



多職種連携による 高島市の個別避難計画の取り組み

～「いつも」と「もしも」をつなぎみんなが助かる防災をデザインする取組～

(内閣府ピアサポーター)

高島市

健康福祉部 社会福祉課

令和7年9月11日(木)





自己紹介

氏名・所属・役職

梅村 淳（うめむら じゅん）

高島市役所 健康福祉部 社会福祉課 主任 （現在入庁 17 年目）

入庁後の経歴

防災関連の業務は通算 9 年目

年度	配属	主な業務
平成 21 年度～	農林水産振興課 兼務 特産品振興室	米政策・特産品振興・農畜産
平成 24 年度～	総務部税務課	固定資産税・確定申告
平成 26 年度～	政策部防災課 兼務 原子力防災対策室	防災全般・ハザードマップ作成・応援協定
平成 28 年度～	総務部人事課	職員給与・人材育成・共済・互助会
令和元年度～	滋賀県庁出向（知事公室防災危機管理局）	広域防災・災害救助・コロナ対応・避難行動要支援者
令和 3 年度～	健康福祉部社会福祉課	民生委員・社会福祉団体・避難行動要支援者

「災害対応は自治体の存在意義」

公務員としての
仕事の本質

大分県別府市企画政策課 村野 淳子 氏

・「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」

(2014年4月1日施行) 第12条 防災に関する合理的配慮

・村野氏は企画政策課で個別避難計画の作成に従事

→防災分野と保健・福祉分野はもちろん、当事者や支援者が関わる

あらゆる分野(子ども部局・教育部局・市民協働部局等)との連携を司る

→全庁体制での連携した取り組みが必要

→個別避難計画の取組は事前の災害対応

・自然災害が多い日本

⇒地球の成り立ち(環太平洋造山帯)上、宿命

・「防災リテラシー※」を身に着け、その時がきたらしっかりと命を守る行動をとれるようにする

・防災＝自然と共存するための取組、生活の一部と考えられる

⇒個別避難計画の作成もその一部！！



【R6. 11.13 徳島県小松島市役所における
災害ケースマネジメント研修の村野氏の講演】

人口減少・高齢化社会における防災

～持続可能なまちづくりに向けて～

高齢化・・・避難行動に支援が必要な方は**増加傾向**
人口減少・・・避難を支援する方は**減少傾向**

求められる対策

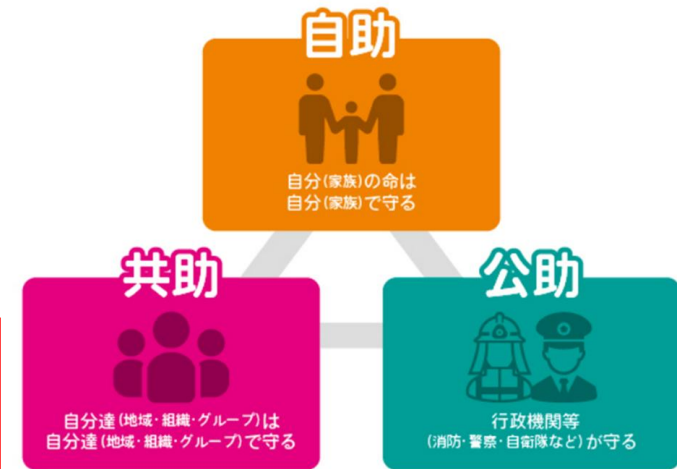
⇒事前の準備により災害に対応できるようにしておく（**自助力**の強化）
【防災リテラシーを身につける / **計画を立てる** / 耐震化 / 健康増進 等】
⇒支援側に回れる人を増やす（**共助力**の強化）

個別避難計画の取り組み⇒事前の災害対策

自助・共助・公助それぞれの力の向上

いずれ支援者側の方も高齢者になり支援が必要になる

⇒**将来を想像し、自分や自分の子どもたち、地域の方々が住みやすい地域や社会を作れるよう行動する取り組み**



出典：内閣府防災HP

自助・共助・公助
それぞれの連携が
大切！

本日お話すること

- ①はじめに
- ②これまでの歩み
- ③高島市の取組ビジョン
- ④専門職との連携による個別避難計画の作成
 - ・専門職との連携した取組の必要性・重要性
 - ・計画作成の対象者について
 - ・優先度の考え方～優先順位チェックシート～
 - ・個別避難計画作成の標準的なフロー【簡易版】
- ⑤計画作成の推進体制について
 - ・庁内連携体制について
 - ・庁外連携体制について
- ⑥個別避難計画作成事例
 - ・訓練の目的
 - ・事例紹介
- ⑦最後に…取組からみてきたこと
【参考情報】



安曇川河口付近からの琵琶湖の眺め

①はじめに

まずは動画をご覧ください（5分程度）

- 平成30年7月
西日本豪雨災害時の岡山県真備町のある親子の話
相談支援専門員の災害の経験談
- 母親 シングルマザー
軽度の知的障害
近隣住民や区・自治会とのつながりが無い



※動画：同志社大学インクルーシブ防災研究センター作成

この動画からわかること

地域住民や専門職の方々にも
ご覧いただいています

平時

- ・この親子は色々な福祉サービスの中で何不自由なく生活ができていた
- ・地域とのつながりはなかった(必要なかった)

発災時

- ・母親は、いつもお世話になっている福祉サービスを受けている方々へ連絡
→駆け付けられない
- ・公的機関(警察)へ連絡
→駆け付けられない
- ・普段、地域とのつながりがなかったため、近所の方々へ助けを求めることができなかった

どうしていたら助かったか

- ・普段から当事者が関わっておられる福祉専門職の方々との連携により、
平時から地域との関わりを作っておく
- ・災害時を想定し、地域の方々とともに災害時の対応を考えておく【個別避難計画を作成する】

②これまでの歩み



2013年 市内鴨川決壊

全国初の大雨特別警報
要支援者の避難支援が問題となる
事業者・専門職等が対応に当たる

要領の整備と計画相談プランへの盛り込み

他の方のモデルプランの作成を
進める

(実施要領等の骨子を作成)

スタート

2021年度末時点で
37計画を作成！

2012年 障がい者自立支援協議会 P J T 発足

2014年までの P J T とし、位置づけや骨子について協議
⇒勉強会、避難所運営学習会、パンフレット作成等

準備

2011年3月11日 東日本大震災

→この災害を契機に災害対策基本法改正
⇒避難行動要支援者名簿の作成が義務化

A氏のモデルプラン作成

災害時個別支援プランづくりの進め方や骨格の協議

A氏のモデルプランを作成。また同年に開催された県、市の総合防災訓練についてA氏の避難シミュレーション訓練を実施

2016年 構成機関会議（ワーキング）発足

在宅で重度の障害のある方等を対象に、関係機関共有方式にて対象者をリストアップし、優先順位チェックシート等を活用して計画作成に取り組んでいました

モデルケース

2010年 災害時要支援者個別支援プラン連絡会

懇談会の課題提起を受け、行政、訪問看護 S T、障がい者相談支援センター等で、連絡会を発足

住民より課題提起

2008年 障がい者市民のための防災懇談会

医療度の高い重度心身障害者 A 氏、家族の悩みが課題提起される。



この取組の原点

～2008年 障がい者市民のための防災懇談会～

当事者の声

- ・災害時、他人をあてにすることはできないから、日頃から自分で災害の備えをしておかねばならないという、危機意識を持っている
- ・大きな災害が起ったら、医療器具などの設備が整った医療施設に避難できなければ、命を守ることができない。
- ・町内の人は、この子がいることさえ知らないと思う。とても避難所には行けない。
- ・『近所に障がいを隠すという意識はないが、どうしても養護学校と家の往復で近所と関わる事がほとんどなかった。近所の方も知ってはいてくれても、詳しい内容(症状・障がい・サービス内容等)までは話したことはない。休日も、障がい児の親子同士が集まる事が多い。』といった話があり、災害時のみならず、日頃から地域とのつながりの必要性を感じた。

