

令和2年度障害者総合福祉推進事業費補助金
潜在的な要支援者の災害時等の緊急的支援への準備に関する調査研究

障害のある潜在的な要支援者を災害時に支援する 準備のための手引きと事例集

—地域で暮らす誰もが災害時の支援からこぼれ落ちないために—

独立行政法人
国立重度知的障害者総合施設のぞみの園

はじめに

近年、日本ではさまざまな自然災害が発生しています。この10年間においては、平成23(2011)年の東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)、平成28(2016)年の熊本地震、平成30(2018)年の7月豪雨(西日本豪雨)、2018年の北海道胆振東部地震、令和元(2019)年の台風19号などにより、日本各地で甚大な被害が生じています。災害への備えと災害時の対応は、全国の地域で重要な課題となっています。

なかでも、障害者は災害時において困難な状況に置かれることが想定されます。平成23(2011)年の東日本大震災や、平成30(2018)年の西日本豪雨において、多くの障害者が被害を受けましたが、自力での避難が困難で支援が必要な在宅の障害者が多く被害に遭っていたことが明らかになりました。災害時の避難等に支援を要する障害児者の緊急時の備えは、自治体の取り組みとして重要となっています。

この取り組みは、福祉サービスを利用していない障害児者も含めたものである必要があります。厚生労働省によると、平成28(2016)年の障害者の総数は、身体障害者は436.0万人、知的障害者は108.2万人、精神障害者は392.4万人で936.6万人と推計されます。一方、障害福祉サービスを利用する障害者は約112.2万人であり、障害者総数に占める割合は約1割です。障害者手帳を所持していても障害福祉サービス等の支援を受けていない者は多いことが推察されます。

国立のぞみの園では、障害者手帳を持っていても福祉サービスを受けておらず、必要な支援につながることなく地域で生活をしている「障害のある潜在的な要支援者」の把握や対応などの実態把握を主とした研究を平成30(2018)年より行ってきました。

令和2(2020)年度は、「潜在的な要支援者の災害時等の緊急的支援への準備に関する調査研究」として、障害のある潜在的な要支援者を災害時に支援するための準備についての自治体の取り組み状況を把握することを目的に、全国の自治体を対象としたアンケート調査やヒアリング調査を実施しました。その成果として、災害時に支援からこぼれ落ち、必要な支援を受けられない可能性がある障害のある潜在的な要支援者に対して、自治体の現状の取り組みについての調査結果を踏まえて、必要な支援の手立てや参考となる事例を示すための本手引きを作成しました。

本手引きは、障害福祉に関する障害のある潜在的な要支援者と、防災に関する災害時に支援するための準備についてまとめたものです。障害福祉部局、防災部局の両方の方にご一読いただき、貴自治体の今後の取り組みをご検討いただく際の参考にしていただければ幸いです。

本手引きを読み進める前に

●本手引きで、「障害のある潜在的要支援者」とは、「障害者手帳を持っているが障害者総合支援法及び児童福祉法に規定されている障害福祉サービス等**を利用していない人」とします。

▶(**「等」とは、地域移行支援、地域定着支援)

●本手引きで、「障害者手帳」は、身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳すべてを含みます。

●本手引きで、「避難行動要支援者」とは、災害対策基本法において定義づけられた、高齢者、要介護認定者、重度の障害者、難病患者などのうち、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な方であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する方」とします。

目次

| | |
|--|----|
| 1. 災害時に支援が必要な人への取り組み—既存の資料より | |
| (1) 自治体による避難行動要支援者名簿の作成状況 | 1 |
| (2) 支援からこぼれ落ちやすい障害者の存在—障害のある潜在的な要支援者 | 2 |
| (3) 一人ひとりに必要な支援の計画づくり—個別計画の必要性 | 3 |
| | |
| 2. 調査から見た自治体の取り組み | |
| (1) 自治体での「障害のある潜在的な要支援者」の把握と対応 | 4 |
| ① 「障害のある潜在的な要支援者」への対応—リスト作成 | 5 |
| ② 「障害のある潜在的な要支援者」への対応—アウトリーチ・多機関連携 | 6 |
| (2) 「個別計画」の作成 | 8 |
| (3) 災害に備えた地域づくり | 11 |
| 事例報告 | 13 |
| 参考資料 1 「障がい者自身が理解できる個別支援計画」 | 16 |
| | |
| 3. 障害のある潜在的な要支援者が災害時の支援からこぼれ落ちないために | |
| (1) 災害時の支援からこぼれ落ちないためにできること | 20 |
| (2) これからの課題 | 22 |
| | |
| 4. おわりに | 24 |
| | |
| 事例集 | 26 |
| 参考資料 2 「障害のある潜在的な要支援者の災害時及び災害に備えた取り組みについての調査」 アンケート調査票 | 58 |

1. 災害時に支援が必要な人への取り組み—既存の資料より

平成 23 (2011) 年の東日本大震災の際、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死亡率の約 2 倍でした。平成 30 (2018) 年の西日本豪雨では、甚大な被害があった岡山県倉敷市真備町で亡くなった 51 人のうち、42 人が避難行動要支援者でした。この 42 人について、具体的な支援方法や支援関係者などを記載した個別計画は策定されていませんでした。

過去の災害から、災害時において障害者は被害にあいやすく、特に配慮を要する避難行動要支援者はリスクが高いことが想定されます。

(1) 自治体による避難行動要支援者名簿の作成状況

平成 23 (2011) 年の東日本大震災において、高齢者や障害者の被害が甚大であったことを受けて、平成 25 (2013) 年に災害対策基本法の一部が改正されました。これにより、高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する者 (要配慮者) のうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する者を把握するため「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村の義務として規定されました。

2019 (令和元) 年の総務省の調査によると、避難行動要支援者名簿の作成状況は、2019 (令和元) 年 6 月 1 日現在で、全国の市町村 1,738 のうち 1,720 (98.9%) が作成済みとなっています。また、避難行動要支援者名簿に掲載する対象は、名簿作成済の 1,720 市町村のうち、身体障害者を挙げている市町村が 99.3% と最も多く、次いで要介護認定を受けている者 98.8%、知的障害者 97.7%、精神障害者 92.7% となっています。

避難行動要支援者名簿は市町村の義務として規定されているため、ほぼ全ての自治体が作成済となっています。一方で、避難行動要支援者名簿に登録する避難行動要支援者の対象や名簿の作成方法は各自治体によって違いがあります。

多くの自治体では名簿登録の対象として身体障害者手帳 1、2 級や療育手帳重度など手帳の等級などの条件によって線が引かれるため、障害者手帳を所持していても名簿の対象に含まれない可能性があります。さらに、名簿登録の際は本人の同意が前提条件となっている場合が多いため、本人の同意が得られない、または意思確認が難しい者は名簿に登録されていない可能性が高いと考えられます。

以上のことから、避難行動要支援者名簿に掲載されていない「障害のある潜在的な要支援者」は、災害時において実態が把握されず、災害時支援からこぼれ落ちてしまう可能性が高いといえます。

(2) 支援からこぼれ落ちやすい障害者の存在—障害のある潜在的な要支援者

福祉サービスにつながっていない、地域とのつながりも希薄な障害者とその家族への対応について考えるきっかけとなった事件があります。平成30(2018)年にA市で発覚した事件でした。知的障害のある成人男性(当時42歳)が自宅内の木製の檻に入った状態で発見され、父親(当時73歳)が逮捕されるという事件であり、男性の檻での生活は約25年に及びましたが、その後の調査で、この家族がA市に転入直後の相談記録が見つかり、18歳に到達してからの記録が途絶していたことも明らかとなりました。

国立のぞみの園では、平成30(2018)年に全市区町村を対象に、「障害者手帳所持者で福祉サービス等を利用していない住民の把握状況調査」を実施しました。1,131自治体(回収率65.0%)の回答を分析した結果、最も多かったのは、「把握できがしてない」自治体でした(図1)。

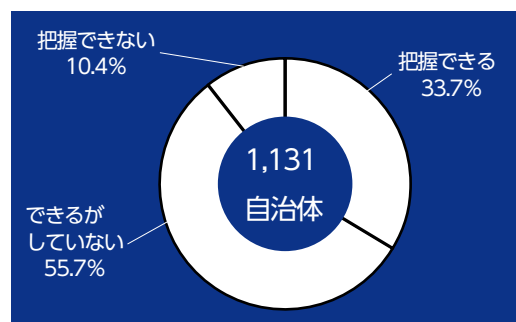


図1 障害者手帳所持者で福祉サービス等を利用していない住民の把握の可否

現状把握は、障害者手帳情報と福祉サービス等の利用状況の突合以外、例えば制度利用の中断等の情報からも把握することができるため、このデータで全てを物語ることはできませんが、現状把握は決して多くの自治体で行われているわけではないということがうかがえます。

また、「把握できる」と回答した自治体の人口規模は、人口1万人未満の自治体が最も多く、「把握できない」と回答した自治体は人口規模70万人以上が最も多くなっていました。このことから現状把握の可否は、人口規模、すなわち事務処理量が多く関係していることが推察されます。

調査から把握した障害のある潜在的な要支援者の状況から、以下のような事例がありました。

- ・障害のある子どもをずっと在宅で支えていた親が、高齢となって高齢者施設の入居や病気などによって面倒を見られなくなり、子どもが地域で孤立している事例
- ・障害のある子どもがかつては施設の利用など障害福祉サービスを受けていたが、集団生活に馴染めない、施設の方針と合わない、何らかのトラブルにあったなどの理由でサービスを受けられなくなり、以後親が長期間ずっと在宅で支えている事例
- ・障害のある者や家族が、行政や地域との関わりを強く拒否し、地域で孤立している事例

これらの事例にあげられるような潜在的な要支援者は、地域とのつながりが希薄で、その実態が把握されていない場合が多いと考えられます。また、手帳の等級や本人、家族の同意の有無によっては、避難行動要支援者名簿に登録されていない可能性があり、災害時に見落とされることが懸念されます。

(3) 一人ひとりに必要な支援の計画づくり—個別計画の必要性

災害時に支援が必要な者一人ひとりの特性や状況を把握するためには、避難行動要支援者名簿の作成に合わせて、「個別計画」の策定が重要です。平成25(2013)年に内閣府から出された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」では、「地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村が個別に避難行動要支援者と具体的な打合せを行いながら、個別計画を策定することが望まれる」とあり、あくまで自治体の自発的な取り組みとして示されています。

なかでも、個別計画に記載する情報として以下が示されています。

- ・ 発災時に避難支援を行う者
- ・ 避難支援を行うに当たっての留意点
- ・ 避難支援の方法や避難場所、避難経路
- ・ 本人が不在で連絡が取れない時の対応

令和元(2019)年の総務省の調査によると、個別計画の策定状況は、令和元(2019)年6月時点で、対象者全員分を作成している市区町村は全体の12.1%にとどまっており、一部の要支援者を対象に個別計画を作成しているのは50.1%、全く作成していないのは37.8%でした。この結果を見ると、全国的に個別計画の作成はあまり進んでいないのが現状です。

作成が進んでいない要因として、作成が義務ではなく、各自治体に対応が委ねられていることがあげられます。義務となっている避難行動要支援者名簿作成がほぼすべての自治体で作成済みとなっていることと比較すると、進捗状況に大きく影響しているといえます。また、個別計画を作成する上で、個人情報の収集の限界があります。支援が必要な者本人の同意を得ることが難しく、結果として作業が進められないという現状があると考えられます。

個別計画の作成担当者に関する現状は、令和2(2020)年の日本相談支援専門員協会の調査によると、全国から抽出した67市町村のうち、個別計画作成の際に計画相談支援^{※注1)}事業所や居宅介護事業所などの相談員が関わった取り組みを行っているかについて「行っている」が7%、「行っていない」が74%でした。現状では、相談支援専門員^{※注2)}などの障害福祉分野の専門職が個別計画の作成には関与することが少なく、自治体を中心に組み込まれていると考えられます。

避難行動要支援者名簿や個別計画の作成は全国の自治体で取り組まれています。潜在的な要支援者をどう把握し、どう対応していくかを行政や地域の関係機関が考えておくことは、すべての住民が支援からこぼれ落ちない地域を作っていくために重要な視点になります。

※注1) 計画相談支援：市町村から指定を受けた「指定特定相談支援事業者」が障害福祉サービス等を申請した障害者(児)に対して、サービス等利用計画の作成、及び支給決定後のサービス等利用計画の見直し(モニタリング)を行う支援のこと。

※注2) 相談支援専門員：障害者等の相談に応じ、助言や連絡調整等の必要な支援を行うほか、サービス利用計画の作成などを行う専門職。

2. 調査から見た自治体の取り組み

国立のぞみの園では、令和2(2020)年8月から令和3(2021)年3月にかけて、自治体における障害のある潜在的要支援者の把握と対応の状況や、避難のための個別計画の作成の状況、災害時に障害者を支援するための地域の取り組みなどを把握することを目的とした調査を行いました。具体的な方法は以下になります。

【一次調査】 アンケート調査

- 対象：全国の市区町村(1,741自治体)を対象
 - 方法：E-mailによる質問紙調査
 - 内容：①「障害のある潜在的要支援者」の把握の有無と具体的な対応方法、②「障害のある潜在的要支援者」の個別計画の作成状況、③障害者等の避難を含めた災害に備えた地域づくりのための取り組みなど
- ※有効回答数 869 (回収率 49.9%)

【二次調査】 ヒアリング調査

- 対象：一次調査結果から抽出した自治体及び検討委員による推薦があった自治体(19自治体)
- 方法：オンライン及び電話でのインタビューによる調査
- 内容：災害時及び災害に備えた障害のある潜在的要支援者の支援、自治体独自の仕組み、工夫など

本研究のアンケート調査及びヒアリング調査から見た自治体の取り組みについて、以下にまとめました。

(1) 自治体での「障害のある潜在的要支援者」の把握と対応

「障害のある潜在的要支援者」の把握の有無を聞いたところ、「把握している」と回答した自治体よりも、「把握していない」と回答した自治体の方が多く、過半数を超えていました(図2)。現状では、障害のある潜在的要支援者を把握していない自治体の方が多いことがわかりました。

また、人口規模別での障害のある潜在的要支援者の把握の状況の割合では、概ね、人口5万人未満の人口規模が小さい自治体の方が把握されていることがわかりました。

「障害のある潜在的要支援者」を「把握している」と回答した自治体が行っている具体的な取り組みの回答では、「特別な取り組みはしていない」が177自治体で最も多く、次いで「リストを作成している」が170自治体でした。「他課、

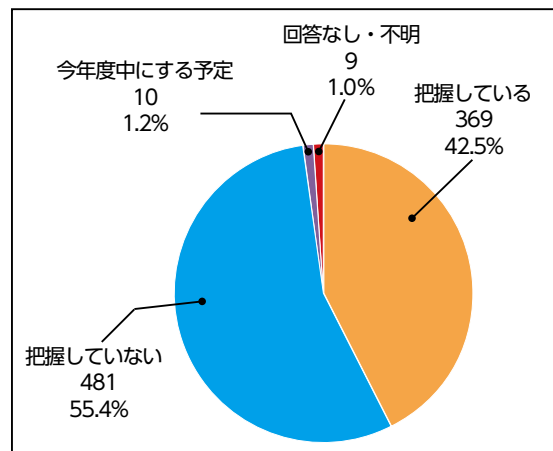


図2 障害のある潜在的要支援者の把握の有無 (n=869)

他機関と連携・協力」が 57 自治体、「戸別訪問を実施」が 55 自治体、「他課、他機関への情報提供・交換」が 50 自治体でした。

①「障害のある潜在的要支援者」への対応ーリスト作成

「リストを作成している」と回答した自治体の取り組みを見ると、2つの方法が取られていました。

一つは、避難行動要支援者名簿による把握です。避難行動要支援者名簿は高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方が対象とされており、障害者に特化してはいませんが、地域のなかで特に支援を要する者を把握するための名簿作成のなかで障害のある潜在的要支援者が含まれると考えられます。本研究の結果から、避難行動要支援者名簿において障害のある潜在的要支援者を把握している自治体が多いことがわかりました。

ただし、避難行動要支援者名簿は、「身体障害者手帳 1、2 級」や「重度の療育手帳」など、手帳の等級によって名簿掲載の条件がつけられている場合が多く、またその条件も自治体によって違いがあります。なおかつ、本人や家族の同意が前提条件となっている場合もあり、支援を必要としない（必要と自覚していない）者は名簿から漏れていることが推測されます。障害のある潜在的な要支援者を把握するためには、現状の避難行動要支援者名簿の取り組みだけでは十分とはいえないと考えられます。

