

第1章 背景と経過

1 自然災害の発生状況

全国的に自然災害が頻発化・激甚化

地震	風水害
▶ 東日本大震災（H23.3.11） …最大震度7、死者・行方不明者22,000人超	▶ 平成30年7月西日本豪雨（H30.6.28～7.8） …洪水・土砂災害、死者・行方不明者263人
▶ 熊本地震（H28.4.14） …最大震度7、死者・行方不明者270人超	▶ 令和元年東日本台風（R1.10.10～10.13） …洪水・土砂災害、死者・行方不明者90人超
▶ 令和6年能登半島地震（R6.1.1） …最大震度7、死者・行方不明者700人超	▶ 令和2年7月豪雨【九州・中部・山形等】（R2.7.3～7.31） …洪水、死者・行方不明者77人

2 国の対応

災害の都度得られた教訓から、防災・減災の取組を強化

- 国土交通省緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の派遣  
被害状況の迅速な把握、被害の発生及び拡大の防止、被災地の早期復旧など、地方公共団体を支援。
- プッシュ型支援  
被災都道府県からの具体的な要請を待たないで、食料等の必要な物資を調達し被災地に緊急輸送。プッシュ型支援物資のうち、発災直後に市場調達することが困難なもの等を全国8地域で分散備蓄。
- 避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針の改定（令和6年12月）  
大規模災害の教訓を踏まえた指針。令和6年能登半島地震、スフィア基準<sup>※1</sup>を踏まえ令和6年12月に改定。  
※1 災害や紛争の被災者が尊厳ある生活を送るための国際的な人道支援の最低基準
- 防災庁の設置（令和8年度予定）  
国の防災の在り方の構想、事前防災、発災時から復旧・復興までの一貫した災害対応の司令塔として設置。

3 県の対応

令和6年能登半島地震の教訓や令和6年7月大雨等の経験から、防災・減災の取組を強化

- 避難者の生活環境向上  
食料等の備蓄、快適なトイレ確保、男女共同参画やプライバシーに配慮したパーティションの備蓄など
- 防災DX  
避難所運営システムの導入による、市町村避難所での避難者登録業務支援
- 人材育成  
自助力・共助力の向上にむけた防災学習充実

4 山形市の対応

東日本大震災の経験を踏まえた防災体制の抜本的見直し  
以降も国や県の災害対応強化を踏まえ、随時、強化・見直し

- 防災体制の強化  
災害対策本部設置基準の見直し、防災支部の新設、避難所の見直し、災害協定の締結
- 地域防災力の強化  
市民防災センター、自主防災計画の見直し、共助備蓄物資整備への支援、自主防災リーダー・アドバイザー登録制度
- 防災情報の収集および伝達手段の充実  
防災行政無線等の更新、緊急速報メール・防災ラジオ・SNS等による情報伝達
- 備蓄の見直し  
自助備蓄の啓発、共助備蓄の啓発、公助備蓄の充実

【用語の定義】

**市避難所**：山形市が開設する避難所  
**地区避難所**：自主防災組織が集会所等を使用し自主運営する避難所  
**在宅避難**：自宅で避難生活を送ること  
**車中避難場所**：車中泊を選択する避難者が車で避難する場所  
**1.5次避難所**：市避難所等に被害が生じた場合又は収容力を超えた避難者が発生した場合の臨時・一時的な避難所  
 ○山形市総合スポーツセンター等の大規模公共施設  
**2次避難所（福祉避難所等）**：避難生活の長期化により健康に支障を来すと判断される避難者の健康維持を目的とした避難所  
 ○社会福祉施設等：福祉的な配慮を行う環境がある程度整った避難所  
 ○ホテル・旅館等の宿泊施設  
**帰宅困難者避難所**：災害の公共交通機関が停止した場合の帰宅困難者を受け入れる避難所

第2章 現状での課題

1 市民ニーズへの対応

避難所での寒暖対策、プライバシー確保、自動車による要配慮者の自主避難など多様な市民ニーズに対応が必要。

2 国の指針改定（令和6年12月）を踏まえた取組

避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（以下「国の指針という。」）の改定を踏まえた取組強化が必要。

