

令和 6 年度

経済学部社会課題研究センター

学生チャレンジ地域連携プロジェクト研究

最終報告書

研究課題

佐賀県における災害時の要配慮者への援助及び

自治体支援システムに関する今後の展望

佐賀大学経済学部経済法学科

平部研究室

令和 7 年 2 月 28 日

経済学部社会課題研究センター

学生チャレンジ地域連携プロジェクト研究助成 最終報告書

研究代表者

氏名 榎藤 源

I. 研究課題名

佐賀県における災害時の要配慮者への援助及び自治体支援システムに関する今後の展望

II. 調査・研究従事者

〈執筆担当者〉

学籍番号	氏名	執筆箇所
22143002	網屋 比奈子	第3章第2節
22143009	大久保 莉乃	謝辞/はじめに/おわりに
22143013	小野 愛莉	第3章第3節
22143014	小野 かほり	第2章第1節/第2節
22143019	黒田 泰地	第1章第1節
22143022	兒玉 力飛	第3章第3節
22143025	榎藤 源	第1章第3節
22143028	清水 茉央	第1章第5節
22143031	高垣 祐飛	第3章第1節
22143034	谷川 純菜	第3章第1節
22143035	反頭 萌	第1章第5節
22143044	西田 朱里	第1章第4節
22143047	原 奈緒佳	第3章第2節
22143057	松永 彩花	第1章第2節
22143067	百合草 萌	第1章第2節

調査・研究対象 計 15 名

〈ヒアリング担当者〉

一般社団法人 おもやい：15 名全員

一般社団法人 佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）：黒田・児玉・権藤・高垣・谷川・
反頭・西田・百合草

佐賀県庁 危機管理防災課：網屋・大久保・小野かほり・清水・谷川・原・松永・百合草

佐賀市役所 危機管理防災課：網屋・清水・谷川・反頭・百合草

福祉総務課：大久保・小野愛理・小野かほり・西田・原・松永

武雄市役所 防災・減災課/福祉課：15 名全員

－目次－

謝辞.....	5
はじめに.....	5
第1章 日本の災害関連の法制度と要配慮者支援について.....	6
第1節 過去の災害を踏まえた制度改正.....	6
第2節 災害関連法・その他自治体の防災計画など.....	11
1. 災害対策関係法律の体系	
2. 「災害対策基本法」と「災害救助法」の概要	
第3節 自治体支援システムについて.....	13
1. 自治体支援システムとは	
2. 自治体支援システムの重要性	
3. 佐賀県における自治体支援システム	
4. 武雄市における自治体支援システム	
第4節 要配慮者支援について.....	15
1. 要配慮者とは	
2. 要配慮者支援を担う機関や団体	
3. 平時や災害時における支援の在り方	
4. 個別避難計画について	
第5節 先行研究から見てきた課題.....	18
第2章 佐賀県の災害時の支援に対する現状.....	19
第1節 佐賀県における災害時の主な条例や制度.....	19
1. 佐賀県地域防災計画	
2. 佐賀県災害時緊急対応業務実施マニュアル	
3. 佐賀県地震・津波減災対策アクションプラン及び佐賀県津波避難計画策定指針	
4. 災害時要援護者支援マニュアル策定指針	
第2節 佐賀県における支援機関・団体等に対するヒアリング調査.....	21
1. 佐賀県	
2. 佐賀市役所	
3. 武雄市役所	
4. 佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）	
5. おもやい	

第3章 課題と展望.....	35
第1節 自治体支援システム.....	35
第2節 要配慮者支援.....	37
第3節 災害支援を行う NPO 法人、民間団体が果たす役割.....	39
おわりに.....	41

謝辞

本研究の遂行にあたり、指導教官として終始多大なご指導を賜った、平部教授には深く感謝いたします。また、ご多忙にも関わらず、佐賀県庁危機管理防災課、佐賀市役所危機管理防災課、佐賀市役所福祉総務課、武雄市役所防災・減災課、一般社団法人佐賀災害支援プラットフォーム、一般社団法人おもやいの皆様には、ヒアリング調査にご協力いただきました。厚く御礼申し上げます。

はじめに

近年、佐賀県では豪雨の発生に伴う洪水や冠水、さらには土砂災害により多大な被害を受けた。特に、高齢化が進む本県では、65歳以上の人口が総人口の約3割を占めており、災害発生時における高齢者や障害者など、要配慮者の避難や情報収集の困難さが大きな課題となっている。

さらに、福祉避難所における要配慮者の受け入れ体制には多くの問題があることが文献調査から明らかになっている。このような状況下において、市町村は日常的に地域内の要配慮者を把握し、地域全体で支援体制を整備することが求められる。

佐賀県では、豪雨災害からの復旧・復興を目的に、被災者を支援する体制を整え、様々な支援が行われてきた。また、佐賀市では、災害時の支援を円滑に進めるため、関係機関と連携し、体制の強化に取り組んでいる。

しかし、災害対応には個別自治体の対応に限界があり、自治体間の連携が不可欠である一方で、情報共有や物資、人員の不足といった課題が依然として存在する。

これを踏まえ、本研究では、要配慮者支援については適切な避難支援と受け入れ環境の整備、そして個別のニーズに応じた支援体制の構築の在り方を検討する。その上で佐賀県の自治体支援システムや自治体間の連携がどのように働いているのかについて、その課題や今後の支援システムの在り方について調査、検討を行う。

災害対策基本法において、「避難行動要支援者名簿」（以下、要支援者名簿と称する。）の対象者は避難行動要支援者に限定されている。しかし、本研究では災害時における支援のあり方をより広く捉え、「要配慮者」全体への支援を視野に入れる。

第1章 日本の災害関連の法制度と要配慮者支援について

第1節 過去の災害を踏まえた制度改正

1. 災害対策基本法について

日本の災害に関する法律として代表的なものに災害対策基本法があり、これまでの災害を踏まえて何度か改正されている。まず同法の制定の経緯について、1959年9月の伊勢湾台風による被害を受けた際に、防災体制の整備が求められたことを機に災害対策の整備及び推進に関する法律案がまとめられた。しかし同案は各省の現行権限に触れておらず現行体制の是正がなされていないなどの批判があり根本的に災害体制を検討する必要があるとして、自民党が独自案を作成することとなった。自民党は自治省と行政管理庁が提出した意見を参考資料とし、調整を経て1961年の臨時国会に政府から提出、同年10月31日に成立し、翌年7月10日に施行された。同法は制定時に災害対策の総合化、災害計画の計画化、異常激甚災害に対処する体制の確立の3つの留意点を設定し、中央における総合的な基本計画を基礎にしている。さらに、それぞれの地域の事情に即して、都道府県及び市区町村を中心として関係機関が相互に協力し、国の総力を挙げて災害に対処する体制を整備することに特に意を用いたとされている。

2. 阪神・淡路大震災を踏まえた改正について

1995年の改正は、阪神・淡路大震災から得られた教訓をもとに行われた。この改正によって、日本の防災体制が大幅に強化され、迅速かつ効果的な対応が可能になった。例えば、緊急通行の確保に関する改正は、災害発生時に救援活動を迅速に行うために重要である。交通規制の拡充や緊急車両の通行確保に関する措置は、被災地への迅速なアクセスを可能にし、救援活動を円滑に進めるための基盤となっている。

また、緊急災害対策本部の設置に関する改正は、非常災害時において国全体で統一的な対応を行うための体制を強化するものである。これにより、迅速な意思決定と効果的な指示が可能となり、被災地への支援が迅速に行われるようになった。

地方公共団体の防災体制の強化も重要なポイントである。災害対策本部の迅速な設置や現地災害対策本部の設置は、地方公共団体が自らの判断で迅速に対応する能力を高める。また、広域応援協定の提言に基づく地方公共団体相互の協力体制の強化は、被災地への支援や応援活動を効果的に行うために不可欠である。

これらの改正を通じて、日本の防災体制はより強固なものとなり、大規模災害に対する準備と対応能力が向上した。これにより、被災者の救援活動や復興活動が迅速に進められるようになり、災害による被害を最小限に抑えることが期待される。

(表 1) 阪神・淡路大震災を踏まえた法改正

時期	改正条文	項目	内容
1995 年 6 月	第 76 条 第 76 条の 2 第 76 条の 3	緊急通行の確保	災害時の交通規制の拡充 車両運転手の義務 緊急通行車両の通行確保のための措置の改正
1995 年 12 月	第 28 条の 6	緊急災害 対策基本 本部の設置	非常災害時に内閣総理大臣が本部長となる 緊急災害対策本部の設置が可能に
	第 25 条の 6 項 第 28 条の 3 第 8 項	現地対策 本部の法定化	非常災害対策本部及び緊急災害対策本部設置時に現地対策本部を設置できることを法定化
	第 23 条の 1 項 第 23 条の 2 第 1 項 第 23 条 5 項 第 23 条の 2 第 5 項	地方公共団体の防災対策強化	災害対策本部の都道府県知事又は市町村のみの判断による迅速設置 現地災害対策本部の設置が可能に
	第 68 条の 2	自衛隊の災害派遣	市町村長が防衛庁長官に自衛隊の災害派遣を要請できるように改正
	第 5 条の 2 第 8 条 2 項 12 号 第 8 条 2 項 15 号 第 8 条 2 項 16 号	地方公共団体の協力	広域応援協定の提言に基づく規定を設置 自主防災組織の育成 防災活動の環境整備 高齢者・障害者への防災措置の追加

3. 東日本大震災を踏まえた改正について

東日本大震災後、防災対策の強化を目指し、2012 年 12 月と 2013 年 6 月に法律が改正された。まず、災害情報の共有や連携の努力義務を課し、都道府県が市町村の代わりに情報収集を行う規定が設けられた。さらに、地方公共団体間の応援業務や共同防災訓練が強化され、救援物資の供給や被災住民の広域受け入れの仕組みが整備された。また、避難場所の指定や避難名簿の作成、防災教育の強化も図られた。政府の一体対応や避難所の生活環境基準の確保も重要な改正点である。

