

高知県 災害時における要配慮者
の避難支援ガイドライン

平成26年3月
(令和4年1月改定版)
高知県

目次

第1部	はじめに	1
I	災害時における要配慮者の避難支援ガイドラインについて	1
II	用語の定義	2
1.	要配慮者	2
2.	避難行動要支援者	2
3.	避難支援等関係者	3
4.	避難支援等実施者	3
5.	個別避難計画	3
6.	災害時要援護者	3
III	本県で想定される災害の種別	4
IV	自助・共助・公助のあり方	5
V	避難行動支援対策の実施手順	6
1.	「地域防災計画」の策定	6
2.	「避難行動要支援者名簿」の作成等	6
3.	「個別避難計画」の作成	6
4.	平常時における避難行動要支援者名簿の活用	6
VI	各段階における取組のイメージ	9
VII	ガイドラインの視点及び目指す姿	11
1.	視点	11
2.	目指す姿	11
第2部	避難行動要支援者の避難行動支援のための準備	12
I	支援のための環境整備	12
1.	災害対策基本法への対応	12
2.	防災関係機関・福祉関係機関等の連携強化	13
3.	警戒レベルの基準策定	14
4.	リードタイム（避難の時間的余裕）の違いに関する考え方の整理	15
5.	避難する場所等に関する考え方の整理	16
II	地域防災計画の策定	18
1.	地域防災計画において定める事項	18
III	避難行動要支援者名簿の作成	20
1.	要配慮者情報の収集	21
2.	平常時からの個人情報の活用に関する本人同意の取得	25
3.	避難行動要支援者名簿の管理・更新と情報の共有	27
4.	避難行動要支援者名簿の避難支援等関係者への提供	27
IV	個別避難計画の作成	29
1.	個別避難計画の位置づけ	29
2.	個別避難計画の作成主体	29

3. 個別避難計画の作成体制.....	29
4. 個別避難計画作成に係る福祉専門職の参画.....	30
5. 優先度を踏まえた個別避難計画の作成.....	31
6. 個別避難計画の作成における本人同意の取得.....	32
7. 個別避難計画の作成.....	34
8. 避難支援等実施者の確保.....	40
9. 個別避難計画作成への本人及び関係者の参加.....	40
10. 作成した個別避難計画の提供における本人同意の取得.....	41
11. 個別避難計画の更新.....	41
12. 個別避難計画が作成されていない者への配慮.....	41
13. 災害対策基本法の改正前に作成された個別避難計画の取り扱い.....	42
V 避難行動要支援者自身の取組.....	43
1. 「自助」の理解と心構え.....	43
2. 主体的な行動.....	43
第3部 要配慮者及び避難行動要支援者の避難支援対策.....	45
I 避難行動における支援.....	45
1. 避難のための情報伝達.....	45
2. 避難行動支援.....	46
3. 南海トラフ地震臨時情報発表による避難行動支援.....	48
II 避難生活の支援.....	51
1. 避難生活の場所ごとの課題.....	52
2. 避難生活の支援のために必要な対策.....	53
3. 福祉避難所.....	58
第4部 地域の共助力を高めるために.....	62
I 自助、共助、公助の役割.....	62
II 共助力を高める仕組み・取組.....	64
1. 地域の支え合いの再構築を進める「高知型福祉」の展開.....	64
2. 見守りネットワーク活動.....	64
3. 避難支援等関係者の研修.....	64
4. 避難行動要支援者の支援訓練の実施.....	65
III PDCAサイクルの定着に向けて.....	66
1. PDCAサイクル.....	66
2. PDCAサイクルの定着と共助力の向上（到達点）.....	66

第1部 はじめに

I 災害時における要配慮者の避難支援ガイドラインについて

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、これまでの想定をはるかに上回る巨大な津波が発生し、東北地方の沿岸部を中心に甚大な被害をもたらした。被災地全体の死者のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上った。また、消防職員や消防団員、民生委員など多数の支援者も犠牲となった。さらに長期にわたる避難生活で様々な困難な状況が生じたなど、災害時要援護者の避難支援における課題が改めて浮き彫りになった。

東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年に避難行動の支援が必要な者の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成が義務化されるなど、災害対策基本法の改正などを受け、平成26年3月に「高知県災害時における要配慮者の避難支援ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を策定し、災害発生時に備え、特に避難行動の支援が必要な方への支援を中心に、市町村が行うべきこと、地域で取り組むべきこと、住民一人ひとりが取り組むべきことについて示した。

その後、令和元年台風第19号による災害を踏まえ、内閣府により中央防災会議の下ワーキンググループやサブワーキンググループで高齢者等の避難のあり方について議論が行われ、「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）において、避難行動要支援者名簿などの制度面における改善の方向性が示された。

これを受け、令和3年5月には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（個別避難計画）の作成が努力義務となるなど災害対策基本法の改正が行われるとともに「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（以下「取組指針」という。）が改定されるなど、国における対策が強化されたことから、本ガイドラインを取組指針の内容に沿って改定するものである。

なお、今後の災害時における要配慮者の避難支援にあたっては、本ガイドラインを参照のうえ取組を進めるとともに、国の取組指針を参考にされたい。

II 用語の定義

1. 要配慮者

災害対策基本法第8条第2項第15号では「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と定義されているが、具体的には以下の者が想定される。

- (1) 高齢者（一人暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯、家族と同居しているものの日中は一人になることが多い高齢者、寝たきり高齢者、認知症高齢者など）
- (2) 身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者、内部障害者など）
- (3) 知的障害者
- (4) 精神障害者
- (5) 発達障害者
- (6) 高次脳機能障害者
- (7) 若年性認知症を有する者
- (8) 重症心身障害児・者
- (9) 医療的ケア児・者
- (10) 生活支援が必要な難病等患者（小児慢性特定疾病児童等を含む。）
- (11) 常時特別な医療等を必要とする在宅療養者（人工呼吸器使用者、在宅酸素療法者等の医療機器等を装着している者、人工透析を受けている者など）
- (12) 乳幼児・児童
- (13) 妊産婦
- (14) 外国人（日本語の理解が十分でない者）

なお、地域の地理に不案内な旅行者なども要配慮者となる場合があることに注意が必要である。

2. 避難行動要支援者

要配慮者のうち、災害が発生し、又は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って、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を必要とする者である。

避難行動要支援者の要件は、各市町村の地域防災計画に定めることとなるが、自ら避難することが困難かどうかは、主として

- (1) 警報や避難指示等の災害関係情報の取得能力
 - (2) 避難そのものの必要性や避難方法等についての判断能力
 - (3) 避難行動を取るうえで必要な身体能力
- に着目して判断することが想定される。

また、避難行動要支援者の要件に該当する者であっても、同居家族がいる等により避難支援が不要かどうかということについても考慮する必要がある。

3. 避難支援等関係者

避難支援等関係者とは、消防機関、警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者をいう。

4. 避難支援等実施者

避難支援等実施者とは、実際に避難行動要支援者の避難等の支援を行う者をいい、以下のものがあげられる。

(1) 避難準備支援者

平常時に家具転倒防止や非常持出し品の準備等の支援を行う者

(2) 避難行動支援者

発災時において避難行動要支援者名簿情報等に基づいて避難支援を行う者

(3) 避難生活支援者

避難生活における支援を行う者

5. 個別避難計画

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をいう。

令和3年5月の災害対策基本法改正により、個別避難計画の作成が市町村の努力義務と規定された。なお、これまで作成に取り組んできた「個別計画」は、今後「個別避難計画」と呼称する。

6. 災害時要援護者

平成18年に改訂された国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」においては、「いわゆる災害時要援護者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。」と定義されている。

平成25年には国のガイドラインが「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」として全面改正され、「災害時要援護者」という表現に代わって「要配慮者」「避難行動要支援者」という表記が使用されている。

本ガイドラインでは、平成25年の国のガイドライン改定以前の取組に関する記述と固有名詞の場合に限り、「災害時要援護者」を用いている。

Ⅲ 本県で想定される災害の種別

(1) 風水害（台風、集中豪雨、土砂災害等）

本県は、地勢、気候などを背景として、台風や豪雨による洪水や土砂災害に見舞われてきた。

一般的に、風水害の場合は津波災害に比べ、災害が発生するまでに時間的余裕があると考えられているが、近年、ゲリラ豪雨などのように予測がつきにくい災害も多く発生しているため注意が必要である。

(2) 南海トラフ地震

本県では平成24年12月に、現時点の最新の科学的知見に基づき発生しうる最大クラスの地震と津波の予測を公表した。この予測による人的被害は、津波早期避難率20%、住宅耐震化率74%、津波避難空間整備率26%を前提とした場合、死者数を約42,000人と想定している。

また、現在、津波早期避難率及び津波避難空間整備率を100%まで高めることで死者数を11,500人に、さらに住宅の耐震化率を100%にすることで死者数を1,800人まで減らし、地域内での津波避難計画に基づく訓練の実施や建築物の一層の安全性の向上、避難行動要支援者の逃げる対策の推進などによって南海トラフ地震による人的被害を限りなくゼロに近付ける取組を進めている。

南海トラフ地震、特に津波災害については、自助、共助、公助の総合力で対応することが重要である。

(3) 南海トラフ地震臨時情報

南海トラフ地震臨時情報（以下「臨時情報」という。）は、南海トラフ全域を対象に地震発生の可能性の高まりについて知らせるもので、想定震源域内で大規模地震や地殻変動など異常な現象が観測された場合に、気象庁より発表される。例えば、南海トラフ沿いの東側で地震が発生し、西側でも地震が続発する（後発地震）可能性が高まった場合などに発表される。

臨時情報が発表された際は、津波を伴う後発地震が発生するおそれもあり、南海トラフ地震が発生した場合と異なる対応が必要となるため、一般的な災害とは異なるが本項目に記載するものである。

IV 自助・共助・公助のあり方

自助：自分の身の安全を守るために一人ひとりが日頃から災害に備えること

共助：住民同士や地域団体が協力し、助け合うこと

近助：共助の中で、特に家族を含め周りの人たちと助け合うこと

公助：県や市町村等の公的機関による支援のこと

要配慮者の避難支援対策の推進にあたっては、地域の実情に合わせて「自助」「共助」「公助」をそれぞれ適切に組み合わせることが必要である。

V 避難行動支援対策の実施手順

実効性のある避難行動要支援者の避難支援を進めるにあたっての主な手順は、以下のとおりである。

1. 「地域防災計画」の策定

最初に、市町村は、地域防災計画に避難行動要支援者の避難支援についての全体的な考え方や、避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲等の重要事項を定める。

その上で、避難行動要支援者の避難支援等についての考え方をまとめ、避難行動要支援者名簿に係る作成・活用方針等を整理することが適当である。

※従来は、全体計画の策定が適当であるとしていたが、全体的な考え方が整理されていれば、必ずしも「全体計画」という名称の計画がなくてもよいという趣旨であり、すでに全体計画を作成している自治体においては、当該全体計画の見直しにより対応することでも差し支えない。

2. 「避難行動要支援者名簿」の作成

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を実施するための基礎とする名簿で、市町村が作成する。

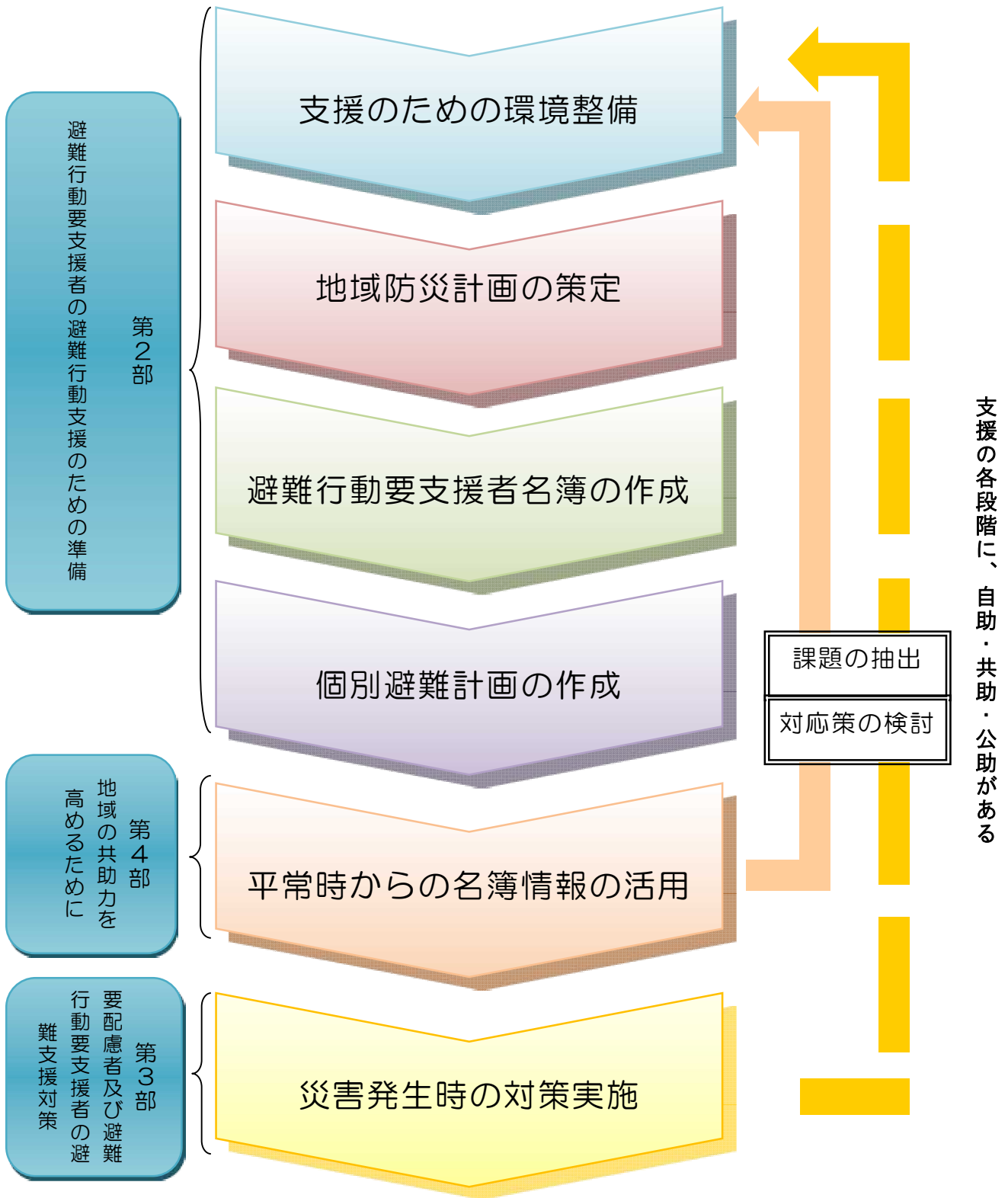
3. 「個別避難計画」の作成

個別避難計画の作成は、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、避難支援等実施者による避難支援の確保等を図るため、避難支援等関係者や本人等の参画を得て取り組まれるものであり、市町村が作成主体となる。

