

# 防災の世界解剖

86

## 法制度だけでは災害犠牲者を減らせない 市町村の試行錯誤が続く個別避難計画の作成

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

### 災害犠牲者の軽減は

#### 関係者の連携による

内閣府の、高齢者等の避難行動要支援者の避難確保に向けた、個別避難計画作成の進捗状況の把握調査の結果によると、計画の対象者の一部作成済みを含めた作成済みの市町村は、令和5年1月1日時点で1303(74.8%)であったところ、同年10月1日時点では1474(84.7%)となり、一定の進捗は見られるものの、依然として267市町村(15.3%)が未作成に留まっている。このため、内閣府は都道府県に対して、個別避難計画の作成が進むよう、管内の市町村への周知を図り、市町村の取組みを支援するように通知を出した。この通知では、未作成の市町村は内閣府の「個別避難

計画の作成の早期着手について」を参照し、個別避難計画の作成に取り組むこと。

また、優先度の高い避難行動要支援者について、令和7年度に作成を済ませるよう取り組むことを示している。問題は、単に内閣府が示した様式に記載するだけではなく、実効性の高い計画が作成できるかどうかであり、実効性の高い計画の作成には、庁内の福祉と防災の連携と、庁外の福祉事業者や、自治会等支援関係者との連携が必須となります。また、福祉の視点を防災に役立たせるには、福祉と防災等関係部署の重層的な支援体制が求められます。

この関係団体による連携については、令和5年の内閣府調査では、市町村の庁内で防災と福祉等関係部署等が連携しているのが、57.4%、検討中

が3.6%でしたが、令和6年4月1

日現在では、連携を実施しているのが94.3%と増えており、福祉政策課の

係長が危機管理部署に転出した市や重

層的支援課を新設した市もある。また、

庁外の関係団体との連携については、

令和5年の調査では消防署・社会福祉

協議会・包括支援センター等の複数の

団体と連携している市町村が68.1%

1団体だけでも連携を検討しているが

26.0%、関係団体との連携を検討し

ていないのが5.9%となっていたが、

令和6年の調査では、庁外の関係団体

と連携しているのが、91.1%となっ

ており、ケアマネジャー等福祉専門職

との連携も令和5年の76.0%が、令

和6年には81.2%に増加している。

また、個別避難計画に関わる訓練の実

施も53.3%と徐々に増えており、官

民共に、要支援者対策の必要性の理解

が広がっていることが分かる。

### 福祉専門職に期待される役割

避難行動要支援者には、高齢者で独居生活か高齢者のみの夫婦で、要介護認定や障がい者登録を受けている場合が多く、家族が同居しているも福祉専門職の介護や生活支援を受けている人も多くなっています。災害時の安全確保から安全確認、避難支援の計画を作成するために、次のような福祉専門職の助けが最も有効となります。

- 1 要支援者と日頃の見守り等で接触が多い、民生委員や福祉専門職によって登録名簿の提供の同意と個別避難計画作成を説明することが最も効果的です。
- 2 要支援者と家族が、自分たちで出来る災害時の安全確保と避難行動等を確認するために、福祉専門職のアドバ

イスが有効です。

3 福祉専門職が自主防災組織等とチームを組んで、要支援者のニーズを共有して、地域住民に支援実施者になること目的を理解してもらおう場をつくります。

4 福祉専門職として、自主防災組織等に、要支援者の介護認定や障がい等級等の個別の特性や接し方等をレクチャーします。

5 地域の避難訓練に要支援者が参加できるように、自主防災組織等の企画段階から、福祉専門職が参加することで、支援の注意事項等を周知できます。

6 見守りしている要支援者の状況変化に気付いた場合、登録名簿の更新を役所に進言します。

さらに、個別避難計画の作成に当たっては、次のように福祉専門職による支援が期待されます。

1 民生委員・ケアマネジャー・ヘルパー等福祉専門職が、訪問した折に説明することで作成する方法

・必要な支援が把握できて、代筆も可能で作成がはかどること、知っている人なので、個人情報保護に気を配ってもらえる安心感があります

・民生委員やケアマネ等が支援してくれると思われ懸念があります。

この事例としては、神戸市の「わたしの避難計画」があり、ハザードエリアに住む要介護認定5の約700名(入所者を除く)に対して、要支援者・家族・支援者・ケアマネジャー等と一緒に、避難支援実施者・避難場所等の留意事項を個別に作成し、ケアマネジャーが計画の写しを神戸市に提出するとしています。

