

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（案）

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.	避難支援者	3
5.	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	4
V	改正災対法による避難行動支援対策の実施手順	5
1.	「全体計画」「地域防災計画」の策定	5
2.	「避難行動要支援者名簿」の作成等	5
3.	個別計画（個人ごとの避難支援プラン）の策定	5
4.	平常時における名簿の活用（防災訓練や日頃の地域活動等への活用）	5
VI	各段階における取組のイメージ	8
VII	ガイドラインの視点及び目指す姿	10
1.	視点	10
2.	目指す姿	10
第2部	避難行動要支援者の避難行動支援のための準備	11
I	支援のための環境整備	11
1.	改正災対法への対応	11
2.	防災関係機関・福祉関係機関等の連携強化	12
3.	避難準備情報等の基準策定	13
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	14
5.	避難する場所等に関する考え方の整理	15
II	全体計画・地域防災計画の策定	16
1.	全体計画・地域防災計画において定める事項	16
III	避難行動要支援者名簿の作成（Step1～3）	18
1.	要配慮者情報の収集（Step1）	19
2.	要配慮者情報のスクリーニング（Step2）	20
3.	平常時からの個人情報の活用に関する本人同意の取得（Step3）	22
4.	避難行動要支援者名簿の管理・更新と情報の共有	25
5.	避難行動要支援者名簿の避難支援等関係者への提供	25
IV	個別計画の策定（Step4）	26
1.	個別計画の位置づけ	26
2.	個別計画の策定	26

V	避難行動要支援者自身の取組み	35
第3部	要配慮者及び避難行動要支援者の避難支援対策	37
I	避難行動における支援	37
1.	避難のための情報伝達	38
2.	避難行動支援	38
II	避難生活の支援	42
1.	避難生活の場所ごとの課題	43
2.	避難生活の支援のために必要な対策	46
3.	福祉避難所	50
第4部	地域の共助力を高めるために	54
I	自助、共助、公助の役割	54
II	共助力を高める仕組み・取組み	55
1.	地域の支え合いの再構築を進める「高知型福祉」の展開	55
2.	見守りネットワーク活動	56
3.	避難支援等関係者の研修	58
4.	避難行動要支援者の支援訓練の実施	58
III	P D C Aサイクルの定着に向けて	59

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

災害時における要援護者の避難支援対策については、平成16年に発生した一連の風水害では、犠牲者の半数以上が高齢者であったことから、平成18年3月に国において、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が改訂され、本県では平成19年3月に、「災害時要援護者支援の手引き」をとりまとめ、県内各市町村において、災害時要援護者の避難支援対策が進められてきた。

これまでの取組みの中で、災害時要援護者名簿の整備や、要援護者一人ひとりに対する個別の避難支援計画の策定などが進む一方で、支援者の確保や、個人情報取扱いなどの課題が明らかとなった。

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。

こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、平成24年3月31日には国から南海トラフで想定される最大クラスの津波高の推計結果が公表され、その結果に基づき本県が行った津波浸水予測では、浸水域、浸水深とも従来の想定を大きく上回る結果となったことにより、従来の津波避難対策を抜本的に見直し、沿岸部を中心とした避難困難地の解消に向けた取組みなどが急ピッチで進められている。

また、平成25年6月に避難行動の支援が必要な者の名簿の作成を義務づけるなどの災害対策基本法の改正（以下、「改正災対法」という）が行われ、8月には国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」として全面的に改定されるなど、国における対策が強化された。

こうした東日本大震災の教訓や、南海トラフ地震の新たな想定、国における対策の強化に対応するため、本県の「災害時要援護者支援の手引き」を抜本的に見直し、適切な避難支援がなされるための取組指針として、新たに「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）を策定する。

東日本大震災では、改めて「公助」に加え「自助」「共助」の大切さが認識されたことから、このガイドラインは、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、総括し、策定している。

なお、消防機関、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等の地域の支援関係者に活用していただくため、ガイドラインの内容のうち、特に地域で取り組んでいただきたいことについて「災害時における要配慮者の避難支援の手引き」としてまとめた。

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) 市町村の生活支援を受けている難病等患者
- (10) 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）
- (11) 乳幼児・児童
- (12) 妊産婦
- (13) 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、また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) 警戒や避難勧告・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。

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. 避難支援者

避難支援者とは、実際に避難行動要支援者の避難の支援を行う者をいう。

(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. 災害時要援護者

平成18年3月に改訂された国の「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8月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たことで、「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、国のガイドライン改定以前の取組み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）

高知県は、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

高知県では平成 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、今後の取組みで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みを進めている。

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。

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 改正災対法による避難行動支援対策の実施手順

改正災対法による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. 「全体計画」「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、地域防災計画の下位計画として全体計画を位置付け、より細目的な部分も含め策定する。

2. 「避難行動要支援者名簿」の作成等

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. 個別計画（個人ごとの避難支援プラン）の策定

避難行動要支援者名簿情報に基づき、個々の避難行動要支援者と具体的な打ち合わせを行いながら、地域の特性や実情を踏まえつつ、避難支援を行う者や、避難支援の方法、避難する場所等について策定する計画で、主として各地域の避難支援等関係者が避難行動要支援者とともに策定する。

4. 平常時における名簿の活用（防災訓練や日頃の地域活動等への活用）

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名簿を提供し、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。

避難行動要支援者等に対する支援の手引き 【津波浸水区域の場合】

～ 高齢の方も、障害がある方も安心して暮らせる、みんながお互いに家族のように思い合い、支え合う地域づくりを目指す！ ～

ステップ1

避難場所や避難経路の確認！

＜適切な避難先を確保する「地域津波避難計画」の作成＞

【地域津波避難計画】

地震による津波から、住民の安全を確保するために、自主防災組織など住民主体で、地域で合意を図りながら作成します。

- ①津波から避難が必要な地域の確認
- ②津波浸水予測時間の確認
- ③津波から避難する場所の確認
- ④避難経路の確認
- ⑤避難場所の確認

ハザードマップに記載し、地域で確認！

- ⑥今後の取組の確認
 - 地域が課題の解決に取組む仕組み
 - 地域と行政との協働
 - ・研修、啓発、避難訓練の実施について
 - ・津波予防対策の実施について
 - ・避難経路の整備、家具の固定等
 - ・要配慮者対策の検討
 - 高齢者や子ども、障害者などの津波避難について、地域ぐるみで検討

地域津波避難計画を、地域住民へ周知し、津波に対する安全度を高める取組を継続！

避難訓練の実施

＜避難訓練をふりかえる際のポイント＞

- ・避難に要した時間はどれくらいかかったか？ 前回の訓練に比べてどうか？
- ・避難経路は安全・適切であったか？
- ・避難誘導時や要配慮者等の搬送時の危険はなかったか？
- ・避難の呼び掛けは的確に伝わったか？

ステップ2

避難行動に支援が必要な方の“名簿”の作成！

＜避難行動要支援者の把握＞

市町村

介護情報など行政情報をもとに、避難行動要支援者の名簿を市町村が作成

同意の依頼 ↑ 同意

避難行動要支援者

“同意”が得られた方の名簿を、避難支援の関係者に提供

避難支援の関係者(例)
消防機関や警察、自主防災組織、民生委員児童委員協議会、市町村社会福祉協議会等

名簿を通じて、支援が必要な方と、地域住民が支え合う関係づくりを進めていく

【関係者に提供された名簿】登録されるべき方の名前がない場合

2つのケース

<p>行政が把握できていない！</p> <p>支援が必要な方が、名簿から抜け漏れない仕組みづくり</p>	<p>本人の同意がない！</p> <p>本人をはじめ、地域の方々の理解・協力を得ながら同意の促進</p>
-------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------

＜“名簿”の活用＞

- ・一人ひとりの避難支援プラン「個別計画」を作成
- ・平常時は、日頃の見守り活動に活用
- ・発災時には、個別計画等に基づき、避難行動を支援
- ・安否確認の実施
- ・避難所等での避難生活への支援

ステップ3

“名簿”を活用して、一人ひとりの『避難支援プラン』を作成！

＜個別計画の策定＞

関係者で話し合い「地域」で個別計画を策定

避難支援の関係者（消防機関や自主防災組織、民生委員児童協議会、市町村社協等）

“名簿”をもとに、個別計画の策定支援を依頼

世話役<コーディネーター>
(民生委員、自主防役員、地区長、社協等)

