

# 災害時要配慮者支援の 制度と都の取組

東京都福祉保健局総務部総務課

大辻 一貴

# 災害時要配慮者支援の制度と都の取組

- **令和3年の災害対策基本法改正について**

- 法改正の背景・改正概要

- 新しい避難情報について

- 個別避難計画の作成義務化について

- **都の災害時要配慮者対策の取組について**

- 災害時要援護者対策に係る指針の改訂について

- 災害時要配慮者支援体制の整備（地域福祉推進区市町村包括補助事業）

# 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

内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組方針」より抜粋

○ 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。

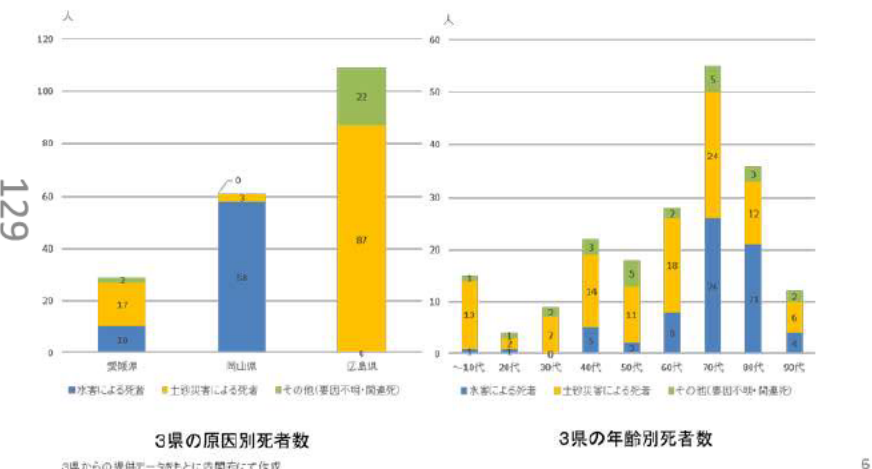
➡ **高齢者や障害者等が確実に避難できるための仕組みの構築が必要**

## 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見ると、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。



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90%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遭難の可能性。  
 (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)

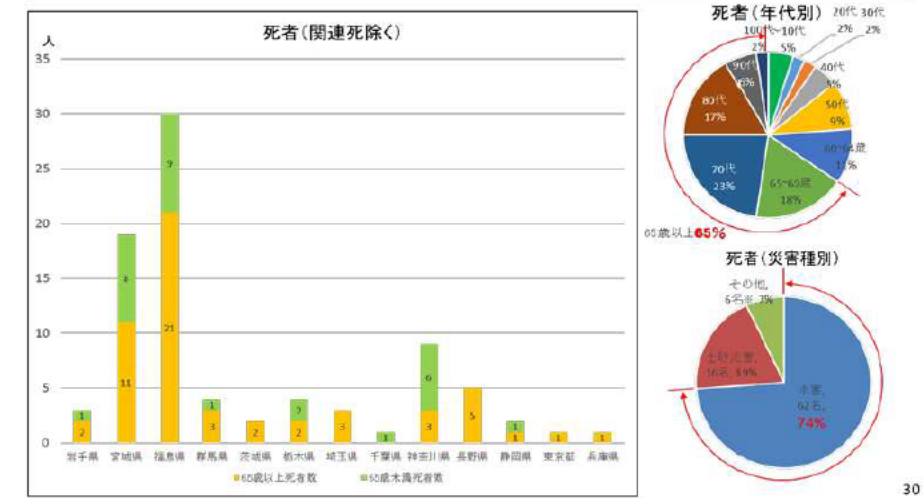
平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ（第1回）資料より抜粋（一部改変）

