

東京都北区大規模水害避難行動支援計画策定に係る 第5回検討委員会 要旨

■日 時：令和4年7月4日（月）18:30～21:15

■場 所：北とびあ第一研修室

■出席者：

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

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

■配布資料：

- ・ 資料1：今後のスケジュール
- ・ 資料2：第4回検討委員会議事録
- ・ 資料3：支援計画（案）の確認ポイント
- ・ 資料4：支援計画（案）
- ・ 資料5：北区避難支援タイムライン
- ・ 資料6：移動支援についての検討
- ・ 資料7：福祉避難所の検討
- ・ 資料8：意見聴取様式

◆内 容：

1. 開会

- ・ 事務局より、開会挨拶を行った。

2. 議題

(1) 検討スケジュールの変更について（資料1）

- ・ 事務局より、検討スケジュールの変更について説明した。
- ・ 検討会を追加で2回開催し、パブリックコメントを10月下旬から実施する予定とする。

<質疑・意見等>

- ・ 特になし。

(2) 前回の振り返り（資料2）

- ・ 事務局より、前回委員会の振り返りについて説明した。

<質疑・意見等>

- ・ 特になし。

(3) 支援計画の基本的な考え方（資料3、4）

- ・ 事務局より、支援計画の基本的な考え方について説明した。

<質疑・意見等>

- 委 員：支援計画の適用範囲については了解した。関連して、最後の方に復旧・復興期における要支援者の支援の項目があるが、これについてはどこが主体となって検討するものか。
- 委 員 長：復旧・復興となると、水害が発生した後のことであるため、全庁的に取り組む中で福祉とどう連携していくか。現状、地域防災計画などに記載はあるか。
- 事 務 局：地域防災計画を令和4、5年度にかけて修正するため、その中で、復旧・復興についてもある程度整理していきたい。

(4) 避難行動要支援者名簿の作成と活用（資料3、4）

- ・ 事務局より、避難行動要支援者名簿の作成と活用について説明した。

<質疑・意見等>

- 委 員：現状の名簿は地震でも活用するもので、水害被害に関わらない方も含めた名簿になっているため、本計画における要支援者名簿の課題については、福祉部とも調整のうえ、記載の仕方は引き続き検討させていただきたい。
- 委 員 長：名簿は1種類でいいのかということも含め、次回に向けての検討課題と認識した。
- 委 員：1点目。今月には新しい名簿に更新されると思うが、その名簿は水害からの避難も含めたものであるという前提で登録されたものなのか確認したい。
2点目。地域に対しても、地震への支援だけでなく、水害の際も活用する名簿だということを徹底して周知してほしい。
- 事 務 局：名簿の登録について、水害の名簿ということで呼びかけたものではないため、支援計画の作成後に呼びかけていきたい。あわせて、地震だけではなく水害の避難に支援が必要な方に情報が届くように、情報発信を工夫していきたい。
- 委 員 長：地震と水害で区別することが重要で、災害ごとに名簿を別にするのか、同じ名簿で災害ごとにチェックがついているか、どのような形式で今後名簿が提供されるか、地域としては気になるころだと思う。次回に向けての検討事項と認識する。
- 委 員：平常時に共有されていない名簿を、災害時に共有されて支援しなければならないというの

は、大変心配である。

事務局：今後の課題として認識しており、支援計画の16ページに記載している。

委員：1点目。災害時の名簿の提供方法が定まっていないとのことだが、イメージがわかれば教えていただきたい。

2点目。避難支援等関係者の5つの団体ごとに名簿提供の仕方は異なるのではないかと。

事務局：現状は紙ベースでの管理だが、今後の課題としてデジタルでの活用も検討していきたい。

委員：11ページの一番下の※に、特別養護老人ホームやグループホームに入所されている方は、対象者の所在が明らかで、災害発生後に当該施設内にて対応を図ることが可能なことから、登録者から除くとあるのですが、これは浸水地域のグループホームもその施設に留まるといった意味か。

事務局：施設入所の方々は、避難確保計画で対象としているため、名簿の対象ではないということ。水害の場合の想定なので、低地部の入所施設について、避難確保計画の考え方を整理していきたい。

委員長：名簿は何のために作成されているかということが整理されれば理解できるのではないかと。施設入所者は、施設が自律的に支援できる体制を作ることとして、最初から名簿登録から除外しているとのこと。

