

2024.10.05 四條畷市避難行動要支援者対策講演会

避難行動要支援者対策と個別計画策定

災害で誰も取り残さないためには
避難行動要支援者対策への
市民参加が求められます

一般社団法人 ADI災害研究所 理事長
阪神・淡路大震災人と防災未来センター友の会 会長
大規模災害対策研究機構 企画委員
伊永 勉 korenaga Tsutomu



なぜ避難行動要支援者対策が始まったのか

1.急速に進む高齢化で脆弱化する防災力

- 現在人口の約30%が高齢者、75歳以上過半数に迫る
- 高齢者の20%が要介護認定で、フレイルが10%弱ある
- 間もなく、高齢者の20%が認知症になる可能性
- 2040年には、高齢者の40%が独居の可能性
- 都市への人口流出で、老々介護集落の増加

2. 高齢者等の災害犠牲を食い止める法制度が必要

大規模災害で、犠牲者に占める高齢者の割合

東日本大震災60%・西日本豪雨80%・能登半島地震80%

阪神淡路大震災以降、各地の自治会等では、手上げ方式で「要
援護者名簿」を任意に作成していましたが、東日本大震災では犠
牲者の70%近くが、その名簿に載っていない人たちということ
で、政府は平成26年災害対策基本法を改定し、「避難行動要支
援者」と位置づけ、市町村長が名簿を一括化し、事前提供を進め、
令和3年に個別避難計画の作成の義務化を決めました。

避難行動要支援者対策の法制度の流れ

1959(昭和34)年 伊勢湾台風

1961(昭和36)年 災害対策基本法制定

1980(昭和60)年頃 災害弱者という表現が始まる

1995(平成7)年 阪神・淡路大震災

2004(平成16)年 豪雨災害11件 ・ 新潟県中越地震

2005(平成17)年 災害時要援護者の避難支援ガイドライン発表

2011(平成23)年 東日本大震災

2013(平成25)年 災害対策基本法の改定

避難行動要支援者名簿規定を創設

2019(令和元年)年 台風19号(令和元年東日本台風)死者91人

2021(令和3)年 災害対策基本法改定

個別避難計画の作成を市町村長の努力義務化
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取
り組み指針を改定

避難行動要支援者と個別避難計画

平成25年災害対策基本法改正で、

- ① 市町村長は、在宅で自力で避難行動が執れない要配慮者の名簿を一元管理し、「避難行動要支援者名簿」を作成すること
- ② 登録名簿は、本人・家族の同意を得て、消防・警察・民生委員・社会福祉協議会・信頼できる自主防災会等に提供できる
- ③ 要支援者の個別避難計画を策定して、支援実施者を決める

※ 災害が発生したときは、同意なくとも名簿提供を可能とする

令和3年の災害対策基本法改正で、要支援者個々の個別避難計画の作成が、市町村の努力義務になりました

地域の要配慮者

在宅の要配慮者

避難行動要支援者

独居者・高齢者夫婦世帯、要介護認定者、障がい者等、
家族では支援が困難な人など

病院の入院患者
老人ホーム等入所者
安全確保は、施設の
責任で対応

個別避難計画作成をすすめるために

個別避難計画は、
『助けてもらう計画』ではなく『助かるための計画』

【第1の視点】

要支援者とその家族が、災害時の安全確保と避難について、自分たちで出来ることを考えて、まず『マイ避難計画』を作ること、地域に支援して欲しいことが明確になります。

【第2の視点】

みんなの顔の見える小規模の地域では、要支援者の所在も知っている、支援実施者を個人に特定しなくても、地区内の誰でも支援できるように情報を共有しておく方法もあります。

【第3の視点】

要支援者の多くは、介護認定者や予備軍の高齢者が多いので、要介護認定を受けないように、自立生活できるように、地域で取り組む体操や散歩等、見守りのできる交流の場をつくることが望まれます。

1. 要支援者と家族が自分たちで作成する

「マイ避難計画」が、個別避難計画に

1. 今居る場所で避難が必要かどうかを判断する
2. 避難を始めるタイミング（キッカケ）を決める
3. 垂直避難の場所と、水平避難の時の避難所と避難路を決める
4. 家族の安否確認や連絡方法等を決める
5. 避難する時に持って行く物をまとめる
6. 家に留まる時の水・食料・日用品等を1週間分備蓄する
7. 家族以外の支援が欲しい場合は、地域にして欲しいことを分かり易く説明できるように整理して、地域に相談してみる

