

「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」(第3回)
議事概要

1. 検討会の概要

日 時：平成24年12月26日(水) 13:00～15:30

場 所：経済産業省別館1111号室

出席者：田中座長、浅野、伊藤、上野谷、江尻、鍵屋、川井、渋谷、白石、
田村、久松、藤井、藤村、堀合、三井、山崎義勝、山崎美貴子 各委員
厚生労働省、国土交通省、全国知事会、総務省消防庁、内閣府、新潟県、
小森参事官、武隈企画官 他

2. 議事概要

はじめに事務局から資料説明を行った後、浅野委員、伊藤委員、鍵屋委員、田村委員、藤村委員が資料に基づき発表を行った。その後、前回までの論点について事務局から説明を行った。休憩後、各委員発表内容及び事務局説明について検討を行った。

<主な説明・意見>

○ 事務局から、今回を含めた検討会の進め方について説明をさせていただく。

第1回検討会で示した本検討会の進め方は、全6回として、中間報告を第4回、最終報告を第6回で取りまとめる予定とし、本日の検討会で中間報告素案を事務局から提案し、審議いただきたいと説明した。

しかし、現在の政治状況との関係から、災害対策基本法の改正法案の提出が当初想定していた時期よりも延びること、それに伴い改正法案に盛り込むべき内容を中心に取りまとめる予定としていた中間報告も取りまとめの時期を延ばすことが可能となったが、最終報告の取りまとめ時期との間にあまり時間がなくなるため、中間報告を取りまとめることはせずに、最終報告にて改正法案に盛り込む事項も盛り込みたいと考える。

また、一方で第1回、第2回検討会で委員の皆様方から有意義な発表をいただきながら、時間の関係上ほとんどフリートーキングの時間が取れなかったため、一つ一つの論点について十分な議論をいただくことができていないという状況にある。

このため、事前に座長に相談させていただき、本日の第3回検討会はこれまで

の検討会の論点や本日の各委員からの発表も踏まえ、委員皆様による議論を中心にしたいと考える。

今後の予定として、第4回検討会は来年の1月29日を予定しており、第3回検討会までの議論を踏まえた報告書の素案を第4回において提出させていただきたい。

第5回検討会は、2月末から3月にかけて開催し、最終の検討会として報告書を取りまとめていただきたいと考えている。

○ 座長としては方向性の審議を十分にできないままきていたので、少し安心しているが、いかがか。

(委員 異議なし)

○ 中間報告はなくなったが、方向性について皆様方から早い段階から御指摘をいただきたい。引き続き、資料8及び資料9について、事務局から説明いただきたい。

○ 資料8は第2回検討会の資料として提出した、障害者の死亡率について、NHK調査に記載のあった岩手県、宮城県、福島県の市町村のうち、総務省消防庁による要援護者の避難支援対策の調査において、平成24年4月1日現在で要援護者名簿を整備・更新中と回答のあった宮城県と福島県の市町村に対し電話ヒアリングを行い、東日本大震災における障害者の被災の状況、一般住民と障害者の死亡率の違いの理由、要援護者名簿の活用状況などを聞き取ったものである。これについては重要な資料だと考えるので、そのまま読み上げさせていただく。

まず、NHK調査結果のうち、障害者の犠牲者の出た率が一般住民よりも低い市町村の聞き取り結果から読み上げる。

最初の●●町は、「要援護者名簿は既に策定済みと聞いているが、災害時に要援護者名簿はどのように使用されたか。」という質問に対して、「要援護者名簿は、民生委員が主体となって作成・活用した。地域柄、住民同士は顔見知りが多かったことや、民生委員が積極的に活動したことなどにより、結果として障害者の死亡者が少なかったと思われる。」という回答であった。

次の●●●市は、「災害時要援護者名簿は、平成22年12月に作成し、民生委員にも渡していた。発災時には、全市を挙げての避難行動が行われたところであり、病院や施設の移動に際しても車両の手配などを速やかに行ったおかげで、結果として障害者の犠牲者数が少なかったものと思われる。安否確認については、避難漏れの住民確認に際し、自衛隊へ要援護者名簿を始めある限りの情報を提供

した。」という回答であった。

その次の●●市は、「災害時要援護者名簿は作成し、現在も更新中である。避難指示または避難勧告が出された後に民生委員や消防団などへ渡すことを想定していたものの、避難指示や勧告が出ていないため、要援護者名簿の開示もできず、ほとんど活用できなかった。」という回答であった。

次に、NHK調査結果で障害者のうち犠牲者の出た率が県平均よりも高い市町村について読み上げる。なお、事務局で手集計したところ、福島県では1.93倍、宮城県では22.45倍という結果であった。

はじめに、●●町は「災害時要援護者名簿は既に策定済みと聞いているが、災害時に要援護者名簿はどのように使用されたか。」という質問に対して、「災害時要援護者名簿は作成していたものの、名簿への登録者には、緊急時にのみ民生委員や消防団などへ渡すことを前提とした同意を取っていたため、平常時には開示していなかった。発災時には、職員も被災し混乱していたため、名簿の開示ができなかった。」という回答であった。

次の●●町は、「災害時要援護者名簿は、保健衛生課が作成し、住民福祉課が管理していた。要援護者名簿は、緊急時にのみ民生委員や消防団へ開示する予定だったが、今回は発災から避難までの時間が短かったことや、職員も被災し、混乱していたことから、要援護者名簿を開示することができず、ほとんど活用ができなかった。安否確認については、要援護者名簿を活用できることに思い至らなかった。」という回答であった。

●●●市は、「災害時要援護者名簿は、民生委員や消防団などへ渡していたものの、実際の支援者にまで渡されていたのは一部のみだった。施設のある地域では、要援護者名簿が支援者まで渡されていなかったため、犠牲者の数が多くなってしまった。支援者まで渡されていた地域の災害時要援護者については、名簿によって在宅避難者の安否確認や支援に活用された。」という回答であった。

●●●町は、「災害時要援護者名簿は、民生委員が主体となって作成・更新しており、民生委員及び行政区長には渡してあった。自主防災組織にも、4月から渡す予定であったところ。民生委員は、積極的に更新なども行っており、発災時には、民生委員により支援を受け、多数の要援護者が避難できたと聞いている。しかし、病院と老人ホームが被災してしまったため、障害者の犠牲者数は大きくなっている。特に、老人ホームは小高い山の中腹に建てられており、避難所の指定もされていたため多数の障害者が避難に向かった場所でもあった。」という回答であった。

最後に、障害者のうち犠牲者の出た率が一般人よりも高いものの、県平均を下回る市町村での聞き取り結果について読み上げる。

●●市は、「災害時要援護者名簿は既に策定済みと聞いているが、災害時に要

援護者名簿はどのように使用されたか。」というこちらの質問に対して、先方から「災害時要援護者名簿は、民生委員や消防団、町内会長などへ渡しており、一部の地域では、発災時には要援護者名簿をもとに民生委員の方々が主体となって障害者の支援を行い、役立ったと聞いている。しかし、要援護者名簿への登録を同意せず、登録していなかった障害者も多かった。民生委員たちも被災したため、登録していなかった障害者まで支援する余裕はなかったようで、そのために犠牲者数は大きくなってしまったようである。また、安否確認については、住居近辺へ避難した人については、要援護者名簿が役立ち、活用されたと聞いている。」という回答であった。

●●市は、「災害時要援護者名簿は、作成したところであり、どこへ渡すべきかを検討している最中であった。そのため、発災時には民生委員などへの開示は行われていなかった。被災地の福祉施設については、施設職員と連携し適宜入所者の移送などを行ったこともあり、入所者の犠牲者は少なかったものの、在宅の高齢者や障害者などへの支援は行き渡らなかったようである。安否確認については、要援護者名簿を活用できることに思い至らなかった。」という回答であった。

●●●市は、「災害時要援護者名簿は、平成22年6月に策定し、民生委員や自主防災組織へ渡していたところであり、避難訓練時にも要援護者自身に参加を促すなどの活動を進めていたところである。発災時には、要援護者名簿が活用され、民生委員や近隣の自主防災組織が要援護者を支援し、数多くの要援護者が助かったと聞いている。

