

# 避難所等の指定及び運営に関する実態調査

## 結果報告書

平成27年12月

北海道管区行政評価局

## 前 書 き

災害時の一時避難場所及び避難所は、大雨、洪水、地震、津波等による災害の発生に際し、住民の生命の安全を確保する施設として重要な役割を担っている。また、住民を収容する避難所については、災害の発生後、復旧までの期間において、住民の生活の基盤となる施設として良好な生活環境の確保が求められている。

市町村は、従来から、市町村地域防災計画において地域ごとに避難所等を定めているものの、明確な基準に基づくものではないため、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災の際には、避難者の心身の健康の維持や高齢者、障害者に対する配慮の必要性など、避難所等について種々の課題が指摘されている。

このため、平成 25 年 6 月、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）が改正され、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制度が設けられるとともに、指定に係る基準が示された。内閣府は、同年 8 月、「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」を作成し、避難所の体制、物資の備蓄、災害発生時の運営等について望ましい対応のあり方を示している。また、27 年 7 月には、防災基本計画が修正され、指定避難所等の指定を終えていない市町村については、速やかに指定を終えるよう努めることとされている。

しかし、内閣府が実施した「避難所の運営等に関する実態調査」（市区町村アンケート調査）によると、平成 26 年 10 月 1 日現在、指定避難所を指定しているものは全国 1,741 市町村のうち 944 市町村（54.2%）に止まっている。また、北海道においては、指定緊急避難場所及び指定避難所を指定しているものは 179 市町村のうち 18 市町村（10.1%）と指定が進んでいない。

本調査は、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、避難所等の指定及び運営の実態を調査し、その現状と課題を明らかにするために実施したものである。

# 目 次

(頁)

第1 調査の目的等	1
第2 避難所等の指定及び運営に関する実態調査結果	
1 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定	2
2 避難所の運営に関連した訓練等	11
3 食糧等の備蓄	22
4 避難所における要配慮者の支援	33
5 市町村ウェブサイトによる避難所等の周知	45

# 図 表 目 次

## 第 2 避難所等の指定及び運営に関する実態調査結果

### 1 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定

図表 1-①	平成 27 年版防災白書（抜粋）	5
図表 1-②	災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）	5
図表 1-③	防災基本計画（平成 27 年 7 月 7 日中央防災会議決定）（抜粋）	6
図表 1-④	北海道防災対策推進計画（平成 27 年 3 月北海道）（抜粋）	7
図表 1-⑤	中央防災会議 防災対策実行会議 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ「総合的な土砂災害対策の推進について（報告）」（平成 27 年 6 月）（抜粋）	7
図表 1-⑥	指定緊急避難場所及び指定避難所の指定状況（n=179 市村）	8
図表 1-⑦	指定緊急避難場所や指定避難所の指定を行うに当たっての課題（n=101 市町村）	8
図表 1-⑧	指定緊急避難場所及び指定避難所の未指定理由の回答例	9
図表 1-⑨	指定緊急避難場所及び指定避難所の指定に当たっての考え方の回答例	10

### 2 避難所の運営に関連した訓練等

図表 2-①	災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）	14
図表 2-②	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 月内閣府）（抜粋）	14
図表 2-③	災害時を想定した職員の参集訓練の実施状況（n=179 市町村）	15
図表 2-④	災害時を想定した職員の参集訓練の未実施理由（n=76 市町村）	15
図表 2-⑤	災害時を想定した職員の参集訓練の実施例	16
図表 2-⑥	避難所の運営のための研修・訓練の実施状況（n=179 市町村）	17
図表 2-⑦	避難所の運営のための研修・訓練の未実施理由（n=75 市町村）	17
図表 2-⑧	避難所の運営のための研修・訓練の実施例（避難所運営ゲーム（HUG））	18
図表 2-⑨	避難所の運営の手引き（マニュアル）の作成状況（n=179 市町村）	19
図表 2-⑩	避難所の運営の手引き（マニュアル）の未作成理由（n=47 市町村）	19
図表 2-⑪	市町村職員と地域住民が連携・協力して避難所を運営することを前提とした「避難所運営マニュアル」を作成し、市町村ウェブサイトで公表している例	20
図表 2-⑫	避難所運営の手引き（マニュアル）の作成例（置戸町）	21

### 3 食糧等の備蓄

図表 3-①	災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）	25
図表 3-②	中央防災会議 防災対策推進検討会議 最終報告（平成 24 年 7 月 31 日）（抜粋）	25
図表 3-③	防災基本計画（平成 27 年 7 月 7 日中央防災会議決定）（抜粋）	26
図表 3-④	北海道地域防災計画（平成 27 年 6 月 12 日北海道防災会議）（抜粋）	26
図表 3-⑤	北海道防災対策推進計画（平成 27 年 3 月北海道）（抜粋）	26

図表 3-⑥	備蓄目標の設定の有無 (n=179 市町村)	27
図表 3-⑦	備蓄目標の設定方法 (n=131 市町村)	27
図表 3-⑧	備蓄目標を設定していない理由 (n=30 市町村)	28
図表 3-⑨	備蓄目標を設定していない理由の回答例	28
図表 3-⑩	被害想定の実施方法及び備蓄目標の設定例	29
図表 3-⑪	備蓄目標の達成状況 (n=131 市町村)	30
図表 3-⑫	備蓄目標の未達成の理由 (n=83 市町村)	30
図表 3-⑬	電源喪失に対応できる暖房器具の配備・備蓄状況 (n=167 市町村)	31
図表 3-⑭	暖房器具の災害想定への対応状況 (n=126 市町村)	31
図表 3-⑮	防寒用の衣類・毛布の災害想定への対応状況 (n=160 市町村)	32

#### 4 避難所における要配慮者の支援

図表 4-①	平成 24 年版防災白書 (抜粋)	36
図表 4-②	防災基本計画 (平成 27 年 7 月 7 日中央防災会議決定) (抜粋)	37
図表 4-③	避難所における生活環境の確保に向けた取組指針 (平成 25 年 8 月内閣府) (抜粋)	37
図表 4-④	北海道地域防災計画 (平成 27 年 6 月 12 日北海道防災会議) (抜粋)	38
図表 4-⑤	災害対策基本法 (昭和 36 年法律第 223 号) (抜粋)	38
図表 4-⑥	要配慮者とする者の範囲の特定状況 (n=179 市町村)	39
図表 4-⑦	要配慮者とする者の範囲を特定していない理由 (n=26 市町村)	39
図表 4-⑧	要配慮者の対象及び対象者数の把握状況 (n=153 市町村、複数回答)	40
図表 4-⑨	要配慮者の把握を行うに当たっての課題 (n=22 市町村)	40
図表 4-⑩	要配慮者の情報の共有化を図っている例	41
図表 4-⑪	要配慮者に対応する避難所の範囲 (n=179 市町村、複数回答)	42
図表 4-⑫	要配慮者への対応が未定である理由 (n=10 市町村)	42
図表 4-⑬	避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修の実施状況 (n=179 市町村)	43
図表 4-⑭	要配慮者への対応に関する研修を実施している例	43
図表 4-⑮	避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修を実施していない理由 (n=92 市町村)	44

#### 5 市町村ウェブサイトによる避難所等の周知

図表 5-①	災害対策基本法 (昭和 36 年法律第 223 号) (抜粋)	47
図表 5-②	災害対策基本法施行規則 (昭和 37 年総理府令第 52 号) (抜粋)	47
図表 5-③	市町村における避難所等の住民への周知方法 (複数回答)	47
図表 5-④	避難所等の役割の説明状況 (避難所等指定済み市町村、整合性あり) (n=36 市町村)	48
図表 5-⑤	避難所等の役割の説明がない例	48
図表 5-⑥	避難所等リストへの指定緊急避難場所が対応する災害の種類の記事状況 (n=75 市町村)	49
図表 5-⑦	指定緊急避難場所が対応する災害の種類が記載されていない例	49

図表 5-⑧	要配慮者への対応についての説明状況 (n=173 市町村) .....	50
図表 5-⑨	要配慮者への対応方法について説明している例 .....	50
図表 5-⑩	避難所等リストと市町村地域防災計画との整合性 (避難所等指定済み市町村) (n=65 市町村) .....	51
図表 5-⑪	避難所等リストの更新状況 (n=29 市町村) .....	51

## 第1 調査の目的等

### 1 目的

この調査は、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、避難所等<sup>(注)</sup>の指定及び運営の実態を調査し、その現状と課題を明らかにするために実施したものである。

(注) 本報告書では、下記 i 及び ii を総称する場合は「避難所等」という。

- i) 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）に基づき市町村長が指定している指定緊急避難場所及び指定避難所
- ii) i が未指定の市町村が事実上確保している、住民が一時的に避難できる場所・施設及び被災者の収容を想定した避難所

### 2 調査対象機関

北海道、市町村

### 3 担当部局

北海道管区行政評価局第二部第一評価監視官

### 4 実施時期

平成 27 年 8 月～11 月

## 第2 避難所等の指定及び運営に関する実態調査結果

### 1 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定

調査結果等	説明図表番号
<p><b>【制度の概要】</b></p> <p>平成27年版防災白書によると、「平成23年3月に発生した東日本大震災においては、切迫した災害の危険から逃れるための「避難場所」と、その後の避難生活を送るための「避難所」が必ずしも明確に区別されておらず、また、災害ごとに避難場所が指定されていなかったため、発災直後に避難場所に逃れたもののその施設に津波が襲来して多数の犠牲者が発生したなど、被害拡大の一因となったところである。」とされている。</p> <p>このような教訓を踏まえ、平成25年6月に災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「法」という。）が改正され、市町村長は、i）法第49条の4第1項に基づき、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに指定緊急避難場所として、ii）法第49条の7第1項に基づき、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として、それぞれ指定しなければならないとされている。</p> <p>また、国は、平成27年7月に防災基本計画を修正し、指定緊急避難場所及び指定避難所の指定を終えていない市町村は、速やかに指定を終えるよう努めることとしている。</p> <p>さらに、北海道（以下「道」という。）は、「北海道防災対策基本条例」（平成21年4月北海道条例第8号。以下「条例」という。）に基づき、道における防災対策に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、平成27年3月に「北海道防災対策推進計画」（計画終了年度：平成29年度）を定め、平成29年度までに道内の全ての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として掲げ、「洪水、津波等、災害の種類や地域の状況に応じた安全な避難場所の確保を図るため、指定緊急避難場所等の指定に関し、地域ごとの課題を把握しながら、助言など支援を行い、市町村による指定を促進する。」こととしている。</p> <p>なお、中央防災会議の防災対策実行会議は、「総合的な土砂災害対策の推進について（報告）」（平成27年6月）において、市町村による指定緊急避難場所の指定が進んでいないことなどから、国において、「指定緊急避難場所・指定避難所の指定のためのガイドライン（仮）」を作成するなどして、指定の促進を図ることを検討すべきであるとしている。</p>	<p>図表1-①</p> <p>図表1-②</p> <p>図表1-③</p> <p>図表1-④</p> <p>図表1-⑤</p>



## 【調査結果】

今回、全道 179 市町村における平成 27 年 9 月 1 日現在の法に基づく指定緊急避難場所及び指定避難所の指定状況を調査した結果は、以下のとおりである。

### (1) 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定状況

179 市町村のうち、指定緊急避難場所及び指定避難所の両方を指定している市町村は 78 市町村 (43.6%) であるのに対し、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は 101 市町村 (56.4%) となっており、このうち、指定緊急避難場所及び指定避難所のいずれも指定していない市町村は 94 市町村、いずれか一方を指定していない市町村は 7 市町村となっている。

これは、北海道防災対策推進計画に記載された平成 26 年 10 月当時の指定済み市町村数 (18 市町村、10.1%) よりも向上しているものの、依然として、半数以上の市町村において、指定緊急避難場所及び指定避難所が未指定となっている。

なお、これら未指定の市町村は、住民が一時的に避難できる場所・施設及び被災者の収容を想定した避難所を事実上確保している。

図表 1-⑥

### (2) 指定緊急避難場所や指定避難所を指定していない理由

指定緊急避難場所又は指定避難所を指定していない 101 市町村が、指定を行うに当たっての課題として挙げている事項 (複数回答) は、「災害種別ごとの安全性の確認に時間を要する」が 76 市町村 (75.2%) と最も多く、次いで「指定の検討に必要な人員・体制が不足」及び「指定の検討に必要な知見が不足」がそれぞれ 66 市町村 (65.3%)、「耐震化されていない公共施設が多く施設が不足」が 43 市町村 (42.6%)、「災害により危険が及ぶおそれがある場所が多く適地が不足」が 41 市町村 (40.6%) 等となっている。

図表 1-⑦

これらの 101 市町村のうち、主に「災害種別ごとの安全性の確認に時間を要する」や「指定の検討に必要な知見が不足」を課題としている市町村から課題の具体的な内容や未指定となっている理由について聴取したところ、次のとおり、制度の趣旨が不明であるとするものや、国や道において見直しが行われている河川や津波の浸水予測に関する最新の情報を待っているため検討が進んでいないとするもの等がみられた。

図表 1-⑧

- ① 従来から位置付けている避難場所及び避難所で支障がないと考えており、改めて指定作業を行う必要性やメリットなど、制度の趣旨が不明であるため
- ② 避難場所及び避難所の指定に当たっては、国や道において見直しが行われる予定の河川や津波の浸水予測や、今後数年間を要する土砂災害警戒区域の指定作業の結果を踏まえて検討する必要があるため
- ③ 人口減少に伴う公共施設の統廃合を検討中であり、その動向を見据えた上で施設の選定を行う必要があるため
- ④ 指定基準の詳細や、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ため
- ⑤ 他に優先すべき業務があることや、数年ごと代わる防災担当者が関連する法制度を新たに習得する時間がないため 等

一方、災害の発生に備える観点からは、できるだけ早急な指定が必要と考えられる。このため、既に指定を行っている市町村から、特に上記の理由②に係る対応状況について聴取したところ、次のとおり、現在入手可能なデータや情報を基に指定を行い、必要に応じて変更、追加することとしているものがみられた。

- ① 津波の浸水予測については、道が平成 24 年度までに作成した津波浸水予測図を基に指定緊急避難場所等を指定しており、今後、浸水予測が変更された場合には、必要に応じて指定し直す予定
- ② 現在、洪水については国による河川の浸水予測が見直し中であり、土砂災害についても土砂災害警戒区域等の指定作業中であることから、当面はこれらの災害を除き、沿岸地域においてより緊急性が高い津波について指定緊急避難場所を指定

#### 【課題】

調査の結果、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 101 市町村と半数以上あり、指定をいかに推進していくかが課題となっている。

今後、災害発生時における住民等の安全な避難先の確保を図るため、指定緊急避難場所及び指定避難所の指定を促進する観点から、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は、指定に関する情報収集を積極的に行い指定に向けた具体的な作業を速やかに進めるとともに、道は、これらの市町村に対し、指定の必要性に係る周知啓発や情報の提供などの一層の支援を行っていくことが望まれる。

図表 1-① 平成 27 年版防災白書（抜粋）

第1部 我が国の災害対策の取組の状況等

第1章 災害対策に関する施策の取組状況

第1節（略）

第2節 災害発生時の対応及びその備え

2-1 （略）

2-2 指定緊急避難場所・指定避難所

平成23年3月に発生した東日本大震災においては、切迫した災害の危険から逃れるための「避難場所」と、その後の避難生活を送るための「避難所」が必ずしも明確に区別されておらず、また、災害ごとに避難場所が指定されていなかったため、発災直後に避難場所に逃れたもののその施設に津波が襲来して多数の犠牲者が発生したなど、被害拡大の一因となったところである。

このような教訓を踏まえ、平成25年6月には、災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする学校、公民館等の避難所とを区別するため、災害対策基本法の改正を行い、新たに「指定緊急避難場所」及び「指定避難所」に関する規定を設けている。

（以下略）

（注）下線は当局が付した。

図表 1-② 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）

（指定緊急避難場所の指定）

第49条の4 市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。

（略）

（指定避難所の指定）

第49条の7 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民という。」）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

（以下略）

（注）下線は当局が付した。

図表 1-③ 防災基本計画（平成 27 年 7 月 7 日中央防災会議決定）（抜粋）

第 1 編 （略）

第 2 編 各災害に共通する対策編

第 1 章 災害予防

第 1 節～第 5 節 （略）

第 6 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え

1～6 （略）

7 避難の受入れ及び情報提供活動関係

(1) （略）

(2) 指定緊急避難場所

○ 指定緊急避難場所の指定を終わっていない市町村については、速やかに指定を終えるよう努めるものとする。

○ 指定緊急避難場所については、市町村は、災害種別に応じて、災害及びその二次災害のおそれのない場所にある施設、または構造上安全な施設を指定するものとする。指定した緊急避難場所については、災害の危険が切迫した緊急時において、施設の開放を行う担当者をあらかじめ定める等管理体制を整備しておくものとする。