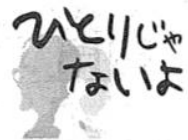
支援者の声

- ・障がい者の生活状況を把握できていないし、障がい者の存在を知っていても障害の程度については分からない。
- ・そもそも障害についてほとんど知識や情報を持っていない。
- ・日頃から障がい者との付き合いがないと、その人にどう関わっていいのかわからない。地域が高齢化している中で、救えるのか不安
- ・助けたいと思っても個人情報壁があって動きづらい。一緒に話し合い、理解し合える場が必要。



懇談会の様子

高島市は、重度障害者を対象に「災害時個別支援プラン」の策定に乗り出す。地震や洪水などの災害時に、必要な支援や



医療をどのように求め、受けるのか、重度障害者の個々人に応じた防災計画をつくる。滋賀県内では初の取り組み。

重度障害者を個別支援

高島市、災害時プラン策定へ

琵琶湖西岸断層帯がある同市は、大地震で計1万人ほどの避難者が出ると、県防災計画で想定されている。このうち、障害者の支援は、行政や自治会の役割として市防災計画や要援護者支援制度に位置付けられているが、「一人一人の重度障害者が直面する出来事に誰がどう対応するか、という連絡網としては整っていない（市総合防災課）という。

県内初、30人対象

特に、人工呼吸器や人工透析などの装置が生活に欠かせない人の電源確保や、寝たきりの人の移送は、本人の体調や、家庭・地域の状況、災害の規模によって対応が異なる。
市総合防災訓練（11月）に向けた防災、福祉関係者の協議で課題が浮き彫りとなり、寝たきりで人工呼吸器を使う同市新旭町の20代女性モデルケースに個別

安否確認をフロー図に



高島市総合防災訓練に合わせ、個別支援プランづくりを進めている女性宅で人形を使って行われた移送訓練（11月7日、高島市新旭町）支援プランをすることにした。プランは、安否や避難場所を確認する人や方法をフロー図に表し、連絡網として使う。
防災訓練ではこの女性宅で、近隣住民や看護師が、簡易の担架を作り、人形を

医療度の高い、重度心身障害児者、難病患者等の支援体制

- 在宅の寝たきりで人工呼吸器を使う20代女性をモデルケースに、災害時個別支援プランの策定をおこなう。



訓練の様子

当事者の声を形にしたボトムアップの取組のスタート

個別避難計画作成の現在地とこれからの取り組み

2022年～市内全域で本格的に取組を推進

2021年「滋賀モデル」との連携による個別避難計画作成の取り組み

滋賀県と国(内閣府)のモデル事業に採択され、モデル事業を推進

- ・障がい分野(取組拡充)
- ・高齢分野(新規取組)
- ・医療的ケア児者分野(新規取組)

モデル事業

法改正

現在地

水平展開・本格実施

令和3年5月災害対策基本法改正
個別避難計画が市区町村の努力義務となる

2020年(令和2年)
7月豪雨災害

2019年(令和元年)
台風第19号災害

2018年(平成30年)
7月豪雨災害



高島市の取組は、当事者・専門職・
地域・市社協・関係者・
行政【国・県・市】等が
長い時間をかけて制度を作ってきた
「オール高島」の取組です！



③高島市の取組ビジョン



「誰一人取り残さない防災」と
「地域共生社会」の実現

防災

×

保健・福祉・看護・医療等



地域（区・自治会、民生委員等）、保健・福祉専門職、市等あらゆる関係者の連携による計画作成



当事者・地域の安全安心＋地域のつながりの再構築

そもそも・・・

どうして、個別避難計画の作成に取り組むの？



- ▲個別避難計画の作成が市区町村の努力義務となったから？
- ▲すべての介護サービス事業所に、BCP(業務継続計画)の策定等が義務付けられたから？

それもあるけど

「あのとき助けに行っていれば・・・」
をなくしたい！

災害時に誰一人取り残さない防災を実現するため

その先にあるもの

当事者に自分の命を諦めさせない！

この取組で、当事者・地域・関係者が**つながることにより**
地域のあらゆる課題の解決策の糸口を見出すことや
地域共生社会の実現、地域のつながりの再構築につなげていく



個別避難計画を作ることによって・・・

- ◎ 事前に避難行動要支援者の災害への対応ができる
- ◎ 区・自治会、事業所における安否確認がスムーズに行える
- ◎ 当事者はもちろん、区・自治会も安心・安全につながる
- ◎ 当事者や地域の防災意識の向上につながる
- ◎ **何よりも人命が助かる可能性を高めることにつながります！**

計画を完成させることも大事ですが、
**計画を作成する過程も
大事だと考えています！**

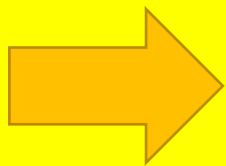


「個別避難計画づくりは手段であり目的ではない」

内閣府政策統括官（防災担当） 付参事官（避難生活担当）

「個別避難計画は作成すること自体が目的ではありません。

実際の災害で命が守られることが重要なことはもちろんですが、計画の作成が生活に支援が必要な方を地域で支えるきっかけとなり、避難以外の普段の生活の中でも地域のつながりづくりが進み、支援が必要な方が生活しやすい社会づくりにつながることを期待しています。」（出展：令和4年度個別避難計画作成モデル事業報告書）



**最終目標はだれもが住み続けることができる
地域共生社会の推進、地域づくりにつなげること**

個別避難計画の取組の意義

～「いつも」と「もしも」をつなげる取組～

- ・ **防災の取組をきっかけに平時からのお付き合いにつなげる**
⇒取組の一連の流れ（住民研修会、地域調整会議、避難訓練等）
を通じて当事者（その家族等）が地域とお近づきになる
- ・ **災害時、福祉専門職員は駆けつけられない（ことが想定される）**
⇒地域の方々の支援が必要

そのようなことから・・・

**障がい者や高齢者が地域から「特別扱い」されることなく
「地域の一員・構成員」として認識していただくことを目指す
⇒地域共生社会・ソーシャルインクルージョン
（社会の構成員として包み合う考え方）**

④ 専門職との連携による個別避難計画の作成



個別避難計画は避難行動要支援者に普段から関わっておられ、信頼関係を築いておられるケアマネジャーや相談支援専門員、保健師等の保健・福祉専門職の方々等の協力を得て作成します。

防災

ハザード分析、防災訓練、
非常持出品、避難支援者
地区防災計画作成・・・

×

保健・福祉・看護・医療

アセスメント、アウトリーチ、コーディネート、
伴走型支援、包括的支援、ケアマネジメント、
アドボケート、インクルーシブ、地域ケア会議、
エンパワメント、ソーシャルワーク・・・

