

(案)

甲賀市避難行動要支援者支援事業 全体計画

= 防災と保健・福祉の協働 令和モデル =



令和 8 年 月

甲賀市

見直しにかかる背景と経緯

近年、壊滅的な被害をもたらす大規模な災害が多発する中で、2021年5月、災害対策基本法の一部改正が行われ、避難行動要支援者ごとに個別避難計画を作成することが市町村の努力義務となりました。

甲賀市では、身近な地域での防災対策の一環として、平成29年度（改正法前）から、災害発生時に迅速な支援がなされるよう、区・自治会を中心に個別避難計画の作成を進めてきました。

しかし、これまでのように共助に寄りかかる個別避難計画の作成では、防災意識の高い地域とそうでない地域によつての作成状況に大きな差がみられ、手厚い支援を必要とする高リスク者へのアウトリーチが不十分なことから事業の実効性が問われています。

そのため、令和5年度下半期より、市役所の専門職が集まり、防災と保健・福祉の連携促進モデル（滋賀モデル）を参考に、命に直結する医療依存度の高い在宅療養児・者への個別避難計画作成をスタートさせました。

市役所職員（専門職）による試行的な取り組みを経て、令和6年度には「甲賀市版 防災・保健・福祉連携プロジェクト」を立ち上げ、在宅療養児者と医療機器を用いる要介護高齢者の個別避難計画作成、福祉避難所の体制整備に取り組みました。

さらに、令和7年度には、居宅介護支援事業所や相談支援事業所等に協力を依頼し、福祉専門職による高リスク者の個別避難計画作成を仕組みとして運用するに至りました。

以上のように、福祉専門職のみならず本人や家族、地域住民が参画して地域調整会議を開催するなど、「真に必要な要支援者」に手が届く体制づくりを、三助（公助・共助・自助）の連携により推進すべく、甲賀市避難行動要支援者支援事業全体計画の見直しを図ることとします。

目 次

第 1 章 基本的な考え方

1. 目的 1
2. 用語の定義 1

第 2 章 避難行動要支援者名簿の作成及び情報共有

1. 避難行動要支援者名簿の作成 4
2. 避難行動要支援者同意者名簿の作成 4

第 3 章 緊急度に応じた重点的な取組方針

1. 高リスク者等の個別避難計画の作成 7
2. 中リスク者等の個別避難計画における地域調整会議 . 8
3. 低リスク者等の災害時における自助力の向上 9

第 4 章 平常時における対策

1. 情報伝達体制の整備 10
2. 安否確認及び避難支援体制の整備 10
3. 避難支援等関係者の安全確保 10
4. 市における避難支援活動 10
5. 地域における避難支援活動 11
6. 保健・福祉専門職の防災力向上にかかる研修 11
7. 医療的ケア児や重度身心障害者の外出支援 11
8. 避難支援等関係者との連携 11

第 5 章 避難所等における支援体制

1. 避難所等への避難 12
2. 避難状況の把握 12
3. 避難所等における支援 12
4. 福祉避難所の開設 12
5. 避難行動要支援者に対する相談対応 12
6. 社会福祉法人連携による防災訓練の協働実施 12

第1章 基本的な考え方

1. 目的

本計画は、災害対策基本法に基づく甲賀市地域防災計画 第5章 第4節 避難行動要支援者の災害予防計画に規定する「3. 避難支援計画」を具体化するものであり、避難行動要支援者名簿の作成及び運用等、本市の避難行動要支援者の避難支援に関する運用手順として策定するものです。

2. 見直しにかかる方針

「本人の心身の状況」、「社会的孤立の状況」、「地域におけるハザードの状況」という3つの視点から避難行動支援者の優先度を判断し、優先度の高い方（真に支援が必要な方）に届く実効性のある事業とします。

さらに、防災と保健・福祉の取り組みが切れめなく連結された仕組みとなるよう、要綱、ガイドライン、手引書などが一体的に網羅した全体計画の見直しを図ります。

3. 用語の定義

（1）避難行動要支援者（対象者）

避難行動要支援者とは、本市に居住する者のうち、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って、次のアからオまでのいずれかに該当するものとします。

- ア 身体障害者手帳の交付を受けた者のうち、障害の程度が肢体不自由1級若しくは2級、視覚障害1級若しくは2級又は聴覚障害2級に該当する者
- イ 精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた者のうち、障害の程度が1級に該当する者
- ウ 療育手帳の交付を受けた者のうち、A判定に該当する者
- エ 介護保険法に規定する要介護認定において、要介護3から5までに該当する者
- オ 難病または小児慢性疾患の者
- カ アからオまでに掲げる者のほか、市長が適当と認める者