2 民生委員等が、自主防災組織と一緒に、家族と話し合って、地域でできる支援内容を決める方法

・自治会等地域住民が参加することで、

支援の実行性が高まることと、要支援者が、支援者を知ること、支援を頼み易くなるのが期待されますが、個人情報を知ることが増える心配があることと、支援を約束できないから、支援者になりたくない人がいるという問題はあります。

### 福祉専門職との連携事例

全国の市町村における個別避難計画の作成への取組み状況から、具体的な事例をピックアップしてみました。自治体の規模、地勢、想定災害等によって、これらの方法が一番優れているとは言えませんが、内閣府のガイドラインには具体的な手法はなく、市町村独自で具体的な工夫を考えなければならぬことから、様々な展開を見ることができます。

#### 1 福島市

福島市は、避難行動要支援者のうち避難困難度が高い人の個別避難支援プランの作成を、日頃から福祉サービスの提供し、本人の心身の状況や生活実態を把握しているケアマネジャーに委託しています。令和6年度の委託対象者は、浸水想定区域または土砂災害警戒区域に居住している、要介護認定1

5の人で、避難行動要支援者に登録されている人となっています。

#### 2 塩竈市

塩竈市では、事前に本人・家族に個別避難計画作成の「意向確認調査」を行い、その結果、介護サービスや障がい者福祉サービスを利用している人については、介護支援専門員や、障がい者の相談支援専門員等に依頼して計画を作成します。契約は、各相談員が所属する事業所等法人との間で締結します。

#### 3 高知市

高知市は、避難行動要支援者名簿と、個別避難計画の情報を、地域の支援者に提供することで、災害時の避難支援や日頃の見守りに活用できる取組を行っています。要支援者が同意確認書等を返送しないとか、自力で作成が困難な人のために、同意確認や計画作成を日常的に支援を担当している福祉専門職に委託することで、避難行動要支援者対策を推進しています。具体的な委託内容と実施の流れは次のようになります。

- ①事業所に対象者リストと様式を配布
- ②対象者を訪問して、主旨説明・同意取得・個別避難計画を作成し、個別避

## 個別避難計画づくりにおける地域おこし協力隊の活躍例・支援策<内閣府>

個別避難計画の施策概要 …P.1~P.3

個別避難計画づくりにおける地域おこし協力隊の活躍例

1 地域の個別避難計画づくりの現場で活躍している事例（徳島県美波町）	P.4
------------------------------------	-----

個別避難計画に関する支援策一覧

施策名	施策概要	担当部署	連絡先	(参考)関連するウェブサイトのURL等
1 キッズ事業の推進【令和3年〜】	個別避難計画の作成に取り組み中取組によって、関係する事業者(商店)に連携するもの	内閣府政策統括官(防災担当) 伊藤 聖(避難生活担当)	03-3501-5191	<a href="https://www.bousai.go.jp/tai-saku/hisaiyagyousei/3mode/yjyo.html">https://www.bousai.go.jp/tai-saku/hisaiyagyousei/3mode/yjyo.html</a>
2 わかりやすい手引きの提供【令和5年1月】	個別避難計画の作成の取組に併せて、関係者に作成の手続きをわかりやすくまとめたもの	内閣府政策統括官(防災担当) 伊藤 聖(避難生活担当)	03-3501-5191	<a href="https://www.bousai.go.jp/tai-saku/hisaiyagyousei/4shoho.html">https://www.bousai.go.jp/tai-saku/hisaiyagyousei/4shoho.html</a>
3 ウェブサイトを通じた情報の提供【令和3年〜】	ウェブサイトを通じて計画作成にあたり留意する事項や手続を網羅的にまとめた取組指針や事例等の情報を提供したもの	内閣府政策統括官(防災担当) 伊藤 聖(避難生活担当)	03-3501-5191	<a href="https://www.bousai.go.jp/tai-saku/hisaiyagyousei/yonhin-sha.html">https://www.bousai.go.jp/tai-saku/hisaiyagyousei/yonhin-sha.html</a>