## 令和元年台風第19号

### 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

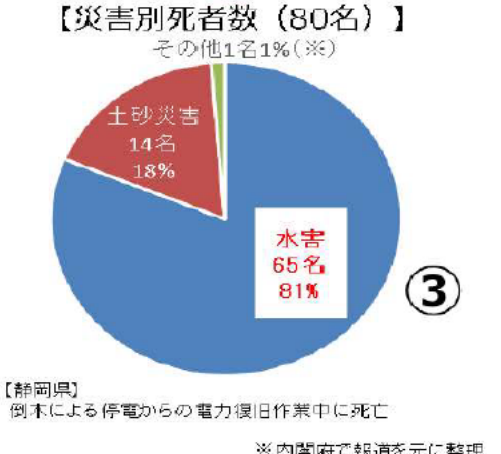
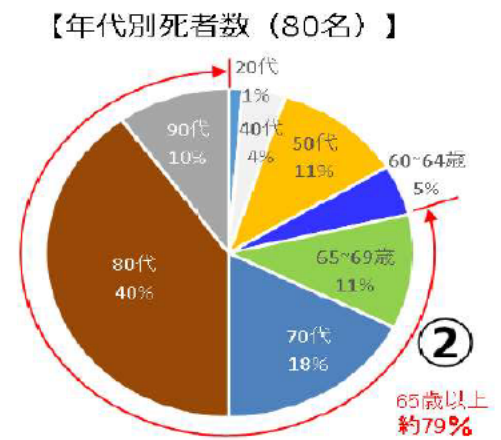
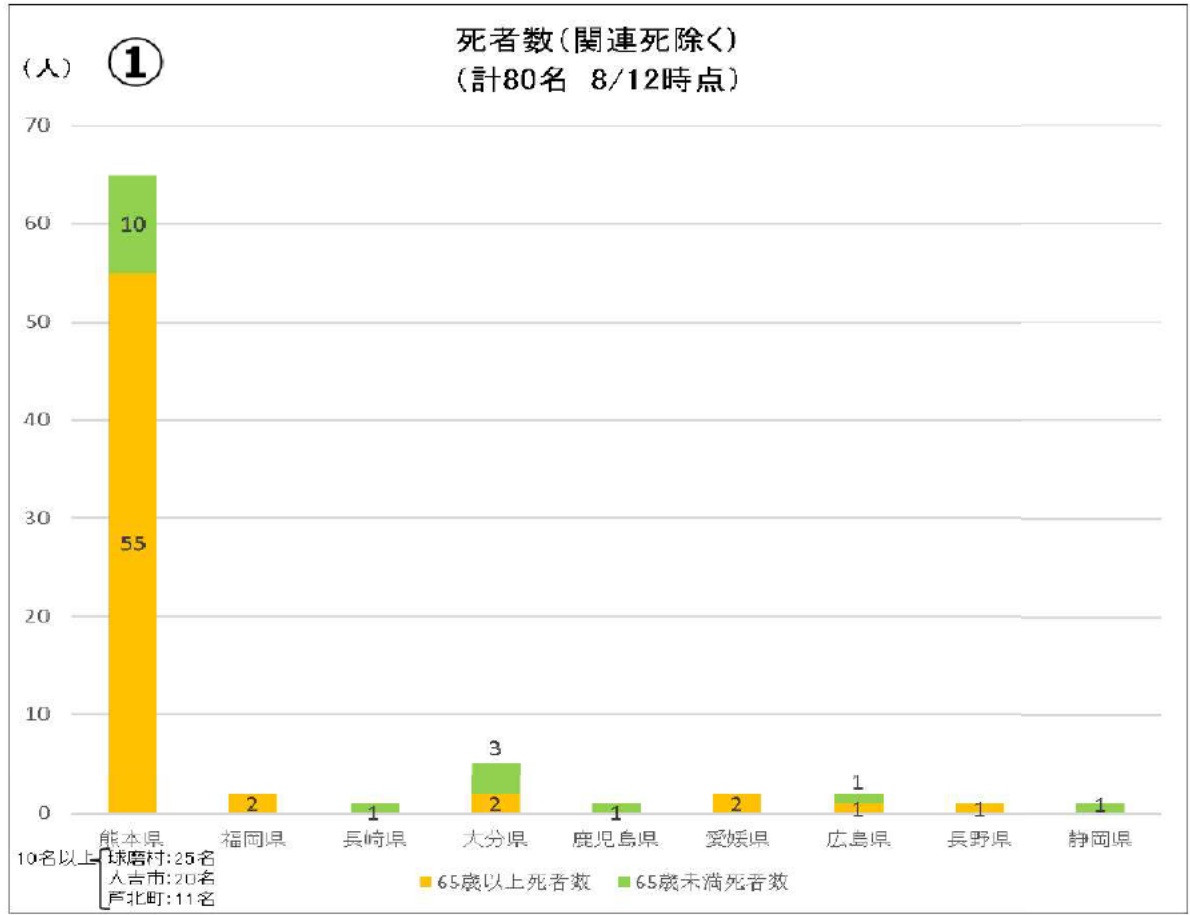
# 近年の豪雨災害における高齢者等の被害状況等について②

内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組方針令和3年5月改定」より抜粋

## 令和2年7月豪雨

- 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。

130



## 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  
- 避難勧告で避難すべきと回答した者：26.4%  
- 避難指示で避難すべきと回答した者：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

