

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22

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 (案) )

※ 中間とりまとめに第6回の議論(資料、発言)を反映させた箇所(素案)

※ 最終とりまとめ素案に第7回の議論(資料、発言等)を反映させた箇所

※ 最終とりまとめ素案に第7回後、書面等による御意見を反映させた箇所

令和 2 年 1 2 月

令和元年台風第 1 9 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

## 24 目次

25	1. はじめに .....	1
26		
27	2. 制度上の課題への対応の方向性 .....	2
28	(1) 避難行動要支援者名簿 .....	2
29	<課題・背景> .....	2
30	<対応の方向性> .....	3
31		
32	(2) 個別計画 .....	5
33	<課題・背景> .....	5
34	<対応の方向性> .....	7
35		
36	(3) 福祉避難所等 .....	14
37	<課題・背景> .....	14
38	<対応の方向性> .....	15
39		
40	(4) 地区防災計画 .....	19
41	<課題・背景> .....	19
42	<対応の方向性> .....	19
43		
44	3. 最終とりまとめを踏まえた対応 .....	22
45		
46	サブワーキンググループ委員名簿 .....	24
47		
48	サブワーキンググループの開催内容（開催経緯） .....	26
49		
50	参考資料 .....	27
51		
52		
53		
54		
55		

## 56 1. はじめに

57

58 「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)」  
59 (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、高齢者や障害のある  
60 人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  
61 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  
62 も検討を行うこととした。

63 制度的な検討に係る論点としては、

- 64 ・ 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
- 65 ・ 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
- 66 ・ 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

67 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

- 68 ・ 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  
69 ープ
- 70 ・ 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  
71 サブワーキンググループ)

72 を設けることとした。

73

74 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のある人等の避難  
75 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  
76 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。

77 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  
78 祉避難所への直接の避難や対象者を特定する公示制度の創設、地区防災計画の素案作成への支  
79 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、  
80 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  
81 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。

82 本年の出水期においても、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  
83 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  
84 意識の高い社会を一日も早く構築し、高齢者や障害のある人等の避難に係る実効性の確保を図  
85 らなければならない。

86

87

88

89

90

91

92

93

## 2. 制度上の課題への対応の方向性

### (1) 避難行動要支援者名簿

#### <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、障害のある人、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%（令和元年6月1日現在、消防庁調べ）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がある。

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、障害のある人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。

- 131 ○ 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  
132 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  
133 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。
- 134 ○ 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  
135 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  
136 いとの指摘がある。
- 137 ○ 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、  
138 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  
139 ある。

140 (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)

141 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  
142 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  
143 (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。

144

145 (発災時における避難行動要支援者名簿の共有)

- 146 ○ 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  
147 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  
148 難となる。
- 149 ○ 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、  
150 「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  
151 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  
152 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。

153

154

## 155 <対応の方向性>

156

157 (避難行動要支援者名簿に掲載されないことを防ぐ取組)

- 158 ○ 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  
159 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  
160 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  
161 が必要である。

- 162 ○ 避難行動要支援者名簿の作成について、個別計画策定の過程を通じて、避難行動要支援者  
163 であることを精査する手法も考えられる。

164

165 (避難行動要支援者名簿の活用)

- 166 ○ 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  
167 した用途も踏まえ、優先度を意識した活用が重要である。
- 168 ○ 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  
169 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  
170 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・

171 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  
172 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。

173 ○ 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  
174 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。

175

176 (平常時からの名簿情報等の提供の在り方)

177 ○ 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  
178 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  
179 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。

180 ○ 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  
181 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、地域の实情に即して地  
182 域防災計画の定めるところにより、社会福祉協議会、地域医師会、障害者団体、居宅介護支  
183 援事業者や相談支援事業者、自主防災組織等の避難支援等関係者に対して、事前の提供を促  
184 進する必要がある。

185 ○ 関係者には、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  
186 計画の更新などの情報提供や情報共有をすることが重要である。

187

188 (発災時における名簿情報等の提供の在り方)

189 ○ 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  
190 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  
191 る。

192

193 (名簿の更新)

194 ○ 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  
195 め、名簿の更新サイクル、方法等は、地域の实情を踏まえたものであることが必要である。

196 ○ 名簿を活用した避難支援等を有効に機能させるために、更新についても、社会福祉協議会  
197 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ことが有  
198 効である。

199 (2) 個別計画

200

201 <課題・背景>

202

203 (個別計画の取組状況)

204 ○ 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  
205 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  
206 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。

207 ○ 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  
208 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  
209 されている。

210 ○ 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  
211 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。

212 ○ 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  
213 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  
214 ている。(令和元年6月1日現在、消防庁調べ)

215 ○ 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  
216 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  
217 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  
218 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  
219 討し、全市町に取組を展開している。

220 ○ 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  
221 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  
222 に応じて多様である。

