

第 1 回 要配慮者の避難の在り方検討会

日 時：令和 7 年 3 月 18 日（火）

18 時 00 分～19 時 30 分

場 所：高知県庁 本庁舎 正庁ホール

議 事 次 第

1. 開会挨拶

2. 委員紹介

3. 委員長等の選出

4. 議事

（１）過去の災害での要配慮者を取り巻く環境

（２）本県のこれまでの取組及び課題

（３）今後の議論の視点

－ 配布資料一覧 －

- ・議事次第、出席者名簿、席次表
- ・設置要綱
- ・（資料 1）議事（１）過去の災害での要配慮者を取り巻く環境
- ・（資料 2）議事（２）本県のこれまでの取組及び課題
- ・（資料 3）議事（３）今後の議論の視点
- ・（参考資料 1）高知県福祉避難所設置・運営に関するガイドライン
- ・（参考資料 2）市町村別想定避難者数一覧
- ・（参考資料 3）市町村別福祉避難所一覧
- ・（冊子）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

第1回 要配慮者の避難の在り方検討会 出席者名簿

	所 属	役 職	氏 名
委員	高知県立大学 看護学部	教授	竹崎 久美子
	高知大学医学部 危機管理医療学講座	特任教授	西山 謹吾
	社会福祉法人和香会 (高知県社会福祉法人経営者協議会)	理事長 (理事)	植村 芳明
	社会福祉法人高知県知的障害者育成会	理事	岡本 圭美
	社会福祉法人明成会 (高知県身体障害者(児)施設協会)	理事長 (会長)	岡村 理佐
	株式会社ケアウェイブ (高知県介護支援専門員連絡協議会)	代表取締役 (会長)	森田 誠
	医療法人一条会 相談支援事業所ゆくり	所長	池 美穂
	高知県社会福祉協議会	事務局次長	半田 雅典
	日本赤十字社 高知県支部 事業推進課	課長	吉岡 邦展
	高知市 健康福祉部 健康福祉総務課	課長	水野 知宣
	香美市 福祉事務所	所長	野邑 裕永
	四万十町 健康福祉課	課長	國澤 豪人

	所 属	役 職	氏 名
事務局	危機管理・防災課	課長補佐	清水 勝司
	南海トラフ地震対策課	課長	伊藤 孝
		チーフ(地域支援担当)	備前 佑介
	保健政策課	保健推進監	酒井 美枝
		チーフ(健康長寿県づくり担当)	宮地 亜希
	保健政策課 災害医療対策室	室長	藤本 直人
		チーフ	柳本 祥子
	健康対策課	課長補佐(疾病対策担当)	松岡 智加
		チーフ(難病担当)	吉松 恵
	地域福祉政策課	課長	市川 晋
		課長補佐	佐竹 一浩
		チーフ(災害時要配慮者支援担当)	前原 尚太
		主幹	谷 悠太朗
		主事	宮脇 基樹
	長寿社会課	課長補佐	大元 友
	障害福祉課	課長補佐	田村 由隆
	障害保健支援課	課長補佐	岩崎 英二

要配慮者の避難の在り方検討会設置要綱

(目 的)

第1条 南海トラフ地震等の大規模災害が発生した際に、要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）の心身の健康状態の悪化を防ぐため、適切な避難先の確保等、具体的な避難対策を検討する「要配慮者の避難の在り方検討会（以下「検討会」という。）」を設置する。

(所掌事項)

第2条 検討会は、次の各号に掲げる事項について検討するものとする。

- (1) 要配慮者の適切な避難先の確保等に関すること。
- (2) 避難先での適切な支援の在り方に関すること。
- (3) 前各号に掲げるもののほか、要配慮者の避難の在り方に関して必要な事項。

(構 成)

第3条 検討会は、別表1に掲げる分野の委員12名以内で構成するものとする。

- 2 検討会には委員の互選により委員長、副委員長を置く。
- 3 委員長は検討会を代表し、会務を総括する。
- 4 副委員長は委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。

(任 期)

第4条 委員の任期は、2年間とし、再任を妨げないものとする。ただし、補欠又は増員により選任された委員の任期は、前任者又は現任者の残任期間とする。

(会 議)

第5条 検討会の会議は、委員長が招集し、その議長となる。

- 2 会議は委員の過半数が出席しなければ、これを開くことができない。
- 3 委員長は、必要に応じて検討会の会議に委員以外の者を出席させて意見を聴取することができる。

