

福祉避難所（特別支援学校等）への直接の 避難に係る個別避難計画の有効性について

避難所関係担当者全国説明会

令和6年11月7日

内閣府政策統括官（防災担当）付避難生活担当参事官室
主査 平賀 満

取組指針に記載される福祉避難所への直接の避難について

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針

第Ⅲ部 個別避難計画

第2 個別避難計画の作成等

2 個別避難計画の作成

(9) 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、熊本市での「福祉子ども避難所」制度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、地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセスを通じて、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、災害の種別に応じて安全が確保されている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。詳細については、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン（平成28年4月（令和3年5月改定））を参照のこと。
- 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の避難が必要な場合、個別避難計画作成の過程において、事前に避難先との調整を行い、具体的な手順等を定めておくことが適当である。
- 今後、地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセスを通じて、避難先ごとに、受け入れる避難者の人数や状況等を把握することが可能となる場合には、避難先における事前の準備を進めること。
- なお、受入れを想定していない避難者により、福祉避難所としての対応に支障が生ずる懸念があることなどから、指定避難所としての福祉避難所の確保が進まないとの指摘があるため、指定福祉避難所を指定するときに、受入対象者を特定して公示することによって受入対象者とその家族のみ避難する施設であることを明確化できる制度を創設したことから、本制度も活用し、避難行動要支援者の避難先の確保を進めること。（災害対策基本法施行規則の一部を改正する内閣府令（令和3年5月10日付内閣府令第30号））
- また、地方公共団体が、指定避難所として指定されている福祉避難所や社会福祉施設である福祉避難所において、防災機能の強化を行う場合には、引き続き緊急防災・減災事業債を活用して整備を進めることが可能であるため、積極的な活用を検討されたいこと。
令和3年度からは、社会福祉法人等が整備する福祉施設等（※）における防災機能を強化するための施設に対して補助する場合も、新たに同事業債の活用が可能となったため、避難先における事前の準備に当たって、積極的な活用を検討されたいこと。

※社会福祉法人等が整備する福祉施設等には、社会福祉法人が整備する福祉施設や、学校法人が整備する幼稚園等をいう。

福祉避難所の確保・運営ガイドライン 主な改定のポイント（令和3年5月）

■改定の経緯

「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）」令和2年12月24日

<課題・背景>

- 障害のある人等については、福祉避難所ではない避難所で過ごすことに困難を伴うことがあるため、一般避難所への避難が難しい場合があり、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
- 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の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進んでいない（令和2年現在9,072箇所） 等

改定の趣旨

指定福祉避難所の指定を促進するとともに、事前に受入対象者を調整して、人的物的体制の整備を図ることで、災害時の直接の避難等を促進し、要配慮者の支援を強化する

主な改定内容（記載の追加）

○指定福祉避難所の指定及びその受入対象者の公示（災害対策基本法施行規則の改正に伴う措置）

- ・指定避難所について、指定福祉避難所を指定一般避難所と分けて指定し、公示する
- ・指定福祉避難所の受入対象者を特定し、特定された要配慮者やその家族のみが避難する施設であることを指定の際に公示できる制度を創設
- ※「高齢者」、「障害者」、「妊産婦・乳幼児」、「在校生、卒業生及び事前に市が特定した者」など受入対象者を特定した公示の例を記載
- 受入れを想定していない被災者が避難してくる懸念に対応し、指定福祉避難所の指定促進を図る

○指定福祉避難所への直接の避難の促進

- ・地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセス等を通じて、要配慮者の意向や地域の実情を踏まえつつ、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者を調整等を行う
- 要配慮者が日頃から利用している施設へ直接の避難を促進する

○避難所の感染症・熱中症、衛生環境対策

- ・感染症や熱中症対策について、保健・医療関係者の助言を得つつ、避難所の計画、検討を行う
- ・マスク、消毒液、体温計、（段ボール）ベッド、パーティション等の衛生環境対策として必要な物資の備蓄を図る
- ・一般避難所においても要配慮者スペースの確保等必要な支援を行う

