

第3回 避難

皆様、新年明けましておめでとう御座います。

輝かしい新年を迎えられたものとお慶び申し上げます。

山下塾第3回講座のテーマは、「避難」についてです。警報等が発令され、住民の生命に危険が及ぶことが予想される場合には、避難が勧告され、或いは指示されます。

災対法と国民保護法の違いにより、避難にも差異がありますので、先ず、それらを認識していただき、次いで個別の避難について説明します。災害弱者等を如何に支援するかが喫緊の課題となっています。

その様な課題についても触れています。



第3回講座 避難

- 1 国保法と災対法における避難の差異
- 2 災対法における避難
- 3 国保法における避難
- 4 避難の要領・留意事情等
- 5 災害時要援護者支援等
- 6 避難計画(実施要領の計画)等

避難勧告、避難指示、避難命令及び避難準備情報と言う用語が使用されています。

先ず、これらを整理しておきましょう。

避難準備情報は法令上には規定されていませんが、避難勧告の前段階で心積もりをなさいということでしょうか？

避難命令なる用語もありませんが、語彙がきつ過ぎるから指示と言う言葉で代替したのでしょうか？

命令となると罰則規定を伴うので、避けたのでしょうか。

国民保護法ではスライドに示しておるように「避難指示」のみです。

避難勧告・指示・命令

共

	強制力の度	災対法	国保法
避難準備情報 (法令上の根拠なし)		△ (明示なし)	×
避難勧告		○	×
避難指示		○	○
避難命令* (罰則規定)		×	×

*: 警戒区域や立入制限区域から退去を命令する場合はあるが、避難命令という用語は規定されていない。

国民保護法独自の指示として国の対策本部長が総務大臣を通じて知事に「避難措置の指示」を発することが規定されています。

避難指示についても災対法では市町村長が主たる発令権者ですが、国民保護法では知事が避難指示を発することとされています。

避難指示の差異

共

	災対法	国保法
避難措置の指示	なし	国の対策本部長が総務大臣経由で知事へ
避難指示	市町村長、警察官等の代行権	知事が市町村長経由で住民へ
備考	知事の代行権あり	市町村長は避難実施要領策定

災対法第60条に規定されている避難勧告と避難指示はスライドの通りです。

県や市町村の地域防災計画では、避難勧告や指示に含ませる事項として、スライド5のようになっています。

市町村域内での避難が主体であり、避難施設が予め計画されています。風水害と地震災害では避難においても様相が異なります。夫々の状況に応じて避難が具体化されます。

災対法

災

避難の勧告及び指示(災対法)60条

- 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他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
- 市町村長
- 必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対して
- 避難のための立退きを**勧告**し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを**指示**