もう一つは、障害者手帳や福祉サービスの利用状況などのデータを突合せたリスト作成による把握です。災害対策としての避難行動要支援者名簿作成の取り組みとは別に、障害のある潜在的な要支援者のように支援が必要でありながら福祉サービスからこぼれ落ちている地域住民を把握するために、独自でリストを作成している自治体があります。障害者手帳所持者の情報と福祉サービスの利用状況によってリストを作成するため、サービスが届いていない者がリストから落ちることはなく、障害のある潜在的な要支援者を把握する上では効果のある取り組みと考えられます。この取り組みでは、自治体のなかの障害福祉部局だけではなく、高齢福祉や生活困窮などの他部署との情報共有が必要になるため、自治体内での他部署との連携や、個人情報の取り扱いが課題となっていると考えられます。

取り組みの事例

◆事例 1 障害のある潜在的な要支援者をリスト化し、支援につなぐ取り組み 伊勢市（三重県）

基幹相談支援センター^{※注3}、地域相談支援センター、計画相談の連携のため、月 1 回の連携会議（伊勢市相談支援ネットワーク会議）を実施している。障害福祉担当課内に障害者相談支援担当を置き、相談支援全体の調整及び障害福祉サービス等全般について担当している。

「相談支援ネットワーク会議」にて、重度の療育手帳を所持し、かつ障害福祉サービス未利用者の多くが緊急対応を必要としているなど、虐待案件に繋がる世帯ではないかという分析がされた。療育手帳所持者であり、なおかつ障害福祉サービス未利用者をリストアップすると、その多くが障害者と高齢者のみの世帯や、障害者の独居世帯であった。このことから、自分の意思で障害福祉サー

ビスを利用しないのではなく、困り感などを外部に発信できない世帯なのではないかという想定が成立し、市が委託している障害者地域相談支援センターによる訪問を実施することとなった。

以後、連携会議での情報共有と障害のある潜在的要支援者のリスト化、地域の相談支援センターによる訪問支援を継続して取り組んでいる。

◆事例2 リストの共有と対応の定期的な確認を行う「つながり支援」 さいたま市（埼玉県）

人口約130万人の政令市で、現在10の行政区がある。委託相談支援事業所11カ所（委託件数としては15件）、うち3カ所については基幹相談支援センター分として職員を加配し、基幹相談支援センター業務を行っている。

市内各区の障害福祉担当課である区役所支援課および委託相談支援事業所において、主に日中活動系サービスを利用している方で、利用を中断し、そのまま相談を行わないケース、支援が届いていないケースなどをリストアップしている。このリストの対象者への支援を「つながり支援」として、区役所では障害福祉サービス以外の手続き（自立支援医療申請・手当、有料道路割引申請など）での来所時に最近の状況を確認することとしている。

「つながり支援」は、市内の家族孤立死事件などが契機となり、「必要な支援につながない人たち」を各区役所支援課と委託相談支援事業所が連携して抽出したことから始まり、現在まで継続している。基幹相談支援センター、委託相談支援事業所との連携のため、定例のコーディネーター連絡会議を実施しており、つながり支援のリストの共有と対応の確認等を定期的に行っている。

※注3）基幹相談支援センター：障害者やその家族の相談窓口として、地域の障害福祉に関する相談支援の中核的な役割を担う機関で、障害の種類や障害者手帳の有無にかかわらず、相談者に必要な支援などの情報提供や助言を行う。

②「障害のある潜在的要支援者」への対応—アウトリーチ・多機関連携

「他課、他機関と連携・協力」、「戸別訪問を実施」、「他課、他機関への情報提供・交換」と回答した自治体の取り組みを見てみると、戸別訪問などのアウトリーチを行っている自治体では、自治体の職員が行う場合と、地域の関係機関が行う場合があります。自治体の職員が行う場合は、人口規模が比較的小さい自治体で行われている場合が多く、なかには自治体独自の訪問員制度を行っている事例も見られました。

地域の関係機関では、障害者相談支援事業所や民生委員、保健師、地域の社会福祉協議会などが事例として多く見られています。障害者相談支援事業所は障害福祉の専門職として、民生委員や保健師は地域住民を身近に把握している関係者として重要な役割を果たすことができます。

特に、基幹相談支援センターは、「地域の相談支援の拠点として総合的な相談業務」を行う機関であり、障害種別にかかわらず支援を行う役割があります。障害のある潜在的要支援者への対応は地域全体の問題として取り組むべきものであり、基幹相談支援センターが関わり、自治体と連携して支援を行うことが望ましい取り組みであると考えられます。ただし、基幹相談支援センターの設置は全国の市町村の約39%（平成31（2019）年4月時点）という状況であり、今後の体制

整備が望まれます。

自治体が把握した障害のある潜在的要支援者を支援するにあたって、自治体だけで対応するのではなく、他の関係機関との連携や情報の共有は重要な視点となっているといえます。

取り組みの事例

◆事例3 戸別訪問を町の事業とした取り組み

芦北町（熊本県）

平成17（2005）年より、町独自の事業として「障害者（児）福祉体制整備推進事業訪問員制度」を行っている。町内の障害者（児）世帯を対象として、町で設置された訪問員が自宅を訪問し、相談に応じている。この事業は熊本地震が起こる前からの取り組みで、もともとは、地域の障害者施設から、地域の障害者の実態が見えないため、自治体で状況の把握が必要ではないかという意見が自立支援協議会^{※注4)}であり、町独自の訪問員制度を立ち上げて取り組んでいる。事業は、町内の社会福祉法人と訪問業務にかかる委託契約を締結し、経験が豊富な職員（現在5名）を訪問員として委嘱している。訪問の頻度は2ヶ月に1回程度で、訪問員によって得られた情報により、必要であれば相談支援につないで福祉サービス利用について検討を行っている。

避難行動要支援者名簿に登録している者はすべて個別計画作成し、災害時を想定した支援の検討を行っている。

※注4) 自立支援協議会：地域の障害福祉関係者が集まり、個別の相談支援の事例を通じて明らかになった地域の課題を共有し、その課題を踏まえて、地域のサービス基盤の整備を着実に進めていく役割を担っている。

◆事例4 自立支援協議会を中心とした、把握と対応の取り組み

中野市（長野県）

避難行動要支援者名簿から見守りや状況把握が必要な障害者に対して、戸別訪問を行っている。なかでも、障害のある潜在的要支援者の把握と対応は、圏域で自立支援協議会を行い、障害のある潜在的要支援者の把握と対応を行っている。自立支援協議会では、「地域生活を継続する上での困りごとを自ら発信することが難しい住民」とはどういう人なのか、気づいた場合は誰に伝えればよいのかを、「ガイドライン」としてまとめ、福祉事業者だけではなく学校や病院、民生委員等に配布し、支援が必要な障害者の早期発見・早期介入に努めている（表1）。

具体的な取り組みは、

- ・市区町村職員が、過去にサービス利用経験があるが現在何処とも繋がっていない人を抽出
- ・その中で、ガイドラインをベースに勘案事項と照らし合わせながら、協議会の会議やケース進行会議等でハイリスクケースを選定
- ・選定した対象者の同意が得られた場合は定期訪問を実施
- ・専属で基幹相談支援センターに配置しているコーディネーターが台帳を管理し、市区町村職員と支援関係機関で情報共有しながら、継続的に状況確認を実施である。

表1 自立支援協議会が作成したガイドライン

| ガイドライン | | キーワード | 連携先 |
|--------|--|--------------|----------------|
| ① | 自傷・他害・犯罪・失踪等のおそれがある方 | いのち 触法 | 医療機関 司法・警察 |
| ② | 医療的ケア度が特に高く緊急時にはあらゆる関係機関との連携体制の構築が必要と思われる方 | 医療的ケア | 医療機関 |
| ③ | 障害に起因して、経済的な困窮状態になっている方及びそのおそれのある方 | 生活困窮 | 生活就労支援 センター |
| ④ | 頻繁な入退院や救急搬送を繰り返し生活が落ち着かない方 | 生活環境 | 医療機関 消防署 |
| ⑤ | 災害時一人では安全に避難できず配慮や支援が必要な方（避難行動要支援者名簿の対象者） | 災害時避難支援 | 福祉課 |
| ⑥ | 高齢の家族が介護者となっており、介護者の有事の際には今までの生活が継続できないと想定される方 | 8050 | 地域包括支援 センター |
| ⑦ | 独居または主たる介護者が家族のみで、社会とのつながりが希薄な方 | ひきこもり 不登校 | 民生委員 学校 |

ガイドラインの作成など、自治体と基幹相談支援センターが連携し、障害のある潜在的な要支援者の情報の共有と、対応の検討を速やかに行うための仕組みが構築されている。

(2) 「個別計画」の作成状況

障害のある潜在的な要支援者の「個別計画」の作成状況は、「一部作成している」と「作成していない」が各約4割でした（図3）。「全員作成している」と回答した自治体は約3%で、すべて人口5万人未満の自治体でした。個別計画を作成していないと回答した自治体が約半数であり、個別計画の作成がまだ進んでいない状況がわかりました。

また、個別計画の作成にあたって中心となる担当者は、「行政の福祉部局担当者」が最も多く、次いで「自治会・自主防災組織」、「民生委員（児童委員）」でした（図4）。「その他」の回答では、自治体の「高齢福祉担当部局」、「本人や家族」、「社会福祉協議会」という回答が多くありました。自治体の障害福祉部局を中心として作成を進めている自治体が多く、他機関では自治会・自主防災組織と民生委員が作成している自治体が多いことがわかりました。

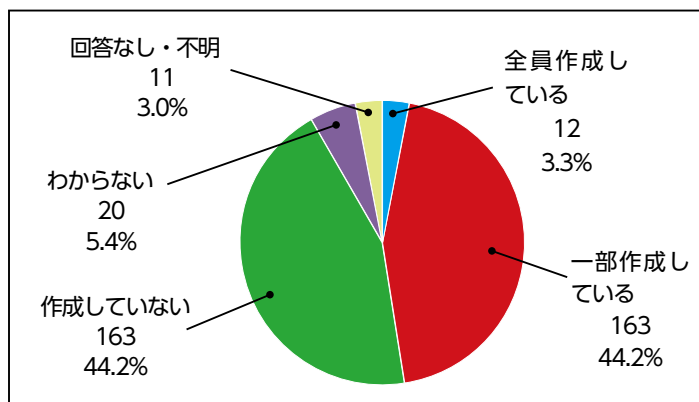


図3 障害のある潜在的な要支援者の個別計画作成の状況 (n=369)

個別計画についての取り組みでは、関係機関と連携して個別計画を作成、共有しているという自治体

が多く、一方で、避難訓練や支援会議などの事前のシミュレーションを実施している自治体や、個別計画の避難所保管などの準備を行っている自治体は少ないことがわかりました（図5）。

個別計画の作成は現状の制度では義務となっていないこともあり、全国的にも作成が進んでいない実態があります。また、作成にあたっては自治体であっても障害福祉部局、防災部局、高齢福祉部局など様々で、関係機関が作成する場合でも自治会・自主防災組織や民生委員、障害の相談支援専門員、高齢の地域包括支援センター、ケアマネジャーなど多岐にわたっており、作成するプロセスで手間と時間がかかる可能性があります。

そのなかで、個別計画の作成が進んでいる自治体の取り組みを見ると、以下のような工夫がされている事例があります。

- ・ 都道府県や市町村でモデル地域を決めて、重点的に計画作成を進め、段階的に地域全体に広げていく
- ・ 作成のためのマニュアルを作成し、他機関でも同様に作業を行うための仕組みをつくっている
- ・ 補助金をつけるなど自治体独自の取り組みを行っている
- ・ 地域の関係機関を対象に個別計画に関する研修会を行っている

個別計画の作成にあたっては、対象者の状態（高齢者が多い、障害者が多いなど）や社会資源の状況（どのような機関があるか、キーパーソンはだれ（どの機関）になるか）など、地域ごとの特性に合った取り組みが必要であると考えられます。短期間での作成を目指すよりも、モデル事業の実施や研修会の開催など、地道に作成の動きを広げていくことが有効であると考えられます。

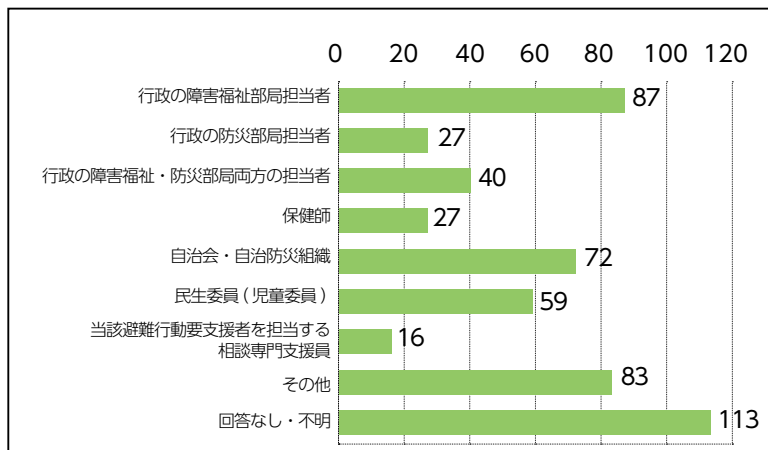


図4 個別計画作成の中心となる担当者（n=369）

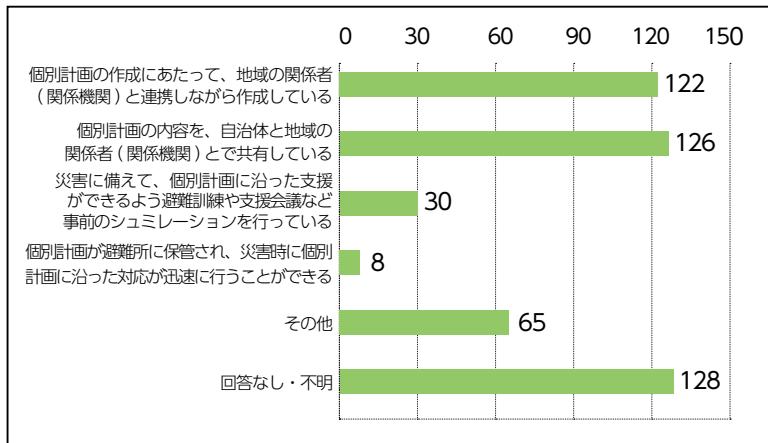


図5 個別計画についての自治体の取り組み（n=369）

取り組みの事例

◆事例5 モデル事業として個別計画の作成を推進する取り組み

岡山県

「晴れの国」と呼ばれるほど、歴史的に災害が少ないと言われていた岡山県は、平成30(2018)年7月豪雨によって死者61名、住宅8,000棟以上が全半壊といった甚大な被害を受けた。その際、高齢者等の避難行動要支援者が多く被災した。この教訓を生かし、令和元(2019)年度に県内で地区防災計画等の作成の推進を目的とする「岡山県地区防災計画等作成推進協議会」を県と県内全市町村で設置した。地区防災計画と避難支援のための個別計画作成の推進を県のモデル事業として位置づけて取り組んでいる。

モデル事業は、毎年度、市町村を通じて応募のあった中からモデル地区として3地区を選定し、個別計画等の作成に取り組んでいる。作成に当たっては、協議会から防災の専門家や防災士等を派遣し、対象地区の住民とともに計画作成を進めている。

令和元(2019)年度は田ヶ原地区(和気町)で、対象者6名を選定し、福祉の専門家の助言を受けながら、対象者への聞き取りや災害時ケアプラン調整会議を行い、個別計画の作成に取り組んだ。その後、地区代表者が機会を捉えて取組を発表することで、他地区の関心も高まっている。

