

## 大野市避難行動要支援者の避難支援プラン

### ① 避難行動要支援者名簿

- ・災害時に自ら避難することが困難な方（避難行動要支援者）を事前に把握し、災害から保護するための基礎となる名簿。東日本大震災で高齢者や障がい者の犠牲が多かった教訓から、平成25年6月の災害対策基本法の改正で作成が義務づけられた。

### ② 記載事項

- ・氏名、生年月日、性別、住所、連絡先、避難支援を必要とする理由など。

### ③ 避難行動要支援者数

4,866名（令和3年4月現在）

4,773名（令和3年8月現在） 最新△93名

### ④ 避難支援プラン（個別避難計画）

避難行動要支援者名簿に基づき、具体的な支援方法をまとめた各要支援者のプラン（計画）。  
避難支援にあたる留意事項、避難場所、避難経路など。

### ⑤ 作成者数

1,980名（令和3年4月現在） 40.7%

2,057名（令和3年8月現在） 最新 43.0%

# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

### 大野市避難行動要支援者支援制度の仕組み

要配慮者（高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）

#### 避難行動要支援者

（災害時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必要とする者）

制度に同意

避難行動要支援者名簿  
・避難支援プラン作成

災害時に備え、平常時から  
避難支援等関係者に情報提供

制度に不同意

災害時にのみ  
避難支援等関係  
者に情報提供

特養、老健、病院等  
入所・入院者

原則施設で対応

自力で避難可能  
な要配慮者

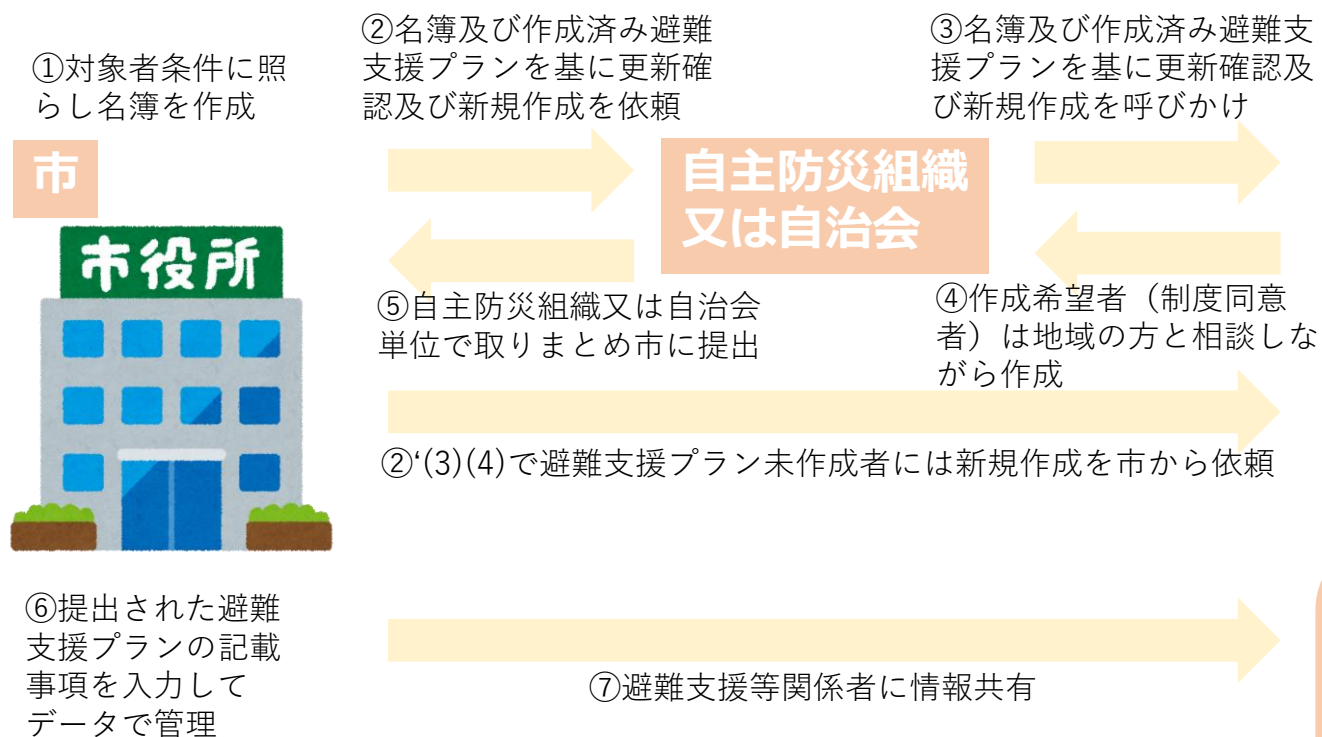
自力で対応

平成23年の東日本大震災では、被災地全体の死者数はのうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割、障がい者の死亡率は、被災地住民の死亡率の約2倍、令和元年台風19号の全体の死者のうち65歳以上の高齢者の割合は約65%、令和2年7月豪雨では約79%と、**高齢者や障がい者が多数犠牲となり、避難が適切に行われなかったことを受け、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするには**  
**避難支援プランの作成が有効。**

# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

### 現状



### 避難行動要支援者（対象者）

- (1) 65歳以上のひとり暮らしの方
- (2) 70歳以上のみの世帯の方
- (3) 要介護3以上の認定を受けている方
- (4) 身体障害者手帳1・2級、療育手帳A1・A2又は精神障害者保健福祉手帳の交付を受けてる方
- (5) 特定医療費（指定難病）受給者で、人工呼吸器又は気管切開を行っている者及び重症認定患者
- (6) その他、支援を必要としている方