防災の取組＋福祉の手法・技法の連携による計画作成



市、保健・福祉・看護・医療職、地域（区・自治会、民生委員、自主防災組織等）
その他当事者に関わるあらゆる関係者が連携し個別避難計画づくりを進めます

専門職との連携した取組の必要性・重要性

福祉専門職の皆様にとって今まで防災の話は「**寝耳に水**」であったかもしれませんが・・・

「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（内閣府（防災担当））】」では
**「計画作成当事者の状況等をよく把握し、信頼関係も期待
できる福祉専門職の参画が極めて重要」と記載**

その心は・・・

- ・普段からのお付き合いがあり、信頼関係を築いておられる
⇒当事者とのスムーズなファーストコンタクト・アプローチによる取組への理解促進と本人（家族）同意の取得
- ・当事者の心身の状況はもちろん、家族・近隣住民との関係等、様々なことに精通されている
- ・当事者の代弁者としても役割を果たされることが期待できる
- ・事業所BCPの一環としての個別避難計画の作成を行う
⇒スムーズな安否確認を行えることや、医療・福祉サービスを切れ目なく提供できることにつながる 等
- ・何よりも当事者の命を守れる可能性を高めることにつながる

 **当事者の命を守る「個別避難計画」の作成のためには専門職との連携が必須**

個別避難計画の作成対象者について

令和6年4月現在

(高島市における人数)

約46,000人

約26,000人

約5,000人

約1,000人

約120人

住民全体

一般的な要配慮者

Ex.障がい者、高齢者、子ども等

避難行動要支援者名簿登載者

(民生委員さんへ名簿配布)

- ・身体障がい者（1.2級）
- ・療育手帳Aを所持する知的障がい者
- ・精神障がい者（1.2級）
- ・要介護・要支援認定者
- ・75歳以上の単身世帯者

地域助け合い制度申請者（手上げ）

(区・自治会長さんへ名簿配布)

本人（その家族）が個人情報の情報開示の本人同意

優先して個別避難計画を作成する者

（下記の3つのポイントのすべてに概ね当てはまる方）

- ・地域におけるハザード（浸水・土砂災害）の状況
- ・避難行動要支援者本人の心身の状況等
- ・居住実態・社会的孤立

高島市では避難行動要支援者名簿掲載者のうち、

【地域におけるハザード（浸水・土砂災害）の状況】

【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】

【独居等の住居実態、社会的孤立の状況】のすべてに概ね当てはまる方の計画作成を進めます

優先度の考え方～優先順位チェックシート～

ケアマネジャーや相談支援専門員等が関わっておられる方のうち、優先順位チェックシートを用いて、計画作成の優先度の高い方々を検討します。市社会福祉課に作成した優先順位チェックシートを提出し、取組対象者と地域を検討・決定します。地域同意を得られたのち、本人同意を得られた方を作成の対象者としています。

内閣府が提案する 3 要素を踏まえ点数化

- ①リスク⇒地域におけるハザード（浸水・土砂災害）の状況
- ②本人の状態⇒避難行動要支援者本人の心身の状況等
- ③環境⇒居住実態・社会的孤立

高島市では合計点数が 60 点以上をハイリスク者として計画作成を進めています

※詳細は個別避難計画作成手順書をご覧ください

【様式1】
個別避難計画作成のための優先順位チェックシート

【障がい者・医療的ケア児（者）用】

氏名： 年齢： 歳 住所：高島市 作成者： 作成日： 年 月 日

状態概要：

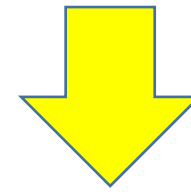
調査項目		点 数						点 数	
		0	1	2	3	4	5		6
① リスク	1-1 自宅の浸水想定（※1）	入っていない			黄 0.1～0.5m ×2	緑 0.5～1.0m ×2	水色 1.0～2.0m ×2	青・ピンク 2.0～5.0m以上 ×2	
	1-2 土砂災害警戒区域（※2）	入っていない						入っている ×2	
	1-3 家屋の倒壊危険度（※3）	S56年5月31日 以後着工・完成					S56年5月31日 以後着工・完成		
② 本人の状態	2-1 自力での移動（用具込み）（※4）	できる					できない ×2		
	2-2 意思伝達（助けを呼べる）（※5）	できる					できない		
	2-3 意思疎通	できる					できない		
	2-4 特別な医療（※6）	なし					あり		
	2-5 (2-4のうち) 電源使用が必要な医療機器 （人工呼吸器・酸素療法・吸引装置等）	なし					あり		
	2-6 障害支援区分（※7）		区分1	区分2	区分3	区分4	区分5	区分6	
	2-7 行動点数		10点未満		10点以上		15点以上		
	2-8 精神症状による混乱の有無	なし			可能性がある		あり		
	2-9 危険度感知（※8）	できる					できない		
	3-1 世帯状況	同居					独居 ×3		
3-2 世帯状況（時間帯）（※9）	終日家族と同居			日中独居 ×2		終日独居 ×2			
③ 環境	3-3 家族の判断力	あり					なし		
	3-4 家族介護力 （家族がい ない場合は 近所の人等）	認定なし					認定あり		
	3-5 家族の自力移動	できる					できない		
	3-6 家族の介助で移動 （※10）	できる					できない		
	3-7 家族以外の支援の可否 （地域・区・自治会・親族・近隣） （※11）	あり					なし		
	3-8 サービス利用状況（※12）		月半分以上		半分以上		利用していない		
	合計								

リスク
※ 原子力災害時のLP2圏内（※13）

作成方法の全国的な流れ

取組方法は大きく分けて2つに分かれています

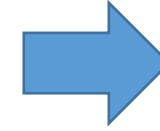
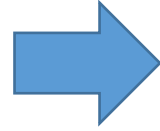
内閣府
ピアサポーター
の経験を通じて
感じました



	福祉専門職と当事者（その家族）が主となり作成	福祉専門職＋当事者（その家族）＋地域＋その他関係者
メリット	・短期間でたくさんの計画作成が可能 ⇒広く取組が進められる ・手間があまりかからない	・重層的で実効性のある計画作成が可能 ・地域ぐるみの取組とすることにより個別避難計画作成 対象者以外の要支援者の支援も検討（応用）いただける ・災害ケースマネジメントにも効果的
デメリット	・避難の実効性に疑問 （寝たきり者、医療機器使用者等） ・地域の支援者の確保が可能か	・時間がかかる ・計画作成件数としては増えにくい ・地域同意の取得に手間取ることがある

実効性の確保、地域ぐるみの取組に重点を置き、
ハイリスク者の計画作成についてはこちらの作成方法を推奨しています！

個別避難計画作成の標準的な取組フロー【簡易版】



- ① 個別避難計画を理解していただく研修会 ② 要支援者の避難方法を考える会議 ③ 作成した計画の実効性を検証する訓練



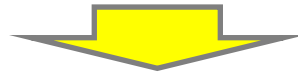
**計画の完成・関係者への配布
災害時に活用**

⑤計画作成の推進体制について



～連結・連携した推進体制の必要性～

災害時に特に支援が必要なハイリスクの避難行動要支援者については、ケアマネジャーや相談支援専門員、保健師等の専門職が、その方々の生活をサポートされていることがほとんどである



