

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

(最終とりまとめ素案)

※ 第 6 回までの議論を反映させたものであり、
第 7 回の議論は追って反映されるもの。

令和 2 年 12 月

1. はじめに

「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告)」(令和 2 年 3 月、内閣府)において、台風第 19 号等から課題を教訓とし、高齢者や障害者等の避難の実効性の確保に向けた取組(避難行動要支援者名簿の活用、地区防災計画の促進等)を自治体に促すこと等とし、また、制度的な検討が必要な取組については令和 2 年度以降も検討を行うこととした。

制度的な検討に係る論点としては、

- ・ 避難勧告・避難指示(緊急)について自治体の意見を踏まえた制度上の整理
 - ・ 災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討
 - ・ 高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討
- が挙げられ、1、2 点目の論点を議論する場、3 点目の論点を議論する場としてそれぞれ
- ・ 令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ
 - ・ 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(本サブワーキンググループ)
- を設けることとした。

本サブワーキンググループでは、自ら避難することが困難な高齢者や障害者等の避難行動要支援者の名簿、避難行動要支援者の避難に係る個別計画、福祉避難所等、地区防災計画に関する制度面における改善の方向性等について議論した。

具体的には、避難行動要支援者名簿に掲載される者の範囲、個別計画の制度的位置付け、福祉避難所への直接の避難、地区防災計画の素案作成への支援などの論点について、地域の福祉増進に取り組む社会福祉協議会、市区町村長の参画を得て、別府市、兵庫県(丹波篠山市)、札幌市、熊本市の取組事例、日本介護支援専門員協会や日本相談支援専門員協会等からのヒアリング等も踏まえ議論してきたところである。

今出水期においても、令和 2 年 7 月豪雨を始め多くの方が水害・土砂災害の犠牲となっている。必要な検討や対策を着実に進め、水害や土砂災害で命を失う人がなくなるよう、防災意識の高い社会を一日も早く構築し、高齢者や障害者等の避難に係る実効性の確保を図らなければならない。

2. 課題に関する制度面での対応の方向性

(1) 避難行動要支援者名簿に関する制度面での対応の方向性

<課題・背景>

(避難行動要支援者名簿の義務化)

- 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区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%の市区町村で作成が完了している。

(避難行動要支援者名簿の掲載者)

- 避難行動要支援者名簿は、自治体が保有する各種の名簿に記録されている情報を集約して市区町村地域防災計画に定める避難行動要支援名簿の要件に基づき作成されている。また、名簿に掲載された者の心身の状況の変動にともない、避難支援等の要不要に変動の可能性はある。

こうしたことから、実態として、避難行動要支援者名簿には、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る。

- 年齢(65歳以上)などの避難能力に着目しない要件のみで避難行動要支援者名簿を作成することは、名簿への掲載者数を増やし、必要な者に支援が届かない原因となることなどの課題がある。

(避難行動要支援者名簿の活用)

- 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。

(平常時からの避難行動要支援者名簿の共有)

- 名簿情報は、避難支援等を実効性のあるものとする等の観点から、市区町村の条例において特別の定めがあるなどの場合には、本人の同意がなくとも、避難支援等関係者に提供できる旨を、災害対策基本法第49条の11第2項において定めている。

- 名簿情報は、平時から避難支援等関係者に対して提供され、関係者間で情報が共有されることが重要であるが、平時から提供されている避難行動要支援者の割合は、4割程度にとどまっており、更なる名簿情報の提供の促進が課題となっている。

○ 避難所等において良好な避難生活環境の確保を図る上で、感染症対策、熱中症対策などの医療的対応の重要性が高まっている一方、医療関係者への名簿情報の提供に関して十分でないとの指摘がある。

○ 名簿情報の提供を受けている市区町村社会福祉協議会は、平成30年現在3割程度であり、避難支援等関係者への名簿情報の提供に関して検討の余地があるのではないかと指摘がある。

(参考) 名簿情報の提供に関する災害対策基本法の規定の概要(第49条の11第2項)

市区町村長は、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、市区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(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。

(発災時における避難行動要支援者名簿の共有)

○ 避難行動要支援者名簿の運用において、当該名簿情報の外部提供の同意を避難行動要支援者から得ることができない場合には、同意のある場合と比較して避難支援等を行うことが困難となる。

