

(3) 避難収容

ア 避難情報の伝達及び避難誘導

調査の結果	説明図表番号
<p>(東日本大震災の教訓)</p> <p>防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、地方公共団体は、強い地震（震度 4 程度以上）又は長時間のゆっくりとした揺れを感じて避難の必要を認める場合若しくは津波警報を覚知した場合は直ちに避難指示を行うなど、速やかに的確な避難勧告・指示を行い、安全かつ効率的な避難誘導を行う、また、水防団等を出動させ、防潮水門を閉鎖するほか住民等を海浜から避難させるなど、緊急対策を行うこととされていた。</p> <p>防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の避難情報の伝達及び避難誘導の教訓として、避難情報の伝達については、地震後すぐに避難しなかったり、避難後に再度戻ったこと等により犠牲になった方も多かったことや、避難途上や指定避難所に避難したものの、そこで津波に巻き込まれて亡くなった方もいたことから、住民の円滑かつ迅速な避難を支援するため、住民に対する避難情報の円滑な伝達システムの高度化を図ることが必要とされている。また、避難誘導については、水門・陸閘の閉鎖や避難支援を行う警察官・消防職員・消防団員等の犠牲者が多数に上ったことから、これら避難支援者の安全確保のため、災害の特徴を踏まえた行動ルールの策定を進めることが必要とされている。</p>	<p>図表 2-(3)-7-①</p> <p>図表 2-(3)-7-②、③</p>
<p>(東日本大震災を踏まえた国の取組)</p> <p>① 防災対策推進検討会議最終報告では、避難情報の伝達については、普及が進む携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルメディアやワンセグ放送等も活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化を推進すべきとされ、平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、国及び地方公共団体は、携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルメディア、ワンセグ放送等を活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化に努めることが追加された。</p> <p>また、消防庁は、平成 24 年 12 月、「地方公共団体における災害情報等の伝達のあり方等に係る検討会報告書」を取りまとめ、この中では、i) 全ての市町村において、地域の実情を踏まえつつ、情報伝達手段の多重化・多様化を推進することにより、住民が災害関連情報を確実に受け取ることができるような体制を構築する、また、ii) 各市町村において、地域の実情に応じ、各情報伝達手段の特徴を踏まえ、複数の伝達手段を有機的に組み合わせ、災害に強い総合的な情報伝達システムを構築することとされている。具体的には、各市町村は、緊急速報メールの活用、コミュニティ放送やケーブルテレビなど不特定多数の住民に対し一斉に災害関連情報を伝達する同報系システムを効果的に組み合わせることが重要であるとされている。</p> <p>② 平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、避難誘導については、地方公共団体は、消防職団員、水防団員、警察官、市町村職員など防災対応や避難誘導に当たる者の危険を回避するため、津波到達時間内での防災対応や避難誘導に係る行動ルールを定めることとされ、さらに、24 年 9 月の防災基本計画の修正において、地方公共団</p>	<p>図表 2-(3)-7-④</p> <p>図表 2-(3)-7-①（再掲）</p> <p>図表 2-(3)-7-⑤</p> <p>図表 2-(3)-7-①（再掲）</p>

<p>体は、退避の判断基準を定め、住民等に周知することが追加された。</p> <p>警察庁は、各都道府県警察に対し、平成 23 年 11 月、「災害に係る危機管理体制の再点検及び再構築について(依命通達)」(平成 23 年 11 月 30 日付け乙備発第 10 号等)を発出し、津波の到達時間に応じて警察署職員や装備資機材の運用を検討し、地方公共団体等と連携しつつ、津波災害時における活動要領を策定するよう指示している。</p> <p>また、消防庁は、平成 24 年 3 月、「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書」を取りまとめ、この中で、i) 市町村は、地域防災計画等に基づき、過去の災害履歴、地形などの地域特性を踏まえて、被害想定(津波高さ、浸水地域等)や津波到達までの予想時間、緊急避難場所、避難路、消防団員等の退避に要する時間等を基に、消防団が津波災害時に行う活動と安全管理についてのマニュアルを作成しておく必要がある、ii) 市町村は、上記マニュアルにおいて、出動から津波到達予想時刻までの時間、退避時間等を基に、退避のルールをあらかじめ定めておく必要があるとされている。これを受けて消防庁では、地方公共団体に対し、「津波災害時の消防団員の安全確保対策について(通知)」(平成 24 年 3 月 9 日付け消防災第 100 号)を発出し、上記マニュアルで定めるべき事項等を示すとともに、都道府県に対し、市町村における上記マニュアルの作成が進むよう必要な助言等を行うよう要請している。</p> <p>さらに、消防庁では、消防団員の安全確保及び消防団の災害対応能力の向上のため、平成 24 年度に全国 47 都道府県において、安全管理の知識や幅広い防災知識、図上訓練等の企画・運営能力を持った団員の育成を図る災害対応指導者育成支援事業(研修)を実施し、研修参加者に対し、上記マニュアルのひな型を示すとともに、定めるべき事項の周知を行っている。</p> <p>今回、平成 25 年 3 月末現在の市町における避難情報の伝達手段の整備状況、避難支援者(消防職員及び消防団員)の行動ルール及び退避基準を定めた安全確保に関するマニュアル等(以下「安全確保マニュアル等」という。)の作成状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑥</p> <p>図表 2-(3)-7-⑦</p>
<p>(7) 避難情報の伝達手段の整備状況</p> <p>実地調査した 168 市町における避難情報の伝達手段の整備状況をみると、携帯電話の緊急速報メールを整備しているものが 158 市町(94.0%)、同報系防災行政無線を整備しているものが 136 市町(81.0%)となっている。また、全ての市町において、コミュニティ FM 放送、登録制防災情報メール、ソーシャルメディア等 2 種類以上の情報伝達手段を整備している。</p> <p>なお、実地調査した 168 市町の中には、i) 住民への速やかな情報の伝達が必要であるとして、個別に送信が必要な携帯電話会社の緊急速報メールと地方公共団体の登録制メールを同時に配信するシステムを導入するなど複数の情報伝達手段を効率的に運用している例、ii) 市の全域を対象に、緊急速報メールを用いて受信者が自ら安全確保のための行動をとる訓練を実施することにより、伝達手段の検証を実施している例、iii) 日本人向けの登録制メールに加え、外国人向けの登録制メールを整備して</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑧、⑨</p> <p>図表 2-(3)-7-⑩</p>

<p>サービスの向上を図っている例がみられた。</p>	
<p>(イ) 避難支援者の安全確保に関するマニュアル等の作成状況</p>	
<p>実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町 (50.6%) における避難誘導に当たる避難支援者 (消防職員及び消防団員) を対象にした安全確保マニュアル等の作成状況をみると、i) 作成済みのものが 20 市町 (23.5%)、ii) 作成中のものが 8 市町 (9.4%)、iii) 未作成のものが 57 市町 (67.1%) となっている。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑪</p>
<p>なお、安全確保マニュアル等を作成している 20 市町のうち 19 市町は東日本大震災を契機として新たに作成しているものである。</p>	
<p>安全確保マニュアル等を作成していない 57 市町では、その理由について、i) 安全確保マニュアル等の作成に当たっては、職務中、休暇中、勤務先の状況、庁舎内、庁舎外、運転中、要援護者が近くにいる場合等様々なケースを考慮する必要があり、様々なケースに即した対応を記載することは困難であるため、ii) 津波の規模、到達時間、場所等の条件により、安全確保のために必要な措置が異なるため、正確な被害想定がない現状では作成は困難であるため、iii) 災害時要援護者の避難マニュアルの作成など他の業務を優先しているためなどとしている。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑫</p>
<p>また、実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町の中には、避難支援者の安全確保に関する課題として、地域ごとに想定される津波の高さや到達時間に差異があるので、地域ごとに安全確保対策を検討する必要があるとするものがみられた。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑬</p>
<p>さらに、実地調査した 168 市町のうち海岸を有する市町からは、国に対し、安全確保マニュアル等の作成に当たっては、河川の有無等地形や地域特性に応じて定める必要があるが、これを作成するための知識及びノウハウがないため、先進的な事例やひな型を情報提供してほしいなどの意見・要望が聴かれた。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑭</p>
<p>一方、安全確保マニュアル等を作成している 20 市町の中には、安全確保マニュアル等において、津波浸水予想区域で活動する班は、津波到達予想時刻の 15 分前までに退避を完了することと定めた上で、津波浸水予測データを基に、地区ごとに、予想される津波の高さ、地震発生から浸水が始まるまでの時間、避難に要する時間等を記載するとともに、地震発生からの浸水開始が 10 分後と予想される地区の消防団の分団においては、「率先避難団員」となり、住民とともに直ちに避難をしているなど詳細な行動ルール及び退避基準を定めているものがみられた。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑮</p>
<p>なお、災害時における樋門の操作マニュアルを作成しているものやラジオニュースを同報系防災行政無線でそのまま流すことにより、避難放送を行う町職員が避難する時間を確保しているものなど、市町が避難支援者の安全確保に関して独自の取組を行っているものがみられた。また、都道府県において、大規模災害時における消防団活動に係る指針を作成し、管内市町村及び消防本部の職員に対し、同指針の内容に係る研修を行うなど避難支援者の安全確保に関する市町村の取組の支援を行っているものもみられた。</p>	<p>図表 2-(3)-7-⑯</p>
<p>(ウ) 消防庁における地方公共団体に対する支援の実施状況</p>	

