

石狩市国民保護計画に係る 避難実施要領

平成27年8月21日

石 狩 市

目 次

避難実施要領の位置づけと目的	1
弾道ミサイル攻撃の場合	2
ゲリラ・特殊部隊による攻撃の場合	5
比較的時間に余裕がある場合	6
昼間の都市部における突発的な攻撃の場合	11
都市部における化学剤を用いた攻撃の場合	13
石油コンビナートに対する破壊攻撃の場合	16
着上陸侵攻の場合	19
避難誘導における留意点	19
1. 各種の事態に即した対応	19
2. 避難誘導に係る情報の共有化、一元化	20
3. 住民に対する情報共有の在り方	21
4. 高齢者、障がい者への配慮	22
5. 安全かつ一定程度の規律を保った避難誘導の実現	22
6. 学校や事業所における対応	23
7. 民間企業による協力の確保	23
8. 住民の「自助」努力による取組みの促進	23

避難実施要領

避難実施要領の位置づけと目的

市長は、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成 16 年法律第 112 号。以下「国民保護法」という。）第 61 条において、避難の指示があったときは、避難実施要領を定めることとされており、避難誘導に際して、避難の実施に関する事項を住民に示すとともに、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る。

避難実施要領のパターン作成については、石狩市国民保護計画第 2 編第 2 章第 2 に基づき、あらかじめ避難実施要領のパターンを作成しておくことにより、一定の記載内容の相場観やノウハウを培っておくことを目的とする。

現実の攻撃の態様は、攻撃の規模や方法、発生場所、発生時間等により千差万別であり、平素から作成している避難実施要領のパターンがそのまま使えるものではなく、平素からかかる作業を行っておくことにより、事態発生時に少しでも迅速に避難実施要領を作成できるようになる点に主眼がある。

このため、平素から、避難の指示を行う道や、関係機関と意見交換を行いつつ、国民保護担当部署を中心として、自らの発意と発想に基づき作成するものである。

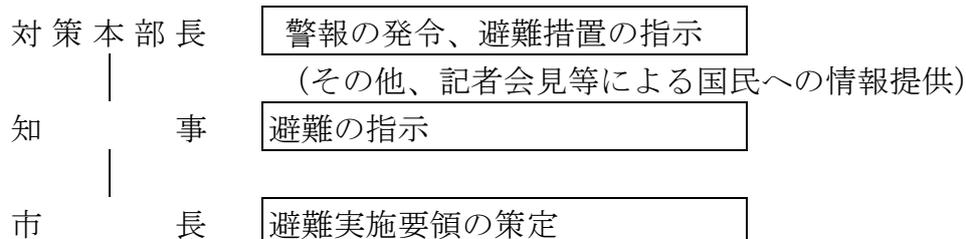
かかる点を前提として、以下において、各種の攻撃の態様等を踏まえた避難実施要領の一例を示すものである。

弾道ミサイル攻撃の場合

- ① 弾道ミサイル攻撃においては、実際に弾道ミサイルが発射されたとの警報が発令されたときは、住民は屋内に避難することが基本である。（実際に弾道ミサイルが発射されたとの警報が発令されたときは、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なる。）
- ② 以下の措置の流れを前提として、避難実施要領の内容は、あらかじめ出される避難措置の指示及び避難の指示に基づき、弾道ミサイルが発射された段階で迅速に個人が対応できるよう、その取るべき行動を周知することが主な内容となる。

(弾道ミサイル攻撃の場合の措置の流れ)

ア 対策本部長は、弾道ミサイルの発射が差し迫っているとの警報を発令、避難措置を指示



イ 実際に弾道ミサイルが発射されたときは、対策本部長がその都度警報を発令

※ 弾道ミサイル攻撃については、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。

このため、弾道ミサイルの主体（国又は国に準じる者）の意図等により攻撃目標は変化するとともに、その保有する弾道ミサイルの精度により、実際の着弾地点は変わってくる。このため、すべての市町村に着弾の可能性があり得るものとして、対応を考える必要がある。

また、急襲的に航空攻撃が行われる場合についても、弾道ミサイルの場合と同様の対応をとるものとする。

避難実施要領（一例）

石狩市長

○月○日○時現在

1 事態の状況、避難の必要性

対策本部長は、弾道ミサイルの発射が差し迫っているとの警報を発令し、避難措置の指示を行った・・・。

このため、実際に弾道ミサイルが発射されたときに住民が迅速に対応できるよう、住民に対して、以後、警報の発令に関する情報に注意するとともにその場合に住民がとるべき行動について周知する。

(※) 弾道ミサイル攻撃への対応は、政府における記者会見等による情報提供と並行して、住民に対して、より入念な説明を行うことが必要。

(※) 津波警報発令時には、住民が高台に避難することと同じように、実際に弾道ミサイルが発射されたとの警報が発令されたときは、屋内に避難するというイメージが住民に定着していることが重要。

2 避難誘導の方法

・実際に弾道ミサイルが発射されたときは、対策本部長からその都度、警報の発令が全国瞬時警報システム（J-Alert）等により伝達されることから、市の区域が着弾予測地域に含まれる場合においては、防災行政無線の自動起動による放送やLアラート、石狩市メール配信サービス、石狩市公式Twitterなど多様な情報伝達手段を活用し、住民に警報の発令を周知させること。