内閣府作成  
新たな避難情報に関する  
ポスター・チラシ

令和3年5月20日から

警戒レベル  
4

ひなんしじ  
**避難指示**で必ず避難

ひなんかんこく  
**避難勧告は廃止**です

警戒レベル	新たな避難情報等	これまでの避難情報等
5	 災害発生 又は切迫 <b>緊急安全確保</b> ※1	災害発生情報 (発生を確認したときに発令)
~~~~<警戒レベル4までに必ず避難!>~~~~		
4	 災害の おそれ高い <b>避難指示</b> ※2	・避難指示(緊急) ・避難勧告
3	 災害の おそれあり <b>高齢者等避難</b> ※3	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	 災害状況 悪化 大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1	 今後災害状況 悪化のおそれ 早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※1 市町村が災害の状況を確認し把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令される情報ではありません。  
※2 避難指示は、これまでの避難勧告のタイミングで発令されることになります。  
※3 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じて普段の行動を見合わせ始めたり、避難の準備をしたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングです。

警戒レベル5は、  
すでに安全な避難ができず  
命が危険な状況です。  
**警戒レベル5緊急安全確保の  
発令を待つてはいけません!**

**避難勧告は廃止**されます。  
これからは、  
**警戒レベル4避難指示**で  
**危険な場所から全員避難**  
しましょう。

避難に時間のかかる  
**高齢者や障害のある人は、**  
**警戒レベル3高齢者等避難**で  
**危険な場所から避難**  
しましょう。

# 災害対策基本法の改正について—個別避難計画作成努力義務化

## 1. 概要

- 今回の法改正では、過去の災害で高齢者や障害者が被害を受けていることを踏まえ、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個別避難計画の作成が区市町村の努力義務とされた。
- 法改正に合わせ、個別避難計画の策定経費が交付税措置され、福祉専門職を活用し、個別避難計画作成を進めるモデル事業が実施される予定である。
- 都は、研修会等を通じて適切に情報提供し、区市町村の取組を支援する。

## 2. 改正内容

### 個別避難計画作成の努力義務化

#### 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。

- 本人の同意が得られない場合を除き、区市町村は避難行動要支援者について個別避難計画を作成するよう努めなければならない。
- 避難支援等の実施に必要な限度で、計画に記載された情報を目的以外の目的のために内部で利用することができることとする。

#### 【(参考)個別避難計画の主な記載項目】

避難行動要支援者の情報、避難支援等実施者の情報  
避難施設その他の避難場所、避難経路等に関する情報

## 3. 国の取組(令和3年度)


- (1) 個別避難計画作成経費に対する交付税措置
  - 福祉専門職の参画に対する報酬や事務経費など一人あたり7千円程度を要するものと想定し、令和3年度より市町村における個別避難計画の作成経費について、新たに地方交付税措置を講ずる。
- (2) 個別避難計画作成モデル事業
  - 自治体における効果的・効率的作成手法を構築するため、作成経費を支援するモデル事業を実施する。
  - 都内では、江戸川区がケアマネ、相談支援専門員を活用して、個別避難計画の作成を進める内容で申請し、採択されている。
  - 都も今年度開催予定の区市町村担当者向け研修で、江戸川区の事例を紹介し、取組の横展開を進める予定。

## 4. 都の取組(令和3年度)

- 避難行動要支援者の個別避難計画の作成事務を担う区市町村担当者等を対象に研修を実施し、個別避難計画策定を支援。
- 個別避難計画を活用した訓練の実施などに対し、区市町村包括補助事業を活用し、実施主体の区市町村を支援。
- 「災害時要援護者への災害対策推進のための指針(区市町村向け)」を改定する。

# 災害時要配慮者対策に係る指針の改訂について

## 指針改訂の背景

- 災害時要配慮者対策の取組主体は、住民に身近な自治体である区市町村  **都は広域的な観点から区市町村の取組を支援する役割**
- 都はこれまで、区市町村への支援策として、指針2種の作成及び配布を行い、区市町村の災害時要配慮者対策を促進
- 今般、災害対策基本法と都地域防災計画の修正を踏まえ、区市町村向け指針を改訂する必要性が生じた。

## 改訂の概要

### 災害対策基本法改正や、東京都地域防災計画修正のうち、災害時要配慮者対策に関する事項

- 避難行動要支援者名簿作成の義務化
