

最終報告書（様式1-2・2-2）

発表団体資料

グループ①

（黒潮町・榛東村・永平寺町・益城町・東温市・高知県・徳島県・
宮崎県・香川県）

平成19年度～

「①要援護者台帳」の取組みを実施
⇒対象者・・・1人暮らしで見守りが必要な方、移動に支援が必要な方、認知症 等



< 民生委員が調整 >

登録者数 (平成27年11月5日現在)

登録者数 538 名

情報共有

区長・民生委員・自主防・消防団・警察署(駐在所)・消防署・社協

平成26年度～

「②避難行動要支援者名簿」の整備
⇒対象者・・・要介護3以上、障害者手帳2級以上、精神障害者手帳所持 等



< 地域が中心 >

対象者数 (令和4年3月1日現在)

避難行動要支援者 237 名

情報共有

区長・民生委員・自主防・消防団・警察署(駐在所)・消防署・社協

【①と②を整理し、名簿を一本化】

+

< 庁内体制の確立 >

- ・取組みの方向性の確認 (首長含む)
- ・部署間連携の強化 等

< 関係機関との連携 >

- ・福祉避難所協議会
- ・あったかふれあいセンター
- ・区長、民生委員 等



個別避難計画の作成

更新ができていない
情報が古い 等

< 庁内体制の整備 > < 関係機関との連携 >

【庁内体制】

- ・ 首長をはじめ、福祉部局及び防災部局と協議を実施。
 - ・ 全庁をあげ取り組みを行う。
- （例：予測災害時の行政移送(課室単位)）

【福祉避難所協議会との連携】

町内の福祉事業者（高齢、障害、子どもなど）が集まり、災害時要配慮者支援についての協議の場がある。

福祉避難所協議会の中で個別避難計画についての協議を行い、各福祉避難所に避難する方の情報を事前に提供することとした。また、各福祉避難所ごとに個別避難計画について協議を実施した。

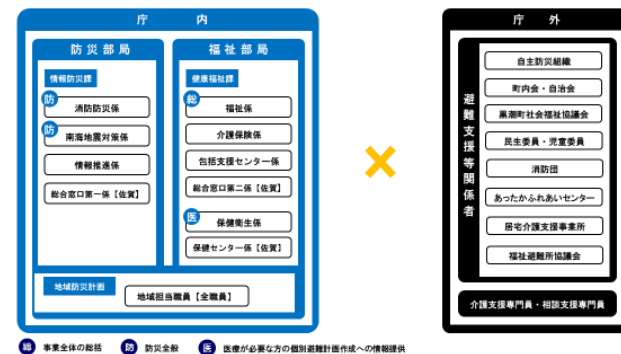
【町内6か所にある地域福祉拠点（あったかふれあいセンター）の活用】

地域福祉の拠点を町内に6か所整備し年間延べ20,000人の町民の利用がある。地域の支え合いの仕組みづくりを目的に介護予防やフレイル対策、個別の課題から地域課題を見つけ資源づくりを行っている。また、各拠点にコーディネーターを配置している。

訪問時にあったかふれあいセンター職員に同行してもらい、聞き取りを実施。また、行政が未把握の方の発掘を行った。

あったかふれあいセンター関係者に対して研修等を実施し、来年度から個別避難計画の作成や更新を依頼。

1 体制（※避難行動要支援者に関するもの）



【課題】

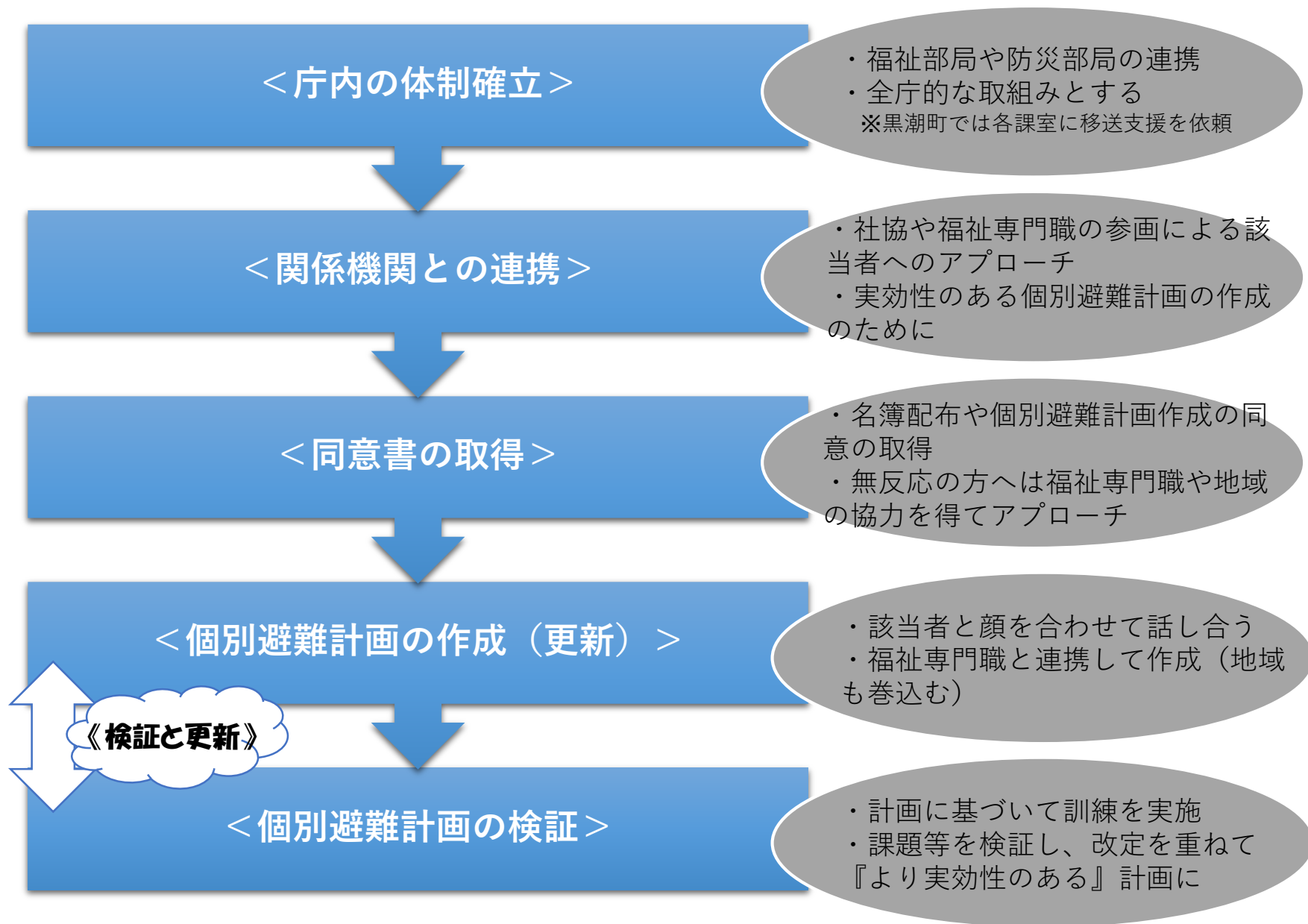
- ・ 行政が収集できる情報の限界
- ⇒ 心身の状況等は机上ではシステム等で確認ができる。しかし、環境状況や家族の状況等は把握が難しい。
- ・ マンパワー不足
- ⇒ 訪問による心身の状況、住環境、地域環境の確認に人手がかかる。