(※) 防災行政無線の放送については、訓練等を通じて定着させる努力が求められる。

(※) 石狩市メール配信サービスや石狩市公式Twitterなどは、登録者のみに配信される情報なので、日ごろから登録者数を増やすことを目的とした周知が必要。

- ・弾道ミサイルが発射されたとの警報が発令されたときは、住民が近傍の屋内に避難できるように、あらかじめ個人々人のとるべき対応を周知徹底する。（その際、コンクリートの堅ろうな建物への避難が望ましいが、建物の中央部に避難するとともに、エアコンや換気扇を停止して、必要によりテープで目張りを行い、外気にできるだけ遮断される状態になるように周知する。）
- ・車両内に在る者に対しては、車両を道路外（やむを得ず道路に置いて避難するときは、道路の左側端に沿って駐車する等緊急通行車両の通行の妨げにならない方法）に止めるよう周知する。
- ・外出先においては、可能な限り、大規模集客施設や地下街等の屋内に避難するが、余裕がない場合は、何らかの遮蔽物の物陰に留まる（その際、ガラス張りの建築物の下は避ける。）とともに、周辺で着弾音を聞いた場合は、当該現場から離れるよう周知すること。
- ・屋内避難時に備えて、最低限の食料や飲料水、懐中電灯、ラジオ、身分証明書等を用意しておくよう周知する。また、防災行政無線やテレビ、ラジオなどを通じて伝えられる情報に注意するよう周知する。

(※) このほか、イスラエルでは、子供の不安解消のため玩具類を携行するよう推奨。

- ・住民が近所で弾道ミサイルの着弾音と考えられる不審な音を聞いた場合には、できるだけ市、消防機関、道警察等に連絡するよう周知すること。
- ・弾道ミサイルの着弾地点の周辺には、一般の住民は、興味本位で近づかないように周知すること。

(※) 着弾後の状況を踏まえた避難の指示が行われるまで、着弾があった現場からは、一般の住民は、離れるよう周知する。

3 その他の留意点

- ・特に、自力での避難が困難な者においては、迅速な屋内避難が行えるよう、外出先における対応について、各人で問題意識を持ってもらえるよう、要配慮者の「個別計画」を活用してあらかじめ説明を行っておくこと。
- ・住民以外の滞在者についても、屋内へ避難することができるよう、所管の部等から、大規模集客施設や店舗等に対して、協力をお願いすること。

(※) 例えば、デパートでは、貴金属売場のあるフロアではなく、地下の食品売場に誘導するように協力を求めるといった方法も考えられる。

4 職員の配置等

- ・職員の体制及び配置については、別に定める。

ゲリラ・特殊部隊による攻撃の場合

- ① ゲリラ・特殊部隊による攻撃においても、対策本部長の避難措置の指示及び知事による避難の指示を踏まえて、避難実施要領を策定し、迅速に避難住民の誘導を実施することが基本である。

なお、急襲的な攻撃に際しては、避難措置の指示を待たずに、退避の指示、警戒区域の設定等を行う必要が生じるが、その際にも、事後的に避難措置の指示が出されることが基本である。
 - ② その際、ゲリラ・特殊部隊による攻撃からの避難は、多くの場合は、攻撃の排除活動と並行して行われることが多いことから、警報の内容等とともに、現場における自衛隊、海上保安部及び道警察等からの情報や助言等を踏まえて、最終的には、住民を要避難地域の外に避難させることとなる。その際、武力攻撃がまさに行われており、住民に危害が及ぶおそれがある地域については、攻撃当初は一時的に屋内に避難させ、移動の安全が確保された後、適当な避難先に移動させることが必要となる。
 - ③ 以上から、避難実施要領の策定に当たっては、各執行機関、消防機関、道、道警察、海上保安部、自衛隊等の関係機関の意見を聴き、それらの機関からの情報や助言を踏まえて、避難の方法を策定することが必要であり、また、事態の変化等に機敏に対応するため、現場における関係機関の情報を共有し、関係機関からの助言に基づく確かな措置を実施できるよう、現地調整所を設けて活動調整に当たることとする。
- 避難に比較的時間に余裕がある場合の対応
- 「一時避難場所までの移動」～「一時避難場所からのバス等の運送手段を用いた移動」、といった手順が一般には考えられる。
- 昼間の都市部において突発的に事案が発生した場合の対応（任意的記載事項）
- 当初の段階では、個々人がその判断により危険回避のための行動を取るとともに、道警察、消防機関、海上保安部、自衛隊等からの情報や助言に基づき、各地域における屋内避難や移動による避難を決定することとなる。
- 特にこの場合、初動時には、住民や滞在者の自主的な避難に頼らざるを得ないことから、平素から、住民が緊急時にいかに対応すべきかについて問題意識を持ってもらうことが必要である。
- ※ ゲリラ・特殊部隊による攻撃については、相手の攻撃の意図や目的により、攻撃の態様も様々であるが、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、被害の範囲も一般には狭い範囲に限定される。
- 特に、最小限の攻撃で最大の心理的又は物理的效果を生じさせることが考えられることから、都市部の政治経済の中核、危険物質等の取扱所などは、攻撃を受ける可能性が一般に高く、注意が必要である。

【比較的時間に余裕がある場合】

避難実施要領（一例）

石狩市長

〇月〇日〇時現在

1 事態の状況、避難の必要性

対策本部長は、〇〇において武装した潜水艦が座礁し、逃走した武装工作員による攻撃の可能性があることを踏まえ、警報を発令し、石狩市〇〇地区を要避難地域とする避難措置の指示を行った・・・。

（対処基本方針、警報、避難措置の指示の内容等を踏まえて記載。）

知事は、別添の避難の指示を行った（避難の指示を添付）。

（※）具体的な被害が発生しているとの報告がない段階での避難を行うこともある。

2 避難誘導の方法

（1）避難誘導の全般的方針

市は、A・B・C地区住民約〇名を、本日〇時〇分を目途に各地区の一時避難施設であるA・B・C公民館に集合させた後、本日〇時〇分以降、市車両及び民間大型バスにより、〇〇小学校へ避難させる。