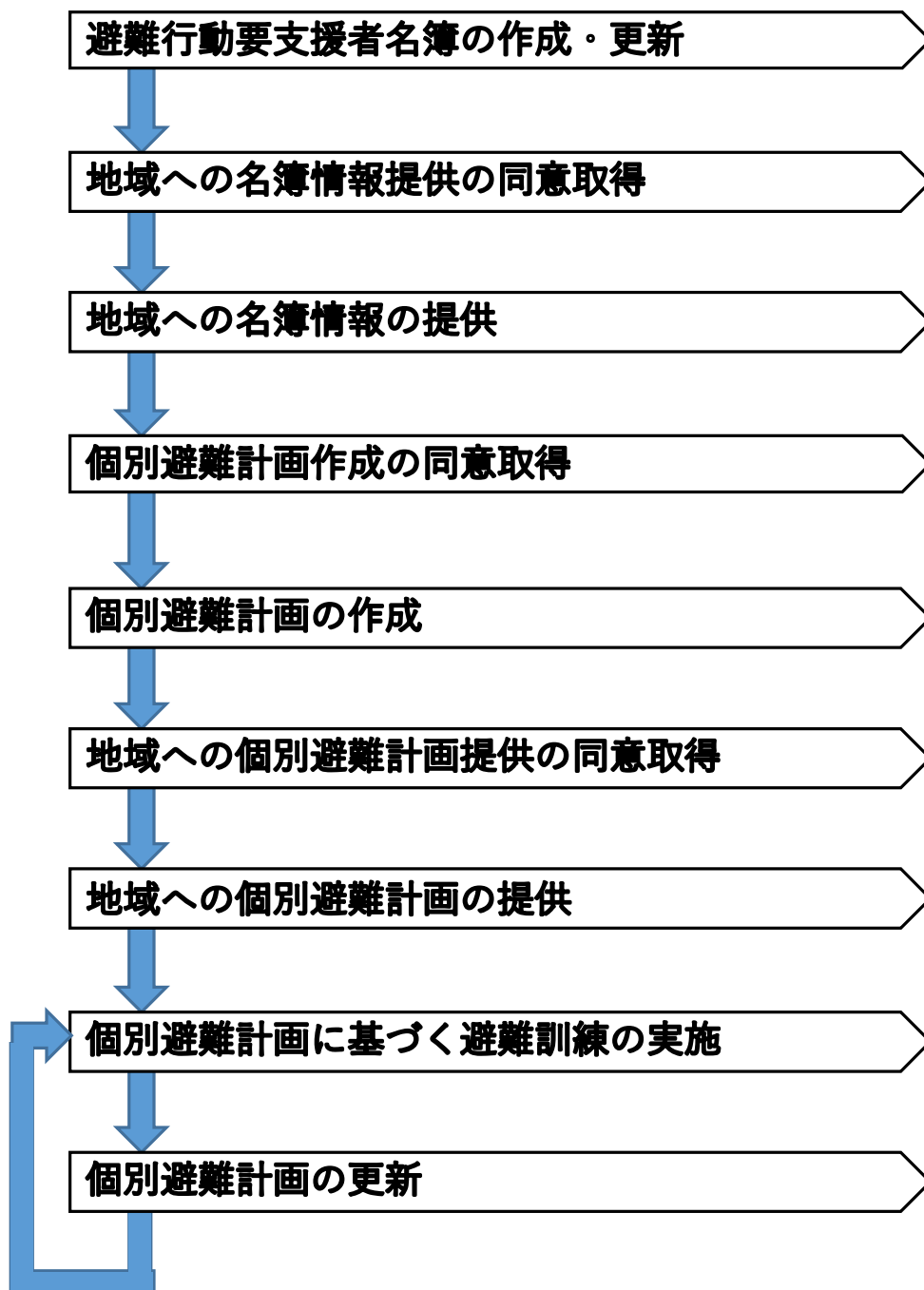
4. 平常時における避難行動要支援者名簿の活用

避難行動要支援者の同意に基づき、市町村から消防機関、警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織、町内会等の避難支援等関係者に避難行動要支援者名簿の情報（以下「名簿情報」という。）を提供し、地域における住民主体の避難訓練（避難支援訓練）や日頃の見守りネットワークへの活用など平常時から災害に強い地域づくりを進めることが重要である。

避難行動支援対策の実施手順

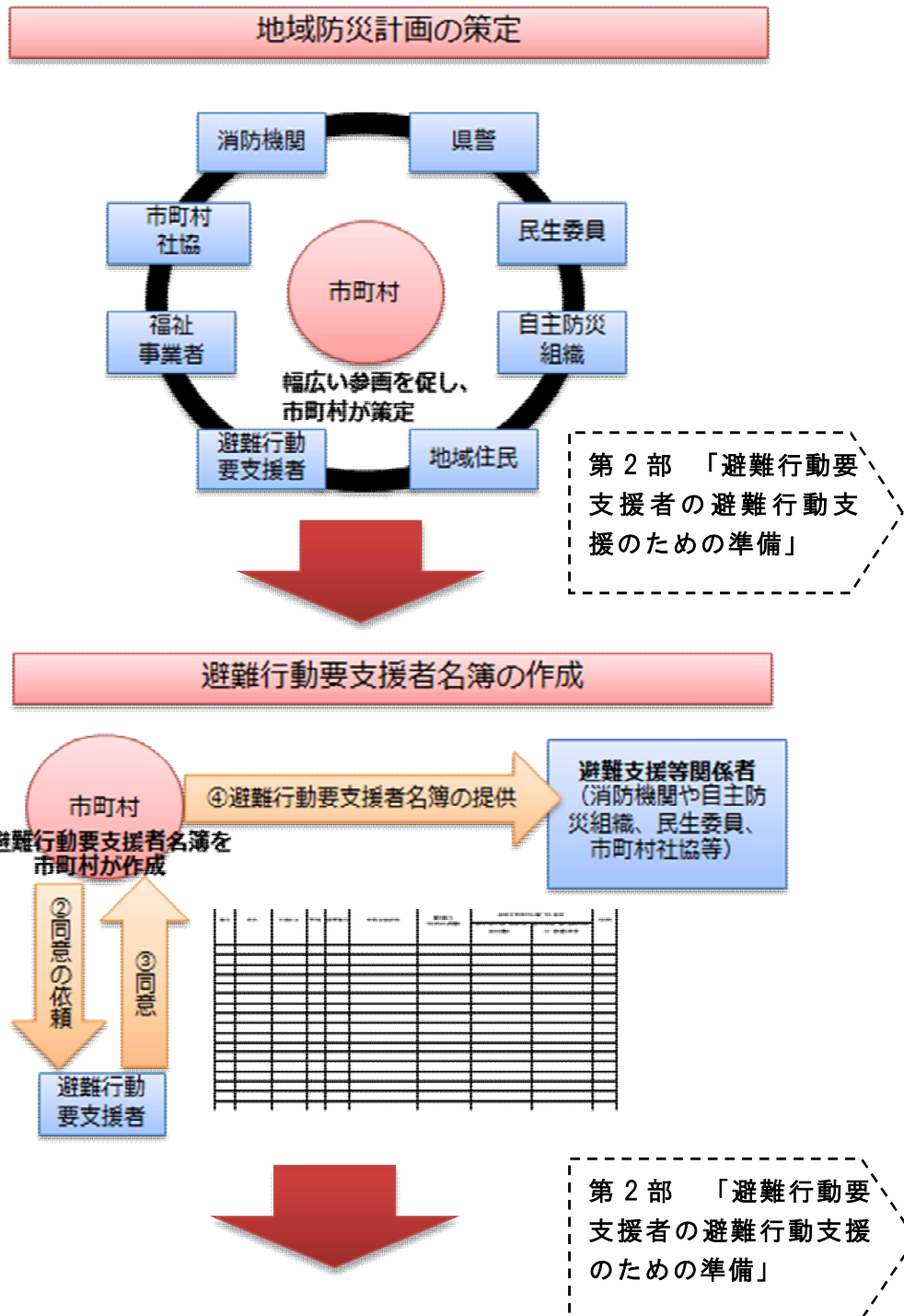


避難行動要支援者に対する支援の流れ

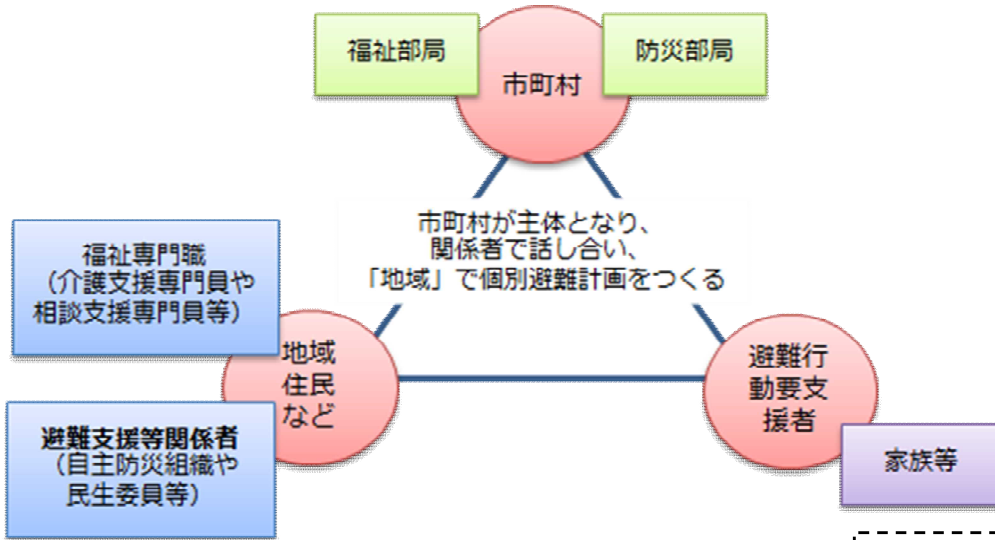


VI 各段階における取組のイメージ

地域防災計画、避難行動要支援者名簿、個別避難計画の作成及び活用方法について整理した。



個別避難計画の作成

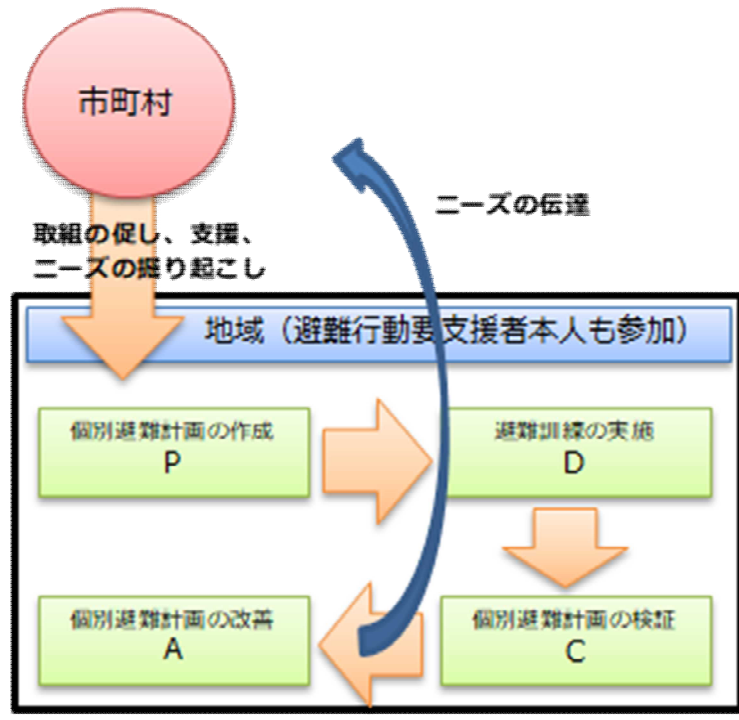


※地域で作成する際のイメージ例であり、市町村が個別避難計画をつくることを妨げるものではない。

第2部 「避難行動要支援者の避難行動支援のための準備」



PDCAを通じた地域の共助力を高める取組の定着



第4部 「地域の共助力を高めるために」

VII ガイドラインの視点及び目指す姿

1. 視点

(1) 優先順位

このガイドラインは、市町村において①重点的にやるべきこと ②緊急性のあることを優先して記載する。

(2) 主体の明確化

自助、共助、公助を含め、各段階で5W1Hを明確にすることの重要性に重きを置き、本ガイドラインで示すことができるものについては明記していく。

5W1Hとは

「いつ(When)、どこで(Where)、だれが(Who)、なにを(What)、なぜ(Why)、どのように(How)」という6つをさす。情報をわかりやすく、もれなく伝達するためのポイントとなる。

(3) 対策の目的

これまでの災害からの反省として、策定されていた「ガイドライン」「マニュアル」等が関係者であまり活用されず、十分に機能しなかったことが挙げられる。「ガイドライン」「マニュアル」に基づき、実際の活動につなげ、個別避難計画を検証し、改善させていくなど、「PDCAを定着させること」を対策の目的とする。

PDCAとは

Plan(計画)、Do(実施・実行)、Check(点検・評価)、Act(処置・改善)を構成する頭文字をつなげたもの。4段階を順番に行ったら、最後のActを次のPDCAにつなげ、継続的に取組を改善する。

2. 目指す姿

災害の規模によっては、公助による避難支援に限界が生じることも想定され、避難行動要支援者の避難支援では、特に「共助」が大きな役割を持つ。このガイドラインでは、各段階における取組の主体を可能な限り明確にするとともに、個別避難計画作成等の手順を示す。また、作成した個別避難計画を日頃の見守り活動や防災訓練などを通して、避難行動要支援者を含む地域の関係者が効果的に活用することが大切である。

その取組を継続することで、それぞれの地域の共助力が高まり、災害に強い安全・安心な地域づくりの実現を目指す。

第2部 避難行動要支援者の避難行動支援のための準備

各市町村では、災害を想定して災害時要配慮者対策として「地域防災計画」「避難行動要支援者名簿」「個別避難計画」の整備を進めてきた。基本的にはこれらを引き続き進めていくことになるが、個別課題や取り巻く環境の変化、制度改正等を踏まえた取組が必要である。

I 支援のための環境整備

1. 災害対策基本法への対応

自助	共助	公助
・ 避難行動支援対策の重要性を知った上で、自分自身のできる範囲の取組を積極的に行う。	・ 避難行動支援対策の重要性を知った上で、避難行動要支援者と日頃からの関係づくりを行う。	・ 避難行動支援対策の明確化と周知 ・ 必要に応じた規程の整備等

(1) 災害対策基本法に基づき取り組む必要がある主要項目

災害対策基本法による取組が必要な主な事項は以下のとおりである。

- (i) 地域防災計画の策定
- (ii) 避難行動要支援者名簿の作成
- (iii) 平常時における避難支援等関係者への名簿情報の提供
- (iv) 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用
- (v) 個別避難計画の作成
- (vi) 平常時における避難支援等関係者への個別避難計画情報の提供
- (vii) 発災時等における個別避難計画情報の活用

なお、詳細については、「II 地域防災計画の策定」「III 避難行動要支援者名簿の作成」「IV 個別避難計画の作成」で述べる。

(2) 個人情報保護条例

東日本大震災においては、各市町村において個人情報保護条例との関係が十分整理されていなかったこと等により、市町村が把握する災害時要援護者の情報を安否確認に利用できなかったことが課題となった。

このことを受け、災害対策基本法では次頁のように規定され、各市町村がそれぞれの個人情報保護条例の定めるところにより、個人情報の提供について適切に運用することが位置づけられている。

災害対策基本法第 49 条の 11 第 3 項

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、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

これまでも、一般的な市町村の個人情報保護条例においても、「人の生命、健康、身体又は財産に対する危険を避けるため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」は、本人の同意を要さず名簿情報を提供することは可能とされている。

しかし、災害発生時等において、市町村が名簿情報を本人の同意なしで提供する際は、必要な目的のために、必要な範囲で、必要な限度で行えるのであって、無制限に提供できるものではない。

特に県外からの支援団体等については、行政側が団体に対する知識を持っていない場合が多く、判断が難しい。

どのような目的で、どういった団体に、どのような情報を、どのような手段で提供するかは、発災後の混乱した状態で容易に整理できるものではなく、東日本大震災の際においても様々な課題が顕在化した。そのような教訓を踏まえて、各市町村ではあらかじめ適切な対応が必要である。

そのため、「避難行動要支援者の名簿情報の提供及び避難支援の実施に関するポイント（令和 3 年 3 月 30 日、県地域福祉政策課）」を参考に、災害発生時等における名簿情報の提供に関する運用ルールを策定し、避難支援等関係者と連携して円滑な支援が実施できる体制を構築する必要がある。

2. 防災関係機関・福祉関係機関等の連携強化

自助	共助	公助
—	—	・ 関係機関との連携を強化するための各種対策を実施する。

発災時に円滑かつ迅速に避難支援等を実施するためには、平常時から防災や保健、医療、福祉等の各分野の関係者や関係機関同士が連携して取り組むことが重要である。

市町村においては、防災部局と福祉部局が中心となり、保健関係部局、地域づくり担当部局等も参加した横断的な組織として、「避難行動要支援者連絡会議（仮称）」を設置することが適切である。

併せて、避難支援体制の整備を進めるにあたっては、必要に応じ、避難支援等関係者の参加を得ながら進め、関係機関との連携体制を構築しておくことが重要である。また、関係機関同士が相互の連携体制を構築しておくことも求められる。

3. 警戒レベルの基準策定

自助	共助	公助
<ul style="list-style-type: none"> 自身の特性に合わせた情報収集手段を確保することとし、情報収集が困難が予想される場合は、地域に知らせておく。 	<ul style="list-style-type: none"> 警戒レベルの発令等の判断の基準を知る。 情報の収集が難しい人を把握し、助け合える手段を考える。 	<ul style="list-style-type: none"> 住民への警戒レベルの発令等の判断の基準を策定し、周知する。

発災時に避難行動要支援者が円滑かつ安全に避難を行うため、市町村は具体的な警戒レベルの発令等の判断の基準の策定が求められており、国の取組指針を参考に適切な取組が必要である。

