

## 令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難の在り方について

## (中間とりまとめ骨子 (案))

## 1. 制度検討の全体像

- 国民全員が、自分自身の避難計画を作成することが望ましい。そのためには、ハザードマップを確認し、どのようなリスクのある場所に居住しているかを確認することが前提となる。
- 次のように個人の避難能力に応じた対応が考えられる。
  - ・警戒レベルに応じて推奨される避難行動を確認し、自ら避難ができる方に対しては、簡易なマイタイムラインなどの避難計画の作成を推奨する。
  - ・声掛けをして同行避難をするなど、地区住民等が実施可能な支援により避難できる方に対しては、地区防災計画などで地域住民が支援内容を決めることを推奨する。
  - ・自ら避難することが困難であり、ハザードマップ上危険区域に居住する方をはじめとした避難行動要支援者については、市町村が必要に応じて福祉専門職等の協力を得つつ、地域の避難支援等関係者や当事者本人とともに個別計画を策定する。
- 避難行動要支援者の避難先として福祉避難所があるが、個別計画の策定と併せて、福祉避難所への即座に直接の避難を可能とする仕組みを受入体制等の整備も含めて検討していく必要がある。
- こうしたことが全国で実施されるためには、地区防災計画の取組促進や個別計画の制度化等、以下で指摘する対応に着実に取り組まれることが必要と考えられる。

## 2. 課題に対する対応の方向性

## (1) 避難行動要支援者名簿に関する検討

## &lt;課題・背景&gt;

- 東日本大震災の教訓として、障害のある方、高齢者、外国人、妊産婦等について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があったことを受け、これらの者に係る名簿の整備・活用を促進することが必要とされたことから避難行動要支援者名簿の作成が災害対策基本法に位置付けられた。避難行動要支援者名簿に掲載された情報が地域の避難支援等関係者にも適切に提供され、災害発生時に当該情報が活用されるよう、当該名簿の作成に係る市町村の取組が促進されてきた。これにより、避難行動要支援者名簿は、98.9%の市町村で作成が完了している。
- 実態として、名簿掲載者には、災害時に自ら避難することが可能な者も含まれている可能性や本来は名簿に掲載すべき者が掲載されていない可能性があり、真に避難支援を要する者を正確に把握することができていない場合があり得る。
- 災害対応の場面では、名簿情報が十分に活用されたと言える状況には至っていない場合もあり、過去の災害において、多くの高齢者が被害を受け、また、障害のある方の避難が適切に

行われなかった事例もあった。

など

#### ＜対応の方向性＞

○本来は名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐ仕組みを設ける必要がある。

○名簿は避難支援、安否確認、発災後の生活支援等の用途があり、そうした用途も踏まえ優先度を意識した活用が重要である。

など

## （２）個別計画に関する検討

### ＜課題・背景＞

- 災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには、避難行動要支援者名簿の作成に合わせて、「個別計画の策定を進めることが適切である」との考えが「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（以下「取組指針」という。）において示されてきた。
- 取組指針では、地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村が個別に避難行動要支援者と具体的な打合せを行いながら、個別計画を策定することが望ましいこととされている。
- 避難行動要支援者名簿に掲載されている者全員について個別計画の策定を完了している市町村は 12.1%、掲載者の一部について策定が完了している市町村は 50.1%となっている。
- 令和元年台風第 19 号において多くの高齢者が被害を受け、また、障害のある方の避難が適切に行われなかった事例もあった。同様に、令和 2 年 7 月豪雨においても多くの高齢者が被害を受ける結果となった。これらのことを踏まえれば、災害時の避難支援等を更に実効性のあるものとするためには、何らかの方策が必要と考えられる。
- 避難行動要支援者名簿の掲載者のうち、個別計画を策定すべき対象者の要件などは、これまで明確には示されて来なかった。個別計画の策定が必要な者の絞り込みや個別計画の内容を検討する際には、当事者本人の心身の状況や生活実態等の情報が必要であるが、これらの情報の把握を市町村の防災担当職員のみで行うのは難しいとの実態がある。