この際、公民館までの避難は徒歩によるものとし、自家用車の使用は、自力での避難が困難な者とその支援者に限定するものとする。

避難誘導の方法については、各現場における道警察、自衛隊からの情報や助言により適宜修正を行うものとする。このほか、事態の状況が大幅に変化し、避難措置の指示及び避難の指示の内容が変更された場合には、当該避難実施要領についても併せて修正する。

（※）少しでも時間に余裕がある場合における避難は、一時避難場所に徒歩により集まり、その集合場所からバス等で移動することが基本的な対応として考えられる。

（※）自家用車の使用については、地域の特性を踏まえて、道警察とあらかじめ調整しておくことが重要である。

(2) 市の体制、職員派遣

ア 市対策本部の設置

国からの指定を受けて、市長を長とする市対策本部を設置する。

イ 市職員の現地派遣

市職員各○名を、A・B・C公民館、避難先の○○小学校に派遣する。また、政府の現地対策本部が設置された場合には、連絡のため職員を派遣する。

ウ 避難経路における職員の配置

避難経路の要所において、連絡所を設置し、職員を配置して各種の問い合わせへの対応、連絡調整を行う。また、関係機関の協力を得て、行政機関の保有する車両や案内板を配備する。連絡所においては、救護班等を設置して、軽傷者や気分が悪くなった者への対応、給水等を行う。

また、各地区における避難の開始や終了等の状況の連絡を本部との間で行う。

エ 現地調整所の設置等

現場における事態の状況の変化に迅速に対応できるよう、関係機関の情報を共有し、現場における判断を迅速に行うため現地調整所を設ける。現地調整所に派遣している市職員（消防職員含む。）から必要な情報を入手し、避難実施要領の弾力的な運用を行うこととする。

また、適時会合を開き、関係機関の活動内容の調整及び確認を行う。

(※) 避難経路の要所においては、関係機関の協力を得て、行政機関の保有する車両等を配置して、避難住民に安心感を与えることも重要である。

(3) 輸送手段

ア 避難住民数、一時避難施設、輸送力の配分

(ア) A地区

約○名、A公民館、市保有車両×○台、○○バス○台

(イ) B地区

約○名、B公民館、○○バス×大型バス○台

(ウ) C地区

約○名、C公民館、○○バス×大型バス○台

(エ) その他

イ 輸送開始時期・場所

○○日○時○分、A・B・C公民館

ウ 避難経路

国道○○号（予備として道道○○号及び○○号を使用）

- (※) バスや電車等の輸送手段の確保については、基本的には、道が行う。
- (※) 避難経路については、交通規制を行う道警察の意見を十分に聴いて決める。
- (※) 夜間では、暗闇の中における視界の低下により人々の不安も一層高まる傾向にあることから、避難誘導員が、避難経路の要所において、夜間照明（投光器具、車のヘッドライト等）を配備するなど、避難者の不安軽減を図る。
- (※) 冬期では、避難時における防寒対策への注意を促すことや避難時の健康対策及び積雪時の移動時間を考慮した避難計画の時間配分に留意する。

(4) 避難実施要領の住民への伝達

- ア 防災行政無線やＬアラート、石狩市メール配信サービス、石狩市公式Twitterなどを用いて、対象地域の住民に避難実施要領の内容を伝達する。その他、市広報車や消防車両等あらゆる手段を活用する。
- イ 避難実施要領について、避難対象地区の町内会・自治会長、自主防災組織のリーダー、当該区域を管轄する消防団長、警察署長等にＦＡＸ等により、住民への伝達を依頼する。
- ウ 近隣住人が相互に声を掛け合うように呼びかける。
- エ 報道関係者に対し、避難実施要領の内容を提供する。
- オ 要配慮者については、一般の住民より避難に時間を要することから、個別計画等を活用して、特に迅速な伝達を心がける。
- カ 外国人に対しては、国際交流協会等の能力を活用し、語学に堪能な誘導員を窓口として配置する。

- (※) 人口集中地域において、地域の社会的連帯が希薄な場合は、防災行政無線、テレビなどの手段に頼らざるを得ない反面、少しでも隣人同士が相互に声を掛け合うことを呼びかけることが重要である。
- (※) 外国人については、各国の大使館・領事館による自国民の保護のための対応と並行して行うこととなる。
- (※) 石狩市メール配信サービスや石狩市公式Twitterなどは、登録者のみに配信される情報なので、日ごろから登録者数を増やすことを目的とした周知が必要。

(5) 一時避難場所への移動

ア 一時避難場所への住民の避難は、健常者については、徒歩により行い、自家用車は、使用しないよう周知する。

イ 消防機関は、町内会・自治会・自主防災組織及び石狩市防災マスター等の協力を得て住民の誘導を行う。

ウ 自力避難困難者の避難

市は、自力避難困難者の避難を適切に行えるよう「要配慮者支援班」を設置し、避難支援等関係者と協力し、次の対応を行う。

a ○○病院の入院患者○名は、○○病院の車両又は救急車を利用して避難を実施する。

b △△老人福祉施設入居者○名の避難は、市社会福祉協議会が対応する。

c その他、介護を必要とする者の避難は、自家用車等を使用できることとする。

(※) 防災・福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「要配慮者支援班」を設置して、特に注意した対応を念頭に置く。

(6) 避難誘導の終了

ア 市職員及び消防職団員は、住民の協力を得て、戸別訪問により残留者の有無を確認する。残留者については、特別な理由がない限り、避難を行うよう説得を行う。

イ 避難誘導は、目標時間までに終了するよう活動を行う。

(※) 「正常化の偏見」を考慮すると、自然災害時以上に残留者への対応が必要になる可能性が高く、必要な誘導員を確保するとともに、把握している情報をもとに丁寧な状況説明を行うこと等により、残留者の説得を行わなければならない。

