

第2回「避難行動要支援者名簿の活用に関する懇話会」議事要旨

1 開催日時 令和2年8月5日（水）10時00分から

2 場所 アクロス福岡 601会議室

3 出席者（五十音順）

岩城委員，小田原委員，柴口委員，清水委員，高野委員，藤田委員，松永委員，山本委員

4 議 題

- ・避難行動要支援者名簿に関する条例の制定案について
- ・その他

5 議事概要

- ・事務局から資料について説明し，各委員から意見を聴取した。

6 委員からの意見

（1）避難行動要支援者名簿に関する条例の制定案について

（座長）前回の振り返りをしたい。

主な意見として，個人情報を守ることは非常に大事だが，災害時に大事な命を守るためには，多くの要支援者の情報を地域に事前に提供することが良いのではないかと。様々な方法があるが，新たに条例を作った方が良いのではないかという意見であった。

また，意向確認に対し未回答の方は，同意したと取り扱う「みなし同意方式」で進めてはどうか，という意見であった。

（委員）基本的な方向性は正しいと思う。ただ，現実的には条例を制定することで支援する対象者が増える。対象者が増えたときにどう対応できるのかを検討しておかないと，地域の負担感ばかりが増えることを懸念する。また，コロナ感染症が拡大している中で，対象者が増えていく状況にどのように対応していくのか検討する必要がある。

また，阪神・淡路地大震災があり，神戸市ではみなし同意方式の導入が非常に速かった。みなし同意方式が全国モデルのようにになっているが，同意者名簿に載らなかった人は，別の名簿に登載されていて，災害が起きたときは行政が対応するようになっている。本市では全体名簿がそれにあたるが，災害時に全体名簿を地域に丸投げしてしまうことは慎重に考えた方がいい。

さらに，明らかに拒否の意思表示をしている人へのアプローチが難しい。これについては「災害時ケアプラン」として，災害時の避難誘導の方法等を載せるといった動きがある。災害時の計画を平常時の計画に含めるということを福祉の相談機関にも一定の役割を担ってもらいながら，難しいところは福祉の専門職にも入っていただく。ただ，そこまでやってくさいとは行政は言えない。条例を制定し名簿登載者を増やすことまでが行政が出

来ることで、災害時、平常時の支援も含めて地域の対応をよろしく願います、といった出し方の方が、同意者名簿の登載者を拡大することについての市民や関係者の理解も得やすいのではないか。

(座長) 地域と福祉の相談機関との連携等を市が働きかけを行った上で、名簿を渡していくということか。そこまではせずに渡すということか。

(委員) その辺については実施の手順をどう組むか次第。基本的な考えとしては、意思表示のない人に再度意思表示をしてくださいとアプローチする。その結果、非同意者と拒否者に分かれ、どちらかというと拒否者の方が多いと思う。そうやって割り振られた方の中にも一定数、対応が難しい方も含まれる。本当に対応が難しい方については、相談支援機関の助けも得ながら関係性を構築していく必要があると考える。

(委員) 東日本大震災や熊本地震の現地対策本部にも行った経験がある。支援は拒否されている方に対しても入っていかないといけない。名簿の活用をどうしていくかをしっかりと議論する必要がある。まずは条例を策定して意向確認方法はみなし同意でいいと思う。

(事務局) 先ほど委員から、「名簿情報提供拒否者についても法の規定では、災害時には地域に名簿情報を提供できることになっているが、地域でできることには限界がある。」との意見をいただいた。もちろん地域に限界があるのは承知している。一方で、そういった方々全員を救助したり、避難所へ避難させるのに行政職員が災害時に出向いていけるかということ、最大限の努力はするが正直難しい。全体名簿を地域に提供する動きが整うのは発災から3日程度経過してからになると思われる。では、その名簿を何に使うかということ、安否確認。要支援者が避難所に避難できているかの確認に活用は出来ると考えている。

(委員) 避難支援等関係者は現状、校区自治協議会、校区社会福祉協議会、民生委員となっている。ここに、障がい支援をする、障がい者基幹相談支援センター等も入れてほしい。

(事務局) 災害対策基本法の解釈も踏まえてお答えすると、自治協議会、社会福祉協議会、民生委員は、平常時から名簿情報をお渡しできる地域の代表者。発災時に名簿情報を提供するのはこの3者だけではなく、警察、消防、ケアマネジャー等、要支援者の命を守るためという法の趣旨を鑑み、幅広く提供する。しかし、平常時からの名簿情報の提供には、その目的に応じた制限がかかる。