（2）避難行動要支援者にかかる緊急度

自ら避難することが困難な避難行動要支援者の状態像及び対応の目安として、緊急度を次のアからウのとおり3段階に区分します。

各リスク層に応じて、自助（低リスク）、共助（中リスク）、公助（高リスク）の役割分担が重要となり、それぞれの支援の形態がうまく連携することで、避難行動要支援者が安全に避難できる環境が整備されます。

ア 低リスク者

自力で避難することは可能であるが、支援があればより安全で迅速に避難できる状態の者。その対応については、事前の備えや情報提供、物資等の備蓄などを行い、よりスムーズな避難が行えるよう自らで計画を立てておくことが重要となる。

イ 中リスク者

自力での避難が難しく、隣近所や地域住民、ボランティア等の外部から支援を必要とする者。その対応については、避難所への同行や支援があれば、避難可能であり、近隣住民や支援団体と連携し、支援の準備・計画をしておくことが重要です。

ウ 高リスク者

寝たきりの高齢者や、重度の障害があるなど自力での避難が完全に不可能で、即時の支援を必要とする者。自治体や医療機関等の迅速な支援が必要となり、移動支援や医療支援を提供し優先的に避難させることが求められます。

(3) 避難支援等関係者

避難行動要支援者の把握及び避難行動要支援者の登録に必要な調査若しくは調整又は避難支援等の実施に携わる者であって、次のアからキまでのいずれかに該当するものとします。

ア 自治振興会・まちづくり協議会（自主防災組織）

イ 区・自治会

ウ 甲賀広域行政組合消防本部

エ 甲賀市社会福祉協議会

オ 民生委員・児童委員

カ 甲賀警察署

キ 居宅介護支援事業者、相談支援事業者等の福祉事業者

ク 防災士

ケ その他市長が必要と認めるもの

(4) 避難支援における三助（公助・共助・自助）の考え方

避難行動要支援者支援事業における公助、共助、自助の役割について、それぞれの特徴と役割を次のアからウのとおり定義し、公助、共助、自助が連携することにより、避難行動要支援者が適切な支援を受けられるものとします。

ア 公助（自治体の支援）

- ・避難所設置、運営、避難行動要支援者への配慮
- ・指定福祉避難所への高リスク者の事前登録

- ・ 支援体制の整備、避難情報の提供
 - ・ 専門職による個別避難計画の作成
 - ・ 医療的ケア児・者に対する社会参加を目的とした外出支援
- イ 共助（地域・支援団体の協力）
- ・ 地域での避難支援、情報共有、ボランティア活動
 - ・ 近隣住民や団体による直接的な支援
 - ・ 自治振興会・まちづくり協議会を主体とした個別避難計画の作成
- ウ 自助（個人・家庭の取り組み）
- ・ 自主的な避難計画の作成、物資の備蓄
 - ・ 支援を受ける準備、支援者との連携

▶ 避難行動要支援者の緊急度と三助の考え方を示す図



第2章 避難行動要支援者名簿の作成及び情報共有

1. 避難行動要支援者名簿の作成

市は、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難支援につなげるため、市関係部局、滋賀県及びその他関係機関から必要な情報を収集し、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）を作成します。

（1）名簿に掲載する対象者の要件

名簿への掲載者は、避難行動要支援者に該当するもののうち、自宅にて生活されている方を掲載します。

（2）名簿の作成

市は、名簿の作成にあたり、名簿掲載者に関する次の情報を収集し、整理します。

- ア 氏名
- イ 生年月日、年齢
- ウ 性別
- エ 世帯人数
- オ 住所又は居所
- カ 避難支援等を必要とする事由

（3）名簿の更新

本市に転入してきた方を含め、新たに名簿掲載者となられた方を随時名簿に掲載します。

また、市外への転出や死亡等による名簿掲載者の異動が住民登録の変更等により確認された場合は、名簿から削除します。また、名簿掲載者が、医療機関や介護福祉施設等に長期入院・入所したことを把握した場合にも名簿から削除します。

（4）名簿の提供

災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を保護するために特に必要があると認めるときは、名簿掲載者の同意の有無に関わらず、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者とその他の者に対して、名簿掲載者の情報を提供します。

2. 避難行動要支援者同意者名簿の作成

災害時の円滑かつ迅速な避難支援等を実施するため、避難支援等関係者の平常時からの活動において名簿掲載者の情報を共有し、活用することが重要

です。そのため、市は、名簿掲載者のうち、避難支援等関係者に名簿情報を提供することを同意された方の情報を整理し、避難行動要支援者同意者名簿（以下「同意者名簿」という。）として作成します。

