

進まない個別避難計画の作成を全面的に支援

内閣府「高齢者等の避難の在り方」最終とりまとめ

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部／教授 鍵屋 一

昨年 12 月 24 日、内閣府「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」（以下「サブワーキング」）が最終報告書をまとめ、小此木防災担当大臣に報告した。

近年の災害において、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者（以下「要支援者」）が逃げ遅れたり、その後の避難生活で非常に厳しい状況に陥っていることから、その対策を検討したものである。筆者はサブワーキングの座長を務めたので、その内容を報告したい。

今回は、最も大きな制度改正となった要支援者の個別計画を取り上げる。

個別計画の実態と制度上の課題

高齢者、障がい者等が個別に災害時の避難計画を作成する「個別計画」の制度が始まったのは 2005 年。消防庁によると、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」）に掲載されている者全員について個別計画の策定を完了している市区町村は 12.1%、一部について策定が完了している市区町村は 50.1%だ。

制度開始以来 15 年が経過し、しかも東日本大震災はじめ多くの災害を経験したにも関わらず、この数字にとどまっているのは、制度に大きな課題があるはずだ。その要因を分析し、新たな方向性を示す必要があった。

要因として第 1 に挙げられるのは、制度上の位置づけの弱さだ。2013 年の災害対策基本法改正では名簿作成を市区町村に義務付けたが、それから 7 年でほぼすべての市区町村が名簿を作成している。一方で、個別計画の位置づけはガイドラインにとどまっている。

個別計画は、役所内の情報だけで策定できる名簿に比べ、実際に職員が訪問したり、地域住民にも協力してもらう必要があることから、人手も時間もはるかにかかる。市区町村は、もちろん個別計画を策定したほうがよいのはわかっているが、法的位置づけが弱いために優先順位が下がりやすい。

第 2 に、個別計画策定や避難行動支援を地域住民の善意に頼っている点である。もちろん、避難行動を実際に支援する者は近所に住んでいて、短時間で駆け付けられる地域住民が望ましい。

しかし、地域住民にとって日常の付き合いが少ない要支援者であれば、計画策定のきっかけもなければ、その方との信頼関係も薄い。要支援者の生活実態もわからなければ病気の有無もわからない。それでいて災害時に命を守る役割を負ってくれというのは、負担感が重い。市区町村にとってもお願いし辛い。

第3に、要支援者数が多く、しかも要介護度の変化や入所、入院などで異動が大きい点である。このため、個別計画の策定がなかなか進まず、また毎年のように更新作業も加わることもあって、市区町村にとって負担が大きい。

第4に、個別計画策定に必要な個人情報の収集には要支援者本人の同意が必要であるが、同意を得られない者も数多くいる。

第5に、個別計画策定の仕組み、人材、ノウハウ、財源が不十分な点である。個別計画は災害前後の避難に関することと、要支援者に関することの両方を知らなければ策定できない。すなわち防災の知識も福祉の知識も一定程度必要である。そのような人材が地域の中にどれほどいるだろうか。

これらの課題に対応するためには、どのような制度が望ましいか、サブワーキングではさまざまな議論が闊達に行われた。最終取りまとめでは、来年度に間に合うように、緊急に対応すべき法改正等が必要な制度部分を中心にまとめられている。

個別計画の制度的位置づけ

個別計画が高齢者、障がい者等の避難に関して有効なのは明らかであり、さらに促進されるようにするためには災害対策基本法など、制度的に位置づけを明確化する必要がある。

一方で、市区町村によっては要支援者数が多数にのぼるため、すぐにすべての要支援者の個別計画を策定することは困難である。そこで、個別計画は、制度上、市区町村の努力義務と位置付けることが考えられる。

個別計画の策定に係る方針及び体制

個別計画を策定するためには、要支援者本人が家族及び関係者とともに計画策定のプロセス、避難訓練、検証、見直し等を通じて災害対応の意識を醸成し、避難の意欲を高めることがまず重要である。

個別計画の策定主体は市区町村であるが、要支援者を日常で支援している関係者とともに策定することが効果的である。関係者のうち、特に介護支援専門員や相談支援専門員は、日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者本人の状況等を把握しており、信頼関係も期待できる。

そのため、個別計画の策定業務においても、福祉専門職の参画を得ることが極めて重要である。また、要支援者本人も参加する会議を開催し、福祉専門職や地域住民が必要な情報を共有し、調整を行うことが望ましい。

実際に、大分県別府市や兵庫県内の市町では、本人の心身の状況や生活実態を把握している介護支援専門員等の福祉専門職に、業務として協力を得て、実効性のある個別計画を策定している。

優先度を踏まえた個別計画の策定

市区町村の限られた体制の中で、できるだけ早期に要支援者に個別計画が策定されるためには、優先度を考慮する必要がある。たとえば、ハザードの状況、当事者本人の心身の状況、独居等の居住実態、社会的孤立の状況などである。特に、ハザードマップ上、危険な場所に住む者については、優先的に策定すべきである。

