

市民が安心して過ごせる避難所に関する調査 総務常任委員長報告

総務常任委員会において行いました「市民が安心して過ごせる避難所に関する調査」の経過並びに結果につきましてご報告申し上げます。

近年、自然災害は頻発・激甚化の傾向にあり、避難所設置の蓋然性は高まり、求められるニーズも複雑・多様化しております。加えて、長期化した際の対応や感染症対策など避難所運営における課題は多岐にわたっております。

このことから、当委員会では、多様化する市民ニーズへの対応と避難所の環境の向上に資するため、「市民が安心して過ごせる避難所に関する調査」を調査事項として決定し、令和7年10月より計11回の委員会を開催いたしました。

この間、市当局から詳細な説明を聴取するとともに、参考人として福島大学行政政策学類教授であり、東日本大震災時の福島大学避難所の運営アドバイザーを務められた鈴木典夫氏を招致し、福島大学避難所での体験や、避難所の在り方について意見を聴取いたしました。

また、先進事例などを調査するため、石川県加賀市、静岡県三島市及び東京都文京区への行政視察を実施いたしました。

以下、調査の結果についてご報告申し上げます。

はじめに、国及び本市の動向について申し上げます。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災の教訓を踏まえ、国においては平成25年6月に災害対策基本法を改正し、避難所における生活環境の整備や避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮等について規定いたし

ました。また、市町村等を対象に生活環境の確保等に関する事項を示した「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」を策定することで、市町村等において、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が可能となりました。

本市においては、令和6年1月1日に発生した能登半島地震をはじめとした災害対応の教訓等を踏まえ、福島市地域防災計画を修正し、国際的な人道支援基準であるスフィア基準に基づき避難所における1人当たりの必要面積を改めるなど、生活空間の質の向上に努めているところであります。

次に、本市における避難所の現状と課題について申し上げます。

まず、現状については、3つの内容を確認いたしました。

1つ目は、環境についてであります。

災害時応援協定等に基づく食料品の提供やキッチンカーの派遣、学校給食センター等を活用した炊き出しにより、災害時の食事の確保に取り組んでおります。また、オストメイト対応の自走式トイレカーを令和9年3月に導入予定であり、災害時のトイレ環境の整備を図っております。

2つ目は、配置についてであります。

避難所の指定については、災害対策基本法第49条の7において市町村長が指定することとされております。また、同法施行令第20条の6では具体的な指定基準を規定しております。

これらの関係法令に基づき、本市では浸水想定区域外を原則として指定すること、公共施設を中心に安全性を最優先とした配置とすること、地域バランスを考慮し一定数を確保すること、不足地域においては民間施設も活用することなど、市独自の基本方針を定めることにより、適正な避難所の配置に努めております。

3つ目は、運営体制についてであります。

職員の配置体制について、部局横断的な班編成とすることに加え、次の配置まで 24 時間間隔を開けることにより長期化傾向にある近年の自然災害への対応を図っております。また、避難所運営マニュアルの策定により避難所運営における役割分担の明確化に努めております。

次に、課題についてであります。

浸水想定区域の拡大により従来基準では避難所としての指定が困難な施設が増加しており、地域によっては避難所が不足していると当局より説明がありました。

こうした状況下において本市では選定基準の見直しを行い、建物の基礎高や床上浸水等の一定の条件を満たす場合、浸水想定区域内の施設を避難所として指定可能としました。また、旅館やホテルとの協定により妊産婦や医療的ケア児の受け入れを行うことや、スーパーマーケットやドラッグストア等との協定により車中泊避難用の駐車スペースを設けるなど、分散避難の推進を図っております。

以上、これら本市の現状と当委員会で実施した調査の結果を踏まえ、市当局に対して次の4点について提言いたします。

1点目は、日常生活の確保によるストレスのない居場所づくりについてであります。

避難所の生活環境の問題に対しては、スフィア基準に基づいた環境整備を行うことは重要であることから、多様なニーズに対応した居住スペースの確保はもとより、トイレや入浴施設のさらなる充実について取り組むべきであります。

また、鈴木参考人からは、避難所での過ごし方が災害関連死の防止につ

ながる点や、避難所はもともとユニバーサルな存在であることを踏まえ、避難者が我慢を強いられることのないよう工夫を凝らす必要があると説明がありました。さらに、避難生活の長短に関わらず避難所内のコミュニティ形成を図り、避難者の居場所をつくることが重要であると説明がありました。

これらのことから、避難者同士の交流の場を確保し、避難所内コミュニティの形成を図ることで、避難者の居場所づくりに取り組むべきであります。

加えて、東日本大震災時の福島大学避難所においては、配給された食材を温かいものに作り替える完全自炊型の食事提供体制を確立するとともに、避難者自身に調理を任せることで、避難者の健康維持と避難所での役割づくりに取り組んだとの事例の説明がありました。

