

地方公共団体の国民保護に関する懇談会
【第7回会合】

日時：平成17年10月3日（月）
14時30分～

場所：グランドパレス九段下
「ゴールデン」の間

配 付 資 料

- 資料1 武力攻撃事態等におけるサイレン音の決定について**
- 資料2 武力攻撃やテロなどから身を守るために**
- 資料3 国・地方の共同訓練の実施について**
- 資料4 全国瞬時警報システム（J-ALERT）について**
- 資料5 都道府県における取組み状況**
- 資料6 市町村における24時間即応体制の整備について**
- 資料7 事態に応じた避難実施要領のパターン**
- 資料8 武力攻撃やテロ発生時の避難誘導における留意点について**
- 資料9 国民保護措置の実施時における消防機関の安全確保について**

武力攻撃事態等におけるサイレン音の決定について

1 国民保護警報サイレンの検討の経緯

- ・ 「国民の保護に関する基本指針」（17. 3. 25閣議決定）に、警報の伝達に使用するサイレンは、国が定める旨規定
- ・ 平成17年5月～6月にかけて、消防庁に設置された「武力攻撃事態等における警報サイレン音に関する検討会」（座長：東京大学大学院教授 廣井 脩 他10名）において検討

2 検討会における検討

- ・ 防災行政無線で放送できることを前提として、国民保護に関する警報サイレンには、以下の要件が必要であるとされた。
 - ① 武力攻撃が迫り、又は武力攻撃が発生したことを明確に認識できる。
 - ② 伝達距離が大きい。
 - ③ 緊急性が感じられると同時に、過度の緊張感を与えない。
 - ④ 高齢者や聴覚弱者にも配慮。
- ・ 以上の要件を踏まえて3つの候補音が選定され、検討結果が内閣官房に報告された。

3 内閣官房でのサイレン音の決定

- ・ 報告されたサイレンの3つの候補音は、消防信号等で使用している既存のサイレン音に比し、伝達距離や聴覚弱者に聞きやすいことにおいて優れていると評価されている。
- ・ 候補音1は、既存サイレンとの区別がやや難しい。候補音2は、緊急性を感じさせること、伝達距離の大きさについてやや評価が低い。
- ・ **候補音3は、実証的評価として、既存サイレン音と区別し易いこと、伝達距離の大きさ及び緊急性を感じさせることにおいて評価を得た。学術的評価からも聴覚弱者に聞きやすい音であるとの評価を得ている。**
- ・ したがって、報告された3つの候補音の中でも**最も評価が高いと思われるもの**をサイレン音として決定した。

4 サイレンの周知

- ・ 決定したサイレン音は、内閣官房の国民保護ポータルサイトにおいて試聴することが可能となっており、国民への周知に配慮。

武力攻撃やテロなどから身を守るために



内閣官房

目次

1	はじめに	1
2	警報が発令されたら	2
	(1)武力攻撃やテロなどが迫り又は発生した地域において警報が発令された場合に直ちにとっていただきたい行動	
	(2)落ち着いて情報収集に努めましょう	
	(3)避難の指示が出されたら	
3	身の回りで急な爆発が起こったら	5
	(1)火災が発生した場合	
	(2)瓦礫に閉じこめられた場合	
4	武力攻撃の類型などに応じた避難などの留意点	6
	(1)ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合	
	(2)弾道ミサイルによる攻撃の場合	
	(3)着上陸侵攻の場合	
	(4)航空攻撃の場合	
	(5)武力攻撃やテロなどの手段として化学剤、生物剤、核物質が用いられた場合	
	i. 化学剤が用いられた場合	
	ii. 生物剤が用いられた場合	
	iii. 核物質が用いられた場合	
5	怪我などに対する応急措置	13
	(1)切り傷などにより出血している場合	
	(2)火傷をしている場合	
	(3)骨折している場合	
	(4)ねんざしている場合	
	(5)かゆみや発疹など皮膚に異常が見られる場合	
	(6)体に火がついた場合	
	(7)精神的ショックを受けている場合	
	(8)人が倒れている場合	
6	日頃からの備え	17
	(1)備蓄	
	(2)訓練への参加など	
参考	国民保護あれこれ	19

我が国に対する外部からの武力攻撃やテロなどが万が一起こった場合には、みなさんの安全を守るために、国や都道府県、市町村が連携し、対応することとしています。しかし、こうした事態が、いつ、どこで、どのように発生するのかを事前に予測することは極めて難しいうえに、多くの人々に影響を与えます。

実際にこうした事態に遭遇してしまった場合に、一人ひとりが混乱すると、対応の遅れや新たな危険を生じて、被害を拡大させないとも限りません。行政機関からの伝達事項やテレビ、ラジオの情報を十分に聞き、どのように行動すればよいかを判断するための正しい情報を把握することが重要です。また、地域や職場あるいは外出先の周囲の人々と協力しつつ冷静に行動することが危険を回避するために不可欠です。

そのためには、日頃から、こうした事態に遭遇した場合にどのように対応したらいいのか、その際に必要なものは何かなどについて、家族も含めて心得ておくこと、備えておくことが助けになります。

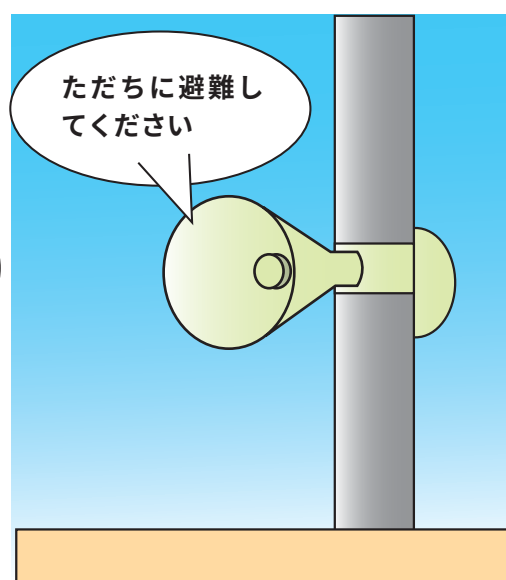
この冊子は、武力攻撃やテロなどに際して、みなさんがどのように行動すればよいか、あるいは普段から何を備えておけばよいか、などについてとりまとめたものです。こうした対応は、地震などの災害時における対応と共通することも多くあります。この冊子が、地震などの災害時についての行動マニュアルなどと併せて活用されることにより、みなさまのご理解がより一層深まることを期待しています。

2

警報が発令されたら

みなさんの安全を守るため、武力攻撃やテロなどが迫り又は発生した地域には、市町村から原則として消防防災無線のサイレン※を使用してみなさんに注意を呼びかけることとしています。そして、テレビ、ラジオなどの放送や消防の広報車両などを通して、どのようなことが、どこで発生したあるいは発生するおそれがあるのか、みなさんにどのような行動をとってほしいのかといった警報の内容をお伝えします。

また、住民のみなさんの避難が必要な地域には、同様な方法で避難を呼びかけます。



※サイレン音については、国民保護ポータルサイト
(<http://www.kokuminhogo.go.jp/>) にてサンプル音をお聴きいただけます。

(1) 武力攻撃やテロなどが迫り又は発生した地域において警報が発令された場合に直ちにとっていただきたい行動

①屋内にいる場合

- ドアや窓を全部閉めましょう。
- ガス、水道、換気扇を止めましょう。
- ドア、壁、窓ガラスから離れて座りましょう。



②屋外にいる場合

- 近隣の堅牢な建物や地下街など屋内に避難しましょう。
- 自家用車などを運転している方は、できる限り道路外の場所に車両を止めてください。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キーを付けたまま駐車するなど緊急通行車両の通行の妨害とならないようにしてください。



(2) 落ち着いて情報収集に努めましょう

- 警報をはじめ、テレビやラジオなどを通じて伝えられる各種情報に耳を傾け、情報収集に努めましょう。



(3) 避難の指示が出されたら

- 行政機関からの避難の指示としては、屋内への避難、近隣の避難所施設への避難、市町村や都道府県の区域を越えた遠方への避難などが考えられます。みなさんの安全を守るため、状況に応じて適切な指示が出されます。
- 行政機関から避難の指示が出された場合は、指示に従って落ち着いて行動しましょう。

避難の指示に基づき、自宅から避難所へ避難する場合には、以下のことに留意しましょう。

- 元栓をしめ、コンセントを抜いておきましょう。冷蔵庫のコンセントは挿したままにしておきましょう。
- 頑丈な靴、長ズボン、長袖シャツ、帽子などを着用し、非常持ち出し品を持参しましょう。（非常持ち出し品についてはP17を参照してください）
- パスポートや運転免許証など、身分を証明できるものを携行しましょう。
- 家の戸じまりをしましょう。
- 近所の人に声をかけましょう。
- 避難の経路や手段などについて行政機関からの指示にしたがい適切に避難しましょう。



3

身の回りで急な爆発が起こったら

みなさんの身の回りで急な爆発が起こった場合は、警報が発令された、されていないに関わらず、以下のことに留意しましょう。

- とっさに姿勢を低くし、身の安全を守りましょう。
- 周囲で物が落下している場合には、落下が止まるまで、頑丈なテーブルなどの下に身を隠しましょう。
- その後、爆発が起こった建物などからできる限り速やかに離れましょう。
- 警察や消防の指示に従って、落ち着いて行動しましょう。
- テレビやラジオなどを通じて、行政機関からの情報収集に努めましょう。



(1) 火災が発生した場合

- できる限り低い姿勢をとり、急いで建物から出ましょう。
- 口と鼻をハンカチなどで覆いましょう。



(2) 瓦礫^{がれき}に閉じこめられた場合

- 明るくするためにライターなどにより火をつけないようにしましょう。
- 動き回って粉じんをかき立てないようにしましょう。口と鼻をハンカチなどで覆いましょう。
- 自分の居場所をまわりに知らせるために、配管などを叩きましょう。
- 粉じんなどを吸い込む可能性があるので、大声を上げるのは最後の手段としましょう。

(1) ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合



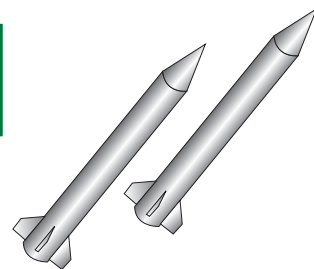
①特徴

- 突発的に被害が発生することもあります。
- 被害は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的ですが、攻撃目標となる施設（原子力事業所などの生活関連等施設など）の種類によっては、被害が拡大するおそれがあります。
- 核・生物・化学兵器や、放射性物質を散布することにより放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾（ダーティボム）が使用されることも想定されます。

②留意点

- 突発的に被害が発生することもあるため、攻撃当初は一旦屋内に避難し、その後状況に応じ行政機関からの指示にしたがい適切に避難しましょう。

(2) 弾道ミサイルによる攻撃の場合



①特徴

- 発射前に着弾地域を特定することが極めて困難であり、短時間での着弾が予想されます。このため、まず弾道ミサイルの発射が差し迫っているとの警報が発令され、テレビやラジオなどを通じてその内容が伝えられます。その後実際に弾道ミサイルが発射されたときはその都度警報が発令され、着弾が予想される地域には、サイレン（P. 2を参照してください）などにより注意を呼びかけることとしています。
- 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のが困難であり、弾頭の種類に応じて、被害の様相や対応が大きく異なります。

