

2020年第2回定例会 一般質問

災害時における感染症対策の早急な体制整備を

こんにちは。生活者ネットワークの木下安子です。通告に従いまして、「災害時における感染症対策の早急な体制整備を」というタイトルで一括質問をいたします。午前中の質問と重なるところがありますが、ご了承ください。

昨年10月12日に台風19号が関東地方を直撃し、調布市も一部の地域で被害に見舞われました。また、予想を大きく超える避難所の利用があったため、現場では多くの混乱が起きました。東日本大震災後に整備してきた災害対策は、震災への対応に重きが置かれてきたことから、新たに水害対策を整備する必要性が認識されてきているところです。しかし、その対策の中途にあって新型コロナウイルス感染症の波が訪れ、今まだその対応が現在進行中であることは重々承知しておりますが、災害は人間の都合に合わせてはくれません。

昨年の台風19号の経験から浮かび上がった風水害時の課題への対策を早急に進めるとともに、市の災害対策に感染症対策を盛り込み、新しい自助、共助、公助のあり方を固め、周知する必要があります。

(1) 風水害時の初動体制の改善について

まず、風水害時の初動体制の課題への改善策についてお聞きします。台風や豪雨の場合は、被災者だけでなく、被災する危険性がある多くの市民が激しい雨風の中、避難行動を取ることから、災害対策本部の設置や職員の参集、避難所開設といった、初動体制整備が重要課題です。

避難所に到着した人からいち早く屋根の下に入ってもらうことを最優先する受付や名簿作成のあり方も新規課題として認識されていますし、交通機関が止まった場合に備えて、職員用の駐車場や宿泊施設を確保することも検討課題です。こういった、風水害時の初動体制に関する課題に対して、具体的にどのような改善策を検討しているのでしょうか。

(2) 感染症流行時における避難所運営について

ア. 避難所の体制について

次に、今のように感染症が流行している状況で災害が起きた場合の、避難所の体制整備の方向性について伺います。

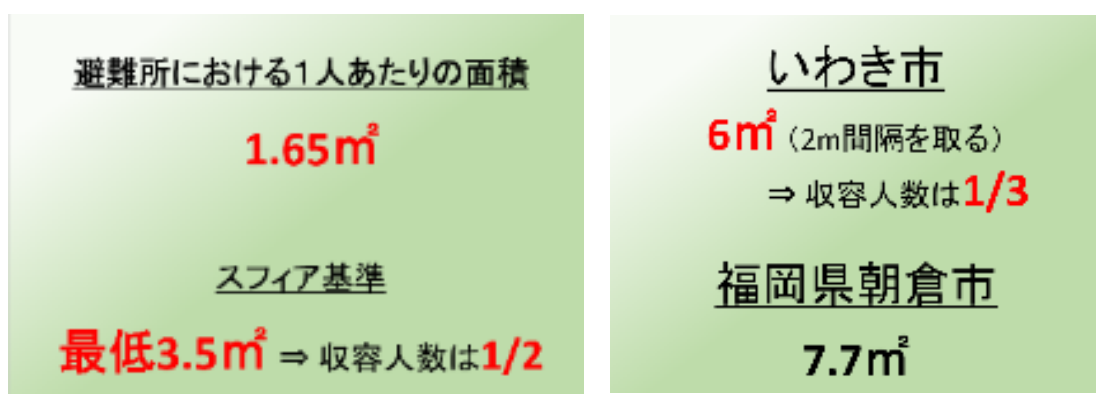
まず避難所の運営主体についてです。現在、防災計画にも避難所運営のガイドラインに

も各避難所のマニュアルにも感染症対策は盛り込まれていません。4月に予定されていた避難所開設訓練は、緊急事態宣言中のためできませんでしたし、地域の方との協議もできていません。もし今災害が起きたら、避難所の運営は誰が担うのでしょうか。運営主体と、今後の研修や訓練の進め方についてのお考えをお答えください。

