

GRIPS Discussion Paper 16-05

自治体における改正災害対策基本法の  
実務的課題に関する研究

Research on Practical Issues of the Revised Basic Act on  
Disaster Control Measures in Local Governments

武田 文男  
竹内 潔  
水山 高久  
池谷 浩

Fumio Takeda  
Kiyoshi Takeuchi  
Takahisa Mizuyama  
Hiroshi Ikeya

June 2016



**GRIPS**

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE  
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies  
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,  
Tokyo, Japan 106-8677

## 要旨

平成 24・25 年の災害対策基本法改正は、制定以来の大改正であり、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題は多いのではないかと考えている。

災害対策基本法等の主たる運用を担う自治体における実務的課題等について、関係自治体の現状や取組み、認識等の実態を明らかにし、今後のあるべき対応を提言するものである。

## Abstract

The Basic Act on Disaster Control Measures was revised in 2012 and 2013. As those were major revisions since its enactment, it seems that there are many practical issues required to local governments for proper operation of the amended act.

This paper aims to reveal the reality of local governments' current situation, efforts, recognition, and so on as practical issues in local governments responsible for the main operation of the legislation such as the Basic Act on Disaster Control Measures and to propose desirable future policy.

# 自治体における改正災害対策基本法の 実務的課題に関する研究

武田 文男<sup>1</sup>・竹内 潔<sup>2</sup>・水山 高久<sup>3</sup>・池谷 浩<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 政策研究大学院大学 教授 (〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)

E-mail:f.takeda@grips.ac.jp

<sup>2</sup> 政策研究大学院大学 博士課程 (〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)

日本学術振興会 特別研究員

E-mail:doc13104@grips.ac.jp

<sup>3</sup> 政策研究大学院大学 特任教授 (〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)

E-mail:t.mizuyama@grips.ac.jp

<sup>4</sup> 一般財団法人砂防・地すべり技術センター 研究顧問 (〒102-0074 東京都千代田区九段南4-8-21)

E-mail:ikeya@stc.or.jp

## 1. はじめに

平成24・25年の災害対策基本法等の改正後、主たる運用を担う自治体における実務的課題等について、政令指定都市を含めた関係自治体の現状や取組み、認識等の実態を明らかにし、今後のあるべき対応を提言するため、本学政策研究センターにおけるリサーチ・プロジェクトとして平成26・27年度の2年間にわたり実施した「政令指定都市における防災・危機管理対策の比較研究」の関連研究として、「自治体における改正災害対策基本法の実務的課題に関する研究」を行った。

## 2. 研究の目的

東日本大震災の教訓等を踏まえ、筆者も参画した内閣府の「災害対策法制のあり方に関する研究会」での議論を基に、防災対策推進検討会議報告や中央防災会議決定等を経て、平成24年6月と平成25年6月の2度にわたり災害対策基本法改正等が行われた。

これら平成24年及び平成25年の災害対策基本法改正は、伊勢湾台風を契機に昭和36年に制定されてから既に50年を経過した同法にとって制定以来の大改正であり、関連法の制定等を含めて災害対策法整備が大幅に進められたことについて、高く評価するものである。

しかし、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題は多いのではないかと考えている。すなわち、大改正ゆえに、適切な運用を図るため懸命に対応している自治体にとって、取組みを進めるに当たって多くの課題を抱え、その解決に苦勞している状況があるのではないかと考える。

そこで、平成24・25年改正後の災害対策基本法等の主たる運用を担う自治体における実務的課題等について、関係自治体に対するアンケート調査等を行い、関係自治体の現状や取組み、認識等の実態を明らかにし、今後のあるべき対応を提言するものである。

## 3. 研究の方法

### 3.1 概要

アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、意見等の情報を収集し、これらを分析することにより、自治体における改正災害対策基本法の実務的諸課題を整理し、その解決に向けて提言を行うものである。

### 3.2 アンケート調査の実施方法

都道府県、指定都市、県庁所在市、特別区の合計121の自治体を対象とし、各自自治体の防災・危機管理担当部局長宛てに調査票を送付し、回答をいただいた。

調査項目は、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる主な実務的課題と考えられる、次の8項目である。

- (1) 防災会議の委員について
- (2) 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定について
- (3) 避難行動要支援者名簿の作成について
- (4) 災害応急対策従事者の安全確保について
- (5) 指定行政機関の長等の助言について
- (6) 安否情報の提供等について
- (7) 罹災証明書の交付について
- (8) 被災者台帳の作成等について

アンケート調査の実施を通して関係自治体の認識、意見等の情報を収集し、これらを分析することにより、自治体における改正災害対策基本法の実務的諸課題を整理し、その解決に向けて提言を行うものである。

調査対象団体に対する送付数、回答数、回答率は、表のとおりである。

【調査対象及び回答率】

対象団体区分	総数	送付数	回答数	回答率
a 指定都市を擁する道府県	15	15	11	73%
b 指定都市	20	20	13	65%
c 指定都市を擁しない都県	32	32	23	72%
d 指定都市以外の県庁所在市	31	31	19	61%
e 特別区	23	23	14	61%
合計	121	121	80	66%

### 3.3 調査の趣旨

調査の趣旨に関し、以下の文書を調査票に同封して送付した。

災害対策法制に関する自治体アンケート調査の趣旨

国立大学法人政策研究大学院大学 教授  
 防災・復興・危機管理プログラムディレクター  
 武田文男

わが国は、現在、東日本大震災の復興に全力で取り組んでいるところであり、同時に今後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震など近い将来発生する可能性が高いと考えられる巨大災害への対応に迫られております。

巨大災害に対して効果的な災害対応の実現には、各

施策の基礎となる災害法制の見直しが不可欠であります。

小生は、東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の巨大災害に備える法整備を図る観点から内閣府に設置された「災害対策法制のあり方に関する研究会」での議論に特別委員として参画するとともに、災害対策の現場で法制の具体的な運用に携わる自治体の実務専門家等の意見も参考に、災害対策法制の見直し及び検討の進め方の留意点について提言いたしました。この研究会の議論を基に、防災対策推進検討会議報告や中央防災会議決定等を経て、平成24年6月と平成25年6月の2度にわたり災害対策基本法改正等が行われたところであります。

災害対策基本法改正の主なポイント等は添付のとおりです。

これら平成24年及び平成25年の災害対策基本法改正は、伊勢湾台風を契機に昭和36年に制定されてから既に50年を経過した同法にとって制定以来の大改正であり、関連法の制定等を含めて災害対策法整備が大幅に進められたことについて、高く評価するものであります。

しかし、改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題は多く、また、大幅改正にも拘らず、巨大災害に対する法制の見直しに関する重要な課題が残されているのではないかと考えております。

実務的課題としては、大改正ゆえに、適切な運用を図るため懸命に対応されておられる自治体にとって、取り組みを進めるに当たって多くの課題を抱え、その解決にご苦労されておられるのではないかと拝察します。

見直すべき災害対策法制の課題としては、例えば、①緊急事態対応として講ずべき具体的措置、②政令指定都市の位置づけ、③中枢機能の維持確保、④帰宅困難者対策などが考えられますが、これらは、いずれも、巨大災害に対応するための法制として必要不可欠のものであると思われま。

今後、これらの課題の解決に向けて、関係機関等と連携しながら、巨大災害に対応できる法制の実現を図るための政策研究に取り組んでまいり所存であり、その一環として、このたびアンケート調査を実施することといたしました。自治体の皆様のご協力をお願い申し上げます。

(添付資料) 災害対策基本法改正 (H24年及びH25年) の主なポイント等 (抄)

武田文男

1. 災害の定義における異常な自然現象の例示として、「竜巻」(H24)、「崖崩れ、土石流及び地滑り」

- (H25)を追加した。(第2条)
2. 災害対策に関する基本理念を定める規定を新設した。(H25) (いわゆる減災、自助・共助・公助、災害に備える措置の組合せ・不断の見直し、資源の最適配分による人命保護、被災者の援護、復旧・復興)(第2条の2、第3条、第4条、第5条、第6条、第7条)
  3. 国・自治体とボランティアとの連携に関する規定を新設した。(H25) (第5条の3)
  4. 住民の責務の例示として、「過去の災害から得られた教訓の伝承」(H24)、「食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄」及び「防災訓練」(H25)を追加した。(第7条)
  5. 「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者」は、災害時においてもこれらの事業活動を継続するとともに、その事業活動に関し、国及び自治体を実施する防災施策に協力するよう努めるべき等の規定を新設した。(H25) (第7条)
  6. 施策における防災上の配慮事項として、「民間の団体の協力の確保に関する協定の締結」、「被災者の心身の健康の確保、居住の確保」、「被災者からの相談」を追加した。(H25) (第8条)
  7. 都道府県(市町村)防災会議の委員として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから都道府県知事(市町村長)が任命する者」を追加した。(H24) (第15条)
  8. 市町村災害対策本部員の対象として「市町村の区域を管轄する消防長、消防吏員」を追加した。(H25) (第23条の2)
  9. 地区居住者(市町村内の一定の地区内の居住者及び事業者)が共同して行う防災活動に関する「地区防災計画」を、市町村防災計画に位置付けることができる等の規定を新設した。(H25) (第42条、第42条の2)
  10. 災害予防施策の例示として、「防災に関する教育」(H24)、「相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置」(H24、H25)、「物資供給事業者等の協力を得るための協定の締結その他必要な措置」(H25)等を追加した。(第46条、第47条の2、第49条の2、第49条の3)
  11. 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定等に関する規定を新設した。(H25) (第49条の4～第49条の9)
  12. 避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を新設した。(H25) (第49条の10～第49条の13)
  13. 災害応急対策従事者の安全確保に関する規定を

新設した。(H25) (第50条)

14. 市町村長が、いわゆる避難準備情報を出すことができること、避難のための立退きの勧告・指示のほか「屋内での待避等の安全確保措置」を指示できる等の規定を新設した。(H25) (第56条、第60条、第61条)
  15. 市町村長は、避難のための立退きの勧告・指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を行おうとする場合に、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事に対し、助言を求めることができ、指定行政機関の長等は、その所掌事務に関し、必要な助言をしなければならないとの規定を新設した。(H25) (第61条の2)
  16. 災害応急対策に係る国・自治体の応援に関する規定を拡充した。(H24、H25) (第67条、第68条、第70条、第72条、第74条、第74条の2、第74条の3、第78条の2)
  17. 避難所における生活環境の整備及び避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮に関する規定を新設した。(H25) (第86条の6、第86条の7)
  18. 広域一時滞在等に関する規定を新設した。(H24、H25) (第86条の8～第86条の13)
  19. 被災者の運送に関する規定を新設した。(H25) (第86条の14)
  20. 安否情報の提供等に関する規定を新設した。(H25) (第86条の15)
  21. 物資等の供給及び運送に関する規定を新設した。(H24) (第86条の16～第86条の18)
  22. 罹災証明書の交付に関する規定を新設した。(H25) (第90条の2)
  23. 被災者台帳の作成、台帳情報の利用及び提供に関する規定を新設した。(H25) (第90条の3、第90条の4)
  24. 災害緊急事態の布告の要件を追加した。(H25) (第105条)
  25. 災害緊急事態の布告に係る対処基本方針の作成、情報の公表、国民への協力の要求、災害緊急事態の布告に伴う特例等に関する規定を新設した。(H25) (第108条～第108条の5)
- (災害対策基本法改正と一体で改正された関係法律)
26. 災害救助法の改正(H25)  
都道府県が被災都道府県を応援するため支弁した費用を国が立て替え弁済できる等とする規定を追加した。(災害救助法第20条、第21条)
  27. 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の改正(H25)

災害救助法等の所管を厚生労働省から内閣府に移管することとした。(内閣府設置法第4条、厚生労働省設置法第4条)

(上記1.～27.の改正の施行日)

原則 公布の日(H24.6.27, H25.6.21)から施行

例外① 公布の日(H25.6.21)から6月以内の政令で定める日から施行

(上記20. 23. 26. 27.の改正関係)

→H25.10.1

例外② 公布の日(H25.6.21)から1年以内の政令で定める日から施行

(上記9. 11. 12.の改正関係) → H26.4.1

(参考1) 大規模災害からの復興に関する法律

災害対策基本法改正と同時に成立

公布の日(H25.6.21)から施行

(参考2) 関連する法律(H25.11及びH25.12に成立)

- ・強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法
- ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
- ・首都直下地震対策特別措置法
- ・消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律

(注) 本資料は、筆者の責任において主なポイント等を整理したものであり、改正内容等の詳細については、それぞれの法律の規定を参照していただきたいと思います。

### 3.4 調査票の質問項目

アンケート調査は平成26年度に実施し、整理・分析を平成27年度に行った。

自治体に送付した調査票の質問項目は、次のとおりである。

改正法等の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題について

問1 都道府県(市町村)防災会議の委員として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから都道府県知事(市町村長)が任命する者」を追加した(H24)(第15条)ことに関し、お尋ねします。

問2 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定等に関する規定を新設した(H25)(第49条の4～第49条の9)ことに関し、お尋ねします。

問3 避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を新設した(H25)(第49条の10～第49条の13)ことに関し、お尋ねします。

問4 災害応急対策従事者の安全確保に関する規定を新設した(H25)(第50条)ことに関し、お尋ねします。

問5 市町村長は、避難のための立退きの勧告・指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を行おうとする場合に、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事に対し、助言を求めることができ、指定行政機関の長等は、その所掌事務に関し、必要な助言をしなければならないとの規定を新設した(H25)(第61条の2)ことに関し、お尋ねします。

問6 安否情報の提供等に関する規定を新設した(H25)(第86条の15)ことに関し、お尋ねします。

問7 罹災証明書の交付に関する規定を新設した(H25)(第90条の2)ことに関し、お尋ねします。

問8 被災者台帳の作成、台帳情報の利用及び提供に関する規定を新設した(H25)(第90条の3, 第90条の4)ことに関し、お尋ねします。

(問1～問8のそれぞれについて、以下の(1)～(4)を質問)

- (1) 取組みの現状(予定を含む)についてご教示ください。
- (2) 取組みを進めるに当たっての課題は何ですか。
- (3) 課題の解決に必要なことは何だと思われますか。
- (4) その他ご意見等があればご教示ください。

## 4. 改正災害対策基本法の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題に関する回答・意見

自治体に対するアンケート調査に対し、改正災害対策基本法の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題として寄せられた回答・意見は、次のとおりである。

なお、1つの自治体の回答・意見を1つの○で記述し、

個別自治体名が特定できないように工夫しながら、自治体の回答・意見を可能な限り原文に忠実に記述した。

### (1) 防災会議の委員について

#### a 政令指定都市を擁する道府県

- (その他意見) 男女共同参画の観点から、審議会等の委員の占める女性の割合を上げることが県として必要だとされているが、防災会議委員については公共機関の長の充て職が多く、機関の長が男性であることが多いため、女性委員の拡大に苦慮している。
- (課題) 防災における男女共同参画を推進するため、防災会議委員への女性の積極的な登用が求められており、災害対策基本法が改正されたことにより女性委員を登用できる余地が拡大したが、実態として多くの女性委員を選任するのは困難であり、対応に苦慮している。
  - ・ (解決に必要なこと) 社会や地域における、あらゆる分野での男女共同参画の一層の推進。
- (その他意見) 8号委員において女性委員の拡充を図っているが、防災会議の委員の多くが法により職が指定されており、女性委員を拡充する上で制約が大きい。
- (その他意見) 女性委員の積極的登用を進める必要があるが、委員の選定に苦慮している。

#### b 政令指定都市

- (その他意見) 追加したことで人数が多くなり、実質的な議論を重ねることが難しくなった。
- (課題) 地域の学識経験者の把握…市町村レベルでは、つてがなく把握が難しい。
- (解決に必要なこと) 他自治体の事例紹介。
- (課題) 防災会議委員 45名中、女性委員は4名であり、その割合は極端に低い。代表となり得る役職に女性が就任していない団体が多く、審議会の運営に女性の視点が入りにくいという課題がある。
- (解決に必要なこと) 地域防災計画の実施を推進するための協議等に、より多く女性の視点を取り入れる必要があるが、そのためには代表となり得る役職における女性の比率が増加することで、防災会議における女性委員の比率も必然的に増加していくような状態となることが望ましい。更なる女性の社会進出の促進が必要であると考えます。
- (課題) 本市男女共同参画社会の形成の促進に関する条例で、「市長その他の執行機関は、附属機関として設置する審議会等の委員を任命し、又は委嘱するときは、男女いずれか一方の委員の数が、委員の総数の10分の4未満とならないよう選任しなければならない。」とされており、自主防災組織を構成す

