

令和6年度
防災・減災対策調査特別委員会
調査報告書

令和7年5月29日

千葉市議会防災・減災対策調査特別委員会

委員長 白 鳥 誠

副委員長 阿 部 智

委 員 石 川 美 香 岳 田 雄 亮

渡 辺 忍 安 喰 初 美

段 木 和 彦 佐々木 友 樹

酒 井 伸 二 中 島 賢 治

米 持 克 彦

調 査 概 要

I 調査の概要

1 令和6年能登半島地震への災害対応

令和6年9月26日、本市の現状と課題を把握するため、特別委員会を開催し、総合政策局危機管理部から令和6年能登半島地震への派遣を踏まえた大規模災害時の対応について説明を聴取した。

【説明要旨】

1 珠洲市の概要

千葉市と比較すると面積はほぼ同等だが、人口12,700人・世帯数5,800世帯と大幅に少なく、高齢化率は51.4%と全国平均を大きく上回っている。

2 珠洲市の被害状況

ほとんどの建物が被害を受けており、多くの珠洲市職員も被害を被った。断水が3か月以上ほぼ全域で継続したが、発災から5か月後、概ね断水が解消した。

一時避難者数は減少傾向である一方、二次避難者数は増加しており、半島という地理的特性上、本市の参考となる可能性がある。

3 千葉市からの派遣実績

罹災証明書業務のほか、医療救護活動や健康対策など、合計400人以上の職員派遣を行った。それぞれ活動の振り返りを行っており、災害時の対応力強化が期待できる。

4 派遣の流れ（罹災証明書）

本来は地域ごとの支援順位が存在するが、大規模な被害発生が想定されたため、全国一斉に支援を行うこととなった。罹災証明書関係業務のみで合計298人の職員を派遣したが、本市以外にも多くの自治体が支援を行った。

5 派遣中の生活環境

当初は宿泊先から珠洲市まで4時間もの時間をかけて移動していたが、徐々に市役所付近に宿泊施設が用意され負担が軽減された。派遣開始当初は段ボールなどを敷くなどの環境だったが、テント内の簡易ベッドでの生活が可能となった。

6 罹災証明書業務の流れ

珠洲市の被害状況に鑑み、珠洲市独自の対応として、罹災証明申請を待たずに全件調査を実施。結果的に周辺の自治体と比較し業務が順調に進んでいった。半壊以上の場合、支援対象となることが多く、半壊に満たない判定の場合、二次調

査の申請を行うケースが見受けられた。

7 罹災証明書交付に向けた準備

珠洲市職員に代わり、本市派遣職員がシステムの業務マニュアルを作成した。端末の到着が交付の前日となったため、限られた時間の中で操作研修会や予行練習を行った。

8 罹災証明書業務の実施状況

受付初日は5人体制で、約300人が来所し、最大3時間待ちとなった。また、交付初日は来所者を80人に制限したが、その後は1日200人以上対応可能となった。

9 他の関係機関との調整業務

珠洲市の災害対策本部会議で、市長をはじめ幹部が集まり、市の対応方針を決定するため、当初は毎日開催していた。また、関係機関の調整会議は、市長、副市長も出席して、支援に入っている自治体や団体等の活動状況や課題について共有するため、当初は朝夕の2回開催しており、本市も罹災証明書関係の活動報告を行った。

10 業務の引継ぎ

各派遣職員の業務期間は概ね1週間で、引継ぎが重要であることから、業務マニュアルを派遣前に配布するとともに、交代する際には、朝夕の2回の引継ぎを行った。

11 被災地の視察

罹災証明書業務の間、珠洲市とその周辺自治体の調査を行い、他の自治体の応援職員のほか、本市の中長期派遣職員の話聞き、奥能登地域の被害の大きさや復旧の長期化について確認した。

12 応援派遣で心掛けたこと

珠洲市職員も被災者であり、寄り添った対応を心掛ける必要がある。本市派遣職員を対象とした説明会の際、各職員に対して被災地での心掛けの周知徹底を行った。

13 災害派遣の経験を蓄積し教訓を継承

令和6年6月に庁内報告会を開催し、各局の応援業務に従事した職員ならではの視点から具体的な活動の報告があった。報告会は庁内にオンライン配信したことで、様々な活動支援から得られた知見や教訓等をより多くの職員に広く共有することができた。