【対応】

- ・ 福祉専門職の参画（ケアマネージャー、相談支援専門員）
- ⇒ ケアマネ連絡会等で行政による説明。取組や現状、報償費の発生等
- ⇒ 来年度から個別避難計画の作成（更新）を実施
- ・ あったかふれあいセンターとの連携
- ⇒ 既存の訪問活動にあわせて、情報収集
- ⇒ 防災×福祉（防災の側面、福祉の側面それぞれからのアプローチ）

令和4年度 土砂災害警戒区域の居住者の個別避難計画の作成
令和5年度～ 津波浸水域の居住者の個別避難計画の作成



防災の課題

- ・ 全国で多くの高齢者が被害に遭っている
- ・ 地域全体で命を守ることが重要
- ・ 地域支援者で避難支援ができる体制構築を目指す



既存の取組（住民支え合いマップづくり）

- ・ 地域住民同士が地域課題等について共有
- ・ 顔の見える関係づくりを大切にしている
- ・ 地域のネットワークが構築されている



取組

経緯

- ・ 「住民支え合いマップづくり」を活用して、個別避難計画を作成できないか

テーマ

- ・ 「住民支え合いマップづくりと連動した個別避難計画の作成」

作成

- ・ 優先度が高い避難行動要支援者から個別避難計画を作成

真に避難支援を要する者の個別避難計画の作成

地域支援者が支え合いマップ作成後、避難行動要支援者を要支援者区分シートを基に優先度を4段階（S・A・B・C）に細分化し、優先度の高い避難行動要支援者（S・A）に絞り込み、個別避難計画を各地区ごとに策定。



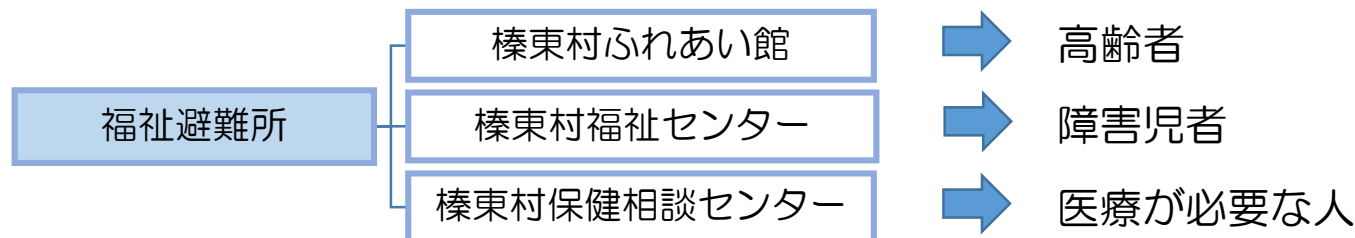
- S**：医療・介護の専門的支援が必要な人（A以上） **A**：寝たきりなどで専門的支援が必要な人
B：一部介助、車いすなどで移動ができる人 **C**：一部支援や見守りで生活可能な人

福祉専門職との連携

地域支援者主体で作成している個別避難計画について、地域包括支援センターを通じて福祉専門職と連携することで、専門的視点を取り込み計画を策定するとともに、福祉専門職においてもケアプラン作成時にその情報を反映する

福祉避難所への直接避難の振り分け

個別避難計画に基づき村内に3箇所ある福祉避難所へ直接避難できるよう、福祉避難所の振り分けとそれぞれの避難経路を作成し、地域支援者及び避難行動要支援者本人へフィードバック



避難行動要支援者の登録

避難行動要支援者名簿への登録は、手上げ方式のため全対象者を網羅できていない。

➡ 支え合いマップづくりの場で地域での見守りや避難支援が必要と判断された要配慮者について、名簿への登録を引き続き呼びかける。

実効性のある計画

作成したら終わりではなく、避難訓練等を実施することで新たな課題を可視化し、また共有しつつ計画を改善し、実効性を確保する。

➡ 訓練を実施後、支援者個々の振り返り、そして全体での振り返りを重要な場と位置付け、地域支援者主体の個別避難計画へフィードバックする。

個別避難計画の重要性の理解促進

個別避難計画について、理解を深め、地域ぐるみでの避難支援の更なる促進。

➡ 地域力中心で取り組むことが肝要であり、地域の力を最大限に発揮するために、地域のネットワーク強化と住民一人一人が防災に対して、主体的に取り組むように意識を高める。

避難行動要支援対象者の調査及び登録の案内

- ・ 普段から地域の要配慮者と関わり地域の実情に詳しい民生委員・児童委員に、避難支援を必要とする人の調査を依頼し、避難行動要支援者名簿への登録申請を取りまとめてもらう。

「住民支え合いマップづくり」開催（年一回）

- ・ 地図上で地域住民同士が、避難行動要支援者等の状況、地域課題等について情報を共有
- ・ 地域支援者として、自治会長、民生委員・児童委員、警察、防災ボランティア、消防団員、学校関係者など、地域の実情を把握している方が参加。
- ・ 災害発生時等に駆けつけられる支援者や危険個所などの地域の情報を地図に示し、共通理解を図る。
- ・ 各自治会ごとに要支援者区分シートを基に優先度を4段階（S・A・B・C）に分ける。
- ・ 優先度の高い避難行動要支援者（S・A）について個別避難計画を作成。

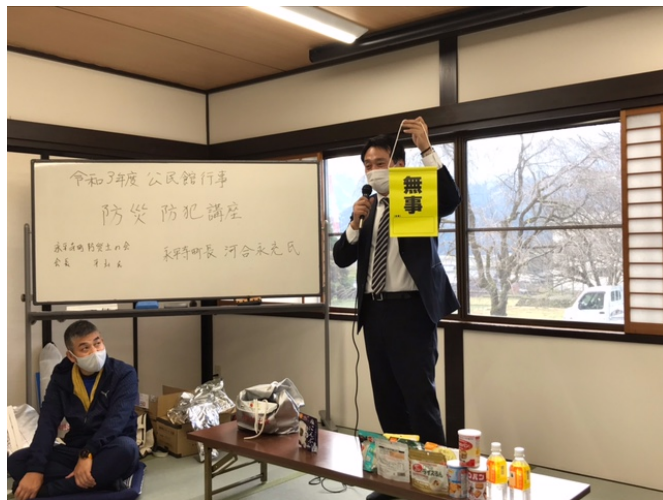
専門職との連携及び福祉避難所の振り分け

- ・ 地域支援者主体で作成された個別避難計画について、福祉専門職と連携。要支援者の状況をより詳しく把握する。
- ・ 避難行動要支援者の状態によって村内に3ヶ所ある福祉避難所へ直接避難できるよう、福祉避難所の振り分けとそれぞれの避難経路を作成し、地域支援者及び要支援者本人へ配布

