

令和4年3月8日

南房総市議会議長 青木正孝様

福祉委員会委員長 寺澤利郎

福祉委員会所管事務調査報告書

本委員会は、所管事務調査として「災害に強いまちづくり」をテーマに「避難所の運営」について調査を行った。このたび所管事務調査の活動を総括し、下記のとおり報告する。

記

1 はじめに

毎年のように全国各地で大規模な自然災害により甚大な被害が発生している。

本市では、令和元年9月の令和元年房総半島台風（台風第15号）、同年10月の令和元年東日本台風（台風第19号）及び同月25日の大雨により、大規模な停電や広範囲の断水、そして122棟の住家が全壊するなど、これまで経験したことのない災害に見舞われた。

本委員会では、防災・減災の重要性を鑑み、前期の所管事務調査テーマであった「災害に強いまちづくり」を継承し、具体的な調査事項として「避難所の運営」について調査した。

2 調査概要

調査は、市民生活部消防防災課からの資料提供と説明のほか、避難所開設訓練へ委員を派遣し、避難所に係る本市の現状及び今後の考え方等について、質問や意見交換により調査を行った。

（1）避難所について

ア 指定避難所

2013年に改正された災害対策基本法に基づき、避難者が一定期間滞在し、生活環境を確保できる場所として市町村長が指定する避難所。南房総市では

「広域避難所」という名称を使用している。

イ 指定緊急避難場所

切迫した災害の危険から逃れるための場所として、洪水や津波など異常な現象の種類ごとに市町村長が指定する。

- ※ 市には広域避難所が33カ所、各行政区が指定している一時避難所が291カ所あり、それぞれの避難所は地震・津波・土砂災害・洪水の4つの種別に分かれている。

【広域避難所】

No.	施設名称	所在地	管理者	電話番号	収容面積 (㎡)	収容人員 (人)	行政区 人口 (人)	対応 災害	海拔 (m)
富浦地区 (地区人口 4,716人)									
富浦1	とみうら元気倶楽部	富浦町原岡 88-2	市	0470-33-3411				地・洪・土	5.9
富浦2	富浦体育館	富浦町青木 71	市	—	1,700	567	1,269	地・洪・土	9.2
富浦3	富浦小学校	富浦町原岡 931	市	0470-33-2053	874	285	1,113	地・洪・土	体3.3 校9.3
富浦4	富浦子ども園	富浦町深名 710	市	0470-33-4581	178	74	1,091	地・洪・土・津	20.6
富浦5	富浦中学校	富浦町青木 249-1	市	0470-33-2075	626	273	1,243	地・洪・土	12.0
富浦6	大房岬自然の家	富浦町多田良 1212-23	千葉自然学校	0470-33-4561	1,500	500	—	地・洪・土・津	73.0
計						1,699	4,716	—	
富山地区 (地区人口 5,122人)									
富山1	富山ふれあいスポーツセンター	久枝 1024	市	—				地・洪・土	9.9
富山2	富山岩井体育館	市部 250	市	—	1,082	360	1,487	地・洪・土	12.4
富山3	富山学園	合戸 22-1	市	0470-57-2062	1,208	242	1,333	地・洪・土・津	29.1
富山4	富山コミュニティセンター	平久里中 1350-1	市	—	174	58	1,498	地・土・津	57.9
計						973	5,122	—	
三芳地区 (地区人口 4,131人)									
三芳1	三芳小学校	谷向 150	市	0470-36-2013	543	265	1,143	地・洪・土・津	19.5
三芳2	三芳中学校	本織 60	市	0470-36-2017	1,194	614	2,123	地・洪・土・津	18.9
三芳3	三芳農村環境改善センター	谷向 109-1	市	0470-36-4114	290	96	865	地・洪・土・津	18.1
計						975	4,131	—	
白浜地区 (地区人口 4,734人)									
白浜1	白浜コミュニティセンター	白浜町白浜 14955	市	0470-29-7770				地・洪・土	11.7
白浜2	白浜小学校	白浜町白浜 3061	市	0470-38-2023	836	353	2,225	地・洪・土・津	16.9
白浜3	白浜中学校	白浜町滝口 5580-57	市	0470-38-2079	980	382	2,509	地・洪・土・津	16.3
計						735	4,734	—	
千倉地区 (地区人口 10,596人)									
千倉1	千倉総合運動公園	千倉町川戸 544-8	市	0470-44-3381	601	200	582	地・洪・土・津	71.0
千倉2	千倉七浦体育館	千倉町大川 638	市	—	785	261	1,817	地・洪・土・津	15.0
千倉3	千倉忽戸体育館	千倉町忽戸 250	市	—	660	220	1,834	地・洪・土・津	14.0
千倉4	千倉子ども園	千倉町南朝夷 1400	市	0470-44-0703	536	329	1,246	地・洪・土・津	15.6
千倉5	千倉小学校	千倉町瀬戸 1616	市	0470-44-0137	792	297	3,585	地・洪・土・津	24.5
千倉6	千倉中学校	千倉町北朝夷 630	市	0470-44-1311	1,833	564	1,532	地・洪・土・津	20.0
千倉7	ちくら介護予防センター ゆらり	千倉町瀬戸 2705-6	市	0470-44-3121				地・洪・土	8.5
計						1,871	10,596	—	
丸山地区 (地区人口 4,781人)									
丸山1	嶺南中学校	杓見 2705	市	0470-46-2142	819	384	3,414	地・洪・土・津	29.0
丸山2	嶺南小学校	杓見 2705	市	0470-46-2004	1,420			地・洪・土・津	29.0
丸山3	子育て支援センター ほのぼの	珠師ヶ谷 1289-13	市	0470-40-5111	454	151	1,367	地・洪・土・津	32.0
丸山4	丸山公民館・丸山児童 体育館	岩糸 2489	市	0470-46-4031	1,080	360	—	地・洪・土・津	23.0
計						1,082	4,781	—	
和田地区 (地区人口 4,647人)									
和田1	和田コミュニティセンター	和田町仁我浦 206	市	0470-47-3111				地・洪・土	
和田2	和田体育館	和田町仁我浦 8-1	市	—	486	277	1,927	地・洪・土・津	20.0
和田3	嶺南和田体育館	和田町海発 1602	市	—	1,193	500	929	地・洪・土	9.0
和田4	上区集会所・くすの木	和田町上三原 1246	上区自治会	0470-47-5522	400	133	224	地・洪・津	75.0
和田5	北三原 多目的研修集会施設	和田町黒岩 386-1	市	—	130	43	807	地・洪・土・津	17.0
和田6	千葉県立安房拓心高 等学校	和田町海発 1604	千葉県	—				地・洪・土	10.3
計						1,169	4,647	—	
合 計						8,504	38,727		

