

平成27年12月8日  
北海道管区行政評価局

## 避難所等の指定及び運営に関する実態調査

### 《調査結果の公表》

北海道管区行政評価局では、災害発生時における住民の安全及び生活環境の確保を図る観点から、北海道内における避難所等の指定及び運営の実態を調査し、その結果を北海道及び道内全市町村に参考通知しましたので、公表します。

#### 【本件照会先】

総務省 北海道管区行政評価局 第二部第一評価監視官 大弓(おおゆみ)

電話：011-709-2311(内線3142) 011-709-1806(直通)

FAX：011-709-1843

メール：hkd21@soumu.go.jp

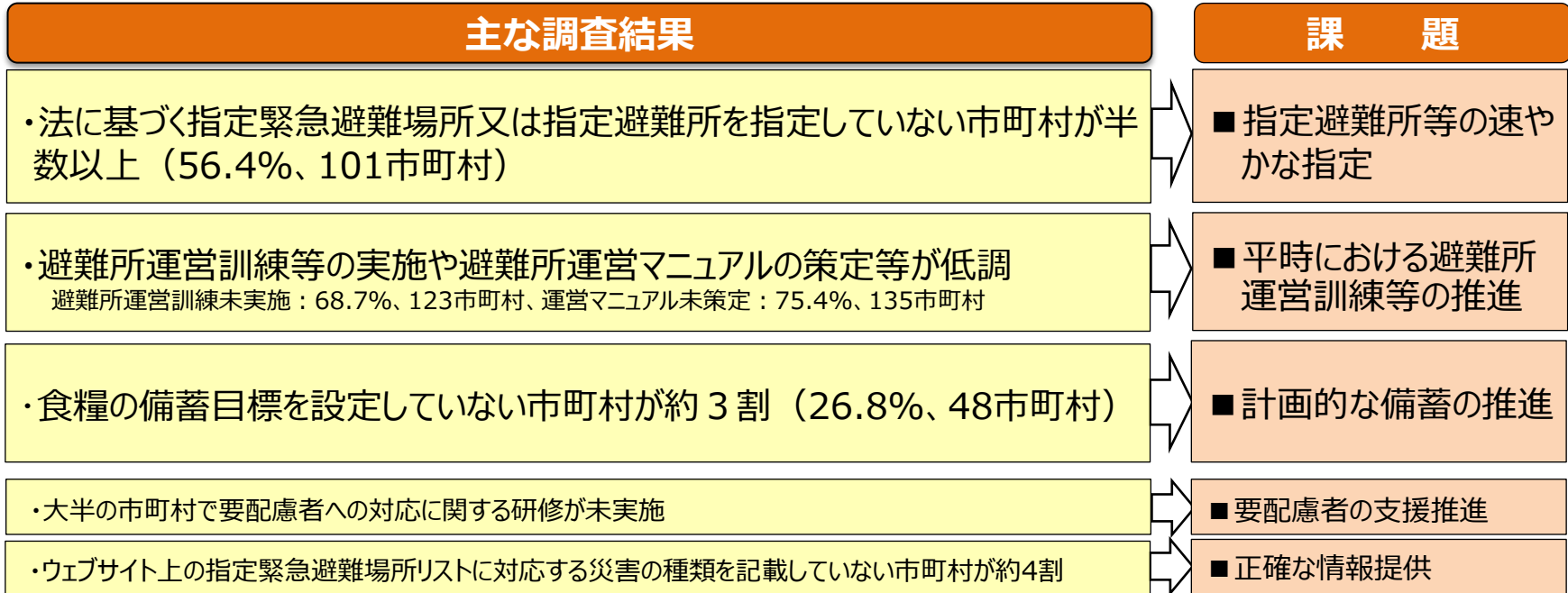
# 避難所等の指定及び運営に関する実態調査の結果（概要）

参考通知日：平成27年12月8日

参考通知先：北海道、市町村

## 背景

- ◆ 東日本大震災の際には、避難所等について、その安全性、生活環境の整備、物資やサービスの提供など、種々の課題が指摘
- ◆ このため、平成25年6月、災害対策基本法改正により、市町村長による指定緊急避難場所及び指定避難所の指定が義務化
- ◆ 平成26年10月現在、全国1,741市町村のうち、944市町村（54.2%）において指定避難所が未指定（注1）  
本道においても、179市町村のうち、指定緊急避難場所及び指定避難所の指定は18市町村（10.1%）のみ（注2）  
（注1）内閣府の調査による。（注2）北海道防災対策推進計画（平成27年3月）による。
- ◆ 災害発生時における住民の安全及び生活環境が確保されるよう、避難所等の指定及び運営実態を調査（道及び道内179市町村）



# 1 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定

## 制度の概要

- 災害時に一時的に避難する「避難場所」と避難生活を送る「避難所」との区別が明確ではなかったことが、**東日本大震災で被害が拡大した一因**
  - これらを明確に区別するため、市町村長に指定緊急避難場所及び指定避難所を**指定することを義務付け**（平成25年災害対策基本法改正）
  - 平成29年度までに道内全179市町村において指定緊急避難場所及び指定避難所を指定することを目標（北海道防災対策推進計画）

## 調査結果

**法に基づく指定緊急避難場所又は指定避難所を指定していない市町村が半数以上（56.4%、101市町村）**

### 未指定の主な理由（複数回答）

- ・ 災害種別ごとの安全性の確認に時間を要する  
……76市町村
- ・ 指定の検討に必要な人員・体制が不足  
……66市町村
- ・ 指定の検討に必要な知見が不足  
……66市町村 など

