

国民保護対策における県域間避難に関する 都道府県の準備・検討の現状

The Present Situation of Preparedness of the Prefectural Governments for Inter-prefectural Evacuation as a Civilian Protection Measure

○梅本 通孝¹
UMEMOTO Michitaka¹

¹ 筑波大学大学院システム情報工学研究科
Faculty of Systems and Information Engineering, University of Tsukuba

“Inter-prefectural evacuation” means long distance evacuation which may extend to the next prefecture. In order to grasp the present situation of preparedness of the prefectural governments for citizens’ evacuation as a civilian protection measure, especially the inter-prefectural evacuation, we conducted a questionnaire survey on the civilian protection division of the 47 prefectures of Japan. Some important results based on the obtained data are follows:

- The prefectural governments which have responsibility to issue order of evacuation are cautious of permitting ordinary citizens to use private cars for the evacuation.
- Generally, investigations into the inter-prefectural evacuation by the prefectural governments are inactive.

Keywords: inter-prefectural evacuation, civilian protection, questionnaire, prefectural government

1. はじめに

武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国、地方公共団体、指定公共機関等の責務や措置について定め国全体としての万全の態勢を整備することを目的として、2004年に成立・施行された「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」（以下、「国民保護法」という）では、武力攻撃災害への対処、国民生活の安定に関する措置、復旧・備蓄その他の措置などと並び、住民の避難に関する措置が主要内容として定められている。国民保護法による住民避難のスキームは、要避難地域を管轄する都道府県知事が（市町村長を経由して）住民に対し避難の指示を行うよう規定される（54条）¹⁾など、災害対策基本法に基づく避難対策とは様相を異にする点が多い。中でも、都道府県の区域を越える避難（以下、「県域間避難」という）が想定され、その実施の枠組みが定められている（58条）点²⁾は、国民保護法による避難が従来の災害対策の場合とは異なる最たる特徴と言える。

都道府県レベルでは、2006年3月までに全都道府県の国民保護計画の作成が完了したほか、国との国民保護共同訓練（実働または図上訓練）が2005年10月の開始以来、2010年2月までに全都道府県を一巡する³⁾など、国民保護計画をめぐっては計画策定に傾注する段階を過ぎ、その実効性を検討すべき段階へと移りつつある。

その中で、県域間避難に関する検討としては、2003年に鳥取県が県東部の3町村の住民を兵庫県内に避難させるケースを想定し避難指示から避難完了までに11日間（うち避難輸送に3日間）が必要と見積もった例がある⁴⁾。ただしこの検討は、実際の住民避難に備えた準備・検討と言うよりは、むしろ国民保護法制整備の前段階における制度・体制的な課題の抽出・把握を目的とする側面を強

くするものだった。また、その後の各都道府県における国民保護住民避難とりわけ県域間避難に関する準備・検討状況は必ずしも明らかでない。

国民保護法による住民避難は、都道府県知事が住民への避難指示を行うことになっているほか、都道府県の区域を越えて住民に避難させる必要があるときには関係都道府県知事に避難住民の受入に関する事前協議が義務づけられているなど、県域間避難の実施に際しては都道府県の果たすべき役割が大きい。

そこで本稿では、国民保護住民避難とりわけ県域間避難に関する都道府県の準備・検討の現状を把握することを目的として、各都道府県の国民保護対策担当部署を対象に実施したアンケート調査の結果を報告する。

本稿の構成は次のとおりである。まず2.で都道府県へのアンケート調査の概要を述べた上で、3.で各都道府県における国民保護住民避難に関する準備・検討状況の調査結果を示す。最後に4.で本稿のまとめを行う。

2. 調査の概要

本調査は、全47都道府県の国民保護対策担当部署宛に郵送により調査票を送付し、回答を記入した調査票を郵送により返送するよう求めたが、対象者の要望により電子メールでの調査票送付にも応じた。また、ファクシミリや電子メールによっても回答票を受け付けた。2010年1月29日（金）に調査依頼状とともに調査票等を発送し、回答票の返送期限を2月26日（金）として依頼した後、必要に応じて数回の督促依頼を行い、最終的に4月26日（月）まで回答票を受け付けた。

