

第2章 住民の避難

第1節 警報及び緊急通報

1 警報

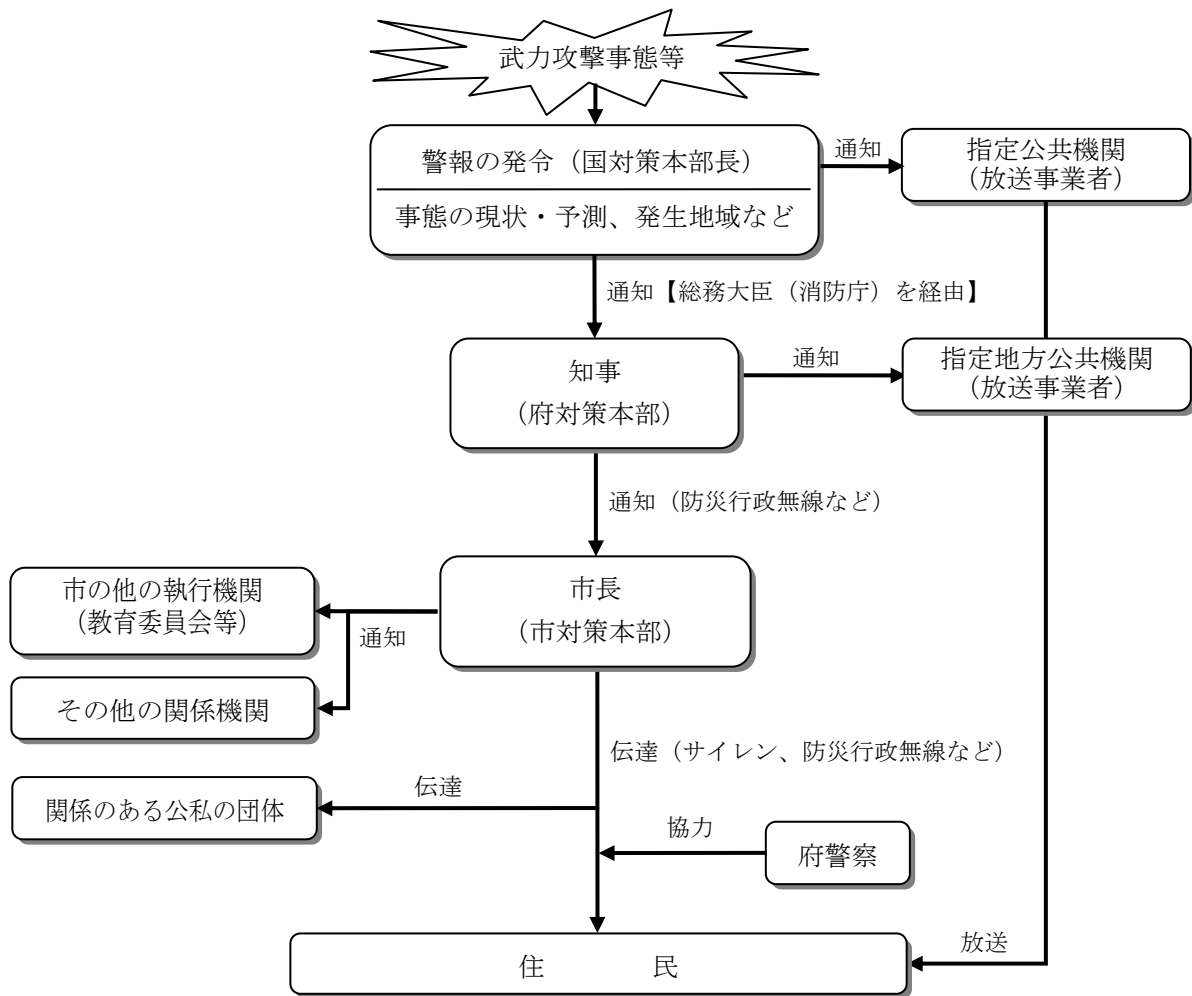
(1) 警報の伝達・通知の流れ

国対策本部長	<p>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</p> <p>【警報に定める事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○武力攻撃事態等の現状及び予測 ○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 ○その他、住民及び公私の団体に対し周知させるべき事項
知事	<p>総務大臣から警報の通知を受けたときは、直ちに、その内容を市長、府の他の執行機関、指定地方公共機関、その他の関係機関に通知</p>
市長	<p>知事から警報の通知を受けたときは、直ちに、その内容を住民及び関係のある公私の団体に伝達するとともに、市の他の執行機関、その他の関係機関に通知</p>

(2) 伝達・通知先

市長は、知事から警報の通知を受けたときは、直ちに、その内容を住民及び関係のある公私の団体（消防団、自治会、社会福祉協議会、農業協同組合、商工会議所、青年会議所、病院、学校など）に伝達するとともに、市の他の執行機関（教育委員会など）、その他の関係機関（保健医療福祉センター、保育所、幼稚園、福祉施設など）に通知する。

