

令和5年度 第4回 「地方公共団体の危機管理に関する研究会」

「個別避難計画作成に関する5年間の取組と課題について」 — 茨城県古河市の事例から —

2023年10月31日（火）
15時50分～

古河市（茨城県）
福祉部 福祉推進課 課長
池澤 健嗣（社会福祉士・防災士）



【本日のコンテンツ】

【第1部】

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

【本日のコンテンツ】

【第1部】

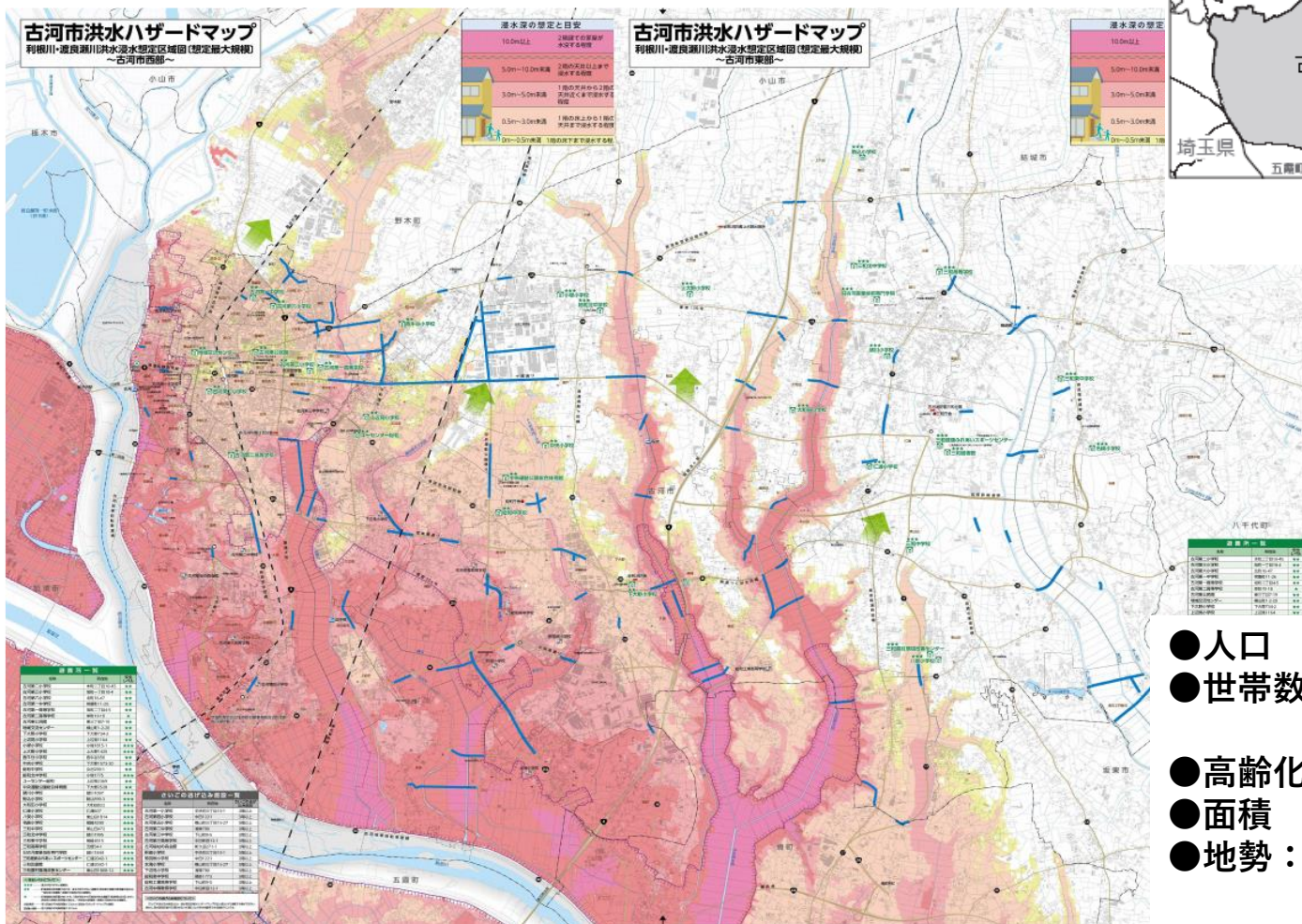
1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【古河市のハザードの特異性①】 市内の想定浸水域



- 人口 140,726人
- 世帯数 64,150世帯
(令和5年4月1日現在)
- 高齢化率 29.20%
- 面積 123.58km²

●地勢：関東平野のほぼ中央、茨城県の最西端に位置する古河市は、西側が埼玉県・群馬県、北側が栃木県に隣接している。日本一の水域を誇る利根川上流と渡良瀬川との合流地点に位置する。

市内の約2／3の区域が浸水！
人口約14万人中、約10万人が被災
1週間以上水が引かない

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【古河市のハザードの特異性②】 令和元年10月の台風19号通過後の状況

緊急号外

10月13日3時
利根川の水位
(栗橋観測所)

最高水位9.61m



10/12	21時	5.26m	氾濫注意
	0時	8.47m	避難判断
10/13	3時	9.61m	氾濫危険
	6時	9.32m	氾濫危険



提供：利根川上流河川事務所

利根川4県境広域避難啓発動画（You Tube）

企画：利根川中流4県境広域避難協議会／制作：国土交通省 関東地方整備局 利根川上流河川事務所



1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【その時、何が起きたのか？】

- 初めは別の河川（思川）の氾濫の危険性が高く、避難所は一部開設のみ。
- その後、夜半過ぎ、利根川上流河川事務所から、古河市に翌朝AM 8 時に利根川左岸（古河市側）で越水する予測との連絡。
- 真夜中の「避難勧告」（AM 2 時）、「避難指示」、（AM 3 時）サイレンの吹鳴（浸水想定地域内には約 1 0 万人の市民）、全避難所の開設。
- 雨量と水位は、過去に利根川堤防右岸（埼玉県側）が決壊し、東京都内まで浸水被害を受けた「カスリーン台風」と同等以上。その勢いが迫る。
- 市内の 1 万人が一斉に避難、市内は既に一部で冠水、内水氾濫もある中で、主要道路は全て大渋滞、いくつかの避難所には人が溢れ、受け入れきれず、遠くの避難所まで移動を余儀なくされる。
- 障がい者が「助けに来てくれ」と電話連絡してくるが、今は危険性が高く、職員を派遣できない旨を伝えると「市は見殺しにする気か！」と。
- 水没が予想されるため閉鎖した市の施設や、福祉施設に避難者が殺到。
- 翌朝、越水予測時間の直前にもかかわらず、避難者は、雨が止んだため自己判断で避難所から帰り始める。ぎりぎりの水位で越水は免れた。

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【結果とその後の対策】

- 4 か所の庁舎は水没する恐れがあったので、庁舎移転作業も同時並行。その中で、**人手は圧倒的に足りない**。公的支援で助けに行かれない現実。
- 市の避難方針を全面的に変更。**すべての市民に「まずは自助」**を促す。早めの発令、**広域避難、車中避難も推奨**、避難所だけが避難場所でない。
- ハザードマップの全面改訂し、全32カ所の**指定避難所は、高齢者等避難開始の時点で、一斉開設**する。自主避難所はもっと早期に開設する。
- 水没するが2階～3階以上であれば耐えられる施設を、逃げ遅れ者のための避難場所とし、**「最後の逃げ込み施設」**とする。
- **全ての指定避難所に「福祉スペース」と「体調不良者スペース」**を設置する。（福祉避難所は長期避難用の二次的施設とするスタンスを維持）重度の障害がある方（全介助者）や医療的ケア児・者は**即入所調整へ**。
- 何千人にも及ぶ避難行動要支援者の全員の避難支援は、緊急的な状況においては、公助も共助も十分に期待できない状況となるため、**避難行動要支援の個別計画においても、「まずは自助、次に共助」、「公助による助けはすぐには来ない」**ことを伝えることを重視した。
- 災害対策本部と各班ごとの**図上訓練を徹底**して行う。

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【部課長による図上訓練の積み上げ】年4回実施（地震、洪水をテーマに、部ごと、本部訓練と各1回づつ）

- ・ イメージトレーニング（本部事務局等）
簡単な想定を題材に、それぞれの班が行うべき事項を列挙、ディスカッション
- ・ 図上訓練（本部事務局、各庁舎ごと）
実際に古河市で災害が発生した場合の想定（水害または地震）により、各段階での対策活動を検討

何をやればいいんだろう…



本部運営班

えーっと…

避難所(HUG)



この避難者は…

部屋が足りない…

イメージできない！

下水道はどうなる？

ライフライン復旧部

福祉救護部

ウチの班は何をやれば…

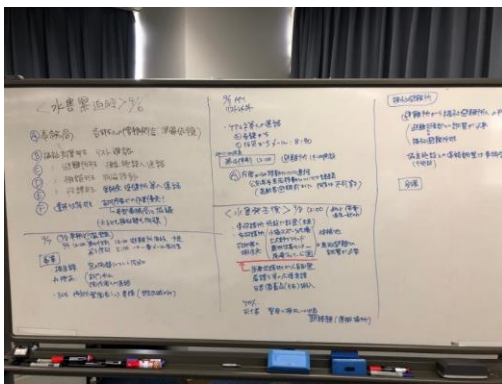


誰に聞けばいいの？

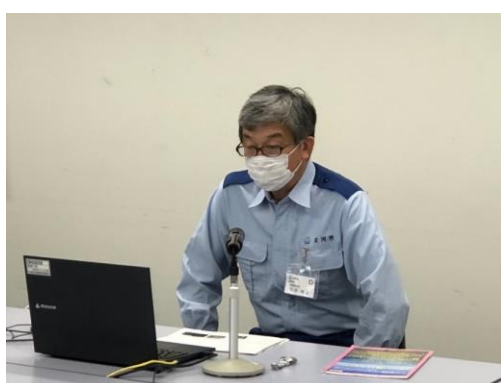
1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【発災前緊迫時・発災後被災時のイメージアップの様子（ブラインド訓練）】

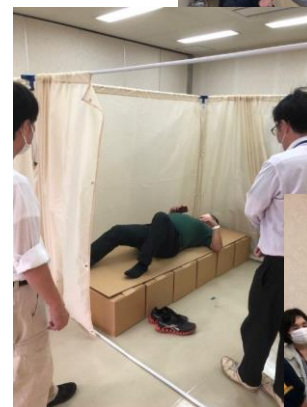
図上訓練（各部ごと）



図上訓練（本部全体）



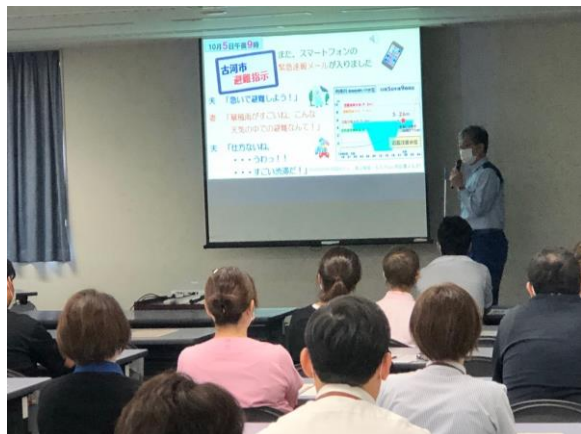
福祉避難所設営訓練（別途実施）



1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）

【ケアマネ等福祉専門職向け防災研修（8月）・個別避難計画説明会（2月）】

- ・ ケアマネ等福祉専門職向け防災研修（8月 同じ内容で2回実施）



- ・ 個別避難計画説明会（2月 コロナ禍の中でのオンライン説明会）



【本日のコンテンツ】

【第1部】

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

【平成30年度の準備期に洗い出された課題】

- 想定される市内の洪水ハザードがあまりにも甚大すぎる（市民の70%が被災）。
- 地域支援者の理解と確保が困難（住民の地域意識の希薄化、負担意識が大）。
- ケアマネ等の作成業務に対する負担感が非常に高い、事業所としか契約できない。
- 「誰かが必ず助けに行く」計画を作ると、支援を期待しすぎ「必ず助けてもらえる」、「支援が来るのを待つ」という受動的な姿勢、態度が助長される懸念がある。

