

令和5年度第1回岡山県地区防災計画等作成推進協議会

個別避難計画とは

川上 富雄

駒澤大学文学部社会学科
tomio@komazawa-u.ac.jp

※本資料の二次使用はご遠慮ください。

川上富雄

Tomio Kawakami



《略歴》

岡山市出身、1990年同志社大学文学部卒業、岡山県社協、広島県社協、日本社会事業大学、川崎医療福祉大学勤務を経て2009年より駒澤大学。その間、1994年日本社会事業大学大学院修士課程修了、2008年日本社会事業大学院博士後期課程満期退学。現在、東京と岡山を拠点に教育・研究・社会活動を行う。2016年度米国バージニア州立ジョージ・メイソン大学にて1年間在外研究。 学位：修士 資格：社会福祉士

《主な研究・教育領域》

地域福祉、コミュニティワーク、市町村社協・地域包括支援センター・民生児童委員等の役割・活動、地域防災と地域福祉の連携・融合、過疎地域における地域福祉システム、福祉サービス第三者評価・苦情解決等権利擁護システム など

《主な教育活動》

駒澤大学文学部社会学科社会福祉学専攻 教授

《主な社会的活動》

岡山県社会福祉士会理事・同福祉サービス第三者評価調査者、静岡県社協市町村社協経営基盤強化委員会委員長、世田谷区地域福祉保健審議会委員・同高齢者介護福祉審議会委員・同民生児童委員推薦会委員、神奈川県社協生活支援コーディネーター支援アドバイザー、中央区・鎌倉市・横浜市中区地域福祉(活動)計画策定・推進・評価委員、総社市社協・井原市社協ひきこもり支援検討会委員、岡山県地区防災計画等作成推進協議会アドバイザー など

《主な著書・論文》

★『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規 2003 ※編著

●『災害ソーシャルワーク入門』中央法規 2013 ※分担執筆 ※分担執筆

★『超高齢少子・無縁社会と地域福祉』学文社2014 ※単著

●「公共システムとしての民生委員をめぐる課題」(『月刊自治研』2014年11月号)

●「民生委員制度の現状と課題」(『生活協同組合研究』2015年5月号)

●「高齢者福祉の課題とは」(『新聞研究』2016年5月号)

●『社会福祉士実習プログラムの考え方と作り方』中央法規2015 ※分担執筆

★『地域アセスメント～地域ニーズ把握の技法と実際～』学文社2017 ※編著

●「アメリカ合衆国におけるソーシャルワーク教育の動向と我が国への示唆」(『日本社会福祉教育学会誌No.17・18』2018)

●「アメリカ合衆国における「力量基盤」「成果重視」のソーシャルワーク実習～我が国社会福祉士実習教育との比較を通じて～」(『駒澤大学文学部紀要第70号』2018)

●「中国地方の中山間地・離島過疎地域の生活課題と福祉対策のあり方」(『日本社会福祉学会研究論文集』2018)

●「災害ソーシャルワーク教育に関する一考察～ソーシャルワーカーに求められる防災・災害支援スキルと養成教育の内容～」(『日本社会福祉教育学会誌No.25・26』2022)

●「市町村社会福祉協議会の設立過程と実践理論の形成」(『駒澤大学文学部紀要第80号』2023) など

★著書 →



避難行動要支援者支援に関する政策動向



政策動向

2005年 集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会設置

2006年「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(災害時要援護者の避難対策に関する検討会)

2012年 災害時要援護者の避難支援に関する検討会設置

2013年「災害対策基本法改正」(避難行動要支援者名簿作成義務、地区防災計画)

2013年「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」策定

2019年 令和元年台風19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ設置

2020年 令和元年台風19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するワーキンググループ設置

2021年「災害対策基本法改正」(個別避難計画策定)

2021年「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」改訂

1995 阪神淡路大震災
2003 宮城地震
十勝地震
2004 福井豪雨
新潟中越地震 など

2009 浅間山噴火
桜島噴火
九州北部豪雨
2011 東日本大震災
新潟・福島豪雨 など

2016 熊本地震
2017 九州北部豪雨
2018 西日本豪雨災害
2019 九州北部豪雨
台風15・19号豪雨

2006年
3月

災害時要援護者の避難支援ガイドライン

災害時要援護者の避難対策に関する検討会(内閣府・総務省(消防庁)・厚労省) (抜粋)