なお、被災した地域には老人ホームや福祉施設があり、指定避難所となっていた小学校などもあった。それらの施設からの移送も適宜行っていたものの、移送時に被災した例があったため、犠牲者数は多くなってしまった。」という回答であった。

●●町は、「災害時要援護者名簿は作成・更新しており、平時から自主防災組織に渡してあったものの、個別計画での支援者が確定できないでいた者が多かったため、実効性は薄いものとなっており、あまり活用されなかったようである。また、沿岸に老人ホームや障害者施設が有り、それが被災したために犠牲者数は多くなった。安否確認については、要援護者名簿を活用できることに思い至らなかった。」という回答であった。

最後の●●●市は、「災害時要援護者名簿は、平時から、民生委員や消防団、自主防災組織へ渡していた。発災時には、民生委員や近隣住民が自主的に支援をしたことや、被災した地域には大きな福祉施設などが無かったおかげで、障害者の犠牲者は少なかったものとする。また、安否確認の際には、要援護者名簿がかなり有効活用されたと聞いている。」という回答であった。

以上の聞き取った内容について事務局として大きく総括すると、要援護者名簿

の作成の有無が障害者の死亡率に左右したというより、むしろ社会福祉施設などが被災したかどうかは障害者の死亡率の関係ではないかと考えられる。

また、平時から地域の避難支援者に要援護者名簿を渡して、避難支援や安否確認に名簿を積極的に活用できた市町村がある一方で、要援護者名簿が作成されていても、個人情報との関係などから、平時より地域の避難支援者に渡されていない、要援護者の安否確認にまで活用できるという認識がなかった市町村もあった。

今後、一人でも多くの要援護者の命を救うために、要援護者名簿は作成するだけでなく、作成した名簿を積極的に活用するという視点が重要ではないかと考える。

資料9は資料8とも関連するが、2011年2月24日の国土交通省の第34回社会資本整備審議会住宅地分科会の資料に、災害防止上の観点から社会福祉施設などの建築に対する行為制限をかけている法令についてまとめた資料があったので、本日の検討会で配付している。

要援護者が入所する社会施設などは、法的に建築規制が既にかけているが、既存の施設は、危険区域にあったとしても移転義務までは課されない。

なお、本資料には記載されていないが、2011年12月27日に津波防災地域作りに関する法律が施行されており、東日本大震災を踏まえ、津波災害での建築規制などに関する法律も施行されている。

○ 阪神・淡路大震災のときに被災地で4年ほど支援経験があり、その後、市民団体で災害ボランティアのネットワークであるとか、3月までは地婦連という地域の婦人会の全国組織に所属し、女性の視点で地域防災力を上げていく活動にかかわった。また、婦人防火クラブという地域の女性の防災組織のリーダーマニュアルを作る仕事などを2004年に行った経験から、昨年は地域の婦人防火クラブの人たちが災害直後にどのような行動をとったのかをヒアリングした経験がある。

地域の人たちによる要援護者支援の力の重要性和、葛藤や悩みを抱えていることは十分分かっているつもりであることと、どうやって具体的に支援方法を充実させていくかという議論は、皆様十分にご存じなので、本日の報告は、論点になりづらいところを紹介させていただく。

まず、要援護者の支援の重要性は重々分かっているが、そこに性別の視点、地域との関係、家族との関係を入れていかないと十分ではないと考える。

要援護者は、どちらかというとハンディの面から設定されていると考えるが、国際的には身体面のハンディに加え、社会・経済・文化構造なども被害の程度や拡大傾向に深く関係しており、災害で、より影響を受けやすい人たち、いわゆる

脆弱性、Vulnerabilityという言葉が中核になる概念として使われ、要因を年齢・性別・障害の有無・階級や階層・民族・政治・宗教などの形で幅広く捉えている。また、災害の影響を受けやすい脆弱な人々であっても、災害に対応して回復する能力、レジリエンスという力を持っていることが同時に対概念として議論されており、当事者の力をどうやって発揮させるかも重要な論点だと考える。

私はもともとコミュニティ全般の安全・安心に関心があり、自身が女性ということもあって、男女共同参画と災害もここ数年かかわってきているため、その観点から要援護者支援を、その他の要因とも少し重ね合わせて考えていただきたい。

すべての被災者の中でも災害により脆弱な状況になる人々がおり、それは障害の有無とか性別に限らず、経済力や地理的な問題など、様々な要因がある。その中でも要援護者といわれる人たちの支援を重点的に検討すべきだと考える。

実は、要援護者も性別としての要因が関係しており、災害と男女共同参画の視点から考えると、妊産婦とか乳幼児がまず挙がってくる。また、高齢社会であり、高齢者で女性の割合が比較的多い。また障害を持っている方の中にも女性がいて、こういう方々は同じ被災でもさらに過酷な状況に置かれるということもある。

このように、性別に起因する災害時の困難は、要援護者自身にも関わる。

さらに家族でケアをしている人も女性が多く、医療・介護・福祉・保育などの仕事に従事している人にも女性が多いという意味では、性別に起因する困難は、要援護者をめぐる課題にかなり重複すると考える。

男女共同参画の話をするとき、これは世界的にもそうだが、いわゆるジェンダーという社会的に作られてきた性差とか差異と、生物学的な性差という意味でのセックスという2つの考え方がある。この2つの考え方と災害の関係は、明確に仕分けが難しい問題もあるが、ジェンダー、社会的に作られている性差として関係するのは、例えば災害時に増大するケア役割は主に女性に重くのしかかってくる事が挙げられる。

災害対策本部や避難所運営責任者には女性がいまいか少なく、女性とか子育て・介護ニーズにうまく対応できていない。これは、女性のみならず父子家庭や老老介護の夫など、災害救援の役割に就く人たちにも直面する問題である。

また、ジェンダーに起因する暴力の発生とその助長は、ふだんの意識構造や力関係と深く関係をしてくる。

さらに、男性の中には、男たるもの休まず働くべきという意識やプレッシャーが大きいいため、災害時の過労死のケースの情報として入ってくるのは男性の方が多い。

そのため、意識や関係性、体制を変えていくことがジェンダーにかかわる被害軽減・解決に関わってくると考える。

片や、いわゆる生物学的な性差に起因する問題として、分かりやすいのは、生理用品が必要である、プライバシーの部分は男性にもかかわってくるので必ずしも女性というわけではないが、例えば人前で着替えができるかなど、圧倒的に違う。また、授乳場所の確保など妊産婦への配慮がなかなか行き届かない。

次に、性暴力への対応であるが、例えば女性で障害を持った方のほうがやはり性暴力の被害を避けるのは難しい部分がある。

国際的な災害救援の世界では、このように社会的に作られている性差と生物学的性差の両方の観点を入れた上で、災害対策のマニュアルや支援の内容を構築することが当然の状況となっている。

国の防災基本計画の中で男女共同参画、多様性配慮に関する記述として、第1編3章の「防災をめぐる社会構造の変化と対応」では、「地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の実施により地域の防災力の向上を図るため、地方防災会議の委員への任命など、防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性や高齢者、障害者などの参画を拡大し、男女共同参画その他の多様な視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある」との記述があり、このような取組がなされないと、多様化した状況の中で防災力は上げられないため、避難所の運営や自主防災組織の育成、仮設住宅の運営などに様々なことと関連して書かれている。

国の男女共同参画基本計画でも、これは国際的な研究でも同じことがいわれるが、防災に関して記述がなされている。

避難生活の現実については、これまでの検討会でも議論されているが、要援護者は避難所に行っても在宅避難でも厳しい現状であり、福祉避難所の設置もあるわけだが、地域で被災生活をどう乗り越えていくのかという、地域全体でのマネジメントが必要だと考える。

また、こうした性差による困難の違いという問題は、要援護者のケアの役割を担う人たちの体制にも影響する。子供の預かり支援が見つけれず、看護や保育など、災害時にも非常に重要な役割を果たす人たちが仕事を辞めざるを得なかったという事例もある。

今まで説明したことの振り返りになるが、ケアの役割を担う人にとって災害時はあらゆる生活上の負担が増えるが、要援護者をケアしている人に、過度な負担がかかっている。

地域における避難誘導のみならず、避難所運営や被災者支援体制などの要援護者に深く関係することは男女共同参画の分野では非常に議論になり、避難所運営や様々な支援メニューの意思決定の部分に女性や女性専門職の人たちが果たして参画しているのかが議論される場所である。

