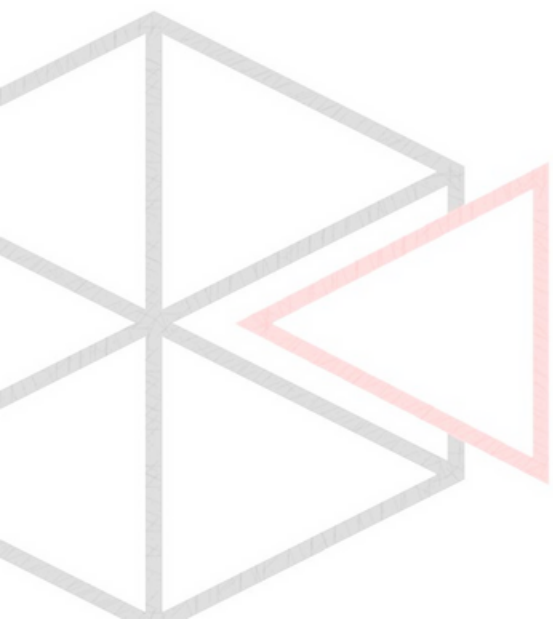


災害に備えた地域での支え合い研修会2024  
災害が起きる前にできること  
仕組みづくり・心構え

2024.10.29.

一般社団法人 Wellbe Design 篠原辰二

誰もが住みやすいあんしんのまちコーディネート事業外部アドバイザー  
北海道個別避難計画作成モデル事業アドバイザー



## 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。

## 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%



避難情報の報道イメージ  
(内閣府で撮影)

###### <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。

##### 2) 個別避難計画(※)の作成

###### <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%



避難行動要支援者が  
災害時に避難する際のイメージ

###### <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づく情報を活用

##### 3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置/ 広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難(広域避難)させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置。



大規模河川氾濫時の他市町村への避難イメージ

#### ②災害対策の実施体制の強化

##### 1) 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更

##### 2) 防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置 ※非常災害に至らない、死者・行方不明者数十人規模の災害について設置

##### 3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加



令和2年7月豪雨時の非常災害対策本部

### 2. 内閣府設置法の一部改正

#### 内閣府における防災担当大臣の必置化

### 3. 災害救助法の一部改正

#### 非常災害等が発生するおそれがある段階における災害救助法の適用

国の災害対策本部が設置されたときは、これまで適用できなかった災害が発生する前段階においても、災害救助法の適用を可能とし、都道府県等が避難所の供与を実施。

災害時の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために、特に支援を要する住民について、個別の避難計画を策定することが求められました。



# 災害時避難行動支援のおおまかな変遷

## 平成18（2006）年度

- 災害時要援護者の避難支援ガイドライン」策定
- 災害時の避難支援について各自治体に対策を求めた

## 平成25（2013）年度

- 災害対策基本法の改正
- 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務化した

## 令和3（2021）年度

- 災害対策基本法の改正
- 避難勧告の廃止、市町村に対する個別避難計画の努力義務化した

平成16（2004）年

相次ぐ風水害での人的被害

- 被害は高齢者に集中
- 逃げ遅れ、情報伝達の遅さ

避難経路上の危険性による影響

平成23（2011）年

東日本大震災

- 障がい者の死亡率の増加
- 身体的特徴を踏まえた支援と

避難後の支援の必要性の高まり

平成30（2016）年 台風10号

令和元（2017）年 台風19号


- 警戒レベルの設定
- 個別性を踏まえた避難計画

の必要性の高まり

過去の災害の教訓を踏まえて、避難行動支援の取り組みはたえず深化しています。



# 避難行動の基本的な流れ

令和3年の災害対策基本法の改正により、それまで2次避難先だった福祉避難所について、のルートの確立をすることが求められました。



災害発生 または災害発生のおそれ



**特段の配慮が必要な方は  
指定福祉避難所へ直接避難**



福祉避難所  
福祉避難スペース



**避難行動**



一時避難



車中避難



在宅避難



指定避難所



指定避難場所



自宅の安全を確認

居住困難：指定避難所



居住可能：自宅で生活

# 法における災害時に配慮を必要とする者への取組

## 災害時要配慮者（第8条第2項第15号）

高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項

## 避難行動要支援者（災対法第49条の10）

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（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。

