

第2回練馬区地域福祉・福祉のまちづくり 総合計画推進委員会

- 1 日時 平成29年11月13日（月）：午後4時30分～午後6時40分
- 2 場所 練馬区役所本庁舎20階 交流会場
- 3 出席者 **【委員】**
飯村委員 石川委員 岡崎委員 岡村委員 小田委員 川井委員、
川久保委員 河島委員 木村委員 高橋委員 中村委員 平田委員、
古田委員 松澤委員 的野委員 吉田（純）委員（以上16名）
【区出席者】
福祉部長、防災計画課長、区民防災課長、福祉部管理課長、
障害者施策推進課長、地域医療課長
- 4 公開の可否 公開
- 5 傍聴者 1名
- 6 議題
 - (1) 開会
 - (2) 練馬区70周年記念事業 ねりまユニバーサルフェス「みんなのUDパーク」について
 - (3) (仮称)ユニバーサルデザイン経路ガイドラインワークショップの実施について（報告）
 - (4) 災害時の要援護者対策について
 - (5) 次回の日程について
 - (6) 閉会

○委員長 皆さん、こんにちは。第2期第2回の地域福祉・福祉のまちづくり総合計画推進委員会をこれから開催したいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

今日は、練馬区のユニバーサルフェスについて、それから、懸案になっています防災関係のお話についても話を伺います。ひとつよろしく願いいたします。

それでは、年度の途中で、聴覚障害者協会の推薦委員の交代があるということですので、委員の自己紹介をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

（委員 自己紹介）

○委員長 どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、出席委員の状況、そして、会議の情報公開について、事務局からお願いしたいと思います。

○事務局 委員の出席状況について、ご報告いたします。現在、19名の委員に出席いただいております。また、本日の会議は公開となっております。会議の議事録につきましては、区のホームページに掲載する予定となっております。記録がまとまり次第、委員の皆様にお送りいたしますので、確認をお願いいたします。

○委員長 ありがとうございます。それでは、早速進めたいと思いますけれども、まず、配付資料の確認を事務局からお願いいたします。

○事務局

（事務局 資料確認）

本日の進め方ですけれども、これまで、委員の皆様から、さまざまなご意見、ご質問をいただいております災害時要援護者対策を中心に、時間をとって説明し、また、皆様からご意見を頂戴できればと思っております。

本日は、防災に係る所管の課長としまして、区民防災課長、防災計画課長、障害者施策推進課長、地域医療課長も出席しております。

何かございましたら、ご意見を頂戴して、お答えしたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。事務局からは以上でございます。

○委員長 ありがとうございます。

それでは、早速、これから議事を進めていきたいと思えます。

最初に、練馬区独立70周年記念事業ねりまユニバーサルフェス「みんなのUDパーク」についてということで、ご説明を事務局の方をお願いしたいと思えます。

○事務局

まず、資料1-2について、施策1「ともに支え合う地域社会を築く」、取組項目2「地域の福祉力を支える担い手を応援する」ということで、（仮称）地域福祉フェスタを実施することとなっております。今回、仮称だったものを、練馬区独立70周年記念事業ねりまユニバーサルフェス「みんなのUDパーク」と事業名を確定し、実施します。

それでは、資料1、ねりまユニバーサルフェスの概要から、ご説明させていただきたいと思えます。概要に記載した8事業をまとめ、ねりまユニバーサルフェスとして開催するものとなっております。

目的としましては、「障害者、高齢者、子ども、外国人など、様々な人が互いに理解し合い、共に暮らせる地域社会をつくること」としております。

概要は、区独立70周年を契機としまして、障害者週間に合わせた毎年12月を中心に、広く区民の皆様が楽しみながら参加できる複数のイベントを実施していきたいと思っております。イベント名は、概要にある8事業をごらんいただければと思うのですが、練馬区では、福祉、スポーツ、そして作品展やオーケストラといった文化のイベントを、個々で実施するのではなく、ユニバーサルフェスとして連携して実施するものとなっております。この中で、今年度の新規事業となっておりますのが、6番の「みんなのUDパーク」、8番の「N e r i m a ユニバーサルオーケストラコンサート」となっております。

次に、資料1-2をごらんください。

事業内容といたしまして、計画にあるとおり、区では、地域福祉に関心のある方を対象に、地域活動に参加するきっかけづくりの場として地域福祉入門セミナーを実施してきました。また、地域福祉活動を行う団体間のネットワークを広げる機会を提供する「地域福祉活動団体交流会」の開催や、団体の活動内容について広報・周知するなどの支援を行ってきております。

こうした取組を統合して、より多くの区民の方が参加できる催しとして、「（仮称）地域福祉フェスタ」の開催に向けた検討を進めるというふうにしております。また、31年度末までには実施するとさせていただいております。

今回の「UDパーク」に関しましては、平成28年度に検討に入りまして、平成29年12月

9日に実施するというところで動いております。

では、「UDパーク」の概要ですけれども、資料1－3をごらんいただければと思います。日時は、平成29年12月9日（土）午前10時から午後4時までを予定しております。場所は、区民・産業プラザ3階、ココネリの3階を全て貸し切りまして、広く実施したいと考えております。

目的は、体験やワークショップなど参加型のイベントを通して、広い世代の関心を促し、楽しみながらユニバーサルデザインについて学べるイベントとしたいと思っております。

(3)は、区民や製造業者・地域福祉団体がUDでつながることで、練馬区の新しいまちづくりが芽生えるきっかけとするということで、今回の地域福祉フェスタは、団体さんの活動をより深く周知するためのイベントとしまして、たくさんの方が楽しく参加できるように、地域福祉活動の団体PRと、ユニバーサルデザインをテーマにしたイベントという二つのテーマでやらせていただきたいと思います。

内容に関しましては、大きく四つございます。

まず、地域福祉団体の活動紹介については、やさしいまちづくり支援事業にて、地域福祉活動に関する助成金の交付や、活動の支援等を行っております。その助成団体、18団体が出る予定になっており、パネルの展示や地域福祉団体による講座、ワークショップの開催を予定しております。

体験としまして、車いすなどのバリアフリー体験やUDツール、グッズなどの使用体験を考えております。

3番目に、UD製品の紹介・販売ということで、おもちゃや絵本などのUDグッズや、その他食品などの区内製品の紹介・販売を考えております。

最後ですが、講座・ワークショップということで、UDを学ぶ講座や、障害のある方もない方も、子どもから大人まで一緒になって参加できる講座ということを考えております。

「みんなのUDパーク」に関しましては、チラシを添付させていただきましたので、後ほどごらんいただければと思います。

○委員長 ご説明ありがとうございました。

12月9日ということで、名称が新たに加わったということで、「みんなのUDパーク」ということです。それから17日に、ユニバーサルオーケストラコンサートということになります。何か、ご質問等がありますでしょうか。報告のような感じですので、よろしいでしょうか。

それでは、続きまして、ユニバーサルデザイン経路ガイドラインワークショップの実施についての報告です。

○事務局 それでは、資料2番の「(仮称)ユニバーサルデザイン経路ガイドラインワークショップの実施について」、資料のご説明をさせていただきます。

前回6月28日の推進委員会でも、(仮称)ユニバーサルデザイン経路ガイドラインの策定について、このような形で進めていきますよというご説明をさせていただきました。今回は、6月にご説明させていただいた内容の結果の、中間のご報告になります。

作成に向けたこれまでの取組みということで、7月、8月、9月に区民の皆様から、経路のユニバーサルデザインは、どういうふうにお考えですかということで、ご意見をいただくワークショップを開催いたしました。

7月28日はオープンワークショップということで、区役所来庁者を対象にニーズの聞き取り調査をさせていただいたのと、ガイドライン検討ワークショップを2回実施しました。8月25日と9月27日に障害のある方、それから、推進委員会のメンバーの皆様にも多数ご参加いただきまして、意見交換させていただきました。

3ページにオープンワークショップの様子が載っております。

区役所来庁者115名の方にご協力いただき、特に、ふだんご意見を聞く機会が限られております子育て世代の方、それから、元気なお年寄りの皆さんに、たくさんお話を聞くことができました。右側に写真が出ておりますが、シール投票していただいております。

4ページは、シール投票の結果について、表でお示ししております。

大体ですけれども、75歳以上の高齢者の方、それから、もう少し若い高齢者の方、子育て世代の方、障害のある方、その他の方ということで、属性別に、どういうニーズがあるのかお聞きしたのをまとめたものです。

簡単にご説明しますと、上から4番目の「歩道などが広く、ストレスなくすれ違える」ということについては、各属性の方、皆さん30%以上が「そうですね」というようなお答えになっており、皆さんにとって、幅が広い道ということが大事だということがお聞きできました。

また、属性によって少し違うところがございます、一番下から2番目「車いすやベビーカーで使いやすいトイレがある」というのは、子育て世代の方が48.1%ということで、「そうですね」という回答をいただいております。

一方で、その一番下になりますが、「疲れたら、途中で休憩できる場所があるといいですね」というのが、高齢者の方が、75歳以上かなという方が57%以上、それから65歳以上という方が45%以上ということで、高いポイントになっております。