(7) 誘導に際しての留意点や職員の心得

市職員及び消防職団員は、誘導に当たって、以下の点に留意すること。

- ・住民は、恐怖心や不安感の中で避難を行うこととなるため、職員は、冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。
- ・誘導員は、防災活動服や腕章等により、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。
- ・誘導員は、混乱が予測される場合には、それに先立ち迅速な情報提供とパニックによる危険性を警告し、冷静かつ秩序正しい行動を呼びかけること。
- ・学校や事業所においては、原則として、避難先まで集団でまとまって行動するように呼びかける。

(※) 職員による避難誘導の活動に対する理解を得るためには、特に、人口集中地域の人的関係が希薄な地域においては、防災服、腕章、旗、特殊標章などを必ず携行させることが重要である。

(8) 住民等に周知する留意事項

- ア 住民に対しては、近隣の住民に声をかけあうなど、相互に助け合って避難を行うよう促す。
- イ 消防団、自主防災組織、町内会・自治会などの地域のリーダー及び石狩市防災マスターに対しては、毅然とした態度で誘導を行うようお願いし、混乱の防止に努める。
- ウ 住民の携行品は、貴重品や最小限の着替えや日用品とし、円滑な行動に支障をきたさないよう促す。
- エ 留守宅の戸締まり、金銭・貴重品、パスポートや運転免許証等の身分証明書、非常持ち出し品を携行するよう促す。
- オ 服装や携行品等から不審者と判断される場合には、市職員、消防吏員、警察官に通報するよう促す。

(9) 安全の確保

誘導を行う市職員に対しては、二次被害が生じないように、国の現地対策本部や道からの情報、市対策本部において集約した全ての最新の情報を提供する。必要により、現地調整所を設けて、関係機関の現場での情報共有・活動調整を行う。

事態が沈静化していない地域やNBC等により汚染された地域は、専門的な装備等を有する他の機関に要請する。

誘導を行う市職員に対して、特殊標章及び身分証明書を交付し、必ず携帯させる。

(※) 国からの警報等による情報のほか、現地調整所において現場の情報を集約して、事態の変化に迅速に対応できるようにすることが重要である。

(※) 特殊標章及び身分証明書は、武力攻撃事態等における使用に限られるが、国際法上、国民保護措置に係る職務等を行う者が保護されるために重要である。

3 各部の役割

別に示す。

4 連絡・調整先

- ア バスの運行は、道危機対策課及び道警察と調整して行う。
- イ バス運転手、現地派遣の道職員及び市職員との連絡要領は、別に示す。
- ウ 状況が変化した場合は、別に定める緊急連絡網により連絡する。
- エ 対策本部設置場所：石狩市役所
- オ 現地調整所設置場所：〇〇

5 避難住民の受入・救援活動の支援

避難先は、〇〇小学校及び〇〇公民館とする。当該施設に対して、職員を派遣して、避難住民の登録や安否確認を行うとともに、食料、飲料水等の支給を行う。その際、道及び他市町村等の支援を要請する。

【昼間の都市部における突発的な攻撃の場合】

避難実施要領（一例）

石狩市長

〇月〇日〇時現在

(1) 事態の状況

〇〇日〇時〇分に〇〇地区で発生した攻撃は、武装工作員の抵抗等により、引き続き、〇〇地域で戦闘が継続している状況にある（〇〇日〇時現在）。

(2) 避難誘導の全般的方針

〇〇地区に所在する者に対しては、最終的に、当該地区から早急に避難できるよう、警報の内容や事態の状況等について、防災行政無線やＬアラート、石狩市メール配信サービス、石狩市公式Twitterなどにより即座に伝達する。

武装工作員の行動に関する情報について正確な情報が入手できない場合で、外で移動するよりも屋内に留まる方が不要の攻撃に巻き込まれるおそれが少ないと判断されるときは、屋内に一時的に避難させる。

武装工作員による攻撃が、当該地域において一時又は最終的に収束した場合には、道警察、海上保安部及び自衛隊等と連絡調整の上、速やかに域外に避難させる。その際、国からの警報等以外にも、戦闘地域周辺で活動する現場の警察官、海上保安官及び自衛官からの情報をもとに、屋内退避又は移動による避難をさせることがある。

新たな爆発等の具体的な攻撃に関する情報が国から出された場合には、別途、その内容を伝達する。

(※) ゲリラ・特殊部隊等による攻撃に伴う避難は、攻撃への排除活動と並行して行われることが多いことから、警報の内容等とともに、現場における警察官、海上保安官及び自衛官等からの情報や助言等を踏まえて、最終的には、住民を攻撃の区域外に避難させる。

(※) 戦闘が行われる地域に所在する住民については、事態の状況が沈静化するまで、一時的に屋内に避難させ、局地的な事態の沈静化の状況を踏まえて、順次避難させる。

(※) 屋内避難は、①NBC攻撃と判断されるような場合において、住民が何ら防護手段なく移動するよりも、屋内の外気から接触が少ない場所に留まる方がより危険性が少ないと考えられるとき、②敵のゲリラや特殊部隊が隠密に行動し、その実態等についての情報がない場合において、屋外で移動するよりも屋内に留まる方が不要の攻撃に巻き込まれるおそれが少ないと考えられるときに行う。