【課題解決のための方針の修正・解決すべき問題の再定義】

- 「まずは自助、（次に共助）による早めの『広域避難』」、「発災前後には、公助はすぐには提供できない」ことを伝えるという、市全体の方針との整合性をとる。
- ケアマネ等の負担感をできる限り少なくする。（実効性の確保はR元年の台風19号で確認した）
- 地域支援者の協力が得られないときは、自助（家族支援）による避難計画についても一旦可とする（今後、更新等の時期に再度、地域の協力体制の確保を試みる）。
- 避難行動要支援者を個別訪問することにより、ハザードを直接伝え、自らによる防災の備えを促し、災害時の避難行動を意識をしてもらうことがまず必要と再定義。

古河市避難行動要支援者調査票(個別支援計画)				
様式 ⑥				
記入例				
確認日 令和3年5月10日				
要支援者名 古河 太郎		性別 男	住所 古河市駒羽根1501番地	
生年月日 昭和15年10月10日		支援区分 高齢・介護・療育・精神・介護・その他		
同居家族等 いない・いる 1人(内、平日昼間在宅 1人)		電話番号	〇〇-□□△△	
避難行動要支援者の状態	主な疾患・障がい等		かかりつけの医療機関等	薬の種類
	(例)脳梗塞		医療機関名 主治医 電話番号	(一例) 〇〇医院 〇〇医師 △△-□□□□ (薬局名 ●●薬局)
			医療機関名 主治医 電話番号	(一例) 〇〇医院 〇〇医師 △△-□□□□ (薬局名 ●●薬局)
			医療機関名 主治医 電話番号	(一例) 〇〇医院 〇〇医師 △△-□□□□ (薬局名 ●●薬局)
その他、配慮が必要な事を具体的に記入してください。 (例)・災害時に避難するか判断が難しいので支援が必要。 ・右片半身が麻痺しており、移動時等に配慮が必要です。 ・妻も高齢であり、移動支援は困難なため、避難行動は別の支援者が必要。				
避難支援に関する事項	(1)情報入手に係る支援方法		直接声掛けが必要 〇声かけ以外の方法が必要【内容】(例)耳が聞こえないので、文字など視覚で伝えてほしい。 〇立つことや歩くことが不自由なので介助が必要 目や耳が不自由なので介助が必要	
	(2)避難行動に係る支援及び介助の方法		〇車いすの介助が必要 担架、ストレッチャー等での介護が必要 介護・医療器具等、運搬の介助が必要 その他【具体的に】	
	(3)避難生活に係る支援及び介助の方法		常時介助が必要(食事・トイレ・入浴) 〇一部介助が必要【具体的に】(例)妻が身の回りの支援を行うが、移動する時、別に介助が必要。 その他【具体的に】	
災害時の避難の方法	洪水(大雨)時の避難の方法		避難先 (例)・親族の〇〇さん宅・自宅の2階 ・△△中学校・ショートステイ など (例) ・古河市から警戒レベル③が発令したら、親戚の〇〇さんと連絡を取り合い、迎えに来てもらいます。 ・大雨の情報が出ても高台に住んでいるので、自宅に待機します。また、娘と安否の連絡を行います。	
	大地震時の避難の方法		避難先 (例)・△△中学校・行政区の取り決め場所 ・親族の〇〇さん宅 など (例) ・自宅に居られない際は、持ち出し袋を確認して、妻と近所の方の支援を受け、車いすで△△中学校まで避難します。 ・大地震が発生したら、市内に住む親族が時間がかかっても、家まで安否確認に来てくれることになっています。	
緊急時連絡先	氏名		連絡先	住所
	古河 一郎		自宅	〒306-△△△△
	続柄 (長男)		携帯 000-0000-0000	古河市仁連
	総和 花子		自宅 00-0000	〒
		続柄 (長女)	携帯	埼玉県さいたま市在住
地域支援者	☐ いない ☐ 自助(家族等の支援を含む)で避難 ☐ 今後、見つければお願いしたい ☐ (複数選択可) ☐ 医療・介護・福祉等のサービスを利用 ☐ その他()			
	☒ いる ※どなたに、どのような支援をお願いしていますか？ (例)△△さん(近所の方) (例)高齢者避難開始情報が出たら、声かけてもらい、一緒に歩いて避難することをお願いしています。			
(注)地域支援者への声掛けや避難の支援の依頼は、ご本人又はご家族等から、普段のお付き合いの中でお願いしてください。地域支援者は、自らが可能な範囲において避難行動要支援者の支援を行うものであり、支援について法的な義務や責任は負いません。				
※字体・フォントは任意で修正してください。				
確認者 (事業所名) (作成者名)		電話番号 (事業所の電話番号)		

自宅から避難先までの経路

- ・自宅、指定避難所(避難先)までの経路を書いてください。民間地図やインターネット地図等を張り付けても構いません。
- ・自宅、指定避難所(避難先)を明記してください。
- ・自宅の「予想浸水深」や、過去に冠水し道路はないか、について予めハザードマップで確認してください。
- ・地図の中で冠水の危険性が高い道路に印をつけてください。
- ・浸水想定区域の外に避難ができない場合を想定し、最寄りの「さいごの逃げ込み施設」について、情報提供を行ってください。
- ・本人が避難する避難場所までのルートを、一緒に確認し、赤ペンで記入してください。

災害時避難行動要支援者支援制度についての重要事項説明書

氏 名 _____

- ☐ この災害時避難行動要支援者支援制度は、古河市が行うものです。古河市は、この制度の取組みの一部を福祉事業所等に委託して行っています。
- ☐ 災害時避難行動要支援者支援制度とは、地域の方々の「助け合い・支え合い」により、ご本人の避難行動の支援を行う制度です。
- ☐ 災害時避難行動要支援者調査票（個別支援計画）（以下「計画」という。）は、ご本人又はそのご家族等の了解の下で、必要に応じて任意で作成するもので、必ず作成しなければならないというものではありません。
- ☐ この計画は、ご本人又はそのご家族等が、災害時等にどのような支援を得て避難行動をとればよいのか、ということについて、ご本人又はそのご家族等が自ら確認し、予め取り決めをして、それを記録しておくものです。
- ☐ 作成者は、必要な情報等を提供し、ご本人又はそのご家族等と一緒に計画を作成します（作成者が計画の作成のお手伝いをします）。
- ☐ 計画は、作成者が、ご本人又はそのご家族等と面談や話し合いを介して、ご本人又はそのご家族等の意向を確認し（意向を反映させて）作成します。
- ☐ 計画の内容は、ご本人又はそのご家族等の状況の変化や、ご本人又はそのご家族等からの意向や申出によって、随時変更することができます。
- ☐ 地域の方々から災害時等に声掛けや、避難の支援をしていただくためにはご本人又はそのご家族等から、普段の地域でのお付き合いの中で、地域の方々に支援していただけるようお願いしてください。
- ☐ 地域の方々による災害時等の声掛けや、避難の支援は、地域の方々の助け合い、支え合いの精神に基づくもので、法的な義務や責任を負うものではありません。そのため、地域の方々からの支援が得られない場合もありますので、予めご了解ください。
- ☐ 実際に、災害等が起きそうだ、又は災害等が起きた、という時には、この計画に従って、ご本人又はそのご家族等の判断で避難を開始してください

- ☐ 災害時等に、ご本人又はそのご家族等のもとに公的な支援が提供されるまでには、相当の時間がかかります。市の職員や福祉サービスの事業者等は、すぐにはご自宅に駆けつけることができないことを、予めご理解ください
- ☐ 計画は、ご本人又はそのご家族等、古河市、作成者の三者が保管します。古河市及び作成者は、計画に記載された個人情報等が他に漏れることのないように厳重に管理します。
- ☐ この計画を作成するにあたって、ご本人又はそのご家族等の費用負担はありません。

私(作成者)は、上記の内容を説明しました。

年 月 日 作成者(自署) _____

私は、この計画の趣旨について、上記の作成者から説明を受けました。
私は、この計画を作成すること、及び私の心身の状況に関することについての情報を古河市に提供することについて

[同意します。 ・ 同意しません。]

ずれかに○)

年 月 日

住 所 _____

氏 名(自署) _____

代理人(自署) _____

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

令和元年度からの実績

(1) 古河市全体の避難行動要支援者数（令和5年9月30日現在）

要支援者名簿登録の 該当者数	要支援者該当者の内訳		同意者の内、介護・ 障がいサービス利用者
	名簿開示に同意	名簿開示に未同意	
12,294	6,065	6,229	4,128

(2) 令和元年度からの個別支援計画の作成数の累計（令和5年9月末日現在）

個別避難計画 作成数	作成数の内訳	
	作成者数	作成に同意 しなかった件数
令和元年度	458	50
令和2年度	362	42
令和3年度	151	63
令和4年度	124	31
令和5年度	96	25
累計	1,191	211

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

【実績 令和5年度】 ※9月末までの実績

≪個別避難計画作成業務 受託事業所数≫

契約法人数:45法人 (4/1契約分まで)

	事業所数	受託事業所数	備考
居宅(全体)	53	41	※事業所の内訳
在宅介護支援センター	8	8	事業所数 古河地区 28 うち受託 26
相談支援事業所	13	11	総和地区 28 23
地域包括支援センター	3	3	三和地区 17 13
小規模多機能事業所	4	4	市外 14 11
訪問看護ステーション	6	6	計 87 73
計	87	73	※古河地区のうち 業務依頼で実施1件(ぐるんぱ)

≪個別避難計画 作成件数≫

	依頼件数	作成件数	備考
居宅(全体)	3174	42	※居宅事業所の作成件数の内訳
在宅介護支援センター	0	2	依頼件数 古河地区 1250 うち作成数 1
相談支援事業所	347	1	総和地区 755 0
地域包括支援センター	558	29	三和地区 777 0
小規模多機能事業所	49		市外 322 0
その他(訪看等)	0		計 3104 1
計	4128	74	

ノルマ制		作成件数
古河市社会福祉協議会	高齢者	22
	障がい者	
計		22

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

【令和元年台風19号後、ケアマネ等が聞いた避難行動要支援者の声】 ○良い事例

【事例①】

小多機（小規模多機能）の施設が平屋で2階がなく、垂直避難ができないため、事業所内での会議で協議した結果、土曜日にショートステイを利用していた方9名（要介護度3～5の方）を、台風の前日に、協力病院に避難させてもらえるよう依頼した。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

