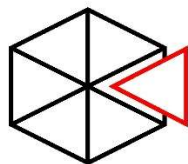


令和 6 年度清田区災害時助け合い活動意見交換会

報 告 書



一般社団法人 **Wellbe Design**

1. 研修会のねらい

清田区連合町内会、単位町内会、地区社協、福まちにおいて、日頃の見守り活動や災害時の要配慮者支援を行っている方に対し、災害時の実例などを学び、これまで蓄積された課題や対応事例を共有することで、日頃の見守り活動の延長として、災害時の要配慮者支援の取り組みを捉え、災害が起こる前に何ができるのかなどその備えを自発的に考えることをねらいとした。

2. 内容と展開

当法人では、②の事例紹介及び、③の意見交換におけるファシリテート及び質疑に対する回答を行った。

① 避難行動要支援者名簿を利用した避難支援の取組について

説明：清田区保健福祉課 課長 岡本俊幸 氏

② 災害時における要配慮者避難支援の事例紹介

説明：一般社団法人 Wellbe Design 理事長 篠原辰二

③ 意見交換

②の事例紹介では配布資料を用い、以下の内容について説明した。

- 1) 要配慮者と避難行動要支援者の違い
- 2) 避難支援とはどのような支援なのか
- 3) 風・水・土砂から危難を避けるタイミング及び浸水被害からの危難の避け方
- 4) 要配慮者避難支援の取組の手順
 - ① 町内会での検討
 - ② 名簿の入手と顔合わせ
 - ③ 支援方法の話し合い＝計画化（個別避難計画）
 - ④ 日常的ななかかわりあい
- 5) 地域活動や行事を活用した支援体制づくり
- 6) 札幌市の取組について

3. 意見交換における内容

参加者からの質疑に対し、Wellbe Design 理事長の篠原が以下の通り回答を行った。

【北野地区】

- 今まで市からの要請などの説明を聞くが、堅苦しく理解ができなかった。避難をするという部分で、自分や家族の身の安全を第一に考えてというが、要介護の方の支援はどうするのかと疑問に感じていたところがあった。特に、責任感の強い方だとわが身を守って要支援をしなければいけない人が、もし事故にあったときには、すごく責任を感じるのではないかと思っていた。今の説明を聞いてとてもよく理解ができた。あまり堅苦しく感じる必要はないという事だと思った。
- こういった説明を市の方から説明してもらえればみんなも納得するのではないかと思う。ぜひ、今日の場合だけではなく全体にこういった話をしていただければ、なお理解されるのではないかと思っている。市の方からも堅苦しい机上論ではなく、ソフトに現実味のある話をしてもらえると逆に皆さんが理解してもらえるのではないかと思う。頭を柔らかくして話してもらえたらと思う。

【Wellbe Design 篠原】

- 防災マップを見て北野地区を見ていたが、ほぼ黄色いところにある。ピンク色のところが避難行動をしっかりとした方がいい人のため、戸建てだと数えられるくらいの世帯になっている。
- 土砂災害警戒区域に入っている人たち（例：光圓寺の周辺、月寒への周辺、北野台中学校の周辺など）に対してどの様にしていくか優先的に考えていくとターゲットが絞られてくる。その町内会の方たちへのサポートができるのではないかな。

【清田中央地区】

- 研修会は十分に理解ができわかりやすかった。要配慮者支援は町内会を主体にするとなっているが、そもそも町内会でいうと、防災部長がやるべきか、厚生部長がやるべきか。
- さらに町内会ささえあい条例でいうと、防災活動について（防災資機材などの）点検などはあるが、要配慮者という文言は一つもない。あるのは学童の行き帰りの保護、高齢者の保護となっている。いつこの事業が町内会の主体になったのか。
- アンケートの中（行政資料地域における取り組み状況）には、31%の人が行っているとなっているが、組織立って行っているのはごくわずかなのではないかな。この数字は正しいのか。
- 町内会が要配慮者支援や、今後災害時の支え合いを行っていく必要があるという理念としては、絶対に大切なことのため、行っていかななくてはいけないと思っている。市あるいは行政が、町内会がこういったところに関わるという文言をしっかりと明確にしないと、主たる町内会の業務になってしまうと懸念を感じる。

