



第17回 健康長寿のまちシンポジウム パネルディスカッション

● パネルディスカッション ●

「災害に学ぶまちづくり」

■コーディネーター

白 澤 政 和 氏
(大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授)

■パネリスト

北 本 明 氏
(長岡市福祉保健部介護保険課 課長)

小 山 剛 氏
(社会福祉法人長岡福祉協会 高齢者総合ケアセンターこぶし園 総合施設長)

馬 袋 秀 男 氏
(株式会社クロス・ロード 代表取締役社長)

守 茂 昭 氏
(財団法人都市防災研究所 事務局長)

(白澤) 皆さんこんにちは。ただいまご紹介いただきました白澤です。



今日は「第17回健康長寿のまちシンポジウム」ということで、小山先生のお話をお聞きし、また新潟県中越震災のビデオを見てまいりました。今日の大きな目的はこうした議論を通じて、「地域の絆」をどうつくっていくのか。同時に、この災害を通じて私たちがどういうまちづくりを考えていくのか。そういう議論の機会をもたせていただくことだろうと思います。

災害は忘れたころにやってくると言います。現実には、東京・名古屋・関西でも今後大きな地震が起きるという議論もあります。そうした中でも、高齢者や障害者のケアをどう継続して支えていくのか。そういうことがいま私たちの大きな課題です。また、その前に私たちはいま何を考えなくてはいいのか。そういう意味で、阪神淡路大震災や一昨年の中越震災を忘れずに、そこから多くのことを学びながら、新しい方向でまちづ

くりを考えていきたいと思います。これが今日のシンポジウムの趣旨であります。

今日の小山さんのお話を聞いておきますと、こういう震災の議論は大きくは二つの観点でなければならないのかなと思います。一つは、被災地の内部の人たちと外部の人たちがどう協力し合うのかといった、両者がどう支え合っていくのかというものです。

もう一つの大きな観点は、その被災地の中で、公的な機関やあるいは社会福祉法人のようなところ、あるいは地域のボランティア、あるいは地域の近隣等の支え合い。そういった公的な行政の力と住民の力をどうミックスしながら被災の問題に立ち向かっていくのか。こうした二つの観点があるのかと思います。そうした中で今日の話は、震災が起こったら直ちにやらなければならない課題もあれば、あるいは仮設住宅などができあがっていく時点での課題。さらには仮設住宅からもう一度自宅に帰っていく上での課題。そういう時系列的な課題も私たちにとっては大きなテーマのような気がします。

そういうことで、今日は3人のシンポジストの皆さまと、先ほどお話をいただきました小山さんと4人で今日のシンポジウムを進め

てまいります。今日はあまり時間もございませんので、ご出席いただいているフロアーの皆さま方から質問を受ける時間はとれそうにございません。4人の皆さまの間での議論の中で、震災から学びながら震災に耐え得るまちづくりについて、今からシンポジウムを始めさせていただきます。

小山先生には先ほどお話をいただきましたので、3人の方々からそれぞれお話をいただき、そして私を交え5人で議論を進めさせていただきます。それでは早速ですが、順番に3人のパネリストの皆さま方からお話をちょうだいしたいと思います。

最初に、財団法人都市防災研究所の事務局長の守茂昭さんよりお願いいたします。

「災害に学ぶまちづくり」



(守) 財団法人都市防災研究所の守と申します。今日のシンポジウムは、厚生労働省系の皆さんが多いのですが、私どもの財団法人は内閣府および国土交通省の

所管団体です。文字通り都市における防災論を取り扱っている研究所です。(資料I-1)

今の時代の被災は、昔々の被災、江戸時代などの被災とは違った側面を持っています。非常に発達した文明の中で、地震が起きることがどういう意味を持つか。そして今日の最大のテーマである福祉関係、特に介護、介護の担い手の欠損はどんな意味、位置づけでとらえたらいいかということをお話しいたします。

<遠距離交通時代の生活と地震被災>

まず、「災害に学ぶまちづくり」ということで、交通技術の功罪ということで今の時代の環境はどうか。地域の束縛から解放される

ことを長い間、夢を見て今の技術発達を遂げられました。その結果、今どこにも深く所属しないたくさんの方がいます。これは地域的に深く所属しないという意味です。(資料I-2)

皆さんの生活を実感して想像していただくことがあると思います。家には寝に帰っているだけである。特に自宅が故郷というわけでもない。そして出勤してもデスクに直行することが多い。そうすると自宅のある地域にも職場のある地域にも関心が薄いという生活をするようになります。昔も一部の人はこういう生活をしていますが、今の時代の特徴は、ほとんどの人がこの生活になっている可能性が高いということです。この状態で大災害を受けることは、経験のないことです。(資料I-3)

誰もが地域について深い心配りをしていない。こういう状態ではいけないというアンチテーゼ、反省も起きてきました。いろいろ活動なさっている方がいらっしゃいます。早稲田商店街会長の安井潤一郎さんが言ったキャッチコピーですが、「朝起きて、生きていて良かったと思える街を作る。安心安全・美容と健康のまち」、こういうまちにしなければ、住んでいる人が自分のまちを守ろうという気持ちにならない。側面の真理を表現してくださっていると思っています。朝起きるたびに、「来月、このまちを出ようかな」と思いながら暮らしていると、被災時にも1ブロック隣にある介護施設を助けに行こうという気はどうも起きません。(資料I-4)

誰がどういう役割分担で、被災時に活躍するかという取り決めは大事ですが、それ以前の心の持ち方、感情のあり方として、そのまちを自分が大事にしようと思う気持ちをみんなが持っていなければ組織を準備しても機能しないということです。

今は遠距離通勤時代です。みんなやたら移動している時代です。どんな姿になっているかと言いますと、都心部では被災時に帰宅困

難者問題が発生します。移動している途中、出張している途中で突然動けなくなってしまう。そして、それとはコインの裏と表の関係になりますが、住宅地では世帯主不在の状態です。柱となって面倒をみてくれるはずのお父さんがいない状態で被災をしてしまう。あるいは先ほどの小山先生のお話ではありませんが、所長さんがいないときに施設が被災をしてしまう。これが今われわれの住んでいる世界です。(資料 I-5)

<都市部の被災>

この帰宅困難者問題はちょっと象徴的な言い方をしますと、多くの人が被災時に宙ぶらりんになるということです。「ひとりの死は悲劇であるが、百万人の死は統計である」とは、第二次対戦中のナチスか何かの戦犯者の言い訳だだと思います。これとよく似たことで、「ひとりの被災者の世話は常識であるが、百万人世話は統計である」と言えます。百万人漂っている。その人たちの当座半日の生活の世話はいったい誰がどうするのか。これには誰も実感が持てないのです。これが今の時代です。例えばこの東京圏の帰宅困難者、これは予測するたびに微妙に変わりますが、371万人と言われています。(資料 I-6)

都市部では被災者が滞留します。広い都会で均等に人がいるということは起き得ません。被災直後でも道路の真ん中にじっとしている人はいないもので、やはりどこかに片寄る。そうしますと佇める場所は限りがあります。軒下とかピロティとか特定の場所がだんだんすし詰めになってくる。

混み合った休日に繁華街に車を止めるというご経験がある方がいらっしゃると思います。この道なら止められるだろうと思って行ってみるとそこもいっぱいである。隣の道へ行ってもやはりいっぱい。とうとうとんでもなく遠い所に車を止めてしまったというご経験があると思います。それが歩行者のレベルで発生すると考えていただければいいと思

います。(資料 I-7)

こうした行き場を失った歩行者の群れが起こす悲劇は過去に例があります。関東大震災のときのエピソードを一つ挙げます。あの当時は、木造密集地区が多かったので火災に追われるというドラマが起きています。関内にある横浜正金銀行(現神奈川県立博物館)は、当時としては数少ない不燃化建造物でした。そこにたくさんの方が逃げて来ましたが、一部の方は中へ収容しましたが、お金を預かっているということで銀行側はある段階でびたっと扉を閉めて「よそへ行ってください」と言った。翌朝になると扉の外におびたらしい焼死体が積まれていたという悲劇がありました。たくさん逃げまどう人を冷たく拒絶すると予期せぬドラマが起きるものである。このことを私たちは抽象的な教訓として引き継いでいくのだと思っています。(資料 I-8)

都心部における企業の帰宅困難者対策は、いろいろ行われています。丸の内周辺でやっているものがあります。例えば、あらかじめフロアーの一部を解放する準備をしておく。これは日頃からそうしておかないと、怖くて第三者は入れられないということがあります。それから、自分の会社はここから先は他人を入れてはいけないということを日頃から認識しておく。そうすることでかえって世間様に冷たい対応をしないですむ。それからどこに逃げて行ったらいいかを、押し寄せて来る人に教えることで多少状況が緩和をする。こういったことを日頃から頭に入れておく。でないといざというときに立ち往生します。(資料 9)

<住宅地の被災>

一方、住宅地では何が起きるか。先ほど申しましたように、世帯主がいない状態で被災をするという現象が起きてきます。ここで必要になってくるのは家族の安否確認です。先ほどのお話で、小山先生は電話も通じて職員

の方と話すことができたということでした。あれは大変ラッキーであるし、公衆電話が災害時優先電話であるということを、きわどいときに何となく体が覚えていたのはすごいと思います。もし携帯電話を使っていたら輻輳していて話せなかった可能性が高いと思います。(資料 I-10)

そして、今の時代に被災したときに自宅と家族の安全の確保が大事になります。自分にとって大切なものが無事でいるのかどうか分かるか分からないかで行動が180度変わります。江戸時代の人ですと自分の大切なものは、家族にしても財産にしても走って行ける範囲に全部あったわけです。その気になればひと走りすれば全部分かりました。今は遠距離移動をしています。2時間かけて都心に通勤しているとか、あるいは新幹線に乗って東京で仕事をしている。みんながそういう生活をしています。この状態で部下や家族の様子が確認できるかできないかで行動がまるで変わってしまいます。(資料 I-11)

そのために、被災時でも通信が安定しているという準備が取られることが望ましいです。安否確認としてはどんな道具があるか。いま公衆電話が減ってきていますが、「171災害用伝言ダイヤル」というものがあります。これはホームページのアドレスにアクセスすると使い方が出てきます。NTTの録音テープレコーダーに「私は無事だよ」と言って、それを家族に聞いてもらう仕組みになっています。それからiモードの携帯メールでの安否確認の仕組みもあります。またインターネット上の安否確認のシステムもあります。これらが被災時にどのくらい安定して使えるかは災害の大ききさにもよります。どれが使えるという保障ありません。私どもは、とにかくいろいろツールがあって、どれかが生き残ってほしいという気持ちで準備をしています。(資料 I-12)

そして自分と家族の安全の確保をしたのちに、避難場所、エネルギー、食料・医療、ト

イレ、通信、こういったものが引き続いて確保されている必要が出てきます。(資料 I-13)

避難場所については、自宅の破損と安全性の判断が必要です。今にも倒れそうな家なら皆さん逃げ出しますが、微妙に傾いている家などは残るべきか避難所へ行くべきか悩むところですね。その判断が大事です。それから公共の提供する避難場所がどこにあるか。これは地元の市役所や区役所で、被災したらどこへ自分が行くべきか知っていてくださいという啓蒙キャンペーンがあると思います。これも知っていていただきたい。そして、その避難場所が被災時に本当に安全であるかという目利きはやはり自分でやらなければなりません。そして大抵は本来避難場所ではなかった所が突然避難場所に生まれ変わります。自主的な避難場所が生まれます。そしてあとは疎開。こういうことがあります。(資料 I-14)

それからもう一つ大事なものは、エネルギーの確保です。電気・ガスの復旧の見込み。非常時のエネルギー等々。これも日頃から神経をくばっていないければなりません。(資料 I-15)

同じ意味で食料・飲料の確保。これに関しては最近期待を持って登場しているのはコンビニエンス・ストアです。中越の地震のときもコンビニは活躍しています。何があっても予定通り納品をするという強引な企業マニュアルを大手コンビニは持っています。おにぎり1個の輸送コストが100円を大きく上回っても搬入するという準備がされています。コンビニは被災時の物価の安定も含めて大変大きな役割を担いつつあります。(資料 I-16)

そして今の時代もう一つ大事なものは、トイレの確保です。中越のときも神戸のときも苦勞なさって健康を害して命を落とした方もおられます。江戸時代の方と違うのは、われわれは健康を害してもトイレを我慢してしまうという不思議な習性が体の中にできています。被災時にトイレをどうするかは、平時時

からそれなりの立場の方、行政などか準備していませんと手の打ちようのない事態になります。(資料 I-17)

そして通信です。先ほどの小山先生の公衆電話もそうですが、それ以外に使い得る通信手段はいくつかあります。携帯の電子メールも輻輳は免れる状態ではありませんが、通話よりはましです。それから衛星電話、CATV 電話などのほかの人が使わないツールは比較的生きています。神戸の地震のときに携帯電話は通じたというエピソードを聞いた方があると思います。あれは当時、携帯を使っている方が少なかったための御利益です。今はそうはならないです。それから仙台で地震が起きたときに、NTT の FOMA だけがよく通じたというエピソードがあります。あれも当時まだ FOMA を使っている人が少なかったので FOMA がよく通じたということです。

ということで、今後被災時の通信の媒体、どういう社会的な準備をしていったらいいかに関しては、やはり複数媒体を安く平常時から維持できる。そういう仕組みをつくっていくことが大事だろうと私どもは思っています。(資料 I-18)

また、地域によっては津波の問題があります。堅固な高台や、鉄筋構造物の 3 階より上まで駆け上がると大丈夫ということです。海辺の地域の方はそういう感覚を持っていたいただければと思います。啓蒙教材として、資料に URL を示しておきました。ご興味がありましたらサイトを開いていただければと思います。(資料 I-19) (資料 I-20)

それぞれの地区にマネジメントする感覚がなければ安全は確保できません。ただ昔のように里に全員で隠っていた時代でもありません。ある種そういうまちの管理、まちづくり運動の訓練をやっていないと、先ほどの介護の担い手の話ではないですが、そうそう簡単に人が集まって来るものではありません。(資料 I-21)