《図：警報の伝達・通知》



(3) 伝達・通知方法

ア 市長は、防災行政無線、広報車、電話、ファクシミリ、インターネット（ホームページへの掲載）、携帯電話の一斉メール等、市が保有するあらゆる手段を活用し、警報を伝達・通知する。

イ 市長は、市職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、あるいは自主防災組織や自治会等の自発的な協力を得るなどにより、各世帯等に警報の内容を伝達する。

この場合において、消防本部は、消火、救助、救急の活動の状況を勘案しつつ、保有する車両・装備を有効に活用し、巡回等による伝達を行うとともに、消防団は、平素からの地域との密接なつながりを活かし、自主防災組織、自治会や災害時要援護者等への個別の伝達を行うなど、それぞれの特性を活かした効率的な伝達が行なわれるように配慮する。

また、市は、府警察の交番、パトカー等の勤務員による拡声機や標示を活用した警報の内容の伝達が的確かつ迅速に行われるよう、府警察と緊密な連携を図る。

ウ 同報系防災行政無線等での伝達は、原則として、以下の要領により行う。

(ア) 武力攻撃が迫り、又は発生したと認められる地域に含まれる場合

原則として、同報系防災行政無線等で国が定めたサイレンを最大音量で吹鳴して住民に注意喚起した後、武力攻撃事態等において警報が発令された事実等を周知する。

(イ) 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に含まれない場合

原則として、サイレンを使用せず、防災行政無線等やホームページへの掲載等の手段により周知する。

なお、市長が特に必要と認める場合には、サイレンを使用して周知する。

(4) 災害時要援護者への伝達

警報の内容の伝達においては、特に、高齢者、障害者、外国人等災害時要援護者に配慮するものとし、下記の伝達方法などにより、迅速に伝達する。

ア 在宅の災害時要援護者

市は、本人の意思やプライバシーの保護に十分留意したうえで、情報伝達において配慮すべき対象者のリストをあらかじめ作成し、そのリストを活用し消防機関のほか、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、自治会等の協力も得るなどして、固定電話、携帯電話、ファクシミリ、インターネット、戸別訪問などにより伝達する。

イ 社会福祉施設入所者及び病院入院患者

市は、府との事前の役割分担に基づき、対象となる社会福祉施設及び病院を把握し、その施設管理者と協議のうえ、あらかじめリストを作成するなど、事前に把握した情報に基づき、電話、ファクシミリ、インターネット等により、伝達する。

ウ 日本語の理解が十分でない外国人

市は、防災行政無線、広報車、インターネット等による情報伝達にあたり、外国人にもわかりやすい平易な日本語の使用や、多数の在住者が母国語とする外国語については、あらかじめ作成した基本文例の活用などにより、正確で迅速な伝達に努める。

(5) 警報の解除

警報が解除された場合、市長は、発令の場合に準じて伝達・通知を行う。なお、警報解除の伝達は、原則としてサイレンを使用しない。

2 緊急通報

(1) 武力攻撃災害の兆候の通報

ア 発見者の通報

武力攻撃災害の兆候（武力攻撃に伴って発生する火災や堤防の決壊、建造物の倒壊、毒素等による動物の大量死、不発弾の発見など）の発見者は、遅滞なく、その旨を市長又は消防吏員、警察官若しくは海上保安官に通報することとされている。

イ 市長への通報

消防吏員、警察官、海上保安官は、発見者から通報を受けたときは、速やかに、その旨を市長に通報し、市長に通報することができないときは、速やかに、知事に通報することとされている。

