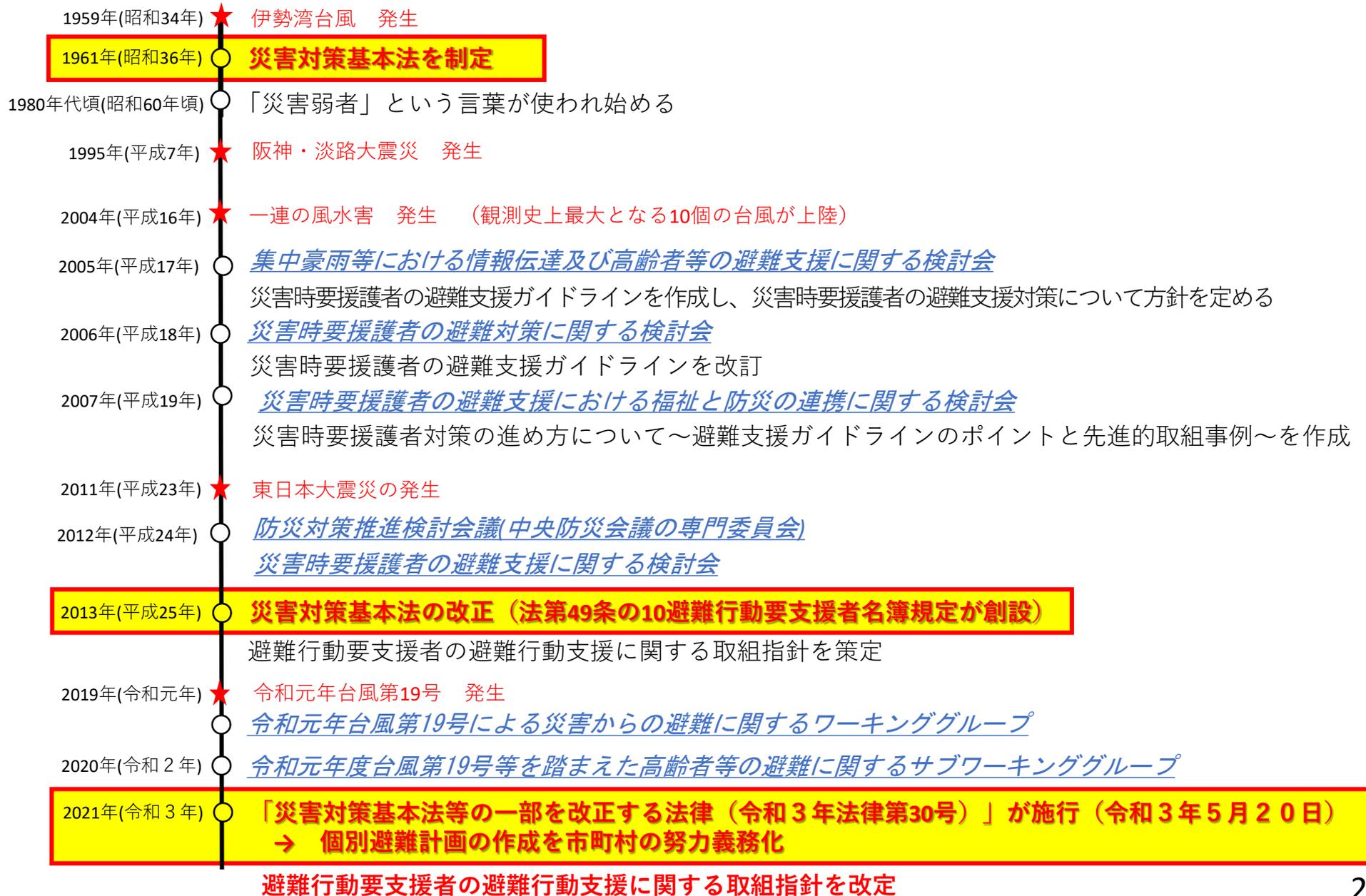


国における高齢者や障害者等の避難の実効性確保 に向けた取組について

防災と保健・福祉の連携による高島市個別避難計画作成推進協議会
令和3年5月24日（月）

内閣府政策統括官（防災担当）付
避難生活担当参事官室

制度的変遷とこれまでの議論



●平成30年7月豪雨

愛媛県、岡山県、広島県の死者数のうち、60歳以上の死者数の割合

→約70% (131人/199人) (高齢者の死者数/全体死者数)

(うち市区町村別死者数最大の倉敷市真備町における70歳以上の割合
約80% (45人/51人))

●令和元年台風第19号

全体の死者数のうち、65歳以上の死者数の割合

→約65% (55人/84人)

●令和2年7月豪雨

全体の死者数のうち、65歳以上の死者数の割合

→約79% (63人/80人)

(うち熊本県 約85% (55人/65人))

注：本資料中に記載している死者数等の数値は、2020年12月24日に公表された「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）」本文中に記載されているものであり、最新値とは異なる可能性があります。

課題と背景

対応の方向性

避難行動要支援者名簿関係

○ 避難行動要支援者名簿は、98.9%の市区町村で作成を完了しているが、真に避難支援を要する者を正確に把握できていない場合がある。



○ 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。

個別計画関係

※ 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

○ 過去の災害で高齢者や障害のある方が被害※を受けていることを踏まれば、災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、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

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

○ 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となる。



○ 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。個別計画について、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、さらに取組を促進。

