

○重永参事官 それでは、マイクテストの関係で定刻から少し遅れましたけれども、ただいまから「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」の第 1 回会議を開会いたします。

委員の皆様におかれましては、御多忙の中、御出席いただき、誠にありがとうございます。

私は、内閣府防災担当の重永でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

本日は、新型コロナウイルス感染症の現下の状況を踏まえまして、オンラインによる会議形式を取らせていただいております。ハウリング防止のため、御発言する場合以外はマイクをミュートにさせていただき、また、イヤホンの着用をお願いいたします。

それでは、まず会議の開会に当たりまして、今井政務官より御挨拶を申し上げます。

○今井大臣政務官 本日は、御多用のところ、本サブワーキンググループに御出席を賜り、誠にありがとうございます。

昨年の台風第 19 号においては、自宅での死者 34 名のうち、65 歳以上の高齢者が約 79%、障害のある方の避難が適切になされなかった事例があり、要配慮者の避難に課題があることが明らかになりました。

政府としても、昨年度、ワーキンググループを開催して検討を行ってまいりましたが、高齢者や障害者等の方々安心して確実に避難できるための仕組みの構築に向けて、避難行動要支援者名簿や個別計画、地区防災計画等の制度に関し、今年度も引き続き検討を行うこととなりました。

本サブワーキンググループには、委員として昨年度のワーキンググループから引き続き御参画いただく皆様に加え、地方自治体や障害当事者団体、福祉関係者団体等、様々な立場の専門家の方々をお迎えすることができ、この機会に皆様の貴重な御意見をいただければと思います。

また、この会合の場において、自治体で高齢者や障害者等の避難支援に取り組んでこられた方、当事者の方、地域で高齢者の介護や障害者福祉に御尽力されてきた方などから、御自身の御体験に基づいた意見をお伺いするヒアリングの機会を設けていると聞いており、こうした現場の声を踏まえた厚みのある検討になることを期待しております。

委員の皆様におかれましては、何とぞ忌憚（きたん）のない御意見、そして活発な御議論を賜りますようお願いを申し上げます、私からの御挨拶とさせていただきます。よろしくお願いいたします。

○重永参事官 続きまして、本サブワーキンググループの座長をお願いしております跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授の鍵屋一座長より、御挨拶をお願いいたします。

○鍵屋座長 どうも皆様、こんにちは。

田中淳先生を始め高名な先生方がいらっしゃる中で、誠に恐縮でございますが、御指名でございますので、座長を務めさせていただきます鍵屋一でございます。一言御挨拶を申

し上げます。

高齢者、障害者等の避難支援に関しまして本格的に議論が始まったのは、平成 16 年の「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」でございました。座長の廣井脩先生は、奥尻島の津波災害、阪神・淡路大震災、そして平成 16 年の五十嵐川、刈谷田川の災害で多くの高齢者が亡くなったことを聞かれまして、災害時要援護者の方々に対する対策を本格的かつ具体的に考えなければならない、そのためのガイドライン、マニュアルをつくるのが検討会の大きな仕事であると述べられておりました。

しかし、その後、東日本大震災でやはり多くの高齢者、障害者等が犠牲になり、熊本地震では災害関連死が直接死の 4 倍以上に上り、その約 8 割が高齢者でありました。また、西日本豪雨災害、東日本台風災害でも、高齢者、障害者の方が亡くなっておられます。

これまでの高齢者・障害者等避難支援の検討会での提言を土台に、実務上の課題を総点検し、具体的で実効性が高く、どの自治体にも取り組める制度設計が求められております。

幸い、兵庫県、別府市を始め全国各地で、一灯照隅の先進的な取組が行われています。これらに学び、全国津々浦々に、地域特性を行かしつつ水平展開し、万灯照国の社会づくりに貢献するというのが本サブワーキングの使命ではないかと考えております。

災害は弱いものいじめという社会に決別し、平時にも災害時にも誰一人取り残さない社会を目指して、委員各位、内閣府を始め各省庁、そして全国自治体の御協力を切にお願いいたします。

ありがとうございました。

○重永参事官 どうもありがとうございました。

続きまして、本サブワーキンググループの委員の皆様の御紹介でございますけれども、事前に配付しております委員一覧で御紹介に代えさせていただきます。

委員の皆様におかれましては、どうぞよろしく願いいたします。

それでは、マスコミの方はここで御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○重永参事官 議事に入ります前に、青柳政策統括官から一言お願いいたします。

○青柳政策統括官 政策統括官の青柳でございます。実務担当からの一言ということでございますけれども、今回のサブワーキンググループは高齢者の避難に関するものということでございますけれども、先般のワーキングの際にも申し上げましたけれども、来年の災害対策基本法の改正を視野に入れてということでございましたので、今年の夏、8月から9月ぐらいにかけて少し方向性が見える形にしていきたいと思っておりますけれども、このテーマはなかなか一朝一夕に解決できるようなものでもございませんので、災害対策基本法の改正についても、ある意味では第一弾目ということになる可能性もございます。

引き続き様々な検討をしていくということになるかと思っておりますけれども、今年に限らず来年以降もというぐらいの気持ちでしっかり取り組んでいきたいと思っておりますので、先生方にはまた御指導をよろしくお願いしたいと思います。

私からは以上です。

○重永参事官 会議、議事要旨、議事録及び配付資料の公開について申し上げます。

事前に事務局より確認させていただいておりますけれども、会議は原則非公開とさせていただきます。議事要旨につきましては、議論の要点のみを記載したものを事務局で作成し、鍵屋座長に御確認いただいた後に速やかに公表させていただきます。また、議事録につきましては、委員の皆様にご確認いただいた後に、発言者の名前も記載した上で、できる限り速やかに公表させていただきます。資料につきましては、基本的に公開することとしたいと考えておりますけれども、権利関係などの問題がある場合は委員への配付のみとさせていただきます。

最後に、本日はオンラインによる会議形式を取っておりますので、特に指名がない限り、発言される場合は、スカイプ内のチャット機能を利用し、発言ありの旨を入力いただき、指名を受けた上で御発言をお願いいたします。

それでは、ここからは進行を鍵屋座長にお願いしたいと思います。

座長、よろしくお願いたします。

○鍵屋座長 どうもありがとうございました。

それでは、早速議事に入ります。

本日は、昨年度の「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」による報告を踏まえ、今後の高齢者等の避難の在り方に関する課題や論点、検討の方向性について議論をしていきたいと考えております。

まずは、事務局から資料1と資料2について御説明をお願いいたします。

○近藤（事務局） それでは、事務局の近藤より、資料1、資料2について御説明させていただきます。

まずは、お手元に資料1を御用意ください。本サブワーキンググループは、令和元年台風19号を受けて開催されたワーキンググループに引き続き開催されます。

資料の1ページ目、「本サブワーキンググループの開催の経緯・目的」という資料でございますが、こちらの資料は令和元年台風19号において検討された項目としまして、大きく制度的な検討を要するものとして、避難情報、高齢者等の避難、広域避難等について引き続き議論を要するというので、今回のサブワーキンググループを開催するというので設置されているものでございます。

2ページに進んでいただけますでしょうか。令和2年度は検討体制を引き続き置くということで、今回の令和元年台風19号サブワーキンググループは、避難情報や広域避難、大きくその2点を扱うサブワーキンググループとして開催しているものが1つ。右側、本サブワーキンググループについては、高齢者等の避難に関するサブワーキンググループということで、今回、6月19日が第1回ということで開催させていただいているものでございます。

それでは、資料2の御説明に移らせていただきます。本資料につきましては、今回の検

討会において論点提示として事務局で御用意した資料になります。

資料の下側にページ数を振っておりますが、3ページに進んでいただけますでしょうか。本サブワーキンググループにおいて目指すものとしては、近年、頻発いたします豪雨災害について高齢者や障害者等の方々に被害が集中している、そうした観点から改めて確実に避難できるため仕組みの構築、こうしたものを目指した本サブワーキンググループの目的となっております。

資料の5ページに進んでいただけますでしょうか。こちらでは、高齢者等の避難に関する制度的変遷のこれまでの議論を整理させていただきました。大きく、災害対策基本法の制定が1961年に行われてから、災害弱者という言葉が使われ始めた昭和60年代頃から、こうした災害において被害が集中する高齢者や障害者等の方々の避難の実効性の確保という形で検討が進められてまいりました。平成16年には、一連の風水害。受けてガイドラインを作成。東日本大震災を受けて災害対策基本法の改正が行われ、現在の避難行動要支援者名簿をはじめとする制度が創設されたところでございます。

続きまして、資料の9ページに進んでいただけますでしょうか。令和元年台風19号等での議論を整理させていただいております。大きく、名簿の活用や個別計画の策定、地区防災計画の活用といった観点から課題の指摘があったところでございました。

こうした3点の大きなテーマを基に、今回の制度検討に当たっての論点整理ということで、次の資料において説明させていただきます。

続きまして、資料の13ページにおきましては、今回の避難行動要支援者名簿、個別計画、地区防災計画といった3点の視点を更に今回の検討項目ということで整理させていただきまして、今回の検討対象としては、要支援者名簿に関する検討、個別計画に関する検討、福祉避難所等に関する検討、地区防災計画に関する検討ということで、4点の視点を挙げさせていただいております。

この点につきましては、まず名簿に関する検討として、名簿の範囲の整理という観点から、名簿には自力で避難可能な方も載っているのではないかとといった形の指摘がサブワーキンググループの前のワーキンググループにおいて行われたところでございますが、そうした観点から、名簿の役割とは何だったのか、はたまた名簿に掲載された者、真（しん）に支援を要する者、そうした方々の整理という観点で、名簿の範囲の整理の観点を議論していくのではないかとということで進めさせていただいております。

続きまして、資料の16ページからは個々の論点を整理してまいります。

まずは、名簿の範囲の整理ということで、名簿の作成については避難支援や安否の確認、災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする名簿ということで、避難行動要支援者名簿の作成が義務づけられたところでございました。

策定率といたしましては、1,720団体（98.9%）という団体において策定されているものの、その範囲については、取組指針において整理されているものがございます。

17ページに進んでいただけますでしょうか。災対法上の定義としては、要配慮者、避難行

動要支援者という形の定義があるところがございますが、要配慮者は高齢者、障害者、乳幼児、特に配慮を要する者。そのうち、避難行動という点に注目いたしまして、その点で特に支援を要する者ということでの避難行動要支援者というものが定義づけされたところでありました。

取組指針においては、2段目、避難行動要支援者の範囲の考え方ということで、情報の取得能力や判断能力という観点から整理するといったところでもございましたが、取組指針に示されているのは要件例ということで、A市が整理されていたもの。こういった形で基準としては明確な基準が整理されていないところもございました。

そうした点で、掲載要件の現状として、18ページに進んでいただけますでしょうか。市町村においては、市町村における要件例として身体障害者や要介護認定といった福祉的な指標を用いて掲載基準を決めている市町村がある一方、65歳以上の者や65歳以上の者のみの世帯、そういった形で年齢といった区切りを要件として設定しているような自治体もございます。そういった中で、年齢のみで載っているような方については、避難行動の実態を踏まえた掲載とはなっておらず、自力での避難が可能な者も入っているような現状があるところがございます。

20ページに進んでいただけますでしょうか。以上のような観点を踏まえまして、避難行動要支援者名簿の範囲の整理といたしまして、課題の設定、改めて避難行動要支援者の範囲について整理し、支援対象を明確にすることについて検討する必要があるのではないかと。こういった形でポツを4つ用意させていただいておりますけれども、名簿の役割とは何だったか。こちらの方では、名簿との関係で、避難支援や安否確認、生命や身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎として、この目的との関係では、対象者を広く掲載しておくべきものか、真に避難支援を要する者に絞って掲載されるべきものか、そういった観点を整理が必要ではないかということで、論点案として提示させていただいております。