○ また、この同意が得られない場合については、災害対策基本法第49条の11第3項により、「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」に、本人の同意なく名簿情報の提供が可能となるが、どのような場合が該当するか、適用の判断が難しいとの指摘がある。

<対応の方向性>

(避難行動要支援者名簿に掲載されないことを防ぐ取組)

○ 避難行動要支援者名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐため、福祉専門職やかかりつけ医などの医療職のほか、潜在化・孤立化している者を発見・把握し得る、町内会や自治会等の地縁組織、地区社協、民生委員や児童委員など、地域の鍵となる人や団体との連携が必要である。

(避難行動要支援者名簿の活用)

○ 避難行動要支援者名簿は、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。

○ 市町村地域福祉計画(社会福祉法第107条)に盛り込むべき事項として「地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項」が明記されている。市町村地域福祉計画の策定ガイドラインにおいて当該事項の一つに「避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策」が挙げられており、市区町村の庁内・庁外において福祉と防災の施策を連携させて平時から避難行動要支援者名簿の活用を進めることが必要である。

○ 名簿を活用した避難支援等を有効に機能させるために、平時から、社会福祉協議会が取り組んでいる地域の支え合いのネットワークなど地域の福祉活動と連携する必要がある。

（平常時からの名簿情報等の提供の在り方）

- 平常時から、避難行動要支援者に自宅の災害リスク等についてハザードマップ等を通じて確認していただくことや、避難支援の必要性に関する啓発活動などを通じて、名簿情報の外部提供への同意を得ることに取り組むことが必要である。
- 災害対策基本法では、名簿情報の提供先を例示しつつ規定しているところではあるが、避難行動要支援者名簿や個別計画の情報について、災害の発生に備え、社会福祉協議会、地域医師会、障害者団体、居宅介護支援事業者や相談支援事業者等の避難支援等関係者に対して、事前の提供を促進する必要がある。
- 関係者への避難情報に関する制度改正、ハザードマップや避難行動要支援者名簿・個別計画の更新などの情報提供や情報共有をする仕組みも検討していくことが重要である。

（発災時における名簿情報等の提供の在り方）

- 災害が発生し、又は発生のおそれがある場合において、市区町村が速やかに避難支援等関係者に避難行動要支援者名簿や個別計画の情報を提供することを促進することが必要である。

（名簿の更新）

- 避難行動要支援者の心身の状況や生活実態は、時間経過とともに変化し得るものであるため、名簿の更新サイクル、方法等に関して、検討する必要がある。

(2) 個別計画に関する制度面での対応の方向性

<課題・背景>

(個別計画の取組状況)

- 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、市区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。
- 個別計画を策定することにより、避難先に、どのような方が避難するのか、どのようなものがどれだけ必要となるのかを把握することが可能となり、より有効な支援が可能となる。
- 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区町村は 12.1%、掲載者の一部について策定が完了している市区町村は 50.1%となっている。
- 大分県別府市や兵庫県内の市町では、本人の心身の状況や生活実態を把握している介護支援専門員や相談支援専門員等の福祉専門職に協力を得て、個別計画策定のための研修を実施するとともに居宅介護支援事業所等に対し市町の委託費を支払い、実効性のある個別計画の策定に取り組んでいる。兵庫県においては、県が主導して個別計画に係る標準的な取組を検討し、全市町に取組を展開している。
- 自治体(都道府県、市区町村)における地域の状況に応じ、福祉専門職や社会福祉協議会が参画した取組が行われている例があり、自治体と関係者との連携の在り方は、地域の実情に応じて多様である。

(更に実効性あるものとするための方策)

- 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である。

※過去の災害における高齢者の死者の割合(高齢者の死者数/全体死者数)

・ 令和 2 年 7 月豪雨	約 79% (63 人/80 人)	※65 歳以上
(うち熊本県)	約 85% (55 人/65 人)	
・ 令和元年台風第 19 号	約 65% (55 人/84 人)	※65 歳以上
・ 平成 30 年 7 月豪雨	約 70% (131 人/199 人)	※愛媛県、岡山県、広島県の死者数のうち、60 歳以上
(うち市区町村別死者数最大の倉敷市真備町)	約 80% (45 人/51 人)	※70 歳以上

