

防災安全対策特別委員会 行政視察報告書

1 日程

令和元年 10 月 17 日（木）～ 18 日（金）

2 視察先及び視察項目

	視察先	視察項目
1	兵庫県播磨町	災害時要援護者（要配慮者）に対する支援体制について
2	大阪府泉佐野市	平成 30 年 9 月台風 21 号被害について

3 視察委員

- 委員長 伊佐治 剛 自由民主党大田区民連合
- 副委員長 佐藤 伸 日本共産党大田区議団
- 委員 松原 秀典 自由民主党大田区民連合
- 鈴木 隆之 自由民主党大田区民連合
- 秋成 靖 大田区議会公明党
- 末安 広明 大田区議会公明党
- 福井 亮二 日本共産党大田区議団
- 須藤 英児 令和大田区議団（たちあがれ・維新・ガンバル・創新）
- 小川 あずさ 立憲民主党大田区議団
- 奈須 利江 フェアな民主主義
- 馬橋 靖世 大田無所属の会

4 視察報告

項目ごとに各会派の視察報告を記載。

(1) 兵庫県播磨町

◆視察項目

災害時要援護者（要配慮者）に対する支援体制について

(自由民主党大田区民連合)

播磨町では防災と福祉の連携に関し重点的な施策を講じている。現状の課題として避難行動要支援者名簿に関しては、重度障害者や在宅医療ケア児が含まれていない他、要介護度や障害者手帳の等級に基づくのみの判断で、実際の状況に応じた適切な分類が行われていないなどの課題があったため、2017年に県の防災企画課より要請があり、福祉部門と連携して個別支援計画を策定することとなった。



播磨町では山崎断層地震や、南海トラフ地震が発生した場合のほか、大雨による加古川の氾濫時や高潮の潮位の想定も含めて計画を立てており、実際に人口515人の石ヶ池地区をモデル地区に指定し事業を進めている。まず播磨町の避難行動要支援者の定義を明確にし、自治会と当事者の避難支援者のマッチングを行ったほか、名簿情報を希望のあった自主防災組織に提供をするなど、防災と福祉の連携促進モデル事業を進めながら自立支援協議会等を活用して関係を強化している。今後の課題としては本事業の広報・啓発活動を積極的に行い、個別支援計画の必要性の認識や、要支援者をはじめ家族や地域、行政等が積極的に連携を図り事業の精度を上げていくことを目標としているとの説明がなされた。本年は台風15号、19号により本区においても大きな被害が生じた。今回の視察を活かし、災害時における要支援者の適切な支援の体制構築に反映をさせていきたい。

(大田区議会公明党)

このたび兵庫県播磨町の、災害時、避難をする際に特別な支援を要する災害時要支援者（要配慮者）に対する支援体制を構築するためのモデル事業を視察させていただいた。

災害時における要支援者（要配慮者）への支援については、兵庫県の各市町で避難行動要支援者名簿の作成はされていたが、名簿の精度について問題があることや、地域（自主防災組織等）においては名簿の受け取りの拒否など、名簿の取り扱いについて過剰な反応がある状況であった。加えて行政における防災部署と福祉部署の連携が乏しい状況がある中で、このような問題と課題について播磨町は一つずつ解決



に向けて取り組んでいった。

播磨町ではモデル地区を指定し、名簿情報を希望のあった自主防災組織に提供した。名簿情報を提供している自主防災会（自治会）のうち、個別支援計画策定の申し出があった地区に出向き、当事者および支援者に個別支援計画の説明を行った。

防災と福祉の連携促進モデル事業を推進するなかで、福祉担当から防災担当へ情報提供しか行っていなかった関係を、互いに相互連携をするように改善した。相互の調整も行っていなかったケアマネジャーと自主防災組織も相互連携をするように改善した。関係が希薄だった福祉専門職と地域（自主防災組織・民生委員等）は自立支援協議会等を活用しながら互いの関係を強化していった。