※在宅の方を対象としており、施設・病院などへの長期入所、入院の方は除く。

### 避難支援等関係者

- (1) 市内の自主防災組織
- (2) 自治会
- (3) 消防機関
- (4) 警察機関
- (5) 民生委員児童委員
- (6) 社会福祉協議会

⑧平常時・災害時の支援

# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

### 現状の課題 **避難支援プランの作成が低調**

#### ① 避難支援プランの制度を理解してもらえていない

- ・「大野市で災害は起きないから作っても意味がない」「災害が来ても逃げないと思う」
- ・障害特性や要介護度等の個人情報を含むため、理解が得られない。

#### ② 本当に支援を必要とすべき人が作成しておらず、精度に問題がある

- ・令和3年度は、要介護認定、障害の程度を理由に、市から直送した未作成対象者788名中22人が作成。新規作成率は2.7%。
- ・高齢者のみ世帯を理由に地区からの呼びかけでの作成は未作成対象者1910人中184人が作成。新規作成率は9.6%。
- ・支援してほしいこと、地域支援者の欄が不十分な避難支援プランが散見している。
- ・高齢者世帯というだけで元気な方もとりあえず避難支援プランを作成していることも。

#### ③ 高齢化で避難行動要支援者が多く、支援者がいない

- ・地域での繋がりが薄く、隣近所の人に支援を頼むことができない人、専門的知識や技術、多くの手が必要で支援を頼めない方がいる。

#### ④ 自主防災組織の代表と区長や民生委員の負担が大きい

- ・避難支援プランの確認方法の簡略化、民生委員への名簿を一つにまとめたが、以前負担が大きい。

## 趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

【国土交通省HPより】

## 改正内容

### 1. 災害対策基本法の一部改正

#### ①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

##### 1) 避難勧告・避難指示の一本化等

###### <課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート  
・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%  
・避難指示で避難すると回答した者：40.0%

###### <対応>

**避難勧告・指示を一本化**し、従来の勧告の段階から**避難指示**を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。



避難情報の報道イメージ（内閣府で撮影）

##### 2) 個別避難計画（※）の作成

※ 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

###### <課題>

避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合  
令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%

###### <対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、**個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化**。

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%  
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐付く情報を活用



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

①市町村に個別避難計画（避難支援プラン）の作成を努力義務化

②個別避難計画（避難支援プラン）の名簿や計画の作成時にマイナンバーの情報を活用できるように、マイナンバー法改正

# 高齢者等の避難に関する制度的変遷とこれまでの議論

【国土交通省HPより】

136

- 1959年(昭和34年) ★ 伊勢湾台風 発生
- 1961年(昭和36年) ○ **災害対策基本法を制定**
- 1980年代頃(昭和60年頃) ○ 「災害弱者」という言葉が使われ始める
- 1995年(平成7年) ★ 阪神・淡路大震災 発生
- 2004年(平成16年) ★ 一連の風水害 発生 (観測史上最大となる10個の台風が上陸)
- 2005年(平成17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  
災害時要援護者の避難支援ガイドラインを作成し、災害時要援護者の避難支援対策について方針を定める
- 2006年(平成18年) ○ 災害時要援護者の避難対策に関する検討会  
災害時要援護者の避難支援ガイドラインを改訂
- 2007年(平成19年) ○ 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会  
災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～を作成
- 2011年(平成23年) ★ 東日本大震災の発生
- 2012年(平成24年) ○ 防災対策推進検討会議(中央防災会議の専門委員会)  
災害時要援護者の避難支援に関する検討会
- 2013年(平成25年) ○ **災害対策基本法の改正(法第49条の10避難行動要支援者名簿規定が創設)**  
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針を策定
- 2019年(令和元年) ★ 令和元年台風第19号 発生  
令和元年台風第19号による災害からの避難に関するワーキンググループ  
制度改正を含むものについては、以下のサブワーキンググループで引き続き議論
- 2020年(令和2年) ○ **令和元年度台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ**

# 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 改定のポイント（令和3年5月）

■改定の経緯…「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）」令和2年12月24日

## <課題・背景>

- 近年の災害においても高齢者や障害者が犠牲となっており、災害における全体の死者のうち65歳以上の高齢者の割合は、令和元年台風第19号では約65%、令和2年7月豪雨では約79%であった
- 災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、個別避難計画の作成促進が重要

## ■災害対策基本法の改正（令和3年5月）

避難行動要支援者ごとに「個別避難計画」の作成を市町村の努力義務とするとともに、作成に必要な個人情報の利用及び個別避難計画の活用に関する平常時と災害発生時における避難支援等関係者への情報提供について、個人情報保護条例等との関係を整理の上、規定を新設

## 主な改定内容（記載の追加）

### ○優先度の高い避難行動要支援者についての個別避難計画の作成目標

- ・市町村が主体となり、地域の実情に応じておおむね5年程度で作成に取り組む

### ○個人番号を活用した避難行動要支援者名簿・個別避難計画の作成・更新

- ・個人番号（マイナンバー）を活用して、避難行動要支援者名簿・個別避難計画に記載する情報を取得できるようになり、自治体職員の業務負担の軽減や、現状に即した避難支援等につながる

### ○個別避難計画の作成に関する留意事項

- ・計画作成の業務には、本人の状況等をよく把握し、信頼関係も期待できる福祉専門職の参画が極めて重要
- ・避難を支援する者の確保（個人とともに団体（自主防災組織や自治会等）も避難支援等実施者になり得る）
- ・避難を支援する者の負担感の軽減（複数人で役割分担をする、地域の避難訓練等を通じた支援者の輪を広げる取組）
- ・計画の作成後も、計画内容の改善や避難の実効性の向上につながるため、避難訓練を行うことが適切
- ・個別避難計画情報についての避難支援等関係者への提供（本人の同意又は条例に特別の定めがある場合は、平時から地域の自主防災組織や消防団、民生委員等の避難支援等関係者と情報を共有）
- ・社会福祉施設等から在宅に移る避難行動要支援者については、速やかに避難行動要支援者名簿に記載し、避難支援に切れ目が生じないように留意 など

