

平成 26 年 7 月 22 日開催

総務常任委員会資料【所管事務調査】

指定避難所の見直しについて

指定避難所の見直しについて	・・・・・・・・	1
避難所の見直しについて【地域説明会資料】	・・・・・・・・	2~4
地域との意見交換会での主な意見に対する回答【地域説明会資料】	・・・・・・・・	5~6
上越市避難所開設・運営マニュアルについて【地域説明会資料】	・・・・・・・・	7
指定避難所の見直しについて【3月14日所管事務調査資料】	・・・・・・・・	8
避難所位置図（避難所マップ）	・・・・・・・・	別冊資料

防災危機管理部

指定避難所の見直しについて

1 見直し後の避難所数等

指定緊急避難場所 309 か所		
一部の災害で被災する恐れがある (災害種類限定指定)	50 か所	災害に対して、被災する可能性がない 259 か所
	指定避難所を兼ねない 130 か所	指定避難所を兼ねる 129 か所

	現指定避難所			新規追加			計		
	A	公共施設	町内会館等	B	公共施設	町内会館等	C(A+B)	公共施設	町内会館等
指定緊急避難場所	173	154	19	136	29	107	309	183	126
指定避難所(内数)	(127)	(124)	(3)	(2)	(2)	(0)	(129)	(126)	(3)
指定解除	155	110	45						
計	328	264	64						

2 これまでの主な経過と今後の予定

- ・3月31日～6月30日 地域(地域協議会)との意見交換会の実施(2回程度)
- ・7月上旬～8月上旬 見直し後の避難所について、地域協議会に報告
- ・8月15日 正午 避難所の切り替え(市民防災ガイドブック・避難所マップを全戸配布)

3 課題への対応状況

課題 徒歩圏内に指定緊急避難場所となる施設がない6地域及び災害の種類によって、徒歩圏内に指定緊急避難場所が確保できない地域への対応

対応案	現状
(1)地域との意見交換による地域内屋外等の指定緊急避難場所としての指定。	対応済 地域との意見交換により、屋外の集合場所に一旦集合し、必要に応じて指定避難所へ再避難する避難方法とした。ただし、未耐震の施設の耐震化についての課題は残っている。
(2)避難情報のより早い発出。	対応済 土砂災害に対する避難情報の発表基準を見直した。

課題 大規模災害時における対応職員の確保

対応案	現状
(1)職員による避難所開設対象施設の絞り込み。	対応済 指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所 129 箇所に避難所初動対応職員を派遣する。それ以外の指定緊急避難場所(町内会館等)については、自主防災組織(町内会)による開設とした(状況により、市の職員を派遣する)。開設・運営マニュアルは課題のとおり
(2)非常勤一般職の活用。	対応済 「災害時の職員行動マニュアル」に、非常勤一般職員等の初動対応として、各所属長の指示により行動する旨を明記し、実践する体制とした。

課題 指定緊急避難場所等との情報連絡手段の確保

対応案	現状
(1)防災行政無線野外拡声子局、消防団移動系無線、衛星携帯電話の活用(利用方法の周知)。	対応済 地域との意見交換会での説明及び避難所開設・運営マニュアルへの明記により、周知を図った。

課題 自主防災組織(町内会)を活用した、協力体制の構築

対応案	現状
(1)マニュアルの作成配布。	対応済 避難所開設・運営マニュアルを作成し、自主防災組織(町内会)へ配布した。
(2)自主防災組織(町内会)等による避難所等開設運営体制の構築。自主防災訓練の実施(積み重ね)。	対応済 自主防災組織(町内会)施設管理者及び避難所初動対応職員による「事前打合せ」を年1回実施し、避難所の開設・運営体制の構築を図る。また 8/30 に実施する市総合防災訓練において、自主防災組織(町内会)と、避難所開設・運営訓練を実施する。