(略)

(3) 指定避難所

○ 指定避難所の指定を終わっていない市町村については、速やかに指定を終えるよう努めるものとする。

○ 市町村は、公民館、学校等の公共的施設等を対象に、地域の人口、誘致圏域、地形、災害に対する安全性等に配慮し、その管理者の同意を得た上で、被災者が避難生活を送るための指定避難所をあらかじめ指定し、住民への周知徹底を図るものとする。

○ 指定避難所については、市町村は、被災者を滞在させるために必要となる適切な規模を有し、速やかに被災者等を受け入れること等が可能な構造又は設備を有する施設であって、想定される災害による影響が比較的少なく、災害救援物資等の輸送が比較的容易な場所にあるものを指定するものとする。なお、主として要配慮者を滞在させることが想定される施設にあつては、要配慮者の円滑な利用を確保するための措置が講じられ、相談等の支援を受けることができる体制が整備されているもの等を指定するものとする。また、指定緊急避難場所と指定避難所は相互に兼ねることができる。

(以下略)

(注) 下線は当局が付した。

図表 1-④ 北海道防災対策推進計画（平成 27 年 3 月北海道）（抜粋）

第 1 章～第 3 章（略）
第 4 章
施策目標：予防対策の充実
施策の柱Ⅱ 災害に強い地域づくりの推進
6～8（略）
9 避難体制の整備
41 指定緊急避難場所等の指定の促進
洪水、津波等、災害の種類や地域の状況に応じた安全な避難場所の確保を図るため、指定緊急避難場所等の指定に関し、地域ごとの課題を把握しながら、助言など支援を行い、市町村による指定を促進する。
● 現状：指定緊急避難所及び指定避難所を指定している市町村数 <u>18 市町村</u> (平成 26 年 10 月)
○ 目標：指定緊急避難所及び指定避難所を指定している市町村数 <u>179 市町村</u> (平成 29 年度)
(以下略)

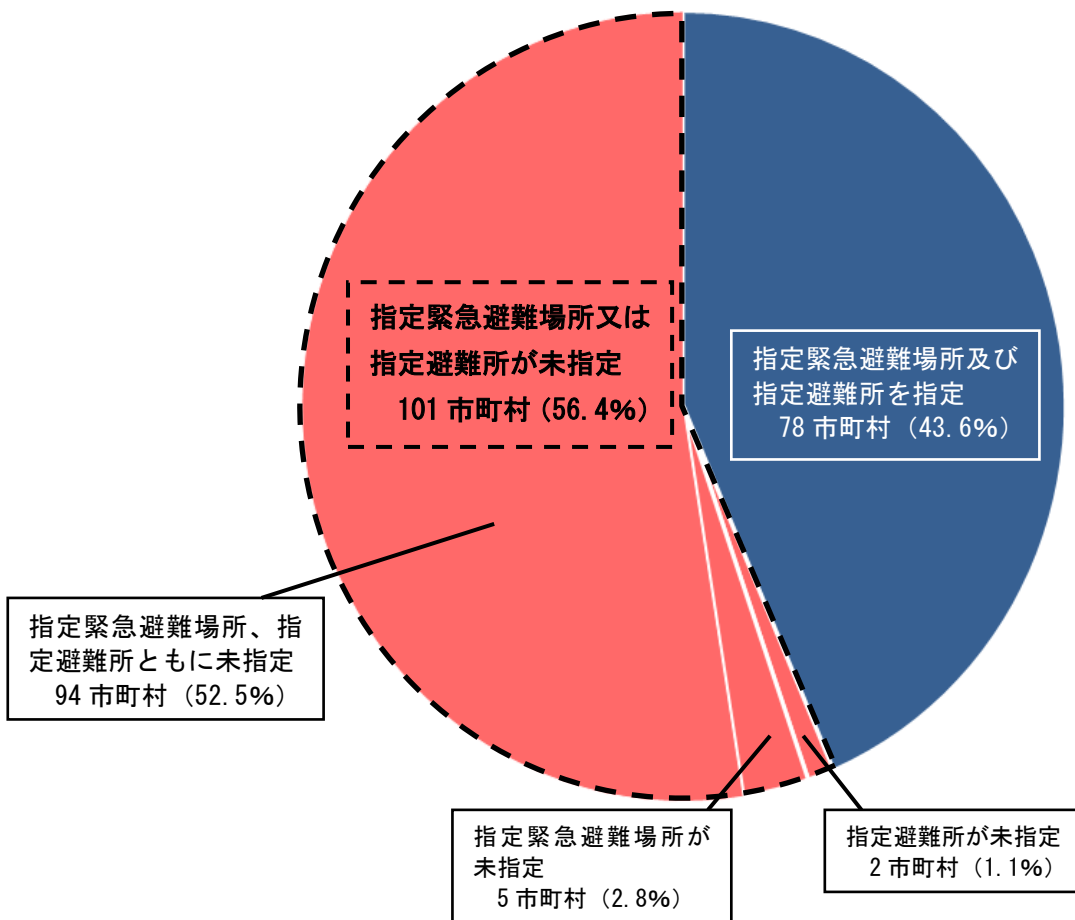
(注) 下線は当局が付した。

図表 1-⑤ 中央防災会議 防災対策実行会議 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ  
「総合的な土砂災害対策の推進について（報告）」（平成 27 年 6 月）（抜粋）

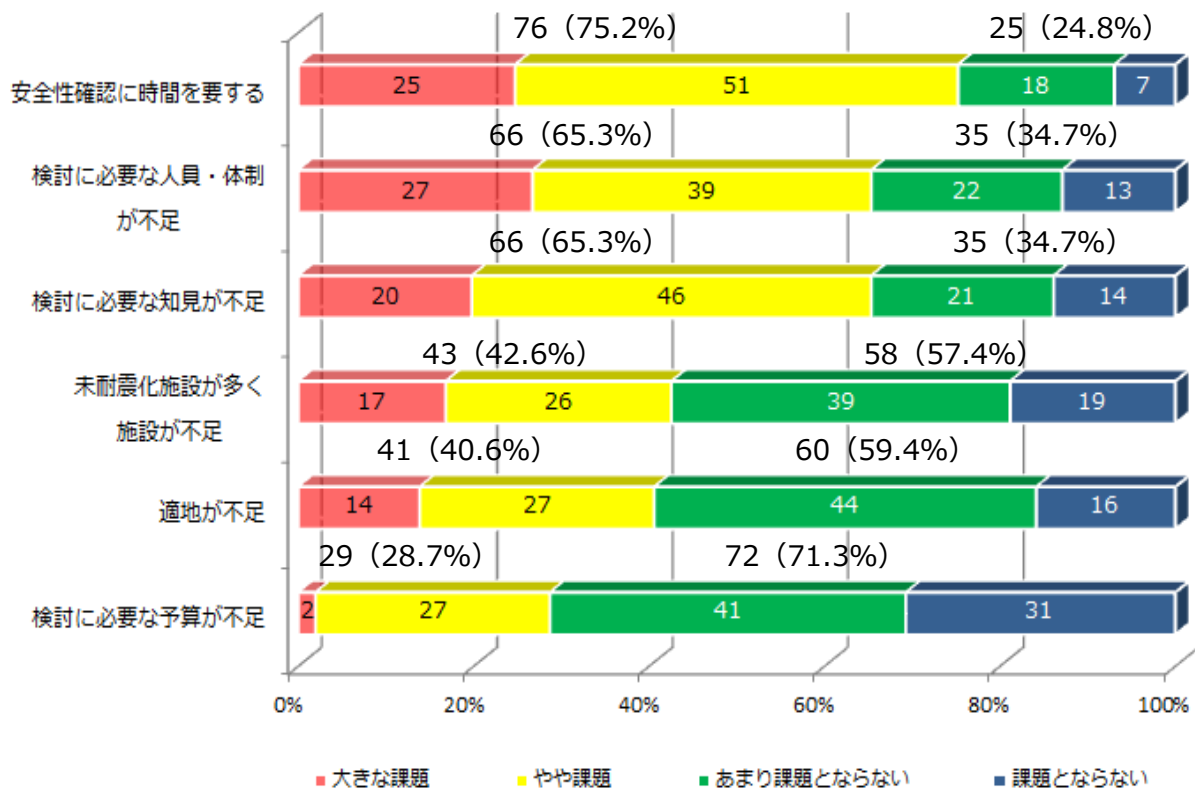
I（略）
II 今後の土砂災害対策への提言
1、2（略）
3 住民等による適時適切な避難行動 (略)
3.1 指定緊急避難場所の確認等 ～現状と課題～
■ 平成 25 年の災害対策基本法の改正により、従来の避難所を、災害から命を守るために緊急的に避難する指定緊急避難場所と、災害発生後に被災者等を一定期間滞在させるための指定避難所とに分類し、指定することとしている。 <u>しかし、市町村による「指定緊急避難場所」の指定が進んでいない。</u>
(略)
(実施すべき取組)
○ 指定緊急避難場所・指定避難所の指定のためのガイドライン（仮）の策定 (略)
● 国は、市町村が災害ごとに避難に適した指定緊急避難場所を的確に指定するとともに、指定避難所についても適切に指定することができるよう、「 <u>指定緊急避難場所・指定避難所の指定のためのガイドライン（仮）</u> 」を作成するなどして、 <u>指定の促進を図ることを検討すべきである。</u>
(以下略)

(注) 下線は当局が付した。

図表 1-⑥ 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定状況 (n=179 市町村)



図表 1-⑦ 指定緊急避難場所や指定避難所の指定を行うに当たっての課題 (n=101 市町村)



図表 1-⑧ 指定緊急避難場所及び指定避難所の未指定理由の回答例

理由区分	内容
指定の必要性が不明とするもの	<p>指定制度ができる以前から避難場所や避難所の位置付けは行っており、これまで特段の支障なし。このため、改めて避難所等を指定する意義やメリットが不明であることから、指定に向けた作業も行っていない状況</p>
関係機関による災害想定の見直し後に指定予定としているもの	<p>次の理由から、現時点では指定緊急避難場所又は指定避難所とすべき施設が確定できないため、調査や検討の結果を踏まえて指定に向けた作業を実施予定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在、国において、最大クラスの津波を引き起こす海溝型地震の想定見直しや、河川の洪水に係る浸水想定の見直し作業中</li> <li>・ 災害種別の一つとして、新たに大雪に対応する避難所の確保を検討中</li> </ul> <p>津波避難計画（市及び地域）を作成中であるとともに、土砂災害警戒区域等に係る指定作業を実施中</p>
公共施設の統廃合の動向を見極める必要があるとするもの	<p>現在、避難所等の指定の対象となる公共施設の統廃合を進めている状況であり、統廃合が一定程度進んだ段階で具体的に指定に向けた作業を行う予定</p>
技術的な情報や事務手続に係る情報が不足しているとするもの	<p>今後、指定作業を行う場合、建物に求められる強度等の詳細が不明であるとともに、避難所で備蓄すべきものとその必要量などの詳細が不明であることから、求められる施設の規模等が不明</p> <p>現在、避難所の管理者から指定に関する同意を取得する作業を行っており、完了後速やかに指定を行う予定</p> <p>なお、指定を行うに当たって指定緊急避難場所及び指定避難所の基準や指定の手続面について、詳細に示されたものがないことから、これらを道に照会する必要性が生じた。</p> <p>指定に係る手引きがあればよりスムーズに指定の作業が行えると考え（例えば、洪水の場合に避難所として指定するためには、どの程度の浸水まで許容されるのかや、避難所管理者の同意の取得方法等の手続についてなど）。</p>
他に優先すべき業務があるなどとするもの	<p>防災関連業務は、職員1名が他の業務と兼務で担当している状況にある。このため、他の業務が優先されて、避難所の指定作業については手が回らない状況</p> <p>また、防災担当者は、人事異動により2年から3年ごとに代わるため、関連する法制度を新たに習得する時間がない状況</p>
施設の耐震化が進んでいないとするもの	<p>避難所となる公共施設については、耐震診断が終了していないところがあるとともに、診断の結果、耐震化が必要とされたものについても耐震化工事が進んでいない。</p>

(注) 当局の調査結果による。

図表 1-⑨ 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定に当たっての考え方の回答例

区分	内容
<p>現在入手可能なデータや情報を基に指定を行い、必要に応じて変更、追加することとしているもの</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道の津波浸水予測（平成 20 年及び 21 年）に基づき、作成した津波避難計画により避難場所を設定</li> <li>・ 今後、浸水予測に変更が生じれば、それに基づき避難場所を変更する予定</li> <li>・ 沿岸地域のため、当面、指定緊急避難場所が対応する災害をより緊急性が高い津波とし、道の津波浸水予測図（平成 24 年 6 月）に基づき、一定の標高以上にある施設を指定</li> <li>・ 洪水については、国が河川の洪水に係る浸水想定の見直し作業を行っているほか、土砂災害については、道が特別警戒区域・警戒区域指定のための基礎調査中（今年度から 5 か年計画）であるため、それらの結果を踏まえて災害種別に指定する予定</li> </ul>
<p>耐震化が図られていない施設を地震時の指定緊急避難場所から除外し指定しているもの</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 耐震化が図られていない施設（指定緊急避難場所 2 施設）については、地震時の指定緊急避難場所から除外</li> <li>・ 指定した施設のうち 1 施設（指定緊急避難場所及び指定避難所を兼ねるもの）については、洪水の浸水予測区域に入っているため、これまで避難場所としていなかったが、災害の種類別に指定することとされたことから、洪水以外の災害時に用いることとして新たに指定したもの</li> </ul>

（注）当局の調査結果による。



## 2 避難所の運営に関連した訓練等

調査結果等	説明図表番号
<p><b>【制度の概要】</b></p> <p>東日本大震災においては、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされる状況の中、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となった。</p> <p>このような教訓を踏まえ、平成25年6月に法が改正され、市町村長等の災害応急対策責任者は、法第86条の6に基づき、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する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なければならないとされた。</p> <p>内閣府は、平成25年8月、「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」を策定し、平常時において求められる取組として、i) 災害時を想定した職員の参集訓練を実施すること、ii) 避難所の運営責任予定者を対象とした研修を実施すること、iii) 避難所の運営が円滑かつ統一的に行えるよう、あらかじめ避難所運営の手引き（マニュアル）（以下「避難所運営マニュアル」という。）を作成することなどを示している。</p>	<p>図表 2-①</p> <p>図表 2-②</p>
<p><b>【調査結果】</b></p> <p>今回、全道 179 市町村における平成 27 年 9 月 1 日現在の避難所の運営に関連した準備や訓練等の実施状況を調査した結果は、以下のとおりである。</p>	
<p><b>(1) 災害時を想定した職員の参集訓練の実施状況</b></p> <p>災害時を想定した職員の参集訓練を実施している市町村は 68 市町村（38.0%）であり、実施していない市町村は 111 市町村（62.0%）となっている。</p>	<p>図表 2-③</p>
<p>参集訓練を実施していない 111 市町村から今後実施を予定・検討中としている 10 市町村を除いた 101 市町村のうち、実施していない理由について回答があった 76 市町村は、i) 人員・体制不足、業務多忙又は日程調整が困難であるため（27 市町村、35.5%）、ii) 他の訓練の実施等を優先しているため（12 市町村、15.8%）、iii) 初動マニュアル等で対応を定めているため（8 市町村、10.5%）、iv) 初動マニュアル等が未作成のため（7 市町村、9.2%）、v) 職員が徒歩圏内に居住しているため（5 市町村、6.6%）、災害発生や警報発令で実際に参集しているため（3 市町村、3.9%）等を理由として挙げており、人員・体制不足、日程調整困難や他の訓練の優先を挙げるものが多い。</p>	<p>図表 2-④</p>
<p>一方、参集訓練を実施している市町村の中には、職員に対し事前に実施日時を明らかにすることなく訓練を実施しているものや、災害により公共交通機関及び自家用車の使用が不能となった場合を想定し、徒歩による参集を原則とする訓練を実施しているものなどの積極的な取組を行っている例がみられた。</p>	<p>図表 2-⑤</p>
<p><b>(2) 避難所の運営のための研修・訓練の実施状況</b></p> <p>避難所の運営のための研修・訓練を実施している市町村は 56 市町村（31.3%）であり、実施していない市町村は 123 市町村（68.7%）となっている。</p> <p>研修・訓練を実施していない 123 市町村から今後実施を予定・検討中としている 18</p>	<p>図表 2-⑥</p> <p>図表 2-⑦</p>

市町村を除いた 105 市町村のうち、実施していない理由について回答があった 75 市町村は、i) 人員・体制不足、業務多忙又は日程調整が困難であるため(29 市町村、38.7%)、ii) 避難所運営マニュアル等が未作成であるため(17 市町村、22.7%)、iii) 実施のノウハウがないため(7 市町村、9.3%)、iv) 他の訓練の実施等を優先しているため(5 市町村、6.7%)等を理由として挙げており、人員・体制不足、業務多忙や避難所運営マニュアル等の未作成を挙げるものが多いほか、ノウハウ不足を挙げるものもみられた。