また、個別計画の作成については、県が補助制度を設けており、その制度を活用することで、取り組みの継続を図っている。

◆事例6 「個別支援プラン」を作成し、関係機関と連携して支援につなげる取り組み

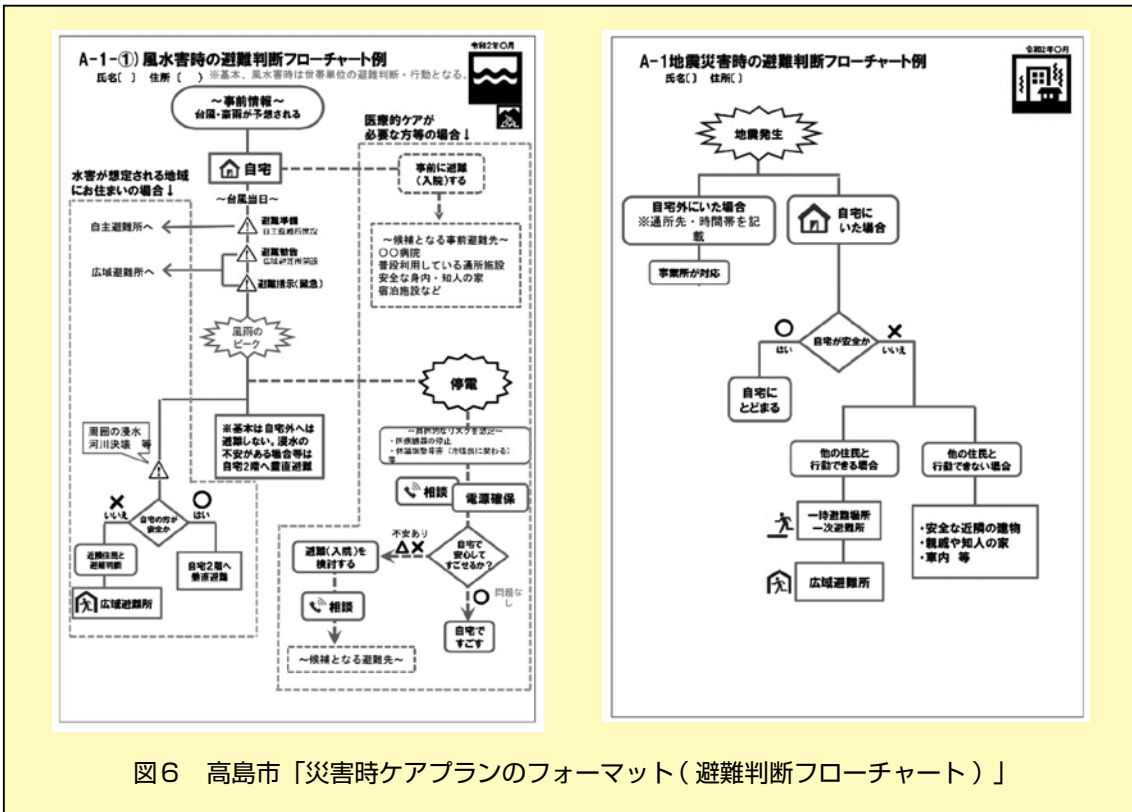
高島市(滋賀県)

市では10年ほど前から障害者を対象とした災害時の避難計画である「個別支援プラン」に取り組んでいる。この取り組みは、もともとは、重度の障害者の親から災害時の不安について相談を受けたことがきっかけで始まった。

作成にあたっては、①対象となる本人にプラン作成を提案し同意を得る、②専門職(基幹相談支援センターなど)によって避難のために必要な支援のアセスメントを行う、③個別支援プランのフォーマットに記載し作成する、④災害時の避難のために地域の関係者と会議を行い、必要な支援を共有する、という流れで進めている。プラン作成は、原則基幹相談支援センターが担当して作成している。

プラン作成を進めるために、独自のフォーマットを作成している。そのなかで、避難判断のフローチャートを作成し、具体的なシミュレーションが行えるよう工夫している。(図6)

また、自立支援協議会で個別計画の作成や障害者の災害時対応についての部会を設置し、行政、基幹相談支援センター中心に継続して取り組んでいる。



(3) 災害に備えた地域づくり

「障害者等の避難を含めた災害に備えた地域づくりのための取り組み」についての回答では、「福祉避難所等の緊急時の避難先を開設し、障害者も受け入れる準備をしている」と回答した自治体が約7割でした(図7)。一方で、ガイドラインやマニュアルの作成、自立支援協議会での検討などはあまり取り組みが進んでいないことがわかりました。

そのなかで、災害に備えた障害者を支援するための地域づくりについて、以下のような取り組みを行っている事例があります。

・ 障害者が災害時に取り残されることのないよう、地域の障害当事者や支援者と連携しながら地域の仕組みを作る取り組みを行っている

・ 自立支援協議会で障害のある潜在的支援者の支援や、障害者の災害に備えた支援等についての部会を設置し、検討を行っている

・ 避難行動要支援者を支援するためのガイドラインやマニュアルを作成し、地域の関係機関との共有や災害

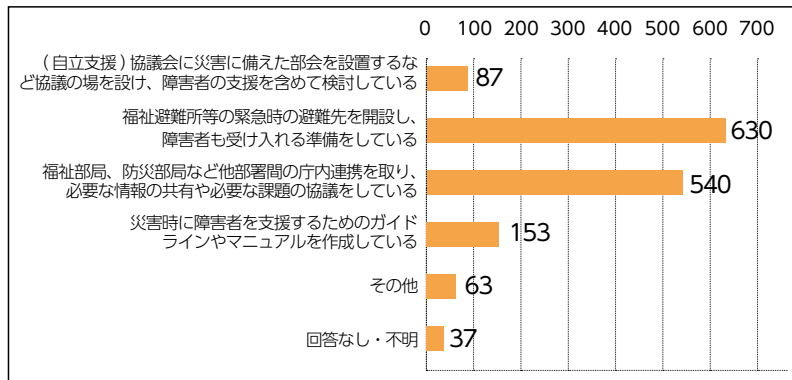


図7 災害に備えた地域づくりのための取り組み (n=869)

に備えた対応を行っている

障害のある潜在的要支援者のように、顕在化していなくても本来は支援が必要である、困りごとを抱えている者がこぼれ落ちることなく、地域の体制によって支援につなげていくことために、自立支援協議会の役割は大きいと考えられます。また、ガイドラインやマニュアルによって、多くの人や機関が支援に関わった場合でも、共通の判断に基づいて取り組みやすくなります。

これらの仕組みをつくるのが、障害者を含めた災害に備えた地域づくりには重要であると考えられます。

取り組みの事例

◆事例7 インクルーシブ防災事業を中心とした仕組みづくりのための取り組み 別府市（大分県）

“だれひとり取り残さない防災”として、平成28年度から「インクルーシブ防災事業」を行っている。

きっかけは、2007年の群発地震の際、自力で避難できない障害者の不安は大きく、この問題を自身の問題と受け止め行動を開始したのが、障害者自身がつくる「福祉フォーラム in 別府速見実行委員会」であり、行政との協働を重視した取り組みを続けてきた。さらに、2014年には「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」が制定され、「防災に関する合理的配慮」が明記された。

事業の内容は、

- ① 要配慮者支援の仕組みづくりの理解と関係機関相互連携の推進
- ② 関係機関を含めた要配慮者の個別避難計画の作成
- ③ 地域で要配慮者が参加した、避難訓練及び避難所運営訓練の実施
- ④ 障害当事者の側の取り組みの推進
- ⑤ 市民、行政、専門家等が連携した要配慮者支援の仕組みづくりの理解と関係機関相互連携の推進
- ⑥ 推進するための関係機関への研修及び検討会議の開催
- ⑦ 地域ニーズを地元と協議しながら適切な社会資源に繋げることのできる人材の育成
- ⑧ 事業活動の広報としての活動記録報告書・映像の作成・報告会の実施

である。

事業のなかで、要支援者を対象に「災害時ケアプラン」の作成を推進している。作成は主に相談支援専門員が担当し、1件作成につき補助金が支払われている。障害当事者や地域の事業所と連携し、災害時に取り残される障害者が出ないための仕組みづくりを大切にするとともに、この取り組みを生かし、地域づくりや人づくりを丁寧に行い、持続可能な地域づくりに取り組んでいる。

■ 事例報告

本研究を進めていく過程で、避難についての「個別計画」は、障害のある当事者が理解できるものであるべきで、支援者ではなく障害のある本人の目線で作られるべきものが望ましいというという観点から、「障がい者自身が理解できる個別支援計画」が検討委員から提案されました。

本研究の検討委員が、山梨県甲州市において、地域で孤立している潜在的な要支援者への取り組みにこの資料を活用した事例を報告します。

◆事例8 「なぜ避難行動をとらなければいけないのか」に気づくための取り組み 甲州市（山梨県）

1. 不安に寄り添い信頼関係を構築する

一般的に災害は、命にかかわる大変な事態だから避難する、という前提で防災はすすめられています。しかし、潜在的な要支援者に関わらず、障害のある方にとって、「なぜ避難が必要なのか」「防災という取り組みが必要なのか」の理解は重要なことです。

「あまり関わらないで欲しい」「災害のことを考えただけで怖い」「避難先で何がおこるのか分からないから家から出たくない」と思っている方は少なくありません。こうした思いを持っている方に、命を守る行動の必要性を伝え、理解してもらう取り組みも必要になります。

しかし、潜在的な要支援者に、災害時のことだけを伝え、支援を受け入れてもらうことは可能でしょうか。災害時の避難を個別に考えることは、その方の個人的な事情や住環境と一緒に考えることになるので、容易なことではありません。

そのため、信頼関係を構築し必要な支援を受けることのできる取り組みがまず必要であり、日頃から防災対策だけでなく、こうした潜在的な要支援者へのアプローチを行っていくことが重要です。

2. 地域活動支援センターでの取り組み

甲州市では、障害福祉サービスにつながらない方や中断されてしまう方、地域で孤立している潜在的な要支援者への取り組みとして、地域活動支援センターにおける（デイケア）プログラムを行い、10数名の方が参加し、グループでの活動を行っています。

今回、災害時要支援者の支援を検討するために、プログラムを利用する方の協力を得て、本研究の委員から提案された「障がい者自身が理解できる個別支援計画（以下「シート」とします）」を活用しました。

ホワイトボードを用意し、漢字にはふりがなをふり、1つ1つ丁寧に読み上げました。そして、市が用意している市民向けのフローチャートや「わが家の防災メモ」、警戒レベルをグラフ化したもの、ハザードマップなどを用意した上で、シートとの関連性を視覚的に理解できるように配慮を行いました。こうした配慮をすることで、以前行った「防災の取り組み」のプログラムよりも、利用者の理解度は格段に深まったと思います。こうしたグループでの活動（グループワーク）では、職員からの話だけでなく、参加者同士のやりとりや意見の中で意識が高まり、理解が深まります。

潜在的要支援者への取り組みとして、「訪問」か「障害福祉サービス」か、となりがちですが、その間を埋める中間的な取り組みとして、グループの力に着目した「居場所づくり」「仲間づくり」が有効であることを実感しました。潜在的要支援者にとっても、自宅に訪問され、いきなり災害の話がされるよりも、こうしたグループの中で話し合えることは受け入れやすいと思われます。また、潜在的要支援者の中には、不安が強くなり、心配しすぎる方もいるので、「助けに来る人の数にこだわらない」「防災のことをいつも考えていると疲れるので、こういう機会に考える」と伝えるなどの配慮も必要になります。

今回の検証は、市全体で共有していくために、障害者自立支援協議会で報告を行っています。まずは、こうした取り組みを少しずつ行い、潜在的要支援者を支援する側のノウハウを蓄積していくことも有効な取り組みと思われます。

3. シートを活用したプログラムについて

(1) 対象者

対象者：プログラムの登録者 13 名

年齢層：30 代から 80 代

障 害：身体障害、知的障害、精神障害（重複者あり、知的障害は中軽度）

世 帯：ひとり暮らし、家族（一世帯全員が何らかの支援を必要とする世帯含む）

(2) プログラムの実施

○スタッフ 3名（説明・1名、利用者の補助・2名）

○午後から約2時間（途中10分休憩）で行ったが、全部終わらない方もいた。

○ホワイトボードを用意し、漢字にはふりがなをふり、1つ1つ丁寧に読み上げた。

○はじめに、自助・共助・公助の話をおこなった。甲州市の災害時要支援者は約2,000人、市役所の職員は約300人であり、皆さんすべてを助けにいけないことを説明した。なぜ、このようなことをしなければならないかの理解を深めてから、今日は共助の話であることを伝えた。

○市のハザードマップを用意し、適宜自宅を確認できるようにした。

○一般市民向けのフローチャートや、わが家の防災メモ、警戒レベルのグラフ等を別途用意し、組み合わせて行った。

○避難所の運営について説明し、一般の避難所、福祉コーナーの説明、福祉避難所は誰が利用できるのか、基準等についても説明をした。

(3) 気をつけたこと

○不安が強く、なかには強迫的に考えてしまう方もいるので、助けに来る人の数にこだわらないように、「防災のことはいつも考えるのではなく、こういう機会に考えましょう」、「いつも考える」と疲れてしまいます」などと適宜説明をした。

○災害時には衣食住が用意できても、「処方される薬の種類」だけは用意できないと伝え、ヘルプカードや甲州市が配布している冷蔵庫に入れる災害時カプセルの紹介を行った。

○話の理解度や世帯構成などは異なるので、随時補助者が説明を行った。

(4) 使用した感想

- 一般市民向けのハザードマップだけで説明するよりも、視覚化されているので、理解され興味関心が強くなることは実感できた。
- 2時間という時間、皆さん真剣に聞いてくれた。しかし説明する時間は不足気味だった。
- 台風19号の経験があるので、想像しやすかったようだった。
- 実際の個別支援計画を立てる際に補助的に使用するツールとして使いやすいと思った。

(5) 潜在的な要支援者に着目して

- プログラムの参加者には、つい最近まで潜在的な要支援者だった方もいる。他人の目を気にする、自宅の中を詮索されたくないなど、環境その他の要因から自宅と同様のことを行う方がハードルは高いと考えられた。やはり、本人が出てこられる場所があるとアプローチしやすいと感じた。
- サービスにつながりにくい人は、途切れることも多く、常にアプローチが必要である。年に1回でもこうした機会があると、接触をとりやすいと感じた。
- 令和3年4月から施行される改正社会福祉法に基づく守秘義務がかかる「支援会議」を利用すれば、本人同意がなくても、潜在的な要支援者の支援について話すことができると期待できる。

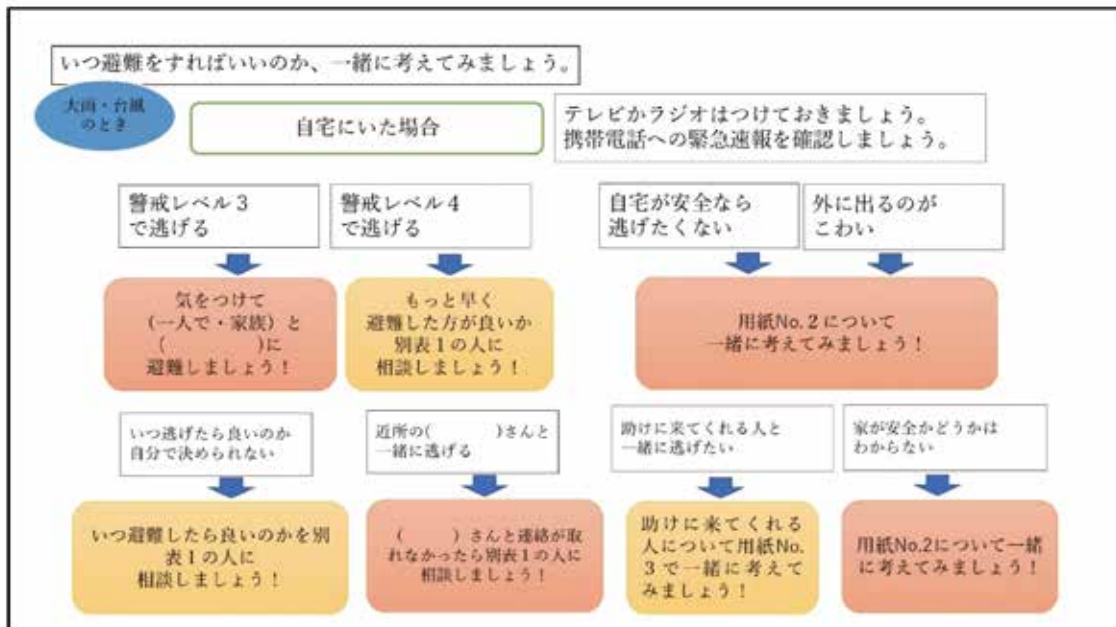
The image shows two documents side-by-side. On the left is a flowchart titled '洪水時の避難判断チャート' (Flood Evacuation Decision Chart). It has four main sections: '水没' (Flooding), '氾濫化' (Inundation), '建物被害' (Building Damage), and '環境' (Environment). Each section contains 'YES' and 'NO' paths leading to specific actions or warnings. For example, under '水没', if 'YES' (water depth 1.5-2.5m), it says '避難する' (Evacuate). Under '建物被害', if 'YES' (structural damage), it says '建物損傷より想定浸水深が深い' (Deeper than expected water depth due to structural damage). On the right is a form titled 'わが家の防災メモ' (My Family's Disaster Memo). It includes tables for '世帯関係' (Household Relations) and '避難先の連絡先' (Evacuation Destination Contact Info). Below these are sections for '避難準備品' (Evacuation Supplies) and '防災メモ' (Disaster Memo) with checkboxes for various items like '懐電' (Flashlight), 'ラジオ' (Radio), etc. A QR code is at the bottom right.

