



平成29年12月25日
近畿管区行政評価局

「避難所等の指定・運営等に関する実態調査」の結果

総務省近畿管区行政評価局（局長：角田 祐一）は、平成29年8月から12月にかけて、災害時に危険を回避するための避難所等の指定・運営等の状況について、大阪府、兵庫県及び和歌山県とこれら府県の中から抽出した58市町（注）を対象に書面調査を実施し、そのうち12市について実地に調査しました。

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、避難所等の指定・運営に関する実態を調査し、現状と課題を明らかにするとともに、課題の克服に向けた方策等を収集、提供するために実施したものです。

（注）大阪府、兵庫県及び和歌山県内の全114市町村の中から人口の多い順に58市町を抽出（各府県ごとに約5割）

当該58市町の人口は114市町村の人口の約9割

この度、調査結果を取りまとめ、平成29年12月25日、調査対象とした大阪府、兵庫県及び和歌山県とこれら府県内の全114市町村に対して参考連絡を行いましたので、公表します。



【照会先】総務省 近畿管区行政評価局
評価監視部 第2評価監視官 新井 芳隆

電話：06-6941-8905 FAX：06-6941-8999

E-mail：knk21@soumu.go.jp

調査結果の概要

調査の背景

- 避難所等（指定緊急避難場所・指定避難所・福祉避難所）(注)は、地震、津波、大雨、洪水等による災害の発生に際し、住民の安全を確保するための施設として重要な役割
 - (注)・指定緊急避難場所→災害時にその危険から逃れるための避難場所
 - ・指定避難所 →災害の危険性がなくなるまでの間、住民等が一時的に滞在する施設
 - ・福祉避難所 →高齢者、障害者等の要配慮者を受け入れるための二次的な避難所
- 避難所等では、良好な生活環境の確保、避難者の心身の健康の維持や要配慮者（高齢者、障害者等）に対する支援が必要
- 避難所運営マニュアルの未整備や避難所運営のための訓練の未実施により、避難者等に対する十分な支援が確保されないおそれ
- 熊本地震（H28.4）では、避難所外の避難者（車中泊、テント泊など）も多く、物資の支援や情報提供が困難であったことや、体調の不良（エコノミークラス症候群）を訴えた者も多数発生
- 災害発生時には、安否確認のほか、被災者自身による災害情報等の取得と発信を行うためのニーズが増大するため、災害時優先電話である特設公衆電話やWi-Fi（公衆無線LAN）などの通信手段の確保が重要

主な調査事項

1-(1) 避難所等の指定状況

1-(2) 避難所等の周知状況

2 指定避難所等の円滑な運営に向けた取組状況
(マニュアルの整備・訓練等の実施状況)

3 避難所外の避難者対策

4 避難所等における通信手段の確保

調査結果

調査対象とした58市町において、

- 災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「法」という。）に基づく指定緊急避難場所及び指定避難所は53市町（91%）が両方を指定。また、福祉避難所は46市町（指定避難所を指定している54市町のうち85%）が指定
- 全58市町で、ホームページ又はハザードマップで避難所等を周知。他方、避難経路等を示した標識の設置状況は次のとおり
 - ① 案内誘導表示→指定緊急避難場所20市町（37%）、指定避難所19市町（35%）
 - ② 現地表示 →指定緊急避難場所40市町（74%）、指定避難所43市町（80%）(百分率は、書面調査で回答が得られた54市町を分母として計算している)
- 58市町の全てが避難所共通の汎用運営マニュアルを作成しているが、避難所単位の運営マニュアルの作成は19市町（33%）など
- 避難所外の避難者（車中泊・テント泊など）に対する対応方針は、28市町（48%）が未策定
- 災害時優先電話である特設公衆電話を47市町（81%）が設置しているが、11市町（19%）は未設置
また、Wi-Fiの設置は16市町（28%）のみ

調査結果の取扱い

調査で明らかとなった実態や、参考となる取組事例について、調査対象とした大阪府、兵庫県、和歌山県及びこれら府県内の全114市町村にそれぞれ参考連絡

1 - (1) 避難所等の指定状況

制度の概要等

- 東日本大震災では、切迫した災害から逃れる「避難場所」と避難生活を送る「避難所」が明確に区別されなかったことが被害拡大の一因
⇒ このため、平成25年の法改正において、市町村長による「指定緊急避難場所」及び「指定避難所」の指定制度が創設され、施設管理者の同意を得て指定することが義務付け