地域では、要支援者や家族から避難支援の相談があったら、ぜひ、どんな支援が地域でできるか、一緒に考えてみてみましょう

マイ避難計画の例 広島市

〒〇〇〇-〇〇〇〇
広島市〇〇区〇〇町〇丁目〇〇番〇〇号
〇〇マンション〇号室
〇〇〇 〇〇〇 様

〇〇-〇〇〇〇〇〇〇〇-〇

記入日：令和 年 月 日

ひなん支援の調査（令和5年度）

この調査票は全部で4ページです。
この調査票の4ページ目と同封のお知らせをご確認いただいた上で、ご回答ください。

【調査に回答する人】 ☐ 本人 ☐ 代理人（代理人氏名： ）

質問1 現在、施設へ入居・入所 または 長期（6か月程度）で入院していますか。

- ☐ はい < はい を選んだ人は、調査終了です >
☐ いいえ < いいえ を選んだ人は、質問2へ >

質問2 災害のときに、家族や知人の支援がなくても、自分でひなんできますか。

- ☐ はい < はい を選んだ人は、「わたしのひなんシート」を書いて、調査終了です >
☐ いいえ < いいえ を選んだ人は、質問3へ >

質問3 災害のときに、家族や知人から支援を受けてひなんできますか。

- ☐ はい （ ☐ 支援する人が仕事などで日常的にいない時間帯がある ）
☐ いいえ

質問4 災害に備え、あなたの連絡先と、あなたと連絡がとれない場合の連絡先をお書きください。

氏名（または名称）	電話番号	関係	住所（分かる範囲で）
〇〇〇 〇〇〇		本人	

質問5 日頃、利用している医療機関などがあれば、お書きください。

区分	施設名	担当	電話番号
かかりつけ医療機関			
訪問看護ステーション			
ケアマネジャー・相談支援専門員			

右側の「わたしのひなんシート」を書ける範囲でお書きください。

できる範囲で書いてほしいワン！ 難しいところは空欄のままでいいワン！

オモテ面

わたしのひなんシート（個別避難計画）

あなたのお住まい（左上の住所）の地域では、次の災害のおそれがあります。



土砂災害



洪水（〇m～〇m）



高潮（〇m～〇m）



津波（〇m～〇m）

『警戒レベル3 高齢者等避難（津波は『避難指示』）』がでたら、安全な場所にひなんしてください。

【参考】あなたのお住まいの学区では、市は、まず、以下のひなん場所を開設する予定です。

（土砂・洪水）●●●●●●●●●●●●●●●●小学校、（高潮）●●●●●●●●小学校

※津波の場合は、浸水の恐れがない安全な場所や近くの浸水時緊急退避施設を確認しましょう。

1 ひなん先（安全なところにある親族・知人宅や市が開設するひなん場所など）

ひなん先【1】		ひなん先【2】	
ひなん先は、①～⑤のいずれか1つを選択し、カッコの中に具体的なひなん先をお書きください。			
☐ ①親族・知人宅 ☐ ②市が開設するひなん場所 ☐ ③福祉避難所 ☐ ④自宅（階） ☐ ⑤その他		☐ ①親族・知人宅 ☐ ②市が開設するひなん場所 ☐ ③福祉避難所 ☐ ④自宅（階） ☐ ⑤その他	
※①か⑤の場合は、ひなん先の住所と連絡先をお書きください。		※①か⑤の場合は、ひなん先の住所と連絡先をお書きください。	
住所： _____		住所： _____	
連絡先： _____		連絡先： _____	
家を出るまでに準備すること		家を出るまでに準備すること	
家族等への連絡	分	家族等への連絡	分
持っていく物の準備	分	持っていく物の準備	分
家の戸じまり	分	家の戸じまり	分
その他（ ）	分	その他（ ）	分
ひなん先までの移動方法		ひなん先までの移動方法	
② 移動時間		② 移動時間	
☐ 徒歩 ☐ 車いす ☐ 自家用車 ☐ （介護）タクシー ☐ その他（ ）		☐ 徒歩 ☐ 車いす ☐ 自家用車 ☐ （介護）タクシー ☐ その他（ ）	
分		分	
ひなんに必要な時間（①+②の合計）		ひなんに必要な時間（①+②の合計）	
分		分	

2 あなたのひなんを支援する人（ご家族やご近所さんなど）

氏名（関係）	住所 電話番号	支援内容
()	住所： _____ 電話番号： _____	☐ ひなん情報・ひなん時期の連絡 ☐ ひなん先までの移動支援 ☐ その他（ ）
()	住所： _____ 電話番号： _____	☐ ひなん情報・ひなん時期の連絡 ☐ ひなん先までの移動支援 ☐ その他（ ）

