

個別避難計画作成に取り組むきっかけ

令和元年10月に発生した令和元年第19号台風においては、区内を流れる荒川が氾濫寸前まで水位が上昇した。

区内においては、破堤や越水は免れたものの、地域住民や民生委員などの地域支援者からは、避難行動要支援者名簿はあるが、水害時において名簿を活用し、避難誘導等を実施するのは困難であるとの強い声が挙げられた。

これらの声を受け、水害時にどのように要支援者を避難させるのかを整理する必要があると考え、個別避難計画の作成の取組を進めることとした。

個別避難計画の作成に対する姿勢

個別避難計画の作成を進めるにあたっては、担当課・関係課で連携を密にとり、実効性のある個別避難計画を作成することに注力してきた。令和4年度には新たに、個別避難計画作成PTも設置し、より密接に連携し取組を推進している。

また、「いたばしNo.1実現プラン2025」において、「重点事業の1つとして「個別避難計画の作成・運用」が掲げられており、全庁を挙げて取り組むべき事業に位置付けられている。

個別避難計画を作成した方の声

個別避難計画の作成を進めていくなかで、要支援者本人が災害リスクを把握しておらず、「在宅避難でよいと思っていた」や「漠然と逃げればよいと考えていたものがどこに、いつのタイミングで避難するかなど具体的に整理できてよかった」などの声が聞かれた。



▲令和元年第19号台風一過の様子。戦後3番目の水位を記録。



▲福祉専門職との勉強会の様子

板橋区個別避難計画作成の取組の特徴

(1)区内においても、特に水害リスクの高い地区において優先的に取り組みを実施

特に水害リスクが高く、国・都において進めている「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」におけるモデル地区でもある、舟渡・新河岸地区に在住し、1～3階の低層階居住者を対象として個別避難計画の作成を実施している。

(2)庁内外における関係部署・団体と連携し実施

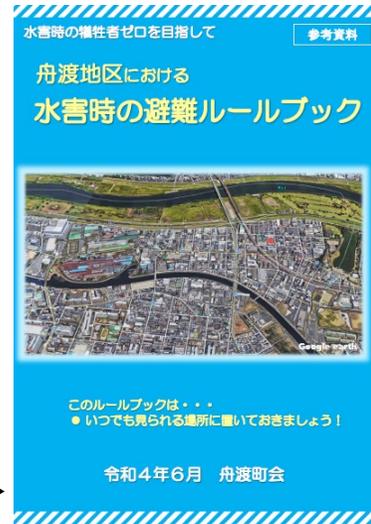
防災部署、高齢・障がい部署やその他庁内関係部署において構成され、災害時要配慮者支援を検討する「要配慮者支援検討委員会」を活用し、さらに、令和4年度には新たに個別避難計画作成PTを設置し、共同して事業の進捗管理や困難事例に対する対応・協議を実施している。

また、対象者が普段から利用しているケアマネ事業者等に作成委託することで、個別の実態に即した避難計画を作成を進める。

(3)地域におけるワークショップであるコミュニティ防災と連携して実施

地域住民や地元企業を主体とした会議体（ワークショップ）であるコミュニティ防災において、コミュニティタイムラインや地域の避難行動計画と連携し、情報の共有、検討を行っていく。

「水害時の避難ルールブック」▶



(4)防災・減災のハード整備と連携して実施

当該地区で、国土交通省と進めていく「板橋区かわまちづくり計画」において避難経路の整備を行うことから、ハード整備、ソフト事業を連携について検討を行うことで、地域全体の防災力の向上を目指す。

個別避難計画作成の成果と課題

□取組実施の成果

- ✓ モデル地区として個別避難計画作成を進めていくにあたり、ケアマネジャーや福祉施設、その他関係者の協力もあり作成プロセスをある程度固めることができた。
- ✓ 個別避難計画作成のモデルケースとして、防災・福祉職員が直接対象者へ訪問・ヒアリングを行い、計画を作成した。

□取組実施の課題

- ✓ 考えていたプロセスでは計画作成にたどり着けない対象者（※）もある程度出てきており、そのような場合も想定したプロセスの確立を目指し引き続き取り組んでいく必要がある。