る女性委員の確保に苦慮した。

- ・ (解決に必要なこと) 全国的な課題だと思うが、女性の防災リーダーを養成する必要性を感じる。
- (課題) 防災関係機関や庁内の局長などが参加することで、防災会議の委員数が多い(68名)ため、活発に議論するような会議になっていない。
  - ・ (解決に必要なこと) 活発に議論できるような体制の構築(体制のスリム化)
  - ・ (その他意見) 防災基本計画(地域防災計画)については、防災の大きな方針から対策の細かな内容まで規定しているため、実際に防災会議で議論する内容にそぐわないこともあると考える。このため、計画のあり方自体を見直すことが必要と考える。
- c 政令指定都市を擁しない都県
  - (課題) ①自主防災組織、②大学教授、③NPO、④女性団体、⑤高齢者団体については、女性委員を任命したところであるが、委員全体における女性委員の数はまだ少なく、今後防災会議の女性委員比率を上げる必要があると考えている。
    - ・ (解決に必要なこと) 各関係機関における女性管理職を防災会議の委員として指名していただく等、女性の防災会議委員を増やす取組を行うこと。
  - (課題) 新たに追加する委員候補者の選定。
    - ・ (解決に必要なこと) 新たな防災関係機関や防災部門に携わる人材の発掘が必要と思われる。
  - (課題) 当該改正は、男女共同参画の推進及び高齢者や障害者などの多様な主体の参画を促進することとし、地域防災計画及びそれに基づく各種防災対策の充実を図ろうとするものであり、内閣府男女共同参画局が平成25年5月に策定した「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」においても防災会議の女性委員割合を高めることが示されている。
    - 一方で、防災会議は、その設置目的から構成員はほぼ職指定となっている状況であり、当該職にある者は男性がほとんどであるため、女性委員割合が依然として低くなっている。
    - ・ (解決に必要なこと) 防災関係機関における女性の登用。
  - (課題) 防災会議委員の定員は本県防災会議に関する条例で定められており、これ以上選任するためには条例の改正が必要。
    - ・ (解決に必要なこと) 条例の改正。
  - (課題) 8号委員を追加するだけであれば特に課題はない。
    - ・ (その他意見) 本事項は、これまでの防災会議の委員が行政や公共機関の関係者に限られていたものを、地域の自主防災組織や女性・高齢者・障がい者等に

会議に参加してもらい、多様な主体による幅広い知見に基づく防災計画とすることが目的であった。そのため、本県では、委員の追加に加え、防災会議の女性構成比の向上を図ることとし、8号委員だけではなく、その他の7号委員等からも女性の登用を図った。

- （その他意見）防災会議の委員については、島根県男女共同参画条例のほか、内閣府から女性委員の割合を増やすように通知が発出されており、今後新たに任命する場合は、男女共同参画の面からも女性の登用を推進していくことが必要である。
- （課題）多様な主体の意見を集約するためには、防災会議のみでは不十分。
  - ・（解決に必要なこと）防災会議委員に限らず、多様な主体の意見を集約する場があることが望ましいが、全庁的な調整の必要性、人員や時間の制約により現状では困難。
- （課題）人材の確保
- （課題）大人数での運営となったため、各委員からの意見の取りまとめ
  - ・（解決に必要なこと）部会の設置を検討。
- （課題）有識者は高齢者が多く、若年者が少ない。

#### d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （課題）学識経験者としての専門的知識を有すると共に、女性としての視点から防災行政に意見・アドバイスを提言できる方を委嘱した。
- （課題）市内49の各地区に自主防災組織連絡協議会はあるが、市全域をまとめる組織がないため、どこの自主防災組織連絡協議会から防災会議の委員を任命するか考える必要があった。また、その地区によって人口規模、地形（山、川、海など）の違いや独自の取り組みなどを行っている組織があり、どのような基準で何名を任命するか課題があった。
  - ・（解決に必要なこと）本市においては、4つの消防署管轄で構成されているため、その4つの管轄から自主防災組織連絡協議会を1地区選び、代表者4名を任命することとした。4つの地区の選定方法としては、人口が一番多い地区、地域で自主防災活動や研修を熱心に行っている地区、市町村合併により合併した地区、海に面しており津波災害が考えられる地区などを考慮し選定した。
- （課題）追加した団体については、今後より幅広い意見を取り入れる為、適宜追加、変更等の検討を行っていく必要がある。
- （課題）女性、高齢者、障害者団体等の代表者との解説があるが女性の団体は少ない。
  - ・（解決に必要なこと）女性の委員を推薦するように

各団体に依頼を行う。

#### e 特別区

- （課題）大きな会議体の中で、自主防災組織等から個別具体的な意見を聴取し、施策等に反映させることは難しい。
- （課題）委員総数が70名となり、開催日の日程調整。男性が8割、女性が2割という委員構成。
  - ・（解決に必要なこと）女性委員の任命数の増加。
- （課題）防災活動に関わる区民や学識経験者等からの意見を広く取り入れること。
  - ・（解決に必要なこと）防災会議の主旨について広く紹介すること。
- （課題）上記設問に対しての課題は特にないが、防災会議委員の構成として多様な団体を委員として構成する必要がある。定員数も含めて検討する必要があると考えている。例えば、「放送業界」「女性に関する団体」など。
  - ・（解決に必要なこと）防災会議委員の構成に関する見直し。本区防災会議条例の改正。

#### （2）指定緊急避難場所及び指定避難所の指定について

##### a 政令指定都市を擁する道府県

- （課題）市町村における指定が進んでいないことから原因を分析中
- （課題）これまで市町村で独自に指定していた避難所・避難場所を、改正災害対策基本法に基づき改めて指定するメリットが、市町村側としては少ないということ。（指定業務が煩雑化しただけと捉える市町村もある。）
  - 上記とも関連するが、指定行為をいつまでに行わなければならないという期限が法的に設定されていないため、改めて指定する市町村が少ないこと。
  - 指定緊急避難場所については、災害種別毎の指定とされたため、種別毎の安全基準の確認に時間を要すること。
- （解決に必要なこと）改正災害対策基本法に基づいて改めて指定することによるメリットを市町村に明示すること。
  - 市町村の指定行為を補助・支援すること。
- （課題）避難所・避難場所について、県の被害想定を踏まえた十分な数が確保できない可能性がある。
  - ・（解決に必要なこと）南海トラフ特措法のような、津波避難施設整備の財政的支援措置の拡大
- （課題）国からの通知や指針等で示されている基準や被害予測調査を踏まえ、公共施設はもちろん民間施設等も含めて検討した結果、地域内に指定できる



場所や施設が全くない場合の対応。

災害ごとに指定された指定緊急避難場所を地域住民に周知するにあたり、災害時避難行動要支援者も含む誰もがわかりやすい表示や周知の方法。

- ・（解決に必要なこと）指定できる場所や施設が全くない場合は新規に設置・整備するしかないと考えますが、用地の確保や建設に時間がかかる。その間に災害が発生した場合の対応も考える必要がある。

市町村が作成する避難所や避難場所のマップや看板のデザインなど、誰もがわかりやすい表示やその周知。

- （課題）災害種類別に避難場所を設定しておく必要があること。

地域全体が危険地域（浸水想定区域、土砂災害警戒区域等）にある場合の避難場所の設定を検討する必要があること。

これまでの避難所の位置付けが変わり、また、地域によっては具体的箇所が変わることについて住民の理解を得る必要があること。

- ・（解決に必要なこと）公共施設だけではなく、民間の建物・施設等について協力を得て、避難場所・避難所の候補を拡大すること。

避難場所、避難所や地域のハザード情報・危険箇所について、地域住民が理解を深めること。

- （課題）災対法改正や防災基本計画の見直し等に伴い、基礎自治体である市町村に膨大な作業が発生している。

- ・（解決に必要なこと）市町村のマンパワー不足を補うための市町村の立場に立ったマニュアルが必要。

- （課題）避難所は浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の外に設けることが基本であるが、市町においては、地域の実情により適当な施設が存しないため、当該区域内にある施設を指定せざるを得ない場合がある、と聞いている。

- ・（解決に必要なこと）市町における取組みを一層促進するため、施設の移転・改修や、設備・備蓄の充実にかかる財政支援措置の拡充を図ること。

- （課題）市町から、土砂災害特別警戒区域等の中に既設の避難所がある場合、新たな指定緊急避難場所等の指定に苦慮しているとの声を聞いている。

（解決に必要なこと）避難所を土砂災害から防護するための施設整備の促進及び補助制度の創設

## b 政令指定都市

- （課題）現行の指定避難所における災害種別毎の位置付け

津波や洪水の浸水エリアの避難所において、指定緊急避難場所に位置づけた場合の避難場所における

避難スペースを各々決める必要があり、洪水の想定浸水高さなどが明確でない。また、土砂災害警戒区域の一部が入り込む（敷地含む）避難所については、施設の殆どが避難スペースを確保できることから、その線引きを整理する必要がある。

指定緊急避難場所の指定に係る住民への周知

現行の指定避難所は、すでに住民に認知されており現実的に災害種別毎に分けて周知することは困難である。よって、指定避難所を基本としつつ、例えば、「津波、洪水災害の場合は浸水が予測される部分の使用は不可」や「土砂災害の場合は被害のおそれがある部分の使用は不可」など、使用できない部分を追加し周知することなど検討が必要である。

周知のタイミング

避難所に係る災害危険度により緊急指定避難場所を指定することになるが、その災害危険度が見直しされる時期が異なることから、市民への周知のタイミングに苦慮している。

津波浸水想定…未定

洪水浸水想定…国管轄河川は H27 年度予定（県管轄は未定）

土砂災害危険区域…H26年度

- ・（解決に必要なこと）避難所に係る災害種別毎の危険度合を明確にする必要がある。

- ・（その他意見）前もって、住民の方々に最寄りの避難所と避難経路を確認していただくことは重要と考えるが、それはあくまでも候補であり、行政は、災害状況を踏まえ、避難勧告等を発令する場合（大規模地震災害を除く。）は、対象の地域と開設する避難所を決定し住民の方々に伝達する。

災害により危険な避難所には行かない、避難経路も状況により変わる。災害時は自らの判断で安全確保行動をとるための、行政から発信する情報を的確に受信することが重要であることをさらに周知徹底する必要がある。

※本市の前提として、市立小中高等学校を指定避難所として位置付け、公表している。また、指定避難所を補完する避難所として市民センターやコミュニティ・センターを補助避難所と位置付けており、その活用は地域で決めることとしており、公にはしない予定である。

- （課題）細かい基準がないこと（自治体の判断となっている）

- ・（解決に必要なこと）他自治体の設定基準の紹介

- （課題）指定緊急避難場所について、異常な現象の種類ごとの指定に当たって、立地条件、構造条件をどのように設定するか。

- ・（解決に必要なこと）国において他都市の指定例等

を公開していただき、参考としたい。

土砂災害においては、土砂災害警戒区域に含まれていることによって指定しない等の一律的な基準は難しいため、現地調査等を要することになる。

- （課題）中山間部において土砂災害警戒区域の指定が進むにつれ、これまで市が指定している避難場所等が不適合となった場合の対応。
  - ・（解決に必要なこと）現在検討中である。
- （課題）本市が指定している避難所との整合性やハザードごとの使用の可否などを市民へわかりやすく周知することが課題だと考える。
  - ・（解決に必要なこと）市民へ向けての効果的な啓発を行うとともに、地域の防災訓練等を通して市民への浸透を図ることが必要と考える。
- （課題）市民に指定緊急避難場所と指定避難所の役割の違いを十分に認識していただく必要があるため、新制度の運用開始に向けた、市民への同制度の普及啓発のあり方が課題として、挙げられる。
  - ・（解決に必要なこと）市民にとって分かり易い資料作りと、説明者（市防災担当者）の新制度の共通認識だと考えている。
- （課題）取り組み自体は法制化以前と変わらないため、特に課題はない。
- （課題）ア 指定避難所についての課題
  - ① 指定要件の整理について（立地条件など）  
（理由）災害の影響が比較的少ない場所に所在する施設を前提にすると、津波災害の場合、デルタ地域に指定避難所がなくなってしまうため。
  - ② 名称の変更について  
（理由）既存の独自の名称を継続する予定であるが、再度検討
- イ 指定緊急避難場所についての課題
  - ① 指定要件の整理について（管理条件など）  
（理由）民間の施設もあるため、夜間等でも確実に開放できるかなど
    - ・（解決に必要なこと）学識経験者等に意見をもらいながら、現在の課題を解決していく予定です。
- （課題）地域によっては複数の災害に対してそれぞれ異なる避難場所等に避難することとなるため、高齢者等住民への周知に関し、十分に配慮することが必要。
  - ・（解決に必要なこと）防災意識の普及や訓練の充実を図ることが必要。
- （課題）指定緊急避難場所を指定するにあたって、人口密度と避難場所等の収容人数が合わない場合は指定するようになっているが、近隣に施設がない。
  - ・（解決に必要なこと）民間施設の施設管理者との協定を基に施策推進に努める。

### ○ 政令指定都市を擁しない都県

- （課題）指定作業が年度末までかかる見込みの市町村もあり、各市町村において、指定緊急避難場所等の指定作業を行うスケジュールが異なること。
  - ・（解決に必要なこと）災害対策基本法に基づく指定緊急避難場所等の指定作業を迅速に進めていただくよう、各市町村に対し働きかけを行う。
- （課題）国による日本海側の断層モデルが示されない状況にあつて、津波による浸水想定をどのようにとらえるか未決定の市町村など、ハザードマップ等の作成状況により進捗が左右される。
- （課題）これまで市町村で避難所や避難場所として利用していた施設を、改めて災害ごとの分類として指定するため、特に課題等はないと聞いている。
- （課題）市町村で検討中。（本県は津波災害がないため、現状どおりと思われる。）
- （課題）指定緊急避難場所
  - 住民の居住する地域の大部分が土砂災害警戒特別区域、土砂災害警戒区域に指定されているため、同一市町村内に指定緊急避難場所を確保することが困難な地域を持つ市町村がある。このような市町村においては、過疎化が進んでおり、鉄筋コンクリート造の既存建築物もなく、数キロ離れた場所が指定緊急避難場所にならざるを得ない。
    - 指定避難所  
従来から市町村が指定してきた指定避難所に対して、今般の災対法改正により避難所の条件が追加されている。  
特に立地条件については、災害が発生するおそれがある区域内に立地する施設は極力避けて指定することが望ましいとされていることから、従来の避難所をそのまま災対法に基づく避難所として指定できないため、一部地域の指定避難所が確保できないことを懸念する市町村がある。
      - ・（解決に必要なこと）指定緊急避難場所及び指定避難所  
山間部においても、津波避難施設と同様、国による財政措置が必要である。
  - （課題）地震を対象とする指定緊急避難場所（集会所等）の構造基準についての「新耐震基準」について、その調査費用（耐震調査）の負担が課題。
  - （課題）「構造条件」や「立地条件」を満たす建築物がなく、緊急避難場所・避難所を指定できない市町村がある。
    - ・（解決に必要なこと）避難場所・避難所に対応する建築物等の設置や改修にかかる財政的な支援が必要である。

また、「立地条件」の根拠となる浸水想定区域などを常に最新のものに更新し、「立地条件」に不必要な制限がかからないようにしなければならない。

- （課題）特に山間地においては、土砂災害のイエローゾーン、レッドゾーンに指定されている地域が多く、指定緊急避難場所や指定避難所の指定について適地が十分でない状況にある。

- ・（解決に必要なこと）適地が十分でない地域については、早めの避難を行うような意識付け、体制整備が必要。

- （課題）法改正に伴い市町村が実施しなければならない事務が増大しているため、指定避難所の見直しに着手できていない団体もある。

本県は、中山間地域が多く、土砂災害警戒区域に指定されていたり、河川沿いに集落が点在しているなど、地理的な理由から指定緊急避難場所の指定が可能な施設等が少ない。

予算的な問題から指定避難所として必要な設備等の配備が遅れている。

- ・（解決に必要なこと）市町村の防災に対する職員体制の整備

指定避難所等に必要な設備等の配備への補助金等の予算措置

- （課題）安全性を考慮すると、適切な指定緊急避難場所・指定避難所が指定できない地域がある。

避難所運営の人員確保

- ・（解決に必要なこと）①指定緊急避難場所・指定避難所を指定しないことは望ましくないことから、

指定緊急避難場所については、限られた時間の中で避難するため距離的制約が存在するが、現実的に避難が可能な場所であって、被災リスクが他所と比較して低い場所を指定する。