優先度の高い避難行動要支援者について、個別避難計画を策定
毎年「住民支え合いマップづくり」を開催することで計画を更新及び新規策定

【災害に強いまちづくりへの取り組み】

- 当町では、町長が災害に強いまちづくりを目指しており、自ら集落に出向いての「防災講座」は平成28年度より開催し、近年は新型コロナの影響で開催できない状況ではあるが80回を数えている。
また、町内での防災士資格取得者数も432名と町民の約40人に1人が防災士の資格を保有している。
- 令和2年度からは、包括協定を締結している福井大学との協働企画で「新しい避難方法の検討会」を立ち上げ、福祉避難所の調査、高齢者や障がい者へのヒアリング・福祉避難所での図上訓練等の現状分析・課題整理と対応策を報告し、課題解決に向けた協議などを行い、令和3年度も引き続き開催し、福祉避難所への直接避難に対応できるよう、施設の増強や改善内容を取りまとめている。



町長の防災講座



新しい避難方法の検討会

【障がい者団体と協同での福祉避難所視察】

- 単に個別避難計画作成率を高めるのではなく、要配慮者が主体となって避難方法の見直しや福祉避難所の改善を推進することにより、災害にあっても自分たちで支え合いながら立ち上がる地域づくりを醸成することが個別避難計画の実効性を高めると考え、福祉避難所の環境調査に町内で活動を行っている障がい者グループ（わらいSHOKUDO）と協同し視察やヒアリングをおこなった。障がい者の方が直接、現地を見ることで健常者ではわからない小さな気付きや使用して不便と感じている箇所の聞き取りを行い、改善計画を取りまとめている。

【要配慮者が企画する避難訓練】

- 避難することの大切さを要配慮者の方に伝えることを目的とし、要配慮者である障がい者団体のメンバーが、障がい者と健常者とが協同した福祉避難所での訓練を企画した。福井大学や社会福祉協議会が訓練内容を助言・指導し避難誘導方法のシュミレーション学習、福祉避難所での生活想定訓練の2回の訓練を実施することで、障がいをもった方への避難に対する不安取り除くきっかけ作りができた。



写真

上 障がい者グループとの福祉避難所視察
 中 福祉避難所生活訓練（移動介助風景）
 下 福祉避難所生活訓練（起床・健康チェック風景）

【個別避難計画を作成するにあたっての課題】

《令和3年度》

町内89集落すべてに自主防災組織が設置されており、更に学校区毎に8つの自主防災組織連絡協会協議会を作り、地域ごとに防災意識の高揚を図りながら地域防災力の向上に努めていただいている。

令和3年度においては8つの自主防災組織連絡協会協議会の中から防災活動が活発な自主防災組織8集落をモデル地区として選定し、区長や自主防災組織、民生委員、地域協力者へ趣旨説明・勉強会等を行い個別避難計画を作成してきた。

《令和4年度》

2年目の令和4年度は、町内すべての地区で取組む予定としており、8つの自主防災組織連絡協会単位で区長・自主防災組織・民生委員・地域関係者を対象に趣旨説明を行い、意欲のある地区から作成に係る勉強会を防災部局と福祉部局が連携し開催し個別避難計画を作成していくことを目標としているが、それに携わる職員が令和3年度と変わらない人数で対応をしていかない状況である。

また、個別避難計画を専門的に業務を行っていくわけではなく、通常業務の一部として進めていく形となるため職員の負担。

マンパワー不足の改善点・・・①個別避難計画事務支援委託の予算化
(説明会や勉強会の運営を事務委託)
②会計年度任用職員の採用
(個別避難計画作成に係る事務補助)

【個別避難計画作成ステップ】

ステップ1 避難行動要支援者の名簿の確認

避難行動要支援者の名簿の更新を行う。名簿提出者は、個別避難計画作成の対象者となる。優先度の高い人、地域の協力にて作成可能な人、本人・家族で作成可能な人を確認する。

ステップ2 各災害関係団体・地区への説明会

個別避難計画作成にあたっては、地域の理解を求めするため、地区ごとに説明会・勉強会を実施する。災害時に動員される社会資源について網羅的に確認し、団体ごとへの説明会を実施する。（自主防災組織・防災士の会・民生委員等）

ステップ3 モデル地区の選定と作成者間による勉強会

対象地区および対象者・作成者（グループ）を検討する。個別避難計画マニュアルに沿って、作成者間で勉強会を実施する。地区ごとに平時に日常的に当事者と関わる地域支援者が作成に関与する。

ステップ4 個別避難計画の作成

地区で個別避難計画調整会議を開催し、地区での話し合い・調整ができれば、地域支援者からの配慮の具体的な提供手順について当事者に確認しながら細部を詰めて個別避難計画をグループで作成する。課題があれば、避難行動要支援者協議会及び、地区で話し合い、全地区に情報を共有する。

ステップ5 審査会の実施

要配慮者と地域作成者の両方で細部を詰めた個別避難計画をフォーマットに記載した個別避難計画（案）を地区グループ内で審査を行い情報の共有を行う。

ステップ6 避難訓練の実施・検証

全員参加で誰一人取り残されない防災訓練を実際に行い、個別避難計画を実施し、訓練の検証を基に個別避難計画の改善を行い、実効性のある内容か確認する。

【時系列】

平成 2 3 年頃	個別避難計画を作成（200件程度）
平成 2 8 年 4 月	熊本地震発生。庁舎が被災したことによりシステムの立ち上げや紙媒体の取り出しができず、個別避難計画の活用はできなかった。
令和 2 年 9 月	台風 1 0 号接近時の避難を促す際に個別避難計画を活用しようとするも、更新がなされていないため、すでに亡くなっている者や電話が解約されている者が多く存在した。
令和 3 年 3 月	個別避難計画の見直し及び新規作成方法について、福祉部局と防災部局で協議。