- 要援護者の避難支援は自助・地域(近隣)の共助を基本とし、市町村は～(中略)～要援護者に関する情報(住居、情報伝達体制、必要な支援内容等)を平常時から収集し、電子データ、ファイル等で**管理・共有**するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な**避難支援計画**(以下「**避難支援プラン**」と称する)を策定しておくことが必要(p.1)
- **災害時要援護者支援班**を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施
- 市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、**各避難所に要援護者班(仮称)**を設ける
- **情報伝達体制整備と福祉関係者への防災研修を定期的に実施**(pp.3-5)
- **地域防災計画**等において災害時における福祉サービスの継続の重要性を明確に位置付け、**福祉サービスの継続に必要な体制(BCP)**を確立する
- 民生委員、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者は、ケアプランの策定時を含め、平常時の福祉サービス活動や**避難支援プランの策定**作業を通じて、要援護者や避難支援者への情報伝達方法についてきめ細かく把握すること。また、市町村の**災害時要援護者支援班との連携**を深める(pp.3-5)
- 市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、**各避難所に要援護者班(仮称)**を設け～(中略)～窓口には**女性も配置**すること(p.16)
- **福祉避難所**の設置・活用の促進(p.16)
- 福祉サービスの災害時における運用方針等に関し～(中略)～**地域防災計画**等において～(中略)～必要な体制を確立すること。**要援護者避難支援連絡会議(仮称)**等を通じた緊密な連携の構築～(中略)～**要援護者避難支援連絡会議**等とボランティアとの連携を図る(pp.17-19)
- 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動(pp.17-19)

避難行動要支援者名簿作成
(2013内閣府)

個別避難計画
(2021内閣府)

防災と福祉の
庁内連携

関係者連携・
地域防災計画
(2013内閣府)

福祉事業者の
BCP作成
(2021厚労省)

避難所運営
ガイドライン
(2016内閣府)

福祉避難所確保・運
営ガイドライン
(2008内閣府)

DMAT・DWATの
組成
(2018厚労省)

すぐに施策化されなかったことが本当に悔やまれる！

避難行動要支援者名簿の作成義務化

避難行動要支援者名簿の規定

【災対法第49条の10】

市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が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、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、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（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を**作成しておかなければならない**。

2 避難行動要支援者名簿には、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。
一 氏名 二 生年月日 三 性別 四 住所又は居所 五 電話番号その他の連絡先 六 避難支援等を必要とする事由 七 前各号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項（以下省略）

名簿情報の提供を受けた者に係る守秘義務の考え方

【災対法第49条の13】

第49条の12第2項若しくは第3項の規定により名簿情報の提供を受けた者（その者が法人である場合にあっては、その役員）若しくはその職員その他の当該名簿情報を利用して避難支援等の実施に携わる者又はこれらの者であった者は、**正当な理由がなく、当該名簿情報に係る避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない**。

○ 名簿情報の提供を受けた者が、災害時に、避難行動要支援者の避難支援等に必要な応援を得るため緊急に名簿情報を近隣住民等に知らせるような場合は、「正当な理由」に該当すると考えられるため、災対法における守秘義務違反には当たらない。なお、避難支援等の応援を得ることを目的とした場合であっても、災害が現に発生していない平常時から他者に名簿情報を提供することは、「正当な理由」に該当しない（平成25年通知IV5(5)①）

（取組指針p.57）

本人同意がないと、地域での情報共有が進まず、個別計画づくりに繋がらなかった

個別避難計画の規定

【災対法第49条の14】

市町村長は、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該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（以下「個別避難計画」という。）を作成するよう努めなければならない。ただし、個別避難計画を作成することについて当該避難行動要支援者の同意が得られない場合は、この限りでない。

- 2 (略)
- 3 個別避難計画には、第49条の10第2項第1号から第6号までに掲げる事項のほか、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。
 - 1 避難支援等実施者（避難支援等関係者のうち当該個別避難計画に係る避難行動要支援者について避難支援等を実施する者をいう。次条第2項において同じ。）の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先
 - 2 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
 - 3 前2号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項（以下省略）

「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（令和3年5月改定）内閣府（防災担当）より引用）

3 避難行動要支援者名簿の範囲と個別避難計画の対象者の範囲の関係

災対法は、「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの」を避難行動要支援者として、その名簿を作成しておかなければならない」としている。今回の改正で、その名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、個別避難計画を作成するよう努めなければならないとされたところであり、最終的には、名簿に係る避難行動要支援者全てについて作成が必要となる。

しかし、「65歳以上であること」等避難能力に着目しない要件を用いて名簿を作成している場合には、避難能力や支援の要否について災対法で規定する避難行動要支援者の要件に該当しないものも名簿に記載又は記録（以下「記載等」という。）されていることが考えられるため、真に「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの」を対象として避難行動要支援者の範囲を設定し、避難行動要支援者名簿を精査し、個別避難計画の作成に取り組んでいくことが適当である。


個別避難計画の様式例(表)

氏名 <small>※児童の場合は（ ）で保護者の氏名を記入</small>			
生年月日		年齢	
住所又は居所			
性別	男 ・ 女	電話番号	
携帯番号		F A X 番号	
メールアドレス			
同居家族等			
避難場所	名 称		
	住 所		
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 :
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 : メールアドレス : その他 :	電話番号 2 :
避難支援等実施者情報①	フリガナ		
	氏 名 <small>(団体名及び代表者)</small>		
	住 所		
	連絡先	電話番号 1 : メールアドレス : その他 :	電話番号 2 :
避難支援等実施者情報②	フリガナ		
	氏 名 <small>(団体名及び代表者)</small>		
	住 所		
	連絡先	電話番号 1 : メールアドレス : その他 :	電話番号 2 :