(事務局)

第6条 検討会の事務局は、別表2に掲げる関係各課で構成するものとする。

- 2 検討会の庶務は、高知県子ども・福祉政策部地域福祉政策課において行う。

(雑 則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

- 1 この要綱は、令和7年2月25日から施行する。
- 2 第3条の規定にかかわらず、委員長選出までの間は、高知県子ども・福祉政策部地域福祉政策課長が会議を招集する。

別表 1（第 3 条関係）

学識経験者
医療関係者
社会福祉事業関係者
社会福祉協議会
日本赤十字社
市町村

別表 2（第 6 条関係）

危機管理部 危機管理・防災課
危機管理部 南海トラフ地震対策課
健康政策部 保健政策課
健康政策部 健康対策課
子ども・福祉政策部 地域福祉政策課
子ども・福祉政策部 長寿社会課
子ども・福祉政策部 障害福祉課
子ども・福祉政策部 障害保健支援課

議事（１）

過去の災害での要配慮者を取り巻く環境



(1) 東日本大震災

- 2011年（平成23年）3月11日 14時46分発生 最大震度：震度7 マグニチュード9.0
- 被害状況

		岩手県	宮城県	福島県
人口(H23年2月)		1,327,359人	2,347,681人	2,025,773人
死者数（うち、災害 関連死の人数）		5,147人 （473人）	10,571人 （932人）	3,948人 （2,316人）
負傷者数		213人	4,148人	183人
建物被害		全壊 19,508戸 半壊 6,571戸	全壊 83,005戸 半壊 155,130戸	全壊 15,483戸 半壊 83,698戸
避難 所	避難者数 （最大）	54,429人	320,885人	73,608人
	開設数(最大)	399箇所	1,183箇所	403箇所
	開設期間	発災～H23年8月31日	発災～H23年12月30日	発災～H23年12月28日

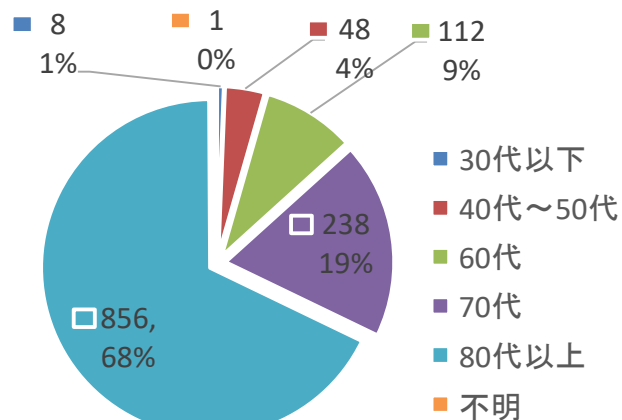
- 要配慮者を取り巻く環境
 - ・被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約 6 割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍
 - ・障害者等が、避難所のハード面の問題や他の避難者との関係から自宅生活を余儀なくされる
 - ・本人、家族が障害について十分理解のある者がいる場所を希望

(1) 東日本大震災

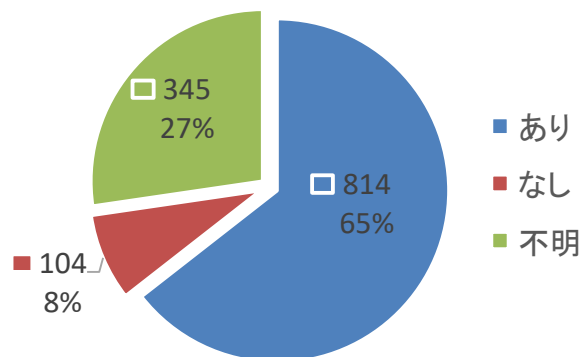
■ 災害関連死の概要

※調査対象者 **1,263**名（復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する報告（H24.8.21）」）