○ 市区町村が策定の主体となり、福祉専門職、社会福祉協議会、民生委員等の日常の支援者及び地域住民と連携して策定。

○ 災害の危険度の高いところなど優先度の高い方から個別計画を策定。並行して、本人（状況により、家族や地域）が記入する本人・地域記入の個別計画を策定。

○ 人材の確保と育成を支援する仕組みづくり、市区町村の個別計画策定の取組に対する財政的な支援、また、モデル地区を設定した取組を実施し検証することが重要。

福祉避難所等関係

○ 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まないとの指摘がある。

○ また、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施設やスペース等の位置付けや在り方が明確でない。



○ 個別計画の策定プロセス等を通じて、事前に避難先である福祉避難所ごとに受入れ者の調整等を行い、福祉避難所等への直接の避難を促進。

○ 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し、福祉避難所における受け入れを促進。

○ 小規模な施設やスペースでも、主として要配慮者の滞在が想定される場合は、福祉避難所の指定が適当であること等を明確化。

地区防災計画関係

○ 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、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。

○ 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。



○ 事例集など地区防災計画の普及啓発の取組とともに、計画素案作成を支援する仕組み、人材の育成の仕組みを構築。

○ 個別計画とあわせて災害の危険度の高い所から優先的に策定を促すとともに、地区防災計画の素案の策定が、地区のあらゆる人が参画するものとなり、また、個別計画がある場合には整合を図れるよう、防災、福祉、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る環境を整える。

「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(令和3年法律第30号)の概要

施行日：令和3年5月20日

趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

改正内容

1. 災害対策基本法の一部改正

①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

1) 避難勧告・避難指示の一本化等

<課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート

・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%

・避難指示で避難すると回答した者：40.0%

<対応>

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から**避難指示**を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。



避難情報の報道イメージ(内閣府で撮影)

2) 個別避難計画(仮称)(※)の作成

※避難行動要支援者(高齢者、障害者等)ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

<課題>

避難行動要支援者名簿(平成25年に作成義務化)は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、**個別避難計画**について、市町村に作成を努力義務化。

近年の災害における犠牲者のうち
高齢者(65歳以上)が占める割合
令和元年東日本台風：約65%
令和2年7月豪雨：約79%



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ 5

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐付け情報を活用

3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置／広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難（広域避難）させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置。



大規模河川氾濫時の他市町村への避難イメージ

②災害対策の実施体制の強化

- 1) 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更
- 2) 防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置（※）
※非常災害に至らない、死者・行方不明者数十人規模の災害について設置
- 3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

2. 内閣府設置法の一部改正

内閣府における防災担当大臣の必置化

3. 災害救助法の一部改正

非常災害等が発生するおそれがある段階における災害救助法の適用

国の災害対策本部が設置されたときは、これまで適用できなかった災害が発生する前段階においても、災害救助法の適用を可能とし、都道府県等が避難所の供与を実施。

災対法の改正を受けた取組指針・ガイドライン等の改定・公表

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針の改定

<主な改定の内容>

- (1) 個別避難計画に関する記載の追加（第Ⅲ部関連）
- (2) 個人番号（マイナンバー）を活用した避難行動要支援者名簿・個別避難計画の作成・更新に関する記載の追加（第Ⅰ部第1、第Ⅱ部第2、第Ⅲ部第2 関連）

※内閣府「防災情報のページ」に掲載しております。以下のURLよりご参照ください。
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/index.html>

福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定

<主な改定の内容>

- (1) 指定福祉避難所の指定及び公示に関する記載の追加（第1章2 関連）
- (2) 避難所の感染症・熱中症、衛生環境対策に関する記載の追加（第1章3 関連）
- (3) 協定等による福祉避難所等の活用、及び一般の避難所内における要配慮者スペースの設置に関する記載の追加（第3章関連）

※内閣府「防災情報のページ」に掲載しております。以下のURLよりご参照ください。
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/r3_guideline.html

個別避難計画の作成経費に対する財政措置等

優先度を踏まえた個別避難計画の作成及び作成経費に対する地方交付税措置について

- 個別避難計画の作成に際しては、要介護度3～5の高齢者や身体障害者手帳1級・2級等を所持している者等の自ら避難することが困難な者のうち、ハザードマップで危険な区域に住む者や、独居または夫婦二人暮らしの者など、計画作成の優先度が高いと地方公共団体が判断する者について、地域の実情を踏まえながら、地域防災計画の定めるところにより、おおむね5年程度で個別避難計画の作成に取り組んでいただきたいと考えていること。
- また、その作成経費は、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ものと想定していること。
- これらを踏まえ、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を講ずることとされていること。

注：「避難行動要支援者の避難に係る取組の準備及びこれに伴う地方財政措置の拡充等について」（令和3年1月29日付け事務連絡内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）、消防庁国民保護・防災部防災課）より抜粋。

福祉避難所の整備に対する緊急防災・減災事業債の活用の検討について

- 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の防災対策を行う場合には、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。
- また、令和3年度からは、社会福祉法人等の福祉施設等※における豪雨対策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、当該福祉施設等が指定避難所として指定されている場合の福祉避難所の機能の強化に当たっても積極的な活用を検討されたいこと。

※社会福祉法人等の福祉施設等には、社会福祉法人の福祉施設や、学校法人の特別支援学校や幼稚園等が含まれる。

注：「避難行動要支援者の避難に係る取組の準備及びこれに伴う地方財政措置の拡充等について」（令和3年1月29日付け事務連絡内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）、消防庁国民保護・防災部防災課）より抜粋。