○緊急防災・減災事業債等を活用した指定福祉避難所の機能強化

※社会福祉法人等の福祉施設等における自治体の補助金に対する緊急防災・減災事業債活用も可能に

福祉避難所への直接の避難に係る取組

特別支援学校（指定福祉避難所）への直接避難【滋賀県大津市】

北大津養護学校※（指定福祉避難所）

※大津市内に立地する知肢併設の特別支援学校は北大津養護学校の1校

- 避難形式** : 直接避難による受入れ
- 受入範囲** : 葛川、伊香立、真野、真野北、堅田、仰木、仰木の里、雄琴学区にお住まいの方
- 受入対象** : 以下の全て条件を満たす方
- ①学校の在校生及び卒業生
 - ②土砂災害警戒区域等のハザードエリアに居住されている方
 - ③大津市に個別避難計画を提出し、受理された方
 - ④個別避難計画において、避難先として明記された方
- 同伴者** : 受入可（人数については要相談）
- 避難移動** : 家族等の支援者にて実施
- 介助** : 原則、同伴家族等にて実施

避難実績 **1件1名**
(令和5年台風第2号/6月2日)

※課題（開設条件や備品整備など）が見えてきた。今後、課題解決に向けて検討等を行う予定。

指定福祉避難所への直接避難をする個別避難計画への見直し【神奈川県二宮町】

二宮町保健センター（指定福祉避難所）

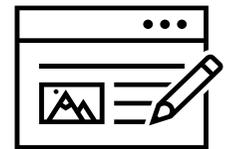
「避難訓練」に対する地域住民のイメージは、地域住民総出で行う防災訓練であり、参加するには意識面でハードルが高いため、「ひなんさんぽ」の名称を用いて、避難訓練参加のハードを下げることで多くの地域住民の参加を目指しました。

その「ひなんさんぽ」をリウマチの方が実施。警戒レベル3「高齢者等避難」を想定した避難としました。

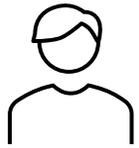
 結果、個別避難計画で想定していた自宅近くの一般避難所（県立高校）ではなく、指定福祉避難所（二宮町保健センター）への直接避難をすることとして個別避難計画を見直しました。

個別避難計画を見直し

「避難さんぽ」を実施



避難先：指定福祉避難所



個別避難計画の有効性

高齢の方や障害のある人などのうち自ら避難することが困難な方について、個別避難計画を作成し、作成した計画に基づき訓練を実施していた。**令和4年9月に台風第14号が接近した際には、計画作成を通じて事前に決めていた福祉避難所にスムーズに避難することができた。**

地域の関係者や福祉専門職が集まり地域調整会議を開催し、**みんなで情報を共有して話し合っ**て一緒に個別避難計画を作成したことが、**地域の実情を踏まえた実効的な個別避難計画に役立った**。また、地域調整会議は、避難行動要支援者の避難等を**支援して**くださる方を見い出すことにもつながった。さらに、個別避難計画の作成に**本人のことをよく知る福祉専門職の参画を得ることで、避難先の福祉避難所である社会福祉施設と噛み合った調整を行うことができるようになり、実効的な個別避難計画を作成できた**。

【台風第14号（令和4年9月18日）】（黒潮町 20代 男性 町役場職員）



地域の関係者が集まり計画を作成するようす



支援者と避難するようす（訓練）



津波避難タワーへの避難のようす（訓練）

市町村のための 水害対応の手引き（令和6年5月 内閣府（防災担当） P.8～P.10 「被災市町村職員の声」より
https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/suigaitebiki_r605.pdf

※写真はイメージ（令和4年度内閣府個別避難計画作成モデル事業成果発表会における黒潮町のスライドより）

市町村における福祉避難所の事前準備のポイント①

指定福祉避難所の施設整備

- 市町村は、施設管理者と連携し、当該施設が指定福祉避難所として機能し、要配慮者が避難生活を送る上で良好な生活環境を確保するための必要な施設整備を行う。
 - ・ 段差の解消、スロープの設置、手すりや誘導装置の設置、障害者用トイレの設置など施設のバリアフリー化
 - ・ 通風・換気の確保
 - ・ 冷暖房設備の整備
 - ・ 非常用発電機の整備
 - ・ 情報関連機器（ラジオ、テレビ、電話、無線、ファクシミリ、パソコン、電光掲示板等）
 - ・ その他必要と考えられる施設整備