具体的には、自立支援協議会で進めていくことが大切であることと、避難行動要支援者名簿を提出いただくための当事者への啓発が重要であることに気付いたとのことであった。

視察前に寄せていた6点の質問事項にもご回答いただいたが、当事者と支援者が一緒に活動するなかで、当事者が何を求めているか、地域の課題が何であるかが明確になったとのこと。この度の視察で学んだことをこれからの大田区の防災施策へ活かしてまいりたい。

（日本共産党大田区議団）

今回、災害時における災害時要援護者の支援体制の構築について説明を受けました。

事業に取り組む中で課題として3点あることが出されました。

①避難行動要支援者名簿の制度に問題がある。

具体的には避難行動要支援者の定義に課題がある。

70歳以上の高齢者（独居、もしくは70歳以上高齢者で構成される世帯）も含まれるため、年齢だけで区分することにより、本来、支援する側の自治会役員も名簿に含まれていた。

②名簿の取り扱いに対する過剰な反応

個人情報が含まれるため自治会が名簿受け取りを拒否するケースがある。また名簿受け取りが避難支援の責任を負うことに繋がるとの懸念。

③行政・地域における関係者間の連携が乏しい

防災と福祉の連携が進まない。

所見

このことを踏まえ「防災と福祉の連携促進モデル事業」として要支援者の避難のための個別支援計画作成をケアマネジャー等に作成してもらい報酬を出す。この支援計画を自治会と連携して要支援者の避難体制をとる。このことが今回の事業のポイントとなる。

一人一人の避難計画を作成し備えることが必要だが現実問題は要支援者本人を誘導する支援者が不可欠であるが、支援者が確保できるのかというのが大きな課題であることが分かった。

(令和大田区議団 (たちあがれ・維新・ガンバル・創新))

◆播磨町の概要

○人口 34,596 人、世帯数 14,989 世帯、面積は 9.13 平方キロメートルと兵庫県で最も小さく、その 3 割が海を埋め立てた人工島。人工島では一般機械器具製造、化学工業を中心とする約 60 数社が操業し、製造出荷額は県下でも上位。商業は、近郊での大型店の進出により、厳しい環境。農業は米作中心で、宅地化が進むにつれ耕地面積は減少の一途。鉄道は J R 土山駅と山陽電鉄播磨町駅の 2 駅。神戸から 40 分。

◆災害時要援護者(要配慮者)に対する支援体制

○防災部門と福祉部門が連携して、災害時要配慮者に対する支援体制を模索。

◆要援護者(要配慮者)支援の課題

- ①避難行動要配慮者支援者名簿の精度に問題がある。
- ②避難行動要配慮者支援者名簿の取り扱いに対する過剰な反応がある。
- ③行政・地域における関係の連携が乏しい。

◆防災力向上研修

○防災力向上研修の対象者は、ケアマネジャーや相談支援専門員。
○福祉理解研修において、アイマスク・耳栓をしての誘導訓練、クロスゲームで地域防災研修。

◆避難訓練を通して

○誰一人取り残さない避難行動が目標。
○防災と福祉の連携、支援者だけでなく、本人、家族の防災意識を高め、情報共有。
○何回も、何回も、模擬体験を繰り返す事が重要。

◆播磨町の災害時要配慮者に対する支援体制について大田区でどう活かすか。

○災害時の要配慮者の把握と迅速・円滑な避難方法を模索し提案する。
○区民各自が災害時要配慮者に対する支援体制を我が事として捉え、障がい当事者が避難訓練に参加しやすい環境設定を模索し提案する。
○当事者と支援者の双方に必要な準備をし、周辺住民への周知をできる体制を模索し提案する。

(立憲民主党大田区議団)

まちの 3 分の 1 が人工島で、人口は約 3 万 5 千人、兵庫県で最も小さなまちである、兵庫県播磨町は、山崎断層帯地震や南海トラフ巨大地震が発生する可能性や、沿岸部のため台風による高潮の可能性が高いため、防災への取組みに力を入れている。

中でも、住民は、60 年代から 70 年代の転入者がほとんどを占め、少子高齢化(高齢化率は約 47 パーセント)が著しい石ヶ池地区の自主防災活動は、活発だそうだ。