※ 障がい者手帳等を所持し、避難行動要支援者名簿の対象となっているが、福祉サービスの利用がなく、福祉関係者との接点がない方など



▲「板橋区個別避難計画作成マニュアル」

令和4年度末時点における取組結果

(1) 庁内検討会の実施状況

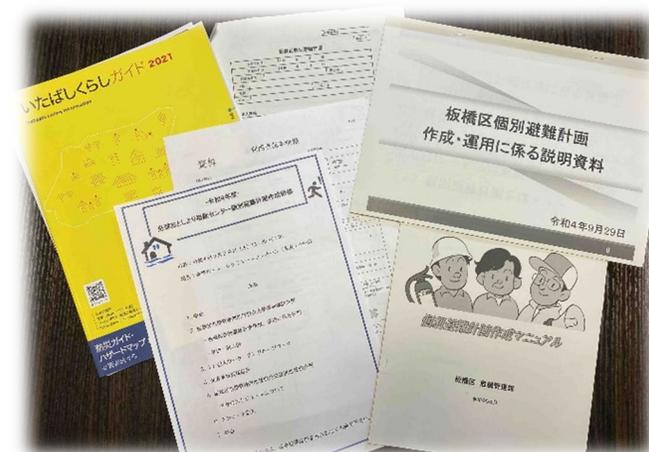
会議名	実施日	概要	対象
第1回要配慮者支援検討委員会	令和4年4月22日	要配慮者支援組織体系の確認、個別避難計画の運用、今後のスケジュールについて情報共有	防災部局、介護高齢部局、障害部局等の関係所管部課長
第1回要配慮者支援検討委員会作業部会	令和4年4月22日	要配慮者支援組織体系の確認、個別避難計画の運用、今後のスケジュールについて情報共有	防災部局、介護高齢部局、障害部局等の関係所管係長
第2回要配慮者支援検討委員会作業部会	令和4年11月14日	個別避難計画の進捗状況の報告、今後の進め方や困難事例について情報共有、PTの発足及びメンバー選出の依頼	防災部局、介護高齢部局、障害部局等の関係所管係長
第1回個別避難計画PT	令和4年11月30日	個別避難計画の進捗状況の報告、困難事例や課題の共有及び解決に向けた具体策の検討、次年度以降の運用について共有	関係所管課長選出による実務担当者
第2回個別避難計画PT	令和5年2月7日	個別避難計画の進捗状況の報告、ケアマネージャー作成による計画の確認作業依頼及び内容の確認、計画書様式の修正、外部機関等への協力可否の検討	関係所管課長選出による実務担当者
第2回要配慮者支援検討委員会	令和5年3月29日		防災部局、介護高齢部局、障害部局等の関係所管部課長
第3回個別避難計画PT	調整中		関係所管課長選出による実務担当者

