高島市個別避難計画作成推進協議会資料

高島市における誰一人取り残さない防災の実現のための取組について

～防災と保健・福祉の連携による避難行動要支援者の個別避難計画作成の取組～

滋賀県危機管理センターキャラクター
「ビワエン」

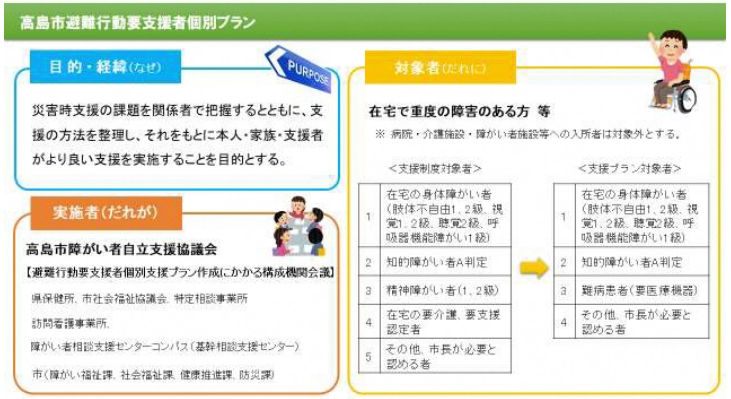
滋賀県健康づくりキャラクター
「しがのハグ＆クミ」

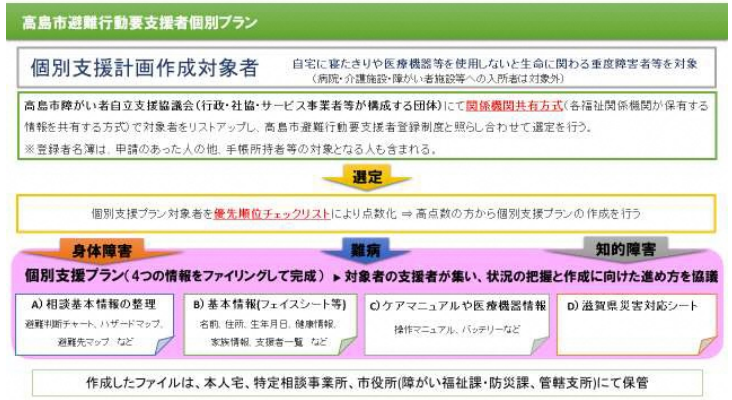
高島市　健康福祉部　社会福祉課

令和３年５月２４日

高島市マスコットキャラクター
「たかP」

高島市のこれまでの個別避難計画作成の取組について





障害分野において構成機関会議を設置し、在宅で重度の障害のある方等を対象に、関係機関共有方式にて対象者をリストアップし、優先順位チェックシート等を活用され計画作成に取り組んできたところ。

→全国的に見ても先進的な取り組み

最近の国の動向等について

段差で避難所に入れない／名簿提出後、連絡なし

「災害時、見落とされる」

障害者 不安の声

災害時、障害者は情報が入手しづらく、避難所での懸念も多い。アンケートには不安の声が多く寄せられた。

インサイド

【地域】
「災害時要援護者の名簿提出は済ませているが、それ以後、自治体から連絡がない。支援が受けられるか不安」（70代女性、視覚障害）
「担当の民生委員を介して、障害者を交えての避難訓練を実施してほしい」（60代女性、視覚障害）
「普段支援してくれる通訳・介助員もすべに結び付けるとは限らない。緊急時の広域ボランティアネットワークが必要」（50代男性、盲ろう）
「視覚障害者でも読める形のハザードマップ提供を」（40代男性、視覚障害）

【避難】
「避難所に段差で入れず、開場する時間帯で対応してもらえなかった。屋外で待つのが難しかったので諦めた」（60代男性、肢体不自由・難病）
「自治体に福祉避難所の（場所の）公開を求めても、避難対象者は避難所を選ぶ法人が決めるという理由で非公開」（40代男性、聴覚障害）
「目と耳の両方に障がいがあるため、避難所に避難しても状況が分からず、災害に関する情報も入ってこないだろう」（50代男性、盲ろう）