223 《連携の例》

224 大分県別府市では、市役所職員であるインクルージョン・マネージャー(境界連結者)が、  
225 市役所内外の関係者との間で丁寧な調整や仲介を行い、信頼関係を築き関係者をつなぎ合わ  
226 せることにより、市役所内における防災・福祉等の関係部局の連結や避難行動要支援者本人・  
227 近隣の居住者・福祉関係・行政機関等の連結などを図り、地域の社会資源の活用に結び付け  
228 ている。別府市においては、障害当事者の協力を得ながら取組を進めており、一層の効果に  
229 つながっている。

230

231 (更に実効性あるものとするための方策)

232 ○ 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、障害のある人の避難が  
233 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  
234 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  
235 のあるものとするためには、何らかの方策が必要である。

236

237  
238  
239  
240  
241  
242  
243  
244  
245  
246  
247  
248  
249  
250  
251  
252  
253  
254  
255  
256  
257  
258  
259  
260  
261  
262  
263  
264  
265  
266  
267  
268  
269  
270  
271  
272  
273  
274

※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）

- 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。

（限られた体制の中で個別計画の策定を進めるための方策）

- 市区町村における人員等の体制は限られており、その中で、できるだけ早期に避難行動要支援者に対し、計画を策定していくための方策や考え方の整理が必要である。

兵庫県においては、個別計画の策定を進める際に、優先度を踏まえた対応を行うことを検討している。

（個別計画の記載事項）

- 国では取組指針（※）で個別計画の参考として様式例を示している。

※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）

- 自治体が示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）

275 <対応の方向性>

276

277 (制度的位置付けの明確化)

- 278 ○ 多くの高齢者が被害に遭い、障害のある人の避難が適切に行われなかった状況を踏まえ、  
279 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。
- 280 ○ 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  
281 が必要である。
- 282 ○ 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  
283 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  
284 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  
285 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り、個別計画は、  
286 制度上、市区町村長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。

287

288 (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)

- 289 ○ 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。
- 290 ・ 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  
291 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  
292 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  
293 画等）の策定が必要である。
- 294 ・ 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  
295 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  
296 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  
297 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。

298

299 (個別計画の策定に係る体制)

- 300 ○ 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、  
301 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  
302 外部に委託することも考えられる。その場合であっても、市区町村は、個別計画の策定主体  
303 として、適切に役割を果たすことが必要である。
- 304 ○ 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  
305 する部署のほか、庁外の介護支援専門員や相談支援専門員などの福祉専門職、民生委員、町  
306 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や相談支援事業者な  
307 どの事業者、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、  
308 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  
309 する住民による地域の支え合いのネットワーク等（以下「個別計画策定等関係者」という。）  
310 がある。
- 311 ○ 個別計画策定等関係者のうち、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  
312 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  
313 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

314 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る。  
315 ○ 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  
316 して、策定の際に連携する相手方としては多様な主体が考えられることから、地域の実情を  
317 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。

318  
319 (優先度を踏まえた個別計画の策定)

320 ○ 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に対し、計画が策定  
321 されるよう、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  
322 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。

323 ・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  
324 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  
325 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  
326 づく火山災害警戒区域）等）

327 ・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

328 ・独居等の居住実態、社会的孤立の状況

329 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  
330 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、同居家族の一時的な不在や昼  
331 間独居など、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、優先度を  
332 判断する際に留意が必要である。

333 ○ 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  
334 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  
335 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  
336 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  
337 る計画（以下「本人・地域記入の個別計画」という。）づくりを進めることが適当である。

338 本人・地域記入の個別計画は、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  
339 視点も踏まえられたものである。

340 ○ 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  
341 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  
342 者には、【本人・地域記入の個別計画】について策定の方法例を本人や地域に示し、取組を促  
343 すなどの対応が必要である。

344 ○ 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  
345 【本人・地域記入の個別計画】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  
346 必要である。

347  
348 (本人・地域記入の個別計画の取扱い)

349 ○ 【本人・地域記入の個別計画】の策定の流れは、次のとおり。

350 (1) 【本人・地域記入の個別計画】は、本人が記入、あるいは本人の状況によっては、本人の  
351 家族や町内会・自治会、自主防災組織等が記入を支援し、市区町村に提出

352 (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

353 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  
354 計画として取り扱う。

355 したがって、【市区町村支援による個別計画】と【本人・地域記入の個別計画】のい  
356 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。

357 ○ 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。

358 (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

359 (2) 地域や関係団体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  
360 解の下、自主防災組織など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  
361 る場合を含む）

362 ○ 【本人・地域記入の個別計画】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、  
363 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  
364 ャックの結果、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  
365 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。

366

367 (個別計画の対象とする内容)

368 ○ 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  
369 要となる、自宅から避難先までの移動の支援方法、避難先のほか、移動の際の持出し品、移  
370 動時に必要な合理的配慮の内容など避難支援に関し市区町村が必要と判断する項目が考え  
371 られる。避難生活における合理的配慮などの項目を個別計画に位置付けるかは、救急医療情  
372 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  
373 において判断するものとする。

374 ○ 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  
375 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  
376 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が重要である。