(座長) 名簿を活用していくという趣旨を考えれば、普段から地域の中で様々な施設や相談機関との連携がとれて、信頼関係の中でこの名簿が共有されていくことは1つの方向性としては望ましいが、法の解釈等から今後どう検討するかはこの場では決め難い。条例の制定に合わせて今後検討していくことを事務局にお願いしたい。

(委員) 災害対策基本法等、様々な法律上のいろいろな解釈があると思う。それに反することは出来ないが、いかに実効性の高い仕組みを作って、避難が難しい方をどうやって助けるかを議論する必要があると思う。理想的な姿は平常時から相談支援機関の支援計画も連動させながら、相談支援機関と地域住民が協働していく体制が必要。災害時に生死を分けるのは「いかに備えるか」と思う。そういう視点がポイントになると思う。

(座長) 既に次の議論に入っている状況だが、一旦条例の制定案については、前回の議論が反映されていることを確認したということによろしいか。その上で、要支援者の範囲や名簿情報の提供先について意見交換をさせていただきたいと思う。名簿をうまく活用していくためにはどうしているかを考えておかないといけないのか。ご意見をいただければと思う。

また、今は1人でも多くの方を救うために、名簿の共有範囲を広げた方がいいのではないのかという意見も出た。その一方で名簿の共有範囲が広がった時に地域の負担が大きくなっていく、そんな中でアプローチが難しい方をどのように支えていけばいいのかという意見もあった。

(委員) 自治協議会、社会福祉協議会、民生委員で同じ名簿を共有することを校区で一緒に話し合うことは、ほとんどの校区がやっていないと思う。前回も言ったが、2年で町内会長は変わる。そのため、町内会長は自分の町内をまとめるだけで精いっぱい。名簿をどう活用するかの踏み込んだ議論をする余裕はない。ほとんどの校区が同じだと思う。

3者がそれぞれで名簿を持っているので、人が変わる度に名簿の説明を1からやらないといけない。名簿を一つにして、3者で活用について検討するようにした方がいいのではないか。

今日の会議の前に民生委員に名簿のことを聞いたところ、非常に負担になるとのことだった。名簿をもとに訪問しないといけない。名簿から漏れた方も支えないといけないなどといった意見だった。

自治協議会も名簿を持っているが、役所から提供される名簿ではなく、自分達で作った名簿を使ったり、社会福祉協議会と協力して見守りネットワークを活用している。他の校区も同様と思う。自治協議会は非常に多忙のため、訪問等の活動は社会福祉協議会と民生委員にお任せして、自治協議会は全体を把握して見守りするような体制にした方が有効と思う。

(座長) 地域によって名簿の活用状況が異なるお話は前回から伺っていた。その点については、目的に合わせてどのように考えていくのか、どこかで話し合うのか共有が必要と思うがいかがか。

(委員) 7月半ばに名簿をいただいた。うちも町内会長が変わって、「分からないから民生委員さん教えて」と言われ、今まで会議を何度かやっているが、記録を取っていたので、前会長と3者で名簿の突き合わせをして、支援者の割り当てなどを行った。8月20日にも3者で集まって話し合いを行う。新規名簿登載者は3者で訪問を行う予定としている。

(委員) それは町内単位で行うということか。

(委員) その通り。

(委員) うちの校区は町内会長が名簿を見ようとしない。「町内会長にそこまで責任を持たせるのか」という意見もある。自治協議会には名簿提供は不要若しくは別の形の名簿がいいと思う。3者で同じ名簿を持つ必要はないと思う。

(委員) 同じものではない。民生委員は担当地区分のみ。災害に備えて、3者での準備は必要と考える。

(委員) 町内会によって活動に差がある、民生委員だけが頑張っている実態がある。

(座長) 町内単位では助け合いの仕組みがすでに動いている。ただ、校区単位になった時に何をすればいいのかが不明であり、取り扱いが校区や区によってばらばらになっているのではないのかというご意見が出た。

(委員) 「名簿をここに保管しているので、何かの時には皆でこの名簿で議論しよう」という形と認識しており、民生委員だけに任せている訳ではないと認識している。

(座長) それぞれの校区で実際どのように活用されているのかはやはり温度差がある。それを埋めるために3者で様々な取り組みを行っている所と思う。

(事務局) 地域コミュニティは、各校区の自治協議会が核となり、それぞれの法律に基づく社会福祉協議会、民生委員なども地域に違う枠組みでしっかりと携わっていただいている。自治協議会には同じ名簿を2部お渡ししており、1部は各町内会用と考えている。名簿を使ってまずは、要支援者宅を訪問し、顔の見える関係づくりから始めていただきたい。最終的には、個別支援計画を作っていただきたい。個別支援計画を作る際は、支援する側、支援をされる側が参加の上で決まっていくのが理想。その中で要支援者本人の了解が得られ、ケアマネジャーへ情報提供する等、個別の広がりというのは個別支援計画を作る本人との話し合いの中でより深く、より密に広がっていけば一番良いと考える。