本調査では、47都道府県のうち46道府県から回答を得た。東京都からは「情報保護の必要性」と「時期尚早」を理由として本調査には回答しない旨返答があった。

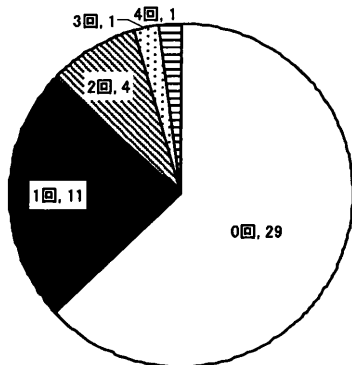


図1 住民避難訓練の実績(N=46)

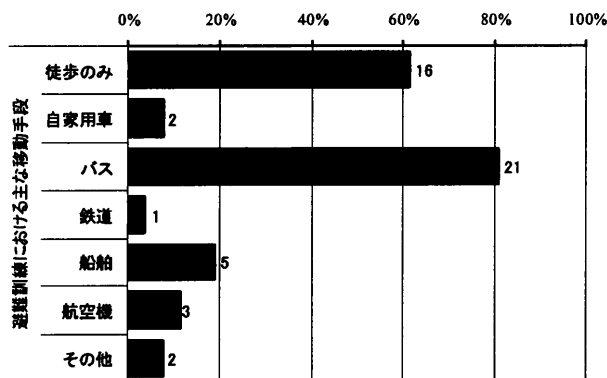


図2 住民避難訓練における主な移動手段(N=26, M.A.)

3. 調査結果

(1) 国民保護住民避難訓練の実績

a) 国民保護住民避難訓練の県別実施回数

過去の国民保護訓練において実際に住民の移動を伴う避難訓練を行った各道府県別の実施回数を図1に示す。国民保護住民避難訓練は、本調査実施時点までに、本調査に回答した46道府県中17県で延べ26回実施されていたが、全体の6割に当たる29道府県では国民保護対策としての住民避難訓練は未実施であった。

b) 住民避難訓練における主な移動手段

図2に、国民保護住民避難訓練の実績がある17県での延べ26回を総数として、各回の訓練において住民避難に用いられた主な移動手段の使用状況を示す。「徒歩」以外の移動手段としては「バス」が圧倒的に多く、他の移動手段を大きく引き離している。バス以外で市民にとって一般的に使用しやすい「自家用車」及び「鉄道」による訓練実績はそれぞれ2回、1回にとどまる。なお、「船舶」や「航空機」の訓練実績には、住民が乗船または搭乗した時点で訓練終了とした場合も含まれている。

(2) 国民保護住民避難に関する準備・検討状況

a) 県内運送事業者の輸送能力の把握

2005年3月に総務省消防庁が提示した「都道府県国民保護モデル計画³⁾」では、避難の手段としてバス、鉄道、船舶が例示され、運送事業者の協力を得て住民避難を実施することが想定されており、各都道府県の国民保護計画も基本的にこれを踏襲している。

