

「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」（第4回）
議事概要

1. 検討会の概要

日 時：平成25年1月29日（水）13：30～16：00

場 所：内閣府庁舎3階特別会議室

出席者：田中座長、浅野、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

事務局から検討会報告書素案について説明を行った後、検討会報告書素案の検討を行った。

<主な説明・意見>

○ 本日は、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」の報告書素案を事務局で用意していただいた。まずそれに沿って委員に議論いただきたい。なお、今回は素案段階なので、本日の検討会での議論も踏まえ、事務局には内容を整理していただき、報告書案に盛り込んでいただくことを考えている。

目次から議論していただくが、長い素案ではないため、事務局から章別に説明をいただき、説明後に章別で委員に議論していただく。最後に、全体を通して議論していただくことを予定している。

今後は、時間的にもタイトになってくるので、率直な意見を早めに述べていただきたい。

○ 事務局からこれまでの3回の検討会での各委員からの報告及び協議を踏まえ、本検討会の報告書素案を作成した。報告書素案は、市町村向けのガイドラインに盛り込むべき事項を中心にまとめたものである。

【事務局より、資料1「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書（素案）」中の「目次」及び「1. はじめに」、「2. ガイドラインの改訂にあたって（見直しの視点）」について説明】

○ 全体のフレームとして、目次と「はじめに」、「見直しの視点」という最初の部分を大枠で議論していただく。報告書素案の中身、あるいは素案中の文言、全体のバランスも含めて意見をいただきたい。

○ この検討会は「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」という名称であるが、素案では全て「要配慮者」になっているが、文言を変えるつもりなのか。

○ 災害対策基本法上は、配慮という言葉が使用されている。要援護者という言葉は、災害がいったん起これば、身体の不自由等がなくとも、誰もが援護を受けることから、特に配慮を必要とする者として、要配慮者という言葉の方が法律に使用されている用語との関係で整合性があると考えため、ガイドラインの見直しの機会に、言葉の整合性を法律とも合わせるべきではないかと考え、要配慮者と整理した。

しかし、避難行動については、要配慮者も様々な局面で変わってくる。避難生活で配慮が必要な方と、避難行動で特に配慮が必要な方は異なり、分けする必要がある。そこを整理して、特に避難行動については、本当に避難行動が困難な方という意味で避難行動要支援者と表記した。

○ 要援護者という言葉は、一般住民に定着してきている。確かに健常者も避難をすれば様々な援護を受けるが、本検討会での「援護」の意味はそういうことを意味するのではなく、助けるということである。

逆に「配慮」としてしまうと、健康な方、体の具合が悪い方、全ての方に配慮をすることになる。今、言葉を変えると、これまで自主防災組織の中で仕事をしてきた一生懸命努力している方々に、分かってもらえないのではないか。一般的には要援護者という言葉で通ってきている。これを法律に合わせるということで、要配慮者とすると、配慮者の範囲を自主防災組織や民生委員等へ説明することは難しく、納得してもらうことは困難と考える。

○ 要配慮者への変更はこれまで議論もなく、いきなり文言が変わる事項ではない。文言を変える必要はあるのだろうが、それなりの理由と定義をし直すべきである。何も説明を書かずに、突然、要配慮者の文言が使われては、これまで要援護者対策に一生懸命取り組んできていた方たちをないがしろにしていると取られかねないのではないか。

○ 現場の立場から言わせていただくと、ここ何年かの間、地域に出て、要援

護者への支援という言葉を一生涯懸命訴えかけ、やっと地域の中でも広まってきた。最初は、要援護者という言葉聞いたこともないという方も多かったが、町内会、自治会も、最近はや援護者という言葉理解しはじめていただき、自分たちができることは何だろうと考えるなど、要援護者支援の機運が出てきたところであり、今、言葉を置き換えられるのは、正直厳しいと考える。

他県・市で実施している、要援護者の避難支援に優先順位、プライオリティをつける考え方は非常に有効だと考えるが、要配慮者という固有名詞を今後外向きに使うとなると、現場の混乱があるのではないかと考える。

○ 要配慮者への変更については、是が非ともこだわるものと考えていない。ここ数年で要援護者という言葉が定着してきているが、歴史的に見て20年、30年と使ってきた言葉ではないことも事実である。今後、20年、30年使っていく言葉として、法律の言葉に合わせた方がよいのか、それとも、ようやく定着してきたので、引き続き要援護者を使うのかは、委員の見解を聞き、それも含めて判断したいと考える。

○ この場で一度も議論していない内容である。委員の方々が何のためにここにいるのかという疑問を抱かないよう、検討会として議論をした上で、そうすべきとの提言を出すべきである。

○ 現場の立場からすると遺憾である。現場の地域の方たち、市町村の方たちからすると、混乱や、これまで積み上げたことを崩す話にもなりかねないという危険性を感じる。事務局の説明は理解できるが、検討会としてしっかりと議論をして、本来的に整理をすべきことではないか。

○ 「要」を取ると、援護者と配慮者となる。配慮はおもんぱかるという意味であり、誰もが災害時は援護者又は配慮者であるが、日本語としては配慮よりも援護の方が強く、また定着している。場合によっては、法律の用語の方を「配慮」から「援護」に改正すべきではないかと考える。

○ 「はじめに」のところが非常に寂しい。東日本大震災を受けて要援護者のガイドラインを改定しなければいけないという思いをもっと強く示すべきである。それはやはり教訓だと考える。

例えば水死者の60%は高齢者だった、障害者の亡くなった率はほかの方と比べて2～4倍以上との問題があった。特に地域とのつながりの弱い方々が多く亡くなられた。福祉施設や病院は安全だと考えていたが、その場所でもたく

さんの方が亡くなられた。また、支援者と言われる方が、要援護者を支援に行く過程で命を失うこともあった。これらの教訓があったので、それに何とでも対応しなければいけないという思いを「はじめに」のところでは述べていただきたいと考える。