(3) 避難の方法（状況の変化とともに、逐次修正）

○時○分現在

○○地区については、○○道路を避難経路として、健常者は徒歩により避難する。

自力歩行困難者は、・・・・

○○地区については、事態が沈静化するまで、当面の間、屋内避難を継続する。

(※) 避難の方法については、警報の内容以外にも、現場で活動する警察官、海上保安官及び自衛官等の意見を聴いた上で決定することが必要である。

(※) 現地調整所で、道警察、海上保安部、自衛隊等の情報を集約して、最新の事態に応じた避難方法を決定する。

(4) 死傷者への対応

住民に死亡・負傷者が発生した場合には、○○地点の救護所、○○病院に誘導又は搬送する。NBC攻撃による死傷の場合には、防護用の資機材を有する専門的な職員に、汚染地域からの誘導又は搬送を要請する。

また、道や医療機関によるDMATが編成される場合は、その連携を確保する。

(※) DMAT (Disaster Medical Assistance Team) …医療機関との連携により、緊急医療活動を行う災害派遣医療チーム。

(5) 安全の確保

誘導を行う市職員に対しては、二次被害を生じさせることがないように、現地対策本部等、道からの情報、市対策本部において集約した全ての最新の情報を提供する。

事態が沈静化していない地域やNBC等により汚染された地域は、専門的な装備を有する他機関に要請する。

誘導を行う市職員に対して、特殊標章及び身分証明書を交付し、必ず携帯させる。

【都市部における化学剤を用いた攻撃の場合】

避難実施要領（一例）

石狩市長

〇月〇日〇時現在

1 事態の状況、避難の必要性

対策本部長は、〇〇地域における爆発について、化学剤（〇〇剤と推定される。）を用いた可能性が高いとして、警報を発令し、爆発地区周辺の石狩市〇〇1丁目及び2丁目の地域及びその風下となる地域（〇〇1丁目～5丁目）を要避難地域として、屋内へ避難するよう避難措置の指示を行った・・・。

知事は、別添の避難の指示を行った（避難の指示を添付）。

2 避難誘導の方法

(1) 避難誘導の全般的方針

石狩市は、要避難地域の住民約〇〇名についてのうち、特に、爆発が発生した地区周辺の地域については、直ちに現場から離れるとともに、周辺や風下先となる〇〇1丁目～5丁目の住民は、屋内への避難を行うよう伝達する。

対象エリア内の住民に対しては、防災行政無線やLアラート、石狩市メール配信サービス、石狩市公式Twitterなどにより避難の方法を呼びかけるとともに、NBC防護機器を有する消防機関に伝達をさせる。また、防護機器を有する道警察、海上保安庁、国民保護措置の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等による屋内への避難住民の誘導を要請する。

(※) 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ように広がる性質がある。このため、外気からの密閉性の高い部屋や風上の高台に避難させることとなる。

(2) 市の体制、職員派遣

ア 石狩市対策本部の設置

指定を受けて、市長を長とする市対策本部を設置する。

イ 市職員の現地派遣

市職員〇名を、爆発が発生した地区周辺に派遣し、現地での調整に当たらせる。

また、現地で活動する道警察、消防機関、海上保安部、自衛隊等と共に現地調整所を立ち上げ、情報共有及び連絡調整に当たらせる。

ウ 現地対策本部との調整

政府の現地対策本部が設置された場合には、連絡のため職員を派遣して、活動調整や情報収集に当たらせる。

(※) NBC攻撃の場合は、内閣総理大臣が関係大臣を指揮して、措置の実施に当たることから、政府の各機関と連絡を取り合って活動することが必要である。現地対策本部との緊密な連絡体制を確保することは職員の安全に寄与することとなる。

(3) 避難実施要領の住民への伝達

- ア 防災行政無線やＬアラート、石狩市メール配信サービス、石狩市公式Twitterなどを用いて、対象地域の住民に避難実施要領の内容を伝達する。その他、防護機能を有する消防車両等あらゆる手段を活用する。
- イ 避難実施要領について、要避難地域に所在する町内会・自治会長、自主防災組織のリーダー、当該区域を管轄する消防団長、警察署長等にＦＡＸ等により、住民への電話等による伝達を依頼する。
- ウ 担当職員は、報道関係者に対し、避難実施要領の内容を提供する。

(※) 防護衣を着用せずに、移動して伝達することは危険を伴うことから、伝達は、防災行政無線や電話などに限られる。

(※) 石狩市メール配信サービスや石狩市公式Twitterなどは、登録者のみに配信される情報なので、日ごろから登録者数を増やすことを目的とした周知が必要。

(4) 避難所の開設等

- ア ○○公民館を臨時避難所として開設し、関係機関及び要避難地域所在の住民に伝達する。また、道と調整して、当該避難所における、専門医やDMAT（災害派遣医療チーム）等による医療救護活動の調整を行う。
- イ 市職員は、被災者の把握を行い、その状況に応じて、避難所におけるNBCへの対応能力を有する医療班の派遣調整を行う。また、専門医や医薬品の確保のため、道、医療機関と調整を行う。
- ウ 避難所における重度の患者等を搬送するための輸送手段の調整を行うとともに、受入先となる医療機関について、道と調整し、災害医療機関ネットワークを活用して、専門医療機関における受入れの調整を行う。

(※) 避難所における活動は、救援に関する道との役割分担を踏まえて行う。

(5) 誘導に際しての留意点や職員の心得

- ア 職員は、冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。
- イ 防災活動服や腕章等により、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。
- ウ 誘導員は、迅速な情報提供を行うことにより混乱を防止するとともに、冷静かつ秩序正しい行動を呼びかけること。

(6) 住民に周知する留意事項

- ア 屋内では、窓を閉めて、目張りにより室内を密閉するとともに、できるだけ窓のない中央の部屋に移動するよう促す。また、2階建て以上の建物では、なるべく上の階に移動するよう促す。
- イ 外から屋内に戻った場合は、汚染された衣服等をビニール袋に入れ密閉するとともに、手、顔及び体を水と石けんでよく洗うよう促す。
- ウ 防災行政無線、テレビ・ラジオなどによる情報の入手に努めるよう促す。

