「市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル」の改訂について

1　策定及び改訂の経緯

・1997 年度（平成９年度）策定

1995 年（平成７年）１月に発生した阪神・淡路大震災を受け、1997 年（平成９年）「市町村災害弱者支援体制マニュアル」を策定、また、2000 年（平成 12 年）９月の東海豪雨による県内の大きな被害とその際の要援護者支援の反省点を踏まえて 2001 年度（平成 13 年度）改訂



・2009 年度（平成 21 年度）改訂

2005 年（平成 17 年）３月に内閣府により「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が作成、翌年に改訂され、県のマニュアルもこれを踏まえ改訂。
①要援護者情報の収集・共有、②避難支援プランの策定、③情報伝達体制の整備、④災害時要援護者の避難支援計画の具体化などの必要性が謳われた。



・2014 年度（平成 26 年度）改訂

2011 年（平成 23 年）３月東日本大震災を受け、2012 年（平成 24 年）、2013 年（平成 25 年）と連続して災害対策基本法の改正が行われ、大規模広域災害への対応強化や避難行動要支援者名簿の作成の義務化などが盛り込まれた。また、内閣府のガイドラインも「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（H25.8）へ全面改訂されたことから、県のマニュアルについても「市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル」として改訂。
①避難行動要支援者の避難行動支援、②避難所における良好な生活環境の確保などの必要性が謳われた。



・2021 年度（令和３年度）改訂

災害対策基本法の改正が行われ、個別避難計画の作成が努力義務化されたことに伴い、内閣府の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が改訂。県もこれを踏まえて改訂。（現行マニュアル（R4.3））

資料１

◇今回の改訂の契機◇

・2024 年度（令和６年度）

１月の能登半島地震では、災害関連死による犠牲者の８割超を８０代以上の高齢者が占めたことや個別避難計画の実効性に関する課題が浮き彫りとなったことを受け、「避難生活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）」の改訂（R6.12）、「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）」の改訂（R7.6）

２　マニュアル概要

【目的】

市町村において、災害時における要配慮者の支援に取り組む際の参考となる事項をまとめたもの。

【構成】

＜第１部　避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組＞

・災害対策基本法等に基づき取り組む事項
・発災時における避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の活用
・個別避難計画情報を提供する場合における配慮及び秘密保持義務
・地区防災計画との連携
・避難行動支援に係る共助力の向上

＜第２部　避難生活における要配慮者支援＞

・平常時における対応（避難所体制等の整備など）
・発災後における対応（避難所運営等の基本方針など））

３　改定のポイント①：内閣府マニュアル改訂に伴うもの

当マニュアルは、主に内閣府の「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：R7.6 改訂）及び「避難生活における良好な生活環境の確保向けた取組指針」（内閣府：R6.12 改訂）を基に作成しており、両指針が改訂となったことから、改訂の内容を踏まえてマニュアルを改訂する。

改訂内容は、別添資料１－１参照

３　改訂のポイント②：関係団体からの意見等

マニュアル改訂にあたり、要配慮者（高齢者、障害者など）当事者団体及び支援団体の意見を反映するため、意見照会を実施。いただいた意見・要望を基に以下のとおり、マニュアルに反映する。

【主な御意見（抜粋）】

〇共通

・家族を当然の避難支援者と考えないことが重要です。在宅で療養する難病患者等要配慮者の支援では、日常的に家族が大きな役割を担っています。しかし災害時には、その家族自身も被災者となります。したがって、「家族がいるから避難支援は家族に任せる」という考え方では不十分です。家族が不在の場合、けがをした場合、高齢の家族だけでは移動介助ができない場合などを想定し、複数の支援者や代替手段を準備する必要があります。
・避難時に患者本人の医療機器や物品をすべて家族だけで運搬することが可能かという視点も重要。（新旧対照表ｐ１３）

・避難先について「行ける場所」ではなく「生活できる場所」であるか確認する必要があります。避難所まで到達できても、その場所で必要な医療や介護が受けられなければ、難病患者等要配慮者にとって安全な避難とは言えません。例えば、電源が確保できない、吸引ができない、車椅子でトイレに行けない、横になれる場所がない、経管栄養を実施できない、夜間の介助者がいない、といった状況が考えられます。したがって、避難先を決めるだけではなく、その避難先が本人の医療・生活ニーズに対応可能かを平時から確認することが必要です。
・一般避難所、福祉避難所、医療機関、自宅での避難継続など、本人の状態に応じた複数の選択肢を検討することも重要だと考えます。（新旧対照表ｐ２５）

・避難訓練は「避難できたか」だけでなく、生活・療養を継続できたかまで評価する必要があります。実際に避難経路をたどる訓練を実施し、個別避難計画の実効性を確認することが望ましく、これは非　常に重要な内容です。避難訓練を「避難所に到着できたら成功」とするのではなく、避難後も安全に生活・療養を継続できるかを評価する訓練として位置づける必要があると考えます。（新旧対照表ｐ２７）

