調 査 報 告 書

委員会名	南海地震等災害対策調査特別委員会
派遣委員	12名
調査目的	当該委員会所管事務調査のため
行　　先 及び 調査事項	大分県別府市：避難行動要支援者対策について 熊本県熊本市：熊本地震後の復興状況について 災害対応と女性職員ネットワーク 岡山県：物資調達・搬送マニュアルについて 物質オペレーション訓練実施事業について
日　　程	令和２年１月29日（水）～31日（金）
報告事項	別紙のとおり

視察内容

①　大分県別府市：避難行動要支援者対策について

1　説明概要

○　別府市の個別支援計画の概要

別府市共創戦略室防災危機管理課　村野　淳子氏は県社協の出身だが，これまでも宮城県北部連続地震災害など，各被災地で被災者の生活支援を行っていた。2007年頃より福祉フォーラムin別杵速見実行委員会に関わるようになり，「障害者の防災を考える」をテーマに避難訓練や，啓発活動を始める。その後，「別府市障がいがある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」の施行に委員として関わり，現在は別府市に籍を置いている。

村野氏を中心とした形で，別府市は平成28年１月より個別支援計画のモデル作りを行っている。

○　別府市の個別支援計画作成の取り組み

①　個別支援計画作成において必要なこと。

要支援者名簿の作成とその情報共有のあり方	日常における「情報共有」の共有が必要。つまり，どのような情報がどのような人々に共有され，当事者にどのようなメリット，デメリットがあるかなどを当事者・家族と対話を重ね，理解を深め，合意を取る努力。
個別避難計画の重要性とその作成に向けての課題	当事者の「自助」を促す意味で日頃から意見交換が重要。「個別避難計画」の策定は，ケアプランを作成しているケアマネジャーや支援専門員などの関与が必要不可欠であり，福祉関係者と連携する。
自治会，民生委員，自主防災組織の役割と新たな地域づくりの必要性	障害当事者などが日頃の自治会活動にもっと参加することが大切。自治会役員の高齢化や地域差など多くの課題もあるが，地域人口，年齢構成から中高生や大学生，就労者も支援者になりうる。地域特性を踏まえ，きめ細かい「地域協働」を促す努力が肝要。
福祉避難所をめぐる諸問題	障害は種別ごとで異なった不安がある。指定の福祉避難所に入居者がいる中，限られた職員で外部からの避難者をどのように受け入れるのかについて対応ができていない。行政側も協定を結んでいるだけなのが現状。
避難行動要支援者連絡会議の意義とその運用のあり方	障害当事者や家族の生活は「縦割り」ではないため，部局横断的な連絡会議を継続的に行う必要がある。行政内部の担当者だけではなく，障害当事者や関係者，地域の代表者が構成する会議設置が必要。

②　個別支援計画作成までの状況

（1）　東日本大震災を踏まえ，国は災害対策基本法を改正。それを受けて，市長村長は障害者など災害

時の避難に配慮を要する者の名簿を作成し，同意をもらうほか，関係者に情報提供を行うこととなった。また，住民の責務として必要物資の備蓄等を明記するとともに，居住者等から地区防災計画を提案できるようになった。

(2)　2014年４月１日に「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」施行。第12条で防災に対する合理的配慮を規定している。

(3)　障害者が実際に何を心配し，期待しているのかを明らかにしないと支援できない，と村野氏は判断し，知的障害，視覚障害，聴覚障害などさまざまな方に集まっていただき，現在障害者の方が考えていることを報告書にまとめた。

(4)　村野氏は，ある一人暮らしの障害者の男性をモデルとし，彼の取り巻く環境を調べることから始めた。具体的には自治会や民生委員，老人会など地域で活動している組織の活動エリアや，持っている情報，組織の行動原理などの洗い出しを行った。

(5)　関係団体が持っている彼の情報を調査した結果，日常等サービス利用計画を作成している相談支援専門員やヘルパーを派遣しているヘルパー兼事業者が，彼について多くの情報をもっていることがわかった。そのため，個別計画作成時にこれら専門職の方に関わってもらわないと，個別計画が作成できないことも判明。

