

行政視察報告書

令和6年5月31日

柏原市議会
議長 田中 秀昭 様

厚生文教委員会
委員長 中村 保治

厚生文教委員会行政視察につきまして、下記のとおり報告いたします。

記

- 1 視 察 日 令和6年5月13日（月）～14日（火）
- 2 視 察 先 熊本県熊本市、熊本県荒尾市
- 3 視察の目的 1日目【熊本県熊本市】
2016年の熊本地震の被災経験をもとにした福祉避難所
及びペット同伴避難所の設置・運営について
2日目【熊本県荒尾市】
デジタルヘルスケアによる健康寿命延伸の取組について
- 4 視 察 者 厚生文教委員会
中村 保治 委員長 榊田 和之 副委員長
大木 留美 委 員 梅原 壽恵 委 員
山本 修広 委 員 橋本 満夫 委 員
大坪 教孝 委 員 乾 一 委 員
- 5 視 察 内 容 別紙のとおり

◎令和6年5月13日（月）熊本県熊本市

- 視察（研修）場所 : 熊本市議会棟
- 視察（研修）案件 : 2016年の熊本地震の被災経験をもとにした福祉避難所及びペット同伴避難所の設置・運営について

視察（研修）内容

熊本市は、九州の中央、熊本県のほぼ中央部に位置しており、有明海に面し、坪井川等3水系の下流部に形成された熊本平野の大部分を占めている。また、阿蘇山と金峰山系との接合地帯にあり、数多くの山岳、丘陵、大地、平野等によって四方を囲まれている。古来、地下水が豊富なことや市内にいくつもの川が流れていることから、「緑潤う、森と水の都」と呼ばれている。

人口は735,750人（339,217世帯）＜令和6年4月1日時点＞、市域の総面積は、390.32km²である。

熊本地震の概要と浮き彫りになった災害対応の課題

平成28年4月14日及び16日に発生した熊本地震は、わずか28時間の間に最大震度7が2回、震度6弱以上が7回、余震の累計は4200回超となる観測史上初の大災害であった。

死者数は88人（内、関連死82人）、避難者数は最大11万人、避難所最大267か所、住家被害は13万件を超え、熊本城の石垣崩壊や、液状化等による宅地被害が市内各所で発生。市役所では、職員の参集状況の把握ができない中、初めて経験する事態に動揺し、殺到する電話対応に忙殺された。庁舎にも多くの避難者が押し寄せ、既存のマニュアルが役に立たず、4月の人事異動直後の発災ということもあり、態勢づくりに1～2日間混乱が続くこととなった。市が痛感したのは、「災害直後の市役所は通常の行政機能を一切保つことができない」ということであった。

避難所開設においては、避難所の鍵を管理する施設管理者と連絡が取れないといった事態や、職員が避難所開設マニュアルに精通していない、備蓄物資が足りないということが次々と起こり、混乱を極めた。また、避難者対応や支援物資の配給等に追われる市職員の重責・疲弊と、「お客様」状態となる避難者の不信・不満が錯綜し、非効率な避難所運営を余儀なくされるといったことや、避難所自体が被災して開設できないところも存在し、避難所の不足から避難者数が2000人を超えるところや福祉避難所に一般避難者が押し寄せたりもした。また、車中泊やテント泊の避難者の状況の把握が困難で、どこにどのくらいの避難者がいるのかも不明であった。

要配慮者対応においては、高齢者や障がい者、乳児を抱える家庭、日本語に

不慣れな外国人等に対し、スペースの確保や物資の配給、トイレ、段ボールベッド、間仕切りの用意、通訳等といった対応に多くの不足や課題があった。また、ペットを連れた避難者は、他の避難者から匂いや鳴き声に苦情があることから、車中泊や損壊した自宅で過ごす人が相次いだ。備蓄・支援物資については、災害直後の混乱期、物資配送も大混乱し、ピーク時はトラック100台が連なり、荷下ろしに8時間待ち、荷下ろし作業も人力で非効率とならざるをえず、全国から自治体職員やボランティアの人的支援があっても、マンパワーのマネジメント自体が困難であった。

経験を踏まえた対応と備え

災害時に欠かすことのできない三助「自助、共助、公助」それぞれにも限界があるため、「市民・地域・行政の力を結集」することが災害対応のキーワードとなる。まず、熊本市既存の地域防災計画では想定外なことばかりが発生したことから、熊本地震の後、地域防災計画の大幅な改定を行っている。基本理念として「市民・地域・行政の災害対応力強化」とし、ポイントを以下6つとしている。

