

高齢者等の避難に関する制度検討における論点等

令和2年7月16日
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
(第2回)

内閣府政策統括官（防災担当）

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論
4. 制度的論点
 - 前提：本SWGにおける検討項目の整理
 - (1) 避難行動要支援者名簿
 - ① 名簿の範囲の整理
 - ② 運用の在り方に関するそのほかの論点
 - (2) 個別計画
 - ① 制度の在り方
 - (3) 福祉避難所等
 - ① 避難先の在り方
 - (4) 地区防災計画
 - ① 地区防災計画の在り方
5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

1. 本SWGにおいて目指すもの

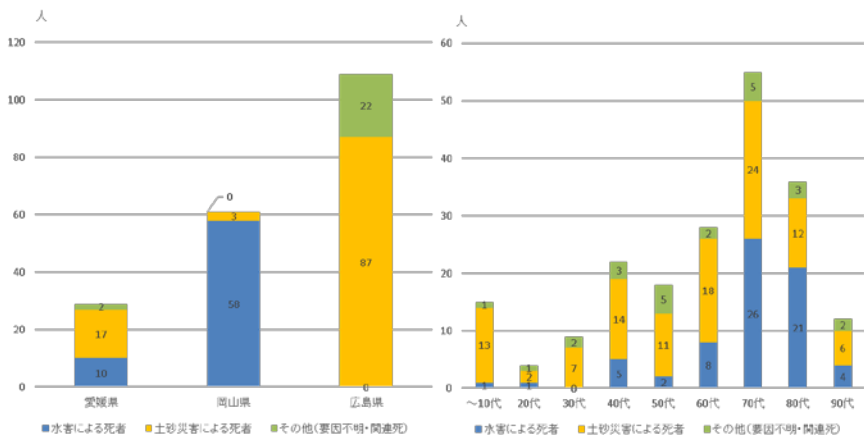
○ 近年頻発する豪雨災害において高齢者に被害が集中しており、台風19号等における障害当事者アンケートからは障害者等の避難に関する課題も指摘されたところ。

➡ **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見ると、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。



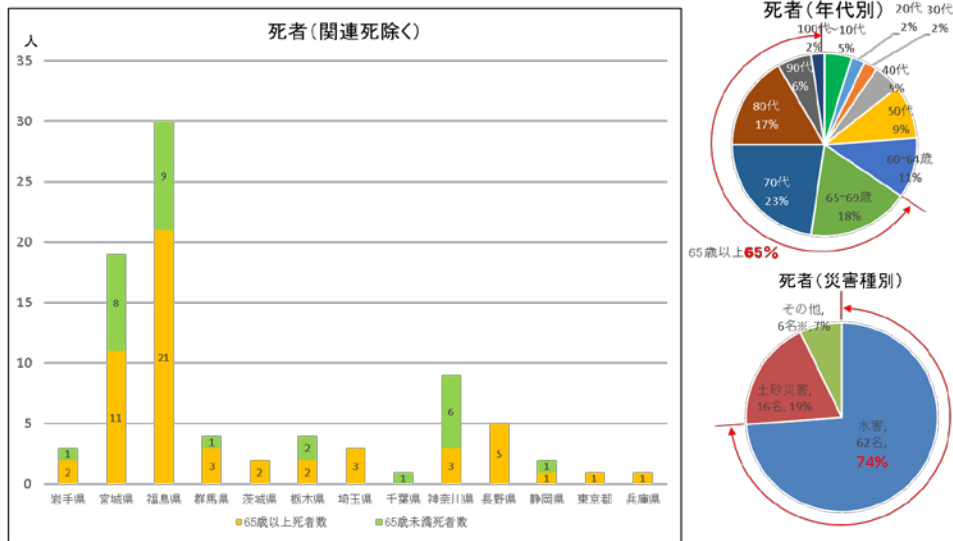
3県からの提供データをもとに内閣府にて作成

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。

3

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

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論
4. 制度的論点
 - 前提：本SWGにおける検討項目の整理
 - (1) 避難行動要支援者名簿
 - ① 名簿の範囲の整理
 - ② 運用の在り方に関するそのほかの論点
 - (2) 個別計画
 - ① 制度の在り方
 - (3) 福祉避難所等
 - ① 避難先の在り方
 - (4) 地区防災計画
 - ① 地区防災計画の在り方
5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

2. 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

現在 ○ **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**

(参考)平成25年の災害対策基本法改正における避難行動要支援者名簿規定の創設の経緯

- 平成23年の東日本大震災は、死者・行方不明者約1万9千人という未曾有の人的被害をもたらしたが、
- ・60歳以上の高齢者の死亡者は被害全体の約65%を占めるとともに、
 - ・障害者の死亡・行方不明の割合が健常者の約2倍に上る
- など、災害発生時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者の被害が際立っていた。
- この点、当時から、各地の市町村においては、災害対策基本法に基づく一般的な災害対策を補うものとして、要配慮者の名簿作成や、事前の個別避難計画の策定等の取組みが独自に進められていたが、以下のような課題がみられた。
- (1) 名簿作成等の取組みが、全国で6割程度の市町村に留まっていたこと
 - これは、名簿の作成・利用に当たり、要配慮者に関する情報の入手・提供等に際して個人情報保護条例の規定との関係整理が十分になされていないことが指摘された
 - (2) 東日本大震災に際しては、名簿を有効に活用し命を救うことができた事例があった一方で、
 - ・作成した名簿を地域の支援者に事前に提供していなかった
 - ・名簿が発災後の安否確認に利用できることに考えが及ばなかったなど、作成後の名簿の活用について必ずしも十分でない事例が見られたこと
- 災害発生時における要配慮者の保護に遺憾無きを期すため、
- ・個人情報保護法制との関係を整理するとともに、
 - ・全国の市町村において名簿が整備され、平時より、災害時における個々の要配慮者の避難支援を具体的に想定する
- ことを目的として、
- 平成25年の災害対策基本法改正において、避難行動要支援者名簿の作成に関する規定が設けられた。

1. 総合的な被災者支援制度の構築

現状と課題

- 在宅で応急期の生活を送る障害者等についても、食糧、情報、福祉サービス等が届かず、生活が困窮することにならないよう、安否確認を適切に行い、問題が生じていれば適切に対応することが必要。
- 障害者等については、必要に応じ、環境の整った二次避難所を優先的に紹介することも考えられる。



- 以上のような対応をとるためには、地方公共団体における、災害時要援護者名簿の整備・活用が有効。
- また、個人情報保護法を受けて定められている各地方公共団体の個人情報保護条例において、個人情報の入手には、住民の事前の同意を得る必要があるとされていることが多い。
人の生命、身体、財産の安全を守るためであっても、条例の規定ぶりは緊急時に限定されているものが多く、発災後のみならず発災前の準備のため、防災部局が他部局から個人情報を入手できるのか等の課題もあり、多くの地方公共団体において、災害時要援護者名簿の整備はあまり進んでいない。

検討の方向性

- 災害対策法制の見直しにあたり、個人情報保護法制との関係も整理する。
- 災害時要援護者への支援について、事前の準備も含め、地方公共団体においてしっかりと取り組まれるよう、国においても、災害時要援護者への支援、その具体的取組である災害時要援護者名簿を災害対策法制に位置づけることについて検討する。