【益城町の課題】

- ① 過去に作成した個別避難計画の更新がされていない
- ② 個別避難計画の新規作成を行える体制がない
- ③ 個別避難計画を活用できる体制がない



個別避難計画の**作成・管理・活用**が可能な体制構築が急務！！

【取組のポイント】

	取組内容	アピールポイント
支援地域主体の推進	地域の役割分担の実施（計画作成） ▶ 民生委員が対象者を発見 ▶ 自主防災組織が計画を作成	<ul style="list-style-type: none"> 地域の役割分担を行うことで特定人物への負担集中を防ぐ 地域全体が関わる体制の推進で、発災時の迅速な避難支援が可能
	地域の役割分担の実施（避難支援） ▶ 発災時の避難支援を自主防災組織・消防団に依頼し、組織で避難支援ができる体制を確立	<ul style="list-style-type: none"> 過去の計画では避難支援等関係者が空欄のものが40%程度存在したが、モデル地域ではゼロになる
負担の軽減	計画作成対象者の見直し ▶ 条例を制定し、避難行動要支援者名簿掲載者を真に必要な者に絞り込む	<ul style="list-style-type: none"> 対象者の見直しにより、名簿掲載者数が見直し前に比べ20%以下となり、作成にかかる負担を軽減
	計画作成対象者の優先順位付け ▶ 水害や土砂災害の危険がある地区の作成を優先	<ul style="list-style-type: none"> 対象となる災害を特定することで、避難方法等選定の負担を軽減
	個別避難計画様式の見直し ▶ 計画の様式を真に必要な項目のみに絞り込む	<ul style="list-style-type: none"> 様式の絞り込みを行うことで、計画作成時の負担を軽減

【課題】**① 「個別避難計画」と「地区防災計画」どちらの作成を優先すべきか**

- モデル地域から「地区防災計画を策定しなければ個別避難計画の作成は難しい」との声が上がってきた。
- 対象者の選定方法や災害ごとの避難所、避難方法を検討するに当たっては地区防災計画の策定が必須であるが、地区防災計画策定に当たっては個別避難計画の作成経験も必須と思われるためどちらを優先するかが課題。

② 自主防災組織がない地域での計画作成方法

- 益城町では68地区中、自主防災組織未発足の地区が44地区存在する。
- 令和4年度以降、全地区で個別避難計画の作成を推進していく予定だが、自主防災組織がない地域での個別避難計画の作成が課題。
- 自主防災組織がない地区については、設立に向けた働きかけを継続して実施の方針。

③ 地域の役割分担について

- モデル事業では民生委員が対象者の発見、自主防災組織が個別避難計画の作成と行政の指示で役割分担をしているが、多くの民生委員は自主防災組織に所属している現状もあり、将来的には行政が役割分担をするのではなく、自主防災組織のみで対象者の選定や個別避難計画の作成、管理、活用ができる体制の構築を目指す。

① 庁内連携方法の検討（担当部局の役割分担等）

- 当町では、福祉部局が避難行動要支援者名簿に関する業務（計画作成者選定含む）、防災部局が個別避難計画作成に関する業務に役割を分担。

② 消防団に避難支援を依頼

- 消防団への依頼は要支援者全てに関わることであるため、防災部局・福祉部局の両部局で支援を依頼。

③ 民生委員に計画作成者の選定を依頼

- 民生委員への依頼は、福祉部局が担当。
- 避難行動要支援者名簿を提供し、計画の作成が必要と思われる者の選定を依頼。

④ 自主防災組織に個別避難計画作成を依頼

- 自主防災組織への依頼は、防災部局が担当。
- 民生委員が選定した対象者の個別避難計画作成を依頼。

⑤ 完成した個別避難計画を基に地域会議・避難訓練等を実施

- 防災部局が中心となり地域会議・避難訓練等を実施。

※実施を予定していたが新型コロナウイルス感染症拡大により中止

⑥ 自主防災組織に年に一度、個別避難計画の記載内容変更有無の確認を依頼

- 令和4年度、防災部局が自主防災組織に依頼して実施予定
- 併せて、提供している避難行動要支援者名簿の更新を実施

個別避難計画作成に向けて

本市では過去から主に台風や大雨の影響により、山間部の土砂崩れや水路・河川等周辺地域の浸水が頻発しており、平成16年10月の台風23号では、がけ崩れ2カ所、住宅被害2件等のほか死者1名の被害があった。

平成28年度からは、避難行動要支援者制度の推進のため、庁内の防災部局と福祉部局の関係部署と市社会福祉協議会にて避難行動要支援者支援班を組織した。しかし、支援班結成当初こそ定期的に会議を開催して要支援者の支援に関する協議をしていたが、ここ2～3年は支援班で協議をする機会も無くなり、単に避難行動要支援者名簿の内容を更新し、町内会長や民生委員へ古い名簿と交換することがメインの業務となっていた。

本市は災害により多数の人的被害を被るような経験は無いが、近年多発する異常気象などを受け、いつ起こるか分からない災害に対して「名簿の交換」という消極的な事務を繰り返す現状から踏み出したいと思い、本モデル事業に応募しました。

個別避難計画を作成して良かった点

今回の取組としてハザード地域における地域住民主体の個別避難計画の作成を実施したところ、作成過程や作成後に実施した避難訓練において、**避難行動要支援者と地域住民の関係性が深まり**、取組に関わった住民からは、「災害時は要支援者の近隣に住む人が避難支援するしかなく、地域の共助が大事である」という声があった。

また、要支援者本人からの声として、「計画作成を通じて心丈夫になった」というほか、避難時の持出品の整理など「自らできることも意識していきたい」とのことだった。

ハザード地域のコミュニティを基盤とする

町内会による個別避難計画の作成

ハザード地域の共助体制を推進するため、個別避難計画の**作成主体を当該地域の町内会（自主防災組織）**に設定し、一部地域をモデル地域として実施した。地域主体の計画作成については、町内会内の小グループである「組」ごとに避難行動要支援者名簿を分冊し、近隣住民の間で個別避難計画の作成に取り組んだ。

避難訓練の実施による避難支援の検証と地域の関係づくり

モデル地域にて避難訓練を実施し、作成した個別避難計画に基づいた避難支援を試すとともに当該地域の集会所にて要支援者の避難受入れの訓練を実施した。これらを通じて**個別避難計画の検証と、要支援者と地域の関係性の構築**を図った。



福祉専門職の負担を考慮した個別避難計画作成への関わり

福祉専門職からの情報提供

地域主体による個別避難計画作成を補助するため、福祉サービス事業所を利用している避難行動要支援者の情報を福祉専門職から提供してもらった。

福祉専門職主体による個別避難計画の作成は、対価を支払ったとしても**福祉専門職の負担が過大になる**と考え、個別避難計画の一部の項目（世帯構成、要支援者の状態、緊急連絡先、利用サービス、医療情報）についての情報提供の依頼に留めた。

取組を通じての課題

地域主体での個別避難計画作成の取組は、訓練等を通じて地域の関係性の構築や共助体制の向上を図ることができ、福祉専門職においては個別避難計画作成に関わることで、有事の避難支援の重要性の認識に効果があったが、次のような課題もあった。