市町村において取り組んでいただきたい事項

庁内外の関係者との連携促進

- ✓ 庁内の防災担当部局や福祉担当部局など関係部局や、庁外の福祉関係者等との連携を促進し、実効的な支援体制を構築する。

避難行動要支援者名簿の作成、名簿情報の共有

- ✓ 自ら避難することが困難な避難行動要支援者の把握に努め、避難行動要支援者名簿を作成する。
- ✓ 本人の同意又は条例に特別の定めがある場合は、平時から地域の自主防災組織や消防団、民生委員等の避難支援等関係者と名簿情報を共有する。

個別避難計画の作成・個別避難計画情報の共有

- ✓ 市町村が主体となり、福祉専門職等の関係者の参画を得て、個別避難計画の作成に努める。
- ✓ 個別避難計画の作成にあたっては、地域の実情を踏まえながら、地域防災計画に定めるところにより、特にハザードマップ上で危険な地域にお住まいの介護を要する方々など、計画作成の優先度が高いと市町村が判断する者から作成する。
- ✓ 本人の同意又は条例に特別の定めがある場合は、平時から地域の自主防災組織や消防団、民生委員等の避難支援等関係者と個別避難計画情報を共有する。

避難行動要支援者本人の参加した避難訓練の実施

- ✓ 地域住民等と連携し、避難行動要支援者本人の参加のもと、実際に避難訓練を実施する。
- ✓ 個別避難計画の実効性を検証し、改善するとともに、住民同士の共助の取組を促進する。

指定福祉避難所の指定、直接の避難の促進

- ✓ 指定福祉避難所の受入対象者を特定して公示する制度も活用し、指定福祉避難所の指定を促進する。
- ✓ 個別避難計画等の作成プロセスを通じて、福祉避難所への直接の避難を促進する。

発災時の名簿情報や個別避難計画情報の活用、避難支援等の実施

- ✓ 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、特に必要があると認めるときは、本人の同意を得ることなく、名簿情報や個別避難計画情報を避難支援等関係者等に提供する。
- ✓ 名簿情報や個別避難計画情報を活用し、避難支援等実施者等と連携のうえ、安否の確認や避難の支援を行う。

個別避難計画作成モデル事業（概要）

- 令和3年度において、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。

<内容>

1 モデル事業の実施(効果的・効率的なモデルの創出、展開)

モデル事業は、①市町村が実施する「市町村事業」(特別区も市町村事業の対象となる。)、②都道府県が①の市町村事業を支援する「都道府県事業」がある。

2 自治体間によるノウハウ共有の場の提供

全国の市町村・都道府県の間において、定期的に①、②の取組状況を共有する場や、お互いに相談できる意見交換の場を設け、自治体間で得られた知見を効果的に共有できる機会を提供する予定。

3 成果の普及(内閣府ポータルサイト立上げ、成果発表会の開催、報告書・事例集の作成など)

本業務で得られた知見をポータルサイト、成果発表会、報告書・事例集等により、全国の自治体に対する普及・啓発を行う予定。

①市町村事業

各都道府県を通じて、個別避難計画の作成プロセスの構築に取り組み市町村を公募。※合わせて都道府県の支援内容(都道府県事業)が提案される場合は、審査において加点する。

②都道府県事業

域内の①市町村事業の成果等を共有する場を設け、意見交換して、改善し、横展開することなどに取り組む都道府県を公募。

<1-①モデル事業応募の必須要件>

- (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。
※応募の際に都道府県の取組も合わせて提案する場合は、都道府県についても、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。
- (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。
- (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。
- (D) 個別避難計画を実際に作成すること。

<1-②モデル事業における地域の実情に応じた取組例>

応募の必須要件に加え、地域の実情に応じた特色のある取組を行う。
(取組例)

- 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
- 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
- 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
- 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
- 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
- 本人・地域記入の個別避難計画に関するもの
- 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
- 福祉避難所への直接避難に関するもの
- 特別支援学校に関するもの
- 難病患者等の医療的ケアを要する方に関するもの
- 地区防災計画との連動に関するもの
- 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
- 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

<スケジュール>

日程	内容
3月4日(木)	公募開始
3月5日(金)	都道府県担当者説明会
4月6日(火)	公募締切(提案書の提出期限)
4月中	審査・選定
令和3年5月ごろ～令和4年3月まで	事業実施期間

(参考) 改正災害対策基本法条文 (抄) ①

(個別避難計画の作成)

- 第四十九条の十四 市町村長は、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該避難行動要支援者について避難支援等を実施するための計画（以下「個別避難計画」という。）を作成するよう努めなければならない。ただし、個別避難計画を作成することについて当該避難行動要支援者の同意が得られない場合は、この限りでない。
- 2 市町村長は、前項ただし書に規定する同意を得ようとするときは、当該同意に係る避難行動要支援者に対し次条第二項又は第三項の規定による同条第一項に規定する個別避難計画情報の提供に係る事項について説明しなければならない。
 - 3 個別避難計画には、第四十九条の十第二項第一号から第六号までに掲げる事項のほか、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。
 - 一 避難支援等実施者（避難支援等関係者のうち当該個別避難計画に係る避難行動要支援者について避難支援等を実施する者をいう。次条第二項において同じ。）の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先
 - 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
 - 三 前二号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項
 - 4 市町村長は、第一項の規定による個別避難計画の作成に必要な限度で、その保有する避難行動要支援者の氏名その他の避難行動要支援者に関する情報を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。
 - 5 市町村長は、第一項の規定による個別避難計画の作成のため必要があると認めるときは、関係都道府県知事その他の者に対して、避難行動要支援者に関する情報の提供を求めることができる。

(参考) 改正災害対策基本法条文 (抄) ②

(個別避難計画情報の利用及び提供)