洪水・津波等については、特定の施設に限らず、近場の高台を避難場所として指定することも考えられる。

指定避難所については、場合によっては市町内の他地域又は広域一時滞在による避難も想定されることを前提とする。

②避難所運営にあたっては、災害救助法に基づく賃金職員の雇い上げ等を予め想定しておく。

- （課題）管理者同意。

今まで地域との話し合い等により、高台等の避難場所を増やしてきた経緯がある。

市町村において、指定緊急避難場所とするために、再度、同意を得ようとしたとき、交渉が決裂し避難場所が減る可能性がある。

それは、法律上の施設として位置付ける手続きを踏むことで、かえって避難場所が減る可能性がある

ということである。

そのため、再同意を得ず現状のままの避難場所とする施設と、再同意を得て指定緊急避難場所とする施設が混在する市町村ができる。

- ・（解決に必要なこと）管理者同意の要件緩和

指定避難所→再同意必要

指定緊急避難場所→避難ビルについては再同意必要

高台等建物を有さない場所については、再同意不要

- （課題）昨年度に県が公表した地震被害想定調査の結果により、津波浸水が想定される地域で従来の避難所等を変更せざるを得なくなったことや、地域によっては市町が責任を持って管理する施設等がないことなどの問題があり、避難所等の指定作業が難航している地域があると聞いている。

- ・（解決に必要なこと）地域住民や関係団体と調整を図ることが必要である。

- （課題）市町の中には業務量に対して職員が不足しており、本業務に手つかずのところが相当数ある。市町に対して県がどのように支援が行い、今年度中に指定が終わるか。

- ・（解決に必要なこと）職員数の増。

- （課題）小規模集落等における避難所指定基準を満たす施設又は場所の選定、住民への周知方法（災害の種類ごとに避難所を指定しても住民の皆さんは区別しないのではないか）

- （課題）指定要件が法定化されたことにより、特に山間部の自治体においては、土砂災害警戒区域外等に避難場所の確保が難しいとの声を聞く。

- ・（解決に必要なこと）法定要件を満たす避難場所確保のため、砂防工事等のハード面の整備を行う。

避難場所確保が難しい場合には早めの避難指示等、市町村の避難計画の見直しを行う。

#### d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （課題）ア 浸水想定区域や土砂災害警戒区域に指定されている箇所が多い地域では、徒歩で移動可能な避難場所や避難所の確保が困難である。

イ 名称が「指定緊急避難場所」「指定避難所」と法定されたことに伴う避難所案内看板や避難場所を示した地図などの更新に費用がかかる。（本市では「一時避難場所」「広域避難場所」「市避難所」と呼称している。）

ウ 異常な現象に対して安全な構造であるかを判断する専門的知識がない。

- ・（解決に必要なこと）上記イとウについては、その業務を外部に委託するなどの措置が必要であることから、国などによる財政的な支援が必要である。

- （課題）地域によっては、自宅から避難所まで、長

距離に及ぶ場合がある。

- ・（解決に必要なこと）自主的な判断で早めの避難を行うことが期待される。また、啓発活動も必要。
- （課題）指定緊急避難場所を指定しようとするときは管理者の同意を得なければならないとあり、同意が得られにくい場所があるのではと思われる。
- ・（解決に必要なこと）なるべく公共施設を指定緊急避難場所に選定する。
- （課題）取り組み済みであるが、今後における避難地の追加や変更に際しては、平常時からの周知、啓発並びに災害の種類に応じた住民への的確な避難勧告等の周知方法の確立が必要である。
- ・（解決に必要なこと）避難勧告等の伝達方法として、防災行政用無線のほか、メールマガジンなど多様な方法で情報を入手していただくことなどを、住民に啓発することが必要である。  
また、避難勧告等を発表した際の避難行動の必要性と、避難勧告等が発表された際に必ずしも災害が発生するものではない（いわゆる「空振り」のこと。）が、避難判断基準に達したときは、市で迷うこと無く発表することなどについて、平常時から住民に十分に説明し、理解していただく必要がある。
- （課題）特に中山間地で、適切な施設がない場合の選定方法
- （課題）指定の趣旨（避難所＝身を守る緊急的なもの）の周知  
災害種別ごとに可否が生じる場合の表示方法  
従前の避難施設（特に建物）が使用不可となった場合の代替施設確保
- ・（解決に必要なこと）屋内避難・垂直避難の考え方を合わせた住民周知
- （課題）指定緊急避難場所の指定をする場合の施設を洪水、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とあり、山間部における指定を行う場合に土砂災害警戒区域等の指定にかかっている施設が多数あり災害対策基本法大49条の4第1項の政令で定める異常な現象の種類にある崖崩れ、土石流及び地すべりに抵触することから、避難所として活用できる施設が非常に減少する恐れがある。
- ・（解決に必要なこと）既存の指定緊急避難場所に加えて、土砂災害警戒区域等の指定にかかっていない施設の調査など実施し、避難所の見直しを行うことが必要であると思われる。
- （課題）避難所数が減少することによる住民不安の払しょく
- ・（解決に必要なこと）発災時における自助・共助の意識向上、防災知識の啓発

- （課題）各指定基準の精査
  - ・（解決に必要なこと）より詳細な避難場所の調査
  - （課題）南海トラフ地震発災時では最大で約 158,000 人の収容スペースを必要としているが、現状では津波浸水想定区域内を除くと、約 57,000 人分の収容スペースしかないこと。
  - ・（解決に必要なこと）旅館・ホテル等の活用及び市外への広域避難等の検討。
  - （課題）土砂法に基づく、特別警戒区域の指定がされた時の代替場所の確保。災害種別ごとに指定した避難場所の住民周知。
  - ・（解決に必要なこと）特別警戒区域に指定され、かつ、適切な代替場所がない時の避難計画の策定
  - ・（その他意見）指定緊急避難場所については、地震及び津波のみに限定してはどうか。
  - （その他意見）今回の法改正で同意報告といった事務処理が増加していることが懸念材料になっている。
  - （課題）民間施設の管理者の同意を得ること。
  - ・（解決に必要なこと）十分な説明を行うこと。（制度の趣旨等について）
- e 特別区**
- （課題）基準に適合する施設を災害現象の種類ごとに分けること及び区民等への周知。
  - ・（解決に必要なこと）区民等への周知を考えると、なるべく同じ施設を指定していくこと。
  - （課題）災害類型毎の被害想定、避難所の安全性の判定
  - ・（解決に必要なこと）災害類型毎の被害想定分析
  - （課題）指定緊急避難場所及び指定避難所の指定のあり方については今後、都の動きと連携して整理していく必要がある。
  - （課題）避難所連絡会議の効果的な運営、継続的な運営。  
避難所連絡会議の事務局（学校）の人事異動等により活動が大きく左右されてしまう。
  - ・（解決に必要なこと）避難所運営マニュアルの見直しを行い、避難所連絡会議の事務局（学校）の人事異動等が行われた場合にも対応できるようにする。
  - （課題）場所の確保が困難と思われること。
  - ・（解決に必要なこと）具体的な取り組みに向けた基準等の精査が必要
  - （課題）23区毎に異なる地域特性の反映
  - ・（解決に必要なこと）都と区との十分な協議。
  - （課題）政省令等で示されている管理条件、立地条件等の内容の検討や適否の検証
  - ・（解決に必要なこと）一定程度の速度感をもった検討、指定への対応

○（課題）「洪水緊急避難建物」はあくまでも緊急的に命を守る場所であり、長期間にわたる浸水を考えると籠城するリスクは非常に高く、その対策を行政として立案出来ない段階で、法に基づく指定緊急避難場所を指定することは難しいと考える。

・（解決に必要なこと）大規模水害を想定した都県をこねた広域避難の仕組みづくり。

○（課題）本区は地理的特性から水害時の避難行動として、早期の自主的な区外避難（広域避難）を原則としているが、避難する時間的猶予がない場合の対応として、一時的に避難する高台地が少ない。このように水害時の緊急避難場所の確保が課題である

・（解決に必要なこと）地域防災の観点から、浸水区域に住む住民同士がお互いのリスクを共有し、いざというときに戸建等に住民（避難者側）と高層住宅等に住民（避難を受入れる側）の双方が生命を落とさない取り組みが必要となる。その支援を行政が担っていくこととなる。

### （3）避難行動要支援者名簿の作成について

#### a 政令指定都市を擁する道府県

○（課題）平時における避難支援関係者への名簿の提供のための本人同意

・（解決に必要なこと）住民への丁寧な説明と地域に合わせた制度の柔軟な運用

○（課題）平成18年に「災害時要援護者支援ガイドライン」を策定していたが、災害対策基本法の改正、国の「避難行動要支援者の避難支援に関する取組指針」(H25.8)及び「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」(H25.8)が出されたことに伴い、平成25年12月に「県避難行動要支援者等に対する支援ガイドライン」を策定した。

当ガイドラインは、避難行動要支援者等に対する支援を適切かつ円滑に推進するため、市町村が行う支援のあり方について、県の基本的な考え方を取りまとめたものであるが、その中で、避難行動要支援者名簿の作成についても平時において取り組むべき項目として、記述している。

県としては、このガイドラインについて市町村への普及、助言等の支援を行っている。

・（解決に必要なこと）当ガイドラインでは、避難行動要支援者名簿の作成を進めるにあたり、まず市町村において、地域防災計画に避難行動要支援者の避難支援についての全体的な考え方や、名簿に掲載する者の範囲等の重要事項を定めることとしているが、東日本大震災の復旧復興事業が継続して実施されている沿岸市町においては、被災者が避難生活にあることや集団移転が遅れており、住民の住まいが安定

していない等の事情があり、名簿に掲載する対象者の把握や、名簿に掲載するための本人からの同意取得の作業が困難な状況にある等の意見が市町村担当者から寄せられている。

・（その他意見）県としては、震災の復旧・復興を早期に実現するために、事業を円滑に推進していくことが必要と考えるが、一方で、市町村や関係機関との情報共有を図り、指導・助言等を求められた際に、他の市町村で有効なものがあれば情報提供する等の支援を継続して行っていくことが必要と考えている。

○（課題）高齢化が進み、支援者の確保が困難。

・（解決に必要なこと）○危機管理部局及び福祉部局の連携

○（課題）県としては、直接名簿作成にはあたっていないが、避難行動要支援者名簿の掲載する者の範囲が具体的に定められていないため、市町村での名簿作成時に、どこまでを対象とするかの判断に迷うと思われる。

また、市町村は、災害が発生し又は発生するおそれがある場合には、本人の同意がなくとも名簿情報を避難支援等関係者に提供できるとされているが、発生するおそれがある場合の基準等が示されていないため、判断に迷うと思われる。

・（解決に必要なこと）標準的な基準やモデルが示されること。

○（課題）地域防災計画（以下、「計画」という。）の修正（名簿の規定を盛り込むこと）が前提となっており、名簿の作成を進めているが、計画の見直しが遅れている。

平常時から関係者と名簿を共有することが重要であるが、共有に必要な本人同意が取りにくいのが現状。

・（解決に必要なこと）個人情報保護に関する適切な取扱いについて、市町村担当職員を対象とした研修の実施する予定。また、名簿共有について住民の理解を得やすくするために、国レベルの広報の充実が必要。

○（課題）対象者が多く、本人同意を得ることが労力を要することや個人情報の取り扱いについての理解を得ることが難しいなどといった意見を市町村から聞いている。

・（解決に必要なこと）住民の皆様にも自然災害の恐ろしさや避難の大切さを理解いただくため、粘り強く啓発に努めるとともに、避難行動要支援者の支援、取組みの必要性への理解を高めていく。また、必要な人材を確保することが必要と考える。

○（課題）様々な様相も考慮に入れた的確な避難体制の構築

- ・避難後の多様なニーズに応じた生活支援体制の整備等
- ・（解決に必要なこと）日頃から市町や地域の関係者、事業者等様々な主体による連携の強化
  - 地域の実情に即した具体的な体制の整備
  - 訓練の積み重ねによる実戦力の向上 等
- （課題）市町村での名簿作成や情報の更新、個別の避難支援計画の策定に多大な労力がかかる。
  - ・（解決に必要なこと）行政のマンパワー充実が必要だと思うが、職員定数削減圧力が強いため実現は困難と考える。
- （課題）法定化以前に作成した名簿について事前提供同意をとっていた場合でも、法定名簿を事前提供する場合には、再度、本人同意をとる必要があるなど、特に、取組を進めていた市町にとっての作業の手戻り感が大きい。
  - ・（解決に必要なこと）事前提供の同意など、困難作業を軽減するための制度の整備

## b 政令指定都市

- （課題）①名簿の総括と避難支援等関係者への提供
  - 本人の同意が得られていない名簿の作成、避難支援等関係者（消防、警察、地域団体等）への提供については、所管毎に名簿を管理しており総括が難しく、検討中である。
  - 行政が本人の同意を得て地域団体等に名簿を提供しているため、地域団体等では行政にやらされているという意識をもってしまう。行政の係りが大きくなるほど、共助の意識が下がってしまう。
  - ※地域からは、「リストは受け取ったものの、これからどのように進めたらいいのか分からない」といった相談も多く寄せられている。
- ②支援者への補償
  - 支援者が死傷した場合、又は要援護者を死傷させた場合の補償がないため、支援体制ができにくい。
  - ・（解決に必要なこと）自治体の規模によっては、避難者支援の具体的内容が異なると考える。本市の場合、警察がどの程度の支援をいただけるか不明確である。まずは、関係機関ができる支援の内容を整理し、それから必要な名簿を提供するなどを整理する必要がある。
  - 補償に関する法の整備
  - ・（その他意見）要援護者支援については、個人情報に係る要援護者個人の問題と支援に係るマンパワーの問題がある。地域の実状に応じ、できるところから取組を進めていただくよう、事例を紹介するなどして進めていくしかないと考えている。
- （課題）自治会の取組意欲の増進
  - ・（解決に必要なこと）市民に対し、要配慮者支援の必要性の説明
- （課題）避難支援等関係者への支援、負担軽減
  - 名簿情報の精度向上
  - 制度に関する市民への正確な情報の周知
  - ・（解決に必要なこと）支援側への制度に関する継続的、多角的な広報（取組事例の紹介や、制度説明会等）
  - ・真に支援が必要な者が名簿登録されるような登録手法の整備
- （課題）避難支援体制づくりを進めるにあたり、住民の高齢化や、役員が1年で交代してしまう現状から、人材が不足している。
  - ・（解決に必要なこと）住民における共助意識の高揚が必要である。
- （課題）災害時要援護者名簿の活用の実効性を向上させることが課題と考える。
  - ・（解決に必要なこと）名簿を活用した避難支援の実効性を向上させるため、名簿に掲載する方の絞り込みや地域における統一的な運用が必要と考えている。そのため、発災時に実際に名簿を活用する方々の意見を反映させるよう検討を行っている。
  - また、支援をいただく団体や関係機関に制度の主旨を理解いただくため、平時から協力関係を築くことが必要であると考えます。
- （課題）地域による支援を行うにあたり、平常時からの避難行動要支援者の情報提供が課題として挙げられます。
  - ・（解決に必要なこと）自治会だけでなく、警察・消防団・民間福祉施設や企業などあらゆる団体での協力体制です。
- （課題）関係部署が広範囲にわたり、実際に事務処理をする部署との調整が課題である。また、地域とも様々な調整が必要となる。
- （課題）平常時からの地域団体との要援護者情報の共有。
  - ・（解決に必要なこと）地域団体への取組みの呼びかけと取組みの支援。なお、本市では、平成25年4月より、災害時の要援護者への支援に関する条例を施行し、要援護者情報の収集の手続き等を定めている。
- （課題）既に出来上がっており、多くの方を登録している「災害時要援護者避難支援台帳」との調整を行う必要がある。
  - ・（解決に必要なこと）今まで協力していただいた民生委員との間で、今後の台帳のあり方について、協議を行う必要があると思う。
- （課題）避難支援者をいかに確保するかという課題がある。

- ・（解決に必要なこと）地域における避難支援体制の確立が必要であるとする。
- （課題）要援護者の同意確認の方法、名簿提供に同意しない要援護者への対応
- ・（解決に必要なこと）市内部の協力体制の確立。要援護者も含めた住民の理解。
- ・（その他意見）要援護者支援に関する国のガイドラインなどがあればよいと考える。
- （課題）名簿の運用  
個人情報保護の徹底  
支援等関係者の活動内容

