

令和元年度 老人保健事業推進費等補助金
老人保健健康増進等事業

**地域包括支援センターやケアマネジャーの
災害時支援の現状と今後の支援のあり方に関する
調査研究事業**

報 告 書

**令和 2（2020）年 3 月
株式会社 富士通総研**

目次

はじめに	1
第1章 調査研究の背景・目的	2
1. 災害時における取組の現状	2
(1) 高齢者の避難行動	2
(2) 防災と福祉	3
2. 調査に際しての視点	5
(1) 調査に際しての考え方	5
(2) 調査研究の対象	5
(3) 実施に際しての視点	6
3. 事業概要	8
(1) 調査の概要	8
(2) 各主体における状況と想定される課題	8
第2章 アンケート調査	10
1. 調査概要	10
(1) アンケート調査について	10
(2) 回収状況	11
(3) 調査報告書の見方	12
2. 調査結果の概要	13
(1) 都道府県調査	13
(2) 市区町村調査	18
(3) 地域包括支援センター調査	22
(4) 介護支援専門員調査（都道府県介護支援専門員協会調査）	25
(5) アンケート調査の全体考察	27
第3章 事例調査	37
1. ケアマネジャーとの連携	38
(1) 古河市（茨城県）	38
(2) 兵庫県	42
(3) 神戸市（兵庫県）	45
2. 地域包括支援センターとの連携	47
(1) 仙台市（宮城県）	47
(2) 杉並区（東京都）	51
3. 災害時の事例から（栃木県での活動）	54
(1) 概要	54
(2) 事業の実施と各自の気づき	55
第4章 考察	59
参考資料	61

令和元年度 老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業
地域包括支援センターやケアマネジャーの災害時支援の現状と今後の支援のあり方に関する
調査研究事業 報告書

<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderly-health/2019saigaijishien.html>

はじめに

防災の基本は災害が発生する前、つまり平時における備えの充実による被害防止と低減である。今までの災害による人的被害の背景には、適切な避難行動をとることができたかどうかが大きなき要因の1つと考えられる。

多くの人的被害を出した平成30年7月豪雨の状況から、国では中央防災会議の下に「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」（以下、「ワーキンググループ」という。）を設置し、「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」¹（以下、「ワーキンググループ報告書」という。）を取りまとめた。そこでは、住民は自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援し、住民主体の取組強化による防災意識の高い社会の構築に取り組むと共に、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や災害リスクと住民のとるべき避難行動の理解促進、地域における防災力の強化、高齢者等の要配慮者の避難の実効性の確保等、地域のあらゆる世代の住民への普及啓発が盛り込まれている。平成30年7月豪雨では高齢者が多く被災し、災害リスクが高いと公表されていた浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内等の犠牲者も多く見られたことから、災害時に適切な避難行動をとるためには、平時から災害リスクを正しく理解し、リスクに応じた避難行動を考えておくことや、災害に備えた行動や住まい方を促すためのハザードマップの周知等が重要であることが改めて認識されることになった。

これまでも、防災・減災への取組実施機関が中心となって防災等に取り組んできたが、こうした機関と福祉関係機関が連携していく観点から、平成31年3月7日に厚生労働省及び国土交通省の連名で「水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組について（依頼）」（老振発0307第1号、国水環第195号）（以下、「通知」という。）（巻末参考資料I.1参照）が発出され、大規模氾濫減災協議会において、防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施する旨が盛り込まれた。

本調査研究では、防災・減災への取組実施機関と、地域で高齢者を支える機関である地域包括支援センター、福祉専門職として直接的に要介護高齢者等の生活に関わるケアマネジャーとの連携の現状や課題等を把握し、考察する。

¹ 「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（中央防災会議 防災対策実行会議「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」内）
http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigai_dosyaworking/index.html

第1章 調査研究の背景・目的

1. 災害時における取組の現状

(1) 高齢者の避難行動

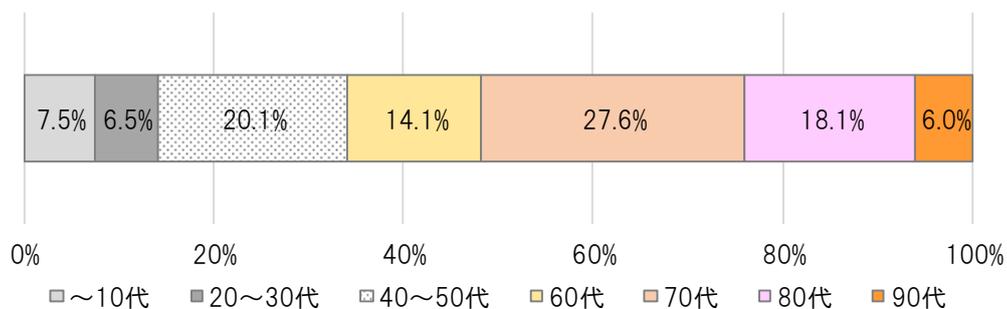
平成30年7月豪雨において、被害の大きかった岡山県、広島県、愛媛の3県の死者数のうち、水害・土砂災害によって死亡した人の約7割が60歳以上であった。（図表-1）

東日本大震災においても、津波による溺死等によって死亡した人の約7割を60歳以上が占め、人口に占める60歳以上の人口割合を遥かに超えて被害を受けている状況がみられた。

こうした背景には、要介護高齢者等のように高齢化に伴って避難行動をとることが難しいといった課題や、避難行動の判断をするための知識や情報を得ることへの課題等が考えられる。

よって、災害時において適切な行動をとるための高齢者への働きかけは重要であるが、少子高齢化や世帯構成等から、平時より高齢者を支える家族や地域の支援基盤は弱くなっている。その中で高齢者が避難行動をとるために必要な情報を獲得し、自らの命を守ることの意識を持って具体的な検討を行うことの難しさもある。また、重度の要介護高齢者のように、心身の課題等から以上の検討や選択、意思決定を行うことが困難な人もいる。以上を考えると、平時から高齢者の生活に関わる福祉関係機関が、防災・減災への取組実施機関と連携し、高齢者の防災意識の向上、理解促進に取り組むことの意義はあると考えられる。

図表- 1 平成 30 年 7 月豪雨における人的被害の状況(岡山県・広島県・愛媛県の年齢別死亡者数)



(単位:人)

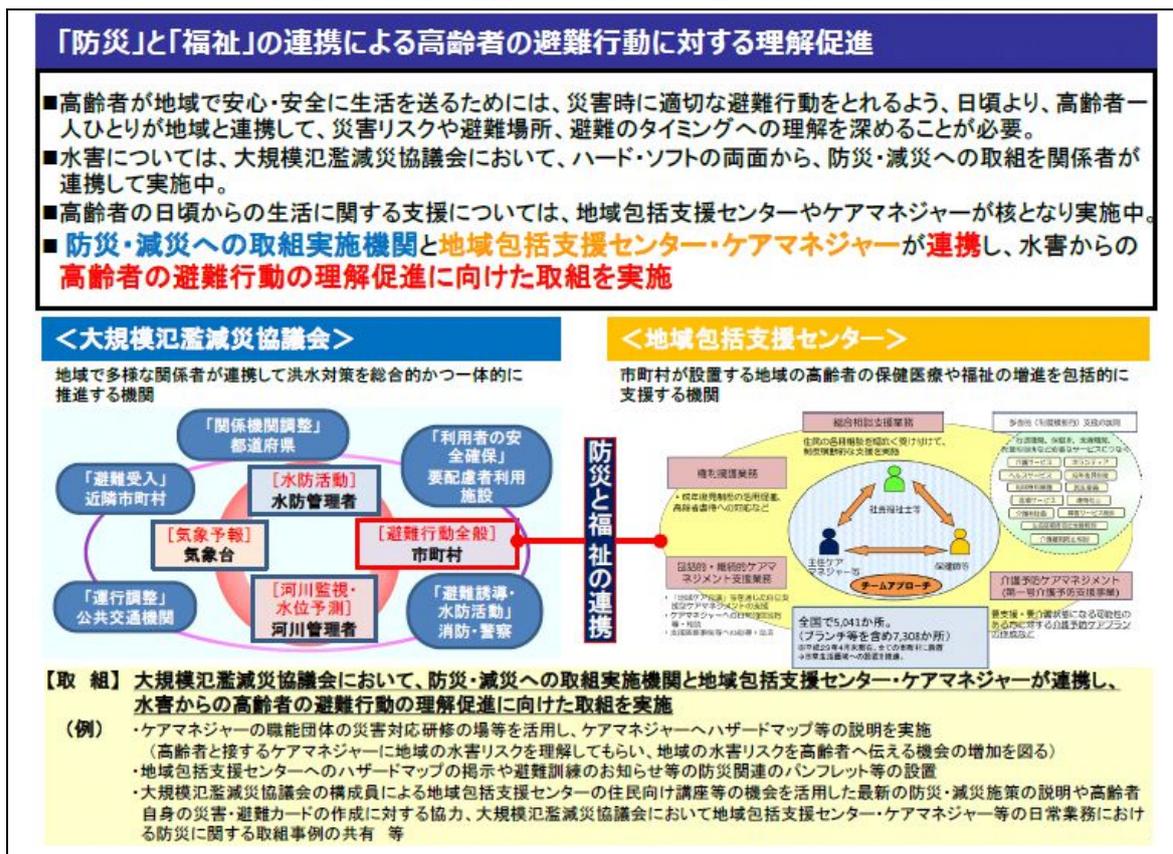
	～10代	20～30代	40～50代	60代	70代	80代	90代	計
水害による死者	1	1	7	8	26	21	4	68
土砂災害による死者	13	9	25	18	24	12	6	107
その他(要因不明・関連死)	1	3	8	2	5	3	2	24
計	15	13	40	28	55	36	12	199
	7.5%	6.5%	20.1%	14.1%	27.6%	18.1%	6.0%	100.0%

資料)「平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告) 参考資料 1.平成 30 年 7 月豪雨の概要」(平成 30 年 12 月 26 日公表)より事務局作成

(2) 防災と福祉

平成30年7月豪雨の被害の状況から、中央防災会議下でワーキンググループ報告書が取りまとめられた。そこでは、「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」（図表-2）として、大規模氾濫減災協議会において、防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施することを提言している。

図表- 2 「防災」と「福祉」の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進



出典：「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（概要版）（平成30年12月）平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ

同提言の内容を受け発出された通知では、「大規模氾濫減災協議会において、防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施する」とし、大規模氾濫減災協議会において都道府県と管内市区町村が連携して取り組むこと、都道府県より管内市区町村の高齢者福祉部局及び地域包括支援センター担当部局並びにケアマネジャーの職能団体に対して通知の趣旨についての周知を図るよう依頼した。

大規模氾濫減災協議会とは、大規模氾濫によって多数の逃げ遅れが生じた平成27年の関東・東北豪雨をきっかけにつくられた協議会である。地方公共団体や河川管理者、水防管理者等の多様な関係者が連携して洪水氾濫による被害を軽減するためのハード・ソフト対

策を総合的かつ一体的に推進しようとするものであり、国管理河川は大規模氾濫減災協議会の組織を義務付けられ（水防法第15条の9第1項）、都道府県管理河川は都道府県の体制など地域の実情も踏まえ組織することができる（水防法第15条の10第1項）とされている。令和2年1月末時点で設置されている協議会の数は340協議会であり、国管理河川は129協議会（うち国・県合同：70協議会/22県）、県単独管理河川の協議会は211協議会/46県である²。大規模氾濫減災協議会では減災に係る取組を行うが、その中に「円滑かつ迅速な避難のための取組」が設定されており、そこには情報伝達、避難計画等に関する事項や、平時からの住民等への周知・教育・訓練に関する事項が含まれている。

通知で示された取組内容もそれに基づくものであり、まずは高齢者に適切な避難行動がとれるよう。理解を促す周知・啓発の働きかけが主となっている。

【取組内容】

- ・市町村の防災部局だけでなく高齢者福祉部局についても、大規模氾濫減災協議会への参加や防災部局から当該協議会に関する情報提供を受けるなどによる情報共有についてすべての大規模氾濫減災協議会で実施する。
- ・大規模氾濫減災協議会を構成している市町村におけるすべての地域包括支援センターにハザードマップの掲示や避難訓練のお知らせ等の防災関連のパンフレット等を設置する。
- ・すべての大規模氾濫減災協議会において、地域包括支援センター・ケアマネジャーと連携した水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組※の実施及びその状況を共有する。

※取組例

- 大規模氾濫減災協議会において、地域包括支援センター・ケアマネジャー等の日常業務における防災に関する取組事例を共有する
- ケアマネジャーの職能団体の災害対応研修の場等を活用し、ケアマネジャーへハザードマップ等を説明する
- 大規模氾濫減災協議会の構成員による地域包括支援センターの住民向け講座等の機会を活用した最新の防災・減災施策の説明や高齢者自身の災害・避難カードの作成に対する協力を行う 等

少子高齢化が進み、要介護高齢者をはじめとする配慮を必要とする人が多い日本において、頻発する災害から命を守るための取組はより重要なものとなっている。厚生労働省・国土交通省連名で出された本通知では、防災における福祉の重要性が改めて示されたものではあるが、取組例として示された内容に対し、地域包括支援センター、ケアマネジャーがどれだけ取り組んでいるのか、また示された内容に対し、どのような意識を持っているのか、その中での課題は何かも明らかではない。さらに、こうした取組は市区町村の地域防災計画とも連動するものであるが、以上のことがどのように市区町村の計画に位置づけられているか、さらにそれらを市区町村が進めようとする際の都道府県の支援はどのようなになっているかも不明であり、以上の実態を把握していく必要がある。

² 減災協議会の設置状況(国土交通省) http://www.mlit.go.jp/river/mizubousaivision/pdf/setchi_r2.pdf

2. 調査に際しての視点

(1) 調査に際しての考え方

平成18年3月に策定された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」³（内閣府・災害時要配慮者の避難対策に関する検討会）においても、防災関係部局と福祉関係部局等の連携、防災の取組実施機関と福祉関係者との連携が課題としてあげられる等、ワーキンググループ報告書が策定される以前からも、かねてより防災と福祉の連携の必要性は指摘されてきた。しかし、自治体の地域防災計画に福祉がどのように位置づけられているかは、それぞれ異なり、明らかではない。さらに、一部の自治体、福祉事業者や団体、機関等では災害時対応や平時における防災・減災への働きかけを行っている事例も散見されるが、これまで全国の自治体や団体等の取組状況や、通知の取組内容にあげられたような地域包括支援センターやケアマネジャーによる取組状況は把握されていない。

通知の取組例は周知・啓発が中心であり、理解促進のための前提となる知識の獲得、情報共有等があげられているが、通知の目的である「高齢者の理解促進」を実現するためには、現在の地域包括支援センター、ケアマネジャーの状況や意識、現在の取組状況や実施環境もアンケート等によって確認し、実態を明らかにしておく必要がある。

本調査では、アンケート調査で全国の状況を把握することと合わせ、防災と福祉が連携した事例、先進的な取組事例を個別で確認することで、現在の全体的な状況と実施に向けた課題、今後の方向性等を考える。また、実際の災害の経験の中からの気づきも重要なヒントとなることから、今年度発生した令和元年台風第19号⁴当時の事例を確認することとした。

(2) 調査研究の対象

通知で対策としてあげられているのは、「大規模氾濫減災協議会において、防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施する」ことであり、調査の主対象は地域包括支援センター、ケアマネジャーである。しかし、その活動には市区町村等自治体の方針や地域防災計画、災害時の福祉支援の確保や継続の対策が大きく関係し、その方針に影響を受けることが予想される。また、災害が複数の自治体にまたがって発生することもめずらしくはなく、広域的対応が求められる点から、都道府県の地域防災計画、災害時の福祉支援の確保や継続の対策も同様に影響すると考える。通知であげられているケアマネジャーは、業務の中で要配慮者等の支援のために心身や生活状態の把握を行う等の日常的な接点を持つ者であるが、1つの専門職としてどのような取組を行っているかも確認するには、ケ

³ 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月 内閣府・災害時要配慮者の避難対策に関する検討会）<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>

⁴ 当初は台風番号の基準に基づいて令和元年台風19号と称されていたが、気象庁が定めた「台風の名称を定める基準」による条件に浸水家屋数が相当したことから、令和2年2月19日に「令和元年東日本台風」と命名された。但し、本調査報告書では調査時点での内容に基づき、従前の令和元年台風第19号とする。

アマネジャーの職能団体である介護支援専門員協会への確認も必要と考えられる。

以上から、本調査研究の実態調査では、都道府県、市区町村、地域包括支援センター、都道府県介護支援専門員協会を対象にアンケートと事例調査を行うこととした。

(3) 実施に際しての視点

実態調査の実施に際し、設定した視点は次のとおりである。

【災害時の対応とあわせて把握する】

通知の内容は災害時の取組に言及したものではなく、それに備えた平時における防災・減災の取組である。平時における防災・減災の取組は、災害時にどのようなことが発生し、対応しなければならないかを考え、備えようとしているかで大きく異なる可能性が高い。よって、災害時の要配慮者の福祉支援に向けた取組等を意識させながら、平時の取組状況の確認を行った。

【自治体の要配慮者支援策と連動する活動】

把握すべき内容は、あくまで自治体の要配慮者支援策に紐づいた組織的な動きであり、属人的な活動や経験等ではない。そのため、まずは自治体としての考え方、現状の取組がどのようになっているかを確認する必要がある。そのためには、自治体で作成している計画やガイドラインが重要であることから、それらの確認を行った。