# 近年の豪雨災害における高齢者等の被害状況等について①

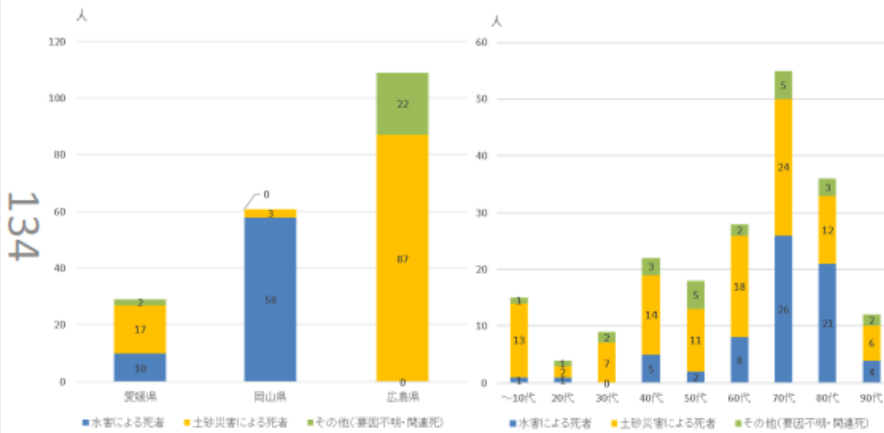
○ 近年頻発する豪雨災害において高齢者に被害が集中しており、台風19号等における障害当事者アンケートからは障害者等の避難に関する課題も指摘されたところ。

➡ **高齢者や障害者等が確実に避難できるための仕組みの構築が必要**

## 平成30年7月豪雨

### 平成30年7月豪雨による人的被害の特徴

○被害の大きかった愛媛県、岡山県、広島県での原因別死者数をみると、広島県では土砂災害による死者数が、岡山県では水害による死者数の占める割合が多かった。  
○上記3県の死者数のうち、60代以上の割合が約7割であった。



3県からの提供データをもとに内閣府にて作成

平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ（第1回）資料より抜粋

## 倉敷市真備町における人的被害

○平成30年7月豪雨において市町村別死者数が最大となった倉敷市の死者52人のうち、51人が真備町に在住。

○**年齢別では、70代以上の高齢者が約80%と著しく集中。**

○空中写真から判読の流出家屋は7箇所のみであり、真備地区での犠牲者のほとんどが、非流出家屋の屋内で避難の可能性。

（平成30年7月豪雨による人的被害等についての調査（速報）：静岡大学防災総合センター教授 牛山素行）

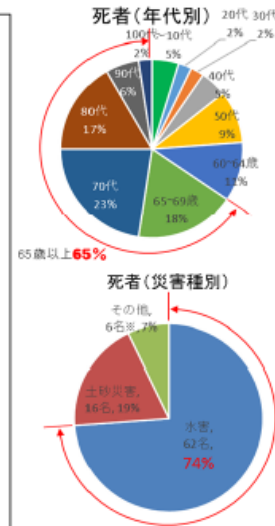
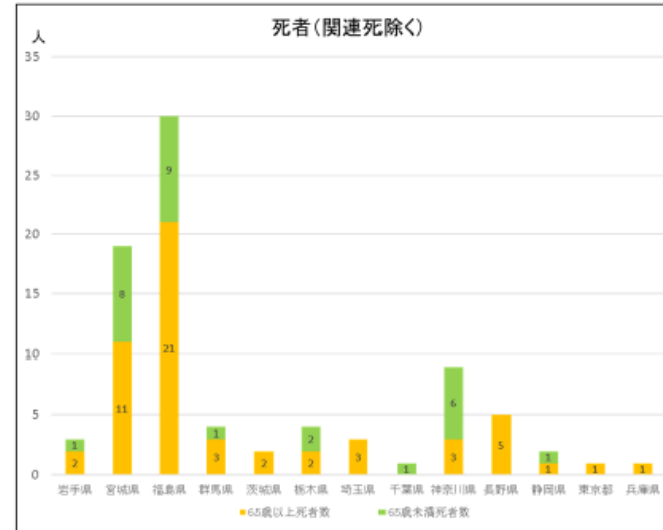
平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ（第1回）資料より抜粋（一部改変）

## 令和元年台風第19号

【国土交通省HPより】

### 台風第19号による被害の特徴

○台風第19号による死者は84名（12月12日現在：災害関連死を除く）。  
65歳以上の高齢者が約65%を占めており、約74%の方が水害で亡くなっている。



平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ（第1回）資料より抜粋

## 障害当事者アンケート

Q) 令和元年台風第19号による災害において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。 ②うまくいかなかった事例とその要因

A) 一人暮らしをしている知的障害のある方が「**避難するタイミングや避難場所が分からなかった**」と話されていた。また、同様に一人暮らしをしている視覚障害のある方が「**避難を誘導してくれる人がいないと避難できない**」と話されていた。