(6)　検討委員会ではこの取り組みが適切に評価されるよう同志社大学教授　立木茂雄氏に入ってもらっている。他にも行政の担当課や地域づくりの専門家に入ってもらった。こうした専門家と年に３回は議論を深め，進めている。

③　別府市インクルーシブ防災訓練の流れ

ステップ①
当事者力アセスメント

・平時，災害時に利用するサービスや資源を担当のケアマネジャーや相談支援専門員（ＣＭ）が確認。
・本人の防災リテラシー（リスク理解・備え自覚・行動の自信）の現状と課題を共有。

↓

ステップ②
地域力アセスメント

・平時のフォーマル資源調査（行政関係部局，ＮＰＯ，消防，警察，利用している事業所，病院，不動産屋，その他事業者など）を行う。
・災害時のインフォーマル資源調査（自治会，民生委員，障害者団体，老人クラブ，その他団体や個人など）を行う。

↓

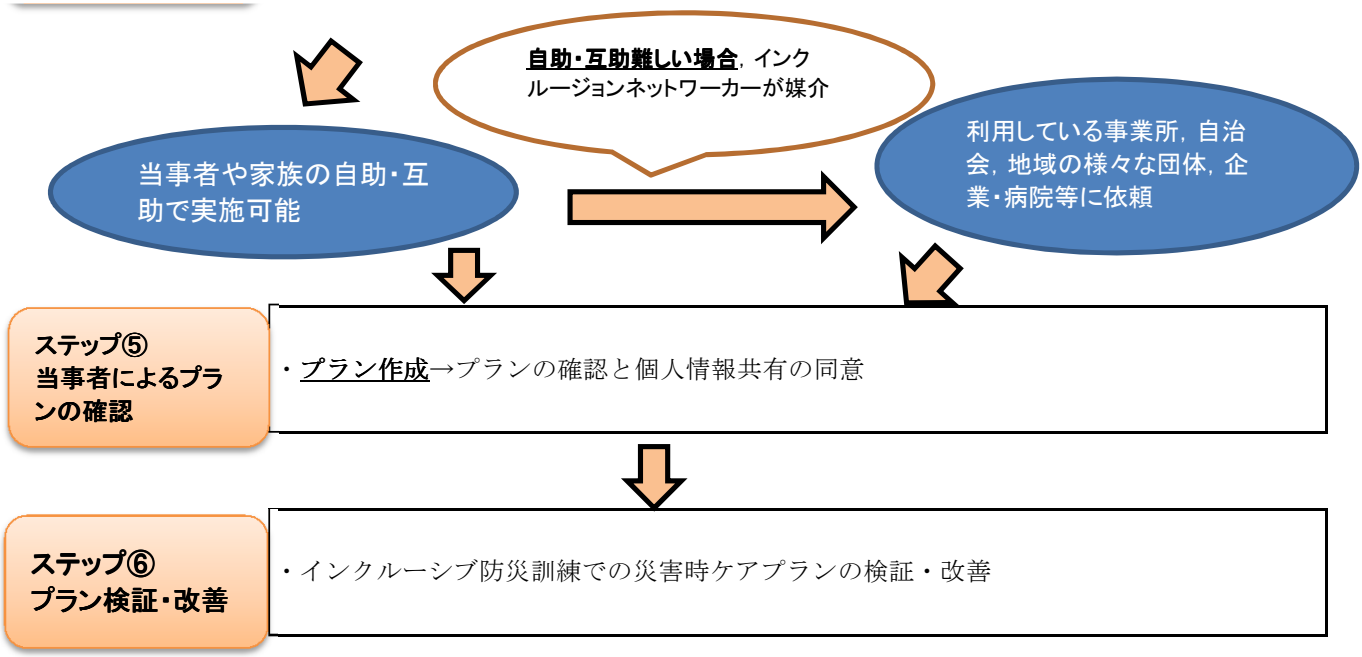
ステップ③
災害時ケアプラン調整会議

・当事者，地域の支援者による個々のケースの方針会議。

↓

ステップ④
プラン案作成

・インクルージョンネットワーカーやＣＭを媒介に，当事者と地域の支援者が協働で災害時ケアプランを作成。



2　質疑

Q　避難所におけるペットの扱いはどうされているか。

A　動物アレルギーの方を考慮し，別府市ではペットを基本的に避難所の中には入れない。外の渡り廊下にケージを持ってきてもらうなどの対応を取っている。

Q　避難行動要支援者名簿作成に当たり，別府市での同意率はどの程度か。

A　名簿対象者5,400人のうち，同意者は3,000人程度で約56%。同意しない方は250人程度で約５％弱。返事が無い方は2,100人程度で約40%。

Q　ケアマネジャーの報酬等は一般財源で賄っているのか。

A　現在，４年目だが，最初の３年間は日本財団の助成金を福祉フォーラムin別杵速見実行委員会が受け，手当（１回7,000円）にしていた。今年度から，別府市独自の財源。

Q　高知市も避難行動要支援者対策を進める中，名簿作成の同意が進んでいない。