## 個別避難計画（災対法第49条の14）

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。

## 名簿の作成は不要

**法**により、市町村ごとに避難行動要支援者を定義し、対象となる住民の同意を問わず、**名簿を作成しておくことが義務化**。

（R5年1月1日までに全自治体が作成済）

**ガイドライン**では、市町村に対し、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）など**優先度を踏まえた計画作成を推奨**

- ・ 避難行動要支援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

（法改正からおおむね5年程度で）

# 災害の種類にあわせた支援活動

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針, P33-34  
平成25年8月(令和3年5月改定)内閣府(防災担当)

## 第II部 避難行動要支援者名簿 第2 避難行動要支援者名簿の作成等

### (1) 避難行動要支援者名簿の用途

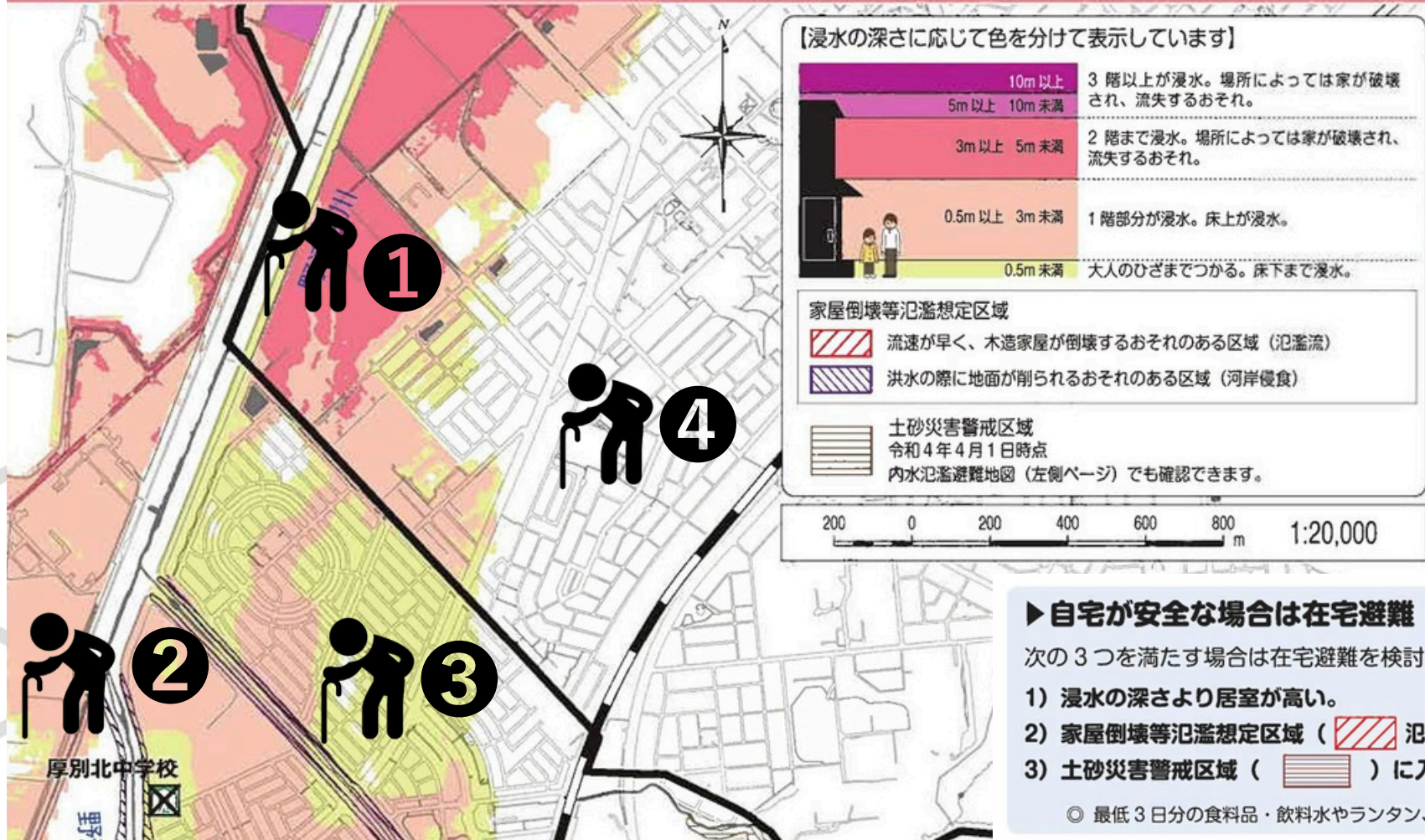
- 避難行動要支援者名簿の作成目的は「避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする」ことである。
- ここでいう「避難」とは、**災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に危険を避けることをいう。災害の中には、台風や津波などその原因となる自然現象の発生から実際に被害が生じるまでの間に一定の時間的猶予があるものもあり**、こうした災害については、その発生のおそれが明らかになった時点で、名簿情報に基づき速やかに避難支援を行い、**要支援者を指定緊急避難場所等**の安全な場所へと避難させることが重要となる。
- 一方、**地震のように突発的に被害をもたらす災害が発生した場合**には、自力での避難が著しく困難である要支援者は**被災家屋に取り残されている蓋然性が高い**ことから、このような場合には、**名簿情報に基づき速やかに安否の確認を行い**、その結果に基づき的確な救出活動を実施することが重要となる。

