

避難所運営の在り方等に関する提言書

令和6年12月
戸田市議会 総務常任委員会

1 はじめに

令和6年の総務常任委員会の年間活動テーマは、「能登半島地震を受けての避難所運営の在り方について」である。

令和6年1月1日に発生した能登半島地震では、469名が亡くなられ、そのうち災害関連死と認められた人数は241名（令和6年12月6日現在）と、災害関連死の方が直接死を上回っており、避難生活等でも多くの方が命を落としている。

迅速な災害復興や、被災者の命を守るためにも、避難所に期待される役割は非常に大きいものであり、首都直下地震や台風等による風水害といった災害リスクがある本市においても、いざという時に避難所がきちんと機能するよう十分に準備をしておく必要がある。

本市では、令和元年10月に発生した台風第19号において、河川等からの越水・溢水が8箇所が発生し、人的被害については軽傷2名、家屋被害については床上浸水125件、床下浸水49件と、様々な場所で多大な被害を受けた。そして、本市では初と言ってもよい避難所の開設をしたが、職員が施設のどこに何があるのか把握出来ていない状態であったり、適切な職員の配置ができていなかったりと、多くの課題が見つかった。

以上のことから、能登半島地震における課題や先進事例の調査研究、危機管理防災課へのヒアリング、避難所に関する過去の提言内容の検証などを踏まえ、本市の避難所運営がより良いものとなるよう提言する。



能登半島地震による被害写真（石川県ホームページから）

2 過去の提言内容の検証及び新たな提言について

当委員会では、これまでも防災に関する提言書を提出しており、令和2年には「避難所における防災備蓄及び感染症対策に関する要望書」を提出している。

そこで、まずは上記の要望書への対応状況について検証するため、執行部へのヒアリングや、市内の防災倉庫の確認などを行ったことから、これらの検証結果の整理とそれを踏まえた新たな提言を行う。

(1) 過去の提言内容の検証

【令和2年の要望事項】 指定避難所の防災備蓄倉庫について

- (1) 避難者の避難スペースとなる体育館と防災備蓄倉庫の位置が離れている。学校の改築や増築する場合、教育委員会と連携して場所を検討すること。
- (2) 小中学校の防災備蓄倉庫には備蓄品が目いっぱい詰まっている状態で、いざという時に出しづらい状況である。小さめのサイズの防災備蓄倉庫を分散して配置するなど、防災備蓄倉庫の増設を含めて検討すること。

【対応状況①】

戸田第一小学校の改築時に、学校の3階と1階に備蓄する場所を確保するなどの対応がされていた。

【対応状況②】

防災倉庫内の整理整頓がなされ、物品の取り出しやすさが向上していた。

※新曽中学校の防災倉庫の比較



令和2年



令和6年

【令和2年の要望事項】戸田ボートレース企業団について

- (1) 現在は周辺4町会だけの備蓄品対応だが、今後、エリアの拡大を検討すること。
- (2) 戸田市と戸田ボートレース企業団が連携し、戸田競艇場の広い空間を避難所として有効活用すること。
- (3) ボートレース戸田（戸田競艇場）が避難所として利用できることを市民へ周知徹底すること。
- (4) 避難者の数によっては戸田ボートレース企業団の職員だけでは対応できないため、市の職員を派遣するなどの協力を行うこと。

【対応状況】

戸田ボートレース企業団との「災害時における避難所等に関する協定」について、相互に協力の上、運営を行うことを盛り込む見直しが行われた。

また、避難所開設の詳細な部分について、新たに申し合わせ事項が作成され、「市の求めに応じて、戸田ボートレース企業団は施設利用が可能と判断し次第、施設の開放を実施すること」「施設に受け入れ可能となった場合は、市は速やかに市民へ広報すること」「戸田ボートレース企業団は、必要な備蓄品の拡充や駐車スペースの確保に努めること」などについて明記された。

【令和2年の要望事項】その他

- (1) 非常用発電機は整備してあるが、携帯電話・スマートフォンの充電器の備蓄はないといった防災備蓄倉庫がある。実際の使用場面を想定した備蓄品をそろえること。
- (2) 避難所において、炊き出しを行うためのガスコンロや調理器具などをそろえること。

【対応状況】

充電器は、避難時の非常持ち出し袋に入れておくものとして、戸田市ハザードブックに記載し、個人で備蓄するよう周知している。

ガスコンロや調理器具は、防災倉庫の備蓄スペースが限られていることから、災害発生時に提供を受けられる協定を民間企業と締結し、流通備蓄として整理している。

非常持ち出し品を準備しておきましょう

避難所の備蓄品には限りがありますので、自分や家族の生活必需品を十分準備しておく安心です。非常持ち出し袋には、両手の空くリュックザックが便利です。重すぎないかどうかが、いちど背負ってみましょう。