図8 甲州市で活用している「洪水時の避難判断チャート」と「わが家の防災メモ」

【参考資料 1】

「障がい者自身が理解できる個別支援計画」（本研究検討委員・金丸氏より提案）

| 災害に関するアンケート調査 | 初回状況把握用 |
|---|---------|
| <p>災害はあってはほしくありませんし、もし起きたときのことを考えることさえ避けたいものですが、よろしければ、下記の6つの項目について、少しでも当てはまるようでしたら、番号に丸をつけて頂きますよう、よろしくお願いいたします。（複数に○を付けても結構です。）</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> ① いつ避難すれば良いかの判断できない。 ② 一人で避難するのは不安！ ③ どこに避難すれば良いのかよくわからない。 ④ 誰に助けを求めたら良いかわからない。 ⑤ 避難先での不安が大きい。 ④ 避難してからのことを考えると、逃げることをためらってしまう。 ⑤ 水や電気が止まることや、食料の確保について考えるだけでもしんどくなることがある。 ⑥ 頼れる人があまりいないので、災害のことを考えるだけでも時々苦しくなる。 ⑦ 災害時でもあまり関わってほしくない。 | |
| <p>ご協力ありがとうございました。お答えいただいたことは、〇〇市にお住まいの方の貴重なご意見として、〇〇市にご報告させていただきます。</p> | |



困ったときの相談先

別表1

| 順番 | どんな時に連絡する | 名前 | 連絡方法 | 理由 | 防災支援登録 |
|----|-----------|----|------|----|--------|
| 1 | | | | | |
| 2 | | | | | |
| 3 | | | | | |
| 4 | | | | | |
| 5 | | | | | |
| 6 | | | | | |
| 7 | | | | | |

別表1を一緒に記入する方へ

- ・『連絡する順番』は、ご本人が連絡しやすい順番であり、ご本人のことをよく理解している順番でもあります。警察や消防署には災害時にはつながりにくく、個人に対しすぐに助けには来てはもらえないことをお伝えした上で、連絡できる箇所と人を選んでいきましょう。順番の上位には、地域の相談支援専門員、保健師、障害福祉課、ケアマネージャーの承諾を得て、複数以上の担当者名を入れていくようにしましょう。
- ・『どんな時に?』は、該当するところ全てに丸をつけましょう。該当するところがなければ、いざというときに頼れるわけではないことを、ていねいにご本人と確認しましょう。他の点でも相談したいことが見つかっていけば、その内容は記録して、地域の障害福祉課の担当者、または相談支援専門員に引き継いでいくようにしましょう。
- ・『名前』はご本人がわかれば良いので、愛称でも良いことを伝えましょう。
- ・『連絡方法』については、携帯電話ありきの内容になっています。障害者手帳を所持し、携帯電話を持っていないのであれば、そのことが要支援者となる状況にあることをていねいに伝え、災害時にはできるだけ早く安否確認のために訪問させていただくことになることを承認していただきましょう。
- ・『携帯電話への登録』については、対象となる相談先の電話への登録が確認できたら、○をつけていきましょう。
- ・7名分の欄がありますが、家族、親族以外での4～5名以上の書き込みを目指していきましょう。

どんな人に助けに来てほしいかを教えてくださいませんか？

- ① 私の心や体の状態を理解してくれる人
- ② 家族の状態を理解してくれる人
- ③ 知り合いや顔見知り（知らない人は嫌）
- ④ 抱きかかえるなど力のある人
- ⑤ 誰でも良い。とにかくすぐ来てくれる人
- ⑥ 大切なものも運んでくれる人
- ⑦ その他

私が避難するところ

| 順番 | 避難所名 | 行ったことがあるかないか | 避難所との話し合い | 同行者 |
|----|------|--------------|-----------|-----------|
| | | ある ない | 必要 不必要 | 必要 不必要 |
| | | ある ない | 必要 不必要 | 必要 不必要 |
| | | ある ない | 必要 不必要 | 必要 不必要 |
| | | ある ない | 必要 不必要 | 必要 不必要 |

3. 障害のある潜在的要支援者が災害時の支援からこぼれ落ちないために

(1) 災害時の支援からこぼれ落ちないためにできること

国立のぞみの園では、災害に備えた障害のある潜在的要支援者の現状と自治体の取り組みについて、全国の自治体を対象とした調査結果を基に実態把握を行いました。障害のある潜在的要支援者の把握や、支援のための具体的な対応、個別計画の作成など、十分に取り組みられているとはいえない現状があります。一方で、努力や工夫により、独自の取り組みを実践している自治体があることが把握できました。

これらの好事例といえる自治体の取り組みについて、障害のある潜在的要支援者が災害時の支援からこぼれ落ちないために重要な視点として、以下の4点にまとめました。

① 潜在化したニーズの把握

障害のある潜在的要支援者は、必要な支援につながる機会がないまま、地域のなかで孤立した生活を送っている状況が考えられます。また、調査のなかで、潜在的要支援者である本人自身が困りごとに気づいていない、ニーズがわからない、というケースがありました。障害のある潜在的要支援者を支援するための最初の段階として、周囲からは見えにくくなっている、本人も気づいていない「潜在化したニーズ」を把握することが重要です。

こうした潜在化したニーズを把握するためには、潜在的要支援者本人との関係構築や必要な情報を収集するための継続的な支援を行うことが必要となり、そのためには、事例3（本手引き P7）や事例4（本手引き P7）のように、戸別訪問等によるアウトリーチが重要になります。

特に、災害時に備えるためには、アウトリーチによって日常からつながりをつくっておくことが大切であり、潜在化したニーズを把握した上で、必要な支援を検討しておくことが重要です。

② 自治体が主体となった関係機関との連携

障害のある潜在的要支援者の把握と対応を行うためには、障害者手帳の取得状況や障害福祉サービスの利用状況などの情報が必要であり、これらの情報を管理している自治体の取り組みが重要となります。調査の過程で把握した好事例では、自治体が情報を基に障害のある潜在的要支援者をリストアップし、そのリストを基幹相談支援センターなどの相談支援や民生委員などの関係機関と共有し、対応の動きを組み立てているケースが見られました（本手引き P 5、P 6 より）。

支援のきっかけを作る上で、自治体の方針や関係機関への発信は、支援につなぐために重要な要素となっていると考えられます。

自治体が主体となった障害のある潜在的要支援者を支えるための支援体制のイメージを図9に示しました。すべての住民が必要な支援を受けられる地域を作っていくために、自治体が主体となった関係機関との連携が重要です。

③一人ひとりに必要な支援を把握し、対応のための準備をするための個別計画の作成

障害のある潜在的な要支援者は、これまで福祉サービスにつながっていない場合が多いため、本人の特性やニーズ、必要な支援などが把握されていないケースが多いことが想定されます。そのため、災害時に必要な支援を把握するためのアセスメントを行い、避難の方法や場所等の具体的な手立てを示すための個別計画は、災害時の支援においてとても重要なツールになります（本手引き P10、P11 より）。一方で、全国的に個別計画の作成はあまり進んでいないのが現状です（本手引き P 3 より）。また、避難行動要支援者名簿の掲載条件から外れる可能性がある者は、多くの自治体で個別計画作成にまでいたらないことが予測されます。

避難行動要支援者の個別計画作成は、災害対策基本法の改正にともない、令和3（2021）年より法定計画への格上げと市区町村の努力義務として規定される見込みです。その際、避難行動要支援者名簿の登録者だけでなく、地域のなかで支援が必要な住民を落とさないために、障害のある潜在的な要支援者を含めた取り組みが行われることが望まれます。

また、計画作成にあたっては、自治体だけが担うのではなく、障害の相談支援専門員や民生委員など、地域の関係機関に関わってもらうことで、必要な情報の共有とともに、自治体の負担の軽減につながることを考えられます。

さらに、潜在的な要支援者が必要とする支援は日々変化していくものであり、作成された個別計画は可能な限り定期的にモニタリングしていき、計画の更新をしていくことが望まれます。

④継続的な支援を行うための仕組みの構築

本研究のヒアリング調査において、自治体の担当者からよく聞かれたのは、「情報の引継ぎ」や「取り組みを継続すること」の難しさでした。特に、人口規模の大きな自治体では、同じ庁内であっても異なる部署で情報を共有したり、共に取り組むことに課題があるという声を聴きました。

多くの自治体では、職員の異動が頻繁にあり、福祉部局に配属されても数年後には他部署に異動するというケースは珍しくないようです。こういった自治体の環境条件を踏まえると、人が入れ替わっても影響を受けない、明確な方針の設定と関係者の共有のための「仕組み」の構築が重要であると考えられます。

仕組みは、たとえばガイドラインやマニュアルなどの支援の方針を誰でも共有できるためのツールの作成であり、障害者相談支援体制の基盤となる自立支援協議会や基幹相談支援センターなどの支援機関との支援体制や役割分担などの対応方法の構築です。本手引きの P5 ～ 12 で示した事例においても、自立支援協議会や基幹相談支援センターが自治体と連携しながら重要な役割を果たしていることが把握できました。

この仕組みづくりは、地域生活支援拠点の整備にもつながると考えられます。地域生活支援拠点で求められる、障害者の重度化・高齢化や親亡き後を見据えた、居住支援のための機能をもつ場所や体制の構築においては、自立支援協議会や基幹相談支援センター、高齢福祉の関係機関などとの連携が重要であり、障害のある潜在的な要支援者の支援に必要な体制とも重なります。

地域生活支援拠点の体制づくりにつながる、継続して支援を行うための地域の仕組みを構築することが重要であると考えられます。

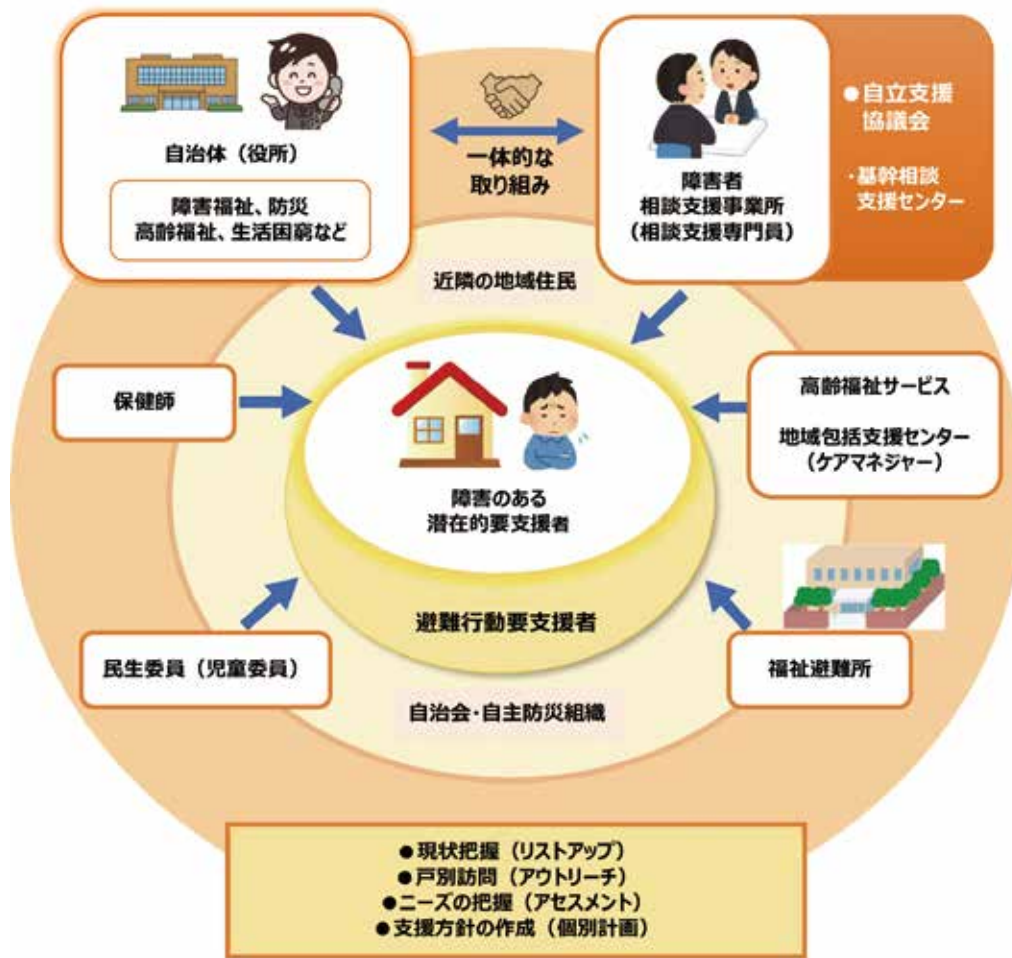


図9 障害のある潜在的要支援者を支えるための支援体制づくりのイメージ

(2) これからの課題

障害のある潜在的要支援者の把握と対応などの取り組みが進んでいる自治体は、人口規模が5万人未満の比較的小さい自治体が多く、人口規模の大きい自治体での事例があまり見られていないのが現状です。人口規模の大きい自治体では、障害者手帳所持者など対象となる者の数も多く、情報の収集と共有、アウトリーチのための時間と労力などによって十分に取り組むことが困難な背景があると考えられます。

また、取り組みが進んでいる自治体は、九州や中国、東北などの大きな災害を経験した地域に多いことが考えられます。災害を実際に経験したことで、自治体、地域の住民の防災に対する意識が高まり、それにとまない障害者の災害時支援の取り組みを手厚く取り組まれていることが推測されます。ただ、これまで大きな災害の経験がなく意識が高いとはいえなかった地域が、豪雨災害などを経験したことで、個別計画の作成や地域の支援体制づくりを重点的に取り組んでいる自治体があります（本手引き P10 より）。このような自治体の取り組みは、これから検討を行う自治体にとっての貴重なモデルとなります。

障害のある潜在的要支援者を災害時に支援するための取り組みが、多くの自治体で行われること

が望まれます。

また、本研究では、障害者手帳を持っているが障害福祉サービスを利用していない人を「障害のある潜在的な要支援者」としました。しかし、調査を行う過程で、軽度の知的障害者や発達障害者など、障害者手帳は持っておらず、なおかつ障害福祉サービスにもつながっていない人が、地域のなかでうまく適応できず課題を抱えながら生活をしているケースがあることも把握しました。今後は、障害者手帳の有無に限らず、必要な支援を受けられずに地域のなかで生きづらさを感じている人たちが、常時、災害時に限らず支援からこぼれ落ちないように支援体制を考えていくことが重要です。

4. おわりに

本研究において、全国の市区町村を対象としたアンケート調査及びヒアリング調査を実施し、その過程でさまざまな自治体の取り組みを知ることができました。人口100万人を超える自治体から1万人に満たない自治体、大都市から離島のように、人口規模や地理的条件などが異なるさまざまな自治体があるなかで、それぞれの地域の状況や住民のニーズに見合った取り組みが必要であることがわかりました。そして、障害のある潜在的な要支援者のような人たちが支援から取り残されることのない地域づくりを真剣に考え、独自の工夫で取り組んでいる自治体があることを把握しました。そういった自治体はまだ数としては僅かかもしれませんが、今は取り組めていなくても、「取り組み方がわからない」「自分たちだけでは難しい」という自治体の方々に対して、本書が参考資料として役立つことができれば幸いです。

一方で、日本において毎年のように自然災害が発生している状況を考えると、障害者を含めた要支援者の災害に備えた取り組みは、地域にかかわらず、どの自治体にとっても迅速に行うべき課題となっています。障害者が災害時に取り残されることのない、誰もが安心して地域生活を送ることができる仕組みづくりが広がっていくことを願っています。

