質の向上ワーキンググループ（第3回）　議事録

日　時：平成27年11月17日（火）13:00～15:00
場　所：TKP　ガーデンシティ永田町カンファレンスルーム4B
出席者：田村座長　浅野、伊東、浦野、柄谷、中村、橋本、長谷川、山岸、各委員
　　　　内閣府（防災）：中村参事官、太田、前田
　　　　事務局（社会システム㈱）：高光、市原

議事録：
〇中村参事官
　本日はお忙しいところお集まり頂きましてありがとうございます。これから質の向上ワーキンググループを開催致します。
　まず初めに、個別にもご挨拶させて頂きましたが、10 月 1 日より被災者行政担当参事官として着任致しました、中村でございます。どうぞよろしくお願い致します。
　資料のご確認ということでございますが、議題に直接関係あるものとして資料 1～5、あとは参考資料として 5 つ程ございます。参考資料 1 は議題 3 に関わること、それから参考資料の 2～5 は議題 5 の報告に関わることでございます。不足などにお気づきの場合には、事務局の方にお知らせ下さい。
　ではここからの進行につきましては、座長の田村先生にお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

〇田村座長
　皆さんこんにちは。水害など色々な事が起こりまして、大分不規則にはなっているのですが、粛々と進めていきたいと思います。よろしくお願い致します。
　まずは議事次第をご覧下さい。本日決定すべきことは、今後の進め方とアウトプットイメージの共有です。アウトプットの中では、避難所ガイドラインを作りたいと考えておりますので、まとめ方について、事務局から説明があった後、皆様にご意見を頂きたいと思っています。
　それから委員のプレゼンテーションということで、「避難所養成リーダーの育成について」橋本委員からインプットをして頂きます。それから、母子救護訓練に参加して参りましたので、そのご報告をさせて頂きます。そして議題３、４、５合わせて、避難所の実態について、皆様から再度ご意見を頂きたいと思っております。ですので、今回意見を言うタイミングは、２回ございます。
　それでは早速始めていきたいと思います。まずは、質の向上 WG の今後の進め方とアウトプットイメージについて、事務局よりご説明頂きたいと思います。

≪議題２≫
○中村参事官
　それでは資料２をご覧下さい。上半分でスケジュール的なこと、下半分でアウトプットイメージをお示ししております。
　まずスケジュール的なことですが、前回第２回を開催し、トイレに関することを特に議論しており、ある程度の整理は出来たと考えております。最終的にまた議論頂く場を設けることにしておりますが、一区切りということで、質の向上という観点から一般的全般的な議論をお願いしたいと考えております。今後の進め方は、避難所の質の向上のために、現場で使えるガイドライン的なものの作成が有用ではないかと考えておりまして、それについて、プレゼンテーションないしヒアリングを交えながら議論をお願いしたいと思っています。
　ガイドラインについて、どういうものをイメージしているかということで、図をご覧下さい。かねてから現行の取組指針には、実効性と具体性に欠けているということで、どういうことに取り組めばよいか分からないというご指摘を自治体等の関係者からも頂きましたし、今までの親検討会、WG の議論でもご指摘をいただいているところでございます。そこで、WG のアウトプットとして、こうした課題に応えるべく、避難所ガイドライン（案）を作るのはどうかと考えております。詳細については、次の議題になりますが、大まかな発想から申しますと、作成の考え方としては、「取組指針に記載された事項を具体的に説明するもの」「自治体の職員の方に使って頂くもの」を想定しております。その下は、最後の枠囲いと同じようなことを書いておりますが、「避難所の指定から解消までを時系列に見て、フェーズ・項目ごとに作業を出来るだけ細かく書き出して、誰が何をどのようにするべきかを明記した」ものを作るのはいかがと考えています。その際に現行の取組指針をどうするかですが、総括的な位置づけとして扱い、これ自体には大幅な変更は加えずに、この場でいただいている議論も含めて、総括的というレベルの中で、反映すべきものがあれば、反映していくということで、必要な範囲内で修正を行うという書き方をしていますが、そういう対応をしてはどうかと考えております。そのような考え方の中で、恐らく何らかの修正がなされた取組指針があり、その下に先程申し上げた、避難所のガイドラインや、トイレのモデルケース、これは名称は変わるかも知れませんが、そういったものがあれば、我々はよく総論と各論ということで、「ぶら下がっている」という言い方をしますが、そういう関係に立つものとして、整理をしていければ良いと思っています。
　このような考え方の中で、表に戻って頂きまして、このような性格のガイドラインを、今回は、全体のまとめ方のイメージについて、それを受けて次回ないし次々回において具体的な内容について議論頂きたいと考えています。この過程で、今日であれば、橋本委員からプレゼンテーション頂きますし、次回 12 月 25 日に予定している第４回 WG の中でも新潟大学の医師の先生からお話を伺うということを考えておりますが、その他の先生方におかれましても、インプットがあればお願いをしたいと思っておりますので、事務局の方

に言って頂ければ、座長と相談し対応させて頂きたいと考えています。
最後に、既に日程調整のご連絡をしているところですが、当初年内にとりまとめを行うということで、ご案内申し上げておりましたが、福祉避難所 WG も含めまして検討状況を見ますと、おかげさまで活発な議論で多様なご意見をいただいておりますので、今年度内くらい時間を使ってはどうかと考えておりますので、お力添え頂ければ幸いでございます。

〇田村座長
私の方から補足させて頂きますと、本日はある程度まとめ方について合意したいと思っています。親委員会が 12 月 16 日にあるということで、全体のまとめ方を共有するという、矢守座長のお考えはあると思いますが、私がイメージしているところです。
それを受けて次回第４回に、文章案を見て頂き、たくさん意見を頂きたいと考えています。そして２月 10 日に最終の意見を頂く場を作りたいと考えています。このあたりについても、インプットをいただいて、最終的には 3 月 7 日に最後の親委員会があるので、その前ということで、資料には 3 月上旬とありますが、皆様の予定を見ますと今のところ 2 月 26 日になりそうです。ですので、2 月いっぱい皆様から意見をいただいて、もしご出席頂けるならご発言頂き、そうでなければ別途ご意見を頂ければと思います。すでに取組方針があるので、これに基づいて下にぶら下がるような、自治体職員の皆様がどうしていくかというところを書いていきましょうということです。ただ、自治体職員の皆様だけで避難所の運営をして下さいということではなく、取組主体はそこに留まらないので、ご意見を頂けたらと思います。ただ、読み手として想定しているのは、自治体職員の皆様だということを念頭に置いて頂けたらと思っています。
それでは、具体的な取組方法は、後ほどご説明致しますが、何かご質問ございますか。

〇浅野委員
全体の取組指針を修正されたものがアウトプットとして出るということですが、具体的なガイドラインが、福祉避難所 WG と合わせて３つ出るということですか。

〇中村参事官
実は福祉避難所 WG では、取組指針と既にあるガイドラインについて、その扱いをどうするのか、当初統合するというような議論もあったので、今おっしゃったような形にするということも含めて、次の親検討会でどのようにするか議論させて頂きたいと考えています。

〇浅野委員
なぜ確認したかと言いますと、避難所運営には素人に出来るものと出来ないものがあって、その線引きをどう位置付けるのかというところで、他のガイドラインとの整合性はど