377 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  
378 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  
379 応などと関連づけていく必要がある。

380 ○ 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  
381 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  
382 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  
383 い。

384 ※ マイ・タイムラインとは住民一人ひとりのタイムライン（防災行動計画）であり、台風等の接近による大雨によ  
385 って河川の水位が上昇する時に、自分自身がとる標準的な防災行動を時系列的に整理し、自ら考え命を守る避難行  
386 動のための一助とするもの。

387 ○ 移動により心身の状態の悪化を招く、特別な設備が必要であるなど、福祉避難所等に直接  
388 の避難が必要な場合、個別計画策定の過程において、事前に避難先との調整を行い、具体的  
389 な手順等を定めておくことが適当である。

390 ○ 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  
391 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。

392 ○ 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  
393 際の持出し品」等に関する事項を追記することが考えられる。また、上記の避難生活支援に  
394 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  
395 考えられる。

396

397 (個別計画策定に必要な個人情報の収集に係る同意)

398 ○ 個別計画は、高齢者等の避難行動要支援者の避難の実効性を高めるために制度化するもの  
399 であることから、個別計画の策定に当たっては、支援の可能性を高め避難の実効性の確保に  
400 役立つものであることを避難行動要支援者に説明し、個別計画策定に必要な個人情報を収集  
401 することを避難行動要支援者本人から同意を得ることが基本である。

402 こうした説明をした上でなお、同意を得られない例外的な場合でも、誰一人取り残される  
403 ことなく避難できるよう、市区町村は、平時から避難行動要支援者名簿の情報を活用し、避  
404 難先と避難を支援する者※を、あらかじめ調整して決めておくなど、避難支援を行うための  
405 必要な配慮を行うことが適当である。

406 ※消防機関、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織、地域の支え合いのネットワーク等が考えられる

407 《想定される配慮の例》

408 名簿情報の外部提供に係る避難行動要支援者本人の同意又は条例に特別の定めが、

[ある場合] ・平時から、市区町村は、避難支援等関係者に、避難行動要支援者名簿  
を提供

[ない場合] ・平時においては、市区町村は、災害時にどのように避難支援等を実施  
するかを計画し、避難支援等関係者に事前に人数やおおよその居住  
地を連絡し、避難支援等を準備

・災害が発生し、又は発生するおそれがあるときには、事前に計画した  
内容に基づき避難支援等関係者に名簿情報を提供し、避難支援等  
を実施

409 このことは、個別計画（【市区町村支援による個別計画】、【本人・地域記入の個別計画】）  
410 の策定が未済である避難行動要支援者全体に適用することが適当である。

411 同意が得られない場合も、引き続き、当該避難行動要支援者に同意するよう働きかけを行  
412 い、個別計画を策定するよう努めることが必要である。この場合、日常からの関係性のある  
413 人が関与することにより同意につながる可能性があることに留意すべきである。

414 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  
415 やすく説明していくことが必要である。

416 ○ なお、個別計画への避難を支援する者の記載や記録、また、外部への提供に関しても避難  
417 を支援する者の了解を得て行うことが基本である。

418

419 (避難を支援する者の確保)

420 ○ 各地の市区町村の避難を支援する者の選定に関する定めは、地域の実情、地域での検討結  
421 果を踏まえた内容とすることが必要である。避難を支援する者を確保するためには、地域住  
422 民や消防団、自主防災組織等と要支援者をマッチングし、平時からの関係づくりを促すこと

423       などが重要である。

424 ○ 避難を支援する者が支援を引受けやすくなるよう、避難を支援する者の負担感を軽減する  
425 ための取組が必要である。

426       《想定される取組の例》

427       ・ 避難を促すための本人等への電話での連絡や安否確認などの一部支援も考えられる。

428       ※ 個々の支援者の体力や状況等を踏まえ、複数人で役割分担し避難の支援を実施する  
429 ことにより避難を支援する者の負担感の軽減が期待される。

430       ※ 地域の社会資源を最大限に活用する、また、共助の力（高齢者でも障害のある人に  
431 も役割がある、果たすことができる）を引き出すことにもつながる。

432       ・ 避難支援の輪を広げていくためには、地域の避難訓練等を通じて、同じ地区内に住む  
433 避難行動要支援者の支援を近隣住民が経験してもらうことも大切である。

434       ・ 避難行動要支援者が寝たきりの場合など、避難を支援する者や自主防災組織等による  
435 避難誘導が困難なケースについては、あらかじめ介護施設等による支援について調整  
436 しておくことも考えられる。

437

438       （個別計画策定手順の主な要素）

439 ○ 個別計画の実施に関係する者が参加する会議（地域調整会議）を開催し、避難支援等に必  
440 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適当である。この会議には、地域  
441 の実情に応じ、避難行動要支援者やその家族、福祉専門職や社会福祉協議会の職員、民生委  
442 員、避難行動を支援する者、自主防災組織その他の個別計画策定等関係者が参加することが  
443 想定される。避難行動要支援者と関係者が円滑に意思疎通ができるようにするなど、本人の  
444 状況に応じた合理的配慮がなされることが望ましい。なお、庁内外の防災と福祉・保健・医  
445 療などの関係者をつなぐことが、地域調整会議を円滑に実施する上で重要である。