令和4年度末時点における取組結果

(2) 説明会等の実施状況

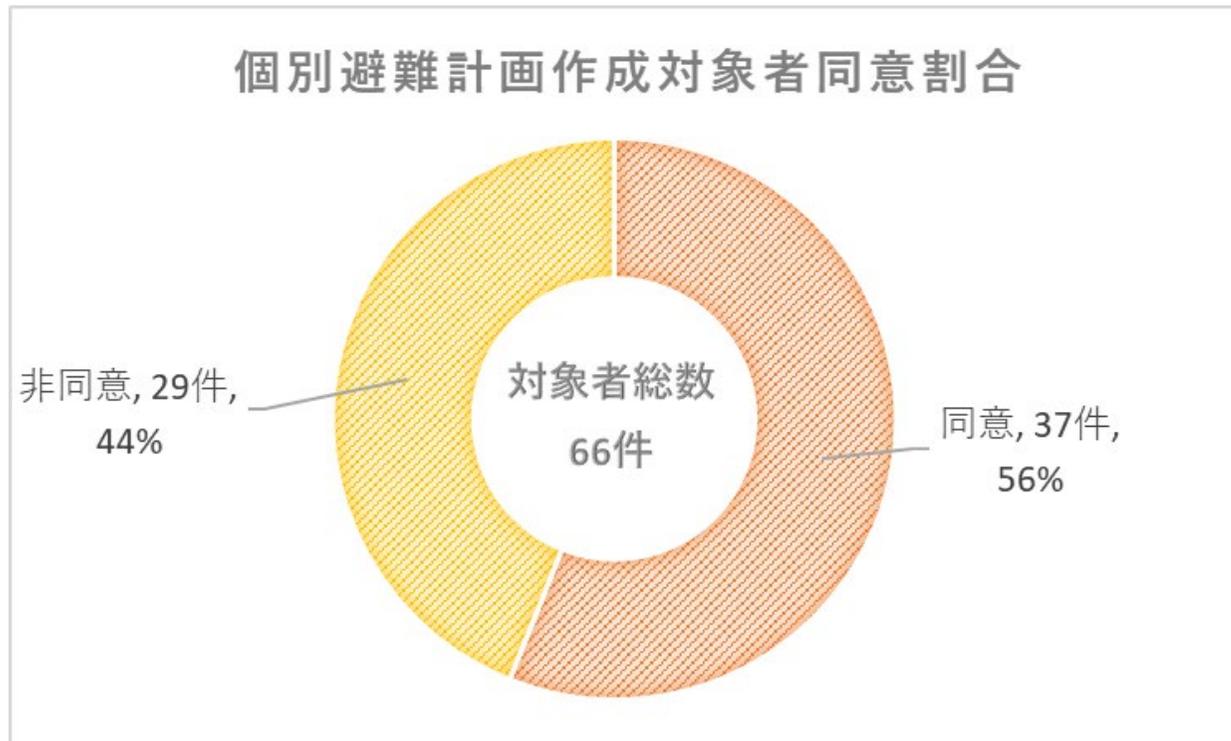
説明会等	実施回数	対象・会議体名
サービス事業者、福祉施設事業者等向け説明会・勉強会	10回	特養施設長会、居宅介護支援事業所、計画相談事業所連絡会、福祉避難所連絡会、障害者総合支援法関連事業者、介護保険課集団指導、地域包括支援センター勉強会（※）
町会・民生事業委員・団体等向け説明会	3回	舟渡町会役員会、高島平・蓮根舟渡・志村坂上地区民生委員、行政相談員業務研修会
計	13回	