枕元に置いておきたいもの		
<input type="checkbox"/> 運動靴・スリッパ	<input type="checkbox"/> 懐中電灯	<input type="checkbox"/> 携帯電話など
<input type="checkbox"/> ホイッスル	<input type="checkbox"/> 防寒着	<input type="checkbox"/> 非常持ち出し袋 (リュックザック等)
非常持ち出し袋 (リュックザックなど) に入れておくもの		
<input type="checkbox"/> 非常食	<input type="checkbox"/> 飲料水	<input type="checkbox"/> タオル・ティッシュ
<input type="checkbox"/> 替ええ	<input type="checkbox"/> 携帯トイレ	<input type="checkbox"/> ビニール袋
<input type="checkbox"/> 貴重品 財布・お金 (公衆電話用に10円玉)・通帳・印鑑・健康保険証 (コピー可) など	<input type="checkbox"/> 常備薬	<input type="checkbox"/> 筆記具 (油性ペン)
<input type="checkbox"/> 乾電池・充電器類	<input type="checkbox"/> 簡易食器 (割り箸、紙皿)	<input type="checkbox"/> 携帯ラジオ
<input type="checkbox"/> めがね・コンタクトレンズ	<input type="checkbox"/> 生理用品	<input type="checkbox"/> 防災具・用具
<input type="checkbox"/> 感染症対策用品 マスク、ウェットティッシュ、除菌シート、消毒液など		<input type="checkbox"/> 家族の写真
あると便利なもの		
<input type="checkbox"/> 使い捨てカイロ	<input type="checkbox"/> 軍手	<input type="checkbox"/> ヘルメット
<input type="checkbox"/> 床に敷くシート	<input type="checkbox"/> 布製着テープ	<input type="checkbox"/> 工具
<input type="checkbox"/> 大きめのゴミ袋	<input type="checkbox"/> 防犯ブザー	<input type="checkbox"/> 戸田市ハザードブック (この冊子)
家族構成によって必要なもの		
乳幼児 母乳食、おむつ、おしりふき etc	高齢者 薬、病歴のある方 主治医連絡先、持病薬、お薬手帳、ストマ etc	
高齢者 入れ歯、介護食、大人用おむつ etc	ペット リード、ケージ、おやつ、ペットフード etc	

戸田市ハザードブックでは、非常持ち出し品のチェックリストを掲載している。

(2) 検証を踏まえた新たな提言

提言1 備蓄品の保管場所の見直しをすること

防災備蓄倉庫の場所は依然として避難場所から離れた場所にある。地震のときはもちろんのこと、風水害時には荒天のなか倉庫まで行く必要があるため危険である。また、風水害を想定すると上層階に分散して備蓄することも重要である。

したがって、備蓄場所について、避難所までの距離、災害の種類に応じた適切な配置となるよう、施設の改築・増設まで待つことなく、各施設を所管する部局と連携して検討を進めることを提言する。

提言2 在庫管理を徹底すること

食料品や飲料水といった、消費期限が明確なものについては管理できているが、それ以外の備蓄品においては、一部在庫の状況が正確に把握しきれていないものがあることがわかった。また、物品によっては相当年数が経っているものがあり、いざ使おうとしたときに劣化により使えない恐れもあるため、すべての備蓄品の在庫管理を徹底し、適宜入れ替えるといった対策が必要である。

したがって、調査に係る費用を計上してでも現在の在庫状況を整理するとともに、すべての備蓄品において在庫状況を常に最新に保てるようにすることを提言する。



本庁舎1階の防災備蓄倉庫

提言3 プライバシー確保ができるための備品を整備すること

各避難所には、プライバシー確保のためのパーティションやテントが保管されているが、パーティションは簡易的なものでプライバシー確保が十分にはできず、テントは数量が少ないのが現状である。防災備蓄倉庫はスペースが狭く、食料品やトイレ用品等、保管すべき備蓄品も多くあるため、テントのために多くのスペースを割くのが難しいことは理解できる。民間企業と災害協定を結んで災害時に物資の供給を受けるといった対策もしているが、大規模災害時には各避難所に届くまで時間がかかってしまう恐れがあるため、市できちんと備蓄しておくことが望ましい。

したがって、防災備蓄倉庫のみでなく、各施設と別の保管場所について協議する、戸田ボートレース企業団と連携し、物品の保管場所として利用するなど、保管場所の確保に努め、プライバシーが十分に確保できるよう備品の整備をするよう提言する。