高齢者が多いため、避難行動要支援者は、約 1,200 人であり、防災と福祉の連携が重要になる。

避難行動要支援者については、福祉専門職(ケアマネジャーや相談支援専門員)との平常時からの信頼関係が構築されていることが重要で、福祉専門職による平常

時のケアプランに合わせて、自主防災組織等が福祉専門職の協力を得ながら、個別の支援計画を作成することで、実効性の高い包括的支援を行うことを目指している。そのため、要支援者の名簿の作成を目指すものの、困っているということを発信してくれないと助け方もわからないとか、個人情報のため、問題点も多く、なかなか全部の情報は集まっていない。

ワークショップや避難訓練で、地域全部の防災に焦点をあて地域力を高めることで、災害に強いまちを目指している。

大田区においても、人口規模の違いがあり、難しいところもあるが、地域力の促進は、防災において必須であり、日頃の地域力強化が、非常に重要になると改めて感じさせられた。

(フェアな民主主義)

播磨町は、人口3万4千人、面積9.13㎢。神戸に30分程度と利便性が高い区域で、東播磨臨海工業地域を抱えるとともに、緑豊かな住宅地を持つ。

防災と福祉の連携促進モデル事業として、平成30年度に石ヶ池地区を指定し防災対策に取り組んでいる。この地区は、1960年から70年代にかけ、人口が急増した時代にため池を埋め立てて造成された新興住宅地。

モデル地域に指定したのは、高齢化率がまち平均約27%に対し、約47%と高い一方、自治会による自主防災活動が他地区に比べ活発に行われていることがある。旧耐震基準の家屋がほとんどであり、地震が起きた場合に倒壊家屋が多数発生する恐れがあるうえ、道路幅員も狭く、埋め立て地のため液状化現象が発生する可能性が高いこと。加えて、全域が津波避難対象地域となっていること。ため池に隣接しているため池の越水の可能性があり、地区のすぐ南側が高潮浸水想定区域になっていることなど、災害リスクが高く、防災対策が必要であることも指定の理由。

京浜工業地帯に位置し、工業専用地域の埋め立て地が広がり、多摩川の下流域に位置する大田区と重なる部分も大きい。

指定区域において、災害時に避難の支援の必要な高齢者や障害者、要介護認定者などを支援するため、名簿情報を自主防災組織に提供し、当事者や支援者に支援計画の説明を行う、当事者と避難支援者のマッチングを行う、など、地域の中での支援体制を作るための避難の計画の支援を行っている。

3万4千人の人口に対し、職員数が160人の播磨町で各防災会に配置できる職員が1、2名程度と聞いた。大田区の先日の台風19号で、各避難所に配置できる職員の数にも限界があり、行政だけに頼った防災では身を守ることができないことを実感していたため、この数が、現実のものとして感じられ、大田区における地域防災体制の重要性を実感した。

(大田無所属の会)

播磨町は沿岸、海岸、人工島、河川、工業地域、住宅地域を有する地域特性を持っており、そうした面で大田区と類似する環境が多く見られる。

本取り組みのスタートは、兵庫県で一番小さい街として、兵庫県の政策モデル事

業に合流する形で始まった取り組みである。目的として、要介護度の高い高齢者や重度障害者、医療的ケアを要する者等の「避難行動要支援者」をいかに具体的な個別計画を立てて重点的に支援できるようにするかということをも明確化することであった。

播磨町では平時より高齢者の健康増進の為、町内の公園に健康遊具を設置したり、ポールウォーキングや健康体操会などの催しを通して、要支援者自体を減らす取り組みを行っている。そうした中でも今後、対象者は増加を見込んでおり、街としていかに個別支援計画を立てていくのかが課題であったため、県のモデル事業との連携が肝となって進めてきている。

これらの課題解決に向けた、これまでの具体的な取り組みとして、地域の自主防災組織と連携して要支援者の名簿情報を共有し、当事者と支援者のマッチングを行ったり理解研修や防災ワークショップなどを行う中で相互理解を深めてきている。

個人情報の取り扱いや名簿自体の精査も含めた質の向上と検証という課題はあるものの、今後も取り組みについては拡大する計画とのこと。

大田区でも各町会・自治会で要支援者の名簿は保有しているものの、なかなか個別支援計画の作成まで取り組んでいる事例がない。地域住民の意識啓発も重要な要素と感じる。



(2) 大阪府泉佐野市

◆視察項目

平成30年9月台風21号被害について

(自由民主党大田区民連合)