物資・器材の確保

- 市町村は、施設管理者と連携し、指定福祉避難所における必要な物資・器材の備蓄を図る。

【物資・器材の例】

- ・ 介護用品、衛生用品、生理用品
 - ・ 飲料水、要配慮者に適した食料、毛布、タオル、下着（生理用ショーツを含む）、衣類、電池
 - ・ 携帯トイレ（主として洋式便器で使用）、ベッド、担架、パーティション
 - ・ 車いす、歩行器、歩行補助杖、補聴器、収尿器、ストーマ用装具、気管孔エプロン、酸素ボンベ等の補装具や日常生活用具等
 - ・ マスク、消毒液、体温計、（段ボール）ベッド、パーティション等の衛生環境対策等として必要な物資
- 市町村は、物資・器材の備蓄のほか、災害時において必要とする物資・器材を速やかに確保できるよう、物資・器材の調達先リストを整備し、災害時に活用できるようにしておく。また、関係団体・事業者と協定を締結するなどの連携を図る。

支援人材の確保

- 市町村は、要配慮者の避難生活を支援するために必要となる専門的人材の確保に関して支援の要請先リストを整備するとともに、関係団体・事業所と協定を締結するなど、災害時において人的支援を得られるよう連携を図る。
- 災害時における指定福祉避難所へのボランティアの受入方針について検討しておく。

市町村における福祉避難所の事前準備のポイント②

移送手段の確保

- 市町村は、指定一般避難所等の一般の避難所内の要配慮者スペースから指定福祉避難所への移送(指定福祉避難所間での移送)、あるいは指定福祉避難所から緊急に入所施設等へ移送することに関して、要配慮者の状態に配慮した適切な移送手段を確保できるよう、福祉車両、救急車両、一般車両等の調達先リストを整備する。

指定福祉避難所の運営体制の事前整備

- 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、視覚や聴覚機能等に障害がある人への情報保障や知的障害や発達障害がある人へのコミュニケーション支援、ピア・サポートの観点からの配慮など避難者の状況に応じた福祉的な面での質の確保も図るものとする。
- 指定福祉避難所については、設備、体制の整った社会福祉施設等を想定しているため、当該施設の体制を基本にすることとし、市町村は指定福祉避難所担当職員の配置、専門的人材やボランティアの確保・配置を行うことにより、その体制の充実を図るために、平時から関係機関との連携強化を図るものとする。

設置・運営マニュアルの作成、訓練等の実施

- 市町村は、職員、自主防災組織、地域住民、要配慮者及びその家族、社会福祉施設等、幅広い関係者が参加し、学ぶ機会を設けるため、要配慮者支援対策に関する研修会、勉強会を開催する。
- まち歩きや防災点検などワークショップや図上訓練を通じて、地域における要配慮者支援のあり方などについて検討する機会を設ける。
- 福祉避難所の設置・運営マニュアルを市町村及び指定福祉避難所職員等が参加して作成し、訓練や点検により定期的に見直しを行う。
- 行政職員、地域住民、要配慮者、社会福祉施設等、幅広い関係者が参加する実践型の指定福祉避難所の設置・運営訓練を企画し、実施する。

指定福祉避難所のルール等の普及啓発

- 市町村は、災害時において円滑に指定福祉避難所が設置・運営できるよう、平時から要配慮者本人やその家族、支援者、福祉・保健・医療関係者、自主防災組織等に、要配慮者対策や防災対策、指定福祉避難所の目的やルール等の普及啓発に努める。

個別避難計画の概要

- 高齢者や障害者など自ら避難することが困難な避難行動要支援者ごとに作成する避難支援等を実施するための計画
- これまで取組指針^(※)で作成を促してきたが、災害対策基本法に位置付け、さらに取組を促す

(※) 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(防災担当)

【取組指針に基づく市町村の作成状況】計画の作成に着手している市町村：1,581団体(91.8%)、未作成：141団体(8.2%)

令和6年4月1日現在
n=1,722団体(石川県管内市町(19市町)については、令和6年能登半島地震の影響に鑑み、本調査の対象としていない。)

