

北区大規模水害避難行動支援計画策定に係る

第1回検討委員会

議事次第

日時:令和3年8月24日(火)18:00~19:30

場所:北とぴあ 901 会議室

Zoom:

<https://us02web.zoom.us/j/83272523057?pwd=ZWlROUdldDdUU0k0VQdz09>

1. 開会

- (1) 挨拶
- (2) 委員委嘱(席上配付)
- (3) 委員紹介 (資料1)
- (4) 検討委員会設置要綱について (資料2)
- (5) 委員長選出
- (6) 副委員長選出

2. 議題

- (1) 国等の動向・支援計画の策定方針・目次構成案 (資料3)
- (2) 委員会スケジュールと協議内容 (資料4)
- (3) 北区の現状と課題 (資料5)
- (4) 区民意識調査の実施方針 (資料6)
- (5) 施設等入所者の避難の在り方 (資料7)

3. その他

4. 閉会(挨拶)

【配付資料】

- 資料1:検討委員会委員名簿
- 資料2:検討委員会設置要綱
- 資料3:国等の動向・支援計画の策定方針
- 資料4:検討委員会スケジュール
- 資料5:北区の現状と課題
- 資料6:区民意識調査の実施方針
- 資料7:要配慮者利用施設の避難確保計画作成における課題

東京都北区大規模水害避難行動支援計画策定に伴う検討委員会委員

資料1

区分	No.	氏名	第1回検討委員会出欠	所属・役職	備考
学識経験者	1	加藤 孝明	対面参加	東京大学生産技術研究所教授	
	2	早坂 聡久	対面参加	東洋大学ライフデザイン学部准教授	
	3	浅野 幸子	対面参加	減災と男女共同参画研修推進センター代表 早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員	
庁外関係者	4	石倉 健一	対面参加	北区町会自治会連合会 (堀船町会自治会連合会会長)	地域(支援等関係者)
	5	田中 義正	web	北区民生委員児童委員協議会会長	地域(支援等関係者)
	6	堀 雅洋	web	地域包括支援センター (みずべの苑高齢者あんしんセンター)	高齢者(支援等関係者)
	7	大場 栄作	対面参加	北区ケアマネジャーの会 (地域ケアセンターわかば 所長)	高齢者(支援等関係者)
	8	井上 良子	web	NPO法人ピアネット北理事長	障害者(支援等関係者)
	9	中村 猛	web	NPO法人北区精神障害者を守る家族会 飛鳥会	障害者(支援等関係者)
	10	安楽 順子	web	北区訪問看護ステーション連絡協議会副会長 (医師会訪問看護ステーション)	保健医療(支援等関係者)
行政	11	小宮山 庄一	対面参加	危機管理室長	防災
	12	飯窪 英一	対面参加	健康福祉部健康福祉課長	避難行動要支援者
	13	岩田 直子	対面参加	健康福祉部高齢福祉課長	高齢者
	14	田名邊 要策	対面参加	健康福祉部障害福祉課長	障害者

北区大規模水害避難行動支援計画
策定に係る検討委員会設置要綱

3北危防第1604号
令和3年7月30日 区長決裁

(設置)

第1条 東京都北区における「北区大規模水害避難行動支援計画」(以下「支援計画」という。)を策定するに当たり、避難に課題がある者を分析・類型化し、策定に必要な事項を検討するため、支援計画策定に係る検討委員会(以下「検討委員会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 検討委員会の主な所掌事項は次に掲げる事項とし、検討委員会はその検討結果を区長に報告する。

- (1) 支援計画策定についての検討に関すること。
- (2) 前号のほか、支援計画策定に関して関連する検討が必要な事項。

(構成)

第3条 検討委員会は、区長が委嘱又は任命する委員をもって組織し、委員の構成は、別表のとおりとする。

2 前項に掲げる者のほか、区長は必要に応じて臨時委員を置くことができる。

(委員の任期)

第4条 委員の任期は、検討委員会が第2条の規定による報告を完了したときに満了する。

- 2 区長は、委員が欠けたときは、委員を補充する。
- 3 前条第2項の臨時委員の任期は、区長が別に定める。

(委員長及び副委員長)

第5条 検討委員会に、委員長及び副委員長を置く。

- 2 委員長及び副委員長は、委員の互選により選出する。
- 3 委員長は委員会を代表し、会務を総理する。
- 4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故のあるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第6条 検討委員会は、委員長が招集する。

- 2 検討委員会は、委員の過半数の出席がなければ、会議を開くことができない。
- 3 検討委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは委員長の決するところによる。
- 4 委員長が必要と認めるときは、検討委員会の委員以外の者を出席させ、意見を聴くことができる。

(事務局)

第7条 検討委員会の事務局は、危機管理室防災・危機管理課に置く。

(委任)

第8条 この要綱に定めるもののほか、検討委員会の運営に関する事項その他必要な事項は、委員長が別に定める。

付 則

(施行期日)

- 1 この要綱は、令和3年7月30日から施行する。

(要綱の失効)

- 2 この要綱は、第2条の規定による報告が行われた日限り、その効力を失う。

別表（第 3 条関係）

学識経験者	3名
地域代表	2名
高齢者支援等関係者代表	2名
障害者支援等関係者代表	2名
保健医療支援等関係者代表	1名
危機管理室長	
健康福祉部健康福祉課長	
健康福祉部高齢福祉課長	
健康福祉部障害福祉課長	

国等の動向・支援計画の策定方針・目次構成案

1. 国等の動向

(1) 災害対策基本法の改正について

- ・ 近年、風水害の激甚化・頻発化、巨大地震の切迫、少子高齢化・国際化などにより、要配慮者への災害に対する脆弱性が高まる中、より強固で柔軟な避難支援体制の構築が求められている。
- ・ 水害による被害事例では、避難行動要支援者名簿（H25 年作成義務化）の普及が進んだものの災害による高齢者被害が発生していること、本来避難すべき避難勧告の趣旨や避難勧告・指示の違いが理解されず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生していることが問題点として挙げられた。
- ・ これらを背景に、「令和元年台風第 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」および二つのサブワーキンググループにて制度的な検討が行われた結果、令和 3 年 5 月「災害対策基本法等の一部を改正する法律」にて、個別避難計画作成が努力義務化、避難勧告・指示が一本化された。

- 【ポイント】
- ① 情報に基づく避難行動について、地域住民が考えておく必要性
 - ② 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
 - ③ 「公助」のみならず、「自助」、「共助」の強化

(2) ガイドラインなどの公表について

近年内閣府等から公表された、水害避難や避難行動要支援者の避難に関する考え方等を整理した。

① 「水害からの広域避難に関する基本的な考え方（令和 3 年 5 月 10 日）」※参照：別紙 1

(http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigai_kouikihinan/index.html)

- ・ 広域避難計画の策定に至ってはいない市区町村が参考とすべき情報
- ・ 広域避難の考え方等、検討手順、先進事例、要配慮者の広域避難に係る避難確保計画、非常災害対策計画、個別避難計画の関係性、避難行動要支援者の把握・広域避難支援や自動車移動の事例

② 「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（令和 3 年 5 月改定）」※参照：別紙 2

(<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/index.html>)

- ・ 令和 3 年 5 月の災害対策基本法改正を踏まえ改訂
- ・ 災害発生時に「誰ひとり見逃さない」という目標が設定

③ 「福祉避難所の確保・運営ガイドライン（令和 3 年 5 月改定）」※参照：別紙 3

(http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/r3_guideline.html)

- ・ 区市町村が行う、災害発生前及び災害発生後の福祉避難所の確保・運営を行うための指針
- ・ 避難行動要支援者名簿・個別避難計画等による福祉避難所の受入人数の把握、指定福祉避難所の受入調整

④ 「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン（第 3 版、令和 3 年 6 月 16 日）」※参照：別紙 4

(http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/corona_hinanjo03.pdf)

- ・ 新型コロナウイルス感染症の拡大により、災害時の避難所運営が課題
- ・ 被災者及び避難所運営者の感染拡大防止策を提示

2. 東京都北区 大規模水害を想定した避難行動の基本方針より

「避難の心得五か条」における「基本方針5：誰ひとり取り残されないようにするために、周囲の人に手を差し伸べましょう、差し伸べてもらえるようにしましょう」の実現のため、45 ページに、令和3年度以降に避難行動支援計画の策定を予定するとし、その際、検討を予定している主な課題をあげている。

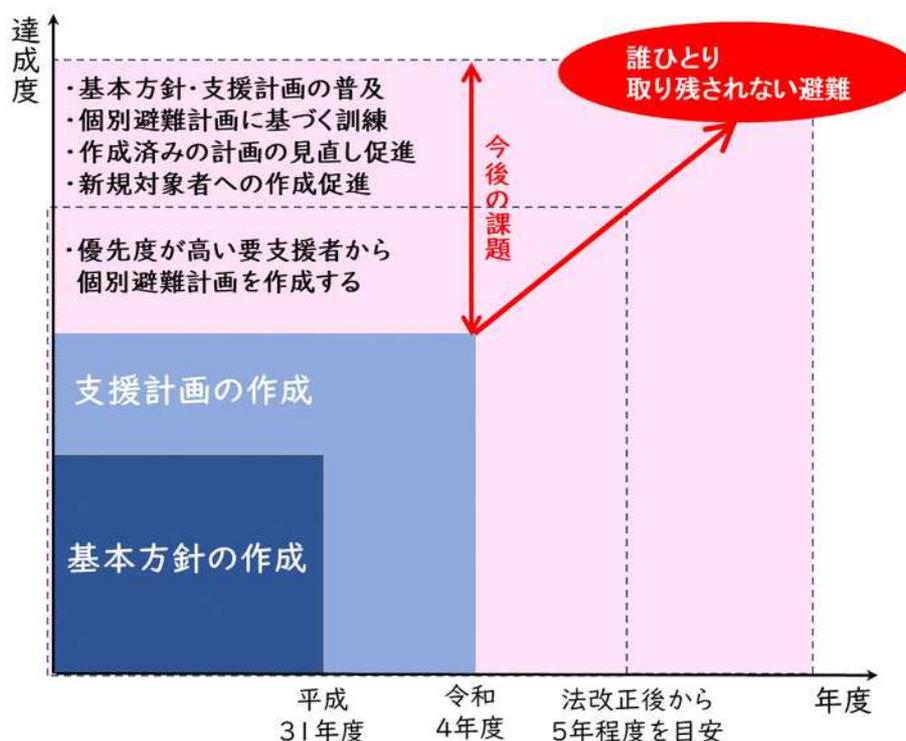
3. 支援計画の策定方針

(1) 支援計画策定のポイント

- ・ 「誰ひとり取り残されない避難」を目指すために、避難時に課題がある住民を類型化し、段階ごとに必要な支援を整理したものとする。
- ・ 自助・共助・公助の関係性や、要配慮者・支援者双方の役割分担が明確化されており、いざというとき準備や避難行動を実行しやすいものとする。
- ・ 個別避難計画の作成だけでなく、計画を活用した訓練の実施・検証や、適切な計画の更新等についても整理し、PDCA サイクルの確立を目指す。
- ・ 法律や、公表されている基本方針・ガイドラインの内容を踏まえた内容とする。

(2) 支援計画作成後の取組イメージ

- ・ 基本方針および支援計画が策定された後は、優先度が高いと区が判断した住民について、地域の実情を踏まえながら、法改正後から5年程度で、個別避難計画の作成を進める。
- ・ 基本方針・支援計画を普及し、個別避難計画の作成をさらに推進する。
- ・ また、個別避難計画に基づく訓練の実施や、作成済みの計画の見直しの促進、個別避難計画作成の新規対象者への作成促進などを継続的に実施し、誰ひとり取り残されない避難を目指す。



【参考】避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（18 ページ）

個別避難計画作成の段取りに係る考え方（例）

計画作成の優先度を以下の3つのポイントで判断する

- 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）
 - ・ 河川：浸水想定区域など（「浸水深が●m以上」や「建物倒壊が予想される」地域など自治体の状況・実情に応じ設定）
 - ・ 海岸・河川沿い：津波災害特別警戒区域など
 - ・ 傾斜地：土砂災害特別警戒区域など 等
- ② 対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
 - ・ 重度の要介護や障がいのある者、人工呼吸器使用者等、自力での判断や避難が困難な者
- ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
 - ・ 避難支援者が側にいない