本市施策への反映について、計画・マニュアルへの反映についての検討を行い、12月までに今回の対応を報告書にて発表予定（※令和6年12月発表）。

14 現時点での課題と対応の方向性

- (1)避難所の長期化について、避難者も運営者も極度に疲弊し運営継続が困難となる事例があった。民間などの外部団体からの受援を協議し、運営者への補助金や研修会など運営体制強化を図る。
- (2)要配慮者の避難対策について、要配慮者の避難等を手助けする支援者も多くが被災し、被災後は介護福祉士等の人材も不足していた。支援者が被災した場合を想定して市内の介護福祉士等、関係事業者等との連携強化に向けて取組を進める。
- (3)断水対策について、長期にわたり断水したことで、飲料水や生活水の確保が必要であったことに加え、トイレや入浴、洗濯など市民生活に大きな影響が出た。これまで推進してきた飲料水の備蓄やマンホールトイレの整備などの取組を継続するとともに、トイレカー等の導入や、トイレカーや循環型シャワー等を自治体間で相互提供する仕組みを検討する。
- (4)罹災証明業務の体制整備について、二次申請を行う人も多く、住家被害認定調査の業務量が膨大となっていた。珠洲市では専用システムに接続されたタブレット端末を使用することで、業務の効率化を図っていたことから、本市でも最新の技術動向等を注視しながら、システムの導入を含め、最適な調査方法や体制を検討する。
- (5)女性職員の派遣について、発災直後は宿泊場所の都合等により女性職員を派遣できないだけでなく、応援のため派遣された職員が自活できる装備が整っていない状況であった。宿泊用テントを事前に配備するなど、派遣職員が現地で自活できる資機材や装備品等の充実を図るとともに、女性職員の早期派遣を想定したスキームについて検討する。

15 危機管理部としての主な所感

今後の対応として、派遣職員を対象としたアンケート調査を実施したところ、本市で発災した場合を想定して検討しておくべきこととして、罹災証明書交付のシステム・体制、職員の被災を想定したBCP、他自治体との連携、応援の受入体制などについて、さらに検討を行う必要があるという意見が多数あった。

また、派遣活動状況や今後の対応方針等を取りまとめた報告書を作成するとともに、得た知見や教訓等を、本市の各種計画及びマニュアルへ反映する。大規模地震への対応は、職員一人ひとりが日頃からやるべきことを認識し、災害発生時に適切な行動をとれることが必要であることから、機会を捉えて職員への啓発や訓練を行い、職員の防災・減災に対する意識を更に高め、本市の災害対応力の向上を図る。

《当局の説明に対する委員の主な意見》

- 避難所生活におけるストレス軽減のために、医療・福祉部門との連携や地域での助け合いによって避難者の状況把握に努めてほしい。
- 避難所開設訓練時に大学と連携した訓練を実施するなど、若年層を取り込んだ避難所運営体制を構築してはどうか。
- 仮設住宅の設置に関し、プライバシーが守られた住宅性能を確保するとともに、二次災害及び二重災害がないよう、設置場所の選定には十分に留意してほしい。
- 大規模災害時の壊滅的な状況を前提としたBCPを入念に作成するとともに、自助・共助の必要性の周知を徹底するべきである。
- 被災した際、女性に配慮した避難所運営を検討するとともに、被災地派遣に関しても女性職員が参加しやすい環境づくりに取り組んでほしい。
- 被災地派遣に従事した職員への特別手当を支給できるよう検討できないか。
- 市内で視察の対象となる取組をしている避難所運営委員会が存在している。そのような取組を全市的に共有できる仕組みづくりを検討してほしい。
- 災害時の情報発信について、様々な環境に置かれている被災者がいるため、様々な方法にて情報発信できるようになると良い。
- 災害への意識向上について、講座や訓練のほか、パネル等を利用した展示等、様々な方法にて啓発をしてほしい。
- 大規模災害時に避難所の運営が最も困難だったとの意見があった。よりリアリティーを持った避難所運営ができるよう、施策展開を工夫してほしい。
- 要配慮者への支援について、個別避難計画を策定することはもとより、保健師、看護師の不足がないよう、民間等のネットワークの活用を検討してほしい。
- 避難所運営における基本的なルールについて、事前に運営委員会内にて認識ができるよう十分な周知を促進してほしい。

