
平成29年 第1回定例会

一般質問 椿 真一議員

平成29年 2月24日

▶質問

大田区議会公明党の椿 真一です。通告に従い、順次質問をさせていただきます。理事者におかれましては、明快な答弁をよろしくお願い申し上げます。

初めに、福祉避難所の拡充についてお尋ねいたします。

昨年12月3日に、こらぼ大森で行われた防災学習会に参加させていただきました。内容は、東日本大震災時の障がい者や支援者の証言をまとめたドキュメンタリー映画「逃げ遅れる人々」を拝聴後、災害時の障がい者を取り巻く課題についてワークショップを行うものでした。映画では、避難所生活において、「障がいがあるために他人に迷惑をかけているのではないか」、「私みたいな障がい者は避難しないほうがよかったのではないか」など自分を責めたり、避難生活の不安などが赤裸々に語られていました。その後のワークショップにおいては、「障がい者も防災訓練には積極的に参加すべきである」、「近隣とも顔の見える関係をつくる必要がある」などのご意見が印象的でした。その後も参加者の方々とは連絡をとり合い、障がい者の避難所生活が少しでもよくなるのであればとの思いから、今回の質問にも貴重なご意見を頂戴し、参考とさせていただきます。

間もなく4月14日を迎え、昨年の熊本地震から1年になろうとしています。改めて、亡くなられた皆様に哀悼の意を表し、被災された皆様に心よりお見舞いを申し上げますとともに、一日も早い復興をお祈りいたします。また、本区からも多くの職員が災害現場に駆けつけ、救援活動に尽力されたことに対し、敬意と感謝の意を表します。

内閣府の発表によりますと、昨年12月14日時点で熊本地震の人的災害は、死者50名、災害関連死は102名とのことです。ここで注目すべきは災害関連死の増え方です。発災から4か月経過した8月1日時点の災害関連死は22名でありました。しかし、その後の4か月間で新たに80名の方が災害関連死として亡くなられていることでもあります。災害関連死は、災害による負傷が原因での死亡の方も存在しますが、生活環境が十分とは言え

ない避難所において、長く避難生活をするを余儀なくされ、精神的にも肉体的にも健康を害し、エコノミークラス症候群や心筋梗塞、脳梗塞などで死に至るケースが大半を占めています。また、その9割が高齢者とも言われています。

直接的な災害から必死の思いで一命を取りとめたものの、関連死として亡くなられるのは残念でなりません。弱い立場の人たち、いわゆる高齢者や障がい者、乳幼児、妊産婦などの要配慮者と言われている方々をいかに守っていくのか、さらには本区においての福祉避難所の協定契約数、収容人数など、その開設から運営にかかわる人の問題など重要と考えます。

本区の地域防災計画（平成26年修正）に「福祉避難所の定義」として、「区立小・中学校避難所での避難生活に耐えられない寝たきりの高齢者、障がい者、乳幼児などの『要配慮者』が一時的に避難生活を送るための施設として福祉避難所を開設する。」と記載しており、平成26年当時の規模では、高齢者対策として14施設、障がい者対策として18施設、そして乳幼児対策として18施設の合計50の施設と協定を締結とのことでした。

そこで質問します。その後どれだけの協定締結先が進んだのか、さらに、その規模で足りるのか、お聞かせください。また、本区において最悪と想定のマグニチュード7.3の直下型地震が発生した場合、要配慮者の避難所生活をどのように支援していくのか、区のお考えをお聞かせください。