教訓で付け加えれば、避難所が初期にその機能を十分に果たせなかったので、そこで衰弱や災害関連死をされる方も多かった。福祉避難所という制度はあったが、余り認知されていなかった。市町村自体が被災したので、支援すべき市町村から応援要請が出なかったため、応援が遅れたという避難直後の課題も多くあった。

さらに、被災地の現場では、様々なつながりで応援を求めたり支援をしたりして、支援を行ってきたが、受援力が弱い自治体では長期間厳しい状況であった。それらの教訓をきちんと示すべきである。

その上で、現在のガイドラインのどこがどれほどの役割を果たし、何が足りなかったのかを整理し、足りなかったことへの痛切な反省に基づいて、見直しの観点を示していただきたい。それがこの検討会でしかできない仕事ではないかと考える。

その観点到立つと、最初の「はじめに」と「見直しの観点」は、余りにも範囲が狭く、内容が浅いのではないか。最初に開いたこのページで落胆してしまうことになる印象が非常に強い。最初に、東日本大震災の痛切な教訓と反省、それに基づいて、ここで議論がなされた立脚点に立った見直しの観点をお示しただいて、そこから議論をスタートすべきだと考える。

○ 第1回目の検討会で指摘のあったデータと評価を少し入れるべきではないか。確かに、いきなり法的な話に入っているが、やはり東日本大震災の課題というのは示すべきである。それを踏まえての全体の枠を少し議論していくべきとの指摘だと考える。

○ 「見直しの視点」で、自助が原則である、自助努力という言葉がある。もちろん、いざ災害になったら自分の身を守ることは基本だと考えるが、政策文書で、しかも障害を持った方たちは自助が原則と記載されており、「津波でんでんこ」ではないが、立つ瀬がない。置いてきぼりと同じ意味である。

自助を全部否定するわけではないが、政策文書の中心に掲げるのは、障害分野からすると納得できない。公助という概念も、公は助けるというよりもあくまでも公の責任である。自助、共助、公助とよく使われているが、震災問題の政策文書で使うことはいかがなものかと考える。

○ 1回目の検討会にも当事者の意識、あるいは自己発信という指摘もされている。その辺りとのバランスを図るべきとの指摘だと考える。

○ 見直しの視点として、一つは、今までの自助、共助、公助では不十分だったので、やはり担い手を広げていくべきではないかと考える。そして、自助、共助、公助の深さも、さらに深めていくべきである。

もう一つは地域である。災害直後、短期間に人、物、情報が外部から集中的に支援として送られる仕組みを作るべきである。

第3点目に、そのために平常時から、例えば専門性の高い人材育成や緊急支援の仕組みを作ることが必要である。避難所マニュアル、福祉避難所のマニュアル等も単一の市町村ではなかなか作れない。専門性の高いものを作る、平常時から連携の場を設けて協議する仕組みを作っていくべきである。

○ 様々な場所から大勢の方、あるいは物資が集中的に入ってくることは当然予測される。要援護者なのか、要配慮者なのか、ここは範囲も対象も異なるため議論すべきである。特に、避難生活、災害時の要配慮者の支援のために連携や理解を促すことは必要であるが、理解だけでは進まないため、マンパワーをどう構成するのが重要である。災害時の要援護者に対するコーディネーターの養成は様々な自治体等で始まっていると考える。医療のDMATと連携する、あるいは他の専門組織と連携するための医療コーディネーターや地域のコーディネーターの仕組みも出てきており、災害時のコーディネーターという考えも出てきている。

人材育成の問題は、検討会報告書に書くべきであり、ただ理解をする、ネットワークを作るだけでは機能せず、人材育成が重要である。そのため、専門職だけではなく、保健医療や福祉、あるいはボランティアと障害者をつなぐことができる人材、すなわち総合的にコーディネートできる人材を育てるべきである。福祉避難所がほとんど機能しなかったのは、人的資源等の全体的なコーディネートがなされないまま運営がなされたこともあるのではないかと考える。

○ 「はじめに」に、個人情報保護について記載しているが、地域力、共助といった場合、個人情報保護法制がネックになるため、「ガイドラインの改訂にあたって（見直しの視点）」において、個人情報の適切な共有について記載すべきである。

○ 共助力を高めるために、個人情報保護法制についても、見直しの視点に記述するべきとの指摘だと考える。

○ 本検討会はガイドラインの改定という目的であるが、報告書自体が新しいガイドラインになるのか。報告書の体裁はどのようにするつもりなのか。

○ 検討会の目的はガイドラインの見直しであり、報告書素案ではガイドラインに盛り込むべき事項を中心に5ページ以下に記載している。ただし、基本はガイドラインに盛り込むべき事項を中心としているが、個人情報との関係の整理等、国が実施すべきこともあり、その前提がないまま改訂事項だけを記載するのでは、不十分な記述もあるため、それについては若干触れてはいる。

○ 要援護者に関係する様々な団体、各分野で要援護者に関わっている委員から、現場で何が起こったか報告していただいた。その報告は前回まで続いていて、その中から、東日本大震災の共通の教訓として何を読み解くべきなのか、そして個別の教訓として、例えば各カテゴリーに当てはめて考えていいのかどうか分からないが、要援護者対策を考える上では、ある程度絞っていかねばならないと考えるので、対象者別に個別に必要なものは何かという整理や分析していただいた内容が記載されていない。視点のところにも書かれていない。

他委員から教訓はどこに生かされているのか指摘もあったが、それ自体、ないがしろになっているのではないかと考える。

報告書の中に、要援護者名簿やこれまでの地域による避難支援に頼ったことが果たして有効だったのか、検討会として問いかけるべきではないか。もちろん、全ての事柄について解決する必要もなく、時間も限られているためできないが、少なくともこの検討会で話し合われたことをすくい上げ、次につなげていくための課題として出すべきではないか。

○ 対象別に記述するという提案は困難な課題ではあるが、これまで各委員から報告いただいた内容、思いを「はじめに」あるいは「見直しの視点」に盛り込んでいただきたいと考える。ただし、「はじめに」や「見直しの視点」だけが厚くならないよう、場合によっては、一部後ろに東日本大震災の教訓あるいは課題といったところを設けるべきではないか。