<p>前述のとおり、消防庁は、地方公共団体に対し、消防団が津波災害時に行う活動上の安全管理についてのマニュアル（消防団活動の安全管理マニュアル）で定めるべき事項等の周知や災害対応指導者育成支援事業（研修）参加者へのひな型の提示等を行っている。</p> <p>その後、消防庁は、「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（照会）」（平成 25 年 3 月 26 日付け消防災第 139 号）により、海岸を有する市町村及び津波の遡上による被害が想定されている市町村（658 市町村）を対象に、消防団活動の安全管理マニュアルの策定状況を調査している。その結果によると、平成 25 年 4 月 1 日現在、策定済みが 154 市町村（23.4%）、検討に着手済みが 257 市町村（39.1%）であり、合わせて 411 市町村（62.5%）において、策定済み又は検討に着手済みとなっている。この結果を受け、消防庁は、247 市町村（37.5%）においては検討に着手していないことから、都道府県に対し、「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（調査結果）」（平成 25 年 6 月 28 日付け消防災第 235 号）を発出し、所属する市町村に調査結果を情報提供するとともに、消防団員の安全確保に向けた取組が進むよう市町村に対する助言を行うよう通知している。</p> <p>さらに、消防庁は、上記調査結果について、策定の対象となる市町村を改めて精査の上、平成 26 年 4 月 1 日現在の策定状況を把握するためのフォローアップ調査を実施している。その結果、対象は 655 市町村となり、そのうち、策定済みが 286 市町村（43.7%）、検討に着手済みが 240 市町村（36.6%）、合わせて 526 市町村（80.3%）において、策定済み又は検討に着手済みとなっており、消防庁では、これらの状況から、市町村における当該マニュアルの策定は着実に進んでいるとしている。消防庁では、消防団員の安全確保は重要な課題であることから、フォローアップ調査の結果を踏まえ、今後も、未策定の市町村に対して、策定の働きかけを強力に行っていくとしている。</p> <p>なお、消防庁では、安全対策が現場で実践されることが重要であることに鑑み、「消防学校の教育訓練の基準」（平成 15 年 11 月 19 日消防庁告示第 3 号）の見直しを行い、平成 26 年 4 月 1 日から、現場のリーダーである中堅幹部団員に対し、大規模災害時における指揮者としての職責を自覚し指揮能力を向上させるための教育訓練の拡充強化も行っている。</p>	<p>図表 2-(3)-7- ⑰</p>
---	--------------------------

図表 2 - (3) - ア - ① 防災基本計画等における避難情報の伝達及び避難誘導に関する規定

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
災害対策基本法	<p>○ 災害応急対策は、次の各号に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防禦し、又は応急的救助を行なう等災害の拡大を防止するために行なうものとする。(第 50 条第 1 項)</p> <p>一 警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項</p> <p>○ 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならない。(第 50 条第 2 項)</p> <p>○ 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は、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）に対し、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することができる。(第 60 条第 1 項)</p> <p>○ 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたときは、当該市町村の市町村長が第一項から第三項まで及び前項前段の規定により実施すべき措置の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。(第 60 条第 6 項)</p>	<p>(同左)</p> <p>(同左)</p> <p>(同左)</p> <p>(同左)</p>
防災基本計画	<p>第 2 編 地震災害対策編 第 1 章 災害予防 第 2 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え 8 被災者等への的確な情報伝達活動関係</p>	<p>第 2 編 地震災害対策編 第 1 章 災害予防 第 5 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え 5 避難収容及び情報提供活動関係 (5) 被災者等への的確な情報伝達活動関係</p>

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
	<p>○ 地方公共団体は、被災者等への情報伝達手段として、特に市町村防災行政無線等の無線系（戸別受信機を含む。）の整備を図るとともに、<u>有線系や携帯電話も含め、災害時要援護者にも配慮した多様な手段の整備に努めるものとする。</u></p> <p>(平成 24 年 9 月新設)</p> <p>第 2 章 災害応急対策 第 1 節 発災直後の情報の収集・連絡及び通信の確保 1 災害情報の収集・連絡 (1) 地震情報等の連絡</p> <p>○ <u>国〔消防庁〕、地方公共団体及び放送事業者等は、受信した緊急地震速報を地域衛星通信ネットワーク、市町村防災行政無線等により住民等への伝達に努めるものとする。</u></p> <p>第 5 節 避難収容活動 1 避難誘導の実施</p> <p>○ <u>発災時には、地方公共団体は、人命の安全を第一に地域住民等の避難誘導を行うものとする。</u></p> <p>(平成 23 年 12 月新設)</p>	<p>○ 地方公共団体は、被災者等への情報伝達手段として、特に市町村防災行政無線等の無線系（戸別受信機を含む。）の整備を図るものとする。(平成 24 年 9 月修正)</p> <p>○ 国及び地方公共団体は、携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルメディア、ワンセグ放送等を活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化に努めるものとする。</p> <p>第 2 章 災害応急対策 第 1 節 災害発生直前の対策</p> <p>○ <u>地方公共団体、放送事業者等は、伝達を受けた緊急地震速報を市町村防災行政無線等により、住民等への伝達に努めるものとする。</u>(平成 23 年 12 月及び 24 年 9 月修正)</p> <p>第 5 節 避難収容及び情報提供活動 1 避難誘導の実施</p> <p>○ <u>地方公共団体は、発災時には、人命の安全を第一に地域住民等の避難誘導を行うものとする。</u>(平成 24 年 9 月修正)</p> <p>第 3 編 津波災害対策編 第 1 章 災害予防 第 5 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え 1 災害発生直前対策関係 (2) 住民等の避難誘導體制</p> <p>○ <u>地方公共団体は、消防職団員、水防団員、警察官、市町村職員など防災対応や避難誘導・支援にあたる者の危険を回避するため、津波到達時間内での防災対応や避難誘導・支援に係る行動ルールや退避の判断基準を定め、住民等に周知するものとする。また、避難誘導・支援の訓練を実施することにより、避難誘導等の活動における問題点を検証し、行動ルール等を必要に応じて見直すものとする。</u>(平成 24 年 9 月修正)</p>

