

令和8年度静岡市協働パイロット事業 企画提案書

団体名：静岡市障害者協会

1 事業のタイトル

災害時における要配慮者の適切な避難生活環境確保と災害関連死防止対策

2 背景・現状 (事実に基づきデータなどを用い、現在の静岡市にどのような問題があるのかを明確に記載してください。)

南海トラフ地震が想定される本市において災害対策は必須であり、自助・共助・公助の取組はそれぞれ進められている。しかし、要配慮者の災害対策は十分とは言い難い。

本市には、避難行動要支援者避難支援制度があり、平成23年から運用されている。令和6年4月現在、約17.6万人がこの支援制度の対象になりうる状況となっており、そのうち地域（自主防災組織や民生委員）への名簿提供に合意している人数は4.8万人を超えていた。

令和7年1月以降、名簿の整理を目的に、①過去3年以内に新規に登録した、または情報を更新した人（およそ4,000人）を除いた、約38,000人に制度の再周知と今後も継続的に名簿掲載を希望するかどうかの確認をし、現在は約12,000人が地域への名簿提供に同意している。

名簿掲載者の情報が整理される一方、名簿の活用方法は明確な基準等があるわけではなく、①いつ ②誰が ③どのような判断をし ④どのような支援をするのか が不明確な状況である。

避難行動要支援者の名簿の活用（機会や手段）について、現在ある名簿が本来目的（避難行動の支援）に活用できる状況になっていないため、名簿の活用についての課題等を明確にし、対策を講じることにより、発災後に要配慮者が取り残されることがない地域づくりにつなげていく必要がある。

また、市指定の福祉避難所81箇所（うち障がい者が該当する施設は15箇所、そのうち特別支援学校が6校あるため、実質は9箇所）あるが、能登半島地震の状況を鑑みると、入居施設において福祉避難所を開設運営する計画の困難さが際立っている。このような実態がありながら、福祉避難所に入ることを希望する方々に対し、準備が不十分なことが伝わっておらず、障がい当事者自身も福祉避難所に行けば何とかなる、一般の避難所に行けない（生活できない）から福祉避難所に直接避難できるようにしてほしい、という一部誤った認識を持ち福祉避難所に多大な期待をしている感もある。これに対応するためには、一般の避難所（指定避難所や自主避難所）において、要配慮者が適切な配慮を受けることができる環境整備が必須となるが、避難所運営は自主防災会および避難者自身が担うことを認識している人は極めて少ないと思われる。これについては明確な調査等をしていないため、理解度の実態も分かっていない。このような状況下では福祉避難所がいつ開設されるか分からず、福祉避難所開設までの間、生活することになるであろう一般の避難所の環境下では災害関連死につながるケースが出てしまうことが想定される。災害関連死を防ぐために、避難生活上の配慮が受けられる環境づくりを進めていく必要がある。

**3 目指す状態・成果**（現状に対して、どのような状態になっていることが社会の理想的な姿か、明確に記載してください。）

障がい者を含む要配慮者が災害後に支援を受けられる体制をつくるため、避難行動要支援者名簿の現状課題を整理し、活用できる名簿にすることに加え、福祉避難所が開設されるまでに滞在できる場所として一般の避難所での生活が可能になる状況をつくる必要がある。避難行動要支援者名簿掲載者が災害時に必要な支援につながる状況をつくることにより、被災後の避難生活において命が守られる（必要な配慮が受けられる）ための体制づくりを進め、災害関連死のリスクを相対的に減らす。

名簿掲載者だけを助ける（名簿掲載者だけが助かる）のではなく、名簿掲載者と共に地域から災害関連死を出さないための働きかけを地域住民同士が担えることが理想である。そのためには、現状の課題が整理され、行政（市）、地域（自主防災会）、障がい当事者および支援者などが共通の課題認識をすることにより、それぞれ何ができて何ができないのか、できないことをできるようにするためにはそれぞれ何をしていくことが求められるか、等の分析や対応策の検討を行い、課題解決のための役割が明確になり被災前の平時の取り組みにつなげていくことで被災後の災害関連死を防ぐ仕組みづくりにつながる。

