

災害時に活かせる

## 福祉支援体制について

令和8年8月12日

交野市議会 都市環境福祉常任委員会  
重点テーマ所管事務調査報告

都市環境福祉常任委員会における、重点テーマ所管事務調査の報告をいたします。

## 調査の背景

### 災害大国・日本

⇒ 「災害弱者」（今で言う「避難行動要支援者」）の対応が課題

### 交野市

⇒ 「おりひめ支え愛プロジェクト」の内容は十分なものか？

災害大国・日本において、幾多の災害を経験し、その都度、反省とともに対策が講じられる中、昭和60年ごろから、**高齢者・障がい者・乳幼児・妊産婦**など自力避難が困難な「**災害弱者**」（現在で言うところの「**避難行動要支援者**」）の対応が課題となってきました。

交野市でも、「おりひめ支え愛プロジェクト」という愛称で「**避難行動要支援者支援事業**」を実施していますが、災害の激甚化・頻発化が顕著な近年において、「その内容は十分なものなのか？」「さらなる充実が必要ではないか？」といった懸念がありました。

このような背景から、都市環境福祉常任委員会では、**「災害時に活かせる福祉支援体制」**について調査をすることを決定しました。

## 調査の概要

調査期間：

令和7年9月

～

令和8年6月

調査メンバー：

| 役 職  | 氏 名     |
|------|---------|
| 委員長  | 中谷 政人   |
| 副委員長 | 藤田 茉里   |
| 委 員  | 野口 陽輔   |
|      | 安部 敬子   |
|      | 堀 天地    |
|      | 坂本 顕    |
|      | 松本 直高 ※ |



※松本氏は衆議院議員選挙に立候補したため、令和8年1月27日に交野市議会議員を辞職したものとみなされました。

調査は、令和7年9月から、令和8年6月にかけて、ご覧のメンバーにて行いました。

## 交野市の現状

| 年    | 災 害               | 国（法改正）             | 交野市の対応                                                                                                                               |
|------|-------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| H23  | 東日本大震災            |                    |                                                                                                                                      |
| H24  |                   |                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・「災害時避難行動要支援者支援プラン」<br/>（暮らしの安心課）</li> <li>┌ 要支援者情報の収集・共有について</li> <li>└ 福祉避難所について</li> </ul> |
| H25  |                   | 避難行動要支援者<br>名簿の義務化 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・「おりひめ支え愛プロジェクト」（福祉部）</li> </ul>                                                              |
| H30～ | 大阪北部地震<br>西日本豪雨など |                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・名簿更新に関する地域交流会を実施</li> <li>・地域の防災訓練に参加</li> </ul>                                             |
| R3   |                   | 個別避難計画の<br>努力義務化   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・計画の優先度を決定（危機管理室）</li> <li>・土砂災害警戒区域等の一部住民を対象に<br/>計画を順次作成（福祉部）</li> </ul>                    |

調査にあたり、まず、交野市の現状について、福祉総務課から説明を受けました。

大きな災害や国の法改正を受け、交野市としても対応を積み上げてこられたとのことです。

まず、平成23年に東日本大震災がありました。

平成24年に交野市では、当時の暮らしの安心課が、「交野市災害時避難行動要支援者支援プラン（全体計画）」を制定しました。内容としては、要支援者情報の収集・共有と、福祉避難所について記載されました。

平成25年には、災害対策基本法の改正があり、**避難行動要支援者名簿**の作成が市町村に義務化されました。それを受け、交野市としても「**おりひめ支え愛プロジェクト**」として、名簿作成を開始し、現在も継続的に実施しています。