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
	<p>第4章 津波対策 第2節 災害応急対策 1 災害発生直前の対策</p> <p>○ 地方公共団体は、強い地震（震度4程度以上）又は長時間のゆっくりとした揺れを感じて避難の必要を認める場合若しくは津波警報を覚知した場合直ちに避難指示を行うなど、速やかに的確な避難勧告・指示を行い、安全かつ効率的な避難誘導を行うものとする。その際、対象者に漏れなく、災害時要援護者にも配慮したわかりやすい伝達を心がけるものとする。</p> <p>(平成23年12月新設)</p> <p>○ 地方公共団体は水防団等を出動させ、防潮水門を閉鎖するほか住民等を海浜から避難させるなど、緊急対策を行うものとする。</p>	<p>第2章 災害応急対策 第1節 災害発生直前の対策 1 津波警報等の伝達</p> <p>○ 地方公共団体は、強い揺れ（震度4程度以上）又は長時間のゆっくりとした揺れを感じて避難の必要を認める場合若しくは津波警報等を覚知した場合、直ちに避難指示を行うなど、速やかに的確な避難勧告・指示を行うものとする。なお、津波警報等に<u>応じて自動的に避難指示等を発令する場合においても、住民等の円滑な避難や安全確保の観点から、津波の規模と避難指示の対象となる地域を住民等に伝達するものとする。</u>（平成23年12月修正）</p> <p>○ 津波警報、避難勧告等の伝達に当たっては、走行中の車両、運行中の列車、船舶、海水浴客、釣り人、観光客等にも確実に伝達できるよう、防災行政無線、全国瞬時警報システム（J-ALERT）、テレビ、ラジオ（コミュニティFM放送を含む。）、携帯電話（緊急速報メール機能を含む。）、ワンセグ等のあらゆる手段の活用を図るものとする。</p> <p>2 住民等の避難誘導</p> <p>○ 地方公共団体は、消防職団員、水防団員、警察官、市町村職員など避難誘導や防災対応にあたる者の安全が確保されることを前提とした上で、予想される津波到達時間も考慮しつつ、水門・陸閘の閉鎖や災害時要援護者の避難支援等の緊急対策を行うものとする。（平成24年9月修正）</p>
消防庁防災業務計画	<p>第3編 防災に関しとるべき措置（個別災害対策編）</p> <p>第1章 震災対策 第5節 災害予防 6 情報の収集・伝達体制の整備 (1) 情報の収集・伝達体制の整備</p> <p>○ 津波に対する警戒情報、震災時等の避難、救護に関する情報等を迅速かつ的確に地域住民に伝達するため、通信手段の整備を促進するとともに、伝達方法の確立と周知徹底を図るよう指導する。特に、津波警報及</p>	<p>第II部 消防庁における防災に関しとるべき措置</p> <p>第2編 個別災害対策編 第1章 地震災害対策 第5節 災害予防 6 情報の収集・伝達体制の整備 (2) 地域住民への情報の伝達体制の整備</p> <p>○ 地震発生時等の避難、救護に関する情報等を迅速かつ的確に地域住民に伝達するため、通信手段の整備を促進するとともに、伝達方法の確立と周知徹底を図るよう助言等を行う。特に、警戒宣言の発令時には、</p>

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
	<p>び警戒宣言の発令時には、短時間で多数の住民等の避難が必要となることから、即時同報性を確保するよう<u>指導</u>する。</p> <p>(平成 24 年 2 月新設)</p> <p>11 避難体制の整備</p> <p>(平成 24 年 2 月新設)</p>	<p>短時間で多数の住民等の避難が必要となることから、即時同報性を確保するよう<u>助言</u>等を行う。(平成 24 年 2 月修正)</p> <p>第 2 章 津波災害対策 第 5 節 災害予防 6 情報の収集・伝達体制の整備 (2) 地域住民への情報の伝達体制の整備</p> <p>○ 津波警報・避難指示等及び津波発生に関する情報等を迅速かつ的確に地域住民に伝達するため、通信手段の整備を促進するとともに、伝達方法の確立と周知徹底を図るよう助言等を行う。特に、津波警報の発令時には、短時間で多数の住民等の避難が必要となることから、即時同報性を確保するよう助言等を行う。</p> <p>9 避難体制の整備、安全確保 (3) 避難誘導者や防災対応者の安全確保</p> <p>○ 防災関係機関、消防団、自主防災組織等の避難誘導に当たる者や防災対応者の危険を回避するため、津波到達時間内での防災対応や避難誘導に係る行動ルールを定めるよう必要な助言等を行う。</p>

- (注) 1 防災基本計画等に基づき当省が作成した。なお、防災基本計画については、「東日本大震災前」は平成 20 年 2 月に修正された同計画、「東日本大震災後」は 23 年 12 月及び 24 年 9 月に修正された同計画を基に、「地震災害対策編」(ただし、避難支援者の安全確保対策に係る記載については、「津波災害対策編」)の記載によった。また、消防庁防災業務計画の「東日本大震災前」は平成 21 年 3 月に修正された同計画、「東日本大震災後」は 24 年 2 月及び同年 11 月に修正された同計画の記載によった。
- 2 下線は、東日本大震災後の修正箇所を示す。

図表 2 - (3) - ア - ② 東日本大震災における避難情報の伝達及び避難誘導に関する教訓

区 分	内 容
防災対策推進検討会議	<p>○ 地震後すぐに避難しなかったり、避難後に再度戻ったこと等により犠牲になった方も多かった。また、避難途上や指定避難所に避難したものの、そこで津波に巻き込まれて亡くなった方もいた。住民の円滑かつ迅速な避難を支援するための住民に対する避難情報の円滑な伝達システム、発災後の安否確認や広域避難者の所在確認の円滑化に向けた安否情報システムの高度化を図ることが必要である。</p> <p>○ 水門・陸閘の閉鎖や避難支援を行う警察官・消防職員・消防団員等の犠牲者が多数に上った。警察・消防職員・消防団員等避難支援者の安全確保のため、災害の特徴を踏まえた避難支援者の行動ルールの策定を進めることが必要である。</p>
岩手県	<p>○ 大規模停電、通信手段の途絶等により、気象庁の津波警報(大津波)及び行政からの避難指示等が広く情報伝達されなかった。このため、情報伝達手段の多重化、非常時の情報収集機器についての備えを図り、通常の通信手段が利用できない状況での避難情報伝達体制を確立し、通常の通信手段が途絶した場合を想定した訓練を実施する。</p> <p>○ 避難支援従事者(警察官、消防団員、自主防災組織、民生委員、社会福祉施設職員など)が津波の犠牲になった。このため、避難支援従事者の危険回避のため、津波到達時</p>

区分	内 容
	間内での防災対策や避難誘導に係る行動ルール及び非常時の連絡手段等の安全確保策を定める。
福島県	○ 大震災の避難誘導活動を行っていた消防団員等の中に犠牲者が発生した。このため、県の地域防災計画に、市町村や防災関係機関は、消防団や自主防災組織などの防災業務従事者の二次災害を防止し、安全を確保しながら避難誘導活動を行うためのガイドラインを作成することを追加する。
岩手県 陸前高田市	○ 東日本大震災では、浸水想定区域内の住民はこれまでの避難訓練により避難できた者が多いが、浸水想定区域外の住民の中には、津波は来ないものと思っていた者もあり、多数の死傷者が出た。さらに、避難支援者の消防団員 749 人のうち 51 人が死亡した。このため、地域防災計画に避難支援者の安全確保対策を記載するとともに、消防団員への災害活動撤収指示に利用するトランシーバー 700 台を配備予定である。
宮城県 岩沼市	○ 市内に災害情報伝達の空白地が存在することから、その対策として、地域住民による避難の声かけを重視し、地域防災計画の避難収容対策の事項に、避難時の声かけに関する記載を盛り込む予定である。今後の課題として、避難訓練の継続的実施による避難の意識付けが必要である。 ○ 避難支援者の市職員 4 人及び消防団員 6 人が殉職している。市は、これまで津波被害がなく、消防本部職員も宮城県で津波の被害があるとすれば、宮城県北の三陸沿岸であろうという認識であったため、消防本部が策定するマニュアルも津波の状況下での活動を想定したものではなかった。このため、平成 24 年に消防の震災初動対応マニュアルを見直し、避難支援者は、津波警報発令中に活動する場合は、到達予想の 10 分前には安全な場所に避難完了する内容を盛り込んでいる。