自県内におけるその運送事業者の輸送能力の把握の進捗状況を図3に示す。「船舶」や「航空機」は各県の地理・地形的条件から避難手段としては不要な場合もあるため、

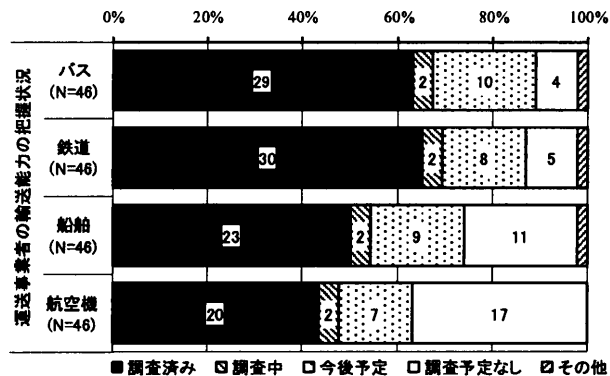


図3 県内運送事業者の輸送能力の把握状況

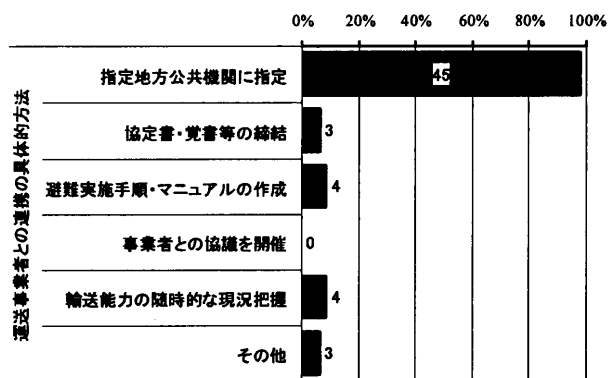


図4 住民避難に関する運送事業者との連携(N=46, M.A.)

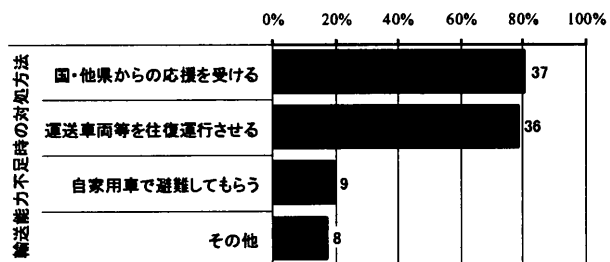


図5 住民避難用輸送能力不足時の対処方針(N=46, M.A.)

それらの輸送能力の把握が比較的低調な点は理解できるが、一方で「バス」及び「鉄道」の輸送能力を未把握で今後も調査予定がない、とした県もいくつかある。上述のモデル計画では「避難及び救援に関する平素からの備え」の一項目として「運送事業者の輸送力」が挙げられ、各都道府県の国民保護計画にも基本的に盛り込まれている中では意外とも言える結果である。なお、図3の「その他」は、いずれも「運送事業者の輸送力について国土交通省から情報提供を受けている」との回答であった。

b) 住民避難に関する運送事業者との連携

その運送事業者との連携の形態の内訳を図4に示す。ほぼ全ての県で「運送事業者を指定地方公共機関に指定している」が、それ以上の「協定書・覚書の締結」や「避難実施手順・マニュアルの作成」などを行っている県はごく一部に限られる。

c) 住民避難用輸送能力不足時の対処方針

図5は、避難実施時に要避難人口が自県内の運送事業者の輸送能力を上回ってしまう場合の対処方法を示している。「国・他県からの応援を受ける」との回答と「運送車両等を往復運行させる」との回答が双方とも約8割に及んでいる。これに対し、「自家用車で避難してもらう」は2割と低調である。

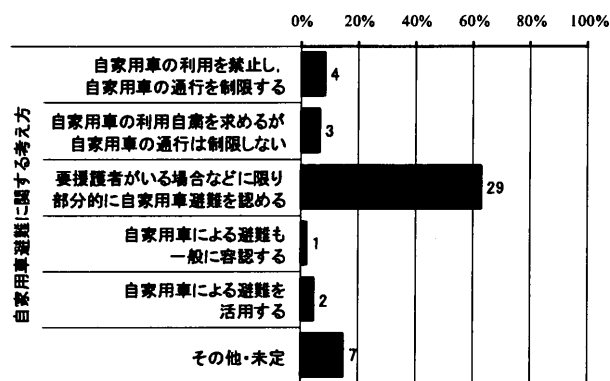


図6 自家用避難に関する考え方(N=46, M.A.)

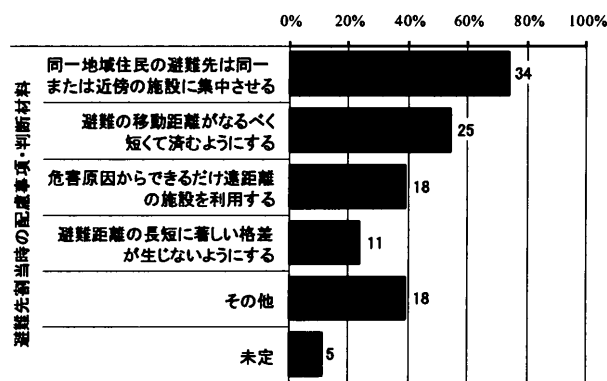


図8 避難先割当時の配慮・判断要因(N=46, M.A.)