【事務局より、資料1「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書（素案）」中の「3. 避難行動における災害時要配慮者支援」について説明】

○ 安否確認のイメージは、いわゆる生存されているのかどうかの確認だけではなく、二次災害で亡くなる可能性が高い脆弱性の高い方が多いことから、そ

の地域、その場所で暮らし続けられるのかという確認も必要だと他委員から指摘もあった。

避難準備情報は、水害を想定して作った現在のガイドラインのイメージであり、今回の報告書素案には津波警報の話がされていなかった。防災行政無線も、今回の災害に鑑みた修正が必要である。

先ほどの繰り返しになるが、この検討会報告書が「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に入れ替わるものなのか、現在のガイドラインに検討会報告書から何か付加されるものなのか、どこの部分が新しく加えられているのか。位置付けが不明瞭である。

○ 基本的に、今までのガイドラインを全て捨象したものではなく、今までのガイドラインの記載内容も含めて、報告書素案の中に盛り込んでいる。ここに記載している内容は、仮に今までのガイドラインと入れ替えたとしても、今までのガイドラインを無視して作っていることにはならない。今までのガイドラインを踏まえ、新しい内容を付け加えて書くという趣旨である。もちろん、本日の議論を踏まえて報告書素案に付け加えるが、基本的にはこれがガイドラインになっていくというイメージである。

避難準備情報を残したのは、必ずしも津波だけのガイドラインにするつもりではなく、今までのとおり、風雨のガイドラインとしても使えることから、避難準備情報も入れている。

○ ガイドラインの中身がこのままの書式では、どこが継続されていて、どこが新しく足された部分は何なのか、逆に変更しなければいけないことは何か議論しづらい。

例えばだが、災害別に違う内容もあるので、水害ではこうしよう、津波ではこうしよう書くのか。現在のガイドラインは過去の水害の避難がうまくいかなかった経緯を踏まえて作られているため、現在の形になっていると考えるが、方針を委員会の中で議論しておらず、明確になっていないのではないか。

○ 今回改訂するガイドラインが現在のガイドラインに置き換わるものなのか、又は、ある部分に関して付け加える、あるいは修正をするものなのかという整理を一度しておくべきとの指摘である。

○ 特に発災時又は発災のおそれが生じた場合の名簿の活用手法だが、被災市町村が機能しない場合を含めて、例えば広域に調整を行う都道府県、あるいは支援に入る県内外の支援者、市町村、支援団体等への提供の仕方や名簿のバ

ックアップについては記載されているが、その活用ルールや把握する市町村主体が機能し得ない場合の名簿管理、情報提供の仕組みについても、具体的に盛り込むべきではないか。

○ 1 回目の検討会で都道府県への提供も議論になったので、それを受けての発言だと考える。都道府県との関係は記載されているが、そこをもう少し具体的に記載すべきではないかとの発言と考える。

○ 東日本大震災は何を教訓として残したか。それを考えたとき、被災地としては、要援護者、支援者の双方で大勢の方が亡くなったことを報告書の中でどう発信するかが最も重要である。

安否確認の実施については、この表現が判断に迷っているところである。もう少し具体的に説明すると、文中で不可能であると断言しているが、地震の場合、地域によって津波が来るまでの時間差がある。また、近地地震又は遠地地震があり、例えばチリ沖で起きた津波の場合では不可能だと言えるのか。安否確認の記載内容は、今回の東日本大震災を検証してあるかのようなではあるが、そうではない視点も必要ではないか。このように、津波の場合には様々なパターンがあることも検証して記載するべきではないか。

○ 消防団に関しては撤退ルールを議論しており、一概に不可能としては、現場は厳しいという指摘だと考える。

○ 報告書の書き方として、上から目線的になりすぎており、「何々するべきである」、「べきである」という書き方ではなく、例えば、「期待される」、「推奨される」、「強く求められる」など、その度合いに応じて語尾を丁寧にしながら、相手の方と一緒に進めていくべきである。「べきである」としては、反感を得ることもあり、余り得策ではないため、言葉の丁寧さを求める。

8 ページで避難行動要支援者班という新しい言葉が出ているので、変更するのであればやはり、しっかりと議論するべきである。自治体では要援護者班という名称で何年も通して活動しているので、配慮が必要である。

11 ページに施設入所者について触れていただいたのは有り難いが、施設において災害時の対応が検討されることが期待されると他人事のような表現ではなく、施設において災害時の対応を検討することを強く要請すべきではないか。市町村が施設入所者まで支援をすることは困難であり、要援護者名簿の対象からは外れると考えるが、施設がいざ避難場所であるとか、施設入所者が急遽避難しなければいけないときに、やはり市町村は支援をするので、施設と市町村

が連携をするなどの記述は必要である。

16ページは要援護者を支援すると同時に、支援者の命をどう守るか。支援者の責任にかなり踏み込んでおり、新しい内容だと考える。必ずしも全面的に賛成ではないが、支援者の責任範囲を明確にすることは重要であり、評価できる。

14ページに民生委員がコーディネーターとなり、避難行動要支援者を訪問して具体的な方法を話合っておくべきであると記載されているが、これは都市部では非常に難しい。先ほど担い手を広げると言った意味は、要支援者のところに実際に日頃から行っているのは誰かと考えると、福祉事業者や隣近所の方である。現状を踏まえると、ここは民生委員あるいは自治会あるいは福祉の事業者等、様々な方が訪問をして具体的な方法を話合っておくべきである。前回、私はケアプランやサービス等利用計画に盛り込むべきだと提言しており、最終的には制度でやるべきだと考える。

日頃から名簿を共有して一緒に防災訓練をしていた地域は助かったと、事務局が被災自治体からのヒアリングで聞き取った話もあるので、15ページに名簿を活用して事前の訓練をすることが基本であり、最重要であるので、その旨を盛り込むべきである。

17ページで福祉事業者について触れていただいたが、コミュニティーの役割は厚く書かれているのに対し、福祉の事業者の役割は数行しかないので、福祉事業者を担い手としてきちんと位置付けるべきである。

