

# 平成25年度 第2回 「地方公共団体の 危機管理に関する研究会」

自治体職員への実践  
的な防災訓練をいかに  
企画し、実施するか

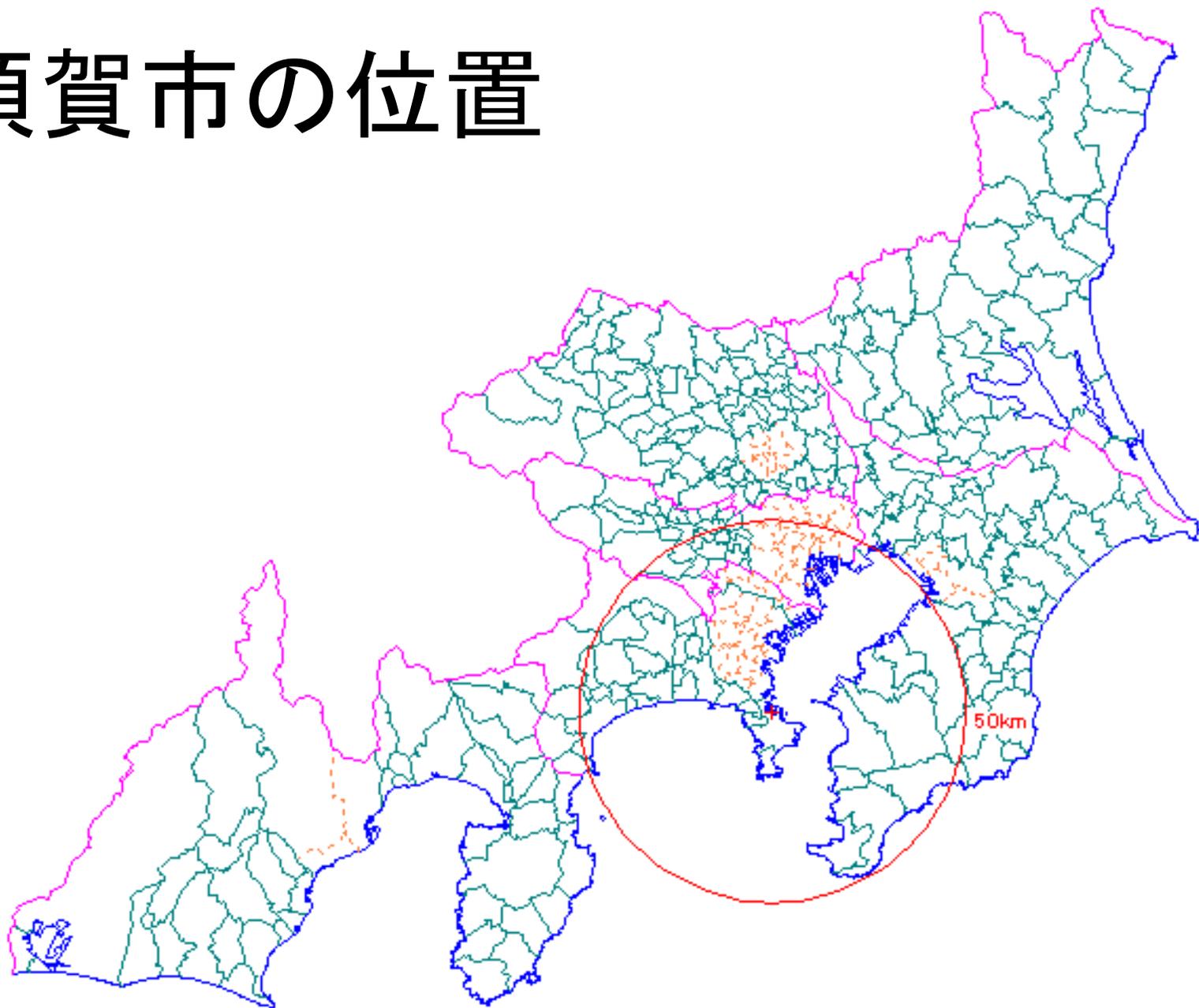
「国民保護訓練に関する横須賀市  
の取り組み〔実務編〕」



# 本日のテーマと予定

- 「横須賀市と国民保護」
- 「訓練実例の紹介」
  - 横須賀市の国民保護訓練
- 「実践的な訓練実施のポイント」