「安心でした」というご感想がありました。家にいた方（デイサービスの利用者）は、夜中に各自で指定避難所に避難したが、避難所は満員であったとのこと。

【事例②】

独居の高齢者男性で、〇〇地区で浸水リスクが高い地域に在住の方の例。個別支援計画に沿って避難を行うことができた。天気予報を（自身で）確認しながら自主避難場所（〇〇プラザ）へ避難したという報告を（本人自らが）家族、ケアマネに連絡した。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

「余裕をもって避難でき安心できた」、「（〇〇プラザの）二階の畳の部屋（和室）に避難していて、夜間等にトイレに行くときは寝起きが大変だったが、近くの市民の方（他の避難者）に手伝ってもらった」、「その点が今後改善されると助かる」、という感想がありました。

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

【令和元年台風19号後、ケアマネ等が聞いた避難行動要支援者の声】 ○良い事例

【事例③】

「避難勧告」の災害情報が発令された際に、個別支援計画を見て、近くの妹と避難した。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

避難することを検討したが、実際は、外に出るのが怖くて自宅にいることにした、とのこと。（計画を作成することで）避難場所が分かったので安心した、との声が聞かれた。

【事例④】

天気予報を見て、早めにショートステイを利用した。毎日、訪問看護が入るケースであったので、事業所も（有事の時）動けるかどうかわからなかったので（早めの）対応を行った。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

安心できたが、ショート利用中に褥瘡が悪化し、残念だったとの話があった。

【事例⑤】

現在は〇〇地区の娘の家に在住（元住んでいた自分の家は△△地区）、（個別支援計画作成時には）事前に〇〇地区の家に避難することを提案していた。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

本人によると、夜中に家族に起こされ、車で〇〇地区の家へ避難しようとしたが、道が混んでいて進まなかった。回り道をして向かったら〇〇地区方面は静かであった。

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

【令和元年台風19号後、ケアマネ等が聞いた避難行動要支援者の声】 ▲課題の残る事例

【事例⑥】

〇〇地区の高齢者夫婦の例。夫は避難に関心。妻が必要なものを2階に運ぶ。サイレンが鳴ったときには、道路が混んでいて、逃げ出す気になれず、自宅に残った。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

近所の人で避難した人の話では、〇〇体育館が満員で、2階まで浸水することが想定されていることが分かっていたが、やむなく△△中学校に避難したと聞いた。〇〇地区の人は〇〇地区の避難所に避難できるようにしてもらいたい。

【事例⑦】

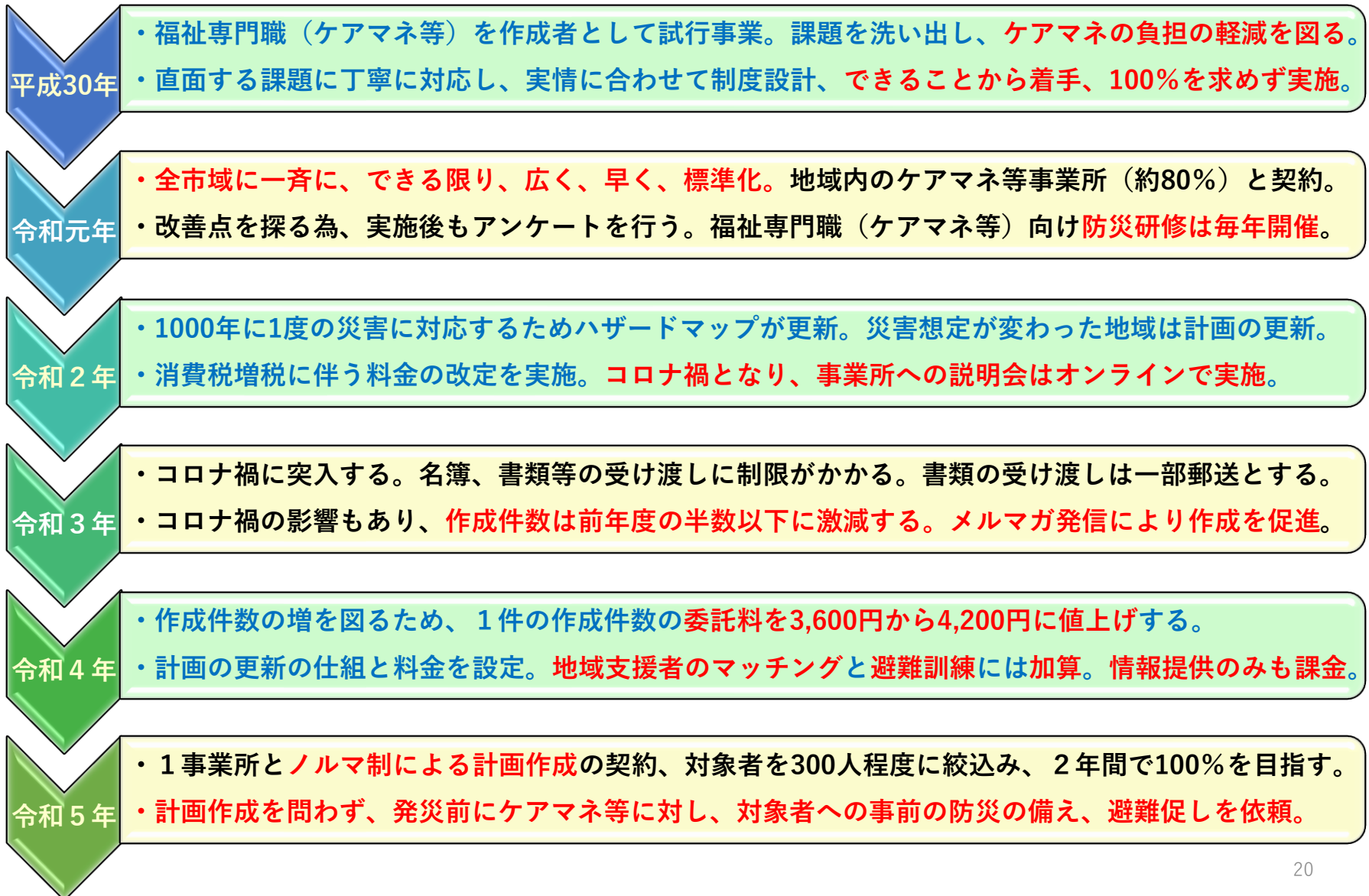
個別支援計画の作成時に（重要事項説明書で）市ではすぐに助けに行くことができない、と説明したのですが、そのことを忘れてしまい、市から（避難時に）何か支援してもらえろと思っている高齢者があった。

（ご本人又はご家族様からの評価・ご感想）

その時は、高齢者本人が不安になり頻回の電話での問い合わせがあった。

2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

6年間の個別避難計画の取組みの対応の変化



2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績

【古河市の取組みの特徴のまとめ】

- 最初に思い描いていた制度内容と、その後、出来上がった制度内容は「かなり」違う。⇒制度化の過程の中で、解決すべき問題を再定義し、制度のスキームの変更を行った。
- 地域の福祉専門職へのアプローチは、庁内の福祉専門職が、媒介者（キーパーソン）となって、理解、協力を求めている。⇒毎年、福祉専門職向けの防災に関する研修会と説明会を実施している。
- 『古河市地域福祉計画』（第2期及び第3期）の中に、「災害時の避難行動要支援者への支援」を主要目標として掲げた。⇒地域福祉の課題でもあると明確に位置づけた。
- 防災部局との連携・協働を互いに意識して行っている。⇒毎年、複数回の図上訓練を部課長レベルで実施している。
- 失敗と、理想と現実とのギャップを現場で実感しながら、妥協点・改善点を見出している。⇒ステークホルダの声や反応を真摯に受け止め、それに丁寧に応えてながら、トレードオフに柔軟に対応してきた。
- 現在まで（5年目の今でも）、さまざまな制約により、うまくいかないことの連続である。⇒毎年、制度の内容を修正、変更を繰り返している。

【本日のコンテンツ】

【第1部】

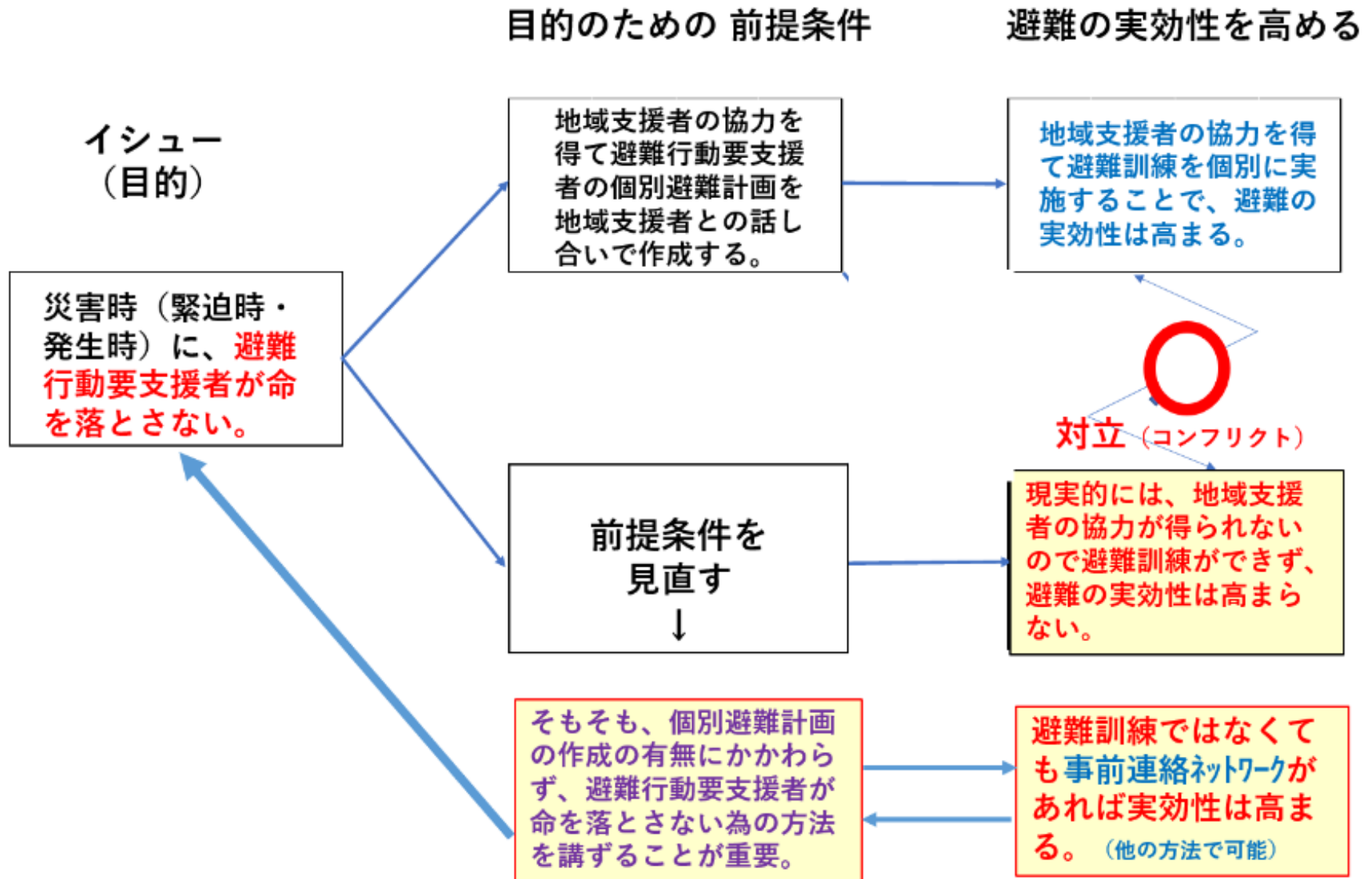
1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取り組み