次に、資料として「現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例

集」の抜粋を用意したので、幾つか事例を紹介する。

在宅避難をされていた方の中でも障害のある方、寝たきりの状態の方は避難所にすら行けなかったため、取り残されて何も支援が来なくて本当に悲惨な状況だったという状況があちこちで見られたことから、地域の女性のリーダーたちが自治会長などに働きかけて、在宅避難者への支援を地域を挙げて行った例がある。

その他、例えば障害のあるお子さん同士の家族が津波に遭わなかった家に3家族、4家族集まって肩身の狭い思いをしながら支援もない中、過ごしていた事例もある。

また、託児とか託老の支援もやはり不可欠だった。公務員、医療職、学校の先生なども、お子さんがいたり、心配な家族がいても災害に出勤しなければならない状況となる。

最後に、妊産婦や乳幼児支援もいろいろな側面があり、特に、母子とか家族との関係は非常に大きい課題だと考える。

先ほどの事例集でも赤ちゃんや妊産婦の支援が手薄だったり、一旦、被災地外の安全なところに避難させようと考えたときに、家族や親族、地域が少し否定的だったり、好意的でないこともあり、なかなか難しかったという事例もある。

東京都では何百人もの被災したお母さんたちのアンケートを基に妊産婦・乳幼児支援のガイドラインを作成している。

今後の対策に向けては、総合的な捉え直しを、在宅避難の支援の問題も含め、多様な人たちの参画を考えていくべきである。

なお、原子力災害は他の災害での要援護者の優先順位とは少し異なるのではないかと考える。

○ 災害時の避難支援と児童相談所活動について報告する。

本日報告させていただく内容は、昨年の厚生労働科学研究として実施した「災害時における児童福祉職員の派遣システム及び児童相談所福祉活動に関する研究」の一部である。主任研究者は関西学院大学の才村教授であり、研究班の中で私は児童相談所の職員の派遣システムと、児童相談所の福祉活動に関するガイドライン案の作成を担当した。このガイドライン案に基づいて厚生労働省で正式な災害時における児童相談所の活動のガイドラインが策定されるであろう。今日は、特に避難所の運営の部分と、平時からの備えという2点に焦点をあてて報告させていただく。

まず、災害時に児童相談所がどのような支援活動を行ったか、被災地用の調査票と支援の職員を派遣した派遣側用の調査票、避難児童や避難家族を児童相談所として受け入れた受入れ用の調査票の3種類の調査票を全国の児童相談所に配り、それぞれ該当する調査票に回答してもらう形で調査を行った。

その結果、児童相談所にいる児童福祉司の活動は大きく3種類あることが分かった。まず、子供や家族に対する直接の支援がある。次に、親を亡くした子供や障害のある子どもや乳幼児のニーズを発見して、集約を行いデータとして把握すること。データを把握した上で、児童相談所以外の医療や保健師など、他の支援を必要とする人たちのコーディネートを行う調整活動という、3種類の活動である。

また、児童相談所には心理職がいるため、心理職による心のケアがある。

これはどの職種かということではないが、児童相談所は児童福祉の専門機関なので、避難所における子どもの居場所作りや、学齢児童の学習支援も行っていった。

児童相談所には一時保護所があり、保育士がいるため、一時保護所の保育士と公立の保育所の保育士などが連携しながら巡回保育や巡回子育て支援を行っていた。

避難所運営の中で、課題となったことが幾つかある。まず、寒かったので暖の確保や、不衛生な環境を改善することがなかなか難しかった。また、他の委員の報告にもあったが、乳幼児を抱える家族、障害児の家族、又は障害のある方、疾病のある子どもや家族への支援がなかなかうまくいかなかったという課題が挙げられている。乳幼児の中でも三つ子や、双子などの多胎児への支援も非常に難しかった。

児童相談所の職員が孤児を発見するために巡回をするが、その中で孤児を発見する目的以外の相談を持ち込まれることもあったため、人が足りない中ではあるが、児童相談所の職員が各避難所に張りついて、よろず相談所のような形で相談窓口を設置し、何か相談事はありませんかとすることが必要であり、また、それに対応できるだけの人数が必要だったという課題があった。

避難者同士の意識の変化への対応が難しかった。先ほどの乳幼児とか障害のあるお子さんの家族への支援とも重なるが、避難して最初のころは赤ちゃんが泣いてもしょうがない、障害のある子ども、自閉傾向のある子どもには皆さん寛容でお互いに支え合う、譲り合うということがあった。しかしながら、だんだん避難期間が長くなって、ストレスが溜まり、気持ちに余裕がなくなると、赤ちゃんの泣き声に対する文句とか苦情、子どもが走り回ることへの苦情が出てきて、子どもを抱える親が非常に肩身の狭い思いをして避難所生活を送らなければいけなかったもので、子どもが自由に遊べるスペースや、居場所の確保が必要であった。

避難所も場所が限られているのでなかなか難しいが、乳幼児の家族のための授乳室や、おむつのにおいの苦情などへの配慮も課題として挙げられていた。

孤児とか遺児を発見して保護することを児童相談所、児童福祉司の主な役割として、避難所を巡回していたが、それがなかなかうまくいかなかったという課題もあった。

次に、平時からの備えとして必要なこと、児童相談所からガイドラインに盛り込んでほしいことを報告する。まず、衛星電話など、通信断絶を前提とした様々な整備、この児童相談所、この自治体が被災したらここから派遣するといった、児童相談所間や自治体間における災害支援協定を締結しておく必要が挙げられている。様々な食糧などの備蓄もある。

児童相談所の職員が災害対応について知識が十分ではなく、スキルもないことが課題になり、災害対応のための訓練を平時から行っておく、研修を行っておくことの必要性も挙げられている。

児童相談所には様々な記録があるが、管理の仕方は紙ベースだけでも、電子データだけでもだめなので、両方の管理の仕方の工夫や、場所の工夫についてもガイドラインに入れてほしいという意見がある。

クライシス・レスポンス・チームというのは仮称だが、児童相談所の中でどの職種を派遣するのか、どの職種をどのタイミングで派遣するのかという計画が必要である。全国の児童相談所は、どこも職員がそれぞれ少ない中で仕事をしているので、自分の管轄の仕事が手薄になってまで被災地に職員を派遣しなければいけないか葛藤やジレンマもあり、せっかく派遣しても、十分な活動ができないまま支援派遣期間を終えて帰ってきた事例もある。例えば、心理職の派遣はいつぐらいがいいのか。初期ではないほうがいいというデータが挙がっていたが、保育士はいつ派遣したらいいのかなどを、チームを組んで計画的な検討が必要である。

また、児童相談所には行動観察が必要な子どもや、虐待から緊急保護した子どもを預かるシェルター、一時保護所があるので、その子どもの避難支援も課題に挙げたため、何を備蓄しておく必要があるのか資料中で整理した。

児童相談所の場合は、孤児を発見しに行くなど、アウトリーチをする活動を現地で求められることが多かったが、移動手段がなく、自転車とタイヤの空気入れは必要という意見がある。

最後に、全体を通して派遣される支援者へのサポート体制を、支援を受け入れる側で準備しておくべきとの意見がある。他委員の報告の中で受援力という発言も出ているが、支援を受ける側としては、先ほどの移動手段とか宿泊場所の確保の他に、支援による効果や感謝を伝えることが必要であり、そうすると次につながるとの意見もある。

さらに、支援者として派遣された人の健康管理やメンタルヘルスもガイドラインに盛り込むべきではないか。

○ 今のお二方の発表は、フェイズとすると、緊急避難時後のお話を中心に展開されたと考える。逆に被災地では要援護者の台帳を使った安否確認に思い至らなかったという先ほどの事務局からの報告と合わせると、避難後の支援の視点、視

座が非常に大事だと強調されたものと考える。

○ まず、要援護者支援の中で自助が最も大事だというのは言うまでもないことである。しかし、その自助が十分にできない場合、最初は互助しかないのではないかと考える。これは他委員の地区のように素晴らしいコミュニティーが作られているかどうかに関係しており、自助や互助は今後も継続して強めていかなければいけない活動である。また、公助についても、もう少し東日本大震災の教訓を踏まえて体制を見直す必要があると考えるが、今日は共助を中心に報告をする。