(個別計画と避難行動要支援者名簿の関係)

- 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優先度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区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。

(個別計画策定対象者の優先度の考え方)

- 兵庫県においては、各市町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に対し、優先度を踏まえた計画が策定されるよう、避難行動要支援者をローリスク層、ミドルリスク層、ハイリスク層の3つの層に区分し、以下のような方針で、計画の作成を検討している。

- ・ハイリスク層：福祉専門職の参画を得て個別計画の策定を進める。

- ・ミドルリスク層・ローリスク層：家族や地域での自主的な計画の策定を支援。

(個別計画の記載事項)

- 国では取組指針で様式例を示しており、「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・内閣府)では個別計画の参考として様式例を示している。

- 自治体が生している個別計画の記載事項は、地域の実情、地域の検討結果を踏まえた内容となっている。

(避難を支援する関係者に係る万一の場合の補償)

- 避難を支援する関係者に係る万一の場合の補償については、名簿情報の提供を受けた避難支援等関係者(消防機関の職員等の公務災害補償等の対象者を除く。)が、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難支援等を実施するため緊急の必要があると認められるときに、避難支援等に従事したことにより、死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となった場合は、災害対策基本法第65条第1項、第84条第1項に基づき損害補償の対象となると整理している。(平成27年2月19日付け内閣府政策統括官付(防災担当)付参事官(被災者行政担当)付及び消防庁国民保護・防災部防災課連名での事務連絡)

<対応の方向性>

(制度的位置付けの明確化)

- 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。
- 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。
- 現在の個別計画の策定状況を踏まえると、市区町村によっては、当分の間は新規策定を要する方が多数に上るため、一時に策定するのが困難で、各要支援者の置かれた状況等支援の

必要性に応じて段階的に策定せざるを得ない市区町村もある。したがって、個別計画の制度上の位置付けに当たっては、こうした市区町村の実情にも配慮する必要がある、個別計画は、制度上、市区町村長が策定に努めなければならないものと位置付けることが考えられる。

- なお、個別計画を制度的に位置付けるに当たっては、個別計画の策定、利用、提供に関し個人情報保護との関係に係る整理が必要である。また、地域で個別計画が十分活用されるよう、個人情報保護との関係については、分かりやすく説明していくことが必要である。

（避難行動要支援者名簿の範囲と個別計画の対象者の範囲の関係）

- 避難行動要支援者名簿の範囲と個別計画の関係は次のとおり整理することが考えられる。
 - ・ 災害対策基本法で規定する「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に特に支援を要する」避難行動要支援者については、最終的には、何らかの避難に関する計画（自主的に策定した避難計画、市区町村による個別計画等）の策定が必要である。
 - ・ 一方で、「65歳以上であること」など避難能力に着目しない要件等を用いて避難行動要支援者名簿を作成している場合、災害対策基本法で規定する「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に特に支援を要する」避難行動要支援者に該当しない者には個別計画の策定を必ずしも求めなくてもよい。

（個別計画の策定に係る体制）

- 個別計画は、市区町村が策定の主体となり、関係者と連携して策定する必要がある。なお、策定の実務として、当該市区町村における関係者間での役割分担に応じて策定事務の一部を外部に委託することも考えられる。その場合であっても、市区町村長は、個別計画の策定主体として、適切に役割を果たすことが必要である。
- 個別計画を連携して策定する関係者としては、庁内の防災・福祉・保健・医療などの関係する部署のほか、庁外の福祉専門職、民生委員、町内会長・自治会長等、自主防災組織、地域医師会、居宅介護支援事業者、相談支援事業者や社会福祉協議会などの地域の医療・看護・介護・福祉などに関する職種団体、地域で活動する障害者団体、地域福祉コーディネーター・専門機関・社会福祉協議会が主導する住民による地域の支え合いのネットワーク等がある。
- 関係者のうち、特に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、個別計画策定の業務に、福祉専門職の参画を得ることが極めて重要であり、その手法について最終取りまとめに向けて検討する必要がある。
- また、個別計画を策定する際の関係者との連携は、福祉専門職や社会福祉協議会を始めとして、多様な策定の手法が考えられることから、地域の実情を踏まえ、自らの地域にとって最善な連携の在り方を検討することが重要である。
- 避難行動要支援者本人も参加する会議を開催し、市区町村の実情も踏まえ、福祉専門職、民生委員、自主防災組織などの関係者が避難支援等に必要な情報を共有し、避難支援等に関する調整を行うことが望ましい。