うかと思ったので伺いました。

○田村座長

今のご議論はとても大事で、もしかすると2冊分冊になった場合、１冊としてどう理解するかはどこかに書かなければならないというご指摘で宜しいですよね。

○浅野委員

どこが責任をとるのか、住民主体だけでよいのかというところです。

○田村座長

その辺りは出来ましたらどこかで整理をさせて頂きたいと思います。

○中村参事官

はい。

≪議題３≫

○田村座長

それでは、今日の、皆様に広くご議論頂きたいまとめ方について、私の方から御提案ということで、ご説明致します。

資料 3-1 はまとめ表となっています。これにこだわるわけではありませんが、組織別に仕事の「区分」、具体的にどうすれば良いのかという「項目」を示しています。例えば「避難所の指定、人員配置、備蓄物資」と分けるかどうかの議論もありますが、中身として、このようなものを配置しています。時系列的には、「項目」の次に太い線を引いた方が良いと思いますが、「準備段階」「初動対応」「応急段階」「復旧・復興段階」ということになります。なぜこの日付になっているかということですが、「初動」は緊急期、つまり立ち上げのところでございます。「応急段階」の 1~3 日後というのは、救える命が 3 日までが多いということで、そういう分けにしております。それ以降の混乱した時期、安定的に避難所が継続されるまでの間が 3 日~1 週間となっています。この期間は、災害に応じて異なりますが、災害救助法の規定が 1 週間となっているため、一応 1 週間としています。

表立てとしてはそのようなところで、あとは「主体」、ここは先程ご指摘があり、行政、施設管理者、住民だけではないかもしれませんが、書きたいところです。

今、「区分」として挙がっているのが、私は、これは一つずつ分けた方が良いと思いますが、避難所の指定、人員配置、備蓄物資です。次に情報入手・伝達・共有・発信、それから避難所の運営となっています。ただ、もう少し衣食住などに分けた方が良いのかなと思ったりもします。あとはボランティアと書いてありますが、これもいきなり主体がきますので、「ボランティアの対応」または「連携」と書いた方が良いかもしれません。次は災害

時要配慮者ということで、障害者、高齢者、妊婦・乳幼児、外国人、女性とあります。ここに女性を含めるのかということはありますが。その後に防犯、つまり治安ということだと思いますが、その他、解消に向けて、今後どうしていきますかという意向調査などです。ただ、上にその他があるのは明らかに変ですので、合体して、避難所の解消に向けてというようなことでも良いかもしれません。

表の内容については、もう少し詰めていかなければならないのですが、このような一覧表を作るというよりも、このような考え方で進めて良いかでしょうかというところが一点目のご質問でございます。

後でご意見頂きますので、まずは全て説明してしまいます。

そしてこの表だけあっても仕方ないので、まずはチェックリストを作ってはどうでしょうかというのが、資料 3-2 です。

先程言った、準備段階のところで何をするかについて、チェックリストを作っていこうと考えています。ここの区分、項目が先程の表とは整合していませんが、これから合わせていくと理解しています。活動内容については、もう少し具体的に、ぱっと見て分かるようにご説明をした方が良いと思います。それから担当部署と書いてありますが、避難所と書いてありますと、これまで防災部局だけで小さくまとまって実施してしまい、医療、福祉などの庁内の担当部署と話すことがないので、主担当、副担当とするかもしれませんが、もう少し連携して下さいということで、書きたいと思っています。それで指示をして完了となります。これはまた相談ですが、協力先とあるのは、他の主体の書き方をどうしていくかというところで、書きたいところです。

次は本文イメージですが、この一つひとつを開いて、たくさん詰められるところと、そうでないところとあると思いますが、行政の方がこのお仕事はどうしたら良いかということを、もう少し詳しく知るために本文イメージのようなものが付いているのはどうか、と思っています。

ここで参考資料 1 を見て頂きたいのですが、このようなイメージで最終的に一覧表として整理をしたいと思っています。「地方都市等における地震対応の基本的な流れ」ということで、避難所のみならず、全体を整理したものです。下のところを見て頂くと、赤色下線部は、特に報告書に記載のある項目と書かれています。避難所以外のところも書いた方が、全体像が分かりやすいということであれば、ここに時系列的に記載をします。例えば、仮設住宅を建設しないと避難所の解消ができなければ、仮設住宅の建設と書き入れますが、避難所ガイドラインとは特に関係ないので下線は引かない、という格好で作成したいと考えています。

まだ固まっていないところもありますが、全体としてはこのように整理をしていきたいと思っています。これがいわゆる避難所ガイドラインの中身ということです。文章だけではなく、ある程度整理をした一覧表と、それから主体やタイムラインも明らかにしつつ、チェックリストも付けたいなと考えています。

ここからは、オープンにたくさん意見を言って頂ければありがたいので、よろしくお願いします。

〇浦野委員

ガイドラインの一覧表の項目のところで気になった点は、避難所の最低限の環境整備の項目はどこに入るのかということです。具体的に言うと、今も議論されているトイレの問題や、寝床の問題など、生活環境を整える最低減の基準が外れているようであれば、項目として必要だと思います。

あとは、フェーズで１週間とか１ヶ月とかそれ以降になるか分かりませんが、今回避難所支援で茨城県常総市にずっと支援に入っていて、大きな問題になったのは、インフルエンザのような感染症への対応です。災害救助法の中の例文に、阪神淡路大震災の際に集団予防接種が災害救助法のお金を使って実施出来たという事例があったので、それに倣って市が県に、県が国に要請をかけたのですが、結局災害の規模が大きくないという理由で、今回は適応外となってしまったため、市がお金を出したことがありました。それだったら載せるべきでないという意見が現場サイドから挙がりました。自ら望んで集団生活を送っているわけではないのに、これから年末にかけ避難所生活が継続されるという実態がある中で、最終的には内閣府の回答だったようですが、どう考えていけばよいのか現場の中では混乱しました。

それともう一つは、災害対策本部内に体制を確保と書いてありますが、結局これも行政内の担当課の縦割りに色々な役割がなっていくものなので、縦割りになることで、対応が著しく遅くなるという弊害が常総市でもみられました。改善策として、プロジェクトチームというのが立ち上がって、これは人と防災未来センターさんのアドバイスもあり、そういうプロジェクトチームを立てて、担当課の枠組みを超えて、避難所の対応と退所した人たちの居住場所を整えるだとか、総合的に検討していこうという場を設けました。こういうことも、結局NPO側から働きかけないと、自動的には設置されないのだなと思いました。恐らく今のような書き方だと状況は変わらないと思います。しかし絶対的に体制の中では必要であるので、もう少し具体的に書いて頂ければと思います。

あとは、ボランティアの連携のところは何も書かれていないのですが、市、県、市社協、県社協、これはボランティアセンターが担っているところですが、あとは今回かなりNPOが現地に入っていたということもあって、今後NPO側も災害が起きたら現場入りする人が増えてくると思います。誰がどこで何をやっているかが分からないというのもいけないので、ＮＰＯ側も、民間セクター側が動いているというのをきちんと行政側に報告する場が必要だということで、共有会議を月に何回か実施をしている状況です。現場サイドで民間セクターが見つけてきた課題をその場で挙げて、ボランティアセンターで対応できるのか、行政で対応できるのかということを話し合う場になっていますし、その逆のパターンもあって、行政、社協でどう対応して良いか分からないので、民間側の過去の知恵から提供で

