

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) 議 事 要 旨

1. 日 時

令和2年8月 31 日(月)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、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)、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)、村手官房審議官(防災担当)、小平官房審議官(防災担当)
※代理出席

3. 議 題

令和元年台風第 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)) 等

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。

(1) 避難行動要支援者名簿及び個別計画に関する検討

<名簿の範囲と個別計画の関係>

○既に名簿に登録されている情報については、正しい情報を維持するために常に情報の更新が必要であり、更新のサイクル、あるいは方法等を明確にする必要がある。その際には要支援者と日常に接する地域包括支援センターあるいは居宅介護支援事業所などの公的サービスの利用を通じての情報確認が非常に有効である。

○公的サービスを利用している要支援者以外に、潜在化・孤立化している人もおり、日頃こうした人たちを発見あるいは把握しているのは、町内会・自治会等の地縁組織、住民による自主組織である地区社協、民生・児童委員などであることから、要支援者の把握には、これら地域のキーパーソン、あるいは団体との連携も不可欠である。

○名簿については福祉関係の方々や、また地域との関わりの中で、対象者を漏らさずしっかり把握することが重要。

- 現状の名簿は、年齢要件、65 歳以上ということでピックアップされているケースが非常に多いが、本当に必要な方に本当に支援が届くという形にするためには、身体要件ではない要件で名簿を作成することについては、できればやめるべきではないか。
- 災害対策基本法上の避難行動要支援者に該当するかを誰が判断するのかについて、現在は、49 条の 10 で市町村長が判断をしてつくるということになっているが、それが仮に不十分であるとすると、例えば自ら避難することが困難な者であって、円滑かつ迅速な避難を図るために特に支援を要するというを、より法令で要件を具体化するであるとか、あるいは避難援助について何か工夫をする、さらにはその申出の手続をするといったような、そういったところでの立法の在り方もあるのではないか。
- 法律に要支援者の定義があり、要するに支援をする必要のある人について書いているのが名簿ということだが、これはあくまでも理念型みたいなもので、実際に会わないと、支援が必要か確定できないところがあって、現実的にはそこに書いている名簿というのは候補者名簿にすぎないという認識が必要なのではないか。

＜個別計画の策定主体＞

- 福祉専門職の参画は有益であるが、地域の実情に詳しい地域支援者として、行政区長や民生委員、自主防災組織などの参画も不可欠である。
- 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り、社会福祉協議会が関係者の連携、協働の場として、いわゆるプラットフォームとして積極的に参加していくことが必要である。
- 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。
- 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の職員は、日頃から独り暮らし高齢者や障害者等を、専門機関と住民とが協働して見守り、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ことから、こうした地域の支え合いのネットワークとともに連動する必要がある。
- 個別計画の策定主体について、この個別計画を実効性のあるものにするためには、防災だけの力では難しく、庁内において、医療や保健福祉部局等の連携に加えて、日常の支援をしている社会福祉協議会等をはじめとするような医療、看護、介護、福祉などの職能団体との連携が不可欠なのではないか。
- 個別計画の策定主体について、市町村が主体となると考えられるが、避難行動要支援者名簿が制度化されたときに、個人情報保護の壁というもの大きな論点になっており、地区防災計画との連携というところで、地域住民の方がそこに入るということについて、個人情報保護との関係ということは留意する必要がある。
- 個別計画の策定主体が市町村という認識は大体共有されているが、策定というのは、例えば市町村が一々訪問して記入をしていってという意味だけではなくて、あくまでもスーパーバイズ役に立って、実際に書き込んだりするの職能団体とか地域というのもあり得るのだということもどこかで明確化しておく必要があるのではないか。

＜個別計画の策定に関する規定の在り方＞

- 市町村では、限られた職員と予算での対応にならざるを得ず、本人、家族の同意や体制の整備、スタッフの研修などを考慮すると、策定を完了するまでには相当の時間が必要となり、場合によっては個々の名簿登載者について策定の必要性や優先度の判断を検討する必要がある。
- 各市町村間で個別計画の取組状況に差が生じているのが実情であり、策定のための新たな人的、財政的負担が生じる可能性が大きく、市町村として速やかに対応することは大変困難であることから、個別計画の策定の推進に向けて、関係法令において市町村に一律に策定を義務づけることは、現状では適当ではない。
- 策定主体を市町村と地域のどちらでも可能とすることや、県、国において人的、財政的支援を行う仕組みづくりを行うなど、国、県、市町村がしっかりと連携して取り組む柔軟な制度設計とする必要がある。

