

災害弱者の避難計画をつくるために～いま、私たちにできること～

豊見城市 福祉健康部 障がい・長寿課

平成31年3月説明会開催

スライド No.	トークシナリオ
1	<p>今回はタイトルにあるとおり「災害弱者の避難計画をつくるために～いま、私たちにできること」ということで、みなさまに、その内容のご説明をしたいと思います。</p> <p>ではまず初めに、なぜ災害弱者の避難計画をつくる必要性が出てきたのかといった経緯から、お話したいと思います。</p>
2	<p>平成23年3月11日に発生した東日本大震災の特徴をみてみますと、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の約2倍に上るなど、高齢者や障害者といった、いわゆる災害弱者に被害が集中しました。また、他方で、消防職員・消防団員の死者・行方不明者は281名、民生委員の死者・行方不明者は56名にのぼるなど、多数の支援者も犠牲となりました。こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、災害弱者に対し実効性のある避難支援がなされるよう平成25年に災害対策基本法が改正されました。</p>
3	<p>改正のポイントについて2点確認したいと思います。まず一つ目、「東日本大震災後、平成25年に災害対策基本法が改正され、各自治体において避難行動要支援者名簿の整備が義務付けられ、災害に備え、平常時から避難支援関係者へ外部提供することが望ましいとされた。」</p> <p>続いて二つ目、「また、避難支援を実効性のあるものとするため、避難行動要支援者一人ひとりが避難支援プランを作成し、災害に備え、地域で共有することが望ましいとされた。」とあります。今赤い字で書かれている、この2つのワードが以降の説明を理解するうえで必ず押さえて頂きたい重要なワードになりますので、もう少し説明をしたいと思います。注意してお聞きください。</p>
4	<p>「避難行動要支援者」とは、少し堅苦しい言葉ですが、「避難行動をするうえで、支援を必要とする者」ということで、いわゆる「災害弱者」を定義づけたものと考えてもらって良いと思います。具体的には、生活基盤が自宅にある者で以下のような方々を範囲とします。読み上げますと、「要介護認定3以上の者」、「身体障害者手帳1級または2級を有するもので、視覚障害・聴覚障害・または肢体機能障害のもの」、「療育手帳を有するもの」</p>

	<p>ち、障害の程度がA 1またはA 2のもの^{エーワン エーツー}」、「精神障害者保健福祉手帳を有するものうち、障害の程度が1級のもの」、「その他特別な事情で避難支援を希望する者」、以上の方々を「避難行動要支援者」と定義しています。</p>
5	<p>今ご説明した避難行動要支援者に関連してですが、災害対策基本法を根拠に市町村が情報を収集し、避難行動要支援者の氏名・生年月日・性別・住所・電話番号・要介護度や障害の程度等が記載された名簿を「避難行動要支援者名簿」といい、この名簿は災害に備え、平常時から市が避難支援関係者へ外部提供することが望ましいとされています。</p> <p>次に「避難支援プラン」とは、名簿に記載された避難行動要支援者一人ひとりが作成すべき避難計画であり、災害に備え、平常時から、本人が希望する方々の間で、共有することが望ましいとされています。</p> <p>「避難支援プラン」については、言葉で説明するよりも実際の様式を見てもらったほうがわかりやすいと思います。レジユメの別紙として様式記入例を添付していますので、ご確認ください。</p>
6	<p>こういった改正災対法の施行後、平成 28 年 4 月に死者 272 名、負傷者 2,808 名の人的被害を出した熊本地震が発生しました。</p>
7	<p>しかし、熊本県 A 町では、名簿は所持していましたが、地震後には役場には入れず、5 月上旬まで閲覧することすらできなかったそうです。また、名簿の外部提供も行っておらず、医療団体が避難所を回るなどして安否確認を行ったそうです。</p> <p>結果として、熊本地震では、多くの自治体で避難行動要支援者名簿を有効活用することができず、その必要性が再認識されることとなりました。</p> <p>また名簿情報を活用した熊本県 B 町の自治体の職員の声としても、「今回の地震で名簿の重要性に気付いた。今後、避難支援プランの策定を進めていきたい。より多くの対象者の事前同意を得て、名簿を平常時から避難支援等関係者に提供していれば、もっと活用できたのではないか」といった意見が挙げられました。</p>
8	<p>それでは、豊見城市の現状はどうなっているのかといいますと、情報収集により約 1,500 名が登載された避難行動要支援者名簿の整備は済んだものの、名簿の外部提供の同意確認、避難行動要支援者一人ひとりの避難支援プランの作成や、その平常時からの共有が済んでいない状況となっております。</p> <p>また、名簿についても○とはなっていますが、避難行動要支援者の電話番</p>

