

行政視察報告書

1. 委員会または会派等 無所属（北岡あや、崎山恵子）
2. 視察期間 令和2年2月5日から令和2年2月6日までの2日間
3. 視察先 岡山県倉敷市 兵庫県明石市
4. 視察項目 （倉敷市）防災対策と災害後の課題について （明石市）ひきこもり支援について
5. 参加者 〔委員（議員）〕 北岡あや、崎山恵子 〔同行〕 〔随行〕
6. 考察 別紙のとおり 以上のとおり、報告いたします。 令和2年 2月 19日 報告者 北岡 あや 大牟田市議会議長 殿

【別紙】

6. 考察

I. 岡山県倉敷市 【人口】 48.2万人 【面積】 355.63km² (R2.1月末時点)

【視察事項】 防災対策と災害後の課題について

(1) 対象事業の概要

平成30年(2018年)7月の豪雨により、高梁川、高梁川に流れ込む小田川及びその支流の堤防の8カ所の決壊・7カ所の越水・損壊がおこり、倉敷市真備地区の3割を占める1,200ヘクタールが浸水(最大5メートル)。死亡者59人、重症・軽傷者120人、住宅被害5,977棟(うち全壊4,646棟)、ライフラインの停止(上下水道・電気・鉄道・タクシー)など甚大な被害が生じた。災害に至るまでの情報共有・情報発信・災害時の対応状況・避難状況、災害後の課題などを明らかにする。

(2) 報告の詳細・質疑質問より

■倉敷市真備地区の概要

平成17年、旧真備町が倉敷市と合併。高梁川(1級河川)に流れ込む小田川(1級河川)が横断する土地で、過去にも何回か河川の氾濫・決壊などおこっている。昔から住んでいる人は、少し高台になっている場所に住居を構えているが、田畑が開発され、河川の堤防より低い場所に住宅が立ち並ぶ傾向にあり、倉敷市中心地・コンビナート・総社・姫路方面への仕事に通う人たちのベッドタウンとなっている。高梁川上流に中国電力の水力発電(新成羽川ダム)が設置されている。

■災害の原因

もともと雨量が少ない地域だが、高梁川上流の雨により、新成羽川ダムの事前放流がされず、豪雨になって膨大な量の緊急放流が夜間未明に行われた。高梁川の水位が急激に上昇し、高梁川に流れ込む小田川にバックウォーター現象(逆流)が起こる。そのことにより、小田川の堤防決壊・越水がおこり、真備地区全域に浸水被害が生じた。

堤防の補強や川の浚渫は行われていなかった。また、小田川の本備地区内に危機管理水位計が設置されておらず、ダム放流の時間・量の情報だけでは、小田川の水位が不明であり、避難を促すためのデータとして利用できなかった。職員・消防団による巡視によって水位を把握し、住民の避難指示につなげたが、その後、急激な水位上昇・浸水が広がり、巡視が不可能となった。

■課題

対策本部の体制・真備支所の浸水による機能停止・通信手段・情報収集のあり方、避難行動のあり方・要支援者支援、避難所のあり方や、備蓄、受援計画、医療やボランティア、災害廃棄物の対応、職員の災害対応能力など、課題は多い。

その中でも特に大きな課題を3点列挙する。

- ① 災害に対応できる・減災につながる河川の整備（浚渫や法面補強・堤防の強化）が不十分であり、被害の拡大につながったこと。

現在、小田川の河川内に生い茂った木々の伐採、決壊した堤防の補修、小田川が高梁川に流れ込みやすいように傾斜をつけるための河川の付け替え工事などが行われている。

- ② ダム放流の判断、責任の所在、情報共有、川の水位情報把握が困難であったこと。国や県、ダム管理者など、放流を判断する責任の所在、情報共有がなされず、下流の災害地域において災害が拡大したこと。また、事前放流のルール・手続きも不明確であったため、事前放流もなされなかった。

現在、国・県・市・ダム管理者において、事前放流のルールや手続きについての協議が行われている。また、小田川において、県は新たに6カ所の危機管理型水位計を設置したところである。

- ③ 避難行動

市の避難勧告・避難指示の情報を聞いた人は8割以上であるが、避難せずに自宅等にとどまったのが約4割。真備地区で亡くなられた51名の多くが高齢者で、自宅で亡くなられた方が8割を超える（亡くなられた方のうち、要支援・要介護の方の割合は35%）。また、自宅等にとどまり、浸水した建物から自衛隊・消防・警察により救助された方が約2,350名だった。