地域防災計画における避難

災

1 避難勧告・指示に含む項目

避難を要する理由、避難勧告・指示対象地域、避難先とその場所、避難経路、その他必要な事項

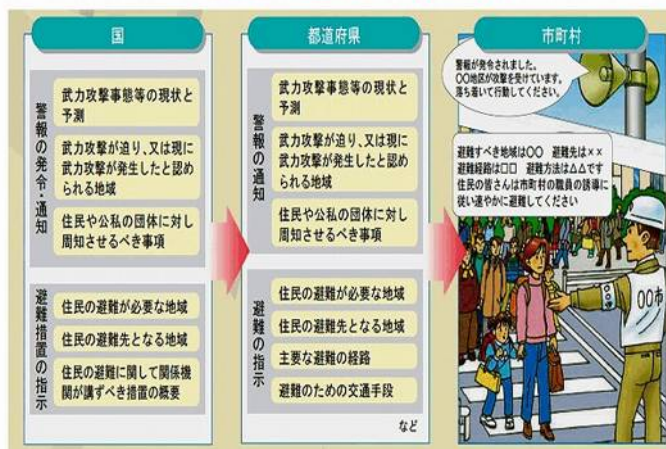
2 特色

- 市町村域内での避難主体
- 風水害等: 予め計画
- 地震: 避難所、避難経路、避難誘導體制等

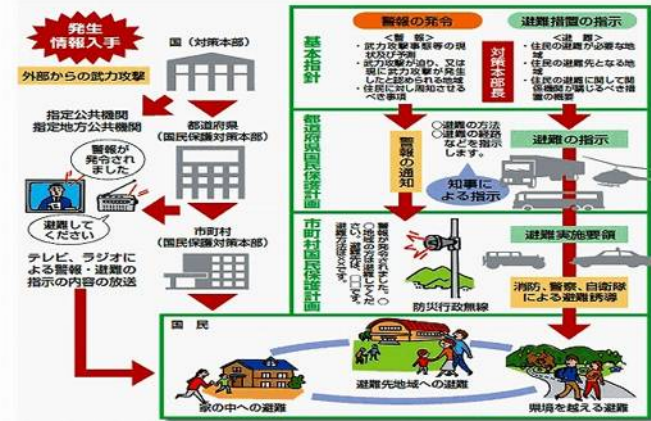
では、国民保護法における避難はどのような仕組みになっているのでしょうか。

下の図に示してあるように国、県及び市町村夫々の役割や任務が明確に示されており
ます。

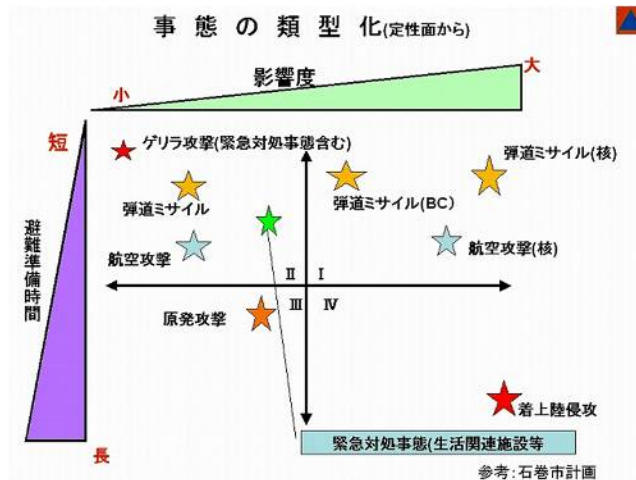
避難の仕組み (全般)



避難の仕組み(やや詳細)



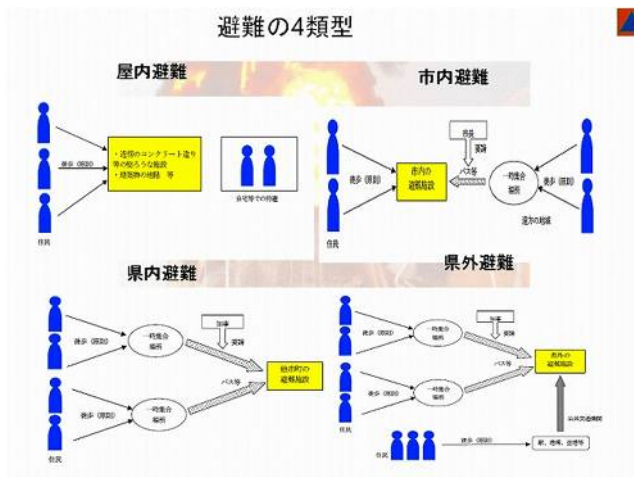
国民保護法で想定している事態の特性によって避難の実施要領も異なってまいります。まず、想定している事態を定性面、即ち避難準備時間の多寡と事態発生時の影響度の大きさの観点から、類型化して見るとスライドの通りになります。



事態の類型化を基礎にして避難を考えた場合には、スライドにあるような4つの類型に分けることが出来るのではないのでしょうか。

時間がなく、影響度もそれほどでもない場合には屋内避難が行われ、状況が緊迫度を増せば、県外避難等が考慮されます。

夫々の事態や状況の特性により、これらのうち何れか、又は先ず屋内事後他の場所への避難と言う具合に実行されることになります。



それでは、以上のことを念頭に置きながら、国民保護法で考えられている避難の要領についてみてみましょう。

大規模な着上陸侵攻とゲリラ等による攻撃の場合はスライドの通りです。

事例として、1996年に韓国で発生した北朝鮮の小型潜水艦座礁による工作員の逃走事案の際の韓国政府の避難を採り上げています。

事態等に応ずる避難の要領等⁽¹⁾

- 1 大規模な着上陸侵攻
国全体として総合的に計画
- 2 ゲリラや特殊部隊による攻撃(突発的な事態)
まず堅牢な屋内等へ一時退避
退避の指示、警戒区域の設定に基づき行動
現地調整所での調整

事例紹介: 江陵事件(1996年)事件

【国民の保護のために講じられた措置】

- 住民に対して、夜間通行を禁止(午後8時~午前6時)
- 作戦地域への交通規制(市内バスとタクシーの全面的な運行の禁止)
- 民間人誤射事件以降においては、作戦地域の住民を避難
 - ※ 当初は、周辺村落の住民の移動が比較的自由であったものが、事件を受けて住民の避難に着手



(総務省消防庁「地方公共団体の国民保護に関する懇談会」配布資料から転載)

弾道ミサイル攻撃、NBC攻撃、武力攻撃原子力災害の場合の避難要領です。

事態等に応ずる避難の要領等⁽²⁾

- 3 弾道ミサイル攻撃等(時間の余裕がない場合)
J-Alertによる警報発令
屋内避難 密閉室
- 4 NBC攻撃事態
速やかに離脱、気密性の高い屋内、高台
風上等への避難
- 5 武力攻撃原子力災害
屋内避難か他の地域への避難が指示