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画作成

対応の流れ
（一例）

- 【Step1】庁内外における推進体制の整備、個別避難計画作成・活用方針の検討（共通）
 - ・ 福祉や医療関係者等の参画を得て、取組を推進するための連絡会議等を開催することが望ましい
- 【Step2】計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（共通）
- 【Step3】福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義（目的、制度概要、作成の必要性等）や事例を説明
- 【Step4】避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明
- 【Step5】市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等
- 【Step6】市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成
 - ・ 福祉や医療関係者等が当事者と避難についての対話、意見交換する
 - ・ 関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい
 - ・ 本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる
- 【Step7】作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・ 避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施

作成の優先度が相対的に高くないと判断⇒本人・地域が記入し個別避難計画作成

対応の流れ
（一例）

- 【Step1】庁内外における推進体制の整備、個別避難計画作成・活用方針の検討（共通）
- 【Step2】計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（共通）
- 【Step3】福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義（目的、制度概要、作成の必要性等）や事例を説明
- 【Step4】避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明
- 【Step5】本人・地域による個別避難計画の作成
 - ・ 地区でのマイ・タイムラインや地区防災計画の取組は個別避難計画と相乗効果が期待される
- 【Step6】作成した個別避難計画を市町村に提出、市町村が確認
- 【Step7】作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・ 避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施

上記のステップは先行自治体を参考に作成。今後のモデル事業を基に改訂の可能性あり

4. 支援計画の目次構成案

分類	No.	大項目（案）	主な内容（案）
基本的事項	①	支援計画の目的	<ul style="list-style-type: none"> 支援計画策定の背景と目的。 「誰ひとり取り残されない避難」の重要性の共通認識。
	②	北区の基本的な避難行動の在り方	<ul style="list-style-type: none"> 大規模水害を想定した避難行動の基本方針の概略説明。 基本方針で示す「居住地域のセグメント」も考慮し、北区の地域特性を踏まえた避難行動の在り方。
	③	避難行動要支援者と避難支援等関係者の範囲	<ul style="list-style-type: none"> 避難行動要支援者の対象範囲。 避難行動要支援者を類型化し、避難行動時の留意点を整理。 避難支援等関係者の対象範囲。
名簿	④	避難行動要支援者名簿の作成と活用	<ul style="list-style-type: none"> 名簿の登録対象範囲や登録普及策。 平常時及び災害時の名簿の活用方策。
個別避難計画	⑤	個別避難計画の作成と活用	<ul style="list-style-type: none"> 個別避難計画作成までの段取り・ステップ。 個別避難計画の作成にあたって、対象となる要支援者の範囲や、支援者の選定、実際の計画作成方法など。 平常時及び災害時の個別避難計画の活用方策。 個別避難計画のひな形。 （仮）地域調整会議の設置。
その他避難支援	⑥	避難確保計画の作成と活用	<ul style="list-style-type: none"> 要配慮者利用施設入所者における基本的な避難方針。 避難確保計画の作成方針。 避難確保計画を活用した訓練の実施。
	⑦	災害時における避難支援	<ul style="list-style-type: none"> 避難支援の基本的な考え方、支援者の責任など。 避難支援等関係者の役割。 要支援者への情報伝達の在り方。 自助でできることと、支援者や地域住民が共助として支援できること。 公助として行政ができること。 災害時に向けて、要支援者、支援者で平常時から準備すべきこと。
	⑧	避難所における避難支援	<ul style="list-style-type: none"> 水害に備えた避難施設の設置と運営の在り方。 福祉避難所の設置と運営の在り方。 避難所における要支援者への対応方針。
	⑨	さらなる避難支援の取組	<ul style="list-style-type: none"> 支援者・要支援者や行政などを含む訓練の提案。 避難支援を踏まえたマイ・タイムライン作成講座の紹介。

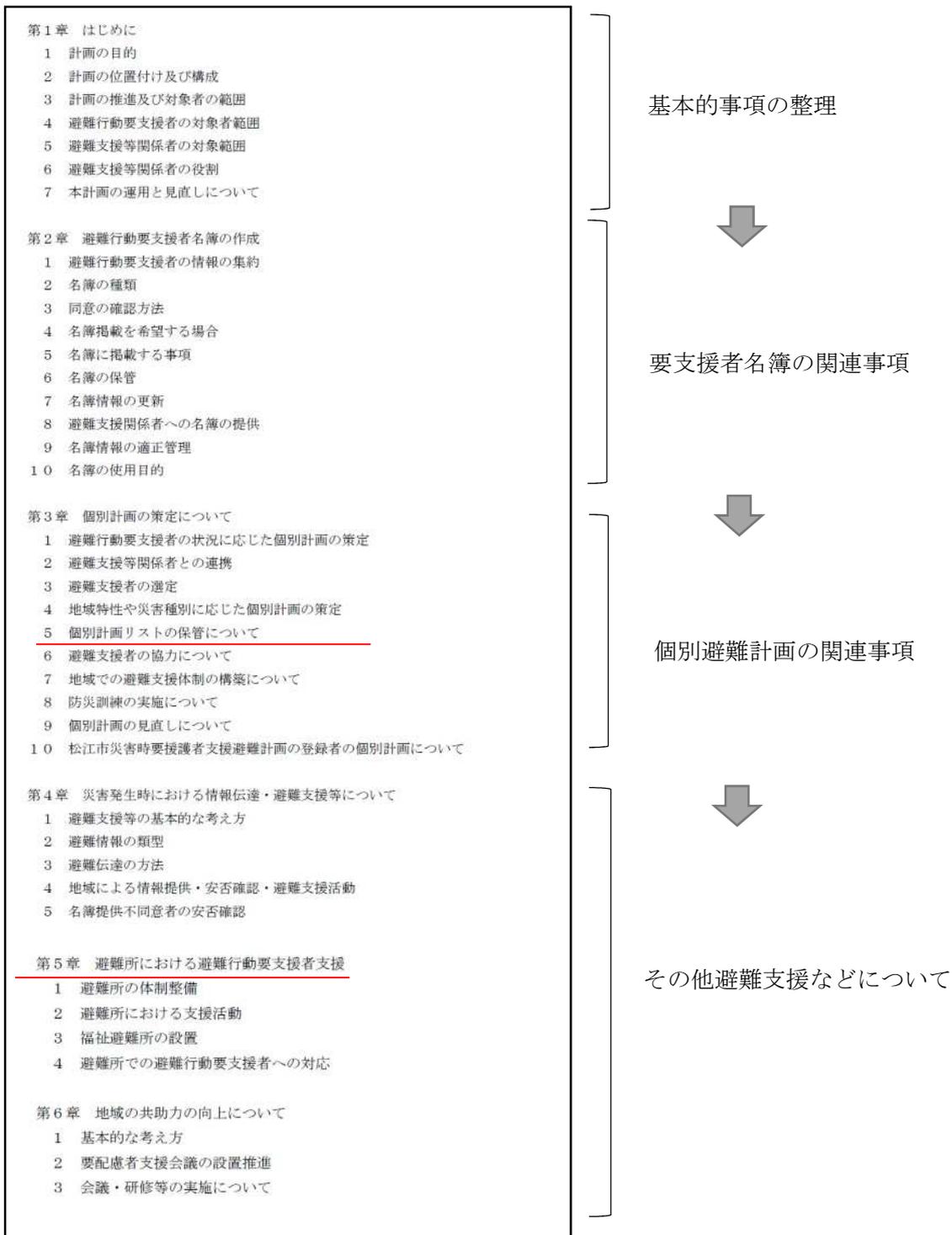
【参考】

区の支援計画に記載すべき事項を盛り込んだ目次構成とするため、下記に示す島根県松江市の避難行動要支援者全体計画（R2.1）の構成を参考とした。

<https://www1.city.matsue.shimane.jp/anzen/bousai/mimamori/>

◆参考としたポイント

- ①「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（内閣府、R3.5）」の構成とも概ね整合するものである点。
- ②区の支援方針に記載すべき内容である、地域特性を考慮した記載や、避難所運営の記載が含まれている点。



① 水害からの広域避難に関する基本的な考え方（令和3年5月10日）

はじめに

近年、気候変動等の影響により災害が激甚化・頻発化し、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風（台風第19号）、令和2年7月豪雨など、これまでの想定を超える災害が全国各地で頻繁に生じている。一市町村の中で住民の避難を完結することが困難となるような広域的な災害が増加していることから、他の市町村等へ行政界を越えた避難（以下「広域避難」という。）の必要性が指摘されている。

特に平成27年9月関東・東北豪雨では、広域避難の検討が事前になされていなかったことが課題として挙げられ、中央防災会議の下に設置された水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ¹で検討を行い、平成30年3月に、三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯を中心とした地域における、数十万人以上が行政界を越えて行う大規模な広域避難の全体像や広域避難計画を策定するための具体的な手順等²（洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方。以下「平成30年報告」という。）が示された。

これらの検討と並行して、首都圏においては、江東5区広域避難推進協議会、利根川中流4県境広域避難協議会、中京圏においては、東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会、木曾三川下流部 広域避難実現プロジェクト等、協議会の場で具体的な広域避難に関する検討が進められているところである。

このような中、甚大かつ広範囲にわたる被害が発生した令和元年東日本台風において、広域避難の課題が顕在化したことから、中央防災会議の下に設置された「令和元年台風第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³」（以下「避難WG」という。）及び内閣府における有識者からなる検討会⁴（「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」。以下「SWG」という。）にて検討が行われた結果、災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化に関して、令和2年12月24日にSWGの最終とりまとめが報告された。

本報告を踏まえ、令和3年に災害対策基本法の一部が改正され、災害が発生するおそれがある段階における①国の災害対策本部の設置、②市町村長・都道府県知事による広域避難の協議、③都道府県知事による運送の要請に関する規定等が措置された。

このように広域避難の実効性を確保するべく様々な取組がなされているものの、広域避難を検討するすべての市町村において、具体的な避難計画を策定するまでには至っていない。広域避難の実効性を確保するためには、今般措置する協議規定等の理解促進のみならず、各地域において行政機関や公共交通機関等の関係機関が、平時から顔の見える関係を構築するとともに、地方公共団体において必要な検討や協定の締結等を進めていただく必要がある。

¹ 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigaiworking/index.html>

² 洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（報告）

<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/kozuiworking/pdf/suigai/honbun.pdf>

³ 令和元年台風第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

<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/index.html>

⁴ 令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ

<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/subtyphoonworking/index.html>

本書は、地方公共団体が広域避難の検討を行う際に活用していただくことを目的として、基本的な考え方や検討手順、先進事例等について、とりまとめたものである。本書を参考に、地方公共団体において広域避難の検討が促進されるとともに、地域や住民が広域避難の必要性を理解し、円滑な広域避難の実施につながることを期待するものである。

また、広域避難が実際に実施された事例はまだ十分とは言えず、地域における広域避難の具体的な検討は途上段階にある。このため、本書は各地域の広域避難の取組を踏まえ、今後、適宜更新していくものである。

なお、地域の実情に応じて、より高度または臨機応変に対応できる計画を策定している市町村においては、本書の記載に必ずしも縛られるものではない。

1 広域避難について

1.1 広域避難の特徴

1. 広域避難について

1.1. 広域避難の特徴

避難情報の発令や避難先の確保等、居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）の円滑な避難に関する検討は市町村ごとに行われることが一般的である。しかしながら、想定し得る最大規模の降雨等が発生した場合に、市街地のほとんどが洪水浸水想定区域や高潮浸水想定区域、土砂災害警戒区域等の災害リスクのある区域となる市町村においては、自市町村内に十分な避難先を確保することが困難であること等から、市町村及び都道府県の行政界を越えるような広域避難が必要な場合がある。また、市町村全域が浸水想定区域ではないが、飛地や離島などの地理的特性を踏まえて、市町村の一部地域から自らの市町村内に避難するよりも、行政界を越えて近隣の他の市町村へ避難する方がより安全かつ合理的な場合においても、広域避難を検討することが考えられる。

このような広域避難は以下の特徴を有し、これらの特徴を理解した上で広域避難の検討をする必要がある。

- ① 浸水想定区域等が広範囲に及ぶため、長距離の移動が必要。
- ② 受け入れ先が他の市町村・都道府県となるため、事前の調整が必要。
- ③ 利用する避難手段に応じて、渋滞等の影響を考慮して避難のタイミングを検討することが重要。