今日はメインのテーマは、被災時の介護の

担い手の話ですが、防災のほかのジャンルにおいても被災時に担い手が欠損するというジャンルがいくつかあります。それを埋める手だては必ずしもあるわけではありません。先ほどの小山先生のご提案のような、ああいふ緊急時にぱっとどこからか人が湧いてくる仕組みをつくらなければならないジャンルはほかにもいくつかあります。そういう意味では本当に被災時に安定した仕組みをつくるのはいかに大変か。人間の数は限りがありますので、どうしても運不運、当たり外れが起きるのが災害なのだろうと思っています。

例えば、それをやるとしたらどんな人なのだろうか。やはり 24 時間地域に密着して生活をしている人々に期待したい。今まちづくりの世界では、その人材は小学校単位に考えていると芋づる式にぞろぞろ出てきます。流行の言い方をすると、コミュニティービジネスにかかわるような人たちです。商店街の店主さんとか、引退した町会長さんというような方。それから小学校の PTA の方が一つターゲットかもしれません。(資料 I-22)

＜エリアマネジメントとしての災害対応＞

そういった地域の世話をしている方々の例を、九つほどご紹介します(資料 I-23)。

まず、先ほどお話しした安井さんがやっている早稲田商店会です。こちらでは被災したら逃げる場所、疎開先を日頃からお付き合いしてつくっておきましょうという運動をやっています。この震災疎開パッケージに入りますと、ひとり年間 5000 円の掛け金を払い、1 年間何もなければ提携している産地から 3000 円分の産物が届く。長野県のりんご園のあるまちとお付き合いをしていれば 1 年後には 3000 円分のりんごが来る。2000 円は利益としてその土地で受け取っていただくというものです。その代わり被災時は 1 か月間面倒をみってくれるという仕組みの保険です。(資料 I-24)

次は、静岡市大岩二丁目です。静岡はここ

30年ぐらい東海地震が明日にも来ると脅かし続けた地区です。それでも対策を行っている町会と行っていない町会がありますが、微に入り細にわたりものすごい被災準備をしている町会があります。静岡市大岩二丁目では、町会の役員に役割を振り、平常時にも何某かの機能をするようにしてあります。(資料 I-25)

例えば被災時に消火をする役目の方は、平常時は配水車を活用して温泉配給のボランティアを行います。1週間に1回は頻度が高すぎるかもしれませんが、毎週末、仕事が休みのときに近くの温泉に行って温泉を安い価格で仕入れて希望者に配る。こういう機能を果たしています。輸送班は緊急時に人を運ぶ班ですが、平常時は足腰の悪いお年寄りの送迎をやっています。物資班は老人の給食サービスをやっています。それから救出班は高齢者のための日曜大工ボランティアをやっています。こういう活動をやっていると、いざというときあの人はこういうことをやってくれるのだということを思い出すというよさがあります。100年に1回しか来ない被災に備えた役割は本人も周りも忘れてしまうという辛さがありますので、こういった工夫が必要です。(資料 I-26)

平塚では耐震補修運動をユニークな方法で進めています。時間がなくなってきましたから短く申しますと、あるお宅が数百万円かかる耐震補修を数十万円でやって、その成果を一般の人に公開することで耐震補修を進めています。(資料 I-27) (資料 I-28)

長岡では、新潟県中越地震の少し前に新潟水害があったのをご記憶かと思います。このときに web を立ち上げて情報配信をはじめたのがきっかけで、それがそのまま「NPO ながおか生活情報交流ねっと」という活動になったという例があります。(資料 I-29) (資料 I-30)

神戸では長田が火災に吞まれたのをご存じと思いますが、神戸市真野地区は唯一焼け

残った地区です。住民がバケツリレーで火を消したのです。なぜバケツリレーのラインができたかということですが、被災が起こる前から近隣の工場と環境問題で少し揉めていて住民の連携組織ができていた。この環境問題のためにつくった組織がいきなりバケツリレーのラインに化けた。この地区だけは木造地区であるにもかかわらず火を堰き止めたという実績があります。(資料 I-31)

それから、飛騨高山の消防体制の例があります。ここは木造文化のまちで、これが燃えてしまうとこのまちは観光資源がなくなって大変なことになります。住民の火に対する消防体制はものすごく俊敏なものがあります。木造のまちに景観を損なわないように上手に消防用品が隠してあります。中を開けるといろいろ入っています。火が出るとボヤの段階で消防が来る前には消してしまうという俊敏な体制を持っています。(資料 I-32)～(資料 I-34)

時間がないので大まかに説明しますが、和歌山県串本町は紀伊半島の南端、本州最南端のまちです。ここの住民が津波から逃げるために避難路をつくるにあたり、海辺は道路が走っていたり鉄道があったり施工がし難い。山へまっすぐ行きたくても遮るものがいっぱいある。これを上手に迂回と言いますか合法ぎりぎりの通路を住民が自主的に作り、それを行政に後追い認知させるという活動をしています。(資料 I-35) (資料 I-36)

業務市街地の話としては、丸の内一帯で企業が集まって住民がいなくても住民のような活動を自分たちがやるという話もあります。(資料 I-37)

また、神戸でも企業が集まり帰宅困難者に対する被災対応準備の取り組みがあります。(資料 I-38)

<まとめ>

最近流行の防災のノウハウということで、通信の問題と耐震補修の問題。それから

BCP、何があっても機能は継続しようというお話をさせていただきました。(資料 I-39)

倒れない「家づくり」、安全な「住まい空間づくり」を、国土交通省では推賞しています。(資料 I-40)

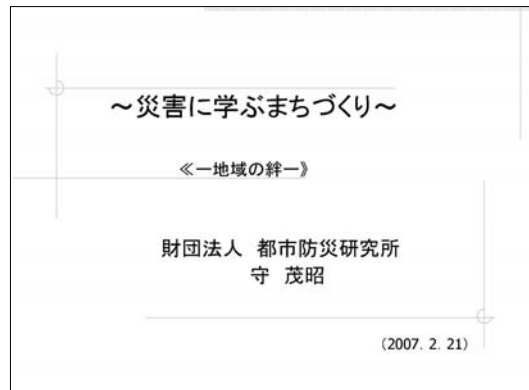
非常時の準備と平常時の準備は大抵の場合矛盾をしています。非常時の準備は100年に1回しか役に立たないものの準備ですから、どうしても普段昼行灯になってしまいます。せっかく準備しても忘れてしまう。これを何とかしないといい被災対応の準備にならない。ということで、先ほどの静岡の例のような知恵を絞る必要が出てきます。これは介護の担い手の準備にも当てはまる話だろうと思います。100年に1回しか活躍しない仕組み。これが平常時忘れられないで維持される。みんなの意識の中にある。こういう仕組みをつくっていく必要があるだろうと思います。(資料 I-41)

大変駆け足でしたが、終了したいと思います。

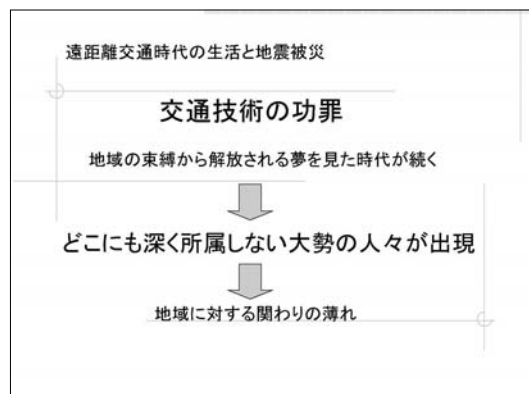
(白澤) どうもありがとうございました。守さんからは震災の一般的な問題点のご指摘と、震災時の備えと平時の備えを矛盾なく調和してやっていくことの重要性を問題提起いただきました。



資料 I-1



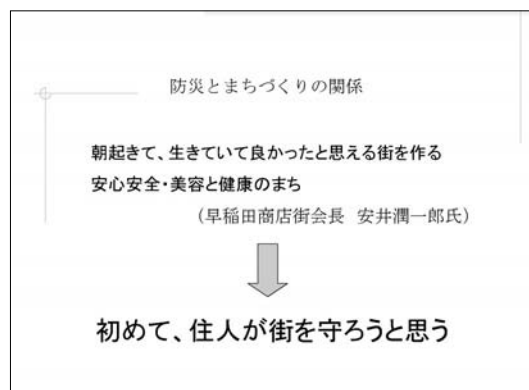
資料 I-2



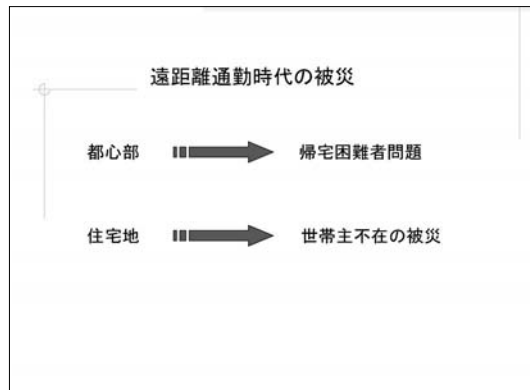
資料 I-3



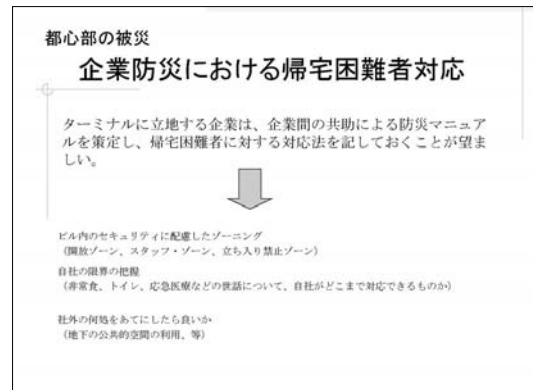
資料 I-4



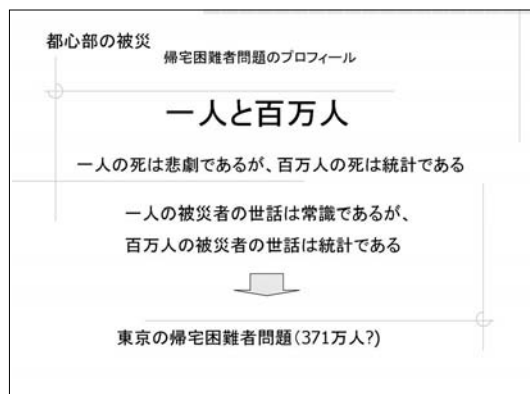
資料 I — 5



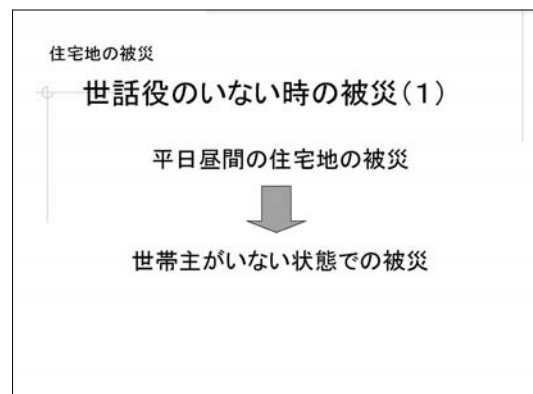
資料 I — 9



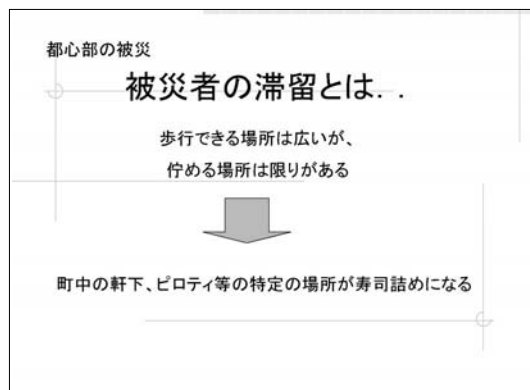
資料 I — 6



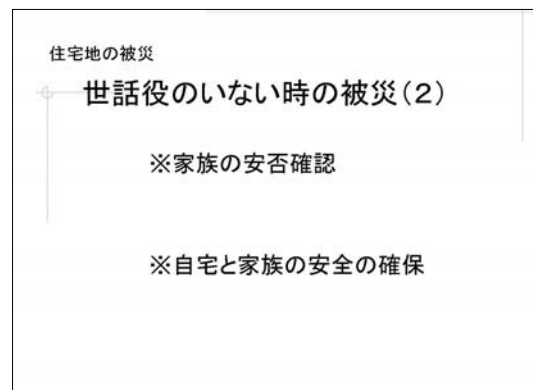
資料 I — 10



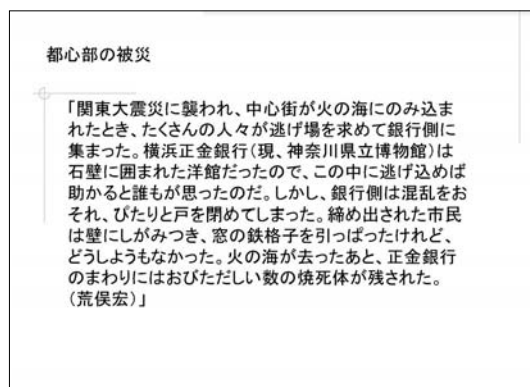
資料 I — 7



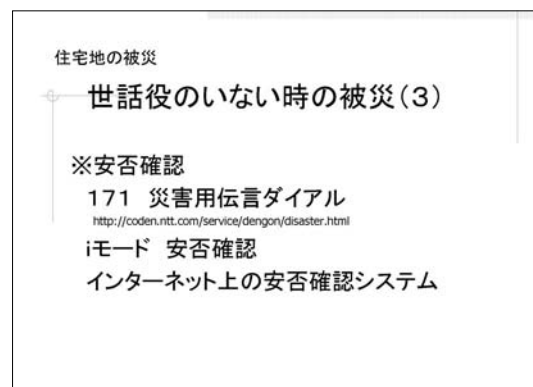
資料 I — 11



資料 I — 8



資料 I — 12



資料 I —13

住宅地の被災

世話役のいない時の被災(4)