対象者

○ 高齢者や障害者などのうち自ら避難することが困難であり、避難の確保を図るため特に支援を要する避難行動要支援者

作成

○ 市町村が作成に努める(努力義務)ものとし、福祉専門職など関係者と連携して計画を作成
※ 地域における災害被害の想定や本人の心身の状況などを踏まえ、優先度が高い方から計画を作成
※ 個別避難計画は、避難行動要支援者本人の同意を得て作成
※ 個別避難計画の作成に要する経費について、普通交付税で措置

記載内容

(氏名、住所等のほか) ○ 避難支援等を実施する者 ○ 避難先 等

個別避難計画情報の避難支援等関係者^(※)などへの提供

(※) 避難支援等関係者：消防、警察、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織など

○ 適切な避難支援等が実施されるよう、個別避難計画情報を避難支援等関係者などに提供

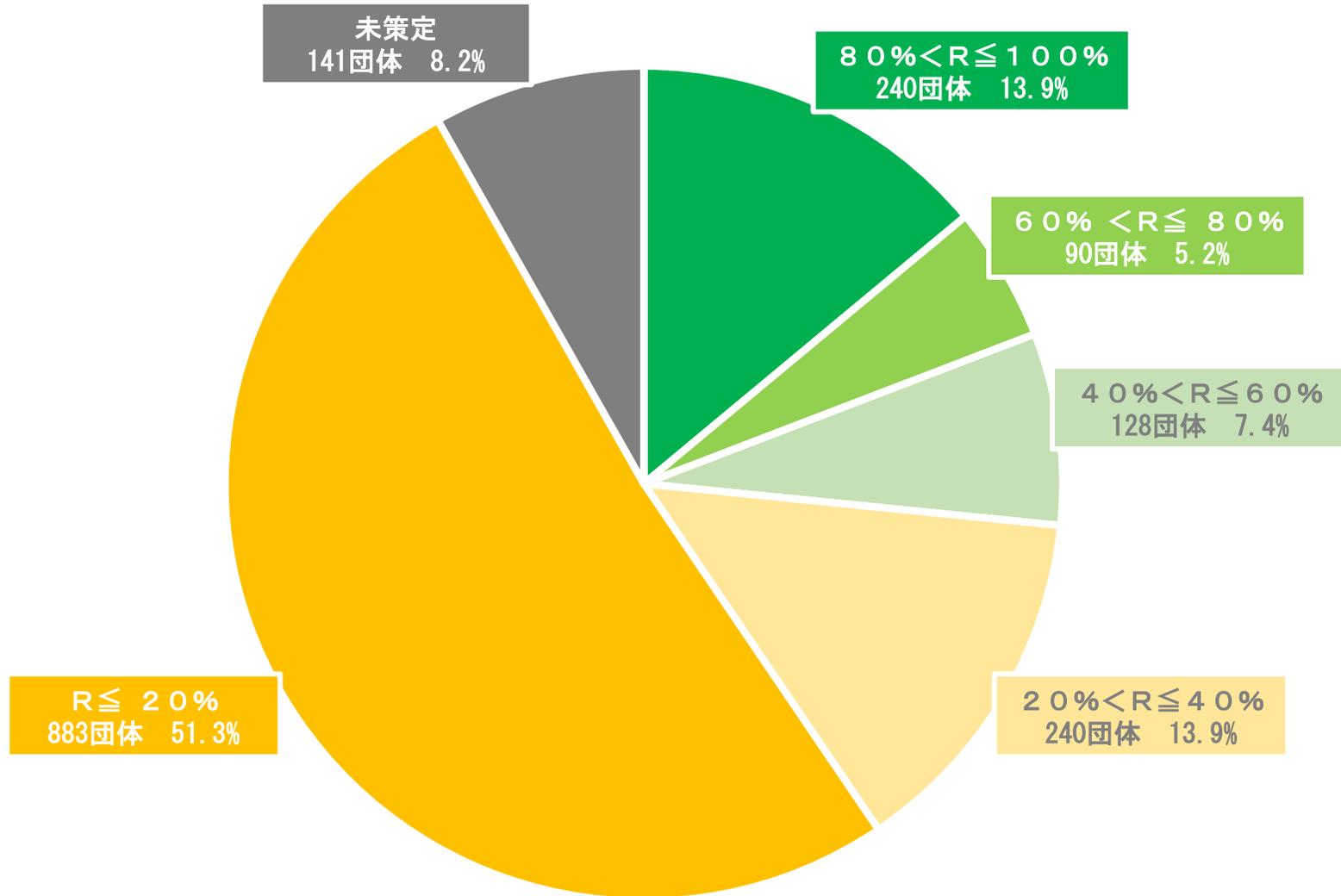
注) 個別避難計画情報：個別避難計画に記載し、又は記録された情報

○ 平時は、条例に特別の定めがある場合又は避難行動要支援者本人等^(※)の同意がある場合に提供し、災害時は本人等の同意を要しない

(※) 避難行動要支援者本人等：
① 避難行動要支援者本人と
② 支援をする避難支援等実施者

個別避難計画の策定状況

令和6年4月1日現在

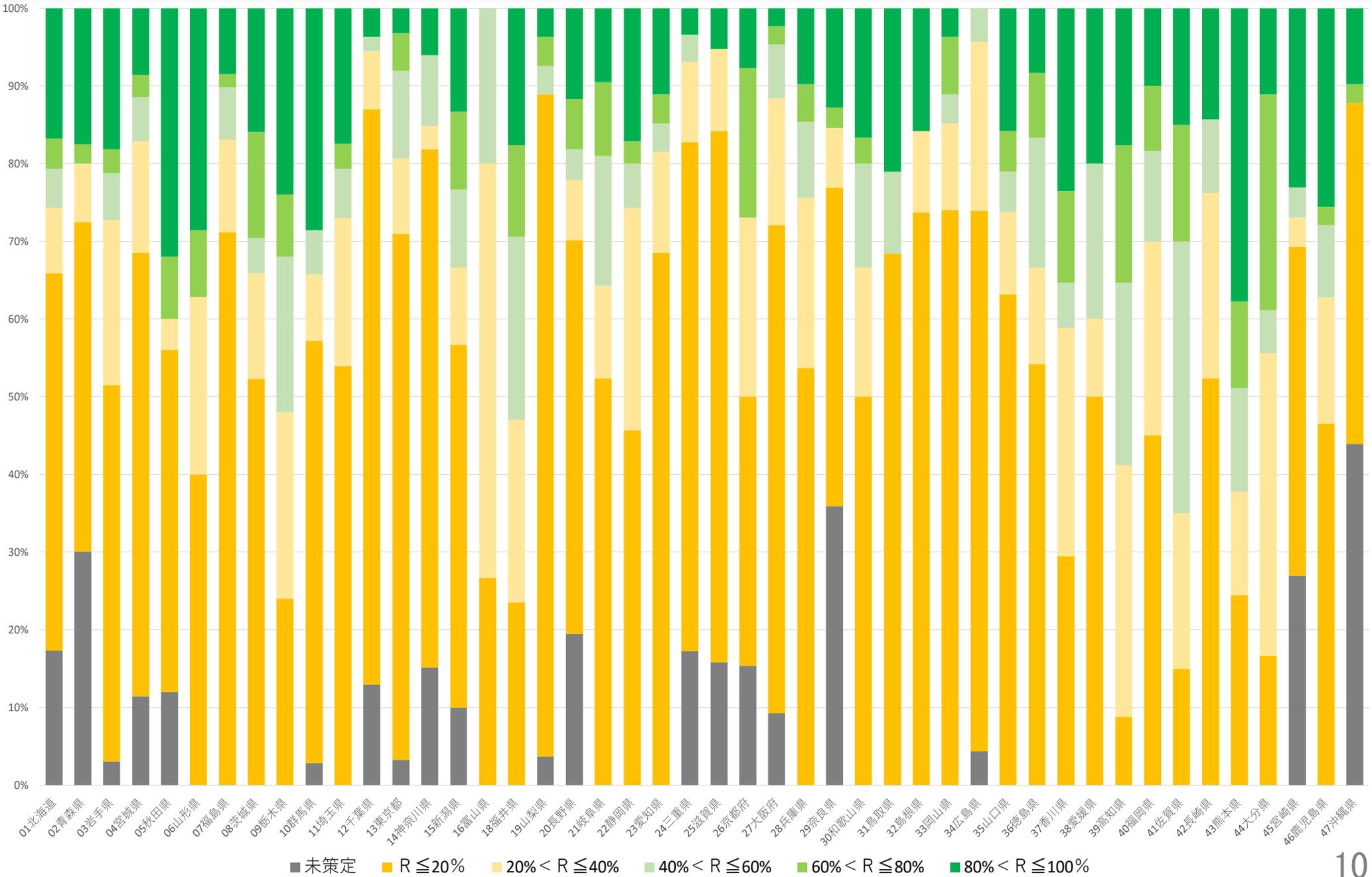


R=各市町村ごとの個別避難計画の策定済数/各市町村ごとの避難行動要支援者の数

n=1,722団体（石川県管内市町（19市町）については、令和6年能登半島地震の影響に鑑み、本調査（令和6年4月1日時点）の対象としていない。） 9

都道府県別の個別避難計画策定状況について

令和6年4月1日現在



都道府県別の個別避難計画策定状況について

令和6年4月1日現在

| 都道府県 | 市町村数 | 80%<R≤100% | 60%<R≤80% | 40%<R≤60% | 20%<R≤40% | R≤20% | 未策定 | 都道府県 | 市町村数 | 80%<R≤100% | 60%<R≤80% | 40%<R≤60% | 20%<R≤40% | R≤20% | 未策定 |
