

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 (第2回) 議事要旨

1. 日 時

令和2年7月16日(木)13:00～15:00

2. 出席者

鍵屋座長、阿部(英一)委員、阿部(一彦)委員、飯島委員、石川委員、片田委員、阪本委員、清水委員、立木委員、田中委員、田村委員、保科委員、村野委員、山崎委員、行政委員[内閣官房(国土強靱化推進室)※、内閣官房(事態対処・危機管理担当)※、消防庁、文部科学省(総合教育政策局)、厚生労働省(大臣官房)、厚生労働省(医政局)、厚生労働省(社会・援護局障害保健福祉部)※、厚生労働省(老健局)、国土交通省(水管理・国土保全局)、国土交通省(水管理・国土保全局砂防部)※、国土地理院※、気象庁]

青柳政策統括官(防災担当)、村手官房審議官(防災担当)

※代理出席

3. 議 題

○高齢者等の避難に関する制度検討の考え方の整理

4. 議事要旨

各委員よりいただいた主なご意見は下記のとおり。

<福祉専門職等からのヒアリングを踏まえての議論>

○避難プランや避難支援は、一定の取決めの下に、防災、福祉の関係者が共有することが可能。これにより応急期の支援が可能となれば、状況が戻れば、日常どおりケアマネにお願いする流れが出来上がるのではない。

○災害救助法4条に福祉を明記すべきという意見があったところ。福祉サービスが同法の対象でない理由は、同法の取扱い要綱において、他法他施策の原則、要するに平常時の福祉法制で何とかするという基本的な考え方があるため。同法に福祉を明記するには、この原則を打ち破る必要がある。福祉サービスも入れる必要があると思うし、それプラス災害関連死の防止のため、予防医療、保健サービスなども救助法の支援メニューに盛り込むべき。

○災害救助法の中に福祉関係を明記する必要がある。

<委員意見(※第1回で発言できなかった委員)>

○日常の仕組みである地域包括ケアシステムの中に、災害時の対応も入れ込まないと、個別計画を作ったところで、それを担ってくださるような方々との関係性はできない。

○障害当事者、子供、外国人も含めて、地域で災害時のニーズをキャッチできる仕組みを作りたい

い。地域の中で解決できないものは、被災者生活支援総合相談窓口を通じ、専門職が対応し、チームによって、支援する仕組みが必要。

- 各省庁が行う事業と連動させた事業全体のイメージ図を示した上で、それぞれが担っているところはどこか見えるようなものにしないと、それぞれが個別に対応ようになる。
- 個別計画作成などは、当事者に参加していただき、意見をいただきながら一緒に作っていくという協働を進めないといけない。
- 当事者の方が、同じ当事者として声をかけることによって参加をしてくださる方もいらっしゃるのので、その力を十分生かしていただくような体制が必要。
- 地域や関係者にお任せではなくて、行政も一緒に汗をかく。
- 計画作成件数というのをいつも取るが、具体的な内容の評価を一緒に行うことが重要。内容がなければ、数だけ合わせていたとしても命は助からない。
- 本当に避難するときのことを考え個別計画を作成することが必要。
- 福祉避難所なり、避難所というものの前に、この人の安心・安全な場所は、避難をする先はどこなのかを考え、そして、避難所という形を体制的につくっていく必要がある。
- 個別計画を作っていくためには福祉専門職の協力は必須。当事者の方々に近い一番信頼されている方々と取組を進めることにより、前向きになることがある。この取組を持続可能に、福祉職と一緒にやろうとすると、福祉職の現在の業務量と賃金体制を見直していかないと、持続可能なものにはならない。

＜別府市、兵庫県、丹波篠山市からのヒアリングを踏まえての議論＞

- 防災の取組に当事者(要支援者)の参加を得るために、①当事者を中心とする市民団体と一緒に活動、②(研修等における)手話通訳者の配置、③(読み上げ機能が活用できるよう)Word形式で資料を事前提供、④移動支援、⑤参加者の状態により配慮の内容を変更する、これらの配慮を行っている。
- 兵庫県では、当事者に参加していただく土壌をつくるために、業務のマネジメントを担う県社会福祉士会が、住民の方々に対し地域に在宅で暮らしている障害のある方がたくさんおられる、そういった方々に地域の側からも開かれていく必要があるというような意識起こしの福祉理解研修を行った。この取組は、独自で、大きな効果を生んだ。
- (福祉専門職等の)スタッフ等への研修実施にあたって、呼びかけやインセンティブを工夫したこととして、①福祉専門職は事業所に勤務していることから、事業所の責任者の理解を得ることが必要であるため、事業所の責任者への研修、②大分県社会福祉協議会と共同で研修を実施、自立支援協議会の防災部会の研修に位置づけるなど既存のネットワークの活用、これらの工夫を行った。
- 避難確保計画の中では、災害情報を主体的に読み解く力の向上を義務化するべき。
- 警戒レベル1、2、3の各段階で誰が何をするのかを時系列に行動を連鎖化したような施設版のマイ・タイムラインの策定を義務づけるべき。
- 危険なところには今後福祉施設などは建てさせない。既に危険なところに立地している施設については、安全なところに移転誘導するような施策を福祉と防災と連携した形で進めていくことが

