

東京都北区大規模水害避難行動支援計画策定に係る 第2回検討委員会 要旨

■日 時：令和3年11月9日（火）18:00～19:30

■場 所：北とびあ第一研修室

■出席者：

区分	No.	氏名	出欠	所属・役職	備考
経験者 学識	1	加藤 孝明	対面参加	東京大学生産技術研究所教授	
	2	早坂 聡久	対面参加	東洋大学ライフデザイン学部准教授	
	3	浅野 幸子	対面参加	減災と男女共同参画研修推進センター代表 早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員	
庁外関係者	4	石倉 健一	対面参加	北区町会自治会連合会 (堀船町会自治会連合会会長)	地域 (支援等関係者)
	5	田中 義正	対面参加	北区民生委員児童委員協議会会長	地域 (支援等関係者)
	6	堀 雅洋	対面参加	地域包括支援センター (みずべの苑高齢者あんしんセンター)	高齢者 (支援等関係者)
	7	大場 栄作	対面参加	北区ケアマネジャーの会 (地域ケアセンターわかば 所長)	高齢者 (支援等関係者)
	8	井上 良子	対面参加	NPO 法人ピアネット北理事長	障害者 (支援等関係者)
	9	中村 猛	対面参加	NPO 法人北区精神障害者を守る家族会 飛鳥会	障害者 (支援等関係者)
	10	安楽 順子	対面参加	北区訪問看護ステーション連絡協議会副会長 (医師会訪問看護ステーション)	保健医療 (支援等関係者)
行政	11	小宮山 庄一	対面参加	危機管理室長	防災
	12	飯窪 英一	対面参加	健康福祉部健康福祉課長	避難行動要支援者
	13	岩田 直子	対面参加	健康福祉部高齢福祉課長	高齢者
	14	田名邊 要策	対面参加	健康福祉部障害福祉課長	障害者

事務局：北区危機管理室 防災・危機管理課、株式会社オリエンタルコンサルタンツ

■配布資料：

- ・ 次第
- ・ 第2回検討委員会 出席者一覧
- ・ 資料1：第1回検討委員会議事録
- ・ 資料2：ヒアリング会における現状と課題の整理
- ・ 資料3：「個別避難計画」の作成を中心とする今後の在り方についてイメージ（案）
- ・ 資料4：東京都北区大規模水害避難行動支援計画（骨子案）
- ・ 資料5：今後のスケジュール（案）
- ・ 資料6：意見照会様式

内 容：

1. 開会

- ・ 事務局より、開会挨拶を行った。

2. 議題

- （1）前回の振り返り（資料1）

- ・ 事務局より、前回委員会の振り返りについて説明した。

<質疑・意見等>

- ・ 特になし。

(2) ヒアリング会の報告（資料2）

- ・ 事務局より、ヒアリング会より把握できた現状や課題について説明した。

<質疑・意見等>

委員：資料2に記載されている区内のケアマネジャーの数は、北区ケアマネジャーの会の会員数であり、ケアマネジャーの実数はもっと多いということをご承知おきたい。

委員：今後もヒアリングをする予定はあるか。

事務局：ケアマネジャーの会へのヒアリングは、Webでの実施で時間も不足したため、またお願いできればと考えている。要支援者側には、11～12月に実施予定である。また、入居者がいる特別養護老人ホーム等の要配慮者利用施設にもヒアリングを実施する予定である。

委員長：ここにヒアリングした方が良いというところはあるか。

委員：訪問看護ステーションの訪問看護師は、要介護者や人工呼吸器使用者等に接している。医療的ケアが必要な方や、大けがにより一時的に支援を要する方に関する情報をご提供できると思う。

事務局：先日のケアマネジャーの会へのヒアリング参加者に、訪問看護ステーションの方がいらっしゃったが、こちらとしても医療的観点から自力避難ができない人への理解が不足していたため、またヒアリングをお願いできればと考えている。

委員長：平常時の名簿と災害時の名簿の違いは、同意している人の情報が平常時の名簿、同意していない人も含めた情報が災害時の名簿という理解でよいのか。

事務局：その通りである。登録要件に達していないが、登録を希望する人も掲載されている。

委員長：災害時の名簿は、平常時に提供されている分量の倍程度の量が、災害時に急に提供されるような運用になっている。国が検討している運用と、現場の実態が合っていない現状が見受けられる。