既述の如く、武力攻撃事態等の場合の避難については、災害時に比較して国の関与の度が強くなっているのは当然でしょう。市町村長は具体的な避難実施要領を定める必要があります。

避難に係る指示等

- 避難措置の指示(対策本部長)
総務大臣経由で知事等に
- 避難指示
市町村長経由で住民に避難を指示
- 市町村長は「避難実施要領」を定める

避難指示や避難実施要領に含ませるべき事項が列举されています。
大規模災害時もこれらの項目のうち所要の事項を取捨して示すことになります。

避難指示及び避難実施要領

- 避難指示に含まれる事項
①要避難地域 ②避難先地域③主要な避難経路 ④避難のための交通手段等
- 避難実施要領に含まれる事項
①避難の経路 ②避難の手段その他避難の方法 ③誘導の実施方法 ④ 関係職員の配置その他誘導に関する事項

* 想定する事態の特性上、避難についてもより具体的に規定している。災対法には具体的な事項は記載されていない。詳細は市町村地域防災計画で規定

整齊円滑な避難を行うためには、実際に処置すべき事項が多々あります。

具体的措置事項等

- 避難経路上に「連絡所」の設置
- あらゆる手段方法による情報提供
- 自主防災組織や企業等の積極的協力
- 関係機関の密接な連携・調整・協力
- 交通規制や秩序の維持措置

避難・誘導の留意事項です。

避難・誘導等の留意事項

共

(安全・確実に全員を所定の避難先に避難)

- 1 事態に即した避難・誘導の実施
- 2 情報の適時・適切な提供による共有
- 3 コミュニティ等毎の集団避難
- 4 残留・脱落・離脱なき避難
- 5 パニックの防止
- 6 自力避難困難者への対応

スライドに示しているように、災害時要援護者の支援が極めて重要です。
個人の特性に応じた具体的な避難支援プランの策定が必要です。現実には厳しいですね。

災害時要援護者支援

共

最近の災害による犠牲者のうち高齢者の占める割合
約8割(H19 新潟県中越沖地震)

- ① 災害弱者対策が喫緊の課題
- ② 避難支援プランの計画
- ③ 計画策定遅々たり
- ④ 課題

重要性・必要性啓発、リストアップの難航
地域の協力態勢、きめ細かな計画策定
自助努力の促進をも

高齢者・障害者等の避難誘導

共

* 課題

- ① 情報伝達(タイミング良く、漏れなく)
- ② 要援護者情報の共有(平時から)
- ③ 具体的な避難支援計画の策定
(誰を、誰と誰が、どのように
(運送手段を含む)、何処にetc)
「災害時要援護者避難支援ガイドライン」(H17/3)



* 役割分担

要援護者の避難支援: 自助・共助
自治体: 体制整備(情報発令・伝達、要援護者の把握・共有、避難支援計画、避難所整備訓練、関係機関・者との連携etc)

* 一時避難所、福祉避難所を指定する場合も

学校・事業所の避難の考え方はスライドに示すとおりですが、子供達の避難は実際問題として出来るのでしょうか？

相当な手助けが必要ではないでしょうか？

学校(・事業所)の避難

共

- ① 集団避難を基本
- ② 時間的余裕ある場合
保護者に連絡、引き取り
- ③ 保護者が職場or時間的余裕なしの場合
学校管理下で担任と生徒が行動を共に
(課外に学校に所在する生徒等含む)
- ④ 教育委員会や関係者に避難誘導の補助要請
- ⑤ 他市町村通学者への対応: 情報提供

一般的な計画では③までしか記載なし

参考までに、市町村レベルにおける避難計画の策定に参考となる事項を纏めてみました。

避難計画の策定(市町村)に関する留意事項等

共

1 避難の原則
全員を、安全、確実に所定施設へ

2 基本的事項

- 地区・組織毎の**集団避難**
- **適切な優先順位**の決定
(弱者、離隔度、脅威の度etc)
- 効率的な輸送(手段、経路、要領)
- **残留者の確認**
- 適切な管理支援
- 関係機関との連携
- 不測事態対処(通信連絡、予備etc)



避難計画の一例



要避難地域 (対象人員)	一時集会所及び 集合完了時刻	避難の手続等	避難先地域
A 地区 (人)	A小学校グラウンド、 ○日○○時を目途に	バス○○台に 分乗 	B市○○中 学校
B 地区	同上		
C 地区	B公民館○日○○時		
D 地区	(略)		
E 地区	(略)		
F 地区	(略)	○○線	
G 地区	(略)	列車 (A駅 ○○時発)	
H 地区	H公園○日○○時		
I 地区	直接○○駅に○○時		

- 避難にあたり必要な事項として指示される事項
① 携行品 ②服装 ③避難から離脱した場合の緊急時の連絡先 等
- 避難に関する指示には、市町村職員の役割分担、残留者の確認について、要支援者の避難誘導等も含まれる。