

令和 4 年 3 月 1 6 日

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当） 殿

群馬県 館林市

個別避難計画作成モデル事業（市町村事業）最終報告書

令和 3 年度【内閣府事業】避難行動要支援者に係る個別避難計画の作成の推進において、モデル事業（市町村事業）の実施にあたり、最終報告書を提出します。

【市町村情報、事業概要】

都道府県名 市町村名	群馬県 館林市
所在地	〒374-8501 群馬県館林市城町 1 番 1 号
担当部局連絡先	総務部 安全安心課 危機管理・国土強靱化係 主任 島田裕充 電話:0276-47-5114 FAX:0276-72-3297 メールアドレス: anzen@city.tatebayashi.gunma.jp
連携部局連絡先	保健福祉部 社会福祉課 社会係 係長 新宮伴美 電話:0276-47-5127 FAX:0276-72-4210 メールアドレス: fukushi@city.tatebayashi.gunma.jp
事業概要	本市では平成30年度より、住民が主体となった地区防災計画策定の取組みを支援しており、策定後、策定中も含むフォローアップを行う中で地区における避難行動要支援者の避難支援の課題が浮き彫りとなっている。 こうした中、「令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」を踏まえ、本市の要支援者対策の体制(仕組み)を構築するべく、市防災アドバイザーである東京大学大学院片田特任教授の助言を受けながら、市防災・福祉部局に加え館林市社会福祉協議会も参画した合同ワーキンググループを令和 2 年度に発足し、現状と課題の洗い出しや先進事例研究等を行った。 さらに、「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について」での具体的方針を踏まえ、避難能力に着目した要支援者対策に取り組むにあたり、共助と公助の役割分担と連携を念頭に、地区住民や福祉専門職も参画した

	個別避難計画作成とその運用の仕組みづくり、モデル事業による検証を行い、実効性を高めていくことを想定した。 現在までの成果としては、ワーキンググループにおいて全体計画の策定を完了、市ホームページへ公表した。また、本モデル事業において館林市社会福祉協議会へ個別避難計画の実地運用試行を委託し、本格的な個別避難計画作成に移行する前の検証を行い今年度中に個別避難計画のひな形を完成させる。
備考	

※連絡先、担当者に変更があり、担当者名簿に変更が必要な場合、その旨を備考欄に併記すること。

【事業概要等に関する取組の実施結果】（群馬県 館林市）

	令和 3 年度末時点の状況
【 1 】 市町村事業名	避難行動要支援者避難支援プラン 個別避難計画策定事業
【 2 】 事業実施体制 庁内の連携体制	- 参画部局 防災部局：総務部 安全安心課 福祉部局：保健福祉部 社会福祉課、高齢者支援課、介護保険課 - 各部局の役割及び連携体制 防災部局は全体計画を所管し、防災の見地から支援方法や支援体制などの全体的事項の作成、運用を担う。あわせて全体計画のなかに個別避難計画が包含されるため、個別避難計画の策定及び運用にも関与する。 福祉部局は防災部局と連携のうえ個別避難計画を所管し、要支援者ごとの個別要件に合わせた個別避難計画の作成、運用を担う。 庁内の連携を密にすることが課題だったため、両部局によるワーキンググループを結成、数度の協議を行う。今後の個別避難計画本格運用に向けて、引き続き両部局による協議を行っていく。
【 3 】 事業実施体制 庁外との連携体制	令和 4 年 4 月以降、ケアマネジャーをはじめとした福祉専門職を擁する福祉事業所に、有償での個別避難計画作成を委託する。あわせて避難支援にも可能な範囲で協力いただく。 館林市社会福祉協議会にワーキンググループメンバーとして参画を依頼し、専門的立場からの意見を頂戴しており、令和 3 年度中に個別避難計画策定の実地運用を委託し、翌年度以降の個別避難計画本格運用にフィードバックしていく。 現時点における課題としては、試験運用の結果浮き彫りとなった避難支援者の確保であり、今後も避難支援者確保に向けた検討をしていく。
【 4 】 モデル事業の実施 内容、実施方法	実施内容 公募要領2. (2) (7)、令和 3 年度に実施した館林市社会福祉協議会への実地運用試行の結果を基に、令和 4 年 4 月以降、ケアマネジャーや相談支援専門員に個別避難計画の作成を有償で委託する。 公募要領2. (2) (i)、館林市社会福祉協議会が作成プロセスに参画、あわせて個別避難計画の実地運用委託が終了。結果のフィードバックを行い、来年度以降の本格運用に向けた準備をしていく。 公募要領2. (2) (ii)、地区の自主防災組織が数件の個別避難計画の作成を終える。今後継続して地区主体の個別避難計画作成の支援を行う。 公募要領2. (2) (k)、市内の特別支援学校を利用している要支援者が、利用し慣れている施設に避難できるように計画づくりを検討、実際に施設を訪問し実態の聞き取りを行う。あわせて施設管理者である群馬県とも会議を行い、今後本課題について実効性を確保するための協議を行っていく。 公募要領2. (2) (v)、難病患者の把握は群馬県が主体となっているため、県の難病対策部局と協議を行った。引き続き難病患者の個別避難計画作成に関して、県と連携を図りながら協議を重ねていく。