一方、研修・訓練を実施している市町村の中には、職員に加え地域住民を対象として、避難者の年齢、性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを、避難所に見立てた平面図に配置し、想定される状況の対応策についてシミュレーションを行う研修(避難所運営ゲーム(HUG:静岡県が開発したもの))を積極的に実施している例がみられた。

なお、道は、本道の地域特性を踏まえた避難所運営ゲーム(北海道版)を作成し、これを道内市町村や自主防災組織等へ普及させるため、今年度、防災教育を推進する関係機関で構成する有識者検討会を設置しており、今年度中の完成を目指している。

図表 2-⑧

### (3) 避難所運営マニュアルの作成状況

避難所運営マニュアルを作成済みの市町村が 44 市町村(24.6%)ある一方で、作成中(34 市町村)又は作成していない市町村(101 市町村)が 135 市町村(75.4%)ある。

避難所運営マニュアルを作成していない 101 市町村から今後作成を予定・検討中としている 25 市町村を除いた 76 市町村のうち、作成していない理由等について回答があった 47 市町村は、i) 人員・体制不足、業務多忙であるため(18 市町村、38.3%)、ii) 作成のノウハウがないため(7 市町村、14.9%)、iii) 他に優先すべき事項があるため(7 市町村、14.9%)、iv) 大きな災害の発生が想定されない等により、作成の必要性を感じていないため(4 市町村、8.5%)、v) 市町村地域防災計画等に対応手順を記載済み(4 市町村、8.5%)、vi) 現状でも職員や住民による対応が可能と考えているため(3 市町村、6.4%)等を理由として挙げており、人員・体制不足、業務多忙を挙げるものが多いほか、ノウハウ不足を挙げるものもみられた。

一方、避難所運営マニュアルを作成済みの市町村の中には、i) 住民との連携・協力により避難所を運営することを前提としたマニュアルを作成し、市町村ウェブサイトで公表しているものや、ii) 市町村地域防災計画に基づき、市町村職員、施設管理者、避難者等が協力・連携して避難所運営を行うことを基本とした避難所運営マニュアルを作成するとともに、当該マニュアルを拠点となる複数の避難所に備え付けているものなど積極的な取り組みを行っている例がみられた。

図表 2-⑨

図表 2-⑩

図表 2-⑪

図表 2-⑫

### 【課題】

調査の結果、避難所の運営に関連した訓練等の実施が必ずしも十分ではなく、平常時における避難所運営に関する訓練等の推進が課題となっている。

今後、災害発生時において避難所の開設、運営、避難者の生活支援等を円滑に行うため、平常時における準備を推進する観点から、職員の参集訓練を実施していない市町村、避難所の運営のための研修・訓練を実施していない市町村及び避難所運営マニュアルを

作成していない市町村は、これらに関連する情報収集を積極的に行い地域の実情に応じた取組を進めるとともに、道は、これらの市町村に対し関連情報を提供するなど、一層の支援を行っていくことが望まれる。	
---	--

図表2-① 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）（抜粋）

（避難所における生活環境の整備等）

第 86 条の 6 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する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なければならない。

（注）下線は当局が付した。

図表 2-② 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 月内閣府）（抜粋）

第1 平常時における対応

1 避難所の組織体制と応援体制の整備

(1) 組織体制、人的体制

①、②（略）

③ 研修や訓練の実施

ア 平常時から災害時を想定した職員の参集訓練を実施しておくこと。

イ 迅速かつ的確に避難所生活の支援を実施することができるよう、担当職員に対し、実践的な研修や訓練を行っておくこと。

ウ 様々な要配慮者の特性と、それに応じた接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修を実施すること。

(2) （略）

2～5 （略）

6 避難所運営の手引（マニュアル）の作成

(1) 避難所の運営が円滑かつ統一的に行えるよう、あらかじめ避難所運営の手引（マニュアル）（以下、「手引」という。）を作成し、避難所の良好な生活環境を確保するための運営基準やその取組方法を明確にしておくこと。なお、要配慮者に対する必要な支援についても明確にしておくこと。

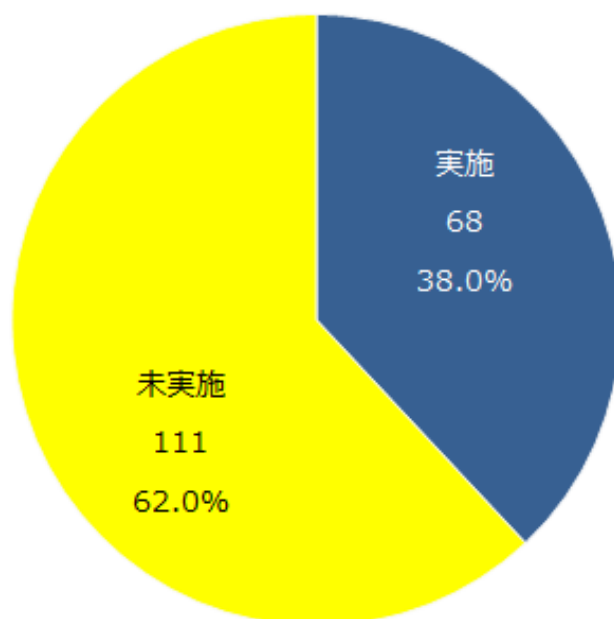
(2) ページ数の多い手引は活用し難いこと、また避難所のあらかじめ決められた運営責任者が被災することも想定し、市町村の避難所関係職員以外の者でも避難所を立ち上げることができるよう分かりやすい手引の整備が必要であること。

(3) 手引に基づき、関係機関の理解及び協力も得て、平常時から避難所の運営責任予定者を対象とした研修を実施すること。

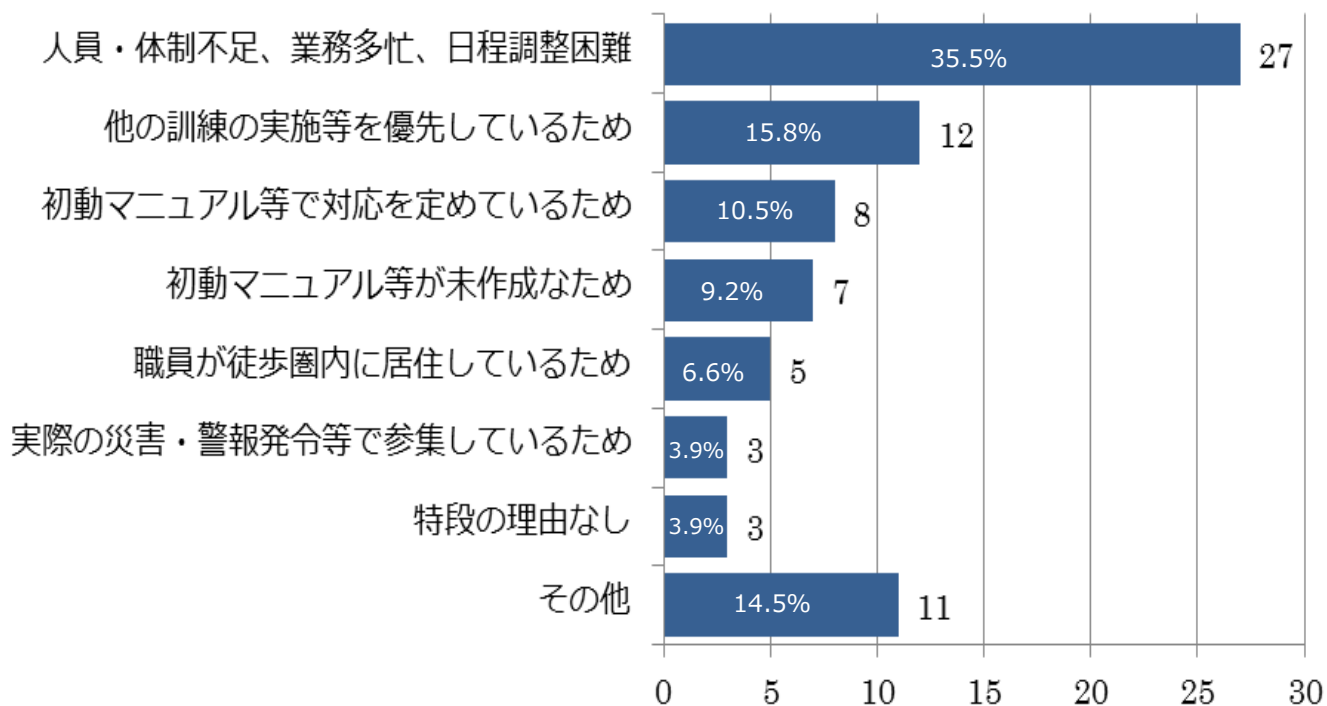
（以下略）

（注）下線は当局が付した。

図表 2-③ 災害時を想定した職員の参集訓練の実施状況 (n=179 市町村)



図表 2-④ 災害時を想定した職員の参集訓練の未実施理由 (n=76 市町村)

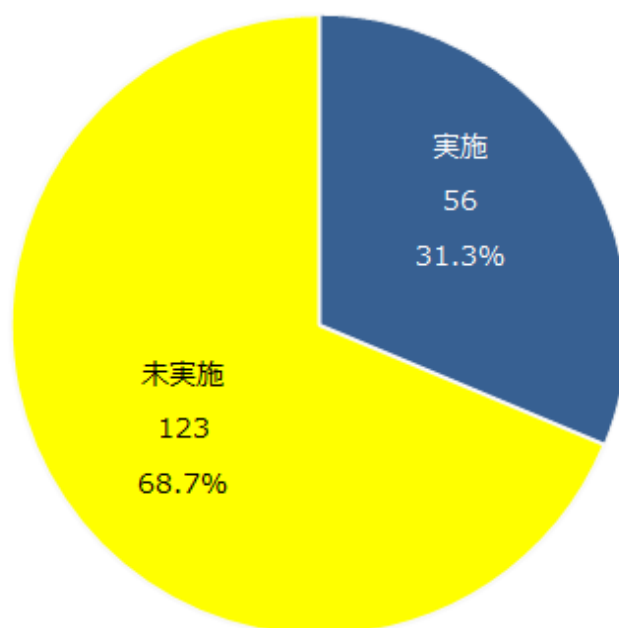


図表 2-⑤ 災害時を想定した職員の参集訓練の実施例

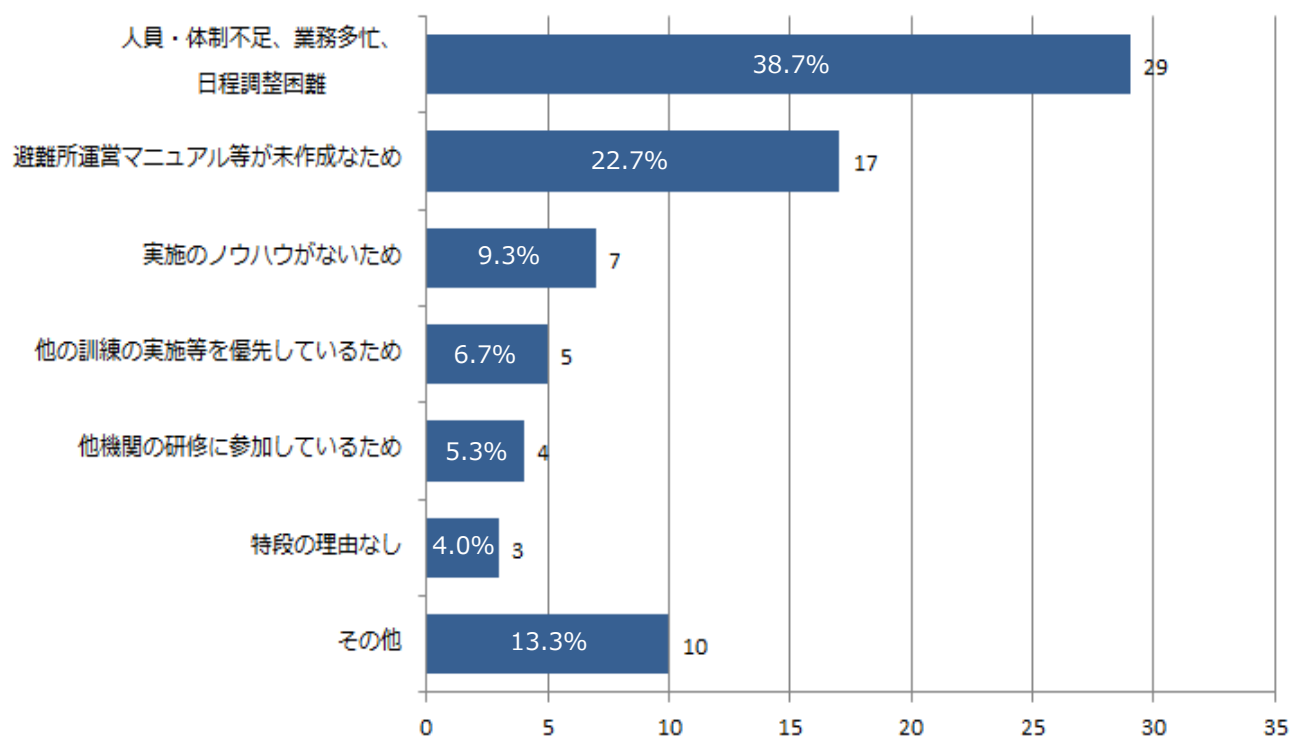
市町村名	内容等
恵庭市	<p>訓練日 : 平成 25 年 2 月 12 日 (火) ~15 日 (金) の間            ※ 期間中に実施日時を事前に明らかにしないブラインド型として実施            (実施日: 平成 25 年 2 月 12 日 (火) 午前 5 時~)</p> <p>対象者 : 全職員 (臨時・非常勤職員、保育園及び学校に従事する職員を除く。)</p> <p>参集手段: 原則徒歩 (ただし、市外居住者及び自宅から参集場所までの距離が 5km を超える職員は自動車の使用も可)</p> <p>その他 : 総合防災訓練を 4 年に 1 回実施し、その翌年に召集訓練を行うこととしている            (地域防災計画に位置付け)。            訓練結果 (連絡の遅延や報告内容の不備、召集時間等を整理したもの) を各課に周知</p>
長沼町	<p>訓練日 : 平成 26 年 10 月            ※ 期間中に実施日時を事前に明らかにしないブラインド型として実施            (実施日: 平成 26 年 10 月 30 日 (木) 午前 6 時 45 分~)</p> <p>対象者 : 全職員 (臨時・非常勤職員、保育所、図書館、町立病院職員等を除く。)</p> <p>参集手段: 各自通常出勤時の手段で参集</p> <p>その他 : 参集訓練は毎年 1 回実施            訓練結果 (連絡の遅延や報告内容の不備、召集時間等を整理したもの) を各課に周知</p>
弟子屈町	<p>訓練日 : 平成 25 年 12 月 19 日 (木) ~27 日 (金) の間のいずれかの日の早朝            ※ 期間中に実施日時を事前に明らかにしないブラインド型として実施            (実施日: 平成 25 年 12 月 26 日 (木) 午前 6 時 30 分~)</p> <p>対象者 : 役場庁舎内の正職員・定数外職員 (役場庁舎外の施設勤務職員については、シフト勤務以外の職員で振替休日処置ができる職員)</p> <p>参集手段: 各自通常出勤時の手段で参集</p> <p>その他 : 参集訓練は毎年 1 回実施</p>

(注) 当局の調査結果による。

図表 2-⑥ 避難所の運営のための研修・訓練の実施状況 (n=179 市町村)



図表 2-⑦ 避難所の運営のための研修・訓練の未実施理由 (n=75 市町村)