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

- ① 名簿の範囲の整理
- ② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

- ① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

- ① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

- ① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

令和元年19号WGにおいては以下の3点について課題が指摘

- 避難行動要支援者名簿の活用が進んでいない
- 個別計画の策定が進んでいない
- 地区防災計画の活用が進んでいない

○ 避難行動要支援者名簿の活用が進んでいない

- ・ 避難行動要支援者名簿は、98.9%の市町村において作成が完了しているが、名簿の活用については、今回の現地調査において「住民が要支援名簿をもとに避難を誘導した」といった事例が見られた一方、障害当事者団体向けアンケートにおいても「地域によって支援にばらつきがある」といった意見があるなど、地域によって大きく状況が異なっているものと考えられる。
- ・ 名簿の掲載対象者についても市町村によって異なり、中には「65歳以上」、「独居」等の避難能力の有無とは関係ない要件のみで掲載している例が見受けられ、本来は自ら避難することができる者が含まれている可能性があり、自治体アンケートにおいても半分以上の市町村が「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していることから、支援対象が必ずしも明確になっていないものと考えられる。

○ 個別計画の策定が進んでいない

- ・ 避難行動要支援者ごとに必要となる支援の方法や程度は異なるため、一人ひとりに合った支援体制を確保するためには具体的な避難支援の方法等について個別計画を策定しておくことが重要となるが、名簿掲載者全員について個別計画の策定が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%と策定が進んでいない。
- ・ その要因として、半数以上の自治体が関係者をつなぐ役割の人材やノウハウが不足していると回答していることから、地域とのつながりが希薄化している中で、福祉関係者を含む多様な関係者を巻き込み、支援者を確保するための具体的な方策が確立されていないことが挙げられる。
- ・ また、障害当事者アンケートにおいても「町内会だけでは障害のある人の避難の個別計画の作成は困難であり、本人、家族をはじめ本人が利用している事業所や相談支援専門員、地域住民等の参加を確保する必要がある」という意見があるなど、要支援者本人とのつながりが希薄になりがちで、かつ医療・福祉の専門知識を十分に有しない地域住民に頼るのみでは、実効的な計画の策定は困難であることから、平時から本人の心身の状況や生活実態を把握しているケアマネジャーや相談支援専門員等の福祉専門職に個別計画の策定に協力してもらうことにより、本人の心身の状況や生活実態等を踏まえた実効性のある計画の策定につなげることが期待される。
- ・ さらに、現状では行政組織内における防災・危機管理部局と医療・保健・福祉部局との連携や外部の医療や福祉の専門職の職能団体や事業者等の関係機関との連携体制の構築が不十分であることから、平時の取組と災害時の取組とを切れ目なくつなぐために、行政内外における防災・危機管理分野と医療・保健・福祉分野との連携体制を構築する必要がある。

○ 地区防災計画の活用が進んでいない

- ・ 地区防災計画は、自発的で時由な内容の共助の計画で、地域の災害リスクや人口特性等に応じた共助による避難方法（例えば健康的な加齢者への声掛け等の避難支援）を位置付けるのにふさわしいが、現在までに策定が進められているのは248地区であり、更なる活用が求められる。
- ・ 計画作成の主体である地区住民等において、作成を推進するリーダーの不足、また、作成を支援すべき自治体職員等において人材やノウハウの不足がみられる。
- ・ 避難の実効性を高める地区防災計画とするためには、地域の特性に応じ、小・中学校区を単位とする地域運営組織などを計画作成主体としたり、地域の高齢者等の状態に詳しい民生委員などの福祉関係者、次世代の防災教育を担うとともに災害時には避難所として機能する小中学校、避難時の支援提供等も期待される民間企業など、地域の関係者と連携して計画を作成したりすることが重要であるが、そうしたことが十分に理解されていない。

3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

令和元年19号等WGにおいて、以下の2点について来年度以降も検討を行う取組とされた

- 福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進
- 地区防災計画の作成を支援する環境の準備

○ 福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進

- ・ 避難行動要支援者の避難の実効性を確保するためには、**支援対象を明確にし、真に自ら避難することが困難な者について個別計画の策定を促進**することが必要となる。
- ・ このため、避難行動要支援者の範囲を整理し、支援対象を明確にするための方策について検討する。【⇒次のスライドへ】
- ・ そして、現状のように、避難行動要支援者とのつながりが希薄になりがちで、かつ医療・福祉の専門知識を十分に有しない地域住民に頼るのみでは、実効的な計画の策定は困難であることから、平時から本人の心身の状況や生活実態を把握しているケアマネジャーや相談支援専門員等の福祉専門職の協力を得ながら個別計画を策定している大分県別府市や兵庫県等の事例などを参考にしつつ、個別計画の制度的な位置づけや福祉専門職に期待する具体的な役割、協力を得るための仕組み等、実効性のある個別計画の策定を促進するための方策について検討する。【⇒次のスライドへ】
- ・ また、名簿情報は災害発生時において、地元医療機関や、現地に参集して避難先や在宅避難の要配慮者に対応する医療・保健・福祉チーム等にとっても有用であることから、個人情報保護の観点等に留意しつつ、災害時における名簿情報の有効活用策について検討する。【⇒次のスライドへ】
- ・ さらに、以上のような取組を推進し、平時と災害時の取組を切れ目なくつなぐためには、**行政組織内における防災・危機管理部局と医療・保健・福祉部局との連携**や**外部の医療や福祉の専門職の職能団体や事業者等の関係機関との連携**が重要であることから、これらの関係機関における具体的な連携体制について検討する。

○ 地区防災計画の作成を支援する環境の整備

- ・ 地区防災計画を作成しようとする住民等の要請に応じて、防災計画に関する有識者、気象、ハザード、避難、高齢者等に関する専門家等が計画作成を支援する仕組みの構築を検討する。【⇒次のスライドへ】

また、計画作成支援をする**市町村職員及び計画を作成する住民等向けの研修**を行い、地区が自立して計画を作成できる環境を整える。

3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

令和元年19号等WGにおいて、以下の3点について、制度的検討が引き続き必要とされた

- 避難行動要支援者名簿の範囲の整理等、実態に合わせた運用のあり方
- 福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進
- 地域における避難の実効性を高める地区防災計画の促進

○ 避難行動要支援者名簿の範囲の整理等、実態に合わせた運用のあり方

- ・ 避難行動要支援者名簿の掲載対象者について、市町村によっては、「65歳以上の者」、「独居」等、避難能力の有無とは関係なく掲載要件を定めている場合もあり、自ら避難することが困難ではない者が名簿に掲載されている可能性がある。
- ・ また、名簿を活用して、災害時に声かけ等の避難行動の支援を行う市町村もあるが、地域住民等の支援者の確保が困難であるなどの問題もあり、活用の状況は市町村によって大きく異なっている。
- ・ このため、**避難行動要支援者の範囲を整理し、支援対象を明確**にするとともに、実態に合わせた運用のあり方について検討する必要があるのではないか。

○ 福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進の検討

- ・ 避難行動要支援者の態様によって必要となる支援の方法や程度は異なるため、一人ひとりに合った支援体制を確保するためには個別計画の策定が重要である。
- ・ しかし、全市町村のうち、名簿掲載者全員について個別計画の策定が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%と策定が進んでおらず、現状のように、避難行動要支援者とのつながりが希薄になりがちで、かつ医療・福祉の専門知識を十分に有しない地域住民に頼るのみでは、実効的な計画の策定は困難である。
- ・ このため、平時から本人の心身の状況や生活実態を把握しているケアマネジャーや相談支援専門員等の福祉専門職の協力を得ながら個別計画を策定している**大分県別府市や兵庫県等の事例を参考**としつつ、**個別計画の制度的な位置付けや福祉専門職に期待する具体的な役割、協力を得るための仕組み**等、要支援者が確実に避難できるための仕組みを検討する必要があるのではないか。

○ 地域における避難の実効性を高める地区防災計画の促進の検討（法第42条の2）

- ・ 自ら避難することが可能である健康的な高齢者等の避難については、地区内の声かけ等で助け合いをしながら避難することが望ましく、地区防災計画は有効な手段であるが、具体的なノウハウを有しない地域住民のみでは実効的な計画を作成することが困難である。
- ・ このため、地区防災計画を作成しようとする住民等の要請に応じて、防災計画に関する有識者、気象、ハザード、避難、高齢者等に関する**専門家等が計画作成を支援する仕組みの構築**を検討する必要があるのではないか。