きるものをつないだりということもやっていたので、こういう場も当たり前の形として入れていかないと、恐らく定着はしないと思うので、是非入れて頂きたいと思います。

○浅野委員

浦野さんがおっしゃったところと関連しますが、縦割りで総合的な支援になかなかつながらない状況を助長するようなガイドラインにしてはならないということがまず一点です。そういう意味では一覧表の一番左、主体の選び方、それから資料 3-2 のチェックリストで、こんなに細かい活動内容ごとに担当部署を入れる必要があるのでしょうか。恐らく逆作用を引き起こすのではないかと思っています。これは国際的な支援のガイドラインなので、恐らく避難所以外にも、水・衛生、医療・福祉とか、教育、母子・父子避難、ジェンダーに関するところだとか、いくつかの部署が複数にまたがって支援をする必要があるので、まずはそういうメンバーがきちんと入っているかという体制の確認が必要だと思います。体制のチェックがきちんとあれば、細かく担当を分けない方が良いのではないかということが一点です。

それから、住民主体ということについて、私たちも強調しすぎたと反省をしているところですが、もちろん住民主体でやらざるを得ないところもありますが、本来は初動がメインであったはず。そこが曖昧になって拡張され、質の向上と言って、やらなければいけないことがてんこ盛りになっている。そこに専門性に近い範囲まで入ってくる中で、さらに自主運営ということを強調してしまうと、結局行政の責任も曖昧になってしまうのではないでしょうか。

先日私が直接関わっている自治体にお話しを伺ったところ、危機管理部局と保健部局がどのくらい連携していて、保健部局が災害時にどういう対応をするか知っていますかといったら、かなり大きな政令市の自治体でも知らないというわけです。これは本当に住民主体ということを強調して、地域に指導に出ている場合ではないですよね。それをやるくらいであれば、先頭に立たなければならない都道府県が、市町村とどのように連携して、専門的に、例えば避難所も汚物を置く場所と建物の距離がどのくらい離れていなければならないかとか、衛生面から見て、専門家がローラー作戦で見て回って改善指導をした方がよっぽど早いわけですよ。そのような仕組みすら出来ていない状況の背景に住民主体を強調しすぎた部分もあるのではないかと私は思っています。ですから住民でやれるところはどこまでで、行政責任や、専門家が出ていかなければならない範囲はどこなのかというところははっきり書き、特に都道府県が国とどれだけ連携して、前線で厳しい状況に立たされる市町村をしっかりバックアップするのかということを、ここでしっかり書く必要があると思います。

あとは、もう少し細かいところを見ていくと色々加筆・修正する部分はあると思いますが、ガイドラインの一覧表を拝見させていただいて思いついた部分を言いますと、衛生という記述がないので、これはかなり厳しいなという感じを持ちました。

〇田村座長

これはもともとあるものを写してきているだけので、みなさんに意見を言っていただいて、これから入れていこうと思っています。

〇浅野委員

分かりました。ですので、切り口の捉え方自体を展開しなければいけないのではという意味で、衛生ということが入っているべきだと思います。

あとは、在宅避難支援は食料だけではないので、ここをどうするのか。それから配慮が必要な方に女性を入れていただいて非常にありがたいと思っているのですが、確かに日本の政策では入っていませんが、国際的には当たり前のように女性・子どもと入っていますので、これはしっかり入れて頂きたいです。配慮というのは、女性が衛生面や保安面でハンデを持っている部分と、家庭のマネジメントに良くも悪くも深く関わっているということで、これは女性に配慮することが、避難所全体の支援の質に直結する話なので、そういう意味でも、女性を入れて頂くとありがたいと思います。とりあえず以上です。

〇田村座長

ありがとうございます。それでは次どうぞ。男性陣いかがですか。

〇橋本委員

避難所の開設、運営と、もちろん行政の役割はありますが、実際問題、運用については何百人もの人が集まるので、協調性を持って助け合っていくためには、住民がやらないとどうすることもできないと思います。私がいつも地域の方に申し上げているのは、避難所生活の運営は行政にやってもらうのではなく、あなた方がやるのですよと言っています。専門的なフォローや、法律に基づいて支援することは行政の役割として当然なのですが、避難所に行政職員は一人とか二人とかしかいないわけですよね。そこに保健師さんなど、専門的にフォローアップする方が専門家としていらっしゃったりすることはありますが、行政職員が運営を全て担うことは、かなり難しいことだろうと思っています。

比較的規模が小さい地方自治体の防災職員の方とお話する機会がありますが、ほとんど避難所運営について、ご存じないのですね。そういう中で分厚いガイドラインをいただいて、これを全部やらなければならないのかという責任感に押しつぶされそうになって、現実的には何も出来ていないという感じを受けます。ですので、これは行政の役割で、ここから先は住民にやってもらうとか、メリハリをつけた書き方が必要なのではないかと感じました。

どのマニュアルを見ても、避難所開設は行政が行う、担当職員を派遣して行うと書いてありますが、現実問題、阪神・淡路大震災から東日本大震災を見ても、自治体職員がしっ

かり開けてさあどうぞ、とやった例は少ないはずです。阪神・淡路大震災で起きたように、住民が塀を乗り越え、窓ガラスを割って、中へなだれ込むということが現実にあるわけです。そこのところについては、何らかの記述が必要なのではないかと思います。

〇田村座長
ありがとうございます。色々なお立場からご意見を頂くのが大事ですので、是非ご意見言って頂ければと思います。

〇中村委員
行政の話がたくさんでておりますが、小規模市町村の実態ということで私からお話をさせて頂きたいと思います。規模の小さい市町村は職員数が少ないです。うちの場合は保健士が 3 人しかいません。災害の種別規模によって一市町村では対応できないことが多々あるかなと感じています。先程から出ておりますが、一市町村の範囲を超える部分、やはりこれは複数市町村、または県、または国という段階的な連携体制の仕組みが必要であると感じています。
それから実際大規模災害を経験しまして、今話も出ましたが、毎日色々なボランティアの方が来て、それが交通整理されていないという状況でした。そういう方々の連携会議は確かに必要だなと感じています。

〇田村座長
ありがとうございました。他いかがでしょうか。

〇柄谷委員
名城大学の柄谷です。まず、資料 3-2 チェックリストには、検討すべき項目、もしくは対応すべき項目が網羅的に列挙されていることが必要だと思っています。自治体の職員で話し合って頂く時に、どこの部署が担当するのか、実は他部署と連携が必要だということを考えて頂くのに、必要な項目を網羅的に出すことは、なかなか難しいと思います。ですので、このチェックリストをたたき台として、自治体の現状に合わせて、話し合いのきっかけ作りになるような資料となれば非常に良いと思っています。
それから、資料 3-1 の一覧表について、災害の規模が大規模になってきますと、いわゆる指定避難所以外のところに避難する可能性も考慮するべきだと思います。さらに在宅避難者もいらっしゃいます。指定避難所以外の避難所の場合、行政に避難所として認識されて外部支援が入るまでに少し時間を要するケースも想定されるということも考慮しなければならないだろうと思います。
それから避難所の規模です。千人単位でいらっしゃるところと、数十人、百人単位のところと両方見ましたが、運用や運営の大変さが随分違っていたような気がしますので、規