図表 2-⑧ 避難所の運営のための研修・訓練の実施例（避難所運営ゲーム（HUG））

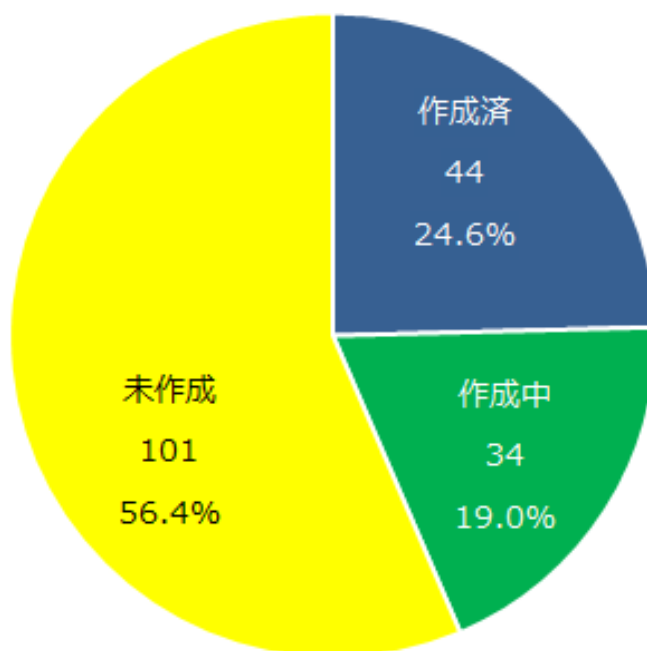
市町村名	内容等
<p>苦小牧市</p>	<p>内容 : 避難者の年齢、性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを用いて、避難所に見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくか等についてシミュレーションすることにより避難所の運営を学ぶもの（講師：市職員）。</p> <p>実施状況：平成 25 年度から平成 27 年 8 月までの間、16 回開催し（1 回当たりの開催時間は 1 時間から 1 時間 30 分）、約 850 人が参加</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 年度当初に開催する市職員新規採用者に対する研修プログラムのカリキュラムの一つに位置付けて実施。また、危機管理室への新規異動職員を対象とした業務研修の一環として実施</li> <li>ii) 災害発生時に避難所の開設作業等を担当することとしてあらかじめ指定された職員（市職員のうち約 200 人）を対象に実施</li> <li>iii) 市内全 86 町内会（うち 2 町内会休止）を対象とした出前講座として実施</li> <li>iv) 市民を対象とした「苦小牧市民防災講座」の 1 講座として実施</li> </ul>
<p>音更町</p>	<p>内容 : 避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを用いて、避難所に見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、災害時要援護者への配慮をした部屋割り、炊き出し場や仮設トイレの配置などの生活空間の確保等についてシミュレーションすることにより避難所の運営を学ぶもの（講師：大学の准教授等）。</p> <p>実施状況：平成 25 年度は町の避難所担当職員に対し実施 平成 26 年度及び 27 年度は町の避難所担当職員のほか、自主防災組織、町内会も参加して実施（平成 27 年度の実施時間：約 2 時間 30 分）</p>

(注) 1 当局の調査結果による。

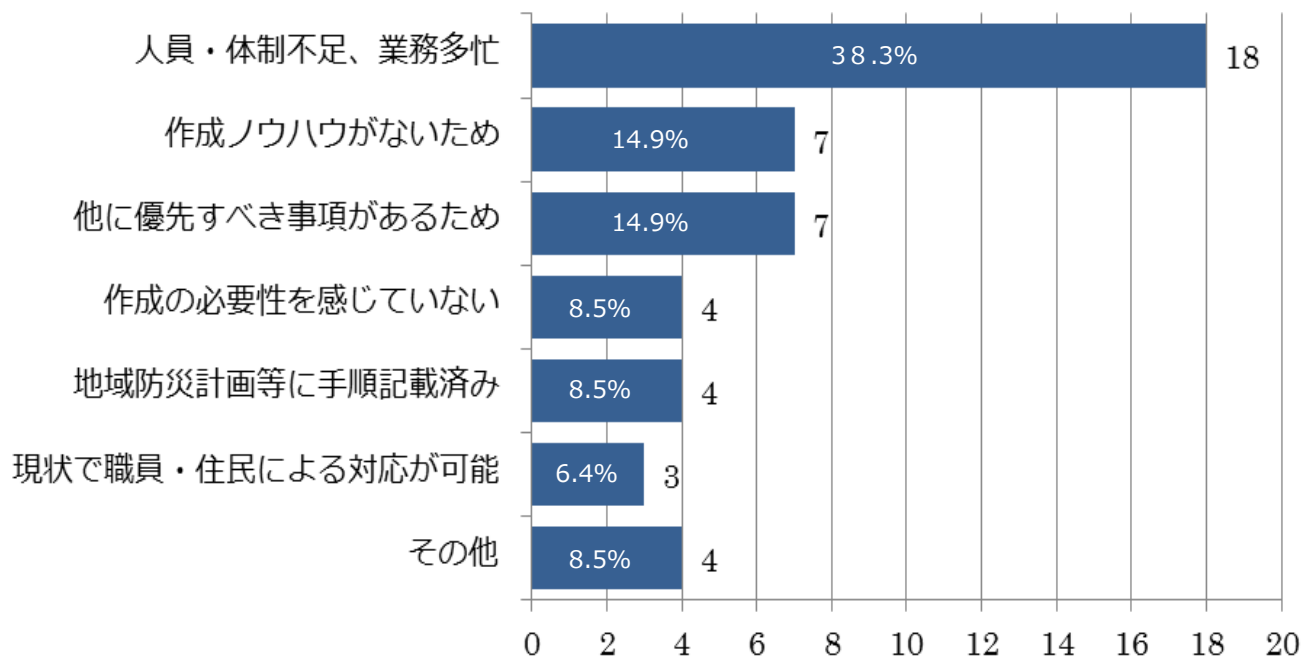
2 避難所運営ゲーム（HUG）とは、「hinanzyo：避難所」、「unei：運営」、「game：ゲーム」の頭文字をとったもので、英語の「抱きしめる」の意を含む。平成 19 年に静岡県が開発したものである。



図表 2-⑨ 避難所の運営の手引き（マニュアル）の作成状況（n=179 市町村）



図表 2-⑩ 避難所の運営の手引き（マニュアル）の未作成理由（n=47 市町村）



(注) 表中の「作成の必要性を感じていない」は、i) 大規模災害の発生を想定していないため、ii) 災害の状況により個別に対応することとしているためとする理由等を計上した。

図表 2-⑪ 市町村職員と地域住民が連携・協力して避難所を運営することを前提とした「避難所運営マニュアル」を作成し、市町村ウェブサイトで公表している例

市町村	名称	作成目的等
札幌市	避難場所運営マニュアル (平成 25 年 3 月)	実際に災害が発生した際に、派遣された市職員や避難してきた地域住民、施設管理者等がどのようなことに配慮しながら避難場所を運営していくのかについて示すために作成
千歳市	避難所運営マニュアル (平成 17 年 8 月)	阪神・淡路大震災やその他の災害における避難所生活から得られた様々な教訓を基に、市職員及び市民に対して、震災時における避難所の運営に必要な考え方を示すために作成
富良野市	富良野市避難所運営マニュアル (平成 24 年 2 月)	同市の地域防災計画では、避難所の開設、運営は、市の職員によって行われることが定められているが、休日や夜間に大規模な災害が発生した場合には、市の職員や施設管理者の出勤が困難となり計画どおりに避難所が開設できないことも予想されることから、避難所に避難してきた地域住民が、自主的かつ円滑に避難所を運営できることを目的に作成
津別町	避難所運営マニュアル (平成 24 年 9 月)	大規模災害発生後は、消火活動、人命救助等の緊急措置が優先されるため、避難生活については、住民が自力で対応することや、住民と行政が協力して対応することが求められることから、これらを踏まえ、避難所の円滑な運営を図ることを目的に作成
帯広市	避難所運営マニュアル (平成 24 年 3 月作成。27 年 2 月一部修正)	東日本大震災や阪神・淡路大震災などの大規模な地震の発生による避難所の開設の事例から、避難所の円滑な運営を図るには、地域住民が避難所の管理運営に関わることが不可欠であると認識されていることから、避難所の円滑な運営及び避難者間の融和が図れるように、避難所での個々の役割を明確にすることを目的に作成

(注) 当局の調査結果による。

図表 2-⑫ 避難所運営の手引き（マニュアル）の作成例（置戸町）

区 分	内容等
作成時期	平成 27 年 3 月
作成経緯等	<p>東日本大震災における避難所運営の教訓などから、置戸町地域防災計画（平成 27 年 3 月改訂）において、避難所の運営は、i）町内会、自主防災組織等を中心とした住民が主体となって運営を行うこと、ii）このため地域と施設管理者が協力して開設・運営体制を確保し、町は必要な支援や物資供給を行うこととしたことによる。</p> <p>なお、置戸町地域防災計画において、避難所運営マニュアルの策定を明記している。</p>
目 的	<p>避難収容施設が開設される際に、住民と町職員とが協力して避難収容施設の運営を円滑に進めることを目的に作成</p>
内 容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 身の安全の確保・避難（災害種別に安全の確保、避難方法等）</li> <li>2 応急活動体制（平常における活動・災害時における活動（情報収集・伝達、救助活動、避難、給食・救援物資の配布等）</li> <li>3 避難誘導（避難勧告及び指示の内容と住民への周知について、自主防災組織（自治会）による避難誘導について）</li> <li>4 避難収容施設の開設・運営（避難所開設から閉鎖までの手順、避難収容施設体制づくり、運営のための活動班の設置、居住組織の編成と部屋割りの実施、要配慮者対策等）</li> </ol> <p>※ マニュアルは、拠点となる複数の避難所に備え付け</p>

（注）当局の調査結果による。

### 3 食糧等の備蓄

調査結果等	説明図表番号
<p><b>【制度の概要】</b></p> <p>市町村長等の災害予防責任者は、法第 49 条に基づき、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務に係る災害応急対策又は災害復旧に必要な物資及び資材を備蓄し、整備し、若しくは点検し、又はその管理に属する防災に関する施設及び設備を整備し、若しくは点検しなければならないものとされている。</p> <p>中央防災会議の防災対策推進検討会議は、その最終報告（平成 24 年 7 月）において、「市町村は、東日本大震災の実態を踏まえ、大規模・広域的な災害での外部支援の時期を見通し、孤立が想定されるなどの地域の地理的条件等も踏まえて、水や食料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、民間事業者との協定の締結等も合わせて、計画的に備蓄を推進すべきであり、これらを防災計画にも早急に位置付け、周知を図るべきである。」としている。また、被災地への物資の円滑な供給について、「流通在庫備蓄（流通備蓄）は、物資の更新経費が節約できること、保管倉庫が不要なこと、物資管理の事務が軽減できること等のメリットがあるが、大規模災害時には、生産拠点等の被災による供給支障や委託先の倉庫被害等により搬出が困難となること、物資を必要とする場所への輸送手段や事業者との通信手段の喪失により配送が困難となること等の懸念がある。したがって、地方公共団体等は、流通在庫備蓄等の問題点も十分考慮し、現物での備蓄の併用も含めてそのあり方の再検討を行う必要がある。」と指摘している。</p> <p>さらに、地方公共団体は、防災基本計画に基づき、備蓄を行うに当たって、大規模な災害が発生した場合には、物資の調達や輸送が平常時のようには実施できないという認識に立って、初期の対応に十分な量の物資を備蓄するほか、物資の性格に応じ、集中備蓄又は避難所の位置を勘案した分散備蓄を行うなどの観点に対しても配慮するとともに、備蓄拠点を設けるなど、体制の整備に努めるものとされている。</p> <p>このほか、道は、北海道地域防災計画（平成27年6月北海道防災会議）において、「道及び市町村は、災害時に必要とされる資機材の整備充実を図るとともに、市町村は、積雪・寒冷期において発生した場合の対策として、暖房器具・燃料等の整備に努めるものとする。」と定めるとともに、条例に基づき策定された北海道防災対策推進計画において、「積雪や低温など冬季における本道の厳しい自然状況を踏まえ、市町村が設置する避難所等における防寒対策として、支援制度の活用も含め、毛布、発電機、ストーブ等の暖房器具の備蓄を促進する。」ことを定めている。</p> <p><b>【調査結果】</b></p> <p>全道 179 市町村における平成 27 年 9 月 1 日現在の食糧等の備蓄状況を調査した結果は、以下のとおりである。</p> <p>(1) 避難所で供給する食糧の備蓄</p> <p>ア 備蓄目標の設定状況</p> <p>イ 備蓄目標の設定の有無</p> <p>避難所で供給する食糧の備蓄目標を設定している市町村は 131 市町村 (73.2%) であり、設定していない市町村は 48 市町村 (26.8%) となっている。</p>	<p>図表 3-①</p> <p>図表 3-②</p> <p>図表 3-③</p> <p>図表 3-④</p> <p>図表 3-⑤</p> <p>図表 3-⑥</p>

<p>(イ) 備蓄目標の設定方法</p> <p>備蓄目標を設定している 131 市町村のうち、i) 被害想定を行った上で、算出した想定避難者数に基づいて設定しているものは 83 市町村 (63.4%)、ii) 人口に一定の割合を乗じて設定しているものは 24 市町村 (18.3%)、iii) その他の方法により設定しているものは 24 市町村 (18.3%) となっており、被害想定に基づき備蓄目標を設定しているものが多い。</p>	<p>図表 3-⑦</p>
<p>(ウ) 備蓄目標を設定していない理由</p> <p>備蓄目標を設定していない 48 市町村から設定を検討中としている 10 市町村を除いた 38 市町村のうち、設定していない理由について回答があった 30 市町村は、i) 住民による備蓄、流通備蓄、炊き出し等、市町村が行う備蓄以外による供給を想定しているため (11 市町村、36.7%)、ii) 備蓄計画等が未整備であるため (7 市町村、23.3%)、iii) 備蓄目標設定のためのノウハウがないため (6 市町村、20.0%) 等を理由として挙げており、防災対策推進検討会議で問題点が指摘された流通備蓄等、市町村が行う備蓄以外による供給を想定しているものが多いほか、ノウハウ不足を挙げるものもみられた。</p>	<p>図表 3-⑧ 図表 3-⑨</p>
<p>一方、備蓄目標を設定している市町村の中には、中央防災会議が試算した首都直下地震に係る被害想定を参考に避難者数を算出した上で、行政備蓄、家庭内備蓄、事業所備蓄の対象人口を算出し、なお不足する分を流通備蓄の対象とするなど、官民における備蓄の分担を定めているものがみられた。</p>	<p>図表 3-⑩</p>
<p><b>イ 備蓄目標の達成状況</b></p>	
<p>備蓄目標を設定している 131 市町村のうち、目標を達成している市町村は 39 市町村 (29.8%) であり、目標を達成していない市町村は 92 市町村 (70.2%) となっている。</p>	<p>図表 3-⑪</p>
<p>備蓄目標を達成していない 92 市町村のうち、その理由について回答があった 83 市町村は、i) 備蓄計画に基づき計画的に整備中であるが、現時点では目標未達成であるため (64 市町村、77.1%)、ii) 予算上の制約があるため (15 市町村、18.1%) 等を理由として挙げており、整備の途上であるとするものが多い。</p>	<p>図表 3-⑫</p>
<p><b>(2) 冬季の避難に対応した備蓄</b></p>	
<p><b>ア 暖房器具の配備</b></p>	
<p>電源喪失に対応できる暖房器具の配備状況について回答があった 167 市町村のうち、i) 避難所ごとに配備しているものは 33 市町村 (19.8%)、ii) 市町村全体で備蓄しているものは 100 市町村 (59.9%)、iii) 避難所ごとの配備と市町村全体での備蓄を併用しているものは 34 市町村 (20.3%) となっている。</p>	<p>図表 3-⑬</p>
<p>また、暖房器具を市町村全体で備蓄している 134 市町村 (上記 ii) 及び iii) の合計) のうち、備蓄の災害想定への対応状況について回答があったものは 126 市町村であり、災害想定に対応しているとするものは 80 市町村 (63.5%)、未対応であるとするものが 46 市町村 (36.5%) となっている。</p>	<p>図表 3-⑭</p>

### イ 防寒用の衣類・毛布の備蓄

防寒用の衣類・毛布の備蓄量の災害想定への対応状況について回答があった160市町村のうち、対応しているとするものは47市町村（29.4%）であり、未対応であるとするものは113市町村（70.6%）となっている。

#### 【課題】

調査の結果、食糧の備蓄目標を設定していない市町村があり、計画的な備蓄の推進が課題となっている。

今後、災害発生時において、避難者に迅速かつ円滑に食糧等必要な物資を供給する観点から、食糧の備蓄目標を設定していない市町村は、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するとともに、道は、これらの市町村に対し、備蓄目標の設定に係る情報の提供など、一層の支援を行っていくことが望まれる。

図表 3-⑮

図表 3-① 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）

（防災に必要な物資及び資材の備蓄等の義務）

第 49 条 災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務に係る災害応急対策又は災害復旧に必要な物資及び資材を備蓄し、整備し、若しくは点検し、又はその管理に属する防災に関する施設及び設備を整備し、若しくは点検しなければならない。

図表 3-② 中央防災会議 防災対策推進検討会議 最終報告（平成 24 年 7 月 31 日）（抜粋）

第 1 章～第 3 章 （略）

第 3 章 今後重点的に取り組むべき事項

～防災対策のあらゆる分野で「減災」の徹底を～

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

(1) 災害から生命を守るための初動対応

①～⑤ （略）

⑥ 水・食料等緊急物資の提供

○ 市町村は、東日本大震災の実態を踏まえ、大規模・広域的な災害での外部支援の時期を見通し、孤立が想定されるなどの地域の地理的条件等も踏まえて、水や食料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、民間事業者との協定の締結等も合わせて、計画的に備蓄を推進すべきであり、これらを防災計画にも早急に位置付け、周知を図るべきである。 また市町村間の共同備蓄や備蓄の相互融通も視野に入れるべきである。