	<p>号やメールアドレスの情報が無く、現時点においては、災害発生時、一人ひとりの安否確認の連絡でさえ充分に行うことができない状況となっております。そこで、今後の方向性としましては、現時点でステップ1の名簿の作成は完了しているので、ステップ2において、電話番号やメールアドレスなどの情報を名簿に追加、ステップ3で避難支援プランの作成を行います。</p> <p>このステップ2・3が次にクリアすべき目標であり、ここをクリアすれば今後は収集した名簿の外部提供や避難支援プランの避難支援関係者間での共有を行い、最終的には地域での避難訓練等への活用へとつなげていきたいと考えています。</p>
9	<p>現状から次のステップへ進むため、本市においても、平成29年1月、避難支援プランの作成及び名簿とプランの外部提供の同意確認の依頼文書を当時約1,100名の避難行動要支援者へ送付いたしましたが、返答率が1割しかなく、この事業が一旦ストップしてしまいました。</p>
10	<p>返答率が低かった原因としては、「制度内容が難しく理解が進まないこと」に加え「避難支援プラン作成の支援体制が整っていないため」であると考えました。</p> <p>そこで、市としては、避難行動要支援者一人ひとりに制度説明と避難支援プランの作成支援を行いたいと考えていましたが、現実問題として、市だけで避難行動要支援者約1,500名分のプラン作成支援を行うのは、厳しいものでありました。</p>
11	<p>また、「災害対策についての基本的な考え方」として「自助・共助・公助」という言葉があります。用語を簡単に説明すると、「自助」は自分で自分を助けること、「共助」は、家族、事業者や地域コミュニティで共に助けあうこと、「公助」は行政による救助・支援のことです。災害対策の考え方でまず最も大切なことは「自助」であり、「自助」を支えるのは「共助」、「自助・共助」で補えない部分は「公助」で対応することとなります。</p> <p>ちなみに、この図からも分かるように、例えば、市が保有している消防車や救急車の台数を単純に市の人口で割ると、市民1人当たり0.00006台しか割り当てられない状況となっております。</p>
12	<p>また、スライド6・7で熊本地震に触れましたが、熊本県に隣接し、熊本地震でも死者が出た大分県の別府市での取組をご紹介します。別府市では相談支援員が、対象者に聞き取りを行いながら、避難支援プラ</p>

	<p>ンを作成し、自治会や自主防災組織など地域の方の意見をプランへ反映させ、地域の避難訓練に参加し、避難支援プランに基づいた避難方法の練習をしました。</p> <p>このように、もともと、避難支援プランの制度趣旨としては、地域を巻き込んでプランを作成することにより「自助・共助力」を高めようという意味合いもあるため、今回は、市だけでなく福祉のプロや地域の皆様と協力しながら避難支援プランの作成支援に取り組んでいきたいと考えているところです。</p>
13	<p>では、地域の皆様にご協力頂きたい、「避難支援プランの作成支援」とは具体的にどんなことをするの？というお話ですが、大きく分けて2点ございます。</p> <p>1点目としましては、「声かけ、制度概要説明、基本的事項の代筆」ということで、具体的には、避難行動要支援者へ声かけし、制度の概要を説明、避難支援プランの各項目について記入を行います。プラン様式でいえば主におもて面の作成に関することになります。</p> <p>2点目としましては、「避難支援者とのマッチング等」ということで、災害時に支援者となってくれる方とのマッチングや避難経路などについてのコーディネートを行います。プラン様式でいえばうら面の作成に関することになります。</p> <p>マッチングを行ううえでの注意点は、避難支援者は、避難行動要支援者の家族やご近所の方などを登録するようにしてください。スライド2枚目の東日本大震災の特徴の際に少しお話しましたが、この震災の特徴として、災害弱者に被害が集中したことに加え、多数の支援者が犠牲になってしまったことが挙げられます。</p> <p>そこで、原則として、ケアマネや民生委員等の方々は避難支援プランに記載する避難支援者にはならないようお願いします。皆さまにおかれましては、まずはご自身の安全確保を優先することはもちろんですが、災害発生時、初めから誰か一人の支援者となって行動するよりも、より広い視点から避難支援を行うことが良いのではないかと考えています。こうした観点から、まずはご家族やすぐ駆けつけることのできる親しいご近所の方等のマッチングを進めていただけたらと思います。</p> <p>ここまでの説明を終えたところで、東日本大震災後、避難行動要支援者名簿の整備や避難支援プラン作成の必要性が生じ、本市においても取り組んできましたが、行政の力だけではなかなかうまくいかなかったため、今後は地域の皆さまと協力して、避難支援プランの作成に取り組んでいきたい、という経緯になっていることが、お分かり頂けましたでしょうか。</p> <p>経緯についてご理解いただいたところで、ここからが本日のメインテー</p>