提言4 地震と風水害における避難行動の違いについて周知を徹底すること

ボートレース戸田はスペースが広く、地域住民からも避難所としての期待が高い施設である。また、今回視察した新曽中学校も含め、市内すべての避難所に当てはまることだが、災害が発生すると、「自宅近くの避難所に避難する」というイメージを多く持っている市民は多い。

しかしながら、本市は、地震と風水害でとるべき避難行動が大きく異なる。地震であれば、被災状況に応じて自宅近くの避難所に避難したりすることが考えられるが、風水害の場合、特に、荒川がはん濫した場合は、市内全域が水没するため、市外の安全な地域へ事前に避難する必要がある。

この避難行動の選択は生死に直結することから、地震と風水害による避難行動の違いを周知徹底することが非常に重要である。

しかしながら、次のページの市民意識調査結果のとおり、市外の避難場所・避難先を確認している市民は、市内と比較すると明らかに少ないのが現状である。

したがって、避難所の環境整備を進めることと並行して、避難行動の違いについてより一層様々な方法で発信していくことを提言する。

図表 60 家庭での災害対策（全体）



戸田市民意識調査報告書 令和5年度実施（第14回）より
 市外の避難場所・避難先の確認をしている市民の割合が非常に低い
 地震だけでなく風水害を想定した避難先についても、継続的な周知啓発が必要



戸田市ハザードブックより
 荒川がはん濫する前に広域避難することが重要

3. 避難所運営等に関する提言について

当委員会では、令和6年能登半島地震で発生した課題について調査したほか、令和元年台風第19号で大きな被害を受けた長野市への視察を行い、本市における避難所運営等に関する課題の整理などを行った。

これらを踏まえ、避難生活によって被る被害を最小限に抑えられるよう提言を行う。

(1) 安心して過ごすことができる避難所運営に向けた取組

提言1 男女共同参画の視点を避難所運営に反映させること

本市では、避難所の運営に当たっては避難所運営委員会を立ち上げ、市職員と自主防災組織などが連携し、役割分担をしながら運営していくこととなるが、自主防災組織の役員はほぼ男性なのが現状である。

本市の避難所運営マニュアルには女性が3割以上参画するよう努めるとされているが、避難所運営に関する防災訓練でも、男性の割合が非常に多いため、実際の災害時においても、女性が参画しにくい状況である。

避難所運営委員会に女性が参画することで、男性の視点では見落としになってしまうことにも気づきやすくなるほか、同性からも相談しやすくなり、避難所の環境改善につながる。

したがって、避難所運営に女性が3割以上参画できるよう、平時から女性防災士の育成や、男女共同参画の視点を入れることの重要性について啓発などを進めていくことを提言する。

【長野市の男女共同参画に関する対応事例】

避難所運営時に女性職員を配置

→女性目線での必要物品の確保、更衣室やトイレなどの配置、女性からの相談対応などができたことで、環境の改善につながった。

その後…

避難所開設マニュアルに、開設班に女性を含むことを明文化

提言2 多様な人材が避難所運営に参画できるようにすること

本市の避難所運営マニュアルには、男女共同参画の視点を盛り込むこと、要配慮者の事情に合わせた配慮の方法などが記載されているが、運営していくなかで様々な想定外の課題がでることが想定される。

これらに対応するためには、女性の参画を進めるだけでは不十分であり、介護や介助が必要な人や障害のある人、乳幼児がいる家庭の人など、多様な立場の人たちが参画すべきであり、内閣府男女共同参画局が作成している「避難所チェックシート」においても、そのような項目が設けられている。

したがって、避難所運営マニュアルの見直しなどを行い、多様な立場の人が避難所運営に参画できるよう対策を進めることを提言する。

② 避難所の運営体制・運営ルール	
運営体制	<input type="checkbox"/> 管理責任者には男女両方を配置している <input type="checkbox"/> 自治的な運営組織の役員に女性が3割以上参画している <input type="checkbox"/> 運営組織に、多様な立場の代表が参画している ・介護・介助が必要な人 ・PTA ・障害者 ・中学生・高校生 ・乳幼児がいる家庭の人 ・外国人（居住者が多い場合）
運営ルール	<input type="checkbox"/> 避難者による食事作り・片付け、清掃等の負担が、特定の性別や立場の人に偏っていない（男女を問わずできる人で分担） <input type="checkbox"/> 女性用品（生理用品、下着等）は女性担当者が配布を行っている
ニーズ把握	<input type="checkbox"/> 避難者から要望や困りごとを受けられる仕組み体制がある（トイレ等への意見箱の設置） <input type="checkbox"/> 女性や子育て・介護中の家庭の要望や困りごとを積極的に聞き取り、運営に反映させている <input type="checkbox"/> 避難者名簿を作成し情報管理が徹底されている （氏名、年齢、性別、健康状態、保育や介護を要する状況、避難場所、在宅・車中泊、外部からの問い合わせに対する情報の開示／非開示の可否） <input type="checkbox"/> 相談体制の整備、専門職と連携したメンタルケア・健康相談が実施されている