最後になりますが、本書作成にあたり、ご多忙にも関わらず、各種調査にご協力いただきました自治体職員の皆様には、この場をかりて心より御礼申し上げます。

【文献】

- 1) 厚生労働省「障害福祉サービス、障害児給付費等の利用状況について」, 2018
- 2) NHK「福祉ネットワーク」取材班・東日本大震災における障害者の死亡率, ノーマライゼーション第 364 号, 61-62, 2011
- 3) 内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」, 2013
- 4) 総務省「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果等」, 2019
- 5) 三田市障害者虐待に係る対応検証委員会「検証報告書」, 2018
- 6) 村岡美幸, 岡田裕樹, 日誌正文, 谷口泰司, 服部森彦, 中島秀夫. 重度障害者等の地域生活における潜在的な要支援状況に対する市区町村担当者による現状把握の実際, 国立のぞみの園研究紀要第 12 号, 64-90, 2019
- 7) 村岡美幸, 岡田裕樹, 日誌正文, 谷口泰司, 服部森彦, 中島秀夫. 障害者の地域生活における潜在的な要支援状況に対する現状把握に関する研究—市区町村と協議会等との連携による現状把握の取り組み—, 国立のぞみの園研究紀要第 13 号, 71-77, 2020
- 8) 日本相談支援専門員協会. 避難行動要支援者に対する個別計画作成における計画相談支援事業者等の協力に関する調査・研究事業「調査報告書」, 2020
- 9) 厚生労働省「障害者相談支援事業の実施状況等の調査結果」, 2020
- 10) 日本障害者リハビリテーション協会. 障害者と防災施策に関する全国自治体調査, 2017

事例集

事例集について

●事例集は、本研究のアンケート及びヒアリング調査の結果により得られた内容に基づき作成しています。

●事例の掲載は、以下により選定を行いました。

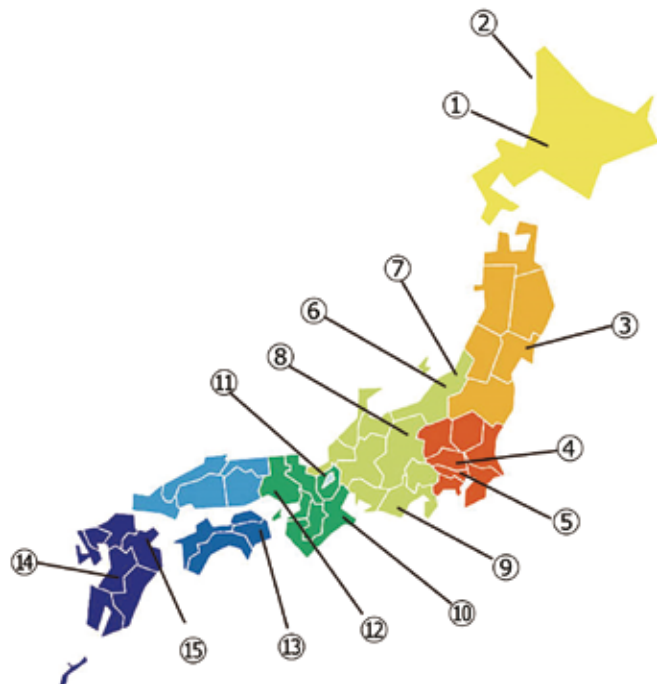
- ①アンケート調査において、「障害のある潜在的要支援者を把握している」と回答があった自治体
 - ②アンケート結果において、個別計画を「すべて作成している」もしくは「一部作成している」と回答があった自治体
 - ③本研究の検討委員により推薦があった自治体
- ※上記①～③のいずれかに該当する自治体を選定

目次

| 自治体名 | 都道府県 | 人口 | 調査にご協力いただいた担当課 | 掲載頁 |
|--------|------|-----------|----------------|-----|
| ①岩見沢市 | 北海道 | 79,352 | 福祉課／防災対策室 | 28 |
| ②礼文町 | 北海道 | 2,429 | 保健課／総務課 | 30 |
| ③気仙沼市 | 宮城県 | 61,445 | 社会福祉課／危機管理課 | 32 |
| ④さいたま市 | 埼玉県 | 1,324,589 | 障害福祉課 | 34 |
| ⑤足立区 | 東京都 | 691,245 | 福祉管理課調整担当 | 36 |
| ⑥新潟市 | 新潟県 | 784,774 | 障がい福祉課／防災課 | 38 |
| ⑦胎内市 | 新潟県 | 28,524 | 福祉介護課／総務課 | 40 |
| ⑧中野市 | 長野県 | 42,088 | 福祉課／危機管理課 | 42 |
| ⑨磐田市 | 静岡県 | 169,330 | 福祉課 | 44 |
| ⑩伊勢市 | 三重県 | 124,426 | 障がい福祉課 | 46 |
| ⑪高島市 | 滋賀県 | 47,544 | 障がい福祉課／防災課 | 48 |
| ⑫加古川市 | 兵庫県 | 260,952 | 障がい者支援課／危機管理課 | 50 |
| ⑬徳島市 | 徳島県 | 251,984 | 障害福祉課／危機管理課 | 52 |
| ⑭芦北町 | 熊本県 | 16,589 | 福祉課／総務課 | 54 |
| ⑮別府市 | 大分県 | 114,992 | 防災危機管理課 | 56 |

※人口は令和2年12月時点(さいたま市は令和3年1月、徳島市は令和3年2月時点)

※担当課名は令和3年3月時点



概要

| | | |
|----------------|----------------------------|--------|
| 人口 | 79,352人(令和2年12月時点) | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 4,426人 |
| | 療育手帳 | 996人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 553人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 7,583人 (そのうち障害者 1,101人) | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

障害者手帳の等級を避難行動要支援者の条件とし、障害者を広くすくい上げているので、障害のある潜在的要支援者はその中に含まれている。対象者一人ひとりの状況については、障害の潜在的要支援者とその他(高齢者等)で基本情報の把握方法を変更することはしておらず、潜在的要支援者に特化した情報把握はしていない。

◆対応の方法

避難行動要支援者の制度の中において、避難支援関係者である自治会及び民生委員が、発災時における避難支援に向け、できる範囲での避難支援体制を構築している。

避難のための個別計画

◆作成の方法

行政が作成した名簿に基づき、避難行動要支援者の制度説明と個別計画の基となる様式、同意書(名簿登録/地域への情報提供)を郵送している。

本人または家族が様式を記入し、行政へ返送してもらう。地域への情報提供に同意している人については、個別計画の写しを地域の関係機関へ提供している。個別計画が未作成の方については、地域による聞き取りにより適宜作成している。

情報提供先は、町会、自治会、民生委員、警察、消防、社会福祉協議会となっている。

名簿の作成、郵送は毎年1回実施している。

◆作成の状況

返送率は全体の約8割であり、地域への情報提供に同意とした方しているのは約6割、不同意とした方は2割となっている。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

支援の主体となる町会、自治会に向けて、市が勉強会を主催したり、独自で避難行動要支援者制度に関する冊子を作ったり、町会長向けの研修会で制度説明やアドバイスをしている。岩見沢市は町会が 200 近くあり、25 ブロックに分けてブロック単位で実施している。民生委員の定例会でも要望があれば説明をしている。

◆福祉避難所

現在 3 カ所指定しているが、開設実績はない。

訓練等は来年度に初めて実施する予定。今年度までは、施設の管理をしている方と実際のスペースに人を入れるか、使わせてもらう借りる物品をどうするかというリスト作り、実際のレイアウトを考えてその基礎情報とを市でまとめたものと、実際に開所したときにどうするかということをもとめた書面を作った。

◆その他

防災用の自動起動するラジオを、個別計画の中で災害情報の提供を希望する方に貸与している。障害者で約 800 台程度貸与している。電源を入れてなくても自動で勝手に起動し、避難勧告や避難準備・高齢者等避難開始などの情報等が大音量で流れるラジオ。イメージとしては防災無線の個別受信機。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

潜在的な要支援者に限らず、避難行動要支援者については地域の町会や民生委員と普段の繋がりがなければ個別支援計画をペーパーで渡しても、顔が見えてないと支援がしづらい。普段からの地域との繋がりができると災害時の支援は地域の実態としてスムーズに行いづらぬ。

サービスを受けずに引きこもり状態になっている方は、支援が難しい。そういう方が少しでも地域に出てきて繋がりがあれば、支援のきっかけにもなると思う。

概要

| | | |
|----------------|----------------------|------|
| 人口 | 2,429人(令和2年12月1日時点) | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 139人 |
| | 療育手帳 | 22人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 21人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 51人 (そのうち障害者 32人) | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

離島で人口も少ないため、障害者手帳所持、要介護認定等を受けている者も名簿等によりすべて把握している。保健師が「ゆりかごから墓場まで」のようにずっと関わっているため、生育歴からほとんど把握している。

避難行動要支援者名簿は、①要介護3～5で在宅の人、②身体障害者手帳1種1、2級で在宅、③療育手帳を所持、④精神障害者手帳を所持で単身、⑤地域の中で名簿登録が必要と判断(透析や在宅酸素等)、⑥それ以外で高齢で独居等の条件により掲載しており、全体で約50名。身体障害者手帳所持者が多いのは、漁業の町ということもあり、仕事の関係で膝の人工関節が入っている方がかなり多いことが関係している。

◆対応の方法

必要に応じて戸別訪問等をしている。避難行動要支援者名簿に関する事だけではなく、介護や障害に関する問題の相談が多々あるので、関わりながら何か変わりがあれば随時追記をしている。

避難のための個別計画

◆作成の方法

災害時の移動の仕方や、1人での移動での不安、福祉機器の有無など、特にADLの部分の内容が盛り込まれている。

地理的に土砂災害が心配な地域。島のほとんどが国立公園で、人が居住できる場所が限られており、家は全て海岸線沿いにあるため、津波の被害が懸念される。また、島外への交通手段はフェリーのみで、ドクターヘリが飛ぶこともあるが、かなり遠くまで運ぶ状況となる。

◆作成の状況

必要な者に対して全員作成している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

個別計画に基づき、平時より関係機関との情報共有を図るとともに、地域での防災訓練の場などを活用することで支援体制を検討している。主に自治会長、民生委員、消防署と連携している。

地域包括支援センターで実施している地域ケア会議のなかでも障害者の話が出ており、様々な機関の人がどういう状況なのかを把握している。島内に入院施設のある診療所が一つあり（病床数19床）、月1回のカンファレンスを通じて情報共有をしている。

避難訓練は自治会と町の防災担当で情報共有しながら実施している。現在自治会は約20あり、自治会の人数が10数名のところもある。

◆福祉避難所

福祉避難所は公共施設2カ所を想定している。

◆その他

集落（自治会）の結びつきが非常に強い地域。昆布・ウニが特産で、繁忙期になると地域総出で昆布の干し作業などを行うが、その中に障害者も混じって参加している。どの地域に誰がいるかを自治会の会長が把握している。地域の中での助け合いが自然にできている。

冬場は札幌などで暮らして、夏は礼文で暮らすという人が一定数いる。子供世代が札幌で生活をしていて、冬を礼文町で過ごすのは厳しいと高齢の親を呼び寄せるケースが多い。

現在居宅介護支援事業所は一つのみで、社会福祉協議会がやっている。介護保険は、島内に特別養護老人ホームが一つ（定員30名）ある。島内で働く人が減少しており、デイサービスが令和3（2021）年の1月から週3日のみの営業になった。介護の人材不足が深刻な状況にある。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

地理的に近隣町村との連携が難しい。

概要

| | | |
|----------------|--------------------------|---------|
| 人口 | 61,445 人（令和 2 年 12 月末時点） | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 2,488 人 |
| | 療育手帳 | 610 人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 420 人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 1,518 人 | |
| | （そのうち障害者 473 人） | |

※内訳：身体 473 人、療育 154 人（重複有）



障害のある潜在的な要支援者

◆把握の方法

「潜在的な要支援者」名簿としては整備していないが、避難行動要支援者名簿登録者中、手帳所持者の条件に合致する者（サービス利用等の有無に関わらず）は名簿を整備することで把握している。避難行動要支援者名簿は、身体障害者手帳 1 級・2 級を所持する者（内部障害のみの方を除く）はすべて名簿に掲載している。その他、本人、家族、自治会、民生委員等の申し出により支援の必要を認められた者は障害者手帳の所持にかかわらず、本人からの同意を得られた場合に名簿へ掲載している。

◆対応の方法

市では障害者業務を担当する社会福祉課が要支援者名簿を作成しており、障害者手帳所持者のうち避難行動要支援者に該当する者は名簿に掲載している。そのうち、障害福祉サービスを利用していない人はシステム管理上、把握が可能で必要な都度、確認することができる。

避難行動要支援者に登録され、かつ避難支援等関係者（自治会、民生委員等）への情報提供に同意を得られた要支援者の避難支援個別計画を策定する際に、地域と連携した策定を進めることで、潜在的な要支援者の地域との関り、信頼関係の構築に向けた災害時の共助の取組を推進している。

避難のための個別計画

◆作成の方法

避難行動要支援者名簿は年 2 回更新を行い、自治会や民生委員等にその都度名簿を提供し、登録された要支援者について、自治会や民生委員等が中心となり、個別計画策定を進めることを基本としている。一方で市の障害福祉部局の担当者が計画策定推進を図るため、積極的に地域に出向き策定のための訪問への同行により、地域の実情把握や取り組みへの課題について必要に応じて協議しながら進めている。

◆作成の状況

策定が完了した個別計画書は名簿を提供している自治会、民生委員等の他、策定に関わる関係者や要支援者本人、計画書中に記載される避難支援者、市においてそれぞれ保管し、災害は個別計画に基づき、要支援者の避難支援や安否確認等を行うほか、平時の情報共有にも役立てている。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

避難行動要支援者名簿の共有、個別計画作成にあたって、自治会や民生委員等との連携による体制をつくっている。

◆福祉避難所

避難に配慮を必要とする要支援者であっても、災害時は身の安全を最優先に確保するため、市で開設する一般の指定避難所への避難を先ず呼びかけている。指定避難所でのトリアージの結果、福祉避難所等への移送が必要と判断された場合には、福祉避難所の開設を検討し受け入れる準備を進めることとしている。

◆その他

市広報誌への掲載や、地元FM局等での広報、市担当者が地域に直接出向くことで、避難行動要支援者制度内容が徐々に周知され、個別計画策定の推進には欠かせない地域の理解や取組の推進も図られてはいる。一方で、地区によって理解への温度差や共助への取組の遅れがみられるため、個別計画策定の他、要支援者の把握、情報共有等の体制が確立されず、災害時対応の検討や備えが進んでいない部分がある。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

障害者手帳を所持しているが、障害福祉サービスを利用していない者は相談支援や行政機関等との繋がりが薄いことが懸念されるため、避難行動要支援者名簿を地域関係者へ提供することにより身近な地域との繋がりを維持することを図りたい。そのために、個人情報提供への同意を得るための本制度の周知、同意書提出勧奨等を継続していく。

概要

| | | |
|------------|------------|-------------------|
| 人口 | 1,324,589人 | (令和3年1月時点) |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 33,497人 |
| | 療育手帳 | 8,023人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 12,776人 |
| | | ※令和2年4月1日時点 |
| 避難行動要支援者名簿 | 登録者 | 54,133人 |
| | | (そのうち障害者 25,577人) |
| | | ※令和2年9月25日時点 |

**障害のある潜在的要支援者****◆把握の方法**

潜在的要支援者把握のため、サービス未更新者について相談支援事業所との情報共有を行っている。市内各区の障害福祉担当課である区役所支援課および委託相談支援事業所において、障害福祉サービスの利用を中断している、相談支援が届いていないケースなどをリストアップしている。このリストの対象者への支援を「つながり支援」として、区役所では障害福祉サービス以外の手続き（自立支援医療申請・手当、有料道路割引申請など）での来所時に最近の状況を確認することとしている。

さいたま市地域防災計画で定められた、名簿に掲載する者の範囲について、障害者の所管課で保有している情報により把握している。また、上記の範囲に含まれていない場合でも、自ら名簿への掲載を希望する者については、掲載することができる。