※自分と家族の安全の確保

- 避難場所の確保
- エネルギーの確保
- 食料・飲料の確保
- トイレの確保
- 通信の確保

資料 I —17

住宅地の被災

世話役のいない時の被災(8)

- ◆ トイレの確保
- ◎中水システムのあるビルを探す
- ◎簡易トイレ(防災倉庫、市役所など)
- ◎マンホール・トイレ

資料 I —14

住宅地の被災

世話役のいない時の被災(5)

- ◆ 避難場所の確保
- ◎自宅の破損と安全性の判断
- ◎公共の提供する避難場所
- ◎地域に自主的に生まれる避難場所
- ◎疎開！

資料 I —18

住宅地の被災

世話役のいない時の被災(9)

- ◆通信の確保
- 普通の電話が使えなければ...
- ◎公衆電話
- ◎携帯電子メール
- ◎衛星電話
- ◎CATV電話

資料 I —15

住宅地の被災

世話役のいない時の被災(6)

- ◆ エネルギーの確保
- ◎電気・ガス復旧の見込み判断
(住宅地の電気は1週間かかる場合がある)
- ◎非常エネルギー源が手に入る近所の拠点
(公共施設、GSなど)

資料 I —19

住宅地の被災

津波から逃れる(1)

- 堅固な高台
- 鉄筋建造物の3階より上

資料 I —16

住宅地の被災

世話役のいない時の被災(7)

- ◆食料・飲料の確保
- ◎非常食の場所
(自宅のストック、避難所、防災倉庫など)
- ◎コンビニエンス・ストアの活用

資料 I —20

住宅地の被災

津波から逃れる(2)

津波避難の教材

- 津波だ！ 稲むらの火を消すな
<http://www.tokeikyou.or.jp/bousai/inamura-pshow-top.htm>
- 君ならどうする稲むらの火(動画)
<http://www.udri.net/inamura/>

資料 I —21

地区マネージメントの必要

自分の街に関心がなければ街は守れない

↓

日常的なまちづくり運動の訓練が必要である

資料 I —25

静岡市大岩二丁目 平常時にも生かす防災の準備



大岩二丁目自主防災会

資料 I —22

日常的なまちづくり運動の担い手

24時間地域に密着して生活する人々に期待

↓

現在、地域と密着して生活しているのは主として小学校関係者と商店街関係者である。

資料 I —26

静岡市大岩二丁目 平常時にも生かす防災の準備

被災時	平常時
消火班⇒	配水車を活用した温泉配給ボランティア
輸送班⇒	足腰の悪いお年寄りの日常的送迎
物資班⇒	老人給食サービス
救出班⇒	高齢者のための日曜大工ボランティア

資料 I —23

エリアマネージメントとしての災害対応①

住民対応による地震対策

- 早稲田商店会
- 静岡市大岩二丁目
- ひらつか防災まちづくりの会
- ながおか生活情報交流ねっと
- 神戸市真野地区
- 岐阜県高山市
- 和歌山県串本町
- 大手町・丸の内・有楽町地区
- 危機管理研究会 神戸安全ネット会議

資料 I —27

ひらつか防災まちづくりの会(1)

<http://www.geocities.jp/hiratsukabousaimachidukuri/>



資料 I —24

住宅地の被災 震災疎開パッケージ

<http://www.shoutengai-sinsai.com/project/sokaipackage.html>

全国商店街震災対策連絡協議会

全国商店街震災対策連絡協議会

震災疎開パッケージ

1人年間5,000円で、震災時生活避難を可能にします！

全国商店街震災対策連絡協議会では、お一人年間5,000円(小学生以下は年間3,000円)で震災疎開パッケージを商品化しました。被災時には、お入れ先としてお申し込みいただいた全国の「震災疎開パッケージ」指定避難所としてお申し込みいただけます。もし、震災の被害がなかったら、1年に1度、安全・安心な全国の指定避難所の中心に被災者のために提供させていただきます。

震災疎開パッケージの特長は、早業から人・物・情報の交流が、震災時の第一になります。

資料 I —28

ひらつか防災まちづくりの会(2)

<http://hw001.gate01.com/dafe-bousai/hiratukahulo-ramu.html>

防災情報 My Rescue



資料 I —29

NPO法人 ながおか生活情報交流ねっと(1)
<http://www.soiga.com/npo-soiga/soiga.html>

平成16年新潟水害を契機に設立、
被害状況をいち早くwebで知らせて脚光を浴びる。



資料 I —33

自治会が消す火の手
 木造文化財を守る飛騨高山の消防体制(2)



資料 I —30

NPO法人 ながおか生活情報交流ねっと(2)
<http://www.soiga.com/npo-soiga/soiga.html>

- ITを活用し地域活動の担い手を連携、防災活動を支援
- 防災情報の共有・発信
- 専門家ネットワークによる技術支援
- 子どもの教育・啓発活動



資料 I —34

自治会が消す火の手
 木造文化財を守る飛騨高山の消防体制(3)



資料 I —31

神戸市真野地区
 バケツ・リレーで火を消した街



資料 I —35

住民が作る避難路
 本州最南端の津波避難体制(1) 和歌山県串本町



資料 I —32

自治会が消す火の手
 木造文化財を守る飛騨高山の消防体制(1)



資料 I —36

住民が作る
 避難路
 本州最南端の津波避難体制(2)

住民だから可能に
 なった権利調整

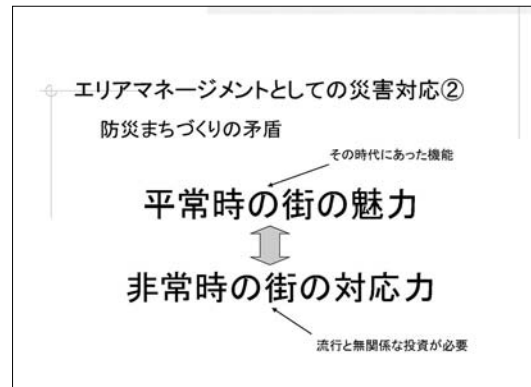
和歌山県串本町



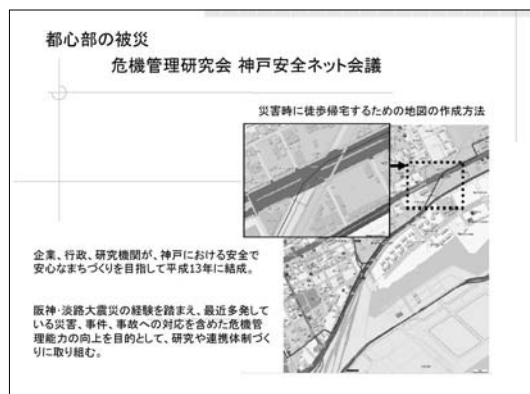
資料 I—37



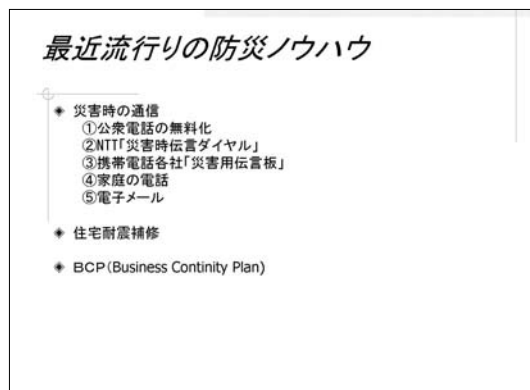
資料 I—41



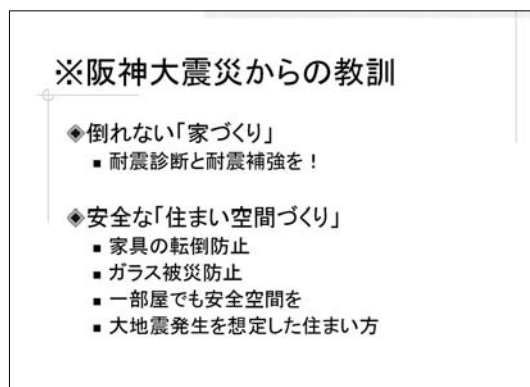
資料 I—38



資料 I—39



資料 I—40



「新潟県中越地震 被災地からの報告」

(白澤) 続きまして長岡市福祉保健部介護保険課の課長、北本明さんからお話をちょうだいします。よろしくお願いいたします。



(北本) 長岡市の北本です。よろしくお願いいたします。私は、震災当時は税の関係にいました。現在の部署に参りましたのは震災の翌年の4月です。仮設の高齢

者の方に対して安否確認のための訪問活動等に力をそそいでいたころです。そういうわけで震災直後1か月、2か月についてはあとからそれぞれ話を聞いたものです。したがって、ある意味では第三者的な立場で物事を理解してお話をさせていただきます。そういった点で役に立ちますかどうか、お聞きいただければと思います。

＜被災状況と市の取り組み＞

冒頭のビデオもありましたので、地震の状況については割愛させていただきます。ただ、6時ちょっと前に地震が起き、その後6時半までに余震が2回起き、ほぼ同規模の震度6ぐらいの地震が3回起きました。その後もかなりの回数、余震がありました。(資料Ⅱ-1)～(資料Ⅱ-4)

何を申し上げたいかと言いますと、大きな地震が3回きて、翌日以降もかなりの頻度で余震があったということで、住民の方の不安感が強かったのだらうということです。

冒頭のビデオと兼ね合わせますとかなり凄まじい状況だったということがご理解いただけたと思います。(資料Ⅱ-5)～(資料Ⅱ-10)

これが先ほどのビデオにありました長岡市の妙見の崖崩れの状況です。幸いに子どもさんがひとり助かった現場です。(資料Ⅱ-11)

被害状況はかなりひどいものでしたが、ライフラインは3日から1週間で特定の地域を除いて復旧しました。それと火災がほとんどなかったことが幸いしました。もう一つ、10月末だったということです。これがもう1か月、2か月遅れていて積雪のあった時期であれば被害がもっと凄まじいものであったろうと思われます。災害が起きた時点を幸いだと言うのはおかしいのですが、大きな災害でしたが発生時期が幸いしたと思っています。被害状況は資料の通りです。(資料Ⅱ-12)～(資料Ⅱ-14)

通行止め等々は数限りなくあり、復興はまだ続いている状況です。(資料Ⅱ-15)

私が地震発生後、役所に行きましたのは6時半ごろでした。3回目の余震は本庁の中で経験しました。市長もいらっしゃいましたが全員で庁外に避難したという状況でした。職員は震度5以上の地震が起きますと全員それぞれの担当場所へはせ参じるようになっていきます。本庁で業務をやる者、避難所へ行く者と、ほぼ全員の職員が家族の安全を確保した上で参集しました。資料に、役所の災害対策について記しておきました。(資料Ⅱ-16)～(資料Ⅱ-19)

長岡市が行った避難者支援対策の方針として、発生当時から3日までとか3週間までと資料にありますが、ここは本当に流動的でした。(資料Ⅱ-20)

マニュアルはありましたが、そのマニュアルを頭に置いてその通りに行動した人間はお

そらくいなかったと思います。目の前にある事象をそれぞれの担当がある程度判断してこなしてきた。情報の交換がまずくて行き違いもありました。そうした行政の中の混乱もありました。最初は避難所を立ち上げ、そこに対する飲料水、食事の提供でした。1週間程度経ってからはお風呂など日常生活を続ける上での必要物資も提供してきました。風呂については介護保険のデイサービスセンター、社会福祉法人に限らず民間法人も、通常のデイサービスが終わったあとに対応していただきました。かなりその点ではご協力いただきました。

11月末から仮設住宅への入居がはじまりました。これが避難所の数と避難者の数です。(資料Ⅱ-21)

これはピーク時の数です。19万人ちょっとの人口ですので5万というところと約4分の1の方が避難をしたということです。避難所も125か所で、そこに私ども行政の職員が少なくとも3人程度ずつは張り付いていましたので、ここに携わった人間だけで相当の数でした。(資料Ⅱ-22)(資料Ⅱ-23)

団体等からの支援をいただいて何とか切り抜けたということです。(資料Ⅱ-24)

行政で何をさせていただいたかは、まず非難された方に対する支援です。復興の関係では住宅対策、道路の整備をいたしました。そのための人間が不足をして、北は北海道、南は沖縄まで各自治体の方はじめ多大な支援をいただいて何とか切り抜けてきました。

長岡市で独自に取り組んだ対策としては、市民の方に対する情報発信ということで、当時インターネットのホームページがありましたのでそこに情報を掲載しました。またケーブルテレビで災害対策本部での会議を生中継したりと、積極的な情報発信をさせていただきました。(資料Ⅱ-25)

また、小山園長のお話にありましたように仮設住宅にデイサービスセンター等の介護機能を備えた施設を整備させていただきました

た。(資料Ⅱ-26)

＜高齢・援護者対策＞

高齢者・要援護者への対応としては、まず安否確認をさせていただきました。それから仮設住宅への対応をさせていただきました。大きくはこの二つです。(資料Ⅱ-27)(資料Ⅱ-28)

まず、発生の翌日からひとり暮らし高齢者等の安否確認をいたしました。ここで活躍したのは、今は地域包括支援センターですが当時の在宅介護支援センターです。当時、18か所に18名の職員がおりました。それから市の職員、民生委員さんにもお願いしました。振り返るとかなりロスがありました。確か11月の中旬ごろの段階で7500人余りのひとり暮らし、あるいは老老世帯の高齢者の方の約3分の1の2500人弱しか確認ができませんでした。ターゲットを絞って、介護認定を受けている方を除いてやればもっと効率よくやれたと思います。当時はまだそういった役割分担もできていませんでした。(資料Ⅱ-29)

避難所については、安否確認と心のケアを兼ねて、支援センターの職員あるいは市の保健師、他市の保健師さん、民生委員の方にも動員をいただき、ご協力をいただきました。と言いましても各避難所の数が多かったので1～2週間に1回ぐらいしか訪問できませんでした。また医師会の協力でドクターが定期的に避難所を回りました。そのほか、ひとり暮らし高齢者世帯は支援センターが訪問させていただきました。