内閣府男女共同参画局：「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」の避難所チェックシートから抜粋

提言3 避難者からのニーズに対応できる仕組みを構築すること

能登半島地震において、避難者の要望を詳細に把握するまでに時間を要した事例があり、要望の把握と共有のための仕組みが必要であることが指摘されている。

また、要望を把握するだけでなく、不足する物資の調達・供給をスムーズに行うことも必要である。

長野市では、避難所で必要な商品をリストアップし、Amazonの「ほしい物リスト」を作成。支援者が同サイトで支援したい商品を選択・購入し、避難所に直接送るといった仕組みで対応したことで、必要な物資を必要な分だけ支援していただけたとのことである。このような仕組みは能登半島地震においても活用されている。

これまでの災害では、必要性が高くない支援物資が大量に送られて困ってしまったといった事例があるが、このような仕組みにすればそのような課題も解決される。

したがって、本市でもAmazonの「ほしい物リスト」が活用できるよう、避難所のニーズ把握及びその集約方法を整理するとともに、リストの活用ができるような体制整備を行うことを提言する。

提言4 暑さ・寒さ対策を徹底すること

能登半島地震では、避難者は寒さの厳しいなかで避難生活を送った。避難所において命を守る要素として、「TKB(トイレ・キッチン・ベッド)」に加え「W(暖かさ)」が重要と言われているが、真夏に災害がおきれば、熱中症のリスクが高くなるため、寒さ対策だけでなく、暑さにも対応できるようにする必要がある。

したがって、各避難所において各施設を所管する部局と連携し、災害時でも空調が安定的に使用できるようにするなど、健康的に過ごすことができる室温で保てる対策をすることを提言する。

提言5 スムーズな避難所運営に向けた訓練を充実させること

市では、令和5年度から、防災訓練として実動版HUG訓練を実施している。避難所指定職員と自主防災組織が連携して、続々とやってくる様々な事情を抱えた避難者の対応などを、実際に避難所で体験するような訓練内容となっている。

避難スペースや更衣室、物資備蓄場所など、どの部屋をどの用途で使用するかについては、すでに避難所ごとに計画されているが、訓練の中では想定が不十分だったと感じることがあった。訓練で起きたようなことは、実際の災害時にも発生することが十分に考えられる。

したがって、参加者からの声を吸い上げ、課題となった内容については避難所運営マニュアルに反映させていくことを提言する。

また、避難所運営マニュアルでは、災害が発生した際、避難所指定職員が施設の安全確認、避難所の開設、受付などを行い、2、3日目から避難所運営委員会の設置をするという流れになっている。実際の災害時には避難所指定職員が少ない人数で受付の設置、避難者受付票等の配付・回収、避難者の誘導など、多くのことを対応する必要があるが、HUG訓練では、これらの初動対応は省略されている。避難所の開設段階は特に混乱することが予想されるため、スムーズな開設に向けた訓練を充実させることを提言する。



「13 避難所の運営」の「(3) 課題と改善策」より一部抜粋

ク 避難所運営職員に男性が多かった。性別の違い、障害の有無、日本語の理解などを配慮できる職員配置ができなかった。

【改善策】

- ・本部に専門チームを設置し、障害、言語、高齢者、乳幼児、女性等への配慮を行っている部署も参加し、避難所と連携して対応する。
- ・日本語の理解が難しい避難者の対応については、避難所からの相談を受け、専門チームと災害多言語支援センターが連携して、避難所の運営を支援する。
- ・避難所運営マニュアルに配慮が必要な避難者への対応を明記する。

ケ 段ボールベッドやパーソナルスペースの設置が遅かった。

【改善策】

- ・平常時から、避難所ごとに、段ボールベッドやプライバシーを確保するための物品の必要数をまとめておき、それぞれの調達、設置方法をマニュアル化する。
- ・本部に設置される専門チームで、避難所の生活環境の状況を取りまとめ、改善方法を県と調整・実施する。
- ・避難所の生活環境の改善に知見がある団体と災害時の協定を締結し指導を受ける。