|--------|------|------------|-----------|-----------|-----------|-------|-----|--------|--------|------------|-----------|-----------|-----------|-------|------|
| 01北海道 | 179 | 30 | 7 | 9 | 15 | 87 | 31 | 26京都府 | 26 | 2 | 5 | 0 | 6 | 9 | 4 |
| 02青森県 | 40 | 7 | 1 | 0 | 3 | 17 | 12 | 27大阪府 | 43 | 1 | 1 | 3 | 7 | 27 | 4 |
| 03岩手県 | 33 | 6 | 1 | 2 | 7 | 16 | 1 | 28兵庫県 | 41 | 4 | 2 | 4 | 9 | 22 | 0 |
| 04宮城県 | 35 | 3 | 1 | 2 | 5 | 20 | 4 | 29奈良県 | 39 | 5 | 1 | 0 | 3 | 16 | 14 |
| 05秋田県 | 25 | 8 | 2 | 0 | 1 | 11 | 3 | 30和歌山県 | 30 | 5 | 1 | 4 | 5 | 15 | 0 |
| 06山形県 | 35 | 10 | 3 | 0 | 8 | 14 | 0 | 31鳥取県 | 19 | 4 | 0 | 2 | 0 | 13 | 0 |
| 07福島県 | 59 | 5 | 1 | 4 | 7 | 42 | 0 | 32島根県 | 19 | 3 | 0 | 0 | 2 | 14 | 0 |
| 08茨城県 | 44 | 7 | 6 | 2 | 6 | 23 | 0 | 33岡山県 | 27 | 1 | 2 | 1 | 3 | 20 | 0 |
| 09栃木県 | 25 | 6 | 2 | 5 | 6 | 6 | 0 | 34広島県 | 23 | 0 | 0 | 1 | 5 | 16 | 1 |
| 10群馬県 | 35 | 10 | 0 | 2 | 3 | 19 | 1 | 35山口県 | 19 | 3 | 1 | 1 | 2 | 12 | 0 |
| 11埼玉県 | 63 | 11 | 2 | 4 | 12 | 34 | 0 | 36徳島県 | 24 | 2 | 2 | 4 | 3 | 13 | 0 |