【具体的内容の確認】

通知で示されている取組の内容は啓発や情報共有等を主とするが、それらを実施している場合、避難行動計画策定に福祉分野が関与している等、それ以外の具体的な活動や取組と合わせて取り組んでいる可能性が考えられる。そのため、本調査では避難行動要支援者名簿や避難行動の際の個別計画への関与等についての確認を行った。

【直近の災害時の状況】

通知は平成31年3月に出されているが、その後に台風第15号、台風第19号が発生し、大きな被害を生じさせた。本通知内容への取組には、その際の経験も影響を与えるものとも考えられたため、直近の災害時の状況等についても把握した。

台風第15号・第19号の際には、災害救助法が適用された地域を対象とする「令和元年度被災高齢者把握事業」が実施された。同事業では、都道府県・市・ケアマネジャー等の福祉専門職が連携した活動を展開した事例があり、実際の事例から福祉が防災に取り組むことの意義が関係者間で共有された事例もあったことから、その状況の確認を行った。

【啓発的側面からの調査実施】

都道府県において災害時の福祉支援体制の検討が進む等、福祉分野においても災害や防災についての意識は以前より高まりつつあるように見受けられる。しかし、自治体の地域防災計画との関係、通知にもある大規模氾濫減災協議会等の防災の組織等、具体的な内容や名称等については、福祉関係部局の担当者や福祉関係者には馴染みのない可能性もあり、

それが回収率の低下、回答内容の信頼性自体に影響を与えることが考えられた。

そのため、調査時には用語説明や参考資料等を添付すると共に事務局内にヘルプデスクを設け、メールによる個別質疑の対応や資料提供、電話による防災分野の内容説明や回答相談等を行い、極力正しい内容の把握や回答に向けた負担軽減に努めた。そして、本調査が調査対象者の気づきや啓発の機会にもなるよう努めた。

3.事業概要

(1) 調査の概要

東日本大震災以降、災害時における福祉のあり方、防災と福祉の連携についての検討や調査研究は進んできた。しかし、調査対象の多くは災害時の都道府県内の相互支援や大規模災害を想定し県境を越えた広域支援のあり方、地域の中での自主防災的な取組、団体内での取組についてであり、市区町村における防災と福祉を調査したものは少ない。その場合、都道府県による市区町村支援が考えられるが、その状況も明らかではない。

以上から、本調査では通知で取組主体としてあげられた地域包括支援センター、ケアマネジャーのほか、市区町村、都道府県も調査の対象とすることとした。

また、災害時における福祉の取組はまだ少ないため、文献調査による事例の確認、内容を補完するためのヒアリングも実施することとした。

図表- 3 本調査研究の概要

文献調査	市区町村 地域包括支援センター
アンケート調査	都道府県 市区町村 地域包括支援センター 都道府県介護支援専門員協会
ヒアリング	市区町村他

(2) 各主体における状況と想定される課題

① 地域包括支援センター・ケアマネジャー

通知で示されている内容は周知・啓発を中心とするが、常日頃から高齢者に接している地域包括支援センター、ケアマネジャーが防災に取り組む際の直接的な動機として考えられるのは、災害時や避難生活の中においても高齢者の命を守ろうとする意識であろうと考える。その場合、以上のような周知・啓発は、そのための行動の過程において行われるものと考えられる。要は、周知・啓発が目的なのではなく、避難行動が行えるための計画や、災害時の支援計画等の検討等の過程の中で意識されるのではないかということであり、そこを確認しておかないと、周知・啓発の取組は形式的なものになりかねない可能性がある。そして、地域包括支援センターは介護保険法に基づいて市区町村によって設置される機関であり、ケアマネジャーも介護支援専門員として介護保険法に規定された専門職である。それらが防災に関わるということは、その本来業務においても必要性があるという合理的な説明も求められるものと考えられ、その視点からも確認を行う必要がある。

② 市区町村・都道府県

市町村、都道府県には、防災計画の策定、災害応急対策等を行う義務がある。そして、災害からも人命を守り、まちの持続的な成長を図ろうとするものであり、通知の内容もそれら取組の一環であると考えられる。通知で示された内容を地域包括支援センター、ケアマネジャーが実現するためには、それら主体の気持ちややる気だけで行えるものではなく、実現されるための実施方針や条件、実施環境の整理等の環境整備が必要である。

通知で示された内容が地域包括支援センター、ケアマネジャーによって実現されるためには、市区町村において以上のような取組が求められ、都道府県にはその市区町村支援が求められると考える。以上から、実施に向けた取組をどのように行っているのかを確認する必要がある。

③ 把握の難しさ

以上の内容については、アンケート調査によって概観や大きな方向性等は確認できると考える。しかし、防災と福祉の連携についての課題認識は、必ずしも一般的ではない可能性も高く、数や割合による確認だけでは本質的な内容の把握が難しいことも考えられる。

よって、より深く内容を知るために、既に取り組んでいる事例、昨今の災害の経験からの気づき等の事例からも確認を進めていく。

第2章 アンケート調査

1. 調査概要

厚生労働省老健局振興課の協力を得て、対象となるすべての都道府県、市区町村、地域包括支援センターを対象に調査票を送付し、その実態を把握した。ケアマネジャーについては、日本介護支援専門員協会の協力を得て、都道府県介護支援専門員協会にアンケート調査を行った。

また、市区町村が地域包括支援センター、ケアマネジャーと連携しながら防災に取り組んでいる事例については、別途調査を行った。

(1) アンケート調査について

① アンケート調査名

地域包括支援センターやケアマネジャーの災害時支援の現状と今後の支援のあり方に関する調査

② 調査期間

令和2年1月31日～令和2年2月21日

③ 調査の対象・実施方法

1.都道府県 (47 自治体)	調査票(エクセル)による調査	事務局より、包括的支援事業(地域包括支援センター)担当課に送付
2.市区町村 (1,741 自治体)	web 調査	都道府県より包括的支援事業(地域包括支援センター)担当課に送付
3.地域包括支援センター (5,079 か所※)	web 調査	市区町村より送付
4.都道府県 介護支援専門員協会 (47 自治体)	調査票(エクセル)による調査	事務局より協会事務局に送付

※平成 30 年 4 月末の数値、以下同じ

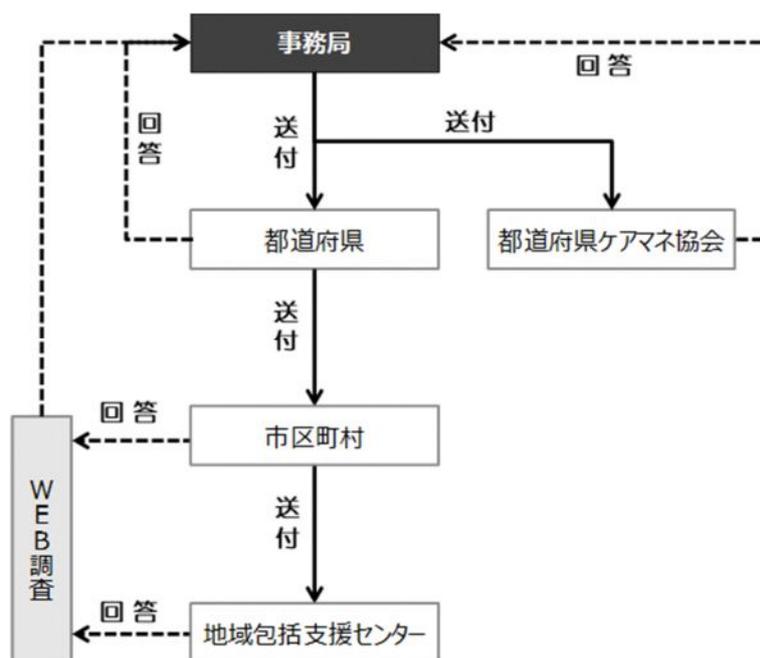
④ アンケート調査のフロー

都道府県、市区町村、地域包括支援センターの調査票については、事務局より都道府県担当課にエクセルの調査票をメールで送付し、同送した市区町村及び地域包括支援センターのweb調査票については、都道府県担当課より市区町村担当課、市区町村担当課から地域包括支援センターへと配布して頂いた。

都道府県介護支援専門員協会のエクセルの調査票については、都道府県と同様に、事務局から各都道府県介護支援専門員協会にメールで送付した。

以上の回答に際しては、都道府県、都道府県介護支援専門員協会からは回答したエクセルの調査票を事務局に直接送付して頂き、集計を行った。市区町村、地域包括支援センターのWEB調査は、web上で一旦取りまとめて集計を行った。

図表- 4 アンケート調査のフロー



(2) 回収状況

回収状況については、次のとおりである。

	配布数	回収数	回収率
1.都道府県	47 自治体	46 自治体	97.9%
2.市区町村	1,741 自治体	930 自治体	53.4%
3.地域包括支援センター	5,079 か所	2,684 か所	52.8%
4.都道府県介護支援専門員協会	47 団体	40 団体	85.1%

(3) 調査報告書の見方

- 集計は、小数点以下第2位を四捨五入している。したがって、数値の合計が100.0%にならない場合がある。
- 都道府県調査、都道府県介護支援専門員協会調査については、対象数である47を基数として回答の割合を算出している。
- 市区町村調査、地域包括支援センターについては、回答が寄せられた数を基数として回答の比率を算出している。
- 選択肢のある設問に対する回答の比率(%)については、いずれの調査においてもその質問の回答者数を基数として算出している。
- 複数回答の設問は、すべての比率を合計した場合に100.0%を超えることがある。
- 本文や図表中の選択肢表記は、場合によって語句を短縮・簡略化している場合がある。また、図表の見やすさを優先するため、0.0%の回答を表示しない場合がある。
- 自由回答部分については、回答趣旨と異なるものであってもそのまま転記し、明らかな誤字以外は修正していない。また、記載されている文言が同一である場合、取りまとめて数を記載している場合がある。

2. 調査結果の概要

(1) 都道府県調査

① 災害を見据えた平時からの要配慮者支援の取組（問1～問2）

- ・ 市区町村支援にあたる都道府県が、どのような体制で取組を進めているかの確認を行った。災害が発生した場合に要配慮者支援を担当する部局として、福祉部局が関係している都道府県は計45自治体・95.7%である。（問1：都道府県調査-2）
- ・ 災害時において要配慮者の避難の実効性を確保するためには、平時において市区町村が次のような取組を行うことが求められている。

1.地域避難行動計画	災害発災時にとるべき行動や、日頃からの必要な備え等を、地域住民が話し合い、地域の実情に合わせて計画としてまとめる計画
2.「防災」と「福祉」の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進	市区町村や地域の福祉関係機関等が高齢者一人ひとりと連携し、日頃から災害リスクや避難所、避難のタイミング等の理解を深める取組等
3.地域の防災力(共助)による高齢者等の要配慮者への避難支援強化	日頃から自治体と自主防災組織等とが連携する避難支援に資する取組等
4.要配慮者利用施設における避難確保計画の策定等の促進	特別養護老人ホーム等の高齢者福祉施設等において避難確保計画を促進する取組等

- ・ 以上については一義的に防災が主導していくことが想定されるが、常日頃から要配慮者に接する点等から、その検討に福祉の視点が入ることが期待される。よって、以上を実施しようとする市区町村に対する都道府県の支援状況の確認を行った。
- ・ 各取組に対する福祉部局の関与では、「2.『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」と「4.要配慮者利用施設における避難確保計画の策定等の促進」で計27自治体・57.4%、「3.市区町村が「地域の防災力（共助）による高齢者等の要配慮者への避難支援強化」に取り組むための支援」で計26自治体・55.3%と過半数を超える。（問2：都道府県調査-3）
- ・ 各項目に対する具体的な支援内容の中で全体に占める割合が過半数を超えるものをみると、「1.地域避難行動計画」では「研修や勉強会の開催」の23自治体・63.9%、「マニュアルや指針の提供」18自治体・50.0%である。
- ・ 「2.『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」では「市区町村の福祉・防災部局を対象に研修や勉強会等を実施」26自治体・70.3%、「指針や取組事例等の提供」25自治体・67.6%である。
- ・ 「3.地域の防災力（共助）による高齢者等の要配慮者への避難支援強化」では「指

針や取組事例等の提供」30自治体・73.2%、「市区町村の福祉・防災部局を対象に研修や勉強会等を実施」26自治体・63.4%、「4.要配慮者利用施設における避難確保計画の策定等の促進」では「マニュアルや指針の提供」32自治体・76.2%、「研修や勉強会の提供」25自治体・59.5%と、指針やマニュアル等の提供、担当者への研修会が多く開催されている。（問2①-1～④-1：都道府県調査-4）

② 市区町村への取組支援（問3～問5）

- ・ 災害対策基本法の改正により、市区町村では全体計画、避難行動要支援者名簿（以下、「名簿」という）、個別計画の整備が進められており、以上は当該市区町村の災害時の要配慮者支援に直結した内容となる。ゆえに、その中に福祉がどのように位置づけられるかが実際の活動に大きく影響することから、内容の確認を行った。

図表- 5 災害時要配慮者の支援に係る計画等

1.全体計画	地域防災計画の内容を具体化し、避難行動要支援者の支援策に係る基本的な考え方を定めたものであり、地域防災計画の下位計画となる。
2.避難行動要支援者名簿 （災害時要援護者名簿等）	自治体の地域防災計画や全体計画で定められた避難行動要支援者の対象者について、本人の同意の有無に関わらず、①氏名、②生年月日、③性別、④住所又は居所、⑤電話番号その他の連絡先、⑥避難支援を必要とする事由、⑦以上に掲げたもののほか、避難支援等の実施に際し市町村長が必要と認める事項を記載した名簿。平成25年6月の災害対策基本法の一部改正(改正災対法)により、作成が義務付けられた。なお、改正災対法の施行前より「災害時要援護者名簿」等の名称で避難行動要支援者名簿を作成し、内容が実質的に相当している場合は、新たに作成していない場合もある。
3.個別計画 （個別支援計画）	災害発生時に避難行動要支援者の避難支援等を円滑に行うための必要な情報を、避難行動要支援者一人ひとりについて個別に記述した計画。

- ・ 以上の計画等の作成に際しての指針やマニュアル等を整備している都道府県は21自治体・44.7%である。（問3：都道府県調査-8）

【地域包括支援センター】

- ・ 指針やマニュアルを作成している都道府県に対し、以上の計画等において地域包括支援センターが位置づけられているか、位置づけられている場合はどのような内容であるかを確認した。
- ・ 「1.全体計画」に地域包括支援センターを記載している都道府県は5自治体・23.8%であり、作成しているとした21自治体の1/4程度である。その内容としては、「避難

支援等関係者」として記載している例が4自治体・80.0%にみられ、1自治体については避難支援等関係者としての記載ではないものの、平時の見守りを行い協力が想定される、災害時支援等で協力が想定されるものとして地域包括支援センターを記載している例がみられる。また、1自治体では名簿の作成等への協力者として地域包括支援センターをあげている。

- ・ 「2.名簿」の作成等において地域包括支援センターを記載している都道府県は4自治体・19.0%であり、作成しているとした21自治体の1/5程度である。うち、1自治体では市区町村が平時から地域包括支援センターに名簿を提供することをあげている。それ以外としては、1自治体が作成にあたっての地域住民との連携体制の一つとして地域包括支援センターをあげており、もう1自治体では名簿で把握していない人の支援のための安否確認時に地域包括支援センターと連携して実施することをあげている。
- ・ 「3.個別計画」に地域包括支援センターを記載している都道府県も4自治体・19.0%であり、作成しているとした21自治体の1/5程度である。その内容としては、2自治体・50%が個別計画に作成のための協力者としてあげており、個別計画作成の依頼対象としてあげている自治体はない。個別計画の提供については、平時からの提供、災害時の提供とするものが各々1自治体ずつであり、個別計画に基づく具体的な支援方法の検討等を行うとしているものは1自治体である。（問3①～③：都道府県調査-8）

【ケアマネジャー】

- ・ 指針やマニュアルを作成している都道府県に対し、以上の計画等においてケアマネジャーが位置づけられているか、位置づけられている場合はどのような内容であるかを確認した。
- ・ 「4.全体計画」にケアマネジャーを記載している都道府県は4自治体・19.0%であり、作成しているとした21自治体の1/5程度である。その内容としては、「避難支援等関係者」、「『避難支援等関係者』としての記載ではないが、安否確認等、災害時支援において想定される体制例の中にケアマネジャーを記載している」として記載している例が各2自治体・50.0%にみられる。
- ・ 「5.名簿」の作成等において地域包括支援センターを記載している都道府県は2自治体・9.5%であり、作成しているとした21自治体の1割程度である。うち、1自治体ではケアマネジャーより対象者の情報提供をもらうこと、共に名簿の作成・更新作業をすること、平時より利用者が対象となるかを伝えること、災害時には名簿等の情報を提供することを記載しており、もう1自治体では作成時には記載していないものの、市等への説明時には積極的にケアマネジャーを活用してほしいということ伝えていているとしている。
- ・ 「6.個別計画」にケアマネジャーを記載している都道府県は4自治体・19.0%であり、作成しているとした21自治体の1/5程度である。その内容としては、3自治体・

