

災害時要援護者の避難対策に関する検討会（第2回）

日時：平成22年1月12日（火）

場所：中央合同庁舎5号館3階A会議室

1. 開会

（事務局） それでは定刻になりましたので、ただいまから「第2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。本日の検討会でございますが、澤田委員、川井委員におかれましては、本日にご都合によりやむを得ず欠席とお聞きしております。なお、川井委員の代理としまして、全国社会福祉協議会地域福祉部部长、全国ボランティアセンター所長の渋谷様をご出席されておられます。また、片田委員におかれましては少し遅れてご参加ということでお聞きしております。

それではここからは田中座長に進行をお願いいたします。よろしくお申し上げます。

（田中座長） どうも雨の中ありがとうございます。議事に先立ちまして第1回の議事録の主な意見に関しましてお願いがございます。一応委員の方々には見ていただいてご確認いただいたものでございますけれども、修正等がありましたら会議終了までに事務局までご連絡ください。

2. 委員発表

（田中座長） それでは議事に入っていきたいと思っております。今日何人かの委員の方にご発表をお願いしておりますので、それぞれのお立場から忌憚のない意見をたくさんいただければと思っております。

それでは最初に、阪神・淡路大震災から15年が近づきつつありますが、神戸新聞磯辺先生からお願いいたします。

○実災害時における要援護者支援の実態について

（磯辺委員） 神戸新聞の磯辺です。よろしくお祈いします。この検討会に沿う内容なのかどうか分からないのですが、とりあえず阪神・淡路大震災の犠牲者、震災で直接亡くなった人、その後亡くなった人の実像をお伝えすることで、この人たちの命を守るために私たちは何をすべきだったかということを考えたいと思います。

この大きな表が載っている記事を見ていただきたいのですが、直接死 5,512 人、関連死 921 人と書いてありますが、これはあくまでも神戸新聞が独自に集計したもので、消防庁の集計にもこれはありません。各自治体が出しているデータと消防庁のデータにも違いがあります。ですので、何が関連死なのかという定義すらちょっと難しいところもありまして、例えばこの記事の中に出てくるのですが、震災の停電で人工呼吸器が止まって亡くなった芦屋市の男性は消防庁の場合は直接死ですけれども、芦屋市は災害弔慰金の審査会で認定したので関連死。認定されたということは関連死ということで、私たちの集計では関連死に区分しています。

命を守るというところで、この関連死の 900 人をどうして私たちは殺してしまったのかというところを考えることが非常に大事だと思います。直接死は耐震化とかいろいろなことが言われていますけれども、関連死の 900 人以上というのは地震では助かった命なんですね。それを私たちの社会が見殺しにしたということですから、この人たちを助けることイコール、避難のあり方を考えることになると思います。

関連死について考えてみたいと思いますけれども、まず表の年代別があって、直接死、関連死があってその下に死因というのがあります。死因でいうと、関連死でいちばん多いのは肺炎です。それから心不全、心筋梗塞などです。関連死の場合 60 歳以上の人が 9 割以上います。直接死では高齢者が多いんですけども、60 代以上がだいたい 6 割くらいで、関連死の場合は 60 歳以上の死者が非常に多いということがいえると思います。私も当時避難所に取材で毎日のように行っていました、やはり日々高齢者が倒れていくという姿を見ておりました。少し落ち着いてからですけれども、救急車が毎日のように来てどんどん高齢者が肺炎で亡くなっていくところを見ておりました。冬だったということもありますけれども、本当にぎゅうぎゅう詰めの避難所であまり文句も言えず、がまんがまんを重ねて肺炎になっちゃったという人が非常に多かったように思います。普段飲んでいるお薬もなかなか手に入らないので持病が悪化してしまったという人が非常に多かったと思います。

死亡日を見ていただくと、関連死のところですけども、1月 17 日に震災が起こっていますが、20 日から 31 日、あるいは 2 月頃に死んでいる人が非常に多いですね。もうちょっと避難所とか避難のあり方がちゃんと考えられていればもう少し生き延びられた人たちだったと思います。

それと、この時点では死者 6,433 人になっていますが、これは例えば神戸市民が西宮

市で死んだりすごく混乱した状況で行政のほうのカウントが間違っていて、このあと 6,434 人に修正されました。二重計上とかそういうことがいろいろあったので、震災から 10 年を経て、やっと 6,434 という数が確定いたしました。ただ、この 6,434 人には自殺した人は入っていません。震災を苦しんで自殺した人は入っていません。あとでまた記事をつけているのでそれを読んでいただければと思いますけれども、6,434 人という消防庁が出しているデータには入っていないんですけれども、神戸市とか行政の弔慰金の審査会で、自殺者 17 人が震災死と認定されてちゃんと弔慰金も払われています。ですから消防庁のデータにはあらわれていませんが、行政のほうでは 17 人、震災死者として認めています。

自殺もたぶん避難のあり方とかそういうところにかかわってくるのだと思いますけれども、なかなか状況がわからないし、私が知っている人でもこの 17 人に含まれていない人たちは何人もいますし、たぶん私の知らないところで震災後に自殺された方はたくさんおられると思います。実態さえつかむことはできません。家族があまり言わないのでそのへんはわからないのですが、そのへんも考えておく必要があるかなと思います。

それと、阪神・淡路大震災で非常に問題になったのが独居死・孤独死なんですけれども、文字だけの横書きになっている記事を見ていただけるといいかと思いますが、この右側を見ていただくと、阪神・淡路の場合は仮設住宅が 5 年間ありました。大災害では仮設住宅は 2 年くらいで解消できるものではありませんので、阪神・淡路では 5 年でした。そこで孤独死とか独居死とかいう言い方をしますが、これはだれにも看取られないまま仮設の中で亡くなっていた人がわかっているだけで 233 人です。ここにも自殺者は入っています。この 233 人以外にも直前で倒れているのを見つけられて病院で亡くなったという人はたくさんいらっしゃると思います。私が知るかぎりでもたくさんいます。ですから表にわかっているだけで 233 人ですけれども、これ以上というふうに見ていただくといいと思います。

仮設の孤独死で非常に特徴的だったのは、1 人暮らしの 50 代の男性というのが非常に危険度が高い、孤独死の率が高いということです。意外に高齢者の場合はボランティアとか行政の見守りによって安否確認がされていたのですけれども、50 代の 1 人暮らしの男性にはそういう手が届かなくて、女性に比べると仮設での人間関係もつukれない人が多くて、孤独死するケースが多かったです。アルコール依存症との関連も言われていますが、震災を機にアルコール依存症になったというよりは、以前から依存症をもって

いたという人が、診療を受けているかどうかは別にして、依存症の傾向を持っていた人が多かったというふうには思います。それは仮設住宅から復興住宅に移ったあとも、いわゆる独居死というのは続いていまして、ここに書いてありますが、2000年から2008年の9年間で568人。これはわかっているだけです。

仮設住宅の孤独死が壮年層の男性が多かったということを書いたんですけども、関連死のほうを見ても、やはり男性が多くなっていたように思います。死者全体でいうと男性が42%、女性が58%で、直接死は女性が多いんですけども、関連死では男性のほうが56%、女性は44%になっています。その性差がどういう意味を持つかわからないのですが、支援をすべき対象として、やはり孤独な生活に陥りやすい1人暮らしの男性というところをちゃんと見ていかないといけないな、それは高齢者だけではなく壮年層にも支援の手を差し伸べないといけないなというふうに思います。

10分ですのでこれで。あとは資料を読んでいただければ。

(田中座長) 同世代の人間として、思わず身につまされました。ご質問とかあるかもしれませんが、一連の発表が終わって、討議の中で皆さま方にご議論いただければと思います。

(田中座長) 続きまして栗田さん、よろしくお願いします。

(栗田委員) 磯辺さんの発表を聞いて、改めて自戒を込めて、いままで15年間本当に何をしてきたのかなということを改めて感じています。

いろいろな災害現場に私どもは災害救援NPOの立場でこれまで30か所以上現場に携わっていますが、1つは水害と地震は違うということで、私が特に問題としたいのは、避難所における地震直後の様子であります。パワーポイントを送ってください。

これは能登半島地震、穴水町の避難所の3日後の様子ですが、ボランティアが入っていろいろと皆さん方の声を聞いた羅列であります。「家の片づけは何もできていない。睡眠薬をもらっているが、慣れない場所では夜は寝つけずに落ち着かない」。「布団はなく寝具は毛布と座布団だけ。」等とありますが、上から4つ目から中越沖地震の刈羽村の避難所の様子ですが、1つ前のパワーポイントに戻していただきますと、結局、行政の方ももちろん避難所の中におられますし、保健師さんなんかもおられますが、そういう方々には訴えられない裏情報というか、ボランティアならではの聞き出し方によって、実はこうなんだということの本音がここに書かれていると思います。真ん中へんですが、「食事はおにぎりとかップスープだけ、野菜が取れていない。でも温かい場所がもらえるだ

けでもありがたいと思わなければ。」とありますが、たぶんカップスープなんていうのは生涯はじめて食べたのではないかと思われるようなものしかないという現状の中で、いろいろと苦労されている。あるいは家が壊れてしまっていて、あるいは散乱している状況のまま避難所に入ってきたんだけど、家のことが気になってしょうがないんですが、着の身着のまま来ただけですから。しかし車の運転ができないとなかなか自宅に戻れないという地域でもありますから、それができないということでもあります。

次お願いします。

真ん中のあたり、中越沖地震が非常に深刻であったんですけども、1つはいろいろな改善点を、これは刈羽村に入った2日後の様子です。「施設内の様式トイレの水が出ないため、便器にごみ袋をかぶせて用をたしたあと、凝固剤を振りかけて処理して、袋の口を縛ってごみ箱に入れるという手順で環境を整えていたところがあったけれども、しかしそんなことは処理の方法が複雑なために高齢者はほとんど理解できていない。」おトイレに行くのにも複雑な状況があるということで、非常に困難な状況があった。

次お願いします。

もっとひどいところは、真ん中あたりですが、「和式の仮設トイレだけで対応しているところでは、手すりがなく段差に足をとられ、トイレ施設内で転倒して汚物まみれになって助けを求めていた高齢者がいた。」と。たまたま私どもが現場に送ったスタッフが前に介護職をやっていたので、ガサガサガサという大きな音がしたので、大丈夫ですかと声をかけたら、和式トイレしかないの、ふだんはこの高齢者の方は女性ですが洋式を使われていたのですが、和式の仮設トイレしかないの、踏ん張りきれずにトイレの便器にはまってしまって、お尻も背中も汚物まみれになったと。断水が続いていますからシャワーできれいにできませんので、ありったけのウェットティッシュを探してきて拭いてさしあげて、また避難所のほうにお戻ししたと。そのときに、これでもう怖くて水が飲めないと言われたらしいですが、水を飲まないと死んでしまいますから、この環境改善を本当にどうしたらいいのか、思わず、今日あとで発表される全社協の渋谷さんなんかといつも協力しあって支援をやっていますから、渋谷さんにも早速電話をしてこういう状況ですよというようなことを言ったことが昨日のように感じます。