	公募要領2. (2) (イ)、既存の地区防災計画と連動し、地区で要支援者の支援活動を行うことも検討していたが、住民の高齢化や地区のつながりの希薄化などから、地区のみでの支援活動については困難であるとの声も多く挙がった。現在、真に支援が必要と思われる方の絞り込みを検討しているものの、支援活動の担い手を選定するにあたり大きな課題が残る。 公募要領2. (2) (イ)、本市防災アドバイザーである片田教授をお招きしての研修会開催を予定するも、コロナ禍で開催出来なかった。代替手段としてメールや電話等での意見照会を行った。 個別避難計画作成の対象者の優先度を検討した。具体的には要介護度や障がい等級、独居高齢者など対象者の心身の状況、水害の際の浸水深が深い等、ハザードリスクの状況、居住実態を勘案し、自力避難が困難な方を優先的に作成することとした。令和4年4月以降は、日常から関わりがあり対象者の事情に精通している福祉専門職へ作成を委託することを検討、より実効性の伴った計画とする予定。 ・実施方法 策定した個別避難計画をもとに、館林市社会福祉協議会が試験運用を行った。そこで得られた結果をその後の個別避難計画作成にフィードバックした。あわせて、令和4年4月以降、個別避難計画の作成を委託する予定である福祉専門職向けの研修会を開催し、アンケートやヒアリングを実施し意見を募り実効性を高めていく。
【5】 アピールポイント	個別避難計画作成にあたり、水害を想定した要支援者の支援策を作成することとした。個別避難計画作成後も、実効性の伴ったものでなければ要支援者の犠牲を減らすことに直結しない。そのため、本市においては、館林市社会福祉協議会への実地運用を依頼し、その結果をフィードバックしての個別避難計画策定を想定し取組みを行った。 また、連携先の館林市社会福祉協議会において、地区住民の支援体制整備のため、地区住民相談支援包括化推進会議が設置され、地区の課題解決に向けて活動している。構成メンバーも多岐に渡っているため、今後福祉専門職に個別避難計画作成を委託するうえで問題等が生じた場合、本市も含めた対象者支援に必要な構成メンバーが集まり解決を図っていくものとした。 また、高齢者や障がい者のみでなく、難病患者や特別支援学校の利用者も避難支援対象者として取りこぼさないよう、同事業を所管する群馬県と連携を図り、きめ細かな支援体制の構築を図るべく協議を行った。 あわせて、本市防災アドバイザーである片田教授に監修や助言をいただき、専門的見地からの意見を取り入れた計画づくりをした。 現時点における懸念事項としては、避難支援者の確保が困難であることが1番に挙げられる。引き続き地区や外部機関、庁内の連携体制をさらに強化し、個別避難計画と地区防災計画それぞれの取組みで連携を図りながら、地区住民と共同で個別避難計画の取組みを推進していきたい。
【6】 事業による 成果目標	災害時避難行動要支援者の犠牲者数を減らすことが第一義だが、本事業を通じ本人や地区の防災意識を高め、自助や共助の意識を涵養していく。ひいては健康加齢者をはじめとした自力避難可能なかたと真に支援が必要なかたが選り分けられるので、対象者の絞り込みにもつなげたい。
【7】 事業実施 スケジュール	全体計画の策定を完了、市ホームページにて公表を行う。あわせて今年度中に個別避難計画の策定を行い、令和4年4月当初に要綱の策定を終える予定である。 また、令和4年4月以降、福祉専門職に個別避難計画の作成を依頼していく予定である。
【8】 特記事項	