②留意点

- 攻撃当初は屋内へ避難し、その後状況に応じ行政機関からの指示にしたがい適切に避難しましょう。屋内への避難にあたっては、近隣の堅牢な建物や地下街などに避難しましょう。

(3) 着上陸侵攻の場合

①特徴

- 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、沿岸部に近い空港が攻撃目標となりやすい。
- 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ます。



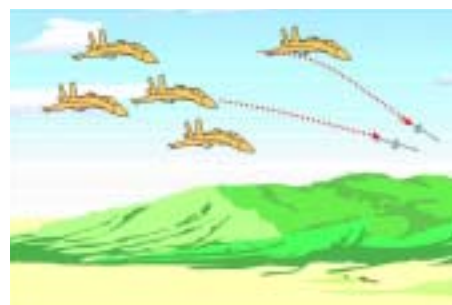
②留意点

- 攻撃が予測された時点においてあらかじめ避難することも想定されます。
- 避難が必要な地域が広範囲にわたり遠方への避難が必要となるとともに、避難の期間が長期間にわたることも想定されます。避難の経路や手段などについて行政機関からの指示にしたがい適切に避難しましょう。

(4) 航空攻撃の場合

①特徴

- 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すが、あらかじめ攻撃目標を特定することが困難です。
- 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も想定されます。



②留意点

- 攻撃の目標地を特定せずに、屋内への避難が広範囲にわたって指示されることが考えられます。屋内への避難にあたっては、近隣の堅牢な建物や地下街などに避難しましょう。その後状況に応じ行政機関からの指示にしたがい適切に避難しましょう。

(5) 武力攻撃やテロなどの手段として 化学剤、生物剤、核物質が用いられた場合

武力攻撃やテロなどの手段として化学剤、生物剤、核物質が用いられた場合には、人体の機能障害を発生させるため、被害に対する特別な対応が必要となることから、テレビやラジオなどを通じて、情報収集に努めるとともに、行政機関からの指示にしたがって行動することが重要です。

i.化学剤が用いられた場合

①特徴

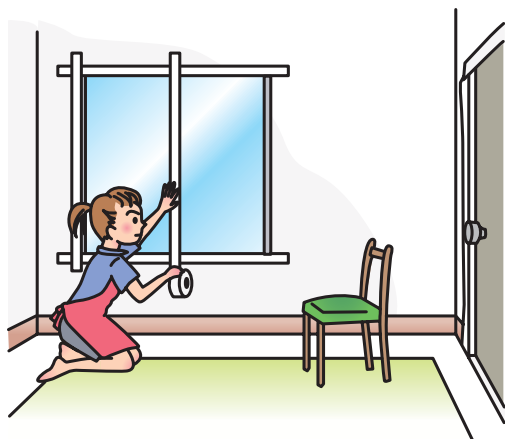
- 化学剤は、その特性により、神経剤、びらん剤、血液剤、窒息剤などに分類されています。一般に地形や気象などの影響を受けて、風下方向に拡散し、空気より重いサリンなどの神経剤は下をはうように広がります。特有のにおいがあるもの、無臭のものなど、その性質は化学剤の種類によって異なります。人から人への感染こそありませんが、比較的早く、目の充血、咳込み、かゆみなどの症状が現れます。
- 触れたり、口に入れたり、吸引することで人体に悪影響を及ぼすことから、飲食物や日用品などへの混入、人体への直接注入、爆発物や噴霧器などを使用した散布などが考えられます。
- 国や都道府県、市町村などは連携して、原因物質の検知及び汚染地域の特定や予測をし、みなさんを安全な風上の高台に誘導するほか、そのままでは分解・消滅しないため、化学剤で汚染された地域を除染して原因物質を取り除く措置などを実施します。
- 汚染された可能性があれば、可能な限り除染して、医師の診断を受ける必要があります。

②留意点

- 口と鼻をハンカチで覆いながら、その場から直ちに離れ、外気から密閉性の高い屋内の部屋または風上の高台など、汚染のおそれのない安全な地域に避難しましょう。



- 屋内では、窓閉め、目張りにより室内を密閉し、できるだけ窓のない中央の部屋に移動しましょう。
- 2階建て以上の建物であれば、なるべく上の階へ避難しましょう。
- 汚染された服、時計、コンタクトレンズなどは速やかに処分する必要がありますが、汚染された衣服などをうかつに脱ぐと、露出している皮膚に衣服の汚染された部分が触れるおそれがあります。特に頭からかぶる服を着ている場合には、はさみを使用して切り裂いてから、ビニール袋に密閉しましょう。その後、水と石けんで手、顔、体をよく洗いましょう。



- 安全が確認できるまでは、汚染された疑いのある水や食物の摂取は避けましょう。
- 行政機関の指示などにしたが、医師の診断を受けましょう。
- 化学剤傷病者への治療は一刻を争います。あやしいと感じたらすぐに周囲に知らせる、速やかに警察や消防に通報するといった迅速な対応をとった方が、その後の対処も早くなり、救命率の向上につながります。

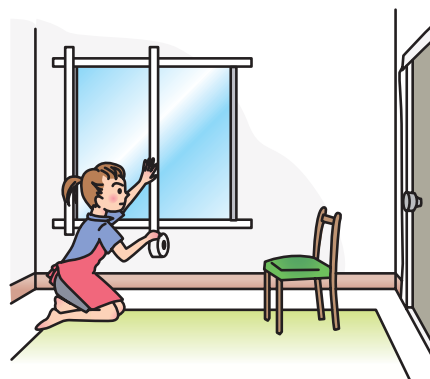
ii.生物剤が用いられた場合

①特徴

- 生物剤は、人や動物を殺傷したり植物を枯らすことなどを目的とした細菌やウイルスなどの微生物及び細菌や動植物などが作り出す毒素のことをいい、人に知られることなく散布することが可能です。触れたり、口に入れたり、吸引することで人体に悪影響を及ぼすことから、化学剤と同様に、飲食物及び日用品などへの混入、人体への直接注入、爆発物や噴霧器などを使用した散布などが考えられます。
- また、発症するまでの潜伏期間に、感染した人々が移動し、後に生物剤が散布されたと判明した場合には、既に広域的に被害が発生している可能性があります。ヒトを媒体とする天然痘など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ます。
- 国は、一元的な情報収集、データ解析などにより疾病を監視して、感染源や汚染された地域を特定し、感染源となった病原体の特性に応じた医療を行い、まん延の防止に努めます。
- 行政機関の情報や発生した症状などから感染の疑いがある場合は、医師の診断を受けるとともに、行政機関の行うまん延防止の措置に従うことが重要となります。

②留意点

- 口と鼻をハンカチで覆いながら、その場から直ちに離れ、外気から密閉性の高い屋内の部屋または感染のおそれのない安全な地域に避難しましょう。
- 屋内では、窓閉め、目張りにより室内を密閉し、できるだけ窓のない中央の部屋に移動しましょう。
- 屋外から屋内に戻ってきた場合は、汚染物を身体から取り除くため、衣類を脱いでビニール袋や容器に密閉しましょう。また、水と石けんで手、顔、体をよく洗いましょう。

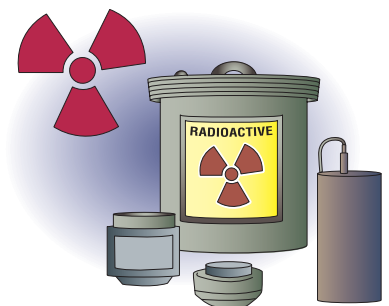


- 安全が確認できるまでは、汚染された疑いのある水や食物の摂取は避けましょう。
- 行政機関の指示などにしたが、医師の診断を受けましょう。
- 身近に感染した可能性のある人がいる際には、その人が使用した家庭用品などに触れないようにし、頻繁に石けんで手を洗いましょう。感染した可能性のある人も自らマスクをすることが大切です。
- 米国で発生した炭そ菌事件のように不審な郵便物が送られてきた場合には、郵便物を振ったり、匂いをかいだり、中身を開けたりせずに可能であればビニール袋で包み、すぐに警察などに通報しましょう。もし開けてしまって不審物質がこぼれ出たような場合には、掃除をするべきではありません。不審物質を直ちに何かで覆い、その部屋を離れて汚染された衣服をできるだけ早く脱ぎ、手を水と石けんで洗い流してすぐに警察などに通報しましょう。

iii.核物質が用いられた場合

①特徴

- 核兵器を用いた攻撃による被害については、当初は主に核爆発に伴う熱線、爆風などによる物質の燃焼、建物の破壊、放射能汚染などの被害が生じ、その後は放射性降下物（放射能をもった灰）が拡散、降下することにより放射線障害などの被害が生じます。
- 一方、放射性物質を散布することにより放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾（ダーティボム）の爆発による被害は、核爆発ほど大きな被害は生じませんが、爆薬による被害と放射能による被害をもたらします。



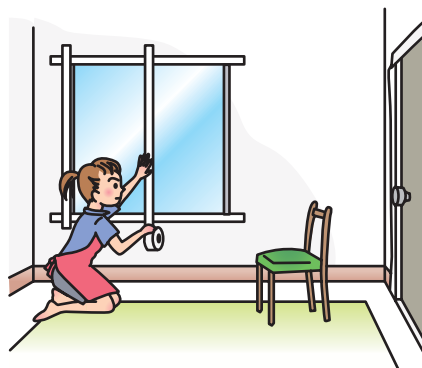
②留意点

◎核爆発の場合

- 閃光や火球が発生した場合には、失明するおそれがあるので見ないでください。
- とっさに遮蔽物の陰に身を隠しましょう。近隣に建物があればその中へ避難しましょう。地下施設やコンクリート建物であればより安全です。
- 上着を頭から被り、口と鼻をハンカチで覆うなどにより、皮膚の露出をなるべく少なくしながら、爆発地点からなるべく遠く離れましょう。その際、風下を避けて風向きとなるべく垂直方向に避難しましょう。



- 屋内では、窓閉め・目張りにより室内を密閉し、できるだけ窓のない中央の部屋に移動しましょう。
- 屋内に地下施設があれば地下へ移動しましょう。
- 屋外から屋内に戻ってきた場合は、汚染物を身体から取り除くため、衣類を脱いでビニール袋や容器に密閉しましょう。その後、水と石けんで手、顔、体をよく洗いましょう。



- 安全が確認できるまでは、汚染された疑いのある水や食物の摂取は避けましょう。
- 被ばくや汚染のおそれがあるため、行政機関の指示などにしたがい、医師の診断を受けましょう。

◎放射性物質を散布することにより放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾（ダーティボム）の爆発の場合

- P5「身の回りで急な爆発が起こったら」と同様、爆発が起こった建物などからできる限り速やかに離れましょう。
- 爆発において特有の特徴がなく、放射性物質の存在が判明するまでに時間がかかることなどから、たとえ外傷がない場合でも、行政機関の指示などにしたがい医師の診断を受けましょう。

武力攻撃やテロなどが発生すると、普段のように救急車がかけつけられないことも考えられます。怪我をしてしまった場合あるいは自分は無事でも家族やまわりの人が怪我をしている場合や応急措置が必要な場合などに備えて、知識を身につけておきましょう。

(1) 切り傷などにより出血している場合

- 出血しているところを清潔なガーゼや布でやや強く押さえ、止血しましょう。
- 骨折がないことを確認した上で、傷口は心臓よりも高くしましょう。
- 包帯を巻くときは患部を清潔に保ちましょう。
- じかに血液に触れないよう、ビニール・ゴム手袋やスーパーの袋などを利用しましょう。