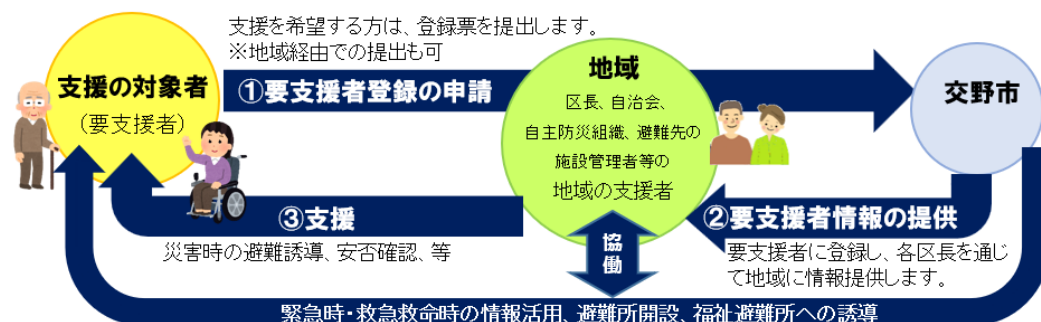
平成30年以降、大阪北部地震や西日本豪雨などの災害を経験する中、交野市としては、おりひめ名簿更新に関する地域交流会を実施したり、地域の防災訓練に参加したりしています。

令和3年には、災害対策基本法の改正により、**個別避難計画**の作成が市町村に努力義務化されました。

それを受け、危機管理室において、計画作成の優先度を決定するとともに、福祉部において、**土砂災害警戒区域**等に居住されているおりひめ名簿登録者のうち、心身状況が重篤な方を対象として計画作成を進めているとのことでした。

## 交野市の現状

### おりひめ支え愛プロジェクトの仕組み



※福祉総務課が作成のチラシから抜粋・加工

「おりひめ支え愛プロジェクト」の仕組みについて、説明します。

障がい者や介護を受けている方、自力避難が困難な高齢者など、支援を希望する方は、市にあらかじめ登録票を提出します。  
それを受け、市は区長・自治会など地域に、要支援者情報を提供します。

その情報に基づき、地域は、災害時の避難誘導や安否確認といった支援を行います。  
また、災害時の支援を円滑に行うために、日ごろから地域において声掛けや見守り活動をしていただいています。