次に、福祉避難室についてお尋ねいたします。

福祉避難所が不足していることを踏まえ、要配慮者において、その人の状態に応じた対応も必要と考えます。昨年4月に内閣府より発表された「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」によれば、「福祉避難室」という言葉が11か所も使用され、福祉避難室の重要性がうかがえます。本区も防災計画においては、「高齢者や障がい者等のスペースには階段を上り下りしない1階の部屋、トイレに近い部屋、環境等の比較的良好な部屋（昼のある部屋）を割り当てるなど、必要な配慮をする。」と記述されています。内閣府のガイドラインによれば、少なくとも地域における福祉避難室については、小学校校区に1か所程度の割合で指定することを目的とすることが望ましいとのこと指導です。部屋の広さによりますが、91か所の小中学校避難所に高齢者、障がい者、乳幼児向けの福祉避難室を設け、おのおの15人程度の収容を行った場合、各1365人、合計で4095人の追加収容が見込まれます。内閣府のガイドラインのスクリーニングにおいても、まずは小中学校避難所の体育館などの大部屋から始まり、次に福祉避難室へ、そして必要に応じて福祉避難所へと要配慮者への対応は2段階の取り組みとなっています。

高齢者、障がい者、乳幼児など、時として予想外の行動もとられます。夜中に徘徊す

る老人や赤ちゃんの泣き声、多動性の障がいなど、平常時であれば何ということもない言動でも、災害時の緊迫した状態においては、要配慮者ご本人の負担もさることながら、ご家族や一般避難者の方々の精神的負担を減らす意味においても、小中学校の避難所において福祉避難室の設置を明確に推進すべきと考えますが、区の考えをお聞かせください。

昨年、地元の介護老人保健施設の施設長から、東京都介護職員宿舎借り上げ支援事業に関してのご相談を頂戴しました。本事業は、介護事業者に対し職員宿舎の借り上げに必要な経費の一部を助成する事業で、介護職員の働きやすい職場環境を実現し、介護人材の確保と定着を図るとともに、事業所による防災の取り組みを計画的に進め、地域の防災福祉拠点として災害時の迅速な対応を推進することを目的に、東京都福祉保健局において本年度より始まったばかりの事業であります。そして、その対象となるのが、福祉避難所の指定を受け、区と災害時応援協定を締結した区内在住の介護事業者です。

ご相談いただいた介護老人保健施設は、結果として、本区と福祉避難所の応援協定を結び、東京都介護職員宿舎借り上げ支援事業から1戸当たり8万2000円を3戸、4年間支援していただくことになりました。施設長がおっしゃるには、「この事業は、人材確保への効果もさることながら、災害時には入居者ばかりでなく、地元地域に対しても自分たちの技術を活かした貢献ができるようになった」と、本区の進める災害に立ち向かうという考え方と合致した意欲あふれるコメントを頂戴しました。そこで、本区の他の介護事業者へ本事業を紹介したところ、全ての事業者から「ぜひ詳しく話を聞きたい」と前向きな答えをいただきました。

そこで質問ですが、今後の高齢化社会において、要配慮者はますます増えてくると考えられます。そのためにも、本事業を区内の民間介護事業者へ広く告知し、福祉避難所の拡充のため有効に活用すべきと考えます。東京都福祉保健局の平成29年度予算案によれば、前年度は1億9800万円だった予算が、29年度は約2倍の3億8300万円の予算がつけられ、東京都の積極的な姿勢が感じられます。本事業に対する本区の考えをお聞かせください。

次に、避難行動要支援者名簿についてお尋ねいたします。

避難行動要支援者名簿は、高齢者や障がい者、乳幼児、妊産婦などの要配慮者の中から、みずから避難することが困難で、特に支援を要する方々を事前に掌握し、円滑な避難行動を確保するための重要な情報と言えます。特に障がい者は、その種別により支援の仕方は全く変わってきます。避難行動要支援者お一人おひとりに合った個別の支援プランの作成・推進を切に願うものであります。

本区の定める地域防災計画によれば、「個別支援プランは支援対象者ごとに、誰が支援し、どこにどのように避難するかなどについて、具体的に定めておく計画である。名簿の避難行動要支援者情報に基づき、避難支援のための個別支援プランを順次作成していく。」とございます。