446 ○ 避難先への経路を避難行動要支援者本人と避難支援者が実地に辿る避難訓練は、予行して  
447 避難誘導上の留意点を確認することにより、個別計画の実効性を確保することが望ましい。  
448 避難行動要支援者本人に前向きな変化が生じる可能性があり、また、避難先の雰囲気や避難  
449 行動の状況を経験し、慣れることにつながる。

450

451       （更新）

452 ○ 避難行動要支援者の状態の変化、ハザードマップの見直しや更新、災害時の避難方法等に  
453 変更があった場合に更新することが必要である。また、個別計画の更新の考え方（契機、更  
454 新が必要となる事情の変更、更新の周期など）に関しても、避難行動要支援者名簿と同様に、  
455 地域防災計画において定めることが適当である。

456

457       （避難を支援する者の安全確保）

458 ○ 避難支援の実施に当たっては、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  
459 が必要である。

460 ○ 消防団が行う避難誘導等の活動に携わる団員の安全を確保するため、津波到達時間に応じ  
461 て活動時間を判断するなど退避ルールを定めている例もあることから、このような事例も

462 参考に、地域の実情も踏まえ、個別計画に基づき避難の支援をする者の安全確保を図ることが重要である。

464

465 (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)

466 ○ 個別計画については、計画に基づく避難支援等が必ず実施されることを保証するものではないと位置付けることが適当である。このことから、計画策定主体である市区町村や、福祉

467 専門職や社会福祉協議会など個別計画の策定事務の一部を受託等した者、民生委員や自主

468 防災組織など個別計画策定等関係者、避難行動要支援者の避難を支援する者等に対し、その

469 結果について法的な責任や義務を負わせるものではなく、あくまで避難の円滑化や避難行

470 動への支援の可能性を高める性格のものとして位置付け、周知することが適当である。

472 ○ 個別計画の実施は、避難行動要支援者名簿に基づく避難支援等と同様の行為であると考え

473 られるため、個別計画の実施において負傷等万一のことがあった場合も、避難行動要支援者

474 名簿に基づく避難支援等があった場合と同様に、災害対策基本法に基づく補償の対象とす

475 ることが適当である。

476 ○ 避難を支援する者や避難行動要支援者に負傷等万一のことがあった場合には、災害との因果

477 関係など所要の要件を満たす場合には、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく支給

478 や貸付の対象となる。

479 ○ 現状、避難訓練などの際には、民間の保険を活用し、負傷等万一の際に備えている例もある

480 ことから、このような事例を参考に、個別計画に基づく避難支援等においても、負傷等万

481 一の場合の補償や損害賠償等に備えることが考えられる。

482 ○ こうした負傷等万一のことがあった場合の整理について、個別計画に避難を支援する者と

483 して記載することの了解を得るためにも、分かりやすく説明していくことが重要である。

484

485 (個別計画策定の取組への支援)

486 ○ 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

487 組を構築していくことが重要である。

488 ※中核的な役割を担うことが期待される人材の例

489 ・ 防災部局、福祉部局、福祉関係者など個別計画策定等関係者、地域を相互に調整、連結

490 し個別計画策定の工程全体をマネジメントする人材

491 ・ 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

492 災組織などの関係者 等

493 育成すべき人材像を明らかにし、効率的な人材育成が可能となるよう、研修やモデル事業

494 を実施して業務内容や研修教材等を蓄積して共有するなど全国の事例、知見を共有していく

495 ことが必要である。ウェブサイトを利用するほか、市区町村が知恵を共有する協議会のよう

496 なものを現実の場で形成することも考えられる。

497 個別計画が制度された場合、関係省庁、都道府県、市区町村、研修機関、関係団体など多

498 様な主体が人材育成に取り組むことが想定されるため、役割分担の下、効率的・効果的な人

499 材育成が図られるためには、実施時期や内容などのトータルプランニングが重要である。

500 ○ 個別計画の策定にあたっては、福祉専門職など個別計画策定等関係者の参画などのために

501 一定の経費が必要となることが想定され、持続可能な制度とするためには、安定的な財源措  
502 置が重要である。

503 また、自治体間で格差が生じないよう、財政的に支援することが重要である。

504 なお、個別計画の対象は、高齢者や障害のある人が中心であり、本サブワーキンググルー  
505 プの有識者委員からは、中長期的には、介護保険法や障害者総合支援法等の枠組みの中で、  
506 給付が個別計画策定の経費に充てられる検討がなされることを望む意見が出された。

507 ○ 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  
508 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  
509 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。

510 個別計画の策定は市区町村の限られた体制の中で実施される取組となる。このような中、  
511 個別計画の策定に連携して取り組んでいただく福祉専門職等の関係者に過度の負担をかけ  
512 ることなく、可能な限り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  
513 は、効率化や合理化に役立つ取組の抽出、全国展開が極めて重要である。

