

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当） 殿

茨城県 常総市

個別避難計画作成モデル事業（市町村事業）最終報告書

令和3年度【内閣府事業】避難行動要支援者に係る個別避難計画の作成の推進において、モデル事業（市町村事業）の実施にあたり、最終報告書を提出します。

【市町村情報、事業概要】

| | |
|------------|---|
| 都道府県名 市町村名 | 茨城県 常総市 |
| 所在地 | 〒303-8501 茨城県常総市水海道諏訪町3222番地3 |
| 担当部局連絡先 | 常総市役所 市長公室 防災危機管理課 危機管理係 担当 生井・中村 TEL：0297-23-2111（内線2210） FAX：0297-23-1848 Mail：bousai@city.joso.lg.jp |
| 連携部局連絡先 | 常総市役所 福祉部 幸せ長寿課 担当 村上・坂巻 TEL：0297-23-2111（内線4200） FAX：0297-20-1900 Mail：hokatsu@city.joso.lg.jp |
| 事業概要 | 避難行動要支援者の優先度を、筑波大学と判定し、優先度が高かった者の個別避難計画の作成支援をする。個人の避難困難度、地域の想定浸水深と地域組織化の状況を掛け合わせ、個別避難計画作成に取り掛かる優先度の高い地区を設定する。 また、これまでに培ったマイ・タイムライン作成のノウハウを活用した個別避難計画の作成に取り組むにあたり、作成支援者のリーダー育成や自主防災組織等の地域の組織化と連動し、避難行動要支援者対策を推進する。 さらに、近隣市と連携することで広域避難の体制整備を図るとともに、併せて、常総市の「電子連絡帳」を活用した安否確認の迅速化や簡略化と個別避難計画の作成・管理のデジタル化を図ることを目的とする。 |
| 備考 | |

※連絡先、担当者に変更があり、担当者名簿に変更が必要な場合、その旨を備考欄に併記すること。

【取組の概要】 (茨城県 常総市)

| | 取組の状況 |
|----------------------------|---|
| 【1】 市町村事業名 | 「マイタイムラインを活用した包括連携型地域社会作り」 【OTPIS】 Our Timeline Planning in Ibaraki South (国、県、大学と連携し地域社会の共助による個別避難計画作成を重視する) |
| 【2】 事業実施体制 庁内の連携体制 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 防災危機管理課：全体統括，研修会・勉強会の実施，関係団体との連絡調整 ・ 幸せ長寿課：常総市介護支援専門員連絡協議会との連絡調整 ・ 社会福祉課：民生委員との連絡調整 |
| 【3】 事業実施体制 庁外との連携体制 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 常総市，つくばみらい市の関係課及び関係団体と連携 ※常総市社会福祉協議会，常総市自治区長連絡協議会，常総市民生委員児童委員協議会，常総市防災士連絡協議会，自主防災組織，NPO法人 茨城NPOセンター・コモンズ，常総市介護支援専門員連絡協議会，障害者の防災を考える連絡協議会，一般社団法人 データクレイドル |
| 【4】 モデル事業の実施 内容、実施方法 | <p>茨城県南2市（常総市，つくばみらい市）が筑波大学と連携して，福祉専門職，自主防災組織等個別避難計画作成に協力する者(以下「作成協力者」)を巻き込んだ「みんなでマイ・タイムラインづくり」を推進する。本事業によって、優先度の高い避難行動要支援者の個別計画作成を，地域特性を踏まえて，概ね5年程度で完了する事業計画を作る。また事業計画に基づき初年度個別避難計画作成計画を作り，個別避難計画作成を推進する。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) “みんなでマイ・タイムラインづくり”フォーラムの設置 2) フォーラムでの先進自治体取組み（兵庫県、別府市等）研修会の開催 3) 要支援者を取り巻く環境の全体像把握(要支援者，ハザード, 福祉避難所等、支援者, 作成協力者, 自主防災組織等の存在状況、特性等) 4) 優先度付けの考え方の整理検討・優先度付けガイドラインの策定 5) 優先度を勘案した5ヵ年事業計画および初年度個別計画作成地区の選定 6) 「みんなでマイ・タイムラインづくり」市民研修プログラムの作成 7) 「みんなでマイ・タイムラインづくり」作成協力者向け研修プログラムの作成 8) 作成協力者に対するインセンティブ提供のあり方の検討（金銭、ポイント、社会的承認、備蓄品提供など） 9) 初年度対象地区でのみんなでマイ・タイムラインづくりワークショップの開催 10) 個別避難計画作成進捗度の計測・評価方法の検討 11) 個別避難計画作成進捗に関する成果共有セミナーの開催 12) 事業計画・個別避難計画作成計画作りと個別避難計画作成推進のプロセスの可視化 |