災害種類ごとの指定緊急避難場所一覧

区分	(参考)現在の指定避難所	指定避難所	指定緊急避難場所							
			地震	水害	津波	土砂災害	大規模な火事	原子力災害		
合併前上越市	高田区	21	17	14	16	16	-	-	3	14
	新道区	7	4	3	3	4	-	-	1	3
	金谷区	7	12	5	9	11	-	7	1	5
	春日区	7	7	5	6	6	-	2	1	5
	諏訪区	3	1	1	1	1	-	-	-	1
	津有区	6	9	4	8	9	-	-	1	4
	三郷区	2	3	1	3	2	-	-	-	1
	和田区	5	7	3	5	7	-	-	-	3
	高土区	2	6	1	6	6	-	3	-	1
	直江津区	9	23	7	9	9	21	2	1	7
	有田区	9	7	7	7	7	3	-	-	7
	八千浦区	4	3	2	3	3	2	-	-	2
	保倉区	2	7	1	7	7	-	-	-	1
	北諏訪区	2	1	1	1	1	-	-	-	1
	谷浜・桑取区	6	24	2	7	11	15	9	-	2
	合併前上越市合計	92	131	57	91	100	41	23	8	57

13区	安塚区	44	15	6	10	15	-	12	-	6
	浦川原区	14	22	5	19	22	-	18	-	5
	大島区	10	8	4	7	8	-	6	-	4
	牧区	17	28	5	22	28	-	26	-	5
	柿崎区	24	20	8	12	20	7	16	-	8
	大潟区	33	13	5	13	13	10	-	-	5
	頸城区	11	14	8	12	14	-	4	-	8
	吉川区	13	12	4	11	12	-	10	-	4
	中郷区	21	7	5	7	7	-	7	-	5
	板倉区	14	10	6	10	9	-	7	-	6
	清里区	8	7	3	6	7	-	6	-	3
	三和区	10	9	7	9	9	-	1	-	7
	名立区	17	13	6	7	7	8	6	-	6
13区合計	236	178	72	145	171	25	119	0	72	

総合計	328	309	129	236	271	66	142	8	129
-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----	---	-----

災害種類ごとの指定数については、指定緊急避難場所309箇所の内訳

指定避難所の見直しについて

地域との意見交換会の目的

市では、指定避難所の見直しについて検討してきました。町内会や自主防災組織等の皆さんに、避難所の見直しや避難所の開設方法などについての市の考えを説明しますので、ご意見をお願いします。

1 なぜ市が指定する避難所の見直しを行うのか。

避難所の見直しで、現在の指定避難所が抱える次の課題の解消を図ります。

施設の課題

- ・配置に偏りがあり、徒歩圏内に指定避難所がない地域があります。
- ・避難所として不適切な施設があります（被災の恐れのある施設を指定）。

開設・運営の課題

- ・大規模災害時において、行政の支援が十分に行き届くには時間を要します。
- ・避難所の開設等に係る地域（町内会、自主防災組織）、施設管理者、市による協力体制の構築が必要と考えております。

法律の改正により市町村に「指定緊急避難場所」及び「指定避難所」の指定が義務付けられました。

避難所指定の義務化

- ・国が示す「指定緊急避難場所」及び「指定避難所」の基準に適合するよう、市が指定する避難所を見直すことが必要となりました。

国の法律が示す考え方

法に規定する災害： 地震 津波 水害 土砂災害 大規模な火事
噴火に伴い発生する火山現象 原子力災害

指定緊急避難場所

- ・災害発生のおそれがある場合など、緊急の場合に、まず、**一時的に身の安全を確保するための場所や施設。**
- ・想定される災害に対して、安全である場所や施設。

指定避難所

- ・被災者が**一定期間滞在することができる施設。**
- ・想定される災害、人口の状況を勘案のうえ、良好な生活環境が確保できる施設。

条件を満たす施設は、指定緊急避難場所と指定避難所を兼ねることができます。

2 市が考える避難所指定の考え方

指定緊急避難場所

- 1 徒歩圏内（おおむね半径 1.5km 以内）にある施設。
- 2 法に規定する災害に対して、被災する可能性のない施設。
想定される災害に対して危険がある場合は、その避難場所は開設できません。
被災する恐れがある災害の種類を、施設入口付近に明示します。

指定避難所

- ・指定緊急避難場所のうち、次の 1～3 のいずれにも該当する施設は指定避難所を兼ねます。
- 1 被災者等が一定期間避難生活することに適した構造及び設備を有する施設。
 - 2 法に規定する全ての災害に対して、被災する可能性のない施設。
 - 3 旧小学校区単位でのコミュニティに配慮し、原則、旧小学校区に 1 施設。
地震発生時の最大想定避難者数である人口の 10% を基本に、地域の居住人口等を勘案して指定。
避難者収容に際しては、1 人当たり 3 m²の面積を確保（市地域防災計画）。