◆取組を通じたアンケート回答（抜粋）

- ・制度を知らなかった。**広報紙やHP以外の周知を検討して欲しい。**（町内会）
- ・**医療情報などは、要支援者本人に聞き難い。**（町内会）
- ・**情報提供が実効性を伴うものなのか。**（福祉専門職）
- ・行政等よりも要支援者本人や町内会からの依頼の方が避難支援等実施者として引き受けやすい。（町内会）

◆取組の結果、法定記載事項を満たす作成数はごく少数だった。

◆個別避難計画に避難先の記入がない要支援者もいた。

◆町内会に入っていない要支援者の個別避難計画については、ほとんど向上しなかった。

考えられることや今後の対応

- 各ハザード地域を中心に説明会を開催し、制度の周知徹底を図るとともに、避難訓練を通じて地域内の関係性を深め、自助・共助の重要性を認識してもらうよう努める。
- 個別避難計画の活用方法を再度確認し、様式の見直すことで計画の活用方法に応じた実効性の向上を図る。
- 本モデル事業の参加による研修経験を生かし、地域では計画の作成が困難な要支援者については、支援班が主体として計画作成に取り組む。
- 避難先の確定しない要支援者へ対応するため、要支援者の直接避難に関する福祉避難所協定先施設との協議を急ぎ、マッチングを進める。

地域主体による個別避難計画作成のフロー

① 事業所利用の要支援者の抽出

要支援者のうち、福祉サービス事業所を利用している人のリストを作成する。



※介護・障がい担当部局から提供してもらう。

② 個別避難計画作成等の同意確認

①で作成したリストの掲載者へ個別案内する。（福祉専門職との情報共有についても説明）



※要支援者本人への同意確認と平行して、福祉サービス事業所へ取組概要の説明と協力依頼をする。（本市取組では文書により依頼）

③ 福祉専門職への説明会

福祉専門職への制度理解の研修と②で同意を得た要支援者に関する情報提供を依頼



※情報提供依頼と併せて、避難支援に関する協議等について地域から要請があった場合に応じてもらうようお願いする。

④ ハザード地域への説明会

ハザード地域の町内会を通じて制度周知と個別避難計画作成を依頼



※町内会の小グループごとに避難行動要支援者名簿を分冊し、グループでの作成に取り組む。

⑤ 避難支援訓練の実施

個別避難計画の検証と地域の関係性の向上

※訓練に合わせて避難先施設で研修や非常食の試食等、共同で取り組む内容を盛り込んで住民の関係性の向上を図る。

今後追加したい内容：上記の取組に平行して、優先的に計画作成が必要と思われる要支援者に対しては、**庁内の関連部署の共同で計画作成に取り組む。**

【平成27年度】

- 個別避難計画作成や、計画を活用した避難訓練の実施等に係る費用を支援する補助制度を制定

【令和元年度】

- 第4期高知県南海トラフ地震対策行動計画（令和元年度～令和3年度）において、「要配慮者対策の加速化」を重点課題とし、その中心的な取組として個別避難計画作成を位置付け
- 県地域福祉政策課内に災害時要配慮者支援室（4名）を設置
- 5つの圏域に設置された南海トラフ地震対策推進地域本部と福祉保健所が中心となり、沿岸5市で県モデル事業実施
- ケアマネジャー定例会等で福祉専門職の参画の必要性を説明（令和2年度以降も継続）

【令和2年度】

- 県モデル事業を沿岸19市町村に拡大
- 沿岸の各市町村において防災部局と福祉部局が連携したWGを設置

【令和3年度】

- 介護支援専門員連絡協議会等と、福祉専門職参画の対価として支払う金額の目安について協議
- 福祉専門職参画に要する資料（事業所説明資料や作成マニュアル等）の案を作成し、市町村に参画を働きかけ
- 内閣府モデル事業を活用し、意識醸成、ノウハウ共有を目的とした研修会等を開催
- 県ガイドラインを改定し、福祉専門職参画が計画作成に効果的であるなど、県として促進する取組の方向性を明記

【令和4年度～（予定）】

- 第5期高知県南海トラフ地震対策行動計画（令和4年度～令和6年度）において、「要配慮者対策の着実な推進」を重点課題に位置付け、第4期と同様に個別避難計画作成を中心として課題解決に取り組む
- また、上記第5期計画において、「優先度の高い県内沿岸部（L2津波浸水想定区域内）で同意取得者の個別避難計画作成率80%」を令和6年度までの目標として設定

【モデル事業の1年間における取組のポイント】

- ・福祉専門職の参画が効率的かつ効果的と認識
- ・参画促進のためには、福祉専門職の過度な負担とならない作成手順が必要
- ・連携に積極的な市町村で連携を進め、ノウハウを蓄積し、他市町村に横展開

→地域住民や福祉専門職、市町村職員を対象とした講演会等により関係者の意識醸成を図り、取組の下地づくりを推進

【モデル事業として行った取組】

1. 住民の意識の底上げ（講演会）

目的：安全な避難には個別避難計画の作成が効果的であることを認識していただき、取組への理解を深める
対象者：高齢者や障害者等の当事者及びその家族、自主防災組織や民生委員等の地域住民等（計93名参加）
内容：東京大学 片田特任教授 「災害犠牲者ゼロの地域づくり」 ※ビデオ出演

2. 特性の理解（研修会）

目的：避難行動要支援者の特性や計画作成時の注意点を知り、計画作成に関わる心のハードルを下げる
対象者：自主防災組織や民生委員・児童委員、町内会等の地域住民（計22名参加）
内容：（講演）高知県障害者（児）福祉連合会 武田会長 「災害時要配慮者の特性について」
（体験会）高齢者→見えづらさ・聞こえづらさ・動きづらさ ※両体験とも支援者役・要支援者役を体験
車椅子→引っ張り器具の有無による悪路走行の違い

3. 地域の取組を促す人材の育成（作成促進の基盤づくり）

目的：作成関係者に対する意識啓発やノウハウを共有する研修会を開催
対象者：市町村担当職員（計62名参加）
➤内容：（個別避難計画作成の取組事例）岡山県岡山市危機管理室
（福祉専門職との連携事例）高知県四万十町、黒潮町



【課題】

- 福祉専門職の協力を得るためには、参画経費に対する財政支援や福祉専門職が属する事業所への働きかけが必要
- 市町村が円滑に福祉専門職に参画を依頼するためには、職能団体として協力意向の提示が必要

【今後の対応の方向性】

- 県補助金により引き続き、参画経費を支援（予定）
 - 【R4年度 補助対象(案) <補助率はすべて1/2>】 ※本資料作成時点案
 - ① 福祉専門職等に同意取得を依頼する経費
 - ② 福祉専門職等に計画作成（改定含む）を依頼する経費
 - ③ 福祉専門職に避難行動要支援者が参加する訓練への同行、助言を依頼する経費
 - ④ 計画作成・更新時や訓練実施時に必要性が認められた、避難支援のための資機材の購入費（車椅子、担架等）
- 市町村の意向を踏まえつつ、県が事業所へ福祉専門職参画の必要性を説明（予定）
- 県域の職能団体と覚書等を締結（予定）

