

防災の世界解剖

69

このままでは、災害時の犠牲者は減らない 個別避難計画と福祉避難所の一体的推進

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

災害から年寄は助からない

令和3年に内閣府は、個別避難計画の作成について、優先度を決めて取組むという指針を発表しました。優先する対象者の中には、浸水や土砂災害等の災害リスクの高い地区に居住する、在宅療養者や難病患者が多く含まれることから、栄養チューブの挿入・気管切開の吸引・透析・内服治療等の看護に必要な電源、資



災害から年寄は助からない？

器材の調達や、介助の応援も必要とする人々なのですが、これらの人々は日常で地域との交流が少ないため、福祉専門家が関わることになり、避難計画の作成には予想以上に時間が掛かり、全ての対象者の計画作成を済ませる目途が立たないという不安の声が出てきています。また、地域によっては自主防災組織の構築が進まず、地区内での支援者づくりの理解が得られないことと、民生委員やケアマネ等の福祉専門職も人員不足で、個別避難計画作成に参画できない状況にあります。解決方法の1つとして、政府は計画の作成1件につき7000円の報奨金を出すことを決めましたが、この程度の内容では、福祉事業者の負担を補えるとは思えません。また、計画の作成だけでなく、支援の実効性を高め

るためには、要配慮者自身が参加できる避難訓練の実施が必須となります。ところで、個別避難計画作成の実態を調べたところ、高知市では、市と協定している自主防災組織連合会が、個別避難計画の作成・更新と、地域の避難訓練を実施することに対して報償費を支給しています。金額は自主防災組織連合会の加入世帯数に応じて、毎年2万円から4万円となっています。京都市では、個別避難計画の作成を福祉事業者（ケアマネ等）に委託して、個別避難計画作成1件7000円、更新1件3500円の報酬を支払っており、作成した個別避難計画は、本人の同意を得た上で、避難支援者と緊急連絡先、地域包括支援センター、障害者地域生活支援センターに提供しています。また、個別避難計画を作成

した人は、福祉避難所が受け入れ可能なら、直接避難をしてもよいとされています。兵庫県丹波市は、個別避難計画作成に当たって、市内のケースワーカーが担当ケースから要配慮者を抽出して、その人を水害時に避難が必要かどうかを市の防災担当が判断し、立退き避難が必要な人には、市が積極的に避難計画を作成し、避難に支援が必要と分かった人の個別避難計画の作成を自治会に要請しています。大阪市の東淀川区と淀川区は、個別避難計画の作成を推進するサポーター役を公募しています。単年度契約ですが、福祉業務経験者を対象としており、地域の課題等の情報収集や各計画の作成状況等確認、各地域での会議や行事等に出席する等で業務を支援します。報酬は月額約15万円と期末手当(年2回)

約34万円を計上しています。個別避難計画策定の義務化の期限が近づいていることから各市町村は追い込み必死ということですね。

現状の問題例

A D I災害研究所では、日常交流のある自治体に、現状の問題点を聞き取り調査したところ、次のような回答をいただきました。

1 個別避難計画作成は、名簿提供の同意者だけですか？

市町村の登録名簿を、民生委員や自主防災組織等に、提供しても良いという同意を得ている人を対象に、個別避難計画を作成しているのは、ほぼ全ての市町村で、災害発生時には、同意の有無に関わらず名簿を提供するという、災対法に沿った回答でした。

2 個別避難計画の作成方法は？

誰が計画を作っているのかという問いに対して、最も多い回答は、名簿提供同意確認と一緒に個別避難計画に記入してもらうということでした。また、役所に来てもらって、要援護者登録を申請する時に計画に記入してもらうという回答もありまし

た。さらに、少ない回答の中には、民生委員が訪問時に確認して作成している例や、市役所の担当者が自治会を指導して作成しており、災害リスクの低い人は、自主防災組織と民生委員等が作成し、災害リスクの高い人は、福祉専門員に報酬を払って委託している例もあります。また、モデル地区を決めて、市役所・要配慮者と家族・福祉専門員・地域住民・社協等による調整協議会で作成している例も多くありますが、問題は、モデル地区の事例を全地区に反映することが難しいという意見が出ています。

3 自主防災や福祉専門員等が自主的な活動をしている例

役所から提供された名簿を元に、地域独自の様式を作る事例が数カ所あり、自主防災組織や福祉専門員等が、自主的に進めている例や、自主防災組織が、防災訓練で個別避難計画を活用している例も結構増えています。また、個別避難計画を元に、自主防災組織で、防災カードを作成する等の独自の工夫が各地で見られます。その他に注目した意見は、過去に全国の自治会等で行われてい