75.0%が個別計画作成の依頼対象、1自治体が個別計画に作成のための協力者としてあげている。個別計画の提供については、平時からの提供、災害時の提供とするものが各々1自治体ずつである。（問3④～⑥：都道府県調査-12）

【都道府県介護支援専門員協会】

- ・ 名簿や個別計画への取組等の際し、ケアマネジャーの職能団体である都道府県介護支援専門員協会等と協議を行っているところは2自治体・4.3%である。（問4：都道府県調査-15）

【その他】

- ・ 都道府県が実施する地域包括支援センター職員・ケアマネジャー向けの研修における災害関連のカリキュラムの開催について、開催している自治体は計15自治体・29.7%と1/3に留まった。（問5：都道府県調査-15）

③ 昨今の災害時の状況（問 6～問 8）

【通知に対する反応】

- ・ 通知内容を知っていた都道府県は43自治体・91.5%と大半を占めるが、知らなかったところも3自治体・6.4%いる。なお、そのうち1自治体は大規模氾濫減災協議会に首長が参加している自治体である。（問6：都道府県調査-16）
- ・ 通知内容を知っていた43自治体の中で既に協議を行ったところは計22自治体・51.2%と半数程度であり、通知を受けて方針を決めた自治体はその半分の10自治体・23.3%である。なお、通知を受けた後の行動をそれぞれみると、「市区町村への通知の説明」が28自治体・65.1%で最も多く、次いで「都道府県内のケアマネ協議会の関係団体へ通知の説明」が14自治体・32.6%であるが、「市区町村との協議」や「都道府県内の全国地域包括・在宅介護支援センター協議会の関係団体への通知の説明」は4自治体・9.3%に留まる。また、都道府県内のケアマネ協議会、地域包括・在宅介護支援センター等の関係団体との協議は行われていない。（問6：都道府県調査-16）

【直近の災害での経験】

- ・ この1年内において災害救助法が適用された地域を含む都道府県は14自治体・29.8%である。それらに対し、当時の要援護高齢者等の避難行動に平時の地域包括支援センターやケアマネジャーの活動が好影響をもたらした事例があったか等を聞いたところ、1自治体から県と介護支援専門員協会が連携して被災者の個別訪問で安否確認をした事例があげられた。※後段の栃木県事例（問8：都道府県調査-19）

④ 意見等（問 9）

- ・ 平時の見守りと災害発生時の避難支援はつながっており、そこに地域包括支援セン

ターやケアマネジャーが関わることで体制構築が可能となる、個別計画作成を進める上で福祉専門職が関わることの効果をあげる意見はあるが、一方で地域包括支援センター等の業務負担の増等が想定されることから個別計画を災害時のケアプランとして考えるべきとの意見があげられた。

(2) 市区町村調査

① 災害を見据えた平時からの要配慮者支援の取組（問1～問2）

- ・はじめに、市区町村が、どのような体制で取組を進めているかの確認を行った。災害が発生した場合に要配慮者支援を担当する部局として、福祉部局が関係している市区町村は計874自治体・94.0%である。一方、検討に際し、庁内の防災部局と福祉部局の連携が考えられる「地域避難行動計画の策定の推進」に福祉部局が関係している市区町村は計499自治体・53.7%、「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」に福祉部局が関係している市区町村は計556自治体・59.8%であり、全体の半分強程度である。「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動」の未実施・未着手の理由として最も多いのは「実施するための庁内外の人員体制（職員、外部専門家等）が十分ではない」としたところが132自治体・57.9%であり、続く「他の事業・取組を優先的に実施している」とした40自治体・17.5%を大きく上回る。（問1～問2：市区町村調査-2）

② 地域包括支援センターに対する取組（問3）

【全体計画】

- ・災害対策基本法の改正により、市区町村では次の計画等の整備が進められている。その中に福祉がどのように位置づけられているか、内容の確認を行った。
- ・全体計画に地域包括支援センターの役割等を記載している市区町村は195自治体・21.0%である。うち、名簿の作成・更新に際しての支援者としての記載があるところは75自治体・38.5%である。（問3、問3①：市区町村調査-6）

【避難行動要支援者名簿との関わり】

- ・市区町村において全体計画と名簿が明確に紐づけられているかが不明であることから、全体計画の記載の有無に関わらず、全体に対して名簿に対する地域包括支援センターの関わりを確認した。名簿の作成・活用をする際の地域包括支援センターの関わりとして最も多いものは「災害時に地域包括支援センターに名簿を提供している（もしくは提供する予定である）」で329自治体・35.4%であり、次いで「地域包括支援センターから対象者（要配慮者）の情報の提供を受けている」の310自治体・33.3%、「平時から地域包括支援センターに名簿を提供している」の237自治体・25.5%である。なお、名簿の更新・作業を依頼（委託）しているもしくは共に実施しているとした市区町村は計207自治体・22.3%である。その他として、自治体直営の地域包括支援センターの場合は自治体の一部署としての扱いとなっていること等から、いずれの項目実施可能としている情報が複数寄せられている。（問3②：市区町村調査-8）

【個別計画との関わり】

- ・市区町村において全体計画と個別計画が明確に紐づけられているか不明であるこ

とから、全体計画の記載の有無に関わらず、全体に対して個別計画における地域包括支援センターの関わりを確認した。個別計画を作成・運用する際の関わりとして最も多いのは「災害時に地域包括支援センターに個別計画を提供している（もしくは提供する予定である）」が206自治体・22.2%であり、次いで「地域包括支援センターに対象者への個別計画作成のための協力を依頼している（声かけ、説明同行等）」が137自治体・14.7%、それ以外は1割を下回る。こちらの場合も、その他として、自治体直営の地域包括支援センターの場合は、いずれの項目も実施可能としている情報が複数寄せられている。（問3③：市区町村調査-11）

- ・ 地域包括支援センターが名簿や個別計画に関わっていく上での課題として最も多いものは「災害時の地域包括支援センターの位置づけや役割の設定を明らかにしていくこと」の697自治体・74.9%であり、次いで「平素の業務量に加えて実施させた場合の業務負荷の問題」の618自治体・66.5%、「個人情報適切な管理」の343自治体・36.9%が続く。（問3④：市区町村調査-13）

③ ケアマネジャーに対する取組（問4）

【全体計画】

- ・ 「1.全体計画」にケアマネジャーを記載している市区町村は93自治体・10.0%である。うち、名簿の作成・更新に際しての支援者としての記載があるところは34自治体・36.6%である。（問4：市区町村調査-15）

【避難行動要支援者名簿との関わり】

- ・ 市区町村において全体計画と名簿が明確に紐づけられているか不明であることから、全体計画の記載の有無に関わらず、全体に対して名簿へのケアマネジャーの関わりを確認した。名簿の作成・活用をする際のケアマネジャーの関わりとして最も多いものは「ケアマネジャーから対象者（要配慮者）の情報の提供を受けている」で201自治体・21.6%であり、次いで「災害時にケアマネジャーに避難所等の要配慮者の名簿等の情報を提供する（もしくは提供する予定である）」の176自治体・18.9%であり、それ以外は1割に満たない。その他では、第三者に提供する際の同意書（重要事項説明等への署名も含む）の取得支援があげられている。（問4②：市区町村調査-17）

【個別計画との関わり】

- ・ 市区町村において全体計画と個別計画が明確に紐づけられているか不明であることから、全体計画の記載の有無に関わらず、全体に対して個別計画におけるケアマネジャーの関わりを確認した。個別計画を作成・運用する際の関わりとして最も多いのは「災害時にケアマネジャーに個別計画を提供している（もしくは提供する予定である）」が114自治体・12.3%であり、次いで「対象者を担当する等のケアマネジャーに対象者への個別計画作成のための協力を依頼している（声かけ、説明同行等）」の113自治体・12.2%であり、それ以外は1割に満たない。（問4③：市区町村

調査-19)

- ・ ケアマネジャーが名簿や個別計画に関わっていく上での課題として最も多いものは「ケアマネジャーの位置づけや役割の設定を明らかにしていくこと」の731自治体・78.6%であり、次いで「平素の業務量に加えて実施させた場合の業務負荷の問題」の552自治体・59.4%、「個人情報適切な管理」の425自治体・45.7%が続く。
(問4④：市区町村調査-21)
- ・ 当該市区町村を対象とする介護支援専門員の団体との取組や協議状況を確認したが、協議を行っている市区町村は計107自治体・11.5%に留まった。(問4⑤：市区町村調査-22)

④ 昨今の災害時の状況（問 5～6）

【大規模氾濫減災協議会と通知】

- ・ 当該市区町村で大規模氾濫減災協議会に参加しているところは、661自治体・71.1%である。(問6：市区町村調査-25)

【通知に対する取組状況】

（市区町村）

- ・ 通知内容を知っていた市区町村は603自治体・64.8%と大半を占めるが、知らなかったところも327自治体・35.2%であった。なお、そのうち1自治体は大規模氾濫減災協議会に首長が参加している自治体である。
- ・ 通知内容を知っていた603自治体の中で既に協議を行ったところは計129自治体・21.4%と半数程度であり、そのうち通知を受けて方針を決めた自治体は協議を実施したうちの約1/3の36自治体・6.0%に留まる。なお、通知後の行動をそれぞれみると、「地域包括支援センターへの通知の配布」が309自治体・51.2%で最も多く、次いで「地域包括支援センターへの通知の説明」が130自治体・21.6%、「ケアマネジャーへの通知の配布」が105自治体・17.4%である。(問5：市区町村調査-23)

（地域包括支援センター）

- ・ 通知で求められている取組の状況を確認したところ、大規模氾濫減災協議会に参加する661自治体が現在実施している取組として最も多いものは「地域包括支援センターにハザードマップを掲示」で計268自治体・40.5%、次いで「自治体や地域の避難訓練や防災イベント等のお知らせを提供」で計207自治体・31.3%、「地域包括支援センターに防災関連のパンフレット等を設置」で計186自治体・28.1%である。今後も取組意向があるものとして最も多いものは、「地域包括支援センターにハザードマップを掲示」で計429自治体・64.9%、次いで「地域包括支援センターに防災関連のパンフレット等を設置」で計382自治体・57.8%、「自治体や地域の避難訓練や防災イベント等のお知らせを提供」で計357自治体・54.0%である。(問6①：市区町村調査-25)
- ・ 以上を実施する上での課題として最も多いものは「平素の業務量に加えて実施させた場合の業務負荷の問題がある」の444自治体・67.2%であり、次いで「地域包括支

援センターの位置づけや役割の設定が明確にできていない」の349自治体・52.8%、「働きかけるための福祉と防災等の連携体制が未だ構築されていない」の271自治体・41.0%である。（問6②：市区町村調査-27）

（ケアマネジャー）

- ・ 通知で求められている取組の状況を確認したところ、大規模氾濫減災協議会に参加する661自治体が現在実施している取組として最も多いものは「ケアマネジャーが所属する事業所にハザードマップを掲示」の計113自治体・17.1%であり、次いで「災害時対応等の研修の場の提供」で計112自治体・16.9%、「自治体や地域の避難訓練や防災イベント等のお知らせを提供」で計93自治体・14.1%である。今後も取組意向があるものとして最も多いものは、「ケアマネジャーが所属する事業所にハザードマップを掲示」で計290自治体・43.9%、次いで「ケアマネジャーが所属する事業所に防災関連のパンフレット等を設置」で計258自治体・39.0%、「自治体や地域の避難訓練や防災イベント等のお知らせを提供」で計256自治体・38.7%である。（問6③：市区町村調査-28）
- ・ 以上を実施する上での課題として最も多いものは「平素の業務量に加えて実施させた場合の業務負荷の問題がある」の608自治体・92.0%であり、次いで「ケアマネジャーの位置づけや役割の設定が明確にできていない」の594自治体・89.9%、「働きかけるための福祉と防災等の連携体制が未だ構築されていない」の530自治体・80.2%である。（問6④：市区町村調査-29）

【直近の災害での経験】

- ・ この1年で災害救助法が適用された市区町村は295自治体・31.7%である。それらに対し、当時の要援護高齢者等の避難行動に平時の地域包括支援センターやケアマネジャーの活動が好影響をもたらした事例について聞いたところ、把握しているとした市区町村は65自治体・22.0%であった。その内容では、発災前に災害時を想定したネットワーク等の構築をしていた例のほか、避難誘導に際して事前に対象を把握して避難誘導をした例、避難に向けた注意喚起や避難誘導をした例等があった。また、安否確認、避難生活に対する支援の例があげられた。（問7：市区町村調査-30）

⑤ 意見等（問8）

- ・ 対象者である高齢者に対しては、自助の考えを持ってもらうこと、そのための支援が必要であるという認識がみられたが、そのための取組体制としては防災・福祉の連携が求められるが、庁内連携が未だできていないとする意見があった。そして、実施のために必要となる自治体としての姿勢・計画の必要性もあげられた。
- ・ 実施のためには庁内連携だけではなくケアマネジャーをはじめとする福祉専門職の事業者らとの連携や協力が必要であり、そのネットワークが求められる。一方で、実施に際してはそれらの位置づけや役割、負担増に伴う報酬なども含んだ制度化も必要であるとする意見があげられた。

(3) 地域包括支援センター調査

① 災害を見据えた平時からの要配慮者支援の取組（問 1）

- ・ 平時に要配慮者支援の取組方針を策定している地域包括支援センターは計1,383か所・51.5%であり、うち1,087か所・40.5%は市区町村の方針として定められている。（問1：地域包括支援センター調査-2）

② 昨今の災害時の状況（問 2～問 5）

【通知に対する取組状況】

- ・ 通知内容を知っていた地域包括支援センターは1,438か所・53.6%であり、半数程度である。通知内容を知っていた1,438か所の取組状況として最も多かったのは「職員への通知の配布」で1,079か所・75.0%であり、次いで「職員への通知の説明」で772か所・53.7%、「センターで協議・検討を実施」で470か所・32.7%である。（問2：地域包括支援センター調査-3）
- ・ 自身の位置する市区町村が大規模氾濫減災協議会の構成員か否かについて、わからないとする地域包括支援センターは1,820か所・67.8%であった。（問3：地域包括支援センター調査-4）
- ・ 通知で求められている取組の実施状況を聞いたところ、現在実施している取組として最も多いものは「センターに防災関連のパンフレット等を設置」で計1,197か所・44.6%、次いで「災害時対応等の研修の場の提供」で計1,135か所・42.3%、「センターにハザードマップを掲示」で計1,014か所・37.8%である。今後も取組意向があるものとして最も多いものは、「センターにハザードマップを掲示」で計1,967か所・73.3%、次いで「センターに防災関連のパンフレット等を設置」で計1,954か所・72.8%、「災害時対応等の研修の場の提供」で計1,792か所・66.8%である。なお、自由回答からは、対象者の情報に係る取組として対象者の把握、名簿や個別計画、マップ等の整備のほか、平時にそれらに基づき実施する状態の確認、また災害時の安否確認等があげられた。また、啓発・情報発信、訓練・研修に向けた取組もあげられた。そして、以上に際して必要となる情報収集策やネットワーク体制への意識、実施に向けたマニュアル整備等もあげられた。（問4①：地域包括支援センター調査-4）
- ・ 以上を実施する上での課題として最も多いものは「平素の業務量に加えて実施させた場合の業務負荷の問題がある」の1,884か所・70.2%であり、次いで「地域包括支援センターの位置づけや役割の設定が明確にできていない」の1,260か所・46.9%、「働きかけるための福祉と防災等の連携体制が未だ構築されていない」の1,209か所・45.0%である。（問4②：地域包括支援センター調査-19）

【直近の災害での経験】

- ・ この1年内において災害救助法が適用された市区町村にある地域包括支援センターは732か所・27.3%である。それらに対し、当時の要援護高齢者等の避難行動に平時

の地域包括支援センターの活動が好影響をもたらした事例があったか等を聞いたところ、把握しているとした地域包括支援センターは183か所・25.0%であった。その内容については、「1)発災前より準備を重ねていたケース」と実際の災害時において「2)平時からのネットワークによって対応ができたケース」があり、加えて「3)災害時の実際の活動」についても回答があった。「1)発災前から準備を重ねていたケース」では、あらかじめ災害時に向けた支援体制の構築・準備のほか、リストやマップの作成、啓発・研修等を実施していたケースがみられる。「2)平時からのネットワークによって対応ができたケース」では、平時からの連携体制や情報把握が生かされたとする回答がみられる。また、「3)災害時の実際の活動」では、避難所への避難誘導等について地域包括支援センター自体が直接もしくは間接的に支援をした、安否確認等被災状況の把握を行った、避難生活に入った後の支援を行った等のケースがあげられた。(問5:地域包括支援センター調査-20)

③ 意見等 (問 6)

- ・ 多くの意見が寄せられており、取組の重要性に対する認識、要配慮者との関係、要配慮者についての情報提供や共有、ネットワークの重要性、市区町村の方針との関係等が共通してみられる。

【取組の重要性に対する認識】

- ・ 災害時を想定した平時からの支援の重要性は、被災経験の有無に関わらず多くの意見の中で危機感を持って認識されている状況がみられる。その結果、一部では災害時を想定した取組、自治体や住民らとの協議等もはじめられている。
- ・ 一方で、上の取組の如何に関わらず、現状の地域包括支援センターの人員体制で取り組むことの難しさは、多くのセンターからあげられている。