平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ（第1回）資料より抜粋



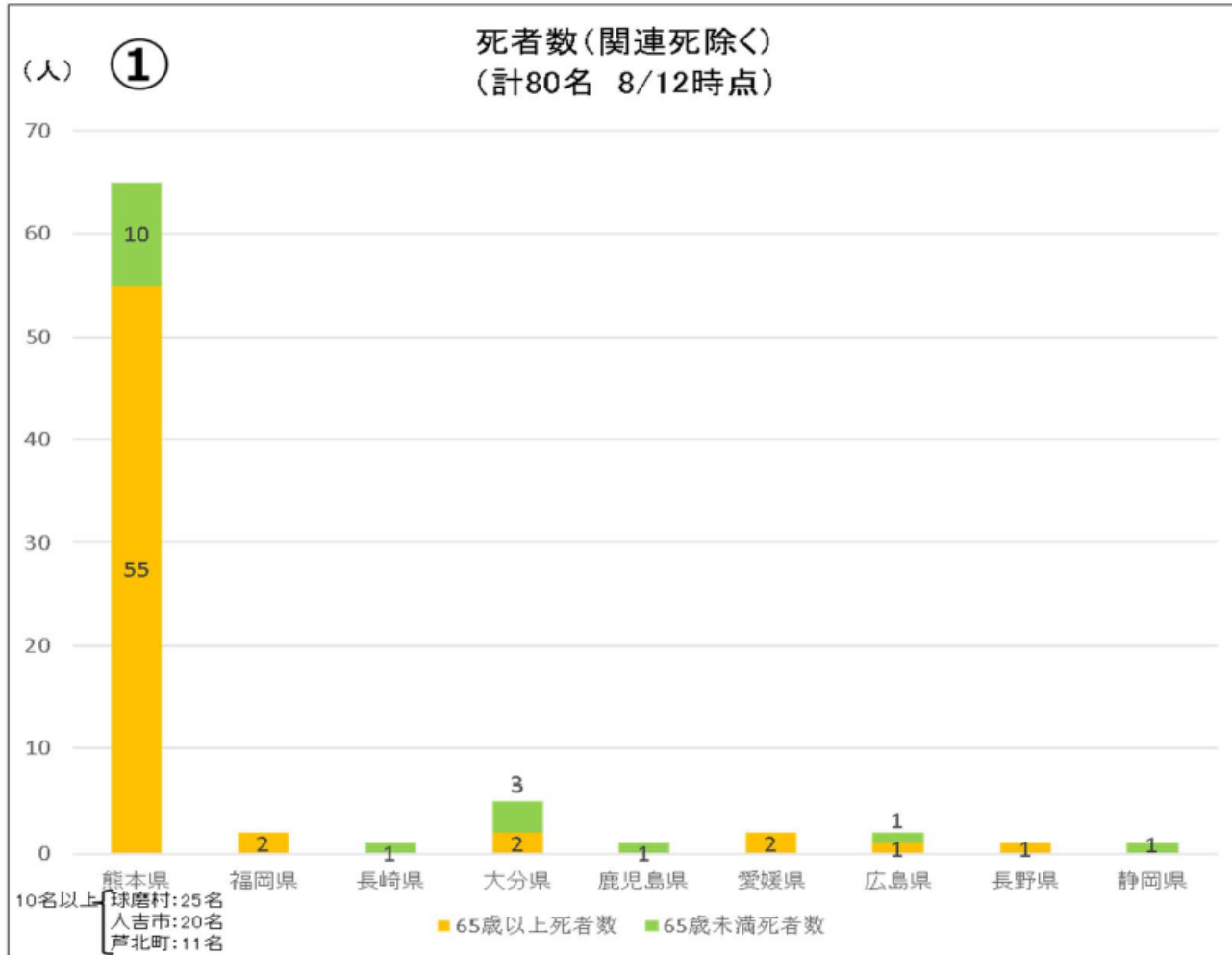
# 近年の豪雨災害における高齢者等の被害状況等について②

## 令和2年7月豪雨

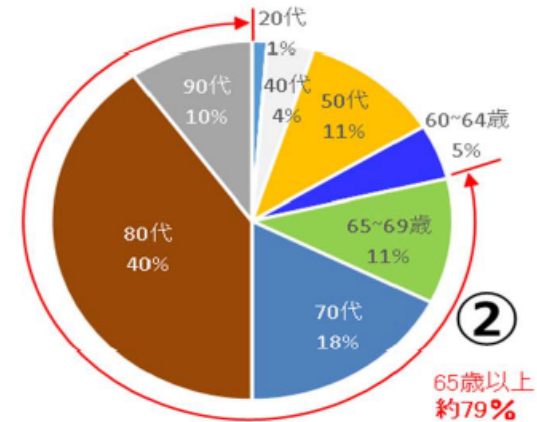
【国土交通省HPより】

- ①令和2年7月豪雨による死者は80名(8月12日現在、災害関連死を除く。)
- ②65歳以上の高齢者が約79%(熊本県では、約85%)を占めた。
- ③約81%の方が水害で亡くなった。

