

委員提供資料 (中貝委員)

令和2年12月10日
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
(第6回)

内閣府 (防災担当)

高齢者等の避難に関するサブワーキンググループへの豊岡市の意見

2019 年台風 19 号等を踏まえた高齢者等の避難の在り方については、現在「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」において精力的に議論がなされているとお聞きしています。

豊岡市としても、その問題の重要性を認識し、また悩みながら対応に当たってきた経験から、取りまとめ内容に大きな関心を抱いています。

そこで、この機会に、豊岡市としての関心事項（懸念）をお伝えさせていただきます。

既に上記サブワーキンググループにおいて検討がなされていることばかりとは思いますが、現場の声としてお聞きいただければ幸いです。

1 個別計画の策定主体を市町村とすることについて

(1) 計画の策定主体と実効性を持った制度設計について

災害時の避難のための個別計画は、高齢者等の心身の状態や身の回りの状況は日々変化しているため、少なくとも半年に一度程度は見直す必要がある。

また、避難支援を行う者を近隣住民に求める場合、避難支援者についても、状況の変化を踏まえて随時更新していく必要がある。

他方、市町村のマンパワーは不足している。

例えば豊岡市（人口約 8 万人）の場合、避難行動要支援者は、要介護度 3～5、障害者手帳 1・2 級で尚且つ高齢者等のみから成る世帯の方などに絞っているが、それでも対象者は 560 人となっている。これに対して、全正規職員数は、883 人（合併で、職員数を約 2 割削減している）にすぎない。福祉、防災の両部門の職員は、既存の業務だけでも手一杯で、計画を策定し、絶えず対象者の状況を把握し、改定する労力を捻出することは困難である。

単に消去法で市町村に個別支援計画の策定を義務付けたとしても、計画策定と実施の実効性を担保する方策が伴わない限り、意味がない。努力義務としても同様である。

個別計画については、例えばケアマネージャーのように、平常時から要支援者の状態を良く知っている者が関わり、作成することが有効であるが、その実効性を担保するためには、介護保険制度のケアプランに避難支援の仕組みを組み込む等何らかの誘因策が不可欠である。

ただしこの場合、ケアマネや支援者に被害発生時の法的責任が生じないことの確認も不可欠である。

(2) 共助の弱体化の可能性について

仮に市町村が個別計画の策定と実施を法的に義務付けられるとすると、これまで築いてきた地域による共助の取組みが一気に弱体化する可能性がある。

特に過疎高齢化が進む地域において、コミュニティの維持自体が危機に瀕しており、行政による肩代わりの要請は年々強くなっている。自助・共助と公助は微妙なバランスの上に立っており、神経を十分使う必要がある。

(3) 避難支援を共助で実施する場合について

市町村が作成を法的に義務付けられた計画に近隣住民を支援者として位置付けることには、支援者となる住民の側に大きな抵抗感が生まれる可能性がある。日頃の付き合いの延長として支援はしても、正式な「市の計画」に組み込まれることには抵抗感がある（何かあったときの責任をとれないという不安）。

(4) 行政による直接的避難支援について

豊岡市は700km²の広大な市域を抱えているが、災害対応に当たることのできる職員は約680人（消防を除く）にすぎない。避難所の開設・運営、防災関係機関との連絡調整、現場の情報収集、通行止め個所の判断と警戒、災害発生箇所への対応、市民からの問い合わせ等に忙殺され、個々の避難行動要支援者への対応は不可能である。

仮に職員が2名一組で避難支援を行うとした場合、延べ1,120人の動員が必要となり、非現実的である（短時間で行う必要があり、一組の職員で多数の人を支援することはできない）。

131箇所の指定緊急避難場所のうち83か所に151人の職員を配置することとしているが、約4割（48箇所）では職員の配備すらできず、地域の自主開設に任せているのが実情である。

(5) 避難支援の警備会社等民間企業への委託について

避難支援を共助に期待できないケースについて、民間企業を活用する選択肢はありうる。ただし、費用の問題に加え、避難は短時間のうちに一斉に行う必要があるため、民間企業のマンパワー確保が大きな課題となる。

また、共助の意識を弱める可能性がある。

(6) 消防団による避難支援について

避難支援を消防団に期待する見解もありうる。

しかし、豊岡市の実態を見ると、避難準備情報発令の数時間前の段階から団員はいつでも出動できるよう詰め所に待機し、事態の進行に応じた管内の見回り・警戒、土嚢作成、土嚢積み等で忙殺されており、多くを期待することはできない。期待を前提に制度を組み立てるのは不適切である。

消防団員は普段、他の職業を持ちながら火災時や風水害時に郷土愛の精神に基づき対応に当たっている。台風等の接近時においても、勤務先の事情や家族の状況等により、全団員が出動できる訳ではない。大雨特別警報が発表された2018年（平成30年）7月豪雨時に出動した豊岡市の消防団員は2,048人中、4割強の916人であった。

消防団については、全国の実態を十分把握したうえで、議論がなされなければならない。

(7) 犠牲者が出た場合の市町村への批判と復旧・復興への影響について

市町村が個別計画の策定を法的に義務付けられるとすると、そもそも市町村で十分な対応が不可能な事柄であるにもかかわらず、犠牲者が出るたびに、計画策定（改訂）義務違反や計画遂行上の義務違反で市町村が批判を浴び、あるいは訴訟リスクを負うことになる。災害対応や復旧・復興業務に大きな支障となる。

2 福祉避難所への直接避難について

風水害の場合、多くの市町村において、台風の接近等、災害発生の恐れの際でまず指定緊急避難場所が開設され、実際に災害が発生した後に、指定避難所（福祉避難所を含む）への切り替えを行うことが一般的である（福祉避難所への避難に関する調整は、災害発生後、避難が長引くことが予想される場合になされる）。

災害発生の恐れの際での福祉避難所への直接避難の場合にも、指定緊急避難場所の考え方に準じて、バリアフリー等のある程度の環境は整っている施設で、一時的に身の安全を確保することに主眼を置くものと考えている。長期避難の場合に福祉避難所に求められる食事の提供、相談・支援体制などフルスペックの対応までは求められているものではないと認識している。

また、福祉避難所として指定されている特別養護老人ホーム等、元々要介護者等が利用している施設は、災害時に新たに受け入れることができる人数は限られている。無限定の直接避難は混乱を招きかねない。

したがって、中間とりまとめでも指摘されている通り、福祉避難所への直接避難については、対象者を限定し、個別計画に位置づける等、平時における関係者間の事前の調整が十分なされる必要がある。