| | |
|--------------------------------|--|
| <p>【5】 アピールポイント</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) 平成27年常総市鬼怒川水害を契機として茨城県南地域で取組の始まった「みんなでマイ・タイムラインづくり」活動を継承し、地域の絆強化やわがこととして災害に備えるため、ワークショップ開催を中心活動と位置付ける。 2) 常総市、つくばみらい市が、筑波大学と連携して、広域避難連携、広域情報共有を視野に入れて取り組む。 3) 優先度付け、事業計画作成、個別避難計画の実効性確保等の観点から筑波大学の分析力（GIS分析、個別計画テキスト分析、プロセス手順の可視化等）を活用し、ガイドライン等を作成。 4) 先進自治体（兵庫県、別府市等）のグッドプラクティスを十分勘案して取り組む。 5) リーダーを中心に地域でワークショップを開催できるようになるため、個別避難計画作成支援者となるリーダー研修会を開催。地域主体で長期的に個別避難計画の作成・管理が可能な体制作りに取り組む。 |
| <p>【6】 事業による 成果目標</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) “みんなでマイ・タイムラインづくり”フォーラムの設置 2) 5カ年事業計画の作成 3) 初年度個別計画作成計画の作成 4) 優先度付けガイドラインの作成 5) 市民向け研修プログラム 6) 作成支援者向け研修プログラムの作成 7) “みんなでマイ・タイムラインづくり”ワークショップの開催 8) 初年度対象地区での個別計画作成の進捗 9) 個別計画作成進捗に関する成果共有セミナーの開催 10) 事業計画・個別計画作成計画と個別計画作成推進のプロセス・フロー図の作成 |
| <p>【7】 事業実施 スケジュール</p> | <p>2019.11 避難行動要支援者へ平時からの情報提供における意思確認を開始</p> <p>2020.9 作成協力者に避難行動要支援者支援・個別避難計画作成について説明会開催 個別避難計画作成の協力依頼。</p> <p>2021.4 要支援者を取り巻く環境の全体像把握</p> <p>2021.5 “みんなでマイ・タイムラインづくり”フォーラムの設置 フォーラムによる先進自治体取組み（兵庫県、別府市等）研修会の開催</p> <p>2021.6 優先度付けの考え方の整理検討・優先度付けガイドラインの策定 優先度を勘案した初年度個別計画作成地区の選定</p> <p>2021.7.11 「みんなでマイ・タイムラインづくり」キックオフフォーラム開催</p> <p>2021.10.3 「みんなでマイ・タイムラインづくり」リーダー研修会開催</p> <p>2021.11.27 水海道橋本・森下地区ワークショップの開催</p> <p>2022.3 報告書作成(事業計画・個別計画作成計画と計画作成推進のプロセス可視化を含む)</p> |
| <p>【8】 特記事項</p> | |