- 避難を支援する関係者の安全確保についても留意することが必要である。
(個別計画の対象とする内容)
- 個別計画の対象とする内容としては、自宅で想定されるハザードの状況、避難に当たり必要となる、自宅から避難先までの移動の支援方法、移動の際の持出し品、避難先、移動時に必要な合理的配慮の内容などに関する項目である。このほか、避難生活における合理的配慮などの項目について、個別計画に位置付けるかは、救急医療情報など当事者本人が記録したものを災害時に活用する取組も考えられるため、市区町村において判断するものとする。
- 避難先に到着して以降の局面については、市区町村が、被災者支援に関するアセスメント調査票や被災者台帳も活用して要配慮者の情報を防災・医療・保健・福祉などの各分野の関係者で共有し、関係各分野の施策や取組を連携させて支援することを検討していく必要がある。
- 具体的には、関連施策である、①都道府県保健医療調整本部による対応、②災害派遣福祉チーム(DWAT)による対応、③被災高齢者等把握事業による対応、④地域福祉計画に基づく対応などと関連づけていく必要がある。
- 避難行動要支援者のマイ・タイムラインについて、当事者や地域がすべき対応が時系列でまとめられることは有効であり、内容により個別計画の要件を満たしていれば個別計画として取扱う、あるいは、個別計画を補完するものとして併せて作成することが望ましい。
- すでに策定されている個別計画についても、必要な情報が記載されていることが確認できた場合には、避難行動要支援者の個別計画として取り扱う。
- 取組指針の改正の際には、様式の例示に「自宅で想定されるハザードの状況」と「移動の際の持出し品」に関する事項を追記することが必要である
- 内閣府が示す、取組指針(様式例)においては、上記の避難生活支援に関する内容についても記載できる欄として、特記事項や留意事項などの欄を設けることが考えられる。
- (優先度を踏まえた個別計画の策定)
- 優先度が高い者から個別計画を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(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)に基づき火山災害警戒区域)等)
 - ・ 当事者本人の心身の状況、情報取得・判断能力
 - ・ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
- 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。また、家族が高齢者であったり、日中に避難行動要支援者本人が独り残されて被災する可能性がある場合は、優先度に留意が必要である。
- 優先度が高い者から個別計画の策定に取り組む一方で、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、市区町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、地域と家族、本人が連携して行う計画(本人記入の個別計画づくりを進めることが適当である。

本人記入の個別計画は、自分たちの命を自分たちで守るというエンパワーメントの視点も踏まえられたものである。

○ 優先度が高い避難行動要支援者から【市区町村支援による個別計画】の作成に段階的に取り組みつつ、当該年度で【市区町村支援による個別計画】の対象とならない避難行動要支援者には、【本人記入の個別計画】について策定の方法例を本人や地域に示し、取組を促すなどの対応が必要である。

○ 市区町村は、地域防災計画の中に、計画策定の全体像（【市区町村支援による個別計画】や【本人記入の個別計画】の策定）や優先して策定する基準等について盛り込むことが必要である。

（本人記入の個別計画の取扱い）

○ 【本人記入の個別計画】の策定の流れは、次のとおり。

（１）【本人記入の個別計画】は、本人、あるいは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し、市区町村に提出

（２）当該市区町村が地域防災計画で定めた必要な情報が記載されていることを確認できた場合には、当該個別計画は、当該市区町村が策定の主体となっている避難行動要支援者の個別計画として取り扱う。

したがって、【市区町村支援による個別計画】と【本人記入の個別計画】のいずれも避難行動要支援者の個別計画と取り扱うこととなる。

○ 以下について、市区町村が適当と認めた場合は、個別計画として取り扱う。

（１）市区町村が定めた様式で必要な情報が記載されている場合

（２）地域において作成した様式で必要な情報が記載されている場合（本人の了解の下、自主防災組織などの地域の団体が複数の要支援者をまとめて避難計画を策定している場合を含む）