(注) 1 「防災対策推進検討会議」の教訓は、防災対策推進検討会議資料に基づき当省が作成した。

2 地方公共団体の教訓は、当省の被災地調査の結果による。

図表 2 - (3) - ア - ③ 東日本大震災における避難支援者の死亡者及び行方不明者数

(単位：人)

職種	警察官	消防職員	消防団員	計
人数	30	27	254	311

(注) 平成 24 年度警察白書及び 23 年度消防白書に基づき当省が作成した。

図表 2 - (3) - ア - ④ 防災対策推進検討会議最終報告（平成 24 年 7 月 31 日）（避難情報の伝達関係及び避難支援者の安全確保関係抜粋）

<p>第 3 章 今後重点的に取り組むべき事項～防災政策の基本原則を踏まえて～</p> <p>第 1 節 災害から生命を守り、被災者の暮らしを支え・再生する取組</p> <p>(1) 災害から生命を守るための初動対応</p> <p>(略)</p> <p>③ 安全で確実な避難</p> <p>○ (略)</p> <p>○ <u>地方公共団体は、警察官、消防職員、消防団員及び自主防災組織等の避難支援者の安全確保のため、東日本大震災を踏まえて作成された避難支援者の行動ルールの周知徹底を図るとともに、訓練等を進めるべきである。</u></p> <p>○ (略)</p> <p>○ <u>地域の実情に応じ、防災行政無線、全国瞬時警報システム（J - A L E R T）等の整備、衛星測位等の技術開発や活用を進めるべきである。また、報道機関に加え普及が進む携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルネットワークサービス（SNS）やワンセグ放送等も活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化を推進すべきである。</u></p>
--

(注) 下線は当省が付した。

図表 2 - (3) - ア - ⑤ 地方公共団体における災害情報等の伝達のあり方等に係る検討会報告書（平成 24 年 12 月地方公共団体における災害情報等の伝達のあり方等に係る検討会）（抜粋）

I 最近の災害等において明らかになった課題（略）

II 情報伝達手段の整備及び管理

1・2（略）

3 情報伝達手段の整備に関する目標

消防庁においては、次の目標が達成されるよう、都道府県と連携しながら、市町村の取組を推進する必要がある。

(1) 情報伝達手段の多重化・多様化の推進

すべての市町村において、地域の実情を踏まえつつ、情報伝達手段の多重化・多様化を推進することにより、住民が災害関連情報を確実に受け取ることができるような体制を構築する。

(2)（略）

4 情報伝達手段の具体的な整備内容

(1) 情報伝達手段の整備のあり方

住民への確実かつ迅速な情報伝達を確保するため、各市町村において、地域の実情に応じ、各情報伝達手段の特徴を踏まえ、複数の手段を有機的に組み合わせ、災害に強い総合的な情報伝達システムを構築する。

情報伝達手段を整備するにあたり、まずは、発災時にどういった業務を行うのか（災害対応、情報収集等を含む。）ということを整理し、それぞれの業務量を想定して、人員やシステムを配置していくことが重要である。

(2) 情報伝達手段の具体的な整備内容

① システムの耐災害性の強化（略）

② 緊急速報メールの活用

特定の地域に存する者（居住者、一時滞在者及び通過交通）に対し、幅広く情報を伝達するためには、緊急速報メールが効果的である。特に、複数の携帯電話キャリアの当該仕組みを活用することにより、より確実に災害関連情報を伝達することが可能となる。このため、緊急速報メールを災害関連情報の伝達手段として積極的に活用することが重要である。

なお、市町村の担当者においては、緊急速報メールを活用するに当たり、メール送信の操作を複数社分実施しなければならないことが負担となっており、送信操作を一回で行うことが可能な統合システムの開発・普及が望まれる。

③ 同報系システムの効果的な組み合わせ

地域の実情を踏まえ、よりきめ細かで、確実な情報伝達を行うには、市町村防災行政無線（同報系）などの同報系システム（※）を効果的に組み合わせることが重要である。ただし、市町村防災行政無線（同報系）以外の同報系システムについては、必ずしも防災専用のシステムでないものもあるため、耐災害性に特に留意する必要がある。

※ 不特定多数の住民に対して一斉に災害関連情報を伝達する手段のこと。具体的には、市町村防災行政無線（同報系）、緊急速報メール、コミュニティ放送、ケーブルテレビ、IP告知端末、登録制メール等を指している。

④ Jアラートによる自動起動（略）

⑤ 公共情報コモンズの活用（略）

5～8（略）

III 地方公共団体職員の防災に関する研修等（災害情報伝達等に係るものを中心として）（略）

（注）下線は当省が付した。

図表 2 - (3) - ア - ⑥ 「災害に係る危機管理体制の再点検及び再構築について（依命通達）」（平成 23 年 11 月 30 日付け乙備発第 10 号、乙官発第 16 号、乙生発第 9 号、乙刑発第 9 号、乙交発第 9 号、乙情発第 9 号警察庁次長依命通達）（抜粋）

都道府県警察等における重点検討事項	
第 1 初動警察措置	
1～5 (略)	
6 津波災害からの避難誘導	
○ 危険箇所・避難場所・避難経路・要援護者等に関する実態把握 (略)	
○ 津波に対する住民の危機意識の醸成 (略)	
○ 活動要領の策定・訓練	津波の想定浸水域の見直しや地勢的特性等を踏まえた上で、各警察署ごとに、津波の到達時間に応じて警察署職員や装備資機材の運用を検討し、自治体等と連携しつつ、津波災害時における活動要領を策定する。また、通信機器や道路が被災した場合における情報伝達訓練や装備資機材の着装訓練等を定期的に又は随時抜き打ちで実施するとともに、職員に対し、地域の特性を踏まえた津波災害に関する教養を徹底する。自治体等関係機関が主催する訓練にも積極的に参画する。
○ 避難誘導等に従事する警察官の安全確保	本震災において津波の到達予想時刻は比較的正確であった事実を全警察職員に周知させるとともに、到達予想時刻を基準に退避時間を速やかに設定して避難誘導に従事する全ての警察官に迅速かつ確実に伝達するための方策を検討し、図上・実動訓練を反復継続する。また、救命胴衣、ヘルメット等、警察官の殉職や受傷を防止するための装備資機材の整備を検討する。
7～10 (略)	
第 2～第 7 (略)	

(注) 下線は当省が付した。

図表 2 - (3) - ア - ⑦ 「津波災害時の消防団員の安全確保対策について（通知）」（平成 24 年 3 月 9 日付け消防災第 100 号消防庁国民保護・防災部防災課長）（抜粋）

<p>消防庁では、東日本大震災を受けて、消防審議会での議論を踏まえつつ、昨年 11 月から「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会（座長：室崎益輝関西学院大学教授）」を開催して参りましたが、本日、津波災害時の消防団員の安全確保対策を中心とした中間報告書が消防庁長官に提出されました（「別添 1：中間報告書の概要」参照）。</p> <p>中間報告書では、東日本大震災において多くの消防団員が公務で亡くなられたこと等を受けて、津波災害時の消防団員の安全対策として、「退避のルール確立と津波災害時の消防団活動の明確化」「情報伝達体制の整備と情報伝達手段の多重化」「消防団の装備及び教育訓練の充実」「住民の防災意識の向上、地域ぐるみの津波に強いまちづくり」等についての考え方が示されています。</p> <p>つきましては、各都道府県におかれては、市町村（消防団の事務を処理する消防本部又は一部事務組合等を含む。）に対して本通知及び中間報告書の内容を周知いただくとともに、市町村における消防団員の安全確保対策に向けた取組（津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの作成、地域ぐるみの津波避難計画の策定など。）が進むよう必要な助言等を行っていただくようお願いいたします（「別添 2：マニュアル等で定めるべき事項」参照）。また、消防団員に対する研修の充実等の取組についても推進されるようお願いいたします。</p> <p>消防庁においては、本中間報告書の内容等を基に、平成 24 年度において「災害対応指導者育成支援事業」（「別添 3」参照）を 47 都道府県で開催する予定ですので、協力方よろしくようお願いいたします。</p> <p>なお、本通知は、消防組織法（昭和 22 年法律第 226 号）第 37 条の規定に基づく助言として発出するものであることを申し添えます。</p>
--