(表 2) 東日本大震災を踏まえた法改正

時期	改正条文	項目	内容
2012 年 12 月	第 51 条 2 項 第 51 条 3 項 第 53 条 6 項	即応力の強化	地理空間情報の活用、情報共有・相互連携の努力義務 市町村が報告できない場合の都道府県による情報収集
	第 74 条の 2 及び第 74 条の 3 第 67 条及び 第 74 条	地方公共団体間の応援業務	都道府県・国による調整規定の拡充、新設 消防、救命・救難等の応急措置から避難所運営支援等の災害応急対策一般に拡大
	第 49 条の 2	相互応援の円滑化	協定の締結、共同防災訓練の実施
	第 86 条の 16 ～第 86 条の 18 第 86 条の 8 ～第 86 条の 12	被災者対応の改善	救援物資の供給仕組みの創設 区域を超える被災住民の受け入れ（広域一時滞在）の調整規定の創設
	第 7 条 3 項 第 47 条の 2 第 15 条 5 項 8 号	教訓伝承・防災教育の強化 地域防災力の向上	災害教訓の伝承 防災教育の努力義務化 自主防災組織の委員追加
2013 年 6 月	第 108 条 第 78 条の 2 第 86 条の 2	即応力の強化	災害緊急事態の布告時の政府方針の閣議決定 地方公共団体の機能低下時の国が応援・代行する仕組みの創設 大規模広域災害時の臨時避難所利用のための平常時の規制の適用除

			外措置
	第 49 条の 4 ～第 49 条の 6 第 49 条の 10 ～第 49 条の 13 第 49 条の 9 第 61 条の 2	避難の確保	緊急時の避難場所の指定 高齢者・障害者等の名簿作成と情報提供、名簿作成に必要な個人情報の利用 防災マップの作成 避難指示を出す際の市町村長から助言を求められた国または都道府県の応答義務
	第 49 条の 7 第 90 条の 2 第 90 条の 3	被災者保護	緊急時の避難場所と区別した避難所の基準設定 罹災証明書の交付 被災者台帳の作成、台帳作成に必要な個人情報の利用
	第 2 条の 2 第 7 条 2 項及び第 49 条の 3 第 7 条 3 項、第 42 条の 2 第 5 条の 3	平時からの防災	災害対策の基本理念の明確化 災害時の事業活動の継続責務、国及び地方公共団体と民間事業者との協定締結の促進 生活必需物資の備蓄、居住者等からの地区防災計画の提案 国及び地方公共団体とボランティアとの連携の促進

4. 令和元年台風第19号等を踏まえた令和3年改正について

東北、関東甲信越を中心に広域かつ甚大な被害をもたらした令和元年台風第19号等を教訓とし、激甚化・頻発化する豪雨災害に対し、避難対策の強化を検討するため、中央防災会議の専門調査会である防災対策実行会議の下に新たに設置された「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」及び「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」において検討が進められた。令和2年7月豪雨における教訓も加味して、各種被害がとりまとめられたことを踏まえ、法の改正が行われた。

(表3) 令和元年台風第19号等を踏まえた法改正

時期	改正条文	項目	内容
2021年 5月	第60条第1項 第60条第3項	避難情報の 見直し	避難勧告と避難指示の一本化 緊急安全確保措置の導入
	第49条の14 ～第49条の17	個別避難計 画の作成	市町村の努力義務 個人情報の利用規定
	第61条の4 ～第61条の8 第23条の3 ～第23条の7 第24条 第25条 第28条～2 第95条 第113条 第115条	災害対策本 部の設置	国の災害対策本部の設置 非常災害対策本部長の変更 特定災害対策本部の新設

第2節 災害関連法・その他自治体の防災計画など

本節では、災害関連法や自治体の防災計画について詳しく解説する。日本は地震、津波、台風などの自然災害が頻発する国であり、これらの災害から国民の生命、財産を守るための法制度や防災計画が重要な役割を果たしている。まず、災害対策基本法をはじめとする主要な災害関連法について概観し、その後、各自治体が策定する地域防災計画の具体的な内容とその重要性を探る。これにより、災害に対する日本の法的および行政的な枠組みを理解し、効果的な防災対策の推進に役立てることを目指す。

1. 災害対策関係法律の体系

災害対策に関する法律については、最も基本となる「災害対策基本法」を中心に、災害のフェーズ（予防、応急、復旧・復興）、災害の類型（地震・津波災害、火山災害、風水害、地滑り・崖崩れ・土石流災害、豪雪災害、原子力災害）毎に、各種法律を体系化することができる。

（表4）主な災害対策関係法律の類型別整理表

類型	予防	応急	復旧・復興
	災害対策基本法		
地震 津波	・大規模地震対策特別措置法 ・津波対策の推進に関する法律	・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 ・災害時等における船舶を活用した医療提供体制の整備の推進に関する法律	<全般的な救済援助措置> ・激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 ・自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法
	・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・津波防災地域づくりに関する法律		
	・海岸法		
	・活動火山対策特別措置法		
	・河川法 ・海岸法		
風水害		・水防法	
地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 ・宅地造成及び特定盛土等規制法		<保険共済制度> ・地震保険に関する法律 ・農業保険法 ・森林保険法 <災害税制関係> ・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> ・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 ・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法
豪雪	・豪雪地帯対策特別措置法 ・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法		
原子力	・原子力災害対策特別措置法		・大規模災害からの復興に関する法律

（出所）防災白書（令和6年版）：内閣府（防災担当）令和6年7月30日発行 附属資料6

2. 「災害対策基本法」と「災害救助法」の概要

本論文で特に関係する「災害対策基本法」と「災害救助法」の概要について詳しく説明する。これらの法律は、災害が発生した際に、国や地方自治体が取るべき対応を示しており、災害時の迅速な対応と被害の最小化に欠かせない。以下に、それぞれの法律の概要を詳しく説明する¹。

a. 災害対策基本法

災害対策基本法は、国土や国民の生命、そして身体や財産を災害から保護することで、社会の秩序と公共の福祉の確保に資することを目的として制定された法律である。この法律は、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的としている。

① 都道府県の責務

都道府県は防災計画を作成し、実施するとともに、市町村や指定地方公共機関が行う防災業務の実施を支援し、総合調整を行う責務がある。さらに、都道府県は関係機関や他の地方公共団体と協力し、災害予防、応急対策、復旧に関する措置を講じる。大規模災害時には、物資の供給や避難所の確保などの応急対策を実施し、必要に応じて国と連携して対応する。

② 市町村の責務

市町村は都道府県と同様、防災計画を作成、実施するとともに、消防機関や水防団などの組織を整備し、住民の自発的な防災活動を促進する役割を担う。市町村は、災害発生時に迅速かつ適切な応急対策を講じる責務があり、避難所の設置や物資の供給、被災者の救助などを行い、必要に応じて都道府県や国と連携して対応する。さらに、災害復旧に向けた計画を策定し、地域の復興を支援する。

b. 災害救助法

災害救助法は災害に対して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な措置を行い、被災者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的としている。我が国の災害対策法制は、災害の予防、発災後の応急期の対応及び災害からの復旧・復興の各ステージを網羅的にカバーする「災害対策基本法」を中心に、各ステージに

¹ 災害対策関係法律をめぐる最近の動向と課題 ― 頻発・激甚化する災害に備えて ―
[災害対策関係法律をめぐる最近の動向と課題](#)（2月20日）

において、災害類型に応じて各々の個別法によって対応する仕組みとなっており、「災害救助法」は、発災後の応急期における応急救助に対応する主要な法律である。

① 都道府県の責務

都道府県は、災害発生時に迅速かつ適切な応急救助を行う責任を持つ。広域的な体制を整えるために他の都道府県との協定を結び、大規模災害に対応する準備を行う。また、必要に応じて救助事務の一部を市町村に委任し、効率的な救助活動を行うことが求められる。さらに、国への被害状況の情報提供や他都道府県への応援要請など、他の行政機関との連携も不可欠である。

② 市町村の責務

市町村は、災害発生時の初動対応として避難勧告や避難指示の発出、避難所の開設を迅速に行う責任を持つ。都道府県から委任された救助事務を実施し、被災者台帳を作成して被災者の状況を把握する役割を担い、必要な救助物資の提供や応急修理などを実施する。

3. 地域防災計画

地方公共団体は、当該地域における防災業務の内容に関する地域防災計画を策定しなければならないこととされている。佐賀県においては佐賀県地域防災計画が、その他市町村においては個別に地域防災計画が策定されており、それぞれの地域の特性やリスクに応じた防災対策が講じられている。これにより、県全体と市町村が一体となって効果的な防災体制を構築し、災害発生時には迅速かつ適切な対応が可能となる。また、防災訓練や防災教育を通じて市民の防災意識を高め、共助の精神を育むことも重視されている。これらの取り組みにより、佐賀県内の地域防災力の向上が図られている。

第3節 自治体支援システムについて

1. 自治体支援システムについて

自治体支援システムとは、自治体の主要な業務を処理する情報システムのことであり、要支援者名簿作成や要配慮者の避難所の確保などを迅速に行うためのものである²。特に災害時での自治体の対応において大きな役割を果たしており、例として、避難者の要支援者名簿

² 総務省、「自治体の情報システムの標準化について」2021年
https://www.soumu.go.jp/main_content/000757996.pdf（2月20日）

作成や物資の需給把握、適切な管理などがある。また、自治体間との協力システムという意味合いもあり、災害が起きた際に被災地の自治体と他の地域の自治体、あるいは県と市町村が連携をとることで、住民を安全にかつ迅速に避難させ、物資の支援などを行うことができる。本論文では、自治体支援システムを自治体間の連携にかかわるシステムのこととして定義する。

2. 自治体支援システムの重要性

自治体支援システムの重要性は2011年の東日本大震災の際に改めて重要性が再認識された。被災地以外の自治体が自主的かつ積極的な支援を国の対応に先んじて行い、また、その効果も予想以上に高かったためである。様々な自治体が多様な種類の支援を行い、困難な事態に直面した被災自治体の窮地を救った。この東日本大震災がきっかけとなり、自治体支援システムが全国に広く認められ、今日でも自治体間の連携や支援が重要視されている。

災害対策基本法第67条、第74条において、都道府県や市町村など自治体間の支援についての制度を改正し、国としても自治体支援システムを推進している。自治体支援システムを法制化したことは自治体支援システムの重要性が高まっているといえる。

3. 佐賀県における自治体システム

佐賀県における自治体支援システムとして、災害時に市や町に人を派遣し、人手不足の解消を行い、物資や情報の仲介を行っている。また、スキルを持った人や経験者を登録して派遣するシステムを構築し、より効率的に支援ができる工夫を行っている。

国や他の県から佐賀県に支援の申請が来た際には、佐賀県の行動として、支援会議に被災市町を呼んで状況を聞き取り、状況を把握することで、人手不足の解消に取り組んでいる。

4. 武雄市における自治体支援システム

武雄市では、市役所外でも携帯電話のアプリから、被災状況や通行止めなどの情報を災害対策本部で共有できる防災情報システムを導入している。また、佐賀県と県内20市町で同じシステム（新GISシステム）を導入し、被災状況や避難所の開設情報などを共有することができる機能がある。

これらのシステムによって、各自治体と情報を共有することができ、他の自治体がどのような支援をすればよいかがすぐに理解できる。よって被災自治体への迅速な支援につながるのである。