【応募の要件に関する取組の実施結果】

要件	令和 3 年度末時点の状況
(A) 市町村の防災担当や福祉担当等の関係部署が共同して事業を実施する体制があること。	令和 3 年度中はコロナ対応等で一堂に会することが難しく、メール等を中心に意見交換を行った。 そうした状況下においても、少人数での会議をするなど関係部署間で連携を図った。 今後さらに連携を強化していくため、コロナの状況を見ながら引き続きワーキンググループ等を開催し意識共有を図っていく。
(B) 地域の介護・福祉に関する職種団体等、庁外の関係者と連携した取組であること。	コロナの影響もあり庁外関係者を招いた会議が制限され、当初予定していたスケジュールどおりにワーキンググループを開催できなかった。 今後は人数を制限したうえでワーキンググループを開催し、あわせてメールや電話等での意見照会を行っていく。
(C) 個別避難計画を作成する者の優先度を検討し、要支援者の心身の状況に応じた作成プロセスを構築する取組であること。	ワーキンググループで検討したうえで、個別避難計画作成の優先度を判断する指標として、要介護度や障がい等級、ハザードの状況、心身の状況、居住実態を用いたプロセスを構築する。 今年度中に上記の優先度を基にした個別避難計画ひな形の策定を終え、今後は適宜修正を図っていく予定である。
(D) 個別避難計画を実際に作成すること。	全体計画を策定済み。館林市社会福祉協議会に実地運用試行を委託した結果、個別避難計画 10 件分の作成を終える。作成件数の内訳は、初めにハザードにより対象者を抽出したうえで、要介護度や障がい等級など心身の状況により判断した。 個別避難計画を作成することで、災害時避難体制が再確認できたことや、避難支援者との関係づくりが構築できたといった副産物もあった。
様式を作成する上で留意した事柄。	考案した様式をもとに実地での試験運用を行い、結果をフィードバックすることで、様式の改善を図った。随時ケアマネの意見を取り入れるようにし、より実態に即した様式となるよう改善を図った。