図 1 広域避難のイメージ

1.2. 広域避難の規模による分類

本書では、1頁「はじめに」で記載したとおり、広域避難を「他の市町村等へ行政界を越えた避難」と位置づけている。しかしながら一概に広域避難といえども、その地域特性や対象とする水害の規模、公共交通機関の状況などに応じて、検討手順が異なってくる。

	大規模な広域避難	中小規模の広域避難
地理条件	主に大河川の下流域 (浸水想定区域が広く、人口が集積しているゼロメートル地帯などの低平地)	主に中小河川の流域
交通条件	公共交通機関（鉄道、バス等）が中心、 道路渋滞が多い	自家用車利用が中心、 道路渋滞が少ない
関係者 (避難元市町村、避難 先市町村、施設管理者、 交通事業者 等)	多数（それぞれ多数の関係者）	少数（それぞれ数者程度の関係者）
避難者数の規模の イメージ（参考）	広域避難を含む避難の対象者が 概ね数十万人以上 (数万人規模でも上記条件を満たす 場合は大規模な広域避難として扱うこ とを検討)	広域避難を含む避難の対象者が 概ね1万人未満

※市町村内で避難が完結するが、避難者が市町村内の異なる地区へと移動する広域的な避難については、本書では「広域避難」として扱わない

図 2 大規模な広域避難と中小規模の広域避難の比較

主に大河川の下流域、特にゼロメートル地帯などの低平地において大規模な水害のおそれが生じた場合には、数十万人規模以上の避難者が発生することが想定される。このような大規模な広域避難においては、

- ①大人数が広範囲に避難することとなる。
- ②公共交通機関が発達しているものの、渋滞や運休等により避難手段の確保が困難となる。
- ③関係者が多数にのぼり調整先の特定も難しくなることに留意する必要がある。

一方で、主に中小河川の流域で、中小規模の広域避難を実施することが想定される地域においては、

- ①避難が小規模で交通手段も限定的。
- ②関係者も少数で、特定が比較的容易。
- ③ただし、避難先となりうる市町村が同様の災害リスクを抱えている場合や、山間の地域で避難手段が限定される場合もある。

1 広域避難について

1.2 広域避難の規模による分類

これらの規模による違いを踏まえて、広域避難の検討を進める必要がある。

いずれにしても、広域避難の検討に関しては、まずは各市町村において必要性を判定することが重要であるため、まずは11頁「2. 広域避難の必要性の検討」で示すフローに従って、広域避難を含む避難の必要性を判断し、その後、大規模な広域避難を検討する場合は「3. 大規模な広域避難の検討手順」を、中小規模の広域避難を検討する場合は「4. 中小規模の広域避難の検討手順」をそれぞれ参照の上、各地域の状況を踏まえた具体的な検討を進められたい。

○大規模な広域避難を検討する場合

1→2→3→5→6

（「4. 中小規模の広域避難の検討手順」は飛ばして「5. 平時における関係機関の調整」へ進む）

○中小規模の広域避難を検討する場合

1→2→4→5→6

（「3. 大規模な広域避難の検討手順」は飛ばして「4. 中小規模の広域避難の検討手順」へ進む）

1.3. 広域避難に関する制度

1.3.1. 災害対策基本法等を改正するに至った経緯

近年、水害が激甚化・頻発化していることを踏まえ、中央防災会議のワーキンググループや内閣府が東京都と共同で平成30年に設置した「首都圏における大規模水害広域避難検討会」等において、首都圏における広域避難のあり方等を検討してきた。

このような中、令和元年東日本台風では、荒川下流域等で大規模広域避難の検討を要する状況となり、想定されたタイミングでの避難先・避難手段の確保が難しい等の課題が明らかとなった。

このため、中央防災会議の下に、これらの課題及び対応策を検討する「避難WG」が設置され、災害発生前に広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化が、令和2年度以降も引き続き検討すべき事項として挙げられた。

これを受け、令和2年6月より、「SWG」において、広域避難に関する規定の整備等について議論が進められ、令和2年12月に方向性が示された。これを踏まえ、災害対策基本法および災害救助法等の一部を改正するに至ったものである（以下、災害対策基本法を「災対法」、災害救助法を「救助法」という。）。

1.3.2. 災害対策基本法等の改正内容

・災害が発生するおそれがある段階での国の災害対策本部の設置（災対法第23条の3～28条の2関係）

被害を軽減する上で重要な取組となる事前対策を効果的に実施するため、「非常災害等が発生するおそれがある場合」においても、関係機関間の総合調整や、指定公共機関、地方公共団体等への指示及び協力要求を行うことができるよう、国の災害対策本部^{*}を設置することができることとした。例えば、特別警報を発表するような台風が上陸する予報が出され、その進路や進路上の地域の状況等から大きな被害が生じるおそれがあるときなどに設置することを想定している。

^{*}緊急災害対策本部、非常災害対策本部又は特定災害対策本部

・災害が発生するおそれがある段階での広域避難の協議（災対法第61条の4～第61条の7関係）

平時から自治体間の協定締結の促進を図りつつも、災害が発生するおそれがある段階における広域避難等の円滑な実施を確保するため、災害発生後における対応を規定する広域一時滞在の協議等（災対法第86条の8、第86条の9及び第86条の12）の規定をベースに、災害が発生するおそれがある段階においても同様の措置ができることとした。具体的には、協議を受けた市町村においては、正当な理由がない限り広域避難者を受け入れる必要があることとしている。正当な理由としては、受入れ先市町村も被災する予測が立つことや、あらかじめ指定した受入れ施設の収容可能人数を上回っていること等が想定される。

なお、既存の協定等がある場合には、当該協定等に基づいて、要避難者の受入れを行うことが可能であり、あらかじめ管内の施設の受入れ能力を把握した上で協定等を締結しておくことが望ましい。

1 広域避難について

1.3 広域避難に関する制度

・災害が発生するおそれがある段階での居住者等の運送要請等（災対法第61条の8関係）

平時から自治体と運送事業者間の協定締結の促進を図りつつも、災害が発生するおそれがある段階における広域避難等の円滑な実施を確保するため、災害発生後における対応を規定する被災者の運送（災対法第86条の14）の規定をベースに、災害が発生するおそれがある段階においても同様の措置ができることとした。具体的には、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関が、正当な理由がないのに居住者等の運送の要請に応じないときは、都道府県知事はこれを指示することができることとしている。正当な理由としては、資機材の故障等により運送を行うことができない場合や、運送を行うことが安全でない状況にある場合等が想定される。

なお、災害が発生するおそれがある段階において居住者等の運送を円滑に実施する観点からは、運送事業者と事前に協定を締結しておくことが特に有効である。

・災害が発生するおそれがある段階での災害救助法の適用（救助法第1～2条関係）

国が災害対策本部を設置した場合において、災害が発生するおそれがある段階での災害救助法の適用を可能とし、広域避難の実施に必要な避難所の供与や、高齢者や障害者等で避難行動が困難な要配慮者の輸送といった救助を都道府県知事等が行うこととするとともに、これらの救助について国庫負担の対象としている。なお、結果として災害が発生しなかった場合においても、実際に災害が発生した際と同様に、災害が発生するおそれがある段階で実施された避難所の供与や避難行動が困難な要配慮者の輸送に要した費用については、国庫負担の対象となることとしている。

これらの規定は、広域避難等の円滑な実施を確保するために整備するものであるが、規定そのものが平時からの調整・協議による協定の締結と、その協定に基づく対応を実施することが望ましいという前提のものであることから、制度改正のみで実効性が確保されることはなく、

- ・平時から避難先や避難手段について、関係者間で話し合い、顔の見える関係を構築すること
- ・平時から住民等への周知啓発を行い、広域避難に対する社会機運を高めること

などに取り組んでいく必要がある。

なお、国の災害対策本部が設置されなければ、市町村は広域避難が実施できないわけではなく、本部設置の有無にかかわらず、広域避難が必要な場合には躊躇なく実施する判断が必要となる。

第 I 部

避難行動要支援者名簿及び 個別避難計画の全体像

第1 制度の概要

1 避難行動要支援者名簿

(1) 平成25年の法制化の背景

東日本大震災の教訓として、障害者、高齢者、外国人、妊産婦等について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があったことを受け、これらの者に係る名簿の整備・活用を促進することが必要とされたことから市町村に避難行動要支援者名簿の作成が平成25年の災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「災対法」という。）の改正により、義務化された。

(2) 運用状況を踏まえた、求められる改善事項

避難行動要支援者名簿に掲載された情報が地域の避難支援等関係者（消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和23年法律第198号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者。以下同じ。）にも適切に提供され、災害時に当該情報が活用されるよう、これまでも当該名簿の作成に係る市町村の取組が進められてきた。これにより、避難行動要支援者名簿は、99.2%（令和2年10月1日現在、消防庁調べ）の市町村で作成されている。

しかしながら、「令和元年台風第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」（以下「サブワーキンググループ」という。）において、課題として、避難行動要支援者名簿の掲載対象者について、真に避難支援を要する者を正確に把握することができていない場合があることや、災害対応の場面で名簿情報が十分に活用されたとと言える状況には至っていない場合があること、平時からの名簿情報の提供が進んでいないこと等が示された。また、今後の対応の方向性として、避難行動要支援者名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐため、福祉専門職や町内会、自治会など、地域の鍵となる人や団体と連携することや、名簿は避難支援、安否確認、発災後の生活支援等に活用すること、名簿情報の外部提供への同意を避難行動要支援者から得ることに取り組むことが必要であることなどが示された。

以降の「第Ⅱ部 避難行動要支援者名簿」では、こうした観点から取り組むべき事項を新たに追記している。

2 個別避難計画

(1) 取組指針に基づく個別避難計画

改定前の取組指針においては、避難行動要支援者名簿の作成に併せて、個別避難計画を作成することが適切であることや、地域の特性や実情を踏まえつつ個別避難計画を作成することが望ましいことが示されていた。これに基づき個別避難計画の作成が進められ、福祉専門職や社会福祉協議会が参画した取組が行われるなど、自治体と関係者との連携の在り方は、地域の実情に応じて多様である。

個別避難計画の作成状況は、名簿に掲載されている者全員について個別避難計画の作成を完了している市町村は9.7%、掲載者の一部について作成が完了している市町村は56.9%、未作成の市町村は33.4%となっている。（令和2年10月1日現在）

(2) 運用状況を踏まえた、求められる改善事項

近年の災害においても、多くの高齢者が被害に遭い、障害者等の避難が適切に行われなかった事例があった状況を踏まえ、災害時の避難支援等を実効性のあるものとする

ためには個別避難計画の作成が有効である。

サブワーキンググループの最終とりまとめにおいて、「個別避難計画の作成について、更に促進されるようにするために、制度的な位置付けの明確化が必要である」旨盛り込まれ、令和3年の改正災対法においては、個別避難計画の作成について市町村の努力義務という形で規定された。

個別避難計画の作成の詳細は第Ⅲ部以降で詳述するが、特に以下の事項に留意する必要がある。

- ・個別避難計画の作成は、市町村が主体となり、実効性ある計画とするため、地域防災の担い手だけでなく、本人の心身の状況や生活実態を把握している福祉専門職や地域の医療・看護・介護・福祉などの職種団体、企業等、様々な関係者と連携して取り組むことが必要である。また、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。
- ・個別避難計画の作成に当たり、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。これにより、共助による避難の取り組みが推進されることにもつながる。
- ・個別避難計画の作成に当たっては、市町村の限られた体制の中で、できるだけ早期に作成されるよう、優先度が高い方から作成することが適当であり、優先度が高いと市町村が判断した者について、地域の実情を踏まえながら、改正法施行後からおおむね5年程度で取り組んでいただきたい。
- ・一方で、できる限り早期に避難行動要支援者全体に計画が作成されるようにするためには、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。
- ・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。
- ・都道府県が管内の市町村の取組を共有できる場を設け、管内の市町村の事例や経験の共有が図られること等により、市町村単独での取組と比較して効果的・効率的な実施が期待される。このように都道府県の役割は重要であり、都道府県と市町村で対応について検討し、特に、人材育成や関係団体との調整など広域的に取り組むことが効果的・効率的となる事項については、都道府県の関与による個別避難計画作成促進の取組を実施することが期待される。

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ぬ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。