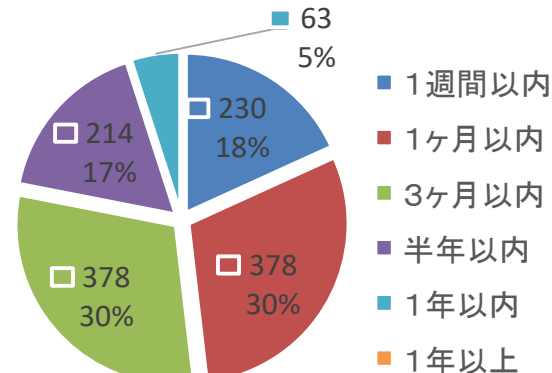
死亡時の年代



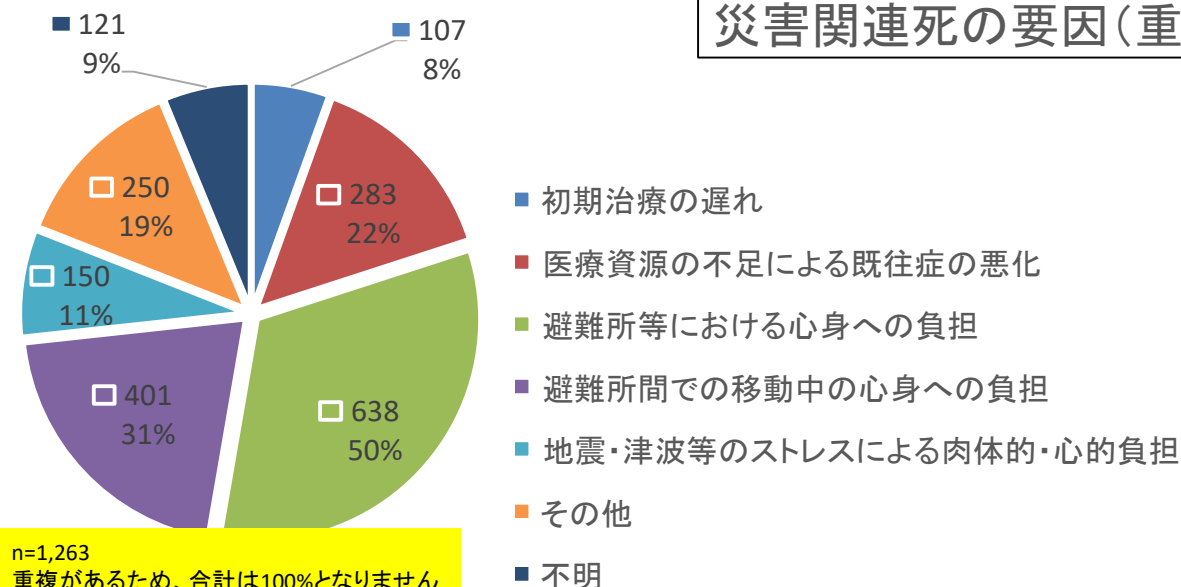
既往症の有無



発災から死亡までの期間



災害関連死の要因（重複あり）



原因	人数
初期治療の遅れ	107
医療資源の不足による既往症の悪化	283
避難所等における心身への負担	638
避難所間での移動中の心身への負担	401
地震・津波等のストレスによる肉体的・心的負担	150
その他	250
不明	121
合計	1,950

(2) 平成28年熊本地震

- 2016年（平成28年） 4月14日 21時26分 発生 最大震度：震度7 マグニチュード6.5
4月16日 1時25分 発生 最大震度：震度7 マグニチュード7.3

■ 被害状況（熊本県抜粋）（R6.8.13時点）

人口(H28年3月)		1,783,924人
死者数（うち、災害関連死の人数）		274人（ <u>224人</u> ）
負傷者数		2,737人
建物被害		全壊8,667戸 半壊34,493戸
避難所	避難者数(最大)	183,882人
	開設数(最大)	885箇所
	開設期間	発災～H28年11月18日

■ 要配慮者を取り巻く環境

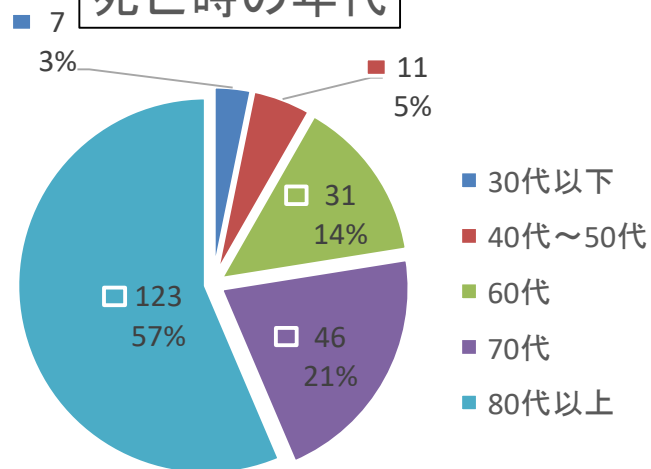
- ・一部の福祉避難所においては、一般の避難者が集中したため、福祉避難所としての機能に問題が生じた
- ・車中泊避難、テント避難

