

災害時要配慮者の避難支援について ～みんなで逃げる みんなで助かる～ 【基礎知識編】

高知県地域福祉政策課
災害時要配慮者支援担当

高知県第5期南海トラフ地震対策行動計画

【重点課題⑨】 要配慮者対策の着実な推進

命を守る

- ・ 社会福祉施設等の耐震化、高台移転
- ・ 個別避難計画の作成
- ・ 避難行動要支援者名簿の発災時等の運用ルールの策定 など

命をつなぐ

- ・ 福祉避難所の指定促進
- ・ 福祉避難所運営体制の整備、訓練の実施
- ・ 一般の避難所における要配慮者対策
- ・ 災害派遣福祉チーム（DWAT）の充実 など

生活を立ち上げる

- ・ 社会福祉施設の早期再開、機能維持のためのBCP策定促進 など

用語の解説

1. 災害時要配慮者

災害時に何らかの配慮が必要となる方

2. 避難行動要支援者

災害時に一人では避難することが困難で、避難のために特に支援が必要となる次のような方

- ① 災害関係情報の取得ができない方
- ② 避難の必要性や避難方法等の判断ができない方
- ③ 避難行動をとるうえで必要な身体能力がない方

- (例) ・ 要介護度3～5の高齢者
・ 重度以上と判定された知的障害者
・ 身体障害者手帳2級以上を所持する身体障害者 等

3. 避難支援等関係者

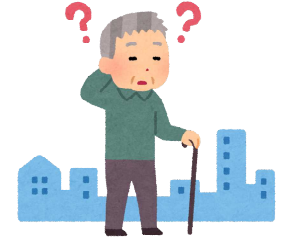
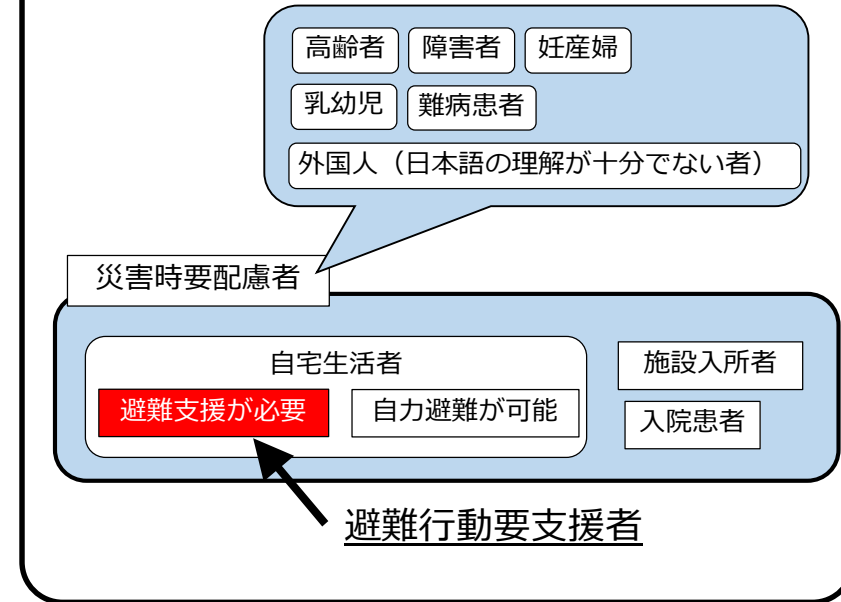
消防機関、警察、民生委員、社会福祉協議会、自治会、自主防災組織、その他避難支援の実施に携わる関係者

4. 避難支援等実施者

実際に避難行動要支援者の避難等の支援を行う者

- 避難準備支援者：平常時に家具転倒防止や非常持ち出し品の準備を支援する者
- 避難行動支援者：発災時において実際に避難行動要支援者の避難支援を行う者
- 避難生活支援者：避難所等の避難生活の支援を行う者