た、「手上げ方式」による要援護者の把握と支援計画作成の方が、地域で密接な支援体制ができていたというもので、特に都市部に多い地域共同体制の弱い地域では、名簿の提供を受けたくない地域もあるようです。また、福祉専門員は、日常業務が多忙で、個別避難計画作成まで関われないという声も多く、市町村の庁内でも、個別避難計画作成の担当者には防災と福祉の知識をもっと持ってもらいたいという反省も見られました。

個別避難計画作成の問題点

1 同意取得と個別避難計画の同時作成

名簿を事前に支援関係者に提供しても良いという同意と、個別避難計画を同時に作成する市町村が多いということが分かってきましたが、要配慮者本人や家族の手で作成するのは、避難支援者が空欄や、ヘルパー等福祉専門員の名前が載っていることも多く、災害時に実際の避難支援の可能性に疑問が出てきます。また、記載された計画をチェックして精査し、修正を要する場合の手続きがど

うなっているのかも確認しなければならぬのではないのでしょうか。

2 個別避難計画の様式

内閣府が提示している個別避難計画の様式を元に、市町村によって様々な様式を工夫しているようで、沖縄県那覇市では、要配慮者本人が書けるように、分かりやすくしており、兵庫県が県内市町村に示している様式例は、福祉専門員が聞き取りで記載する要領なので、情報量が多く記載するのが大変だという声が出ています。広島県三原市は、本人と家族や地域の誰でも、様式にこだわらず使いやすいように作成できるように工夫して、支援者になるのは、地域で関わりのある人や、自主防災組織等でも良いとしています。

3 個別支援計画を郵送で作成する場合

多くの市町村が同意取得と個別避難計画の作成を郵送で行っていますが、その郵送の仕方でも問題が出ています。

・対象者に一斉に送付する場合のメ리트としては、対象市民へ一斉に周知できる。返信数が多くなる。

個別避難計画の意識を全体的に高

めることができると言えますが、一斉送付の場合のデメリットとしては、問合せやフォロー等への対応が多くなって職員の手が取られる。返信数は増えますが、白紙もあり回答率が上がるとはいえない。また、送付数が多くなり、郵送費用が多額になるため予算計上が必要になる。

・年度で分割して送付する場合のメリットは、本人への対応やフォローが丁寧に行ける。数が少ないので、返信しない人への確認ができることが考えられますが、年度で分けて送信するデメリットとしては、送付する優先順位を決める根拠が必要。

全対象者が完了するまで時間がかかる。優先順位の低い人が避難支援を受けられないこともあるという懸念があります。



看護に必要な電源や資器材の調達と、応援要請先を決めておくことが必要

4 優先順位の低い要配慮者の避難計画の作成

個別避難計画作成対象者で、内閣府の優先度が高くない要配慮者の中には、独居高齢者や肢体不自由者でも、簡易な補助があれば避難できる人や、家族や知人で避難を支援してもらえる人もあります。個別避難計画の作成に当たっては、自分や家族で避難するために必要な情報を整理して、マイタイムラインを作成することで、避難計画を決めている地域もあります。

5 内閣府の避難行動要支援者の避難行動に関する指針

内閣府の避難行動要支援者の避難行動に関する指針の「複数の個別支援者の個別支援計画をまとめて作成することも考えられる」ということを実際に取り組んでいる市町村はまだ確認できていませんが、複数の要配慮者を支援する考え方のメリットは、1つの様式で支援内容が分かることですが、集合住宅（マンションや文化住宅、又はサービス付き高齢者住宅等）に、独居高齢者や障がい者が複数人居住している場合など、その建物に住む対象者を集団で避難

誘導が出来るということが可能となります。ただしデメリットとして考えられるのは、個人情報保護されない不安があることですが、今後この方法の検討は有効になるのではないのでしょうか。

6 個別避難計画への「薬」の記入

計画の中に薬をどのように記載するかについての意見があり、市町村として薬剤の備蓄内容や、薬局等との協定等を進めるうえで、必要な薬が明確になることと、避難所や福祉避難所が必要な薬等が把握できるというメリットはあるが、一時的な疾病の薬も記入するのが問題となり、処方薬の記載が基本で、市販薬は各自持参するようにすることにしています。薬は体調での変更があるので、個別避難計画の更新時に変更が必要となります。

個別避難計画作成のポイント

計画の作成を進めるためには、市町村の体制の見直しと、市民の理解を深める広報活動が主たる対策となります。

・防災担当職員は、要配慮者の接し方や注意事項等、福祉の専門知見を

習得する

・福祉担当職員は、民生委員やケアマネ等福祉専門員と共に、自主防災組織等と積極的に交流を図る

・要配慮者本人や家族と福祉専門職が、自主防災組織による地域の避難計画や避難訓練の計画作成段階から参加する

・個別避難計画作成のモデル地区を決めて、要配慮者家族、福祉専門職、自主防災組織、社協等の理解を深めて進めることが出来ても、その事例を全地域に拡大することが難しく、市町村が掛けられる時間と担当者の力量次第となります。