(2) 火傷をしている場合

- 流水で患部を冷やしてください。
- 水ぶくれは破らないよう注意しましょう。
- 消毒ガーゼかきれいな布を当て包帯をしましょう。
- やたらと医薬品を使うのはやめましょう。

(3) 骨折している場合

- 出血している場合はその手当てをしましょう。
- 負傷した箇所はあまり動かさないでください。
- 氷あるいは冷湿布などを利用してハレや痛みをやわらげてください。
- 可能であれば、添え木※を当て、骨折部分の上下を固定します。
- さらに腕の場合は三角巾などで固定します。

※添え木は、棒や板、傘やダンボールなどで代用できます。



(4) ねんざしている場合

- 氷あるいは冷湿布などを利用してハレや痛みをやわらげてください。
- 靴は添え木の替わりになるので脱がずに、その上から三角巾や布で固定します。
- 三角巾を棒状にし、中央を足のうらにあて、足首に引き上げて交差させます（手順①参照）。
- 三角巾の両端を足の甲に回して交差させ、両端をかかとの三角巾の内側に通します（手順②参照）。
- 三角巾の両端を足の甲に回して結びます（手順③参照）。

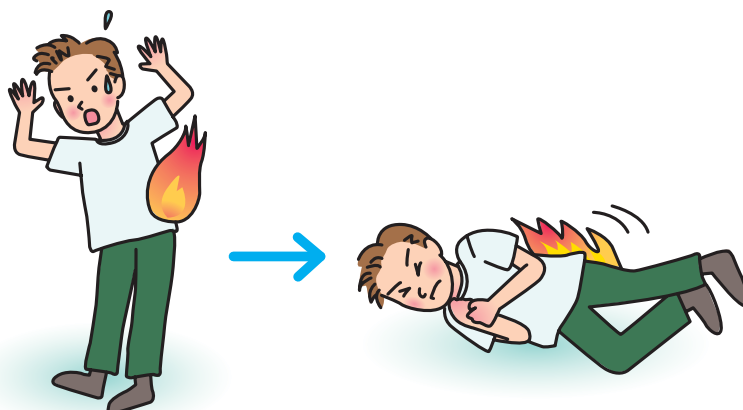


(5) かゆみや発疹など皮膚に異常が見られる場合

- 汚染された衣類は汚染物質が目や鼻と接触しないよう切り取り、ビニール袋に密閉しましょう。
- 水と石鹼で手、顔、体を洗いましょう。

(6) 体に火がついた場合

- 水や消火器により体についた火を消しましょう。これらが無い場合は、決して走ったりせず、手をついて地面に転がりましょう。



(7) 精神的ショックを受けている場合

- 子供やお年寄りの近くには付き添うようにしましょう。
- 無理をせず、休憩や睡眠、家族と過ごす時間をきちんととりましょう。

(8) 人が倒れている場合

①周囲の安全を確認し、安全でないと判断した場合は、安全な場所に移動しましょう。

②以下に基づいて、意識があるかどうかを調べましょう。

- 呼びかけて返事はするか
- 話はできるか
- 手足を動かしているか
- 痛みに対して反応はあるか



③意識に障害があることが分かった場合は、救急車を呼びましょう。

- ただちに医師の診察が必要ですので、可能な限り救急車を呼ぶため「誰か救急車を呼んで」と助けを求めましょう。
- むやみにゆすったり起こしたりしてはいけません。



- 意識がない場合は気道の確保が重要です。額に手を置きあご先を引き上げて、呼吸がしやすいように空気の通り道を確保します。口の中にもものがつまっていたらとりのぞきましょう。



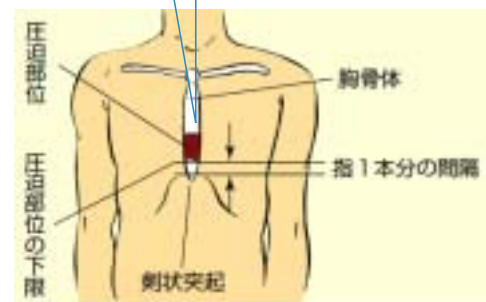
④呼吸が止まっていたら、すぐに人工呼吸を行います。

- 親指と人差し指で鼻をつまみ鼻の孔をふさぎます。
- 大きく口を開けて静かに1回2秒かけて息を吹きこみます。
- 抵抗なく息が入れば、もう一回息を吹きかけます。
- 2回吹き込んだら循環のサイン（呼吸運動、せき、その他体動）を10秒以内で観察します。



⑤人工呼吸を行っても循環のサインがない場合、心臓マッサージを行います。

- 手を重ね、垂直に体重をかけ、胸の骨が3 cm～5 cm下方に圧縮されるように1分間に100回の早さで15回圧迫します。



- 15回圧迫後、人工呼吸（左記）を2回行います。この操作を一定の間隔で繰り返します。



※④、⑤の方法は、8歳以上の方に実施して下さい

(1) 備蓄

地震などの災害に対する日頃からの備えとして、避難しなければならないときに持ち出す非常持ち出し品や、数日間を自足できるようにするための備蓄品が各行政機関により紹介されていますが、これらの備えは、武力攻撃やテロなどが発生し避難をしなければならないなどの場合においても大いに役立つものと考えられます。家族全員で備えましょう。

標準的な対応用品

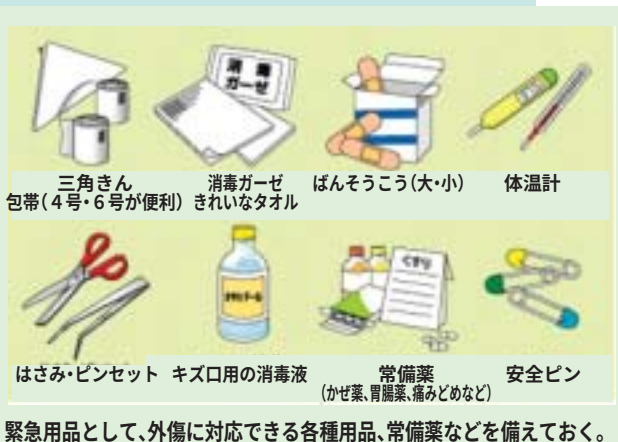
非常持ち出し品

携帯用飲料水
食品(カップめん、缶詰、ビスケット、チョコレートなど)
貴重品(預金通帳、印鑑、現金など)
パスポートや運転免許証
緊急用品
ヘルメット、防災ずきん
軍手(厚手の手袋)
懐中電灯
衣類(セーター、ジャンパー類)
下着
毛布
携帯ラジオ・予備電池
マッチ、ろうそく(水にぬれないようにビニールでくるむ)
使い捨てカイロ
ウェットティッシュ
筆記用具(ノート、えんぴつ)



小さな子どもがいる家庭は

ミルク
紙おむつ
ほ乳びん



三角きん 消毒ガーゼ ばんそうこう(大・小) 体温計
包帯(4号・6号が便利) きれいなタオル

はさみ・ピンセット キズ口用の消毒液 常備薬(かぜ薬、胃腸薬、痛みどめなど) 安全ピン

緊急用品として、外傷に対応できる各種用品、常備薬などを備えておく。

さらに、新聞紙や大きなゴミ袋は、防寒や防水に役立ちますので、備えておくといでしょう。

数日間を自足できるようにするための備蓄品(3日分が目安)

普段使っている物と同じ物を用意しておくとい便利す。

飲料水	9リットル(3リットル×3日分)
ご飯(アルファ米*)	4～5食分
ビスケット	1～2箱
板チョコ	2～3枚
缶詰	2～3缶
下着	2～3組
衣類	スウェット上下、セーター、フリースなど



*アルファ米…一度炊いた米を乾燥させたもので、お湯や水を注ぐだけで食べられ、非常食としても活用できる。

攻撃の手段として化学剤、生物剤、核物質が用いられた場合には、皮膚の露出を極力抑えるために、手袋、帽子、ゴーグル、雨ガッパ等を着用するとともに、マスクや折りたたんだハンカチ・タオル等を口及び鼻にあてて避難することが必要となる場合がありますので、これらについても備えておくことが大切です。

(2) 訓練への参加など

今後、国民保護法に基づき、国や地方公共団体などは避難や救援などの国民保護に関する訓練を実施することになります。みなさまが、この冊子を十分に活用していただくとともに、訓練に参加いただくことにより、武力攻撃やテロなどにおける避難などについて、より理解を深めることができるものと考えております。今後とも国民保護についてみなさま方のより一層のご理解をいただけますよう、よろしくお願い申し上げます。

国民保護法とは

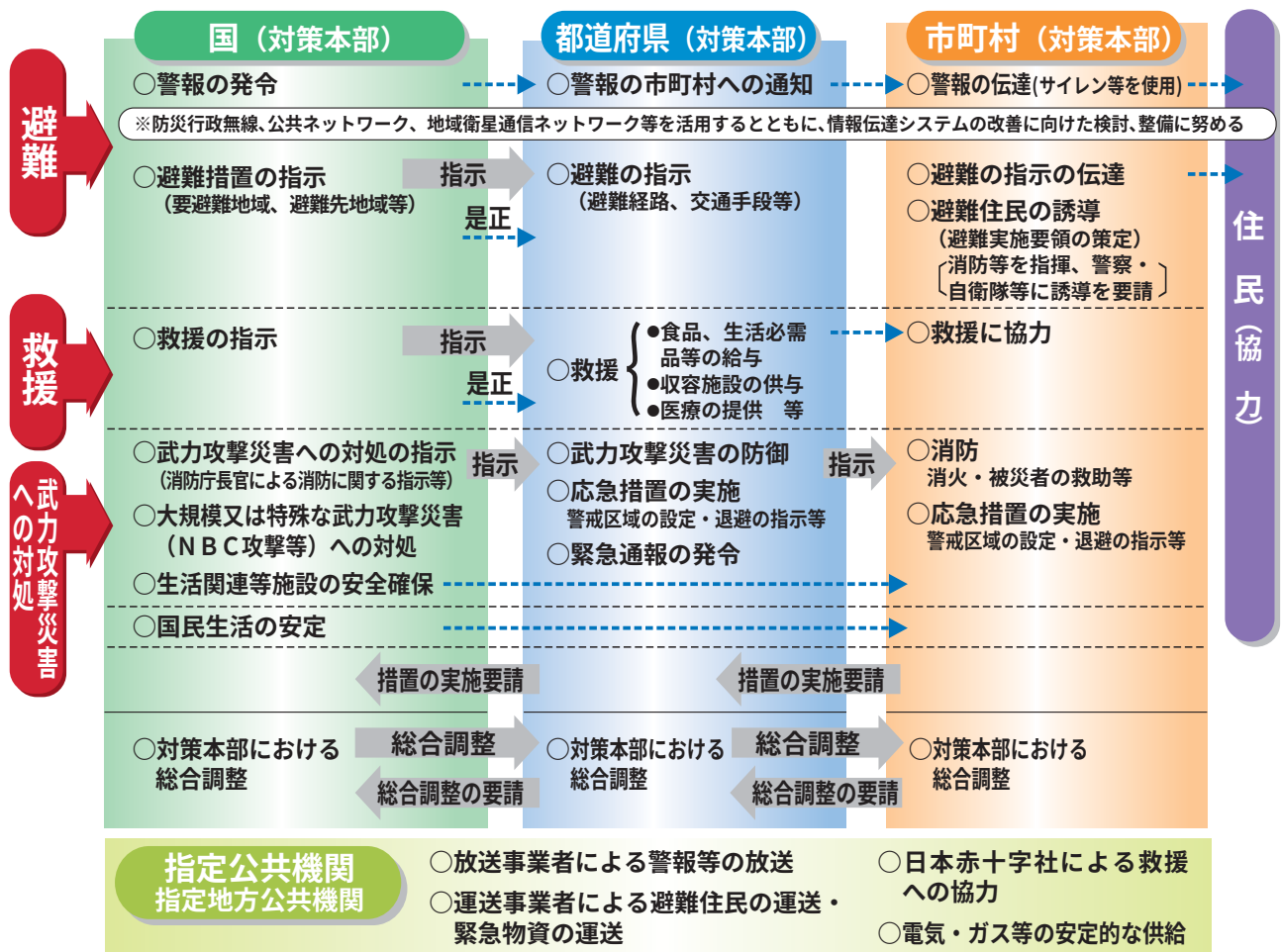
我が国を取り巻く安全保障環境については、冷戦終結後10年以上が経過し、我が国に対する本格的な侵略事態が発生する危険性は低下しているものの、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、国際テロ組織等の活動を含む新たな脅威や平和と安全に影響を与える多様な事態への対応が差し迫った課題となっています。