こういう能登半島地震、あるいは刈羽村、地震と水害は違うというのはやっぱり避難生活のことが非常に大事だと思う点から、この地震というものをクローズアップさせていただきましたが、こういう生の声を聞いてボランティアが、じゃあ家の片づけができ

ていない人たちのために送迎ボランティアを出して一緒に片づけることをしてみましようとか、あるいはカップスープではいけないので地元の民生委員さんと味噌汁を一緒につくってそれを一杯ずつお渡しするというをずっと続けたり、あるいは簡易の洋式便座をいろいろなところから探してきて、仮設のトイレに設置するといった作業をしたり、あるいは床に毛布を1枚敷いただけの寝床であったということもありましたので、ご支援いただく三井化学といったようなマットレスの原料を扱う企業から支援物資としてマットレスを大量に預かって避難所にお届けするとか、付け焼き刃的ですけども、ボランティアならできそうだというところから順次対応を整えていっているというのが現状であります。

次お願いします。

これは佐用町でボランティアが活動していく中で聞いてきた被災地の声ですけども、こちらは水害であります。

次お願いします。「天井近くまで水が迫るのを物を積み上げてその上に乗って耐えた。」「今回で3回目の被災、1回目は25年前」等とあります。これもやっぱり災害ボランティアがイコール作業ということだけではなくて、まずは被災者の声に傾聴して、どこに課題があったのか、この方々はかなりこの状況において驚かれて、非常に心も落ち着かれない状態であるということが、これを読んでいただければわかると思います。片づけるということ以外にやっぱりこの人たちのそばに寄り添って、大変でしたね、という声をかけながら、しかも水害ですから家の中のものはすべて被災してしまう、水に漬かってしまうという状況ですが、私の嫌いな災害用語で「災害ごみ」という言葉がありますが、「この災害ごみをどうしましょうか」、なんていうことは被災者の前で言えませんので、ごみじゃないですから。そういう気持ちをボランティアが非常に気を遣いながら、被災者の方と思い出の整理をするような場面を手伝うような、そんな作業を水害の被災地ではやっているということでもあります。

一方でやっぱり被災地全体を見る鳥の目みたいなことがもちろん必要ですけども、私たちは現場の人間ですから被災地ではなく人を見て、いろいろ聞いて、この方々に何ができるんだろうかということをしかり見据えていくということが非常に大事だということがあると思います。そういう点も含めまして、スライドを送っていただきますと、私たちとしての避難とか避難所とかに関連する所感ですけども、1つはどれだけ現場の生の声を聞いてきたのか。行政も含め、先ほどの磯辺さんの発表にもありましたよう

に、実態をどこまでご承知だろうかということが非常に疑問であるということがあります。しかも、被災の概要だけを見るのではなくて、消防庁とかで出されるデータはもちろん大事なことでありますが、そのデータの中に隠れている、例えば6,434人が亡くなったと磯辺さんが言われましたけれども、やっぱり1人ひとりの死があるわけですから、そういうことにきちっと耳を傾けて、そして私たちはしっかりと当事者の声を聞いていかなければいけない、こんな思いでいます。

先ほど申し上げましたが、被害を見るのではなくて人を見ているか。災害の種類とか規模とか被災状況はすべて異なりますから、冒頭で私は三十数か所の被災現場に携わったと申し上げましたが、全部災害の状況は違うわけです。あのときこうだったからこうだなんていうことはありませんので、やはり1つひとつの災害、1人ひとりの被災者にどう向き合っていくかということが非常に大事であるということでもあります。そういう声をしっかり私たちが聞いて、この課題がいっぱいあるんですよということを、まだ被災を知らない地域へ落としていくプロセスが必要だと思っています。それは一住民として考える機会をどんどんつくっていかねばいけないと思っています。

お手もとに添付資料として最後の2ページに付けさせていただきましたが、1～22番まで抜粋して生の声が入っていますが、これは私たちの仲間の「ゆめ風基金」という、阪神大震災で家や作業所を失った障がい者たちを長期にわたり支援することを目的としたNPOがありますが、そこが「障がい者市民」という言葉が使われていますが、いわゆる災害時要援護者、特に障がい者という人たちに対する防災提言集ということで発行されていますが、その本をつくるためにいろいろなアンケート調査をしておりますが、そのアンケートの中から出てきた生の声の一部であります。

例えば3番のところ避難方法について、「私が住んでいるA市が用意した防災マップによれば、避難先はB演習場となっているが、どこに入口があるのか、また避難先とバリアフリーなのか不明である。わかりやすい防災マップがないと災害時の役に立たない。」といったこういう声を本当に私たちは理解して防災マップをつくっているかどうか、配布しているかどうか、十分な説明があるかどうか。あるいは6番、「車イス用トイレを障がい者専用でつくってもらう体制がほしい。時間を決めて排泄しているため、避難をする必要があると団体生活なので行きたくなくなったとき、自由にできなくなる場合もある。」こんなことを心配していらっしゃる。やっぱり災害が起きたときに、逃げろ逃げろなんということを言われますが、この方々は逃げたあとのことまで心配されると、とても逃

げる状況ではないということもわかります。

そして避難情報についてというところですが、「避難所の環境にもよるが、情報は必ず紙にして渡してほしいです。そして短い言葉で書き記してほしいです。長文でしかも小さい文字はやめてほしい」。こんなことを訴えられています。避難所については 20 番、「バリアフリー化はもちろんだが、障がい者の介護に慣れたボランティアを避難所に派遣できるような体制をつくってほしい。」逃げるができるとしても、そういう扱いに慣れた方々がやっぱりいないと、とても暮らすということはできないんだという訴え。あるいは 22 番ですが、「自閉症者は結局避難所で周りの人と同行動ができず親が肩身の狭い思いをし、避難所に入れなかったのです。パン 1 つもらうのにも 1 人で並べない人がいることを考えてほしいです。」もう切実な訴えがここにあるわけであります。

こういう声をどう考えていくのかということ、私ども災害救援の NPO ですからいろいろな地域に出かけて行って、地域住民といろいろワークショップなんかをすることをやっていますが、これを例えば自治会のワークショップあるいは民生委員さんのワークショップ、あるいは災害ボランティアのワークショップ。実はこんな声があるのですが、皆様の地域が被災した場合にこういう方々をどうやって救うことができるのでしょうか。こういう問題に対して特にどう思うかということを取り上げてグループで議論してください。こんなワークショップをやることによって、こういうことをやっぱり私たちは気をつけて行動していかなければいけないんだということを一住民として考えていただく機会をつくっているという現状であります。

やはりこういう作業を通じて地域づくりが行われなければいけないと思っていて、どうも避難支援プランはアライバイづくりではないだろうかということ、また名簿づくりが先行しますが、もちろん名簿づくりも必要であります、名簿づくりが目的化しているのではないか。こういうワークショップなんかを通じて、何が本当に私たちに必要なのか、どこの部分を行政にお願いして、むしろ地域住民として何ができるのだろうか。あるいは当事者は何をしていかなければいけないだろうか。そんなことを少し分けて考えていかなければいけない。そういう中で、災害に強い地域がこういった災害が起こる前の対応をしっかりと話し合っていくことによって、地域づくりにもつながるのではないか、こんなことを考えるわけであります。

最後ですが、そういったことを通じて、これも当事者が、車イスの団体がこんなものが避難所にあつたらいいなというものを商品化したものですがけれども、やっぱり生の声

としっかりと連携しながら、避難所の中で着替えるのにも、トイレにも非常に困難な方々のために、こうしたスペースがちょっとでもあればいい。こんなものがもっともっと、常備されていくような、当然避難所にはこういうものがあるのだといったようなことにつながっていくことを期待する、みたいなことも視野に入れて活動をしております。

私の発表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。いくつか非常に具体的なお話がありました。かつてオストメイトの方が、やはりどうしてもトイレに長くかかってしまう。そうすると、避難所のトイレでは列をなして待っている中で申しわけない。だから、半壊、全壊の家に戻らざるを得ないというようなことがありました。いまの中でも、「気兼ね」という言葉がいっぱい出てきますよね。この「気兼ね」が最後死につながってしまう危険性すら、大変持っているということを、また改めて思いださせていただきました。ありがとうございました。

○災害時における社会福祉協議会の活動と課題

(田中座長) 続きまして、災害時における社会福祉協議会の活動と課題につきまして、本日川井委員の代わりとして渋谷様に。よろしく願いいたします。

(渋谷委員) 川井が急用で欠席いたしましたので、私が代わってご報告します。私に与えられたのは、災害時における社会福祉協議会の活動と課題についてということですが、本題の前に1つ2つ、その周辺部分というか、社会福祉協議会、組織でかかわっていることについても簡単にご報告して本題に入りたいと思います。

まず、社会福祉法人、主に福祉施設を想定していますが、の災害対応です。これを見ていただければわかるのですが、これらにつきましては自治体とか国においても責任を持った対応をされているし、システムがつくられているのですが、社会福祉法人自身も速やかに対応できるように日ごろから準備をしているということでございます。特に3番目のところ、居宅サービス、在宅サービスの利用者の安否確認ですが、例えば中越沖ですとそれぞれの事業所、介護保険であるとかがかなり早い段階から自分たちの利用者のところを回っていきまして、また、ヘルパーが足りないかということ、どうも利用者が入所に移ったりとかそういう影響の中で、どうも利用者数とヘルパー数の間でバランスがとれているみたいだと見られます。あとで触れさせていただきますが、本当の大規模のときに大丈夫かという議論はあるのですが、在宅サービスの安否確認、サービス提供についてはかなりやって

いるという状況です。これは社会福祉法人、営利法人問わず、どこも非常に速やかに動いているというのが私の実感です。ただ、サービスを利用していない人もいますので、そのような人々に速やかにサービスを提供するという点はまだ課題として残っているということかと思えます。このように、施設法人は場合によっては施設の建物を使って、さまざまな救援活動もしているということでございます。