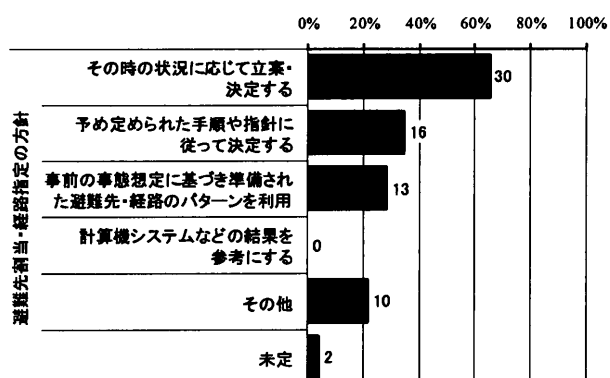


図7 避難先割当・避難経路指定の方針(N=46, M.A.)

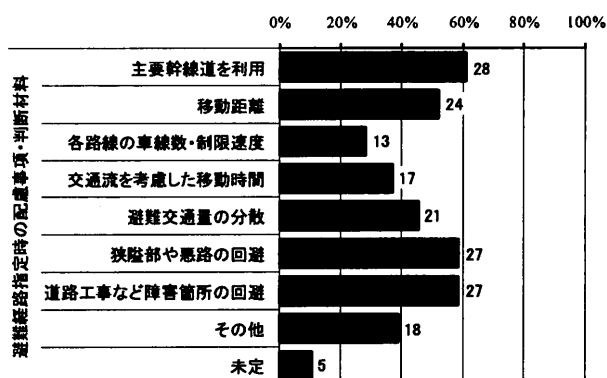


図9 避難経路指定時の配慮・判断要因(N=46, M.A.)

d) 住民避難時の自家用車利用に関する考え方

同様の傾向は住民避難時の自家用車利用に関する考え方(図6)にも表れており、自家用車による避難を「容認」または「活用」するとの回答は合わせて3県にとどまる。一方、「要援護者がいる場合などに限り部分的に自家用車避難を認める」と回答した県が6割と大半を占めるが、これは基本的には自家用車は利用しない(させない)ことを原則としている。これらの結果からは、避難の指示を行う立場における、住民避難時の自家用車利用に対する慎重な姿勢が窺える。

(3) 国民保護住民避難の具体的実施方法の方針

a) 避難先割当・避難経路指定の方針

図7は「要避難地域が指定されて住民の避難を実行する際には、避難先(施設)の割当や主要な避難経路の指定はどのように行う予定でしょうか?」との設問の結果(複数回答)を示している。「その時の状況に応じて立案・決定する」が30県と最も多い。臨機応変の対応は好ましいことではあるが、このうち18県は他の選択肢を回答として挙げておらず、これは事実上、避難先割当や避難経路指定をどう行うのかという方針について事前準備がないことを意味するに等しい。

図7では「その他」との回答が10県と多いが、その大半は、市町村や関係各機関との協議により決定する、との旨の回答であった。

b) 避難先割当時の配慮・判断要因

図8は、住民避難の避難先の割当を行う際に配慮したり判断材料としたりする要因に関する設問の結果を示している。「同一地域住民の避難先は同一または近傍の施設に集中させる」を選択した道府県が全体の3/4に及び、次いで「避難の距離がなるべく短くて済むようにする」が半数を上回った。移動距離の短縮と相反関係になるとも

考えられる「危害原因からできるだけ遠距離の施設を利用する」や「避難距離の長短に著しい格差が生じないようにする」との回答は比較的少数にとどまった。

c) 避難経路指定時の配慮・判断要因

一方、住民避難の主要な避難経路を指定する際に配慮したり判断材料としたりする要因としては、「主要幹線道を利用」、「狭隘部や悪路の回避」、「道路工事など障害箇所の回避」及び「移動距離」との回答がそれぞれ全体の過半に達した(図9)。