ウ 知事への通知

市長は、通報を受けた場合において、武力攻撃災害が発生するおそれがあり、これに対処する必要があると認めるときは、速やかに、その旨を知事に通知する。

エ 近隣市町村長への連絡

市長は、武力攻撃災害が近隣市町村にも及ぶおそれがあると認めるときは、速やかに、その旨を近隣市町村長に連絡する。

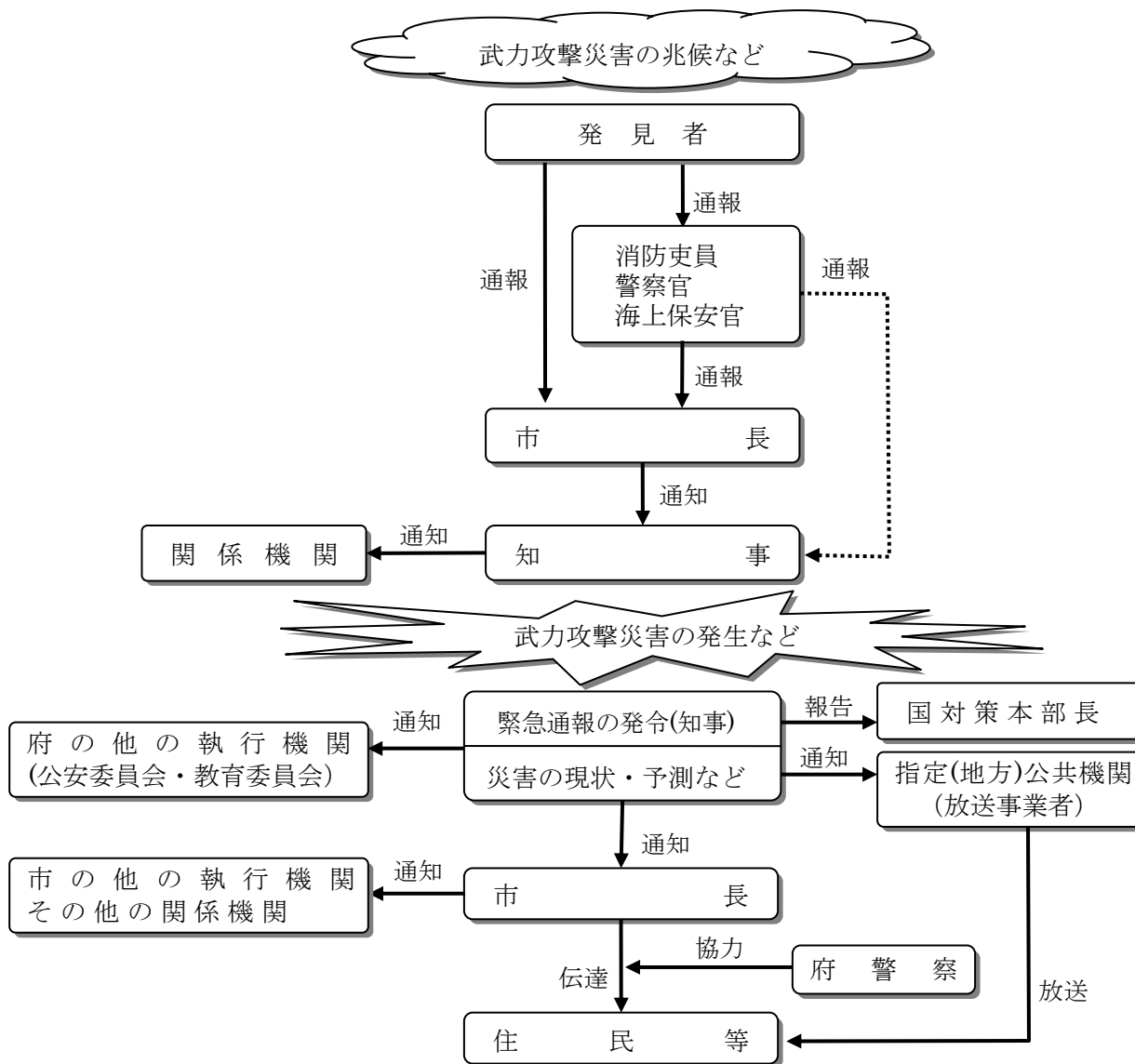
(2) 緊急通報発令の流れ

知事	<p>1 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、住民の生命、身体又は財産に対する危険を防止するため緊急の必要があると認めるときは、武力攻撃災害緊急通報を発令</p> <p>【緊急通報の内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○武力攻撃災害の現状及び予測 ○その他、住民及び公私の団体に対し周知させるべき事項 <p>2 緊急通報を発令したときは、直ちに、その内容を市長、府他の執行機関並びに関係指定（地方）公共機関に通知</p>
市長	<p>緊急通報の通知を受けたときは、直ちに、その内容を、住民及び関係のある公私の団体に伝達するとともに、市の他の執行機関、その他の関係機関に通知</p>