こうした状況も踏まえ、平成16年9月、我が国に対する外部からの武力攻撃などにおいて、国民の生命、身体及び財産を保護することなどを目的とした国民保護法(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)が施行されました。

国民保護法においては、国は、武力攻撃やテロなどから国民の生命、身体又は財産を保護するため緊急の必要があるときは、警報を発令して、みなさんに危険な状態になったことをお知らせすることとなっています。そして、国をはじめ、都道府県、市町村などの関係機関が、国民の保護のために情報の提供や避難の誘導、避難所の開設、救援物資の配布、救助活動、医療活動などの措置に迅速かつ全力を挙げて対応することとしています。

武力攻撃事態等における国民の保護のための仕組み

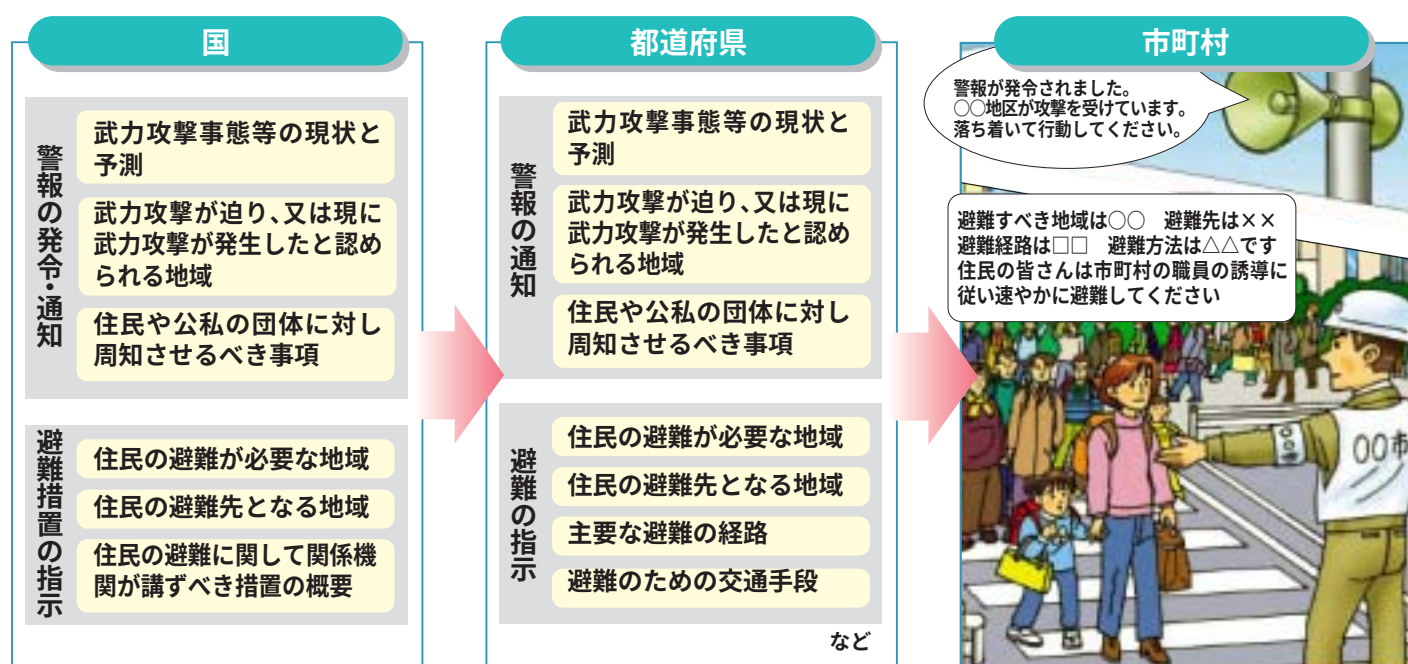
国民の保護のための措置は大きく、避難、救援、武力攻撃災害への対処の3つから構成されます。



国、地方公共団体、指定公共機関等が相互に連携

避難の仕組み

- 国は、武力攻撃から国民の生命、身体又は財産を保護するため緊急の必要があると認めるときは、警報を発令して、直ちに都道府県知事に通知します。さらに、住民の避難が必要なときは都道府県知事に対して、住民の避難措置を講ずるよう指示します。
- これを受け、都道府県知事は、警報の通知や避難の指示を行います。そして、放送や市町村の消防防災無線を通じて、皆さんに情報が伝達されます。



救援の仕組み

- 救援活動は、都道府県知事が中心となって、市町村や日本赤十字社と力を合わせて実施します。

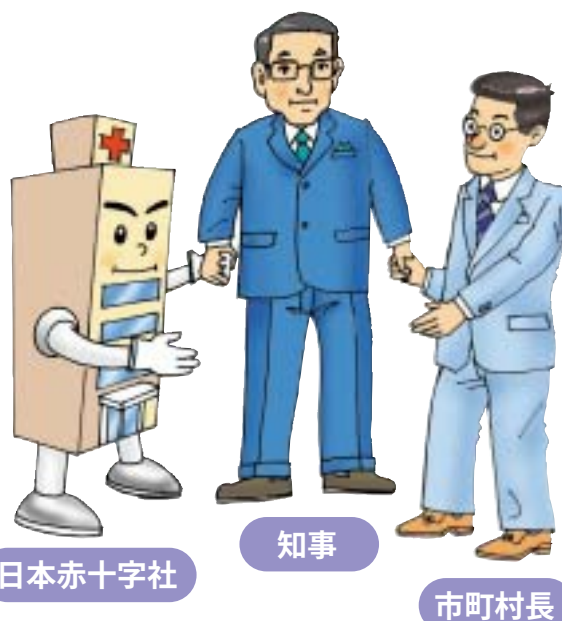
避難場所や医療の提供

避難してきた人々に宿泊場所や食品、医薬品などを提供



安否情報の収集や提供

行方不明になったり家族と離ればなれになった人たちのために安否情報の収集や提供を行う



武力攻撃災害への対処

- 武力攻撃に伴う被害をできるだけ小さくするために、国と地方公共団体が一体となって対処します。

ダムや発電所などの
施設の警備



放射性物質などによる
汚染の拡大を防止



警戒区域を設定

住民が危険な場所に入らない
よう警戒区域を設定



消防活動

消火や被災者の救助などの消
防活動



指定公共機関の役割

- 指定公共機関とは、国や地方公共団体と協力して、国民の保護のための措置を実施する機関のことをいいます。日本赤十字社や、日本放送協会(NHK)などの公共的機関や、電力会社やガス会社などの公益的事業を営む法人が、政令等で指定されています。
- 指定公共機関には、警報の放送や避難住民の運送など各々の業務に係る役割を果たしていただきます。

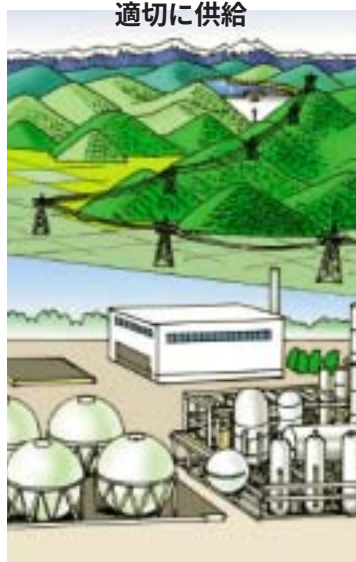
放送事業者

警報等を放送



電気・ガス事業者

適切に供給



運送事業者

避難住民の運送や緊急物資の運送



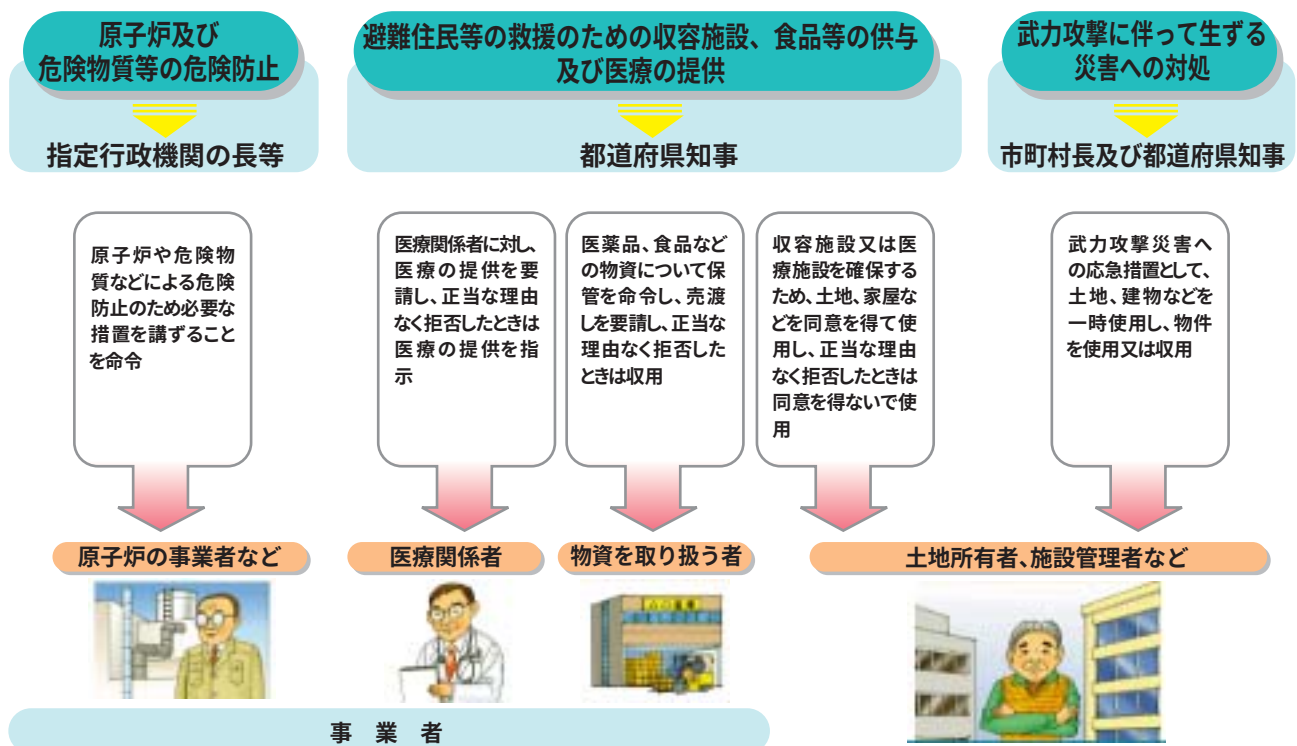
国民の協力

- 国民保護法では、「国民は、国民の保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする」、「国民の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない」とされています。
- 国や地方公共団体は、協力の要請を行う場合は、安全の確保に十分配慮しなければなりません。さらに、武力攻撃事態等において要請に基づく協力により国民が死亡・負傷等した場合は、その損害を補償します。また、住民の自主的な防災組織やボランティアによる国民の保護のための活動に対し、必要な支援を行います。



