

【総務常任委員会政策提言】

「いざというときに“機能する” コロナ禍の避難所運営についての提言」

令和4年3月25日

北上市議会

## 1 提言概要

北上市では、災害対策基本法や岩手県地域防災計画に基づく北上市防災会議で策定した北上市地域防災計画に基づき、市の地域における大規模災害に対処するための取組みを継続的に実施しています。

多くの地域で自主防災組織が整備され、16 地区の地域づくり組織との連携が図られるようになった一方で、地球温暖化の影響等により激甚化する災害、人口減少地域等における担い手の確保が難しくなっていること、男女共同参画の視点やマイノリティへの対応やペットの同行避難など、様々な状況に対応し、よりよい避難所運営の実現には、時代の変化に合わせた対応が必要不可欠な状況です。

北上市における大規模災害発生時においても、地域に住む市民が速やかかつ安全に避難し、適切に避難所生活が送れるよう、持続可能な避難所運営のために、次のとおり提言します。

提言 1 自助を促す防災研修等や防災訓練等の実施促進及び防災 MY バックの設置等を勧奨すること

提言 2 共助を促す地域の防災リーダーの育成に向けて取り組むこと

提言 3 コロナ禍でも持続可能な避難所の運営を実現する公助の仕組みを構築すること

## 2 現状について

### (1) 市民の状況について

令和2年度市民意識調査の状況では、「2.災害時の避難経路の認知状況」で、「あなたは、災害時の避難経路（危険区域・避難場所・避難ルート等）を知っていますか。」との問いに対し、「あまり知らない・まったく知らない」を合わせると約半数の市民が避難経路を知らない状況である。

### (2) 当局の状況

#### ① 令和3年7月28日の令和2年度重要課題ヒアリング及び令和3年11月10日の当局ヒアリングより

[令和2年度重要課題ヒアリング]

・総括より、ハザードマップの周知については、住民説明会や自主防災組織の出前講座、市広報、コミュニティ FM 等を活用し、継続的な情報提供を行ったとのことだが、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、自主防災組織研修会及び自主防災マイスター講習会の開催を中止している。

・総括より、避難行動、避難所運営については、5月初旬に感染症マニュアル暫定版を策定し、担当職員へ周知するとともに、国県のガイドラインや避難所開設運営訓練での課題等を整理し、「避難所開設運営マニュアル感染症対策編」を策定している。

[当局ヒアリング]

・土砂災害警戒区域を指定する際には県が説明会を実施しているので、該当地域の住民はいったんハザードマップについて承知していると思うが、再度の確認や繰り返しの周知について啓発したいと考えている。

・手順書の配布については、第1次避難所職員と開設対応する職員に配布しているが、説明を加えながら配布したいため第2次避難所管理者にはまだ配布していない。

### (3) 出前講座の概要

#### ① 令和3年10月4日「じいちゃん・ばあちゃん・かあちゃんの3ちゃん防災」出前講座より（岩手県地域防災サポーター・日本防災士会岩手県支部長 防災士 清水上 裕）

・北上地域にも活断層があり、直下型地震でマグニチュード7～8規模の大災害が予想される。

・災害が発生しても防災意識の高い人は生き残る可能性が高く、日頃の防災研修等・防災訓練が必要である。

・「気づく→職場や生活環境における危険に気付く」、「考える→危険を避けるためにどうするか考える」、「行動する→気づいたり、考えたことを実行する」の防災の3Kを心に留めて欲しい。

・災害は家族が揃っている時に発生するとは限らないので、留守を守っている方に対象を絞り防災に備えることが重要。

・防災の備えの3本柱は、「防火・防災に備える」、「安否確認の確立」、「防災訓練の実施」である。

(4) オンライン視察の結果(オンライン視察報告書より)

令和3年11月19日茨城県取手市「コロナ禍の防災対策」オンライン視察より

[取手市の特徴的な取組]