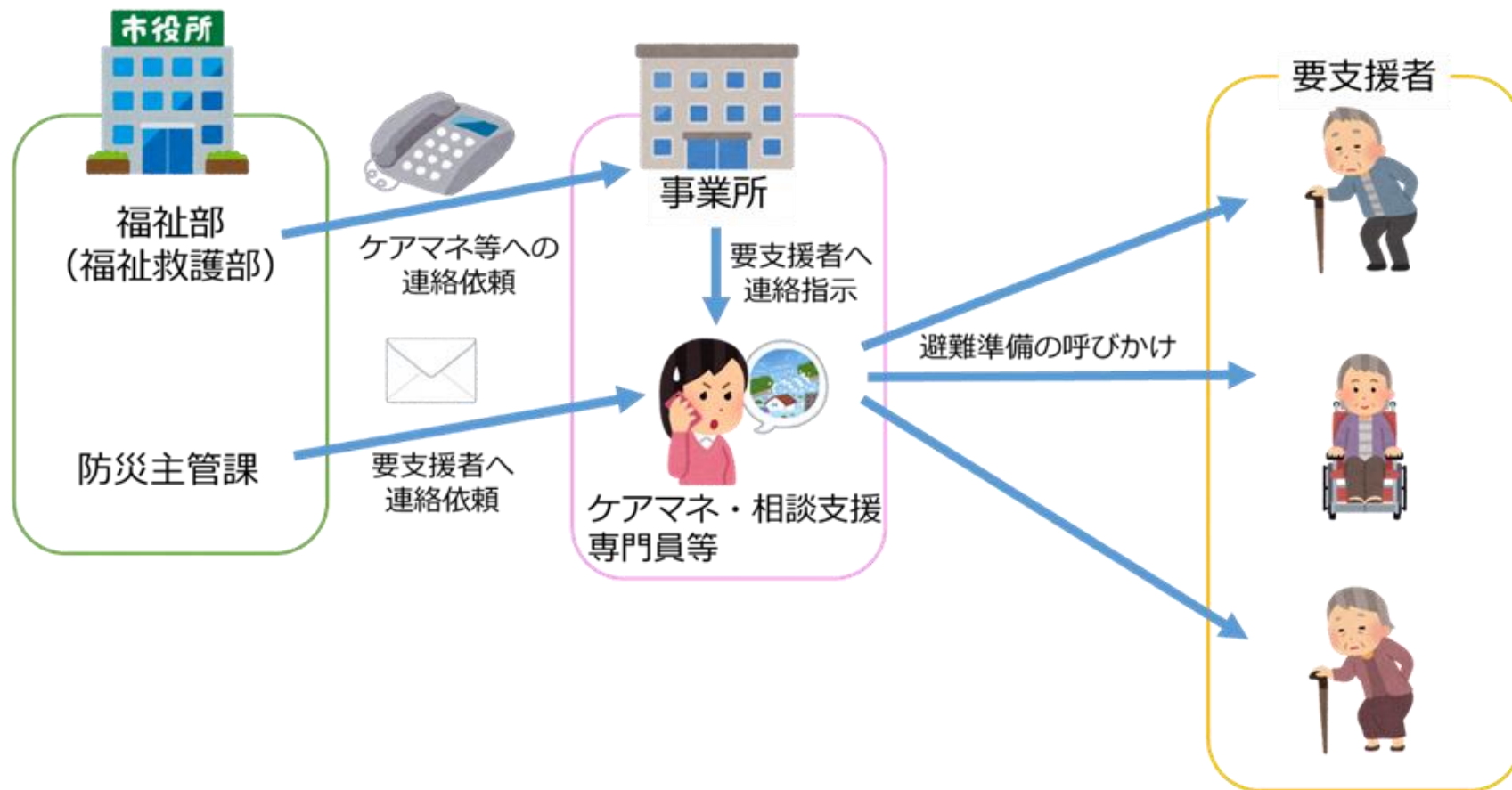
避難行動要支援者の「避難」の「実効性」はどのようにすれば高められるのか？



3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取り組み

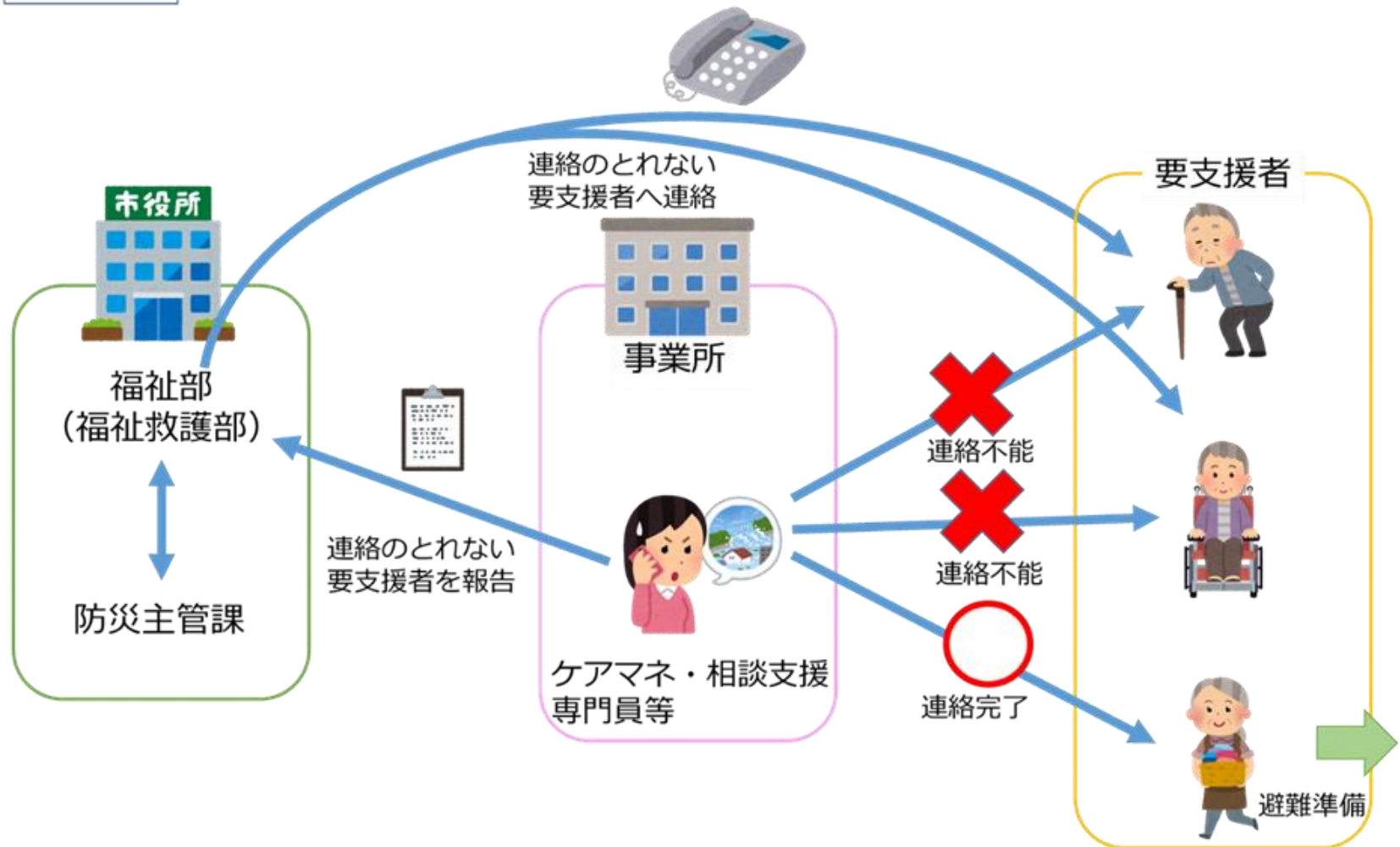
水害時の避難行動要支援者への事前連絡ネットワーク（2023年度～）

第1段階 高齢者等避難発令2、3日前程度～高齢者等避難発令



3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取り組み

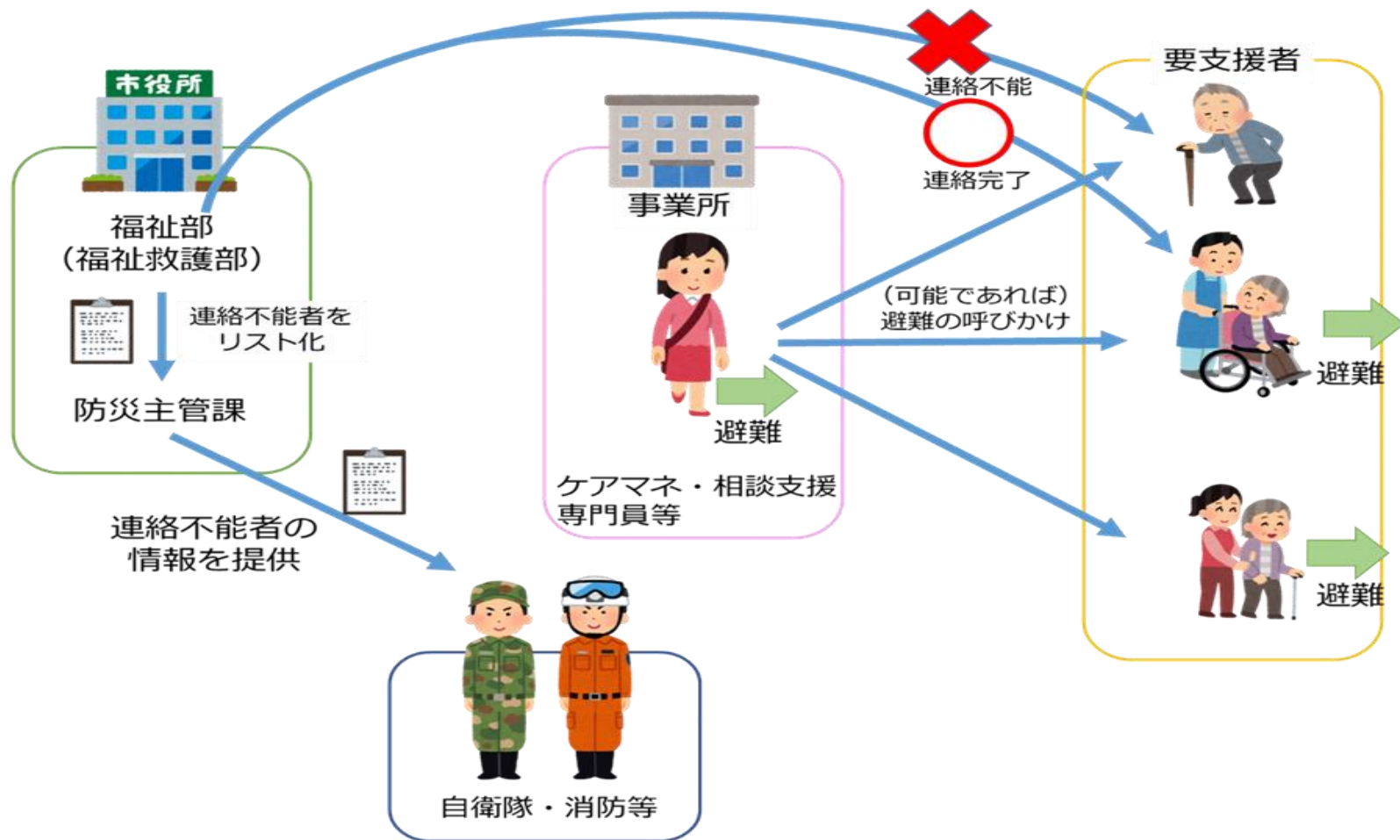
第2段階 第1段階後～高齢者等避難発令



3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取り組み

第3段階

高齢者等避難発令～避難指示発令



3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取り組み

どのような内容をケアマネ等から避難行動要支援者に伝えるのか？

- ①台風が近づいていて、河川が氾濫するおそれがある、ということ
- ②浸水が想定される場所に住んでいる場合には、避難をする準備をしてほしい、ということ
- ③自力での避難が困難な時は、ご家族や地域の方に声をかけ、支援を求めてほしい、ということ
- ④遅くとも「警戒レベル3高齢者等避難」の段階（レベル4の前までに）で、避難を始めてほしい、ということ