(2) 熊本地震

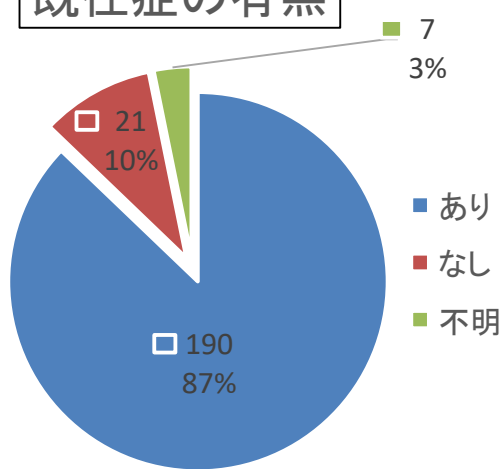
■ 災害関連死の概要

※調査対象者 218名（内閣府 災害関連死事例集（増補版）令和3年4月 令和5年5月増補）

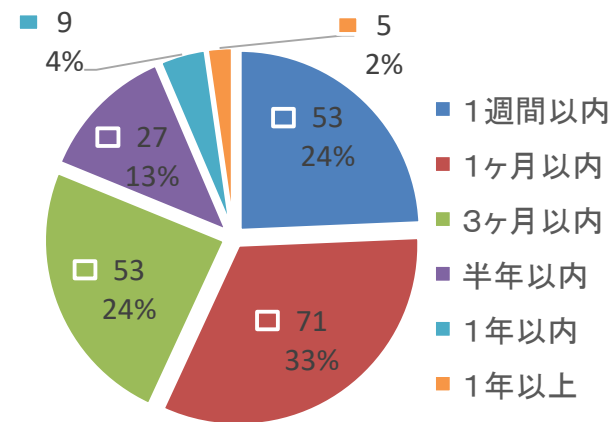
死亡時の年代



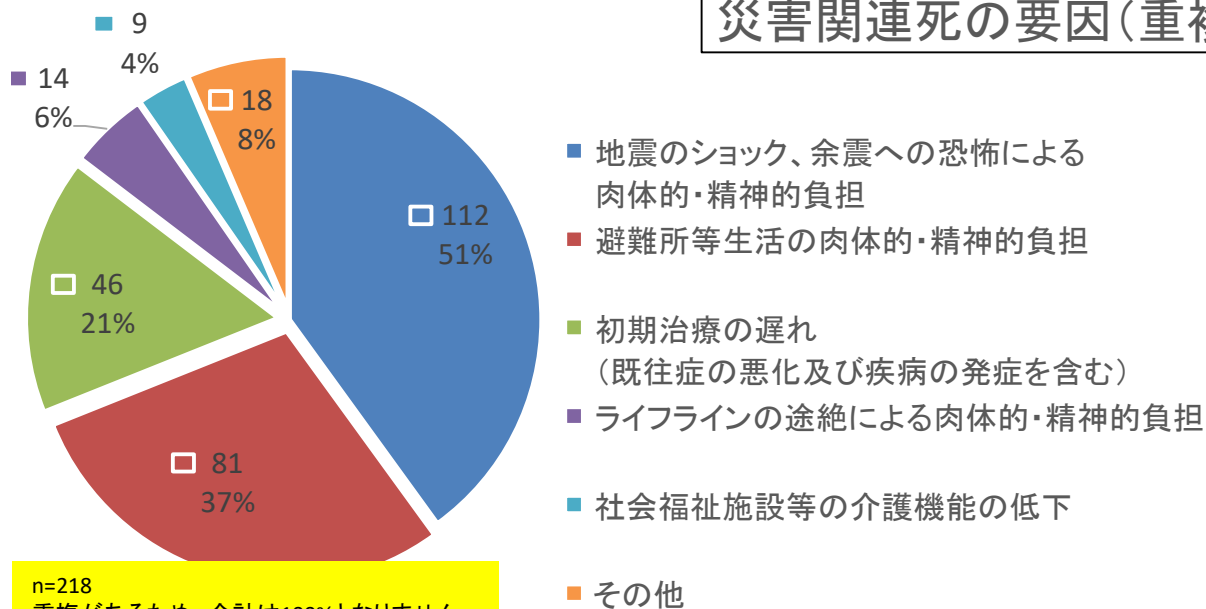
既往症の有無



発災から死亡までの期間



災害関連死の要因（重複あり）



原因	人数
地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担	112
避難所等生活の肉体的・精神的負担	81
初期治療の遅れ（既往症の悪化及び疾病の発症を含む）	46
ライフラインの途絶による肉体的・精神的負担	14
社会福祉施設等の介護機能の低下	9
その他	18
合計	280