(※) NBCによる汚染の状況が目に見えないような事象においては、住民には危険が迫っていることが目に見えないことから、行政による速やかな情報提供を考える必要がある。

(7) 安全の確保

市職員において、二次被害を生じさせることがないように、国の現地対策本部、現地調整所等からの情報を市対策本部に集約して、各職員に対して最新の汚染状況等の情報を提供する。

特に、化学剤の汚染がひどい場所においては、専門的な装備等を有する他の機関に被災者の搬送等を要請する。

3 各部の役割

別に示す。

4 連絡・調整先

ア 対策本部設置場所：石狩市役所

イ 現地調整所設置場所：〇〇

【石油コンビナートに対する破壊攻撃の場合】

避難実施要領（一例）

石狩市長

〇月〇日〇時現在

1 事態の状況、避難の必要性

武装工作員が侵入したとの情報がある〇〇石油コンビナートについては、当該施設に対する攻撃が行われた場合には、当該施設から有毒ガスの漏洩拡散や爆発のおそれがあるため、対策本部長は、警報を発令し、爆発が発生した地区周辺の石狩市〇〇1丁目の地域及びその風下となる地域（〇〇2丁目～6丁目）を要避難地域とする避難措置の指示を行った。

知事は、避難の指示を行った（避難の指示を添付）。

現時点では、予防的な避難であり、爆発の影響が予想される〇〇地域の住民については、可能な限り、地域外に移動するとともに、爆発が差し迫った場合は、市長は、別途屋内退避を指示する。

(※) 石油コンビナートについては、生活等関連施設として、施設の管理者が安全確保のための措置を講ずるとともに、事態に照らして特に必要な場合には、道公安委員会又は海上保安部長等が施設の周辺について、立入制限区域を指定することとなっている。

(※) 石油コンビナート災害への対処については、武力攻撃事態等においても、石油コンビナート等災害防止法が適用されることとされている（法第104条）。

(※) 石油化学コンビナートによる災害においては、液化天然ガスや液化石油ガスなどの可燃性物質の爆発などの他、一酸化炭素、アンモニアといった有毒ガスの漏洩拡散なども考えられる。

特に、有毒ガスの漏えいの危険性がある場合においては、その時点の気象状況、風向、地形等により拡散の範囲が決まることから、周辺住民の居住状況（高圧ガス保安法により、高圧ガス施設は一定の民家等との保安距離が確保されている。）等を考慮しつつ、風上や風横に住民を避難誘導し、又は屋内への避難を行わせる必要がある。

また、大規模な爆発が発生した場合（ファイヤーボール（BLEVE）の発生等）については、その影響（爆風、放射熱、破片の飛しょう等）が広範囲に及ぶ可能性があることから、その影響を勘案した広範囲な避難を考える必要がある。このため、事態の状況を見極めながら、可能な限り予防的に影響が予想される地域の範囲外に住民を避難させるとともに、時間や場合により、屋内に避難させることも考慮する必要がある。

。

2 避難誘導の方法

石狩市は、要避難地域の住民〇〇名について、特に爆発周辺の地域（〇〇1丁目）については、直ちに住民は現場を離れるとともに、周辺や風下先となる〇〇2丁目～6丁目の住民については、屋内への退避を行うよう周知徹底をする。

(1) 避難誘導の全般的方針

- ア 住民の避難については、対策本部長の避難措置の指示の内容に沿って行うことを基本とするが、緊急の場合には、市対策本部長は、事業者と協議して、予防的にも退避を指示し、又は屋内への退避を指示することが必要である。
- イ 特別防災区域に所在する特定事業所においては、防災管理者又は副防災管理者が選任されるとともに、自衛防災組織が組織されていることから、これらの者と連絡を取りながら、対応を決めることが必要である。

(2) 市の体制、職員派遣

- ア 市対策本部の設置
市長を長とする市対策本部を設置する。
- イ 職員の現地派遣
職員〇名を〇〇石油コンビナート周辺に派遣し、現地の調整にあたらせる。また、現地で活動する道警察、消防機関、海上保安部及び自衛隊等と共に、現地調整所を立ち上げ、情報共有及び連絡調整に当たらせる。また、政府の現地対策本部が設置された場合には、連絡のため職員を派遣して、活動調整や情報収集に当たらせる。

(※) 自衛隊、海上保安部及び道警察等による攻撃への排除活動と避難や救助等の活動との連携が確保されるよう、関係機関による現地調整所を設置して、対応にあたる必要がある。その際、防災管理者等を含めることにより、施設の特性に応じた迅速な判断を行えるように留意する。

(3) 避難実施要領の住民への伝達

- ア 防災行政無線やLアラート、石狩市メール配信サービス、石狩市公式Twitterなどを用いて、対象地域の住民全般に避難実施要領の内容を伝達するほか、関係消防本部等の協力を得て広報車、放送設備、サイレン等により速やかに伝達する。
- イ 避難実施要領について、要避難地域に所在する町内会・自治会長、事業者の自衛防災組織の職員、自主防災組織のリーダー及び当該区域を管轄する消防団長、警察署長等にFAX等により、住民への伝達を依頼する。
- ウ 報道機関に対し、避難実施要領の内容を提供する。

(※) 事業所における自衛防災組織との連携の取れた活動を行う。

(※) 石狩市メール配信サービスや石狩市公式Twitterなどは、登録者のみに配信される情報なので、日ごろから登録者数を増やすことを目的とした周知が必要。

(4) 誘導に際しての留意点や職員の心得

(略)

(5) 住民に周知する留意事項

(略)

3 各部の役割
別に示す。

4 連絡・調整先

(略)