第四十九条の十五 市町村長は、避難支援等の実施に必要な限度で、前条第一項の規定により作成した個別避難計画に記載し、又は記録された情報（以下「個別避難計画情報」という。）を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

- 2 市町村長は、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、避難支援等関係者に対し、個別避難計画情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、個別避難計画情報を提供することについて当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者及び避難支援等実施者（次項、次条及び第四十九条の十七において「避難行動要支援者等」という。）の同意が得られない場合は、この限りでない。
- 3 市町村長は、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は、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、個別避難計画情報を提供することができる。この場合においては、個別避難計画情報を提供することについて当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者等の同意を得ることを要しない。
- 4 前二項に定めるもののほか、市町村長は、個別避難計画情報に係る避難行動要支援者以外の避難行動要支援者について避難支援等が円滑かつ迅速に実施されるよう、避難支援等関係者に対する必要な情報の提供その他の必要な配慮をするものとする。

(参考) 改正災害対策基本法条文 (抄) ③

(個別避難計画情報を提供する場合における配慮)

第四十九条の十六 市町村長は、前条第二項又は第三項の規定により個別避難計画情報を提供するときは、地域防災計画の定めるところにより、個別避難計画情報の提供を受ける者に対して個別避難計画情報の漏えいの防止のために必要な措置を講ずるよう求めることその他の当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者等及び第三者の権利利益を保護するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(秘密保持義務)

第四十九条の十七 第四十九条の十五第二項若しくは第三項の規定により個別避難計画情報の提供を受けた者（その者が法人である場合にあつては、その役員）若しくはその職員その他の当該個別避難計画情報を利用して避難支援等の実施に携わる者又はこれらの者であつた者は、正当な理由がなく、当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者等に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

附 則

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して一月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

一 附則第三条の規定公布の日

二 附則第十七条（第五号に係る部分に限る。）の規定預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律（令和三年法律第 号）の公布の日又はこの法律の施行の日（附則第八条において「施行日」という。）のいずれか遅い日

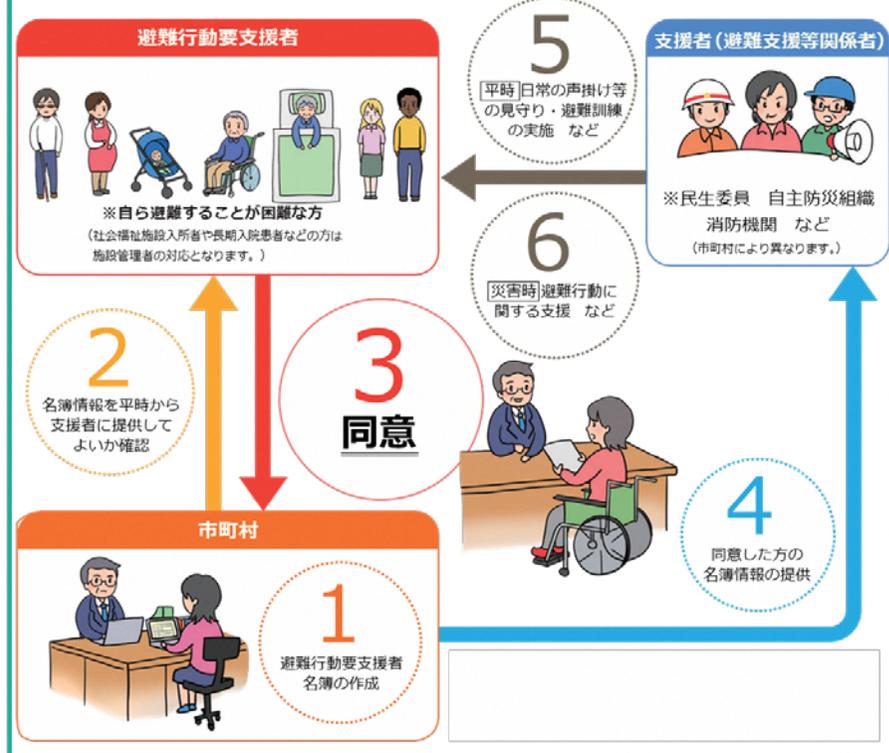
(参考) 避難行動要支援者名簿の制度① (概要)

平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、市町村に対し、要配慮者のうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を義務付けた制度。

(避難行動要支援者名簿の作成)

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に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特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、**避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の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必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿**（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

《制度イメージ図》



《制度内容》

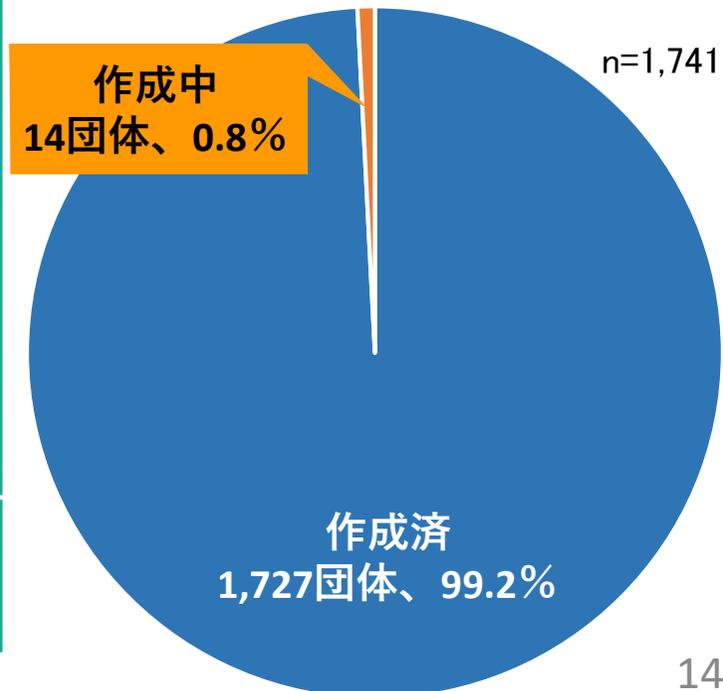
- 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること。
- 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること。
※ただし、条例で特別の定めがある場合は同意不要。
- 現に災害が発災、または発生の恐れが生じた場合には、本人の同意の有無にかかわらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること。
- 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること。