高知市はどんな体制で進めていけばよいか，アドバイスをいただけないか。

A　行政と市民の間に入り，人や企業，事業所をつなぐことで問題解決をすることのできる地域コーディネーターが必要であり，その人材育成が必要。地域の中に入り，活動を進める中でこういった人材の適任者が見つかるのではないかと思う。

3　委員からの意見

- 本市においても保健，福祉，防災，危機管理を横断する政策，施策の具体化が必要不可欠な状況である。また，行政が主導して地域と当事者をつなぐ人（インクルージョンネットワーカー）を育成・配置することは，要支援者の個別計画策定を推進するために有効と考えられる。
- 当事者にアンケートをとるだけでも当事者意識に変化をつくることができる。
- 市社協，介護事業所，行政がケアプランを作成するための合意づくりがまず必要である。また，当事者が周囲としっかりコミュニケーションを図り，本当に必要な支援を発信していく受援力を高めることも必要である。
- 地域住民との相互理解が進まない限り，インクルーシブ防災は実現できないため，まずは避難訓練の実施から始めなくてはいけない。その際，本音を出し合える環境づくりと「これならできる」という知恵のコーディネートが不可欠である。
- 実効性のある福祉と防災の担い手を育成する仕組みを行政と市社協がどのように検討しているのか，また課題は何かを早急に洗い出すべき。

② 熊本県熊本市：熊本地震後の復興状況，災害対応と女性職員ネットワークについて

1 説明概要

○ 概要

2016年４月14日及び16日に発生した熊本地震は，28時間の間に震度７が２回，その後震度６以上の地震が５回，余震の累計は4,000回を超える大災害であった。そのため，熊本市では地震についての分析を行い，課題や改善を進めている。また，熊本市男女共同参画課が全国的にも珍しい震災時の女性職員の声を「熊本市女性職員50の証言」として記録を残し，震災時の生の体験を今後の教訓として生かしてもらえるような取り組みも行っている。