| 12千葉県 | 54 | 2 | 0 | 1 | 4 | 40 | 7 | 37香川県 | 17 | 4 | 2 | 1 | 5 | 5 | 0 |
| 13東京都 | 62 | 2 | 3 | 7 | 6 | 42 | 2 | 38愛媛県 | 20 | 4 | 0 | 4 | 2 | 10 | 0 |
| 14神奈川県 | 33 | 2 | 0 | 3 | 1 | 22 | 5 | 39高知県 | 34 | 6 | 6 | 8 | 11 | 3 | 0 |
| 15新潟県 | 30 | 4 | 3 | 3 | 3 | 14 | 3 | 40福岡県 | 60 | 6 | 5 | 7 | 15 | 27 | 0 |
| 16富山県 | 15 | 0 | 0 | 3 | 8 | 4 | 0 | 41佐賀県 | 20 | 3 | 3 | 7 | 4 | 3 | 0 |
| 18福井県 | 17 | 3 | 2 | 4 | 4 | 4 | 0 | 42長崎県 | 21 | 3 | 0 | 2 | 5 | 11 | 0 |
| 19山梨県 | 27 | 1 | 1 | 1 | 0 | 23 | 1 | 43熊本県 | 45 | 17 | 5 | 6 | 6 | 11 | 0 |
| 20長野県 | 77 | 9 | 5 | 3 | 6 | 39 | 15 | 44大分県 | 18 | 2 | 5 | 1 | 7 | 3 | 0 |
| 21岐阜県 | 42 | 4 | 4 | 7 | 5 | 22 | 0 | 45宮崎県 | 26 | 6 | 0 | 1 | 1 | 11 | 7 |
| 22静岡県 | 35 | 6 | 1 | 2 | 10 | 16 | 0 | 46鹿児島県 | 43 | 11 | 1 | 4 | 7 | 20 | 0 |
| 23愛知県 | 54 | 6 | 2 | 2 | 7 | 37 | 0 | 47沖縄県 | 41 | 4 | 1 | 0 | 0 | 18 | 18 |
| 24三重県 | 29 | 1 | 0 | 1 | 3 | 19 | 5 | 合計 | 1,722 | 240 | 90 | 128 | 240 | 883 | 141 |
| 25滋賀県 | 19 | 1 | 0 | 0 | 2 | 13 | 3 | 率 | 100.0% | 13.9% | 5.2% | 7.4% | 13.9% | 51.3% | 8.2% |