また、福祉避難所ではないのですが、アクア・レ長岡や温泉組合などで、高齢者の方を中心に避難所では生活が困難な方を受け入れていただきました。(資料Ⅱ-30)

11月末から仮設住宅への入居がはじまりました。仮設住宅に対する支援として、まず社会福祉協議会で生活支援員を当初3名置き仮設住宅の中のボランティア等々含めた手配や地域住民への目配りをしていただきました。

行政としてはカウンセラー等を派遣して見守りをさせていただきました。(資料Ⅱ-31)(資料Ⅱ-32)

介護サービス事業者等がどう動かれていたかについては、特段の把握はしていませんが、居宅介護支援事業所の取り組みについて、平成16年12月と半年経過した平成17年の8月にアンケート調査を行いました。(資料Ⅱ-33)

その結果として、まず「震災後、事業所で災害に備えた対応、対策などを検討されましたか」という問いに対しては、「マニュアルを作成した」、「利用者の緊急連絡先の確認を徹底した」、「避難時に援助がいる方のリストを作成した」ということでした。また、「個々の状態に合わせて、災害時の避難先を検討」という解答もございました。これは単独事業所で検討いただいても、それと兼ね合わせて避難先の施設等々との連絡調整が必要だと思っています。これは今後の課題です。(資料Ⅱ-34)

それから「事業所としての課題」ということでは、資料をご覧くださいますと当然ですよねということが挙がっています。例えば「担当が出勤できない場合の対応が確立していない」ということについては、今どうなっているかと言うとおそらく同じ状況だろうと思います。(資料Ⅱ-35)

「行政への要望」ということも聞いています。これが私どもとして一番重要なことです。「避難所の確保」ということは、福祉避難所も含めて高齢者の方、介護が必要な方の一時的な受け入れ場所を確保してくださいということかと思います。それから、災害時の要援護者の方を避難する体制をつくってくれということなどが挙がっています。当時おそらくケアマネジャーも含めてこういった方々を避難させることについてかなり力を投与したと思います。それから、要介護者の受け入れ場所の確保。当時県外から受け入れますという情報がきたのですが、的確に情報を流す

手だてが確立していなかったので情報を正確に流してくれということかと思います。(資料Ⅱ-36)(資料Ⅱ-37)

<今後の課題>

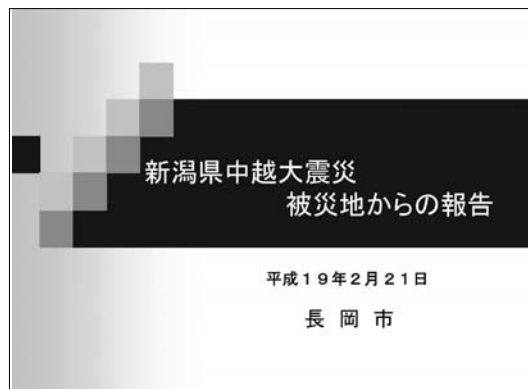
介護保険制度がはじまってから初めての災害で、結果としてはケアマネジャーをはじめ地域の社会福祉法人等介護事業所がそれぞれの立場で、それぞれの責任に応じて行動していただいた結果うまくいったのです。しかし事後的にこんなことで困ったよということがあります。これは今後私どもが解決していく内容だろうと思っています。

最後に申し上げたいのは、今後こういう災害が起こった場合に、入所されている方については施設で責任を持って対応していただけるものと思います。しかし在宅で生活をされている、介護サービスを受けていらっしゃる方のケアにつきましては、やはりケアマネジャーが情報を持っていますのでケアマネジャーの活動が重要になってくると思います。収入的には損失が大きいとか動いても金にならないというご意見が多くありますが、この補てんをどうするかたちでやっていくのが課題です。(資料Ⅱ-38)(資料Ⅱ-39)

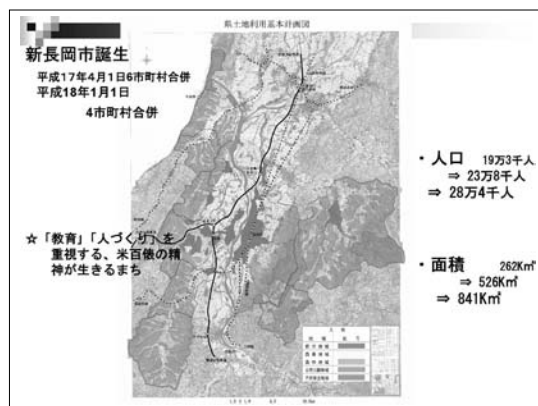
早い説明で申し訳なかったのですが、以上が私ども行政サイドから見た中での反省点と、サービス業者、主にはケアマネジャーから寄せられた意見です。以上です。

(白澤) どうもありがとうございました。北本さんからは現実に行行政の立場でこの震災をどうとらえるのかというお話をいただきました。同時に今回の震災は介護保険制度ができて、新たな課題あるいはそのメリットは何だったのかという話がありました。最後に、介護保険という枠組みの中で、ケアマネジャーや訪問型のサービス事業者の過剰な仕事が出てくる。そういうことについてどう補てんしていくのかも大きな課題ではないかという提案をいただきました。

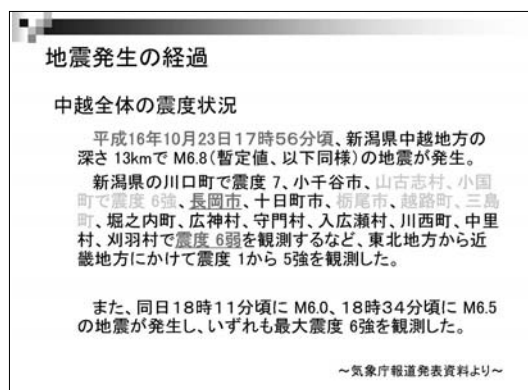
資料Ⅱ—1



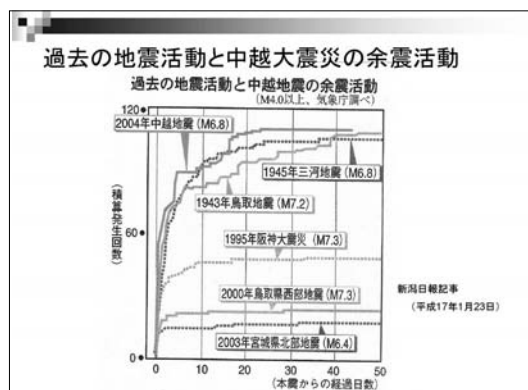
資料Ⅱ—2



資料Ⅱ—3



資料Ⅱ—4



資料Ⅱ—5



資料Ⅱ—9



資料Ⅱ—6



資料Ⅱ—10



資料Ⅱ—7



資料Ⅱ—11



資料Ⅱ—8



資料Ⅱ—12



資料Ⅱ—13

被害状況(旧長岡市)			
(1)市内ライフラインの状況			
	地震後の被害状況	市役所の状況	復旧状況
電 気	64,592戸停電	20時25分復旧	個別を除き10月27日復旧
都市ガス	ガス漏れのため24日午前1時30分より信越線の東側約23,000戸供給停止	供給停止なし	個別を除き11月3日復旧
水 道	断水戸数 70,000戸 管路の破損 537箇所	断水なし	個別を除き11月3日復旧
下水道	下水道を使用できなかった世帯数・世帯数10,393世帯(33,186人)	使用制限なし	個別を除き11月5日復旧
電 話	電話回線の輻そうによりかきにくい状態が発生	同左	個別を除き翌日復旧

資料Ⅱ—17

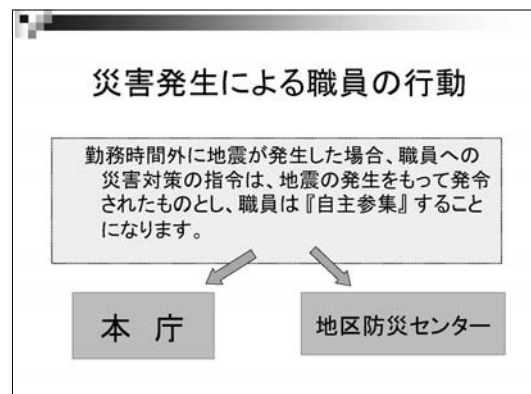
震度区分別の職員出動体制			
震度	出動体制	出動内容	出動職員
3～4	第1次出動体制	地震情報・被害状況把握を主として実施	・防災課 ・消防本部
5弱	第2次出動体制	被害状況把握、応急対策実施。他職員は待機	・1次出動体制職員 ・各部の部長・次長 ・各部長指定職員
5強以上	災害対策本部設置体制	災害対策本部を設置し、全職員で災害対策を実施	・全職員 勤務時間外に地震が発生した場合、職員への災害対策の指令は、地震の発生をもって発令されたものとし、職員は『自主参集』することになります。
	大規模地震初動体制	第1局面(混乱期)での人命救出・救護を最優先とした応急対策実施。地震発生後2日間(48時間)を目安	
	一般体制	第2局面(回復期)、第3局面(復旧期)の応急対策実施	

資料Ⅱ—14

(2)人的被害と住家の被害状況			
平成18年9月22日 現在			
区 分	新潟県全体	長岡市(旧市域)	
死 者	67人	12人	
負傷者	4,795人	2,108人	
住家被害	全 壊	3,175棟	927棟
	大規模半壊	2,166棟	918棟
	半 壊	11,638棟	4,951棟
	一部損壊	103,767棟	42,585棟

新潟県中越地震災害対策本部発表

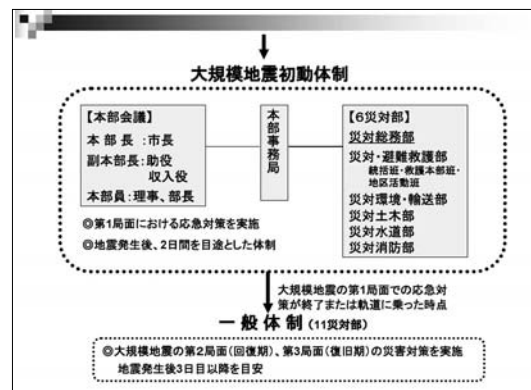
資料Ⅱ—18



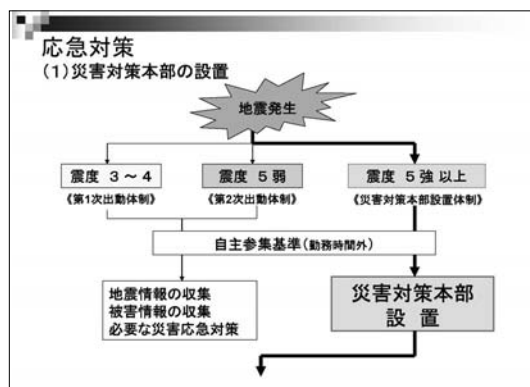
資料Ⅱ—15

(3)都市基盤関係の被害	
■ 道路の通行止め (37箇所)	一般国道: 5路線、11箇所 主要地方道: 6路線、11箇所 一般県道: 10路線、13箇所 市道: 2路線、2箇所
■ 土砂災害 (4,147箇所)	道路・河川: 3,743箇所 林道・農道: 404箇所
■ 農地・農業施設被害 (2,592箇所)	農地: 195箇所 農業施設: 2,397箇所

資料Ⅱ—19



資料Ⅱ—16



資料Ⅱ—20

- 長岡市が行った避難者支援対策の方針
- 初動期(発生時から3日目まで)
住民の安全確保(避難所の開設、情報提供など)
生活必需品の確保(食料、水、毛布など)
 - 第2期(4日目から3週間程度)
生活環境の改善(温かい食事、お風呂、量など)
生活基盤の確保(仮設住宅への入居など)
 - 第3期(3週間以降6ヶ月間程度)
本格的な生活再建への支援

資料Ⅱ—21

(2) 避難者の推移及び避難所の開設状況(旧長岡市)

10月23日の避難者の推移

時間	20:00	21:00	22:00
避難所数	12	20	40
避難者数	1,000	2,370	4,000

10月24日の避難者の推移

時間	3:00	4:00	5:00	11:00	16:00
避難所数	74	76	77	113	118
避難者数	18,092	18,665	19,924	33,736	45,582

資料Ⅱ—25

- 長岡市で独自に取り組んだ対策
- ケーブルテレビを活用した災害対策本部会議の生中継実施
 - 仮設住宅にデイサービス機能(訪問介護、通所介護、訪問看護、配食サービス)を兼ね備えた施設を整備
 - 在住外国人支援策の実施

資料Ⅱ—22

区 分 (旧長岡市)		最高時 10月25日	12月8日
避難者数	指定避難所	41,502人	1,476人 (山古志:1,415人)
	その他の避難所	8,598人	0人
避難所数	指定避難所	73箇所	9箇所 (山古志:6箇所)
	その他の避難所	52箇所	0箇所

(12月8日19:00に山古志を含む全避難所を閉鎖)

資料Ⅱ—26

がんばろう中越 サポートセンター千歳

仮設住宅内に避難者の暮らしをサポートセンターを設置いたしました。
避難者の生活支援を総合的にサポートするため、また仮設住宅で生活する方々の生活を支えるためにご活用いただけるよう、各種のサービスを提供いたします。

通所介護 (介護保険)
仮設住宅内に通所介護施設を設置し、介護サービスを提供いたします。
【介護保険】
介護保険のサービスを受けることができます。

訪問介護 (介護保険)
仮設住宅内に訪問介護施設を設置し、介護サービスを提供いたします。
【介護保険】
介護保険のサービスを受けることができます。

配食サービス
仮設住宅内に配食サービス施設を設置し、食事の提供を行います。
【介護保険】
介護保険のサービスを受けることができます。

介護予防プログラム
仮設住宅内に介護予防プログラム施設を設置し、介護予防プログラムを実施いたします。
【介護保険】
介護保険のサービスを受けることができます。

各種相談
仮設住宅内に各種相談施設を設置し、相談サービスを提供いたします。
【介護保険】
介護保険のサービスを受けることができます。

地域交流
仮設住宅内に地域交流施設を設置し、地域交流を実施いたします。
【介護保険】
介護保険のサービスを受けることができます。

千歳市千歳1-1-1 千歳市役所千歳支所内
電話：0256-30-1120

資料Ⅱ—23

(3) 仮設住宅の建設

・長岡市	840戸	・川口町	412戸
・山古志村	632戸	・広神村	30戸
・越路町	114戸	・十日町市	138戸
・小国町	118戸	・川西町	15戸
・栃尾市	105戸	・柏崎市	44戸
・見附市	103戸	・刈羽村	39戸
・小千谷市	870戸	合計	3,460戸

