

災害時要援護者の避難対策に関する検討会

日時：平成 21 年 11 月 18 日（水）

場所：内閣府防災A会議室

1. 開会

（事務局） それでは、定刻になりましたので、ただ今から「第1回災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を開催いたします。開会にあたり、総務省消防庁国民保護防災部、武居部長よりご挨拶申し上げます。

2. 挨拶 武居防災部長

（武居） 皆様にはお忙しい中ご参加くださり、ありがとうございます。ただ今ご紹介いただきました、消防庁国民保護・防災部長の武居です。

私はこの7月に着任しました。5年ほど前にも消防庁で、救急救助課に勤務していた時代がございまして、こういった災害時の対応をさせていただきました。今日は新潟県さんからもご出席いただいておりますけれど、当時中越地震や新潟・福島豪雨、様々な大規模災害がありました。そういった対応をする中で、本日の検討会のようなテーマは大変重要だと認識を持っていたところでございます。

今年、7月末から8月にかけて局地的な豪雨災害が西日本を中心に各地で発生しました。本日は各省庁からもご出席いただいておりますが、私どもも現地に行きまして、その後の復興に向け、被害の状況等をつぶさに見てきました。そういう中でつくづく感じましたのは、1年のうちの降水量の半分、3分の1といったものが非常に短期間に降って、本来地元の人たちも想像してなかったような土砂災害が起こったり、水が溢れたり、そういった状況が見られました。

一方で、消防団やボランティアの方々も含めて、災害時に本当に一生懸命、共助の精神で助け合って、住民が避難所に避難したという事例も数多くお聞きしました。また一方で、避難の途中で残念なことに命を落とされた方々もおられました。そういった状況を見ながら、私どもも本当に現場に身近な市区町村でいかに対応していくか、これが大変重要であるという認識を強く持ったところでございます。

8月には、私どもの方でも全国的な会議を急遽開催させていただき、全国都道府県の防災担当課長さんに集まっておりました。会議では、本日ご出席の各省庁の皆さんも含め、様々な避難のあり方に対する取り組み、その際に参考となるような気象データの理解等につきましても説明いたしました。何と申しましても、現場に一番近い市区町

村が行動を起こすということが大変重要になるので、そういったことがまだ十分にできていない市区町村に対しては、県から働きかけて欲しいということを要請したところでございます。

本日のテーマも災害時の要援護者の避難対策及び避難支援、こういったことですが、これも機会あるごとに取り組みをお願いしてまいりました。各市区町村における避難支援プランの全体計画の策定状況につきましては、お陰様で11月1日現在の状況ですと、策定済の市区町村が約4割、そしてほぼ全ての市区町村が現在策定に取り組んでいただいているという結果が出ており、今年の災害の状況等を踏まえ、かなり意識が高くなってきていると思います。

そういった意味で、私どもも本検討会をこの時期に設けて、委員の先生方から適切な意見を賜り、ぜひとも関係者の意識の高いうちに、地方の、現場に近い市区町村等、あるいは県も含めてですが、目に見えた成果が上がるようにしていきたいと考えているところです。今後とも引き続き、私どもも精一杯頑張ったいと思いますし、市区町村に対してもそういった行動を促すような取り組みをしてまいりたいと考えております。本日は誠にありがとうございます。

(事務局) ありがとうございます。本日の検討会の委員の先生方につきましては、お手元に配布いたしました資料2をご覧くださいますと、掲載させていただいております。大変失礼ですが、そちらをご覧くださいければと思います。また委員のうち、澤田委員におかれましては遅れてのご参加、栗田委員、菅委員は、本日はご都合によりやむを得ず欠席ということでございます。

続きまして、このたびの検討会の座長につきまして、事務局としましては、東京大学の田中先生にお願いしたいと思いますが、ご異議はございませんでしょうか。ご異議がないようでございますので、田中先生に座長をお願いいたします。ここからは、田中座長に進行をお任せいたします。どうぞよろしくお願い申し上げます。

(田中座長) 東京大学の田中でございます。よろしくお願い申し上げます。かなりいろいろな委員の方にご参加いただいておりますので、私は議事を進めるだけと、よろしくお願い申し上げます。時間をもったいないこととすし、特に第1回目ということですので、これからの全体の進め方も含めて、各委員からご議論いただければと思っておりますので、さっそくですが中身に入っていきたいと思っております。お手元に議事次第がございます。最初に避難対策の現状ということで、もう皆さま方はご案内とは思いますが、もう一度

確認する意味も含め、各関係省庁よりご説明をお願いしたいと思います。まず内閣府の森企画官からご説明をお願いいたします。

3. 議事

(1) 災害時要援護者の避難支援対策の現状

・内閣府

(森企画官) 内閣府の森でございます。ご説明したいと思います。資料4をご覧ください。資料4に、災害時要援護者の避難支援対策に係る今までの取り組み等の概要をまとめたものをご用意しております。

まず1ページ目です。災害時要援護者の避難支援対策のきっかけとなりましたのは、平成16年の梅雨前線豪雨、これにより多くの高齢者等の方々が亡くなられたということで、ここにいらっしゃる田中座長、片田委員等の先生方に入ってください、ご検討いただいたのが平成16年秋で、平成17年3月に、検討報告の提言をいただきました。

その第1が、避難勧告等の判断・伝達に関するもの、第2が、災害時要援護者等の避難支援に関するものです。

この検討を受けまして、国としてまとめさせていただいたものが、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」というものでございます。皆様のお手元の資料は、18年3月に改訂版として取りまとめたものです。

全体の経緯は、2ページでご説明させていただきます。2. 避難支援対策の経緯ですが、このガイドラインの取りまとめを受け、内閣府としても消防庁を始めとする関係省庁と連携して、いろいろな取り組みを進めてまいりました。

具体的には19年に、赤字で記載していますが「避難支援プランの全体計画」のモデル計画というものを取りまとめました。これもお手元の資料の最後のところに載っていると思います。あるいは、今日委員の方々に配布させていただいておりますが、避難支援対策の推進に向けた普及啓発DVDということで、これも委員の方々限定ということで配布させていただきました。こういったものを通じて具体的な取り組みを、各市区町村に進めていただくべく、取り組みをさせていただいたところでございます。あるいは、20年度には全国キャラバン、さらには調査結果を取りまとめ、今年度も関係省庁と連携し、市町村との意見交換会を通じて、災害時要援護者対策の推進、促進に取り組んできたところでございます。

それでは、このガイドラインの具体的な内容等でございます。次のページ、3のとこ

ろでございます。平成18年3月までにまとめていただいたこのガイドラインの中では、課題が5つ指摘されています。ここに書いておりますが、「情報伝達体制」「情報の共有」「避難支援計画の具体化」「避難所における支援」「関係機関等の連携」ということです。この5つの課題に沿って、ガイドラインを取りまとめていただいたわけですが、さらに、先ほどご紹介いたしましたガイドラインの10ページをご覧ください。10ページの中では、課題3として、避難支援計画を具体化していくためにはどうすればいいかということを取りまとめさせていただいています。この中では、全体イメージとして、避難支援プランは、全体的な考え方と個別計画からなると。全体的な考え方には、対象者の考え方、あるいは支援に係る自助、共助、公助の役割分担、支援体制等について、地域の実情に応じて実施する。さらに個別計画というのは、要援護者情報をもとに、要援護者ごとに作成するというので、こういった形で避難支援プラン、避難支援計画を具体化することによって、要援護者に係る避難支援の取り組みを具体化して欲しいと、国として都道府県を通じて市町村をお願いしているところでございます。その避難支援プランの全体的な考え方、これを全体計画とも俗称しておりますが、全体計画のモデル計画というものが、先ほどご紹介いたしました、もう一方のこちらのモデル計画でございます。1から10にわたる項目に従って、どういった項目、内容にさせていただくか、いわばひな型としてお示しさせていただいたところでございます。

最後のページが、全体計画と合わせて、個別計画ということで、要援護者ごとに策定いただきたい個別計画の具体的な例、これもひな型ということでお示しさせていただいたものを付けさせていただいております。この全体計画、個別計画を、各市町村において策定していただくべく、国としては、先ほどご紹介したビデオであるとか、全国キャラバンやシンポジウム、あるいは先進的な取組事例を紹介するという活動を通じて、各市町村の取り組みをお願いしてきたところでございます。簡単ではございますが、内閣府からは以上でございます。

(田中座長) どうもありがとうございました。ご意見、ご質問等を合わせていただければと思いますが、とりあえず、ここだけでも、ご質問はございますか。それでは続きまして、厚労省の吾郷室長からお願いしたいと思います。

・厚労省

(吾郷室長) 厚生労働省災害救助・救援対策室長、吾郷でございます。私のほうからは、資料5に基づき、福祉避難所の概要についてご説明いたします。

福祉避難所と申しますのは、災害時要援護者のために特別の配慮がなされた避難所でございます。この福祉避難所の対象者としては、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等であって、通常の避難所での生活には支障をきたすため、避難所の生活において、何らかの特別な配慮を必要とする方々です。

この福祉避難所の設置の方法ですが、デイサービスセンター、老人福祉センター等の社会福祉施設、保育所などの既存の施設を利用して設置いたします。具体的には、耐震、耐火、鉄筋構造を備えた安全な建物で、物理的障壁の除去、バリアフリー化された施設、つまりこういった対象者の方々に優しい施設であるということです。また、相談等に当たる介助員等を配置できるということでございます。これに当たるような施設が不足する場合には、公的・民間宿泊施設を借り上げたり、一般避難所の中で区画された部屋を福祉避難所として設置することも可能です。

次に、このような福祉避難所について、国庫負担の対象経費の例を御説明します。概ね 10 人の対象者に対して 1 人の相談に当たる介助員が配置されます。要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設ロープ、情報伝達機器等の設置、紙おむつその他、日常生活上の支援に必要な消耗機材の購入、こういったものにかかる経費が負担の対象となっています。

次に、このような福祉避難所について、平時よりの取り組みとして、要援護者避難支援プラン策定にあたり、福祉避難所の必要数の把握をいたします。そして、施設の避難所の量的な確保のため、予め適切な施設や関係団体と協定を締結し、福祉避難所の指定を行います。その質的確保のために、運営マニュアルを作成、要援護者の方々、当事者の方々が参加された訓練を行うということでございます。

現在の福祉避難所の指定状況ですが、平成 21 年 3 月末現在、1 ヶ所以上指定済の自治体の割合が 23.8%で、総数で申しますと、5,257 施設、この 4 割程度が高齢者施設ということでございます。以上簡単でございますが、私からの説明を終わります。