# ハザードの状況から考える優先順位

札幌市ハザードマップ（厚別区版）より

## 洪水避難地図 厚別区②

▶ 川が氾濫することで発生する浸水を想定



雨の災害を想定した場合、色が濃い地域に居住していると優先順位が高くなりますが、住宅の立地や多層階住宅の場合は優先度が低くなる可能性もあります。

例：黄色だが床上までは1m以上ある。ピンクだが3階建てで安全・垂直避難は可能である。

もちろん土砂災害警戒区域であれば、浸水想定がなくてもリスクが高くなります。



### ▶ 自宅が安全な場合は在宅避難

次の3つを満たす場合は在宅避難を検討してください。

- 1) 浸水の深さより居室が高い。
- 2) 家屋倒壊等氾濫想定区域（ 氾濫流 河岸侵食）に入っていない。
- 3) 土砂災害警戒区域（）に入っていない。

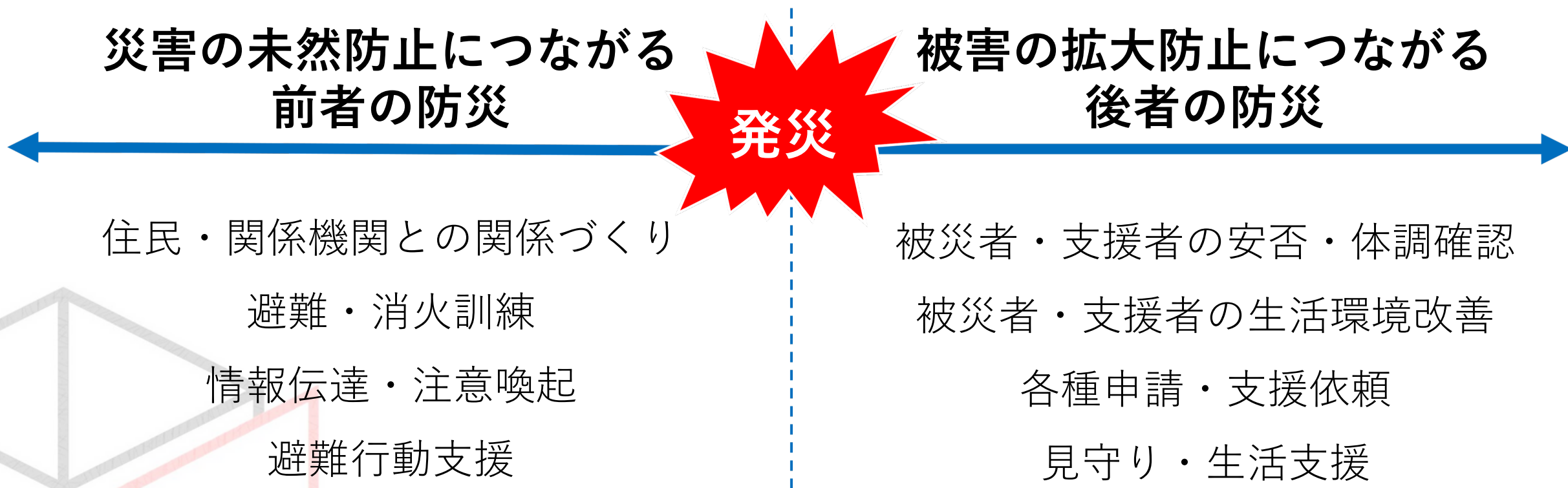
◎ 最低3日分の食料品・飲料水やランタン、乾電池などの備蓄品を用意しましょう。



# 法における2つの防災

(第2条第1項第2号)

防災 災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。



今も能登半島地震や7月末の秋田・山形等の大雨災害の被災地では、後者の防災活動が行われています。円滑な防災には日ごろからの関係づくりや自治機能の強化が大切です。





# “誰が”支援するのか

○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。**

○個別避難計画作成等関係者のうち、**特に介護支援専門員や相談支援専門員は**、避難行動要支援者のうち介護保険サービス等の利用者について、①日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できること、②ケアプラン作成等に合わせる行うことが効果的であること、③災害時のケア継続にも役立つことなどから、**個別避難計画作成の業務に、福祉専門職の参画を得ることが極めて重要**である。