大阪府泉佐野市では、平成30年9月に甚大な被害をもたらした「台風21号」の被害について説明を頂いた。難波駅から移動する車窓の中からも、ブルーシートで覆われた屋根をいくつも見られ、まだ復興半ばであることを改めて感じた。最大瞬間風速は、関空島において58.1m。今年の10月12日に



大田区に上陸した台風19号の最大瞬間風速が45.6mということを考えると、どれだけ強い風であったのか容易に想像することができる。停電は最大で31,200軒、罹災証明の発行は12,162件にのぼった。

大規模な災害が発生をすると罹災証明発行の迅速化が一つの課題として取り上げられるが、泉佐野市ではふるさと納税のシステムを活用したことにより、迅速な発行事務を行うことが出来たという点が印象的であった。また、災害発生時には安否確認が重要であるが、泉佐野市では特産品であるタオルを活用し、安否確認用タオルを全戸に配布しているとのこと。これにより共助における安否確認がし易くなったとのこと。また、支援制度としても市では7制度、大阪府で1制度を提供し、生活再建支援金としては全壊世帯で100万円＋加算支援金を支出、住宅改修支援金



として上限10万円を支出しており今年6月現在で3,105件の利用があったとのこと。早い復興へとつなげていくためには、こうした制度を住民に対して事前に周知していくことも重要であると感じた。

大田区としては先に述べた台風19号により、これまでにない風水害に対する対応を迫られた。様々な課題があったと言えるが、こうした復興へのプロセスを事前に整理しておくことは重要と言える。今後、こうした他自治体の事例を参考に、提案を行っていく。

(大田区議会公明党)

昨年の台風21号の被害が特に大きかった泉佐野市であります。街を訪れてまず目に入ったのは、1年経った今もブルーシートに屋根を覆われた住宅が多数残っていた事でした。

風が強かった台風の風速は50mを超え、特に電柱が倒れる被害が多かったそうです。それに伴い3万軒を超える停電が発生。行政として停電の中で災害対応が出来たのかを尋ねたところ、13時30分から翌朝7時まで停電し、その間は2つの大きい会議室に非常用電源を確保していたそうで、そこを災害対策本部として活用されたとのことでした。また強風の影響で電柱の倒壊が多数見られ大きな課題になったものの、対策として電柱の強度アップや電線の地中化などの手法については、コスト面の課題などからすぐの対応は厳しいとのことでした。災害援助のひとつとして、ブルーシートの配布も行ったそうであるが、高齢者などはブルーシートを屋根に自身で張ることが困難であり、そうした先へのフォローをいかに行えるかが検討課題であるとのことでした。

また災害救助法の対象にもならなかったため、国の援助を受けられず、市が独自の財源で上限10万円の住宅改修の支援金を作ったそうであるが、3,000件を超える申し込みがあったものの、金額的には十分なニーズに応えられたとは言い難いとのことでした。特に生活困窮などの理由から、屋根の改修に至れない方が相当数おり、このままでは空き家問題などの二次被害に繋がりがかねず、どの様な手法を講じていくかが今後の最大の課題となっているとのことでした。

本区でも現在、台風19号による浸水被害が一部地域で深刻になっている。台風被害への備えは、今後益々対策の必要性が問われる課題であり、今回学んだことをもとに本区の施策に活かしてまいりたい。

(日本共産党大田区議団)

昨年、2018年9月4日に泉佐野市を襲った台風21号は、泉佐野市内で最大瞬間風速が56.2メートルになる等、暴風雨を特徴とする台風でした。被害はこの暴風によるものが大半で、人的被害は軽傷18人、倒木・電柱の倒壊による最大約31,200軒で停電が発生し、停電に伴う団地や集合住宅での断水も発生しました。視察に訪れた際にも感じましたが台風被災から一年以上経過した現在でもブルーシートで屋根を覆う家が目立つなど、復興は道半ばの状況でした。市では被災した市民のためにブルーシートや土のうを配布し、ブルーシートは約7,000枚を配布したそうです。また、市は台風21号により被害を受けた