  - Q&A形式で
- 参考に

# 横須賀市の位置



# 横須賀市の基本データ

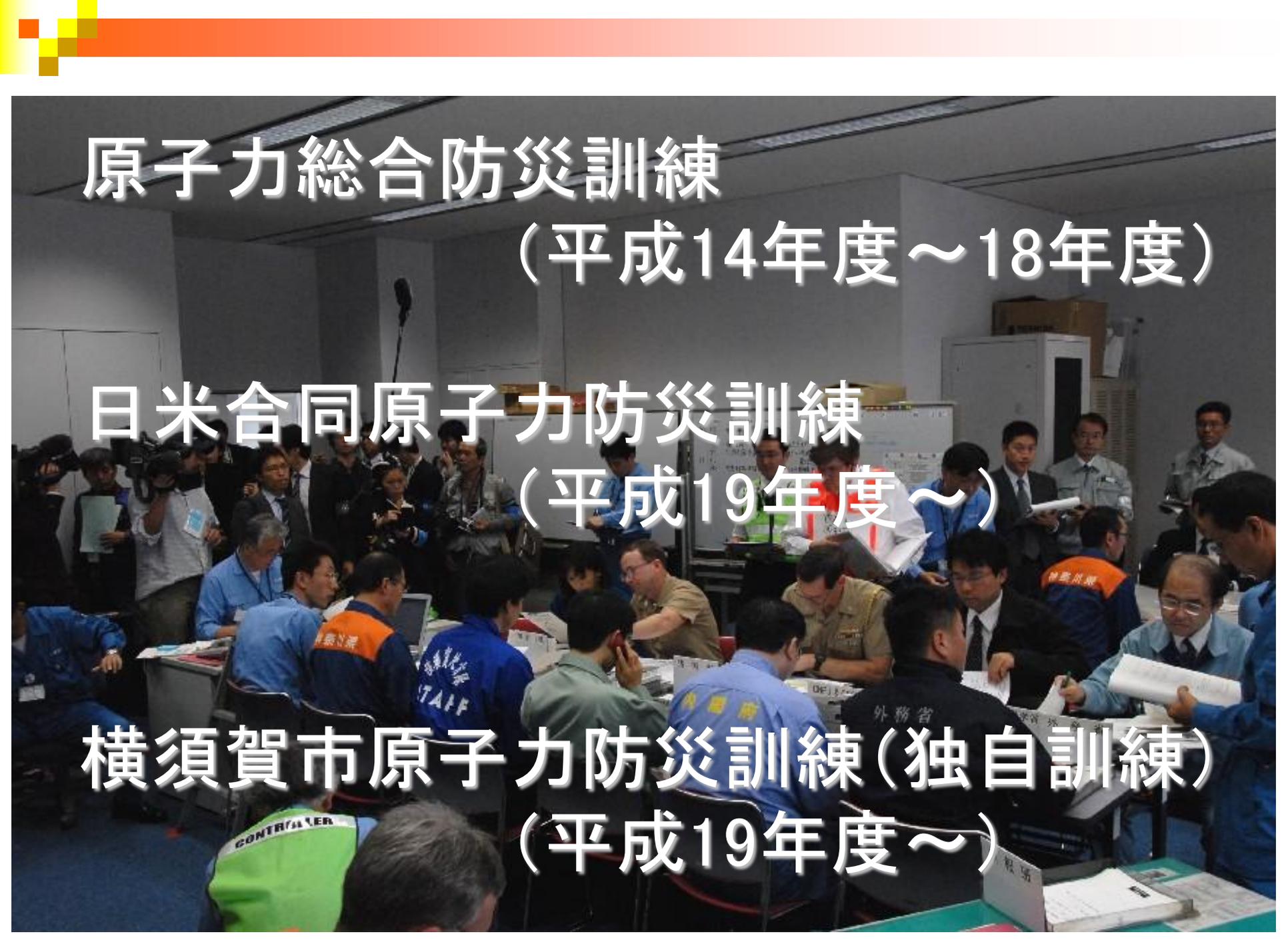
- 市域面積 100.71km<sup>2</sup>
- 人口 41万3千人 (24年10月)
- 世帯数 16万5千世帯 (24年10月)
- 老年人口の比率 26.3% (24年10月)
- 市制施行1907年2月
- 中核市移行2001年4月