そこで質問ですが、現在の避難行動要支援者名簿の進捗状況はいかがでしょう。また、今後の推進についてお聞かせください。

次に、人材の確保についてお尋ねいたします。

福祉避難室や福祉避難所を開設し、そこに要配慮者を収容した場合、専門的な知識を持った方がおられることは必須であります。本区における地域防災計画によりますと、福祉避難所における人材確保の項目に、「要配慮者の避難生活を支援するため、要配慮者のニーズを把握し、適切に対応できるよう看護師、介護職員など専門的人材の確保に努める。」とございます。専門的な知識を持った本区内の介護職員など、現役、OBも含めた方々との協定の締結は大変重要であります。

熊本地震を人的支援の面から検証していったとき、DCATにたどり着きました。DCATとは、災害派遣医療チーム「DMAT」の福祉版であります。大規模な災害の直後に駆けつけ、人命救助に当たるのがDMATの役目であれば、発災二、三日後に駆けつけ、配慮が必要な高齢者や障がい者などを支援する災害派遣福祉チームがDCATであります。災害時にはケアが必要な高齢者や障がい者をいかに支援していくかが重要です。発災時すぐに駆けつけられるのは本区在住の介護職員ですが、ご本人自身も被災者ということも事実であります。発災時から長期にわたる要配慮者の対応に追われ、疲れ果て精神状態が崩れることも防がなければなりません。今、DCATを創設する自治体や民間団体は全国に広がっています。

そこで質問します。DCATの推進や、長期にわたる要配慮者に対する支援、介護職員等の協定など、人的確保について現在の進捗状況と本区の考え方をお聞かせください。

最後に、小中学校避難所から福祉避難所への移送についてお尋ねいたします。

さきの熊本地震においては、震災前の福祉避難所として176の民間施設と協定を結び、1700名の受け入れを可能としていましたが、実際に災害が起きてみると、福祉避難所へ近隣から一般の避難者が殺到し、断り切れず受け入れたため、その後の要配慮者の受け入れができなかったり、別の福祉避難所では、発災直後に福祉避難所を開設しても、全く受け入れ要請がなかったところもあったそうです。これは一時避難所での移送判断基準が適切に行われなかったことが挙げられます。

発災後の限られた移送手段や限定的な福祉避難所の数の中で、適切に福祉避難所へ誘

導するにはある程度の専門知識が必要となり、そういった訓練の必要性も感じます。また、東日本大震災においても、多くの一時避難所から福祉避難所への移送判断基準に迷うことがあったと言われていました。平成 28 年内閣府のガイドラインには、特別な知識がなくてもスクリーニングすることができる判断基準が一覧表で示されていますので、本区においてもぜひ参考にしていただきたいと思います。

また、本区の地域防災計画の小中学校避難所から福祉避難所への移送に関し、「該当者は原則として、自力で避難する。自力で移動できない場合は、他の避難者の協力を得て移動する」とございます。これは要配慮者にとっては大変な負担になるのではないのでしょうか。そもそも、福祉避難所の大半は福祉施設であります。もともと送迎用のマイクロバスはあるわけで、中にはリフト付きもあるでしょう。

福祉避難所の車が使用できる場合、ドライバーや燃料の問題なども含め、事前に協定を結び、できるだけ要配慮者の負担にならないよう取り組むべきと考えます。内閣府のガイドラインにも、要配慮者の状態に配慮した適切な移動手段を確保できるよう、福祉車両・一般車両等の調達先リストを整備する、また、福祉避難所として想定される施設が保有する車両等を借り上げるための協定の締結も考えられ、その際には燃料など費用面での条件を話し合っておく必要があるとのご指導です。福祉避難所の車が使用できる場合も含め、事前に協定を締結しておく必要があると考えますが、本区の考えをお聞かせください。