指定できる施設の条件

上記の要件を踏まえ、指定緊急避難場所として指定できる施設の条件を災害種類ごとに次のとおりとしました。

【地震】

- ・耐震構造の基準を満たしている施設。

【津波（高潮含む）】津波避難住民ワークショップでの意見を踏まえて指定する。

- ・津波の危険から緊急に逃れるための施設または高台。
(1)津波到達予測時間までに避難できる津波避難対象地域の外にある施設
(2)津波到達予測時間までに避難できる津波避難対象地域内の津波避難ビル（ ）
や高台
()耐震基準を満たす RC 造、SRC 造で浸水深以上の階層を有している施設

【水害（洪水及び内水氾濫）】

- ・河川の洪水浸水想定区域外及び内水氾濫の恐れがない場所に立地する施設。
- ・河川の洪水浸水想定区域内または内水氾濫の恐れがある場所に立地する施設については、想定される水位以上に避難できる施設。

【土砂災害】

- ・土砂災害警戒区域（イエローゾーン）及び土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）の外に立地する施設。（県の調査結果により随時見直していく予定です。）

【大規模な火事】

- ・住宅が連たんする高田、直江津、新道、津有区の一部の大規模な火事の恐れがある地域の住民が徒歩で避難でき、延焼の恐れのない大きな公園等の屋外。

【火山現象】

- ・当市においては、新潟焼山噴火による降灰被害が想定されるが、緊急に避難を要する現象ではないことから、指定緊急避難場所の指定は行いません。

【原子力災害】

- ・原則、自宅等での屋内退避だが、屋内退避（準備情報含）の実施が必要となった場合、UPZ（概ね 30 km）圏内に所在する「指定避難所」を“屋内退避所”として開設します。

3 指定緊急避難場所の開設・運営体制の構築

避難所の開設・運営に、自主防災組織（町内会）地域の方の「自助・共助」の力をお借りしたいと考えています。

- ・大規模災害の場合ほど、自治体の十分な支援等が避難所に届くには、かなりの時間を要します。被災状況によっては、市の職員が、すぐに指定緊急避難場所へ行けない場合も考えられます。
- ・町内会や自主防災組織と開設方法や備蓄保管場所などの情報を共有することで、市の職員が開設に向かえない場合でも、地域の方の「自助・共助」により、安全を確保できる体制整備の構築を図っていきたいと考えています。

協力体制の構築に向けた取組

情報の共有を図ります。

- (1) 施設の鍵の保管場所などについて、避難所が立地している町内の自主防災組織も情報共有し、より迅速な避難所開設を目指します。
- (2) 情報共有のために、年1回、自主防災組織、施設管理者、避難所初動対応職員の顔合わせを行い、「避難所情報台帳」を作成します。

避難所の開設・運営に関するマニュアルを整備します。

避難所初動対応職員を派遣します。

- (1) 指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所へ派遣します。
- (2) (1)以外の指定緊急避難場所は、初動では派遣しません。地域の自主防災組織を主体とした開設をお願いします。状況に応じて職員を派遣します。

4 指定避難所への災害備蓄品の配備や応援協定の拡充

災害備蓄品の配備等については次のとおり検討していきます。

- ・原則、指定避難所に災害備蓄品を配備します。
- ・災害時における必要物資の確保に向けて、民間企業等との災害時応援協定を拡充していきたいと考えています。

5 今後のスケジュール

- | | |
|-------|---|
| 4月～6月 | 地域との意見交換会（2～3回程度） |
| 7月中 | 地域・施設管理者・避難所初動対応職員の顔合わせ
（指定避難所ごとに実施） |
| 8月上旬 | 広報じょうえつ等での市民周知 |
| 8月中 | 市民防災ガイドブック（避難所マップ）の全戸配布
避難所の切り替え |

地域との意見交換会でのご意見に対する回答

1回目の意見交換会及び提出いただいた意見調査票でご意見の多かった事項について、以下のとおり回答をまとめました。

指定緊急避難場所の選定について

質問

指定緊急避難場所から半径 1.5 km圏内だが、町内会館や民間施設等を指定緊急避難場所にしたい。

【回答】

市がお示ししました指定緊急避難場所候補については、市の基本方針のとおり、歩いて行ける距離として、施設から道路距離で半径 1.5 km圏内の公共施設を中心に選定しました。