### この中には…

- ① 北海道による新たな津波浸水予測の公表や、今後数年かかる土砂災害警戒区域の調査等の完了を待つて指定するとするもの
- ② 指定作業を行う必要性やメリットなど、制度の趣旨が不明とするもの
- ③ 指定基準の詳細、施設の安全性の確認などの技術的な情報及び施設管理者の同意の取り方などの事務手続に係る情報が不足しているとするもの など

### 一方、指定済み市町村では…

次のような対応の例

- ・ 沿岸地域で緊急性の高い津波に備える避難場所を先行して指定
- ・ 津波については、北海道が平成24年度までに作成した既存の津波浸水予測図に基づき指定

今後、新たな情報を基に見直し

## 課題

**指定緊急避難場所及び指定避難所の速やかな指定**

自助努力

未指定市町村：指定に関する積極的な情報収集、具体的な作業への取組

支援

北海道：周知啓発、情報提供等

## 制度の概要

- 東日本大震災では、被災者が長期の避難所生活を余儀なくされる中、被災者の心身の機能低下や様々な疾患の発生・悪化がみられたことなどが課題
  - 市町村長等は避難所に係る必要な安全性等被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努める必要（平成25年災害対策基本法改正）
  - 内閣府は i) 災害時を想定した職員の参集訓練の実施、 ii) 避難所の運営責任予定者を対象とした研修の実施、 iii) 避難所運営マニュアルを作成することなどを示す（「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成25年8月））

## 調査結果

- ① 職員の参集訓練が未実施  
⇒ 62.0%、111市町村
- ② 避難所運営の研修・訓練が未実施  
⇒ 68.7%、123市町村
- ③ 避難所運営マニュアルが未作成  
⇒ 75.4%、135市町村

### 未実施の主な理由（複数回答）

- ・ 体制不足、業務多忙
  - ・ 実施・作成のノウハウがない
  - ・ 他の訓練・業務の実施を優先
  - ・ 必要性を感じていない※
- ※ 例えば…
- ・ 職員が徒歩圏内に居住（参集訓練）
  - ・ 大規模災害の発生を想定していない（運営マニュアル）

### 一方、実施している市町村では…

- ① 職員に事前に実施日時を明らかにせず参集訓練を実施 など
- ② 避難所運営ゲーム(HUG)※を地域住民をも対象として実施 など  
※避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくか等、実際の避難所運営をシミュレーションするもの
- ③ 職員と住民が連携・協力して避難所を運営するための避難所運営マニュアルを作成 など