続きまして、個別計画のお話についてです。資料29ページ以降に進んでいただけますでしょうか。資料29ページでは、個別計画の基礎資料としまして、個別計画とは避難行動要支援者一人一人に合わせた避難支援等に関する計画。制度的な位置づけとしては、法的に位置づけられているようなものではありませんが、取組指針において、市町村が具体的に打合せを行いながら個別計画を策定することが望まれるということで、策定が望ましいものとして整理されているような状況がございます。

策定状況としては、こちらは全部作成済み、一部作成済みといった観点から考えますと、まだ策定が進んでいないような現状がございます。

31ページでは、参考とする事例としまして別府市や兵庫県の事例を取り上げております。この事例においては、福祉サービスの利用のためのケアプランを作成するといった既存の平時の仕組みから考えまして、その延長でどうやって支援の体制をつくっていくか、そういった観点から取組が進められておりました。専門職であるケアマネジャーや相談支

援員さん、そういった方々の参画の下、本人や家族、地域住民、行政等が連携して個別計画の策定を行う取組として行われていたものでございます。

次の 32 ページですが、こうした種々の取組もあるところ、自治体向けのアンケートを実施いたしました資料でございます。そちらの方では7割の強の自治体で、「真に避難支援を要する者に対しては個別計画の作成を推進すべき」ということで、多くの自治体で個別計画策定の必要性を認識しているものの、確実な避難につながるような仕組みの構築についてはさらなる検討が必要というところと言えるかと考えております。

そうした点を踏まえまして 33 ページ、個別計画の制度的位置づけや福祉専門職に期待する具体的な役割といった観点から、個別計画の制度的な在り方をもう一度こちらの論点案として提示することによりまして、今回の検討を通じて個別計画をどう実効性たらしめるものにしていくか、計画自体を策定することによって確実な避難を可能とする仕組みをどうつくっていくかといった形で論点を整理させていただいております。

まず1つ目、制度的な位置づけや、2つ目、対象者は名簿との関係でどのようにあるべきか。こういった観点で、真に自ら避難することが困難な者について、どのような個別計画の策定、福祉専門職が平時からの仕組みの延長でどういった支援体制をつくっていくかという形での議論を考えております。

資料は 36 ページ以降に進んでいただけますでしょうか。こちらでは、避難先の在り方ということで、福祉避難所等の情報について整理させていただいております。まず、避難所については、法第四十九条の七第1項におきまして指定避難所ということが規定されているものの、福祉避難所については具体的な基準等が施行令であったり、施行規則といったところで整理されているものの、制度的な位置づけであったり、対象者の範囲、はたまた輸送の方法といったところが、現状、運用として自治体における課題が見受けられるということがございます。

その点の資料としまして 37 ページ、福祉避難所の課題として自治体向けのアンケートをとったところでございますが、福祉避難所の収容人数が限られていることや、円滑に福祉避難所に避難させる具体的な仕組みが整っていないことなど、避難行動要支援者を含む要配慮者にとっての避難先の在り方が改めて課題として浮き彫りとなった点がございました。

そういった点を踏まえまして、次の 38 ページですが、要配慮者にとっての避難先の在り方について検討する必要があるのではないかと。1 ポツですが、要配慮者にとっての避難先とはどのようなものであるべきか、福祉避難所の制度的位置づけはどのようなものであるべきか、こういった観点で、要配慮者にとっての避難先、福祉避難所の制度的な位置づけの観点も踏まえまして御議論いただければと考えております。

続きまして、資料の 40 ページ以降に進んでいただけますでしょうか。こちらでは、地区防災計画の在り方ということで、地区防災計画の基礎情報について整理させていただいております。地区防災計画につきましては、地域住民や事業者等が相互支援するための共助

の防災計画ということで、平成 26 年 4 月 1 日に施行されている制度でございますが、こちらについて、令和元年台風第 19 号での実践例として資料右側、地区防災計画の作成例として長沼地区での取組を取り上げさせていただいております。

こちらでは、住民同士で声を掛け合い、早期避難を実現したということで、地区防災計画の策定を通じ地域で避難を考える、要配慮者を含む高齢者ごとの担当を決めているような、そうした事前の取組が避難の実効性を高めていたといった点が令和元年台風 19 号の取組として実証されていたところでございます。

そうした地区防災計画の地域での避難を考えるツールとしての有効性を踏まえつつ、今回の議論としては、資料 43 ページにおきまして、まずは地区防災計画といったものを避難行動要支援者名簿や個別計画、地区防災計画、それぞれの連携の在り方について整理するべきではないか。こうした観点では、要配慮者を含む避難行動要支援者や要配慮者といった観点の個別計画の策定と、エリアでの取組としての地区防災計画の取組をどのように今後進めていくか、役割分担であったり、整理の視点というのが必要ではないかということで、論点案として提示しているものでございます。

また、課題②でございますが、地区防災計画の策定促進に向けて、計画の作成主体である地区の住民等を支援する、そうした仕組みが必要ではないかということでございまして、人材やノウハウ面で支援する仕組みについての検討が必要ではないかということで論点案を提示しております。

それでは、資料 44 ページに進みまして、ここまでで避難行動要支援者名簿や個別計画、福祉避難所等に関する検討、地区防災計画といった 4 つの視点を提示してまいりましたが、これらについて今後の検討の際には、右側、制度改正等が必要な事項については 8 月末をめどに一定の結論ということがございますが、こうした議論が進められている中では、論点がかかなり多岐にわたるといえるのがございます。そうした観点を、制度改正にまつわるようなものを重点的に、夏までのめどということで御議論いただきまして、一定の方向性を出していただいた上で、それを受けました運用の詳細については引き続き議論していく、そうした流れを考えているところでございます。

資料 45 ページ以降ですが、こちらは別府市や兵庫県での取組を紹介する、この後のヒアリングに通じる資料となっておりますので、説明は割愛させていただきます。

○鍵屋座長 ありがとうございます。

では、議事の途中ではありますけれども、この後、阪本委員は用務がおありとのことで、先に一言お願いします。

○阪本委員 皆さん、こんにちは。兵庫県立大学の阪本です。お時間をどうもありがとうございます。

今回のテーマはいずれも重要な議論だと思いますし、それぞれを議論していても時間がかかるテーマだと思うのですが、この 4 つのテーマを同時に出していただいたことというのもやはり重要で、それぞれのテーマ間の相互連携をどうやってとっていくのかというの

が課題になってくると思います。

私が、お伝えしたい点は3点あります。1点目は避難行動要支援者名簿についてですが、災害対策基本法の改定によって、避難行動要支援者の情報を把握することの大切さが明示されたことは大変意義が高かったと思います。その一方で、名簿を作成するだけではなくて、本来ならば名簿を通した支援体制をつくらなければならなかったはずなのですが、そこができていないことを昨年の豪雨災害を見ていると感じます。その課題がどこにあるのかを、しっかりこのワーキングで明示していく必要があると思います。

2点目ですが、避難行動要支援者という話をしていると、支援される側に話の焦点が行きがちだと思うのですが、誰が支援をするのか、支援をする人をどのように確保していくのかという議論も進めていかなければいけないと思います。

平成30年7月豪雨で被災した倉敷市の真備町岡田地区の方と話をしていたときに、名簿に記載されていた要支援者が180名、それに対して支援する民生委員の人は6名しかいなかった。電話をかけるだけで精いっぱいだったというお話もありました。支援者を十分に確保しないと難しい。今回議論に上がっている「真に避難支援を必要とする人」が果たして誰なのか、そこへの絞り込みが名簿作成だけでできているのか、こういう議論も必要だと思います。

最後、3点目ですが、避難行動要支援者名簿の作成が法律で定められたことによって、その前にあった災害時要援護者支援名簿との重複が見られたり、あるいは別々のものとして取り扱っていたりと二重の体制となってしまう自治体が幾つかあります。そのため、今の避難行動要支援者名簿を活用した支援体制とそれ以前の体制をどうすみ分けていくのか、あるいは一本化させていくかという議論が必要になると思います。

お時間、ありがとうございました。私の方は以上です。

○鍵屋座長 阪本委員、ありがとうございました。

それでは、阪本委員、この後退室される際にはチャット機能で「退席します」と入力していただければ結構でございます。

今井政務官におかれましては、政務の御都合上、ここで御退席となります。ありがとうございます。

続きまして、別府市と兵庫県、丹波篠山市から、個別計画の検討に際して参考とするべき事例の紹介をいただきます。

最初に、別府市から資料3に基づき御紹介をお願いいたします。

○田辺氏 別府市の防災危機管理課長の田辺です。よろしく申し上げます。

それでは、資料3の「『別府市におけるインクルーシブ防災事業』について」、資料2ページお願いします。

「別府市におけるインクルーシブ防災事業」について、取組が始まった経過を御説明します。災害時要援護者の防災の取組は、市というよりも障害のある人からの声が出発点になっています。きっかけは2007年、別府で群発地震、マンション火災事故があり、障がい

のある方が不安を抱える中、自分達の問題と受け止め、行動を開始したのが、障害のある人たちがつくる団体で、この団体には弁護士の方、大学の先生等、いろいろな職種の方が入られているのですが、その団体名が「福祉フォーラム in 別府速見実行委員会」といいます。以下、「フォーラム実行委員会」としますが、フォーラム実行委員会につきましては行政と協働を重視した取組を続けていただいで、別府市が障害の差別をなくす条例を 2014 年に制定する際も御協力いただいでいる。その条例の中には、防災に関する合理的配慮の部分を取り組んでいただいでいます。

実際、別府市とフォーラム実行委員会が行っているインクルーシブ防災事業は、平成 28 年度から平成 30 年度の 3 年間は、日本財団の助成を福祉フォーラムが受けて実施しています。平成 31 年度からは、別府市が単独事業として引き継いで、今年度で 5 年目を迎えます。

次の 3 ページをお願いします。これまでの取組ですが、キャッチフレーズとしては地元の自治会がつくった「みんなが助かるために」で、事業の目的としては、災害時の要配慮者を地域で守る仕組みをつくれなにか、障害者等のインクルーシブ防災の実現を目指すとしています。

具体的な目標と事業内容は 1～8 であります。今回、別府市が取り上げられている分に関しましては、2 番の「関係機関を含めた要配慮者の個別避難計画の作成」というものが主になると思うのですが、ここに行き着くまでには、1 番の要配慮者支援の仕組みづくりの理解を地元関係者にしていただかないと進められないというところです。

2 番は、その関係者を含めた要配慮者の周りの方を巻き込んだ個別避難計画の作成です。主に福祉関係者の協力による災害時のケアプランの作成になります。作成に当たりましては、研修会を開いて、地元とも話して、本人とも話して個別計画を作成することになります。これは後で、次ページで簡単に説明します。

3 番ですが、地域で要配慮者に参加していただきながら避難訓練、避難所運営訓練をやる。障害当事者としてもそういった問題を考えていただくために、障害者は身体障害であったり、精神障害であったり、いろいろな障害をお持ちの方がいらっしゃいますので、当事者間の緩やかなネットワークの構築が必要ではないか、情報の共有が必要ではないかという取組も始めています。

5 番ですが、市民、行政、専門家、大学の先生が連携した仕組みづくりの理解と、連携した取組ができないかということでもがいているところです。

6 番は、推進するための関係者への研修。福祉事業所等、災害時の BCP 自体の作成が進んでいない部分も多くありますので、そういったところから、災害時、自分の施設自体を継続するために、どういったところのことを押さえておかないと入所者の方を守れないのか、サービスする方を守れないかというところを御理解いただく。

