

## 第1回生駒市災害時要援護者避難支援プラン策定委員会会議録(要約筆記)

1 日 時 令和5年5月22日(月)午前10時~午前11時45分

2 場 所 生駒市コミュニティセンター 4階 402会議室

3 出席者

(委 員) 松川杏寧委員(委員長)・坂本剛伸委員・石橋英久委員・大西淑子委員・井上太委員・  
高曲友理子委員・松浦真美委員・山西紀律代委員・上村健二委員・吉村智恵委員・  
松井卓士委員

(事務局) 甫田防災安全課長・谷企画官(防災担当)・楠下防災安全課課長補佐・宮崎防災係長・  
平田障がい福祉課長・岩崎障がい福祉課課長補佐・大坪障がい福祉係長・  
上野福祉政策課長・上野福祉政策課主幹兼福祉政策係長・小関福祉政策係主事

(会議の公開・非公開) 公開

(傍聴者) 2名

4 議事内容

### ■委員紹介

事務局より各委員の紹介

### ■委員長選任

全会一致で、委員長は松川杏寧委員に決定、委員長の指名により上村健二委員が委員長代理に決定。

### ■生駒市災害時要援護者避難支援事業について

- ・事業の概要について
- ・国の取組指針について
- ・主な課題について
- ・スケジュール(案)について

事務局より説明

### ■意見交換(質疑応答)

坂本委員 資料3の8頁、生駒市災害時要援護の対象者の表について、登録希望者数、避難支援計画作成数、計画作成率が年々右肩下がりになっている。この理由について教えてほしい。

事務局 正確な理由はつかめていないが、自治会からハザード該当していない方、近隣にご家族がいる方については支援員選定の必要がないという意見が出ている。そのため、市職員から本人やご家族に本当に支援員が必要か、自身や家族で避難できないかについて確認を行い、家族で避難可能な場合は家族で避難支援していただくという形をお願いしているため、登録希望者として自治会へ依頼する登録希望者は減少していると考えている。

石橋委員 事務局の考えている理由ではなく、年々登録希望者が亡くなっているため、減少していると思う。民生委員の立場からすると、平成29年度当初は元気で支援は必要ないと言っていた方も約5年が経過し、お体の状況が変わってきている。しかし、一度避難可と返事した場合、再度希望調査は行われないので、当時は大丈夫でも現在は支援員が必要な方が漏れていっているはず。新規対象者が1,000人増えているのに登録希望者がずっと減少しているのはあり得ない。

事務局 登録希望者の中には死亡等の理由で該当しなくなる方もいる。また、新規対象者の意向確認を行うものの、返信いただける方が年々減少している状況もある。

坂本委員 自治会でも希望者の自宅に訪問したときに、「どんな支援があるんですか」と聞かれる。対象者がどんな事業か、どのような支援があるかを知らずに安易に希望を出している場合が多い。こちらから説明すると「それならいりません」という方もいる。日々対象者にどこまで説明をしているのか疑問が残る。

また、令和4年計画作成率が78.3%だが、低いイメージを持った。支援員は原則2名がつくようになっている。この計画作成率は支援員2人ついている場合の割合か。

事務局 支援員が1名でも計画作成済みとしてカウントしている。21.7%の方は支援員がいない状態の方。

坂本委員 優先順位とはなんのことか。国が行っているものでもいいが、なんの優先順位のことか教えてほしい。

事務局 個別避難計画の作成を対象者全員一律で一気に作成することは現実に難しい。そのため、ハザードの警戒区域内の方、本人の体の状態を考慮して優先順位を決めて策定していくという意味で、優先順位が低いからといって避難支援が必要ない、計画策定しなくていいというわけではないが、確実に避難支援が必要な方の計画は策定しなければいけないという意味で説明した。

委員長 要援護者支援名簿に名前が掲載された方は全員プラン作成しなければならない、努力義務と定められている。しかし、全員一気に作成するのは難しいため、災害時により危険な方、例えばハザード圏域に住んでいる、家族が近くにおらず近隣にも頼れる人がいない、身体的な事情で自力の避難ができない、危機認知が難しく絶対に誰かのフォローがないと避難できないという方については優先度を高めて早く計画策定するというが国の方針。自分のことをある程度できるが不安だというくらいの人であれば自分や家族でセルフプラン（既定の様式の必要事項が記載されており、市が関与せず作成するも