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

- ① 名簿の範囲の整理
- ② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

- ① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

- ① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

- ① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

①避難行動要支援者の範囲の整理等、実態に合わせた運用の在り方の検討促進の検討

避難行動要支援者名簿に関する検討

○名簿の範囲の整理

- ・名簿の役割とは何か
- ・名簿に掲載された者 = 真に避難支援を要する者 = 個別計画が必要な者か 等

○運用の在り方に関するそのほかの論点

- ・平時における名簿の提供を促進するためには何が必要か
- ・本人同意を得ることなく名簿の提供を行うことが可能となる「災害が発生するおそれがある場合」とはどのような場合であると考えべきか 等

②福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進の検討

個別計画に関する検討

○制度の在り方

- ・個別計画の制度的位置づけはどのようなものであるべきか
- ・個別計画の対象者や内容はどのようなものであるべきか
- ・個別計画の作成における福祉専門職に期待される役割はどのようなものか 等

福祉避難所等に関する検討

○避難先の在り方

- ・要配慮者にとっての避難先はどのようなものであるべきか
- ・福祉避難所の制度的位置づけはどのようなものであるべきか
- ・一般避難所と福祉避難所とはどのように整理すべきか 等

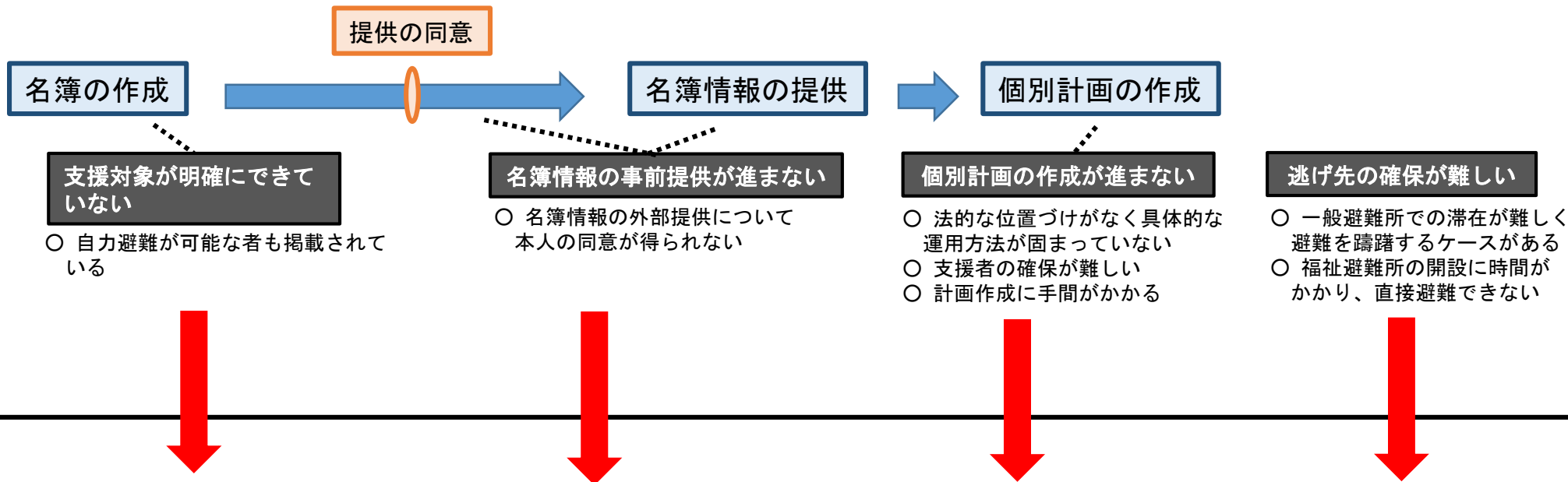
③地域における避難の実効性を高める地区防災計画の促進の検討

地区防災計画に関する検討

○地区防災計画の在り方

- ・要支援者名簿、個別計画、地区防災計画の役割分担
- ・防災計画に関する有識者、気象、ハザード、避難、高齢者等に関する専門家等が計画作成支援する仕組み構築 等

現行の仕組みにおける課題の所在



避難行動要支援者名簿に関する検討

○名簿の範囲の整理

- ・名簿の役割とは何か
- ・名簿に掲載された者=真に避難支援を要する者=個別計画が必要な者か 等

○運用の在り方に関するそのほかの論点

- ・平時における名簿の提供を促進するためには何が必要か
- ・本人同意を得ることなく名簿の提供を行うことが可能となる「災害が発生するおそれがある場合」とはどのような場合であると考えべきか 等

個別計画に関する検討

○制度の在り方

- ・個別計画の制度的位置づけはどのようなものであるべきか
- ・個別計画の対象者や内容はどのようなものであるべきか
- ・個別計画の作成における福祉専門職に期待される役割はどのようなものか 等

福祉避難所等に関する検討

○避難先の在り方

- ・要配慮者にとっての避難先はどのようなものであるべきか
- ・福祉避難所の制度的位置づけはどのようなものであるべきか
- ・一般避難所と福祉避難所とはどのように整理すべきか 等