委員：1点目。名簿登録を希望する方に対して、周知を進める具体的な方法について、どのように考えているか。

2点目。災害時の名簿は、登録要件①②の全部を指しているか。

事務局：周知の方法は、どういった方法が届きやすいのか、これから検討が必要だと思っている。デジタルの活用は考えられるが、デジタルでの周知に馴染みがない方が対象であったりするため、今後検討する。

災害時の名簿は、提供に同意していただいてない方も含んだものとなっている。

委員長：周知の方法はおそらくいろいろあって、ヘルパーから声をかける、地域内で声をかけるなどが考えられる。

委員長：名簿情報の提供に同意している割合が5割以下と少ない理由はわかるか。

委員：低い理由ではないが、内訳を調べたことがある。区が指定して自動登録している方は、同意している率が4割未満、希望登録の方は7割以上となっている。本来であれば、自動登録者のほうが高リスクなので、ご理解をいただきながら同意の割合を向上させていく必要がある。

委員長：いろいろな理由があるのだろうが、その理由を潰していく必要がある。個人情報漏れることが危惧されているのなら、セキュリティ確保を検討しなければならない。必要性の理解をせずに同意をしない方がいる可能性もあるし、そこも次の課題かと認識した。

(5) 個別避難計画の作成と活用（資料3、4、5、6、7）

・ 事務局より、個別避難計画の作成と活用に関する現状と課題について説明した。

<質疑・意見等>

委員長：個別避難計画の作成対象者が平常時名簿の掲載者だと理解しないよう、記載を修正する必要がある。

委員：要支援者自身がこういった支援は不要だと断った場合、そうですかと引いて良いものか。

事務局：なるべく多くの方に同意いただきたいが、同意のない方に計画を作成するのは難しい。機会を捉えて何回も働きかける必要があると考える。

副委員長：12ページに、名簿の更新は月に1回の更新と記載されている。個別避難計画作成支援を1回断った後に、やはりお願いしたいとなった場合に、誰も声をかけてくれないようでは困る。そういった人を取りこぼさない仕組みを考えていく必要があり、支援計画に記載したほうが良い。

- 委員：22 ページの図は、計画作成側の流れとして図に示すのは良いが、本人や家族の視点も含めて、意見が3点ある。
- 1つ目。個別避難計画の作成は、本人の同意があつて始まる。一方、こちらから周知することによって、本人や家族からの希望で作成することもあるだろうということ。
- 2つ目。優先度Dの方は、本人や家族が作成することもあるのではないか。
- 3つ目。計画作成後に見直しすることになっているが、介護度の変化等により、本人からの見直しの依頼があることや、福祉専門職等による作成が不要となる可能性もある。こういったことを考慮すると、22 ページの図に、要支援者本人の列を設け、計画作成者の決定や同意を取る流れも含めて、この図に整理いただければと思う。
- 事務局：同意を取るタイミングや、本人の位置づけも含めた図となるよう、次回に向けて検討する。
- 委員長：委員の方で、こうすればスムーズだという考えがもしあればお願いします。
- 委員：イメージでしかないが、この図に本人と家族を入れ、なるべく住民目線で支援計画を作成したほうが我が事として受け止めていただけると考える。類型によって、自身で作る方、支援者に自ら相談する方、希望して作成をお願いする方、いろいろあると思う。
- 委員長：今後、個別避難計画の周知を図っていくと思うが、本人に対して何かアクションを求めるような周知方法か、行政もしくは関係者側からのアクションのみとなるか、まだイメージは具体になっていない状況か。
- 事務局：まだ具体化はしていないが、基本的には区から対象者へ通知等を送付し、同意の返事をいただければと考えている。加えて、ヘルパー等からの働きかけを組み合わせることが考えられる。
- 委員：訪問看護では、人工呼吸器の方へ地震時の個別避難計画を作成しているが、計画の作成意義をきちんと説明して理解いただくことが必要となる。区から取組みの意味や内容などを広報いただき、計画作成担当者が訪問した際に説明しやすい環境を作してほしい。
- 事務局：そのような下地作りは行っていきたい。
- 委員長：22 ページ、23 ページの手順5、6、7が、18 ページの図に記載している手順と対応しているということがわかるように注意書きをしたほうがよい。
- 委員長：要支援者の移動手段として、ユニバーサルデザインタクシーは車いすを乗せることができるということで、北区との協定に基づき災害時にどの程度の車両を回してもらえるのか、具体的な数字を見ながら引き続き検討が必要である。
- また、避難にかかる時間が長いと思ったが、渋滞していることを想定した条件での試算となっているため、一般車を極力減らして渋滞させないことが重要だと認識した。
- 委員：普段もそれほどタクシーが走っているようには思わない。協定で想定している台数は、実際の災害時に確保できない可能性があるのか、協定の内容が知りたい。
- 事務局：協定先の保有台数のうち、どれだけを要支援者の移動支援に使用できるのかは、協定先と今後個別に相談をして、詳細を詰めていきたい。
- 委員長：北区の業者のタクシーは区外でも活動しているので、慎重に調査いただければと思う。
- 委員：タクシーが確保できたとして、どのようにオペレーションするのか、イメージがあれば教えてください。
- 事務局：タクシー配車等の仕組みは、新型コロナウイルスのワクチン対応で、コールセンターから配車するような仕組みがあるため、参考にして今後検討していきたい。
- 委員：タクシーの乗降時間がそれぞれ60分となっているのは、何か根拠があるか。乗降時間をいかに短くするかということも支援計画に反映するものか。
- 事務局：乗降時間の想定について、きちんとした積み上げは行ってないが、要支援者の移動には時間がかかることと、渋滞等も考慮して厳しめの想定としている。
- 委員長：手伝える人がいればそれほどかからないかもしれない。そのあたりの数字も見直しながら、現実的な値に近づけていければと思う。
- 委員：バスの事業者1社とあるが、何台くらい確保できるのか。優先度Aの中でも、知的障害や