ただし、避難経路が浸水するなど、指定緊急避難場所候補まで避難する際に危険が伴う場合は、半径 1.5 km圏内にある町内会館や民間施設等についても、災害の種類ごとに指定緊急避難場所として指定することとし、1 回目の意見交換会でのご意見を元に、配置を見直しました。

なお、町内会、自主防災組織において、一次集合場所として町内会館や民間施設等を定めることについては、これまでと同様の取り扱いとしていただいで差し支えありません。

質問

半径 1.5 km圏外や小学校区外の指定緊急避難場所に避難したい。

【回答】

市がお示した指定緊急避難場所候補については、それぞれの町内会の避難先を指定するものではありません。

避難する指定緊急避難場所については、地域の実態や想定される災害の種類などを考慮し、それぞれの町内会、自主防災組織でご検討いただきますようお願いいたします。

質問

小学校等に隣接している保育園などが指定解除される見通しだが、状況に応じた利用を検討して欲しい。

【回答】

避難された方の状況を鑑み、配慮を要する方（高齢者、障害者、妊婦など）を一般の避難者と分けて避難させる必要がある場合には、指定緊急避難場所に隣接する市の公共施設（保育園など）を避難スペースとして開放するなど、状況に応じた弾力的な運用を考えています。

災害時の備蓄について

質問

災害時の備蓄確保は十分か。

【回答】

市では、食料や防災資機材の備蓄に加え、民間事業者等と物資の支援などに協力をいただくための災害時応援協定を締結しておりますが、今後、さらに協定先を拡充することにより、食料等の確保を図っていく方針として取り組んでいます。しかしながら、大規模な災害が発生した際は、行政の支援がすぐには行き届かないことが想定されますことから、各家庭において、最低3日分の水や食料、災害用品を備えていただき、いざという時に持ち出せるよう日頃から準備をお願いします。

今後のスケジュールについて

5月～6月	・地域との意見交換会（2回目）
7月～8月上旬	・事前顔合わせの実施
8月	・上越市市民防災ガイドブックの全戸配布 ・避難所の切り替え

➤問い合わせ先

上越市役所 防災危機管理課 危機管理係

電話：025-526-5111（内線 1462、1525） F A X：025-526-5061

1 マニュアルの目的・活用

- ・自主防災組織（町内会）・避難者、施設管理者及び市の3者が協力することで、より円滑な避難所の開設・運営を図ることを目的としています。
- ・本マニュアルと事前顔合わせにより作成する「避難所情報台帳」を基に、その避難所の実情に即した、弾力的なルール作りにより、避難所の開設・運営にあたります。

2 マニュアルの種類

- ・「事前準備編」と「避難所対応編」の2編を作成します。
- 「事前準備編」... 情報の共有などのための避難所情報台帳の作成等に関すること
- 「避難所対応編」... 災害発生時の対応から避難が長引く場合への対応に関すること

3 事前準備編の概要

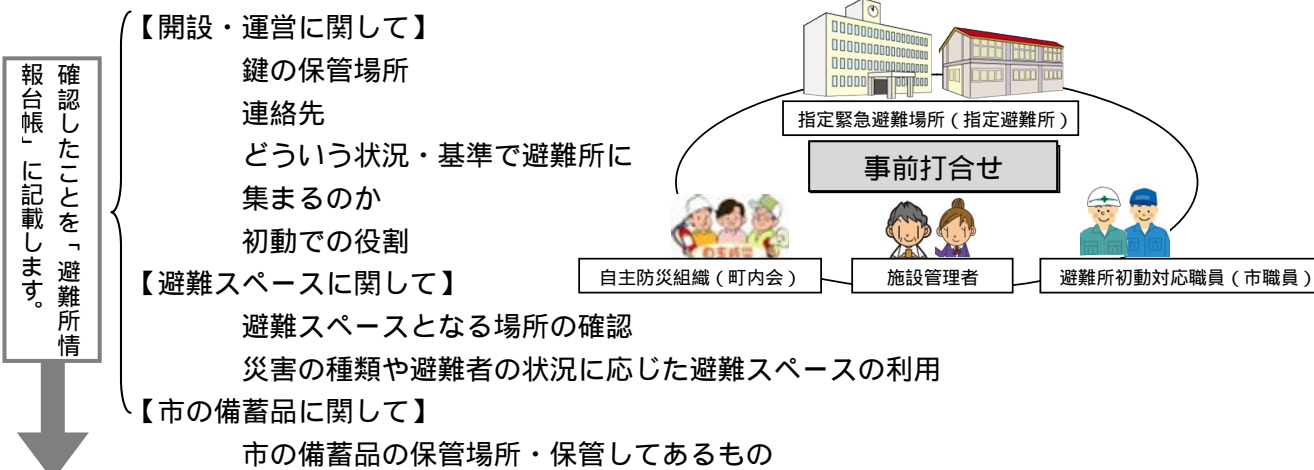
市の避難所に関する考え方や避難所の種類と役割等について記載します。
 「事前打合せ」及び「避難所情報台帳」の作成方法について記載します。
 ・避難所種別（A～C）により、実施主体が異なります。