【避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（抜粋）】

（1）警戒レベル3高齢者等避難の発令・伝達

- 市町村は、災害時に避難行動要支援者が円滑かつ安全に避難を行うことができるよう「避難情報に関するガイドライン」を参考に、避難情報の発令及び伝達に関する事項を地域防災計画に定めた上で、災害時において適時適切に発令及び伝達すること。
- 警戒レベル等は、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難に当たって重要な情報である。避難行動要支援者の中には避難等に必要な情報を入手できれば、自ら避難行動の準備を行うことが可能な者もいる。そのため、避難支援等関係者が避難行動要支援者名簿を活用して着実な情報伝達及び早い段階での避難行動を促進できるよう、その発令及び伝達に当たっては、
 - ・ 高齢者や障害者等にも分かりやすい言葉や表現、説明などにより、一人一人に的確に伝わるようにすること
 - ・ 同じ障害であっても、必要とする情報伝達の方法等は異なることに留意すること
 - ・ 高齢者や障害者等に合った、必要な情報を選んで流すこと
 など、その情報伝達について、特に配慮すること。

(2) 多様な手段の活用による情報伝達

- 災害時、特に津波警報等の発表時においては、緊急かつ着実な避難指示が伝達されるよう、各種情報伝達の特徴を踏まえ、防災行政無線（戸別受信機）や広報車による情報伝達に加え、携帯端末等を活用し、緊急速報メールを活用するなど、複数の手段を有機的に組み合わせること。
- また、避難行動要支援者の中には、避難行動に必要な情報を入手できれば、自力で避難行動をとることができる者もいる。多様な情報伝達の手段を用いることは、避難支援等関係者の負担を軽減することにもつながることから、市町村においては、多様な情報伝達の手段を確保すること。
- さらに、避難行動要支援者自身が情報を取得できるよう、日常的に生活を支援する機器等への災害情報の伝達も活用するなど、多様な手段を活用して情報伝達を行うこと。

<情報伝達の例>

聴覚障害者：FAX による災害情報配信、聴覚障害者用情報受信装置

視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話

肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話

その他：メーリングリスト等による送信

字幕放送・解説放送（副音声や2ヵ国語放送など2以上の音声を使用している放送番組：音声多重放送）・手話放送

SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）等のインターネットを通じた情報提供

4. リードタイム（避難の時間的余裕）の違いに関する考え方の整理

災害には、地震発生時の津波災害のような避難の時間的余裕がない災害と時間的余裕がある風水害等の災害がある。災害時の避難支援においては、災害の違いに応じた柔軟な対応が重要となる。

そのため、個別避難計画の作成時や訓練等の実施時には、避難余裕時間の違いに起因する課題等を整理し、それぞれの状況に応じた対策を講じることが望ましい。津波災害など困難な状況のみに着目し、取組全体が停滞しないよう配慮する必要がある。

(1) 避難の時間的余裕がある災害（風水害等）

避難の時間的余裕がある災害では、基本的には事前に作成した個別避難計画等に沿った避難行動が適切に実施されることが重要である。

そのためには、前項「3. 警戒レベルの基準策定」で適切な枠組みを設置した上で、それが周知徹底されている必要がある。

(2) 避難の時間的余裕がない災害（津波を伴う地震等）

避難の時間的余裕がない災害では、避難行動支援者は、まずは自らと自らの家族等の生命及び身体の安全を守ることを大前提とする。

特定の避難行動支援者を定める場合でも、災害発生時には事前の予測を上回る事態が起こる場合があることから、避難行動支援者の生命や身体の安全を守るため、例えば最終的な「退避」の判断基準について明確化し、地域住民への周知を徹底することで、避難行動要支援者と避難行動支援者の相互の理解を促進させることが重要である。

5. 避難する場所等に関する考え方の整理

災害時に避難する場所等を大別すると、以下の(1)(2)に分類される。市町村は、あらかじめ地域の特性に応じて避難する場所を整理・整備しておき、避難行動要支援者が、その特性等に応じて避難先を選択できるようにしておく必要がある。

なお、避難行動要支援者がどこに避難するのかは、平常時に決定しておくとともに、災害時には、状況に応じた柔軟な対応が重要となる。

そのため、個別避難計画の作成時や避難訓練等の実施時には、避難する場所ごとに課題等を整理し、それぞれの状況に応じた対策について検討することが望ましい。

(1) 指定緊急避難場所

指定緊急避難場所は、洪水や津波など災害の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所であり、避難行動要支援者を含め地域住民が命を守るためまず避難する場所である。県では特に、津波から一時的に避難するための高台や避難ビル等を「津波避難場所」と呼んでいる。

(2) 避難生活をする場所

(i) 指定避難所

指定避難所は、被災者が一定期間避難できる施設として、市町村が指定しており、原則的に避難の必要がある人が避難する場所である。指定避難所は、指定緊急避難場所を兼ねる場合もあり、発災時には指定避難所に直接避難してくる人も数多く出てくることが予想される。また、電気、水道などライフラインが途絶するような大規模な震災が発生した場合、災害が収まった後、避難行動要支援者を含め地域住民の多くが食料や生活に関連する支援を求めて指定避難所に移動してくると考えられる。

(ii) 指定外避難所

市町村から避難所に指定されていない地域の寺社や集会所等において、住民が結果的に避難する場所である。東日本大震災ではこのような避難施設が自然発生したが、本県でも同様に避難所の役割を担う可能性が考えられる。

(iii) 自宅

災害発生時には、そのまま自宅へ留まる人も存在する。理由としては、自宅が耐震性能に優れている、津波被害がない等様々だが、本人の意思ではなく他者からの支援が得られなかった等の理由でやむを得ず自宅へ留まる人もある。

これまでの災害では、一旦は指定避難所等に避難したものの、個別の事情で共同生活が難しく、やむを得ず半損壊した自宅に戻る要配慮者等の方も多かった。

(iv) 福祉避難所

福祉避難所は、一般の指定避難所では生活が困難である、介助が必要な高齢者や障害者等に配慮し、災害の規模に応じて、市町村によって開設が適当とされた場合に設置される。

これまでの災害では、福祉避難所の対象者ではない一般の地域住民が福祉避難所に殺到した例もあり、特定された要配慮者とその家族のみが避難する施設であることを公示すること等の対応が必要となる。

II 地域防災計画の策定

災害対策基本法に基づき、避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲等の重要事項を地域防災計画に定めるとともに、細目的な部分も含め、避難行動要支援者の避難支援等についての考え方を整理し、避難行動要支援者名簿に係る作成・活用方針等を整理することが適当である。

従来の全体計画については、県内の全市町村で策定済みとなっているが、避難行動要支援者の対象範囲の再検討など所要の改正を行う必要がある。また、次頁の国が定める事項に加え、「自助」「共助」「公助」の役割分担についても整理しておくことが望ましい。

自助	共助	公助
・ 地域防災計画に基づく避難行動要支援者対策を知る。	・ 地域防災計画に基づいて、地域全体で話し合い、ルールを決め、計画を作り、周知する。	・ 地域特性を勘案した地域防災計画を策定し、自主防災組織等へ周知する。

1. 地域防災計画において定める事項

国の取組指針が示す地域防災計画において定める事項は次頁のとおりである。ただし、災害対策基本法は、避難行動要支援者名簿の作成等にあたって地域防災計画で定める事項を、次頁の事項に限定するものではない。なお、策定にあたっては、以下の点について注意が必要である。

- 地域の防災意識、防災力を高めるとともに、地域の実情に応じた計画の策定及びその見直しにあたっては、消防機関、警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織、福祉事業者、地域住民等の日常から避難行動要支援者と関わる者や高齢者・障害者等の多様な主体の参画を促すこと。
- 実効性のある避難支援を計画するために、避難支援等関係者になり得る者の活動実態を把握して、地域における避難支援等関係者を決定すること。その際には、地域に根差した幅広い団体の中から、地域の実情に応じて避難支援等関係者を決めること。
- 東日本大震災においては、消防職員や消防団員、民生委員など多数の避難支援等関係者も犠牲になったことから、避難支援等関係者の安全確保については、特に避難の時間的余裕がない災害における市町村としての考え方の提示が必要である。

【避難行動要支援者の避難支援等について定める事項】

避難行動要支援者の避難支援等について定める事項

地域防災計画において定める必須事項

- ◎避難支援等関係者となる者
- ◎避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲
- ◎名簿作成に必要な個人情報及びその入手方法
- ◎名簿の更新に関する事項
- ◎名簿情報の提供に際し情報漏えいを防止するために市町村が求める措置及び市町村が講ずる措置
- ◎個別避難計画作成の優先度の高い避難行動要支援者の範囲及び作成目標期間、作成の進め方
- ◎個別避難計画作成に必要な個人情報及びその入手方法
- ◎個別避難計画の更新に関する事項
- ◎個別避難計画の提供に際し情報漏えいを防止するために市町村が求める措置及び市町村が講ずる措置
- ◎要配慮者が円滑に避難のための立退きを行うことができるための通知又は警告の配慮
- ◎避難支援等関係者の安全確保

条例の定めを検討すべき事項

- ◎名簿情報の外部提供の同意に関する特例措置
- ◎個別避難計画の外部提供の同意に関する特例措置
- ◎個人番号の独自利用を行う事務
- ◎孤児番号の独自利用を行う事務の処理のための庁内連携
- ◎番号法に定められた個人番号利用事務の処理のための庁内連携
- ◎同一市町村内の機関間の特定個人情報の授受

- 名簿の活用方法（避難支援、安否確認、発災後の生活支援等）
- 個別避難計画の活用方法（避難支援、安否確認、発災後の生活支援等）
- 個人情報の取扱いの方針や、外部提供に係る条例整備及び同意を得る取り組み等
- マイナンバーを活用する方針
- 名簿作成に関する関係部署の役割分担
- 個別避難計画作成に関する関係部署の役割分担
- 避難支援等関係者への依頼事項（情報伝達、避難行動支援等の役割分担）
- 支援体制の確保（避難行動要支援者1人に対して何人の支援者を配するか、避難行動要支援者と避難支援等関係者の組合せ）
- 具体的な支援方法についての避難行動要支援者との打合わせを行うに当たって、調整等を行う者
- あらかじめ避難支援等関係者に名簿情報を提供することに不同意であった者に対する支援体制
- 発災時又は発災のおそれがある時に避難支援に協力を依頼する企業団体等との協定締結
- 避難行動要支援者の避難場所

出典先：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月改定内閣府）

Ⅲ 避難行動要支援者名簿の作成

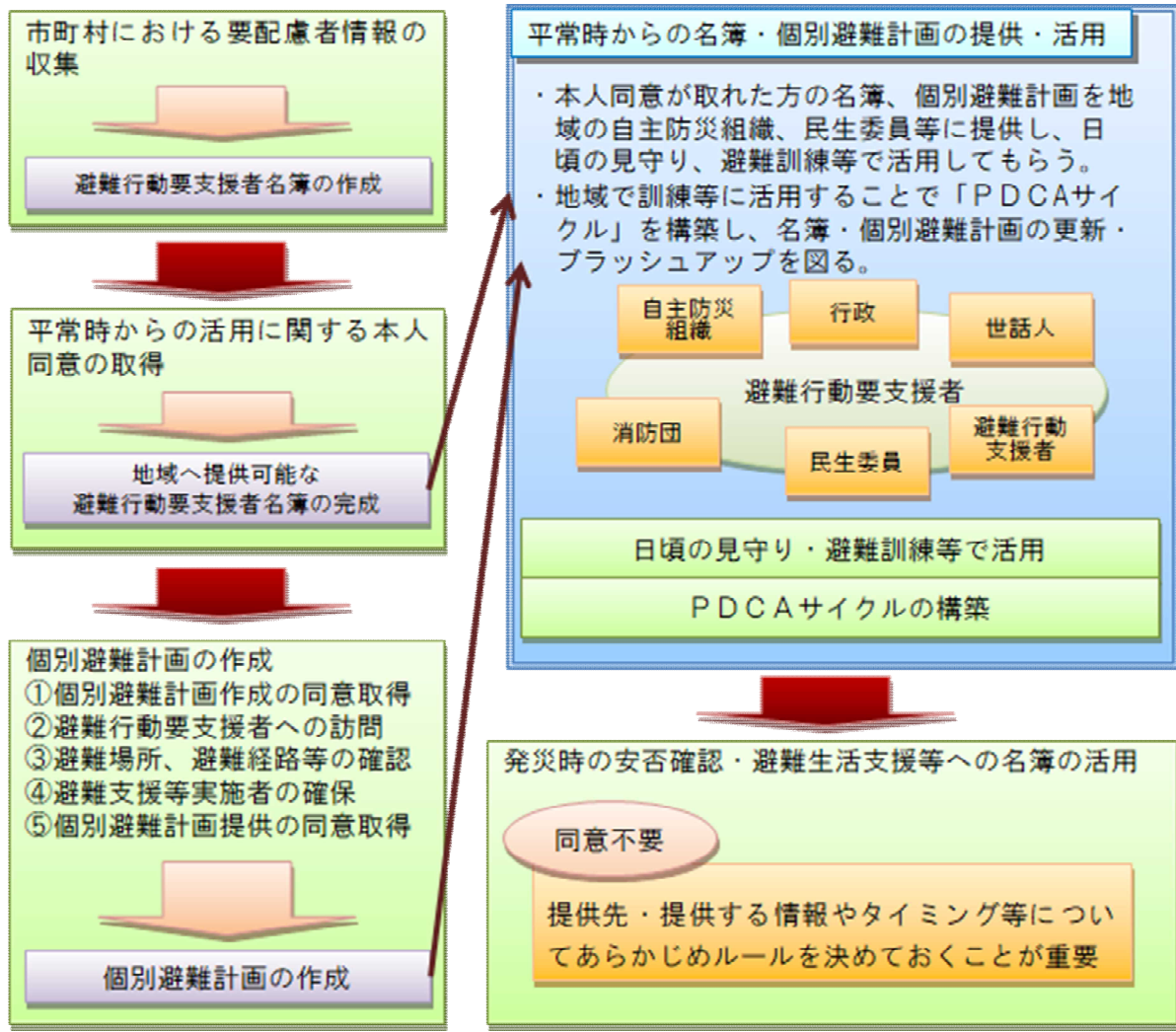
地域防災計画において、対象者の範囲を定めた後は、避難行動要支援者の名簿を作成し、平常時及び発災時等に効果的に活用することが必要である。

このうち、避難行動要支援者の名簿については、災害対策基本法で市町村長による作成が義務付けられ、避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、対象者の個人情報目的外利用が可能となった。

避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲についての要件を設定するにあたっては、要介護度、障害支援区分等の要件に加え、地域において真に重点的・優先的支援が必要と認める者については、支援対象から漏れないようにするため、きめ細かく要件を設けるなどの工夫が必要である。

自助	共助	公助
<ul style="list-style-type: none">積極的に申し出を行うなど、自分から周りに情報を発信していく名簿情報の提供に同意する	<ul style="list-style-type: none">日頃からの見守り活動や防災マップづくり等を通じて、対象者の把握・行政への情報提供同意が得られていない避難行動要支援者への呼びかけ	<ul style="list-style-type: none">防災部局や福祉部局が中心となった「避難行動要支援者連絡会議（仮称）」の設置行政内部で把握している情報をもとに避難行動要支援者の対象となる方をリストアップ地域の避難支援等関係者等から収集した情報を加え、避難行動要支援者名簿を作成避難行動要支援者に名簿情報提供の同意確認避難支援等関係者に名簿情報の提供上記のことについての重要性を啓発

避難行動要支援者名簿を作成する際の標準的な手順はおおむね次頁のとおりである。



1. 要配慮者情報の収集

避難行動要支援者名簿については、災害時の避難行動の支援や安否確認、避難生活支援を的確に行うため、市町村において全庁的な作業体制の整備のもと、地域防災計画に定めた対象者の範囲に基づき、行政内部の情報を活用して整理する。

【避難行動要支援者名簿の対象者の範囲の例】

【自ら避難することが困難な者についてのA市の例】

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方

- ①要介護認定3～5を受けている者
- ②身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓・じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③重度以上と判定された知的障害者
- ④精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

出典先：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月改定内閣府）

以下に、参考として、避難行動要支援者の種別ごとの把握の方法について記載する。

【避難行動要支援者の種別ごとの把握の方法】

i) 高齢者の把握

要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握するとともに、一人暮らし高齢者の情報に関しては、住民基本台帳の活用等により把握する。

ii) 障害者の把握

障害者の情報に関しては、各種障害者手帳台帳における情報、障害支援区分等が基本となり、市町村は、障害者手帳の交付やサービス申請の機会を通じて、相談窓口及び各種支援制度の周知を進めるとともに、障害者団体の協力を得ながら、情報の把握を行う。また、自立支援医療のデータ等の活用も有用である。

iii) 在宅療養者の把握

人工透析を受けている場合など常時、特別な医療等を必要とする在宅療養者については、福祉保健所（高知市においては市保健所も含む。）、医療機関、居宅介護支援事業所など関係する機関との連携や、身体障害者手帳等を活用しながら、該当者の把握を行う。