《名簿情報例》

氏名	生年月日
性別	住所・居所
電話番号	など

【策定率】

名簿作成済：1,727団体 (99.2%)
(令和2年10月1日現在、消防庁調べ)



(参考) 個別避難計画の制度 (概要)

個別避難計画とは

- 自ら避難することが困難な避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画

制度的な位置づけ

- 災害対策基本法の改正により、市町村長は、個別避難計画を作成するよう努めなければならないものとされた。

作成状況

- 名簿作成済1,727団体のうち、名簿掲載者の個別計画を作成している市区町村数 (割合) (令和2年10月1日現在、消防庁調べ)

全部作成済	一部作成中	未作成
167団体	983団体	577団体
9.7%	56.9%	33.4%

作成における留意点

- 避難行動要支援者名簿に記載又は記録された者を対象とする。
- 作成にあたっては、優先度が高い避難行動要支援者から作成することが適当。
 - ・**地域におけるハザードの状況**(浸水想定区域(水防法)、津波浸水想定・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・土砂災害特別警戒区域(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)に基づく火山災害警戒区域)等)
※個別避難計画の作成にあたり、ハザードマップ上、危険な場所に居住する者については、特に優先的に作成すべきである。
 - ・**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**
※心身の状況について、医療機器(人工呼吸器等)用の電源喪失等が命にかかわる者については優先度を判断する際に、このような事情に留意が必要である。
 - ・**独居等の居住実態、社会的孤立の状況**
※家族が高齢者や障害者等であったり、世帯に複数の避難行動要支援者がいたりする場合等、避難をともにする家族の避難支援力が弱い場合、同居家族の一時的な不在や昼間独居など、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、優先度を判断する際に留意が必要である。

(参考) 【事例】福祉専門職が参画した個別計画の策定 (大分県別府市・兵庫県)

全国の先進的な取組

○福祉サービスの利用のためのケアプランを作成することを通じ、平時から避難行動要支援者本人の心身の状況や生活実態等を網羅的に把握している介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員等の福祉専門職の参画の下、本人や家族、地域住民、行政等が連携して、個別計画の策定を行う取組が行われている。

ポイント

- 介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員等の福祉専門職の参画を得るための仕組みとして、計画の策定に対して報酬を支払う。
- 福祉専門職が当事者と相談し、避難に際して必要な配慮等について整理した上で、避難行動要支援者と地域住民等の関係者が参加して避難支援の方針について打合せを行い、個別計画を策定する。
- 策定した計画をもとに当事者を含めた関係者が参加し、避難訓練を実施するとともに、必要に応じ計画の見直しを行う。
- 当事者と福祉専門職、地域住民等をつなぐ役割を担うことのできる人材が重要となる。

別府市の事例

別府市におけるインクルーシブ防災 「誰ひとり取り残さない防災」



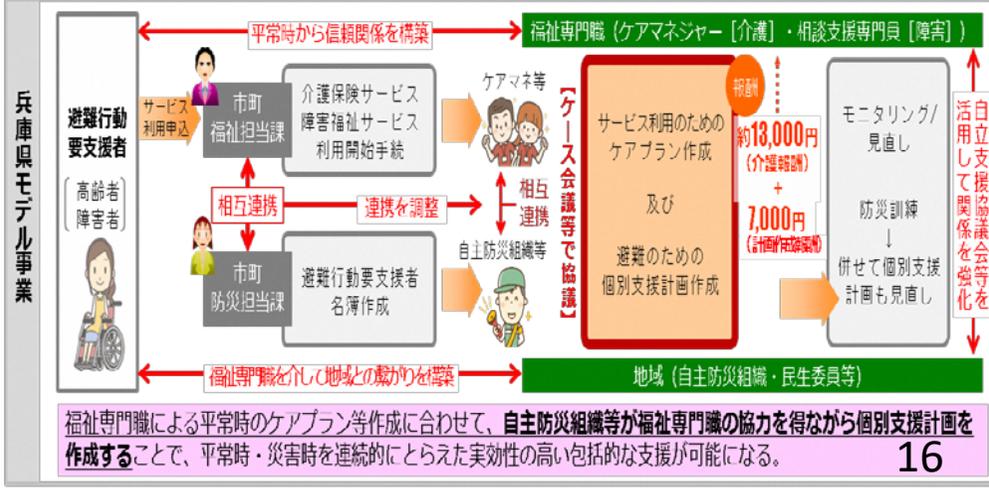
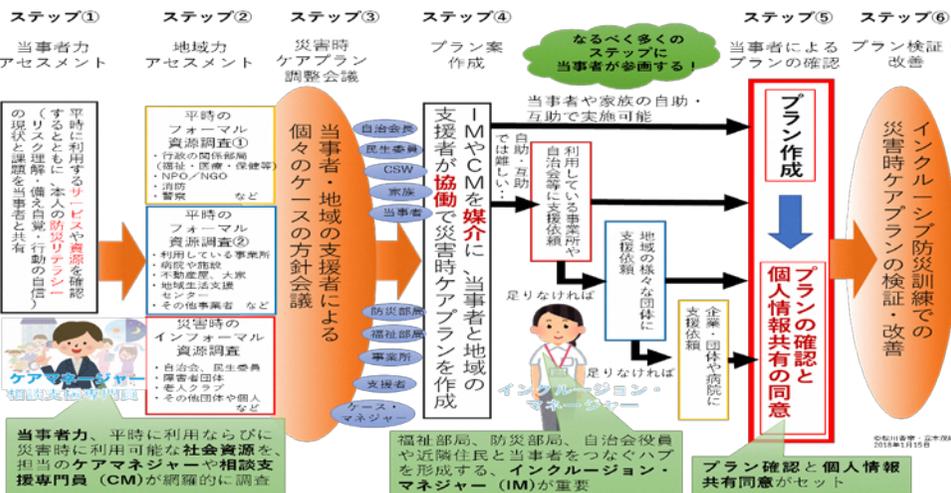
被災地の教訓から市民活動者と協働で障がい当事者が参加する避難訓練等に取り組んできた別府市では、平成29年度より介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員等の福祉関係者が参加し、当事者や地域、行政等が連携して個別避難計画作成に取り組んでいる。