5ページには、回答から見えてきたヒントということで、少しまとめてございます。誰にとっても「ストレスなくすれ違える」ことはとても大切だということ、駅前や交差点など「移動中の要所」の安全性やわかりやすさは大切であること、一緒に歩く子どもの年齢やニーズによってはさまざまということなどです。

また、単なる移動空間ではなくて「休憩」や「コミュニケーション」という点も、区民の皆さんが重視しているということが、この結果から見えてきたかと思えます。

6ページは、8月25日に開催いたしましたガイドライン検討ワークショップの第1回です。9名の障害のある区民の皆さんと、区のさまざまな担当職員が意見交換をさせていただきました。

7ページは、いろいろなことをお伺いしたのですけれども、「わかりやすい」、「歩きやすい」、「使いやすい」、そして、次のページの「出かけたくなる」というポイントで、ご意見をいただいております。

8ページでは、特に、「出かけたくなる」まちというのは、どういうものですかということでお伺いさせていただいて、さまざまなヒントとなるご意見をいただきました。

まず、自転車利用なども含めて、ルールやマナーが良いまちがいいですねということや、出会いやコミュニケーションがあること、それから、非日常的なことが起こっても安心と感ぜられるようなまち、そして、エリアやゾーニングが明確で、安心して行動できるようなまち、また、歩いて楽しいまちが良いですというようなご意見をいただいております。

9 ページは、9 月 27 日の第 2 回のガイドライン検討ワークショップです。

こちらは、当推進委員会の委員の皆様にもお声かけさせていただきまして、推進委員の 6 名の方にもご参加いただいております。10 ページに表が出ているのですけれども、4 グループに分かれまして、意見交換させていただきました。

細かい表で申しわけございませんが、事務局から、このような形で、経路の点検リストのたたき台というものを示いたしました。これについて具体的に、ここは違うのではないのとか、ここはもっとこういうふう考えた方がいいのではないのというようなご意見をいただいております。

11 ページは、さらに、点検の項目以外のガイドラインのあり方についても、たくさんのご意見をいただいております。

端折りますが、特に行政だけではなくて、行政、住民、民間事業者と一緒に良い道をつくっていかうというメッセージ性があるガイドラインにしてくださいというご意見をいただいております。

簡単ではございましたが、ワークショップの報告になります。

今後の進め方ですが、今年中にガイドラインの素案をまとめて、こちらの委員会においても随時ご報告してまいりたいと思います。

○委員長 ありがとうございます。

これにつきまして、皆様方の方から何かご質問等ございますでしょうか。

ご参加された方もいらっしゃると思いますので、感想も含めてお出しただけるとありがたいです。参加された方はいかがでしょうか。ご意見はありますか。参加された方は手を挙げていただけますか。

○委員 まだ意見がまとまっていないのですが、最初に、おやつと思ったのは、練馬区独立 70 周年記念事業というものをつけたのですね。そもそもの 70 周年記念事業の中に、障害者関係、あるいは高齢者、子どもの関係を含めた事業というのは、ほとんどなかった。ここで急に、こういうふうに取り上げられて、私は、これからいろいろと見させていただきましても、これだけでいいのかなど。本当に 70 周年をお祝いできるような、我々の気持ちというのは、どのようなところにあるのかなど。70 周年記念事業にしたという、起案者の福祉部管理課のお話をぜひ説明していただきたいのですが。

障害者だけを考えても、本当にこれだけの事業を、「UD パーク」もありますが、それから、差別解消の啓発の云々という言葉もありますが、もっと大きな問題があるのではないかと、忘れられているのではないかと。ユニバーサルデザインだけの問題ではないのだと考えているところがございます。きちんとした意見ではなくて申しわけございませんが、そんな感想でございます。

○委員長 先ほどの、資料 1 のことですか。その内容について、こちらはまた後ほど。最後に時間が余ったときに、事務局からご質問いただければと思います。

今の、ガイドラインのワークショップの実施について、ご意見がもしありましたら、お願いしたいと思います。よろしいでしょうか。

それでは、先に進ませていただきまして、災害時の要援護者対策について、まず資料の説明がありますでしょうか。よろしくお願いたします。

○福祉部長 本日は、委員長に、こういった形で時間を取っていただきました。これまで

委員会の中で、災害時の要援護者対策、それに絡めて、避難拠点、防災会の活動でありますとか、いろいろな形でご質問、疑問をいただいております。そこで、私の方で、お話をさせていただければと考えております。

福祉部長が地震のことというのも違和感があると思うのですが、私は前職が危機管理室長ということで、防災担当の部長をしておりました。また、10年以上前になるのですけれども、防災課長を務めておりました、その間、中越地震でございますとか、福岡の西方沖地震ですとか、また、最近では東日本大震災も、そのときには担当しておりました。そういったことで、福祉のことにつきましても一定のお話ができ、防災についても話ができるということで、今回お話させていただくということでございます。ただ、不安もありますので、実際の担当課長が揃っておりますので、私の方で不明な点があったりしましたら、かわって説明いたしますので、ご安心いただけるかと思っております。

本日はパワーポイントのスライドを使って話をさせていただきます。タイトルは「大規模地震への対応～要援護者対策に関連して～」です。これは、要援護者対策は、単独で対応を図れるわけではなくて、大きな震災対応の中の一部だということ、認識するのが大事だろうということで、つけさせていただきました。

今日の主旨ですけれども、これまでにいろいろな立場からのご意見をいただいております。要援護者側、家族会、障害者団体として、また、避難拠点連絡会として、民生委員として、町会や防災会の担当者や責任者としてということでございます。

過去のこの委員会や、懇談会という形でやらせていただいた議事録などを見ますと、本当にいろいろな質問が出ています。

避難拠点とは一体どういうものなのか、避難行動要支援者とは一体、要援護者とどう違うのか。そういったお話から、名簿についても、掲載される側からいたしますと誰が来てくれるのだというようなご質問もありますし、逆に、防災会、地域の側など支援者側からしますと、この名簿そのものは一体どういう使い方をすればいいのかというようなご質問をいただいております。

また、この会では出ていないのですが、私が個人的に聞いた中で、支援者側から見てこの要援護者名簿というのは使い物にならないというような言い方もされています。

ある住民の方が町会など会合の席で、町会長に詰問したそうです。「私はひとり暮らしの高齢者だ。要援護者として登録している。地震が起こったときに私のところに誰がどうやってきてくれるのか。」と。そのときに、町会長さんが何と答えたのか、私は聞かなかったのですが、ぼやいたのは、その住民の方は見る限りにおいては、その町会長さんよりも年齢も低いし、元気そうだということで、内心は私が助けてもらいたいぐらいだよというふう思った、というようなお話です。

要援護者名簿の中には、そういった非常な元気な方も、もちろん手を挙げて登録することはできます。しかし、支援する側、要するに防災会だとか地域の側からすると、本当に必要な人は載っていない、そういう場合があるということです。

では、名簿に載っている元気な方だけを安否確認して回るのか。一方で、本当に必要な人は漏れているのではないのか。そういった中で、この名簿というのはどういう使い方をすればいいのかという文脈で、現場では使い物にならないのではないのか、という話が、支援する側から出ているということです。

先ほど述べたとおり、前提の違ういろいろな立場でやりとりをしても、どうしてもかみ合あわず、さらに大震災のイメージというのが共有化されていないことが、どうにも煮え切らない議論になっている一因のようです。防災関係の職員は、いろいろなところで話をしますが、そもそも震災というのは、イメージするのがなかなか難しいです。なぜかという、経験したことがないからです。そのため、いろいろなレベルでの理解の中でのやりとりになってしまい、どうしてもちぐはぐになるところがあります。

今日は、要援護者にできるだけ絞るつもりで、震災のイメージを共有化する前提で話を進めていきたいと思っています。

まずは、練馬区で想定されている被害とは、というところ です。

この震災分布は、東京湾北部でマグニチュード7.3の直下地震が起こったときのものです。練馬区の場合は、6弱から6強が予想されています。6弱から6強で、死者が212人、負傷者が5,389人、全壊する建物が2,611、火災が12件、焼失する棟数が2,968棟、避難生活者数が7万6,859人です。これが、東京都の防災会議が想定した練馬区の被害想定の数値になっています。

もう一度確認します。練馬区内のおおよその被害想定は、死者が210人、負傷者が5,400人、全壊が2,600棟、半壊が1万4,000棟、火災が12件、焼失する家が3,000棟です。しかし、このような数字は、実感を伴わず、なかなか伝わってきません。

実際に、この数字の裏側として皆さんに確認しておいていただきたいのは、死者と負傷者で大体6,000人弱です。練馬区の人口は72万人強ですから、99パーセント以上の人が、けがもしていないで生き残っているという状況です。

テレビの映像や報道を見ますと、悲惨なところしか映っていません。もちろんそういったところもあるのですが、その周りには、そうではないところも残っているし、全然影響なく生き残っていらっしゃる方もたくさんいるということをご記憶にとどめていただければと思います。

そこで、数字だけでは実感を持ってないものですから、被災現場にいる自分をイメージしてみようということで、作ったスライドです。

まず、先ほどの想定で、練馬区が被害を受けて、自分の周辺はどうなっているか。

99パーセント以上は、けがもなく残るわけですので、皆さん一人ひとり、自分についてイメージしてください。

自宅には要援護者がいる、障害者がいる、寝たきりの高齢者がいる、あるいは自分が要援護者ということもありますが、家族にけが人はいません。そして、家の中は倒れたタンス、食器棚などで、ぐちゃぐちゃな状態であるが、自宅は無事です。