優先度を踏まえた個別計画の策定

市区町村の限られた体制の中で、できるだけ早期に要支援者に個別計画が策定されるためには、優先度を考慮する必要がある。たとえば、ハザードの状況、当事者本人の心身の状況、独居等の居住実態、社会的孤立の状況などである。特に、ハザードマップ上、危険な場所に住む者については、優先的に策定すべきである。

個人情報の収集に係る同意

別府市や兵庫県の事例では、要支援者と日常から信頼関係のある福祉専門職が個別計画作成に関与することで、個人情報の収集に関する本人同意の課題はクリアされている。

本人同意を得られない例外的な場合でも「誰一人取り残さない」ことを目指すために、名簿情報を活用したり避難先と避難支援者（消防機関、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織、地域の支え合いのネットワーク等）をあらかじめ調整して決めておくことが適当である。

個別計画策定の取り組みへの支援

個別計画策定の中核的な役割を担う人材確保と育成支援の仕組みを構築することが重要であり、研修やモデル事業を実施して業務内容や研修教材を蓄積して共有することが必要である。

福祉専門職など関係者の参画のためには一定の経費が必要であり、持続可能な制度とするためには安定的な財源が必要である。自治体間で格差が生じないように、市区町村の個別計画策定の取り組みについて財政的に支援することが重要である。

サブワーキングの有識者委員からは、中長期的には介護保険法や障害者総合支援法の枠組みの中で、給付を個別計画策定の経費に充てる検討を望む意見が出された。

個別計画普及のため、国が自治体の協力を得ながらモデル地区を設定し、PDCA を意識した取り組みを実施して課題抽出と検証を行うことで改善を進め、これを全国展開することが重要と考えられる。

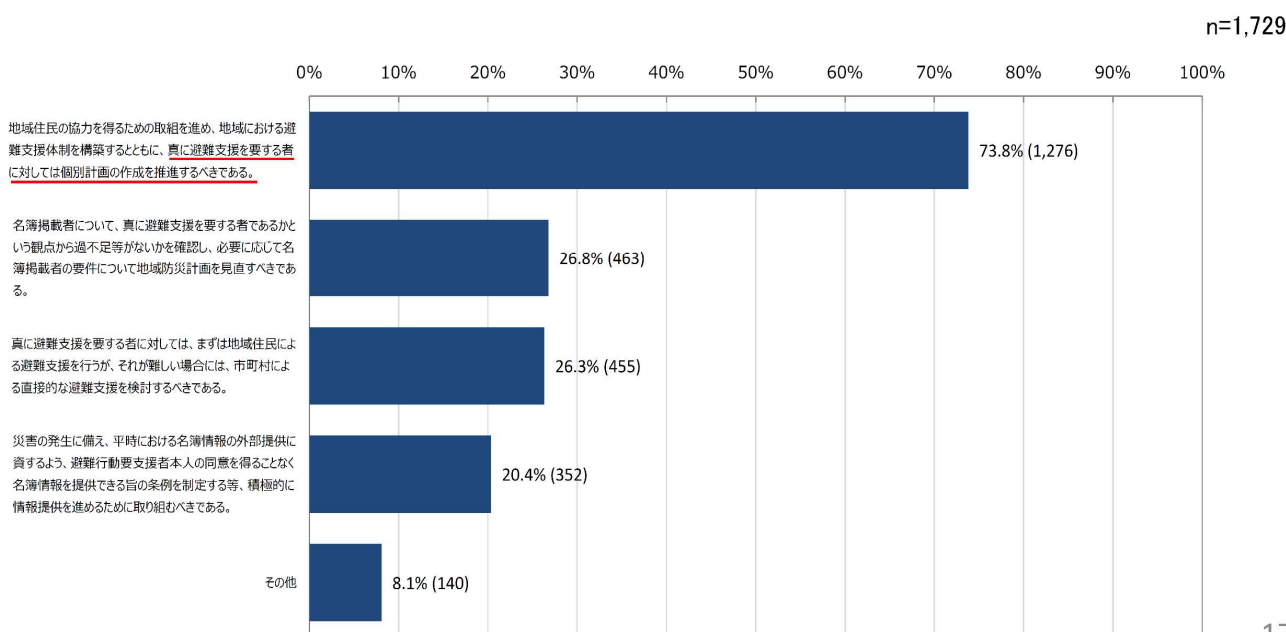
誰一人取り残さないために

名簿に掲載された要支援者については、全員について個別計画あるいは名簿情報の活用など何らかの避難支援方策を講じることになった。「誰一人取り残さない」という理念は制度上、形になったと言える。もちろん現場の市区町村、関係者の負担は大変重くなる。