避難行動に特別な支援が必要な住民への避難行動支援は、もしかすると福祉等の専門職が行わなければならないかもしれません。また、避難後のケアにつなげるため、福祉等の専門機関との連携も不可欠です。



# 防災の取り組みにも個別性とジェンダー視点を

## 女性版骨太の方針2024（女性活躍・男女共同参画の重要方針2024）

令和6年6月11日 すべての女性が輝く社会づくり本部・男女共同参画推進本部決定

### Ⅲ 個人の尊厳と安心・安全が守られる社会の実現

#### (1) 男女共同参画の視点に立った防災・復興の推進

- 今般の能登半島地震における災害対応を検証し、今後の対応に活用する。
  - ⇒ ・「**男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン**」を踏まえた災害対応について調査を行い、今後に向けた課題や取組を整理し、報告書を取りまとめる。
- 防災の現場等における女性の参画拡大とこれを推進するリーダー層の意識醸成、国民への啓発を推進する。
  - ⇒ ・ 平時からの防災・危機管理担当部局への女性職員の配置により、災害時、女性と男性で異なる支援ニーズに適切かつ迅速に対応することが可能となることから、国や地方公共団体の災害対応の現場への助成の参画を推進する。
  - ・ 指導的立場にある者を含む防災関係者に対し、男女共同参画の視点からの防災・復興に係る研修を充実させる。
  - ・ 災害の各段階において受ける影響やニーズが女性と男性で違うことや地域防災力を高めるためには女性の参画やリーダーシップが重要であることの理解促進を図るため、こどもの発達段階に応じた防災教育を行う。

避難行動支援の構築だけが前者の防災ではありません。

災害時におけるジェンダー（性差による固定的役割、偏見）視点は重要度を増しています。

また、日ごろからの障がい者に対する偏見などは災害時の支援にも影響します。

平時の取り組みが固定概念を形成しますので普段の活動を見直しましょう