なお、難病患者及び小児慢性特定疾病児童等の把握については、特定医療費受給の難病患者情報の提供を県健康対策課に求めることもできる（小児慢性特定疾病児童の情報提供については高知市を除く。）。

iv) 妊産婦及び乳幼児や在住外国人居住者

妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳を活用しながら把握する。また、在住外国人については、同様に住民基本台帳を活用することに加え、自治会等での行事参加や地域で開催されている外国人向け日本語教室、外国人雇用企業等を通じた情報把握に努める。ただし、妊産婦及び乳幼児や在住外国人居住者については、把握が困難であるとともに、支援を必要としない場合も考えられることから、平常時より積極的な広報活動等により情報提供を行い、対象者のうち、支援が必要な方からのアクセス（手上げ）を求めることが望ましいと考える。

また、マイナンバー利用事務の処理のための庁内連携に係る条例を制定することで、マイナンバーを利用して、市町村内で保有する行政手続きにおける特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下「番号利用法」という。）別表第二の56の2の項中第四欄に規定された情報を入手して、避難行動要支援者名簿を作成することもできる。

番号利用法第9条第2項による庁内連携の条例化にあたっては、庁内連携する特定個人情報が、番号利用法別表第二の第四欄に掲げるものである場合には、包括的な規定を設けることにより当該特定個人情報の庁内連携が可能となる。

以下に、参考として、庁内連携に係る包括的な条例の例について記載する。

【庁内連携に係る包括的な条例の例】

(個人番号の利用)

第〇条

市町村長又は教育委員会は、番号利用法別表第二の第二欄に掲げる事務を処理するために必要な限度において、同表の第四欄に掲げる特定個人情報であって自らが保有するものを利用することができる。ただし、法の規定により、情報提供ネットワークシステムを使用して他の個人番号利用事務実施者から当該特定個人情報を受けることができる場合は、この限りではない。

出典先：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月改定内閣府）

避難行動要支援者名簿の精査については、行政情報をもとに形式的な要件で線引きすると実態との乖離が生じる可能性があるため、

- (1) 民生委員など、地域見守りネットワーク活動の情報
- (2) 地域での防災訓練・防災マップなどを通じて、自主防災組織等が把握する情報
- (3) 福祉サービス事業所等がもつ情報
- (4) 自治会からの「支援が必要と認める者」の情報

などの地域からボトムアップされる情報と行政情報をマッチングさせるなど、「真に避難支援が必要な方」が抜け漏れないよう、官民一体となった体制づくりを構築していくことが重要である。

特に、真に支援が必要な人を把握するため、介護支援専門員や相談支援専門員などの福祉専門職や、地域の相談支援事業所、特別支援学校、医療機関、障害者団体・患者団体等と連携した取組が必要である。

「真に避難支援が必要な方」の判断については、同居家族の有無なども要件の一つになり得る。ただし、同居家族がいる場合であっても、時間帯等によって一人となるケースや介護者が高齢者のみのケース、医療機器の装着等により同居家族だけでは避難が困難な状況もあることから、同居家族がいることのみをもって避難行動要支援者から除外することは適切ではない。同様に、保護者と同居する障害児であっても、「保護者が同居していること」等の要件のみで避難行動要支援者名簿への掲載がされないことがないよう留意すること。

なお、要件だけでは支援を必要とする者を正確に把握できない場合、訪問調査や福祉専門職からの情報提供等により避難能力があるなど避難行動要支援者名簿の掲載対象でないことが明らかになった者について、避難行動要支援者名簿から除外するなど、避難行動要支援者名簿について適宜精査することが重要である。

また、地域が支援を必要とする方を把握するためには、避難に支援を必要とする人と、近所の住民とが顔見知りの関係にあるなど、日頃からの地域との関係づくりが重要である。避難行動要支援者自身は、必要な薬剤や器材、身体の状態やかかりつけ医、通常利用している福祉サービス等の情報を地域や避難支援等支援者に提供することが、いざという時のスムーズな避難、自分自身と避難支援等実施者の安全確保につながることを理解することが必要である。

2. 平常時からの個人情報の活用に関する本人同意の取得

平常時から避難支援等関係者に名簿情報を提供するためには、避難行動要支援者の同意が必要となる。同意を得るにあたっては、市町村担当部局が避難行動要支援者本人に郵送や個別訪問など、直接的に働きかけることが求められる。

また、個人情報を提供する先もあらかじめ避難行動要支援者本人に示す必要がある。一般的には、民生委員や自主防災組織、社会福祉協議会などのコーディネーターなどが考えられる。

さらに、その個人情報の活用目的を適切に設定することは極めて大切である。平常時に活用することを前提とするのであれば、発災時の避難支援のための個別避難計画の作成だけでなく、日頃の見守りや防災訓練などの呼び掛けに活用し、避難支援等関係者をはじめとする地域住民と避難行動要支援者が顔の見える関係性の構築に繋げることが大切である。

行政は、同意が得られない避難行動要支援者に対して粘り強く働きかけることや、避難行動要支援者の理解を得るための啓発活動に努めるものとし、地域の避難支援等関係者は、「同意」することが安全・安心な地域づくりにつながるという意識が避難行動要支援者に浸透するよう、行政と連携をして粘り強く取り組んでいくことが必要である。

また、避難行動要支援者本人は、避難行動要支援者名簿に記載される内容や、名簿情報の活用目的、提供先等について理解をしたうえで、名簿情報の活用や避難支援の取組に積極的に関わってもらいたい。

重度の認知症や障害等により、個人情報の取扱いに関して同意したことによって生じる結果について判断できる能力を有していない場合などは、親権者や法定代理人等から同意を得ることにより、名簿情報の外部提供を行うこととして差し支えないこととされている。

【名簿情報の提供について同意を得るための様式の例】

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。

出典先：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月改定内閣府）

3. 避難行動要支援者名簿の管理・更新と情報の共有

避難行動要支援者名簿は、転出・転入、転居、身体的状況の変化等により情報に変更が必要となるため、概ね年に1度程度、定期的に更新するなど、名簿情報を最新の状態に保つ仕組みを構築し、地域からボトムアップされる情報と行政情報をマッチングさせる仕組みづくりに取り組み、真に支援の必要な人が抜け漏れのないように適切に管理するとともに、避難支援等関係者間で共有することが適切である。

また、社会福祉施設等へ長期間の入所や入院等をした避難行動要支援者（以下「施設入所者等」という。）を把握した場合は、当該避難行動要支援者を避難行動要支援者名簿から削除し、反対に、社会福祉施設等から退院や退所等をした避難行動要支援者を把握した場合は、当該避難行動要支援者を避難行動要支援者名簿に掲載するなど、施設入所者等への対応についても検討が必要である。

4. 避難行動要支援者名簿の避難支援等関係者への提供

避難行動要支援者名簿は、いざというときの円滑かつ迅速な避難支援等の実施に結びつくため、市町村は、あらかじめ避難支援等の実施に必要な限度で、避難行動要支援者本人の同意に基づき、当該避難行動要支援者の名簿情報を地域の避難支援等関係者に提供する。

名簿情報の提供に際しては、避難支援等関係者が適正な管理を図るよう、市町村において適切な措置を講ずるよう努めることが求められる。取組指針で示されている市町村が講ずる措置例は次のとおりである。

<市町村が講ずる措置例>

- ・避難行動要支援者名簿には避難行動要支援者の氏名や住所、連絡先、要介護状態区分や障害支援区分等の避難支援を必要とする理由等、秘匿性の高い個人情報も含まれるため、避難行動要支援者名簿は、当該避難行動要支援者を担当する地域の避難支援等関係者に限り提供すること
- ・避難行動要支援者名簿の提供先が個人ではなく団体である場合には、その団体内部で避難行動要支援者名簿を取扱う者を限定するよう説明すること
- ・市町村内の一地区の自主防災組織に対して市町村内全体の避難行動要支援者名簿を提供しないなど、避難行動要支援者に関する個人情報が無用に共有、利用されないよう説明すること
- ・災害対策基本法に基づき避難支援等関係者個人に守秘義務が課せられていることを十分に説明すること
- ・施錠可能な場所への避難行動要支援者名簿の保管を行うよう説明すること
- ・受け取った避難行動要支援者名簿を必要以上に複製しないよう説明すること
- ・名簿情報の取扱状況の報告を求めること

- ・ 平常時から避難行動要支援者名簿を保有しない者に対して災害時に提供する場合は、使用後に名簿情報の廃棄・返却等を求めること
- ・ 避難行動要支援者名簿の提供先に対し、個人情報の取扱いに関する研修を開催すること

出典先：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月改定内閣府）

また、避難行動要支援者の避難支援等に必要となる事項に変化が生じた時は、その情報を市町村及び避難支援等関係者間で速やかに共有することが適切である。転居や入院により避難行動要支援者名簿から削除された場合、該当者の名簿情報の提供を受けている避難支援等関係者に対して、避難行動要支援者名簿の登録から削除されたことを避難支援等関係者に周知することが適切である。

IV 個別避難計画の作成

自助	共助	公助
・ 個別避難計画の作成への積極的な関わり	・ 避難行動要支援者と避難支援等関係者の関係性を構築 ・ 避難支援等実施者の確保 ・ 大規模災害と通常の風水害を区別して想定した「個別避難計画」づくり	・ 避難支援等関係者と連携し、抜け漏れのない個別避難計画作成を支援 ・ 実効性のある「地域津波避難計画」の策定を支援 ・ 避難行動要支援者本人やその家族、あるいは地域住民（以下「避難行動要支援者本人等」という。）が作成した個別避難計画に対する「公助」の役割を明確化

1. 個別避難計画の位置づけ

令和3年の改正災害対策基本法により、個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。

個別避難計画では、「災害時に避難行動に支援が必要な方がどこに住んでいるか」、「どのような支援を必要としているか」、「災害時に、避難行動要支援者を誰（避難行動支援者）が、どこ（避難場所等）にどのような手段（徒歩・車いす等）で避難支援するのか」、「災害時の緊急連絡先」などについて定めることが適切である。

個別避難計画は、避難行動要支援者の状況に個人差があり、その特性に合わせた支援が必要となることから、地域において、避難行動要支援者本人や家族、避難支援等関係者の具体的な話合いを通じて作成されることが望ましい。

2. 個別避難計画の作成主体

個別避難計画は、市町村が作成の主体となり、関係者と連携して作成する必要がある。なお、作成の実務として、市町村において作成事務の一部を外部に委託することも考えられる。その場合であっても、市町村は、個別避難計画の作成主体として、適切に役割を果たすことが必要である。

3. 個別避難計画の作成体制

個別避難計画の作成においては、当事者である避難行動要支援者が、家族及び関係者とともに計画作成のプロセス、避難訓練、検証、見直し等を通じて、災害対応の意識を醸成し、避難の意欲を高めることが重要である。

個別避難計画を連携して作成する関係者としては、庁内の防災・福祉・医療・保健・地域づくりなどの関係する部署等による横断的な組織のほか、庁外の民生委員、町内会・自治会等、自主防災組織、地域医師会、居宅介護支援事業者や相談支援事業者などの福祉事業者、社会福祉協議会、地域の看護・介護・福祉などに関連する職種団体、地域で活動する障害者団体や難病・小児慢性特定疾患患者団体、地域福祉コーディネーター・専門機関・社会福祉協議会が主導する住民による地域の支え合いのネットワーク等がある。

このように、庁内外の関係者間の連携を図ることは、個別避難計画の作成の取組を円滑に進めるために重要であり、そのための仕組みとして推進体制の整備が考えられるところであり、会議体や枠組みを組織横断的かつ庁外関係者にも開かれたものとして整備することも有効である。

市町村は地域に対して、個別避難計画の様式を提供するとともに、話し合うことができる場の提供や自治会等を対象とした個別避難計画作成に関する説明会の実施など、地域での話合いが活発に行われるためのサポートが重要な役割となる。

4. 個別避難計画作成に係る福祉専門職の参画

個別避難計画の作成にあたっては、大分県別府市や兵庫県の先進事例からも、介護支援専門員などの福祉専門職の参画が効果的である。

避難行動要支援者は、福祉サービスなどを利用している方が多く、日頃から接している福祉専門職とは信頼関係が構築されているため、名簿情報提供の同意取得や、個別避難計画の作成がスムーズになる。

また、福祉専門職は、避難行動要支援者の最新の情報を把握しているため、個別避難計画における避難行動要支援者の心身状況を記載する項目について、容易に記載することができる。

特に介護支援専門員や相談支援専門員は、以下の理由から、個別避難計画作成について参画を得ることが極めて重要である。

- ①日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できる。
- ②ケアプラン作成等に合わせて行うことが効果的である。
- ③災害時のケア継続にも役立つ。

なお、避難行動要支援者の特性によって関係性がある福祉専門職が違うため、次頁の表を参考に、福祉専門職の参画について検討されたい。

【避難行動要支援者の特性別における関わりが考えられる福祉専門職等】

高齢者（要介護認定者）	介護支援専門員、介護福祉士、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、保健師
身体障害児・者	相談支援専門員、介護福祉士、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、視能訓練士、視覚障害者生活訓練指導員、保育士、保健師
知的障害児・者 精神障害児・者 発達障害児・者	相談支援専門員、精神保健福祉士、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、保育士
重症心身障害児・者 医療的ケア児・者	相談支援専門員、保健師、保育士、医療的ケア児等コーディネーター
生活支援が必要な難病等患者	保健師
特別な医療等を必要とする在宅療養者（人工呼吸器使用者、在宅酸素療法者等）	医師、看護師、医療機器販売業者等、保健師

県では、福祉専門職の各団体に対し、取り組みへの理解を働きかけており、市町村においても、必要に応じ、各団体に対し協力を求められたい。

個別避難計画を作成する際の関係者との連携は、福祉専門職や社会福祉協議会をはじめとして、作成の際に連携する相手方としては多様な主体が考えられることから、地域の実情を踏まえ、市町村にとって最善な連携の在り方を検討することが重要である。

5. 優先度を踏まえた個別避難計画の作成

市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に対し、計画が作成されるよう、優先度が高い者から個別避難計画を作成することが適当であり、市町村が必要に応じて作成の優先度を判断する際には、次のようなことが挙げられる。

①地域におけるハザードの状況（河川浸水想定区域、津波浸水想定・津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域など）

※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。

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

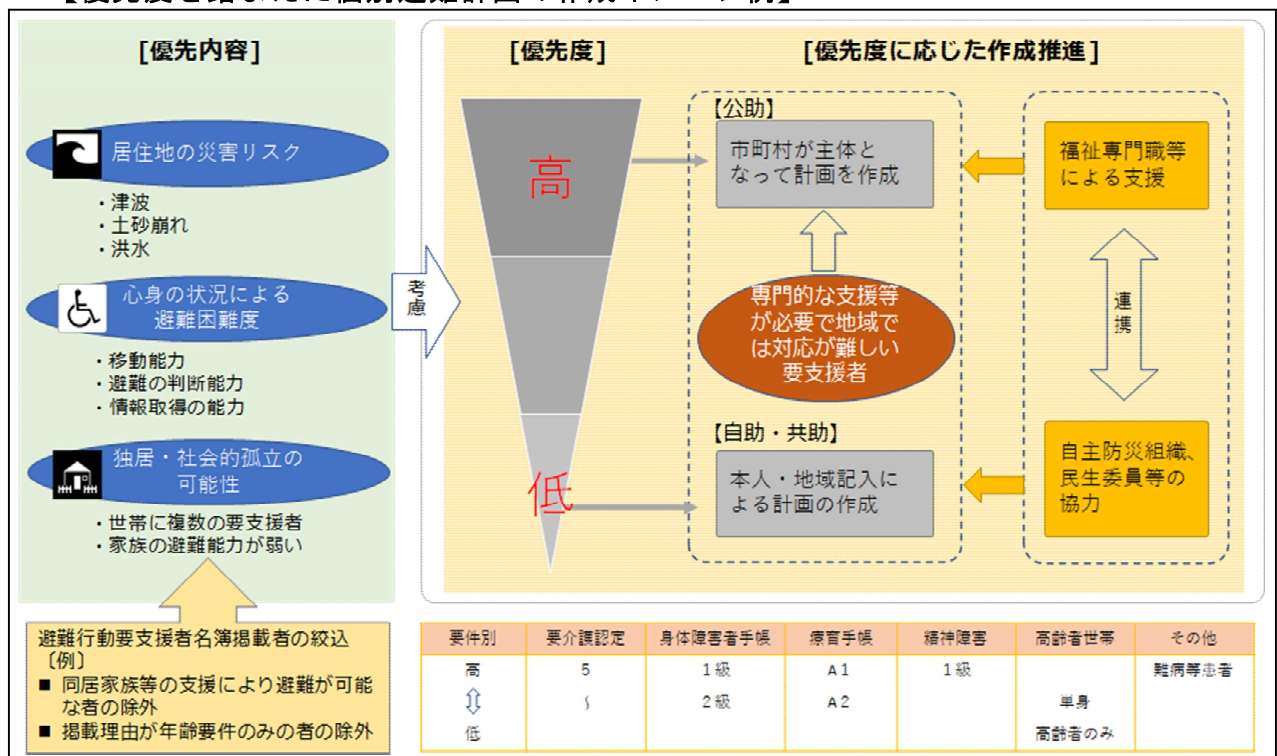
※医療機器（人工呼吸器等）用の電源喪失等が命にかかわる者については優先度を判断する際に、このような事情に留意が必要である。