周りを見渡すと、隣の家は1階はペシャンコで全壊しています。さらに見渡しますと、半壊している住宅もそこかしこに見えます。それほど遠くないところでも火災が発生し黒煙が上がっています。防災無線放送塔から、区からの呼びかけが、繰り返し行われています。遠くでは、場合によっては救急車やパトカーのサイレンの音が、隣の家からは「助けてくれ」という声が聞こえるかもしれません。震度6強の被害を受けた場合には、そういった状況の中に自分は置かれるということです。

そこで、共通認識に立つための確認です。まずは災害時には優先順位があるということです。避難という言葉についても、いろいろな場面で、いろいろな別々の事象について使

われています。そのため、非常に混乱するものになっているような言葉でもあります。

それと、この推進委員会でもお話がありましたけれども、災害弱者、災害時要援護者、避難行動要支援者、要配慮者といった言葉がどこでどうやって出てきたのか、その意味はどういうふうなものなのかということです。

まず、発災当初の優先順位について申し上げますと、これは住民の命を守ることが最重要です。このことに、区、警察、消防、自衛隊などは全力を挙げます。動きが見えなくても、準備している状況であり、この命を守る活動以外は、二の次、三の次というのが現実です。

命を守ることというのはどういうことかという、1つめは、そのままにしておいたら亡くなってしまう人の救出です。具体的に申し上げれば、大規模な倒壊した建物の中から救出することなどです。次に、重傷者の搬送、治療です。普通一般的には重傷であるような足が折れているとか、そういう人は入っていません。足が折れている人は、この場面では我慢してくださいというのが、実際の医療現場のトリアージです。3つめは、命を守るための情報提供です。これは、避難勧告、避難指示というのが行われれば、それらが命を守るための情報提供になるもの、あるいは、命を守るための安否確認と避難行動支援です。それ以外の命を守るためではない情報提供、安否確認、要配慮者に対する支援もたくさんあります。

この被災現場にいる自分、自分の家族は生き残ったけれども、隣の家は潰れている、周りは半壊の住宅がたくさんある、火事も起こっている。そういった状況に置かれてからが、震災対応ということになります。

この震災対応は、いろいろなパターンを組み合わせでどういうふうな行動をしたらいいのかということ、想像していただければと思っています。

まず、先ほどの命を守る活動が最優先となっていますけれども、この中でも優先順位があります。例えば、防災機関である消防署、消防隊員の優先順位は、消火と救出です。これに関しては、技術的に見ると、警察や自衛隊よりもはるかに技術的に上の防災機関になります。

阪神・淡路大震災のときの事例ですと、消防隊員の中には、消火と救出の二者択一を迫られた人も、いたそうです。通りがかった人に、自分の家は潰れていて、おじいちゃんが閉じ込められているので助けてほしいというふうに訴えかけられました。しかし、消防隊員は、決められた火災現場に行けという指令を受けており、究極の選択を迫られたのです。結果として、そこにとどまって救出活動に従事した隊員もいれば、消火活動の現場に向かった隊員もいました。

どちらが正しかったのでしょうか。

消防の本音は、消火を優先して、救出はしませんというふうに答えると思います。普通に今の段階でどうなのかとなると、「できるだけことはやりますよ」と当然のように言うのですけれども、厳しい震災現場では、消火活動を優先して行わないと、助けられる人も助からないです。

阪神・淡路大震災のときには、大規模な延焼火災が起きました。家屋の倒壊で閉じ込められたたくさんの方は、火災さえ起きなければ焼死せずに生き残ることができた、ということが教訓になっています。都内で同じような火災が起きてくれば、消防隊は救出活動を

行わずに、全力で消火活動をやるということです。そういった意味でも、命を守るという活動にも優先順位が、それぞれの機関によってあるということで、それだけに厳しいものです。

行政だけではなく、地域も個人も、命を守るための活動を優先する必要があります。これは、どこの防災機関も同じことを言うと思います。

昔、区の防災訓練で行っていた、地震が起こると町会長さんが旗を持って避難所や防災訓練の会場とかにつれて行くという訓練を今でもやっている自治体があります。これは、さっきの被災現場の状況というのを思い出してみると、例えば隣の人は1階で閉じ込められていることが明らかなのに、元気で生き残った私が、元気な人同士で連れだって、どこかに移動するということになります。絶対にあり得ないのです。

震災対応というのは、命を守る状況がいくつも起こった中で始まっていくということです。自助・共助の重要性というのは、阪神・淡路大震災のときの教訓です。

次は、家屋の倒壊で生き埋めや建物に閉じ込められた人を誰が助けたかという統計資料です。自力での脱出が67%、共助・家族や隣近所の救出が31%、警察、消防、自衛隊、行政など公的機関の救助は1.7%です。

これは、統計を取った機関によって、数字によって大分差はあります。公助の部分が10%ぐらいになっている統計もあります。それというのは、自衛隊が亡くなった方を救出した数が入るとそうなると言っている研究者の方もいました。

発災当初というのは、防災機関が立ち上がるのは時間がかかります。その点で、最後に頼りになるのは自分と家族と、そして周辺の人たちなのだとのことです。

阪神・淡路大震災のときの映像の記録に、こんなものがありました。

その方は、消防団の副団長とか、分団長とか、そういった役割の人でした。朝5時47分に震災が起こって、明るくなって周りを見てみると、先ほど私が「皆さんイメージしてください」と言った場面より、周辺はもっとひどい状況になっています。

もちろん、消防団員として役割が決まっていたので、そこに行かなくてはいけないのかなと思っただけなんですけれども、この場を置いて行くわけにはいきません。そこで、99%の人は生き残っているわけですし、その方が中心になって、周辺の人たち十数人を集めて、その区画で十何か所の潰れていた家屋を、力を合わせて一つ一つ救出することとしました。朝から始めて夕方までに、一か所を残して全て救出活動を終えました。

翌日の夕方に、自衛隊が来て、その残った家の救出作業を行ってくれたのですけれども、亡くなって発見されたとの話です。

そういう形で、過去の震災では共助が行われています。全ての地域で行われたというわけではありませんけれども、これと同じような事例はたくさんあります。

次は、避難という言葉です。先ほどから、「命を守るため」という言葉を使っていますが、避難には、いろいろな使い方をされていて、まず、命を守るための避難というのがあります。

津波から逃れるための避難、堤防が決壊して急に水かさが増えて水死するような、そういった状況から逃れるための避難。火災が多発して、延焼火災を起こして、そういった火災から逃れるための避難。これらの避難が命を守るための避難です。

津波であれば、大きな地震が起こって、仮に1時間後に襲ってくるとします。この1時

間の中に逃げなければいけないし、逃がさなくてはいけない。自分で逃げられない人がいますので、これは腕を無理やり引っ張ってでも逃がさないといけない。これが、防災機関の役割ということになります。

そこでは、避難所につれて行きますよという「避難」は含まれていません。地震が終わって、一定の安全が確保できて、これから避難所に行くというときに、車いすの人は行きにくいですが、これは命を守るための避難というものではありません。避難所に移動する避難と、命を守るための避難というのは混同されますと、いろいろなところで、ちぐはぐなやりとりになってしまうことがあります。

「避難所への避難は最後の手段」、これは防災課が言い続けていることです。

避難拠点は、自宅の安全が確保できない人が避難します。自宅の安全が確認できた場合は自宅で避難生活を送ります。自宅で避難生活を送っていても、ライフライン、水道がとまったとか、食料が無くなったといった場合には、避難拠点で配布をしてくれます。だから、自宅がきちんとしている人は、避難拠点には来ないでくださいと、ということになります。

しかし、多くの方は、マスコミ報道ですとかテレビを見てみると、災害が起こったらすぐに避難所に行くというふうに思い込んでいます。東日本大震災のときに、仙台駅の周辺、県庁だとか市庁舎があるところにもたくさんの避難所が開設され、3,000人、4,000人の方が集まってきています。

なぜかという、当時は、仙台も地下鉄などは、みんなシャットアウトしました。だから、地下鉄の構内に入ることもできないし、そこで待機することもできません。一方で、周辺の会社は全部、早く帰ってくださいということで営業をやめて外に出しました。行き場がなくなったわけです。行く場がなくなったので、そういう避難所に人が集中しました。

1日経過すると、コンビニやスーパーが、本当に一瞬の間に空っぽになりました。若い世代をはじめとして、家に買い置きをしないライフスタイルの人が多く、そういった人たちは水や食料が確保できなくなります。

その一方で、地域の方はどうだったかという、ある町会は、町会長や役員の方が、マイクを持って、まちの中を、「何々小学校に避難してください」、「皆さん避難してください」ということで言って周りました。

仙台の周辺は、震度6弱で、ほとんどの家は潰れていません。そういった中でも、「避難しなければいけない」という強迫観念によって、みんなが行きます。それで、その避難所が運営できるはずがないのです。