市町村における取組 (R4~)

県の取組

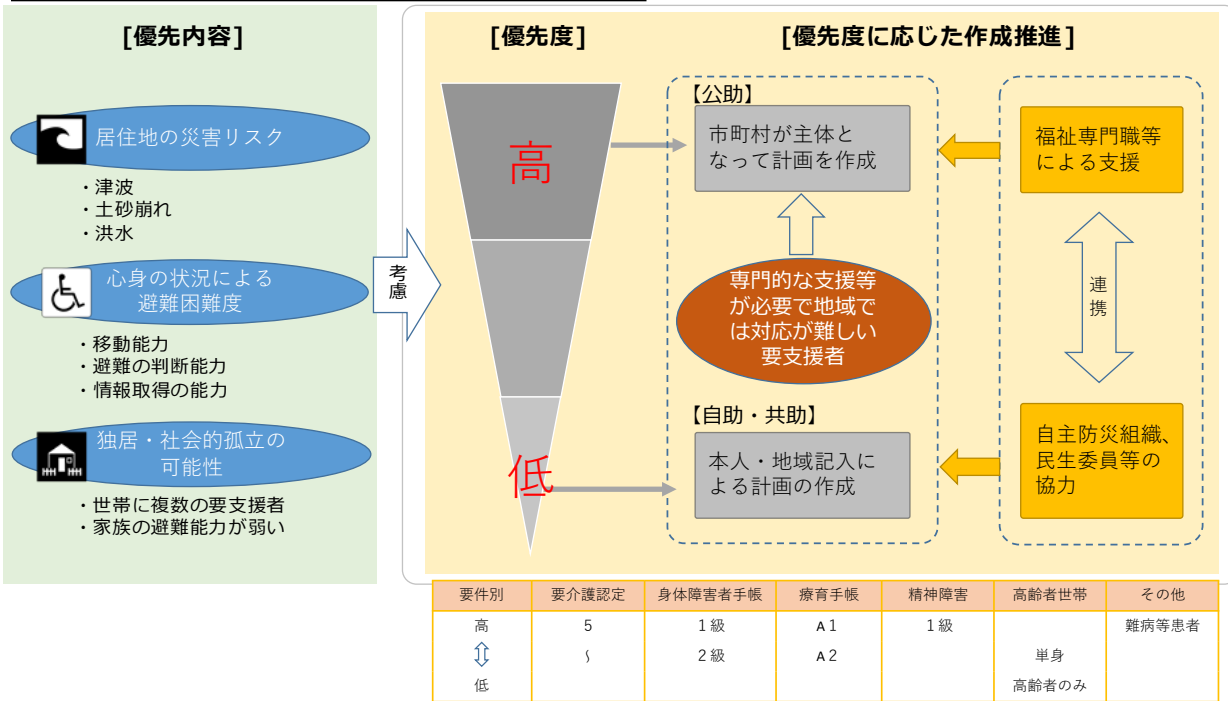
市町村の取組を全面的に支援

避難行動要支援者名簿の精査

〔例〕同居家族等の支援により避難が可能な者の除外、掲載理由が年齢要件のみの者の除外

- ◆ 県ガイドラインを改定し、県として促進する取組の方向性を明記

優先度を踏まえた個別避難計画作成



- ◆ 福祉専門職参画の促進
 - ・ 県域関係団体やケアマネジャー定例会等で取組を説明し、参画の下地づくり
 - ・ 市町村に福祉専門職参画の有効性を啓発しつつ、具体的な手法や資料を提示

- ◆ 県補助金により支援

【R4年度補助対象(案)】

 - ① 福祉専門職等に同意取得を依頼する経費
 - ② 福祉専門職等に計画作成(改定含む)を依頼する経費
 - ③ 福祉専門職に避難行動要支援者が参加する訓練への同行、助言を依頼する経費
 - ④ 計画作成・更新時や訓練実施時に必要性が認められた、避難支援のための資機材の購入費(車椅子、担架等)

個別避難計画に基づく避難訓練の実施

個別避難計画の更新

1. 過去の災害

南海トラフ巨大地震 40年以内の発生確率 90%

○昭和南海地震（1946年）

不明者202名、死者（不明）202人、負傷者258人、住家流出413戸、全壊602戸、半壊914戸、床上浸水3,440戸、床下浸水1,057戸、そのほか堤防、橋、道路流出など甚大な被害が発生。（徳島地方気象台HPより）

○平成26年8月洪水（台風11号）

那賀川が氾濫、床上543戸、床下浸水221戸、特別養護老人ホームの1階天井まで水没、などの甚大な被害が発生。特養1階入所者の2階への移動はなんとか出来たが、**早期避難は実施できなかった。**

2. 県（首長）の意思、決意

災害による死者ゼロ！

○ 南海トラフ巨大地震における死者ゼロを目指すことを基本理念に、平成24年に『とくしま0（ゼロ）作戦』地震対策行動計画を策定。『とくしまゼロ作戦課』を設置し推進

○ 「事前復興」の考えを取り入れた『徳島県復興指針』を策定し、「準備する事前復興」「実践する事前復興」として、平時における事前の準備や重要性を示し、取り組んでいる。

『事前復興室』を設置し推進

3. 取組を通じた関係者の変化

○ <福祉専門職> 研修会のアンケートに明らかな変化！

- ・1回目「抱えている利用者が多く（参画が）難しい」「増え続けている事務仕事に負担」
- ・3回目「福祉避難所へのスムーズな受入のために協力したい」「複数の福祉専門職が関わるべき」「各事業所で自力避難困難者を把握する取組が必要」

福祉職から前向きな提案がなされるように

○ <連携体制の構築>

取組により保健所との連携体制が構築され、さらに支援者のネットワークである「難病対策地域協議会」と繋がりが出来た。県内3圏域（6保健所）で開催

4. 個別避難計画を作成して良かった点

○ <本人、避難支援者、福祉避難所職員> 本人が「避難できる」と思うように！

避難訓練実施後、避難や避難生活に不安を感じていた難病患者本人、支援者（介護士）、更に受け入れ先となる施設職員から、「**安心感が高まった**」とのコメントがあった。