### c 政令指定都市を擁しない都県

- （課題）避難行動要支援者の把握・情報更新に係る人的体制の整備・維持  
名簿作成・更新に係る財源の確保
- ・（解決に必要なこと）国による財源措置等（補助事業、交付税措置）
- （課題）障害者等の個人情報の利用提供の個人情報保護条例の制限（本人同意）  
取組の主体となる自主防災組織の活性化等、地域におけるコミュニティ機能の再生
- （課題）避難行動要支援者の範囲等法定事項を市町村地域防災計画に早期に反映する必要があること。  
避難行動要支援者全員の把握と名簿の更新  
避難行動要支援者からの平常時の情報提供に関する同意の取得  
個別計画策定に当たっての避難支援等関係者の確保が困難な点
- ・（解決に必要なこと）市町村における要支援者対策及び避難計画の体制の確保  
福祉避難所の整備  
地域における防災意識や共助力向上のための取り組みの推進（広報啓発や研修、防災訓練等）
- （課題）同意取得  
同意取得については、市町村が個別訪問や郵送により対象者本人の意思を確認する必要があるが、職員による個別訪問は時間が掛かりすぎることから、郵送による意思確認が唯一現実的に取り得る手段である。  
郵送に係る経費については、特別交付税の算定対象となっているが、全額は財政措置されないため、各自治体は一般財源から捻出が困難な状況にある。  
障害者等への配慮  
避難行動要支援者の対象となり得る障害者、難病患者については、外見等からは判断がつかない方も多く、同意により自らが障害や難病を抱えていることを周知することにもつながり、避難支援が必要で

あっても同意するか悩むであろうという市町村の意見が多い。

市町村における防災・福祉担当の役割分担

避難行動要支援者名簿は、防災担当と福祉担当の協力なくして作成するのは困難であるが、「避難」行動要支援者という名称から、名簿作成から提供までの各工程において市町村における役割分担において防災担当の負担が大きくなる傾向がある。

- ・（解決に必要なこと）同意取得  
平成 25 年 6 月の災対法改正における、避難行動要支援者名簿関係の規定は最重要項目の一つであることから、同意取得に係る経費については、国が全額財政措置することが望ましい。

障害者等への配慮

外見では障害、難病の判断がつかない避難行動要支援者については、避難支援等関係者に名簿提供する際に除外し、必要の関係者間で個別計画を作成するなどの配慮が必要であるとする。このことは、市町村の対応に委ねられているが、国において運用を示すなどの対応が望まれる。

市町村における防災・福祉担当の役割分担

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針についても内閣府（防災担当）において作成しているため、市町村では福祉担当課が防災担当課で作成するものと、認識していることが多い。

このため、避難行動要支援者名簿及び避難行動要支援者が避難する福祉避難所の指定に関する通知等については、内閣府（防災担当）及び厚生労働省の連名にし、市町村福祉担当課に必要な協力を求めることが望ましい。（なお、本県において避難行動要支援者名簿の作成に関する市町村へ依頼通知は防災担当課、福祉担当課の連名で発出している。）

- （課題）同意に関する市町村職員の負担
- ・（解決に必要なこと）市町村のマンパワー不足
- （課題）法改正前から当該名簿と同等の名簿を作成し、要援護者への同意を得たうえで、自治会や社協と共有・運用している市町村が複数ある。  
法改正に伴い、要援護者への同意をとりなおすこと必要とされているが、外部機関である民生委員などの協力を得ることもできず、負担が過大である。
- ・（解決に必要なこと）すでに同意を得ている場合には、改めて同意を得ることを不要とする。  
名簿情報の提供先を変更する場合は、すでに同意を得ている機関の協力が得られるものとする。  
改めて同意を得る必要がある根拠として、「情報の提供を受けたもの秘密保持義務が課されること」などがあげられているが、これらは要援護者にとつてはむしろ利益になることであり、同意を改めて得

- る必然性を感じない。
- ・（その他意見）市町村の実情に見合った運用が可能な制度としていただきたい。
  - （課題）作成された名簿を関係機関に提供する際、本人の同意が必要であるため、個別の避難支援プランの策定まで時間を要する。
  - ・（その他意見）現在、市町村の地域防災計画に名簿の作成について早急に掲載するよう助言を行っている。
- 又、個別の避難プラン作成を促進させるため「災害時要援護者避難支援マニュアル」の策定や個別プランを作成した市町村に対するライフジャケットやリヤカー等の整備補助も実施している。
- （課題）名簿の作成の前段として、市町村の地域防災計画を修正し、名簿の登載対象者、記載事項、更新時期等を定めておく必要があるが、防災計画の修正ではなく、名簿の作成を先行させている自治体が多い。
  - ・（解決に必要なこと）名簿の作成主体は福祉部局であり、防災計画の主体は防災部局であることから、両部局がしっかり連携を取りながら進めていくことが必要。
  - （課題）名簿の事前供与に関する同意確認について、膨大な事務作業への対応
    - 避難支援等関係者への情報提供時の情報漏えい策名簿提供を同意していない者の災害時の情報提供のあり方及び避難支援実効性のある個別避難支援計画の策定
    - ・（解決に必要なこと）先進事例などの情報提供
    - ・（その他意見）名簿については法改正前に市町村が独自で要援護者台帳を整備するなど独自に対応してきたところであるが、法改正で新たに規定し、これまで同意を得ていた名簿が活用不可となった。このため、膨大な事務作業が発生しており、運用で同意者については確認したものとみなすようなことを考えてほしい。
  - （課題）個別計画の策定について、取組が遅れている市町がある。
    - ・（解決に必要なこと）個別計画策定に向けた働きかけ
  - （課題）作成した名簿を避難支援等関係者に提供するにあたって、自主防災組織など地域の住民による団体については、個人情報の管理に不安があり、一部市町村を除き進んでいない。
    - ・（解決に必要なこと）防災のための地域作りにより地域住民の意識を高め、個人情報の管理について不安を解消する必要がある。
  - （課題）避難行動要支援者名簿の作成は、複数の部
- 局にまたがるため連携がうまくいっていないことや、地域防災計画の修正を伴うため時間を要することなどの課題があると聞いている。
- ・（解決に必要なこと）幹事課を決め、関係部局で把握している情報の集約が必要である。
    - 地域防災計画は、関係者・関係機関が参画して地域の実情に応じて見直しを行うため、時間を要するのはやむを得ないが、できる限り早期に見直しを行う必要がある。
  - （課題）市町の中には業務量に対して職員が不足しており、本業務に手つかずのところが相当数ある。
    - 避難行動要支援者の同意に関して、まずは郵送により同意を得るため、予算計上して対応しているところもある。しかし、予算化が難しかったり、同意の方法・対応に苦慮しているところが多い。
    - 市町に対して県がどのように支援が行い、今年度中に名簿作成が終わるか。
    - ・（解決に必要なこと）職員数の増。国による補助金制度。
  - （課題）要支援者の把握（都市部ほど困難）
    - 支援者への名簿提供に係る同意を得ることが難しい。
    - ・（解決に必要なこと）名簿の作成及び活用に関する国民（住民）の理解
    - ・（その他意見）名簿の作成及びその活用等について、国が主体となり、マスコミ等を利用して国民（住民）にもっとアピールする必要があると考える。
  - （課題）名簿の作成目的を達成するための避難支援にかかる個別計画の策定に時間がかかることが予想される。
    - ・（解決に必要なこと）自主防災組織活動の活性化、地域コミュニティの再生による名簿登録者と避難支援者となる近隣住民等の関係強化が必要である。
- d 政令指定都市以外の県庁所在市**
- （課題）地域ごとで取組み手法に違いがあることから、地域に合った進め方を行う必要がある。また、地域の多くは、支援者となる方が日中は仕事に携わっており不在となることから、支援者の確保が大きな課題となっている。
    - ・（解決に必要なこと）地域にあった進め方を検討するため、市内30地区の町内会で地区普及検討会を実施している。また、民生児童委員、町内会・自治会長及び自主防災会長が中心となり、避難支援等関係者が要支援者の支援者について調整をいただくことが必要である。
  - （課題）本市では、主に「手上げ方式」により、登録を推進しているため、登録者数があまり伸びてい



ない。

- ・（解決に必要なこと）福祉部局からの情報を基に、同意方式等も採用する。
- （課題）名簿の管理と運用，配付方法，個人情報保護など
- ・（解決に必要なこと）国による明確な運用指針の策定
- （課題）①個人情報の管理・保護をしながら，地区での情報の共有する二面性
- ②対象者範囲外の避難行動要支援者への支援
- ・（解決に必要なこと）①地区支援関係者に個人情報の管理に対する知識をもってもらい，適切に情報を共有してもらう。
- ②地区関係者の積極的な登録の呼びかけ
- （課題）名簿の更新，更新した名簿の共有（同期）の方法等を検討している。
- また，平常時からの名簿情報の共有について，掲載対象者の同意をより多く得るための手法が課題となっている。
- ・（解決に必要なこと）庁内関係部局間はもとより，自治会，民生委員協議会，社会福祉協議会等，避難支援関係機関との十分な協議・連携が必要と考えている。
- （課題）名簿の対象者の設定と，提供を受けた地域防災関係者（区長など）の守秘義務
- （課題）平常時からの支援関係者への名簿提供に対する同意率の向上
- ・（解決に必要なこと）平常時からの地域の見守り強化
- （課題）本市においては，平成22年に津市災害時要援護者登録制度を設け，自治会等の支援者へ名簿の提供を行ってきた。
- そういったことから，これまでの災害時要援護者名簿と災害対策基本法に規定される避難行動要支援者名簿との関係を調整する必要がある。
- ・（解決に必要なこと）避難行動要支援者対策が実効性のあるものにするためには，地域との連携が必須となることから，また，地域に制度の趣旨をしっかりと理解していただく必要があると考える。
- （課題）支援者の確保
- ・（解決に必要なこと）地域コミュニティの再構築
- ・（その他意見）要支援者対策が重視される一方で，支援者側の負担増加対策があまり考慮されていないと思える。地域での人間関係が希薄になる中で，制度だけ作っても一部の人の負担が増えるだけで，有効に機能しない。
- （課題）避難支援者の確保及び情報伝達方法の確立。
- （課題）避難行動要支援者名簿を，平常時から避難

支援等関係者と共有するための対象者の同意取得をいかに推進するか。

地域で住民同士の助け合いの気運を高めることで，避難行動要支援者や支援者の理解を深めることが必要であるが，地域の力が弱くなっている所での取り組み（マンパワーの確保等）に難しさを感じる。

- ・（解決に必要なこと）対象者の目に入るように市報やホームページ等での広報活動を行い，十分に理解し多くの同意をいただけるように努めること。
  - ・（その他意見）各自治体では災害対策基本法が改正される前から災害時要援護者名簿登載への同意者について名簿等の整備を行っており，昨年度法改正をしたからといってそれに合わせて再度同意を取り直す必要があるとしていることは，対象者が重複しているので業務に大きな支障をきたしている。
  - （課題）個別支援計画作成と地域支援体制づくり
  - 同意の取り方（新規対象者と災害時要支援者名簿の同意者を含め）
  - ・（解決に必要なこと）システム整備
  - 課レベルの取り組みではなく，市全体として体制づくり，予算
  - （課題）平常時から避難支援者等へ情報を提供するための同意確認
  - 外部機関へ情報を提供した場合の個人情報の取扱い
  - ・（解決に必要なこと）外部機関への情報提供については，各自治体での取組みに一任するのではなく，ある程度法での規程も必要。
  - 個人情報保護法等について，更に正しい情報を啓発すること。
  - （課題）旧制度における登録者の整理（調査の方法など）
  - ・（解決に必要なこと）国主導で制度移行が決定したにも関わらず，運用の細部は市町村の判断に因るものが多いため，理解を得にくい。旧制度を生かすべきなのに法に縛られ，調査等において民生委員や要支援者の負担が大きくなっていること。
- e 特別区**
- （課題）個人情報保護，個人情報共有化
  - ・（解決に必要なこと）個人情報提供先に対する使用方法の徹底。
  - （解決に必要なこと）福祉部局との連携，協力体制の確立
  - （課題）避難行動要支援者名簿の作成，本人同意，名簿情報の漏洩防止等
  - ・（その他意見）普段から福祉施策での取り組みを行うことで災害時にも応用できると考えられる。

- （課題）発災時いかに避難行動要支援者名簿を効果的に運用することができるか。
  - ・（解決に必要なこと）地域の自主防災組織の協力を得て避難支援活動を充実させることが必要である。
- （課題）災害時要援護者名簿の活用方法，個人情報保護
  - ・（解決に必要なこと）各主管課との協議。関係福祉法人との協議および協定締結。他自治体様の活動状況の情報収集。
- （課題）避難行動要支援者名簿の実際の活用方法。具体的な安否確認方法を確立するのが課題。
  - ・（解決に必要なこと）避難行動要支援者自身が地域と関係をもつことと，近隣の方々の支援。
- （課題）今後，避難行動要支援者の個別支援計画作成を進めていく必要があると考えている。
  - ・（解決に必要なこと）避難支援者の確保  
避難行動要支援者の中での計画作成優先順位付け
- （課題）区が独自に行ってきた災害時要援護者名簿と改正災対法における避難行動要支援者名簿との整合性をどう取るか，ということが課題と考える。
  - ・（解決に必要なこと）避難行動要支援者名簿については，法による避難行動要支援者の明確な定義づけにより，作成を行うことが必要と考える。
- （課題）名簿掲載不同意者への理解  
名簿情報提供組織の名簿活用方法，具体的な支援態勢の構築
  - ・（解決に必要なこと）避難行動要支援者の名簿活用に対する理解，同意  
避難支援者の負担にならない名簿活用方法の構築
- （課題）これまで取り組んできた災害時要援護者名簿との整理，全体計画の作成
  - ・（解決に必要なこと）実態的な運用面を考慮した制度設計
- （課題）個別計画の策定を目指しているが，モデル的な取り組みのなかでも，特に混乱期（72時間）における支援する側と支援される側のマッチングが課題となっている。
  - ・（解決に必要なこと）現状の想定では，津波はないと考えているが，木造密集地域の広がる本区においては，火災の延焼により，木造密集地域を少しでも改善していくことが，避難行動要支援者の支援に繋がると考えている。
- （課題）名簿登録者が数万人にのぼるため，避難支援者を確保することが困難であり，災害後の安否確認についても多くの時間がかかる。
 

地域への名簿の事前提供については個人情報の適正管理を確保することが困難であり，地域の理解も得にくい。

- ・（解決に必要なこと）名簿登録者に関する全国で統一的な要件基準の設置  
地域での名簿の取り扱いを明確化するとともに，支援に関する理解を広める。

#### （４）災害応急対策従事者の安全確保について

##### a 政令指定都市を擁する道府県

- （その他意見）東日本大震災を踏まえ，市町村における消防団活動，安全管理マニュアルの作成を促している。なお，特に沿岸部における津波災害時の安全確保に取り組んできたところだが，内陸部の市町村においても，安全確保のため装備の充実と併せて安全管理マニュアル等の作成に取り組むよう促している。
- （解決に必要なこと）水門の自動化等に係る予算の拡充
- （課題）災害応急対策に従事する者の安全確保について，各災害応急対策実施機関が配慮すべき項目，内容が不明確である。
 

本県としては，大規模災害時に限られた消防力を有効に活用し，安全に活動するためには，各市町村で消防団活動マニュアル等を策定する必要があると考えている。消防団活動マニュアルの策定において，多くの市町村が今年度中に完了する予定だが，一部の市町村において作成完了の目途が立っていないことから，一日も早い作成をお願いしていく必要があると考えている。

各市町村では，県等が実施する補助金等の助成制度を活用しつつ消防団の安全装備品の配備を進めているが，検討会において十分な配備状況ではないことが課題として挙げられる。特に情報伝達資機材については，消防救急無線のデジタル化への移行期限があることから，早急な対応が必要と考えている。
- ・（解決に必要なこと）災害応急対策に従事する者の活動時の安全に配慮した活動マニュアル等を各災害応急対策実施機関が作成できるよう，国が実施機関ごとの指針を示すこと。また，国から防災関係部局だけでなく各実施機関の人事関係部局に対しても，取組みの徹底を促すこと。
 

作成中の市町村においては，優先順位を上げて取り組んでいただく必要がある。愛知県としては，各市町村が必要な情報を提供し，より一層の作成支援を実施していく必要があると考えている。

