

総務常任委員会
所管事務調査報告書

今後の避難所のあり方について

令和4年12月14日

1) 調査事件名

今後の避難所のあり方について

2) 調査の目的

近年、全国的に大型台風や豪雨災害、地震災害などに見舞われることが多く、そのたび避難所の重要性やあり方が議論されてきた。避難所において新型コロナウイルス感染が始まって以後、感染予防対策などを強く求められ、また、女性や子ども・障がい者など弱者の安全確保も行わなければならない。それらの多様な社会変化に合わせた「安全な避難所」を目指すために調査研究を行う。

3) 調査の経過

令和4年5月11日 グループ会議

令和4年5月24日 グループ会議

令和4年5月30日 グループ会議

令和4年6月15日 視察

「人と防災未来センター」（兵庫県）を視察研修

令和4年6月17日 委員間討議

令和4年6月29日 委員間討議

令和4年9月15日 所管事務調査・委員会

担当課に現状と課題について質疑し、その後、委員間討議

令和4年10月17日 委員協議会 委員間討議

令和4年10月24日 グループ会議

令和4年11月14日 広島市議会視察

避難所運営について研修

令和4年11月16日 委員協議会 委員間討議

令和4年11月25日 グループ会議

令和4年11月25日 委員協議会 委員間討議

高槻市の「女性が提案する避難所運営」について委員間で共有化し、討議

令和4年12月14日 12月定例会 常任委員会 調査報告承認

4) 調査・研究結果

① 阪神・淡路大震災記念館「人と防災未来センター」視察研修 令和4年6月15日

- ・ 「人と防災未来センター」は、防災・減災の世界的拠点となる事を目的に創設された機関であり、平成14年4月に開設された。阪神・淡路大震災から得た貴重な教訓を世界共有国内外の地震災害時、被害が軽減され生命の尊さや共生の大切さを世界に発信することを目的としている。
- ・ 施設は、東館と西館に分かれている。西館は、2階が「防災と減災体験フロア」となっており、【防災・減災ワークショップ】【減災グッズ展示や備えのチェックリスト】【防災未来ギャラリー企画展】コーナーなどがある。水と災害の実験コーナーなどもありボランティアの方々が担当していた。
- ・ 3階は、「震災の記憶フロア」では、【記憶を残す】【語り継ぐ】【復興をたどる】コーナーとなっている。被災体験者により、地震の発生時の状況や、避難所での様子などの話を聞いた。
- ・ 4階は、「震災追体験フロア」となっており、【復興直後の街】を原寸のジオラマで体験した。大震災ホール、1.17シアターで当時の映像などを観た。
- ・ 東館は、BOSAIサイエンスフィールド、心のシアターなどがある。地震の模擬体験なども出来る。このような施設で、地震や災害に対して予備知識を養い、様々な今までの災害を忘れず学ぶ必要がある。



② 広島県広島市危機管理室災害予防課

「広島市の避難所運営等」について視察研修

令和4年11月4日広島県広島市を訪問し「避難所運営について研修した。

- ・ 地域特性は、三方の山々が市街地のデルタ地域を囲み、市内には6本の川が流れ、平地の割合は17%となっている。古くから傾斜地への居住が進行している。地質は、後期白亜紀の花崗岩である。花崗岩は水分を含むと崩れやすいという特徴がある。
- ・ 平成11年6月、平成26年8月、平成30年7月に豪雨災害が起こっている。災害がおこるたび新たな防災・減災対策を展開してきた。
- ・ 令和元年に市全体の危機管理室体制の構築を図るため市長部局に危機管理部門を設置し、全庁的な指導・調整機能を強化し訓練等も行った。
各地域の自主防災会の組織化を強化した結果、自主防災会は市内100%の組織率となっている。
- ・ 避難所は、指定避難所と福祉避難所を設置することとなっている。
- ・ 指定避難所は、南海トラフ巨大地震を想定し、避難者17万2千人を収容可能となるよう指定している。小学校区141学区を基本とし小学校や市有施設を中心に212施設で約22万1千人収容を想定指定している。
- ・ 指定避難所で求められる機能は、避難機能・情報収集・伝達機能・保険・医療・救護機能・物資供給・備蓄機能など。
福祉避難所では、高齢者や障がい者など福祉的配慮が必要な場合に開設する。事前に106の民間福祉施設と協定を締結している。
- ・ 指定避難所の運営マニュアル基本方針では、①生活再建のための防災拠点機能②地域住民や避難者が中心③早期の閉鎖などが挙げられている。
- ・ 女性や子どもへの対応では、男女別仮設トイレやシャワーの設置をされたようだが、プライバシーの確保等の課題があったようだ。その他、男女別電話相談窓口などを設けていた。
- ・ 医療連携は、市立病院・医師会等と協力し医療救護班や支援班や保健対策班を編成する。医療救護班では充分活動が行えない場合は、災害派遣医療チームや災害派遣精神医療チーム、こども支援チーム等に応援要請する計画が出来ている。
- ・ 医療救護班の活動は、①処置・手術・治療②診察・トリアージの実施③薬剤・治療材料の配布④病院・診療所への収容⑤看護の実施などを行う
- ・ 医療支援班は、(日)応急処置(月)診察・トリアージの実施(火)薬剤や治療材料の支給(水)病院・診療所への収容(木)看護の実施など、必要に応じて保健活動班とする。
- ・ 保険活動班を設置し被災者の健康管理を行う。