(2) 被災者の避難生活や生活再建に対するきめ細かな支援

①、② （略）

③ 被災地への物資の円滑な供給

○ 流通在庫備蓄（流通備蓄）は、物資の更新経費が節約できること、保管倉庫が不要なこと、物資管理の事務が軽減できること等のメリットがあるが、大規模災害時には、生産拠点等の被災による供給支障や委託先の倉庫被害等により搬出が困難となること、物資を必要とする場所への輸送手段や事業者との通信手段の喪失により配送が困難となること等の懸念がある。したがって、地方公共団体等は、流通在庫備蓄等の問題点も十分考慮し、現物での備蓄の併用も含めてそのあり方の再検討を行う必要がある。

（以下略）

（注）下線は当局が付した。

図表 3-③ 防災基本計画（平成 27 年 7 月 7 日中央防災会議決定）（抜粋）

第 1 編 （略）

第 2 編 各災害に共通する対策編

第 1 章 災害予防

第 1 節～第 5 節 （略）

第 6 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興の備え

1～7 （略）

8 物資の調達、供給活動関係

- 地方公共団体は、備蓄を行うに当たって、大規模な災害が発生した場合には、物資の調達や輸送が平常時のようには実施できないという認識に立って、初期の対応に十分な量の物資を備蓄するほか、物資の性格に応じ、集中備蓄又は避難所の位置を勘案した分散備蓄を行うなどの観点に対しても配慮するとともに、備蓄拠点を設けるなど、体制の整備に努めるものとする。

（以下略）

図表 3-④ 北海道地域防災計画（平成 27 年 6 月 12 日北海道防災会議）（抜粋）

第 1 章～第 3 章 （略）

第 4 章 災害予防計画

第 1 節、第 2 節 （略）

第 3 節 物資及び防災資機材等の整備・確保に関する計画

第 1 （略）

第 2 防災資機材の整備

- 道及び市町村は、災害時に必要とされる資機材の整備充実を図るとともに、市町村は、積雪・寒冷期において発生した場合の対策として、暖房器具・燃料等の整備に努める。

（以下略）

図表 3-⑤ 北海道防災対策推進計画（平成 27 年 3 月北海道）（抜粋）

第 1 章～第 3 章 （略）

第 4 章

施策目標：予防対策の充実

施策の柱Ⅲ 地域の特性に応じた防災対策の推進

16 積雪寒冷対策の推進

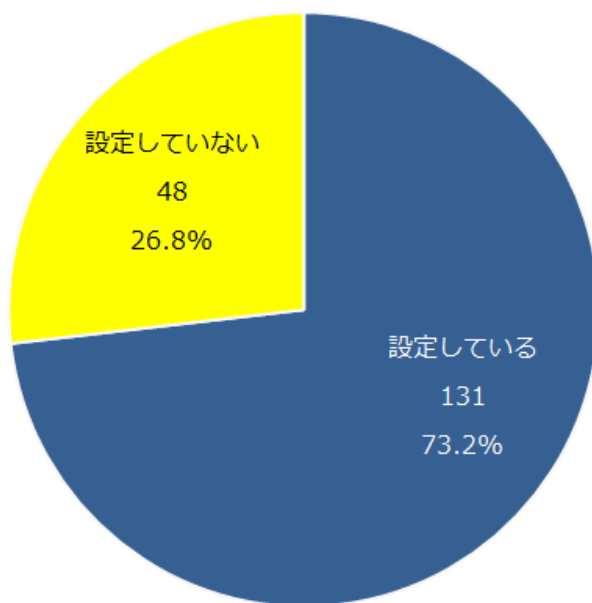
107 避難所等の防寒対策の推進

- 積雪や低温など冬季における本道の厳しい自然状況を踏まえ、市町村が設置する避難所等における防寒対策として、支援制度の活用も含め、毛布、発電機、ストーブ等の暖房器具の備蓄を促進する。

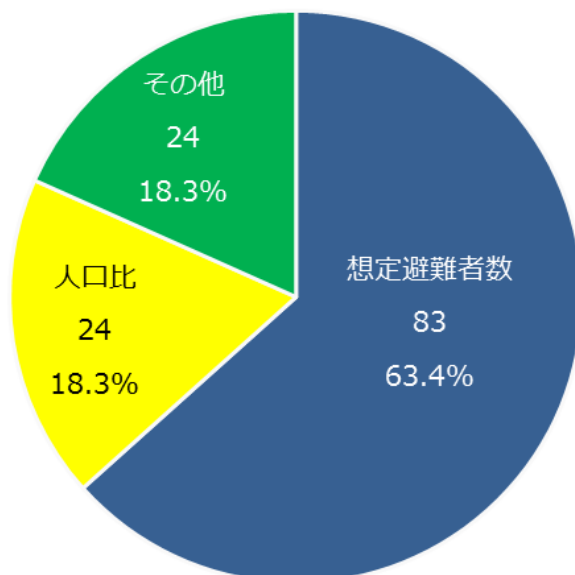
（以下略）



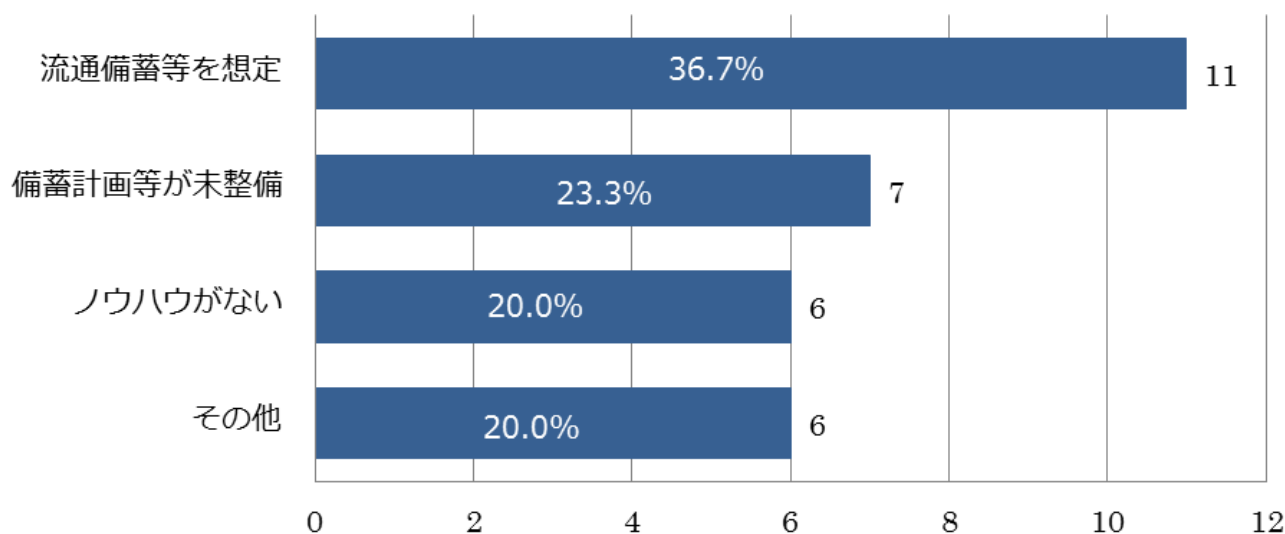
図表 3-⑥ 備蓄目標の設定の有無 (n=179 市町村)



図表 3-⑦ 備蓄目標の設定方法 (n=131 市町村)



図表 3-⑧ 備蓄目標を設定していない理由 (n=30 市町村)



図表 3-⑨ 備蓄目標を設定していない理由の回答例

理由区分	内容
流通備蓄等を想定しているもの	食糧については流通備蓄で対応する予定であるため、備蓄目標は設定しておらず、備蓄も未実施
	炊き出し等による食糧の供給を想定しているため
	各家庭において数日分の備蓄を行うこととしていることから、住民による食糧持参率が高いと想定しているため
ノウハウがないとするもの	備蓄目標の設定方法が分からないため
	これまで災害発生の経験がなく、被害想定の実施方法が分からないため
その他	備蓄目標は設定していないものの、備蓄は進めているため

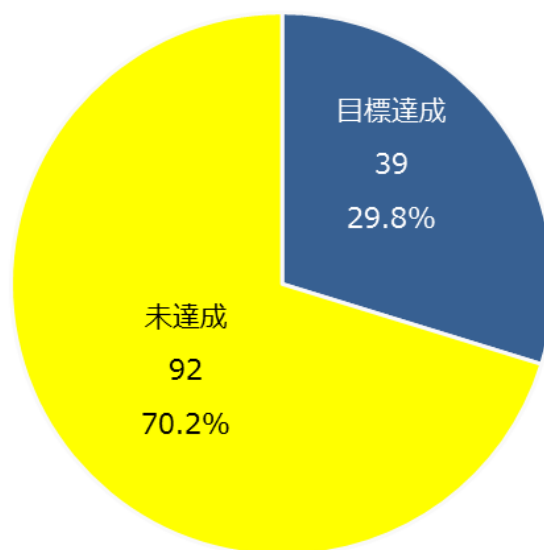
(注) 当局の調査結果による。

図表 3-⑩ 被害想定の実施方法及び備蓄目標の設定例

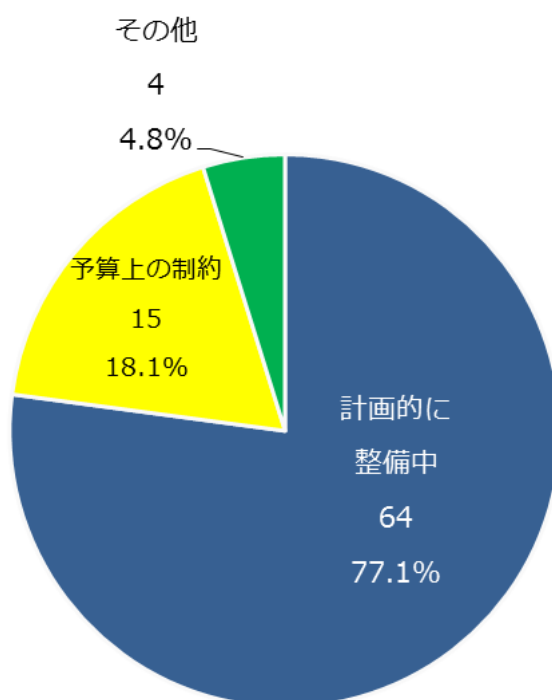
市町村名	内容等
長沼町	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 避難者数の予測               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) 「耐震改修計画」に基づき、地震想定 of 最大値における建物被害数を算出</li> <li>2) 建物被害数に、中央防災会議が用いている避難率（全壊で 100%、半壊で 50.3%、軽微・被害なしで 36.2%）と平均世帯数を乗じ、避難者数を算出</li> </ul> </li>   <li>○ 備蓄対象人口の算出               <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 行政備蓄の対象人口 避難者数の 10%として算定（任意の設定）</li> <li>(2) 家庭内備蓄の対象人口 「厚生労働省国民健康・栄養調査」（平成 23 年）における「災害時に備えて非常用食料を用意している世帯の割合」36.5%（北海道数値）を基に算定</li> <li>(3) 事業所内備蓄の対象人口 「東京都千代田区事務所防災アンケート調査」（平成 23 年）における集計結果 31.0%を基に算定</li> <li>(4) 流通在庫備蓄の対象人口 (1) (2) (3) を除いた割合 22.5%を基に算定</li> </ul> </li>   <li>○ 年齢区分別に必要な備蓄品については、年齢区分別の対象人口数、構成割合から算出</li> </ul>

(注) 「長沼町災害対策備蓄計画」に基づき当局が作成した。

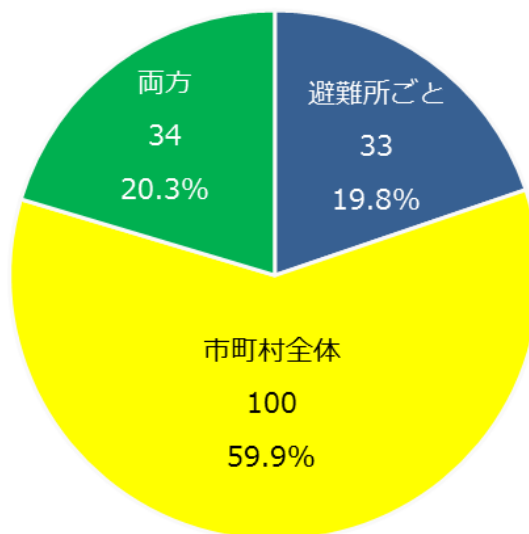
図表 3-⑪ 備蓄目標の達成状況 (n=131 市町村)



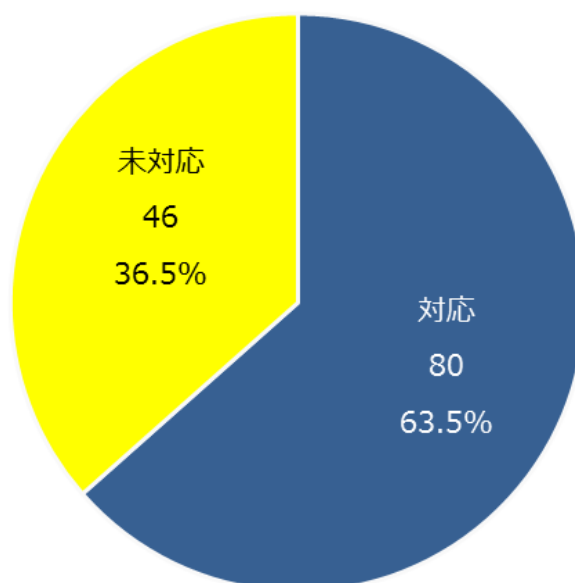
図表 3-⑫ 備蓄目標の未達成の理由 (n=83 市町村)



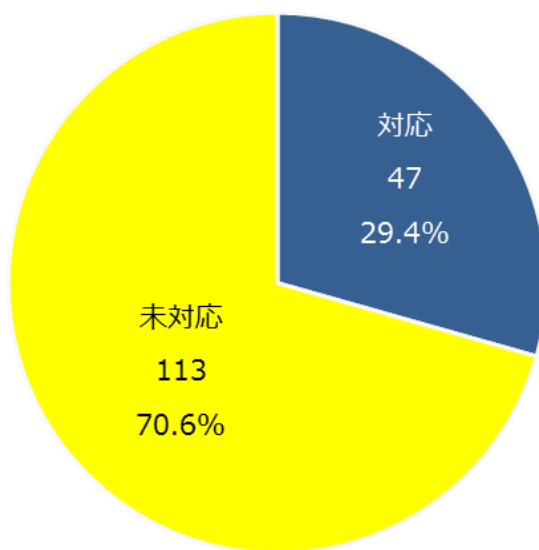
図表 3-⑬ 電源喪失に対応できる暖房器具の配備・備蓄状況 (n=167 市町村)



図表 3-⑭ 暖房器具の災害想定への対応状況 (n=126 市町村)



図表 3-⑮ 防寒用の衣類・毛布の災害想定への対応状況 (n=160 市町村)



#### 4 避難所における要配慮者の支援

調査結果等	説明図表番号
<p><b>【制度の概要】</b></p>	
<p>平成 24 年版防災白書によると、東日本大震災においては、「障害者、高齢者、外国人、妊産婦等の災害時要援護者（注）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った。」とされ、「災害時要援護者への配慮の在り方について検討する必要がある。」とされている。</p>	図表 4-①
<p>このような教訓を踏まえ、中央防災会議は、防災基本計画において、「防災知識の普及、災害時の情報提供、避難誘導、救護・救済対策等防災の様々な場面において、要配慮者に応じたきめ細かな施策を、他の福祉施策との連携の下に行う必要がある。」としているほか、「避難誘導、避難所での生活環境、応急仮設住宅の提供に当たっては、要配慮者に十分配慮するものとする。」としている。</p>	図表 4-②
<p>また、内閣府は、避難所における生活環境の確保に向けた取組指針において、「様々な要配慮者の特性と、それに応じた接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修を実施すること。」としているほか、発災時、要配慮者に対して、「避難所内での要配慮者用スペースの確保」、「必要な育児・介護・医療用品の調達」等の支援が図られるよう平常時から自主防災組織、地区代表者等と連携体制を構築しておくこととしている。</p>	図表 4-③
<p>北海道防災会議は、北海道地域防災計画において、道、市町村及び社会福祉施設等の管理者は、要配慮者の安全の確保等を図るため、住民、自主防災組織等の協力を得ながら、平常時から要配慮者の実態把握、緊急連絡体制、避難誘導等の防災体制の整備に努めることとしている。</p>	図表 4-④
<p>（注） 防災白書において災害時要援護者として例示された者は、平成 25 年 6 月の法改正により「要配慮者」とされ、「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要するもの」と規定された（法第 8 条第 2 項第 15 号）。</p>	図表 4-⑤
<p><b>【調査結果】</b></p>	
<p>全道 179 市町村について、平成 27 年 9 月 1 日現在の避難所における要配慮者の支援体制を調査した結果は、以下のとおりである。</p> <p>(1) 要配慮者の把握</p>	
<p><b>ア 要配慮者とする者の範囲の特定の有無</b></p>	
<p>要配慮者とする者の範囲を特定している市町村は 153 市町村（85.5%）であり、特定していない市町村は 26 市町村（14.5%）となっている。</p>	図表 4-⑥
<p>要配慮者とする者の範囲を特定していない 26 市町村は、その理由として、i) 要配慮者とする者の範囲を特定するための調査等を実施中（11 市町村、44.0%）、ii) 市町村地域防災計画を修正中（4 市町村、16.0%）、iii) 要配慮者とする者の範囲を特定する作業が膨大なため（3 市町村、12.0%）等を挙げている。</p>	図表 4-⑦
<p><b>イ 要配慮者の対象及び対象者数の把握</b></p>	
<p>要配慮者とする者の範囲を特定している 153 市町村が挙げた要配慮者の対象（複数回答）は、法に例示されている障害者（149 市町村）及び高齢者（141 市町村）が</p>	図表 4-⑧