(田中座長) ありがとうございます。何かご質問等はございますでしょうか。ではまとめて後ほど、ということで。続きまして、国交省の古賀室長からお願いいたします。

・国交省

(古賀室長) 国土交通省の古賀でございます。私からは資料 6 でございます。これを使ってご説明申し上げます。

国交省の災害時の要援護者対策は土砂災害関係でございます。本年 7 月に山口の防府

のほうで、土砂災害による災害がございましたので、本日は土砂災害を中心に話を進めます。

まず1枚目の写真ですが、これは7月21日、山口県防府での災害被害の報告でございます。写真の上半分のほうに、黄色い太い線で囲ってありますところが土砂災害警戒区域でございます。その中に今回被災した特別養護老人ホームがございます。赤丸で囲ってあります。こちらで、土石流により、7名のかたがお亡くなりになりました。

次のページに、災害時の要援護者関連施設の対策がどうなっているかということがあります。全国に土砂災害危険箇所内にある要援護者関連施設が、全部で約13,800施設ございます。こういった施設に対して、たとえば砂防堰堤ですとか、そういったハード整備や対策と、それから土砂災害防止法による土砂災害警戒区域の指定、この区域に指定されることにより、特にこういった要援護者関連施設がある場合には、土砂災害に関連する情報ですとか、その連絡の方法を定めると、法律的に決まっておりますので、そういったソフト対策、こういったものが、ハード、ソフトで、どういうふうになっているのか、それについて下のほうで、多少分かりにくいかもしれませんが、示しております。

全体13,800施設に対して、土砂災害警戒区域に指定されている施設が、全国で約2,700施設ございます。これに対するハード整備等が進められているのが、全体で540施設、全体で見ると現在5%に過ぎないという状況で、今後とも一層の重点化が必要であるという認識でございます。

3枚目でございます。それでは災害時要援護者関連施設の、特にソフトのほうの対策です。情報伝達体制の整備はどうなっているのか、ということでございます。上2つは、先ほどの老人ホームのような関連施設、下半分は在宅の要援護者への対策ということになっています。まず関連施設ですが、情報伝達体制が、土砂災害警戒区域内にあります施設の中で、どの程度情報伝達体制がされているかという、だいたい6割でございます。それから土砂災害に対する警戒避難等についての説明会を実施したところ、これは全体の約20%でございます。

次に在宅について、下にございますが、情報伝達体制の整備が約3割、また介護福祉士、あるいは民生委員の方への説明が28%、約3割でございます。こういった現状になっておりまして、引き続きこういった対策も進めていく必要があると考えております。以上簡単ではございますが。

(田中座長) ありがとうございます。ちょっと補足をしていただけますでしょうか。土砂災害警戒区域に指定された施設が、2,700 ということです。土砂災害危険箇所内にある施設が 13,800 ということですので、土砂災害危険箇所と土砂災害警戒区域の区分けを教えてください。

(古賀室長) 簡単に申し上げますと、土砂災害危険箇所というのは、いわゆるここに書いてあります、単に土砂災害の危険性がある箇所でございますが、土砂災害防止法に基づいて、都道府県から指定されたものが土砂災害警戒区域ということでございます。

(田中座長) それではよろしいでしょうか。続きまして、総務省国際室からご説明をお願いしたいと思います。

・総務省

(小松) 総務省自治行政局国際室の小松と申します。本日、赤松室長が所用で出席できませんので、私からご説明させていただきます。

私にご説明させていただきますのは、要援護者と位置づけられている外国人の関係でございます。平成 20 年末現在で、外国人の登録者数は約 222 万人ということで、全国の総人口比の約 1.7%という形になっております。特に、近年日系ブラジル人の問題が有名になったところもございますが、平成 2 年以降、入管法が変わったことで、旧来からいらっしゃった外国籍の方、要するに日本語をご存じの方々が多かったわけですが、それ以外に、日本語をまったく知らないという方々が増えてきているという状況がございます。災害時の要援護者である外国人住民の特徴として、まず、文化や慣習の違い、要は地震等が全くないところから来られた方もいらっしゃいますし、また避難所があるといた環境がない国の方々がいらっしゃるといことがあります。また、言語障壁への対応、つまり、まったく日本語ができないということで、緊急時の放送も分からないし、案内してもどこへ行ってもいいのかわからないという状況がございます。

私ども国際部局の関係では、もともと地方公共団体には国際政策の担当部署がございまして、国際友好とか、国際協力という形で進めてきたのですが、現在、第三の柱として、多文化共生という話をしているところです。外国籍の住民の方々を、まさに住民として扱っていく、地域にとけ込んでいただくことで、地域の力になっていただくということも含めた話を進めておりまして、その一環として当然防災の話も入ってくるというところがございます。

その中の具体的な施策として、私ども所管の財団法人になるのですが、自治体国際化

協会というところで、資料7の1枚目になりますが、たとえば災害が起こった場合の情報の作成ツール、つまり、避難情報について多言語化を図るとか、携帯電話等で情報を流す支援をするツールを配っているということがあります。2枚目に災害多言語支援センター設置運営マニュアルというものがございしますが、こちらは本日新潟県さんも参加されていますけれど、新潟県中越沖地震が起きた時に、新潟県庁さんやJICA、民間のNGOの方々が協力して、多言語支援センターというものを作っていただいています、その経験を活かして、他の地域の災害時に作るとなれば、こういう形でこういうふうにしていただければいいという、経験を意識したマニュアルでございします。

こういう形で国際部局の方では、それなりに意識を持ってやっているところですが、災害の場合、一義的には防災部局の方との連携が極めて重要になるということで、その辺のところは今後の課題としてあるのではないかと考えております。外国人住民の話についても、1つ頭に置いてご検討いただければ、非常にありがたいと思う次第でございします。以上でございします。

(田中座長) ありがとうございます。私どもの大学は留学生がおりますので、参考になると思います。何かご質問等、ございしますか。駆け足で恐縮ですが、それでは最後になります。消防庁の飯島課長から資料8ということで、お願いいたします。

・消防庁

(飯島課長) 消防庁防災課長の飯島でございします。資料8に従い、災害時要援護者の避難対策に関します、これまでの消防庁の取り組み、それからこれからご議論いただくにあたり、いくつかの事例をご紹介したいと思います。

まず資料1ページ目でございします。自治体との連携です。消防庁はこれまで市町村と連携を図りながら、要援護者対策を進めてまいりました。今年は、大規模な水害の発生を受け、先ほど部長から説明させていただいた通り、8月24日に、都道府県防災主管課長会議を開催し、各省庁、7省庁の連携で市町村に対して会議を開催いたしました。また、都道府県においては、この会議を受けて、個別訪問により要援護者支援の推進を行われるように、要請いたしました。

2ページですが、都道府県での説明会の開催状況でございします。各都道府県においては、8月24日の会議などを踏まえ、市町村に対して8月以降、特に積極的に働きかけを行っていただいたところでございします。

3ページでございします。前回は3月時点で要援護者の調査を行ったわけですが、その

調査において、要援護者対策に未着手の市町村が多い都道府県を直接、消防庁、内閣府が訪問し、意見交換会を開催しております。現在まで12の道県において開催済みであり、11月27日には沖縄県において開催予定でございます。

4ページ、5ページですが、その際、これまでの12の意見交換会などで市町村から寄せられた主な意見をまとめました。いくつか紹介させていただきます。たとえば一番上、避難後の支援体制という意見では、要援護者対策を整えた結果、要援護者が無事に避難所に行くことができたとしても、避難所において要援護者が生活できるように、避難所での支援を考えなければならない、避難後の支援体制の意見です。次の施設入居の要援護者への対応については、国のガイドラインでは在宅の要援護者への支援が中心になっていますが、施設に入居されている要援護者への避難対策、施設の避難対策も同時に進めるべきであるという意見をいただいております。

次に6ページです。以上のように要援護者対策を推進してきた結果、今年の11月1日現在における全国の取り組み状況です。6ページの上、全体計画の策定状況ですが、速報値で全団体の39.6%が策定済ということになっております。前回調査が右下ですが、今年の3月は32%でございます。その下、全団体の97.8%が策定済または策定中ということ。これは前回の調査では62.5%ですが、97.8%になっているということで、11月1日現在では、全団体のうち1,755団体、97.8%が、策定済または策定中となっています。3月31日時点では32.0%が策定済、30.5%が策定中で、合計62.5%だったことを考えますと、この97.8%は、全国で大きく対策が進んでいると、私どもでは考えている次第でございます。

次に7ページです。ここからは、委員の皆さん方にご議論いただくに際して、参考となるような全国の取り組み事例についていくつかご紹介させていただきたいと思っております。

まず7ページの埼玉県川口市でございます。ここでは地域グループ、斑ごとに集団避難する態勢を整えているということ、要援護者の情報を記載したマップを作成していることが、大変特徴的な事例であります。

次に8ページです。千葉県野田市です。きめ細やかな避難情報を発令しているということで、地域責任者を中心とした支援者相互の連携体制を築いているということが特徴でございます。国が示しているガイドライン以上にきめ細かい避難情報を発令することになっており、地域における協力体制も、自主防などの責任者を中心に、非常にしっかりしたものになっているわけでございます。

次に 9 ページです。静岡市の消防防災局などで導入している通報システムでございます。災害時要援護者向けの通報システムを導入している事例ですが、静岡市などいくつかの自治体では、聴覚障害、言語障害で、音声による 119 番通報が困難な方を対象に、携帯電話のインターネットを利用した文字情報による緊急通報を行うことができるシステムを導入しています。GPS 機能を備えた携帯電話であれば、通報位置の特定も可能であるということです。

次に 10 ページです。これは左側が兵庫県西宮市、右側が三重県尾鷲市ですが、左側の西宮市では、独自に開発した要援護者支援システム、地域安心ネットワークシステムを活用し、住民基本台帳情報と連動した要援護者情報が、地図上に表示されます。それを関係部署の職員が一覧で見られる、そういうシステムを工夫されています。また右の尾鷲市ですが、皆様ご存じの通り、大変降雨量の多い地域です。住民の防災に関する意識が大変高く、行政も台風接近などの際には素早く行動されています。また津波対策にも大変力を入れられている事例です。

次に 11 ページ、左側は兵庫県豊岡市、右側は新潟県見附市です。豊岡市では過去の水害の教訓を生かすべく、町全体をハザードマップにする、丸ごと町ごとハザードマップ事業をおこなって、住民の防災意識の向上を図っておられます。11 ページの下が表示例です。続いて新潟県見附市の特徴ですが、職員の参集体制や避難勧告の発令基準などが大変具体的に決まっています。また地域への情報提供サイトも大変しっかりしたものになっています。