の)を作成し、これを個別避難計画としてもよいとしている。緊急性が高く、確実に市が後押しして作成しなければならない優先順位の高い方と、ご自身・ご家族である程度できる方を分けて考え、確実に個別避難計画を作成していくようにというのが、現在の国の方針。

坂本委員 資料6、スケジュール案に書いてある流れより優先順位の高い方についてはもっとはやめろということか。すでに登録されている方の分もある中で新規の方の支援員選定を数か月の間に行っている。今後の意見がどうなるかにもよるが、今のスケジュールに当てはめると優先順位を決めた場合の運用イメージがつかない。

事務局 ご指摘通り、現在は希望があった方をすべて計画作成(支援員選定)してくださいと自治会に依頼している状態。現状の運用と国が示している避難支援の方法についてすり合わせをしたいと考えている。今年度は従来通りのやり方で希望があった人にすべて支援員を選定していただく、来年度からはこの会議でどのような方針になるかによるが、改定されたプランに基づいて運用していくことになる。

坂本委員 資料5、主な課題について、自治会の負担が大きいとあげられているが、そこで「高齢化に伴い避難支援員を探すのに苦勞している」と書かれている。この「高齢化」が避難支援員の高齢化ととれる。支援員になるのは近隣住民や家族等すべてが対象になっているので、支援員の高齢化に限った話ではないと思う。自治会では高齢化に伴い、理事会の役員のなり手がいないということで、課題に「高齢化」があげられるが、ここで言われている「高齢化」は要援護者の高齢化のことなのか、支援員の高齢化なのか。

事務局 どちらの意味もある。ひとり暮らし高齢者数は年々増加しているので対象者にあがる方は高齢化が進んでいる。一方で、自治会によっては支援員になっていただく方が減少している理由の一つにも高齢化があげられる。

委員長 課題の1つ目にあがっている「真に支援を必要とすべき人の個別避難計画を策定できていない」ということについて、要援護者の対象をだれにするか、またこの新しいガイドラインから優先順位を見極めて、どこのだれを重点的に作成していく必要があるかということに改めて見直しをかけてほしいという議論になっていたので、それに合わせて改定案を作成するようになると思う。このガイドラインができる前は厚労省が示した通り、要介護3以上、障害者手帳を持っている等をそのまま要件として、自治体が名簿を作成していた。だが、実際の災害時、平成30年7月豪雨での倉敷市真備町における人的被害は51名が亡くなったがそのうち42名は災害時要援護者として名簿に掲載されていた。名簿に掲載されていない方はある意味では要援護者名簿から漏れていた人たちだ

という風に言えなくもない。例えば、軽度の知的障がい等があり、いつ自分が避難すべきなのかわからない等危機察知ができない、地域の避難場所がわからないという方もいる。そういう事例もあるので、国は要援護者名簿に掲載すべきか見直しをかけてほしいということがあり、このガイドラインを作るときにハザードとどのくらい自力で避難できるかという生活機能、社会的孤立を見て情報収集したうえで優先順位をつけてほしいと言っている。

石橋委員 現実にひとり暮らし高齢者は令和4年で 4,598 人、その他の理由の方も合わせて 7,825 人なのに、登録希望者数が 419 人の時点で現状に合っていない。支援が必要としている人が漏れ落ちている。民生委員として毎年 70 歳以上のひとり暮らし高齢者の訪問調査をしている中で、担当している 60 人中 2 人しか登録していない。訪問したときに心配だと思った方が登録していないこともある。当時支援を必要としていないと回答した方には再調査はしていないため、漏れている方がいる。どんな支援が必要か、近くに家族がいらない等の心配な方の情報は市と民生委員しか知らない。災害時逃げられない方を拾い上げるにはどうしたらいいか、実際に対応していくのであれば具体的な支援についても含めて検討していかなければ実効性のあるものにならない。

委員長 これまでの話を要約すると、1つ目として新規対象者だけでなく、毎年対象になりうる方にも通知を出すべき、2つ目として協議会のようなものを設置し、民生委員が把握している支援が必要になりそうな方の漏れ落ちを防ぐ体制づくりが必要だ、この2点のご意見をいただいた。