・人的被害（2019.11.30現在）

	人数（内訳）
死者	87人（直接死６人　関連死81人）
重傷者	770人（重度の障害者６人を含む）

・住家被害（り災証明交付件数　2019.11.30現在）

り災区分	交付件数
全壊	5,763件
大規模半壊	8,971件
半壊	38,950件
一部損壊	82,786件
損壊なし	10件
計	136,480件

・宅地被害の状況（推計）

	被害戸数
がけ崩れ被害戸数（造成宅地変状箇所内の箇所を含む）	約4,300戸
液状化被害戸数	約2,900戸
計	約7,200戸

○ 冊子「熊本市女性職員50の証言」について

・ 作成経緯	震災後，復興アドバイザーから，家族のケアなど女性特有の事情を持つ女性職員が，災害対応業務と家庭生活等をどのように両立していたか，記憶のあるうちに記録に残した方がいいとのアドバイスを受け，熊本市男女共同参画課が作成したもの。
・ 作成目的	平成28年熊本地震に際し，熊本市女性職員が業務と家庭生活等の両立に悩み，それぞれの立場で災害復旧・支援に従事してきた体験や思いを「証言集」としてまとめ，その貴重な経験や教訓を記録として情報共有を図るとともに，今後予期せぬ災害への備えとして生かすことを目的に作成。
・ 重点を置いた点	保健師，教員など市のさまざまな職種，また，新規採用職員から管理職まで幅広い立場の女性職員の手記を募集。編集においては，災害の復興過程の段階や分野別に編集を行った。 熊本地震の体験でプラス面だけでなく，うまくいかなかったことや後悔したことも含めたマイナス面も率直に綴ってもらうことを依頼した。

○ 熊本市男女共同参画センター　はあもにいの主な活動

（熊本地震発災直後）

・ 性被害，DV防止啓発チラシ，内閣府避難所チェックシートを避難所にて配布。

→ 震災時はパニックで女性や子供，障害者が尊重される状況ではなかった。そのため性被害，DV防止啓発チラシを配布するなどの対応を行った。また，避難所における男女や，子育て家族等のニーズの違いに配慮するため，避難所チェックシートを配布した。

・ 会館内に集約避難所を開設

→ 上記の状況を受け，女性の単身者や母子家庭など，特定の人が対象の避難所をはあもにい内

に作成。実際入られた方は，ほとんどが高齢の単身者だった。

（熊本地震翌年度以降）

・　熊本地震を経験した「育児中の女性」へのアンケート報告書を作成

→　熊本市在住の就学前の乳幼児を持つ女性を対象に，アンケート調査を実施し，まとめたもの。避難所の実態など，書きにくい内容についても育児中の女性の観点から記入してもらった。

・　男女共同参画の視点に立った防災ポイントBOOKの作成

→　大規模災害時における男女共同参画の視点に立った防災の考え方を一般的に知っていただくため，ポイントブックを作成。男女共同参画の視点に特化した内容であることが特徴。

○　熊本地震の課題

・　天井部材の落下などにより，26か所の避難所が開設できず，結果的に開設できた避難所に避難者が集中する結果となった。（１つの避難所が2,000人を超える状態に）

・　周辺に車中泊，テント泊の方がいたため，避難者の把握が困難に。そのため，いくら食料を配布しても足りない状況だった。

・　高齢者や介護が必要な方で，物資配給に並べない方がいた。また，外国人避難者は，言後の問題から何が起きているのかわからず，様々な指示に対してストレスを抱えていた。

・　ライオンが逃げたなど，被災時のデマへの対応に労力を要した。

・　物資の荷下ろしや運搬などは職員にノウハウがないため，非効率なマンパワー頼みの荷下ろしで職員が疲弊した。

・　地域での避難所運営において運営主体がよくわかっていない点や，職員が固定されず誰に言ってよいかわからない，責任が曖昧であるなどの問題が生じた。

・　物資供給は，２日で20万食の備蓄を準備していたが不足した。

・　地域防災計画を事前に作成していたが，想定外のことが多く，実際には役に立たなかった。

○　熊本地震の教訓，改善策

・　必要な物資を有効に使えなかったなど，被災者支援に手が回らなかったことの反省からＢＣＰや受援計画を見直し，災害時の優先順位を見直すようにした。

・　避難所での対応が不十分であったことから，校区単位でルール決めを行い，校区防災連絡会を作った。また，地域で日ごろから顔の見える関係等，地域で防災意識が高まるような取り組みを行った。

・　物資の配送については，箱のまま荷下ろしをするのではなく，パレット積みをお願いした。これにより，フォークリフトによる荷下ろしが可能となり，効率的な配送が可能となる。

・　トイレに関しては，洋式のマンホールトイレが良いと感じた。和式トイレは，お年寄りの負担が大きい。また，貯水機能付き給水管があると，給水活動がシームレスで効率的なものになる。

・　備蓄が足りなかった反省から，周辺市町村と備蓄について連絡会を行い，備蓄をお願いするとともに，物資を置く場所も限られることから，足りない分は流通備蓄での対応として，さまざまな企業と協定を進めた。