7 番は、こういった関係者を繋ぐ人材の育成。

8 番は、活動記録を残して、多くの方、団体に広く事業への理解を求めるための報告書・

映像の作成・報告会の実施をしているところです。

4ページをお願いします。皆さんに先ほどご説明あった資料の中では46ページの方に細かい部分が載っておりますが、それを簡単にしたのが同志社の立木先生が作成した、両方とも立木先生の作成ですが、こちらを使わせていただきます。

簡単に言いますと、当事者自体の防災リテラシーとして、御本人自体がどういった資源を持っていて、備えがどうあって、行動自体をどうすればいいのか、それに備えるため自分は何をすればいいのかというところを出発点として御自身に理解いただく。

次に、地域力アセスメントで、平時にこの人は何に頼ってサービスを受けて生活しているのか、また周りにどういった資源があるのか、自治会等、そういったところとどういうふうにつながられるのか、災害時についてはそういったものがどう使えるのかをアセスメントする。

ステップ3で、その出てきた部分を御本人に合わせて調整するということです。災害時にどう動けばいいかということに関係者とともに災害時ケアプランをつくって、プランの確認と「御本人の情報はこの部分には使わせていただきますよ」ということで、みんなで共有する「個人情報」の同意を御自身からいただきます。これによって当事者の情報を共有できるということにします。

ステップ6で、防災訓練の中にその災害時ケアプランを入れ込んで検証・改善を行うのですが、地元住民と共に行う避難訓練、避難所の運営訓練に当事者に参加いただき行っています。検証につきましては、一人一人、一例一例ごとに福祉関係者などの評価者をつけて、今回はこういうところできていた、できていなかったということの評価させていただきます。訓練後に、地元と関係者とともに、その改善方法はないか評価意見参考に、訓練報告会を開催し協議します。その後、個別計画をもう一回見直してブラッシュアップしていく取組を行っているところです。

次の5ページです。行政内の連携の重要性ということですが、右の方にあります表が、今回の委員である別府市の村野が考えた内容になります。

災害時につきましては、包括支援センターから要支援の方の情報が集まる仕組みができないか。いろいろ問題が出てきた中で、被災者生活支援相談窓口が多岐にわたって相談を一か所で受ける体制が取れないか、子供とかボランティア、ライフライン、旅行者、保護関係、医療、自主防災組織、高齢者、障害者、外国人についてなど、様々な相談が想定されます。

そうなりますと、関係機関、最初からこういう体制で窓口を開くというような連携が重要なのですが、外の関係機関もありますが、まず左の検討委員会ですが当市役所内の各課の理解も必要なことから、検討委員会を設置しました。大まかに、どこの市役所、役場もあると思うのですけれども、福祉部局、福祉を統括している部署と、高齢者、障害者、児童、生活保護、保健部局で保健医療担当の部署、観光部局で外国人・留学生、こういった要支援の方、それと市の全体の政策企画を考える課、教育に関しましては社会教育関係、

それと学校の防災を考える部署、地域協働としてのまちづくり、自治会を担当している課、それプラス防災部署が入っています。防災が一応事務局のような形で取り回している形になっています。これに福祉フォーラムのメンバーと、アドバイザーとして立木先生を始め入っていただいて御意見をいただく形で行っているのですが、やはり今、実際難しいのが、防災のことは防災で考えることの意識があり。ほかの部局はなかなか自身の問題として考えにくい。会議についても、自分のところはどうだから次はこうするという意見は、やっ
ていく中でなかなか進んでいかないなというのが、実際の状況で防災部局としては徐々に、時間かけて進めていく必要があると考えています。

防災を考える中で、福祉部門というところが一番難しい。防災は、国も県も、福祉部局が真剣に考えるという流れが来ていないと、災害については防災というような流れが地方自治体では起こっているのかなと思っています。実際にやって、もがいているところです。

最後、6ページ、事業推進し、自治体としての意義ですけれども、良かったこととしましては、(1)は防災を通じたまちづくりの推進で、障がいのある方が実際に訓練に参加していただくと、自治会自体で顔見知りになって、日常的に関わりが持てるようになった。自治会も、そういった普段では付き合いの少ない障がいのある方と一緒に話ができるようになったということで、ここはどちらもウィン・ウィンの形になっているのかなと思います。

(2)要配慮者への理解ということで、避難訓練をするに当たって、地元と話し、当事者、福祉関係者も含めた調整会議により個別計画を作成する中で、要配慮者への配慮が必要なことへの理解は進んだと思います。

(3)福祉事業所等の災害対策ということで、研修会参加により福祉事業所も災害に備える意識が向上したと思います。

(4)広域連携・広域支援ということで、福祉関係者の災害時ケアプランの作成研修や、県内の社協を取り込んだ研修会の参加によって、何かあったら応援する意識、頼りになるなという相互の信頼感にも繋がっているように感じます。

(5)ですが、防災と福祉ということで、防災局の職員の福祉的な問題に対する意識、また知識の向上にはなっていると思います。しかし、自治体の防災局については、消防職員や建設技術の配置が余裕があればされているところではあるのですが、こういった問題全体を考えるのであれば、今後は防災の大きな課題である福祉的防災推進のために、福祉専門の多くの知識を持っている職員の配置がやはり必要ではないかと思っています。

以上で私の方から説明を終わります。

○鍵屋座長 どうもありがとうございました。

非常に印象的なお話をいただきました。5年取り組んでいる別府市で、防災のことはまだ防災でと言われてしまうという、その厳しさというのも改めて認識したところがございます。ありがとうございます。

○田辺氏 それでは、事業に携わっている当事者の五反田さんの方から説明します。

○近藤（事務局） 五反田さんといって、当事者の方が今回来ておられますので、この方からも一言いただきます。

○鍵屋座長 それでは、お願いいたします。

○五反田氏 皆さん、こんにちは。改めまして、現在、福祉フォーラム in 別杵速見実行委員会、先ほどもお話に出てきたと思うのですけれども、防災担当をさせていただいております五反田といいます。今日は貴重なお時間をいただきまして、私の方から、今回、インクルーシブ防災の中で当事者として参加させていただき、どういうふう感じてきたかという部分を一言お話しさせていただきたいと思います。

取組に参加させていただく中で、個別避難計画を作成していくというのはすごく価値のあるものだと思う中で、当事者がふだん、例えばヘルパーを使うとか、そういったサービスを受ける中で計画をつくる相談員さんがいると思うのですけれども、相談員さんは顔が見えるんですね。顔が見える関係というのはすごく大事だというのは一番感じる部分でもありますし、この個別計画を作成する中で、地域とつながれることがすごく大切だなというのを認識しております。

その中で、避難訓練を通すであったり、災害時にどうやって避難するかという話を重ねていたり、そういった協議をする場で当事者がどんどん意見を言える、話をできる場がこれまでなかったように感じます。その中で、このインクルーシブ防災ではそういった場がありますので、そういった部分で当事者として参加する意味もありますし、地域とつながる部分でもすごく大切な取組ではないかと私は感じました。

やはり自分もこの取組に関わる前は、災害についてあまり勉強することもなかったですし、実際に自分も経験することがなかったので、人ごとのように感じていたのですけれども、この取組に参加させていただく中で、自分の住んでいる地域の中をもっともっと知りたいと感じた部分で、やはり地域を知っていく中で、どこに避難場所があるのだろうか、取組をする中で課題がすごく見えてくると思うのですね。なので、当事者としても、自分たちを知ってほしいというのがありますけれども、まずは地域を知っていくこともすごく大切なのではないかと、この取組に参加させていただく中で知ることができました。当事者として支援者としても両方関わる中で、このような意見を発言できる場というのをもっともっと増やしていくことが大切なのではないかと感じています。

その中で私が感じたこととしても、先ほど災害についてなかなか勉強ができていなかったというところがあるのですけれども、そういった災害を学ぶ場というのも今後大事になってくるのではないかなと思いますので、そういった部分で今回別府の取組に参加させていただく中で私が学んだこととして発言させていただきます。

今日はありがとうございました。私からは以上です。

○鍵屋座長 ありがとうございます。

通常であれば、障害者と地域というのはなかなかつながらないし、当事者がいろいろと思いを話す機会もないのですけれども、こういう場があることによって、そういった地域

全体が障害者も含めたインクルーシブな地域づくりに努められているという印象を受けました。ありがとうございます。非常によい事例だなと思いますね。すばらしい。

続きまして、兵庫県及び丹波篠山市から資料4に基づき御紹介をお願いいたします。

○小野山氏 兵庫県の小野山です。パワーポイントの資料をお願いします。

兵庫県防災企画課長の小野山です。よろしくお願いします。

兵庫県が進める防災と福祉の連携促進について、御説明をさせていただきます。今日はありがとうございます。

次のページです。01で、「防災と福祉の連携促進の仕組み」ということであります。上半分がこれまでの体制、仕組みで、下半分が本県が取り組む防災と福祉の連携体制、仕組みであります。

先ほどの別府市さんの取組事例も御参考にさせていただき、立木先生の御指導もいただきながら、本県は防災独自の連携の促進で個別支援計画の策定を促進していくということに取り組んでおります。

上の図ですけれども、これまでは平常時の生活支援といいますのはケアマネ等を中心とする福祉専門職、災害時の避難の支援を自主防という形で、支援の仕組みが分断されておりました。大規模災害のたびに、多くの高齢者や障害者が犠牲となってきたというところでもあります。

そこで、福祉専門職がケアプラン等を作成する際に、自主防が一緒になって個別計画、兵庫県ではこれを個別支援計画と呼んでおりますけれども、併せて作成してみてもどうかと。これによりまして、一つには専門的な知見や個人の特性を踏まえた個別支援計画を策定できるということ。二つ目には、平常時と災害時の支援を連続的に捉えられるようになるということです。これが本県がモデル事業として実施してきた着眼点です。

しかし、福祉専門職というのはプロでありまして、ボランティアでやってくれというわけにはまいりません。そこで、兵庫県は、我々防災部局の方が予算措置を行いまして、個別支援計画の作成報酬として、作成1件につきまして7,000円を支給することにしました。7,000円と申しますのは、個別支援計画の作成にかかる標準作業時間がケアプランの作成に要する時間のおおむね2分の1ということから算出した金額であります。

その次のページですけれども、事業の取組の拡大を図ってきております。兵庫県は41の市町がありますけれども、平成29年度に有志の関係者で勉強会を行いまして、翌30年度から丹波篠山市と播磨町の2市町で、昨年度は36の市町でモデル事業を展開しました。

モデル事業では、各市町において防災と福祉の連携体制を構築するということを目的としまして、県が全額負担という形をとっております。この2年間のモデル事業を通じまして、連携のノウハウというものが構築されまして、計画策定についても一定程度の成果を得られたということで、今年度からはモデル事業ではなく、全市町を対象とする一般施策として取組を拡大しております。市町にも2分の1の負担を求めているところでもあります。

次のページですけれども、事業の標準的な流れであります。大きく3つのフェーズに分

かれまして、第1フェーズが事前準備、第2フェーズがアセスメント、第3フェーズが個別支援計画の策定です。

まず、第1フェーズでは、ステップ1で対象地区・対象者の選定を行います。ステップ2で福祉専門職に対する計画作成のための研修、ステップ3で対象地区の住民を対象とする福祉理解の研修を行います。

第2フェーズのアセスメントにつきましては、ステップ4で当事者力のアセスメント、ステップ5の地域力のアセスメントからなります。当事者力のアセスメントといえますのは、地域の災害リスクの理解度や平常時の備えを評価する。自助では足りない支援のポイントを明確にするということです。地域力のアセスメントといえますのは、避難資機材の準備状況や、日中の若年人口等、地域の支援力を評価するものです。