※ あなたのひなんを支援する人とひなん支援の方法等を相談しましょう。

ウラ面にお進みください。 < 1ページ目の「質問2」で はい を選んだ人は調査終了です >

オモテ面の「わたしのひなんシート」が完成した人（ひなん先やひなんを支援する人を書いた人）は **質問7** へ
空欄がある人は **質問6** へ

質問6 「わたしのひなんシート」を書くことが難しかった（書かなかった）理由を教えてください。

- ☐ ひなんシートを作成する意思がない
☐ ひなん先がわからない
☐ ひなんを支援する人がいない
☐ その他（ ）

質問7 災害のときのために、ひなん支援に必要な情報を地域等と共有することに同意しますか。

- ☐ はい < はい を選んだ人は、 **わたしの情報** をお書きください >
☐ いいえ < いいえ を選んだ人は、調査終了です >

わたしの情報

(ふりがな) 氏 名			性別		生年月日	
住所					電話番号	
※上の住所がお住まいの住所と異なる場合は、こちらにお住まいの住所をお書きください。						
該当要件	☐ 要介護 ☐ 身体障害 ☐ 精神障害 ☐ 知的障害 ☐ 難病 ☐ その他					
同居している人	☐ あり（ 氏名（関係）： ） ☐ なし（ ひとり暮らし ）					
町内会・自治会	☐ 入っている（ 町内会・自治会名： ） ☐ 入っていない（ ☐ いまは入っていないが、話を聞いてみたい ）					
交流のある人 （ご近所さん）	① 氏名：				関係：	
	② 氏名：				関係：	
住まいの状況	① ☐ 木造 ☐ 鉄骨造 ☐ 鉄筋コンクリート造					
	② ☐ 一戸建て ☐ 集合住宅					
	③ 階建て		階に居住（ 建築時期： 年頃 ）			
ひなんする時に 困ること	☐ 気象情報やひなん情報の入手（ ）					
	☐ ひなん先までの移動（ ）					
	☐ その他（ ）					
身体状況	☐ 車いす使用 ☐ 杖使用 ☐ 歩行器使用 ☐ 寝たきり					
	☐ 耳が聞こえない・聞こえにくい（ ☐ 筆談 ☐ 手話 ） ☐ 話すことが難しい					
	☐ 言葉や文字の理解が難しい ☐ 目が見えない・見えにくい					
	☐ その他（ ）					

以上で調査終了です。ご協力ありがとうございました。

重要！



調査に回答するときに、必ずお読みください

質問2 について

- ひなんする時に、家族等の支援が必要な人は「いいえ」と回答してください。
- 自分でひなんできる人（「はい」と回答した人）の情報は、地域で支援に関わる人等へ提供しません。

質問7で「はい」と回答した場合 について

■ 共有するあなたの情報（ひなん支援に必要な情報）

- ・ 氏名 ・ 生年月日 ・ 性別 ・ 住所 ・ 連絡先（電話番号など）
- ・ ひなん支援に必要な事由（要介護度や障害の種類、等級など）
- ・ この調査票（「わたしのひなんシート」、「わたしの情報」含む）

※ 「わたしのひなんシート」の「あなたのひなんを支援する人」や質問4などで記載された方の情報も共有するため、事前に共有されることに同意を得てください。

■ あなたの情報を共有する人

- 地域で支援に関わる人
 - ・ 自主防災組織
 - ・ 町内会・自治会
 - ・ 地区社会福祉協議会
 - ・ 民生委員・児童委員
 - ・ 消防団
 - ・ 地域包括支援センター
 - ・ 障害者基幹相談支援センター
 - ・ ひなんを支援する人
- 行政機関
 - ・ 警察

- 情報の共有に関する同意は、変更の申出がない限り、継続するものとして取り扱います。
- わたしのひなんシートの作成が円滑に進むなど、ひなん支援が受けられる可能性が高まります。なお、ひなん支援が必ず受けられることを保障するものではありません。

個人情報の取扱いについて

- あなたのひなん支援に必要な情報は、消防署や区役所など広島市役所内部でも共有します。
- 共有した個人情報は、広島市役所及び地域で支援に関わる人において、適正に管理します。また、共有した情報は、ひなん支援や安否確認の目的以外に使用しません。
- 災害対策基本法に基づき、災害のときに、あなたの命をまもるため、同意がなくても、あなたのひなん支援に必要な情報を、ひなん支援に必要な限度で、地域で支援に関わる人に提供することがあります。