○ ケアプランを作成している方が利用者の状況を最も分かっており、日常的に関わっているので、ケアプランに制度的に位置付けることは重要だと考える。

もう一つ、避難行動要支援者の要件をさらに緩和すべきとの文言があるが、これは支援者の確保が難しい中である程度支援対象者の選定をしていかなければ、支援者の確保が難しくなるのではないか。制度を構築する市町村側としては厳しいのではないかと考える。

保健師、保健部門のかかわりが文言として出てこないが、例えば対象者を決める部分でも、防災部局と福祉関係部局が中心となる部分については、保健部門も入れるべきである。東日本大震災で、被災した市町村では、要援護者を支援のために、保健師が中心になって動いていたこともあり、報告書中に明確に記述すべきである。

○ 地域人材としてきちんと様々なファクターを位置付けるべきとの提言だと考える。

○ 最初の書き方から導入の仕方については抵抗がある。基本的な部分が公助に頼らない、自助で頑張るといった考え方の流れの書き方になっているが、東日本大震災の支援にかかわった経験から、公助も足りない、共助も足りない、そして、自助もかなり弱いという三つの教訓を学んだ。

全国各地で公助として、社会資源の整備や人材の養成のシステムの整備をするべきではないか。あるいは人材も質の向上も必要であることを東日本大震災から学び、地域でこれを生かしてほしいとお願いしてまわった経験がある。

この考え方を整備すれば、公助システムの整備と共助システムの整備、そして自助システムの整備という考え方に基づいて、このガイドラインを作るべきではないかと考える。

報告書素案 1 1 ページに地域の実情や避難支援の支援能力を考慮してとの記載があり、今の現状を踏まえての書き方であると考えるが、やはり支援をする方たちの体制、システムの強化、支援するための体制づくり、支援する側にとって必要な支援は何なのかをマニュアル、ガイドラインとして整備すべきだと考える。

報告書素案 1 2 ページに事例紹介があるが、この事例紹介を見ると、必要な方に必要な支援という考え方に基づいていると考えるが、事例の紹介の仕方がいかにして人数を絞ったかについて強調しているとの読み方もできるので、悲観的なマイナス思考の事例紹介は改めるべきだと考える。

次に、1 5 ページについては、聴覚障害者のエリアメールだけではなく、地域行政は防災行政無線のシステムの整備を図っており、導入も増えている状況である。

次に、他委員からも指摘されたところであるが、名簿が避難支援を保証するものではない、支援者の安全確保の観点からも適切ではないと言い切っては、何のために名簿を作るのか、この意義が分からなくなるのではないかと。名簿を作っても支援ができないという言い方で、名簿に登録することに積極的に手を挙げる方はいるのか。支援をするために名簿を作ることを示すべきであり、名簿を作っても支援ができないと言い切る表現方法は、表現としては不適切であり、表現を変えるべきである。

○ 要支援者という代名詞を障害者、高齢者と置き換えて考えると、支援を受ける者であっても、主体性を発揮できることがポイントであると考えられる。

例えば、東日本大震災では、発災後20分、30分は大混乱だったため、障害者の立場からすると、自分からここに連絡をとってみたい、ここがつぶれたら、今度は二番手、三番手ぐらいまでできる場所・支援者や連絡先が必要である。

要支援者という言葉はいかにも支援をされる側との表現であるが、要支援者

自身が主体的に声を出して、そしてふだんからバックアップを含めて連絡をとれるようになっておくが必要ではないか。基本は命を担保することであり、ガイドラインの見直しもその手段であると考えれば、要支援者の主体性という考えも、要支援者にとっては広い意味での支援であり、そのために連絡をとれる体制も検討して報告書に盛り込むべきと考える。

○ 福祉事業者の方が例えばホームヘルプをしていて大きな地震があったとき、福祉事業者の方は、ケアをしている方を置いて逃げていいのか、それともできる限りの支援をすべきか、というのが現場の悩みである。そのとき、やはりリードタイムが短いと想定されれば、本当につらいことだが、まず自分の身の安全を守ってくださいという指針があると、事業者の方は助かる。ただ、そのような指針を出し切れるかの真摯な議論がなされていなければ、空文化してしまうと考えるため、もう少し議論を継続すべきであるとする。

○ 現場の者として第1回検討会で報告したが、一人一人の利用者とその家族に対して山田町社協の入浴及び訪問介護事業所としては、必ずしも事業者が助けるものではないことを理解いただくよう説明している。

ただし、助けることができない、見捨てるのではなくて、ヘルパーがいてヘルパーが助けるものではないのだが、いたヘルパーは恐らく助けようとするので、そのときは利用者や家族も必ず協力していただくことは強くお願いしている。

誰が支援するかを利用者や家族で大体決めていただき、必ずその方が支援に来るとは限らないが、自分のうちはどこに避難するかをきちんと決めていただく。避難場所がこの地区はここが避難場所と決まっても、どこがその家族の避難場所とは限らないので、自分のうちの避難場所、その方の避難場所を考えてもらい、考えることで避難とはどういうことなのかをきちんと家族で考えてもらうようにしている。

報告書素案17ページにリードタイムが短い場合には避難支援を行うことは不可能であるし支援者の安全確保の観点からも適切ではないと記載されている。被災した者とすれば、本来は要援護者一人一人に、避難がなぜ必要なのか、その意味を時間がかかっても教えていくべきであり、誰一人として見捨てない、要援護者も諦めないで最後まで一緒に逃げてほしいという思いを一人一人の方に呼びかけていくべきである。何らかの手段で、自分が何かあったらどうするのかを考えていただきたい。

また、自宅に被害はなく、避難行動支援者が1人無事であってもとの記載があるが、1人でなくても老老介護で、2人でどうしようもなく、食べるもの

も電気もなく、介護用ベッドの中で何日も大変な思いをした方たちがいた。自宅に被害はなく、津波も来なかったが、停電によって大変な思いをしたという方たちがいるので、そういう方も見捨てるべきではない。