精神障害の方は自力歩行ができる方も含まれていると思うので、バス移動にすれば時間短縮等も図れるかと思う。

事務局：協定先1社の詳細な台数は把握できていないが、一度に多くの方が移動できることを期待している。また、送迎ポイントを設けることも課題かと認識している。

委員長：協定の内容によると思うが、営業時間外に発災しそうな場合もお願いできるのか。

事務局：災害時における支援の協定なので、基本的には協力いただける協定となっている。

委員：ユニバーサルデザインのタクシーに車いすを乗せるのは大変時間がかかる。スロープを設置するだけで、慣れていない運転手だと15~20分かかる。タクシー業界に、車いすの乗車について教育をしてもらう必要がある。

事務局：台数の確保と合わせて、そういった適切な支援についても協力を要請していきたい。

委員：要支援者とその息子が住んでいる家の隣に、独居の要支援者が暮らしているような場合を想定して、息子が動ける時間帯であれば、隣の独居の方も一緒に避難するようなことは、個別避難計画で考えることができるのか。

事務局：個別の話になるため数の把握は難しい。

委員長：優先度C、Dといった方は地域が主体となって計画等を作成していくことになる。その中で、隣の息子さんに支援してもらって一緒に避難するということが考えられる。複数の支援者を検討することが重要という考え方において、隣の住民との避難ということが選択肢としてあるということである。

先程の渋滞問題と関連して言うと、要支援者を載せていれば健常者も車避難可能とすれば、乗せてくれるのではないかという考えもある。

委員長：避難先でのサポートがいつ頃からできるか、ということに関係してくると思うが、何日くらいの避難を想定して準備をすれば良いと考えるか。

事務局：荒川氾濫だと2週間以上浸水が継続する想定のため、3日分では心許ないが、2週間分は多くて大変である。1週間分程度が目安かと思うが、避難所へどれくらい持参いただけるかは課題だと認識している。

委員：雨がやめば高台は通常の生活となることが予想される。よって、自身の薬や特別に必要なものは持参をお願いしたいが、食料等の一般に供されるものは、国や都、他自治体等からの支援もあると思うので、物によって異なると考えられる。

委員：堀船は全域が浸水してしまうため、3日前には要支援者は高台に上がっていただく、もしくは我々が連れて行くこととして、2日前には自分たちも避難しなければならないと考えている。

委員長：3日前というと、令和元年の台風第19号でも直撃するか懐疑的な状況だったが、そこで避難を始めることができるか、課題だと認識する。

委員長：介護の程度によると思うが、訪問看護をすることを考えた場合のオペレーションは、タイムラインに示している程度の時間があれば支援できそうか。

委員：医療的ケアが必要な場合、準備品や必要な人員は、その人の状態によって大きく変わる。このタイムラインは、医療的ケアはあまり含んでいないと考えてよいか。

事務局：状態によって分けるものではなく、皆の動き出すタイミング等を示している。

委員：家族や支援者がいれば大丈夫だが、家族等がおらず訪問看護を活用している場合、準備や人員が必要になる。そもそも避難のためには、福祉避難所にどのような物があって、電源が何個確保されている、といった詳細な情報が必要である。

