

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。

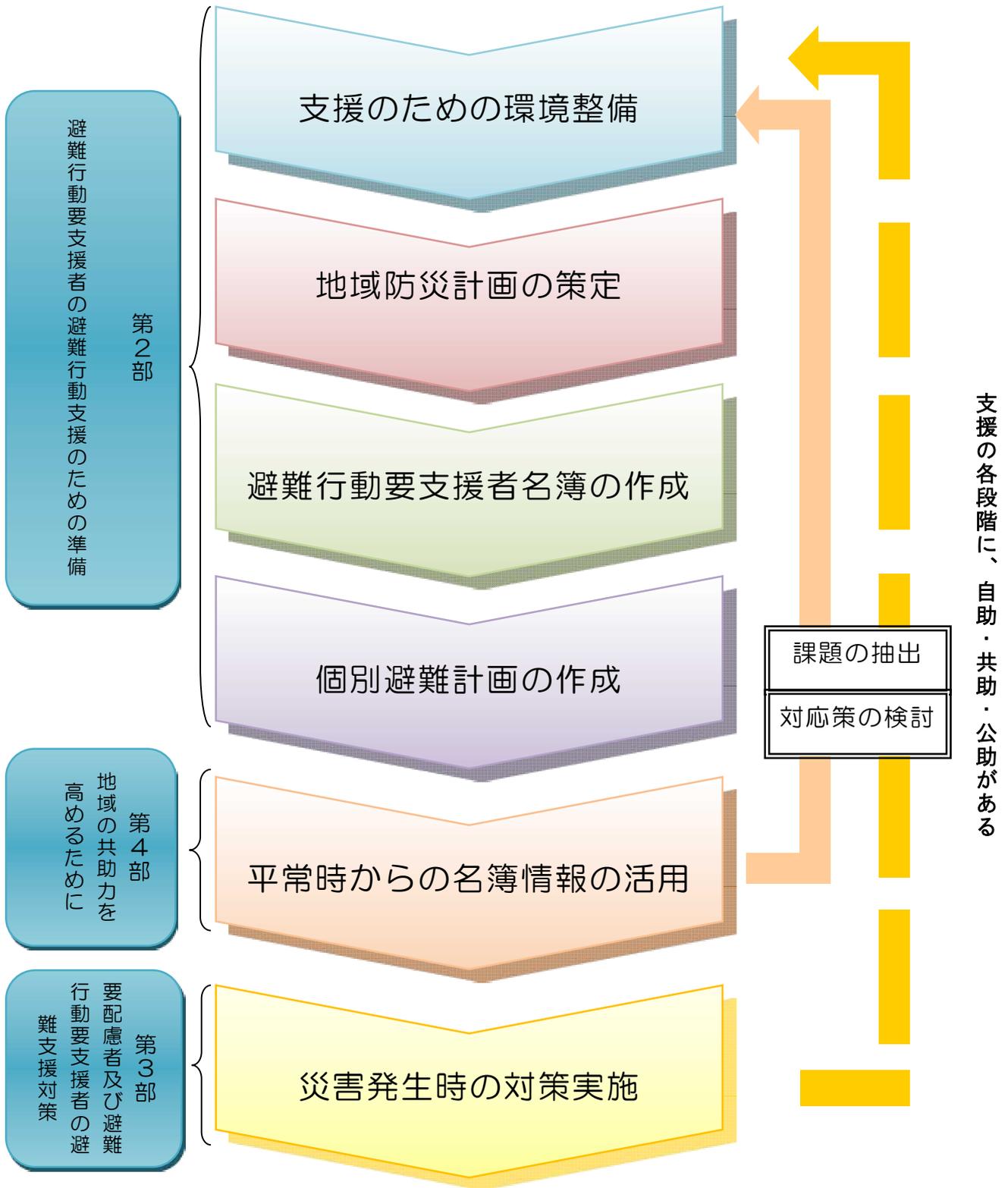
3. 「個別避難計画」の作成

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。