2点目は避難所の規模です。感染防止のために、人と人の距離を確保すると、ひと部屋当たりの収容人数を減らさざるを得なくなります。そのため、内閣府も、4月7日付けの通知の中で「可能な限り多くの避難所の開設」を求めています。

スクリーンをご覧ください。

現在調布市では、避難所における一人あたりの面積は1.65平米が基準となっています。参考までに、「スフィア基準」では最低3.5平米となっています。これは避難者の人間らしい生活を保障するために作られた国際基準ですが、これに準じると収容人数は半分になります。



では感染症対策を取るとどうなるかと言いますと、いわき市では、2mの間隔を確保するために、1人当たりの面積を6平米にするよう検討していますが、これですと収容人数は1/3になってしまいます。他にも、福岡県朝倉市は一人当たりの面積をさらに広い7.7平米に改め、三密を避けることを検討しています。スクリーンを終わります。

自治体によって人口規模や避難所の数など条件が異なりますので、一概に他の自治体の数字を持ってくることはできませんが、従来通りの規模で避難所を整備するには、部屋や避難所の数を増やさなければならないことは明らかです。しかし、感染症流行時には、避難所利用者に対する健康チェックなど新たな対応が必要になります。現在、職員のうち正規雇用は半分ですので、職員への負担も踏まえた上で、現実的にどのくらいの規模で避難所を整備できるとお考えでしょうか。

また、政府はホテルなどの民間宿泊施設の活用についても検討するよう求めています、

調布市内には民間宿泊施設は少なく、また保健所も感染者の療養施設として確保する必要が生じます。宿泊施設の活用についての考え方をお答えください。

イ. 感染症対策用品について

次に、小項目2点目として、避難所での感染症対策用品の整備についての考え方や取組みについて伺います。マスクなどの衛生用品は、流通が始まっているとは言え、今後、災害や新型コロナの第二波、三波に備えて全国の自治体や国民一人一人が備蓄をすることが予測されます。そういった状況の中で、災害時用の衛生用品の備蓄については、どのように確保していくのでしょうか。

また、受付の際に避難者の体調をスムーズにチェックするためのサーモグラフィーや非接触式体温計、避難所での接触や感染を予防するのに有効なついたてや段ボールベッド、軽症者などが滞在する部屋の担当職員用の防護服など、感染症対策用品を備える必要があると思いますが、市の見解をお答えください。

イ. 医療との連携を

次に小項目3点目として、市の災害対策本部や避難所と医療との連携に対する見解を伺います。まずスクリーンをご覧ください。

自宅療養者等が避難した際の対応

避難所の感染拡大を防止するため、自宅療養等を行っている新型コロナウイルス感染症の軽症者や感染が疑われている方は、避難所への避難は控え、市や保健所に事前に連絡し、相談して頂くよう周知する。

出典：調布市HP
「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応」より

これは、現在市がHPで公開している「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応」からの抜粋ですが、このように書かれています。軽症者や感染の疑いがある人が避難を必要とする場合には、「避難所への避難は控え、市や保健所に事前に連絡し、相談して頂く」となっています。スクリーンを終わります。

これは、重症者はすでに病院やホテルなどの隔離療養施設に繋がっていることが前提となっているのだと思いますが、この3月、4月頃のように、重い症状が出ていながら、検査が受けられず自宅療養しなければならない人が少なからずいるような状況が起きるかもしれません。また感染拡大期や普通の風邪が流行する季節には、軽症者だけでなく感染を疑う人が増加し、相談して指示を待っている人は避難が間に合わない状況も予測されます。

そこで、感染者や感染が疑われる人も、どうしてもという時には躊躇することなく避難所を利用できるよう、医療との強い連携で避難所を整備することを求めます。医師会と連携できる関係を日ごろから築いておき、適切な動線の設定や隔離スペースの設置、また万一避難所で感染が広がった場合の迅速な対応に対し、前もって医師会などからの助言を受けておくことが重要です。

