

令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の 避難のあり方について(最終とりまとめ) 参考資料

令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関する
サブワーキンググループ

(1) 避難行動要支援者名簿に関する資料

近年の豪雨災害における高齢者等の被害状況等について①

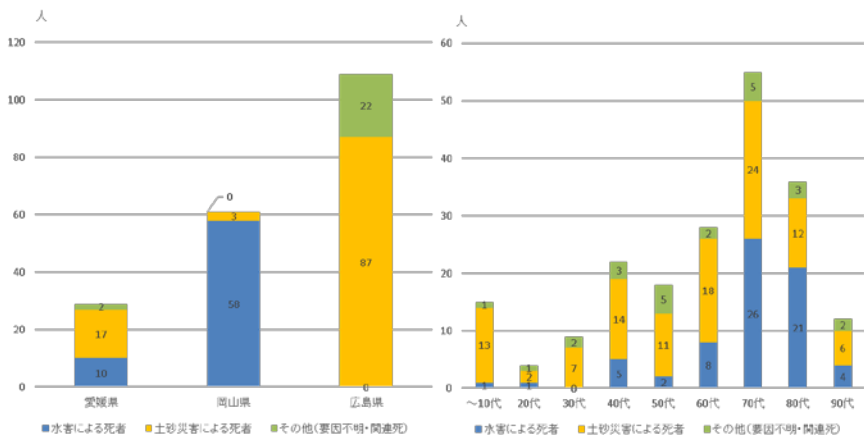
○ 近年頻発する豪雨災害において高齢者に被害が集中しており、台風19号等における障害当事者アンケートからは障害者等の避難に関する課題も指摘されたところ。

➡ **高齢者や障害者等が確実に避難できるための仕組みの構築が必要**

平成30年7月豪雨

平成30年7月豪雨による人的被害の特徴

○被害の大きかった愛媛県、岡山県、広島県での原因別死者数をみると、広島県では土砂災害による死者数が、岡山県では水害による死者数の占める割合が多かった。
○上記3県の死者数のうち、60代以上の割合が約7割であった。



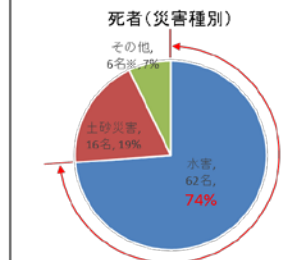
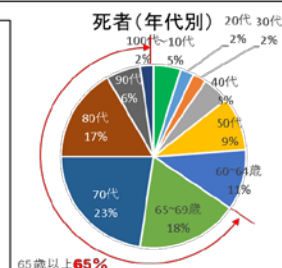
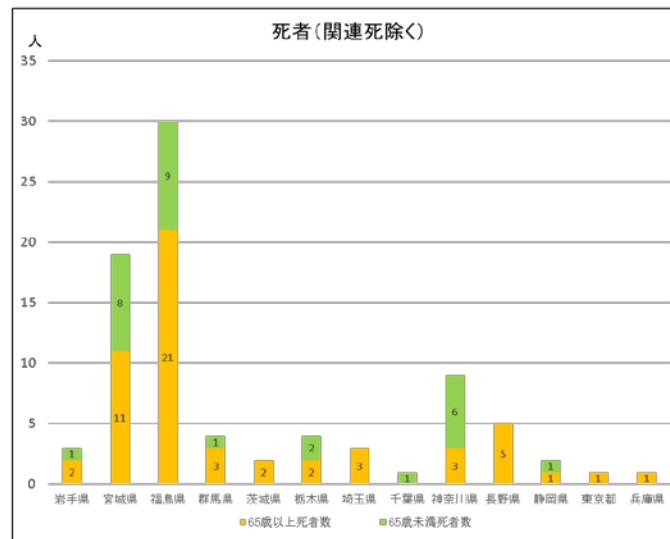
3県からの提供データをもとに内閣府にて作成

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（第1回）資料より抜粋

令和元年台風第19号

台風第19号による被害の特徴

○台風第19号による死者は84名（12月12日現在：災害関連死を除く）。
65歳以上の高齢者が約65%を占めており、約74%の方が水害で亡くなられている。



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（第1回）資料より抜粋

倉敷市真備町における人的被害

○平成30年7月豪雨において市町村別死者数が最大となった倉敷市の死者52人のうち、51人が真備町に在住。

○年齢別では、70代以上の高齢者が約80%と著しく集中。

○空中写真から判読の流出家屋は7箇所のみであり、真備地区での犠牲者のほとんどが、非流出家屋の屋内で遭難の可能性。

（平成30年7月豪雨による人的被害等についての調査（速報）：静岡大学防災総合センター教授 牛山素行）

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（第1回）資料より抜粋（一部改変）

障害当事者アンケート

Q) 令和元年台風第19号による災害において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。 ②うまくいかなかった事例とその要因

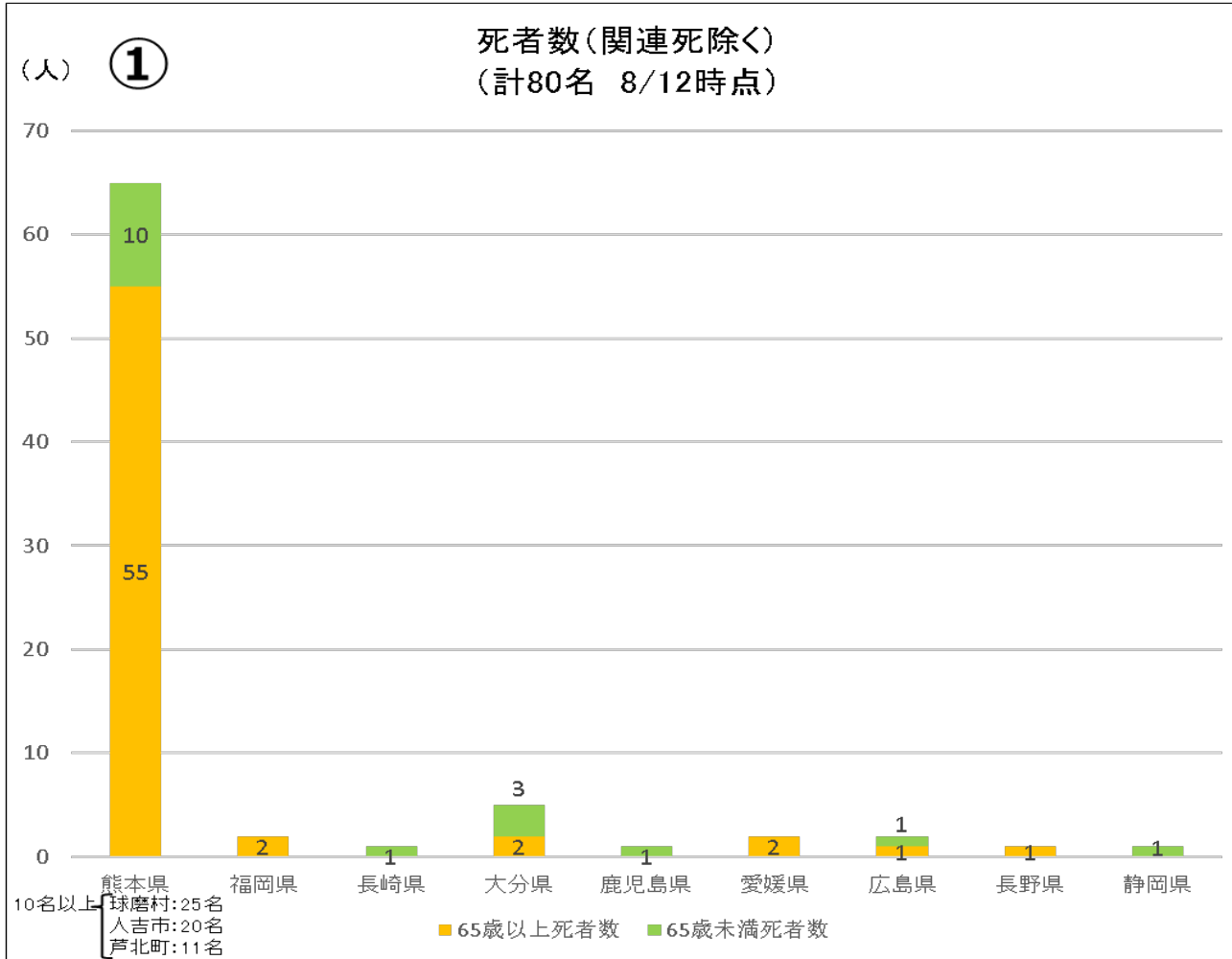
A) 一人暮らしをしている知的障害のある方が「**避難するタイミングや避難場所が分からなかった**」と話されていた。また、同様に一人暮らしをしている視覚障害のある方が「**避難を誘導してくれる人がいないと避難できない**」と話されていた。

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（第1回）資料より抜粋

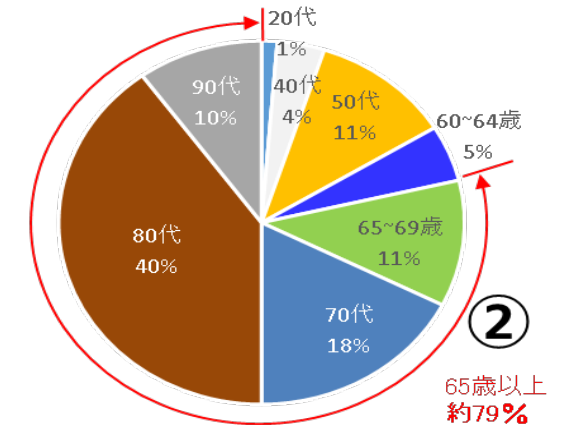
近年の豪雨災害における高齢者等の被害状況等について②

令和2年7月豪雨

- ①令和2年7月豪雨による死者は80名(8月12日現在、災害関連死を除く。)
- ②65歳以上の高齢者が約79%(熊本県では、約85%)を占めた。
- ③約81%の方が水害で亡くなった。

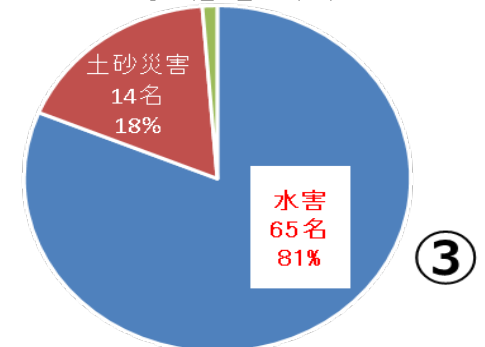


【年代別死者数(80名)】



【災害別死者数(80名)】

その他1名1%(※)