これらに基づきまして、ステップ6としてケース会議、調整会議を開催しまして、本人と福祉専門職、自主防、地域住民、行政等の関係者が集まりまして、エコマップというものの作成作業を通じまして、個別支援計画を作成する。ステップ7としまして、避難訓練を行いまして作成した計画を検証して、必要に応じて修正を図るということを行っております。

次のページですけれども、計画完成までの役割分担です。調整会議、ケース会議で当事者も参画しまして、関係者が一堂に会して支援のポイント等を協議する。これが一番重要なこととなります。福祉専門職は、ふだん使用している居宅サービス計画書に災害時の支援項目欄を設けまして、支援のポイントを記載する。これに基づいて福祉専門職が協力して、自主防が個別支援計画の様式を仕上げる。最後に、本人が理解、納得した上で署名を行うというものであります。それが計画完成までの役割分担です。

次のページは、昨年度のモデル事業に対する評価でありますけれども、おおむね高い評価をいただいております。特に県内市町の評価ですけれども、計画作成過程で地域の結束力が高まったということで、平常時の見守り強化にもつながった、2つ目に高齢者・障害者自身の防災力・防災意識の向上につながったという意見がありました。

それから、自主防では、実効性のある計画ができたということがモデル事業の成果ではないかと考えております。

さらに、福祉専門職では、今後の取組方針にもありますけれども、一定の職務経験があれば、研修の受講によって対応ができるという意見を多くいただいております。もっとも、自主防あるいは福祉専門職も共に負担感を感じているところもありますので、できるだけ作業工程を工夫することによって、さらなる効率化も図りたいと思っております。

次のページ、06、令和2年度、今年度の事業の概要です。コロナの影響で本県も大きな影響を受けておまして、対応をしているところでありますけれども、ようやく落ち着いてきましたので、今後、本格的に取組を推進したいと思います。既に説明しましたとおり、今年度から県・市町の一般施策として全41市町で実施を予定しています。特に、浸水予定区域、あるいは災害リスクの高い地域に居住する要介護度の高い独居高齢者や重度の障害

者等を重点的な対象として実施をしたいと思います。

特に、介護保険あるいは障害福祉サービスを使っていない方、セルフ方式でケアプラン等を作成している方をどうカバーしていくかという問題はもちろん残っておりますけれども、まずはこれまで取り組んだ方法で実施したいと考えています。

なお、下の図にもありますように、実施方式ですけれども、兵庫県、人と防災未来センター、兵庫県の社会福祉士会の三者で実行委員会を構成しまして、市町を通じまして、福祉専門職が所属する居宅介護支援事業所等に対して計画の作成報酬を支給することとしております。

次のページですけれども、最後に、兵庫県から国への提案です。個別支援計画の作成率が本県はもとより全国的に伸び悩んでいるという状況がありますけれども、本県では昨年11月に、令和2年度、今年度の国の予算編成に対する提案の中に、住民の避難行動の向上に資するものとして、災対法における個別支援計画作成の義務づけと、計画の介護保険法、障害者総合支援法等における福祉専門職の業務規定上の位置づけと報酬加算の創設について提案させていただきました。

常日頃接しておられるケアマネ等を中心とする福祉専門職の関与によりまして、それから報酬の加算ということで、個別計画の策定がより進むのではないかと考えております。こういうインセンティブをつける、きちっと法定事項として規定するということが重要であると考えております。

次のページは、先ほど申しました福祉専門職対象の防災対応力の向上研修を参考までに掲げております。

次のページですけれども、自主防災組織を対象とした福祉理解研修のプログラミングを掲げております。

以上で説明を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

○鍵屋座長 どうもありがとうございました。

こういう形で福祉専門職を取り入れてどんどん進めているということは、非常に示唆に富む、参考になる取組だったと思います。ありがとうございました。

それでは、次に丹波篠山さん、お願いします。

○松本氏 丹波篠山の松本です。

スライドの2枚目から御説明させていただきます。「災害時要支援者支援の仕組み」ということで、丹波篠山市におきましては見守り台帳というものが平成25年からありました。今、個別計画を進めている前身になるものですが、その対象者も障害者1、2級や、療育手帳A判定、介護保険の認定者につきましては介護3、4、5の方をまず基本として登録いただく。その他、地域の中で高齢や独居の方々、災害時に避難が必要な方々を登録いただくというような内容になっておりました。

これは毎年、自治会長さん、民生委員さんに更新をしてお渡しするというものでして、今年度改めて見直しをするようなことになりまして、ここの登録状況、スライド3枚目に

書かせていただいておりますが、身体障害者手帳や介護認定を受けておられる方につきましては、1,591人中324人ということで、登録率の方も見直し前の去年度が約20%だったのが43.7%まで上がっております。

今言いましたように、この見守り台帳は毎年1回、自治会長さん、民生委員さんに交換をさせていただいていたのですが、その都度、こんな台帳をもらってもどういうふうに使ったらいいのか分からない、近所に住んでいても介護の重たい方はどういうふうに使ったらいいのか分からないというようなことを毎年聞かせていただいております、それもありましたので、今回、県から相談がありました、この個別支援台帳計画をつくっていきましょうということで、モデル事業に参加しました。

次のスライドを見てください。この見守り台帳というものの課題を①から④に書かせていただいております。

この台帳は手挙げ式になっておりますので、本人に登録をしていただくのが難しいという方、特に支援が必要な方々、重度の方々が漏れているということがありました。それから、単身だという理由だけで、別に支援は要らないという方が登録されているということで、見守り台帳の精度に問題があるということもありました。

それから、受け取られる自治会長さん、民生委員さんの中では、個人情報だから、いただいた情報を誰にも言うてはいけないのではないかとということで棚にしまわれていたり、活用方法が分からないということもありました。

それから、この見守り台帳は個別計画と同じく、誰が支援をするのか、どのような支援をするのかという具体的な内容まで書いていくようにはつくっていたのですが、見守り支援者の方がなかなか頼めないということもありました。そういう課題もありましたので、このように個別台帳の計画のところにはケアマネジャーさんに入っていたかどうかということを進めることになりました。

スライドの次を見てください。見守り台帳を生かしていくためには、3つの点が大事になってきます。まずは、福祉専門職の理解ということで、丹波篠山市では特にケアマネジャーさんを中心に理解をしていただく。介護のことについてはプロなのですけれども、防災については今まで認識もなく、本当に災害が起こったとき、台風が来るよというときに、各利用者さんのところに電話をかけたりはしていただいていたので、この人たちだったらやってくれるのではないかとということで、まずケアマネジャーさんの理解を深めるということが大切です。

もう一つは、今度は地域の住民の理解、自治会長さんや民生委員さん、それから利用者さん、当事者にも理解をしていただかないとこの事業は進まないと思いました。もう一つ大事なところです。この2つの部分をつなぐ役割のところを育てていくところが大事だということ、この3つについて今回モデル事業を進めてまいりました。

次のスライドです。まず1番目の福祉専門職（ケアマネジャー等）への理解を進めるというところでは、ケアマネジャーさんに新しいことをやっていただくというような認識で

はなく、ふだんからやっているケアマネジメントと災害時のケアマネジメントが同じ考え方であるということをしかりと理解していただくために、このような今回皆さんの手元に届けさせていただいているような資料を使って説明をさせていただきました。

1回目の研修をしたときに、ケアマネジャーさんからどんなことが不安ですかということを確認しました。それが次のスライドになります。

1つは、本人、家族のアセスメントをする場合に、本人や家族が理解をしてくれるだろうか。それから、ケアマネジャーが利用者さんが住んでおられる地域の実情を知らない。こんなのでできるだろうか。それから、今取り組んでいる介護保険のケアマネジメント、計画作成でも時間がかかるのに、個別の災害時の計画に時間がとてもかかるのではないか。それから、調整会議につきましては、ケアマネジャーはサービス担当者会議という経験を積んでいるのですが、御本人、利用者さんと地域の支援者との調整会議になりますので、そういう場をあまり経験したことがありません。そういうことができるのだろうか。うまく地域の方々に調整とかができるかどうか、理解が得られるかということがケアマネジャーの不安だということを確認しました。

それを終えて、ケアマネジャーを含めた福祉専門職の研修を3回にわたって丁寧に行ってきました。外堀を埋めるというような形で進めています。

資料につきましては、写真の資料を出しておりますので御覧ください。ケアマネジャーの研修の様子を、ここに写真を添付させていただいております。

アセスメントにつきましては、県の研修でも使いました「わたしの身体シート」とか「わたしの生活シート」とかがあるアセスメント、防災帳というものを使って進めていきました。

2つ目の大きな柱、地域住民の理解を進めるところでは、次のスライドにも出しておりますが、4回にわたって地域に入って説明会を丁寧に行ってきました。自治会長さん、民生委員さんだけではなく、自治会の方々にもできるだけ集まっていたいただいて、何を考えていかなければいけないのか、防災リテラシーを高めるところでも丁寧な研修会を行いました。

次の写真のスライドをご覧ください。研修風景の写真を出しております。

次のスライドをお願いします。「災害時ケアプラン（個別支援計画）作成の実際」ということで、丹波篠山市では対象者を4名、協力を得まして進めていきました。書かせていただいているような状況の方です。

最初に、当事者力アセスメントということで、ケアマネジャーさんが本人の防災リテラシーを高めながら、本人に何が必要かということのアセスメントをしていきました。その後、②ではエコマップの作成です。エコマップという形を使いまして、今回、その人にとって必要なこと、できていること、これから取り組んでいくことというような整理の仕方をしました。それが次のスライド、実際のエコマップというものになっています。

ふだんのつながりがこういう状態なのですけれども、災害避難をするに当たってはこう

ということが気になるなということを知りやすくしたものです。結果としては、今後、このエコマップで地域の皆さんに説明していきたいと思っております。

次のスライドをお願いします。個別ケース会議。ここが一番大事なところです。地域の皆さんに集まってきてもらう。ここにはできるだけ本人、家族が参加するということが非常に重要だなということが分かりました。本人の口から困っていること、支援してほしいことを語ってもらう。そこにケアマネジャーが口添えをするという形で、地域の方々と利用者さんをつないでいくような会になります。

このところを、今回はモデル事業でしたので、市の担当者である私の方が司会進行とコーディネートを務めたのですが、今後は市の職員だけでやっていくとマンパワーが足りません。ですので、個別地域ケア会議というものを常日頃からやっています地域包括支援センターの職員、それから地域づくりに関わっている社会福祉協議会の職員にこのコーディネート役を担っていただくのがいいのではないかなということで、常に一緒に動いていきました。

次のスライドを見てください。これが災害時ケアプラン原案の作成ということで、災害時のプランになります。これは県の様式を活用させていただいて、市の方で作りしました。

それを実証する機会として、次のスライド、10月6日に避難訓練を行いました。皆さんで協議した内容を皆さんにお任せをしながら進めていくというところで、要介護5の方が今まで外に出たことがないような方が皆さんの力で車椅子をかついでもらって外に出る。リヤカーに乗って試してみるということを実証していきました。

この個別計画を進めるに当たって大きな柱になります3つ目です。次のスライドです。この絵の関わってもらうケアマネジャーさん、福祉専門職と地域住民をつなぐというところへどのようなものに関わるのかというところです。

それにつきましては、庁舎内の福祉部局、防災部局、それから先ほど言いました社協、地域包括支援センター、ここが一緒に動くということで、同じ方向を向いて進めていくということを丹波篠山市では行っていきました。

次のスライドです。実際にやってみて得られたこと。先ほど県の報告にもありましたが、高齢者やその家族の防災意識が非常に高まったということで、この訓練が終わった後、いろいろな物を利用者の方が準備されたということも聞いています。一人では逃げられないから、自分の電話番号を配っておくのだと配っておられた高齢者もいらっしゃいました。

