

被災者支援体制の強化特別委員会 報告

議長のお許しをいただきましたので、当被災者支援体制の強化特別委員会の調査目的を「被災者の命を守るための支援のあり方について」と定め、調査研究してまいりました内容について、ご報告申し上げます。

令和6年能登半島地震では、多くの集落が孤立し、特に高齢者や障がい者などの要配慮者が、避難所に避難することができない状況となり、支援が届きにくい事例が多発しました。また、避難生活が長期化する中で、災害関連死が多く発生したことも、大きな課題として浮き彫りになりました。

半田市では、75歳以上の独居高齢者は5千人超、避難行動要支援者に登録されている方は、令和7年4月1日現在2,867人になり、南海トラフ地震が発生した際には、多くの方に災害関連死のリスクが発生することが予想されます。

こういった状況がある中、より多くの市民の命を守るために、個別避難計画の実効性の強化、要配慮者の支援体制の強化、避難所外避難者への情報提供とニーズ把握手法の検討、避難者名簿のデジタル化、災害ケースマネジメントの導入など、様々な方法で、支援体制を強化していく必要があると考えています。

そこで当委員会では、被災者の命を守るための支援のあり方について、先進的な取り組みを行っている、神戸市、尼崎市、別府市、岡崎市について調査を行いました。また、DXを活用した避難所受付、避難所外避難者の位置情報や支援ニーズを把握する方法及び避難者名簿管理の仕組みを学ぶために、株式会社BotExpress

(ポットエクスプレス) によるオンライン勉強会を開催しましたので、その内容を報告いたします。

始めに、神戸市について申し上げます。

阪神・淡路大震災では、自力で脱出できなかった方の約8割が家族や近隣住民によって救出され、公助の限界と共助の必要性が浮き彫りになり、東日本大震災の犠牲者数は高齢者が全体の約6割、障がい者の死亡率は住民全体の死亡率の約2倍となり、要援護者情報の事前把握が課題となりました。これらを教訓に、「市民が力を合わせて災害時要援護者を支援する」という理念のもと、日ごろの見守りや支え合いを基にした地域での取組みを進めていくことを目的として、平成25年(2013年)に「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」を制定しました。この条例では、要援護者への市の基本的責務、支援団体・事業者・要援護者の役割、要援護者情報を地域に提供する際の手続き、福祉避難所等における要援護者の避難生活への配慮等を明確にしていました。

また、平成31年(2019年)2月には、災害時要援護者支援に関する様々な課題について検討するため、市と社会福祉協議会、大学教授、各種団体代表者(障がい者、医師会、民生委員、老人福祉施設等)を委員とした「神戸市における災害時要援護者のあり方検討会」を設置しました。令和2年(2020年)1月まで、7回にわたり協議を重ね、令和2年(2020年)2月に「災害時における要援護者支援方針」を策定し、要援護者支援に関する課題と対応を明確にしていました。

令和7年(2025年)からは、今後発生が懸念される南海トラフ地震

等に備えて、「神戸市における災害時要援護者のあり方検討会」での協議を継続されています。

また、共助の取組みとして、防災福祉コミュニティ、自治会、地域民生委員・児童委員協議会、地域自立支援協議会、消防団等の要援護者支援団体は、市に支援活動を行うための申請をし、個人情報の取り扱いについての協定書を締結することで、要援護者の情報提供を受けることができます。これにより、平常時から要援護者の情報を活用し、所在把握、日常の声掛け、防災訓練参加の働きかけ等ができます。こうした地域での要援護者の支援活動を推進するため、立ち上げ時の地域へのアドバイザー派遣、要援護者支援活動についての勉強会や具体的な避難計画の作成等に取り組む地域への専門家派遣などを行っていました。

加えて、災害時に福祉避難所を市の要請に応じて即時に開設してもらうことを目的に、民間の福祉施設等が平常時から福祉避難所の開設や要援護者の受入等の訓練、災害時に必要な食料や資材の備蓄に取り組んでもらえるように、初回は10万円、2回目以降は2年に1度、5万5,000円の助成が受けられる「福祉避難所開設訓練・助成制度」を設けていました。