- ・勤務時間体制について、「災害対策要員のローテーションは、災害対策が長期化することから、原則として次のような勤務時間体制とする。ただし、災害の発生時間や被害状況等を踏まえて、各部で調整することができる。」という規程を設け、第1クール：午前8時から午後4時まで、第2クール：午後4時から午後12時まで、第3クール：午前0時から午前8時まで、と対応時間を明記している。
- ・避難誘導や避難所運営委員会の設立、傷病者の搬送等を含めて多くの事項について、自主防災組織等との連携が規定され、訓練等も実施されている。
- ・市域の約6割以上の浸水が想定される区域となっている大規模河川が域内にあることから、特定の河川に対する避難計画が策定されており、それに伴い自治体以外の広域避難についても想定がされている。
- ・避難所の飛沫感染防止を目的に導入したパーティション等の組み立てについて案内する動画を作成し、利用方法について周知を図っている。

[主な質疑応答]

Q 避難行動要支援者台帳登録は、対象者の何%くらいの方が登録しているか。

A 担当の社会福祉課に確認したところ、11月10日現在で1,036人の方が登録されている。

避難行動要支援者台帳への登録については、自力で避難することが出来ない方高齢者や障害者の方、また、本人や家族等により、自ら避難することが困難な状況にあると判断された方で台帳への登録を希望する方が対象となっている。

Q 避難所誘導について、地域貢献広告つき電柱看板の地域企業のスポンサー料は。

A スポンサー料については、関東地方をエリアとする東京電力グループの会社が取りまとめを行っており、あくまでも広告主がスポンサー料を徴収しているものです。当該事業者と協定を締結し、地域貢献広告つき電柱看板というものがあるようということ、市のホームページで周知を行っている

コロナ禍での感染対策として、避難者から発熱などの症状が出た場合の対応や病院との連携はどのようになっているか。

A 新型コロナウイルス感染症等の感染症対策を想定した計画等の検討状況について、地域防災計画にはまだ反映が出来ていない部分があるが、災害時に感染症対策として特に注意しなければならないのは、避難所の運営ということだと思っている。年度内策定予定の地域防災計画（新型コロナウイルス感染症対策編）では、大きく二つに分けて、平時からの対応と災害時避難所開設時の対応の構成としている。平時からの対応として、住民への周知、避難場の確保、避難条例や物資資機材の準備、感染が疑われる避難者の対応の検討といった、災害が起こる前、事前に対策を考えておかなければならないことについて記載している。

災害時避難所開設時の対応としては、避難所における感染症対策や避難者の健康管理、発熱者等の対応、実際に災害発生後のより実務的な避難所での配慮として、内容をまとめている。

マニュアルの作成後は、職員はもとより、避難所の運営に協力頂く自主防災組織などに広く周知するとともに、マニュアルに基づいた避難所設営訓練等を実施していこうと考えている。

避難所等のコロナ対策に係る避難所等の設備ということでは、避難所ボックスというものを準備しており、クリアケースに避難所開設時に必要となるような備品をまとめて、梱包している。この中に消毒液や非接触体温計など、避難者の受付時に必要な備品が入れている。

各世帯が避難した後、避難所の飛沫感染防止を目的に導入したパーテーション 400 張を現在備蓄している。

Q ペットの避難については自助とのことで、防災計画において周知が必要となっているが、各家庭へどのように啓発を行っているのか。

A ペットの避難についての啓発は、ホームページのほか、広報等でも定期的に掲載することで啓発を行っている。避難所設営訓練では、動物愛護団体とともに同行避難について紹介を行い、出された意見等をまとめて行きたいと思っている。

Q 自主防災組織との連携について、寄せられた意見等はあるか。

A 避難訓練合同実施の際のアンケートで非常に参考になったという意見のほか、お気づきの点について御意見を頂いている。

Q 避難所に来る方の中には外国人や性的マイノリティなど配慮が必要な方がいると思うが、その対応は。

A 通常の運用マニュアルにおいて、LGBT 等への配慮についての対応を本年度改正している。訓練については今後実施の見込みである。

Q 車中泊への対応は。

A 車中泊への支援についてはホームページで周知を行っているが、避難所を小中学校と想定しているなかで、通常の駐車場で入りきれないので、校庭等も開放して、そこに避難している人については食料の配布等の対応をする予定である。それ以外の場所に避難した方の対応について今後の検討課題である。

[委員の主な所感]