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

① 名簿の範囲の整理

② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

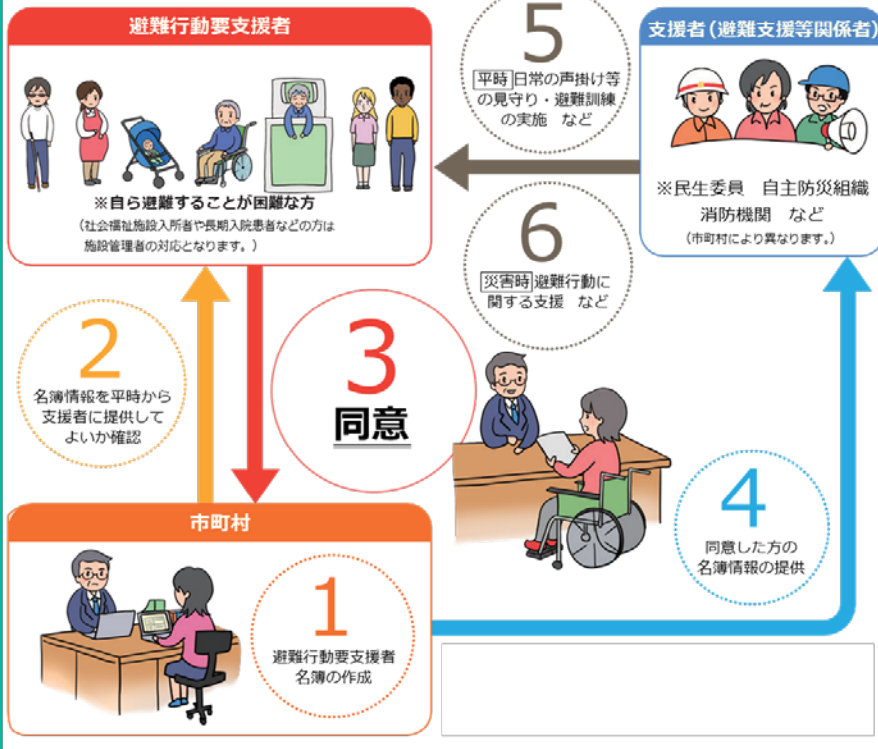
4. 制度的論点 (1)避難行動要支援者名簿 ①名簿の範囲の整理

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》

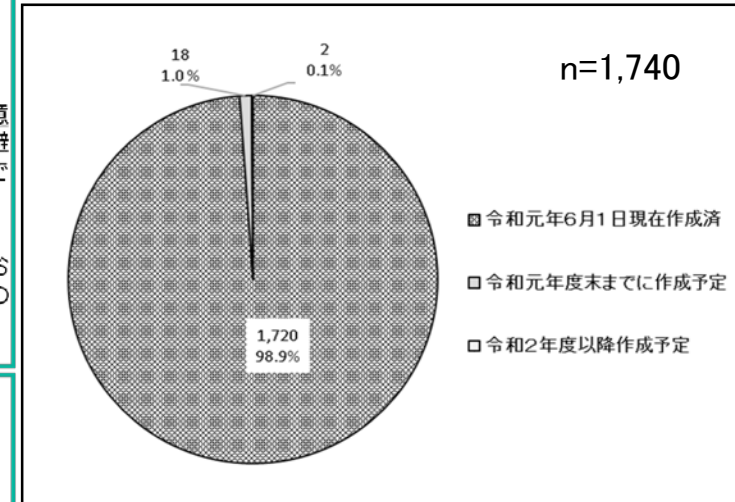
- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること。
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること。
※ただし、条例で特別の定めがある場合は同意不要。
- ③ 現に災害が発生、または発生の恐れが生じた場合には、本人の同意の有無にかかわらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること。
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること。

《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)



4. 制度的論点 (1) 避難行動要支援者名簿 ①名簿の範囲の整理

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

4. 制度的論点 (1) 避難行動要支援者名簿 ①名簿の範囲の整理

市町村における掲載要件の現状

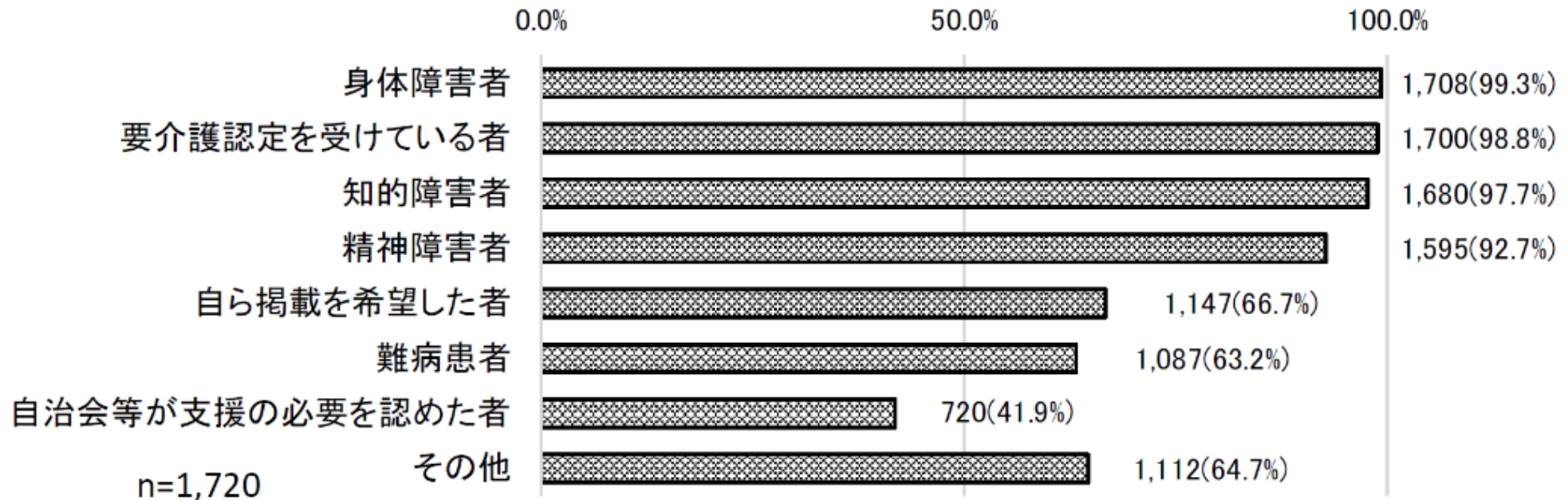
○消防庁の調査(※)によると、市町村における要件例としては、「身体障害者」「要介護認定を受けている者」「知的障害者」「精神障害者」等がある（いずれも9割以上の市町村が設定）。

※) 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



4. 制度的論点 (1) 避難行動要支援者名簿 ①名簿の範囲の整理

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)

検討する上での課題認識と整理すべき論点案

【課題】

真に自ら避難することが困難な者に対して実効的な対策を行うためには、改めて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ことについて検討する必要があるのではないか。

- 名簿の役割とは何か。
→ 災対法上、名簿とは「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」ものとされているが、この目的との関係では、対象者を広く掲載しておくべきものか、真に避難支援を要する者に絞って掲載されるべきものか。
- 名簿への掲載基準としては、どのような要件が望ましいか。
→ 名簿の役割との関係で、どのような観点で掲載基準を考えるべきか。
年齢や独居という必ずしも避難能力に有無に直結しないと考えられる要件のみによって名簿に記載されることは妥当か。
要介護度や障害手帳の有無などの形式的な要件のみによって避難支援を要する者を絞り込むことは妥当か。
- 名簿に掲載された者＝真に避難支援を要する者＝個別計画を作成すべき者と考えらるべきか。
→ 名簿掲載者の中でも支援を必要とする程度に差があり、一定の基準による絞り込みが必要か。
- 支援対象を明確化するための方策にはどのようなものが考えられるか。
→ 真に避難支援を要する者を絞り込むためには、何が必要か。

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

① 名簿の範囲の整理

② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

4. 制度的論点 (1)避難行動要支援者名簿 ②運用の在り方に関するそのほかの論点

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

名簿情報を事前提供している者の割合は半数以下にとどまっており、名簿情報の事前提供の促進に課題がある。

→ 避難行動要支援者名簿に関し実態に合わせた運用のあり方について検討する必要がある。

4. 制度的論点 (1)避難行動要支援者名簿 (2)運用の在り方に関するそのほかの論点

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

4. 制度的論点 (1)避難行動要支援者名簿 ②運用の在り方に関するそのほかの論点

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。

・市町村が判断を迷う場合があり、より具体的な判断基準の整理が必要。

→ 避難行動要支援者名簿に関し実態に合わせた運用のあり方について検討する必要がある。

4. 制度的論点 (1) 避難行動要支援者名簿 ② 運用の在り方に関するそのほかの論点

発災時の情報伝達について

(市町村長の警報の伝達及び警告)

第五十六条 市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

- 2 市町村長は、前項の規定により必要な通知又は警告をするに当たっては、要配慮者が第六十条第一項の規定による避難のための立退きの勧告又は指示を受けた場合に円滑に避難のための立退きを行うことができるよう特に配慮しなければならない。

情報伝達の際の留意事項

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）

避難支援等関係者が避難行動要支援者名簿を活用して着実な情報伝達及び早い段階での避難行動を促進できるよう、その発令及び伝達に当たっては、以下の点に配慮する。

- 高齢者や障害者等にも分かりやすい言葉や表現、説明などにより、一人一人に的確に伝わるようにすること
- 同じ障害であっても、必要とする情報伝達の方法等は異なることに留意すること
- 高齢者や障害者に合った、必要な情報を選んで流すこと など

多様な手段の活用による情報伝達

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）

各種情報伝達手段の特徴を踏まえ、防災行政無線（戸別受信機）や広報車による情報伝達に加え、携帯端末等を活用し、緊急速報メールを活用するなど、複数の手段を有機的に組み合わせること。

<情報伝達の例>

- 聴覚障害者：FAXによる災害情報配信、聴覚障害者用情報受信装置
- 視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話
- 肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話
- その他：メーリングリスト等による送信、字幕放送・解説放送、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス など