2番目は、今まで自分は障害があるということをなかなか言いにくかったけれども、地域みんなに伝えないといけないのだとあって、御本人、御家族がオープンになるということを理解していただきました。

それから、地域の皆さんが、この人は介護保険サービスがあるから私らとは違うのだという意識ではなくて、防災の訓練等を通してこれからも地域でつながっていこうよというような仲間意識が深まりました。

それから、やはり計画を立てるだけでなく、実際に避難訓練を行ったことで、今度本当

に実際に起こったときという実効力が高まったということもあります。

ケアマネジャーさんや相談支援専門員さんにつきましては、防災についての関心がすごく高まりました。ですので、今年度、令和2年度におきましても、自ら自主的にケアマネジャーさんが研修をしたいと言っていたいております。行政機関内の連携も深まっています。

最後のスライドになります。個別支援計画作成の課題です。1番は、自助・近所（近助）ということで書かせてもらっていますが、共助・公助の役割の理解と周知が重要ということで、本人・家族の理解がかなり必要であるということと、地域住民の理解も必要です。ケアマネジャーの理解も必要です。みんなが防災意識を持って地域づくりをするのだという意識が必要だなと思います。

2番目には、ケアマネジャーさんと地域の組織をつなぐという仕掛けが必要です。この調整役につきましては、先ほど言いましたように、行政のみが担うのはもう難しいと思いますので、地域包括支援センターや社協さんという人材を活用していきたいと思います。

それから、個別支援計画の対象者につきましても、やはり優先順位をつけていかないと、篠山でも介護認定が重い方は非常にたくさんいらっしゃいますので難しいと思います。ですので、まずはこの人からというような地域で優先順位を考えていくことも大事ではないかと思いました。

それから、災害時ケアマネジメントを生かすには、福祉と防災だけではできないというあたりでは、避難所まで避難をするというだけでは終わりません。ですので、避難所での生活等を考えるためには、防災部局と福祉局だけではなく、避難所運営を担うような部局等の理解も必要だなと思いました。

今回のこの災害時のモデルをさせてもらって、やはり今後進めていかなければと思っていますので、今年度も、コロナのことがありましたけれども、少しずつ前を向いて進んでいこうと今準備をしております。

以上、説明を終わらせていただきます。

○鍵屋座長 どうもありがとうございました。

様々な効果と多くの課題ということですが、恐らく松本さんのような一番熱心な職員を得られるかどうかというのが最大の課題のような気がしますね。いい職員がいると、やはり物は進むなという気が改めていたしました。ありがとうございました。

本サブワーキンググループにおける検討項目としては、避難行動要支援者名簿、個別計画、福祉避難所等、地区防災計画の4つの項目が示されているところです。また、福祉専門職の関与等を通じた個別計画の作成促進の検討において、参考とすべきとされている別府市、兵庫県及び丹波篠山市から取組の紹介をいただきました。

以上を踏まえまして、まずは名簿の順番で各委員に御意見を3分程度でお願いをしたいと思います。ここは幅広に議論を展開したいと思いますので、御自由に意見を言っていたいただければと思います。

最初は、全国社会福祉協議会政策委員会委員の阿部英一さん、お願いいたします。

○阿部英一委員 皆さん、こんにちは。全社協の政策委員会におります阿部と申します。出身は宮城県の東松島市の社会福祉協議会でございます。

ただいま御説明をいただきました別府市さん、兵庫県、あるいは丹波篠山市さんのお話、非常に感銘を受けました。ここまで具体的にやっているのかなと思いました。

それで、私の方から感じたこととございますけれども、今、全国社会福祉協議会といたしましては、地域共生社会の実現に向かって、地域に住む方々が安心して暮らせるよう、住民が抱えるあらゆる生活課題への対応とそれを支える地域のつながりの再構築をめざした取組みを展開しています。日頃のちょっとした心配事や今テーマとなります災害時の課題も含め、包括的に受け止め、解決に向けた支援体制の構築と、地域や住民同士が連携した形の中で支えていくという、互助の仕組みを再構築することを目指しています。

特に、地域共生社会の実現に向かって社会福祉法の改正が行われてきましたが、そこには地域が抱える課題、あるいは個人個人が抱える課題、当然、災害時においてもそれぞれの個人の課題だということと、それから助ける側としても地域の生活課題というふうな両面から検討していかなければならない事項かなと思ってございます。

地元の社会福祉協議会、あるいは市としまして、実はこの要支援者名簿の活用、あるいは名簿登録の内容についてちょっと確認をさせていただきました。確かに名簿はできておりますけれども、御指摘のとおり実態と大きな乖離（かいり）があるというのははっきりしてございます。

我々が社会福祉協議会で、地域包括支援センターとか、あるいは介護事業なんかも展開しておりますけれども、その利用者の方々が挙がっていないとか、あるいは自力で行動できる人の名前まで挙がっている。年齢要件は、東松島の場合は75歳以上の高齢者という定義にしておりますけれども、75歳だからということで皆挙がっているとか、こういったものがあります。

それから、今、お話を伺っている中で特にそうだなと感じたのですけれども、防災の部局と、名簿をつくる福祉部局のそれぞれの役割は、縦割りではあるのですけれども、これを連携した仕組みがきちっとできていないということが大きなネックではないのかなと思います。

福祉の担当部局においては、要は手挙げ方式で希望する者を名簿に挙げてしまう。その段階では実態調査はしないということですね。利用するのは防災サイドでありますけれども、防災サイドも、実際は地域で活動するのは自主防災組織で、そこに名簿を提供する。自主防は、提供していただいた名簿を参考にはするのですけれども、実際の避難行動の対象者は地域によっては別名簿をつくっているという現状の話も聞いてございます。そういったことから、当然名簿をつくる意義は、支援が必要な人を的確に安全な場所に避難をさせるとか、あるいは支援者側と連携した形のプレーをきちっとやっていかないと、名簿をつくる意義がないのではないかと思います。

福祉という立場から申し上げますと、支援を要する方の適切な把握と、支援する側も適切な把握をして、マッチングをうまくとって、そのためには精度の高い名簿づくりとか、今、お話を伺っておりますけれども、ケアマネジャーさんとか福祉の専門職が関わった中で名簿の精度を上げていく。完全なものではないかも分かりませんが、こういった行動がやはり必要なのかなということで再認識をさせていただきました。

福祉の関係部局としましては、前段に申し上げましたけれども、防災と福祉というものがきちっと連携した形の中で、地域がきちっと支えていく、こういった仕組みを福祉サイドから見ていきたいなど。今回のワーキンググループの中で、私どもも一緒に勉強させていただければと思っております。

簡単ではございますけれども、これぐらいにしたいと思っております。よろしくお願ひいたします。

○鍵屋座長 阿部英一さん、ありがとうございました。

役所の名簿があまり役に立たないで、地域が実際に必要な人の名簿を自分たちでつくっているというのは逆にすごいかもしれません。さすが東松島市ですね。ありがとうございます。

続きまして、日本障害フォーラム代表の阿部一彦様、お願ひいたします。

○阿部一彦委員 JDF、日本障害フォーラムの阿部です。当事者団体の立場ということでお話しさせていただきます。また、私の場合は、仙台の当事者団体の代表でもありますので、地域ということは仙台の例も挙げて話させていただきます。

今日お話を伺いまして、とても参考になることが多くありました。災害時のケアプランをつくる過程の中で、五反田さんのお話のように、当事者が地域とつながるということは、私たち当事者にとってとても大事なことだと思います。

また、先ほど東松島市の阿部さんからお話がありましたように、インクルーシブ防災というのは、インクルーシブ社会、地域共生社会と一体的なものなのだなということで、お互いの取組が互いにそれらを高めていくものだとということが確認できました。

そして、今日、兵庫県の小野山さんのお話の中で、個別計画の義務化というお話がありました。私たちの地域で考えると、私たちの場合は災害時要援護者登録制度と言いますけれども、これは震災の前後にもう既にできていたところでした。震災当時にあったのは障害だけの登録で、その後、高齢も一緒になって登録しています。名簿はできていますけれども、その名簿を地域の自治会の方々に配布したところまでは行ってはいますが、個別計画等の取組にはやはり温度差があるのではないかと感じているところです。

そのときには、新聞で行政は地域に丸投げするのかと書かれてしまったので、その辺もせつかくいいシステムなのだけれども、分かりづらくしているのかなと思います。でも、個別計画をつくっているところもあります。ただし、義務化ということになると、地域の方々が主体になるので、それはどうなのかなと思ったけれども、地域の方々が心配するある意味重度の方に関して、福祉分野、相談支援事業所とか、居宅介護支援事業所が関わる

ことによって、それが仕事として関わることになれば安心感も出てくるのかなというの
同時に今学ばせていただいたところです。

そして、今回の4つのテーマですけれども、災害時行動要支援者名簿についても、今、
仙台のことをお話ししましたけれども、いろいろな方々に聞くと、地域によって個別計画
については随分違うのだということを伺っています。好事例を発信することによって、個
別計画についても取り組んでもらえればいいのかということ。

それから、震災のとき、私の当事者団体は3か所福祉避難所を運営しました。また、そ
のときの経験などもお話しさせていただきたいと思います。

それから、地区防災計画というテーマですけれども、仙台は地区防災計画という名称は
使わないで、避難所運営計画とか、地域ごとに計画をつくっていますけれども、地区防災
計画という名称は使わないでいいのかと思ったので、その辺のところも委員の皆さん、
関係の方々からまた教えていただきたいと思います。

最初の話はそういうことで締めさせていただきます。ありがとうございました。

○鍵屋座長 阿部一彦委員、どうもありがとうございました。

インクルーシブ防災、共生社会づくりと、平常時の延長に災害時があるという当事者の
方のお話、大変ありがとうございました。

それでは、東北大学大学院の飯島淳子先生、お願いいたします。

○飯島委員 飯島でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

短く2点申し上げたいと思います。

まず、資料2の43ページに「要支援者名簿、個別計画、地区防災計画の役割分担」とご
ざいます。本日お話を伺った地方公共団体では、この役割分担はすばらしく機能している
と思うのですけれども、ただ、特に地区防災計画は地方公共団体、地域の自治に委ねるべ
き部分もあるだろう。そうしますと、法律でどこまで定めるべきなのか、定めてよいのか
という問題意識は持つておく必要があるのではないかと思います。

地区防災計画は、災害対策基本法42条3項で、住民、事業者が主体となる制度であっ
て、その中で地域づくり、地域防災というふうに作り上げていく。それを要支援者に活用
することはありうるけれども、その在り方は地域によって異なりうるのではないかと思
います。

なお、兵庫県、丹波篠山市のお話を伺いまして、市町村ではなく、県がリードするとい
う制度設計の在り方は興味深く、もう少し勉強させていただきたいと思います。

2点目は、資料2の20ページ、今の続きでもございますけれども、3つ目のポツに、
「名簿に掲載された者＝真に避難支援を要する者＝個別計画を作成すべき者と考えらるべき
か」という論点が提示されています。名簿に掲載された者と個別計画を作成すべき者をリ
ンクさせるか、切り離すかということがあるかと思うのですが、仮に切り離すとしますと、
何のために名簿に掲載するのかについて別の仕組みなり、基準を考えなければいけないの
かもしれません。

真に避難支援を要する者につきまして、基準もですが、誰が真に避難支援を要するかを判断するのかという手続的なルールも分からないところがございます。災害対策基本法 49 条の 10 には「地域防災計画の定めるところにより」とありますので、防災会議であろうと思うのですが、取組指針には関係者、また本人の申出というルートもあり、市町村には限られていません。こうした意味でも、真に必要性があるということを誰が考えるのかという手続ルールをどう設定するのかという問題意識も持っております。