要支援者と支援者が、話し合って計画を作成

避難行動支援者
発災時に一緒に避難

避難準備支援者
平時の準備を手助け

避難生活支援者
避難生活を手助け

個別計画 避難場所、避難経路、避難方法、緊急連絡先、避難準備支援者、避難行動支援者、避難生活支援者等

提出 支援

市町村

＜ポイント1＞

地震や津波のような大規模災害と風水害を分けて考える

高知県では、「津波浸水区域」における個別計画のモデル様式は、独自に大規模災害と風水害を区別して、避難する場所や避難支援者を別々に記載

＜ポイント2＞

「個別計画」を策定する際の注意点

- ・支援する方に対して押し付けることはしない
- ・計画で決めた支援者の“限界”に配慮する
- ・無理な計画は作成しない。でも、あきらめない

＜ポイント3＞

津波にどのように対応するか

- ・地域津波避難計画に基づいて、避難場所や避難経路を策定
- ・迅速な津波からの避難が重要
- ・全ての住民は、自分自身及びその家族の安全確保が最優先

ステップ4

地域で協力しながら「訓練」
＜安全に避難できるか確認＞

避難訓練（避難行動要支援者本人も参加）

「訓練」で個別計画が実行できるか、確認

地域の中で、理解や協力の輪を広げる

行政や関係機関と協力し、課題を解決

明らかになった課題を、地域で話し合い

支援 市町村 伝達

ステップ5

個別計画を、日頃の見守りにつなげる
＜安心・安全の地域づくり＞

- 日頃から「お互いの顔が見える関係づくり」が、災害に強い地域づくりの第一歩
- 日頃の見守り活動と、災害対策を一体的に取組むことで、地域の結びつきを強化

＜ポイント＞

自治会、自主防災組織、民生委員など、地域の関係者同士の連携強化を図ることが重要

発災時における避難支援・安否確認
＜名簿や個別計画に基づき支援＞

発災

○安全確保、避難のための情報伝達

○避難行動要支援者の避難行動支援

- ・発災又は発災のおそれが生じた場合は、同意の有無に関わらず、名簿を避難支援者に提供
- ・個別計画に基づき、避難支援者が中心となって、可能な範囲で避難行動を支援
- ・名簿の同意が得られていない方も、可能な範囲で避難行動を支援

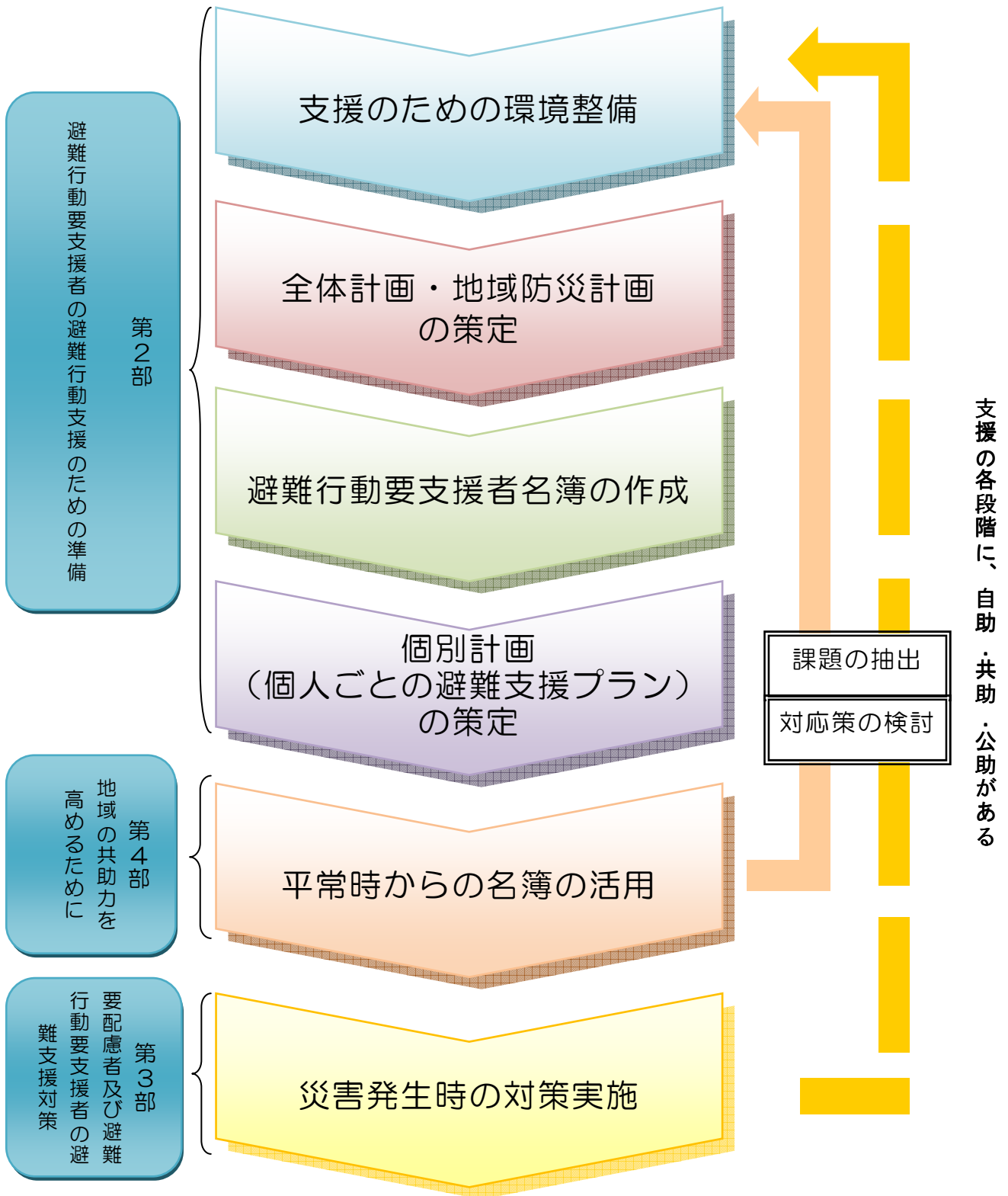
○安否確認の実施

- ・避難が完了し、身の安全が確保された時点で、名簿を活用した安否確認

○避難所等での支援

- ・避難者名簿へ、避難行動要支援者名簿の情報等を引き継ぎ、避難生活の支援を行う

避難行動支援対策の実施手順



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

東日本大震災の反省として、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、個別の避難計画を検証し、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、継続的に取組みを改善する。

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行動支援では、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みの主体を可能な限り明確にするとともに、計画策定等の手順を示す。また、作成した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。

その取組みを継続することで、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援護者対策として「全体計画」「災害時要援護者名簿」「個別計画」の整備を進めてきた。基本的にはこの計画策定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みが必要である。

I 支援のための環境整備

1. 改正災対法への対応

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みを積極的に行う。	・ 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) 改正災対法に基づき取り組む必要がある主要項目

改正災対法による取組みが必要な主な事項は以下のとおりである。

- (i) 全体計画・地域防災計画の策定
- (ii) 避難行動要支援者名簿の作成等
- (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

なお、詳細については、「II 全体計画・地域防災計画の策定」「III 避難行動要支援者名簿の作成」「IV 個別計画の策定」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、名簿を安否確認に利用できなかったことが課題となった。

今回、改正災対法により、以下のように規定され、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、法により位置づけられた。

改正災害対策基本法第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、どのような情報を提供するのは、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。

国の新たな取組指針においては、「名簿情報の提供先となる避難支援等関係者その他の者として、ボランティア団体、障害者団体、民間の企業等の力を借りることも有効な方策の一つであることから、地域の民間団体等と連携を図るよう、あらかじめ名簿情報の提供について協定を結ぶなど、必要な連携を図ることが適切である」との見解が示されている。

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. 避難準備情報等の基準策定

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、市町村は具体的な避難準備情報等の発令等の判断の基準の策定が求められている。国の新たな取組指針を参考に適切な取組みが必要である。

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"> 避難準備情報等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"> 住民への避難準備情報等の発令等の判断の基準を策定し、周知する。

【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）避難準備情報等の発令・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「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を参考に、避難準備情報、避難勧告、避難指示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。
- 避難準備情報として発令される、「自主避難の呼び掛け」「避難注意情報」等の情報は、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、自ら避難行動をとる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

自然災害発生時、特に地震に伴い発生する津波の発生時においては、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カ国語放送など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。

全体計画・個別計画の策定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、基本的には事前の個別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. 避難準備情報等の基準策定」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「待避」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。

全体計画・個別計画の策定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、津波を伴う地震等の大規模な災害が発生した場合、避難行動要支援者を含め地域住民がまず避難する、自然地形の高台や避難ビル、避難タワー等のいわゆる緊急時に避難する場所である。

(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。発災時には、指定緊急避難場所に避難せず、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) 避難所に指定されていない地区集会所等（地域でがんばる避難施設）

避難所に指定されていない地域の集会所等に住民が避難し、東日本大震災ではこのような避難施設が自然発生した。本県においても大規模災害時には同様のことが予想され、このような避難所も災害時に大きな役割を担う可能性が考えられる。

(iii) 在宅

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。

また、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。

II 全体計画・地域防災計画の策定

改正災対法に基づき、避難行動要支援者に関する全体的な考え方を整理し、地域防災計画に重要事項を定めるとともに、細目的な部分も含め、地域防災計画の下位計画として全体計画を定める。

全体計画については、平成 25 年度現在、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、次頁で示した国で定める事項に加え、「自助」「共助」「公助」の役割分担についても全体計画で明確にしておくことが望ましい。

自助	共助	公助
・ 全体計画に基づく避難行動要支援者対策を知る。	・ 全体計画に基づいて、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全体計画の策定し、自主防災組織等へ周知する。

1. 全体計画・地域防災計画において定める事項

「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が示す全体計画・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、改正災対法は、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

係者を定めること。

- 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者も犠牲になったことから、避難支援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。