ふだんは顔も知らない、会ったこともないが、災害時に助けに来てくれる。あるいは、もともとの知り合いが支援にきてくれるという、この共助の力は非常に伸び代のある部分だと考えており、ここを伸ばしていくことが重要と考える。

特に、本日は福祉事業者に焦点をあてて考えたいが、まず自助について報告する。岩手県の特別支援学校の保護者アンケートの中で、災害用伝言ダイヤルを使用した人は5%、していない人は81%であった。地域の防災訓練に参加したことがある人は15%、していない人は81%であった。障害児のサポートブックを作った人は14%、作っていない人は82%であり、自助力の弱さはこれから継続して高めていくべき課題だと考える。

要援護者支援は、ご近所力のあるところは助け合いが非常にうまくいくが、ないところは難しいので、町内会、自治会、PTAなどの様々な団体のつながりを増やしてご近所力を上げることが災害に強いまち作りの王道だと考える。

私は、ご近所力があれば、要援護者支援の相当部分はカバーできると考えており、ふだんから声がけ、ケアをすることで、専門分野以外はかなりカバーできると考えており、ご近所力をつけることが重要な話だと考える。

高齢者、障害者、子どもなどは福祉事業者が日常的に支援をしている。しかし、福祉事業者が災害時にどのように支援するかは制度的にも実態的にも明確ではない。

福祉事業者の業務は災害時であっても止められないわけだが、消防計画や防災計画があっても福祉の事業継続計画はなかった。津波で施設がなくなったときに、どこに避難するかまではあるが、どうやってその人たちを支援し続けるのか、代替の施設はどこなのかという計画はなかったと考える。これは、東日本大震災の大きな教訓だと考える。

BCP（事業継続計画）は災害直後にでも許容限界を上回るレベルで事業を継続し、できるだけ早く復旧させるという計画である。2009年の内閣府調べでは、BCPを策定した福祉事業者は0.5%で、作成できない理由はスキル・ノウハウがないところが過半であった。その後も様々な施設を回っているが、BCPはほとんど作られてはいない。

今後の展開として、まず一つは、福祉事業者にBCP作成の義務付けが必要であり、福祉サービスをいかに継続するかという問題をしっかり計画に書き込むべきだと考える。その際、教育、訓練、点検、見直しが重要である。人材がいなければ紙を作っておしまいになってしまう。これが、一番怖いことである。

人作り、仕組み作りのポイントとして、災害時にどうなるかというイメージーション、何が必要で何が足りないか、その中でボトルネックとなっている部分は何か、解決するにはどうすればいいかを繰り返し考え、訓練し、備えることである。この部分が実は重要であり、計画作りはそのためのツールとも考えられる。

次に福祉避難所については、まだしっかりしたマニュアルが出来ていないため各自治体で作っているが、ある程度国レベルで整備すべきではないかと考える。そして、ここでも福祉避難所の訓練を行うことが大事だと考える。

災害時の福祉事業者の役割は、大きく施設体系によって種類が違うと考える。入所施設は入所者の支援継続が最優先であり、福祉避難所の機能は余力があればと考えるが、通所施設は福祉避難所機能が主で、利用者支援が従であると考え。訪問介護事業者などは、在宅・避難所での要援護者支援を継続することが大事だと考える。

先ほど、他委員からクライシス・レスポンス・チームという話があったが、非常に似たものに、災害派遣医療チーム（DMAT）があるが、その福祉版、災害派遣福祉チームを創設し、運用すべきではないか。

今回の教訓の一つに、やはりDMATや緊急消防援助隊、広域緊急援助隊などの、自治体の枠を超えて災害時に活動する組織、専門組織の活動は素晴らしかった。国交省のTEC-FORCEなども非常に重要な活動をされていたと伺っている。

この活動チームは日常的には人材育成や訓練支援を行うが、災害時には自ら緊急援助する他、派遣の調整や様々な団体との窓口になるという機能もあり、DMATのような体制が非常に重要だと考える。

また、ケアプランなどに災害時の対応を盛り込むことも必要ではないか。介護保険のケアプランや障害者自立支援法のサービス等利用計画には、今のところ災害時の対応は盛り込まれていない。オールジャパンで見れば必ず災害に遭うところはあるので、事業者研修やケアマネジャー研修など、要援護者支援の個別計画作成のときに災害時のプランも盛り込むべきではないか。または福祉の資格試験に防災とか事業継続の問題を出す、大学の授業で扱うことも大事ではないかと考える。

これらの活動は、福祉関係者の災害対応力を高めるだけでなく、住民としての防災対応力の強化を通じて地域防災力の向上にもつながっていくと考える。

最後に、福祉の多様な連携が必要ではないか。様々な団体があるが、福祉も縦割りであり、自らは頑張るが、横とつなぐことはあまり上手ではない。いかに要

援護者支援の手遅れを防止するかを念頭に、支援者が連携することが必要である。これは自治体を中心となって行うべきだと考える。

要援護者支援は、平時も災害時も安心で安全であることが必要である。災害時だけ安全であればいいわけでもないと考えており、平時からの総合的・継続的支援が重要である。

平時の安心安全が確保されれば、その延長プラスアルファで災害時を担っているのではないかと考える。

提案した事項はほとんど予算がいらないので、是非とも検討すべきである。

○ 他委員から提案のあったDMATの福祉版について、他省庁の関係の委員会で要援護者支援ネットワークが検討されている。本日の報告に直接は関係しないが、都道府県にネットワーク構築について調査をした際、どうしてそんなものが要るのか回答した福祉部局の方が多くいたと聞く。本検討会の中では要援護者支援は当たり前であり、専門用語と呼ばれるものも多用しているが、実はこの必要性自体が世間にあまり知られていない。要援護者支援の必要性を知っていただくために、どうすべきかと考え、本日の資料を作成している。

まず、過去に使われていた「災害弱者」の定義では、ふだん誰かからの支援を受けなくても生活をしている方でも、災害が起こって病気になったり、けがをしたり、それから家族が亡くなって気落ちしたりすると、誰しものが、要援護者の支援対象になる、人ごとではないという意味が書かれている。

次に、要援護者の支援として、避難行動、避難生活、仮設住宅などでの仮住まい、生活再建と、災害過程全般で支援が必要だということもアピールしていくべきである。

また、要援護者支援の支援者はどういう人たちかの整理も必要ではないかと考える。

では、実際に、発災後に要援護者の方たちはどうなるのか考えると、施設入所者や在宅者で平時から何からの支援が必要でサービスを受けていらっしゃる方、在宅者で平時はサービスを受けていない方に分かれる。そして、施設も自宅も被災して非常に危険であり、二次災害によって命に危険が及ぶこともあらかじめアピールしておくべきではないか。

次に、過去の事例で恐縮だが、新潟県中越沖地震のときの介護福祉士の支援内容として、「衣」「食」「住」「からだ」「こころ」「家族との関係」「社会との関係」の7要素に着目した支援が行われている。

では、過去に数多くの災害を経験している新潟県は何をしたかというところ、現地の保健所に福祉部局が県庁から出張して、現地福祉保健本部という名称で、要援護者対策の事務局を立ち上げている。

そこに、多くの専門家の方たちにボランティアとして来ていただき、施設の緊急受入れ、福祉避難所の運営、避難所の要援護者支援を行っている。私は行政的な機能として、要援護者対策本部の機能を積極的に打ち出して、福祉事業者も入り込んだ体制を整える必要があると考えている。

この要援護者対策本部を設けるに至った理由は、2007年7月20日と、発災後すぐに県知事室で、要援護者対策をどうするか話し合う機会を得たことに起因する。なぜなら、要援護者の安否確認が進まなかったためである。半数くらいまでは現地で安否確認をできていたが、その後滞り、安否確認が進まなかった。この結果、現地は資源が足りないことが分かり、要援護者本部を打ち立てるに至ったところである。

次に、今後の要援護者対策として、今、様々な情報を多重的に渡すことによって非常に避難行動の効果が進んでいると考える。

新潟県は平成16年と平成23年に同じような豪雨水害を2件経験しており、避難情報の発令のタイミングが、過去は評価が低かったが、平成23年は上手に出し、多重化もできていたとの評価を得ている。