など

### ＜対応の方向性＞

- 多くの高齢者が被害に遭い、障害のある方の避難が適切に行われなかった状況を踏まえ、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには個別計画の策定が有効であると考えられる。
- 個別計画の策定について、更に促進されるようにするために、制度的な位置付けの明確化が必要である。
- 福祉専門職である介護支援専門員や相談支援専門員は、避難行動要支援者のうち介護保険サービス等の利用者について、日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できることから、個別計画の策定においても協力を得ることが重要である。
- 個別計画は、当事者本人の心身の状況や生活実態等を把握している福祉専門職、民生委員、当事者本人が暮らす地域の防災の実情を把握している自主防災組織、地域の医療・看護・介護などに関する職種団体等の協力を得て、当事者本人との協働により、市町村が中心となって策定される必要がある。
- 市町村が必要に応じて策定の優先度を判断する基準としては、地域におけるハザードの状況（想定浸水深、土砂災害警戒区域等）、当事者本人の身体機能、情報取得・判断能力、独居等の居住実態、社会的孤立の状況などが考えられる。個別計画の策定にあたり、ハザードマップ上、危険な場所に居住する者については、特に優先的に策定すべきである。

- 個別計画には、自宅から避難先等への移動方法、移動の際の持出し品、避難先の条件などに関する情報が必要である。
- 個別計画策定の中核的な役割を担うことが期待される人材の確保と育成を支援する仕組みも検討していくことが重要と考えられる。
- 自治体間で格差が生じないよう、市町村の個別計画策定の取組について財政的に支援することが重要と考えられる。
- 個別計画の策定の普及に当たっては、国が自治体の協力を得ながら、モデル地区を設定し課題抽出と検証を行うことで、その成果を踏まえた改善を行い、これを全国展開する取組等を行うことが考えられる。

など

### （３）福祉避難所等に関する検討

#### <課題・背景>

- 災害対策基本法の平成 25 年改正において、発災後に被災者が一定期間避難生活を送る場として、生活環境等が確保できる一定の基準を満たす施設を指定する仕組み（指定避難所）が同法に初めて位置付けられた。
- 福祉避難所は、指定避難所の一類型として政令において基準が示されるとともに、防災基本計画において福祉避難所の指定に努めることとされた。また、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が定められ、関連するチェックリストや指針が示されることにより、福祉避難所の確保や開設時の円滑な運営に関する市町村による取組が促進されてきた。
- 指定避難所は全国で 78,243 か所あるが、うち福祉避難所は 8,683 箇所にとどまる。これについては、指定避難所としての指定に伴う公表により、受入を想定していない被災者や対応の難しい要配慮者が避難し、福祉避難所としての対応に支障が生じる懸念があることなどから、施設管理者等が当該施設の避難所としての指定を望まないため、福祉避難所の確保が進まないとの指摘がある。なお、事前の協定締結などにより発災時に開設できる状態にある福祉避難所も含めると、その数は 20,594 箇所となっている。
- 指定避難所の一般避難スペースで生活することが困難な高齢者や障害のある方等が避難するに当たり、福祉避難所が二次避難所として運用される場合には、福祉避難所への即座に直接の避難ができないとの指摘がある。
- 障害のある方等については、福祉避難所でない一般避難所で過ごすことに困難を伴うことがあるため、一般避難所への避難が難しいとの指摘がある。こうしたことから、平素から利用している施設や学校に直接避難したいとの声がある。
- また、一般避難所内に、支援を必要とする人のための福祉避難所的な機能を備えたゾーンやスペースを確保する等の措置も必要との指摘がある。