# 横須賀市の危機管理上の特性①

- 警察署：市内3警察署
- 消防本部：市単独消防
- 陸上自衛隊（2駐屯地）、海上自衛隊（横須賀地方総監部、自衛艦隊司令部）  
航空自衛隊、防衛大学校 等
- 海上保安部

# 横須賀市の危機管理上の特性②

- 横須賀米海軍基地・在日米海軍司令部・第7艦隊旗艦の母港（市域の約3.3%を占有）
- 原子力災害対策計画編
  - ・原子力艦船の入港（平成23年度）22回の入港、延べ343日間
  - ・核燃料加工施設（ウラン粉末を燃料棒に加工し、原子力発電所に納入）



原子力総合防災訓練

(平成14年度～18年度)

日米合同原子力防災訓練

(平成19年度～)

横須賀市原子力防災訓練(独自訓練)

(平成19年度～)

# ●横須賀市の特性と計画策定

## 横須賀市国民保護計画では地域特性に十分配慮

### (1)地形的特性

- ・東京から50km、横浜から20km(大都市に近接)
- ・神奈川県南東部・三浦半島に位置し、東は東京湾、西は相模湾に面す
- ・標高100~200mの起伏の多い丘陵及び山地 (海岸線総延長84km)
- ・通称「谷戸」と呼ばれる市街地が形成し、坂道やトンネルが多い

### (2)社会的特性

- ・三浦半島地域の中核的な都市
- ・重要港湾である横須賀港と5つの漁港
- ・火力発電所(石油コンビナート施設)と核燃料加工施設が存在
- ・米海軍施設(原子力艦船の寄港)
- ・海上自衛隊や陸上自衛隊施設



国民保護協議会、地区懇談会、パブコメを経て、平成19年3月策定



# 横須賀市国民保護計画の特徴

- 初動体制の確立
- 情報伝達・避難誘導の確実な実施
- 自衛隊施設及び在日米軍施設周辺地域の安全確保
- 武力攻撃原子力災害への対処
- 迅速な応急措置の実施
- 図上訓練の実施
- 国民保護に関する啓発活動の実施

# 防災

地震、台風等  
地理的状况、気象状况等による

自治事務

市町村(国、県は補完)

市町村が主(国、県は補完)

首長の判断による設置

自主的な避難

・補完(災害救助法による救助)  
・市町村による避難の勧告・指示の代行、洪水時の緊急措置

事務性格

対応主体

費用負担

対策本部

避難

県の役割

# 国民保護

武力攻撃、テロ  
悪意ある相手により引き起こされる

さらなる警戒が必要

法定受託義務

国 → 県 → 市町村

国

国の指定による設置

避難誘導

・主体  
・避難の指示、救援、緊急通報、武力攻撃災害への対処の措置

# おまけ：追浜(おっぱま)って

- 旧海軍の飛行場、現存する防空壕
- 日産自動車(株)追浜工場、住重、オカムラ
- おっぱままつり(7月)神輿、サンバ
- 追浜ハロウィン(10月)コスプレ、仮装パレード
- 追浜マラソン(2月)
- 追浜バルめぐり(8・2月)
- NHK教育の番組で  
難読駅名ソングに登場