避難所等へ避難された後について、普段訪問している場所以外への訪問は現実的ではないと考える。訪問看護利用者については別にサポートを考える必要があるのではないか。

事務局：状態にもよるが、福祉避難所での受け入れが難しい場合は、医療機関へ避難する可能性がある。それ以外の方は高台の福祉避難所等へ避難していただければと思う。

委員長：一般の福祉避難所と訪問看護利用者の避難所は分けて、訪問看護利用者の避難所については看護師がいるべきだ、ということか。

副委員長：ここは重要なポイント。電源の喪失を考えておく必要があり、東日本大震災のときは発電機が稼働していないと、たんの吸引と在宅酸素の対応ができず、結果的に医療機関に行か

ざるを得なかった。個別避難計画を検討する段階でどの医療機関にいくか記載しておくべき。医療的ケア児も同様である。

委員：高台が停電する場合は、都心の大方が停電している可能性があるため、現状ではそれを想定しての計画は考えていない。

委員長：北区周辺では台風が過ぎた後に水位が上昇するため、一時的に停電しても回復している可能性は考えられる。一瞬停電する程度の想定で良い可能性がある。

委員：タイムラインのどのあたりで避難することとするか判断が難しいが、避難させる側の意見としては、雨が降る前に避難したいと考えている。

委員長：令和元年台風第19号の時は、タイムライン上における氾濫発生から2日程度前から雨が降り始めているので、それまでに移動したほうが良いということになる。

委員：タクシーでの移動について、料金は個人負担となるか。

事務局：移動にかかる費用は、移動される方の負担と考えている。

委員長：個別避難計画の更新について、介護を受けている方の場合、認定の見直しのタイミング等で実施するという考えられる。「見直すよう努める」という記載は、もう少し踏み込んだ記載としたほうが良いのではないか。

副委員長：避難行動要支援者名簿は1か月での更新となっており、個別避難計画の更新にも何らかの期日を設ける、もしくは更新の必要性の確認手段などがあるほうが良いのではないか。それ以外にも、計画作成を担当していたサービス事業者が変更となった場合など、どのように更新するのかということについても、検討いただければと思う。

事務局：ケアプランを作成している方については、見直しの時点での更新は可能かと思う。個別避難計画の更新頻度、見直しの方法等については検討させていただく。

委員：以前に個別避難計画を作成した際、作成対象者のリストからアポイントを取ると、長期入院や施設入所などで4分の1程度は作成が不要となった。家族等から入所や入院などについて連絡できる窓口があるとよいのではないか。入院等で介護のサービスを利用しなくなった場合、ケアマネジャーが担当から外れるため、ケアマネジャーも状況を把握できなくなっている。

(6) 避難確保計画の作成と活用（資料3、4）

- 事務局より、要配慮者利用施設の避難確保計画の作成と活用について説明を行った。

<質疑・意見等>

委員：避難訓練の内容について7つ挙げているが、原則年1回以上実施する場合に、全部実施するのは厳しいと考えるため、推奨する訓練内容はあるか。

事務局：避難先への移動訓練は有効かと考える。1回で全部実施するのではなく、分けて実施していくことが適切と考える。

委員長：福祉避難所の定員は430人ほど不足しており、一部は系列施設へ避難できるとしても、定員の不足が想定される。そういった中では、施設での籠城も考えられるが、停電が想定され、長時間使える非常用発電などがないと厳しいのではないか。大きい施設であれば非常用発電機などがあるか。

委員：所属する法人では、自家発電のようなものは置いておらず、検討中だと思う。

副委員長：自家発電は軽油で数時間しかもたない。携帯型の発電機やガソリン等を使用するものを用意する必要があるのではないか。

委員長：非常用発電機に関しては、補助金が出る場合もあり、軽油だけでなくプロパンガスなどもあるので、そのあたりも含めて検討していただければと思う。

副委員長：令和2年7月豪雨の熊本県で14名の施設入所者が亡くなったため、厚生労働省から施設へ、避難確保計画や訓練について実用に耐えうるものかどうかの質問を施設へしたところ、厳しいという回答が多くあった。その理由の一つとして、自分たちが作成した計画が

正しいか判断が難しく、専門家の助言が欲しいという要望の割合が高かった。したがって、避難確保計画の内容の精査について、官民連携して情報共有や研修を行っていくなど、もう少し踏み込んだ記載があると良いと考える。