・新長岡市分 1,809戸建設
・入居状況 H17. 1. 1 H19. 1. 1
5,099人 → 363人

資料Ⅱ—27

- 本格復旧そして復興へ
- 生活の再建
まちの活性化
教育・文化・コミュニティの再建
心の復興 など
 - 復興ビジョン及び復興計画による復興及び特定地区の復興
山古志、長岡(太田)、小国(法末)、越路(西谷) など
 - 地域防災計画の見直し
情報伝達手段の整備、避難所の環境整備、災害対応体制の整備、防災意識の高揚 など

資料Ⅱ—24

- (4) 他団体からの支援
- 国・県及び他市町村からの支援 (延べ18,468人)
 - ・消防関係: 966人
 - ・水道関係: 78団体、3,553人、車両: 1,578台
 - ・環境関係: 9団体、1,046人、車両: 494台
 - ・都市整備関係: 105団体、1,650人
 - ・土木関係: 37団体、2,214人
 - ・農林関係: 5団体、225人
 - ・家屋被害調査: 23団体、1,430人
 - ・避難所の運営: 59団体、5,195人
 - ・医療・保健関係: 63団体、2,179人
 - 自衛隊からの支援
 - ・陸上自衛隊: 行方不明者救出活動、人員輸送活動
入浴支援活動、炊事活動、宿営支援活動など
 - ・航空自衛隊: 食料空輸活動、給食支援活動など
 - ボランティアによる支援 (延べ20,000人以上)
 - ・避難所、物資搬入・輸送、炊き出しなど

資料Ⅱ—28

- 高齢・要援護者対策
- I 地震発生後の要援護世帯等の安否確認
 - II 地震発生後の要援護高齢者への生活支援

資料Ⅱ—29

I 地震発生後の要介護世帯等の安否確認

10月24日 ひとり暮らし高齢者等
11月 1日 要介護認定者

従事者
在宅介護支援センター相談員（18人）
市職員（8人）
老人カウンセラー（2人）
民生委員（地区会長21人に協力依頼）
安否確認、激励、各種相談

資料Ⅱ—33

**中越大震災後の
居宅介護支援事業所の取り組み**

■ アンケート実施（事業所55ヶ所 回答33）
■ 時期：平成17年8月11日

- 震災後、事業所で災害に備えた対応、対策等を検討されましたか。
- 事業所としての課題があれば記入してください。
- 行政への要望があれば記入してください。

資料Ⅱ—30

Ⅱ 地震発生後の要介護高齢者への生活支援

地震発生から避難所の時期

- 介護保険施設等への緊急受け入れ
⇒「災害時におけるよう援護者の緊急受け入れに関する協定」
- 安否確認、相談支援の継続実施
⇒避難所への訪問（1～2週に1回、支援センター、民生委員）
⇒ひとり暮らし高齢者・高齢者世帯等への訪問、電話（2週に1回、支援センター）
- 高齢者等避難所として旅館・ホテル等での受入れ斡旋
⇒アウアーレ長岡、温泉旅館組合等
- 介護用品（ベット、車いす等）の避難所へのレンタル
- 健康調査を実施
⇒厚労省派遣の保健師及び健康課職員が実施
- 緊急ショート利用料の減免実施
⇒地震発生後～11月末日利用分、食費のみ自己負担

資料Ⅱ—34

1 震災後、事業所で災害に備えた対応、対策等を検討されましたか。

①マニュアルを作成した 8事業所
②利用者の緊急連絡先の確認を徹底した 24事業所
③避難時に援助がいる方のリストを作成した 10事業所
④その他 4事業所
民生委員や町内会長と避難時の対応について確認した
個々の状態に合わせて、災害時の避難先を検討
（自宅、避難所、ショート、施設対応等）

資料Ⅱ—31

仮設住宅入居開始（11/24～）

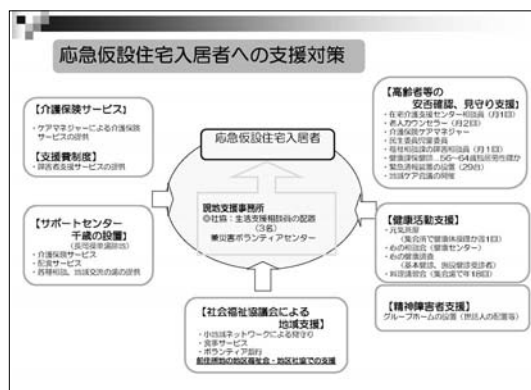
- 仮設住宅入居者生活支援対策チーム設置
⇒生活支援相談員3名を配置
- 実態把握・安否確認（仮設入居者、民間借上住宅入居者）
⇒在介センター、老人カウンセラー → 高齢独居・高齢者世帯
⇒健康課のお元気でつか訪問→上記以外の高齢者
- 生活不活発病予防事業の開始
⇒仮設の各集会所にて「元気出していこう教室」を開催
- 長岡操車場跡地内にサポートセンター千歳が開設
⇒デイサービス、訪問看護、配食サービス、介護予防等
- 精神障害者グループホーム「虹」の開設
- 緊急通報装置の申請受付、取り付け開始

資料Ⅱ—35

2 事業所としての課題があれば記入してください。

- 災害に備えたマニュアル作成が必要
- 居宅業務以外の業務があり優先順位が難しい
- 担当が出勤できない場合の対応が確立していない
- 職員も被災者であり、職務への意識高揚が困難
- 地域と連携できる体制をとっておくと把握しやすい
- サービスが利用できる施設の把握
- 行政、他のサービス事業所との連携が必要
- 施設も一般避難所として提供していく必要がある
- 電話が不通、道路も通行止めで安否確認ができなかった

資料Ⅱ—32



資料Ⅱ—36

3 行政への要望があれば記入してください。

- 要介護者の一時的受け入れ場所の確保
- 避難所の確保
- 障害者、独居老人等の近隣での援助体制整備
- 避難所への誘導を行政主体で組織化
- 県内外の受け入れ可能施設リストの情報はとても役に立った
- 短期入所の要望が多かった、サービス利用情報があるとよい

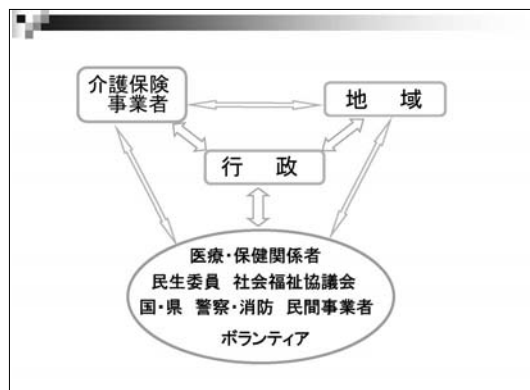
資料Ⅱ—37

- 災害時、市から各支援センターに情報がFAXされるが、各居宅にもお願いしたい
- 保健師の訪問は大変助かった
- 行政の職員が避難所に常駐しケアしてくれたので助かりました
- 訪問系サービスのみの業者については、倫理上安否の確認などの責務が求められるが、収入的には損失が大きい(超過勤務など)
- 利用者の安否確認、状況把握のため休日、時間外活動が多かった。ケアマネとしてどこまでしたらよいのか？

資料Ⅱ—38

- 今後の課題**
- 役割分担
 - 連携強化
 - 情報の共有

資料Ⅱ—39



「災害時における民間事業者の支援活動について」

(白澤) それでは最後になりますが、株式会社クロス・ロード代表取締役社長馬袋秀男さんよろしく願いいたします。



(馬袋) ご紹介いただきましたクロス・ロードの馬袋と申します。私は民間事業者としてこの新潟中越の震災にどのようにかかわったかを発表するようにと仰せ

つかりました。1995年の阪神淡路大震災当時、まだ介護保険もなく赤字だけど社会的意義があるからやっているのだという民間事業者の団体がありました。その団体から私は震災当時4日後に神戸の長田に入りました。そのとき事務局コーディネートをした関係で全国にいろいろなネットワークができました。今回の新潟中越震災でも私が所属している新しい団体で支援しようという方向になり、私がその事務局を担当しました。その活動からご報告をします。(資料Ⅲ-1)

私が所属しておりますのは全国介護事業者協議会です。通称「民介協」と呼んでいます。2002年に「民間事業者の質を高めよう」と集まった団体です。いま全国で約500社の介護サービスを提供している会員事業者の団体です。これは株式会社、有限会社など民間と言われる事業者の団体です。主に訪問介護、入浴などを事業としている事業者団体の協議会です。(資料Ⅲ-2)

＜新潟県中越大震災における支援活動＞

10月23日の地震発生時から、私たちは民間事業者として何ができるのかを電話でやり取りをし、4日後の27日に理事会を開きました。その後、先発隊を送り、現地でベース

キャンプを作って支援活動をしました。その一連の活動からご報告します。

まず、支援体制の組織をつくることを考えなくてはいけないということで理事会を行いました。北海道から九州まで全国に理事がいます。その主要なメンバーが集まって緊急の理事会を開き、支援をどうするか。先発隊をどうするか。それから会員事業者へ協力支援はどれだけ要請できるか。それから被災した新潟の事業者の方々がどういった状況を含めて団体として何ができるかを確認しました。(資料Ⅲ-3)(資料Ⅲ-4)

この時点で、私たちが支援をしなければならない地域はどこなのかという議論がありました。そこで、全国の特養施設団体で支援活動をしていると想定して、私が阪神淡路大震災に神戸の長田区の支援のときに知り合った特養施設の施設長に電話をしました。そうしたら、「長岡市はいいよ。災害支援の中核の活動をやっている小山氏がいるから。大変なのは小千谷と聞いているよ」ということでした。長岡市は支援組織ができていますと聞いていたので、小千谷市だということで小千谷市役所に連絡をしました。なかなかつながらない。そこで、たまたま私の会社があります杉並区が小千谷市と災害支援の提携を結んでいましたので、すぐ杉並区の担当部長と話をし相談して支援に入ることを決定しました。厚生労働省にもこのような活動をしますという報告をしました。

ではどうやって現地まで行くか。車しかないのは分かっていました。しかし一般の車は入れないと聞いていました。支援の通行許可書は取れるのか。そんなことを理事会で確認をしました。(資料Ⅲ-5)

そして、先発隊は準備としてすぐに小千谷市の状況確認をしました。実はこの時点で、インターネットでかなり情報が出ていました。私たちは、地図上で、どんな所があるか、どんな施設があるか。拠点、避難所を分かる範囲で地図上に行く場所の計画のマッピングをしました。

たぶん現地には支援物資はいろいろあるだろうと思いました。では、私たちが自前でできる介護としてワンセットできるようにしようということで、車イス、ポータブルトイレなど、自分たちで介護するセットは持って行こうと用意しました。それから当然スタッフが自前で自分たちの寝泊まるための必要物品を調達しました。

それから車両の関係の許可ということで各警察署に行きました。はじめは「何しに来たの」という顔をされました。「いや、こういうことで」と言っても、私たちが何者かということをはなかな理解していただけませんでした。それで国のほうにご相談をして、支援要請をファックスで1枚いただきました。その紙を持って通行証がいただけました。ということで、民間事業者は警察では全然相手にしてもらえませんでした。ところが国からの1枚の支援要請を見せるだけで「分かった」ということで許可をいただきました。このときは行政の紙は大切だなとつくづく思いました。

活動の計画をして、大まかな段取りをリストアップして行きました。そして10月30日に東京から小千谷まで車で移動しました。当然そのときに許可証は有効でしたが、やはり混んでいて通常2時間半ぐらいで行ける距離にあるところ、10時間ぐらいかかりました。

行ってすぐに現地の会員の事業者と会って状況を把握するとともに、市の福祉の担当者とお話をしました。実はこのときに市の担当者にお話を聞いても混乱していて分からないという状況でした。その方も被災をされているし、また活動するにも目一杯ということで、確認したことすらも失礼であったのかなと反省をしています。そこで、私たちとしての活動は、自らが判断し行動をすることに切り替えました。(資料Ⅲ-6)(資料Ⅲ-7)

現地でボランティアセンターが立ち上がっていました。このボランティアセンターの窓口として東京都社協さんが地域の社協と連携して活動していました。そこに相談したとき

に言われたのは、「ボランティアの交通整理をしてくれるとありがたいのだけどな」ということでした。「いや、私たちはそういう支援じゃないので」と、よく知っている人でしたがお断りをしました。

その後、市内の災害や状況を自分たちで把握しました。そしてベースキャンプをどうするか、ということではいろいろな避難所に行って「実はこんな団体で介護の支援に来たのです」ということで訪問しました。そのような中、ある避難所で、自治会の代表の方とお話をする機会がありました。たまたま「そうか、お前たちそんな活動をしているのか」ということで、総合体育館の近くの自治会の会長さんが「あそこの集会所が空いているから使用していいよ」と言ってくれて、ベースキャンプができました。

いろんな写真がありますが、慣れない場所に行くときの怖さは当然あります。(資料Ⅲ-7) こういう集会所の2階をお借りしました。電柱が斜めになっていますが、こういう災害の場所での集会所をお借りしました。こうして先発隊がまずここにベースキャンプの場所を確定しました。(資料Ⅲ-8)(資料Ⅲ-9)

現地で行って2日目にまず災害の状況を確認するというので、私たちが回れるところを回りました。避難所に行って何かお手伝いをするのではないかと。そういう言いかたはしません。「こういうことでお手伝いをしに来ました。いま何かお困りはございませんか」と。そうして何もできないけどお掃除だけはして帰ろうということで、トイレの掃除だけして帰ったりとか。そういう活動をしながらか避難所を回っていました。(資料Ⅲ-10)