委員長：平常時の名簿の提供を希望していない自主防災組織等について、希望しない理由は何か。

事務局：名簿を提供されても、どうすべきかわからない等の理由があると考えられる。

委員：堀船地区の3つの町会は名簿を提供してもらっているが、団地の自治会は提供を希望していない。団地はフロアごとの状況把握が大体できているため、提供不要と考えている。平地の町会は、広い範囲に様々な方が住んでおり、状況把握がしづらいため、提供を希望しているような状況である。なお、提供を希望していない1町会は、範囲が小さい自治会で、会長が変わる等、体制が安定していないため、名簿提供を希望していない。

委員：避難行動要支援者名簿の手引きを参照すると、施設入所者は名簿の登録対象外となっているが、できれば除外しないでいただきたいと考えている。施設においても、いつでも職員が最良の状態で配置されているわけではない。

委員：入所者は、各施設で作成している避難確保計画に基づいてご対応いただくという考え方で、名簿の登録対象から除いている。今後、避難確保計画との整合性が問われることもあると思うので、所管課と協議して検討していく。

委員：大規模水害時の避難を考えるとということで、現状の名簿登録者は、全員が浸水域に居住しているのか。

事務局：概ね6割程度が浸水域内に居住していると思われる。今は正確な数は回答できないが、名簿から浸水域内の居住者数を計上することはできる。

副委員長：要配慮者利用施設については、法的には各施設で避難対応することになっている。しかし、

熊本県の千寿園は、避難確保計画作成済みで地域住民の手助けがあったにも関わらず、14名が亡くなっている。これを受けて、避難確保計画が実用に十分耐えるものではない可能性も含めて、国でも避難確保計画の取扱いについて協議されているところである。各施設の対応に任せるのではなく、自治体や地域が関与する余地を残しておく必要があるのではないかな。

事務局：避難確保計画の作成に自治体の関与が必要だと感じる施設もある。次回以降の検討委員会で、避難確保計画についても協議させていただきたい。

委員長：施設で避難確保計画を作成する中で、施設で対応できること、できないことを職員で共有し、できないことがだんだん減っていくようにすることが重要と考える。まずは、現状の施設のリソースでどこまでできるか考えることを、超短期的目標にすると良いのではないかな。

(3) 避難行動要支援者と避難支援等関係者の範囲

(4) 避難行動要支援者名簿と個別避難計画の考え方

(5) 避難支援等関係者の役割の考え方 (資料3)

- ・事務局より、避難支援等関係者や個別避難計画の考え方等について説明を行った。

<質疑・意見等>

委員長：資料3のフロー図手順3における「避難支援等関係者」とは、名簿が提供されている警察等も含めた関係者のことと理解した。その後、手順4以降の「避難支援等関係者」は、町会等地域住民に限定された内容になっているか。

事務局：手順4以降は、警察等の方は関与することが難しいと考えられるため、地域住民を想定している。

委員長：「(仮称) 地区防災運営協議会」は、福祉専門職や地域住民で構成するということだが、地域というのは例えば堀船地区等の規模を想定しているか。また、福祉専門職というのは、当該地域の住民がサービスを受けている福祉専門職員全員が協議会の参加者となるのか。

事務局：当該地区に住む住民が、その地区内でサービスを受けているとは限らないため、関係者全員を協議会の参加者とすることは非現実的と考えている。ケアマネジャーの皆様と今後相談しつつ、メンバーについて検討したい。

委員長：関係者全員を呼ぶということではなく、今後検討が必要であるということで承知した。

委員：町会・自治会の役員は、高齢者が中心となっている。民生委員・児童委員の中には、町会役員を兼ねている方もいる。町会・自治会の人手不足や高齢化も問題として認識している。多くの要支援者に対して、町会役員でどのように避難支援するかについては、今後検討が必要である。

委員長：支援を必要としている人に個別避難計画を作成することが目的であり、必ずしも町会役員が全員の避難支援を直接するという認識ではない。

事務局：皆様の協力の下、全員を助けたいと考えているが、不可能なことをお願いすることはできない。資料3のフロー図の主旨は、自助で避難できる方を除き、公助・共助が必要な方を絞り込んで支援をしていくということ。今後、要支援者と支援者の紐づけ等をする際に、避難支援の担い手を増やす取組み等の検討も必要と認識している。