※避難とは必ずしも指定避難所に避難することではありません。

浸水想定のない地域での自宅待機、親類、知人宅への避難、ショートステイ等の福祉サービスの利用も検討してください。

※個別避難計画を作成済みの方は、その内容確認を行ってください。



3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

防災防犯メール発信例

【古河市】 緊急依頼！ 利用者へ避難の呼びかけをお願いします。

福祉事業所 各位

気象庁によると台風〇〇号の接近に伴い、〇日〇時頃関東北部で大雨となる見込みで、〇〇川の水位が急激に上昇することが予想されます。

古河市では〇〇川の氾濫のおそれがあるため、〇日〇〇時ごろ「警戒レベル3 高齢者避難」を発令する予定です。

福祉事業所の皆さまには、担当する利用者へ避難準備を促す連絡をお願いいたします。

連絡後は下記URLへアクセスし、アンケートの回答をお願いいたします。連絡がとれなかった利用者がいた場合は、アンケート欄へ記載をお願いいたします。

3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【実効性を高める取組みのまとめ】

- 避難行動要支援者でも「まずは自助」（市民全体への呼びかけとの整合性）
- 避難行動要支援者に、災害発令前、又は発令時に、自らの判断で避難行動を開始してもらうことを要請。
- そのために個別避難計画を作成してもらう。個別避難計画の作成を希望しない対象者に対しても避難に必要な情報を福祉専門職から個別に提供する。
- 毎年、出水期になったら、個別避難計画の作成の有無にかかわらず、福祉専門職から避難行動要支援者に個別に災害への注意喚起をしてもらう。
（福祉専門職へは、防災研修やメール等で平常時から定期的に情報提供）
- 個別避難計画は常に見直してもらい（3年後には更新）、できれば、その時に地域支援者とのマッチングを促す（委託料に加算）。
- 個別避難計画の実効性を高めるために、できれば、本人又はその家族と一緒に、避難訓練の実施を促す（委託料に加算）。
- 個別避難計画の作成の有無にかかわらず「水害時の避難行動要支援者への事前連絡ネットワーク」により、福祉専門職から避難行動要支援者に対して、個別に災害への備えや避難の準備（避難の開始）を伝える仕組みを構築。

【本日のコンテンツ】

【第1部】

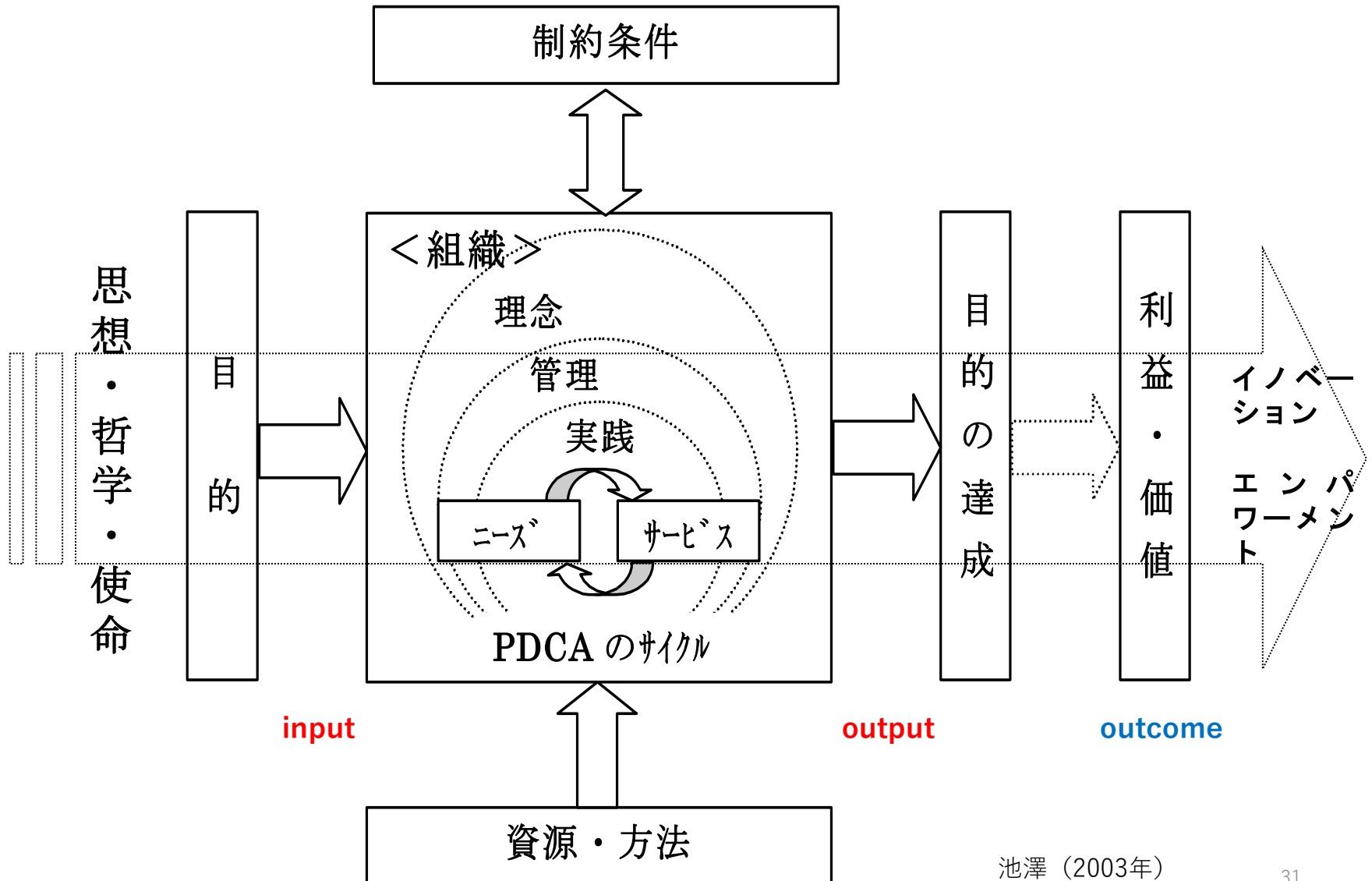
1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

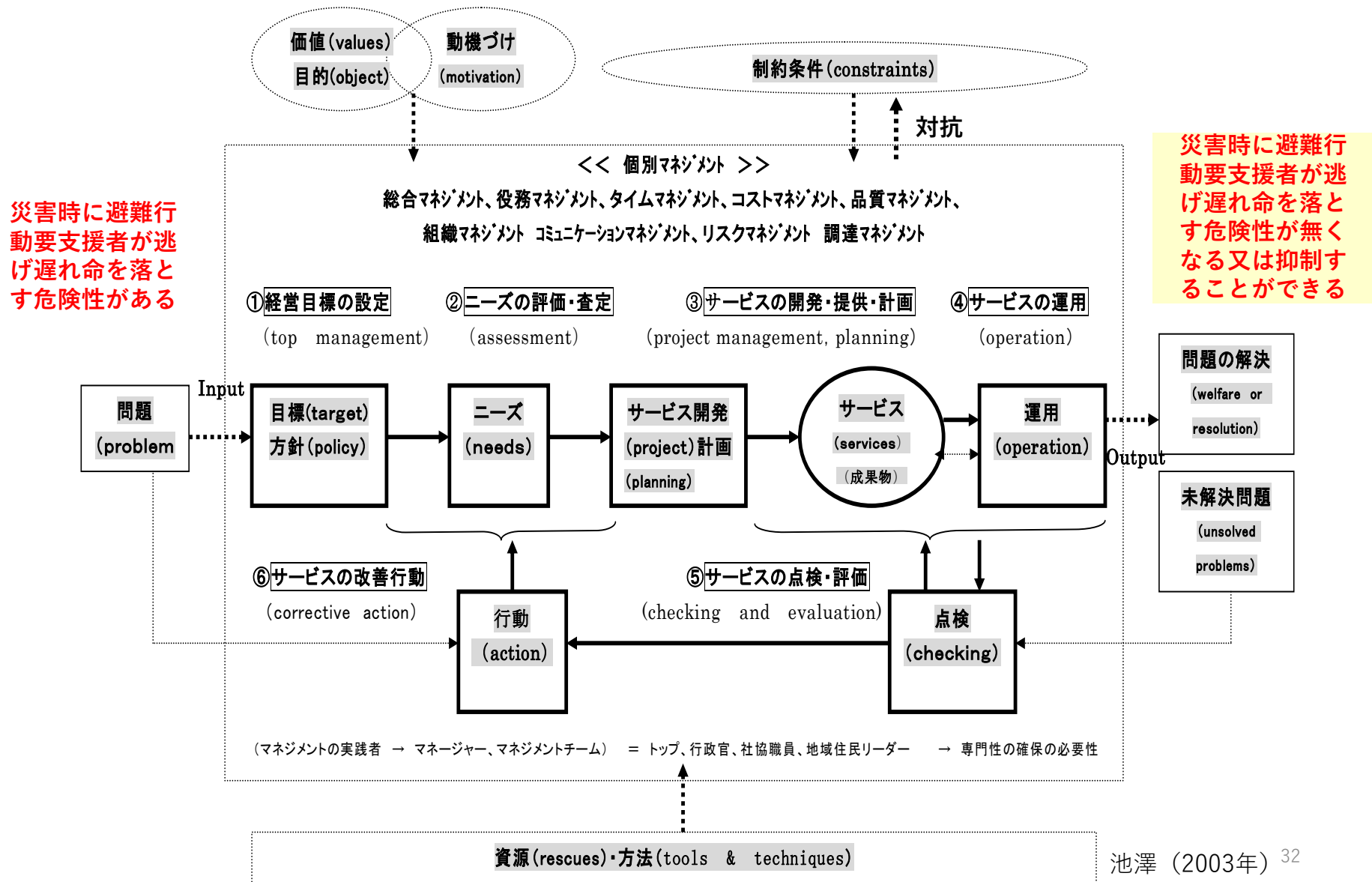
4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと

経営のモデル



4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと

社会福祉経営の行政組織型経営モデル (social welfare management cycle model) のサブシステム (sub system)



4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと

【地方自治体で行うこと・考えておくこと】

- まず、**第1**に、避難行動要支援者の災害時における避難の「**支援体制**」を図ること。
 - 最悪のシナリオを想定し、庁内及び関係機関が、現実的にどう行動するかイメージ。
 - その内容を時系列でリスト化し、マニュアル化すること（タイムライン化）。
 - そのために、（図上）訓練を行い、災害時の行動を点検、修正、確認をすること。
 - その際、それを防災部局と福祉部局が協働（場合により庁内全体）で行うこと。
 - 併せて、それに合わせた、ハード面（施設、設備、備蓄）を整備すること。
-
- **第2**に、個別避難計画の作成を進めるための「**施策（制度）**」を構築すること。
 - モデル的な「取り組み」に終わらせず、事業（制度）化、予算化を目指すこと。
 - 公益性、公平性、が保たれ、一定の標準が設定された制度とすること。
 - 自治体全域に汎用性があり、今後、将来にわたり持続可能な制度とすること。
 - 問題を定義し、ニーズと課題を明確にし、制約条件と向き合い、目的達成すること。
 - ヒト・モノ・カネを、効率的、効果的に使う**マネジメント力**を発揮すること。

⇒個別避難計画を作成することが最終目標ではないことをしっかりと意識すること

【本日のコンテンツ】

【第1部】

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

内閣府がガイドラインで示す個別避難計画作成のステップ

内閣府がガイドラインで示すステップ	あなたの市町村では	当市の場合
【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		・防災部局と福祉部局との協議 ・各部局の役割分担と担当課決定 ・モデル事業の実施とその評価
【Step2】計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定		・当初は優先度は設けなかった ・対象地区の限定もしなかった ・5年目で初めて対象者を絞込み
【Step3】福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明		・ケアマネ等向けの研修会の実施 ・ケアマネ等向けの説明会の実施
【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		・地域支援者の理解・確保が困難 ・まずは、自助の避難行動を計画 ・地域へは更新時に再度働きかけ
【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		・ケアマネ等事業所の情報を活用 ・計画作成時に、同意を得る作業 ・ケアマネ等向け研修会・説明会
【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 ・福祉や医療関係者等が当事者と避難についての対話、意見交換する ・関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい ・本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる		・市内全地域一斉に ・取り組める事業所から ・当初は取り組める対象者から ・甚大なハザードという特性を考慮 ・緊急時共助公助が期待できない体験 ・まず自助、次に共助を促す ・要支援者であっても自ら避難が必要 ・それができるように個別訪問で周知 ・意識を高め、早めの避難を促す
【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		・計画の更新は4年目から実施 ・更新時に地域支援者と再マッチング ・避難訓練の加算も4年目から

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

地方自治体の状況についてマーケティングする【SWOT分析で整理】

マーケティングの手法である S W O T 分析の活用

		外 的 要 因	
		機会 Opportunity	脅威 Threat
内 的 要 因	強み Strength	【最優先】 強みを活かして、機会を最大限に得るためには、更に何をすればよいか？	強みを活かして、脅威を機会（チャンス）に変えるため、どのような差別化を図ればよいか？
	弱み Weakness	弱みを補強して、機会（チャンス）をつかむためにはどのような方策が必要か？	【最大のリスク】 内部の弱みと外部からの脅威による最悪の顛末（シナリオ）を避けるためにはどうすればよいか？

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

地方自治体の状況についてマーケティングする【SWOT分析で整理】

SWOT分析のマトリクス

			外的要因	
			機会（外部資源）	脅威（外的な制約条件）
			→	→
内的要因	強み （内部資源）	↓	強みを活かして、機会を最大限に得るためには、更に何をすればよいか？ ⇒	強みを活かして、脅威を機会（チャンス）に変えるため、どのような差別化を図ればよいか？ ⇒
	弱み （内的な制約）	↓	弱みを補強して、機会（チャンス）をつかむためにはどのような方策が必要か？ ⇒	内部の弱みと外部からの脅威による最悪の顛末（シナリオ）を避けるためにはどうすればよいか？ ⇒

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

地方自治体の状況についてマーケティングする【SWOT分析で整理】

古河市を例にしたS W O T 分析のマトリクス

			外的要因	
			機会（外部資源）	脅威（外的な制約条件）
			- 一部のケアマネ等は協力的である。 - 県・市のケアマネ等団体が協力的。 - ケアマネ等は対象者世帯状況を把握。 - ケアマネ等は支援に対する価値(高)。 - 対象事業所が市内外に約90か所。	- 甚大なハザード、支援者が多い。 - 地域支援者等のマンパワーが得られない。 - ケアマネ等の負担感(大)、防災意識(低)。 - 台風の体験、大渋滞、避難所殺到。 - 福祉施設も避難し、人手不足。
内的要因	強み（内部資源）	- 市全体の避難方針を見直した福祉の専門職が主たる担当者。 - 市に防災専門職の配置有り。 - 新政策立案、研修の経験多。 - 防災&福祉の相互協力有り。 - 制度変更等への柔軟性が大。	強みを活かして、機会を最大限に得るためには、更に何をすればよいか？ ⇒ - 市内外のケアマネ等とその事業所に理解と協力を求め、個別避難計画を作成する。制度は100%の完成度を求めない。漸次、点検、修正、変更していく。 - 洪水の危険性が高まってきた際には、職員とケアマネ等の協力を得て、避難行動要支援者に対し防災への備えをアナウンスする（試行的に実施）。	強みを活かして、脅威を機会（チャンス）に変えるため、どのような差別化を図ればよいか？ ⇒ - 防災部局と福祉部局が協力してケアマネ等を対象とした防災研修を実施して理解を高める。対面研修やグループワークで相乗効果を狙う。研修は毎年。 - ケアマネ等の負担感軽減のために、制度を標準化、当初の計画作成時には、地域支援者等のマッチングができなくても可とする。更新時に向けて調整。
	弱み（内的な制約）	- 発災時には個別支援の人手が無。 - 内部での人員確保は困難。 - 一般財源への依存度高。 - 担当職員の人件費変動有り。 - 対象者100%作成の要求高。 - モデルの横展開は経験的に困難。	弱みを補強して、機会（チャンス）をつかむためにはどのような方策が必要か？ ⇒ - 作業に応じた委託料の積算根拠と量を明らかにして、ステークホルダーに提示。 - 担当者が変わっても仕組みが長く継続するように手順は要綱化、マニュアル化しておく。 「広く、早く、大きく、一斉に」事業を本格実施することで、数量の要求に応える。	内部の弱みと外部からの脅威による最悪の顛末（シナリオ）を避けるためにはどうすればよいか？ ⇒ - 発災時には、公的支援が来るまでには相当の時間がかかるので、避難行動要支援者であっても、「まずは自助、次に共助」を個別に周知する。 - すべての避難所に福祉スペースを設け、32か所一斉開設する。福祉避難所は二次的避難所として別に確保する。 - 医療的ケア児者は直接避難を検討中。 38

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

5W3Hで担当と役割分担を決める【5W3Hで整理】

5W3H	あなたの市町村では	当市の場合
なぜ（作成する） (Why)	(まず、解決すべき問題は明確であるか)	・ 甚大な被害のハザードの特性の為 ・ 共助・公助はすぐには来ないから ・ まず自助、次に共助を促す
だれが（だれのために） (Who)	(誰が誰の為にどの立場でどう行動するのか)	・ 担当課は福祉推進課 ・ ケアマネ等が、 ・ 対象者自らの避難行動の為に
なにを（目指す） (What)	(目指すべきビジョン、当面のターゲットは)	・ 避難行動要支援者であっても自ら ・ 避難行動を起こす意識を持ち ・ あらゆる手段で早めの避難をする
いつ (When)	(始期と終期は、いつまでに成果を出すのか)	・ 令和元年から・・・ ・ ルマ制は令和6年までの2年間 ・ ケアマネ等の訪問時に
どこで (Where)	(モデル地域から横展開か、一斉開始か)	・ 市内全地域一斉に ・ 取り組める事業所から ・ 当初は取り組める対象者から
どのように (How)	(具体的方法手段は、何を基準に評価するか)	・ 標準化された制度に従って ・ ケアマネ等事業所へ出来高制委託 ・ ノルマ制で委託
どのくらい (How many)	(現実的な成果の見込みはどれくらいあるか)	・ 当初は1年間で500人を目標 ・ ルマ制で2年間で300人を目標 ・ その他の事業所は、出来高制
いくらで (How much)	(費用対効果をどう測り、予算を確保するか)	・ 1件（単価）4,200円 ・ ルマ制は、10,000円 ・ 加算、更新、情報提供のみもあり

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

これから立案しようとする制度を分析する【バーダックの政策分析のステップで整理】

	あなたの市町村では	当市の場合
①問題を定義する	(問題は定量評価可能か、漏れ重複(MICE)はないか)	・甚大な被害のハザードの特性の為 ・共助・公助はすぐには来ないから ・まず自助、次に共助を促す ・避難行動要支援者であっても自ら ・避難できるように個別に周知し ・意識を高め、早めの避難をする
②証拠を集める	(素早く根拠を明確化、ベストプラクティスを調べる)	・モデル事業を実施 ・その成果を検証 ・(台風19号の体験から検証する)
③政策オプションを組み立てる	(複数の政策をリスト化、比較し、絞り込む)	・当初は、専門職員の(雇用)配置 ・地域のマンパワーによる作成の可能性 ・最後に、福祉専門職の協力
④評価基準を選ぶ	(活動と成果の指標、政治的受容性、安定性)	・対象者の母集団の確定 ・事業所との契約数 ・作成実施事業所数、作成数
⑤成果を予測する	(アウトカムをどう評価するか、不確実性への対応)	・作成後のアンケート、災害時での検証 ・(台風19号の体験から検証する) ・1年間の作成目標を500件とする
⑥トレードオフに立ち向かう	(トレードオフがあれば、価値基準を明確化し解消)	・ケアマネ等の負担感の解消 ・ケアマネ等への労務への報酬 ・ケアマネ等の価値意識への訴え
⑦決断！	(施策の決定者のつもりで判断)	・まず、最小限の条件でやってみる ・残された課題は、実施後改善
⑧ストーリーを語る	(明確に単純化された内容で伝えられるか)	・モデル事業の横展開は困難と判断 ・「広く・早く・大きく」一斉開始

40

5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業

実施までの具体的作業を明確化しマネジメントする【WBS（ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャ）で整理】

WBS（大項目）	あなたの市町村では	当市の場合
リスク（ハザード）		・ハザードの甚大さの特異性に注目
対象者の範囲		・在宅サービス利用者約4,600人とする
作成方法（作成者）		・福祉専門職へ委託、出来高制（+ノルマ制）
制度の標準化		・ケアマネ等の負担を軽減し、簡易化
要綱・手順・マニュアル		・要綱・マニュアルを作成し、FAQを提示
作成の委託料額		・1件4,200円（ノルマ制は10,000円）
契約方法		・出来高制（+ノルマ制）複数単価契約
委託料の支払い方法		・検収、完成届、請求に基づき振込
事業の予算・財源		・単価×計画数＝委託料、一般財源
契約・支払の事務		・事務職、専門職（他業務との兼務）
計画の管理方法		・システムに簡易入力と画像で保存
計画の活用方法		・主に、本人、家族、事業所が活用
研修・説明会の実施		・研修会と説明会は共に年1回実施
作成時の関係者会議		・任意としている。R4から加算あり
事業の継続性		・ある程度長期継続の制度化を目指す
広報・周知の方法		・4年目で初めて対象者に広報紙で周知