多いが、法に例示されていない難病患者（75市町村）、妊産婦（62市町村）、外国人（43市町村）、慢性疾患を有する者（39市町村）等を要配慮者の対象としているものもみられた。

また、これら要配慮者の対象者数の把握状況をみると、把握率が高い順に、障害者（136市町村、91.3%）、高齢者（125市町村、88.7%）、慢性疾患を有する者（33市町村、84.6%）等となっている。一方で、乳幼児（47市町村、68.1%）、妊産婦（38市町村、61.3%）及び外国人（25市町村、58.1%）については、それぞれ3割以上の市町村が対象者数を把握していない。

- ① 障害者（把握済み：136市町村、91.3%、未把握：13市町村、8.7%）
- ② 高齢者（把握済み：125市町村、88.7%、未把握：16市町村、11.3%）
- ③ 慢性疾患を有する者（把握済み：33市町村、84.6%、未把握：6市町村、15.4%）
- ④ 児童（把握済み：22市町村、81.5%、未把握：5市町村、18.5%）
- ⑤ 難病患者（把握済み：58市町村、77.3%、未把握：17市町村、22.7%）
- ⑥ 乳幼児（把握済み：47市町村、68.1%、未把握：22市町村、31.9%）
- ⑦ 妊産婦（把握済み：38市町村、61.3%、未把握：24市町村、38.7%）
- ⑧ 外国人（把握済み：25市町村、58.1%、未把握：18市町村、41.9%）

要配慮者を把握するに当たっての課題について回答があった22市町村は、i) 把握のための人員・体制（7市町村、31.8%）、ii) 防災関係部局と福祉関係部局等との連携（6市町村、27.3%）、iii) 個人情報の取扱い（5市町村、22.7%）等を課題として挙げており、人員・体制のほか、福祉関係部局等との連携を挙げたものが多い。

一方、要配慮者の対象者数を把握している市町村の中には、福祉関係部局等が把握した要配慮者の情報を、福祉関係部局及び防災関係部局がオンライン等により共有しているなど、防災関係部局と福祉関係部局等とが連携して、要配慮者の把握や情報共有を行っているものがみられた。

## (2) 要配慮者に対応する避難所の範囲

要配慮者に対応する避難所の範囲については、i) 要配慮者に福祉避難所等の特定の避難所に対応するものが81市町村（43.5%）、ii) 特定の避難所を想定せず要配慮者を収容した避難所で個別に対応するものが59市町村（31.7%）、iii) 避難所又は福祉避難所の指定はしていないが、福祉施設等その代替となる施設で要配慮者に対応するものが16市町村（8.6%）となっている一方で、iv) 要配慮者への対応が未定であるとするものが30市町村（16.1%）みられた。

要配慮者への対応が未定であるとする30市町村から対応について検討中・今後検討予定としている14市町村を除いた16市町村のうち、対応が未定であるとする理由について回答があった10市町村は、i) 市町村地域防災計画を修正中であること（4市町村、40.0%）、ii) 対応可能な施設がないこと（2市町村、20.0%）等を理由として挙げている。

図表 4-⑨

図表 4-⑩

図表 4-⑪

図表 4-⑫



<p>(3) 避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修の実施状況</p> <p>避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修を実施している市町村は、10 市町村 (5.6%) であり、169 市町村 (94.4%) において未実施となっている。</p> <p>研修を実施している 10 市町村は、要配慮者に対する避難支援に関する実技訓練や講習、そのほか避難所に避難してきた要配慮者をどこに収容するか等についてシミュレーションを行う「避難所運営ゲーム (HUG)」等を実施しているとしているが、具体的に要配慮者の特性とそれに応じた接し方等についての研修を実施しているものはみられない。</p> <p>研修を実施していない 169 市町村から実施を検討中としている 25 市町村を除いた 144 市町村のうち、実施していない理由について回答があった 92 市町村は、i) 実施のための人員・体制不足、業務多忙 (24 市町村、26.1%)、ii) ノウハウ不足 (21 市町村、22.8%)、iii) 専門知識を有する職員が対応するため (15 市町村、16.3%) 等を理由として挙げている。</p> <p>ノウハウ不足を挙げた市町村から、どのようなノウハウが不足しているかについて聴取したところ、i) 実施すべき研修の内容、ii) 要配慮者の特性、災害時のニーズに関する知識等を挙げている。</p> <p><b>【課題】</b></p> <p>調査の結果、市町村において、平常時からの要配慮者の実態把握及び避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修の実施が必ずしも十分ではなく、避難所における要配慮者への支援の推進が課題となっている。</p> <p>今後、災害発生時に、避難所における要配慮者の特性に応じた円滑な支援を推進する観点から、要配慮者の実態把握及び要配慮者への対応に関する研修を行っていない市町村は、防災関係部局、福祉関係部局等が相互に連携を行うことにより、要配慮者の把握を進めるほか、避難所運営管理者を対象とした要配慮者に対する接し方等についての研修を行うとともに、道は、これらの市町村に対し、要配慮者に対する接し方等についての研修を実施するに当たって必要な情報を提供するなど、一層の支援を行っていくことが望まれる。</p>	<p>図表 4-⑬</p> <p>図表 4-⑭</p> <p>図表 4-⑮</p>
---	---

図表 4-① 平成 24 年版防災白書（抜粋）

第 1 部 東日本大震災を踏まえた災害対策

第 1 編 （略）

第 2 編 東日本大震災を踏まえた災害対策の推進

第 1 章 東日本大震災の教訓

(1)、(2) （略）

(3) 被災者支援等に関する教訓

(略)

(災害時要援護者への配慮)

障害者、高齢者、外国人、妊産婦等の災害時要援護者については、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った。

災害時要援護者名簿の整備については、個人情報保護の観点から懸念を示す地方公共団体が少なからず存在し、名簿等の有効活用ができなかった。

避難所、応急仮設住宅等がバリアフリー化されていなかった。また、災害時要援護者の中には、障害者用トイレが必要な者や多人数での共同生活が困難であり、少人数での居室が必要な者もいたが、これらに対応できない避難所が多かった。

このような状況を踏まえ、災害時要援護者への配慮の在り方について検討する必要がある。

(以下略)

(注) 下線は当局が付した。

図表 4-② 防災基本計画（平成 27 年 7 月 7 日中央防災会議決定）（抜粋）

第 1 編 総則
第 1 章、第 2 章 （略）
第 3 章 防災をめぐる社会構造の変化と対応
（略）
・高年齢者、障害者、外国人等の要配慮者の増加が見られる。これについては、 <u>防災知識の普及、災害時の情報提供、避難誘導、救護・救済対策等防災の様々な場面において、要配慮者に応じたきめ細かな施策を、他の福祉施策との連携の下に行う必要がある。</u> （中略）
（略）
第 2 編 各災害に共通する対策編
第 1 章 （略）
第 2 章 災害応急対策
第 1 節～第 5 節 （略）
第 6 節 避難の受入れ及び情報提供活動
1～5 （略）
<u>6 要配慮者への配慮</u>
（略）
○ <u>避難誘導、避難所での生活環境、応急仮設住宅の提供に当たっては、要配慮者に十分配慮するものとする。特に避難所での健康状態の把握、福祉施設職員等の応援体制の整備、応急仮設住宅への優先的入居、高齢者、障害者向け応急仮設住宅の設置等に努めるものとする。また、要配慮者に向けた情報の提供についても、十分配慮するものとする。</u>
（以下略）

（注）下線は当局が付した。

図表 4-③ 避難所における生活環境の確保に向けた取組指針（平成 25 年 8 月内閣府）（抜粋）

第 1 平常時における対応
1 避難所の組織体制と応援整備
(1) 組織体制、人的体制
ア、イ（略）
ウ <u>様々な要配慮者の特性と、それに応じた接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修を実施すること。</u>
2～4 （略）
<u>5 要配慮者に対する支援体制</u>
(1) <u>発災時、要配慮者に対して、次のような一定の支援が図られるよう平常時から自主防災組織、地区代表者等と連携体制を構築しておくこと。</u>
① <u>避難所内での要配慮者用スペースの確保</u>
② <u>必要な育児・介護・医療用品の調達</u>
③ <u>在宅避難する要配慮者の安否確認、物資提供、医療・福祉等の支援との連携</u>
（以下略）

（注）下線は当局が付した。

図表 4-④ 北海道地域防災計画（平成 27 年 6 月 12 日北海道防災会議）（抜粋）

第 1 章～第 3 章 （略）

第 4 章 災害予防計画

第 1 節～第 6 節 （略）

第 7 節 避難行動要支援者等の要配慮者に関する計画

災害発生時における要配慮者の安全の確保等については、本計画の定めるところによる。

第 1 安全対策

災害発生時には、特に高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦等が、被害を受けやすい、情報を入手しにくい、避難所における良好な環境を得にくいなどの状況におかれる場合が見られることから、道、市町村及び社会福祉施設等の管理者は、これら要配慮者の安全の確保等を図るため、住民、自主防災組織等の協力を得ながら、平常時から要配慮者の実態把握、緊急連絡体制、避難誘導等の防災体制の整備に努める。

(注) 下線は当局が付した。

図表 4-⑤ 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）

（施策における防災上の配慮等）

第 8 条

1 （略）

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

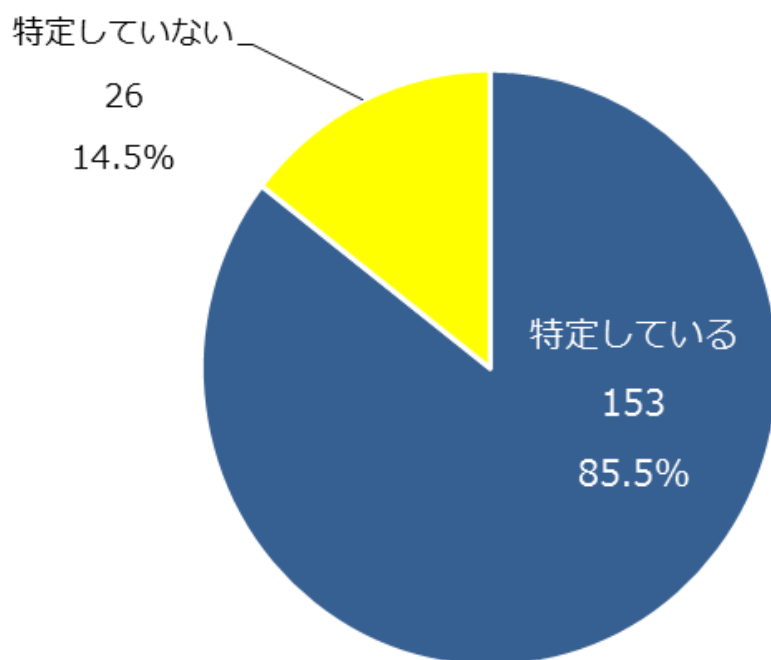
一～十四 （略）

十五 高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要するもの（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項

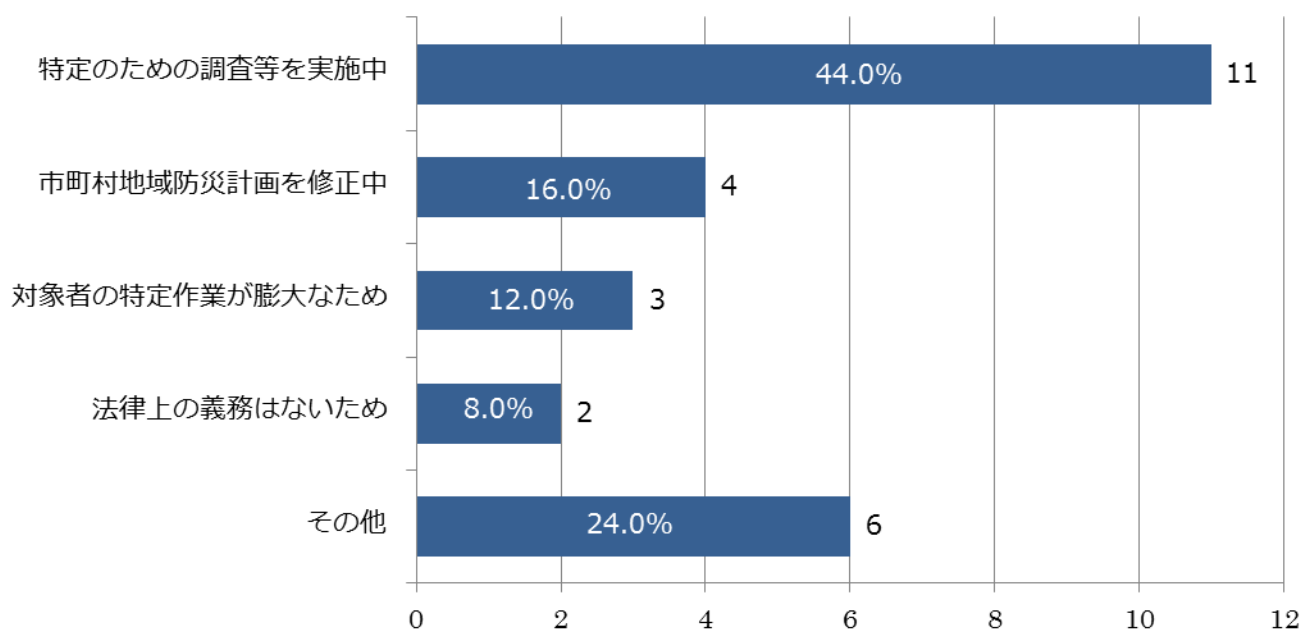
十六～十九 （略）

(注) 下線は当局が付した。

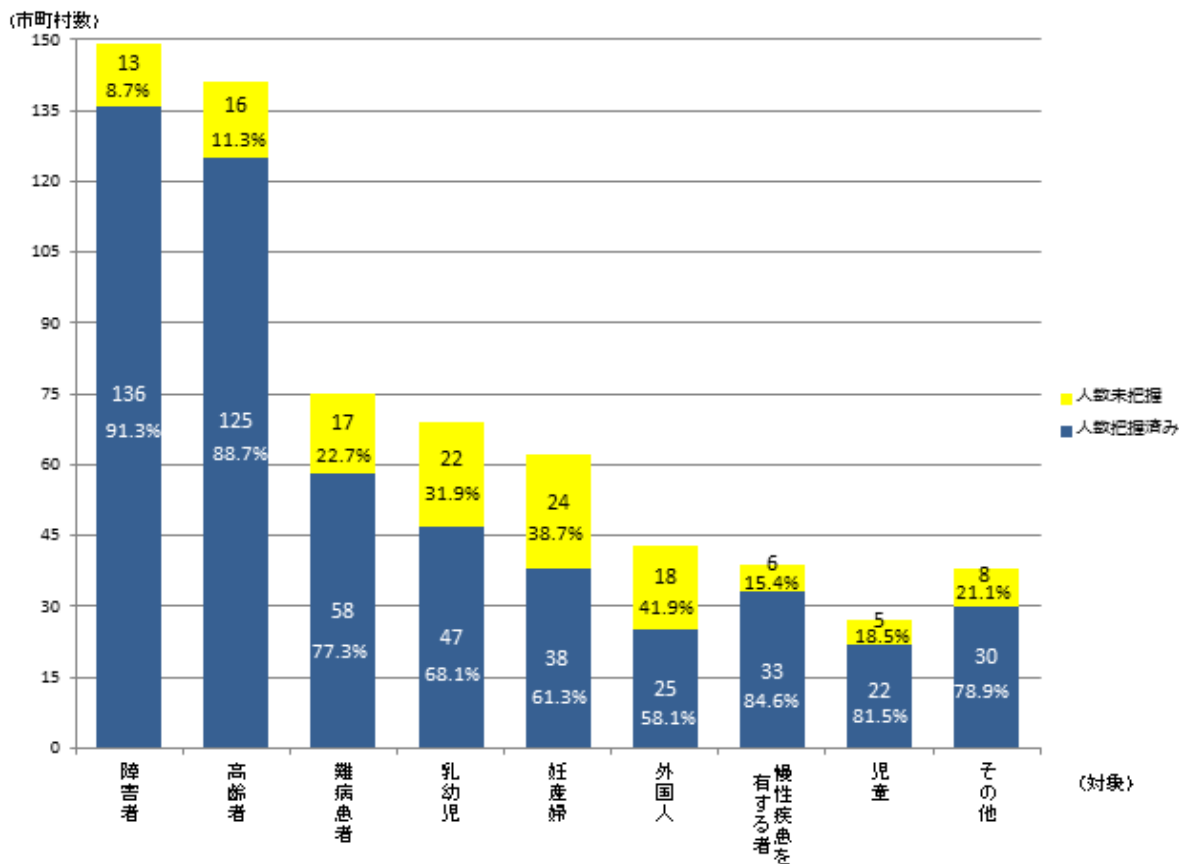
図表 4-⑥ 要配慮者とする者の範囲の特定状況 (n=179 市町村)