- ・ 感染症対策
 - ① 三密を避ける
 - ② 衛生環境の確保
 - ③ 健康状態の確認
 - ④ 体調不良者のスペース確保
- ・ 感染症対策における今後の課題
 - ① 陽性者の受け入れ先
 - ② 避難所の開設数
 - ③ 感染症対策の資機材更新整備のあり方
- ・ 市民への啓発と訓練については、自主防災組織の平時の取組がとても充実していた。自治力がとても重要だと言える。訓練や啓発活動などの取組も積極的に行われている。ハンドブック「たちまち防災」を作成・配布している
- ・ 平成26年の豪雨災害を教訓として以下の点が示された
 - ① 多様な避難所の確保（民間借り上げ住宅・ホテル等）
 - ② 家庭動物のスペース確保
 - ③ 医療機関等への応援要請拡充（広島県災害公衆衛生・災害派遣精神医療チーム等）



5) 京田辺市の避難所運営について

過去5年間の避難所開設実績

年度	内容	開設回数	開設日数	開設箇所数	避難者数
H29	8月7日～8日 台風5号接近による 大雨、暴風警報 ①	3回	2日 (19時間)	一時避難所7箇所 指定避難所8箇所	1世帯 1人
	9月17日～18日 台風18号による 暴風、大雨警報 ②		2日 (13時間10分)	一時避難所7箇所 指定避難所8箇所	5世帯 6名
	10月21日～23日 秋雨前線、台風21号による 大雨、暴風警報 ③		2日 (18時間)	指定避難所10箇所	13世帯 26名
H30	7月5日～8日 低気圧と梅雨前線による 大雨警報 ①	5回	4日 (9時間30分)	指定避難所8箇所	5世帯 7名
	7月28日～29日 台風12号による 暴風、大雨警報 ②		2日 (12時間26分)	指定避難所10箇所	11世帯 17名
	8月23日～24日 台風20号による 大雨、暴風警報 ③		2日 (13時間30分)	一時避難所5箇所	9世帯 11名
	9月4日～5日 台風21号による 大雨、暴風警報 ④		1日 (9時間53分)	指定避難所10箇所	51世帯 81名
	9月30日～10月1日 台風24号による 大雨、暴風警報 ⑤		2日 (19時間25分)	指定避難所10箇所	72世帯 125名
R1	8月15日～16日 台風10号による 大雨警報 ①	2回	2日 (18時間30分)	指定避難所10箇所	14世帯 24名
	10月12日 台風19号による 暴風及び大雨警報 ②		1日 (11時間40分)	指定避難所10箇所	12世帯 18名
R2	避難所開設なし				
R3	8月13日～15日 秋雨前線の停滞による 大雨警報	1回	2日 (16時間56分)	指定避難所7箇所	5世帯 6名

避難所運営訓練の取組み

- ・ 平成7年1月17日に阪神・淡路大震災、平成23年3月11日東日本大震災が発生し長期間の避難所生活を余儀なくされ、避難所における「生活の質」に課題が多かった。
- ・ その後、平成25年8月に「災害対策基本法」が改正され「避難所における良好な生活環境の確保にむた取組指針」策定された。
指針を受け本市においても、計画的に避難所運営訓練を実施し避難所に「避難行動・避難所運営マニュアル」を作成している。

【避難所運営訓練実施状況】

年月日	H25年9月1日	平成26年8月8日～9日	H26年10月26日	H27年8月22日～23日	H28年8月27日～28日	H29年8月20日	H29年8月20日
場所	薪(小)	田辺東(小)	田辺東(小)	大住(中)	培良(中)	田辺(高)	草内(小)
参加者数	380	80	180	230	260	200	190

年月日	H30年8月26日	H30年8月26日	令和1年8月25日	令和1年8月25日	令和3年11月14日	令和4年11月13日
場所	田辺(中)	田辺(小)	松井ヶ丘(小)	桃園(小)	大住(小)	三山木(小)
参加者数	148	110	250	230	143	169

6) その他先進地の参考事例

- ・ 高槻市避難所運営マニュアル作成モデル別冊
「女性が提案する避難所運営」

「女性の視点に配慮した防災対策に関する検討委員会」にて運営面レイアウト面・啓発面を盛り込んでいる。運営では、感染症や子ども高齢者等の抵抗力や、食中毒など衛生について、またDVも含め防犯対策の注意点などが明記されている。レイアウト面では、女性専用スペースをもうけ女性のための更衣室や生理用品などの配布場所が確保されるなど細かく記載されている。男女共同参画の視点がしっかり組み込まれている。

7) 総括

多様な社会変化に呼応した避難所運営は大きく様変わりをしてきている。市民の要望を傾聴し多様なニーズに応える必要がある。

南海トラフが40年後90%の確立で起きるといわれており、更なる防災・減災・備災の努力を続ける必要がある。

8) 提 言

- ① これからの避難所のあり方として、さらなる男女共同参画の視点が重要である。
 - ・ プライバシー保護はもちろんのこと、DVや虐待、犯罪を起こさせないための取組が必要。
 - ・ 女性や高齢者への配慮も重要な課題であり、授乳時や生理用品配布時なども安心できる女性専用スペースの確保が必要。
 - ・ 単身女性、外国人、外見ではわかりにくい障がいを持っている方やLGBTQ+の方たちなどへの配慮が必要。
 - ・ 現在、京田辺市防災会議では38人中2人しか女性委員はいない。更なる女性の参画が重要であり、女性の視点を生かした避難所運営マニュアルの作成が求められる。
- ② 医療連携を充実する。
 - ・ 市内の病院や開業医、医師会との連携強化。
- ③ 感染症対策として公衆衛生の対策を行い、避難所を増やす事や、感染している被災者や体調不良者用のスペースの確保等感染拡大を防ぐ工夫が必要。
- ④ 現在、市の自主防災組織率約50%と低い状況であり、啓発活動を充実させ組織率を高める必要がある。また、自主防災会の活動の充実強化が必要。
- ⑤ ペット避難所のスペース確保が必要。