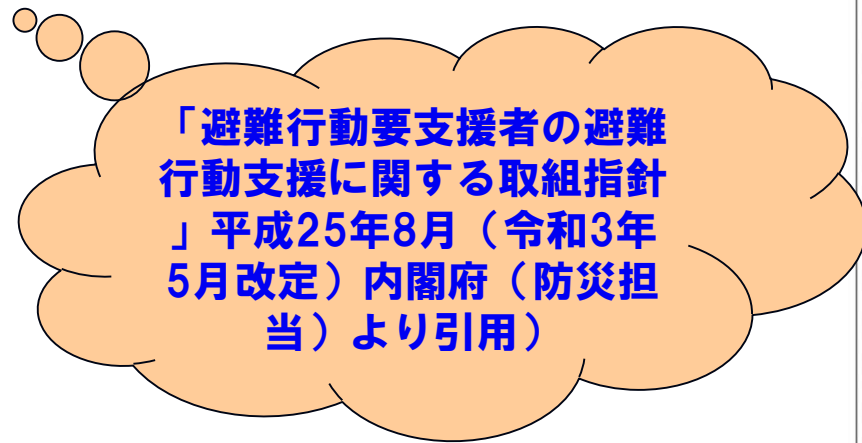
個別避難計画
様式例

※これは例であり、地域において様式に記載すべき事項を検討した上で、各市町村において様式を作成し、利用する
※特に記載が必要な内容事項がない場合「なし」や「－」と記載等 することで足りるものとする。

個別避難計画の様式例(裏)

避難時に配慮しなくてはならない事項	(あてはまるものすべてに☑) <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"/> 医療機器の装着等をしている <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"/> 物が見えない(見えにくい) <input type="checkbox"/> 言葉や文字の理解がむずかしい <input type="checkbox"/> 危険なことを判断できない <input type="checkbox"/> 顔を見ても知人や家族とわからない <input type="checkbox"/> その他 { _____ }
特記事項	 <div style="border: 2px solid purple; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%; text-align: center;"> <p>関係者(専門職、民生児童委員、町内会自治会関係者、自主防災組織、ご近所、家族親戚等)が集まり地域調整会議を開いて個別避難計画を策定</p> </div>

避難支援時の留意事項



※これは例であり、地域において様式に記載すべき事項を検討した上で、各市町村において様式を作成し、利用する
※特に記載が必要な内容事項がない場合「なし」や「－」と記載等 することで足りるものとする。

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

令和△△年□月◇◇日

個別避難計画は、高齢者や障害者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。

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。

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。

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、

個別避難計画を作成・更新することに、

- 同意します
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません
- 同意するかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます
⇒ 同意します

個別避難計画を提供することに、

- 同意します
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません
- 同意するかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます
⇒ 同意します

署名

個別避難計画の記入例（例3-2）（裏）

特記事項

- ・車椅子での生活（自操可）
- ・自宅マンション1階、想定最大規模の洪水が発生した場合、ハザードマップでは2階まで浸水してしまうエリアである（□□川の洪水）
- ・常備薬は□□に保管。かかりつけ医は□□、主治医○○先生
- ・左耳が聞き取りにくいので、話をするときは右側から
- ・電話を使うことができる
- ・寝室はトイレの横の部屋

自宅で想定されるハザード状況・常備薬の有無等

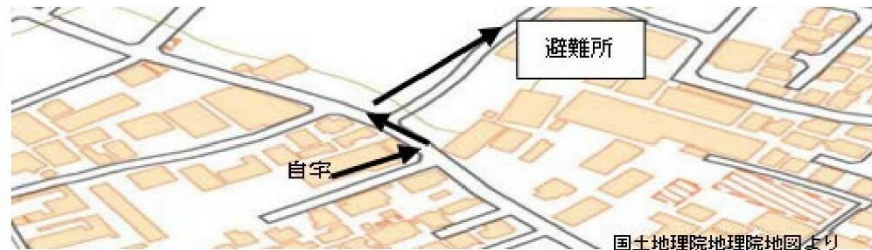
記入例3-1より詳しい内容を記載。
市町村が予め特記事項に必要な内容を
決めている想定。

記入例

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（令和3年5月改定）内閣府（防災担当）

避難支援時の留意事項

- ・□□区水害ハザードマップ△ページ参照
- ・避難所は自宅より徒歩5分程度
- ・避難所（□□中学校）の前の道には段差があり注意が必要
- ・避難所（□□中学校）にはEVあり
- ・避難経路
自宅⇒○○信号を左折⇒○○交差点を右折⇒直進⇒□中学校正門







記入例3-1より詳しい内容を記載。
自宅から避難所までの経路図や留意事項を
記載している。

個別避難計画策定の流れ・手順

市町村行政による、①計画策定実施要綱・個別避難計画様式の作成、②防災・福祉の庁内連携体制構築、③市町村域の防災福祉ネットワーク構築、④福祉・医療関係者・地域住民等への個別避難計画策定の啓発、⑤関係者間での基礎情報収集・事前調整などの前提的・基盤整備的作業