対象工事費に2分の1を乗じた額・上限10万円を支給する「住宅改修支援金」制度を創設し、市民の住宅改修を支援していますが今年6月時点で申請受付数は3,105件になっています。市が配布した約7,000枚のブルーシートの数からいっても「住宅改修支援金」の申請者数を見るとまだ半数の約3,000軒で住宅改修が進んでいない状況が推察されます。更なる追加支援策を行うなど被災者の生活実態にあった支援が市民生活の被災復興に必要なだと強く感じました。

(令和大田区議団 (たちあがれ・維新・ガンバル・創新))

◆泉佐野市の概要

○面積約56.5km²、人口約10万1千人、世帯数約4万7千世帯、関西空港を持つ。

◆平成30年台風21号災害状況

○最大風速：関空島58m、泉佐野消防署56m、

最大雨量：泉佐野消防署：13mm/h

○停電：最大31,200軒(停電に伴いポンプが止まり高層住宅で断水)

○避難所開設状況：32カ所開設、最大141人避難

○り災証明の発行状況：証明書発行件数12,162件、全壊3件、半壊37件、一部損壊10,324件、その他1,798件

○災害通報受付及び処理件数 約2,700件

○ブルーシート配布枚数：約7,000枚

○災害ボランティアセンター開設：9月6日から9月24日



○関西国際空港被害：高潮の影響で第一滑走路が浸水、連絡橋はタンカーの衝突で通行止め、南海電鉄とJRも運休、従業員を含め約8,000人が取り残される。

○訪日外国人対応：9月4日関西空港に行けない300人の訪日外国人が泉佐野駅で溢れ、職員が多言語で説明し、残った100人をバスでりんくうタウン駅ビルへ移送、α化米や水、毛布を配布し、一泊、滞在受け入れ。

◆泉佐野市との情報交換

○り災証明書発行時、スマホ画像を写真に撮り対応。

○ふるさと納税のシステムをり災証明発行に利用。

○ブルーシート張りの対応は、やるべきだった。

○生活再建を早くするためには、社会福祉協議会と相談が重要。

○行政機能の継続・早期復旧のためにはBCP(事業継続計画)が重要。

○タオルで知らせる「我が家は無事です」は市民の約3割の3万人が参加する防災訓練です。

の事。

◆泉佐野市視察を大田区でどう活かすか

○り災証明の柔軟な発行体制は、台風・地震等による甚大な災害時は見習う。

○防災訓練は当事者意識が重要、「我が家は無事です」泉佐野市大防災訓練は、家の前に黄色いタオルを掲示するだけの防災訓練。しかし、多くの方を巻き込む手法は参考にし、多くの方々が参加したくなる防災訓練を模索して提案する。

○台風・地震による屋根被害対策として、劣化した屋根の早期の修繕を提案する。

○BCP(事業継続計画)の見直し、必要があれば改善・提案する。

(立憲民主党大田区議団)

10万人の人口と24時間運用可能な関西国際空港を擁する、泉佐野市。昨年9月4日に、超大型台風21号がこのまちを襲った。

暴風により、市内各所で電柱が折れ、停電が発生。4日に約31,200軒で、最大の停電軒数になり、7日でもまだ12,100軒、9日で1,950軒だった。

関西電力の送配電ダイヤルの電話も繋がらなくなり、関電にも繋がらないため、市役所に問い合わせが殺到した。

高層住宅は水道ポンプが停電して断水も起こり、4日から9日まで、団地やマンションに応急給水を実施。停電被害は長引くと疲弊するので、出来るだけ迅速な対応を目指したという。

悔やんでいるのは、暴風による屋根被害で、ブルーシートを配布したはいいが、張れない人がたくさんおり、張れる人を募集したが、ボランティアを入れることができなかったことだそう。

また、罹災証明は5日から21日まで発行したが、罹災証明が出るまで、被害の全貌がわからなかったため、提出された写真の書類整理に思いのほか時間がかかったことも、改善すべきと感じたそうである。