4 個別避難計画と地区防災計画の関係

個別避難計画の作成は、避難行動要支援者について、関係者による避難支援の確保等を図るため、市町村が作成主体となり、関係者や本人等の参画を得て取り組まれるものである。このため、地区内で個別避難計画が作成されている場合、地区住民等は、地区防災計画の素案作成に当たり、個別避難計画において記載等された避難支援の内容を前提として、健康加齢者や避難行動要支援者も含む地区住民等を対象に、避難その他の防災の取組を計画する必要がある。

したがって、地区防災計画では、個別避難計画で定められた避難支援を含め、地域全体での避難が円滑に行われるよう、地域全体の中での避難支援の役割分担や支援内容が整理され、両計画の整合性が図られるとともに、避難訓練等で両計画の連動について実効性を確認することが重要である。そのような観点からも、条例に特別の定めがある場合を除き、避難行動要支援者に個別避難計画の外部提供の同意を得て、個別避難計画情報を避難支援等に活用することが重要である。

5 個人番号（マイナンバー）の利用

今般の災対法改正において、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下「番号利用法」という。）も改正され、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成・更新事務について、個人番号を利用することができることとなった。

これにより、市町村の事務の負担軽減及び効率化につながるとともに、避難行動要支援者名簿や個別避難計画への記載等した事項の更新を随時、迅速に行うことが可能となり、避難行動要支援者本人にとっても、より実効性のある避難支援等の提供を受けることが可能となる。

（参考）避難確保計画及び非常災害対策計画等

社会福祉施設等には、円滑かつ迅速な避難を確保するため、避難計画として避難確保計画（水防法等）と非常災害対策計画等（介護保険法等）の作成が義務付けられている。

<参考>

○避難確保計画関係

- ・水防法（昭和24年法律第193号）
- ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）
- ・津波防災地域づくりに関する法律（平成23年法律第123号）

○非常災害対策計画等関係

- ・指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準（平成11年厚生省令第39号）
等

- ・ 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準（平成18年厚生労働省令第172号）等
- ・ 病院におけるBCPの考え方に基づいた災害対策マニュアルについて（平成25年9月4日医政指発0904第2号） 等

福祉避難所の確保・運営ガイドライン 主な改定のポイント（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>

- 障害のある人等については、福祉避難所ではない避難所で過ごすことに困難を伴うことがあるため、一般避難所への避難が難しい場合があり、平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声がある
- 指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進んでいない（令和2年現在9,072箇所）等

改定の趣旨

指定福祉避難所の指定を促進するとともに、事前に受入対象者を調整して、人的物的体制の整備を図ることで、災害時の直接の避難等を促進し、要配慮者の支援を強化する

主な改定内容（記載の追加）

- 指定福祉避難所の指定及びその受入対象者の公示（災害対策基本法施行規則の改正に伴う措置）
 - ・指定避難所について、指定福祉避難所を指定一般避難所と分けて指定し、公示する
 - ・指定福祉避難所の受入対象者を特定し、特定された要配慮者やその家族のみが避難する施設であること
- 指定福祉避難所への直接の避難の促進
 - ・地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセス等を通じて、要配慮者の意向や地域の実情を踏まえつつ、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者を調整等を行う
 - 要配慮者が日頃から利用している施設へ直接の避難を促進する
- 避難所の感染症・熱中症、衛生環境対策
 - ・感染症や熱中症対策について、保健・医療関係者の助言を得つつ、避難所の計画、検討を行う
 - ・マスク、消毒液、体温計、体温計、（段ボール）ベッド、パーティション等の衛生環境対策として必要な物資の備蓄を図る
 - ・一般避難所においても要配慮者スペースの確保必要な支援を行う
- 緊急防災・減災事業債等を活用した指定福祉避難所の機能強化
 - ※社会福祉法人等の福祉施設等における自治体の補助金に対する緊急防災・減災事業債活用も可能に

④ 新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン（第3版、令和3年6月16日）

府政防第733号
 消防災第83号
 健感発0616第1号
 環自総発第2106141号
 令和3年6月16日

各 { 都道府県
 保健所設置市
 特別区 } 防災担当主管部（局）長
 衛生主管部（局）長 殿
 動物愛護管理担当部（局）長

内閣府政策統括官（防災担当）付
 参事官（地方・訓練担当）
 消防庁国民保護・防災部
 防災課長
 厚生労働省健康局
 結核感染症課長
 環境省自然環境局
 総務課長
 （公印省略）

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン（第3版）
 について

新型コロナウイルス感染症の現下の状況を踏まえ、災害が発生し避難所を開設する場合に備えた「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン」を発出し、避難所運営訓練の積極的な実施により、避難所運営に際しての手順や課題の確認等につとめることが望ましいことを周知してきたところです。

今般、新たな知見を踏まえ内容を改訂しましたので、ガイドライン（第3版）として発出いたします。今般の改訂では、保健所など関係機関との連携強化の観点について追加したほか、よりわかりやすくするための図表の充実等を行いました。

貴都道府県内の市町村防災担当主管部局に対しても、その旨周知していただきますようお願いいたします。本件通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言であることを申し添えます。

<連絡先>

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（地方・訓練担当）付
 長谷川、小寺
 TEL 03-3503-2239（直通）
 消防庁国民保護・防災部防災課
 中村、青木
 TEL 03-5253-7525（直通）
 厚生労働省健康局結核感染症課
 加藤、金川
 TEL 03-3595-2257（直通）
 環境省自然環境局総務課動物愛護管理室
 田口、友野
 TEL 03-5521-8331（直通）

新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン

(第三版、令和3年6月16日)

新型コロナウイルス感染症の影響により、災害時の避難所運営が課題となっているが、避難者はもちろんのこと、避難所運営スタッフの感染をも防止するため、避難所という密になりやすい空間の中で、感染拡大防止策を徹底することが極めて重要となっている。

避難所の運営は、地域ごとのマニュアルによって差はあるが、概ね下表のような班体制（役割分担）でなされることが多い。新型コロナウイルス感染症対策については、保健・衛生・救護班、情報班の役割が大きく増大することが想定されるが、その他の担当においても、何らかの感染症対策が必要になってくるため、それぞれの業務について、シミュレーションを行い、必要な人員数等の確認、役割分担、手順、課題やボトルネックを洗い出しておくことが重要である。



避難所開設・運営訓練は、避難所の開設・運営に際し、どのような業務が発生するかという観点から訓練を行うことが通常であるが、避難所開設・運営業務には、大きく分けて、避難所開設、避難者受入、避難所割振、保健・衛生・救護、情報受発信、物資受入・配布、食料配布・炊出し、資機材・環境整備、生活ルール策定、避難所運営会議がある。新型コロナウイルス感染症対策が求められる状況においては、避難者受入れにおいても、体温や体調を事前に確認したり、換気や消毒の回数が増大などの業務が追加的に発生するほか、発熱・咳等のある人や濃厚接触者が出た場合の対応業務が新たに発生し、やむをえず車両避難者（車中泊者）が増大するおそれから車中泊者対応業務が増加する。また、ペット連れの被災者の人命に関わる問題として、飼い主が避難をためらわずに、避難所で適切な飼養を行うことができるようペット同行避難者の受入対応を整えておくことが必要となっており、それぞれに災害種別に応じた訓練を行っておくことが

重要である。

避難所の運営においては、多様な人々への配慮のためにも、女性の視点を取り入れることが必要である。避難所運営の意思決定の場への女性の参画、性暴力・DVの防止、男女ペアによる巡回警備、複合的に脆弱な要素を持つ女性の困難の解消など避難所運営・開設訓練においても意識し、積極的に取り組まれない。

本ガイドラインでは、内閣府「避難所運営ガイドライン」（平成28年4月）内のチェックリストにおける確認事項を前提としつつ、以下のそれぞれの業務ごとに、感染症拡大防止の観点から、訓練において確認すべき事項等を列記している。訓練の際には、「避難所運営ガイドライン」と併せて、本ガイドラインを参照し、確認をされることを推奨する。

感染症拡大のおそれのある中での自然災害対応においては、防災担当主管部局と保健福祉部局、保健所、消防等との連携は一層強く求められるものであり、訓練を通して関係部局間の連携についての課題を確認できるよう、訓練を企画・実施する際に、自治体の関係部局（防災担当主管部局、保健福祉部局、保健所、消防等）や自主防災組織において、本ガイドラインを利活用されることを期待する。

1. 避難所開設
2. 避難者受入
3. 避難所割振
4. 保健・衛生・救護
特に、発熱・咳等のある人や濃厚接触者が出た場合の対応
5. 情報受発信
6. 物資受入・配布
7. 食料配布・炊き出し
8. 資機材設置・施設環境整備
9. 生活ルール策定
10. ペット同行避難者への対応
11. 車両避難者（車中泊者）への対応
12. 避難所運営会議

なお、避難所内における業務を中心に訓練時の確認事項を記載しているが、感染症のおそれがある中、やむを得ず車両避難（車中泊）をする避難者が増加することが予想されるため、食事、物資や情報の提供等、避難所外の避難者への対応についても、予め検討しておくことも重要であり、留意されたい。

		令和3年度									
		7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
検討事項	◆1. 基礎調査・現状分析業務・課題の整理	→									
	◆2. 支援計画の策定	→									
	●計画作成方針の検討	→			●計画たたき案(骨子)作成			→			
	●計画素案・様式作成	→									
	②北区の基本的な避難行動の在り方	→									
	⑥避難確保計画の作成と活用	→									
	③避難行動要支援者と避難支援等関係者の範囲	→									
	④避難行動要支援者名簿の作成と活用	→									
	⑤個別避難計画の作成と活用	→									
	⑦災害時における避難支援	→									
	◆3. 区民意識調査の実施・分析	→									
	●調査内容の企画及び提案	→			●ヒアリング実施			→			
	●アンケート実施	→									
	●集計・分析	→									
検討委員会	■第1回(8月24日(火)18:00~19:30)										
	(1)支援計画策定の作成方針(1)										
	(2)支援計画の構成案(2)										
	(3)区民意識調査の実施方針(3)										
	(4)避難確保計画の作成と活用(2.⑥)										
	■第2回(11月上旬)										
	(1)支援計画たたき案の確認(2)										
	(2)避難行動要支援者と避難支援等関係者の範囲(2.③)										
	(3)避難行動要支援者名簿と個別避難計画の考え方(2.④、⑤)										
	(4)避難確保計画の作成と活用(2.⑥)										
	(5)避難支援等関係者の役割の考え方(2.⑦)										
	(6)区民意識調査の具体的な内容(3)										
	■第3回(2月中旬)										
	(1)区民意識調査の結果(3)										
	(2)避難行動要支援者と避難支援等関係者の範囲(2.③)										
	(3)避難支援等関係者の役割(2.⑦)										
	(4)避難行動要支援者名簿・個別避難計画の在り方(2.④、⑤)										
	(5)自助・共助・公助それぞれの避難支援の在り方(2.⑦)										
ヒアリング会 専門部会	□第1回(10月上旬)										
	その1:セグメントごとの要支援者への個別ヒアリング										
	その2:主に要支援者の入居施設の管理者と対象としたヒアリング										
	その3:主に行政関係部署職員による検討会										
	・「避難行動要支援者と避難支援等関係者の範囲(案)」の整理(2.③)										
	・「避難行動要支援者名簿の作成と活用」(2.④)										
	□第2回(3月中旬)										
	(1)北区の地域特性を踏まえた避難行動の在り方(2.②)										
	(2)避難行動要支援者名簿の登録普及や活用(2.④)										
	(3)個別避難計画の作成方針(2.⑤)										
	(4)支援者と要支援者の支援関係構築(2.④、⑤、⑦)										

業務実施方針(案)