次に 12 ページです。左側は愛知県清須市ですが、委員にご就任いただいた片田先生の監修のもと、逃げどきマップを作成しており、住民の自主的な判断を支援している事例です。右側の島根県松江市の法吉地区ですが、この事例については、このあと松江市の坂本課長様よりご発表いただきたいと思っております。

次に 13 ページです。和歌山県那智勝浦町です。津波避難対策に、自主防災組織が大変力を入れている地域です。自主防災組織の中で、数世帯単位の組ごとに高台などの緊急避難場所を決めておき、避難経路の草刈りなどの整備、それから車椅子を利用される方を迅速に避難させる訓練を、住民自ら協力して行っておられる事例です。

次に 14 ページ、15 ページは、横浜市南区の事例です。南区では要援護者支援のために、介護事業者と協定を結んでいるという事例です。普段から要援護者と常に接しておられるヘルパーさんたちは支援者としてうってつけの存在であろうということで、介護

事業者と協定を結んでいることで、大変効果的な取り組みであると考えております。

次に 16 ページです。沖縄県の事例ですが、台風が多く通過する地域であるにも関わらず、被害が比較的少ないわけですが、その理由として、住民意識が非常に高いということと、住宅の構造などが非常に風水害対策を意識したものになっているという事例です。

次に 17 ページです。大東文化大学の事例です。これは自治体の取り組みではないのですが、板橋区に位置する大東文化大学が、高齢化が非常に厳しい高島平団地の活性化のために、「高島平再生プロジェクト」に取り組んでいる事例です。大学が団地の空き部屋を借り上げ、安価に学生に貸し出す代わりに、学生が地域のボランティア活動に参加しているものであります。学生たちが「大東レスキュー隊」を結成し、地域防災力の向上にも取り組んでいるという事例です。

18 ページから 23 ページまでですが、静岡県芝川町にある特別養護老人ホーム「百恵の郷」の事例です。百恵の郷の事例は自治体の取り組みではないのですが、介護施設での防災の取り組みを紹介するというところで、挙げさせていただきました。ここでは地震や水害に対して職員の行動基準を定めたり、物資を備蓄したりしています。19 ページ、20 ページ、21 ページにありますけれど、3 日間ライフラインがストップする事態を想定し、3 日分の献立を決めておき、そのための食材や飲料水を備蓄するなど、大変先進的な事例です。

24 ページから 30 ページまでは、静岡県の自主防災組織の事例です。県が紹介している事例と県が紹介しているマニュアルの抜粋が 25 ページ以下でございます。マニュアルは自主防災組織の役員に配布されているものですが、自主防災組織の活動カバー率が今年の 4 月 1 日現在で、97.6%と、愛知県に次いで全国 2 位となっています。東海地震の発生が切迫した状況になっていることも踏まえて、全国 2 位になっているということですが、静岡県の担当者のお話によりますと、すべての自主防災組織を含めて、この資料にあります、世帯台帳、人材台帳、災害時要援護者台帳の整備が進められているところであり、ここには書いておりませんが、自主防災組織には、地域防災指導員という防災リーダーが、だいたい 10 の自主防災組織に 1 人配置する計画で現在進められており、平成 13 年から始まった制度なのですが、自主防災組織を応援する応援団といった制度を導入していることが、大きな特徴であります。

31 ページです。最後に県立高校の取り組みをご紹介します。若い力を生かすというこ

ととして、静岡県立高等学校、和歌山県立田辺工業高校の事例です。静岡県では夏休み期間中に県内 75 校の高校生が参加して、1泊2日で、防災に関する研修、避難所生活体験をされています。その中で災害時高齢者生活支援講習を実施されており、介助の方法やマッサージなどを学ばれています。

また和歌山県立田辺工業高校では、生徒会が中心となり、町内会と共同で行う避難訓練の中で、生徒が高齢者を介護して、避難誘導を行っています。防災訓練が地域の繋がりにも貢献している事例です。私の方からは以上でございます。

(田中座長) どうもありがとうございました。厚労省、国交省、総務省、消防庁から現状を発表していただきました。

ここで少し整理をする上で、聞いておきたいことがございましたら、ぜひご発言いただきたいと思います。よろしいでしょうか。

中でも、2004年の風水害を受けてと申しますか、災害弱者対策が、阪神・淡路大震災で社会的な問題となりました。阪神・淡路大震災の1年前に、災害弱者対策にかかる計画を策定していた市区町村は65だったということです。阪神・淡路大震災を経て、390、今、市町村合併を経て数が減っているわけですが、それでも700であります。

ただ、その一方で実効性、あるいは現場では様々な戸惑いもあるということが、先ほどの飯島課長の4ページ、5ページあたりに書いてあります。多分、この委員会でもこの辺に対してどう答えていくのか、ということが大きなポイントになるのではないかと思います。1つの解として、いくつかの事例をご紹介していただいたということになるのかと思います。

それでは、今いくつか、市町村からのご意見が出てまいりましたが、それも含めて、次に事前に発表をお願いしている委員の方がいらっしゃいます。最初に、自治体を代表して、ということではございませんが、島根県の坂本委員から発表をお願いいたします。

(坂本委員) 先ほどご紹介がありました、島根県松江市からまいりました、総務部防災安全課長の坂本でございます。先ほど消防庁さんから一例として紹介していただきましたが、松江市の法吉地区をモデルにして取り組みを開始した、今回の災害時要援護者の避難支援について申し上げたいと思います。資料によりポイントをかいつまんで説明させていただきたいと思います。

まず取り組みの概要についてです。これにつきましては、記載していますように、国におきまして平成17年3月に、そして、島根県のガイドラインが平成19年7月に示さ

れたということを受けて、松江市としては、平成 19 年 8 月に、要援護者避難支援計画策定検討委員会を立ち上げました。この立ち上げ後、松江市の個人情報保護審議会の答申を受けて、個人情報の外部提供について了解を得た後、対象者となる家庭への全戸訪問を行い、現在は、必要となる要援護者のリストを計画に基づき各地区の災害対策本部へ配布し、災害に備えているということでございます。

これから細かく説明申し上げます。1 つ目に取り組み開始の経緯等を記載しております。先ほど消防庁の方からご説明がございました、松江城から 1 k m ほど離れたところに、先進的に災害時要援護者の対策を講じてこられた法吉地区というところがございます。

この地区では、松江市の地域福祉計画に基づき、平成 16 年度、17 年度に地域福祉ステーション事業のモデル地区に指定されたということから、地域事業として災害時要援護者の支援をしていこうという取り組みを開始されることとなりました。1 年半ほど経ちましたが、18 年 3 月には、そういった取り組みに係るまとめが終わり、支援活動が 4 月から開始されたということでございます。偶然にも、16 年の災害を契機に、国、県で示されましたガイドラインに基づいて、全国各地でこういった支援対策を講じなければならないというところへ、私どもの法吉地区が先進的にモデル事業をやっていたということが功を奏し、松江市においては法吉地区の事業を全市に広げたいということで、検討委員会を立ち上げたということです。これを受け、制度の実施要領・避難支援マニュアルなどを作成し、その後、事業を展開するにあたり、行政機関や地域の方へ、その重要性、内容について説明をしました。

私どものところは原子力発電所も抱えていますし、県庁所在地でもございます。そうした中心市街地を持つ松江市ですので、全市民からの関心も高く、一定の理解が得られたということで、現在、この事業を展開しているということでございます。開始につきましては、お伝えしていますように 20 年の 9 月 1 日からスタートしました。その後、対象者宅へ訪問調査を行い、その情報をシステムに入力し、今年の 6 月、各地区にそのリストを配布しました。配布につきましては、災害対策本部を設置する公民館、あるいは支所であります。

2 つ目の取り組み主体ですが、これについては、本庁の総務部、市民部、健康福祉部、教育委員会がメインとなって行っております。

3 つ目ですが、支援の取組状況については、各自治体でやっておられるものと変わら

ないと思いますが、対象者として、ここに記載していますように、一人暮らしの高齢者、これは 65 歳以上としております。それから、高齢者のみの世帯、障害者手帳・療育手帳・精神障害者手帳をお持ちの方に加えて、要介護 3 以上の方ということで、規定させていただいております。

また、調査をする中で、上記以外の該当しない方でも、支援の必要のある方があれば、それは対象としています。

登録の方法ですが、やはり全市民同じように支援してあげるべきだということで、対象の方のところには全戸回るという、同意方式を取り入れています。

調査方法については、なにぶんにも数が多いものですから、民生・児童委員さんに協力いただいて高齢者の調査をお願いしました。また、障害者については、全職員に動員をかけて家庭を回り、民生・児童委員さんと職員で、訪問調査を実施しました。

対象者数も、ここにある通りで、高齢者 17,000 人、障害者 8,000 人、合計 25,000 人ほどの方がございましたが、結果的には 9,191 名の方が登録されたという状況です。

それから、個人情報保護審議会での審議状況ですが、答申内容を部分的に説明しますと、この件については、こういった避難支援体制を整備する必要があるということは当然であると。個人の生命を守るためのものであって、明らかに本人の利益になるものと考えられる、また、個人情報の外部提供については、公益性が認められるので、これは妥当と考えるということで、これを外部提供して、調査を開始したということでございます。

次のページ、情報の共有方法ですが、共有方法も様式を付けておりますが、対象によって内容を変えております。登録台帳、いわゆる調査をした段階で一部配慮事項を記載した支援情報、それから基本情報、高齢者の要介護度、障害者の情報を入れて、網羅したものについては、防災安全課、保健福祉課、支所の市民生活課、こういったところで持っています。また、登録台帳の写しについては、本人と登録した支援者とが持つということです。様式 3 というのが、本当に基本的な情報と支援情報の 2 つを記載したものを、警察、消防以下で確認できるようにしております。また、様式 4 というものは、氏名、年令、住所、性別等を書いた簡単な情報ですが、これは自治会長、自主防災隊の役員などで確認できるようにしており、一応ランク付けをして、内容も限って配布しているということでございます。

次に 4 つ目です。

この事業を展開するにあたり、市民の皆さんからの関心といいますか、心配、危惧されたことが、保険の関係です。万が一避難誘導、支援をする際に怪我等をした場合は、何か保障があるのかということではありますが、これは市の方で総合賠償保険制度に加入しておりますので、この制度で見舞金程度の保障ができるということでご理解いただいているところでございます。

次に5つ目です。

訓練・研修の状況ですが、松江市も合併して大きくなりました。市としてもこの事業を全市に展開しないと意味がありませんので、災害対策本ができる28地区を4年間かけて、1年間に7地区ずつ、全市で訓練するというようにしております。去年、今年と7地区でやりました。あと2年で全市にこの事業が展開できるということで、この制度の検証を含めて、今やっているところでございます。