【応募の要件に関する取組】

| 要件 | 取組の状況 |
|---|--|
| <p>(A) 市町村の防災担当や福祉担当等の関係部署が共同して事業を実施する体制があること。</p> | <p>避難行動要支援者マニュアルを作成し、関係部署の役割分担はあったが実務で機能していなかった。防災担当と福祉担当が素案を協議し、筑波大学を交えた4回の打合せを実施し、優先度の基準を作成。</p> <p>今後は、地域の支援者や福祉専門職が参加する、福祉担当で開催する地域ケア会議等で個別避難計画の作成に取り組む。</p> |
| <p>(B) 地域の介護・福祉に関する職種団体等、庁外の関係者と連携した取組であること。</p> | <p>庁外関係団体の代表者がキックオフフォーラム・リーダー研修会・地区ワークショップに参加。</p> <p>福祉専門職や民生委員が日頃から関わる支援者の数は非常に多く、負担が大きく個別避難計画の作成までは至らない。地域の協力が不可欠である。</p> <p>リーダー研修会の継続と福祉専門職を対象とした研修会の開催する方針。</p> |
| <p>(C) 個別避難計画を作成する者の優先度を検討し、要支援者の心身の状況に応じた作成プロセスを構築する取組であること。</p> | <p>防災担当・福祉担当・筑波大学と検討し、介護認定調査結果や障害者手帳等級の情報を利用した優先度の基準を作成。</p> <p>介護認定調査結果の一部情報を活用しているが、個人を特定した優先度付けに活用することは出来ない。</p> <p>情報活用するため本人同意欄を設けた様式に改定することが必要である。</p> |
| <p>(D) 個別避難計画を実際に作成すること。</p> | <p>地区ワークショップにおいて3件の個別避難計画を作成。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 最大浸水想定深 5m・要介護 3・高齢者世帯のみ・脳梗塞後遺症のため歩行困難。 2. 最大浸水想定深 5m 以上・要介護 2・高齢者世帯のみ（妻は要介護 3）・両下肢湾曲のため歩行器使用 3. 最大浸水想定深 5m・要介護 3・同居家族あり・軽度の認知症・耳の聞こえが悪い・避難時は車椅子が必要 |
| <p>個別避難計画の様式を作成する上で留意した事柄。</p> | <p>既存の個別避難計画では、避難支援者がいつ・だれが・どのような行動をするかという部分には触れていなかった。従って、実効性の確保に至らなかった。</p> |

マイ・タイムライン作成のノウハウを活用し、避難行動要支援者と避難支援者が時系列でどのような行動をとるかを記載する「防災行動計画シート」を新たに作成した。

個別避難計画の作成・管理のデジタル化、常総市の「電子連絡帳」との連携を図る。

【ステップごとの取組内容等】

| ステップ | | 取組の進捗 A・B・C | 記載事項 | 記載欄 |
|------|-------------------------|----------------|----------------|--|
| 1 | 推進体制の整備等 | A | 課題 | 避難行動要支援者マニュアルを整備していたが、実務において機能していないことがあった。防災担当と福祉担当が所有する情報の具体的な活用方法が明確化されていなかった。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | 庁内においては、防災担当による個別打合せやヒアリングを実施。庁外においては、守秘義務契約の締結や関係者による定例ミーティングを実施。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | 関係者間での問題意識の共有が図ることができ、優先度ガイドラインの作成に繋がった。 |
| | | | 理由 | 避難行動要支援者マニュアルの改訂の必要性、防災担当と福祉担当の持つ情報の活用方法、迅速かつスムーズに個別避難計画作成に繋げることができるかが明らかとなった。 |
| 2 | 計画作成の優先度の検討 | A | 課題 | 年齢要件の該当者が名簿に多く記載されていたため、真に避難支援が必要な方を抽出することが困難であった。自力避難が可能と思われる方も名簿に掲載されてしまっている。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | 名簿掲載理由が「高齢者世帯」だけの方を除き、「浸水想定深」×「身体的な避難困難度」で個人の優先度を設定、「地区の要支援者分布」×「自主防災組織の結成率」で地区の優先度を設定。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | 名簿掲載理由が「高齢者世帯」だけの方を除くことで大幅に作成対象者を絞り込むことができた。さらに、身体的な避難困難度と自主防災組織の組織化状況を整理することで、地域ごとの優先度まで絞り込むことができた。 |
| | | | 理由 | 地区別優先度を作成することで、個別避難計画作成を推進する5か年計画の作成に繋がった。併せて地域の組織化や活動を促進に繋がった。 |
| 3 | 福祉専門職の理解を得る | B | 課題 | 福祉専門職が1人で抱えているケース数は多く、個別避難計画の作成にまで至らない。福祉専門職の負担増加となってしまう。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | リーダー研修会やワークショップに地域の方と共に参加してもらう。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | 福祉専門職だけでは個別避難計画作成が進めることが難しい現状を把握し、地域でどのようなことができるか検討することができた。 |
| | | | 理由 | 個別避難計画作成にあたっては、福祉専門職だけでなく自主防災組織等の地域の協力は不可欠と意見があった。福祉専門職の支援が不可欠と考える重度者の支援をどのように実施していくか検討が必要。 |
| 4 | 自治会や自主防災組織など地域関係者の理解を得る | A | 課題 | 自主防災組織の結成・活動促進に連動し、避難行動要支援者対策を推進する。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | 地域の絆強化やわがこととして災害に備えるため、活動の中心をワークショップと位置づけ、地区ごとに開催する。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | 学校区単位の自主防災組織結成を促進し、関係者がリーダー研修会や自主防災組織結成勉強会で意見交換することで、避難行動要支援者支援の理解促進、日頃抱えている不安や課題の共有ができた。 |
| | | | 理由 | 地区防災計画では、最優先に行うべき事項として、地域の避 |