【全体計画・地域防災計画において定める事項】

全体計画において定める事項

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
- ◎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

- 名簿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打合せ）
 - 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
 - 避難場所までの避難路の整備
 - 避難場所での避難行動要支援者の引継ぎ方法と見守り体制
 - 避難場所からの避難先及び当該避難先への運送方法
- 他

【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（平成25年8月内閣府）】

Ⅲ 避難行動要支援者名簿の作成（Step1～3）

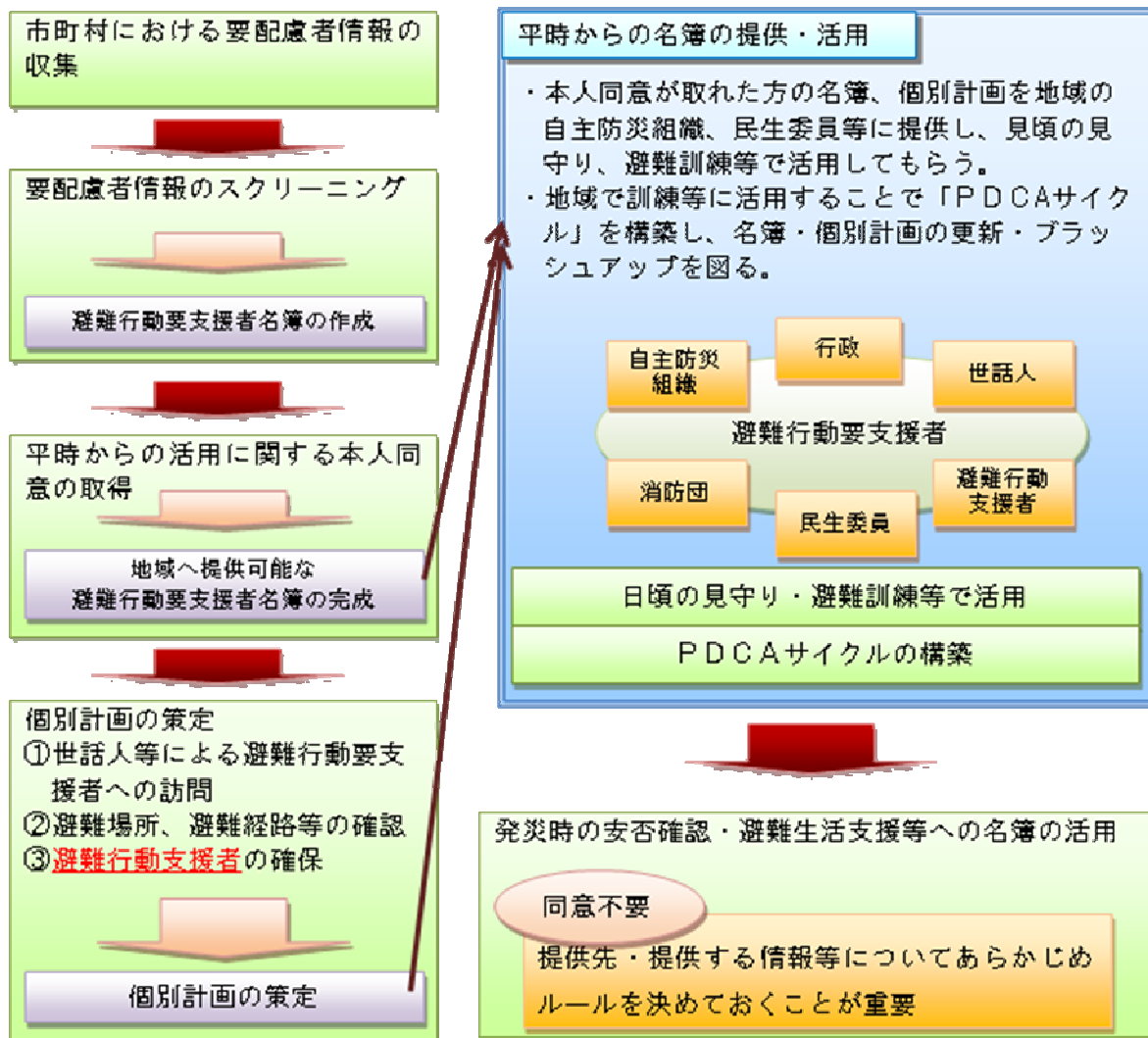
「地域防災計画・全体計画」において、対象者の範囲を定めた後は、避難行動要支援者の名簿を作成し、平常時及び発災時等に効果的に活用することが必要である。

このうち、避難行動要支援者の名簿については、改正災対法で市町村長による作成が義務付けられ、平成 26 年 4 月 1 日から施行され、避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、対象者の個人情報の目的外利用が可能となった。

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、障害程度区分（平成 26 年 4 月 1 日からは障害支援区分）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・名簿登録に同意する	<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のリストアップ・地域において作成された名簿や収集した情報を加えることで、情報をスクリーニング・避難支援に携わる関係者に名簿情報の提供・名簿の作成及び避難行動要支援者自身の同意を得ることについての重要性を啓発

平成 25 年 6 月時点で、本県では 19 の市町村が災害時要援護者名簿を整備済みで、その他の全ての市町村においても作成作業に着手されている。その進捗の状況により避難行動要支援者名簿の整備の手順も異なってくるが、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以下のとおりである。



1. 要配慮者情報の収集（Step1）

災害対策基本法の改正前には、個人情報の目的外利用について個人情報保護条例による整理が必要なことから、多くの市町村で取組みが進まなかった。

改正災対法における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。

以下に、参考として、避難行動要支援者の種別による把握の方法について記載する。

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、障害程度区分（平成 26 年 4 月 1 日からは障害支援区分）情報等が基本となり、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、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。

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。

2. 要配慮者情報のスクリーニング（Step2）

要配慮者のうち、避難行動要支援者を絞り込むため、名簿のスクリーニングを実施することが必要となる（既に災害時要援護者名簿が整備されており、その精度の向上が必要になっている市町村もこのプロセスを経ることになる）。各市町村では誰がスクリーニングを実施するのかを決定しなければならないが、通常この段階では、名簿の外部提供についての本人の同意がないため、実施者は行政職員や民生委員等に限定される。

ただし、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、ホームヘルパーやケアマネジャーなどの専門職や、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みが必要である。

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。

なお、改正災対法の施行前から「災害時要援護者台帳」等の名称で避難行動要支援者名簿を作成していた市町村については、当該名簿の内容が、改正災対法に基づき作成される避難行動要支援者名簿の内容に実質的に相当している場合には、当該名簿を地域防災計画に位置付ければ、改めて避難行動要支援者名簿を作成する必要はないことが国から示されている。

【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療育手帳Aを所持する知的障害者
- 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（平成25年8月内閣府）】

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、名簿に記載される内容や、名簿の活用目的、提供先等について理解をしたうえで、名簿の活用や避難支援の取組みに積極的に取り組んでいただきたい。

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。

【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			
避難支援を必要とする理由	<input type="checkbox"/> 介護保険の認定を受けている <input type="checkbox"/> 手帳所持 <input type="checkbox"/> その他 【特記事項】		
	要介護状態区分： 障害名()等級：		
電話番号		FAX番号	
携帯電話番号		メールアドレス	
※同意いただいた場合、 の欄に障害名等を記載し、避難支援等関係者に提供します。			
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、避難行動支援者(地域等)から災害発生時における避難行動の支援を受ける可能性が高まりますが、避難行動支援者自身や家族等の安全が前提となるため、この同意によって、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、避難行動支援者は、法的な責任や義務を負うものではありません。また、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ることもできます。			
上記の内容を理解し、 <u>日頃の見守り活動や</u> 、災害時の避難の支援、災害発生後の安否の確認、その他の生命又は身体を災害等から保護を受けるために、上記の内容(氏名、生年月日、性別、障害種別等の内容、連絡先)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、			
<input type="checkbox"/> 同意します			
<input type="checkbox"/> 趣旨を十分理解した上で、同意しません			
平成△△年□月◇◇日 氏名			
※同意の意志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、その際にご協力下さい。			

4. 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、定期的な名簿情報の点検などの仕組みを構築し、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。

5. 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、当該名簿を地域の避難支援等関係者に提供する。

避難行動要支援者名簿の提供に際しては、避難支援等関係者が適正な情報管理を図るよう、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。国の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。

- ・ 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
- ・ 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、利用されないよう指導すること
- ・ 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さ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指導すること
- ・ 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指導すること
- ・ 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指導すること
- ・ 名簿情報の取扱状況を報告させること
- ・ 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

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。

なお、市町村によってはこれまで、災害時要援護者名簿と個別計画を兼用した災害時要援護者台帳を活用している事例がみられるが、避難行動要支援者名簿と

個別計画は、活用主体や目的、記載する個人情報の範囲や更新の方法が異なるべきものであるため、区別しておく必要がある。

IV 個別計画の策定 (Step4)

自助	共助	公助
<ul style="list-style-type: none"> 計画の策定への積極的な関わり 	<ul style="list-style-type: none"> 避難行動要支援者と支援者をマッチングするコーディネーターの確保 避難支援者の確保 地域の「退避ルール」 大規模災害と通常の風水害を区別して想定した「個別計画」づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 行政内の策定担当者を決める 避難支援等関係者と連携し、抜け漏れのない計画策定を支援 実効性のある「地域津波避難計画」の策定を支援 住民主体で策定した「個別計画」に対する『公助』の役割を明確化