令和4年度

	令和4年度																			
	4月			5月			6月			7月			8月			9月			10月	
検討事項	◆2. 支援計画の策定																			
	●計画素案・様式作成				●計画案作成															
	②北区の基本的な避難行動の在り方																			
	④避難行動要支援者名簿の作成と活用																			
	⑤個別避難計画の作成と活用																			
	⑦災害時における避難支援																			
	⑧避難所における避難支援																			
⑨さらなる避難支援の取組																				
						◆パブリックコメントの実施						最終確認			成果品の提出					
						●資料準備			●実施期間			●意見の整理・反映								
検討委員会	<p>■第4回(4月下旬)</p> <p>(1)支援計画素案の確認(2)</p> <p>(2)北区の地域特性を踏まえた避難行動の在り方(2. ②)</p> <p>(3)個別避難計画の作成方針(2. ⑤)</p> <p>(4)支援者と要支援者の支援関係構築(2. ④、⑤、⑦)</p> <p>(5)自助・共助・公助それぞれの避難支援の在り方(2. ⑦)</p> <p>(6)避難行動支援に係る取組の今後の進め方(2. ⑤)</p> <p>(7)要支援者を含めた避難訓練(2. ⑨)</p>																			
							<p>■第5回(6月下旬)</p> <p>(1)これまでの検討経過の振り返り</p> <p>(2)支援計画案の確認、意見聴取(2)</p> <p>(3)北区の地域特性を踏まえた避難行動の在り方(2. ②)</p>									<p>■第6回(9月下旬)</p> <p>(1)支援計画案の確認(2)</p>				
ヒアリング会	<p>□第3回(5月下旬)</p> <p>(1)北区の地域特性を踏まえた避難行動の在り方(2. ②)</p> <p>(2)支援者と要支援者の支援関係構築(2. ④、⑤、⑦)</p> <p>(3)要支援者を含めた避難訓練(2. ⑨)</p> <p>(4)福祉避難所の在り方(2. ⑧)</p>																			

1 北区の水害時の避難方針

現 状

- 令和元年の台風第19号の関東地方上陸の経験・反省を踏まえ、住民の方が、荒川の氾濫を伴う大規模水害発生時にどのような状況となり、どこに避難したらよいか等を理解いただくため「大規模水害を想定した避難行動の基本方針」（令和2年3月）を策定した。
- また、北区では水害の種別に応じて、2パターンの避難場所を開設する。
- 令和2年度は、基本方針の理解促進を図るため、シンポジウム・ワークショップ等を開催した。

● 「大規模水害を想定した避難行動の基本方針」

- 荒川氾濫時の浸水想定区域は、北区の東側半分に相当する。
→最大で約20万人の暮らす地域が浸水
- 西側半分は高台で、浸水しない想定である。
- 大型台風の接近等はあらかじめ予想でき、避難までの時間がある程度確保できる。

・北区における浸水想定区域のうち、大部分の地域が、2週間以上浸水が継続すると想定されている。

緊急時以外は、
垂直避難は行わないことが
基本的な考え方となる

高台への避難が基本的な考え方となる

【避難の考え方】

- ①最も推奨する避難先：風雨が強くなる前に、北区に留まらず安全な知人・親族宅、ホテル等に避難する。
- ②次に推奨する避難先：区内に開設する高台の避難所に避難する。
- ③緊急時の避難先：高台へ移動する時間がない場合に限り、堅牢な建物の上階に避難する。

● 水害種別ごとの避難場所

- ①想定される災害
→荒川・新河岸川・隅田川・石神井川の氾濫、土砂災害
・想定される気象状況
→大型台風の関東地方上陸等
・開設する避難場所
→高台の小・中学校(22カ所)
高台の福祉施設を活用した福祉避難所等
- ②想定される災害
→石神井川の氾濫、土砂災害
・想定される気象状況
→線状降水帯、ゲリラ豪雨、比較的小規模の台風
・開設する避難場所
→想定される被害地域付近の小・中学校等(12カ所)

問題・課題

～荒川等の氾濫を伴う大規模水害の発生が想定される場合～

- 避難が必要な方に対し、十分な避難場所を確保できていない。また、新型コロナウイルス感染症対策のためのゾーニング等を実施できる十分なスペースを確保することが難しい。また、福祉避難所等についても、同じように想定される避難者に対し受け入れ場所が不足している。
- 高台への避難経路が少なく、他自治体の住民が北区を通って高台に避難すること等を考えると、移動の際に混雑・混乱が懸念される。
- 自力での避難が困難な住民の高台まで避難する移動手法が定まっていない。
- 「大規模水害時の避難行動の基本方針」及び区の避難方針が、十分には住民の方に理解されていない。また、「大規模水害時の避難行動の基本方針」の策定以降に制定された内閣府・東京都の動向を踏まえ、避難方針を検討する必要がある。

支援計画への反映

- 関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。
No. ② 北区の基本的な避難行動の在り方 他

2 北区避難行動要支援者名簿

現 状

- 平成25年の災害対策基本法の改正により、自治体に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務化された。北区では「避難行動要支援者名簿」平常のものを、年に1回避難支援等関係者に提供している。

● 名簿登録の対象者

- ①区が指定して自動で登録される住民（毎月更新）
・自力では避難が困難な者の要件を定義し、自動的に登録する。
【要件】要介護3～5、身体障害者手帳1・2級及び体幹3級、愛の手帳1・2度、精神障害者保健福祉手帳1級
→対象者：9,180人（R3.8.1現在）

- ②自力では避難が困難で、名簿登録を希望する住民（毎月更新）
・次の要件に該当し、登録希望申請をした者を登録する。
【要件】75歳以上の単身世帯もしくは75歳以上の高齢者のみの世帯の者、要介護もしくは要支援の認定を受けている者、身体障害者手帳・愛の手帳・精神障害者保健福祉手帳保持者、難病医療費受給者など他の基準に準ずる者
→対象者：1,993人（R3.8.1現在）

● 名簿の種類

- 避難支援等関係者への名簿情報の提供に関する同意・不同意によって、名簿を分けて作成している。
- ①平常時の名簿：名簿の提供を同意している者だけを掲載
→登録者：5,159人（R3.8.1現在）
- ②災害時の名簿：名簿の提供を同意、不同意合わせた全員を掲載
→登録者：11,173人（R3.8.1現在）
※災害対策基本法の規程により、災害発生時若しくは、災害発生のおそれがある場合にのみ避難支援等関係者に提供できる。

● 名簿の提供先となる避難支援等関係者

- 避難支援等関係者：警察署、消防署、自主防災組織(町会・自治会＝希望する組織のみ)、民生・児童委員、高齢者あんしんセンター

問題・課題

- 避難支援等関係者が、いざという際になって提供された災害時の名簿をきちんと活用できるかといった懸念がある。また、その名簿の具体的な提供方法が決まっていない。
- 実態として自力での避難が難しい状態にあるにも関わらず名簿の登録から漏れてしまっている方が存在する可能性がある。また、逆のケースの可能性もある。
- 区からの避難行動要支援者名簿の活用についての説明が十分でないこと等から、約半数の自主防災組織が平時の名簿の提供を希望していない。
- 要支援者の方で、名簿提供への同意がなかなか得られない方がいる。
- 避難支援等関係者同士が協議する場がなく、名簿登録者を複数の避難支援等関係者で連携して支援する仕組みができていない。

支援計画への反映

- 関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。
No. ④ 避難行動要支援者名簿の作成と活用 他

3 北区避難行動要支援者名簿に基づく「個別避難計画」

現 状

- ・避難行動要支援者名簿に登録されている要支援者のさらなる避難支援の充実のため、北区では、平成30年度から、高齢者（要介護3～5）を対象に、要支援者ひとりひとりに対応した「個別避難計画」の作成に着手した。
- ・国では、先行して「個別避難計画」の作成に取り組んできた自治体における成果の検証等を経て、令和3年に災害対策基本法を改正し、自治体に対し、「個別避難計画」の作成を自治体の努力義務とした。

● 個別避難計画の作成者

- ・高齢者の総合相談支援・個別課題解決機能・ネットワーク構築等といった、高齢者あんしんセンターの機能を活用することとして、高齢者あんしんセンターに作成委託を行っている。

● 個別避難計画の支援対象者

- ・名簿登録者のうち、要介護3～5の登録者に対して実施した。
→委託数：1,931件（R3.1.1現在）
（内訳）個別避難計画着手件数：1,760件、未着手：171件
個別避難計画作成件数：964件
返却：796件（死亡、施設入所、作成拒否、転居など）

● 個別避難計画の避難支援実施者

- ・個別避難計画に避難支援実施者は記載していない。

● 個別避難計画の配布先

- ・平常時は区が保管し、災害時に避難支援等関係者に対し配付することとなっている。

問題・課題

- ・個別避難計画作成対象者の根拠となる避難行動要支援者名簿の整理が必要（「避難行動要支援者名簿の問題・課題」参照）。
- ・現在作成している個別避難計画は、震災を想定しているため、水害時にも対応できる内容とするための見直しが必要。
- ・避難支援実施者を確保していく必要がある。
- ・個別避難計画作成に係る組織体制の整備が必要。
- ・要支援者に見合う避難場所（福祉避難所等）が確保できていない。
- ・避難場所への移動手段・方法（福祉避難所への直接避難）の検討が必要。

支援計画への反映

- ・関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。
No. ④ 個別避難計画の作成と活用
No. ⑦ 災害時における避難支援
他

4 避難確保計画

現 状

- ・平成29年6月の水防法・土砂災害防止法の一部改正に伴い、避難確保計画の作成、訓練等の実施が義務づけられたことを受け、北区は、平成30年3月に要配慮者利用施設を指定した。
- ・平成30年度に対象施設に対して説明会を実施し、荒川の氾濫を想定した避難確保計画の作成を依頼した。
- ・令和元年台風19号の経験を踏まえ、区内の通所型施設においては概ね、大型台風の上陸・接近の可能性が生じた段階で、早期に施設閉鎖を行うよう運営方針を見直している。

● 対象とした要配慮者利用施設数及び避難確保計画の作成状況

- ・令和3年3月31日現在の対象施設数及び計画作成状況は、下記の通りである。
→対象施設数：232施設
うち、計画作成数：170施設

● 指定施設の種別

- <北区が対象としている施設>
老人福祉施設、有料老人ホーム、認知症対応型老人共同生活援助事業の用に供する施設、身体障害者社会参加支援施設、障害者支援施設、障害福祉サービス事業の用に供する施設、保護施設、児童福祉施設、障害児通所支援事業の用に供する施設、児童相談所、幼稚園、小学校、病院、診療所（有床のみ）等
- <北区が対象としていない国通知による対象施設例>
地域活動支援センター、母子・父子福祉施設、中学校、高等学校、診療所

問題・課題

- ・すでに避難確保計画を作成している施設においては、令和2年3月に区が策定した「大規模水害時の避難行動の基本方針」を踏まえて、計画を再検討する必要がある。また、再検討の際に「大規模水害時の避難行動の基本方針」策定以降に内閣府・東京都が示した考え方を踏まえる必要がある。
- ・特別養護老人ホームなど自力での避難が困難な者が入居しているような施設は移動時のリスクや手段を検討する必要がある。また、施設にとって実効性のある計画の作成が難しいため、計画作成の進捗が進まない状況がある。
- ・特別な配慮を必要とする施設入所者に適した避難先を確保する必要がある。
- ・避難訓練が未実施の施設も多いため、計画に基づいた避難訓練の実施促進方策を検討する必要がある。
- ・近年の水害時における施設の運営方針変更や他自治体の取扱いを踏まえ、対象施設の再確認が必要である。
- ・荒川氾濫の浸水想定区域内の他に、他の河川（石神井川・隅田川・新河岸川など）の浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内にある施設についても計画作成の対象とする必要がある。
- ・対象施設について、平成30年以降に設置された施設を新たに対象とする必要がある。
- ・令和3年の災害対策基本法の改正による避難情報発令の変更を反映した手引き等の見直しが必要である。

支援計画への反映

- ・関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。
No. ⑥ 避難確保計画の作成と活用
他

5 福祉避難所等要配慮者施設

現 状

- ・荒川の氾濫が想定される場合、区では、高台水害対応避難場所と併せて、高台にある福祉施設等を活用して、要配慮者を受け入れるための福祉避難所等を開設することとしている。
- ・受入れ可能人数の内訳は、高齢者及びその介助者等約1,500人、障害者及びその介助者等500人、さらに妊産婦の受け入れ可能な避難場所の開設を予定
- ・区立小中学校等に開設する高台水害対応避難場所においても、特別な配慮を必要とする避難者を受けれるための福祉避難室を設置することを想定している。