検討する上での課題認識と整理すべき論点案

【課題①】

避難行動要支援者名簿に関し実態に合わせた運用のあり方について検討する必要があるのではないか。

- 平時における名簿の提供を促進するためには何が必要か。
→ 条例制定や個人情報保護審査会への諮問により、名簿情報の提供の本人同意を不要とすること
仕組み等、平時における名簿情報の提供促進する方策としてはどのようなことが考えられるか。
- 法第49条の11第3項により、本人の同意を得ることなく名簿の提供を行うことが可能となるのは、具体的にどのような場合であると考えべきか。
→ 市町村が判断を迷う場合があり、より具体的な判断基準の整理が必要ではないか。
- 要配慮者に対する確実な避難を促すための情報伝達の仕組みとしてはどのようなことが必要か。
→ 情報の取得に配慮が必要な障害者等に対する確実な情報提供の仕組みとしてはどのようなものが考えられるか。

【課題②】

名簿情報は災害発生時において、地元の医療機関や現地に参集して避難先や在宅避難の要配慮者に対応する医療・保健・福祉チーム等にとっても有用であることから、個人情報保護の観点等にも留意しつつ、災害時における名簿情報の有効活用策について検討する必要があるのではないか。

- 避難先における要配慮者へのケアのあり方はどのようなものであるべきか。
- 医療・保健・福祉等のチームに対する名簿情報の提供のあり方はどのようなものであるべきか。

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

- ① 名簿の範囲の整理
- ② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

4. 制度的論点 (2)個別計画 ①制度の在り方

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1,687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

4. 制度的論点 (2)個別計画 ①制度の在り方

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）
 なつことや歩行ができない 言葉が聞えない（聞き取りにくい）
 物が取れない（見えにくい） 読書や文字の読解が苦手
 危険なことを判断できない 顔を覚えても本人や家族とわからない
 その他

同級家族等

緊急時の連絡先 ①
 フリガナ 氏名（団体名） 住所 電話番号1: 電話番号2:
 連絡先 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: 電話番号2:
 連絡先 メールアドレス: その他:

【特記事項】
 （暮らしている形態、障子の位置、避難済みの経緯）
 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（団体名） 住所 電話番号1: 電話番号2:
 連絡先 メールアドレス: その他:

避難支援者情報 ②
 フリガナ 氏名（団体名） 住所 電話番号1: 電話番号2:
 連絡先 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、〇〇市に報告することを了します。

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

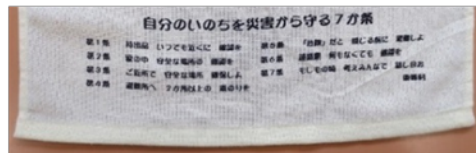
- ・年1回、6月に村民を対象とし、土砂災害に備えた避難訓練を実施。**村民の約半数の約1,000人が参加**
- ・公助（村がすること）、共助（地域がすること）、自助（自分でできること）を分け、村からの「避難勧告」等の発令に合わせ、**要支援者に対するサポーターによる避難支援、避難を通じた避難路や危険箇所の確認等を実施**
- ・避難済みの確認をスムーズに行うため、玄関などに「避難済」の目印（黄色いタオル）を掲示するなどの**工夫を凝らした訓練を実施**



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 _____

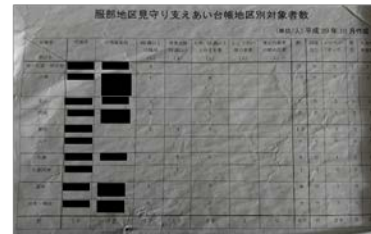
避難に助けが必要高齢者等	あらかじめ決めたサポーターをみる人	緊急時の連絡先	備考
氏名	電話番号	(相手先氏名・電話)	

「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

4. 制度的論点 (2)個別計画 ①制度の在り方

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」



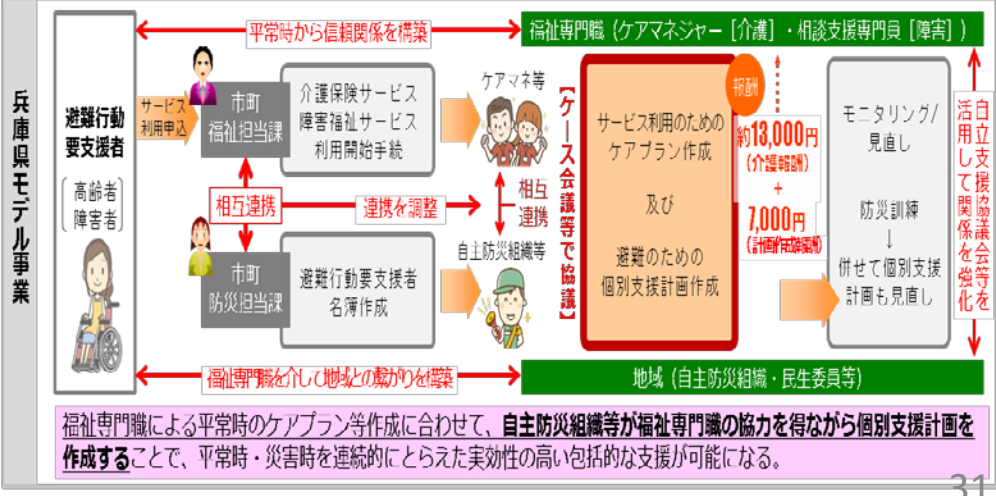
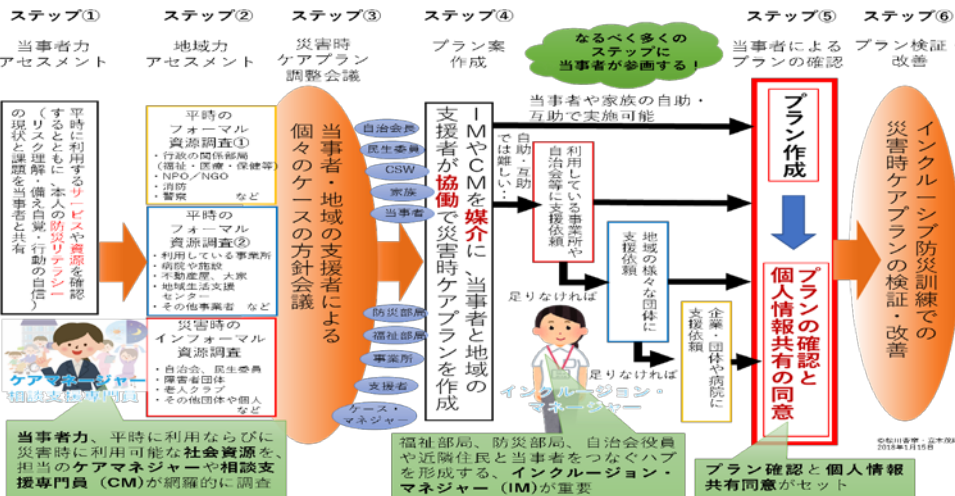
被災地の教訓から市民活動者と協働で障がい当事者が参加する避難訓練等に取り組んできた別府市では、平成29年度より介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉関係者が参加し、当事者や地域、行政等が連携して個別避難計画作成に取り組んでいる。