＜災害時要配慮者と避難行動要支援者の違い＞



避難行動要支援者対策の背景

東日本大震災では、災害時の避難支援の課題があらためて浮き彫りになりました

被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死亡率は約6割



死者数に占める
高齢者の割合

障害のある方の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍



被災者全体
被災3県の人口1,000人あたりの死者数

障害のある方
被災3県の人口1,000人あたりの死者数

消防職員や民生委員など多数の支援者が犠牲に



消防関係者
民生委員
(死者・行方不明者)

(出典「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」)

➤ 実効性のある避難支援が行われるよう、災害対策基本法の一部が改正 (2013.6)

- ①災害時にひとりでは避難することが困難な方 (避難行動要支援者) の名簿作成が、市町村に義務づけられました。
- ②避難行動要支援者ご本人から同意を得られた名簿は、平常時から災害に備えて地域の避難支援の関係者に提供されることになりました。

➤ 取組を加速化するため、災害対策基本法の一部が改正 (2021.5)

- ・同意を得られた方の個別避難計画作成が市町村に努力義務化されました。
- ・優先度が高い方は、概ね5年 (R3~R7) での計画作成が求められています。

避難行動要支援者対策の背景

避難情報の変更（令和3年5月20日）

| 警戒レベル | 新たな避難情報等 | | これまでの避難情報等 |
|---------------------------------------|--|---|---|
| 5 |  <p>災害発生 又は切迫</p> | <p>きんきゅうあんぜんかくほ 緊急安全確保※1</p> | <p>これまでの避難情報等</p> <p>災害発生情報 (発生を確認したときに発令)</p> |
| <p>~~~~<警戒レベル4までに必ず避難！>~~~~</p> | | | |
| 4 |  <p>災害の おそれ高い</p> | <p>ひなんしじ 避難指示※2</p> | <p>•避難指示(緊急) •避難勧告</p> |
| 3 |  <p>災害の おそれあり</p> | <p>こうれいしゃとうひなん 高齢者等避難※3</p> | <p>避難準備・ 高齢者等避難開始</p> |
| 2 |  <p>気象状況悪化</p> | <p>大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)</p> | <p>大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)</p> |
| 1 |  <p>今後気象状況 悪化のおそれ</p> | <p>早期注意情報 (気象庁)</p> | <p>早期注意情報 (気象庁)</p> |

出典：内閣府ホームページ

避難のタイミングや方法は、居住地の状況や身体の状態等が大きく影響
⇒迅速な避難のため、一人ひとりに合わせた個別避難計画が必要

個別避難計画作成の流れ

避難行動要支援者名簿の作成



名簿提供同意取得



避難支援等関係者に名簿提供



個別避難計画作成



訓練実施

避難行動要支援者名簿

1.概要

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を実施するための名簿で、市町村が作成しなければならない

2.内容

■名簿登載対象者

各市町村ごとに地域防災計画で定める

【例】

- ア) 介護保険の要介護3以上の者
- イ) 身体障害者手帳1・2級を所持する者
- ウ) 重度以上と判定された知的障害者
- エ) 精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者
- オ) 生活支援を受けている難病患者
- カ) その他市町村長が認めた者

【着目する点】

- ①災害関係情報の取得ができない方
- ②避難の必要性や避難方法等の判断ができない方
- ③避難行動をとるうえで必要な身体能力がない方

■名簿に記載される内容

- ・氏名
- ・生年月日
- ・性別
- ・住所または居所
- ・電話番号
- ・避難支援を必要とする理由 等

3.計画作成の優先度の判断

- ・名簿登載者のうち、居住地のハザードや心身の状況などから市町村が個別避難計画作成の優先度を判断
- ・優先度が高いと判断した方は、令和7年度までに個別避難計画を作成