＜個別計画が対象とすべき発災後の期間＞

- 被災後の中長期にわたる災害ケースマネジメントに切れ目なくつなぐためにも、個別計画が対象とすべき期間とは、単に避難移動で自宅に戻るまでの期間に限定するべきではなく、場合によっては生活再建、5年、10年のタイムスパンまでつながるような連続性を持たせるべきである。
- 日本の防災の最大の課題は、犠牲者の多くがこういった避難行動要支援者から出ているという現実を回避することであり、個別計画の扱うべき発災後の期間は、まず命を守ることに特化するべきではないか。現場の市町村では、職員や予算の制約から、個別計画を策定していくということに対して大変な状況にあることを踏まえると、生活再建等々を含めてしまうと、策定が先に進まなくなることが危惧される。
- 個別計画が対象とすべき発災後の期間については、避難行動から少なくとも避難生活に至るところまでは対象とせざるを得ないのではないか。要配慮者の方たちは、最初の避難された場所から基本は動かないほうが理想的ということもあるので、最初の避難場所をどこに設定するのかということを考えるためにも、次の避難生活の取っかかりの場所は、やはり個別計画の中で考えなければならない。
- 避難行動の対象として逃げていく場所に対して、適切な資源配分をするためにも、個別計画の策定を通じて、どういった方たちがどのぐらいの量、避難生活を送られる場所、避難行動の対象となる場所を考えているかということについて把握しなければ、実態的な対応はできない。
- 直接死だけでなく、間接死という災害関連死でも実は多くの要配慮者層の人たちが亡くなっていることから、単なる避難移動だけではなくて、せめて避難生活を送っておられるところまで活用すべき。
- 個別計画の記載内容については、それぞれ個別計画をつくろうとしている地域において、個別計画を取り巻くステークホルダーによって記載内容が決まるのではないか。
- 個別計画の対象とする期間の問題については、議論としては、まずとにかく命を救う避難ということに特化をしつつ、長期的にどう受け渡し、あるいはシームレスに対応を取るのかという観点から、先を見通した留意事項を明記していくのがいいのではないか。

<その他>

- 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が、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社協は3割程度にとどまっており、行政との情報共有が十分でない。
- 災害時における避難支援を有効に機能させるためには、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入れて展開していくなど、平時から地区の福祉活動と連携した取組が重要。
- 社会福祉法 107 条で定める市町村の地域福祉計画の中に盛り込む事項の一つとして、ガイドライン上、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が掲げられており、市町村においては、行政をはじめ公私の関係機関・団体による平時からの取組が求められている。
- 職能団体等との連携といっても、医療、看護、介護の中には防災のことが分からないということもあるだろうから、お互いの人材育成、それから、情報提供や情報共有といったことも幅広に進めていく必要があるのではないか。
- 市町村それぞれに色々な事情や力の濃淡があるので、国、そして都道府県が取りまとめとして関わっていかないと、個別計画の策定率は上がっていかないのではないか。
- 大規模災害時の保健医療活動に関しては、保健医療調整本部を現地の県に立てて、保健所を中心としながら市町村と連携する体制が組まれており、災害発生後については、避難行動支援を考える、その後の生活を考えることが本部のmatterになっていくのではないかと考えられることから、こうしたところにつなげるような幅広な体制で、個別計画の策定を進めることが必要ではないか。
- 保健医療本部を一つのプラットフォームにして、誰が支援が必要なのかを名簿によって情報を共有化すれば、必ずしも現場の保健師やケースワーカー、ケアマネジャーなどが実際に災害ケースマネジメントに当たらなくても、生活再建支援までつながるのではないか。
- 個別計画の策定に当たっては、負担面だけではなくて実効性ということも含めて視野に入れた上で、厚生労働省の施策との連結を考えていく必要がある。
- 現場では、人員、そして予算が限られており、一度に全員の個別計画ができるわけではなく、複数年にわたる取組になることから、この問題を継続的に検討して、そして、モデル事業の中でどう横展開できるのかという PDCA を回していくような、ある程度継続的な組織をつくっていかないと、うまく進まないのではないか。
- 個人情報保護法が改正されて、自主防災組織とか、地域でも当然個人情報保護に関する法令を遵守しなければいけないことになっていることから、平常時における地域の個人情報の取扱いについても配慮しながら、災害時における地域での個人情報の取扱いについて検討し、取組指針とか、ガイドラインにきちんと書いておく必要があるのではないか。
- 災害時の個人情報の取扱いについて、緊急時においては、本人同意を得ない状態で提供できる場合がどういふものであるかある程度、事前に明確化して、地域の人に提供しておく必要があるのではないか。