【ステップごとの実施結果】

ステップ		実施結果 A・B・C を 記 載	記載事項	記載欄
1	推進体制の整備等	A	課 題	所内における業務の所管をどのように分担するか。また、外部団体を加えた体制づくりについて。
			取組内容 (取組方針)	はじめに茨城県古河市を視察し、先進事例の研究を行う。そこで庁内防災、福祉部局の連携の重要性を伺う。その後、庁内の所管及び連携体制について協議するためワーキンググループを結成する。あわせて外部からの視点、専門知識の反映を行うため館林市社会福祉協議会へ参画を依頼。また、本市防災アドバイザーである片田教授にもワーキンググループに参画いただき、専門的見地からの意見を反映した。
			取 組 の 成果-結果	庁内外の様々なメンバーが参画したワーキンググループを複数回開催することで、多様な立場の意見を反映した計画づくりを行うことが可能となった。
			理 由	ワーキンググループメンバーを庁内の職員に限定せず、外部の専門家を招聘することで、ケアマネの実地的な意見や、専門家の意見を反映した協議を行うことができたため。
2	計画作成の優先度の検討	A	課 題	対象者を選定するにあたっての優先度の設け方。
			取組内容 (取組方針)	ワーキンググループ内で対象者についての協議を行う。要介護度や障がい等級については、庁内担当者の意見を反映したものとなった。あわせて片田教授の意見も伺い、年齢要件を除外したうえ、健康加齢者については本取組みの対象とせず地区防の枠組みで取り組んでいくこととした。
			取 組 の 成果-結果	日々の業務で要配慮者と接する職員や、全国の災害事例を研究している片田教授の意見を反映することで、真に支援が必要な対象者を抽出することが可能となった。
			理 由	専門的見地からの意見を幅広く伺い、計画作成に反映したため。
3	福祉専門職の理解を得る	A	課 題	将来的に個別避難計画作成委託を予定している福祉専門職の意見をどのように計画作成に取り込んでいくか。
			取組内容 (取組方針)	ワーキンググループメンバーでもあった館林市社会福祉協議会に、個別避難計画作成の実地試行を依頼。実際に個別避難計画を館林市社会福祉協議会のケアマネに作成いただくことで、福祉専門職にとって作成しやすい様式となるよう意見を伺った。
			取 組 の 成果-結果	ワーキンググループで考案した計画様式案に基づき、実際に個別避難計画をケアマネに作成いただいた。その後随時様式についての意見を伺ったことで、ケアマネの意見に即した様式の改善を図れたのみでなく、1件あたりの作成時間や、作成金額に関する資料も同時に作成を終えた。ほか防災部局職員が要支援者宅への訪問に同行し、状況把握の共有を行った。
			理 由	試験的にケアマネに計画を作成いただくことで、ケアマネの意見を反映した試験運用を行えたため。
4	自治会や自主防災組織など地域関係者の理解を得る	B	課 題	地区における要支援者の避難支援方法。
			取組内容 (取組方針)	地区防災計画の取組みのなかで、個別の避難支援名簿を作成した。
			取 組 の	数件分の名簿を作成したものの、地区のみで避難支援を行う

			成果-結果	ことができない方の問題や、重度要支援者の避難方法についての課題が浮き彫りとなる。共助のみで支援しきれない方は、公助と共に支援することを提案した。
			理 由	住民の高齢化が進み、重度の要支援者の方を避難支援する体制が構築されていない。
5	本人の基礎情報の確認、避難支援等実施者の候補者に協力打診、避難先候補施設に受入打診	C	課 題	避難支援者の確保について。
			取組内容 (取組方針)	避難支援者を確保すべく、消防団等対象団体の調査や、関係団体と協議を行った。計画の作成にあたっては介護、障がいに係るデータを活用していくことを想定。
			取 組 の 成果-結果	地区住民の高齢化や、災害時における本来業務により、避難支援を行う余裕がないとの返事をいただいた。今後の避難支援者の確保方法が大きな課題として残った。
			理 由	避難支援者の候補となる関係機関について、調査した機関数が少なかった。今後は、要支援者の親族や地区住民など対象を拡大し検討していく。
6	本人、関係者、市町村による計画の作成	C	課 題	本人、関係者による計画作成については、地区防災計画によって取組みを進めている。市町村作成の計画については今後の検討課題である。
			取組内容 (取組方針)	地区防災計画の取組みのなかで、本人、関係者による計画作成の取組みを支援している。
			取 組 の 成果-結果	数点の個別避難計画を作成することができ、継続して取組みを推進していく。
			理 由	地区防災計画の枠組みで進めることで、平素より親交のある地区の人と計画作成に取組めていることがスムーズに取組が進行している理由だと考える。
7	実効性確保	B	課 題	個別避難計画に基づき、実際に避難支援を行うことが可能であるか。
			取組内容 (取組方針)	個別避難計画の様式作成については、多様な意見や専門的見地からの意見を反映させたものとする。計画作成後の避難支援については、避難支援者と想定している関係機関と継続して調整を図るものとする。
			取 組 の 成果-結果	計画様式については、多様な立場の意見を反映することができた。避難支援者確保については、有効な解決策を考案できなかった。
			理 由	避難支援者確保については、関係機関からの協力を得ることが当初想定していたより困難であると判明し、確保に苦慮することとなった。