委員長：フロー図は、第一義的に避難支援をすべき人を決めるフローだと思っている。公助で対応する人、家族で対応する人、自助で対応する人、施設で対応する人、と分けるイメージ。ただし、家族で対応すると想定していてもできない場合があるので、フェイルセーフを検討し、計画の実効性を高める必要があると思う。

委員：区内全員の個別避難計画作成を一斉に実施するのは難しいと考えられるため、まずは小さな地域でモデルとして取り組むというのが良いのではないかな。(仮称) 地区防災運営協議会は平常時からの取組みであると理解した。小地域でそういった協議会を実施し、各関係者の役割意識の醸成から個別避難計画作成までできると良い。ただし、区界に位置する福祉関係の事業所等は、他地域も担当していることがあるため、協議会参加メンバーは今後よく検討すべきと考える。

事務局：北区における他の取組みでも、19ある地域振興室単位に対して、全て一斉に実施するというのは難しい場合がある。そういった場合に、どこか1つの地域から始めるというのは考え得ることである。また、福祉専門職の参加者については、担当者全員を呼ぶことは現実的でないので、今後相談させていただければと思う。

委員長：（仮称）地区防災協議会の具体的なイメージを検討することは、とても重要だと考える。モデル地域はどれくらいの規模を想定するか。

事務局：1地域振興室単位程度を想定している。

委員：（仮称）地区防災協議会は、従来からある震災対応のための、地域振興室を中心とした町会・自治会が集まった組織で実施することを想定しているということか。堀船地区でいえば、4町会・6団地自治会である。

事務局：その程度の規模感を想定している。そのなかに、公助・共助が必要な方がどれくらいいるか、現状では把握できていないため、把握してから検討する必要がある。

委員：町会単位で名簿を受領しているため、要支援者に個別対応するとすると、町会単位でないと動きづらいような状況であると考ええる。

事務局：ご意見を踏まえて、まずは町会・自治会や地域振興室あたりの公助・共助が必要な方の人数把握から実施する。また、町会ごとの名簿配布であるため、他の町会の様子は把握できないといった現状も踏まえて検討する。

委員長：モデルの取組みとして、名簿を受け取っている1町会と、名簿を受け取っていない1団地自治会でやってみる、というのも検討の余地があるのではないか。

委員長：フロー図の手順6について。例えば、ケアマネジャーであれば名簿登録要件ではない要介護1や2の方の情報も持ち合わせているため、そういった方の中で避難支援が必要そうな方というの把握できると思う。フロー図を上から順に実施してだけでなく、福祉関係者や地域で把握できる要支援者の情報を、最後に名簿と突き合わせて個別避難計画を作成するというのもできそうだったと思った。

事務局：名簿提供の同意をもらっていなくとも、福祉関係者で把握している事例もあると思う。ただし、福祉関係者から地域にそういった情報を提供することは、個人情報保護の観点からできない可能性がある。

委員長：そういった制約はあると思うが、その中でうまくできる方法を引き続き検討する必要がある。

副委員長：居宅介護支援事業所が区内に90か所以上もあり、同じ町会の中でも、各事業所で担当している方のことは知っているが、他の事業所の担当は知らない、という状況が想定される。そういった方々の情報を名寄せする方法については、町会、福祉関係職、自治体で誰が主体となって実施するのか、というところから検討が必要である。

副委員長：フロー図の手順11について。作成した個別避難計画をどのように発動させるか、検討する必要がある。ケアマネジャー個人の判断要素はなるべく排除することが望ましく、警戒レベル3になったら個別避難計画の運用を開始する等のルールを決める必要がある。

副委員長：個別避難計画の作成について、ケアマネジャーにはどのように関わっていただくのか。多くの要支援者に対する作成支援が必要な中で、ケアマネジャーへのインセンティブ等についても検討する必要がある。

事務局：地震時の個別避難計画については、高齢者あんしんセンターを通じて、ケアマネジャーに作成を依頼している。その際のインセンティブは、1件2,000円で公費負担としている。大規模水害に対応した個別避難計画の作成に必要な対応を踏まえて、インセンティブについても今後検討する。

委員：ケアマネジャーが計画作成にどのように関わるか、というのは、業務として今後どのように位置付けられるのかにもよると思う。ケアマネジャーとして法的に決められている確認項目の中に、災害時の対応が含まれていない状況である。ケアプランにも、災害時の対応の記載が位置付けられていないため、現状ではケアマネジャー個人の努力に任せられているような状況である。普段から仕事に関わりのある健康福祉部の方々にも、こういった状況を理