※【静岡県】

倒木による停電からの電力復旧作業中に死亡

※内閣府で報道を元に整理

高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論

1959年(昭和34年) ★ 伊勢湾台風 発生

1961年(昭和36年) ○ **災害対策基本法を制定**

1980年代頃(昭和60年頃) ○ 「災害弱者」という言葉が使われ始める

1995年(平成7年) ★ 阪神・淡路大震災 発生

2004年(平成16年) ★ 一連の風水害 発生 (観測史上最大となる10個の台風が上陸)

2005年(平成17年) ○ 集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会

災害時要援護者の避難支援ガイドラインを作成し、災害時要援護者の避難支援対策について方針を定める

2006年(平成18年) ○ 災害時要援護者の避難対策に関する検討会

災害時要援護者の避難支援ガイドラインを改訂

2007年(平成19年) ○ 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会

災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～を作成

2011年(平成23年) ★ 東日本大震災の発生

2012年(平成24年) ○ 防災対策推進検討会議(中央防災会議の専門委員会)

災害時要援護者の避難支援に関する検討会

2013年(平成25年) ○ **災害対策基本法の改正(法第49条の10避難行動要支援者名簿規定が創設)**

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針を策定

2019年(令和元年) ★ 令和元年台風第19号 発生

令和元年台風第19号による災害からの避難に関するワーキンググループ

制度改正を含むものについては、以下のサブワーキンググループで引き続き議論

2020年(令和2年) ○ **令和元年度台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ**

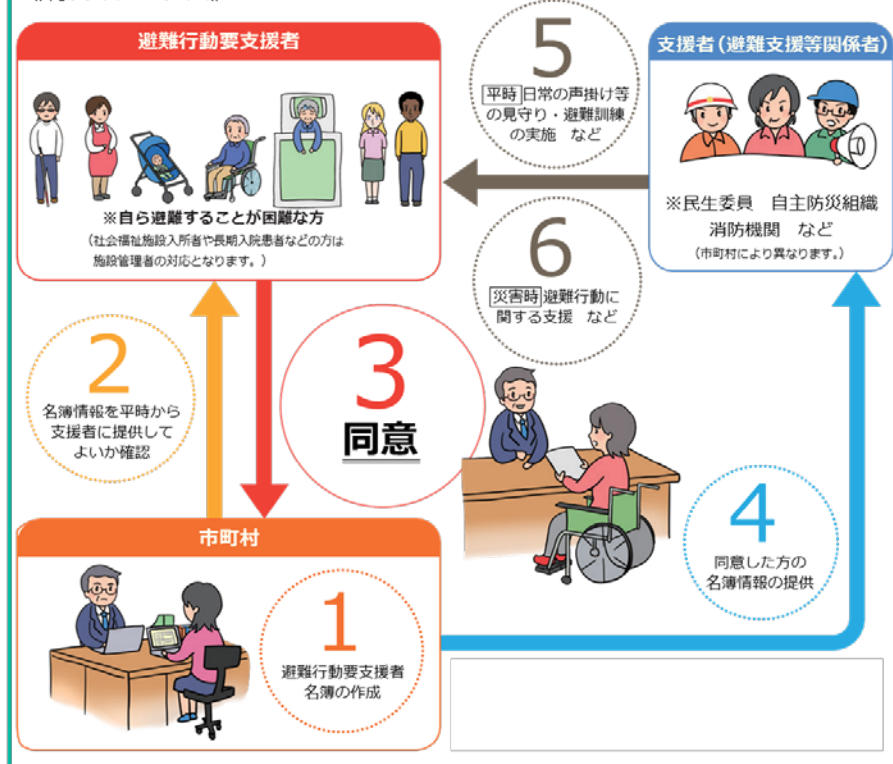
避難行動要支援者名簿の制度①(概要)

平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、市町村に対し、要配慮者のうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を義務付けた制度。

(避難行動要支援者名簿の作成)

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、**避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿**（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

《制度イメージ図》



《制度内容》

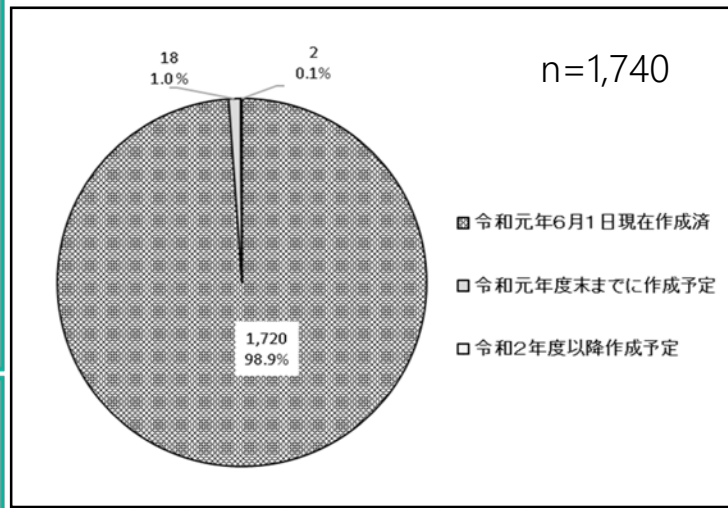
- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること。
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること。
※ただし、条例で特別の定めがある場合は同意不要。
- ③ 現に災害が発生、または発生の恐れが生じた場合には、本人の同意の有無にかかわらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること。
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること。

《名簿情報例》

氏名 生年月日
性別 住所・居所
電話番号 など

【策定率】

名簿作成済：1,720団体 (98.9%)
(令和元年6月1日現在、消防庁調べ)



避難行動要支援者名簿の制度②(概要)

災害対策基本法上の定義

要配慮者：「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法第8条第2項第15号）

避難行動要支援者：「**要配慮者のうち**（中略）、**自ら避難することが困難な者**であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために**特に支援を要するもの**」（災害対策基本法第49条の10第1項）
→具体的な避難行動要支援者の範囲は、**各市町村が地域防災計画において定める**こととされている。

取組指針（※）における避難行動要支援者の範囲の考え方

※）避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月）

- 高齢者や障害者等の要配慮者の避難能力の有無は、主として以下の点に着目して判断することが想定される。
 - ①警戒や避難勧告・指示等の災害関係**情報の取得能力**
 - ②避難の必要性や避難方法等についての**判断能力**
 - ③**避難行動を取る上で必要な身体能力**
- 真に重点的・優先的支援が必要と認める者が掲載対象から漏れることのないよう、きめ細かく要件を定める必要がある。
例）避難支援等関係者とされた者の判断による名簿の掲載や自ら名簿への掲載を求めることができる仕組み

取組指針で示されている要件の例

【自ら避難することが困難な者についてのA市の例】

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方

- ①要介護度認定3～5を受けている者
- ②身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③「療育手帳A」を所持する知的障害者
- ④精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

その他の判断要素等

- ・ 避難行動要支援者名簿の対象者は在宅者（一時的に入所、入院している者を含む）を優先
- ・ 同居家族の有無

避難行動要支援者名簿の制度③(名簿の掲載者)

市町村における掲載要件の現状

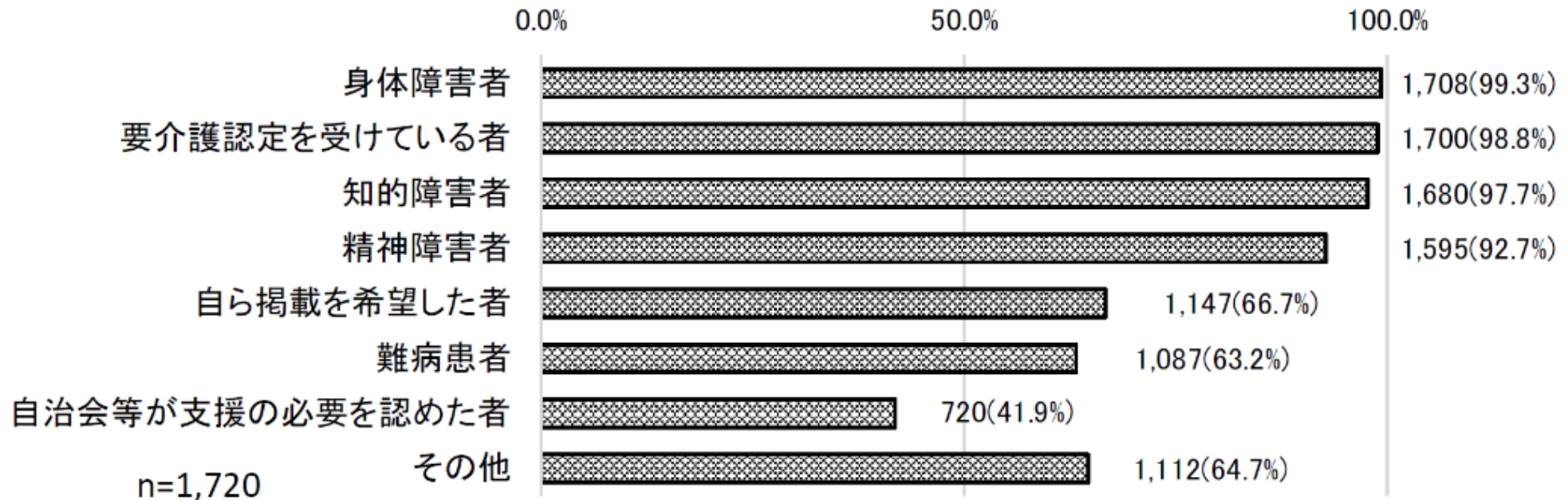
○消防庁の調査(※)によると、市町村における要件例としては、「身体障害者」「要介護認定を受けている者」「知的障害者」「精神障害者」等がある(いずれも9割以上の市町村が設定)。

(※) 避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果等(令和元年11月13日消防庁)

○また、これらに加え、

- ・ 「65歳以上の者」「65歳以上のみの世帯の者」「医療依存度が高い方(透析や在宅人工呼吸器使用者)」 「妊婦・産婦」「外国人」等の基準や、
- ・ 「市町村長が必要と認めた者」「民生委員の判断による」「自主防災組織の推薦」等の個別判断基準を設けている市町村もある。

避難行動要支援者名簿に掲載する者の市町村アンケート結果



避難行動要支援者名簿の制度④(自治体における課題)