今回の浸水被害の区域は、災害前につくられていたハザードマップの浸水想定区域とほぼ同じ内容であった。

避難情報により、具体的に避難行動につなげるための手立て・仕組みが大きな課題となっている。

現在、住民が自らどのように避難するか、地区防災計画の取り組みを推進し、自分自身の避難行動をあらかじめ具体的に定めておく「マイ・タイムライン」の取り組みを支援している。その策定過程の中で、要支援者を支え、一緒に避難する避難行動を考える地域を目指す。また、防災教育や防災組織の活動強化を進めていく方針である。

（3）所感

真備地区を見て回り、被害の甚大さに息をのむ思いだった。長期にわたる避難生活を続ける住民、避難して戻って来れない住民も多い中、これからの街・地域の復興や街づくりにも困難が待ち構えている様子を感じた。

大牟田市内にも諏訪川・矢部川・堂面川・白銀川・大牟田川があり、大雨による水害がいつ起こっても不思議ではない。真備地区における災害被害の構造、災害被害の対応や課題はこの大牟田市行政・市民の防災対策に生かすべきものは多い。

大牟田市においても、河川整備（浚渫や法面補強等）については不十分である。災害・減災という視点での早急かつ計画的な河川整備を行っていく必要がある。県との協議や連携を強め、予算化し、実施していくべきである。

また、避難情報から避難行動への住民意識の形成及び避難行動の支援策も大牟田市

にとって急務である。具体的な行動に結びつけるためにも、地域住民の自主防災組織を初めとした地域のコミュニティーへの、地域の地形や歴史・災害想定箇所の情報共有、要支援者の具体的な避難計画をたて、それを実行できるような訓練・啓発をより細やかに進めるべきである。

さらに、大牟田市も防災対策を専門に行う職員体制を強化するべきと考える。倉敷市は5人から8人体制に強化し、気象予報士も配置され、気象庁等との情報連絡を的確に行う能力を持たせている。また、災害対応を経験した職員が少ないため、以前の被害対応をした教訓がなかなか生かされなかったため、他の被災地への応援派遣を全課挙げて行い、経験を積んでいく方針を出した。大牟田市としても、職員の災害対応能力強化の視点で、災害の起こった地域へ職員を派遣し、その経験を現場の職員に返していくことを意識した組織づくりを進めるべきである。



小田川と高梁川合流地点の付け替え工事の説明を受ける



合流地点に高低差をつけ、小田川の水が高梁川に流れやすくする計画。



あちこちで、堤防決壊箇所の補修・堤防の補強・河川の浚渫・付け替え工事が行なわれている。



真備支所の災害碑。裏には、災害時の被害が刻まれている。

【視察事項】 ひきこもり支援について

■概要

明石市は子どもを産み、育てやすいまちづくり等の取り組みが功を奏して、人口が増加してきたまちである。2018年（平成30年）度の中核市へ移行し、新たに保健所が開設された。保健所内における「ひきこもり相談支援課」の開設は、2019年（令和元年）7月1日からであり、まだ開設から1年未満の状況にある。今回の行政視察では、「ひきこもり相談」という明確な看板を掲げた課の開設や事業の実施に至った背景と、現在の事業内容、今後の課題を調査し、大牟田市におけるひきこもり者支援の参考とすることを目的として、明石市を訪問した。

■「ひきこもり相談支援課」開設までの経緯

1. やさしい社会を明石から

やさしい社会の具体化として

- ① こどもを核としたまちづくり
- ② 犯罪被害者支援と、軽微な犯罪を犯す犯罪者への更生支援
- ③ 障がい者も暮らしやすいまちづくり
- ④ 高齢者も安心して暮らせるまちづくり

このような活動を通して「インクルーシブな（誰も排除しない、取り残さない）まち」にしていくことを目指してきた。

2. 「地域総合支援センター」を市内6カ所に開設 2018年（平成30年）度から

高齢者を担当する「地域包括支援センター」の機能だけでなく、障がい者も、子どもも、更生支援に関する相談も、専門職が総合的にサポートするセンターを開設。センターに来れない方には自宅を訪問しての相談支援も行なってきた。ひきこもりの相談者は主にここに来所していた。

3. 「こころのケアネット会議」 2018年（平成30年）度実施事業

新たに保健所が開設されたことから始めた事業。精神保健上の課題を話し合う中で、ひきこもりへの対応が必要だということになった。

4. 保健所内に「ひきこもり相談支援課」の開設 2019年（令和元年）7月1日

2019年（平成31年）に入り、内閣府調査による広義のひきこもり状態にあることの推計が発表された。明石市の人口に引き直すと、15歳から64歳で約2,700人のひきこもり者がおられる推計となった。「8050問題」が深刻化する中、基礎自治体として無策ではいけない、ひきこもりは、行政が当たり前前に支援すべき課題だとして、7月1日の開設に至った。