解していただいて、ケアマネジャーがどこまで参加していくか、相談させていただければと思う。

副委員長：まず前提の整理が必要である。避難行動要支援者名簿のデータベースはどのように整理されているのか。平常時の名簿と災害時の名簿があるが、災害時に提供する名簿に、平常時から提供している方の名簿も混合して提供されるのであれば、チェックのしようがない。地区ごとに、平常時から提供している方と、災害時のみの提供の方と、分けて整理された名簿が提供されるようになっているのか。

副委員長：避難先まで要支援者を移動させる支援であれば可能だという支援者はいるかもしれないが、避難先における支援まで、支援者が責任を負わなければならないような状況では、支援者になれる方がなかなか確保できないという懸念がある。

副委員長：平常時の名簿提供に同意している方はそれだけ強く支援を求めている、同意のない方は自分や家族の支援で避難ができる、と捉えることもできる。同意がない方でも、福祉サービス等を受けていて福祉関係者とのつながりがある場合は、避難支援等関係者と一緒に個別避難計画を作成することはできなくとも、自分や家族で個別避難計画を作成するように福祉関係者から働きかけることは可能と考える。まずは、同意している方への支援を検討し、同意がない方で個別避難計画があっても避難が難しいという方への支援を検討するというような、2段階で考えるイメージかと思う。

事務局：同意していない方に対してどのように支援するか、福祉関係者から情報提供いただくという案もいただいたので、今後検討する必要があると認識している。

副委員長：(仮称) 地区防災協議会について。防災に関して、地域振興課が普段どのような働きをしているかにもよるが、地域振興室単位の検討の場も持ちつつ、具体のモデルの取組み検討については、もう少し小さな単位で実施していく必要があると考えている。振興課単位での情報整理と、小地域でのモデルケースの取組みを併せて検討していく必要がありそう。

事務局：要支援者への個別対応をするうえで、地域振興室単位の大きい単位で実施するのか、町会単位の小さい単位で実施するのか、というのは今後検討する。

副委員長：地震は予見できないものだが、大規模水害は数日前からリスクを予見できるため、避難行動にもある程度の余裕が見込まれるという前提で議論しないと話が進まない。避難行動を考える上で、どの程度の余裕を見込めるのか、気象専門家等に助言をいただきながら、適当な時間を設定して議論する必要があるのではないかと。平常時の名簿提供に同意いただいている方については、2日前くらいから情報提供して避難所に誘導することも可能と考える。ただし、その時には必ず避難所が開設されていなければならない。同意のない方については、警戒レベル3で高齢者等避難が発令されてからでは、発災まであまり時間がない可能性もあり、どのように支援をするのか考えなければならない。

事務局：要支援者を受け入れる避難所がいつ開くのか、どれくらい受入可能なのか、というところは、支援計画作成にも大きく関わってくるところだと思うので、今後の検討委員会で協議させていただきたい。おそらく、受入可能なキャパシティは、必要数より圧倒的に少ないことが想定される。

副委員長：地震の場合とは切り離して検討していただきたい。地震の場合と水害の場合で、名簿の活用の目的やタイミングをそれぞれ整理する必要がある。

副委員長：防災・危機管理課と地域振興課については、災害時に地域振興課は地域への声掛けをするのか、地域からの情報を集約して災害対策本部(防災・危機管理課)へ報告までするのか、災害時の役割分担を整理しておく必要がある。

事務局：避難支援について、豪雨の中も実施するものなのか、豪雨になる前の支援でいいのか、皆考えることがバラバラな状態が見受けられる。一昨年に区で基本方針を作成したときには、避難に関して東京都全体で動くということまでは検討が及んでいなかったが、現在では、

東京都全体における水害時の避難場所として代々木オリンピックセンターが確保されている。豪雨の中、代々木までの移動はできないため、東京都全体として、天候が悪くなる前に避難行動を促進することになるのかと思っている。そうなれば、避難支援の考え方も豪雨になる前まで、という整理が検討できるかと思っている。

委員 長：今回の検討は、二段階で進めるものと理解している。第一段階は、現状の体制等でどこまでカバーできるのかということ。第二段階は、実効性のある個別避難計画ができるのかということ。浅野副委員長が発言された通り、避難支援をするには、避難先と避難支援者に課せられる役割が明確になっていないと難しい。地域の避難支援者が、どのような条件なら支援ができるのか、といったこともモデル地区で検討できればよいと考えている。