発災後の避難所において、障がい当事者を含む要配慮者に支援が届くよう、モデル地区を選定し、具体的な取組を進めていく。

**4 社会的課題**（「2 背景・現状」と「3 目指す状態・成果」を比較し、目指す状態に至らない理由や問題点を明確に記載してください。）

**1. 共通認識と理解の欠如**

災害時の避難行動や避難生活の際に生じる課題や課題に対する日常の取り組みについて、全市的な共通認識がなく、各課がそれぞれに対応している。どの課も人員不足を理由に対策は進まず、課を横断する課題の認識が進まないため、課題解決に向かわない。

**2. 協働の視点の不足**

災害対応に関心を持つ民間組織との連携がみられず、民間協働した対策が進まない状況が慢性化していると思われる。

**3. 各々の取り組みの共有ができていない**

各区の地域総務課が住民向けの防災についての取り組みを担っているが、各区の取り組みを別の区や危機管理課が知らない現状のため、各区地域総務課の取り組みは俗人的になっていることから、市民全体（3区とも）の防災対応能力の底上げにつながっていない。地区支部と自主防災組織の連携も地域により温度差が大きい、それを是正する全市的な働きかけはできていない。

よって、自主防災組織の役員のやる気に左右され、防災への取り組みが進まない地域もあり、結果的に要配慮者の命が守られる体制づくりは全市的には進んでいない。

**4. 避難行動要支援者支援制度の説明と理解が不十分**

現行の避難行動要支援者名簿は作成から配布にあたり、活用する（活用される）ことを想定せず配布に至っているため、必要と思われる行動が伴う状況になっていない。具体的には、名簿がどのような意味を持ち、何をするための名簿なのか、名簿を受け取る側の理解は必須となる。

5 事業の概要（「4 社会的課題」で掲げた課題の解決をするために、どのような事業を提案するのか及びその成果指標について、「3 目指す状態・成果」の内容を踏まえて記載してください。）

**1. 各々の取組と方向性の共有、民間との協働を意識した認識合わせ**

現状、各課が行っている取り組みと進捗、短期および中長期に目指す方向性等について認識を合わせ、民間の力を活かすことを目的とした定期的な会議の場を持つ。まずは現状の把握をし、何が課題なのか、行政だけで対応できるのか、できない場合、民間の力を活かすことを主眼に「協働」の視点での共通認識を持つ。

**2. 災害関連死防止を念頭においた業務の整理と目標づくり**

次に、現在行っている取り組みの中で災害関連死防止につながる業務を把握し、その業務体制について望ましい形（目指す方向や目標）を示し、どのようにすればそこに向かうかの協議を行い、実践につなげる。

**3. 行政と住民や障がい当事者を交えた訓練や情報共有の機会を設ける**

各区の取り組みを行政、自主防災組織や障がい当事者とも共有し、地区支部を交えた訓練や定期的な情報共有を行い、住民主体の取り組みにつなげる。1年弱となる本事業の事業期間では多くの地域で展開することは困難なため、各区1～2の地区にて実践する。

**4. 避難行動要支援者名簿の活用についての課題整理と課題解決のための地域への働きかけ**

避難行動要支援者名簿の活用について、現状の課題と対策を明確にし、名簿保管者（自主防災会や民生委員）への働きかけ（勉強会等）を行う。また、名簿は活用を想定した説明がなく配布されているため、名簿配布の際に活用方法の説明をする機会を持つ。これも全ての地区で行うことは困難なため、各区1～2地区にて実施する。

**5. 指定福祉避難所の施設管理者や防災担当者の意識高揚の場づくり**

福祉避難所の指定を受ける施設の認識を高め、災害時の協力が得られるようにするため、指定福祉避難所になっている施設の防災担当者が集い情報交換できる機会を設ける。

**6. 指定避難所において要配慮者が配慮を受けられる環境づくり**

指定避難所において、要配慮者スペースを含むレイアウト考案と設営訓練を実施し、地域住民主体の避難所設営～運営を基本とした、要配慮者が配慮を受けられる環境づくりを進める。これについては課題も多いと思われるため1地区での実施を行い、横展開を目的とした検証を行い次の動きにつなげられるよう書面にまとめる。