長野市では、令和元年台風第19号の対応状況について、市民アンケートや市職員の意見等をもとに、課題を抽出し、改善策等をまとめた「検証報告書」を作成しており、今後の災害対応につなげている。
(長野市ホームページより)

(2) 円滑かつ効果的な被災者支援に向けた取組

提言6 仮設住宅の確保に向けた対策を進めること

自宅の損傷が大きく、すぐに帰宅ができない場合、避難所から仮設住宅に移ることとなるが、被災者の生活再建のためには、この仮設住宅へのスムーズな移行が重要である。

仮設住宅の種類としては、主に①公営住宅の空き室、②建設型の仮設住宅、③民間賃貸住宅の空き室（いわゆる「みなし仮設」）の3点が挙げられる。

長野市では、令和元年台風第19号において、③のみなし仮設が積極的に活用された。不動産協会と連携してマッチングを進めることで、多くの市民が民間賃貸住宅に移っており、入居実績としては、先に上げた3種類のうち、みなし仮設の件数が特に多かった。長野市は非常に大きな被害を受けたにもかかわらず、約2か月ですべての避難所を閉じることができているが、このみなし仮設の活用が大きな要因だったとのことである。

建設型の仮設住宅は、完成まで相応の時間がかかること、また、本市の場合、市街化が進んだことで、広大な空き地がなく、仮設住宅を建設する場所の確保が困難となることが想定される。したがって、本市においてもみなし仮設の有用性は高いことから、みなし仮設が活用できるよう、関係各所と連携を深めるなど、平時から対策を進める必要がある。

また、みなし仮設と併せて、仮設住宅の建設用地を確保していくため、都市整備部門等と連携して、自然環境を守り、地球温暖化などを抑止する生産緑地を仮設住宅用地などとして利活用できるよう維持管理の条件の緩和をするなど対策が必要である。

したがって、みなし仮設の活用及び、仮設住宅の建設用地の確保を進め、被災時に円滑な仮設住宅への移行ができるようにすることを提言する。

提言7 指定避難所以外の避難者の状況把握及び支援ができる体制を構築すること

提言8 市民一人一人が事情や状況に応じて在宅避難等も選択できるよう、啓発や支援を充実させること

災害時は、自宅、車、自主避難場所など指定避難所以外で避難生活を送る人も多い。避難所で生活する人はあくまで一部であるため、避難所以外での避難者の状況把握及び支援をしていくことが重要である。能登半島地震においても、在宅避難者や車中泊者を含めた避難者の体系的な把握が困難だったといった状況が起こっている。

また、被災者の命と健康を守るためにも、特に高齢者などの要配慮者については、1.5次避難や2次避難も重要となってくるが、なかなか移行が進まなかったという状況があり、自治体による積極的な呼びかけと丁寧な説明が重要である。

長野市では、保健師のチームが浸水地域への家庭訪問を実施し、健康状態や生活環境の把握に努めたが、避難所と比べ支援情報が届きにくいといった声が多く寄せられたとのことである。避難所にいなくても支援についての情報を受け取ることができれば、自宅に戻って生活するという選択肢を選べる人もでてくる。そうすれば、結果として避難所の混雑緩和にもつながってくることが考えられる。

令和6年6月には、内閣府が「在宅・車中泊避難者等の支援の手引き」を策定しており、避難所以外の避難者等の支援に係る基本的な考え方として、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）の支援」へと考え方を転換すべきであると指摘されている。

したがって、この手引きを参考にしながら、避難所以外の避難者の状況把握をするための体制や、避難所以外で避難していても、適切な支援が受けられるような体制について検討し、構築することを提言する。

また、市民一人一人が事情や状況に合わせて、在宅避難等も選択できるよう、備蓄に関する啓発や、防災ラジオの普及といった支援を充実させることを提言する。

4 終わりに

首都直下地震が発生すると、市内全域で液状化が発生する危険度が高く、多くの建物が全壊するという予測が立てられている。したがって、自宅に留まることができず、避難所で避難せざるを得ない市民が多く出てくることが予想されるため、心身ともに健康的に過ごすことができる避難所を整備することは、災害関連死を防ぐ意味でも非常に重要である。

また、風水害については、早めに市外の安全な避難場所に避難することが前提であり、地震と同様、事前の備えを徹底する必要あることから、平時からの周知啓発が重要である。

本提言書が本市の災害対策に生かされ、市民のくらしの安心・安全につながることを期待する。

総務常任委員会

委員長	細田昌孝
副委員長	宮内そうこ
委員	竹内正明
//	矢澤青河
//	本田哲
//	峯岸義雄