【Wellbe Design 篠原】

- 30 数%が正しい数字なのかという事は、アンケート上は正しいと思われる。
- 地域全体の防災活動については、地区防災組織や自主防災組織があるところはそこが中心となっていくと思うが、避難行動の支援になると、対象者が福祉的な支援を必要とする人や、認知症で自宅で生活している人たちも含まれてくる。そうすると、普段から福祉活動を行っている皆さんの力添えをもらった方がスムーズなのではないかなと思う。
- 国は平成 25 年前までは、一般的な防災の施策として要配慮者の支援をしようとしており、自治体の防災部局が担っていた。災害救助法については平成 25 年厚生労働省から内閣府に所管が変更となっている。現在国では防災と福祉の連携の強化を目指しており、各自治体に対しても、防災部局と福祉部局が連携をしながら行うよう提示をしている。
- 町内会の私たちの活動についても、防災部と福祉部が連携して行っていかななくてはいけない。地域全体の防災力を上げるのは、防災部が行う。見守りや声掛けは福祉の方で行う等、役割分担が整理できればいいのかなと思う。

【北野地区】

- そもそも要配慮者支援の言葉が出てきたのは、国の施策として各市町村に下りてきたというが、実際に町内会の流れにどうしてなったのかわからない。
- 北野地区は、実施の濃い薄いはあるが、17 町内会全てが名簿をもらい実施している。アンケートの 31%（市のアンケート結果、すでに行っている 427 団体 31.6%）の後の 6 割以上は、市が調査をして、支援をして欲しいというところには支援が行

われているのか。実際に取り組んでいるところは支援体制を作っている。手を挙げた支援が必要なところにしっかりと連絡がいつているのか疑問に感じる。

【Wellbe Design 篠原】

- 札幌市内だけではなく、どこの自治体に行っても今のような質問がある。どうしてこの事業を町内会が主体として取り組む必要が出てきたのか、そもそも他のやっていないところは、救われない人がいるのかなど。元々の取り組みは2006年（平成18年）から始まっている。平成16年に風水害で230人の人が亡くなったという国難があった。どうして亡くなってしまったのか、検証したところ、高齢者や障がい者であることが分かり、その人たちは情報を受け取ることができなかったことが分かった。あるいは情報を受け取り、逃げようとした際に川で亡くなった人がほとんどであった。このため、情報を伝わりやすくしておくことで被害を少なくしようとする取り組みが始まった。
- 国は平成18年にガイドラインを作成し、情報を早く伝達するための仕組みづくりを各自治体をお願いをした。この頃は支援の対象を広く、高齢者や障がい者、妊産婦や外国人などの要配慮者として取り組んでいた。その後、東日本大震災が発生し、障がいのある方の被害率、死亡率が高かったことを受け、障がいの特性や逃げ遅れというところに着目。行政はそういった避難行動に支援を必要とする人たちの名簿で整理し、その名簿を自治会町内会などに提供しながら、被災を免れるようにしていこうという取り組みとして平成25年の法改正でスタートした。
- 札幌市は、平成20年からこの取り組みを行っており、昔のガイドラインの取り組みから丁寧に行っている。大きな流れの違い（災害時支えあいハンドブック23ページと13ページの比較）としては、ハンドブックの13ページは要配慮者支援、23ページの名簿取得の仕方は平成25年の法律が作られてからの流れになる。13ページは手上げ方式が記載されているが、これは昔のガイドラインに記載されていた取り組みの仕組みを参考にしたもの。23ページでは、「支援する人が札幌市へ名簿情報提供の申請を行う」というところからスタートしている。だが、現在の法律はそうではなく、既に名簿を自治体で作っているため、その方たちに名簿情報を公開してよいか市が確認を行い、同意が得られたものを、町内会などに渡すこととしている。町内会や支援をする人が支援するから名簿をくれという事から取り組みが始まるのではなく、名簿に掲載されている避難行動に支援が必要な本人が希望するのであれば外部にも名簿を提供することになっている。ただ、札幌市は2,000もの町内会があり、そこに一斉に情報を出したところで、できるところとできないところが出てきたり、いくら本人が支援を必要としてもいきなり自治会町内会が来ってしまうと、いろいろな問題が出てくるため、こういったやり方をしているのではないかと考えている。
- 現状においては齟齬ができてきている状態。札幌市における取り組みも法律ができたことで整理をしなければいけないタイミングには来ているのではないかと考えており、私も札幌市へ働きかけをしている。とは言え、すでに清田区でも取り組まれている町内会も多いため、その取り組みをうまく活用していきながら、取り組んでいないところに波及効果を与えていくようにしていくのも大事で、区内の取り組みをモデルにするとほかのところにも使ってもらえるのではないかと。既に実施しているところはもう一度見直しをしながら、