1. 個別計画の位置づけ

災害時の避難支援等を実行性のあるものとするため、全体計画及び避難行動要支援者名簿を作成することに加え、平常時から個人ごとの避難支援の計画（「個別計画」）を策定することが必要である。

個別計画では、「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策定されることが望ましい。

市町村は地域に対して、個別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計画策定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。

2. 個別計画の策定

(1) 個別計画策定における注意点とその対策

従来の個別計画は、風水害を想定して、あらかじめ、どの避難行動要支援者を、「どのような経路」で「どこに」、「誰が」避難支援をするのか、という情報を記録して作成するモデルとなっており、多くの市町村でこの考え方に沿って個別計画の策定が進められてきた。

【従前の様式】

避難支援プラン・個別計画 (表)

平成 年 月 日

情報共有についての同意

〇〇市長殿
私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報を市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、消防署、警察署に提出することを承諾します。

自治 区名	民生 委員	TEL FAX
災害時要援護者 < 高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他() >		
住所	TEL FAX	インターネット(電子メール、携帯メール等)も含めた情報伝達手段
氏名 (男・女)	生年 月日	
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄()	住所
氏名	続柄()	住所
家族構成・同居状況等		居住建物の構造
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住・・・		木造二階建て、昭和〇年着工
特記事項		木造、鉄骨造、耐火造、着工時期等
要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要		
緊急通報システム (あり・なし)		肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容等。特段の必要がなければ、プライバシーに配慮し、病名等を記入する必要はない。
避難支援者		
氏名	続柄()	住所
氏名	続柄()	住所

(裏)

避難勧告等の伝達者・問合せ先
〇〇××さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。
※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要

その他
担当している介護保険事業者名、連絡先等

避難所
避難支援者宅

避難所(集会所)

豪雨時等はマンホールに注意
冠水に注意

避難所の要援護者班: 〇〇さん、△△さん、□□さん
福祉避難室: 1階和室

平成 24 年度に高知県が市町村を対象に実施した調査では、多くの市町村から「避難支援者が決まらない」という課題があげられた。また、避難支援者が決まっても、「1人の民生委員が複数の災害時要援護者の避難支援者として登録されている」という実態も確認できた。

個別計画を策定するにあたり、避難に時間的余裕がある風水害に対しては、従来のモデルに沿った取組みは非常に有効である。しかしながら、東日本大震災で明らかになったように、地震による巨大津波のような避難の時間的余裕がない災害では、従来の考え方をそのまま踏襲して個別計画を策定することは以下の課題がある。

(i) 避難支援者

避難支援者自身が不在である場合や被災する場合、また、いざという時は心理的に混乱して適切な行動がとれないことも想定されることから、避難支援者を特定することが難しいという課題。

(ii) 避難する場所や避難経路

台風の時は地域の指定避難所に避難する計画であっても、地震が発生した場合、沿岸地域の住民の避難先は自然地形の高台や避難ビル、避難タワーなどの指定緊急避難場所に緊急避難することになるなど、災害の状況によって避難方法や避難場所、避難経路が異なるという課題。

上記のように、災害の規模・種別を区別せずに個別計画を策定しようとすると、大規模災害のみを想定して避難を支援することが困難と判断し、具体

的な避難支援者が決まらないという状況がみられるため、避難の時間的余裕がない災害と、それ以外の一般的な災害とでは対策を明確に区別して個別計画を策定していく必要がある。

また、避難支援者の役割についても時間の経過によって異なるため、当ガイドラインでは、避難支援者を、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。以上を踏まえ、当ガイドラインでは津波浸水区域を持つ地域の個別計画として、次の様式を例示する。

津波浸水区域を持つ地域における個別計画の様式例

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"/> 物が見えない(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"/> 顔を見ても知人や家族と分らない	
同居家族等		
緊急時の連絡先①	フリガナ 氏名(団体名) 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) 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		
世話人 (コーディネーター)	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:

・複数の連絡先を記載するのが望ましい

・特記事項については、できるだけ詳しく記載できればなおよい

・自主防災組織のメンバー、民生委員等が想定される

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				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) 住所	電話番号1: メールアドレス: 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	電話番号1: メールアドレス: その他:	
	連絡先				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) 住所	電話番号1: メールアドレス: その他:	電話番号2:	避難行動支援者②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者) 住所	電話番号1: メールアドレス: その他:	電話番号2:
	連絡先				連絡先		
避難場所及び避難経路				避難場所及び避難経路			
避難方法 (避難する際に必要とする用具等)				とする用具等)			
避難生活支援者①	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者) 住所	電話番号1: メールアドレス: その他:	電話番号2:	避難生活支援者②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者) 住所	電話番号1: メールアドレス: その他:	電話番号2:
	連絡先				連絡先		
平成△△年□月◇◇日							
上記避難支援等関係者に提供した情報について、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							

・団体名でもよい
・複数記載できればなおよい

・個人名が望ましい
・複数記載できればなおよい

・災害により異なることもありうる
・避難経路については地図で示す方が視覚的に把握しやすいため、推奨される
・津波到達予測時間、避難に掛かる時間等にも言及し、時間感覚をイメージできるよう促す

・場合によってはケアマネ等の専門職を記載することも有りうる

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。

通常の災害や日頃の地域のつながりを考えると、避難行動支援者はあらかじめ特定個人を定めることが有効であるが、避難準備・避難生活支援を行う主体は、特定個人以外（専門職団体等）が想定される場合もあり得る。

南海トラフ地震においては、特定の避難行動支援者を定めることが困難であったとしても、避難する場所（経路）、避難方法（ツール）は明らかにし、地域の避難計画に基づき、地域全体で避難行動要支援者の避難支援に取り組むことを地域で確認しておくことが大切である。

（２）個別計画の策定を進めるための仕組みづくり

個別計画の策定は、「それぞれの地域」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、避難行動要支援者ごとに、誰が中心となって計画を策定するのかを決めることがポイントとなる。

「個別計画策定責任者」とも言える性格を持つこの役割については、「コーディネーター」として、市町村から避難行動要支援者名簿の提供を受けた民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織などが担うことが考えられる。なお、防災の専門知識を有する「こうち防災備えちよき隊」の協力を得ることも有効である。

市町村は、個別計画の策定が実際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。

地域では、コーディネーターが、地域の実情や避難行動要支援者の意向を踏まえつつ、避難行動要支援者と避難行動支援者とのマッチングのための調整を行うことが適切である。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行動支援者が相互に補完し合いながら支援にあたることや、一人の避難行動支援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。

実行性の高い計画とするため、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、コーディネーター及び避難行動支援者と共有し、計画づくりに主体的に参画することが重要である。