# 横須賀市の国民保護訓練

## ●これまでの訓練実績

平成19年度： 図上訓練

平成20年度： 実動・本部・図上訓練

平成21年度： 避難誘導訓練

平成22年度： 図上訓練(担当訓練)

平成23年度： 図上訓練(市長・担当訓練)

平成24年度： 劇場型図上訓練(2市合同)

# 平成19年度訓練(Cテロ)

## 1 実施日及び場所

平成19年12月13日 横須賀市役所5階 正庁

## 2 訓練目的

- ・状況付与型ロールプレイング方式の図上訓練実施により、武力攻撃事態及びその事態進展についての認識を深める。
- ・関係機関がそれぞれ実施する国民保護措置について相互理解を深めることで、各種国民保護措置の迅速な実施を図る。

## 3 参加機関

神奈川県、神奈川県警察本部及び市内3警察署、陸上自衛隊第31普通科連隊  
横須賀市(市長・両副市長、総務部、健康福祉部、消防局、教育委員会事務局)

## 4 事態想定

市内某所で突如、多数の者が嘔吐、目・のどの痛みを訴え始める事案が発生。  
六つのフェーズ(事案発生直後、20分後、1、2、4、6時間後)にわけて実施。

## 5 訓練項目

- ・国民保護措置に係る情報収集、状況判断、意思決定訓練
- ・関係機関への情報伝達訓練、市長による緊急記者会見
- ・市及び参加各機関の緊急対処事態対策本部の設置・運営訓練



# 平成20年度訓練(爆弾テロ)

## 1 実施日及び場所

平成21年2月2日 横須賀市災害対策本部室及び市役所前公園

## 2 訓練目的

- ・事案対処機関相互の連携強化
- ・発生現場、市対策本部事務局及び市対策本部の適切な情報伝達体制の確認
- ・警報伝達、避難誘導における関係機関の連携確認及び市各種マニュアルの検証
- ・市民への国民保護に関する啓発

## 3 参加機関

神奈川県、神奈川県警本部、横須賀・田浦・浦賀警察署、陸上自衛隊  
第31普通科連隊、横須賀海上保安部、在日米海軍、総務省消防庁

## 4 事態想定

訓練日の10時30分に市公園内で不審物が爆発。更に、県内他市3箇所でも爆発、市内でも爆発らしき事案が発生。

## 5 訓練形態

- ・実働訓練：救助、警戒区域設定、爆発物処理、関係機関との連携 等
- ・本部訓練：情報伝達、情報共有、意思決定 等
- ・図上訓練：警報伝達、避難実施要領作成、関係機関との連携 等





# 平成21年度訓練(避難誘導)

## 1 実施日及び場所

平成22年3月16日 横須賀市久里浜地区

## 2 訓練目的

- ・円滑な避難誘導の実施、避難誘導マニュアルの検証及び改訂内容の検討
- ・事案対処機関相互の連携強化
- ・事案発生現場からの情報伝達体制の確認

## 3 参加機関

神奈川県、神奈川県警察本部及び市内3警察署、陸上自衛隊、海上自衛隊、海上保安部、防衛大学校、東京電力(株)、東京ガス(株) ほか

## 4 事態想定

緊急対処事態認定(東京都、神奈川県)下において、市立総合高校付近で爆発物を搭載した不審車両発見(平成20年度訓練想定)の延長)