・同一空間である避難所の運営は、避難者、対応する職員や関係者等の徹底した感染症拡大リスクへの対応は今後も続いて行くものと考えます。さらには女性、多様な人々（外国人や性的マイノリティ）への配慮、ペット同伴等、避難行動の多様化も変化し続けております。しかし、限られた人員や物資、設備の中で、すべてのニーズに応えることは困難であると考えます。コロナ禍の防災対策として、新型コロナウイルス感染症に配慮した避難所運営ポイントや配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン等は、内閣府や厚生労働省から全国一律で示されておりますが、私たちは自助、共助、公助の考え方に

沿った、平時からの備えや災害時の役割を明確にし、改めて市民や自主防災組織の声を聞き、連携強化に向け工夫や取り組みに活かして行くことが重要であると感じました。

・取手市では、市民の皆さんに判りやすく周知するという概念があり、ホームページでも公開している。北上市では市民に向けたメッセージが欠けていると感じた。避難所誘導・ラジオ広報・ホームページ充実・避難訓練等今後取り組む課題が多かったので、北上市も対応急ぐようにしていきたい。

・取手市は県の防災計画を基本とし避難所運営委員会を立ち上げていた。3密を避けるためのパーティション設置、飛沫は床に残りやすいと言われているための対策、段ボールベットの組み立て方を動画というビジュアルツールでの情報伝達は効果的であるという印象を受けた。

避難所に多くの方が密集するとコロナに限らずウィルス感染の広がるリスクが高くなる。避難所への避難以外にも様々な避難先に分散離散することも大切な課題であると感じた。

・避難所の運営に当たっては避難所運営委員会の中に女性メンバーの配置を考慮することや衛生面環境面での男女のニーズの違いを取り入れること、要配慮者への配慮などを盛り込んでいた。

要配慮者に対しては、具体的対策として「何をどこまでやるのか」を明確にし、救出・救護までの段取りが円滑に行くように民生委員を中心に必要な事前対策を地域で講じておくこととしている。

特筆すべきは、基本方針に男女共同参画の視点を組み込んだことは画期的であり、当市でも大いに参考とすべきである。

### 3 課題の整理

市担当課からの現状説明や出前講座、オンライン視察の実施も踏まえ、現時点の課題を次の3つに整理しました。

#### (1) 課題1 自然災害の怖さが市民に共有されておらず、避難時に必要な周知を強化する必要がある

- ① 実際に災害が発生した場合のマイタイムラインの作成や日頃準備しておかなければならない食料や物品などの認識が市民に不足している
- ② 自主的な避難を促すための第2次避難所の周知や管理者との意思疎通が不足している
- ③ ペットを避難させる場所が決められているなど、災害時にペットと一緒にいるのが難しいことを知らない一般市民も一定程度存在している

#### (2) 課題2 自主防災組織・マイスターへの避難所開設運営マニュアル等の説明が不足している

- ① 自主防災組織へマニュアル等の作成について促しているが、作成状況の把握が不足し

ているほか、よりよい活動のためのアドバイス等が行われてない

- ② 新型コロナウイルス感染症の発生により研修会の開催等が難しい状況が続いている。

(3) 課題3 自主防災組織・マイスターとの連携が不足しており、正確で、迅速な情報伝達の手法の不足や感染症が職員の発生した場合に運営が困難になることが想定される

- ① 第二次避難所の施設管理者との協定が締結されていない
- ② 男女共同参画やマイノリティへの対応の充実に向けた検討が不足している
- ③ 施設の実情によりペットの同行避難が可能な施設が限られているほか、愛護団体や獣医師会などとの連携が不足している