資料1、2とありますが、いま触れる時間はありませんので、もしご関心のあるところがあればご確認いただければと思います。

民生委員・児童委員ですが、「災害時一人も見逃さない運動」というのを展開しております。その中身は何かというと、要援護者台帳をつくるということと、災害福祉マップということでもあります。もちろん定期的な更新作業をしますし、自然災害についての学習であるとか、さまざまな団体との連絡体制、情報交換をし、さらに防災避難訓練への参画・協力ということを行っております。これはかなり全国展開しておりますが、地域によっては進行具合が違いますが、能登半島であるとか中越沖では一定の役割を果たしたものと思っております。

3番目が市町村社協および社協ネットワークの災害対応ということでございます。

1つ目は、市区町村段階の災害ボランティアセンターの運営ということですが、市町村社協による設置運営ですが、被災地の基本的なセンターについては、社協が各種団体、ここに書いてあるようなさまざまな団体ですが、と協働して設置運営するかたちがほぼ定着しております。どうして社協がやるかということ、自治会・町内会等地元との人脈というものをもっておりますので、そこを生かしてさまざまな団体が社協の設置したプラットフォームに集まるというかたちが適当ではないかということでもあります。若干社協が躊躇するような事例も以前はありましたが、ほぼ定着しているということかと思えます。もちろん大規模な災害になってきますとここだけでは間に合いませんので、さまざまな団体がボランティアセンターをつくってきますが、基本的なセンターはここがやるというかたちが定着しているということです。

その災害ボランティアセンターを外部から支える仕組みというのが、社協ネットワークを中心に、社協だけではないのですが、できております。当該都道府県社協の職員であるとか、当該都道府県内の市町村社協の職員であるとか、災害の規模に応じて当該ブロック内の県社協、市町村社協の職員、さらに災害規模に応じて遠方の社協の職員が集まってくるということでありまして、資料6のところ、中越沖のときどうだったか、人数的なも

のにも触れておりますが、かなりの規模で動かせるかたちになっているということです。さらに全社協の職員、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議、これは先ほどご報告いただいた栗田さんにもご参加いただいているものですが、NPO、共同募金会、社協、企業、経団連等の参加を得まして、災害ボランティアセンターを、ヒト、モノ、カネの面からサポートするという仕組みがかなりできているということでございます。

これを支えるために、災害ボランティアセンター運営支援者研修会も実施しています。この大前提は、地元の市町村社協、地元の市町村それぞれ災害対応は準備をしているのですが、やはり多くの場合初めての経験ですのでなかなかうまくいかない。そこを知見を持った人たちがアドバイスをするという考え方です。ここの辺りはアドバイスですからかなりの能力を要求されますので、この人たちの質を高めるということが非常に重要な課題になっているということでもあります。

それからこれは社協内の問題ですが、ブロックの協定書であるとか、全国の対応指針をつくって組織的に速やかに動けるようなことを考えているということでもあります。

災害ボランティアの活動内容というのはいうまでもないかもしれませんが、このようなことが行われているということでありまして、やはり基本的には、先ほど栗田さんのお話にもありましたが、物理的に片づけるというよりは、災害で非常にダメージを受けているところで、遠くから人が来て、そこで心を通わせるということが非常に重要なことだと思っております。

お手もとの資料にはありませんが、災害ボランティアセンターはこんな感じということ、ちょっと写真を紹介します。非常に多くの方が動きますので、建物内では対応しきれませんので、多くの場合は外で、このようなかたちで多くのボランティアの方々のニーズとの調整をするということでもあります。

それから市町村社協は、先ほど触れたように介護保険事業の実施事業者でもありますのでそのような対応はもちろんしますが、さらに重要なことは、通常民生委員さんとか自治会・町内会、地区社協というような組織もありますが、そこの方々と共同して見守り・支援活動をしています。その延長線上で、安否確認、避難支援をするということでもあります。さらにこれは内閣府のガイドラインもありましたが、災害時要援護者避難支援計画というかたちで、仕組みとして動いているところがあるということでございます。これの事例をあとでご紹介させていただきます。

それから、自分たちの実施しているサービスの利用者だけでいいかとなると、どうして

も漏れとか、サービスを利用していない人がいますので、社会福祉協議会としては自治体と連携して、そういうようなことを考えていかなければいけないということかと思っております。

福祉避難所の開設。これは福祉施設のほうでも触れさせていただきましたが、これがあります。一般避難所もありますが、最近では、一般避難所を引き受けてしまうとボランティアセンターとか福祉避難所が機能しなくなってしまうので、自治体と話し合っただけで一般避難所については開設しないという事例が多いのではないかと考えています。

それから共同募金。これは社会福祉協議会ではないのですが、共同募金でボランティア活動の資金については、確保する取組みが進んできております。平成12年に法改正があって準備金ということで、例えば中越沖ですと1億円のお金を準備してボランティア活動の支援に充てました。

復興活動ということで、生活支援相談員の配置というものが、配置できている場合とできない場合があるのですが、地域によっては実施されております。やはり最終的には通常地域の福祉活動の中でやるということが基本ではないかと思っておりますので、外からの支援も必要なんですけれども、災害によって地域社会が崩壊したということですので、通常の延長線上ではありますが、特別な取組みが重要だということではないかと思っております。ここらのところは市町村社協の力量が問われている場合が多いと考えております。

資料6で詳しく挙げておりますが、簡単にご紹介しますと、初動期はこういうようなかたちで、県段階、市町村の中にボランティアセンターができました。支援活動の概況ですが、それぞれこのようなかたちでかなりのボランティアの方々が動いています。社協のネットワークの中ではこのような人数が全国的なものも含めて動いたということでありまして、災害支援プロジェクトからもこのようなかたちで、延べ5日、6日くらいの中長期にわたって担当してアドバイスを行うというかたちで進めております。さらに寄付金であるとかレンタカーの提供であるとか、さまざまな全国からの救援を集めているということになります。

それから民生委員・児童委員ですが、中越沖のときは、災害時要援護者救援の名簿をつくっていて、それをちょうど町内会コミュニティセンターと共有を進めているという状況で、その最中に起きました。それを活かして民生委員さんが自治会等と協力して訪問しているということです。中には保健師さんとの連携があります。これは全国各地から派遣された保健師さんに同行訪問するというのですが、知らない人が入ってもなかなか十分な

活動ができませんので、民生委員さんがつなぐというようなこともやっている。こちらあたりも貴重な、大事な活動かと思っています。

それから要援護者支援ということでは、避難所にヘルパー派遣というのを行いました。福祉避難所も大事なんですけど、一般避難所にはかなりさまざまなニーズがありますので、そここのところをどう支援するかということが大事だということで、ヘルパーさんの派遣ということを行いました。共同募金については先ほど触れたとおりです。このようなことがあります。

課題ですが、1つ目のいちばん大きい問題はボランティア活動の自発性・主体性と自治体の責任の問題だと思っています。自治体からの調整は必要ですが、このところちょっと自治体が熱心であるがために、ボランティアセンターに指示をしてしまう。あれやれ、これやれと言ってしまいます。必ずしも悪気はないと思うんですけども、そういうことが生まれているような気がします。

2つ目には地域への要援護者避難支援計画づくりですが、これはかなり地域間格差があると思っています。私どももかなり真剣に取り組まなければいけないのですが、資料6の5ページを見ていただきたいのですが、これは松江市社協の法吉地区というところですが、もともと地域の福祉活動が活発なところですが、ここに図があるように、「おねがい会員」と「まかせて会員」というかたちで、かなりシンプルなかたちでやっています。もう1枚めくっていただくと、これは三重県の伊賀市社協ですけども、ここはマップづくりというかたちでかなり綿密にやっています。いろいろなパターンがあるということで、私としてはあまり綿密なことばかりやらずに、こういう簡単なところからやるというのも1つなのではないかなと思っていますが、このようなかたちで若干地域格差があるということです。

3つ目には福祉避難所につきましては、設置準備が十分なのかなということを若干ちょっと心配しております。

それから4番ですが、在宅の潜在ニーズへの対応です。先ほどのご指摘にもありましたが、要介護というのは見えるんですけども、孤独とか生活リズムの乱れ、生活支援ニーズということが出来るものですが、そこらへんのことなかなか対応できていない。これは先ほども触れさせていただきましたが、一般避難所でどうもそういう方々が相当いるのではないかと。看護師の方のかかわりも重要ですが、それ以外にどう生活のリズムをつくるのか、それをどう支援するのかということが大事で、ここはかなり潜在的なニーズとい

うか、かなり状態を悪くする人のニーズがあるのではないかなと考えております。

まだ対応が不十分なニーズというのを4つほど挙げておきました。いずれも取組みが始まっておりますが、このところはかなり意識的な取組みが今後必要かと思えます。

それから最後は、ボランティアセンターのところでいきますとかなり仕組みができてきたんですけれども、大規模災害になるとちょっと途方に暮れるというのが正直なところでありまして、ここらへんのところは栗田さんなんかと一緒に、静岡の東海地震の対応でシミュレーションしておりますけれども、まだまだ真剣に考えていかなければいけないことだと考えております。

以上でございます。

○災害時要援護者の避難支援のあり方について

(田中座長) ありがとうございます。続きまして、次に災害時要援護者の避難支援のあり方について、消防庁飯島課長からご説明をお願いしたいと思います。

(飯島課長) それでは資料6と7にしたがいましてご説明させていただきたいと存じます。6と7でございますが、災害時要援護者の避難支援に関しまして、支援主体別・時系列で地震風水害の、それぞれについて整理いたしております。1つが地震のケース、もう1つが風水害のケースでございます。いずれの資料におきましても、要援護者の避難支援につきまして、横軸に時間、縦軸に行政、地域コミュニティとか支援の主体というふうにいたしまして、時間経過に伴って各支援の主体がどのような役割、課題を抱えているかを整理した表でございます。

それぞれいずれも1枚目が災害発生時から数時間の避難行動。2枚目でございますが、避難所開設から避難生活が終了するまで。3枚目に平常時からの備えについて記載をいたしております。例えば最初の地震のケースをご覧くださいますと、表の下の欄外に書いてございますように、白い枠で囲ってある記載箇所につきましては、平成19年に国が示したガイドラインの中で、各市町村が全体計画などを策定するにあたり留意すべきポイントでございます。また、色のついたものもございますけれども、前回の検討会でのご意見が水色、やや濃い色が意見交換会で市町村から寄せられた意見、それから橙色が先進事例ということになっておるわけでございます。意見交換会というのは、私どもは全国13か所で市町村職員の方々を対象に意見交換をした際に出された意見をまとめたものであります。

それから、地震・風水害の両方に共通しております点についてであります。1ページ

目の避難支援に関しましては地域のコミュニティの対応に関する課題が数多く挙げられております。1ページ真ん中の主体別の地域コミュニティのところでありまして、この対応に関する課題が数多く挙げられているのが大きな特徴であります。