【資料】

別添1：「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書」の概要（抜粋）

1・2 （略）

3 東日本大震災における教訓と消防団員の安全確保対策等

(1) 消防団員に多くの犠牲者が出た要因 （略）

(2) 津波災害時の消防団員の安全確保対策

① 地震・津波の監視・観測体制の強化と津波警報の改善 （略）

② 退避ルールの確立と津波災害時の消防団活動の明確化

ア) 退避の優先と津波災害時の消防団活動の明確化

震源の位置などによっては、地震発生後数分以内に津波が到達する場合もあるため、津波浸水想定区域内にある消防団は、気象庁が発表する津波警報等の情報を入手するまでは、原則として退避を優先する。（以下略）

イ) 津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの作成

(ア) 防災基本計画の修正と地域防災計画 （略）

(イ) 水防法の改正と水防計画 （略）

(ウ) 津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの作成

市町村は、地域防災計画（消防計画を含む。）及び水防計画に基づき、過去の災害履歴、地形などの地域特性を踏まえて、被害想定（津波高さ、浸水地域等）や津波到達までの予想時間、また、緊急避難場所、避難路、消防団員等の退避に要する時間等を基に、消防団が津波災害時に行う活動と安全管理についてのマニュアルを作成しておく必要がある。その際、安全管理の観点から、単独行動を避け、隊として複数人での活動を原則とすること、「団指揮本部→分団・部・班（隊長）→団員（隊員）」という指揮命令系統を確立することが重要である。

また、市町村（団指揮本部）は、出動から津波到達予想時刻までの時間、退避時間（安全な高台等に退避するために要する時間）や安全時間（安全・確実に退避が完了するよう、余裕を見込んだ時間）などを基に、退避のルールをあらかじめ定めておく必要がある。特に海岸付近など、津波浸水想定区域内での活動にあたっては厳に安全管理に留意する必要がある。

（以下略）

③～⑤ （略）

(3) 消防団員の惨事ストレス対策 （略）

4～7 （略）

別添2：マニュアル等で定めるべき事項（抜粋）

1 前提

津波災害時において、地域の安全を確保する消防団活動を継続していくためには、消防団員に対する安全配慮が極めて重要である。このため、あらかじめ以下の事項について整備しておくとともに、津波到達までの予想時間が短い地域にあつては、「退避を優先する」ことについて徹底し、事前に住民に説明し理解を得ておく。

① 地域ごとの津波による被害想定（ハザードマップ等、津波高さ、浸水区域等）

② 地震発生から津波到達までの想定時間（津波地震や遠地地震についても留意）

③ 緊急避難場所、避難路、避難階段 等

2 参集

① 高台の詰所など、津波災害時の参集場所（車両・資機材の整備も考慮）をあらかじめ定めておく。

詰所等が津波の浸水想定区域内にある場合は、移転等を含めた検討を行うとともに津波災害時の参集場所について別途定めておく必要がある。

- ② 原則として、複数人が参集した後、指揮者の下、活動する。
- ③ 参集途上において、津波に巻き込まれないように、ラジオ等による津波や避難に関する各種情報の収集及び参集ルートに注意する（無理な参集は行わず、参集できない場合はその旨団指揮本部に連絡する。）。
- ④ 海岸付近に勤務している者で、やむを得ず水門等に直行せざるを得ない者については、無線等の通信機、ラジオの携行、ライフジャケットの着用などを義務づける。この場合も津波警報及び地域の状況によっては、水門等の閉鎖活動は行わず、自らの退避と住民の避難誘導を優先することがあり得る。

3 消防団の活動と安全管理

① 全般的事項

- 団指揮本部は、消防本部等関係機関との連絡を密にし、津波到達予想時刻、予想される津波高などの情報を収集し、それに基づき活動の有無を含む活動方針及び活動可能時間（又は時刻）を判断し、団員に伝達する。
 - 原則として、隊（2名以上）として活動することとし、隊長は安全管理に特に留意する。
 - 隊長は、無線等で団指揮本部と連絡を取り、その指揮下で活動する。
 - 隊長は、団指揮本部と連絡が取れない状態となった場合は、周囲の状況に特に注意するとともに隊を速やかに安全なところに退避させる。
 - 津波災害時の活動にあたっては、必ずライフジャケットを着用する。
 - 車両を離れる場合で、3名以上の隊の場合には、原則として1名を車両に残し、団指揮本部との連絡、情報収集、周囲の警戒にあたらせる。また、車両は直ちに退避できるように、停車位置や向きに留意する。車両を離れる者は、原則として無線等を携帯する。ラジオ等からの津波情報にも十分留意する。
- ② 消防団として、津波災害時の初動対応として具体的に行うべき活動を精査の上、リストアップし、注意点を文書化するとともに、団員に周知しておく。

<例>

▷ 水門等の閉鎖

水門等の閉鎖を担当する場合は、原則として1隊（2名以上）で1つの水門等を担当することとし、やむを得ず複数の水門等を担当せざるを得ない場合も、海岸線から高台等に向かって垂直に移動できるよう、退避ルートの設定等に留意する。津波到達予想時刻によっては、活動を中止する。

（水門等の閉鎖を担当する場合は、水門等の管理者との間で情報伝達等について、別途確認しておく。水門等の管理者からの情報が早く確実な場合はそちらを優先する。）

▷ 避難誘導、避難広報等

○ 車両とともに活動する場合

避難広報は、原則として車両で行うこととし、2名以上で乗車し、1名は常に無線、ラジオ放送、周囲の状況等を警戒する。また、常に高台等への退避ルートを念頭において活動する。

○ 車両から離れて活動する場合

原則として、1名は車両で待機し、消防団指揮本部との連絡、ラジオ等での情報収集等、周囲の状況把握を行う。車両はでき得る限り見晴らしのよい所に停車させ、直ちに退避できるように停車位置や向きに配慮する。車両から離れて活動する場合は、隊（2名以上）として行動し、ライフジャケットを着用の上、無線（トランシーバーを含む。）を携行する。原則として、車両の拡声機のサイレン音が聞こえる範囲で活動する。

注) 海面監視

海面監視については、国等においてGPS波浪計などの監視・観測体制が強化されることとなっている。仮に消防団が行う場合は、安全な高台等で行うことを原則とする。危険を感じた場合は、直ちに、より安全な場所に退避するとともに、その旨、団指揮本部に連絡をする。

注) 災害時要援護者の避難

災害時要援護者の避難については、あらかじめ市町村の消防・防災部局及び福祉部局において、地域住民と一緒に避難の方法を定めておくことが重要であり、その内容を消防団員等にも周知しておく必要がある。

4 退避ルールと情報伝達手段

① 退避ルール

- 津波浸水想定区域内にある消防団は、気象庁が発表する津波警報等の情報を入手までは、原則として退避を優先する。活動する場合においては、「出動時刻から気象庁が発表する津波到達予想時刻までの時間」から、「退避時間」(安全な高台等へ退避するために要する時間)や「安全時間」(安全・確実に退避が完了するよう、余裕を見込んだ時間)を差し引いた「活動可能時間」を設定し、それを経過した場合には直ちに退避する。
- 団指揮本部や隊長(隊長等)は、活動可能時間が経過した場合には、直ちに退避命令を出す。
- 隊長等は、活動可能時間の経過前であっても、現場の状況や沖合での津波観測情報等により危険を察知した場合は、直ちに退避命令を出す。

② 情報伝達手段 (略)

5 補足注意事項

① (略)

② (略)