地域の中での取り組み

個別避難計画策定の段階	個別避難計画策定の牽引者・支援者(専門職等)の役割・内容
1. 対象者の選定	①関係者の参画呼びかけ (ケアマネ、相談支援専門員、社協CSW、民生委員、自治会町内会長・自主防会長など) ②地域調整会議(地域防災会議?)による対象者絞り込み・選定 ③対象者及び家族への計画策定・情報共有の 同意 
2. 対象者アセスメント実施	①専門職や民生児童委員等が 訪問 し、本人・家族と アセスメント (ハザード、心身状況、孤立度、疾病・服薬、災害リテラシーや災害への備え、など) ②アセスメント結果の分析 
3. 地域調整会議開催と個別避難計画作成	①近隣の 避難支援等実施者 の発掘 ② 地域調整会議 の呼びかけ・招集・調整(本人・家族、町内会長、自主防災組織関係者、近隣住民、民生児童委員、専門職、施設職員等) ③間取図、避難経路地図、個別避難計画様式、マイタイムライン等の準備 ④地域調整会議におけるアセスメント分析結果の共有 ⑤避難場所・避難経路・連絡先・避難支援者・連絡方法等の確定 ⑥ 個別避難計画およびマイタイムライン(暫定版)の完成 ⑦行政への提出及び関係者による共有についての本人同意・共有者誓約 
4. 避難訓練実施	①避難訓練実施の呼びかけ・調整・準備 ②避難訓練の実施 ③訓練結果を踏まえての個別避難計画・マイタイムラインの 修正・確定 
5. 共有・保管・更新	①個別避難計画・マイタイムラインの行政への 提出 (報酬請求?) ②個別避難計画・マイタイムラインの本人・家族・支援者間での 共有 ③概ね1年ごとの避難訓練と計画の見直し(再アセスメント) ④個別避難計画のΣとしての 地区防災計画作成へ

個別避難計画作成を通じた地域福祉との連動

-近隣住民の参加の促進(=資源開発)、日常生活ニーズへの気づきと支援活動への発展-

町内会・自主防災組織・民生児童委員等が集まり(地域調整会議)、地域の要配慮者を抽出してみる

- ①ハザードの状況
- ②心身の状況、支援必要度
- ③独居等社会的孤立状況

地域福祉との連携・連動
地域福祉への波及・拡大

分担して「個別避難計画」の策定について本人および家族に同意を貰いに訪問する → 同意or拒否



近隣住民に声掛けして、避難支援等実施者として、地域調整会議に参加してもらえないか勧誘(地域の人材発掘のきっかけに)

同意した人一人ずつについて、本人・家族・町内会・自主防災組織・民生児童委員・ご近所(避難支援等実施者)・専門職(ケアマネ・社協・施設)等が集まり、地域調整会議を開催し、個別避難計画作成

地域調整会議の中で、本人の孤独、日常生活の不自由・不便、将来への不安等、災害時避難のみならず日常生活上の様々な困難を知り、近隣住民を中心に「見守り」「話し相手」「サロン等居場所への参加」など地域での支え合い活動に繋いでいく

個別避難計画に基づく防災訓練兼避難訓練を実施 → 計画の見直し・修正もあり得る



多くの住民の個別避難計画が作成されてくると、それを踏まえた地区防災計画の策定に地域をあげて(みんなで)取り組む

小地域福祉活動計画(平時)と地区防災計画(災害時)を一体的に策定

地域での啓発・研修・訓練



個別避難計画の確定
1年ごとの見直し



個別避難計画策定に関わる人・団体

- 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、当該市町村における関係者間での役割分担に応じ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。
- 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・保健・医療・地域づくりなどの関係する部署、これらの部署による横断的な組織のほか、庁外の介護支援専門員や相談支援専門員などの福祉専門職、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、社会福祉協議会などの地域の医療・看護・介護・福祉などに関する職種団体、地域で活動する障害者団体や難病・小児慢性特定疾病患者団体、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(以下「個別避難計画作成等関係者」という。)がある。
- このように、庁内・庁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ことに留意すること。(参考)第Ⅳ部1. 避難行動要支援者連絡会議(仮称)の設置 (取組指針pp.76-77)

整理すると

- 本人・家族(親族)
- 市町村行政の担当職員
- 介護支援専門員・相談支援専門員
- 近隣住民・友人等
- 町内会・自治会役員
- 自主防災組織関係者
- 防災士
- 消防団関係者
- 地区担当民生児童委員
- 障害者団体
- 福祉避難所として想定される福祉施設職員
- 場合により社協や地域包括支援センター職員など
- その他