国民の権利および義務に関する措置

- 国民保護法においては、「国民の保護のための措置を実施するに当たっては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない」(第5条第1項)、「国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該国民の保護のための措置を実施するため必要最小限のものに限られ、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われるものとし、いやくも国民を差別的に取り扱い、並びに思想および良心の自由並びに表現の自由を侵すものであってはならない。」(第5条第2項)とされており、この原則に基づき、国民の権利および義務に関する措置については、限定的に規定されています。



武力攻撃事態の類型ごとの特徴

我が国に対する外部からの武力攻撃については、以下の4つの類型を想定しています。

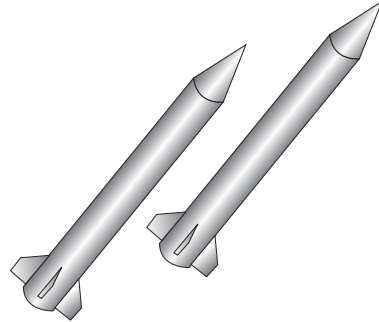
着上陸侵攻



■特徴

- 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、沿岸部に近い空港が攻撃目標となりやすい。
- 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ます。

弾道ミサイル



■特徴

- 発射前に着弾地域を特定することが極めて困難であり、短時間での着弾が予想されます。
- 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のが困難であり、弾頭の種類に応じて、被害の様相や対応が大きく異なります。

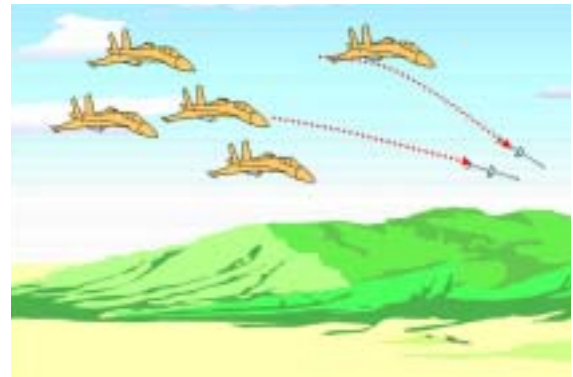
ゲリラ・特殊部隊



■特徴

- 突発的に被害が発生することもあります。
- 被害は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的ですが、攻撃目標となる施設（原子力事業所などの生活関連等施設など）の種類によっては、被害が拡大する恐れがあります。
- 核・生物・化学兵器や放射性物質を散布することにより放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾（ダーティボム）が使用されることも想定されます。

航空攻撃



■特徴

- 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すが、予め攻撃目標を特定することが困難です。
- 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も想定されます。

緊急対処事態とは

武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態または当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態で、国民の生命、身体及び財産を保護するため、国家として緊急に対処することが必要な事態をいいます。

攻撃の対象施設や攻撃の手段の種類により、以下に示すような事態例が考えられています。

～攻撃対象施設等による分類～

危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態

〈事態例〉

原子力事業所などの破壊

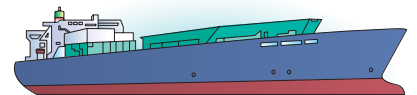
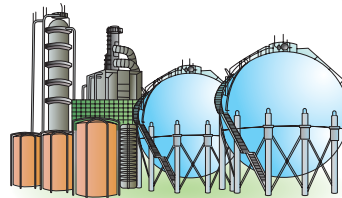
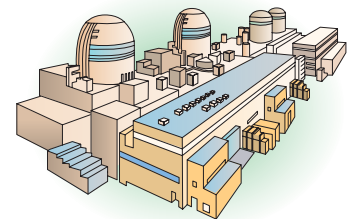
大量の放射性物質などが放出され、周辺住民が被ばくするとともに、汚染された飲食物を摂取した住民が被ばくします。

石油コンビナート、可燃性ガス貯蔵施設などの爆破

爆発・火災の発生により住民に被害が発生するとともに、建物やライフラインなどの被災により、社会経済活動に支障が生じます。

危険物積載船などへの攻撃

危険物の拡散により沿岸住民への被害が発生するとともに、港湾や航路の閉塞、海洋資源の汚染など、社会経済活動に支障が生じます。

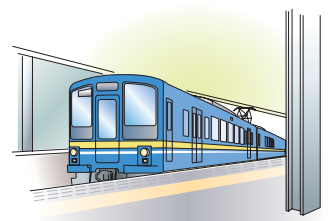
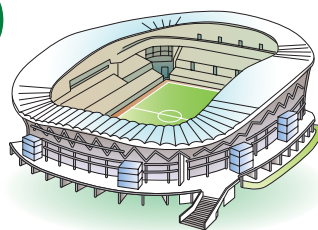


多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態

〈事態例〉

大規模集客施設、ターミナル駅などの爆破

爆破による人的被害が発生し、施設が崩壊した場合は被害が多大なものとなります。



～攻撃手段による分類～

多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態

〈事態例〉

放射性物質を散布することにより、放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾

(ダーティボム)

爆弾の破片や飛び散った物体による被害、熱や炎による被害などが発生し、放射線によって正常な細胞機能が攪乱されると、後年、ガンを発症することもあります。



生物剤の大量散布

人に知られることなく散布することが可能です。また、発症するまでの潜伏期間に、感染した人々が移動し、後に生物剤が散布されたと判明した場合には、既に広域的に被害が発生している可能性があります。ヒトを媒体とする天然痘など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ます。

化学剤の大量散布

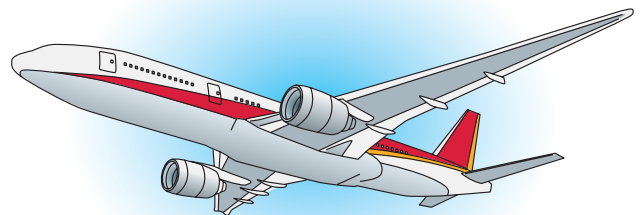
地形・気象などの影響を受けて、風下方向に拡散し、空気より重いサリンなどの神経剤は下をはうように広がります。

破壊の手段として交通機関を用いた攻撃等が行われる事態

〈事態例〉

航空機などによる自爆テロ

爆発・火災などの発生により住民に被害が発生するとともに、建物やライフラインなどが被災し、社会経済活動に支障が生じます。





この冊子に関するご意見・ご質問は、下記までお寄せください

内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)付

電話 03-5253-2111(代)

国民保護ポータルサイト <http://www.kokuminhogo.go.jp/>

平成17年9月9日



国・地方の共同訓練の実施について

1. 実動訓練

①主催

内閣官房、福井県、美浜町、敦賀市

②実施予定日

平成17年11月27日（日）

③想定

関西電力(株)美浜発電所がテログループによる攻撃を受け、同施設の一部が損傷を受け、放射性物質が放出されるおそれが生じる。

④訓練項目

○初動対応訓練

- ・ テロの発生状況の伝達、官邸危機管理センター等における情報集約、緊急処理事態の認定、警報の発令・通知、サイレン及び防災行政無線による警報の伝達など

○対策検討訓練

- ・ 美浜原子力防災センターにおける現地対策本部の設置、合同対策協議会の開催

○避難、救援、災害対処訓練

- ・ 避難の指示及び誘導
 - － 住民参加の避難訓練、自衛隊、警察等による避難の誘導等
- ・ 避難住民に対する救援活動
 - － 指定公共機関等の協力による医療支援体制の確立等
- ・ 緊急処理事態災害対処
 - － 原子炉の緊急停止、警備の強化、警戒区域の設定等

○事態終結訓練

- ・ 事態終結に向けた合同対策協議会の開催

⑤参加機関

○指定行政機関

内閣府（原子力安全委員会を含む。）、警察庁、防衛庁、総務省、消防庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、資源エネルギー庁、原子力安全・保安院、国土交通省、気象庁、海上保安庁、環境省

○指定地方行政機関等

経済産業省近畿経済産業局、厚生労働省福井労働局、農林水産省北陸農政局、文部科学省敦賀原子力事務所、国土交通省近畿地方整備局、国土交通省中部運輸局、気象庁福井气象台、海上保安庁

第八管区海上保安本部、中部管区警察局（福井県通信部を含む。）、
陸上自衛隊中部方面隊、海上自衛隊舞鶴地方隊、航空自衛隊中部
航空方面隊、福井県警察

○指定公共機関

原子力安全基盤機構、放射線医学総合研究所、日本赤十字社、放
送事業者、日本道路公団、核燃料サイクル開発機構、日本原子力
研究所、西日本電信電話（株）、日本原子力発電（株）、関西電力、
N T T ドコモ北陸

○福井県における関係指定地方公共機関

等

２．図上訓練

①主催

内閣官房

②実施予定日

平成17年10月28日（金）

③訓練想定及び訓練項目

同時多発テロ的攻撃が行われ、緊急処理事態が認定されたとの想
定に基づき、

- ・ 事態の認定、対処方針の決定
- ・ 警報、避難措置の指示、救援の指示及び災害対処のための措置に係
る意思決定
- ・ 国の指示等に応ずる地方公共団体における国民保護措置に係る意
思決定
- ・ 現地における関係機関相互の連携
に係る訓練を実施