- ・当事者は平時の生活も大変である中、加えて災害時はどうすればいいのかの不安視されている（迷惑をかけたくないなので避難を諦められている場合もある）
- ・福祉専門職はこのようなことも踏まえ、平時だけでなく災害時もトータルでサポートされたいと思われる



専門職が地域の支援者等を探すのは無理がある・地域も当事者をどう避難させていいかわからない

その部分について行政が主導し、地域（区・自治会・自主防災組織・民生委員等）・要支援者・福祉専門職等を結び付ける機会を設け、関係者が連携して計画作成を行う必要がある

行政は取組全体をコーディネートする必要がある

一つの組織では実効性のある計画作成はできないので、庁内・庁外関係者と連携し取組を進める必要がある

～専門職と地域とのつながり～



- ・これまで専門職と地域住民とが繋がる機会が（少）なかった
- ・この取組を機に、地域の支援者や民生委員と専門職がつながりを持つことができた

→地域の支援者や民生委員は専門職とつながりたいと思われていた

→当事者について、災害時だけでなく日頃の生活について情報共有が可能となった

→**当事者・地域・専門職の不安解消につながる**



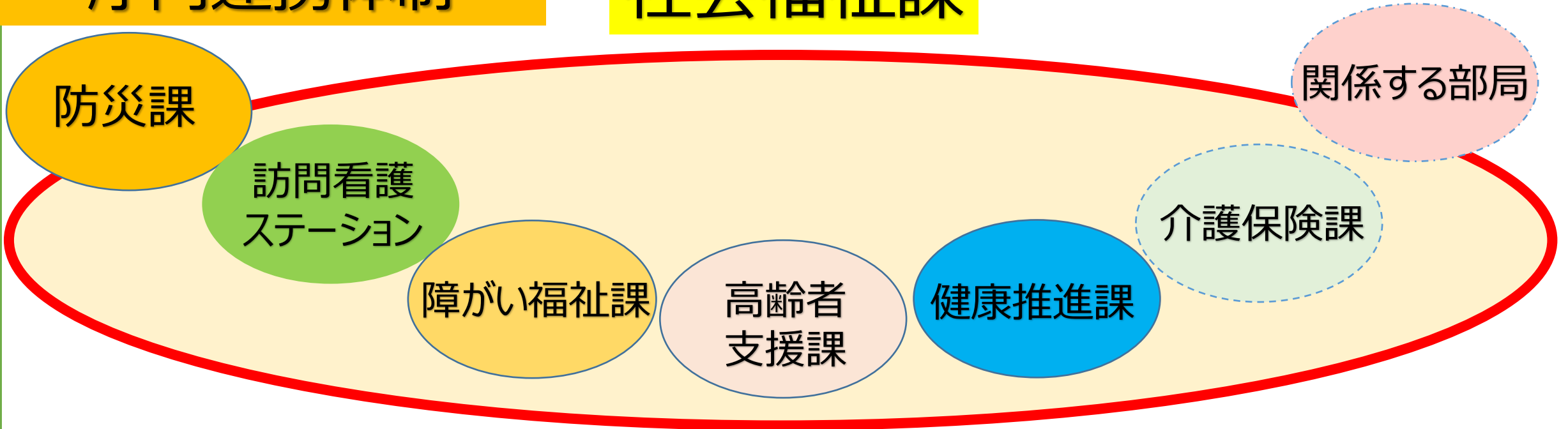
庁内連携体制について



年度当初に庁内連携会議を開催し、当年度の取組内容の共有（個別避難計画の作成地域、対象者、取組件数、実施体制、役割分担等）の確認を行います。

庁内連携体制

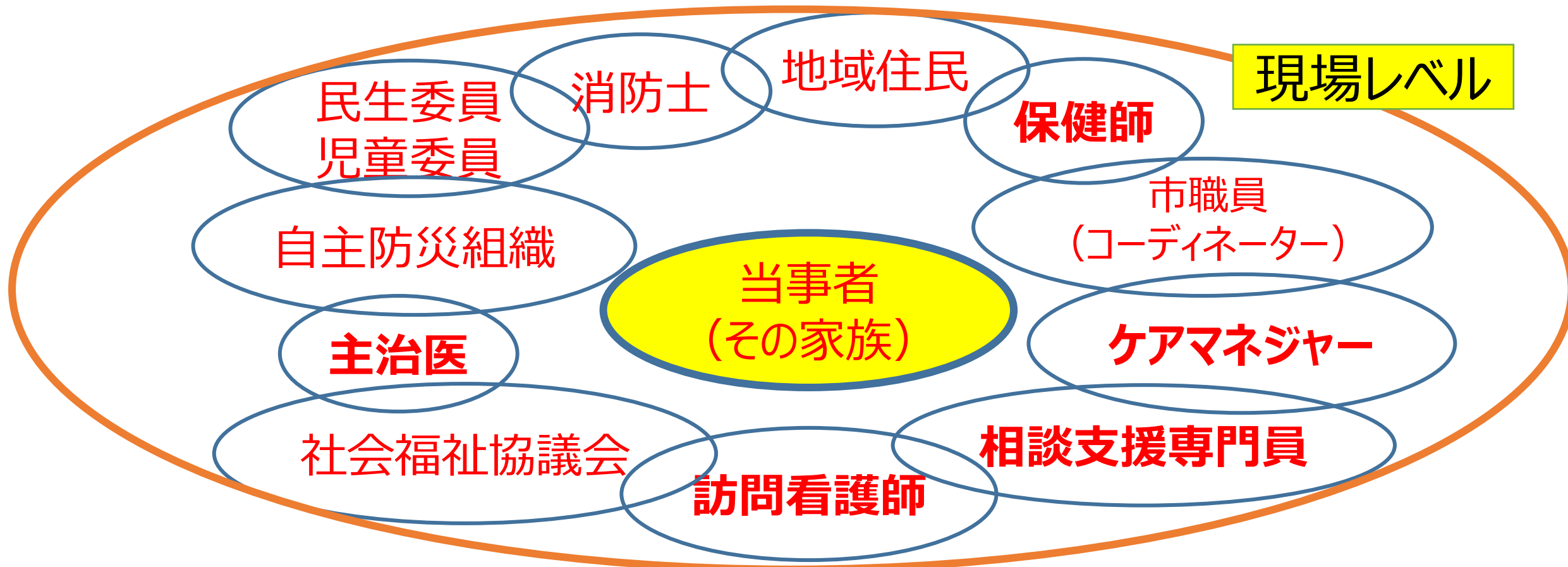
社会福祉課



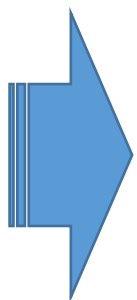
庁外連携体制について



- 当事者の関係者が集まり避難方法を検討し、個別避難計画を作成
- 市職員がコーディネーターとなり、関係者が「**スクラム**」を組んで計画作成を推進



それぞれの得意分野を活かした役割分担



区・自治会・民生委員の皆様の役割

地域の資源(人材や備蓄品)を把握されているので...