着上陸侵攻の場合

- ① 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、道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。

このため、道計画における整理と同様、着上陸侵攻に伴う避難は、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て、平素からかかる避難を想定した具体的な対応については、定めることはしない。

(避難誘導における留意点)**1. 各種の事態に即した対応**

- 弾道ミサイル攻撃やゲリラ・特殊部隊による攻撃など攻撃類型により、避難に時間的余裕があるか否か、昼間の大都市部における避難であるか否か等により、実際の避難誘導の在り方は異なり、常にその事態に即した避難誘導の実現を図る姿勢が求められる。避難実施要領についても、事態の変化を踏まえ、逐次修正することが求められる場合もある。
- 弾道ミサイル攻撃における初動は迅速に屋内へ避難することとなる。避難実施要領の内容は、あらかじめ出される避難措置の指示及び避難の指示に基づき、実際に弾道ミサイルが発射されたときに個人が対応できるよう、その取るべき行動を周知しておくことが主な内容となる。
- ゲリラ・特殊部隊による攻撃については、比較的時間に余裕がある場合には、一時避難場所までの移動と一時避難場所からバス等による移動といった手順が一般には考えられるが、昼間の大都市部において突発的に事案が発生した場合には、当初の段階では個人がその判断により危険回避のための行動を取るとともに、道警察、消防機関、海上保安部、自衛隊等からの情報や助言に基づき、各地域における屋内避難や移動による避難を行うこととなる。
- 離島については、道による船舶等の運送手段の確保と並行しながら、島内における運送手段の確保や残留者の有無の確認等を行うこととなる。
- 大都市部での突発的なテロなど時間的な余裕がないケースにおいては、特に初動時には、住民や滞在者の自主的な避難に頼らざるを得ない。このため、平素から、住民が緊急時に如何に対応すべきかについて問題意識を持ってもらう努力が必要である。
- 行政の限られた資源を活用し、効率的に避難を行うためには、必要となる措置に優先順位をつけていかなければならないが、その際、住民への情報提供及び要配慮者の避難誘導について、特に重視しなければならない。

2. 避難誘導に係る情報の共有化、一元化

- 避難住民の誘導に当たっては、対策本部長による避難措置の指示の内容、警報の内容（特に法第44条第2項第2号に掲げる「武力攻撃が迫り、又は現に武力攻撃が発生したと認められる地域」の設定の状況）、またそれを受けた知事による避難の指示を踏まえた対応が基本である。
- ゲリラや特殊部隊による攻撃などのように、現場において事態が刻々と変化するような状況においては、現地で活動する関係機関からの情報や助言を踏まえて、避難の方法を考える必要がある。
- 避難実施要領の策定に当たっては、各執行機関、消防機関、道、道警察、海上保安部、自衛隊等の関係機関の意見を聴くこととしており、その際に、各機関からの情報や助言を踏まえて、避難の方法を決めていくことが求められる。
- 市の対策本部は、市の区域における国民保護措置を総合的に推進する役割を担うが事態の変化等に機敏に対応するため、現場における関係機関の情報を共有し、関係機関からの助言等に基づく的確な措置を実施できるよう、現地調整所を設けて、活動調整に当たることが必要である。
- 避難誘導の開始や終了時、問題が生じた時などは、現地調整所に必ず連絡し、現場の情報を一元化し、全体の状況を常に把握しておくことが期待される。また現地調整所の職員は、市対策本部と常に連絡を取り合い連携の取れた対応を行う。
- また、政府の現地対策本部が設置された場合には、当該本部に市の職員を連絡員として派遣して、最新の情報を入手するとともに、避難実施要領の作成や修正作業に反映させることが必要となる。

3. 住民に対する情報提供の在り方

- 国民保護法上、国民への適切な情報提供が定められているところであるが、避難誘導に当たっても、住民に可能な限り情報提供をしていく必要がある。
- 武力攻撃やテロについては、我が国においてはあまり意識されてこなかったため、自然災害以上に、希望的観測を抱き、災害の発生を軽視もしくは無視し、適切な行動を取らないということ（ノーマルシー・バイアス＝「正常化の偏見」）が起きやすく、また、逆に、小さな事象に対し過剰に反応したり（カタストロフィー・バイアス）、流言や誤情報に基づいて思いこみで行動する可能性もある。そうした住民の心理状態も念頭に置き、住民に対して、必要な情報をタイムリーに提供することが必要である。
- その際、事態の状況や住民の避難にかかわる情報のみならず、行政側の対応の状況についても、可能な限り提供すべきである。それは、住民にとっての安心材料にもなるものである（状況に変化がない場合においても、現状に関し情報提供を続けることは必要である。）。
- また、「正常化の偏見」を考慮すると、自然災害時以上に残留者への対応が必要になる可能性が高く、必要な要員を確保するとともに、把握している情報をもとに丁寧な状況説明を行うこと等により、残留者の説得を行わなければならない。
- 放送事業者の有する情報伝達の即時機能にかんがみ、重要な情報は、速やかに放送事業者に提供することが必要となる。
- 要配慮者や外国人など、情報が届きにくい住民については、民生委員、ボランティア団体等を通じた情報提供も行うことが必要となるが、そのためには、平素より、十分な連携を図っておくことが求められる。
- NBC攻撃のように、NBCによる汚染の状況が目に見えないような事象においては一般の国民には危険が迫っていることが目に見えないことから、特に行政による速やかな情報提供に心がけなければならない。