備考：「対応災害」の内容：地＝地震、洪＝洪水、土＝土砂災害、津＝津波(高潮)
資料：住民基本台帳(平成30年4月現在)

【福祉避難所の指定・協定 28 施設】

1	グループホーム やつかガーデン (デイホームやつか)	南房総市富浦町深名 656-1
2	特別養護老人ホーム アイリスの里	南房総市富浦町深名 1170-1
3	特別養護老人ホーム 「伏姫の郷」	南房総市平久里下 1129-2
4	介護老人保健施設 葵の園・南房総	南房総市久枝 1140
5	小規模特別養護老人ホーム「夕風の郷」	南房総市久枝 257
6	介護老人保健施設 光栄館	南房総市谷向 166-1
7	みよし野 まほろば	南房総市谷向 166-2
8	特別養護老人ホーム 三芳光陽園	南房総市上掘 280
9	小規模多機能 ろくじろう	南房総市白浜町滝口 5175-1
10	特別養護老人ホーム おもいやりの郷	南房総市白浜町滝口 7216-8
11	グループホーム なぎホーム白浜	南房総市白浜町根本 1736-2
12	特別養護老人ホーム 千倉苑	南房総市千倉町瀬戸 2712-24
13	グループホーム 夢ほ一む (おかげさま)	南房総市千倉町南朝夷 1661
14	介護老人保健施設 晴耕苑	南房総市千倉町忽戸 692-1
15	小規模多機能ホーム リブスイート千倉	南房総市千倉町忽戸 737-1
16	小規模多機能ホーム リブテラス丸山	南房総市珠師ヶ谷 1545-1
17	ショートステイ リブテラス丸山	南房総市珠師ヶ谷 542
18	グループホーム リブ丸山	南房総市川谷 302-8
19	特別養護老人ホーム リブ丸山	南房総市川谷 302-5
20	しおのねケアセンター	南房総市白子 2133
21	グループホーム 美しの里	南房総市和田町松田 715-1
22	特別養護老人ホーム 花の里	南房総市和田町松田 808
23	グループホーム 安房穂	南房総市和田町黒岩 9-1
24	ふる里学舎和田浦	南房総市和田町黒岩 1190-1
25	サービス付き高齢者向け住宅 南房総 里見	南房総市和田町黒岩 9-1
26	サテライト型小規模介護老人保健施設 葵の園・岩井海岸	南房総市久枝 1143
27	グループホーム なぎ白浜の家	南房総市白浜町根本 1736-7
28	南房総市千倉保健センター	南房総市千倉町瀬戸 2705-6