（１）名簿情報の提供に関する同意確認

市は、名簿掲載者に対して、制度の概要や避難支援等関係者への名簿情報の提供について理解を得るとともに、個人情報提供同意書（様式１）により、同意確認を行います。区・自治会長、自主防災組織及び民生委員・児童委員は、地域が把握した避難行動要支援者を訪問した際、同意者名簿の趣旨を説明するなど、避難支援につながる平常時からの取組を推進します。

（２）名簿情報提供に関する意思表示

名簿掲載者は、個人情報提供同意書（様式１）により、名簿情報の提供についての意思を示し、甲賀市避難行動要支援者同意者名簿登録申請書（様式２）に必要事項を記入し、市へ申請します。

（３）同意者名簿の作成

市は、同意者名簿への掲載に同意した名簿掲載者の次の情報を整理し、同意者名簿として作成します。

- ア 氏名
- イ 生年月日、年齢
- ウ 性別
- エ 世帯人数
- オ 住所又は居所
- カ 連絡先
- キ 緊急連絡先
- ク 支援者・協力員
- ケ 避難支援等を必要とする事由
- コ 区・自治会

（４）同意者名簿の更新

名簿掲載者の状況は、常に変化しうることから、個人情報提供同意書（様式１）を随時受付し、同意者名簿は年１回を目安に更新します。

（５）名簿の提供

同意者名簿は、避難行動要支援者の定義や避難支援等関係者の役割等について理解が得られるよう十分に周知を図ったうえで、避難支援等関係者に提供します。

(6) 名簿情報の漏えい防止対策

同意者名簿の提供にあたっては、避難支援等関係者が適正な情報管理を図るよう、以下の措置を講じるとともに、適切な処置を求めます。

ア 同意者名簿には要支援者の氏名や住所等、秘匿性の高い個人情報も含まれているため、名簿は当該要支援者を担当する地域の避難支援等関係者に限り提供します。

イ 要支援者に関する個人情報が無用に共有、利用されないよう自治振興会・まちづくり協議会（自主防災組織）、区・自治会には、当該地域の同意者名簿のみ提供します。

ウ 災害対策基本法に基づき、避難支援等関係者は名簿情報について、守秘義務が課せられていることを十分に周知します。

エ 関係行政機関以外の避難支援等関係者へ同意者名簿を提供する際には、受領書兼誓約書の提出を求めます。

オ 必要に応じて、同意者名簿の提供先から名簿情報の取扱状況の報告を受けます。

カ 必要に応じて同意者名簿の提供先に対して、個人情報の取扱いに関する研修を開催します。

キ 提供された同意者名簿については、活用時以外はできる限り施錠可能な場所に保管します。

ク 提供した同意者名簿については、必要以上の複製を禁止します。

ケ 同意者名簿の提供先が個人ではなく団体である場合、その団体内部で名簿を取扱う者を限定します。

(7) 同意者名簿への掲載を同意されなかった方への啓発

市は、名簿掲載に同意されなかった方の情報は、平常時において避難支援等関係者に共有されておらず、地域等における支援体制の構築が困難であるため、発災時に速やかな避難行動支援につなげるよう、平常時から啓発等を行い同意者名簿の充実を図ります。

第3章 緊急度に応じた重点的な取組方針

▶ 個別避難計画作成の流れを示した図



1. 低リスク者等の災害時における自助力の向上

低リスク者等に対しては、災害時における自助力を高めるため、日頃からの備えを促進する取り組みを進めていきます。具体的には、災害時の行動や準備を自分自身で整理・確認できるように、「防災ノート」や「防災アプリ」の導入を考えています。

防災ノートは、緊急連絡先や避難場所、避難経路、非常持ち出し品、配慮が必要な事項などを記入できる形式とし、各自の状況に応じた「セルフプラン」として活用できるようにします。

また、防災アプリは、気象情報や避難情報の取得だけでなく、日常的な防災意識の向上や事前準備のサポートを目的としたツールとして導入を進めます。

なお、低リスク者等に対する取り組みについては、緊急度の判断基準に照らし合わせて、真に支援を必要とする高リスク者等への体制を整えつつ、三助（公助・共助・自助）の連携により推進していきます。

2. 中リスク者等の個別避難計画における地域調整会議

個別避難計画の作成に向け、まず、防災、福祉、保健などの庁内の関係部

局の職員が、連携して取り組もうとする意識を高め、また、ケアマネジャーや相談支援専門員などの本人のことをよく知る人や、自主防災組織や自治会、民生委員、社会福祉協議会などの庁外の関係者等が、それぞれに、お互いの役割を理解しあって、連携・協働して取り組みます。