それから2ページ目の避難所での生活支援などの避難後の対応につきましては、事例もご意見も少ない、そういう状況が特徴であります。それから3ページ目の平常時の備えについてであります、これはそれぞれ、課題等が示されているということでもあります。

以上が資料6、7の説明でありまして、資料8と9をご覧いただきたいと思っております。資料8、9は、それぞれ豊岡市と金沢市に実際の災害において要援護者の避難支援をどのように行ったのか、担当がヒアリングしてまいりましたので簡単にご紹介させていただきます。

まず、資料8であります、平成16年の台風23号が襲来した際の、平成16年の10月の豊岡市での避難支援のポイントをご説明いたします。

避難勧告を発令する前の11時、16時の段階で、豊岡市の災害対策本部から、市内の病院と高齢者施設に避難準備をするように情報提供を行っているというのが大きな特徴であります。この、11時、16時に災対本部から市内の病院、高齢者施設に避難準備をするように情報提供を行ったと。この取組みでありますけれども、平成16年のことでもありますから、17年の国のガイドラインで避難準備情報という考え方を示す前に行われたという、ある意味で先進的な事例といえるのではないかと思います。

それから、主体別の真ん中に地域コミュニティの西花園地区というのがございますが、ここでは夜間で避難所への道のりが暗く、高齢者が避難所に移動すること自体が危険と区長さんが判断されて、それぞれの自宅の2階に避難するよう、区において指示をされた。地元の自主防災組織である自警団が避難支援を行ったという事例であります。結果的には西花園地区では被害は発生しておりません。また、避難所への避難者や自宅に残った方々へのその後のケアも地域の皆さんが地域において行ったという事例であります。

ここで資料10をご覧いただきたいと思っております。これは豊岡市が災害後に高齢者の方々に行ったアンケート調査であります。豊岡市では防災行政無線の個別受信機が各家庭に無償配付されておりますが、「避難勧告等を伝える防災行政無線の情報が避難に役立った。」とする意見がある一方で、「緊迫感が十分に伝わらなかった。」との意見もございました。また、「急な浸水に対応できず避難所での乳幼児の食事やおむつなどで苦労した。」「避難先での生活や浸水後の自宅の後片付けに苦労した。」などのご意見がありました。

戻って資料9をご覧いただきたいと存じます。これは平成20年7月末に金沢で発生した浅野川の氾濫時における避難支援のポイントであります。非常に局所的かつ短時間の集中豪雨による氾濫でございました。そこで資料9の7時半であります。氾濫注意水位に達してからわずか20分のあいだに氾濫危険水位に達しておるわけであります。そのような中で自主防災組織による平常時の要援護者の把握が進んでいた地域では、安否確認や避難誘導は地域主体で行われておりました。

この災害の後であります。金沢市では市と地域、それから地域間での情報伝達体制の強化を目的といたしまして、自主防災組織が地域住民に一斉に無線での情報伝達をする仕組みを導入いたしました。それからもう1つですが、孤立するおそれがある、山間部集落の町会長の自宅に、緊急情報があると電光掲示板の文字で情報提供するような仕組みの導入をされておるところでございます。

あと2点、ご参考までに情報提供させていただきたいのですが、参考資料1をご覧いただきたいと存じます。これはいま事例紹介でも触れさせていただいたとおり、災害時の要援護者への情報伝達の手段といたしまして、防災行政無線の個別受信機の活用が有効であるとの意見がございます。こうした中、三重県の菰野町では全戸に受信機を配付するだけではなくて、朝夕2回行政情報を提供したり、町長さん自らも普段から町民の方々にいろいろな呼びかけを行う手段として活用しているという事例でございます。

次に参考資料2を最後にご紹介させていただきたいと思いますが、最近の動きとして東京都港区、それから北海道の夕張市などで、かかりつけのお医者さんや服薬内容などの医療情報を入れた容器、救急医療情報キットを、普段は自宅の冷蔵庫に保管する。それから救急医療に役立てておられると、そういうものでございます。中には災害時に避難所へそのまま持っていくということで、避難生活においても活用することができるというキットでございまして、救急医療情報キットというものでございますが、避難生活においても活用することができるということを想定しております。本日サンプルを2つお持ちしました。港区と夕張市でございますので、お席に回させていただきますのでご覧いただきたいと思っております。

以上でございます。

3. 意見交換

(田中座長) ありがとうございます。以上4件ご発表いただいてまいりました。あと

1時間、皆様で議論していただこうと思っております。

いまのお話をうかがっている中で、緊急時の避難勧告、指示に始まる避難の話から、避難所生活の支援、そして仮設あるいはもっとロングレンジの話。どちらかという今日は避難所生活、避難生活ということの支援の大事さということを各委員共通して言われていたような気がいたします。

そういうことも含めまして、前回の議論も含めてご議論いただければと思います。どなたからでもけっこうでございますという振り方をさせていただきますけれども。

(片田委員) 一言いいでしょうか。この会議は災害時の要援護者の避難対策ということですが、すごく今日も重要な話が多かったと思うんですが、特に避難した後の話が非常に多いわけですね。いつも避難の議論をするときに話が混沌としやすい1つの背景に、命を救うという観点から考えたときに、まずまさに災害が起こりそして進展期中で、どう命を守る避難をするのかという、こういう部分の問題、ここにももちろん要援護者というのは入ってはいます。いわゆる避難困難者という対応になるわけですが、この部分をどうするのか、これは非常に重要な問題だという位置づけはあると思うんですが、ただ、命からがら逃げるといって避難と、同じ避難であっても避難生活を続けているというときの避難は同じ漢字2文字の避難であってもちょっと意味合いが違うということには非常に注意が必要だと思います。英語ではEvacuationとRefugeという、Refugee campというと難民キャンプのことを指しますので、Evacuationという命からがらの避難と、滞在型の避難というのか、難民生活型の避難という、この避難の概念を明確に2つに分けておく必要があるように思います。

ともに重要な問題であることは確かですが、ぼくはどちらかというところ避難勧告を出してそれに人はどうして避難しないのかとか、要は緊急避難の問題を日ごろよく取り扱っておりますが、そんな中でも、もちろん避難しようもしようがないんだという、避難困難者対策というのは重要な問題としてクローズアップされるわけですが、ただ、今日磯辺委員からの話もありましたし、栗田さんの話からも非常に思うのは、やはり避難したはいいいけれども、その後のというところの大変さ、この部分はこれもやはり解決しないと、避難そのもの、緊急避難そのものも成立しないというような状況がありますので、両者は非常にたぶん関係があるものの、どういうふうに命をまず救うのかという話の枠組みと、そして避難した後にちゃんと避難生活を送られるという、この枠組みというのは明確に、もちろん関係はあるものの、分けた概念の中で議論していかないと話がどうも

混沌としちゃうかなというふうに思っております。

そういう面では日ごろぼくは緊急避難の命からがら逃げるほうの研究ばかりやっておりますけれども、避難所の生活の大変さというものを、今日実例としてたくさんご紹介いただいた中で、避難生活がこういう状況だから緊急避難すら躊躇するという、両者の関係に今日は気付かされたようなところもありますけれども、こういうところの分けはしっかり念頭に置きながら議論したほうがいいかなと思います。

そんな中で、内閣府のほうでもう1つ、大雨洪水時の避難の問題をやっておりますけれども、あちらはどちらかという命からがら避難の問題だと思うんですね、避難勧告をどう出し、どう逃げていただくかという話ですので。そこの切り分けということから言うと、特に要援護者対策ということになりますので、どちらかという Refugee camp なのか、要は滞在型避難というか、今日磯辺委員、栗田委員からお話しいただいたような部分の話をこの会議の中で重点的に議論していくといいのではないかなと感じながら話を聞いておりました。

以上です。

(田中座長) ありがとうございます。総括をしていただいたような感じもありますけれども、ご発表に対する質問も含めて、いまの話も含めて、どなたでも。

(立木委員) 私は片田先生とはちょっと意見を異にしています。日本語の「避難」という言葉には、「安全な場所に物理的に移動するという意味での evacuation」と、「避難所生活を送るという意味での sheltering」という2種類の意味が重ねて使われています。このことは初版および改訂版の両方のガイドラインの中でも記載されていることです。ですから避難支援について言うなら、避難移動（つまり Evacuation）上の問題と、避難生活中に特別なニーズが発生してその対応がなされないために不利益が発生する問題の両方に対応する必要があります。例えば福祉避難所が必要だというのはまさに Sheltering 上の問題へ対応するためです。一般避難所でもプライバシーの配慮であるとか、女性が着替えるときにどうしたらいいのかとか、そういうようなこともすでに議論として積み重ねとしてされてきているわけです。この検討会では、これまでのガイドラインでの議論の蓄積を重視し、evacuation と sheltering の両方ともを検討事項として考えるべきだと思います。

特に、今回この委員会の契機になったのが水害でありますので、evacuation の問題は議論しなければいけない。いままでは、自宅外の避難所に逃げるということを前提にした避難対策でした。けれども、佐用町の地区内でも、もうすでに5年前の台風23号水害のとき

にも屋外よりは、屋内で高いところに避難することが賢明であるという知が共有されていたところもあった。従来の要援護者の避難対策では、所与の前提として、外に避難移動する。それを訓練する、ということが常識となっていました。しかしながら、想定浸水深が50センチ～1メートルのところで、もし住宅が2階屋であるならば、2階に逃げるのを支援することを考えるべきである。そういうことはいままでのガイドラインでは検討されておられません。

それから後のこと、避難後の生活についても依然として問題があります。例えば、福祉避難所は、ガイドラインによれば市町村がそれを設置するということになっています。しかし、実際の取組みは大変遅れているというのが実情です。

Evacuation と Sheltering の両面について等しく検討していただきたいというのが私の意見でございます。

(田中座長) 片田先生も立木先生も、ある意味改めて避難生活の話もきちんと議論をしておこうよという話になっているんだというふうに思います。

確かに、一度避難所経験をされた方にうかがうと、やはりあの生活はもう一度したくないというので、次の避難勧告で避難を躊躇されるという高齢者や障がい者の方というのはたくさんいらっしゃる。これはもちろん福祉避難所に入ってきちんとそれなりの手当を受けた方は、それなりに納得もされているわけですが、数が少ないためにどうしても距離が遠くなる。そうするとやはり緊急避難はなかなか難しいということなんだと思います。