514 ○ 個別計画策定や運用に関する具体的な内容は、地域の実情や地域での検討結果を踏まえ定  
515 めることが必要であるが、今後、国において、取組指針を改定して留意事項や参考となる事  
516 例を示すことが求められる。

### 517 (3) 福祉避難所等

518

#### 519 <課題・背景>

520

521 (災害対策基本法における福祉避難所)

522 ○ 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  
523 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)  
524 が同法に初めて位置付けられた。

525 ○ 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  
526 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  
527 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  
528 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。

529

530 (福祉避難所の指定状況)

531 ○ 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  
532 については、指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者や対応の難し  
533 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  
534 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  
535 との指摘がある。

536 ○ 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  
537 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、  
538 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  
539 避難することが懸念されるなどが挙げられている。

540

541 (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)

542 ○ 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、  
543 医療的対応の重要性が高まっている。

544 ○ 避難所においてチラシの配布や掲示、放送等により情報の提供などが行われるが、視覚や  
545 聴覚機能などに障害がある人にとっては、余震などに関する避難情報、食糧や衣服の配布な  
546 どの生活情報、暮らしの再建に係る支援などの必要な情報が伝わらない・得られないことや、  
547 周囲の避難者との意思疎通ができず孤立するなどの状況があり、さらに、こうしたことがス  
548 トレスとなって、体調の悪化が引き起こされることが、近年の災害の経験を通じて明らか  
549 になった。

550 ○ 被災地においても、障害のある人が、同じく障害のある人を支援するピア・サポート(※)  
551 などの支援は非常に有効である。また、ピア・サポートにとどまらず、障害のある人が被災  
552 地で支援活動を行う例も増えてきているが、受け入れられない場合もある。

553 ※ピア・サポート：同じ立場や課題を経験してきたことを活かして仲間として支えることなど、同じような共通項と対  
554 等性をもつ人同士(ピア)の支え合をいうもの。

555

556 (福祉避難所への直接の避難)

557 ○ 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人等が避難  
558 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、  
559 直ちに直接の避難ができないとの指摘がある。

560 ○ 障害のある人等については、福祉避難所でない避難所（以下「一般避難所」という。）で過  
561 ぎ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  
562 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。

563 ○ 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  
564 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  
565 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  
566 への直接の避難が可能とされている。

567

568 (誰もが利用できる一般避難所にするための課題)

569 ○ 一般避難所内には、高齢者、障害のある人、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等の避  
570 難生活において合理的配慮を必要とする人々が存在することに加えて、女性の視点にたった  
571 配慮や在宅の人への支援も重要であることを踏まえると、様々な避難者の相談窓口や支援を  
572 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  
573 も必要との課題、指摘がある。

574 ○ 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  
575 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  
576 の開設に向けた準備として、高齢者や障害のある人等の優先的に避難すべき者を検討してお  
577 くことなどを示している。

578

579 (福祉避難所の位置付け)

580 ○ 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られることができる施設や  
581 スペース等の位置付けや在り方が明確でない。

582

583

584 <対応の方向性>

585

586 (避難生活における保健、医療、福祉的な面での質の確保)

587 ○ 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  
588 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、視覚や聴覚機  
589 能等に障害がある人への情報保障やピア・サポートの観点からの配慮など避難者の状況に応  
590 じた福祉的な面での質の確保も図る必要がある。

591

592 (要配慮者やその家族のニーズに応じた避難先の確保)

593 ○ 要配慮者やその家族には、避難先の希望や医療機器の使用など様々な事情があることから、

594 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  
595 られる。

596 ○ 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  
597 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  
598 要がある。

599 ○ 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  
600 の視点がある。

601 ○ 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  
602 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  
603 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が適当である。

604

605 (福祉避難所への直接の避難)

606 ○ 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り、熊本市の  
607 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、地区防災計画や個別計  
608 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  
609 整等を行い、避難が必要となった際に、災害の種別に応じて安全が確保されている福祉避難  
610 所等への直接の避難を促進していくことが適当である。

611

612 (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)

613 ○ 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  
614 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  
615 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  
616 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。

617 この制度創設により、要配慮者の避難すべき先が明らかになり、想定していない被災者等  
618 の避難がなくなるとともに、避難者数、受入対象者への支援内容、必要な物資の内容や数量  
619 の検討、さらに、必要な物資の備蓄、非常用発電機などの設備の準備などにも役立つものと  
620 考えられる。

621 こうした特定して公示できる制度と個別計画を合わせ、福祉避難所への直接の避難を促進  
622 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  
623 避難の受け入れに資すると考えられる。

624 ○ 受け入れる対象者を特定して公示する場合、個別計画の策定過程を通じて対象者に十分な  
625 周知するとともに、特定した対象者や避難可能人数等の情報をウェブサイトやSNS等も活  
626 用して広く周知することが重要である。