◆対応の方法

障害福祉サービス未更新者、障害福祉サービス未利用の自立支援医療受給者の一部等、一定の条件の障害者について区役所窓口における手続き時の様子や委託相談支援事業所への相談状況等についての情報共有を行っている。情報共有は、市内各区で障害福祉担当課と相談支援事業所、関係機関が定期的集まる会議において行い、状況の把握と必要な支援について検討を行っている。

避難のための個別計画**◆作成の方法**

避難行動要支援者名簿に基づき、自主防災組織等に個別計画作成を依頼しており、市では作成していない。避難行動要支援者名簿の掲載要件に該当しており、自主防災組織等に自分の情報を開示することに同意した人が対象となる。

この事前提供用名簿を基に、自主防災組織等が支援優先度を検討のうえ、本人やその家族の同意を得られた場合に個別計画を作成し、保管している。

◆作成の状況

自主防災組織等によって作成を進めている状況。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

基幹相談支援センター、委託相談支援事業所との連携のため、定例の市内の基幹相談支援センター、委託相談支援等による「コーディネーター連絡会議」を実施しており、「つながり支援」のリストの共有と対応の確認等を定期的に行っている。

障害のある潜在的要支援者に限ってはいないが、災害時には同意の有無にかかわらず、市で定めた避難行動要支援者名簿の掲載要件に該当する対象者全員のリストを、消防や警察、市社会福祉協議会、自主防災組織、自治会、民生委員などの避難支援等関係者に提供し、安否確認に使用する。

要配慮者優先避難所（公民館等）及び福祉避難所（社会福祉施設等）の整備・拡充や、要配慮者に配慮した物資の備蓄推進に努めている。

◆福祉避難所

福祉避難所として使用する民間社会福祉施設との協定内容の見直しや拡大に取り組み、施設の協力のもと開設訓練等を行っている。

また、避難場所誘導板・案内図を設置時に、避難場所等の図記号やふりがなを入れたり、外国人向けに多言語にするなど、あらゆる要配慮者が理解容易な表記の整備に努めている。

◆その他

自立支援協議会では災害発生時に話題となるが、体制整備に向けた協議までは進んでいない。

災害時要配慮者支援マニュアルを作成している。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

災害時に本人のみだった場合、手帳の確認ができて、障害部局に本人や家族に関する情報や援護記録が古いものしか残っていない、または元からほとんどない可能性が高く、身元引受人有無の確認に時間を要することが考えられる。また、支援の必要有無や度合いの把握が難しい。

概要

| | |
|----------------|--------------------------------|
| 人口 | 691,245人(令和2年12月時点) |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 24,088人 |
| | 療育手帳 5,777人 |
| | 精神保健福祉手帳 7,887人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 24,359人 |
| | ※令和2年7月時点 (そのうち障害者 12,928人) |
| | ※令和2年11月時点 |

**障害のある潜在的要支援者****◆把握の方法**

区が作成した「災害時安否確認申出書」および「災害時安否確認申出書のご案内」により、対象者となる方の個別の情報を収集し、避難行動要支援者名簿にフィードバックしている。

対象者は、①介護保険法の要介護認定(要介護度3から5)を受けている方、②身体障害者手帳1級から2級の方および3級で福祉タクシー券、自動車燃料費助成受給の方、③愛の手帳(療育手帳)1度から2度の方、④障害者総合支援法(障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律)の障害支援区分認定(区分4から6)を受けている方、となっている。

◆対応の方法

支援が必要な人が約600人。障害者については主に障害の相談支援が対応している。

避難のための個別計画**◆作成の方法**

「災害時安否確認申出書」から必要な人を把握し計画作成を進める。

◆作成の状況

現在「災害時安否確認申出書」の内容を精査している段階であり、支援が必要な人のうち、重度の人から作り始めている。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

関係機関では、主に警察、消防、民生委員（児童委員）との連携と、庁内での福祉、防災担当課の連携が重要となっている。

◆福祉避難所

避難所の設置を進めているが、人口規模が大きいこともあり、現状では避難所が足りていない状況である。マンション住民は避難所よりも自宅で待機の方が安全確保できる可能性があり、個別の状況把握と対応が必要となっている。

避難所では必要に応じて手話通訳を派遣する。

◆その他

区長が「要支援者対策部会」を設置し、障害福祉、介護保険、地域包括や災害、福祉担当課が集まり定期的に部会を開催している。

災害の想定として、震災については民生・児童委員が避難行動要支援者名簿に記載されている方の安否確認を行い、避難の支援が必要な方は警察、消防、地域の町会・自治会等に繋げる。水害については、今後、水防体制要支援者対策部会を立ち上げ、検討していく。

障害のある潜在的な要支援者を支援するための今後の課題

要支援者個々に必要な支援を把握するために、「災害時安否確認申出書」の内容の取りまとめを進めている。今後個別の計画作成が課題となる。

都市部であり、人口規模が大きい地域のため、さまざまな状況のシミュレーションが必要である。

The image shows two pages of a form titled '災害時安否確認申出書' (Disaster Time Safety Confirmation Application Form). The left page includes fields for '住所' (Address), '氏名' (Name), and '電話番号' (Phone Number). It also has a section for '災害時の対応' (Disaster Response) with checkboxes for '避難する' (Evacuate) and '在宅待機' (Stay at home). Below this is a table for listing family members with columns for '氏名' (Name), '性別' (Gender), '年齢' (Age), and '住所' (Address). The right page features a table for listing disaster response instructions for each family member, with columns for '氏名' (Name), '性別' (Gender), '年齢' (Age), and '災害時の対応' (Disaster Response). At the bottom of the right page, there is a section for the applicant's signature and contact information, including '署名' (Signature), '住所' (Address), and '電話番号' (Phone Number).

足立区『災害時安否確認申出書』より

概要

| | |
|----------------|---------------------|
| 人口 | 784,774人（令和2年12月時点） |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 28,970人 |
| | 療育手帳 5,684人 |
| | 精神保健福祉手帳 6,995人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 44,919人 |
| | （そのうち障害者 10,612人） |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

障害者については、住民基本台帳システム、介護保険システム等と連携し、市が定める対象要件である「身体障害者手帳1・2級の所持者」「療育手帳Aの所持者」を満たした者を機械的に自動で抽出している。このほか、市では避難行動要支援者の対象要件として、「75歳以上のみの世帯の者」「要介護認定3以上の者」「自ら支援を希望する者」を設けており、上記同様、機械的に自動で抽出するほか、本人又は親族からの申し出により把握している。

◆対応の方法

潜在的な要支援者に対し、個人情報を平時から地域支援者（自治会・町内会、自主防災組織、民生委員）等へ提供して良いかどうか意思確認後、同意を得た方の情報のみを地域支援者等へ提供し、「個別避難支援計画」の策定に役立てられている。

避難のための個別計画

◆作成の方法

避難行動要支援者名簿のうち、平時から個人情報提供することに同意を得た者のみ掲載した名簿（＝同意者名簿）を、市から地域支援者へ提供するとともに、個別避難支援計画の策定を促している。

地域支援者には、個別避難支援計画策定の進め方や記載例を記したマニュアルを配布し、市が定める個別避難支援計画のフォーマット（避難行動要支援者名簿の裏面）に必要な情報を記載してもらうこととしている。

個別避難支援計画には、災害時に避難支援を行う者（個人や組織）や組織を記載している。地域支援者及び災害時に避難支援を行う者とが、策定した個別避難支援計画の写しを保有し、情報を共有している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

個別計画作成など、地域支援者との連携による支援体制をつくっている。

◆福祉避難所

福祉避難所は発災時直ちに開設せず、避難所担当職員等が一般の避難所で生活が難しいと判断した場合に二次的に開設し避難者を移送することとしている。これは福祉避難所が不足する状況となった場合、要配慮者以外の一般の避難者が福祉避難所へ殺到することを防ぐ目的もある。

◆その他

一般的な避難所運営について「避難所運営マニュアル」が策定されているが、これに加え「福祉避難所ガイドライン」を策定し、運営体制等について定めている。

各区協議会の事務局である基幹相談支援センターでは、担当している障害者（特に単身生活かつ周囲の支援が乏しく、福祉サービスを利用していない方）の災害時対応マニュアルを整備している。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

障害福祉サービス等を受けていなくても要件該当者はシステムで自動抽出できるが、要件非該当（手帳未所持など）の方は把握できないため、自治会等を通じた制度の周知により、自ら申請していただく必要があること。

個別避難支援計画の策定にあたり、地域の中で支援者となり得る人材の確保が難しい場合もあること。

概要

| | |
|----------------|--------------------|
| 人口 | 28,524人(令和2年12月時点) |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 1,094人 |
| | 療育手帳 215人 |
| | 精神保健福祉手帳 248人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 5,487人 |
| | (そのうち障害者 866人) |

※避難行動要支援者名簿は令和3年3月現在の数値



障害のある潜在的な要支援者

◆把握の方法

各自治会において、福祉部局で保有する情報と自治会等が保有している情報を基に、災害時に必要の支援の有無を検討している。支援を希望しない場合は、可能な範囲で継続的に働きかける。

◆対応の方法

避難行動要支援者名簿の登録者を対象に、民生委員が主で戸別訪問を行っている。そのなかで、支援が必要な障害者本人、世帯を把握した場合、保健師を含めて情報を共有し、必要であれば支援につなげていく。

避難のための個別計画

◆作成の方法

「災害時に要支援者を支えるための個別行動計画策定におけるガイドライン(指針)」を平成31(2019)年4月に作成し、自治会や集落に配布している。市内に136の自治会があり、自治会・集落ごとに必要に応じて個別計画を作成している。

ガイドラインでは、避難行動要支援者名簿の作成のプロセスとして、まず市が保有する情報、市が調査等により得られた情報、民生委員が保有する情報を基に、福祉介護課で要配慮者名簿を作成する。作成した名簿は、自治会・集落で作成する「避難行動要支援者名簿」の作成のために使用する。

登録に際しては「本人同意方式」で、対象者に名簿登録の照会を行っている。支援を求めなかった人に対しては、区長や民生委員が必要に応じて支援を希望するよう働きかけていく。

◆作成の状況

約3分の1の自治会で計画作成に取り組んでいる。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

もともと民生委員の活動が活発だったため、訪問などによる状況把握を民生委員が行うことが多い。自治会の約 8 割で自主防災組織を立ち上げ、自主防災組織に所属する防災士等が災害に備えた準備を進めている。

令和 3 (2021) 年に基幹相談支援センターを設置する予定で、障害のある潜在的要支援者などの地域で支援が必要な人たちへの対応など、支援体制を検討している。

◆福祉避難所

現在市内に指定避難所が 22 か所あり、そのうち福祉避難所は 2 か所。

災害が起こった際のシミュレーションでは、まず一般の指定避難所に避難してもらい、そのうち特別な支援が必要な人は福祉避難所に移動してもらおう想定をしているが、スムーズに移動して避難することが課題となっている。

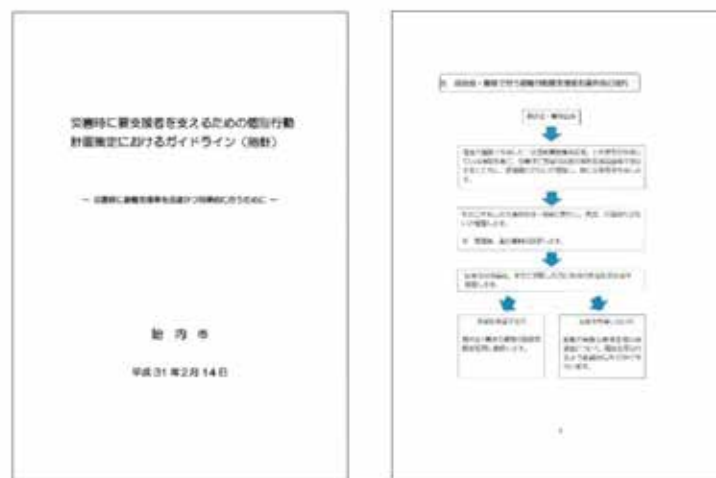
◆その他

障害福祉の相談支援専門員と、高齢福祉のケアマネジャーを対象としたケア向上研修会を開催し、そのなかで防災についての学習を行っている。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

つながりを拒む人がおり、潜在的要支援者になりやすいと感じている。把握と対応のためには、継続的な働きかけが重要であり、そのためには地域の力が必要である。

今後要支援者の支援を対象としたセミナーなどを開催し、地域の意識を高めていきたいと考えている。



胎内市『災害時に要支援者を支えるための個別行動計画策定におけるガイドライン（指針）』より

概要

| | | |
|----------------|--------------------------|---------|
| 人口 | 42,088 人 (令和 2 年 12 月時点) | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 1,857 人 |
| | 療育手帳 | 455 人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 496 人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 689 人 | |
| | (そのうち障害者 264 人) | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

障害者手帳所持者はすべて避難行動要支援者名簿にて把握している。

市内にある基幹相談支援センターが圏域の自立支援協議会の中心となり、障害のある潜在的要支援者の把握と対応を行政と連携しながら取り組んでいる。

◆対応の方法

基幹相談支援センターと障害のある潜在的要支援者の情報を共有し、連携して戸別訪問等を行っている。圏域の自立支援協議会では、「地域生活を継続する上での困りごとを自ら発信することが難しい住民」とはどういう人なのか、気づいた場合は誰に伝えればよいのかを、ガイドラインとしてまとめ、福祉事業者だけではなく学校や病院、民生委員等に配布し、支援が必要な障害者の早期発見・早期介入に努めている。

避難のための個別計画

◆作成の方法

作成の方法は、①福祉課で要配慮者リストを作成する、②民生委員に渡し、要配慮者と考えられる人を抽出してもらい市へ報告してもらい、③「市から自治会にデータを譲渡していいか」を確認するための同意書を作成し、再度民生委員へ調査を依頼する、④市が同意をもらった人の避難行動要支援者名簿を作成する。⑤自主防災会へ個別計画の作成を依頼する、という流れで進めている。

◆作成の状況

現在、身体 72.8% (202 名中)、療育 68% (25 名中)、難病 78.3% (46 名中)。計画更新のお願いはしているが、主体が自主防災会になっているので、どこまで更新できているかまでは把握できていないのが課題である。基本は自主防災会での管理となっており、市ではバックアップ用のデータとして提出されたものを保管している。

概要

| | | |
|----------------|--------------------------|--------|
| 人口 | 169,330人（令和2年12月時点） | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 4,912人 |
| | 療育手帳 | 1,523人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 1,014人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 3,027人 （そのうち障害者 522人） | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

障害者手帳所持者と福祉サービス利用の有無について、データ抽出による把握は可能だが、リスト作成などは行っておらず、相談支援や民生委員など既存の体制で支援を行っている。具体的には、①避難行動要支援者名簿からの把握、②民生委員からの情報提供や相談、③市内2カ所の障害者相談支援センターからの情報提供や相談、④子ども若者相談センターからの情報提供や相談等により把握している。

◆対応の方法

民生委員には改選時に、支援が必要な方について福祉課へ情報提供をしてもらうよう説明をしている。

相談を受けた場合、福祉課や障害者相談支援センター、こども若者相談センターと協力をしながら支援につなげている。

避難のための個別計画

◆作成の方法

- ①磐田市要配慮者避難支援計画に基づき、障害者手帳交付時等に対象者（身体障害者手帳1, 2級、療育手帳（知的障害）A、精神障害者保健福祉手帳1級）に民生委員・児童委員への情報提供に関する同意の可否を確認。
- ②情報提供に同意した対象者のリスト（要配慮者リスト）を民生委員・児童委員へ提供。
- ③民生委員・児童委員が、要配慮者リストの中から「災害時に避難支援が必要」と推測される対象者を抽出し、避難行動要支援者名簿への登録可否を確認（同意調査）。
- ④避難行動要支援者名簿作成。

⑤自主防災組織（自治会・自主防災会）へ避難行動要支援者名簿を配布し、個別計画作成を依頼。

◆作成の状況

現在の個別計画作成率は、身体障害者手帳交付者（1.2級）72.8%、療育手帳交付者（A1、2、3）68%、特定疾患医療受給者（難病指定患者）78.3%。全体の個別計画の作成率も70%を超えている。計画の作成及び保管は自主防災組織（自主防災会・自治会）に委ねており、計画更新がどこまでできているかは把握できていない。市では自主防災組織（自主防災会・自治会）から提出された場合のみバックアップ用のデータとして保管している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