- ・区・自治会内の関係者の調整
- ・支援者の検討・つなぎ役
- ・備蓄品の更新・確認 等

区・自治会・民生委員



専門職の役割

当事者との信頼関係を活かし...

- ・当事者(その家族)への取組説明
- ・取組への同意
- ・優先順位チェックリストの作成
- ・各種会議での当事者の代弁・サポート 等

専門職(ケアマネジャー・相談支援専門員・保健師・訪問看護師等)



行政の役割

- ・取組関係者間の連携調整
- ・市役所内の関係部局(防災・福祉・保健・医療分野等)による連携した取組サポート
- ・要支援者名簿や作成した計画等の情報管理 等

行政(市職員)

日頃からの取り組み(得意分野)を活かし、連携して個別避難計画の作成を推進!

R6～高島市個別避難計画作成推進協議会の設置

オブザーバー
滋賀県(防災危機管理局等)



高島保健所

- ・難病患者の情報提供
- ・保健師による個別避難計画作成支援

高島市民生委員児童委員協議会連合会

- ・要支援者と地域や支援者等とのパイプ役・架け橋役
- ・要支援者名簿の配布・活用
- ・説明会の開催

高島市介護サービス事業者協議会

- ・ケアマネによる個別避難計画の作成支援
- ・福祉避難所の取組

高島市障がい者自立支援協議会

- ・相談支援専門員による個別支援計画作成
- ・構成機関会議開催による情報の共有

高島市 個別避難計画作成推進協議会

(市役所内関係所属)

社会福祉課(事務局) 防災課 障がい福祉課
訪問看護ステーション 健康推進課
高齢者支援課 **消防本部警防課** 等

地域医療連携推進法人 滋賀高島

- ・市内各病院と連携した計画作成(計画作成対象者の共有・連携)
- ・医療的な観点からの計画作成支援

高島市社会福祉協議会

- ・要支援者と地域や支援者等とのパイプ役・架け橋役
- ・研修会の開催
- ・CSW等による個別避難計画作成支援

湖西介護支援専門員連絡協議会

- ・ケアマネによる個別避難計画の作成
- ・研修会の開催

滋賀県訪問看護ステーション連絡協議会 第7地区支部

- ・各訪問看護STと連携した計画作成
- ・看護師による計画作成支援

推進協議会の内容

- 当年度の取組報告
計画作成地域の取組紹介（トークセッション）
- 今後の取組について
次年度の取組方針について
当年度の取組を踏まえた改善（取組方法の変更等）



協議会を設置することによる効果

- 市内の統一した方向性の議論・確認・共有ができる
- 各団体の意思決定権者が集まることにより、担当者の現場レベルの動きの理解促進が図れる
- 福祉的な防災（福祉避難所・BCP等）に関する情報共有が図れる 等

滋賀県の個別避難計画作成のためのモデルとも連携して取組を推進しています

防災と保健・福祉の連携促進モデル (滋賀モデル)

～誰一人取り残さない防災の実現をめざして～



滋賀県危機管理センターキャラクター
「ピウエン」



滋賀県健康づくりキャラクター
「しがのハグ&クミ」



SHIGA

×



SDGs



滋賀モデルの目的

防災と保健・福祉の取組を切れ目なく連結させることにより、市町における個別避難計画作成を推進し、県内での災害発生時における避難行動要支援者の避難対策の促進を図る。年齢・性別を問わず、多様な主体が参画し個別避難計画作成を行うことにより、計画作成に携わるすべての住民の災害時の避難への関心を高め、滋賀県の地域特性に応じた誰ひとり取り残さない防災の実現を目指すことを目的とする。

滋賀モデルの取組概要

滋賀モデルとは、避難行動要支援者のうち、計画作成の優先度を判断し、福祉専門職等による計画策定を推進する「**ハイレスク層**」、本人や家族、地域等で計画策定を推進する「**ミドルリスク層**」「**ローリスク層**」に区分し、それぞれの層の方々に対して地域の実情や特性に応じた個別避難計画作成の取り組みを進めるモデル。**特に、災害時に被害者になる可能性が高い「ハイレスク層」の個別避難計画作成の標準的な手順を中心に示すモデルである。**

市町毎に**滋賀モデル推進協議会(仮称)**を設置し取組を推進

(当該市町(防災担当・保健・福祉担当)、社協、民生委員、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、相談支援事業所等個別避難計画作成に関わる団体等の調整の場を設置)

高齢福祉分野・障害福祉分野・医療的ケア分野の3パターンからのアプローチにて実施

①市町職員(防災・保健・福祉担当)を対象とする研修会

モデル事業を円滑に実施するための必要な知識等を習得

②市町域における**滋賀モデル推進協議会(仮称)**の設置・開催【市町】

取組地区・計画作成対象者のリスク区分の検討、取組方針等の調整検討

③保健・福祉専門職を対象とする防災力向上研修【市町(県)主催】

講義(災害リスクや防災の仕組みについての講義、実践事例講義等)

演習(個別避難計画作成実践、地域調整会議の模擬体験等)

④インクルージョン・マネージャー養成研修【県主催】

境界連結者(インクルージョン・マネージャー)の育成

⑤当事者・地域住民を対象とする個別避難計画理解研修【市町】

計画作成対象者や地域住民(自主防災組織等)を対象とする研修

⑥当事者力・地域力アセスメントの実施【保健・福祉専門職、当事者、自治会など】

個別避難計画作成支援キット等を活用し、当事者力アセスメント・地域力アセスメントの実施

⑦個別避難計画の作成【保健・福祉専門職、当事者、自治会など】

当事者、自主防災組織、関係機関、行政機関等による地域調整会議(ケース会議)の開催
エコマップの作成等をもとに、「マイ・タイムライン」と「地域タイムライン」を入れた個別避難計画を作成

⑧個別避難計画検証のための防災訓練【市町、保健・福祉専門職、当事者、自治会など】

作成した計画の実効性の確認。訓練終了後、計画の評価・検討・見直しを行う

○滋賀モデル構築検討のための会議(仮称)の設置・開催【県主催】

○滋賀県防災と保健・福祉の連携促進プラットフォーム【県主催】



個別避難計画作成キット
「自分で行く安心防災帳」



「マイタイムライン」と
「地域タイムライン」



「災害時対応ノート」

県内市町や医療団体、社会福祉協議会、福祉専門職団体、当事者団体等の団体、あるいは他都道府県の自治体、関係団体等と情報交換を行えるプラットフォームを設置し、滋賀県全体でこの取り組みの推進を図ります。



福祉避難所・市内病院ヒアリングの実施

～災害時の官民連携による誰一人取り残さない防災の取組～

目的

福祉避難所の開設・運営方法等について各施設の実態把握を行うとともに、**情報交換を行い、顔の見える関係を構築**し、災害時に福祉避難所をスムーズに開設できるようにする。また、令和3年5月に改正された福祉避難所のガイドライン（内閣府（防災担当））に基づく**指定福祉避難所の公示制度、福祉避難所への直接避難等についても意見を伺い**、避難行動要支援者の個別避難計画作成の基礎情報としても活用できるようにする。