③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、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。

なお、国は、令和3年5月の災害対策基本法改正を踏まえて、計画作成の優先度が高いと市町村が判断する者については、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、令和3年度からおおむね5年程度で個別避難計画の作成に取り組むことを求めている。県でも、優先度の高い津波浸水想定区域に居住する避難行動要支援者について早期の個別避難計画の作成を目指し、沿岸の市町村とともに取り組んでいるところである。

【優先度を踏まえた個別避難計画の作成イメージ例】



6. 個別避難計画の作成における本人同意の取得

個別避難計画の作成にあたっては、避難行動要支援者から個別避難計画を作成する同意を得る必要がある。同意を得るためには、介護支援専門員や相談支援専門員、民生委員などを含め、日常から関係性のある人が関与することにより同意につながる可能性があることに留意すべきである。同意の取得については、同意書により個別避難計画の作成と提供の両方について同じ様式で取得することや、個別避難計画の様式に組み込むことも効果的である。

個別避難計画作成の同意は、名簿情報の提供の同意書に個別避難計画の作成について併記するなど、名簿情報の提供と同時に同意を取得することで事務負担の軽減や迅速な計画作成に効果が見込まれる。

なお、避難行動要支援者から個別避難計画作成の同意が得られない場合は、市町村長の当該避難行動要支援者に係る個別避難計画作成の努力義務はかからないこととされている。ただし、同意が得られない場合でも、引き続き同意が得られるよう働きかける努力は継続する必要がある。

【個別避難計画の作成・更新・提供について同意を得るための様式の例】

<p>個別避難計画の作成・更新・提供に関し避難行動要支援者の同意を得るための様式例</p>
<p>令和△△年□月◇◇日</p>
<p>個別避難計画は、高齢者や障害者等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。</p>
<p>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。</p>
<p>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。</p>
<p>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、</p>
<p>個別避難計画を作成・更新することに、</p>
<p><input type="checkbox"/> 同意します</p>
<p><input type="checkbox"/> 趣旨を十分理解した上で、同意しません</p>
<p><input type="checkbox"/> 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</p>
<p>⇒<input type="checkbox"/> 同意します</p>
<p>個別避難計画を提供することに、</p>
<p><input type="checkbox"/> 同意します</p>
<p><input type="checkbox"/> 趣旨を十分理解した上で、同意しません</p>
<p><input type="checkbox"/> 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</p>
<p>⇒<input type="checkbox"/> 同意します</p>
<p>署名</p>

出典先：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月改定内閣府）

7. 個別避難計画の作成

(1) 個別避難計画に記載する項目

個別避難計画に記載する項目は次のとおりである。

【個別避難計画に記載等する事項】

- ①氏名
 - ②生年月日
 - ③性別
 - ④住所又は居所
 - ⑤電話番号その他の連絡先
 - ⑥避難支援等を必要とする事由
 - ⑦避難行動支援者の氏名又は名称、住所又は居所、電話番号その他の連絡先
 - ⑧避難施設その他の避難場所
 - ⑨避難路その他の避難経路
 - ⑩①～⑨に掲げるものの他、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項
- ※⑨の「避難路」「避難経路」については、地図を添付又は記載することが望ましいものの、必ずしも記載を求めるものではない、

上記を踏まえ、本ガイドラインでは津波浸水想定区域を持つ地域の個別避難計画として、次頁に様式を例示する。

なお、避難支援等実施者の役割についても時間の経過によって異なるため、本ガイドラインでは、避難支援等実施者を、避難準備支援者、避難行動支援者、避難生活支援者の3種類に区別している。

【個別避難計画（津波浸水想定区域の場合）の様式例と記載時の注意】

津波浸水想定区域を持つ地域における個別避難計画の様式例

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)の種別	
	障害等級、要介護状態区分、療育判定等	
その他		
避難時に配慮しなくてはならない事項	<input type="checkbox"/> (あてはまるものすべて) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <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"/> 物が見えにくい(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"/> 顔を覚えても知人や家族と分からない <input type="checkbox"/> その他	
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:	
【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		
避難準備支援者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:	
避難準備支援者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:	

南海トラフ地震の津波災害など、避難の余裕時間が短い災害の場合						
避難行動支援者①	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難先及び避難経路	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	
	住所					
	連絡先					
避難行動支援者②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難方法 (避難する際に必要とする用具等)	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	
	住所					
	連絡先					
南海トラフ地震臨時情報が発表された場合						
避難行動支援者①	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難先及び避難経路	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	
	住所					
	連絡先					
避難行動支援者②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難方法 (避難する際に必要とする用具等)	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	
	住所					
	連絡先					
台風等の一般の風水害						
避難行動支援者①	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難先及び避難経路	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	
	住所					
	連絡先					
避難行動支援者②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難方法 (避難する際に必要とする用具等)	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:	
	住所					
	連絡先					
避難生活支援者①	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		避難生活支援者②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)		
	住所			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:			連絡先 電話番号1: 電話番号2: メールアドレス: その他:		

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、○○市に報告することを了承します。 氏名

津波浸水想定区域を持つ地域における個別避難計画の記載時の注意

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)の種別		障害等級、要介護状態区分、療育判定等			
その他					
避難時に配慮してはならない事項					
<input type="checkbox"/> あてはまるものすべて <input type="checkbox"/> 立つことや歩行ができない <input type="checkbox"/> 物が見えにくい(見えにくい) <input type="checkbox"/> 危険なことを判断できない <input type="checkbox"/> その他					
<input type="checkbox"/> 音が聞こえない(聞き取りにくい) <input type="checkbox"/> 言葉や文字の理解が難しい <input type="checkbox"/> 顔を覚えても知人や家族と分らない <input type="checkbox"/> その他					
<p>・複数の連絡先を記載することが望ましい。</p>					
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:					
<p>・特記事項は、できるだけ詳しく記載することが重要。</p>					
【特記事項】 (普段いる部屋、寝室の位置) (不在の時の日印、避難済みの日印)など					
避難準備支援者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:					
<p>・場合によっては、介護支援専門員等の福祉専門職を記載することも有効。</p>					
避難準備支援者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:					
<p>・個人名が望ましい。 ・複数記載できることが理想。</p>					
避難生活支援者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:					
<p>・場合によっては、介護支援専門員等の福祉専門職を記載することも有効。</p>					
避難生活支援者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:					

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

この様式の特徴は、避難行動支援者と避難する場所について、災害種別・規模によって記載欄を別々に設けたことである。臨時情報についても、地震津波災害や風水害とは異なる避難支援等が必要となるため、記載欄をわけて設けている。

また、避難支援等実施者として組織や団体も記載することができる。この場合、当該組織や団体は、個別避難計画の提供を受けることとなるが、当該個別避難計画は避難支援等の実施に必要な限度で提供されたものであり、当該組織や団体内で実際の避難支援等にあたらぬ職員や構成員までも共有することは、必要な限度を逸脱する可能性があることに留意されたい。

避難支援等実施者として組織や団体を記載する場合、住所や居所については「代表者の住所」や「消防屯所」のような記載が考えられる。電話番号等連絡先は、代表者の電話番号や団体の代表番号など、平常時から連絡が取れるものである必要がある。

さらに、避難行動要支援者が人工呼吸器等の医療機器を装着している場合、電源の喪失は生命に関わることから、非常用電源の有無等を確認した上で避難場所を検討し、非常用電源が確保されていない場合には、医療機関やメーカーと連携した確保策を含め、あらかじめ調整しておくことが適当である。

個別避難計画の作成が十分に進んでいない市町村においては、34ページに掲げる項目のうち①から⑨に絞って記載して作成することから始め、更新の機会等を活用して内容の充実を図る方法も考えられる。ただし、このような作成手法を取った場合、該当する個別避難計画を一覧表にして管理するなど、完成度が低いまま放置されることがないように留意しなければならない。

なお、32ページの作成イメージ例にもあるように、個別避難計画は、避難行動要支援者本人が記入、あるいは本人の状況によっては、本人の家族等が記入することで作成としても差し支えない。例えば、記入しやすいよう自己チェック方式とすることも考えられる。

(2) 個別避難計画の作成を進めるための仕組みづくり

個別避難計画の作成は、「地域での話し合い」で進められることが望ましいが、地域で取り組む場合、主体があいまいになり実行に結びつかないという状況が懸念されるため、市町村が主体となって個別避難計画を作成することがポイントとなる。

市町村は、個別避難計画の作成が円滑に進むような仕組みをしっかりと担保することに加え、地域での話合いが活発に行われるためのサポートを行うことが重要な役割となる。なお、防災の専門知識を有する「こうち防災備えちよき隊」や防災士の協力を得ることも有効である。

地域では、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織などが、地域の実情や避難行動要支援者の意向を踏まえつつ、避難支援等実施者を決定することが適切である。その際、一人ひとりの避難行動要支援者に対して、できる限り複数の避難支援等実施者が相互に補完し合いながら支援にあたることや、一人の避難支援等実施者に役割が集中しないよう、適切な役割分担を行うことに注意する必要がある。

実効性の高いものとするため、避難行動要支援者本人及び家族は、避難行動要支援者の支援の必要性等の情報について、地域の避難支援等関係者や避難支援等実施者と共有し、計画づくりに積極的に参画することが重要である。

(3) 南海トラフ地震の津波を考慮した個別避難計画作成の進め方

全ての住民は、自分自身及びその家族の安全確保を最優先し、まずは、津波から逃げるのが大切であり、津波からの避難のあり方については、別途県から「高知県津波避難計画策定指針」（平成25年12月、県南海トラフ地震対策課）で示している。

また、南海トラフ地震の津波浸水想定区域における個別避難計画の作成は、同指針に示された地域津波避難計画の策定フローに基づき実施することが効果的である。

(i) 住民主体のワークショップを開催し、避難行動要支援者に対する避難支援等について検討する。

(ii) 検討した内容を、一人ひとりの個別避難計画に反映させて、避難支援等の実行につなげていく。

(iii) 避難行動支援者の安全確保のための対策を検討する。

避難行動支援者の安全確保のためには、発災時における広く津波浸水予測時間を知らせるための多様な伝達手段の確立の検討が必要である。

(4) 津波浸水想定区域以外での個別避難計画作成の進め方

南海トラフ地震による津波対策だけでなく、地震による揺れや通常の風水害への対策も重要である。市町村は、通常の風水害の方が発生頻度が高いということを踏まえ、地域における個別避難計画の作成等の取組を進捗させることが必要である。先に例示した個別避難計画のモデル様式は、主として津波浸水想定区域内の事情を考慮して作成されたものであるが、地域の特性や状況に応じて柔軟に対応してもらいたい。

なお、個別避難計画の作成手順については、津波浸水想定区域以外においても、先述の地域津波避難計画の策定フローによる手順が有効と考えられるため、同様に参考にされたい。

(5) 避難行動要支援者本人やその家族等による個別避難計画作成の進め方

避難行動要支援者本人やその家族、あるいは地域住民（以下「避難行動要支援者本人等」という。）が作成する個別避難計画（以下「本人・地域記入の個別避難計画」という。）の作成手順例は、以下のとおりである。

- ①市町村は、地域防災計画に定める本人・地域記入の個別避難計画の作成対象者に対し、個別避難計画様式を送付する。
- ②避難行動要支援者本人等は、市町村から送付された個別避難計画様式に内容を記載し、市町村へ提出する。
- ③市町村は、避難行動要支援者本人等から提出された個別避難計画について、必要な記載等に漏れがないかを確認する。
- ④市町村は、③で必要な記載等に漏れがなかった場合、当該個別避難計画を作成済みとして取り扱う。
- ⑤市町村は、③で必要な記載等に漏れがあった場合、当該避難行動要支援者本人等に対し、訪問等による聞き取り等により必要な記載等について補完することで、当該個別避難計画を作成済みとして取り扱う。

市町村が個別避難計画様式を送付する際には、記載例や記入手順書、ハザードマップ、市町村内の避難所一覧等を同封するなど、避難行動要支援者本人等に対し、個別避難計画の作成が負担とならないよう配慮することが重要である。

なお、本人・地域記入の個別避難計画については、市町村が作成した個別避難計画等との内容の優劣を示すものではない。

(6) 個別避難計画作成後のPDCAサイクルの定着

それぞれの地域においては、避難行動要支援者本人が参加する避難訓練において、実際に個別避難計画に基づく避難支援等を実施し、その結果を検証することが重要である。そして、検証の結果を踏まえて改良するといったPDCAをしっかりと実施していくことで実効性は高まる。実効性を高める過程で、自助や共助の取組だけでは対応が難しく、行政による支援が必要なニーズが生じた場合は、市町村とともに対策を検討していくことも必要となってくる。

市町村は、作成された各避難行動要支援者の個別避難計画を地域と共有し、作成の進捗状況や避難訓練の実施状況等を適切に把握するとともに、地域での取組がより活性化するよう取り組むことが重要な役割である。さらに、避難訓練等による個別避難計画の検証結果に基づき、必要となる公助のニーズを把握し、地域とともに対応していくことが重要である。

8. 避難支援等実施者の確保

避難支援等実施者を確保するためには、地域住民や消防団、自主防災組織等と避難行動要支援者が、平常時から顔の見える関係づくりを構築することなどが重要である。この際、地域に事業所や宿舎等を有する企業等も、避難支援等実施者として協力を得ることも考えられる。なお、個別のニーズから、避難行動要支援者自ら避難支援等実施者を探すことを望む場合があることに留意されたい。

また、避難支援等実施者が支援を引受けやすくなるよう、避難支援等実施者の負担感を軽減するため、次のような取組が必要となる場合もある。

- ①個々の避難支援等実施者の体力や状況等を踏まえ、複数人で役割分担し避難支援等を実施すること
- ②地域における避難支援等実施者の輪を広げる取組として、地域の避難訓練等を通じて、同じ地区内に住む避難行動要支援者の支援を近隣住民が経験してもらうこと
- ③避難行動要支援者が寝たきりの場合など、心身の状況により避難支援等に困難をきたす場合については、あらかじめ近隣の介護施設等の福祉事業者による支援について調整しておくこと

複数人で役割分担をする場合、それぞれが、避難を促すための本人等への電話での連絡や安否確認、避難支援など一部支援を実施し、全体として適切な避難支援等とすることが考えられる。複数人で役割分担し避難支援を実施することにより避難支援等実施者の負担感の軽減が期待される。

9. 個別避難計画作成への本人及び関係者の参加

個別避難計画の作成においては、個別避難計画の実施に関係する者が参加する会議（地域調整会議）を開催し、避難支援等に必要な情報を共有し、避難支援等に関する調整を行うことが望ましい。

地域調整会議には、地域の実情に応じ、避難行動要支援者やその家族、福祉専門職や社会福祉協議会の職員、民生委員、避難行動を支援する者、自主防災組織、自治会、障害者団体その他の個別避難計画作成等関係者が参加することが想定される。

地域調整会議にあたっては、避難行動要支援者と関係者が、円滑に意思疎通ができるようにするなど、本人の状況に応じた合理的配慮がなされることが望ましい。また、庁内外の防災と福祉・保健・医療・地域づくりなどの関係者をつなぐことが、地域調整会議を円滑に実施する上で重要である。なお、本人の心身の状況等によっては、会議形態をとらずに、本人宅で必要な関係者だけで情報共有、調整を行うことも考えられる。