○ 【本人記入の個別計画】の在り方として、記入しやすいよう自己チェック方式とし、チェックの結果に基づく避難計画の自己作成を働きかけるという仕組みや、さらに、自己チェックの結果、行政等の協力が必要と自己判断した場合の住民からの連絡窓口を設定し、避難支援等が必要となる住民を把握する、という仕組みも考えられる。

（個別計画策定の取組への支援）

○ 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。

※中核的な役割を担うことが期待される人材

・ 防災・福祉部局、福祉関係者、地域を連結できる人材

・ 個別計画の策定に関与する知識・技術があり、参画する福祉専門職、民生委員、自主防災組織などの関係者 等

○ 自治体間で格差が生じないよう、市区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

332 P D C A を意識した取組を実施することにより課題抽出と検証を行うことで、その成果を踏
333 まえた改善を行い、これを全国展開することが重要と考えられる。
334
335

(3) 福祉避難所等に関する制度面での対応の方向性

<課題・背景>

(災害対策基本法における福祉避難所)

- 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区町村による取組が促進されてきた。

(福祉避難所の指定状況)

- 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、指定避難所として公表されると、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を生ず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。
- 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。なお、指定避難所として指定するに至っていない理由として、市町村への調査では、民間等の施設であること、受入体制等の確保が困難、一般の避難者が避難することが懸念などが挙げられている。

(良好な生活環境の確保を図る上で必要となる対応の変化)

- 避難生活において良好な生活環境の確保を図る上で、感染症対策、熱中症対策などの保健、医療的対応の重要性が高まっている。

(福祉避難所への直接の避難)

- 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、福祉避難所へ発災後、直ち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、福祉避難所でない避難所（以下「一般避難所」という。）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場合があるとの指摘がある。こうしたことから、平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声がある。
- 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、特別支援学校への直接の避難が可能とされている。

(誰もが利用できる一般避難所に向けて)

- 一般避難所内には、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等の要配慮者や在宅の人も含め、様々な避難者の相談窓口を設置することとなっているが、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。
- なお、新型コロナウイルス感染症対策として、避難所としてホテル・旅館等を活用する際の留意事項について内閣府から自治体あてに通知している。通知においては、避難所としての開設に向けた準備として、高齢者や障害者等の優先的に避難すべき者を検討しておくことなどを示している。

(福祉避難所の位置付け)

- 要配慮者の避難先となるべき福祉避難所など福祉的な支援を受けることができる施設やスペース等の位置付けや在り方が明確でない。

<対応の方向性>

(避難生活における保健、医療、福祉的な面での質の確保)

- 避難後の避難生活においては、感染症対策や熱中症対策などの保健、医療的な対応の重要性の高まりを踏まえ、保健、医療的な質の確保に向けた対応をするとともに、避難者の状況に応じた配慮など福祉的な面での質の確保も図る必要がある。

(要配慮者やその家族のニーズに応じた避難先の確保)

- 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、そのニーズに応じた支援を行うことができる施設やスペース等の確保に努めることが求められる。
- 具体的には、社会福祉施設や特別支援学校等、ホテル・旅館等、ニーズに応じた支援を受けることができるスペースやゾーンなどがあり、福祉避難所の確保のため柔軟に検討する必要がある。
- なお、避難生活の段階を考慮して、当初から適切な避難先に避難することが有効であるとの視点がある。
- また、特別支援学校について、障害のある子供やその家族が避難するための福祉避難所となることも想定されるが、その際には、個々の特別支援学校の事情に留意しつつ、地方公共団体が、人材の確保や備蓄等について必要な支援を行うことを検討する必要がある。

(福祉避難所への直接の避難)

- 福祉避難所への直接の避難について、現状においても制度上は実施可能であるが、熊本市のように実施されている例もあることから、このような事例を参考に、地域防災計画や個別計画等の策定プロセスを通じて、事前に避難先である福祉避難所ごとに、事前に受入れ者の調整等を行い、避難が必要となった際に、当該福祉避難所等への直接の避難を促進していく

ことが適当である。

(福祉避難所に受け入れる対象者を特定する公示制度の創設)

- 福祉避難所の指定を望まない理由として、指定すると受入れを想定していない被災者等が避難してくることを懸念するとの意見を踏まえ、福祉避難所ごとに、受入対象者を特定してあらかじめ指定の際に公示することによって、受け入れ対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化できる制度を創設することが適当である。こうした特定して公示できる制度と個別計画を組合せ、福祉避難所への直接の避難を促進することが重要であり、当該福祉避難所が専門とする対象者や平素から利用している者の避難の受け入れに資すると考えられる。