しかし、超高齢者社会で激甚災害が多発する我が国において、個別計画はどうしてもやり遂げなければならない課題である。今後、国も取り組み指針やガイドラインの改訂、モデル事業の実施などで継続的に関与する。「災害は弱い者いじめ」という社会に訣別するための、小さいが大事な一歩になったのではないだろうか。

※文中図：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最終とりまとめ
(参考資料) より

- ・ 7割強の自治体で「真に避難支援を要する者に対しては個別計画の作成を推進するべき」と回答。
- **多くの自治体で個別計画の策定の必要性を認識しており、要支援者が確実に避難できるための仕組みについて検討する必要がある。**



要支援者の避難支援のために必要な対策・自治体向けアンケート結果

全国先進的な取組

○福祉サービスの利用のためのケアプランを作成することを通じ、平時から避難行動要支援者本人の心身の状況や生活実態等を網羅的に把握している介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉専門職の参画の下、本人や家族、地域住民、行政等が連携して、個別計画の策定を行う取組が行われている。

ポイント

- 介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉専門職の参画を得るための仕組みとして、計画の策定に対して報酬を支払う。
- 福祉専門職が当事者と相談し、避難に際して必要な配慮等について整理した上で、避難行動要支援者と地域住民等の関係者が参加して避難支援の方針について打合せを行い、個別計画を策定する。
- 策定した計画をもとに当事者を含めた関係者が参加し、避難訓練を実施するとともに、必要に応じ計画の見直しを行う。
- 当事者と福祉専門職、地域住民等とをつなぐ役割を担うことのできる人材が重要となる。

別府市の事例

別府市におけるインクルーシブ防災 誰ひとり取り残さない防災

被災地の教訓から市民活動者と協働で障がい当事者が参加する避難訓練等に取り組んできた別府市では、平成29年度より介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉関係者が参加し、当事者や地域、行政等が連携して個別避難計画作成に取り組んでいる。

ステップ① 当事者力 アセスメント
ステップ② 地域力 アセスメント
ステップ③ 災害時 ケアプラン 調整会議
ステップ④ プラン作成
ステップ⑤ 当事者による プラン確認・改善
ステップ⑥ インクルーシブ防災訓練での プランの確認と改善

なるべく多くのステップに当事者が参加する

当事者や家族の自助・互助や変態可能

MやCMを媒介に、当事者と地域の支援者が協働で災害時ケアプランを作成

インクルーシブ防災訓練でのプラン確認と個人情報共有の同意

当事者力、平時に利用しながら災害時に活用可能な社会資源を担うケアマネジャーや相談支援専門員（CM）が積極的に調査

福祉部局、防災部局、自治会役員や避難住民と当事者をつなぐハブを形成する、インクルーシブマネージャー（IM）が重要

プラン確認と個人情報共有同意がセット

兵庫県の事例

防災と福祉の連携促進モデル事業

平成30（2018）年度より介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員の協力を得て、平常時のケアプラン等の作成に合わせ、地域で避難のための個別支援計画を作る「防災と福祉の連携モデル事業」を実施。令和2年度より、県の一般施策として実施。

平常時から信頼関係を構築 → 福祉専門職（ケアマネジャー・相談支援専門員（障害者））

平時から信頼関係を構築 → 介護保険サービス 障害福祉サービス 利用開始手続

ケアマネ等

避難行動要支援者 高齢者 障害者

市町 福祉担当課

相互連携

連携を調整

相互連携

市町 防災担当課

避難行動要支援者 名簿作成

自立防災組織等

サービス利用のためのケアプラン作成

避難のための個別支援計画作成

約13,000円（介護報酬） + 7,000円（福祉報酬）

モニタリング/見直し

防災訓練 ↓併せて個別支援計画も見直し

活用して関係性を強化

自立支援の確保を促す

兵庫県モデル事業

福祉専門職による平常時のケアプラン等作成に合わせて、自主防災組織等が福祉専門職の協力を得ながら個別支援計画を作成することで、平常時・災害時を連続的にとらえた実効性の高い包括的な支援が可能になる。

19

- 個別計画は、優先度が高い者から策定することが適当であり、市区町村が必要に応じて策定の優先度を判断する際には、次のようなことが挙げられる。
 - ・地域におけるハザードの状況（※）
 - ・当事者本人の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
 - ・独居等の居住実態、社会的孤立の状況
- 他方、各市区町村の限られた体制の中でできるだけ早期に避難行動要支援者全体に計画が策定されるようにするためには、市区町村が策定する個別計画として、①市区町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、②本人や、本人の状況によっては、家族や地域において防災活動を行う自主防災組織等が記入する計画（本人・地域記入の個別計画）づくりを進めることが適当である。

※洪水想定区域（水防法）、津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくり法）、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法）、噴火に伴う火山現象による影響範囲（活動火山対策特別措置法（基本指針）に基づく火山災害警戒区域）等

イメージ

