

平成29年11月9日  
総務省四国行政評価支局

## 南海トラフ巨大地震対策に関する実態調査＜第2次調査＞の結果 ～避難者対策を中心として～

総務省四国行政評価支局（局長：松田綱児）では、平成29年4月から10月にかけて、「南海トラフ巨大地震対策に関する実態調査＜第2次調査＞－避難者対策を中心として－」を実施しました。

この調査は、平成27年度に実施した「南海トラフ巨大地震対策に関する実態調査－津波から人命を守る対策を中心として－」に引き続き、守られた人命をつなぐ対策の充実強化に資するため、第2次調査として四国4県及び抽出した14市の協力を得て実施したものです。その結果、南海トラフ巨大地震発災後に必要となる避難所の設置・運営を中心とした避難者対策の準備状況についての課題等が明らかになりました。

これらの調査結果については、平成29年11月9日、四国内の4県及び全95市町村に対して情報提供を行いました。また、四国南海トラフ地震対策戦略会議（国の関係機関、4県、四国市長会等で構成）に対しても情報提供を行いました。



【避難所運営訓練の様子:三豊市立松崎小学校】

### ＜照会先＞

四国行政評価支局 評価監視部 評価監視官 船越 孝志  
評価監視調査官 向山 達之  
評価監視調査官 久保野谷 智司

電話：087-831-9207, 9208

# 調査結果の概要

## 調査の背景

- ◆南海トラフを震源とするマグニチュード8～9クラスの地震は、30年以内に60～70%の確率で発生  
この地震が発生した場合、四国4県で死者約10万人、避難者約140万人の人的被害等甚大な被害が想定
- ◆四国地域における南海トラフ巨大地震対策は、重要かつ喫緊の課題であり、中でも、避難者対策は、被災者の健康を守り、その後の生活再建への活力を支える基礎
- ◆四国行政評価支局では、平成27年度に「南海トラフ巨大地震対策に関する実態調査ー津波から人命を守る対策を中心としてー」(第1次調査)を実施し、津波から人命を守るため、緊急避難場所の的確な指定、住民等への情報伝達体制の充実等について改善を求めたところ
- ◆平成28年4月の熊本地震では、i)運営マニュアルの未作成や備蓄品不足により避難所の運営が円滑に行われなかった、ii)膨大な避難所外避難者が発生したが、物資の支援や情報提供が困難であったことや、エコミークラス症候群を発症する避難者が多数発生するなどの状況が発生

## 主な調査事項

- 1-① 指定避難所の指定状況  
② 指定避難所の周知状況
- 2-① 指定避難所の運営体制等の整備状況  
② 備蓄物資の整備状況等  
③ 保健対策の準備状況
- 3 避難所外避難者(車中泊)対策の準備状況
- 4 第1次調査結果のフォローアップ

## 調査結果の取扱い

明らかとなった**課題**について、  
四国内の4県と全ての市町村に、  
四国南海トラフ地震対策戦略会議に、  
それぞれ**情報提供**

⇒ 関係機関において課題の情報共有が可能  
避難者対策の更なる充実・強化を期待

# 1-① 指定避難所の指定状況

## 主な調査結果

### 一般避難所

※指定避難所のうち福祉避難所以外のもの(学校等)

抽出14市の一般避難所の充足状況は、次のとおり。

- 一般避難所が充足している 8市  
一般避難所が不足している 6市
- 不足している6市では、最大級の地震の場合、耐震性や津波による浸水等により、更に不足するおそれがある 【報告書P5, 43, 44】

### 工夫ある取組も！

- ☆ 民間施設を一般避難所に指定(高知県の3市)
- ☆ 災害時に旅館やホテルを避難所として利用する協定を締結(高知県)
- ☆ 市町村域を越えた広域避難に係る協定を4圏域で締結(高知県)

【報告書P5, 6, 45, 46】

### 福祉避難所

※指定避難所のうち高齢者等要配慮者の滞在が想定されるもの

抽出14市の福祉避難所の充足状況は、次のとおり。

- 福祉避難所への想定避難者数を算定しておらず、充足状況が不明確である 3市
- 福祉避難所が不足している 11市
- 不足している11市の中には、一般避難所と兼ねた福祉避難所について、それぞれの避難スペースを決めていないものがある 1市 【報告書P6, 46, 47】