マイタイムラインの例 大分県



おおいたマイ・タイムライン ～わが家の避難計画～

Ver.3(R3.5.20改訂)

警戒レベルと警戒レベル相当情報(防災気象情報)

※警戒レベルと警戒レベル相当情報が発令・発表されるタイミングと対象地域は、必ずしも一致しないことに注意

警戒レベル1 早期注意情報 (気象庁が発表) 今後、気象状況悪化のおそれあり	警戒レベル2 大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁が発表) 気象状況が悪化	警戒レベル3 高齢者等避難 (市町村が発令) 災害のおそれあり	警戒レベル4 避難指示 (市町村が発令) 災害のおそれが高まっている	警戒レベル5 緊急安全確保 (市町村が発令) 災害発生または切迫
— 	氾濫注意情報 	警戒レベル3相当情報 大雨・洪水警戒 氾濫警戒情報 	警戒レベル4相当情報 土砂災害警戒情報 氾濫危険情報 高潮警戒 	警戒レベル5相当情報 大雨特別警戒 氾濫発生情報 高潮氾濫発生情報

警戒レベルに応じた家族の行動

災害への心構えを高める	自分や家族の避難行動を確認	高齢者等は危険な場所から避難	危険な場所から全員避難	命の危険、直ちに安全確保
○避難先や避難経路を再確認する ○非常持出袋の中身を再確認する ○家族の予定を確認する ○持病薬や体調に応じた薬を準備する ○風で飛ばされやすい物を屋内に片付ける	○ハザードマップの確認 ○携帯電話の充電を完了しておく ○家族の予定を確認する ○窓の施錠、雨戸を開める ○叔母さんに、避難する可能性があることを連絡する ○窓ガラスにガムテープを貼っておく	わが家の避難スイッチ！ 警戒レベル3発令後に必ず避難する！！ ○避難経路の状況を確認 ○火の元、戸締まりを確認 ○近所に住んでいる一人暮らしのおばあちゃんに声かけしながら、非常持出袋を持って、おばさんの家に避難開始！	全員避難完了！ ○おばさんの家に家族全員が避難完了！ ○気象情報を確認する ○おばさんの家が危険な状況になりそうな場合は、大分公民館へ避難する ※避難した方が危険な場合は、そのままおばさんの家で避難を続ける ○テレビやラジオで気象情報をチェックする	自宅内の安全な場所へ避難 2階以上に避難

日頃から調べておくこと、備えておくこと

わが家の災害リスク・避難先	非常持出品	情報収集ツール
□浸水する深さ 想定 (3)m □近隣河川までの距離 (250)m □土砂災害警戒区域に入って (いる・いない) □避難先① (叔母さんの家)まで、徒歩(車)で (10)分 □避難先② (大分公民館)まで、徒歩(車)で (7)分 ※自宅が危険な地域ではない場合や、マンションなど頑丈な建物の場合は、屋内待機や垂直避難(建物内の2階以上) □避難先までの危険な場所・特徴 (避難先①道路が狭い 避難先②長い階段がある、街灯が少ない)	☑食料品 ☑飲料水 ☑貴重品 ☑着替え ☑懐中電灯 ☑毛布 ☑携帯電話の充電器 ☑電池 ☑マスク ☑アルコール消毒液 ☑体温計 ☑ハザードマップ ※忘れてませんか？ ☑常備薬 ☑お薬手帳 ↓その他に準備する物も書いておこう！ - 紙オムツ - 生理用品 - ドッグフード - ビニール手袋 - タオル - ウェットティッシュ	☑おおいた防災アプリ ☑県民安全・安心メール - 市町村防災メール ☑テレビ ☑防災ラジオ ☑大分地方気象台HP ☑おおいた防災ポータル □

2. 民生委員等が、一緒に計画を作成する

対象者宅を訪問して、計画作成について説明して、対象者や家族に聞き取りを実施する。または計画書への記入を進める

1. 避難の必要な災害の確認と避難先の確認
2. 避難時に必要な支援の確認
3. 避難支援実施者について相談→可能であれば、地域につなぐ
4. その他、配慮が必要な事項を確認