委員長：とりあえず作成してください、というだけでなく、行政も一緒に検討していく姿勢や、研修、専門家派遣による支援などがあっても良いかと考える。

(7) 避難所における避難支援（資料3、4、7）

- ・ (5) 個別避難計画の作成と活用の中で説明したため、割愛した。

<質疑・意見等>

- ・ 特になし。

(8) 自助・共助・公助それぞれの避難支援（資料3、4）

- ・ 事務局より、自助・共助・公助それぞれの避難支援について説明を行った。

<質疑・意見等>

委員：NHKの番組で、災害時の要支援者の支援をテーマとした放送があり、その中では支援者を見つけること、特に移動の同行をする負担が大きく、できないと考える地域住民が多いことが取り上げられていた。福祉専門職員も、1人のケアマネジャーが35人程度を担当しているような状況で、実際の移動同行がどれだけできるのか。区内にどれだけの福祉専門職員がいて、実際に同行支援ができる職員がどれだけいるのか、という点が重要である。福祉関係者も被災者になりかねない中で、どのように業務を優先できるかという点も大事になってくる。災害や感染状況も踏まえて、近隣のケアマネ同士の関わりは定着しつつあると思うが、水害時に高台のケアマネが低地部のケアマネを支援できるかという点、そこまでは至っていない。ケアマネの会としても今後議論していきたいと思う。

事務局：避難にあたっては、場所、手段、支援者の確保が重要な要素だと認識している。特に、支援者の確保については、低地の施設だけでは困難だと考えるため、高台との協力は必須であり、今後調整検討をさせていただければと思う。

委員長：近所の高齢者の同行支援をする場合、同行した人も福祉避難所に一緒に避難できればいいと思うが、現状そうはなっていないのか。

事務局：福祉避難所での受け入れは、本人と同行者1人を想定している。

委員長：同行したら避難先での面倒も見なければならず、それも負担かもしれない。タクシー運転手がトレーニングして、同行支援と運転ができるようになると良いかもしれないが、次回また議論することとする。

副委員長：現場で福祉専門職員などがどう判断したらよいか、自身が担当する要支援者を避難開始するといったオペレーションをマネジメントする人がいないと、避難していいのかまだなのかわからない、移動したが避難所が開いていない、といったことになりかねない。情報を一元化して、地区内の福祉専門職員のヘッドクォーターを地区ごとに置くような仕組みがあれば、実効性が高まるのではないかと思う。役割分担を福祉専門職員に委ねるだけでなく、それをオペレーションする仕組みづくりを検討いただければと思う。

委員長：そういったことをするにはDXが必要になりそう。現状の全体像を把握するために、電話で確認するような運用では、多分動くことができない。これも検討課題だと考える。

委員：支援計画の45ページの表13の※に、町会・自治会のカッコ書きについては、避難行動要支援者名簿の平常時からの情報提供を同意し、日頃から町会・自治会とのやりとりがある方だと書かれている。この記載からすると、我々は平常時名簿の登録者への支援だけ考えればいいのかということになるか。

事務局：平常時名簿の登録者以外への声掛け等もお願いしたく、記載内容は改めて検討する。

委員：浸水深の浅い地域の要支援者も高台に避難させるという考えか。

事務局：この支援計画は、浸水のレベルによって差を設けるものではなく、移動が困難な方の高台

避難について検討しているものである。復旧の段階では、浸水のレベルによって早期に帰ることができる方と、長く避難所にいる方の違いが出てくると考える。

委員 長：支援計画自体の検証について記載をしたほうが良い。支援計画の内容を実行していく中で、この検討委員会の中で決めたことや、課題解決状況などに関して検証するというプロセスが必要だと考える。

副委員 長：デジタル化が進まないと、避難の完了状況などの把握も大変であり、課題だと認識している。とりあえず福祉の事業者等が情報共有できるサイトなどを構築し、訓練報告や写真アップロード、災害時の情報発信などができる仕組みを構築する必要がある。また、家族への避難タイミング等の情報共有ができる仕組み、個別避難計画の内容は写真を撮って関係者で持っておくなど、情報共有がしやすい状況にしておくことが必要だと思う。

副委員 長：近隣自治体や東京都の施設との連携も視野に入れるなどの検討はできるか。

委員 長：広域避難先として、東京都が何十万人の避難スペースの確保に取り組んでいる。いずれ都が準備してくれる可能性はあるが、まだ足りないことも想定される。

3. 閉会

- ・ 事務局にて、本日あがった意見以外にも、資料8の様式で意見を受け付ける。
- ・ 事務局にて、閉会の挨拶を行った。