

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3回) 議事要旨

1. 日時

令和2年7月31日(金)10:00~12:00

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(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]

今井政務官、青柳政策統括官(防災担当)、小平官房審議官(防災担当)

※代理出席

3. 議題

- (1) 地区防災計画に関する有識者ヒアリング
- (2) 要配慮者(障害児)の避難に関する有識者ヒアリング
- (3) 高齢者等の避難に関する制度検討の議論

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。

- (熊本市の「福祉子ども避難所」)非常に防災対策として、経験を基に対策を取られていて、大変すばらしい取組。
- 地区防災計画というのは地域のコミュニティーが参集するという大きな力になる一方、障害のある方々や医療的ケア児と呼ばれている方々は独自のコミュニティーを持っていることから、こうした多層で多元的なコミュニティーの存在を反映させた制度設計が必要である。
- 地区防災計画は、個別計画を実践する上では大変重要な役割を果たしている。
- 地区防災計画に携わる人材が十分でなく、例えば、高齢者、障害者支援ができるリーダーを育成していくとか、障害当事者を入れていくとか、人材育成の仕組みを考えていくべき。
- 現状では、福祉避難所を開設するタイミングが避難所設置後となっているが、同時に福祉避難所を開設できるような仕組みを考えていかないといけない。

- 福祉避難所だけではなくて、やはり通常の避難所に福祉避難のスペースをつくっていき、そこに人も張り付いていける仕組みを考えていくべき。
- 障害をお持ちの方は車両避難を選ばれる方が多いため、車両避難ができる災害用のパーキングのようなスペースの設置も含めて検討が必要。
- 別府市や兵庫県で取り組まれたケアマネジャー等の福祉専門職を交えた個別計画の策定というのは非常に意義のある取組であり、全国で水平的に広げていくべきである。福祉専門職の方々というのは、ボランティアとして無償で参加していただくのはやはり無理があるため、国全体に広げていくため、県とか自治体が補助するのではなく、国の補助として進めていくべき。
- 福祉避難所をどのタイミングで開くのかということ。福祉避難所を後からというのは非常に厳しいので、水害時のことも考えると、事前に一緒に避難させられる仕組みが必要。
- 熊本市の事例のように、できれば避難所に来られる方と避難所で受け入れる側が前もって事前にマッチングされていると、お互いに安心感もある。
- 福祉避難所について市内だけで対応することが難しい場合は、他市町村との連携も必要になっていくので、広域避難についても今後深く考えていく必要がある。
- 障害者権利条約における、①私たち抜きで私たちのことを決めないでという、物事の検討過程のみならず決定過程に当事者が入るという視点、そして、②分けない、分け隔てないというインクルージョンの視点という二つの視点について、これらの視点は災害時の問題についても同様であるので、災害対策基本法などに何らかの形で入れられないか。
- 災害時のケアプランである個別計画については、これはもしかしたら義務化するぐらいの視点が要るのではないか。その際に、この計画をつくる時の費用については、例えば障害者のふだんのサービスの利用計画の際には一定の費用が出ることから、自治体間格差をなくすために国である程度の費用負担が必要ではないか。
- インクルージョンの視点で避難所を考えるならば、極力一般の住民と町内会ぐるみで避難できるよう、一般避難所において、特別のニーズを持つ人のための福祉ゾーンを設けてほしい。
- 地域全体としてこれからどんどん高齢化していく中で、全ての人が当事者感を持って、この地域が高齢化する中で災害にどう向かい合うのかということをしっかり議論する。そういう社会に我々は今、防災として向かい合っているのだということを広く訴求していくためにも、この地区防災計画をしっかりやっつけていかなければいけない。
- 要配慮者のうち、地域の中ではどうしても対応できない方については個別計画を立てていく。特にハザードマップで危ないとされる地域の方々に対しての個別計画は真っ先に、これは義務化するぐらいのしっかりした対応が必要ではないか。
- 地域包括ケアシステムの中に防災を位置付けることを考える上では、地域包括支援センターを活用し、これを避難の中に位置付けることが極めて重要。
- コロナ感染症の拡大予防、あるいは熱中症予防という意味では、全ての避難者に対して医療的対応というのが極めて重要になるので、避難計画の最初のうちから医療・看護・介護などの地域の職種団体がしっかり関わるのが重要。