【避難支援について地域につなぐ場合】

- ① 対象者や家族の同意があれば、地域につなぐ
- ② 地域と一緒に避難支援の内容を確認して、どう行うか検討
- ③ 地域で行う避難訓練等へ参加する機会を作る

⑨注 民生委員は避難支援実施者に適していない

民生委員は、複数の要配慮者を担当しており、特定の要支援者の支援実施者には適していません。一人で複数人を支援することは不可能。

※ヘルパー等福祉専門員も、特定の一人の支援は約束できません。

3. 自主防災組織等地域で、一緒に計画を作成する

1. 地域内の対象者を確認
2. 計画作成の進め方などを話し合う
例 ① 地域で取り組むことを住民全体にお知らせ
② 具体的に何人くらいでいつ訪問するのか、訪問の際に必要なものなど確認
③ 地域の避難路や避難所の再確認
④ 避難支援の際に活用できる資機材の確認
3. 対象者宅を訪問して、計画作成について説明する
4. 個別避難計画の様式をもとに聞き取りを行う
※聞き取りが難しい場合は、記入してもらうよう説明
5. 避難支援について、地域でできることを説明し、どんなタイミングでどんな避難支援をするか対象者や家族と話し合う
※避難支援実施者についても話し合っておきます
6. 聞き取りの内容などを個別避難計画に落とし込み、対象者と家族に確認してもらい市役所へ提出【完成】

対象者の中には、地域と交流がない方、あまり人と関わりたくない方などいますので、まずは地域と交流のある方などから始めてください

地域で行う避難支援の例

- 情報伝達…災害発生や避難の情報を知らせる
- 安否確認…無事なのかケガをしていないかを確認
- 避難支援…避難の必要な人の誘導等の支援
- 避難所支援…避難所の福祉避難スペース設置等
- 在宅支援…安否確認、物資配給支援等

ただし、避難支援は義務ではない、出来ないこともある

【支援の注意事項】

- 要支援者は、何を支援して欲しいかを具体的にすること
- 要支援者は、他人の支援は約束ではないことを知ること
- 支援実施者は、全ての支援を一人で引受ける必要はない
- 支援は義務ではないし、出来なくても責任はない

地域全体で避難支援実施者になる

地域で避難支援を考えるとき、

- 実際に災害時に避難支援できるかわからない
- 平日は働いているから、休日や夜間しかできない
- 避難支援はしたいと思うが、約束できないし、書類に記載されるのは抵抗がある

等の理由で、避難支援実施者が決まらないという事例が多く、なかなか個別避難計画が作成できないということが起きました。

そのため、現在は、避難支援実施者は個人でなくてもよいとなっています。

例えば、隣組全体でとか、〇〇班でとか、〇〇町会全体でというようになるべく地域の単位で避難支援実施者として登録しておくことでよいとされています。この時、なるべく小さな地域の単位が良いです。

要介護認定者をつくらない支援を、地域で進めよう

体力の衰えを補うための体操・ウォーキング・指先を使う工作・憩いや会話の絶えない茶話会…出かける機会とコミュニケーションの場をつくり、高齢者の健康を維持しましょう

地区避難計画の中で個別避難計画を作成 例

校区の自治会は広くて、地区の避難計画の対象を、顔の見える50世帯程度の地区として、南海トラフ地震の津波の際の地区避難計画の作成を検討し、その中で、地域内の対象者の個別避難計画も作成しました。

1. 地区の避難所と避難ルートを確認する
2. **緊急地震速報**で、身の安全を図り、避難の準備を開始する
3. **大津波警報**が発表されたら、みんなが避難を始める
4. 避難のときは、周りに注意を払って取り残しを防ぐ
5. 地区内の要支援者が、**独居高齢者と肢体不自由者**の2人で、後日希望する支援の内容を聴き取ることにする
後日、安否の確認と避難の誘導を希望することを確認した
6. **大津波警報**が発表されたら、避難する途中に地域の方は、要支援者宅に駆け付けることに決めた
(避難支援実施者は地区住民全員として共有した)
7. 避難支援には、地区にある**避難用リヤカーと車いす**を使う
8. 避難が完了したら、安否を確認して役場に報告する

ご清聴ありがとうございました

ADI災害研究所では、地域の防災啓発や自主防災活動など、防災に関する研修や講演も行っております。

地域の防災講演なども賜っています

地域で防災勉強会をしたい、個別避難計画を作成するための研修がしたい、などご希望がありましたら、お問い合わせください

一般社団法人ADI災害研究所

TEL 06-6359-7711 FAX 06-6359-7722

E-mail info@adi-saigaikenkyusyo.com

<http://www.adi-saigaikenkyusyo.com/>