1. 災害に強い都市・ひと・地域づくり…自助・共助の重要性
2. 行政の災害対応力の強化……………職員スキルの向上
3. 避難対策の強化……………地域、学校、行政の連携による避難所運営
4. 備蓄・供給体制の整備……………家庭内、企業、地域による備蓄
5. 広域連携・受援体制の整備……………人的支援・物資支援の受け入れ体制の充実
6. 被災者の生活支援に向けたトータルケアの整備 ……罹災証明発行の早期対応

次に、①校区ごとに、平時からの「校区防災連絡会」を設立（同一校区内の未指定含む各避難所の連携不足解消のため）、②避難所ごとに、発災時の「避難所運営委員会」を設置（避難所の運営責任が不明確とならないため）、③避難所担当職員（市職員3名）を固定化した。そして、熊本市避難所開設・運営マニュアルをH29年5月に全面改定し、「事前準備編」「開設運営編」「様式集」の3部構成とした。また、避難所ごとの避難所開設・運営マニュアルを作成した。

現在の取組においては、予防的避難時の避難所運営マニュアルの作成に加え、小中学校の校舎（教室）利用、ペット同伴避難所の設置（九州動物学院、水前寺陸上競技場）、福祉避難所（199か所）の設置について準備を進め、震災対処実働訓練や、マンホールトイレ組み立て訓練、避難所担当職員への災害対応実務研修も実施している。

さらに、避難所機能向上のため、貯水機能付き給水管の整備やw i f i、公衆電話の設置、教室に発電機能付きのエアコン設置などの施設整備や民間企業・団体との連携、BCP（業務継続計画）の見直し、受援計画の策定、備蓄食料の見直しを行っている。また、次世代に貴重な経験を伝承するため「熊本市震災記録誌」を発刊し、今後の備えに向けて、熊本市災害基本条例を策定し、

市民力×地域力×行政力を踏まえた真に災害に強いまちの実現を目指すこととしている。

福祉避難所

福祉避難所は、災害時にすぐに開設されるものではなく、一次避難所での要配慮者（高齢者や障がい者、妊婦、乳児連れの方等）の状況により、行政の判断に基づき開設される二次避難所といった位置づけがなされている。

熊本市では保健師等が発災初日から指定避難所等を巡回し、避難者からの相談や健康調査等を通じ、スクリーニングとトリアージを行い、福祉避難所への移送対象者を把握する。市は、各避難所から要配慮者受け入れ要請を受けて、受け入れ可能な施設とマッチングを行い、施設側の了解を得れば、福祉避難所開設の運びとなる。移送は原則、家族や支援者によるものとしているが、困難な場合は市が移送することになる。

福祉避難所開設の協定を締結している社会福祉施設等は192施設（内、18施設は市外の施設）ある。熊本地震の際は、指定避難所での生活が困難な要配慮者が福祉避難所の存在を知らず、損壊した自宅で過ごすといったことや福祉避難所となる施設に、一般の地域の方が殺到し、要配慮者を受け入れることができなかつたなどの実態があったため、市ホームページで福祉避難所の制度概要や施設一覧を掲載して周知を図っている。ただ、「福祉避難所」と聞くと過度の期待を与えてしまう面があり、元からの入所者もある中受け入れのキャパシティも考慮すると、いざ発災したとき殺到が起こると対応に苦慮するため、広報活動は難しいところがある。「ここに行けば大丈夫」と伝えるのは難しく、「まずは一次避難所へ行ってください」とお伝えするしかないというのが実際のところである。

要配慮者の一次避難先を福祉避難所にするための方策については、今後検討の上取り組むべき課題と認識しているが、そのためには、福祉避難所の対象となる者の把握や個別避難計画の策定、受皿となる社会福祉施設等の選定、マンパワーの確保など多くの課題があげられ、また、福祉避難所自体が被災した場合、開設できないといった事態も想定されることから大きな課題である。

ペット同伴避難所

熊本市における大規模災害発生時には、ペット同伴避難の基本的事項について避難所開設運営マニュアルに定めており、一次避難所の各施設においてもペット避難を受け入れることとしている。ペットのスペースについては避難者居住スペースとは別に体育館の軒先や屋根がある場所に設けることとしている。（避難所運営委員会毎に詳細なルールを定めている。）