■「ひきこもり相談支援課」の取り組み

1. 職員体制 8名 *常時は4人いるか否かという体制

- 専任 3名 (弁護士・保健師等)
- 兼務 4名 (精神保健福祉士・保健師)
- 臨時職員 1名 (精神保健福祉士)

2. 各専門職の役割

弁護士：法律面からのサポート

保健師：心と身体の両側面からのアプローチ、家族関係のサポート

精神保健福祉士：精神疾患が疑われる人への支援、福祉サービス・制度を活用した支援

3. 業務内容

①本人・家族に対する相談支援

電話相談、ウェブ相談、面談・訪問相談

②市内家族会との共催による市民向けセミナー（全6回）

③関係機関との情報交換

4. ひきこもり専門相談の実施状況（2019年7月1日～2020年1月31日）

電話相談	メール相談	面接相談	訪問相談	合計
401	19	166	35	621

- ・ 広報紙の1面トップに、「ひきこもり相談支援課」開設のお知らせを載せたところ、たくさんの電話相談が入った。
- ・ 性別は男性が多い。
- ・ 年齢では、10代～50代が多く、特に40代男性からが多い。
- ・ 初めは、比較的ひきこもり期間が短い本人からの相談が多かったが、現在では本人からの相談は35%ほどで、長期化したひきこもり者の家族からの相談がふえてきている。
- ・ 家族との相談から本人との個別相談までがほぼ活動の中心になっている。社会参加や就労支援までいくことはまれ。市内には居場所となるものがまだ少ない。

5. 教育委員会との連携（令和2年度からの取り組みとして、申し合わせ）

不登校生徒や家族からの要望があった場合には、中学校卒業後の支援を行っていく。まず、卒業前に面談（ひきこもり相談支援課と保護者と学校）を行う。

■今後に向けた課題

- ① 関係機関とのネットワーク強化のため、事例検討会や連携協議会の開催を考えている。

- ② 本人の回復への長い道のりを共に乗り越えるため、家族への支援を強化。
- ③ ひきこもりサポーターの養成で地域からのさりげない見守りと声かけを期待。
- ④ 居場所を新たに作るか、既存のものを活用するか検討中。

■主な質問と回答

Q：実態調査はされたのか。

A：県において民生委員への調査を行ったことがある。本市では現在、ケアマネジャーが調査に取り組んでいる。しかし、全戸訪問でもしない限り、正確な実態はつかめないと考える。

Q：社会福祉協議会との関係は。

A：地域総合支援センター事業を、社会福祉協議会に業務委託している。またひきこもり者のボランティア活動先を紹介してもらっている。

Q：ひきこもりサポーターの養成とは具体的には。

A：民生委員・児童委員・地域の方々を対象に、ひきこもり者を見守り、関わり、理解を深めてもらうことを考えている。

Q：家族会との連携は。

A：家族会との協力は欠かせない。毎月1回の家族会定例会は保健所内で開催。相談者には、家族会を紹介・案内している。

Q：これからの活動のイメージは。

A：相談者とは長期的な関わりになるし、数もふえていく。連携先へ橋渡しをしていくような役目かなと思う。

■所感

必要と考えたらすぐに体制を整えるなど、活動の迅速さに驚いた。人口がふえ、中核市となり、保健所が新たに設置されたことで、さまざまな事業に意欲的に取り組まれていると感じた。大牟田市は、令和2年3月31日をもって市の保健所がなくなるという明石市とは真逆の現状ではあるが、明石市の「インクルーシブなまちへ」という施策は、大牟田市の「誰一人取り残さない」というSDGsの目標と一致することから、大いに学ぶ点もあると考える。

市の職員として弁護士を10名採用していることにも驚いた。財政的な豊かさもあると思うが、積極的に先進的な施策を実行しているまちという印象を強くした。

大牟田市でもひきこもり者への支援は待ち望まれている。ひきこもりへの理解・家族への支援・地域に支援者を増やしていくこと、ネットワークを強めることなど、課題も同じと感じた。

大牟田市でも、「ひきこもり者の支援」という明確な看板を掲げ、支援に取り組むこと、そして、やるしかないという決意を持って取り組むことが必要と考える。