状況を見て場所を特定していこうということで、総合体育館が一番大きな避難所でしたのでそこの中の介護をすることを設定。それから小千谷総合病院という市の中心地で災害により被災した病院があり、その系列の老健施設「水仙の家」があり、隣にありました。実はこの老健には病院の患者さんなどい

ろんな方が集中して入っていらっしゃいました。そういった所があったのでご支援をしようと判断し施設の担当者へ支援を持ちかけました。私はこの当時、老健の施設長もしていましたので「実は施設長なのです」、事情もよく分かりますので、支援をしたいと思いますが」と申しあげましたところ、先方から「ああ、そうなのですか、ありがとうございます、よろしくお願いします」ということで支援させていただくことが決まりました。ということで同業のよしみというのでしょうか。支援場所が設定できました。(資料Ⅲ-11)

支援内容は、巡回入浴車を使ったかたちで入浴と介護を実施しました。また入浴のために、給水の場所確保、第2班への支援活動物品の依頼などを準備しました。さらに現地はどんな状況か、はじめて行く場所ですからそういう所を自分たちで地域を巡回し確認しました。(資料Ⅲ-12)

避難所の校庭では、自衛隊によるお風呂はあるのですが自衛隊のお風呂は、銭湯のような感じで健康な方用で、障害のある方は入れない状態でした。お風呂は衛生的、精神的に効果があるだろうと認識しました。(資料Ⅲ-13)

そんなところで老健「水仙の家」で支援活動しよう決めました。(資料Ⅲ-14)(資料Ⅲ-15) これが小千谷の総合体育館です。かなり多くの方がここに避難をされていました。(資料Ⅲ-16)

支援活動は11月1日から19日間です。なぜこの期間だったのかと申しますと、基本的に災害復旧が進むと私たちのようなかたちで支援すると、地域の介護保険事業者の仕事を奪ってしまいます。介護保険の中で考えるとやはり地域に利用者が戻られたら災害支援は下がるということです。(資料Ⅲ-17)

巡回入浴車を使った介護を行いました。どんなことかと言いますとお風呂に入れない、被災されていてなおかつ身体が不自由な方、こういう方に対して巡回入浴の浴槽を持ち込んで入浴を行っていきました。それから赤ちゃんの沐浴など想定していませんでした

が、避難所では必要であったので赤ちゃんの沐浴の支援もしました。ただ避難所には入浴用の水がありませんので給水隊を作って水を運び巡回車のボイラーで湯を沸かし入浴用の水を確保しました。(資料Ⅲ-18)～(資料Ⅲ-20)

これは「水仙の家」で入浴をやっている活動です。(資料Ⅲ-21)

支援実績としてはこういう活動をしました。延べ12か所の避難所などへ当会員事情者15事業者212名のスタッフが入り延べ477名の方に対して介護を行いました。(資料Ⅲ-22)

この写真は活動をしたスタッフたちです。(資料Ⅲ-23)

＜効果的な支援方策への提案＞

支援活動の課題としては、まず情報がなかったのが大きいことです。そしてコーディネートする人材をどうするのかということ。災害拠点での支援活動のベースをどうするのかということ。それから、先ほどもありましたが、現地で訪問介護することは困難だと改めてここでも感じました。(資料Ⅲ-24)

効果的な支援として私は4つの提案をしたと思います。(資料Ⅲ-25)まず、拠点としてデイサービスの機能をうまく使うことです。デイサービスはほとんど1階にあって浴槽もあってスペースもありますのでこれをいかに災害の支援として役立てるかということ。そしてそれを私たちが支援に行くときに貸していただけないか。そういうところのネットワークを作っていくことを提言したいと思います。(資料Ⅲ-26)

それから2番目としては、実は民間事業者のメンバーは、介護はできるのですが、災害時どんなことをしたらいいかという教育を受けていません。そういった面ではそういう専門的な教育を受けられる体制をぜひつくっていききたい。そこで訓練を受けた人材は登録して更新をしていくというようなことです。そんな人材による地域で支部ができたらそれを是非、ねんりんピックのようなところで年1

回全国大会として集まり、活動を報告し確認していくことをやってはどうかと思います。(資料Ⅲ-27)

また、支援策の提案としては標準化をすべきだということです。災害のときに何が足りないのかというときに災害支援キットなどを標準化する。先ほどの小山先生のサンダーバードの活動と同じことですが、そういった組織があるなしでは全く支援が違ってくるということがやってみて分かりました。それから特に訪問介護は、施設ではありませんのでスタッフは災害時の避難訓練もしたことがありません。災害に対して何をしたらいいか教育を受けてない。ぜひ民間事業者として訪問介護をやるメンバーはこういうときにはどのようにするかを教育する機会を考えるべきだと思いました。(資料Ⅲ-28)

そして、そのような支援活動に関わる資金として基金を創設してほしい。教育についてもそこから運用する。そういうものをつくらなければと思います。(資料Ⅲ-29)

以上、駆け足ですがご提案をさせていただきます。ありがとうございました。

(白澤) どうもありがとうございました。馬袋さんからは全国介護事業者協議会が被災している小千谷にどういったちで入ってどういう活動をしてきたのかをご紹介いただきました。最後に、震災のための介護事業者のあべき対応についての提案、あるいはその介護にかかわるサービスをうまく活用していくのかという提案もいただきました。

資料Ⅲ—1



資料Ⅲ—2

有限責任中間法人「民間事業者の質を高める」

全国介護事業者協議会(略称 民介協)

設 立 2002年9月27日

会員数 489社(2006年5月現在)

代 表 理事長 石原 美智子

目 的 利用者の立場に立った質の高い介護サービスの提供をはかり、介護サービスの健全な発展を目的とする。

資料Ⅲ—6

3. 現地へ移動・ベースキャンプ(10月30日)

- 東京→小千谷市へ 関越自動車道は破壊状況(災害支援車両許可書にて小千谷ICまで10時間)
- 現地会員事業者、市福祉担当より支援内容相談(担当者多忙にて支援依頼調整は困難)
- 現地ボランティアセンター(東社協)と協議
- 市内災害・支援体制など状況把握
- ベースキャンプの設定(地域集会所2階借用)(飛び込みで自治会会長へ相談、貸出を受ける)

資料Ⅲ—3

新潟県中越大地震における支援活動

2004年10月23日震災発生

1. 臨時理事会(10月27日)
2. 先発隊(第1班)準備開始
3. 現地移動・ベースキャンプ設定(10月30日)
4. 現地にて支援活動企画(10月31日)
5. 支援活動開始(11月1日～11月19日)
6. 義援金の送付

資料Ⅲ—7

3. 現地へ移動 東京→小千谷市へ(10月30日)



波打つ関越自動車道

資料Ⅲ—4

1. 臨時理事会の開催(10月27日)

- 第1班(先発隊)支援事務局の設置
- 会員事業者へ協力要請通知(第1報)
- 被災会員事業者の状況把握
- 支援拠点確認(小千谷市に決定)
- 厚生労働省と連携協議
- 被災地への移動手段の確認(車両、経路、災害支援通行許可など)

資料Ⅲ—8

3. 現地 ベースキャンプの確保(10月30日)



地域集会所 2階

資料Ⅲ—5

2. 先発隊(第1班)準備開始

- 小千谷市の状況確認
- 活動支援物品準備(車両、車イス、ボートトイレ、現地地図…)
- 支援スタッフの必要物品調達(食料、寝袋、通信機器…)
- 災害支援車両通行許可手続き(警察署申請、説明、受理)
- 活動計画立案(現地での段取り、タスクリストなど)

資料Ⅲ—9

3. 現地 先発隊 ベースキャンプ設置(10月30日)



先発隊にてベースキャンプ設置

資料Ⅲ—10

4. 現地にて支援活動企画(10月31日)

- 小千谷市内災害状況、支援活動視察
- 支援場所の設定
(総合体育館内、老健施設 水仙の家)
- 支援内容の設定
(巡回入浴車を利用し、要支援者へ入浴介助・介護支援)
- 給水の確保
- 第2班へ支援活動物品依頼、支援体制の整備
(支援承諾会員へ派遣・活動物品依頼、支援活動規則(現地版)作成)

資料Ⅲ—14

4. 現地 災害状況把握(被災した病院)



被災の小千谷総合病院

被災の小千谷総合病院

資料Ⅲ—11

4. 現地 災害状況把握(被害家屋・道路)



倒壊した車庫

被害の道路、飛出したマンホール

資料Ⅲ—15

4. 現地 支援場所設定(老健 水仙の家)



支援活動場所(老健施設 水仙の家)

資料Ⅲ—12

4. 現地 災害状況把握(スーパー、駅)



被災の中、活動するスーパー

不通のJR、被災の小千谷駅

資料Ⅲ—16

4. 現地 支援場所設定(市総合体育館)



支援活動場所(小千谷市総合体育館避難所)

資料Ⅲ—13

4. 現地 災害状況把握(自衛隊の支援)



自衛隊の支援(避難所)

自衛隊の支援(避難所)

自衛隊のお風呂

資料Ⅲ—17

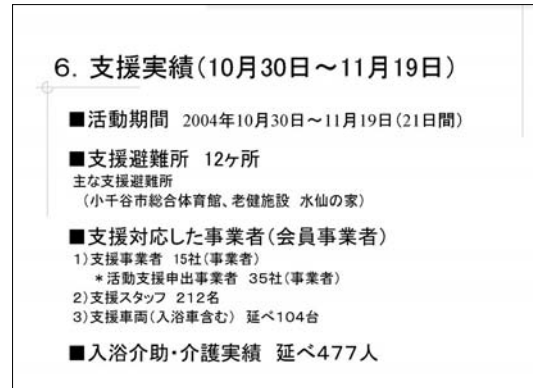
5. 支援活動(11月1日～11月19日)

- 巡回入浴車・介護スタッフによる支援活動
(巡回入浴車を利用し、要支援者へ入浴介助・介護支援)
- 支援場所を2ヶ所からスタート
 - 1)総合体育館内
乳幼児から要支援者の入浴支援、介護支援
 - 2)老健施設 水仙の家
病院からの患者、入所者への入浴支援、介護支援
- 支援場所を地域自治会館など避難所へ拡大
- 給水は市の浄水場へ ピストンで水汲み

資料Ⅲ—18



資料Ⅲ—22



資料Ⅲ—19



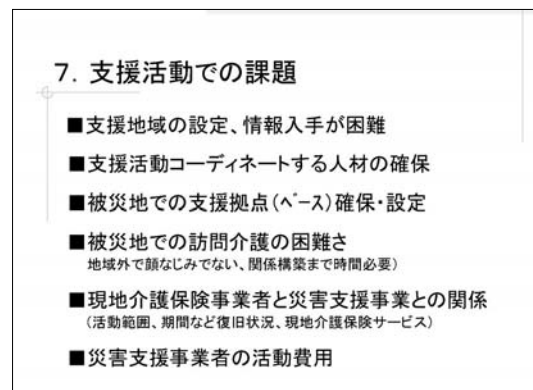
資料Ⅲ—23



資料Ⅲ—20



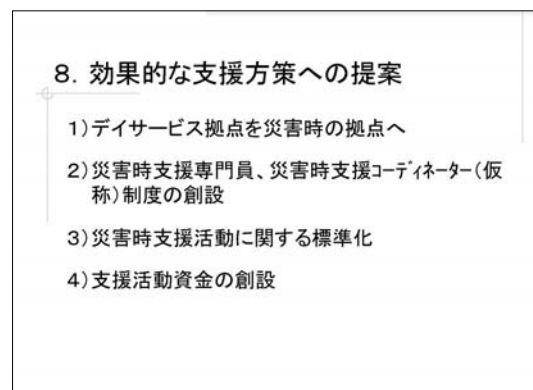
資料Ⅲ—24



資料Ⅲ—21



資料Ⅲ—25



資料Ⅲ—26

8. 効果的な支援方策への提案（1）

- 1) デイサービス拠点を災害時の拠点へ
 - ① 災害時の要介護者の避難場所指定
 - ② 被災支援事業者の拠点として貸与
 - ③ 災害時支援ネットワークとして地域、広域、全国へ組織化

資料Ⅲ—27

8. 効果的な支援方策への提案（2）

- 2) 災害時支援専門員、災害時支援コーディネーター（仮称）制度の創設
 - ① 専門職単位で育成、認証、登録、更新の制度
 - ② 現地でマネジメントする人材育成（災害時支援コーディネーター（仮称））
 - ③ 地域支部組織を結成し、全国大会（ねんりんピックなどの部会として）の開催

資料Ⅲ—28

8. 効果的な支援方策への提案（3）

- 3) 災害時支援活動に関する標準化
 - ① 災害アセスメントシート、災害支援キットなどを標準化して、災害時支援専門員など訓練へ
 - ② 災害時支援サービス拠点へ支援キットをセット
 - ③ 災害時支援マニュアルなど介護事業者として整備を推進する

資料Ⅲ—29

8. 効果的な支援方策への提案（4）

- 4) 災害活動基金の創設・運用
 - ① 災害時支援活動資金を創設
 - ② 福祉活動資金援助などの団体から基金へ支援
 - ③ 災害時支援事業者へ補助（人件費、活動費等）
 - ④ 災害時専門員、コーディネーターなどの育成支援、組織事務局機能

討 論

（白澤） あまり残り時間がございませんが、今から小山さんにもご参加いただき、議論を深めていく時間にしたいと思います。それぞれの立場からお話しいただいたわけですが、何点か論点があったような気がします。外部から被災地に入るとのことと、内部で実際どういう仕事をするのかということが、4人のシンポジストのお話だったと思います。