n=218
重複があるため、合計は100%となりません

(3) 令和6年能登半島地震

■ 2024年（令和6年）1月1日 16時10分発生 最大震度：震度7 マグニチュード7.6

■ 被害状況（石川県抜粋）（R7.3.11時点）

人口(R5年12月)		1,108,792人
死者数（うち、災害関連死の人数）		541人 (<u>313人</u>)
負傷者数		1,267人
建物被害		全壊6,115戸 半壊18,517戸
避難所	避難者数(最大)	40,688人
	開設数(最大)	423箇所
	開設期間	開設中

■ 要配慮者を取り巻く環境

- ・要配慮者スペースを確保していない避難所あり

<1.5次避難所>

- ・要配慮者多数による長期滞在者増（介護を必要とする方等は、2次避難先が適さず滞留）
- ・医療、福祉スタッフが不足
- ・入浴施設や調理設備、トイレ等が不足

過去の災害の特徴

■ 東日本大震災

- ・大津波による甚大な被害
- ・原発事故等による広域避難
- ・被害が広範囲におよび複数県で甚大な被害



※ 東北地方整備局 震災伝承館より

■ 熊本地震

- ・最大震度 7 の揺れが、2 回発生
- ・地震の揺れによる建物の倒壊が目立った
- ・相次ぐ強い余震により車中泊や家の軒先等での避難生活を強いられた（エコノミークラス症候群の恐れ）



※ 熊本災害デジタルアーカイブより

■ 令和 6 年能登半島地震

- ・アクセスの悪い半島部での災害
- ・被災市町の地区のうち約半数が、限界集落（65歳以上の人口割合が 5 割超え）

議事（２）

本県のこれまでの取組及び課題



本県の概要①

総人口（令和7年2月1日 現在）

652,459人（男 309,253人 女 343,206）

15歳未満： 66,156人（男 33,750人 女 32,406）
15～64歳： 346,397人（男 174,539人 女 171,858）
65歳以上： 239,906人（男 100,964人 女 138,942）
（参考）75歳以上 143,166人

うち、高知市 312,720人（男 146,324人 女 166,396）

15歳未満： 33,402人（男 16,992人 女 16,410）
15～64歳： 180,336人（男 88,605人 女 91,731）
65歳以上： 98,982人（男 40,727人 女 58,255）
（参考）75歳以上 58,080人

世帯数（令和7年2月1日 現在）

310,170世帯（高知市 153,689世帯 ）

要配慮者の状況

①要介護認定 3 ～ 5 を受けている者 17,727人（うち、高知市 6,850人）（R6.11.30時点）

【内訳】

要介護3	要介護4	要介護5
6,224人	6,652人	4,851人

高知市

要介護3	要介護4	要介護5
2,399人	2,640人	1,811人

②身体障害者手帳 1・2 級（総合等級）を所持する身体障害者
16,667人（うち、高知市 6,768人）（R6.3.31時点）

【内訳】

1 級	2 級
11,742人	4,925人

高知市

1 級	2 級
4,822人	1,946人

③重度以上と判定された知的障害者 2,365人（うち、高知市 1,001人）（R6.3.31時点）

④精神障害者保健福祉手帳 1・2 級を所持する者 6,027人（うち、高知市 3,370人）（R6.3.31時点）

【内訳】

1 級	2 級
569人	5,458人

高知市

1 級	2 級
294人	3,076人

⑤難病患者 6,142人（うち、高知市 2,795人）（R6.3.31時点）

南海トラフ地震による被害想定（最大） H25.5時点

想定ケース：L2 陸側 冬深夜

建物被害

・全壊（津波による流出含む） 153,000戸

人的被害

・死者数 42,000人
・負傷者数 36,000人

【住宅の耐震化、津波から早期に避難する意識の向上等による被害軽減効果】			
	平成 25 年 5 月 （平成 17 年国勢調査に基づき推計）	令和 4 年 3 月 （令和 2 年国勢調査に基づき推計）	令和 7 年 3 月 （令和 2 年国勢調査に基づき推計）
想定死者数	約 42,000 人	約 8,800 人	約 7,800 人
〔住宅耐震化率〕	74%	87%	91%
〔津波早期避難意識率〕	20%	73%	70%
〔津波避難空間整備率〕	26%	99%	100%