模によって運用等が変わってくるということは、ガイドラインの中でお示ししても良いと思います。

あとは、ガイドライン一覧表の2番目に挙げていただいた、情報入手・伝達・共有・発信というところは、結構重要だと思っています。なぜかと申しますと、避難所にいる方々が出来るだけ早く次の仮の住まい、もしくは住まいに生活を移していくときに助けとなるものは、やはり情報だと思っています。そういう意味では情報を運用だけではなく、時間ごとに整理をするとすれば、安否確認、もしくは避難者の名簿等の確認、避難者の特別なニーズ把握、それから生活情報と来るわけですが、その後に是非、今後の住まいや再建に関する情報を入れて頂きたいと思います。避難所にたくさん情報が届いても、誰も仕分けができず同じように壁に全部貼られていて、一体どれをみたらよいか分からないということがありますので、フェーズごとに必要な情報を整理して下さる方や、さらにワンストップで情報が得られるような窓口が避難所にあると、避難者の背中を押すきっかけになるなと思いました。

それから、民間セクターも含めた外部支援者の方々をどう受け入れるのか、調整するのか、ワンストップで調整できるような窓口や担当者が定期的にでもいてくれれば良いなと思います。

最後に、福祉避難所WGで議論されているかもしれませんが、避難所に来られた要配慮者の方について、福祉避難所や福祉施設等に引き渡すという作業が出てくると思うので、そういうことも書き込む必要があると思いました。

○田村座長

ありがとうございました。

○伊東委員

細かいところはこれから書きこんでいくことになると思うのですが、具体的な一つひとつの項目とは別に、全体としてこれまでの取組姿勢を変えていかなければならないということを、見せていくことが重要だと思っています。

方針には、非常に重要なことがたくさん書いてあるのですが、なかなか担当者に伝わらないということがあります。市町村が自分たちで噛み砕いて、避難所運営をどうしていくのかというところまでつながっていかないという点に対し、どうつなげていくかが今回非常に重要だと思っています。方策はまだ思い浮かびませんが、今の取組姿勢についてチェックをかけてもらうとか、こういう具体的な項目のところと、姿勢みたいなところを分けた方が良いのかなと、思いつきなのですが、そのような感じがします。

私は行政の中にいて、縦割りを無くそうとしても、くっつけるたびに縦割りになるという状況がありまして、これをどうしていくかは非常に大きな課題ですが、やはり意識、姿勢というところが大事だと考えております。

○田村座長
　そもそも、というところですね。ありがとうございました。

○長谷川委員
　このまとめ方については、マニュアル等も出来ていない自治体に対して、この手順で作れば出来ますよという指南書になっていくのだと思います。この通り作っていけば、最低限の対応は出来ますという作り方をしていただけるとありがたいなと思いました。
　また、被災を経験した自治体もありますので、その経験や教訓をどこかに盛り込んで頂ければ被災経験のない自治体にはありがたく、説得力が増すものと考えます。
　それから役割分担につきましては、行政がやるべきこと、行政でなければできないこと、行政でなくてもできること、もしくは行政でない方がかえって上手く進むこと、などの整理をしてもらえれば行政の負担軽減につながると思います。
　なお、避難所を開設したときに、住民の方に色々な役割を担ってやって頂くのですが、運営に関し、何かしらの支援を外部から受けることになるならば、その支援者や支援団体をうまく振り分けるという担当部署も予め作っておく必要があると考えます。
　最後に、避難所の運営をしていく中で行政の担う役割は多いのですが、災害時、避難所運営に直接関わる行政の職員は2、3人ですので、本来行政がやるべきことではありますが、行政だけで対応出来ないことは住民に手伝ってもらうなど、予め班を作ったり役割分担を確認したり、話し合いをしながら進めていくことが重要だと思います。

○田村座長
　ありがとうございました。

○山岸委員
　小さい市町村については、一人でいくつも兼務しなければならない事情があります。ある部分については責任を持ってやってもらい、対応しきれない部分については他部署との連携体制が必要になると思っていますが、責任が曖昧になるよりも行政分野としては、それだけの責任を持たせるということも大事だなと思います。
　それとボランティアの受入れも含めた、行政的なコーディネーターが必要です。行政もプロフェッショナルでない部分もありますので、専門的にとりまとめが出来る人たちの養成が出来れば、よりありがたいと思います。行政では色々な連携が取れない事情がありますので、そういう点で専門的な人たちが入って、皆さんと連携を取ってチームとして動いて頂ければ、小さい市町村としては、ありがたいなと思っています。
　さらに、それぞれの時系列に伴った必要な項目を順序立てて整理をして、対応が取れればよろしいかなと思っています。色々な物資関係が届いたときに仕分けをする作業が出て

きますが、行政単位だけではなかなか難しいので、色々な人たちの協力が必要です。そのため、被災者の協力、自治体の協力、ボランティアの協力が時系列で対応がとれる体制ができる表が必要だと思いました。

〇田村座長
　ありがとうございます。
　一通り意見を言って頂きましたが、まだご発言がある方いらっしゃいましたらどうぞ。

〇浅野委員
　先程伊東委員がおっしゃったように、細かいノウハウの部分と分けて、そもそも避難所運営のためには、行政の体制として、こういう部署との連携、それから都道府県、市町村との仕組みづくり、特に専門性が高いところについての体制が提言出来るようなものが必要だと思います。色々な立場の人が意見を言いやすい体制を作っておけば、色々な知識が出てきます。被災者の代表と協議する時は、男性女性、少年少女、脆弱な人を必ず皆入れて協議をしなさいと言っています。私も住民の中に入っていって、避難所運営の訓練を普段やっていますし、色々な大きさの自治体とも関わっていますので、ある程度なんとなく分かっているつもりではありますが、細かいノウハウを全部覚えようとすると、みんなまいってしまいます。覚えられれば一部の人たちには非常に良い訓練だと思っていますが、一方で色々な立場の人が入っていて、意見が言える状況が出来ていれば、皆さん安心されるので、体制というところを避難所運営についてもしっかり出しておく必要があると思います。
　あと、衛生や福祉避難スペースいうことも、とりあえずこのガイドラインの中に入れておいて、別途特出しするのであれば、別途参照とするのが良いと思います。
　最後に、行政と住民の責任の範囲は、避難所の規模、在宅避難者の支援の必要性や時と場合によってかなり左右される部分なので、事例で補う必要があると思います。例えば杉並区ですと、避難所ではなく、救援拠点としていて、収容もするけれど、地域の支援拠点として在宅避難者の支援拠点も兼ねています。また、例えば国分寺市の場合には、在宅避難者の支援は分けていまして、自治会や町会に、在宅避難者のための物資や食料を持っていく場所を決めておくように言っています。北関東の水害の場合には、自宅に留まって財産を守りながら、片づけをする。しかし調理はできないので、避難所に食料を取りに来るケースがありました。そうするともう自主運営は成り立たないわけですよね。
　他にも避難所と連携した例や、民生委員が動いて避難所を拠点に要援護者の支援を行った例など、パターンは色々あると思うので、そういった事例を入れていくことが良いと思います。ある程度ガイドラインで示しつつ、状況によりけりの事例を出していって、幅を持たせて提示をすると。食事も途中でこういう風に切り替えるということも含めてしっかり考える必要があると思っています。