今後は、避難所受付システムの導入を検討しており、実証実験では、1人当たりの受付時間が約80%減少し、避難者情報のデータベース化の作業も省略でき、有効性を確認できたとのことでした。

次に、尼崎市について申し上げます。

尼崎市では、災害が発生したときに援護を必要とする方に対して、

行政等と地域が連携して迅速かつ的確に避難支援活動等を行うことを目的として、「災害時要援護者支援連絡会」を設置していました。委員は行政だけでなく「地域の団体」「当事者団体」「事業者」「公的機関」など多様な主体で構成されており、災害時の要配慮者への支援体制等について意見交換及び検討を継続的に実施しているとのことでした。また、避難行動要支援者名簿を活用した、支援体制づくりを進めていくための指針として「尼崎市避難行動要支援者避難支援指針」を策定していました。指針は、災害時に支援を行う方向けの「避難支援等関係者編」、支援を必要とする方向けの「要配慮者（災害時要援護者）編」の2種類を冊子として製作していました。市ホームページにも掲載しており、普段からの備え、そして地域での取組み等において活用できるようになっていました。

さらに、将来の地域防災の担い手育成や地域の防災活動の活性化に向け、高校生や大学生が地域防災に取り組む地域団体との協働の取組みを推進していました。

取組みの一例として、関西国際大学の学生は、普段から地域住民主体の「高齢者等見守り安心事業」に参画し、高齢者等との交流等を通じた見守り活動に取り組んでいます。こうした活動に加え、令和5年（2023年）には、避難支援等関係者や当事者、市民に避難行動要支援者名簿や個別避難計画をわかりやすく伝えるために、啓発パンフレットを作成しました。パンフレットを作成するにあたり、関西国際大学の学生は、市の避難行動要支援者の状況や避難支援の取組み、防災につながる居場所づくりの地域団体との意見交換を行いました。また、学習内容やインタビューによる気づきを共有するためのグループワークの実施など、7回にわたり避難行動要支援者の避

難支援についての学習を行い、身体障害者連盟福祉協会、手をつなぐ育成会などの当事者へのインタビューも行っていました。こうした高校生、大学生等への福祉教育の推進には、最大30万円の補助金制度が設けられていました。

次に、株式会社BotExpressについて申し上げます。

株式会社BotExpressからは、自治体が運用するLINE公式アカウント上に構築する「スマホ市役所」というプラットフォームについて紹介をしていただきました。

「スマホ市役所」では、マイナンバーを活用したQRコード生成により、自分のスマホで家族も含めた避難者の事前登録が可能で、避難所の読み取り機の設置は不要、公用スマホや職員のスマホでも読み取りができます。岩手県での取組みでは、避難所運営の職員負担は93%削減され、避難所受付にかかる時間は15分の1に短縮されたとのことでした。

また、在宅避難や車中泊などの「避難所外避難者」の位置情報や支援ニーズの把握ができ、高齢者や障がい者、妊産婦などの「災害時要援護者」の属性の把握も可能です。たとえば、毎日朝8時に、昨日時点での妊産婦の情報を保健師に送ることができ、保健師から妊産婦に情報発信することも可能とのことでした。

避難者名簿情報は、クラウドに集約され、関係部署等がリアルタイムで把握でき、ダッシュボード機能でグラフやマップと名簿を表示し、全体を俯瞰して見るができるため、災害対策本部における福祉、医療、物資支援の優先順位の意思決定を速やかに判断できるとのことでした。

この「スマホ市役所」は、防災に特化したシステムではなく、給付金の手続き、証明書の請求、施設予約、まちの不具合報告など、市のあらゆる窓口業務をスマホから可能にする機能があるため、平常時からシステムの操作に親しみを持つことができる点は、有事に使う際にも、大きなメリットであると感じました。

