

——研修生最優秀レポート——



全庁一丸となって災害に取り組む体制づくりについて

千葉県千葉市防災対策課主査 市川 智雄

最優秀レポート「学長賞」を受賞して

この度は「学長賞」という荣誉ある賞をいただき、誠にありがとうございます。緑区役所に勤務していた際の令和元年台風第15号（令和元年房総半島台風）・19号（令和元年東日本台風）対応の実体験をもとに本レポートを作成いたしました。研修に参加したときは本レポートがこんなにも多くの方に見ていただけることになるとは思ってもいませんでしたが、当時の気持ちを思い出して、改めて業務にあたっております。

1 はじめに

近年、自然災害は、激甚化・多発化しており、また大規模地震も全国で頻発するなど、地域住民の命や財産を守る役割を担う地方自治体の災害対応力は、今後さらなる強化を図る必要がある。

こうした中、千葉市（以下「本市」という。）では、令和元年度に発生した風水害被害等を踏まえ、災害に強いまちづくりを推進するため、令和2年1月に「災害に強いまちづくり政策パッケージ」を策定した。また、危機管理センターの新設を含む新庁舎の建設と新たな総合防災情報システムの導入を令和5年度から予定するなど災害対応力の強化に努めているところである。

しかし、実際に災害が発生した際には、庁舎などのハード面や、防災システム、各種政策などといったソフト面が充実していても、対応する人間が、それを生かせる体制でなければならず、大規模災害に耐えられる職員の人的供給体制の整備が不可欠である。

一方、本研修を通じて、他の自治体担当者と情報交換をするなかで、本市も含め、様々な理由によって、全庁一丸となって災害対応に取り組む体制を作ることが難しい課題となっていることが判明した。本レポートでは、多くの自治体で共通する課題の「全庁一丸となって災害に取り組む体制づくり」をテーマに、その課題と解決方法について考察する。

2 本市の現状

令和元年9月から10月にかけて、本市は、台風（15号、19号）や大雨（10月25日）により次々に被災し、土砂災害による死者が出るなど、これまでに経験したことのない、甚大な被害が発生した。

当時、私自身は防災部門の職員ではなかったが、被害が大きかった区の職員であったことから、発災当時は、その最前線で災害対応にあたっており、区役所災害対策本部を経て市災害対策本部とも緊密に連携をとり、災害に一丸となって立ち向かっているつもりであった。

しかし、発災から1週間程度が経過した後、防災部門以外の職員が区役所の応援に派遣されて来た際、その温度差に驚かされた。一部ではあるが、災害対応の渦中にあることが全く感じられず、露骨に迷惑そうな態度をとる職員もいた。

この令和元年度の風水害では、一時最大で65か所の避難所を開設し最大2,106名の避難者を受け入れ、一部の避難者は最長約1か月の避難生活を送った。また、累計で11,476件のり災証明書を発行（令和2年6月30日現在）し、避難所の運営と、り災証明の発行に多くの職員を投入することとなった。

本市では、地域防災計画によって、災害時の応急活動体制が定められ、風水害や地震など災害ごとに、フェーズによっては、全職員が災害対応にあたる状況を定めている。よって、制度としては、災害時に全庁一丸となって取り組む体制は整備さ

れており、意識の高い職員も数多く存在するため、比較的小規模の災害であれば、防災・危機管理部門と一部の意識の高い職員の奮闘により、乗り切ることが可能かもしれない。

しかし、最も被害が大きいのと思われる、本市直下型の大地震が発生したことを想定した平成29年3月作成の「千葉市地震被害想定調査報告書（マグニチュード7.3の直下地震、以下の被害例は、時間別、風速別の最大値）」によると、想定される人的被害は、死者1,130名、重傷者1,870名、建物被害が全壊・焼失合計23,300件（市内の建物の約1割強）、避難者数が1日後182,530人、1週間後124,890人、1か月後42,410人と予測しており、令和元年度災害とは比較にならない規模で避難所運営を行い、また、り災証明書の発行業務を行うことが想定される。こうした状況下では当然、防災・危機管理部門以外の職員も合わせて、全庁一丸となって災害に取り組むことが必須である。