3 民間活力の活用

民間事業者との災害協定を数多く締結してきたが、車中避難など具体的運用が未整理のものもある状況。国の指針改定の内容を満たすため、さらなる民間活力の活用が必要。

4 感染症対策

新型コロナウイルス感染症流行を経験。これを踏まえた避難所での感染症対策の強化が必要。

第3章 本計画の目的

- 多様なニーズへの対応や、国の指針の充足、民間活力の活用、感染症対策の課題などを克服する。
- 本計画を着実に推進することにより、市民及び避難者等の生命と安全を確保し、健康と安心の保持を図る。

【参考1】熊本地震における熊本県の避難者数と避難所数の推移



出典：「熊本地震の概ね3ヶ月間の対応に関する検証報告書（平成29年3月 熊本県）」等の各種資料より内閣府作成

【参考2】令和6年能登半島地震における石川県避難者・避難所数の推移（令和6年4月 内閣府資料より）

- |                    |                           |
|--------------------|---------------------------|
| 1月2日が発災後最大の40,688人 | 1月8日                      |
| 2月6日（1か月後）には7,460人 | 1.5次避難所として石川総合スポーツセンターが開設 |
| 3月5日（2か月後）には5,083人 | 1月2日の約12%まで減少             |
| 4月2日（3か月後）には3,740人 | 1月2日の約10%まで減少             |
|                    | 2次避難所としてホテルや旅館の受付が開始      |

第4章 本計画で想定する対応期間等

- 対応期間は、発災から概ね1か月の期間を対象とする。  
施設等は、山形市地域防災計画で想定する、避難先として活用を見込む施設等とする。  
[理由]  
○熊本地震では、発災直後の避難者数が最大で、その後の避難所集約等を経て、1.5か月後には、約4.5%まで減少。  
○令和6年能登半島地震でも、発災後の避難者数が最大で、1.5次避難所や2次避難所の開設などを経て、1か月後には、約18%まで減少し、その後の減少率は低い状況であった。  
○そのため、1か月の避難所運営に必要な体制・物資を準備しておくことで、当面の難局は回避できるものと想定する。

第5章 本計画で想定する避難者数

- 山形市における想定避難者数は、最大で約30,000人とする。  
○山形盆地断層帯を震源とする地震：約28,300人 ○大雨による洪水及び土砂災害：約29,500人

第6章 計画の基本的考え方

- 防災対策の基本である次の3項目について、発災後の応急対策はもとより、平常時から、本計画の策定と推進において徹底する。そのことにより、本計画の目的を達成する。

- ①自助、共助及び公助の適切な連携 ②国、県及び関係機関との連携 ③民間活力の活用

第7章 具体的取組事項（別紙）

第8章 計画の推進にあたって

- 大規模災害の検証や国・県の計画変更を踏まえ、随時、本計画の見直しを行う。
- 本計画に合わせて、山形市地域防災計画の見直しを行う。
- 本計画の推進にあたり、PDCAサイクルにより改善に努める。