次に6つ目ですが、現在まで進めてくる中で、今後の課題として挙げたのが、この制度の理解をしていただくための説明会も、1時間ずつさせていただいて、28地区すべてで行いましたが、中でも、理解のある方と、ない方、いろいろございましたので、今後とも機会を捉えながら広報活動をやっていきたいと思っております。

また、登録をしたいが支援者がいないということです。島根県は第一の高齢県で、支援者がなかなか見つからないという方がたくさんいらっしゃいますので、この支援者探しも、今後、地域を挙げてやっていきたいというところでございます。

それから先ほど言いましたが、訓練については引き続き検証しながらやっていく、また、自治会未加入のところがたくさんありますので、こういったところへの働きかけ、こういったことも、会議等がある際には、機会を捉えて説明し、理解を求めていくということを考えています。

民間事業所の協力もいただかないと、一個人の協力だけではこうした事業は展開できないので、企業ボランティアへの説明についても、今ボランティアセンターとで協議しており、私どもが出かけて行って説明して、ご理解とご協力がいただけるという準備をしているところでございます。

また、名簿の活用方法、登録者の実情に応じた支援体制、それから個人情報の提供先の拡充と書いていますが、これら共通して言えることは、とにかく支援していこうとなれば、ある程度一定の個人情報を提供されないと支援ができないという地域からの要望もございます。これも個人情報保護審議会等との関係がありますので、十分検討した上

で本人の了解が得られれば、ある程度の情報は流して、協力していける体制を作っていきたいと思っております。併せて、避難所へいったん誘導しても、避難所の十分な運営がなければどうにもならないということがありますので、この度、避難所運営マニュアルの案を作成しました。パブリックコメントというところまではいきませんが、現在、公民館長さんや自治会長さんに出して、修正意見を求めているということでございます。

最後ですが、7つ目、その他のところですが。こういった事業については、地域防災計画への反映が必要で、既に修正が終わっております。それに加えて、2つ目の「・」として、女性の視点による防災対策検討委員会を昨年立ち上げまして、検討した結果を、地域防災計画に、災害時要援護者の避難支援対策と併せて取り入れました。内容については、具体的に書いておりませんが、女性の視点に立った配慮が、避難所の運営などで非常に足りなかったということが、阪神・淡路大震災等で挙げられておりましたので、そのことを踏まえて、女性の意見を入れるため委員会を立ち上げました。中では、いろいろな問題点や指摘されるようなことが出ましたので、その内容を防災計画の中に入れ、地域の皆さんが避難所運営の中で安心していただけるよう、地域に情報発信して、この取り組みについてご理解いただいているところでございます。以上でございます。

(田中座長) ありがとうございます。個人情報もかなりきちんと分けて開示レベルを定め、あるいは民間事業所の協力、避難所のマニュアル、避難後の支援、そして女性の視点という多様性の部分、いくつか大事なご指摘もありました。全地区にご説明をされましたが、ここが難しいというご感想があれば教えていただければと思います。

(坂本委員) 一番難しかったのは、周辺の方で支援者になられる方が非常に少ないと。高齢者の方が多く、要援護者が要援護者を助けるような状況である、というようなところまで話が出るぐらいまで難しかったということと、マンションやアパートなどで、自治会に入っていない方の協力がなかなか求めにくいということがあります。会を開いても、参加、出席してくれないということの問題点が、出てきました。

(田中座長) ありがとうございます。それでは、あとお三方、立木先生、瀧本先生、澤田先生。どちらかという今までの委員会にもずっとご参加いただいていたので、今までやり残したことも含めて、あるいは阪神・淡路大震災から能登・中越地震でそれなりに変わった、よくなった、その辺の思いを含めて語っていただきたいと思います。それでは最初に立木先生からお願いいたします。

(立木委員) パワーポイント資料を使いながらお話しをさせていただきます。この検

討会は、3回目の検討会になると思うのですが、ちょうど今日の資料の最後と最後から2番目の間に、もう1つ、ガイドラインの進め方というものがございます。これを出す直前に起こったのが、能登半島地震でした。能登半島地震の時に、要援護者に対してどのような対応がされたのかということで、現地に入り、実態を見てまいりました。実際には具体的な地域の対応と介護保険の事業者さんの対応、それから行政、これは特に地域包括支援センターが全体の取りまとめをしていたのですが、要援護者の対応で、誰が、いつ、何をしたのか、ということグラフにまとめると、まず、発災から10時間までの安否確認、避難誘導、避難所の開設、こういったことは地域が基本的に対応を担っていました。地域での要援護者対応は、発災からの3、4日まででほしい全体の対応も4分の3まで集中していました。この期間は地域のおかげで要援護者の方々は救われていました。

一方その時に、支援センターでは、何をやっていたのかというと、発災当日は全体でやった業務の中の1割にしか過ぎないと思われれます。当時ガイドラインの進め方等で、少なくとも行政内部では介護保険の台帳、障害手帳の台帳といったものは、行政内部では名寄せし一本化して統合したものを作れるのです、と申し上げていたのですが、当時の役所は発災してからでないと、これはやってはだめなのだと思います。初日は名寄せしたものを地図に載せるということが、仕事の中身でございました。

では、地域はどうしていたかということ、特に旧門前町（発災のちょうど1年前に合併したのですが）は、高齢者の方、障害をお持ちの方が災害後に大変な目に遭うという、阪神・淡路大震災の教訓を受けて、民生委員さん、あるいは民生委員さんをサポートするボランティアの福祉推進員さんという方が、住宅地図を活用し、自分の担当地域の色分けをされて、一人暮らし、高齢世帯、障害をお持ちの世帯といった、いわゆる福祉マップを阪神・淡路大震災からずっと毎年作っておられました。発災の時には、これが頭に入っていたので、すぐに対応できました。

輪島市は、先ほど申し上げたように、発災してから台帳の名寄せをして、しかもそれを地図に載せるということをした、初動で遅れたということをしごく反省しました。私どもも入らせていただいて、では何とかしようということで、輪島市で高齢者、障害者の見守りのネットワーク事業ということを始め、そこでちょうど自分たちの地域でやっていた福祉マップを全市に広げようではないか、ということと、それから台帳に載せていくということを両輪として始められました。

これはちょっとデータが古いのですが、一応台帳に希望された方々が約 4,600 名いらっしゃいました。本日の資料にない、本来なら下から 2 番目にあるべき「ガイドラインの進め方」には、たくさんの方々が対象者になる時に、どう絞り込むのかという問題に対して、ハザードマップを活用してくださいということを書き込んであるのです。実際、輪島の一番中心部では、津波の浸水域と河川の浸水域の深いところと、両方のハザードマップを合わせると、一番大変なところにお住まいの方が分かります。そのような方の中から個別避難支援プランづくりが始められるようなシステム開発のサポートをいたしました。輪島市は 42,000 ぐらいの人口なのですが、だいたい 4,000~5,000 名ぐらいの方を地図に載せるとするのは、担当者 1 人がやる気があれば、地図に載せられるのだという感触を、この時に得ました。

続いて、もっと大きな自治体の場合どうだろうかということで、これは現在も続いているのですが、神戸市の兵庫区で、障害者の方々について、神戸市が持っている福祉情報システムから、対象になる方々を全部出して、その方々について、まず兵庫区で想定されるハザードは、南に津波の浸水域があり、山側に土砂災害、洪水の警戒区域がある。そこに 4,411 名の方、これは福祉情報システムから抽出された方々なのですが、それを地図に載せるということをしました。こうすることで、まず危険なところにお住まいの方から優先的に個別避難支援計画を作るべき、ということですから、画面を見ていただくと、ハザード域内に集中すると、そこにお住まいの方ということで 914 名まで絞り込みができました。そしてこの 914 名に対して、訪問調査を実施し、状況調査をいたしました。その状況調査によって、実は約 7 割弱の方からご回答をいただいたのですが、これにバラツキはなく、だいたいまんべんなく 7 割の方にお答えいただきました。

何を聞いたか。たとえば年齢、性別、職業、それから身体的な機能低下の程度、いわば障害の等級など。それから物理的な移動の難しさ、というような、ご当人に関わる情報をすべて尺度化し、その数値が大変であればあるほど、大きな値になるように地図にまとめました。下のほうは環境的な条件、右の方にあるのは住宅がどれぐらい老朽化しているか、あるいは居室が 1 階であれば危ないということで、古い、危ないところにお住まいであればあるほど、赤い大きな○になるような地図化をしました。左はその地域がどれぐらい助け合いの精神があるのか、最近では社会関係資本と呼ばれていますが、これは別に私が関わっている調査で、小学校区単位でその校区の協力の度合いについて調査しておりましたので、社会環境についても地図化しました。そして、真ん中はその方

がいざという時に、頼りになる人がどれぐらいすぐに駆けつけることができるのか、一緒に住んでいるのか、昼間はいらっしやらないか、あるいは市外なのか県外なのか、遠くなればなるほど、いざという時に支援者がいらっしやらない状況になると。そういった方々のそれぞれの個別の状況調査の結果を数値化し、最終的にその合計をしてやると、総合的な要援護度というものが出てきます。その総合的な要援護度をハザードの上に乗せて、ここまででどの方が一番大変なのかということで、一番レベルの高い方を同定することができました。その結果、回答していただいた方々のうちの17%が大変だということになりました。これをハザード域内にお住まいの方に当てはめると、155名、兵庫区全体で4,431名と申しましたから、こういう方法を使うことで、まずどの方から個別避難支援プランを率先してやらなければいけないかということ、対象者の3.5%まで絞り込むことができる、そういう試みをしました。

それから、要援護度の高い方々は、実はある地域に集住してお住まいになっています。どこに住んでいるのかということを見ると、その地域ではよりたくさんのマンパワー、支援者が必要とされる、どの地域でもっとたくさん頑張って自主防災組織や支援者を導入しなければいけないのかということをはっきりとさせるために、総合的要援護度を4つのレベルに分け、レベルごとに密度を出して、それを最終的に合計して、総合的要援護度の密度分布を取ると、赤いところは要援護度の高い方々が集住しています。これは状況調査の結果をもとにしたものですので、実は、単なる密度分布とは違うところで赤い島が出現しています。こういうところはよりたくさんの方の手がいるのだということが同定できるような地図を作成して、これを地域にお返しし、この地域では実は、よりたくさんの方の手がいるのですと。山際のところ、津波のところ、洪水が起り得るところでたくさん人出が必要になるということを申し上げました。