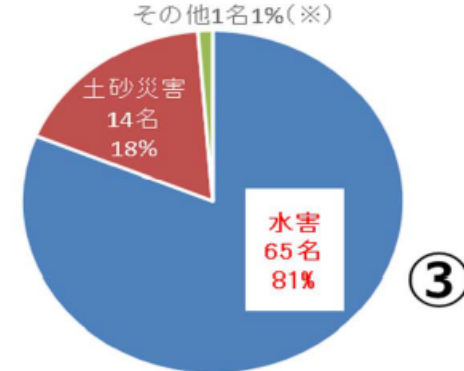
135



【年代別死者数(80名)】



【災害別死者数(80名)】



※【静岡県】  
倒木による停電からの電力復旧作業中に死亡

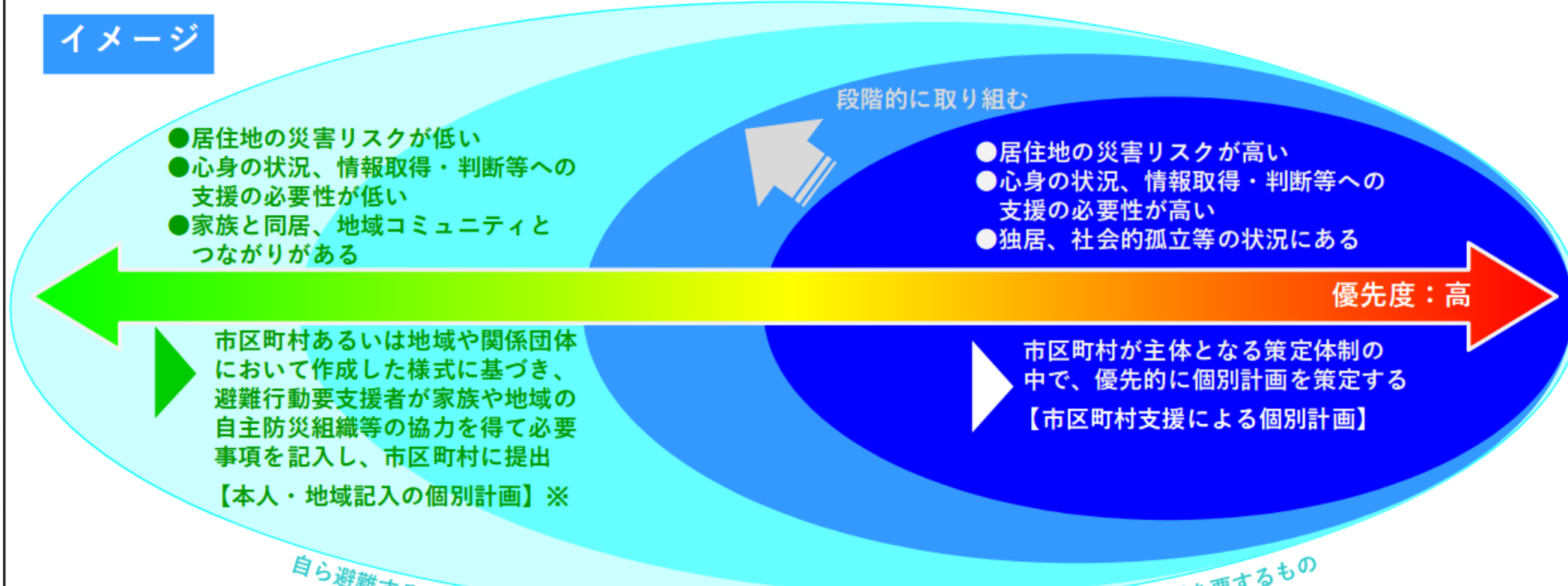
※内閣府で報道を元に整理

# 優先度を踏まえた個別計画の策定

- 個別計画は、優先度が高い者から策定することが適当であり、市区町村が必要に応じて策定の優先度を判断する際には、次のようなことが挙げられる。
  - ・ 地域におけるハザードの状況 (※)
  - ・ 当事者本人の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
  - ・ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
- 他方、各市区町村の限られた体制の中でできるだけ早期に避難行動要支援者全体に計画が策定されるようにするためには、市区町村が策定する個別計画として、①市区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（本人・地域記入の個別計画）づくりを進めることが適当である。

※浸水想定区域（水防法）、津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくり法）、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法）、噴火に伴う火山現象による影響範囲（活動火山対策特別措置法（基本指針）に基づく火山災害警戒区域）等

## イメージ



※本人の状況によっては、本人の家族や自主防災組織等が記入する場合も含まれる。

自ら避難することが困難な者であつて、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  
避難行動要支援者名簿

【国土交通省HPより】

# 【事例】茨城県常総市（優先度が高い者からの計画の作成）

【総務省消防庁HPより】

## 市の概要

人口：62,244人（令和3年10月1日現在）

避難行動要支援者の要件：

以下のいずれかに該当し、災害が発生または災害が発生するおそれがある場合に、自力での避難が困難である在宅者

|             |  |   |
|-------------|--|---|
| 避難行動要支援者の範囲 | 身体障がい者手帳1・2級（総合等級）の交付を受けている者<br>（内部障がいのみで該当する者を除く） | ① |
|             | 療育手帳○A・Aの交付を受けている者                                 | ② |
|             | 精神手帳1級の交付を受けている者                                   | ③ |
|             | 介護認定2～5を受けている在宅の者                                  | ④ |
|             | 65歳以上の一人暮らし高齢者または高齢者のみの世帯の者                        | ⑤ |
|             | 上記以外で、特に支援の必要があると認められる者で、自ら申し出た者                   |   |

## 取組内容

以下の手法により個別避難計画作成の優先順位付け

### 1. 名簿掲載者からの絞り込み

- ・土地のハザードが低いもの（浸水想定高さ0.5m以下）を除外
- ・名簿掲載理由が上記表内①～⑤以外で、かつ75歳未満の人を除外

### 2. 優先度付け

土地のハザードと避難困難度に応じた段階分けを行い、I～Ⅲ及びA～Dの組み合わせで優先度付け

|      |        |       |         |
|------|--------|-------|---------|
|      | 5m~10m | 3m~5m | 0.5m~3m |
| ハザード | I度     | II度   | III度    |

|   |         |      |      |       |        |      |
|---|---------|------|------|-------|--------|------|
|   | 身体障害者手帳 | 療育手帳 | 精神障害 | 要介護認定 | 高齢者世帯  | 自己申告 |
| A | 1級      | ○A   | 1級   | 5     | 85歳以上  | 全て   |
| B | 2級      | A    | /    | 3~4   | 75~85歳 | /    |
| C |         |      | /    | 2     | 75歳以下  | /    |

※いずれにもあてはまらない人をDとする



常総市洪水ハザードマップ（鬼怒川版）より抜粋



<優先度付けしたときのランクごとの人数（人）>

|                    |   | 土地のハザード |      |      |
|--------------------|---|---------|------|------|
|                    |   | I度      | II度  | III度 |
| 避難支援<br>が必要な<br>事由 | A | 326     | 326  | 712  |
|                    | B | 400     | 703  | 866  |
|                    | C | 702     | 1282 | 1645 |
|                    | D | 83      | 160  | 197  |

# (案) 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画の構成案

### 第1章 避難行動要支援者の避難支援体制

- 1 背景と位置付け (現状に合わせ修正)
- 2 避難行動要支援者と避難支援等関係者
  - (1) 要配慮者
  - (2) 避難行動要支援者
  - (3) 避難行動要支援者名簿  
(名簿に記載する者の範囲を修正)
  - (4) 避難支援等関係者
  - (5) 避難支援者 (定義を追記)
- 3 避難支援プランの必要性
- 4 避難場所等における対応 (必要な事項を追記)
  - (1) 安否確認と情報の集約
  - (2) 避難場所等の運営
  - (3) 福祉避難所への移動
- 5 避難支援プラン作成方式
  - (1) 基本の三つの方式
  - (2) 本市における方式

### 6 本市における自主防災組織の結成状況

### 第2章 大野市における避難支援プラン作成方針

- 1 避難支援プラン作成対象者の範囲
- 2 避難支援プランの作成
  - (1) 作成の流れ
  - (2) 役割分担  
(市の役割…福祉専門職を追記)
  - (3) 作成にあたっての注意点
  - (4) 更新
  - (5) 訓練等の実施
- 3 個人情報の取得及び管理について
  - (1) 関係機関共有方式による情報共有に係る  
情報保護審査会の答申
  - (2) 避難支援等関係者による個人情報の取扱い  
(必要な事項を修正)