難計画に基づく避難訓練参加を呼び掛ける。

③作成した様式を市に提出

④市で内容確認後、委託料を支払いませす。

委託内容と料金は、計画作成の同意取得が10000円/件、個別避難計画の作成と更新が30000円/件、計画活用の避難訓練に参加したら30000円/人としています。

#### 4 豊中市

個別避難計画は、本人がケアマネジャーや相談支援専門員等の協力を得て、災害時の避難場所・持ち出し品・避難時の配慮事項などを整理してシート(計画書)に記入します。災害時の安否確認等の避難支援者に、平常時から計画の情報を提供することで、災害発生時に支援の手を差し伸べやすくなります。手続きの流れは次のようになります。

①豊中市より対象者と思われる方に「状況調査兼同意書」を送付(対象者は、在宅の要介護度4・5と身体障害者手帳1級のいずれかで、高潮・洪水浸水の危険性があるエリアに住み、居住階数が2階以下で、自力避難が困難、親族・友人等で災害時の避難の手

伝いがいない人。令和6年7月16日付421人)

②返信用封筒で、豊中市地域共生課へ

状況調査兼同意書を返送

③状況調査の結果、豊中市よりケアマネジャー等の作成支援者に、対象者の計画書作成の協力を依頼

④ケアマネジャー等が計画書の作成で訪問と呼びかけを実施

⑤作成した計画書は、ケアマネジャー等から豊中市へ提出

⑥豊中市が避難支援等関係者に完成した計画書を情報共有として提供

#### 5 豊川市

豊川市では、個別避難計画の作成を福祉専門職(介護支援専門員・相談支援専門員)に委託しています。手順は次のようになります。

・令和4年度は、モデル3校区で、市が優先度が高いと判断する人の個別避難計画を作成

・令和5年度～7年度は、市の全域で優先度が高いと判断した人の個別避難計画作成で、令和5年度実施4校区・令和6年度実施4校区と、既に作成済みの計画の見直しや避難訓練を実施  
・令和8年度以降は、市の優先度に関わらず、個別避難計画作成を希望する

避難行動要支援者の個別避難計画を作成し、既に作成済みの計画の見直し・更新と、新たに対象となった人への計画の作成と避難訓練を実施

6 千葉市

千葉市の個別避難計画作成方法は特徴があり、作成を年度ごとに目標を設定して進めています。令和6年度作成予定は400件で、100件を福祉専門職に委託し、300件を民間事業者に委託します。個別避難計画作成対象者は、名簿登録の約3万2000人(令和6年1月現在)で、その内訳は、

・独居高齢者・要介護認定3～5・障がい者手帳所持者、難病者、申告認定者としています。計画作成を委託している理由は次のようになります。

・前年の委託実績から、受託者が固定されることで、市と密接な連携がとれ、業務上発生した課題等に柔軟な対応が可能

・比較的短期間で、多くの計画が作成できたことで、事務の負荷と効率化の問題が対処できた  
なお、今後の検討課題として次のような指摘を得ました。  
・医療ケアが必要な場合、医療の専門的事項の反映、避難所の電源確保等の

調整が必要で、日常から福祉専門職の関与が重要

・見知らぬ業者の業務なので、当事者や福祉専門職から、相談支援専門員が計画作成に関わって欲しいとの意見が出た

①委託事業者の業務

・市から作成対象者に、個別避難計画作成の趣旨や目的の説明を付けて、計画作成の同意確認の手続きを通知

・対象者が、個別避難計画の作成提供の同意書を提出(郵送の場合は、返信用封筒を使用、電子申請の場合は、通知に記載のQRコードから申請)

・同意書提出者に、委託事業者が電話や文書で、訪問日程の調整を行う  
・訪問して、日常生活状況等を聞き、避難時に必要な配慮や、行動の手順等を話し合い、個別避難計画を作成する(訪問聞き取りは、数回行う場合がある)

・個別避難計画に記載する避難支援者を検討する  
・災害時に必要な支援について検討し、個別避難計画に記載  
・必要事項の聞き取り確認を経て、委託事業者が個別避難計画を作成し、市に提出し、避難支援者や避難先とも共