さらに、個別避難計画の作成完了時に、記載内容を本人又はその家族が確認することも必要である。

10. 作成した個別避難計画の提供における本人同意の取得

作成した個別避難計画は、いざというときの円滑かつ迅速な避難支援等の実施に結びつくため、市町村は避難行動要支援者本人の同意に基づき、当該個別避難計画を地域の避難支援等関係者に提供する。

個別避難計画提供の同意を得るためには、名簿情報提供の同意や個別避難計画作成の同意と同様に、介護支援専門員や相談支援専門員、民生委員などを含め、日常から関係性のある人が関与することにより同意につながることに留意すべきである。

なお、個別避難計画提供の同意は、名簿情報提供の同意書に個別避難計画の提供について併記することや、個別避難計画の様式に組み込むことで、事務負担の軽減や迅速な計画作成に効果が見込まれる。

11. 個別避難計画の更新

避難行動要支援者の心身の状況は変化するため、医療・福祉関係者等と連携し、その心身の状況に応じて個別避難計画を更新することは、避難の実効性を高める上で重要となる。

個別避難計画は、避難行動要支援者の心身の状況の変化等により情報に変更が必要となるため、概ね年に1度程度、定期的に更新するなど、個別避難計画を最新の状態に保つ仕組みを構築し、避難支援等関係者間で共有することが適切である。

12. 個別避難計画が作成されていない者への配慮

災害時に、生命・身体を保護するという行政の役割に鑑み、作成作業の途中である、作成の同意が得られない等の事情によって個別避難計画が作成されていない避難行動要支援者に対しても、逃げ遅れ等が発生しないよう、何らかの配慮が必要となる。

配慮の具体的な内容としては、

- ①平常時においては、市町村は、災害時にどのように避難支援等を実施するかを計画し、避難支援等関係者に事前に人数やおおよその居住地を連絡し、避難支援等を準備
- ②災害時には、事前に計画した内容に基づき避難支援等関係者に名簿情報を提供し、避難支援等を実施

以上のように、市町村が、避難行動要支援者名簿において個別避難計画の作成の有無を分かるようにしておき、個別避難計画が作成されていない避難行動要支援者についての仕組みを整えておくことが求められる。

13. 災害対策基本法の改正前に作成された個別避難計画の取り扱い

これまで「個別計画」等の名称で個別避難計画に類する計画を作成していた市町村については、当該計画の内容が、令和3年5月に改正された災害対策基本法に基づき作成される個別避難計画の内容に実質的に相当している場合に限り、改めて個別避難計画を作成する必要はない。

ただし、記載内容に不足があるなど、内容に実質的に不足がある場合には、個別避難計画の更新等の適切な機会を捉えて、備考や特記事項の欄あるいは余白などに必要な事項を追記すること等が必要となる。

V 避難行動要支援者自身の取組

自助	共助	公助
<ul style="list-style-type: none">・自身の現状を把握し、可能な限りの取組を実施・取組状況等については地域等と共有する。	<ul style="list-style-type: none">・避難行動要支援者に対し、可能な範囲での取組を支援	<ul style="list-style-type: none">・避難行動要支援者に対する情報の提供や可能な範囲での支援

1. 「自助」の理解と心構え

避難支援とは、避難しようとする人を支援するものであり、避難行動要支援者自身が避難行動を起こすことが大切となる。

37ページに記載した、避難行動要支援者本人及び本人の家族が個別避難計画を作成することは、自分たちの命を自分たちで守るという「自助」の意識向上につながるものである。

2. 主体的な行動

避難行動要支援者は、必要に応じ避難準備支援者の支援を得ながら自宅の耐震化や家具固定等の室内安全化、食料備蓄などに努める。併せて、地域の防災訓練等への参加や避難行動要支援者名簿への登録と自身の個別避難計画作成へ積極的に関わることが重要である。それら災害対策を通じて日頃から隣近所や避難支援等関係者との関係づくりを積極的に進めることが大切である。避難行動要支援者自身が避難について考え、自らの身を守るための主体的な行動を行うことが最も重要な「避難行動要支援者対策」となる。

また、避難行動要支援者は、被災時に支援が必要な事項を記載したお薬手帳や情報連絡カード等をあらかじめ作成し、常時携帯することも有効である。

情報連絡カードは、個別避難計画とは異なり、避難行動要支援者自身が保有し、災害時に持ち出すものであり、避難行動・避難生活支援者やその他医療関係者等が避難行動要支援者の支援を行うときに利用するための個人データが記載されたものである。

ヘルプマークは、外見からでは分からなくても援助や配慮を必要としていることを知らせるものであり、ヘルプマークを携帯している方が避難してきた場合は、本人に聞き取りを行い、適切な対応が必要となる。

【情報連絡カードの例】

生年月日	せいねんがっぴ	年 月 日
	けつえきがた	A B O 型 R H ±
血液型	輸血 可・不可	
しょうがいしゃてちょう ほけんしょう ばんごう 障害者手帳・保険証の番号など		
避難所	ひなんじょ	

防災カード	
なまえ	
住所	じゅうしょ
電話番号	でんわばんごう
緊急連絡先	さんきゆうれんらくさき

つか 使っている薬		くすり		びこう 備考	
いりょうきかんめい 医療機関名 (かかりつけ医)	い 連絡先	れんらくさき	たんどうい 担当医		

参考：IZA 障害者のための防災／支援マニュアル（平成 11 年 3 月、県障害保健課）

第3部 要配慮者及び避難行動要支援者の避難支援対策

自助	共助	公助
<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援が必要なことを明らかにして周囲に伝える。(ケアプラン等の提示等) ・ できることは主体的に取り組む。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別避難計画等に基づき、避難行動要支援者の支援を行う。 ・ 個別避難計画等に基づき、在宅で生活している避難行動要支援者の情報を集め、指定避難所等へ伝える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災時には避難行動要支援者名簿などの市町村が持つ情報を使い、安否確認を行う。 ・ 避難生活を支援(支援物資、指定避難所の運営に係る人員、ボランティアの受入等)

I 避難行動における支援

	自助	共助	公助
災害発生直後	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難準備 ・ 避難先の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 周囲の負傷者等の救出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難指示等を発令
避難開始時	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難に必要な支援を周囲に求める。 ・ 避難行動の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自身の安全を確保しながら、避難行動要支援者の避難行動を支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難や津波に関する情報提供
避難直後	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な支援と理解を周囲に求める。 ・ 身の安全の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難先で、避難行動要支援者を支援 ・ 安否確認の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害全般や被災状況に関する情報提供
再移動	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難に必要な支援を周囲に求める。 ・ 次の避難先の決定 ・ 移動の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 次の避難先に関する情報交換、避難先の決定 ・ 自身の安全を確保しながら、避難行動要支援者の移動を支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定避難所の設置状況等に関する情報提供 ・ 避難支援に関する情報提供

1. 避難のための情報伝達

市町村は、自然災害発生時に避難行動要支援者が円滑かつ安全に避難を行うことができるよう「避難情報に関するガイドライン」(令和3年5月改定、内閣府)を参考に、警戒レベルの発令等の判断基準(具体的な考え方)を地域防災計画に定めた上で、災害時において適時適切に発令することが求められる。

高齢者等避難等の情報は、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難にあたって重要な情報である。避難行動要支援者の中には、避難等に必要な情報を入手できれば、自ら避難行動をとることが可能な者もいることから、迅速かつ多様な手段で、発令及び伝達を実施することが重要である。（第2部－I－3「警戒レベルの基準策定」参照）

2. 避難行動支援

災害発生直後は行政機関等による支援体制が整わないことが想定されるため、警戒レベルの発令等により避難が必要と判断された場合は、個別避難計画の定めるところにより、避難行動要支援者の避難支援を実施する。

(1) 避難準備

避難行動要支援者と避難行動支援者は、災害発生直後から、あらかじめ定めておいた避難準備及び避難行動支援準備を開始する。

なお、第2部にも記載したとおり、避難行動支援者は、まずは自分自身及び家族の安全を確保することが大前提である。そのため、市町村等は、避難行動要支援者や避難支援等実施者が、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援等を行えるよう、安全確保に十分に配慮しなければならない。（災害対策基本法第50条第2項）

また、名簿情報提供の不同意者への対応も検討が必要である。（第2部－I－1「災害対策基本法への対応」参照）

(2) 避難開始

個別避難計画に基づき、避難行動支援者は避難する場所までの避難行動支援を行う。

なお、地震の揺れの影響で避難経路が損壊している場合など、個別避難計画で定めるとおりの避難誘導ができない状況も起こり得ることから、その状況下で最適と思われる手段等により避難行動支援を行うことについて、あらかじめ避難行動要支援者と避難行動支援者が共通認識を持つておくことが重要である。

また、特定の避難行動支援者を定めていない場合があることや、災害によっては定めていても避難支援が可能な時間までに避難行動支援者が到達できないこともあることから、地域住民や避難支援等実施者は、個別避難計画で定めた避難方法や地域で定めている避難ルールに従い、近隣の住民同士で声をかけ避難を行うなど、その状況下で可能な避難行動支援を行うこととする。

避難支援等関係者等は、「全力で助けようとするが助けられない可能性もある」ことについて、避難行動要支援者に理解してもらうことも大切である。

(3) 避難直後

避難が完了し、安全が確保された時点で、避難支援等関係者及び市町村は名簿情報を有効に活用した安否確認を開始する。安否が確認できない避難行動要支援者がいる場合は、搜索等を実施するが、避難支援等実施者自身の安全が確保できる状況下のみに限定して行う。

自宅等で揺れや津波から無事であった避難行動要支援者であっても、その後の自力生存が困難な場合があるため、安否未確認の避難行動要支援者がいる場合には、在宅避難者等の安否確認を進める必要がある。応答がない場合には、現地に人を派遣して状況を把握した上で、指定避難所等への移動等の必要な支援を行う。

なお、近年の災害においては、介護支援専門員等の福祉サービス提供者が中心となって担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を担っているところもみられる。市町村の防災部局、福祉部局及び保健関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に連携していくことも有効な方策の一つである。

安否が確認された避難行動要支援者については、それぞれの特性に応じて必要な対応や配慮を実施するものとする。特に、人工呼吸器使用者などの常時特別な医療等を必要とする在宅療養者等は、医療行為が受けられなくなると生命に関わる問題に発展する恐れがあるため、避難支援等関係者と市町村、消防本部等は連携し、早急に受入病院や医療機器、搬送手段の確保等必要な連絡や調整を行う。

なお、国の取組指針では、避難行動要支援者が他の指定避難所等に移送されることが必要な場合には、当該避難行動要支援者を一時的に避難したところから速やかに当該指定避難所等に移送できるよう、あらかじめ移送に係る事業者と避難行動要支援者の移送について協定を結んでおくことが適切との見解が示されているので参考にされたい。

また、必要な情報については、周囲の避難者とも共有する必要があるが、安否確認を外部に委託する場合には、名簿情報が悪用されないよう適切に情報を管理することが重要である。そのためには災害発生前に、適切な安否確認が求められる福祉事業者、障害者団体、民間の企業や団体等と協定を結んでおくことが望ましい。

3. 南海トラフ地震臨時情報発表による避難行動支援

臨時情報が発表された場合の避難行動支援については、津波警報等が発令された場合と比較し、避難の時間的余裕がある状況が想定される。臨時情報発表後、避難行動要支援者と避難行動支援者は、自らと自らの家族等の生命及び身体の安全を確認し、津波浸水想定区域に居住する等避難が必要な場合は、個別避難計画の定めるところにより、避難行動要支援者の避難行動支援を実施する。

なお、基本的な支援は前項「2. 避難行動支援」と同じであり、ここでは臨時情報発表による必要な対応のみを記載する。

(1) 避難準備

市町村は、臨時情報の発表を受け、事前避難対象地域に対し、避難指示等を発令する。

避難行動要支援者と避難行動支援者は、臨時情報の発表直後から、あらかじめ定めておいた避難準備及び避難行動支援準備を開始する。臨時情報の対象となる地域、警戒等が必要な期間や市町村からの警戒レベルの発令を確認した上で、ラジオを携帯する等、津波警報等の情報を随時入手できる環境を整え、後発地震の発生に対して準備することが重要である。

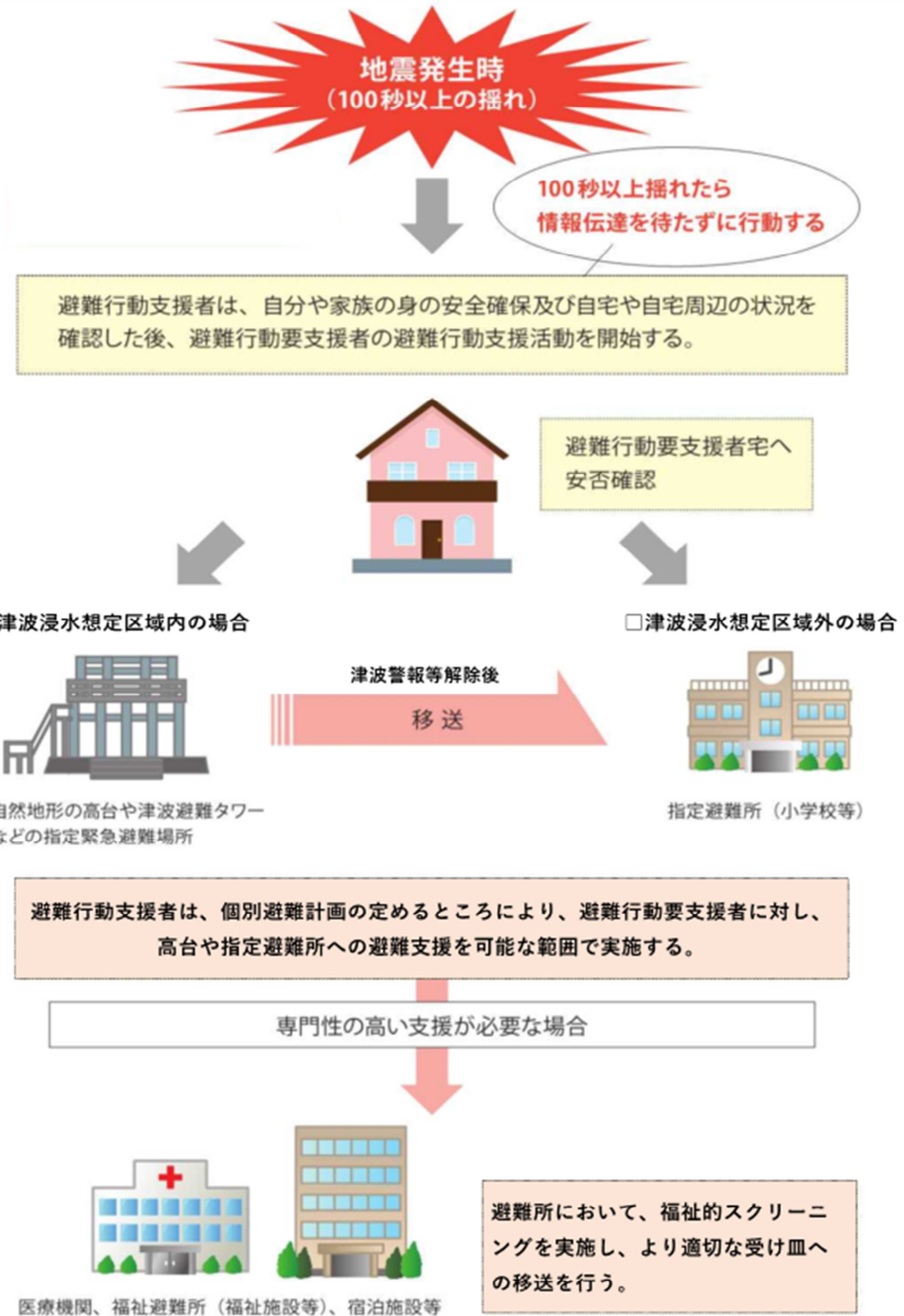
(2) 避難開始

市町村は、津波浸水想定区域外にある指定避難所等を開設し、その旨を防災行政無線等により住民に周知する。

避難行動支援者は、臨時情報による警戒等が必要な期間と、市町村からの指定避難所等の開設状況を確認し、個別避難計画に基づき、避難する場所までの避難行動支援を行う。あらかじめ、臨時情報が発令された場合の避難先として、避難生活が長期間に及ぶことも想定し、津波浸水想定区域外の指定避難所等を個別避難計画に定めておくことが求められる。また、避難する間、後発地震による津波に備え、常に最も近い指定緊急避難場所への経路を把握しておくことも求められる。