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。これまでに県内36市町で実施中。



4. 制度的論点 (2)個別計画 ①制度の在り方

自治体向けアンケート結果

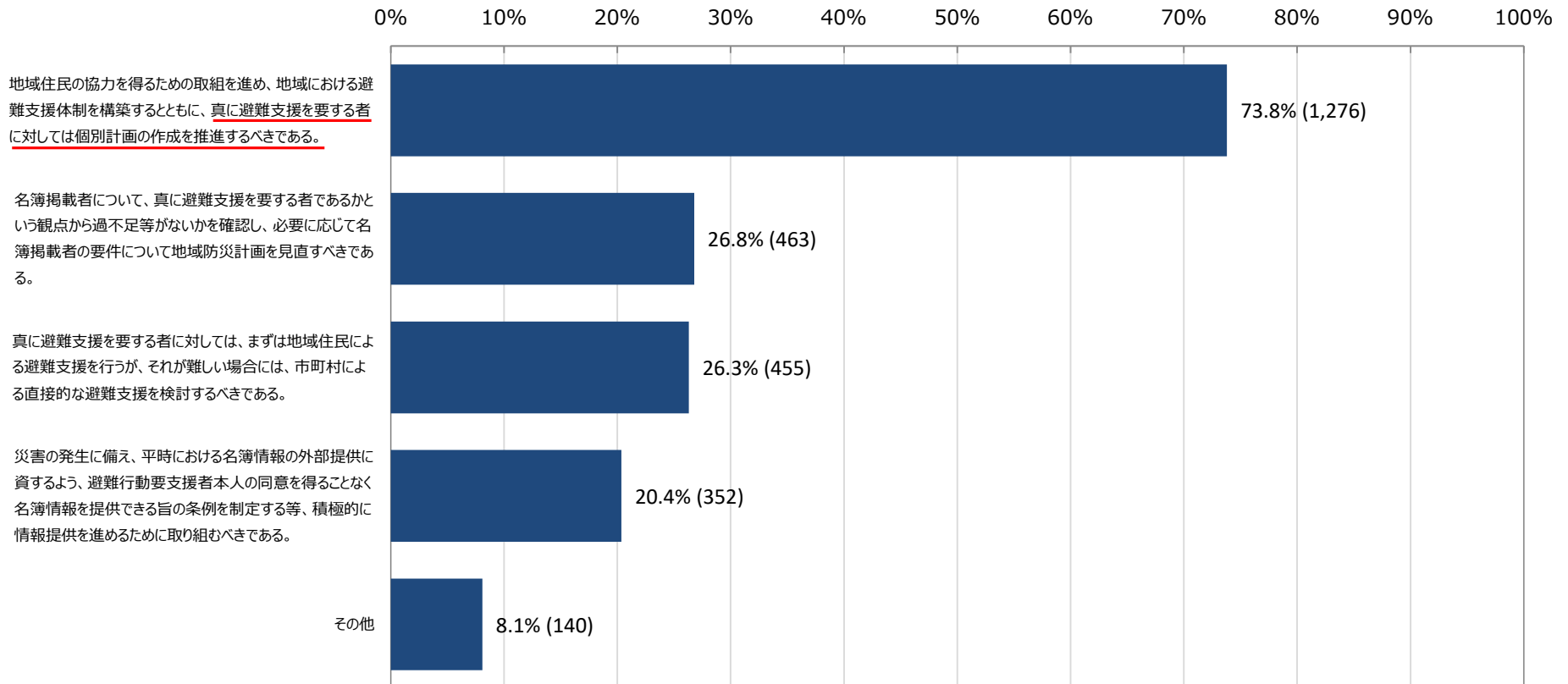
令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ（第2回）資料より抜粋（一部追記）

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



検討する上での課題認識と整理すべき論点案

【課題】

個別計画の制度的な位置付けや福祉専門職に期待する具体的な役割、協力を得るための仕組み等、要支援者が確実に避難できるための仕組みを検討する必要があるのではないか。

- 個別計画の制度的な位置づけはどのようなものであるべきか。
- 個別計画の対象者は名簿との関係でどのようにあるべきか。
(真に自ら避難することが困難な者をどのように絞り込むべきか。)
- 個別計画の対象者に応じて内容はどのようなものであるべきか。
- 平時の支援と災害時の支援との関係性はどのようなものであるべきか。
- 個別計画の作成における福祉専門職に期待される役割はどのようなものか。
- 福祉専門職の協力を得るための仕組みとしてはどのような仕組みが望ましいか。
- 既存のケアプランやサービス等利用計画と個別計画との関係性はどのように整理すべきか。
- 個別計画の作成における行政内における防災部局と医療・保健・福祉等の部局間の連携体制はどのようなものであるべきか。



検討する上での課題認識と整理すべき論点案

- 個別計画はどのような手順で作成されるべきか。
- 個別計画の作成における市町村や福祉関係機関の役割とはどのようなものか。
- 当事者の参画を得るためには何が必要か。
- 地域住民の協力を得るためには何が必要か。
- 地区防災計画、災害・避難カード等の既存の防災に関する取組との関係性はどのように整理すべきか。
- 個別計画の作成を効率的に行うためにはどのような方法が考えられるか。
- 福祉関係者等に対して、防災に関する理解度を高めるためにはどのような仕組みが必要か。
- 防災関係者に対して、福祉に関する理解度を高めるためにはどのような仕組みが必要か。

等

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

- ① 名簿の範囲の整理
- ② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

- ① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

- ① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

- ① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

4. 制度的論点 (3)福祉避難所等 ①避難先の在り方

指定避難所とは（法第49条の7第1項参照）

○ 避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設

○災害対策基本法 （指定避難所の指定）

第四十九条の七 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

福祉避難所とは（令第20条の6第5号参照）

○ 指定避難所のうち、主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者を滞在させることが想定されるもの

○災害対策基本法施行令

第20条の6第5号 主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

○災害対策基本法施行規則

第1条の9 令第二十条の六の内閣府令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- 二 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
- 三 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