627 ○ 指定を受けた福祉避難所の管理者が、災害時であっても本来の事業を継続するための事業  
628 継続計画を作成することは、あらかじめ、避難者の受け入れに関する方針の検討につながる  
629 とともに、発災時において、まずは本来事業の利用者の安全の確保を図った上で、職員の状  
630 況も踏まえながら、福祉避難所として、どれだけ避難者を受け入れられるかの判断をしやす  
631 くするものである。このように、福祉避難所として避難支援の実効性を確保する上でも効用  
632 が期待されるため、事業継続計画の普及啓発が必要である。

633

634 (福祉避難所等の位置付けの整理)

635 ○ 要配慮者のニーズや受入施設の事情にも配慮しつつ、高齢者や障害のある人等の要配慮者  
636 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  
637 良好な生活環境を確保することが重要である。

638 ○ 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  
639 ては、法令（災害対策基本法施行令第20条の6第5号）の基準に適合する避難所を福祉避  
640 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  
641 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  
642 が適当である。

643 《参考》災害対策基本法施行令

644 (指定避難所の基準)

645 第二十条の六 法第四十九条の七第一項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

646 一～五 (略)

647 五 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  
648 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  
649 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  
650 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。

651 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  
652 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。

653 ○ 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  
654 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  
655 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。

656 ○ 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、  
657 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  
658 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  
659 ある。

660

661 (福祉避難所の基準等の周知)

662 ○ 福祉避難所を指定避難所として指定することを促進するため、福祉避難所に関する基準を  
663 明確化して、自治体等に周知することが重要と考えられる。

664 ○ 明確化や周知等すべき点は、以下のことが考えられる。

665 ・ 主として要配慮者を滞在させることが想定されるものについて、政令で定める基準に適  
666 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ことをあらた  
667 めて周知すること(災害対策基本法第49条の7、同施行令第20条の6)

668 ・ 「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(平成28年4月内閣府(防災担当))は、福祉  
669 避難所としての指定要件を示しているものではないことを明確化すること

670 ・ 福祉避難所における生活相談員や福祉関係職員等の専門的人材の配置については、常駐  
671 は必ずしも必要ではなく、避難対象者に応じて確保するものであることをガイドラインに  
672 明記すること

673 ・ 小規模な施設またはスペースであっても、主として要配慮者を滞在させることが想定さ

674 れる場合には、福祉避難所として指定することが適当であることをガイドラインに明記す  
675 ること

676

677 (福祉避難所の受入体制、設備等)

678 ○ 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  
679 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  
680 の取組みを行うことが重要である。

681 ○ 特に福祉避難所においては、災害発生時に停電した場合の通信、照明、空調及び医療機器  
682 等の確保・維持のため、非常用発電設備等の整備に努めることが重要である。

683

684 (誰もが利用できる一般避難所に向けて)

685 ○ 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  
686 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  
687 要である。

688 ○ 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  
689 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  
690 報発信することを促進することが重要である。

691 ○ 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  
692 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  
693 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  
694 とが重要である。

695

696 (広域的な取組)

697 ○ 市区町村の区域内における福祉避難所を指定する取組が行われた上で、当該市区町村の区  
698 域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  
699 は、必要に応じて都道府県が調整し、他の市区町村と協定を締結するなど連携して、避難所  
700 を広域的に確保する取組が必要である。

701 ○ 福祉避難所等に避難した要配慮者を支援できる人員を確保することが困難な場合にも、必  
702 要に応じて都道府県が調整し、人員を広域的に確保する取組が必要である。

703 (4) 地区防災計画

704

705 <課題・背景>

706

707 (災害対策基本法における地区防災計画)

708 ○ 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  
709 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  
710 における防災力を高めるため加えられた。

711 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  
712 まえ、地区住民等が自らの自助、共助による活動や行動をあらかじめ地区防災計画素案とし  
713 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  
714 防災活動・行動を確保しようとするものである。

715

716 (地区防災計画の役割)

717 ○ 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  
718 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  
719 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。

720 ○ 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  
721 齢者・障害のある人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  
722 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。

723

724 (計画作成支援者の不足)

725 ○ 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  
726 を高め、助言・誘導できるような計画作成を支援する仕組みや、支援者（地域での防災関係  
727 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。

728

729

730 <対応の方向性>

731

732 (地区防災計画の役割)

733 ○ 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  
734 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  
735 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。

736 ○ 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  
737 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  
738 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。

739 ○ 個別計画は、自ら避難することが困難な高齢者や障害のある人等の避難行動要支援者につ  
740 いて、関係者による避難支援の確保等を図るため、市区町村が策定主体となり、関係者や本