2011年3月に研究チームが発表した「避難所における感染対策マニュアル」によりますと、感染者や感染が疑われる人が避難所にいる場合には、隔離区域を用意し、さらに、そこには収容した避難者を見守る特別なスタッフが必要となっています。実際の避難所においても、軽症者などの避難者に対しては、一般的な知識を元に対応する職員を配置するとともに、必要に応じて保健師や看護師を配置したり、少なくとも巡回を行ったりするなど、担当職員が専門家からの助言を受けられる体制を整えておくことは、市民のみならず職員の安全安心のためにも重要なことだと考えます。

また、保健師が不足する場合に備えて、日ごろから保健師、看護師、医師などの経験者を市民に募ってリストを作成し、必要に応じて協力を求めてはどうでしょうか。

あらゆる「まさか」までしっかり想定して、医療とのさまざまな連携の可能性を探っておくことが、感染症流行時においても安全安心な避難と避難所運営を可能にすると思いますが、市の見解をお答えください。

(3) 自助強化の重要性への理解を得るために

ア. 避難所の制限について丁寧な説明を

3つ目の中項目に移ります。昨年の台風19号の時には避難所に多くの市民が避難をしました。もし、コロナ感染症の流行時に同じことが起きれば、そもそも避難所が安全な場所ではなくなってしまいます。部屋や避難所の数を増やせば、担当職員も増やす必要が生じます。

さらに、軽症者などを隔離する特別な部屋を市でどこまで整備できるのか、医療従事者からの援助をどこまで得られるのかなど、公助としてできることを現実的に考えた時、平

常時に比べて厳しい条件下での避難所運営になることは避けることができないでしょう。

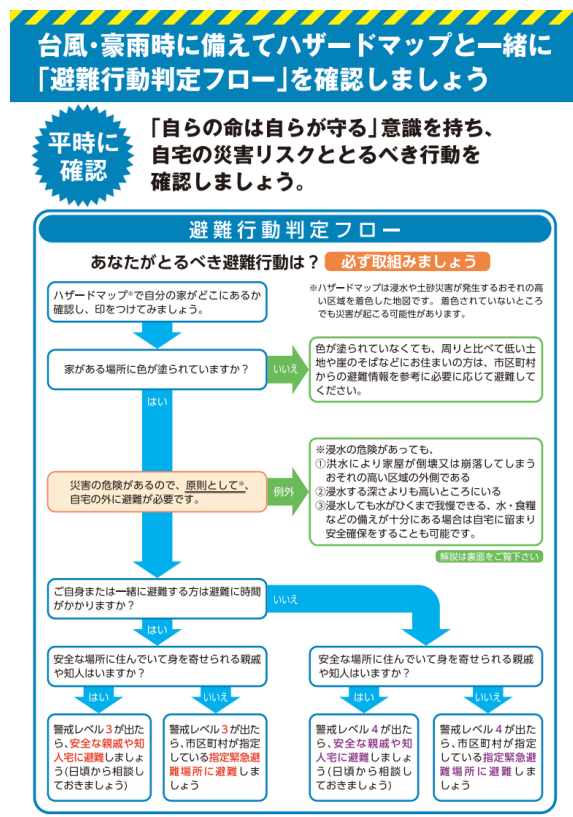
そこで、現実問題として、感染症流行時には、避難所運営にさまざまな制限が生じてしまうことについて、市民に丁寧に理解を求める必要があると思いますが、市の見解をお答えください。

イ. 適切な自主判断の支援を

2点目です。感染症流行時の避難所運営に一定の制限が生じるとしても、市民一人一人が適切な行動を自主的に判断できるように手助けする、つまり自助の強化を支援することは、公助の一端としてすべきだと考えます。

まず、避難所を使わない多様な避難を可能にするための支援があります。浸水地域から離れた地域の避難所や、民間の屋内駐車場などが利用できれば、車がある人が分散避難に協力しやすくなり、徒歩で避難する人が近くの避難所を利用しやすくなります。民間の駐車場や国・都の施設の大型駐車場が利用できるよう協定締結することについて検討しているでしょうか。