### 工夫ある取組も！

- ☆ 原則として全ての社会福祉施設を対象に、福祉避難所の指定に関する意向調査を行い、その結果を市町村に提供することで、福祉避難所の指定促進を支援(高知県)
- ☆ 要配慮者の広域的な受入体制を整備するため、複数市町村と社会福祉施設等の間で広域福祉避難所を整備(南国市)
- ☆ 指定基準で、建物の耐震構造や立地に関する要件を定めて、避難所の安全性を確保(松山市)

【報告書P6, 47~49】

## 今後の課題

- 市町村は、引き続き、
- ・ 指定避難所の一層の確保に努めること。
  - ・ 指定避難所の安全性の確保に取り組むこと。

# 1-② 指定避難所の周知状況

## 主な調査結果

抽出14市全てにおいて、指定避難所の一覧を作成し、防災マップやホームページにより公開している。  
【報告書P8, 51】

## 工夫ある取組も！

- ☆ 防災マップの点字版を作成・配布（視覚障害者に配慮した周知）（高松市、松山市）
- ☆ 防災マップの外国語版を作成し、ホームページに掲載（外国人に配慮した周知）（西条市）
- ☆ ピクトグラムと英語表記がある表示板を設置（高松市）→ 写真A
- ☆ GPSによる避難所までの案内機能があるアプリを配信（宇和島市、西条市）→ 写真B

【報告書P8, 9, 51～55】



## 今後の課題

市町村は、引き続き、一般避難所の周知の充実を図ること。

〔写真A〕ピクトグラムと英語表記がある表示板



〔写真B〕GPSによる避難所までの案内機能があるアプリ



## 2-① 指定避難所の運営体制等の整備状況

### 主な調査結果

4県は、避難所運営マニュアル作成のための指針等の作成、人材育成のための事業の実施、補助金制度の創設、関係団体による協議会の設置等により、避難所運営に係る支援を行っているが、抽出14市における状況をみると、一般避難所、福祉避難所とも、運営体制、運営マニュアル、運営訓練が必ずしも十分でない。【報告書P12～18】

#### 53一般避難所を調査

- 避難所運営体制未整備  
: 38一般避難所 (72%) 【報告書P12, 67, 68】
- 避難所運営マニュアル未作成  
: 38一般避難所 (72%) 【報告書P14, 15, 85～87】
- 避難所運営訓練未実施  
: 36一般避難所 (68%) 【報告書P17, 113, 114】

#### 25福祉避難所を調査

- 避難所運営体制未整備  
: 14福祉避難所 (56%) 【報告書P13, 14, 76, 77】
- 避難所運営マニュアル未作成  
: 23福祉避難所 (92%) 【報告書P16, 104】
- 避難所運営訓練未実施  
: 21福祉避難所 (84%) 【報告書P18, 118】

### 工夫ある取組も！

- ☆ 防災士がリーダーシップを発揮してマニュアルを作成—防災活動において中心的な役割を担う防災士の養成に積極的に取組み— (愛媛県) 【報告書P12, 13, 73】
- ☆ 学校において避難所の運営を支援するための計画を作成 (徳島県、鳴門市及び高知県の各教育委員会) 【報告書P15, 95～102】
- ☆ 福祉避難所と関係機関・団体との間で協力体制を確立 (連絡協議会を設置) (四万十市) 【報告書P14, 82】
- ☆ 福祉避難所の協定を締結している施設を個別に訪問し、福祉避難所としての準備状況を具体的に把握 (東かがわ市) 【報告書P14, 83】

### 今後の課題

市町村は、  
防災士等の協力を得ながら、各地区の避難所運営体制の整備をより一層支援していくこと。また、各地区の避難所運営訓練が円滑に実施できるような条件・環境をより一層整備していくこと。

## 2—② 備蓄物資の整備状況等

### 主な調査結果

抽出14市（51保管場所）の状況を見ると、備蓄物資の保管・管理が不十分なものあり

- ・ 津波等により浸水するおそれのある場所に備蓄物資が保管されているもの 5市（14保管場所）
  - ・ 備蓄物資の使用期限等が過ぎているもの 3市（4保管場所）
- 【報告書P25, 131, 132】

### 進んでいる取組も！

- ☆ 既に備蓄目標を達成している 2市
- ☆ 要配慮者（高齢者・乳幼児・女性など）に配慮した物資を備蓄
  - ・ 紙おむつ（大人用）10市
  - ・ 紙おむつ（子供用）12市
  - ・ アレルギー対応食料 13市
  - ・ アレルギー対応粉ミルク 8市
  - ・ 生理用品 11市
- ☆ 民間事業者等との緊急物資の供給・調達に係る協定の締結  
全14市（1市当たり 最小で2協定、最多で23協定）