図表 4-⑦ 要配慮者とする者の範囲を特定していない理由 (n=26 市町村)

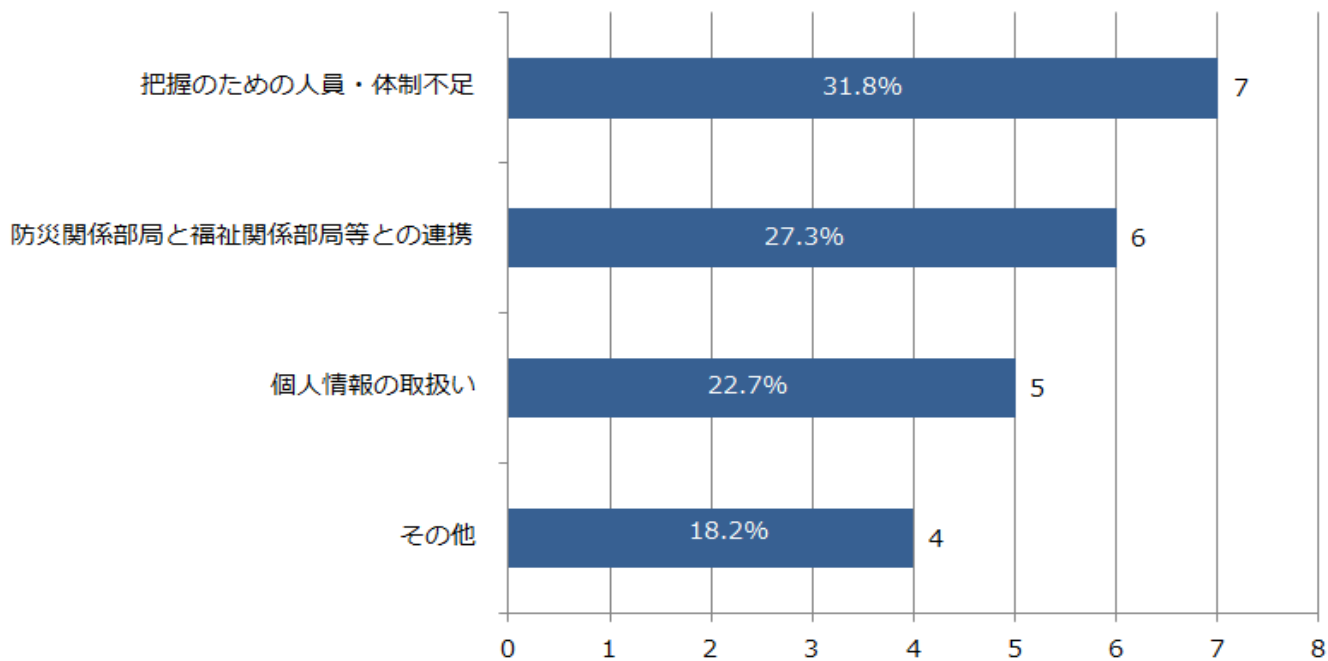


図表 4-⑧ 要配慮者の対象及び対象者数の把握状況 (n=153 市町村、複数回答)



(注) 各対象ごとの範囲は、市町村によって異なることがあり得る。

図表 4-⑨ 要配慮者の把握を行うに当たっての課題 (n=22 市町村)

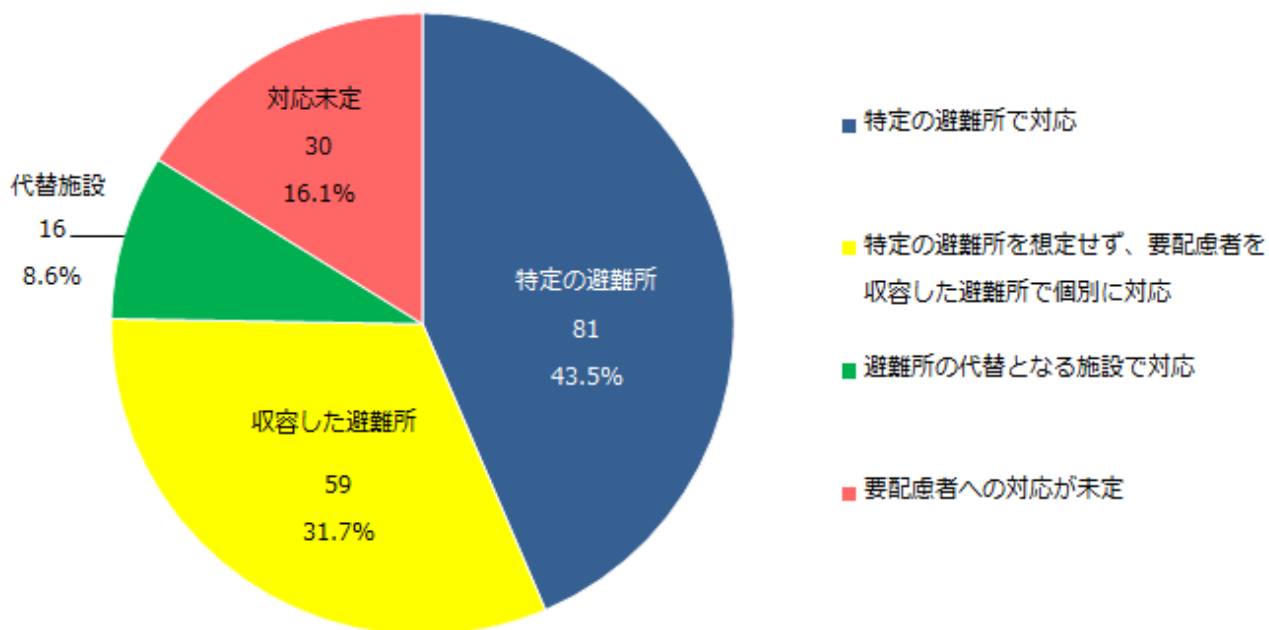


図表 4-⑩ 要配慮者の情報の共有化を図っている例

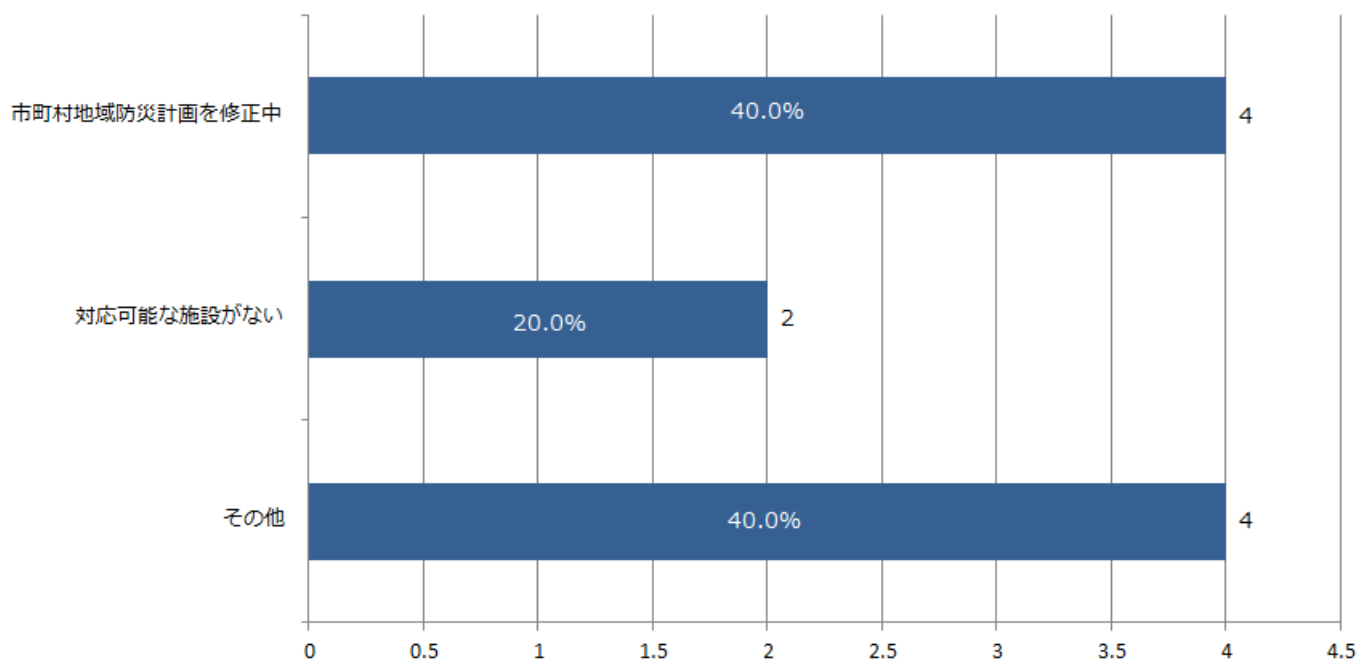
市町村	具体的内容
標津町	福祉関係部局が把握した要配慮者の情報をオンラインで防災関係部局も閲覧可能としており、情報の共有化を図っている。
沼田町	福祉関係部局が把握した要配慮者の情報を紙の台帳で防災関係部局に提供しており、情報の共有化を図っている。
釧路市	福祉関係部局及び消防本部が把握した要配慮者の情報を福祉関係部局が名簿にまとめて管理し、オンラインで防災関係部局、消防本部も閲覧可能としており、情報の共有化を図っている。

(注) 当局の調査結果による。

図表 4-⑪ 要配慮者に対応する避難所の範囲 (n=179 市町村、複数回答)

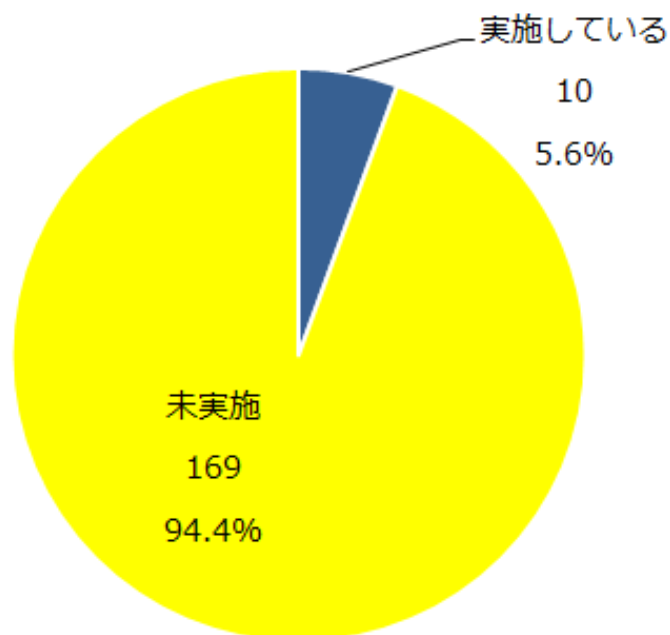


図表 4-⑫ 要配慮者への対応が未定である理由 (n=10 市町村)





図表 4-⑬ 避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修の実施状況 (n=179 市町村)



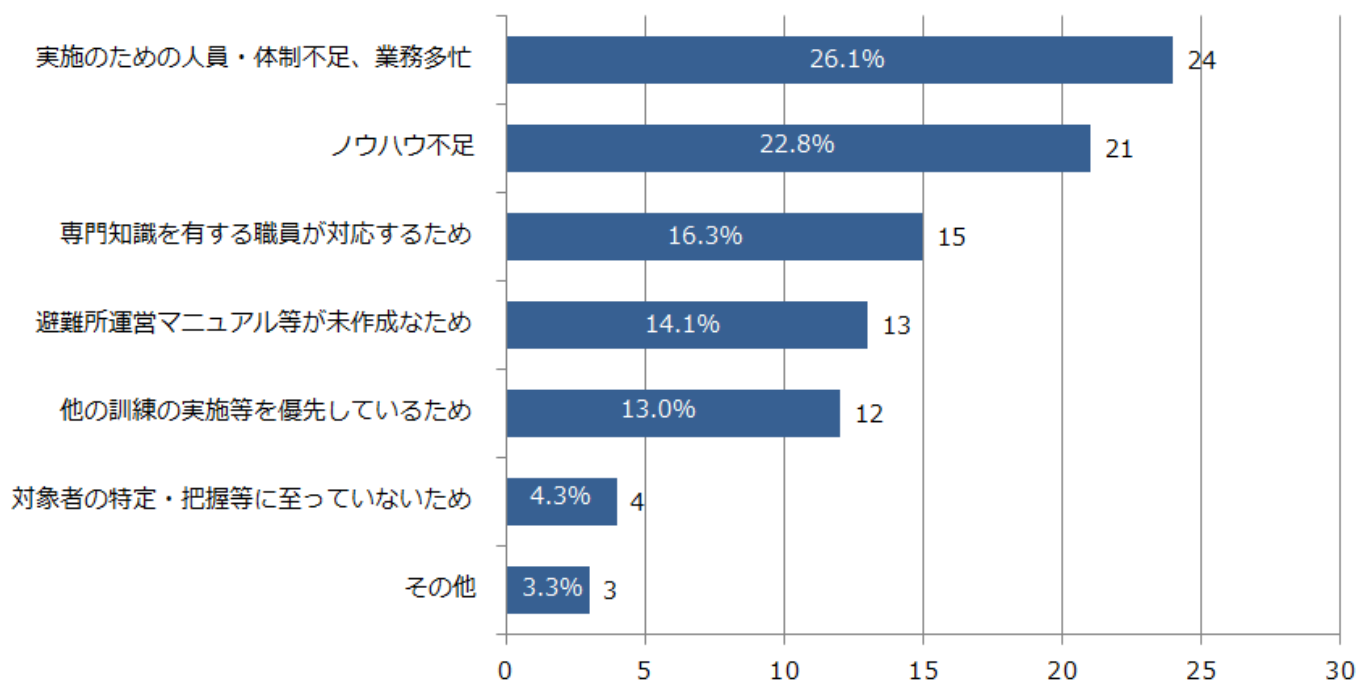
図表 4-⑭ 要配慮者への対応に関する研修を実施している例

区分	研修の具体的内容
要配慮者に対する避難支援に関する実技訓練や講習	<ul style="list-style-type: none"> <li>年1回の避難訓練に、要配慮者も参加することとし、要配慮者に対する避難支援訓練を実施</li> <li>事前に自主防災組織と連携の上決定した要配慮者に対する個別具体的な避難方法に基づき、避難所へ避難させる実技訓練を実施</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域住民に対して、「視覚障害者への移動支援」をテーマにした講習を実施</li> <li>災害時に視覚障害者をどう避難させるか等について体験的に学習（講師：視覚障害者福祉協会）</li> </ul>
避難所運営ゲーム（HUG）	地域住民に対して、避難所に避難した要配慮者をどこに収容するか等についてシミュレーションを行う「避難所運営ゲーム（HUG）」を実施（講師：大学教授）

（注）当局の調査結果による。

図表 4-⑮ 避難所運営管理者を対象とした要配慮者への対応に関する研修を実施していない理由

(n=92 市町村)