## 交野市の課題

名簿の管理に地域差

- ・防災意識の差
- ・管理の煩わしさ
- ・地域のつながりの希薄さ

個別避難計画の少なさ



形だけたくさん作れば  
良いものでもない

地震が発生したら？

- ・周りも被災者
- ・支援者が自宅にいると限らない

福祉総務課の説明を受け、委員会として、次のような課題が確認されました。

1 点目は、**おりひめ名簿の管理**に地域差があることです。

防災意識の差や、管理の煩わしさが理由として考えられます。

また、平時からの地域のつながりが希薄になっていることを懸念する意見もありました。

2 点目は、**個別避難計画**の作成件数の少なさです。

計画は、説明当時5件しか作成されておらず、「需要が少ないのか？」という意見もありました。

一方で、形だけたくさん作成すれば良いものでもなく、適切に機能するものを作成する必要性も認識しています。

3 点目は、**地震が発生**した場合について、

どのような対応ができるのかという懸念です。

おりひめ支え愛プロジェクトは、台風などの土砂災害を想定した取組みであり、地震は想定できていません。

地震の際には、家の立地に関わらず支援する側も被災者となりますし、また、タイミングが予測できず自宅にいるとも限らないためです。

このような**課題認識**のもと、その後の調査を行いました。

令和8年1月26日

日本福祉大学 社会福祉学部  
菊池 遼 講師による  
**講演会**

7

今年1月には、日本福祉大学 社会福祉学部の菊池 遼 講師による講演会を開催しました。

菊池先生は、災害福祉論を専門に研究されており、多数の著書や論文を執筆されています。

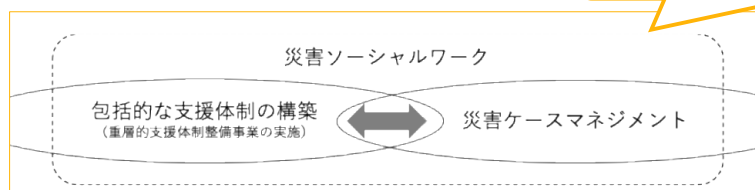
## 講演会の内容

- ・ 地域防災を阻むのは

- 〔 ・ 危機感の欠如
- ・ キーパーソンの不在
- ・ **地域コミュニティ**の希薄さなど

- ・ **重層**との共通点が多い

平常時の取組みと災害時の取組みをハイブリットに行う



※画像は菊池講師の資料からの抜粋

8

講演会において、災害福祉に関する多くの課題や考えられる対策について教えていただきました。

主なものとして、次のようなお話がありました。

まず、地域防災を阻むものとしては、危機感の欠如、キーパーソンの不在、**地域コミュニティの希薄さ**などが挙げられました。

高齢化が進んでいたり、新しい人が移住して来てもコミュニティが希薄になっていたりして、地域の中心になるキーパーソンの世代交代ができていないことが指摘されていました。

特に地域コミュニティは委員の関心ごとと言えます。

**重層的支援体制整備事業**についても、指摘がありました。

包括的相談支援事業と被災者見守りなど、重層との共通点が多くあります。そのため、平常時の取組みと災害時の取組みをハイブリットに行った方が良いとの提案をいただきました。

## 講演会の内容

- ・ **個別避難計画**は、作ることが目的ではない

被災者支援は、生活困窮者の自立支援

- ・ 命だけでなく、**暮らしを守る**防災



鍵を握るのは「福祉」！

※画像は菊池講師の資料からの抜粋

9

交野市でも取り組んでいる**個別避難計画**については、作ることが目的ではなく、**適切に避難できること**が大切であり、地域の見守りができていれば良いのではないかとのお話がありました。

また、計画作成は、平時に**要支援者にアウトリーチ**する手段として活用できるとのことでした。

次に、命だけでなく、**暮らしを守る防災**が必要とのことでした。

既存の福祉避難所では、必ずしも障がい特性に合わない場合があるとのことでした。

また、大規模災害では家を失うケースもあり、被災者支援活動の多くは、生活困窮者の自立支援と言えるため、**福祉の力が重要**とのことでした。

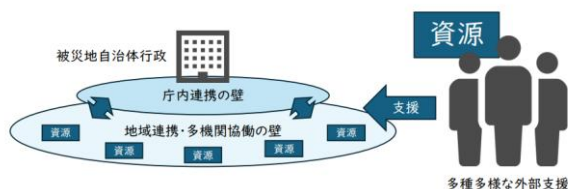
## 講演会の内容



・法改正で、災害時の**福祉部局の負担**が増大

- ⇒ 庁内連携による縦割りの打破
- ⇒ 住民、NPO、ボランティア、DWA Tなどとの協働
- ⇒ 被災者情報のデジタル化などICTの活用

受援力が必要



※画像は菊池講師の資料からの抜粋

10

また、災害対策基本法などの改正により、被災者には恩恵がある一方で、災害時における自治体、特に福祉部局の負担が増大していて、

**庁内連携**による縦割りの打破や、**住民、NPO、ボランティア、DWA T**（災害派遣福祉チーム）などとの協働が求められています。

協働にあたっては、**受援力**（＝「これをやってほしい」と伝える力）が必要とのことでした。

平時から情報管理の枠組みを定めておけば、被災者情報のデジタル化などICTの活用も有効との話もありました。

他にも、被災者支援の複雑さは、**ボードゲーム**でイメージすると良いのではないかなど、ユニークなお話もありました。



次に、先進的な事例について学ぶため、神奈川県 相模原市の行政視察を行いました。

## 相模原市の視察

- ・人 口：約72万人
- ・面 積：約329km<sup>2</sup>
- ・高齢化率：約26%（令和5年）



相模原市は、神奈川県北部に位置する人口約72万人の政令指定都市です。東部は大都市である一方で、西部には中山間地域が広がり、高齢化率も交野市と同じ20%代後半となっています。