第4節 要配慮者支援について

1. 要配慮者とは

身体的、精神的、社会的な理由により特別な配慮や支援を必要とする人々を指す。具体的には、高齢者や障害者、乳幼児、妊産婦、外国人などが含まれる。一方、要支援者は主に高齢者や障害者の中で、日常生活において一定の支援が必要な人々を指す。具体的には、自立した生活が困難で、介助や支援が必要な状態にある人々である。要配慮者は特別な配慮が必要なすべての人々を含む広い概念であり、要支援者はその中でも特に支援が必要な人々に焦点を当てている。

2. 要配慮者支援を担う機関や団体

地域の自主防災組織や福祉推進委員会、自治会などが要配慮者支援の支援母体として重要な役割を果たしている。これらの組織は、要配慮者やその家族との日常的な交流を通じて、防災意識の向上や要配慮者登録の促進に努めている。災害時には、組織のネットワークを活用して情報伝達や安否確認を行い、被災者支援にも積極的に取り組むことが期待されている。地域には自治会やまちづくり協議会など、コミュニティ組織として広く活動する団体が存在する。これらの団体は、要配慮者の避難支援を共通の課題として認識し、互いにネットワークを築くことで、要配慮者情報の底上げや地域の防災・減災資源の掘り起こしを図っている。特に、地域包括支援センターや介護予防センター、障害者相談支援事業所など、要配慮者と接点を持つ多くの組織が連携することが重要であるとされている。

行政は、こうした地域の支援母体が要配慮者団体や福祉サービス事業者とより広範囲に連携・協力できるよう、必要な情報の提供や関係づくりの橋渡しなど、積極的な支援を行う必要がある。このように、地域全体での要配慮者の防災・減災コミュニティづくりが求められている。

3. 平時や災害時における支援の在り方

要配慮者への支援では、「避難行動要支援者名簿」による安否確認の延長での取り組みが多い。個別避難計画の作成を進める取り組みや、要支援者名簿作成時から把握する中でリスクのある要配慮者への支援の事前調査を行う取り組みもみられる。支援員が日常的に声掛けや見守りを行い、避難時には必要なサポートを提供することが求められている。支援員は地域の自治会長や民生委員と連携し、支援体制を確保することが求められている。

しかし、要配慮者の支援にはいくつか課題があげられる。例えば、要支援者名簿の管理や情報提供の同意が得られない場合の対応について、高次脳機能障害者とその家族を対象

に、要支援者名簿の登録に対する抵抗感について研究した論文³では、7世帯中2世帯は情報漏洩の懸念から登録に対して抵抗感を示した。また、7世帯中3世帯がそもそも要支援者名簿を認知していないなど認知不足の課題も挙げられた。認知不足の一因は各自治体の要件の不統一性にあり、全国の要件を見直し、高次脳機能障害者が支援対象から漏れないようにする必要性が指摘された。また、片田敏幸らによる研究⁴では、群馬県桐生市の28,365世帯のうち避難困難者が存在する世帯は全体の4分の1以上を占め、その中でも独居高齢者世帯が23.7%を占めていた。さらに、調査では避難困難者の約90%が援助を希望していることが分かった。身内に対する支援の希望が多かったものの、近隣住民や公的機関への援助希望も40%以上に上った。このことから、行政の支援だけでは不十分であり、地域ごとのコミュニティからの積極的な支援が不可欠であることが示された。また、地域住民の避難困難者に対する把握状況も調査され、自力避難困難者の存在を認識している住民は27.0%に過ぎず、その中で避難困難者との親しい関係を持つ住民は17.9%にとどまることが示された。特に若年層や居住年数が短い人ほど避難困難者との関わりが薄いことが明らかになった。高齢者が多い地域では支援者が不足する地域も存在するため若い支援者の確保が求められている。災害時の支援は行政だけでなく地域住民の積極的な関与が必要である。日常的な地域コミュニティの人間関係の形成が重要で、互いに協力し合う体制の整備が求められ、これにより災害時における避難困難者への支援がより効果的に行われることが期待される。

4. 個別避難計画について

避難行動要支援者（高齢者や障害者など）ごとに当事者本人の状態や避難支援を行う者、避難場所とその経路、支援にあたっての留意点といった情報を記載した計画のことである。近年の災害においても、多くの高齢者や障害者などの方々が被害に遭われている状況を踏まえ、災害時の避難支援などを実効性のあるものとするためには個別避難計画の作成が有効とされたことから、令和3年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支

³ 水子学,高尾堅司,佐々木新「高次脳機能障害者と同居する家族の避難行動要支援者名簿に対する意識」川崎医療福祉学会 Vol.28 No.1 2018 205-212

https://i.kawasaki-m.ac.jp/mwsoc/journal/jp/2018-j28-1/P205-P212_mizuko.pdf (2月20日)

⁴ 片田敏幸「高齢避難困難者の避難問題とその地域的対応に関する研究」

土木計画学研究講演集 22 巻 509-512 項 2000 年

<https://www.katada-lab.jp/doc/n047.pdf> (2月20日)

援者について、個別避難計画を作成することが市町村の努力義務とされた⁵。ただし“努力”義務であるため自治体毎での対応に格差が生じている。

a. 佐賀県における個別避難計画の策定手続き

佐賀県は、市町村において高齢者や障害者などを対象にした防災対策マニュアルが早期作成されるように、市町村でのマニュアル策定にあたってのガイドラインとして、災害時要援護者支援マニュアル⁶を作成した。市町村では地域の事情などを踏まえ、災害時を想定した要支援マニュアルの策定に活用をするよう促している。

① 災害時要配慮者らの同意

策定に当たっては、あらかじめ本人及び家族に趣旨や内容を説明し、同意を得たうえで策定する。

② 災害時要配慮者への聞き取り

策定は、本人及び家族からの聞き取りにより行う。なお、必要に応じ担当民生委員・児童委員、自治会、消防関係者等と連携を図り策定するが、その場合は本人の同意を得たうえで策定する。

③ 策定後の管理

策定した避難支援計画は、市町村と本人及び支援者、自治会長、民生委員・児童委員など（本人が了解した者のみ）とが共有し、個人情報漏れることがないように、保有・管理については十分な対応を行う。また、緊急時に円滑な避難が図れるよう、随時関係者で内容を検討し、必要に応じて避難支援計画の見直しを行う。

b. 一般的な個別避難計画策定

福祉関係事業所や保健福祉事務所、地域包括支援センターなどを通じて、市が個別避難計画の作成対象者の状況を把握し、市から計画作成支援者（福祉関係事業所の職員等）に個別避難計画の作成方法の説明を行う。その後、計画作成支援者が作成対象者に計画作成の支援を行い、関係者（計画作成支援者、市、福祉関係事業所、地域包括支援センター

⁵ 内閣府 <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/yoshiensha.html> （2月20日）

⁶ 佐賀県災害時要援護者避難支援マニュアル
https://www.pref.saga.lg.jp/kiji003981/3_981_1_manual01.pdf （2月20日）

等)が計画書の避難経路や避難場所などを検討する。最後に、計画作成支援者が作成対象者やその家族等に検討結果を伝え、作成対象者が計画書を保管する。

c. 武雄市の医療的ケア児における個別避難計画策定

武雄市は特に医療的ケア時に着目した取り組みを行っている。

医療的ケア児本人の自宅で本人の状態や居室の様子、使用している医療機器などを関係者全員で確認・共有して避難先を選定する(非常電源のある公共施設などの条件を考慮)避難時の持ち出し品のチェックリストを作成する。その後個別に避難訓練を行い、実際に避難時に対応をする担当者も参加して「顔が見える関係性」の構築を図るとともに計画の見直しや改善が行われる。

第5節 先行研究から見えてきた課題

a. 民間支援者の支援体制と行政組織との連携

荒木ほか(2019年)⁷によれば、避難者特性に対応した支援について、本来ならば、元の住まいの近くの指定避難所や地域の施設、在宅で行われることが望ましく、受入施設、受入環境、支援要員を官民協力して増やすことが望まれると述べている。また、民間支援者の避難者に近い立場からのきめ細やかな情報と発見した課題、行政組織が持っている公的支援を実施するための情報など、どのように共有し、避難者の状況改善に取り組むのか、合議体の立ち上げが望まれるとして、民間組織と行政組織の連携した取り組みの推進について指摘をしている。避難時において重要な役割を担う民間支援者をどのように支援していき、避難者と近い立場にいる民間支援者と行政組織は状況改善のためにどのように連携をしなければならないか整理することが課題となっている。

b. 情報共有や支援活動の調整

⁷ 荒木裕子,本塚智貴,北後明彦,木作尚子 「避難所を拠点とした周辺地域への被災者支援に関する研究 ―2016年熊本地震における益城町を事例として―」地域安全学会論文集 2019年35巻 p.199-205

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jisss/35/0/35_199/_pdf/-char/ja (2月20日)

坪井（2023 年）⁸によると、重複被災下では、保健福祉部局を含む「行政」、災害ボランティアセンターを運営する「社会福祉協議会」、専門支援系「NPO 等」の三者による情報共有を目的とした被災者支援会議が継続的に開催され、町内に設置された支援拠点を基盤として、被災者支援活動が展開されたと述べられている。実際に異なる組織がどのように連携し、被災状況において情報共有を行い、支援活動を行っているのか、共有しやすい形式や伝達方法など具体的な問題点の洗い出しが必要となるだろう。

c. 自治体間の連携

張勳（2023 年）⁹によると、地方自治体は発災直後、避難所運営、支援物資の配分、災害廃棄物の処理、家屋被害認定調査、仮設住宅建設等の緊急時業務、その後の地方整理事業、公共施設の債権、災害公営住宅建設等の復旧・復興事業を実施しなければならず、大きな負担を担っている。そのため、本来被災自治体による対応力が求められるが、地方自治体の人的資源に限られる中で、単独の地方自治体の災害対応力には限界があると考えられている。そこで、被災自治体の行政機能を補完するための解決策として、自治体間支援の必要性が高まっていると述べられている。

第 2 章 佐賀県の災害時の支援に対する現状

第 1 節 佐賀県における災害時の主な条例や制度

日本は自然災害が多く、佐賀県や市町村でも防災・減災のための制度が整備されている。近年の豪雨被害を受け、避難体制や被災者支援が強化されてきた。

⁸ 坪井 朔太郎 「被災者支援における組織の連携」環境情報科学論文集 ceis37(0),202-207,2023-12-08

https://researchmap.jp/tsuboi_sotaro/published_papers/44288727（2 月 20 日）

⁹ 兵庫県立大学院 張勳（指導教員：青田 良介）

「日本における大規模災害時の自治体間支援に関する研究―応援側の自治体間の連携・調整に着目する―」2023 年度博士論文 2023

<file:///C:/Users/Owner/Downloads/%E6%9C%AC%E6%96%87%E7%94%B2498-2.pdf>
（2 月 20 日）