● 要配慮者の避難先

- ・地域防災計画において、北区では要配慮者の避難先として次の施設を指定している。
 - ①福祉避難室
 - 小・中学校等の避難所等内の教室等を利用して、要配慮者に配慮した専用の避難スペースを設置する。
 - 総数57カ所、大規模水害のおそれ時に設置22カ所
 - ②福祉避難所（通所型）
 - 特別な設備等がないと生活を送ることが困難な要配慮者のうち、日頃から各施設に通所している障害者や障害児を対象とする。
 - 総数13カ所、大規模水害のおそれ時に設置4カ所
 - ③福祉避難所（介護型）
 - 特別な設備等がないと生活を送ることが困難な要配慮者のうち、専門的なケアを要する介護度が高い者を対象とする。
 - 総数16カ所（現在改修中の上中里つつじ荘を除いた数）、大規模水害のおそれ時に設置7カ所
 - ④福祉避難所（補完型）
 - ②③に該当しないその他の要配慮者を対象とする。
 - 総数26カ所、大規模水害のおそれ時に設置11カ所

● 福祉避難所等の周知

- ・原則、施設名等は公開していない。

● 避難方法

- ・基本的には、避難所等に避難後、スクリーニングを実施し、福祉避難所等へ移動する形を検討している。
- ・一部の通所型福祉避難所については、通所者の直接避難も検討している。

問題・課題

- ・避難を必要と想定される方の人数に対し、十分な避難場所が確保できていない。
- ・近年、要配慮者の方が福祉避難所へ直接避難できる形に方針を転換している自治体も見受けられるところであるが、北区においては、要支援者と一般の方と混同する恐れ等から、福祉避難所名の積極的な公表を行わず、一旦高台水害対応避難場所に来てもらう取り扱いを原則としている。その他、高台水害対応避難場所から福祉避難所等への移動手段の確保などについて、運用にあたっては課題がある。
- ・要配慮者に必要な特別な設備を有する福祉避難所の確保が難しい。
- ・スクリーニング基準については、簡易な作業の中で、適切な対象者を選別できるよう現在検討の途上にある。

支援計画への反映

- ・関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。
 - No. ⑤ 個別避難計画の作成と活用
 - No. ⑥ 避難確保計画の作成と活用
 - No. ⑧ 避難所における避難支援
 - 他

6 避難支援等関係者における平時からの備え・取り組み

現 状
<p>○避難支援等関係者に対し、区が期待する役割</p> <p>区では、今後要支援者の個別避難計画策定の際に、大規模水害時において実効性のある避難支援体制の構築・確認に取り組む一方で、地域にお住いの避難支援等関係者に対して、避難行動要支援者名簿を配付し、以下のような役割を担っていただくことを期待している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・要支援者の方の生活状況を把握する。 ・要支援者に登録されている方以外に、地域にお住いの方で自力での避難が難しい方を更に把握する。 ・要支援者の方が、町会・自治会をはじめ地域にお住いの方との顔の見える関係づくりの構築を働きかける。 ・要支援者の方と話し合いの場を持ち、いざ大規模水害の発生が懸念される場合に誰が支援してくれるかについて確認する。また、避難の際にどのような持ち物が必要か等について確認する。さらに、要支援者の方が、防災・気象情報を確実に入手するためにどのようにしたらよいかを確認する。 ・家族や近隣にお住いの方、自主防災組織の役員・民生委員等による支援だけでは、高台にある安全な場所への移動が困難な症状の重い方については、高齢者安心センターにつなぐ等、いざという際の避難手段について準備・検討が進められるようにする。 ・自主防災組織（町会・自治会）等が行う避難訓練（高台水害対応避難場所まで歩いて移動する等）への要配慮者の方に対する参加の呼びかけを行う。

問題・課題
<ul style="list-style-type: none"> ・要支援者に対する働きかけについて、行政等と地域にお住いの避難支援等関係者の役割が明確になっていない。 ・地域活動に積極的に関与し、避難支援等関係者としての活躍が期待できる人材が不足している。 ・要支援者にあつては、地域活動等への参加が消極的な方もあり、地域にお住いの避難支援関係者等と顔の見える関係づくりが構築できていない。 ・区では、マイ・タイムライン作成普及に取り組んでいるところであるが、区が令和2年3月に策定した「大規模水害時の避難行動の基本方針」及び区の避難方針が、避難支援等関係者に対しても十分に理解されていない。

支援計画への反映
<ul style="list-style-type: none"> ・関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。 <p style="text-align: center;">No. ⑦ 災害時における避難支援 他</p>

7 その他 公助として行政が行うこと

現 状
<ol style="list-style-type: none"> 1. 情報発信 <ul style="list-style-type: none"> ・防災行政無線及び聞き取りにくい場合のフリーダイヤルによる確認サービスを実施する。 ・北区メールマガジンによる防災気情報のE-mail及びLINEアプリでの配信サービスを実施する。 ・避難支援等関係者に対する戸別受信機での情報発信を行う。 ・聴覚障害者の方を対象とした戸別受信機による文字情報の配信を行う。 2. 水害ハザードマップ、公共施設等への荒川氾濫時の浸水深表示シールを掲示する。 <ul style="list-style-type: none"> ・荒川氾濫を想定したハザードマップについては、令和3年度に避難場所の変更を反映した修正を行う。 ・石神井川・新河岸川・隅田川の氾濫を想定したハザードマップについては、令和3年度に最新の予測を基に全面的な修正を行う。また、高潮を想定したハザードマップを新たに作成する。 ・令和2年3月に、荒川の洪水の際の浸水深を表示したシールを公共施設等163施設に掲示した。 3. 避難場所の拡充 <ul style="list-style-type: none"> ・区内高台にある国や東京都が所管する施設に対する避難場所設置の働きかけを行う。都営住宅については、空き部屋（年度ごとに変更となる）を避難場所として活用できる協定を締結した。 ・国・東京都・近隣自治体とも連携し、他自治体への広域避難について検討を進めている。 ・大規模なスペースを有する区内民間施設に対しても、避難場所としての利用について協力を求めていく。 4. 高台への移動手段について <ul style="list-style-type: none"> ・区は、平成29年度に区内タクシー・バス事業者8社(令和3年に3社が追加)と「災害時における緊急輸送協力に関する協定」を締結している。 5. 防災教育、防災普及リーダーの育成等 <ul style="list-style-type: none"> ・令和元年度よりマイ・タイムライン普及リーダー育成講座を開催し、地域や所属する団体等において、適切かつ迅速な避難行動を呼びかけることができる人材の育成を行っている。（現在、認定された方は59名） ・北区防災ボランティアの募集や、北区NPOボランティアぷらざが主催する防災リーダー育成講座との連携を図るなど人材育成に努めている。

問題・課題
<ul style="list-style-type: none"> ・区が現在用意している情報伝達手段をもってしても、避難情報等の入手が困難な方がいる。（デジタルディバイドなど。現在、北区メールマガジン登録者は約3万1千人） ・総じて、住民の方の荒川氾濫等の水害に対する関心・意識へ決して高いといった現状にはなく、浸水深表示シールの設置をさらに増やすなど、周知・啓発に向けたさらなる取り組みが必要である。 ・避難場所の新規開拓にあたっての区職員のマンパワーが不足している。また、区高台にお住いの方々と連携した取り組みが十分に進められていない。 ・協定を締結した区内タクシー・バス事業者とは、具体の運用を検討するため、定期的に訓練等を実施する必要がある。 ・区の登録ボランティア等については、「災害時には弱者救済に貢献したい」といった思いはあつても、避難支援者等関係者として活躍できていない方も存在する。

支援計画への反映
<ul style="list-style-type: none"> ・関連する支援計画の主な項目は下記と想定される。 <p style="text-align: center;">No. ⑦ 災害時における避難支援 他</p>

区民意識調査の実施・分析方針（案）

1. 目的・実施方針

【目的】

要配慮者および支援者の大規模水害避難に係る意識について、的確に把握する。

【実施方針】

アンケート実施にむけた実態把握のため、個別ヒアリングにより、要配慮者またはその家族および支援者の大規模水害避難に係る意識について質問の方向性を把握する。

その後のアンケートより、意識の傾向を定量的に把握・分析する。

2. ヒアリングについて

(1) 実施対象

【要配慮者】

基本方針のセグメント区分を考慮し、避難行動要支援者名簿掲載者またはその家族等に対して実施する。

表 1 基本方針のセグメント

基本方針のセグメント		
避難行動要支援者名簿登録者	区指定	要介護認定 3～5
		障害手帳総合等級 1 級・2 級および体幹の 3 級
		愛の手帳（1・2 度）
		精神障害者保険福祉手帳 1 級
	希望者	75 歳以上の単身世帯もしくは 75 歳以上の高齢者のみの世帯
		要介護もしくは要支援の認定を受けている方
		身体障害手帳を持っている方
		愛の手帳を持っている方
		精神障害者保健福祉手帳を持っている方
		難病医療費受給者など、上記に準ずる方
	その他：妊産婦、外国人居住者、6 歳未満の未就学児	
基本方針には含まないが、その他の候補： ペットを飼育している方、鍵っ子、傷病者		

【支援者】

直接的な支援者、または支援者になりうる方が所属している組織等の代表者を対象とする。

表 2 想定される支援者組織および支援者

区分	想定される支援者組織（支援者）
防災	消防団（消防団員）、防火女性の会（会員）
社会福祉	社会福祉協議会（職員）、北区民生委員児童委員協議会
高齢者福祉	地域包括支援センター（専門職員）、ケアマネの会（ケアマネージャー）、訪問介護事業所（介護ヘルパー）、高齢者福祉施設（職員）
障害者福祉	相談支援専門員職能団体（専門員）、障害者支援施設（職員）
学校教育	各種学校、幼稚園（教職員）、PTA（会員）
児童福祉	学童保育、保育所（職員、保護者）
地域 ※1	自治町会（会員）、商店会連合会（会員）、商工会議所（会員）、事業協同組合※2（会員）、NPO・ボランティア団体（会員）

※1 多様な性別・年齢から意見をうかがえるように留意する（特定の年齢に偏らないように）

※2 JA・建設業・ガソリンスタンド・生協等を想定

（2）実施方法

- ・対面、Webなどを想定

※新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえて検討

（3）実施時期

- ・令和4年9月頃～

※第1回検討委員会後より順次開始

（4）内容

- ・要配慮者と支援者のマッチング、円滑なエンゲージメント、地域の情報共有について
- ・区、福祉専門職、支援者、要配慮者の連携などにおける課題について

3. アンケートについて

(1) 配布対象

【対象と目標回収数】

要配慮者：

表 1 基本方針のセグメントを考慮し、浸水想定区域内の要配慮者を対象に実施する。

表 3 基本方針のセグメントごとに想定される人数

基本方針におけるセグメント			人数	
避難行動要支援者名簿登録者※1	区指定	要介護認定 3～5	4,261	9,076
		障害手帳総合等級 1 級・2 級および体幹の 3 級	5,090	
		愛の手帳 (1・2 度)	487	
		精神障害者保険福祉手帳 1 級	198	
	希望者	75 歳以上の単身世帯もしくは 75 歳以上の高齢者のみの世帯	1,152	2,416
		要介護もしくは要支援の認定を受けている方 (データ補正)	1,195	
		身体障害手帳を持っている方	202	
		愛の手帳を持っている方	56	
		精神障害者保健福祉手帳を持っている方	69	
		難病医療費受給者など、上記に準ずる方	24	
その他	妊娠届提出者 (再交付を含む) ※3	3,039 (3,084)		
	外国人居住者 ※2	21,977		
	6 歳未満の未就学児 ※2	16,146		
	ペットを飼育している方 (数量は犬の登録頭数) ※4	8,520		
鍵っ子、傷病者			人数不明	

※1 避難行動要支援者名簿は、令和 3 年 7 月 1 4 日時点 ※2 住民基本台帳は、令和 3 年 4 月 1 日時点

※3 妊娠届提出数は、令和 2 年 4 月 1 日～令和 3 年 3 月 3 1 日の期間での提出数 ※4 犬の登録頭数は、令和 3 年 7 月 1 3 日時点

支援者：

表 2 想定される支援者組織および支援者を考慮し、北区全域を対象に実施する。

【目標回収数】

アンケートの正確性を確保するために必要なサンプル数を設定する。

母集団の規模を「避難行動要支援者名簿登録者数の 11,492 人」とした場合、

サンプル必要数は、約 400 程度 (信頼度 95%、許容誤差 5%) となる。

【配布数】

回収率を 40%程度と見込み、配布数を設定する。

サンプル必要数を 400 と設定した場合は、1,000 部配布する。

※参考：あきる野市における障害者の方を対象としたアンケート調査の回収率 (43%程度)