結果的に、後から誘導された高齢者を中心とした町会の人たちというのは、避難所の中にも入れずに、自宅に戻り避難生活を送りました。でも、そういった方々は、みんな自宅に、お米や、いろいろなものを持っており、別段、たいして困らなかったのです。もともと避難しなくてもよかったということです。避難所への避難というのは、そのように考えていかなければならないのです。

避難が必要な場合というのは、自分の家がこれから倒壊するのではないか、また、火災が発生して延焼する場合などです。関東大震災では、延焼がすごくて、約10万人の死者がでました。そういうことが起きる可能性もあります。延焼の危険性がある場合にも、命を守るために無理にでも動かす必要があります。

そして、区の避難勧告・避難指示です。こういった火災のときとか、土砂災害の発生が予想されるようなときに出されるということになります。命を守るための避難が必要な場合です。

もちろん、本当にギリギリではないと避難所に来てはだめだとは、防災も言ってはいません。例えば、これから余震が起きそうなので怖い、それで避難をするということは、これは十分あり得ます。そういう場合は、もちろん来てもいいのです。その後、一定の安全が確認されれば、普通は皆さん帰っていかれます。

避難という言葉が誤解する一つの例ですけれども、これは災害時要援護者ということで、福祉部にしても、防災課にしても、「災害時要援護者とは」ということで説明している中身です。

「災害時要援護者」とは、大地震などの災害が起こった時、自力で避難することが難しく、支援を必要とする方々です。「歩行が困難」「身近に支援をしてくれる人がいない」などにより、地域で孤立してしまうおそれがある方々でもあります。

ここでいう、「避難することが難しく」という「避難」ですけれども、これは命を守るための避難です。津波が来ますよ、寝たきりで動けませんよ、そういったときに支援者が必要です。そういったことを指しているのです。これは、だから間違いではなく説明としては正しいのです。ところが、これが、例えば「避難所に行く避難」というふうに混同されてしまうと、違ってきてしまう。

続いて、共通理解をするための三つ目です。災害時要援護者と避難行動要支援者との違いはどうかといったご質問をいただいておりますが、ここでご説明を申し上げます。

阪神・淡路大震災で注目されたのが災害弱者です。あとは、少し時間がたって災害時要援護者です。これがどういうふうに注目されたかといいますと、例えば、視覚障害者の方が、聴覚障害者の方が、情報が非常に限られている中で、自宅にずっと取り残されておりました。テレビは、一方的に全体の話をしていて、自分の周辺はどうかという情報を得るのが非常に難しい状況となります。例えば、水が途絶えているときはどうしたらいいかなどの地域密着の情報がなかなか届きません。障害者の方は、非常に厳しい状況に置かれていたという事実があり、何とかしなくてはいけないという話です。

それ以外に、避難所において、災害関連死ということで、多くの高齢者の方が亡くなっていることがあります。この一つの理由というのが、震災が冬でしたので、冷たい雨等に当たったりして体調を崩してしまいがちなのですが、高齢者の場合にはトイレが近いこともあり、水を控えます。すると脱水症状になり、持病が悪化して最終的に亡くなることがあります。そういった例がたくさんありました。心筋梗塞で亡くなる方も多かったですし、エコノミークラス症候群という特殊な疾病で亡くなった方も多かったそうです。

そして、災害弱者、災害時要援護者の対策が必要だということは、このとき既に、例えば高齢者の人が避難した場合には、ほかの一般の人と一緒にだめだ、部屋を別に用意すべきだ、妊婦さんも同様に、授乳するのに別室が必要だなどというのは、阪神・淡路の教訓として当然のように出ておりました。

それが災害弱者の対策、要援護者対策として、これまでずっと受け継がれてこなくてはいけなかったのですけれども、実際は、こういったソフト部分は、言葉ばかりで受け継がれず、生かされていませんでした。

次に、平成16年の福島新潟豪雨の教訓です。ここでは、初めて災害時要援護者の中に、「命を守るため」の避難という考え方が取り入れられました。

この新潟福島豪雨では、三条市周辺の大型河川の堤防が決壊して、知らない間に水が上がってきて、亡くなった方が十数人いました。

例を挙げますと、老々介護で、おばあちゃんが、おじいちゃんを介護しておられるというような家庭でのことです。気がついたときには、もう水が家の中に上がってきていて、おばあちゃんは、自分の力ではおじいちゃんを2階まで引き上げられなかったので、ちゃぶ台の上に載せて、自分は2階に避難せざるを得ませんでした。結果的には、天井近くまで水が来ましたので、おじいちゃんは亡くなりました。民生委員が助けに行こうとしていたらしいのですが、結局、水に阻まれて、民生委員は先ほどの自宅には行けませんでした。また、認知症の方で、これから入院されるということが、地域の中で認知されていなかった例もあります。認知症が始まっていたのですが、一見すると大丈夫かなという感じの方で、地域の方が2階に逃げなさいと、一旦は2階に上がらせました。しかし、自分で階下へ降りてしまい、亡くなってしまいました。

そういった事例が、たくさんありまして、災害時要援護者対策、命を守るためのそういった支援が必要だということから、内閣府に、集中豪雨時における情報提供及び高齢者等の避難支援に関する検討会というものが設置されました。

これは、当時、非常に有力な、東大系の廣井先生という方が座長になって、今までの要援護者対策ではなくて、こういった災害から、高齢者を逃がすためにはどういった支援が必要なのか、情報提供をどういうふうに行うべきかを検討しました。これで、今までのソフト的な避難所のそのような対策とは違う要援護者対策を盛り込んだ災害時要援護者ガイドラインができたのです。これは、あくまでも、命を守るための避難をどうやってしていくかというようなものです。実は、私も、検討会の自治体の委員として、出席していました。

その後、現在のマニュアル、法令、ガイドラインでは、災害時要援護者という言葉はなくなり、避難行動要支援者となります。これは、今まで説明してきた災害時要援護者と全く同じです。命を守るための避難をする支援の仕組みをつくりなさいということです。

それ以外に、例えば、阪神・淡路大震災のときに教訓として残された、いろいろなソフト面から、要配慮者という概念も新しくつくり、明確にされたということです。例えば、障害を持っている人の、薬の供給の仕方などです。

したがって、大地震が発生したときに、誰を優先するかとなれば、もし傷ついている人がここにいれば、その方が最優先となります。閉じ込められている人がいれば、その方が最優先になります。だからこの場合では、優先順位からすれば災害時要援護者が一番最初だということではありません。ただ、そういった時期が過ぎたり、優先順位の高いものの対応が順次終わってくると、これは要援護者が第一の優先順位となって、対応が図られるということになります。

だれが担うのかという話では、第一義的にはもちろん防災機関です。消防、警察、行政、あとは自衛隊です。ただ、地域でずっと防災活動をされてきた委員は、防災がどういうふうにして町会や地域の中に入っていったのか、よく覚えていらっしゃると思います。その当時は、阪神・淡路大震災の教訓から、自衛隊、消防、警察、区役所も、発災初期は全く

当てになりませんから、防災課としては、地域のことは皆さんでやってもらわないと困りますと言って、入っていったのです。これは、言い方は別として事実です。阪神・淡路のときには、実際に動いてないのです。

今の練馬区だったり、東京都だったりというのは、その当時とは全然違います。地域の状況も違います。建物の耐震性もアップしているし、同じ状況ではありませんが、それでも、先ほどの救出現場のことを考えてみますと、防災機関は頼りになるが、頼りにするには、少し時間が掛かるということです。では、誰が担うか。避難拠点か、防災機関か、地域住民一人ひとりか。この辺はまた後で出てきます。

次に、災害時要援護者対策が出ているのですけれども、これは名簿を中心にして考えていきます。

全体についてのことを言わせていただきますと、いろいろなご質問をいただいているので、災害時要援護者対策を説明するのであれば、例えば防災課でつくっている地域防災計画の要援護者対策というページがありますから、それを順々に説明していけば、いろいろな過去のご質問の中の 2 割ぐらいは多分答えられるのです。

ただ、いろいろな立場で、地域防災計画に書いてないような視点からの質問はたくさんいただいていますので、今日の資料は、私としてはできるだけそれに答えるためにつけています。そのかわり、文脈が一つではないといいますか、あちこち飛んでいるといいますか、また、いろいろな理解の仕方にはなってしまうのかなという心配はしているのですけれども、そういった資料になってしまっているのは、ご容赦いただきたいと思います。

阪神・淡路大震災の時ののですけれども、要援護者というのは、身体的に災害に弱いから、それなりの対応をする必要があるのだという曖昧な言い方をされています。避難所の対応でありますとか、そういったものについては、配慮した対応をしなければ、関連死につながってしまうからです。

ただ、大きな揺れや、そういった被害に対して要援護者は弱いかということ、本当に弱いのかなというふうなのが、この資料です。

縦軸は人数で、横軸に世代、0 歳～4 歳、5 歳～9 歳となっている棒グラフで、死亡者の年齢分布です。高齢になればなるほど、たくさんの方が亡くなっています。恐らく 65% から 70% は 50 歳以上の方です。60 歳以上の方になると全体の 60% ぐらいになります。

では、高齢者というのは体が弱いから大きな地震の揺れにやられて亡くなったのかというと、これは違います。赤いところがありますが、これは 20 歳から 24 歳までの亡くなった棒グラフで、大きなピークになっています。この部分は、簡単に言ってしまうと、大学のラグビー部の人で亡くなったということです。だから体が弱いわけではないのです。