やりやすい方法を考え、そして区内、札幌市で広げていただければいいのかなと思っている。

【北野地区】

- 一番のネックは個人情報の問題。要配慮者の情報を持っているのは民生委員が持っている。民生委員には、個人情報保護法があり、なかなか情報提供ができない。北野地区では福祉推進委員が中心になっているが、個人情報のからみで連携ができていない町内会もある。人助けのため、個人情報云々よりも、助ける人が多い方が良いため、ネックになっている個人情報の部分を紐解いてほしい。町内会の役員もほとんどの人が高齢化しており、真っ先に逃げなければいけないような人が多い。民生委員や福まち、そういった人や北野地区ではケアマネも含めて情報交換ができないか検討している。それぞれのところで個人情報の壁があるが、災害時など特別な時に取り除いてもらうことができないのか。助けを求めている人を放っておく人はそんなにいないと思う。
- 要配慮者に対して支援者をつけるというのは、個人情報の問題で、責任感の強い人ほどならない方が多い。若い人ほど、なりたがらない。そういった組み合わせは本当に必要なのか、運用の仕方が難しいと思う。

【Wellbe Design 篠原】

- 個人情報については、避難行動に支援が必要な人たちを各自治体は名簿として持っており、本人の同意が得られていれば、自治会や民生委員に公開しますという流れになる。支援をする関係者の人たちは名簿を手にする事になっているが、法律で書かれている避難行動に避難が必要な方については、名前、生年月日、住所、電話番号、支援を必要とする理由くらいで、細かな身体状況やかかりつけ医、などは必要ないことになっている。また、介護度や障害等級についても記載は義務付けられていない。
- 札幌市のシートにはその内容の項目があるなど、シートの各項目を埋めようとすれば個人情報が満載になり、誰かに提供することをためらう状況になってしまう。町内会の加入者名簿くらいの情報であれば全然問題はないはずである。また、支援を必要とする理由は、ハザードマップ上支援を必要とする場所に住んでいるからという内容で十分なはず。自分たちでもっと簡素にしていける方法もある。
- 国が言っている一番簡単な個別避難計画については、町内会名簿くらいの量でいいと国は提示している。すべて埋めなくてよい。すべて埋めたら扱いにくい、扱いやすい情報だけを記載する方法がいいのではないかな。テクニックが必要かもしれないが、整理が必要となる。他、現在、国でも個人情報については、審議会を持とうとしている。

【清田中央地区】

- ハンドブック 23 ページの「名簿情報の申請から取得までの流れ」の中で、「③同意の確認」が一番だと思うが、先ほどの話の中では市で名簿が用意されているという話であった。同意の確認は済んでいるものなのか。現在、名簿の準備をしており、順番がよくわからないので教えてほしい。