早期の配備を完了させるには，財政的な支援が有効と考えている。
- （課題）職員等は住民の避難が完了するまで逃げるできないという意識の中，どのタイミングで自分の身を守る行動に切り替えたらいいのか。

危険が切迫している際に避難を拒む住民にどのように対応するか。

- ・（解決に必要なこと）住民への啓発
- （課題）何をもって安全確保が図られたと認証するかを決め手がないため、法的に安全確保を義務付けた場合、どこまでやれば義務を果たしたことになるのかが課題となる。
- ・（解決に必要なこと）国による財政的支援
- （課題）東日本大震災を踏まえて当該規定を新設した趣旨は一般論としては理解できるものの、災害の態様のほか災害応急対策従事者といっても多種多様であり、「住民の生命・財産を守るという地方公共団体職員の任務」と「地方公共団体職員の安全確保」という2つの課題を達成するための現場等における具体的な安全確保に係るルールづくりが困難。
- ・（解決に必要なこと）大規模災害時における消防職団員の安全確保に係る指針・マニュアルのように、一般行政職員の安全確保に係る指針・マニュアル等についても、全国共通の課題であることから、国において東日本大震災や近年の大規模水害の事例等も踏まえて検討のうえ示すべきと考える。

また、安全確保を図るためには、従事者に対し備品や情報伝達手段等の装備の充実も必要である。

## b 政令指定都市

- （課題）職員研修（安全確保を含む）にあたっては、毎年、創意工夫を加えながら、継続的な取り組みとして粘り強く実施していく必要がある。
- また、特異事案等が発生した場合は、時期を失することなく、関係各部署に情報提供する必要があるものと認識している。
- （課題）必要予算の確保。
- ・（解決に必要なこと）国からの財政支援。
- （課題）災害応急対策に従事する職員が発災時に安全を意識して行動すること、及び、指揮命令する際の安全確保の配慮が必要と考える。
- ・（解決に必要なこと）上記の実効性を向上するため、継続的な訓練の実施が重要と考える。
- （課題）津波到達時間、浸水深や他の危険要因など地域特性により判断基準は異なり、机上の考えでは実効性がないと考える。
- ・（その他意見）従事者の安全確保は当たり前のことであるが、市民がやむを得ず応急対応に従事して被災等した場合の補償等について十分な対応が必要であると考える。
- （課題）ア ルール設定上の課題
- ① 活動可能時間の設定に伴い、活動環境の違い（時間帯、気象条件、地域特性等）による追加要素を検討する必要性があること。

素を検討する必要性があること。

- ② 活動者の違い（消防隊、消防団、市職員、地域住民等）による追加要素の必要性を検討する必要があること。
- ③ 上記①、②の各要素における時間の目安を具体的に設定する必要があること。
- ④ 災害対策本部から指示する、「強制退避」の判断基準を明確にする必要があること。
- イ 被災者となる市民への周知上の課題
- ① 市の定める退避ルールへの理解
- ② 全市民に周知するための周知方法
- ・（解決に必要なこと）各種文献等を基に、地域特性に応じたルールを設定し、それに基づく検証訓練と再検討を行い、実効性のあるルール作りを行っていくことが必要であると考える。
- また、訓練実施に当たっては、市民参加型の訓練とし、市民が訓練の趣旨を理解でき、参加意欲を沸かせるための事前準備（広報等）が必要と考える。
- （課題）具体的な基準等の設定。
- ・（解決に必要なこと）災害応急対策従事者のスキルアップ。

## c 政令指定都市を擁しない都県

- （課題）未だ作成していない市町村があること。
- ・（解決に必要なこと）未作成の市町村に対し、関係課で市町村担当課に伺い作成を促しております。
- （課題）安全確保に必要な装備品を予算不足により充実することが難しい。
- ・（解決に必要なこと）国における直接的な財政支援
- （課題）安全を確保する必要がある活動は多岐にわたることから、全てを網羅した計画を作成することは困難であり、各活動主体が各々検討する必要がある。
- ・（解決に必要なこと）命を懸けて活動を行うことを美徳とする風潮（マスコミ報道）を変えることが必要だと思います。
- （課題）具体的な取組事例の不足
- 実際の災害時にどこまで配慮できるのかが分からない。
- ・（解決に必要なこと）具体的な取組事例の把握
- （課題）応急対策従事者によって、危険性の判断基準が異なると思われる。
- 危険を省みない行動を美徳とする考え方が少なからず存在している。
- ・（解決に必要なこと）安全確保を優先する場合について一定程度具体的に示すとともに、応急対策に従事する組織においてルール化を図る。
- まずは自らの命を第一にという、住民等の共通認

## 識の醸成

- （課題）市町から助言（問い合わせレベル）を求められる場合に、県に対し問い合わせを行っている職員も現状を正確に把握できていない（規模・被害の程度等）場合が多く、県から追加で問い合わせを行う場合がある。

このため、問い合わせから助言（問い合わせへの回答）についてはタイムラグが生じやすい状況にある。

- ・（解決に必要なこと）多くの機関が現場状況を共有できる仕組みやシステム。
- （課題）財源、地域住民の理解
  - ・（解決に必要なこと）国の十分な予算確保、地域住民の理解
- （課題）応急対策実施機関において具体的にどのような対策を行うか。
  - ・（解決に必要なこと）応急対策実施機関において安全確保の観点を踏まえたマニュアル作成、訓練等の実施。

## d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （課題）災害時の全般的な傾向として「正常化の偏見」等により、逃げ遅れが発生する確率が高い。
  - ・（解決に必要なこと）日常的な啓発活動を実施すると共に、自主防災会には「率先避難者（積極的に隣り近所に避難を呼びかける者）」の役割を確実に実施してもらい、逃げ遅れのないように心掛けたい。
- （課題）具体的にどのように取組を行わなければならないのか明確でない。
  - ・（解決に必要なこと）取組の具体例を国から提示すること。
- （課題）市庁内並びに防災関係機関それぞれが、各機関において具体的に安全確保対策を進める必要がある。
  - ・（解決に必要なこと）各機関内での、安全確保対策の見直し及び推進。
- （課題）応急対策の事務内容や従事者の幅が広い。
  - ・（解決に必要なこと）行うべき取り組みの具体例の例示
- （課題）住民の避難誘導や救出等の応急対策に従事するものの安全を確保する必要があるため、どこまで応急対策に従事すべきなのか、基準が定かではない。
  - ・（解決に必要なこと）国、県から示される津波の浸水想定等がよりの確に示されることが必要と考えるが、現状としては困難であると思われる。
- （課題）安全確保に十分に配慮とあるが、何をどこまですれば良いかが不明。

- ・（解決に必要なこと）従事者の安全確保が、救助等の応急対策より優先される場合があることを社会的に理解すること。

- ・（その他意見）もとより各自治体は、安全確保には十分に配慮していると思うが、住民のために無理をする場合があると思う。

- （課題）特に市民団体（自主防災組織）においては、訓練の実施が重要と考える。

- ・（解決に必要なこと）研修会の開催

## e 特別区

- （課題）災害救急対応従事者の避難・安全確保基準の策定
- （課題）従事する職員の安全確保に必要な資機材等の購入予算の確保
- （課題）要綱などの明確な決まり事ない点。
  - ・（解決に必要なこと）災害応急対策従事者（班長）との意見交換。
- （課題）災害応急対策業務ごとの事業者の安全確保措置についての検討
  - ・（解決に必要なこと）必要に応じた合同訓練等の実施
- （課題）具体的にどこまで従事者の安全に配慮するのが不明確
  - ・（解決に必要なこと）一定の具体的な基準を設定し、住民の理解を求めていくことが必要

## （5）指定行政機関の長等の助言について

### a 政令指定都市を擁する道府県

- （課題）助言を求めることのできる事項の明示（具体化）
  - ・（解決に必要なこと）国からの具体的な通知や逐条解説の発刊等
- （課題）市町村毎に避難勧告・指示等の発令基準が異なるため、求められる助言の内容、避難勧告・指示等の発令に役立つ情報についても市町村毎に異なるということ。
  - ・（解決に必要なこと）事前に市町村毎の発令基準を把握し、助言できる体制を整えるとともに、市町村から助言を求められる前に発令の判断に必要な情報を提供していくこと。
- （解決に必要なこと）気象庁と県の土木部門・危機管理部門の連携
- （課題）広域災害が発生、または発生のおそれがある状況下において、多数の市町村から地方气象台等の特定の指定地方行政機関、地方公共団体へ助言を求められた場合、対応できる職員数に限りがあるため、満足な対応ができない可能性がある。

局地的な大雨（いわゆるゲリラ豪雨）や竜巻の発生など、天候が急変し、被害の発生が切迫している状況において、市町村から助言を求められても時間的、技術的に対応ができない可能性がある。

- （解決に必要なこと）避難勧告等には各種の適切な情報が必要であり、予報・予測機関においては、その更なる予測精度の向上が求められる。

法改正を踏まえた人的配置措置を講ずることが必要である。また、市町村長からの助言に対応できる多数の専門性の高い職員の育成が必要となる。

災害発生までの時間的に暇がない場合が考えられることから、関係機関へ助言を求めることのほかに、市町村職員自らの状況把握・分析力、判断力等の向上を図ることが求められ、専門性の高い職員を確保しておく必要がある。

- （課題）避難勧告等の対象地域の特定

市町村によっては防災担当者の理解度が不足している場合や、防災部局と建設部局間で情報共有が十分でない場合がある。

- ・（解決に必要なこと）市町村庁内での理解度向上や情報共有の充実を図ってもらうとともに、都道府県においても今まで以上に密な説明を実施し、市町村職員が利活用しやすい情報発信を行う必要がある。

都道府県では、土砂災害警戒情報についてシステムを改修し、精度を高めることとしており、併せて、大学とともに、情報の高度化について検討を進めることとしている。

- （課題）各機関の考える「市町村長が求める助言」と「都道府県知事が行う事のできる助言」の内容が大きく異なった場合には、認識の統一が課題となる。例えば、指定地方行政機関の長等は、施設管理者として水位などの情報について技術的助言をすることはできるが、市町村は避難勧告等の判断そのものについて、助言を求めることが想定されるため、助言に関するミスマッチが危惧される。

- ・（解決に必要なこと）地域毎の情報共有や意見交換を通じて、お互いのニーズや可能な助言を共有化し、訓練等を通じて、ブラッシュアップを図るなど、相互の意思の疎通を図ることである。

今後、避難勧告等の判断・伝達マニュアルの修正・作成について、地域ごとに関係市町村によるWGを立ち上げ、府市で連携し検討を進める予定であるため、このWGにおいて、助言の内容についても十分議論を行う必要があると考えている。

- （課題）休日や夜間の天候急変に対する適時適切な対応が課題である。

- ・（解決に必要なこと）天候の急変に際して、諸状況を総合的に検討して避難勧告等の発令判断を行うこ

とが難しく、避難準備・勧告・指示の発令が機械的に行えるような明確な基準の設定が必要。

- （課題）客観的な判断材料に基づく的確な判断  
・（解決に必要なこと）判断材料（情報）の入手、整理手順や客観的な判断基準の整備

## b 政令指定都市

- （課題）本市の場合、気象台以外の指定行政機関から得られる専門的・技術的な知見がイメージできない。

- ・（解決に必要なこと）指定行政機関から市町村毎に応じた助言できる内容を提示してもらいたい。

- （課題）適切な避難勧告基準等の設定

- ・（解決に必要なこと）内閣府のガイドライン等を踏まえて、必要に応じて、市民と協議の場を設けること

- （課題）市の危機管理担当者が気象の専門家ではないため、関係機関からの助言を、いかにかうまく避難勧告・指示等の発令につなげられるかが課題と考えております。

- （解決に必要なこと）地方気象台や県の関係部署等から、避難勧告・指示等の発令の判断に、より有益な、直結する助言・情報をいただけるよう平常時からの連携を強化すること。

地方気象台や県の関係部署等による研修会の開催を依頼するなどし、市の危機管理担当者の気象への理解を深めること。

- （課題）避難勧告等の判断・伝達マニュアルの見直しなど、事前準備の段階においては、県や地方気象台の保有するデータ等を活用した助言は一定の効果があると考えられる。

しかしながら、助言に係る連絡体制が構築されていない部分がある。

- ・（解決に必要なこと）助言に係る連絡体制の構築が必要である。

- （課題）本県としての問題だが、避難情報の発表は最終的には市町村長の判断にゆだねられている。本県では、隣接する市町村で避難情報の発表にばらつきが生じている。このばらつきを是正するためにも、全県統一的な避難情報発表基準が必要と考える。

- ・（解決に必要なこと）県の統一的なガイドラインの策定が必要と考える。

- （課題）大雨のピークが夜間休日になる場合等、気象情報（予報）を基にしなければならないが、予報の精度が重要となると考える。たとえば、土砂災害警戒情報では何時間後くらいにどれくらいの確率で発表されるのか等が発表されれば判断しやすいが、そういったレベルの助言がもらえるのが課題となる

と考える。

- (課題) ① 有事の際、通信手段が輻輳する可能性が高いことから、専用回線など、指定地方行政機関等との連絡手段を確保しておく必要がある。
- ② 助言を受けるためのタイミングや聞き取り内容などに関して予め整理が必要
- ③ 助言内容を、即座に避難対策に活用するための体制整備
- ④ 屋内待避を可とする災害種別やその区域の選定
- ・ (解決に必要なこと) ① 助言する側と受ける側双方による協議・調整
- ② 河川管理者、港湾管理者、土砂災害警戒区域指定担当部署等と状況に応じた危険度についての協議

### c 政令指定都市を擁しない都県

- (課題) 市町村において、避難勧告等の発令基準の策定状況に差があること。
- ・ (解決に必要なこと) 各市町村において、川の水位や雨量などによる具体的な数値に基づく発令基準を定めることにより迅速な対応が可能であり、県では早急に市町村に対し避難基準を策定するよう促しています。
- ・ (その他意見) 住民が避難所へ向かう途中に、道路と増水した河川の区別がつかずに河川に流されて死亡した事例もあり、避難勧告後の行動に際しての注意も喚起する必要があります。
- ・ (その他意見) 气象台との連携が重要。
- (課題) 特になし。今後出ると思われます。
- (課題) 具体的な助言を行うための準備に時間を要する。
- ・ (解決に必要なこと) 国による支援（国交省からの技術的、予算的な支援）
- (課題) 市町村からの求めを受け、助言をする部署の選定をする必要がある。
- (課題) 水位情報等のリアルタイムのデータを保有していない河川等の場合は、提供できる情報が住民からの通報等に限られるなど、技術的な限界がある。
- ・ (解決に必要なこと) 市町において、過去の災害データや危険箇所など各地域の特性を踏まえた避難勧告等の具体的な判断基準を検討し、作成すること。  
県と市町が平時から河川や海岸の危険箇所等の情報を共有すること。
- (課題) 市町がどのような助言を求めているかについて、常日頃から意見交換を行っておくことが必要である。
- ・ (解決に必要なこと) 市町の担当課長を集めた「連絡会議」を開催、市町と意見交換を行っている。

- (課題) 避難勧告等の対象となるエリアの設定。

- ・ 災害時に助言を求められた場合、県からは管理する施設の状況等の情報提供しかできず、避難勧告等を発令するタイミング等についての助言は困難と思われる。
- ・ (解決に必要なこと) 対象エリアの設定方法について、指針等を作成  
市町村においてあらかじめ具体的かつ客観的な避難勧告の判断基準を作成しておくこと。
- (課題) 市町村が発令を決定するために必要な災害関連情報等は常時提供しており、当該情報に関する照会等には県で回答可能と考えるが、法で想定されている発令の対象者、発令タイミングなどについて、県として助言を行えるかは疑問である。
- ・ (解決に必要なこと) 市町村の避難勧告発令基準策定段階で県から所要の助言等を行いつつ策定を推進し、災害時に市町村が迷うこと無く的確に発令できる体制づくりを日ごろから行っておく。