図 1 あきる野市におけるアンケート調査事例

3 アンケート調査の実施

本計画の策定にあたり、障がい者の生活状況、障害福祉サービス等の利用状況、障がい者福祉に対する意見、要望等を把握し、計画策定の基礎資料を得ることを目的としてアンケート調査を実施しました。

- ①調査対象：あきる野市在住の身体障害者手帳・愛の手帳・精神障害者保健福祉手帳の所持者または自立支援医療の受給者・難病医療費等助成の受給者
- ②調査期間：令和元年 12 月 22 日～令和 2 年 1 月 15 日
- ③調査方法：郵送による配付・回収
- ④回収状況：

	全体	配付数	回収数	回収率
障害種別	全体	1,200 件	516 件	43.0%
	身体障がい者	480 件	269 件	56.0%
	知的障がい者	106 件	37 件	34.9%
	精神障がい者	330 件	97 件	29.4%
	難病医療費等助成制度対象者	142 件	40 件	28.2%
	障がい児・難病医療費等助成制度対象児童	142 件	47 件	33.1%

※障害種別不明が 26 件あるため、回収数の内訳の合計は全体と一致していません。

参考：あきる野市障がい者計画

(2) 配布・回収方法

【アンケート媒体】紙 【配布方法】戸別郵送、ポスティング

【回収方法】返信用封筒で郵送、FAX、Web、区役所窓口 など

※回収率を上げる工夫として、アンケートとは別途、はがきを郵送することも検討

(3) 実施時期

【実施時期】令和3年11月中旬～

※回答期間は、約3週間程度を想定

※第2回検討委員会（令和3年11月上旬予定）にて、内容確認

(4) 内容

- ・要配慮者：セグメント区分ごとに、避難に係る意識・課題・懸念事項、必要な支援の傾向、支援者の有無、地域との関わり（社会的孤立の状況※参考資料参照） など
- ・支援者：地域活動、福祉活動への参加状況、自身の水害時の備え・行動、支援の意向・課題・懸念事項、時間帯ごとの行動状況 など

4. 分析方針について

- ・アンケート・ヒアリング結果より、支援者・要配慮者の意識や懸念事項等を集計・分析する。
- ・要配慮者の中でも、地域等との関わりが希薄な社会的孤立者や、要介護度が高いなどの特に支援を要する方への対策を検討することも考慮する。

5. 取りまとめ方法について

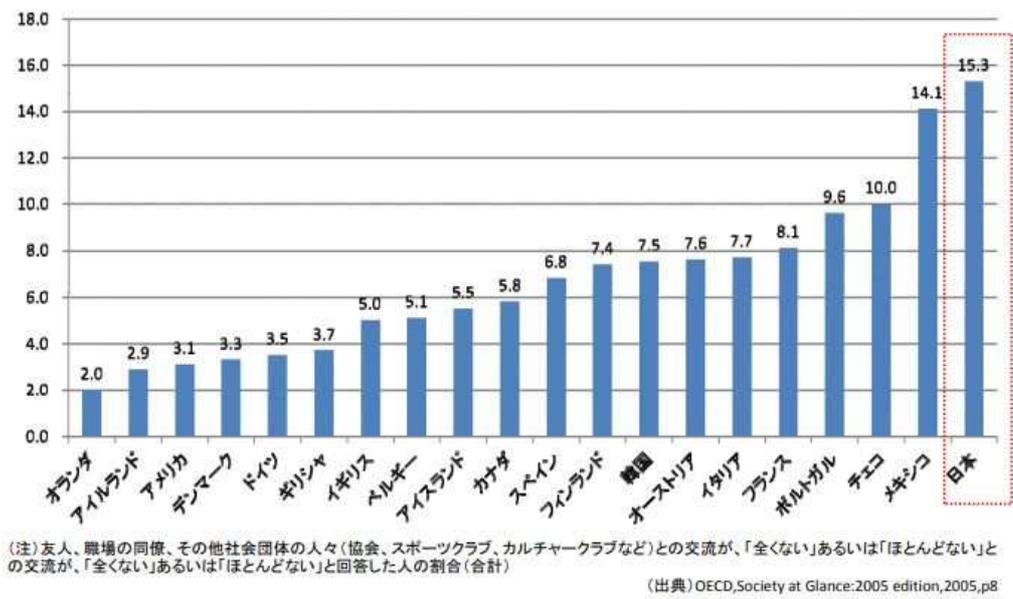
- ・分析結果をもとに、報告書を作成し提出する。提出は、紙ベース及びデータによる。
- ・分析結果は、北区大規模水害避難行動支援計画に反映する。

参考資料 社会的孤立者について

- ・ 社会的孤立者としては、近所づきあいが無い、または疎遠な個人、または家庭を想定（独居、引きこもりの息子と高齢の母、シングルマザーと子供など）する。
- ・ なお、厚生労働省では、生活困窮者 孤立者の現状について、単身世代・未婚・中途退学・不登校・就職も進学もしていない若者（ニート・フリーター・ひきこもり）・非正規雇用・日雇労働者・ホームレス等の状況分析に基づき、生活困窮者や孤立者の現状を分析している。その中では、家族以外の人と交流のない人の割合について、国際的にも日本が高いことが示されている。

「家族以外の人」と交流のない人の割合（国際比較）

○ 日本では「友人、同僚、その他の人」との交流が「全くない」あるいは「ほとんどない」と回答した人の割合が15.3%あり、OECDの加盟国20か国中最も高い割合となっている。



出典：生活困窮者 孤立者の現状（厚生労働省）

上記では、家族以外の友人、同僚、その他の人（協会、スポーツクラブ、カルチャークラブなど）との交流が全く無いあるいはほとんど無い人が示されており、これを、社会的孤立と捉えると、以下のような立場の方が想定される。

⇒買い物や食事等日常生活に必要な最低限度の外出は行うが、友人がおらず、職場等もなく、地域における交流もないまたは疎遠。

⇒訪問介護や生活保護、保育園・幼稚園・小中学校など何らかの公的サービスを受けている場合や民生委員やソーシャルワーカーには相談できている状態でも、友人がおらず、職場等もなく、地域における交流がないまたは疎遠。

要配慮者利用施設の避難確保計画作成における課題

1. 北区の避難確保計画作成状況

- ・ 平成 29 年 6 月の水防法・土砂災害防止法の一部改正に伴い、避難確保計画作成、訓練等の実施が義務づけられたことを受け、平成 30 年 3 月に要配慮者利用施設を指定した。
- ・ 平成 30 年度に対象施設に対して説明会を実施して、避難確保計画作成を依頼した。

(1) 対象施設数：232 (2) 計画作成済み施設数：170 (73.3%) ※令和 3 年 3 月 31 日現在

(指定施設の種別)

老人福祉施設、有料老人ホーム、認知症対応型老人共同生活援助事業の用に供する施設、身体障害者社会参加支援施設、障害者支援施設、障害福祉サービス事業の用に供する施設、保護施設、児童福祉施設、障害児通所支援事業の用に供する施設、児童相談所、幼稚園、小学校、病院、診療所（有床のみ）

(対象施設の指定条件)

- ・ 災害対策基本法では、浸水想定区域や土砂災害警戒区域内に位置し、地域防災計画に施設名称及び所在地が定められている要配慮者利用施設と定義しており、北区は水防法の荒川浸水想定区域内の要配慮者利用施設のみを指定している。

2. 問題点、課題

(1) 避難方針について

(問題点①) :

- ・ 区の「大規模水害時の避難行動の基本方針」では、高台避難を推奨している。
- ・ 一方で、内閣府において、高台避難が難しい場合に、屋内に留まることも可能な条件（例）が公表された。東京都でも、内閣府の公表を踏まえて検討が行われている。

【屋内に留まることも可能な条件（例）】※出典：水害からの広域避難に関する基本的な考え方（令和3年5月・内閣府）

- ・ 以下の3点が確認できた場合、浸水の危険があっても自宅に留まり安全確保することも可能。
 - ① 家屋倒壊等氾濫想定区域外
 - ② 浸水深より居室が高い
 - ③ 浸水継続時間が3日未満（水が引くまで備品等で対応可能）
- ・ 上記条件を踏まえても、区の大部分が水平避難が必要なエリアであるが、一部が屋内に留まることも可能なエリアに該当する。



図 東京都北区洪水ハザードマップ（浸水継続時間）
～荒川が氾濫した場合～

⇒避難確保計画を提出している施設の計画の多くが、令和元年度に策定した「大規模水害時の避難行動の基本方針」策定前に提出したものであるため、基本方針が反映されていない計画もある。

⇒該当エリア内施設が避難確保計画を作成、または見直しをする際に、避難の考え方がわからず、混乱が発生する可能性がある。

(課題①) :

- ・ 区の基本方針の考え方が基本となるが、内閣府、東京都の動向を踏まえて、区における該当エリア内施設の避難方針の検討・明確化が必要である。

(2) 計画の実効性について

(問題点②) :

- ・ 特別養護老人ホームなど自力での避難が困難な者が入所しているような施設では、対象者の避難時の移動や避難場所に滞在する際、身体への負担が大きく、リスクが生じる可能性がある。
- ・ また、実際の避難誘導に必要な人手や移動手段などが十分に確保されていない可能性がある。
⇒避難確保計画の作成への意味を見出せず、作成しても、実際の避難につながらない可能性がある。

(課題②) :

- ・ 避難時のリスクや施設の現状を踏まえて、避難誘導體制（避難確保計画）を検討することが必要である。
- ・ 施設入所者に配慮した避難先（避難場所）を確保することが必要である。

表 高齢者入所施設の定員数

区分	要配慮者利用施設数	定員
老人福祉施設	7	628
有料老人ホーム	10	452
認知症対応型老人共同生活援助事業の用に供する施設	9	153

出典：北区（令和2年8月）

(3) 計画に基づいた避難訓練について

(問題点③) :

- ・ 全国の洪水に対する避難確保計画の作成率は平均 62.2% (R2.10) であり、区における計画の作成率は 73.3% (R3.3時点) である。
- ・ しかし、全国的に、計画に基づいた避難訓練については実施率が 23.7% (R2.10) と、計画作成率と比較し低い状況である。

⇒PDCA サイクルが構築されず、計画の実効性の確保や継続的な見直しが困難な状況である。

(課題③) :

- ・ 計画に基づいた避難訓練の実施促進方策を検討することが必要である。

関係法	市町村地域防災計画に位置づけられている要配慮者利用施設の数	うち、避難確保計画を作成した施設の数	うち、計画に基づく避難訓練を実施した施設の数
水防法関係 ○ 国土交通大臣又は都道府県知事が指定した洪水予報河川又は水位周知河川の浸水想定区域内に立地し、市町村防災会議等が作成する市町村地域防災計画に位置付けられた要配慮者利用施設が対象。	88,601	55,075	20,982
(令和2年10月31日時点)			
土砂災害防止法関係 ○ 都道府県知事が指定した土砂災害警戒区域内に立地し、市町村防災会議等が作成する市町村地域防災計画に位置付けられた要配慮者利用施設が対象。	18,326	12,139	5,125
(令和2年12月31日時点)			

図 水防法等に基づく要配慮者利用施設における取組状況 ※出典：国土交通省 HP

(4) 対象施設について

(問題点④) :

- ・ 前回、対象施設を整理したのは平成 30 年 3 月時点。(北区地域防災計画改定時)
- ・ 一方で、前回の対象施設整理以降、東京都浸水予想区域図が更新及び追加された。
※神田川流域 (H30.3)、隅田川及び新河岸川流域 (R3.3)、石神井川及び白子川流域 (R1.5)、高潮浸水想定区域図 (R2.7)
⇒浸水範囲内に含まれる施設が新たに増えた可能性がある。
- ・ 近年の水害被害の大規模化によって、要配慮者利用施設の運営方針が変化している。
⇒平成 30 年度に作成した要配慮者施設の種別ごとの指定の確認が必要である。

(課題④) :

- ・ 施設の新設・統廃合、東京都浸水予想区域図の更新を踏まえ、対象施設の更新が必要である。
- ・ 要配慮者利用施設の種別ごとの指定について、他自治体の取扱いを踏まえ、検討が必要である。

(5) 計画作成促進ツールについて

(問題点⑤) :