(3) 緊急通報の伝達・通知

緊急通報の発令・解除の伝達・通知方法については、警報の場合と同様とする。

《図：緊急通報の流れ》



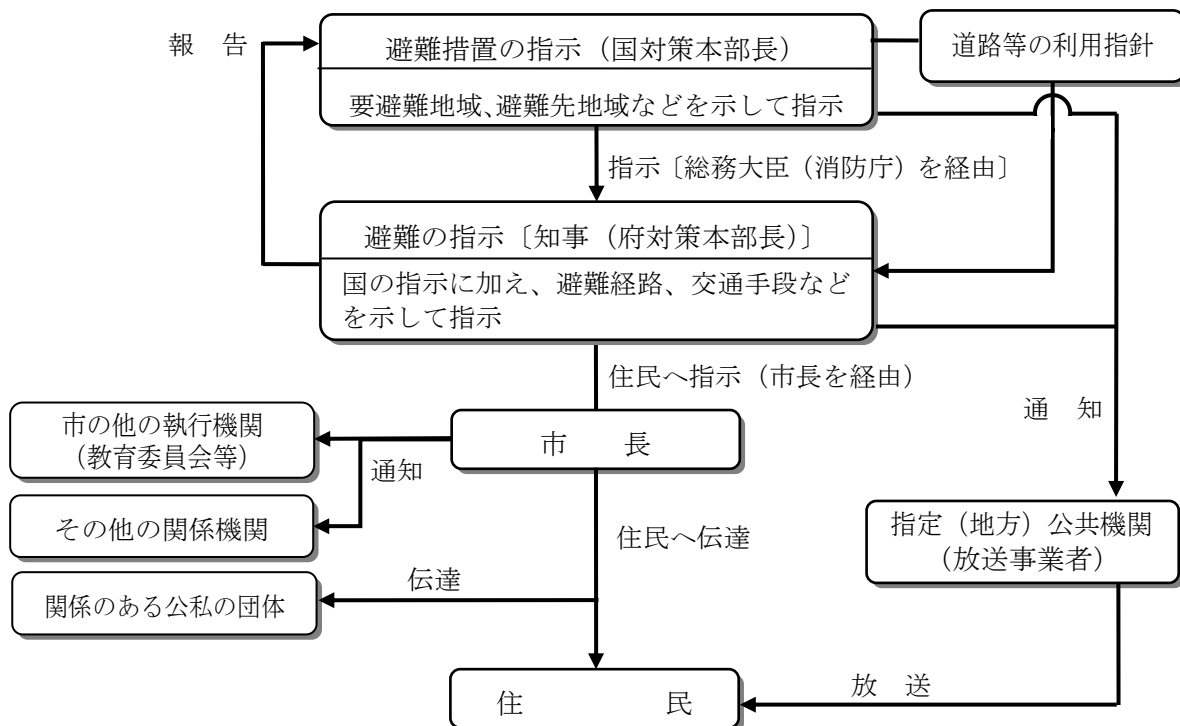
第2節 避難の指示・退避の指示

1 避難の指示

(1) 避難の指示の流れ

<p>国対策本部長</p>	<p>警報を発令した場合において、住民の避難が必要であると認めるときは、要避難地域及び避難先地域（避難経路地域を含む）の知事に対し、直ちに避難措置を指示</p> <p>【避難措置の指示の内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○住民の避難が必要な地域（要避難地域） ○住民の避難先となる地域（避難経路地域を含む）（避難先地域） ○住民の避難に関して関係機関が講ずべき措置の概要
<p>知事</p>	<p>避難措置の指示を受けたときは、市長を経由して、要避難地域の住民に対し、直ちに、避難を指示</p> <p>【避難の指示の内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○国対策本部長から示された避難措置の指示の内容 ○主要な避難の経路 ○避難のための交通手段 ○その他避難の方法
<p>市長</p>	<p>避難の指示の通知を受けたときは、警報の伝達に準じて、住民及び関係のある公私の団体へ伝達</p>

《図：避難の指示》



(2) 避難の指示に伴う措置

- ア 市長は、知事から避難の指示の通知を受けたときは、警報の伝達に準じて、できる限り速やかに、その内容を、住民及び関係のある公私の団体へ伝達する。
- イ 市長は、知事が的確かつ迅速に避難の指示を行えるよう、事態の状況を踏まえ、被災情報や現場における事態に関する情報、避難住民数、避難誘導の能力等の状況について、収集した情報を迅速に府に提供する。

2 退避の指示

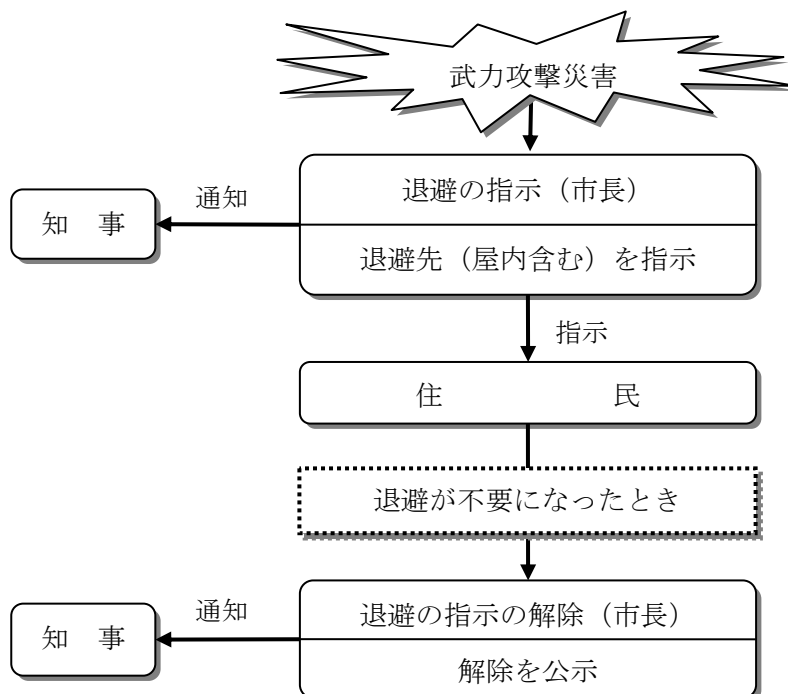
市長は、武力攻撃災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、住民の生命、身体若しくは財産を保護し、又は武力攻撃災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、住民に対し、目前の危険を一時的に避けるため武力攻撃災害の及ばない地域又は場所（屋内を含む。）に逃げるよう、退避の指示を行う。