本市においても、食材の調達ルートの確保と各避難所の調理環境の構築を進め、食事の提供を通じた役割の創出を図ることで、避難者の心身の健康維持に努めるべきであります。

2点目は、民間施設やICTの活用による多様なニーズへの対応についてであります。

文京区では、大学や助産師会、大学病院等との協定により、災害時に妊産婦や乳児が避難する専用の母子救護所を全国に先駆けて設置しております。また、浸水想定区域を中心に民間企業やマンション等と協定を結び、垂直避難場所を確保することで、河川の氾濫や大規模な内水被害等の風水害への対応に努めております。

これらの取組は、本市としても大いに参考にすべきであり、従来の旅館やホテルに加え、大学やマンション等との連携により受け皿を拡大するこ

とで、地域での避難所不足や妊産婦、乳児の受け入れ等にも対応できるよう避難場所の拡充に努めるべきであります。

さらに、文京区においては、通訳機能付きタブレット端末を各避難所に配備しており、13言語及び手話通訳に対応した映像通訳サービスを通じて、外国人や聴覚障害者との円滑な意思疎通を実現しております。

本市においても、ICTのさらなる活用により、国籍や障害の有無を問わず、誰もが正確に情報を得られるよう避難所の情報連絡体制の強化に努めるべきであります。

3点目は、明瞭なマニュアル策定と人材育成による運営体制の強化についてであります。

文京区では、区内33箇所すべての避難所に避難所開設キットを導入し、避難所開設の前段階から開設後の初期段階までの行動手順書等を分かりやすくまとめることで、誰もが躊躇なく実働できる運営体制の構築に取り組んでおります。

三島市においても、各避難所での開設フローやレイアウトの見える化により、避難所運営における分かりやすさの向上に努めております。

さらに、避難所運営に携わる自主防災組織、学校、市職員で避難所運営方法を共有するための避難所運営基本マニュアルを定め、毎年更新をすることで避難所の実態に即したマニュアルに昇華するとともに、役割の明確化を図っております。

発災後は混乱や人員不足等が想定されることから、本市においても、避難所開設の円滑化を図るため、避難所開設手順書の簡素化と分かりやすさの向上に努めるべきであります。また、運営にあたっては、避難所運営マニュアルを実態に合わせて見直すなど、さらなる役割分担の明確化を図る

べきであります。

一方、策定されたマニュアルに基づき避難所を運営するマネジメント人材の育成についても、本市が取り組むべき重要な課題であります。

三島市では、避難所の近くに住み災害時に役割の少ない部局の職員を現地配備員として配置しております。避難所運営会議や避難所開設訓練を通じて現地配備員と地域が連携を図ることにより、危機管理担当職員がいない状況においても、自主防災組織、学校、市が連携した適切な避難所開設が行えるよう努めております。

また、加賀市では県との連携により市民の防災士資格の取得費用を助成する防災士育成事業に取り組んでおり、防災士資格の取得促進を図ることで、地域住民の防災に対する意識向上を支援する防災士の育成に努めております。

これらの取組を踏まえ、本市においても市職員と自主防災組織等の地域住民が連携した研修や訓練を行うとともに、防災士の資格取得支援に取り組むなど、市と地域の双方の人材育成に取り組むべきであります。

4点目は、市民主体の地域防災活動による自助・共助意識の醸成についてであります。

鈴木参考人からは、地区防災計画の策定や避難所開設訓練を通じて、各地区での避難所の在り方について共通認識を持つことや役割分担を明確にすることが重要であると説明がありました。

地区防災計画は、一定の地区内の居住者及び事業者等が共同して行う自発的な防災活動に関する計画であり、地域の防災力向上において重要な役割を担っています。本市においては、浸水想定区域の計画策定が概ね完了している一方で、計画が未策定のままとなっている区域も存在します。

こうしたことから、本市においても地区防災計画策定を推進し、各地区において求められる避難所の在り方を共有することで、市民の自助・共助意識の醸成に努めるべきであります。

また、三島市においては、全ての避難所で1年に1回避難所開設訓練を行い各地区における災害時の役割を確認するとともに、訓練により見えてきた課題とその対応の検討を行うことで、発災時の対応力を高めております。

本市においても、実践的な避難所開設訓練を定期的を実施することで、発災時の初動体制の強化を図るとともに、市民一人一人の防災意識の向上に努めるべきであります。

以上4点の提言をいたしました。最後に、調査にあたりご協力いただきました皆様に厚く御礼を申し上げますとともに、詳細なる説明をいただいた市当局に感謝申し上げます。

結びに、市と市民が一体となり避難所の課題解決に取り組むことにより、本市の避難所がユニバーサルな存在となることを期待いたしまして、市民が安心して過ごせる避難所に関する調査報告といたします。