なぜ亡くなったのかというと、若い大学生、若い会社員の人たちというのは、古い安いアパートに住んでいたのが潰れて死んでしまったのです。こうなると、高齢者も、障害者も、若者もないです。古い住宅で潰れてしまえば、みんな亡くなってしまいます。

高齢者については、今の統計とは違います。もう十何年前の神戸ですから、耐震性が低い住宅もたくさんありました。世代交代して、子どもたちが外に出て、残った夫婦というのは、家に愛着があり、それを建てかえる資力という問題もあり、建てかえないでそのまま住んでいるわけです。そこに、この大地震が来たものですから 1 階が潰れてしまう。息子夫婦と住んでいても、2 階に住むのは若い人で、1 階は足腰の弱い高齢者という場合が

多く、1階が潰れて亡くなってしまいました。阪神・淡路大震災の棒グラフでわかることは、弱い住宅ではだめだということです。だから、自分の命と家族を守るためだけであれば、耐震性の高い住宅にしていれば、震災対策の9割方は終わります。

東日本大震災の場合には、津波から逃げ切れずに亡くなる人が増えたという面もあります。しかし、これは、私の主観も入っているのですが、基本的には高齢者の人たちというのは、昔の住宅に住んでいても建てかえません。「自分はこれでいい」、「地震が来たら死ぬからいい」と、みんな言うのです。高齢者の人はそう思いがちだし、加えて、長く生きていますから、これまでの80年間なら80年間、一回も津波で被害を受けていないこともあります。自分の経験から言っても今回も絶対大丈夫だというふうに思っていらっしゃった方が多かったのだなという印象です。

三陸などは、まさに世界一の防災都市と化していました。世界一の防潮堤があるのです。ただ、今回の津波というのは、そういった世界一の防潮堤も防波堤も軽々と越えたということです。

消防団員もたくさん亡くなっています。逃げようとしめない人たちを追い立て回っても、逃げてくれないものだから、流されて亡くなってしまいました。

一方で、防災教育の徹底していた小学校や中学校の子どもたちは、大きな地震が起こったら必ず津波が来るのだから、取るものも取らずにとにかく走って逃げろと、山の上に逃げろと教えられていました。釜石市では、99%の子どもが生き残り、釜石の奇跡と言われていましたけれども、多くの自治体で、実際には大船渡ですとか陸前高田とか、ああいった都市も、防災教育が徹底されており、みんな走って逃げたため、ほとんどが生き残っています。

高齢者の方には、今までの経験から来る思い込みですとか、そういうものがあつたのかなと思ったりします。

これが、先ほどふれました災害関連死の資料です。要援護者対策の肝といってもいいのかなというふうに私は思っています。

「直接死」というのと「関連死」というのがあります。直接死というのは、直接、家に潰されて圧死した、ほかには水死した、焼死したとか、そういったものです。関連死というのは、避難所で体調を崩して、持病が悪化して亡くなるとか、心筋梗塞を起こすとか、そういった形で亡くなった場合です。

これを見ていただきますと、中越地震などは、直接死がわずか16人、関連死が3倍あります。熊本地震も直接死50、間接死175と、4倍近いです。東日本大震災の直接死というのは、ほとんどが水死なので、実際には建物で亡くなった方というのは100人に満たないので、それで関連死が3,500とか、そういった数字となります。

阪神・淡路大震災のときは、この関連死というものがなかなか市民権を得ていなかったもので、実際には申請した人はその倍以上いるともいわれています。けれども、実際に認定された方は900人しかいなかったということで、今であれば違った数字になっていたのかなと思います。これが先ほど言ったようなケースで起こる、災害弱者、災害時要援護者の弱いところを突かれてしまった死に方です。ここは、要援護者対策というか、要配慮者対策として徹底しなくてはいけないところです。

例えば、ある避難拠点では、要援護者対策という意味では、女性でありますとか、高齢

者でありますとか、障害者でありますとか、そういう方々は部屋が分かれていたりだとか、受付名簿が違ったりとか、それらをみんな行っているのです。

にもかかわらず、拠点も兼ねている委員からは、避難拠点運営連絡会では、障害をお持ちの方の受け入れ態勢がほとんどできていない、障害者をサポートする勉強を我々がしていないなど、日ごろから学校と連絡会、民生委員、障害をお持ちの方との調整をしておかないと絶対に無理だというお話がありました。多分、今のままでは、障害者の人が来ても十分なことはできないのではないかと、本当にそう思ってこれを発言されているのです。

ただ、先ほども申し上げましたとおり、ベースになるものというのは、大泉小学校でも、開進第三中でも、みんな出来ているのです。やっている人ほど、もっとやらなくてはいけないと思って心配されて、いろいろなことをおっしゃるのです。そのとおりだと思いますし、気持ちもよく分かります。

練馬区の場合には、全避難拠点でそこまで全部ができているかということ、そうではありません。しかし、少なくとも避難拠点運営連絡会のメンバーがいて、防災課がもう何十年にもわたって伝えてきた要援護者対策というのは、みんな、やらなくてははいけないのだということは少なくとも分かっています。

そういった点で、他の自治体などと全然違うなということで、地域の力というのは強いというふうに思っています。

東日本大震災時の仙台市は、政令指定都市として避難所対応というのをもちろんやったわけです。駅の周辺で、1日目、2日目、3日目ぐらいは何千人という人が来て、避難所の運営としては全く何もできなかったという状況でしたが、1週間から10日を経て、あるNPOが確認したところ、非常に避難者の多かった避難所の中で活動している市の職員というのは、十幾つある避難所のうちで一人だけでした。

実際に運営しているのは、校長、教頭、教職員、地域の町会の人たちで、市の職員というのは、ほとんどもう入れなかった。入れなかったというのは、ほかにもやらなくてはいけないことがいきなりたくさん出てきてしまっていたので、もう入れなかった訳です。だから、阪神・淡路大震災で行った避難所運営をまたゼロからやったのが現実です。

多くの研究者が、避難所運営というのは全く進歩していないと言います。阪神・淡路大震災でほとんどの対策が、特に要援護者対策のような、そういったところについては、全てほとんどの論点が洗い出されているにもかかわらず、それを教訓として生かしている自治体はほとんどないという人もいます。練馬区の場合には私は違うというふうに思っています。

仙台市の市長は、2年ぐらいたって、仙台市でいろいろな防災関係の国際会議が開かれたときに、新聞で「これからは避難所で従事する市の職員には、地域の町会などとフェイストゥフェイスの関係を作っていきます。」というようなことを言っていました。

これを例えば大泉小学校や開三中などで比べると、恐らく十数年間、年に10回も20回も、場合によってはもっと多く、区の職員と、それぞれの避難拠点の連合会や町会と面通ししているはずです。そういうような関係づくりをしているところと、していないところは全然違うだろうなというふうに思っています。

今後の要援護者名簿ですけれども、既に「災害時要援護者」という言葉は公式にはなくなっています。「避難行動要支援者名簿」という形できり変えていくことになります。

避難行動要支援者というのは、先ほどと全く一緒ですけれども、大地震などの災害が起こったとき自力で命を守るために避難をすることが難しく、支援を必要とする方々です。練馬の場合にも、水害対応のための避難行動要支援者名簿というものは、防災の方でつくって持っています。事情があつて2階建てだけれども、2階に自力で上がれない方とか、そういった名簿を持っています。

もう一つは、大規模延焼火災が起こったときの避難勧告、避難指示でありますとか、土砂災害のおそれがあるときの避難指示など、そういったときに使っていくということになります。一定期間経過後は、その名簿は、様々な配慮が必要な要配慮者名簿として、区で使ったり、避難拠点で使ったりということになります。

要配慮者に対するそういった支援というのは、名簿に登録していない方も対象ですし、避難拠点、福祉避難所だけでなく、在宅のそういった人たちも対象になります。

実際に、どのようにして、この避難行動要支援者に対する支援をしていくか、命を守る支援をしていくかということになると、大規模災害で避難させる必要がある状況になったときに、地域の防災会がありますので、隊員の皆さんに活動していただくことになります。そこに、行政名簿というか、行政の持っている情報というのは、手を挙げた方の名簿だけではなくて、それ以外の手を挙げてない方の名簿といますか、そういった要支援者、障害者などの名簿もありますから、情報共有し、そこで避難誘導していきます。既に、これは練馬区で行っている机上訓練の中では、こういうような想定訓練を繰り返しています。実際的な動きとしては、それに消防や警察の援助を得て、時間がたてば10万人の自衛隊が来ますので、そういった方々に助けてもらうということをやります。

名簿の対象となる見込み人数は、あくまでも参考ですけれども、例えば愛の手帳なら1度から4度、身体障害者の1級と2級、介護保険の要介護度は3以上、難病の方、精神障害者の保健福祉手帳1、2級、65歳以上のひとり暮らし、75歳以上のみ世帯、この辺を対象としているわけですけれども、そうすると8万3千人になります。名簿に登録している人はそのうちの2万4千人です。この中には、本当にそういった命を守るための避難に対して支援が必要な人もいれば、自分で十分逃げられますよという人もいる、その辺が非常に難しいところです。