自治体向けアンケート結果

令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ(第2回)資料より抜粋(一部追記)

Q10 避難行動要支援者の避難支援等の課題

○ 避難行動要支援者の避難支援等における課題について、貴市町村の考えに近いものを選んでください。(複数選択可)

・ 5割強の自治体が「真に避難支援を要する者」を正確に把握できていない。」と回答。

→ **避難行動要支援者の範囲について整理し、支援対象を明確にする必要がある。**

n=1,729

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

防災・危機管理部局や保健・福祉部局と地域の自主防災組織、民生委員、民間福祉事業所等、庁内外の関係者が連携して支援体制を構築する必要があるが、これら関係者をつなぐ役割の人材やノウハウが不足している。

58.7% (1,015)

名簿掲載者に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があり、「真に避難支援を要する者」を正確に把握できていない。

55.2% (955)

避難行動要支援者の避難の実効性を高めるためには、平時から避難支援等関係者に対して名簿情報を提供しておくことが重要であるが、避難行動要支援者本人の同意を得ることが難しいため、提供が進まない。

33.1% (572)

避難行動要支援者の避難支援等の実施のためには、地域における支援体制を構築しておく必要があるが、地域住民の十分な協力が得られない。

31.3% (541)

避難行動要支援者の避難支援等の実施のためには、地域における支援体制を構築しておく必要があるが、避難行動要支援者本人の参画が得られない。

13.1% (227)

その他

10.7% (185)

避難行動要支援者名簿の制度⑤(事前の名簿情報の提供)

事前の名簿情報の提供 (法第49条の11第2項)

2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和二十三年法律第百九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項において「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。

事前に名簿情報を提供しておくことの意義

名簿は平時時から避難支援等関係者に提供され、共有されていることで、いざというときの円滑かつ迅速な避難支援等の実施に結びつくため、市町村はあらかじめ避難支援等の実施に必要な限度避難支援等関係者に提供することが求められる。

市町村における事前提供の状況

(令和元年6月1日現在、消防庁調べ)

	H30	R1	増減
避難行動要支援者数	7,803,702	7,840,889	+37,187
平常時からの名簿情報提供人数	3,151,969	3,226,241	+74,272
人口に占める避難行動要支援者数	6.1%	6.2%	+0.1
名簿情報を事前提供している者の割合	40.4%	41.1%	+0.7

避難行動要支援者名簿の制度⑥(条例に特別の定めがある場合)

条例に特別の定めがある場合とは

「条例の特別の定めがある場合」とは

- 災害対策基本条例等の特別の条例を根拠とする場合
- 個人情報保護条例における規定を根拠とする場合
例) 「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」など

条例の特別の定めに関する取組状況

(令和元年6月1日現在、消防庁調べ)

	H30	R1	増減
特別の定めがある市町村数	131 (7.8%)	136 (7.9%)	+5
特別の定めがない市町村数	1,556 (92.2%)	1,584 (92.1%)	+28

条例タイプ1 条例を制定し、平常時から避難支援等関係者に対し、名簿情報を提供

○ 山形県遊佐町(平成28年3月14日制定)

「遊佐町災害対策基本条例(抜粋)」

第15条 町は、避難行動要支援者の災害時における安全確保のため、支援体制をあらかじめ整備しなければならない。

2 町は、前項の支援体制の整備及び災害時の支援活動のため、町が保有する個人情報(遊佐町個人情報保護条例(平成15年条例第1号)第2条第1項に規定する個人情報をいう。)を法第49条の10第2項各号に規定する範囲で避難行動要支援者への支援活動等のために収集し、避難行動要支援者名簿を作成のうえ、内部で利用することができる。

3 町長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、自主防災組織及び民生委員法(昭和23年法律第198号)に規定する民生委員をはじめ法第49条の11第2項に規定する範囲の関係者に対し、避難行動要支援者名簿の情報を提供することができる。

○ 愛媛県八幡浜市(平成29年6月23日制定)

「八幡浜市避難行動要支援者名簿に関する条例(抜粋)」

(目的)

第1条 この条例は、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)及び八幡浜市地域防災計画の定めに基づき、避難行動要支援者に対する円滑かつ迅速な避難支援等を実施するための基礎となる名簿の作成及び避難支援等関係者への名簿情報の提供等に関し必要な事項を定めることにより、災害時において避難行動要支援者の生命及び身体を災害から保護することを目的とする。

(名簿情報の提供)

第4条 市長は、災害の発生等に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、福祉施設その他の自宅以外に居住する者に係る名簿情報の提供については、この限りでない。

条例タイプ2 条例を制定し、本人から拒否の意思表示がない限り、平常時から自主防災組織や町内自治会等に提供 (いわゆる逆手上げ方式)

○ 宮城県七ヶ浜町 (平成30年6月13日制定)

「七ヶ浜町避難行動要支援者の名簿情報の提供に関する条例(抄)」
(名簿情報の提供)

第4条 町長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対し、避難行動要支援者の同意を得ることなく当該避難行動要支援者に係る名簿情報を提供することができるものとする。

2 前項の規定にかかわらず、町長は、避難行動要支援者が、規則で定める方法により、当該避難行動要支援者に係る名簿情報の提供の拒否を申し出たときは、当該名簿情報の提供をすることができない。

○ 兵庫県明石市 (平成28年3月24日制定)

「明石市避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例(抄)」
(名簿情報の提供)

第3条 市長は、災害の発生に備え、法第49条の11第2項の規定により、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対し、名簿情報を提供するものとする。この場合においては、名簿情報を提供することについて避難行動要支援者の同意を得ることを要しない。

2 前項の規定にかかわらず、市長は、避難行動要支援者が、規則で定める方法により、名簿情報の提供の拒否を申し出たときは、当該避難行動要支援者に係る名簿情報を提供することができない。

○ 三重県津市 (平成27年6月25日制定)

「津市避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例(抄)」
(名簿情報の提供)

第3条 市長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、津市地域防災計画の定めるところにより、避難支援等関係者に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、次に掲げる場合を除き、名簿情報を提供することについて本人(当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。)の同意が得られない場合は、この限りでない。

- (1) 避難行動要支援者が当該名簿情報の提供に関し、規則で定めるところにより拒否の申出をしていない場合
- (2) 前号の拒否の申出をした場合であっても、津市防災会議において、避難支援等の実施のために名簿情報の提供が必要であると認める場合
- (3) 第1号の拒否の申出をした場合であっても、津市情報公開・個人情報保護審査会の意見を聴いて、市長が避難支援等の実施を支援するために名簿情報の提供が必要であると認める場合

避難行動要支援者名簿の制度⑧(発災時の名簿情報の提供)

発災時の名簿情報の提供 (法第49条の11第3項)

3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

条文上の要件について

以下の3つの要件を満たす場合に、本人の同意を得ることなく名簿情報を提供できる。

- ① 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合であること
- ② 避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるとき
- ③ 避難支援等の実施に必要な限度であること

取組指針における考え方

- 市町村は避難支援等関係者その他の者に対し、特に避難の時間的余裕がある風水害等のリードタイムのある災害においては、避難支援等関係者その他の者への情報提供に同意していない者についても、可能な範囲で支援を行うよう協力を求めることができることとなっている。
- ただし、発災時等であれば無条件に認められるものではなく、例えば、大雨で河川が氾濫するおそれがある場合に、浸水する可能性がない地区に居住する同意のない避難行動要支援者の名簿情報まで一律に提供することは適切ではない。
- そのため、市町村は予想される災害種別や規模、予想被災地域の地理的条件や過去の災害経験等を総合的に勘案し、同意のない避難行動要支援者名簿の情報を提供することが適切かを判断するよう留意すること。

(2) 個別計画に関する資料

個別計画の制度①(概要)

個別計画とは

- 避難行動要支援者一人ひとりに合わせた避難支援等に関する計画

制度的な位置づけ

※) 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 (平成25年8月)

- 法的に位置付けられているものではなく、取組指針(※)において、「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れる」とされているもの。

策定状況

- 名簿作成済1,720団体のうち、名簿掲載者の個別計画を作成している市区町村数(割合)

(令和元年6月1日現在、消防庁調べ)

全部作成済	一部作成中	未作成
208団体	862団体	650団体
12.1%	50.1%	37.8%

対象者や内容

- 取組指針においては、避難行動要支援者を対象としている。
- 個別計画には名簿に記載されている情報に加え、以下のような情報を記録しておくこととされている。
 - ・ 発災時に避難支援を行う者
 - ・ 避難支援を行うに当たっての留意点
 - ・ 避難支援の方法や避難場所、避難経路
 - ・ 本人が不在で連絡が取れない時の対応 等

個別計画の制度②(概要)

様式例

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月）より抜粋

個別計画の様式例（例3）

(あてはまるものすべてに) <input type="checkbox"/> なつこや歩行ができない <input type="checkbox"/> 物が取れない（見えにくい） <input type="checkbox"/> 危険なことを判断できない <input type="checkbox"/> その他	<input type="checkbox"/> 言葉が聞えない（聞き取りにくい） <input type="checkbox"/> 読書や文字の理解が不十分な <input type="checkbox"/> 顔を覚えても本人や家族とわからない
避難時に配慮 してはならない事項 □	
同居家族等	
緊急時の連絡先①	フリガナ 氏名（団体名） 住所 電話番号1： メールアドレス： その他：
緊急時の連絡先②	フリガナ 氏名（団体名） 住所 電話番号1： メールアドレス： その他：
【特記事項】 (療養中の状態、 療養の必要、 療養中の状態、 避難済みの状態) など	

避難行動要支援者情報

避難支援者情報①	フリガナ 氏名 住所 電話番号1： メールアドレス： その他：
避難支援者情報②	フリガナ 氏名 住所 電話番号1： メールアドレス： その他：
避難場所等情報(位置、経路、移動するまでの注意すべき事項など)	
平成25年8月10日 上記避難支援者等関係者に提供した情報について、記載内容に誤りがないことを確認するとともに、 ○○市に報告することを了しました。 氏名	

避難行動要支援者情報

策定方法等

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月）より抜粋（一部改変）

- 市町村は、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織や自治会、福祉事業者等に、避難行動要支援者と避難支援等関係者の打合せの調整、避難支援等関係者間の役割分担の調整等を行うコーディネーターとしての協力を得て、個別計画の策定を進めていくこととされている。
- どの避難支援等関係者が避難行動要支援者を担当するかについては、地域の実情を踏まえつつ、一人の避難支援等関係者に役割が集中しないよう避難支援等関係者となる者の年齢や特性を配慮しつつ適切な役割分担を行うことなどに留意しつつ、コーディネーターとなる者がその調整を行うことが適切であるとされている。