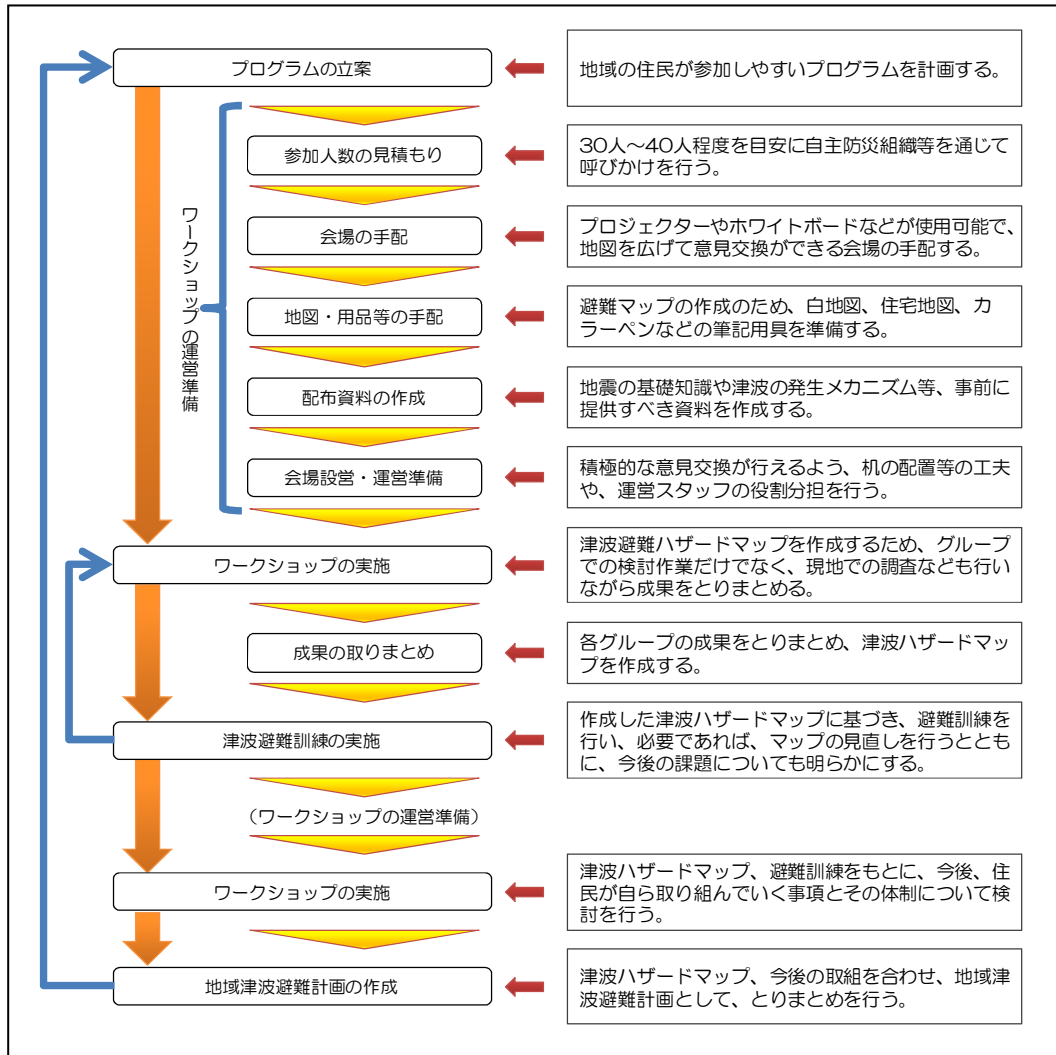
（３）南海トラフ地震の津波を考慮した個別計画策定の進め方

東日本大震災では、改めて「津波てんでんこ」の重要性が再認識された。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、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」で示している。

また、南海トラフ地震の浸水域における個別計画の策定は、地域津波避難

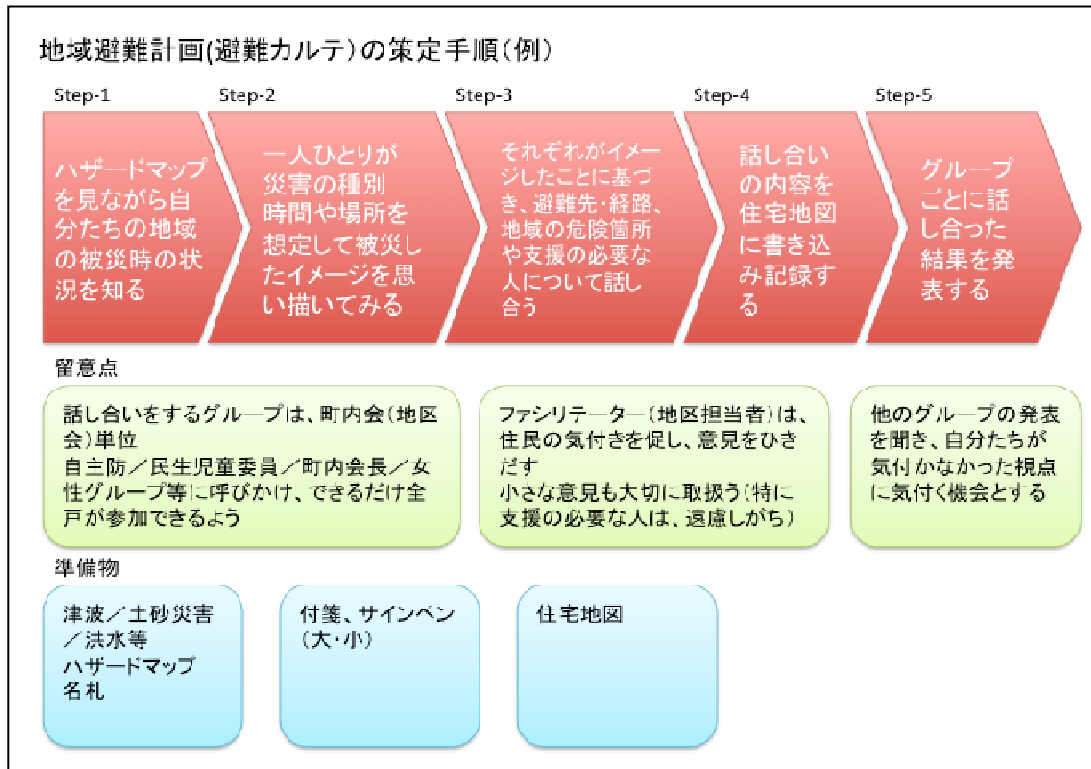
計画の策定とも密接に関係することから、その作業においても、同ガイドラインに示された地域津波避難計画の策定フローに基づく作業と併せて実施することが効果的である。

(i) 住民主体のワークショップを開催し、地域の津波避難計画を策定する
【地域の津波避難計画の策定にあたっての作業フロー】



【事例①：近所力形成のための避難カルテ（黒潮町）】

黒潮町では、最大 30 数メートルという津波被害の新想定を受けて、対策のために津波浸水域の全世帯を対象に避難カルテの作成を進めてきた。津波浸水エリア全世帯を対象とすることや、地区を分けて行政担当者を配置したこと、話し合いは 10～20 世帯程度を基本に小さな地域ごとに行ったことなどが取組みの特徴である。その結果、地域の個別性を折り込み、車両避難の必要性なども含めた実効性のある避難カルテとなっている。



【事例②：津波避難計画住民ワークショップ（香南市）】

香南市では、津波避難タワーの整備に向けて、立地や避難経路の検討、避難の際の災害時要援護者対策について住民ワークショップを開催し、検討した。開催にあたっては、自主防災組織を中心に対象地域の全住民に参加を呼びかけた。また、行政からは、防災対策課、福祉事務所、高齢者介護課、健康対策課、消防署、地区担当者等が、庁内で事前に進行方法等の打合せを行った上でワークショップに参加した。

会議の中では、地域住民から特に被災想定についての質問が寄せられ、それらの質問に丁寧に答えていくことで住民と行政の信頼関係を形成できた。また、自助・共助・公助の役割分担の意識も醸成していくことができた。

(ii) 地域の津波避難計画の話合いの中で、避難行動要支援者に対する避難支援についても検討する。

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

(iv) 避難支援者の安全確保のための対策を検討する。

避難支援者の安全確保のためには、発災時における広く津波到達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。また、地域津波避難計画に基づいた「退避ルール」の検討も重要である。

【高知県津波避難計画策定指針（抜粋）】

【津波避難計画とは】

地震による津波の発生から、津波が終息するまでの間、住民の安全を確保するために必要となる行動をとりまとめたもので、地域の実態に合わせた避難行動がとれるよう、自主防災組織等が、自らの行動計画として作成する「地域津波避難計画」と、市町村が行う基本的な取組みを記載した「市町村津波避難計画」の2つの計画があります。

（１）地域津波避難計画

市町村津波避難計画に定められた避難対象地域において、津波浸水予測時間までに安全に避難できるか、避難経路や津波避難場所についての話し合いを行い、地域で合意を図りながら、策定を行います。また、避難行動要支援者対策や避難訓練の実施方法などについても地域で話し合い、より実効性のある計画づくりを目指します。

（２）市町村津波避難計画

避難対象地域の指定や津波情報の収集及び伝達、避難勧告・指示の発令基準等、津波避難における市町村の基本的な取組みを定めたものです。

【住民主体で計画づくりを進める重要性】

津波は、水深の深いところではジェット機並みのスピードで陸地に向かい、早いところでは、3分程度で海岸線に到達します。このため、住民一人ひとりが、とにかく早く少しでも高いところへ避難するという行動を起こす必要があります。住民が、いざという時、ためらうことなく避難行動をとるためには、日ごろから津波に対する危機意識を持つとともに、避難場所に対しては、信頼感がなければなりません。このためには、地域への津波の襲来をイメージできること、避難場所に慣れ親しみ、安全だということを納得していることが必要です。こうした意識を醸成するためには、地域の実情を踏まえ、住民自らが、津波からの避難をどうするのか、考えなければなりません。

こうしたことから、津波避難計画は、住民が主体となり、行政と協働して策定を進めることが重要です。

（住民主体の計画づくりで生まれるメリット）

ア. より実効性の高い計画づくりのため、地域の地形や歴史等を知り、世代を超えて共有することで、地域への愛着心の向上にも役立ちます。

イ. 多くの人が計画づくりに参加することで、地域の間関係の密度が高まり、防災だけでなく、福祉や防犯等に対するメリットも生まれます。

ウ. 住民と行政がそれぞれの役割を積極的に果たすことで、住民と行政の信頼関係が向上します。避難場所や避難経路の話し合いをきっかけとした、住民主体のまちづくりが進む可能性もあります。

津波避難計画を策定する必要がある市町村

津波浸水域を持つ市町村は、津波避難計画を策定する必要があります。

県が公表している津波浸水予測図において、浸水が想定されている下記の19市町村では、津波避難計画を策定する必要があります。

高知市、室戸市、安芸市、南国市、土佐市、須崎市、宿毛市、土佐清水市、四万十市、香南市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、芸西村、中土佐町、四万十町、大月町、黒潮町

（４）津波浸水区域以外での個別計画策定の進め方

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、地域における個別計画の策定等の取組みを進捗させることが必要である。先に例示した個別計画のモデル様式は、主として津波浸水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いただきたい。