坂本委員 今は自治会長だけが個人情報保護の誓約書を提出している。そのため、情報はあれど自主防災会等に共有できない状態。高齢者で支援が必要な方については自治会、自主防災会等で把握し、何かあったときにはすぐに声掛けできるような体制を作ることが必要。しかし、必要以上に関わってほしくない、公にしてほしくないという意見もあるのでどこまでの情報を共有していけるかが課題。

高曲委員 普段は知的障がい者の支援を行っている。現在の対象者には療育手帳Aと書かれているが、療育手帳B、手帳をお持ちではない方もおり、手帳の等級で避難できるかどうかはわかるわけではない。家族環境や住んでいる場所の坂が多い等の物理的な環境等、様々な要因が絡み合い、障がいの程度は低くとも避難ができないという方もいる。また、外見では判断しにくい方もいるため、避難してきて困っていてもそう見えなくて支援が受けられない場合が考えうる。施設の利用者であれば特性を把握しているためどのように接したらいいかわかるし、今は希望していない人で漏れ落ちている方を拾い上げることもできるが、どこの施設も関わっていない方や家族単位での支援が必要となって

いる方、8050問題に該当する方等の現在漏れ落ちている方についてどう拾い上げて名簿掲載していくかを議論していく必要があると考える。

委員長 支援が必要な方の漏れ落ちをなくすということに注目して議論を進めているところだが、合議体を作り、そこで優先順位をみんなで合理的に決めることになるイメージしている。

坂本委員 協議体を作ることについては個人的に大賛成だ。しかし、そこで配慮してほしいのが、自治会長が提出している個人情報保護に関する誓約書で、これが制約になっている。自治会の方に支援が必要な方の情報を共有できない。現状、自治会長と支援員のみ情報を持っているが、この方はなぜ支援員を必要としているのかと尋ねられても個人情報のため話せない状況。協議体を作る場合は自治会の役割を明文化して自治会として動けるようにしてほしい。現状では個別対応になり、地域で対応することができない。ただ情報共有しますというだけでは問題解決には至らない。

もう一点、プランにはどこまで組み込まれているか。これまでやってきた経験から、支援員を決めるところで終わってしまっている。支援員を決めて市に報告すると支援員にも書類を共有すると言われ、他には年1回の説明会と研修やりますという連絡があるくらいで、要援護者や支援員の温度感に頼っている。取り組みとして明示されていないから、定期的に連絡を取り合って現況確認をしている人もいるが、何もしていない人もいて温度差を感じる。今は個別避難計画書を作成することが目的になってしまっているが、実際に災害時使えなければ意味がない。現在の内容では現場で使えるような情報が掲載されていないという課題がある。

また、もう一点、情報提供先に挙がっている団体は今まで動きがなく、行政と自治会長だけでやり取りしている状態。支援員を決めるときに横のつながりがないため、石橋委員から協議体を作るという提案が上がったと思う。誰がどこまで動くのか、この事業は風水害が対象になっているが、地震の場合はどうするのが不明瞭。国の指針でも風水害の時にどんな経路で避難するかを入れろ、事前にレベル3が出たら避難しましょうと書いているのでそれは対応するだろう。しかし、地震の時には事前に確認した避難経路が危険な場合がある。それに備えて複数通りの避難経路を確認して共有しておく必要があるのではないか。市の避難訓練等は地震発生時、避難所どうするか等がベースになっている。市の方針としては地震発生時にどうするかということで動いていると理解している。自分は自治連合会防災部会で地震の時にどうするかという議論を重ねている。なので、このプランでも地震の時にも誰がどう動くかを明確にしていく必要があると考える。