以上でございます。

○鍵屋座長 ありがとうございます。コンパクトに重要な論点を突いていただいたかと思えます。

続きまして、日本医師会の石川委員、お願いいたします。

○石川委員 ありがとうございます。日本医師会の石川でございます。

私は 3.11 から医療支援ということでずっとやってきまして、今日は短い時間ですので、2 点お話をさせていただきます。

1 つは、以前から私どもは、地域包括ケアシステムが全国の地域で進んでおりますけれども、この中での防災対策と避難行動、そういったものをつくってべきだということを言っております。

実際に名簿をつくって動いていくということは大事だということは、今日御発表が随分ありましたので、いいと思うのですがけれども、支援名簿をつくって、また個別計画をつくっても、支援者の状況が変わりますので、それは日々変わっていくものでございます。そうしますと、地域包括ケアシステムの日常の中でのいろいろなモディファイというのが非常に大事になっていくということで考えております。

ですから、私は、支援名簿をまずつくっていただいて、いろいろな地域でもう既に避難訓練をどんどん行っていくということが大事だと思っております。

コロナがあってちょっと遠のいたのですけれども、私は 6 月ぐらいに水害に対しての避難訓練を全国でやるべきだということをずっと主張しておりました。是非、早くこういう名簿を基に避難訓練を実際にやってみて、どこが足りないのかということを考えていくべきだと考えております。

もう一つです。私どもは災害関連死を非常に重視しております、全体的なことと言うと、災害関連死に最も関連するのは、今回はアフターコロナの問題があるので、これはまだ今日はお話ししないということになっておりますけれども、実は避難場所をどこにするかということについては、従来の大きな体育館といったものではなく、もっと細かな、分離できるような避難場所を設置しなければいけないということがアフターコロナの時代の避難所ということと言えます。私たちはそういったことにも注目して今考えておりますので、是非全国的にも、避難場所の配置も含めて、場所も含めて考えていただきたいと考えております。

この 2 点でございます。ありがとうございます。

○鍵屋座長 ありがとうございました。

地域包括ケアシステムと今回の個別計画の連携というのは、非常に重要な観点かと思えます。ありがとうございます。

それでは、東京大学の片田先生、お願いいたします。

○片田委員 片田でございます。

まず、災害時要援護者の方々から非常に多くの犠牲者が出ているという問題は、もう平成 17 年から議論し続けてきているにもかかわらず、今日に至ってなお 7 割を超える方がこういった方々から出ているという問題で、日本の防災の一丁目一番地の問題だと思っております。

今日は、福祉関係の方々とか、この問題の先進事例を幾つか紹介していただいたのですが、一般的にはまだこのレベルには当然達していないわけですね。ここで少し問題の明確化というのか、対象の明確化がやはり重要な問題だと思っております。

概して言うならば、これまで災害時要援護者の問題は、行政には対応の限界があるから、これは共助、地域の仕事だよということで、ある意味地域に対しての丸投げと言っては何ですが、地域に任せる共助の話であるという形になっていたわけですね。

ところが、名簿をつくって民生委員の方にお渡しして、プライバシーの問題があるからコピーをしてはいけないということで、限られた地域の民生委員の方々や防災リーダーの方々が対応に当たられて、対応し切れなくて犠牲者が出てくる、これをずっと繰り返している問題なわけですね。

ここに対しての先進事例を今日は幾つも紹介していただきましたので、その部分はそういう方向で議論すればいいと思うのですが、もう少し一般的な話をするならば、地区防災計画の中での健康加齢者の扱いを地域の防災に返していかなければいけないのではないかと考えています。

いわゆる災害時要援護者の中には、先ほど来議論になっておりますけれども、本当に支援が必要な方と、そうでもなくて健康加齢で年相応に足腰が弱っている方、こういった方々の区分が曖昧になっているわけですね。地域において誰もが年を取っていくわけですので、健康加齢者で、その地域でお助けすれば何とかなる方々については、今日のこの議論ではなく、地区防災計画の中で議論する問題というふうに明確にここで切り分けておくべきだろうと思います。そして、地域にお願いするには、技術的にも責任としても、とてもその荷が重過ぎるという部分については、今日のこの議論に乗っけていく。ここの峻別（しゅんべつ）をしっかりとしなければいけないと思います。

健康加齢者と地区防災計画の話である、誰もがいずれ高齢者になり、誰もが手助けしてもらえるような社会に住むのだという地域の防災のありようということで、地区防災計画の方に議論を明確に分けていくというスタンスが必要だろうと思います。

その一方で、丹波篠山の例なんかは非常に感銘を受けましたけれども、個別計画の部分は、地域の方々をお願いする、共助の力をお願いするというのではなく、しっかり計画

を立てて、そのやり方はそれぞれの地域の実情に合わせればいいと思うのですけれども、責任を持って行政側で対応する。この行政という意味合いはちょっと広めにとっておきますけれども、地域のコミュニティの力にお願いするという曖昧なことではなくて、明確に対象を議論しておく、こういう明確な分けが必要だろうと思います。

いずれにしても、問題の根源みたいなところに、誰が対処するのかが不明確なゾーン、対象者がたくさんいる中で、積極的なところは名簿の中に取り入れてやっているし、そうではないところは名簿すら十分にできていないようなところまで、バラエティーに富んでおりますので、対象の明確化が必要で、健康加齢者は地区防災計画の問題なのだという形で切り分けていくことの必要性を感じました。

以上です。

○鍵屋座長 片田先生、ありがとうございます。先ほどの飯島先生の真に避難行動支援が必要な人は誰なのかという問題とかなり重なった問題意識でお話をいただいたかなと思います。実際にあまり広げ過ぎると実効性がなくなるという課題がございますので、大変貴重な御意見、ありがとうございます。

続きまして、同志社大学の立木先生、お願いいたします。

○立木委員 立木です。

資料6の委員提供資料の29ページを御覧ください。

私は、今日兵庫県から既に報告がありました、昨年度モデル事業として、誰一人取り残さない防災を福祉専門職とともに進めるという取組について、36市町の事業評価をいたしました。そこから、この対策を制度化する上で何が大事なのかということが見えてきましたので、簡単にそこだけに絞ってお話をいたします。

次のページをお願いいたします。36の市町について事業評価をいたしました。横軸が、この取組を7つぐらいのステップに分割して、どのぐらいそこが最終到達点まで行けたのかどうか。行ければ行けるほど、横軸右(+)側の方に評価点を与える尺度上で36の市町をプロットしたものです。

事業進捗度(横軸)を右に行かせる上では何が大事だったか。これは次のスライドでもっと細かく説明しますが、何より当事者の参画を保障したかどうか、でした。

これは、防災の世界ではあまり得意ではないところです。今回、福祉と連携することで、当事者の参画というのは正に福祉マインドの世界ですけれども、福祉マインドを發揮したところほど当事者の参画が得られ、そして事業の進捗が非常にうまくいったということが分かりました。

一方、縦軸は防災マインドの世界で、どれぐらい市町が日頃から住民の防災意識を高めるような努力をされておられたかという軸だと解釈できます。

そして、今回の第一象限、右上にある市町が極めて進捗度が高かったところに当たります。ちなみに、この中のT市というのが先ほど御報告いただいた丹波篠山市に当たるわけですけれども、こういった非常に先進的にうまくやれたところのポイントは何かというと、

丹波篠山市の松本さんの報告にもありましたように、「つなぐ」ということができたということです。防災と福祉が協働できたかどうか。これがこの事業をうまく進めるための肝であるということが見えてまいりました。

次のスライドで、ではどういうことなのか、もうちょっと項目に即してお話をさせていただきます。31 ページをお願いします。

今申し上げました横軸を右に行けば行くほど、事業が進捗したというインパクトの評価結果に関する軸です。これを右に進めるには、先ほど申しましたように、当事者の参画をどのくらい保障したのかというような市町の頑張りの評価で、高い得点を示したところほど、やはり右に進める力を持っていた。

これに対して縦軸は、真ん中より左のところに固まっていたのですけれども、どのくらい日頃から防災部局が地域住民の防災意識を高めるようなことで汗をかいていたか、いわば防災マインドでどれくらい地域に乗り込んでいって関わっているのかという次元だと見てとれました。

そして、この事業の評価ポイントで、1つだけ横軸と離れて第一象限の真ん中のところにあるのは、地域のハザードマップ等を活用して福祉専門職が当事者や家族に災害リスクについて説明ができた、解説ができた、だから対策を採りましょうと。福祉専門職がこれをしたというのがこの事業の一番肝に当たる評価項目になっていました。

そして、それができるのはどういった体制を整えていたのか。それは、今日の委員にも入っておられる別府市の村野さんとか、あるいは丹波篠山市の松本さんがされたように、福祉と防災マインドを重ね合わせるような、「つなげる」努力を非常に汗をかいてなされたところほど、この事業は前に進んでいたと見てとれました。

最後のスライドをお願いします。この事業がうまくいくためには—このような6つのステップを進めていくためには—福祉専門職の方々が防災について研修を受けてハザード、災害リスクについて当事者と共有化できるようにすること。それから、松本さんのお話にも繰り返し出てきました、別府市の田辺課長の話にも出てきました、福祉や防災あるいはそれ以外の様々な部局を束ねる、連結させる、そういう「境界連結」の仕事が併せて大事である。うまくいったところは、丹波篠山であれば松本さんのような、別府市であれば村野さんのような「境界連結者」がいた。こういったところをちゃんと制度としてお仕事をしていけるような体制をつくらないと、この事業というのはうまくいかない。

逆に言うと、こういったことを制度化すれば、福祉専門職だけではなくて、福祉の分野と防災の分野、あるいはそれ以外を連結させる業務が肝であるということが見えてきた。これが36市町の事業評価アセスメントから見えてきたことです。

以上です。

○鍵屋座長 立木先生、ありがとうございました。何となく直感的に思っていた事柄が定量的にこういう形で示されたということは非常に意義が大きいなと思いますし、境界連結者、つなぐ人の重要性を改めて教えていただいた気がします。ありがとうございました。

次は、東京大学の田中淳先生、お願いいたします。

○田中委員 東京大学の田中でございます。

今までの議論の中で、2004年、平成16年ぐらいから、やはり大きくはケアプランにおける個別計画が何とかならないのかということ。それを支える上で、防災と福祉をどう結んでいくのか。その中に、そういう班をつくりましょうとか、避難所運営をつくりましょうとか、いろいろなことをやってきたわけですがけれども、やはりなかなか埋め切れていないという印象があります。

その上で、今日の別府モデル、あるいは兵庫、あるいは丹波篠山モデルというのは、非常に力強いというか、ほぼもうこういうことなのではないかというような感じすらさせる計画づくりを進めていただいているような気がいたしました。

その上で一番大きなポイントは、日常の福祉と切り離れた議論は難しい。災害時だから何かできるというのはやはり非常に難しく、日常の福祉の一つの連続の中に出てくるということかと思えます。それが今、立木先生がおっしゃっていたようなことが一つの表れなのかもしれません。そのためには、このワーキンググループでは福祉政策に明確にどう位置づけていくのか、位置づけていけるようなパスを明確に探っていくということが必要なような気がいたしました。

もう一点ですが、全体の議論をしていく上で、発生前と発生後の対策について、かなり敏感に意識をしながら分けて議論をしておく必要があるように伺っていました。単純に言うと、発生後、これは例えば関連死とか福祉避難所というのはそういうことだと思います。

そうすると、発生後というのは、もともとの市町村に対する名簿の義務化が決まった最大の背景の一つとしても、やはり災害後のローラー作戦と呼ばれるような在宅にいる厳しい人たち、そこに対してアウトリーチをかけていくというための材料として（通信不良）。○鍵屋座長 田中先生、すみません。発災前と発災後を分けて議論するということまでこちらで聞こえておりましたが、ちょっとハウリングをして聞こえなくなってしまったので、その後を引き続きお願いできますでしょうか。

