

委員等提供資料

令和2年8月31日
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4回)

内閣府政策統括官（防災担当）

目次

阿部英一 委員	1
阪本真由美 委員	4
保科郷雄 委員	6

令和元年度台風 19 号等を踏まえた高齢者等の避難の在り方について
(中間とりまとめ骨子案) に関する意見

全国社会福祉協議会 政策委員会
阿部 英一

1. 避難行動要支援者名簿に関する検討について

- 市町村行政等による避難行動要支援者名簿には、本人の同意が得られない人や、対象外となる人（75 歳以上等の年齢基準など）は名簿に掲載されない。また、正しい情報を維持するために常に情報を更新する必要がある。
- このため、要支援者と日常的に接する地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、相談支援事業者、訪問介護や通所介護等の事業所・施設などと連携した名簿作成・更新が求められる。
- ただ、こうした公的サービス等支援を利用している要支援者以外に、潜在化し、孤立化している人は少なくない。こうした人たちを発見・把握しているのは、町内会や自治会、地区社協（住民による自主組織）等の役員、民生委員・児童委員などであり、これら地域のキーパーソンや団体との連携も不可欠である。
- なお、市区町村社協は、地域住民等の協力を得ながら、高齢者や障害者等の日常の見守りや支援等を推進している。全国社会福祉協議会が実施した「社会福祉協議会活動実態調査 2018」によると、避難行動要支援者の名簿を「持っている」と回答した市区町村社協は 33.9%にとどまっており（図表 1）、行政との情報共有が十分でないことがうかがえる。
- 一方で、名簿を「持っている」社協の 2 割程度は行政ではなく、自治会・民生委員等からの情報提供により名簿を作成している。これらの市町村では、住民主体の日常の支え合い・福祉活動を、災害時の対応も視野にいれて展開していることが多い。災害時における避難支援を有効に機能させるために、平時から地区の福祉活動と連携した取り組みが重要である。
- 市町村地域福祉計画（社会福祉法第 107 条）では、計画に盛り込む事項の一つに、「避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策」を挙げている（厚生労働省「市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画策定ガイドライン」）。このため、市町村域において行政はじめ公私の関係機関・団体による平時からの取り組みが求められる。

2. 個別計画の策定について

- 高齢者等の避難支援が適切に行われるために、本人の状況をよく知る福祉専

門職や地域住民等の参画により個別計画が策定されることが重要である。

- 「社会福祉協議会活動実態調査 2018」によると、個別計画の策定に参画している社協は 8.6%にとどまっており（図表 2）、個別計画の制度化とともに福祉関係者の関わりをいかに広げるかが課題である。
- 加えて、介護支援専門員や相談支援専門員といった福祉専門職だけではなく、発災時に実際に避難支援を担う自主防災組織や民生委員・児童委員、近隣住民等と個別計画を共有し、地域住民等が主体的に動けるような関係性のある地域づくりを進めることが重要である。
- また、市区町村社協に配置されている地域福祉コーディネーターやコミュニティソーシャルワーカー、コミュニティワーカー等の職員は、日頃から、一人暮らし高齢者や障害者等を専門職・専門機関と住民が協働して見守り支えるための地域のネットワークづくりに取り組んでいる。個別計画はこうした地域の支え合いのネットワークとも連動する必要があると考える。

3. 福祉避難所について

- 市区町村社協が通所介護事業等を行っている場合、当該施設が福祉避難所に指定されていることも少なくない。マニュアルの作成や訓練等がない中で開設せざるを得ない場合もあり、平時からの準備が重要となる。
- なお、福祉避難所開設中は通所介護事業所等を休止せざるを得ない。福祉避難所の運営費用は介護報酬に比べ十分ではないため、その増額を求めたい。
- 一般避難所の人たちをいかにトリアージして福祉避難所につなぐのか、また在宅に避難している要支援者をどのように福祉避難所につなぐのか課題が多い。
- 災害派遣福祉チーム（D-WAT）は、一般避難所で災害時要配慮者に対し福祉支援を行ったり、必要に応じて福祉避難所につなぐ役割がある。こうした D-WAT の組織化が各都道府県で進められているが、その訓練等の充実が必要である。
- あわせて、在宅避難者の支援は D-WAT の対象外である。在宅避難者対応についても制度的対応が可能になることを期待したい。
- こうした外部からの支援とは別に、被災地内での福祉専門職による活動を、より効果的に進める方策の検討を求めたい。被災地における発災時の包括的支援体制の検討・計画化が必要である。