主な調査結果

◇ 指定緊急避難場所・指定避難所・福祉避難所

- 調査対象とした58市町では、いずれの市町においても、災害発生時に住民等が避難できる場所や施設の確保を進めており、このうち、法改正を受け、法に基づく指定緊急避難場所及び指定避難所を指定している市町は**53市町（91%）**で、他の**5市町（9%）**は、指定緊急避難場所及び指定避難所の両方又はいずれか一方が未指定
※ 指定緊急避難場所（公園、広場、公立小・中学校のグラウンドなど）、指定避難所（公立小・中学校の体育館・校舎、公民館など）
- 一方、指定避難所を法に基づき指定している54市町のうち、要配慮者（高齢者・障害者等）を受け入れるための二次的な避難所である福祉避難所を指定しているのは**46市町（85%）**で、他の**8市町（15%）**は未指定
※ 福祉避難所（特別養護老人ホーム、障害者支援施設、保健福祉センターなど）
- 実地調査した12市の中には、「福祉避難所は、地域における要配慮者数からみて不足」とする意見あり



更なる指定を推進するための参考事例

◇ 指定緊急避難場所・指定避難所

○ 実地調査した12市の中には、指定の拡大を図るため、民間施設を指定しているものや、住民が避難しやすい場所に所在する行政区画外の施設を指定するなどの取組例あり

① 民間ビル、駅舎、私立学校、社寺等を指定（大阪市、海南市）

【結果報告書P9～12 図表1-(1)-⑧、⑨】

② 行政区画を超えた施設を指定（伊丹市、御坊市）

【結果報告書P18～20 図表1-(1)-⑫】



◇ 福祉避難所

○ 実地調査した12市の中には、次のような取組例あり

→ 福祉避難所の指定施設数は、市域内の要配慮者数からみて不足していることが想定されるため、福祉避難所の指定対象となり得る施設の選定を幅広く行い、隣接の町に所在する介護老人福祉施設と協議を図り、協定を締結した上で、自市の福祉避難所に指定（海南市）【結果報告書P22 図表1-(1)-⑮】



1 - (2) 避難所等の周知状況

制度の概要等

- 市町村長は、指定緊急避難場所、避難経路等を記載した印刷物の配布等の必要な措置を講ずるよう努めなければならない (法第49条の9)
- 指定緊急避難場所への円滑な避難誘導、存在の周知・啓発のため、避難経路も含め標識を設置することが有効 (「緊急避難場所の指定に関する手引き」(平成29年3月 内閣府(防災担当)))
- 避難所として指定した施設については、住民に分かりやすく避難所である旨を当該施設に表示しておくこと (「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28年4月改定 内閣府(防災担当)))

主な調査結果

- 調査対象とした58市町では、指定緊急避難場所、指定避難所について、「ホームページへの掲載」、「ハザードマップ類、防災ハンドブック等の各戸配布」、「広報誌(紙)に掲載」などの方法で住民等に周知
⇒ **全市町(100%)**で実施済み
 - 他方、標識等の設置をみると、①案内誘導表示を行っているのは、指定緊急避難場所**20市町(37%)**、指定避難所**19市町(35%)**、また、②現地表示を行っているのは、指定緊急避難場所**40市町(74%)**、指定避難所**43市町(80%)**
- ※ 百分率は、書面調査で回答が得られた54市町を分母として計算している

住民等への周知を推進するための参考事例

◇ 案内誘導表示

掲示板を利用した避難場所案内



(伊丹市)
【結果報告書P49
図表1-(2)-(19)】

公共表示付き電柱広告



〔公共表示付き電柱広告〕
広告面の3分の1に避難場所表示などの防災情報を表示
設置、管理費用は広告主が負担

(姫路市)
【結果報告書P47, 48
図表1-(2)-(18)】

◇ 現地表示

分かりやすい説明を加えた案内板（再帰性反射機能あり（注））

図記号案内板（津波浸水想定付記）



（新宮市）【結果報告書P44 図表1-(2)-⑮】



（神戸市）【結果報告書P50 図表1-(2)-⑳】

（注）光を光源の方向へ戻す反射材を用いたもので、夜間における視認性が向上

太陽光パネル内蔵コードレスLED標識
〔夜間、停電時の視認性確保〕



（大阪市）【結果報告書P41～43 図表1-(2)-⑭】

〔太陽光パネル内蔵コードレスLED標識〕

標識看板内部にソーラーパネルを埋め込み、発電した電力を市販のニッケル・水素充電電池（単三）で蓄え、夜間、低消費電力のLEDを光源として内照式で表示面全面を発光させるタイプ