兵庫県の事例

防災と福祉の連携促進モデル事業



平成30(2018)年度より介護支援専門員(ケアマネジャー)や相談支援専門員の協力を得て、平常時のケアプラン等の作成に合わせ、地域で避難のための個別支援計画を作る「防災と福祉の連携モデル事業」を実施。令和2年度より、県の一般施策として実施。



(参考) 【事例】福祉専門職や社会福祉協議会が参画した個別計画の策定

福祉専門職（ケアマネジャー、相談支援専門員）が参画している事例

<茨城県古河市>

- ・ 要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーや相談支援専門員等に作成を依頼。
- ・ 平成30年度に試行的に事業を開始し、令和元年度より制度化。名簿掲載者11,224名のうち、令和2年9月までに694名分の策定が完了。
- ・ 令和元年台風第19号においては、個別計画に沿って避難が実施され、要支援者本人からは「余裕を持って避難でき、安心だった」という声があるほか、担当するケアマネジャーからも「利用者の災害時の安心につながる」という声があるなど、早期の避難行動につなげることができた。

<東京都荒川区>

- ・ 要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーに作成を依頼。
- ・ 平成30年度より事業を開始し、令和元年10月時点の名簿掲載者で希望する290名程度について策定が完了。今後も名簿更新に合わせ、個別計画も更新する。

<愛媛県四国中央市>

- ・ 障害福祉サービス利用者のうち計画作成の同意を得られた者について、担当の相談支援専門員に作成を依頼。
- ・ 平成29年度より事業を開始し、令和2年度現在、市全体におけるサービス利用者1,019名のうち、109名について策定が完了。

※古河市、荒川区、四国中央市は、ケース会議や訓練を通じた検証は事業に含まれていない

※別府市や兵庫県的事例を参考に、今後事業化を検討している自治体・・・滋賀県、静岡県 など

社会福祉協議会が参画している事例

<岩手県奥州市>

- ・ 計画策定に関する業務や平時の見守り支援について、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・ 社協の職員は全体のコーディネート役を務め、個々の計画は各地区の民生委員が中心となって策定する。
- ・ 策定の際には、平時の見守り支援の目的で社協が実施している地域セーフティーネット会議（民生委員や町内会役員等が構成員となり、社協職員がサポート）の場を活用し、平時の支援の仕組みを活かした体制づくりを行っている。

<福岡県久留米市>

- ・ 計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・ 社協の職員がコーディネート役となり、本人を中心に家族や地域の人々の参画を確保して、福祉の専門職などが協議をして策定する。

<熊本県熊本市>

- ・ 計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・ 実際の作成は地域住民が主体となり、社協の職員は地域のサポート役として、地域の取組のフォローをしている。

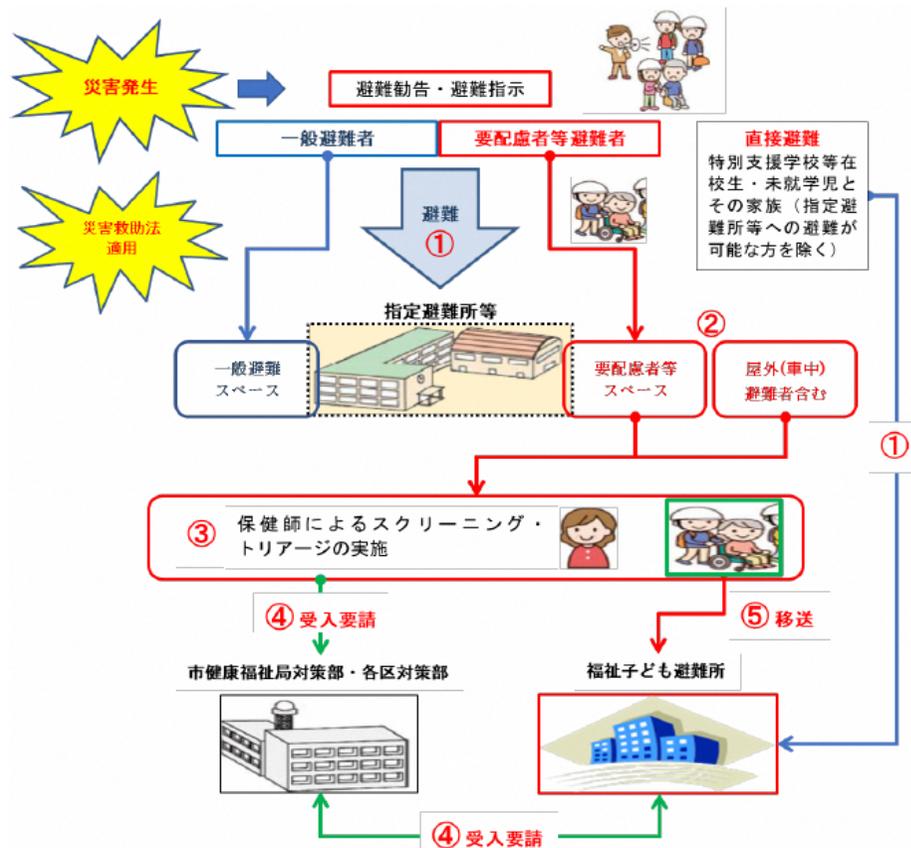
(参照) 【事例】福祉避難所に関する自治体の取組 (熊本県熊本市)