では、避難した人たちはどういう理由で避難したかという点、自治会長・区長、消防団、雨の降り方の違い、避難勧告の発令、自宅にいることの不安により避難をしていた。

次に、避難しなかった理由であるが、自分が安全だと思ったと回答しており、要援護者が家族にいること、いないことは、避難する、しないを決定する大きな要因にはならなかったことが判明した。このように、自身が安全かどうかを個別にお知らせしないと、大まかに避難するよう伝えても、なかなか分かっていただけないことが判明した。

避難を促すために、新潟市では津波からの避難について、海岸集落地域は即逃げなさい、河川遡上地域はぜひ川から距離をとってください、平地の浸水地域は高いところに逃げてくださいしている。ただ、そのまま情報で流しても、なかなか避難行動には結びつかないことがあるので、個人の所在地を特定して情報を流さなければいけないと考え始めている。

例えば、新潟大学は津波の浸水の危険がある近くに施設があり、職員がその近くに住んでおり、津波の浸水地域に多くの方が暮らしていることになる。この場合、夜襲されると、この方たちの自宅は危ないということを具体的にふだんから知らせる必要があるのではないかと。これは、要援護者についても同じであると考えている。

個々の要援護者が、日常、どの範囲でどんなところを移動しているかを把握し、個別に昼間よくいるところ、夜よくいるところはこういう危険性があるということをお伝え、避難行動としてはこういう行動がいいですよ、と具体的に示してい

く必要があるのではないかと考える。

○ 民生委員・児童委員の立場から考える災害時要援護者の避難支援の課題について報告をする。

まず、民生委員・児童委員による「災害時一人も見逃さない運動」の取組は、5年前の平成19年の民生委員制度創設90周年に際して、全国民生委員児童委員連合会で、全国一斉取組活動として、全国各地の民生委員児童委員協議会、これは法定民協と言ひ、全国に1万912ヵ所あるが、そこに呼びかけて、推進をしてきた。

民生委員が日常的に行っている見守り活動を通じ、高齢者のみの世帯、障害者の世帯、子育て中の世帯など、発災時に要援護状態となり得る世帯の安否確認や避難誘導を円滑に行うため、要援護者台帳の整備や台帳に基づく災害福祉マップの作成、地域の関係者との協力による避難訓練などを積み重ねてきた。

東日本大震災における民生委員の実践から学ぶべき教訓として、まず発災直後の民生委員の安否確認、避難誘導行動では、東日本大震災で多くの民生委員が発災後直ちに安否確認、避難の呼びかけなど要援護者の避難誘導に当たったが、その過程で、津波により岩手・宮城・福島の3県で合計56名が犠牲となった。委員としてベストを尽くされたもので、心より御冥福をお祈りする。

要援護世帯で応答のない場合、部屋の中まで入って安否を確認したり、直接の移動介助として車いすを押したり、自家用車に乗せて避難を支援したケースも見られた。

次に明らかになった課題として、要援護者の避難支援を考える上で、支援者自身の安全確保の徹底や、その中でどこまでの役割を担うことができるのかという課題が浮かび上がったところである。

また、今回、56名の犠牲者を出したことを契機に、災害時を含む民生委員の活動中の事故への補償制度の在り方も課題となっている。

次に、実効性のある要援護者の避難の支援体制作りに向けた、民生委員への要援護者情報の提供と共有の状況として、民生委員が要援護者の安否確認や避難の呼びかけを行う上では、平時からの要援護者台帳の作成が必要であり、そのためには行政からの世帯情報の提供が欠かせない。しかし、実際の提供は極めて限定的な状況である。

平成22年度に厚生労働省が実施した民生委員に対する個人情報提供状況の調査の結果、8割強の市町村が民生委員に対して何らかの個人情報を提供しているが、単身の高齢者や高齢者のみ世帯は6割以上の自治体が情報を提供している一方、障害者は2割弱にとどまっているのが現状であった。

個人情報を提供していない市町村の理由としては、条例で禁止をしている、従

来から禁止をしている、漏洩の恐れがあるなどという理由であった。この背景には、障害者、知的障害者などを知られたくない世帯も少なくなく、情報提供への本人の同意やその範囲など、今後十分に検討する必要があるのではないかと考える。また、提供されている個人情報の内容としては、生活保護世帯、65歳以上の単身高齢者、65歳以上の高齢者のみが同居している世帯については提供の割合が高い。なお、災害時要援護者や75歳以上に限定した高齢者、障害程度や要介護度が高い者に限定している場合は、「その他」とされている。

次に、避難誘導體制の検討として、実効ある安否確認や避難誘導の体制を構築するには、行政や民生委員といった一部の関係者のみではなく、地域住民や関係機関と連携・協働した仕組みを構築することが必要であると考えます。

しかしながら、現実の地域にあっては、町内会・自治会、自主防災組織は、その加入率や活動実態に個別差が大きい状況にある。都市部ではオートロックマンションなどの集合住宅が多く、外部からの訪問が困難である、住民同士の交流が少ないといった課題の他、発災時において停電した場合の避難誘導の困難性が課題となっている。また、高齢者の多い小規模集落、山間部や島嶼部では、立地条件に応じた避難誘導體制を検討する必要があると考えます。

○ 各委員からの発表を終えて質疑に入る前に、今まで1回目、2回目の検討会の論点について事務局でまとめていただいたので、説明をいただきたい。

○ 資料10は、内閣府に置かれている男女共同参画会議監視専門調査会が「防災・復興における男女共同参画の推進」について、関係府省の施策の進捗状況などを監視し、取りまとめた意見である。平成24年12月14日に公表されており、男女共同参画局から情報提供があったものである。組織への女性の参画の他、避難所運営についての留意点などが書かれている。

資料11は、これまでの第1回、第2回の検討会での各委員の発表及び議論いただいた論点が非常に多岐にわたった内容であったため、事務局で類似した意見を集約して時系列的に並べかえてまとめたものである。

時系列に大きく分類すると7つに分かれており、要援護者への情報伝達体制の整備、避難支援の実効性を高めるための要援護者名簿の作成と活用、要援護者名簿の避難支援者への提供と要援護者の同意、緊急の避難支援を念頭に置いた避難支援、自助・共助・平時からの地域作り、緊急避難の後の要援護者支援、大規模災害への対応と分け、論点を整理している。

次に、資料12を説明する。資料の左側には先ほどの資料11の論点に加えて、第1回検討会議で配付させていただいた「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」資料や、「防災対策推進検討会議」の最終報告にて提言されたもの

も含めて論点として並べている。

資料の右側は、本検討会で見直し対象としている現在の災害時要援護者の避難支援ガイドライン記載内容のうち、左側に記載した論点と対応するものを、ガイドライン中から抜粋して並べ、比較対照しやすいようにしている。

資料13については、前回の「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」の議事概要である。

(午後2時28分休憩)

(午後2時39分再開)

○ キーワードとして地域福祉という言葉とソーシャルワークという言葉、要するに政策に方法論を入れる時代に入っている、このあたりの話をさせていただく。

第3回までの検討内容から、要援護者支援は一貫して実施すべきだという各委員の言うとおりであり、通常生活に戻るまで分断することなく一貫して実施すべきである。

それは、避難移動から避難所対応、そして仮設、借上げ住宅、みなし仮設と呼ばれているが、たまたま一般の住宅に賃貸で住んだとしても、恒久住宅へ行くまでの間を避難支援とする委員の発言が多かったと考える。

次に、現場主義・現地主義として、それぞれ被災経験のある行政の関係者又は福祉、医療、保健師たちも現場主義・現地主義であり、この主体者は避難住民であり被災住民であり被災地であり、そこで働く専門職であるという気持ちがよく伝わってきた。

他委員から発言のあった共助の伸び代をどう作るか考えたとき、やはり災害時ケアプラン、支援計画を徹底する、これは専門職の仕事でもあるが、現実的なもの、分かりやすいものを当事者とともに、そして民生委員・児童委員や消防団を含めて関係者とどう共有するのかがこれからの課題であり、介護保険や障害者のケアプランを含め、少し専門的に見直す時期にきているのではないかと考える。

また、支援者支援の話が大分出ていた。人作り、仕組み作り、これは東日本大震災で避難者支援にかかわる消防団の方々、民生委員の方々もだが、保険の問題をどう考えるかも課題である。