## 6 市と協働をする理由（団体独自で行うのではなく、市と協働することが必要な理由や、市と協働することによって得られる効果等を記載してください。）

災害への取り組みは公助、共助、自助、それぞれ単独で行うものではなく、全てに関連していることから、総合的な視点での対応が必須である。特に行政が想定している計画を共助を担う地縁組織や住民が知らず、市の計画通りに進むことは到底考えられない。これに対応するためには、行政と市民（民間組織や地縁組織、要配慮の当事者を含む）が互いの役割を理解し、ともに高め合う必要がある。そのためにも協働は必須と言える。また複数の課が関り協働することにより、縦割りから生じている認識の違いや業務の停滞を民間の力を活用しながら対応することができる。

行政側ではできないことを民間側が理解し民間の立場で市民に啓蒙することにより市民側の理解が進み、役割分担が明確となり、全体的な防災の取り組みが進む効果が期待できる。

避難行動要支援者名簿の活用については、支援の担い手である地域住民と支援を受ける側の要配慮者の互いの防災意識の高揚を進める必要があるが、名簿作成元である行政の協力は必須となる。

## 7 団体の担う役割

1. 災害時を想定した障がい当事者側の取り組み事例収集
2. 令和4年台風15号の際に障がい当事者が直面した課題と対応の情報収集
3. 発災後の行政の計画と障がい当事者の不安要素の比較
4. 避難生活での災害関連死リスクを減らすための勉強会の開催
5. 福祉避難所に関する正しい理解の促進（障がい当事者および支援者向け）
6. 指定避難所での地域住民主体による避難所開設運営体験

## 8 静岡市に担って欲しい役割

1. 指定避難所の立上運営訓練等の実態把握（三者会合の機会を活用）
  2. 地区支部と地域住民が協働で行う避難所設営実施の働きかけ
  3. 地区支部長への福祉避難所を含む要配慮者支援対策に関する研修
  4. 令和4年台風15号およびその他の災害時に避難行動要支援者名簿が活用された事例の収集
  5. 医療的ケア児者の避難行動要支援者名簿登録率の把握
  6. 避難行動要支援者名簿の望ましい活用方法の取り決め
  7. 避難行動要支援者名簿配布に係る活用方法等の名簿保管者への説明
  8. 避難行動要支援者名簿掲載者の日常における地域への働きかけについての事例収集
  9. 福祉避難所の施設管理者または防災担当者の情報交換と学びの場づくり
- なお、今後の具体的な内容に関しては、採択後、担当課と協議の上で決定する

**9 事業計画・実施スケジュール**（協働パイロット事業で実施する事業のスケジュールを記載してください。2年間にわたる事業を検討している団体は、2年目の計画についても記載してください。）

- ・障がい当事者など関係者に事業の目的と実施計画の説明（7月および随時）
- ・災害時を想定した障がい当事者側の取り組み事例収集（7月～12月）
- ・令和4年台風15号の際に障がい当事者が直面した課題と対応の情報収集（7月～12月）
- ・行政の被災後の計画と障がい当事者の不安要素の比較（7月～12月）
- ・避難行動要支援者名簿掲載者の地域への関り（10月～2月）
- ・避難生活での災害関連死リスクを減らすための勉強会の開催（1月）
- ・福祉避難所に関する正しい理解の促進（通年）
- ・指定避難所での地域住民主体による避難所開設運営体験（10月）