次に岡崎市について申し上げます。

岡崎市では、一人ひとりの被災状況や生活課題を丁寧に把握し、「保健・福祉」、「住宅再建」、「相談」、「雇用・就労」などの専門機関と連携しながら伴走型での支援を行っていました。また、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする体制を構築することを目的として、「災害ケースマネジメント推進会議」を設置し、年間2回、会議を開催していました。推進会議の委員は、大阪公立大学大学院 ^{すがのたく}菅野拓准教授をはじめ、日本弁護士連合会、愛知県司法書士会、愛知県弁護士会、認定NPO法人レスキューストックヤード、名城大学、愛知医科大学、愛知県社会保険労務士会、名古屋大学、岡崎市社会福祉協議会で構成されていました。平常時は、災害ケースマネジメントの体制整備、人材育成などを行い、災害時には、地域ささえあいセンターとなり、災害ケースマネジメントを実施する機関となるとのことでした。

これまでに、「保健・福祉」、「住宅再建」、「相談」、「雇用・就労」など、災害ケースマネジメントを実施する相手方19団体と協定を締結し、多機関協働の体制を構築していました。

この災害ケースマネジメントの取組みには、平常時から行っている重層的支援体制整備事業のスキームを活用し、災害時の個別支援

につながる仕組みを構築しているとのことでした。

また、福祉避難所については市内の福祉施設等と「福祉避難所の使用に関する協定」を締結し、災害時に避難所として開設させてもらう仕組みを整えているとのことでした。

さらに、「誰一人取り残さない」ことを市民と共有するワークショップを通じて、支援が行政任せになりすぎないように、地域全体の理解と協力を醸成しているとのことでした。

最後に別府市について申し上げます。

別府市では、障がい当事者と家族、弁護士、大学教授、行政関係者、福祉関係者等の市民の集まりとして、平成14年（2002年）に設立された、福祉フォーラム in 別府・速見実行委員会と協働で「別府市 インクルーシブ防災」に取り組んでいました。福祉フォーラム in 別府・速見実行委員会は、平成19年（2007年）に市内で起きたマンション火災で障がいのある女性が亡くなったことや群発地震により多くの障がいのある方からの不安の声を受け、防災の問題に取り組み始めました。その後、平成26年（2014年）4月施行の「別府市障がいのある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」に防災に関する合理的配慮が明記されたことを契機に発足した、「別府市インクルーシブ防災業務検討委員会」の委員となり、盲導犬ユーザーや車いすユーザーといった当事者も協議に参画し、「災害時ケアプラン（別府モデル）」を策定していました。

別府モデルは、まず、ケアマネジャーや相談支援専門員が、当事者が住んでいる地域の洪水・津波・土砂災害等の危険度を、ハザードマップ等を用いて確認し、平時ならびに災害時に利用可能な社会

資源を確認するとともに、当事者の防災リテラシーの現状と課題を当事者と共有します。次に、地域力アセスメントとして、当事者・地域の支援者による個々のケースの方針会議を行い、プラン作成、プランの確認と個人情報共有の同意をセットで行います。最後にインクルーシブ防災訓練での災害時ケアプランの検証を行い、必要であれば改善を行うことで、避難行動要支援者名簿の実効性を強化していました。

別府モデルにより、福祉専門職や自治会、行政が連携し、障がい者1人ひとりの特性に応じた計画を作成し、支援につなげているとのことでした。障がい者が組織する団体が中心となり、防災研修会や避難訓練を主催し、地域住民とともに安全な避難方法を検証している点も先進的な取り組みであると感じました。

以上、視察での結果を踏まえ、委員からは次のような意見がありました。

まず、災害時のICT活用について

1. 避難所受付や避難者名簿管理にICTを活用することは、市民や職員の負担を大幅に削減でき、迅速な情報共有ができるため、速やかに導入するべきである。
1. 避難所外避難者の情報を把握できるのは、画期的である。
1. デジタル利用が苦手な人や端末トラブルに備え、従来のアナログ手法との併用体制や訓練が必要である。

次に、情報共有について

1. 行政と地域団体・当事者・民間事業者などが定期的に対話し、支援体制や課題を共有できる協議体を設立・定期開催し、共助の体制の強化する必要がある。

次に、避難行動要支援者名簿の実効性の強化について

1. 個別避難計画は段階的に作成を進め、福祉専門職や地域組織と協働して、現場負担を抑えつつ実効性を高める必要がある。
1. 要支援者名簿や個別避難計画については、作成件数だけでなく、実際に誰が使うのか、災害時にどの段階で活用するのか、訓練で使われているかといった実効性を問うことも必要である。