あるいは、防災・減災学習は実効力があると言われ、実際に効果があったという報告もあったが、福祉教育、ボランティア学習は日ごろから外国人の問題、あるいは心身に不自由を抱える方、あるいは高齢者、先ほど弱者という話があったが、その方々への接近方法を理解し、あるいは支援をする手法、スキルを学ぶ学習であるので、それがなければ減災・防災、災害学習が、災害が起こったときだけになるのではないか。

ここで、災害ソーシャルワークという言葉を挙げさせていただく。先だって宮城県と岩手県で社会福祉養成校協会の研究者や当該県の教員と、災害ソーシャルワークというテキストを作り、現地の学生あるいは応援に行っているボランティアの学生を対象に聞いたところ、ソーシャルワークは社会福祉の専門的な学問であるが、一般教育にすべきであり、ソーシャルワーク機能を法律、住宅、教育、医療、看護などのあらゆる分野で役に立つ機能であり、この考えをなぜ入れないのだという指摘が、多くの学生からされた。

機能としてコミュニティーソーシャルワークやソーシャルワーク機能を防災の政策に入れることが必要ではないかと考える。

地域福祉という日本が作り出した概念がある。英語に直すと非常に難しいといわれている概念であるが、これは次の4つの概念で構成されるものであり、これまでの各委員の報告と関連付けて整理する。

住民の福祉課題を解決することが地域福祉の1つ目の要素であるが、これは避難所であれば被災者の福祉課題の解決、衣食住を中心とするが、仮設住宅に行った場合、みなし仮設の場合、恒久住宅の場合、それぞれの福祉課題を解決することである。

2つ目の福祉課題の解決に向けて自治的に政策を展開することは、ルール作りやニーズ把握、要望や訴えである。

3つ目のコミュニティーを作るという要素は、各委員の事例の報告にもあったが、被災者による自主運営組織や見守り隊やコミュニティー作りである。

4つ目の福祉を支える住民になる、仲間を作る、これが共助の一番難しいところであるが、被災者自身による助け合いや学びやボランティア講座を、既に仮設住宅でやっておられることが報告として挙がっている。

これからの取組の中で、一般の住民の方、あるいは関係者の方々に、今やっている活動の中に災害支援や避難者支援を入れ込む工夫をしないと、別立てで行うことは、民生委員も、その他の方々も非常に苦労があるので、地域福祉というキーワードを使っただき、ソーシャルワーク機能を防災政策の全領域で取り上げていただくことを提案したい。

既に全国社会福祉協議会が生活支援サービスという形で、近隣の自然な助け合いから公的サービスまでをシームレスにつなぐことを行っている。これは様々な所でいわれていることであるが、住民と専門職、NPO、その他の様々な団体をどうつなげるかという方法を政策化するということを検討すべきではないか。

現在のガイドラインはよくできているので、それを土台に、しかし状況は変わっており、欠けている点、補充すべき点、補強すべき点もあるだろうから、そこを改正すべきと考える。

○ 最初に事務局から説明のあった、宮城県及び福島県での要援護者名簿の作成状況は市町村に聞いたと考えるが、名簿を作る過程で、おそらく地域で意識も高まったであろうし、もしかすると地域の避難支援者にとっては、要援護者名簿を作る過程自体が役に立ったこともあるのではないかと考えるため、軽々に避難行動には結びつかなかった、認識が低かったので活用が難しかったと断じてしまうのは、若干危険ではないかと考える。

○ 要援護者の登録制度の対象者は、まれに2級も対象となるが、ほとんどが市町村にいる身体障害者手帳1級と限られている。

実際には、他委員の報告の中で障害者の死亡率が2倍、場所によっては5倍、10倍のところがあるわけだが、死亡した障害者の身体障害者手帳は1級～6級までである。通常の日常生活の中では1級、2級、3級は重い、4級、5級、6級は軽いという程度はあるが、発災時は1級の人でも6級の人と同じ状況である。

そのため、制度の対象になっていない、登録できなかった人たちは、現在のところ支援の対象にはならないわけであり、要援護者の登録制度上の不備があるのではないか。そこは非常に問題ではないかと考えている。

行政の立場の委員に質問したいのだが、福祉サービス全体でネットワークを作っていく考え方は賛成である。しかし、要援護者の支援システムを作ると同時に、要援護者に登録できない人たちも含めた福祉サービスをすることは現実的なのかどうかということをお聞きしたい。

もう一つは、今、要援護者にかかわる情報が民生委員に開示しているところがまあまああるということであったが、災害の規模が大きかった場合に、外部から支援をする人たちが入ってくるわけであり、支援に入ってきた人たちは、民生委員がまず情報を持っているので、民生委員に対して要援護者の情報の開示を要求できるのか。

○ 登録している人をある程度絞り込むのは、実際の避難行動の実効性を上げるために、あまり多くの人を登録すると支援者が足りなくなるという実際上の問題からである。理念的には障害者だけでなく、全ての住民に対して、十分安全が確保できるように努めなければいけないと考える。そこに避難支援の優先順位をどのようにつけるかといった問題があり、やはり非常に重度の方々からまず支援をして、余力があれば次の方、さらに次の方と支援し、最終的にはすべての住民の安全を守れるように努めるべきだと考える。

しかし、行政だけではできないため、地域社会の共助の力、あるいは自助の力を高めることで全体の安全性を守っていくという考え方であり、障害程度の軽い方を排除するつもりは全くないが、優先度の高い人から順番にあげていくべきだ

と考える。

○ 本当に時間がない、例えば、30分以内で助けなくてはならないときは、やはり本当に重い人にある程度絞らざるを得ない。ただし、1級だけではちょっと狭い感じも正直ある。ただ、6級まで全員を名簿に載せたとき、時間がないときに、支援者との関係で全員を助けられるかという問題はある。

他方で、安否確認や避難所に入ってから配慮については支援対象を広げることが、むしろ適当ではないかと考える。

時間の切迫性や支援の能力を含めて、支援の優先順位をつけながら、しかし、最終的には全体に支援が届くようにと考えている。

○ 現在のガイドラインでも、障害程度で切る話ではないが、実効上という話と、事務局が説明したように、フェイズの問題として、避難生活支援はかなり広くとるべきであり、その議論が後手になってしまわないように整理しておくべきである。

他委員から報告のあった避難移動から恒久住宅まで、全て視野に入れて議論すべきだと考える。

○ 民生委員としては、要援護者台帳での障害者の捕捉率はあまり自信がない部分ではあるが、要援護者台帳を作成する時点では、本人に対して町内会、行政、消防、自主防災組織などと情報を共有するの同意をとっている。同意を得た場合は、支援者に対しても開示することができる。

中には、どうしてもだめだという方もいるが、そのときは近所の力でバックアップするように手立てをとるようにしている。

○ 要援護者の登録制度の考え方の根底的なところは理解した。要援護者の登録制度に対する期待とか誤解が多いと考えるので、障害者というだけでは問題があるのではないか。例えば、高齢者という言い方ではなく要介護高齢者、障害者といった場合、重度障害者という言い方で、ある程度だれが対象になるのか分かるように整理していただきたいと考える。

東日本大震災の支援活動で考えたことは、軽い障害というのはやはり健康な人が見たときの言い方であり、軽い障害でも、その障害で亡くなった人は多くいる。

私たちは要援護者登録制度の支援をするだけではなく、障害のために亡くなった人、障害が軽いという定義は何かという問題もあるが、障害を持つために亡くなった、または被災を受けた、大変だった人たちを支援するシステムを、別途に考えるべきではないか。

実際、東日本大震災でも手話通訳や筆記通訳について、厚生労働省も1級だけの支援という考え方は持っておらず、障害者手帳を持つ、または手話通訳を必要とする人、筆記通訳を必要とする人、相談支援を必要とする人に全てに対し、全国から相談員を派遣することを厚生労働省に認めてもらい、斡旋してくれたということで、かなりの人が助かったという報告を聞いている。

要援護者制度をもっと明確に出すことと同時に、別の支援のシステムを作るという考え方があってもいいのではないかと考える。

○ 先ほどの意見ともオーバーラップするが、障害というのは本人が持っている機能障害のみならず本人をとり巻いている環境要因との関係で重軽が決まってくる。例えば、家族状況によっても変わってくる。