いずれにしても、英語でも使い分けていらっしゃいましたけれども、いわゆる警報に伴っての、本当に命を守る緊急避難の話と、そこから、時期的にはよくわからないけれども、ある程度生活を支えながら、関連してというわけではないですけれども、避難生活を支援していく、あるいは復興を支援していくという、ロングレンジで少し踏み込んだほうがいいね、というふうなお話だったと思います。

実は第2回目のガイドラインの2年目のときに、当事者の方にたくさん参加していただいたことですが、当時の座長の廣井先生が最後に、ぜひ避難所生活の支援プランに踏み出してほしい、というのがたぶん最後の遺言だったのではないかという気もいたしますけれども、それを思い出しながらうかがっていました。

ほかはいかがでございましょうか。突然全体の方向とか方針にかかわる議論に入ってしまったんですけれども、もう少しこういうところを聞いてみたいとか、ちょっとここがわ

かりにくかったとか、こういう話も実はあったよというようなことも含めて、お感じのことを、どなたでもけっこうでございますが。

(葛葉委員) 消防庁さんの所管の話ということで、発災後の避難をどうするかという話だと思うんですけども、災害で、要援護者だけにかかわらず、どうやって命を守るかということのいちばんの基本は、危ないところに住まないということだと、いつも私も言っているんですけども、それを考えたときに、水が出てきて土砂に流されるようなところに要援護者がたくさんいらっしゃるような施設があることが本当はおかしいんですけども、簡単にそう言ってしまうとまたあれなんですけど、要するに、お金をかけずにつくらなければいけない福祉施設とか、なかなかお金が集まらないようなものが地価の安いところにどうしてもつくられてしまうとか、そういう話もまたあるというふうに聞いています。

そんなことも含めて、私はいろいろ県の仕事をどちらかというと国土交通省系というか、県土整備部系の話をしていると、ここには住んでほしくないというのが、国、県のほうで感じていらっしゃるんですけど、ここは住んだら何かがあるから危ないというようなことを言うと地価も下がるし、皆さんいやがられるのでなかなか言いにくいというようなことがあるのもよく存じあげています。

ただ、そういうことを全部含めて、できるだけ災害が起きやすいところからは出て、いま住んでいただくというのはまた問題があるんですけども、なるべく安全なところに住んでいただくと。それはいろいろな方向としては難しいこともありますが、特に要援護者で、避難をものすごくみんながサポートしなければいけないような人は特に、危ないところには住んでいただかない、住んじゃいけないというような方向にものを考えていくというような方向でやっていただくといいのかなと。いろいろ問題があるのはわかっていますけれども、そんなこともちょっと考えていただきたいなと思います。もしかしたら方向がずれているかもしれませんが。

(田中座長) 減災の最大の課題ですよ。少しでも安全なところに住んでいただきたい。あるいは少しでも安全な住環境にさせていただくということ。これは避難の裏表のセットの問題ですよ。

ほかにいかがでございますでしょうか。

(岩田委員) 練馬区の岩田でございますけれども、各委員のお話を聞いた中で、私は社会福祉協議会にいたりなんかして、さまざまなお話に共感して受けたところでございます。

そういった中で、1つ栗田委員がおっしゃっていました、やはり現場の方々の意見とい

うのはいちばん大事なのかなというふうに思っています。やはり行政というのはどうしても机上の論理になりがちで、現場のことをなかなか理解できないものだなということは社協にいたときに感じました。

そういった中で、今回消防庁さんのほうで資料6から9まで、さまざまな支援主体別ということで出していただいていますけれども、場合によっては、要援護者別と言いますか、障がい者なり、1人暮らしの高齢者、そういった方々の部分を、それを別に、発災時にはその方たちにどうしたらいいのか、その後福祉避難所でどうやっていくのか、そういった観点でのまとめ方もまた一方では必要なのかなというふうに感じました。

それとあとは、やはり日本全国さまざまな地域がある中で、東京のような大都市とそうでないところとの違いというものもやっぱりあるのかなと。ですから、そこまで踏み込むのはなかなか厳しいのかなと思いますけれども、やはりロケーションの違いといったものも念頭に置いて、全国一律のかたちでいくとなかなか実効性が出てこない部分があるのかなというのはいちばん感じました。

以上でございます。

(田中座長) 例えば1つ2つ例を挙げていただくと。

(岩田委員) 練馬区でいえば人口70万で面積が47キロ平米ということで、松江市さんがいらっしゃるんですけども、島根県の人口は70万ですけども、面積ははるかに150倍ほど大きいといった中で、人口密度の部分からいうと、やはりかなり差がある部分が市町村単位でもあるのかなと。そういった意味では避難所の設営ですとか、それに対する行政のかかわり方、それから民生委員のかかわり方においても、どうしても差があるのかなと。そのへんを踏まえて対策といいますか、それぞれの分野での支援のあり方といいますか、そのあたりもちょっと加味したほうがいいのかないかなというところがございます。

(田中座長) おそらく先ほどの栗田さんふうに言えば、地域によっても違うし、災害によっても違う。その組み合わせはかなり多様になってまいりますし、災害の種別でも違ってくる。あとその中で、統一的に決める部分と柔軟な部分と、あるいは共通に環境で整えてあげられる部分と地域事情に合わせる部分、やっぱりこういうものははっきり意識しておいてくれ、というのが栗田さんといまの練馬区さんのお話の共通点のような気がいたします。

ほかにはいかがでございましょうか。

(立木委員) 否定的な発言ばかりしておりますが、先ほどの渋谷さんのお話の前半の部

分で、対象者の、生活困難さの 카테고리ごとにプランのひな形を考えるべきではないかというご意見があったんですけども、これは違うと思います。

まず第1に、例えば「障がい」の理解が根本的に変わろうとしています。従来のカテゴリー化した理解（医学モデル）から、社会モデルに日本政府は「障がい」の理解を変えようとしています。これは、「障がい者の権利に関する国際条約」の批准に併せて進められているものです。その中で大きく変わるのは、障がいというのは例えば身体の機能の損傷がどの部位にあるのかというようなことによってカテゴライズするのではなく、その方が人間として、基本的な権利を享受するのに、どのようなニーズ・必要性を社会は満たさなければならぬのか、という視点から当事者にアプローチするものです。

そうすると、高齢者であるとか、あるいは身体の機能にインペアメントのある方であるとか、あるいは精神の機能に減損のある方とかにカテゴリー分けをして、そのカテゴリーごとに診断・処遇をするという医学モデルでの対応ではなく、インペアメントをもつ当事者個々に対して社会は何ができるのか、いざというときにどういう支援が必要になるのかということを最優先に考えることが大切になります。そのためには、個別の避難支援プランをつくるときに、インペアメントをもつ当事者と一緒になって避難支援プランづくりを進めるという発想が大切になります。

大事なのは、お足が不自由だから弱者になるのではなくて、そのときに必要な支援が結びつかない場合に、その人は弱者になってしまうのだという、視点です。これはずっといままでの議論の中であったことだと思います。

（田中座長） 個別支援プランの議論。

（立木委員） ええ。ですから当事者に聞けばいいわけです。身体の特定の部位のインペアメントに応じて、第三者がカテゴリーカルにプランのひな形をつくるのはよくない。むしろ当事者と、その方と関連する人たちが一同に集まり、その方に向けのオーダーメイドのプランを作ることを考えるべきです。

（田中座長） これは特に地元で、いろいろな個別支援プランをつくれというところは理念としては非常によい。たまたまそこが進んでいないというところが、たぶん1つの大きな課題でもあったんだと思いますね。

逆にそこをどうつないでいくのかというところに私たちは知恵を出す必要があって、あるいはそのためにどんな仕組み、制度、あるいは地域に落とすという言葉を先ほど使われましたけれども、そういうことをしていく。そこを明示していくということがとても大事

だと思うんですね。逆に市町村の立場なり県でご指導している立場で、そのへん、「いやそう言うけど、ここが難しいんだよ」「だからここをちゃんと消防庁なり厚労省なり、内閣府なり、ちょっとプッシュしてよ」というところがあればぜひひうかがいたいと思うのですが、松江市さんいかがでございますか。

(坂本委員) 今のお話をいろいろと聞きますと、すべて参考になるご意見ばかりなのですが、私どもが近年大きな災害に直面していないものですから、防災訓練では、災害時要援護者の安否確認を含めて、避難所への誘導・炊き出し・その他の防災研修といったものをメインとしてやっているところであります。

今、皆さん心配されている災害時の対応の中で重要な課題となってくるのは、避難所での対応や運営についてだと思います。

これらを解消するため、私どもは今、「避難所運営マニュアル」の案をつくりまして、地域からのコメントを求めている最中でございます。

先程いろいろと説明された中で、過去に大きな災害を受けられたところから経験していないところに対して課題等を発信していただくことが必要であろうとおっしゃいましたが、そのとおりでありますので、「過去の経験から課題として挙げられていること」、「うまくいったこと」などは、是非とも全国各地の自治体の方へ発信していただきたいと思っております。

訓練はどうしても目先のことが先立ってしまいがちです。常に新たなものを取り入れてやっておりますけれども、訓練を含めまだまだ取り入れなくてはならないことがあるものですから、2年前には、「女性の視点による防災対策検討委員会」を立ち上げ、半年かけていろいろと女性のご意見をいただき、その結果を地域防災計画や訓練等に反映したという経緯があります。

女性の委員さんも、大きな災害に直面していらっしゃる方がほとんどでございましたが、他都市の教訓などをもとに沢山のアドバイスをいただくことができました。

過去の災害の内、高齢者を含めて災害弱者に関わる問題についてはこれまでもいろいろと論議されてきたので承知はしていますけれども、女性に関わる問題については指摘されてはきたものの、具体的な対応策は遅れているのが現状でありました。

委員会では、例えば避難所の運営において「子どもの授乳スペースがない」とか、「子どもの遊び場がない」とか、「避難所で子どもが騒いで眠れない」とか、というような問題など、避難が長期化した際の子どもと大人との関わりといったことも含めまして、いろいろと女性の委員さんからご意見をいただきました。

なかなか全てのことを反映はできませんけれども、委員会で提案されたことについては、少しずつでもできることから災害の備えとして対応していきたいと思っているところがございます。

災害に直面された生のご意見も必要だったかとは思いますが、近年、大きな災害を経験していないという立場としましては、先生がお話しされましたように、細かいことでも結構でございますので、経験と教訓の情報を遠慮なく発信していただきたいと思っております。

(田中座長) ありがとうございます。

県のお立場で池田さんいかがですか。

(池田委員) 要援護者の対策というのは基本的には市町村のほう为主体的に動いていく、その実情をいちばんよくご承知のところが対応していくということになるわけです。県はそれをご支援していくということでいま取り組みを進めているということになっているわけですが、我々がその取り組みを進めていく中で、やはり少し課題かなと思うのは、先ほど地域別の差ということでお話が出ていましたが、具体的に集落を支えていく力が失われているというような状況の中で、一体どういう支援のあり方ができるのだろうかというところが、中山間地域の市町村のは非常に深刻な問題ではないかという気がします。