国は半径300メートルを要避難地域とし、エリア外への避難誘導を実施。

## 5 訓練項目

- ・要避難地域の警戒訓練
- ・現地調整所設置及び運用訓練
- ・避難誘導訓練、避難施設受け入れ訓練



現地調整所  
への参集

現地調整所  
の様子





# 訓練監修者の説明 パネルディスカッション 全体討議の様子



# 平成22年度訓練(Rテロ)

## 1 実施日及び場所

平成22年12月21日 横須賀市災害対策本部室

## 2 訓練目的

- ・緊急事態発生における対処手順及び対処実施方法の確認を行い、特に市内部の国民保護に関する対処能力の向上を図る
- ・関係機関に「見学者」として臨席を求めて、市の国民保護対策に対する他機関の理解が促進されること及び相互の連携強化を図る

## 3 参加機関

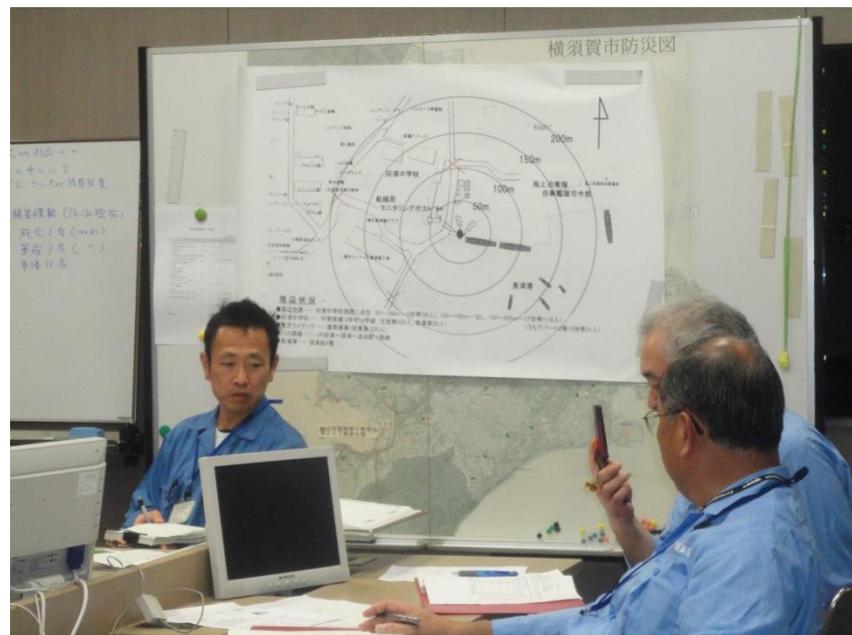
神奈川県、神奈川県警察本部及び市内3警察署、陸上自衛隊、海上自衛隊、海上保安部、航空自衛隊、防衛大学校、オフサイトセンター、総務省消防庁 ほか

## 4 事態想定

国内の自衛隊等の基地周辺での爆発事案により負傷者発生  
本市も基地が存在することから警戒態勢をひくが、市内で爆発事案(Rテロ)が発生、さらに 不審物が発見(モニタリングポストの数値上昇)

## 5 訓練項目

- ・図上訓練(シナリオ概要事前提示型ロールプレイング方式)



# 平成23年度訓練(Nテロ)

## 1 実施日及び場所

平成24年3月8日 横須賀市災害対策本部室

## 2 訓練目的

- ・短時間に大規模避難(多人数かつ市外への避難)を実施することの問題点を抽出するとともにその問題点を関係機関と共有し、今後の検討資料とすること。
- ・関係機関とともに図上訓練を実施することにより、市の国民保護対策の考え方を関係機関に広く知ってもらうこと及び相互の連携強化を図ること。

## 3 参加機関

神奈川県、神奈川県警察本部及び市内3警察署、陸・海・空自衛隊、海上保安部、防衛大学校、京浜急行電鉄、京急バス、明治大学、総務省消防庁 ほか

## 4 事態想定

超小型原子爆弾が横須賀市の中心に仕掛けられているとの情報により、政府は緊急対処事態に認定するとともに横須賀市全域を要避難地域に指定した。

市内に居住・滞在する者全員を市外の避難施設へ避難誘導を実施する。

## 5 訓練項目

- ・状況付与型図上訓練(シナリオ概要事前提示型)