東日本大震災では、全体は分からないが、例えば女川町では多くの障害者が亡くなり、死亡率は15%を超えていた。最も多かったのは精神障害であり、この方たちは、精神保健福祉手帳の3級、4級から始まる。そうすると、やはりあの状況で大パニックになってしまったのではないかと考える。そのため、必ずしも身体障害者1級が重いとは、それが重い面もあるのだが、やはりここは簡単に言えない。環境要因も加味した新しい視点も必要ではないか。例えば、障害者自立支援法では環境要因も関係しているため、手帳は使わず、新しい支援区分を設けている。

どこかで避難支援のプライオリティーはあり得ると考えるが、必ずしも1級が重いということだけでとらえては具合が悪い。障害者基本法第2条では、障害と社会的障壁との関係で障害の重軽が決まると書いているので、そこに配慮した視点が必要ではないか。今後、要援護者の定義、概念を決めるときに参考にしてほしいと考える。

○ 実際の現場では、要援護者対策を進めている方々は必ずしも等級だけを見ているわけではなく、家庭環境も含め、避難の支援が必要かどうかをかなり重視している。そういう面では、今、お二人の委員から発言された内容と合わせて、少し整理を行う必要と考える。

○ 形式的に判断することが難しいのは言われるとおりであり、その部分を補うものとして、先ほどケアプランや、障害者のサービス等利用計画などに、家庭状況や被災危険度なども踏まえて、支援計画を盛り込むべきであると考え。実効性を持たせるためには、そこまで踏み込まなければいけないと考える。

○ ここで議論の対象となる方々は、ふだんはそれぞれが自立のための様々な手

段を最大限に利用して、ぎりぎりの状況で自立をしている。それが、災害による環境の変化や時間的制約の中で自立が阻害をされてしまう。そこをそれぞれ災害の中で見るべきではないか。

先ほどの他委員の発言内容を借りれば、避難移動と避難生活、それから復興過程は、それぞれ違う切り口になってくると考える。

それから、もう一つは専門ネットワークという部分がある。

個人的にひとつ整理していただきたいのは、確かにここで議論をしている要援護者台帳は行政情報に基づいて作られている。

その一方、このガイドラインが作られた以降、介護保険制度は大きく変化した部分であり、移動の非常に難しい方、あるいは生活的にも厳しい方は、現実には分からないが、本来であればそこに必ずかかわっているはずなので、そこにはまた別の名簿が存在をしている。

そういう意味も含めて、少し当時のガイドライン作成時と状況が変わっているので、その2つのアプローチをどうするのが大事だということが、かなり共通をしていた指摘であると考えてるので、ひとつ整理をすべきではないか。

○ 要援護者台帳の整備の際に、障害者については福岡市の例だが、障害者手帳をお持ちの方々に、市から「民生委員が要援護者台帳を整備していますが、同意されますか」という葉書を出す。同意をするという方々の名簿をもとに民生委員が調査にあたる。

したがって、100%ではないが、かなりの部分が把握できていると考える。しかし、多様性があるので、災害が起きたときの支援方法は一人一人違うため、今後の課題としては、実効性のある支援のために、個別のカルテみたいなものが必要ではないかと考える。

また、大水害などの場合には名簿が流されてしまう可能性があるので、バックアップの問題をもう少し考えておくべきではないか。

○ いつの時点で要援護者名簿を民生委員などに渡したのかで、要援護者支援に大きな差がつくとも考える。名簿作成に当たって、実際に要援護者がどこにいるか調査をした場合、その名簿を確実に保持することが制度上可能ならば、一番有効だったとも考える。

名簿が作られているのに活用できなかった、あるいは名簿があったにもかかわらずそこに思いが至らなかったという指摘が多かったので、名簿が有機的に活用できるための前提条件として、個人情報保護に関する条例が自治体によって様々であると考えてるため、その部分を明確に整理する必要があるのではないか。

2点目に、東日本大震災では、一家族で複数の要援護者が存在したり、2階に

要介護者がいて、下に下ろすことができなかった、あるいは上層階にいたために情報が届かなかったことがあるため、必ず障害のある本人だけではなく、その環境について、先ほどケアプランとの発言があったが、そこまでの情報をつけて、情報を出すことが有効だと考える。

他に家族がいる、あるいは近所との関係があるところはよいが、そうでないと要援護者を置き去りにして避難しなければならなかったという話を多く聞いたので、要援護者の置かれている家族環境や近隣との関係も含めた情報を、名簿と一緒に具体的に出さないと、名簿を作るだけでは、有機的に名簿が機能するに至らない可能性があるのではないか。

○ 民生委員は担当地域の要援護者台帳は持っているが、校区全体、小学校全体となると、これは行政が持っている。

今後の課題として、災害が起きたときに民生委員が常時、家にいるとは限らないので、法定民協の会長が全体の名簿を統括して持つておくとかバーできるではないかと考える。

○ 広域避難の問題も起こっており、広域避難に対する個人情報の開示についても検討が必要ではないかと考える。

○ 法定民協の会長などが名簿を持っていても、現場では活用できなくなるのではないか。そのあたりはもう少しフェイズをきちんと議論すべきではないか。

個人的には、民生委員がすべての緊急支援をすることは困難であり、民生委員が情報管理をするのは、避難支援より避難後のフェイズ、あとは平常時ではないかと考える。

○ 他委員が報告された中のGPSを使う台帳作り。これは、京都府の精華町ではGPSにハードの情報を入れながら、ひとり暮らしなのかなど、要援護者の置かれた状況や属性、家庭環境を上乗せすることによって、要援護状態が分かる取組を進めている。

また、福祉学習として住民の方に、このGPS情報で「このくらいの雨が降ればあなたの地域はこうなりますよ」という脅しではないが、事実を知っていただき、どう周りの人と一緒に自分で逃げ、周りを助けるという自助と共助の住民力を作っていたかを実験的に始めている。

要援護者名簿の作成に当たって、現在のガイドラインの作成時から変わっているとすれば、ITをどのように使うのかではないか。これは別の議論になるだろうが、要援護台帳のイメージが今後どういうものを教えていただきたい。

○ 要援護者台帳は2つのフェイズに分けてとりあえず考えるべきではないか。

もちろんその2つは兼ねられるのだが、1つは避難支援、それから災害が起きた応急期、災害直後に安否確認をするための従来の要援護者名簿が一つある。こちらは、本来的に要介護の方、重度・中度の障害をお持ちの方の名簿であって、目的とするところは緊急避難の支援と安否確認の役目である。

もう一つは要援護者名簿と兼ねるかもしれないのだが、被災者台帳といわれているものがある。こちらは、避難生活以降を支援することを目的としており、例えば申請漏れがないか、罹災証明を迅速に発行するためとか、障害をお持ちの方に支援が行き渡っているかどうかを確認するためのものであり、対象者は被災者台帳のほうがより広くなると考える。

なぜなら、災害で障害になった方というのは事前には分からない。災害が起きてからなるため、そういう方は要援護者名を先に言って、要援護者名簿に載せるのは不可能である。

しかし、実際に災害で障害を負う方は多い。そのような方も含めて、被災者台帳は作っていくべきであり、障害の程度によってその限定をかける必要もあまりなく、広げることができる。障害者、高齢者に限らずにもう少し広いところまで支援が可能であり、この2つを概念的に整理する必要があると考える、

ITの活用は要援護者名簿、被災者台帳のどちらでもできるが、被災者台帳のほうが、徹底的に凝ったものを作ろうと思えば凝ったものを作れるのではないかと考える。今は電子媒体で作るのが当たり前なので、そういった形でやっていくべきではないかと考える。

ただし、要援護者名簿を民生委員や消防団、自主防災組織に渡す過程においては、電子媒体では、個人情報管理とかの関係もあるので、そこは従来どおり紙なのかもしれないが、そういった頭の整理を、自治体でしていただき、うまくいくところはIT化していくということかと、今のところのイメージとしては考えている。

○ 個人的には直後の避難移動を支援する名簿と、安否確認はかなり性格が違ってくるのではないかと考える。特にこれは災害の少ない地域はいいのだが、分単位で津波がきてしまう地域では、避難支援が非常に厳しいことも含めて議論をしておくべきであり、平常時の活動と自助が幾つかキーワードで出ていたが、そこに踏み込まざるを得ないという冷たい現実が片方ではある。