(福祉避難所等の位置付けの明確化)

- 要配慮者のニーズや受入施設の事情にも配慮しつつ、高齢者や障害者等の要配慮者が必要な支援を受けることができる避難先を拡充し、要配慮者が避難生活を送る上でより良好な生活環境を確保することが重要である。
- 福祉避難所など福祉的な支援を受けることができる施設やスペース等の位置付けについては、法令等の基準を満たした避難所を福祉避難所として扱い、対象者を指定の際に特定して公示できるものとし、施設内の一部に、同様に生活相談員等を配置する福祉避難スペースも福祉避難所の一形態として位置付けることが適当である。
- また、一般避難所内に設ける、相談員等の配置をしない要配慮者のためのスペースは、一般避難所内の要配慮者スペースとして位置付けることが適当である。
- したがって、同一の敷地の中で一般避難所と福祉避難所の機能がある場合には、福祉避難所の機能があることを要支援者に周知する観点等からも、一般避難所と福祉避難所をそれぞれ指定して公示できることを明確化することが適当である。
- また、(必ずしも福祉避難所の基準は満たしていないものの)要配慮者の滞在を想定して、要配慮者スペースを一般避難所に配置する場合は、要配慮者が適切な施設等に避難できるよう、あらかじめ住民(要配慮者、家族、周囲の支援者など)に情報発信をすることが適当である。

(福祉避難所の受入体制)

- 福祉避難所が指定避難所として指定されることを促進するため、福祉避難所の受入体制は避難対象者に応じて整備するものであり、生活相談員や専門的人材等の配置については、常駐は必ずしも必要でないことについて、明確化することが適当である。
- 引き続き、有資格者や専門家等(看護師、保健師、介護福祉士、身体障害者相談員、知的障害者相談員等)の協力を得られるよう、平時から関係団体・事業者と協定を締結するなどの取組みを行うことが重要である。

(誰もが利用できる一般避難所に向けて)

- 一般避難所にも、相談窓口に加え、要配慮者と地域コミュニティのつながりの維持、感染

症対策などのためのスペース等を設けるなど利用者のニーズに応じた配慮を行うことが重要である。

○ 特に要配慮者の滞在スペースについて、感染症対策や熱中症対策、良好な生活環境の確保のため、避難所の空間配置図等において計画することにより適切に確保し、あらかじめ住民に情報発信することを促進することが重要である。

○ 感染症対策や熱中症対策は、保健・医療職の関与が不可欠である。このため、保健・医療職の助言を得つつ避難所の計画、検討を行うことが重要と考えられる。また、避難所の開設後においても随時、必要に応じて保健・医療職に相談を行える仕組みづくりの検討を行うことが重要である。

（広域的な取組）

○ 市区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、必要に応じて県が調整し、他の市区町村と連携して、避難所を広域的に確保する取組が必要である。

(4) 地区防災計画に関する制度面での対応の方向性

<課題・背景>

(災害対策基本法における地区防災計画)

- 地区防災計画は、災害対策基本法の平成 25 年改正において、平素からの防災への取組の強化の一環として、「自助・共助」による自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるため加えられた。

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である。

(地区防災計画の役割)

- 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、**高齢者・障害者等**の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。

(計画作成支援者の不足)

- 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、市区町村職員など）が不足していることが課題である。

<対応の方向性>

(地区防災計画の役割)

- 災害が発生した際に高齢者の避難が遅れる状況があり、その背景には、高齢者は情報を受けにくく、かつ、その情報に対して危機感を持ちにくい実態がある。このため、高齢者の避難には地域ぐるみの支援が必要であり、地区防災計画の役割が期待される。
- 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や、住民共通の関心事である防災を入口にして地域のつながりづくりに取り組むことにより防災と福祉の連携を図ることが求められる。
- 地域での共助による避難を促進するため、地区防災計画においても個別計画の策定を推奨するとともに、地区防災計画に定める避難支援と、避難行動要支援者名簿の活用や個別計画に定める避難支援とが、避難行動時に連動するよう取り組むことが重要である。内閣府は地