個別避難支援プランづくりのポイントに話を進めさせていただきます。これは基本的にずっと4年間申し上げていることですが、まずハザードマップがあって、地域の中に多種多様な支援者がいて、それが多層的に一番関わり合いのある人と関わって地域で支援計画を作っていこう、ということを示しています。一方、行政は、内部でいろいろ持っている台帳を予め一本化、一元化して、それを地図に落とし込む。行政のもつ母集団台帳と同意された方の台帳の付き合わせを行うと、同意されていない方が判明します。同意されていない方については、行政の方なり民生委員さんなり、その人にとって一番キーパーソンになる人が関わっていく、こういった形で、最終的に誰が誰を助けるのか

という、つまり支援者・被支援者リストができあがって、これが目指すべき道なのだと。今そういうモデルプランが現在実行されているところです。

このデータベース化というのは、行政の判断になりますが、もう1つ、非常に大事なことは、ここ数年やっていて、当事者の同意、納得というのが鍵であると。それは実は当事者にとっての自助であるということ、やはり大事にしないと、個別の計画というのは作れないのだということ、強く感じるようになりました。

では、当事者の同意はどうしたら得られるのかというと、それは計画当初の策定段階から当事者に参画していただく、たとえばこれは兵庫区のある福祉避難所に指定されたところで、実際に当事者である障害者の方々に場所を使ってもらっているのですが、たとえば真ん中の写真でトイレに車椅子で入っていただいています、入るとドアが閉まらない、そういったことは健常者の方がこれでいいだろうと作ったのだけれど、実際にはこれは使えない、あるいはスロープが高過ぎて、障害者のためのスロープではなく、荷物を運ぶ時の台車のスロープであった、そういったことが見えてまいりました。

地域の自主防災組織が避難訓練をする時に、障害をお持ちの方々も一緒に避難訓練に参加していただく、実際に逃げていただくということをしました。すると、よく分からなかったことが見えてきました。時間がないので、2つ目の写真ですが、白い車の前を、これは弱視の方が逃げている、点は青いほどスピードが速いということを表しています。白い車の直前を歩行している、これは歩行速度が速いのです。弱視の方なのだけれど、速く逃げれば良いというものではなく、遅くなって欲しいところなのに、歩行速度が速くなっている。これは当事者が参画していただいて、実際に避難訓練をしないと、こういうことは見えてこなかったところなのです。また、もう1人の方は、二重障害をお持ちなのですが、遅くなっているところ、赤い点というのは止まっているところですが、そこはなぜかという、この方は杖をついて聴覚と言語の障害をお持ちです。この方は杖をついて歩くために、手話をする時には止まらないと支援者に対して手話でのコミュニケーションが取れない、そういったことは当事者が参画していただいて初めて見えてくる場所なのです。

実はこの日曜日に同じように避難訓練をやったのですが、去年はこれをやった時に二重障害であるから多分立ち止まって話をしていたのだろうと思っていたら、今年も別の方で、その方は聴覚障害の方ですが、やはり杖をお持ちだと、手話というのは歩きながらできないのだということが確認されました。そういう振り返りの会をしながら見えて

きました。

最後に、この検討会で申し上げたいことを2点だけまとめさせていただきます。第1に、個別避難支援プランづくりにあたっては、当事者の参画が不可欠だということです。当事者がまわりを教育する、そういう姿勢、それが基本であると。それは高齢者でも障害をお持ちの方でも、あるいは外国人でも、妊婦さんでも、当事者が参画して計画の策定段階から関わらなければ分からないことがたくさんあるのだということです。

第2は、要援護者の台帳管理ですが、現場地理情報システム（GIS）導入する自治体が増えております。ところが、各都道府県内で見ると、自治体ごとにバラバラにこのシステムが入っている場合があります。そうすると、隣接する市町でまったく違うシステムを使う状況が出現し始めています。たとえば、隣接する自治体間をまたいでハザードマップを載せたいと思っても、それぞれのシステム間でデータ構造に互換がなければ、とても大変なコストがかかることとなります。あるいは市町ではなく都道府県レベルで全体像を把握したい時に、全然データが集約できないということが起こっている都道府県もあります。

これは一例ですが、京都府の場合は、府と市町の行財政改革の一環で、総務業務を府と市町で分担し合いながら、たとえば出張の申請などの時に、職員の住所をGISに載せていて、どこからどこまで行ったのかということをしきりと把握し、出張旅費が精算できる仕組みをすでに作っておられます。これは都道府県が市町を支援する時のとてもよいやり方であると思います。さらに言うならば、国の方針として、今まで国が頑張ってくださいと、市町に投げかける時に都道府県は「頑張ってください」と伝えるだけだった場合が多いのですが、都道府県がGIS利用の推進の音頭を取る。しかも、これを行政事務の効率化の一環としてGISを使っていただく。このように普段からGISを使っていたような仕組みを作っていると、災害の時にもこれが生きてくるのだということを、ぜひ考えていただきたい。さもないと、いたるところで様々なGISのシステムが乱立しかねない、ということをお慮しております。以上です。

（田中座長） ありがとうございます。確かに、災害時要援護者対策が進まなかった1つの原因は、対象者数が多すぎる。どう絞り込むのかということは、かなり大きな問題であったというご指摘でした。あとは、大事なことは当事者の参加です。印象に残っているのは、視覚障害の方と飲み屋で待ち合わせをするのに、携帯電話のメールでやり取りをするという世界で、やはり知らないメールなどと思ってしまうところがありま

す。あるいは、実際の場面でも、ある対策がちょっとしたことで使えなくなってしまうということですね。そうしましたら、次に、山口大学の瀧本先生から、よろしくお願ひします。

(瀧本委員) 資料をお配りしていますが、スライドのほうでご説明いたします。

私の所属は山口大学ですが、普段は防府／防災ネットワーク推進会議という防災の団体を率いておりまして、国内のいろいろな地域の防災の啓発や訓練のイベント等の支援をさせていただいており、九州をはじめ東北地方までずっと回らせていただいているところです。

最初に事務局から依頼がありました今年 7 月 21 日に山口県防府市を襲った災害についてご説明します。災害に発生した防府市は佐波川という一級河川が中心に流れていて、中流域より上流側では、佐波川を囲むように山が連なっている地形で、そのふもとにいくつかの集落が形成されております。昔よりこの地域は佐波川が氾濫を起こすということで、水害が多い地域であったということが地域住民の意識の中にございます。しかし、今回の発生した災害は、その佐波川を囲む花崗岩質の山々の岩肌が露出して風化しているところに、大量の雨が降り、土砂くずれ、土石流を発生させることになりました。テレビ報道等の映像では老人ホーム施設被害、あるいは国道 262 号線での土石流被害の様子が出ていますが、実はそれ以外の集落の多くが山から流出した土砂により、ふもとの県河川河道が埋まり、この土砂と小河川より氾濫した濁流が集落に流れ込み、ほぼ 2 m の厚さの土砂により集落が埋没してしまう被害となりました。

実際、2 日後に私と私の防災団体のメンバーが中心となって、災害ボランティアセンターの立ち上げを開始しましたが、ボランティアを投入しても 2 m まで堆積した土砂を撤去、移動が難しい状況でした。

スライドに表示しております写真は、災害が起こっている最中に、私の団体のメンバーの 1 人がお昼頃に撮ったものでございます。この写真からは川に濁流が流れているように見えますが、後ろにカーブミラーがあるのでお分かりになると思いますが、道路の写真です。この状態になっておりましたので、この時点での避難はほぼ不可能な状態でした。次の写真も同じで、これは小野地域の奈美地区というところなのですが、山のほうから砂の混じった濁流が道路へ流れ込んできております。ですから、ここもすでに道路が通れないという状況になっておりました。

今回は一級河川の佐波川が、スライドにありますように氾濫危険水位の赤いラインま

で来ておりますが、幸い越流や堤防決壊の被害の発生等はなかったということで、これがもし破堤しておりますと、この小野地区というところは避難所が小野小学校に指定されているのですが、ここに水が流れ込むこととなります。この小野小学校は平屋建てで、この佐波川の決壊に対しては対応できないという状況になっています。もともとの旧小学校は高台に残っておりますので、地元の方などは水害の時にはそちらに逃げた方がよいとお考えになっておられました。しかし、今回の土砂災害でその旧小学校が土砂にのみこまれております。ですから、佐波川と土砂災害が同時に起こった場合は逃げ場がないという地域であり、その場合はより多くの人的被害があったのではと思っております。

次に行政の対応の状況ですが、地元の防府市の避難勧告が遅れたという情報が、いろいろなニュース等で報じられております。記者会見等ではその対応の不備についてマスコミからの強い指摘がなされていましたが、佐用町での水害の一件以降、首長からは避難勧告を出さなかったのは正解だった趣旨の発言があるなど、市の体質、姿勢が一層厳しく報じられる結果になっておりました。

この被害を受けた小野地区も含めて、もともとこの地域は国交省の山口河川国道事務所の協力で、佐波川流域防災訓練を下流から上流に向かって毎年やっておりました。これは官民協働型で種々の団体にも訓練に加わってもらうもので、配布資料にもありますように実は2009年も準備をしていたところです。その訓練の準備として、7月21日の災害前の6月10日に、訓練の対象になります対象地域にかかわる周南市、山口市、それぞれの支所、防府市、山口県、国交省とそのダム管理事務所といった行政関係者の方々にお集まりいただき、結果的に今回の水害に近い想定となってしまいましたが、大雨時の行政対応を検証する図上訓練を私どもの防災団体がコーディネータ役となって実施しておりました。スライドでお見せしておりますが、ホワイトボードが約9枚並んでおります。このホワイトボードの左から右に向かって時間が経過するように設定し、上の方から順に、国、県、市の対応を書くようにしたものでございます。ここで、気象想定で雨が激しくなる手前から対応を検証してもらいました。このとき防府市に隣接している周南市、山口市はかなり早い段階で避難勧告を出していました。しかし、防府市はこの図上訓練でも避難勧告は出さず、自主避難を住民にお願いするという結論になっておりました。実際に災害当日山口市は避難勧告発令マニュアル作成中での災害でしたが、早期に避難勧告を出しており、その一方で、避難勧告発令のマニュアルを持っていたにもかかわらず防府市は結果的に、事前に行っていた図上訓練通り避難勧告を出さなかった