なお、退避の必要がなくなったときは、退避の指示を解除する。

(1) 退避の指示者

指示者	退避の指示を行う要件	
市長	武力攻撃災害が発生し、 又は 発生するおそれがある場合	武力攻撃災害から住民を保護し、又は災害拡大を防止するため、「特に」必要があると認めるとき
知事		武力攻撃災害から住民を保護し、又は災害拡大を防止するため、「緊急の」必要があると認めるとき
警察官		①市長若しくは知事による退避の指示を待ついとまがないと認めるとき ②市長若しくは知事から要請があったとき
自衛官		上記の者すべてが指示できないと認める場合に限り

《図：退避の指示》



(2) 退避の指示に伴う措置

- ア 市長は、退避の指示を行ったときは、防災行政無線、広報車等により速やかに住民に伝達するとともに、知事、その他関係機関に通知する。なお、市域を越える退避の指示をしたときは、退避先地域を管轄する市町村長に連絡する。
- イ 市長は、退避の指示を解除したときは、広報車、立看板等住民が十分に了知できる方法でその旨を公示するとともに、知事、その他関係機関に通知する。
- ウ 市長は、知事、警察官又は自衛官から退避の指示をした旨の通知を受けた場合は、退避の指示を行った理由、指示の内容等について情報の共有を図り、退避の実施に伴い必要な活動について調整を行う。

(3) 屋内退避の指示

下記のように、その場から移動するよりも、屋内に留まる方がより危険性が少ないと考えられるときには、屋内への退避を指示する。

- ア NBC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、外気から接触が少ない屋内の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
- イ 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

(4) 安全の確保等

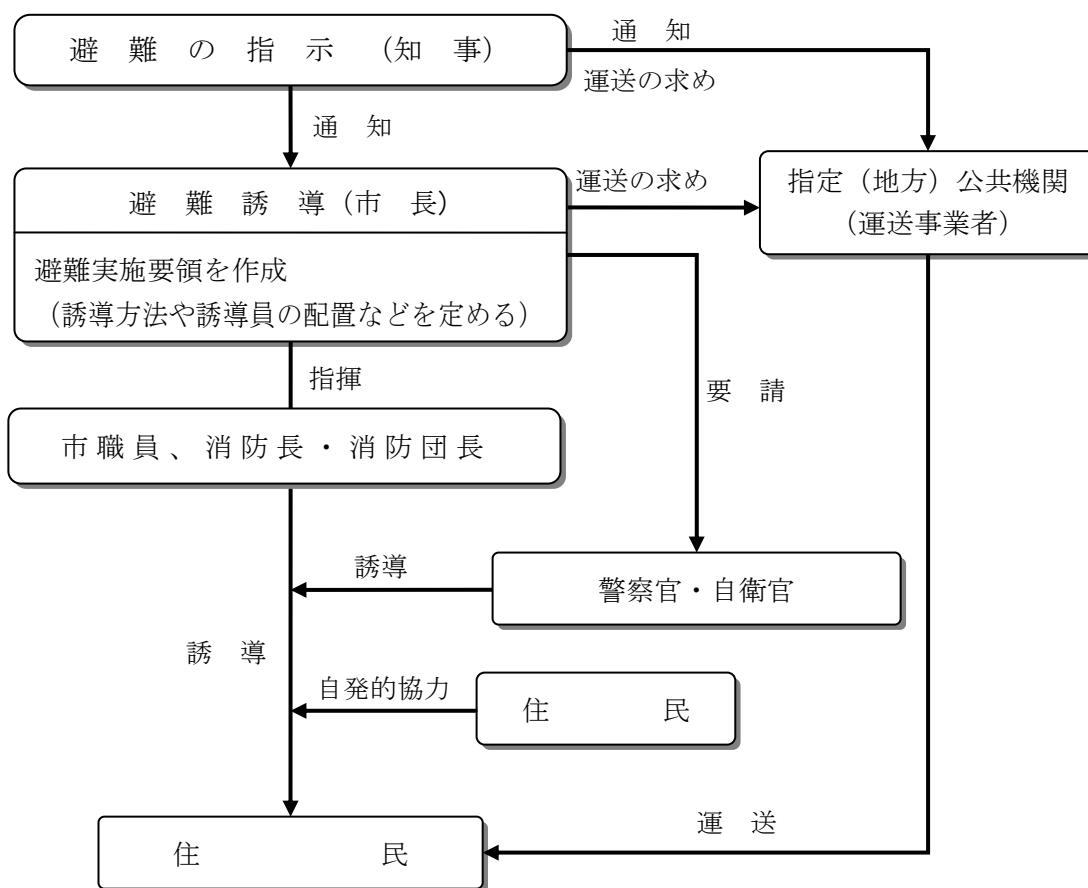
- ア 市長は、退避の指示を伝達する市の職員に対して、二次被害が生じないよう国及び府からの情報や市で把握した武力攻撃災害の状況、関係機関の活動状況等についての最新情報を共有するほか、消防機関、府警察などと連携を密にし、活動時の安全の確保に配慮する。
- イ 市の職員、消防職員及び消防団員が退避の指示に係る地域において活動する際には、市長は必要に応じて、府警察、自衛隊の意見を聴くなど、安全確認を行った上で活動させるとともに、各職員が最新の情報を入手できるよう緊急の連絡手段を確保し、また、地域からの退避方法等の確認を行う。
- ウ 市長は、退避の指示を行う市の職員に対して、武力攻撃事態等においては、必ず特殊標章等を交付し、着用させる。