また、感染症対策も盛り込んだ、市独自の避難行動判定フローがあると良いと思います。スクリーンをご覧ください。



こちらは、内閣府が作成した台風・豪雨時の避難行動判定フローで、調布市も現在 HP にリンクを貼っています。こちらは感染症流行時を想定して、避難そのもの、また避難所利用の必要性があるかどうかを熟慮するよう促す内容になっています。画面を終わります。

一方、こちらの 6 月 5 日号の市報には、市で作成した避難行動判定フローが掲載されていますが、こちらは水害対策のみの内容となっており、感染症対応が盛り込まれていません。そこで、調布市の避難所の条件や取組みに合わせた、独自の感染症対策を盛り込んだものがあると、市民の実際の行動に結びつきやすくなると思います。

例えば浸水地域のある区域の人口に対して、近くの避難所の収容人数や備蓄の具体的な数字を示すことで、避難所の規模などがイメージしやすくなります。協定を締結している民間の駐車場の場所と駐車可能台数を示すことで、早めの分散避難を促すことができれば、浸水地域の近くにある避難所への集中的な避難を緩和することができるのではないのでしょうか。

その上で、感染症の症状の有無、かかりつけ医がいるかどうか、頼れる家族や声を掛けられる近所の人がいるかどうか、車の有無、介護サービスを使っているかどうか、ペットの有無…など、それぞれが自分の状況を把握しながら、取るべき行動について冷静に考えられるような独自の避難行動判定フローがあれば、市として自助の強化を支援できると思います。

ただその際、避難すべき人が、感染症を理由に避難を強く躊躇してしまうことは避けなければいけませんので、どうしてもという場合には、避難所でも軽症者受け入れの体制と、感染防止の体制整備があることも合わせて周知し、選択肢の一つとして提示しておくことも大切です。そのような市独自の感染症流行時の避難行動判定フローを作成することについての見解もお答えください。

ウ. 分かりやすい情報提供と周知の徹底を

最後に、市民への分かりやすい情報提供と、周知の徹底の必要性についての認識を問います。市民の自助を強化するには、市からの分かりやすい情報提供と周知の徹底が不可欠です。

すでに HP や 6 月 5 日号の市報でも注意喚起を行っていますが、安全安心メール、各 SNS、災害無線、調布 FM といった通常の広報ツールに加え、コールセンターやよくある質問ウェブサイトも活用してはどうでしょうか。

また、市報や HP では、誰にとっても分かりやすく、実際の行動に結びつきやすいよう

に、やさしい日本語を活用するなど、さらなる工夫が必要だと思っておりますが、市の見解を求めます。以上、ご答弁をよろしくお願いいたします。

<市長答弁>

ただいま木下安子議員から災害時における感染症対策の早急な体制整備について御質問いただきました。私からは、災害時における体制整備について総括的にお答えします。

昨年の台風19号は、非常に大型で極めて強い台風だったことから、関東への接近が予想される段階から自主避難所の開設準備を進めるなど、台風接近に備えましたが、風雨が強まる中、多摩川の水位も上昇し、市制施行後、初となる避難勧告を発令、約6,000人の方が避難所に避難しました。

市内でも多くの被害が発生し、これまで被災者支援に最大限取り組みながら、市民の皆様からいただいた避難勧告や避難所の開設時期、災害情報の発信などに関する御意見を踏まえ、市の台風対応における課題を整理、検証してまいりました。

避難所運営に関しては、一部の避難所において、避難者が避難対象地域に近い避難所に短時間に集中した状況もありました。

これを踏まえ、風雨が強まる前の早めの避難所の開設に向け、公共交通機関の計画運休の発表があった際には、計画運休前に職員を参集させ、できる限り多くの指定避難所の開設に備えてまいります。