佐賀県では、過去の災害事例を踏まえた条例や制度が策定されており、市町村も地域特性に応じた防災対策を実施している。本節では、それらの制度の概要を整理する。

1. 佐賀県地域防災計画

佐賀県地域防災計画は、災害対策基本法第 40 条第 1 項の規定に基づき、佐賀県防災会議が作成する計画である。県の地域に係る防災に関し、県、市町及び防災関係機関等が処理すべき事務又は業務の大綱などを定めており、防災対策を総合的かつ計画的に推進し、県土並びに県民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的としている。令和 6 年 3 月 26 日に、国の防災基本計画の修正などを踏まえ、内容を見直した¹⁰。

2. 佐賀県災害時緊急対応業務実施マニュアル（佐賀県版災害時 BCP）

地震などの大規模な自然災害が発生した場合は、県庁自身も被災し、職員、庁舎、情報通信等の業務に必要な資源（職員・庁舎等）が制約される可能性がある。そのような状況下においても、佐賀県地域防災計画に定める業務などを適切に実施することができるよう、平成 25 年 3 月 28 日付けで「佐賀県災害時緊急対応業務実施マニュアル（佐賀県版災害時 BCP）」を策定し、大規模災害時における業務継続計画を定め、平成 29 年 11 月 27 日にその内容の一部を改訂した¹¹。

3. 佐賀県地震・津波減災対策アクションプラン及び佐賀県津波避難計画策定指針

佐賀県では、万が一の災害に備え、大規模災害につながる恐れの高い震災対策について、減災対策を整備し、災害に強い佐賀県を目指している。この取組の一環として、平成 22 年 3 月に佐賀県地震減災対策アクションプランと佐賀県津波避難計画策定指針を策定した。その後、東日本大震災や熊本地震で得られた教訓、災害対策基本法をはじめとする防災関係法令の改正、最新の科学的知見を踏まえ、平成 29 年 4 月にアクションプラン及び策定指針ともその内容を見直し、改訂版を作成した。

a. 佐賀県地震減災対策アクションプラン

地震災害の軽減を図るための地震防災対策の実施に関する目標を定め、想定される地震等被害軽減のための対策を推進するために策定された。

¹⁰ 佐賀県地域防災計画（令和 6 年 3 月 26 日修正版）

<https://www.pref.saga.lg.jp/bousai/kiji00361211/index.html> （2 月 20 日）

¹¹ 佐賀県災害時緊急対応業務実施マニュアル（佐賀県版災害時 BCP）

<https://www.pref.saga.lg.jp/bousai/kiji0031003/index.html> （2 月 20 日）

b. 佐賀県津波避難計画策定指針

地震等により発生する可能性のある津波に対処することを目的に、市町が津波避難計画を策定するにあたってのガイドラインとして作成された¹²。

4. 災害時要援護者支援マニュアル策定指針

災害時において、高齢者や障害者などの要援護者は、自力での避難が困難なことから、被害を受けやすくなる。そこで県では、市町において、災害時要援護者を対象とした防災対策マニュアルの作成にあたってのガイドラインとして、「災害時要援護者支援マニュアル策定指針」を策定している¹³。

第2節 佐賀県における支援機関・団体等に対するヒアリング調査

佐賀県の災害時の支援に対する現状を理解するため、関係機関へのヒアリング調査を実施した。具体的には、佐賀県庁、佐賀市役所、武雄市役所、佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）、一般社団法人おもやいの5つの団体に対し、半構造的インタビュー手法を用いて聞き取りを行った。

本節では、これらの調査結果を整理し、各団体が果たす役割や支援体制の現状を明らかにする。

1. 佐賀県

a. 佐賀県庁の防災に関する組織体制について

佐賀県庁の防災に関する組織体制は、危機管理・報道局内に危機管理防災課と報道課があり、災害対応とマスコミ対応を一緒に行い誤報を防ぐ役割も担っている。危機管理防災課は、災害対策基本法に基づき、県地域防災計画の作成とその実施を推進し、知事の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議する。また、災害発生時には関係機関との連絡調整を図る。夜間や休日の対応は警察や消防の職員に委託し、県の職員も一緒に宿直する体制

¹² 佐賀県地震・津波減災対策アクションプラン及び佐賀県津波避難計画策定指針
<https://www.pref.saga.lg.jp/bousai/kiji003995/index.html> （2月20日）

¹³ 災害時要援護者支援マニュアル策定指針
<https://www.pref.saga.lg.jp/bousai/kiji003981/index.html> （2月20日）

で班ごとにローテーションしている。これにより、24 時間体制での対応が可能となっている。

防災に関する予算は災害用の基金を積み立てているが、具体的な内訳は公開されていない。災害時には救助法が適用され、現物給付が基本で被害の判定に応じて支援内容が決まる。救助法は生活保護法と類似しており、適用される場面が災害時か平時かで異なる。費用については県と国が分担する。

避難所の運営は社会福祉課が担当し、道路の管理は土木課が担当している。各部署がそれぞれの計画を持ち、佐賀県地域防災計画に基づいて対応している。

佐賀県独自の防災対策として、防災ネット「あんあん」というアプリがある。マップ上で道路や河川の監視カメラの映像をリアルタイムで確認でき、センサーで水位を測定する機能もある。緊急時にはプッシュ通知で災害状況を把握することができる。このアプリはまだ認知度が低いが高くないが、災害時の情報収集に役立つため普及させることを課題として挙げている。

b. 災害に備えた対策について

県民の防災意識を高めるために防災ネット「あんあん」をダウンロードしてもらうこと、そして地域の防災リーダーの育成に重点を置いている。一時期は資格である「防災士」の育成をしていたが、資格マニアの人が取得することが多く、県民の防災意識を高めることには直接つながりにくいので、佐賀県では地域の防災リーダーの育成を図っている。

県民との協力体制を強化するために、佐賀県内水対策プロジェクト「プロジェクト if」を行っている。これまでの内水対策は、関係するそれぞれの機関で独自の対策を行っていたが、令和元年豪雨災害、令和 3 年豪雨災害を踏まえて、より効果的な対策となるように各機関が連携した「人命等を守る」「内水を貯める」「内水を流す」ことを柱として令和 3 年 9 月に立ち上げたものである。具体的な取り組みとして、田んぼのダムを造り、排水ポンプ車「ファイブスターズ」を導入している。

県民からの意見や現場の声を具体的に反映されるシステムはないが、「防災フェスタ」でブースを出したときに意見を言ってもらうことはある。過去の事例として自分の近所の状況を報告された事があり、その際は市町村に反映させて防災マップを変更してもらったことはあるとのことだった。

自主防災組織について、現在数としては 1706 団体あるが、意識的に取り組んでいるところもあれば積極的でないところもあり、地域で濃淡が出ている。自主防災組織リーダー研修会では、避難所運営や炊き出しの訓練を行っている。将来的に自主防災組織主体でこれらのことを行うことができるようにしたいと考えている。

近年の災害を受け、2021 年 3 月に大規模災害に備えた防災ヘリ「かちどき」が導入された。沖縄県を除き、日本で最後に導入したため、最新鋭の設備が整っている。県内のほぼ

全域が離陸から 15 分圏内でカバーすることができる。ヘリから撮影した映像は、県庁や市役所、町役場に生中継でつなげることができ、迅速な被害状況の確認が可能となっている。

佐賀県地域防災計画は、毎年 3 月に行われる防災会議を通じて見直しを行い、新たなニーズに対応できるように努めている。救える命を救い、命をなくさないことを最優先課題とし、そのために何ができるかを常に考えている。また、災害で亡くなった方々の経験を深く受け止め、教訓として次の対策に活かすことを重要視している。

c. 災害時の情報共有と連携について

災害発生時に国や他の都道府県から県に対して提供される支援内容として財政支援については、災害救助法が適用される。基本的には市町での負担であるが、国や県で半々で負担する費用もある。人的支援については、昔は自分の地域は自分たちでというのが浸透していたが、阪神淡路大震災をきっかけに行政同士の助け合いがはじまった。東日本大震災のときは気仙沼市、熊本地震のときは西原村がパートナーとなり、県全体でサポートをした。大災害を踏まえて、スキルを持った人や経験者を登録して派遣するというシステムが構築された。

災害が市町を超え広域にわたるとき、基本的には、よそを見る余裕がないためあまり連携はない。しかし、国や県への申請の際には連携をする。また、県としては、支援会議に被災市町を呼んで状況を聞くことで、それぞれの地域の状況を把握し、音頭を取って人手不足解消の為に動いている。

現在は、九州山口 9 県協定を結んでおり、南海トラフ地震発生時には大分を支援する予定である。また、新たに防災消防ヘリコプター協定が九州 6 県で結ばれており、ヘリコプターの点検期間に欠けたヘリコプターを補い合っている。

d. 要配慮者・要支援者支援について

要支援者の個人情報の提供には必ず本人の許可を必要としている。プライバシーの問題については、同意や戸籍の閲覧制限がかかっていないかの確認などがある。ただし、県知事の方針としては、災害時などの緊急時の場合は平時とは全く異なるため、プライバシーの保護より生命の方を優先させるべきであるとしている。

県は、努力義務とされている市町村の要支援者への個別避難計画の作成をバックアップする形で支援を行っている。ただし、市町村によって熱心なところとそうでないところがあるので、熱心に行っている市町村の様子について情報提供をするなど個別避難計画により関心を向けるよう促している。要配慮者・要支援者の情報は日々変わるため、常日頃からの配慮に加えて個別避難計画を策定し、更新して常に生の情報を持つておくことは市町村にとってかなりの負担になっていると推測される。

要配慮者支援に関する過去の事例から、現場としては、要支援者などの情報共有のスピーディーさはそのまま迅速な救出につながるため、個人情報の保護について大きな災害時には開示して共有できる体制をつくることでより良い避難支援につながると考えていて、個人情報の提供というのが大きな課題の一つであるとのことだった。また、要支援者・要配慮者の近所の人と周り顔の見える関係性を築いておくことで、状況を把握しておくなど自主防災に努めてもらうことも大切であるとおっしゃっていた。

e. 支援の課題について

台風が来たら屋根には上らない、地震や豪雨の際は海や川に近づかないなど、あたりまえのことだけでもこのことを徹底するだけで守ることができる命が増える。そして県民に危機感を伝え、それを避難につなげることが重要である。