④参加機関

○指定行政機関

全指定行政機関

○地方公共団体

埼玉県、富山県、鳥取県、佐賀県（他の都道府県（一部の市町村
を含む）については、警報の通知訓練のみを実施）

○指定公共機関

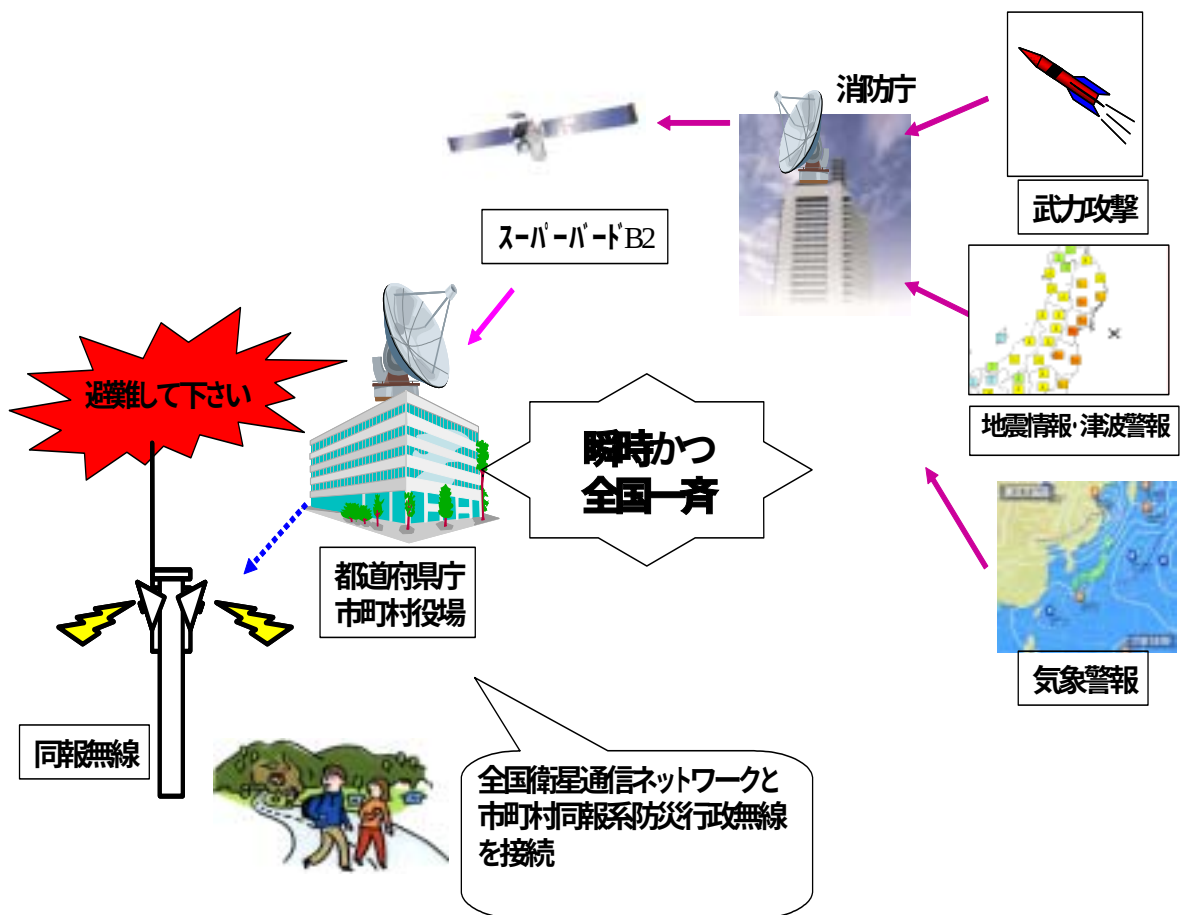
日本赤十字社、放送事業者

等

全国瞬時警報システム（J-Alert）について

1 事業内容

津波警報、気象警報、武力攻撃の警報等の即時対応が必要な情報を、市町村防災行政無線を用い、全住民に瞬時かつ一斉に伝達するシステム。



2 整備状況及び今後の方針

- 今年度は30団体で実証実験し、標準システムを完成。
- システムの構築のためには受信機と自動起動装置の整備が必要。(総額約104億円)

全国瞬時警報システム（J-Alert）について

- 1. 自然災害（地震・津波や気象災害）に関する警報等や、弾道ミサイル攻撃の警報を、瞬時かつ確実に、国民に伝達するためには J-Alert の整備が不可欠。**
- 2. J-Alert は、防災行政無線を通じ、瞬時かつ自動的に、住民の避難を呼びかけ、住民被害を格段に軽減することが可能。**
- 3. 国民保護は、18年度中に各市町村において国民保護計画が策定され、国全体の本格的な準備態勢が完了。**
J-Alert は、これらを運用面から支えるものとなる。

(平成17年9月22日時点で消防庁に報告のあったもの)

国民保護協議会の設置状況等

- 全都道府県で条例制定
- 46都道府県で協議会委員を任命の上、協議会を開催

指定地方公共機関の指定状況

- 全都道府県で指定

国民保護計画の作成状況

- 平成17年7月22日 福井県・鳥取県計画を閣議で承認
- 7府県(埼玉県、千葉県、愛知県、滋賀県、大阪府、島根県、熊本県)で、各省庁と事前協議実施中

市町村における 24 時間即応体制の整備について

1 問題の所在

国民保護や防災では 24 時間即応体制が重要（特に J-ALERT 整備後は迅速な初動体制が必要）。一方、小規模市町村では充実した 24 時間体制は困難な場合も存在。

2 対応の基本的な考え方

- （１）消防機関は、既に 24 時間即応体制が取られており、実動部隊や指令センターが存在するため、初動対応が迅速かつ充実。
- （２）一方、市町村長は、国民保護法上、当該区域の国民保護を「総合的に推進」する主体（対策本部長）として、計画策定、警報・避難指示の伝達、避難実施要領策定、避難誘導等の根幹の事務を担うこととなる。

3 考えられる対応方法

（１）市町村長部局での対応充実

「常備消防体制との連携を図りつつ当直等の強化（守衛及び民間警備員が当直を行い、速やかに市町村長及び国民保護担当職員へ連絡が取れる体制も含む）を図るなど、24 時間即応可能な体制の整備」（都道府県モデル計画）を行う。

留意点

- 迅速かつ的確な初動連絡が取れる実質的な 24 時間即応体制であることが重要。

（２）消防本部との連携強化

① 単独消防の市町村（市町村合併の進展によりその割合が急増）

一体化を含めた国民保護や防災と消防本部との連携強化も選択肢として考えられる。

留意点

- 消防本部への丸投げ意識を排除することや各部局の総合調整の実施が課題となる。既存導入政令市の工夫例も参考となる。
 - 例 京都市 i)副市長級の危機管理監が統括。
 - ii)他局の庶務担当部局長を防災担当部長に併任
- 最終責任者の首長の判断を消防本部がサポートする体制とする。このため、首長への迅速な情報伝達が特に重要。

② 広域消防の市町村

初動連絡体制（警報受領、現場情報受領、首長・県・警察・住民等へ連絡）に限定して消防機関側に委ねることが選択肢として考えられる。

留意点

- 構成市町村は、初動の連絡を受領次第速やかに対応体制を取ることとし、担当職員が登庁後は当該市町村が消防機関より引き継いで国民保護を実施することとする。
- 消防機関は、特に、構成市町村長への連絡を迅速に行うよう留意する。
- 構成市町村は消防機関への丸投げ意識が生じないよう特に留意が必要。このため、①②が迅速に行われるよう、普段より、消防機関との連携を密にするとともに、庁内体制の整備や職員への周知を十分実施しておく。

③ その他の留意点

①②の場合、消防本部より初動連絡が取れるよう、防災行政無線の親機や遠隔操作機を消防本部に設置することが重要。（特にJ-Alert 整備後）

合併前後の消防組織の変化

合併前 (H15. 4. 1 実績値)

		単独	組合	委託
消防本部	数	422	441	
	構成比	47%	49%	
市 町 村 (3, 191)	数	422	2,251	202
	構成比	13%	71%	6%

H17. 4. 1 (実績値)

		単独	組合	委託
消防本部	数	463	366	
	構成比	55%	43%	
市 町 村 (2, 396)	数	463	1,576	164
	構成比	19%	66%	7%

合併後 (H18. 4. 1 推計値)

		単独	組合	委託
消防本部	数	493	312	
	構成比	62%	38%	
市 町 村 (1, 822)	数	493	1,089	137
	構成比	27%	60%	7%

(注) 推計値は市町村数の減少をベースに、⑮から⑰への減少率を加味した推計。

事態に応じた避難実施要領のパターン例

- 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
 - ・ 比較的時間的な余裕がある場合
 - ・ 昼間の都市部における突発的な攻撃の場合
 - ・ N B C 剤を用いた攻撃の場合
- ③ 離島における避難の場合

※ 本資料における避難実施要領のパターンは、現段階における検討の一例であり、今後の検討を踏まえ、市町村国民保護モデル計画、避難マニュアルに反映させていく予定である。

○ 弾道ミサイル攻撃の場合

弾道ミサイル攻撃においては、弾道ミサイル発射に伴う警報の発令とともに、住民は屋内に避難することが基本であり、事実上、ミサイル発射時において、「避難誘導」ということは想定されない。他方、弾道ミサイル攻撃の兆候がある場合において、対策本部長から包括的に警報が発令され、避難措置の指示が行われた場合には、それを受け、都道府県知事による避難の指示が行われ、避難実施要領を策定する場合もある。

(避難実施要領の例は、以下の対応の流れを前提に記載。)

① ミサイル発射の兆候を受け、対策本部長は、原則、事前に包括的な警報の発令、避難措置を指示

対策本部長

包括的な) 警報の発令、避難措置の指示

(その他、記者会見等による国民への情報提供)

都道府県知事

避難の指示

市町村長

避難実施要領

② 個別のミサイル発射に伴い、対策本部長が警報を発令

避難実施要領 (一例)

〇〇市長

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、弾道ミサイルの発射の兆候があることから、発射された場合に備えた対応を講じることができるよう、あらかじめ警報を発令し、避難措置の指示を行った・。

このため、ミサイルが発射された場合において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、基本的は、目に見えない事象への対応となることから、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(過去に経験のない事案では、「正常化の偏見」が存在する。)

(※) 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、弾道ミサイル警報発令時には、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

・弾道ミサイルが発射された場合には、対策本部長から警報の発令が行われることから、担当職員は、当該市町村の区域が着弾予測地域に含まれる場合においては、

防災行政無線のサイレンを最大音量で鳴らし、住民に警報の発令を周知させること。

(※) 防災行政無線のサイレン音については、内閣官房サイトで視聴が可能であり、訓練等を通じて、この音を定着させる努力が求められる。

(※) 現在調査を行っている全国瞬時警報システム（J-alert）が配備された場合には、国において、各市町村の防災行政無線のサイレンを自動起動することが可能となる。

・ミサイル発射に伴う警報発令時には、住民は、近傍の屋内に避難できるように、あらかじめ個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、外気から出来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、警報発令時には、車両を道路の外の場所（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。

・住民に対しては、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、支給品（あれば）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。

(※) 国民の取るべき行動は、事態緊迫時は、国においても、記者会見等により周知徹底を図ることとしている。

・住民が、近所でミサイルの着弾音等と考えられる不審な音を聞いた場合には、できるだけ市町村、消防又は警察に連絡するよう周知すること。

・ミサイル着弾地の周辺には、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、自力での歩行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、災害時要援護者の「避難支援プラン」に沿っ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、所管の部局から、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ーではなく、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

(比較的時間的な余裕がある場合)

避難実施要領（一例）

〇〇市長

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、〇〇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。)

都道府県知事は、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。

(※) 警報で定められる2号地域の設定状況に留意する。

2 避難誘導の方法

(1) 避難誘導の全般的方針

〇〇市は、A・B・C地区住民約500名を本日15:00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15:30以降、市車両及び民間大型バスにより、〇〇市・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、避難に介護を必要とする者とその介護者に限定するものとする。

避難誘導の方法については、各現場においては、警察機関や自衛隊からの情報や助言により、避難の方法については、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更し、避難措置の指示及び避難の指示の内容が変更した場合には、当該避難実施要領についても併せて修正する。

(※) 少しでも時間的な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、当該一時避難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、警察とあらかじめ調整しておくことが重要である。

(※) 原子力事業所周辺における避難については、原子力災害が発生するおそれがある場合には、屋内避難を指示するとともに、被害が及ぶおそれがある地域に対して、他の地域への避難の準備又は避難を行わせる。この場合において、地理的条件や交通事情を勘案し、警察の意見を聴き、自家用車を交通手段として活用する。