有する。

## ②関係団体等と連携して作成する場合

・庁内体制(担当やサポート部署の確保等)を整備し、個別避難計画様式の作成と作成方針を共有

・個別避難計画作成対象者の整理と優先度を選定する

・対象者に個別避難計画作成と提供の同意書を郵送

・本人や家族で作成できる場合は、郵便で返信してもらう

・作成に支援が必要な場合は、誰が作成を支援するかを整理する

・福祉専門職のケアマネジャー・相談員・民生委員・CSW等に、対象者と家族への制度の説明と効果等を説明の協力を依頼

・避難支援実施者となる地域の自主防災組織等に、制度の説明と作成支援と避難支援について周知

・対象者の個別避難計画を、地域調整会議などで進める(自宅訪問の場合には、少人数の関係者で行う、集会等で行う場合は、自治会・福祉専門職等、多様な関係者が集まって行う)

・個別避難計画に基づく訓練を実施して、見直しを行う

## 7 榛東村(榛東村社会福祉協議会)

見守りネットワーク事業(住民支え

合いマップづくり、個別避難計画作成)

として、見守りが必要な人々に対して、地域住民主体で福祉専門職等と協働して、見守り・声掛け・安否確認等を行うことで、孤立を予防し、ニーズを把握し、災害時に誰もが安心して暮らせる村づくりを目指します。

・見守り対象の世帯は、日頃気になる独居・高齢者のみの世帯、子育て世帯等で、要支援者登録申請書を基に、地域の担当民生児童委員が訪問して、見守り活動への同意を得る

・地域住民みんなで「地域支え合いマップ」を作成。

・地域の支援者が共通理解を図るために、地域ごとに年に1回は情報を更新・ひとりで見守るのではなく地域全体で見守る。

・要支援者の身体状況を「S・A・B・C」に区分して、S・Aの自力避難が困難な人は福祉専門職員が担当し、B・Cの人は、地域支援者と共に避難行動を行うことを前提に個別避難計画を作成する

## 8 上田市

上田市は平成21年度から自治会、社会福祉協議会と連携し、「災害時要援

護者登録制度」及び「住民支え合いマップ」づくりを進めていて、個別避難計画作成の元としている。作成の流れは、

①自治会、上田市社会福祉協議会、上田市の3者協定を結ぶ

②市から対象者へ登録申請書を送付

③申請書の返信のあった登録希望者を自治会に知らせる

④自治会で申請者へ現状、避難方法等の聞き取り調査、支援者の確保調整

⑤社会福祉協議会で「住民支え合いマップ」を作成

⑥自治会でマップを活用(見守り・避難訓練等)

⑦1年に1回を目安にマップの更新

登録の対象は、在宅の要支援者で、要介護3以上の高齢者、独居高齢者、身体障害者手帳1・2級の人、療育手帳A1・A2の人、精神保健福祉手帳1級の人、それ以外で必要と思われる人。

## 9 多摩市

多摩市では、自主防災組織等の避難支援者と、要支援者・家族と一緒に作成します。

①要支援者意向調査(同意の調査)

市は、警察署・消防署・消防団・民生児童委員と情報共有している要支援者

台帳の登録者に対して、毎年モデル地区での支援希望者の意向調査(情報提供の同意)を実施し、地域別要支援者台帳を作成・更新する。

②避難支援個別計画作成の流れ

・STEP1 市が自主防災組織等の個別計画作成の意思を確認

・STEP2 市が要支援者の同意確認実施

・STEP3 市が当該地域の「避難行動要支援者台帳」を作成

・STEP4 自主防災組織等が災害時に避難を支援する住民を選定

・STEP5 自主防災組織等が「避難支援個別計画」を作成

自主防災組織には、補助金(単年度清算を支給しており、5万円/年(期間3年間)としている。補助金の使用目的は、個別避難計画作成に掛かる経費(サポーター用ベスト等含む)となっている。

個別避難計画を委託しなければ作成できないという現状は、高齢化が進み要支援者が増えることから、随時の更新も必要なことから、委託契約の継続問題もあり、住民の積極的な参画を推進することが先決ではない

でしょうか。