それではすみませんがお先に失礼いたします。

〇田村座長
ありがとうございました。

（浅野委員退室）

〇浦野委員
災害救助法について、もう少し説明してあげないと分からないと思います。というのも、今回の常総市の事例で良く分かったのですが、食事は1ヶ月以上ずっと同じメニューで、内容はコンビニのおにぎりと菓子パンだけでした。野菜は一切出ていなくて、野菜を提供していたのはボランティアや、地元の動ける人達がカバーしていました。この改善を何度求めても、なかなか改善されない。その理由は、自立の妨げになると行政職員自身が言っているのですね。これは大きな勘違いで、人間が生きるために必要な最低限の生活環境を整えるということを基準にして、こういうガイドラインが出来るのであれば、まずその解釈の仕方が間違っている部分があると思います。この部分は当たり前のように理解されているものだと思ってきたわけですが、実はそうではなかった。自治体によってそれが違うとなると、すごく大きな問題だと思います。
それと、ふとん、寝床の問題ですが、2週間、1ヶ月近く経っても、板張りの床の上に毛布2枚程度で寝ていた方がいました。例えば布団のレンタルを入れるだとか、救助法のお金で購入するだとか、避難者が何万人といるわけではないので、何かしら出来たはずです。同様に、暖をとるためのヒーターや加湿器といったものも、救助法で充分適応される内容であるにも関わらず、行政職員の方の理解があまりないので、判断に困っていたという状況がありました。ですので、人間が生きるために必要な最低限の生活環境というのは一体どんなものなのか、懇切丁寧にもう一回押さえた方が良いということと、救助法である程度対応出来るということを示す必要があると思います。食事についても栄養士さんが入って、ある程度弁当のメニューを決めて事業所に頼めば良いですし、あるいは食材として提供するとか、調理器具も、予算は1日1,080円なので、充分に賄えるということを知っていれば、ある程度早い段階から事情に合せて動けていたと思うので、そこのあたりが現実的に見えていなかったと思います。

〇田村座長
ありがとうございました。他にいらっしゃいますか。

〇橋本委員

全体の構成としては、本文は出来るだけ分かりやすく、あまり分厚くならないようにしていただいて、資料集は百科事典的な使い方が出来るよう、極端な話、1 千ページあっても私は良いと思います。自治体の人は基本的に何も知らないので、その方々がある日突然避難所運営をやらなければいけない、まさかボランティアの方に聞くわけにもいかない、といった現象が起こるのですね。これは今日たまたま持ってきた、愛知県のマニュアルの資料集ですが、これは私どものレベルには大変役に立つ代物です。ぱっと見て、すぐに課題の答えが見つかるのです。

あとは、行政がやるべきこと、行政でない方がよいこととの意見がございましたが、行政でない方が良い典型的な例は物流です。行政区域内に 100 箇所も避難所が発生しますと、1 日 3 回物資を届けなければならないのですが、それを災害対策本部がやろうとすると、だいたい上手くいかない。これを運輸会社に丸投げすると、とたんに目に見えて流れがよくなります。ですので、行政でない方が良い部分は間違いなく丸投げしていただいた方が良いです。行政は、食料、施設、物品などの支援と、住民では対応できない、個別の問題について、しっかりフォローして頂ければ良いと。

それから情報をしっかり出して頂くということが大事であろうと思っております。先程来、復興に向けてのお話も出ていますが、災害復興学会の方で、被災された方々がこういう手続きをしなさいという優れた冊子が出来ておりますので、必要であればこの資料を参考にして下さいというようなことでもよろしいのかなと思います。

○田村座長

大変有効な意見を頂き、ありがとうございました。

まとめ方についての大きな提案につながっていくご指摘もありました。項目は皆さんに色々言って頂きましたが、やはり在宅避難者は入れなければというお話と、避難所も小学校のような指定避難所と、指定はされていないけれど避難所のようになってしまったところと、大規模な避難所というのは、ある程度規模で分けるべきだということ、全体としては難しいと思いますが、自治体の大きさによって分けて書かないと、というお話がありました。

私としてはありがたかったのは、都道府県の役割もしっかり書いていった方がよいのではというお話がありました。それからボランティアに関わらず、民間の支援の方々、それから専門性を持った支援の方々、まずは登場人物が誰なのかという整理をして、そういう人たちがどこで登場してきて、どうやっていただいたら良いのか。行政で共有会議を持ちなさいというと、どんどん腰が引けてしまうので、普段はボランティアとの連携基盤を作りなさいということはもちろん書きますが、行政の人が無理なく、腰が引かないように、どう書けばよいのか、これは浦野委員にご意見を頂きたいなと思っています。

また、伊東委員からおっしゃっていただいたように姿勢というか、そもそも災害対応について、避難所運営について、行政としてどう臨むかということも少し書き込む必要があ

るということです。これは行政の皆さんにある程度ご意見をいただいて、かといって説教臭くなっても誰も聞かないし、今までのガイドラインにはなかった新しい視点だと思います。あとは、橋本委員がおっしゃるように、住民主体で色々やらなければいけないよという意見と、逆に色々な主体でやらなければならないよということも、災害によって状況は様々なので、事例を入れることもそうですが、その辺りをうまく書き込む必要があるいうことでした。

あとは前回までトイレのことを取り上げたが故に、衛生面について色々皆様にご意見を言って頂きましたので、項目を設けたら良いと思います。汚物をどのくらい離すとか話がありましたが、夏場の食物の傷みとか色々なことを書けば、割りとイメージがしやすいのではないかと思いました。

あとは私が一番気になったのは、浅野委員から出た国際基準の話です。スフィアプロジェクトの説明は福祉避難所 WG で出たのでしょうか。どなたかに説明してほしいとずっと言っているのですが、読もうとすると英文なので、赤十字さんに資料をいただいた上で、国際基準を踏まえて書くのか書かないのかというところも取り上げた方が良いかなと思っています。

あとは体制についても書きなさいということなので、最初に姿勢みたいなものがあって、登場人物があって、体制をこうしなさいと、時系列にこんな風に変わりますよということと、あと避難所の移り変わりみたいなものも最初にある程度絵として写して、最初の 5 枚くらい読めば避難所がどうなっていくか全体が把握できるようにし、その後各論に入る構成にすれば、分かりやすいと思います。

個別のことに関しては、ここではなかなか触れられませんが、皆様に色々言っていただいたので、漏らすことなく基本は書いていけばよいかなと思います。

ということで、お時間があればまたまとめ方にも戻って来たいなと思いますが、橋本委員に準備をして頂きましたので、橋本委員からご説明頂きたいと思います。

≪議題４≫

○橋本委員

貴重な機会を頂きましてありがとうございます。私は 10 年来、主に自主防災組織の役員を対象とした避難所の訓練をやってきておりまして、その観点から、現場の方から感じたことを申し上げたいと思います。

まずは 1 コマ目に書いておりますように、良好な生活環境の確保ということでございますが、これは物的な面、法律的な面と同時に、避難者自身による自主運営体制がうまく機能するかどうかで、避難所の雰囲気はがらっと変わります。避難所を訪問させて頂きまして、非常に復興に向けた明るさを感じるところと、ここは大変だなと思うところと、非常にはっきり感じ方が分かれます。それは、地域のリーダーがしっかりしていて、避難所の自主運営がうまく機能しているので、早く復興に向け進む、ということが体験上感じてお