- 個別避難計画作成の努力義務化
- 水害等で発令される避難情報の変更
- 福祉避難所の運用方法変更
- 社会福祉施設等の災害対策強化 etc . . .

### 前回の改訂以降に都が行った取組

- 「在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」、「避難所管理運営の指針」の改訂
- 災害福祉広域支援ネットワークの構築 etc . . .

## 災害時要配慮者対策に係る指針

- 1 災害時要配慮者への災害対策推進のための指針  
⇒ 区市町村が災害時要配慮者対策を実施する際の参考資料
- 2 災害時要配慮者防災行動マニュアル作成のための指針  
⇒ 区市町村が作成する災害時要配慮者向けマニュアルのひな形

### 【改訂のポイント】

- **要配慮者の避難支援等の取組として、避難行動要支援者名簿・個別避難計画作成に関して記載**
- **今年度変更された水害等に関する避難情報について、要配慮者への対応と合わせて記載**
- **福祉避難所の従来の二次避難所としての運用だけでなく、直接避難も含めた運用について記載**
- **社会福祉施設等での災害対策の取組について、都の構築した災害福祉広域支援ネットワークと合わせて記載**

## 【参考】都が実施しているその他の取組

- 包括補助事業による区市町村への財政支援
- 区市町村の防災担当者、福祉保健担当者向け研修の実施
- 災害福祉広域支援ネットワークの構築・運用
- 災害時における要援護者の移送に関する協定の締結
- 在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針の策定
- 職能団体との福祉職員等派遣に関する協定の締結



# 災害時要配慮者支援体制の整備(地域福祉推進区市町村包括補助事業)

## 要配慮者対策の必要性

- ▶ 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針(内閣府防災・平成25年8月)」等には、発災直後の避難行動支援だけでなく、避難所、福祉避難所、在宅における生活を継続的に支援する必要性が示されており、体制整備が求められている。
- ▶ これについて、各区市町村において取組みを進めているものの、平成30年7月豪雨では死者の多くが高齢者等の要配慮者であり、避難行動要支援者の避難支援について関係機関と十分協議できていない実態等が事後検証の中で課題として挙がっている。
- ▶ また、令和3年5月の災害対策基本法改正による区市町村における個別避難計画作成等の努力義務化や、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」の改訂を受け、従前の取組み以上に要配慮者対策の推進が求められている。

## 区市町村の要配慮者対策の現状

≪総務省消防庁調査(令和2年10月1日時点)≫

- 避難行動要支援者名簿作成:61自治体が名簿整備、1自治体が整備中
- 個別避難計画作成:名簿作成済61自治体のうち全部作成済又は一部作成済は42自治体

## 都の各種計画での位置づけ

- 東京都高齢者保健福祉計画(第8期・令和3~5年度)  
「区市町村に対し、地域での避難支援体制の整備に必要な経費の一部を補助します。」
- 東京都障害者・障害児施策推進計画(令和3~5年度)  
「区市町村においては、日頃の備え、発災後の応急対策、生活の再建といった各段階に応じた対策を準備し、要配慮者支援体制を強化することが求められています。」
- 第二期東京都地域福祉推進計画(令和3~8年度)  
「区市町村が実施する、要配慮者に関する情報の共有化、関係機関との連携、避難行動要支援者一人ひとりの個別避難計画作成などの避難支援体制の整備や、避難所、福祉避難所、在宅における要配慮者の生活を支援する体制の整備を支援します。」

## 補助事業の概要

### ①避難支援体制の整備事業

要配慮者、特に、避難行動要支援者の避難体制整備に当たり、改正災害対策基本法により義務付けされた範囲を超え、関係機関の連携や名簿情報の共有化を推進する事業について、経費補助を行う。

(採択例)

- ・自治会、民生委員会等の避難支援等関係者との連携体制の構築(会議経費)
- ・避難行動要支援者名簿、個別計画を活用した防災訓練の実施に係る経費

### ②避難生活支援体制の整備事業

避難所、福祉避難所、在宅における要配慮者の生活を支援する体制を整備する事業について、経費補助を行う。

(採択例)

- ・福祉避難所の開設、運営訓練に係る経費
- ・要配慮者及び避難支援等関係者を対象とした研修等に係る経費
- ・避難所、福祉避難所運営マニュアルの作成

### 【補助基準額】

2,000千円/年(補助率 1/2)

## 令和2年度の補助事例

- 避難行動要支援者名簿の活用等の防災活動を積極的に行うマンション管理組合等に対し、説明会やアドバイザー派遣を実施し、避難行動要支援者に対する災害時の支援体制づくりを推進
- 福祉避難所の協定を結んでいる施設と図上訓練・実動訓練を実施
- 災害時要配慮者を対象としたマイ・タイムライン講習会の実施
- 災害発生時において、区の災対福祉部が行うべき業務、組織体制、タイムライン等を整理し、「災対福祉部マニュアル」を整備