## 5 市町村ウェブサイトによる避難所等の周知

調査結果等	説明図表番号
<p><b>【制度の概要】</b></p> <p>平成 25 年 6 月に法が改正され、市町村長は、法第 49 条の 9 に基づき、居住者等の円滑な避難のための立退きに資するよう、内閣府令で定めるところにより、災害に関する情報の伝達方法、指定緊急避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他円滑な避難のための立退きを確保する上で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その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされた。また、市町村長は、当該事項を居住者等に周知するために必要な措置として、災害対策基本法施行規則（昭和 37 年総理府令第 52 号）第 1 条の 8 第 1 号に基づき、異常な現象が発生した場合において人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認められる土地の区域を表示した図面に当該事項を記載したもの（電子的方式、磁気的方式等で作られる記録を含む。）を、印刷物の配布その他の適切な方法により、各世帯に提供することとされているとともに、同条第 2 号に基づき、前号の図面に表示した事項及び記載した事項に掲げる情報を、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こととされている。</p>	<p>図表 5-①</p> <p>図表 5-②</p>
<p><b>【調査結果】</b></p> <p>全道 179 市町村における平成 27 年 9 月 1 日現在の避難所等（注）の周知状況、とりわけ市町村のウェブサイトによる周知状況を調査した結果は、以下のとおりである。</p> <p>（注） 「避難所等」とは、次のものをいう。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 法に基づき市町村長が指定している指定緊急避難場所及び指定避難所</li> <li>ii) i が未指定の市町村が事実上確保している、住民が一時的に避難できる場所・施設及び被災者の収容を想定した避難所</li> </ul>	
<p><b>(1) 避難所等の周知方法</b></p> <p>市町村における避難所等の住民への周知方法（複数回答）は、ウェブサイトによるものが 173 市町村（96.6%）、防災マップや避難所等の一覧を各戸配布しているものが 149 市町村（81.0%）、広報誌へ掲載しているものが 49 市町村（27.4%）となっており、ウェブサイトにより周知しているものが最も多い。</p>	<p>図表 5-③</p>
<p><b>(2) ウェブサイトによる周知状況</b></p> <p><b>ア 避難所等の役割の説明</b></p> <p>指定緊急避難場所又は指定避難所の指定を行っている 85 市町村のうち、ウェブサイトの避難所等リストに記載された施設名、施設数等が市町村地域防災計画の記載内容と整合しているものが 36 市町村あるが、避難所等の役割の説明を併せて掲載しているものは 29 市町村（80.6%）であり、7 市町村（19.4%）では掲載していない。</p> <p>当該 7 市町村では、いずれも指定緊急避難場所及び指定避難所の区分ごとの役割の説明がないものとなっているが、この中には、指定緊急避難場所及び指定避難所のリストに加え、法に基づく基準に適合していない避難場所及び避難所を掲載しながら、これらの施設が基準に適合していない旨を説明していないものがみられた。</p>	<p>図表 5-④</p> <p>図表 5-⑤</p>

## イ 指定緊急避難場所が対応する災害の種類の説明

切迫した災害の危険から逃れるための指定緊急避難場所については、法第 49 条の 4 に基づき、市町村が洪水、津波等の災害の種類ごとに指定することとされているが、ウェブサイト指定緊急避難場所のリストを掲載している 75 市町村のうち 28 市町村 (37.3%) において、当該リストに避難場所ごとに対応する災害の種類が記載されていない。

図表 5-⑥

また、これら 28 市町村の中には、指定緊急避難場所ごとに地震、土砂災害など対応していない災害があるにもかかわらず、その旨の説明が行われていない例がみられた。

図表 5-⑦

## ウ 要配慮者への対応についての説明

避難所等リストを掲載している 173 市町村のうち、避難生活を送るための避難所における要配慮者への対応方法についてウェブサイト上で説明しているものは 27 市町村 (15.6%) に過ぎず、146 市町村 (84.4%) では説明がない。

図表 5-⑧

なお、説明を行っている市町村の中には、要配慮者に対応する避難所の意義、対象者、避難方法等を具体的に記載しているものがみられた。

図表 5-⑨

## エ 避難所等リストの更新状況

ウェブサイトにより避難所等の周知を行っている市町村では、防災情報等のページにおいて、避難所等の名称、所在地等の一覧やこれらの情報を記載した防災マップ等 (以下「避難所等リスト」という。) を掲載しており、これらの市町村の中には、避難所等リストとは別に、ウェブサイトに避難所等を定めた市町村地域防災計画又は避難所等を記載したハザードマップを掲載しているものがみられる。

図表 5-⑩

指定緊急避難場所又は指定避難所を指定している 85 市町村のうち、ウェブサイトに避難所等リスト及び市町村地域防災計画を掲載しているものが 65 市町村あるが、両者に記載された施設名、施設数等が整合していないものが 29 市町村 (44.6%) ある。これらの多くは、避難所等リストのウェブサイトへの掲載時点等が不明であるため、避難所等リストの更新状況が確認できないものとなっているが、この中には、市町村地域防災計画が平成 27 年 3 月以降に改定されたことが確認できる一方で、避難所等リストの掲載時点がこれより前となっていることから、避難所等リストが最新のものではないことがうかがわれるものが 4 市町村 (13.8%) みられた。

図表 5-⑪

### 【課題】

調査の結果、市町村のウェブサイトにおいて避難所等の役割の説明等が必ずしも十分ではなく、住民に対する正確な情報提供が課題となっている。

今後、災害発生時の住民の円滑な避難に資するよう、市町村のウェブサイトにおいて避難所等に関する情報を正確に提供する観点から、ウェブサイトにおいて避難所等の役割や対応する災害の種類及び要配慮者への対応方法について説明を行っていない市町村は、これらについて十分な説明を行うことが望まれる。

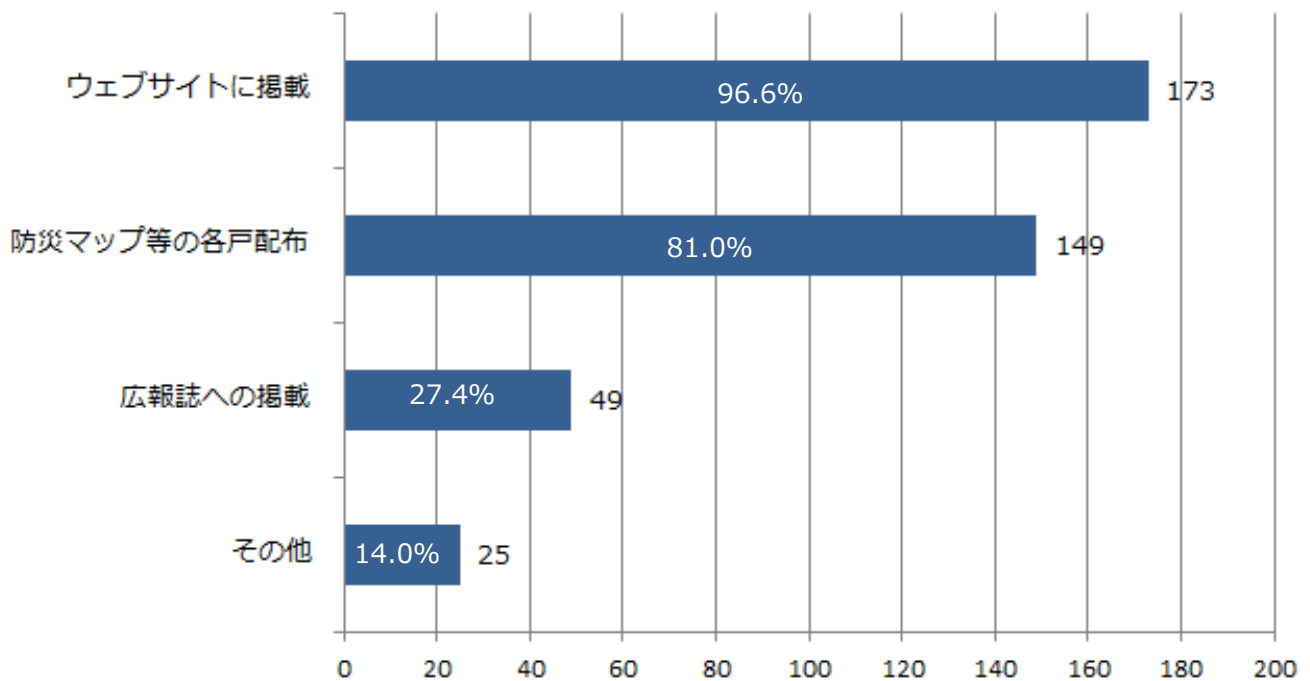
図表 5-① 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抜粋）

（居住者等に対する周知のための措置）  
 第 49 条の 9 市町村長は、居住者等の円滑な避難のための立退きに資するよう、内閣府令で定めるところにより、災害に関する情報の伝達方法、指定緊急避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他円滑な避難のための立退きを確保する上で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その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

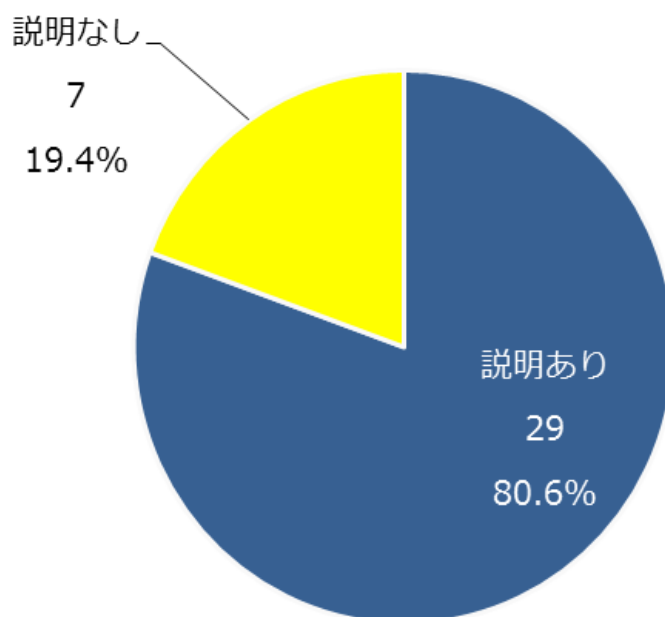
図表 5-② 災害対策基本法施行規則（昭和 37 年総理府令第 52 号）（抜粋）

（災害に関する情報の伝達方法等を居住者等に周知させるための必要な措置）  
 第 1 条の 8 法第四十九条の九 の居住者等に周知させるための必要な措置は、次に掲げるものとする。  
 一 異常な現象が発生した場合において人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認められる土地の区域を表示した図面に法第四十九条の九 に規定する事項を記載したもの（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。）を、印刷物の配布その他の適切な方法により、各世帯に提供すること。  
 二 前号の図面に表示した事項及び記載した事項に掲げる情報を、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こと。

図表 5-③ 市町村における避難所等の住民への周知方法（複数回答）



図表 5-④ 避難所等の役割の説明状況（避難所等指定済み市町村、整合性あり）（n=36 市町村）

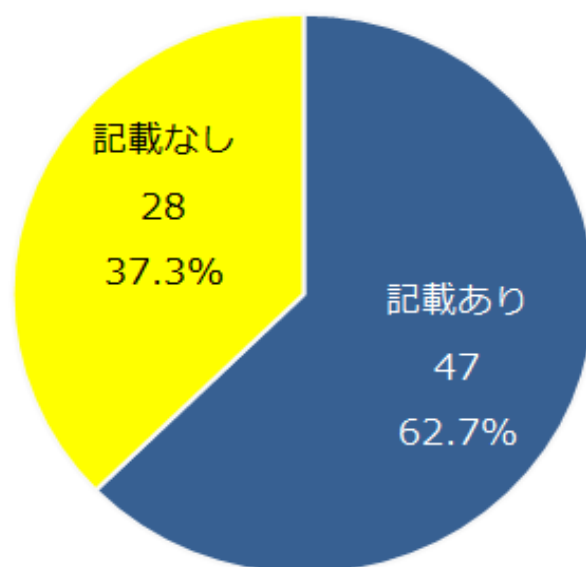


図表 5-⑤ 避難所等の役割の説明がない例

区分	内容
避難所等の区分ごとの役割の説明がない例	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村地域防災計画では、指定緊急避難場所及び指定避難所を指定し、それぞれ、「災害時に危険を一時的に回避する場所」、「被害を受けた者、被害を受けるおそれのある者を一時的に収容し、保護する施設」等と説明</li> <li>避難所等リストでは、避難所等の区分ごとの役割の説明なし</li> </ul>
避難所等が法に基づく基準に適合していない旨の説明がない例	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村地域防災計画では、指定緊急避難場所及び指定避難所のほかに、法に基づく基準に適合しない避難場所及び避難所を掲載し、その利用の際には、災害の状況と施設等の構造及び立地等を十分考慮することとする旨を記載</li> <li>避難所等リストでは、法に基づく基準に適合しない施設についてその旨の説明なし</li> </ul>

(注) 当局の調査結果による。

図表 5-⑥ 避難所等リストへの指定緊急避難場所が対応する災害の種類の記事状況 (n=75 市町村)

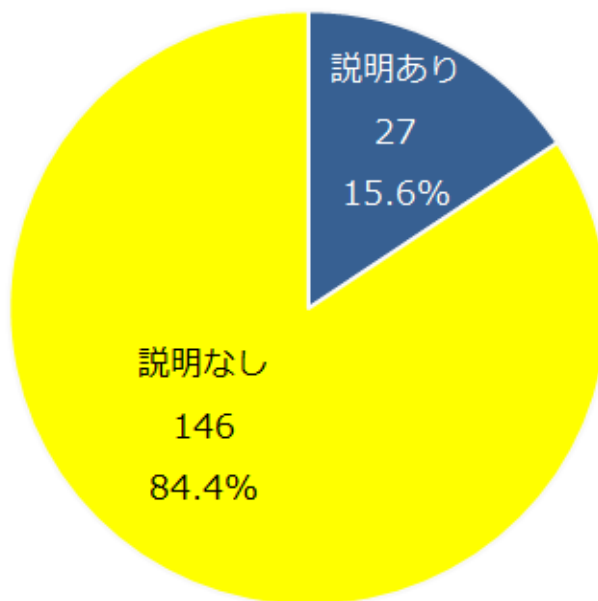


図表 5-⑦ 指定緊急避難場所が対応する災害の種類が記載されていない例

区分	内容
地震に対応していない施設について説明がないもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村地域防災計画では、指定緊急避難場所の約半数について地震に対応していない旨を記載</li> <li>避難所等リストでは、これらの地震に対応していない施設についてその旨の説明なし</li> </ul>
土砂災害等に対応していない施設について説明がないもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村地域防災計画では、指定緊急避難場所の一部について土砂災害又は地震に対応していない旨を記載</li> <li>避難所等リストでは、これらの土砂災害等に対応していない施設についてその旨の説明なし</li> </ul>

(注) 当局の調査結果による。

図表 5-⑧ 要配慮者への対応についての説明状況 (n=173 市町村)



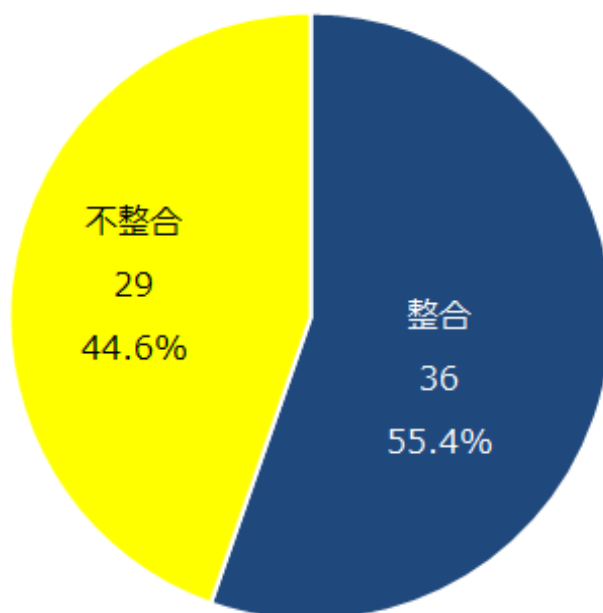
図表 5-⑨ 要配慮者への対応方法について説明している例

市町村	内容
室蘭市	<p>「避難場所指定一覧」の「福祉避難所」の説明において、次の事項を記載</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者や障害者など避難行動要支援者のうち、学校などの指定避難所における避難生活が困難な方を対象とし、災害時に指定避難所の避難状況により設置を判断する二次的な避難所であること</li> <li>・ 災害発生時は、まず最寄りの指定避難所に避難すること</li> <li>・ 福祉避難所は、避難所での生活が困難な方がいる場合に開設し、必要性の高い方から優先的に移送すること</li> <li>・ 大雨警報（土砂災害）発表に伴う避難準備情報発令時においては、土砂災害警戒区域等に居住する避難行動要支援者は、あらかじめ登録を受けることにより、指定された福祉避難所に直接避難できること</li> </ul>

(注) 当局の調査結果による。



図表 5-⑩ 避難所等リストと市町村地域防災計画との整合性（避難所等指定済み市町村）（n=65 市町村）



図表 5-⑪ 避難所等リストの更新状況（n=29 市町村）