先人の教え。繰り返されてきた津波被害。



浅川天神社石碑（安政南海地震（1854）で高さ九メートルの津波があり、その速い事は矢を射るよう。後世の心得のため、これを建てる。とある。



平成26年8月洪水時の那賀町中心部の様子。避難の難しさが浮き彫りに。

災害死者ゼロを目指す取組



事前復興の取組（県立海部病院の高台移転）



県広報での防災意識の普及啓発（2021年12月OUR徳島）

youtubeでも事前復興の動画を配信

宿泊施設の福祉避難所指定推進
R2年5箇所→R3年16箇所

徳島県事業の概要

徳島県災害福祉支援ネットワークを活用し、関係（者）機関への協力要請

【1回目の協議】（8月2日）
 <研修>
 市町村、福祉職、民生委員 等を対象に研修
 （個別避難計画の意義、目的）

【各市町村で実際の計画作成】
 <作成>
 実際に個別避難計画作成に取り組み、実践の中で課題の抽出を行う。県においても市町村とは別の視点でモデル的に計画作成に取組。

【2回目の協議】（12月）
 県や県内市町村の取組を基に、課題の抽出意見交換。また、要配慮者を受け入れる施設のBCPと個別避難計画のあり方について、大学教授より講演

【3回目の協議】
 成果発表会
 県、小松島市の成果を横展開

【モデル事業の1年間における取組のポイント】

- 実際に個別避難計画作成に取り組んだ事例を元に、課題を抽出し、効果的な作成プロセスを検討する。
- 個別避難計画作成のプロセス検討の段階から、要支援者本人に関わっていただく。医療的ケア（人工呼吸器等）の必要な障がい者の方にモデルとなっただき、実際に個別避難計画作成に取り組みながら、当事者目線で課題の抽出を行った。
- 講師について、当初県外からの招聘を検討していたが、次年度以降も継続的に助言いただく必要があると考え、地元徳島大学の環境防災研究センターにご協力をいただくこととした。
- モデル地域である小松島市に、発達障がい者総合支援センターや難病に対応する医療機関等が立地していることもあり、医療的ケアが必要な在宅生活者の避難に重点を置いた。



福祉避難所の下見の様子

【モデル事業の実施を通じて大切であると感じたこと】

- 避難行動要支援者の多くは「できれば避難したくないと思っている」と考えて作成を支援する。
- 個別避難計画作成過程で出てきた課題は「本人の課題ではなく地域の課題」と捉えて対応する。
- 個別避難計画作成に真摯に取り組めば、福祉職の方は協力してくれる。
- 人の輪を広げていけば、避難支援者は見つかると思っていて、諦めない。
- 実効性の高い個別避難計画の作成は、本人、支援者、福祉避難所、行政等、すべての関係者の安心感を高める効果がある。



避難訓練の様子

個別避難計画を作成するには、本人が「避難してもいい」と思える環境が必要。
環境を整えれば、個別避難計画の作成はスムーズに進む。

現時点における課題	現状	対応の方向性
①避難しても福祉避難所が開設されていないことがある。	まず、一般避難所を開設し、その後必要に応じて福祉避難所開設を市町村が施設に依頼としている自治体が多い。 →開設状況が分からないと避難行動が取りにくい。 (体温調整の難しい方などは短時間でも屋外待機などは困難)	<ul style="list-style-type: none"> 最終的には一般避難所と同時の開設に向けて取り組むが、受入施設の体制等もあるので、まずは直接避難者に対して、開設(受入れ可能な連絡)を伝える手段について、検討していく。 休館日のある施設は震度5以上の揺れで自動的に開くキーボックスの設置を検討する。
②電源喪失時のバッテリーの確保や避難先調整の迅速化	停電が主な被害で家屋被害などが少ない場合、避難行動が遅れやむなく在宅避難中に停電となった場合、「避難先決定に時間がかかる」ことがあり、電源確保が必要。	<ul style="list-style-type: none"> 人工呼吸器利用者等が安心して自宅で待機できるよう、令和4年度事業として医療機関と行政の連携でバッテリーの貸出し事業を実施予定 個別避難計画を活用して、人工呼吸器等電源が不可欠な医療機器利用者の停電時の福祉避難所等への避難について検討する。
③避難所に必要な設備や備蓄品が整備されていない。	現状は汎用性が高い物資を備蓄しているが、 <ul style="list-style-type: none"> 簡易トイレはあるが、介護用トイレが必要 食事はあるが胃瘻用ではない。 乳幼児用のミルクや離乳食がない(どの程度準備べきか分からない。) 等、個別の避難者に対応出来るとは限らない。	<ul style="list-style-type: none"> 個別避難計画により、各避難所に避難予定の避難行動要支援者を確認し、避難者に応じた備蓄を進めていく。 令和4年度事業として妊産婦・乳幼児用の福祉避難所整備に利用できる補助制度を実施予定。
④避難支援者の確保	<ul style="list-style-type: none"> 近所に知り合いがない。 医療的ケアが必要な方の避難支援は<u>できないと支援者が思い込む。</u> 避難支援者の被災リスクが増す(津波や避難指示発生後の避難の場合) 	<ul style="list-style-type: none"> 行政や自治会、支援者の知り合いなど人の輪を広げ、避難支援者を探す。 避難支援の方法を具体化し、できるだけシンプルな避難支援の方法を検討する。 前日からの避難や在宅避難により、支援者となれる者の幅(地域や時間的制約)を広げる。 津波の場合は「支援に行く」ではなく「一緒に逃げる」

Step1 関係機関との連携

悩むよりも作成に着手

- 個別避難計画作成課程で具体的な課題が出てきたときに相談すると自然に連携が進みます。
- ×個別避難計画作成に協力して ○福祉避難所に胃瘻用の食事を備蓄できないか。○バッテリーの貸出ができないか。

Step2 優先度に基づき対象地区・対象者を選定

迷ったら早期着手

- ハザードマップにより、優先度を決めましょう。
- 心身の状態は作成過程でも確認が可能です。『迷ったら優先度が高いとして早期着手』すれば、早期に作成すべき方の作成が遅れることもありません。

Step3 福祉や医療関係者等への個別避難計画の意義の説明

理屈っぽくなりすぎない

- 説明をするときは、理論だけでなく「ストーリー（事例）」を説明しましょう。
- 「NHKハートネットTVの視聴」や「要配慮者本人から話をしてもらおう」などが効果的です。
- また、防災の知識や災害対策基本法の話などは、『県の防災出前講座』を活用できます。

Step4 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明

「支援者」も同じ「避難者」

- 支援者に加え、避難行動要支援者、数年後に避難行動要支援者となるかもしれない人等、地域のすべての方が含まれる集団を対象に説明会を開催しましょう。支援者に支援をお願いするのではなく、『みんなで個別避難計画を作ってみませんか。』『一緒に避難しましょう。』という姿勢が大事です。

Step5～Step6 事前の情報収集から個別避難計画の作成へ

本人中心、本人に寄り添う

- モデル事業の成果をもとに県が作成する手引きを参考に、個別避難計画の作成に取り組んでください。
- 実行可能（実効性の高い）個別避難計画作成における重要なポイントは下記の5つです。

