

1. 災害時における要配慮者の避難先について

(1) 福祉避難所の現状と認識

指定避難所の福祉避難スペースは、要配慮者が安心して避難生活ができるように充足しているか？

【さはしあこ議員】通告に従い、順次質問します。最初に、災害時における要配慮者の避難先について、おうかがいします。

本市は、「南海トラフ巨大地震の被害想定」を公表しており、発災1日後の避難者は約31万9千人と想定しています。現在、指定避難所の小学校では、地域の方とともに福祉避難スペースとして活用する部屋を決めています。私が見てきた学校では、福祉避難スペースを予定している会議室に応接セットが置いてあったり、また別の学校では、特別活動室を使うことにしていますが、来年、児童が150人ほど増えるため、その特別活動室を教室に転用することになり、新たに福祉避難スペースの部屋を確保することは難しくなるということです。このように、指定避難所における福祉避難スペースの設置は、そう簡単ではありません。しかしながら、災害時、特に配慮が必要な方が不安なく過ごせる場所の確保は絶対に必要です。必要とする方々に十分足りるのでしょうか。そこで、防災危機管理局長にお伺いします。指定避難所に設置される福祉避難スペースの現場の状況を踏まえ、支援が必要な要配慮者が利用する福祉避難スペース設置に対する認識と現状の取り組み及び受け入れ体制についてお答えください。

9割弱の指定避難所がスペースを確保できたが、課題が残っているところもある（防災危機管理局長）

【酒井防災危機管理局長】災害時、指定避難所における要配慮者対策の一つとして、通常の居住スペースでは避難生活を送ることが困難な要配慮者の方の避難生活の円滑化をはかることを目的に、バリアフリーなどの一定の要件が整った福祉避難スペースを設置することは、大変重要であると認識しております。本市では、指定避難所の福祉避難スペースの設置にあたりまして発災直後の混乱期にも迅速に開設できるよう、日頃から地域住民の皆様や施設管理者が話し合い、あらかじめ設置場所を決めており、平成29年度末には9割弱の指定避難所において、スペースを確保できたところでございます。また、福祉避難スペースの確保に加えて、昨年度には主要な指定避難所である市立小中学校において、要配慮者の方を受け入れる環境整備として施設入り口から福祉避難スペースまで段差を解消するための簡易式スロープの配備を行ったところでございます。

しかしながら議員ご指摘のとおり、指定避難所の福祉避難スペースにつきましては平

常時における各施設本来の活用目的もあることなどから、福祉避難スペースの設置場所が課題となっている施設も中にはあります。防災危機管理局として要配慮の方が安心して避難生活を送ることができるよう引き続き関係局や区役所と連携して福祉避難スペースの確保に向けて鋭意取り組んでまいります。

高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦など要配慮者の福祉避難所の受入体制は？

【さはしあこ議員】先日、「障がいのある人もない人もともにつくる緑区民のつどい」で、熊本地震で被災された障がいのある男性の話をお聞きしました。その方は、日常、車イスで生活されており、地震の発災時、自宅から助け出されるのに数時間かかり、ようやく助け出され、小学校へ避難したものの、福祉避難スペースは、車イスが通るスペースがなく、多目的トイレもなかったそうです。そのため、他の避難所へ行かざるをえなく、転々と病院や障がい者施設を回ったそうです。受け入れ先でも、生活する場の確保が大変だったと語られました。本市も福祉避難所については、指定を受けてくれる先方の理解や受け入れ体制の課題を丁寧に取り組んでこられているとは思いますが、指定がなかなか進まないのが現状で、そのほとんどが高齢者施設と障がい者施設です。国は、さらに、「その他特に配慮を要する者」として、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等の人数も把握し、福祉避難所の指定をすすめるように求めています。そこで、健康福祉局長におたずねします。災害時、福祉避難所を利用する要配慮者等を何人と想定しており、現在、指定されている福祉避難所での受け入れ体制についての現在の状況、また、福祉避難所の指定がすすまない要因をお答えください。

福祉避難所の対象者数の把握は困難だが、一つでも多い方が避難者の方々にはメリットがある（健康福祉局長）

【杉山健康福祉局長】本市では、災害対策基本法に基づき、ひとり暮らしの高齢者の方、要介護認定を受けられた方、障害者の方等、災害時に配慮を必要とする方々を把握するため、「避難行動要支援者名簿」を作成しておりますが、一般の指定避難所での生活の可否は、その方の個別的具体的な状況で判断することになりますので、福祉避難所の対象者数をあらかじめ把握することは難しいものと考えております。