主な成果指標	避難所運営マニュアルの校舎側等使用箇所掲載率100%、公助備蓄の整備率90%（R15までに100%）
--------	--

具体的取組事項

区分	項目	現状と課題	具体的取組	実施スケジュール
1 共通事項	(1) 暑さ対策	○小中学校体育館に冷房設備が未整備の状態。 ○市有体育館(学校以外)に冷房設備が未整備の状態。 ○避難生活における、熱中症リスクへの対策が必要。	①小中学校施設整備方針に基づき、小中学校体育館へ計画的に空調設備を整備する。 ②避難所運営マニュアルに、水分補給や換気等の基本的な暑さ対策を追記する。 ③通気性のあるテントパーティションを導入する。 ④市有体育館(学校以外)の空調設備整備について順次検討する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③R8～順次実施 ④R8～順次検討
	(2) 寒さ対策	○小中学校体育館に暖房設備が未整備の状態。 ○市有体育館(学校以外)に暖房設備が未整備の状態。 ○避難生活における、低体温症リスクへの対策が必要。	①小中学校施設整備方針に基づき、小中学校体育館へ計画的に空調設備を整備する。 ②避難所運営マニュアルに、毛布や防寒衣の活用等の基本的な寒さ対策を追記する。 ③断熱性のある段ボールパーティションや床からの冷気を防ぐ段ボールベッドを活用する。 ④市有体育館(学校以外)の空調設備整備について順次検討する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③継続実施 ④R8～順次検討
	(3) 感染症対策	○市避難所における感染症対策ガイドラインに基づき、段ボールパーティション、換気等で対応。 ○大規模災害の教訓等から感染症対策の強化が求められている。	①基本的な感染症対策の徹底に向け、避難所運営マニュアルに、土足禁止、換気、手洗い、マスク着用、対人距離等の対応を追記する。 ②水循環式手洗い器を導入し、マスク等の備蓄を推進する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施
	(4) 1.5次避難所	○1.5次避難所とする総合スポーツセンターの開設運営対応の具体化が必要。	①スポーツセンターの開設運営マニュアル、各市避難所の収束マニュアルを整備し、マニュアルに基づく訓練の実施・検証・改善を行う。	①R8～10 整備、R11～実施
	(5) 2次避難所(福祉避難所等)	○不足が想定される福祉避難所の確保、福祉避難所への移動手段が必要。 ○大規模災害の教訓等から福祉避難所への直接避難が求められている。	①関係機関と連携し、福祉避難所を順次確保していく。 ②福祉避難所への移動方法の検討を個別避難計画に明記する。 ③福祉避難所への直接避難の可能性を継続して探っていく。	①継続実施 ②R8～順次実施 ③継続検討
	(6) 応急仮設住宅	○応急仮設住宅等に関する対応の具体化が必要。	①応急仮設住宅や賃貸型応急住宅の入居等に関する対応マニュアルを整備する。	①R10～11 整備
	(7) 健康保持	○山形市保健医療調整チームマニュアルに基づく健康相談等を実施する。 ○処方箋の発行困難時の医薬品販売・授与の方法の具体化が必要。	①マニュアルに基づく訓練の実施・検証・改善を行う。 ②感染症対策とあわせて健康保持に向け、避難所運営マニュアルに、手洗い・うがい、清掃、適度な運動等の対応を追記する。 ③災害時の医薬品販売・授与に関し、関係機関・関係団体と具体的対応を協議する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③R8～順次実施
	(8) 情報共有	○災害時、山形市から避難者への情報伝達は、緊急速報メール、市公式ホームページ、SNS(LINE、X、Facebook等)防災メールマガジン、防災ラジオ、報道機関など多様な手段で実施。 ○大規模災害の教訓等から、避難所におけるWi-Fi環境の提供が求められている。	①市避難所、地区避難所、在宅避難者、車中避難者、帰宅困難者、外国人等と正しい情報を速やかに共有するため、山形市防災情報DX推進計画に基づく情報共有方法の周知を図る。(防災DX推進計画では、市公式ホームページをはじめ既存手段を最大活用する方針) ②災害時における避難所等でのWi-Fi環境の確保に向け、関係する民間事業者との連携等を検討する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施
	(9) 受援対応	○国・他自治体職員、ボランティア、物資等の応援の受入・活用等に関する対応の具体化が必要。	①応援の受入・活用を円滑に行うための受援計画を策定し、受援を含む防災訓練の実施・検証・改善を行う。	①R8～順次実施
	(10) その他	○大規模災害の教訓等から、次世代の防災・減災意識の向上が求められている。	①市民防災センターにおける防災学習、出前講座による防災授業への出向等を継続する。 ②自主防災組織及び自主防災リーダー・アドバイザー等による地域での取組を促進する。	①継続実施 ②R8～順次実施