個別避難計画作成の流れ

避難行動要支援者名簿の作成



名簿提供同意取得



避難支援等関係者に名簿提供



個別避難計画作成



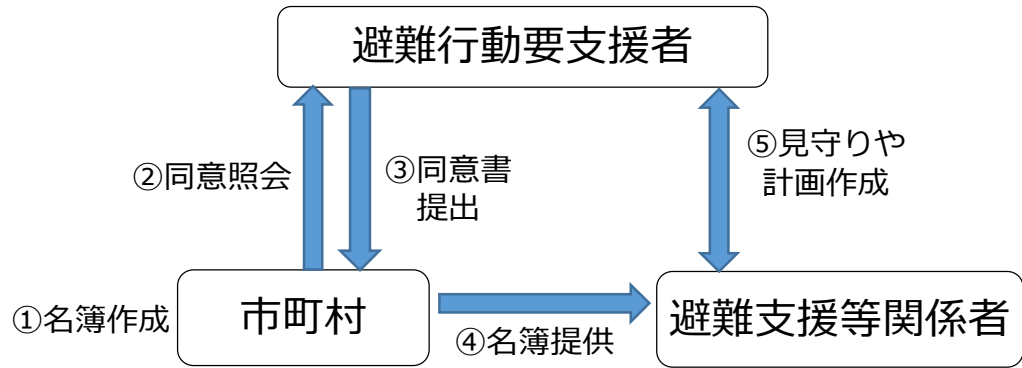
訓練実施

避難行動要支援者名簿の提供

1.概要

個別避難計画作成等のため、避難支援等関係者に避難行動要支援者名簿の情報を提供するには、避難行動要支援者の同意が必要となるため、郵送、市町村職員による訪問、社会福祉協議会等への委託により、市町村が同意を取得する

2.同意取得、名簿提供の流れ



- ①市町村が福祉サービス利用情報等から名簿を作成
- ②平時から避難支援等関係者へ名簿情報を提供することについての同意書を避難行動要支援者に送付
- ③避難行動要支援者が同意書を提出
- ④地域の避難支援等関係者に名簿情報を提供
- ⑤平時の見守りや個別避難計画の作成、災害時の安否確認に活用

3.名簿情報の提供先（避難支援等関係者）

- ・自治会
- ・自主防災組織
- ・民生委員
- ・社会福祉協議会
- ・消防署、消防団
- ・警察 等

4.その他の同意

個別避難計画作成の取組では、「①名簿情報を避難支援等関係者に提供することの同意」に加え、「②個別避難計画を作成することの同意」及び「③作成した個別避難計画を避難支援等関係者に提供することの同意」が必要

※県では迅速な計画作成のため、最初（①）の同意照会時に②、③も併せて同意取得することを推奨

【参考】同意書のイメージ

<名簿提供同意>

| | | | |
|---------------|--|----------|-----|
| フリガナ | | | |
| 氏名 | | | |
| 生年月日 | | 性別 | 男・女 |
| 住所 | | | |
| 避難支援等を必要とする事由 | <input type="checkbox"/> 介護保険の認定を受けている | 要介護状態区分： | |
| | <input type="checkbox"/> 手帳所持 | 障害名： 等級： | |
| | <input type="checkbox"/> 難病の特定医療費、小児慢性特定疾病医療費の支給認定を受けている | | |
| | <input type="checkbox"/> その他 【特記事項】 | | |
| 電話番号 | | FAX番号 | |
| 携帯電話番号 | | メールアドレス | |

避難行動要支援者は、避難支援者への情報提供に同意することにより、避難支援者（地域住民等）から災害発生時における避難行動の際の支援を受ける可能性が高まりますが、避難支援者自身や家族などの安全が前提のため、同意によって、災害時の避難行動の支援が必ずなされることを保証するものではなく、また、避難支援者は、法的な責任や義務を負うものではありません。

上記の内容を理解し、避難の支援、安否の確認、その他の生命又は身体を災害から保護をうけるために、上記内容（氏名、生年月日、性別、住所、障害種別等の内容、連絡先等）及び障害名や病名等を、〇〇市防災計画に定める避難支援等関係者に提供することに、

- 同意します。
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません。
- 同意するかしないかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます。

令和△△年□月◇◇日 氏名 _____

※同意の意思について、変更の申出がない限り自動継続とします。

※避難行動要支援者情報を作成するため、避難支援等関係者が訪問調査を行いますので、その際は御協力ください。

<計画作成・計画提供同意>

令和△△年□月◇◇日

個別避難計画は、高齢者や障害者などの避難行動要支援者の名簿である避難行動要支援者名簿に掲載される方お一人ごとに、避難支援を行う人や避難先等を記載等した計画です。この計画は、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図るために作成するものです。作成に当たっては、作成に必要な範囲で、避難支援等実施者の候補者や避難先の候補施設の施設管理者などの関係者に、名簿情報を提供します。