| | | | | |
|---|---|---|----------------|---|
| | | | | 難行動要支援者の安否確認を位置付けることにつながった。 |
| 5 | 本人の基礎情報の確認、避難支援等実施者の候補者に協力打診、避難先候補施設に受入打診 | C | 課題 | 避難行動要支援者名簿の掲載者数に対して、避難支援者の数が圧倒的に不足している。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | 優先度ガイドラインと個別避難計画作成の5か年計画を作成し優先度の高い地区から推進していく。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | 個人を特定した優先度付けをすることができず、地区ごとの優先度まで作成することができた。 |
| | | | 理由 | 各要件の支援方法や支援体制の確立が出来ておらず、福祉避難所への直接避難対象者や分散避難を考慮した避難先の選定における実効性を欠くことが懸念される。 |
| 6 | 本人、関係者、市町村による計画の作成 | A | 課題 | 災害時にどのような行動を取るべきか、個別避難計画の必要性、個別避難計画の作成手順が理解してもらうことが困難であった。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | 個別避難計画作成のワークショップを地区ごとに開催し、本人・関係者に地域の方と一緒に参加してもらう。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | マイ・タイムライン作成のノウハウを活用し、地域の災害リスクや災害情報の入手等について理解してもらった後、個別避難計画作成の手順を作成。 |
| | | | 理由 | 災害時に取るべき行動や避難支援者の取るべき行動を共有することができた。日頃から話しておくことが大切との意見が出た。 |
| 7 | 実効性を確保する取組の実施 | B | 課題 | 既存の個別避難計画では、いつ・だれが・どのような行動をするかという内容を記載する箇所がなかった。 |
| | | | 取組内容 (取組方針) | マイ・タイムライン作成ノウハウを活用し、避難行動要支援者と避難支援者が時系列でどのような行動を取るかを記載する「防災行動計画シート」を新たに作成した。 |
| | | | 取組の 成果・結果 | 災害時に取るべき行動の選択肢を用意することで、個々の状況に応じた災害への備えを把握する1つの方法となった。 |
| | | | 理由 | 避難訓練時に作成した個別避難計画の検証をすることができなかった。 |