ことになります。以上が、7月21日に発生しました防府市での災害とそのときの行政の対応についての説明でした。

次に、先ほどもいくつかご説明がありましたが、自主防災の先進事例というのは、都市部の例が多いのですが、先ほどの島根県からのご指摘がありましたように、地方はかなりきついところがあります。そこにありますように、災害時の要援護者について、支援はしたいのだけれど人手がないと。これは自主防災組織の方が特に言われます。高齢者ばかりで老老支援、老老共助、あるいは要援護者・要援護支援、すなわち要援護者同士が支援し合うという状況になっておりまして、また地方ですと、日中であれば、働き手が出ておりますので、ほとんど地域に人がいないという状況があります。また、民生委員さんは多くの場合、地方で高齢化が進んでおり、いざという時に即応力がない状況になっております。その一方で、今日、資料にも付けておりますが、私どもの地元の防府市で活動しております聴覚障害者のグループが防災について現在学んでおり、災害時に使用する簡易化された手話である防災サインを開発しているところです。そこから得られた意見としては、もちろん重度の障害を持たれた方は難しいのですが、聴覚あるいは視覚といったある程度のハードルを越えれば身体機能的には健常者と変わりませんので、要援護者自身が、支援者になりうると彼らは考えて活動をしております。その中で、実は災害・防災について学びたいのだけれど、そういう機会がまったくないということをご指摘されています。つまり要援護者なのだから、災害対応等にかかわる話には蚊帳の外だという、最初から自助の部分から置き去りにされているところがあるということ、彼らは強く主張しています。ですから、要援護者に対するある程度の教育も必要ではないかと思っております。そして、一番大問題なのは、要援護者支援も含めた防災・災害活動を行う自主防災組織が機能していないことです。過日もある市の防災担当者の方から連絡があり、実はある自主防災組織から解散手続きをどうしたらいいか、その問い合わせが来たということでした。多くの地域で実は自主防災組織を維持することが非常に苦しい状態だということです。これは、地域力が低下していて、地方においても一部のコミュニティが崩壊し、自治会も機能していないことが起因しております。

行政側についても、課題があります。災害が発生した防府市も今回の災害を受けて、新しい防災課ができましたが、それまでは、多くの地方自治体と同様に他の総務の業務と防災業務を兼任しており、災害が起きる直前まで給付金処理をやっていたという状況です。また、啓発をしたいけれど要援護者について地域住民自身や職員自身も知識がな

く、社会福祉協議会側も連携ができていないというお話をよく聞きます。行政の防災担当部署と社会福祉協議会はこれまで縦割りのまったく別々の関係であったこともあり、事前活動として日頃の活動の中に、災害要援護者対応をどうしたらいいか、ということが分かっておられない職員が多いということです。

次に、具体的な地域の実情でお話をしますと、このスライドの場所は鹿児島県の喜界島です。阿伝地区というところで、高齢者はお元気ではあるのですが、高齢化がすすみつつあります。ここを見ていただくとお分かりの通り、伝統的な集落で建物は老朽化しています。ここは近海沖でマグニチュード8の大地震が起こる懸念があり、この集落一帯は震度6強の揺れが予想され、この強い揺れのあとの6分後に大津波が来襲するという想定となっております。こういった地域のように基本的にソフト的な対応では解決できない部分もあると思います。

もう1つ、これも同じく鹿児島県の坂元地区ですが、この地域はシラス台地の急峻な山の斜面に団地が形成されております。避難所はその急峻な山の頂上付近の小学校が指定されており、いくつもの階段を上ったところにあります。また、この地域は非常に高齢化が進んでおりますが、多くの階段と急斜度の坂道と狭隘道路のためにお年寄りが外出できないということで、高齢者コミュニティの崩壊が進んでおります。問題点も多いのですが、その一方で、ここは若年層がコミュニティの中心となって引っばっております。もともとこの地域では、防犯活動が行われ、それをきっかけに若い層のコミュニティがしっかりしています。自治会の活動をしている多くの方が若手で、その若手が自主防災の活動を開始しており、高齢者への対応を検討しつつある状況にあります。他の地域から見るとうらやましい状況です。しかしながら、地元住民が言っているのは、いくら自主防災組織が頑張るといふソフトな面が強くても、この地形ではとても災害時の対応が難しい部分も多いことが指摘されております。

ちょっと視点を変えて、これは、私の団体が企画、運営した山口県長門市にある俵山温泉という中山間地域の温泉地域の避難訓練の様態です。図上訓練をおこない、イメージトレーニングをしたあとに、実際に避難してもらうのですが、この地域というのは、基本的に湯治に来ているお年寄りが多い、あるいは地理に不案内な観光客という、それこそ別の意味での要援護者がたくさんいるところです。ここは車椅子もリヤカーも使えないところです。ですから、おんぶするか、あるいは担架も斜度がきつくて、体力のある若者でないと搬送できません。この映っている映像は、若手の被験者がシニアポーズ

を付けて、仮の要援護者役で避難を検証しているものです。映像では徒歩避難しておりますが、途中で動けなくなり、車いすを使つての避難となってしまいました。これまでの話で申し上げておりますが、まず都市部と中山間部の含む地方の違いがあるということを知っていただきたいということです。それから多くの地域の住民に対する図上訓練等を実施してわかったことなのですが、風水害と地震の災害の様相の違いがまったく分かっていないこと、つまり、自主避難をする人がどのタイミングで逃げたらいいかというだけではなく、要援護者支援をいつすればよいかなどがよくわかっていません。これを私は災害対応の「時間的相場感」と呼んでいますが、時間的な相場感の感覚がずれています。その時間的相場感を確立するためには、各種ハザードマップ等を含めた「面的な相場感」を受容、理解することが必要であると思っています。多くの地域では要援護者も含め、行政はハザードマップを配布するという広報活動をやっているだけで、実は利活用したことになっていないという状況になっています。多くの地域での研修を通して、これら両者のマッチングがうまく取れていないことがわかってきました。さらに、地震のように発生してからの対応と風水害のように前もって対応するという違いがあり、それぞれ各時間のフェーズで何をそれぞれすべきなのか、それを円滑に実施するための普段への備えへとフィードバックされていないというのが多くの地域の防災組織の現状となっております。

また、水俣市の防災研修を実施した際の図上訓練で、同地域を襲った平成 15 年の水俣土石流災害の気象想定を再現して実施しましたが、その想定では午前 1 時までの段階では総雨量 70mm 程度のたいした雨ではなかったのですが、その後の約 3 時間で降雨の状況が急変し、50mm~90mm を超えるゲリラ的な雨がたて続けに降り、土石流となって犠牲者を出しています。この約 3 時間という時間感覚で図上訓練をやりますと多くの自主防災組織が手も足も出なくなります。まして、昨年の岡崎市の例のように午前 1 時から 146.5mm で検討すると、いくら自主防災組織が要援護者の対策のいろいろな検討をしても、ほとんど間に合わないこともわかってきました。災害の様相の変化が近年、非常に早いものですから、住民がそれについていけないというところがあります。したがって、地元住民による要援護者支援を可能にするためには、インターネットによる各種土木防災システム等にある降雨の予測を参考に先読みしながら対応する力を自主防災組織に持たせる必要があろうかと思えます。

時間が過ぎたと思いますので、終わります。雑ばくな説明で大変申し訳なかったので

すが、現場的な感覚で意見を言わせていただきました。ありがとうございました。

(田中座長) どうもありがとうございました。やはり地域区分、そこは意識した方がよいということがとても大事な指摘だろうと思います。

私の不手際で確認し忘れたのですが、この議事要旨はどのような形で発表されるのでしょうか。今、瀧本委員はかまわないとおっしゃるでしょうが、全議事録が全部名前入りで出てくるのかどうか確認させていただいた方が、委員に属していらっしゃる委員の方は発言しやすいかと思います。

(事務局) ご発言いただきました内容について、事務局で発言者にご確認いただきながら、公開させていただきたいと思っています。

(田中座長) 要するに、全部公開ということでしょうか。

(事務局) 基本的にはすべて公開です。

(田中座長) そういうことだそうです。

(瀧本委員) 大丈夫です。

(田中座長) それでは、ちょうど見事に逃げどきマップに繋いでいただいたので、片田先生から。

(片田委員) かなり時間が押しているようですので、できる限りコンパクトに発表させていただきます。これまでの要援護者対策の議論されていないところや抜け落ちそうなところからあえて話題を拾ってきました。

ここのところ各地の災害を見ていたり、温暖化など具体的な災害の傾向を見てみると、非常に災害が巨大化しているということ、そういう中で、要援護者も何もないのではないかとこの大きな災害がこれから起こるのではないかと思いつながら、各地の災害を見ております。そうなってきた時に、もちろん、要援護者の方々が犠牲になるということを考えますと、ここの部分の対応をどうしておくのか、というのは、やはり喫緊の課題だと考えるわけです。

今まで検討している要援護者という者がいて、支援者がいて、そのマッチングをして、という、いわば災害の進展の中でも、こういった問題について、悠長な時間的余裕や対応の余力がある中での議論も必要なのかもしれませんが、もう一段厳しい状況などを考えた時に、やはり地域の防災力の基礎は、地域の皆さんの相互の助け合いのようなところ、コミュニティのありようをどう図っていくのが重要なところとしてあるのだろうと思います。

オーソドックスな同意方式や手挙げ方式など、支援ニーズというものと支援者というものをどうマッチングしていくかという、そういう形でいろいろなことがおこなわれていて、今も先進的な取り組み、GISを使ったものなど、いかにこの部分をうまくやっていくのかという、そういう議論が大きく進んでいるわけです。

しかしながら、相変わらず要援護者というものを顕在化することの困難というものがたくさんあるのだらうと思います。どうやっても、最後にプライバシーの問題など。それからあまり要援護者というのは特別な方ではなく、健康なおじいちゃんというのも災害時の要援護者になっているわけで、こういったものの把握の網羅性をどう担保していくのか、ということを見ると、永遠にダイナミックに変化していく要援護者を、何らかの手段で行政側がしっかり把握し、それにどう手当をしていくのか、こういうきっちりした仕組みだけでは、もうどうにもならない部分というのは、ずっと残り続けるということを思います。

その一方で、支援者という問題についても、どれだけかかり名簿化されて、個人が特定されて、この人の責任は誰が持つのだ、という感じで支援者を当てていこうと思っても、どうやっても責任のような問題が出てきたりして、うまくマッチングができないというのが、今の仕組み、今の要援護者対策の仕組みの延長には、ずっとつきまとうのではないかということ、僕は思っております。

その中で、いろいろな取り組みがおこなわれています。民生委員の動きの中にも、「災害時、一人も見逃さない運動」などというものがあり、全国的に民生委員の方々が頑張っておられて、各地でいろいろな取り組みがおこなわれています。すでに民生委員、各地の自治体といっても6割ぐらいのところがこの取り組みをやっているということで、いろいろな動きがおこなわれているのですが、最終的には、先ほども申し上げたように、支援者は誰で、要援護者は誰なのか、ということクリアにした動きの中でシステムティックに動かすということについて限度感というものを非常に持っております。