### d 政令指定都市以外の県庁所在市

- (課題) 広域に渡る災害（台風等）の場合、県内各市町村から問い合わせが来ることが予想されるが、対応してもらえるのか。
- ・ (解決に必要なこと) 避難勧告に特化した情報の一括した提供
- ・ (その他意見) データ等の情報提供だけでなく、その機関として避難勧告等を発表すべきかどうかの意見まで助言してもらいたい。
- (その他意見) あくまで助言であり、指示、強制ではないことに留意が必要と考える。
- (課題) 避難勧告等の発令に際しては、災害時だけではなく、平時より施設管理者である国や県と連携を密にしておく必要がある。  
国との関係においては、平時、災害時ともに的確な情報が提供されているが、県においては、的確な情報の提供までは至っていないので、要望している状況である。
- ・ (解決に必要なこと) 災害時には情報が混沌とするため、平時から施設管理者である国や県と情報共有を密にし、災害時には機械的に淡々と対応できるような体制作りが望ましいと考える。
- (課題) 市町村の実態の把握、十分な情報提供
- ・ (解決に必要なこと) 情報共有
- ・ (その他意見) 指定行政機関の長等も助言をする以上は、一定の責任を負うべき。
- (課題) 県をはじめとする関係機関は対象が県内など広範囲となるため適時・適切な助言を得られるか、不明である。

- ・（解決に必要なこと）日頃から顔の見える関係を築くことで、少しでも具体的な助言を得られるようにしておく。（オーバートリアージとなっても可）
  - ・（株）ウェザーニュースにも積極的に連絡を行い、判断するうえで必要となる情報収集に努める。
- （課題）情報の精度の向上

#### e 特別区

- （課題）同じ河川沿いに存する近隣自治体との避難勧告等の発令基準の統一。
- ・（解決に必要なこと）河川管理者である東京都と連携して統一の基準を設けること。
- （課題）実務上、判断のタイミング等が非常に難しい。
- ・（解決に必要なこと）東京都や近隣の自治体と連携し、相互に情報共有を図りながら対応すること。
- （課題）各地で発生している災害の状況を見ても、避難の判断は非常に難しい。
- ・（解決に必要なこと）避難勧告等の基準を早急に整備すること。
- （課題）避難の勧告または指示を行ういとまがない場合の住民の避難について、発災時の状況をふまえた対応の検討が重要である。
- ・（解決に必要なこと）指定行政機関の長等と区のホットラインの構築。
- （課題）都との調整
- ・（解決に必要なこと）実際の運用面に即した対応の検討
- （課題）現状では、あくまでも法に基づき、区が主体となり、都は支援するという立場を貫いている。大規模水害時に各区市町村が避難勧告・指示をバラバラに発令することとなり、住民の混乱を招き、二次災害に繋がることも想定される。
- ・（解決に必要なこと）更なる法改正など、都が自ら避難情報の発信や、各区市町村における避難勧告・指示の発令の判断に一貫性、統一性を持たせる仕組みが不可欠である。
- （課題）大規模水害時の住民に対する避難勧告・指示等は、各自治体の首長が発することに対して限界があり、広域連携の観点から国（内閣府）や都県での避難発令が必要であることを強く要望している。
- ・（解決に必要なこと）国や都県による広域避難体制の確立  
気象庁や河川管理者などから必要な情報提供及び助言  
公共交通機関や警察・消防等の避難支援の連携

#### (6) 安否情報の提供等について

#### a 政令指定都市を擁する道府県

- （課題）具体的な手順や手続の決定、システムの活用等
- ・（解決に必要なこと）具体的な事例、関係部署や市町村との連携
- （課題）各市町村で把握した安否情報を、他の市町村でも個別申請なしに共有できる体制が法的に整備されていないこと（現状では個別申請が必要）。
- ・（解決に必要なこと）安否情報の基本的項目について、本人の同意を得れば全自治体で共有できる体制を法的に整備すること。
- （課題）対面以外の照会の場合の照会者の本人確認方法  
市町村からの安否情報の収集方法、アップデート方法  
DV 被害者等回答にあたって配慮すべき被災者の把握方法  
発災時に対応する職員の不足
- ・（解決に必要なこと）通信設備の迅速な復旧  
報道機関の協力  
SNS等の活用
- （課題）① 都道府県は安否情報を収集・提供する仕組みがないこと  
② 医療、警察機関を始めとする安否確認先との事前に情報収集を可能とする仕組みがないこと。  
③ 効率的に安否情報を収集・提供するためのシステムの導入。  
④ 災害時には多忙を極める市町村職員に対し、さらに安否情報の提供等に従事させることに伴う負担増をいかに軽減させるか。
- ・（解決に必要なこと）① 医療、警察機関を始めとする安否情報保有機関における個人情報提供の具体的な方法の仕組み。  
② 国による全国的な安否情報システムの導入。  
③ 広域応援やボランティア等による人的支援。
- （課題）在宅避難者など、避難所外住民の安否情報の収集方法  
必要となる安否情報と収集できる情報とのミスマッチ  
被災後の混乱期におけるとりまとめや伝達方法
- ・（解決に必要なこと）マイナンバー制度、IT技術、SNS等の新技術等を活用した全国共通の安否情報システムの開発と導入。
- （課題）市町村や県域を越えた避難も想定されるため、自治体単独で取組みを推進しても非効率である。また、消防庁の「安否情報システム」は、被災自治体職員による入力作業や情報提供依頼者（申請者）の本人確認等手続が煩雑であることから、東日本大

震災時にほとんど活用されていないのが実態である。

- ・（解決に必要なこと）東日本大震災時の広域避難や市町村の行政機能の著しい低下のほか、グーグル等民間企業における安否情報提供の台頭、消防庁の「安否情報システム」の活用低迷の実態を踏まえると、民間企業等と連携した全国統一のシステムの構築が必要。
- （課題）① 入手した情報の整理と正確な伝達
- ② 提供する相手の適格性の確認（発災直後の混乱時に十分な確認ができるかどうか）
- ・（解決に必要なこと）マニュアルの整備

## b 政令指定都市

- （課題）リストの作成から提供までの仕組みづくり
- 安否情報源は、避難所（避難者）、消防（負傷者）及び警察（死亡者）であり、情報提供先との調整が必要なこと、リスト作成には民間委託が必要なこと、提供については、市のホームページでも行うが、民間サービスの利用が必要なことなど、あらかじめ協議しておく必要がある。

大規模災害時は、自治体は発災初期から多岐にわたる市民の命を守るための災害対応、応急復旧業務を行う必要がある、この期間に市民の問合せが殺到する安否確認のニーズに対して、行政のスピード感では対応できないことが予想される。

個人情報の取扱い

同居以外の親族には、生死の情報しか提供できないこととしているが、当然、親族は不満であり、確実にその対応に係る業務量が増加すると考える。

- ・（解決に必要なこと）庁内におけるルールづくりと役割分担
- 法令に係る運用の見直し
- ・（その他意見）3.11の震災時には、安否確認の問合せが殺到したこと、行方不明者の数を把握する必要があったことから、3月19日から避難所において避難者カードを配布（回収1万枚）し、公表について同意を得た避難者については、3月24日からホームページに避難者情報を公開した。
- （課題）災害時の実効性（身分証の確認、DV被害者への配慮）
- ・（解決に必要なこと）日数をかけてもよいので、適切な対応をとること
- （課題）発災直後などの混乱状況における安否情報の照会に関して、施行令、規則等による照会者の身分確認等を実際に行えるのか、検討が必要であると考えている。
- （課題）避難所で集積された避難者情報を迅速に取りまとめることや、取りまとめた情報を本部へ正確

に伝達することが課題と考える。また、安否情報は避難所へ避難した方だけでなく、警察、消防、医療機関などで得た情報も含めて取りまとめることが必要と考える。

- ・（解決に必要なこと）安否情報を迅速かつ正確に集積するシステムの構築、安否情報を持つ関係機関との連携を事前に構築することが必要だと考える。
- （課題）より迅速且つ正確な、被災者情報の収集手段の確立が挙げられる。
- ・（解決に必要なこと）関係者（市、警察、消防、自治会、住民など）による総合的な仕組みづくりが必要であると考えられる。
- （課題）被災者等の権利利益を不当に侵害しない情報提供が随時可能な仕組みとしてできるか、また、有益な情報発信と共有には、さらに制度整備と合わせてシステムの充実等ハード面での対応により、省力化が必要など、様々な課題がある。
- ・（解決に必要なこと）照会者、被災者への権利利益を不当に侵害しない提供についての明確な定義が必要であると考えられる。
- （課題）国民保護法による安否情報システムが、災害対策基本法等に規定する必要事項を完全に満たしていない。
- ・（解決に必要なこと）国において、安否情報システムの改修をお願いしたい。
- （課題）提供元となる市町における個人情報保護に関する規定の見直し。
- （課題）数万人単位の被災者及び避難者の情報を迅速かつ正確に把握することが必要。
- 担当者が情報提供手順を習得するための研修等が必要。
- 行政の人員が不足するなかで、行政以外の人員を活用することが必要。
- ・（解決に必要なこと）システムの導入。（資器材も必要）
- マニュアルの作成及び研修の実施。
- ・（その他意見）安否情報の確認については、災害用伝言ダイヤルなどによる自助努力を原則とし、安易にこの規定が運用されることがないようにすべき。
- ## c 政令指定都市を擁しない都県
- （課題）発災後において、迅速かつ的確な助言を行うための連絡体制の整備。
- （課題）消防や警察、市町村などの関係機関との連携が必要となるが、通信手段も限られる中で、どのように被災者の安否を把握していくのかなどの課題がある。
- ・（解決に必要なこと）県と市町村において、それぞれ



れの役割分担や安否確認の窓口、情報収集先や回答手順などをあらかじめ決めておくことが必要。

- （課題）DV 被害等、情報の開示に際しては注意を要する。
- （課題）システムを利用した安否情報の共有には、システム操作を習熟する必要があるが、担当者の業務が多岐にわたっており、操作の習熟度を向上させる機会をつくるのが困難な状況にあるため、現状として利用があまり進んでいない。
  - ・（解決に必要なこと）システムを使用した訓練の実施など、平時からシステムの利活用を促進する施策の取組み
  - ・各自治体職員における安否情報提供に関する重要性の認識
- （課題）県が保有する部局横断的な情報を一元的に取りまとめること
  - ・（解決に必要なこと）安否情報提供窓口の一元化、情報集約体制の確立
- （課題）災害時に円滑に実施できるような体制づくりが必要。
  - ・（解決に必要なこと）平素からの連携、訓練の実施。
- （課題）近年災害がなく、経験不足の団体における円滑な事務の実施
  - ・（解決に必要なこと）研修や訓練の実施
- （課題）被災者及び第三者（被災者の親族等）の権利利益を侵害するおそれがある場合、安否情報を提供しないことが求められるものの、多数の被災者が発生している状況においては実効性が不透明。

市町の行政機能がまひしている場合に県が対応することが想定されるが、その際の安否情報の収集手段を整理する必要がある。

  - ・（解決に必要なこと）被災者本人に対し、回答可能な照会者の範囲を具体的に確認しておかざるを得ないと考える（確認の取れていない場合については市町が回答に躊躇すると思われる）。
  - ・県被災者支援担当部局との調整
- （課題）具体的な対応方法について検討が必要である。
- （課題）安否情報の収集方法が確立されていない。

安否情報の提供にあたっての、本人確認の具体的手続きが確立されていない。

  - ・（解決に必要なこと）具体的手続きマニュアルの作成
- （課題）また、安否情報の提供可否の判断基準が施行規則で明示されているが、規則第8条の3第3項における提供しない場合の判断基準、同第8条の4における被災者の同意取得方法、情報提供を行うことに「公益上特に必要がある」場合など、自治体の

判断に委ねられている事項について、各自治体で統一した運用が必要である。

- ・（解決に必要なこと）国のガイドライン策定及び、本県における情報提供基準の策定。
- d 政令指定都市以外の県庁所在市**
- （課題）法定されたことで、同意を得る必要がなくなったと解すが、被災者等の権利利益を不当に侵害することのないよう配慮する旨の規定があるため、具体的にどのような配慮が必要なのかが解らない。

（照会先の信用のチェックなどが必要ならば、どのようなことをすればよいのか？）

    - ・（解決に必要なこと）国においてガイドラインを示す必要がある。
  - （課題）現時点では、「安否情報システム」の操作訓練に、災害時の「安否確認担当部局」が参加できていない。
    - ・（解決に必要なこと）「安否確認担当部局」にも参加を呼びかける。
  - （課題）安否情報を照会した者の本人確認
    - 家庭内暴力等で安否情報を提供できない者のチェック
    - ・（解決に必要なこと）市民が常時身分証明証などを携帯するよう周知すること。

住民基本台帳等が被災時にも問題なく使用できること、又は速やかに復旧すること。
  - （課題）職員へのシステム操作方法の周知徹底、一時滞在者対応
    - ・（解決に必要なこと）全国統一的なシステムの導入
  - （課題）災害発生後の混乱時における電話等での照会の際に住居基本台帳事務における支援措置申出書が提出されている人の内容を誤って回答してしまうことが懸念される。
    - ・（解決に必要なこと）安否情報、提供事務に直接携わる職員に対する十分な周知が必要。
  - （課題）安否情報提供申請者の身分確認、本人の情報提供同意取得の方法
    - ・（解決に必要なこと）現時点ではわからない。
  - （課題）担当部署において、スムーズな事務処理。
    - ・（解決に必要なこと）日ごろからの研修や訓練の実施による、意識付けと事務処理能力の向上。
  - （課題）個人情報の管理（DV 対策など）
    - ・（解決に必要なこと）情報開示の項目の整理
  - （課題）安否情報の開示に際し、照会しようとする者の本人であることの確認するに足りるものの提示、提出がない場合の対応をどうすべきか。

#### e 特別区

- （課題）取組みを進めるにあたり個人情報を取り扱うこととなるため、区の第3者機関である個人情報保護審議会に諮り、了承を得る必要がある。
- （課題）被災者の安否情報を一元管理する難しさがある。
  - ・（解決に必要なこと）被災者の安否情報をしっかり管理できるような体制作り
- （課題）明確な回答基準等が定められていない点。
  - ・（解決に必要なこと）明確な回答基準等の作成。
- （課題）被災者の安否情報の提供は、被災者の居場所を明らかにしてしまうことにもなるので、照会に対し安易に回答すると、被災者を危険に晒すことにもなる。安否確認の照会に対しては、回答の可否や提供する情報の範囲、本人の意思が確認できない場合の対応など、決めておくべきである。
- （課題）照会者が、被災者や第三者の権利等を侵害しない者であることを確認すること。照会者が、被災者や第三者の権利等を侵害しない者であることを確認すること。
- （課題）安否情報の問い合わせ体制の整備
  - ・（解決に必要なこと）災害対応業務全般の業務量を精査した上での実施体制の確保
  - ・（その他意見）総務省消防庁の開発した安否情報システムについて、国民保護だけでなく、自然災害にも利用できるようすべきである。
- （課題）設置時期や人員配置など具体的な内容が決まっていない。
  - ・（解決に必要なこと）事前にマニュアル等により整理しておく必要がある。

## （7）罹災証明書の交付について

### a 政令指定都市を擁する道府県

- （解決に必要なこと）市町村のシステム等の差異
- （課題）研修の講師を務められる適当な人材が不足している。
  - ・（解決に必要なこと）専門知識・技術を持った人材の育成と、研修を行える時間的余裕。
- （課題）被災市町村では、災害応急業務に多数の人員を割く必要があるため、建物被害認定調査や罹災証明書の発行業務については都道府県や市町村からの応援職員で対応することが求められる。
  - ・（解決に必要なこと）各市町村が共通のシステムを導入し、平時から研修・訓練を行い、災害時に迅速に相互応援態勢をとれるようにすること。
- （課題）災害時の被災者支援策の多様化に伴い、罹災証明書についても、多様な記載内容が求められること。
  - ・（解決に必要なこと）国において、罹災証明書の具

体的な記載方法を示したマニュアルやガイドライン等を示すべきと考える。

（課題）大規模災害の場合、市町村において事務が集中し、マンパワーが不足する可能性がある。

- ・（解決に必要なこと）市町村間の応援体制の整備

### b 政令指定都市

- （課題）業務遂行における知識・技術の習得及びマンパワー確保
  - ・（解決に必要なこと）定期的な研修の実施と職員の増員
- （課題）専門知識のない一般の職員が被害判定調査を行わなければならない、さらに、大規模地震発生時の建物被害件数は非常に多くなると想定される中で、調査職員の人員確保が課題であると考えております。
  - ・（解決に必要なこと）被害判定調査の対象職員への研修を繰り返し実施すること  
他都市との協力体制について検討すること
- （課題）1. マニュアル整備について
  - 災害対策本部の対応マニュアルについては、災害状況をイメージし、より具体的な内容に改定を行うことが課題。
- 2. 職員の育成について
  - 実際に災害現場で迅速に対応を行えるような効果的な研修を実施し、職員を育成することが課題。
- 3. 他団体との連携について
  - それぞれの経験・知識・考え方の差があることを想定した体制作りが課題。
- ・（解決に必要なこと）1. マニュアル整備について
  - 他の自治体（特に被災経験のある自治体）との情報交換を通じて情報収集を行い、本市に適した内容を検討していくことが必要。
- 2. 職員の育成について
  - 被災地への派遣経験がある職員等の経験を基にした実習形式の研修を継続して実施することが必要。
- 3. 他団体との連携について
  - 民間団体との連携にあたっては、あらかじめ役割を想定し、お互いに情報提供できる体制の構築が必要。
- （課題）罹災証明の使われ方（被災者生活支援法の支援金など）や証明の範囲（外構、動産など）をどの程度にするかなどが挙げられる。
  - 家屋調査に従事する職員数が不足していること。
  - ・（解決に必要なこと）全庁的な配備体制の見直しや民間委託などが考えられる。
- （課題）災害による被害でない場合（例：雨漏りな