そこで最初に、震災を受けた地域の中で、どういう役割分担をすればいいのかということについて議論させていただきます。最初にご報告いただいた守さんからは、地域の住民の力は大事だというお話を、北本さんからは行政の役割は大変難しかったとお話いただきました。小山さんには自分のところでさまざまな活動を展開したというお話ししていただきました。地域の中で住民の方々が行なう仕事と行政や社会福祉事業者がやる仕事とをどううまく連携をしていったらいいのか。これには震災の時期で違うと思いますが、地震直後の緊急事態の中でどういう役割を果たしたらいいのか。この辺りのお話を少ししていただきたいと思います。守さんには全般的なお話をお願いします。北本さんには行政の立場から内部で住民に求めることと、あるいは社会福祉法人や介護事業者に求めることを、小山さんにもご意見をお願いします。まずは守さんいかがでしょうか。

（守） 被災時の役割分担に関して、先ほどご説明した中で、もっとも顕著な例は静岡の大岩二丁目の例です。お手元の資料に印刷されていると思いますのでもう一度ご覧いただいてもいいかと思います。ただ大岩二丁目の例はあくまでも例外中の例外と考えられます。あそこまで役割分担は振れないのが普通です。振ったところでうやむやになってしまうのが大抵の組織です。平常時に維持できる組織ということを考えると、普通のコミュニティ社会では、あまり手の込んだ役割分担は

難しいと思います。ただそう言ってしまうと結局何もしなくなってしまう身も蓋もなくなってしまう。静岡のように30年間「今日来るか、明日来る」とか言っているような地区でさえ大岩二丁目は例外です。やらない町会は全然やらない。そこは指導する方、リーダーになる方がどのくらい自分のモチベーションを上げて仕組みをつくっていくかにかかってきます。

そのリーダーは必ずしも住民である必要はなく、役所の中のとある担当セクションの方であっても構わないわけです。とにかくそういう普通の仕事の範疇をちょっと超えるかなというところがないとああいものは生まれてこないと考えてよいと思います。たまたまそういう方が役所の中にいるとか住民の中にいるという偶然をとらえて、その偶然を上手に育てる。これに尽きるのではないかと思います。今日のテーマである介護施設にかかわる方々の中から、そういう方を見出すことができれば、私どものこのソリューションとしては一番使いやすいものになるのではないかと感じています。

(白澤) 馬袋さんからは、小千谷市に入ったとき行政が状況を掴めてなかったという話もありました。北本さんにお聞きしたいのですが、行政の立場から業務の内容や限界、そしてほかに求めるものというのはいかがでしょうか。

(北本) 実際に私は避難所の管理をさせていただきました。そこで高齢者の方が「困っています」と言います。何に困っているかという薬がないのです。「どんな薬ですか」と聞いてもご自身が分かっているらしい。現物を持っているかという持っていない。これではどうにもしようがないのです。これは何も高齢者に限らないことですが、特に多くの高齢者の方は、ご病気をお持ちで服薬をしているわけです。そこでご自分の状況や、生命を維持するために何が必要なのかということをはっきりさせていただく。そう

いったことができていませんでした。基本的に自分は何が必要なのだという情報をいつでもほかの人に知らせることができるものを用意しておくことが必要なのかなと思いました。

これをもっと広げて地域の力ということで、では隣近所での助け合いができていたのか。新潟県長岡市は俗に言う田舎で、都会と比べるとまだまだ地域力のようなものはあります。ただ私ども中で暮らしている人間から見ると、そういうことがかなり不足している地域もありました。結果としては、やはりそういう地域のつながりがあった所は比較的高齢者も含めて避難も円滑に行われました。その後のケアも例えば、町内会の会長なり班長が地域を回って、行政に対して困っている高齢者の方がいるので何とかならないかというお話をしてくださるのを伺いました。そういった意味で、地域の中で互助し合う体制が日常的にできていないと困るのかなということです。

今日お持ち帰りいただくように用意してあるかと思いますが、今年に入ってから長岡市では『市民のしおり』を作りました。震災からもう2年も経っていますが、どういうことに注意しようという基本的なことを、しおりにして全市民にお配りしました。地域の方が自分自身である程度のことをやっていた。さらには自分自身の情報をほかの人が見えるかたちで持っていただくことが必要です。助けを求められてもどう助けていいかわからなければ助けようがありません。

先ほどの馬袋先生から、支援をしたいと地域に入っても行政から情報をもらえなかったというお話がありました。確かに長岡市も何をどうしてほしいのか全体としてのまとまりがなく、おそらく断片的、切れ切れであったのではないかと思います。個人の力、意識をある程度災害に備えるように啓発をしていくことも、今後の行政の仕事です。

(白澤) 行政の限界と、住民の自助と言いま

すか、震災に備えて自分のことは準備しておくこと。それから地域の中でお互い助け合う仕組みをつくっておかない限りはうまくいかないのではないかな。こういうご意見でした。

それでは小山さんいかがでしょうか。

(小山) 私は今回、支える側と受ける側の両方を経験しました。住民としての基本的な立場としてまず大切なのは、やはり確認です。災害が起きたときに隣近所がお互いに確認し合うという意識を平時からすり込んでいくことが重要です。隣近所の確認ができていればそれを誰かが収集する。それは民生委員なのか町内会長になるのか、あるいはケアマネになるのか分かりませんが、誰かひとりがベースラインを全部調べることは絶対にできません。日々見ている近隣の人が自分たちでお互いが確認し合えることが、まず必要です。

それから日頃から逃げ込む先と言いますか、何かあったらここら辺の人はここら辺に逃げ込むのだという場所を確保して明示しておくこと。逃げ込む先が健康な人とそうでない人が同じでは無理があります。認知症の人が不特定多数の集団でごった返している所にいたらかえっておかしくなりますからそこにはいられない。あるいは寝たきりのお年寄りが体育館の真真中でオムツを替えるわけにはいかない。しかし在宅で介護を受けている人たちが、どこに行けばいいのかということが明確にされていません。日頃からあなたはここに逃げなさいという場所をつくっておくことが必要だろうと思います。

それから、北本さんは遠慮をしておっしゃ

らなかったのでしょうか、長岡市がたぶん一番困ったのは、大量の荷物が送り込まれて来るのですが、いらないものがたくさん来たことです。救援物資はこれが欲しいというものをおオーダー制にしてほしいわけです。ところがオーダーもしないのに大量にいろんなものが持って来られる。まさか善意を捨てるわけにはいかない。そんなことが現実起きてしまいます。

先ほど緊急セットの話がありましたが、とりあえず何かが起きたら例えば水と食べ物と何とかというような取り決めをしておく。そして送り込む側も常識として認識しておくべきだろうと思います。そして、何かあったときは、最初にその基本セットが届いて、あとは被災者側の要求を聞いて、紙オムツが100万セット必要だなどのオーダーに合わせて送り込むような仕組みが必要だと思いました。それからもう一つは、実は在宅で介護を受けている方々向けにサンダーバードでは「トリアージュタグ」を作っています。災害が起きたときに必ずしも介護者がそこに張り付いていない場合があります。緊急時に駆けつけた人が、この寝たきりのおばあちゃんは、どんな支えがいるのか、どういう状況の人なのか分からないのですよね。ですからタグを付けておいて、その人はこういうものが必要で、薬はこういうものを飲んでいて、こういう医療にかかっているというようなことと連絡先を付けておく。そういう情報を本人に付けておかないと誰かが助けに行ったときに助けにならない場合がありますので、そういうものの開発もしています。そういった情報発信もあるのかなということを感じます。

(白澤) 介護保険制度の話も出てきましたが、現実には阪神淡路大震災とずいぶん違うのは介護保険制度ができてからの震災だったことです。おそらく今後、この介護保険の中で災害にどう対応していくのかという議論は当然ですから、介護保険制度ができてのメリットと課題を少し整理することも必要なのかな



と思います。

馬袋さんから介護事業者の課題として、震災のための準備、訓練をする必要性などをご提案いただきました。もう一つ、高齢者・障害者の避難を介護保険制度の枠組みの中でどうするかという話をいただきました。デイサービスの提案もいただいたのですが、その辺りを具体的にお話しいただけるでしょうか。そこでは日々のデイサービスもある程度やらなきゃならないなかで、避難所としての役割をどのようにうまくミックスさせたいのか、少しそのような話をしていただければと思います。

(馬袋) 介護保険制度のなかった神戸とそれがある新潟とを見て何が違ったかと言うと、介護保険で地域の要介護者の情報がかなり整備され集約されていて、特にケアマネジャーの皆さんの活動は地域に貢献しているという実感がありました。小千谷に行ったときも社協にケアマネジャーさんがいらっしゃって、そこにかんりの情報が入ってきていました。ということで介護保険は地域の情報収集の仕組みになったなと感じました。

先ほど、なぜデイサービスのことを言ったかと言うと、デイサービスは申請をして認可されるもので、いい意味で規制が大きさと内容とそこあるものを標準化することになっています。ですから全国どこでも施設の内容にあまり差がありません。そうすると、そこで仕事をしている人たちを、ある程度教育・訓練をすれば標準化できると思います。なおかつ1階にあるということ、厨房もお風呂もあるので水の供給体制など便利であり、避難場所や支援するのに良い場所です。先ほど小山先生がおっしゃったように、そういうことに使えると思っています。そこに必要な支援キットをちゃんと置いておくことで、災害時にはそこが一つの機能になるということを、看板などを立て、周知すると良いと思います。外から支援に来たときにも、そういう所を拠点にできればということです。そういう

標準化ができる場所として使えるということを提言しました。

(白澤) ただ、大変難しいことは、介護保険は介護報酬ということをベースにしています。そういう中で、先ほど小山さんから介護保険外の仕事をした場合、逆に減収をするという議論がありました。これは北本課長からも出てまいりました。ケアマネジャーにも加重な負担がかかります。では、その介護保険制度の枠をどう越えて、災害に対応する仕組みを追加していったらいいのか。まずは北本さん、いかがでしょう。

(北本) 先ほど私の発表の中でもお話ししました。ケアマネジャーのアンケートの中でもそこにジレンマがありました。特に民間の小さな事業所では、ケアマネジャー自身は力を入れて行動したくても結局それに見合った収入がないので、事業所からセーブを受けたというジレンマも聞いています。

例えば長岡市単独でこれに対してどうと言いますと、持ち出してやる以外ないので、今の状況ではちょっと困難かと思っています。では、どういった手法があるか。介護報酬としてこういった災害のときの行動点数化をして介護保険制度の中で何らかのお金を出すのは困難だと思います。結果として何があるかと言うと、互助的なものを作るか、先ほど小山さんもおっしゃいました災害関連の経費の中で何とか工面をするかだと思います。ただその前提としては介護保険事業者あるいはケアマネジャーの役割の、ある程度の合意ができないと、それに対して経費を負担するということにならないと思っています。

(小山) 思いとしては、そういう職業を選んだのだから、できないのなら辞めなさいよということがあります。医者になったのに病氣の人に、「そりゃ、お金が入らんから死んでくれ」と言っているのと同じ話です。それはおかしいというのがまずはありますね。基本的な態度として。「自分で選んだ職業なのだから、その職業の対象者がいる以上、お金が

入る、入らないはそのあとの議論でしょう。まず動いてよ。動きたくないのだったらその仕事辞めちまえ」と。でなければ専門職って何なのですか、ということをもまず問われてしまうという気はします。

ただ、そうは言っても霞を食べて生きろとは言えませんから、当然その補てんは考えなければなりません。ケアマネなどは職業として、それを把握するのが一番的確な人だということはみんな分かっていることです。ですから当然それは介護報酬に反映させるなど、緊急事態の仕事も当然の役割としてお金を渡しますよという仕組みにするのか。あるいはそのときだけの費用を補正で組まれる別の予算立てで、緊急的な補てんとして介護報酬に代わるお金を出すのか。そういうものが仕組みとしてほしいと思います。

それから通所介護事業の件は、私どもも国に要望を出しました。機能としては一番標準的ですし数が多いのでいいのです。ただ休んだ分の補てんはきかないので、その分の補てんをみんなで新たな民間保険を作るか。それともその業者としての組織として保険を作るのか。あるいは例えば、災害救助法の中の補てん策としてそれを入れていただくのか。いずれにしても何か用意すべきだと思います。原則として、それはあってもなくても動かなければいけないという基本的な立場は置いておいて、それを普遍化していくということになると何らかの補てんということになるでしょう。制度化をしてほしいという思いがあります。

(白澤) 介護保険下での要支援・要介護高齢者への対応議論の前提には、ケアマネジャーやヘルパーさんが情報をきちっと掴んでおり、個々の高齢者の情報把握がかなりうまくできていたということがあります。しかしながら一方で、その成果が必ずしも介護報酬に跳ね返ってこない。逆にコストがかかり、財源的に苦しい状況に追い込まれる。そういう中で、介護保険という枠を越えてどう介護事

業者を財源補助していくのかといった課題があります。それはある意味では、小山さんがおっしゃっているように、職業倫理として当然であるということを前提に、震災時にどうあるべきかの姿を作りことが課題であることが今日明らかになったのだと思います。

そういうことで介護保険の世界の中で、震災の問題をどうとらえていくのかについて、少し議論いただきました。しかしながら、今までの話は地域の内部で介護事業者やあるいは行政、地域の人たちがどういう役割を果たしながらお互いこの災害に対応し、同時にそれがまちづくりにつながっていくかという話をしてきました。

もう一点、今日は民間事業者が地域の中に入った活動についてご紹介いただきました。災害が起これば当然外部からのさまざまなサポートが必要になってきます。外部から入っていく上での課題を、受け手の側、入る側、それぞれの側からお話をいただけるでしょうか。

それでは最初に守さんからお話をいただけますでしょうか。

(守) いま介護保険のお話が、ひとしきり続いてたかと思います。この介護保険に限らず保険制度で災害の対応がどの程度効くかは、私どもの防災の世界では結構いつも頸木^{くびき}になっている話です。ご承知と思いますが地震保険というものはあるのですが、世界の保険会社が特に日本に対しては裏書きをしない。ですから1件当たりの保障額はとて低くなっています。要するに予期せぬ大被害についてリスクを背負ってあげましょうという自信のある人はどこにもいないというのが、今の保険の世界です。その保険の見方がどの程度正しいか、いろいろ議論はあるとは思いますが。介護保険もそのような目で見てしまいますと、普通その基金の設計から被災時の担い手に対する人件費を捻出することは難しいという気がしています。