種別	避難所の種類	災害初動時の市職員の派遣	事前打合せ・避難所情報台帳作成の実施主体
A	指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所	あり	避難所初動対応職員（市職員）
B	指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所	なし	自主防災組織（町内会） ※実施にあたっては、市の防災担当が支援します。
C	指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所（屋外・津波避難ビル） （津波時の指定緊急避難場所、または、大規模な火事の指定緊急避難場所に限定した避難場所）	なし	実施しません。 （各自主防災組織（町内会）等、それぞれの防災訓練などで、場所等を確認してください）

避難所種別 A 指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所

- 日程調整
 - ・避難所初動対応職員（市職員）が、指定緊急避難場所（指定避難所）の施設管理者と連絡をとり、日時を決定し、各町内会長に連絡します。
 - ・各町内会長は、町内会の防災担当者など1名～数名程度が参加できるよう調整します。

(2) 事前打合せのポイント 「お互いに顔の見える関係」の構築



(3) 避難所情報台帳の作成

- ・事前打合せを踏まえ、避難所初動対応職員（市職員）は、避難所情報台帳を作成します。

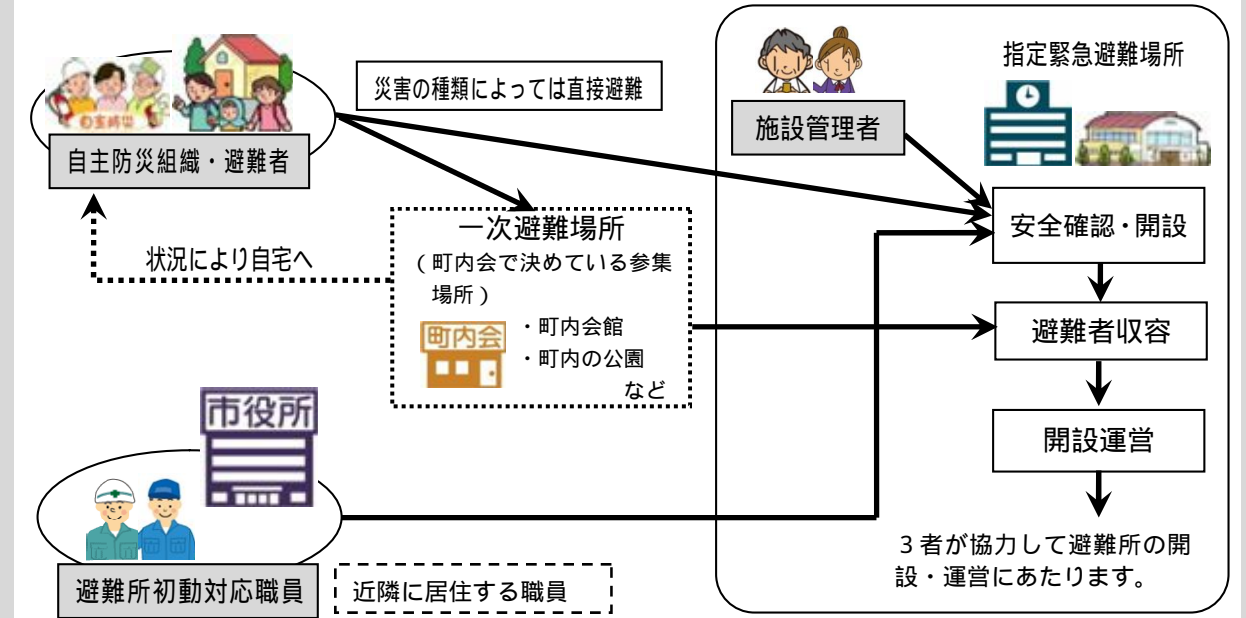
避難所種別 B 指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所