ります。もう一つは自治体職員の方々の避難所運営に関するノウハウや、人員不足がよく指摘されております。

2 頁にまいりまして、大規模災害が発生しますと避難所開設運営に関して、どういうことが起きるかということはほとんど明らかになっているわけです。また避難所開設マニュアルもほぼ整備されています。最近見た中では、愛知県の今年の 3 月に改定されたマニュアルが非常に良くできていると感じております。全自治体がこのレベルで対応して頂けたら、相当良くなるのではないかと思っております。

しかし、現実には地方自治体の課題と致しまして、人材不足に加え、異動が必ずあります。10 年くらいやっていますと、2 年ごとに担当者が変わるので、一から説明するということをしているわけです。それから避難所支援は、防災、教育、福祉、衛生、男女共同参画等の各部門の総力戦となるわけですけれども、この全部門参加による避難所開設訓練は、少なくとも市町村レベルでは実施されていないと思います。そして現職の防災担当職員の方の、避難所についてのノウハウが必ずしも十分でないので、ましてや住民教育に手が回りにくいというのが現状ではないかと思います。

一方、住民側は、大分改善はされましたが、避難所まで行けば「上げ膳据え膳」であるという楽観論、心理状態がまだまだございます。そして避難所運営の基本は、避難者による自主運営であることを全く知りません。それから自治会や自主防災組織の役員の方々は、要配慮者、女性、子ども、ましてや様々な病気や障碍を抱えた方々への対応のノウハウ、経験値はまずないと思った方がよろしいということでございます。最近避難所の訓練をやりますと、女性への配慮を必ず考えさせるようにしています。男性の役員から出てくるのは、更衣室、授乳室、そこまでです。ちょっと考えて頂くと、プライバシー。ごくまれに女性用品も大事だよねと。良く見かけるのが、女性の視点て何だろうねと腕組みをし、天を見上げている 60、70 代の男性役員の姿でございます。

実は私ども、自主防災組織の役員の方に対するお手伝いがメインなのですが、だいたい自治体さんが、自主防災組織から誰か出して下さいと募集しますと、8 割 9 割以上は男性です。そのほとんどが 50 才以上でございます。実は一昨日愛媛県西条市で実施してまいりましたが、こちらは出来るだけ女性を出して下さいと依頼をされたそうで、参加者 100 名中 4 割が女性でした。避難所運営訓練で 4 割が女性というのは初めての経験でございました。その女性自身であっても、なかなか女性の配慮は出て来ません。私がいつも言うのは、ブラシ・鏡は初日から必要です、ニット帽も用意して下さい、パートに出る人もちゃんと配慮して下さい、単身用の女性の就寝スペースをちゃんと確保して下さい、トイレの数と質をちゃんと配慮して下さい、ということを申し上げるのですが、特に男性の一定年齢以上の方でこうしたことに気がつくのは、全くほぼゼロでございます。

次に施設、学校側からみた課題ですが、学校としては授業を最優先にされたい。もちろん当然のことでございます。ただ、学校が避難所になることを、あまりリアルにイメージしておられないという感じを持ちます。写真は能登半島地震の際の門前東小学校の廊下に

作られた仮設トイレです。自分たちの学校がこんな風になるとは思ってなかった、想定されていた方はほとんど皆無であったと思います。また、私学においては全く関係ないというご理解が多いので、特に大都市圏の道路に面した私学は必ず人が来るとお伝えしています。

そんなことを申しますと、阪神・淡路大震災の時からあまり状況は変わっていないのかなという危惧さえします。そこに書いてある文章は、兵庫県教職員組合さんがまとめた冊子の一文でございます。計画ゼロ、訓練ゼロ、指示もなければ指令もない、情報も全くゼロの状況で、突然避難者の方が押し掛けて、そして無限の責任を負わされたという大変率直な文章でございまして、これに近い状態がまだまだ残っているのではないかなと思っております。

こういった課題がございますので、先程来お話がでております、行政の縦割りでは困るということでございます。災害図上訓練もよくやらして頂きます。A0 の図面を用意して頂かないといけないのですが、それを防災担当課が用意できないのですね。建設部門が必ず出力機を持っているので、建設部門と防災部門の仲が悪いと、地図が用意出来ないのであなたの方で用意してくれと言われます。地図 1 枚出すことすら、日頃から上手くいっていない自治体もあります。この対応策は非常に簡単で、首長の一声でこの程度のことは全部解決すると思います。もし首長の腰が引けていたら議会に言えば良い話です。自治体の方によく言われるのは、議会がものすごく声が大きくて、予算は付いたけれど何をしたらよいか分からないので、おたくに頼むとどのような訓練をやってくれるのか、という話をよく頂きます。ですので、首長、議会のリーダーシップのもとに、防災教育、福祉、男女共同参画、保健衛生等の全部門集まってのプロジェクト指針を事前にしっかりと作って頂きたいと思っております。これが恐らく私が想像する、指針の受け手側の大きな課題であろうと考えております。

以下は、参考になればということで、私が行っている事例のご報告です。ある県の自主組織リーダー養成講座には、30 箇所以上 2,000 人以上に参加して頂きました。毎回避難所訓練の経験者には挙手をしてもらうのですが、100 人中 1、2 人。最大多くて 2 割というのが現状です。そしてその訓練の内容は、最も多いのは HUG でございます。施設を使った訓練もやっておりますが、ほとんどが入居者受付、炊き出し程度で終わっています。なぜならば、応急手当、初期消火、起震車体験訓練と同時に行うことが多いので、避難所に関する包括的な総合訓練者は皆無に近いのが現状であろうと思います。

現在、全国的に見ますと、最も広く行われているのが、静岡県さんが開発された HUG 訓練です。たくさんの人が一度にやってくることを実感する上では、非常に有効な訓練です。ただし、教材が届くまでに非常に時間がかかります。同じやり方をしていると 3 回目からは飽きてしまいます。ですので 2 回目以降はフォローアップなど工夫を加えることで、この仕組みはさらに有効な訓練方法になるものと確信しております。

以下は私がやっている事例でございます。避難所施設の使い方、部屋割ですが、これは本来は行政と施設側が中心になって住民との三者協議でやるべきことであると思いますが、これを考えて頂くことによって、避難所のイメージがしやすいということでやっております。それから入居時の課題対応。大体3時間くらいでやって欲しいというケースが圧倒的に多いので、そこにあります4項目（①要配慮者、②旅行者、外国人、③ペット同伴者、④女性）の課題をおおよそ30分以上かけまして班ごとに充分意見交換が出来るように心がけております。

続きまして模擬運営委員会です。避難所運営委員会の会長、情報班長、総務班長、居住者の組長などそれぞれ役割を想定して、シナリオと条件カードを与えまして模擬運営をやって頂きます。これは経験者はほぼゼロでございます。ハプニングで、ケンカが起きたとか、町内で怪しい人が徘徊をしているとか、ということも入れたりしています。

下は情報掲示板の作成訓練、運営委員会の課題対応訓練です。右側の写真はある社会福祉法人でやったことですが、認知症など非常にお詳しく、その役をやっていただいたところ、ものすごく迫真的な演技でびっくりしました。

次は避難所生活のルール作り、非常食のアルファ米の試食、1人2㎡の体験です。出来るだけ、寒い時期に横にならせてみたりします。そうすると床の冷たさが実感され、これはつらいという感想をお持ちになるので、避難所に来ないようにするにはどうすればよいかを考えるきっかけになります。