電気配線工事の必要がなく、支柱を設置せずとも壁面や柵などに設置が可能

停電時も点灯！



（御坊市）【結果報告書P38～40 図表1-(2)-⑬】

2 指定避難所等の円滑な運営に向けた取組状況

制度の概要等

- 東日本大震災では、長期の避難所生活を余儀なくされた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の課題が発生
 - ⇒ 市町村長等は、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る必要あり（平成25年法改正）
 - ⇒ 内閣府は、i）避難所運営マニュアルの作成、ii）地域住民も参加する訓練の実施、iii）食物アレルギーの避難者にも配慮した食料等の備蓄などを示す（「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成25年8月））

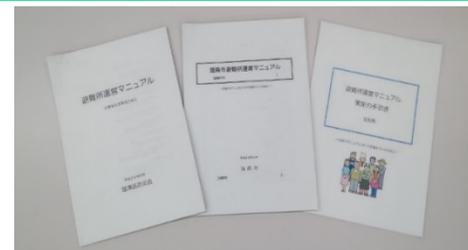
主な調査結果

- (1) 避難所運営マニュアルの策定状況
 - 調査対象とした58市町の全てが区域内の避難所共通の汎用運営マニュアルを作成済み
 - 避難所単位の運営マニュアルまで作成しているのは**19市町（33%）**（※ 作成中又は一部避難所で作成済みを含む。）
- (2) 避難所運営訓練の実施状況
 - 58市町中、**54市町（93%）**は避難所運営のための研修・訓練を実施しているが、未実施が**4市町（7%）**あり
- (3) アレルギー対応食料等の備蓄
 - 58市町中、**53市町（91%）**は食物アレルギー対応食料等（アルファ化米、粉ミルク等）を備蓄しているが、備蓄なしが**5市町（9%）**あり
- (4) 指定緊急避難場所に指定された施設の解錠方法の工夫
 - 58市町の中には、指定緊急避難場所に指定された施設が施錠された夜間・休日等に、地震による津波が発生した場合に速やかな避難が可能となるよう、地震の揺れを感知・反応して自動開放される収納箱（以下「地震自動解錠鍵ボックス」という。）を一部施設に設置して鍵等を保管（5市町）している例あり



円滑な運営を推進するための参考事例

- (1) 実地調査した12市では、①東日本大震災や熊本地震における避難所運営で得られた教訓等を踏まえたマニュアル改訂例（大阪市、伊丹市）や、②自主防災組織と連携した避難所単位のマニュアル作成例（茨木市、海南市）あり
【結果報告書P57～60 図表2-⑥、⑦】



(2) 実地調査した12市では、次のような避難所運営訓練の取組例あり

【結果報告書P62～81 図表2-⑨～⑭】

- ① 市主催の避難所運営訓練の実施（茨木市、伊丹市）
- ② 地域主体の避難所運営訓練の実施（大阪市、茨木市）
- ③ 避難所担当職員や地域住民に対する避難所運営訓練（HUG）の実施（西宮市、伊丹市）
（※ HUG → 静岡県開発のカードゲーム形式の訓練）
- ④ 女性だけの避難所運営訓練の実施（茨木市）
- ⑤ 円滑な避難所開設を検証するため、避難準備情報発令時に避難所を一斉開設（橋本市）
- ⑥ 福祉避難所の運営訓練の実施（大阪市、西宮市、伊丹市）



(3) 食物アレルギー対応食料等を備蓄している53市町には、様々なアレルギーに対応するため、アルファ化米や粉ミルク以外に、おかゆ・リゾット、ようかん、備蓄パン、ライスクッキー、シチューを備蓄している市町（吹田市、上富田町ほか）あり

備蓄しているアレルギー対応食の品目一覧
（複数回答）



(4) 地震自動解錠鍵ボックスを設置している5市町のうち、実地調査した2市では、

- 震度5弱以上の地震に反応・感知する 地震自動解錠鍵ボックスを、指定緊急避難場所に指定した施設のうち、津波浸水区域内の津波緊急避難ビル15施設（海南市）、津波一時避難施設である小・中学校等の公共施設17施設（新宮市）に設置し、施設が施錠された夜間・休日等に地震による津波が発生した場合でも、ボックス内部の鍵を使用して速やかに施設内に避難することが可能

【結果報告書P83, 84 図表2-⑰】

地震自動解錠鍵ボックス



3 避難所外の避難者対策

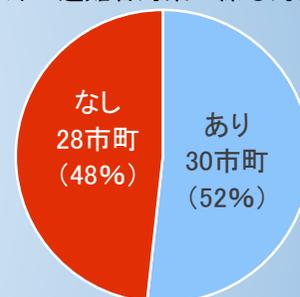
制度の概要等

- 市町村長は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの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（法第86条の7）
- 内閣府は、指定避難所以外に避難所生活が見込まれる施設・場所の洗い出し、リスト化の実施、在宅避難者への対応方針等について検討することを示す（「避難所運営ガイドライン」（平成28年4月））
- 熊本地震（H28.4）では、避難所外の避難者（車中泊、テント泊など）も多く発生し、避難所外避難者に対する支援等に課題