(2) 福祉避難所等に関する検討

<福祉避難所の検討で考慮すべきこと>

- 福祉避難所で避難されている方々については、様々な障害のある人もおり、例えば、その方々が夜というか、福祉避難所にお戻りになるかどうかといった不安もあり、受け入れた施設がどのような役割、どのような責任を持つべきかについて議論も必要がある。
- 福祉避難所に指定されている施設の中には、受入人数が多くないところがかかりあり、想定される受入人数に対して施設が足りるのかどうかということを考えておく必要がある。
- 現在は、コロナの問題、感染症の問題により、福祉避難所だけではなくて避難所への受け入れが非常に厳しくなっており、コロナの関係で受け入れを拒否せざるを得ない事例もあるなど、そうしたことも考えておいたほうがいいのか。
- 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ということも大きな課題である。
- 通常の避難所の福祉スペースで生活ができる人、そうではなくて福祉避難所に避難したほうがいい人の基準を明確にするともに、スクリーニングに携わる人の人材育成が必要になる。
- 現在は、インテグレーションが進んできており、普通学級に行っていない障害児のほうが多く、特定の施設で生活をされている方々というのは、全体のカバーから見ると決して高いわけではないことから、これまで想定されていた福祉避難所、そして福祉避難ゾーンとのバランスというのを整理する必要がある。
- 災害時要援護者の中には乳幼児もいるが、乳幼児への対応の体制というのが実はほとんど検討されていない。例えば、通常利用している保育園等の施設は乳幼児対応の福祉避難所とする、みたいな点も含めて検討がなされるよい。

<福祉避難所の定義や役割の明確化>

- 福祉避難所については、定義の明確化や役割、在り方ということ、これまでの福祉避難所の運営を参考にして、検討が行われることが望ましい。
- 福祉避難所に関しては、共同作業所など、いつも暮らしている場所で対応したいというような御意見は、阪神・淡路大震災の頃から指摘をされてきており、今回平常時に使われている施設等を活用するという方針が出されているのは大変よいことで進めていくべきである。
- 小規模の福祉避難所は、一遍に来てもらうのが難しく、なかなか指定避難所になりたがらないことから、事前協定方式でとなっているが、これについては、2つの方法が考えられる。1つは、指定避難所ではあるが、公表を必要としないことも可能にするという方法、もう一つは、あくまでも事前協定方式を貫くという方法。
- 指定避難所ではあるが、公表を必要としないことも可能にするという方法については、公表を要しないパターンとして、あまりにもキャパシティが低くて一般的な避難場所にはなりにくいような場合は必要ないものとするという方法があるのではないか。

<福祉避難所の運営上の課題>

- 平常時に使用している施設等の活用を進めていく上では、①誰がどのように開設し、体制を整えていくのかという、運営を事前に決めておく必要があること、②現場では、かなり福祉避難所の基準が厳しくて難しいという意見もあり、基準をどのように運用するのかということを議論する必要があること、という二点に留意すべき。
- 福祉避難所は、平時からの準備が重要であり、日頃からの訓練とか、具体的な運営マニュアルなどの策定がぜひ必要である。
- 福祉避難所開設中は当該事業所等を休止せざるを得ず、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に、そのための減収補填といったものも必要となる。
- 福祉施設が福祉避難所として利用されることによって、通常提供している福祉サービスが停止してしまう恐れがあり、福祉避難所と通常の福祉サービス機能の両立をどうするのかというのを含めて検討していく必要がある。東日本大震災のときに石巻市で、農業トレーニングセンターを機能回復用の福祉避難所として利用していた事例があることから、こういう在り方も含めて検討する必要がある。
- 災害派遣福祉チーム(DWAT)の組織化が各都道府県で進められているが、一般避難所で災害時要配慮者に対して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り、訓練等の充実が必要である。
- 在宅避難者の支援はDWATの対象外だが、在宅被災者対応についても制度的に対応が可能になることを期待したい。
- 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も併せて必要であり、被災地における発災時の包括支援体制の検討・計画化が非常に重要。
- 福祉避難所の運営についてはマンパワーの確保が大変大きな課題である。
- 東日本大震災当時、マンパワーの確保のため、厚労省の介護人派遣事業というものを活用したが、とにかく書類とかいろいろな手続が面倒だったということがあるので、緊急時の様々な手続上の課題などについても精査していただきたい。
- 事前協定方式であれば、災害救助法が適用されるかどうか難しいという問題があるが、そこは救助法の問題としてきちんと、救助法の実務取扱要綱で災害時には当然適用するというあたりを、マニュアルレベルでもいいので確定しておくという方法があるのではないかと。