台風接近時などの予防的避難の際は、市内2か所にペット同伴避難場所（水

前寺陸上競技場、九州動物学院)を開設し対応することとしている。実績では、令和4年台風14号の際は、水前寺陸上競技場において27世帯の避難があり、犬15匹、猫22匹を受け入れ、九州動物学院では33世帯の避難があり、犬33匹、猫27匹を受け入れた。令和5年台風6号の際は、水前寺陸上競技場において1世帯の避難があり、猫1匹を受け入れ、九州動物学院では5世帯の避難があり、犬3匹、猫1匹、鳥1羽を受け入れた。なお、水前寺競技場では飼い主はペットと壁一枚の距離に居ることができ、九州動物学院では同室避難が可能だった。「そばにいてあげたい」という飼い主の気持ちを考慮した柔軟な避難所運営をできるようにしている。

対象の動物として犬・猫以外を特に想定していないが、どこまで受け入れるかについては個別に判断することとしている。なお、これまで鳥の避難実績はある。

県や獣医師会等との連携において、飼い主と離れて長期的な一時預かりをする場合においては、飼養放棄を避けるためにも頻繁な情報交換を行い、熊本地震の際には、ペットのいる施設まで飼い主を送迎するようなツアーも組んだこともある。

ペットとの避難においては、平時から、避難所の確認やペットをケージに慣らしておくこと、食糧備蓄、迷子札やマイクロチップ装着等、飼い主の日頃からの備えが本当に重要であるから、ホームページやイベント時に啓発を行っている。

ペット同伴避難を可能としているのは、ペットを受け入れないことで飼い主である避難者が避難できないということがないように、という目的が根底にある。実際、避難所ではペットのにおいや鳴き声に苦情があるため、ペット連れの被災者が車中泊や損壊した自宅に留まるケースも相次いだことから、今後は飼い主への防災知識の普及啓発をするとともに、ペット同行可の避難所の明示化が必要と考える。

考 察

常日頃から、大規模地震が発生した際の避難所における要配慮者への対応を危惧しているところであるが、熊本地震では、「高齢者が物資配給の列に並べなかった」、「妊産婦が水をもらうのに3時間並んだ」、「乳幼児用の食べ物がなく赤ちゃんせんべいをふやかして食べさせた」というようなことが実際に起こったとお聞きし、混乱の中で、職員の立ち回りに余裕もない中、要配慮者がいっそう苦しい状況に置かれることを思い知らされた。

また、一次避難所でのスクリーニング・トリアージ、施設とのマッチングという流れがスムーズにはいけばよいが、聞き取りが不十分で受入側が対応に苦慮することや、施設自身が被災して福祉避難所として開設できないという状況、

スタッフが被災してマンパワーが足りず本来の利用者以外の人の対応まで手が回らないという事態に、大規模地震における施設側の対応の限界も考慮しておかなければならないと言える。

ただ、この度の視察でお聞きした内容を参考に、一定の想定をすることで対処できることが多くあると思われるので、平時から施設と関係性を構築し、災害時の柔軟な対応の確認や被災自治体の教訓に即したマニュアル整備をすすめ、研修や訓練を重ねていく必要があると感じた。

次に、ペット同伴避難については、熊本地震の際、ペット連れの被災者が、においや鳴き声への苦情をきらって車中泊や損壊した自宅に留まるケースが相次いだとのこと。ペットを大切な家族の一員とする避難者がいる一方で、アレルギーや動物が苦手な避難者もいるため、居住空間を分けることは不可欠である。本市の場合も、避難所ではペットスペースを離れたところに設置することになっているが、ペット同伴ができることを知らずに被災者が避難所を避けてしまうという同様のことが起こる懸念があるため、各避難所にペット同伴ができることの明示化が課題となる。

また、熊本市では、九州動物学院と水前寺陸上競技場をペット同伴避難所として開設でき、平時から熊本県獣医師会や畜産農業協同組合、民間企業と協定を結んでおられることから、臨機応変な支援体制の構築が可能となり、本市も参考にすべき点が多々あると考える。

日本では、ペットは法律上「モノ扱い」となってしまうが、「コンパニオンアニマル」といわれるようにペットは家族という理解が進んでいることを踏まえ、行政は避難所におけるペットスペースや物資の確保、関係団体との連携、そして、飼い主側のペットを守るための防災知識や準備の周知啓発をすすめ、ペット同伴避難のニーズに取り組んでいく必要があると強く感じた。