ライフライン被害（※発災直後）

・電力（停電軒数） 521,000軒（99%）
・上水道（断水人口） 575,000人（82%）

生活支障（※発災1日後）

避難生活者数 438,000人

（内訳） 避難所 280,000人
 避難所外 158,000人

要配慮者対策の全体像（南海トラフ地震対策行動計画）

「命を守る」
避難支援

「助かった命をつなぐ」
避難生活支援

「生活を立ち上げる」
生活再建支援

個別避難計画の作成等

- 計画作成の促進・定期的な更新
- 計画に基づく訓練の実施

一般の福祉避難所における要配慮者受入体制整備

- 避難所運営マニュアルのバージョンアップ
- 運営訓練の実施

福祉避難所の体制整備

- 福祉避難所の確保、資機材整備
- 福祉避難所運営体制の実効性向上

DWATの体制整備

- 県内DWATのチーム員育成、強化
- 受援力体制の整備

社会福祉施設の防災対策の強化

- 施設の強靱化、資機材等の整備
- 発災後の事業継続のための訓練実施

被災者支援体制の整備

- 災害ケースマネジメント体制の構築
- 被災者の見守り体制の整備

災害ボランティア、NPO等による支援体制

- 災害ボランティアセンター（VC）の円滑な開設、運営体制の確保
- 災害中間支援組織体制の整備

対策全般で連携

保健・医療 との連携強化

- 医療救護計画への福祉の位置づけ
- 保健医療福祉調整本部訓練への参加
- 南海トラフ地震応急対策活動要領の見直し
- 災害時福祉支援計画（仮称）の策定等

一般の避難所とは

災害によって避難を余儀なくされた場合に、一定期間、避難生活を行う施設。地域の学校の体育館や公民館等の公共の施設が指定されていることが多い。

市町村が指定・運営を行う。



福祉避難所とは

一般避難所では避難生活を送ることが困難な方（要配慮者）を対象に、特別な配慮がされた避難所のこと。市町村が指定・運営を行う。

◆具体的な対象者

高齢者、障害のある方 などその家族まで含めて差し支えない

◆特別な配慮

バリアフリー化、福祉用具やオムツなどの備蓄、個室対応可能 など

◆人員

概ね10人の要配慮者に1人の生活相談職員等を配置

※日々の生活支援は介助者（家族等）が行う



避難所の体制整備に関する県の取組

	一般の避難所	福祉避難所
計画	高知県南海トラフ地震対策行動計画（第6期 令和7年度～令和9年度）	
ガイドライン等	「大規模災害に備えた避難所運営について（解説）」 （平成26年10月作成） 避難所運営マニュアル作成ノウハウ集（平成28年8月作成）	・高知県福祉避難所設置・運営に関するガイドライン ・福祉避難所設置・運営マニュアル（案） （平成22年8月作成、令和4年1月改定） 福祉避難所運営訓練マニュアル（平成27年1月作成）
財政的な支援	「高知県地域防災対策総合補助金」 ※避難所も含めた防災対策全般を対象 （共助）・自主防災組織の活動への支援 （学習会、訓練、資機材整備など） （公助）・避難所における環境及び資機材整備 ・避難所運営マニュアルの作成及び改訂 など	「高知県福祉避難所指定促進等事業費補助金」 ・資機材整備 ・備蓄倉庫 ・運営訓練 ・資機材再整備
その他	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月作成） 一般の避難所における要配慮者受入支援動画 （令和4年3月作成）	福祉避難所に関する啓発動画（令和5年3月作成） 訓練用資機材の貸出し（段ボールベッド、パーティション等）

(参考) 高知県福祉避難所設置・運営に関するガイドライン

- (P4) 1.3福祉避難所の利用の対象となる者
- (P5) 1.1福祉避難所の対象となる者の概数を把握
- (P7) 2.1福祉避難所として利用可能な施設の把握
- (P12) 3.2福祉避難所の受入対象者の調整
- (P25) 1.1一般の避難所内における要配慮者スペースの活用