- 個別計画の対象となる真に自ら避難することが困難な者ということでは、在宅医療を受けられている患者さんは、移動ができないので在宅を受けているのだから、これは全て(個別計画の)対象にするべきではないか。あるいは通院が可能でも、移動が極めて困難であるとかかりつけ医が判断したような方、これもここに絞り込むべきではないか。
- 国民全部が避難計画を作成するということを目指すべき。そのために、まず、ハザードマップを確認していただいて、どのようなリスクのある場所に住んでいるかという前提の確認というのを全国民にやっていただく。次に、個人の避難能力に応じて、警戒レベルに応じた推奨される避難行動を確認していただき、避難計画を立てる。その際に、①支援がなくとも自助で行けるよという人は、マイタイムラインを簡易に作成。②自分では計画が立てられない、いざとなったら声かけがあったほうがいいのかという人たちは共助で助けていただけるように、地域の自主防などに策定支援を行っていただく。③自分自身での避難は難しい方は、個別計画を策定する支援主体として、福祉の専門職の力を借りる。こうしたことを全国で実施するためには制度化が欠かせない。
- 地区防災計画は、個々の避難計画を包括的に束ねて、地域のレジリエンス強化のためにまとめるとともに、関連死を防止するための避難生活も包含したような計画がそれぞれの地域でできるのが理想。
- 避難計画が制度化されたとしても、これらに関わるステークホルダーが多く、一気に広がるのが難しいので、モデル地区を設定して、その中で課題と検証をしながら全国に広げていくということが必要になってくるのではないか。
- 真に支援が必要な者について考える上では、まずは津波や水害といったハザードの危険性を考えておき、本人の身体機能といった主体の脆弱性、そして社会的孤立といった環境や客体の脆弱性という要素から具体的な絞り込みの視点を考えていくべき。
- 真に支援が必要な方というのは、危険域にお住まいで、ADL(日常生活動作)も低くて、かつ社会的な関係性も薄いような、こういった方々こそがまずは個別計画を、できれば踏み込んで、率先して作っていかねばいけない。
- 要配慮者については、個々の状況が多様である、あるいは多様な自立の形態があるということが一つのポイントになってくる。
- 個別計画については、緊急避難と生活避難との二つの側面があって、特に緊急避難についてはかなり徹底的に絞り込んでいく必要があるのではないか。
- 個別計画の作成においては、マインドがあり、当事者からの信頼も厚い福祉専門職の活用が不可欠であり、そのためには財政措置が必要。その際に、経常費用として福祉から出し続けるのは大変であるなら、最初は年度の事業費を一種防災として見てかなり強く押し進める方法もあるのではないか。
- 福祉避難所に関しては、夜間も含め、緊急避難の段階で開設は難しい。むしろ場所ではなくファンクション。インクルージョン的に、一般の避難先の中にそういうセクションがあるというところから始まっていくのではないか。
- 個別計画を法制化することで、全ての自治体に個別計画策定への動機づけやモチベーションが図られるというメリットもある。

- 個別計画を策定するのはやはり支援をする地域、コミュニティーであって、行政とか専門家というのはそれをサポートする立場にあることを明記しておいたほうがいいのではないか。法制度の設計からすると、自治体は地域における個別計画策定のスーパーバイズ的な立場であるけれども、最終的な策定責任主体であるという位置づけが望ましい。
- 個別計画の策定に当たっては、行政だけではなくて、共助と自助との連携で策定されるものであるということについても明文化しておいたほうがいいのではないか。
- 個別計画の策定を義務づけるという議論もあるが、一律に義務づけるというよりは、やはり必要性の高いところ、具体的には、少なくとも、今問題になっているような水害リスクの高い地域に対しての義務づけというのはいり得る話なのではないか。
- 各福祉法制が災害時特例で対応すると、どうしてもばらばらに対応せざるを得なくなり、トータルな視点からの災害時における福祉サービスの展開が難しいということなので、やはり災害救助法で災害時の福祉サービスをきちんと保障するという仕組みづくりが求められるのではないか。
- 災害救助法に福祉サービスを入れるとなると、例えばどういった人に福祉サービスを提供するのか、その必要性の判断、福祉サービスの担い手の確保、申請主義ではなくて職権主義的な、素早い実施手続という柔軟な対応なども必要になるのではないか。
- 福祉サービス事業者が廃業してしまうリスクを考えると、福祉サービス事業者への支払い手続の円滑性というものを考えておく必要がある。この点は別の検討チームを作っていただいてもよい。
- 災害救助法の中で、避難者に対する継続的な支援といったものを明確に位置づけていく必要があるのではないか。