(4) 県域間避難の準備・検討状況

a) 県域間避難に関する検討

県域間避難の実施方法に関するこれまでの検討状況を図10に示す。およそ6割の県が「特に検討していない」としており、「事態想定」、「図上訓練」などを実施していると回答したのはごく一部の県に限られる。「その他」として多かったのは他県との協議であるが、これには九州・山口9県による相互応援協定の締結や「関係県調整マニュアル」の作成が含まれている。こうした特筆すべき取り組みが一部に見られるものの、全般的には県域間避難に関する検討の動きは低調と言える。

b) 県域間避難に関する他県との連携・準備

図11は、県域間避難に関する近隣他県との連携・準備状況を示している。「他県との協議・検討」、避難施設や経路に関する「情報の相互提供」、「県域を越える避難・受入の手順協議」を実施との回答は、いずれも一部の県にとどまっており、活発な状況とは言えない。「その他」として他県との相互応援協定を挙げる回答が多かったが、それは必ずしも国民保護対策のための協定とは限らず、大規模地震対策など消防・防災一般の相互応援協定を指している場合も多いようである。

図10及び図11からは、県域間避難に関する問題は、未

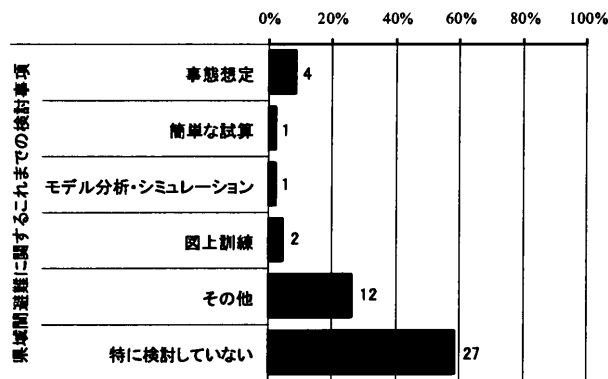


図10 県域間避難に関する検討状況(N=46, M.A.)

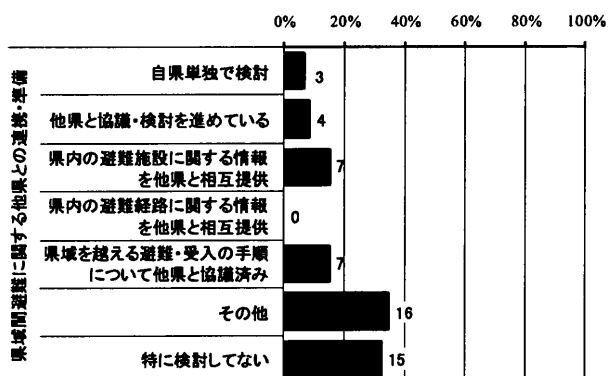


図11 県域間避難に関する他県との連携・準備(N=46, M.A.)

だ検討の緒に就いておらず、今後、さらに本格的な検討を要する課題であるという実態が浮き彫りとなっている。

(5) 国民保護住民避難・県域間避難に関する課題

表1・表2には、国民保護対策としての住民避難、及び都道府県の区域を超える県域間避難の実施を想定した場合の問題・課題に関する自由記述形式の回答結果を示す。それぞれ自由記述から抽出された要点のキーワードとそれに対する道府県別の指摘件数をまとめている。

国民保護住民避難の課題としては、事態想定の特異性や多様性から、避難経路・避難手段・住民の誘導方法を定める「避難実施要領」の事前検討・準備の難しさを指摘する意見が目立つ(表1)。総務省消防庁作成のモデル計画では、予め避難実施要領のパターンを作成しておく旨の記載があるが、「自然災害と異なり、同じ地域からの避難であっても想定する事態により避難先・避難手段等が全く異なる」といった理由から、実際にそうした対応をとるのは難しいのが実情のようである。