※ その他、必要に応じて適宜修正を行う

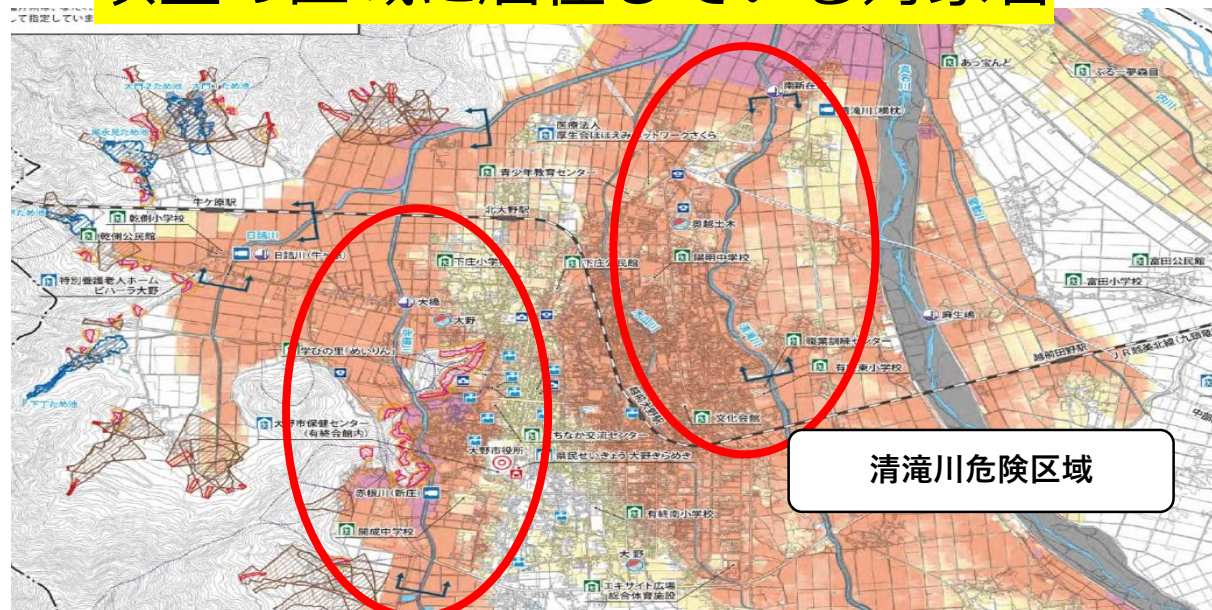
# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

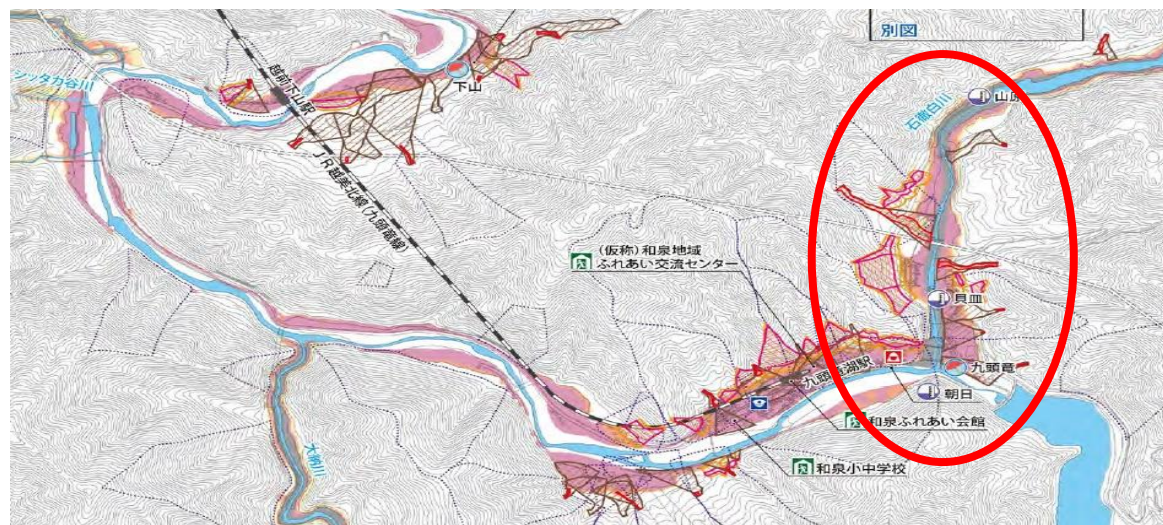
### (案) 優先度の高い避難行動要支援者を作成の対象に

①大野市総合防災マップ（ハザードマップ）上で危険な地域に住み支援が必要な方のプラン作成を促進


- 洪水浸水想定区域（0.5～1.0m、1階床上浸水）以上の区域に居住している対象者



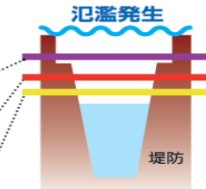
赤根川危険区域



河川の水位情報



|        |                   |
|--------|-------------------|
| 氾濫危険水域 | 氾濫の起こるおそれがある水位    |
| 避難判断水位 | 住民のみなさんが避難を判断する水位 |
| 氾濫注意水位 | 氾濫に関する情報に注意する水位   |



| 河川      | 九頭竜川  | 清滝川   | 赤根川   | 石徹白川  |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 観測所     | 松丸    | 南新在家  | 大橋    | 貝皿    |
| 氾濫危険水域  | 5.00m | 2.80m | 3.00m | 5.00m |
| 避難判断水位  | —     | 2.00m | 2.50m | —     |
| 氾濫注意水位  | 4.00m | 1.50m | 2.20m | 3.00m |
| 水防団待機水位 | 3.00m | 1.20m | 1.90m | 1.40m |