個別避難計画の完成後は、①平常時は避難支援等関係者に、②災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、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、個別避難計画情報を提供します。

以上のことを承知し、個別避難計画の作成に同意することにより、避難行動要支援者（あなた）は、避難支援等実施者から災害が発生し、又は、発生するおそれがある場合における避難行動の際の支援を受ける可能性が高まりますが、避難支援等実施者自身やその家族などの安全が前提のため、同意によって、災害時の避難行動の支援が必ずなされることを保証するものではなく、また、避難支援等実施者などの関係者は、法的な責任や義務を負うものではありません。

上記の内容を理解し、避難の支援、安否の確認、その他の生命又は身体を災害から保護を受けるために、

個別避難計画を作成・更新することに、

- 同意します
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません
- 同意するかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます
⇒ 同意します

個別避難計画を提供することに、

- 同意します
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません
- 同意するかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます
⇒ 同意します

署名 _____

個別避難計画作成の流れ

避難行動要支援者名簿の作成



名簿提供同意取得



避難支援等関係者に名簿提供



個別避難計画作成



訓練実施

個別避難計画

1.概要

避難行動要支援者が災害時に避難を行うため、あらかじめ本人の心身の状態や避難支援等の情報を記載したもの

2.内容

■作成主体

市町村が主体となり、関係者と連携して作成

■計画記載事項（避難行動要支援者名簿情報に加え）

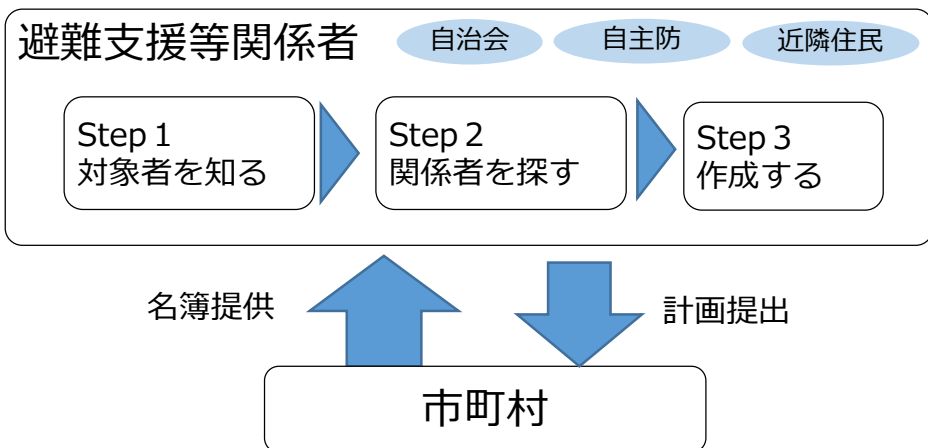
- ・避難行動支援者の氏名、住所、電話番号
- ・避難場所、避難経路
- ・避難時に配慮しなければならない事項
- ・避難方法（必要な用具等）

※その他、非常持ち出し品や利用している介護保険サービス機関などを記載する場合があります

【避難行動要支援者名簿記載事項】

- ・氏名
- ・生年月日
- ・性別
- ・住所または居所
- ・電話番号
- ・避難支援を必要とする理由 等

3.計画作成の流れ（地域が中心になり作成する場合）



Step 1 :

訪問等により避難支援に必要な情報を確認します

Step 2 :

個別避難計画を作成するために必要な関係者を確認します。自主防災組織やケアマネジャーに加え、発災時に避難支援を行う避難行動支援者も検討します。

Step 3 :