それに対して県も含めてですけれども、有効な手だてを見出せていないというのがどうも現状のような気がいたします。地域別の差としての部分の課題というのもございますし、県が進めていく中で、やはり市町村別の対応にも温度差がある。その要因が何かということをお考えますと、やはり例えばガイドラインでお示しになられている項目は理解はできる。ただ具体的にどう進めていけばいいのか、どう具体化すればいいのか。それをどういうふうにやると実効性があるものに仕上がるのかということまで、なかなか市町村の体制として、すべてを100%構築できていない。いまほどお話があったように、避難準備のところから、避難所生活、それから最終的に生活再建といえますか、そういうところまで一貫したものとしてみていかなければいけないという、そういう幅広いものの議論と、いまほど栗田委員さんもおっしゃったように、すごく細かな話。さらに1人ひとりの個別支援プランの内容からすれば1人ひとりの対応が必要だということまで市町村のほうでコントロールしながらやっていくということは非常に体制的に見てもかなり無理があるのではないかなという気がするんですね。いま岩田委員と坂本委員がおられますけれども、市町村はかなり厳しい状況の中で対応していかなければいけないということで、ご苦労され

ているのではないかと思います。

そういうところも考えながら、どのようなやり方がいいのか、具体的な手法といいますか、そういうところまである程度踏み込みながらお示ししていただくと、市町村のほうは取組みやすさが出てくるのではないかなという考え方をちょっと、いままで我々として取り組んできた中で感じているところがございます。

(田中座長) 中越そして中越沖、そして2004年の水害と、3つの被災をした新潟県のご発言だけに、なかなか重みがあるという気がいたします。

現実的には末端の市町村では防災担当というのが3つぐらい仕事をかけもつ中で回しているという中で、ここで書かれていることを本当に回せるのか。あるいは、どう口火を切るのかということも含めて、やはり少し地域に実際に住み得る、何かアイデアをとということになると思います。

(栗田委員) おっしゃるように、1人ひとりのことですから非常に細かくなってしまった発表だったんですけども、まあしかし、1人ひとりの話を聞いていくと、だいたい被災地のおおむねが見えてくるということもありますから、1人ひとりに対応していくというものの基本原則はやっぱり守っていかなければいけないのではないかなと思っています。1人ひとりの命ですから。

そういうことを踏まえつつ、しかし例えば、課長からご提示のあった資料10、避難するときの、台風23号に関する高齢者のアンケートがありますが、例えば「避難先での情報取得手段が何もなかったので避難先にテレビ・ラジオなどを設置してほしい」こんなのは簡単な話じゃないですか。しかし「避難勧告が出たときには、路上にはひざ上まで水があり移動できなかった。もう少し早く避難勧告を出す必要がある。」これは本当にそうでしょうか。避難勧告を出して逃げる、逃げないという問題にかかわらず、危ないと思ったら逃げていかなければいけない地域力とか人間力を持たなければいけないのではないしょうかという意見もやっぱりあるわけで、何が何でも行政ができるということではもうないんだと。やっぱり行政の対策には限界があって、しかもお金もないし人材も削られているし、時間もないし、ただ課題だけが山積している、こういう現状を考えたときに、やっぱり行政が何かをしてあげましょうという考え方に立つともう限界がきていると思うんです。だから私なんかのNPOとしてできることは、先ほどの障がい者の生の声を例示に出しつつ、その例示の答えの回答としてこんなことができるのではないか、あんなことができるのではないかということに対して、それを行政に任せればよいということは一切考えないでく

れと、自分たちで何ができるのかということを考えてほしい、みたいなことを、訓練というか、考え方を積んでいくと、いろいろと見えてくるものもあったり、例えば避難支援プランの課題でもそうですけれども、やっぱりだれが支援者となり得るのかということに対して、その地域住民自身が、自分たちの問題なんだ、行政に文句言っているばかりではだめなんだということにやっぱり気付いていかなければいけない。そういう意味では例えば松江市の社協さんの取組みは、そういうふう気付いた方々が支援に回る側としてどんどん手が挙がるといったようなことになってくると思います。

ですから、避難支援の避難対策の問題ということがイコール、行政がこういうことをやりますということだけではなくて、やっぱり地域自身、住民がどのようにこの対策に積極的に関与できるかというヒントを、市町村の方にいろいろな例示も含めて与えていけるような検討会じゃないと、あまり意味がないのではないかなと私は思いますけれども。

(田中座長) 時点の話も含めて、あるいは市町村等全体をどう使っていくのかということですね。その中で、それぞれがどういう最初のトリガーなり、出していくのかということだと思えますけれども。

(菅委員) 話題が変わってしまったところもあるのですが、最初に委員会の全体的な方向性の話ということで議論が進んでいましたので、非常に個人的なことなんですけれども。私が勤務している大学の卒業生で、聴覚に障がいを持たれている方が、ホームページで私の所属を見て、個人的にメールを下さいました。「こういった政府の委員会は専門家だけで構成されていることが多いが、障がい当事者も入れて意見を出してもらった方がいい」と。先ほど立木先生もおっしゃっておられましたが、必要な支援は何かという観点に立って考えていくときに、その方がどういう障がいを持たれているかということも一方であるとは思いますが、実際に当事者の方に来てもらい、当事者の視点から、専門家が見えていないことをご指摘いただければ、現状を把握していただけるのではないかと。少し発言のタイミングがずれてしまいましたが、そういった意見もありましたということで、ご紹介させていただきます。

(田中座長) 司会の不手際ですみません。

実際阪神・淡路大震災のときに、全国的に聴覚障がい者に補聴器を届けるということをやったわけですね。ところが補聴器って個人で全部調整しなければ使えませんので、結局全部箱の中にたまったままになってしまった。そのときに、全難聴と、日本ろうあ連盟がST付きで派遣した。調整をする専門家をつけて派遣をした。やはり私たちは、いろいろ

な立場の人のいろいろなことについてわかっているわけではなくて、ここにいる人たちは非常に力のある方々がそろっている。その中で本当に理解をするのは大変難しいわけですね。そういう意味ではとても大事な発言だったと思います。

実際最初に委員会をやるときには障がい者さんをご相談させていただいてはいたのですが。また、ガイドラインの2年目にもかなりいろいろ入っていただいてご意見をいただいたりもしました。

何かコメントなりございますでしょうか。

(飯島課長) それでは田中先生とご相談して、そういうお立場の方あるいは関係者の方からお話をお聞きするような機会を次回に設けることを考えさせていただきたいと思いません。

(渋谷委員) 住民による要援護者避難支援のことについてきちんとご説明しなかったの、感じているところを追加してお話ししたいと思うのですが、住民の要援護者避難支援というのは自治会・町内会ベースの方々が動かないと実際にはなかなかうまくいかないということで、これは社協だけではなくて、NPOの方も働きかけている方もあれば、コミュニティ協議会みたいなところが働きかけている場合もあるんですけども、内閣府のガイドラインの話が出たときに、それを全部住民に振って大丈夫なのかと私も瞬間思ったんですけども、よく考えてみたら阪神・淡路のときも、公務員の方はなかなか動けないと、それから実際に支援の状況を見ていると周りの方々が助けていると。中越沖とか中越も、なかなか表には出ていないのですけれども、地域の方々がやっぱり相当助けている面があるので、そこはもうちょっと前向きにそれをとらえて、地域の力が落ちていることは確かですけれども、それをシステム化するというのが要援護者避難支援だろうというふうに考え直しまして、私どももまだ十分ではないのですが、それなりの取組みをやっています。基本的には可能性は十分あるのではないかと考えています。どうしてかというと、福祉のほうから考えると、そういう日ごろの関係づくりということなしに進みませんので、福祉という立場から見ても非常に重要だし、私どもも見守り支援という日常活動をやっているのですが、災害の問題を入れると、助けられる側も助ける側も非常に強く意識しますのでうまくいくというところがありまして、そういう面から可能性は十分あるのではないかと考えています。大変ですけど可能性はある。

ただ、うまくいかないところの事例を見ていると、先ほどの皆さんの発言とかぶってくるんですけども、行政が当事者にお問い合わせをして何か困っていることはありませんか、困

ったときは避難支援やりますよと言う。それから、住民の方々に困った方がいるんだから助けてくださいというと、それぞれ要援護者は行政を見ている、担い手のほうも行政を見ている、結局お互いに自治体が何かやってくれるという話になって、先ほど栗田さんがおっしゃった、地域自身が考えるということがなくなってしまふ。どうもこれがポイントのように思われます。

先ほどの立木先生の話少し援用して言うと、当事者、要援護者の都合もあるんですけども、担い手側の都合もあるので、担い手側の都合も出しながらやるということをやっている、私はかなりのことがやれるのではないかなと。社協がそこでどれだけやっているかと言われるとちょっとつらいところがありますけれども、基本的には、それなりの力を持っているんじゃないかというふうに、前向きに考えていいんじゃないかと思っています。

(田中座長) ありがとうございます。

あと30分くらいになりましたので、いくつか論点を絞りながらもう少し具体的に話を進めさせていただければと思います。その中で関連するところでご発言いただければと思いますが。

1つはいちばん冒頭に出た緊急避難と避難生活の支援の問題。これはある意味では両方大事だけれども、たぶん緊急避難のほうについては、内閣府、あるいはいままでのガイドラインでも相当やってきた中で、やや状況が変わった様相がある、そこは1つの課題として提起されたわけですね。

避難生活のほうについては、ある程度福祉避難所ということがガイドラインでもうたわれてきているわけですが、もう少し具体的な課題をどう設定していくのかということについて、少しアイデアをいただければというふうに思います。

やはり圧倒的に大きいのが、地域を巻き込むとか、地域に落とすという言葉で表現されていた点です。個別にいくときにはどうしても地域。それは別に住民だけではなく企業も含めての話ですけれども、うまく連携を組まなければいけない。ではその手法というものをもう1歩進めなければいけないのではないかと。

それから個別プランということは言葉としてはわかるんだけど、だれがどうやるのかという問いかけです。先ほど新潟県の池田委員もおっしゃっていましたが、個別プランというものをどう進めていく体制をつくれるのかということ。