主な調査結果

- 調査対象とした58市町のうち、**28市町（48%）**は、避難所外の避難者数を把握することが困難であること等を理由として、避難所外の避難者対策の対応方針を未策定
- 一方、策定済みの**30市町（52%）**は、熊本地震等で避難所外の避難者が多く発生したことなどを踏まえ、避難所外の避難者に対する対応方針を地域防災計画や避難所運営マニュアル等の中で規定

指定避難所以外の避難者対策に係る対応方針の有無



避難所外の避難者への対策を推進するための参考事例

- ◇ 実地調査した12市の中には、避難所運営マニュアル等で以下の事項を記載している例あり
 - 車中泊者等に対する急性肺血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）の予防方法等を明記
このほか、ドローンを活用した避難所外避難者の把握方法も今後検討予定
（海南市）【結果報告書P88, 89 図表3-⑤】
 - 災害時には、指定避難所以外への避難が想定されるため、自主防災組織や地域防災支援員（市から避難所へ派遣される職員）と地区長が連携し、避難所外の避難者の把握や情報伝達について明記（泉佐野市）【結果報告書P88 図表3-⑤】



4 避難所における通信手段の確保

制度の概要等

- 災害発生時には、安否確認や問合せ等の電話が被災地に殺到するなど、電話がつながりにくい状態になり、通信規制の実施が想定
⇒ 市町村は、①通信規制による影響が少なく、②停電時でも架電が可能（発信のみ）で、③通話料が無料である「特設公衆電話」の事前設置を進めているところ
⇒ 平成28年4月に発生した熊本地震では、被災者自らがTwitter等のSNSを利用し、情報の取得や発信を行っていたとされており、スマートフォンやタブレット端末が広く普及している中、通信規制の影響が少ないWi-Fi（公衆無線LAN）を活用できる環境の整備が期待

主な調査結果

- 特設公衆電話は、調査対象とした58市町のうち、**47市町（81%）**が指定避難所の全て又は一部に設置済みである一方、**11市町（19%）**は、特設公衆電話制度の不知等の理由により未設置
- Wi-Fi（公衆無線LAN）は、58市町のうち、**42市町（72%）**が整備・維持管理費用の負担が大きい等の理由により未整備

指定避難所における特設公衆電話の設置状況

設置あり 47市町(81%)	設置なし 11市町 (19%)
-------------------	-----------------------

指定避難所におけるWi-Fi（公衆無線LAN）の整備状況

整備あり 16市町 (28%)	整備なし 42市町 (72%)
-----------------------	-----------------------

通信手段の確保を推進するための参考事例

- ◇ 実地調査した12市の中には、次のような取組例あり
〈 Wi-Fi（公衆無線LAN）〉
 - 光回線が整備済みの指定避難所45施設のうち、**2施設においてWi-Fi（公衆無線LAN）を整備済み**残る43施設についても、平成29年度中に整備完了の予定（海南市）

【結果報告書P95 図表4-(2)-②】



【参考資料】

○ 避難所等の指定に係る関係法令

◎ 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）（抄）

（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。

（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。

◎ 災害対策基本法施行令（昭和37年政令第288号）（抄）

（指定避難所【福祉避難所を含む】の基準）

第20条の6 法第49条の7第1項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 避難のための立退きを行つた居住者等又は被災者（次号及び次条において「被災者等」という。）を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- 二 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。
- 三 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。
- 四 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。
- 五 主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

○ 「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」

災害対策基本法の一部改正により、市町村には、避難所における良好な生活環境を確保し、被災者の避難生活に対するきめ細やかな支援を実施することが求められるが、その取組にあたっての参考となるよう、内閣府が、平成25年8月に、市町村を対象に生活環境の確保に関する事項を指針として示したもの。

第1 平常時における対応

避難所の組織体制と応援体制の整備、避難所の指定、指定避難所等の周知、避難所における備蓄等及び避難所運営の手引（マニュアル）の作成

第2 発災後における対応

避難所の設置と機能整備、避難所リスト及び避難者名簿の作成、避難所の運営主体、福祉避難所の管理・運営、食物アレルギーの防止等の食料や食事に関する配慮等、被災者への情報提供 等