さらに、災害時における感染症対策においては、本年5月に取りまとめた避難所における新型コロナウイルス感染症への対応において、感染症の拡大防止の観点から、避難所が過密状態になることを防ぐため、可能な限り多くの避難所の開設を図るなどの取組を進めています。

今後の台風の到来時期に向けては、新たな課題である避難所における新型コロナウイルス感染症への対応を進めてまいります。

その他の御質問については、担当よりお答えします。

<危機管理担当答弁>

私からは、災害時の体制整備の具体的な取組についてお答えします。

初めに、**風水害時の初動体制の改善**についてです。

昨年台風19号では、台風の接近前に自主避難所を開設し、自主避難者の対応に当たりました。その後、河川水位、気象情報等を踏まえ、指定避難所を開設し、避難勧告を発令、公共交通機関の計画運休及び風雨が強まる中での避難所への避難となりました。

避難勧告の発令は、気象情報、河川水位、時間帯等を踏まえ、総合的に判断することになりますが、今後は警戒レベル4、避難勧告を発令する前に、避難に時間のかかる高齢者等の要配慮者が安全に避難を完了するまでの所要時間を想定した早めの警戒レベル3、避難準備・高齢者等避難開始の発令を検討してまいります。

早めの避難を行うに当たっては、公共交通機関による避難も考えられます。しかしながら、昨年と同様に公共交通機関の計画運休が実施されることも想定されます。そのため、高齢者等が公共交通機関を利用して早めに避難所への避難が行えるよう公共交通機関の計画運休前に職員を参集させ、できる限り多くの指定避難所の開設に備えてまいります。

次に、**感染症流行時における避難所運営**についてです。

避難所の体制については、本年4月の内閣府通知において、避難所における新型コロナウイルス感染症へのさらなる対応の留意事項が示されており、市では、これを参考に避難所における新型コロナウイルス感染症への基本的対応について整理しており、これを基に取り組むこととしております。

新型コロナウイルス感染防止の観点から、避難者相互の距離を確保するために、風水害時の避難所となる小・中学校と文化会館たづくり、調布市グリーンホールなど21か所の避難所の開設を予定しております。

学校避難所では、従来の避難所運営マニュアルで避難スペースとしていた体育館、教室に加えて他の教室等も活用することとしており、昨年の避難者数約6,000人を上回る避難スペースの確保が可能であると考えています。

避難所の混雑分散の取組としては、避難所開設や混雑状況の情報提供も重要であると考えており、ホームページや調布FMなど各種媒体による分かりやすい情報提供に努めてまいります。

避難所の開設及び運営を担う市職員については、職員参集メールによる参集訓練のほか、新型コロナウイルス感染症への対応における密集を避ける避難スペースの確保や発熱等の症状が出た方の専用スペースの確保、受付時の屋内での健康確認などの訓練を実施し、適切な避難所運営が行われるよう取り組んでまいります。

避難所の感染症対策としては、マスク、手洗い用石けん、手指消毒液、非接触式体温計を配備しています。避難者に対しては、非常用持ち出し袋による各自の基本的な持ち物にマスク、体温計、アルコール消毒液等を追加していただくよう、市報やホームページで周知しております。

サーモグラフィーの配備については、受付時の効率的な健康確認には有効ではありませんが、当面は非接触式体温計を活用してまいりたいと考えております。

感染症拡大防止のためのパーティションや段ボールベッドについては、災害時における資材供給の協定を活用した確保に努めてまいります。

軽症者、無症状者の対応に当たるスタッフの感染症対策用品の用意については、保健所の助言をいただきながら必要な用品の確保に努めてまいります。

医療との連携については、地域防災計画において、医療関係者を含む災害医療対策本部を必要に応じて設置し、医療救護活動などを行うこととなっています。

また、避難所における健康管理については、大規模災害の場合は、発災からおおむね72時間は緊急医療救護所の運営が中心となりますが、その後は保健師、栄養士、その他必要な職種から成る保健・医療班を編成して避難所等に派遣し、被災住民に対する巡回相談や感染症対策などを行います。