(2) 市町村の体制、職員派遣

ア 市町村対策本部の設置

国からの指定を受けて、市長を長とする市町村対策本部を設置する。

イ 市職員の現地派遣

市職員各 2 名を、A・B・C 公民館、避難先の〇〇市・〇〇小学校に派遣する。

また、政府の現地対策本部が設置された場合には、リエゾンを派遣する。

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、緊急通行車両を配備する。連絡所においては、救護班等を設置して、軽傷者や気分を害した者への対応、給水等を行う（配置については別途添付）。

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えるよう現地調整所を設ける。

また、定時又は随時に会合を開き、関係機関の活動内容の調整及び確認を行う。

(※) 事態の変化に迅速に対応できるよう、関係機関（都道府県、消防、警察機関、自衛隊等）からの情報の共有や活動調整を行うために、現地調整所を設置し、又は職員を参画させる。また、政府の現地対策本部が設置された場合には、当該本部にリエゾンを派遣して、最新の状況を入手して、避難実施要領に反映させる。

(※) 避難経路の要所要所においては、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、一定のプレゼンスを示すことが重要である。

(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 200 名、A 公民館、市保有車両×4 〇〇バス 2 台

(イ) B 地区

約 200 名、B 公民館、〇〇バス×大型バス 4 台

(ウ) C 地区

約 100 名、C 公民館、〇〇バス×大型バス 2 台

(エ) その他

イ 輸送開始時期・場所

〇〇日 15:30、A・B・C 公民館

ウ 避難経路

国道〇〇号（予備として県道〇〇号及び〇〇号を使用）

- (※) バスや電車等の輸送手段の確保については、基本的には、都道府県が行う。
- (※) 避難経路については、交通規制を行う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）を配備し、住民の不安をなくさせる。
- (※) 冬期では、避難時における住民の衣類への注意を促すことや避難時の健康対策、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 担当職員は、防災行政無線を用いて、対象地域の住民全般に避難実施要領の内容を伝達する。その際、市町村広報車や消防車両等あらゆる手段を活用する。
- イ 上記と並行し、担当職員は、避難実施要領について、A・B・C地区の自治会長、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、警察等にファクス等を送付し、住民への伝達を依頼する。
- ウ 災害時要援護者等の事前登録者、避難支援者、社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等への伝達を行う。
- エ 近隣住人が相互に声を掛け合うように呼びかける。
- オ テレビ・ラジオ等の放送機関への放送を依頼する。
- カ 災害時要援護者については、一般の住民より避難に時間を要することから、避難支援プランに沿って、特に迅速な伝達を心がける。
- キ 外国人に対しては、国際交流協会等の能力を活用し、語学に堪能な要員を窓口として配置する。

- (※) 国民保護法上、指定公共機関又は指定地方公共機関である放送事業者は、その業務計画で定めるところにより、警報の内容、避難の指示の内容を放送することが義務付けられている。避難実施要領については、放送事業者に対して任意の協力を求めることとなる。
- (※) 都心部においては、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。

(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、徒歩により行うこととする。自家用車については、健常者については、使用しないよう周知する。
- イ 消防は、自治会・自主防災組織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「災害時要援護者支援班」を設置し、「避難支援プラン」に沿って、次の対応を行う。

- a ○○病院の入院患者 5 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 △△福祉老人施設入居者 25 名の避難は、市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。

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

(6) 避難の完了

ア 市町村職員、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、本人の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、17：30 をもって終了する。

(※) 「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。

(7) 誘導に際しての留意点や職員の心得

市町村の職員、消防吏員は、誘導に当たっては、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。
- ・ 市町村の誘導員は、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、都市部等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、自治会長などの地域のリーダーは、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常品にして、円滑な行動に支障をきたさないように促す。
- 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を見た場合には、市町村長、消防吏員、警察官、海上保安官に通報するよう促す。

(※) その際、関係機関の協力を得て、行政機関の保有する車両を配置して、一定のプレゼンスを示すことが重要である。

(※) 法第98条による発見者の通報義務について周知しておくことが必要である。

(8) 安全の確保

誘導を行う市町村の要員に対しては、二次被害を生じさせることがないように、国の現地対策本部や都道府県からの情報、市町村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。

誘導を行う市町村の要員に対して、特殊標章を交付し、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。

(※) 特殊標章は、武力攻撃事態等における使用に限られるが、国際法上、民間防衛活動を行う要員が攻撃対象とならないために重要である。

3 各部の役割

別に示す。

4 連絡・調整先

- ア バスの運行は、県〇〇課及び県警本部と調整して行う。
- イ バス運転手、現地派遣の県職員、〇〇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系により連絡する。
- エ 対策本部設置場所：〇〇市役場
- 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、〇〇市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、県及び〇〇市の支援を受ける。

(屋間の都市部における突発的な攻撃の場合の避難)

突発的な事案の発生時には、事案発生当初の10分間においては、国民一人一人の危険回避の行動が被害最小化のために不可欠であり、概ね次の対応を基本とする。

突発的な事案の発生	現場からの自主的な避難	行政からの指示等
	・ 堅牢な建物の屋内 ・ 建物の物陰や地下等に一時退避 ・ 事態の状況確認	- 避難措置の指示 - 避難の指示、避難実施要領 - 退避の指示、警戒区域の設定

(避難実施要領の主な記載内容例)

(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、防災行政無線等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には、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し、屋内に一時的に退避させる。

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、警察機関や自衛隊と連絡調整の上、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や自衛官からの情報をもとに、屋内避難又は移動による避難を決定する。

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、現場における警察機関や自衛隊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、順次退避させる。その際、戦闘地域周辺においては、自衛隊や警察機関による支援を受けながら避難させる。

(※) 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、その行動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）

〇〇時現在

〇〇地区については、〇〇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、・・・

〇〇地区については、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、警報の内容等以外にも、現場で活動する警察機関、自衛隊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、警察機関、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) 負傷者への対応

住民に死亡・負傷者が発生した場合には、〇〇地点の救護所、〇〇病院に誘導し、又は搬送する。NBC攻撃による負傷の場合には、〇〇地点の救護所、〇〇病院に誘導し、又は搬送する。この場合は、防護用の資機材を有する専門的な職員に、汚染地域からの後送を要請する。

また、都道府県や医療機関によるDMATが編成される場合は、その連携を確保する。

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

3) 安全の確保

誘導を行う市町村の要員に対しては、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、都道府県からの情報、市町村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。

誘導を行う市町村の要員に対して、特殊標章を交付し、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）

〇〇市長
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、爆発地区周辺の〇〇市〇〇1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）の地区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・・・。

都道府県知事は、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

〇〇市は、要避難地域の住民約2000名について、特に、爆発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指示をする。

当該エリア内の住民に対しては、防災行政無線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、防護機器を有する警察、国民保護派遣された自衛隊による屋内避難の伝達を要請する。

(※) 化学剤は、地形・気象等の影響を受けて、風化方向に拡散し、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) 市町村における体制、職員派遣

ア 市町村対策本部の設置

指定を受けて、市長を長とする市町村対策本部を設置する。

イ 市職員の現地派遣

市職員4名を、爆発地区周辺に派遣し、現地での調整に当たらせる。また、現地で活動する警察、消防、自衛隊と共に現地調整所を立ち上げ、情報共有、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、職員をリエゾンとして派遣して、活動調整や情報収集に当たらせる。

(※) ＮＢＣを用いた攻撃の場合には、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、政府の各機関との連絡を取り合っ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活動上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 担当職員は、防災行政無線を用いて、対象地域の住民全般に避難実施要領の内容を伝達する。その際、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 上記と並行し、担当職員は、避難実施要領について、要避難地域に所在する自治会長、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、警察等にファクス等を送付し、住民への電話等による伝達を依頼する。
- ウ 災害時要援護者等の事前登録者、避難支援者、社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等への伝達を行う。
- エ テレビ・ラジオ等の放送機関への放送を依頼する。

(※) 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に限られる。

(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、県と調整して、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、都道府県、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、都道府県と調整して、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、救援に関する都道府県との役割分担を踏まえて、活動を行う。

(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 住民に対しては、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で密閉するとともに、手、顔、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。

(※) N B C 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、行政による速やかな情報提供を常に考える必要がある。

(7) 安全の確保

市町村の要員において、二次被害を生じさせることがないよう、国の現地対策本部からの情報、現地調整所等からの情報を市町村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：〇〇市役場

イ 現地調整所設置場所：〇〇

○ 離島における避難

離島からの避難では、都道府県が、離島の住民を海上輸送手段について、国及び指定公共機関、指定地方公共機関である運送事業者と調整して確保することが基本。

市町村は、当該輸送手段の確保の状況を踏まえ、島内の住民を、輸送の拠点となる港湾へ輸送するバスや公用車などを確保し、各地区の住民に周知を行うことが基本。

(過去の三宅島、伊豆大島の避難が参考になる。)

避難実施要領（一例）

〇〇市長

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、〇〇島に対する武装工作員の侵攻の可能性を考慮し、警報を発令し、〇〇市〇〇島の全島を要避難地域とする避難措置の指示を行った・・・・・・。
(対処基本方針の内容、警報の内容、避難措置の指示の内容等を踏まえて記載。)
都道府県知事は、別添の避難の指示を行ったところである（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

〇〇市は、〇〇島の全域の住民約〇〇〇名について、〇〇日12:00を目途に輸送による避難を開始する。避難は、〇日～〇日の3日かけて行う。

島外の輸送は、〇〇港から、〇〇汽船のフェリー2隻、〇〇輸送のフェリー3隻をピストン輸送して行うこととする。緊急時には、これ以外にも海上保安庁の船艇・航空機及び海上自衛隊の輸送艦艇が運送に当たるよう要請している。

出航便の一時間前に港湾に到着できるよう、〇〇バスにより、島内を循環して、住民を移動させる。

住民は、徒歩により、バス停に集合させるものとし、自家用車の使用は、特別な事情がある場合以外は、認めない。

避難先は、当面の間は、〇〇市の〇〇公民館及び〇〇体育館とする。

(※) 島外への輸送手段については、都道府県が国と調整して、指定地方公共機関（又は指定公共機関）である運送事業者の輸送手段をチャーターする。

(※) 島内の各地域からフェリーの発着港湾までの移動は、基本的には、市町村が、島内のバスや公用車両を活用して行う。不足する場合は、警察と協議して、自家用車両を認める。

(2) 事前準備の呼びかけ

全住民に対して、防災行政無線や連絡網（回覧）により、避難のための準備を行うことを呼びかける。

その際、広報車やヘリコプター等を活用して、周知する。

職員は、担当地域を配分して、各自治会単位での避難者リストの作成を、自治会長や消防団長に依頼する。その際、各地区の避難希望日時の要望を聴取する。

避難用バスの時間等については、防災行政無線や連絡網（回覧）により知らせるとともに、隣近所同士で声を掛け合うように呼びかける。

災害時要援護者については、一般の住民よりも避難に時間を要することから、危急の場合に対応できるよう、早期の避難を促す。また、災害時要援護者支援班を設けて、避難の支援を行う。

（３）バス停等までの避難

バス停等までは、徒歩により移動する。自家用車の使用は、避難に介護を必要とする者とその介護者に限定するものとする。

各地区の住民は、出来るだけまとまって集団で行動し、避難者リストを作成する。

避難の最終日においては、避難者リスト等に基づき、残留者を個別訪問して、避難の有無を確認する。

（※）島外への避難の手段が限られることから、可能な限り、残留者が取り残されないような個別訪問等の対応を心がける。

（４）港湾における対応

港湾においては、避難連絡所を設置して、職員が、フェリーの搭乗者リストを作成する。また、各種の問い合わせへの対応、連絡調整を行うとともに、順次、住民を落ち着いて、乗船させるとともに、食料や飲料水を配給する。