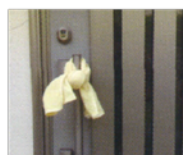
(参考) 九州北部豪雨における名簿の活用状況

福岡県東峰村の活用内容

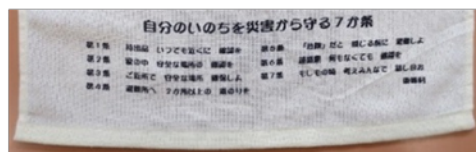
- ・年1回、6月に村民を対象とし、土砂災害に備えた避難訓練を実施。**村民の約半数の約1,000人が参加**
- ・公助(村がすること)、共助(地域がすること)、自助(自分でできること)を分け、村からの「避難勧告」等の発令に合わせ、**要支援者に対するサポーターによる避難支援、避難を通じた避難路や危険箇所の確認等を実施**
- ・避難済みの確認をスムーズに行うため、玄関などに「避難済」の目印(黄色いタオル)を掲示するなどの**工夫を凝らした訓練を実施**



避難訓練の様子



避難完了の目印



避難行動要支援者支援計画

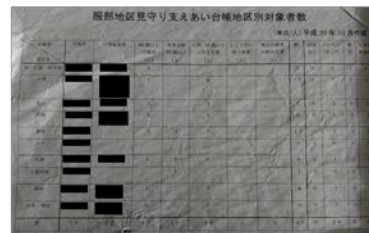
地区名			
小組合名等			
避難の場所			
避難に助けが必要高齢者等	あらかじめ決めたサポーターをみる人		
氏名	電話番号	緊急時の連絡先(相手先氏名・電話)	備考

「要支援者」と「サポーター」をあらかじめ設定

(参考) 平成30年7月豪雨における名簿の活用状況

<地域における避難を促す仕組み>

- 過去の災害(昭和51年の水害)の教訓を生かし、その時の状況を同じ地域の住民に共有して、注意を促すとともに、地域包括支援センターを中心に平成25年から設置している小地域ケア会議の取組として、『見守り支えあい台帳』を作成しており、それを活用して、地区の対象者の避難支援を行った。[岡山県倉敷市]
- 自主防災組織が、自治体から提供された避難行動要支援者名簿を基に独自に作成した名簿を用いて避難訓練を実施しており、この名簿を使って避難支援を行った。[岡山県総社市]
- 地区会として、住民の連絡先等を記したリストや一人暮らしの世帯等を明示した地図を作って避難支援を行った。加えて、今回の災害に関しても、災害の実態をまとめた掲示物を作成し、後世に地域における防災意識の向上を図っていく。[広島県東広島市]
- 自治体から提供された避難行動要支援者名簿の情報を活用し、避難場所、避難の合図(タイミング)、気にかける人(避難支援を必要とする人等)などを記した災害・避難カードを、避難訓練を通じて作成しており、各自がカードに基づき避難行動・避難支援を行った。[愛媛県大洲市]



真備町服部地区の台帳



東広島市洋国団地の掲示物

個別計画の制度③(自治体における課題)

自治体向けアンケート結果

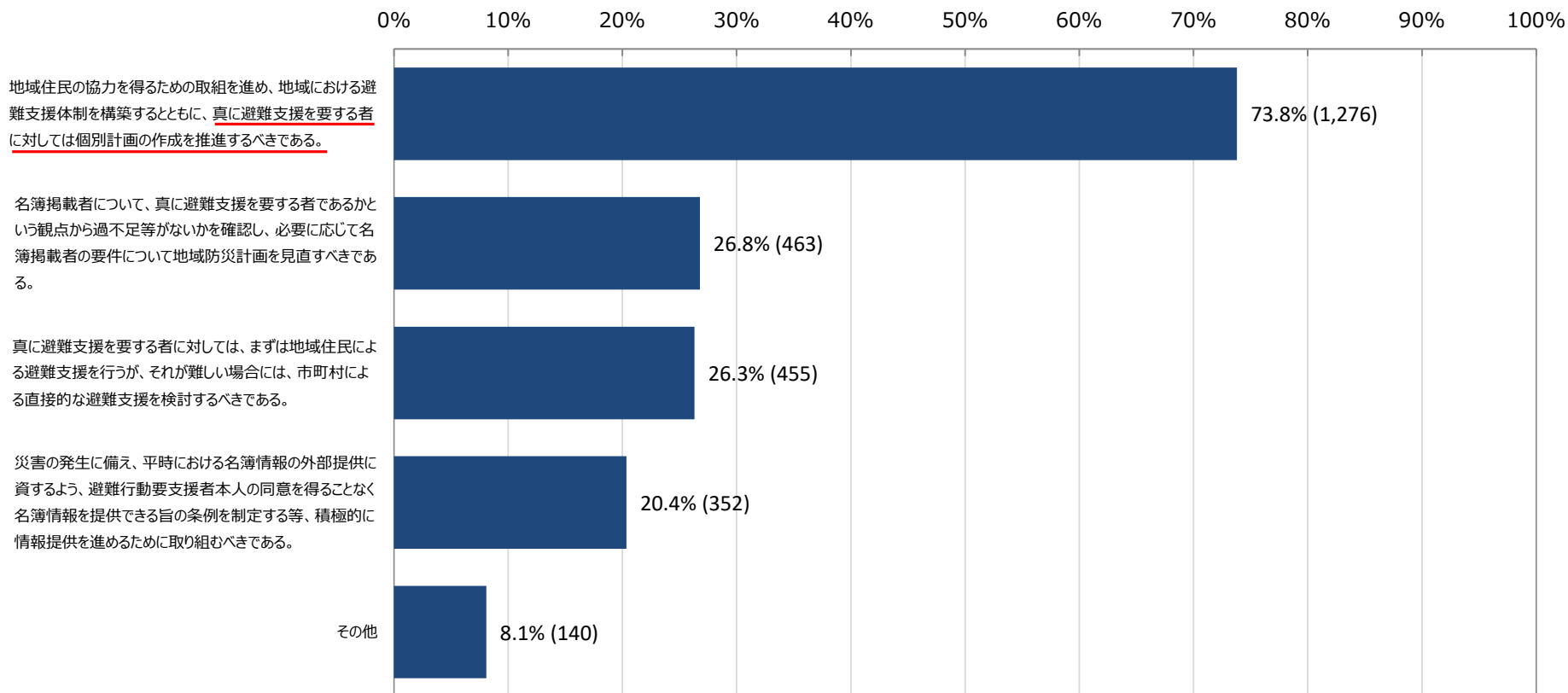
令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ（第2回）資料より抜粋（一部追記）

Q11 避難行動要支援者の避難支援等の課題への対応

○ 避難行動要支援者の避難支援等のために必要な対策について、貴市町村の考えに近いものを選んでください。（複数選択可）

- ・ 7割強の自治体で「真に避難支援を要する者に対しては個別計画の作成を推進するべき」と回答。
→ **多くの自治体で個別計画の策定の必要性を認識しており、要支援者が確実に避難できるための仕組みについて検討する必要がある。**

n=1,729



優先度を踏まえた個別計画の策定

- 個別計画は、優先度が高い者から策定することが適当であり、市区町村が必要に応じて策定の優先度を判断する際には、次のようなことが挙げられる。
 - ・ 地域におけるハザードの状況（※）
 - ・ 当事者本人の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
 - ・ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
- 他方、各市区町村の限られた体制の中でできるだけ早期に避難行動要支援者全体に計画が策定されるようにするためには、市区町村が策定する個別計画として、①市区町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、②本人や、本人の状況によっては、家族や地域において防災活動を行う自主防災組織等が記入する計画（本人・地域記入の個別計画）づくりを進めることが適当である。※浸水想定区域（水防法）、津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくり法）、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法）、噴火に伴う火山現象による影響範囲（活動火山対策特別措置法（基本指針）に基づく火山災害警戒区域）等

イメージ

- 居住地の災害リスクが低い
- 心身の状況、情報取得・判断等への支援の必要性が低い
- 家族と同居、地域コミュニティとつながりがある

市区町村あるいは地域や関係団体において作成した様式に基づき、避難行動要支援者が家族や地域の自主防災組織等の協力を得て必要事項を記入し、市区町村に提出
【本人・地域記入の個別計画】※

段階的に取り組む

- 居住地の災害リスクが高い
- 心身の状況、情報取得・判断等への支援の必要性が高い
- 独居、社会的孤立等の状況にある

市区町村が主体となる策定体制の中で、優先的に個別計画を策定する
【市区町村支援による個別計画】

優先度：高

自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの
避難行動要支援者名簿

※本人の状況によっては、本人の家族や自主防災組織等が記入する場合も含まれる。

【事例】福祉専門職が参画した個別計画の策定(大分県別府市・兵庫県)

全国の先進的な取組

- 福祉サービスの利用のためのケアプランを作成することを通じ、平時から避難行動要支援者本人の心身の状況や生活実態等を網羅的に把握している介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員等の福祉専門職の参画の下、本人や家族、地域住民、行政等が連携して、個別計画の策定を行う取組が行われている。

ポイント

- 介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員等の福祉専門職の参画を得るための仕組みとして、計画の策定に対して報酬を支払う。
- 福祉専門職が当事者と相談し、避難に際して必要な配慮等について整理した上で、避難行動要支援者と地域住民等の関係者が参加して避難支援の方針について打合せを行い、個別計画を策定する。
- 策定した計画をもとに当事者を含めた関係者が参加し、避難訓練を実施するとともに、必要に応じ計画の見直しを行う。
- 当事者と福祉専門職、地域住民等をつなぐ役割を担うことのできる人材が重要となる。