る質問させていただきましたが、首都直下型地震の確率は日に日に上がっています。また、地震に限らず、温暖化による巨大台風やゲリラ豪雨など想定外の風水害も否定できません。そのようなときに災害弱者をどう守っていくかは平時に何をしたかで決まります。冒頭に申しました障がい者の方々も切実に訴えられました。本区の災害に立ち向かう姿勢はすばらしいと思います。地域防災計画も読めば読むほどその完成度の高さを感じます。ただし、時間とともに拡充すべき事項や解決しなければならない課題、新しい技術の登用など、常にメンテナンスは必要です。今後も防災危機管理課の職員をはじめ各部局の皆様への横断的な取り組みに期待をし、次の質問に移ります。

次に、食品ロスの削減とフードドライブについて質問いたします。

今年も節分が終わった 2 月 4 日の午前零時を過ぎ、各地のスーパーやコンビニエンスストアで発生した恵方巻きの大量廃棄の画像がインターネットで拡散されていました。毎年のことですが、この日ほど「もったいない」を痛烈に感じる日はありません。公明党は、平成 27 年 12 月に食品ロスの削減プロジェクトチームを立ち上げ、全国的に街頭運動などを通じて国民の皆様への意識啓発に取り組んでいます。私も昨年 3 月には予算特

別委員会の場において食品ロスの削減について質問させていただき、本区における区民への啓発活動の取り組みや、先進的な事例として松本市の30・10運動、横浜市の食べきり協力店の推進、外国の取り組みとしてフランスのドギーバッグ法施行などの事例を挙げ、本区の考え方について質問させていただきました。

食品ロスの削減は、事業者においては過剰生産の抑制による生産や物流コストの削減、廃棄コストの削減につながり、家庭においては食費の節約や排出ごみの削減につながります。また、処理場においては焼却時のCO₂の削減による環境負荷の軽減といった幾重もの効果が見込まれ、地球温暖化の抑制にもつながります。さらに、生活が苦しい家庭や福祉施設などに無償で食糧を供給するフードバンクなどの活動により、未利用食品の有効活用は生活困難者等の支援にも通じるものがあり、食品ロスの削減は継続して取り組んでいかなければなりません。

今、至るところで「子どもの貧困」という言葉が使われ、子ども食堂など食事と居場所の支援を提供する団体が全国各地に急増しています。子ども食堂は、特別な知識を必要とするような学習支援とは異なり、取り組みやすい支援ということもあって多くの方々が取り組まれ、今、全国で350から400か所で運営されているということもお聞きします。

本区には、その生みの親的存在の子ども食堂があり、私も先輩議員からそのお店を紹介していただき、継続して訪問させていただいています。最近の子連れの若いお母さん方や、ひとり暮らしのお年寄りなどの姿も見られ、子どもだけでなく大人にとっても安心できる憩いの場的な役割もしているようにも感じます。大人500円、子ども100円がその子ども食堂の価格設定ですが、収入のほとんどは寄附に頼っているのが現状だそうです。決して楽な経営ではありません。「今はこうして皆さんから注目され、ありがたいことに寄附もどうにか集まってきましたが、以前は何回も心が折れそうになったことがあります」と店主から伺いました。このような子ども食堂が子どもたちの笑顔を守り、その子ども食堂を守っていくのが我々政治の使命とも感じます。

では、どういった支援が必要なのか。店主との会話の中で見えてきたのが、公的資金の支援は大変ありがたいのですが、複雑な書類の提出や生食材の使用制限など、規制面が入ることにより自由な発想が制限される可能性があるとのことでした。私もそう思います。

今、企業から発生する食品ロスを有効活用し食糧支援として、各地の養護施設や生活困難者に食糧を支援している問屋的役割を持ったフードバンクという民間団体が注目されています。本区内の社会福祉協議会や子ども学習支援事業など、既にフードバンクから

支援を受け、緊急的な食糧の配給を行っている団体はいくつか存在しますが、それは社会福祉協議会からの申し出が基本となり、細かい支援まで至っていないというのが現実であります。また、残念なことに、本区内で発生する食品ロスの削減との関係は低いと考えられます。