あともう1つは地域差の問題というものをどう意識するのか。例えば社協さんがかなり

介護福祉事業を中核的に担っていらっしゃる地域とそうではない地域、これはかなりニュアンスが違いますよね。例えばそんなこと、あるいは都市の規模の差異もあるかもしれません。あるいは同じ練馬区でも光が丘団地みたいなのところもあれば、まったく地域コミュニティの弱いところもあるかもしれない、ということもあるかもしれません。

そんなような点あたりを少し念頭に置きながら、それ以外でもけっこうでございますので、ご発言いただければと思います。

滝本委員、どうぞ。

(滝本委員) いま担い手というのがキーワードで出てきたのですが、どちらかというといままでの災害時要援護者をキーワードにしたいろいろな委員会等に出ておりますが、基本的には行政を介して、あるいは県なり市町村を介して、行政が地元に対してどう働きかけていくかというのがあったのですが、先ほどもちょっとご意見がありましたように、例えば地元、地域というものに対してストレートに落としてみるのも1つの手かなと思っています。私も以前消防大学校のほうの委員会で自主防災組織の活動のマニュアルづくりのお手伝いをさせていただいておりますけれども、例えば自主防災組織が要援護者やその対応についてどれだけ知っているかということ、全くといっていいほどほとんどゼロに近い状態なんです。要援護者という言葉がただ出ているだけです。実はいろいろなガイドラインとかに出ているのですが、それがまったく、行政を介しているがために地域に落ちていないというところがありますので、1つは、やはり地域でまず、さっきのフェーズでいえば大雨洪水警報が出る、出ないという段階で動くのはおそらく地域であろうと思われるので、そういったフェーズの面からも、1つの試みとして地域というのを担い手のキーワードとして視野に置いてあげるのも1つの手かなと思いました。そのときに、自主防災組織のガイドラインは別途やらなければいけませんけれども、マニュアル等のほうに反映を、この委員会なりほかの自主防災に関する委員会に反映させていかないとけないところがあるかと思っています。

それともう1つこれは地元もそうですし、市町村でもよく聞かれるのですが、これまで災害時要援護者に関するいろいろなガイドラインやマニュアルが出ているのですが、それらが、どういうふうにつながっているかさっぱりわからないということです。これまで検討された結果、成果のつながりを示すマップをきちっとつくっていただきたいというところがあります。どういうときにどれが使えるのか、どの範囲の人はどれを読めばいいのか、興味のある方はホームページ等公開された情報をご覧になってわかっておられるのですが、

地域住民、自主防災組織には、ほとんどそれらが知られていないというのが地元の地域の実態であり、それらの情報が行政だけのところでとどまっているということにも原因があるのかなとも思っています。

ですから、その1つの突破口として先ほどお話ししたような、自主防災組織というキーワードも1つ入ってもいいのかなというふうに思います。これは地域に落とすというか、落とすと言わずに卸すという言い方。いかに下に卸すかという言い方をしていますが、そちらの観点からのご意見でした。

(田中座長) ありがとうございます。

あまり行政の縦の組織の議論をしてもしょうがないと思いますけれども、ただいいことに、消防庁さんの場合には、消防、消防団、という1つのツールを持ち、もう1つは現場につながる市町村とのかかわりを持っていらっしゃるということで、いろいろな幅広いことが、ある意味できる環境にあるのではないかと思っています。

ほかはいかがでございますか。

(立木委員) 座長がおまとめになられたところで、具体的に地域の中あるいは市町でプランづくりを進めていくときに、どうしていったらいいのかというところで、いま滝本先生もおっしゃったように、実は現場のところまでなかなか話がおりにくい現実がやはり続いています。毎年消防庁のほうから避難支援プランづくりについて、各市町に都道府県を通じて調査をされていますけれども、それでも、その調査がまだ防災部局のところにとどまっています、福祉部局のほうに実際にその話が行っていないという自治体がまだ存在しています。この問題については、3年目の検討会というのがまさしく防災と福祉の連携に関する委員会だったのですけれども、先ほど渋谷さんがおっしゃったように、地道な普段の地域福祉活動というものがあって初めて連携が成り立つことが分かってきています。

例えば1つの先進事例は、京都府の精華町です。ここでは、地域福祉のマスタープランづくりの中に、災害の観点も1つのテーマとして入れ込んでしまっています。福祉のほうから防災を考える。それが計画の中に盛り込まれている事例です。

福祉から防災を考える。これも1つの手ではないのか。いままでは、防災のほうから要援護者にアプローチするという発想でした。これに対して、福祉のほうに防災の問題を1つのジャンルとして扱っていただく、という手もある、ということです。

(田中座長) 具体的にそれはどうすることなんですかね。名古屋市さんなんか急激に

進んだのはやはり福祉部局が動き始めたからですね。最初は東海豪雨で防災部局が動いて、ただあまりの数の多さに少し防災部局が元気をなくしたときに、逆にこんどは福祉部局がかなり押して、大変優秀な担当の方がいらっしまったということもありますけれども。

京都のそこは、なぜ福祉部局は手を挙げられたんでしょうか。

(立木委員) たまたま、人口がだいたい4万人くらいの自治体というのは、やる気のある職員が1人いればだいたいものごとが動くのですね。たまたまその方は防災も経験し、そして地域福祉計画をつくる担当になったので、防災のことも盛りこんでやろうというようになった。

それから、もう1つ福祉の分野で、実際の佐用町の場合に聞き取りにいったときに、現行の災害対策基本法で決められた地域防災計画の中で、やっぱり福祉部局の人たちは従来型の災対本部のロジ担当というような業務に振りあてられて業務をこなされていました。法律に基づいて作成された地域防災計画により業務が自動的に降ってくるわけですね。その中には、要援護者支援については基本的には福祉部局の業務にはなってはおりませんでした。佐用町の場合には、たまたま地域の力が強かったので、事業者・自治会・行政（福祉プロパーではありません）の協働により命が守られていました。この佐用町での聞き取り調査では、要援護者のことを何とかしなければいけないというのが防災部局でとどまっていた、福祉部局とのあいだでのすりあわせまで進んでいませんでした。福祉と防災の連携の重要性は3年目の検討会の「進め方」にもちゃんと書いてはあるんですけども、現実はそうになっていないというのも、もう1つのポイントだと思います。

(細田対策官) 立木先生ご指摘の点につきまして、従来から都道府県あるいは市町村において、要援護者支援の取組みを防災部局と福祉部局の連携がなかなか十分ではないのではないかとのご指摘をいただいているところをございまして、今回消防庁のほうで全国の都道府県に、まずは災害時要援護者の取組みについて、主担当と副担当を決めてくださいということで決めていただきまして、すべての市区町村からご回答いただいたところをございます。

なので、まず主担当副担当というかたちで、これは地域の実情によりましてどちらが主になるかというのはやはりあると思いますので、各市区町村でまず決めていただいたというのが昨年の夏実施したものでございます。

あと、取組みがなかなか進んでいない市区町村の数が多都道府県にお邪魔しまして、

全国で12～13か所ですか、私どもと内閣府さんと一緒に都道府県ごとに意見交換会を開催させていただいたときにも、防災部局と福祉部局の両方の職員の方に市区町村からお集まりいただきましてご説明させていただいております。

(田中座長) ありがとうございます。それなりに地道な努力を積み重ねていただいている。その割には、確かに実際に我々がよくお話しさせていただくと、我々の眼前でそれは福祉だ、いやそれは防災だと投げ合っていっちゃることも事実ですね。やはりお忙しい中で、このプランなりあるいは今後の要援護者対策の進め方を、どう中核のものとして位置づけていかれるのかということになっていく、その仕組みづくりだと思うんですね。やっぱりいままで見ていると人がいるから進んでいるというのは、じゃあその人をどう育てるかということ以外結論がないところになってしまいますので、このへん、栗田さんとか磯辺さんとか実際に市町村に入ってみてどんな感じをお持ちでいらっしゃいますか。福祉と防災の深い溝をどう渡すか。

(栗田委員) 私いろいろなところにかかわらせていただいておりますけれども、それこそ温度差がありまして、福祉部局の方はもう普段からとても大変そうでそれどころじゃないということを常々言われている方もいらっしゃいますし、しかし一方で岡崎市なんかはもうすでに、手上げ方式ですが、名簿づくりをされて、3,000万円の費用をかけられて、その更新を住基ネットとつなげてやっていたらと。そして、それだけではなくて、その名簿を町内会にお渡ししようという、昨年のご相談があって、渡すのはいいけれども、何するんだということを必ず言われるので、そのの砦となって、NPOがいろいろと支援をしてほしいというような委託事業をいただいたわけですが、進んでいるところはそこまでやりながら、ただ、不幸にも8月末豪雨がありましたから、非常にさらにまた課題が加わったということはもちろんその過程にはあるんですけれども、しかし先ほどから申し上げているとおり、行政が1から10まですべてそういった対策をしようとするとおのずと無理があるということをもともとわかっていらちゃって、やっぱりある程度地域にいろいろなことを渡していかなければいけないんだということを、行政が、いわゆる地域住民だとか、あるいは我々みたいなNPOとか、上手にコーディネートできるところも最近ふえてきましたので、こんな事例がいろいろとできればいいなど。ただやっぱり、実践していくためにはある程度の予算が必要ですから、いままでは愛知県の各自治体は非常に裕福なところもあったんですけれども、最近ガラッと変わりましたので、そういうことも直撃してなかなか進んでいかないという現状がマイナス要因としてありますけれども、し

かしこんなものは地道にやっていくしかないのです、やはり、立木さんもちらっと言われましたけれども、職員の意思次第というか、そういうところもあるじゃないですか。そういうことをやりやすい環境にしていくとか、数字ばかりではなくて、そういったがんばっているところが先進事例としてクローズアップされるとか、そんなようなことで乗り切っていくしかないのかなという実情は、行政のほうに感じています。

(田中座長) 先進事例も、励ますほうにも使えるところ。進んでないところにはショックの、元気の出なくなるデータになるかもしれない。

いまのお話をうかがっていても、この仕組みというのは行政だけではできない。まして地域に落とすということもできない。その中で、いろいろなメディアであったりNPOであったり立木先生であったり、菅さんだったり、いろいろな人をうまく巻き込めるような仕組みというのがやっぱり要るのかもしれないですね。パッケージサービスみたいなものが。ある年その都道府県でそのパッケージサービスが出ていくということが要るのかもしれない、という気すらいたします。