避難行動支援に係る地域づくり

- 住民相互の助け合いを促し、避難支援等の体制を構築するために、**平常時から地域づくりを進めておくことが重要**である。このため、市町村や自主防災組織、自治会等は、避難行動要支援者も含め、**普段から住民同士が顔の見える関係を構築**することを促し、避難支援等関係者を拡大するための取組を行っていくことが適切である。
- その際、防災に直接関係する取組だけでなく、**日常の様々な事業の中で避難行動要支援者が地域社会で孤立**することを防ぎ、**避難行動要支援者自身が地域にとけ込んでいくことができる環境づくり**に努めること、また、地域おこしのための様々な事業やボランティアとの連携を検討することが考えられる。

<地域づくり例> ・地域行事への避難行動要支援者等の参加の呼びかけ

・避難行動要支援者等への日頃からの声かけや見守り活動（取組指針p.124）



コミュニティの人間関係・信頼関係の有無が個別避難計画策定推進の鍵を握る

市町村社会福祉協議会は、コミュニティ・オーガニゼーションの方法をもって、地域住民のニーズの発見と明確化、ニーズに即した地域福祉計画の策定、住民の協働促進、関係機関・団体・施設などの連絡調整、社会資源の造成・動員などを図り、地域ニーズの解決と福祉コミュニティづくりに取り組む機関である。その推進基盤組織として「地区社協」の設置もしている。社協の地域福祉推進活動は、そのまま「避難行動支援に係る地域づくり」に直結する取り組みといえ、**個別避難計画策定における連携や防災コミュニティづくりに関する事業の委託等が期待される**

地域調整会議の組織化と運営



■ 地域調整会議とは？

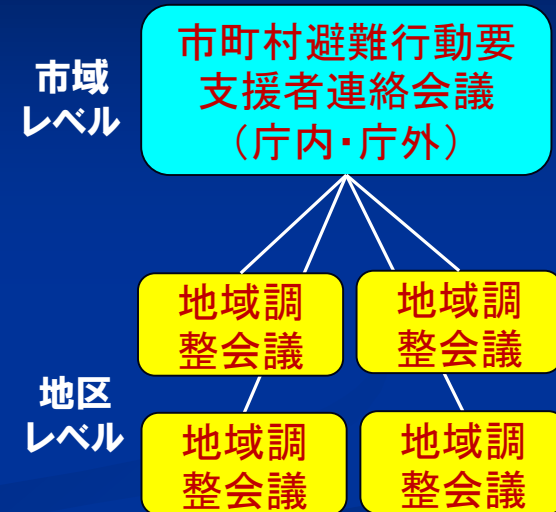
個別避難計画の実施に関係する者が参加する会議。地域の実情に応じて、**本人と家族、福祉専門職（要支援者の場合は地域包括も）、社協職員、民生児童委員、避難支援等実施者（近隣住民）、自主防災組織、自治会・町内会関係者、福祉施設職員、その他の関係者**などで構成

■ 地域調整会議の開催場所は？

地域の人が集まりやすい場所（集会所等）、本人体調配慮と本人同意があれば自宅開催等も考えられる

■ 地域調整会議の組織単位は？

必ずしも町内会・自治会単位に拘らず、組・班、マンションごとやマンションフロア単位など、顔が見え、信頼関係があり、共感が湧く人間関係の範囲で組成を検討してもよい



市町村支援による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。

この会議には、**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。**

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。なお、市内外の防災と福祉・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。（取組指針P.85）

対象者の選定

「市町村支援による個別避難計画」と「本人・地域記入の個別避難計画」

■ 対象者の選定 〈優先度の考え方〉

①地域におけるハザードの状況（洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定）

②対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援必要度（要介護度・障害認定等）

③独居等の居住実態、社会的孤立の状況

個別避難計画の対象となるのは

「避難行動要支援者」(災害対策基本法第49条の10) 当該市町村に居住する「要配慮者」のうち、災害が発生し、又は災害が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、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者

「作成に際しては、**要介護度3～5の高齢者、身体障害者手帳1級・2級等を所持する身体障害者や重度以上と判定された知的障害者等**の自ら避難することが困難な者のうち、ハザードマップで危険な区域に住む者や、独居または夫婦二人暮らしの者など、計画作成の優先度が高いと地方公共団体が判断する者について、**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、改正法施行後からおおむね5年程度で**取り組む（取組指針p.66）=「**市町村支援による個別避難計画**」

サービス利用している避難行動要支援者は、**ケアマネ等専門職**が計画策定を呼びかけ

サービス利用していない要配慮者(=ハイリスク予備軍)は、**町内会、民生児童委員、社協CSW等**が計画策定を呼びかけ

介護支援専門員や相談支援専門員が担当する利用者(=制度利用者)だけではなく
地域の中で潜在化している「**ハイリスク予備群**」を発掘し個別避難計画策定に繋げていく必要

状態像で考えると……立つことや歩行ができない、音が聞こえない(聞き取りにくい)、物が見えない(見えにくい)、言葉や文字の理解がむずかしい、危険なことを判断できない、顔を見ても知人や家族とわからない、などなど……自分の身の危険を察知できない、危険を知らせる情報を受け取ることができない、身の危険を察知できても救助者(周囲)に伝えられない、危険を知らせる情報受け取っても対応行動ができない人々