庁内・庁外の関係者同士の顔の見える関係づくりに取り組むプロセスの一環として、中リスク者等の個別避難計画における地域調整会議を意図的に地域で開催し、地域の関係者が広く参加し、みんなで学び、考え、一緒に何かをやってみて実感しあう、という経験しながら取り組みを進めていきます。

3 高リスク者等の個別避難計画の作成

避難行動要支援者（高リスク者）にかかる避難支援等を実施するための個別避難計画の作成について、次の（１）から（５）のとおり定めます。

なお、事業の浸透を目的として、高リスク者等の個別避難計画を、『災害時ケアプラン』と称して、関係機関に周知説明していくこととする。

（１）対象者

対象者は、迅速な支援を必要とする医療機器を装着する難病患者や小児慢性特定疾患患者、重度の要介護高齢者等のハイリスク児・者等であり、甲賀市が適当と認めた者。

（２）事業者

介護保険法に規定する指定居宅介護支援事業者及び訪問看護事業者のほか、障害者総合支援法に規定する計画相談事業所に依頼する。

（３）事業実施者

介護支援専門員、相談支援専門員、訪問看護職員等の専門職に本業務を行わせるものとする。

（４）作成料

本業務の作成及び更新にかかる謝礼は、個別避難計画の１件当たり単価に件数を乗じた額とする。また、謝礼には移動に係る経費を含むものとする。作成する個別避難計画書の１件当たり単価については以下のとおりとする。

- ・新規作成にかかる謝礼 7,000円（消費税込み）
- ・計画更新にかかる謝礼 3,500円（消費税込み）

なお、「本人の心身の状況」や、「社会的孤立の状況」は変化が付きものであり、計画のモニタリングが重要となることから、計画更新にかかる謝礼や頻度については今後も検討していく。

(5) 業務の流れ

- ア 市から事業者へ個別避難計画作成及び更新の依頼
 - ・ 本人及び家族、関係者からの相談を受理
 - ・ 本人及び家族の同意確認
 - ・ 依頼文及び対象者基本情報を送付
- イ 本人、家族等の実態調査
 - ・ 制度の趣旨説明
- ウ 個別避難計画等の作成（個別避難計画書）
- エ 市担当、本人・家族、地域の支援者等を交えた地域調整会議の開催・事業実施者から個別避難計画書の説明を行い共有
- オ 個別避難計画書及び地域調整会議の結果を市へ提出
- カ 事業者に対して個別避難計画作成にかかる謝礼の支払い
- キ 作成後は、概ね年に1回の頻度でモニタリングを実施し、本人の状況等に応じて計画更新及び地域調整会議を行う

第4章 平常時における対策

1. 情報伝達体制の整備

市は、災害が発生又は災害が発生するおそれがある場合は、地域情報化基盤整備事業において整備した音声放送端末のほか、市が発信するあいこうか緊急メール、市ホームページ、SNS、広報車及びあいコムこうか等、様々な手段により、避難準備情報等の緊急情報を提供します。

また、聴覚障がい者に対しては、聴覚障がい者緊急通報システム（タブレット端末）により情報伝達を行います。

【情報伝達手段】

- ・音声放送端末（各戸、公共施設、避難所等）の活用
- ・屋外拡声器の活用、広報車等による広報
- ・あいこうか緊急メール（電子メール）の活用
- ・市ホームページ、SNSによる広報
- ・あいコムこうかの活用

2. 安否確認及び避難支援体制の整備

市は、避難支援等関係者ととともに個別避難計画の作成や、福祉関係者、消防団及びボランティア関係団体等との連携体制の確立、また、民生委員児童委員や区・自治会、自治振興会、社会福祉協議会等による「命のバトン」の配備など、安否確認及び避難支援の体制を整備します。

3. 避難支援等関係者の安全確保

災害発生時においては、避難支援等関係者本人又は家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提であることから、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援等を行えるよう、平常時から避難行動要支援者や避難支援等関係者等を含めた地域の住民全体での話し合いによる、ルールや計画づくりを推進します。

また、災害発生時の状況によっては、避難支援等関係者が直ちに支援することができない場合もあることを、事前に避難支援等要支援者へ周知します。

4. 市における避難支援活動

市は、災害時等において円滑かつ迅速な救助、救援や避難行動、安否確認等が行えるよう、作成した名簿を関係部局で共有し、平常時から各担当部局において要支援者の把握に努めます。併せて、まちづくり出前講座や避難訓練での啓発や助言を行う等、避難支援等関係者等と協力し、支援体制の充実に努めます。