委員からご提案のあったケアマネジャーへの平常時から名簿情報の提供については、個別の計画により広がるのはいいと思うが、必要ではない方の情報も含め提供することになるので、それは個別のケースでの対応と考える。

(座長) 各校区の名簿の活用状況について市から校区等へ説明しているということか。

(事務局) 個別支援計画を作っていただきたいという気持ちはあるが、押し付けにはなっていないと考えている。なお、個別支援計画の作成状況は全体の10%にも満たない。

(委員) 自治協議会の定例会等の際に、名簿の活用状況についてのアンケートを取り、懇話会での議論の資料としていただくとありがたい。

(事務局) 我々も名簿を地域に渡して、「後はよろしくお願いします」というつもりはない。現状は避難行動要支援者支援のハンドブックの作成等に留まっており、次の手についてのお知恵をいただいて動きたいと考えている。アンケートについても先行事例を集めて事例集を作れるような内容、さらに改善のニーズを伺うようなアンケートで検討していきたい。

(委員) 名簿の活用について社会福祉協議会の事例を紹介する。校区単位で3者が集まり、平常時の見守り活動である、ふれあいネットワークの地図上に対象者を落とし、次に名簿登載者を地図上に落とす。重なりがあるかを見て、平常時と災害時の連動を図る。上手くいっている所はゼンリンの地図を使いながら活用している。このような活動が広がっているのは事実としてある。

災害対策基本法には、名簿の提供先の一つとして自主防災組織が入っているが、福岡市は入っていない。事務局に確認したところ、自治協議会に含まれているという回答だった。さらに進んでいる所は訓練の時に名簿を活用して声掛けをする。名簿の活用については防災訓練の際に確かめてみないと絵にかいた餅。自主防災組織が絡んでくるのが非常に大

事であり、そのために自治協議会が避難支援等関係者の中に入っていると考えている。

(委員) そのような活動をどれだけの校区がやっているか、というところはある。自主防災組織が出来上がっている所はそれでいいと思う。私のところは出来上がっていないけれども、町内単位では把握している。それを共有するためにすごく時間がかかる、それを町内会長がやらないといけないのか。なり手がない今の時代、民生委員からも大変という声しか聞かない。

(委員) 防災訓練は非常に大事であり、私の校区では年に1回、大々的に実施している。

(委員) そこまでどのようにやれるのかが課題になってくる。規模は小さいが、名簿を活用して町内毎に見守りネットワークができているかを調査して、見守りネットワークの構築から始めるべきではないか。

私のところでは、防災ミーティングを二カ月に1回やっているが、やっていないところがほとんど。町内会長も民生委員もなり手がいない。

そんな中、コロナもあり、どのように活動してよいかわからない。民生委員もほとんど代わって、名簿の活用方法を聞かれたが民生委員に教えることもできない。どうやって進めていくか模索はする。もう少し名簿の活用方法について自治協議会が認識を持っていただくような取組みを考えてほしい。

(座長) 前回もご意見としてあったが、あん・あんリーダー会や防災リーダー等を活用して、校区自治協議会が音頭を取るのではなく、専門家が音頭をとるなどいろいろなやり方があるかもしれない。社会福祉協議会、民生委員でも工夫されていると思うが、それが伝わっていないのかも知れない。

(委員) 福岡県の個別計画作成支援事業を担当した。名簿の最終的な目標は、要支援者を助けることだが、1番の問題はマンパワーが足りない。校区社会福祉協議会や自治協議会、民生委員に負担が集中しており、そのため校区によって個別支援計画の作成が進むところと進まないところが出てくる。それをどうやって統一するかが大事。できるだけ現実的な個別支援計画とするためには、最終的には地域が主体となる必要があるが、最初の滑り出しは行政の力、防災士や保健師が中に入って、1つのチームとなって作る必要がある。しかし、そのノウハウがないため、出前講座のように手を挙げた地域に、専門家あるいは行政によるアドバイスなど最初の第1歩の手助けをしなければいつまで経っても個別支援計画作成が進まない。マンパワーがあってもできないところが多いため、地域にいる防災士などの人的資源を有効活用することが大事。また、防災ケアプラン等でケアマネジャーも指導させてもらっている。災害時に名簿を活用するとすると防災の知識が必要となるため、最初の第1歩を支援するのが大事。あん・あんリーダー会や防災士を活用し、地域の個別支援計画の作成を支援していければ良い。