なお、個別計画の策定手順については、津波浸水域以外においても、先述の「津波避難計画にあたっての作業フロー」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) 個別計画策定後の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も参加した避難訓練において、実際に個別計画に基づく避難行動支援を実施し、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、計画の改良を加えるといったPDCAをしっかりと実施していくことで、計画の実効性は高まる。計画の実効性を高める過程で、自助や共助の取組み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。

こうした取組みを通じ、避難行動要支援者の避難支援についての話し合いが地域で定着し、さらに、地域で決められたルールを地域全体で合意し、共有することが大切である。

なお、沿岸部で津波到達予想時間までに避難を完了することが困難な場合などは、最終的には浸水地域に居住しないという選択肢もあり得る。

市町村は、地域で策定された各避難行動要支援者の個別計画を共有し、計画作成の進捗の状況を適切に把握するとともに、地域での取組みがより活性化するようにサポートすることが重要な役割である。さらに、避難訓練等による個別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。

V 避難行動要支援者自身の取組み

自助	共助	公助
<ul style="list-style-type: none">・自身の現状を把握し、可能な限りの取組みを実施・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みを支援	<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。

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計画策定への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。

3. 「お薬手帳」「情報連絡カード」を常時携帯する

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。

【情報連絡カードの例】

<table border="1"> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">生年月日</td> <td>年 月 日</td> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">血液型</td> <td>A B O 型 RH +</td> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">障害者手帳・保険証の番号など</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">避難所</td> <td></td> </tr> </table>	生年月日	年 月 日	血液型	A B O 型 RH +	障害者手帳・保険証の番号など		避難所		<table border="1"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">防災カード</th> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">なまえ</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">住所</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">電話番号</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl;">緊急連絡先</td> <td></td> </tr> </table>	防災カード		なまえ		住所		電話番号		緊急連絡先		<table border="1"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;"> 現在使っている薬 薬名 </td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> 担当者 氏名 </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;"> 緊急連絡先 緊急連絡先 電話番号 </td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> 担当 氏名 </td> </tr> </table>	現在使っている薬 薬名	担当者 氏名	緊急連絡先 緊急連絡先 電話番号	担当 氏名
生年月日	年 月 日																							
血液型	A B O 型 RH +																							
障害者手帳・保険証の番号など																								
避難所																								
防災カード																								
なまえ																								
住所																								
電話番号																								
緊急連絡先																								
現在使っている薬 薬名	担当者 氏名																							
緊急連絡先 緊急連絡先 電話番号	担当 氏名																							

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

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"> ・ 個別計画等に基づき、避難行動要支援者の支援を行う。 ・ 個別計画等に基づき、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、避難所の人員、ボランティア)

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「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を参考に、避難準備情報、避難勧告、避難指示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。

避難準備情報等の情報は、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「避難準備情報の策定基準」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、避難準備情報の発令等により避難が必要と判断された場合は、個別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関係者が、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。（改正災対法第50条第2項）

（2）避難開始

個別計画に基づき、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、南海トラフ地震においては、特定の避難行動支援者を定めていない場合があること、また、定めていても避難支援が可能な時間までに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関係者は、個別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、近所同士が声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、捜索等を実施するが、支援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、避難所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、ケアマネジャー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、難病患者や内部障害者等は、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・調整を行う。国の新たな取組指針では、指定緊急避難場所から避難所への移送について、あらかじめ運送事業者と避難行動要支援者の移送に関する協定を締結し、全体計画に規定する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。

地震発生時の津波災害等の場合（避難まであまり時間がない災害）



地震発生時
(100秒以上の揺れ)

避難準備情報等の伝達

100秒以上揺れたら
情報伝達を待たずに行動する

避難行動支援者は、自分や家族の身の安全確保及び自宅や自宅周辺の状況を確認した後、避難行動要支援者の避難行動支援活動を開始する。



避難行動要支援者宅へ
安否確認

□ 津波浸水域内の場合



自然地形の高台や津波避難タワー
などの指定緊急避難場所

避難警報等解除後
移送

□ 津波浸水域外の場合



指定避難所（小学校等）

避難行動支援者は、個別計画に定めるところにより、避難行動要支援者に対し、自然地形の高台や指定避難所への避難支援を可能な範囲で実施する。

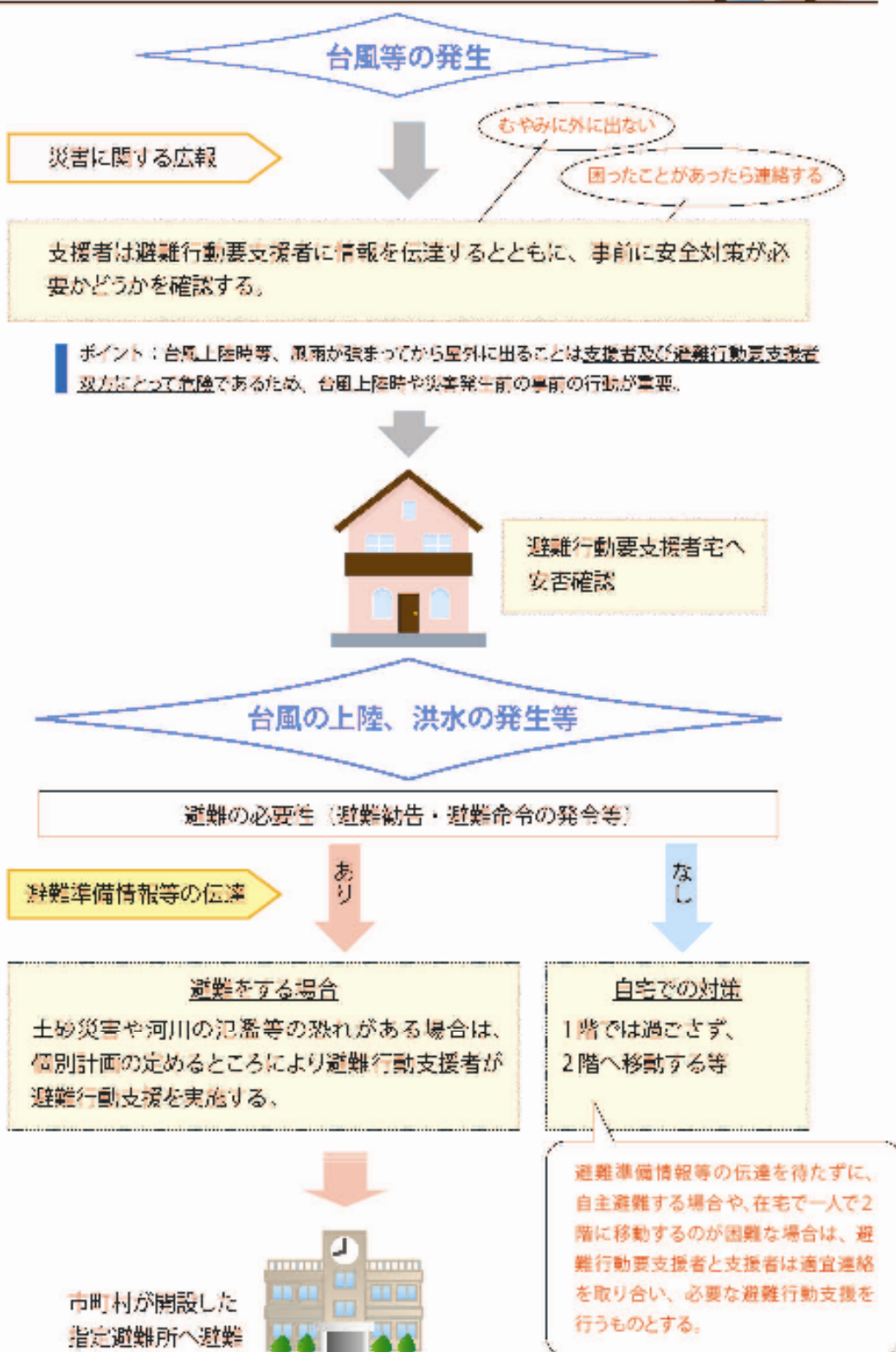
専門性の高い支援が必要な場合



医療機関、福祉避難所（福祉施設等）、宿泊施設等

避難所において、福祉的トリアージを実施し、より適切な受け皿への移送を行う。

台風等の一般災害の場合（避難まで時間がある災害）



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"> ・ 名簿に基づく安否確認の実施サポート 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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"> ・ 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 ・ 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）トリアージの実施
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 ・ 移動の実施 	<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

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、県では、発災時に避難所における良好な生活環境が確保されるよう、市町村において平常時から適切な対策が取られることを目的とし、平成25年度に「避難所運営のための手引き」の見直しを実施している。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、当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、地域でがんばる避難施設、在宅（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、その他の課題についても、国の「避難所における良質な生活環境の確保に向けた取組指針」や、県の「避難所運営のための手引き」において網羅・整理しているので参考にされたい。

(1) 指定避難所における課題

(i) 立ち上げ時の運営体制及びルールの構築

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在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