方法

協定等締結事業所（28施設）を訪問し、施設長、担当者等を対象にヒアリングを行う。

ヒアリング時間は1時間程度

実施時期

令和4年11月～令和5年1月

調査体制

社会福祉課職員と防災課職員と一緒に訪問

この取り組みも
防災部局と保健・福祉部局の
連携が大切！



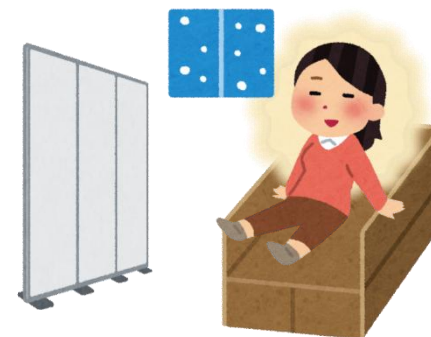
福祉避難所ヒアリングの目的と項目について

目的：災害時に福祉避難所を開設・運営できるようにするためのヒアリング

- ・開設・運営方法の現状把握と意見交換
- ・施設担当者とし市担当者の顔の見える関係づくり
- ・直接避難に関する意見交換
- ・個別避難計画の作成に係る避難先候補施設の整理

訪問：防災課、社会福祉課職員が2名で各施設へ訪問（連携をアピール）

- 項目**：
- ①福祉避難所の受入対象者について
 - ②施設スタッフ・施設設備等について
 - ③受入スペースについて
 - ④備蓄物資について
 - ⑤電源の確保について
 - ⑥福祉避難所の要請目安について
 - ⑦福祉避難所への直接避難について



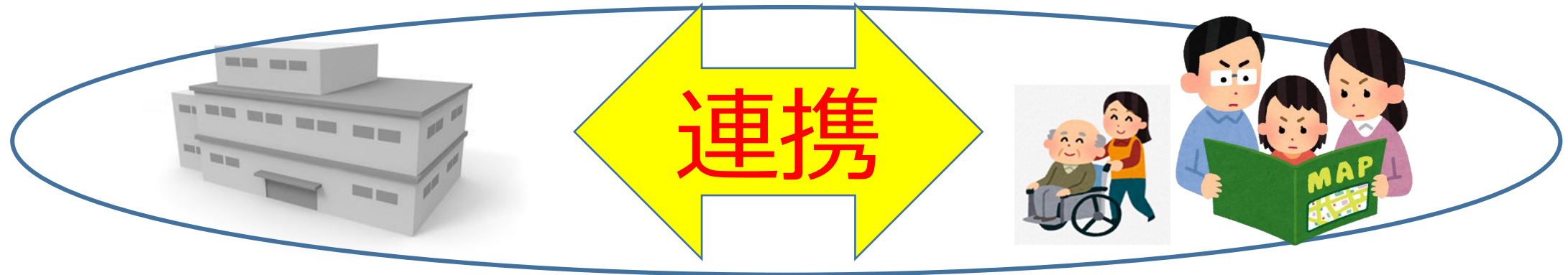
ヒアリングの効果

- ・施設側も災害について考えていただく機会になった（防災力の底上げ）
- ・市・施設ともに、開設要請のタイミング、備蓄品の現状把握等、具体的なイメージの共有につながった
- ・個別避難計画の取組を説明することができ、施設側としてどのような方が避難されてくるのかのイメージが具体化され、直接避難者の受入れ理解に繋がった
- ・福祉避難所開設について、施設のBCPに盛り込んでいただくことができた
- ・【病院ヒアリング】透析患者や人工呼吸器などを使用する在宅患者について、病院を避難先とすべき方のリストの共有を行うことができるようになった（地域医療連携推進法人との連携した取組）

施設もBCP等の関連の中で行政との連携を望んでおられます！
通知による紙のやりとりだけでなく、実際に施設に足を運ぶことにより、施設の状況（立地・備蓄・災害への考え方等）がわかるとともに、施設との信頼関係の構築にもつながります。