現在災害支援の課題としては、個人や地域がまず意識をもってもらうように取り組んでいる。行政を頼りにしてもらっても限度があるということを分かってもらい、自分の身は自分で守るという考えを前提にもってもらう必要がある。最近、行政での対応だけでは限界があるため、例えば SPF や日本レスキュー協会、シビックフォースなどの災害支援の団体との連携を強化している。これらの団体は、佐賀県に拠点を置いており、役場職員よりも専門性が高く、経験も豊富である。このような組織を佐賀だけでなく国として広めていこうという動きがあり、佐賀はその点で先進的な自治体である。災害支援団体との関係を災害後も定期的に続けていくことで、いざというときに助け合うことができる。

2. 佐賀市役所

佐賀市役所においては、自治体支援システムに関して危機管理防災課に、また要配慮者支援の取り組みに関して福祉総務課にて、それぞれヒアリング調査を実施した。

○ 佐賀市役所危機管理防災課

a. 佐賀市役所の防災に関する組織体制について

課内の事務分掌は、平時の職務について行っている者で、災害時には、地域防災計画や災害対応マニュアルに記載の職務を対策部または班の役割として行っているため係間の差異はない。

危機管理防災課の予算総額、予算費目による内訳について、1 番予算の大きい「負担金、補助金及び交付金」のうちほとんどが消防の運営費用として使われている。(表 5)

(表 5) 令和 6 年度佐賀市役所危機管理防災課予算額 (単位：千円)

報酬	68,054	使用料及び賃借料	11,916
職員手当等	5,144	工事請負費	85,458
共済費	3,335	原材料費	244

災害補償費	1,484	公有財産購入費	10,185
報償費	82,029	備品購入費	114,569
旅費	68,349	負担金、補助金及び交付金	3,350,044
需用費	57,986	補償、補填及び賠償金	146
役務費	15,986	公課費	3,061
委託料	91,905	総計	3,969,895

b. 災害に備えた対策について

市民の防災意識を高めるために、職員出前講座に特に重点を置いて取り組んでいる。ここでは、4つの講座について紹介する。

第1に「みんなでできるぼうさい体験教室」では、講話と合わせて初期消火や家庭でできる応急処置などの希望の体験を実施している。第2に「自主防災組織について」では、自主防災組織の取り組みや活動内容を紹介している。第3に「地域で出来る防災対策」では、いざという時に個人や家族、地域でできることを伝えている。最後に「避難確保計画」では、要配慮者利用施設における避難確保計画の作成方法や避難関連の実施方法を紹介している¹⁴。

佐賀市が認定した自主防災組織について、校区自主防災組織数は24団体、単位自主防災組織は236団体存在している。（令和6年10月1日現在）

内水ハザードマップを除くハザードマップについては、国、県から情報（浸水範囲や浸水時間等）を得た上で作成しているため、見直しは国、県の見直しに準じている。地域防災計画についても、国の防災基本計画や県の地域防災計画の修正が行われた上で修正するため、国の防災基本計画の修正頻度（年に1回）に準じている。

c. 災害時の情報共有と連携について

災害や有事の際に情報を正確に迅速に伝達するために、5つの機能を整備している。

① 情報共有機能（クロノロジー機能）

災害情報、被災情報等を発生（覚知）から対応完了まで時系列で記録する機能

② 避難情報等一括配信機能

災害情報を各種媒体に一括で配信できる機能

③ 災害情報投稿機能

市民等（登録者を含む）が災害の発生状況、被災状況などを投稿できる機能

¹⁴ 令和6年度職員出前講座 [p1hq3spm1k1ftfts217r914fsle04.pdf](#) （2月11日）

④ 避難所運営支援機能

入所・対処の管理が簡易にできるほか、混雑状況や入所・対処の人数などを把握し、本部に自動または手動で報告し、集計できる機能

⑤ 災害時対応工程管理機能

各種計画やマニュアルの整合を図り、災害対応業務をフローチャート化した機能

次に、避難所混雑状況可視化システム「VACAN Maps」に関して以下に説明する。当システムは、2020年の台風9号、10号の接近をきっかけとして一部の避難所に人が集中することを避け、分散して避難をするために2021年2月16日（火）に株式会社バカンと佐賀市が災害発生時における避難所の混雑情報配信に関する協定を締結したものである。本協定では、佐賀市が災害発生時に避難所を開設する際、バカンが避難所のリアルタイム混雑情報配信を行うインターネットサービスを提供する。現在対象となる避難所は計109カ所であり、配信は、バカンが提供するリアルタイム空き情報配信プラットフォーム

「VACAN（バカン）」を利用して行われる。避難所は混んでいそうだから行かないという人も多いので、今回の取り組みにより、避難される方や遠方に住んでいる家族の混雑状況を簡単にスマホなどから確認できるようなることで、分散避難を考慮して行動できる環境づくりを図る。

d. 支援の課題について

佐賀市で過去に起きた災害から災害や緊急時に市民が危険を軽視し、適切な行動を取らないという課題がみえている。市民が危険や異常な状況に直面した時に「普段通りになるだろう」という傾向によるものであると推測する。

人や環境、モノの変化に伴って、「防災」の考え方や災害への対策は変化していくものと考えている。したがって、予算や対策は十分であるという事はないが、限られた予算、人員、スケジュールの中で万全を尽くすだけであると考えている。

防災に関しては、地域の特性によりは統一性のほうが優先されるものとする。省庁間や都道府県、市区町村による差異がなくなるよう、日本版E E Iなどの現行施策の推進を要望する。

○ 佐賀市役所福祉総務課

a. 佐賀市役所の防災に関する計画について

災害時要配慮者の支援の具体的な手順やフローの計画に関して、災害時の対応は、地域の特性に合わせて住んでいる方々で臨機応変に行う必要があり、行政が作成することは難しく、マニュアルは作成していないが、地域で独自にマニュアルを作成しているところ

もある。災害時要配慮者への物的援助の管理について、人工呼吸器のバッテリーは、市役所にて管理されている。ただ、数には限界があり、各地域の公民館などに置くことは財政的にも難しい。福祉避難所には、エアマットや簡易マットを用意している。

b. 災害に備えた対策について

近年の災害を踏まえて、NHKと佐賀市が共同で地域ミーティングを開催した。「避難行動要支援者」とその家族が地域の防災関係者と顔を合わせることで逃げ遅れをなくするための意見交換を行う。その地域で困っていることを挙げてもらい、グループでディスカッションを行った。健常者は障害者が何に困っているか分からないところがあるため、地域ミーティングを通して課題の認識や共有を行った。また、出前講座を実施しており、その課題として被災を経験した地域とそうでない地域の間で意識の違いがある。

c. 要支援者への個別対応について

要支援者に対する支援員の主な役割は、日頃からの声掛けや見守り、相談の対応などがある。訓練を行う際には、支援員に佐賀市からの避難指示について情報伝達を要求している。また、支援員は要支援者の避難のサポートを行うが、全てサポートすることは難しいため、支援員には「荷物を詰め込む際にドアを開ける」「雨が降っているとき傘をさす」など自分のできる範囲でのサポートができることが求められている。支援員の配置について佐賀市役所からは、要支援者名簿を自治体に渡す際に、自治会長や民生委員に地域ごとで支援員を確保するよう要請している。

要支援者名簿の個人情報の取り扱いについて、基本は名簿自体が同意方式となっており、事前に説明の上、要支援者名簿に申請をした段階で情報共有へ同意したとされる。年に一度自治会長、消防、消防団、民生委員などに名簿を配っている。プライバシーを保護するために配る際には、障害の等級などデリケートな情報が入っていて、個人情報を厳格に保管しておくため、紛失やコピー、他の人に見せるといった行為がないようお願いするとともに、名簿一人当たり一枚誓約書を書いてもらう。

要支援者名簿の情報の中で、障害の等級の項目は、同意の有無にかかわらず、市として共有しているため随時更新され、その他の項目の情報は何年かに一回調査を行っている。

次に、避難行動要支援者への支援において現在の課題として、要支援者名簿に関しては、周辺の間人関係や環境などの理由で支援者となってくれる人がおらず、名簿の支援者の欄が埋まらないことが課題として挙げられた。地区として高齢者ばかりで支援が行える人が少ない場所もあるため、若い支援者も必要である。また、医療的ケア児など支援が必要な人の人数について、個人情報の観点からそもそも名簿に同意していない方も多いため、佐賀市全体の人数把握ができていないことが課題である。

要支援者を実際に支援した事例として、人工呼吸器を使っている子供がいる家庭は、一軒一軒回って、通常の名簿とは別に利用機器やバッテリーの持ち具合、薬の種類などの項

目や、ニーズの把握を行っている。専門的な話も多いため、佐賀県中部保健福祉事務所の職員とともに確認をしている。名簿をもとに各家庭を回るため、名簿にない家庭の把握ができない点が課題である。

要配慮者から情報提供の同意を得られなかった場合には、対応は難しくなる。しかし、同意をもらっていないくとも市が管理する全体名簿というものも存在し、大きな災害時には安否確認などで使うことが想定されている。障害福祉課や高齢福祉課と連携し、月に1回データとして情報のやり取りを行うことで、名簿未加入者に名簿への登録を促す内容を送信している。その後も3,4年に1回程の頻度で再送しアプローチしている。避難所に行くことができない在宅避難者への支援に関しては、人工呼吸器をつけた方などは停電が死に直結するため、公民館などに予備の充電式バッテリーを用意し、自宅に持って帰ってもらうことが可能な体制をとっている。

福祉避難所及び福祉避難施設の開設の有無を判断については、地震の場合は、想定が難しいため被害の全体像が見えてから判断すると予測される。台風、大雨などの場合も判断が非常に難しく、災害対策室や災害対策本部で市役所の上層部が会議を行って避難所の開設について判断する。台風のときは確実に気象庁と連絡をとっており、気象庁から避難所開設の可能性について事前連絡がくる場合もある。

d. 支援の課題について

現在災害支援の課題として要支援者名簿の作成を重点的に取り組んでいる。名簿の作成達成率は約20%であり、名簿の情報が埋めきれていない課題がある。そのため、名簿の情報の中身の充実を図り、実践に使えるよう実用性を高めていく必要がある。まだ実行には移れていないが、福祉の専門職員に名簿の中身の記載を全部委託することを検討している。

また、佐賀県が、支援計画を作るための研修会を市町村と事業所に向けて2025年2月あたりから取り組む予定である。その研修の参加者は、支援計画についても関心を持っており、参加者同士での交流の機会を設けようと考えている。

さらに、国や県は、市役所と比べて市民から遠い存在であるため、実態が把握できていないと感じる部分がある。一番に支援して欲しい部分は「人とお金」である。地域の住民主体で施設を建設したとしても、その維持費用がかかるので管理は難しい現状がある。そのため、国が地域性を活かして地域ごとで災害のための施設を作るよう促している動きがあるが、まずは国が主体として施設を作ることを県は求めている。