障害のある潜在的な要支援者の把握と対応では、相談支援や民生委員の協力が大きい。避難行動要支援者名簿、個別計画の作成では、自治会、自主防災組織、民生委員、福祉委員（市の社会福祉協議会の独自の仕組みで自治会に1、2名選定されている）、地域包括支援センターなどの協力を得ながら進めている。

◆福祉避難所

福祉避難所は52カ所協定を結んでいる。そのうち障害福祉関係では17カ所。

有事の際、まずは一般の避難所に避難するよう呼びかけている。そこで避難生活を送ることが困難と判断された場合は情報をあげてもらう。その後、協定を結んでいる事業所等と協議し、福祉避難所を開設や避難者の受け入れについて検討する。

◆その他

「中東遠圏域自立支援協議会」にて、障害者の防災について検討を行ったことがある。「中東遠圏域自立支援協議会」は、中遠地域（磐田市、袋井市）や東遠地域（掛川市、菊川市、御前崎市、森町）という単位では解決困難なことを中東遠圏域という広域で検討することを目的に開催している。

障害のある潜在的な要支援者を支援するための今後の課題

相談機関や支援施設の充実を図っても、どこにもつながらない人が一定数いるのが現状。障害福祉サービスは基本的に申請主義のため、自身でニーズを発信できない人がいることが課題。

概要

| | |
|----------------|---------------------|
| 人口 | 124,426人(令和2年12月時点) |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 5,144人 |
| | 療育手帳 972人 |
| | 精神保健福祉手帳 996人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 16,114人 |
| | (そのうち障害者 2,654人) |

**障害のある潜在的な要支援者****◆把握の方法**

障害のある潜在的な要支援者の把握のため、毎月実施している「伊勢市相談支援ネットワーク会議」の中で、障害のある潜在的な要支援者の把握について検討している。障害福祉担当課が事務局となり、療育手帳所持者であり、なおかつ障害福祉サービス未利用者をリストアップし、基幹相談支援センター(1か所)、委託相談支援事業所(3か所)などと連携し、情報共有と対応の検討を定期的に行っている。

もともとは、重度の療育手帳を所持し、かつ障害福祉サービス未利用者の多くが緊急対応を必要とし、虐待案件に繋がる世帯ではないかという分析がされ、把握を始めたことがきっかけで、リストアップすると、その多くが障害者と高齢者のみの世帯や、障害者の独居世帯であった。このことから、自分の意思で障害福祉サービスを利用しないのではなく困ったことを発信でいない世帯ではないかと考えられたことから、定例の会議と訪問支援を行うことになった。

避難のための個別計画**◆対応の方法**

リストアップされた対象者は、平成29(2017)年12月時点での療育手帳(重度)所持者は420人、療育手帳(重度)所持者かつ障害福祉サービス未利用者は57人で、支援者が全くいなかったのは約13人であった。このリストを基に、委託相談支援事業所が戸別訪問を行い、現在の困り事等の把握や時間をかけながら信頼関係を構築し、支援を行っていった。

この取り組みで、所在不明等のケースを除くすべての対象者への訪問を行い、必要な支援の検討と実施を行っている。今後は、対象者の範囲を知的障害者以外にも広げて抽出を再度行うことを検討している。

◆作成の方法

避難行動要支援者名簿の対象者(約1万6千人、うち障害者は約2千700人)のうち情報提供

の同意を得られた方で、本人や家族の支援で避難することが困難な方を対象に、「防災ささえあい名簿」に登録している。名簿登録は全体で約 2 千 600 人、うち障害者は約 600 人で、この名簿の情報を、自治会や民生委員、消防団、警察などの関係機関に提供している。

防災ささえあい名簿登録者が個別計画作成の対象となっており、本人、家族等による作成や地域等の協力により作成をしている。

◆作成の状況

進捗状況は、現在全体で約 1,400 人、うち障害者は約 300 人と、防災ささえあい名簿に登録されている障害者の約半数の対象者を作成している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

障害のある潜在的要支援者の把握と対応では基幹相談支援センター、委託相談支援事業所などとの連携による支援体制をつくっている。災害も含めた個々の状況把握や支援の提供については、民生委員や障害、高齢分野の支援者などさまざまな地域の関係機関との連携をつくっている。

◆福祉避難所

福祉避難所は現在約 20 か所と協定を結んでいる。災害時はまず一般の避難所で受け入れ、避難生活に支障が生じる場合は必要に応じて福祉避難所に移動してもらう流れとなっている。

これまで開設したことはないが、本来支援が必要な人が避難所に来ていないことが推測されるため、必要な人に避難をしてもらうための方策が課題となっている。

◆その他

市の障害、高齢福祉、防災担当課などが事務局となり、関係機関との情報共有や対策の検討などを行うための避難行動要支援者避難支援対策会議を定例で開催している。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

障害のある潜在的要支援者の把握はできているが、地域とつながっていない障害者が一定いることがわかっており、普段から地域とのつながりをどうつくっていけるかが課題である。

概要

| | | |
|----------------|----------------------------|--------|
| 人口 | 47,544人(令和2年12月時点) | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 3,207人 |
| | 療育手帳 | 697人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 353人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 4,968人 (そのうち障害者 1,477人) | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

自分で歩くことや自分が判断することが難しい障害者や高齢者など、日常生活の中で手助けを必要とする人に対して、災害が起こった時などに地域の中で、手助けや見守りを受けられるよう「高島市避難行動要支援者地域助け合い制度」を設けている。この制度では、①身体障害者手帳肢体不自由1級・2級、視覚障害1級・2級、聴覚障害2級、呼吸器機能障害1級、②療育手帳A、③精神保健福祉手帳1級・2級、④要介護または要支援状態区分のいずれかに該当する者、⑤75歳以上の単身で生活する者、⑥その他市長が必要と認める者、が避難行動要支援者となっている。

障害者手帳を所持している対象者はすべて避難行動要支援者名簿に含めて把握している。指定難病、小児慢性特定疾病にかかっている患者については、保健所に確認し、名簿に含めている。

◆対応の方法

名簿の登録対象である障害者手帳所持者は同意がなくても名簿に含めているが、現段階では相談支援専門員がいない者への取り組みは十分に進んでいない。

避難のための個別計画

◆作成の方法

市では、障害者を対象とした災害時の避難計画である「個別支援プラン」に取り組んでいる。この取り組みは、もともとは、重度の障害者の親から災害時の不安について相談を受けたことがきっかけで始まった。

作成にあたっては、①対象となる本人にプラン作成を提案し同意を得る、②専門職(基幹相談支援センターなど)によって避難のために必要な支援のアセスメントを行う、③個別支援プランのフォーマットに記載し作成する、④災害時の避難のために地域の関係者と会議を行い、必要な支援を共有する、という流れで進めている。

プラン作成やケース会議の調整等は、原則基幹相談支援センターが担当して作成している。

◆作成の状況

避難行動要支援者名簿掲載者のうち、個別支援プラン作成を行う対象として 227 人（R 2 年度）を抽出している。

令和 2（2020）年 12 月現在 227 人のうち 37 人終了している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

基幹相談支援センター、特定相談支援事業所などの障害福祉、地域包括支援センターやケアマネジャーなどの高齢福祉、訪問看護などの専門職などとの連携を進めている。

◆その他

自立支援協議会にて個別支援プラン作成のための部会を設置しており、年度初めに作成の対象者を持ち寄り、優先順位や進捗を確認しながら作成にあたっている。

県では、防災と保健、福祉が連携し個別避難計画の作成を進める「滋賀モデル」の構築を進めている。具体的には、避難行動要支援者のうち、支援を必要とする者を「ローリスク層」「ミドルリスク層」「ハイリスク層」に区分して、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を進めるモデルの構築を目指す。特に、災害時に被災者になる可能性の高い「ハイリスク層」の個別避難計画作成を重点として、標準的な手順を示すことを中心としている。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

要支援者名簿にあがってこない人をどう把握するか。

途中で障害となった人や病院からの情報が得られにくい。医療との連携が課題。

（個別支援プラン）フェイスシート

■本人の氏名

| | |
|-------|--|
| 氏名 | |
| 生年月日 | |
| 性別 | |
| 住所 | |
| 電話番号 | |
| 連絡先 | |
| 緊急連絡先 | |
| 近所 | |

■本人の身体状況

| | |
|---------|--|
| 年齢 | |
| 性別 | |
| 障害の種類 | |
| 障害の程度 | |
| 障害の発症時期 | |
| 障害の原因 | |
| 障害の経過 | |
| 障害の診断 | |
| 障害の治療 | |
| 障害の予防 | |
| 障害の改善 | |
| 障害の経過 | |
| 障害の診断 | |
| 障害の治療 | |
| 障害の予防 | |
| 障害の改善 | |

ケアマニュアル

氏名 []

新着(方法・留意点)

食事(方法・留意点)

移動(方法・留意点)

排泄(方法・留意点)

その他(方法・留意点)

社会的な活動(方法・留意点)

移動(方法・留意点)

排泄(方法・留意点)

その他(方法・留意点)

移動(方法・留意点)

排泄(方法・留意点)

その他(方法・留意点)

移動(方法・留意点)

排泄(方法・留意点)

その他(方法・留意点)

高島市「災害時ケアプランのフォーマット」より

概要

| | | |
|----------------|-----------------------------|--------|
| 人口 | 260,952人(令和2年12月時点) | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 9,028人 |
| | 療育手帳 | 2,556人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 1,968人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 10,806人 (そのうち障害者 2,870人) | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

障害者手帳を所持している者のうち、市の避難行動要支援者支援制度の要件(①身体障害者手帳1・2級(心臓・じん臓機能障害を除く単独障害に係るもの)②療育手帳A③精神障害者保健福祉手帳1級)に該当するものを名簿に含めて把握している。

また、要件にあてはまらない者についても、本人からの申請により名簿掲載している。

◆対応の方法

避難行動要支援者の要件に該当する人が1万人(ほとんどが高齢者で、障がい者は3千人弱)いる。制度の案内、名簿情報の提供に関する意向確認の文書を郵送しているが、返信があったのは約7,000人で、そのうちの約5,000人が同意、約2,000人が不同意となっている。

なお、未返信者に対して、複数回、意向確認の文書を送付し回答のなかった者は推定同意者として名簿に掲載している。

避難のための個別計画

◆作成の方法

名簿情報の提供に関する意向確認の文書を送付しているが、同意者には、同意書確認票に加え、まずは自身や家族で個別計画を作成し提出してもらうこととしている。

なお、兵庫県が実施している防災と福祉の連携促進事業(詳細は下記)により、個別計画を作成する事業を進めているが、障害のある潜在的な要支援者の把握については、日頃のつながりがある相談支援員がいないため課題となっている。

◆作成の状況

個別計画は、名簿提供に同意があった者(推定同意者除く)に関しては全て作成済みである。(1万人のうち約半数)。この個別計画は、同意者の名簿一覧表と併せ避難支援等関係者(約320

の町内会・自治会)に提供している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

避難行動要支援者への支援に関しては、町内会・自治会を中心に体制を構築しており、市が作成した支援マニュアルに基づき支援を行っている。また、制度についての理解を深めるため、町内会等の会合に市職員が出向いて説明を行うとともに、個別計画に基づいた避難訓練等のアドバイスをを行っている。

◆福祉避難所

市内で31の福祉事業所と協定を結んでいる。

福祉避難所の開設については課題であり、運営マニュアル等の整備が必要と感じている。

市の防災士によって寄贈された「災害時用障がい者支援バンダナ」を福祉避難所に備蓄している。

◆その他

兵庫県では、要援護者(要配慮者)の心身状況等を熟知したケアマネジャーや相談支援専門員が積極的に関わることにより、実効性の高い個別計画(災害時ケアプラン)を作成することを目的とした「防災と福祉の連携促進モデル事業」を実施している。

本市では、県のモデルを参考にしながら、市の状況に即して福祉部門や避難支援等関係者と連携しながら個別計画の作成を進めている。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

地域の避難関係者へ名簿情報を提供することに同意しない者に対しては、個別計画の作成などにつながっていない。また、地域の支援等関係者に名簿情報が提供されないため、災害時の支援につながっていないことが懸念される。

なお、障害のある潜在的要支援者等の避難行動要支援者の支援については、地域の支援等関係者の高齢化により、支援者を確保することが年々困難になることが想定される。

概要

| | |
|---|--------------------|
| 人口 | 251,984人(令和3年2月時点) |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 9,751人 |
| | 療育手帳 2,519人 |
| | 精神保健福祉手帳 2,231人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 7,503人 |
| (そのうち障害者 身体 4,567人、知的 601人、 精神 210人 ※重複あり) | |

**障害のある潜在的要支援者****◆把握の方法**

市保有の障害者のデータベースに障害者本人から得た情報を反映させて避難行動要支援者名簿を作成し、保健福祉部と危機管理局で共有している。名簿は一ヶ月毎に電子データを更新している。

◆対応の方法

保健福祉部においては、地区のコミュニティ協議会等と協定を締結し、本人の同意のもと名簿の情報を地区と共有している。迅速で安全な避難が行えるように平常時から避難支援者や避難方法等を定めておく。個別計画の作成については地区と連携しながら支援を進めている。

危機管理局においては、地区の住民とワークショップを行い、避難行動に関する地区特有のローカルデータと地区の住民意見を反映した内容により、地区別の津波避難計画を作成し、支援に活用している。

避難のための個別計画**◆作成の方法**

市保有のデータと本人からの提供情報をもとに避難行動要支援者名簿を作成し、要支援者情報(名前・住所・身体状況・平常時からどういった支援関係者がいるのか等)の提供に関する本人の意思を確認し、同意が得られた場合には避難支援の関係者に提供している。

避難支援の関係者は、提供された支援者情報をもとに要支援者の自宅を訪問して個別計画の作成を支援している。なお、本人から提供された情報については、市から避難支援の関係者に提供し、自宅に訪問してもらっている。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

地区ごとにコミュニティ協議会等と協定を締結し、本人の同意が得られた名簿情報、個別計画について地区と共有を進めている。

◆福祉避難所

一般の避難所については、避難所運営マニュアルを作成し、避難所内において障害者等の配慮を要する方に適切な支援が実施されるよう定めており、障害者を含む要配慮者を優先して室内に避難させる、加湿や空調設備のある部屋や、一般の居住エリア等工夫した、身近な福祉避難所という形で設置し、要配慮者のニーズに応じて割り当てることとしている。

なお、災害対策本部が別の場所に拠点的に福祉避難所を設置した場合には、一般の避難所における要配慮者の状態に応じて移送をすることとしている。

この福祉避難所が開設されたことは今現在ないが、保健福祉部では「福祉避難所設置運営マニュアル」を作成し、災害時の対応はもちろん平常時にできる取り組みの事も含めて定めている。

◆その他

危機管理局において、住民参加のワークショップを重ね、地区特有の情報や住民の意見を反映した地区別津波避難計画の策定に関して、支援を行っている。

障害のある潜在的要支援者を支援するための今後の課題

相談支援や行政機関との繋がりが薄い方、繋がりを拒む方は名簿に登載されないケースがある。本人や周りの方からも情報提供がない等、その方達をどのように名簿に登載していくか、地域との繋がりがなかったり、作成ができないことなどが課題である。

概要

| | |
|----------------|--------------------|
| 人口 | 16,589人(令和2年12月時点) |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 1,339人 |
| | 療育手帳 273人 |
| | 精神保健福祉手帳 180人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 223人 |
| | (そのうち障害者 162人) |

**障害のある潜在的要支援者****◆把握の方法**

「芦北町障害者(児)福祉体制整備推進事業」を町独自で実施し、その取り組みとして、障害のある潜在的要支援者のリストを作成し、訪問員と連携して戸別訪問を行なっている。

リスト対象者は、「65歳未満、身体、知的、精神の重度から中度の手帳所持者」で障害福祉サービスに結びついていない方をリストアップしている。

現在サービスにつながっていない人は合計で164名。

◆対応の方法

体制整備訪問員事業によって、訪問員による戸別訪問を行っている。

訪問員は、体制整備推進事業の主旨に賛同した町内の法人に対し、訪問業務にかかる委託契約を締結し、町から訪問員証の交付を受けた経験の豊富な職員(5名)に委嘱している。予算は、地域生活支援事業の中の自発的活動支援事業で確保している。訪問1回につき5400円という単価契約を締結している。