取組み指針では……市町村が作成する個別避難計画として、①市町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、②本人や、本人の状況によっては、家族や地域において防災活動を行う自主防災組織等が記入する計画(以下「**本人・地域記入の個別避難計画**」という。)づくりを進めることが適当である。(取組指針p.13)

避難支援等実施者の発掘困難と考え方

近隣住民に声掛けして、避難支援等実施者として、地域調整会議に参加してもらえないか勧誘(地域の人材発掘のきっかけに)

そうは言っても、近隣住民が引き受けてくれない他人の命に責任を負わされるのは、役割が重すぎる、仕事しているので家にいないことが多いし、家族も放って駆け付けられない、自宅も警戒区域だし、自助のために地区防災の勉強会や研修会や訓練には顔は出すが他者の支援までは...

仕方なく、民生児童委員や自主防災組織メンバーや町内会・自治会役員や区長班長が避難支援等実施者を引き受けることに=負担の集中

それを見ていた地域住民は、民生児童委員や自主防災組織メンバーや町内会自治会役員や区長班長を引き受けたがらなくなり後継人材不足に

考えられる対策案

- ①役割と責任を限定して役割を軽くする(支援の役割を細分化したり、多くの避難支援等実施者を確保して一人の責任を薄める)・・・より多くの協力者を集めるという自己矛盾が
- ②前提としてのご近所の顔の見える人間関係・信頼関係づくり=共感原理による参画促進(遠回りのようだが、名前だけ貸して普段関わりもせず発災時だけ助けに行きますわ・・・という外形的個別避難計画策定よりはまし)

個別避難計画の全市への普及拡大・水平展開は困難



個別避難計画の拘束力・支援者責任

- 個別避難計画は、よりよい避難を実現しようという趣旨のものであって、市町村や、個別避難計画作成の関係者等に対して、計画に基づく避難支援等の結果について法的な責任や義務を負わせるものではない。（取組指針p.13）
- 個別避難計画については、計画に基づく避難支援等が必ず実施されることを保証するものではない。このことから、計画作成主体である市町村や、福祉専門職や社会福祉協議会など個別避難計画の作成事務の一部を受託等した者、民生委員や自主防災組織など個別避難計画作成等関係者、避難行動要支援者の避難を支援する者等に対し、その結果について法的な責任や義務を負わせるものではなく、あくまで避難の円滑化や避難行動への支援の可能性を高める性格のものとして周知することが適当である。
- 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を理解してもらうこと。（取組指針p.107）
- 個別避難計画の実施は、避難行動要支援者名簿に基づく避難支援等と同様の行為であると考えられるため、個別避難計画の実施において負傷等万一のことがあった場合も、避難行動要支援者名簿に基づく避難支援等があった場合と同様に、災対法に基づく補償の対象となる。（取組指針p.107）

支援者に結果責任・法的責任を背負わせるものではないという共通理解

《保障について》

名簿情報の提供を受けた避難支援等関係者（公務災害補償等の対象者を除く。）が、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難支援等を実施するため緊急の必要があると認められるときに、避難支援等に従事したことにより、死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となった場合は、災対法第65条第1項、第84条第1項に基づき損害補償の対象となる。

（平成27年2月19日付け事務連絡（内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）付・消防庁国民保護・防災部防災課））

要支援者や家族への人権・心情配慮の必要

本人・家族同意を前提とし、信頼関係のある人がアセスメント等に関わる

傷つけない
・
信頼関係を損なわない

本人記載により地域調整会議の開催を省略することも選択肢に入れておく

アセスメントの際には、どこまでの情報なら皆と共有してよいか確認する

大人数で取り囲んで尋問をするような圧迫的な雰囲気にならないよう配慮

本人と詰めないまま、地域調整会議で個人情報(特に要配慮個人情報)が飛び交わないよう配慮

無理をして集会所に連れてきたり無遠慮に自宅に押しかけることのないよう配慮



守秘義務・個人情報の取扱い

市町村長は、前条第二項又は第三項の規定により個別避難計画情報を提供するときは、地域防災計画の定めるところにより、個別避難計画情報の提供を受ける者に対して個別避難計画情報の漏えいの防止のために必要な措置を講ずるよう求めることその他の当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者等及び第三者の権利利益を保護するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。（災害対策基本法第49条16）

市町村は、個別避難計画情報の提供について条例に特別の定めがある場合、又は、平常時から個別避難計画情報を提供することに避難行動要支援者の同意を得られた場合に、消防機関、都道府県警察、民生委員、地域医師会、介護関係団体、障害者団体、居宅介護支援事業者や相談支援事業者等の福祉事業者、社会福祉協議会、自主防災組織、地域の支え合いのネットワーク等の避難支援等関係者に個別避難計画情報を提供する。（取組指針P.91）