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適切な配慮が必要となる。

(2) 地域でがんばる避難施設（避難所に指定されていない地区集会所等）

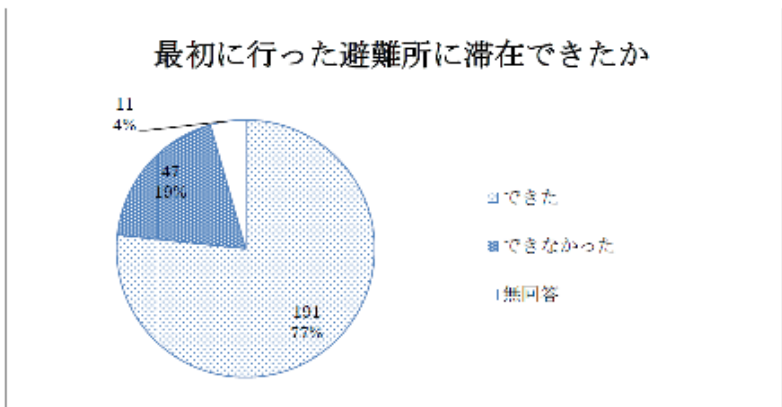
指定避難所では、複数のコミュニティが混在し、運営体制が定まりにくいといった課題があることに比較し、地域でがんばる避難施設のような普段からの顔見知りが集まる施設では、運営体制は円滑に構築できやすい。ただし、在宅避難者と同様、人や物資、情報が届かず指定避難所での避難者と格差が生じる場合がある。

(3) 在宅

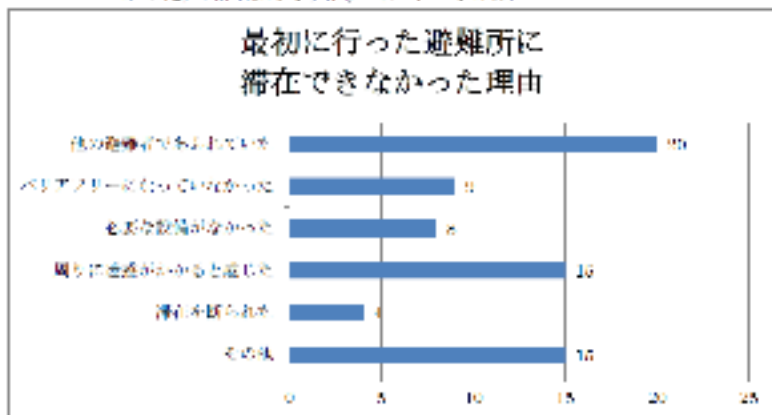
先に述べたとおり、要配慮者の中には、要介護状態や障害を有していること等により、避難所で生活することができず、やむを得ず自宅に戻る、あるいは留まる世帯が出てくることが予想される。電気、ガス、水道とライフラインが断たれる中で、食料や情報が不足すれば、生命が危機にさらされる可能性がある。

【避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書（内閣府）（抜粋）】

Q問4 C問3で「2」～「6」を選んだ方に伺います。
最初に行った避難所に、滞在する（少しでも留まる）ことができましたか、
（ひとつだけ○）



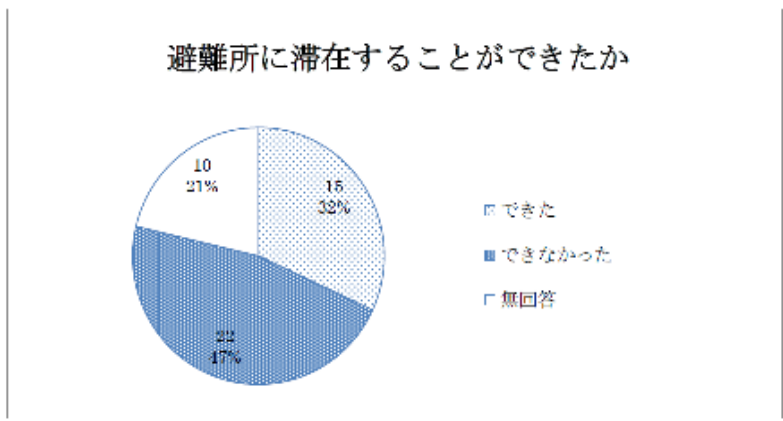
Q問4-2 C問4で「2」を選んだ方に伺います。
最初に行った避難所に、滞在できなかった（少しでも留まることができな
かった）理由は何ですか。（いくつでも○）



避難支援が必要だったと回答した方 783 人のうち
最初に行った避難所に滞在することができなかった方 47 人が回答対象

要援護者

Q問5 C問4で「2」を選んだ方に伺います。
（最初に行った避難所に限らず、）結果的に、避難生活において避難所に滞在
することができましたか。（ひとつだけ○）



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、地域でがんばる避難施設、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、地域でがんばる避難施設や在宅の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、取組み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み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、震災関連死の防止

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犠牲者の方も多数確認された。

震災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みが必要である。

- (i) 市町村において、一般の避難所で要配慮者への福祉的な対応を可能とするハード・ソフト両面を整備すること
- (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、震災関連死に関する地域住民への教育・啓発を通じて地域で震災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、以下の取組みも大切である。

- (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」でのトリアージの実施を参照）
- (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、福祉分野をはじめとした専門職、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、福祉避難所への避難者の移送、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」でのトリアージの実施

一般の指定避難所には、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避難者については、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トリアージ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トリアージは、「高知県南海地震時保健活動ガイドライン」に基づき、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、外部からの保健支援チームの保健師等による各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

ングを行うことと想定されている（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、トリアージ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、ケアマネジャーや相談支援事業者、介護福祉士等の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。

（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。

- ① 避難所においては、氏名、生年月日、性別、住所、要配慮者に該当する事由（要介護者、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、改正災対法第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 避難所においては、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場所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、介護や車椅子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や離乳食、内部障害者には疫病に応じた食事など、要配慮者に配慮した食料の提供に努める。
また、外国人に関しては、宗教や慣習等へも配慮する。

- ⑦ 車椅子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 避難所の運営にあたっては、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。
- 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、掲示板に設置するなどして、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、掲示やビ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、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、日本語の理解が十分でない外国人のために、掲示やビラ等を多言語化することが望ましい。

(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、なお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、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

一般の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。

本県では、平成22年8月に高知県福祉避難所設置・運営に関するガイドライン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。

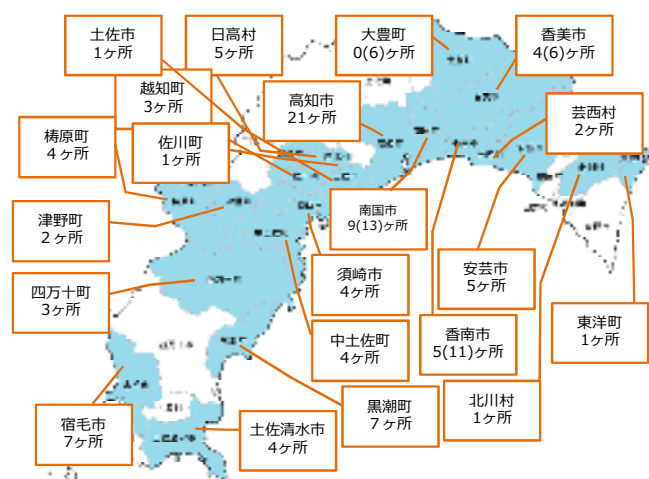
本項は、その内容を補足するものである。

(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きた結果、平成25年12月末現在の指定状況は20市町村で93施設（実数）となっている。

しかし、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依然施設が不足している状況であることから、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。

高知県内の福祉避難所の指定状況及び指定の推移（H25年12月末現在）



指定年度	指定施設 (実数)	指定施設 (累計)
H21年度以前	10	10
H22年度	10	20
H23年度	25	45
H24年度	24	69
H25年度(12月末)	24	93
計	93	93

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記載するので、参考にされたい。

【施設の種類における利点・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、通所介護施設等）	<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	<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 47～48 ページに記載した一般の指定避難所におけるトリアージとの連携・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み】

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。

その後、平成25年4月25日には新たに1施設と広域福祉避難所の協定を締結。

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。

今後、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。

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、地域主導型の取組みが不可欠である。

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、災害支援関係者、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

住民一人ひとり、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、食料などの蓄え、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、高齢者また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、支援に関係する方々に、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、取組み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行く。

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いただく。

(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、防災資材の備蓄や技術の習得、地域内の災害時要援護者などの情報確認を行うとともに、訓練の実施を通じて、PDCA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、また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みの推進に努める。

(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み及び共助の取組み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・取組み

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みを進めている。

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」の取組みを進め、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。