委員 長：副委員長が発言された、名寄せをする必要があるという点についても、各要支援者に対して、地域で支援してくれそうな人や、担当のケアマネジャー、在宅看護の担当者等が整理されていれば、様々な点で活用できるし、取りこぼしがないかチェックもできるように思うが、そのようなことは可能か。

事務局：そのようなことができる環境を作るしかないと思っている。現状、要支援者の情報について、そのように整理はされていない。皆が別々に避難支援について考えているような状況も見受けられるので、協議会で話し合いの場を作る必要があると考えている。

委員 長：モデル事業を進めるにあたって、平常時の名簿情報しか共有はできないのか。

事務局：そのように認識している。

副委員長：非同意者でも、要支援者の数や内訳等、数字は提示しないと議論が進まないのではないか。

委員 長：モデル事業に限って、守秘義務を結んだ上で進めることができればと思うが、いかがか。

事務局：進め方については、今後検討する。

委員：障害のある方の家族は、何か起きても避難所へ避難できないと考える場合が多い。避難所での生活に不安がある場合や、避難に必要な荷物を持っていかなければならない場合等、自宅に留まることを想定して名簿提供に同意しない方も多くいる。そういった方でも安心して避難できる避難所を確保したうえで、名簿提供に同意してもらう等の対応でないと難しいのではないと思う。また、グループホームにおける避難を考えたときに、職員が想定通りに到着しなかったとか、想定していた避難経路が土砂でふさがれているとか、様々なパターンを考えておく必要があると感じた。

委員 長：まずは、現状どこまでカバーできるか、第一のプランを作成するのが超短期的目標。カバーしきれない部分が課題であるということと、第一のプランだけでなく複数のプランを今後必要だと思う。

事務局：土砂災害が発生する前までの避難が前提であることはご理解いただきたい。また、障害を持っている方で他の避難者と同じ空間に居づらいから避難しない、といった事情と、避難所へ移動させること自体が危険である、といった事情は、分けて考える必要があるかと思っている。

委員 長：そういった検討を進めるためにも、要支援者のリストに対して支援者が整理され、さらに避難や避難生活における留意点をきめ細やかに整理するということが短期的な目標ではないか。

副委員長：ある条件が揃えば避難してくれる人もいるということだと思うので、その条件もモデル事業の中で探ることができればと考えている。

委員 長：個別避難計画の内容はどのようなものを想定しているか。

事務局：①誰が避難行動支援者になるのか、②移動手段、③避難先、の基本は3つだと考えている。

委員 長：このような個別避難計画を作成する前に、不特定多数との避難生活が困難であること、機材の準備に時間がかかること、等の避難に関する様々な留意事項が整理されたカルテのようなものを作成することで、個別避難計画の検討に活用できる。また、役所でカルテの記載内容を集計することで、どのような避難所がどれくらい必要等の検討もできるのではないか。

副委員長：個別避難計画をどう作っていくかというところで、公助・共助による PDCA サイクルを回すというスキームをまずつくって、ブラッシュアップしながら補完していくことが重要である。できれば、要配慮者利用施設もこの PDCA サイクルに含めていただければと思う。

委員：精神障害の方は、平常時の名簿提供に同意しない方が多くいるのではないかと思います。精神障害の方については、保健師が担当していることがあると思うので、こういった検討委員会の場に保健師も参加するとよいのではないかと。

事務局：保健師を管轄している課は参加しているが、保健師にも伝えておく。

委員：訪問看護で堀船の方を担当しているので、水害時の避難意識について聞いたことがある。避難経路や避難先等、水害時の具体的な避難についてはあまり考えておらず、意識は薄いということがわかった。訪問看護師や、ケアマネジャー、ヘルパー等の意識が高くなれば、平時から利用者の意識向上を図れるのではないかと考えた。

副委員長：乳幼児や妊産婦に対して、これまであまり情報提供が行われていなかった。両親学級や3歳児健診等、情報提供や意識啓発をできる場があるので、対応いただきたい。

3. その他

- ・ 今後のスケジュールについて説明した。

<質疑・意見等>

委員長：区民意識調査の実施は必要か。モデル事業の取組みの方が有意義ではないか。

事務局：区民意識調査の実施については、今後検討する。

4. 閉会

- ・ 事務局にて、本日あがった意見以外にも、資料6の様式で意見を受け付ける。
- ・ 事務局にて、閉会の挨拶を行った。