A: 課題の対応が相当進んだもの、予定どおり進んでいるもの

B: 取組はしているが、予定どおり進まなかったもの

C: ほとんど対応できていないもの、手を付けられていないもの

【事業の種類ごとの取組】

| 事業の種類 | 取組の進捗 ○, △, × | 取組の状況 |
|--|------------------|--|
| (ア) 福祉専門職(介護支援専門員や相談支援専門員)の参画に関するもの | △ | <p>常総市介護支援専門員連絡協議会の代表者がキックオフフォーラム・リーダー研修会・地区ワークショップに参加。</p> <p>地区ワークショップに参加した福祉専門職の方からは、福祉専門職だけで個別避難計画の作成することは責任が重いと感じていた。地域では福祉専門職が把握していない情報を多く持っており、一緒に作成することでより現実的なプランの作成が可能になる等の意見があがった。</p> <p>今後、リーダー研修会や地区ワークショップへの参加の継続、福祉専門職を対象とした研修会の開催、福祉専門職の支援が必須と考えられる重度者の支援策を検討。</p> |
| (イ) 福祉専門職(介護支援専門員や相談支援専門員)以外の関係者の参画に関するもの | ○ | <p>自治区長連絡協議会、民生委員児童委員協議会、防災士連絡協議会、自主防災組織、NPO 法人、障害者の防災を考える連絡協議会の代表者がキックオフフォーラム・リーダー研修会・地区ワークショップに参加。</p> <p>研修会の初めに地域の災害リスクや災害情報の入手等について理解をしてもらうことで、個別避難計画の必要性や制度の理解促進に繋がり、意見交換をすることで不安や課題を共有することができた。リーダー研修会の参加者からは自分の地区でもすぐに地区ワークショップ開催したいとの意見もあがった。</p> |
| (ウ) 優先度の高い方について個別避難計画の作成を完了するまでの事業計画に関するもの | ○ | <p>社会福祉課・幸せ長寿課・筑波大学と検討し、優先度ガイドラインを作成。</p> <p>名簿掲載理由が「高齢者世帯」だけの方を除き、「浸水想定深」×「身体的な避難困難度」で個人の優先度を設定、「地区の要支援者分布」×「自主防災組織の結成率」を整理することで、地区ごとの優先度を絞り込むことができた。</p> <p>介護認定調査結果や障害者手帳等級の一部情報を利用し、身体的な避難困難度を設定したが、情報を活用することに本人からの同意を得ていないため、特定の個人の優先度付けには至らなかった。情報活用するため本人同意欄を設けた様式に改定を検討。</p> |
| (エ) 避難行動要支援者名簿掲載者全員について個別避難計画の作成を完了するまでの事業計画に関するもの | | |

| | | |
|---|---|---|
| | | |
| (オ) 個別避難計画を広く普及させるための効率的な手法等に関するもの | ○ | <p>リーダー研修会・地区ワークショップを開催し、地域主体で個別避難計画の作成・管理をすることで、長期的な管理体制の確立を図る。</p> <p>地区ごとの優先度に基づき、個別避難計画作成の5か年計画を作成。地区ワークショップを活用の中心に位置付け、個別避難計画の作成推進を図る。また、地区ワークショップの開催をリーダー研修会受講者が開催できるように取り組む。</p> |
| (カ) 本人・地域記入の個別避難計画に関するもの | ○ | <p>地区ワークショップに避難行動要支援者本人、地区住民の参加を促し、個別避難計画作成を図る。</p> <p>地区ワークショップで個人情報をごくまで話していいのか、日頃から話し合っておくことが大切、事前の関わりの必要性を改めて実感した、関わる人を増やしたい等の意見があった。</p> |
| (キ) 多様な災害リスクに対応した個別避難計画の作成に関するもの | | |
| (ク) 福祉避難所への直接避難に関するもの | × | <p>各要件の支援方法や支援体制の確立が出来ておらず、福祉避難所への直接避難対象者や分散避難を考慮した避難先の選定における実効性を欠くことが懸念される。</p> <p>福祉専門職の参画と併せて、福祉避難所の開設及び受入可能避難者数の確保を福祉事業所と検討する。</p> |
| (ケ) 特別支援学校に関するもの | | |
| (コ) 難病患者等の医療的ケアを要する方に関するもの | | |
| (サ) 個別避難計画の内容の改善に関するもの | | |
| (シ) 地区防災計画との連動に関するもの | ○ | <p>小学校区ごとの自主防災連絡協議会の結成を促進。</p> <p>関係者がリーダー研修会や自主防災組織結成勉強会で意見交換することで、地区防災計画では、最優先に行うべき事項として、地域の避難行動要支援者の安否確認を位置付けることにつながった。</p> |
| (ス) 防災・減災の整備等と個別避難計画等のソフト事業との一体的な検討に関するもの | △ | <p>マイ・タイムライン作成のノウハウを活用し、個別避難計画を作成するため、「防災行動計画シート」を作成。</p> <p>個別避難計画の作成・管理のデジタル化、常総市「電子連絡帳」との連携を図る。併せて、小学校区ごとの自主防災連絡協</p> |