では、どうしようもない瞬間に発生すると

うしようもない支出はどこから補てんしたらいいのか。やはり今のお金の流れですと、義援金などに頼らざるを得ないと思います。時々お聞きになったことあると思いますが、阪神淡路大震災のときの被災金額はとても膨大なものでした。しかしそれ以後、不良債権の積み重ねた金額で、政府が懸命に銀行を補てんして長い間かけて埋めていった金額とどちらが大きいかというと、不良債権の金額のほうがはるかに大きいです。あれが埋められるのなら神戸の被災を公の税金で埋めていても不思議はなかったような気がします。しかし、やはりそれが合意の仕組みで金が流れるポイントはどうしても狂ってくるところがあるのです。やはり今日のテーマである介護の担い手、この点に制度的な資金の補てん方法が生まれてくるかどうかに関しては期待薄のような気がします。ただ社会がそれを担うお金が本当になのかという点には実はある。結果何となく不思議な努力で埋められていくという世界なのかなと想像してしまうというのが、私のように抽象的に防災を追っかけている立場から感想です。

もう一点、被災時に今回のテーマである高齢者・障害者のお世話をすることに関して、私が日頃追いかけているもう一つの問題として、一見健康そうに暮らしているけれど実は病気であるという方が結構おられます。医学の力で健康を保っている人、人工透析をやっている方もそうです。そういう方は被災時に突然命の糧を止められるという状態に追い込まれます。そのときに側にいる人はどう接したらいいのか。「昔だったらあなたは今日まで生きていないのだから諦めなさい」という言い方はできないはずです。例えばインシュリンが12時間以内に手に入らないと命がないという方がおられたとき、側にいる人は懸命にインシュリンを探して走ります。これが、いま私たちが暮らしている社会です。一見何事もなく機能していたものが実は高度な文明の歯車の上に乗っていたものだということに

改めて直面してしまう。高齢者・障害者の問題にもそういう側面があります。それが災害によるダメージを受けたときに継続できなくなる。このときにどこまで世話をしあげられるか。制度的な保障は大変難しいという気はしていました。

そうなると例えば、先ほどもお話ししましたBCP（Business Continuity Plan）というものがあります。このビジネスという言い方は別として今ある平常時の社会機能を被災時もある程度保つ。電気が落ちないとか電話が切れないとか、こういう機能を高めていかないと今の複雑な技術社会で悲劇を見ずに地震をやり過ごすことは難しいような気がしています。抽象論から迫った言い方になりますが、私からの意見はそんなところでございます。

（白澤） それでは北本さん、先ほど小山さんから外部から不必要なものがたくさん来たという話もありました。そういう物品の議論だけでなく専門職やあるいはボランティアの人たちの問題含めて受け入れる側からいかがでしょうか。

（北本） 物品の話はちょっとこっちにおいておきます。例えば、ボランティアの方が来ていただきました。長岡市では社会福祉協議会がボランティアセンターを立ち上げ、そこで登録いただいてこういったことでどこへという手配をさせていただきました。はっきり申し上げて、ボランティアでお越しいただいた方が十分に活用できたかというところではなかったと思います。原因はまず、行政の立場



としては失礼な言い方になりますが、何かいいことをしているのだという意識でボランティアに来られる。で、具体的にさせていただくことが、例えば皿洗いであったり先ほどの物品の仕分けであったりというようなことですと、「本来のボランティアじゃない」という、していただくことに対して失望があったりしました。

したがって、自分は何をするのだ、何がしたいのだということを明確にして来ていただけたらと思います。ボランティアに限らず何か支援をしたいというときに、何をするのだということを明確にして来ていただけると行政サイドとしてはありがたいです。

それから、県外からの施設から「高齢者の方を受け入れますよ」という情報が参りました。非常にありがたいのですが、情報が単品で来るのです。ある法人からこうです。ある施設からはこうですと。全国津々浦々からばらばらに来る情報を私どもがまとめて各避難所なりに発信をしました。しかし来るタイミングがみんな違い、またそれが単品で現場に行きますので、そのうちに何がどうなっているのか受けるほうでもわけが分からなくなってしまうのです。支援をいただくときも体系立てて、あるまとまりの中で支援をしますよという情報や支援をいただければ受けるサイドとしてはありがたいです。個人個人で来られる、あるいは単品単品で、この事業所はここ、この法人はこうということで支援をしますということをいただきますと、受けるサイドはこれをどう活用し、どう市民の方に広げてどう必要なところに持っていか、その時々に対応しなければならないので大変です。ある程度、組織立った支援の声をいただくとうれしいかなと思います。

それから、これは私ども行政サイドの問題ですが、情報をどう集約をしてどう発信していくか。それもどう必要な所に発信していくかということです。いま考えていましたのは、ファックスなりEメールなり、あるい

はホームページなりということです。ただホームページですと常に見ていないと駄目なわけで、タイムリーに必要な所へ発信するというとやはりメールです。実を言いますと、私どもは市内の介護保険事業者のファックス番号とEメールアドレスを集約して準備を進めていますが、少し手間取っています。またメールなどは変更があつたりするので、いざというときに役に立つかと不安もあります。いま私どもで考えているのは、ホームページに掲載する、Eメールを用意する、それから電話回線なのであまり役に立たないかもしれませんがファックス。この3つが今できることとして、各介護保険事業者の関係を整理しています。内部ではそういう準備をしています。

外からはやはりある程度組織だった支援をいただけるとありがたいです。これは支援をいただくほうとしては過剰な要求なのかもしれませんが、そんなことを思っています。

(白澤) 馬袋さんには、被災地に入る立場からの課題をお願いします。

(馬袋) 先ほどありましたように、入る立場として、例えば看護師であつたりヘルパーであつたり、専門職が行くのですが、専門職ということと災害時の対応ができる能力は別です。そういう意味では専門職であると同時に災害時の対応ができる能力を私たちは身につけなければということが一点あります。

それから、そういう人たちがたくさん来たときに、サンダーバードのような自己完結型での支援をマネジメントできる人材の養成ができていないのではないかと思います。送る側、行く側として、私たちは日頃からこうしたことを心がけ取り組まなければと今回痛感しました。

なぜかと言いますと、私のところにも民間事業者として応援に行きたいと連絡が来ましたが、行けば何とかなると思っている人たちが大勢いるのも事実です。先ほど言いましたようにヘルパーの資格を持っているからと

言っても、会ったこともない人に突然「ケアをします」と言われて誰もオープンにしてくれるわけがないです。そういうときに地域で「こういう方なのですが」と、ちょっとコーディネートしてくれる方がいらっしやるとすぐ話に入れる。

そういう意味では、民間事業者という言い方と営利事業者という言い方がありますが、一方で民間は民の間と書くのですから、そういう中で成り立っているのは私たち介護保険の事業者だと思っています。やはりこの事業に参画する以上はそういったことは当然あるものだと思います。ミッションとしてやるべきものだという事は、経営者として自覚していなければならないと思います。この事業をやる者にとって、災害時にいろんな所で応援をすることは当たり前だという考えを持っていなければなりません。

そのことは日頃からしっかりやっていけばできると思っています。介護保険の制度の中でケアマネジャーを中心にサービス調整会議とか、地域包括支援センターでいろんな連携会議があります。実はこれに積極的に参加することで、地域の中に自分たちが入っていくということを一生懸命やる。このことが民間事業者として地域に根付いていく一番の近道だと思っています。そして災害が発生したときには、その連携によりコーディネートなどに入る。そういう面では介護保険が求めている、地域連携としてより実践的にして地域に溶け込むことこそが、支援に入れる基本的な条件ではないかなと思っています。

そういう面では、質を上げるという言い方の中に、市場経済の中で競争して質を上げることもあります。地域の中でお互いが違いを見つけて、ここはよくやっているなということを学び勉強する。お互いが連携することで違いを見つけて切磋琢磨して質を上げる。実はこれが介護保険事業をやる人たちの質を上げるための競争ではないかなと思っています。

災害時の支援の中でも、そこで初めて会った民間事業者の方とそういう理念が共有できれば意気投合できると思います。そういった支援をするためにも、事業者自らが災害時の支援について教育・研修などを行うことが必要だと思っています。

それから現場に行ったときになかなか連携が取れませんでした。これは当然だと思います。行政の方も被災されているのですから、そこに行って知らないものが支援しますからというのはなかなか難しい。その面では民間事業者がネットワークをつくって、少しでもそういうことができる仲間があればそこネットワークする。例えば小山先生の所に行って「私たちはこういうことができる」ということで日頃から交流していれば、「お前、これやれ」と言われたことができる。こういうことがやれる環境を早くつくることだと思います。その面ではサンダーバードという組織が挙がっていますが、そういった組織に私たち民間事業者が積極的にかかわっていくことが大切ではないのかなと思っています。

(白澤) サンダーバードの宣伝もしていただきました。小山さんいかがですか。

(小山) そのサンダーバードでしたいことは自動化です。何かあったときに人を送り込みたい。しかし送り込む側の理屈から大勢は無理です。そんなよけいな人員がいるわけではありません。ですからたったひとりでもいいのです。一事業者からひとり、一週間貸してくれればそれでいい。先ほど報告しました学生の発想と全く同じです。1週間で交代してくれればそれでいい。たったひとりでもいいのです。全国の一千施設からひとり来てくれば1000人の力になります。それをどう組み合わせ有効に使うかがこちらの仕組みづくりです。支える側の負担にならない組み方をサンダーバードでつくりたいと思っています。

それからもう一つ、学生の力を使うべきだ

と思います。仕事を辞めて人生をかけて助けに行く人はいないわけではありませんがそれはレアケースで数は少ないのです。頭数をそろえたとしたら、仕事を辞めてまで来いというのはなかなか難しいです。

私どもは学校も運営していますので、新潟水害のときに自前のバスを使って学生たちを出しました。学生にとってみればそれは大きな社会勉強になりますから損はないはずです。学生のように自由時間が比較的使える固まりで、ある程度数がある。そういったものをうまく組み込むべきだなと思っています。

同じように、先ほど緊急セットの話がありましたが、各自治体で自分たちの緊急事態分を、丸ごと用意するのは無駄です。災害はいつ起こるか分からないのに3年しか賞味期限がない水だとか乾パンを持っているとすると、100万人の都市で100万人分の食料を3年ごとに捨てることになる。これは大きな無駄です。これも人を送り込むのと同じように、緊急セットの標準化をすればいいんですよ。全国でみんなが使いたいのはこのセットだということを決めておく。そして長岡市は1万人分用意してきますとか、東京都の何とか区は5万人分用意してきますとか。市町村単位である程度数を決めておいて、災害が起こったら全員で必要数送り込んでしまえばいい。そうしたら有効に使えます。日々無駄なものを持っているほどゆとりはないはずだから、みんなの力を結集するというやり方が人と同じように物にも有効だということです。

それから、緊急セット以外はオーダー制で、これがいくつ欲しいというようなことを行政がきちんと出してくださればいいのかなと思っています。

最後に、今回私のところにもたくさん話が来たことなのですが「老人ホームを空けておくので逃げてきてもいいですよ」という連絡をいただきました。いろいろなところからそういう情報が来ました。しかし利用者に声をかけてみるとみんないやだと言うのです。や

はり遠くには行きたくない。家族の方も自分の親を遠くに離しておく不安でしょうがない。だからなるべく近くに逃げたいと言われました。

被災がどの範囲に起こるかは分からないのでこれは想像がつきませんが、もし災害が起きたらまず周辺の市町村にあるサービスがうまくネットを組めるような仕組みを日頃から話し合う。あるいは会議とかそういうもので意識統一をしていただくと必要ではないかと思いました。事実私のところは災害の翌日に災害が起きてなかった周辺の施設、知り合いの所に、「たぶん長岡市だけではカバーできないからそのときには引き受けてくれ」という話を先にしておきました。これはたまたま知っている所が近くにあったということですから、これをシステムティックにすべきだと思います。

サンダーバードについては資料の最後に会員登録も付いています。ホームページがありますので見てください。研修もやっていますので機会がありましたらご覧ください。

(白澤) どうもありがとうございました。今日は広範囲の議論をさせていただきました。災害時、どう行政やボランティア、あるいは社会福祉法人等の介護事業者が関わるのか。あるいは外部からどうか関わるのかを議論してまいりました。

まとめは難しいのですが、実は私は阪神淡路大震災のときには馬袋さんと一緒に老人ホームでボランティアをやらせていただきました。今回の新潟の中越大震災のときにもずいぶん見せていただきました。私は介護保険制度の中で、自然と震災に対応できる仕組みができたのではないかと思います。それを示す一つの事例をお話しさせて頂き、今日のシンポジウムを終わりたいと思います。

老老介護で人工呼吸器を付けて家で生活をするお年寄りがいました。震災の後、停電でありケアマネジャーはずいぶん心配しました。道路も寸断しているし、電話も通じない

し、電気が切れてどうなっているか、命は大丈夫だったかどうかと思いました。地震は土曜日だったのですが、日曜日に真っ先に訪問したら、命は救われていました。ケアマネジャーは、その方が人工呼吸器を付けて病院を退院するときに、サービス担当者会議に消防署の署員、民生委員、そして近所の人にも来ていただいていた。消防署員には不測の事態が起こったら〇病院に搬送してほしいと願いをしました。民生委員や近所の人には不測の事態が起きたら、老老介護なので、お世話をしてほしいとお願いをしました。見事にそういう連携がなされて〇病院に搬送されました。しかし残念なことに〇病院は半壊をしていて4時間の自家発電の時間しかないということで、他県の病院にヘリコプターで送られて命が救われたという事例で

す。

阪神淡路大震災の時であれば、おそらく大変厳しい状況になったと思います。そういう意味では、介護保険の中で単に介護保険のサービスができたということではなくて、その中で、それぞれの専門職が力を出し合い近隣が力を出し合うことによって命が救われる仕組みができたのではないのでしょうか。あるいは、まちづくりの中で一人一人が幸せな生活ができるようになることを教えてくれた事例でした。

「災害に学ぶまちづくり」ということで4人のパネリストの皆さんとディスカッションを行ってまいりました。今日はどうも4人の皆さんありがとうございました。