○ 報告書素案の17ページにある「地震」から次の段落の「むしろ、このような災害においては、」を削除して、安否確認は避難支援だけではなくて、助かった命を支えるのに有効なのだというメッセージをはっきり出すべきである。したがって、災害後に安否確認を行うことが極めて有効である。せっかく助かった避難行動要支援者の命を失ってはならないと記載内容を修正するべきではないか。

また報告書素案16ページの支援者の責任について、支援者は支援者本人や支援者の家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提となるという書き方よりも、支援者自らの身を守る安全基準をきちんと議論し、その旨を平常時にきちんと伝えておくということが大事であると、事前の問題として位置付けるべきではないか。

8ページの地域共助力を高めるための地域づくりという表現では、発災時は限られた人員でという表現を受けて、地域共助力を高めることを目的とし、地域において、より多くの支援者を確保できるようにすべきであるという御意見が出てきた。ここは数だけではなく、質も含めた人材育成を表記すべきではないか。

また施設の部分をどう表現するのかで他委員から指摘があった。東日本大震災の教訓の一つとして、いわゆる要援護者の方々の亡くなられた率が高い市町村は、実は施設が被災しているという指摘もされている。そうだとするならば、それを触れないわけにはいかないの、完全に施設任せと言っていいかどうかは疑問である。

福島というのは非常に特殊な状況であったが、要援護者名簿が無いために市町村としての対応が難しかったという事例もある。

ケアプランは、何人かの委員から意見が出ている。これをどう表現するかは、制度所管省庁との関係で難しいところだが、委員からも多くの意見が出ているので、事務局で相談いただき、次回、また議論するべきではないか。

【事務局より、資料1「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書（素案）」中の「4. 避難生活における災害時要配慮者支援」について説明】

○ 避難生活期における要援護者支援は、力を入れて取り組めば取り組むほど成果が上がる部分であり、重点的に取り組むべきと考える。いわゆる関連死で

要援護者の方々が亡くなることは一番あってはならないことである。発災直後の混乱期にある程度の方々が犠牲になるのは、準備していたとしてもなかなか避けられない部分もあるかもしれないが、発災72時間以降は、事前の準備ができていれば、要援護者の犠牲を最小限にできるのではないか。

そのときの視点として、現在のガイドラインにも相当詳しく記載されているが、介護事業者等の事業継続やBCPの視点、そこに行政がどう関わっていくかについて、もう少し今回の新しいガイドラインで踏み込んで書くべきではないか。現在のガイドラインでも様々に記載されているが、実際には、全国の自治体で介護事業者等と連携した取組は、なかなか進んでいないと考える。

自分の自治体も去年から取組を始めており、先ほどから他委員より提言されているケアプランや利用サービス計画という制度に組み入れてもらうことが本当は一番良い方法であると考えますが、例えば平常時行われている福祉の活動の中で、地域包括ケア会議や自立支援協議会を活用して、ふだんから連携強化を進めることや、要援護者と事業者と行政間の情報連絡の手順や共有の方法を明確に定めることが必要である。また、要援護者のスクリーニング、トリアージが、災害時にはどうしても必要になってくることを事業者に普及、啓発して、それを一緒に訓練していく取組が重要であることも報告書に書き込むべきであり、ほかの自治体も災害対策の視点で福祉サービス事業者との連携を進めていく機運が高まるのではないかと考える。

○ 避難者として、避難所における避難者だけが議論されているが、障害者を中心に、在宅の避難者の対応と、施設に入所している避難者への対応も入れ込まないと二次災害を起こすのではないか。

二点目は、様々なところから避難者の支援をするために多くの方たちが被災地に入るのは、この時期が中心となるが、個別ばらばらに入ってきては機能しないこともあるので、支援者を取りまとめる中間組織を立ち上げるべきではないか。

三点目は、他委員からも指摘があったが、現在のガイドラインに避難支援プランを作りなさいと記載されており、そのことが今回の報告書素案から抜け落ちている。避難支援プランに防災からの視点として福祉事業者を利用していることを入れ込むとともに、ケアプランにも入れ込んでいただくなど、防災と福祉の両面から進めていくべきである。

○ 「ウ 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動」について、派遣期間を基本的に1週間以上の活動期間とすべきと表記があるので、ここについて意見を述べさせていただく。

厚生労働省は、被災地、都道府県知事からの要請により、全国の自治体に対して、保健師の派遣調整を行っている。東日本大震災では、この仕組みにより、保健師を中心に1万1,000人の派遣調整を行った。

中越地震の経験を踏まえ、現在は発災から当面の派遣は最低5日間活動できるよう、移動を含めておおむね7日間と定めている。この理由は、避難所に張りついてほぼ不眠不休に近い形で活動することを勘案して期間を定めている。また、多くの保健師を派遣するために、派遣調整の標準化を図るという観点からも期間を定めている。

現在、厚生労働省でも被災自治体の幹部や保健師、派遣された自治体の保健師、有識者等によって、東日本大震災の経験を踏まえて、保健師の派遣に関する在り方について検討を行っており、7日以内と示すことが望ましいという意見が大半であることから、7日以内と定める予定としている。

厚生労働省としては、現在のガイドラインでは保健指導の派遣期間を1週間以上とあるが、厚生労働省での議論としては派遣期間7日以内で許容いただく示し方としていただくようお願いする。

○ 厚労省側から別途検討が進んでいることも含めると、関係省庁が連携して、もう少しトータルに検討を進めていくべきである。

○ 委員からの指摘事項については、厚生労働省とも調整し、対応する。

○ 避難生活における支援の構成として、(1)が避難所における要援護者の支援、(2)が大災害時に大規模災害への対応というのは、分け方が違うのではないか。基本的には大規模災害に対して、各自治体だけでは対応できないという反省を踏まえ、現在のガイドラインを改定するべきだと考える。大規模災害への対応は基本となるので、問題の立て方が違うのではないか。例えば避難所あるいは福祉避難所、在宅、障害や高齢の種別、そういった分け方が必要ではないかと考える。