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| | | 議会の結成・活動の促進を図る。 |
| (セ) 住民への周知・啓発や避難支援等実施者の確保に関するもの | ○ | 支援関係者を対象にリーダー研修会を開催し、地区ワークショップに避難行動要支援者本人、地区住民の参加を促し、地区が連携した個別避難計画作成を実施。 リーダー研修参加者からは、すぐにでも地区ワークショップの開催を計画する意見も出た。 福祉専門職や支援関係者が参加する地域ケア会議を活用し、個別避難計画作成の推進を図る。 |
| (ソ) 人材育成に関するもの | ○ | 支援関係者を対象としたリーダー研修会を開催。個別避難計画作成の支援者となるリーダーの研修プログラムを作成。地区ワークショップをリーダー研修会に参加した方が開催できるよう内容の充実を図る。 福祉専門職を対象とした研修会開催を検討 |
| (タ) その他 | | |

【研修会や説明会等の講師等の一覧】

| 氏名 | 所属・役職 | 研修会や説明会等 | |
|--------|------------------------------|-----------------------------|------------|
| | | 名称 | 概要 |
| 重永 将志 | 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当） | 「みんなでマイ・タイムラインフォーラム」キックオフ会合 | ご挨拶 |
| 立木 茂雄 | 同志社大学社会学部 教授 | | 基調講演 |
| 村野 淳子 | 別府市防災局防災危機管理課 防災推進専門員 | | 特別講演 |
| 川島 宏一 | 筑波大学システム情報系社会工学域 教授 | | ファシリテーター |
| 横田 能洋 | NPO 法人 茨城 NPO センター・コモンズ 代表理事 | | パネリスト |
| 関 俊男 | つくばみらい市西ノ台地区自治会長兼自主防災組織本部長 | | パネリスト |
| 飯田 ふじ子 | 常総市防災士連絡協議会 副会長 | | リーダー研修会 講師 |

【取組に参加している関係者の一覧】

| 取組の種類 | 関係者 | 備考 |
|--------------------|--|----|
| 個別避難計画の作成に参加した関係者 | 常総市社会福祉課, 常総市幸せ長寿課, 常総市社会福祉協議会, 常総市自治区長連絡協議会, 常総市民生委員児童委員協議会, 常総市防災士連絡協議会, 常総市内自主防災組織, NPO法人 茨城NPOセンター・コモンズ, 常総市介護支援専門員連絡協議会, 障害者の防災を考える連絡協議会, 一般社団法人 データクレイドル | |
| 地域調整会議への出席者 | | |
| 避難支援等実施者 | | |
| 避難支援等関係者 | | |
| 避難訓練への参加者、参加機関や団体等 | | |
| その他 | | |

【人員と予算の確保状況】

| 個別避難計画の作成に関する人員体制 | | | |
|-------------------|------------------|------|------|
| 部署名：防災危機管理課 | 専任（名） | 常勤： | 非常勤： |
| | 兼任（名） | 常勤：3 | 非常勤： |
| 部署名：社会福祉課 | 専任（名） | 常勤： | 非常勤： |
| | 兼任（名） | 常勤：5 | 非常勤： |
| 部署名：幸せ長寿課 | 専任（名） | 常勤： | 非常勤： |
| | 兼任（名） | 常勤：5 | 非常勤： |
| 個別避難計画の作成に関する予算 | | | |
| 当初予算額 | | | |
| 補正予算額 | | | |
| 特に予算措置なし | ○ | | |
| (参考) 避難行動要支援者数（人） | 9,501 (R3.1月末現在) | | |

【参考にした他市町村の取組】

| |
|--|
| |
|--|