住民避難実行時の課題としては「避難輸送手段の確保」や「住民への広報・情報伝達」が多く指摘された(表1)。

県域間避難ならではの課題としては、やはり「都道府県間の連絡・調整」が多く挙げられ、隣接・近隣県との合同訓練実施が必要とする指摘のほか、「国全体の避難計画立案」とか「国・都道府県間の調整に関するマニュアル作成」、「国の総合調整」といった国の主導的関与を求める意見が目立つ(表2)。大規模避難になると「他県との経路・輸送手段の競合」が発生するとの指摘(表1)も国の統制が必要としている。

4. まとめ

本稿では、国民保護住民避難とりわけ県域間避難に関

表1 国民保護住民避難の課題に関する指摘の要約

指摘内容	件数	指摘内容	件数
【事前準備】		攻撃者への機密保持と住民への情報周知のトレードオフ	1
避難実施要領に関する事前準備の難しさ	5	自主的避難者の存在	1
住民の理解・コンセンサス	3	自家用車避難による交通障害	1
研修会・実動訓練	2	交通規制	1
市町村の取り組み	2	避難時・避難先での安全確保	2
【有事の運用】		運送事業者自身の安全確保	1
事態に応じた判断の難しさ	2	避難完了確認	2
避難実施要領の作成	1	災害時要援護者への対応	3
要避難地域の設定	1	避難しない住民の取扱い	1
避難住民の把握	2	受刑者・拘留者、女性シェルター入所者、入院患者の取扱い	1
避難経路の設定	1	動物の保護	1
避難時間の短縮	1	【事後対応】	
長距離避難への対応	2	安否確認・情報収集	2
避難輸送手段の確保	6	避難先での生活	1
他県との経路・輸送手段の競合	1	一帯宅措置への配慮	1
国の対応・支援・総合調整	3	避難者の負担軽減	1
関係機関の連携調整	4	住民の心のケア	1
市町村との連携・役割分担	2	要避難地域の防犯対策	1
自衛隊・米軍の活動との調整	3	復旧	1
住民への広報・情報伝達	7		

表2 県域間避難の課題に関する指摘の要約

指摘内容	件数	指摘内容	件数
【事前準備】		都道府県間の連絡・調整	7
国全体としての綿密な避難計画の立案	1	関係機関との調整	1
国・都道府県間の調整に関するマニュアル作成	2	陸路以外の輸送手段の確保	1
平時の都道府県間の情報共有	1	大規模な輸送手段(量)の確保	1
都道府県間の合同訓練	2	住民避難への自衛隊の協力	1
想定を含めた対処方法の検討	1	住民の誘導	1
【有事の運用】		長距離避難中の食料・水・医療・情報等の確実な提供	1
国の総合調整	1	県外からの大量の避難者への対応	1
避難先・避難経路等の情報交換・連携	2	【その他】	
		現状では不明	2

する都道府県の準備・検討の現状についてアンケート調査の結果を報告した。主な調査結果を以下に示す。

- 避難の指示を行う立場の都道府県は、住民避難時の自家用車利用に対しては慎重な姿勢である。
- 避難先割当や避難経路指定の方針については、必ずしも事前準備がない場合も見られる。
- 一部に特筆すべき取り組みが見られるものの、全般的には県域間避難に関する検討の動きは低調である。
- 県域間避難に関しては国の主導的関与を求める意見が目立つ。

謝辞

本調査にご協力いただきました各都道府県の国民保護対策担当部署・担当者の皆様に深謝申し上げます。

参考文献

- 1) 国民保護法制研究会：逐条解説国民保護法，ぎょうせい，pp.132-136, 2005.
- 2) 前掲1)，pp.140-143.
- 3) 総務省消防庁：国民保護に係る国と地方公共団体の共同訓練の実施，http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/2205/220507_1houdou/01_houdoushiryoku.pdf (参照 2010.10.14)。
- 4) 鳥取県防災監：住民避難に関する研究案(1 現行法令と住民避難の可能性)，鳥取県防災危機管理課，2003。(部内限定)。
- 5) 総務省消防庁国民保護室：都道府県国民保護モデル計画，http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList2_1.html (参照 2010.10.14)。