別府市の事例

別府市におけるインクルーシブ防災 「誰ひとり取り残さない防災」



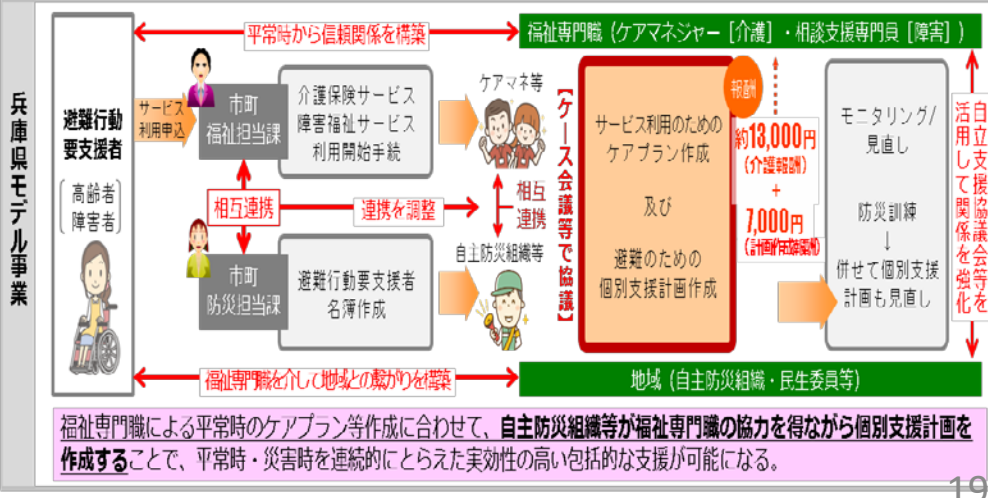
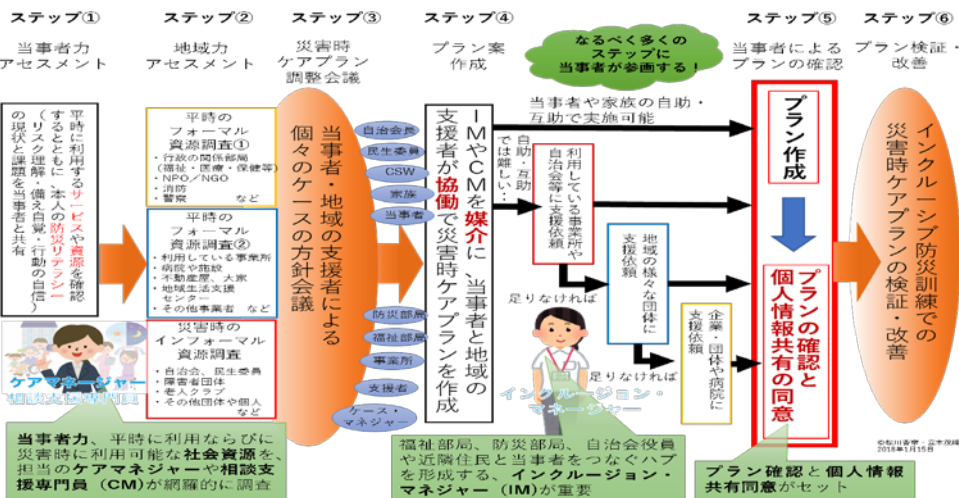
被災地の教訓から市民活動者と協働で障がい当事者が参加する避難訓練等に取り組んできた別府市では、平成29年度より介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員等の福祉関係者が参加し、当事者や地域、行政等が連携して個別避難計画作成に取り組んでいる。

兵庫県の事例

防災と福祉の連携促進モデル事業



平成30(2018)年度より介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員の協力を得て、平常時のケアプラン等の作成に合わせ、地域で避難のための個別支援計画を作る「防災と福祉の連携モデル事業」を実施。令和2年度より、県の一般施策として実施。



【事例】福祉専門職や社会福祉協議会が参画した個別計画の策定

福祉専門職（ケアマネジャー、相談支援専門員）が参画している事例

<茨城県古河市>

- ・ 要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーや相談支援専門員等に作成を依頼。
- ・ 平成30年度に試行的に事業を開始し、令和元年度より制度化。名簿掲載者11,224名のうち、令和2年9月までに694名分の策定が完了。
- ・ 令和元年台風第19号においては、個別計画に沿って避難が実施され、要支援者本人からは「余裕を持って避難でき、安心だった」という声があるほか、担当するケアマネジャーからも「利用者の災害時の安心につながる」という声があるなど、早期の避難行動につなげることができた。

<東京都荒川区>

- ・ 要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーに作成を依頼。
- ・ 平成30年度より事業を開始し、令和元年10月時点の名簿掲載者で希望する290名程度について策定が完了。今後も名簿更新に合わせ、個別計画も更新する。

<愛媛県四国中央市>

- ・ 障害福祉サービス利用者のうち計画作成の同意を得られた者について、担当の相談支援専門員に作成を依頼。
- ・ 平成29年度より事業を開始し、令和2年度現在、市全体におけるサービス利用者1,019名のうち、109名について策定が完了。

※古河市、荒川区、四国中央市は、ケース会議や訓練を通じた検証は事業に含まれていない

※別府市や兵庫県的事例を参考に、今後事業化を検討している自治体・・・滋賀県、静岡県 など

社会福祉協議会が参画している事例

<岩手県奥州市>

- ・ 計画策定に関する業務や平時の見守り支援について、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・ 社協の職員は全体のコーディネート役を務め、個々の計画は各地区の民生委員が中心となって策定する。
- ・ 策定の際には、平時の見守り支援の目的で社協が実施している地域セーフティーネット会議（民生委員や町内会役員等が構成員となり、社協職員がサポート）の場を活用し、平時の支援の仕組みを活かした体制づくりを行っている。

<福岡県久留米市>

- ・ 計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・ 社協の職員がコーディネート役となり、本人を中心に家族や地域の人々の参画を確保して、福祉の専門職などが協議をして策定する。

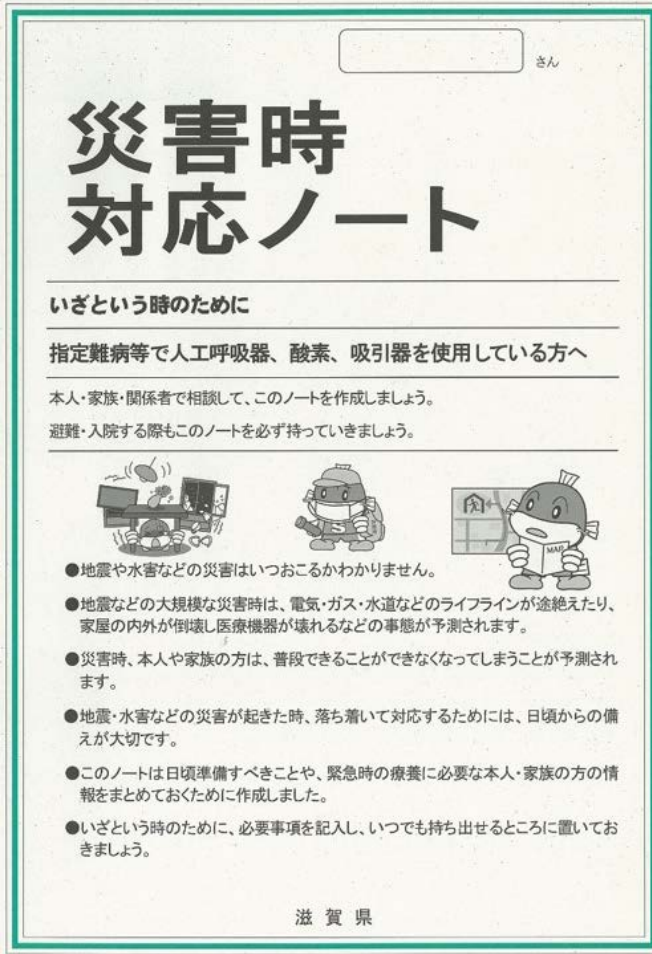
<熊本県熊本市>

- ・ 計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・ 実際の作成は地域住民が主体となり、社協の職員は地域のサポート役として、地域の取組のフォローをしている。

【事例】個別計画と連携し得る避難生活支援に資する各種の取組例①

○ 地域において災害対応に関する以下のような取組が行われている場合には、個別計画と連携させ、個別計画の記載事項を調整することも考えられる。

災害時対応ノート（滋賀県健康医療福祉部）



災害時
対応ノート

いざという時のために

指定難病等で人工呼吸器、酸素、吸引器を使用している方へ

本人・家族・関係者で相談して、このノートを作成しましょう。
避難・入院する際もこのノートを必ず持っていきましょう。

●地震や水害などの災害はいつおこるかわかりません。

●地震などの大規模な災害時は、電気・ガス・水道などのライフラインが途絶えたり、家屋の内外が倒壊し医療機器が壊れるなどの事態が予測されます。

●災害時、本人や家族の方は、普段できることができなくなってしまうことが予測されます。

●地震・水害などの災害が起きた時、落ち着いて対応するためには、日頃からの備えが大切です。

●このノートは日頃準備すべきことや、緊急時の療養に必要な本人・家族の方の情報をまとめておくために作成しました。

●いざという時のために、必要事項を記入し、いつでも持ち出せるところに置いておきましょう。

滋賀県

保健所、自治体、家族、本人、避難支援等関係者などが避難行動要支援者の個別計画策定を支援するツールとして使用しています。

また、災害時に緊急避難的に受診した医療機関や災害時支援のケア担当者に参考としていただくことにも使用しています。

- 目的
 - ・ 平常時における災害への備え
 - ・ 災害時の円滑かつ迅速な避難支援の実施
- 確認内容
 - ・ 想定される災害
 - ・ 必要物品
 - ・ 部屋の安全
 - ・ 医療機器のバッテリー
 - ・ 避難所
 - ・ 緊急時連絡先 等

救急医療情報キット（茨城県笠間市）



笠間市では、ひとり暮らし高齢者等で見守り支援を必要とする方を対象に、救急医療情報キットの設置を進めています。

家庭内の事故等により緊急通報した際に、既往症や服薬状況などが伝えられない場合があります。万一に備え、医療情報や緊急連絡先などを記入した救急情報用紙と、保険証・診察券・薬剤情報提供書の写しなどを入れたキットを設置することで、駆けつけた救急隊員が迅速に対応することができるようにします。

- ◆ 救急医療情報キットは、冷蔵庫に保管します。
- ◆ キットの設置を示すシールを、玄関と冷蔵庫に貼ります。

【事例】個別計画と連携し得る避難生活支援に資する各種の取組例②

SOSファイル（各地の特別支援学校のPTA）

SOSファイルの基本的な順序

1枚目の袋→	・SOSの黄色い表紙(※外側に向けて入れる) ・はじめに・記入する前に
2枚目の袋→	・本人確認用 ・緊急時の連絡先とパニックへの対応
3枚目の袋→	・身上調書用(裏面に地図) ・親族への連絡先
4枚目の袋→	・関わっている人達 ・居宅支援
5枚目の袋→	・福祉支援 ・医療関係の間診用
6枚目の袋→	・かかりつけの病院 ・病歴
7枚目の袋→	・母子手帳から ・使用している補装具と福祉器具
8枚目の袋→	・所属履歴 ・生活地図
9枚目の袋→	・遊びに行く時 ・1日の流れと家での過ごし方
10枚目の袋→	・1週間のスケジュール ・その時期だけの注意事項
11枚目の袋→	・伝えたいこと ・身のまわりのこと①
12枚目の袋→	・身のまわりのこと②