※ 個別避難計画作成勉強会。計画作成手順に基づいて、ケアマネ等とともに模擬的に計画作成を実施。



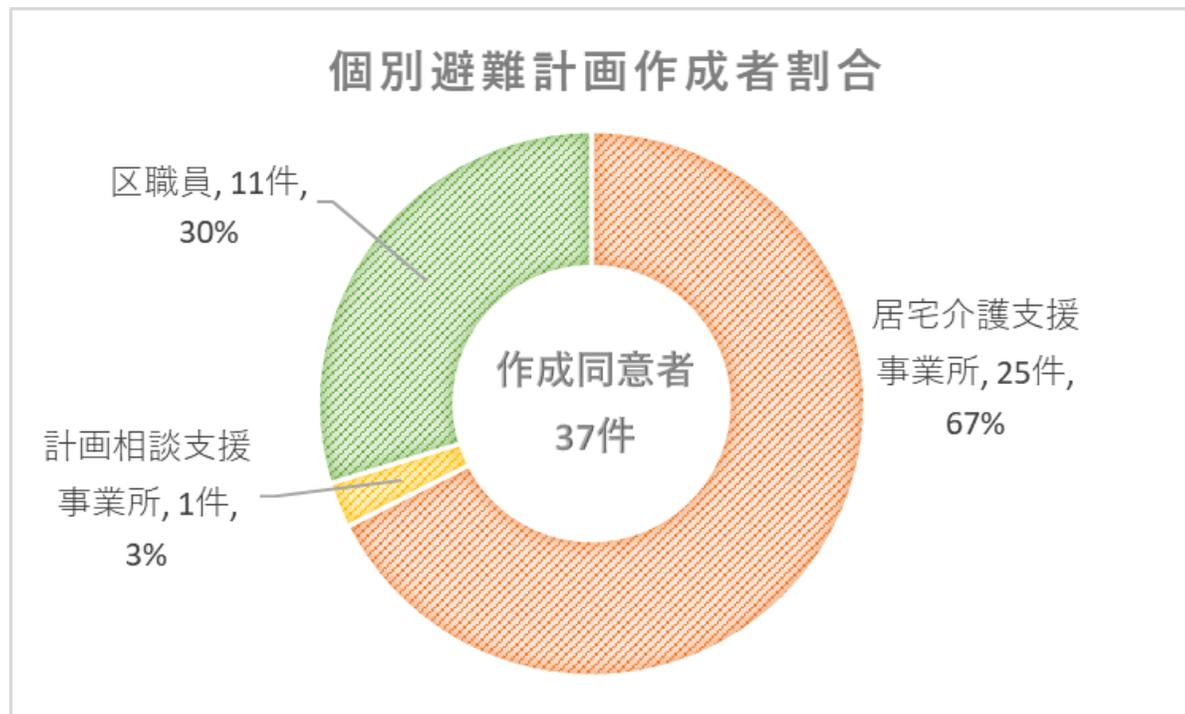
(3) 個別避難計画作成に係る同意状況

内容	件数
同意	37件
非同意	29件
計	66件



(4) 個別避難計画作成者

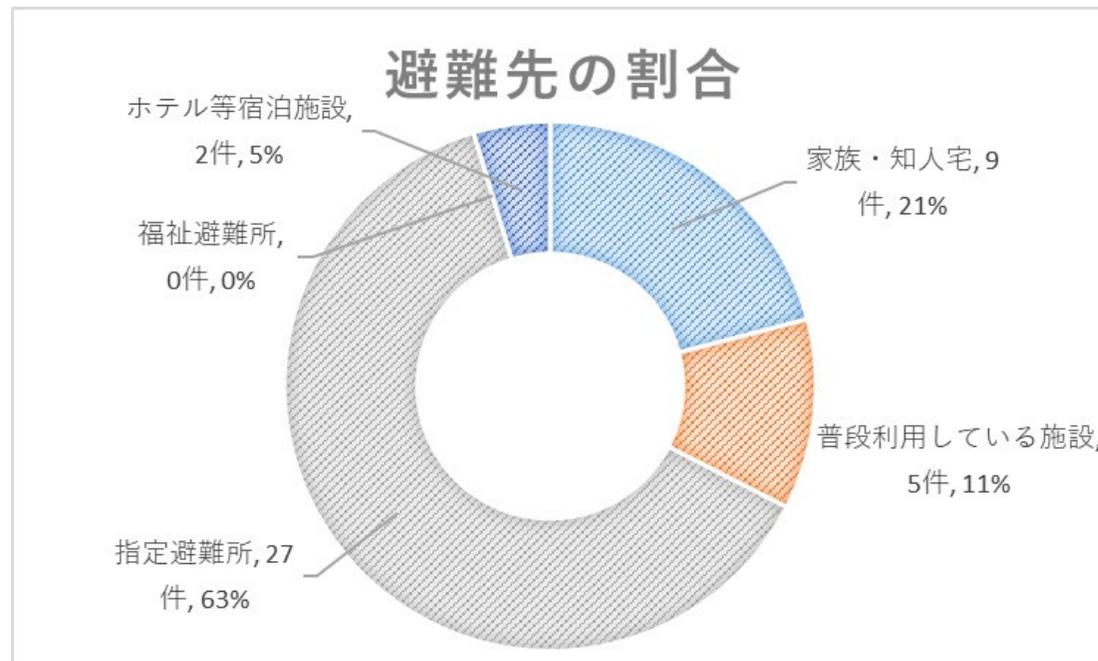
内容	件数
居宅介護支援事業所	25件
計画相談支援事業所	1件
区職員	11件
計	37件



(5) 避難先の割合

内容	件数
家族・知人宅	9件
普段利用している施設	5件
指定避難所	27件
福祉避難所	0件
ホテル等宿泊施設	2件
計	43件

※避難先は複数記入しているため、作成数とは一致しない



今後の課題と方向性

課題①

関係者の協力を得ることが困難な方も少なくなく、講演会や勉強会を都度開催しているが、なかなか理解を得ることができていない。支援者以前に計画作成者が定まらない方も多い。