団指揮本部は、津波到達予想時刻を踏まえ、「退避時間」に「安全時間」を見込んだ活動可能時間(又は時刻)を設定し、活動することを原則とすべきである(例 津波到達予想時刻が 15 時 20 分とされ、退避時間を 5 分間、安全時間を 10 分とすれば、活動可能時刻は 15 時 5 分までとなる。)

なお、海岸近くに勤務し、水門等の閉鎖、海岸付近の住民の避難誘導活動を優先せざるを得ない団員については、周囲の安全を確認の上、ライフジャケットを着用し、通信機器、ラジオ等を携行の上、活動する。その場合、複数人の団員で活動することが望ましいが、周囲に団員がいない場合、周囲の者に協力を求めるとともに特に安全に注意する。団指揮本部又は水門等管理者等との指示を仰ぐとともに、危険を察知した場合は直ちに退避する。

ただし、この場合においても、津波警報の内容及び地域の状況によっては、水門等の閉鎖は放棄し、自らの退避と住民の避難誘導を優先するものとする。

- ③ 津波災害時においては、住民が率先避難することが基本である。また、津波到達までの予想時間が短い場合など、退避を優先する必要がある場合には、消防団員も避難のリーダーとして住民と一緒に率先避難することが望ましい。そのことについては、事前に住民と話し合っ理解を求めておく必要がある。

別添 3 : 「災害対応指導者育成支援事業」の概要 (略)

(注) 下線は当省が付した。

図表 2 - (3) - ア - ⑧ 実地調査した 168 市町における避難情報の伝達手段の整備状況
(単位：市町、%)

伝達手段	導入している市町数
防災行政無線（同報系）	136 (81.0)
防災行政無線（戸別受信機）	120 (71.4)
衛星携帯電話	103 (61.3)
コミュニティFM放送	87 (51.8)
登録制防災情報メール	112 (66.7)
携帯電話会社緊急速報メール	158 (94.0)
ソーシャルメディア	58 (34.5)
広報車	168 (100)
半鐘	29 (17.3)
自主防災組織による声かけ	145 (86.3)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内は、調査対象 168 市町のうち各伝達手段を導入している市町数の割合である。

図表 2 - (3) - ア - ⑨ 実地調査した 168 市町における避難情報の伝達手段の多重化の状況
(単位：市町、%)

導入している伝達手段の数	導入している市町数
2 種類	1 (0.6)
3 種類	4 (2.4)
4 種類	12 (7.1)
5 種類	24 (14.3)
6 種類	35 (20.8)
7 種類	37 (22.0)
8 種類	35 (20.8)
9 種類	15 (8.9)
10 種類	5 (3.0)
計	168 (100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の構成比については、小数点第 2 位を四捨五入しているため合計が 100 にならない。

図表 2 - (3) - ア - ⑩ 実地調査した 168 市町において情報伝達手段を多重化することにより効果的な取組を実施している例

地方公共団体名	内 容
長野県 飯田市	<p>○ 市では、平成 22 年 7 月に土砂災害警戒情報が発令されたにもかかわらず、発令直後に職員が把握できなかったという教訓を踏まえ、緊急時の速やかな情報伝達の必要性を認識したことから、災害時における各種情報媒体への自動配信システムを導入し、23 年 9 月から運用している。</p> <p>当該自動配信システムの運用により、①統一フォームに避難勧告等の情報を入力することで、携帯電話会社の緊急速報メール、市独自の登録制メール及び地元のケーブルテレビデータ放送のそれぞれに同時に情報を送信することが可能となり、また、② J - A L E R T (全国瞬時警報システム) から配信される情報を、携帯電話会社の緊急速報メール、市独自の登録制メール、地元のケーブルテレビのデータ放送及び音声告知端末並びに防災行政無線（同報系）に自動で配信することが可能となっている。</p> <p>市では、統一フォームの導入により、効率的な情報伝達が可能になるとともに、J - A</p>

地方公共 団体名	内 容
	<p>LER Tから配信される情報を自動配信することにより、24 時間緊急情報の提供が可能となったとしている。</p>
<p>京 都 府 京 都 市</p>	<p>○ 市は、都市部であり、市域も広い等の地域特性から同報系防災行政無線を整備していないが、情報伝達手段として、衛星携帯電話、コミュニティFM放送、登録制防災情報メール、携帯電話の緊急速報メール、ソーシャルメディア、広報車等を整備している。</p> <p>このうち、緊急速報メールについては、住民向けの避難情報の一斉伝達手段として位置付け、携帯電話会社ごとに順次導入している。</p> <p>市では、平成 25 年 3 月、携帯電話会社の緊急速報メールの「【訓練】避難情報（京都市）」の着信を合図に、携帯電話を有しない参加者は同時刻に地震が起きたと想定して、その場で机の下に隠れる等の避難行動を行うシェイクアウト訓練（注）を実施した。</p> <p>市が訓練で配信した緊急速報メールは、件名が「【訓練】避難情報（京都市）」で、送信内容は、「【防災訓練/Disaster Drill】こちらは京都市です。本日 10 時 30 分【防災訓練】強い地震を観測しました。余震の恐れがあります。揺れを感じたら身を守る行動をしてください（姿勢を低く、頭を守って、揺れが収まるまで待つ）。家屋倒壊などの恐れがあります。避難の準備をしてください。これは防災訓練です。This is a disaster drill.」であり、参加表明を行った 993 団体の約 8 万 8,000 人と参加表明した住民、観光客等約 80 万人に配信されたと推定されるとしている。</p> <p>市では、本訓練において初めて緊急速報メールを発信したが、携帯電話会社ごとに受信時間に差があるなど訓練を実施しなければ判明しなかったことを、同市、住民等が体験できたことを訓練の成果としている。</p> <p>なお、市では、訓練の翌日、市ホームページ等にアンケートを掲載し、登録者に対してメールにより回答を依頼しており、今後、アンケート結果等に基づき訓練結果の検証を行い、今後の訓練に活用していきたいとしている。</p> <p>（注）シェイクアウト訓練とは、主催者によるホームページ等を通じての訓練実施の周知に基づき、参加者は、指定された開催日時に地震が起きたものと想定して、自主的に机の下に隠れるなど防災訓練を行うものであり、平成 20 年に米国で考案された防災訓練である。同訓練は、従来の行政主導による動員型の防災訓練を更に発展させ、同一時刻に学校、職場、自宅等のそれぞれの生活の場で、自らの身の安全を図る行動をとることによって、日頃の防災対策を確認し、実践的な防災リテラシーを身につけ、高めることを目的としている。</p>
<p>青 森 県 八 戸 市</p>	<p>○ 市は、情報伝達手段として、防災行政無線（同報系）、登録制防災情報メール、携帯電話の緊急速報メール、ソーシャルメディア、広報車等を整備している。</p> <p>このうち、登録制防災情報メールについて、平成 20 年 2 月から、災害時の安全・安心情報を配信するサービスを行っており、本サービスでは、気象庁から配信される各種気象警報、緊急地震速報、津波情報等の情報のほか、災害時の避難勧告、避難所開設情報などの地域に密着した災害情報が配信されている。また、平成 22 年 12 月からは、圏域の各市町村でも同様の情報を登録者に配信できるようになっている。</p> <p>市では、東日本大震災時に、停電によりテレビなどから災害情報が入手できなくなったが、避難住民は、当該メール配信サービスにより地域における多様な災害情報を得ることができたとしている。</p> <p>また、平成 25 年 3 月から、上記の登録制防災情報メールに、市内に住む外国人向けに英語及び簡易な日本語で災害時の避難情報など緊急性の高い情報を電子メールで配信する新たな機能を追加している。</p>

（注）当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - ア - ⑪ 実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町における安全確保マニュアル等の作成状況

(単位：市町、%)

区 分	作成済み	作成中	未作成	計
市 町	20 (23.5)	8 (9.4)	57 (67.1)	85 (100)