【要配慮者との関係】

- ・ 災害時を想定した平時からの取組が重要であることの認識の背景には、平時の地域包括支援センターの業務の中で関わりのある人々が災害時の要配慮者の対象となることがある。しかし、災害時に地域包括支援センターが動くことの限界と、もっと多くの住民情報を持つケアマネジャーや福祉事業者、民生委員等が災害時に動けることが良いのではないかなど考えから、如何に平時から連携していくかを考えるべきではないかなど意見がみられる。
- ・ また、普段からの高齢者との関係性や名簿登録への働きかけの中で、高齢者に災害に関する情報や知識や当事者意識の不足を感じている状況がみられ、個人としてどう考えるのかという働きかけが必要だとする意見もみられる。

【要配慮者についての情報提供や共有】

- ・ リスト提供、名簿整備については、自治体から平時より提供されているのか、災害時に提供されるのか、いずれも行われぬのか等が自治体で異なる。また、地域包括支援センターにおいて該当すると考える人々を把握しているか否かも異なる。

- ・ 本調査には被災経験を持つ地域包括支援センターからの意見も多く寄せられているが、当時、安否確認をしようとしてもリスト提供がなかった例等が複数述べられており、平時から取組をせよと言うのであれば情報共有のあり方も市区町村できちんと整理すべきとの指摘がある。

【ネットワークの重要性】

- ・ 地域包括支援センターが単独で取り組むことは現実的ではなく、自治会や民生委員、地域住民等や、ケアマネジャーをはじめとする福祉専門職、事業者との連携・ネットワークをつくって取り組むことの必要性を述べている。そして、それは平時における地域包括支援センターの活動とも重なるところが多々あり、それとあわせて実施していくことが望ましいのではないか等の意見がある。

【市区町村の方針との関係】

- ・ しかし、実際に他と連携して活動をしていくには、地域包括支援センター自らの危機感だけでは限界があるとしている。そして、災害に対する平時からの取組に対して肯定的・否定的であるかに関わらず、本来は災害に関して地域包括支援センターはどうあるべきかの位置づけを市区町村が示すことを重視している。
- ・ 地域包括支援センターは、自治体もしくは民間事業者への委託によって運営されており、市区町村の方針に大きく影響を受ける。また、体制に余裕がない中で取り組むためには取組の位置づけや優先度が大事であり、その取組自体が地域包括支援センターにどのような重さを持つのかを考えざるを得ない。そのため、まずは市区町村がどのように考えているのか、方針や位置づけを明確にすべきとしている。

(4) 介護支援専門員調査（都道府県介護支援専門員協会調査）

① 団体としての取組（問1～問2）

- ・ 要配慮者への取組方針を策定している協会は計10団体・21.3%であり、そのうち通知を受けて方針を策定したのは3団体・6.4%である。また、取組について都道府県と協議した協会は計8団体・17.0%であり、そのうち通知を受けて実施したものは4団体・8.5%であった。（問1：都道府県介護支援専門員協会調査-2）

【通知に対する取組状況】

- ・ ケアマネジャーの日常業務での防災に関する取組を大規模氾濫減災協議会に提供した協会は1団体・2.1%であるが、通知が出る前より提出していた。
- ・ 協会が会員に向けて通知を説明し、周知を図ったのは、計15団体・31.9%である。なお、会員に向けて実施した取組として最も多いものは「会員に向けて災害時対応研修を行った」の計26団体・55.3%であるが、そのうち24団体は通知が出る前より実施していた。また、ハザードマップの説明を行った協会は計9団体・19.2%であり、そのうち通知を受けて新たに行った協会は2団体・4.3%である。（問1：都道府県介護支援専門員協会調査-2）
- ・ その他の自由回答では、協会が実施する災害支援ケアマネジャー研修に関連する取組の記載が多くみられる。また、確認した10項目以外の取組としては都道府県で構築が進む災害福祉支援ネットワークをはじめとする多職種や他団体でつくる要配慮者支援のための連携体制への参加、地域ケア会議での協議等の取組がみられる。（問2：都道府県介護支援専門員協会調査-3）

② 昨今の災害時の状況（問3）

【直近の災害に対する取組状況】

- ・ この1年内において災害救助法が適用された地域にある協会は11団体・23.4%である。それらに対し、当時の要援護高齢者等の避難行動に平時のケアマネジャーの活動が好影響をもたらした事例があったか等を聞いたところ、把握していたとした協会は7団体・63.6%であった。その内容については、行政が把握できなかった要配慮者や課題の発見、自発的な安否確認、避難誘導の例などがあげられた。（問3.問3①：都道府県介護支援専門員協会調査-10）

③ 意見等（問4）

- ・ 平時から災害時を想定した支援を進めていく上での考えや課題を確認したところ、連携、制度や役割分担、人材の養成、平時からの備え等について意見があげられた。
- ・ 支援を考えるには自分たちだけではなく他との連携が重要であるとしており、その連携についても多職種間の連携、自治体との連携、さらに災害時を見越して広域間の連携、地域との連携、以上を包含した連携体制等についての意見があげられた。

また、活動に際しての制度や役割分担は取り組む上で必要なものであるが、それが可能となるような人材の育成についても言及されている。そして、平時からの備えとして、災害時のケアマネジメント、支援方法のマニュアル化等についての意見もあげられ、それら以外にも情報共有や避難方法等についての意見があった。

(5) アンケート調査の全体考察

① 各調査結果からの考察

-1.地域包括支援センター調査・都道府県介護支援専門員協会調査から

【高齢者支援に取り組む者としての意識】

地域包括支援センター、都道府県介護支援専門員協会の調査結果からもみられるように、災害時、それに備えた平時からの災害時の要配慮者支援の視点からの福祉が関わることの重要性は強く認識されている状況がみられる。その内容は自由回答にもあらわれているが、常日頃から高齢者に接する中で災害時にその人々に生じる課題等も予測されることから、備えておくことの必要性を実感しているためと考えられる。

同様に自由回答からは、昨今の頻発する災害の状況から、どこにあっても災害は起こりうること、他人事ではないということを改めて認識している様子もうかがわれ、最前線で高齢者支援に取り組む者としての危機意識は総じて高まっているものと考えられる。

【通知と地域包括支援センター】

地域包括支援センター調査の問2（地域包括支援センター調査-3）で通知の周知や取組状況を確認してみると、本調査に対して回答のあった地域包括支援センターが本通知を知っていた割合は53.6%と過半数を少し上回る状況である。そして、その3/4程度が職員への通知の配布、半数程度が通知の説明を行っているが、協議や検討等を行ったところは半数に満たない。

通知で取組例として示されているものの中で「実施しており、今後も継続して取り組む」、「実施していないが、今後取り組みたい」等の今後の実施意向があるものは、「1. ハザードマップの掲示」、「2. パンフレットの設置等を設置」等の周知策は7割以上であるが、「7. センターが実施する住民向けセミナー等の場を活用した最新の防災・減災施策の説明」、「8. 高齢者自身の災害・避難カード作成に対するセンター職員の協力」等の職員の関与が高いと考えられるものは低くなっている。（問4①：地域包括支援センター調査-4）

図表- 6 地域包括支援センターにおける通知の周知・取組状況等【問 4】

		(N=2,684)		
		実施 している	今後の実施 意向あり	未定・ 予定せず
問4①	1 貴センターにハザードマップを掲示	1,014 37.8%	1,967 73.3%	661 24.6%
	2 貴センターに防災関連のパンフレット等を設置	1,197 44.6%	1,954 72.8%	628 23.4%
	3 自治体や地域の避難訓練や防災イベント等のお知らせを提供	952 35.5%	1,717 64.0%	876 32.6%
	4 災害時対応等の研修の場の提供	1,135 42.3%	1,792 66.8%	744 27.7%
	5 研修の場等を活用したハザードマップ等の説明	680 25.3%	1,599 59.6%	928 34.6%
	6 地域包括支援センターの日常業務における防災に関する取組事例の共有	724 27.0%	1,666 62.1%	906 33.8%
	7 貴センターが実施する住民向けセミナー等の場を活用した最新の防災・減災施策の説明	435 16.2%	1,209 45.0%	1,345 50.1%
	8 高齢者自身の災害・避難カードの作成に対する貴センター職員の協力	431 16.1%	1,252 46.6%	1,384 51.6%
	9 その他	449 16.7%	559 20.8%	1,628 60.7%

一方、「9.その他」の自由回答には、実際に現在取り組んでいる多種多様な内容等の情報が多く寄せられている。地域包括支援センター調査では名簿への関わりを設問で設定して確認していないが、名簿の整備、その対象者の抽出作業や把握だけではなく、個別計画、防災マップ等の作成や災害時の安否確認に関わっている例もあげられている。また、防災関連の会議への出席も積極的に行い、そのためのネットワークや体制を考えている状況も確認される。そして、以上を災害時に特化した活動とするのではなく、独居高齢者等の名簿、ケアプラン作成時の避難場所の配慮、地域ケア会議の議題にする等、平時の取組と紐づけて取り組んでいる状況もある。周知・啓発、情報提供も単純にそれのみを行っているのではなく、「対象者リストや老人会、自治会、サロンなどを通じてやすらぎ手帳」（緊急連絡先、病名、内服中の薬）を記入している（問4①。「9.その他」自由回答：地域包括支援センター調査-5）のように、手帳記入という一連の過程の中で情報提供・高齢者の意識啓発・災害時に備えた情報整備を行う例等も多く確認される。

但し、以上については、あくまで地域包括支援センターの目的である地域の高齢者支援への取り組むという立場からの働きかけであると考えられる。ゆえに、問4②、（地域包括支援センター調査-19）において、以上の取組に地域包括支援センターが取り組む際の課題として、業務負荷の問題について「そう思う」の回答が多くなっていると考えられる。さらに、市区町村調査でも市区町村における防災と福祉の連携体制が進んでいないことが課題としてあげられたが、地域包括支援センターにおいても同様に考えられている。

【通知と都道府県介護支援専門員協会】

都道府県介護支援専門員協会調査の問1（都道府県介護支援専門員調査-2）で通知の取扱いや取組状況を見てみると、通知について「4. 会員に説明・周知を行った」ところは3割程度である。また、「1. 会での取組方針を決めた」、「2. 会と都道府県とで協議を行う等した」のは2割程度であった。

図表- 7 都道府県介護支援専門員協会における通知の周知・取組状況等【問1】

(N=47)

	1.通知を受けて行った		2.通知を受ける以前から実施していた		実施した(1+2)		特に実施していない		未回答	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
問1 1. 貴会で取組方針を決めた	3	6.4%	7	14.9%	10	21.3%	29	61.7%	8	17.0%
2. 取組について貴会と都道府県で協議を行う等した	4	8.5%	4	8.5%	8	17.0%	31	66.0%	8	17.0%
3. ケアマネジャーの日常業務における防災に関する取組事例を大規模氾濫減災協議会に提供した	0	0.0%	1	2.1%	1	2.1%	38	80.9%	8	17.0%
4. 会員に向けて本通知の説明を行った(もしくは周知を行った)	11	23.4%	4	8.5%	15	31.9%	24	51.1%	8	17.0%
5. 会員に向けて災害時対応研修を行った	2	4.3%	24	51.1%	26	55.3%	14	29.8%	7	14.9%
6. 会員に向けてハザードマップを説明した	2	4.3%	7	14.9%	9	19.1%	30	63.8%	8	17.0%
7. 会員に向けて災害・避難カードを説明した	1	2.1%	1	2.1%	2	4.3%	37	78.7%	8	17.0%
8. 会員に向けて避難行動計画について説明した	1	2.1%	7	14.9%	8	17.0%	31	66.0%	8	17.0%

なお、全国組織である一般社団法人日本介護支援専門員協会は、「災害ケアマネジャー⁵」の資格認定制度を創設して育成を進めており、防災に対する訓練や研修、地域への啓発等にも取り組んでいる。

しかし、それはあくまで福祉専門職であるケアマネジャーの職能としての福祉的視点からの取組であり、必ずしも自治体と連携した取組ではない可能性が考えられる。

⁵ 災害ケアマネジャー：一般社団法人日本介護支援専門員協会による資格制度。大規模災害など甚大な被害を受けた地域に支援を行う際に、現地に赴いて活動の中心的な役割(コーディネーター)を担い、平時には都道府県支部の災害対策部門を担い、災害机上訓練や災害リスクマネジメント等の研修会を実施するなど地域における防災減災活動の中核的役割を担うものを養成する。

-2.市区町村調査から

【防災と福祉の連携をはじめとする取組の実施体制・環境は未だ整備されていない】

問1では災害時の要配慮者の福祉支援に取り組む部署として福祉部局を9割以上の市区町村があげ、災害時要配慮者支援における福祉部局の重要性は認識されていると考える。

「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」は、ワーキンググループの検討から「代表的な取組例3」として示されたものであり、通知のもととなったものである。そして、当然ながら庁内の防災部局と福祉部局の連携が必要と考えられるが、問2②（市区町村調査-4）でそれらに福祉部局が関わっていると回答した市区町村は計59.8%と全体の6割程度であり、「未実施・未着手」を除いた702自治体においても79.2%と8割にとどまる。以上からは、「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」の取組であっても福祉部局の関与がなされていない市区町村、さらに、その検討にも着手していない市区町村があることがわかる。また、未実施・未着手の理由を聞いた際の自由回答、さらに問8（市区町村調査-34）の自由回答でも庁内での防災と福祉の連携が課題にあげられている。

図表- 8 各取組に対する福祉部局の関与(市区町村)【問2①、②】

	1. 福祉部局が担当		2. 健康増進部局が担当		3. 防災部局が担当		4. 福祉部局と健康増進部局が連携して担当		5. 福祉部局と防災部局が連携して担当		6. 健康増進部局と防災部局が連携して担当		7. 福祉部局・健康増進部局・防災部局が連携して担当		8. その他		9. 未実施・未着手(担当している部署はない)		10. 未回答		福祉部局が関与している例(再掲)	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
①「地域避難行動計画」の策定	123	13.2%	3	0.3%	234	25.2%	21	2.3%	236	25.4%	6	0.6%	119	12.8%	11	1.2%	177	19.0%	0	0.0%	499	53.7%
②「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」の取組	120	12.9%	0	0.0%	116	12.5%	24	2.6%	297	31.9%	9	1.0%	115	12.4%	21	2.3%	228	24.5%	0	0.0%	556	59.8%

通知の内容を知っているかということについては問5（市区町村調査-23）で確認しているが、以上を裏付けるように通知とその内容を知っているとした市区町村は64.8%と6割強にとどまり、3割強には認識されていない。また、知っているとした市区町村でも、その後に防災部局と福祉部局での協議は未実施であるとしたところは76.1%である。

市区町村においても、災害時の対応としての重要性、庁内の防災と福祉の連携体制の必要性は認識されているものの、実際には防災と福祉の連携をはじめとする取組の実施体制・環境は未だ整っていないと考えられる。

【地域包括支援センターとケアマネジャーへの働きかけ方は異なる】

以上のような市区町村の実施体制・環境が整っていない状況の中で、市区町村が福祉分野の組織や団体等に対し平時からの取組の実施を働きかけていくことには難しさがあると考えられる。だが、地域包括支援センターは市区町村が設置主体であり、さらに直営の場合は市区町村の一部署である。一方で、ケアマネジャーは職能であり、居宅介護支援事業所をはじめとする民間の事業所に多くいると考えられる福祉専門職である。この位置づけの違いが、市区町村による働きかけに影響するものと考えられる。

図表-9は、市区町村に平時からの要配慮者支援及び災害時の要配慮者支援の取組における地域包括支援センターとケアマネジャーの関わり等を聞いた問3（市区町村調査-6）、問4（市区町村調査-15）の回答を比較したものである。「1.全体計画に記載」されているかについて、地域包括支援センターが21.0%であるのに対してケアマネジャーは10.0%であり、11.1ポイントの差が生じている。なお、全体計画で地域包括支援センターとケアマネジャーの両方を記載している市区町村は53自治体で全回答数の5.7%である。他に10ポイント以上の差をつけているものは、「2.名簿を作成・活用」の中の「2.4.平時より名簿を提供している」（地域包括支援センター25.5%・ケアマネジャー8.8%で16.7%の差）、「2.5.災害時に名簿を提供している（予定である）」（地域包括支援センター35.4%・ケアマネジャー18.9%で16.5ポイントの差）、「2.1.対象者（要配慮者）の情報の提供を受けている」（地域包括支援センター33.3%・ケアマネジャー21.6%で11.7ポイントの差）と、対象者の情報提供についての項目で差が生じている。

取組理由について聞いた自由回答では、複数の市区町村で地域包括支援センターが直営であることをあげており、名簿が個人情報にあたることから、市区町村が設置する地域包括支援センターという位置づけ自体が大きく影響していると考えられる。