そういう中で、非常にやんわりした話なのですが、要援護者の把握というのは、やはり日頃のコミュニティの問題になってくるのではないかと。一方で、支援者の問題もそうなのですが、誰が責任を負うのだ、誰が担当だ、というこういう形でいくよりも、たとえば都市社会の中を見て、いくら人間関係が希薄化しようとも、目の前でおばあちゃんが倒れていたら誰だって手を貸すという、こういう気持ちは、本当は誰もが持っていて、こういう部分を無理なくマッチングさせていく、そんなところというのは、やはり

地域の防災力のようなものとしてあるのではないかと思います。

そういう中で、先ほど松江市の法吉の話があったのですが、法吉公民館の取り組みというものがきっかけで、松江市がこれだけ立派な取り組みをされているということは確かです。僕は法吉を訪れて、その公民館長さんの渡邊さんとお話をして、地域の方々と実際にお会いして思ったことは、確かに立派な取り組みなのですが、僕はもっと別の見方でこの地域を見ました。

と言いますのは、ここの取り組みで非常に立派だと思うのは、誰が支援者で、誰が要援護者だ、というようなことを、最初の段階であえてぼかしている部分が入っているということです。というのは、誰が誰を支援するというマッチング関係の中で、なかなかやりづらい、「助けて欲しい」と手を挙げにくいし、「私がやります」ということも手を挙げにくいところを、何となく柔らかい会をつくり、そこで「おねがい会員」という会員制度、これは避難の時に、どうも自信がない、誰かの手助けが欲しいということで、お願い会員を募ります。その一方で、誰が誰に責任を持つという形ではなく、何かの時には余裕があれば私は助ける、というぐらいの、非常に柔らかいところで「まかせて会員」という会員を募り、このグループ対グループのソフトなマッチングのようなところから話がスタートしているのです。そこから徐々にレベルを上げていって、今の松江の取り組みのようなところまで持っていく、その入口の部分で、非常に柔らかい取り組みをされておられます。こういう中で、要援護者対策もうまくいくということではないかと、地域を見てまいりました。

よくよく考えてみると、今の法吉地区の取り組みを見ていると、こういう地域のコミュニティの温かい部分を大事にしています。古き良きコミュニティということを考えると、地域みんながおねがい会員で、地域みんながまかせて会員というところがあります。昔、子だくさんで農作業をやらなければいけないと、隣のおばあちゃんが預かってくれるといった、そういう中でお互いを知り合っている。そうしますと、要援護者リストと言わなくても、何となくみんながお互いを把握し合っているという、そういう中で地域のいざという時の体制も整っていたというところは、やはり大事なのではないかと、非常に強く思うわけです。

ただ、こういうものに任せてばかりもいられませんので、もちろん今やっていることを否定しているわけではなく、一方でこういうことも大事にしなければいけないという観点でお話ししています。法吉の取り組みというのは、そういう面で注目したというこ

とです。

尾鷲なのですが、尾鷲は 10 年ぐらい取り組んでおり、非常に防災が入っているところなのですが、ここもいろいろな取り組みに発展してまいりました。高齢化率 35% ということで、言わずと知れた津波の常襲地域です。ここで津波のシミュレーションなどを作っているわけですが、動かしていると時間がかかるので。尾鷲では津波のシミュレーションを作っています。ここに津波が、絵のところ押し寄せて来て、住民の避難がおこなわれます。そうすると、どれぐらいでどれぐらいの犠牲者が出るのかということを経験に表してシミュレーションができています。こういったことをやっています。

この地域は非常に津波の厳しいところで、情報を受けてから避難をしたのでは遅いのです。とにかく地震発生後、情報を待たずに 5 分で避難すれば、犠牲者はゼロにできそうだと、とにかくいち早く逃げるのが大事なのだということで、気運を盛り上げてまいりました。現在、ここは避難率が非常に高く、うまく避難ができているところなのですが、ここで、「地震が発生して 5 分で逃げればこの地域は犠牲者ゼロにできます」ということをお話ししていたら、会場から手が挙がったのです。

「先生は 5 分で逃げれば大丈夫だと言うが、うちには年寄りが 2 人いて、1 人は寝たきり、1 人はよぼよぼだ、どうにもならないのだが、どうしたらいいのだ」ということが会場から出てくるわけです。「市役所はこれをどう考えるのだ」と、必ずこういう話になってくるのですが、「逃げられないということなら、死ぬということですね」というところから始まって、相手は津波ですから、情状酌量の余地はなく来るわけで、逃げられないならだめなのだ。ではどうするか、ということで、市役所に期待しておられるわけですが、市役所は 5 分で全員救うことはできないわけです。僕が言ったことは「誰がやるべきか」という議論を始めると、市役所がやるべきだとか、地域がやるべきだといったいろいろな議論があるが、「誰ができるか」という観点から災害には向かい合わなければいけないのだ」という話をしました。

そうしたところ、確かにこれ以上市役所を責めてもどうにもならないということが分かるので、自分たちで何とかしなければということで、次に、街角に最初はリヤカーを出し始めました。どうも自分たちでやらなければいけないということで、リヤカーを町内会で買い始めたのです。そのあと、市がリヤカーを買い与えるようになり、現在街角に 70 台のリヤカーが立つようになりました。

その中で、知古町というところの自主防災会などもそうなのですが、ここに書いてあ

るように、26世帯、56人のうち11人が足が悪い、子どもは中学生1人、小学生2人、幼児1人、ほとんど昼間は3人だけで、みんな要援護者になると。避難場所も15分ぐらいかかるといふ大変なところなのです。町の指定した避難所では当然間に合わないといふことで、自分たちで、近所にある鉄筋コンクリートの建物にお願いして、その3階に自分たちの飲料水や毛布や衣類を持ち込んで、たまたまそこは一人暮らしのおばあさんが住んでいらっしゃるだけなので、3階を使わせて欲しいといふことで、自分たちで津波の避難ビルを準備してしまうといふことをやっています。また、いない時は困るからといふことで、隣に鍵を預けたりと、自分たちでの対応がたくさん始まっているのです。

ここはリヤカーを置いて、いざとなったら、地震が発生したら、直ちに空き地に集まって、確認をして、みんなでここに逃げるといふようなことを、自分たちで、行政に関わりなく、どんどん動いていて、市役所もよく押さえられないといふぐらい、いろいろな動きが各地で動きはじめています。こういうことを見ると、やはり災害に向かい合うのは行政で、その行政の加護の下に住民がいるのだといふ、こういう関係ではなく、この時間の中で、自分たちでどうするのか、と、こういう動きの中でいろいろなことが始まっています。

こういうところを今あえてご紹介したのですが、次の例は夜間の避難訓練です。これは町内会が自分たちでやっているのです。リヤカーに乗せて、夜の夜中ですので、大変なのですが、津波はなぜか彼らは夜来ることが多いと信じていて、夜やっておかないといけないといふことで、こういうことをやっておられます。

「誰がやるべきか」といふ議論、これは常に要援護者対策の基本で議論されているのですが、そうではなく、「誰ができるのか」といふことを地域に実際にどんどん返してやる。行政でできること、また支援者と援護者といふ関係構造の中だけでできないことがたくさんあるといふことの中で、「誰ができるのか」、自分たちで誰ならできるのかを探させるといふことから、主体的な自主防災、自助意識、主体的な共助意識、地域から犠牲者を出さないといふ、地域としての思いを醸成していき、地域としての動きで防災をやるという部分も、非常に立ち返らなければいけないところではないかと思ひ、あえて今日、こういうお話をしました。

基本的には、仕組みとしてのいろいろな要援護者対策といふのは、名簿を作成して、しっかり把握するといふこと、そして支援者をマッチングしていくといふことの重要性

は十分に分かっていますが、やはりこれからの大きな災害などが、全部その仕組みだけでいけるのか、ということについて、改めて立ち返るならば、今のような部分は、重要なのではないかと考えております。あえて、水を差すわけではないのですが、こういった部分も少し頭に置きながら、議論をしていかないとだめなのではないかと考えております。以上です。

(田中座長) ありがとうございます。司会の不手際でこの時間になりました。皆様貴重なご発表をありがとうございます。もう少しお時間をいただければと思います。今の共助、地域というところで行きますと、練馬区の光が丘団地で活発にやっつけらっしゃると思います。そのご紹介というのが、むしろご苦労されている点、その辺のところをコメントいただければと思います。

・岩田委員

(岩田委員) 特に資料は持ってこなかったのですが、練馬区の中心部に光が丘地区というところがございます。昔は陸軍の成増飛行場だったところに建設され、昭和 40 年代に返還を受け、昭和 50 年代から大規模団地ということで再開発されました。本当に新しい町ができたといった状況の地域がございます。住宅が 12,000 戸で住民が 3 万人ぐらいです。開発は昭和 50 年代半ばから始まって、順次建造されて、もう 20 年以上経ちました。当初入居していた方々、あの頃はちょうどバブルの前後でしたので、都営住宅、公団、住宅供給公社、様々ありましたが、なかなか高くて若い人が入れないということで、年配でもないのですが、一定程度年がいった方が入ったということで、それから 20 年経ち、現在では練馬区の中でも高齢化率が高い地域でございます。練馬はもともと都市近郊にあり、東京都内では田舎のほうでしたが、光が丘については、どちらかというと新しい町ということで、入居される方々もそれまでの練馬区の住民の方に比べてやや革新的な方が多くいらっしゃいました。そういった意味で、様々な管理組合、自治会活動というものが活発におこなわれてきたところです。こういうところで、かなり高齢化が進んだ中で、また仕事を終えた団塊の世代の方たちが管理組合なり、自治会の活動に入ってきていただき、光が丘住民組織連合協議会、光が丘には 38 の管理組合と自治会がございますが、それらを統合した、いわゆる町会連合会のようなものがございます。

ここの組織には様々な部会が設けられており、自転車対策や、あるいは災害時の対策といった専門部会を設けて、それぞれ各自治体、管理組合での取り組みを指導したり、

相互協力したりといったような取り組みをされているということです。

その中でも、やはりマンション形式の高層の住宅ですので、地震の時に倒れるとか、火災の時に燃え広がるとかということはないのですが、中には閉じこめられてしまうといったこともあります。また都市の中でのコミュニティのつながりが薄くなっているといった中で、住民同士、災害の時にどこにどの方がいらっしゃるのかということ、災害時の要援護者名簿を自分たちで作っていききたいという動きもあります。それぞれの避難訓練の中で、安否確認シートといいますか、そういったものをご自分たちで作成して、支援が必要なところを中心に支援していくというような取り組みをしているということをお聞かせください。

ただ、そういった取り組みも 38 ある管理組合や自治体の中でも、やはり活発なところもありますし、なかなかそうではないところもあると聞いております。やはり活発なところは、入居した当初から繋がりがけっこうあるということがあると。この団地も賃貸住宅と分譲というところがあり、賃貸住宅のほうも毎年2割の方が移り替わるという状況ですとか、社宅として一括借り上げたところが、最近のこの不景気で、企業が撤収して空き部屋が増えている、そういったところに今、外国人のかたがけっこう入ってきているという状況もございます。