2 市避難所	(1) 避難方法	○徒歩による避難を原則としているが、要配慮者ががやむを得ず自動車での避難する場合が想定される。 ○要配慮者に加え、緊急車両や各種支援車両の進入が想定され事故や混乱防止が必要。	①要配慮者が円滑に避難できるよう、自動車による要配慮者の避難を可能とする。あわせて、避難所運営マニュアルに、要配慮者車両・緊急車両の通行ルート、停車スペースを明記する。 ②避難所運営マニュアルに交通誘導員の配置を位置づけ、有事の際に可能な範囲で対応する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施
	(2) 施設利用	○現在、公民館・コミュニティセンターは施設全体、小中学校等は体育館の使用を基本としている。 ○避難所運営委員会では、使用エリアで、一般避難者スペース、要配慮者や男女別等スペース(トイレ、更衣室、洗濯干場、授乳室等)を設定し、避難所運営マニュアルに位置づけている。 ○国の指針では、1人当たり3.5㎡の居住スペース確保が求められており、避難所のスペース不足が想定される。	①避難スペースの不足や要配慮者等スペースの確保等に対応できるよう、市立小中学校及び商業高校では、状況に応じて、体育館に加え校舎等を避難所として使用する。あわせて、国立・県立校等においても校舎等の使用について協議を行う。 ②指名職員が中心となり、避難所運営委員会において、一般避難者スペース、要配慮者や男女別等スペース、トイレ、グラウンドの使用箇所や使用方法を協議・決定し、避難所運営マニュアルに明記する。 ③マニュアルの位置づけ後、運営委員会や訓練の機会を通じて使用箇所や使用方法を検証し、必要に応じてマニュアルを修正する。 ④マニュアルの作成や修正にあたり、使用スペースが不足する場合は、防災対策課が全体調整を行う。	①R8～順次実施 ②R8～10 整備 ③R11～順次実施 ④R8～順次実施
	(3) 生活空間	○段ボールパーティションによる間仕切、段ボールベッドの設置により、プライバシーや感染対策等を考慮した世帯毎の居住区画を形成する想定。 ○段ボールパーティションは熱がこもりやすく、夏場は通気性のある間仕切が必要。 ○大規模災害の教訓等から、小中学校体育館トイレのバリアフリー化や雨音対策等が求められている。	①プライバシー確保と通気性を考慮したテントパーティションを導入する。導入後、要配慮者を優先し、気温変動等の状況にあわせながら段ボールパーティションを使い分け運用する。 ②テントパーティションや段ボールパーティション等が不足する場合は、国のプッシュ型支援や民間事業者等からの調達で対応する。 ③体育館等の長寿命化工事に合わせてバリアフリー化や雨音対策を検討する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③R8～順次実施
	(4) トイレ	○現在、携帯トイレ(既設洋式トイレで使用)、マンホールトイレ、仮設トイレ等での対応を想定。 ○国の指針により発災当初50人当たり1基のトイレ確保が求められ、不足するトイレの確保が必要。 ○大規模災害の教訓等から衛生的でバリアフリーに配慮したトイレが求められている。	①不足するトイレ(便器)を確保するため、公助備蓄として簡易トイレ(自動ラップ式トイレ)を導入する。 ②衛生面・バリアフリーに配慮した快適トイレ、モバイルトイレ、トイレトレーラー等の確保について、民間事業者との災害協定等を検討する。 ③山形市国土強靱化地域計画に基づき、マンホールトイレの整備を推進する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③継続実施
	(5) 食事	○大規模災害の教訓等から温かい食事の提供が求められている。	①避難所運営委員会において、炊き出し等の使用箇所、使用方法を協議・決定し、避難所運営マニュアルに明記する。 ②温かい食事の提供に向けて、キッチンカー事業をはじめ民間事業者等との災害協定を進める。	①R8～10 整備 ②R8～順次実施
	(6) 入浴	○現在、入浴機会の提供は、自衛隊の支援を想定。 ○国の指針により民間事業者との災害協定などが例示され、入浴機会の提供が求められている。	①入浴機会を提供できるよう、民間事業者との災害協定を進める。 ②入浴施設までの移動を円滑に行なえるよう、民間事業者との災害協定を進める。	①②R8～10 検討 ①②R11～順次実施