図表- 9 市区町村の平時からの要配慮者支援の取組及び災害時の要配慮者支援の取組における地域包括支援センターとケアマネジャーの状況【問 3、問 4】

	地域包括支援センター	ケアマネジャー
1.全体計画に記載	(N=47) 23.8%	(N=47) 19.0%
※以下は全体計画に記載している回答した市区町村に確認	(N=5)	(N=4)
1. 「避難支援等関係者」として記載	80.0%	50.0%
2. 「避難支援等関係者」としての記載ではないが、平時の見守り時に協力等が想定される体制内に記載	20.0%	25.0%
3. 「避難支援等関係者」としての記載ではないが、安否確認等、災害時支援において想定される体制内に記載	20.0%	50.0%
4. 要配慮者名簿の作成・更新にあたっての協力	20.0%	0.0%
2.災害時要配慮者名簿を作成・活用	(N=47) 19.0%	(N=47) 9.5%
※以下は全市区町村に確認	(N=4)	(N=2)
1. 対象者(要配慮者)の情報の提供を受けている	0.0%	50.0%
3. 共に名簿の作成・更新作業をしている(作業委託含む)	0.0%	50.0%
4. 平時より名簿を提供している	25.0%	50.0%
5. 災害時に名簿を提供している(提供予定である)	50.0%	50.0%
3.個別計画を作成・活用	(N=47) 19.0%	(N=47) 19.0%
※以下は全市区町村に確認	(N=4)	(N=4)
1. 個別計画の作成を依頼(委託)している	0.0%	75.0%
2. 共に対象者にあわせた具体的な支援方法を検討して作成している	25.0%	75.0%
3. 対象者への個別計画作成のための協力を依頼している(声かけ、説明同行等)	50.0%	25.0%
4. 平常時より対象者の個別計画を提供している	25.0%	25.0%
5. 災害時に個別計画を提供している(提供予定である)	25.0%	25.0%
4.災害時要配慮者名簿や個別計画に関わっていく上での課題(3つまで)		
※以下は全市区町村に確認	(N=930)	(N=930)
1. 位置付けや役割の設定を明らかにしていくこと	74.9%	78.6%
2. 個人情報の適切な管理	36.9%	45.7%
3. 関係者の災害時支援に対する理解や認識の醸成	66.5%	59.4%
4. 平素の業務量に加えて実施させた場合の業務負担	28.1%	42.6%
5. 関係者の災害時支援に対する理解や認識の醸成	12.0%	16.3%
6. 災害時の活動費用の問題	7.1%	7.0%
7. 防災部門や関係者の協力	30.8%	21.2%

※回答数と%は各項目に該当するものの値

問5（市区町村調査-23）で通知の内容を知っているとした市区町村は64.8%であり、それらに対して問5②（市区町村調査-24）で地域包括支援センターとケアマネジャーへの働きかけの確認を行った。図表-10は、その結果を取りまとめたものである。通知の配布について、地域包括支援センターには半数以上の市区町村が行っているが、ケアマネジャーに対しては2割以下に留まる。また、通知の説明や意見交換等の通知の配布以上の働きかけの実施状況は、地域包括支援センターがケアマネジャーの割合を上回るものの、両双方とも低い割合を示している。

図表- 10 地域包括支援センターとケアマネジャーへの通知の周知・取組状況等【問 5②】

		(N=603)	
		地域包括支援センター	ケアマネジャー
問5②	1. 通知の配布	51.2%	17.4%
	2. 通知の説明	21.6%	6.8%
	3. 市区町村との協議・検討の場を設定し、意見交換を実施	10.9%	7.6%
	4. 取組方針・内容を策定	3.8%	2.2%

※回答数と%は各項目に該当するものの値

地域包括支援センターは市区町村が設置主体であり、ケアマネジャーの多くは民間事業者の事業所に属している可能性も高い。市区町村においても防災と福祉の連携が課題としてある中で、市区町村には市区町村以外の対象に対して働きかけを行っていくことの難しさがあると考えられ、それが以上のような数値の違いにもなっていることがうかがわれる。

-3.都道府県調査から

【都道府県でも防災と福祉の連携をはじめとする取組の実施体制・環境は今後の課題】

問1（都道府県調査-2）では、災害時の要配慮者の福祉支援に取り組む部署として福祉部局を9割の都道府県があげ、災害時要配慮者支援における福祉部局の重要性は認識されていると考えられる。

続く問2（都道府県調査-3）では市区町村による要配慮者の避難の実効性確保を行う取組への都道府県の支援を確認したが、それらに福祉部局が関与している状況をみると、全体計画は3割強程度、「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」において、それらに福祉部局が関わっていると回答した都道府県は計27自治体・57.4%と全体の6割程度であり、未実施・未着手と未回答の10自治体を除いた着手済の37自治体の中でも73.0%と7割程度にとどまる。この結果は、ほぼ市区町村調査の結果と同じであり、「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」の取組でも福祉部局の関与がされていない、さらに、その検討にも着手していない都道府県があることがわかる。

図表- 11 各取組に対する福祉部局の関与(都道府県)【問2】

(N=47)

	1. 福祉部局が担当		2. 健康増進部局が担当		3. 防災部局が担当		4. 福祉部局と健康増進部局が連携して担当		5. 福祉部局と防災部局が連携して担当		6. 健康増進部局と防災部局が連携して担当		7. 福祉部局・健康増進部局・防災部局が連携して担当		8. その他		9. 未実施・未着手(担当している部署はない)		10. 未回答		福祉部局が関与している例(再掲)	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
①市区町村が「地域避難行動計画」を策定するための支援	5	10.6%	0	0.0%	15	31.9%	0	0.0%	8	17.0%	0	0.0%	4	8.5%	4	8.5%	9	19.1%	2	4.3%	17	36.2%
②市区町村が「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」に取り組むための支援	5	10.6%	1	2.1%	5	10.6%	0	0.0%	18	38.3%	1	2.1%	4	8.5%	3	6.4%	8	17.0%	2	4.3%	27	57.4%
③市区町村が「地域の防災力(共助)による高齢者等の要配慮者への避難支援強化」に取り組むための支援	9	19.1%	1	2.1%	11	23.4%	1	2.1%	12	25.5%	0	0.0%	4	8.5%	3	6.4%	4	8.5%	2	4.3%	26	55.3%
④「要配慮者利用施設における避難確保計画の策定等の促進」の取組の有無	11	23.4%	0	0.0%	1	2.1%	1	2.1%	8	17.0%	0	0.0%	7	14.9%	14	29.8%	3	6.4%	2	4.3%	27	57.4%

問6での通知の内容を知っているかという問については、9割以上が知っているとしている。一方、通知を受けての防災部局との協議をまだ行っていない都道府県は48.8%と約半数に及び、都道府県においてもその後の検討はあまり進んでない状況がうかがわれる。通知を知っているとした43団体において市区町村に通知の説明を行ったところは65.1%と7割近く程度ではあるものの、都道府県介護支援専門員協会へは32.6%と3割程度、都道府県内の全国地域包括・在宅介護支援センター協議会では実施したところが見られなかった。

市区町村支援を行う都道府県においても、災害時の対応としての重要性、庁内の防災と福祉の連携体制の必要性は認識されていると考えられるが、市区町村と同様に課題となっていることがうかがわれる。その場合は、各種団体への説明等、働きかけができる環境自体の確保も難しいものと考えられる。

② アンケート調査の全体考察

-1.都道府県・市区町村における検討体制の整備

通知では、「大規模氾濫減災協議会において、防災減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施する」とされ、都道府県と市区町村は連携してその取組を実施するよう取り組むこととされている。

調査結果からは、昨今の状況から、災害時要配慮者支援における福祉の重要性自体は都道府県・市区町村の双方に認識されている状況は確認できるが、それに備えた防災・減災の各種計画や取組に対する福祉の関与は未だ進んでいないことが確認できる。

都道府県調査の自由回答部分にあげられていた「災害福祉支援ネットワーク」は、要配慮者支援のための都道府県の公民によるネットワークの支援体制であるが、それらを設置している⁶とする都道府県は37都府県であり、それ以外も検討中ないしは設置の見通しが⁷ついている。よって、都道府県では実際に災害が起きた場合の要配慮者への対応策・福祉サービスの継続という視点からの災害時の福祉についての検討は進み、事業所や専門職を巻き込んだ実施体制づくりが進んでいる。しかし、今回の調査結果からは、防災・減災の取組における福祉の関与についての検討は進んでいない状況がうかがわれ、そのことは市区町村でも同様と考えられる。

調査では、「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」における福祉部局の関与について都道府県（問2：都道府県調査-3）・市区町村（問2①②：市区町村調査-3）の双方に確認したが、当然ながら防災部局と福祉部局が共に協議すべき課題と考えられるべき本取組についても福祉部局が関与していないとの回答が双方とも半数近くにのぼっている。以上を考えると、通知にあげられた地域包括支援センター・ケアマネジャーへの働きかけ以前に、自治体としての取組方針が協議されていない・整理されていない可能性が高い。

図表- 12 各取組に対する福祉部局の関与(都道府県・市区町村)【それぞれ問 2】

	1. 福祉部局が担当		2. 健康増進部局が担当		3. 防災部局が担当		4. 福祉部局と健康増進部局が連携して担当		5. 福祉部局と防災部局が連携して担当		6. 健康増進部局と防災部局が連携して担当		7. 福祉部局・健康増進部局・防災部局が連携して担当		8. その他		9. 未実施・未着手(担当している部署はない)		10. 未回答		福祉部局が関与している例(再掲)	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
②市区町村が「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」に取り組むための支援 (N=47)	5	10.6%	1	2.1%	5	10.6%	0	0.0%	18	38.3%	1	2.1%	4	8.5%	3	6.4%	8	17.0%	2	4.3%	27	57.4%
②「『防災』と『福祉』の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進」の取組 (N=930)	120	12.9%	0	0.0%	116	12.5%	24	2.6%	297	31.9%	9	1.0%	115	12.4%	21	2.3%	228	24.5%	0	0.0%	556	59.8%

⁶ 「災害福祉支援ネットワークを構築している」とは、災害時における活動内容等の調整・協議を行うため、行政・福祉関係者・防災関係者等で構成されるネットワーク会議が設置され、災害時においてDWATが派遣できる又は福祉施設間において相互に人員を派遣できる協力体制が構築されていることをいう。

⁷ 2020年1月31日現在 厚生労働省調べ

-2.福祉に係るものの動機に頼るのではなく、取組のための環境整備や動機づけの方法を考える

地域包括支援センターとケアマネジャーの双方とも高齢者支援にあたるものであるが、地域包括支援センターは市区町村が設置主体である。そのため、市区町村調査の結果では、名簿の作成や個別計画等に関わっている割合は地域包括支援センターの方がケアマネジャーより高い結果が出ている。それ以外にも地域包括支援センター・ケアマネジャーには事業と職能という違いもあるが、高齢者支援に最前線で取り組むものとしての意識としては、双方とも大きく差はないものとする。（図表-9）

地域包括支援センター・都道府県介護支援専門員協会のアンケートからは、地域包括支援センター、ケアマネジャーが災害時要配慮者の支援に自治体から依頼されて取り組んでいる例だけではなく、自身が従事する業務・福祉専門職としての意識等に基づき、自らの課題認識をもって取り組んでいる例も確認された。だが、まずは災害時の対応策が優先して検討されている状況がうかがわれ、それは、こうした検討を行う際の高齢者支援に従事する地域包括支援センター・ケアマネジャーの視点が災害時における福祉支援の継続にあるからではないかと推察される。

通知で示された防災・減災の取組は言わば平時の取組であり、従来は防災の関係者によって進められ、福祉関係者には馴染みが薄かったともいえる。福祉関係者に限らず、防災・減災等の平時の取組は、実際の災害での経験、災害時の対応策を自ら考えを重ねていく中で必要性や重要性が認識され、それが取り組む際の動機づけになる。通知で求められているのは平時における防災・減災のための自治体としての取組であり、かねてより防災関係者を中心に検討されてきた内容である。いわば福祉に係るものとしての問題意識で進めてきたことを一つの自治体の取組として進めていくためには、当然ながら自治体としての協議や検討に基づく方針があることが必要であり、その上で地域包括支援センターやケアマネジャーがストレスなく活動できる環境が必要である。だが、これが十分にできていないというのが現在の状態であると考えられる。また、環境が整ったとしても、介護保険法に位置付けられた機能・専門職が、それら活動に従事するということの合理的な説明がなされるようにしておくことも必要である。

地域包括支援センター・ケアマネジャーの調査結果からもわかるように、両者において福祉の視点からの取組の必要性自体は十分に認識されていると考えられるが、他者への周知・啓発に取り組む者には、その者自身が活動の意味をきちんと理解し、自律的に進められるようになっていくことが大事である。この取組は高齢者に働きかける地域包括支援センター・ケアマネジャー等の個々の理解にも大きく影響されることを考えると、福祉関係者との協議や検討による環境整備だけではなく、周知・啓発や研修等の機会をつくり地域包括支援センター・ケアマネジャーが考える機会の確保も必要と考えられる。

-3.平時の取組を充実させる・役割を明確化させる

地域包括支援センター・市区町村調査の自由回答では、災害時を想定した活動についても平時からの体制や取組を生かしながら取り組んでいる状況がみられた。平時にできないことは災害時においても行うことは困難であることを考えると、平時の体制や取組をいかに充実させていくかという視点が重要であり、活動については平時の活動と紐づけて考えていくことが事業の効率性の点でも望ましく考えられる。

また、自治体、地域包括支援センター、ケアマネジャーが関われば十分な対応ができるわけではなく、多職種、他職種、地域住民、防災組織等の主体と連携していくことが必要だとする意見がいずれの調査結果にもみられた。連携は1つの目的に対し、異なる主体が一緒に取り組むことを示す。よって、その際には連携する各主体が目的達成のためにどのような役割をもってその場に臨んでいるのかということが重要である。1つの主体だけに集中せず、皆が息切れせずに進めていくという点からも、「そこで福祉は何をするのか・すべきか」を考えて設計していくことは大事である。

第3章 事例調査

アンケート調査では、現在の市区町村・都道府県、地域包括支援センターやケアマネジャーの状況や考え等を把握することができ、災害を見越した平時からの活動を行っていく上での現状の課題等も確認することができた。

一部の自治体では、先行して災害時を見越した平時からの活動が行われている状況も確認されており、台風第19号の際には県・市・県介護支援専門員協会が連携した取組も行われている。これらは、今後取組もうとする自治体の参考ともなることから、ヒアリング調査を実施した。

1.ケアマネジャーと自治体の連携	(1)古河市(茨城県)	自立支援の一つとして 災害時要配慮者自身の気づきを促す
	(2)兵庫県	ケアマネジャーの登場場面を明確に提示する
	(3)神戸市(兵庫県)	極力負担を軽減することで、まずは取組に着手することを重視する
2.地域包括支援センターとの連携	(1)仙台市(宮城県)	ガイドラインによる地域包括支援センターの役割の明確化と、経験を反映させることでその役割を時代に合わせて進化させる
	(2)杉並区(東京都)	地域包括支援センター・ケアマネジャーそれぞれの強みを生かす
3.台風第19号被害の事例	栃木県 足利市・栃木市・ 佐野市・小山市 とちぎケアマネジャー協会 ・栃木県社会福祉士会	県・市・ケアマネジャー等が連携した要配慮者支援の動きと気づき

1. ケアマネジャーとの連携

(1) 古河市（茨城県）

～自立支援の一つとして 災害時要配慮者自身の気づきを促す

① 概要

古河市は、関東のほぼ中央の茨城県西部に位置する。市内に利根川、渡良瀬川が流れており、それらが氾濫した場合には市の1/3以上の地域が浸水すると想定されている。

市では、平成26年より防災部局を中心に避難行動要支援者名簿の作成に着手した。その後、この取組には福祉部局も関わるようになったが、個別支援計画（注：古河市では「個別計画」と同義）の作成を進めていく中で、計画の実効性を持たせるためには、対象となる災害時要配慮者と目される人たちに「自分事」として意識付けがされていることが大事だと考えるようになった。そのためには、可能な範囲であっても対象者自身が自ら考え、個別計画を立てるようにすることが大事であるため、作成に際してはそのための支援を行うというスタンスを明確にしなければいけないのではないかと考えるに至った。

以上についてはいわば一つの自立支援であること、そして高齢者や障害者との平時からの関係性等を考えたことから、市はその支援者として高齢者にはケアマネジャー、障害者には相談支援員を想定した。そして、平成30年の夏にはモデル事業として個別計画を委託し、約20件についての検証を行った結果、実施効果が確認されたことから、令和元年度からは「古河市災害時避難行動要支援者個別支援計画」の作成を居宅介護支援事業所等に委託している。計画の作成費用は、1件3,500円で設定している。

取組対象は、市内の居宅介護支援事業所、障害者相談支援事業所の全事業所であり、事業の受託の希望の有無にかかわらず「古河市災害時避難行動要支援者個別支援計画作成業務の委託に関する意向確認書」によって毎年度確認する。令和元年度に作成業務を依頼した事業所数・受託した事業所数は次のとおりである。

図表- 13 個別計画作成業務を依頼した事業所数

依頼した事業所数	受託した事業所数	受託した事業所のうち	
		計画を作成	計画を未作成
78事業所	68事業所	36事業所	32事業所

出典：古河市令和2年度の事業に関する説明会資料

古河市の避難行動要支援者名簿は、次の条件に基づいて対象者を抽出している。個別計画作成業務を依頼した事業所には、この名簿の登載者のうち情報提供についての同意が取れている者の名簿を渡し、個別計画の作成を依頼し、作成時のマニュアルも提供している。

名簿登録者の中で個別計画の作成を進める順番は、委託先事業所及び作成者側で決めている。ただし、マニュアルでは「本人の自宅が浸水地域の中にある」、「同居者がいない」、「自力での避難行動が困難」等、災害時に危険が及ぶ可能性の高いと思われる対象者を可能な限り優先して作成するように等の具体的なアドバイスも行っている。