委員長 自治会の負担が大きい、具体性が乏しいということにまでかかる意見だったと思う。国

のガイドラインの話だが、別府市は南海トラフ地震を想定した取組事例となっている。兵庫県全体で実施されたものは風水害を想定した事例となっている。これまで国はどのように個別避難計画を作成するかを明示せず、市町村に作成するようにと丸投げしているような状態だった。今回初めて国からガイドラインに従って個別避難計画を作成するようにと具体的に言ってきた。個別避難計画作成のステップ1として庁内外で連携するための協議体を作れと書いている。そのため、今回生駒市としては新たに協議体を作り、その中で役割分担を明確にしたうえで実施していく必要がある。また、先ほど坂本委員が言っていたような実効性を担保するためにステップ1の協議体を作るところからステップ7まで詳しく書いてある。福祉専門職の方はわかりやすいと思うが、日常生活をアセスメントしてどういう支援が必要なのかを確認し、支援メニューを構築していると思うが、災害時に平時の福祉サービスが止まってしまった場合、地域の方や家族、その他の代替的なものをつかえるかということや平時にマッチングして備えるということが今回の個別避難計画で別名を災害時ケアプランと呼ばれているものになる。そのため、役割分担をするときに福祉専門職はどこまで関わるか、民生委員は何をするのか、自治会は何をするのか、ということと一緒に考えていき、実効性のある避難計画の作成や避難経路を複数通り確認しておくということが今回のガイドラインに書かれていることである。例えば、風水害であればレベル1, 2の段階で比較的近所に住んでいる家族に迎えに来てもらえないかと連絡してみることが第1のプラン、それがだめなら第2のプラン、第3のプランをどうするかを検討しておき、本人が災害時にプランを実施したか地域で確認する。このような形でやるようにと書かれている。そのため、委員のみなさまから挙がっている意見のように、複数通りのプランを関わり合いのある方たちの中で共有し、順番に実行していき、命が守られるようなものにするようにと国の方針となっている。

個人情報については現状、手挙げ方式で支援員が必要と回答した人に対して作成するとしているため、個人情報をどこまで共有していいかの確認は取りやすい状況になっている。自分には支援が必要で助かるために計画を作ってほしいという人たちのため、計画作成には関係する人たちと情報共有が必要です、と説明した時に受け入れられやすい人たちと理解できる。そのため、情報共有の範囲内に普段から関わっている福祉専門職だけでなく、隣近所の自治会員さんや地域の方も含みますよと最初に明記して、本人もしくは家族の同意を得るようにすれば自治会のみなさんに共有ということも可能になると思う。

坂本委員 自治会長には情報提供してもいいと同意を得ているのが要援護者の情報であって、私がずっと言っているのは自治会長が誓約書を書かされているということを指摘している。

石橋委員 これまでのプランは生駒市と自治会長、民生委員の人が会議室に集まって制度をど

うするかと話をして終わっていた。今でも変わっていない。しかし、今回は令和3年度の国の指針を基に福祉専門職を交えてやっていこうということになった。現に別府市ではやってきていることで、生駒市では改定してこなかったものを今回改定しようということで、国の指針等を参照して提案しているのではないか。そのため、今回の委員は福祉専門職が多数参加されているので、これまでの事業とは違う。それを事務局からはっきり言ってもらったうえで、これからどう改定していくか検討していくようにしていかなければ変わらない。事務局からはっきりと言ってほしい。

事務局 石橋委員のおっしゃるとおり、これまでは自治会長と民生委員のみなさまに情報提供して、福祉専門職の関わりがなかった。しかし、国の方針を踏まえ、福祉専門職の力は実態把握や支援内容を検討する上で必要になってくる。そのため、民生委員や福祉専門職にも個別避難計画策定に参加していただく運用に変えていきたいと思っている。そのために今回の委員として会議にも参加していただいている。そこを明確にできておらず申し訳なかったが、そういう趣旨で本会議に参加していただいている。

大西委員 日頃は地域の高齢の方の支援を担当している。普段から民生委員や自治会との連携を図りながら高齢者の介護や困りごと等の支援を行っている。介護の分野でもBCP（事業継続計画）という形で対策を取らなければいけないと制度が変わってきている。このような委員会のような会議を開くことで、連携しながら、生駒市の地域を支えていけるようになっていくのだろうなと思った。地域包括支援センターとしてできるところはこれから連携しながら取り組んでいかなければと思った。施設側の意見として、福祉避難所を開設した場合、だれが避難してくるかわからないと準備もできないので、このプランがちゃんと実効性のあるものにできれば、よりやりやすくなるかなと思う。