福祉避難所と個別避難計画の連携の必要性



福祉避難所の開設・運営のポイント

①誰が ②いつ開設するのか

そして③どのような方が④だれと⑤どのタイミングで避難されるのかを想定(把握)しておく必要がある

⇒③どのような方が④だれと⑤どのタイミングでの部分を明確にしておく必要がある

⇒個別避難計画の作成において福祉避難所を避難先とするために必須

個別避難計画作成のポイント

①どこへ ②誰と ③どのタイミングで

避難するかを事前に決めておく（整理しておく）

⇒①どこへの部分の選択肢を整理しておく必要がある

⇒福祉避難所の実態や受入可能対象者・人数等の把握は計画作成において必須

福祉避難所と個別避難計画の両方の対策を進めることが重要

⑥個別避難計画作成事例

令和3年度（2名）

- ①今津町西区
- ②安曇川町リバーサイド区

令和4年度（3名）

- ③安曇川町北船木区

令和5年度（9名）

- ④朽木荒川区
- ⑤安曇川町北船木区
- ⑥新旭町深溝区
- ⑦新旭町藁園区
- ⑧新旭町新庄区
- ⑨鴨川平自治会

NEW！！

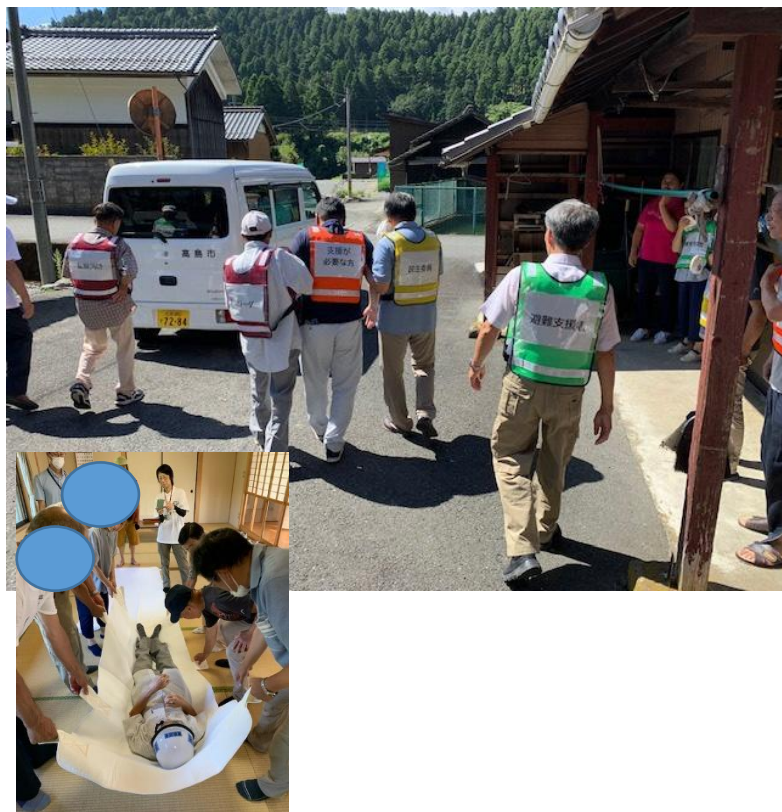
令和6年度（17名）

- ⑩安曇川町リバーサイド区
- ⑪安曇川町西万木区
- ⑫安曇川町北船木区
- ⑬安曇川町青柳区
- ⑭新旭町太田区
- ⑮マキノ町小荒路区

年々取組が広がっています！



訓練のイメージ①



情報取得や歩行が困難な方の訓練

⇒地域の方の避難の声掛けと
介助により乗用車乗車
【朽木荒川区】



寝たきりの方の訓練

⇒地域の方の避難の声掛けと
介助により担架搬送
【安曇川町北船木区】



障がい者の訓練

⇒地域の方の避難の声掛けと
介助により手動車いす搬送
【今津町西区】

訓練のイメージ②



寝たきりの方の訓練

⇒地域の方の避難の声掛けと
介助により乗用車乗車
【安曇川町リバーサイド区】



お一人暮らしの方の訓練

⇒地域の方の避難の声掛けと
介助により避難
【安曇川町北船木区】



情報伝達・通信訓練

⇒地域から要支援者へ安否確認と
避難支援が必要か確認
【安曇川町北船木区】

訓練の目的

- 作成した計画の**実効性**
(本当に機能するか) の確認

⇒避難方法・電話番号等の確認



- 計画作成対象者と地域の方々との**つながりの (再) 構築**

⇒日頃からの見守り

- 地域の**防災体制の確認**

⇒区の安否確認の方法、避難支援の体制、備蓄品の確認・活用

訓練のダイジェスト動画

令和6年10月21日（月）

NHK おはよう関西放送 【約1分40秒】



計画作成だけで
終わるのではなく、
地域住民を巻き込んで
実際に訓練してみても
新たにわかることがある。

当事者が地域住民と一緒に
避難体験をすることが必要！

避難訓練の様子 ～要支援者訓練～

要支援者宅への安否確認



避難が必要と判断し
避難集合場所へ向かう



区指定の
避難集合場所に集合



他の区民と一緒に
市が指定する広域避難所へ



事前に用意していた非常持出品を
支援者が持っていく

避難訓練の様子 ～区全体の防災訓練～

区民による広域避難所の開設・運営訓練



4 班に
別れる



訓練を実施することにより…

☑当事者の自助力が高まる

→非常持出品の準備・連絡先の確認・
情報取得の方法の検討など

☑当事者・地域・専門職等の不安の解消につながる

☑地域の支援者が具体的な避難方法を検討・知ることができる

→訓練後に地域資源を踏まえた新たな避難方法の提案をいただくこともある

☑机上の計画の漏れが発見できる

→支援者は〇人必要、この避難ルートは浸水の危険があるなど

☑当事者と地域の方が実際に顔を合わせるにより、コミュニケーションが図れ、 日頃のお付き合いにつながる



⑩安曇川町リバーサイド区での取り組み

計画作成対象者：高齢者2名（※1名は更新）

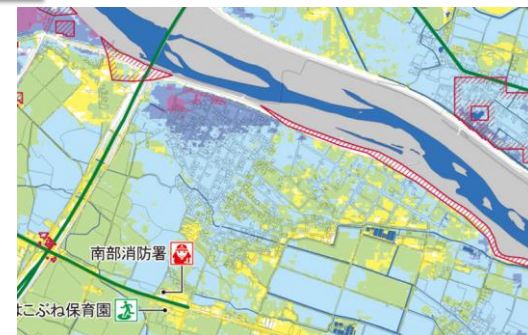
ハザード：最大浸水5m（住宅部）、最大震度6弱

地域の特徴：高齢化が進み、自治会運営が難しくなっている

過去に高齢者等避難情報が発令された地域

住民の防災意識は比較的高い

R3に1度、個別避難計画について取り組んだ実績あり



安曇川のそばに位置しているため浸水リスクが高い



住民説明会



地域調整会議

日時	項目	参加人数
R6. 7.13	住民説明会	20名
R6. 8.24	地域調整会議	20名
R6. 9.22	避難訓練	23名



避難訓練

⑫安曇川町青柳区での取り組み

計画作成対象者：高齢者 2 名

ハザード：最大浸水 2 m、最大震度 6 弱

地域の特徴：S28年安曇川決壊時に数十名の死者が出た地域
近年は大きな災害もなく、住民の防災への意識は低い様子
安曇川地域住民自治協議会と連携した取組



日時	項目	参加人数
R6. 6.30	住民説明会	40名
R6.11.14	地域調整会議	10名
R6.11.24	避難訓練	43名

⑬ 安曇川町北船木区での取り組み

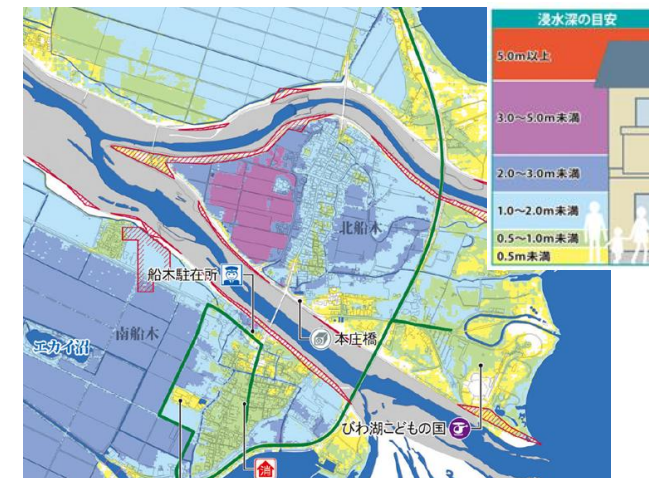
計画作成対象者：高齢者 1 名

ハザード：最大浸水 2 m（住宅部）、最大震度 6 弱

地域の特徴：3 年連続で個別避難計画の取り組みを実施

R3に地区防災計画を作成され、それに基づき毎年訓練を実施

毎年、防災備蓄品の購入を進められている



安曇川の河口に位置しているため浸水リスクが高い



日時	項目	参加人数
R6. 7.27	住民説明会	12名
