

都市の リスクマネジメント

第161回

個別避難計画の庁内外の体制づくり

跡見学園女子大学教授
鍵屋 一



個別避難計画の取り組み状況

内閣府および消防庁は、市町村における「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況」について調査を実施し、令和5年1月1日現在の状況を6月30日に公表した。

個別避難計画の調査概要は次のとおりである。

- 令和3年5月に個別避難計画の作成が、市町村の努力義務とされてから約1年7カ月の期間に、庁内の連携、庁外との連携、ケアマネジャーなど福祉専門職の参画、計画に係る避難訓練など、実効性のある個別避難計画作成に向けた取り組みが進められた。具体的な状況は、以下のとおり。
- 全国の市町村のうち、実効性のある個別避難計画作成に向けた取り組みを進めている団体は1639団体(94・1%)
- うち、庁内の連携に取り組む団体は1585団体(91・0%)
- うち、庁外との連携に取り組む団体は1508団体(86・6%)

- うち、ケアマネジャーなどの福祉専門職の参画に取り組む団体は1324団体(76・0%)
- うち、個別避難計画に係る訓練に取り組む団体は800団体(46・0%)

わずか、1年7カ月の間にここまで進捗が進むのは、やはり法律で個別避難計画作成が努力義務化されたことが大きいと言える。

個別避難計画作成のステップ

内閣府の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(令和3年5月改定)には、個別避難計画作成の例として7ステップが示されている。

- 【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討(共通)。取組を推進するための連絡会議等を開催することが望ましい
- 【Step2】 計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定(共通)
- 【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計

画の意義(目的、制度概要、作成の必要性等)や事例を説明

【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明

【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等

【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成

【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施

私自身は、【Step2】から【Step7】までは、必ずしもこの順番でなくても良いが、【Step1】の「庁内外の連携」は、最初に取り組むべきものと考えている。

この項目を詳しく見ると、庁内の連携の取り組みを実施しているのは57・4%であり、検討中が33・6%、未検討が9・0%である。3分の1の市町村は、1年7カ月を経てもなお、検討を続けている。いくつかの自治体で実情をうかがうと、防災部門と福祉部門との間で消極的権限争い(押し付け合い)がある。

Risk Management

個別避難計画作成の主体は 福祉部門で

結論から言うと、市町村の場合、個別避難計画の担当は福祉、特に高齢福祉部門が担当するのが良いと考える。その理由は大きく3点ある。

- (1) 災害対策本部の要配慮者班が、日常から個別避難計画を作成したほうが、災害時に効果的に避難支援、避難生活支援ができる
- (2) 要配慮者を支援している民生児童委員、福祉事業者との日常的なつながりがある
- (3) 要支援者の多くを占める要介護高齢者、重度障害者の個別避難計画更新がしやすい

・要配慮者班が担当

一般に役所の組織は、縦割りで所管が決まっています、横串をさすのは難しい。個別避難計画作成は災害対策基本法に定められているので、防災部門が所管すべきだというのはい理ある。

しかし、災害時には地域防災計画にのっとりて平時時の組織が災害対策各班に全庁的に切り替わる。このとき、避難行動要支援者を含む要配慮者対策は、ほとんどを要配慮者班が行う。私を知る限り、要配慮者班は日常の支援を行っている福祉部門が担当している。一方、防災部門は全庁の災害対策本部事務局となるため、要配慮者対策に集中することはできない。

ここで、個別避難計画作成を福祉部門が行っていたら、要支援者への避難連絡、避難支援、避難生活支援がスムーズにつながるのには明らかである。また、民間の福祉事業者との連携もやりやすいであろう。一方、防災部門が所管していたら、災害時に突然、福祉部門にこれらの業務が割り当てられる。それで、うまくやれるだろうか。

・福祉関係者との連携

庁外との連携の取り組みは、先のアンケートによれば実施中が48・2%、検討中が38・4%、未検討が13・4%となっている。

個別避難計画における避難支援等関係者は主に近隣住民と福祉関係者であるが、日常的に要支援者に接しているのは、よほどコミュニティが濃密に維持されている地域を除けば、制度的に担当する福祉関係者になる。現実的には、福祉関係者が要支援者本人・家族と地域住民をつなぐ場合が多いのではないかと。福祉関係者が個別避難計画について要支援者の承諾が得られれば、本人同意があることになり、個人情報共有の問題もほとんどなくなる。

また、福祉部門は、日常的に社会福祉協議会、民生児童委員連絡会、介護事業者連絡会、相談支援専門員連絡会、地域包括支援センター協議会など多くの連携の場を有している。介護給付費や障害福祉サービス給付費の支給、補助金などの窓口、法人監査などの業務上のつながりが多い。さらには、本年度中

に介護、障害事業所についてはBCPを定め、在宅の要支援者への支援が求められている。この点でも、個別避難計画の作成がBCPの要素になるため、理解を得やすくなる。

・更新のしやすさ

要支援者の多くを占めるのは要介護高齢者であり、次いで重度の障害者であろう。これらの方々は、福祉専門職が日常的に支援していて、状態の変化を把握しやすい。また、ケアプランは年に一度の定期的な見直しがあるので、その際に個別避難計画を見直す機会にもなる。

他にも福祉部門の職員数が多いこと、福祉関係者の防災力を高め支援者の犠牲を防ぐこと、地域共生社会づくりに資することなど、福祉部門が取り組むメリットは大いにある。個別避難計画作成のめどは令和7年度末である。福祉部門を中心に庁内外の体制を固め、着実に進めていただきたい。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザー・ボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など