【共生社会】
「いざ災害が起きると、どうしても障害者が見落とされがちに思える」（60代女性、聴覚障害）
「平時から高齢者、障害者が生活しやすい社会にしなければ、災害時に対応できない」（20代女性、知的障害）
「障害者ともに求める支援は違うので、ひとくくりにしないでほしい」（70代、聴覚障害）

避難計画 ケアマネと策定

障害がある人や高齢者の災害時の避難方法について、本人やケアマネジャーなどの福祉専門職、地域住民らが話し合って計画を作る動きが広がっている。日頃から連携することで、行政の福祉部局と防災部局の縦割り状態を解消し、避難時に支援が必要な人の逃げ遅れを防ぐ狙い。国も取り組みを後押しする方向だ。

計画は「災害時ケアプラン」。大分県別府市で2016年、社会福祉協議会職員として被災地支援にあたってきた村野淳子さん（57）らの提案で始まった。村野さんが調整役を務め、まずは水害などが起きやすい地域に住む当事者に働きかける。その人を担当する福祉専門職や自治会を集め、車いすを使ってのようなスペースを確保するのかなどを協議。既に56人が計画を作り、避難訓練を通じた「実証実験」を終えた。

兵庫県は別府市の取り組みを参考に、福祉専門職向けの防災研修を実施する。修了者は災害時ケアプランの作成1件につき、7千円の報酬を自治体から受け取れる。18年度に2市町でモデル事業を始め、他の市町へ徐々に広げた。

政府は近々、災害対策基本法の改正案を国会に提出し、要支援者の個別計画作成を市町村の努力義務とする方針。

災害時ケアプランの仕組み

計画を作成した専門職に報酬を支払う自治体も

1 福祉専門職が防災の研修を受講

2 専門職、当事者、自治会らが会議

3 避難訓練で実証実験

令和３年３月６日（土）京都新聞　朝刊

高齢者の避難

発令は支援伴ってこそ

東日本大震災で亡くなった人の半数以上が高齢者だった。障害のある人の死亡率も高かった。

大震災の教訓として、こうした「災害弱者」の避難のあり方が問われ、対策が求められた。しかし、その後も多くの高齢者が災害の犠牲となり、2018年西日本豪雨や昨年の7月豪雨などで死者・行方不明者の6～8割を占める。

先週、政府は災害対策基本法の改正案を閣議決定し、高齢者ら災害弱者に向けた新たな避難対策を打ち出した。

どう実効性を確保するのか。改正案は今国会に提出されている。現状の課題を踏まえ議論してもらいたい。

改正案は、高齢者に限らず、多くの住民にとっても分かりにくいと指摘される避難勧告と避難指示についてで、その区別をなくし、避難指示に一本化する。

風水害などの恐れがある際に、落ち着いて避難できるよう時間的余裕を持って出す勧告の狙いが漫透せず、逃げ遅れが後を絶たないからだ。今の勧告のタイミングで避難指示を出し、災害の恐れが高い警戒レベル4までに危険な場所から全員避難となるようにした。

高齢者ら災害弱者には、それより低いレベル3で「高齢者等避難」を発令する。ただ、自力避難が困難な人が少なくない。一人一人の避難方法を事前に決めておく「個別計画」が有効なことから、「個別避難計画」に名称を変更し、市区町村に作成の努力義務を課して、普及を図ることにした。

しかし、職員が少ない自治体では重い負担になりそうだ。大震災を受け、政府は避難行動要支援者名簿の作成を自治体に求め、ほぼ100％達成したが、個別計画の作成にまで至ったのは12％にすぎない。

一方で、自治体任せにしない動きが出ている。大分県別府市では、本人と担当の福祉専門職、地域の自治会が、車いすでの移動や避難所での場所確保などを協議して個別計画を作成し、避難訓練で確認している。

兵庫県では、福祉専門職向けの防災研修を実施しており、災害時ケアプランの作成に自治体から報酬が出るという。

こうした取り組みが広がるよう、政府は施策面や財政面でサポートしてもらいたい。自治体に努力義務を課すのであれば、防災担当職員の配置などへの支援も同時に示す必要がある。

避難情報をどう伝え、実際の避難行動につなげるのか。大震災から10年たっても課題だ。

令和３年３月12日（金）京都新聞　朝刊

(内容の要約)