第3節 避難誘導

1 避難誘導の流れ

- (1) 市長は、住民に対し知事から避難の指示があったとき、関係機関の意見を聴いて、直ちに、避難実施要領を定め、その内容を住民及び関係のある公私の団体に伝達するとともに、関係機関に通知する。
- (2) 市長は、避難実施要領に定めるところにより、市の職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、避難住民を誘導する。

《図：避難誘導》



2 避難実施要領の作成

(1) 避難実施要領の作成

市長は、住民に対し知事から避難の指示があったとき、あらかじめ作成しておいた避難実施要領のパターンの中から、関係機関（市の他の執行機関、消防機関、府、府警察、自衛隊等）の意見を聴いて、最も適切なパターンを選ぶなどして、直ちに避難実施要領を作成する。

その際、避難実施要領の通知・伝達が避難の指示の通知後速やかに行えるよう、その迅速な作成に留意する。

なお、緊急の場合には、時間的な余裕がないことから、事態の状況等を踏まえて、法定事項を箇条書きにするなどして、避難実施要領を作成する。

また、避難の指示の内容が変更された場合又は事態の状況が変化した場合は、直ちに避難実施要領を変更する。

【避難実施要領に定める事項】

- i 避難経路、避難手段その他避難方法に関する事項
- ii 避難誘導の実施方法、関係職員の配置その他避難誘導に関する事項
- iii 上記のほか、避難の実施に必要な事項

(2) 避難実施要領の伝達・通知

ア 市長は、避難実施要領を定めたときは、防災行政無線やインターネット（ホームページへの掲載）、広報車などを活用するほか、自主防災組織、自治会等の自発的な協力を得て、住民及び関係のある公私の団体に伝達する。

イ 市長は、市の他の執行機関、消防長、警察署長等及び自衛隊地方協力本部長並びにその他の関係機関に通知する。

ウ 市長は、放送事業者に連絡する。

3 避難住民の誘導

(1) 市職員等による避難誘導

ア 市長は、避難実施要領で定めるところにより、市職員並びに消防長及び消防団長を指揮し、避難住民の誘導を行う。

イ 市長は、安全を十分確認したうえで、避難経路の要所に誘導要員を配置し、各種の連絡調整に当たらせるとともに、行政機関の車両、案内板、誘導ロープ等を設置し、誘導の円滑化を図る。避難住民の誘導を行う市の職員等には、防災服、腕章、旗及び特殊標章等を携行させる。

- ウ 市長は、避難の指示があった地域に残留者がいないか、広報車等による呼びかけや戸別訪問等により確認する。残留者がいる場合は、事態の状況等に関する情報に基づき丁寧な説明を行い、残留者の説得に努める。
- エ 市長は、避難住民の誘導にあたって、必要に応じ、府と連携して、食料・飲料水や医療の提供などを行う。
- オ 市長は、必要に応じて、自主防災組織や自治会等の地域住民の協力を得て、避難者名簿を作成する。
- カ 消防本部及び消防署は、消火、救助、救急の活動状況を勘案しつつ、市長の定める避難実施要領に基づき、要所に消防車両等を配置し、車載の拡声器を活用する等効果的な誘導を実施するとともに、自力歩行困難な災害時要援護者の人員輸送車両等による運送を行う等保有する装備を有効活用した避難住民の誘導を行う。
- キ 消防団は、消防本部又は消防署と連携しつつ、自主防災組織、自治会等と連携した避難住民の誘導を行うとともに、災害時要援護者に関する情報の確認や要避難地域内残留者の確認等を担当する等地域とのつながりを活かした活動を行う。
- ク 避難住民の誘導は、避難実施要領の内容に沿って、関係者の協力を得て、自治会、町内会、学校、事業所等を単位として行う。ただし、緊急の場合には、この限りでない。

