

減災対策推進特別委員会行政視察概要

1 視察月日 令和5年7月12日（水）～7月13日（木）

2 視察都市及び視察事項

（1）大分県臼杵市

災害時の被災者対策について

（2）大分県別府市

別府モデルについて

3 視察委員

委員長 竹野内 猛

委員 斉藤 伸一

委員 武田 勝久

視察概要

1 視察先

大分県臼杵市

2 視察月日

7月12日（水）

3 対応者

市議会副議長（受入れ挨拶）

防災危機管理課長（説明）

防災危機管理課担当職員（説明）

福祉課主査（説明）

4 視察内容

（1）災害時の被災者対策について

ア 臼杵市の特色

人口約3万5000人で、有機栽培や漁業に加え、戦災に遭わずに残った古い町並みや国宝の臼杵石仏、伝統文化を生かした観光によるまちづくりを実施し、子育て支援にも力を入れている。

イ 臼杵市の防災対策

近年の風水害の激甚化をはじめ、想定し得る様々な災害に対しての備えを進めているが、その中で最も影響があり深刻な被害をもたらすとされる南海トラフ地震を対策の中心に据えている。最大震度6弱、最大津波高は5.75メートルで市街地の大半が浸水、津波で堤防が決壊した場合には死者3926人を想定している。

防災の役割について、自助が7割、共助が2割、公助が1割ということに加え隣近所の協力を促す、近助という考えを取り入れながら、自分の命は自分で守るという意識啓発に注力している。

防災のためのハード対策として避難路、誘導灯、防災無線、備蓄倉庫等の整備を進める一方、防災拠点施設（災害対策本部）となる消防庁舎を内陸部の高台に移設新築した。ソフト対策として防災リーダーの育成等の災害に強い人づくりに力を入れている。平成25年には防災士連絡協議会を設立し、防災士としての知識・技能の向上、防災士相互の連携に取り組んでいる。全国的にも例が少ない女性防

災士連絡協議会も設立され、女性の視点による防災ハンドブックの作成・配布などを実現した。

ウ 要配慮者への取組

要介護認定3～5、身体障害者手帳1、2級など臼杵市で定める要件による要配慮者は5210名、要支援者は1869名であり、要支援者のうち名簿掲載同意者が672名である。名簿掲載同意者のうち個別避難計画作成希望者が259名、そのうち164名が計画作成済で、こうした要支援者名簿や個別避難計画を地域の防災訓練や地区防災計画に活用している。

エ 質疑概要

Q 個別避難計画の策定を巡る課題は何か。

A 人工呼吸器など高度な医療機器を使用している要支援者について、地域が開設する自主避難所に避難しても何もできないため、個々人に合わせた避難計画を作成していく必要がある。そのため、個別避難計画の作成は全て市役所福祉課の担当者が行っている。これにより確実な計画作成が期待できるが、スピード感が課題と考えている。

Q 個別避難計画を作成するに当たっての弊害はあるか。

A 福祉課が担当部署として作成を行っており、各地区の自治会総会などに出向いて説明を行っているが、発災時に避難の協力をお願いする隣近所の支援者からは、どの程度まで責任を負わされるのか、避難したくないという方をどのように扱うのかといった懸念や課題も伺っている。

Q 令和3年度に導入した、避難所の混雑状況を配信するシステムVACANの詳細な運用等について伺いたい。

A 民間が開発したものでレストランの混雑状況などの配信に活用されていたものを採用した。市内の14か所の避難所において、配備職員が混雑状況を入力、更新したものが配信される仕組みになっている。

Q 横浜市に比べて個別避難計画の作成が進んでいることに驚いているが、その要因はどのようなところにあると考えるか。

A 個別避難計画の作成にあたる福祉課の職員は、消防・救急現場の経験が長い、元隊員であることが強みであると考えます。市役所職員が伺うと、要望する側とされる側の関係となってしまう協働

が難しいが、元消防職員が現地に伺うことで、地域の方々も同じ目線で計画作成に応じていただけると感じている。

(2) 委員所見

元消防職員が地域を訪問して、防災の専門的知見を共有しながら個別避難計画の作成に当たっており、目覚ましい成果を上げていることは白杵モデルともいえる画期的な取り組みだと感じた。地域のつながりが強いところが、結局のところ災害にも強いという担当者の話が印象的だった。

本年3月、福祉と防災の視点で、避難行動要支援者が参加する防災訓練を実施した際に、複数の支援者が実際に車イスを操作し、段差など避難所までの動線を確認するなど、実践に即した取組を図っている。また、地域の方に心配されているという意識が、要支援者を前向きな感情にさせるとの言葉が印象的だった。

個別避難計画の作成を福祉課の担当者一人が進めていることは驚きであったが、経験のあるスペシャリストが中心にいて、うまく回り出すことを感じた。うすき女性防災士連絡協議会の設立も、強いリーダーシップをもった方が推し進めたとのことである。

地域の意識を高めるためのポイントとして、まずは簡単な避難訓練から始め、一歩踏み出すことが大事だと感じた。一度やってみると、様々な気づきが出てきて、次につながる。役所の職員だけではなく消防の職員も現場に行くことで、地域住民の意識が変わる。普段の近所付き合いがない地域は、小学校の避難訓練に参加してもらうなど、イベントを使って引き込むことで、だんだん自主訓練に発展する。様々な現場での経験談を聞かせていただき、参考になった。



(市庁舎内会議室にて、挨拶、説明聴取及び質疑)



(市庁舎内会議室にて)

