

## 避難実施要領のパターン作成の実証研究

### 国民保護室、国民保護運用室

#### 1 はじめに

国民保護事案が発生した際、迅速かつ的確な避難を実現するために、市町村長は、避難経路や避難手段、関係職員の配置等について、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（平成十六年法律第百十二号）（以下、「国民保護法」といいます。）第六十一条に則り、避難実施要領に速やかに定めなければなりません。そのため、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）において、市町村は、複数の避難実施要領のパターン（以下、「パターン」といいます。）をあらかじめ作成しておくよう努めることとされています。

特にラグビーワールドカップ2019、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会などを直前に控えており、万が一、大規模イベントの開催会場等でテロ攻撃等が発生した場合に備え、パターンの作成は喫緊の課題と考えられます。

しかし、平成30年4月1日現在でパターンを作成した市町村は全国でおよそ5割にとどまっているのが現状です。これまでも「避難実施要領のパターン作成の手引き」を示すなど、作成を促してきましたが、パターン未作成の市町村からは「必要性は理解するが、作成方法がわからない」等という声を聞いており、消防庁は、作成手順等を具体的な各ステップごとに解説したマニュアルとして「避難実施要領パターンの作り方（避難実施要領パターンの作成のポイント）」（以下、「作り方」といいます。）を作成しました。

本事業は、作り方が想定する作成プロセスやパターン作成の作業上の課題の確認・検証を行うため、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催自治体であり、新たなパターンの作成に意欲的なさいたま市をモデル団体として、平成30年7月から11月にかけて、パターンの作成に取り組んだものです。

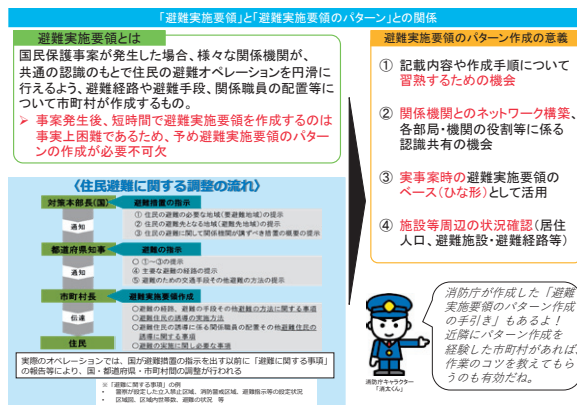


図1 つくり方抜粋①（パターン作成の意義）

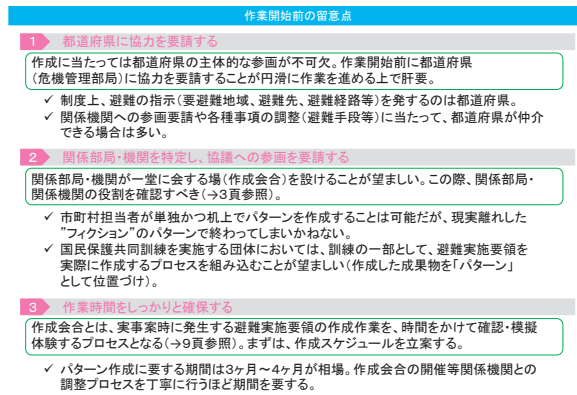


図2 つくり方抜粋②（作業開始前の留意点）



図3 つくり方抜粋③（作業の流れ）



## 2 想定した事案の概要

さいたま市では、既に、着上陸侵攻、弾道ミサイル、ゲリラ・特殊部隊による攻撃を想定したパターンは作成済みでしたが、平成29年11月の国民保護共同図上訓練も踏まえ、大規模イベント会場における化学剤散布事案におけるパターンを作成することとしました。想定した事案は、具体的には以下のとおりです。

**【事案1】** 国際試合会場である埼玉スタジアム2002において、化学剤（マスタード）散布テロが発生。

**【事案2】** 浦和美園駅で、銃を持つ不審者が職務質問中に逃走。さらに車で事故を起こし逃走し、車両内に不審物を発見。

**【事案3】** 逃走した不審者が岩槻仲町郵便局に立てこもり。短機関銃、拳銃を持ち人質をとっている。一連の事案に対して緊急対処事態認定がなされ、事案3について、避難措置の指示がなされる。





〈作成会合の様子〉



〈図上訓練の様子〉

### 3 作成会合の開催

つくり方では、「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、実効性に乏しいパターンとなる可能性があるため、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く、この際、関係部局・機関の役割を確認すべきである」旨を示しています。

さいたま市は、関係機関として、市消防局、埼玉県警察、陸上自衛隊が参加した作成会合を3回にわたって開催し、市が作成した避難実施要領の素案の検討や、関係機関の役割や能力等の確認を行いました。

第1回作成会合（平成30年7月12日）では、市危機管理部から、事業の目的や想定する事案の概要について関係機関に説明し、各機関の役割及び今後のスケジュールを示した上で、第2回作成会合に向けて関係機関に必

要な資料の提供を求めました。

第2回作成会合（平成30年8月31日）では、避難実施要領の「骨格」となる要避難地域、避難先、避難の手段及び経路の検討を行い、以下のような議論を行いました。

#### 【要避難地域】

- 不審者の携行武器（短機関銃、拳銃）から予想される被害範囲は200mほどであることを考慮し、警察が立入禁止区域を、消防が消防警戒区域をそれぞれ半径200m圏内に含まれる行政区に設定することを確認。
- 避難者数は、昼夜間人口比率を考慮して、住民基本台帳人口の約4割を想定。