図表- 14 古河市の避難行動要支援者の対象者

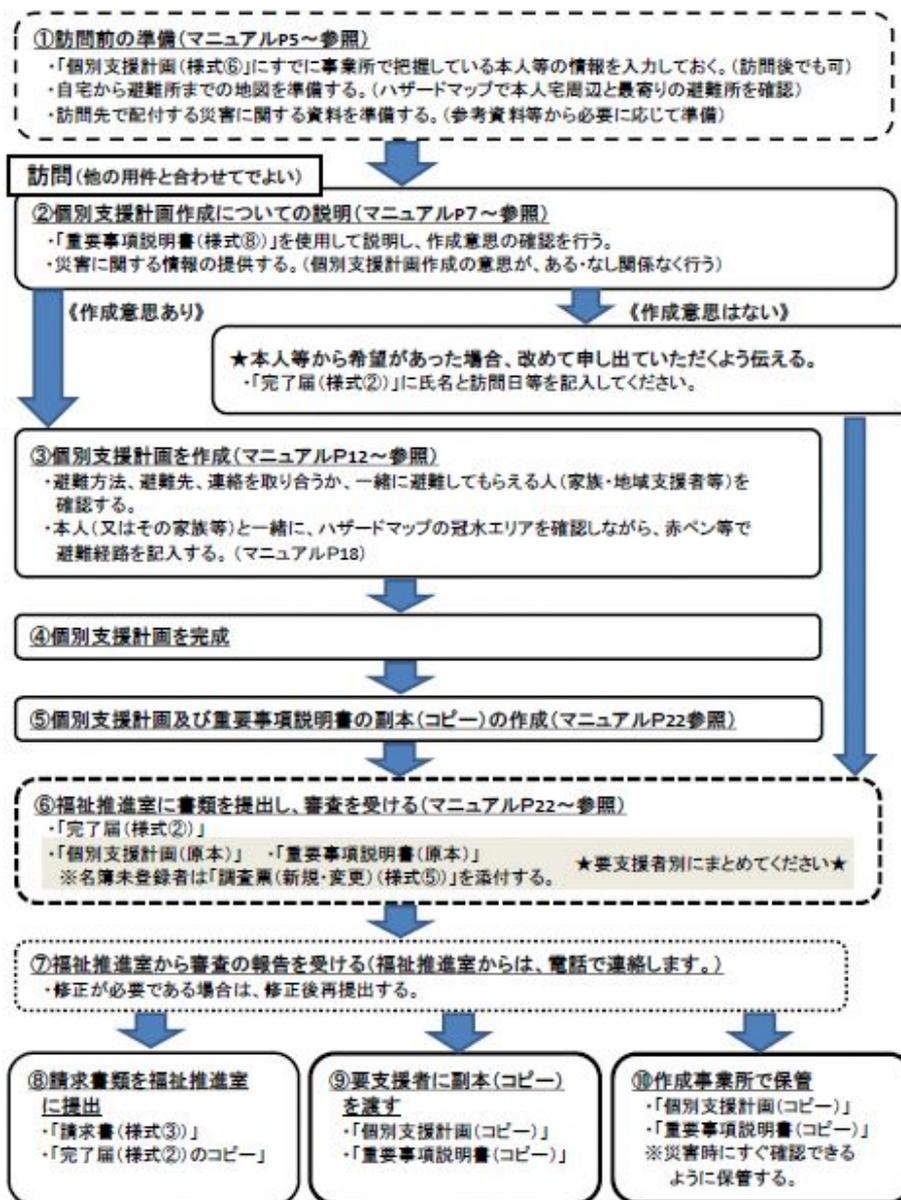
1. 75歳以上の高齢者のみ世帯の人
2. 要介護認定者(要介護3～5の人)
3. 身体障がい者(身体障害者手帳1・2級の人)
4. 知的障がい者(療育手帳④・Aの人)
5. 精神障がい者(精神障害者保健福祉手帳1級の人)
6. 前各号に掲げるものに準ずる症状のある人

資料: 古河市避難行動要支援者の支援に関する計画

② ケアマネジャーの関わりについて

市は、計画作成の該当者を居宅介護支援事業所に伝え、当該事業所のケアマネジャーは該当者と連絡をとり、計画の趣旨を説明し、合意を得て作成に取り組むことになる。

図表- 15 個別計画作成のフローチャート(古河市)



資料: 古河市ホームページ

フローチャートの「②個別支援計画作成についての説明」の箇所には、個別計画の説明と作成意思の確認のほかに、「災害に関する情報を提供する。（個別支援計画の作成の意思がある・なし関係なく行う）」とされている。これは、たとえ個別計画作成ができなかった場合でも、情報提供によって少しでも高齢者の理解と動機づけが進むためである。

そのため、個別計画作成のための訪問に際し、作成者であるケアマネジャーらはハザードマップで指定避難所（場所）、水害に関する浸水区域、逃げ遅れも想定した一時的な避難場所として適当と考える場所や施設等を確認し、災害情報を提供するための準備をする。特に古河市においては水害による被害が懸念されており、その際には発災前の避難行動が鍵となることから「ハザードマップによる利根川、渡良瀬川、思川それぞれが氾濫した場合の対象者本人の自宅及び周辺の予想浸水深の確認」、「対象者本人の自宅周辺で、以前に冠水した場所や危険性の高い道路等の確認」等、確認すべき事項も具体的に示している。

③ 実施状況等

平成31年4月1日現在の古河市全体の名簿登録の該当者数は7,160人であり、個別計画作成の該当者は4,822人である。うち、個別計画が作成されたのは350人であり、市が目標としていた1,000人には届かなかった。また、個別計画作成業務に従事した事業所等も次のとおりである。（令和2年1月31日現在）

令和2年2月に事業所向けに開催された令和2年度の説明会では、改めて市担当課より事業の趣旨説明が行われたほか、ケアマネジャーの職能団体である茨城県介護支援専門員協会への協力依頼等も行われた。

図表- 16 個別計画作成数

個別計画作成数 (全体)	作成数の内訳		作成に同意しなかった者(声かけのみ)
	名簿開示に同意	名簿開示に未同意	
350人	203人	147人	87人

出典：古河市令和2年度の事業に関する説明会資料

図表- 17 個別計画作成数上位の事業所

1位	2位	3位	4位	5位
98件	27件	25件	21件	21件

出典：古河市令和2年度の事業に関する説明会資料

④ まとめ・今後に向けた課題等

古河市で特徴的であるのは、対象者が「逃げることを誰かに支援してもらおう計画」をつくるのではなく、「災害があった場合に自分が逃げられる方法を、自分で具体的に考える計画」をつくる、またそれを考えるきっかけをつかむということと、ケアマネジャーはそれらを一緒に考える支援者としての役割であるという点である。

支援体制は、市と福祉事業者をはじめとする関係機関とでつくる必要がある。そのため、市は委託先である居宅介護支援事業所やケアマネジャー等に市の方針や趣旨を伝

える機会を極力確保し、理解を促し、取組のハードルを下げるためのマニュアルや資料の作成、研修や説明会等を実施している。

台風第19号では、古河市でも1万人を超える市民が避難したが、浸水想定区域には多くの市民が留まったままであった。結果的に利根川等の決壊はまぬがれたものの、市は水害への備えと対応に非常に多くの教訓と課題を残したと認識している。そのため、現在は「逃げ遅れゼロ」の古河市を目指し、より一層の啓発に取り組んでいる。

本取組もその取組の一環として、さらに多くの事業所の参画を促すことで個別計画の作成を進めていくことになると考えられる。台風第19号による大雨の際の状況を聞いたアンケートでも、実際に高齢者らが個別計画に従って避難した・もしくは避難しようとした例が複数あり、「(計画を作成することで)避難場所がわかったので安心した」という声もあったことが確認されている。

参考URL

「災害時避難行動要支援者個別支援計画の作成について」古河市ホームページ

https://www.city.ibaraki-koga.lg.jp/lifetop/kurashitetuduki/safe_secure/4/4/10831.html

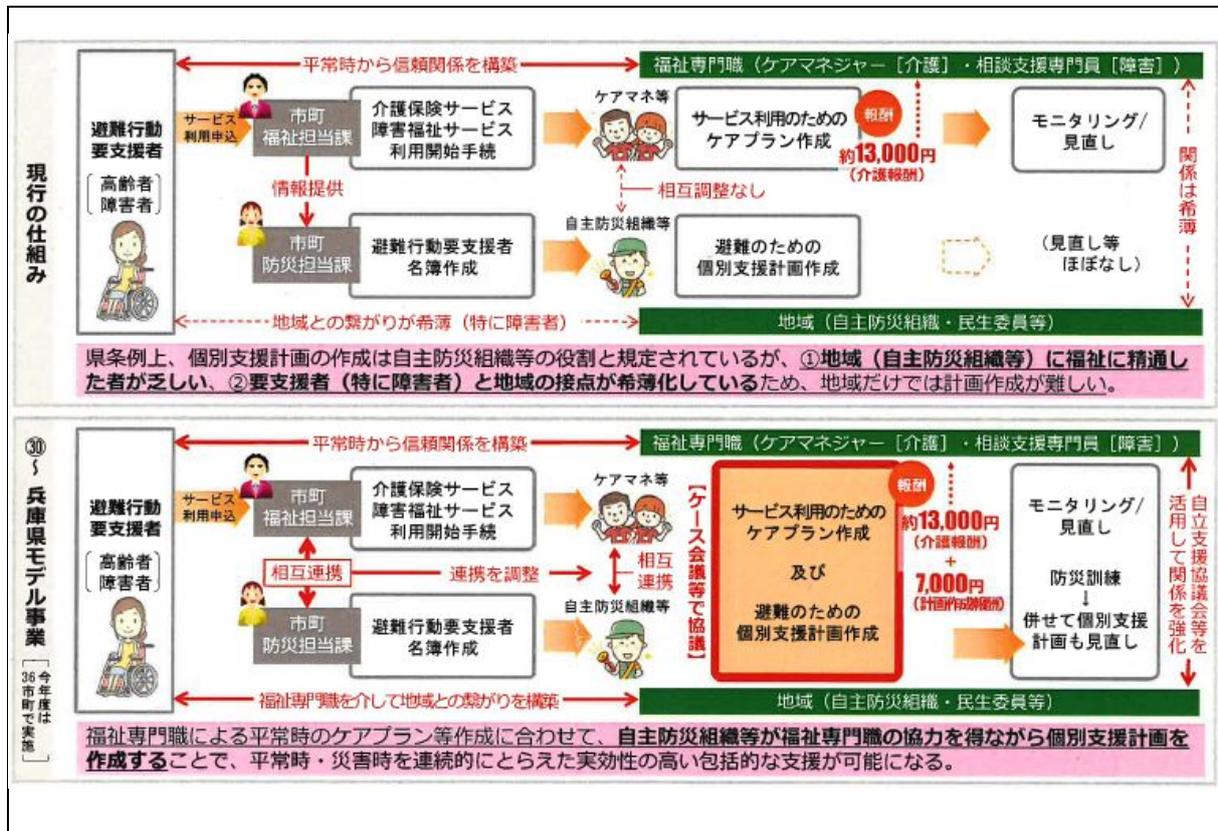
(2) 兵庫県

～ケアマネジャーの登場場面を明確に提示する

① 概要

兵庫県では、「防災と福祉の連携促進モデル事業」として、平成30年度・令和元年度で要配慮者の避難行動時の個別計画を策定する取組を実施している。県では条例で個別計画の作成は自主防災組織等の役割としているが、自主防災組織等だけでは要配慮者に必要となる福祉の知識が乏しく、また、要配慮者自身も地域との接点が少ないという課題があった。そのため、平成30年より兵庫県モデル事業として、平時のケアプラン作成とあわせて、自主防災組織等が福祉専門職の協力を得ながら個別支援計画（兵庫県では「個別計画」と同義）を作成することで、平時・災害時を連続的にとらえられるような事業の設計を行っている。

図表- 18 兵庫県 防災と福祉の連携促進モデル事業



資料：兵庫県企画県民部防災企画局防災企画課

平成30年は県内2市の実施によるモデル事業であったが、自治体・住民等からも良い感触が得られたことから、令和元年度は全県下に対象を広げて実施することにした。

本事業の標準的な流れとしては、個別計画策定の対象者を設定するのと合わせ、従事するケアマネジャー、自主防災組織等に対して研修を行う等の「Ⅰ. 事前準備」を行い、その後「Ⅱ. アセスメント」、「Ⅲ. 個別支援計画」へと進む。本事業はケアマネジャー等の

福祉専門職が、その専門能力を用いながら個別計画を作成していこうとするものであるが、福祉専門職のみで行おうとするものではない。行政、自主防災組織も支援関係者であり、一緒に取り組み、それぞれが求められる場面で登場することで実効性のある支援を考えていこうとするものである。その流れは次のとおりである。

図表- 19 モデル事業の標準的な流れ



資料：兵庫県企画県民部防災企画局防災企画課

② ケアマネジャーの関わりについて

本事業は、高齢者支援に取り組む福祉専門職としてのケアマネジャーに期待するものではある。また、本計画はサービス利用のためのケアプランの作成とあわせて災害時の個別計画を作成しようとするものであることから、モデル事業の際の「ステップ4 当事者力アセスメント」として、専門的な能力が必要とされる場面での登場を想定している。報酬は7,000円を設定しており、更新時の費用については今後の検討である。

③ 実施状況

まずは市町村の取組を促進すべく、令和元年度は県が財源を確保して県事業として展開しており、県内から36市町村が参加して取り組んでいる。実施状況としては、県が当初想定した概ね半分程度の進捗状況である。

モデル事業への未参加自治体も5自治体あるが、それらは従来の自主防災組織を中心とする方法で進めたいという理由と県のモデル事業終了後の財政的な負担の問題による。

本事業に取り組む市町村の担当課は、各自治体の実情において防災の部署・福祉の部署と異なる。県からは、本事業を進めていく上で、庁内での防災と福祉の連携は必要であり、合同で推進本部を設置すると良い等の話はしているが、個々の事由にあわせて進んでいる状況である。

④ まとめ・今後に向けた課題

本事業には、対象者の関係者としてケアマネジャーと地域（自主防災組織・民生委員等）が関わり、自治体もその検討に参加する体制である。前掲に示したモデル事業の標準的な流れのとおり、福祉専門職であるケアマネジャーの登場すべき場面を設定することは大事なことである。しかし、実際には市町村での福祉部局と防災部局との連携状況、自治会や自主防災組織等、地域の実施環境の醸成状況等によって実施環境が異なる場合もあり、ケアマネジャーが取組の多くの範囲を担わねばならない等、自治体や地域の状況に影響を受けることがある。しかし、ケアマネジャーに期待されるのは福祉専門職としての知見であり、その立場から専門的なアドバイスをしながら決めていくことが大事だと考えて市町村に説明を行っている。

また、本事業には市町村職員、ケアマネジャー等福祉専門職、自主防災組織が参加して協議が行われる。そこで必要とされるのは、検討を進めていくためのファシリテーション能力である。この部分は自治体、社会福祉協議会、基幹相談支援センター、NPO等によって担われている状況があるが、現状では属人的な能力に留まることから、その能力の獲得や向上も課題である。合わせて、福祉専門職と住民をつないでいくコーディネート能力の獲得も重要である。

本事業は、令和元年度までは兵庫県のモデル事業で実施されているが、令和2年度からは「防災と福祉の連携による個別支援計画作成促進事業」として、県内全市町において県・市町による一般施策として本格実施される。だが、今後も継続的に進めていくには制度的な裏付けが必要だと考え、県では本スキームの全国的な制度化に向け、災害対策基本法における個別支援計画作成の法定化、介護保険法・障害者総合支援法における福祉専門職の位置づけ及び報酬加算を目指すとしている。

参考URL

防災と福祉の連携推進モデル事業(令和元年度)

https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/dpw_r01.html

防災と福祉の連携による個別支援計画作成促進事業(令和2年度から)

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/plan.html>

(3) 神戸市（兵庫県）

～極力負担を軽減することで、取組に着手することを重視する

① 概要

神戸市では、阪神淡路大震災の経験から、地震についてはかねてより考えていたところだが、水害の予想はしていなかった。しかし、実際に平成30年7月豪雨時には市内に浸水があったことから検討の機運が高まり、平成30年度より災害時要援護者支援のあり方検討会を設置し、学識者・市内の医療・福祉の団体等と検討を重ねてきた。令和元年度末に「災害時における要援護者支援方針」を策定して検討会は終了する。

検討内容は「(1)行政による情報把握・支援体制の充実」、「(2)緊急避難場所・避難所機能の充実」、「(3)要援護者個別支援の充実」に大きく分かれ、「(3)要援護者個別支援の充実」の中に「④ケアプラン等への災害避難情報の記載」が想定されている。「ケアプラン等への災害避難情報の記載」で想定しているのは、ケアプラン等に災害避難情報を記載し、介護保険サービス・障害福祉サービス利用者の簡易な個別計画を作成し、それによって要援護者支援の基本的な枠組みの確率を図ることである。