4 提言（具体的な取組）

提言1 自助を促す防災研修等や防災訓練等の実施促進及び防災 MY バックの設置等を勧奨すること

- (1) 災害の危険性に気づき、危険を避けるためにどうするか考え、気付きや考えを実行に移せるような防災研修等を幅広い対象者に実施すること
  - ① 災害はいつ、どのような状況で発生するか予想がつきにくく、老若男女それぞれが自ら判断して行動することが重要であるため、自然災害が市民に及ぼす影響や日頃から準備できることなどについて、様々な対象者を想定した防災研修等を実施し、必要な情報を随時入手できるよう情報共有を図ること
- (2) 受講した防災研修等の成果を確認するための防災訓練を実施すること。
  - ① 各種防災研修等を行ったとしても、実際の災害時に適切な判断をし、行動することは容易でないため、曜日や時間帯など様々な状況を想定した、様々な主体との連携による防災訓練を実施すること
  - ② また、訓練時の様子や災害時に使用する備品等の利用方法が視覚的に理解しやすいように動画による周知などについても検討を行うこと
- (3) 被災時に必要な防災 MY バックの備え等について周知をすること。
  - ① 自宅から避難所に避難する際に必要な物品や常備薬、アレルギーに配慮した食物など、災害時に必要な物品をすべて自治体で用意することは困難なため、様々な広報媒体を利用した防災 MY バック周知の実施、効果的な防災用品の流通経路の確保を図ること



- ② また、防災 MY バックの取組みのほか、備えない防災とも言われている普段使いできて非常時も役に立つ「フェーズフリー」の概念の研究及び市民への周知など、日頃から防災に対する準備ができるよう検討すること



### フェーズフリーとは

「日常時」と「非常時」という2つのフェーズをフリーにする  
「フェーズフリー」な社会の実現を目指して

#### フェーズフリーとは

「備える」ことは難しい。でも大切な人を、絶対に守りたい。

世界でも有数の災害大国である日本。防災意識は高まっていますが、現在も災害は繰り返されます。「何をどのくらい備えればいいのか?」「防災って新しい……」という声も、いまだ多く聞かれます。「大切な人を、絶対に守りたい」この想いを形にするため、「フェーズフリー」は生まれました。

#### 日常時と非常時という2つのフェーズをフリーにする『フェーズフリー』

身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立つことができるという考え方、それが『フェーズフリー』です。

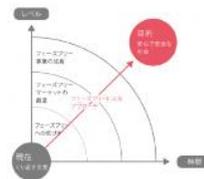
防災用品のほとんどは、ふだんはしまっていて、非常時のみに取り出して使うものです。フェーズフリー品は違います。フェーズフリー品は日常時のいつもの生活で便利に活用できるのももちろん、非常時のもしもの際にも役立つ商品・サービス・アイデアです。



#### 「フェーズフリーな社会」を目指して

「フェーズフリー」な商品・サービス・アイデアは、日常時も非常時も役立つことができます。それはつまり、私たちの生活のあらゆるシーンが快適になるということ。フェーズフリー概念は、「フェーズフリー」への理解・認知の促進、マーケットの創造や社会への浸透・定着を促すことで、実面で安全な社会の実現を目指します。

フェーズフリーについて詳しくはフェーズフリーコンセプトサイトをご覧ください。



### フェーズフリーの定義

PhaseFree (フェーズフリー) とは、平常時 (日常時) や災害時 (非常時) などのフェーズ (社会の概念) に関わらず、適切な生活の質を確保しようとする概念です。この概念は、フェーズフリーの以下の5つの原則に基づいた商品、サービスによって実現されます。

- 01 常活性** いつもの暮らし、いつもの際にも確実に活用できること。日常生活においても活用できること。フェーズフリーに不可欠な要素。
- 02 日常性** いつもの暮らしの中で、その用途やサービスに多く活用できること。できるフェーズフリーは日常性が高い。
- 03 直感性** 使用方法が単純・直感的・わかりやすいこと。直感的に活用できること。活用しやすいこと。
- 04 触発性** フェーズフリーの商品やサービスを通じて、多くの人に安全な社会に貢献する機会を提供すること。
- 05 普及性** 誰でも活用できること。誰でも活用できること。誰でも活用できること。

### フェーズフリーのカテゴリ

フェーズフリーは、難しく敷居の高いものではありません。価値の提供方法に応じた4つのカテゴリを設定し、さらにモノを軸にした「プロダクト分野」と、コトを軸にした「サービス分野」に分類し、フェーズフリーを幅広く定義します。