根本的な解決策につながる。

＜これまでの主な委員意見を踏まえての議論＞

- 緊急時における名簿の提供は、必要な際に地域で開錠可能な金庫方式あるいは事前に緊急時に誰に対して名簿を提供するかをつくらないと、無理なのではないか。
- 名簿を提供する場面、もっと積極的に、具体的に紹介しないと、この条文(第49条の11第3項)は死文化する。避難支援、安否確認、ちょっと時間が経過した場面でも名簿の提供が命に関わるとなった場合は、この条文で提供できるのではないか。
- 「特に必要があると認めるとき」(第49条の11第3項)という規定に関し、どのような場合が該当するのかを明確にしておくべき。「特に」という限定を外すべきでないか。
- まだ紹介していないが、ニュージーランドやオーストラリアは、災害の緊急事態宣言の発令にとともに、相当柔軟に個人情報共有可能になるため、両国の法令を研究いただければ。
- 要支援者名簿は、候補者名簿という位置づけがいいのではないか。包括的に名簿を作成して、抜け・漏れ・落ちを防ぐことが大事。実際に支援が必要か否かは地域で個別計画を作成する段階で判断したらいいのではないか。
- 個別計画についても、法律の条文とか取組指針で位置づける必要があり、その中でも、個別計画づくりの主役は、地域とか避難支援者。市町村も個別計画を作っているが、間接的な作成支援とかスーパーバイズ役に過ぎない。
- 個別計画の中身について、避難行動支援と避難後の医療福祉サービスに関する情報を分けて考える必要があるのではないか。個別計画は原点に戻って、避難支援計画に特化するという方向性もあるか。
- 行政が名簿を作って、それを地域に提供して、地域が要支援者と個別計画を作ったらいいのではないか。その中で専門家が支援していくイメージ。
- ユニバーサルデザイン化して、全ての避難所が福祉避難所みたいになるようにすべき。
- 個別計画の策定についても地区防災計画の内容に盛り込ませるように、地区防災計画のマニュアルとか指針に書いていくとよい。
- 要支援者の避難のタイミングは、「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」との連携が必要。避難準備情報は、既に議論されているが、災害対策基本法に明文化が必要。
- 新型コロナウイルスの状況等を踏まえ、感染症対応は避難において必須の項目。
- 当事者の健康状態によって、どのような避難が可能か、あるいは、酸素吸入や透析等のような医療的ケアが必要になるかによって、個別計画も全く変わってくる。したがって、当事者の健康、病気の状態、さらに家庭環境も把握し、その上に地域の医療介護提供体制も把握している存在である、かかりつけ医、在宅医療の主治医をチームの要とする多職種の医療ケアチームと行政が平時から情報などの面で緊密に連携することが重要。
- 地域の多職種医療ケアチームに対して、即座に名簿が提供される、あるいは個別計画の作成段階においても、地域の多職種医療ケアチームが最初から関与するシステムづくりが重要。
- 地域包括ケアシステムの中に災害対応、さらに救急、この2つがしっかり組み込まれるということ

が極めて重要。

- 医療ケアチームが情報連携を行う場合に、ICTを活用したコミュニケーションも行っているのも、そこに行政や消防機関も平時から参加することも重要ではないか。
- 平時からの住民同士及び福祉専門職と住民のつながりが非常に重要。
- 全国の市町村社協では、豊中の事例のような住民が集まり関係性を紡ぐ活動を数多く実施。今後、活動の拡大、防災とどう連携していくかが非常に重要。
- 福祉専門職だけで災害時に全ての個別対応はできないため、住民同士のつながりを把握し、連携していくということが非常に重要。
- 住民同士のつながりをつくる活動を下支えするコミュニティーソーシャルワーカー、地域福祉コーディネーター等の役割が重要。
- 制度設計を考える上で、時間フェーズを明確にしておかないと難しい。一つは事前の計画段階で、絞り込む、あるいは対象者を発掘していく、福祉に乗せていくことも含めての段階。福祉避難所とか、生活支援、医療支援は、1日、2日、3日たった生活避難の段階。その間に警報避難段階がある。
- 警報避難段階というのが何を契機に発動しているのか。ニュージーランドの緊急事態宣言の話が出ていましたが、避難勧告の段階なのか、あるいは、避難準備・高齢者等避難開始の段階なのか。避難準備・高齢者等避難開始というのは、任意の情報というか法律上位置づけられていない情報なので、制度設計上は大きな論点。
- 福祉避難所の位置づけ、緊急避難をする場所であるのか、生活避難をする場所であるのか、一の場所の中にゾーンを設けるのか、整理が必要。

以上