など

#### <対応の方向性>

- 福祉避難所の利用対象者である要配慮者やその家族には、避難先の希望など様々な事情があることから、多様な避難先の確保が求められる。
- 障害児の避難先について、熊本市では、平成 28 年熊本地震の経験を踏まえ、市内の特別支援学校との協定に基づき、「福祉子ども避難所」制度が平成 31 年に創設されている。これにより、特別支援学校の在校生とその家族及び未就学の障害児とその家族が、特別支援学校に直接避難することが可能とされている。
- 直接避難について、こうした熊本市の事例を参考に、個別計画の策定プロセス等を通じて、事前に避難先である福祉避難所、福祉避難所でない特別支援学校や社会福祉施設等と調整を行い、避難が必要となった際に、当該福祉避難所等への即座に直接の避難を可能とする仕組みを受入体制等の整備も含めて検討していく必要がある。
- 福祉避難所でない指定避難所にも、要配慮者や地域コミュニティへの配慮、感染症対策のため、福祉避難スペース等を設ける必要がある。

○市町村内だけで福祉避難所などの要配慮者の避難できる避難所を確保することが困難な場合には、他の市町村と連携して、避難所を広域的に確保することが考えられる。

など

#### (4) 地区防災計画に関する検討

##### <課題・背景>

- 地区防災計画は、阪神・淡路大震災や東日本大震災で明らかになった公助の限界や自助・共助の有効性を踏まえ、地区住民等が自らの自助、共助の活動や行動をあらかじめ計画素案として作成・提案し、地域防災計画に位置付けられることで、公助の計画と連携した実効性ある防災活動・行動を確保しようとするもの。
- 令和元年台風第 19 号において、地区防災計画づくりに取り組んでいた長野県長野市長沼地区では、地区内の各区長が集まり高齢者の避難を決定し、地域ごとの名簿をもとに電話と訪問により避難の呼びかけを徹底し、足腰の弱い高齢者など要配慮者の避難に成功した。
- 地区防災計画は、地域のコミュニティレベルでの避難行動に大きく貢献するとともに、避難行動要支援者の把握や避難の呼びかけなどを通じて、個別計画を実践する上でも大変重要な役割を果たすことが期待される。
- 地区防災計画の普及について、地区住民等が計画素案を作成する際に、地区住民等の機運を高め、助言・誘導できるような計画作成支援者（地域での防災関係の有識者、市町村職員など）が不足していることが課題である。

など

##### <対応の方向性>

- 地区防災計画の役割として、共助による健康加齢者の避難計画の作成を進め、地域における避難の実効性を高めることが求められる。
- 住民等による地区防災計画の素案作成を支援する仕組みや人材が十分でなく、地域での防災関係の有識者、市区町村職員、高齢者、障害者支援に知見のある者も含め、計画素案作成を支援する仕組みやそのための人材の育成の仕組みを考えることが必要である。
- 地区防災計画は、次の点に留意しつつ作成を促進することが必要である。
  - ・地域のレジリエンス強化のため、コミュニティレベルの避難を定める地区防災計画と、個人の避難行動を定める個別計画の連携を図る。また、災害関連死を防止するための避難生活に係る計画も内容に含めること
  - ・地区防災計画の作成には、多様な地域住民が参加し、意見交換して意欲を高めることが重要であり、作成を通じてコミュニティ活動の活性化が期待できること
  - ・ただし、地区防災計画の内容は、地域の実情に応じ、自由に定められることが地区防災計画の重要な特徴であることから、計画の内容については、市町村や、地域の自治を尊重すること
  - ・医療的ケア児を含む障害児者には独自のコミュニティがあり、同一地域内に多層的にコミュニティが存在することから、多層で多元的なコミュニティの存在を反映するよう、地区防災計画を定めていくことが重要であること
- 内閣府が、地区防災計画の指針等を示す際は、個別計画の策定を推進することを地区防災計画に定めていくことを促すようにすることが重要である。

など

(5) 上記の各検討事項以外で議論があった事項

○これまでの議論について、(1)～(4)に含まれない事項についても、引き続き検討する。