関係者で話し合い（調整会議）個別避難計画を作成します。

【参考】個別避難計画のイメージ

【基本情報・ご本人の状態】

福祉部局が得意な内容

- ・避難支援が必要な理由
- ・特性に応じた配慮事項
- ・心身の状態
- ・家庭環境 等

【避難に必要な情報】

防災部局が得意な内容

- ・避難支援者
- ・避難場所、避難経路 等

| | | |
|-------------------|--|-----------------------------------|
| 氏名 | 生年月日 | 性別 |
| 郵便番号 | 住所又は居所 | |
| 電話番号その他の連絡先 | | |
| 避難支援等を必要とする理由 | | |
| (障害、要介護、難病、療育)の種類 | | 障害等級、要介護状態区分、療育判定等 |
| 同居家族等 | | |
| 緊急時の連絡先 ① | フリガナ | |
| | 氏名 (団体名及び代表者) | |
| | 住所 | |
| | 連絡先 | 電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他: |
| 緊急時の連絡先 ② | フリガナ | |
| | 氏名 (団体名及び代表者) | |
| | 住所 | |
| | 連絡先 | 電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他: |
| その他 | | |
| 避難時に配慮しなくてはならない事項 | (あてはまるものすべてに☑) <input type="checkbox"/> 立つことや歩行ができない <input type="checkbox"/> 音が聞こえない(聞き取りにくい) <input type="checkbox"/> 物が見えない(見えにくい) <input type="checkbox"/> 言葉や文字の理解が難しい <input type="checkbox"/> 危険なことを判断できない <input type="checkbox"/> 顔を見ても知人や家族と分からない <input type="checkbox"/> その他 | |

| | | |
|--|------------------|-----------------------------------|
| 避難行動支援者 ① | フリガナ | |
| | 氏名 (団体名及び代表者) | |
| | 住所 | |
| | 連絡先 | 電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他: |
| 避難行動支援者 ② | フリガナ | |
| | 氏名 (団体名及び代表者) | |
| | 住所 | |
| | 連絡先 | 電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他: |
| 避難先及び避難経路 | | |
| 避難方法 (避難する際に必要とする用具等) | | |
| 【特記事項】 (普段いる部屋、寝室の位置) (不在の時の目印、避難済みの目印) など | | |