- ・ 区では、国土交通省の「避難確保計画作成の手引き」などを参考に、平成 30 年 8 月に、区独自の「避難確保計画作成の手引き」や「避難確保計画のひな形」などを公表している。
- ・ 一方で、国土交通省では、令和 2 年 6 月に「避難確保計画作成の手引き」などを更新した。また、令和 3 年 5 月の災害対策基本法改正に伴い、避難勧告と避難指示の一本化など、避難情報の改善が行われた。
- ・ 区でも、令和 2 年 3 月に作成した「大規模水害時の避難行動の基本方針」や、来年度に策定予定の「北区大規模水害避難行動支援計画」にて、避難方針を検討している。
⇒区の「避難確保計画作成の手引き」や「避難確保計画のひな形」において、国の動向や区の最新の取組みが未反映である。

(課題⑤) :

- ・ 国の動向や区の最新の取組みを踏まえ、区の「避難確保計画作成の手引き」や「避難確保計画のひな形」を更新することが必要である。

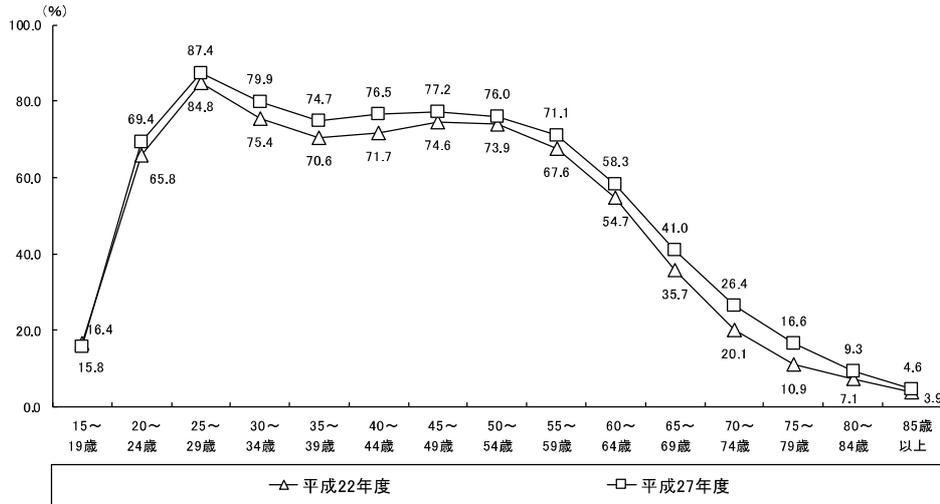
①女性の年齢層別労働力人口
出典：北区子供子育て支援計画2020

(3) 女性の労働力率の現状

① 北区における女性の年齢別労働力率の推移

女性の年齢別労働力率は、結婚・育児にあたる30～39歳にかけて低下が見られる、いわゆる「M字カーブ」を描いています。平成27年は平成22年と比べて、30歳代、40歳代の労働力率が高くなり、「M字カーブ」は緩やかになっています。

図 女性の年齢別労働力率の推移

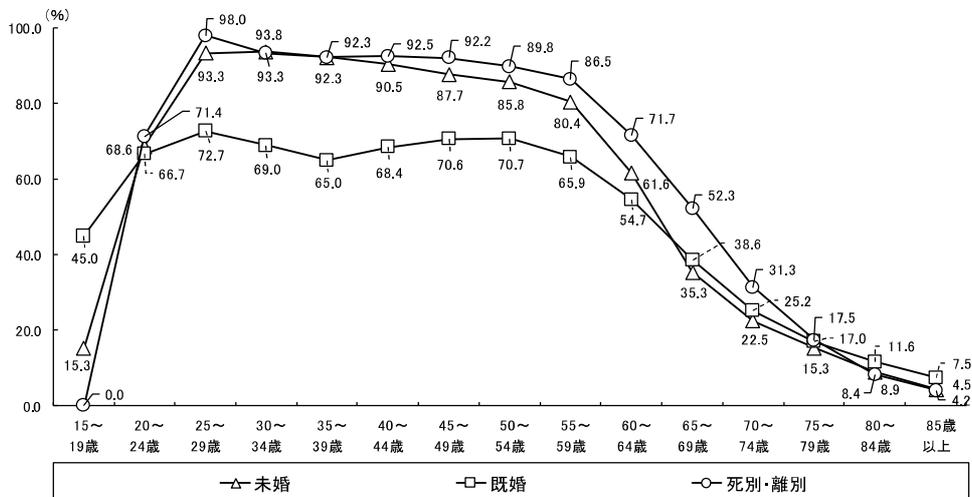


出典：国勢調査
※労働力率は、労働力人口を労働力の総数から労働力状態「不詳」を引いた数値で割った値である。

② 北区における女性の未婚、既婚、死別・離別別労働力率の推移

女性の労働力率について、25～49歳では、既婚の労働力率は60%台から70%強ですが、未婚、死別・離別の労働力率は80%台後半～90%台となっており、大きな差があります。

図 女性の未婚、既婚、死別・離別別労働力率の比較



出典：平成27年度 国勢調査
※労働力率は、労働力人口を労働力の総数から労働力状態「不詳」を引いた数値で割った値である。
※「死別・離別」は、死別者数と離別者数を足した数より算出している。

②在宅介護者の男女比

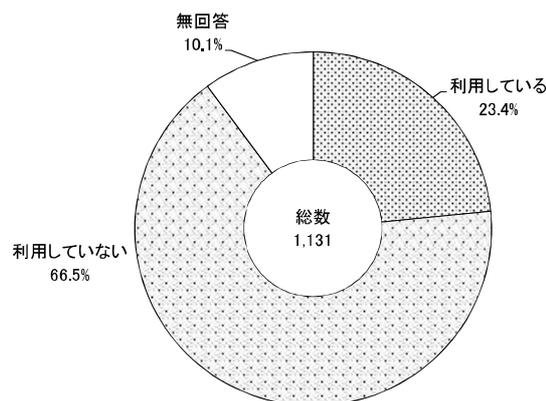
出典：北区地域包括ケア推進計画のためのアンケート調査結果報告書

(13) 訪問診療の利用の有無

Q13. ご本人（調査対象者）は、現在、訪問診療を利用していますか。（〇は1つ）

「利用している」が23.4%、「利用していない」が66.5%となっています。

Q. 訪問診療の利用の有無

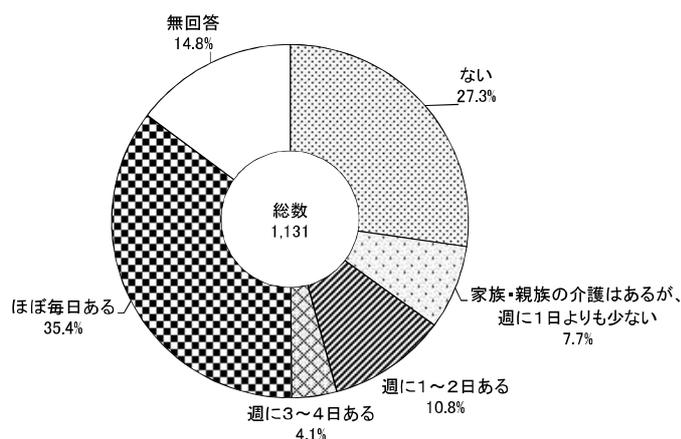


(14) 家族・親族の介護の頻度

Q14. ご家族やご親族の方からの介護は、週にどのくらいありますか（同居していない子供や親族等からの介護を含む）。（〇は1つ）

「ほぼ毎日ある」が35.4%と最も多く、次いで「ない」が27.3%、「週に1～2日ある」が10.8%、「家族・親族の介護はあるが、週に1日よりも少ない」が7.7%となっています。

Q. 家族・親族の介護の頻度



● B票には、A票Q14で「2.」～「5.」を選択された方（家族・親族が介護している方）の主な介護者の方にご回答いただきました。

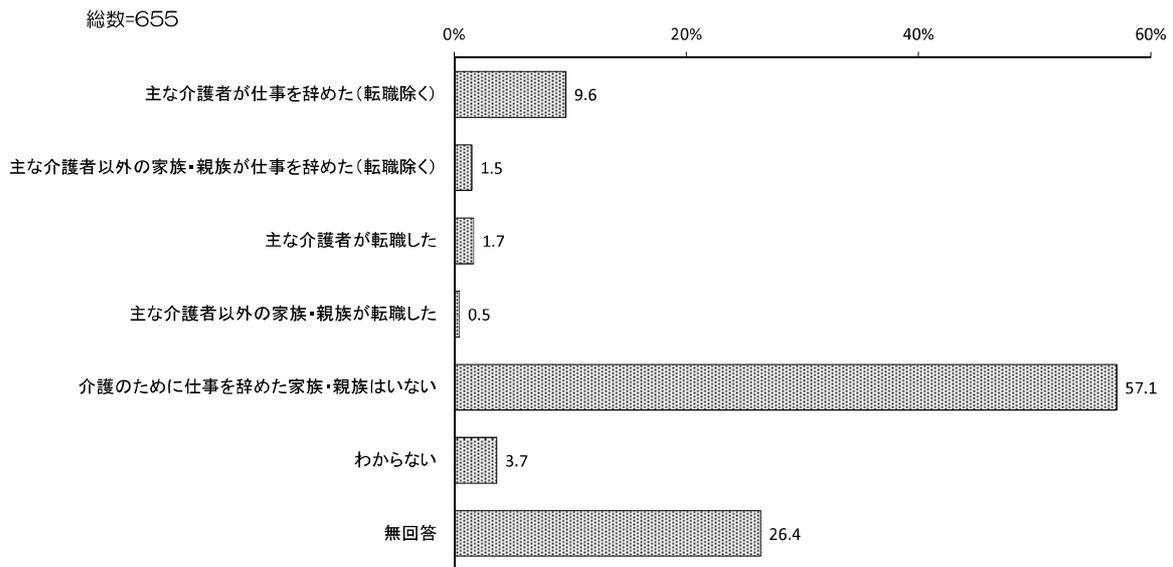
B票 主な介護者の方について

(1) 介護を理由とした家族・親族の離職

Q1. ご家族やご親族の中で、ご本人（調査対象者）の介護を主な理由として、過去1年の間に仕事を辞めた方はいますか（現在働いているかどうかや、現在の勤務形態は問いません）。（あてはまるものすべてに○）

「介護のために仕事を辞めた家族・親族はいない」が57.1%と最も多く、次いで「主な介護者が仕事を辞めた（転職除く）」が9.6%、「主な介護者が転職した」が1.7%、「主な介護者以外の家族・親族が仕事を辞めた（転職除く）」が1.5%となっています。介護のために離職・転職をした家族・親族がいるという回答は合わせて1割以上でした。

Q. 介護を理由とした家族・親族の離職



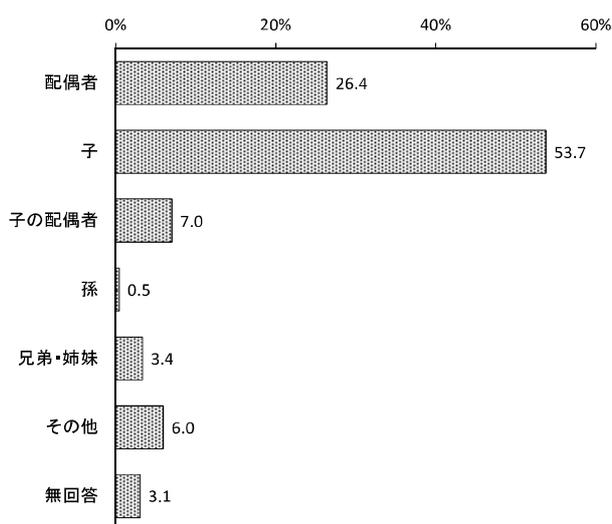
(2) 主な介護者

Q2. 主な介護者の方は、どなたですか。(〇は1つ)

「子」が53.7%と最も多く、次いで「配偶者」が26.4%、「子の配偶者」が7.0%、「兄弟・姉妹」が3.4%となっています。

Q. 主な介護者

総数=655



(3) 主な介護者の性別

Q3. 主な介護者の方の性別について、ご回答ください。(〇は1つ)

「女性」が63.8%、「男性」が34.0%となっています。

Q. 主な介護者の性別