・自主防災組織等に、具体的な支援内容を理解してもらうために、タイムライン防災の考え方を勧める
・顔の見える小規模な地区をベースに、計画の目的を共有するワークショップを開催して、話し合うことで、個人の負担を軽くして、地区で助け合うことの理解が進みます。

ところで、個別避難計画作成の中で、特に注意すべきことは、難病者・在宅療養者の支援のあり方です。例えば、災害時でも在宅で看護が続けられる場合は、栄養チューブの挿入・

気管切開の吸引・透析・内服治療等の看護に必要な電源や資器材の調達と、応援要請先を決めておくことが必要で、立退き避難しなければならぬ場合は、避難所で看護が可能かどうかを、訪問看護師を通じて、主治医に確認し、必要に応じて、緊急入院・入所の手続も事前に相談して決めておくことが必要です。その上で、難病者や在宅療養者の避難に、移送用に車の提供や、物資調達の代行などの支援ができるようにするなど、地域でできる支援を事前に決めておくことが望まれます。

・埼玉県は難病患者の個別避難計画作成を推進しており、県内市町村の30%が作成済みとなっています。

対象者は、保健所と福祉担当課が選択した人と、申請した難病患者で、電源の確保を推進することが第1目標で、市町村役所で非常用発電の確保と日常生活用具の購入への補助金を出すことと、人工呼吸器用自家発電機及びバッテリーの備蓄を助成対象として検討を進めています。

・災害時の電源確保は、命に係わる最優先支援内容ですが、近年各地で電気自動車による電源の供給が進ん

でいます。

神戸市は、自動車ディーラーと電気自動車の提供協定を締結しており、災害時には500台を超える電気自動車が提供されます。

個別避難計画と福祉避難所の一体化

令和時代は国民の3人に1人以上が65歳以上になるということは、災害時に自力で避難生活が困難な要配慮者への支援と、受入可能な福祉避難所を増やすことが急務です。しかしながら、地域では住民が支援者になることの負担と責任を気にして、積極的な参加が進んでいません。その上、福祉施設が福祉避難所開設の人的・経済的な負担に不安を持っており、受入れ施設の確保も遅れています。さらに、市町村では災害時の要配慮者支援担当部署が、防災部局か福祉部局かといった所管部署も定まらない自治体があります。このような懸念を払拭するには、個別避難計画が、地域から犠牲者を減らせるという認識を周知することが先決で、福祉避難所開設の候補である入所施設・通所施設・宿泊施設・学校等避難所・特別支援学校等全ての施

設に対して、要支援者を受入できるための財政と人材等の補助が急務です。さらに、災害時に要配慮者が直接避難できる福祉避難所を増やすことが必要で、避難行動要支援者登録名簿の提供に同意していない要配慮者でも避難受入れできる環境づくりを検討する必要があります。そのためには、施設としての業務継続計画（BCP）の作成は必須であり、その作成への支援も行う必要があります。また、一般避難所の中に福祉避難スペースを設置できる資器材の調達等環境整備も必要となります。市町村はもちろんのこと、このような地域の災害時の要配慮者への支援には、国の補助金制度などの強化が求められます。個別避難計画と福祉避難所を一体的に取り組むには、まず過去の災害で要配慮者が一般避難所に行かない理由として挙げられている「トイレが不足・プライバシーが守れない・奇異な目で見られる」といった不安を和らげることが必要で、要配慮者の安全確保と避難を促すためには、個別避難計画に、直接避難できる福祉避難所の明記や、地域との交流など、地域で出来る要配

慮者の避難支援の内容を明確にすること、避難しなくて良い場合でも、情報伝達・安否確認・物資配給の支援が必要なことと、垂直避難の場合は、上階に昇る介助や物資配給の支援が必要です。また水平（立退き）避難の場合は、安否確認・避難誘導・避難生活支援等を地域で賄えるようになって欲しいことと、福祉避難所に受入れできる場合は、直接避難できるようにすべきです。市町村の要支援者名簿に登録をしておくことが、災害時に支援が受けられるという安心感から、個別避難計画作成への理解が進むことが期待できます。ただし、法制度が強化されても実施する市町村の現場での課題はまだ多くあり、その解決には国の人的・物的・経済的支援策が足りないことが問題ではないでしょうか。



国の人的・物的・経済的支援策が足りない