昨年の台風19号では、緊急医療救護所の設置がなかったため、当初から福祉避難所に保健師を配置したほか、各避難所を保健師が巡回して、環境整備や健康相談を行いました。

現在、市は、医師会、歯科医師会、薬剤師会と共に定期的に会議を開催し、災害時の緊急医療救護所の設置、運営や避難所での医薬品の備蓄など必要な対策を検討しております。

今般の新型コロナウイルス対策については、ウイルスの特性から避難所に避難してきた時点からの対応が必要であるため、引き続き医師会等と連携し、避難してきた医療職に協力を求めることも含め、対策を検討してまいります。

また、感染が疑われる感染者の療養や周囲の人への感染防止に配慮した避難所の運営に

ついて、避難所運営スタッフなど、周知、啓発し、安心して避難できる環境づくりを行ってまいります。

次に、**自助強化の重要性**への理解を得るための取組についてです。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が懸念される状況下では、市の避難所への避難のみならず、可能な場合は安全な場所にある親戚や友人の家への避難など、幅広い選択肢を検討していただくよう、日頃からの啓発に努めてまいります。

また、市としても風水害時などに市内及び近隣の民間の宿泊施設を利用いただく方法を含め、市民の皆様には多くの避難先の選択肢を御提示できるよう、引き続き様々な可能性について検討してまいります。

避難行動判定フローについては、災害時における避難情報のポイントを簡潔に伝えることで、いざというときに適切な避難行動が取れることを目的としています。議員御提案の市独自の避難行動判定フローについては、個々の状況に応じて、あらかじめ自分自身の避難行動を決めておくマイ・タイムラインの取組を引き続き推進することで、自助の行動意識が醸成されるよう取り組んでまいります。

車両での避難については、風水害時には水害に巻き込まれる危険があることや、交通渋滞による避難の妨げとなることなどから、原則として徒歩による避難をお願いしています。

一方で、**車での避難が必要な要配慮者等**については、安全な時間帯での早めの避難の取組と併せ、市営駐車場や駐車場の確保が可能な一部の指定避難所への案内を行えるよう検討してまいります。

車両自体の退避については、台風19号の際に多数の車両が浸水被害に遭ったことと承知しており、東京都や民間への駐車場への連携、協力の依頼を行っております。しかしながら、多摩川の浸水想定区域内の世帯が保有する車両台数は約1万台と推計され、その全ての車両の駐車スペースを市が確保することは困難と捉えております。そのため、まずは市民の皆様には、事前に退避場所を複数選定しておくなど自助の取組について周知、啓発に努めてまいります。

災害時の避難情報については、ホームページやSNS等を活用した迅速な情報提供に努めております。これに加え、今後は平時からの情報提供として、避難所の最寄り駅やバス停からの所要時間の案内、避難する際に持ってきていただきたい物品、避難者名簿、健康チェックカードなどの案内についても分かりやすく情報発信してまいります。以上です。

【まとめ】

ご答弁、どうもありがとうございました。水害時の体制整備及び感染症対策についても、様々検討がされていることが分かりました。

繰り返しになりますが、災害は時を選びません。当面は新型コロナへの対策をしつつ、コロナ禍においても起き得る災害に向けて、実際に動ける体制をつくることが重要です。市職員の訓練や段ボールベッドなどの感染対策用品の備蓄など、早急に進めていただきたいと思います。

独自の避難行動判定フローの作成は検討されていないようですが、市民の適切な行動につながる分かりやすく整理された情報提供を心がけていただきたいと思います。

そして、行く行くは防災計画や避難所マニュアルにも感染症対策をしっかりと入れていく必要がありますので、そこへの展望を持ちつつ、市民の安全・安心のために、当面の臨機応変な対応を期待しております。

以上で一般質問を終わります。ありがとうございました。