令和△△年□月◇◇日

記載内容に誤りがないことを確認するとともに、〇〇市に報告することを了承します。

氏名

【参考】個別避難計画のイメージ（基本情報、ご本人の状態）

① 避難支援等を必要とする理由

例：自立歩行が困難で、移動には車椅子が必要

② （障害、要介護、難病、療育）の種別

③ 避難時に配慮しなくてはならない事項

例：ゆっくりならつえ歩行可、急ぐ時は車椅子要。

認知症のため、知らない場所ではパニックになる恐れ。

「危ない」などの不安になる言葉は使わず、「大丈夫」など肯定的で柔らかい表現の声かけが好ましい。

④ 避難方法

例：迅速な避難には車椅子が必要。

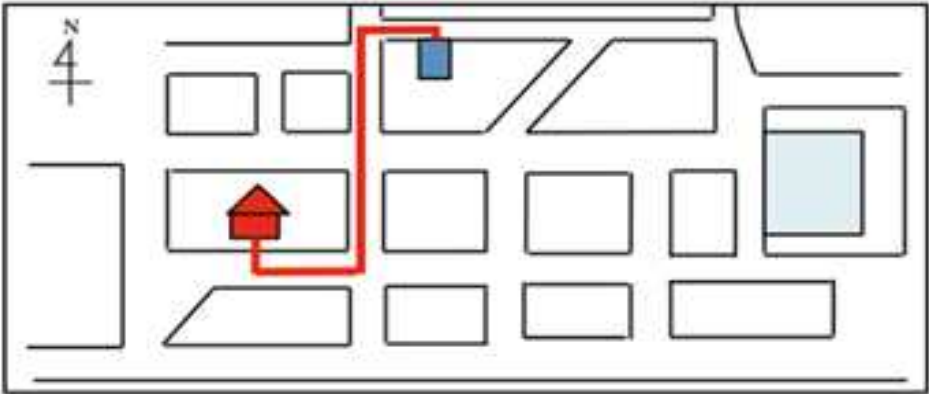
知らない道ではパニックになるため、できる限り予定の避難経路で避難

⑤ 特記事項

例：普段は1階のリビングで過ごすことが多い。

耳が聞こえにくいため、屋外からの声かけでは聞こえない恐れがある。

【参考】個別避難計画のイメージ（避難に必要な情報 抜粋）

| | | |
|----------------|--|--|
| 避難行動支援者 ① | フリガナ | ニシマチジシュボウサイソシキ ●● ●● |
| | 氏名 (団体名及び代表者) | 西町自主防災組織 (●● ●●) |
| | 住所 | A市西町1-1 |
| | 連絡先 | 電話番号1:090-444-4444 電話番号2:000-444-4444 メールアドレス:○○○○@○○○○jp その他: |
| 避難行動支援者 ② | フリガナ | ▲▲ ▲▲ |
| | 氏名 (団体名及び代表者) | ▲▲ ▲▲ (隣人) |
| | 住所 | A市西町5-3 |
| | 連絡先 | 電話番号1:000-555-5555 電話番号2: メールアドレス: その他: |
| 避難場所及び 避難経路 | 避難場所: ●●ビル5階(津波避難ビル) 避難経路:  | |

個別避難計画作成の流れ

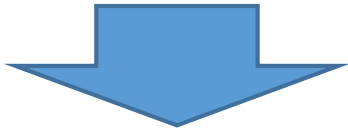
避難行動要支援者名簿の作成



名簿提供同意取得



避難支援等関係者に名簿提供



個別避難計画作成



訓練実施

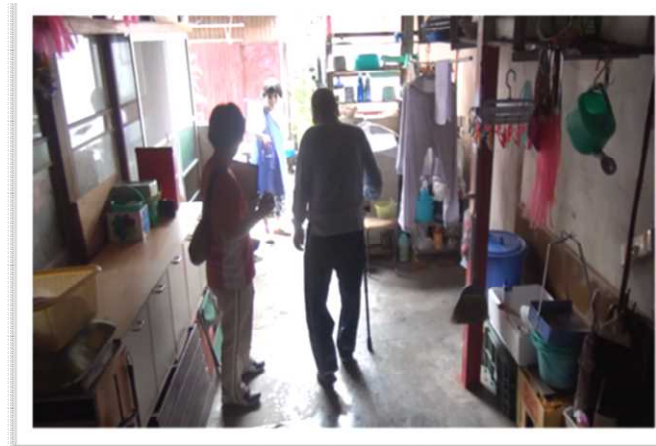
個別避難計画に基づく訓練の実施

個別避難計画の実効性を確保するため、訓練の実施が非常に重要

<避難訓練>



<屋内避難訓練（玄関までは自力移動）>



写真提供：黒潮町

訓練により、計画作成時に気づけなかった問題点が明確化

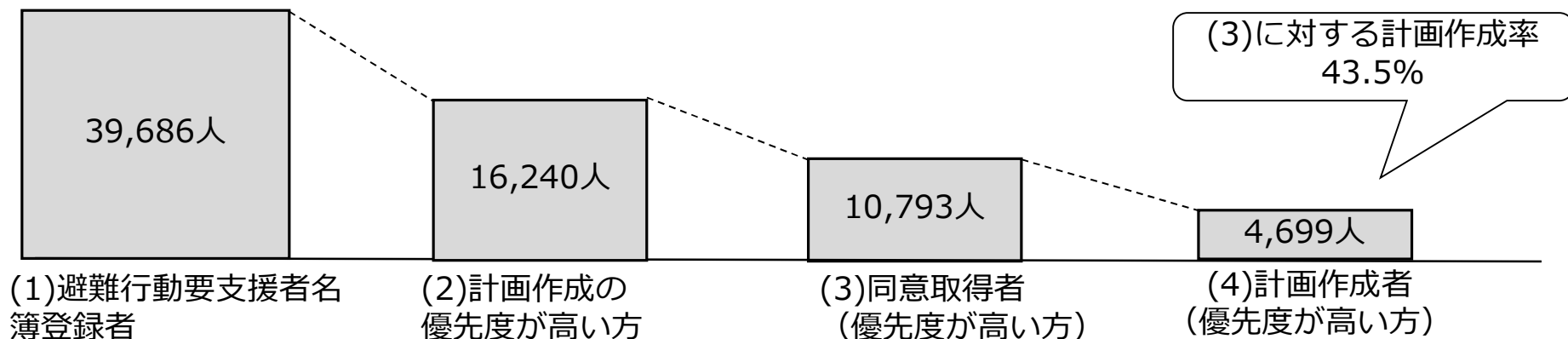
- ・ 想定よりも避難場所まで時間がかかった
- ・ 家を出るまでの準備が大変だった
- ・ ブロック塀が倒れたら通れない場所があった etc