3 課題

(1) 職員数の不足

上述の千葉市地震被害想定調査報告書における最大被害からすると、避難所運営やり災証明書の発行といった、行政として必須の業務についても、現状の職員数では明らかに対応が困難であることが想定される。特に、発災直後は人命救助やライフラインの復旧に多くの人的資源を振り分ける必要があることから、より人的資源が枯渇することが想定される。

なお、大規模災害発生時の自治体職員数の不足は、もはや既成事実化しており、それを前提とした各種受援体制の整備が進んでいる。しかし、受援体制は絶対のものではなく、各自自治体の自助努力により、職員数不足に対し取り組む必要がある。

(2) 職員の当事者意識の欠如

私自身、防災部門を経験するまでは、災害対応を人ごとのように考えてしまっていたことがある。当時、環境局や財政局の職員であった私は、その当時も目の前の仕事に忙殺されており、正直なところ災害対応は、お手伝いだという認識があった。つまり、災害対応を自らの業務であるという認識

を持てていなかった。

(3) 知識不足

防災・危機管理部門以外の職員は、平時は通常業務に追われ、災害時の行動計画やマニュアル等を確認する機会が少ないため、発災時に、自らが「いつ」「何を」「どこで」「誰と」「どうやるか」の基本的な知識を有していないことが多く、結果として、災害対応に後ろ向きになってしまう傾向がある。

(4) 人事異動に伴う災害対応業務の変更

本市でも、定期的に人事異動が発生する。このため、防災・危機管理部門以外の職員の場合、異動に伴い、災害時の担当職務も変更となる場合が多く、改めて発災時の業務を覚える必要が発生し、また、異動直後は、自らも異動者として新しい業務への対応もあり、災害対応業務まで気が回らないことが想定される。

4 課題解決策

(1) 職員数の不足に対して

大規模災害時に、自治体職員が担う業務を、自治体の職員しかできない業務（例えば、り災証明書の発行や、各種災害関連情報の発信業務など）に限定し、そのことを広く市民に周知する。また、それにより不足する業務については、自治体OB・OGの活用や、地域住民への委託を進め、地方自治体職員の災害時の業務を削減する。

具体的には、例えば、避難所開設のための初動業務（本市では避難所直近要員という）や、避難所への物資輸送などを、自治体のOB・OG職員や地域住民に委託し、また、その際には、完全ボランティアではなく有償ボランティア制度の研究を進め、責任と対価を付与する形で市民サービスが後退しないよう配慮する。

(2) 職員の当事者意識の醸成について

災害対応を全職員の職務として認識させるため、辞令交付と給与措置を提案する。その方法論については、別途検討が必要であるが、防災・危機管理部門以外の職員に災害対応が自らの業務であることを植え付けることが可能となる。

また、防災・危機管理部門以外の職場について

は、各所属単位で、その長をトップとして、災害時のタイムラインを作成し、毎年それに沿った訓練を義務化し、当事者意識の醸成を図る。

(3) 職員の知識不足について

現在でも、各種研修を実施しているが、その理解度については、個人次第となってしまっている。上述の辞令交付、タイムラインに沿った訓練とともに、毎年必ずEラーニング等で研修及び理解度テストを受講させ、全職員が、「いつ」「何を」「どこで」「誰と」「どうやるか」を確認する機会を設ける。

(4) 人事異動に伴う災害対応業務の変更について

人事異動に伴う弊害を避けることは困難である。しかし、上述のとおり、全職員に当事者意識の醸成を図り、タイムラインに沿った訓練や、Eラーニングによるテスト等を経て、職員の防災対応力の向上に努めることで、解決できると考える。

5 おわりに

昨今、100年に1度や、1,000年に1度といわれるような災害が、毎年のように全国で発生している。本市は98万人の人口を抱え、大規模災害が発生した際には、混乱は避けられないと思われる。しかし、災害による被害を最小限に抑えることが、我々地方自治体の責務であり、その実現のためには、すべての職員が、あらゆる災害に対して、あらゆる場面で遭遇することを事前に想定し、高い想像力をもって自らの責務を認識し、防災・危機