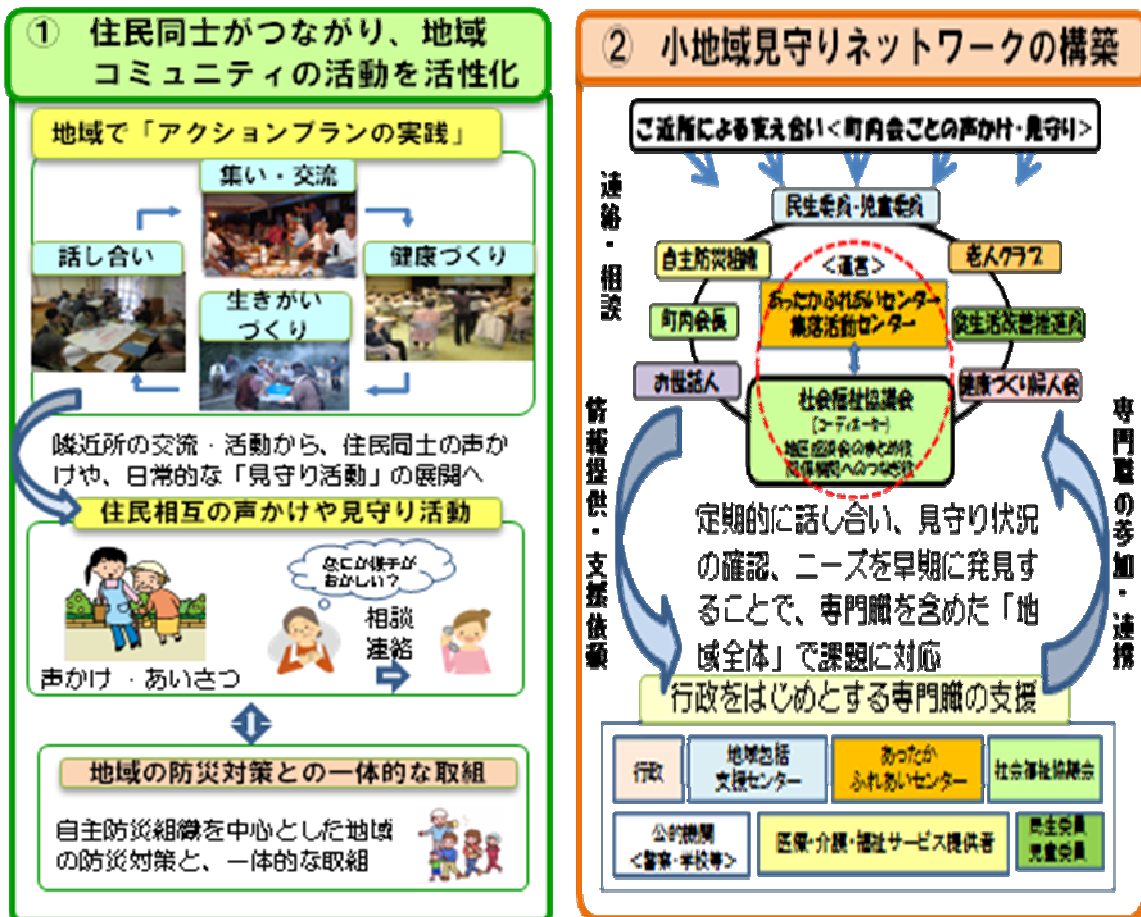
平成 25 年度からは、市町村や社会福祉協議会、民生委員、地域の方々とともに、「こうち支え合いチャレンジプロジェクト」事業を展開しており、

①住民同士がつながり、地域コミュニティ活動の活性化

②地域全体で支え合う「見守りネットワーク」の構築

に官民一体となって取組み、いざという時も安心・安全な地域づくりを、要配慮者の避難支援対策と一体的に展開していくこととしている。

こうち支え合いチャレンジプロジェクト



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。

高知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。

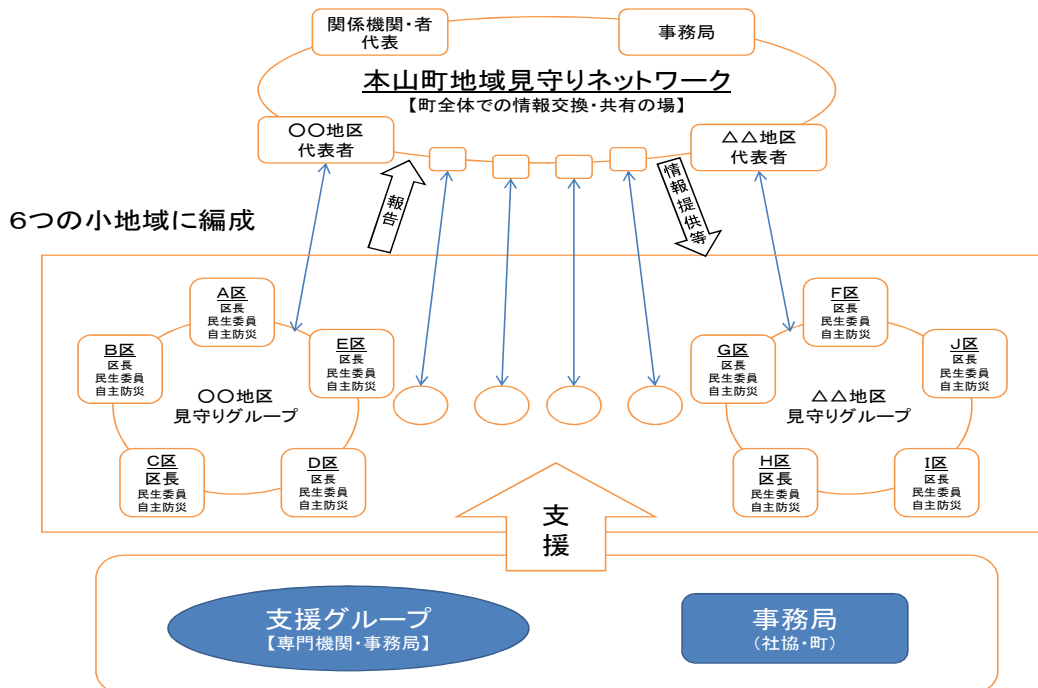
市町村は、地域での個人情報の管理や活用方法等について、本山町の事例のように、市町村と社協等の団体とで協定を結ぶなど、個人情報の管理・活用に関するルール作り及びその適切な運用を図る必要がある。

【事例 本山町】

本山町では高齢者等の日頃の見守り活動や災害時における避難救援体制をおこなっていくために要援護者台帳を整備し、それぞれが共有・活動・管理するため、本山町、本山町民生委員児童委員協議会、本山町社会福祉協議会の三者で「要援護者台帳の整備・共有・管理及び活用等に関する協定」を締結した。これは、三者が連携協力し、①日ごろの見守り活動、②災害時における避難救援体制、の2点での台帳使用を協定締結したもの。協定締結により、三者での連携・情報共有、また、要援護者のできるだけ漏れのない台帳の整備が可能となった。

本山町「こうち支え合いチャレンジプロジェクト」	
特 徴	取 組
<p>(本山町、社会福祉審議会、民生委員協議会)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆「要援護者台帳」と「見守り台帳」を一体的に整備 ◆情報の管理・共有を、行政と社協、民協が連携して行う ◆必要に応じて区長・自主防災組織に情報を提供 ◆一人ひとりの見守りを行い、地区で要援護者の状況を確認 	<ul style="list-style-type: none"> ◆本山町地域見守りネットワークの設置 (町全体での情報交換・共有の場) ◆町内24地区を6つの小地域に編成 平成25年度は区長・民生委員・自主防災組織による検討会をスタート ◆行政・社協・民協が情報を共有し、「災害時要援護者台帳」と「見守り台帳」を一体的に作成 ◆平時から緊急時までの支援体制の構築を目指す

【本山町見守りネットワーク】



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らる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の支援者に対して防災訓練への参加を呼びかけることや、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・自治会等の防災関係者に対しては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、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支援訓練の実施

充実した名簿や良い計画・マニュアルを作成しても、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。全体計画や個別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、声かけ・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、障害程度区分（平成 26 年 4 月 1 日からは障害支援区分）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、国の新たな取組指針を参考にされたい。

* 「名簿」「個別計画」の活用のポイント

【名簿の活用】

- ・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
- ・実際に名簿を使用した安否確認訓練の実施
- ・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

【個別計画の活用】

- ・訓練時に実際に個別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計画を確認

【安芸市「福祉避難所開設及び運営訓練」と「災害時要援護者津波避難訓練」の事例】

安芸市では、平成24年度から南海トラフ地震を想定し、市職員、介護サービス事業者、各防災関係機関、地域の自主防災組織、要配慮者・避難行動要支援者及びその家族が連携した福祉避難所設置・運営訓練を実施。訓練を通じて課題を発見・検証し、在宅で生活する要配慮者・避難行動要支援者の受け入れ体制の確立や地域防災力の強化を図っている。

また、平成24年度からは、複数の介護サービス事業所や乳児保育所などの利用者と職員、近隣住民らによる合同津波避難訓練も実施している。

Ⅲ PDCAサイクルの定着に向けて

(1) PDCA サイクル

市町村の策定した全体計画や地域の管理する個別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 PDCA サイクルを構築することが重要である。

PDCA とは、

「基本方針を立てて具体的な計画を策定する「Plan」

↓

「計画を実施・運用し、関係者の教育・訓練を実施する「Do」

↓

「Do」の内容について点検及び是正措置を行う「Check」

↓

「基本方針・計画の見直しを行う「Act」

↓

「Plan」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、

「Plan」：個別計画の策定

「Do」：避難訓練の実施

「Check」：計画の検証

「Act」：計画の改善

がそれぞれ当てはまる。

(2) PDCA サイクルの定着と共助力の向上（到達点）

PDCA サイクルの構築は、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。個別計画の策定が到達点ではなく、災害時にひとつでもできることを増やすために、PDCA 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計画づくりなど様々な取り組みを必要とし、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。