全体として、市町村主体で行うと記載されているが、市町村で対応できなかったため問題が出るので、特に発災後に市町村が何々を行うことは現実的ではないと考える。

市町村が都道府県や国に要請を行うと記載され、その後に、その暇がない場合は都道府県や国が入るという形式になっているが、先ほど他委員からも指摘があったように、広域連携、広域支援の調整の仕組みは市町村では作れない。国が中心になって、広域支援の調整の仕組みを整えるべきではないか。先ほど保健師の派遣については厚生労働省が行うとの説明があったが、保健師は自治

体職員が中心でやりやすいかもしれないが、一般の介護事業所の職員派遣については、直接国が指導することはできないので、中間支援組織等が応援調整に入るべきである。その仕組みを作って、被災した場合でも支えていくことが必要である。

国が責任を持って行うべきことは、まさに広域調整、専門性の高い人材育成である。また、福祉避難所のマニュアルづくりを全国の自治体、おそらく10万人以下の自治体が8割くらいであり、そのような自治体に対し、自治体で作るべきだと指導するだけでは、要援護者支援につながらないのではないか。現実の市町村の対応能力を見ながら、国がどこまで支援するかをきちんと検討すべきである。

報告書素案12ページに常時の介護や治療が必要になった者は、速やかに特養への入所や病院の入院手続をとることと記載されている。福祉避難所はできる限り短くすることが望ましいため、福祉仮設住宅への入居や高齢者世話付き住宅への入居、社会福祉施設等への入所を積極的に活用すると、さらっと記載されているが、このようにできるのであれば苦労はない。現場では非常に苦労して一人一人の方をどこに置くのか調整したので、それも踏まえて記載いただきたい。

平常時でも特養への入所待機者は大勢おり、様々な調整をしている状況であり、速やかに行うこと、努めることと記載されていることは、自治体としては非常に厳しく、記載内容に配慮すべきである。

○ 報告書素案19ページに介護者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先を決めて対応すべきである、その際高齢者等で「一番困っている人」からの記載があるが、「一番困っている人」という表現は適切なものか。いわゆる介護者の有無だけではなくて、本人の状態に応じて、その都度対応をせざるを得ない。介護者がいない方でも健康状態の悪い方もいるので、健康状態という文言を入れるとともに、困っている方をどのように判断するかを説明する文言も必要ではないかと考える。

○ 東日本大震災を受けて、要援護者対策の何が問題だったのかという分析の整理がなされていないことが、報告書素案への記載漏れや整合性のなさ、下手すると現場から反発を買いかねない記述になっているのではないかと考える。

災害が発生する前と発災直後の避難誘導、とりあえず避難所を開設したぐらいまでの時期と、救援の手が入り出す時期をきちっと分けて、それぞれに時期に何が問題になったのかを前書きで整理すべきである。

要援護者は誰で、対象をどう考えるのか。

名簿の活用方法も、安否確認や避難生活の支援まで、名簿の作成目的や活用方法が広がってきている。それらの内容を明確に記載する。

また福祉避難所の設置や機能に対して、必要性の認識が広がったこと、関係者間の連携が必要であることなど、一つ一つ議論すべき点を整理すべきである。

避難生活の話も、一般の避難所、福祉避難所、在宅避難者支援、専門支援の在り方と、明確に論点を分けえる必要があるのではないか。

本検討会で議論している要援護者支援は専門性が必要であり、住民の共助の支援の話ではないので、都道府県や国がどういう形で支援体制を整えて、支援に入るのか記載されるべきである。

例えばA市の防災計画では、市ができることと県と連携すべきことだとか、明確に分けて記載されている。それらの重層的なことを明確に示すべきである。このままでは、要援護者分野の専門家や当事者が集まって議論している意味がなく、改定にはならない報告書になってしまうのではないかと考える。

○ 東日本大震災における要援護者対策の評価をきちんと整理すべきではないかと考える。

専門的な支援という部分については、3月以降ももう少しどこかで議論する必要があるのではないかと考える。

○ 避難所生活については、他委員からも発言があったが、「一番困っている人」という表現では、自分が困っている、自分が大変だ、つらいと言える方、見た目にも分かる方はいいのだが、自分が困っていることを声に出せない方たちもいる。実際、被災地では本当に食べるものがなくて、硬いおにぎりを1日で1個だけという現実もあった。出されたものを、仕方がないから食べなければいけない、今日はこれしかないと言われれば、食べられないと思ってもそれしかないと言って食べてしまい、それで体調を崩して入院されたとか、今も大変な状態にいる方たちが多々いる。そういう方もいるので、もう少し違った表現で記載していただきたい。

また、今回自分が被災して福祉避難所という言葉を知ったわけだが、B地区にある被災を免れた施設が福祉避難所となりに、一気に何十人も行ったが、施設側も人的にもスペース的にも、受け入れる余裕があるわけではなかった。要援護者一人、例えばおじいちゃんがついて、その方に介護者のおばあちゃんがついて、お孫さんがついてと、どうしても家族が団体で入る、あるいは家族の中に福祉避難所から仕事に行く方がそこにいると、施設自体が、本来の入所者への通常の業務を行えない状況になった。

行政として、福祉避難所の基準的なものを作っていくべきである。中には車

いすの方が3月に被災して、8月末に仮設住宅に入るまでに7カ所、福祉避難所を点々とたらい回しされたという事実もあり、やっと8月のお盆過ぎに仮設住宅に入ったという事例もあったので、そのようなことが繰り返されないよう配慮すべきである。

○ 障害分野は新しい障害者基本計画、これは向こう5年間又は10年間のものであり、2013年度が切換え期である。この計画を策定する中で防災、防犯について議論してきた。特に東日本大震災後の初の長期計画である。

障害分野からすると、まず時期区分として、訓練期あるいは警報期、そして発災直後、避難所、仮設住宅という時間軸が一つある。もう一つは障害の種別、程度別という軸がある。これらの多軸を掛け合わせてどのように対応するか計画するか検討してきた。この計画は、障害分野だけではなく、その延長に、おそらく認知症や高齢者の支援のためのヒントもあるのではないかと考える。この件については、少々まとめた文書もあるため、できれば次回に配っていただきたい。