**10 協働パイロット事業終了後の展望・今後の活動展開**（協働パイロット事業終了後にどのように事業展開をしていく予定か記載してください。）

- ・避難所設営運営体験の他地域への展開
- ・地区支部と自主防災組織・民生委員との連携促進（共に学ぶ機会を定例的に持つ）
- ・避難行動要支援者名簿の活用方法説明の機会を持つ
- ・福祉避難所となっている施設管理者等の情報交換の場の定例化
- ・福祉避難所の指定を増やすための働きかけ（通所事業所への打診と支援）
- ・障がい当事者の自助の取組促進（地域への参加や働きかけを含む）

**11 実施体制及び主要スタッフの経歴**

弊協会職員（2名）が中心となり、障がい当事者団体および福祉事業所関係者、住民側は西豊田地区地域支え合い体制づくり実行委員会や入江地区連合自主防災会の協力を得て実施する。関連する地区支部にも協力を働きかける。

**弊協会会長：牧野善浴（まきの よしひろ）**／社会福祉士 相談支援専門員 障がい当事者の親

- ・静岡高等学校～慶應義塾大学経済学部経済学科卒
- ・株式会社静岡銀行に入行、藤沢支店（神奈川県）に配属
- ・同行国際部（当時外国部）に転勤（システム担当など）
- ・一身上の都合（家族の介護）で同行を退職
- ・有限会社牧野の代表取締役役に就任（～H18.11）
- ・特定非営利活動法人ひまわり事業団の理事に就任
- ・静岡市障害者協会の設立と同時に理事兼事務局長に就任
- ・静岡市障害者協会の常務理事に就任
- ・特定非営利活動法人静岡市障害者協会の会長に就任、現在に至る
- ・静岡市社会福祉功労賞（令和4年11月）
- ・静岡県知事表彰（令和5年10月）
- ・厚生労働大臣表彰（令和6年11月）

**主担当：松山文紀（まつやま ふみのり）**／社会福祉士 相談支援専門員

- ・静岡学園高等学校～立命館大学法学部法学科卒
- ・阪神・淡路大震災以降、30年以上にわたり被災地において支援活動を行っており、現在も継続中
- ・2020年より西伊豆町災害対応アドバイザー
- ・個別避難計画策定アドバイザー（事務局：静岡県社会福祉協議会）
- ・災害ボランティア関連の講座等の講師を多数担当
- ・災害福祉関係者とのつながり多数（災害福祉研究会など）
- ・身体障害者生活施設勤務10年あまり、中間支援NPO勤務4年、災害支援系NPO勤務6年
- ・2019年より、静岡市障害者協会にて勤務（防災担当）
- ・令和3年度個別避難計画策定モデル事業を担当（主管：市障害福祉企画課）

このほか、弊協会の会員である、育成会（知定期障がい者の親の会）や障がい当事者が運営側に関わっている福祉サービス事業所などと連携協力し、本企画に参画いただくことを想定している。

## 12 その他アピールしたいこと（団体の専門性や先駆性、創造性など、特に団体としてアピールしたいことを記載してください。）

### 1. 災害時を想定した障がい当事者に対応するための知見経験が豊富

静岡市障害者協会では、設立（平成17年）当初より防災や災害後の対応をテーマとして継続的に取り組みを行っている。特にここ10年間は、西豊田地区において住民や民間の支援者主体による多様な障がい当事者が参加しての体育館等での宿泊体験を行っている。そのため、災害時に障がい当事者の抱える課題について知見や経験が豊富と言える。

### 2. 団体の特性により当事者の声を集めやすい

弊協会が障がい当事者団体の集まりであることから、障がい当事者の声を集めるための体制が整っているため、当事者へのスムーズな情報収集につなげられる。

### 3. 人員態勢（専門性）が充実

主担当者（松山）は、静岡県被災者支援コーディネーター育成研修、災害対応や防災に関する各種講座の講師を務めており、被災地支援の経験も豊富なことから、県内外につながりがある専門家や福祉関係者も多く、特に災害福祉専門家との関係性を活かした企画運営を担うことができる。

以上、これまでの経験を活かし、全市的な取り組みにつなげていくためにも、市側が果たす役割を明確にし、これまで民間側で培った経験等と合わせることにより、西豊田地区以外の地域での横展開が期待できる。