【報告書P23, 24, 127～129】



### 今後の課題

- 市町村は、
- ・ 備蓄物資の保管場所の選定について十分な検討を行うこと。
  - ・ 備蓄物資の保管・管理は適切に行うこと。

## 2-③ 保健対策の準備状況

### 主な調査結果

抽出14市の状況を見ると、保健対策が必ずしも十分ではないものあり

- ・ 感染症発生時における隔離スペースの確保に向けた検討がされていない 6市
- ・ 統括保健師を選任していない 2市

【報告書P27, 28, 140, 146】

### 工夫ある取組も！

☆ 災害時保健衛生総括コーディネーター（医師）を配置（徳島県）

【報告書P27, 141】



### 今後の課題

市町村は、避難者の保健対策をより一層推進していくこと。

## 3 避難所外避難者（車中泊）対策の準備状況

### 主な調査結果

抽出14市では、計約30万人の避難所外避難者の発生を想定しているが、避難所外避難者の所在を把握する方法を確立しているところはなく、具体的な対策の検討が十分に進んでいない【報告書P29, 30, 150】

### 工夫ある取組も！

☆ 自治集会の場で行政の目が行き届く場所への避難を注意喚起（東かがわ市）

【報告書P30, 151】



### 今後の課題

市町村は、避難所外避難者の所在の把握方法を検討し、引き続き、対策の具体化を図ること。

## 4 第1次調査結果のフォローアップ

### 主な調査結果

四国行政評価支局が平成27年度に実施した「南海トラフ巨大地震対策に関する実態調査－津波から人命を守る対策を中心として－」の結果に基づく主な要改善事項（改善が必要とみられた事項）に関する対応状況について、国の14機関、2特殊法人及び21市町から把握した結果、防災対策の充実、見直しが図られている状況がみられた。

【報告書P31～36, 151～158】

（単位：事項、％）

対象機関	対象 要改善 事項数	左記の要改善事項に関する関係機関の対応状況					
		改善済み (A)	改善中 (B)	A+B	改善予定	改善を 検討中	その他
国の14機関	31 (100)	30 (96.8)	1 (3.2)	31 (100)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
2特殊法人 及び21市町	264 (100)	98 (37.1)	31 (11.7)	129 (48.9)	23 (8.7)	97 (36.7)	15 (5.7)



# ○四国4県における南海トラフ巨大地震の被害想定

県名 (人口)	震度・津波高等	人的被害	建物被害	想定避難者数		指定避難所数		(備考) 被害想定 公表時期
				避難所内避難者数	避難所外避難者数	一般避難所数	福祉避難所数	
徳島 (75万)	最大震度:7 最高津波水位:約24m 浸水域:約20,000ha	死者:31,300人	全壊・焼失: 約12万棟	約31万人		1,047施設		第1次:H25.7 第2次:H25.11
				約20万人	約11万人	1,016施設	31施設	
香川 (97万)	最大震度:7 最高津波水位:約5m 浸水域:約7,000ha	死者:6,200人 負傷者:19,000人	全壊・焼失: 約35,000棟	約20万人		435施設		第1次:H25.3 第2次:H25.8 第3次:H26.2 第4次:H26.3
				約12万人	約8万人	395施設	40施設	
愛媛 (138万)	最大震度:7 最高津波水位:約21m 浸水域:約12,000ha	死者:16,000人 負傷者:47,000人	全壊・焼失: 約24万棟	約44万人		1,307施設		第1次H25.6 最終:H25.12
				約28万人	約16万人	1,174施設	133施設	
高知 (72万)	最大震度:7 最高津波水位:約34m 浸水域:約18,000ha	死者:42,000人 負傷者:36,000人	全壊・焼失: 約16万棟	約45万人		1,319施設		H25.5
				約29万人	約16万人	1,218施設	101施設	
四国 全体 (382万)	浸水域:約57,000ha	死者:約10万人 負傷者:約10万人	全壊・焼失: 約56万棟	約140万人		4,108施設		—
				約89万人	約51万人	3,803施設	305施設	

- (注) 1 本表は、「最大震度」及び「最高津波水位」について内閣府の被害想定に基づき、また、その他の項目について徳島、香川、愛媛及び高知の各県の被害想定に基づき、当局が作成した。  
 2 浸水域には、浸水深が1cm以上となる面積を記載した。  
 3 四国全体の負傷者数は、徳島県の数値を含んでいない。  
 4 想定避難者数は、発災から1日後のものである。  
 5 指定避難所数(平成26年10月1日時点)は、「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」(平成29年4月)内閣府による。