●大規模災害発生時に、障がい児等とその家族が直接避難できる「福祉子ども避難所」の開設

(熊本県熊本市)

平成28年熊本地震の際に、障がい児童等のご家庭が指定避難所に行くことができなかった等の事例が確認された。特別支援学校等からの提案を受け、熊本市内にある特別支援学校6校と協定を締結するなどして、大規模災害発生時には、在校生や未就学児とその家族が自宅等から直接避難することを可能とした。

【受入のイメージ】



【福祉子ども避難所一覧】

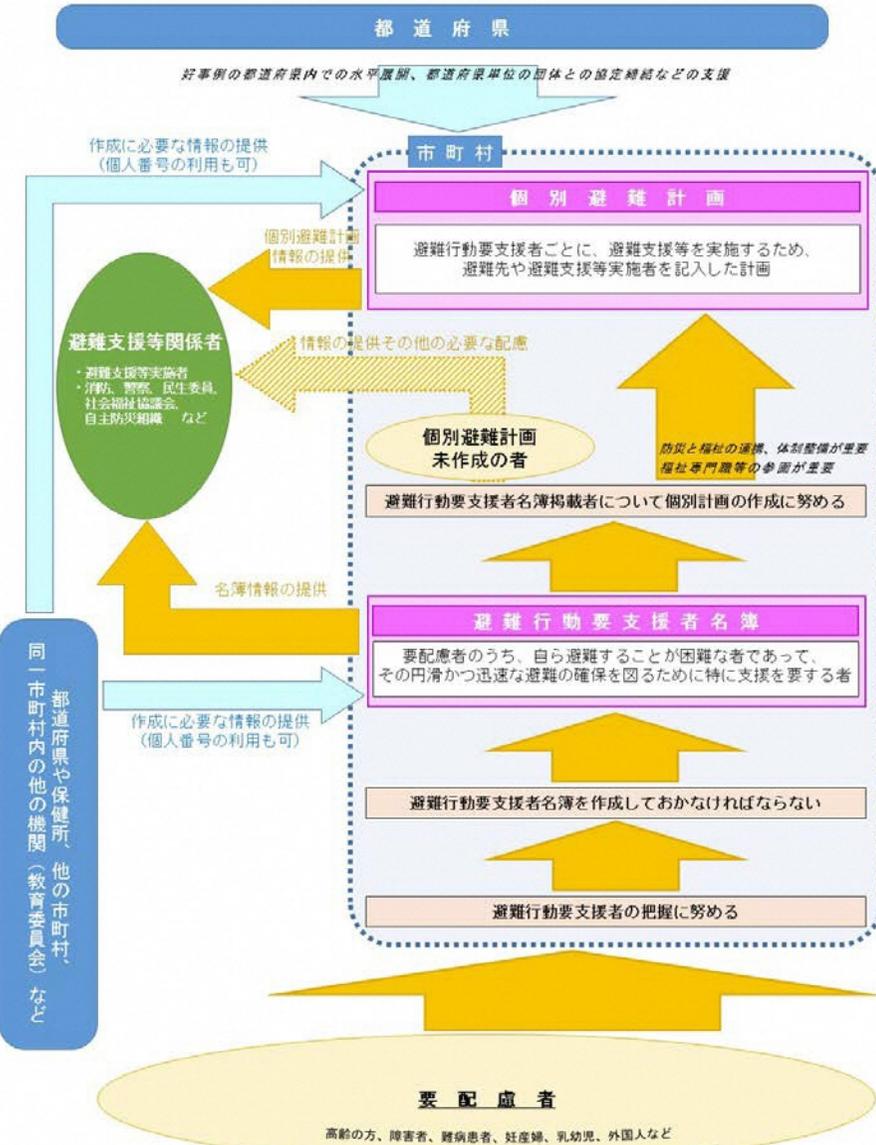
No.	施設名	主な障がい種別	受入可能数
1	熊本大学教育学部附属特別支援学校	知的障がい	45 (15)
2	熊本県立熊本支援学校	知的障がい	150 (50)
3	熊本県立盲学校	視覚障がい	180 (60)
4	熊本県立熊本聾学校	聴覚障がい	168 (56)
5	熊本県立熊本かがやきの森支援学校	肢体不自由	210 (70)
6	熊本市立平成さくら支援学校	知的障がい	150 (50)
合計			903 (301)

※受入可能数は、家族を含む。()内はうち障がい児等の数

- ① 避難開始
直接避難対象者は福祉子ども避難所へ避難
- ② 直接避難対象者以外は指定避難所にあるよう配慮者スペース等へ避難
- ③ 巡回保健師によるスクリーニング・トリアージ
- ④ 受入要請
- ⑤ トリアージした避難者を福祉子ども避難所へ移送