いかがでしょうか。

(磯辺委員) 防災部局と福祉部局の深い溝は依然として続いていると思うのですが、やはり防災部局の人が特に高齢者や障がい者の生活の現状というのを本当に知らないなということをおぼろげに思っています。実際、自分がそういう人と話をしたこともない。そんな人が要援護者支援についてはなかなか想像力が働かないと思うんですね。福祉部局の人はある程度そういう方々とお付き合いをしているので、災害が起こったときにその人がどういう状況になり得るかというような想像力が働きやすいと思います。ですからそういう想像力を持ってもらえるような、ふだんからの要援護者と言われる人たちと防災部局の人とのお付き合いを、もうちょっといろいろな場面を通じてしておくべきで、それは行政の人たちが防災部局にいるからには、そういうことは知らなきゃいけないという考えを持って、自分から学びに行く姿勢を持ってほしいなというのは非常に思います。なんか、やる気あんのかというような人がけっこういるので、仕事としてやっているのではなくて、自分も一地域住民として災害が起きたら被害者になる可能性もあるわけですから、そういう人材をちゃんと育てていかないといけない、非常に地道な努力が必要だと思います。

(田中座長) もう片一方で行政そのもののパワーアップというところですかね。

そうではあるが、交通安全もやり、防災もやり、何も何もやりという方も片一方ではたくさんいらっしゃいます。すべてが名古屋市、神戸市、横浜市ではないので、そこもどう

するのか。私は個人的には地域防災計画を防災部局がつくるのはもうやめたほうがいいと思っているんですけどね。地域防災計画企業課編とか、全部原局につくっていただくような仕組みにしないとうまくいかないのではないかという気すらしますけど。

原局をどう巻き込んでいくのかということとは1つのアイデアではないかというふうに思っています。

ほかにかがでございますか。

(立木委員) いま地域防災計画の話が出ましたけれども、結局のところ、やっぱり災害対策基本法とかに裏付けられているから、市町は地域防災計画をつくるわけです。だから、地域防災計画の中に要援護者の対応を盛りこんでいただくようなふうにするには、ガイドライン以上に、法的な位置づけを与えるのも一手ではないか、と思います。

先ほども申し上げましたが、日本は「障がい者の権利に関する国際条約」の批准をする計画であると聞いております。この条約の中には、「災害のときにも、障がい者は安全にその生命や財産が守られなければならない」ということが項目として入っています。これまでは、個別の事例を契機として、いわばパッチワーク的な対応が行われてきたわけですが、これだけ災害が多発してくる中では、むしろ制度的保証まで踏み込む時期に来ているのではないか、とも思います。

(田中座長) ありがとうございます。

ほかにかがでございますか。ちょっと引っかかっているのは、割と居宅の方の話が続いていて、先ほど施設の安全立地規制の話も含めて議論が出ていましたけれども、防府市で、職員の方々の尽力で最低限に抑えられたと言いながらも、多くの犠牲者を出したというのが1つのきっかけにはなっているはずでありますし、ご案内のとおり、災害弱者という言葉が生まれしたのは、地附山の施設の被害、そして太陽の国の被害、次々とそういう施設が被害を受けてきている中で議論されてきたことも事実ですね。立地規制がかかっているのは、土砂災害だけですよね。それでも1万か所ぐらいが未整備。数が大変多い。ライフケア高砂にお邪魔いたしますと、ちゃんと土砂災害のハザードマップが貼ってあるんですね。それなりに情報は行ってたんですが、ただ、前のハザードマップであったということ。なかなか現場にというところでいくと、施設の方のところまでなかなか情報が下りていかないというところもまた1つの事実としてあるんじゃないかと思いますね。

いかがでしょうか。

あと個別プランとかいくつ残っているところがございますが、これはどうすればよい

か、また次回の宿題になるのかもしれませんが、実は個別プランというところが、別の言い方をすると、避難生活支援の中で、どういう多様なニーズをくみ上げる仕組みをつくっていくのか。このあいだガイドラインの中でだいぶ議論したんですけども、ある、こういうふうにしなさいというよりは、吸い上げていく柔軟な仕組みをつくっていかないと、たぶんいけないんだというあたりはいずれ議論させていただきたいなというふうに思っております。

予定の時間よりも早い、メンバーの割には信じがたい気もしますが、最後に一言おありの方。

(栗田委員) 私の発言が1人ひとりの方ということにこだわりますから、特に行政の方々には非常に細かい話だとか面倒くさいとか、場合によってはなかなか細かいなとお感じになったかもしれませんが、やっぱり災害時要援護者の問題とはそういうものなんだと、そういうところからどうスタートするかという、原点に帰らないといけないというひとつの、私たちがNPOとしていろいろな地域に入ってさまざまな活動をやるときに、やっぱりていねいに説明しないと理解していただけませんし、自主防災組織が要援護者という言葉を知らないとやっぱりそのとおりのところもあって、いままでは関係なかったんですから、そういう方々に対しての取組みが十分とはいえない状況の中であって、それがもうやらなくていいなんていう町内会はないはずですから、やっぱりそういう方々と新たに出会っていく、あるいはそういう課題があるということを発見していくというところからしっかりとていねいに説明して、ただこれだけ災害が多くてどうこうという話をていねいに、ていねいにしていくと、ああわかったということで、自分の地域だから一肌脱いでやろう、特にいま団塊の世代は退職される方が多いですから、いままでは地域のことにはなかなかかわれなかったんだけど、これを機会に地域に恩返ししたいという方もけっこういらっしゃって、ていねいに探していくと、肩を押してあげると、けっこう町内会を担っていただけるような人材みたいなものも出てきますから、諦めずに対応していかなくちゃいけない。そういう1つひとつの積み重ねが、より多くの、より1人ひとりの命を守っていくことにつながっていくんだということを信じて、私なんかは活動しているということを補足させていただきたいと思います。

(田中座長) そういう思いをどうつなぐかですよ。先ほど松江市さんがおっしゃっていましたが、ありがたいことに被災をしなくてすんでいるわけで、その中で、どう取り組むのか。そして取り組んでいるノウハウを持っている人たちとどうつないでいくのかと

いうことはとても大きな課題のような気がいたします。

私も能登半島のとときとか中越のとときにも感じたのですが、渋谷委員がまとめられていた、ボランティア・コーディネーターの議論の中で、やはり現場にパーンと、全国区では大変有名なボランティア・コーディネーターが3、4人入っていたんですけども、やはり地元在市町村から見るとまるでわからない、わけのわからない人たちですね。やはり混乱している中で、いままでやったことのない世界のところに、だれにだれを、どう頼っていいのかというのは非常にわかりにくいんだと思いますね。特に避難生活の支援のほうにはボランティアの力は欠かせないと思いますけれども、その中で、やはり多くの場合、パーンと最初に入ってきたところに頼ってかき回されて、そこからまたちゃんと建て直すというのは大変苦勞するという例はたくさんあって、社協さんとか、あるいは社協さんが持っているネットワーク、あるいは先ほど渋谷委員がおっしゃっていた、福祉の持っている知識だけではなくてネットワークですね。それをどううまく結びつけていくのかという仕組みを考えていかないと、ちょっと進まないのかなという気がしますけれども。

ぜひ、サンダーバード作戦というのも議論していましたが、なんかこう、支援部隊ですかね、行政を中核とするような支援部隊で、NPO等いろいろなものが混ざって、いろいろと被災経験を平時も緊急時もみんなが支えていくような仕組みがやはり要るんじゃないかなという気がしますけど。

あとよろしいですか。

(坂本委員) 先ほど自主防災組織というお話がありましたけれども、いまの制度に力をつけるということになりますと、やっぱり自主防災組織の支援が非常に大きいと思っております。私のところも19年度は41隊、20年度は70隊結成し、現在300隊の結成をみたところでございます。

今まで言われたように、担い手として育てなくてはならないというような気持ちをもって、今後とも引き続き地域への働きかけをしていきたいと思っております。

新たな組織をつくるとなると、なかなかやっかいなもので、取組みにくいということがございますので、連携がとりやすいよう自治会イコール、自主防災隊というような、いわゆる自治会長さんが防災隊長というふうな考え方で、自治会単位に隊をつくっていくような働きかけをしていきたいというふうに思っております。

地域においては、制度の力は自主防災組織にあるということをご理解いただき、取組みをしていただければ非常に有難いことだと思っております。

(田中座長) ありがとうございます。

それではマイクを事務局のほうにお返ししたいと思います。あとよろしくをお願いします。

4. 閉会

(事務局) 田中座長どうもありがとうございました。

最後に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。

(武居部長) どうも皆さん、ご熱心なご討議ありがとうございました。私も前回と今回と聞かせていただいて、やっぱり論点は、災害発生時から避難所まで非常に幅広いんですけども、その時間の軸と、また、例えば行政をとりましても、防災担当の部局から福祉、その他土木とかいろいろとあるんでしょうけれども、そういった各部局の分野に非常に広がりを持っている。さらに地域の主体性とか初動時の自助、共助の話はよく言われるんですけども、そういった地域とか住民の目線、さらに要援護者とかそういうハンディを持った方々の目線で見ると、普段我々が見えているようで実は見えていなかったものが改めて見えてくるような気がします。今日のいろいろな資料の内容もお聞かせいただいて、そんな感想を持ちました。

全国の自治体、1,800近くあるんですけども、担当者の熱意ですごくうまくいく自治体もあれば、災害をきっかけにトップの首長さんが本当に失敗の教訓を生かしてそれが財産になって成功する自治体もある。これも様々なので、こういった処方箋を書けばうまくいくよというようなかたちをどこまで示せるかというのは、これから先生方と次回以降議論を深めていくなかで、より深化させていきたいと思っています。

これは、一朝一夕でできるものではないので、仮にゴールに半年で到達できる場所もあれば、1年かかるところもある、あるいはもっとかかるところも当然あるかも知れません。しかし、大事なことは、行政を通じて消防団とか自主防災組織とか地域の方々を巻き込んで、地域の人づくりにこの委員会の成果をつなげていければと考えております。我々だけで1,800近くある団体に全部足を運んで個々に助言するというわけにはいかないんですけども、地域を支える輪が広がって、子から孫へというかたちで相乗的に波及していきけるような、そういうものにぜひしていきたいと思っています。

そういった意味では、これは3回目、4回目のまとめ方の話にもなってくるのですが、どうしても行政がまとめると、すばらしい計画とか委員会報告になったつもりではいるのですが、ごく一部の関係者だけが読むものではなく、我々がメッセージを届けたい人のと

ころにどういうふうに伝えることができるかというところが肝要になってくると思うので、そういったことにつきましても、また次回以降、アドバイスをいただけたら大変うれしく思います。いずれにしましても大変重要なテーマでございますので、次回もまた引き続きよろしくお願ひしたいと思ひます。本日は誠にありがとうございました。

(事務局) ありがとうございます。以上で第2回の検討会を終了させていただきます。ありがとうございました。

(了 ～2.02.00)