あとは実際に避難所運営経験者から体験を学ぶということで、宮城県山元町山下中学校の先生からお話をいただいた時の写真です。

そんなことをやっておりまして、私がこれまでお手伝いした中では、ここまでやっていただいたら非常に良いのではないかなという事例が、東京都北区さんがおやりの3日間かけて3段階で実施した訓練です。座学、ワークショップ、そして3日目には避難所に指定された学校で、学校の先生方、住民が100〜200人集まって、実際の災害発生時からの一連の流れを全てやってみるという訓練でございます。

ということで、先程来のご議論と逆行して申し訳ないのですが、避難所は一定の段階に達したならば、避難生活は住民による自主運営が基本だということを強調してもらえたら良いのではないかと思っております。たまに自治体職員の方が、避難所の開設は我々がやります、職員が30分以内に全部鍵を開けに行きますと豪語されるところがあるのですが、私は大変疑問に思っておりますし、行政側が自信を持てば持つほど住民から質問がたくさん出るということが限られた私の経験からの思いでございます。ということで、人材の育成については、自治体職員の方、施設管理者、そして住民。これをしっかりやって頂きたいと思っております。

なお、最後に、災害対応は文字では非常に伝わりにくいので、指針の理解に資する図版、資料等を今後も補充していくということは国として継続的に取組んで頂ければと思います。

以上になります。ありがとうございました。

○田村座長

有難うございました。ここで、ひとつ忘れてたなと思うのは、教育・訓練について、どこかに書き込まないといけないと思いました。あとでまとめてご意見賜りたいと思うのですが、もうひとつ、先日、跡見女子学園の母子避難所訓練を視察に行って参りましたので、お許しいただけるのであれば、一緒に行った、内閣府の太田さんの方からご報告させて頂きたいと思うのですが、宜しいでしょうか。それでは、お願いします。

○内閣府太田氏

では、わたくしの方からご報告させて頂きます。資料 5 をご覧ください。

まずは跡見学園女子大学の取り組みの概要ということで、東日本大震災以降に災害対策を強化するとともに、地域連携、人道支援の一環として、2012 年の 9 月に文京区と協定を結んだというところから、この取組みはスタートしました。

文京区では、「災害時おなかの中の赤ちゃんを守るプロジェクト」というものを実際に動かしていまして、その中で地域防災計画に基づいて、大学施設の一部を母子救護所として提供するという協定を結んでいます。文京区では、いくつかの学校と協定を結んでいますが、訓練を実施しているのは、跡見学園だけだということで、今回が 3 回目とのことです。

訓練の概要につきましては、東京都の助産師会、教職員・学生、文京区の防災課、大塚警察署が協力して行っておりました。訓練の内容は、避難所の受付、入所までのシミュレーション、それと、先程も橋本委員からもご紹介のありました、避難所 HUG によるイメージトレーニングといった、二つの内容でありました。

次のページをご覧ください。まず避難所の受付ということで、避難所入所のシミュレーションを行いました。上段に写真がございますが、学生が妊婦の体験をするための、妊婦ジャケットを着用しまして、その他、受付係、誘導係など役割分担をし、案内係が記入台に妊婦さん達を誘導して、チェックリストの記入をして頂きました。その後、受付にチェックリストに記入した内容を見せながら各部屋に案内する流れになっていました。ここでは、リスクごとに部屋を分けることをしています。リスクごとに部屋を分けるというところまでシミュレーションという形で体験訓練が終わった後、下段にいきまして、避難所 HUG 体験ということで、今度は各グループに分かれ、実際の跡見学園の学校の施設図を広げ、ハイリスク、ローリスク、母子室、感染症室という 4 つの部屋に割り振る作業を行っていました。避難所運営ゲームのご経験がある方には分かるかと思いますが、例えばペットがきたらなど、ちょっとしたイベントのようなものについてどう対応していけばよいのか、学生たちも判断に困っているような様子もみられました。母子救護所ということで、学校と文京区の協定では入所対象者は母と子供に限定すると、いうようなことも前提としてありました。

4 頁からは避難所運営訓練の報告といたしまして、今後どのように対応していくかの視点での内容になります。

災害時の母子避難に関する取り組みということで、今ご紹介させていただいた文京区をはじめ、自治体では、特に東京近郊において、母子避難所を確保するような取り組みが広がっていると今回調べてみて分かりました。

政府の動きとしましては、少子化社会対策大綱では、災害時の乳幼児等の支援という項目で記載がされています。そして取組指針では、母子に関する具体的な記載は、紙おむつ、ミルクの備蓄のみの記載に留まっているのが現状でございます。

母子の避難に関する取組に対する課題の分析といたしましては、まずは、妊婦期間は限られているので、本人や家族が、妊婦の時に災害にあった場合のことを、なかなかイメージ出来ていないのではないか、ということです。

次に、災害時に妊婦とお腹の赤ちゃんを守ることの必要性について、乳児についても親が一緒だからいいだろうとか、地域としてなかなか認識できていないのではないか。

3 点目として、女性や、母子に対する配慮について、マニュアルの中に記載することが、まだまだ一般的ではないということ。

4 点目として、母子に対する医療サービス、妊婦健診等を主とした部屋なりスペースの確保が必要であるということ。

最後に、在宅避難者も含めた、妊婦に対する支援が必要ではないかということです。

今後、WG における検討事項の例としては、母子手帳の手渡し時などに、きっかけづくりができるよう自治体に促すこと。今回の避難所の取り組み支援では、入れるような内容ではないかもしれませんが、全体として考えていくことが必要だと思っています。また、文京区などの先進事例ついては、資料の方で紹介していきたいと思っています。さらに、母子スペースの確保については、指針の方にも記載していく必要があるのではないかということです。

最後に、跡見学園の学長のコメントとしましては、こういった訓練を全国の女子大学にも、紹介していきたいというお話がありました。ただ、自治体に対し、母子避難所を確保しましょうとは簡単に要望できるものではないと思います。特に地方では、施設数がそもそも足りない場合もあるので、この点も含めて皆様にご議論いただいて、うまく指針の方に取り込んでいければと思います。

あと訓練の時に提供いただいた資料を、参考資料 2～5 として付けさせて頂きました。こちらも自治体の方にあわせて紹介していきたいと思っております。以上です。

〇田村座長

ありがとうございました。

それでは、橋本委員のプレゼンと跡見の方の見学の話について、その他気付いたことでも結構ですのでご意見をお願い致します。

○柄谷委員

ご報告ありがとうございました。橋本委員にお聞きしたいことがございます。

一点目として、資料 4 の前半では取組事例が明快に書かれていて分かりやすいと思いました。自治体だけ、住民だけではなく、各者の意識、互いの認識、動きなどをよく知ることで限界を補っていけるのではないかと感じました。

二点目として、6 頁に、阪神淡路大震災から状況はそう変わってないとありますが、東日本大震災において、一週間限定ではありましたが、南三陸町の高校で障害を持った方々に１つの部屋とトイレを提供した事例がありました。これは施設管理者である高校側と、福祉施設の担当者、行政側の福祉部局の担当者が元々顔見知りであったので実現したことです。このあたりの話を聞いていても、やはり事前の連携というのが重要だと思いました。

三点目として、東京都北区の訓練で、三日間にも及ぶ訓練を実施したということに非常に感銘を覚えたのですが、住民の皆さんが主体性を発揮できる行政の体制、もしくはサービスについての議論があったら是非教えて頂きたいです。