(参考) 避難行動要支援者の避難行動支援に関する全体像等①

名簿・個別避難計画に基づく避難支援等の法令上の全体構成



優先度を踏まえ個別避難計画作成の流れ (例)

計画策定の優先度に関する考え方

個別避難計画の策定は、優先度が高い避難行動要支援者から策定することが適当<考慮すべきポイント>

- ① 地域におけるハザードの状況 (洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定)
- ② 避難行動要支援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
- ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況

令和3年度からおおむね5年程度で優先度が高い方の計画作成が完了するように、本年度から作成を始める



【市町村が支援】 【本人・地域が記入】 個別避難計画

- 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、市町村が策定する個別避難計画として、
 - ①市町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、
 - ②本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が記入する計画 (本人・地域記入の個別避難計画) づくりを進めることが適当である。
- 本人・地域記入の個別避難計画も必要な内容の計画とすることができ、市町村支援が本人・地域記入かは個別避難計画の内容の優劣を示すものではないことに留意。

(参考) 避難行動要支援者の避難行動支援に関する全体像等②

個別避難計画作成の段取りに係る考え方(例)

計画策定の優先度を以下の3つのポイントで判断する

- ① 地域におけるハザードの状況(洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定)
 - ・河川：浸水想定区域など(「浸水深が●m以上」や「建物倒壊が予想される」地域など自治体の状況・実情に即し設定)
 - ・海岸・河川：津波災害特別警戒区域など
 - ・傾斜地：土砂災害特別警戒区域など 等
- ② 対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
 - ・重度の要介護や障がいのある者、人工呼吸器使用者等、自力での判断や避難が困難な者
- ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
 - ・避難支援者が側にいない

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成

対応の流れ(一例)

- 【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討(共通)
 - ・福祉や医療関係者等の参画を得て、取組を推進するための連絡会議等を開催することが望ましい
- 【Step2】 計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定(共通)
- 【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義(目的、制度概要、作成の必要性等)や事例を説明
- 【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、事例説明
- 【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等
- 【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成
 - ・福祉や医療関係者等が当事者と避難についての対話、意見交換する
 - ・関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい
 - ・本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる
- 【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施

作成の優先度が相対的に高くないと判断⇒本人・地域が記入し個別避難計画を作成

対応の流れ(一例)

- 【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討(共通)
- 【Step2】 計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定(共通)
- 【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義(目的、制度概要、作成の必要性等)や事例を説明
- 【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、事例説明
- 【Step5】 本人・地域による個別避難計画の作成
 - ・地区でのマイ・タイムラインや地区防災計画の取組は個別避難計画と相乗効果が期待される
- 【Step6】 作成した個別避難計画を市町村に提出、市町村が確認
- 【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施

上記のステップは先行自治体を参考に作成。今後のモデル事業を基に改訂の可能性あり

個別避難計画作成のより詳しい段取りイメージ(例)

- ・作成の優先度が高いと判断⇒「市町村が支援し個別避難計画を作成」する場合
- ・避難行動要支援者名簿の外部提供に同意している又は条例に特別の定めがある場合

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成

- 【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討

推進体制については、以下のような者の参加が考えられる
(庁内:防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外:社協、福祉事業者、医療関係者等)
- 【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定
 - ・計画策定の優先度を検討する
- ① 地域におけるハザードの状況(洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定)
 - ・河川：浸水想定区域など(「浸水深が●m以上」や「建物倒壊が予想される」地域など自治体の状況・実情に即し設定)
 - ・海岸・河川：津波災害特別警戒区域など
 - ・傾斜地：土砂災害特別警戒区域など 等
- ② 対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
 - ・重度の要介護や障がいのある者等、人工呼吸器使用者、自力での判断や避難が困難な者
- ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
- 【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義(目的、制度概要、作成の必要性等)や事例を説明
- 【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、事例説明
 - ・関係者への説明が望ましい、また、研修を実施することも考えられる
 - ・個別避難計画は「避難支援等関係者に平時から/災害時にも提供できる」ことを説明する
- 【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等
 - ・避難行動要支援者名簿等に基づき必要な基礎情報を確認する
 - ・避難支援等実施者の候補者に協力を打診する
 - ・避難先候補施設の管理者等に避難の受入れが可能かどうかを確認する
- 【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成
 - ・市町村や都道府県等が保有する情報を基に、個別避難計画に必要な情報を記入する
 - ・避難行動要支援者に制度の概要や記載事項等を説明し、計画作成に同意を確認する
 - ・避難行動要支援者本人の意向を確認する：「避難先」や「避難支援等実施者」等について
 - ・避難行動要支援者に個別避難計画情報の平常時の外部提供について同意を確認する*
 - ・避難行動要支援者に個別避難計画(素案)の訂正、追記等を依頼する(※ 条例に特別の定めがない場合)
 - ・福祉や医療関係者等*が当事者と避難についての対話、意見交換する ※ 自主防災組織や福祉専門職など関係者の参画が望ましい
 - ・関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい
 - ・本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる
 - ・本人の意向を踏まえ、地域の関係者や施設管理者等と調整や検討を行う
 - ・必要事項を記入した個別避難計画を本人に確認してもらう
 - ・個別避難計画の作成完了
- 【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・避難支援等関係者に個別避難計画情報(避難支援等実施者・避難先等)を提供する
 - ・避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施
 - ・自主防災組織や福祉専門職など関係者と連携した取組が期待される

上記のステップは先行自治体を参考に作成。今後のモデル事業を基に改訂の可能性あり