	(7) 運営方法	○大規模災害の教訓等から、より女性等への配慮が求められている。 ○避難所運営委員会における女性割合が低く女性委員の確保が求められている。 ○要配慮者のニーズを避難所運営に活かすことが必要。 ○指名職員のスキルアップ、マンパワーの確保、訓練実施・検証・改善などによる体制の強化が必要。 ○防災情報DX推進計画を踏まえ、防災支部や災害対策本部との連絡体制等の整理が必要。	①女性等の視点(プライバシー、衛生、防犯、子育て、役割固定化防止等)が活かされるよう、避難所運営マニュアルの再検証・見直しを行う。 ②避難所運営委員会への女性委員確保に向け、避難所運営マニュアルに女性の参画推進を明記する。あわせて、自主防災組織や女性自主防災リーダー・アドバイザー等との検討の場を設けていく。 ③避難訓練や避難所開設運営訓練へ要配慮者の参加を促す。 ④指名職員の研修充実に加え、バックアップ体制の確保、訓練の実施・検証・改善を行う。あわせて、防災対策課に避難所運営マニュアル見直しにあたってのヘルプデスクを設置する。 ⑤山形市防災情報DX推進計画を踏まえた連絡体制や防災支部の在り方について見直しを行う。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③R8～順次実施 ④R8～順次実施 ⑤R8～順次実施
	(8) 電源	○公助備蓄のガンリン燃料発電機及び投光器が老朽化し更新が必要。	①維持管理の負担が軽減でき、環境負荷の少ない資機材へ更新する。	①R8 検討、R9～順次実施
	(9) ペット	○ペット同行避難を原則とし、避難所運営マニュアルで飼養スペース等を位置付けている。 ○大規模災害の教訓等からペット同行避難に対する適切な対応が求められている。	①ペット同行避難の対応が未調整の市避難所について調整を促していく。 ②ペット同行避難を含む避難所開設運営訓練の実施・検証・改善を行う。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施
3 地区避難所	(1) 共助備蓄	○地区避難所を開設運営する自主防災組織では、補助制度の活用等により必要な資機材を備えているが、市避難所等とともに地区避難所における生活環境の向上が必要	①地区避難所の生活環境の向上にむけて、自主防災組織への補助の拡充により、地区避難所の共助備蓄の充実を図る。 補助対象とする共助備蓄の資機材は、公助備蓄と同じ内容を基本とする。	①R8 検討、R9～順次実施
4 在宅避難	(1) 自助備蓄	○自助備蓄による対応を基本とし、食料や生活用品の最低3日分推奨7日分の備蓄を啓発している。 ○飲料水や食料品に比べ、トイレの自助備蓄が少ない傾向にあり啓発強化が必要。	①在宅避難での自助備蓄を基本とした対応を踏襲し、引き続き自主防災組織と連携し、トイレを含む自助備蓄の啓発を強化する。 ②自助備蓄で不足する場合、国のプッシュ型支援、民間事業者からの調達等で対応する。	①継続実施 ②R8～順次実施
5 車中避難	(1) 車中避難場所	○大規模災害の教訓等を踏まえ、車中避難場所の拡充が必要。(現在、公園等6か所、遊戯施設10か所)	①引き続き車中避難場所の拡充を検討する。	①継続実施
	(2) 開設運営	○車中避難場所の開設運営について対応の具体化が必要。 ○遊戯施設では昼夜を通したトイレの確保が必要。	①開設運営マニュアルを整備し、マニュアルに基づく訓練・検証・改善を行う。 ②遊戯施設の閉店時におけるトイレ利用について協定事業者と協議する。トイレが不足する場合は災害協定に基づき調達する。	①R8～順次実施 ②R8～R10 協議・調整
	(3) 自助備蓄	○車中避難での食料や生活用品は、在宅避難と同様に自助備蓄での対応を想定。	①平常時の車中避難に関する情報提供において、食料や生活用品は自助備蓄での対応を基本とする旨の周知を図る。 ②自助備蓄で不足する場合、国のプッシュ型支援、民間事業者からの調達等で対応する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施
6 帰宅困難	(1) 開設運営	○帰宅困難者受入施設の開設運営について対応の具体化が必要。(現在、公共施設等6か所)	①開設運営マニュアルを整備し、マニュアルに基づく訓練・検証・改善を行う。	①R8～順次実施
	(2) 公助備蓄	○帰宅困難者へ提供する食料等の確保が必要。	①食料等の調達に関する民間事業者との連携等を検討する。	①R10～検討
7 公助備蓄	(1) 公助備蓄	○東日本大震災の経験を踏まえ、想定避難者約3万人を対象とし要配慮者に重点をおいた3日分の食料等に加え、停電対策として発電機等の資機材を備蓄。 ○国の指針改定や通知等により、市町村が備蓄すべき基本8品目と数量が示されるなど、公助備蓄の拡充が必要。(基本8品目:食料、毛布、乳幼児用ミルク、乳児・小児用おむつ、大人用おむつ、生理用品、トイレトーパー、トイレ)	①国の指針等を踏まえ、想定避難者約3万人を対象とした発災後3日分、国が示す基本8品目に加え、独自に寒暖対策、感染症対策、停電対策の資機材を備蓄する。(食料では食物アレルギーの配慮を継続、高齢者の嚥下等に対応できるよう防災ゼリーを導入、寒暖対策ではテントパーティション、感染症対策では手洗いスタンドを導入、停電対策は発電機等の資機材を継続) ②発災後4日目以降や公助備蓄以外で必要となる資機材等は、国のプッシュ型支援、民間事業者からの調達等で対応する。 ③公助備蓄はローリングストックを踏襲し、期限が切れる前に啓発用として活用する。 ④平時から自助、共助、公助による備蓄の周知を継続する。	①R8～順次実施 ②R8～順次実施 ③R8～順次実施 ④継続実施