4. 制度的論点 (3)福祉避難所等 ①避難先の在り方

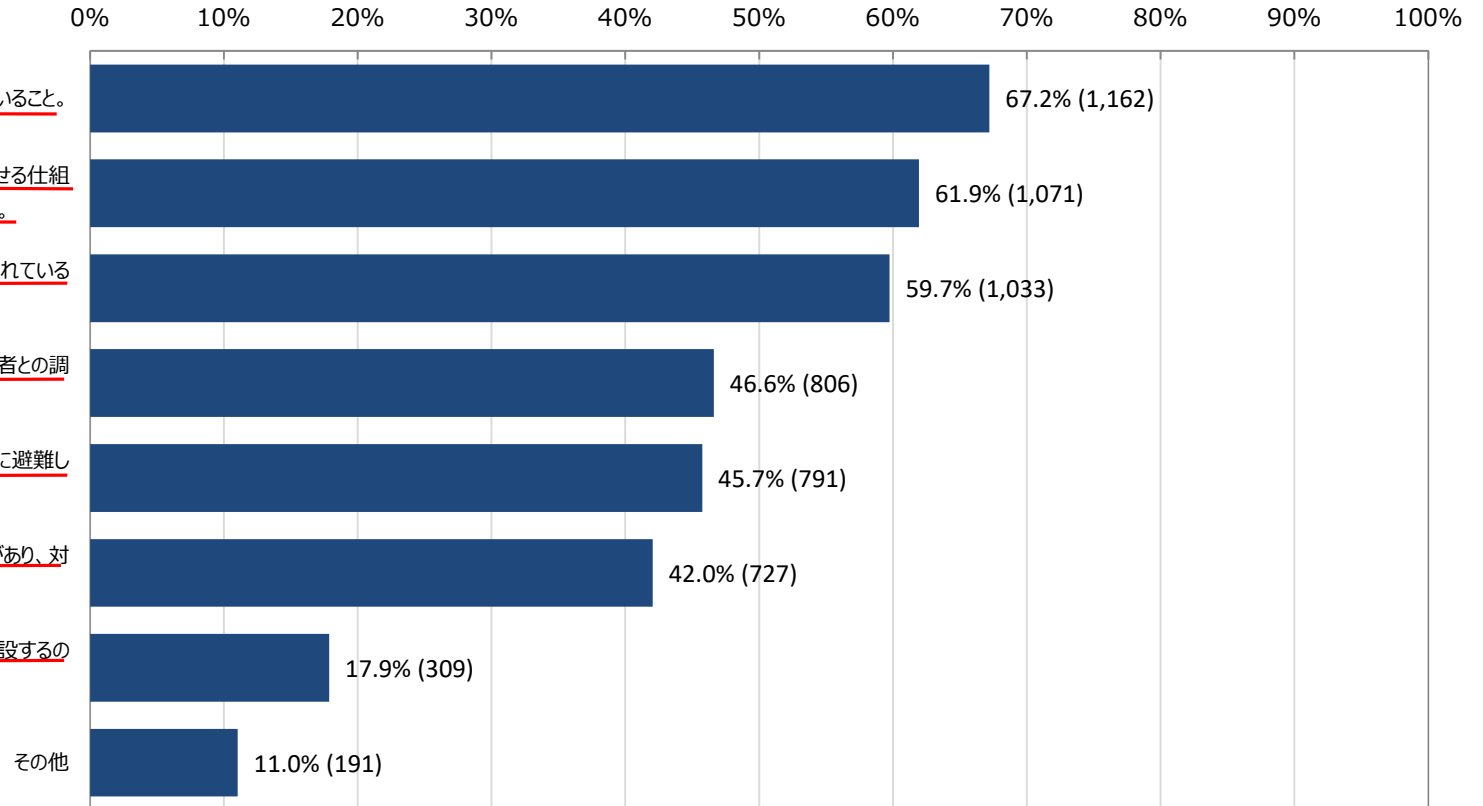
自治体向けアンケート結果

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

Q12 福祉避難所の課題

○ 要配慮者を滞在させる福祉避難所の課題について、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）

n=1,729



・福祉避難所の収容人数や候補となる施設の不足、避難させる仕組み等、福祉避難所の運用において様々な課題を抱えている。

→ 避難行動要支援者を含む要配慮者にとっての避難先のあり方について、検討する必要があるのではないか。

検討する上での課題認識と整理すべき論点案

【課題①】

避難行動要支援者を含む要配慮者にとっての避難先のあり方について、検討する必要があるのではないか。

- 要配慮者にとっての避難先とはどのようなものであるべきか
- 福祉避難所の制度的位置づけはどのようなものであるべきか。
- 一般避難所と福祉避難所とはどのように整理すべきか。
- 福祉避難所を確保するためにはどのような方策が考えられるか。
- 要配慮者の避難先としての避難場所と避難所の関係性はどのように考えるべきか。
- 福祉避難所への直接避難を可能とする仕組みとしてはどのようなものが考えられるか。

【課題②】 (再掲)

名簿情報は災害発生時において、地元の医療機関や現地に参集して避難先や在宅避難の要配慮者に対応する医療・保健・福祉チーム等にとっても有用であることから、個人情報保護の観点等にも留意しつつ、災害時における名簿情報の有効活用策について検討する必要があるのではないか。

- 避難先における要配慮者へのケアのあり方はどのようなものであるべきか。
- 医療・保健・福祉等のチームに対する名簿情報の提供のあり方はどのようなものであるべきか。

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

- ① 名簿の範囲の整理
- ② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

- ① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

- ① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

- ① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

4. 制度的論点 (4)地区防災計画 ①地区防災計画の在り方

- 地域の住民や事業者等が相互支援するための共助の防災計画。(平成26年4月1日施行)
- 住民や事業者等が地区防災計画の案を策定、市町村へ提案し、市町村が市町村地域防災計画の中に取り込み。

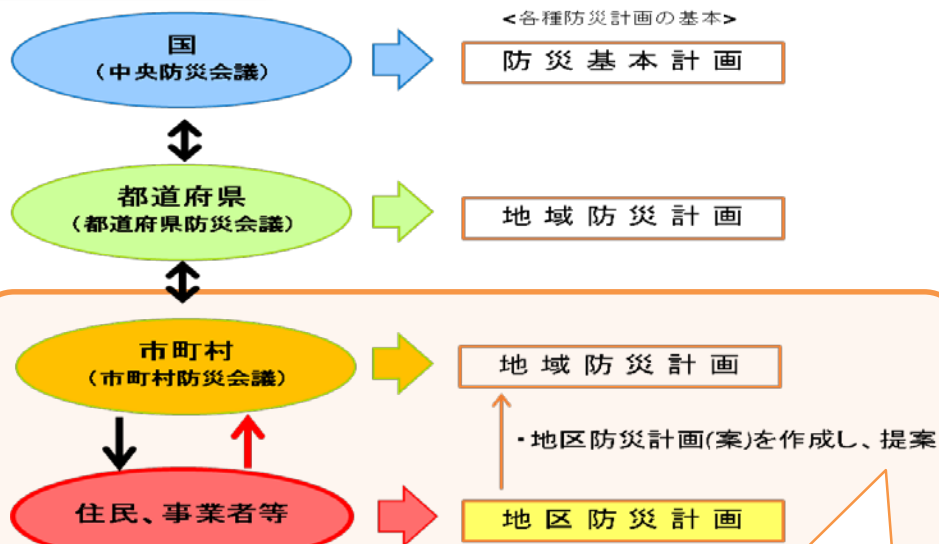
【作成数：H31.4.1時点】

地域防災計画に反映済み： 27都道府県 57市区町村 827地区

地区防災計画の策定に向けて活動中(※)： 46都道府県 185市区町村 3,028地区

※ 市区町村に提案済みだが地域防災計画には未反映分を含む。

作成プロセス



<地区防災計画の作成>

(災対法等42条第3項、42条の2)等

- 計画提案を踏まえ、市町村地域防災計画への取り込みの適否を判断。
- 取り込む判断をした場合、市町村地域防災計画に地区防災計画を規定。

- 計画提案を踏まえ、市町村地域防災計画への取り込みの適否を判断
- 取り込む判断をした場合、市町村地域防災計画に地区防災計画を規定

地区防災計画の作成例

長沼地区 (長野県長野市) 【平成27年度地区防災計画モデル地区】

住民同士で声を掛け合い、早期避難を実現

- 長沼地区は過去に度々水害に見舞われており、住民が主体となって防災訓練や防災マップ作り、地区防災計画づくりにも取り組んでいた。
- 令和元年東日本台風の際は、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。
- 長沼地区津野では、足腰の弱い高齢者ごとに担当を決めて誘導する仕組みが活き、避難行動要支援者を避難させることができた。



「長沼地区避難ルールブック」(平成27年度)

(参考)市町村地域防災計画と地区防災計画、避難行動要支援者名簿の法令上の関係

- 市町村地域防災計画、地区防災計画、要支援者名簿いずれも作成主体は市町村にある。
- また、地区防災計画、要支援者名簿ともに、地域防災計画との整合性をとることが必要。

【市町村地域防災計画】（法42条①②）

○市町村防災会議(又は市町村長)に作成義務

○以下の事項について規定

- ・防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画
- ・上記の措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画 等

【地区防災計画】（法42条③、42条の2①）

○市町村地域防災計画は、市町村内地区の防災活動に関する計画(地区防災計画)について定めることができる

○地区居住者等は、市町村防災会議に対し、地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案可能

○以下の事項について規定

- ・地区居住者等が共同して行う防災訓練
- ・地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄
- ・災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援 等

【要支援者名簿】（法49条の10①②）

○市町村長は、(中略)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
 - －生命又は身体を保護するための措置
- を実施するための基礎とする名簿
(=避難行動要支援者名簿)の作成義務