東日本大震災での教訓を生かし、あらゆる場面を想定し、障害の特性をはじめ、できるだけ多くの情報が正しく理解され、適切な対応（支援）をいただくための個人情報ファイルです。
※「SOSファイル」はもともと、福岡市知的障害者特別支援学校保護者会連合会で作成されたものが各地で地域の実情にあわせて使われているもの。

【出典】大阪府吹田支援学校

使用している補装具と福祉器具

使用している補装具を記入してください。また、上下肢装具等に関しては使用している部位を図に込み、左・右を○で囲んでください。

身のまわりのこと ⑬
(コミュニケーション)

あてはまるものに○をつけてください。[]や余白には、方法・特記事項・具体例等をご記入ください。不足分は、(ウラハ)と書き、裏面にご記入ください。

項目	状況	項目	状況
自分の要求を伝えることが	できない	時計を理解することが	できる
	できる		できない
	<ul style="list-style-type: none"> 言葉で伝える 身振り、サインで伝える 写真、絵で伝える その他 [] 		1日の流れを理解することが
自分の感情(喜怒哀楽)を伝えることが	できない	できない	<ul style="list-style-type: none"> 言葉で理解できる サインで理解できる 写真、絵で理解できる その他 []
	できる	できる	次の流れや動きを理解することが
	<ul style="list-style-type: none"> 言葉で伝える 身振り、表情、サインで伝える 写真、絵で伝える その他 [] 	できない	<ul style="list-style-type: none"> 言葉で理解できる サインで理解できる 写真、絵で理解できる その他 []
「拒否」の意思表示をすることが	できない	お金を理解することが	できない
	できる		できる
	<ul style="list-style-type: none"> 言葉で伝える 身振り、サインで伝える 		できない

福祉支援

相談機関	吹田市役所 障がい福祉室 吹田市泉町1-3-40	電話 6384-1231(代表) 直通 6384-1347(手帳・手当)	直通 6384-1348(福祉サービス) 直通 6384-1349(精神手帳)
手帳	療育手帳 (手帳番号)	A・B1・B2	判定年月日 年 月 日
	身体障がい者手帳 (手帳番号)	()種()級	取得年月日 年 月 日
	精神障がい者保健福祉手帳 (手帳番号)	()級	取得年月日 年 月 日
※利用している制度項目に○をつけてください。			
医療・給付	制度名称		窓口(空欄は障がい福祉室)
	重度障がい者(児)医療費公費負担		
	障がい者(児)歯科検診	吹田市民病院、その他医療機関	
	重度身体障がい者(児)日常生活用具の給付と貸与		
	配食サービス		
	吹田市障がい者福祉年金		

さい。
絡先

丙

【事例】個別計画と連携し得る避難生活支援に資する各種の取組例③

SOSカード等（高知市下知地区二葉町）



防災世帯調査				資機材調査			
<small>(個人情報の保護に配慮して町内会長と役員が責任をもって保管します。)</small>							
ふりがな	連絡先			チェーンソー	台	ロープ	m
世帯主	自宅	携帯		チェンソー	台	発電機	台
住所	高知市	町	丁目	番地	号	消火器	本
FAX等	FAX	メール		ハンマー	本	ハケツ	本
住居形態	1. A.一戸建(木造・鉄骨・コンクリート) B.集合住宅(木造・鉄骨・コンクリート)			のこぎり	本	担架	台
緊急時の住所	2. 平屋・2階建・3階建・それ以上(階建) 3. 建築年度(昭和・平成)年			斧・なた	本	車イス	台
連絡先①氏名	電話		続柄	大ハンマー	本	救急セット	セット
緊急時の住所	ハンマー			本	拡声器	台	その他の用具
連絡先②氏名	電話		続柄	ペンチ	本	小型ホト	台
地域特性	1. 津波 2. 土砂災害 3. 延焼火災 4. 液状化 5. その他			鉄線カッター	本	大鍋	台
				一輪車	台	卓上コンロ	台
				リヤカー	台	屋外コンロ	台

世帯構成				<small>(大切な個人情報ですので、自己の判断で、可能な限りお答え下さい。)</small>			
<small>*資格・技能の例・・・消防職員、消防団員、警察官、医師、保健・助産・看護・介護・理学療法・整体・整骨師、救急・水難救助資格者、アマチュア無線、資格者、建築・土木技能者、情報技能者、ボランティア団体等</small>							
ふりがな氏名	性別	生年月日	要支援の有無 要介護度	職業	勤務先・学校 電話番号	緊急連絡先 携帯電話など	資格・技能等
世帯主	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			
(続柄) 名前	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			
(続柄) 名前	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			
(続柄) 名前	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			
(続柄) 名前	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			
(続柄) 名前	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			
(続柄) 名前	男・女	(明・大・昭・平) 年 月 日 才	必要・不要 要(支援・介護)「 」	(現・元)			

備考欄(その他連絡事項や問題点をお書き下さい)

↑ 高知市下知（しもじ）地区二葉町（ふたばちょう）では「防災世帯調査表」が二葉町の全世帯に配布され、記入・回収・共有され、地域の年齢構成や、避難行動要支援者の方が、どこに住んでいるのかを防災会（自主防災組織）として把握している。

← 2019年からは、避難行動要支援者等に「SOSカード」を配布し、自分のハンディ事項や、症状を記入し、避難行動時に地域で避難支援等にあたる周囲の人々に必要な情報を的確に伝達する情報伝達手段であるSOSカードの普及に取り組んでいる。

※ 下知地区の町内会・自主防災組織のうち、取組の意向があった地域でSOSカードの取組を実施。

【事例】避難支援者の選定

- 東京都文京区**《文京区避難行動要支援者避難支援プラン（全体計画）》
 - ・個別計画で盛り込む「安否確認者の情報」については、災害時の安否確認が、必ずしも保障できるわけではないため、原則として要支援1人に対して、2名以上の安否確認者を配することとします。
 - ・また、災害時の安否確認体制を早急に確立する必要があるため、安否確認者が未指定の場合でも、個別計画は作成し、安否確認者がマッチングできた時点で追記することとします。
- 神奈川県平塚市**《平塚市避難行動要支援者避難支援指針》
 - ・また、本市は避難行動要支援者本人に自身の避難支援者を探す努力をするよう促すものとします。
 - ・避難支援者は次に掲げるマッチング方式やチームディフェンス方式を参考に、二つの方式を併用することなども含め、地域にあった方法により選出します。
- 富山県富山市**《富山市避難行動要支援者支援マニュアル》
 - ・地域支援者とは「避難行動要支援者の避難支援を行う方」のことを表します。地域支援者はできるだけ、避難行動要支援者の近所の方でかつ複数の方を選定することが望ましいと思われれます。例えば・・・民生委員児童委員、高齢福祉推進員、近隣住民など
- 愛知県犬山市**《犬山市避難行動要支援者支援マニュアル》
 - ・避難支援者は、個別避難支援計画を作成する際に、同意を得られた方を1名以上選任し個別避難支援計画に記載します。
- 奈良県奈良市**《奈良市避難行動要支援者避難支援プラン》
 - ・自主防災防犯組織及び自治会は、避難行動要支援者名簿に基づき、民生児童委員等の避難支援等関係者の協力を得て、避難支援者（サポーター）又は避難支援班を選定し、個別計画・支援プランを作成するものとする。
- 徳島県阿南市**《阿南市避難行動要支援者避難支援プラン》
 - ・原則として、要支援者一人に対して複数人の避難支援者を選定することとします。しかしながら、地域の実情等により特定の個人を避難支援者として選定することが困難な場合には、個人名ではなく「〇〇自主防災会」や「××町内会」といった選定でも可としますが、その場合には、個別計画の実効性を十分に検証する必要があり、ふだんから住民同士が顔の見える関係を構築していることが必要になります。
- 長崎県長与町**《長与町避難行動要支援者避難支援プラン（全体計画）》
 - ・家族等の支援が受けられる人については、家族等が避難支援等関係者となることも可能ですが、日中や夜間における避難支援を想定し、避難支援担当者は複数人選定してください。

【事例】地域調整会議（ケース会議）の開催（兵庫県内の市町）

- 兵庫県の市町における個別計画策定のための地域調整会議（ケース会議）への出席者、議事内容の例は以下のとおり。

地域調整会議（ケース会議）：対象者の支援関係者が集まり、個々の避難支援に関する方針等を協議。

【主な出席者】

避難行動要支援者本人、家族、福祉専門職、自主防災組織、自治会等、地域住民等、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、福祉事務所、地域包括支援センター、県・市町職員（防災、福祉）、委託先職員 等 （※自治体によって出席者は異なる。）

【議事、運用上の工夫など】

①	本人の心身の状況の共有	福祉専門職等が当事者力アセスメントを踏まえて説明、動画や写真の活用も有効
②	避難に係る地域に存する社会資源に係る情報の共有	自主防災組織や市区町村職員から説明
③	災害時に求められる近隣住民からの支援の内容	本人との対話や避難行動の模擬（車椅子を実際に持ち上げるなど）も有効
④	災害時に必要な支援と資源の見える化	平常時との対比が有効、福祉分野で利用されているエコマップが有効
⑤	求められる支援の具体化するために必要な調整の実施	支援者、移動手段、避難先などを検討する

【その他】

- ・ 多くは、集会所など地域にある公共施設だが、自宅で開催する場合もある
- ・ 地域調整会議（ケース会議）の機会を利用し、住民向け福祉研修会、当事者力アセスメント、地域力アセスメント、避難訓練の事前説明や打合せなどの調整等も併せて行う場合もある

【事例】避難訓練を実施した効果等（兵庫県内の市町）

（避難行動要支援者側）

- 避難に消極的だったが、訓練を通し避難できることがわかった。積極的になった。
- 避難支援者と避難行動要支援者の間に顔の見える関係が構築されていないと避難支援が難しい。（※個別計画の実効性が確保できない）

（避難支援者側）

- 事前の想定と異なることが判明した。

避難経路	避難経路の途中に危険な箇所が存在 等
避難手段	進入可能な車輛の大きさに制限がある 等
配 慮	使用できる避難器具では足が露出するため防寒対策が必要 等