【母子福祉避難所】

1	千倉保健センター	南房総市千倉町瀬戸 2705-6
2	三芳保健福祉センター	南房総市谷向 116-2

(2) 要望事項に係る市の対応状況について

前期の所管事務調査において、本委員会から市に提出した「防災・減災に関する要望書」のうち「避難所」に関する市の対応については、次のとおりであった。

要望事項	市の対応
<p>地域づくり等の組織を活用して、住民による避難所運営ができる体制を整えること。</p>	<p>台風や土砂災害警戒情報に伴う短期避難では職員が運営するが、長期避難になれば避難所運営マニュアルに基づき、運営組織を作って避難所を運営することになる。運営組織を作って運営する際には、地域づくり等の組織にも協力を依頼する。</p>
<p>備蓄倉庫は、適正な管理と搬入搬出を考慮し、保管場所を見直すこと。</p>	<p>令和2年度に備蓄倉庫を4基更新（千倉中学校・千倉こども園・千倉忽戸体育館・千倉七浦体育館）、5基新設（富浦中学校・富山コミュニティセンター・白浜コミュニティセンター・ちくら介護予防センターゆらり・安房拓心高等学校）し、施設内の倉庫と併せ合計37カ所になる。</p> <p>また、地域センターごとに一括管理していた備蓄食料を地域センターに5割、残りの5割を広域避難所になる学校施設で分散管理している。</p>
<p>冷暖房機能の整備をすること。</p>	<p>広域避難所の冷房設備は難しいため大型のサーキュレーターを47台、扇風機を51台配備し、停電の場合を考慮し蓄電池と太陽光パネルを17台配備した。</p> <p>また、冷暖房が完備されている学校の教室を使用することにより、要配慮者に配慮した。</p>
<p>危険が想定される一時避難場所については、各自治会等も交え見直しを図ること。</p>	<p>令和3年度に発行した防災マップを作成する際、対応災害を含めて、一時避難所を行政区で検討して設定した。</p>

<p>入浴施設の提供について、民間事業者と協定を結ぶことを検討すること。</p>	<p>各所からの入浴施設提供情報を整理し、今後、協定を検討したい。</p>
<p>広域避難所は、地域差が出ないよう偏りのない場所に開設するよう見直しを図ること。</p>	<p>地域差が出ないように開設したい。昨年導入した避難所開設状況を可視化した「VACAN」の利用をしていただきたい。</p> <p>広域避難所は、災害の状況によって開設する順位が変わることが考えられる。市が発令した情報をうまく活用し、近くの避難所が開設されるのを待つのではなく、危険を感じたら、安全な時間帯に、その時空いている避難所に避難をお願いしたい。</p>
<p>停電時、各行政区が持っている発電機や、プロパンガス発電機等の各種発電設備を活用すること。</p>	<p>コロナ対策として発電機等を購入し、全ての避難所に配置して偏りの解消に努めた。自主防災組織等が保有している資器材については、災害の状況により相談したい。</p>
<p>高齢者や障害者等、身体の不自由な人も問題なく利用できるトイレ（簡易トイレ等含む）の設置を検討すること。</p>	<p>市で保有するトイレについては、令和元年台風時に職員の習熟度が低く、うまく活用されなかったことを踏まえ、定期的に操作訓練を行うようにしている。</p> <p>昨年度は、音声ガイド付き簡易トイレの導入や簡易トイレを使用する場合のパーソナルテント、車いすで利用できる障害者用のテントも整備した。</p> <p>また、富山学園と嶺南学園には、マンホールトイレの整備もしたが、簡易トイレの利用は、使う側の訓練も必要だと考えている。</p> <p>市では簡易トイレが4,825回分、イベント用組立式トイレを12基、5,500回分使用できる組立式トイレ「ドントコイ」を11基、電気圧着式の衛生的なラップポイントイレを54台備えている。</p>