3. 武雄市役所

a. 武雄市役所の防災に関する組織体制について

市役所内の防災担当部署の組織構成や役割分担として、防災担当は会計年度職員も含め8名（危機管理監、課長、係長2名、係員2名、防災専門員（自衛隊OB）、防災アドバイ

ザー（警察 OB））ほか兼務職員が 5 名（主に防災担当部署経験者）いる。また、災害警戒時には、2 班に分かれてローテーションを組んでいる。自衛隊 OB は定年退職後の働く場として設けられたという背景があり、災害時には自衛隊の現場の知識や情報共有がスムーズに行えるという利点があった。

災害時の武雄市の支援について、支援の具体的な手順やフローの計画については市の各部署にて提供しており、それぞれでマニュアルなどを整備している。例えば、災害発生時には、「武雄市災害配備対応マニュアル」に基づいて職員は動くこととしている。避難所の運営マニュアル、備蓄計画、行動計画については、全庁的な対応を行っている。警戒時には、避難情報の発令や避難者が 0 人になるまで避難所の運営を行い、災害情報の発信や道路や河川の応急対応などを主に行う。

災害発生時は、避難所の供与と運営、被災者への物資・食料・水の給与、応急仮設住宅の供与や被災者への救護の実施、住宅の応急修理などを行う。これらの支援内容は、災害救助法に定義されており、適用されれば国、県から 100%補助をされるが、大災害のみに限られてくる。適用されなければ市の負担となるためどこまで支援を行うかの判断が難しい。支援物資の配分の仕方や支援は、初めに避難所の担当職員が必要な支援物資を把握し、対策本部へ連絡する。次に、物資配送担当が各避難所などへ支援物資を搬送するといった手順で行う。発災後には、災害ゴミの収集、被災家屋の消毒、罹災証明者の発行などを行う。

防災に関する市役所の予算に関して令和 6 年度予算ベースでは総額約 5,200 万円であった。災害対策費用保険とは、躊躇せずに避難指示ができるように高齢者避難の人件費などにかかる保険のことである（表 6）。

（表 6）令和 6 年度 武雄市の防災に関する予算額（単位：千円）

防災情報の発信（防災無線、戸別受信機、防災アプリの運用等）	約 2,8000
地域防災力の向上（防災訓練、自主防災組織の強化等）	約 2,700
防災備蓄（備蓄品の購入等）	約 4,400
防災体制整備（防災情報システム運用、災害対策費用保険等）	約 1,7000

b. 災害に備えた対策について

地域住民との協力体制を強化するための具体的な取り組みとして、毎年、市主催で総合防災訓練を実施しており、地域防災力の向上を図るため、住民参加型の訓練としている。

また、大災害で長期避難となった場合は住民と協力しながら避難所を運営する必要があることから、総合防災訓練や出前講座の際に、住民による段ボールベッドなどの作成体験を実施している。民生委員や役員の方の参加が多く、日頃訓練に参加していない人に参加してもらうことを課題としている。そこで、イベントの際に同時に防災について教えるなどの工夫を行っている。

住民が災害に備えるために行っている情報提供や、市民に対しての教育活動に関して、災害に関する基礎知識や非常時の持出品の例を示したハザードマップを令和3年4月に全戸配布し、防災意識の向上を図っている。また、市内の学校、地区、企業、任意団体からの申し出により、出前講座を実施し、避難行動の重要性や市の取り組みについての周知を行っている。

市民からの意見や現場の声を支援システムに反映させるために、避難所運営の際の避難者からの意見や要望を災害対策本部へ伝達し、避難所の環境改善に活かすこととしている。また、前述の出前講座の際に挙げられた意見についても、次の災害対策に活かすようにしている。

c. 災害時の情報共有と連携について

各機関と連携をとるためのシステムや計画に関して、市役所外でも携帯電話のアプリから被災状況や通行止めなどの情報を災害対策本部で共有できる防災情報システムを導入している。また、佐賀県と県内20市町で同じシステム（新GISシステム）を導入し、被災状況や避難所の開設情報などを共有している。また、大災害時にはボランティアの協力が不可欠であり、特に民間ボランティア団体（佐賀災害支援プラットフォーム：SPF）とは、災害時の支援について協定を締結し、定期的に連携会議を開催するなどして、顔の見える関係を作っている。さらに武雄市では、自衛隊OBを防災専門員として採用し、日頃から自衛隊との交流を図るなどして非常時に自衛隊と密な連携がとれる体制を整えており、令和元年及び令和3年の水害時においても、スムーズな支援に繋げることができた。このように各機関や外部組織と連携をとることで災害時に素早く被災状況を把握し、情報共有を行っている。

d. 要配慮者支援について

避難行動要支援者の名簿に関して、名簿は紙ベースで台帳を作っており、すぐに確認可能な状況にしている。名簿の更新は、業務委託を行うことで定期的に見直している。避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供に関しては、同意されていない方もいるが、発災時には、同意の有無に関わらず避難支援等関係者に名簿の提供をすることができる。つまり、事前に同意していない方も、同意している方と同様の支援を受けることができる。ただし、情報提供に同意した方については、平時から民生委員や区長に提供している名簿を活用し、災害時には避難の呼びかけや安否確認を行っている。福祉施設には名簿の提供は行っていないが、福祉専門職の方（ケアマネージャーや計画相談員）に協力してもらい、個別避難計画を作成した対象者については、情報共有をし、年1回程度状況確認を行うこととしている。

災害発生後の避難所での要配慮者の把握調査について、令和元年と3年の災害時では、避難所に限らずケアマネージャーや民生委員に安否確認をしていただき、民生委員が避難所に行き、安否確認されていたケースもあった。

要支援者への個別対応について、武雄市では、災害発生後の「医療的ケア児」の支援に力を入れている。医療的ケア児については、避難の有無を担当課にて確認するとともに、非常用電源がある市役所を避難先として計画を作成している。高齢者や障害者など、避難行動が難しい人々には、ショートステイの利用、タクシーや近所の方の送迎による避難、垂直避難を計画している。

災害時に一般避難所では要配慮者スペースを設けており、もし現場で要配慮者に個別の問題が発生した時は、避難所運営職員から災害対策本部に連絡があり、必要に応じた対応を行う。例えば、認知症高齢者については、緊急的に施設入所の手続きを行っている。また、災害対策本部には、救護班として保健師も待機している。

災害時に要配慮者のニーズを把握するために、医療的ケア児においては、こども家庭課にて令和2年度から毎年避難訓練を実施している。要支援者名簿の登録者を対象とした訓練は、過去2回（令和2年と令和3年に）実施し、知的障害、聴覚障害をもつ方々に参加していただいた。このように「顔の見える関係」を作ることを大切にしている。

e. 支援の課題について

令和元年（2019年）災害では、大雨時の避難情報などを発言する防災行政無線（屋外スピーカー）の放送が聞こえにくいという声が多かった。そこで令和2年から屋内で防災情報が聞ける戸別受信機を希望する世帯全てに無償配布した。令和3年（2021年）災害では、市の指定避難所が浸水し、避難所から避難する事態に陥ったことを踏まえ、浸水の可能性が低い地区の集会所などを地域避難所として設定し、水や食料を備蓄した。また、自宅が浸水し、2階へ垂直避難した在宅避難者に対し、水やガスが使えない中すぐに食すことができる備蓄食料が不足したことから、レトルトの備蓄食料を備蓄するように切り替えた。

また、情報発信において戸別受信機という1つの手段に頼らず、複数の伝達手段を組み合わせることが重要であるとの観点から、防災アプリ「たけぼう」の導入（2022年4月）、臨時災害FM局の整備（2023年3月）を行った。加えて、武雄市では内水氾濫が主な災害であったことから、デジタル内水ハザードマップを整備した（2023年4月）。デジタル内水ハザードマップはホームページで見ることができ、独自で開発したものである。しかしながら、短期間に様々な情報発信システムを導入したことで、災害時のオペレーションが増えて、防災部局のマンパワー不足が課題としてある。そのためシステムの統一化が今後の課題である。

次に要配慮者に関して、タクシーがない場合に避難ができないというような移送に関する課題がある。そのため避難支援者の確保が重要となっている。支援者による移送や隣人の家に避難などの工夫を行いたい、隣人も高齢者が多いという課題もみられる。

要配慮者の安全確保については特に2点を重要視している。1つ目は、「自助」である。早目の避難をするなど自分の身は自分で守るという意識をもってもらう。2つ目は、「互助」である。独居高齢者世帯は情報難民になりやすいので、特に近所の方の声かけ・安否確認・避難支援が重要になる。そのため平時からの顔の見える関係づくりを必要としている。

4. 佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）

a. 佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）設立趣旨

一般社団法人佐賀災害支援プラットフォームは佐賀県域の災害中間支援組織である。災害において誰一人取り残されない支え合う社会づくりを目指しており、被災地支援のために行動を起こしたい佐賀県民や同県に所縁のある人々が、それぞれの活動を通じて情報交換や協力を行うためのプラットフォームとなっている。SPFでは県内外の被災地域に対して、人・もの・お金・情報を仲介する活動を行っており、災害が起きた際に支援を円滑に行うための諸調整をすることで、行政で生じる混乱を緩和させるなどといった役割を担っている。

b. 活動例

SPFは被災者のため、自発的かつ組織的に支援を行うNPOなどの活動をサポートし、行政・社協・NPOなどなどのセクター間の連携を進め、課題解決のための被災者支援コーディネーションを行う組織であり、県内発災時には情報共有会議（葉隠会議）を開催する。葉隠会議は、令和3年8月豪雨から毎月最終火曜日に継続して実施されており、佐賀県災害対策本部会議や県復興推進会議、市町での対策本部会議に加え、現場でのコロナ禍における支援状況意見交換会や要望書提出などを行い、行政の情報を現場へ伝えるとともに、現場の情報や状況を支援機関へ共有している。具体的なマッチングの例としては、日本財団による重機のレンタル、佐賀青年会議所による車両・重機の貸し出し・飲料などの提供、OPENJAPANによる農業ボランティアのノウハウの提供などがあげられる。また、平時からの繋がりが災害時に生きるという観点から、日本財団・佐賀市・大町町で年間60回の研修があり、実際に被災した家屋を利用した補修作業や防災キャンプなどを行っている。訪問調査も行っており、ニーズが明確に上がってこない場合には、雑談などを通して地域住民に寄り添い、本音を引き出す工夫をしている。さらに、佐賀県内を西部・中部・東部の3ブロックに分け、ブロック内で相互支援が可能となるよう、協定締結・SPF窓口・ストックヤードのような支援体制づくりを整えている。

