※作成した避難実施要領のパターンについては、その後の国民保護訓練での使用等により熟度を高めることが望ましい。

避難先・避難経路・避難手段の話し合い

市職員

避難施設については、市立体育館を考えている。収容人数は500人。要避難地域A丁目及びB丁目の全住民を収容できる規模を有している。

B丁目からの移動経路となる県道〇〇号交差点は通行止めとし、警戒態勢を敷くことになる。B丁目住民は逆方向に避難させるべき。県立ホールを使用することができないか。

県職員

県立ホールは本日休館日であり、使用は差し支えないはずである。直ちに調整する。

A丁目から市立体育館までは約300m。住民の徒歩による避難を要請することとする。一方、B丁目から県立ホールまでは1km強であり、バスによる避難を実施する。要避難者数は約150名。バスを数台出すことは可能か。

市職員

バス事業者を確認したところ、直ちに2台が使用可能。長距離の移動ではないので、2度往復すれば全住民の輸送を30分以内で完了させることは可能とのこと。

バスへの搭乗のため、B丁目公民館を一時集合場所として、直ちに2台のバスで準備してほしい。住民の誘導及び避難者確認のため、市立体育館、県立ホールに市職員各5名配置する。△△部から人員を出してほしい。要避難地域内における住民の誘導は警察に任せてよいか。

市職員

A丁目住民の徒歩による避難誘導の支援も必要だと考える。消防で対応できないか。

要避難地域外から市立体育館までのおよそ150mの間に消防職員15名程度を配備する。

警察



県職員



警察



消防