・　震災対応に当たっては，東日本大震災時における仙台市の震災記録が一番役に立った。さまざまな状況下で，どういう対応をすればよいかの判断ができる。

２　質疑

Ｑ　136,000件の罹災証明を発行された中，調査するマンパワーと情報システムの課題については，それぞれどうお考えか。

Ａ　マンパワーについては，現場では実際，写真だけの調査になっていた。システムは準備していたが，現場で活用するノウハウやデータ活用のノウハウがなかった。どういうシステムが良いかはまだ結論が出ておらず、検討中である。

Q　女性職員及び管理職における女性の割合，目標について教えていただきたい。

A　全体の割合は33.5%，管理監督職は24.9%，管理職は9.5%である。管理職の目標値は13%。

3　委員からの意見

・　これまでソーレとの連携が少なかったと思うので，災害支援活動など熊本の事例を参考にしたい。また，視察内容は，もう少し時間をとって確認したい内容だった。

・　本市でも女性職員の情報交換の場など，様々なネットワークを醸成する支援を行うとともに，発災時の家族の保育や介護など，職員の支援体制整備の具体化を急ぐべきである。

・　平常時，災害時を問わず女性職員が，くらし目線，柔軟な発想，幅広いネットワークを生かして，安心して仕事ができ，頑張れる環境整備，体制づくりが必要かつ急務である。

・　自治体は公務としての物資管理や配送等のノウハウに乏しいため，積極的に民間事業者の協力を得て，スムーズな備蓄と管理，配送につなげる必要がある。

・　災害時は職員も被災者であり，子育てや介護をしている女性職員においては，当事者の意見を聞きながら、実態に即した環境を事前に整備しておく必要がある。「職員よりも市民ではないか」という発想ではなく，すぐにでもヒアリング調査を開始するべきである。

・　熊本市では，阪神淡路大震災の時に作られた『被災者支援システム（総務省から無料で配布）』が導入されていたにもかかわらず，それが十分に活用されていなかったことは重大な教訓にすべき。県の推奨のシステムでは想定外の多額のコストが発生し，被災者支援システムの活用にシフトし始めている。このような混乱が本市で起きないよう検証した上で，早急に横断的な操作訓練の実施が必要である。

・　災害時におけるリアルな証言としてさまざまな部門に周知，検討を行い，対処方針を出すべきである。

・　女性職員のメンタルケアの対応が急務ではないか。また，避難所運営は男性にはわからない女性の苦しむ問題の解決に向けて，女性リーダーを入れる対応が必要である。

③　岡山県：災害時支援物資物流体制について

1　説明概要

○　制度概要

岡山県支援物資物流体制は，東日本大震災における物資拠点の不足や物流ノウハウの欠如，オペレーションの錯綜に加え，熊本地震における広域物資拠点の被災，末端までの輸送体制の課題，多様化する被災者ニーズへの対応を踏まえ，物資オペレーション訓練の実施，物資支援運営マニュアルを整備することなどにより，これらの課題を解決するため作られた体制である。

○　岡山県災害時支援物資物流体制に関する主な経緯

平成28年度

８月８日　第１回岡山県物流体制強化検討協議会設立

２月17日　第３回岡山県物流体制強化検討協議会（マニュアル完成）

平成29年度

１月26日　物資オペレーション訓練の実施

２月13日　第３回岡山県物流体制強化検討協議会（運営計画完成，マニュアル改訂）

平成30年度

〈平成30年７月豪雨災害〉

１月29日　物資オペレーション訓練（実働訓練）の実施（市町村）

令和元年度

８月２日　防災航空物資センター（岡山桃太郎空港内）開設

２月20日　第１回岡山県物流体制強化検討協議会（マニュアル改訂）

令和２年度

４月１日　国の「物資調達・輸送調整等支援システム」運用開始

○　物資オペレーション訓練について

回数	日付	場所	内容
１回目	H30.1.26	コンベックス岡山	プッシュ型支援を被災市町村（４市町）毎に仕分け，搬出するまでの作業を確認
２回目	H31.1.29	コンベックス岡山	県の一次物資拠点からの救援物資を市町村の二次物資拠点で避難所毎に搬出し，避難所で受け入れるまでを確認。
３回目	R2.1.20	コンベックス岡山	プッシュ型支援を被災市町村（４市町）毎に仕分け，搬出するまでの作業を確認
４回目	R2.1.21	コンベックス岡山，真庭市，和気町	県の一次物資拠点からの救援物資を市町村の二次物資拠点で避難所毎に搬出し，避難所で受け入れるまでを確認。