発災前と発災後を分けて議論する必要があるということで、発災後については関連死等の話がございましたけれども、そのあたりからお願いいたします。

○田中委員 そうですね。在宅にいる厳しい人たち、そこに対してアウトリーチをかけていくというための材料として幅広く用意しておく必要があると思います。福祉避難所とかその辺は非常に幅広い名簿が必要という議論が出てくると思います。

その一方で、発生前というか避難時期、緊急時の避難の支援の話になってくると、これはもう地域の支援資源の量に規定されますから、かなり限定的にせざるを得ない。片田委員がかなり絞るというお話をされていましたがけれども、相当絞り込まないともたないというのははっきりしています。

そういう面で、片一方は発生後の方は幅広い、片一方の方はかなり絞り込む。その原簿としては今の台帳があり、個別計画を立てる中でかなり絞っていくということになるのだ

と思います。そういう部分で、少し分けた議論が要るのかなという気がしたということです。

取りあえず、時間も取ってしまいましたので、この辺でお返しします。

○鍵屋座長 ありがとうございます。日常の福祉と切り離れた議論というのは難しい、福祉政策の中に位置づけることが非常に重要だということで、発災前と発災後を切り分けて議論をする必要があるだろうということでございました。ありがとうございます。

続きまして、新潟大学の田村先生、お願いいたします。

○田村委員 私の方は、資料6の委員資料の37ページを御用意いただいております。お聞きいただければと思います。

まず、全体について発言させていただきます。このサブワーキンググループでは、名簿、個別計画、避難先、そして地区防災計画という制度的論点について議論をするということで御提案があり、これまでの要援護者対策に対する議論が成熟してここに至ったのかと理解いたしました。

そして、私の方は、今日の発言につきましては、特に1番の名簿というところについて情報提供をさせていただこうということで、テキサスの登録システムのお話をさせていただきます。

38ページを御覧ください。避難行動要支援者の把握ということで、我が国でも名簿がつけられています。1つ目の避難行動要支援者名簿、先ほど議論がありましたとおり、行政で形づくられる避難支援を行うための基礎情報のリストです。そして、これについては年齢でつけられていたり、福祉的な観点でつけられていたりということがあるのだというお話がありました。ただ、行政側が、自分たちが持っているデータに基づいてある程度基礎資料をつくるということは必要なのかなと思いますので、議論を進めながら確保していく必要があると考えます。

2番目が、正にこのワーキングでも議論の対象になる避難に係る個別支援計画の作成です。ただ、これを福祉側と連携して作成した後、また防災側に返していただくことが必要になると考えています。どういうことかと言うと、たくさんの個別支援計画ができたとして、雨が降ってきた、そこに想定される浸水地域がある、では一体どのぐらいの避難支援が必要な方がどのぐらいいらっしゃるのだろうかということを、つくった個別支援計画がある程度カテゴライズして集計して、また防災側が情報として持つことによって、救助・救援並びに応援者の派遣というのがうまくいくのではないかということについても是非考えたいと思っています。

そして、今日御紹介するのは、テキサス州の要援助者の登録システムです。これは緊急的に、被災者を想定したり、それから被災者の家族、平時の支援者が登録できる仕組みというものが形づくられています。

39ページをお願いします。この登録制度は、3ポツ目、14の言語で登録可能なこと。そして、ハリケーン・ハービーというものが襲来しました。これはテキサス州で30万棟の建

物が被害を受けた台風災害だったわけですが、103 人死者が出ました。このシステムの6,000 人の登録者中、登録者に被害者は出なかったということが一つの実績です。

2つ下のポツ、登録内容は期限付で、毎年3月に登録更新されます。

下から2つ目のポツ、登録の際には、39 個の質問に回答してもらいます。もちろん、ネット上で登録することもできますが、難しいようであれば、人と話しながら登録することもできるというものになります。

具体的に、40 ページを御覧ください。登録システムの表紙のところですが、まず呼びかけ文。「あなたまたはあなたが知っている誰かは、緊急事態時に何らかの支援が必要ですか？」というふうに呼びかけています。これは STEAR プログラムと呼ばれているのですが、無料で緊急対応の関係者に情報提供することができます。

そして、ゴシックの4ポツ目、ただ、この登録制度に登録しても、緊急時に必ず特定のサービス、救助を受けられることが保証されるわけではありませんということで、下に「DOES NOT」と書いてありますが、それが明記されています。

下の方に「登録の対象はどのような人ですか?」、障害をお持ちの方、以下のような情報アクセスにいろいろと課題があったり、体を動かしたりすることに課題がある方たちというのがリストとして挙がっております。

41 ページが具体的な項目。39 と言ったのに27 しかないじゃないかと言われるかもしれませんが、細分化されていて39 で、大きく分けると27。1 から10 まではいわゆる個人情報、11 が緊急時の情報です。

次のカテゴリーは「支援者とペット」です。12 番、避難行動支援者を自前で近くに持っているかどうか。13 番は、緊急連絡先以外の介護者、法定保護者の有無と、その方が避難行動支援者になってもらえるのか。例えば、14 番、一緒に逃げるとして人数は全員で何人か。15 番、連れて行きたいペットはいるか。自分で運べるか。

そして、16 番、障害の有無。特に視覚障害、情報を受け取ることに課題があるかということを知っています。

あと、移動手段。車はあるか。運転してくれる人はいるか。そうでないなら、何人一緒に車に乗りたいか。そして、移動手段のない人は、地域である場所まで集合してからバス等に乗せて支援をします。集合場所まで自分で行けるかというようなことです。あとは、移動に関しては物理的な支援が必要かということを探ります。

機能ニーズについては、杖以外の移動支援や医療支援が要るか。週に2度以上、介護や医者にかかっているか。その後の避難生活に介助は必要か。事業者がいるのであれば、連絡先を教えてほしい。酸素を持ち歩いているか。横になったままの移動が必要か。生命維持に電源が必要か。150 キロ以上の体重があるか。そして、登録者の氏名ということで、避難行動支援を防災側が考えるに当たっては、こういったことがリスト化されているというのは一つ学ぶべきことかなと思います。

42 ページをお願いします。42 ページにつきましては、チラシが左側、右側は介護施設と

か介護事業者が利用者を登録する際の表紙になっておりますので、御本人が登録するだけではなくて、支援者が登録することも考えられています。

具体的な登録様式は次のとおりです。これは国交省と一緒に行いました合同調査で、米国ハリケーン・ハービー／イルマに関する現地調査報告書、この URL を参照いただきますと、御覧いただくことができます。

こういった防災側から見た避難行動の支援の項目等についても、この中で議論していければなと思っており、御紹介いたしました。

以上です。

○鍵屋座長 ありがとうございます。公助による要援護者の登録、そして救助というふうに理解していたのですが、自ら登録することによる自助とか、あるいはどなたか助けてくれる人がいるのかというような共助の呼びかけとか、自助、共助、公助を上手に組み合わせているなという感じがいたしました。ICT を活用した事例として非常に参考になるかなと思いました。ありがとうございます。

続きまして、今も被災中、大変だろうと思います、宮城県丸森町長の保科郷雄様、お願いいたします。

○保科委員 丸森町長の保科です。

台風 19 号の発災の際は、全国各地から大変な御支援と御協力をいただきまして、心から感謝と御礼を申し上げます。今、復旧復興に向けて全町を挙げて頑張っているところでございますので、今後とも皆様方の御支援と御協力をいただきたいと思います。

台風 19 号の災害について申し上げますと、実は昭和 61 年 8 月 5 日に豪雨がございました。その当ても 4 日間で 6 百数十ミリの雨が降ったのですけれども、今回の 10 月 12 日の台風につきましては半日で 600 ミリ近くの雨ということで、各地域で土砂崩れがあり、そしてその土砂が河川に流れ、河床が上がり、そして、越水した中で洪水が起きたということで災害が大きくなったということでございます。死者が 10 名、いまだに行方不明者が 1 名、浸水家屋は 1,100 戸ほどあるという大変な状況にあったわけでございますけれども、町民挙げて、そしてまた多くの全国の皆様方の支援の中で頑張っておるところでございますので、よろしくお願い申し上げたいと思います。

今回の課題であります要支援者名簿なり、あるいは個別計画、そして地区防災、そうしたことについてお話をさせていただきますけれども、高齢者等の避難に関する制度運用につきましては、本町の避難行動要支援者名簿の登載基準により運用をしておるところでございます。

平常時の要支援者名簿の活用につきましては、要支援者名簿登載同意者のみの分ではございますけれども、98 の行政区単位で作成をして、あらかじめ各行政区長、あるいは民生委員、自主防災組織、町内 8 地区にある住民自治組織、また社会福祉協議会に配布をしているという状況でございます。各地区では、発災時の避難誘導方法の確認や、避難訓練時

に実際に避難誘導を行う際に、要支援者名簿を活用しているという状況でございます。

10月12日の台風19号の災害時の対応は、8地区の行政区長会長さんと民生委員支会長さんに電話連絡をしたうえで、災害時用の要支援者名簿の各まちづくりセンターへの配備を行ったところでございました。

そして、町からの避難準備・高齢者等避難開始情報発令の連絡があった場合は、要支援者名簿の受け取りと要支援者の避難誘導への協力を依頼したところでございます。

そして、午後2時に避難準備・高齢者等避難開始情報を発令しましたが、その発令とともに全行政区長と民生委員に電話連絡をいたしまして、災害時用要支援者名簿の受け取りと要支援者の避難誘導への協力の依頼をしたということでございます。

また、今回の制度的論点における本町の状況でございますけれども、要支援者の範囲の整理と実際に合わせた運用の在り方につきましては、町の地域防災計画の基準により約1,100名が要支援者名簿登載対象者となっておりますけれども、真に避難支援が必要かどうかの確認は取れていなかったという状況にございました。

そして、要支援者名簿は、制度運営上、登載同意者のみ記載の平常時用と登載不同意者を含む災害時用の両方を作成している状況にございまして、災害時用は避難情報発令後の提供となるため、風雨等の状況によっては地域の避難支援者が要支援者名簿を受け取れず、適切な避難誘導を実施できないことが考えられたということでございます。

また、個別計画の作成促進でございますけれども、本制度発足前から社会福祉協議会が生活支援のため作成していた「安心カード」を個別計画に代わるものとして活用しておりますが、昨年10月の時点で登載対象者のうち約3割が未作成であり、記載情報の更新も不十分であったということがわかっております。また、安心カードの作成には福祉専門職は関わっていないという状況にございました。

また、福祉避難所の在り方については、現在は特別養護老人ホーム1か所と協定を締結して協力をお願いしておりますけれども、要配慮者の避難先としての収容能力は大変不足をしているという状況にございます。福祉避難所はあくまでも二次避難所に位置づけられておりまして、発災後の町からの開設要請を受けて受入れ可能な場所に開設されるため、受入先の状況により、避難先として確実に確保できるかどうか不透明であったということでございます。

それから、要配慮者が必要とする支援内容は一人一人異なるため、専門職の確保が必要なことから、より広い範囲の中で避難先の確保が求められるという状況にございます。そういった意味では、町内に加え、町外も含めた介護施設等に対し、災害時の福祉避難所として協力をもらえるよう依頼するとともに、場合によっては町による福祉避難所の設置も想定しなければならないと感じております。福祉避難所としての収容能力を踏まえ、福祉避難所で受け入れる要配慮者の要件と収容可能人数をできるだけ明確にしておく必要があると考えております。