【本日のコンテンツ】

【第1部】

1. はじめに（令和元年度台風19号の到来時の体験から）
2. 古河市の個別避難計画作成の5年間の取組みの例と実績
3. 「避難」の実効性を高めるための新たな取組み

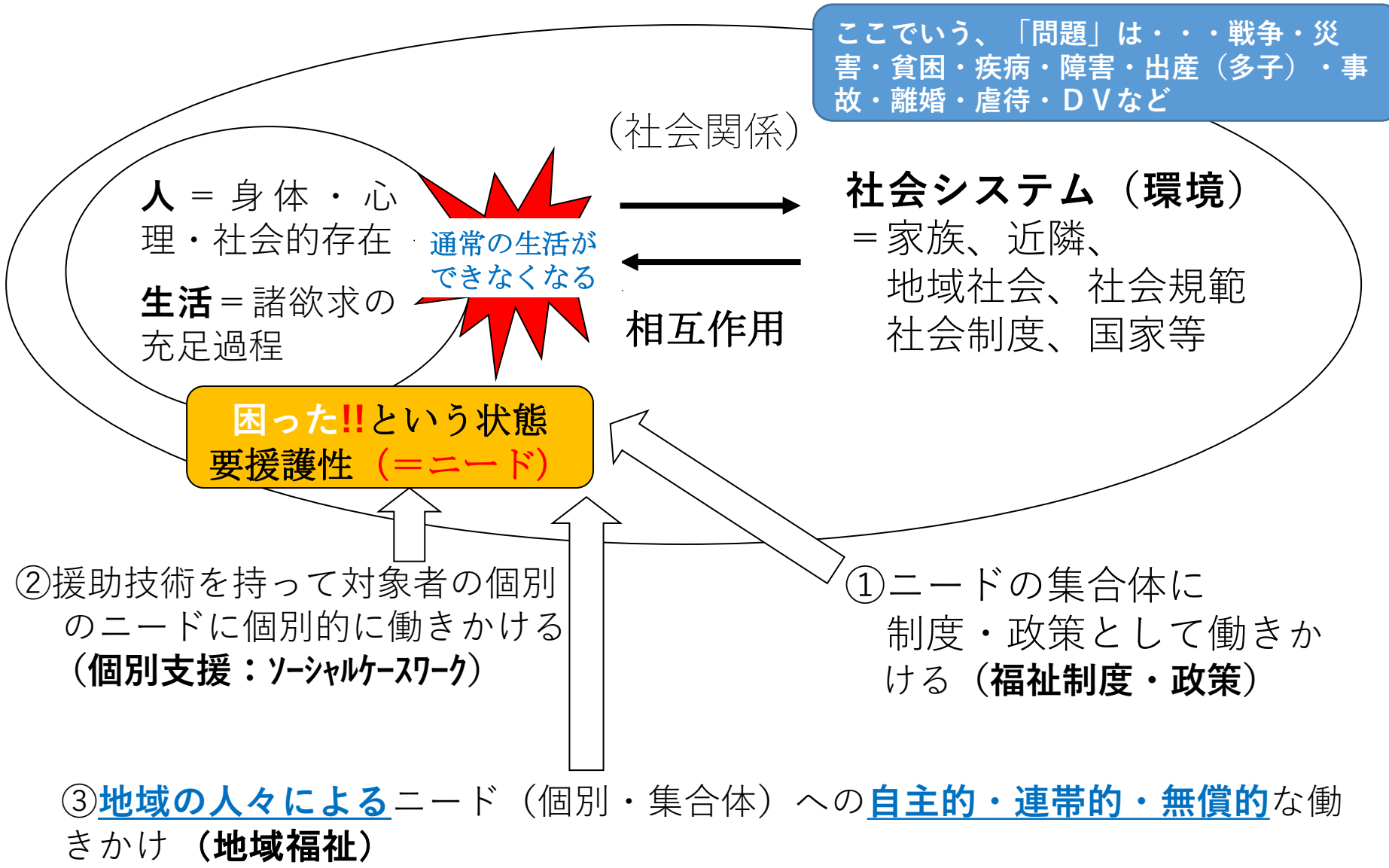
【第2部】

4. この政策テーマにおいて地方自治体が実施すべきこと
5. 個別避難計画の作成に向けて必要となる地方自治体の作業
6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組が
なかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について
7. おわりに（現場からの政府への政策提言と困ったときの一言）

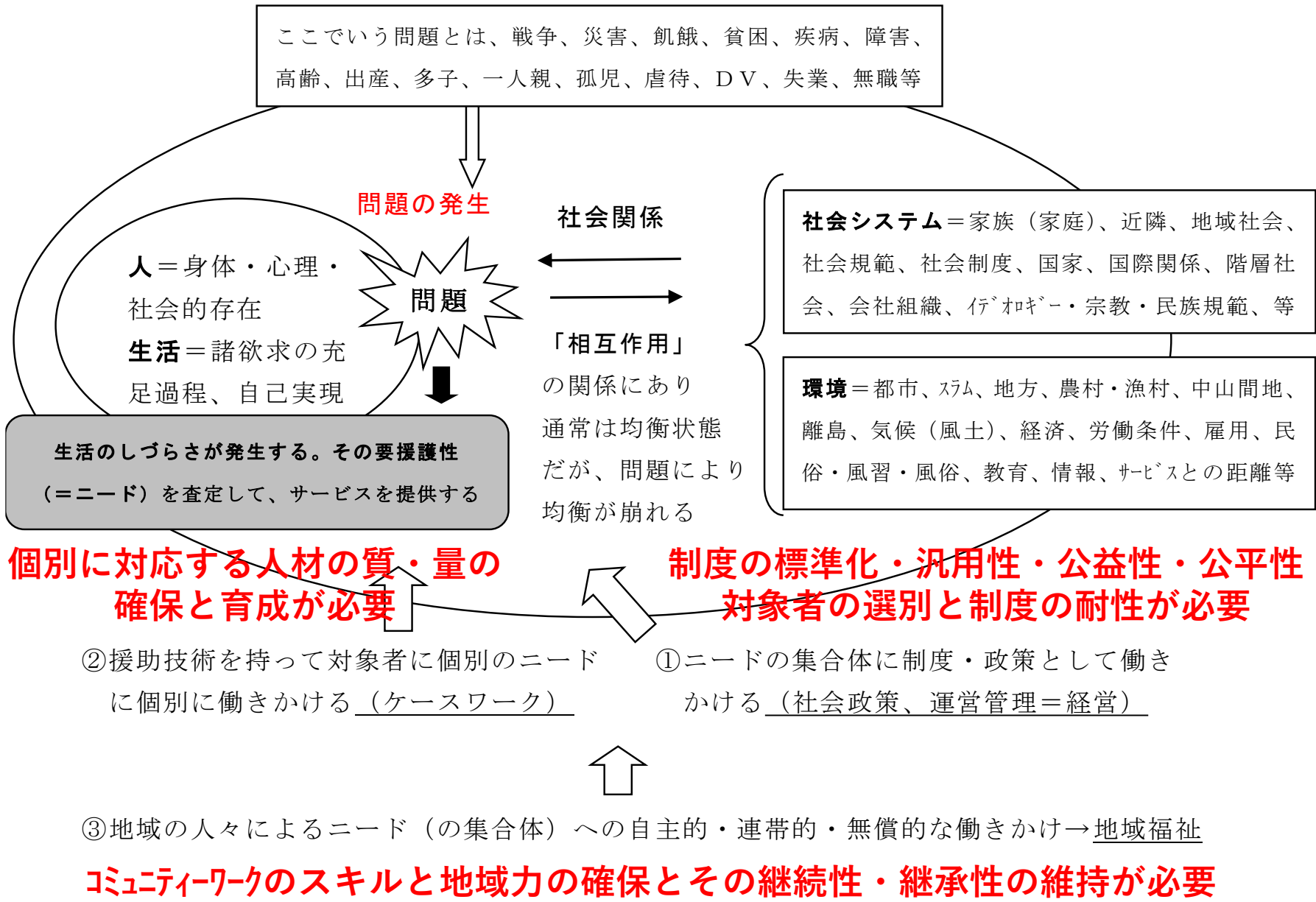
【問題提起】ピアサポート時に地方自治体が抱えていた実際の課題の例

- ・福祉部門と防災部門の連携が図れておらず、個別避難計画作成の方針が決まらない。
- ・市職員が、福祉専門職等の協力を得て、個別避難計画作成を作成する方向で検討しているものの、考えなければならないことが多く、次の一步が踏み出せていない。
- ・福祉専門職等の協力を得るための準備として、どのようにして地域支援者や福祉専門職等に個別避難計画の必要性を理解してもらうかがわからない。
- ・計画の作成や災害時の対象者の被災に関して、ケアマネジャー等の理解・意識が低く、ほとんど市の担当者任せである。
- ・市職員が、ケアマネジャー等の協力を得て、個別避難計画作成を作成しているものの、作成数がこれまでに十数件と伸びない。
- ・避難行動要支援者の受け入れ先となる福祉避難所が必要なだけ確保できない。受け入れ人数がわずかで圧倒的に少ない。
- ・現実的、实际的に、どのような人が、福祉避難所を利用するのか？ 福祉避難所とはどのような場所か？のイメージができない。
- ・個別避難計画を作成する最優先者を、医療的ケアが必要な最重度の人を対象としたが、どこから手を付けて良いかわからない。
- ・個別避難計画を作成する対象者を、介護や障がいの程度が最重度の者から優先したため、避難先、支援者、移送の資源の候補や具体的方法が見つからず、計画書を完成させることができない。
- ・避難行動要支援者が避難を開始するタイミングと、発災前の緊迫時、発災後の地域や行政機関の状況、共助、公助の限界のイメージアップができていない。
- ・県内の自治体の個別避難計画の実効性を高めるため避難訓練を促すが実施されない。 43

「ソーシャルワーク実践の枠組み」から考えてみると



6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について



【取り組みがなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理】

【①推進体制（担当部署が定まらない）】

- 政策主題は、防災部局の課題でも福祉部局の課題でもあるが、どちらがより優先か。
- どちらかがある程度の主導権を発揮しないとスタートラインに立てない。
- 協働・連携の関係はわかるが、事業の責任の所在は、明確にする必要がある。
- しかし、地方自治体にはそれを決めることを難しくする構造がある。（縦割組織）
- そもそも、複数の部署が連携・協働するという取り組みに行政職員は慣れていない。
- 組織内部の力関係により部署が決まると、担当者は「押し付けられ」に感じる。
- コト禍で、福祉部門では、国の生活困窮者自立支援金、臨時特例給付金の事務で疲弊。
- 防災部局と福祉部局の間で災害発災時の実際の状況のイメージアップが共にできていない。