## 課題

平常時における避難所運営に関する訓練等の推進

自助努力

未実施市町村：避難所の運営に関する訓練等についての情報収集を行い、地域の実情に応じて実施

支援

北海道：訓練等に関連する情報の提供等

## 制度の概要

- 市町村長等は災害応急対策等に必要な物資及び資材を備蓄、整備、点検する必要（災害対策基本法）
- 中央防災会議の防災対策推進会議は、次のとおり指摘（平成24年7月最終報告）
  - i) 市町村は、水や食糧はもちろん生活必需品や燃料についても**備蓄の必要量を見積もり、官民各主体間の分担を定め、計画的に備蓄を推進すべき**
  - ii) 大規模災害時には配送が困難となる等の懸念あり、市町村は**流通備蓄等の問題を考慮し、現物での備蓄の併用も含めて在り方の再検討の必要**

## 調査結果

### 食糧の備蓄目標を設定していない市町村が約3割（26.8%、48市町村）

#### 目標未設定の主な理由

- ・ **流通備蓄等、市町村が行う備蓄以外による供給を想定**  
.....11市町村
- ・ 備蓄計画が未整備  
.....7市町村
- ・ 目標設定のためのノウハウがない  
.....6市町村  
など

#### この中には…

- ① **流通備蓄で対応するため、備蓄を行っていないとするもの**
- ② **炊き出しによる食糧の供給を想定するもの**
- ③ 家庭内備蓄による**住民の食糧持参率が高いと想定**するもの
- ④ 被害想定の方法が分からないとするもの  
など

#### 一方、目標を設定している市町村では…

- ・ **被害想定から算出した避難者数に基づいて備蓄目標を設定している市町村が約6割（131市町村中83市町村）**

【官民における備蓄の分担を定めている例】

- ・ 避難者数から、i)行政備蓄、ii)家庭内備蓄、iii)事業所備蓄、iv)流通備蓄のそれぞれの対象人口を算出

## 課題

### 計画的な備蓄の推進

自助努力

目標未設定市町村：不測の事態に対応できるよう、官民における備蓄の分担に配慮しながら備蓄目標を設定し、計画的な備蓄を推進

支援

北海道：備蓄目標の設定に係る情報の提供等

# ○ その他

## ○ 避難所における要配慮者の支援

結果報告書P33～P44

### 制度の概要

- 東日本大震災では、**要配慮者については、情報提供、避難、避難生活等について、対応が不十分**な場面があり、**配慮の在り方などが課題**
- 内閣府は、**避難所での要配慮者への接し方に係る研修を実施すること**を示す（「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成25年8月））  
（注）要配慮者とは、「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要するもの」（災害対策基本法）

### 調査結果

**大半の市町村で要配慮者への対応に関する研修が未実施  
(94.4%、169市町村)**

⇒ 未実施の主な理由：人員・体制不足、ノウハウ不足など

### 課題

**要配慮者の支援の推進**

防災関係部局と福祉関係部局とが連携を図りつつ、要配慮者に対する接し方についての研修を実施 等

## ○ 市町村ウェブサイトによる避難所等の周知

結果報告書P45～P51

### 制度の概要

- **市町村長は、指定緊急避難場所等必要な事項を居住者等に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布、インターネットの利用その他の適切な方法により、居住者等がその提供を受けることができる状態に置くよう努める必要**（平成25年災害対策基本法改正）

### 調査結果

**ウェブサイト上の指定緊急避難場所リストに対応する災害の種類を記載していない市町村が約4割（37.3%、リスト掲載75市町村中28市町村）**

⇒ 指定緊急避難場所ごとに地震など使用不可とされる災害があるにもかかわらず、その旨の記載がないものなど

### 課題

**正確な情報提供**

避難所等の役割や対応する災害の種類等について十分に説明