平成28年に発生した熊本地震において、熊本市で福祉避難所へ避難された方は、585人と伺っており、この人数をもとに本市の規模で算定しますと、約1,900人となり、福祉避難所の必要数を考える上で、大まかな目安になると思っております。

現在、本市の福祉避難所は、121カ所、受け入れ可能人数は4,876人でございます。福祉避難所の指定にあたりましては、高齢者・障害者を対象とした社会福祉施設が適当と考えておりますが、社会福祉施設は平時から稼働しており、災害時は施設を利用されている方々の安全確保が第一であるため、福祉避難所を開設し、避難者を受け入れる余裕がないとの判断で、指定数が大きく伸びないのではないかと考えております。

本市といたしましては、福祉避難所は一つでも多い方が避難者の方々にはメリットがあると考えておりますので、今後もより多くの福祉避難所の指定に向けて努力してまいりたいと考えております。

(2) 妊産婦・乳幼児専用の福祉避難所の設置

妊産婦・乳幼児専用の福祉避難所は国が「自治体の判断にまかせる」と言っているが、市はどう考えるか？

【さはしあこ議員】次に、妊産婦・乳幼児専用の福祉避難所の設置についておたずねします。

私は、平成28年度11月定例会の質問で、災害時リスクが高くなる妊産婦・乳幼児専用の福祉避難所の指定を求めました。健康福祉局長は、「妊産婦や乳幼児の方は、通常の避難所の中に設置される福祉避難スペースで、巡回による保健所保健師のケアを受けながら避難生活を送っていただくことを想定、国のガイドラインに沿った対応を取ることとしている。」と答弁されました。国のガイドラインに基づき、すすめているということですが、本市が判断基準にしている国のガイドラインのスクリーニング例では、妊婦の区分は「自立」、避難・誘導先は「大部屋」となっています。そこで、私が、内閣府に確認したところ、本市が搬送の判断基準にしているスクリーニングの例は、あくまでも例であって、妊婦・乳幼児を指定した福祉避難所に搬送することは、自治体の判断にまかせるとの回答を得ました。地域防災計画では、福祉避難所は、福祉スペースと拠点福祉避難所いわゆる福祉避難所に区分されています。そこで、健康福祉局長におたずねします。前回は、妊産婦・乳幼児は、福祉避難スペースの対象になるとしか答えませんでした。拠点福祉避難所の対象と考えていいですか。国の見解を踏まえて、あらためて認識をうかがいます。併せて、今後の指定の方向性についてうかがいます。

「福祉避難スペースや福祉避難所を利用いただく」と健康福祉局長

【杉山健康福祉局長】福祉避難所の対象者等についてですが、本市では、地域防災計画に、妊産婦・乳幼児の方々を、福祉避難所の対象者として明記しており、災害発生時には、他の被災者の方々と同様、まず、一般の指定避難所に避難していただいた上で、必要に応じて、指定避難所の福祉避難スペースや福祉避難所をご利用いただくよう、考えているところでございます。

今後も引き続き、災害時に妊産婦や乳幼児をはじめ配慮の必要な方が、福祉避難スペースや福祉避難所において、安心・安全に過ごせますよう、関係局とともに進めてまいりますので、ご理解賜りたいと存じます。

子ども青少年局は、妊産婦・乳幼児専用の福祉避難所の必要性をどう考えるか？

【さはしあこ議員】(2016年11月の質問に対して)健康福祉局長は「妊産婦・乳幼児

専用の福祉避難所の設置の必要性も含めて、今後どういったことができるかについて、関係局とともに検討してまいります。」と答弁されています。そこで、関係局である子ども青少年局長におたずねします。妊産婦・乳幼児のための専用の福祉避難所の必要性について、どのようにお考えですか。お答えください。

専用の福祉避難所は、「必要性も含め、慎重に検討」(子ども青少年局長)

【海野子ども青少年局長】妊産婦・乳幼児につきましては、避難所生活の中では、普段とは異なる環境下であるため、ストレス等により体調を崩しやすくなるなど、一定の配慮が必要と考えております。

先ほど、健康福祉局長から答弁がありましたとおり、本市におきましては、妊産婦や乳幼児については、必要に応じて一般の指定避難所における福祉避難スペースでの生活、また、身体等の状況から一般の指定避難所の福祉避難スペースでも避難生活が困難な方については、福祉避難所で受け入れることとされております。