方向性①

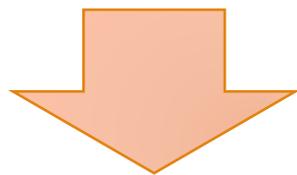
福祉関係者の協力が得られない、またそもそも福祉サービスの利用がなく、福祉関係者とのつながりがない方も当初想定より多くいることから、計画作成について庁内における連携体制の強化を図った上で、非常に負担の大きい区職員直営における計画作成以外のスキーム構築について検討を行っていく。

合わせて、計画作成への理解を促進し、福祉専門職等の事務的負担軽減、対象者を網羅的にとらえるため、介護保険法等を適用し、報酬体系に組み込んでいくことを要望していく。

○今後の課題と方向性

課題②

今後対象者を拡大していくうえで、作成、更新を進めるにあたり、避難計画作成に係る費用及びマンパワーの負担は膨大なものとなっていく。現段階では費用補助は地方交付税措置のみとなっており、自治体負担が大きい。



方向性②

災害対策基本法上、「努力義務化」されている取組である以上、財政面においては、特定財源での支援についても必須であると思われる。

財政面においては、一般財源ではなく特定財源での補助金等の財政支援をいただける体制を求めていく。

○今後の課題と方向性

課題③

個別避難計画上の支援者になっていただくにあたり、責任論や義務感が発生してしまい、支援者となる精神的なハードルが高い。



方向性③

支援者を依頼するにあたり、そのハードルを下げる、環境づくりを進めることを検討する。例えば、支援者が加入する保険の活用等を検討していくとともに、そのような取組への補助金等の創設を要望していく。

個別避難計画の作成に取り組んできた中でうまくいったこと

1 個別避難計画作成の一定程度のプロセス確立

ケアマネジャーや福祉施設、その他関係者の協力もあり**作成プロセスをある程度固めることができた**。これにより、人事異動や業務移管の際にも一定レベルの業務を継続することが可能となった。

2 庁内関係部署における協力体制の整備

区職員として、防災職と福祉専門職との連携を通じ、**要支援者一人一人にあった支援方法等の知識を深め、今後の災害時要配慮者支援に関する備えについて検討することができた**。

3 本人・関係事業者等における意識の醸成

本人やご家族、さらに、作成に携わるケアマネジャー等の福祉専門職等**関係者においても、防災に関する知識等を深めていただくことができた**。

個別避難計画の作成に取り組んできた中でうまくいかなかったこと

1 実施したスキームでは対応不可な事例の発生

福祉サービスの利用がなく、福祉関係者との接点がない方など**考えていたプロセスでは計画作成にたどり着けない対象者もある程度発生している**。

2 職員負担の増大

板橋区のスキームでは作成を断られた場合に区職員が出向し、本人聞き取り・作成を行うことで、**非常に多くの時間と手間がかかった**。

3 関係事業者等の協力拒否

福祉専門職の理解を得ることがうまくいかなかった。繰り返し説明会や勉強会を実施し、理解を求めたが、**福祉専門職の負担が大きいことなどを理由に協力をいただけない事業者も少なくなかった**。

対応等メッセージ

1 新たな課題解決スキームの研究・検討
関係部署・関係者との連携、意見交換、情報共有により**課題解決に向けたスキームを検討する必要がある**。

2 膨大な負担増に対する対応策の検討
困難事例への対応や今後雪だるま式に増加する計画更新については、**膨大なマンパワーと財政的負担が発生する。庁内体制を整えたくえで実施する必要があるとともに、負担軽減につながる、財政的支援について、国都への要望を行っていく必要がある**。

3 粘り強い周知・説明の実施と制度・環境整備の必要性

説明会や勉強会は繰り返し実施する必要があること、提出された計画の内容確認等も発生してくるため、**職員負担も考慮した実施計画を組む必要がある**。
また、**関係者や事業者に対する理解や周知を進め、協力へのハードルを下げるためにも介護保険法等への制度の組み込み等制度・環境の整備について要望を行っていく必要がある**。