空港のある大田区でも考えるべきは、関空内に約8,000人が取り残され、また、4日に関空に行けない300人ほどの訪日外国人が泉佐野駅にあふれたという事態だ。

大田区でも、このような事態は考えておかねばならないことであり、多言語での説明ができる職員の確保や外国人への支援など、空港のあるまちの防災として、重要なことに気づかされた。

その後の支援制度でも、被害を受けた家屋が空家などで、放っておかれるなどもあり、周りから市役所にクレームがくるため、困ったそうである。

このような体験を聴くことで、大田区でも、事前に考え備えるべきことの参考になった。

(フェアな民主主義)

泉佐野市は、面積約56km²。大田区と同じくらいの面積に10万人の人が暮らしている。職員数465人。24時間空港である関西空港の立地自治体。

昨年9月4日に襲来した台風21号の影響は大きく、市域全体で瓦屋根が飛ばされ、数軒に1か所がブルーシートをかけなければならない状況だった。それまで、泉佐野は災害が少ないところという印象だったため市民も想定できていなかった。全避難所32か所開設し141人が避難(想定より少ないが、台風24号は意識が高くなり790人)。避難所の16か所が停電。高潮避難勧告も発令した。

発災が平日だったため職員が出勤していたが、大田区もそうだったが、休日の発災は、職員体制も難しく、民営化による民間企業社員との連携は大きな課題だと思う。大田区に住む職員が多くない現状のなか、さらに民営化で大田区的意思命令系統に無い方たちからの支援が、どの程度得られるのかを考えると民営化による防災力の低下は否めない。

災害当初は、市民も仕方ないと思うが、災害による影響が長期化すると、住民の感情も変わる。特に災害発生時の情報提供、避難場所への誘導、被害への対処など含め、発災直後にいかに迅速に、屋根、電気、水、非常食、ごみ、ブルーシート、土嚢、罹災証明など、どう確保し提供するのか、常日頃から具体的に備えることの重要性を感じた。

発災後1年が経過しても屋根のブルーシートが残るなど、経済的な問題もあって、元の生活に戻れていない市民が存在する。社会保障の責任主体として、継続的に住民生活を支えている基礎自治体に対し、国こそが、補助金などにより経済的支援をする重要性を感じた。

人口の少ない泉佐野市と比べ、人口が多く密集する大田区は、一極集中そのものが、防災力を弱め被害を甚大化させる。被災しにくい、大きな被害にならないまち、など都市計画の視点からの防災対策こそ重要だと考える。

(大田無所属の会)

まず、台風自体の情報として、945hpaの猛烈な風台風であった。また、観測史上最大の潮位を大阪湾でも観測をした。

また、市内の7割近くの世帯で数日間にわたり停電し給水ポンプなどの設備も停止し断水も発生した。幸い、泉佐野市では人的被害は軽微で死傷者は発生しなかった。

被害から1年が経過したが未だに市内では自宅にブルーシートをかけて応急対応している家屋も散見されるところである。

泉佐野市では被害の翌日から罹災証明の発行受付を開始し、これによって具体的な被害件数の把握を迅速に行うことができている。結果的に現在、12,162件の家屋損壊が発生していることが確認できているところである。

苦慮したのは災害廃棄物の収集だそうで、被災直後の週末については全職員に動員をかけて対応したとの事。市内の17箇所の市民公園や77箇所の町会拠点を作り一斉収集にあたってきた。

大田区との環境類似点として、関西国際空港を抱える泉佐野市では、今回の台風で高潮による浸水被害が発生した。

行政としての取り組みとして、ブロック塀の撤去・設置補助金や住宅改修支援助成、農業被害者支援、被災者復興支援などを展開、被災者に対する経済的な支援を集中的に行っている。被災した住宅をそのままにして放置されてしまうと2次災害に繋がる恐れもあり、可能な限り修繕を行ってもらようよう支援し、そうでない場合、最低でも解体・撤去してもらようよう市民に促している。

大田区としてもこの度の台風19号において田園調布地区などを中心に浸水被害が多く発生したところだが、こうした他市の取り組みについて、しっかりと参考にした上で漏れなく、粛々と支援制度の整備を進めなければならないと感じる。



泉佐野市議会 議場にて