- ①多くの避難行動要支援者は「できれば自宅でいたい。」と思っています。
 普段の移動方法や生活状況を確認し、普段の生活が一番という前提で、避難方法や避難先を検討します。
- ②避難支援者は本人の知り合いや近所の人に限らず、人と人とのつながりを頼りに幅広く検討しましょう。
避難支援者の負担を最小限にすることを意識して本人や家族が準備できることは事前に行っておきましょう。
 台風の前日に親族宅へ避難するなど、避難のタイミングを考えるだけでも支援者の負担は軽減されます。
- ③避難支援を安全に行うため、避難（支援）開始のタイミングを明確に定め、共有しましょう。
 津波の場合は「（海側に）支援に向かう」ではなく「一緒に逃げる」人を探しましょう。
- ④避難先は福祉避難所に限らず、心身の状態や災害の種類に応じて、幅広く検討しましょう。
 直接避難を希望する場合には、事前に本人と支援者が福祉避難所を訪問し、福祉避難所職と協議をしましょう。
- ⑤避難訓練は必ず実施しましょう。避難訓練ができない場合は、計画に問題があると考え、見直します。

避難意識向上

避難者の負担軽減

支援者の安全

避難後生活の向上

実効性の確認

Step7 実効性を確保するための取組を実施

実効性確保のヒントは個別避難計画にある

- 個別避難計画の作成過程では、様々な防災上の課題（避難経路、避難所や福祉避難所の設備、備蓄品、情報伝達など）が「見える化」されます。個別避難計画を防災施策につなげることで、実効性を高めます。

県内市町村の現況

○地区が中心となって作成を進めている自治体

- ・「地域福祉計画」に基づき取組を進めている。
 - ・管内の各地区で話し合いをしてもらい、地区毎に「支援団体※」を設置（平成27年度から）。
 - ・支援団体に、名簿情報の入った「個別避難計画様式」を提供。
 - ・支援団体が名簿登載者を訪問し、計画を作成。現在、3割程度作成済み。
- ※「支援団体」…主に、自治会、民生委員、地域包括支援センターで構成されている。

〔担当談〕地区によって差があること、実効性の確認が課題。重要性を広めたい。

○地域コミュニティによる支援体制が機能している自治体（計画未作成）

- ・強固なコミュニティの下、住民の頭の中に「要配慮者マップ」があり、消防団や近所が声かけや避難支援を実施。
- ・年1回、全地区住民参加の避難訓練時に、要配慮者を確認。

〔担当談〕要支援者が増えていく。計画は、サポート体制を行政が管理するためにも必要と感じている。

○班体制を組み、避難支援も含めて訓練を実施している自治体（計画未作成）

- ・津波浸水想定区域にある地区において、班体制を組み、夜間の避難訓練を実施済み。
- ・避難行動要支援者毎に、消防団が中心となって避難支援者を決め、地区内で共有済み。

〔担当談〕様々なケースを想定し、検討と訓練を重ねていく。

【アピールポイント】 **個別避難計画**と**地区防災計画**の**連動**を図る。

【大事と感じたこと】

その1 「我が事」として捉える

皆、年を取り、要配慮者となる。

世代を超えて、将来にわたり安心して暮らせる地域づくりを今やる。



その2 計画作成は、「そこに住まう作法」

自然の「恵みの享受」と「災害」は隣り合わせ
自然と共存するために、防災を身に付ける。

自然の恵み
を享受

自然災害
に近づく

その3 計画作成でやろうとしていることは、**日常の延長線上**にある。

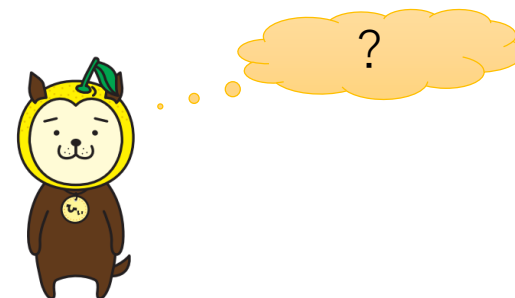
行政・自治会（地域）・福祉専門職などが「いつもやっていること + α 」
それぞれの強みが生かせる。

【これまでの取組】

- 1 「地区防災計画・個別避難計画作成支援研修会」「延岡市モデル事業中間発表・成果発表」（10/5、12/17、2/4）を同時開催
- 2 「防災士スキルアップ研修会」で、地区防災計画・要支援者への支援について講話（12/12、3/27）
- 3 「在宅医療・介護、多職種連携協働に関する研修会」（ケアマネ協会主催）の中で個別避難計画について講話（2/21）
- 4 市町村間の意見交換会を開催（2/15）

【課題】

- 1 **地域の機運**が高まっていないと、作成の意義が伝わりにくい。
要支援者⇒「一度も被災したことがないのに、計画作って何が変わるんですか？」
避難支援者⇒見つからない。他人事
- 2 「**地区防災計画・個別避難計画**」 **制度の認知度**が低い。
要支援者、地域ともに、そもそも制度を知らない。



【対応の方向性】

1 **地区防災計画制度の考え方の普及・啓発**

個別避難計画の円滑な作成には、要支援者も含めて地域の積極的な参画が重要であると感じた。積極的な参画のためには、防災に対する地域の機運を高めておく必要があり、高めるツールとして、地域の皆で作る地区防災計画の考え方は、大変意義がある。

- ・HP、パンフレット
- ・研修会等を通して自治会、防災リーダー等へ制度の案内

2 **市町村間の意見交換会の実施**



令和3年度に少人数の意見交換会を開催したところ、またやって欲しいとの要望があった。「自治体規模」「流域単位」「津波浸水想定のある自治体」によるグループ分けや「ガイドラインステップ毎」をテーマとするなど、様々なパターンで意見交換会の実施を検討中。

1 庁内（防災・福祉・地域づくりの関係課）で意見交換の場の設定 ⇒ WG立ち上げ

- ・個別避難計画の趣旨を確認
- ・現状の情報共有（避難行動要支援者数や要件等）
- ・自治会や自主防災組織の活動状況
- ・管内のハザードの状況

計画作成を円滑に進める方法について意見交換

WGの立ち上げ

名簿の見直し
(優先度の検討)

2 地域（自治会・自主防災組織）へ「地区防災計画制度の考え方」「個別避難計画（地区防災計画の要支援者版）の意義」を説明

- ・防災に対する地域の機運を高める

地区防災計画
作成の推進

3 民生委員、福祉専門職への説明会を開催

- ・計画作成への協力依頼（全ての要支援者の避難支援者になるものではない旨の説明が必要）

4 避難行動要支援者との面談（当事者・行政・民生委員・福祉専門職）

- ・個人（家族）対応で避難できるか判断

できる

個人でつくる個別避難計画作成

できない

5 地域調整会議の開催（当事者・行政・民生委員・福祉専門職・消防団・自治会等）

地域でつくる個別避難計画作成

地域でつくる個別避難計画作成

6 地区の避難訓練を開催