※地域全体で行う防災訓練だけではなく、「避難場所、津波タワーに行ってみるだけ」、「玄関を出るまでの時間を測ってみるだけ」でも計画の実効性が向上！！

個別避難計画作成状況（令和4年9月30日時点）

1. 高知県の取組状況



2. 各市町村における取組状況（優先度が高い方）

| 市町村名 | 高知市 | 室戸市 | 安芸市 | 東洋町 | 奈半利町 | 田野町 | 安田町 | 北川村 | 馬路村 | 芸西村 | 南国市 | 香南市 | 香美市 | 本山町 | 大豊町 | 土佐町 | 大川村 |
|------------|---------------|-------------|--------------|--------------|---------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| 対象者 | 7,687 | 262 | 253 | 47 | 140 | 35 | 37 | 18 | 33 | 15 | 942 | 63 | 163 | 21 | 75 | 59 | 75 |
| 名簿提供同意者 | 4,721 | 123 | 212 | 47 | 118 | 19 | 26 | 14 | 33 | 12 | 459 | 63 | 149 | 21 | 54 | 59 | 47 |
| 計画作成者（作成率） | 395 (8.4%) | 64 (52%) | 194 (92%) | 47 (100%) | 118 (100%) | 7 (37%) | 26 (100%) | 4 (29%) | 33 (100%) | 7 (58%) | 218 (48%) | 27 (43%) | 148 (99%) | 13 (62%) | 39 (72%) | 59 (100%) | 47 (100%) |

| 市町村名 | 土佐市 | いの町 | 仁淀川町 | 佐川町 | 越知町 | 日高村 | 須崎市 | 中土佐町 | 梶原町 | 津野町 | 四万十町 | 宿毛市 | 土佐清水市 | 四万十市 | 大月町 | 三原村 | 黒潮町 |
|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|----------------|--------------|--------------|---------------|-------------|--------------|---------------|
| 対象者 | 207 | 753 | 547 | 655 | 236 | 546 | 567 | 133 | 51 | 67 | 1,572 | 222 | 228 | 112 | 164 | 12 | 243 |
| 名簿提供同意者 | 169 | 571 | 183 | 655 | 236 | 191 | 229 | 106 | 48 | 67 | 1,332 | 155 | 228 | 112 | 128 | 12 | 194 |
| 計画作成者（作成率） | 167 (99%) | 184 (32%) | 175 (96%) | 217 (33%) | 236 (100%) | 185 (97%) | 207 (90%) | 98 (93%) | 43 (90%) | 66 (99%) | 1,004 (75%) | 101 (65%) | 168 (74%) | 112 (100%) | 84 (66%) | 12 (100%) | 194 (100%) |