	<p>マである、「災害弱者の避難計画をつくるために」ということで、避難支援プランを作成するための流れをご提示させていただきたいと思います。ただし、必ずしもこの説明のとおりに進める必要はなく、最終的に避難支援プランが作成できればよいという、あくまで道筋の提示ですので、ご了承くださいただけたらと思います。</p>
14	<p>それではこれから、それぞれの立場で行っていただきたいことという形で説明を進めていきたいと思います。</p> <p>まず初めに避難行動要支援者本人については、①～④の優先順位で個別支援計画の作成支援依頼を行って頂きます。</p> <p>①で対応できなければ②、②で対応できなければ③へ、といった具合で作成支援のお願いをしていただければと思います。</p>
15	<p>次にケアマネージャーや相談支援員の方々にお願いしたいことですが、まず初めに、受け持っている方で、4枚目のスライドに掲げた避難行動要支援者に該当する方がいれば、プランの作成を促して下さい。前回、返答率が1割程度だったこともあるため、この声かけが最重要ポイントとなりますので、ご協力お願いいたします。</p> <p>次に、促した際に、家族や頼れる知人などに作成支援者がいない場合は、業務などに支障のない範囲で作成支援を行ってください。作成支援の目安は「制度概要の説明と基本的事項の代筆」までとします。避難支援プランの様式でいえば、おもて面の作成になりますが、避難支援者が親族の場合など、マッチング等の調整が不要または容易であるときは、うら面まで作成支援お願いします。</p> <p>最後に、作成支援を終えたら、障がい・長寿課へ提出してください。</p>
16	<p>次に民生・児童委員、自治会、自主防災組織の方々にお願いしたいこととして、まず初めに、市はケアマネ・相談支援員から引き継いだプランを、社協経由で民生・児童委員へお渡しするので、対象者への訪問等により引き続きプラン作成支援を行ってください。作成支援の目安は「避難支援者とのマッチング等」とします。避難支援プランの様式でいえば裏面の作成支援を目安としますが、引き継いだプランのおもて面に未記入等の箇所があれば、本人やそのご家族等から聞き取りを行い、可能な限り空欄を埋めて頂きたいと思います。</p> <p>次に、民生・児童委員は単独での支援が難しい場合は、自治会や自主防災組織へ相談してください。自治会や自主防災組織の皆様におかれましては、民生・児童委員から相談等があった場合は、積極的にご協力して頂きますよ</p>

	<p>うよろしく願いいたします。</p> <p>最後に、プランがひととおり完成したら、社協へ提出してください。プランの作成支援ができない場合は、プランを社協へ差し戻していただいて構いません。</p>
17	<p>そして、豊見城市障がい・長寿課が行うこととしましては、まず初めに、ケアマネ・相談支援員から提出のあったプランを社協経由で、民生・児童委員に引き継ぎます。</p> <p>次に、民生委員・児童委員のプラン作成支援完了後、社協経由で、プランを受け取ったら、市が写しを保有し、原本を本人へ返却します。その際、避難支援者間や地域で共有するよう案内をします。</p> <p>次に、プランの作成について、支援者がいない方の支援を行います。最後に、避難行動要支援者名簿を避難支援関係者へ外部提供し、平常時から災害に備えます。</p>
18	<p>それぞれの立場で行ってほしいことということで、皆様をお願いをしましたが、ご理解いただけましたでしょうか。みなさまにお願いしたいことを概要として1枚にまとめるとこのスライドのとおりとなります。</p>
19	<p>では最後に、それぞれの立場で、地域が協力して避難支援プラン作成支援体制を構築するにあたり、重要なことを申し上げたいと思います。</p> <p>まず1点目「地域の皆様それぞれが忙しい。プラン作成支援依頼は、あくまで協力願いであり、支援を強制するものではない」こと。次に2点目「プラン作成支援体制は、プランを作成する上での道筋を示すものであり、必ずしも、このとおり進める必要はない」こと。そして3点目「災害発生時、自身の安全確保が最優先であり、避難支援プランの作成支援をしたり、避難支援者になったとしても、避難支援を法的に義務付けるものではないし、法的責任を何ら負うものではない」ということを、最後に申し添えたいと思います。</p>
20	<p>なお、その他のお知らせとしましてですが、ホームページを新たに開設いたしました。アクセス方法は記載のとおりで、各種様式のほか、この説明会のスライドやトークシナリオのデータも掲載していますので、各事業所での研修等にお役立て頂けたら幸いです。</p> <p>各種様式については、ホームページ掲載のほか、障がい・長寿課及び社協窓口にも設置していますので、ご自由にお取りください。</p> <p>また、避難支援プランの提出がまだ無い避難行動要支援者名簿登載者全</p>

	<p>員に対し、平成31年度の早い時期に、プラン作成を促す通知を送付する予定となっておりますが、ケアマネージャーや相談支援員の方で、もし、すぐに取り組んでいただける方については、本日、受付のところに、制度概要説明用資料及びプラン様式を準備しているので、ご自由にお取りください。</p>
21	<p>説明は以上です。何かご不明な点やご質問などがあれば、お気軽に担当までお問い合わせください。ご清聴ありがとうございました。</p>