→ **国のガイドラインに基づく例示にとどまっており、各項目における目安は記載できていない。
(市町村に一任している状況)**

- ・身体障害者のうち、何等級の方を利用の対象とすればよいか判断できない
- ・どの属性の要配慮者をどの種別の施設にお願いすればよいか判断できない
- ・1人あたりの必要なスペース(面積)は示されているが、属性に合った必要なスペースが不明確
- ・想定避難者の詳細が明確でないので、直接避難を検討できない

福祉避難所の指定状況（令和6年9月30日時点）

想定避難者数

※死者数、負傷者数は考慮していない

15,403人（①＋②－③）×④＋⑤ うち、高知市 11,037人

① 避難行動要支援者名簿登載者数 32,531人

例：生活の基盤が自宅にある方のうち、

- ・要介護認定3～5を受けている者
- ・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）
- ・重度以上と判定された知的障害者
- ・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
- ・市の生活支援を受けている難病患者

「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」において例示

② 名簿登載者以外で福祉避難所への避難が必要な方 797人

各市町村が福祉行政等で把握している個人の情報に基づき算出

例：▶ 障害者手帳を取得していない障害者・児

▶ 自力歩行が可能で自力で避難できるが、避難生活に支援が必要な高齢者 等

③ 一般の避難所で受け入れる要配慮者 ▲3,544人

一般の避難所の体制整備状況を踏まえ、各市町村が独自に判断

※12市町村が一般の避難所での受け入れを検討

④ 各市町村ごとの避難率（県平均29%）

⑤ 介助者数（福祉避難所避難者（①～④）単身世帯と複数世帯の割合から算出）

【課題1】

想定避難者の基準が各市町村により異なるため、県全体で把握している数字の信頼度が低い

福祉避難所の指定状況（令和6年9月30日時点）

指定施設数

34市町村 248施設（高知市 54施設）

【内訳】

	浸水区域外		浸水区域内	
	施設数	人数	施設数	人数
高齢者施設	119	4,003	25	1,867
障害者施設	38	930	3	45
児童福祉施設	2	50	0	0
保健福祉センター	12	357	6	531
特別支援学校	5	756	3	605
小中高校	3	180	1	10
保育所	12	335	2	52
その他	14	695	3	168
	205	7,306	43	3,278

〇うち、高知市

浸水区域外		浸水区域内	
施設数	人数	施設数	人数
21	1,477	15	1,701
2	79	1	5
0	0	0	0
2	106	3	345
2	480	3	605
0	0	0	0
0	0	0	0
5	481		
32	2,623	22	2,656

受入可能人数

10,584名（高知市 5,279名）

【課題2】

各施設における受け入れ可能人数の算出方法が定まっていない

例：食堂等福祉避難所となるスペースを面積割りで算出（参考）福祉避難所ガイドライン：1人あたり面積目安 2～4㎡

【課題3】

各施設ごとの高齢者、障害者等の属性ごとの受け入れ可能人数が把握できていない

一般の避難所の指定状況、要配慮者の受入体制

避難所の指定状況等(令和6年3月31日時点) ※最大クラスの南海トラフ地震を想定

- 想定避難所避難者数 216,660人
 - ・ 要配慮者含む
 - ・ 死者数、負傷者数は考慮していない
 - ・ 「南海トラフ地震による被害想定(最大)H25.5時点」に、R2国勢調査を反映
- 指定施設数 34市町村 1,458施設 ※福祉避難所含む
- 受入可能人数 233,177人

一般の避難所での要配慮者の受入対策

- 大規模災害に備えた避難所運営について(解説)
- 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
- 一般の避難所における要配慮者受入支援動画