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - ア - ⑫ 安全確保マニュアル等を作成していない 57 市町における、その主な理由

類 型	内 容
様々なケースに即した対応を記載するのが困難	○ 消防庁において、消防団の安全確保に関するマニュアルに定めるべき事項が示されているが、マニュアルの作成に当たっては、職務中、休暇中、勤務先の状況、庁舎内、庁舎外、運転中、要援護者が近くにいる場合等様々なケースを考慮する必要があり、様々なケースに即した対応を記載することが困難であるため。
	○ 津波の規模、到達時間、場所等の条件により、安全確保のために必要な措置が異なることから、正確な被害想定がない現状では、マニュアル等の作成は困難であるため。
現行の業務規程等により対応	○ 既存の国の方針やマニュアルなど現行の業務規程により、消防団員が自身の安全を確保した活動を行えるものと想定しているため。
	○ 人口規模が大きくなり、日頃から本市と消防団は密着して活動しており、日頃から口頭で命を最優先として活動をするように指導しているため。
	○ 東日本大震災以降、その必要性は認識しているが、作成には至っていない。ただし、東日本大震災時においても、消防本部から消防団に対して、携帯電話で、原則、津波到達時間の 15 分前には高台に上がるよう呼び掛けを行っており、安全確保対策は図られているため。
	○ 以前は津波の状況確認のために職員が海岸部へ視察に行っていたが、職員の安全確保のため、職員の視察を止めるとともに、平成 25 年 4 月から海岸部に津波監視カメラを設置して役場内から状況を確認することとしており、特段の必要性を感じていないため。
被害想定や地域防災計画等の見直し等を踏まえ検討	○ 避難支援者の活動について、地域防災計画の改定後、消防団のマニュアル、津波避難計画及び業務継続計画を策定することにより具体化していくこととしており、それを踏まえ、避難支援者の具体的な安全確保対策を検討することとしているため。
	○ 地域防災計画の修正を踏まえて、災害対応マニュアル（職員用）に記載予定であり、また、消防団用マニュアルも作成中であるため。
	○ 消防団員の安全確保対策については、県が作成した「大規模災害時における消防団活動指針」に基づき、マニュアル等を作成することとしているため。
	○ 沿岸部について想定される津波による被害状況調査を行う予定であり、同調査を踏まえ、避難支援者の安全確保対策の必要性について検討する予定であるため。
	○ 津波被害想定等が示された後に津波避難計画の策定に向けたワークスタディを予定しており、これに基づき検討していくこととしているため。
想定されていない	○ これまでの被害想定において、大きな津波被害等は想定されておらず、避難支援者の安全確保対策について検討を行っていなかったため。
他の業務を優先	○ 災害時要援護者の避難マニュアルを優先して作成しており、その後、避難支援者の安全確保に関するマニュアルを作成することとしているため。
ノウハウや人員の不足	○ 避難支援者の安全確保対策に係るマニュアル作成のためのノウハウや人員が不足しているため。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - ア - ⑬ 実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町における避難支援者の安全確保対策に関する主な課題

類 型	内 容
地域の实情に 応じた対策の 必要性	○ 地域ごとに想定される津波の高さや到達時間に差異があるので、地域ごとに安全確保対策を検討する必要がある。
	○ 東海地震、東南海地震及び南海地震の新想定において、本市には何分後に津波が到達するのかまだ不明であるため、避難支援者の退避時間の目安が設定できない。
管理者への 教育が必要	○ 避難支援者の安全確保対策に係るマニュアル等を作成中であるが、全てをマニュアルで定めることはできず、状況に応じた臨機応変な判断が求められる。このため、職員に指示を出す管理者が適切な判断を行うことができるよう教育を行う必要がある。
住民の理解 が必要	○ 津波対応の場合、津波襲来後の消防活動の継続を図るため、住民の避難を行いながら消防職団員も住民とともに避難することへの住民の理解を得る必要がある。
	○ 津波災害における避難支援者の退避のタイミングについては、無責任な職務放棄であると捉えられないよう、訓練を通じて、住民や関係機関と共通の認識を持ったルール作りが必要である。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - ア - ⑭ 実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町における避難支援者の安全確保対策に関する国への主な意見・要望

類 型	内 容
地域の实情に 応じたひな な型、事例 の提示	○ 避難支援者の行動ルール等を定めるに当たっては、河川の有無等、地形や地域特性に応じて定める必要があるが、そのような行動ルール等を策定するための知識及びノウハウがないため、避難支援者の行動ルール等の先進的な事例やひな型を情報提供してほしい。
	○ 浅瀬や湾口の小河川の有無等の地形別、潮位の干満特別に指針を示してほしい。
	○ マニュアルの作成、今後の修正等に資するため、予想される津波の高さ、津波の到達時間等災害規模に応じた避難支援の在り方について、ガイドライン等を早急に作成してほしい。
	○ 津波到達予定時刻の何分前まで支援を続ける必要があるのか、支援を打ち切って避難した場合、その責任はどこに所在するのかなどが分かるような先進事例を提供してほしい。
国民への周 知	○ 避難支援者の安全確保に対し、要援護者等から行政へ批判が湧出することが懸念されることから、消防団であっても生命の危険が迫っている場合には、自らの生命安全確保を優先すべきとの理解を国民に浸透させてほしい。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - ア - ⑮ 避難支援者の安全確保に関するマニュアル等を作成している例

地方公共 団体名	内 容
山形県 酒田市	○ 市は、東日本大震災の悲劇を教訓とし、全ての消防団員が「自分の命、家族の命を守る」ということを最優先に考え、生業を持っている団員が即座に消防活動に携わることができないことを前提に、地域の实情にあった形で一人一人がとるべき基本行動を示した「津波災害時の消防団活動に係る安全管理マニュアル」を平成 25 年 3 月に作成している。 同マニュアルでは、①津波浸水予想区域で活動する班は、津波到達予想時刻の 15 分前までに退避を完了すること、②津波到達までの予想時間が短い地域にあっては、退避を優先することについて徹底し、事前に住民の理解を得ておくこととされ、安全管理のための事前情報の把握として、津波浸水予測データを基に、地区ごとに、予想される津波の高さ、地震発生から浸水が始まるまでの時間を記載し、地区ごとの緊急避難場所と参集場所から緊急避難場所までの距離及び避難に要する所要時間を記載している。 また、市は、津波浸水区域分団の班別の行動表を作成し、分団内の班ごとに、活動場所、

地方公共団体名	内 容
	<p>避難場所、参集場所から避難場所までの距離及び所要時間、避難方法を一覧にするとともに、地震発生からの浸水開始が 10 分後とされている地区の分団においては、「逃げる」ことの大切さを身をもって示すため、自ら「率先避難団員」となり、参集場所には参集せずに住民とともに直ちに指定場所に避難することとされている。</p> <p>なお、市は、同マニュアルの実効性を確保するため、平成 25 年 4 月及び同年 6 月に、消防団員に対する研修を行っている。</p>
徳島県 阿南市	<p>○ 市は、震度 5 弱以上（震度 4 であっても被害がある場合）の地震が発生した場合に、消防団組織として、また、消防団員一人一人がとるべき基本行動を定めた「消防団震災時活動計画」を平成 24 年 6 月に作成している。</p> <p>同計画では、①津波浸水想定区域内の活動にあつては、活動可能時間（10 分前退避完了ルール）を参考に安全管理に留意して避難誘導を行うこと、②活動可能時間が経過すれば活動途中でも退避すること、③活動可能時間経過前でも危険を察知した場合は直ちに退避することとされている。</p> <p>また、同計画では、津波浸水予測図を基に分団の管轄区域ごとに予想される津波の到達時間、津波高、最大波、浸水深及び浸水深による被害の目安を記載している。</p> <p>なお、市は、同計画について今後臨機に内容の見直しを行う予定であるとしている。さらに、市は、各隊員、各職員の安全管理については、通常の消防訓練でも指揮者が恒常的に注意を払っているが、今後は、避難支援者や職員、隊員の安全確保に特化した訓練の計画についても検討したいとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - アー⑩ 実地調査した 29 都道府県及び 168 市町のうち海岸を有する 85 市町において避難支援者の安全確保対策に係る独自の取組を実施している例