・東日本大震災で亡くなった方の半数以上が高齢者。障害者の死亡率も高かった。
・平成３０年西日本豪雨、令和元年台風第１９号でも被害者は高齢者がほとんどだった。
・この結果を踏まえ、令和２年度、国では中央防災会議によるワーキンググループ会議を設置され、対応策を検討された。
・方策として、避難行動要支援者名簿掲載者の「個別避難計画」作成が有効と提言された。
・個別避難計画の作成を市町村の努力義務化とする災害対策基本法が改正→４月28日成立、5月10日公布、５月20日施行。
・高齢者や障害者に普段から関わっておられるケアマネ・相談支援専門員等の協力を得て、個別避難計画作成を進める方法を紹介。

高島市における今後の進め方について(全体像)

高島市は、滋賀県や国(内閣府等)のモデル事業と連携し、この取組を推進します。

高島市では以前から、障害分野における個別避難計画の作成に取り組んできましたが、今後、取組を拡充し、高齢者や要介護の方々の計画作成についても取り組みます。

今年度は、モデル的に事業を実施するため、計画の作成方法や実際の避難行動の実効性に重点を置き、取り組みます。

高島市における今後の進め方について(理念)

防災　×　保健・福祉

(期待する役割)
・最新の防災・災害に係る情報の共有
・各種災害のリスク分析結果やハザード情報の提供や助言
・自治会や自主防災組織等地域とのつなぎ役

(期待する役割)
・最新の保健・福祉分野に係る情報の共有
・要支援者に普段からお付き合いのある福祉専門職等(ケアマネ・相談支援員等)の計画作成への参画
→この取組の肝

連携による個別避難計画作成

・災害のリスク分析の結果に基づき、最善の命を守る行動について検討できる
・当事者の方々と信頼関係を築き、心身の状況等を一番理解されている福祉専門職の皆様との計画作成により、実効性のある計画づくりが期待できる
・**通常のケアプラン作成の延長線**で**業務として計画を作成**することを目指す

保健・福祉専門職と地域・関係者による個別避難計画づくりを進める

今年度の取組目的・内容・達成目標（成果）

取組目的

個別避難計画作成によって地域の防災力が高まり、誰一人取り残さない防災の実現を目指す

取組内容

・モデル事業の取組を通じた、標準的な計画作成方法の検討

・次年度以降の取組推進のための体制の検討

・保健・福祉専門職の方々の計画作成への意識向上

達成目標（成果）

・障がい・難病・高齢者それぞれの分野における個別避難計画の作成を通して、計画作成のための標準的マニュアルが完成する

・各分野の計画作成のための推進体制が確立される

この取組の実現のため、**庁内でしっかり連結**し部局横断で取組を進める必要があるため、庁内連携会議を設置します。

・会議は部内課長会議に合わせて開催
・取組の進捗状況等を共有

第１回目
令和３年４月13日（火）に開催済

庁内連携会議

社会福祉課

・庁内の取組方針決定・共有
・協議会の事務局
・滋賀県との情報共有
・関係団体等との調整

防災課

・地域のハザード状況等のリスク分析・共有
・最新の防災情報の共有・説明
・自治会・自主防災組織等地域とのパイプ役

障がい福祉課

・障がい者施策の共有
・要支援者の情報提供
・関係機関等との調整

訪問看護ステーション

・訪問看護施策の共有
・要配慮者の情報提供
・関係機関等との調整

健康推進課

・保健師の取組共有
・要配慮者の情報提供
・関係機関等との調整

地域包括支援課

・地域包括支援施策の共有
・要配慮者の情報提供
・関係機関等との調整

長寿介護課

・介護施策の共有
・要支援者の情報提供
・関係機関等との調整

庁外の関係者とも連携し取組を推進するため、協議会を設置します。

防災と保健・福祉の連携による高島市個別避難計画作成推進協議会

(設置の目的)
個別避難計画作成を推進するため、高島市としての取組の協議・調整・検証を行う場として設置。

(協議会構成団体)
次ページ参照

(事務局)
高島市健康福祉部社会福祉課

(協議会の取組事項)
・ハイリスク層対象者の決定・共有
・取組対象地区の候補リストの作成
・モデル取組後の市域全体への展開検討
・次年度以降の市としての推進体制の検討等