(2) 関係機関等との連携

- ア 市長は、市職員、消防職員及び消防団員のみでは十分な対応が困難であると認めるときは、警察署長、国民保護措置の実施を命ぜられた自衛隊の部隊の長に対して、警察官、自衛官による避難誘導を要請する。
- イ 市長は、市域を越えて避難住民を誘導する場合、関係市町村長と次のような調整を行う。
- (ア) 避難実施要領を定めるときは、避難先地域（避難経路を含む）を管轄する市町村長の意見を聴くとともに、定めたときは、当該市町村長に連絡する。
- (イ) 市長は、避難住民の誘導を円滑に実施するため必要があると認めるときは、避難先地域（避難経路を含む）を管轄する市町村長に対し、避難住民の誘導の補助を依頼する。
- (ウ) 市長は、避難誘導の際に、避難住民等から任意で収集した情報を、避難先地域の避難施設を管理運営する市町村長等へ提供する。
- ウ 市長は、府域を越えて避難誘導を行うなどの場合は、知事に対し、避難誘導の補助を要請する。

エ 避難誘導する者又は避難誘導を補助する者は、必要に応じ、避難住民その他の者に対し、安全の確保に十分配慮したうえで、誘導に必要な援助について、自発的な協力を要請する。

(3) 運送事業者である指定（地方）公共機関との調整

市長は、住民を避難誘導するために、運送手段を確保する必要がある場合、府と調整のうえ、運送事業者である指定（地方）公共機関に対し、運送の求めを行うとともに、要避難住民数、集合場所、集合時間など避難住民の運送に関する具体的事項の調整を行う。

市域を越えて避難住民の運送が必要となる場合若しくは複数の市町村長による運送の求めが競合する場合は、知事が運送の求めを行うこととされている。

(4) 災害時要援護者の避難誘導

ア 市長は、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等、自ら避難することが困難な者を優先的に避難誘導する。

イ 市長は、自ら避難することが困難な在宅者の避難誘導について、事前に把握した情報等に基づき、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、介護保険制度関係者、障害者団体等や、自主防災組織、自治会等の地域住民の自発的な協力を得ながら、必要に応じて車両を確保するなどして実施する。

ウ 市長は、病院、社会福祉施設等に入院・滞在している、自ら避難することが困難な者の避難誘導について、施設管理者に対し、当該施設職員による引率、保護者への連絡及び引き渡しなどのほか、車椅子や担架による移動の補助、車両による搬送などを要請するなどして実施する。

エ 市長は、市及び施設管理者のみでは、十分な輸送手段を確保できない場合は、府、府警察及び自衛隊に協力を要請する。

(5) 曜日、時間帯を念頭に置いた避難誘導

ア 市長は、平日の昼間においては、避難までに時間的余裕がある場合又は児童・生徒を保護者へ引渡しできる場合を除き、事業所、学校単位での避難ができるよう関係者に避難誘導の補助等について協力を要請し、避難誘導を行う。

イ 市長は、他市町村からの通勤・通学者等が速やかに帰宅等できるよう、鉄道等の公共交通機関の運行状況や周辺の道路(歩道)状況に関する情報等を提供する。

ウ 市の教育委員会は、避難までに時間的余裕がない場合又は児童・生徒を保護者へ引渡しができない場合においては、教職員が児童・生徒と行動を共にして避難するなど、市長の実施する避難誘導を補助するものとする。

エ 市長は、夜間においては、可能な限り投光器、照明器具を使用して避難誘導中の事故防止、住民の不安軽減を図る。

(6) 安全の確保

避難誘導を行う機関は、武力攻撃事態等の推移、武力攻撃災害の発生状況などの情報を、現場で誘導を指揮する者に随時提供するなどして、避難住民及び現場で誘導を行う者の安全を確保する。

(7) 避難住民の復帰のための措置

避難の指示が解除されたときは、その内容を避難住民及び関係のある公私の団体へ伝達するとともに、避難住民を復帰させるため、避難住民復帰要領を作成し、復帰のために必要な措置を行う。

4 事態想定を踏まえた避難

市長は、国民保護基本指針で示されている武力攻撃事態等の特徴、留意点などを踏まえ、避難誘導を行う。

(1) 武力攻撃事態等・緊急対処事態における避難

ア 着上陸侵攻の場合

武力攻撃災害が広範囲にわたることが予想されるが、避難までの時間的余裕があり事前の準備が可能であることから、戦闘が予想される地域から先行して、市域外の避難先地域へ避難することとし、大規模な場合は、他府県の避難先地域へ避難する。

その際、公共交通機関（鉄道・長距離バスなど）や借上バスを利用して、要避難地域の住民は、他市町村・他府県の避難施設へ、要避難地域にいる通勤・通学者等は、他市町村・他府県にある自宅等へ避難する。

ただし、府の人口規模に見合った避難のための交通手段及び受入施設の確保の観点から、多数の住民を短期間で遠方へ避難させることは、極めて困難であることから、上記のような避難の準備ができる場合を除き、国対策本部長の避難措置の指示及び知事の避難指示を踏まえ、適切に対応することとする。