あと、質問がありましたが、「避難拠点とはどういうものですか」という話ですが、もともと区が、避難所と防災拠点の機能を合わせ持っているのが避難拠点、というふうにしています。区立の全小中学校で、5弱以上の地震が起きた場合に、建物の安全が確認された後に開設されます。これは練馬区が阪神・淡路の教訓から独自で定めた制度になっています。

やることは、水や食糧の配給、避難生活の支援、復旧・復興情報の提供、手当・健康相談、相談窓口の設置、救助などの要請ということです。避難拠点は誰が担うのかといいますと、区の指定した職員で、10名ぐらいの、その地域に住んでいる人が指定されています。

こういった制度を持っているのは、おそらく、全国で練馬区だけだと思います。もともとは1キロ以内に住んでいる職員というのが指定されています。地震が起きたら、真っ先にそこに行け、区役所に来なくていいというふうになっており、そのために運営連絡会の皆さん、それに学校の教職員と、毎月、毎月、会合を重ねたりしています。

それと避難拠点は住民の地域の皆さんが運営の一端を担っていくということです。いつ

までも避難拠点運営連絡会の我々がこの学校の避難所の運営をやっていくのかという質問を受けますが、一定期間経過後は、避難者から選抜して、代表を出してもらって避難拠点として運営していってもらおうという考え方です。

自分たちが徹夜で1週間、2週間、3週間も運営できる体力はないわけですから、避難してくる方の中の現役でやっていらっしゃる、いろいろな知識を持っていらっしゃる方も来るわけですから、早目に、その人たちにバトンタッチしていくという考え方を持っています。

避難拠点の中にはよく本当に一生懸命やっている人がいるところと、それほど活発でないというのがあるわけです。町会としてはすごく一生懸命だし、いろんな催しをやっているし、住民の巻き込み方もすごいのですけれども、避難拠点の運営だけは余力が入っていないという町会もあるのです。なぜかというと、町会というのはものすごく忙しく、いろんなことをやっていますから、やればやるほど、盆踊り大会が盛大であれば盛大であるほど、避難拠点運営連絡会などできないのです。

私が防災課長のときに講演に来てもらった研究者は、「私は練馬区に、本当は住みたい。なぜかというと、盆踊り大会を一生懸命やっているところに住みたい。そういうところは地域にまとまりがあるから、何か起こったときに絶対に助けてくれるはず。だから、そういうところに住みたい」というふうにおっしゃっていました。けれども、避難拠点運営の本当にベースになるような知識を持っていらっしゃる方がリーダーとしているわけなのです。

先ほどの町会長の例ではないですけれども、「こんなに年取っているのに、何をやらせる気だ」とよく言われていました。でも、皆さんは本当に真面目ですから、全部やり切ろうとするのです。そのときは、全部やらなくていいので、来る人は若い人がたくさんいるから、任せて方向性を示してあげてほしいのです。東日本大震災の避難所というのは、そういうことを示してくれるリーダーはいなかったから、結局は学校長が頑張ったというところがほとんどです。

自助、自分のことは自分で守って、さっき置かれたような状況、被災現場に置かれた中で、自分のことを自分で守って、地域を守るという考え方がなければ、これは練馬区の震災対応というのは立ち行かないというふうに思います。それぞれが、自助・共助・公助というのをやっていくということで、全ては自分の身を守ることから始まる、という話です。

地域で、命を守るための避難行動を誰がやるのかといったときに、例えば、ある町会ではレスキュー隊を創出し救出するんだという、そういったことを強く自覚されて活動されているところもあります。

でも、恐らく、多勢に無勢だと思っていらっしゃると思うのです。自分の町会の区域内で何十棟倒れているのか、自分たち40人でレスキューをやるかといったって、それは1か所、2か所がせいぜいではないか。だから、出来ない、難しいと思っていらっしゃると思うのです。

でも、これは先ほどの阪神・淡路のときの消防団の方のように、そこにリーダーが一人いて、ここで俺たちがやらないと死んでしまうよといってリードする人がいると全然違います。阪神・淡路大震災時の救助に当たった消防隊員の記録の中で、自分の反省点は、あの救助活動の現場で、なぜ周りにいるああいいう住民の人たちに声を掛けられなかったのだ

ろうかというのが一番だ、とありました。たくさんの方がいるのにもかかわらず救助活動を一緒にできなかったのです。

だから、避難拠点運営連絡会の運営もそうですし、地域での救助・救出・安否確認と、本当の意味での安否確認というのは、そういった中でやっていくしかないのです。

冒頭に、自分を災害現場に置いてくれということでお話ししたシチュエーションの中で、家などが倒れている、ピーポーピーポー音がするなど話しました。区の防災無線放送から繰り返し、区のお知らせが流れるのですけれども、ここでの放送は、「皆さん、小学校で避難拠点が開設されますから、そこに逃げてください」というものではないのです。

「付近を見て、周辺を見て、自分の安全を確保したら、周辺の人たちを助けてください」という放送をするのです。そこからでないとは始まらないのです。生き残った人たちが一番最初に逃げてしまったら、残された人たちはもうどうにもならないのですから、日ごろから防災の関係者は、そのように話をしている訳です。

聴覚障害者の方などは団体として、毎年、毎年、防災課の訓練に参加しているようです。ほかの障害種別の団体なども、防災課と調整しながら、いろいろな話をしてもらうほかにも、訓練をするとなったら、対応してくれると思います。どうやって自分たちが生き残るのか話してくれという依頼をすれば話してくれます。

今日は全てについてお答えしていませんし、中途半端になったところについては大変申し訳ないと思うのですけれども、こういった共通理解をした上でのいろいろなご質問があると思うので、対応していけるものは検討できればと思っています。

長くなってしまって本当に申しわけありません。ありがとうございました。

○委員長 それでは、今、部長からお話がありましたけれども、時間の関係もありますので、何点かご質問等、ご意見がありましたらお願いしたいと思います。

○委員 質問というより、今お話しいただいたのは、ほぼわかっているつもりです。ただ、要援護者名簿ができて、それをどう扱っていくか、拠点とどう連絡をとるか。民生委員さんによっては、うちはどこどこ町会の推薦だから、そっちまでは回れない。それから拠点にはいらっしやらないし、そうすると民生委員と拠点の会と、それから町会長と、どう連絡をとるのかというのは、拠点としては今おっしゃってくださったことは、ほぼ皆さんやっていると思うのです。

それから、弱者、けがした人とか、お子さんを持っている人の部屋がないとか、いろいろな問題は、大泉小としては、もう独自のマニュアルをつくっています。

我々は、拠点としては、何回も言っているように、いらした方のことは面倒を見られる。今おっしゃったように、共助、自助、それから公助ですね。それは絶対に自分の身は自分で守る。震度5弱だったら拠点に行く。それは自分のお家と回りの様子を見て、安全だったら行くというのは十分わかっているのですが、それから先の、行った拠点のことはできるのですけれども、弱者とか要援護者の方をどうお連れするのか、どういう関係でいらっしやるのか。拠点として、いろいろな障害をお持ちの方がいらっしやるので、我々としては、ご病気の方は同じ部屋に入れられないねとか、それから、赤ちゃんをお持ちの方と一緒にではだめねとかと、全部できているのです。

ただ、問題は、どういう方がいらしたときにはどういうふうにしようか、それから、これからは外国の方が相当、うちは駅に近いから見えると思うのです。

だから、ボランティアで募ろうと思っているのが英語のできる人、看護師の経験のある方とか、そういうボランティアを、区としてではなくて、町会、拠点として募ろうかと。それから、隣が中学校なので、中学校は大きなお子さんが、かなり力もありますので連携をとろうかという話まではきているのです。

あと、その先の、要援護とか弱者の、民生委員さんがどうやって我々と連絡をとって、我々は、来たときにはこうしようというところまでは、なかなかいかないということがずっと私の中で、一番古くやっているのひっかかっているのです。すぱっと割り切れるものではないので、私たちが考えられることは考えて、あとは区の要員さんはものすごくよくやってくれます。ただ、本当に災害になったら、近隣の方が配置されているのでしょうか、お仕事があるじゃないですか。拠点は拠点で、高齢者は動けなくても、若者で避難所に来る方は動けるのです。そういう方に仕事をお願いして、高齢者の方は知恵がある、それを借りようということをもものすごく言っているの、その辺をしていないのかなと、今、伺っていて思っています。

もう一つは、要援護者名簿、そういった弱者をどうするかというのを、我々は、区の関係とか、部長さん、課長さんともお話ししながらやっていかなければいけないなど。今日来るかもしれないではないですか。今、相当に地震が多いですね、全国で。だから、その辺が引っかかっています。まだ、すんと落ちておりません。

○委員長 ありがとうございます。部長からありますか、一言。

○福祉部長 今日は、できるだけすんと落ちるようにというふうに思って準備してきたのですけれども、いずれにしても、避難拠点なので、外に安否確認に行くとか、救出に行くとかというのは、これは別の問題です。

今、委員がおっしゃったように、避難拠点に来る障害者の方の場合には、自宅がもう危ないという判断で来るということです。そういう方々はずっと避難拠点で一定程度生活することが想定されていますので、意見交換会の中でおっしゃっていましたが、こういった種別の障害の方にはこういった対応をしたらいいのかとか、こういった支援が求められているのかというのは、避難拠点にとっても必要になる話だと思うのです。