管理部門の指示を待たずとも、自ら全力をもって災害対応に取り組める、そのような体制を目指して、今後も、本市の災害対応力の強化に努めていきたい。

6 追記

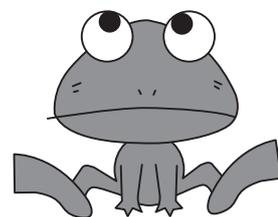
本研修では、全国の自治体の防災・危機管理担当者と各自治体が抱える災害対応の悩みや課題を話し合うことができた。その結果、実に多くの課題が、全国的に共通していることを実感した。例えば、マニュアルの課題（内容や、そもそもマニュアルが無いなど）や各種防災訓練、防災システムの課題などである。

いずれも、現在は、各地方自治体が自らその作成や導入を行っている。しかし、各自治体単位では、経験する災害の種類や経験も限定され、知見が深まっていかない。

その一方で、マニュアルや各種訓練の内容、防災システムに求められる機能は、その多くが全国統一の内容である。

全国で発生する災害の全てを経験している公的機関がある。

それは「国」である。防災マニュアルや防災システムなど、その基幹的な部分は国で作成し、各自治体が自らの事情によりカスタマイズする体制がなぜ取られないのか甚だ疑問である。国にはそういった基幹的部分を積極的に担い、地方自治体に提供するような対応を求めていきたい。



——研修生最優秀レポート——



障がい者の包括的支援について

福岡県粕屋町介護福祉課主事 満行 音々

最優秀レポート「学長賞」を受賞して

この度は、学長賞という栄誉ある賞をいただき、大変光栄に思います。このレポートの内容は、日頃より業務を行う中で同僚と話していた「このようなサービスが町で実現できれば」という理想を具体的に表したもので、この賞は私だけでなく、障害者福祉係の皆にいただいたものだと思います。業務が忙しい中、快く研修に送り出してくれたことに心から感謝します。この受賞を励みに、今後も福祉行政の更なる向上に励んでいきます。

1 はじめに

現在、国の大きな政策のひとつに「地域共生社会の実現」があげられている。地域共生社会では、ライフスタイルや社会情勢が変化し、高齢化、人口減少、地方の過疎化など、問題が多岐・多様化している現代で、制度や分野を超えた包括的な支援を行っていくことが求められている。障がい福祉の分野においては、障がい者自身が高齢化していること、また、障がい者を支援している家族の高齢化も著しいことから、介護保険サービスとの連携、障がい者とその家族を包括的に支援することが必要である。

私は今回の研修で初めて共生社会についての講義を聞き、その中で興味を持った障がい者の包括的支援について考えていきたい。

2 現状と課題

(1) 障がい児への支援

粕屋町は、県庁所在地かつ政令市である福岡市に隣接するベッドタウンであり、人口も増加している。その中で、支援が必要な児童が多く存在し、町立小学校の特別支援学級数も多いため、療育が必要な児童が増加傾向にある。放課後等デイサービスが多く、利用者も多いが、共働き家庭の増加に伴い、大半の保護者は、療育のための施設というより預け先のような認識をしている場合が多いように感じる。また、放課後等デイサービスは、重度の障がい児以外は障がいの程度、種類の区別

なく同じ事業所を利用していることが多いため、利用者にとって本当に適切な支援を受けることが難しい状況にあると考えられる。

(2) 事業所の不足

現在、粕屋町内に児童発達支援、放課後等デイサービス以外のサービス事業所の数が少なく、サービス事業所の利用に関しては、他市町に依存している状態である。前述した障がい児が成長し、障がい者のサービスを利用することになっても、町内での利用が難しい。町内には、就労継続支援A型事業所は1か所、B型は2か所、就労移行・定着支援は2か所、生活介護と機能訓練の事業所も1か所のみなので、高齢で運転ができない家族を持つ障がい者などは送迎がないと、まず通所すること自体が困難である。また最近では、グループホームの利用者数が伸びているが、町内のグループホームが重度障がい者向けの1か所のみであり、日中活動のための事業所も少ないため、グループホームに入居する場合は町から出る必要がある。