井上委員 居宅介護支援事業者協会からの推薦で参加しているが、私自身は特養があるような総合施設を運営している。先ほどからの議論は、まずは本当に支援が必要としている人を把握すること。情報提供に同意してもらわなければ、レベル3の時に一般の避難される方より先に避難をしておかないと、支援員も自分たちが避難しなければならないという時に要援護者の避難をさせられないとなり、結局双方の命が危険になってしまうので、そうならないための事業と思った。我々はサービス機関として利用者の情報は知っているし、対象になりそうな方を事業につなぐということもやろうと思う。元々利用者の個人情報を持っているし、それを外に漏らすことはない。先ほど坂本委員が言っていたように自治会長や支援員はどなたを支援するか知っているが他の自治会員さんたちは知らない状態というのは、実際に動いてもらう時にやりにくいと思う。だからといって情報共有したらいい訳ではないので、このことについては議論が必要となる。本人の理解を得て、どこまで共有できるかを確認した方がいい。自分で支援が必要と手を挙げている方が 500

人前後ということだが、対象者は 7,000 人いる状態で、これがすべてとは思わないが対象者へしっかりと説明をしなければいけない。また、今後制度が整ったときに、福祉避難所についても検討が必要と思う。福祉避難所は一般避難所の能力があるわけではないし、避難者をたくさん受け入れられるわけではない。しかし、一般避難所に一旦避難してそこで無理だった人がいる場合開けて下さいという流れになるのかと思う。その方々が利用者であれば対応しやすい。実際に施設でどこまで対応可能かはわからないが、今後内容が決まってきたときに福祉避難所をどうするかを検討してほしい。

委員長 市町村が災害対応するときに国がお金を出すという災害救助法というものがある。ただ、この法律が 1947 年に作られてから 1 度も改定されていないため、戦後間もない国としてあまりお金が出せない時代に作られた法律。そのため、他に使える法律で市民の避難支援や生活をフォローするためのお金が確保できるならそれを優先してほしいという性格の法律になっている。例えば、福祉サービスを使っている方であれば災害時に緊急支援、緊急サービス調整といった形でショートステイや短期入所を優先してやってほしいというものになっている。自力での事前避難等が難しい方については福祉避難所にて対応するという形になっている。しかし、そもそも一般避難所の福祉スペースで受け入れできない人を一般避難所に連れて行ってから福祉避難所に移動させるということがおかしいのではないかと、あらかじめ計画を作成するならそういう人たちがあらかじめわかるので、最初から施設とマッチングさせておいて、避難に来る可能性があるというのを共有しておくのが現実的だろうとなっており、全国的にも変わってきている。ただ、実際の体制づくりのところまで届いていないというのが現状。生駒市は今回新しく体制を作るところからやっていくため、要援護者と福祉避難所をマッチングさせておくという方向にしていけるのはいいと思う。

松浦委員 私は身体障がいをお持ちの方の支援をしている。今回、身体障害者手帳 1 級 2 級に該当している方が対象だが、実際 1 級 2 級といえど肢体不自由から内部障がいまで様々で、逃げるだけなら内部障がいであれば逃げることはできるため支援員を必要としていないのではないかとと思う。肢体不自由の方や体が動きにくい方は 3 級でもいると思う。また、普段支援している方でも利用者から案内が来たので登録したと言われれば誰が登録しているかわかるが、関わっている方のうちどれだけの方が登録しているか、現状はわからない。そのため、現状でどれだけの漏れ落ちがあるかはわからない。また、支援員は地域の方になっているが、レベル3の時点では普段関わりのある事業所の方やヘルパーさんが声をかける方が避難につながるのではないかとと思うので、避難支援員として選定する範囲も検討してもいいのではないかとと思う。

山西委員 主に精神障がいをお持ちの方を支援している。現状では手帳 1 級の方が対象になっ



ているが、等級に関わらず支援を必要とする方はいると思う。また、そもそも避難する必要性や、避難支援の流れなどを当事者の方たちへ伝えていくことが必要ではないかと思う。今後の議論で精神障がいの方の支援の必要性については発言していきたい。また、現場でも感じることだが、本人だけでなく同居家族にも支援が必要な方がいる。そういう方々をどのように支援して関わっていくかを一緒に考えていきたい。