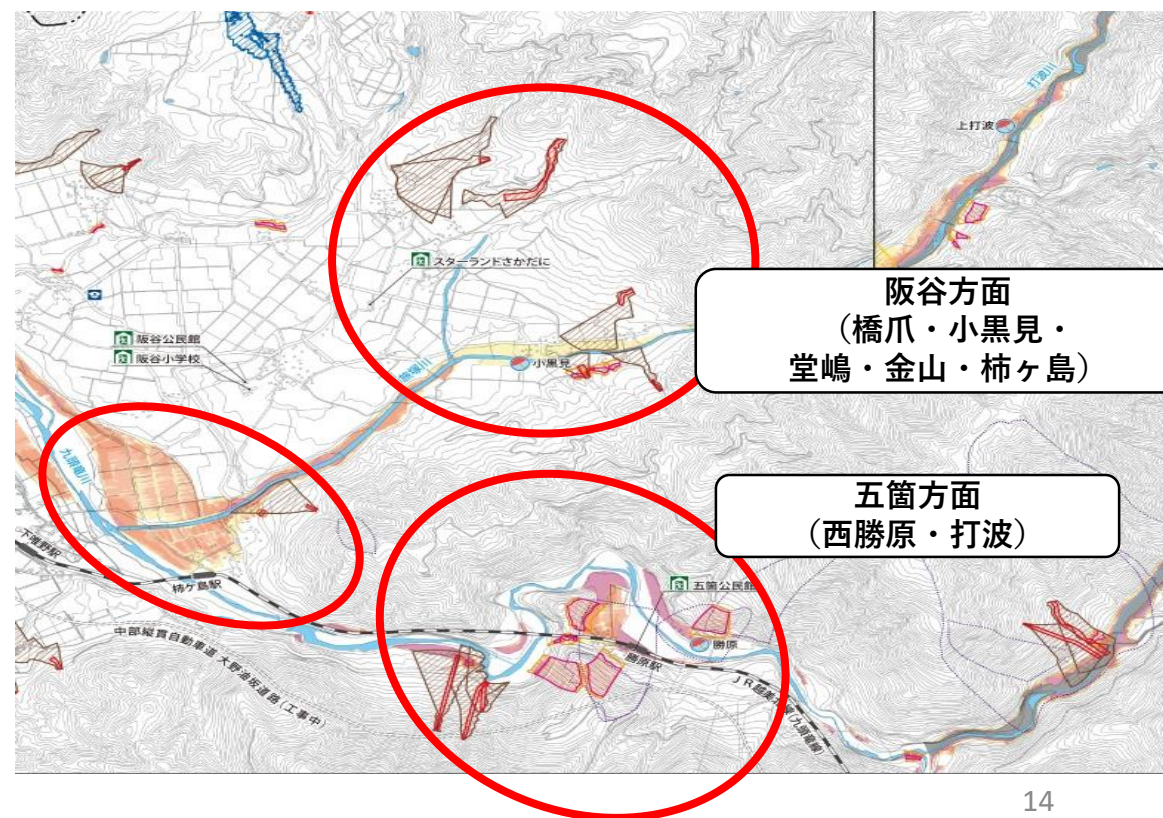
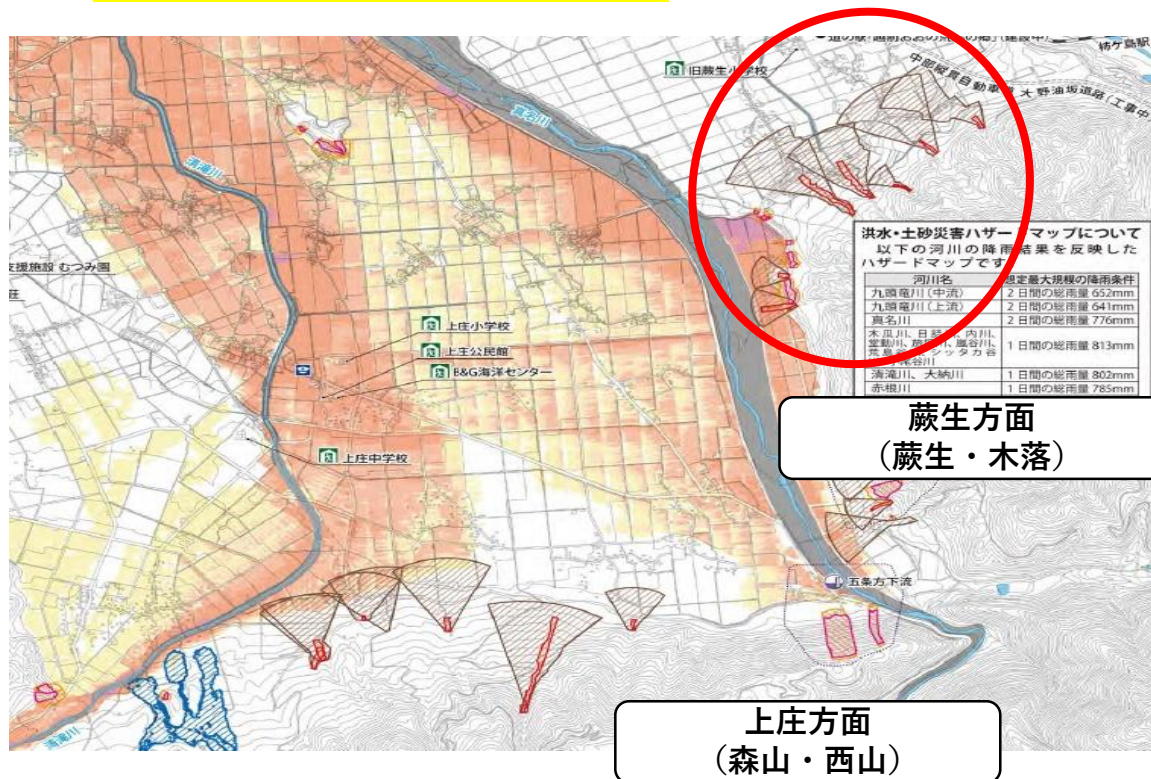
# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

- 土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域に居住している対象者



土砂災害特別警戒区域（土石流）  
土砂災害警戒区域（土石流）



# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

### (案) 優先度の高い避難行動要支援者を作成の対象に

#### ① 真に支援が必要な対象者を抽出し、プラン作成を促進

|     | 【現 行】  |
|-----|--|
| (1) | 65歳以上のひとり暮らしの方   |
| (2) | 70歳以上のみの世帯の方   |
| (3) | 要介護3以上の認定を受けている方   |
| (4) | 身体障害者手帳1・2級、療育手帳A1・A2または精神障がい者保健福祉手帳の交付を受けている方                           |
| (5) | 特定医療費（指定難病）受給者で、人工呼吸器又は気管切開を行っている者及び重症認定患者                               |
| (6) | その他、支援を必要としている方<br>※在宅で、支援を必要としている方を対象としており、施設・病院などへの長期入所、入院の方は除く。       |
|     | 【改正案】  |
| (1) | 65歳以上の人のみで構成するの高齢世帯のうち、要支援1・2、要介護1・2の方                                   |
| (2) | 要介護3以上の認定を受けている方   |
| (3) | 身体障害者手帳1・2級、療育手帳A1・A2または精神障害者保健福祉手帳1・2級の交付を受けている方                        |
| (4) | 医療依存度の高い方（人工呼吸器装着者、気管切開をしている者、在宅酸素使用者、人工血液透析者など）                         |
| (5) | その他、支援を必要としている方<br>※在宅で、支援を必要としている方を対象としており、施設・病院などへの長期入所、入院の方、健康加齢者は除く。 |