視察概要

1 視察先

大分県別府市

2 視察月日

7月13日（木）

3 対応者

市議会議長（受け入れ挨拶）

市議会副議長（受け入れ挨拶）

議会事務局長（受け入れ挨拶）

企画戦略部政策企画課政策連携係担当職員（説明）

4 視察内容

（1）別府モデルについて

ア 構築の背景

担当者は2003年の宮城県北部連続地震での被災者の支援活動を皮切りに、2004年新潟県中越地震、2007年能登半島地震など全国の被災地で被災者の生活支援活動に従事している。その経験から、被災する前に教訓を学び、被災しない住民、被災しない地域を作らなければならないと考えるようになった。そのために、仕組みにできるものは仕組みにし、できないものは関係機関や地域で支え合いながら命と暮らしを守る日常的なつながりを作ることを目指すようになった。

福祉フォーラム in 別府速見実行委員会で、障害当事者や家族、支援者とともに、「障害者の防災を考える」をテーマに勉強会や避難訓練、啓発活動をスタートさせた。その後、別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例（ともに生きる条例）の制定に携わり、障害者の災害対応を条例に盛り込んだ。

この条例を具体的なものとするために、2016年1月より別府市において個別支援計画のモデルづくりとともに、地域共生社会の実現を意識し地域づくりに着手している。

イ 別府市インクルーシブ防災の取組

別府市インクルーシブ防災業務検討委員会（避難行動要支援者連絡会議）を設立している。ここには市役所の福祉共生部、いきいき

健幸部、観光戦略部、企画部、教育委員会、共創戦略室が参加するとともに、前述の福祉フォーラムのほか、民間NGOやアドバイザーも加わって構成される。

障害当事者・家族も参加して地域へ出向いての説明会を実施しており、荷が重くて地域では面倒を見られないという反対意見も出る中、粘り強い対話で課題の解消を一緒に考えていこうという意識を醸成した。国立障害者リハビリテーションセンター研究所が作成した、自分でつくる安心防災帳などを活用し、障害当事者が災害時に備えてどのような備蓄や計画が必要かを個別に検証を行った。その後、地域との避難所調整会議、避難所訓練における検証を行い、より効果的なものとなるよう改善を模索している。

地域の防災訓練に障害者も参加すること、あるいは障害者を中心とした避難訓練を実施することで、多くの課題と教訓が見えた。また、個別避難計画作成の過程で、人工呼吸器などの医療機器が必要な方々が、その場から逃げるという選択が現実的ではないという課題も見え、環境的に逃げる必要は無い、家の中を安全にするという選択肢も見えてきた。また、個別避難計画を机上のものとして終わらせないためには、作成過程における地域との交流、それによる地域の理解と心構え、準備も必要となる。

ウ 質疑概要

Q 別府市における個別避難計画の対象者数及びその課題はあるのか。

A 要支援者の名簿登録数は5513名、そのうち約2200名が計画作成を希望しており、これまでに1402名の個別避難計画を作成済みである。これらを地域防災にて活用し検証を進めたいが、個人情報保護の観点で、どこまで共有できるかが課題の一つである。

Q 障害者当事者も参加しての第1回目の避難訓練の実現までもっていくのが大変であったと思うが、実際はどのようにしたのか。

A 何度も地域へ足を運んで、話し合いを行った。もともと町内会長はじめ地域の方々も意識が高いので、理解いただければ動いていただける。必ずしも障害者のためだけの取組ではなく、加齢により身体機能が低下する高齢者のための取組でもあり、皆の暮らしやすい地域にしていく取組という理解をいただいた。

Q 個別避難計画の作成に際して、行政が向き合うべきとはどういうことか。

A 行政側が足しげく現場に通うことであり、業務を委託して報告を待っているような姿勢ではいけないということである。

Q 「別府モデル」の究極の目的はまちづくり・地域づくりであり、ある意味エンドレスな取組であるのに対し、一方で個別避難計画の作成などは、具体的なゴールが求められるものである。どのような目標設定で進めているか。

A 地域で作成していただく数を第1層目の目標、福祉職が関わって地域づくりも含めたより深い取り組みを第2層として、2段階の目標設定で進めている。

Q 計画策定に当たっては福祉職、とりわけケアマネジャーの負担が大きいと考えるが現実はどのようになっているのか。

A 仕事内容に見合う報酬とすべきで、個々人の善意に頼るような現在のあり方は問題がある。持続可能な日本とするため、この点の改善をしっかりと図っていくべきと考える。

(2) 委員所見

支援の必要な一人を巡って、地域や関係者が連携する、個別避難計画の作成プロセスが重要であることを再認識した。

個別避難計画の策定にあたり、地域の方々と障害者とそのご家族と一緒に、災害時の対応を議論し、課題を共有して実践に移していく過程を伺い、「計画策定が目的ではなくて、日常を守るためのものにならなければならない」との言葉を改めて肝に銘じた。

地域に何度も足を運んで思いを伝え、支援に対する不安を取り除き、理解を深めてもらう地道なところから始まり、そして障害がある方を地域で支えていこうと、周りの方が一生懸命取り組んでいく過程を見て、この取組を進めるためには、一緒に汗をかく強いリーダーの存在が大事であることを感じた。

日常的な人のつながり、弱者に寄り添う温かな地域づくりが、災害から命を守ることを実感するとともに、負担の大きい福祉関係者の対価をしっかりと払うべきとの意見も、そのとおりで感じた。



(委員会室にて、挨拶、説明聴取及び質疑)



(本会議場にて)