あくまでも情報の管理責任者は市町村

個別避難計画記載情報の共有はどの範囲まで？

- 本人
- 連絡先の家族
- 支援活動者＝避難支援等実施者
- 地区担当民生児童委員
- 介護支援専門員・相談支援専門員
- 福祉避難所として想定される福祉施設
- 町内会・自治会長、自主防災組織代表
- 市町村行政担当部課

皆が全情報を共有しないという選択肢もある

個別避難計画に記載される**避難支援等実施者**は、個別避難計画に基づく避難支援等の実施に当たる当事者の一人として、避難支援等の実施に**必要な限度**で個別避難計画情報を本人と共有することになる。（取組指針p.83）

第49条17により、個別避難計画情報の提供を受けた者は**秘密保持義務**を負う

- ◆ 個人情報の関係者所有に関する**本人同意**の必要
- ◆ 個人情報の取り扱いに関する**支援者誓約書**の必要

両者の負担を軽減するには？

個別避難計画に予め記入して本人に確認してもらう

(本人同意がある場合には、市町村内の情報を突合し)、市町村が個別避難計画の様式にあらかじめ当該避難行動要支援者に係る情報を記載した上で避難行動要支援者本人に示し、本人が確認し、個別避難計画の作成の同意を得た上で、必要に応じて訂正や追記等を行うことにより個別避難計画を作成することができる。この手順で作成した場合、【市町村支援による個別避難計画】、【本人・地域記入の個別避難計画】のいずれにおいても避難行動要支援者の負担が軽減されることが期待できる。住居・居所、居住する地域、想定される災害被害の状況、避難支援等実施者など個別避難計画に記載等する内容に共通の要素がある場合、関係する避難行動要支援者と避難支援等実施者の了解の下、複数の避難行動要支援者の個別避難計画をまとめて作成することも考えられる。(取組指針p.77)

一度の地域調整会議で複数人の個別避難計画策定をする

住居・居所、居住する地域、想定される災害被害の状況、避難支援等実施者など個別避難計画に記載等する内容に共通の要素がある場合、関係する避難行動要支援者と避難支援等実施者の了解の下、複数の避難行動要支援者の個別避難計画をまとめて作成することも考えられる。(取組指針p.77)

要支援者本人・家族の負担軽減

要支援者本人・家族のプライバシー配慮にも

行政や地域の支援者の負担軽減

マンパワー不足問題の解決にも



地域組織未加入者や孤立者への支援拒否

町内会・自治会
未加入者は、そも
そも家族構成さえ
分からないよ！

本人が関わりを拒
否しているのに、
なぜ支援しないと
いけないのか？

ゴミ屋敷や騒音で
迷惑しているAさん
を、なぜ助けなきゃ
いけないの！？

未加入のマンショ
ン住民はマンショ
ンの中で見守れ
ばいいのよ！

町内会・自治会
が、なぜ未加入
者支援をしないと
いけないの？



支援できません！



っていうけど

支援の優先度が低くなるのは仕方ないが、関わることは諦めない

- 「地域と繋がっていないと災害時に死ぬ」ということを防災教育で地道に啓発していく
- 自分から繋がれない人の「つながる手助け」をしプッシュ式でしてあげ、町内会・自治会に入ると安心が担保されることをPR
- 支援拒否、受援要請のない世帯・人への関わりは難しいが、遠巻きに見守っている
- 町内会・自治会への加入を求める接近ではなく、繋がる活動・支える活動を通じて町内会・自治会のありがたさを啓発する
- 伴走型（解決できなくても）で寄り添う

地域(自治会・地区社協・地域防災組織)の有無・力量差・温度差、支援者の掘り起こし

「住民同士のつながりができていて、町内会・自治会組織もしっかりしている地域なら取り組めるが、そうでない地域では難しい」



「町内会・自治会や地区社協組織などの推進基盤組織がないので取り組めない」

「自主防災組織がある地区はよいが、組織化されていない地区では取り組めない」



「個別避難計画策定を地域で牽引してくれるキーパーソンがない」「誰か旗振り役がいないと動かない」

無組織・低温を嘆かず、啓発を続け、少人数でも、出来るところから推進
(花が咲いていなくても、種を播き続け、水をやり続けることを諦めない)

- ① 個別避難計画も地区防災計画も、必ずしも既存の地域組織に頼らなければ策定できないというものではない。小さなコミュニティ・人間関係の中でも取り組める場合もあるので、**どうやったらできそうかを探る**
- ② **地道に啓発を重ね、災害リテラシーや災害時想像力をアップしていく**