次に、地域主体の支援力の向上について

1. 福祉避難所については、開設基準や開設準備の手順を明確化し、災害時に施設側が迅速に立ち上げられる体制を整える必要がある。
1. 高校生・大学生を巻き込んだ活動は将来的な担い手の確保に有効である。
1. 本市には高校も大学もあるため、学校との連携をとって、防災訓練や地域の訪問活動などに巻き込んでいくことができるのではないかと。

次に、福祉避難所の整備と実効性の強化について

1. 開設基準や開設準備の手順を明確化し、災害時に施設側が迅速に立ち上げられる体制を整える必要がある。

1. 福祉避難所を必要とする方の安心のため、介護事業所との連携を強化する必要がある。

次に、災害ケースマネジメントの導入について

1. 防災、住宅、保健、子育て、地域福祉など、複数の部課が関与する取組みであるため、平時から横断的に情報共有や協議を行う経験を蓄積しておかなければ、災害時に即座に機能する体制を構築することは困難であると考えます。

以上が視察を終えた後に各委員から出された主な意見でありました。

その後、委員会で議論を経て、以下の通り提言いたします。

- 1つ DX（デジタル技術）を活用した避難所受付及び避難者名簿管理の仕組みを整備し、避難所外避難者を含めたすべての避難者の安否及び支援ニーズを迅速に把握し、庁内及び関係機関において情報共有できる体制を構築すること。
- 1つ 地域福祉計画推進コア会議の防災会議、障がい者自立支援協議会、半田市在宅ケア推進地域連絡協議会、ふくしまるごと会議等の既存の枠組みを活用し、行政、地域団体、当事者、医療関係者、民間事業者等が災害時要援護者の支援体制及び課題を平時から共有・協議するための対話の場を整備し、定期的に協議を行うこと。好事例は横展開して市内全域に広げること。

- 1つ 半田市避難行動要支援者支援指針を作成し、広く市民に周知することで、市民の自助・共助の意識の向上を図ること。
また、自治区及び自主防災会等において当該指針を活用した防災訓練が実施されるよう、相談支援専門員や介護支援専門員からの声掛けによる当事者の参画を促進し、自治会長・民生児童委員等との顔合わせを行い、個別避難計画と避難行動要支援者名簿の実効性を検証すること。
- 1つ 地域の支援団体（自治区、自主防災会、民生・児童委員等）へのアドバイザー派遣及び福祉避難所を開設する民間事業者への防災訓練や備品購入に対する助成制度の創設等により、地域主体の支援力の向上を図ること。
- 1つ 市内の高校及び大学と連携し、防災教育や地域活動を通じて自助・共助の意識を高めるとともに、災害時に支援を担う人材の育成を推進し、持続可能な支援体制の構築を図ること。
- 1つ 福祉避難所の開設主体となり得る事業者及び指定避難所において福祉支援を担う訪問系介護事業所等との災害時協定の締結を推進し、福祉支援体制の強化を図ること。
- 1つ 災害ケースマネジメントの導入に向け、平時の重層的支援体制整備事業のスキームを活用して、災害時に個別支援へと拡張できる仕組みの構築について、ふくしまるごと会議等において検討を開始すること。

結びに、当特別委員会は、神戸市、尼崎市、別府市、岡崎市及び株式会社Bot Expressにおける先進的な取組みの視察及び調査を通じて得られた知見を踏まえ、大規模災害時には、避難所に避難した方のみならず、在宅避難者や車中泊避難者等を含めたすべての被災者の状況を迅速かつ的確に把握し、一人ひとりの状況に応じた継続的かつ切れ目のない支援を行う体制の整備が不可欠であるとの確信を得るに至りました。

南海トラフ巨大地震の発生が懸念される中、本市においても、すべての市民の命と健康、生活及び尊厳を守るため、被災者支援体制の強化は喫緊の課題であります。

本提言の実現が本市の防災・減災対策のさらなる前進につながるものと確信しております。

市長におかれましては、本提言の趣旨を十分にご理解いただき、必要な施策の着実な推進に取り組まれることを強く要望し、当特別委員会の報告といたします。