(委員) 災害時ケアマネジャーを養成している。人的資源をどう活用して、要介護者をマネジメントしていくかがプラン作成には非常に重要。名簿をどう活用するかが1番だと思う。校区でも見守りネットワーク等の活動をしているが、人がいない。リーダーや引き継ぐ人がいない。そこも養成していかないといけない。人材育成についての議論も必要と思う。

(委員) 防災に関わってきたが、今はこれまでに経験したことのない難しい状況。災害が頻発し、コロナが広がっており複合災害の時期。地域団体も高齢化しており、担い手不足が非常にひっ迫している。一人の方が複数の役割を抱えて大変な状況というのは理解している。

コロナを経て、災害が起きたら避難所へ行けばいい、という状況でなく、在宅避難や知り合い宅への分散避難、車中泊等も含めて多様な避難のあり方が求められている。このような状況であることが市民に浸透していないと思う。極端な話し、となり組等で、「コロナ禍で避難の在り方も変わってきた。あなたは どうする？」という話し合いを行ってほしい。今は、避難が必要な方が避難せずに自宅にとどまり、避難所は3密の状態が続いていて、感染が拡大している。熊本も1か月で感染者が5倍に増えている。そのような状況で避難を再編成していくのか考えていけないといけない。今福岡で豪雨災害が起きたらと考えるとぞっとする。3年くらいはコロナが続くと思う。これを契機に突破口をいかに作っていくか、いろんなことを試みていくことが大事。

(座長) 条例制定を検討するこのタイミングを活用して、コロナの問題等にも対応できるかを考えないといけないのではないかと。委員のご意見を聞きながら、名簿の活用には「向こう三軒両隣」的なアプローチも必要だと感じた。

(委員) 同感である。地域包括支援センターや基幹相談支援センター等が福岡市にはたくさんある。例えば、民生委員が地域の要支援者のことを一番知っていると思うが、個別支援計画を作成するとき、民生委員から担当地区の要支援者の情報を地域包括支援センターへ提供し、災害の時は災害ケアマネジャーへ繋いでもらうという方法もあるのではないかと思います。民生委員一人の力での解決は難しい中で、どこに情報をつないだらいいのかということで、地域包括支援センターや基幹相談支援センター等に情報を提供することは民生委員の正当な業務行為という見解が出ている。民生委員が業務の範囲で得た情報を地域包括支援センターやケアマネジャー等へ提供することはなんら個人情報の第三者提供にはあたらない。私は従前から「守秘義務はそんなものではない、皆さん誤解している」ということを地域へ言ってきたが、2020年6月の「民生委員のひろば」の中にも、同じ趣旨のことを記載している。

私の校区では、町内会長と民生委員がお互いの情報を提供し合い、連携している。地域福祉はその連携がベースであるといつも申し上げている。他の委員の意見では、任務があまりにも多く、しようと思っても3者による連絡会ができないという話もあり、それもよくわかる。まずはこの名簿をどのように活用していくかに焦点をあてていきたい。

極端な話しになるが、介護保険料を大幅にあげて、全てを公的なサービスで賄うというやり方も考えとしてはあるが、それは市民が反対する。ならば、市民で協力してやるしかないのではないか。

(座長) 前回、「自分の身は自分で守る」という障がい者の方の意見があるという話を聞いたが、今日の話聞いてご意見あるか。

(委員) この名簿は非常にありがたいと思っている。登録して、何かあった時にどこまで助けてもらえるかは正直不安なところはある。基本的に何かあった時は、障がい者も高齢者も関係ない。皆さん同じ状況の中で、自分や家族を守ることが最優先。名簿に登載しているからと言って、自分や家族を放って助けに行こうということは難しい。また、要支援者もそこまで望むことは厳しいと思う。

自分では何もできない。いざという時には誰かの助けをもらいたい。誰かに助けてほしいということであれば、名簿に登録するし、地域や隣近所とのコミュニケーションは取った

方がいい、自分で発信しないとなかなか気に留めてくれない、ということはこれまで伝えてきた。

ここ数年は自分で自分の命は守るということを当然考えないと行けないし、地域の方に助けを求めるのも当然必要。それだけで安心というわけではなく、もし、支援が得られないときにどうしたらいいのか。自分だったらこういう風にしようというのを考えておく必要がある。自宅の安全な場所にこもることも当事者としては常に考えておく必要がある。こういう場合はこういう風に動こう、しようというのは当事者自身が常日頃から考えておかなければいけない。実際起こった時は自分たちが生き残ることが最優先になる。自分の逃げ道は自分で考えておく必要があると思う。