簡易なものとした理由は、リスクの高い人、すなわちケアマネジャー等がついている人に何らかの対応を早く進めること、そのためには居宅介護支援事業所が速やかに取り組めるようにするためであり、まずはできるところからでも取り組んでいこうという考えによるものである。内容については、簡易な個別計画として対象者が日常的に目につきやすい所に掲示しておいてもらうことを想定し、これを機会に対象者の認識も高まり、自助の意識へとつながっていくことを期待している。

② ケアマネジャーの関わりについて

介護サービス利用者と日頃より関わっているケアマネジャーとが話し合うことで、「災害時の緊急連絡先」や「避難所」等を、要介護者の場合は「居宅サービス計画書(1)」、要支援者の場合は「マイケアプラン(1)」に記載してもらおうとするものである。実施に際しては、サービス担当者会議やケアプラン作成のタイミングを利用し、関係者で話し合いを行う。サービス担当者会議等での検討ポイントとしては、次のようなことをあげている。

図表- 20 サービス担当者会議等での検討ポイント例

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● 災害時の緊急連絡先(日頃の緊急連絡先と同じかどうか、日頃の緊急連絡先が遠方の場合は近隣で連絡を取り合う人はいるのか)● 避難所の確認を行い、どのように避難するのか(避難ルート等の確認)● 避難の際必ず持参するもの(薬、保険証、眼鏡、補聴器、その他各家庭で備えておく水等)● 避難時の心身状況によっては、福祉避難所等への移動や介護保険サービスを利用して施設入所する場合もある。避難時にはケアマネジャーの名刺などを持参してもらうよう伝えておく |
|--|

資料:神戸市

内容は、最低限必要な情報に絞って防災・福祉の連携としての初歩からはじめようとするものであり、取組のハードルを下げることで「まずは取り組んでみる」として着手してもらうことを重視している。簡易であることはケアマネジャーの負担感軽減という視点もあるが、まずは、ケアマネジャー・対象者の双方が意識するきっかけをつくり、それを契機に双方の防災や減災、災害時の行動についての意識を高めていくことを重視している。

③ 実施状況等

令和2年4月からの開始である。

④ まとめ・今後に向けた課題等

神戸市では、まずは取り組むということを重視して取組の設計を行っている。一方、たとえ内容が簡易なものであったとしても、高齢者と、その高齢者に働きかけ、作成に携わるケアマネジャーの双方にとって、新たな取組であることに変わりはない。よって、双方において十分に周知が図られること、そして働きかけを行うケアマネジャー・居宅介護支援事業所においては実施のための動機づけがなされていることが大事である。そのため、市では居宅介護支援事業所への周知の必要性を課題としている。

本施策は、令和2年度からのケアマネジメント体制の強化の一環として行われるべく、令和2年3月開催の「令和元年度介護保険事業者説明会」での内容説明を想定していたが、新型コロナウイルス感染症の拡大防止のため、中止となっている。市の考えや取組内容を伝える場の設定、機会の確保は取組の推進に影響を与えるため、その何らかの方法での確保を図る必要がある。

また、市では、個人計画の策定について、今後、国がどのような方向にいくのかをみて検討していくことが重要と考えている。

2. 地域包括支援センターとの連携

(1) 仙台市（宮城県）

～ガイドラインによる地域包括支援センターの役割の明確化と、経験を反映させることでその役割を時代に合わせて進化させる

① 概要

仙台市が平成20年3月に策定した「災害時要配慮者支援に関する計画」では、災害時要配慮者に対する福祉サービス提供体制の確保の一環として地域包括支援センターとの連携体制の構築が課題としてあげられた。市では、かねてより地域包括支援センターの運営を民間事業者に委託していたことから、同年には地域包括支援センター連絡協議会からの要望書が提出され、地域包括支援センターが災害時に果たすべき具体的役割についてマニュアル等で提示することが求められた。そのため、市は翌年より作成に着手し、平成21年10月に初版となる「仙台市地域包括支援センター災害時対応ガイドライン」を作成・配布した。

平成23年3月に東日本大震災が発生し、当時のガイドラインで想定した規模を超える被害が発生した。そのため、市は見直しを行い、当時発生した課題に即座に対応できるものを反映した第2版を同年10月に作成した。その際の主な改訂内容は次のとおりである。

図表- 21 仙台市地域包括支援センター災害時対応ガイドライン(第2版)の主な改訂内容

■平時の防災対策

仙台市における災害区分ごとの配備態勢や事前準備に関する記述の充実、各種情報が掲載されているホームページに係るリンクの更新等を実施。

■災害時の対応

災害時の対応について、東日本大震災で実際に各センターが対応した状況を踏まえながら、時系列ごとに地域住民の健康課題やセンターの活動内容等を整理。また、東日本大震災の対応過程で、市から情報提供したマニュアル、チラシ類を参考資料として追加。

■福祉避難所について

「福祉避難所への入所について不明な点が多かった」という意見を踏まえ、現行制度における福祉避難所開設から避難所受入までの流れを追加。

第2版は即座に対応できるものを反映した内容であったため、さらなるブラッシュアップのために継続して検討を行った。検討は、地域包括支援センターの職員も含む実務検討ワーキングを組成して行い、翌年の平成24年8月30日に宮城県沖で発生した震度5強の地震時の対応、平成24年度に新たに開始した災害時要援護者情報登録制度を踏まえて改定の検討を進めた。

その結果として、平成24年10月には次の主な改訂内容を含む第3版の改訂が行われた。

図表- 22 仙台市地域包括支援センターのマニュアル(第3版)の主な改訂内容

■災害時における情報体制のあり方

東日本大震災の経験に基づき、停電時でも使用可能またはつながりやすかった電話の一覧表の作成や、通信遮断時の区役所・総合支所への参集時間の決定など、地域包括支援センター実務検討ワーキングで検討した連絡体制のあり方に関する記載を追加。

■安否確認の方法

地域包括支援センター実務検討ワーキングで検討した、次の支援につながる観点から必要な情報収集を行う「災害時安否確認チェックシート」について、様式及び本編への記載の追加を行った。

■災害時に備えた地域との連携・役割分担に関する取組事例集

地域包括支援センター実務検討ワーキングで取りまとめた、災害時に備えた地域との連携等の取組事例集について、ガイドラインの別冊として追加。

■災害時の職員配備等対応の明確化

平成24年8月30日早朝に発生した地震時の対応の振り返りに基づき、わかりにくい記載となっていた職員配置基準や連絡先に関する記載を明確化したほか、「非常配備時業務開始・初動対応フロー」を別添として追加。

■災害時要援護者情報登録制度

平成24年度からの制度開始に伴い、地域包括支援センターの役割等について記載を追加(センター対応が必要な高齢者のリスト作成、安否確認等)。

■その他

情報弱者となりがちな高齢者への支援に関する留意点や、指定避難所に避難できない要援護者の福祉避難所への受入の流れ等について追記したほか、福祉避難所リストの情報更新や、災害発生状況報告様式の修正を実施。

直近では、平成31年4月に第3版改訂5版のものが最新である。内容は、平常時の防災対策編と災害時の対応編とで構成されており、毎年度検証を行って必要に応じて修正が行われている。

② ガイドラインの内容

平成31年4月の第3版改訂5版のものが最新(令和2年2月時点)であるが、毎年度検証を行って必要に応じて修正が行われている。

内容は、「平常時の防災対策」編と「災害時の対応」編とで構成されており、その中にはそれぞれの時期における地域包括支援センターの基本的な役割も記載されている。「平常時の防災対策」には「(3)圏域高齢者への防災対策の啓発」、「(4)災害時要援護者の支援に向けた取組」があり、そこでは地域の高齢者に向けた直接的な取組が記載されている。

「(3)圏域高齢者への防災対策の啓発」では、個別に支援を行っている高齢者に対し、必要な場合、訪問の機会に圏域の防災情報を提供する等の防災対策の啓発、町内会(自主防災組織)、民生委員、地区社会福祉協議会等による災害時要援護者支援や災害時要援護者情報登録制度の紹介を行っている。「(4)災害時要援護者の支援に向けた取組」では、地

域の災害時要援護者支援の協力として、地域関係者からなる共助の仕組みづくりとの連携、災害時要援護者情報登録制度に基づく要援護者リスト（名簿）についての地域関係者との会合、地域ケア会議等の場を活用した情報交換や協力関係の醸成に努めるとしている。また、以上の支援が及ばない可能性があり、センターの支援が必要と見込まれる者をリスト化して安否確認を行える体制を整えとす、また、災害時に支援が必要なことがあらかじめ想定される場合には事前に災害時の対応策を本人や家族、担当ケアマネジャーやサービス事業者、地域関係者との共有を図るとしている。

図表- 23 仙台市地域包括支援センターのマニュアル(第3版改訂第5版)の主な内容

	平常時	災害時
基本的な役割	平常時のセンターの基本的な役割は、災害時の対応に向けた体制整備と圏域高齢者への啓発である。災害時の役割である相談対応が円滑に進められるよう、以下に示すような業務を進めることとする。	災害時のセンターの基本的な役割は、地域の高齢者や住民の相談に対応することである。災害時には、相談に適切に対応できるように、センターは区役所障害高齢課・総合支所保健福祉課と連絡を行う。また、区役所障害高齢化・総合支所保健福祉課は、センターとの連絡により区内センターの非常配備時業務遂行状況を把握し、非常配備時業務を遂行するセンターに対して避難所開設状況など相談対応に必要な情報を提供する。
主な内容	<ul style="list-style-type: none"> (1) センターにおける防災体制の整備 <ul style="list-style-type: none"> ① 職員の情報連絡体制の整備 ② 災害時の職員配備の確認 ③ 仙台市との連絡体制の確認 ④ センター職員の非常用として7日分程度の食糧・飲料水、医薬品・衛生用品等の備蓄、備品等の店頭・落下防止、ガラスの飛散防止、非常持出品の整備 ⑤ センターの立地条件の把握 (2) 圏域の防災体制の確認・協力 <ul style="list-style-type: none"> ① 圏域周辺の災害時の避難所や連絡先の把握 ② 圏域の共助団体等への協力 ③ 圏域内の危険度の把握 (3) 圏域高齢者への防災対策の啓発 (4) 災害時要援護者の支援に向けた取組 <ul style="list-style-type: none"> ① 地域における災害時要援護者支援への協力 ② センターの支援が必要と見込まれる高齢者のリストの作成 	<ul style="list-style-type: none"> ◆センターの非常配備時業務開始に至るまでの対応 (1) 通常業務時 (2) 業務時間外 ◇フェーズ0 初動対応(概ね災害発生後24時間以内) ◇フェーズ1 緊急対策—生命・安全の確保(概ね2～3日) ◇フェーズ2 応急対策—避難所・在宅での生活(概ね4日目～2週間) ◇フェーズ3 応急対策—仮設住宅入居まで(概ね3週間目～2ヶ月まで) ◇フェーズ4 復旧・復興対策—仮設住宅対策や新しいコミュニティづくり(概ね2ヶ月後移行) ◇フェーズ5 復興支援—コミュニティの再構築と地域との融合(概ね1年間)
その他		ガイドラインでは、主に地震発生時の対応について示しているが、風水害時も地震発生時の対応に準拠して対応する。

③ まとめ・今後に向けた課題等

地域包括支援センターによる取組は、開始から既に10年を超えている。市がガイドラインの中で明確に市の方針を示し、地域包括支援センターが取り組むべきことを業務の受託時に提示しているということは、業務の多寡にかかわらず重要なことである。

実際に東日本大震災当時の例としてあった、津波で事業所を失いながらも従前からの取組に基づいて安否確認を行う等の例は、そうした明確な方針の提示とそれに基づき積み重ねてきた地域包括支援センター側の知見、地域との関係性を示すものとも考えられる。

(2) 杉並区（東京都）

～地域包括支援センター・ケアマネジャーそれぞれの強みを生かす

① 概要

地域のたすけあいネットワーク（地域の手）は、災害時に避難行動や避難生活が難しい人々が登録台帳に登録し、災害時の避難支援プラン、震災救援所での受入体制を整えるための避難支援計画を策定し、災害に備える地域ネットワークである。

本制度は災害発生時の避難や避難生活に不安を持ち、在宅で生活する者であれば誰でも登録可能とする制度である。区は名簿を作成し、災害時の安否確認に活用するが、登録時に申込者は災害時の避難の希望先として震災救援所⁸を記載することになるため、その情報は当該震災救援所のリストにも掲載される。

登録後は、要配慮者の希望で「個別避難支援プラン」（個別計画）、震災救援所運営連絡会の「避難支援計画」による支援体制づくりが行われる。

図表- 24 地域のたすけあいネットワーク(地域の手)の対象者

登録対象者	災害発生時に自力では避難が困難など、支援を必要とする以下の方。 1.介護保険認定者(要介護1から5) 2.身体障害者手帳所持者(1級から3級) 3.愛の手帳所持者(1度から3度) 4.精神障害者保健福祉手帳所持者(1級から3級) 5.難病患者(手帳を所持していない方) 6.その他、避難支援を希望する方
-------	---

図表- 25 地域のたすけあいネットワーク(地域の手)の仕組み



資料: 杉並区

⁸震災救援所: 震度5強以上の地震が発生した際に、区立小中学校等に開設され、家が焼けたり、倒壊したりして、自分の家にいられなくなった住民が避難したり、救護活動を実施する拠点

② 地域包括支援センター・ケアマネジャーの関わりについて

-1.地域包括支援センター～同行訪問・申請受付

「災害時たすけあいネットワーク制度」は、自力では避難が困難な人を地域の人々で支える制度であり、平成12年度より手上げ方式による登録を開始した。しかし、その登録者は1,000人程度に留まったことから、登録者数の増加と支援体制の充実を図る必要があると考えられ、平成18年度に庁内の防災・障害・高齢者の担当部署の職員による検討会が開始されることとなった。

検討会での協議の結果、同制度は「地域のたすけあいネットワーク（地域の手）」と名称を変更すると共に内容を大幅に見直し、「避難行動者要支援者名簿」、「個別避難支援プラン」の作成を行うこととした。しかし、個別避難支援プランを作成する際には対象となる高齢者、障害者の理解を得ることが重要である。そのため、区は地域包括支援センター、障害者相談支援センターに対し、本制度の受付事務と対象者への本制度説明時の同行の委託を行うこととした。以上については、年度当初に委託契約を締結して実施しているが、開始当初には地域包括支援センター運営連絡会で区が説明を行い、実施に際しての理解を促した。

-2.ケアマネジャー～個別計画の作成支援

杉並区においても、個別避難支援プランの作成については、民生委員を中心に行われてきたが、平成25年度に開催された災害時要配慮者対策連絡協議会（構成員：民生児童委員、町会代表者、ケアマネジャー等支援関係者等）において、個別避難支援プランの作成に際しては、高齢者の状況をよく理解しているケアマネジャー等に入ってもらいたいという意見が出され、協議が開始された。その結果、区は平成26年度にケアマネ協議会、相談支援専門員協議会に対して協力依頼を行い、平成27年度より個別避難支援プラン作成の委託を開始した。本委託は個々の事業所と区との契約であり、報酬は一件当たり2,700円（税抜）が設定されている。

「地域のたすけあいネットワーク（地域の手）」について、区は平成19年度の制度変更時、平成26年度の災害対策基本法改正の際に通知を行っている。しかし、本制度を対象と考えられる高齢者らに知ってもらい、その利用を促すためには、きちんとその人たちに届くようにしていくことが必要である。よって、周知・啓発においてケアマネジャーの存在は重要であることから、区は会合等で折に触れて本制度の内容等の説明、出前講義を行う等して、ケアマネジャーの理解促進にも努めている。その結果、ケアマネジャーが本制度を利用者に対して紹介する等の広がりもみせている。

③ 実施状況等

「個別避難支援プランの作成状況」については、地域包括支援センター、ケアマネジャーとも、年間各30人程度である。

④ 今後に向けた課題

「地域のたすけあいネットワーク（地域の手）」の名簿登録までは進んでも、「個別避難支援プラン」の作成まで至らないケースがある。「個別避難支援プラン」は基本的に民生委員が担っており、ケアマネジャーの協力や作成は任意である。そのため、ケアマネジャーの活用は、民生委員が福祉の専門職であるケアマネジャーにも入ってもらおうと考えることができるか否か等で異なる状況がある。

昨今では、対象者から介護保険を利用しているということを聞いた時点で、担当ケアマネジャーを呼ぼうと考える民生委員も出てきているが、民生委員のさらなる理解を得ることも重要であると考え、さまざまな機会を見て啓発に取り組んでいる。

参考URL

地域のたすけあいネットワーク(地域の手)

<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kyukyu/sonae/1005251.html>

3. 災害時の事例から（栃木県での活動）

～県・市・ケアマネジャー等が連携した要配慮者支援の動きと気づき

(1) 概要

① 令和元年台風第19号による栃木県の被害

令和元年台風第19号は、10月12日に日本に上陸し、関東地方、甲信地方、東北地方の広域にわたって記録的な大雨を降らせ、甚大な被害をもたらした。

栃木県においても10月12日の未明より雨が降り出し、6時19分には宇都宮市で大雨警報（浸水害）が発表され、その後は日光市に土砂災害警戒情報が発表された。その後、18時50分には知事ホットラインにより、宇都宮市、栃木市、佐野市、下野市、壬生町の各市長に避難指示発令が要請され、19時50分には大雨特別警報が県内14市町村に発表された。その後、21時45分には秋山川に氾濫発生情報が発表され、23時には大雨特別警報が発表された14市町に災害救助法の適用が決定された。