741 人等の参画を得て取り組まれるものである。このため、地域内に個別計画が策定されている  
742 場合、地域住民等は、地区防災計画の素案作成に当たり、個別計画において記載された避難  
743 支援の内容を前提として、健康加齢者や避難行動要支援者を含む地域住民を対象に、避難そ  
744 の他の防災の取組を計画する。したがって、地区防災計画では、個別計画で定められた避難  
745 支援を含め、地域全体での避難が円滑に行われるよう、地域全体の中での避難支援の役割分  
746 担や支援内容が整理され、両計画の整合性が図られるとともに、訓練等で両計画の連動につ  
747 いて実効性を確認することが重要である。こうしたことについて、地区防災計画の研修や指  
748 針等を活用し周知・促進していく必要がある。

749 ○ 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  
750 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。

751

752 (素案作成への支援)

753 ○ 地区防災計画は任意の法定計画であるが、災害の危険度の高いところから優先的に策定を  
754 促すとともに、計画がインクルーシブな内容となるよう、また地域住民等が地区防災計画を  
755 策定する際に個別計画との整合を図ることができるよう、地域住民等が地区防災計画の素案  
756 を作成する際、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  
757 の方が関わるができる環境を整えるとともに、自治体の中でもこうした様々な分野の関  
758 係者を調整・連結できる人材を育てていくことが重要である。このため、地域の様々な方が  
759 関わって地区防災計画を策定するモデルや、様々な分野の関係者をコーディネートしたり、  
760 さらに関係者の力を引き出すマネジメントを行い、地区防災計画の策定を支援する人材の育  
761 成について検討が必要である。

762 ○ 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  
763 に、地域での防災関係の有識者、市区町村職員、**高齢者・障害のある人等の当事者、高齢者・**  
764 **障害のある人等**の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  
765 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  
766 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  
767 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  
768 の在り方等については、今後、様々な分野での人材育成制度を俯瞰し、必要な調整をしなが  
769 ら検討していく必要がある。

770

771 (地区防災計画に係る取組の促進)

772 ○ 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。

773 ・ 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  
774 てもらふべきかを、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  
775 あること。

776 ・ 地区防災計画の素案作成には、多様な地域住民が参加し、意見を交換して意欲を高め  
777 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。

778 ・ 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  
779 重要な特徴であることから、計画の内容について、地域の考えを尊重すること。

- 780
- 781 ・ 個別計画を踏まえ地区防災計画素案を作成する場合、避難行動要支援者自身が、素案  
782 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  
783 点等からも避難行動要支援者本人の意思が重要なことも理解して進めること、避難行  
784 動要支援者自身が参画するためにはコミュニケーション等の支援が必要となる場合が  
785 あり合理的な配慮にも目配りすることが重要であること。
  - 786 ・ 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  
787 多元的なコミュニティが存在する。インクルーシブな地区防災計画とするには、こうし  
788 たコミュニティの存在を反映することが重要であること。

789 (関係する制度との連結)

- 790 ○ 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  
791 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  
792 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  
793 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  
794 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  
795 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。
- 796 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  
797 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  
798 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。
- 799 ○ 水防法及び土砂災害防止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  
800 についても留意することが必要である。

801  
802  
803  
804  
805  
806  
807  
808  
809  
810  
811  
812  
813  
814  
815  
816  
817

### 3. 最終とりまとめを踏まえた対応

#### (対応の方向の概要)

○ 本最終とりまとめにおいては、個別計画等の制度上の課題を踏まえて、次のとおり対応の方向をまとめた。

・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、地域の鍵となる人や団体との連携が必要。

・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、福祉専門職や社会福祉協議会などの個別計画策定等関係者と連携した個別計画の策定が有効。個別計画の策定をさらに促進するため、制度上、市区町村が策定に努めなければならないものとして位置付けを明確化。

・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。

・地域内に個別計画が策定されている場合の地区防災計画の素案作成に当たっては、個別計画において記載された避難支援の内容を前提として、地域全体での避難その他の防災の取組を計画することについて、周知・促進。

このような方向を踏まえて、国や自治体においては、制度の実効性を高めるため、今後、運用上の課題に取り組むことが重要である。国においては取組指針の改定に取り組むとともに、自治体においては、限られた体制の中での準備となるところではあるが、地域防災計画の改訂などに取り組み、準備に遺漏ないよう努めていただくことを望む。

#### (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む、既存の指針やガイドラインの改定作業、事例の紹介を進め、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・医療等の各分野の施策や取組の連携（連結）が重要である。その際、人づくり・地域づくりの観点や、自治会（地域住民）をはじめとする庁内外の関係者との協働の観点が必要である。

○ 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

856 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。  
857 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  
858 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  
859 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  
860 れるため、国として支援していく必要がある。  
861  
862  
863  
864  
865  
866  
867

868 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

869 サブワーキンググループ委員名簿

870 (学識委員)

871

872 ◎<sup>かぎや</sup>鍵屋<sup>はじめ</sup> 一 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授

873 <sup>あべ</sup>阿部<sup>えいいち</sup> 英一 全国社会福祉協議会 政策委員会委員

874 <sup>あべ</sup>阿部<sup>かずひこ</sup> 一彦 日本障害フォーラム代表

875 <sup>いじま</sup>飯島<sup>じゅんこ</sup> 淳子 東北大学大学院法学研究科教授

876 <sup>かただ</sup>片田<sup>としかか</sup> 敏孝 東京大学大学院情報学環特任教授

877 <sup>さかもと</sup>阪本<sup>まゆみ</sup> 真由美 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

