



令和2年3月3日

立川市議会

議長 佐藤 寿宏 殿

立川市議会総務委員会

委員長 中町 聡

行政視察報告

このことについて、下記のとおり報告いたします。

記

1 視察月日

令和元年11月11日（月）

2 視察地及び視察事項

視察都市名	視 察 事 項
茨城県常総市	東北豪雨災害時の避難所対応について

3 視察の概要及び所感

別紙のとおり

1. 日 時：令和元年 11 月 11 日（月）13：00～14：30
2. 視察先：常総市役所（茨城県常総市水海道諏訪町 3222-3）
3. 視察者：中町聡委員長、対馬ふみあき副委員長、松本マキ委員、松本あきひろ委員、山本みちよ委員、浅川修一委員、須崎八朗委員
（全 7 名）
4. 目 的：東北豪雨災害時の避難所対応について
5. 内容報告
説明員：保健福祉部 社会福祉課 課長 菊岡 勝巳氏
保健福祉部 社会福祉課 課長補佐 亀井 浩之氏

概要

茨城県常総市は茨城県の南西部、都心から 55km 圏内に位置し市内のほぼ中央に一級河川である鬼怒川が流れる総面積 124 km²人口約 6 万名の市である。

平成 27 年 9 月 7 日に発生した台風 18 号により生まれた温帯低気圧に太平洋上から湿った暖かい空気が流れ込み日本の東の海上から接近していた台風 17 号から吹き込む湿った風とぶつかったことにより雨雲が発生。関東地方北部は 24 時間で 300 mm を超える豪雨に襲われ、常総市が抱える鬼怒川の源流地域では 500 mm を超える雨量が観測された。常総市では 9 月 10 日 0 時 10 分に災害対策本部を設置、1 時 40 分より避難準備情報を、2 時 20 分より避難指示を開始した。情報伝達の方法は「防災行政無線」「広報車（消防団車両含）」「消防団の呼びかけ」「市ホームページ」「緊急速報メール（エリアメール）」「Lアラート」である。鬼怒川は 6 時 00 分に若宮戸で溢水しているのが確認されたのち 12 時 50 分に堤防が決壊した。洪水によって発生した要救助は 4,258 名。そのうち 3 割はヘリコプターからの救助が必要であった。また人的被害として死亡者 14 名を含み 58 名（災害関連死含む）、被害家屋は全壊 53 件を含み 7,864 件に及んだ。

【避難所運営】

常総市では最初の避難準備情報を流した 1 時 40 分に市内 7 カ所で避難所を開設し、堤防決壊後は市内 26 カ所、市外 13 カ所の避難所を開設した。なお想定を超える水量だった

ため避難所に設定をしていた建物が使用できなくなり急遽市内にある寺も拝借している。また避難所を利用した避難者はピーク時で6,223名おり、全て閉鎖するまで5か月以上の時間を要した。防災計画上避難所は開設を防災危機管理課が、運営を社会福祉課としあわせ長寿課が担うとしていたが避難所数が増加するにつれて対応が難しくなり他の部署に応援を要請せざるを得なくなり最終的には避難所ごとに担当課を決め、人員配置についても担当課で決定させるようにしている。

避難所運営に係る支給物資は避難所開設から物資調達まで3日と非常に時間がかかっている。主な理由としては物資の配送を行う予定であった市所有の車両が浸水により使用できなくなり運送業者との契約を締結するまで時間がかかったことや被災地域が広大なため配給が滞ったこと、想像以上に支援物資が集まり効率的な仕分けが行えなかったことなどが挙げられる。支援物資の集散拠点は市民総合体育館を設定しており直接持ち込みだけで3834件となっているが、これは確認が取れているものだけであり実際に受け入れた件数は体感で約3倍、各避難所へ持ち込まれたものまで数えると想像を絶する量であった。そのため物資の配布は困難を極め、市民総合体育館内でフリーマーケットのように展示する形をとるようになった。

各種ボランティアとの連携にも苦慮した。そもそも災害支援ボランティアとの連携は運営上のマニュアルが作成されておらず各避難所での対応に差が出てしまった。そのため運営上のアドバイスを災害支援ボランティアから聴取することでスムーズな運営に努めたが、意見を聞きすぎてむしろ争いの種になってしまったケースもあった。また炊き出しに関しても支援が集中したことで調整が必要になったがその調整を行政で行うことができずこれも災害支援ボランティアに要請した。これらの課題を解決するには平時からの取り決めが必要不可欠である。

ペットの同行避難については元々の取り決めとして「敷地内での飼育を容認」としていたため、避難者と同じスペースに避難するいわゆる「同伴避難」は許可しなかったものの動物愛護団体からはやはり同伴避難の要請があった。

【避難所運営の課題】

避難所運営の課題としてはまず「マンパワーの不足」が挙げられる。通常の業務に加えて災害対応業務、避難所運営業務を兼任して行うことは職員にとって非常に負担が多く、有限である職員が疲弊してしまう。

また避難所の健康管理については被災当初、県から保健師が派遣され避難者の健康管理を担っていたが、時間が経過するにあたって保健師の派遣期間が終了したため代わりとなる保健師の人材確保が必要であった。これは災害当初に多発した傷病への対応から時間の経過とともに片付け作業の疲労や精神的疲労への対応へと変化していったためである。

これらの課題を踏まえて常総市では避難所運営の今後の課題に対する対応として「避難所運営マニュアルの作成」「要配慮者対策」「福祉避難所の設置」「ケアマネ、障害福祉計

画相談員の活用」などを挙げているとともに行政としてできる対応、つまり「公助」の限界も痛感している。「自助」「共助」の意識をどこまで持ってもらえるのかということが重要となりそうである。

所感

今回視察をさせて頂いた常総市の課題意識と取り組みは立川市として既に検討・対応を行っているものが多かった。しかし実際に立川市が何らかの災害で被災した場合職員数が足りなくなることは間違いなく、人員不足に対してどのような備えをしておくのかという点については具体的な課題が見え参考になった。また台風 19 号の発生時には避難所を開設したが、避難者が行政に求める生活水準が想像以上に高く、モラルハザードの恐れもあることから常総市のように「自助」「共助」の意識を普段から啓発するとともに「日常生活」と「避難所生活」との認識の齟齬も是正しなければならないだろう。

以上報告とする。