2 市外行政視察（令和6年10月15日～16日）

委員会視察として、高松市、松茂町を調査した。

高松市では「水利用促進助成制度をはじめとする雨水利用の取組について」及び「自主防災組織における組織率の向上及び防災リーダー育成の取組について」、松茂町では「交流拠点施設マツシゲートをはじめとする南海トラフ地震に対する防災施設について」の調査を行った。

高松市での、水利用促進助成制度をはじめとする雨水利用の取組について、渇水が多発する地域であり、平成21年度から節水に関する事業や啓発活動など、断水対策に取り組んできた経緯がある。学校での節水チャレンジ等の啓発活動のほか、水環境基本計画を作成し、大規模建築物にて節水・循環型の取組を行っていた。

自主防災組織における組織率の向上及び防災リーダー育成の取組について、自治会加入率が50%を切るという状況の中、小学校単位にて自主防災組織を結成し、行政が

運営支援、防災訓練指導、コミュニティ助成事業などの支援を行い、活動カバー率100%を達成していた。

松茂町での、交流拠点施設マツシゲートをはじめとする南海トラフ地震に対する防災施設について、全町域が津波災害警戒区域に指定されており、特定避難困難区域も存在したことから、津波防災センターの建設により問題を解消した。特に交流拠点施設マツシゲートについては、日常的に様々なイベントを開催するだけでなく、クッキングスタジオは炊き出し設備を兼ね、有事の際は避難場所及び応急仮設住宅建設候補地として利用可能であるなど、複合的な利用が可能となっていた。

3 市内行政視察（令和6年12月11日）

委員会視察として、千葉市役所本庁舎危機管理センターを調査した。

災害対策本部が設置された際の事務、物品、情報収集などの内容を確認し、オペレーションルーム、関係機関調整室、災害対策本部会議室での運用状況について説明を聴取した。

【説明要旨】

1 災害対策本部

千葉市地域防災計画の定めるところにより災害対策本部を設置することとなっている。また、台風の最接近する概ね27時間前に事前設置をする場合もある。

災害発生危険性が解消、または、災害応急対策がおおむね完了したときに本部を廃止する。

2 オペレーションルーム

災害対策本部会議事務局を設置し、初動BOX、マニュアル、ビブス、ホワイトボードなどの物品を管理し、気象庁等からの情報をリアルタイムで確認できるマルチモニターにて情報収集を行っている。

3 関係機関調整室

大規模災害時には、各関係機関から、連絡調整員が派遣され、本市の状況などの情報を収集し、派遣元へ、支援要請等の調整を行う作業のスペースとなる。

危機管理センター設置以降、参集した実績のある機関は、千葉県、千葉県企業局（県水道）、千葉市消防局である。

4 災害対策本部会議室

災害対策本部の構成員が集まり、各区はオンラインを通じて会議を行う。

開会時、事務局にて情報収集した内容を報告し、本部長指示により各部へ指示を伝達する。本部員、区本部長から発生事案や対応状況について報告し、主管本部員から今後の配備体制などについて伝達を行う。

閉会時、次回の本部員会議の開催などについて伝達を行う。

4 大規模災害時における危機管理センターの運用について（質疑応答）

令和6年12月11日、特別委員会を開催し、同日行われた千葉市役所本庁舎危機管理センターへの視察内容を中心に、総合政策局危機管理部から災害対応について調査した。

《当局の説明に対する委員の主な意見》

- 避難所直近要員の招集について、速やかに集合できる体制を考えてほしい。
- 災害発生時、人命救助への対応として72時間生存可能な体制整備が肝心である。
- 仮眠室の定員の男女比率について、今後状況に応じて考えていく必要がある。
- 危機管理関係の職員の参集について、交通事情等により迅速な参集ができないことも想定されることから、危機管理監が不在でも一定の対応が取れる体制を整備する必要がある。
- 災害時の情報管理について、情報の真偽について責任をもって判断できる専門職員の配置を検討してほしい。