相模原市においては、平成24年にガイドラインを定め、災害時要援護者避難支援事業に取り組まれています。

避難行動要支援者名簿は、1万8千人が登録をされていますが、実際の災害を踏まえ、対象者の見直しをした経緯があるそうです。

また、個別避難計画は、職員やケアマネージャーでは作成・管理が間に合わないため、管理システムの導入や、本人・家族による作成を推進していく予定とのことでした。

## 相模原市の視察



地道な取り組みや、  
地域との関わりの大切さ  
を感じた



締結自治会が少なく、  
この事業の広がりの難  
しさがうかがえる



要支援者名簿の説明書が  
きめ細やかだと感じた



個別避難計画は、  
全て埋められなくても、  
意識啓発につながる



個別避難計画の用紙が  
具体的で良かった

視察内容について、委員から出た意見を元にポイントを整理しています。

- ・地道な取り組みや、地域との関わりの大切さを感じた。
- ・ **個別避難計画は家族作成**も半分ほどあり、全項目を埋められていなくても、作ることで**意識啓発**になっている。
- ・ 要支援者避難支援事業の締結自治会が少なく、この事業の広がりの難しさがうかがえる。
- ・ 個別避難計画用紙の項目に、間取りや、どの部屋にすることが多いか、飲んでいる薬など**実効性を持たせる工夫**を感じた。交野市の用紙と比較したい。
- ・ 要支援者名簿の取扱い説明書がきめ細やかで、安心して使えるものだと感じた。交野市では策定しているか確認したい。