【事業の類型ごとの取組の実施結果】

事業の類型	実施結果 ○, △, × を記載	令和 3 年度末時点の状況
(ア) 福祉専門職（介護支援専門員や相談支援専門員）の参画に関するもの	○	館林市社会福祉協議会が個別避難計画策定に参画し、ケアマネの意見を取り入れた計画づくりを行う。あわせて実地運用試行を委託し、個別避難計画10件の作成を完了する。ほか計画作成1件あたりの時間と経費の調査を依頼し、資料の提供を受けた。
(イ) 福祉専門職（介護支援専門員や相談支援専門員）以外の関係者の参画に関するもの	○	ワーキンググループ発足当初よりメンバーとして片田教授に参画いただき、専門的見地からの意見をいただいたことで、より実効性の伴った計画づくりを行うことができた。
(カ) 本人・地域記入の個別避難計画に関するもの	○	地区防災計画において地区版の個別避難計画である「お助け名簿」の作成支援を実施している。要支援者の対象の絞り込みや避難支援者の検討を行っており、今後も継続して作成支援を行っていく予定。
(ケ) 特別支援学校に関するもの	△	市内の特別支援学校を訪問し、担当者から意見聴取をする。本年度は県主催会議の中で議題の一つとして取りあげ協議を行った。災害時の運用に関しては今後の検討課題である。
(コ) 難病患者等の医療的ケアを要する方に関するもの	△	県主催会議の中で、県の難病対策部局担当と協議を行う。難病患者の個別避難計画作成に関して、今後情報の共有方法や事務手続き等を共同で検討していく。
(シ) 地区防災計画との連動に関するもの	○	地区防災計画において地区版の個別避難計画である「お助け名簿」の作成支援を実施しており、数件の作成を終える。本取組みの中で要支援者の対象の絞り込みや避難支援者の選定を行っており、今後も継続して作成支援を行っていく予定。
(ソ) 人材育成に関するもの	△	当初片田教授を招聘しワーキンググループを開催し、計画策定に関わる職員、関係者へ知見を教示していただく予定だったがコロナの影響で頓挫してしまった。代替的措置としてメールや電話等で適宜片田教授の意見を伺い、職員、関係者へ情報共有を図り、計画作成に反映させた。

【研修会や説明会等の講師等の一覧】

氏 名		所 属	役 職	研修会や説明会等	
漢 字	平仮名			名 称	概 要

【取組に参画している関係者の一覧】

取組の種類		関係者	備 考
個別避難計画の作成に参画した関係者		・館林市社会福祉協議会 ・片田敏孝教授（防災に関する有識者）	
地域調整会議への出席者			
避難支援等実施者		家族、親類縁者、ケアマネ	
避難支援等関係者		民生委員、館林市消防団	
避難訓練への参加者、参加機関や団体等			
その他			

【人員と予算の確保状況】

個別避難計画作成や支援に関する人員体制			
部署名：安全安心課	専任（名）	常勤：1	非常勤：
	兼任（名）	常勤：1	非常勤：
部署名：社会福祉課	専任（名）	常勤：	非常勤：
	兼任（名）	常勤：2	非常勤：
部署名：高齢者支援課	専任（名）	常勤：	非常勤：
	兼任（名）	常勤：4	非常勤：
部署名：介護保険課	専任（名）	常勤：	非常勤：
	兼任（名）	常勤：2	非常勤：
個別避難計画作成や支援に関する予算			
当初予算額（円）		令和4年度385千円（見込み）	
補正予算額（円）			
特に予算措置なし			
（参考）避難行動要支援者数（人）		約 200 人	

【参考にした他市町村の取組】

茨城県古河市（視察のうえ防災、福祉部局の所管分担や、業務運営の課題について伺ったほか、様式を提供いただいた）