実務者レベルでの２つのワーキンググループを設置し取組を推進

障がい者・難病WG

相談支援専門員等を中心とする個別避難計画の作成のための検討を行うために設置

高齢者WG

介護支援専門員等を中心とする個別避難計画の作成のための検討を行うために設置

(WGの取組)
・ハイリスク層の決定のための方法(様式や役割)検討
・個別避難計画対象者(ハイリスク層)の候補者検討
・当事者力・地域力アセスメントの方法検討・実施
・ケース会議開催による個別避難計画の作成
・避難訓練の実施・検証、必要に応じて計画修正

防災と保健・福祉の連携による高島市個別避難計画作成推進協議会構成団体

オブザーバー
滋賀県(防災危機管理局等)

高島保健所
・難病患者の情報提供
・保健師による個別避難計画作成支援

高島市民生委員児童委員協議会連合会
・要支援者と地域や支援者等とのパイプ役・架け橋役

高島市障がい者自立支援協議会
・相談支援専門員による個別支援計画作成

高島市
個別避難計画作成推進協議会
(市役所内関係所属)
社会福祉課(事務局)　防災課　障がい福祉課
訪問看護ステーション　健康推進課
地域包括支援課、長寿介護課

高島市介護サービス事業者協議会
・ケアマネによる個別避難計画の作成支援

高島市社会福祉協議会
・要支援者と地域や支援者等とのパイプ役・架け橋役
・研修会の開催
・CSW等による個別避難計画作成支援

湖西介護支援専門員連絡協議会
・ケアマネによる個別避難計画の作成

具体的には下記の流れで取組を推進する予定です。

庁内連携会議の開催	市役所内の部局横断連携のための会議
推進協議会の設置・開催	この取組の協議・調整・検証を行う場として設置
ワーキンググループ会議の設置	個別避難計画の作成方法等を検討するワーキンググループ会議(複数回開催)
各種研修の実施	福祉専門職を対象とする個別避難計画作成方法に関する研修や当事者・地域住民を対象とした個別避難計画への理解を深めるための研修を実施
福祉専門職による当事者力・地域力アセスメントの実施	当事者や地域の災害対応力の調査
ケース会議を通じ個別避難計画作成	当事者を含む関係者が集まり計画を作成
作成した計画に基づく避難訓練の実施	作成した計画に基づき避難訓練を実施
訓練後、計画の検証を行い必要に応じて計画修正	計画の作成プロセスや実効性を検証・修正

ゴール

滋賀県における今後の個別避難計画作成のための取組とも連携して取組を推進します

防災と保健・福祉の連携促進モデル（滋賀モデル）

～誰一人取り残さない防災の実現をめざして～

滋賀県危機管理センターキャラクター
「ビワエン」

滋賀県健康づくりキャラクター
「しがのハグ＆クミ」

Mother Lake × SHIGA × SDGs

10 人や国の不平等をなくそう

11 住み続けられるまちづくりを

13 気候変動に具体的な対策を

滋賀モデルの目的と取組の概要

滋賀モデルの目的

防災と保健・福祉の取組を切れ目なく連結させることにより、市町における個別避難計画作成を推進し、県内での災害発生時における避難行動要支援者の避難対策の促進を図る。年齢・性別を問わず、多様な主体が参画し個別避難計画作成を行うことにより、計画作成に携わるすべての住民の災害時の避難への関心を高め、滋賀県の地域特性に応じた誰ひとり取り残さない防災の実現を目指すことを目的とする。

滋賀モデルの取組概要

滋賀モデルとは、避難行動要支援者のうち、計画作成の優先度を判断し、福祉専門職等による計画策定を推進する「ハイリスク層」、本人や家族、地域等で計画策定を推進する「ミドルリスク層」「ローリスク層」に区分し、それぞれの層の方々に対して地域の実情や特性に応じた個別避難計画作成の取り組みを進めるモデル。特に、災害時に被害者になる可能性が高い「ハイリスク層」の個別避難計画作成の標準的な手順を中心に示すモデルである。

市町毎に滋賀モデル推進協議会(仮称)を設置し取組を推進

（当該市町（防災担当・保健・福祉担当）、社協、民生委員、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、相談支援事業所等個別避難計画作成に関わる団体等の調整の場を設置）