ど)にも、民間の保険会社が市民に対し「罹災証明」を求めるケースが多々発生しており、市民と窓口でのトラブルになることがある。

- ・(解決に必要なこと)り災証明は、法改正以前は明確な根拠法令がなくそれぞれの市町村の判断により発行しており、このたびの法改正により公的証明としての発行を求められるようになったと理解している。そのため、発行に際してはこれまで以上に厳格な運用が求められており、国によって発行に関する明確な指針が示されるべきと考えている。
- (課題)大規模災害発生時の人員確保など課題があります。
- ・(解決に必要なこと)職員に対する研修等を実施することにより、罹災証明を発行するための体制等を強化する必要があると思います。
- (課題)引き続き従前の取扱要領により対応しており、法改正に伴う新たな課題等はありません。
- (課題)自治体により交付基準がばらばらなため、転入出者が多い福岡市では、十分に制度が浸透しない。  
大規模災害時は被災者等が多いため、被災調査、申請とのマッチングなどの事務処理を迅速かつ正確に行うことが必要。  
担当者が情報提供手順を習得するための研修等が必要。
- ・(解決に必要なこと)交付基準の統一。  
システムの導入。(資器材も必要)  
マニュアルの作成及び研修の実施。
- ・(その他意見)り災証明だけではなく、「被災証明」制度を持っている自治体もあり、ある程度統一的に取り扱うことが必要ではないか。
- (課題)罹災証明発行窓口の一本化

### c 政令指定都市を擁しない都県

- (課題)住基データと住家データの突合作業
- ・(解決に必要なこと)各市町村の関係部署でのデータ整理  
市町村関係部署の協力
- (課題)県、市町村において、家屋被害での判定基準の認定ができる職員が少ないため、判定に時間を要する傾向がある。  
また、他県では県職員が家屋被害の認定をすることが出来るよう職員を育成しているなど、認定ができる職員を増やすことが課題であると考えている。  
市町村により発行様式が異なっていることなどもある。
- ・(解決に必要なこと)県、市町村において罹災証明書の発行や住家被害認定業務に係る職員に対し、研

修会を行うなどして、認定における技術向上の促進が必要であると考えている。

- ・これまでは市町村の自治事務とされてきたが、今回、法に基づく事務となったことから、国において、規定や様式、発行マニュアルなどの指針を示すことも必要であると考えている。
- (課題)大規模災害発生時における罹災証明発行体制を整備する必要がある。(建物被害調査のノウハウを有する職員の確保や膨大な被害調査結果のデータ化、罹災証明発行に基づく被災者情報のデータベース化等)
- ・(解決に必要なこと)法制上は、市町村が実施主体であるが、他自治体からの応援職員による建物被害調査や罹災証明の発行、その後の生活再建支援へとつながる一連の業務を勘案すると、被災者台帳システムを含め、県域を超えた広域的な標準化が必要であり、国の関与の強化や財政支援が必要
- (課題)市町村において、罹災証明書交付の担当部局を事前に定めていないところもあり、事前からの体制整備が重要。
- ・(解決に必要なこと)平素からの防災部局と担当課の連携、訓練の実施。
- (課題)近年災害がなく、経験不足の団体における円滑な事務の実施
- ・(解決に必要なこと)研修や訓練の実施
- (課題)自治体間の災害時相互応援協定を締結しているが、他市町職員が被害認定業務に携わった事例はなく、応援職員と地元自治体職員の間で認定結果に差異が生じる可能性が否定できない。
- ・県において、市町向けに当該制度の説明会を実施しているが、実務の技術的な部分については説明しかねるところがある。
- ・(解決に必要なこと)当該業務に係る市町間の共通認識の醸成  
県職員向けの研修制度
- (課題)大規模災害時に被害認定、罹災証明書交付業務にあたる市町村のマンパワー不足
- ・(解決に必要なこと)組織における罹災証明書交付体制の整備  
業務の平準化  
他自治体、民間団体との応援体制の構築
- (課題)市町村の住家被害調査を含めた証明公布事務能力の向上及び被災自治体に対する市町村・県の応援体制の確立
- ・(解決に必要なこと)市町村において罹災証明交付のマニュアルを整備し、大規模災害に備えて人材の育成及び人員の増強を図る。  
県からの応援派遣も想定した県職員の研修等の実

施

#### d 政令指定都市以外の県庁所在市

- (課題) 建物の罹災証明については、内閣府発行の「被災者生活再建支援法」の被害認定基準に基づき発行しているが、人的被害、物的被害については、統一的な基準がないため、罹災証明書の発行に苦慮している。
  - ・ (解決に必要なこと) 国がガイドライン等で統一した基準を明確にすることが必要と思われる。
- (課題) 現在、本業務については、危機管理室が所管しているが、大規模災害時の担当部局に移管することが望ましい。
  - ・ (解決に必要なこと) 大規模災害時に「罹災証明」交付業務が速やかに対応できるよう、大規模災害時の担当部局に被害認定等の研修を受けてもらい、移管の準備を進める。
  - ・ (課題) 交付判定に係る人材の不足
  - ・ (解決に必要なこと) 部局を超えた罹災証明交付に係る人材の育成
- (課題) 東海地震などの大規模災害が発生した際には、広範囲にわたり多数の家屋等の調査が必要となるため、担当部署である税務部職員だけでは対応ができなくなることが考えられる。こうした際の対応として、他都市からの支援を想定した準備も必要と考える。
  - ・ (解決に必要なこと) 罹災証明書の発行については、大雨による浸水被害などがあった場合に従前から行っており、ノウハウは確立しており、マニュアルも作成済みである。しかしながら、上述のとおり、他都市からの支援によることとなった場合に、土地勘の無い支援職員に調査をお願いする場合を想定し、具体的な準備を進めておくことが必要であると考えている。
- (課題) いずれの被害種類(全壊・半壊等)に該当するか容易に判断できないケースで、どこまで正確な判定ができるかが課題であるとする(内閣府から災害時の被害認定基準が示されているが、二次災害の危険がある場合等にどこまで詳細な調査ができるか未知数)。

また、大規模な災害が発生し多量の証明書を交付する必要が生じたときに、迅速性・正確性・公平性をいかに確保するかも課題である。

  - ・ (解決に必要なこと) 職員の技術・知識の習得が重要であるとする

このため本市では毎年、災害状況調査を担当する福祉部職員を対象とした研修を行っている。
- (課題) これまでも様々な被害(家屋の全壊から動

産の一部破損まで)に対して、罹災証明書を発行してきたが、発行するための基準が自治体任せになっている。

- ・ (解決に必要なこと) 発行する基準が定かでないため国からガイドラインが示されるとありがたい。
  - ・ (その他意見) これまでも被災者台帳お作成を行ってきたが、特段法律改正により新たに取組を始めたことはない。
  - (課題) 調査員の確保、調査員の能力向上
    - ・ (解決に必要なこと) 研修
  - (課題) 罹災証明書を迅速に発行するための体制の確立。
    - ・ (解決に必要なこと) 被災者保護のためのシステムの構築及び職員の訓練。
  - (課題) 住宅被害調査をする場合において、そのノウハウを習得した職員の確保。災害が大きければ大きいほど膨大な業務量になるため、人的対応が厳しくなる可能性がある。
    - ・ (解決に必要なこと) 国・県主催の、住家被害調査の担当者のための研修機会の拡充等。
  - (課題) 大災害が発生した際、他課職員の応援を受けることになるが、その際職員間で被害程度の判定に差が生じる恐れがある。
    - ・ (解決に必要なこと) 関係所属を含め、判断基準判断等を明らかにした要綱を作成し研修を行うことで職員間に統一的な基準を定立する必要がある。
- #### e 特別区
- (課題) 火災に対する証明書の交付、交付の方法
  - (課題) 現行システムとの調整。
  - (課題) システムの運用方法や実務について、整理されておらず実務に携わることとなるであろう職員の知識が深められていない。
    - ・ (解決に必要なこと) 東京都などが行う研修に積極的に参加し、システムの運用方法や業務のあり方等について検討していくことが必要であると思われる。
  - (課題) システム導入後の運用実績がない。
    - ・ (解決に必要なこと) システムの運用には複数の部署が関わるため、関係部署と連携を図り、訓練等を実施するなどの対応が必要となる。
  - (課題) 詳細なマニュアルが存在しない。(現在作成中)
    - 関係機関が多岐にわたるため、発行までに時間がかかってしまう。
    - 他の自治体との整合性にズレがある場合がある。
  - ・ (解決に必要なこと) 関係機関との調整。
    - 罹災証明の発行等における行動マニュアルの整備と訓練等による周知

他の自治体の罹災証明に関する要綱、要領の調査。

- （課題）関係部局とのシステム導入にあたっての調整
- （課題）証明発行は、被災したと申出があった場合に、災害が発生した事実が確認でき、申出に疑義がなければ、現地での被害調査を行ったうえで、発行する。しかし、本当に、その災害で被害にあったかを確認する術はなく、申出主義であるため、特に過去に起こった災害の被災証明の発行の際には、注意して対応を行っている。
  - ・（解決に必要なこと）被災者本人との直接お会いし、事実確認を行うことしかない。
- （課題）迅速・公平なシステム運用
  - ・（解決に必要なこと）システムの習熟
- （課題）情報システムの機能にあわせた運用面の検討
  - ・（解決に必要なこと）情報システムの機能にあわせた運用面の構築
- （課題）特別区であることから、火災の罹災証明について東京消防庁と整理する必要がある。
- （課題）罹災証明発行システム導入に関する予算の確保
  - 罹災証明発行システムにあたる協定や事務手続きの特別区間での調整
  - 必要用具の事前確保に関する経費と平常時置場の確保
  - 訓練実施にあたり、関係部局との連携
  - 都税事務所との人員・人材に関する役割分担の明確化
  - ・（解決に必要なこと）国や都によるシステム導入に関する補助金の設置
  - 都によるシステム導入に関して23区での協定や事務手続きの連携・統一
  - 訓練のための部局間連携や用具置場に関する内部検討

## （8）被災者台帳の作成等について

### a 政令指定都市を擁する道府県

- （課題）台帳様式の共通化
  - ・（解決に必要なこと）現在内閣府で台帳様式共通化・ガイドライン作成を検討中と聞いている。
- （解決に必要なこと）先進的な市町の事例の紹介（特段の予算を要しない台帳の作成方法等）
- （課題）被災者台帳は、各種被災者支援制度と連携した情報システムとして整備するのが望ましいが、以下の課題が考えられる。
  - （主な課題）
  - 市町村又は県がそれぞれ独自にシステムを整備し

た場合、市町村又は県域を越えて避難した人の情報を、システム上で共有できない。

市町村や県の財政状況が厳しく、情報システムの整備・維持・更新に要する費用を、確保できない。

- ・（解決に必要なこと）総務省消防庁が提供する安否情報システムなど、全国規模で整備されている既存システムを活用する。
- （課題）市町村や県域を越えた避難も想定されるため、広域的に利用できる台帳作成システムの構築が必要と考えられる。
  - ・（解決に必要なこと）広域避難も想定し、国において全国統一のシステム構築が必要。
- （課題）被災者台帳作成手順の整理、地域住民を含めたマンパワーの確保
  - 台帳利用等における個人情報の保護
  - ・（解決に必要なこと）自主防災組織の育成・活用、避難所施設の管理者との協力体制の確保、マニュアルの整備

### b 政令指定都市

- （課題）被災者が多数発生した際の台帳作成や台帳管理などの業務フローを明確にし、その業務フローに合致し、迅速且つ的確に業務を処理することが可能となるようなシステムを導入する必要がある。
  - ・（解決に必要なこと）現在、社会保障・税番号制度との連携を考慮した、台帳作成や台帳管理のシステムが、複数の業者において開発されているので、新規システムの導入や既存の総合防災情報システムへの機能追加などにより、課題解決を図りたい。
- （課題）各種被災者生活再建支援制度の整理、個人情報等関係法令の整理、被災者生活再建支援業務の標準化、被災者台帳の構成等、業務システムの検討などが課題と考える。
  - ・（解決に必要なこと）県の強烈なリーダーシップの下で、過去の災害対応でとられた事例をもとに、近年大規模災害を経験していない自治体との業務内容や問題点の共有化が必要と考える。
- （課題）同規定について、地域防災計画に規定する予定。
  - 被災者支援システム（避難所関連システム）のシステム化について、検討している。
  - 被災者情報を把握するための必要な情報収集手段等について検討し、災害対応時の体制を整備する予定。
  - ・（解決に必要なこと）関係者（市、警察、消防、自治会、住民など）による総合的な仕組みづくりが必要であると考えられる。
- （課題）被災者台帳の作成等については、実際の事

務にあたり、多くの問題があると思慮する。

- ・（解決に必要なこと）作成方法や被災者の把握、また台帳作成後の情報共有に係るインフラ整備や手法について検討すべき要素が多数あり、実災害での運用について慎重に検討すべきと思慮する。
- （課題）他部諸かつ個人情報保護などの点から、現時点では台帳の利活用にかかる具体的運用については決まっていない。
- （課題）被災者への支援策に関する情報を被災者へ行き渡らせることが課題。
  - ・（解決に必要なこと）被災地から転出した者の転居先の現住所などの情報を把握することが必要であると考え。
- （課題）複数機関が持つ被災者情報を一元化することが必要。
  - ・（解決に必要なこと）互換性があるシステムの導入。

#### c 政令指定都市を擁しない都県

- （課題）個人情報保護の整理
  - ・（解決に必要なこと）国によるガイドラインの策定
- （課題）どこの部署が所管するかなど決まっておらず、情報が届いていない自治体もある。
  - ・（解決に必要なこと）県において、内閣府から出されている通知等など情報提供を行っている。
- （課題）大規模災害時の生活再建支援には、被災者台帳システムの導入が必要であるが、市町村間、都道府県間での支援の公平性や他自治体からの応援職員による対応等を勘案すると、県域を超えた標準化を図る必要がある。
  - ・（解決に必要なこと）法制上は、市町村が実施主体であるが、県域を超えた広域的な標準化が必要な観点から、国の関与の強化や財政支援が必要。
- （課題）市町村において、被災者台帳の担当部局を事前に決めていないところもあり、事前からの体制整備が重要。
  - ・（解決に必要なこと）災害時に円滑に実施できるよう、平素からの防災部局と担当課の連携、訓練の実施。
- （課題）近年災害がなく、経験不足の団体における円滑な事務の実施
  - ・（解決に必要なこと）研修や訓練の実施
- （課題）システムによる管理が効率的と思われるが、平時からの整備・運用については財政事情から難しい面がある。
  - ・（解決に必要なこと）他団体において開発・運用されているシステムの活用。
- （課題）被災者台帳の作成に当たって、参考とするモデルがなかった。

- ・（解決に必要なこと）国において、平成 26 年度中にモデルが示される予定であり、モデルを参考として、作成を進める予定である。

- （課題）大規模なシステム構築が必要であり、財政的な面でネック
  - ・（解決に必要なこと）国からの補助
- （課題）市町村において災害時に迅速に被災者台帳を整備する体制づくり
  - ・（解決に必要なこと）市町村における迅速な台帳作成・管理のための被災者台帳システムの導入。なお、本県の導入状況は未調査。
    - 東日本大震災で被災した岩手県においては県で被災者台帳システムを提供している。市町村外での台帳情報の利用・提供を考えると、県で統一した取扱い等の検討は必要であるとも考える。