- より具体的に必要な避難支援の在り方が判明した。
 - ・ 避難訓練の中で、家の中に入れていただくことにより、屋内の位置関係、部屋の状況などを実地で理解した。
 - ・ 段差があるが勝手口から出られるようにするとスムーズだと判明した。

【事例】自治体の個別計画の更新

○秋田県 秋田市 《秋田市災害時要援護者の避難支援プラン》

- ・個別避難支援プランの写しは、防災安全対策課および避難支援対象者本人のほか、支援者が共有します。
- ・また、避難支援対象者の転居や支援者の変更など、本人又は支援者から変更の届出があった場合には、随時修正を行います。さらに、毎年1回は内容の確認と更新を行うなど、災害時における迅速かつ的確な支援を実施するために個別避難支援プランの適切な情報更新に努めます。

○茨城県 《茨城県避難行動要支援者対策推進のための指針》

- ・更新頻度は、少なくとも、年に1回程度が望ましい。

○茨城県 古河市 《古河市災害時避難行動要支援者個別支援計画の作成に関する要綱》

- ・市長は、個別支援計画の記載内容について、修正しなければならない状況が対象者に発生したことを知ったときは、速やかに個別支援計画の原本の記載内容を修正し、その副本を対象者等及び委託事業者等に交付するものとする。

《古河市避難行動要支援者の支援に関する計画【全体計画】 重要事項説明書》

- ・計画の内容は、ご本人又はそのご家族等の状況の変化や、ご本人又はそのご家族等からの意向や申出によって、随時変更することができます。

○東京都 文京区 《文京区避難行動要支援者避難支援プラン（全体計画）》

- ・要支援者の状態や、安否確認者の情報の更新については、要支援者（又はその家族等）からの変更の申出により随時更新します。
- ・また、毎年、定期的に個別計画の確認を区から要支援者に依頼し、情報更新を行うこととします。

○福井県 大野市 《大野市避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画》

- ・緊急連絡先や支援者、支援する内容を適切に反映するため、定期的に更新を行うこととする。
- ・市は、年1回、自主防災組織及び自治会に対して、作成された避難支援プランの内容の点検を呼びかける。点検を行った際は、避難行動要支援者が避難支援を求める意思の確認と、避難支援等関係者への情報提供の同意を確認するため、避難行動要支援者本人又は代理人の承諾印をもらうものとする。

○島根県 松江市 《松江市避難行動要支援者全体計画》

- ・平常時からの見守り活動や防災訓練により、避難行動要支援者の状態の変化や、災害時の情報伝達や避難誘導等に修正の必要が生じた場合は、必要に応じて個別計画の見直しを行うよう努める。

○宮崎県 高鍋町 《高鍋町避難行動要支援者避難支援プラン》

- ・避難行動要支援者名簿と同様に、避難行動要支援者の状況が変化することを想定し、個別支援計画の定期的（年1回以上）な更新に努めます。

- ・更新の際は、当初作成した個別支援計画と同様に、避難支援者が自宅に訪問する等により、避難行動要支援者の家族やコーディネーターの協力を得て、地域の特性や実情を踏まえた具体的な内容に更新していきます。

【事例】個別計画の法的責任等に関する留意事項

○ 市区町村における個別計画の法的責任等に関する留意事項の実例の概要は以下のとおり。

- ・ 支援をする者やその家族等の生命や身体の安全を守ることが大前提であること
- ・ 避難行動要支援者に対する避難の支援は任意の協力であること
- ・ 関係者に法的な責任や義務を負わせるものではないこと
- ・ 避難の支援は必ずなされることが保証されるものではないこと

千葉県 八街市 《八街市 避難行動要支援者避難支援全体計画》

- ・ 避難支援協力者の役割は、避難行動要支援者の避難に関しての情報を伝えて避難を促したり、避難所までの避難を支援するものであり、あくまでもボランティアとして活動するものである。

千葉県 印西市 《印西市避難行動要支援者避難支援計画》

- ・ 協力を求める場合は、その時の状況や災害の状況に応じて可能な範囲で避難支援を行うものとし、避難支援に当たっては、避難支援者本人又はその家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提となる旨を説明します。

神奈川県 平塚市 《平塚市避難行動要支援者避難支援指針》

- ・ なお、避難支援者の選出に当たっては、避難行動要支援者の支援は避難支援者の任意の協力により行われるものであって責任を伴うものではないこと、また、避難支援者の不在や被災等により、避難行動要支援者への支援が困難となる場合もあり、避難行動要支援者のできる範囲での自助が必要不可欠であることについて、避難行動要支援者、避難支援等関係者（避難支援者含む）の双方に十分な理解を得ます。

長野県 千曲市 《千曲市災害時避難行動要支援者 個別支援計画様式》

- ・ 個別支援計画は災害等での避難支援が必ずなされることを保証するものではなく、関係者に法的な責任や義務を負わせるものではありません。

三重県 朝日町 《朝日町避難行動要支援者避難行動援助プラン（全体計画）》

- ・ この個別計画は、災害時の避難行動の援助が必ずなされることを保証するものではなく、また援助者は、法的な責任や義務を負うものではありません。

【事例】避難行動要支援者や支援する者に負傷等万一のことがあった場合の整理（兵庫県）

○兵庫県災害時要援護者支援指針（平成29年9月改訂）

＜避難支援者の責任＞

避難支援はあくまで地域における助け合い・共助の活動であることから、支援者には必ず支援しなければならないという義務が課せられるものではない。また、避難支援中に避難行動要支援者に与えた損害についての責任は、民法第698条（※）で規定する緊急事務管理（緊急時に行われる行為）であり、悪意または重大な過失がない限り、原則として問われない。

避難支援中に支援者が事故にあった場合に備え、社会福祉協議会が提供する「兵庫県ボランティア・市民活動災害共済」（事前に社会福祉協議会に団体登録をしておくこと等が必要）に加入するなどの対応を検討する（一般的なボランティア保険では災害時の適用がない場合が多いので注意すること）。

災害の規模によっては、死亡・重度障害等の場合には、災害弔慰金等の対象となる場合もある。

※民法第698条（緊急事務管理）

管理者は、本人の身体、名誉又は財産に対する急迫の危害を免れさせるために事務管理をしたときは、悪意又は重大な過失があるのでなければ、これによって生じた損害を賠償する責任を負わない。



○関連する取組

「兵庫県ボランティア・市民活動災害共済」 《兵庫県社会福祉協議会提供》

加入されたボランティアの方が自発的な意思に基づき、日本国内において他人や地域・社会に貢献するなど社会的に意義があるボランティア活動中（往復途上を含む）の、万が一の事故に備えていただくためのもの。

2020年度
兵庫県ボランティア・市民活動災害共済
1. 兵庫県ボランティア・市民活動災害共済とは
2. 加入対象者
3. 加入費の対価となるボランティア活動
4. 給付金（保険料・共済金）
5. 全国民活動推進基金（ボランティア）500円
6. 全国民活動推進基金（ボランティア）600円

「ひょうご安全の日 推進事業助成事業」 《兵庫県事業》

「ひょうご防災減災推進条例」に基づき、阪神・淡路大震災の経験と教訓を発信し安全・安心な社会づくりを推進するため、県民グループ、民間団体など県民の皆さんによる日々の生活の中で減災に取り組む「災害文化」を発展していく事業を支援する事業。

ボランティア保険の保険料についても、助成の対象としている。

ひょうご安全の日推進事業 令和2年度助成事業のご案内

【1】全県・地域事業
【2】全県・地域事業
【3】助成対象事業
【4】申請可能期間
【5】助成の額
【6】申請対象となる事業

事業区分	助成対象となる事業	助成上限額	助成率	助成対象となる事業	助成対象となる事業
第1期	令和2年 4月～令和2年 7月	2月21日～3月 2日			
第2期	令和2年 8月～令和2年11月	3月 3日～6月17日			
第3期	令和2年12月～令和3年 3月	9月16日～9月30日			

ひょうご安全の日推進委員会

【事例】個別計画に関する関係者に対する研修①（兵庫県）

- 兵庫県では、事業の意義を理解し、防災・福祉の相互理解を図り、県内の取組が一定の水準を確保されるよう、県が市町職員や福祉専門職を対象とした研修を行い、市町が個別計画の策定を実施している。

○福祉専門職対象 防災対応力向上研修

- ・ 福祉専門職が基本的な防災や災害の知識を得て、障害者や高齢者等の避難行動要支援者の支援について必要性を認識し、備えるための知識と技術を獲得するための基礎能力を養う。また、対応力を実際に活用できるよう、個別支援計画の必要性を認識し、立案方法を学ぶとともに、実際のアセスメントを体験する。アセスメントでは「安心防災帳」を用い、演習を通じて使い方を学ぶ。
個別支援計画立案に向けたアセスメントができるようになるとともに、地域における避難行動要支援者を含んだ避難訓練の実施に向けて、地域における調整会議（ケース会議）を模擬体験し、避難行動要支援者と「伴走」し、地域住民へ働きかけ、地域における災害時の支援ネットワーク構築を促進する技術を身につける。

※各エリアで全10回実施（各回9:55～16:30）

◆DVD視聴 別府市での実践事例、真備町の事例（25分）

- ・ 別府市で過去3年に渡って行われた、個別支援計画立案および避難訓練実施について学ぶ。
- ・ 別府市役所コミュニティソーシャルワーカーの実践と、個別支援計画をたてる相談支援専門員の役割を具体的に確認するとともに、地域の中で障害のある人とともに避難訓練を実施する様子から、福祉専門職が担う防災に対する役割について考える。また、倉敷市真備町における2018年豪雨災害時の事例により、平常時からの地域におけるつながりの重要性を学ぶ。

◆講義：社会モデルとして障害を考える、災害と防災リテラシーの基礎知識を身につける（90分）

- ・ 防災の基本的な考え方・視点を学び、日本での過去から現在までの災害発生状況や防災の取り組みとともに、発災後からの避難や救助、時間経過による支援の移り変わりについて学ぶ。防災リテラシーの重要性や避難行動要支援者に対する合理的配慮についても学ぶ。

◆演習：ハザードの理解と避難のための個別支援計画作成のための当事者力アセスメント（90分）

- ・ 当事者役に対して福祉専門職が実際に安心防災帳を使ってアセスメントを進めていく様子を見ながら、各グループで安心防災帳を用いて模擬的に体験する。

◆演習：避難に向けた個別支援計画作成のための調整会議を模擬的に体感する（120分）

- ・ 調整会議を兵庫県社会福祉士会連携支援員がロールプレイで実施し、受講者は模擬的に体験する。同時に各グループでエコマップを作成、地域住民として会議への参加を体験し、調整会議の意義や進め方を学ぶ。