といった意見がありました。

令和8年2月4日

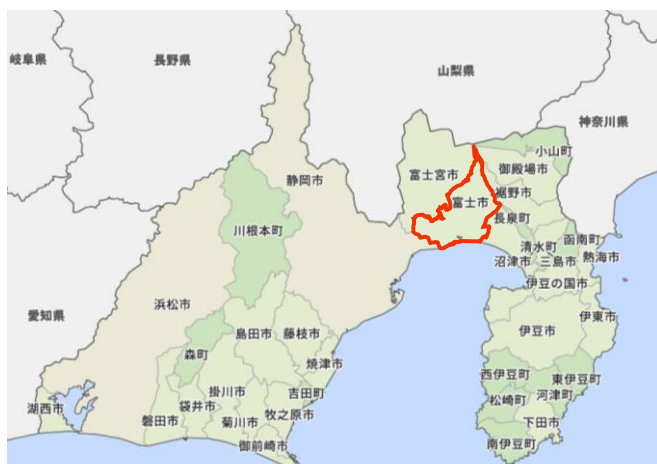
# 行政視察② 富士市



次に、静岡県 富士市の行政視察を行いました。

## 富士市の視察

- ・人 口：約24万人
- ・面 積：約245 km<sup>2</sup>
- ・高齢化率：約29%（令和5年）



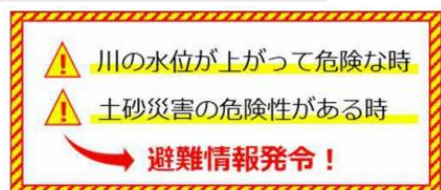
※Map-It マップイット(c) から一部加工

富士市は、静岡県の一部に位置する人口約24万人の市です。  
富士市も高齢化率は30%近い状況となっているようです。

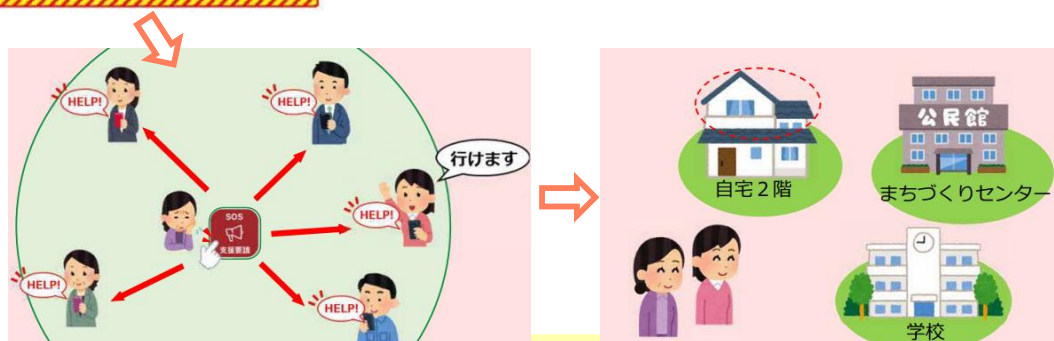
富士市では、災害対策基本法の改正前から独自で、避難行動について、あらかじめ支援情報を記載しておいていただくキットを配布されていました。法改正後は、避難行動要支援者名簿に引き継いで、事業を継続されているとのことでした。

個別避難計画は、富士南地区をモデル地区として、福祉専門職や地域住民の協力を得て、丁寧に作成されていますが、やはり手間が課題とのことでした。

## 富士市の視察



防災アプリ「防災ふじ」



※画像は富士市の資料からの抜粋

16

また、印象的な取組みとして、**防災アプリ「防災ふじ」**の紹介がありました。

これまでは「誰に助けを求めたらよいかわからない」、「誰が困っているかわからない」とのミスマッチが生じていました。

しかし、このアプリの**防災ヘルプ機能**を使えば、**柔軟なマッチング**が可能となります。

警戒レベル3以上の土砂災害や震度5以上の地震で避難情報が発令されると、アプリが緊急モードに切り替わります。

その時、SOSボタン（支援要請ボタン）を押すと、一定の距離にいる支援者に通知が届きます。

その中で助けに行ける人は、アプリ上で意思表示を行い、要支援者のもとへ向かい、自宅2階や避難所などへの避難を支援します。

他にも、防災情報やハザードマップ、避難所の開設状況を確認したり、**個別避難計画を作成**したりする機能もあるとのことでした。

## 富士市の視察

### 防災アプリ「防災ふじ」について



命を守ることにつながる



個別避難計画も作成できる



普及には時間を要すると思うので、早期に導入すべき



コストがそれほど高くない



機能が多くて素晴らしい

防災アプリについて、各委員から多くの意見がありました。

「本来の目的である**要支援者の命を守る**ことにつながる」、  
「**コスト**もそれほど高くなく、日ごろからの防災意識向上にも役立つ」、  
「**個別避難計画**を作成する機能もある」、  
「気象情報や道路の通行止めなど、機能が多く素晴らしい」といった意見がありました。