イ ゲリラ、特殊部隊による攻撃の場合

少人数のグループにより行われ、被害の範囲は比較的狭い範囲に限定されるのが一般的であるが、事前に予測あるいは察知することができず突発的な発生も想定され、避難までの時間的余裕がないことから、当初は屋内に徒歩で一時退避し、その後の事態の推移に応じて、安全な地域へ避難する。

ウ 弾道ミサイル攻撃の場合（通常弾頭）

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り、さらに、極めて短時間で着弾することが予想されることから、直ちに徒歩で屋内へ退避し、その後の事態の推移に応じて、安全な地域へ避難する。

エ 航空攻撃の場合（通常弾頭）

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あるが、対応の時間が少なく、また攻撃目標を特定することは困難であることから、直ちに徒歩で屋内へ退避し、その後の事態の推移に応じて、安全な地域へ避難する。

オ 緊急処理事態の場合

緊急処理事態は、原則として、武力攻撃事態等におけるゲリラや特殊部隊による攻撃等と類似の事態が想定されるため、それに準じた避難を行う。

(2) NBC攻撃における避難

ア 核兵器を用いた攻撃の場合

被害は、当初は主に核爆発に伴う熱線、爆風等によって、その後は放射性降下物や残留放射線によって生じる。また、熱線・爆風等及び残留放射線は爆心地周辺において、放射線降下物は爆心地付近から、逐次、風下方向に拡散して、被害をもたらす。

このため、熱線・爆風等による直接の被害を受ける地域については、当初は爆心地周辺から直ちに離れ、地下施設やコンクリート施設などの屋内へ徒歩で一時避難し、一定時間経過し残留放射線の低減確認後、放射線の影響を受けない安全な地域に避難する。

また、直接の被害は受けないが、放射性降下物の被害を受けるおそれがある地域については、風下を避けて、できる限り、爆心地から遠くの安全な地域へ避難する。安全な地域へ避難する際は、公共交通機関や借上バスを利用して、他市町村・他府県にある避難施設・自宅等へ避難する。

イ 生物兵器を用いた攻撃の場合

生物剤は、人に知られることなく散布でき、散布が判明したときには、すでに被害が拡大している可能性があるが、攻撃されたことが判明した場合、又は攻撃されるおそれがある場合は、散布された場所から直ちに徒歩等で離れ、外気からの密閉性の高い屋内の部屋、又は感染のおそれのない安全な地域へ避難する。

ウ 化学兵器を用いた攻撃の場合

化学剤は、一般的には、地形・気象等の影響を受けて、風下方向に拡散し、空気より重い神経剤（例：サリン）は地面をほうように広がる。また、特有のにおいがあるものもあるが、無臭のものもある。

このため、攻撃されたことが判明した場合、又は攻撃されるおそれがある場合は、攻撃された場所から直ちに徒歩等で離れ、外気からの密閉性の高い屋内の部屋又は風上の高台など、汚染のおそれのない安全な地域に避難する。

《表：事態類型等と避難の特徴》

避難の特徴		被害の範囲 →避難先までの距離 (主たる避難先)	予測の可否 →避難までの時間的余裕	主な避難手段
武力 攻撃 事態	着上陸侵攻	広い範囲 →遠くへ避難 (他市町村・他府県)	予測は可能 →時間的な余裕あり	公共交通機関・借上バス
	ゲリラ・特殊部隊 による攻撃	狭い範囲 →近くへ避難 (近傍の施設・市内)	予測は困難 →時間的余裕なし	徒歩 公共交通機関・借上バス
	弾道ミサイル攻撃 (通常弾頭)	狭い範囲 →近くへ避難 (近傍の施設・市内)	予測は可能 →時間的余裕なし	徒歩 公共交通機関・借上バス
	航空攻撃 (通常弾頭)	広い範囲 →近くへ避難 (近傍の施設・市内)	予測は可能 →時間的余裕なし	徒歩 公共交通機関・借上バス
緊急対処事態		狭い範囲 →近くへ避難 (近傍の施設・市内)	予測は困難 →時間的余裕なし	徒歩 公共交通機関・借上バス
NBC 攻撃	核兵器 〔弾道ミサイル (核弾頭) 航空攻撃 (核弾頭)〕	・核爆発の被害を受ける地域 →近くへ避難後、 (地下施設・コンクリート施設) 遠くへ避難 (他市町村・他府県) ・放射性降下物の被害を受ける地域 →遠くへ避難 (他市町村・他府県)	→時間的余裕なし →時間的余裕なし	徒歩 公共交通機関・借上バス 公共交通機関・借上バス
	生物兵器	→近くへ避難	→時間的余裕なし	徒歩
	化学兵器	(近傍の施設・市内)		公共交通機関・借上バス

【参考】突発的・局地的な事態（ゲリラ・特殊部隊による攻撃等）における避難