ここで一つの事例を紹介させていただきます。本区内で発生する食品ロスを本区内の子ども食堂に直接つなげることはできないものだろうかという考えのもと、一昨年より、区内の学校給食向け大手食品卸問屋の会長・社長と食品ロスの削減について対話を重ねてまいりました。そしてご理解をいただき、結果として、昨年12月22日、ワンボックス車いっぱいの食品ロスを食糧支援として、先ほどの子ども食堂へ提供させていただきました。もちろん、事前に不必要なものなど両者で協議していただき、必要な食材だけの継続的な食糧支援であります。フードバンクが本区になくても、本区の食品ロスの発生元と消費場所をつなぐことができました。

そこで質問ですが、今回の例をモデルケースとし、本区が主体となって区報などを通じ食品ロスを提供できる区内の食品業者を募り、本区はマッチング役に務め、公共性の高い子ども食堂や児童養護施設など地域団体への食糧支援を行う大田区フードドライブを行ってはいかがでしょうか、区の考えをお聞かせください。

冒頭に申しましたが、今の子ども食堂は子どもたちばかりでなく、若いお母さんや高齢者など、いろんな人にとっても心のよりどころとなっているようにも見えます。ひとり親家庭が増えている現状においても、こういった居場所が必要になってくるのではないのでしょうか。本区が直接支援しなくとも、民間と民間をつないで大きな効果を生み出すような、まさに地域力の向上につながるものと感じます。誰も置き去りにしない、さらに安心して住めるまちとなることを願い、質問を終了いたします。ありがとうございました。

<回答>

▶ 齋藤危機管理室長

私からは、福祉避難所のうち危機管理室に関するご質問にお答えをいたします。

まず、福祉避難所全般についてのご質問でございますが、区では、避難行動要支援者の把握、避難支援体制、避難誘導及び避難生活時の支援等を主な内容とした「大田区要配慮者及び避難行動要支援者支援計画」を平成25年度に策定いたしまして、取り組みを進めているところでございます。福祉避難所の協定締結状況ですが、平成26年から高齢者施設6施設、障がい者施設1施設と新たに協定を締結いたしまして、現在、高齢者施設20か所、障がい者施設19か所、乳幼児用としての18か所の区立保育園で、全体として57施設となっております。災害時要援護者名簿に登録している高齢者や障がい者の数に照らしますと、いまだ十分ではないと認識しております。

また、要配慮者の避難所生活の支援につきましては、学校避難所は施設面での支援に限りがありますが、避難者の中に看護師や看護師経験者、また、介護士や介護士経験者等がいらっしゃる場合は、そのような方々のご協力をいただきながら対応していく考えでございます。そのような協力者がいない場合や、学校避難所での生活が困難な方については、福祉避難所へ付添人をつけて移っていただく計画としております。

次に、福祉避難室の設置を明確に推進すべきとのご質問でございますが、区の「学校防災活動拠点標準マニュアル」におきましても、避難所内のスペースの活用について配慮すべき事項としまして、「階段を上り下りしない1階の部屋」、「トイレに近い部屋」、「環境が比較的良好な部屋」を高齢者・障がい者等のスペースとして割り当てることとしております。現在、全ての学校避難所にこのようなスペースを指定・確保はできておりませんが、今後は全ての学校避難所において、高齢者・障害者等のスペースを設置するよう、学校防災活動拠点会議におきまして、地域の方々や学校側との話し合いの中で、最優先課題として検討していただくよう取り組んでまいります。私からは以上でございます。

▶ 中原福祉部長

私からは、福祉避難所に関連した四つの質問にお答えいたします。

まず、東京都介護職員宿舎借り上げ支援事業についてのご質問でございますが、区としては、この東京都の事業が介護人材確保につながるとともに、地域の災害対策拠点化に資する点で相乗効果が見込まれ、効果的な事業であると認識しております。昨年、区内の老人保健施設から、同事業を東京都へ申請するに当たって、福祉避難所として施設を活用したいとお申し出を受け、区との協定締結に至りました。今後も、区としては、東京都の予算倍増の見通しを踏まえ、区内の事業所が広く同事業を活用できるよう、大田区特養・養護施設長会などの事業者の参加する場を捉えて、同事業の案内などの支援を通じて介護人材確保と同時に災害対策を一層進め、安心・安全のまちづくりに力を尽くしてまいります。