個別避難計画作成の課題

1. 計画作成の課題

■ 個別避難計画作成の必要性の周知が必要

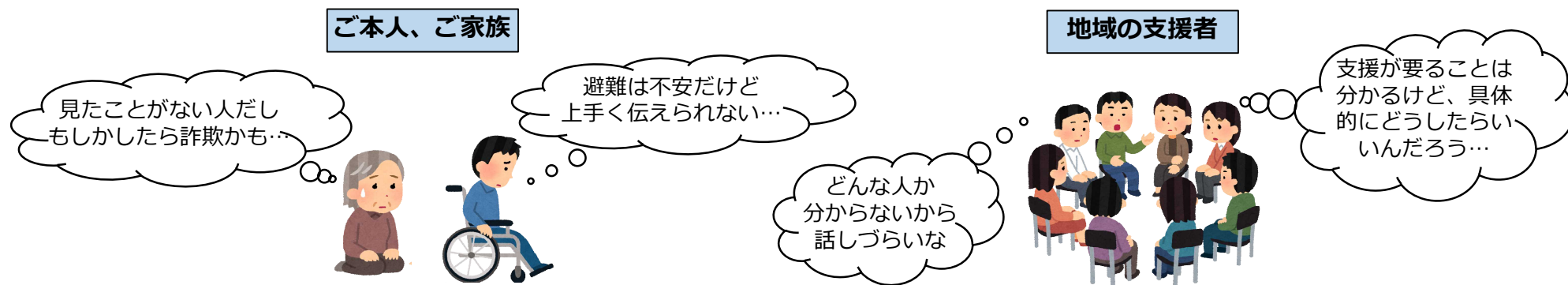
ご本人やご家族が個別避難計画作成の必要性を認知していないため、名簿提供や計画作成同意が得られない

■ 支援方法の客観的かつ具体的な検討が必要

- ・知識が不足しているため、どのような支援方法が適切なのか判断できない
- ・ご本人自身も漠然とした不安はあるが、具体的に何に困り、どのような支援が必要なのかわからない

■ ご本人と計画作成に関わる避難支援等関係者等のつながりが必要

- ・普段からつながりがないため、ご本人とどのように接すればよいのか分からないし、自宅訪問もハードルが高い
- ・ご本人の心身の状態に深く関わる情報が必要だが、教えてもらえない



2. 計画作成『後』の課題

- 訓練による実効性の確保が必要
- 定期的（概ね1年に1回以上）な更新が必要

高知県の取り組み

1. 福祉専門職の参画を促進

計画作成にケアマネジャー等の福祉専門職が関わることで多角的に状況が改善

- 【ご本人、ご家族】
 - ・信頼できる人が関わることで、安心して個別避難計画作成に取り組める
 - ・客観的かつ正確な情報により、実効性の高い計画が作成できる
- 【避難支援等関係者】
 - ・ご本人の心身の状態や具体的な支援方法を把握できる
 - ・福祉専門職が間に入ることで、ご本人と接しやすくなる
- 【福祉専門職】
 - ・発災時に地域の方の支援を得ることができる
 - ・被災後の速やかなサービス提供につなげられる

- 市町村が福祉専門職等に同意取得や計画作成を依頼する経費を補助
(同意取得 1 件 1 千円・計画作成 1 件 3 千円まで、補助率1/2)
- 県協会等との連携や、説明資料の提供等により、市町村と事業所との連携体制の構築を支援
- 福祉専門職参画の先進事例を他市町村に横展開
- 参画に伴う福祉専門職負担軽減のため、オンラインの標準研修や手順書を作成

2. ご本人や避難支援等関係者への啓発

- 個別避難計画作成の必要性を啓発する動画作成 (令和 5 年度)
- 民生委員・児童委員研修や地域の研修会で個別避難計画の取組と協力を依頼

3. 計画の実効性の向上を促進

- 訓練に福祉専門職が参画する経費を補助 (1 件 3 千円まで、補助率1/2)
- 計画作成及び訓練において必要性が明らかになった資機材の整備を補助 (1 件 10万円まで、補助率1/2)

高知県が目指している姿

～みんなで逃げる みんなで助かる～

日頃から、みんなで絆を深め、互いに気にかける地域だからこそ、隣近所で声をかけ合いながらみんなで逃げて、みんなで助かることができます。

日頃から、地域ぐるみで備える

声をかけ合いながら、地域ぐるみで逃げる

個別避難計画作成を地域の関係作りのきっかけに



- ・防災学習
- ・避難方法など地域での話し合い
- ・避難訓練や避難所運営訓練
- ・備蓄など

- ・個別避難計画に基づき避難
- ・周りの人と助け合う