被災地域である武雄市では、平時から定期的な会議が行われており、武雄市と武雄市社協による会議が年に5～6回程度開催されている。武雄市ではCSOの部署が窓口となり、会議の際には防災・教育・福祉など災害時に活動する部署が一堂に集まることで、SPFとの関係構築だけでなく、庁舎連携も推進されている。これまでの会議では、災害時の双方の連絡フローの構築や、災害時の支援物資の取りまとめ、避難所運営サポートなど武雄市から相談があった分野の取り組み実施に向けた話し合いが行われている。

地域でできることは地域で行うという補完性の原則のもと、佐賀県では、県民協働課委託事業による災害時における協働研修、危機管理防災課委託事業による地域力サポート事業、佐賀災害研修センター事業日本財団災害対策拠点プロジェクト国内第1号拠点で、災害支援に関わる人材の発掘と、消防職などの専門職などの専門技術の底上げを目的として研修を行っている。また、ボランティア活動も学びの場になるとして、OPENJAPANによる土囊づくりプロジェクトなど行い、地域住民の支援スキルの向上も図っている。

c. 支援の課題について

これまでの佐賀県の災害支援は、県外からの専門団体の支援による力が大きな割合を占めていた。今後は全国的にも大規模災害の発生が予想されることから、大きな災害が発生したときには県外の支援団体は佐賀県以外の被災地にも支援に赴くことになる。そのため佐賀県は県外の支援団体に依存せず自立した支援体制を構築していく必要がある。そこで必要となってくるのが地域の力であり、平時からの地域住民間による連携や、地域住民から出てきた課題を解決するために、専門機関の方と一緒に内容を考え、それを解決するための研修を行っていくことで、地域住民がそれぞれ災害は自分事であるという意識を持ち、主体的に行動できるようになることが必要である。

5. 一般社団法人おもやい

a. 法人設立趣旨

令和元年8月の佐賀豪雨災害を機に武雄市民と民間ボランティア団体が声を掛け合い、チームおもやいを立ち上げた。まもなくして、社会福祉協議会が開設する武雄市のボランティアセンターとは別に、市民と団体が協力して立ち上げた民間のボランティアセンターを立ち上げることになり、豪雨で被災された方に寄り添い、武雄市を中心に必要な支援を行ってきた。2020年3月、これまでの経験を活かし、今後の災害に備えるため、民間団体だけでなく自治体・社会福祉協議会との連携体制を形成し、地元の雇用創出を含む復興支援活動を実践しながら、災害時にボランティアが自発的に動ける緊急支援体制づくりのための人材育成と、自然と共生しながらその地域で暮らすひとのつながりを再生し、災害に強い持続可能な地域づくりを目的とし、その目的を達成するために事業を行っている。

d. 運営体制と財源管理

一般社団法人おもやいでは、6名の役員が運営を担うとともに、ボランティアを積極的に募集し、多様な人々との連携のもとで支援活動を実施している。¹⁵

収入源は、主に年会費、寄付金、助成金、委託費で構成されている。寄付金については、おもやい協働基金という寄付プロジェクトを通して寄付を募ったり、ふるさと納税や銀行振り込みによる寄付金や支援金を募ったりしている。委託費については、行政からの委託ではなく、社会福祉協議会や日本財団からのアンケート調査の依頼・大学などからの講演や防災教室の依頼を受けており、それらが委託費に該当する。つまり、行政からの助成は受けておらず、財政的に独立しているため、柔軟な事業の展開を行っている。

c. 活動例

おもやいは、災害後の手続き支援を主な活動の一つとして位置づけている。ここでは、おもやいが提供する「応急修理制度申請サポート」について概説する。

自治体による災害後の支援施策の一つに、被災した住宅の応急修理費用の給付制度が存在する。しかし、この給付を受けるためには、被災者自身が申請手続きを行う必要がある。具体的には、市役所への申請書類の提出や、施工業者への工事依頼など、手続きが複雑であり、特に住宅が大きな被害を受けた被災者にとっては負担が大きい。このような状況を踏まえ、おもやいでは、申請手続きのサポートを行い、被災者が円滑に制度を利用できるように支援している。さらに、おもやいには建築士の資格を持つスタッフが在籍しており、専門的な観点からの助言や支援も提供している。このような体制は全国的に見ても例が少なく、独自性の高い取り組みであるといえる。結果として、おもやいは自治体と被災者をつなぐ重要な役割を担い、災害後の生活再建支援に寄与している。

また、2019年の豪雨被害時に多くのボランティアから支援を受けた経験を踏まえ、おもやいでは、2020年7月の豪雨災害で被災した鹿島市や太良町に赴き、被災世帯への支援活動を行った。その中で、太良町は佐賀県で一つの自治体にしか適用されない災害救助法が適用されず、生活の再建に大きな障壁が生じていた。そこで、クラウドファンディングを活用し、多くの方からの支援金を募り、床上浸水以上の被害を受けた世帯には5万円、床下浸水の被害を受けた世帯には2万円を、太良町役場の力を借りて一軒ずつ届けられた。

d. 平時の取り組み

災害時だけでなく、平時から災害に備えた取り組みを行っている。その一環として、市役所などとの定期会議や、武雄市被災者支援連携会議、他団体との連携事業を実施している。特に、市役所などとの定期会議を通じて、普段から顔合わせをしていることで、発災

¹⁵ 公益事業コミュニティサイト CANPAN

<https://fields.canpan.info/organization/detail/1519130296> (2月25日)

一般社団法人おもやい <https://omoyai.org/vcjoin/> (2月25日)

時に迅速な行動、連携をとることができ、行政の担い手不足を補うことができる。要配慮者に関して、おもやいでは、要配慮者に関する情報を自治体と共有し、自治体が所持している要支援者名簿に記載されている対象者のうち、おもやいがどの人を支援するか自治体に把握してもらっている。また、おもやいの利用者のうち、避難を希望する場合は、車を出して迅速かつ安全に避難できるよう支援している。

また、被災用物資の管理を開始した際、日常的に食料に困窮している人々が訪れるようになったことをきっかけに、食品および日用品の配布事業を継続的に実施している。この事業は「おもやいフードリンク事業」として展開され、2023 年度には、29 回の配布会及び弁当の配布が行われ、地域住民への支援が継続的に提供された。

さらに、おもやいでは、地域におけるサロン活動、水害に遭った家屋の清掃、要配慮者への定期的な訪問など、地域に密着した多様な支援活動を展開している。これらの活動を通じて、平時から住民が集まり、顔を合わせる機会が創出され、地域内での災害情報の共有が促進されるだけでなく、住民同士が互いの無事を確認し合うことによって安心感も生まれる。このような取り組みは、地域コミュニティの重要性を示すものであり、災害発生時のみならず、平時からのつながりが防災・減災の観点からも有益であることを示唆している。おもやいは、単に住民を支援する組織として機能するのではなく、地域社会の一員としてコミュニティの形成・維持に寄与する「地域密着型多機能拠点」であるといえる。

これらの活動は広報の役割も兼ねて、ホームページをはじめ Instagram や Facebook、X を用いて活動記録を載せている。

第3章 課題と展望

第1節 自治体支援システム

1. 課題

a. ニーズの多様化と人手・資金不足

人や環境、モノの変化に伴い、「防災」の考え方や災害への対策は変化していくものであるため、予算や対策が十分と言えることはない。特に不足しがちなのは「人」と「資金」である。

情報媒体の多様化に対応し、情報発信において特定の手段に依存せず、複数の伝達手段を組み合わせることが重要とされる。こうした考えのもと、武雄市では、防災アプリの導入、臨時災害 FM 局の整備、デジタル内水ハザードマップの作成などが短期間で進められ

た。しかし、その結果として災害時のオペレーションが増加し、防災部局のマンパワー不足という課題が浮き彫りになった。

また、資金面においては、地域の住民主体で施設を建設した場合でも、その維持費用が大きな負担となるため、管理は難しいとの声がある。

b. 防災意識の向上

災害は、日常的に発生するものではないため、防災の重要性が日常の中で意識されにくいという課題がある。防災に関する情報は発信されているものの、住民が防災情報を適切に受け取れているかは疑問が残る。行政が防災対策を進めても、住民の協力がなければ実効性が低くなる。

また、地域の防災力を高めるためには、住民同士の協力が不可欠であるが、近年の地域コミュニティの希薄化により、共助の意識が低下している。

自治体における住民の防災意識を高めるための積極的な取り組みが今後の課題である。

c. 自治体間、災害支援団体との連携

国や県は、市役所と比べて市民から遠い存在であり、実態が把握できていない部分があり、行政での対応だけでは限界がある。そのため災害支援団体との連携を強化していく必要がある。佐賀県には SPF や日本レスキュー協会、シビックフォースなど、専門性が高く経験も豊富である団体が存在する。近年、佐賀県だけでなく国としてこうした支援の枠組みを広げていく動きがあり、佐賀県はその点で先進的な自治体である。今後も災害発生時に連携できるように災害支援団体との関係を定期的に続けていく必要がある。

2. 展望

a. ニーズの多様化と人手・資金不足

人手不足への対応には、システムの統一化を進め、業務の効率化を図ることが不可欠である。よって省庁間や都道府県、市区町村による差異がなくなるよう、日本版 E E I などの現行施策の推進も必要だろう。また、資金不足への対策として、建設や維持に大規模な資金を必要とする事業については国が主体となって施設を整備することが望ましい。その上で、各自治体は限られた予算、人員、スケジュールの中で万全を期すべきである。

b. 防災意識の向上

災害時における人的被害を減らすためには、第一に、住民に当たり前のことを徹底してもらう必要がある。例えば、「台風の際には屋根に上らない」「豪雨の際には必要以上の外出は行わない」などが挙げられる。そのために、自治体は防災教育の拡充を図ることが求められる。また、防災アプリを導入し、定期的に防災に関する知識を通知し、生活の中で防災を意識する習慣づくりを行っていく必要がある。定期的な防災訓練の実施に際し、VR シミュレ

ーションを導入することで、住民の興味を惹きだし、より実践的な訓練を行うことも効果的である。

c. 自治体間、災害支援団体との連携

佐賀県は支援計画を作るための研修会を市町村と事業所に向けて取り組む予定であり、その研修会を交流の機会として活用していく。また、災害支援団体との連携を強化するために、定期的に協議会の開催をし、情報交換の機会を設ける。加えて、災害時の対応力を高めるため、行政と支援団体が共同で防災訓練を実施する。