また、避難所生活は正直厳しい。実際に避難所に行かないで自宅にこもる、車に寝泊まりする等、そういう避難もありかなと思う。色々な情報をもらって、安全な避難しやすいところは自分で考える必要がある。

(委員) 地震があった時はエレベーターが止まるため、車いすの方を階段で下まで降ろす防災訓練をした。車いすの方を階段で降ろすには、最低でも3人はいる。いつどこで災害があるかはわからないから、災害の時には誰かが来るということを要支援者に伝えていれば安心されると思う。

(委員) 福岡県西方沖地震の時には、ふくふくプラザに出勤していた。事務所は4階だったが、たまたま仕事に来ていた人に1階まで降ろしてもらった。相当大変な作業だった。今言われたように最低3人は必要。

(委員) 担架と車いすのどちらが良いのか。

(委員) 障がいの種類にもよるが、車いすの方はそのまま降ろした方がよいと思う。

(座長) 災害時は障がい者は大変なところはあると思うが、高齢者、子どもであれ、災害は一様に来る。自分のことは自分で考えないといけない。隣近所で話し合いをすることも含めて、一方でそのような意識を持って災害に備えていただくことと、名簿の活用をセットで考えていただかないといけないという意見をたくさんいただいた。

委員からの意見にあったように、災害時に在宅避難したときに「後で行きますよ」と言うことが、頭の隅にあれば、障がいのある方もものすごく安心すると思う。やはりその共有、関係づくりが大事ということ。

(委員) 名簿にはそういう意味もあると思う。安否確認というか、災害が収まったときに「大丈夫ですか？」という声を掛けてもらえるというだけでもだいぶ違うと思う。

(委員) ぜひ、今後も懇話会を続けてほしい。共生社会なので、障がい者だけではなく、災害というのはみんなで議論していかないといけない。名簿の活用について議論する場が必要。

(事務局) 例えば、先進的な取組みを全市に広げていく中で、皆さんに案をお見せして、「ここは強調した方がよい」、「書き方を変えた方が動きやすい」といったご意見を頂戴したいと考えている。その時期を今は明示できないが、委員の任期は今年度末までとなっているので、その中で対応させていただきたい。

また、福岡市が実施している出前講座を活用していただきたいと思う。災害は地震、豪雨に伴う浸水、土砂災害等がある。個別支援計画を作成する中で、「あなたはマンションの3階にお住まいで、想定される浸水は1mなので、豪雨時の避難は必要ない。」というように、支援する側が災害毎に避難の必要性をお示しすることができたら非常に安心される

と思う。また、「雨や台風で停電する場合に備えて、懐中電灯だけでも持っておいてください。」といったアドバイスも個別の支援ではなかろうかと考える。名簿の活用を検討する中で、どう逃がすかだけでなく、そのようなことも話す機会を作る場にしていただきたいと考える。

(委員) 数日前の西日本新聞に避難行動要支援者名簿の掲載があった。別府モデルというが、非常に良いと思う。福岡市も参考にしていきたい。

(委員) 今が一番難しい局面。草の根の防災会議のような、キャンペーンのような形でどんどんアピールしていくことが必要ではないか、

(座長) 意識を持っていただくために働きかけの機会を増やしていくことが必要ということ。

(事務局) 全国的に9月1日が防災の日。福岡市でも、命を守る五つのポイントという形などで展開していく準備を進めている。

(座長) 様々なご意見をいただいたところだが、前半は個人情報に配慮しながらも、名簿の活用の仕組みを福岡市の中に作っていかうということで、同意等の取得の方法も踏まえて、条例を作成していただくということでご意見をいただいた。

後半は、地域の実態を踏まえて様々な意見をいただいた。地域が使えるような、意味のある避難行動につながるような形を作っていく必要があるというようなご意見をいただき、市にもお届けできたのではないかと考える。

もう一つは、地域の中の人的、物的資源を生かしながら活動を行う必要があるというご意見もいただいた。

(事務局) 座長並びに委員の皆様に厚くお礼申し上げます。短い日程ではあったが、委員の皆様には大変中身の濃い議論を行っていただき、貴重なご意見を頂戴した。皆様からいただいたご意見を生かして、避難行動要支援者制度のさらなる充実を図ってまいりたいと考えおり、今後とも委員の皆様のお力添えをどうぞよろしくお願いする。

(了)