次に、避難行動要支援者名簿の進捗状況についてのご質問ですが、避難行動要支援者名簿は、要配慮者のうち、災害が発生し、または災害が発生するおそれがある場合に、みずから避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために、特に支援を要する者を名簿にしたものです。この避難行動要支援者名簿は災害対策基本法に位置づけられ、大田区では現在、約1万6000人が該当しております。

個別支援プランについては、区、避難支援等関係者及び福祉関係団体と連携し、避難支援の必要性が特に高い方から順次作成していくことにしており、現在は在宅で常時人工呼吸器を使用している方を対象に、本人の同意を得て個別支援プランを区が作成しております。今後は、現在の在宅人工呼吸器個別支援プラン作成から見えてきた策定時からの変化への対応等、様々な課題等の検証も踏まえ、プランの実効性を高めるためにどのように策定を進めていくか検討し、取り組みを推進してまいります。

次に、避難所の人的な体制確保についてのご質問でございます。避難所を運営するための人材確保は重要な課題であると認識しております。学校防災拠点または学校避難所や福祉避難所などでの生活が長期にわたると、要配慮者の健康状態が悪化しやすく、心身のバランスが崩れる傾向が高くなることから、大田区地域防災計画では、保健師が避難所を巡回する健康相談を実施することとしております。これに加えて、今後は、区内の介護サービス事業者に対し、福祉避難所などでの専門職による介護サービス提供に協力を求めることも視野に入れて検討してまいります。また、大規模災害が発生した場合、被災地となった自治体だけの応急・復旧等の対策は困難であり、広域的な支援体制が必要になると考えられます。議員お話しの介護福祉士等の専門職から成るDCAT（災害派遣福祉チーム）についても、その視点から総務部を中心に連携し、その役割、機能、実態等を調査し、

把握に努めてまいります。

次に、要配慮者の学校防災拠点または学校避難所から福祉避難所への移送についての質問ですが、区といたしましては、福祉避難所の対象者の状況に配慮して適切な移送手段を確保することは、大変重要な視点であると認識しております。施設が管理または借用している送迎バス等の車両を移送に活用することは、発災後の交通規制が適用される範囲での運用が困難になることが予想されるほか、付き添いのご家族や避難者、ボランティア等の助け合いを通じた協力体制を確保する必要があることなど様々な課題があります。これらの課題に対して、車両の活用についての施設との協定に関することや、移送に際しての補助者の確保に向けた体制づくりについて、区内をはじめ関係機関や団体と連携し検討してまいります。私からは以上でございます。

▶市野環境清掃部長

私からは、食品ロスの削減についてのご質問にお答えをさせていただきます。

平成27年度に実施したごみの組成分析調査では、可燃ごみの約2.9%が未開封の食べられるはずの食品でした。これを平成27年度に区が収集した可燃ごみ量に当てはめ推測しますと、約3700トンになり、清掃車約2000台分に相当いたします。食品ロスの削減は、循環型社会の構築のみならず、低炭素社会の構築の観点からも大きな意義があり、解決に向けては社会全体で取り組んでいかなければならない課題であると認識をしております。区では、これまでも様々な取り組みを通じ普及、削減に取り組んでまいりました。賞味期限が近づいた食品については、区においても防災訓練の機会を活用した防災用非常食糧の配布などの例がありますが、議員お話しのフードドライブの仕組みにより区内の福祉団体等へ寄附することは、食品ロスの削減に加え、「おおた子どもの生活応援プラン」の推進などにも寄与し、福祉的な支援としても有効な取り組みの一つと考えられます。今後、他の自治体の取り組みなども参考にしながら検討してまいります。私からは以上でございます。