さらに、自治体と災害支援団体が地域のリーダーやボランティアと連携し、平時から交流をしておくことによって、災害時に地域の人々が協力し合える仕組みを構築する。

第2節 要配慮者支援

1. 課題

a. 要支援者名簿の作成

名簿の作成に関しては、個人情報の取扱いに関する同意取得が課題となっており、名簿未登録者に対してどのように継続的なアプローチを行うかが重要である。また、要配慮者が申請を行う際に避難支援員が決まらず、実際に災害が発生した際に支援を受けられずに孤立してしまうリスクがある。避難支援員の確保が十分でないことが、名簿の実効性を低下させる要因となっており、支援が必要な人々が適切な避難行動をとれる体制の構築が求められている。

b. 要支援者名簿の活用

作成された名簿の活用に関しても、プライバシーの観点から慎重な対応が求められる。特に、災害時における情報の受け渡しのスピードが遅れることで、要支援者への支援が遅れるリスクがある。プライバシー保護と迅速な人命救助のバランスをどのように取るかが課題となる。

c. 地域の支援体制の整備

地域における支援体制の構築が十分でないことも問題となっている。要配慮者が円滑に避難できるよう、日頃からの準備が必要であるが、地域ごとに支援の必要性に対する認識の差があり、支援体制の強化が進んでいないケースが多い。特に、被災経験の有無による意識の差が大きく、防災対策の実施状況にも地域差がある。このことが、災害時の要配慮者への支援体制や支援内容の地域間格差をもたらしている。

d. 住民同士での連携

要配慮者に対し、その周辺住民が連携して支援を行っていく体制を整えることが求められるが、現状ではその仕組みが十分に機能しているとは言い難い。特に、要配慮者に対する支援体制の周知や、住民どうしでの協力関係の構築が不十分であることが課題として挙げられる。

佐賀県の自主防災組織の一つである佐賀市大和町の川上校区自主防災会では、要配慮者への支援体制を強化するため、土砂災害の危険箇所のパトロールを行うとともに、高齢者や障害者などの避難が困難な人々を支援する仕組みを整えている。しかし、こうした取り組みがある一方で、全ての地域で同様の支援体制が整っているわけではなく、住民同士の協力関係の構築が強く求められる。

2. 展望

a. 要支援者名簿の精度向上と運用強化

名簿の登録率を高めるための広報活動を強化し、要支援者名簿の周知度を向上させることが必要となる。個人情報の取り扱いに関するルールを明確化し、制度への理解を深め、安心して登録できる環境を整えることが重要である。

また、名簿作成時に避難支援員が決まらないケースを減らすため、地域住民やボランティア、NPO と積極的に協力し、地域ごとに一定数の支援員を確保することで要支援者が孤立しない仕組みを構築することも求められる。

b. 名簿の活用における迅速な対応

プライバシー保護と迅速な支援を両立させるためには、情報共有の仕組みを改善することが不可欠である。そのための施策として、災害発生時の情報開示ルールの明確化や名簿情報をリアルタイムに必要な関係機関に提供できるシステムの整備が考えられる。また、名簿に基づく支援を円滑に進めるため、行政や支援団体が迅速にアクセスできるプラットフォームの構築も検討すべきである。これにより、災害時の情報伝達の遅れを防ぎ、より効率的な支援を行うことが期待できる。

c. 地域間格差の是正

被災経験の有無にかかわらず、要配慮者への円滑な支援の必要性に対する認識について地域ごとの意識の差を埋める取り組みが求められる。例えば、防災対策が進んでいる地域の自治体や専門家が、他地域の住民や自治体関係者に対してレクチャーを行う施策を導入し、実際の取り組みやノウハウを共有することで、各地域の防災能力を底上げすることができると考えられる。また、要配慮者を含む、地域の実情に合ったより実践的な避難訓練を実施することで、地域ごとの防災能力を向上させる必要がある。

d. 地域コミュニティの構築

地域住民に対しては、支援の必要性の認識を深め、避難時の支援体制を強化することが必要である。そこで、佐賀市で行われた地域ミーティングのような取り組みが有効的であると考えられる。要配慮者について住民が協議する機会を設けることで、支援や住民同士の支え合いの重要性への理解を促すとともに、地域コミュニティでの連携強化に繋げることができる。また、地域ごとに防災リーダーを育成し、住民が主体となって防災活動を推進できる仕組みを整えることで、災害時に迅速かつ効果的な支援が行える体制を構築することが期待される。

今後の要配慮者支援においては、名簿の精度向上、地域の防災意識の向上、支援員の確保と育成、医療的ケアの充実、そして国や県の支援強化が鍵となる。特に、地域住民と行政、福祉・医療関係者が連携し、現場の課題に即した具体的な支援策を講じることが求められる。これにより、災害時に要配慮者が安全に避難し、必要な支援を迅速に受けられる体制を構築することができると推測できる。

第3節 災害支援を行う NPO 法人、民間団体が果たす役割

1. 課題

a. 行政支援の限界と民間団体による支援の必要性

民間団体は行政と連携して活動する必要があるが、情報共有の仕組みが不十分な場合が多い。行政の支援には限界があり、特に避難所運営や被災者支援に課題が生じている。避難所は市町村が運営するが、職員数の制約から受け入れや物資管理が不十分なことがある。

また、県単位での支援は広範囲に及ぶため、地域ごとの細やかな対応が難しく、大規模災害では迅速な対応が困難である。これまでの佐賀県の災害支援は、県外からの専門団体の支援による力が大きな割合を占めていた。今後は全国的にも大規模災害の発生が予想されることから、大きな災害が発生したときには県外の支援団体は佐賀県以外の被災地にも支援に赴くことになる。そのため佐賀県は県外の支援団体に依存せず自立した支援体制を構築していく必要がある。公的支援が届かない部分を補うためには、地域の力や民間団体、地域住民同士の助け合いが不可欠である。特に、大規模災害時には市町村単独での対応が難しく、人的・物的資源が不足することが多い。このような状況において、民間団体が市町村と連携し、避難所の運営補助や物資の管理を行うことで、公的支援の不足を補うことが求められている。

b. 資金調達の不安定さ

民間団体の活動は、多くの場合、寄付やクラウドファンディングに依存している。そのため、災害発生時には一時的に支援金が集まるものの、長期的な運営資金の確保が難しく、継続的な活動が困難になる可能性がある。また、人員・資金不足から十分な広報活動が行えていないケースもある。広報活動を通じて、災害支援の現状や必要な支援について広く情報を発信することで、支援者やボランティアと地域でのつながりを強化する必要がある。

c. 人材の確保と育成の課題

民間団体では人員不足が課題となっており、各市町で十分な支援体制を構築するための人員が足りないという懸念点もあがっている。そのため、担い手不足による支援の不足を防ぐためにも人材の確保が不可欠である。災害支援には専門知識や経験が求められるが、ボランティアの多くは災害時に一時的に参加するため、継続的な人材育成が難しい。

また、ボランティア活動は無償で行われることが多く、専門的なスキルを持つ人材を確保することが困難である。SPF では、平時からの研修や防災キャンプを実施しているが、より多くの人々が参加できる仕組みづくりが求められている。

2. 展望

a. 行政との協力体制の強化

災害時の対応を円滑に進めるためには、平時から行政と民間団体が協力関係を構築し、顔の見える関係を築くことが重要である。例えば、佐賀災害支援プラットフォーム (SPF) は、災害支援中間組織として、行政や社会福祉協議会、地元企業などと定期的な連携会議を実施することで、迅速かつ的確な支援を可能にしている。このような取り組みを他の自治体にも広げることで、災害発生時の支援体制の強化が期待される。

また、県単位での支援は広範囲に及ぶため迅速かつきめ細かな対応が難しく、これを克服するには近隣の市町村同士が連携し、避難所の受け入れや物資の融通を円滑に進める仕組みを整備することが求められる。さらに、公助が十分に機能しない場面では、自助や互助 (共助) の役割が一層重要となる。地域住民同士の支え合いや民間団体による支援を促進することで、災害時における「だれ一人取り残されない社会」の実現に寄与することが期待される。

b. 安定した資金調達の仕組みの確立

民間団体では、クラウドファンディングだけでなく、企業とのパートナーシップや補助金の活用など、長期的に資金を確保できる仕組みを構築することが重要である。また、行政には専門家など外部の意見も取り入れながら、平時の備えと災害時の復興に向けてのビジョンを明確にしつつ、必要なところに適正な助成金・補助金の配分を行う役割も求められている。今後は、行政と民間が同じビジョンを描き、一体となって持続可能な支援体制を構築することが期待される。

c. 防災教育と人材育成の拡充

災害支援活動に必要なスキルを持つ人材を育成するために、平時からの防災教育を、より多くの地域で実施し、住民が災害対応に慣れる機会を増やす必要がある。防災教育や研修に参加する人が少ないという課題もあるため、行政と連携し周知活動を強化することも有効である。地域住民一人ひとりが防災意識を高め、平時からの備えを強化することで、より災害に強い社会の実現が可能となる。

おわりに

本研究では、佐賀県における災害時の支援体制について、自治体や関係機関への半構造的手法を用いたヒアリング調査を通じてその現状と課題を明らかにした。調査の結果、自治体の支援体制は一定の整備が進んでいるものの、情報共有の不足や人員確保の難しさ、要配慮者支援の更なる強化の必要性が浮き彫りとなった。特に、要支援者名簿の作成・活用、行政と地域住民の連携強化、民間団体との協力体制の確立が重要な課題として挙げられる。

今後の防災体制の構築においては、行政だけではなく、民間団体や地域住民が一体となって支援体制を整えることが不可欠である。そのためには、平時から顔の見える関係を築き、災害発生時に迅速かつ的確な支援が可能となる環境を整える必要がある。

また、要配慮者の支援に関しては、名簿の活用を進めるとともに、地域に根差した防災教育を実施し、住民の防災意識を高めることが重要である。地域住民が主体となる支援体制を整えることで、共助の意識を高め、より持続可能な支援のネットワークの形成につなげることができる。

佐賀県には、佐賀災害支援プラットフォームのように、個々の民間団体をつなぎ、統合的な支援体制を提供する民間団体が存在し、これは他地域にはない特色である。また、武雄市のような比較的小規模な自治体では、平時から行政と民間団体が密接に連携し、迅速な支援活動が可能な仕組みを築いている点も特徴的である。これらの特色を活かし、SPFを中心に、行政と民間団体が相互に連携しながら、佐賀県全体での災害支援システムを構築していく必要がある。それぞれの強みを活かした役割分担を進め、平時から協力関係を深めることで災害時の迅速な情報共有や支援調整を円滑に行うことが可能である。

本研究で得られた知見を踏まえ、今後の実践的な防災対策の強化が求められる。特に、自治体、民間団体、地域住民がそれぞれの役割を認識し、相互に協力し合うことで、より包括的で持続可能な支援体制を構築することが重要である。