【Wellbe Design 篠原】

- 現在札幌市では、23 ページの①~⑤の流れで行われていて、例えば町内会で名簿の取得をしますと申請した時、その町内会にお住いの名簿に登載され

ている方々に文書を送付し、個人情報の開示・第三者提供に同意をいただけますか？という文書が行く。

- 拒む方と提供を了承する方がおり、了承した方のみ町内会に提供する名簿に記載される形になる。区役所から提供される名簿の対象者は幅が広いため、実際に声掛けを行うと、そんな支援はいらないと、半分ぐらい断る方がいるかもしれない。私たちも手稲区で長く要配慮者避難支援の事業に関わらせていただいているが、6割くらい断られたという町内会もあった。
- 一方でなんだか分からないから同意をしないという人たちもいる。福まちで支援している人たちが名簿には載っていないこともあるため、漏れていないか、個別に声をかけると、区役所から来たが怪しいから同意をしなかったというような人たちもいるかもしれない。その時は、その旨区役所に連絡をすると、同意を得たという内容で更新できるため、そういった個別性も大事にして行ってほしいと思う。

【清田地区】

- 町連全体で、平成 28 年から全単町で取り組んでいる。手上げ方式で同意を伺いに行き、各単町の該当者のところに訪問しているが、同意をいただいているにも関わらず、何をしに来たのか、障がいの状態を確認したいと伝えるとお前には教えられない、役所に報告しているため、聞きたいのであれば役所に確認してほしいという話をされた。情報をお伝えしたいと言ったが、市役所に聞いてくれという人もいれば、丁寧に教えてくれる人もいる。その時の確認の仕方としては、市の様式 6 に基づいて、障がいの状態等を記載している。当初は、支援者 2 名に同意書をもっていったが、要配慮者の方が同意書まで提出しなければならないのであれば、同意はできないと言われたと、支援者の方から話もあった。
- 講師の資料の 11 ページに違う様式があるが、災害のハンドブックの改訂版が出たときにはどこが変更になったのか、変更箇所（様式、個別避難計画の書式等）をしっかりと提示してほしい。

【Wellbe Design 篠原】

- 現在示している札幌市の様式は、参考様式程度のため、必ずこの形にしなくてもよい。今までの取り組みを丁寧にやり続けていくことで間違いはなく、取り組みに自信を持ってほしい。どこかで変えるという事であれば、それでも良い。札幌市の職員（同席しているため）には、この改定の手続きや報告の件については受け止めてもらえたのではないかな。ぜひ、古くから行っている取り組みを丁寧に行ってもらえたらと思う。

【北野地区】

- 先ほどの関連で、私も障がい者手帳をもっている。役所から案内が来た内容が、あなたの個人情報を町内会に提供しますが同意しますか？という内容だった。私も長く役員をやっているので、私のところにも来たなと思った。ただ、その文章だけを見ると避難支援の要配慮者としての登録の検討のために、情報の提供が必要という文言がない。その文言を記載し、同意をもらうときに避難支援が必要であれば情報を町内会に提供して対応するので情報の提供に同意しますか？という事であれば良いのではないかな。

【Wellbe Design 篠原】

- もう少し丁寧な対応があれば同意不同意が得られやすいのかもしれない。こ

この難しい点としては、名簿をもらうことで本人が支援を求めているかどうかは別としても、実態把握ができるというメリットがあるかもしれない。

- あと数年経った時に、本当に避難行動に支援が必要な方々がいらっしゃるから今は、大丈夫と答えていてもあとから必要だという人たちもいるため、今から接点を持っておくという事を考えると、多くの人たちが載っている名簿情報を手に取っておくという事が、よいことかもしれない。
- そういっても断られる人が多いという事であれば、もう少し厳密に情報を伝え、同意を得ていただくという事の方が、効果的かもしれない。そのあたりは、今札幌市の方たちも聞いているため、工夫してくれるかもしれない。

【平岡地区】

- 我々現場のものとしては、最近は認知症の方が増えてきている。説明いただいた中（要配慮者と避難行動要支援者 資料 p.3）で避難行動要支援者には認知症の方の記載がない。同じ人を保護するため、この人はこっちあっちという事ではなく、一体感というかそういった法改正を踏んでいかなければいけないと思う。そういった点もこれからご指導いただきたい。