(3) 「令和元年房総半島台風等への災害対応に関する検証レポート」のうち、「避難所の開設と運営」に係る市の対応状況について

市では、令和元年に発生した一連の災害に対する市の対応を検証し、その経験や教訓を今後の防災対策の充実・強化等につなげていくため、行政区、消防団、現地対策本部各活動班のヒアリングを行い、検証が必要な部分について整理・分析し、今後の災害対応の改善に向けた方向性等が検討され、令和3年3月にレポートが作成された。

このレポートのうち、「避難所の開設と運営」について、市の対応状況は次のとおりであった。

課題	市の対応
避難所のトイレについて	<p>職員の簡易トイレ操作訓練はもちろん、衛生的なラップポイントイレを増台し、ラップポイントイレ用のバッテリーも購入して停電に備えている。</p> <p>また、富山学園と嶺南学園に、マンホールトイレを整備したほか、千葉県浄化槽環境保全センター館山支部と協定を結び、停電時でも発電機を使って浄化槽を維持する仕組みづくりを行っている。</p>
学校職員との連絡体制について	<p>トランシーバーの配置や避難所見える化VACANの導入により避難所の状況がわかるようにした。</p>
避難所スタッフが分かりづらいとの指摘について	<p>ビブスを全職員に配布して職員が一目で分かるようにした。</p>
ペットの同行避難について	<p>各学校と避難所レイアウトを作成し、ペット同行避難場所を定めたが、同伴避難については検討中である。</p>
災害時における情報通信網について	<p>停電に強い新たな災害時通信網を整備した。</p> <p>避難所の通信網では、現地対策本部（地域センター）と各広域避難所を停電の影響を受けない衛星無線、簡易無線でつなぎ、現地対策本部と災害対策本部（市役所）は衛星無線で通信を行う。</p> <p>また、災害対策本部は、衛星電話により外部との通信を行い、少なくとも広域避難所まではつながる新たな災害通信</p>

	<p>網となった。</p> <p>なお、災害によって孤立集落が発生した場合には、当該集落にドローン等により衛星無線機を運び通信確保を行う。</p> <p>災害等により通信手段が途絶した場合でも広域避難所に来ていただければ情報収集、発信が可能となった。</p>
--	---

(4) 令和3年度事業計画及び今後の取り組みについて

避難所に係る令和3年度事業と今後の取組みについては、次のとおりであった。

ア 新型コロナウイルス感染症に対応した運営マニュアル (Ver. 2) 策定

新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、令和2年4月に「新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営マニュアル」を策定し運営してきたが、策定後1年が経過し、新たな改善が避難所運営に求められている。国や県の動向を踏まえ、資器材の追加や連絡体系の整備、避難所の開設順位の変更等を行った。

令和3年5月に「新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営について (Ver. 2)」を策定、同年9月に「新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営について (Ver. 2)」の別冊として、「避難所を安全に設営 (運営) するにあたって」を策定した。

イ 避難所開設訓練の実施

新型コロナウイルス禍において、開設の準備に対して数倍の時間や資器材が必要になることから、全体で1回、地域ごとに数回の避難所開設訓練を行う。

主に学校が夏休みになる時期を予定しており、学校との調整で実施する。

ウ 避難所可視化VACANの訓練の実施

避難所が混雑または満員になっていて、別の避難所に移動しなければならないといった状況を避けるため、混雑状況見える化システム (VACAN) を導入した。

混み具合の情報は、各避難所の職員がインターネット上の管理画面を操作し、表示は「空き」、「やや混雑 (50%)」、「混雑 (70%)」、「満」の4段階で示される。

遠方の家族がインターネットを使えない両親に電話で情報を伝えるなどの活用も可能。

避難所が開設された際、市のホームページや安全・安心メール等からのリンクにより、混雑状況見える化システム (VACAN) の提供するリアルタイム空き情報配信プラットフォームを活用し、避難所の混雑状況が一目でわかるようになった。

エ 無線機の取り扱い訓練の実施

長期停電であらゆる通信手段が途絶した教訓を踏まえ、停電に強い新たな災害時通信網の整備に伴い、避難所開設班員の取り扱い訓練を予定している。

オ 資器材の取り扱い訓練（教職員含む）の実施

市の第3配備に伴い、各学校の教職員も配備体制に入ることから、避難所開設を協力して行うための資器材取り扱い訓練を予定している。訓練は各現地対策本部と学校で調整して実施する。