5. 地域における避難支援活動

自主防災組織、区・自治会、民生委員・児童委員等、地域の避難支援等関係者は、平常時からの地域での声掛けや見守り活動により避難行動要支援者の状況把握に努めます。

また、防災訓練だけでなく、区・自治会等が実施する各事業において、避難行動要支援者が気軽に参加できる環境づくりから、避難行動要支援者、避難支援等関係者相互の関係を深めるなど、地域ぐるみでの避難支援体制の整備を進めます。

6. 保健・福祉専門職の防災力向上にかかる研修

高齢者や医療的ケア児・者等を対象とした個別避難計画の作成については、平時の様子やケア状況を理解している介護支援専門員や相談支援専門員である福祉専門職が作成の要となります。

そのため、個別避難計画を作成するにあたり、福祉専門職として必要な知識や計画作成の手順を学び、防災力の向上につながる研修を企画運営します。

7. 医療的ケア児・者や重度身心障害者等の外出支援

移動やケアに関する支援を日常的に行うことで、有事の避難時に備えます。また、外出支援には対象者を含め、実際の避難支援等関係者が同行し、有事の際の支援方法を確認しながら社会参加をお手伝いします。また、地域のさまざまな施設や交通機関等と連携し、外出支援後にはフィードバックをもとに改善を図りながら、支援体制の強化と充実をめざします。

8. 避難支援等関係者との連携

市は、避難支援等関係者と連携し、避難行動要支援者の避難支援を推進するため、避難行動要支援者支援ネットワーク会議（以下「ネットワーク会議」という。）を開催します。

ネットワーク会議は、避難支援等関係者の他に関係部局の市職員として、以下の者を委員とします。

- (1) 危機管理課長
- (2) 市民活動推進課長
- (3) 障がい福祉課長
- (4) 長寿福祉課長
- (5) 統括保健師

第5章 避難所等における支援体制

1. 指定避難所等への避難

市は、避難支援等関係者の協力を得ながら、同意者名簿を効果的に活用し、居宅に取り残された要支援者の迅速な発見に努め、発見した場合は、福祉避難所と連絡調整を密にしながら誘導を行います。

2. 避難状況の把握

市は、避難所開設者や避難支援等関係者の協力を得て、避難所等へ避難された方や在宅での垂直避難を含めた、避難行動要支援者の避難状況を確認し把握します。

3. 避難所等における支援

避難所等では、要支援者の避難状況に応じて、障がい者用トイレの設置、スロープの設置、プライバシー確保のための間仕切り等、要支援者に十分配慮します。また、食事や健康管理においても十分な対策を行うとともに、避難の長期化に応じて保健師による健康相談等、心と身体のケアを実施し、要支援者の避難生活の負担軽減を図ります。

4. 福祉避難所の開設

避難行動要支援者のうち、指定避難所に避難したものの、避難所での適応に困難な状況が発生した場合は、福祉施設等の関係機関と調整を行い、対応可能な福祉避難所を開設します。さらに、指定避難所での生活や適応が明らかに困難であると予測される高リスク者については、福祉施設への事前登録を行い、直接避難が可能な指定福祉避難所の協定を進めていきます。

5. 避難行動要支援者に対する相談対応

避難所や福祉避難所等においては、保健師等の専門職を中心とし、災害時特に必要性が高まる福祉サービス、健康に関すること、要支援者への生活支援や心のケア等、相談対応にあたります。

6. 社会福祉法人連携による防災訓練の協働実施

地域住民を対象にした防災訓練を社会福祉法人が協働により実施し、高齢者や障がい者を含む全ての住民が円滑に避難できる支援体制を整備します。

訓練では、特別な支援が必要な方々の避難方法を実践し、福祉専門職（保健師、看護師、社会福祉士、介護職など）のネットワークを強化することで、災害時にも迅速かつ適切なケアが提供できるようにします。また、地域全体での防災力を向上させ、有事における支援体制をより強固なものにします。

初 版 平成 3 0 年 2 月 2 7 日
第 2 版 平成 3 1 年 3 月 7 日
第 3 版 令和 4 年 4 月 1 日
第 4 版 令和 8 年 月 日

お問い合わせ

甲賀市役所 〒528-8502 甲賀市水口町水口 6053 番地

【要支援者名簿担当】 健康福祉部 地域共生社会推進課

TEL 0748-69-2155 FAX 0748-63-4085

【自主防災担当】 総合政策部 危機管理課

TEL 0748-69-2103 FAX 0748-63-4619