○ 私の町は今年の10月に「災害に強いまちをつくる会」という非常に分かりやすい会を作り、住民の代表も入れて具体的な対策をどうするかという議論を、平成24年11月と今月の2回行った。

それまでは、地域の課題が何か、それに対してどういう施策がいいかは職員がやるので簡単にできるが、住民を入れて2回行くと、住民の防災力はこの程度のものかというくらい、基本的な部分に分かっていないことが多い。我々はこれくらい分かってくれるだろうと考えているが、実際に防災の担当をしている副町長に言わせると、「町の防災行政無線はどこにあるんですか」と住民から聞かれる状況である。防災行政無線は町内各所にあり、日頃から大雨警報などを出しているが、これが一般的な住民のレベルだと考える。

先ほど具体的に要援護者の順番を考えて、例えば歩けない人から先と、順番を決めても、なかなかそうはいくものではない。やはり要援護者名簿を作ったら、そのときは手当たり次第助けるべきである。

そのためにも、現場の住民の実態を把握して、どう住民に知らせていくのか考えるべきではないか。もちろん自助も大事であるし、共助も大事であることは分かりきってはいるが、実際には、例えば自主防災組織に全住民が入っているのではなく、ごく僅かである。

しかし、いざ助けるのときは、やはり住民に出てもらわないと、自主防災組織や民生委員に出てくれと言っても、これは無理な話なので、住民全体に意識、あるいは知識をしっかりと持ってもらうなければならない。

私の町は2回議論を行って、基本的なことから教えないと、なかなか住民の防災力、地域防災力というのは出てこないと考える。

これから自助の大事さ、あるいは共助の大事さを、実践を通じて訓練を何回も繰り返す、あるいは会合をやって地域として持つことなどを徹底的に行わないと、いざというときには、本当に住民が動いてくれるのだろうかという危機感を非常に抱いており、年明けから会合を重ねると同時に、各地域でミニ集会のような機会ものを作り、私自身が出かけて行って住民に直接言うしかないと考えている。

制度、あるいは事前の準備としてやることは非常に大事だが、いざというときは平常心ではないので、そこを踏まえてこれからどう実践に生かしていくか考えるべきである。

○ 被災地へ行って福祉事業者や、要援護者の家族の方々から数十回にわたってお話を伺うと、準備がなかったこともあるが、支援に来てもらえなかった、あるいは必要な支援がそのときに受けられなかったところが非常に辛く、さらに言えば他委員が発言したように、使命感に燃えて、消防団や民生員の方などの支援者が、支援に行き行って亡くなられた問題もあるので、気持ちだけで支援をしてくれというのではなく、支援者は絶対に亡くなつてはいけないと明記すべきではないか。

ボランティアの世界も同じであり、ボランティアは絶対に被災してはいけないというのがやはり最初にある。その中で次の行動をどうするかだと考える。

もう一つは、支援者が被災したり、生活が苦しいと、要援護者の困窮度はさらに増す。支援者に対してどういう支援が行えるのかも重要な検討課題になるため、特に支援者の柱となる福祉事業者については、人を育てることが最重要であり、先ほど他委員が発言したように、災害時に適切な判断ができなければいけないため、ふだんからのトレーニングをするべきではないか。福祉事業者への防災のトレーニングをしなければ、よい制度やお金があっても動かない。人材育成が制度設計されるべきであると強く考える。

○ 様々な委員の話聞き、また現在のガイドラインも見て、ガイドラインはそれなりにできていると考えつつも、人間で言えば骨と筋肉があるが、どうも血液が通っていない印象を受けてきた。

最終まとめの議論をする前に、改めて頭の中を整理しておかなければいけないのではないかと考えると、やはり災害を受ける前の平時の話が重要である。

要援護者は災害があってもなくても厳しい生活をされているわけだが、災害によって厳しさが拡幅するので、例えば今まで検討してきた中で、障害者への災害に関する情報伝達を、障害者はハンディキャップがあるので、そのハンディキャップをどのように埋めていくかが一つ重要な話だと考える。

また、発災のときの対応として何が重要かとなると、まずは命を守ることになるが、その際に考えなければいけないのは、名簿も大事だが、名簿があるだけでは何の役にも立たない。名簿は作ることが目的ではなく方法論である。考えておくべきことは、ハンディのある方がだれかに援助してもらおうという話だけでは済まなく、災害があると援助をするはずの人も被害者になる。

そこを考えると、平時から、二重、三重にその方に実効のある支援ができる体制を作っておくべきなのは大きなテーマだと考える。災害がありました、避難してくださいという話があり、それから名簿を配りましたなどという話では間に合わないのだから、その対応も考えるべきではないか。

もう一つ、今、議論の中で命が守れた、避難できたということと、その後の生活がそれぞれ厳しいわけだが、その時々での支援は性格の違うものではないかと考える。確かにどこも厳しい問題はあるわけだが、そこをきちんと切り分けて方法論を考えるべきである。

例えば現実の問題とすると、避難住宅へ支援する際に、障害がある人だけ支援に行くなどということに実際はならない。もちろん特別なニーズがあるので、そこへの対応はしなくてはならないのだが、全体の支援の中でやるべきではないか。

そう考えると、全体に発災前、発災直後、その後の生活と、その中でそれぞれ障害者の支援をするとしても対象も、支援の仕方も違うし、その支援の仕方の資源の連携、だれがどうするかも違いが出てくる。

本検討会では、そこを意識して議論されていると考えるが、最終的にまとめるときにはそのあたりの切り分けをきちんとやらなければ、どこかにそれらしきいいことは出てくるが、実際にはなかなか動かないことになるのではないかと考える。

○ 様々な提言をしていく中で、どうそれを実施していくかが大きな課題だと考える。日頃の活動は大事だと考えるが、災害時に実際の活動ができるのかを踏まえて考えると、システム作りプラスそれを支援していく体制をきちんと合わせ持って実施すべきである。自治体だけでは動けない状況であることが東日本大震災を通じて実感しており、システム作りプラスどう支援していくかの体制作りも合わせて検討すべきではないか。

○ 先ほどの時間フェイズの議論は、他委員が座長をされていた障害者基本計画でもかなり意識をされていた。

なおかつ、本検討会は避難移動を検討する場であり、避難生活はもう一つの検討会が取り仕切っているが、理解をいただいて両方で議論は行い、整理をどちらで受け持つかということで理解をいただいているので、その議論は十分にしていきたいと考えている。

やはり最後は名簿ではなく個別プランが大事であり、個別プランを立てても実効性が難しいところがある。私どももここ4年ほど防災訓練の中で、個々の障害のある方々の避難計画を立てて実際に訓練をしている。

ただ、訓練をする場合には必ず支援者が必要であり、職員の場合はいいのだが、教員はだれからも相手にされない可能性があるため、実は結構苦勞しているところがある。

先ほどの男女共同参画ではないが、様々な形で社会に参画をしていく世の中におおそくなるので、在宅あるいは施設以外にも目配りが必要ではないかと考える。

個別プランを含める上で、他委員からは現地福祉保健本部の例や特に福祉事業者のBCPも含めてどう連携するのかの発言があった。これは現在のガイドラインでは、できなかった部分であり、時代変化とともにぜひ進めていきたいと考える。

3番目に応援体制をどうするのか。これも初回から発言があり、繰り返し出てきていることであり、本日の検討会でも国際、広域の応援の提案がされている。

最後は避難所生活、あるいは避難生活支援になるが、多様性があり、そこで男女などの様々な視点を入れていただいたが、同時にその多様性があるということの一つのブレイクスルーとするためには、よろず相談といった、ワンストップセンターとよく言うが、そこに行けばどこかにつないでくれるところ、それも、特定の等級で切るとかというのではなく、とにかくつないでくれる場所を作ること

が基本になっていくのではないかと考える。

個人的には、論点がやや名簿に偏って数が多かったとも考えるが、名簿を生かす部分を今までも議論いただいた中で幾つか見ていただければと考える。

もう一つ非常に大事だったことは、先ほどデータが水害のときにもなくなるといった話もあったし、最初に都道府県などとどう情報を共有しておくのかとの発言もあった。市町村機能が低下してしまった場合、福祉サービスの根幹が揺らいでしまうので、そこへの配慮も東日本大震災の教訓であったと考える。