妊産婦・乳幼児への避難時の対応については、安心・安全の観点から今後どういったことができるか、関係局とともに専用の福祉避難所の必要性も含め、慎重に検討してまいりますと考えております。

「妊産婦・乳幼児の専用避難所の設置の決断を！」と、さはし議員が要望

【さはしあこ議員】福祉避難所について、前回の答弁では、妊産婦・乳幼児は、福祉避難所の対象としていませんでしたが、今回の質問で、対象者であるとしつかりと確認させてもらいました。

健康福祉局長は、「妊産婦・乳幼児も必要に応じて、福祉避難所も利用いただく」と答弁されました。一方で、福祉避難所の指定が伸びない理由として、「高齢者や障がい者の施設は、避難者を受け入れる余裕がない」と答弁されています。つまり、既存の高齢者・障がい者の施設では、妊産婦・乳幼児の利用は難しいと思います。私が前回紹介した、例えば京都市。全区で大学と妊産婦・乳幼児専用福祉避難所の設置の協定を締結しました。また、江南市も愛知江南短期大学と協定を締結し、乳児とその保護者の受け入れに特化した避難所の選定をすすめています。他の自治体でも設置が広がっています。本市も踏み出すべきです。

緑区は市内で一番子どもが多い区です。だから、切実です。次回、また、お聞きします。その時まで、健康福祉局と子ども青少年局で協力して、妊産婦・乳幼児の専用避難所の設置を決断し、すすめていただくことを要望します。

災害時に地域子育て支援拠点の活用を検討してはどうか？

【さはしあこ議員】私は、小さなお子さんのいる家族が、避難所へ行くことさえためらい、避難所生活で、他の避難されている方々への気遣いなどから居づらくなることがあ

ってはないと思います。「熊本県男女共同参画センターはあもにい」が実施した、育児中の女性へのアンケート調査によると、避難所生活の不安は、「こどもが夜泣きする等で迷惑をかけること」「申し訳ないと避難所に行くのをためらうお母さんたちも少なくなかった」とあります。乳幼児のいる家族と一緒に過ごしやすい避難所を求める声が多かったこともわかりました。災害時、乳幼児や小さな子どもを持つお母さんたちの不安を少しでも解消し、負担を軽くするために、支援のひとつとして、例えば、子育て支援拠点も、活用すべきだと考えます。母子がよく過ごす慣れ親しんだ場所である地域の子育て支援拠点を避難所として活用することををはたらきかけてはいかがでしょうか。子ども青少年局長に見解を求めます。

災害後、「すみやかに拠点機能を回復し、身近な地域の子育て親子の交流拠点として早期の開設に努めたい」（子ども青少年局長）

【海野子ども青少年局長】地域子育て支援拠点は、子育て中の親子が気軽に集い、交流するとともに、相談援助を行っており、子育て中の不安感や負担感の軽減に大きな役割を果たしています。本市では、平成31年度までに中学校に1カ所以上を目標として設置を進めているところでございます。

この拠点は、民間の団体がマンションの一室や民家、空き店舗などを賃貸した物件等を拠点として指定し、1日5時間、週5日の開設を行っているものです。そのため、スペースや設備、開設時間等に制限があることから、議員ご指摘の地域子育て支援拠点を避難所として活用するにあたっては多くの課題があるものと認識しております。

一方で、災害復旧時にはすみやかに拠点機能を回復し、身近な地域の子育て親子の交流拠点として早期の開設に努めることが、被災した子育て親子の不安の軽減につながるものと考えております。

2. 保健センターにおける乳幼児健康診査時の防災の取り組みについて

緑区保健センターのように他の保健センターでも乳幼児健康診査の際の避難訓練を実施してはどうか？

【さはしあこ議員】次に、保健センターにおける乳幼児健康診査時の防災の取り組みについておうかがします。

本市は、学校・学区・町内会レベルで、定期的な大規模災害を想定した防災訓練や避難所開設訓練を実施しています。緑区においても、他の区に先駆けて、取り組んできた宿泊型避難所開設訓練は、毎年、行政、関係団体の協力のもと実施し、今年で8回目を迎えました。多い時で、総勢576名が参加し、夜、194名が泊まったため、体育館の中で眠るスペースがなく、廊下や外で寝た方もみえたなど、実践さながらの訓練となり、その都度、課題や問題を改善し、防災意識の向上や実践的な知識を身につける取り