だから、そういうのは障害者団体の人と話し合うということも非常に有効だと思いますけれども、障害所管と絡めて、どんな準備ができるのか検討するということになるのでしょうか。

○委員 我々も頑張りますので、よろしく願いいたします。

○委員長 開進第三中の拠点では、レスキューがつくられているという。

○委員 はい。

○委員長 今の部長のご説明の中で、レスキュー隊がどの程度の訓練をしているか、私もわからないのですけれども。

○委員 僕らは、今、部長がおっしゃったとおり、安否確認と初期消火と救命・救出を三大目標にやっております。

それで、今は90人ぐらいが4ブロックに分かれて、レスキュー隊員がいて、もう結成何年になりますか。十三、四年になっております。

最大の訓練というのは、開進第三中学校の生徒さんと、地域の拠点の三つの町会、自治会および周辺の町会を入れて、5町会・自治会の合同防災訓練というのを中学校とやって

おります。その特徴は、中学生を町会に呼んで一緒に安否確認をやって、それから担架搬送などを中学生にやってもらいます。

趣旨は、昼間は老人や主婦ばかりで働き手がないので力がないのです。

それで、最初は、教育委員会は、中学生は守られる側の人間で、守る側に回るのはおかしいという論理だったのですけれども、粘り強く交渉して、3年がかりでそのプロジェクトを実現し、今年で12回目の訓練を実施しました。

今は、1年生は教室でのマップづくり、2年生は校庭での機材の操作訓練、3年生が町会に行って一緒にやると、こういう訓練をやっております。大体そんなところですよ。

○委員長 今日の話で、それが一番良よかった。そこはすごく大事ですよ。すごくすばらしいです。また、中学生の人たちの感想も入ってきているのですね、そうすると。

○委員 そうです。

○委員長 わかりました。

○委員 練馬区聴覚障害者協会は、防災についてテーマを見ると、障害者関係のことが、ほとんど聞こえる人たちの話ばかりだったので残念に思います。

例えば、熊本の地震、東北地震などはわかりますが、NHKのテレビなどでも言われていますけれども、障害の者の映像は余りありません。熊本地震もそうです。NHKのEテレを見ると、とてもくやしい思いをしましたという映像が流れます。

避難場所に参加した知的障害者が、安心して動き回って、みんなに迷惑をかけてしまうので避難に行くのをやめたということもあります。仕方なく違う場所で寝泊まりをしたということがあります。もっと皆さんにそういうことをアピールする必要があると思います。

練馬区聴覚障害者協会は1年に一回防災訓練をやっております。12月17日に早宮小でも地域の町会の委員と毎年一回の訓練を一緒にやります。

障害者の団体と町会の方々と一緒に、今後、防災についていろんな意見を交換したい。そして情報をいただき、共有したいと思っております。よろしく願いいたします。

○委員 今、お話があったように、大事なことだと思うのですが、健常者、我々にすると、どなたが障害をお持ちで、どんな障害かということが、大勢が避難したときわからないのです。

ですから、避難所に何百人と来たときに、どうしたら、お耳が聞こえない、お口がきけないことがすぐに分かるのか、練馬区としては、そういうことがわかりやすく、すぐ一緒に誘導できるような組織というか、何かがあるかないか、教えてください。

○区民防災課長 委員のところでもやっていただいているかと思うのですが、受付にお見えになったときに、名簿をお書きいただく。その際に、受付で聞いていただく。また、障害をお持ちの方については、ヘルプカードですとか、都が出しているヘルプマークですとか、そういったものをご提示いただくというような形を基本のラインとしてやらせていただいている。

ただ、各拠点においては、いろいろと運営連絡会の皆様方とお話しして、何かそういったもので、よりわかりやすい方法はないかというようなことで相談している拠点もありますので、そういったところも含めて、今後また、いろいろとご相談させていただいて、より拠点運営連絡会の方々がわかりやすいものをつくっていただければと思います。

○委員 そうですね。一律にわかった方がいいですよ。

○福祉部長 今もありましたけれども、聴覚障害者の団体の皆さんは意思の伝達の訓練を継続してずっとやっているのです。

どちらかというと、障害者側よりも、拠点運営連絡会側の方がどういうふうに対応できるかというのを知らないなので、それをベースにして繰り返しやってきています。それを全ての拠点でやるというわけにも、なかなかうまくいかないと思うのです。

先ほど委員がおっしゃっていたみたいに、いろいろな連携というか、すべきことをしなくては、本当の対応はできないということになってしまうと思うので、例えば、そういった拠点の訓練を見に行くとか、そういった見学をするとか、そういうふうなこともやってもいいのかなという気がします。

○委員 そうね。何か共通にわかりやすいシステムをつくるといいと思います。

○委員長 ありがとうございます。

それは拠点の中で、運営者がそれこそ理解していれば、すぐ皆さんに声をかけたり、あるいは掲示したりできるわけですが、避難訓練のときに、今日は障害の種別についてのところまではサポートをどうするかは出てきていません。それはまた防災課でいろいろとやっていただくという形になるかと思いますが、よろしくお願いします。

○委員 いくつかあるのですが、時間がないので1点だけ。

避難拠点におけるトイレというのはUD化されていると考えていいのでしょうか。ユニバーサルデザインというか、UD化されているかどうかということです。

○防災計画課長 避難拠点のトイレ対策についてお話しさせていただきます。

まず、トイレについては、基本的には学校の校舎のトイレを使っていただきます。避難拠点である区立小中学校については、校舎の耐震化がほぼ終わっています。また、学校の多目的トイレについては整備をすすめているところです。

校舎のトイレが使えなくなることで、多くの方がイメージされるのは、学校内の下水管と校外をつなぐ管が壊れてしまって汚水が流れないということです。私は、そのことが本当なのか、熊本の教育委員会に聞いてみました。その結果、下水管の問題は少なく、トイレを流す水の確保の方が大きな問題だったと聞きました。

整理すると、拠点は耐震化されており下水はそんなに考えなくて大丈夫ですと、ということになります。

区では、校内の下水管の支障に備えて、学校の敷地内の支障した部分より下流側の下水用マンホールを使って設置する仮設の組立トイレを、各拠点に3台備蓄しています。そのうち一つは広めのもので、車いすの方でも使えるものを備蓄しているところです。区民の皆様から「3台では足りないのではないのか」というご意見をいただきます。本日、部長の説明でもありましたが、被害想定を踏まえると、避難拠点99か所全ての校舎のトイレが使えないということはまず無いものと考えています。

区の考えは、校舎のトイレが使えるところから使えないところに運ぶことを取り組まなければということで、地域のトラック協会さんと災害時のスムーズな輸送に向けて検討をしているところです。

最後に、では、持ってくるまでの間どうするのかというお尋ねをいただきます。各拠点には、簡易トイレといいまして、ホームセンター等で売っている凝固剤が入ったものを置いていますので、組立トイレが届くまではそれを使う考えです。

○委員長 ちなみに、簡易トイレは一つの学校でいくつぐらい用意してあるのですか。

○防災計画課長 700人分置いております。大体、5回ぐらい使えます。

○委員長 5回使ってしまうと、いっぱいになってしまうということですか。

○防災計画課長 使えるだけは使っていただくという形になります。

また、拠点だけに備蓄しているのではなく、集中的に備蓄している倉庫から輸送する考えですので、それも組み合わせていくことになります。全てのものを分散配備すると、既応性に課題があるので、拠点には700人分を備蓄しているところです。

○委員長 ありがとうございます。

それでは、時間も来ましたので、このぐらいで全体の会議を終了したいと思いますけれども、最後に、先ほど委員からご質問があった件で、練馬区独立70周年記念事業で、ねりユニバーサルフェス、これに冠がついているけれども、ほかはどうなのか。

○委員 追加質問をいいですか、それに関連して。

福祉部長から、災害時における避難拠点の問題を中心にお話しいただきましたが、ここで、今日の会議は、主要なテーマは、ねりまユニバーサルフェスのことと、今、福祉部長がお話しになった、災害時における要援護者対策という大きな二本の柱が見えてきたわけです。

要援護者対策についても、これを70周年記念事業に入れるかどうかはともかく、非常に重要な問題なので、ぜひ、福祉部長の問題提起もありましたので、なぜ70周年記念事業にこだわるのかということと、災害時要援護者対策というのはどうするのかという問題です。

これは、他の委員からの質問もありますように、誰がどういう障害者なのかわからないという一番基本的な問題も含めて、その辺につきまして大事な問題ですが、これについて、ぜひ、この計画推進委員会で取り上げていただくわけにはいかないのでしょうか、というのが私の追加質問でございます。

○委員長 整理しますと、ご説明が先ほどあった、災害時要援護者対策も、70周年の記念事業といえますか、そういうものに含められないかということですね。

○委員 70周年事業にこだわると、どうも入ってこられない。だけれども、非常に重要な問題なので。といいますのは、避難拠点運営連絡会の中に障害者の声はどうやって反映されるのだろうという基本的な疑問がございます。だから、そういうことも含めて、しっかり議論していただきたいというのが私の希望です。