4. 地区防災計画について

- 「市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画策定ガイドライン」では、防災活動を地域福祉と一体的に展開することが望ましいとし、地域福祉計画に位置づけることを推奨している。
- 近年は、多くの住民の共通の関心事である防災をテーマに平時からのつなが

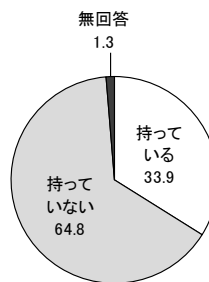
りづくりに取り組んでいる地域も増えている。そのため、地区単位の地域福祉活動計画の策定と、地区防災計画の策定を一体化あるいは連動させたり、日常の取り組みにおいても、福祉と防災の連携を意識することが必要と考える。

(参考)

【図表 1】

避難行動要支援者の名簿の有無

	社協数	%
持っている	512	33.9
持っていない	980	64.8
無回答	20	1.3
全体	1,512	100.0

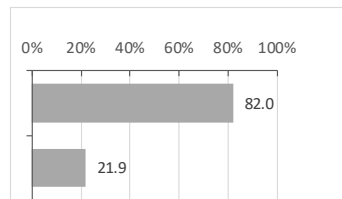


④ -1 避難行動要支援者の名簿の入手方法

- 避難行動要支援者の名簿を「持っている」場合の入手方法は、「行政から提供」を受けた社協は82.0%、「行政以外(自治会、民生委員等)からの提供、社協で作成」の社協は21.9%であった。

入手方法(複数回答)

	社協数	%
行政から提供	512	420
	100.0	82.0
行政以外(自治会、民生委員等)からの提供、社協で作成	512	112
	100.0	21.9

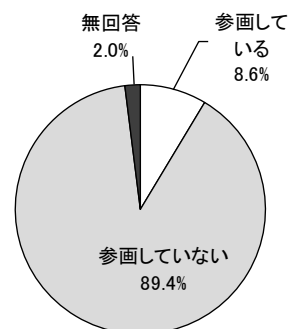


※上段:社協数 下段:%

【図表 2】

個別計画の策定の有無

	社協数	%
参画している	130	8.6
参画していない	1,352	89.4
無回答	30	2.0
全体	1,512	100.0



※ 個別計画：避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針に基づく計画で、一人ひとりの身体状況を把握し、発災時に避難行動支援をする人や支援の方法をあらかじめ計画しておくもの

令和元年東日本台風における避難情報と避難行動について
 (長野県須坂市の住民調査より)