【現状】

避難所によって、要配慮者の受入対策の実施にばらつきがある。
また、訓練の実施等による実効性の確保が必要。

【課題 1】

福祉避難所の想定避難者の基準が各市町村により異なるため、県全体で把握している数字の信頼度が低い

【課題 2】

各福祉避難所における受け入れ可能人数の算出方法が定まっていない

【課題 3】

各福祉避難所とも高齢者、障害者等の属性ごとの受け入れ可能人数が把握できていない

議事（３）

今後の議論の視点



【課題 1】

福祉避難所の想定避難者の基準が各市町村により異なるため、県全体で把握している数字の信頼度が低い

①福祉避難所の想定避難者をどう考えるべきか

【課題 2】

各福祉避難所における受け入れ可能人数の算出方法が定まっていない

②受入可能人数の算出方法をどう考えるべきか

【課題 3】

各福祉避難所とも高齢者、障害者等の属性ごとの受け入れ可能人数が把握できていない

③福祉避難所指定施設において、属性ごとに必要な支援をどう考えるべきか

①～③を踏まえ、

④具体的な対応策をどう考えるか

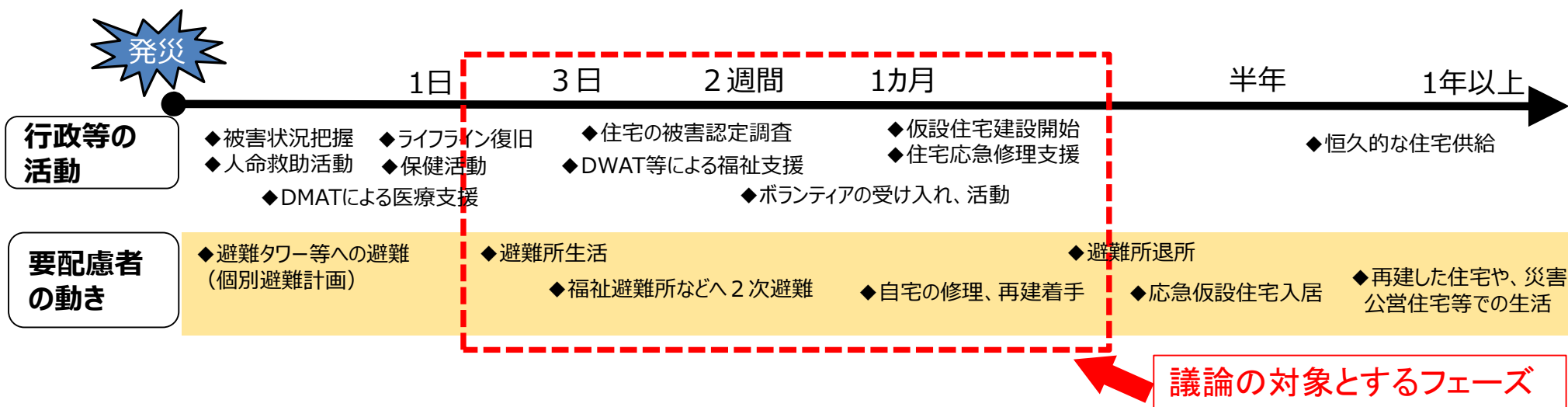
議論においてご留意いただきたいこと

議論の対象者

『生活の基盤が自宅にある方』

※社会福祉施設等への入所者は、施設のBCPで対応する

議論の対象とするフェーズ



議論のアウトプットの想定

- ◆「高知県福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」等の改訂
- ◆各市町村が作成する個別避難計画の避難先を見直し
- ◆具体的な対応策を南海トラフ地震対策行動計画等へ位置付け

※議論する想定避難者等は、具体的な避難対策を検討するための土台として想定しており、各市町村において、検討会の議論を踏まえた対応を強制するものではない

議論の流れ

【目指す姿】 要配慮者が適切な避難所で適切な支援を受けられる環境が整っている

①福祉避難所の想定避難者をどう考えるべきか

＜事務局＞ 各市町村の現在の考え方を整理 （アンケート等実施）

結果を報告、たたき台の提示

【第2回、第3回】

想定避難者の考え方について議論（福祉避難所に避難すべき、要配慮者の属性や支援が必要な程度 等）

＜事務局＞ 議論を踏まえた想定避難者数の算出 （市町村に作業依頼）

②受入可能人数の算出方法をどう考えるべきか

③福祉避難所指定施設において、属性ごとに必要な支援をどう考えるべきか

【第4回】

属性ごとの配慮事項や必要な支援内容を検討し、受け入れ施設の考え方を議論

＜事務局＞ 議論を踏まえ、各施設において受入可能な要配慮者の属性と人数を精査

（市町村に算出作業を依頼）
※令和8年度当初にとりまとめ

＜事務局＞ 想定避難者数と福祉避難所指定施設の受入可能人数を突合 （市町村に作業依頼）

→ **要配慮者の属性ごとに突合し、福祉避難所の過不足を明らかにする**

④具体的な対応策をどう考えるか ※以下はすべて例示

在宅避難のリスク
や実効性の検証

一般の避難所
での受入

広域の大規模福
祉避難所の整備

周辺自治体等へ
の広域避難

など幅広く検討

第5～7回
検討会

報告書とりまとめ