臨時閣議後、防災服  
に着替え、総理官邸  
の危機管理センター  
に向かう、野田総理



# 平成24年度訓練(サイバーテロ)

## 1 実施日及び場所

平成25年2月2日(土) 横須賀市職員厚生会館 体育ホール

## 2 訓練目的

- 突発的な大規模停電発生時の対応すべき事項の確認および業務継続計画作成における留意点を確認すること
- 2市が合同で図上訓練を実施することにより、双方の対応の違いを理解し、他市の行動から知見を得ること
- 市の大規模停電時の対策を関係機関に広く知ってもらい相互の連携強化を図ること

## 3 参加機関

- プレーヤー:横須賀市、逗子市 評価者:神奈川県、県警察本部及び4警察署、3自衛隊、海上保安部、防衛大学校、東京電力、電力中央研究所、総務省消防庁 等

## 4 事態想定

- 南関東エリア一帯の突発的大規模停電が発生(復旧の見込みはなし)
- 事態が進展するにつれ、システムへのテロである可能性が高くなり、その後の攻撃の恐れも予見

## 5 訓練項目

- 劇場型図上訓練←本市命名 (状況付与型図上訓練かつ多数の評価者・視察者の面前で公開で実施する図上訓練) ※2市(横須賀市・逗子市)合同開催



# 訓練実施のポイント 01

- 横須賀市は、米軍基地や自衛隊施設があるから、このように積極的な訓練ができるではないですか？うちでは、首長や上司の理解は得られないと思います。



- リスクはどこの自治体にもあります。テロでなくとも化学工場の事故や新型インフルエンザなど、まず、公開しなくても良いから勉強会のようなつもりで始めましょう。できれば監修者をつけて。

## 訓練実施のポイント 02

- 訓練監修者といわれても、うちには防衛大学校もないし、そのような専門的な知見をもっている方がいません。



- 自分の自治体や都道府県に国民保護協議会に知見を有する者としている参画されている方や都道府県の自衛隊OBの方などはだめですか？現職の県警本部の方や自衛官でも良いと思います。監修者が居る、これが重要。

# 訓練実施のポイント 03

- 上司の了解もとれ、監修者も県の自衛隊OBにお願いしました。ただ、訓練想定とシナリオ作成が全く見当が付きません。コンサルに委託したいと思うのですが？



- 時間をお金を買うと考えればコンサル委託も一つの手法だと思います。ただ、想定を考えることは地域のリスクを考えることです。できることなら担当者の手で実施していただきたいと思っています。

# 訓練実施のポイント 04

- コンサルは数回の打合せと当日の準備・対応で●●●万円と言われてしまいました。予算上、無理ですので、自分で作りたと思います。そこで、横須賀市の想定は貰えませんか？



- 「差し上げます」と、昨年度までだったら私が、二つ返事でお答えしましたが、越権行為ですので、横須賀市の危機管理課にご相談ください。

# 訓練実施のポイント 05

- そもそもなぜ国民保護訓練を自治体が実施しなければいけないのですか？国民保護訓練の目的はなんですか？



- 宮坂教授の話をもう一回聞いてください。
- 国民保護の事態は悪意ある相手が仕掛けてくるいわば犯罪で、様々なことを想定する力が必要となります。また、自然災害と違い、体験することがまずできませんだから訓練が必要。

# 訓練実施のポイント 06

- 横須賀市は訓練を実施して、どのような成果がありましたか？



- 危機管理課職員であっても国民保護を理解していない職員が居ます。まず、これらの職員や幹部職員に国民保護とその事態の流れを理解してもらったこと。それと、訓練に参加する多くの機関と「顔の見える関係」ができたこと。