上村委員 社会福祉協議会は様々な意味で制度のはざまになっている方、例えば 8050 問題の世帯等の支援を行っている。まず、支援が必要な方をどのように見つけ出すかが大きな問題ではないかと思う。また、風水害であれば事前に避難することも可能だが、事前に動くことのできない高齢者や体が動かない方が犠牲になっている印象がある。さらに病院等でも地震災害時には平時と同じ対応はできないので、地域全体が一律に被害を受けるときを想定すると個別避難計画の作成は難しいものになると思う。ただ逃げるだけではなく、普段の生活をどのように災害に備えた状態に持っていくかということも含めてプランを改定していくことが大切だと思う。

吉村委員 これまで本プランには関わりがない立場だったため、今回の会議資料を見ている中で、対象者が 7,000 人を超えているのに、支援が必要だと手を挙げている方が 400 人程度しかいないことに対して、本当に災害時に避難できると考えているのだろうかという疑問を感じた。登録の案内が来てもどうしていいかわからないという方がおそらく多いのではないかと感じる。本当に支援が必要な方が漏れ落ちていないかをしっかり確認していないといけないと強く感じた。また、その中でも調査していくと名前が挙がってくる人が出てくると思うが、全員に必要な支援をしてあげられるかどうか、そのことを考えるにあたり優先順位をきっちり決めていかないといけないと思う。優先順位を決めていくにあたっては専門職の方に普段の状況等も聞きながらある程度基準を決めていくことが非常に大事だと感じている。福祉避難所の話が挙がったが、私が東日本大震災と熊本地震の時に被災地派遣ということで保健師として派遣された経験がある。その時に宿泊していたホテルが福祉避難所になっていて大規模に介護が必要な方の受け入れを行っている状況を見ていた。それを考えると現状の福祉避難所は普段ほぼ満員の状態で運営しているときに避難者の受け入れが可能になるのかという疑問を感じた。福祉施設が福祉避難所になっている経緯は委員長より説明があったので、他法優先ではないが、何か手立てがある人はそちらを使ってほしいというところから現状の制度になっていると理解できた。今後、先になると思うが福祉避難所の在り方についても検討していく必要があると感じる。

松井委員 みなさんの話から難しい課題がたくさんあると感じた。消防では民生委員の協力で高

高齢者の火災予防のためにひとり暮らし高齢者家庭防火調査を行っている。その中で高齢者が就寝中に火事になって逃げ遅れる事案が多いため、特に注力し住宅用火災報知器の設置を訴えているが、自分事と考えていない方もおられるので、わかっているがつけていない、うちは火事にならないという方もいる。そういうところで、報知器を購入したら消防職員で設置する案内もしているがなかなか進んでいない。ひとり暮らしの方はこの調査自体を拒否する方もいるので、なかなか案内を送っただけでは制度の必要性を伝えるのは難しい。どのような方法がいいかわからないが、難しい問題と感じた。

委員長 吉村委員、松井委員からも話が挙がっていたが、ただ文書を送るだけでは対象者の拾い上げはできていないのではないかと思う。要援護者の研究で別府市に関わっているが、別府市は一人暮らしの自立した生活をしている障がい者の方がとても多い地域になっている。その方々の生活をどう支援していくかというところからスタートしていて、自分事として意識してもらうために誰の話なら一番よく聞くかという普段関わりのある福祉専門職であった。関わりのある福祉専門職から普段の生活はこうなのでこういう支援プランを使いましょうと説明する流れで、実はあなたの家はこんな風にハザードがかかっているから危ないんだと説明すると、そこで初めてそうなんだと自覚話を聞いてくれるようになる。そのため、兵庫県で実施しようとなったときは、県の研修として、福祉専門職に災害のことを学んでもらい、そのうえで説明していただき、それと同時に地域の方には自治会の関係ある人だけでなく、福祉理解研修のようなものを実施して、様々な人がいる地域の中でどのように避難していくのかを学んでいただき、そのうえで要援護者本人にも参加してもらいながら作ってみた計画通りに地域で避難訓練するというような形でモデル事業を実施していたという経緯がある。福祉専門職が言えば確実に話を聞いてくれるというわけではないが、日々の関係性のなかで信頼関係が築けている人からだと伝わりやすい。和歌山県では孫に話をさせる取り組みを行っており、孫と一緒に避難訓練や一緒にどう避難するか考えようと言ってもらおうとよい場合がある。

事務局 今回いただいた意見を基に内容を検討し、次回の委員会で改定案を報告する。

#### ■その他

事務局より次回の開催日程の調整