【Wellbe Design 篠原】

- とても良い質問で、避難行動要支援者には、わざわざ認知症とは記載されていない。しかし、現在は 80 歳以上で要介護認定を受けている方のほとんどが、認知症を患っている方々といわれており、「要介護の認定を受けている方」という中に含まれる。認知症の方々とどう接するのか、どう声掛けをに行くのかという事は、各町内会の中でもなかなか難しいことがあると思う。
- この取り組みだけではなく、皆さんは地域包括支援センターと何らかの関わりを持っていると思う。そういったところと連携をすることをお勧めします。例えば、名簿情報の中で認知症とは記載がないが、認知症ではと思われる人がいたときは、包括支援センターのところに行き、避難行動に支援が必要な方を一緒に訪問に行ってほしいことや、状況を聞いたり、接したりするときに気を付けたほうがいいことがあるかを、包括支援センターとも連絡をとっていくとスムーズかなと思う。そういった既存の組織なども使ってもらえたらと思う。

4. 意見交換会の成果

意見交換では、時間が足りなくなるほど率直なやり取りが行われ、実際に要配慮者支援に関わっている参加者同士の日頃の悩みや工夫などの声が聞こえたのではないかと思います。

実施後のアンケート結果では、講演の内容の評価について「新たな学びがあった」と「参考になった」を選択した人を合わせると 97% となり、さらに自由記載欄では「支援の考え方が大きく変わっていることを知った。町内会での進め方を根本的に考え直します。」などのコメントもあり、自身の活動への気づき、地域全体での要配慮者支援についても考える機会になったと思われます。

5. 今後に向けて～活動のヒント

①取り組む組織と範囲について～取り組みを行う住民組織の皆さまへのヒント

清田区における自治推進は、区内5つの町連を単位として活動することが特徴的です。これは地震等の広範囲で同様の被害が発生する場合には地域の様々な資源を活用しながら災害時の応急的な対応を行うことが必要になり、有効な方法であると考えます。

一方で、水害等の事前予測が可能な災害については地域ごと、あるいは居住する建築物ごとに災害リスクも異なるため、災害リスクにあわせたきめ細やかな対応が必要となり、5つの町連で画一的に取り組を進めるよりも、ハザードを抱える地域や世帯ごとの個別の取り組みが重要になります。

今後の活動のヒントとしては、取り組みを行う組織や範囲を連町から切り分け、単町を中心とした活動を推進することとし、町連はそれらの活動の支援を行うようにすることです。

②平成の取り組みから令和の取り組みへの深化～取り組みを推進する行政の皆さまへのヒント

当日にも何度も説明・解説を加えたとおり、現在札幌市が進める要配慮者避難支援は国が法に定める避難行動要支援者に対する各種の取り組みとは異なるものが多いです。

これは平成25年度の災対法改正前からの取り組みが平成25年の法改正時に抜本的な修正を行うことなく推進されているものと思いますが、時代は令和となり、個別避難計画の作成が自治体の努力義務となるなど、自助や互助（自治機能）のみならず、行政や福祉事業者の責務としての避難行動要支援者支援が不可欠となっています。

意見交換で寄せられた意見の多くは、住民に対し丁寧に施策や法制度の解釈などを伝えることができなかった（あるいは伝えているが、伝わっていなかった）ことだと感じます。もちろん避難行動要支援者支援については災害のたびに変遷をしている状況もあり、専門的な理解と視点が求められるものですが、札幌市における施策推進上の課題も多いと感じます。

今後の活動のヒントとしては、住民組織を支えられる推進機関である、札幌市（区）及び社会福祉協議会等が正しい理解の醸成と施策の修正及び住民組織に対する支援力の強化であると感じます。



6. 当日の様子



令和6年度清田区災害時助け合い活動意見交換会 報告書

報告書作成日 2024 年 12 月 23 日

報告書作成者 一般社団法人 Wellbe Design

〒004-0022 北海道札幌市厚別区厚別南2丁目7番28号

TEL (011) 801-7450 FAX (011) 801-7451

URL. <https://www.wellbedesign.jp> Mail. info@wellbedesign.jp