# 訓練実施のポイント 07

- 担当者である自分自身が、「国民保護」を実は良く理解できていません。このような自分に訓練の企画ができるのでしょうか？



- おそらく担当したばかりでは、どの業務も良くわからないと場合が多いと思います。特に国民保護はその筆頭。日本防火・危機管理促進協会の図上訓練DVDや拙著なども参考になると思います。また、ぜひ他の訓練の視察を。

# 訓練実施のポイント 08

- 最初に図上訓練を実施する場合、どのような事態(N・B・C・Rのどのテロ事案)を想定するとよいですか？



- 国も自治体も、最初の頃はテロ訓練の想定といえば「サリン」ばかりでしたが、今は多くの想定があります。最初のうちは、爆弾テロ(被害が分りやすい)かCテロ(検知がしやすい)が良いかと思います。

# 訓練実施のポイント 09

- 訓練の準備には、どれくらいの期間が必要ですか？また、何人くらい必要ですか？



- 開催時期やある程度の構想が固まってさえいれば、4か月くらいあれば開催できると思います。まずは、参加を要請する機関に調整を始めることです。スタッフは、ある程度訓練に専念できるとして2名くらいですね。

# 訓練実施のポイント 10

- 図上訓練では、コントローラーとプレイヤーに分かれて訓練するようですが、コントローラーは難しくないですか？



- コントローラーは、プレイヤーが聞いてきそうなことや実施しそうな対策を事前に想定しておく必要があります。一番この訓練に精通した人と参加機関から1名ずつ出してもらって、事前に念入りに打合せを行ってください。

# 訓練実施のポイント 11

- コントローラーは、いろいろな機関になりかわってプレーヤーとやりとりすると思いますが、役割分担をしておいた方が良いですか？



- 役割分担の方法としてプレーヤー固定（このプレーヤーからの連絡は、どの機関に問合せしてもこの人が受ける）と役固定（消防庁役、自衛隊役等）の2種類ありますが、初級編としては、役固定の方が統一的な対応が可能です。

# 訓練実施のポイント 12

- 実動訓練は、見せる訓練なのであまり意義が見出せないのですが、やった方がいいですか？



- 見せる訓練は「抑止力」と「啓発」が目的です。また、訓練自体は予定どおり粛々と進みますが、それまでの調整で「顔の見える関係」が構築できます。爆処理部隊や陽圧防護服なども装備も見ておいて損はないでしょう。

# 訓練実施のポイント 13

- シナリオ作成のコツを教えてください。



- Nテロは全市民を避難させるために考えたシナリオでした。サイバーテロは大規模停電事案を起こすために考えたシナリオです。このシナリオを作るために関係のある企業や研究所にヒアリングを行ったり、小説を読みました。

# 訓練実施のポイント 14

- もう少し、具体的にシナリオ作成のコツを教えてください。



- 企図者の目的を考えましょう。なぜ、この場所に爆弾・化学剤をしかけたのか？誰をターゲットに何を期待しているのか？また、企図者はどのような思想もつ人物で、どのように逃げたのか？など、想像力をふくらまして、詳細に。

# 訓練実施のポイント 15

- 取材は視察、見学はどのように対応したら良いでしょうか？



- 実動訓練は、啓発ですからオープンに。図上訓練は、横須賀市ではシナリオの詳細を明かさない条件で取材・関係者の視察を許可しています。なお、一般の見学は会場の都合からNGとなっています。

# 訓練実施のポイント 16

- シナリオはできました。今度は、訓練中にプレイヤーに情報を流す「状況付与票」の作成について教えてください。



- 状況付与票は、この情報によってプレイヤーが対策等を検討するきっかけとなるものです。プレイヤーが暇にならない程度（3分から5分に一本）を目安に作成します。議員やマスコミからの問合せも適宜入れて行きます。

# 訓練実施のポイント 17

- 状況付与は、紙の行うのですか、それとも電話ですか？



- FAX・メールを想定した紙と電話を使います。また、参加者全体に一度に情報を提供する手法として、TVニュースという方法もあります。その場合は、プロジェクターやネットワークPCのパワポで表示して、マイクで音声を流します。