10月13日6時時点において、県内25市町村に避難所が開設され、受入避難所数は369か所、避難者数は19,822人と最大で約2万人にも及び、最後の避難所が閉鎖されたのは令和元年12月21日であった。しかし、12月を迎えても、多くの被災者にとって生活再建の途上であり、今後の状態悪化が懸念されていた。（※以上、栃木県資料）

② 令和元年度被災高齢者等把握事業の活用

令和元年台風第15号、第19号では甚大な被害がもたらされたことから、厚生労働省老健局では実施要綱を定め、「令和元年度被災高齢者等把握事業」を行うこととした。これは、台風第15号、第19号による豪雨災害等における被災者の孤立防止などのため、被災生活により状態の悪化が懸念される在宅高齢者等に対して、個別訪問等による早期の状態把握、必要な支援の提供へのつなぎ等、支援の届かない被災者をつくらない取組を一定期間、集中的に実施することを目的とするものであり、実施内容は次のとおりである。

図表-26 令和元年度被災高齢者等把握事業の実施内容

- | |
|--|
| ア. 避難行動要支援者名簿等に基づく被災した在宅高齢者等への個別訪問 |
| イ. 必要に応じた関係支援機関へのつなぎの実施 |
| ウ. 個別訪問に基づく専門的な生活支援等の助言の実施 |
| エ. その他被災者の状態悪化の防止を図るため、被災高齢者等の把握と一体的に行うことが効果的な取組として実施主体が必要と認めた事業 |

事業の対象地域は令和元年台風第15号、第19号により被災し、災害救助法の適用を受けた市町村である。実施主体としては、直接補助の場合は台風第15号、第19号で被災した都県及び市町、間接補助の場合は以上の被災自治体が本事業を適切に実施できるものとして認める民間団体である。実施に係る報酬、旅費や委託料等は、国庫補助対象（10/10補助）である。但し、被害発生前より実施している事業（通常のケアマネジメント等）や災害救

助費により支出のあるもの、他の補助を受けているものは対象外である。

同事業は「令和元年台風第15号及び第19号による豪雨災害等における被災高齢者等把握事業の実施について」（厚生労働省老発1125第1号 令和元年11月25日）（※巻末資料 I.2 参照）として令和元年11月25日に厚生労働省より通知が出された。発災からは少し時間が経ってはいたものの、在宅避難の人々、避難所退所以降の人々への二次被害の発生が懸念されたことから、栃木県では実施することの必要性があるのではないかと考えた。その後、被災自治体に実施意向を確認したところ、足利市、栃木市、佐野市、小山市の4市より実施の希望があり、実施することとした。

栃木県では平成30年頃より災害福祉支援ネットワークの構築に取り組んでおり、ネットワークに参画する種別協議会、職能団体とは災害時支援の検討を行っていたが、このような取組は県・市とも初めてであり、団体との協議も未だ行われていなかった。そのため、市町支援を行う栃木県は手探りをしながら実施に向けた検討を進めることとなった。検討の結果、事業は団体への委託を行うことで実施することとし、都道府県介護支援専門員協会であるとちぎケアマネジャー協会、栃木県社会福祉士会に協力の呼びかけを行った。その結果、2団体は県・市と協力して同事業に取り組むこととなり、本事業の実施主体は栃木県とし、栃木県がとちぎケアマネジャー協会、栃木県社会福祉士会に委託を行い、被災自治体の対象者にケアマネジャー、社会福祉士の専門職を派遣することとなった。

(2) 事業の実施と各自の気づき

① 事業の実施状況

実施対象となった4市と協議した結果、それぞれの実情に応じて期間を設定し、実施することとなった。なお、対象者は、被災区域の在宅高齢者であり、主に介護サービスにつながっていない人が想定されていた。それまでも行政で安否確認や訪問等は行われていたが、発災からむしろ間が空いたことで、見落とされがちな状態を改めて確認することができる活動としてもとらえられていた。

実施概要と実施フローは次のとおりであり、訪問世帯は約500世帯、延べ派遣者数はケアマネジャーが93名、社会福祉士は9名に及んだ。

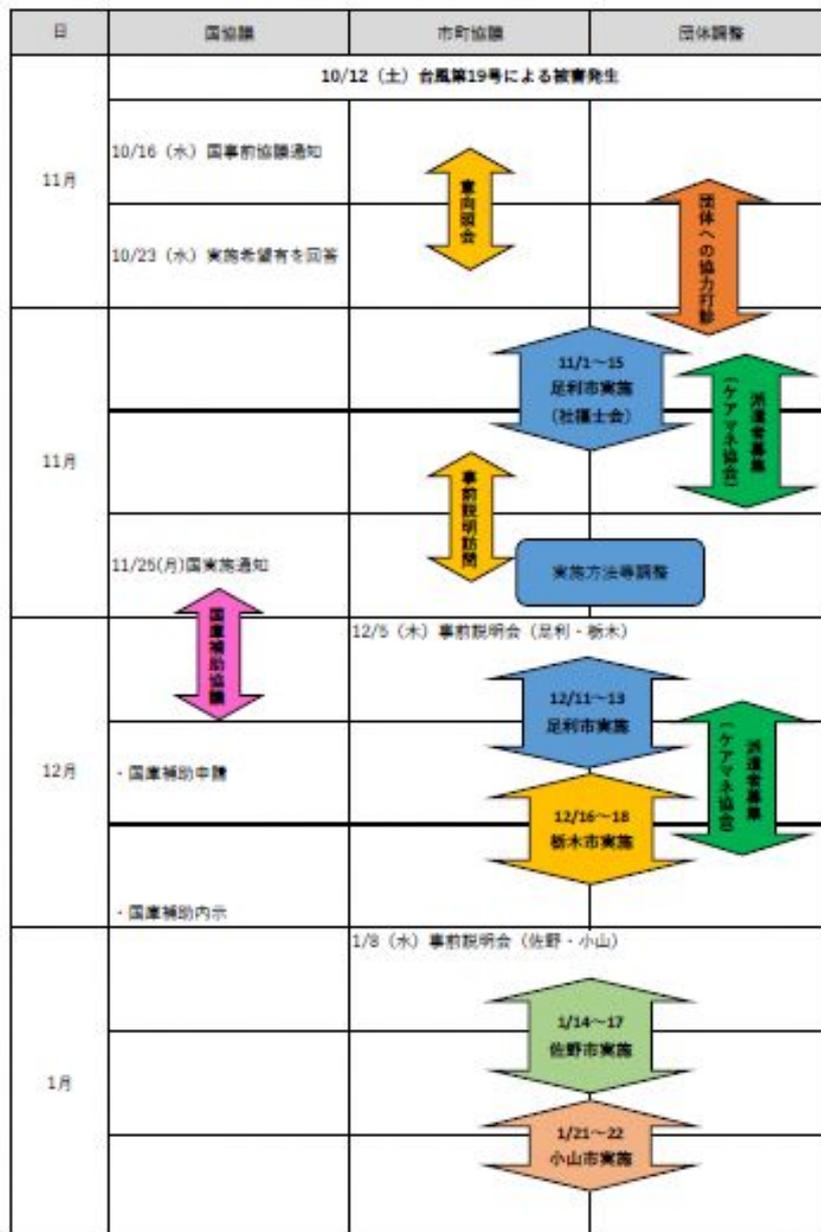
図表- 27 栃木県内4市における令和元年度被災高齢者等把握事業の実施概要

	足利市	栃木市	佐野市	小山市
実施機関	① 令和元年11月1日～15日 (うち7日間) ② 令和元年12月11日～13日	令和元年12月16日～18日(3日間)	令和2年1月14日～17日(4日間)	令和2年1月21日～22日(2日間)
対象者	① 浸水により被災した65歳以上独居高齢者及び75歳以上高齢者世帯	11月上旬までに把握した世帯の再確認	11月中に把握した世帯のうちり災証明書発行世帯	75歳以上独居世帯のうちり災証明書発行世帯

	足利市	栃木市	佐野市	小山市
	② 11月中旬までに把握した世帯のうち不在世帯等			
実施内容	体調面や受信状況、生活状況等の聞き取りを実施	受診状況や健康状態、ADLの状態などの聞き取りを実施	受診や介護のこと、こころの健康等について聞き取りを実施	ADLの状態や食事の状況、心理等について聞き取りを実施
訪問世帯数	① 64世帯(6人) ② 70世帯(5人)	74世帯(20人)	268世帯(6人)	27世帯(37人)
① 実施者	① 社会福祉士 ② ケアマネジャー	ケアマネジャー	ケアマネジャー	ケアマネジャー (保健師も同行)

※()内の人数は、確認の結果、地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生委員等に引継ぎ
資料: 栃木県資料

図表- 28 栃木県内4市における令和元年度被災高齢者等把握事業の実施状況



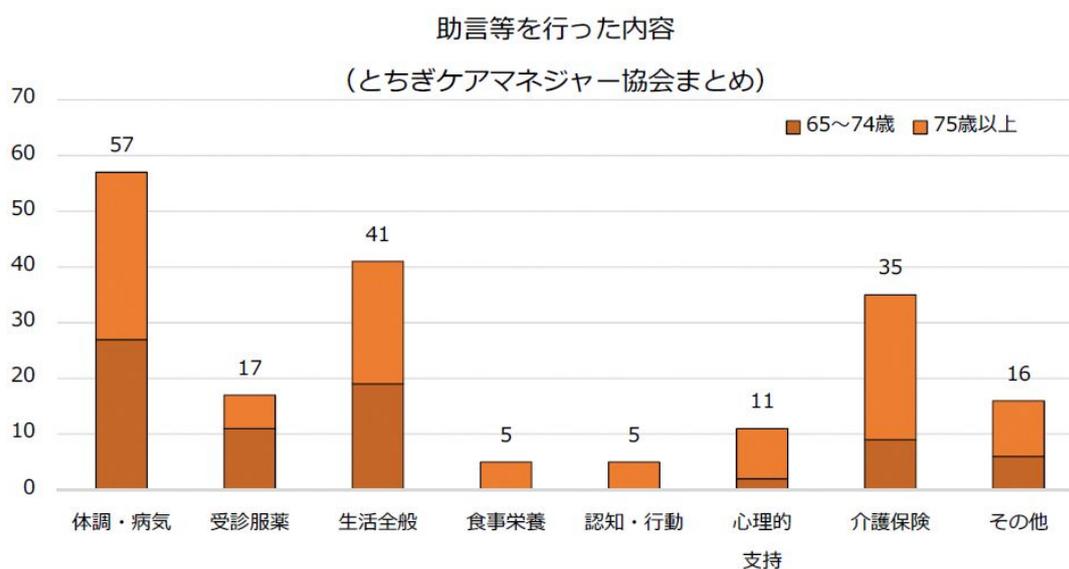
資料: 栃木県資料

② 事業の実施状況

把握を行った被災者等の状況として、喫緊の対応を要するケースはなかったが、被災生活の長期間に伴う心理的な負担や自宅の復旧作業による疲労の影響が懸念されるケースが確認された。発災から時間が経過し、いずれも生活再建の途上にあるが、高齢者等の生活再建の力が弱い人々においては生活再建のスピードは遅く、問題も埋もれがちである。

令和2年2月21日に栃木県庁で開催された被災高齢者等把握事業実施結果報告会では、同事業に参加したケアマネジャー等が参加し、県・市と共に当時の活動の報告会と振り返りを行った。出席者からは、訪問の際に「来てくれて安心した、気にかけてくれてよかった」との言葉が聞かれたとの言葉があり、被災後にこもりがちになっている独居高齢者、廃業を余儀なくされて消沈する高齢者などがいることを把握することができ、必要な方についてはその後の継続支援を市に引き継いだ事例等が報告された。また、助言等については、体調・病気について最も多く行われていたが、生活全般に係る事項、介護保険の利用等についても行われている。

図表- 29 助言等を行った内容(とちぎケアマネジャー協会まとめ)



報告会では、とちぎケアマネジャー協会より参加したケアマネジャーに対して実施したアンケートの内容が紹介された。ケアマネジャーの同事業への参加理由のトップ3としては、「1. 地域の役に立ちたい」、「2. 職能としての責務を感じた」、「3. 自分自身の勉強や経験として」等であった。この裏付けとなるように、同事業の実施に先立って県が説明会を行った際には、210名にも及ぶ多くの出席者があり、専門職としての意識の高さが感じ取られたとのことである。

同事業実施後の感想としては、「1. 被災後の高齢者の生活状況把握ができた」、「2. 被災後の高齢者に起こる問題、課題を把握することができた」、「3. 職能としての役割意識が高まった」等であり、高い福祉専門職としての意識がみられた。派遣に参加して必要と感じたこととしても、「1. 災害に関する日頃の研鑽」、「2. 定期的な研修の実施」、「3. 簡単に参加できる仕組み」等があげられ、報告会でも様々な気づきがあった等の前向きかつ肯定的な意見、改めて自身の平時の活動を見直す発言があった。

また、大事な活動ではあるが、自治体の事業として実施されたこと、リストが提供されたからこそできたのではないかとする意見もあり、今後の取組に向けて示唆もあった。

同事業が実施された市町においては、市町アンケートによって「対象者の絞り込みや物品の準備等の負担が大きかった」、「行政側で安否確認等の訪問を実施しており、それらとの重複感があった」との課題があげられていたが、以上は災害に対する事前の準備にも関連する。また、訪問の重複については、情報の一元化やどのような支援体制をとるかに関わるものでもあり、さらにはそれを継続的な確認とみるかでも異なるため、体制が整備されていくことによって解消される問題とも考えられる。

一方、良かった点としては、「専門職と災害時の支援に関して相談・協力できる関係ができた」、「被災住民の生活状況に対する理解ができた」、「受援体制を考える一助となった」等の意見があげられており、こうした活動を入口に平時の活動の充実が図られることが期待される。

県においては、災害時の要配慮者支援体制として県内に種別協議会、職能団体とも連携した災害福祉ネットワークをつくり、災害派遣福祉チームの設置・育成をはかっており、令和元年台風第19号では県内派遣も行われた。今後は災害時の活動を平時から考えていくことの必要性をより強く感じている。今回の経験によって、県は改めて平時と災害時両面からの進捗を図り、平時・災害時に連続した支援体制に一層取り組んでいくことになると思われる。

第4章 考察

日常的に高齢者の支援にあたる地域包括支援センター・ケアマネジャーにとっては、災害時要配慮者の問題は現実的な危機感をもって自ら取り組んでいる状況もみられるが、それらはあくまで災害時であっても本来業務を遂行し、高齢者を支えていこうという意識のもと行われているものであり、必ずしも自治体の要配慮者支援と連動した動きとなっているわけではない。

市区町村、都道府県等の自治体においても、災害時要配慮者の問題は強く認識されており、それは今後の少子高齢化の進行に伴ってさらに強くなっていくものと思われる。そのため、災害時における福祉支援、災害時を想定した平時からの福祉の関与が求められているものと考えられるが、市区町村、都道府県においてもその方針は明確にはなっていない状況がある。まずは、庁内において防災・減災への取組実施機関が中心となりながら、福祉関係機関と話し合い、方針を決定していくことが第一に優先されなければならない、その上で各自治体内での方針や実施体制を考えることが必要である。

一方、その方針を検討するのは自治体であっても、支援のための体制やネットワークは、災害時・平時を問わず、福祉に係る関係者とも協議しながらつくりあげていくべきものとする。その体制やネットワークでは、自治体・事業者や専門職等が連携することになるが、連携ではそれぞれの位置づけ、能力や専門性があるからこそ有効なのであり、まずは全体の中での役割を明確にしていくことが大事である。それに基づいて検討されない限り、いつまでたっても対応や活動は限定的なものに留まる。

事例で紹介した兵庫県もそれらを重視し、ケアマネジャーの役割を整理した事業設計を行っているが、実施側の自治体や地域の環境次第でそれ以上の負荷が求められる可能性もある。よって、こうした取組を行う上では、現状の庁内の部署間の関係、自治体と団体の関係（公民）、自治体と団体と住民の関係（公民民）を考えねばならず、そこに同時並行で取り組む必要がある。事例であげた6自治体は、いずれもがそれらに取り組みながら事業を進めている例であり、共通するのは明確な自治体としての方針である。

地域包括支援センター・ケアマネジャーのいずれもが介護保険法で位置づけられた事業・職能であり、その人々が災害に備えて平時から防災に取り組むことについての理由は自治体の方針として明確にしておかねばならない。地域包括支援センターやケアマネジャーの意識は高くとも、その活動を自治体の防災・減災活動と紐づけた取組としていくよう働きかけてためには、自治体自身が自らの方針を決め、表明することが最低限必要である。さらに、福祉に関わる者たちにおいては、支援対象である高齢者のため、自身の活動継続のために防災・減災を考えるのが当然である。その者たちに考え、取り組んでもらうようにするためには、実施のロジックと説明のための言葉をもって啓発にあたる準備も必要である。

災害が頻発する今、福祉に取り組む者においても、災害対応、防災・減災の取組を自らの課題としてとらえていることは明らかである。だが、その状態から次へと進めていこうとするのであれば、まずは自治体が一丸となって全体のデザインを描き、それぞれの特徴、職能を生かした役割を考えることが今後の取組のための第一歩であり、それは平時の地域包括ケアシステムとも連動するものと考えられる。