兵庫県立大学・阪本真由美

長野県須坂市住民調査概要

2019年12月～2020年1月に実施

質問票配布数は20,225件

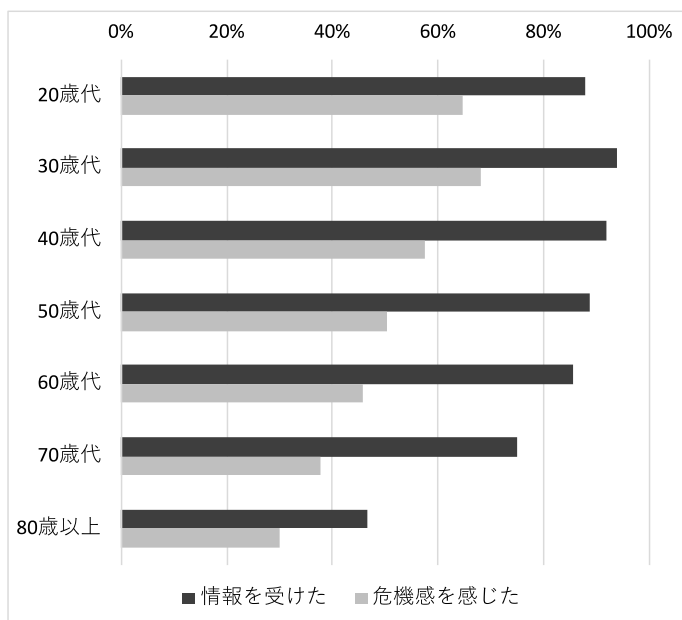
回答件数は7,148件

男性3,881件 女性3,262件 その他5件



図1 須坂市の浸水状況

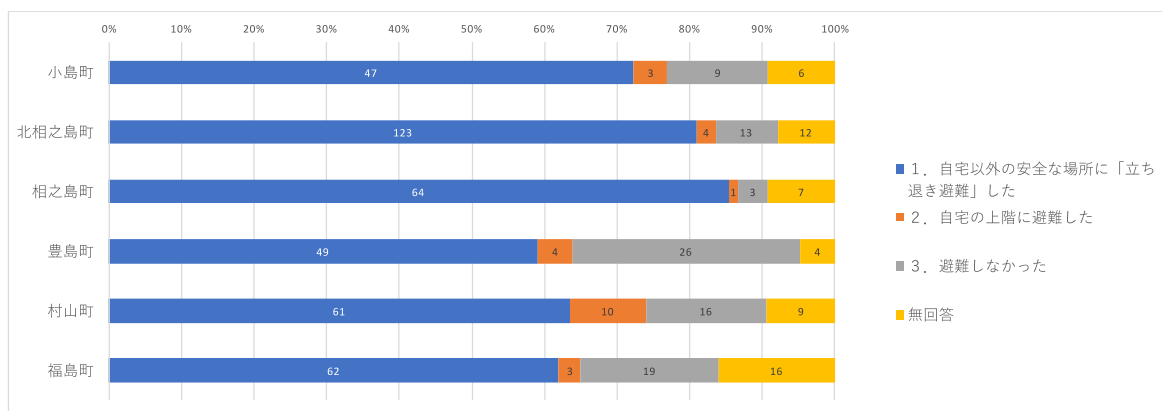
図2 避難勧告の認知と危機感について (n=4,992)



- ・ 情報認識には世代差がみられる。
- ・ 情報を受けても、情報が危機感に結びついていない。

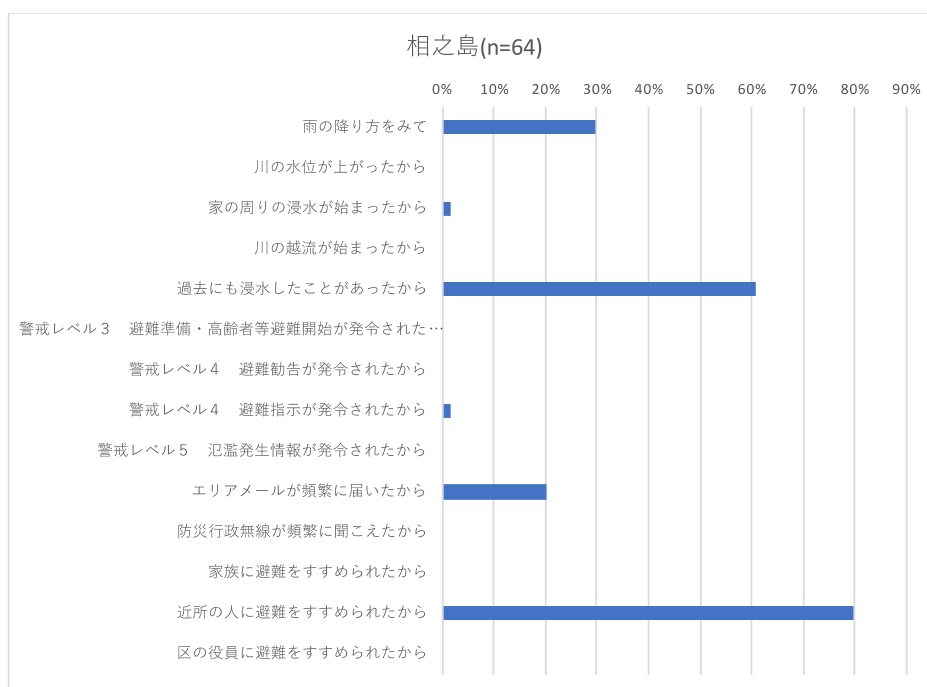
図3 浸水エリア住民の避難状況

(小島町・北相ノ島町・相島町・豊島間町・村山町・福島町) (n=571)



* 立ち退き避難率は、相之島が85%、北相之島が80%と高かった。

図4 相島町「避難した理由」(n=64 M/A)



隣近所の声がけが、住民避難に大きな影響を及ぼしていた。

個別計画の制度化と市町村の対応について

令和2年8月31日

○個別計画の策定を推進することは重要と認識しており、策定主体は市町村となることも理解できる。

○一方、策定を推進する場合は次の課題・懸念がある。

- ①限られた職員・予算での対応となり、策定完了までは相当の時間が必要
- ②個々の名簿登載者の策定の必要性や優先度の判断の検討が必要
- ③福祉専門職だけでなく、地域支援者（行政区長・民生委員・自主防災組織など）の参画も不可欠
- ④新たな人的・財政的負担が生じる可能性

○市町村間で取組状況に差があることから、柔軟な制度設計が必要。

○関係法令で市町村に策定を義務付けることは、現状では適当ではない。

○市町村の実情に配慮し、策定主体の考え方や県・国による人的・財政的支援の仕組みづくりの検討を。