# 訓練実施のポイント 18

- 横須賀市の訓練のモットーは、なんですか？



- 図上訓練では、失敗しても誰も死にません。よって横須賀市では、「Relax & Enjoy」を合言葉にしています。また、できる限りディテールに凝ったシナリオにすることで、リアリティを高め「想定と喧嘩しない」をルールにしています。

# 訓練実施のポイント 19

- 横須賀市の訓練で困ったことはなんですか？



- 最初のうちは、自衛隊（陸上・海上）といろいろな考え方が異なり、訓練想定などの作り込みに苦労したことがありました。その他、他の部局が参加する国民保護訓練を数年やっていないので、認知度が下がってしまったことです。

# 訓練実施のポイント 20

- おかげさまで、やっと訓練が終わりました。ありがとうございました。



- 訓練終了後には、全体討議（ホットウォッシュ）と報告書の作成という大事な作業が残っています。記憶が新しいうちに、また万が一の事態に備えて反省し、必要な準備やマニュアルの修正などおこなってください。（宴会もぜひ）

# 参考図書

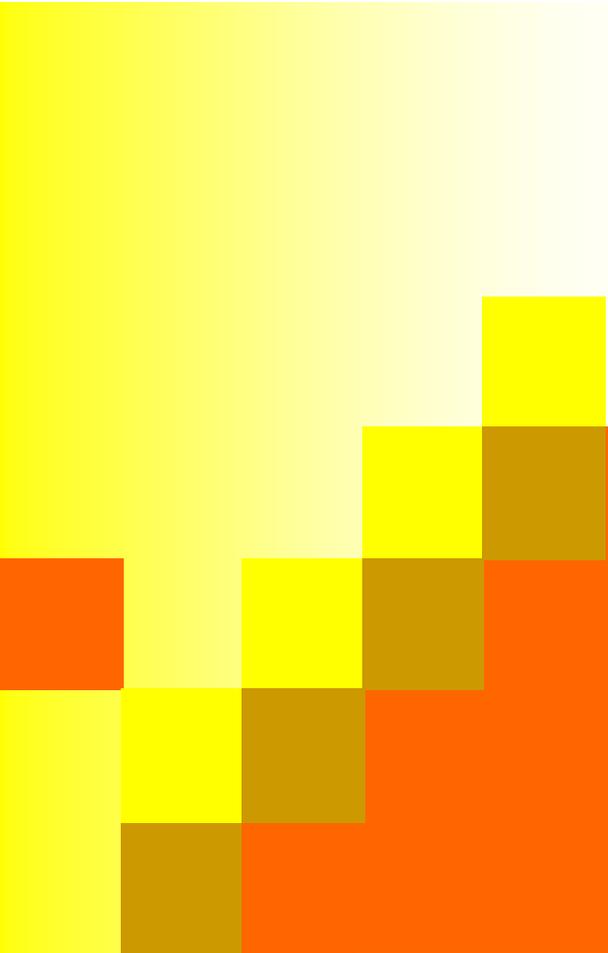
- 国民保護訓練について横須賀市の事例をベースに、写真や図表を用いて体系的に解説
- どの規模の自治体でも本書を参考に訓練を行うことができる内容
  - 訓練全体の構想(意義とネライ)
  - 訓練スケジュール
  - 訓練実施計画
  - 訓練準備
  - 訓練実施 など項目ごと詳説

出版社:ぎょうせい

## 「実践 危機管理」 国民保護訓練 マニュアル

テロ対策訓練の進め方

共著 宮坂直史 [防衛大学校教授]  
魏崎 進 [横須賀市危機管理課長] 監修



# 国民保護訓練に 関する横須賀市の 取り組み（実務編）

御清聴ありがとうございました

横須賀市 市民部 追浜行政センター  
副館長 鵜飼 〔防災士、危機管理士2級（自然災害・社会リスク）〕