・　岡山県では，物資の受援における市町村支援の調整として受援調整部を立ち上げ，主にその組織で支援の受け入れや発注等を行った。

・　県の１次物資拠点周辺の道路状況は問題ないと考えているが，道路が使えなかったときの代替施設として，岡山空港の保税蔵置場の活用を考えている。（防災航空物資センター）

・　避難所等の状況の把握，情報収集は国のシステムの活用を考えている。また，物資調達は流通備は，流通備蓄で備えることとしている。仕分け，搬送は事前のマニュアルに沿っての対応。

・　主な提携先は，中国運輸局岡山運輸支局，岡山県トラック協会，日本通運，自衛隊，岡山県貨物運送，関係市町村，日本赤十字社など。

○　課題

平時に物資配送に携わることがないので，そういった人材育成を今後どのように行っていくのかが課題である。また，岡山県では市町村における二次物資拠点の運営マニュアルが未整備の部分もあり，実際の災害時には物流が滞ることがあった。今後は，そういった市町村で受け入れ態勢の整備を行い，二次物資拠点から避難所までの物資配送が機能する体制が求められる。

２　質疑

Ｑ　事前に物資配送マニュアルを整備していたと思うが，災害時にどの程度生かされたか検証はしているか。

Ａ　県の一次拠点は機能したが，その後の市町村の二次拠点で機能しなかった。つまり，物は届いたが，二次拠点から各避難所への配送に時間がかかった。

Ｑ　物資拠点におけるフォークリフトの台はどこが準備しているのか。

Ａ　備蓄もある程度あるが，基本的にはフォークリフト会社の備品をレンタルすることになっている。トラックへの積み込みも，専門業者にやってもらう。

Ｑ　民間からの善意の仕分けはどう対応するのか。

Ａ　基本的には，手を取られるので断っている。

Ｑ　プッシュ型支援のパターンは決まっているのか。

Ａ　品目は決まっているが，国が柔軟に対応してくれている。基本的には，県が要請すれば可能なものは対応してくれる。

Ｑ　市町村の２次拠点が機能しない場合，民間の配送センターを２次拠点としてはどうか。

Ａ　協定が結べれば可能かもしれないが，基本的に民間の場合，平時の訓練ができない。他の民間の荷物もある中で，使わせてもらえるかどうかの問題がある。

３　委員からの意見

・　岡山県の”受援調整部”のような組織づくりが必要である。また，支援物資物流体制は，県と具体的で確実な計画策定の協議の場が不可欠である。

・　本年度末，本市の物資配送計画マニュアル完成後，可能な限り早い段階で県の物資拠点との連携訓練を実施しておく必要がある。また，発災３日目までの避難所への配送手順の確認も同時に行っておく必要がある。

・　プッシュ型だけでなく，プル型の搬送体制も含め，訓練の時から県市で役割分担や連携の効率化を図っておくべき。国からの物資がスムーズに各避難所に搬送されるために，行政間，官民の情報共有体制を明確にしておきたい。

・　避難所の年齢構成や男女比，要配慮者の把握などが，災害対策本部にいかに早く集約できるか，そして物資の搬送にどう反映できるかが課題である。国の「物資調達・輸送調整等支援システム」の運用を高知県も念頭に置いていると推測するが，要検討であると感じる。

・　東部運動公園周辺の環境において被災した場合，D375東部地域に代替物資拠点の選定対応が望まれる。

・　本年４月から始まる国の新システムを活用することで，課題の解決や有効な支援物資配送体制の確立が可能と考える。