878 <sup>しみず</sup>清水<sup>きよし</sup> 聖士 千葉県鎌ヶ谷市長

879 <sup>たつき</sup>立木<sup>しげお</sup> 茂雄 同志社大学社会学部教授

880 <sup>たなか</sup>田中<sup>あつし</sup> 淳 東京大学大学院情報学環特任教授

881 <sup>たむら</sup>田村<sup>けいこ</sup> 圭子 新潟大学危機管理本部危機管理室教授

882 <sup>ながしま</sup>長島<sup>きみゆき</sup> 公之 公益社団法人日本医師会常任理事

883 <sup>いしかわ</sup>(石川<sup>ひろみ</sup> 広己 公益社団法人日本医師会常任理事)

884 <sup>ほしな</sup>保科<sup>くにお</sup> 郷雄 宮城県丸森町長

885 <sup>むらの</sup>村野<sup>じゅんこ</sup> 淳子 別府市共創戦略室防災危機管理課防災推進専門員

886 <sup>やまさき</sup>山崎<sup>えいいち</sup> 栄一 関西大学社会安全学部教授

887 ◎：座長、50音順

888 ※丸括弧（）内は交代前の委員を示す。

889		
890	(行政委員)	
891		
892	<small>なかごめ あつし</small> 中込 淳	内閣官房国土強靱化推進室参事官
893	<small>かわむら けんじ</small> (河村 賢二)	内閣官房国土強靱化推進室参事官)
894	<small>しおい なおひこ</small> 塩井 直彦	内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付内閣参事官
895	<small>にしざわ けんたろう</small> (西澤 賢太郎)	内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)付内閣参事官)
896	<small>あらたけ ひろゆき</small> 荒竹 宏之	消防庁国民保護・防災部防災課長
897	<small>おだに あつし</small> (小谷 敦	消防庁国民保護・防災部防災課長)
898	<small>あわい あきひこ</small> 粟井 明彦	文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課安全教育推進室長
899	<small>たかごう かずま</small> 鷹合 一真	厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長
900	<small>たかしま あきよし</small> (高島 章好	厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長)
901	<small>はせがわ まなぶ</small> 長谷川 学	厚生労働省医政局地域医療計画課在宅医療推進室長
902	<small>しまだ しほ</small> (島田 志帆	厚生労働省医政局地域医療計画課在宅医療推進室長)
903	<small>かわむら こ</small> 河村 のり子	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室長
904	<small>ほんご けん</small> (本後 健	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室長)
905	<small>ささご そういちろう</small> 笹子 宗一郎	厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課長
906	<small>おざき もりまさ</small> (尾崎 守正	厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課長)
907	<small>たかむら ゆうへい</small> 高村 裕平	国土交通省水管理・国土保全局河川環境課長
908	<small>ないとう まさひこ</small> 内藤 正彦	国土交通省水管理・国土保全局防災課長
909	<small>いわた よしゆき</small> (岩田 美幸	国土交通省水管理・国土保全局防災課長)
910	<small>みかみ こうそう</small> 三上 幸三	国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課長
911	<small>ながやま とおる</small> 永山 透	国土交通省国土地理院応用地理部長
912	<small>なかじま ひでとし</small> (中島 秀敏	国土交通省国土地理院応用地理部長)
913	<small>まつむら たかゆき</small> 松村 崇行	気象庁総務部参事官(気象・地震火山防災)
914		
915		敬称略
916	※丸括弧( )内は交代前の委員を示す。	

## サブワーキンググループの開催内容（開催経緯）

	時期	検討内容
第1回	令和2年 6月19日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サブワーキンググループの概要</li> <li>・高齢者等の避難に関する制度検討における論点等</li> <li>・ヒアリング (大分県別府市、兵庫県)</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第2回	令和2年 7月16日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者等の避難に関する制度検討の考え方の整理</li> <li>・ヒアリング (日本介護支援専門員協会、日本相談支援専門員協会、豊中市社会福祉協議会)</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第3回	令和2年 7月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区防災計画に関する有識者ヒアリング (札幌市、磯打千雅子氏(香川大学地域強靱化研究センター特命准教授))</li> <li>・要配慮者(障害児)の避難に関する有識者ヒアリング (熊本市)</li> <li>・高齢者等の避難に関する制度検討の議論</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第4回	令和2年 8月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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))</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第5回	令和2年 9月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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(案))</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
	令和2年 10月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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)公表</li> </ul>
第6回	令和2年 11月9日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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～最終とりまとめに向けての検討事項～</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第7回	令和2年 12月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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～最終とりまとめに向けての検討事項～</li> <li>・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)</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第8回	令和2年 12月21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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(案))</li> </ul>

921 参考資料

922

923