組みとなっています。地震が起きた時、いつ、どこにいたとしても対応できるように、あらゆる場所・時間を想定した訓練は、市民の命を守るためにもとても大切なことです。

そこで、本市の保健センターについては、どうでしょうか。センターは、病院などの医療機関に対し、指導監督する役割を持っています。病院の安全管理や指導監督する立場である保健センターこそ、自ら、災害に備えた計画を策定し、避難訓練にも取り組むべきではないかと考えます。

また、保健センターは、年間を通して、乳幼児健康診査、子どもの予防接種、子育てサロンなどがあり、絶えず、子どもを連れだした多くのお母さんやお父さんが訪れる場所です。

特に、乳幼児については、生後3か月、1歳6か月、3歳時点において、健診を受けに来ます。昨年度、市全体で保健センターの健診を受けた乳幼児は、3か月健診19,487人、1歳6か月健診19,351人、3歳児健診18,926人です。こうした健診日数は、多い区では月10回実施されており、2日に1日は、乳幼児が健診を受けに来ているといえます。乳幼児に加え、その乳幼児に同伴する保護者の方を含めると本当に多くの方が訪れる場所となっています。もしも、健診を受けに来た時に、地震が起きたらと思うととても心配です。

さらに、本市は、乳幼児健診の取り組みとして、保護者に対して健診を受けるようにはたらきかけています。本市が健診を受けるように勧めている以上、健診場所であるセンターにおいて、いかなる場合であっても、乳幼児の安全を確保しなければならないと考えます。大規模災害が発生した場合の対応をしっかりと進めていく必要があります。

昨年度、緑保健センターでは、本市で初めてとなる健診時における地震避難訓練とシェイクアウト訓練が実施されました。緑区の乳幼児健診は、年間127回行われ、1回の健診で、乳幼児と保護者が平均120名ほど訪れます。センターの職員は、「乳幼児を連れだした保護者の方は災害弱者であり、健診は小さな子どもたちが集まる場となり、特殊な環境。地震などが起きた時、出口に殺到してケガをする恐れがあるため、職員による速やかな避難誘導が必要」との思いから計画されたそうです。訓練は、3歳児健診時に、震度5弱の地震が発生したという想定で、地域の医師はじめ、関係団体の協力を得て行われました。健診の最中ですから、裸になっている乳幼児をどうするのか、預かっている母子健康手帳や健診票の管理。部屋の窓ガラス、身体計測器や体重計の対処の仕方など、訓練実施にあたって検討すべきことたくさんあったそうです。訓練に参加した保護者からは「子連れで避難訓練をしたことがなかったので大変役に立った」との声が寄せられており、私も、参加されたお母さんから「待ち時間を利用したり、子どもを抱っこしたまま、身を守る訓練はよかった」とお聞きしました。職員の災害時の体制づくりに併せて、お母さんたちの防災意識の向上にもつながりました。幼稚園や保育園でも定期的に避難訓練が実施されています。多くの乳幼児が集まる場となる保健センターこそ、避難訓練は必要です。そこで、子ども青少年局長におうかがします。乳幼児健診時

の避難訓練に対する認識および、他の区でも実施するお考えはないか、お答えください。

緑区保健センターの内容を他の保健センターに情報提供し、検討を呼びかける（子ども青少年局長）

【海野子ども青少年局長】多くの子どもや保護者が訪れる乳幼児健康診査時に、災害が起こることを想定して避難訓練を行うことは、災害時の被害を最小限にすることにつながるるとともに、子育て家庭への防災意識の啓発になるため、大変重要であると認識しているところです。

乳幼児健康診査は保健センターの職員のみではなく、地域の医師や看護師の皆さんなど多くの協力を得て実施しており、区によって状況は様々です。緑保健センターでの取り組み内容を他の保健センターへも情報提供し、各区の状況に応じて、乳幼児健康診査の際に発災した場合に職員が適切に対応をとれますよう、避難訓練の実施も含めた検討を呼びかけてまいりたいと考えています。

前向きな答弁を踏まえ、積極的な推進を（さはし議員）

【さはしあこ議員】保健センターでの乳幼児健診時の避難訓練について、子ども青少年局長から、前向きな答弁をいただきました。それぞれの保健センターで、避難訓練を実施できるように、積極的に進めてください。