最後に、印象的だったのは「大規模災害の経験」があるからこそ、平時からの防災意識の重要性や対応方法の大切さを、職員や地域の方がしっかりと自覚されているということであった。「記憶にあるうちに！」という意識の下、地域防災計画やマニュアルを改訂し、4/16を「熊本地震の日」として、防災士養成講座等の研修を行い、その知識を地域に還元し、訓練を重ねるといった活動を積極的に行われている。そういった平時からの体制づくりで、いざというときに効果的な避難所運営力が発揮できるといえる。

今回のお話を伺い、本市は、近年にこのような大規模地震の経験がないため、想定外のことが次々と発生するような、真に差し迫った危機意識の感覚を持つことがなかなか難しい。しかし、起こってからでは遅い。「明日は我が身」と捉え、さまざまな立場にある市民の実情を踏まえた実効性のある危機管理対応を、平時から準備しておくことが必要と痛感した。

◎令和6年5月14日（火）熊本県荒尾市

- 視察（研修）場所 : 荒尾市役所
- 視察（研修）案件 : デジタルヘルスケアによる健康寿命延伸の取組について

視察（研修）内容

荒尾市は熊本県の西北端に位置し、北は福岡県大牟田市、西は有明海を隔てて長崎県および佐賀県を望み、南は長洲町、東は南関町、玉名市に接し、九州のほぼ中心に位置する。

かつては石炭産業を基幹産業としていたが、国内炭生産の縮小に伴う炭鉱の閉山後は、「石炭のまち」から「緑と賑わいのある観光・商業・文化都市」への脱皮を掲げ、レジャーやショッピングセンター建設等のソフト産業への転換を進めるとともに、炭鉱住宅跡地を活用した宅地造成等により魅力ある定住空間を創出している。自然環境と都市機能がバランスよく整っており、通学や通勤のしやすさといった居住地としての「暮らしやすさ」を強みに、「暮らしたいまち 日本一」という目標を掲げている。

人口は、49,411人（24,083世帯）＜令和6年4月30日時点＞、市域の総面積は、57.37km²である。

荒尾市は、国土交通省のスマートシティモデル事業「先行モデルプロジェクト」に選定されており、官民連携により設立された「あらおスマートシティ推進協議会」（2019～）による「あらおウェルビーイングスマートシティ実行計画」に基づき、ヘルスケア、エネルギー、モビリティ、防災・見守り、データ活用等さまざまな分野での地域サービス向上を推進している。

今般、視察項目となったのは当該ヘルスケア部門の一環として、バイオ技術やデジタル技術を活用して、市民の健康への気づきを与え、健康的な生活習慣へと変容を促し、ウェルビーイング（心身ともに健康で幸せな状態）向上を目指すという目的のもと実施される「フォーネスビジュアル検査」と「デジタル健康手帳」という取組である。

まず、フォーネスビジュアル検査についてであるが、こちらは国民健康保険被保険者（特定健診の結果が良くなかった方）を対象とするもので、少量の血液を採取し、約7,000種類のタンパク質を複合的に解析する世界初の技術であり、脳卒中や心筋梗塞、肺がんや認知症など、将来の疾病のリスク予測と現在の体の状態を受診者に提供し、その後、継続的な保健指導やアプリによる管理を行うものである。

「デジタル健康手帳」は通院や服薬、日々の健康状態、家族の医療情報の管理、マイナポータルとの連携による過去の健診や予防接種情報の管理、遠方に

住む家族の見守りといったツールが活用できるWEBサービスである。(荒尾市と荒尾市医師会、熊本大学が共同で開発したもので、令和6年度交付金でアプリ化を目指すことになっている)

ウェルビーイング向上の取組の発端となったのは、全国平均を上回る医療給付費が、県内一人当たり、後期高齢者医療でワースト1、国民健康保険でワースト1となったことであった。「炭鉱のまち」であったことから肉体労働者の占める割合が高く、濃い味付けが好きな人が多いことに加え、市内に医療機関数が多く、受診しやすい環境にあるという地域特性が背景にある。

荒尾市の高齢化率は2024年1月現在で36.59%と、3人に一人以上が高齢者であり、この先の人口減少により、国保の被保険者数も減少し保険料の徴収額が減る一方、高齢者の割合が増えて医療費がますます上がっていくことが明白だった。