#### 【避難の手段及び経路】

- 立入禁止区域内に小学校が、周辺地域に中学校等があること、また、避難開始日時が16時20分であることから、立入禁止区域内に帰宅途中の児童、生徒についても適切に避難誘導を行い、避難施設において保護者への引き渡しを行うことを確認。
- 避難経路における職員の配置については、混乱した避難者が速やかに避難を行えるよう、市職員、消防職員、警察官、自衛官を各々の活動圏内の主要交差点に配置することを確認。
- 関係機関の主な役割について確認。特に、各機関が住民の避難誘導を行う場所や、住民への情報伝達の手段と誰がどの地域でその役割を担うか（市による広報車、消防車両の活用とともに防災行政無線を使用、警察や自衛隊による戸別訪問等）を確認。

第3回作成会合（平成30年9月26日）では、第2回までの議論を踏まえ、避難実施要領の案を作成するため、以下のような議論を行いました。

#### 【避難行動要支援者への支援】

- 徒歩での避難が困難な要配慮者については、一時集合場所まで徒歩で移動させず、自家用車で直接避難先へ避難することを認めることを確認。

#### 【残留者への対応】

- 防災行政無線の伝達可能範囲は250m程度であることから、要避難地域内において難聴地域は発生しにくい旨確認。ただし、窓を閉め切っている家庭では、聞こえづらい可能性もあるので、広報車等の活用や、戸別訪問の実施により確実な措置を実施。

そのほか、市消防局の化学剤の簡易検査の精度と所要時間や、現地調整所付近に各機関の現地指揮本部を設置すること等を確認しました。



## 4 図上訓練による検証

平成30年11月15日に、オリパラ会場である埼玉スタジアム2002等で事案が発生することを想定した国民保護訓練を実施しました。作成会合において調製した避難実施要領の案の一部を空欄とし、事態の推移に応じて関係者と調整しながら、避難実施要領を作成する訓練を行うとともに、実際に避難実施要領として機能するか検証しました。

検証の結果、まず、要避難者数については、昼夜間人口を考慮した人数（住民基本台帳人口の約4割の約800人）としていましたが、避難完了予定日時が20時であり、多くの住民が帰宅していると考えられることから、救援に係る要避難者数は住民全てとなる約2,000人と変更されました。また、職員配置については、避難経路における主要交差点について、一律2名としていましたが、訓練時の関係部局の協議において、要避難者数が増加したことを考慮して、より手厚い配置に変更されました。

## 5 おわりに

避難実施要領のパターンに関しては、従来、その有無が主に着目されており、その内容について議論されることはあまりありませんでした。しかしながら、実事案発生時におけるパターンの実効性を考えた場合、その内容についても目を向けていく必要があります。そして、一定水準以上の内容を備えようと思えば、どのようなプロセスで作成されているかが重要な視点となります。

パターンを作成には複数の関係機関が関わることから、相互の意思疎通がしっかりと図られることが最大のポイントであり、作成会合を通じたパターン作成の取組を推奨しています。本事業でも、関係機関が一堂に会した作成会合により、以下3点の事項の重要性を再確認しました。

1点目は、パターンをあらかじめ作成しておくことの重要性です。11月の図上訓練においては、関係部局・機関と適切に連携しつつ、避難実施要領が作成されましたが、避難実施要領の作成まで事態認定後1時間を要しました。仮に作成会合を通じてパターンが作成されていなければ、どの機関に何を確認するか一から検討することとなり、更に時間を要していたと思われます。

2点目は、作成会合を通じた関係機関の役割の確認等の重要性です。作成会合で、関係機関が一堂に会し、お互いが担当する地域や役割の分担を確実に把握できまし

た。加えて、消防の除染能力や搬送能力、警察の立入禁止区域の設定の考え方、警察や自衛隊の装備等お互いの能力や考え方を共有することができましたが、こうした情報共有により、各機関が連携する素地がしっかりと確立し、迅速・確かな避難誘導につながると考えられます。

3点目は、訓練における検証の重要性です。本事業でも、要避難者数や、避難経路における職員の配置について訓練時に変更があったことからわかるように、作成されたパターンは、訓練で実践し、手直しを加えることで妥当性を増すものであることも再確認されました。

今回は事前の作成会合は市中心で進めましたが、県のより積極的な関与によって、国とのやりとりや、避難指示の考え方等の共有が行われ、より練度の高いパターンが作成されることが考えられます。また、市町村の中には、独力で作成会合を開催することは困難である団体も存在すると思われれます。以上より、都道府県による市町村の作成会合等への主体的な参加を期待したいと思います。

パターンは作成することのみを目的とするものではなく、パターン作成を通じて関係機関がお互い「顔の見える」関係となることが、地域の危機管理能力の向上につながります。パターン作成に着手する市町村においては、積極的に関係機関に声をかけ、万が一の危機に各機関が連携して対処する体制づくりを進めていただきたいと考えております。

平成31年度は、希望する都道府県と共催で、避難実施要領のパターン作成に関する研修会を全国10ヶ所程度で実施予定です。国民保護事案発生時の住民避難に関する講義や、避難実施要領の作成演習等を行う予定ですので、積極的なご参加をお願いします。

### 問い合わせ先

消防庁国民保護・防災部防災課 国民保護室  
消防庁国民保護・防災部防災課 国民保護運用室  
TEL: 03-5253-7550 (直通)  
TEL: 03-5253-7551 (直通)