区防災計画の指針等を示す際、この連携を促すべきである。

- 地区防災計画では、まずは命を守る避難について計画することが重要であるが、さらに災害関連死を防止するため避難生活について計画することも望まれる。

(素案作成への支援)

- 地区防災計画の素案作成においては、防災、福祉、さらに可能なら医療的ケアを理解する方など地域の様々な分野の方が関わり、関係組織や地域住民等との調整を行いつつ、インクルーシブな内容の計画とするとともに、災害の危険度の高いところから優先的に策定を促すことが重要である。
- 地区防災計画の好事例づくりや事例集の作成など計画の普及啓発を推進する取組とともに、地域での防災関係の有識者、市区町村職員、高齢者・障害者等の当事者、高齢者・障害者等支援に知見のある者等が、住民等による地区防災計画の計画素案作成や素案作成を通じた地域防災の担い手づくりを支援する仕組み、及びこうした支援人材を育成する仕組みを考えること、また、地区防災計画への取組状況に見られる地域の温度差を埋めるための仕組みづくりも併せて考えることが必要である。なお、具体的な支援人材の育成の在り方等については、今後検討していくことが重要である。

(地区防災計画に係る取組の促進)

- 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。
 - ・ 地域で命を守るためにはどのような仕組みがよいのか、どのような関係者につながってもらえるべきかを、計画素案作成者や支援者が理解してイメージできることが重要であること。
 - ・ 地区防災計画の素案作成には、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。
 - ・ 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、市区町村や地域の考えを尊重すること。
 - ・ 地区防災計画素案の作成に当たっては、避難行動要支援者自身が、素案作成の過程に参画すること、地域の関係者とつながること、ユニバーサルデザインの観点等からも避難行動要支援者本人の意思が重要なことを理解して進めることが必要であること。
 - ・ 避難行動要支援者には、ケアを担当するコミュニティ、地域コミュニティなど多層で多元的なコミュニティが存在する。地区防災計画は、こうしたコミュニティの存在を反映するようなインクルーシブなものとすることが重要であること。

(関係する制度との連結)

- 社会福祉法第 107 条で定める市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項に「地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項」があり、当該事項の内容の一つとして、ガイドラインでは、「避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策」が挙げられている。また同ガイドラインでは、関係する他の計画（市町村地域防災計画等）の策定の際

には、地域福祉として一体的に展開することが望ましい分野については、地域福祉計画にも位置付けるなど地域福祉計画を積極的に活用していくことも考えられるとされている。

このため、市町村地域防災計画に地域福祉とも関わる内容を含む地区防災計画を定めたときは、その関わる部分を地域福祉計画にも位置付け、市区町村の庁内外において福祉と防災の施策をそれぞれの固有部分を意識しながら連携させて進めることが重要である。

- 水防法に基づく避難確保計画など他の法律に基づく計画との整合性についても留意することが必要である。

(5) 最終とりまとめを踏まえた対応

(国に求められる対応)

- 最終とりまとめを踏まえ、政府においては、必要な制度改正、財政支援に取り組むとともに、より具体的な制度設計に取り組み、既存の指針やガイドラインの改定作業を進め、自治体や関係者が高齢者等の避難の実効性確保に取り組めるよう見直し内容の周知や支援を行うことが必要である。

(自治体に求められる対応)

- 個別計画をはじめとして、本とりまとめの内容を実施するに当たっては、防災分野と福祉・保健・医療の各分野の施策や取組の連携（連結）が重要である。
 - 自治体（都道府県、市区町村）においては、本サブワーキンググループの最終とりまとめの内容や地域の実情、自治体におけるこれまでの取組との継続性なども考慮して、今後の対応の検討など準備に着手することが期待されるため、国として支援していく必要がある。特に、個別計画については、多くの論点があり、また、関係者も幅広いことに留意が必要である。
 - 都道府県の関与により、管内の市区町村の事例や経験の共有が図られること等により、市区町村の取組が標準化され、単独での取組と比較して効果的・効率的な実施が期待される。
- このように都道府県の役割は重要であり、都道府県と市区町村で対応について検討し、特に、人材育成や関係団体との調整など広域的に取り組むことが効果的・効率的となる事項については、都道府県の関与による個別計画策定促進の取組の実施を検討することが期待されるため、国として支援していく必要がある。