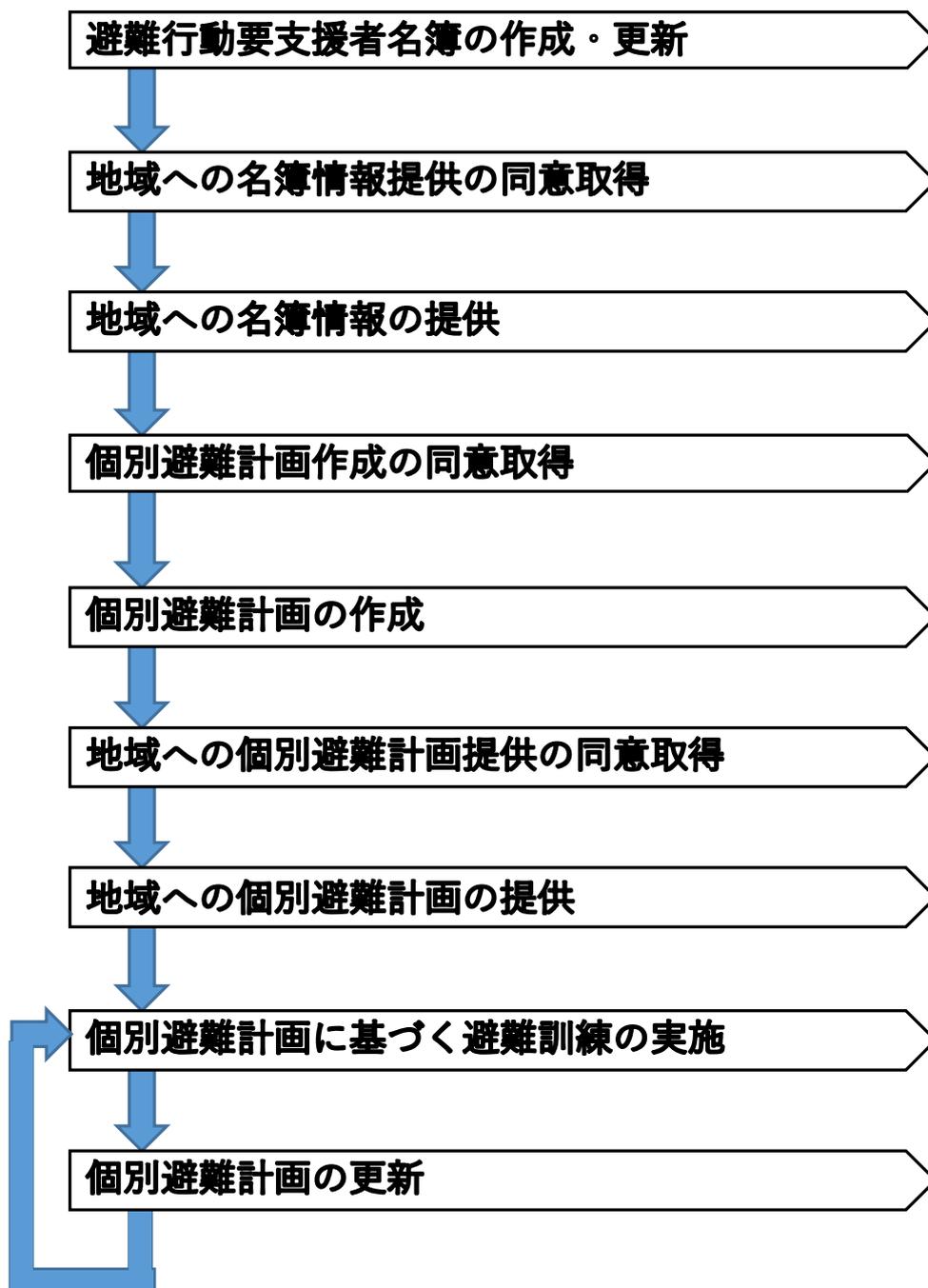
4. 平常時における避難行動要支援者名簿の活用

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。

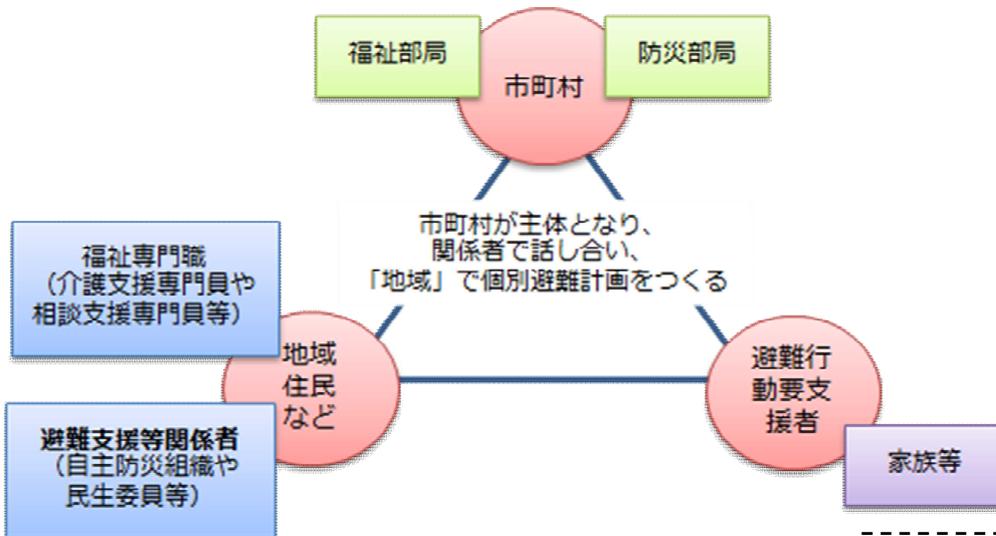
避難行動支援対策の実施手順