一方で、「普及には時間を要する」と指摘した上で、それゆえに「**早期に導入すべき**」という意見もありました。

また、富士市の他の取組みについては、要支援者名簿と地域で共有する名簿を、あえて分けて作成していたのが印象的という意見もありました。

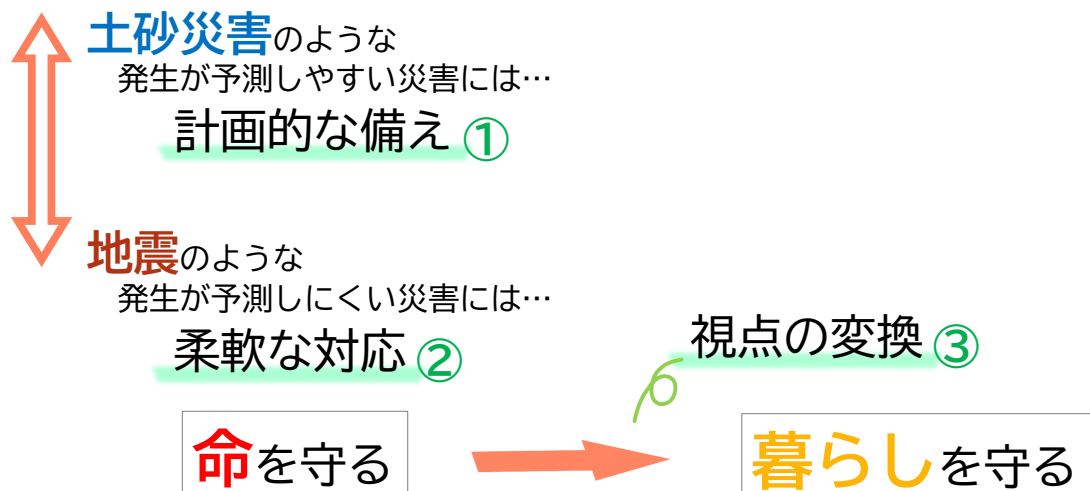


# 市への提言

18

ここまでの調査内容と、委員からの意見を踏まえ、交野市に対して政策提言をいたします。

## 提言の概要



19

まず、概要としては、大きく3点あります。

発災直後、避難をするフェーズにおいては、土砂災害のような発生のタイミングが予測しやすい災害と、地震のような発生のタイミングが予測しにくい災害とで対応が分かれると考えました。

土砂災害の場合は、計画的な備えが重要である一方で、地震の場合は、柔軟な対応が求められていると考えています。

また、発災直後は、まず「命を守る」ということが大切ではありますが、その後の避難所生活や、生活再建において、多くの福祉支援が必要であり、「暮らしを守る」という視点への変換が大切と考えました。

## 提言①（計画的な備え）

個別避難計画

要支援者名簿

⇒項目の精査・マニュアルの作成により充実を

⇒地道な取組みとなるが、  
防災について考えるきっかけにもなる



20

具体的な提言内容を説明します。

1点目、**土砂災害**のような発生のタイミングが予測しやすい災害における「**計画的な備え**」について。

**個別避難計画**の作成や、**要支援者名簿**の作成はすでに交野市でも取り組まれている内容ですが、先進市視察を踏まえた**精査・充実**を求めます。

個別避難計画の用紙の項目は、間取りや、どの部屋にすることが多いか、持ち出したい物など、スムーズな避難支援につながるよう精査いただきたく思います。

また、避難行動要支援者名簿の取扱いについて、地域の担当者が変わっても安心して対応できるよう、きめこまやかなマニュアルを作成し、制度の充実を図ってもらえるよう求めます。

これらは地道な取組みとなりますが、特に個別避難計画の作成は、防災について考えるきっかけとなり、**意識向上**にもつながります。

## 提言② - 1（柔軟な対応1）

何よりも**地域のつながり**が大切

防災意識アップで  
つながり強化

好事例の広がりを

個別避難計画の作成や  
ボードゲームを  
きっかけに

⇒平時からの関わりが大事

⇒**重層**と重ね合わせた関係性づくり



21

次に、2点目として、**地震**のような発生のタイミングが予測しにくい災害における「**柔軟な対応**」について。

これは、調査開始当初から言われていたことですが、やはり**地域のつながり**が大切となります。

しかし、現代においては、地域コミュニティが希薄であるため、**防災意識**を向上させることで、地域住民につながるの大切さを再認識してもらうことが重要と考えています。