<作成に係る財政措置・支援策>

(財政措置)

- 令和3年度より、市町村における個別避難計画の作成経費について新たに地方交付税措置
 - ・優先度の高い方について、おおむね5年程度で作成に取り組むよう依頼
 - ・作成には福祉専門職の参画も想定している。作成経費は、これまでの事例等から、福祉専門職の参画に対する報酬や事務経費など一人あたり7千円程度を要すると想定

(支援策)

●作成手順などを明示した具体的な取組指針の提示

- 「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（令和3年5月改定）
 - ※福祉避難所については、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（令和3年5月改定）
- 作成手順等をわかりやすく示した手引き「個別避難計画の作成に取り組むみなさまへ」（令和5年1月）

●優良事例を全国的に展開するためのモデル事業の実施（内閣府予算事業）

《令和3年度と令和4年度（実績）》

- ・自治体における個別避難計画の効果的・効率的な作成手法を構築するため、モデル事業を実施。

市町村事業 個別避難計画の作成プロセスの構築に取り組む市町村の事業（R3:34団体、R4:23団体）

注）特別区も市町村事業の対象となる

都道府県事業 管内の市町村事業の成果等を共有する場を設け、意見交換をして改善し、横展開をすることなどに取り組む都道府県の事業（R3:18団体、R4:11団体）

《令和5年度～》

都道府県における市町村支援のノウハウの蓄積や普及を図るため、モデル事業を実施※

※令和5年度：北海道、山形県、福島県、東京都、神奈川県、新潟県、長野県、愛知県、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、徳島県、長崎県、鹿児島県、沖縄県（16団体）
令和6年度：北海道、秋田県、山形県、茨城県、東京都、神奈川県、山梨県、新潟県、富山県、滋賀県、京都府、奈良県、佐賀県、長崎県（14団体）

●活用の可能性がある既存の補助制度（※）の紹介・周知

※防災・安全交付金や農山漁村地域整備交付金は、個別避難計画の作成に活用できる可能性がある

※デジタル田園都市国家構想交付金は、個別避難計画に係るシステムの導入に活用できる可能性がある