避難行動要支援者に対する支援の流れ



個別避難計画の作成

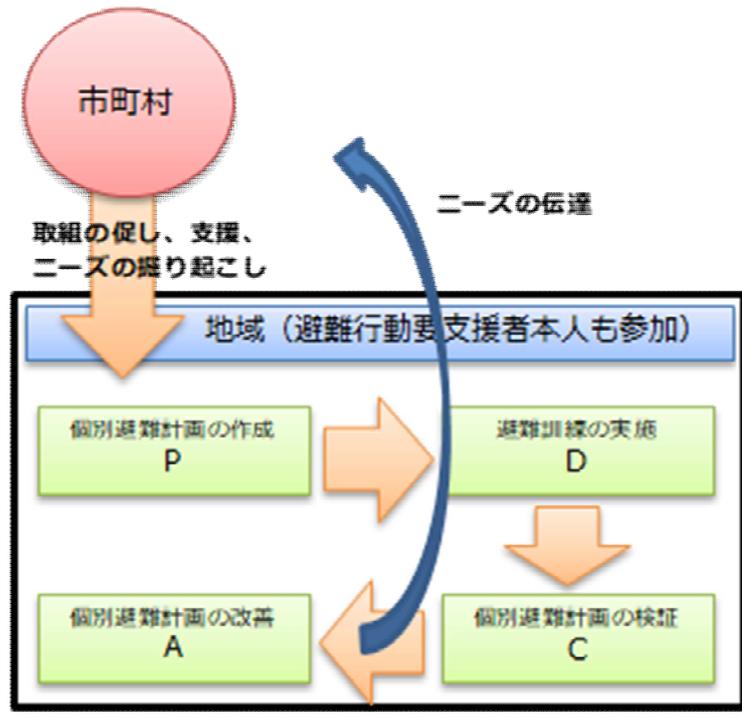


※地域で作成する際のイメージ例であり、市町村が個別避難計画をつくることを妨げるものではない。

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。