➡【要配慮者の意見・要望】としてマニュアルに反映

〇高齢者関係

第１の３（２）要配慮者の特性と配慮を要する事項の表中の認知症高齢者の「身体状況等の特性」に関して、認知症の症状や程度には個人差があり、現行の記載では一部の症状が認知症の一般的な特性として受け取られるおそれがあるため、記載内容を見直す必要がある。

また、「配慮を要する事項」に関して、認知症の方の不安定さへの対応や介護状況等によって個室や間仕切り等の空間的な配慮が必要な状況があるため、記載内容を追記する必要がある。

下記新旧対照表のとおり修正・追記

（新旧対照表ｐ２）

改　訂　案	修　正　案
・脳の病気や障害など様々な原因により、認知機能が低下し、日常生活全般に支障が出てくる状態にある。 ・記憶などの能力が低下したり、徘徊、幻覚などの症状が現れたりして、日常生活に支障をきたす。 ・若年性認知症もある。	・脳の病気や障害など様々な原因により、記憶、理解・判断力等の認知機能が低下し、日常生活に支障が生じている状態である。 ・症状や程度には個人差があるが、状況の理解や適切な判断が難しくなることがある。 ・65 歳未満で発症する若年性認知症もある。

改　訂　案	追　記　案
・避難支援者が必要である。	・避難支援者が必要である。 ・落ち着いて過ごせるよう、精神的な配慮が必要である。 ・避難所で個室や間仕切りの確保などの配慮が必要な場合がある。

○障害児者関係

同表中の高次脳機能障害児者の「身体状況等の特性」に関して、高次脳機能障害の症例として、言語障害を発症する方がいるほか、外からは見えにくい障害と言われているため追記が必要。

また、「情報伝達時に配慮すべき事項」に関して、記憶障害の場合があり、情報を保持できなければ、避難に繋がらないので工夫が必要であるため、記載内容を追記する必要がある。

下記新旧対照表のとおり修正・追記

（新旧対照表ｐ５）

改　訂　案	追　記　案
・記憶障害、注意障害、遂行機能障害等により、自分で状況判断、避難が困難な場合がある。 ・集団生活になじめない場合がある。 （新規） （新規）	・記憶障害、注意障害、遂行機能障害等により、自分で状況判断、避難が困難な場合がある。 ・集団生活になじめない場合がある。 ・外見では障害が分かりにくい場合もある。 ・失語症により自分の意思を伝えにくい人がいる。

（新旧対照表ｐ３９）

改　訂　案	追　記　案
・情報の収集や状況の把握、記憶等がうまくできない場合があるため、個々人の障害状況に応じて、具体的に、わかりやすく、繰り返し、情報を伝える。 （新規）	・情報の収集や状況の把握、記憶等がうまくできない場合があるため、個々人の障害状況に応じて、具体的に、わかりやすく、繰り返し、情報を伝える。 ・伝えられた情報を記憶できない人への配慮や対策が必要である。

障害によっては、新しいできごとや場所を忘れやすく、避難所の中でもトイレの場所が分からず迷ったり、危険な場所が分からず近づいてしまうことなどがあるので、分かりやすい案内表示があると良い。（新旧対照表ｐ６０）

➡【要配慮者の意見・要望】としてマニュアルに反映

○難病患者等関係

難病患者は、病状の進行や医療機器の導入等によって必要な支援が変化する場合があります。

そのため、「人工呼吸器を導入した」「車椅子が必要になった」「吸引が必要になった」「家族介護者が高齢になった」「利用している事業所が変わった」などを、計画見直しの具体的な契機として示すことが望ましい。（新旧対照表ｐ３３）

➡【要配慮者の意見・要望】としてマニュアルに反映

３　改定のポイント③：市町村における災害時要配慮者支援にかかる好事例等

当マニュアルを利用する県内市町村の意見も反映するため、意見照会を実施。意見があった２市の災害時要配慮者支援にかかる以下の好事例を掲載する。

（新旧対照表ｐ４９）

岡崎市

要支援者の避難訓練について地域支援者と検討した際、「“避難訓練”という言葉を使うと、参加のハードルが高いイメージがある。」との意見があったため、“ひなんさんぽ”という名称の避難訓練を考案し、周知している。
“ひなんさんぽ”は、要支援者と地域支援者が交流しながら避難経路を散歩をする、という事前準備を殆ど要しないカジュアルな避難訓練であり、地域支援者が実際に要支援者と移動することで要支援者の身体の状況や介助の必要度合いを知ることができるとともに、地域支援者と要支援者の関係性の構築にも繋がる。当日の体調や天候により気軽に延期・中止も可能なので、要支援者の支援方法や避難訓練に悩んでいる地域には、最初の一歩として勧めている。

（新旧対照表ｐ４７）

豊明市

医療的ケア児の個別避難計画作成に向けたモデル的な取り組みとして、医療・介護・福祉関係者と地域、行政が連携し、自宅での安全確保から、避難準備、避難行動、避難先での電源確保等までの流れを場面ごとにアクションカードで確認しながら避難訓練を実施した。