<p><b>A</b> 防災および特定の職業などで日常時に利用している。</p> <p>プロダクト例 ヘルメット</p> <p>サービス例 ガス防護服</p> <p>特徴 災害時に活用される。災害時に活用される。災害時に活用される。</p>	<p><b>B</b> 利用方法を提案することでフェーズフリーの価値を提供。</p> <p>プロダクト例 消火器</p> <p>サービス例 消火器の使い方講座</p> <p>特徴 災害時に活用される。災害時に活用される。災害時に活用される。</p>
<p><b>C</b> 日常時も非常時も同じフェーズフリーの価値を提供しつづける。</p> <p>プロダクト例 氷に強いペン</p> <p>サービス例 毛足サービス</p> <p>特徴 災害時に活用される。災害時に活用される。災害時に活用される。</p>	<p><b>D</b> 日常時とは別に災害時に役立つフェーズフリーの価値を提供。</p> <p>プロダクト例 PHV*</p> <p>サービス例 動物救済</p> <p>特徴 災害時に活用される。災害時に活用される。災害時に活用される。</p>

図2 フェーズフリーの概念等

(一般社団法人フェーズフリー協会ホームページ[<https://phasefree.or.jp>]より抜粋)

## 提言 2 共助を促す地域の自主防災組織・マイスターへの講習等に取り組むこと

### (1) 自主防災組織・マイスターへ継続的に講習等を行うこと

- ① 毎年激甚化する災害とそれに対応して情報が日々更新されている現状を踏まえ、必要な情報を随時周知すること  
数年おきに地域役員等が変わる状況において継続的に情報伝達が行われるような体制の構築に向けた支援を行うこと
- ② 自主防災組織で作成を進めているマニュアル等については、情報提供を受けるようにしたうえで、内容に過不足がないか必要に応じて指導すること
- ③ 災害は各種感染症流行時にも発生する可能性があることから、今般の新型コロナウイルス感染症の対応を踏まえ、オンライン等の代替措置についても検討すること

### (2) 防災リーダーの育成に向けた支援を行うこと

- ① 人口減少社会に対応し、防災リーダーを創出するために継続的な支援を拡充すること
- ② 特にも地域の担い手は不足しており、各自治組織の地域づくりと連携し、防災リーダーが活躍しやすい体制・仕組みの導入を検討すること

### (3) 市と自主防災組織・マイスター及び自主防災組織・マイスターと消防団の連携手法の検討を行うこと

- ① 災害時に消防団に入る情報を自主防災組織と共有して行動する、避難所における運営の一部に対し消防団がフォローするなどの事例があり、よりよい運営に向けた検討を支援すること

## 提言 3 コロナ禍でも持続可能な避難所の運営を実現する公助の仕組みを構築すること

### (1) 男女共同参画の視点やマイノリティへの対応を考慮し、各種感染症対策も考慮した、避難所の確保を行うこと

- ① 最近では男女共同参画の視点等を取り入れる体制を構築しているとのことだが、それに対応するために必要なスペースの確保や表示の工夫、感染拡大防止のための必要な備品の確保などについて検討を進めて行くこと
- ② 避難訓練時の映像や避難所運営に必要な備品の使用方法などが視覚的に理解しやすい動画によるマニュアル等の作成について検討を行うこと
- ③ 一部の避難所では避難所の表示が不足しているほか、管理者との意思疎通が図られていない場所もあることから、対応が可能な内容から早急に対応図ること
- ④ 多様化する避難所運営のなかで、必要な情報を職員がすべて伝えることは難しいため、HP や SNS などの情報伝達の強化、避難所ごとの差異に応じた対応を促すためのQRコード・AR等を用いた避難所運営に必要な情報の提供について研究すること

(2) 市及び施設管理者の避難所運営職員に感染者が発生した時も考慮し、自主防災組織組織との連携について協議をすること

- ① 市及び施設管理者の避難所配置職員に感染者が発生した場合でもスムーズに避難所が運営されるよう、避難所に関する自主防災組織等との連携手法の検討及び訓練の実施についての協議を行うこと

(3) 民間団体等との連携手法について検討すること

- ① 男女共同参画やマイノリティへの対応など、個人のニーズが多様化している中で、自治体だけの対応には限界があり、よりよい避難所運営のため地域貢献活動や企業版ふるさと納税なども含めた民間資金の導入による施設の看板設置や必要な備品の配備などについて研究を行うこと
- ② ペットの避難については自助が原則となるが、必要な情報の周知のほか、獣医師や愛護団体等の関係団体との連携による民間との連携の仕組みづくりについて検討を行うこと