そういった中で、先ほど来、他の委員の方からご指摘があったような課題が、やはりこの団地の中にもあります。しかし、ご自分たちで何とかしなければ、という意識がありまして、こういった取り組みに対しては、行政としても様々な面で支援していきたいというところで取り組んでいるところでございます。雑ばくですが、そんな感じですよ。

(田中座長) ありがとうございます。どういたしましょうか。閉会の時間になってしまいましたが。もう少しお付き合いいただける方だけいていただきながら。片田先生は40分に出ないと多分間に合わないと思います。

今までのご議論で、ご質問なり、ご意見、特にこの委員会として、どういう点を議論していくべきかというアドバイスをいただけると、大変ありがたいと思っているのですが。いかがでしょうか。その前に、発表されていない澤田さんに少し、お話を頂戴できますか。

(澤田委員) 遅れてきて申し訳ありません。澤田です。先ほど片田先生のお話にもあったように、やはり高齢化が進んでいくと、要介護として、今まではリストに加えられる人を加えているときりがなくなるという状況が、やはりどうしても起こるのではない

かと思っています。それこそ立木先生の話ではないですが、どこまでの人たちがとにかく緊急に対応しなければいけない人なのかという切り分け、その作業を事前にそれなりにやっておくということが重要ではないかと思います。

その時に、要援護者の把握をする時、要援護者リストを個人情報など、いろいろクリアしながら獲得したのに、なぜ今度は僕たちが支援してもらえる対象にならないのか、という話になったりして、けっこう意外と要援護者を把握する時にある個人情報のハードルをどう処理していくのか、その理解を共有しておくところが重要なのではないかと、お話を伺いながら思いました。

もう1点、先ほど、災害の様相によって対応すべき人が異なるのだという話は、まさにその通りだと思います。私自身は長岡市におりますので、新潟県中越地震の経験がありますが、それこそ孤立した山古志村(現長岡市山古志)でも、別に孤立したことによって亡くなられた方というのはいらっしゃらなくて、そこにいらっしゃった要援護者リストに入りそうな人たちも、地域の人たちで何とか一晩見守りながら、その人たちの安全を確保していたと。何も支援がないまま1日、2日乗り切ることができたのは、移動という行為を伴わなくてすんだということが大きくあると思うのです。ですから、体力を消耗せずにみんなでその人たちの面倒を見られた、その状況を見ながら、ヘリコプターで早く避難をさせる人というのが、彼らの中で勝手に順位付けができて、このおじいちゃんとおばあちゃんは弱ってきたから、早く先に、とにかく山から下ろしてやれ、というようなことができたという意味では、自助、共助に期待する時、移動や体力消耗を伴わない時には、いろいろな対応ができたりするのではないかと考えます。以上です。

(田中座長) ありがとうございます。

(川井委員) 私は次回で発言を予定されているようですので、その時にしますが、いろいろ考えてみると、いざというと、災害は直後の話と、1週間、2週間という、そういう中の支援というのは、やはり支援できる状況も違うし、判断する人も相当違ってきて。

発災直後の話としては、先ほどお話があった、市役所がやるといっても限界があるし、ボランティアにも期待できないわけです。やはり、今までのように台帳があって、誰かが支援に行くというような発想も重要なだけけれど、もう少し実際的な議論をしなければいけないのではないかと、そういう印象をちらっと思いました。

(田中座長) ありがとうございます。磯辺委員いかがでしょうか。

(磯辺委員) マニュアルを作ったり、リストを作ったり、マップを作ったりということは大事なのですが、想定している通りにはならない、使おうと想定しているものが使えないという事態が起こり得る。リストを作っても建物が潰れれば、それは埋もれてしまうかもしれないし、水が上がってくれば、それは水に浸かってしまうかもしれない。パソコンも使えない状況というのが多いと思います。そういう中で、何ができるかという時に、最初に立木先生がおっしゃったのですが、マップを作る過程の中で頭の中に入っていたことが生きてくると思いますし、頭の中で最初から覚えていたことが、すごく生きてくるのではないかと思います。

(田中座長) 葛葉委員。

(葛葉委員) 私は片田先生のおねがい会員とまかせて会員ということに感銘を受けたのですが、これを含めて、必ずリスクとベネフィットの概念が必要で、自分の中でどちらのほうを選びなさいと言っているのですが、プライバシーか、命をかけて言う時に、たいてい最後の段階になると、命のほうが大事になると思うのです。

要は、自助と共助の中にも、要援護者で助けられる方も、自助はしなければいけないと。自助は何かというと、「助けてください」ということを最初に言うか、情報を出しておくか。何もしないとなったら、それは助けようがないですね、と言われてもしようがないのではないかと。非常に微妙なもの、プライバシーという話が出てきた時に、命を助けるという方向を向いて、一歩踏み込んでやられるのが、一番いいのではないかと。そこで選択がある程度できるものがあり、それは今日の片田先生の話で、おねがい会員で登録すれば、自分の回りに助けてくれる人がいなくても、誰か助けてくださいという意思表示になっている、これは自助、立派な自助ではないかという気がしました。

(田中座長) ありがとうございます。瀧本先生、いかがですか。

(瀧本委員) 先ほど言わなかったのですが、実は現在、佐用町のほうに調査に入っていて、そのことについて全然触れなかったのですが、今回検討会で、前回と比べて想定外だったのは、施設が被災した、防府市でも大規模な施設が被災して犠牲者も出ています。それから、日本のコミュニティの中で人口減少が起こっている、高齢化が起こっている、それに対して制度として、たとえば介護保険制度というのは、改正されて、小規模多機能型の受託介護事業所というのが、いろいろ展開されています。佐用町の場合、4カ所の小規模多機能型がある中の2カ所が、実は被災しています。要介護5といった方々が、被災した2つの事業所で命が救われているのです。誰が救っているのかという

と、自治会なのです。まず、佐用町では自治会の方が実際に役場に向けあり、マイクロバスで2階を、水に浸かりながら守っているのです。もう1つの旧ナンポウ町の小規模多機能については、そもそも事業所を建設するにあたって、ここは水が来るところだから、あなたのところは1.5m盛り土をなさないと、アドバイスをし、かつさらに職員に土地の人に入っていただいて。エアコンの室外機などは、それでも地べたに置かずに、さらに上に置いておきなさいとあって、全部室外機が大丈夫だったと。25軒の集落で、あなたのところは26軒目だと私たちは思うと、市の方が言ってくれて、普段から地域の行事、井戸掘りなどに関わっていないといけないうのだなと。

先ほどの先進事例で、施設の対応ということで、職員だけでやるということを想定していましたが、実はそれは無理で、地域と施設が普段から関係を持っていないといけないうのだなと。これは前回、施設は基本的に大丈夫だろうと思っていたのですが、逆に脆弱性が非常に、特に夜間に顕在化して、その中でやはり地域との関係を持っていないといけないうのだということ、これはまだ調査の途中なのですが、今回こういう検討会が立ち上がって、トリガーはそういう面にもあると思いますので、ぜひ検討の俎上に載せていただければと思います。

(田中座長) 新潟県の池田さん、お願いします。

(池田委員) 今回、要援護者対策ということでの検討会なのですが、どういうレベルで、どの範囲で要援護者というものをもう少し支援していく必要があるのではないかと。たとえば今は避難支援プラン、要援護者対策というのは、幅が広いものなので、主要な部分について議論を進めていくが必要なのではないかと感じました。

それと、県の関わり方は難しい部分がありまして、進めましょうという話を県としてはお話ししていくということですが、これは基本的には市町村のほうが、いわゆる地域住民の安全の確保ということで、主体的に取り組むことですので、県のほうで主体的に進めるというのは、地方分権の役割分担という面では難しい部分もあります。

ただ、本県の場合で言えば、各市町村の方も非常に努力していただいて、全体的に見れば、かなり進んでいると言われております。その中で、私どもとしても、本来はあまりやらないことですが、個別の市町村までお伺いして、その内容をお聞きして、課題を洗い出して、その対応策についても一緒にお話しするという機会をつくることができました。また、個別計画を作っていく時には、同意の問題であるとか、当然地域のご協力なしには作れないですから、そこの地域というのはまさにコミュニティで、これがない

ところにいきなり制度を持って行って「やれ」と言っても実現はできないだろうと思います。最終的な目標は、個別計画の策定であるので、その部分に目を向けながら、議論をしたいと思います。

(田中座長) ありがとうございます。どういう範囲を検討するか、実はそこを議論したかったところでございますが、議論できなかったです。今、いくつかのお話を伺いながら、感じたことを簡単にまとめますと。

やはり、極端な言い方をすると、たとえばある特定の障害の方々の場合には、公表すると差別をするということが問題になる、あるいは視覚障害の方は、「私は目が見えません」と公表することによって泥棒に入ってもいい、というようなものだということです。

あるいは阪神・淡路大震災の前までは、日常生活だけで精一杯なのに、災害時にできるか、という意見もあったと。さらに一番重い言葉としては、コミュニティで生きていけないから、われわれは施設にいるのだと。あるいは団体を作っているのだということです。そういう面では、安易にコミュニティに逃げるというのは、論理としては美しいけれど、先ほど池田さんがおっしゃったように実効性という面で行くと、多分難しいという気はいたします。

同時に、何人かの方からも出ておりましたが、やはり避難という行動がどうあるべきか、ということが、問われている。小学校に避難することが避難だけではないだろうという議論がある中で、ではここで議論をしてきた避難の支援というのは、何をすることなのかということとはもう一度問い直す必要があるという気がいたします。そういう面では、本当に災害の外力、自然の外力で命を奪われるということと、避難生活の中で命を奪われることは、だいぶ様相が違う。少なくとも後者に関しては防ぎたいということが、ここにいらっしゃる方々の共通の思いだろうと思います。

そういうことも含めながら、やはりそう簡単な問題ではないと。そういう中で、やはり1つ2つでもいいから突破していくテーマを絞り込んで議論させていただければと。それも論理ではなく、現場で悩んでいらっしゃることに1つでも解を与えられるものを、と願っております。大変不手際で、10分ほどオーバーをしてしまいましたが、とりあえず、事務局へお返しします。

(事務局) 田中座長、どうもありがとうございました。次回の検討会でございますが、年が明けた1月12日火曜日、午後2時から4時まで、またこの場所で予定させていただいております。よろしくお願ひ申し上げます。本日は長時間にわたり、皆様どうもあ

ありがとうございました。

[了]