また、座長に伺いたいのは、今後の進め方である。議論すべきことは、まだまだあるのではないかと。できれば団体と、文書にしてきちんと提案したい。今回の報告書素案を受けて、各委員からも様々な意見があるのではないかと。次回の第二次素案に生かしていただきたい。

本日の検討会では個人情報保護制度の問題はほぼなかったが、私どもの団体ではこの間、C市とD市と守秘義務の契約、協定を結び、全名簿を公開いただいた。名簿公開について個人情報保護法制では、個人の生命あるいは健康、財産が危ない場合には情報の開示はできるにもかかわらず、なぜ開示しなかったのか。もしかしたら、開示しない方が無難だというぐらゐの理由なのか。この検証もなされていない。

さらに以前から提言しており、先ほど他委員も言ったが、なぜ障害者の死亡率が住民全体の死亡率の2～4倍となったのかの検証は誰もしていない。記憶がはっきりしているうちに、全てを把握することは無理にしても、国としてできる範囲で検証をすべきではないか。

○ 今後の進め方として、本日の検討会で各委員からかなり細かい指摘もあり、この場だけでは十分ではないという思いもあることから、事務局に連絡をいただきたい。

それをできるだけ、そのまま反映していただきたいが、それぞれの立場で異なる観点もあると考えるので、その場合は検討会で議論をせざるを得ないと思われる。予定について、事務局ではどのように整理されるか。

○ 本日、報告書素案の形でお示しましたが、本日の御指摘された内容と後日委員等からの追加意見を含めて、また事務局として修正を行う。この会議そのものは、次回は3月であり、年度事業であることから3月までで終了となるが、その間、事務局と委員の間で何往復か意見照会をさせていただく。遠方の方も多いので、必ず事務局が伺って相談することは、実際には困難だと考えるが、論点が多岐にわたって、事務局だけでは対応が困難であれば、伺わせていただくこともある。基本的にはメールも含めて数回、相談をさせていただくとともに、関係省庁とも協議の上、事務局で調整をさせていただきたい。次回は、どうしても事前に調整がつかないことを中心に、第5回検討会で議論いただきたいと考える。

○ 他委員から最後に個人情報保護の問題と名簿の問題について、報告書素案の前書きには明確に記載されているが、本論中では、目的以外の目的であっても内部で利用出来るよう、また必要があるときには都道府県の関係者に対して必要な情報の提供を求めることが出来るよう、法的に手当てすべきであるという1文にすべてが込められているという理解でよろしいのか。

○ 個人情報保護との関係は事務局としても非常に関心を持っており、今回の東日本大震災でも、個人情報の関係で要援護者対策の身動きがとれなかったという問題がある。これは避難支援者、地方自治体の職員、障害者団体の方々からも指摘されている。

また、名簿と個人情報保護の関係と言っても、幾つかの局面がある。

一つは、市区町村内部で、名簿を作る段階において関係部局間の連携がうまくいかない理由の一つに、例えば、福祉部局が持っている情報を防災部局に渡すということが、個人情報保護条例の目的外利用禁止規定に引っかかってしまって渡せないことがある。要介護度の情報は介護保険を運用する上で老人部局や高齢者部局が持っているとしても、要援護者名簿を作るために防災部局が提供依頼を行っても、目的外利用に当たるため、情報の集約ができない。この目的外利用の壁は、是非とも解決すべきだと考える。

二つ目の局面としては、名簿を作った後に、今度はそれを平時の段階で避難支援者に渡すことについて、避難支援者側からすれば全部もらっておきたいという気持ちもあるだろうが、以前に、幾つかの障害者団体を伺った際、平時の段階で名簿情報を渡されることに抵抗感を示す団体もあった。個人の意思を尊重して、同意を取れた方のみ渡すべきだと言われており、そこは現在の個人情報条例でも制約となっているが、そこは制約のまま残しておくべきだと考える。

本検討会においても、その部分について異論は出ていないと認識している。三つ目の局面としては、災時ないし、それこそ避難勧告が出てくるような時点においての名簿の提供については、今の個人情報保護条例でも問題なく生命や身体の安全におそれがある場合、まさに切迫した危険のあるときは渡してよいことになっており、現在でも差し支えなくできるが、市町村職員の中に誤解している方がいて、個人情報保護の観点からできない運用しているところがあるため、そこは今後法的に対応すべきだと考える。

四つ目の局面としては、時期的には一番遅いケースだが、発災後の安否確認のときに、市町村が安否確認してくれないため、障害者団体の方が代わりに安否確認を行うときに名簿を渡してもらえないというケースがあったと聞く。この検討会でも議論がされたが、難しい問題がある。今はNPO団体等は比較的簡単に許可が取れるため、名簿を悪用目的で入手しようとする団体もある。そのため、あらかじめ協定みたいなものを事前に結び、協定を結んだ団体に渡す形にするべきである。災害が起きてから、様々な素性の分からない団体が押しかけてくるので、どの団体に渡すか、ルールをあらかじめ決めておくべきだと考える。

○ 今の個人情報の四分類を始め、過去に議論されてきた部分が大半であり、この検討会としてどう一歩進めたかが、報告書素案中でよく見えない。

ある意味では、この部分の検討については、今まで余り議論する時間がなかったのではないかと考えており、他の委員も、さらに議論を深めたいと考えているのではないか。

○ これまでの検討会でも事例報告、また本日の検討会でも他委員からお話があり、正直言って今回の素案について、分かりづらいところが非常にあったと考える。

今回、様々な自治体の方に入っていただき、東日本大震災の教訓が非常に多く提言されており、大変勉強になった。その意味では、他委員から指摘されたように、東日本大震災の教訓はできるだけ反映させるべきではないか。

他方で、事務局としては、災害対策基本法を改正して要援護者名簿を法制化するという重いテーマを持っている。様々な法制的検討も行っている。ただし、そのことが報告書素案ではあちこちに分散して記載されているため、委員の方にとっては、よく分からない部分もあったのではないかと考える。