(3) 地区防災計画に関する検討

<地区防災計画の策定に当たっての視点>

- 最近の災害対応を見ていると、高齢の方の避難が遅れており、その背景には、高齢の方のほう
が情報を受けにくく、かつ、その情報に対して危機感を持っていないという現状があることから、
高齢の方については、やはり地域ぐるみのサポートが必要であり、そういう意味で期待されている
のが地区防災計画ではないか。
- 当事者一人一人は地域に暮らしているから、やはり一番重要なのは地域の方々とのつながり
である。
- 2015年の国連防災世界会議で障害者が初めてステークホルダーになったということと、障害者
の役割としてユニバーサルデザインの視点から防災、減災について発言するということの重要性
を仙台防災枠組の中でうたわれたことはとても大きなことであり、障害当事者の参画ということに
も着目していただきたい。
- 地域とつながるということで、障害があるからこそその災害時の不便、困難について体験的に話が
できるということは、すごく大事なことである。
- 防災を入口に地域づくり、地域コミュニティの再生ということをしていかないと地域で命を守れ
ないという発想はすごく重要である。
- 近年、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おり、福祉と防災の連携というものを非常に大切にしていくことによって、この
地区防災計画がうまくつくれるのではないか。
- 障害当事者の声を一番大切にし、彼らがどういうふう to それを受け止めたのか、そして、それを
一緒につくってってもらえる仲間としてこれを進めていかないといい計画にはなっていない。

<策定促進のための方策>

- 地区防災計画の策定状況には、大変地域差があるのが現状なので、あらゆる地域で地区防災
計画をつくってもらえるような仕組みづくりというのを併せて検討していく必要がある。
- 地区防災計画の内容については、地域の自主性に任されているような状況であることから、地
域の人が、高齢の方の避難を地域ぐるみでサポートすることに着目した地区防災計画をつくらな
ければいけないと思えるような啓発資料であったり、人材育成の仕組み等も含めて検討が必要。
- 防災、福祉、あるいは場合によっては医療的なケアのことまで分かる、そういった方がそれぞ
れの組織の利害とかを調整しながら連結させていく。そういうインクルージョンを進めるような制度な
り仕組み、あるいは人を配置することが重要。
- 福祉や防災のいろいろな情報を持った人が全体をコーディネートすることは非常に大切
である。地域で命を守るためにはどんな仕組みをつくったらいいのか、どんな関係者の方々につ
ながってもらったらいいのかということを仕掛ける側が理解してイメージ図をつくっていかないと、
地区防災計画はうまくいかない。

<その他>

- 社会福祉法の改正により、平成 30 年4月から、地域福祉計画の策定が努力義務とされ、市町村の地域福祉計画、あるいは都道府県の市町村に対する地域福祉支援計画についてのガイドラインで、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されていることから、全国的にこのガイドラインを参酌し、防災活動を地域福祉計画の中に明確に位置づけることがよいのではないか。
- 例えば介護保険や障害者総合支援法の中では、尊厳という言葉が非常に重要になっているが、防災の場合は生命、身体、財産を守るというような非常に生命に特化しているという部分があるので、今後は防災も人間の尊厳を守るということも含めて考える必要があるのではないか。

(4) 高齢者等避難開始の制度的な位置付けに関する検討

- 送り出す側の情報の中身について議論しても、受け手側に、その情報を主体的に受け取って行動に移すための枠組み(リテラシー)がないとアクションにつながらない。
- 今回のワーキンググループでの経過を、国民全体を巻き込んだ運動提案につなげていくべきであり、やはり国民とか住民が主体というのをどこかで確認しておくことが必要なのではないか。
- 今後、勧告・指示が一本化されていけば、準備段階としてのレベル3が一層大事になるが、避難情報が変わっていくということになれば、ハザードマップ等を通じて、ますます自分が今どういった場所に存在しているのか、リスクはどのぐらいなのかということを確認していくことが重要となるため、この点について知見を有している土木側からの協力というのも欠かせないのではないか。
- レベル3で全員動かしてしまうことで福祉施設の負担が過大になっているということもあるので、そのあたりは現場レベルでの感覚を大事にしながら、しかし、決して逃げ遅れることのないような形で決めていかなければいけない。