○委員長 今日の説明で、特に、ここの災害時要援護者対策については、障害を持っている人たちがどんなふうにかかわったかというのは、これまでのシミュレーションなども含めて出てきていないので、これはまた、今日の時間の中では、事務局も、反論も、ご意見もあるかもしれませんが、時間もそろそろ来ていますので収束させたいと思いますが、今の委員のご発言について、いかがでしょうか。何かご意見はありますか。あるいは取り組みについて。

○管理課長 まず、練馬区独立70周年記念事業を、区として何をしていくのかということについて、もう少し、障害の分野のものがあってもよかったのではないかといったご意見をいただいているのかなというふうに思います。今回は、障害者週間というところで今までやっていたイベントを、さらに充実させて、それでユニバーサル、障害者だけではなくて、高齢者であったり、外国人であったり、子どもであったり、練馬区民にはさまざまな

人がいるのだと、それがみんなで暮らしている練馬区だということ、まず、みんながきちんと、体感というのでしょうか、肌で感じてもらいたいということから一歩を始めたいということです。

それも四角四面な形ではなくて、楽しい思いをしながらでないとなかなか皆さん足を運んでくれないだろうから、そういったことを、お祭りという名前にはさせていただきましたけれども、例えば障害のある子どもと健常の子どもというのが、学校にいたらクラスは違うかもしれないけれども、一緒になって何かやってみる、遊んでみるというようなことです。

それで、何が違うわけではない、同じ子ども同士で仲よくできるのだというようなことを、身をもって感じてもらいたいということから、新しい練馬区の、共助というところにつなげていければということの一つのきっかけづくりということで、今回はUDパークをやらせていただきます。

今回は、福祉部管理課としてはUDパークですけれども、それ以外にも、例えばユニバーサルオーケストラであったり、あとは障害者施設をめぐるということであったり、ねりあるきラリーについても、それをさらに、いろいろな施設に広げるということで、まずは気づくところからスタートしないと広がらないだろうということから、一歩踏み出したということ。たまたま70周年記念事業ということになっておりますけれども、今回に限らず毎年これを進めていく、毎年開催するということなので、今回、まずは一回やらせていただいて、来年、再来年、いろいろな反省も含めて充実したものにしていけたらというふうに考えております。

また、防災のことにつきましては、区としても、いつ災害があるかわかりませんので、この拠点だけではなくて、福祉避難所のこともあり、事業者との連携の協定を結んだり、できるところから一歩ずつ進めているところでございます。また機会があれば、ご報告、ご意見をいただく機会をつくらせていただければというふうに考えております。どうぞよろしくお願いいたします。

○委員長 70周年の冠は、多分いろいろなものにいっぱいついているのでしょ。実際には、今おっしゃったように、ほとんど恒常的な事業という部分になるので、全てに、本当はかけた方がいい。1年間、70周年というようなことだろうとは理解しております。ただ、その中で、全体的な区民の理解を深めていくような啓発事業と、防災みたいに喫緊の課題みたいな絶えずそういう部分と、もう少し見えた方がいいかなと、全体の理解だけではなくて、当面の部分に少し突っ込んだものがあつた方がいいかなというのが、多分、委員のご発言ではないかと思っております。通常の事業の中でも、特に冠がなくても、しっかりと取り組んでいただけるのではないかとこのように思っております。

○委員 配付されています建築物にかかわる耐震支援制度は、せっかく配付されているので、この制度の説明というのは特にないのかなと、最後にあるのかなと思って期待していたのですけれども。

なければ、後で個別に聞けばよろしいのですけれども、せっかく委員の皆さん、それから、命を守るということで、部長からもいろいろなご説明があつたのですけれども、新聞等ですつとされていることで、練馬区として区民の命を守るという一番基本のところだと思っております。

食糧の備蓄なども、建物が倒壊すれば、阪神・淡路大震災と同じようにみんな死んでしまうので、家を守らないといけないということで、そこら辺が大事なところではないかなと思ひまして、ご質問というか、意見を述べさせていただきました。

○建築課長 お手元に配付させていただきました建築物にかかわる耐震支援制度の手引というところがございます。こちらにつきましては、先ほどの話で、耐震、自助・公助という中で、自助していただかなければならない部分ということも確かにあると思ひます。そのためには、避難所というよりも、安全な自宅で過ごしていただくということが一番望ましいというところではございます。

耐震助成制度について、このパンフレットの中で、旧耐震、昭和56年5月以前の建物について、どういう助成制度があるのかというご紹介をさせていただいております。特に、昭和56年5月以前の建物にお住まいの方は、練馬区内に5万4,000戸、戸ということでございますので、共同住宅などの一戸一戸も含めてのお話でございますから、棟数的にはもう少し少なくなるかと思ひます。そういったものが、まだ依然として練馬区内にございます。

そういったものを、まず住宅の無料耐震診断が4ページにございます。こちらには、はがきも一緒につけてございますので、もし昭和56年以前の建物の場合には、こういったものを申し込んでいただければ無料で調査することができます。

それから、5ページで、耐震性が低いということであれば、耐震診断、実施設計、耐震改修工事等、トータルで言いますと130万ぐらい助成ができるということでございます。

それに伴って、例えば家の改修を予定されているということであれば、それに合わせて耐震改修工事を一緒にやっていただければ130万程度、あるいは非課税の方であれば150万ぐらいの助成が、診断設計を含めてできるということになります。

大体、耐震改修にかかわる工事というのは、それだけの構造的な部分だけを含めて200万ぐらいかかってしまうということでございます。全額ではなく3分の2程度の費用負担ということでございますので、すべて補助できるわけではございませんが、そういったものの一助になればと考えております。

そのほか、7ページを見ていただきますと、分譲マンションや店舗等につきましての助成、緊急輸送道路等の助成についても入っているところでございます。

そちらにつきましては、都市の大動脈ということもございますので、力を入れているところでございます。

話が長くなりましたが、住宅の助成ということであれば、5ページなどを見ていただければ、私どもの建築課に、もし何かありましたら、ご相談いただければ。一番後ろに、練馬区都市整備部建築課耐震総合窓口というところで電話番号が書いてございます。

ご心配等がありましたら、いつでもご連絡いただければお答えいたしますので、どうぞよろしくお願いいたします。

以上でございます。

○委員 すみません、時間がないところ。

一つだけ、今日一番大事なのは、家具の転倒防止器具の取付け費助成のご案内、これが一番大事だと思うのです。これは町会でも問題になっているのですけれども、やり方がわからないのです。まず、どこに連絡していいのかわからない。長くなるかもしれませんが

れども、それをご検討いただければなと思うのですけれども。

○委員長 13ページに書かれている件でしょうか。

○建築課長 13ページのところをごらんいただくと、家具等転倒防止器具取付け費の、こちらは助成のご案内ということでございますが、福祉事務所で助成しているところがございます。お近くの管轄の総合福祉事務所障害者支援係までご連絡いただければと思います。

○委員長 よろしいでしょうか。

○委員 今の話だと、障害者と高齢者と分かれるわけですか。

○建築課長 はい。65歳以上の方は高齢者相談センター支所と、それから、手帳をお持ちの64歳以下の方は、管轄の総合福祉事務所障害者支援係までというところがございます。

○委員 最後に一言だけですが、障害者の方は、結構、問い合わせに負荷がかかると思うのです。窓口は一つにして、それから対応を分けられた方が障害者の方も相談しやすいと思うのです。高齢者の方、障害者の方が、わからないで電話すると回されてしまうのですよね。いつまでたっても本題にたどり着かない。

○委員長 そういうご経験があったのですか。

○委員 そうです。

○委員長 基本的には役所の中だから、そんなに何度もたらいまわしはされないでしょうけれども、該当するところに的確に案内してくださるというふうに信じておりますけれども。

○障害者施策推進課長 今お話があった、窓口がたくさんあって、なかなかわかりにくいというお話は、よくわかりますので、また、皆様に使っていただけるような制度構築という形で、窓口がわかりやすい方法ということを考えていきたいと思っております。

この福祉事務所については、各管轄という形で運営させていただいているところですが、一本でわかるというところを含めて、検討を進めたいと思っております。

○委員長 どこの管轄でも、連絡が来たらそれを的確にアナウンスしていかなければいけないので、うちではないということを、一言、言ったら、これは大変な問題になってしまいますから、それはもう、そんなことはないというふうに信じておりますけれども。

今日は要援護者のことについて、部長から説明がありましたけれども、この問題は、最後の自助・共助、あるいは公助がありますけれども、この後どうするか、そこに出てくるのが、実際に具体的な、本当に必要なところに必要な援助はどんなふうにやるのかというのを、地域の方から先ほどお話があったりとか、それから、聴覚障害者団体の取り組みがありますけれども、時間はどうしてもかかってしまいますので、少しずつほかの町会にも拡散していただいて、その情報を説明したり、一緒に訓練していただけるとありがたいなと思います。

それでは、事務局から、ほかに何かございますか。次回のアナウンスでしょうか。お願いいたします。

○事務局

（次回開催日程等のご案内）

○委員長 ありがとうございます。それでは、これで第2回の地域福祉・福祉のまちづくり総合計画推進委員会を終了させていただきたいと思っております。どうも活発なご発言をありがとうございました。次回も、ひとつよろしくお願ひしたいと思っております。