大きく分けると、これまで様々な議論してきた中で、教訓があるわけだが、この検討会のアウトプットとして事務局が考えているのが、一つは要援護者名簿の法制化であり、その制度設計を内閣府として考えているというのが一つあ

る。もう一つは、今日の報告書素案はガイドラインの見直すべきことの提言であり、ここで議論したものをガイドラインへどう反映させるのかが分かりやすいように記載すべきである。さらに、三つ目として、多分その二つだけではフォローできない部分があるので、それは本検討会とは別に、避難所の検討会があり、そちらの議論とも関連することから、適当な場合は避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会反映すべきと考える。

本日の委員意見を踏まえて、報告書の書き方の構成、概念を整理された上で、座長とも相談いただき、次回を開く前に大まかに考えているアウトプット、構成をある程度共有する方が議論すべきである。

要援護者名簿の法制化とガイドラインの見直しという、その両方の論点が報告書素案中にはかなり入っているのだが、一方で、今回この検討会で多くの委員から報告された東日本大震災の教訓や反省点についての記述を厚くするべきだと考える。

○ 要援護者の法制化の話は、この検討会で整理がなされていない。様々に御説明いただいて、要援護者対策のためになるのであれば、文言の変更や議論があるにしてもそれは変えようかと考えられるが、十分な議論がなされないままでは、検討会報告書に了解を出せない委員も多数いるのではないかと危機感を持っている。

そのため、まとめ方として、最終回となる次回検討会の前に、もう一回検討会を開くことが可能なのか、もしくは不可能なのかを示しいただきたい。もし、開催することが不可能であれば、進め方の道筋を説明していただきたい。そうしないと、他の委員も含めて、納得できないと考える。

○ これまでの検討会では、委員からのまとまった報告はいただいたが、その質疑に終始時間が取られてしまったため、論点の議論が未だ十分には行えていないというのが、各委員の認識だと考える。私もできるならばもう一回開催すべきではないかと考えるが、年度末であり、もう一度開催することが可能かどうかという日程的な問題もあるかとは考える。

○ 民生委員、あるいは防災団体、福祉関係、行政の防災関係と、委員の所属する各分野・団体において、それぞれの問題点が発生しており、その検証が足りなかったと考える。

また、要援護者名簿の作成をどうするか議論がまだなされなかったため、なぜそれが必要なのか、それに対して障壁となる個人情報の問題と、要援護者の命の問題が絡んでくるので、そこはさらに議論すべきではないか。

また、避難所に来る前にけがをされた方、あるいはもう生死をさまよっている方がいたが、中越沖地震あるいは中越地震のときにも医師不足が発生した。その際、重症か軽症で三段階に分け判断されたが、実際には重症の方であっても、様々な手段を用いて、現在も生存している。医師不足に関して近隣町村との連携を密にし、災害時に医師の確保についても連携を取りながら命を救うべきである。

関東管区警察署の訓練が自身の自治体で行われ、警察としても、重症の方、軽症の方を分ける研修が実施されたが、その中でも、医療によって生存可能な方もいると考えるので、厚生労働省に対して、医師の確保を行っていただきたいと考える。

○ 医療、福祉がどう連携するべきかを提言されたと考える。

○ 第1回目の検討会で、要援護者名簿の法制化に当たって、市町村の負担をどう考えるかの説明があったが、十分に論議されていないと考える。E市の事例だが、新たに避難者プランの見直しを行った際に、民生委員や行政区に要援護者対策が任せられ、受ける側としては非常に苦労があるとの新聞報道があった。

現状を考えると、要援護者対策について住民説明等を行うことを考えたとき、今までの議論でも他委員から指摘されたが、マンパワーの問題について議論すべきであると考ええる。

○ 東日本大震災の教訓を明確に位置付ける章を作るべきとの指摘があった。要援護者名簿の法制化に関して、要援護者支援に役立つならば、それは必要だが、問題点も含めて議論をすべきではないか。また、東日本大震災の教訓も踏まえた支援のスキームあるいは人材育成をもう少し書き込むべきではないか。

個々の文言の表現については幾つか指摘があったので、それは反映していただきたいと考える。

○ 先ほど座長や各委員から、最終回の前にもう一回検討会の開催してほしい旨のご希望もあるので、委員の日程調整をさせていただきながら、判断する。万が一、仮に開けない場合でも、各委員と丁寧に調整させていただき検討する。

マスコミの関心も高く、一切資料を出さないわけにはいかないの、基本的に資料を公開することは第1回検討会で申し合わせていることから、本日の検討会の報告書素案については、申し合わせ通り公開する。ただし、各委員がそれぞれにコメントしていた内容と矛盾しないように、座長と事務局対応する。

○ 本日の検討会は報告書素案に対して、各委員から意見をいただき、その取りまとめを行ったと説明する。

○ 次回検討会の開催について、事務局から、万が一と言ったが、ここまで議論していて、画竜点睛を欠いてはいけないし、最後の詰めだと考えるので、万が一のときには、最後の検討会は討論時間を多くするなどの工夫が必要だと考える。

また、今日どうしても出し尽くせないことがあるので、これに関しては文書で出すことは可能か。

○ 事務局としてもありがたいので、文書という形式だけでなく、様々な形で事務局にお知恵を提供いただきたい。

○ マスコミへの対応は検討途中との回答で問題ないと考えるが、要配慮者という言葉がドラスティックに変わっていることをそのまま発表して、そのまま新聞に言葉が変わると出てしまったらどうされるのか。

○ 基本的に議事は非公開だが、要配慮者については委員皆からも多数意見を承ったので、そこだけは誤解のないように、座長ないし事務協で対応する。

○ 検討会はもう一回増やすべきである。座長が出席の下、委員の3分の1、4分の1の人数になってもいいので、最終回までの間に1回開いていただくなど、何らかケアが必要だと考える。

○ 大方の委員意見は最終回前にもう一度開催することを希望されているが、日程調整も含めて、事務局で検討していただくこととしたい。