それから、地域における避難の実効性を高める地区防災計画の促進でございますけれども

も、本町における自主防災組織の組織率は98%となっております。代表者には宮城県が開催する講習の受講をお願いし、専門家からの助言も得るよう努めながら、地域の防災力向上を図っている段階でありまして、地区防災計画の策定には至っていない状況でございます。そういった意味では、地域における避難の実効性を高めるための地区防災計画の促進というものが求められるわけでございます。

丸森町は273平方キロという広い面積を有する町でございまして、地区単位での防災計画の作成は大変有効でありまして、地域における実際の避難行動や防災意識の向上にもつながることから、町としても作成に向けた提言、支援を検討しているところでございます。

実は、今日午前中に台風19号災害検証委員会からの提言がありまして、ハード面というよりもソフト面での提言が多くあったものでございますから、しっかりと見直しをしながら、町民が安心して生活できるような環境づくりに邁進（まいしん）していきたいと思っております。今回、この高齢者等の避難に関するサブワーキンググループに参加させていただき、先ほど別府市あるいは丹波篠山市のお話を聞かせていただきましたが、大変参考にもなりましたし、私どもも一人の犠牲者も出さないように今後も頑張っていくということで考えていきたいと思っておりますので、御指導をよろしくお願い申し上げまして、私からの報告とさせていただきます。ありがとうございました。

○鍵屋座長 ありがとうございます。保科町長、台風19号災害で大変な御苦勞をされて、それにもかかわらず、その教訓を生かして課題をしっかりと把握されている姿に感銘を受けました。今後とも大変でございましょうけれども、引き続きどうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、別府市の村野委員、お願いいたします。

(村野委員、通信不良)

○鍵屋座長 順番をちょっと変えまして、先に関西大学の山崎委員、お願いいたします。

○山崎委員 関西大学の山崎です。

今回の論点ですけれども、私が専門としているところもあるので、結構たくさん指摘したいところがあるのですが、今回は口頭だけで、限られた範囲でお話しさせていただきたいと思っております。できたら、次回、資料を提示しながらコメントさせていただければと思います。

まず、第1点ですけれども、避難行動要支援者名簿につきまして、真に避難支援を要する人というものが名簿に記載されなければいけないというのですけれども、避難行動要支援者名簿ですけれども、例えば完璧に名簿をつくるというと、全ての真に避難支援を必要とする人が記載されて、かつ、避難支援を要しない者が全く存在しない名簿というのが完璧な名簿だと思っているのですが、そういうターゲティングというのはどだい無理なので、どっちかに重心を置かざるを得ないわけです。なるべく全ての避難支援者が入るように大きく設定するか、もう一つは避難を要しない人が全くいない、小さめに絞ってやっていくかという2つのモデルが考えられるのではないかなと思います。

結論としては、僕は避難行動要支援者名簿というのは、あくまでも候補者名簿だと思っています。候補者です。ですから、名簿に書いている全ての人について個別計画を策定しなければいけないというわけでもないし、支援しなければいけないわけでもない。

そもそも何でそういう名簿をつくっているかという、真に避難支援を要する人たちの抜け漏れ落ちの防止なのです。そういった人が地域にいるとは思わなかったということが絶対にあってはいけないわけです。

今聞いている議論で言うと、なるべく避難支援を要しない者がいない名簿の作成を考えておられるようですけれども、語弊を恐れずに言うと、ある種無駄のない名簿をつくりたい、そういう効率性を重要視してしまうと、逆に本当に避難支援を要する人を見捨ててしまう結果になりかねないのではないかなと危惧しています。

仮に、名簿の対象を絞って、漏れた人を追加的に補充したらいいという意見もあり得るのですけれども、現状、いわゆる手挙げ方式があまり機能しない中、そういう追加的に漏れた人を拾うというのは困難ではないかなと思っています。

結局は、候補者名簿で捉えておいて、実際に必要かどうかは会ってみないと分かりません。ただ、実際に会ってみても、地域で判断してもらうしかないのかなと思っています。これが一つ論点だったのですけれども、全体的に考えてみると、避難行動要支援者名簿と個別計画の話ですけれども、結局、誰が主役なのかという視点が、災害対策基本法とか、あるいは取組指針に欠けているのではないかなと思っています。何か行政が行うように思われがちなのですけれども、実際には避難支援をする地域が主役であるはずであって、そのあたりの説明とか解説とか規定が欠けているのではないかなと思う。そうすると、僕は正にそういう避難支援をする人とか地域というのが今回の議論のミッシングリンクになっているのではないかなと思います。

結論から言うと、そういったことについては取組指針とか災害対策基本法を見直して、中身をもうちょっと補充するとか明確化していくという形で、もうちょっと地域とか支援という、その部分を強調していく必要があるのではないかなと思いました。

残りの論点は、また次回、資料を提示しながらコメントをさせていただきたいと思います。以上です。

○鍵屋座長 山崎委員、ありがとうございます。名簿の本質的なところでございますね。幅広に捉えるのか、絞り込むのかという両方の課題についてお話をいただきました。ありがとうございます。

それでは、鎌ヶ谷市長の清水委員、お願いいたします。

○清水委員 今日、うちの市議会の本会議があったものですから、この会議の冒頭の10分だけ出させていただいて、市議会に出ていてさっき戻ってきたものですから、中抜けしておりまして申し訳ありません。

そういうことで、会議にずっと出ていなかったものですから、何をしゃべっていいか分からないのですけれども、去年の台風19号のときは千葉県も大変な被害を受けまして、

私、現在、鎌ヶ谷市長で千葉県の市長会の会長をやっているものですから、被災地の対応とか被災地への国の支援をお願いするために、内閣府の防災担当の武田大臣のところとか国土交通大臣のところに昨年の秋に何度も行きまして、大変だったわけでありませけれども、そういった経験も踏まえて、高齢者のための防災ということを考えますと、やはり一番の問題は、高齢者の方が避難勧告とか避難指示をなかなか認識し得ないということ。それと、先ほど来議論になっているようですけれども、要支援者名簿を完全なものにするというのが、民生委員さん、自治会の皆さんの御尽力もあるのですけれども、なかなか個人情報を出さないという部分がありまして、非常に苦勞をしているということ。

そういった状況がありますけれども、そういった課題も解決して、高齢者の方というのは災害弱者ですから、その方々が災害時も安全が保てるような施策を地方としても国としてもやっていただけたらと思います。

会議に出ていなかったものですから、雑駁（ざっぱく）なお話しかできなくて申し訳ありません。

以上です。

○鍵屋座長 本会議中、ありがとうございました。

こうなると、意地でも村野さんの声を聞きたいですけれども。

（村野委員、通信不良）

○鍵屋座長 どうしてもつながらないようですので、村野さんからは次回、今日の分もお話をいただくということで御容赦いただきたいと思います。

時間はほとんどないですね。

○青柳政策統括官 座長からコメントを。資料もございますので。

○鍵屋座長 そうですね。では、私の資料を簡単にやらせていただいてよろしいでしょうか。

日本社会の脆弱（ぜいじゃく）性が非常に高まっていて、阪神・淡路大震災の頃と同じ認識でいると対応が非常に難しいという状況にあります。脆弱化する日本社会というところで見ていただきたいと思います。

災害被害は、御存じのとおり、2ページのところですが、ハザード×暴露量×社会の脆弱性というもので決まってきます。

その次のページ、災害時要配慮者という方々は非常に幅広にいらっしゃるわけですが、高齢化というところに次のページで焦点を合わせたいと思います。1995年時点では75歳以上の方は755万人程度だったのですが、今や2300万人という状況にまで増えてまいりました。2.5倍ということでございます。25年で2.5倍に75歳以上の人が増えた。ですから、高齢者の被害が大きくなっているというのは、むしろ当然と言えば当然のことでございます。

次のページを御覧ください。また、単身世帯も非常に伸びております。ということは、家族での支援が期待できないという人が高齢者を中心に大変増えているということも言え

るところでございます。

その結果、熊本地震においては震災関連死というのが非常に大きな問題になったわけ
でございますけれども、熊本県のデータによりますと、60代から増え始め、70代、80代、
90代と高齢になればなるほど厳しく、なおかつ発災から死亡までの期間も、1週間以内あ
るいは1か月以内という早い段階で関連死をされる方が多い。

その次のページをお願いいたします。また、亡くなった人が一番多い場所は、なんと自
宅でございます。したがって、これまで避難所というところが非常に厳しいだろうという
ことでしたが、実は在宅避難という方々に対して非常に支援が必要だということが明らか
になっています。

では、支援者側の方を見ていただきますと、平成19年版ということで大変古いのです
が、この後このような調査をしていないものですから、これが最新なのですけれども、1975
年頃、隣近所と親しく付き合っている人は5割を超えていましたが、2007年には1割にな
っている。

次のページをお願いします。町内会自治会活動への参加も、町村部で7割、市部で5割
が大体参加していたものが、今は1割くらいに減っている。

次は、大阪市役所からいただいた地域振興会組織、自治会に加入している人ですけれど
も、阪神・淡路大震災の頃に比べると84%が55%になっている。

次が総務省のデータで、消防団員の方々もこの20年間で1割減っている。

さらには、自治体の職員もこの20年間で16%減っているということですから、支援者
側の共助あるいは公助の力が落ちているというのが全体状況です。

そういう中で、大阪市さんの調査で希望が持てるのは、災害時に高齢者、障害者、妊産
婦さんに協力できますかという問いに対して、何らかの形で協力できると思う方が77%い
らっしゃる。したがって、そういう気持ちがあるという多くの人の声をいかに実際の避難
行動支援、あるいは避難生活を支えるところに持っていけるかどうかということが問わ
れているのだろうということで、現在の日本社会の脆弱化という状況と、それにもかかわ
らず個人は希望を持って支えようという思いを持っていらっしゃるということを簡単に紹
介させていただきました。この中で、制度設計をどのように考えていくかということが私
たちに課せられたミッションでございます。

今日は、大変皆様から熱心な御議論をいただきまして、私の不手際もございまして自由
討議の時間を設けることができませんでした。申し訳ございません。まだまだ御意見をこ
れから言いたいということもございましょうけれども、時間も参りましたので、これにて
議論を終了し、事務局より今後のスケジュール等について御説明をお願いしたいと思います。

また、山崎委員からは次回資料を提供するというお話もございましたし、村野委員はま
だ話題提供もできておりませんので、事務局の方に御連絡いただければ幸いです。
ほかの委員の方でも、資料提供がございましたら是非お願いいたします。

では、最後に事務局から今後のスケジュール等について説明をお願いいたします。

○近藤（事務局） 鍵屋座長、ありがとうございました。

それでは、資料5「今後のスケジュール」を用いまして、簡単にスケジュール感を御説明さしあげます。

本日6月19日、第1回サブワーキンググループを受けまして、本日受けました皆様方の御意見、また、別府市や兵庫県からの事例発表を踏まえ、事務局の方で内容を整理いたしまして、今後、ヒアリング等の回数を重ねた上で、夏頃をめどに中間の取りまとめ案ということを考えております。その後、引き続き検討が必要な事項については、引き続き検討を進めていく。そういった形のスケジュール感となっております。

簡単に紹介いたしました。

○鍵屋座長 ありがとうございました。

このサブワーキンググループでは、夏頃をめどに中間取りまとめを行っていく予定でございます。委員の皆様方には御協力をよろしくお願いいたします。

では、進行を事務局にお返しします。

○重永参事官 鍵屋座長、どうもありがとうございました。また、委員の皆様も活発な御議論をありがとうございました。

次回の開催でございますけれども、現在、御予定を調整させていただいておりますので、日程などにつきましては後日御連絡させていただきます。

それでは、以上をもちまして本日の会議を終了させていただきます。どうもありがとうございました。