○橋本委員

北区の事例ですが、北区さん自身が 3 回に分けて訓練をやりたいと発案されました。3 日目に現場で総合訓練をすること、2 日目の後半は、その 3 日目をやるための打合せ訓練をすることまでは決まっていたので、1 日目と 2 日目の前半までは、私どもの提案した内容で実施致しました。

総合訓練の内容としては、午前 9 時ぐらいに首都直下地震が発生したと想定し、避難所開設訓練を行いました。自主防災会会長に学校の鍵を預けているので、鍵を開けるところから始まりました。他の役員は、約 30 分~1 時間後ぐらいに、住民をそれぞれ数十人程度束ねて引き連れてやってくるので、その前に、会長さんと運営を担当する自治会の役員さんは、まず鍵を開けて、それから、ここは照明のスイッチですよ、ブレーカー落ちてますよとか、特設公衆電話の端末を開けて、こうしてくださいねとか、北区の職員から自治会の役員さんに手ほどきして全部指示していくというやり方でございました。

我々からしますと、北区の防災課の方々は非常に信頼出来るというように思いました。住民の皆さんに、我々に期待しないで下さい、皆さんがやるのですよ、と最初から伝えていました。最近そういう自治体が増えていますが、ほとんど、これが出来ていないのが現状で、先程も申しましたように、自治体担当者が、我々が鍵を開けますから心配しないで下さいというところの方が心配になるのですね。自治体のお考えひとつで、相当違いが生じるということが正直な現状です。

北区の場合は、1 回目から教諭、教頭先生に参加いただいています。教頭先生は 3 日間全部出ていただいております。1 日目の部屋割の時点から、今日は訓練なので我々勝手に住民

でやりますから、先生はあんまり文句言わないで下さい、といった感じです。ただ、施設の説明はしてもらいました。

一通りの訓練を終えて校長先生の感想を聞きますと、学校側がいかに大変かよく分かったので訓練を実施して良かったと言っておられました。そういう面も含めまして、北区の事例は模範的な事例であると思っています。

○田村座長

ありがとうございました。他の皆さんはいかがでしょう。はい、浦野委員どうぞ。

○浦野委員

跡見の母子避難クイズの話ですが、先程男性は立ち入り出来ず女子限定で、という話がありましたが、小さなお子さんがいる家庭や、妊娠中の場合、夫婦が離れることがすごくストレスに感じるのではないかと思いますが、そのあたりはどう対応するのでしょうか。

○田村座長

基本的な方針はそうなっていますが、状況に応じて判断されるということです。基本はお父さんは近くの避難所に行ってもらい、面会するスペースは設けますが、ある程度ケアが必要な女性と妊婦さんと小さなお子さんに限るとしています。実際どこまで上手く運用出来るか分かりません。屈強なガードマンがいないと、もしかすると大変かもしれませんが、スペースを限って実施するということであれば、ある程度実現性はあるのではないかと思っています。あくまでもこれは私の感想ですが、皆さんの担おうとする姿勢は素晴らしいと思いましたので、運用さえ上手くいけば、ありなのではないでしょうか。この事例をどう紹介するかはご相談しながらやっていきたいと思います。まだ試みが始まったばかりなので、何かアドバイス等ありましたらご意見頂ければと思います。

○伊東委員

貴重なお話をありがとうございました。資料の 6 頁で教員、学校の負担が大変だったという話がございまして、基本的に住民が主体で、避難所を運営していくという方が上手くいくというお話がございました。

東日本大震災の時に、学校がかなり避難所になっていました。金曜日の午後でしたが、学校の校長以下先生方が、避難所の運営の方にも否応なしに関わるような状況の中で、これは負担がとても大変でしたが、もともと地域の中で、住民の方が学校教育を支援したりしている学校の方が、避難所運営が上手く回っていたということでした。

当初教育委員会では、やはり避難所の運営は市町村の役割なのだから、学校側は主体的には関われないのではないかというご意見だったのですが、実際に大震災を経験してみると、そんなことを言っているよりは、日頃からそういうことを想定して、学校側も市町村

と連携を取った方が良いのではないかというような話になりました。15頁に写真を載せていただいていますが、各学校に防災主任や防災主幹教員を位置づけて、避難訓練などを学校も一緒になって実施しようという制度を始めました。それは学校が全て主体となるわけではなく、まずは市町村、あるいは住民の方々なのですが、実際には一緒になってやっていかなければならないということで、始めたというようなことでございます。地域によってそれぞれなので、一概に言えませんが、実際はやらざるを得ないところもあるので、日頃から準備をしておくことが重要だと思います。

あとは、ガイドラインの話に戻ってしまうかもしれませんが、住民主体という中で、避難所に関して、心と体のケアということに関しては、やはり都道府県レベルの取組みがとても重要です。保健師さんが避難所を回るというのもありますが、東日本大震災の時は、医師や栄養士、歯科医師も口腔ケアでまわりました。

また、各県で仕組み作りを始めているのは福祉関係です。ヘルパーさん達が今まで高齢者の方のご自宅に行っていたのが、避難所に避難したとなった場合はどう対応しようというところで、介護関係の方が避難所をまわりながらニーズを把握するという仕組みを検討している状況がございます。以上です。

○田村座長

災害広域支援だと、福祉の取組みを実施しているモデル県と、そうでない県があるので、その辺りも是非記述をしたいと思いました。

そろそろお時間になりそうですが、皆さんいかがでしょうか。

○橋本委員

私の報告がやや一面的すぎたかもしれません。住民の自主運営ということを住民に教えるべきだというのが私の主旨でございまして、ご指摘のように山元町の山下中学校は学校側がほとんど運営をやったと聞いております。そこに紹介しておりますように、山元町では立派な報告集を作っています。ただ我々から見ますと、学校の先生がここまで仕切ったというのは珍しい事例ではないかと思っております。山下中学校では避難所が解消されてからも、避難所生活で助け合ったことは忘れられないということで、同窓会をやっているそうです。今おっしゃっていただいたように、防災主幹教諭制度というものが非常に立派に機能されたのだと思っております。ケースバイケースであることはもちろんでございます。

○田村座長

今のお話は、宮城県の防災主任という取組みが、その後全県で取組まれるようになったという体制にもつながったとご紹介いただいたのだと思います。

それでは、そろそろ時間になりました。私の方からお願いしたいのは、是非たくさんご

意見を頂戴したいと思います。気付いた点は事務局の方にメールで送って頂くなり、資料があればそれを送って頂くなり、進めていきたいと思いますので、どうぞよろしくお願いします。

それでは最後に事務局からお願いします。

≪議題6≫

○中村参事官

それでは次回日程でございますが、次回第4回WGは12月25日ということで、年末で恐縮ですが15時～17時で予定をしております。具体的なところは改めてご連絡をさせて頂きます。

それから12月中旬の親検討会に向けまして、本日までの審議状況をご報告したいと思っております。どのようなご報告をするかについては、お知らせを出すように致します。

最後に、先程座長がおっしゃいましたが、今日初めて資料をご覧いただだいたということで、まだ言い足りないこと、気付いたことがございましたら、いつでもお知らせ頂ければと思います。

○田村座長

それでは皆様の方から何もなければ、これで終わりたいと思います。

ありがとうございました。