訪問員により、支援が必要な対象者について、日常的に訪問しながら障害特性の把握、ニーズを把握し、必要であれば適切なサービスにつなげている。また、日頃からのつながりを作ることによって災害等の緊急時でも対応できるように取り組みをしている。訪問の頻度は2ヶ月に1回くらいだが、対象者の状態や状況など、必要に応じて頻度は変わっている。

避難のための個別計画**◆作成の方法**

避難行動要支援者名簿の対象者は、要介護3～5、身体障害1種(内部障害を除く)、精神1級、療育手帳A、避難支援を必要とする難病患者、関係者から申出があって町長が認めた者。

対象者の情報は全て把握し、名簿に登録していいかの同意書を郵送し、同意があった者を名簿に記載している。あわせて、同意書に個別計画の記入欄があり、それを基に計画を作成している。

個別計画を作成した後、区長、民生委員、消防団へ情報提供を行う。自助、共助の観点で、地区

で考えてもらうという主旨で働きかけている。

◆作成の状況

避難行動要支援者名簿に記載している方（同意あり）は全員作成している。潜在的な要支援者の164名はこれからの取り組みとなる。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

地域の行政区長や民生委員と密に連携をしている。

緊急時に迅速に対応できる体制を構築するため、要支援者の方を中心とした近隣のネットワーク作りが必要と考えている。そのため、平時から地域住民同士の顔が見える関係を作ってもらえるよう配慮している。

◆福祉避難所

現在、高齢関係で2施設、障害関係で3施設と締結している。豪雨の際に開設したが、町内全域で多大な被害が生じ、関係機関との連絡調整に時間を要したことが今後の課題となっている。

◆その他

自立支援協議会は、芦北町と水俣芦北圏域とで2つ持っている。災害や地域生活は基本的に芦北町で協議をして、相談支援事業を圏域事業で協議している。

芦北町は地域生活支援拠点の説明と整備を実施。今ある事業所を緊急時の短期入所の利用など災害時に対応できるように面的に整備している。

現在基幹相談支援センターは未設置のため、検討課題となっている。現在、高齢関係で2施設、障害関係で3施設と締結している。

豪雨の際に開設したが、一般避難所との連携がうまくできていなかった反省があり、今後の課題となっている。

障害のある潜在的な要支援者を支援するための今後の課題

水害を経て感じたこととして、潜在的な要支援者164名いるが、訪問員5名、自身の仕事もあり頻りに訪問する事が困難であり、最新のニーズを把握し続ける事が難しい。

体制整備訪問員が日頃から訪問を行っていたとしても、平時から障害福祉サービスに繋がっている方と比較するとその方の障害特性に関して情報が不足、最新のニーズも更新されず、災害が発生しても対応に苦慮する場面が生じてしまうのではないかと課題。

概要

| | | |
|----------------|---------------------|--------|
| 人口 | 114,992人(令和2年12月時点) | |
| 障害者の状況 | 身体障害者手帳 | 6,322人 |
| | 療育手帳 | 1,069人 |
| | 精神保健福祉手帳 | 1,468人 |
| 避難行動要支援者名簿 登録者 | 5,406人 | |
| | (そのうち障害者 3,289人) | |



障害のある潜在的要支援者

◆把握の方法

“だれひとり取り残さない防災”として、平成28(2016)年度から「インクルーシブ防災事業」を行っている。「要配慮者支援の仕組みづくりの理解と関係機関相互連携の推進」が目的であり、要配慮者の個別避難計画(災害時ケアプラン)の作成や、要配慮者が参加した避難訓練の実施などに取り組んでいる。

障害のある潜在的要支援者は現状では十分に把握ができていない。避難行動要支援者名簿は約5,500人で、そのうち障害者は約半数となっている。

◆対応の方法

潜在的な要支援者の把握とともに今後の課題。

避難のための個別計画

◆作成の方法

別府市独自の取り組みである「災害時ケアプラン」作成の取り組みを行っている。災害時ケアプランは、インクルーシブ防災事業で個別にヒアリングを行い、調整会議、避難訓練等を行うものである。

作成にあたって、対象者の自宅を戸別訪問し、ヒアリング等により状況を把握している。「災害時ケアプラン」は相談支援専門員が作成している。対象者の基礎情報は自治体が作成し、災害時ケアプランを載せて一緒に管理している。

災害時ケアプランは、作成1件につき7,000円を支給としている。計画が変更すれば、そのつど支給できる。

また、事業の理解や普及を目的として、福祉の専門職を対象に計画作成のための災害時ケアプラン研修会を開催している。

◆作成の状況

令和3(2021)年3月現在、56件作成。

モデル地区を決め、その地区の中に要配慮者がどれくらいいるのかを現在調査している。対象者に対してABCランクをつけて、絶対に個別計画を作らないと大変な人、声掛けをすればなんとか一緒に逃げられる人といったランク分けをして、ランクごとに何人くらいいるのか、どのような支援が必要なのか、支援にあたってどれくらいの時間が必要なのか等を算定している。

地域づくり

◆関係機関との支援体制

災害時ケアプラン作成や戸別訪問等、基幹相談支援センター、相談支援事業所との連携による体制を作っている。また、障害当事者や親の会などに参画してもらい、当事者の意見を踏まえた事業を行っている。

◆福祉避難所

現在市内に33か所を予定している。開設するところは業務継続計画(BCP)を作成し、災害時を想定し、自分のところが受け入れられる状態どうか判断できることが重要である。

◆その他

自立支援協議会で防災について考える部会を設置している。協議会は、基幹相談支援センターが中心となって企画運営している。

別府市では、障害者の差別を禁止する「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」を平成26(2014)年から施行している。その第12条に、「障害のある人に対する災害時の安全を確保するため、防災に関する計画を策定するに当たっては、障害のある人にとって必要とされる配慮に努めるものとする」「市は、障害のある人及びその家族が災害時に被る被害を最小限にとどめるため、災害が生じた際に障害のある人にとって必要とされる援護の内容を具体的に定め、その整備を継続的に行うよう努めるものとする」と明記しており、防災に関する合理的配慮を行うことを示している。

障害のある潜在的な要支援者を支援するための今後の課題

障害のある潜在的な要支援者の状況把握が課題となっている。

医療的ケアが必要な人の把握が十分に取組んでいないため、今後はその把握と、医療機関との連携が重要と感じている。

相談支援専門員の協力が重要な事業であるため、訪問支援を行った際の評価など、適正な対応が必要である。

【参考資料 2】

令和2年9月20日

令和2年度障害者総合福祉推進事業「潜在的要支援者の災害時等の緊急的支援への準備に関する調査研究」

「障害のある潜在的要支援者の災害時及び災害に備えた取り組みについての調査」 ご協力をお願い

独立行政法人
国立重度知的障害者総合施設のぞみの園
総務企画局研究部 研究部長 日詰 正文

時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。また、平素より当法人の事業運営にご協力を賜り、厚く御礼申し上げます。

さて、当法人では、厚生労働省より令和2年度障害者総合福祉推進事業の採択を受けて、「潜在的要支援者の災害時等の緊急的支援への準備に関する調査研究」を行っております。ご多忙中のところ恐縮ではございますが、調査の趣旨をご理解のうえ、ご協力くださいますようお願い申し上げます。

記

※ 本研究では、「障害者手帳を持っているが障害者総合支援法及び児童福祉法に規定されている障害福祉サービス等**を利用していない人」を「障害のある潜在的要支援者」とします。

**「等」とは、地域移行支援、地域定着支援

研究の目的： 災害が発生した際、障害児者においては、報道や自治体から発信する情報の収集・理解が困難で、支援を要することが想定されます。

本研究は、特に相談支援や行政等の機関との繋がりが薄い、もしくはつながりを持つことを拒む障害児者及びその家族が、災害等の緊急時に、危機的事態の回避ないしリスクの低減が図られるよう、自治体や福祉関係機関等を対象とした潜在的要支援者の把握や対応に関する手引き及び事例集の作成、周知を行うことを目的としています。

(参考)

国立のぞみの園「重度障害者等の地域生活における潜在的な要支援状況に対する市区町村担当による現状把握と支援の実施促進のための手引き作成に関する調査研究(平成30年度報告書)」

URL：<https://www.nozomi.go.jp/investigation/report.html>

調査の対象：全国市町村（1,724カ所）

調査の方法：アンケート（別紙・A4用紙2枚）

調査の時期：令和2年9月23日（水）～令和2年10月23日（金）

回答の方法：所定の「回答票」（Excelシート）に回答をご入力ください。

10月23日（金）までに、回答票を添付の上、メール(nozomi.tyousa@nozomi.go.jp)にてご返信ください。

※この度の台風10号による被害に遭われた自治体の方々は、その後の対応へのご尽力で大変な状況かと存じます。皆様におかれましては、無理のない範囲でご協力をいただければ幸いです。

その他：ご回答いただいた内容から、さらに具体的な取り組みや事例等を把握することを目的に、ヒアリング調査をお願いする場合があります。その場合は、別途電話にてお願いさせていただきます。

本件に関するお問い合わせ先

独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園
研究部研究課 日詰 村岡 佐々木 岡田
〒370-0865 群馬県高崎市寺尾町2120-2
☎ 027-320-1400 FAX 027-320-1391
E-mail nozomi.tyousa@nozomi.go.jp

「障害のある潜在的な要支援者の災害時及び災害に備えた取り組みについての調査」

【お願い】 回答は、別添のエクセル様式に入力し、メールにてご返信ください。

| | | | |
|---------|--|-------|-------------------------------------|
| 都道府県名 | | 市区町村名 | |
| 回答者属性 | 福祉部局 (該当する設問: I・III-①②③・IV-①②③・V・VII) | | 防災部局 (該当する設問: II-①②・IV-①②③・V・VI) |
| 部署名 | | | |
| 記入者名 | | | |
| 電話番号 | | | |
| メールアドレス | | | |

※設問IV-①②③、Vについては、両部局より回答をしやすい部局が回答をしてください。

I. 貴自治体の人口規模を選択してください。(令和2年8月現在)

| | | |
|------------------|-------------------|------------------|
| 1. 100万人以上 | 2. 50万人以上 100万人未満 | 3. 30万人以上 50万人未満 |
| 4. 10万人以上 30万人未満 | 5. 5万人以上 10万人未満 | 6. 5万人未満 |

II-①. 貴自治体では、障害者の避難行動要支援者をどのように把握していますか。当てはまるものすべてを選択してください。

| |
|---|
| 1. 障害者手帳を所持している者はすべて名簿に含めて把握している |
| 2. 障害者手帳を所持している者のうち、同意を得られた者のみ名簿に含めて把握している |
| 3. 障害者手帳は所持していないが、地域の関係者(関係機関)から情報を得られた者も名簿に含めて把握している |
| 4. 障害者手帳は所持していないが、本人の希望があれば名簿に含めて把握している |
| 5. その他() |

II-②. 障害者の避難行動要支援者のうち、障害福祉サービスを利用していない人をどのように把握していますか。(自由記述)

(例) 福祉部局と連携して名簿を作成することで把握している、民生委員から情報提供を受けてそのつど把握している

III-①. 貴自治体は、「障害のある潜在的な要支援者(※ご依頼文を参照ください)」を把握していますか。

| | | |
|---------|----------|--------------|
| 1. している | 2. していない | 3. 今年度中にする予定 |
|---------|----------|--------------|

III-②. 障害のある潜在的な要支援者に対する貴自治体の具体的な取り組みについて教えてください。(自由記述)

(例) 障害のある潜在的な要支援者のリストを作成している、地域の相談支援事業所と連携して戸別訪問を行っている

III-③. 貴自治体では、障害のある潜在的な要支援者に対する災害時支援、防災に関する支援について検討をしたことがありますか。

| | |
|-------|-------|
| 1. ある | 2. ない |
|-------|-------|

裏面につづきます

IV-①. 貴自治体では、障害のある潜在的要支援者の災害時の「個別計画」をどれくらい作成していますか。

(※設問Ⅲ-①で、「1. している」を選択した方のみご回答ください)

| | | | |
|-------------|-------------|------------|----------|
| 1. 全員作成している | 2. 一部作成している | 3. 作成していない | 4. わからない |
|-------------|-------------|------------|----------|

IV-②. 障害のある潜在的要支援者の災害時の「個別計画」は、どの担当者が中心となって作成していますか。(複数回答可)

| | |
|---------------------------|---------------|
| 1. 行政の障害福祉部局担当者 | 2. 行政の防災部局担当者 |
| 3. 行政の障害福祉・防災部局両方の担当者 | 4. 保健師 |
| 5. 自治会・自主防災組織 | 6. 民生委員(児童委員) |
| 7. 当該避難行動要支援者を担当する相談支援専門員 | 8. その他() |

IV-③. 貴自治体の、障害のある潜在的要支援者の災害時の「個別計画」について、当てはまるものすべて選択してください。

| |
|--|
| 1. 個別計画の作成にあたって、地域の関係者(関係機関)と連携しながら作成している |
| 2. 個別計画の内容を、自治体と地域の関係者(関係機関)とで共有している |
| 3. 災害に備えて、個別計画に沿った支援ができるよう、避難訓練や支援会議など、事前のシミュレーションを行っている |
| 4. 個別計画が避難所に保管され、災害時に、個別計画に沿った対応が迅速に行うことができる |
| 5. その他() |

V. 想定している災害とその発災時に備えた、障害のある潜在的要支援者に対する貴自治体の具体的な取り組みについて教えてください。(自由記述)

(例) 発災時の安否確認について基幹相談支援センターを核とした実施を検討している、個別計画を地域の支援者と自治体や相談支援機関、障害福祉サービス事業所等が共有している、地域と障害福祉サービス事業所が協力した地域での防災訓練を実施している

VI. 貴自治体での、障害者等の避難を含めた災害に備えた地域づくりのための取り組みについて、当てはまるものすべて選択してください。

| |
|---|
| 1. (自立支援)協議会に災害に備えた部会を設置するなど協議の場を設け、障害者の支援を含めて検討をしている |
| 2. 福祉避難所等の緊急時の避難先を開発し、障害者も受け入れる準備をしている |
| 3. 福祉部局、防災部局など他部署間の庁内連携を取り、必要な情報の共有や必要な課題の協議をしている |
| 4. 災害時に障害者を支援するためのガイドラインやマニュアルを作成している |
| 5. その他() |

VII. 今後、障害のある潜在的要支援者の災害時等の緊急的支援について、さらに具体的な取り組みや事例を把握することを目的に、電話かオンラインでのヒアリング調査を行う予定です。ヒアリング調査のご協力の可否について、ご回答ください。

| | |
|------|-------|
| 1. 可 | 2. 不可 |
|------|-------|

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

※災害時の「個別計画」(潜在的要支援者に限らず)を作成されている自治体のご担当者様へお願い
研究の参考資料として、貴自治体の避難行動要支援者のための「個別計画」のフォーマットをご提供いただければ幸いです。本調査票のご返信の際に、あわせてファイル添付にてご提供をお願いいたします。お手数ですがよろしくをお願いいたします。

【返信先】 nozomi.tyousa@nozomi.go.jp

【お問い合わせ先】 027-320-1400

◆ 作成者一覧 ◆

| 氏 名 | 所 属 |
|-------|--|
| 山下 浩司 | 大村市社会福祉協議会 |
| 金丸 博一 | 柏学園相談支援事業所 |
| 玉虫 信貴 | 埼玉葛北地区基幹相談支援センタートロコ |
| 服部 森彦 | 山梨県甲州市役所福祉課 |
| 野北 元昭 | 三重県伊勢市健康福祉部障がい福祉課 |
| 谷口 泰司 | 関西福祉大学社会福祉学部 |
| 相馬 大祐 | 福井県立大学看護福祉学部 |
| 北村 弥生 | 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 社会適応システム開発研究室 |
| 小島 秀樹 | 国立のぞみの園事業企画部 |
| 清水 清康 | 国立のぞみの園事業企画部 |
| 日詰 正文 | 国立のぞみの園研究部 |
| 村岡 美幸 | 国立のぞみの園研究部 |
| 佐々木 茜 | 国立のぞみの園研究部 |
| 岡田 裕樹 | 国立のぞみの園研究部 |

所属は 2021 年 3 月 31 日現在

令和2年度障害者総合福祉推進事業

障害のある潜在的要支援者を災害時に支援する
準備のための手引きと事例集

2021年3月

編集・発行 独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園
〒370-0865 群馬県高崎市寺尾町2120番地2
TEL 027-325-1501 FAX 027-327-7628
URL <https://www.nozomi.go.jp>

印刷所 やどかり印刷