(3) 自立生活援助、地域移行支援、地域定着支援サービスの未整備

粕屋町障がい福祉計画では上記のサービスの利用見込み量は、自立生活援助は3人、地域移行支援、地域定着支援は1人と設定されているが、実績はない。現状として、施設入所者もあり、町内の精神科病棟に入院されている方もいるため、退所、退院後の本人の生活支援を考えると、潜在的なニーズがあり、将来的には利用者が増加するサービスであると考えられるが、町内には地域移

行支援を行う事業所が1か所のみであるため、支援のためのノウハウがない状況である。

(4) 基幹相談支援センター、地域生活支援拠点の整備

現在、基幹相談支援センターと地域生活支援拠点の設置は自治体の必須事項ではないが、「地域共生社会の実現」において、基幹相談支援センターと地域生活支援拠点は重要な役割を占めている。粕屋町には基幹相談支援センターはなく、町で委託をしている一般相談が類似の業務を兼ねているが、相談支援専門員の研修を担ったり、介護保険移行時の地域包括支援センターとの連携という役割を行うことができていない。

3 対応策

これらの問題の解決のために提案するのは、大規模な多機能・包括的な事業所の設置である。現在、粕屋町には九州大学農場の跡地があり、22.8ヘクタールという東京ドーム約4つ分の広大な敷地だ。そこに、計画相談、児童発達支援、放課後等デイサービス、就労継続支援A、B型、就労移行支援、定着支援、自立生活援助、地域移行支援、地域定着支援、グループホーム、生活介護、自立訓練の多機能型の事業所を配置する。町の中で生まれてから大人になり、就職するまでの、本人にとって適切な支援を切れ目なく行えるようにする。放課後等デイサービスも特性に合わせて数種類作ることで、障がい児本人の特性に合った療育を受けられるように整備する。保育所も配置し療育を受ける児童の移行につなげたり、幼いころから障がいを身近な存在にして、インクルーシブ教育を行う。他にも就業・生活支援センター、一般就労のための職場も設置し、自立のためのサポートができるようにする。また、障がい者と高齢者が利用できる共生型サービスの事業所も設置し、高齢となっている障がい者とその親と一緒に利用できる場となる。そして、介護保険への移行もスムーズに行うことができ、高齢者になっても切れ目ない支援を続けられる。基幹相談支援センターと地域生活支援拠点も設置し、緊急時の対応やグループホームの体験などをそこで行うことができるよ

うに、常に確保しておくことで、町内での対応が可能となる。敷地内に一般住宅も建て、自立生活援助、地域移行支援、地域定着支援で病院、施設から、そこへの移住をサポートする。また、そこには、事業所で働く支援者の家族や、ほかの住民も暮らし、障がい者だけの街にしないことで、地域との共生を図る。実際にこれを町直営で運営することは大変難しいので、運営できる民間法人を誘致することが必要である。

実際のところ、上記にあげた、多様な事業所の設置だけで現状のすべての問題を解決することはできない。設置できる事業所の数や町の予算も限られているため、サービス利用希望者全員の支援をそこでカバーすることは難しい。地域共生社会はハード面だけではなくソフト面の充実も課題となっている。新たな包括的な支援には、従来とは違った、行政だけではなく地域が入り口となり、多角的に問題を解決していくための体制づくりが求められている。行政は、地域の資源の発掘、資源が育つような環境づくり、その資源同士がつながるよう、総合的な相談支援体制づくりをし、バックアップする存在になっていかなければならない。また、障がいに関する理解促進を進めることも必要になっている。このような支援体制を整えて、障がい者本人が自分らしく生きるための支援をしていくことは、障がい者だけではなく、地域に生活するすべての人が自分らしく生きていくことにつながるのではないだろうか。

4 おわりに

今回、アカデミーでの各講師の講義から、今までは日常業務として行っていた障がい者福祉の抱える現状や課題を多く知り、改めて自分の業務につながっている障がい者の生活、背景を考えることができた。また、講師の先生や他の研修参加者から障がい福祉に関する様々な人の思いを聴くことで、今まで業務を行う上で、自分では考えていなかった価値観や倫理観について考えるきっかけになった。今後は事務処理を淡々とこなすだけでなく、自己研鑽を忘れずに日々の業務に学んだことを生かしていきたい。