4. 高齢者、障がい者への配慮

- 避難誘導にあたっては、自然災害時と同様、高齢者、障がい者等の要配慮者への支援が重要であり、常にこのことを意識する必要がある。また、時間的余裕がなく、屋内に留まる方が安全と考えられる場合は、屋内への避難を現実的な避難方法として考えることが必要である。
- 具体的には、以下の要配慮者支援措置を講じていくことが適当と考える。
 - ① 防災・福祉関係部局を中心とした横断的な組織としての「要配慮者支援班」の設置
 - ② 消防団や自主防災組織等による情報が伝達されているか否かの確認
 - ③ 社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障がい者団体等と連携した情報提供と支援の実施
 - ④ 一人一人の要配慮者のための「個別計画」の策定（地域の要配慮者マップを作成する等）
- また、老人福祉施設等の施設の管理者において車いすや担架による移動補助、車両による搬送等の措置が適切に講じられるよう、収容者数を踏まえた運送手段の確保の方策について検討しておくことが必要である。

5. 安全かつ一定程度の規律を保った避難誘導の実現

- 避難は、現時点において安全でも、事態の変化の可能性があることから、変化した場合においても住民の安全を確保するために行うものであり、避難過程の安全確保は、避難にあたっての前提である。
- 避難誘導の開始時において、道警察等との活動調整を行い、避難経路の要所に職員を配置して各種の連絡調整に当たらせるとともに、行政機関の車両や案内板などを配置して、誘導の円滑化を図るべきである。また、一時避難所からバス等で移動する場合においては、職員を住民の搭乗等の調整に当たらせることが必要である。
- 避難誘導の実施に当たり、避難住民が興味本位で、危険な地域に向かったり、避難から脱落することがないように、注意する必要がある。
- 避難誘導の実施に当たり、少しでも連帯感を持って避難誘導を行うことが必要となるが、地域社会における連帯感が希薄な場合においても、現場における個々の誘導員がリーダーシップを発揮することで、一定程度規律を保った避難を行うことが可能となる。
- 避難誘導の先導に立つ要員については、次の点に留意して活動させる必要がある。
 - 住民は、恐怖心や不安感の中で誘導を行うことになるから、誘導に当たる者は、より一層、冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。
 - 誘導員は、防災活動服や腕章等により、誘導員であることの立場や役割を明確にして、その活動に理解を求めること（自主防災組織等には特殊標章の交付も）
 - 誘導員は、パニックの予兆を察知したら、それに先立ち迅速な情報提供と冷静かつ秩序正しい行動を呼びかけること。
 - 近隣の住民に声を掛け合い、相互に助け合って避難を行うよう促すこと。

6. 学校や事業所における対応

- 学校や大規模な事業所においては、時間的な余裕がある場合を除き、集団でまとまって行動することを前提として、誘導の方法を考えるべきである。
- 例えば、学校については、時間的に余裕がある場合には、保護者に連絡して、児童生徒等と保護者が一緒に行動するが、保護者が職場にいる場合や時間的な余裕がない場合には、学校の管理の下で、担任が児童生徒等と行動を共にして避難を行うことを基本とする（登下校中や課外活動中に、学校に戻ったり、所在する児童生徒等についても同様である。）。
- こうした取組みを円滑に進めるためにも、平素より、学校や大規模な事業所と連携を図るとともに、訓練等により浸透を図る必要がある。

7. 民間企業による協力の確保

- 災害時の民間企業の役割として、「企業内の防災」のみならず、「地域の防災力」を確保する上での役割が重要になっている。企業の持つ物理的スペースが、住民避難に役立つのみならず近隣地域への情報提供等についても、重要な役割を果たしうる。
- 例えば、昼間大都市部において、武力攻撃やテロが発生した場合においても、企業単位で地域の避難誘導を主体的に実施したり、電光掲示板等によるタイムリーな情報の提供（例えば、平時は企業情報を提供し、事態発生時には、警報等の安全情報を提供）は、大きな効果を生む。
（参考例：大手町、丸の内、有楽町地区では、地区全体の課題に対処するため、企業同士で「隣組」を構築し、その防災力を共同で開発する取組みが高く評価されている。4月の尼崎市列車事故では、周辺の事業所が被災者の救出・救助・搬送に重要な役割を果たした。）
- 各地域において、こうした取組みを行う民間企業をPRすることなどにより、地域において、民間企業が住民避難等を支援する体制づくりを進めるべきである。

8. 住民の「自助」努力による取組みの促進

- 災害時では、「自助7割、共助2割、公助1割」であると、一般に指摘されており、特に初動の対応は、阪神・淡路大地震の際の教訓に照らしても、個々人の自助能力が鍵であるとされている。つまり、テロ生起現場は、多数の住民が生活している場でもあり、住民自らが身を守る必要があるということである。
 - 事案の発生直後は、危険を回避し被害を軽減するため非常に重要な時間であるが、その時点での行政側の対応には一定の限界があり、国民一人一人が危険回避のために問題意識を持って対応できるよう、平素からの啓発を強化する必要がある。
 - 市においても、武力攻撃事態あるいは大規模なテロに際し、住民自ら行うべきことについて、研修会や訓練を通じて、平素から周知するよう努力することが期待されている。そうした取組みは、緊急時に一定の方向に人々の行動を収斂させるという効果も有しており、安全かつ円滑な避難実施の点からも有効である。
- ※ 攻撃発生当初の段階では、個々人の判断により、現場における次の行動を考える。

- ・ 爆発音を聞いた直後は、とっさに低い姿勢になり、身の安全を守るとともに、周囲の状況を確認する。
- ・ 速やかに爆発が起こった建物などからできる限り離れる。
- ・ 近隣の堅牢な建物や地下街など屋内に避難する。また、移動に際しては、現場に消防職員、警察官又は海上保安官がいる場合には、その指示に従って、落ち着いて行動する。
- ・ 異変の起こった地域には、むやみに近寄らない。

※「武力攻撃やテロなどから身を守るために」（内閣官房）参考