5 防災・減災対策に係る提言について

- (1) 令和7年2月21日、特別委員会を開催し、これまでの活動を踏まえた防災・減災対策に係る提言事項に関する正副委員長案が示され委員間討議が行われた。
- (2) 令和7年5月29日、特別委員会を開催し、提言事項のとりまとめについて協議した。

Ⅱ 結びに

これまでの活動を通じて、本市の課題を改めて認識するとともに、令和5年4月の災害救助法に基づく救助実施市の指定に伴い、本市の権限において、より円滑かつ迅速な救助を実施できるよう、救助体制整備を推進することで「公助」の基盤を確立することはもとより、市民みずからの命はみずから守るという「自助」、互いに助け合い命を守る「共助」の意識をより高め、地域における防災体制の構築を促進することの重要性を再認識したところである。

そこで、本特別委員会は、これまでの調査・研究の結果を踏まえ、本市の総合防災力の一層の向上に資するよう、以下の事項について取り組まれることを求める提言書を提出することとした。

1 災害救助法に基づく救助実施市の指定を受けたことにより、災害時に本市が救助の実施主体として迅速かつ円滑な救助を行うことが可能となったが、先行自治体では、救助において必要となる物資の供給又は役務の提供について、県市間の調整が有効に図られなかった事例も存在したことから、連絡調整会議等により県市間の連携体制を確立すること。また、応急仮設住宅の建設について、従前の設置場所選定に加え、速やかな住宅供給のため関係団体との連携強化を図ること。さらに、「応急仮設住宅の供与」や「住宅の応急修理」の適否を判断するために必要な「被災住家の被害認定調査、罹災証明書発行等」について救助対象に加えるよう、国への要望に努めること。

2 災害発生時、局横断的に指揮を執る存在は必要であるが、実際の災害を体験したプロフェッショナルとしての経験を積むことは困難であることから、元自衛官等の雇用を検討し、迅速かつ的確な対応を取れるよう体制を整えること。また、緊急時の職員参集について、いかなる場合でも速やかな対応が図れるよう、代替職員の配置及び参集体制の強化を検討すること。さらに、災害対応に女性の視点も取り入れる必要があるため、女性職員が活躍できる環境を整備すること。

3 避難所の運営について、大規模災害時の壊滅的な状況を前提とした行動計画を入念に作成するとともに、それらの状況を踏まえた自助・共助の死活的な重要性について周知・啓発を徹底すること。

また、災害時要配慮者への個別避難計画の策定を精力的に推進するとともに、女性に配慮した運営のため、女性委員の比率向上や避難所環境の整備に努めること。

さらに、ペットの受入れに関するひな形の周知徹底や受入れに関する協議を促すほか、長期化等に備えとともに災害関連死を予防するため、医療・福祉部門や、NPOなど民間ボランティアとの連携を強化し、避難所生活における感染症の蔓延防止、ストレス軽減、心身へのケアに資する体制整備を行うこと。

- 4 今後も自治会の加入率低下が避けられない見通しであることから、自主防災組織等の防災目的でのコミュニティーの連携を小学校単位など面的に推進するとともに、地元の企業や大学との連携を強化すること。また、専門的な知見を有する防災士や防災ライセンス講座修了者などと連携し、地域防災活動を担う人材を育成すること。
- 5 必要不可欠なライフラインである上水道に対する断水対策及び下水道に対する地震対策として、管渠の耐震化を精力的に推進すること。また、断水の長期化も想定し、飲料水や生活水の確保体制を整えること。さらに、上下水道の途絶を想定した各家庭での水や防災用トイレ等の備蓄の必要性について周知を図ること。
- 6 危機管理センターの非常時以外の活用のため、市民の防災意識の向上に資する、地域防災フェアやワークショップ等の開催を検討すること。また、地域の主たる交流施設において、防災グッズの展示や災害時のシミュレーション体験、防災関連の講習会、非常食の試食を行うなど、日常生活の中で防災教育に触れる機会を創出すること。

市当局におかれては、本市の防災・減災に日頃から尽力されているが、上記の提言事項を今後の施策の展開に反映していただくことを強く要望する。