地方公共団体名	内 容
愛知県 常滑市	<p>○ 市では、消防団から、震災時の各消防団員の人員の確保及び安全確保が図られていないのではないかとの問題提起があったことなどから、「非常時の樋門等操作体制見直し検討会」を計 12 回開催し、その結果を踏まえ、平成 25 年 4 月、「地震・津波時における樋門等操作要領」（以下「操作要領」という。）を作成している。</p> <p>同操作要領では、①被害想定を「南海トラフ巨大地震」（マグニチュード 9.1 規模、最大津波高 6 m、予想津波到達時間 64 分後）のみとせず、発生頻度がより高く樋門等の閉鎖による効果大きい、「より規模の小さな地震・津波」も想定対象に加えること、②樋門等の操作要員を消防団員に限定せず、特に平日の昼間（おおむね午前 7 時から午後 9 時まで）は、消防団員が他の地域に通勤等し不在になることを考慮して、市職員、自治会、漁協、観光協会、近隣の民間企業等が操作するなど、操作要員の多様化を図ること、③操作要員の安全確保を最優先とし、複数要員による行動を原則とすること、④操作訓練を兼ねた樋門等の点検を 1 年に 2 回程度実施し、消防団員と他の操作要員の合同訓練を 1 年に 1 回実施することなどとしている。</p> <p>また、通信手段については、消防団員及び自治会には、災害時優先電話又は携帯用トランシーバーを貸与し、それ以外の操作要員については、当面、災害時優先電話から一般電話への一方的な通信手段を確保することとし、これらの通話ができないときは、電池式ラジオ、車載ラジオ等から気象庁発表の情報を把握し、操作可能時間及び避難開始時間の確認を行いながら樋門等の閉鎖が可能かどうかの判断をすることとしている。</p>
和歌山県 串本町	<p>○ 町では、平成 24 年 4 月、大災害時に日本放送協会和歌山放送局の放送内容を同町の防災行政無線で流すことについて同局側から提案があり、災害発生時に同局のラジオニュースを同報系防災行政無線で、そのまま送信することにより避難支援者の安全の確保を図ってい</p>

地方公共 団体名	内 容
	<p>る。</p> <p>同提案は、東日本大震災の際に住民への避難を呼びかけた被災地方公共団体の職員が津波によって死亡し、大規模災害発生時には職員も速やかに避難する必要があるとの教訓を踏まえ、日本放送協会和歌山放送局独自の取組としてなされたものであり、南海トラフ巨大地震による津波の被害が大きいと想定される同町を含む3町に提案がなされている。</p> <p>町は、同提案を受け、平成24年6月に日本放送協会和歌山放送局ラジオニュースの防災行政無線での放送方法について同局と協議を行い、同局のニュースを町が受信し、同報系防災行政無線で同時にそのまま送信し、放送の開始及び終了の判断は同町が行うこととするについて、同局側の了承を得て、同年9月に「非常災害時のニュース再送信に関する覚書」を交わしている。</p> <p>上記の仕組みによる避難情報の伝達の流れとしては、町職員が防災行政無線の操作卓を起動させ、手動でラジオ入力への切り換えを行うことで、日本放送協会和歌山放送局のラジオニュースがそのまま同報系防災行政無線のスピーカーから流れることとされている。なお、町は、防災行政無線でラジオニュースを送信するか否かは町の防災担当職員が判断し、非常災害時に必ず送信するというのではなく、あくまでその状況下で最善の運用を行うための選択肢の一つであるとしている。</p> <p>町は、町職員による避難の呼びかけ放送の代わりにラジオニュースが防災行政無線を通じて放送されることで、町民の避難意識と行動の喚起につながればと考えており、さらに、町職員自身が速やかに避難することが可能となり、職員の安全が確保されるとしている。</p>
愛知県	<p>○ 県は、東日本大震災により消防職員、消防団員が多数犠牲になったこと、南海トラフの巨大地震により同県においても甚大な被害が予想されること等を受け、大規模災害時に地域防災の要となる消防団の組織力や能力を最大限に発揮できるよう、平成24年11月に「大規模災害時における消防団活動指針」を作成した。</p> <p>県は、同指針の作成に当たって、平成24年4月に「大規模災害時における消防団活動のあり方検討会」を設置し、現場で活動する消防団員の声を反映することが必要であるとの観点から、消防団員も参加するワーキンググループを3回開催したほか、県内の全ての消防団員を対象としたアンケート調査を実施している。</p> <p>また、県は、当該活動指針において、①大規模災害時における消防団活動（活動範囲と優先順位）、②情報伝達・発信・共有（組織的な活動をするために）、③各市町村間の協力体制の整備（地域における共同体制）等6項目について、現状、課題及び方策が示され、「大規模災害時における消防団活動（活動範囲と優先順位）」においては、大規模災害時に想定される主な活動例を都市部、平野部、沿岸部、山間部ごとに優先順位を付すとともに、活動内容ごとに安全に配慮した活動人員を設定している。</p> <p>例えば、沿岸部における「水門・陸間の閉鎖」に係る活動人員数をみると、活動隊員2人、安全管理員1人、情報収集要員・情報発信要員1人となっており、活動人員の中に安全管理者、情報収集要員・情報発信要員を設定していることが特徴となっている。</p> <p>県では、活動隊員は与えられた任務に夢中になってしまうため、活動隊員から一步引いたところで活動隊員が安全に活動できるよう気を配る安全管理員や、津波に関する情報などを迅速に収集、発信する情報収集要員・情報発信要員を置くことにより、活動隊員は安全に当該任務を遂行できるとしている。</p> <p>また、県は、平成25年1月に、県内市町村及び消防本部の職員を対象に、上記指針の内容に関する研修会を開催し、今後は、実務を担当する市町村が同指針を参考としつつ、地域の実情に応じた施策の実施や活動手順の作成を行う取組を支援していきたいとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - ア - ⑰ 「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（調査結果）」
（平成 25 年 6 月 28 日付け消防災第 235 号消防庁国民保護・防災部防災課長通知）（抜
粋）

平成 25 年 3 月 26 日付け消防災第 139 号「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（照会）」にて調査を実施しました、安全管理マニュアルの策定状況の調査結果を別添のとおりとりまとめましたのでお知らせいたします。

東日本大震災において、被災地の消防団は自らも被災者であったにもかかわらず、各種応援隊が引き上げた後も最後まで活動しました。その活動は、水門等の閉鎖、住民の避難誘導、救助、消火、避難所の運営支援、行方不明者の検索（搜索）、ご遺体の搬送・安置など、住民の生命、安全を守るため、実に様々な活動に献身的に従事しました。しかし、同時に多くの消防団員が公務中に犠牲となりました。

津波災害時において、地域の安全を確保する消防団活動を継続していくためには、消防団員に対する安全配慮が極めて重要です。しかしながら、本調査において、津波被害が想定される市町村のうち、4 割近くの市町村が安全管理マニュアル策定の検討に着手していないという状況が明らかとなりました。

消防庁としては、これらの市町村にあつては早急に安全管理マニュアルの策定に着手していただきたいと考えております。加えて、安全管理マニュアル策定済みの市町村にあつても、マニュアルに基づく研修・訓練の積極的な実施や水門等の閉鎖活動についての検討等を推進していただくようお願いいたします。

貴職におかれましても、この趣旨をご理解の上、貴都道府県内の市町村に対して、本調査結果を情報提供されるとともに、消防団員の安全確保に向けた取り組みが進むよう助言していただくことを重ねてお願い申し上げます。

なお、本通知は、消防組織法（昭和 22 年法律 226 号）第 37 条の規定に基づく助言として発出するものであることを申し添えます。

別添：津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（調査結果）（略）

（注）下線は当省が付した。