- ・自主防災組織（町内会）が主体となり、施設管理者と「事前打合せ」及び「避難所情報台帳」の作成を実施します。

4 避難所対応編の概要

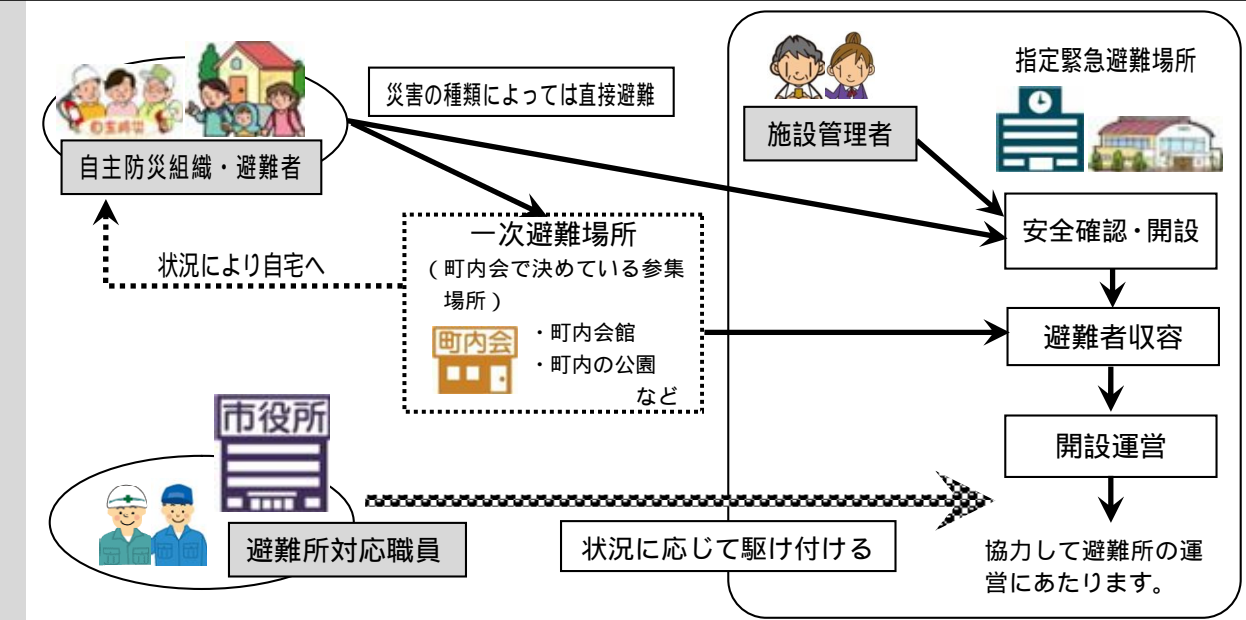
避難所種別 A 指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所

自主防災組織（町内会）・避難者、施設管理者及び市の3者が協力し、かつ主体的に避難所の開設・運営に携わることで、より一層の避難者の安全確保を図ります。



避難所種別 B 指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所

自主防災組織（町内会）及び施設管理者が協力し、避難所の開設・運営にあたります。初動の段階では、市の避難所対応職員は駆け付けませんが、自主防災組織（町内会）等と連絡を取り合い、状況を確認し、必要に応じて、市の避難所対応職員が駆け付け、協力して避難所運営にあたります。



避難所における初動での役割

- | | |
|-------------|----------------------------------|
| 施設の安全確認 | 目視による安全確認チェック表に基づき、施設の確認を行います。 |
| 施設の開錠 | 鍵保管場所から鍵を借り、施設を開錠します。 |
| 避難者収容 | 協力して避難スペースに避難者を誘導します。 |
| 避難者の把握 | 町内会の避難者について把握し、避難者名簿を作成します。 |
| 配慮が必要な方への対応 | 配慮が必要な方の避難スペース確保などの対応を行います。 |
| 避難者数等の報告等 | 市の災害対策本部に避難者数の報告のほか、支援の要請等を行います。 |