（５）避難先における対応

避難先の港湾においては、連絡所を設置し、都道府県の支援により、〇〇公民館、〇〇体育館までの輸送手段の調整を行う。

※ 誘導に際しての留意点、各部の役割、連絡・調整先等の記載は略。

武力攻撃やテロ発生時の避難誘導における留意点について

- 1．各種の事態に即した対応
- 2．避難誘導に係る情報の共有化、一元化
- 3．住民に対する情報提供の在り方
- 4．高齢者、障害者等への配慮
- 5．安全かつ一定程度規律を保った避難誘導の実現
- 6．学校や事業所における対応
- 7．民間企業による協力の確保
- 8．住民の「自助」努力による取組みの促進

※ 本資料における検討内容については、今後、市町村国民保護モデル計画、避難マニュアルに反映させていく予定である。

1. 各種の事態に即した対応

避難住民の誘導は、生じた事態の状況（攻撃類型や地域性、時間帯など）に応じて柔軟に対応することが不可欠である。また、事態の変化に応じて、逐次修正することが必要である。

- 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、また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いては、ミサイル発射時には迅速に屋内に避難することとなることから、いわゆる「避難誘導」は想定されない。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、ミサイル発射時に迅速に個々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、比較的時間的余裕がある場合には、一時避難場所までの移動～一時避難場所からの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、警察機関、消防機関、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。
- 離島については、都道府県による船舶等の輸送手段の確保と並行しながら、島内における輸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たせる努力が必要である。
- 行政当局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、要援護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

避難住民の誘導においては、事態の状況の変化に迅速に対応できるよう、国や都道府県からの情報とともに、現地で活動する関係機関からの情報や助言により活動することが必要となる。

- 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）、またそれを受けた都道府県知事による避難の指示を踏まえた対応が基本である。
- 他方、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、都道府県、警察機関、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。
- 市町村の対策本部は、市町村の区域における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、「現地調整所」において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、市町村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、当該本部に市町村の職員をリエゾンとして派遣して、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

住民に対して必要な情報を的確かつ迅速に提供することは、住民の避難心理（「正常化の偏見」など）を勘案すれば、円滑な避難避難のために不可欠である。

- 国民保護法上、国民への適時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姿勢を貫かなければならない。
- 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。
- 要援護者や外国人など、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。
- N B Cを伴う攻撃のように、N B C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、障害者等への配慮

避難住民の誘導においては、自然災害時と同様に、高齢者、障害者等への対応が行政の果たす役割としても最も重要なものである。

- 避難誘導にあたっては、自然災害時と同様、高齢者、障害者等の要援護者への配慮が重要であり、避難誘導にあた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、以下の要援護者支援措置を講じていくことが適当と考える。
 - ①福祉関係部局を中心とした横断的な組織としての「災害時要援護者支援班」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、障害者団体等と連携した情報提供と支援の実施
 - ④一人一人の災害時要援護者のための「避難支援プラン」の策定（地域の要配慮者マップを作成する等）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。
- なお、「避難支援プラン」を策定するためには、要援護者情報の把握・共有が不可欠となるが、次の方法がある。

同意方式	住民一人ひとりと接する機会をとらえて要援護者を把握し、要援護者本人に直接働きかけ、避難支援プランを策定する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。	対象者が過多となる場合は、業務量も踏まえつつ、対象者の特定についての検討が必要となる。
手上げ方式	（制度を周知した上で、）自ら希望した者についての避難支援プランを策定する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。	登録を希望しない者への対策が必要。共有情報による要援護者の特定をせずに取り組むと、避難行動要支援者となり得る者の全体像が把握できない。
共有情報方式	市町村が、個人情報保護条例中の個人情報の目的外利用・提供に関する規定に基づいて、審査会等の手続きを経たうえで、福祉関係部局と防災関係部局とで情報共有し、分析の上、要援護者を特定する方式。	情報共有の結果特定される要援護者が必要とする支援等をきめ細かく把握するため、最終的には本人からの確認・同意が必要。関係情報を自主防等に提供する場合等にも本人の同意が必要。

※ 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月）より

5. 安全かつ一定程度規律を保った避難誘導の実現

避難住民の誘導においては、職員等の配置に注意するとともに、避難誘導に従事する者がリーダーシップを発揮できるようにすることが重要である。

- 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。
- したがって、避難誘導の開始時において、警察等との活動調整を行い、避難経路の要所要所において、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、当該一時避難所において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。
- また、避難誘導の実施にあたり、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。
- 避難誘導の実施にあたり、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。
- このため、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

学校や事業所においては、集団単位で避難の誘導を行うことが円滑に避難を行う有効な方法であり、被災時の対応と同様に周知を図ることが重要である。

- 学校や大規模な事業者においては、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、生徒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余裕がない場合には、学校の管理の下で、担任が生徒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、所在する生徒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

避難住民の誘導においては、企業の協力が、その地域の防災を考える上で重要となっており、平素から行政は企業の協力が得られるような取り組みを図る必要がある。

- 防災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導したり、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り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。）
- このため、各地域において、こうした取り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

住民が災害を逃れて安全な場所に避難するには、住民一人一人の「自助」の精神が重要であり、行政は平素から啓発等を実施し、住民の「自助」の精神を涵養することが必要がある。

- 災害時では、「自助 7 割、互助 2 割、公助 1 割」であると、一般に指摘されており、特に初期的な対応は、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。
- 各市町村においても、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。
- ・ 即座に爆発が起こった建物などからできる限り速やかに離れる。
- ・ 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、現場に消防職員や警察官がいる場合には、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

国民保護措置の実施時における消防機関の安全確保について（検討試案）

1 安全確保に関する国民保護法上の規定

- 指定行政機関、指定公共機関、地方公共団体はそれぞれの行う国民保護措置において安全を確保することが義務付けられている（法第22条）。

（安全の確保）

第二十二條 国は指定行政機関、地方公共団体及び指定公共機関が実施する国民の保護のための措置について、都道府県は当該都道府県、市町村並びに指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する当該都道府県の区域に係る国民の保護のための措置について、市町村は当該市町村が実施する当該市町村の区域に係る国民の保護のための措置について、その内容に応じ、安全の確保に配慮しなければならない。

- 消防機関は、119番通報等を受けて、現場において真っ先に対処するファースト・レスポnderであることから、特に、その活動時の安全確保に関して十分に留意する必要がある。

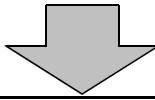
2 武力攻撃事態等における対処の特徴

- 武力攻撃やテロにおいて、安全に配慮すべき特徴的な「危険」の要素としては、① N B C 剤が攻撃に使われることによる危険、② 銃弾等による不測の攻撃に巻き込まれることによる危険、に大別される。
- N B C を伴う災害のように、発生した災害の実態により著しい活動上の危険が生じている中で安全に対処するためには、特殊な装備資機材や知識が必要となる。
- ゲリラ・特殊部隊による攻撃など、災害への対処に伴う危険に加えて、不測の攻撃に巻き込まれることによる危険については、防護手段やその回避の知見を有しない消防機関は、関係機関からの情報や助言を受けて、二次災害を生じることが無いよう、その能力に応じた慎重な対応が求められる。

3 弾道ミサイル攻撃の場合

○ 攻撃と災害の特徴

- ・ 発射時には弾頭の識別が不可能である。
- ・ 弾頭の種類（通常⇔N B C）により被害の様相と対処が大きく異なる。
NBC弾頭 → 活動に伴う危険性が高く、慎重な対処が必要。



○ **活動の原則**

消防職団員の二次災害を防止するため、常にNBC弾頭の可能性を念頭に置いた災害対処活動を行うことが必要。

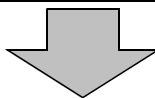
【消防機関の活動の態様】

- NBC災害専門部隊の出動（配備がない場合は能力を有する機関への応援を要請）とNBC対応装備資機材を用いて活動を行う。（現場検知、呼吸保護器具、防護服の着用等）
- 資機材を保有していない場合には、現場で安全を確認できる範囲内で救助活動等を行う。
- 内閣総理大臣が関係大臣を指揮して対処させるなど、国全体としての専門的かつ重点的な対処が行われることとなるので、他の関係機関との連携体制の確保に十分に配慮する（各機関によるNBC災害専門部隊の派遣や技術的助言、職員や専門家の派遣等）。
- 消防機関は、「現地調整所」において警察、自衛隊、海上保安庁等（以下「警察機関等」）と情報等を共有するとともに、各機関の機能や能力に応じ消火、救助、救急、交通の規制、原因物質の撤去・除染等が実施されるよう調整する。

4 ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合

○ **攻撃と災害の特徴**

- ・ 事前の予測が難しい。
- ・ 都市部の政治・経済の中核、鉄道、橋りょう、ダム、原子力施設などが目標として想定される。
- ・ 二次攻撃による被害の発生危険がある。被災施設により、二次被害が発生する可能性がある。
- ・ 武装集団の行動や鎮圧行動により危険区域が変化する。



○ **活動の原則**

- ・ 戦闘が継続している区域での活動は、不測の攻撃等による二次被害の危険性が高いため、安全が確認された区域での活動を行うことが必要。
- ・ 警察機関等との現地調整所における緊密な連携した活動を行うことが必要。

○具体的には、次のような対応が考えられる。

【爆発物を使用した破壊行為の場合】

- N B C 災害専門部隊の出動（配備がない場合は応援を要請）と N B C 対応装備資機材を用いて活動する（現場検知、呼吸保護器具、防護服の着用等）。
- 資機材を保有していない場合には、他の関係機関からの情報等に基づき、現場で安全を確認できる範囲内での救助活動等を行う。
- 建物等の破状況に応じ、倒壊危険に注意する。（例：WTCの倒壊）

【ゲリラ・特殊部隊による攻撃が継続している場合】

- 消防機関は、警察機関等と「現地調整所」の設置により連絡体制を確保し活動を行う。
- 市町村長は、「現地調整所」に職員を派遣し、各機関の連携体制を構築するとともに、市町村対策本部等との連絡を確保する。
- 市町村長は、「現地調整所」における警察機関等の情報を基に、必要な警戒区域を設定する。

（警戒区域の設定）

第百十四条 市町村長は、武力攻撃災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、当該武力攻撃災害による住民の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、警戒区域を設定し、武力攻撃災害への対処に関する措置を講ずる者以外の者に対し、当該警戒区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該警戒区域からの退去を命ずることができる。

※ 第2項以下で緊急の必要がある場合の都道府県知事、警察官等の設定に関する権限等を規定

- 消防機関が、警戒区域内において活動する必要がある場合は、常に現地調整所等における関係機関からの最新の情報や助言に基づき活動を行うこととし、特に以下の点に留意する。
 - ① 警察機関や自衛隊との調整による安全確認後の活動
 - ② 緊急連絡手段（警笛等）の確保や緊急脱出要領の確認
 - ③ 区域内で活動する部隊の進入及び退出管理の徹底 など
- 現場で活動する消防職団員等は、特殊標章を着用・表示する（ただし武力攻撃事態等に限られる。）。

※ 本資料の内容は、今後の検討を踏まえ、市町村国民保護モデル計画に反映させる他、国民保護における消防機関の活動に関する事項としてまとめる予定です。