【②制度設計（制度化しにくい）】

- リスクや困難性の発生確率が、他の福祉・社会保障と比較して、地域毎に全く違う。
- その前提において、標準性、汎用性、公平性が求められる行政では制度化が難しい。
- 個別支援なら人材確保、制度政策なら汎用・標準化、地域福祉ならネットワークが必要。
- それらの整理が曖昧、どの支援チャンネルを中心に制度設計するかは自治体まかせ。
- （別スライドの介護保険のケアプラン作成との比較を参照）
- 制約条件も資源も地域ごとに違い、他の地域の取り組みをそのまま導入できない。
- そもそも、自治体毎に、地域課題に基づいた施策を一から作ることに慣れていない。
- 頭で考える構想と、現場レベルで実感している実情の差を埋めていくのが難しい。

【③説明責任（ステークホルダの理解が得られにくい）】

- ・対象者に、自治体の判断で優先順位をつける、対象者を絞り込むということへの違和感。
- ・優先度の差は、有事の際の支援のマンパワーの確保力の差と考えられるが、測り難い。
- ・対象から外れた、残りの対象者は5年後に作成します、とは対象者に説明しづらい。
- ・概ね5年間で100%の計画作成を、ゴールとして設定することへの疑問。
- ・対象者は、毎年、新たに発生する。5年後に、対象者がなくなり終了するわけではない。
- ・これらを市民、首長、地方議会議員、福祉専門職等のステークホルダには説明し難い。
- ・政治家は、100%の個別避難計画の作成を目指すように言い、数量・成果を問題視する。
- ・計画したが支援ができなかったら、対象者は誰かに責任は問うのではないか。保障問題。
- ・地区や対象者を絞り込む場合、制度を市民にどのように周知すればよいのか。

【④基盤（地域共生社会の形成の基盤が脆弱である）】

- ・互いに支え・支えられる関係である地域共生社会は、行政サービスの充実の裏で脆弱化。
- ・脆弱化している支え合いの基盤で、地域力に期待する取り組みが機能するかという疑問。
- ・都市部のリベラルな思想が進むホワイトカラー層には、この仕組みが響かない。
- ・都市部の集合住宅において、隣近所の住人に自分の支援を申し出ることにはできるか。
- ・他国のように、自分の身は自分で守るという、強い「自己責任」観の文化がない。
- ・その為、行政への依存度の高い市民層は、公的な支援の享受を期待する。
- ・市町村に実施が義務化されている生活支援体制整備事業でさえ6年を経ても普及困難。
- ・避難所の施設に限りあり。医療・福祉施設（人員）自体も被災、その体制で受入困難。

【⑤人的資源（計画の作成者、支援者が定まらない）】

- ・ 作成者を誰にするか。（本人、家族、近隣住民、地域自治組織、自治防災組織、消防団員、民生委員、自治体職員、福祉専門職の内から、誰をどう選択するのか。）
- ・ 地域住民側は、責任が重く、専門的知識もないので、とても作成・支援できないと。
- ・ 地域自治組織、民生委員は避難行動要支援者名簿を預かることさえ拒む事例がある。
- ・ 「個別支援」の方法を軸に制度化するならば、内外に相当数の人材確保と養成が必須。
- ・ 福祉事業所の専門職等に依頼するにしても、専門職は事業所に雇用されている。
- ・ 福祉事業所の管理者は、従業員が本来業務の他に別業務に従事することを認めるか。
- ・ 行政所属の専門職が担う考えもあるが、できれば費用対効果から直営は避けたい。
- ・ 作成者が決まっても、地域で支援してくれる支援者が見つからないことが多い。
- ・ 介護、防災の知識の他、地域支援者等のコーディネートや、支援体制構築のスキルが必要。

【⑥政策立案、運営体制（内的人材の問題）】

- ・ 地方自治体職員は、国県からの補助事業等、要綱が示される事業運営に慣れすぎた。
- ・ 政策立案やマネジメント力が高く、制度設計に慣れた職員・人材が担当部署にいない。
- ・ 市町村においては、頻繁に人事異動が行われ、異動の周期、タイミングが影響する。
- ・ 行政所属の専門職が作成する場合、その職員が異動した後でも、事業は継続するか。
- ・ 初期の担当者の熱意と、後任の職員の意欲に温度差があると事業の継続性が弱まる。培ってきた技量やノウハウは次の担当が引き継ぐ際に一旦ゼロに戻ってしまう。
- ・ 人が変わると取組方針、進め方、考えが変わり、これまでの議論がスタートに戻る。
- ・ モデル地区から始めても、当初から全地区での実施可能なスキームがないと横展開は困難。

【⑦経費・費用（費用対効果を図りづらい）】

- 個別避難計画の作成にかかる経費の全体の額は妥当か、またそれをどう評価するか。
- 内閣府が示す 1 件作成7,000円程度の額の根拠は。普通交付税の算定で歳入額は…。
- 行政内部に担当者を指名する、あるいは会計年度任用職員を雇用すると経費は…。
- 1 名の専属の作成者の配属（雇用）で、年間何名分の個別避難計画の作成が可能か。
- 経費に対し、労務・時間(プロセス)、作成数(アウトプット)、目的達成(アウトカム)は、妥当か。
- 経費と制度設計の比較検討は、財政当局、内外のステークホルダーが納得するものであるか。
- 個別避難計画作成の人材育成にかかる経費はどこが負担し、いつまでそれが必要か。

【⑧その他（実現性・ニーズ・管理・価値の問題）】

- 助けの求めに対しすぐに駆けつけられない状況下での、理想と実現可能性への疑問。
- 特に、医療的ケア児・者、透析患者への対応、避難先に関しては、解決策が超高難度。
- 計画の作成数を増やすことを求めるのか、1 つ 1 つの実現性の高い質を求めるのか。
- 制度化できる部分は限定的、個別性の高い部分は技術や価値に依存し制度化しにくい。
- 災害時ニーズ（困り事）は、普段から触れて（感じて）いないため、対象者の意識が薄い。
- 現に、災害に遭っていない要支援者は「困っていない」。危機意識の喚起がまず必要。
- 知事、首長、地方議員、市民が求める高い要求に対し、担当職員のプレッシャーが大きい。
- 計画をいつ、誰が、どの場面で、何を目的として活用し、行政側はどう管理するのか。
- 災害が甚大であることをアピールするほど、自治体の魅力度を下げるという考え方。
- 「だれ一人取り残さない」のか「ある程度の被害を受け入れる」のか、の価値意識。

6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について

【ケアプラン作成との比較①】

	介護保険制度のケアプラン	個別避難計画
制度設計	全国一律（標準化）	ガイドラインを基に地方自治体の実情に応じて任意で決定
作成者	居宅介護支援専門員 （ケアマネジャー）※資格化、養成	行政職員、自治組織、民生委員、福祉専門職、他、自治体の方針で決定
リスクの発生	全国で一定の割合で要支援・要介護者が発生する	全国でハザードの状況、程度、発生率が大きく違う
作成の報酬	介護報酬額は全国で一定額（加算有）	1件7,000円程度という標準が示されているが定額ではない。
財源	保険料、国・県・市町村	市町村の一般財源 （国の普通交付税措置有）
支払事務	国保連	市区町村
主たる部署	多くは福祉部局、高齢介護分野	防災部局？福祉部局？

6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について

【ケアプラン作成との比較②】

	介護保険制度のケアプラン	個別避難計画
対象者 ニーズの発生	本人・家族等の介護者側からの求めによる	行政側で優先度の高い者を任意で選定し対象者とする
対象者数	地域の認定率により、毎年一定の対象者が発生する	ハザード、避難行動要支援者の様相により、対象者の範囲は行政が任意で決められる。
必須・任意	介護サービスを利用するためには必須	個別避難計画の作成は努力義務
契約・同意	本人・家族との契約による	作成者が本人・家族に同意を求める
作成者の責任	ケアプランの内容に関し、法に基づく専門職としての責任あり	計画内容に法的な責任を求めない
作成数	ケアマネジャー1人につき作成数の上限基準有（35名程度）	市区町村が主体となり概ね5年程度で作成
研修の参加	資格に付随する研修は必須	市区町村、作成者の判断

6. 地方自治体において、個別避難計画の作成の取組がなかなか進まない理由（解決すべき課題）の整理について

【ケアプラン作成との比較③】

	介護保険制度のケアプラン	個別避難計画
関係者の会議	サービス担当者会議は必須	支援のために関係者による協議の場の設定が望ましい
内容確認の頻度	毎月1回訪問して確認	とくに定めなし、内容を更新するしくみは必要
計画の実施	ケアマネと事業所がサービス調整・利用管理	作成に関与した者が災害時に計画に基づいて行動
計画の必要性	毎月のサービス利用料の額の確定のために必須	対象者が災害時に避難できるように本人・家族・支援者が確認しておくために必要
提供されるサービス	一部自己負担のある介護サービス（制度化された公的支援）	無償の共助を中心とした支援（実際に提供されなくても法的な責任は無い）

7. おわりに（現場からの政府への政策提言）

【現場からの政府への政策提言】

- 居宅介護専門員、相談支援専門員の介護報酬の付与の制度に、「個別避難計画作成加算」の創設してはいかがか。
- また、居宅介護専門員、相談支援専門員の職務として、台風、線状降水帯、大雨等の災害接近時に、気象情報、避難の備え、避難情報の利用者への個別の情報提供を（努力）義務化してはいかがか。
- そのためには、できる限り、全国で標準化された制度で実証実験を行ってはいかがか。
- 報酬付与のために、研修カリキュラムを定め、受講を必須とし、認定制度を創設してはいかがか。
- 少なくとも、その前段として、サービス担当者会議に災害時の対象者支援の連携体制の確保、確認を（努力）義務化してはいかがか。
（次期改定時を目途に、是非とも検討を加速化していただきたい）。
- 費用の支払い請求は国保連へ、1号保険料を財源とすることを検討してはいかがか。

7. おわりに（困ったときの一言）

【もし、あなたの自治体の担当者が行き詰って、困っていたら】

- まず、さまざまな協議の場で、理想と現実の差を実感すること。
- その限られた資源と制約の中で可能性を探り、素早く、行動に移す。
- 始めからハイレベルのベストプラクティスを真似ない、追求しない。
- 成功例よりも、失敗例とその改善策に学ぶ。また、研究者よりも自治体職員の体験談を聴く。
- 担当者が退いても、後任者が後を引き継げるか、を良く検討する。

7. おわりに（困ったときの一言）

【もし、あなたの自治体の担当者が行き詰って、困っていたら】

- 疑問点や課題を丁寧に（素早く）議論し、対策（案）を組み立てる。
- 今、解決できないことは、一旦課題を先送りする、一旦妥協する。
- 解決すべき問題の定義の仕方が「違う」と感じたら、再定義する。
- 「素晴らしい」案を思いついても。良ければ誰かが先にやっている。
（好事例は少ない、うまくいかない方法を続けない、すぐ変える）
- 価値論、精神論でなく、政策分析理論を使い、マネジメント力を発揮する。

ご清聴いただきありがとうございました。



【古河市の担当部署】

古河市役所 福祉部 福祉推進課

〒306 - 0221 茨城県古河市駒羽根1501番地

（古河市総和福祉センター「健康の駅」内）

電話0280-92-5771（代表）

ファクス0280-92-7564

fukushi.soumu@city.ibaraki-koga.lg.jp