そのような危機感から、健康で長生きできる仕組みづくりや医療・介護給付費の増加抑制など市の財政健全化に向けたモデル構築に向け、様々なプロジェクトを開始することになった。2019年5月、全国に先駆け、国交省のスマートシティモデル事業に選定されたことで、民間企業(NECやドコモ等)とコンソーシアムを組み、令和2年度からは、映った人の体調がわかるウェルビーイングミラーやウェアラブルデバイスによる血流等のセンシングの実証実験を実施、令和4年度には、フォーネスビジュアル検査を市民100名限定で実証実験を行い、好意的な評価を得たことから令和5年度にはその実装に至ることになる。

保健指導等の生活習慣改善プログラムを含めたフォーネスビジュアル検査の取組にかかる費用(一人当たり約5万円)は市の単費負担となるが、デジタル健康手帳含めた全体のヘルスケア事業は、デジタル田園都市国家構想推進交付金の対象となっており、1/2補助を踏まえると45~50%程度を交付金でまかなえている状況である。令和5年度初年度導入においては、デジタル田園都市国家構想交付金の「デジタル実装TYPE1」の枠組みで2億円の予算規模、令和6~8年度の3年間は「地方創生推進タイプ(横展開型)」として毎年1億4千万円を上限(事業費ベース)に取組を展開する予定となっている。

特筆すべきは、フォーネスビジュアル検査の手ごたえである。令和5年度実装においては、1500人に検査の案内状を送り、先着200人の予約が2~3日で埋まったという経過があり、検査結果(郵送・手渡し)をみて、保健指導のコンシェルジュ面談を1日でも早く受けたいという声が多かった。当検査は「〇年以内に△△がんを発症する可能性が◇%」という表示で検査結果を出すことになっており、本人の健康意識に大きな気づきを与えることができるものとなっていると言える。

デジタル実装ということで始まったばかりであるものの、今後、何もしなけ

れば増大していく医療給付費を年20億円程度抑えることができると見込んでおり（市負担分としては1億円）、3年かけてエビデンスを集め、市単費になった際に費用対効果が見合った事業かを検証していくこととなる。また、検査・解析等の事業主体である企業側でも、学術研究的な裏付けをとり、荒尾市をフィールドに全国展開していけるよう、費用的な面で努力していくと考えられる。

考 察

本市では、コミュニティセンターでの体力測定会や耳活フィットネス等、さまざまな健康づくり事業を取り入れ、健康寿命延伸に力を入れているところであるが、荒尾市におけるヘルスケア事業については、市全体のスマートシティプロジェクトの一環として、市と医療機関、大学、企業等がしっかりと連携し、最先端のバイオ技術やデジタル技術を駆使し、将来的に実効性がある事業を着実に取り組んでおられると感じた。

究極の目的は医療給付費・介護給付費抑制であるが、驚いたのはそれを達成するために「市民の健康意識を変える」という大胆な発想をされたことである。

多くの人にとって、すでに確立された生活習慣を変えることは難しい。「きっと自分の体は大丈夫」という根拠のない自信により、特定健診の受診率も低くなり、受診して結果が良くなかったとしても放置する方が圧倒的に多いように思われる。

しかし、今回お聞きしたフォーネスビジュアス検査では「〇年以内に□□がん発症の可能性が△%」という表記で表され、その後、保健指導等サービスの予約がすぐ埋まったということで、人は危機感を刺激されると主体的に行動するものなのかと大変興味深い話であった。

また、デジタル健康手帳の取組においても、通院・服薬や健診・予防接種情報の管理から家族の見守りまで、幅広いサービスがスマホひとつで完結し、自分と家族の健康を可視化できるという多様性に、スマートシティ実装への高いポテンシャルを感じた。今後母子手帳や介護情報まで拡張予定とのことで、ますます市民の生活に不可欠なサービスになっていくのではないかと考える。

荒尾市の場合、従前からNECとタッグを組み、ヘルスケアの取組を進めてこられ、専門的な視点での荒尾市の実情に応じた事業設計で、国への交付金申請の際にも十分な説得力をもって採択いただいたということで、企業との連携は財政的な場面でも重要な結果をもたらすものと感じた。

今後、本市においてもますます高齢化が進むと考えられ、医療給付費・介護給付費の適正化は喫緊の課題となると思われる。今回の視察研修をきっかけに、財政面でも大きな効果を生む健康寿命延伸の取組をさらに前進させていきたいという強い思いを持った。