○以下の事項について規定

- ・氏名 ・生年月日 ・性別 ・住所又は居所
- ・連絡先 ・避難支援等を必要とする事由
- ・避難支援等の実施に市町村長が必要と認める事項

【個別計画】（取組指針）

○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。

○以下の事項について規定

- ・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 等

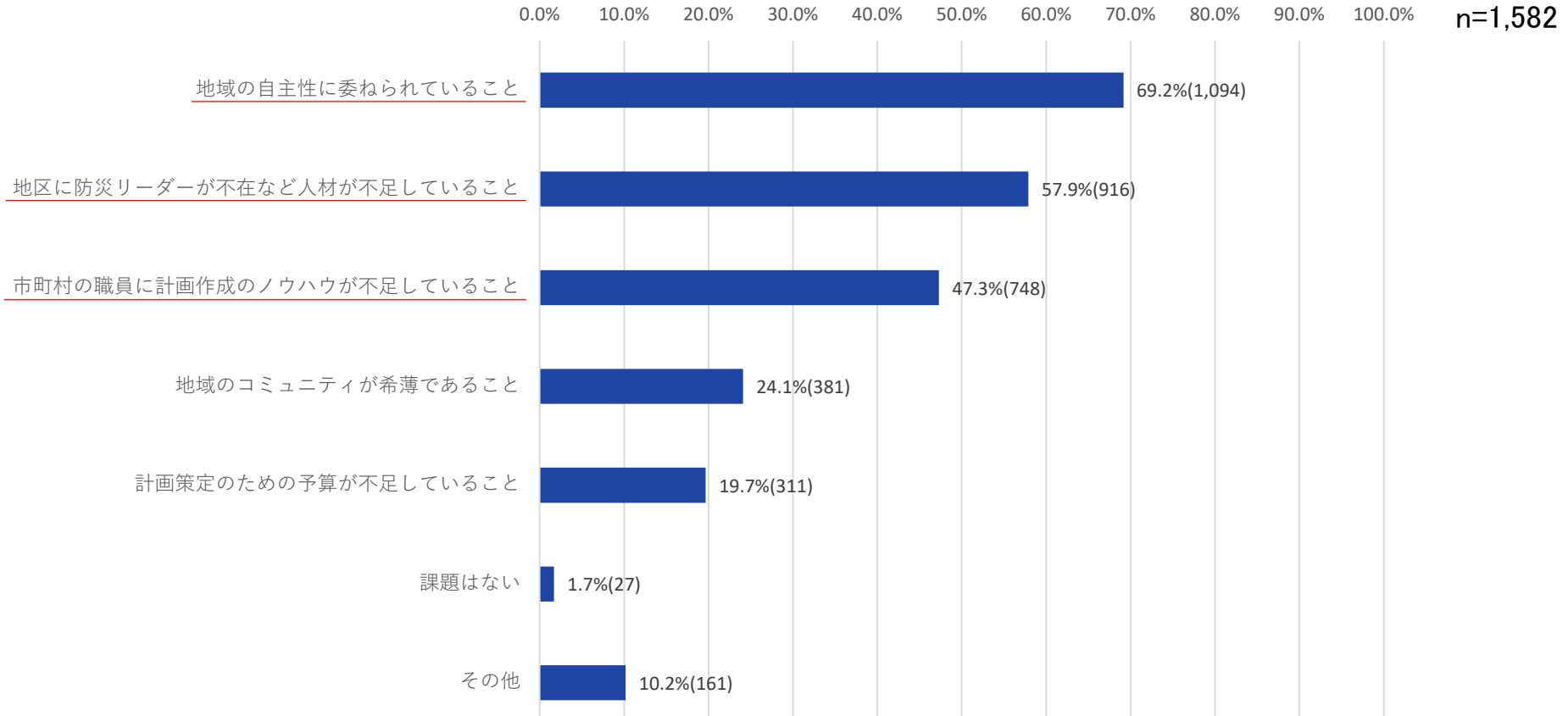
4. 制度的論点 (4)地区防災計画 ①地区防災計画の在り方

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

Q26 地区防災計画（普及の課題）

○ 地区防災計画の普及についてどのような課題を感じていますか。貴市町村の考えに近いものを全て選んでください。（複数選択可）



・ 地区防災計画の普及における課題について、地域の自主性に委ねられている、防災リーダーの不在、市町村職員の計画作成ノウハウの不足といった点に課題を感じている。

→ 地区防災計画の策定促進に向けて、計画の作成主体である地区住民等を人材やノウハウ面で支援する仕組みについて検討する必要があるのではないか。

検討する上での課題認識と整理すべき論点案

【課題①】

避難行動要支援者名簿、個別計画、地区防災計画それぞれの連携のあり方について整理するべきではないか。

- 要支援者名簿、個別計画、地区防災計画の役割分担
→地区防災計画は、例えば健康的な加齢者への声掛け等の避難支援を分担すると位置付ける等
- 作成主体が異なる要支援者名簿、個別計画、地区防災計画の連動性の担保

【課題②】

地区防災計画の策定促進に向けて、計画の作成主体である地区住民等を人材やノウハウ面で支援する仕組みについて検討する必要があるのではないか。

- 防災計画に関する有識者、気象、ハザード、避難、高齢者等に関する専門家等が計画作成を支援する仕組みを市町村ごとに構築
- 地区防災計画の策定主体及び作成支援者を育成するための取組み（研修等）を実施
- 地区住民等の地区防災計画の作成を容易にする観点から、作成支援シート（ハザードマップの活用等による災害リスク認識、地区としての時系列を整理）の作成や、策定支援ガイドライン等の普及啓発

避難行動要支援者名簿に関する検討

○名簿の範囲の整理

- ・名簿の役割とは何か
- ・名簿に掲載された者 = 真に避難支援を要する者 = 個別計画が必要な者か 等

○運用の在り方に関するそのほかの論点

- ・平時における名簿の提供を促進するためには何が必要か
- ・本人同意を得ることなく名簿の提供を行うことが可能となる「災害が発生するおそれがある場合」とはどのような場合であると考えべきか 等

個別計画に関する検討

○制度の在り方

- ・個別計画の制度的位置づけはどのようなものであるべきか
- ・個別計画の対象者や内容はどのようなものであるべきか
- ・個別計画の作成における福祉専門職に期待される役割はどのようなものか 等

福祉避難所等に関する検討

○避難先の在り方

- ・要配慮者にとっての避難先はどのようなものであるべきか
- ・福祉避難所の制度的位置づけはどのようなものであるべきか
- ・一般避難所と福祉避難所とはどのように整理すべきか 等

地区防災計画に関する検討

○地区防災計画の在り方

- ・要支援者名簿、個別計画、地区防災計画の役割分担
- ・防災計画に関する有識者、気象、ハザード、避難、高齢者等に関する専門家等が計画作成支援する仕組み構築 等

制度改正等が必要な事項については
8月末をメドに
一定の結論が必要

【中間報告イメージ】

- ・個別計画と避難行動要支援者名簿の対象の考え方
- ・個別計画の作成が進まない要因
- ・個別計画策定における福祉専門職に期待する具体的な役割
- ・個別計画の制度的な位置づけ
(・個別計画策定の促進策)

1. 本SWGにおいて目指すもの
2. 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論
3. 令和元年台風19号等WGにおける議論

4. 制度的論点

前提：本SWGにおける検討項目の整理

(1) 避難行動要支援者名簿

① 名簿の範囲の整理

② 運用の在り方に関するそのほかの論点

(2) 個別計画

① 制度の在り方

(3) 福祉避難所等

① 避難先の在り方

(4) 地区防災計画

① 地区防災計画の在り方

5. 別府市、兵庫県による事例発表

下線は、委員の皆様にご議論頂きたい項目

5. 別府市、兵庫県による事例発表

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。これまでに県内36市町で実施中。