○市町職員対象 実務者研修会

- ・ 令和元年度は、兵庫県が実施する「防災と福祉の連携促進モデル事業」が36市町で展開されることになり、モデル事業を円滑に実施するため、担当職員として必要な知識等を習得することを目的とする。モデル事業の実施においては、防災部局と福祉部局の連携が欠かせないため、原則として各市町の防災部局及び福祉部局の実務担当者にセットで受講してもらった。

※県内4箇所で開催（各回13:30～16:40）

『オリエンテーション（5分）』

『DVD視聴 別府市での実践事例（20分）』

『播磨町・篠山市モデル事業の実績紹介（30分）』

『モデル事業の進め方①+質疑応答（50分）』

『DVD視聴 真備町事例（15分）』

『モデル事業の進め方② 福祉理解研修について（40分）』

『補足+質疑応答（20分）』

事務連絡

※「2019年度 兵庫県 防災と福祉の連携促進モデル事業報告書」を基に内閣府防災担当（避難生活担当）において作成。 30

【事例】個別計画に関与する関係者に対する研修②（福岡県）

- 福岡県では、平成25年度～平成28年度に、個別計画策定に向けた人材育成（市町村担当研修会）、個別計画策定促進支援を内容とする避難行動要支援者避難支援事業を実施した。現在は、平成29年度～令和3年度までの予定で、研修と個別計画に基づく避難訓練を内容とする個別避難支援計画策定促進事業を実施中。

「個別避難支援計画策定促進事業」及び「避難所運営研修・訓練」連携事業

目的

大規模災害時に行政と自主防災組織等の地域住民が中心となって、避難行動要支援者が安全、迅速に避難を実施し、避難所における地域住民の自主的な運営等が実施できるよう、個別計画策定や避難所運営等に係る研修及び訓練を支援します。

実施

毎年度5市町村程度で実施 ※平成29年度開始。令和3年度まで実施する予定。

対象

自主防災組織、対象地区の住民、民生委員、福祉施設管理者、保健師、教育部局職員

内容

市町村ごとに研修会と訓練を実施。

【第1回】研修会

- ・個別避難支援計画の概要説明
- ・災害図上訓練（避難経路、避難場所の確認、要支援者の所在把握など）
- ・要配慮者を円滑に福祉避難所へ避難するための手法など
- ・避難所運営について説明

【第2回】訓練

- ・避難支援者による要支援者の避難誘導
- ・市町村・自主防災組織、福祉施設等が連携した福祉避難所までの避難誘導
- ・避難所運営、避難所生活体験訓練 等

【事例】個別計画に関与する関係者に対する研修③（神奈川県茅ヶ崎市）

- 茅ヶ崎市では、今後の地域における避難支援等に生かされるよう、令和元年10月の台風第19号についての振り返りを行ったほか、地域の課題を踏まえ、風水害における避難行動要支援者に対する支援、障害の理解と支援等について研修を行った。

令和元年度避難行動要支援者支援制度研修会

- 概要 研修会では、避難支援が必要な人に対して円滑な避難支援を行う上での課題について、今後地域で検討していただくため、令和元年10月の台風第19号についての振り返りを行ったほか、風水害における避難行動要支援者に対する支援の在り方について、また、茅ヶ崎市障害者団体連絡会より障害（知的障害、発達障害）の理解と支援をテーマに寸劇を含めて講演を行いました。

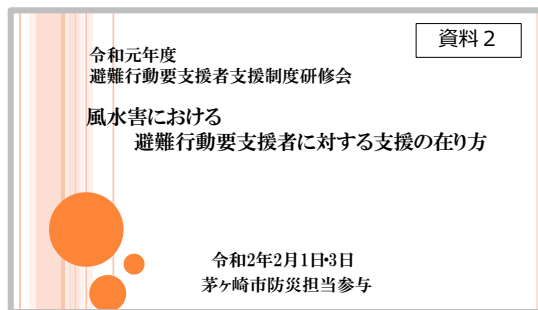
○主催 茅ヶ崎市

○場所 茅ヶ崎市役所本庁舎4階 会議室2～5

○対象 自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員、消防団、地域包括支援センター等

○日程 令和2年2月1日（土）9：30～11：30

- 1 令和元年 台風第19号の振り返りについて
- 2 講演「風水害における避難行動要支援者に対する支援の在り方」
- 3 講演「障害（知的障害、発達障害）の理解と支援」
- 4 質疑応答



3 今後の取り組みにあたっての参考意見

- 基本的な取り組みの方向
 - ・地域(自助・共助)と市(公助)が **双方の役割分担をベースに緊密に連携しながら対策を推進**
例 避難措置の趣旨や地域の現状などについて情報共有を図りながら、市と地域が協働して避難支援の対策を推進
 - ・市と地域との **情報共有手段を整備し、かつ、要支援者の支援活動に係わる地域の負担軽減を検討**
例 中央防災会議の「令和元年台風19号等による避難に関するワーキンググループ」の第1回ワーキンググループ(2019.12.18)で報告された豊岡市(兵庫県)からの提案：次スライド(報告文書を転記)参照

まとめ

- 要支援者は、**主体的な避難判断や避難行動がとりにくく“支援の必要性”があることを関係者全員が認識**
- 支援の在り方検討では、**“支援の必要性”を踏まえ、“如何に支援するか”(＝被害の最小化)を考える**

参考 被災を経験した自治体トップの提言(H29.4)
「災害の様態は千差万別であり、実態に合わない制度や運用に山ほどぶつかる。… 強い意志で制度・運用の変更や新制度の創設を促すこと」⇒ 制度の不備や現状の困難は、のりこえるもの
(「災害時にトップがなすべきこと」H29.4、災害時にトップがなすべきこと協働策定会議)

【事例】個別計画に関与する関係者に対する研修④（全国市町村国際文化研修所）

- 市町村の職員をはじめ、地域社会の振興の担い手となる人々に対する高度の研修を行う公益財団法人全国市町村研修財団が運営する全国市町村国際文化研修所においては、災害等に対する危機管理能力を強化する研修の充実を図っており、「避難行動要支援者対策～災害弱者をつくらない～」を実施している。

研修「避難行動要支援者対策～災害弱者をつくらない～」

- 概要 災害が発生した際に、高齢者や障がい者の方々等は、健常者に比べて避難時に特別な対応が必要な場合が多く、また、避難生活においてもより大きな困難を伴うことがあります。この研修では、避難行動要支援者に対して、平時からどのように取組を進め、災害発生時にはいかにして円滑に避難できるようにするのか、また、避難した後の生活において、それぞれのニーズに応じた生活が送れるよう、市町村等がどのような対策を行っていくべきか考えます。

- 主催 公益財団法人 全国市町村研修財団 全国市町村国際文化研修所（JIAM）

- 場所 全国市町村国際文化研修所 滋賀県大津市唐崎二丁目13番1号 <https://www.jiam.jp/>

- 対象 避難行動要支援者に関わる市区町村や社会福祉協議会、NPO等の職員

- 日程

(11/9)

- ・開講・オリエンテーション

- ・講義 避難行動要支援者対策を考える ～自ら避難することが困難な人をどう支援するか～

※避難行動要支援者対策をめぐる法制度、現状や課題について学び、避難行動要支援者の安全な避難及び避難生活のためにどのような支援が必要か、何が求められているのかについて考えます。

- ・演習 情報交換会

※受講者同士で、所属する市区町村等の避難行動要支援者対策の取組内容及び課題を話し合い、各地域の支援対策のヒントを得ます。

(11/10)

- ・事例紹介 地域を巻き込んだ支援体制の構築/大分県別府市

※災害時に避難行動要支援者を安全に避難させるために最も重要である、「地域や専門職との連携」の取組について、別府市の事例をご紹介します。また、この取組を踏まえ進めておられる個別支援計画の具体的な策定方法についてもお話しいただきます。

- ・事例紹介 福祉避難所の制度理解と継続的な取組/石川県輪島市

※平成19年の能登半島地震で、全国初の福祉避難所を設置された輪島市では、その後、ガイドラインに準拠したマニュアルを作成し、毎年訓練を重ねるなど取組を進めておられます。この時間は、福祉避難所の制度理解に始まり、設置のノウハウや諸課題及び対処方法（マニュアルの事前整備等）などについて、ポイントを整理しながらお話しいただきます。

- ・講義・演習 避難行動要支援者対策～災害弱者をつくらない～

※避難行動要支援者対策に関する講義の後、それぞれの市区町村や団体が抱える課題等について共有し、講師からアドバイスをいただきます。

(11/12)

- ・ワークショップ・まとめ

※前日までの内容を踏まえ、ワークショップや意見交換等でさらに検討を深めます。平時の取組から災害発生後の取組まで、市区町村等の役割について考えます。最後に講師から講評をいただき、3日間のまとめとします。

- ・ふりかえり～閉講

【事例】個別計画に関与する関係者に対する研修（i-BOSAI）

- i-BOSAIにおいては、別府市や兵庫県でのこれまでの取組が分析され、育成すべき人材（特に重要である防災・福祉部局、福祉関係者、地域を連結できる人材）に関する知見が蓄積されつつあり、研修用の素材（テキスト、動画等）への落とし込みも試行されている。 <https://i-bosai.inclusive-drr.org/>



i-BOSAI 誰一人取り残さない防災の実現のための研修プログラム

トップ 研修コンテンツ 動画ダイジェスト 関連

研修コンテンツ - インクルージョン・マネジャー養成講座

インクルージョンマネジャーはどう行動しているか

- ▶ インクルージョンマネジャーはどう行動しているか 14:23
- ▶ インクルージョンマネジャーはどう考えているか 14:23
- ▶ インクルージョンマネジャーはどんな環境で仕事ができているか 10:09

研修コンテンツ - 災害時ケアプランの作成

1.個別アセスメント

- ▶ 1.個別アセスメント 05:54
- ▶ 2.災害時ケアプラン調整会議(避難移動編) 04:53
- ▶ 3.暫定ケアプラン作成から確認書作成まで 05:26
- ▶ 4.みんなで逃げる防災訓練 06:55
- ▶ 5.災害時ケアプラン調整会議(避難生活編) 11:13
- ▶ 6.避難所運営訓練 10:00

1. 個別アセスメント