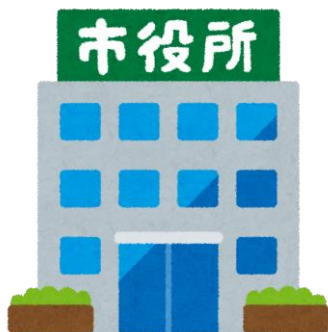
# 第1回

## 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

(案)

①対象者条件に照らし名簿を作成

市



⑥提出された避難支援プランの記載事項を入力してデータで管理

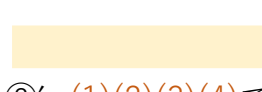
②名簿及び作成済み避難支援プランを基に更新確認及び新規作成を依頼



自主防災組織  
又は自治会



⑤自主防災組織又は自治会単位で取りまとめ市に提出



②' (1)(2)(3)(4)で避難支援プラン未作成者には新規作成を市から依頼



⑦避難支援等関係者に情報共有

③民生委員の協力のもと、名簿及び作成済み避難支援プランを基に更新確認及び新規作成を呼びかけ

④作成希望者（制度同意者）は地域の方と相談しながら作成

### 避難行動要支援者（対象者）

- (1) 65歳以上の人のみで構成するの高齢世帯のうち、要支援1・2、要介護1・2の方
- (2) 要介護3以上の認定を受けている方
- (3) 身体障害者手帳1・2級、療育手帳A1・A2又は精神障害者保健福祉手帳1・2級の交付を受けている方
- (4) 医療依存度の高い方（人工呼吸器装着者、気管切開をしている者、在宅酸素使用者、人工血液透析者など）
- (5) その他、支援を必要としている方

※在宅で、支援を必要としている方を対象としており、施設・病院などへの長期入所、入院の方、健康加齢者は除く。

### 避難支援等関係者

- (1) 市内の自主防災組織
- (2) 自治会
- (3) 消防機関
- (4) 警察機関
- (5) 民生委員児童委員
- (6) 社会福祉協議会

⑧平常時の訓練・災害時の支援

避難支援者

優先度の高い避難行動要支援者の避難支援プランを随時作成。  
市が取り組むべき、真に支援が必要な対象者（資料3の①）に対し、おおむね5年程度で100%作成を目標とする。

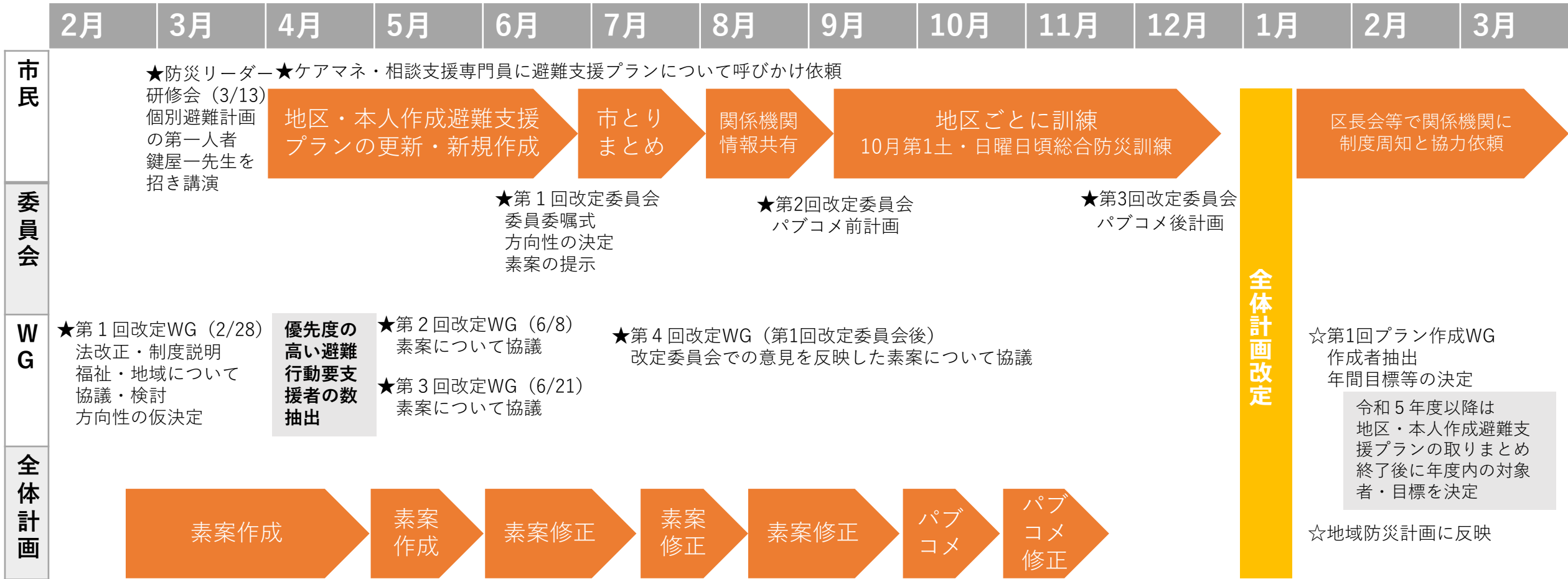
③気になる方に作成を呼びかけ



# 第1回

# 避難行動要支援者の避難支援プラン作成計画改定委員会

## スケジュール (案)



全体計画改定