カ Q-ANPI 訓練

内閣府宇宙開発戦略推進事務局が開発している、準天頂衛星通信とスマートフォンを利用した衛星安否確認サービス「Q-ANPI」について、全国24自治体と令和8年度まで実証実験を行う。市は大井区にも協力を依頼し、検証に参加している。

キ スマートサプライECの実証実験

公益社団法人中越防災安全推進機構×NPO法人コメリ災害対策センター×一般社団法人Smart Supply Visionの3者で新潟県の助成を受け、災害経験のない自治体からでも簡単かつ的確に支援物資の発注ができる「行政向け災害物資ECプラットフォーム」としてサービスを企画開発中で、市は(株)コメリと災害協定を締結している縁もあり、災害経験自治体として災害の検証や実証調査に参加している。

※ スマートサプライは、東日本大震災の物資支援を機に、被災地の「今」のニーズをくみ取り、迅速に満たす「新しい形の物資支援システム」として誕生した。自治体の物資発注と企業の供給を橋渡しするECプラットフォームで、市町村における物資調発注業務をきめ細かく支援するのが目的とされている。

ク 現地対策本部と学校職員による避難所レイアウトの作成

広域避難所になる体育館のレイアウトは以前から作成していたが、新型コロナウイルス禍において、学校の教室を避難所として使用するにあたり、学校職員と避難所開設職員と一緒にレイアウトを作成している。教室の使用方法も変わることもあるので、顔合わせを併せて実施している。

ケ 備蓄品の購入

市の人口の2割の3日分の食料を5年計画で備蓄しており、毎年14,000食を入れ替えしている。国や県の動向を踏まえ、避難所における新たな新型コロナウイルス対策の物資の確保・備蓄を行う。

コ 各地区の避難訓練の実施

千倉地区については、各自主防災組織（行政区）ごとに実施している。富浦地区、富山地区、白浜地区については、それぞれ合同で避難訓練を行っている。

訓練実施地区はもちろん、訓練を行っていない地区についても、各地域センターを中心に訓練が行えるように支援していく。

(5) 委員派遣について

令和3年10月4日、令和3年度白浜地区避難所開設訓練を視察するため、白浜小学校に委員を派遣した。

災害時に備え、職員による避難所開設及び防災資機材の取扱い方法、手順、所用時間等、避難所運営に係る現状を把握することができた。

3 まとめ

今回の調査では、避難所に関する市の取り組みが計画的かつ着実に推進されていることが確認できた。

今後も引き続き、円滑な避難所運営及び避難所における良好な環境の整備・確保に向けた積極的な取り組みを図られたく、次の事項を提言する。

(1) 開設訓練について

平時から災害時を想定した実践的な研修や訓練を定期的実施されたい。

(2) 避難所の運営組織について

地域住民と市の合同訓練を開始し、運営組織を早期に構築されたい。

(3) トイレ及びベッドについて

衛生的で使いやすいトイレ及び簡単に組み立てられるベッドの導入を適宜検討されたい。

(4) 女性の視点からの避難所運営について

更衣室や授乳室の確保、トイレの配置、生理用品等の備蓄など、女性が安心できる環境を整備されたい。

(5) 新型コロナウイルス対策について

避難所における新型コロナウイルス感染症対策を徹底されたい。

4 所管事務調査活動状況

年月日	活動内容
令和2年12月11日	所管事務調査の実施について協議決定 <ul style="list-style-type: none"> ・調査テーマ：災害に強いまちづくり ・調査期間：調査終了まで ・閉会中の継続調査を決定
令和3年3月5日	具体的な調査事項について協議決定 <ul style="list-style-type: none"> ・調査事項：避難所の運営について ・調査方法及び調査スケジュール
令和3年6月11日	避難所に係る現状及び今後の取組みについて調査
令和3年9月8日	避難所の運営について調査
令和3年9月21日	委員派遣について協議決定
令和3年10月4日	委員派遣 <ul style="list-style-type: none"> ・派遣先：南房総市立白浜小学校 ・派遣目的：避難所開設訓練の視察
令和3年12月7日	調査のまとめについて
令和4年2月25日	報告書及びその取扱いについて協議決定
令和4年3月8日	本会議での調査報告（報告書配付）

5 所管事務調査での参考資料

- ・令和元年房総半島台風等への災害対応に関する検証レポート
- ・避難所に係る現状及び今後の取組みについて
- ・新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営について Ver. 2
- ・新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営について（別冊）避難所を安全に設営（運営）するにあたって
- ・令和3年度白浜地区避難所開設訓練について