交野市内でも地域によっては、見守りノートや声掛け運動など、努力されている活動例があるとのことですので、そういった好事例が広がってくればと思います。

また、個別避難計画の作成は、前述のとおり、意識向上のきっかけとなります。

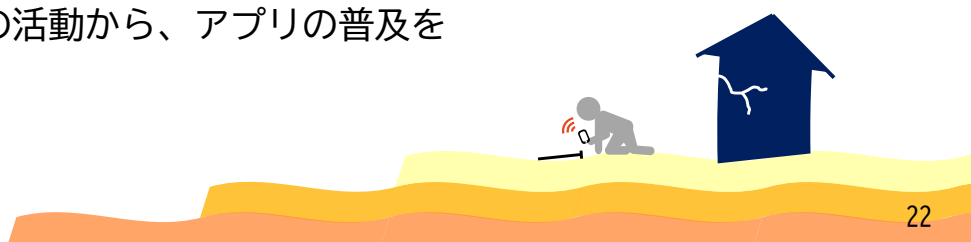
他にも、講演会で提案のあった、被災者支援をイメージしたボードゲームのように、楽しみながら学べる仕組みもある良いと思います。

いずれにしても、地域のつながりは一朝一夕にできるものではなく、**平時からの関わり**が大事だと考えます。

**重層**的支援体制整備事業の取組みと重ね合わせながら、関係性づくりに取り組んでいただければと思います。

## 提言② - 2（柔軟な対応2）

- ・ **スマホアプリ**により、  
地震発生時等に**柔軟な支援マッチング**をできる仕組み  
**+** **個別避難計画**を作れる機能も
- ・ 平時の活動から、アプリの普及を



また、「**柔軟な対応**」の新たな一手として、**スマホアプリ**を導入し、地震発生時等に**柔軟な支援マッチング**をできる仕組みづくりを提言します。  
ただし、支援者（健常者）の登録も必要であることや、周知・利用促進のため、「避難行動要支援者支援」専用のアプリとするのは合理的ではありません。  
そのため、健康福祉部と他部局とが連携し、より活用範囲の広い（例えば、防災全般で活用できる）アプリにできるよう、市長に対し求めます。

また、富士市の防災アプリ「防災ふじ」は、**個別避難計画**を作成する機能もありました。  
個別避難計画の件数アップのみならず、防災意識の向上にも役立つ機能だと考えます。

ただし、アプリなどの普及には課題があります。  
スマートフォンが苦手な高齢者も少なくないため、**普及には時間を要する**と考えています。  
だからこそ、導入はなるべく早い方が良く、平時での地域活動や、デイサービスなどの福祉支援を通じて、アプリを普及させ、また、アプリを活用した避難訓練もしてもらえたらと思っています。

## 提言③ - 1（視点の変換1）

避難後～生活再建の時期

**命**を守る



**暮らし**を守る

福祉支援で！

- ・心身のケア、生活困窮、福祉事業所の閉鎖など
- ・障がいや高齢などの特性に配慮した避難環境整備

最後に、3点目として、「**視点の変換**」について。

発災直後は、まず「命を守る」ということが大切ではありますが、その後の避難所生活や、生活再建の時期において、被災者の生活は大きく変わってしまいます。

講演会での、避難訓練はたくさんされているが、災害によって家を失ってホームレスになる訓練は誰もしていないとの話は印象的でした。

心身のケアや生活困窮者の支援、福祉事業所の閉鎖に伴う介護負担など、多くの**福祉支援**が必要であり、「**暮らしを守る**」という視点への変換が大切と考えました。

また、福祉避難所であっても、必ずしも障がいや高齢などそれぞれの**特性に配慮した環境整備**ができているわけではなく、丁寧なケアや柔軟な避難場所の選定が求められます。

## 提言③ - 2（視点の変換2）



24

このように、災害時における福祉支援の重要性を考えると、意に反し、健康福祉部に業務が集中してしまうのではないかと懸念が生じます。

そのため、多機関協働を推し進めたり、活用できるものは積極的に活用したりすることが求められます。

例えば、避難者情報などの管理にICTを積極活用するほか、庁内連携であったり、地域資源やDWATなどの外部支援との多機関協働が重要となります。

誰に何をお願いしたいのか事前に明確にして、受援力を高めるとともに、平時から、健康福祉部が中心となり、庁内・外の連携を進めていくことを提言します。

都市環境福祉常任委員会の報告は以上です。