(3) 避難直後

避難支援等関係者及び市町村は、名簿情報を有効に活用し、事前避難対象地域に居住する避難行動要支援者の安否を確認する。



台風等の一般災害の場合（避難まで時間がある災害）

台風等の発生

むやみに外に出ない

災害に関する広報

困ったことがあったら連絡する。

避難行動支援者は、避難行動要支援者に情報を伝達するとともに、事前に安全対策が必要かどうかを確認する。

ポイント：台風接近時等、風雨が強まってから屋外に出ることは、避難行動支援者及び避難行動要支援者双方にとって危険であるため、台風接近等や災害発生前の事前の行動が重要。



避難行動要支援者宅へ安否確認

台風の接近、洪水の発生等

自宅からの避難の必要性

（状況によっては、必要性がなくても事前避難を、必要性があっても在宅避難をする場合もある。）

自宅が土砂災害警戒区域などのハザードに該当

あり

なし

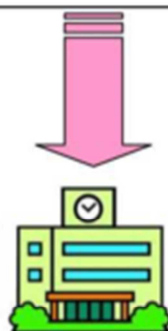
避難をする場合

土砂災害や河川の氾濫等のおそれがある場合は、個別避難計画の定めるところにより避難行動支援者が避難行動支援を実施する。

自宅での対策

1階では過ごさず、2階へ移動する。産等から遠い部屋へ避難する。等

市町村が開設した指定避難所へ避難



高齢者等避難開始等の伝達を待たずに、自主避難する場合や、自宅で一人で2階に移動するのが困難な場合は、避難行動要支援者と避難行動支援者は適宜連絡を取り合い、必要な避難行動をとります。

II 避難生活の支援

	自助	共助	公助
避難生活開始時	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安否確認への名乗り（必要に応じて） ・ 避難生活に必要な支援と理解を周囲に求める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難行動要支援者名簿に基づく安否確認の実施サポート 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難行動要支援者名簿に基づく安否確認の実施
避難生活中	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な支援と理解を周囲に求める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難行動要支援者名簿に基づく安否確認のサポート ・ 避難先や在宅の避難行動要支援者に対して、個別避難計画等に基づく支援を実施 ・ 避難生活における問題等を把握し、解決策を協議あるいは行政へ連絡 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難生活に関する情報提供 ・ 必要な支援や物資のコーディネートあるいは提供 ・ 避難行動要支援者名簿に基づく安否確認の実施 ・ （福祉避難所への移動が必要な人の）スクリーニングの実施
再移動	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難に必要な支援を周囲に求める。 ・ 次の避難先の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉避難所に関する情報交換、避難先の決定 ・ 自身の安全を確保しながら、要配慮者の移動を支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉避難所の設置状況等に関する情報提供 ・ 行政としての支援に関する情報提供 ・ 福祉避難所等への要配慮者の移動の実施

東日本大震災では避難生活が長期化し、被災者の心身機能低下や様々な疾患の発生・悪化が見られた。また、多くの高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等が被災したが、避難所のハード面の問題や他者との関係等から、自宅での生活を余儀なくされたこと、また、支援物資が在宅の避難者に行き渡らないなどの課題が明らかになった。南海トラフ地震が発生した場合は避難生活が長期にわたることが想定されており、こうした課題は本県にも当てはまるものと考えられる。

こうしたことから、要配慮者は、避難生活においても特に困難が予想されるため、本ガイドラインにおいては要配慮者に関係の深いと考えられる事項について記載する。

1. 避難生活の場所ごとの課題

第2部で整理したように、本ガイドラインでは、避難生活の場所としては指定避難所、指定外避難所（地域の寺社や集会所等）、自宅等（より専門性の高い支援が必要な場合は福祉避難所）に大別している。ここでは、避難生活の場所の類型ごとの課題や支援について記述する。なお、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成25年8月、内閣府）も参考にされたい。

（1）指定避難所

（i）立ち上げ時の運営体制及びルール構築

発災後は要配慮者を含め地域住民の多くが指定避難所に移動してくることが予想される。指定避難所では複数の地域コミュニティが混在することが予想され、日頃から顔の見える関係者ばかりが居住するとは限らない。このため、東日本大震災では避難所の立ち上げにあたって、行政、施設管理者、住民の役割分担を含む運営体制や運営ルールの構築に混乱が生じ、結果的にスペース確保の問題等、要配慮者に対応した生活環境が十分には整わなかったなどの課題が生じている。

（ii）物資・情報・人的支援の供給

多くの場合、応援物資や行政からの各種情報、保健衛生活動等の人的支援は指定避難所に集約される。そのうち、物資については地域住民全体に配給されたものであるにも関わらず、指定避難所以外で生活する避難者に行き届かず、情報伝達等についても格差が生じた。要配慮者は、避難所のハード面の問題や他者との関係等でやむを得ず自宅生活になる場合が多いため、その影響を多く受けた。

（iii）避難生活者の心身機能低下や様々な疾患の発生・悪化

指定避難所では限られた空間に多くの人が集まることになり、急激な生活環境の変化を伴うため、特に、要配慮者にとっては、肉体的・精神的に大きな負担となるものであり、避難所運営においてあらかじめ要配慮者スペースを設けるなど、適切な配慮が必要となる。

（2）指定外避難所（地域の寺社や集会所等）

指定避難所では、複数のコミュニティが混在し、運営体制が定まりにくいといった課題があることに比べ、指定外避難所（地域の寺社や集会所等）のような普段からの顔見知りが集まる施設では、運営体制は円滑に構築できやすい。ただし、在宅避難者と同様、人や物資、情報が届かず指定避難所での避難者と格差が生じる場合がある。

(3) 自宅等

先に述べたとおり、要配慮者の中には、要介護状態や障害を有していること等により、指定避難所で生活することができず、やむを得ず自宅に戻る、あるいは留まる世帯が出てくることが予想される。電気、ガス、水道とライフラインが断たれる中で、食料や情報が不足すれば、生命が危機にさらされる可能性がある。

また、自宅以外にも、要配慮者が自動車等で避難生活を送る場合も考えられる。自動車で避難生活を送る場合、上記の課題に加え、エコノミークラス症候群を起こす危険性についても留意することが必要となる。

2. 避難生活の支援のために必要な対策

(1) 避難生活場所の違いによる自助・共助・公助の明確化

指定避難所では、大規模災害発生直後においては、公助で運営することは困難であると想定される。市町村は、地域の特性や実情に沿い、指定避難所、指定外避難所（地域の寺社や集会所等）、在宅それぞれにおける発災後の市町村と施設管理者（在宅を除く）、地域コミュニティの役割を平常時から明らかにし、関係者に説明し、理解を得ておくことが重要である。

(2) 人・物資・情報の伝達方法の確立

市町村は、人・物資・情報について、指定避難所をその集約拠点とし、指定外避難所（地域の寺社や集会所等）や在宅避難者との双方向での伝達のルールを平常時から定めておくことが望ましい。

また、発災後は、市町村は、指定避難所への支援物資は当該指定避難所だけでなく地域全体に対して提供されていくべきものであることを周知徹底するとともに、指定避難所以外で生活する要配慮者が支援物資を受け取りに来ることが困難な場合は、自主防災組織・自治会、ボランティア等の協力を得て、自宅に届ける等、必要な支援を行う。

(3) 地域ごとのローカルルールの構築及び避難所運営訓練の実施

(1)(2)を踏まえ、市町村は、避難する場所のタイプや地域特性に応じ、地域のコミュニティにおいて円滑な避難所運営のためのローカルルールが構築されるよう、取組を促すとともに必要な支援を行う。

また、平常時からそのルールに沿った避難所運営訓練を実施し、PDCAが定着することで、より実効性の高い避難生活支援体制の構築につながるため、市町村は、避難支援等関係者を含む地域住民にHUG（避難所運営ゲーム）が体験できる機会を提供することや、より本格的な避難所運営訓練が実施できるよう、技術的なサポートなど取組を支援していくことが求められる。

- (4) 避難生活者の心身機能低下や様々な疾患の発生・悪化、災害関連死の防止
東日本大震災においては、震災直後には助かった、助けられたにも関わらず、その後の避難生活等により肉体的・精神的な疲労や病状の悪化などを起因として亡くなった方も多数確認された。

災害関連死の起因となる、不自由な避難生活の長期化による避難者の生活機能及び日常生活動作（ADL）の低下や、避難所内の感染症予防や生活習慣病などの疾患発症や悪化を防止するために、平常時には以下に示す事項等の取組が必要である。

- (i) 市町村において、指定避難所で要配慮者への福祉的な対応を可能とするよう、要配慮者スペースや必要な資機材を整備すること
- (ii) 各事業所や施設において、要配慮者に必要なケアが適切に提供できるよう、早期に介護保険や障害福祉サービスの再開を行うための事業継続計画（BCP）を策定しておき、訓練を通じて災害時の事業継続をスムーズに行える体制を構築しておくこと
- (iii) 市町村において、災害関連死に関する地域住民への教育・啓発を通じて地域で災害関連死を防ぐという意識の醸成を図ること

また、発災以降においては、以下の取組も大切である。

- (i) 早期にライフラインを復旧すること
- (ii) 専門的な支援を必要とする者を早期に医療機関や福祉避難所など、適切な受け皿に移すこと（後述の（5）避難所における「保健福祉的視点」でのスクリーニングの実施を参照）
- (iii) 市町村保健師等の巡回により避難所全体の健康面に関するアセスメントやモニタリングを実施し、そのアセスメント等結果を踏まえ、避難所運営関係者、福祉専門職、ボランティア等の外部支援団体も連携し、避難者の健康課題の解決や避難所の衛生環境の改善を図ること
- (iv) 生活機能の低下を予防するために、避難者自身に仕事や役割を与えることで、生きがいや積極的に身体を動かす習慣を維持することについて、避難生活支援者が避難者自身と話し合いながら仕組みを作ること

市町村は、福祉避難所への要配慮者の移送、避難所の環境整備、ライフラインの復旧等をできるだけ迅速に行えるよう人的・物的な支援や関係機関・団体間の調整を実施することが求められる。

(5) 避難所における「保健福祉的視点」でのスクリーニングの実施

指定避難所には、病人やけが人、また高齢者や障害者といった要配慮者など、様々な避難者が収容されることが想定される。医療や福祉的配慮の必要性の高い要配慮者については、速やかに医療機関や社会福祉施設、また福祉避難所等の適切な受け皿に移送するためのスクリーニングを実施することが必要である。

福祉避難所等への移送のためのスクリーニングは、各市町村での仕組みの構築が必要である。基本的な考え方としては、内外部からの保健支援チームの保健師等による各指定避難所の状況調査を経て、医療や介護・福祉のニーズ等が市町村の保健活動の拠点に集約され、地元の保健師等がニーズと適切な受け皿となる社会資源のマッチングを行うことが想定される（状況調査に入る前の緊急移送等の場合を除く）。

介護・福祉のニーズと社会資源のマッチングを行う場合は、要介護の状態や障害特性など専門的な知識が必要となるため、市町村においては必要に応じ、スクリーニングを実施する者の判断支援を行う仕組みを構築しておくことが望ましい。具体的には、介護支援専門員や相談支援専門員、介護福祉士等の福祉専門職による協力体制を整えておくことが考えられるが、民間事業者の協力を得る場合には、あらかじめ協定締結や委嘱を行うなど、責任と権限の位置付けを明確にしておくことが望ましい。また、災害派遣福祉チーム（DWA T）の派遣要請の検討についても留意されたい。

(6) 要配慮者に配慮した指定避難所の運営

これまで述べてきたことに加え、一般の指定避難所の運営にあたって要配慮者に対応するために注意が必要なことについて記載する。また、「一般の避難所の運営マニュアル（要配慮者対応編）作成の手引き」（令和2年3月、県南海トラフ地震対策課）や「要配慮者の特性に応じた避難所における要配慮者支援ガイド」（令和2年8月、県南海トラフ地震対策課）も参考にされたい。

- ① 氏名、生年月日、性別、住所、要配慮者に該当する事由（要介護度、障害者、妊産婦、日本語理解が不十分等）、支援の必要性の有無等を記載してもらい、避難者名簿を作成することが望ましい。作成した避難者名簿の情報については、避難所における要配慮者への配慮に活用するほか、災害対策基本法第90条の3に基づき作成する被災者台帳に引き継ぎ、継続的な被災者支援に活用することが適切である。
- ② 学校の多目的室など既に冷暖房設備が整った部屋や小部屋、仕切られた小規模スペースなどを要配慮者の避難所（要配慮者スペース）として充てるように配慮する。

- ③ 必要スペースについては、要配慮者の状況に配慮し、介護者や車いすの通れるスペース及び要配慮者や介護者等が静養できる空間の確保に努める。
- ④ 要配慮者については、心身の状態によっては避難所での生活に順応することが難しく、体調を崩しやすいので、よりきめ細やかな対応が必要である。
- ⑤ 要配慮者の健康状態、家屋の状況、同居家族・援助者等の状況、必要なサービス内容等の状況やニーズを的確に把握し、迅速に必要な対策を講じるため、保健・福祉部局の職員、手話通訳者、要約筆記者、ホームヘルパー、介護支援専門員、カウンセラー、外国語通訳者、相談支援専門員、盲ろう者向け通訳介助員等を配置もしくは派遣し、相談窓口を設置する。その際、女性のニーズに適切に対応するため窓口には女性も配置する。
また、要配慮者のニーズを把握し、適切に対応できるよう人材や福祉用具の確保を図る。
- ⑥ 高齢者には温かい食事や柔らかい食事、乳幼児には粉ミルク、液体ミルクや離乳食、内部障害者には疾病に応じた食事、食物アレルギーを持つ者にはアレルギーに対応した食事など、要配慮者に配慮した食事の提供に努める。
また、乳幼児には、食事のほか、哺乳びん、紙コップ、使い捨てスプーン等が必要な場合があることや、外国人に関しては、宗教や慣習等へも配慮する。
- ⑦ 車いすなどの補装具や日常生活用具、医薬品、介護用品、介護機器、ポータブルトイレや日常生活用品等についても迅速に確保したうえで、必要性の高い者から優先的に支給・貸与する。
また、人工呼吸器が必要な難病患者、人工透析患者、妊婦等については、健康状態を確認するとともに、受け入れ可能な病院へ早急に移送することを検討する。
- ⑧ 運営にあたっては、女性も責任者に加わり、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児や子どもがいる家族等への配慮などについて注意すべきとするなど、男女共同参画や要配慮者の視点に立った避難所運営を行う。要配慮者支援班を組織することも有効である。
- ⑨ トイレへの移動や水・食料等を受け取る際などに手助けを必要とする者に備えて、ボランティアと連携を図るほか、避難所での生活が長期化する場合には、同様にボランティアの協力を得て、継続的な見守りを行う。

⑩ 災害発生直後は情報が不足しがちとなり、必要以上に不安感を抱かせることにもつながるため、ラジオやテレビ、掲示板を設置するなどして、報道機関からの情報を得られるように配慮するとともに、できる限り文字放送に対応した機器を準備することが望ましい。

また、避難所内部における物資の供給場所や供給方法の連絡などの情報は、拡声器等を使用するほか、掲示やピラ等の文字による情報提供を行うなど、要配慮者に確実に提供できるよう配慮する。特に掲示物については、できる限りイラストや図を用いて、漢字にはルビをふる等、分かりやすい表示に努める。

さらに、音声での情報が届いていないことも想定されるため、掲示等の文字情報を口頭で伝える配慮も必要である。

なお、日本語の理解が不十分な外国人のために、「高知県の家族を守る会話集（避難所用）」（平成27年7月31日、県国際交流課）や「多言語避難者登録カード」「災害時多言語表示シート」「災害時用ピクトグラム」（一般財団法人自治体国際化協会）などを活用し、多言語による掲示や情報伝達を行うことが望ましい。

また、多言語による災害情報については、「高知県災害多言語支援センター」（大規模災害時に県及び高知県国際交流協会が開設し、運営するもの。）が発出する情報を案内するほか、「高知県防災アプリ」、「Safety Tips」（観光庁監修）等のプッシュ通知型アプリで情報を得るよう促すことも有効である。加えて、外国人避難者と外国語でのコミュニケーションが難しい場合は、「やさしい日本語（平易な語句を用いた簡単な日本語）」での会話を心がけることが望ましい。

（7）医療機関・社会福祉施設・宿泊施設等との連携

避難所において、避難者の心身機能低下や様々な疾患の発生・悪化防止対策を講じても、要配慮者の病状等の急変などにより、施設への緊急入所や医療機関への入院などの検討が必要な状況になることが想定される。