民生児童委員や地域役職者の負担増および 交代に伴う取組の継承、気運・熱量の維持

これ以上、町内会自治会役員の仕事、民生児童委員の仕事を増やさないでほしい



命にかかわる重要な取組みだし、個人情報絡む難しい取組みなので、たまたま今役職者であったり充て職である自分には荷が重い



前任者は熱心に取り組んでいたが、町内会自治会役員・民生児童委員が交代してから防災関係が全く活動しなくなった。個別避難計画も要更新者を放ったらかし



活動が属人的なものにならないよう、取り組み始める時から仲間を巻き込み、熱量を下げない啓発を続け、後継者を育てる活動を

- 行政・社協・地域支援専門職等により継続的な支援を行い、負担を住民に押し付けない(核心部分の活動を住民が担い、周辺業務や雑務まで任せきらない)
- 地域の役職者は1年ごと(町内会等)、3年ごと(民生児童委員等)に入れ替わるので、毎年のように学び直す＝啓発活動を続け、先輩-後輩を縦に繋ぐ
- 「地域役職者・民生児童委員は避難支援等実施者にならない」とか「避難支援等実施者は3名で編成する」など負担を分散するルール決めも必要かも

社会福祉協議会の関わり

社協への役割期待が随所
に出てくる＝期待の大きさ



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・保健・医療・地域づくりなどの関係する部署、これらの部署による横断的な組織のほか、庁外の介護支援専門員や相談支援専門員などの福祉専門職、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、**社会福祉協議会などの地域の医療・看護・介護・福祉などに関する職種団体**、地域で活動する障害者団体や難病・小児慢性特定疾病患者団体、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（以下「個別避難計画作成等関係者」という。）がある。（取組指針p.76）

個別避難計画に基づく避難支援等を有効に機能させるために、更新についても、**社会福祉協議会が取り組んでいる地域の支え合いのネットワークなど地域の福祉活動と連携**することが有効である。（取組指針p.90）

個別避難計画については、計画に基づく避難支援等が必ず実施されることを保証するものではない。このことから、計画作成主体である市町村や、**福祉専門職や社会福祉協議会など個別避難計画の作成事務の一部を受託等した者**、民生委員や自主防災組織など個別避難計画作成等関係者、避難行動要支援者の避難を支援する者等に対し、その結果について法的な責任や義務を負わせるものではなく、あくまで避難の円滑化や避難行動への支援の可能性を高める性格のものとして周知することが適当である。（取組指針p.107）

スライド66でも紹介しているように、社協の地域支援の専門性を活かした「**地域づくり**」の役割期待と、地区担当専門職によるハイリスク予備軍の要支援者を把握し、「**本人・地域記入の個別避難計画**」策定に向けた促しを地域住民に行う役割が期待される

発災後に災害ボラセンを立ち上げ、ニーズ・支援をマッチングする役割を担う市町村社協にも当然BCPが必要

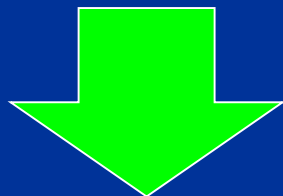
専門職の範囲と役割および報酬・手当の考え方

「高齢者らの個別避難計画策定に1人7千円 小此木防災相表明」

(2021.3.10 06:31 SankeiBizニュース)

小此木氏は個別避難計画について「市町村が主体となり、要支援者ごとに関係者と連携して作成することが重要」と強調した。**ケアマネジャー**といった福祉専門職の協力を得るための報酬や事務経費などとして1人当たり7千円程度を支援し、「地域の実情を踏まえながら5年程度で作成に取り組む」と述べた。

政府は要介護度3～5で自力避難が困難な住民のうち、ハザードマップ(被害想定図)で危険な区域に住む人や独り暮らしの人など優先度が高いと自治体が判断した人を支援対象に想定。全国約51万人と推計し、国の支援は総額36億円を見込む。半額の約18億円を令和3年度予算案の地方交付税交付金に計上した。



介護分野: 介護支援専門員(ケアマネジャー)
障害分野: 相談支援専門員

専門職への報酬を含む個別避難計画作成経費

優良事例を全国的に展開するためのモデル事業の実施(内閣府事業)

防災・安全交付金(国土交通省)・・・国等に要相談

農山漁村地域整備交付金(農林水産省)・・・国等に要相談

岡山県防災まちづくり総合支援事業費補助金(市町村対象)の活用・・・県に要相談
などの活用



報酬・手当の導入については市町村による判断に委ねる

個別避難計画の更新

適時適切に更新がなされるようにするために、各市町村の実情を踏まえて更新の考え方を地域防災計画等で示している。具体例としては、

■ 更新の契機

- 本人、家族の申し出(意向、申出、届出)
- 平常時からの訪問活動や見守り活動、防災訓練などを通じ更新の必要性を確認
- 自主防災組織や自治会を通じて点検を呼びかけ

■ 更新が必要となる事情の変更

- 避難行動要支援者の状態(転居、心身の状況等)
- 災害時の情報伝達(緊急連絡先、情報伝達手段等)
- 避難誘導等(避難支援等実施者、避難先、移動手段等)



■ 更新の周期

- 本人又は支援者から変更の届出があった場合に随時修正
- 避難行動要支援者名簿の更新時に合わせて行う
- 年1回**(年1回以上、年1回程度、毎年などのバリエーションあり)



Fin

I appreciate your listening to my lecture.

