

第4章 避難実施要領作成の留意事項

第4章 避難実施要領作成の留意事項

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、また避難に時間的余裕があるか否か、市中心部における避難であるか否か等により、実際の避難誘導のあり方はことなり、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、逐次修正する場合もある。
- 弾道ミサイル攻撃においては、当初は迅速に屋内に避難することになる。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住民に対して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、比較的時間的な余裕がある場合には、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、県警察、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。
- 市中心部での突発的なテロなど時間的な余裕がない場合においては、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、住民が緊急時にいか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。
- 行政機関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避難行動要支援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

- 避難住民の誘導にあたっては、対策本部長による避難措置の指示の内容、警報の内容（特に国民保護法第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。
- 他方、ゲリラや特殊部隊による攻撃等のように、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。

第4章 避難実施要領作成の留意事項

- 避難実施要領の策定にあたっては、各執行機関、消防機関、県、県警察、海上保安部、自衛隊等の関係機関の意見を聞くこととしており、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。
- 市国民保護対策本部は、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、事態の変化等に迅速に対応するため、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いた確かな措置を実施できるよう、必要に応じ、現場調整所を設けて、活動調整にあたる必要がある。
- 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必要である。また、現地調整所の職員は、市国民保護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。
- 国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あり方

- 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、避難誘導にあたっては、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込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おき、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、可能な限り提供することとする。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、現状に関する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。

第4章 避難実施要領作成の留意事項

- 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である。
- 避難行動要支援者や外国人など、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、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、特に速やかな情報提供に心がけなければならない。

4 避難行動要支援者等への配慮

- 避難誘導にあたっては、自然災害時と同様、避難行動要支援者等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、以下の避難行動要支援者への支援措置を講じていくことが適当と考えられる。
 - (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「(仮称) 避難行動支援等委員会」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) 一人ひとりの避難行動要支援者のための「避難支援プラン」の策定（地域の避難行動要支援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イス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 安全かつ規律を保った避難誘導

- 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。

第4章 避難実施要領作成の留意事項

- したがって、避難誘導の開始時において、県警察等との活動調整を行い、避難経路の要所において、職員を配置して各種の連絡調整にあたらせるとともに、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あ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ことから、誘導にあたる者は、より一層、冷静沈着に、毅然たる態度を保つこと。
- ・ 誘導員は、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。
- ・ 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に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、学校に所在する児童生徒等についても同様である。）。
- こうした取り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。

第4章 避難実施要領作成の留意事項

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得る。
- 例えば、市中心部において、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。
- 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

- 災害時では、「自助7割、共助2割、公助1割」であると、一般的に指摘されており、特に初動の対応は、阪神・淡路大震災の際の教訓に照らしても、個人個人の自助能力が鍵であるとされている。つまり、テロ発生現場は、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、国民一人ひとり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。
- 市は、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。そうした取り組みは、緊急時に一定の方向に人々の行動がとられ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。