このため、市町村は、平常時から地域の社会福祉施設や医療機関等との連携を図り、協力体制を構築しておくことが重要である。例えば医療機関との連携については、指定避難所ごとに地域の医師の協力を得て、一定期間避難所での救護にあたってもらうなどの仕組みを作っておくことなども有効と考えられる。

なお、市町村は、指定避難所や福祉避難所から社会福祉施設や医療機関等への要配慮者の移送手段・方法について、平常時から検討しておくことが重要である。

3. 福祉避難所

指定避難所では生活が困難な要配慮者のための避難所として市町村が指定する避難所が福祉避難所である。本項は、その内容を補足するものである。

本県では、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」（令和4年1月改定、県地域福祉政策課）を策定しているので、基本的な設置・運営に関する手順等はそちらのガイドラインを参考にされたい。

（1）福祉避難所の指定状況

各市町村により福祉避難所の指定に取り組んでいただいているが、南海トラフ地震のように広域的な災害が発生した場合を想定すれば、要配慮者の受け皿として施設が不足している市町村もあると考えられることから、早期に福祉避難所の必要数を確保することが求められる。

なお、指定を進めるにあたって、施設ごとの利点や注意を要する点を次頁に記載するので、参考にされたい。

【福祉避難所の指定における施設種別ごとの利点と注意を要する点】

施設の種類	利点	注意を要する点
高齢者施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、ケアハウス、有料老人ホーム、通所介護事業所等）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主な施設利用者の介護度に応じた専門的な人材や設備、備品等が揃っている。 ・ 介護特性に応じた受入が可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護度の違いによって対応可能な施設の種別が異なる。 ・ 施設の利用定員を超える場合は、十分なサポートが受けられない恐れがある。
障害児・者施設（障害者支援施設、生活介護事業所等）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主な施設利用者の障害種別に応じた専門的な人材や設備、備品等が揃っている。 ・ 障害特性に応じた受入が可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主な施設利用者の障害種別以外の障害者は、障害特性に応じた支援が受けられない恐れがある。 ・ 施設の利用定員を超える場合は、十分なサポートが受けられない恐れがある。
児童福祉施設（児童施設、保育園等）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門的な人材や設備、備品等が揃っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施設の利用定員を超える場合は、十分なサポートが受けられない恐れがある。
特別支援学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 障害者を支援するための人材（教職員等）を確保しやすい。 ・ 障害種別に応じた受入が可能である。 （例）盲学校：視覚障害者 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童生徒が在籍している時間帯に被災した場合、児童生徒を保護者に引き渡すまでの間は人材（教職員等）の確保が難しい。 ・ 児童生徒に対する教育等が滞る恐れがあることから、長期間の施設利用は難しい。
小学校、中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 家族と一緒に避難できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な物資、備品、人材等の確保に時間がかかる恐れがある。 ・ ハード面の整備（バリアフリー化等）が十分ではない場合がある。
高等学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 部屋数が多く、離れた建物もあるため要配慮者に対応しやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童生徒に対する教育等が滞る恐れがあることから、長期間の施設利用は難しい。
宿泊施設	<ul style="list-style-type: none"> ・ ベッド等の生活用品が揃っている。 ・ 個室スペースを確保しやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護や障害等の特性に応じた設備や専門的な人材の確保が十分でない場合がある。

(2) 入所基準及び退所基準の明確化

福祉避難所の指定は現在、福祉避難所を必要とする要配慮者の試算値を目標に進めている状況であるが、被災によるニーズの増大のため、受入施設の不足が見込まれる。そのため、入所（及び退所）の基準を明確に持つておかないと、結果的に早く受け入れされた人が優先されてしまい、真に優先順位の高い要配慮者に適切なケアができなくなることが懸念される。

市町村においては、福祉避難所の対象者の範囲や優先順位等について、あらかじめ明確な基準を策定し、広く周知しておくことが望ましい。なお、この基準の運用は55ページに記載した避難所におけるスクリーニングとの連携や調整が必要となる。

(3) 人材確保の仕組みづくり

福祉避難所を運営するためには、介護や相談等を行うスタッフの配置が必要となってくる。しかし、大規模災害時にはスタッフの確保が困難なことが想定されるため、施設間の相互応援の仕組みや、近隣住民等にも運営に協力いただく仕組みをあらかじめ構築しておくことが必要である。また、広域的な避難者の受け入れも必要であることから、市町村を超えた枠組みでの協力の仕組みを平常時に構築しておくことが必要である。

以下に取組事例を記述する。

【災害時における相互応援に関する協定の締結】

(1) 締結日 平成25年6月17日

(2) 協定主体

県、高知県老人福祉施設協議会、高知県介護老人保健施設協議会、
高知県宅老所・グループホーム連絡会、
高知県身体障害者(児)施設協会、高知県知的障害者福祉協会、
高知県精神障害者地域生活支援施設連絡会、
高知県児童養護施設協議会 以上 8団体

(3) 協定に定める応援内容（第2条より）

- ・ 応援を必要とする社会福祉施設への生活物資等の提供及び応援職員の派遣
- ・ 被災施設の入所（児）者の受入
- ・ 被災施設の入所（児）者を受け入れた施設への生活物資等の提供及び応援職員の派遣
- ・ 福祉避難所の事前協定への協力又は福祉避難所への応援職員の派遣
- ・ その他必要と認められる事項

(4) 広域的な受け入れ調整の仕組みづくり

大規模災害時には、福祉避難所を必要とする要配慮者が多数になることから、施設の入所基準を超える場合には施設間、あるいは市町村を超えた受け入れの調整など、広域的な調整を行う必要が生じる。平常時による近隣市町村間での協定の締結なども有効である。

以下に取組事例を記述する。

【広域的な受入調整の仕組み】

【広域福祉避難所の取組】

大規模災害に必要となる広域的な受入体制をあらかじめ構築するため、中央東福祉保健所管内において、知的・発達障害者を対象とし、南国市、香南市、香美市、大豊町の3市1町が連名で管内の5つの施設と平成24年3月22日に広域福祉避難所としての協定を締結。さらに、平成25年4月25日に1施設（県立山田特別支援学校）、令和3年8月1日に1施設と広域福祉避難所の協定を締結。

また、広域福祉避難所の取組は上記以外にも、平成26年12月3日に土佐市、いの町、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村の1市4町1村が、県立日高特別支援学校と広域福祉避難所として協定を締結。

平成24年度には協定済みの施設について、中央東福祉保健所と関係市町村が協議を行い、福祉避難所運営マニュアルを作成。

その後、運営訓練を通じたマニュアルの検証といったPDCAサイクルに移行。

(5) 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は、個別避難計画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、事前に受け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への直接の避難を促進していくことが適当である。

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、事前に当該福祉避難所との調整を行い、個別避難計画に具体的な手順等を定めておくことが適当である。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、福祉避難所における事前の準備を進めることが求められる。

第4部 地域の共助力を高めるために

I 自助、共助、公助の役割

災害時に犠牲者が限りなくゼロになる地域づくりを進めていくためには、災害の規模によっては公助による支援に限界があることを踏まえ、「共助」と「公助」が一体となり、地域主導型の取組が不可欠である。

自らの命は自らが守る「自助」、自分たちの地域は自分たちで支える「共助」そして「近助」、行政による「公助」の相互連携のもと、いざという時に、住民、地域、避難支援等関係者、行政がそれぞれの役割を果たし、迅速かつ的確な対応ができるよう「地域の防災力（共助力）」を高めることが重要である。以下に、それぞれの役割について、改めて整理する。

(1) 自助の役割

住民一人ひとは、災害から生命、身体及び財産を自らで守るため、防災に関する知識の習得や住まいの点検、食料などの備蓄、防災訓練への参加など、事前に必要な備えを行うとともに、災害が発生したときは、自らの判断で危険の回避等を行うように努める。また、日頃から近所や地域の人と交流を深め、お互いに助け合える関係を築くことも必要である。

特に、避難行動に支援が必要な方がいる世帯や、高齢者又は障害のある方だけの世帯では、普段から隣近所など地域との交流を心掛けて、行政や地域に支援が必要であることを伝えるとともに、避難行動要支援者自身も、避難支援等関係者に情報を伝え、支援の要請を行うことが大切である。

(2) 共助の役割

一人ひとりの生命、身体及び財産に係る権利が守られるように、地域を構成するさまざまな人々及び団体が、お互いに啓発し合い、地域で支え合うとともに、災害が発生したときは、助け合って避難、救助活動、避難生活等を行うように努める。

特に、取組の重要な担い手である「自主防災組織」の活動を、住民同士の協力により活性化していくことが求められる。

(3) 近助の役割

家族を含めて隣近所同士が、まずは日頃から互いを気にかける「挨拶」「声掛け」から始まり、「顔が見える関係づくり」をすすめて、災害が起きた時でも助け合いができる地域づくりを進めていく。

避難行動要支援者の命を守っていくためには、「共助」の中でも、自主防災組織などの限られたマンパワーではなく、「近助」の力が大きな役割を担う。例えば、高齢者であれば、避難行動の支援は困難であっても、日頃の見守り活動や声かけ、災害時の安否確認など、担える役割を積極的に関わってもらおう。

(4) 自主防災組織の役割

自主防災組織は、日頃から地域で役割分担を決め、防災資機材の整備や技術の習得、地域内の要配慮者などの情報確認を行うとともに、訓練の実施を通じて、P D C Aサイクルによる対策の向上を図る必要がある。

また、災害が発生したときは、自らの安全の確保、又は避難に支障がない限り、救助活動、情報の収集及び伝達、安否の確認その他必要な活動を行うように努める。

(5) 事業者の役割

事業者は、その社会的責任を自覚し、災害から事業所内の人の生命及び身体を守り、自らが所有し、又は管理する施設、設備等による周辺の居住者等への被害を最小限に抑え、災害の発生後においても事業を継続することができるように、あらかじめ、自らが所有し、又は管理する施設、設備等の安全性の確保、震災への対応力の向上等の被害の軽減のために必要な備えを行うように努める。

また、災害が発生したときは、地域の自主防災組織や地域住民等と協力して、避難誘導、救助活動、消火活動等を積極的に行うとともに、事業活動を再開するために必要な措置をとるように努める。

(6) 市町村の役割

市町村は、基礎的な地方公共団体として、県、他の市町村、防災関係機関、自主防災組織、社会貢献活動団体等と連携して、住民の生命、身体及び財産並びに地域を災害から守るための取組の推進に努める。

(7) 県の役割

県は、災害から県民の生命、身体及び財産を守るため、組織及び機能のすべてを挙げて、市町村及び防災関係機関と密接に連携しながら、対策を計画的に推進する。

市町村及び防災関係機関と連携して、住民、事業者、自主防災組織等の自助の取組及び共助の取組の促進及び継続のために必要な支援を行う。

Ⅱ 共助力を高める仕組み・取組

1. 地域の支え合いの再構築を進める「高知型福祉」の展開

本県では、平成22年度に「日本一の健康長寿県構想」を策定し、人口減少と高齢化が進む中で、県民誰もが安全で安心して暮らしていける社会を作っていくため、健康づくりや医療環境の整備とともに、県民の誰もが住み慣れた地域で生き生きと暮らしていける「高知型福祉」の実現を目指した取組を進めている。

東日本大震災では、改めて「地域の支え合いの力」の大切さが明らかになり、日頃から住民同士の支え合いがしっかりしている地域では、いざというときにも地域の力が十分に発揮された。「日本一の健康長寿県構想」の取組を進め、保健、医療、福祉の仕組みをしっかりと整えていくことは、災害の備えにもつながっていく。

2. 見守りネットワーク活動

地域の共助力の向上のためには、日頃の地域における見守り体制の構築が大切である。本県の多くの地域が抱える地域の結びつきの弱体化という課題に対し、見守り活動を通じて地域の人が情報を共有し、コミュニケーションを取ることで、地域の結びつきを強化していくことができる。要配慮者の変化に気付いた場合は、必要に応じてその状況を個別避難計画に反映していくなど、随時の更新が可能となる。

市町村は、地域での個人情報管理や活用方法等について、市町村と社協等の団体とで協定を結ぶなど、個人情報管理や活用に関するルール作り及びその適切な運用を図る必要がある。

3. 避難支援等関係者の研修

市町村は、地域共助力及び地域防災力の質を高めるため、自らの生命、安全を守りつつ、避難行動要支援者の命を守ることに協力してもらえ人材育成を行うことが適切である。そのためには、福祉関係者や保健医療関係者等に対して防災訓練への参加を呼びかけることや、避難行動要支援者名簿の意義や活用について普及・啓発するための防災に関する研修を行うことが必要となる。また、自主防災組織や自治会等の防災関係者に対して、避難行動要支援者との関わり方などの福祉や保健に関する研修を行うことも重要である。

市町村は、指定避難所及び福祉避難所において、避難行動要支援者のニーズを把握し、適切な対応ができるよう人材の確保体制を構築しておくとともに、平常時の訓練等で人材の資質向上を図っておく。

4. 避難行動要支援者の避難訓練の実施

充実した避難行動要支援者名簿や良い個別避難計画を作成しても、それらの活用に関する経験が不足していれば、いざという時に効果的に活用することが難しい。個別避難計画に実効性を持たせるため、市町村は、避難訓練や、避難所の開設・運営訓練を実施するなど、平常時から参加者に実際の体験機会を提供することが重要である。

避難訓練等には避難行動要支援者と避難支援等関係者の両者が参加することが重要であるため、地域行事への参加の呼びかけや見守り活動などを通じて、要配慮者が自ら地域にとけ込んでいくことができる環境づくりに、市町村も含め地域全体で取り組んでいくことが求められる。

避難訓練を実施するにあたっては、情報伝達、避難支援等について実際に機能するか点検し、避難場所までの距離、避難行動に要する時間を考慮した訓練や早めの避難の実践、障害支援区分や行動能力に対応した避難方法をしっかり確認することが適切である。

その他注意すべき事項については、国の取組指針を参考にされたい。

【「避難行動要支援者名簿」「個別避難計画」の活用のポイント】

【避難行動要支援者名簿の活用】

- ・ 避難行動要支援者名簿に掲載されている方への訓練参加の呼びかけの実施
- ・ 実際に避難行動要支援者名簿を使用した安否確認訓練の実施
- ・ 避難行動要支援者名簿に掲載されている方への災害時避難に関するアンケートや意識調査を実施
- ・ 避難行動要支援者情報をマッピングした「避難行動要支援者マップ（仮）」の作成

【個別避難計画の活用】

- ・ 訓練時に実際に個別避難計画に沿った支援の実施
- ・ 避難行動要支援者と避難支援等関係者が一緒に個別避難計画を確認

Ⅲ P D C Aサイクルの定着に向けて

1. P D C Aサイクル

作成した個別避難計画に実効性を持たせるため、各地域で要配慮者の避難支援対策のP D C Aサイクルを構築することが重要である。

P D C Aとは、

「基本方針を立てて具体的な計画を策定する「P l a n」

↓

「計画を実施・運用し、関係者の教育・訓練を実施する「D o」

↓

「D o」の内容について点検及び是正措置を行う「C h e c k」

↓

「基本方針・計画の見直しを行う「A c t」

↓

「P l a n」へ戻る

という一連のサイクルのことであり、避難行動要支援者の避難行動支援対策においては、

「P l a n」 : 個別避難計画の作成

「D o」 : 避難訓練の実施

「C h e c k」 : 個別避難計画の検証

「A c t」 : 個別避難計画の改善

がそれぞれ当てはまる。

2. P D C Aサイクルの定着と共助力の向上（到達点）

P D C Aサイクルの構築は、個別避難計画のブラッシュアップや関係機関の連携の強化、関係者のスキルアップだけでなく、その過程で要配慮者と地域住民が顔見知りになり関係を築くなど、人と人のつながりを深め、地域の防災に対する意識を高め、住民の理解と協力が得られるような基盤づくりが地域の中で継続されていくことも期待される。

平常時にできることが災害時にできるとは限らないが、平常時にできないことは災害時には確実に機能しない。個別避難計画の作成が到達点ではなく、災害時にひとつでもできることを増やすために、P D C Aの過程を通じて、日頃の見守りも含めた地域の共助力を強めていくことこそが到達点と考えるべきである。

そのためには、行政や地域での地道な話合いや個別避難計画づくりなど様々な取組を必要とし、地域の共助力の向上を目指し、自助、共助、公助それぞれが、スピード感を持って自らの役割をしっかりと果たすことが重要である。

高知県 災害時における要配慮者
の避難支援ガイドライン

発行 平成26年3月

改定 令和4年1月

高知県 子ども・福祉政策部 地域福祉政策課