高齢福祉分野・障害福祉分野・医療的ケア分野の３パターンからのアプローチにて実施

事前準備

①市町職員(防災・保健・福祉担当)を対象とする研修会**【県主催（R3.3.26開催済み）】**

モデル事業を円滑に実施するための必要な知識等を習得

②市町域における滋賀モデル推進協議会(仮称)の設置・開催**【市町】**

取組地区・計画作成対象者のリスク区分の検討、取組方針等の調整検討

③保健・福祉専門職を対象とする防災力向上研修**【市町（県）主催】**

講義（災害リスクや防災の仕組みについての講義、実践事例講義等）

演習（個別避難計画作成実践、地域調整会議の模擬体験等）

④インクルージョン・マネージャー養成研修**【県主催】**

境界連結者（インクルージョン・マネージャー）の育成

⑤当事者・地域住民を対象とする個別避難計画理解研修**【市町】**

計画作成対象者や地域住民（自主防災組織等）を対象とする研修

アセスメント

⑥当事者力・地域力アセスメントの実施**【保健・福祉専門職、当事者、自治会など】**

個別避難計画作成支援キット等を活用し、当事者力アセスメント・地域力アセスメントの実施

計画作成・検証

⑦個別避難計画の作成**【保健・福祉専門職、当事者、自治会など】**

当事者、自主防災組織、関係機関、行政機関等による地域調整会議（ケース会議）の開催

エコマップの作成等をもとに、「マイ・タイムライン」と「地域タイムライン」を入れ込んだ個別避難計画を作成

⑧個別避難計画検証のための防災訓練**【市町、保健・福祉専門職、当事者、自治会など】**

作成した計画の実効性の確認。訓練終了後、計画の評価・検討・見直しを行う

推進体制

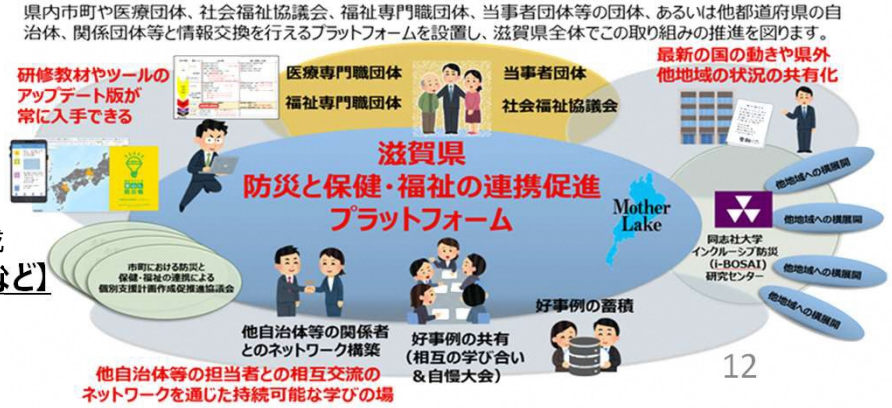
○滋賀モデル構築検討のための会議（仮称）の設置・開催**【県主催】**

○滋賀県防災と保健・福祉の連携促進ﾌﾟﾗｯﾄﾌｫｰﾑ**【県主催】**

個別避難計画作成キット
「自分でつくる安心防災帳」

「マイタイムライン」と
「地域タイムライン」

「災害時対応ノート」



【当面の今後の日程】(予定)

・５月２４日(月)　第１回協議会、第１回WG会議開催(同日開催)
・６月９日(水)　保健・福祉専門職を対象とする防災力向上研修(高島市内開催)
・６月中下旬　第２回WG会議開催
・７月上旬　第２回協議会開催
・７月中　当事者・地域住民を対象とする個別避難計画理解研修
・８月中　福祉専門職による当事者力・地域力アセスメント実施
・９月中　地域調整会議(ケース会議)の開催・個別避難計画の作成
・１０月中　個別避難計画に基づく防災訓練の実施・結果の検証
・１１月中　第３回協議会の開催

協議会メンバーおよびWG会議メンバーが連携し、高島市における誰一人取り残さない防災の実現を目指して取組を行いたいと考えております。
皆様にはいろいろとお世話になりますが、ご協力のほどよろしくお願いします。