#### d 政令指定都市以外の県庁所在市

- （課題）具体的な作成・提供方法が、市町村によって異なると弊害が出てくる。
  - ・（解決に必要なこと）全国統一した台帳のフォーマットを作成し、利用者も提供者も使用しやすいシステム作成を行う。
- （課題）マイナンバー制度との兼ね合いなどについて、システムの導入も視野に入れた中で検討することが課題である。また、被災者台帳の記載項目には、税務部門だけでなく福祉部をはじめ、様々な部署が所管するものがあるため、被災者台帳の作成（各項目の記入または入力）をどの部署が担当するのか、また、被災者台帳の全体的な管理をどこの部署が行うのかなど、庁内での調整を行っている。
- （課題）職員の操作習熟、情報提供方法の確立
  - ・（解決に必要なこと）情報提供先等を含めたマニュアルの整備
- （課題）関係部局で連携を密にする必要がある。
- （課題）避難所での台帳作成者、入力者の確保
  - ・（解決に必要なこと）避難所運営の経験
- （課題）避難所における避難者名簿からの引き継ぎ等、台帳作成及び運用がスムーズに行われるのか。
  - ・（解決に必要なこと）一連の事務処理の流れの確認・検証のための研修、訓練の実施。
- （課題）台帳の必須項目の整理

#### e 特別区

- （課題）個人情報保護
- （課題）システムの運用方法や実務について、整理されておらず実務に携わることとなるであろう職員の知識が深められていない。
  - ・（解決に必要なこと）東京都などが行う研修に積極

的に参加し、システムの運用方法や業務のあり方等について検討していくことが必要であると思われる。

- （課題）関係部局とのシステム導入にあたっての調整
- （課題）被災者台帳に記載されることは、被災証明でも記載できるものだと考えるが、実際に被災者から受ける被災証明への記載希望の内容は多岐にわたるため、法で定められた事項以外にも台帳へ記載しておく必要が生じている。（例：家財や敷地内の物の被害等）
- （課題）情報システムの機能にあわせた運用面の検討
  - ・（解決に必要なこと）情報システムの機能にあわせた運用面の構築
- （課題）被災者を一括管理できる台帳整備に関しては、各自治体で整備するものではなく、全国的に統一した様式や記載事項が必要である。そのため、各自治体で取り組んでいくべきものではない。

また、「国民総背番号制」導入に向けた取り組みとの関連性もあると思われ、その進捗状況も踏まえ今後の課題である。

  - ・（解決に必要なこと）整備に向けた国の積極的な対応

## 5. 主な回答・意見の概要

4. で挙げた自治体の回答・意見には重複する意見や類似する意見等も多数あり、これらを整理した主な回答・意見の概要は、次のとおりである。

### （1）防災会議の委員について

- ・女性委員について、任命の必要性を強く認識する一方、実際の人選に苦慮している。
- ・委員の人数が多く、実質的に活発な議論が困難、日程調整にも苦慮している。
- ・部会の設置を検討している。
- ・有識者の確保が困難である。
- ・若年層の代表の確保に苦慮している。
- ・多様な主体（例えば放送業界等）の代表を委員として構成する必要がある。
- ・防災に携わる新たな人材の発掘が必要である。

### （2）指定緊急避難場所及び指定避難所の指定について

- ・災害の危険度が明確でないことへの対応が課題である。
- ・避難所に係る災害種別ごとの危険度合いを明確にする必要がある。

- ・政省令等で示されている管理条件、立地条件等の内容の検討や適否の検証が必要である。
- ・指定の細かい基準が不明確である。
- ・危険地域が広く、指定が困難である。
- ・浸水想定区域や土砂災害警戒区域等における避難所の確保が困難である。
- ・地域内に指定できる施設が全くない場合の対応が課題である。
- ・民間施設の活用が必要であるが、管理者の同意、夜間の開放など課題が多い。
- ・避難所の収容スペースが、必要人数より少ない。
- ・市町村内の他地域への避難や、市町村外の広域避難を想定する必要がある。
- ・旅館・ホテル等の活用を検討する必要がある。
- ・中山間地で適当な施設がない場合の対応に苦慮している。
- ・従前の避難施設が使用不可となった場合の代替施設の確保が課題である。
- ・管理者の再同意が不要となる一定の場合の管理者同意の要件緩和が課題である。
- ・法律の手続きを踏むことで、却って避難所が減る可能性がある。
- ・改正法に基づく改めでの指定のメリットを示す必要がある。
- ・取り組み自体は法制化以前と変わらず、特に問題はない。
- ・指定業務が煩雑化し、市町村に膨大な作業が発生している。
- ・安全基準の確認時間を要するなど事務負担が大きい。
- ・市町村の立場に立ったマニュアル等が必要である。
- ・財政的支援が必要である。
- ・戸建て住宅の住民と高層住宅の住民の双方を守る取組みが必要である。
- ・補助避難所の活用を検討する必要がある。
- ・住民への周知を徹底する必要がある。

### （3）避難行動要支援者名簿の作成について

- ・平時における名簿提供の本人同意がとりにくい。
- ・本人同意に多大の労力を要する。
- ・法定化以前に作成した名簿について事前提供同意を取っていても、再度同意を取り直す必要があるなど、取組みを進めていた市町村の手戻り感が大きい。
- ・これまでの災害時要援護者名簿と法改正後の避難行動要支援者名簿との関係を調整する必要がある。
- ・対象者の把握が困難である。
- ・対象者の範囲が具体的に定められていないため判断に迷う。
- ・要援護者支援に関する国のガイドラインが望まれる。

- ・把握，更新に係る人的体制，膨大な事務作業が求められる，財源の確保が必要である。
- ・郵送による意思確認の経費について全額財政措置。
- ・高齢化等により支援者の確保が困難である。
- ・支援者・要援護者への補償に関する法整備が必要である。
- ・多くの関係機関との協力体制が必要である。
- ・要援護者の同意確認の方法，名簿提供に同意しない要援護者への対応が課題である。
- ・国主導で制度移行したのに，運用の細部は市町村の判断によるため，理解を得にくい。
- ・旧制度を生かすべきなのに，法に縛られ，民生委員や要支援者の負担が大きい。
- ・名簿登載者に関する全国統一的な要件基準の設置が必要である。
- ・名簿作成の前提として地域防災計画の修正が必要だが，進んでいない。
- ・個人情報の管理に不安があり，作成した名簿の関係者への提供が進んでいない。
- ・個人情報の管理・保護と地区での情報共有の二面性が課題である。
- ・支援者側の負担対策が考慮されていない。
- ・地域の力が弱くなっている所での取組み（マンパワーの確保等）が課題である。
- ・避難行動要支援者名簿の実際の活用方法，具体的な安否確認方法の確立が課題である。
- ・災害が発生する恐れがある場合には，本人の同意がなくとも名簿情報を避難支援関係者に提供できるとされているが，発生するおそれの基準等が示されておらず，判断に迷う。

#### （４）災害応急対策従事者の安全確保について

- ・各災害応急対策実施機関が配慮すべき項目，内容が不明確である。
- ・安全に配慮した活動マニュアル等を各災害応急対策実施機関が作成できるよう，国が実施機関ごとの指針を示すことが必要である。
- ・危険が切迫している際に避難を拒む住民にどのように対応するかが課題である。
- ・どこまでやれば安全確保義務を果たしたことになるのかが課題である。
- ・災害応急対策従事者は多種多様であり，任務と安全確保の両方を達成するための現場等のルール作りが困難である。
- ・消防職団員の安全確保に係る指針・マニュアルのように，一般行政職員についても国において示すべきである。
- ・安全確保のためには備品や情報伝達手段等の装備の

充実も必要である。

- ・危険要因，地域特性により判断基準は異なり，机上の考えでは実効性がない。
- ・市民がやむをえず応急対応に従事して被災等した場合の補償等が必要である。
- ・活動者・活動環境の違いを踏まえた活動可能時間の目安の設定，強制待避の判断基準の明確化が必要である。
- ・命を懸け，危険を顧みない行動を美德とする風潮，考え方を変えることが必要である。
- ・従事者の安全確保が，救助等の応急対策より優先される場合があることを社会的に理解することが必要である。
- ・安全確保の実効性を向上するため，継続的な訓練の実施が重要と考える。

#### （５）指定行政機関の長等の助言について

- ・助言を求めることのできる事項の明示，具体化が必要である。
- ・市町村長が求める助言に対応できる多数の専門性の高い職員の育成が必要となる。
- ・求める助言と応答できる助言とのミスマッチが危惧される。
- ・避難準備・勧告・指示の発令についての明確な基準の設定が必要である。
- ・指定行政機関から市町村ごとに応じた助言できる内容を提示してもらいたい。
- ・専用回線やホットラインなど助言に係る連絡体制の構築が必要である。
- ・統一的な避難情報発表基準，ガイドラインの策定が必要である。
- ・助言を受けるタイミングや内容等に関して予め整理するなど助言する側と受ける側双方による協議・調整が必要である。
- ・過去の災害データや危険箇所など各地域の特性を踏まえた避難基準を検討，作成することが必要である。
- ・求める助言の内容や危険箇所等について平常から意見交換，情報共有が必要である。
- ・同じ河川沿いの近隣自治体との避難基準の統一が必要である。
- ・大規模水害時の避難は，一貫性，統一性を持たせるように，国（内閣府）や都道府県が発令するなど法改正が必要である。
- ・データ等の情報提供だけでなく避難発令すべきかどうかの意見まで助言してもらいたい。
- ・指定行政機関の長等も，助言する以上は一定の責任を負うべきである。
- ・あくまで助言であり，指示，強制でないことに留意



が必要である。

#### (6) 安否情報の提供等について

- ・安否情報を全自治体で共有できる体制を法的に整備することが必要である。
- ・照会者の本人確認方法が課題である。
- ・DV 被害者等，回答に当たって配慮すべき被災者の把握方法が課題である。
- ・多忙を極める市町村職員への安否情報提供業務の負担増の対策が課題である。
- ・在宅避難者等避難所外住民の安否情報収集方法が課題である。
- ・全国統一の安否情報システムの構築が必要である。
- ・市町村，警察，消防，自治会，住民等関係者による総合的な調整の仕組みが必要である。
- ・住民の殺到する問い合わせニーズに対し行政のスピード感では対応困難と予想される。
- ・同居以外の親族には生死の情報しか提供できないこととされ，当然，親族は不満である。
- ・国民保護法による安否情報システムが，災害対策基本法等に規定する必要事項を完全に満たしておらず，国において安否情報システムの改修をお願いしたい。
- ・安否情報提供窓口の一元化，情報集約体制の確立が課題である。
- ・安否情報の収集方法，安否情報の提供にあたっての本人確認手続きが確立されていない。
- ・自治体の判断に委ねられている事項について，各自自治体で統一した運用が必要である。
- ・国のガイドライン策定及び自治体における情報提供基準の策定が必要である。
- ・明確な回答基準等の作成が課題である。

#### (7) 罹災証明書の交付について

- ・被災市町村は災害応急業務に忙殺されており，建物被害認定調査や罹災証明書の発行業務については都道府県や他市町村からの応援職員で対応することが求められる。
- ・被災者支援策の多様化に伴い，罹災証明書についても多様な記載内容が求められる。
- ・国が，罹災証明書の具体的記載方法のマニュアルやガイドライン等を示すべきと考える。
- ・業務遂行における知識・技術の習得及びマンパワー確保が課題である。
- ・大規模地震発生時の建物被害件数は非常に多く，調査職員の人員確保が困難である。
- ・法改正により公的証明として位置づけられ，発行に際してはこれまで以上に厳格な運用が求められることから，国によって発行に関する明確な指針が示さ

れるべきと考える。

- ・今回，法に基づく事務となったことから，国において，規定や様式，発行マニュアルなどの指針を示すことも必要であると考えている。
- ・被害調査結果及び罹災証明発行に基づく被災者情報のデータベース化等が必要である。
- ・他自治体からの応援職員による建物被害調査や罹災証明の発行，その後の生活再建支援へとつながる一連の業務を勘案すると，被災者台帳システムを含め，県域を超えた広域的な標準化が必要であり，国の関与の強化や財政支援が必要である。
- ・建物の罹災証明は内閣府の被災者生活再建支援法の被害認定基準に基づき発行しているが，人的被害，物的被害は，統一的基準がなく，罹災証明書の発行に苦慮している。
- ・火災の罹災証明について東京消防庁と整理する必要がある。
- ・申出主義であるため，特に過去に起こった災害の被災証明の発行の際には，注意して対応を行っている。

#### (8) 被災者台帳の作成等について

- ・内閣府で台帳様式共通化・ガイドライン作成が必要である。
- ・市町村又は県がそれぞれ独自にシステムを整備した場合，市町村又は県域を越えて避難した人の情報を，システム上で共有できない。
- ・消防庁が提供する安否情報システムなど，全国規模で整備されている既存システムを活用することが考えられる。
- ・広域避難も想定し，国において，広域的に利用できる全国統一の台帳作成のシステム構築が必要である。
- ・作成方法や被災者の把握，また台帳作成後の情報共有に係るインフラ整備や手法について検討すべき要素が多数あり，実災害での運用について慎重に検討すべきと考える。
- ・被災地から転出した者の転居先住所などの情報を把握することが必要であると考えられる。
- ・複数機関が持つ被災者情報の一元化，互換性があるシステムの導入が必要である。
- ・市町村間，都道府県間での支援の公平性や他自治体からの応援職員による対応等を勘案すると，県域を超えた標準化，国の関与の強化及び財政支援が必要である。
- ・大規模なシステム構築が必要であり，財政面がネックとなる。
- ・全国統一の台帳フォーマットにより利用者も提供者も使いやすいシステム作成を行う。
- ・マイナンバー制度との兼ね合いなどについて，シス

テムの導入も視野に入れた中で検討することが課題である。

## 6. 今後のあるべき対応

本稿においては、改正災害対策基本法の適切な運用を図るため自治体に求められる主な実務的課題と考えられる、

- (1) 防災会議の委員について
- (2) 指定緊急避難場所及び指定避難所の指定について
- (3) 避難行動要支援者名簿の作成について
- (4) 災害応急対策従事者の安全確保について
- (5) 指定行政機関の長等の助言について
- (6) 安否情報の提供等について
- (7) 罹災証明書の交付について
- (8) 被災者台帳の作成等について

の 8 項目について、自治体の現状や取組み、認識等の実態を明らかにした。

すなわち、東日本大震災の教訓等を踏まえて行われた平成 24 年及び平成 25 年の災害対策基本法改正は、昭和 36 年に制定されてから既に 50 年を経過した同法にとって制定以来の大改正であり、大改正ゆえに、改正法の適切な運用を図るため自治体に求められる実務的課題は多く、改正後の災害対策基本法の主たる運用を担う自治体にとって、多くの課題を抱え、その解決に苦勞している現状や取組み、認識等の実態が明らかになったものである。

もとより、国においては、改正法の運用に必要な政令や府令・省令の整備、改正法令の施行通知、ガイドライン、質疑応答の送付等により、自治体を支える努力をしてきていることは十分承知している。

それでもなお、自治体において、多くの課題を抱え、苦勞している現状が明らかになった以上、その解決に向けて、関係者の一層の努力を要請したい。

災害対策基本法を実効性あるものとして適切に運用していくため、それぞれの自治体が自ら工夫し、努力を重ねるとともに、国をはじめ、自治体の代表である全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国消防長会等関係機関が協議を重ね、連携を密にし、さらなる法令の整備、解釈・運用の明確化を図るなど様々な方法で対応していくことが必要であると考えます。

## 7. おわりに

本稿において、改正後の災害対策基本法の主たる運用を担う自治体にとって、多くの課題を抱え、その解決に苦勞している現状や取組み、認識等の実態が明ら

かになった画期的な災害対策基本法の制定以来の大改正を、より実効あるものとするためにも、取り組むべきことは多く、法整備や具体化・明確化等所要の対応が急がれる。

本研究に当たり自治体から寄せられた一つひとつの貴重な個別意見を是非参考にしていただき、関係者の解決に向けての速やかな対応を期待するものである。

ご協力賜った自治体の皆様方及びご支援いただいた本学政策研究センターに深く感謝申し上げる次第である。

災害に対応するため、災害対策法制がより実効性のあるものとして進展することを心から願うとともに、本稿がその一助となれば幸いである。

---

自治体における改正災害対策基本法の実務的課題に関する研究

発効日：2016（平成28）年3月31日

発行者：武田文男（政策研究大学院大学 教授，防災・復興・危機管理プログラムディレクター）

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1 国立大学法人政策研究大学院大学（TEL 03-6439-6000）