R6. 9.21	地域調整会議	13名
R6.11.16	避難訓練	12名

⑭新旭町太田区での取り組み

計画作成対象者：高齢者 3 名（病院リスト者含む）、障がい者 4 名（※ 2 名は更新）

ハザード：最大浸水 3 m（住宅部）、最大震度 6 弱

地域の特徴：毎年防災訓練を実施されている

計画作成者 7 名の避難支援を同時に実施

計画作成対象者が多かったため、地域調整会議は

対象者ごとに班に分かれて避難方法検討

訓練は 2 部制（前半：要支援者訓練、後半：区全体訓練）

訓練内で消防士による担架搬送訓練を実施



安曇川のそばに位置しているため浸水リスクが高い
早期避難が必要な場所もある



住民説明会



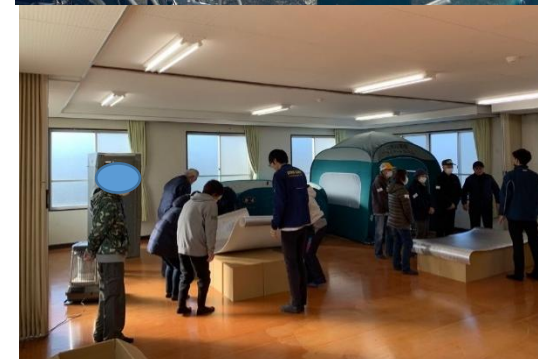
地域調整会議



避難訓練



日時	項目	参加人数
R6. 9.29	住民説明会	34名
R6.11.10	地域調整会議	33名
R6.12. 8	避難訓練	89名



⑮マキノ町小荒路区での取り組み

計画作成対象者：高齢者 1 名、障がい者 2 名

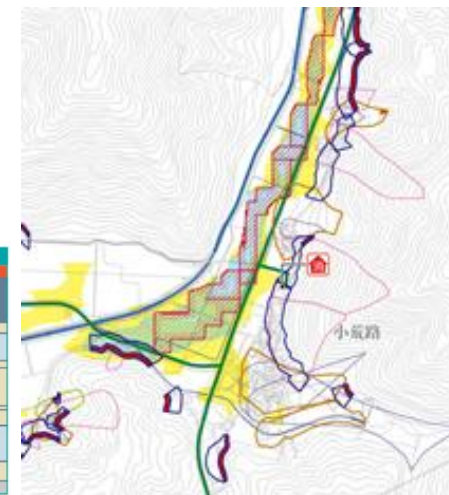
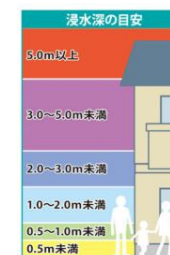
ハザード：最大浸水0.5m未満（住宅部）、最大震度 6 弱

土砂災害特別警戒区域、原子力災害UPZ圏内

地域の特徴：高齢化が進む地域であるが自治会活動は活発に行われている

担い手確保が課題

訓練は雨の中で実施⇒両手がふさがらないようポンチョや合羽の必要性



土砂災害のリスクが非常に高い

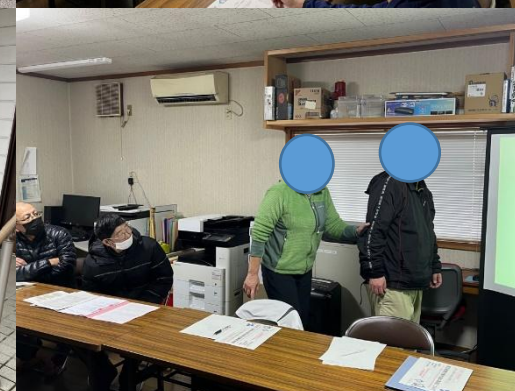
住民説明会



地域調整会議



避難訓練



日時	項目	参加人数
R6. 9. 7	住民説明会	10名
R6.11.30	地域調整会議	13名
R7. 3.16	避難訓練	15名

⑦最後に・・・取組からみえてきたこと①（課題）

取組推進に係る課題

①本人同意・地域同意の取得が困難な場合がある

本人同意（その家族）・・・あきらめ、地域に迷惑をかけたくない
地域同意・・・会議に諮る必要がある。行事が詰まっている・・・

⇒社会・地域の取組意識を醸成する必要がある

⇒計画作成の取組の意図、必要性等について広く周知する

【国・県・市等の行政はもちろん、保健・福祉関係者等からも】



②丁寧な取組⇔手間・時間のかかる取組

庁内推進体制の検討

⇒計画作成数に目が行きがちであるが、「計画の実効性」「計画作成過程」も重要

いざというときにみんなが命を守る
行動がとれること！

③作成した計画の更新

さまざまな関係者の状況が変化するため、更新のタイミングが課題

⇒現在検討中

最後に・・・取組から見えてきたこと②

◎ 社会から求められている取組

→災害が頻発・広域・激甚化する日本において、ハイリスクの避難行動要支援者の避難支援方法をどう整理するかについては、これまでから行政・地域・専門職の間で大きな課題と認識されていた。しかし、その複雑性、困難性ゆえ、具体的支援方法の明示、確立には至らなかった(できなかった)。計画作成に取り組む中で、**当事者の切実な声をお聞きし、この問題は、現代社会における喫緊の課題であり、この取組は大切な命を守るため、まさに社会から求められている取組と改めて感じた。**

今後も引き続きケアマネジャーや相談支援専門員等、多機関・多職種の関係者と連携し計画作成を行う。

一つの組織だけでは
実効性の高い
計画作成は完結しない！

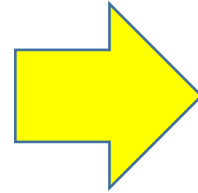


最後に・・・取組からみえてきたこと③

◎ 地域 みんなが助かる防災をデザインする取組

～取組地域のその後の状況【一例】～

- ・ 区・自治会における見守り会議等での情報共有
⇒ 計画作成対象者以外の要支援者の避難検討
- ・ 防災の取組への意識向上
⇒ 防災訓練の見直し（要支援者を含めた訓練）
⇒ 防災備蓄品の購入（検討）
- ・ 地区防災計画の必要性（見直し）
- ・ 市と区・自治会との関係性の構築（この分野に限らず）
- ・ ケアマネ等の訪問時の確認・話題共有
（区長・自治会長名簿の更新等軽微な計画の更新）



この取組の本質！

・ 取組が地域づくりに繋がっている
・ 点(個別避難計画)の取組から
面(地区防災計画)の取組へ
・ 「いつも」と「もしも」のつながりが
地域共生社会の実現への取組の
第一歩

区民・市職員・関係者等が時間をかけて計画作成を
行ったことにより、有機的で継続した取組につな
がっています！また副次的効果も生まれています！



最後に・・・取組からみえてきたこと④

◎ 個別避難計画の取り組みは「ハートの対策」

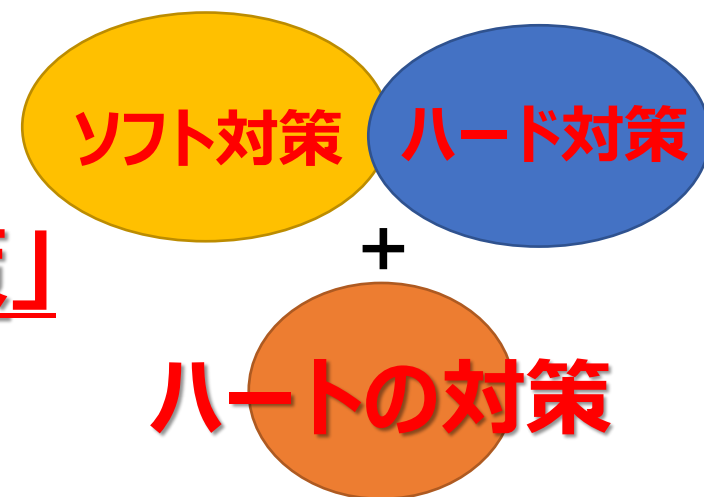
→防災施策はよく

『ソフト対策(情報の整理や訓練などでの避難対策)』と
『ハード対策(ダムや堤防の建設等の物理的な対策)』の
両輪の取り組みが重要と言われる。

個別避難計画作成の取り組みは

『ハートの対策 (当事者・その家族・区・自治会、自主防災組織、
保健・福祉・医療・看護専門職、行政等が心を通わせて行う取組)』

この3つを連結・連携させながら、防災施策を進めることが重要である。



まとめ・・・高島市でこの取組が推進できた要因分析

・当事者の声から始まったボトムアップの取組

- 「どうしたら命が助かるのか」（原点）から始まった
- 当事者・専門職・地域・市社協・関係者・行政等が長い時間をかけて制度を作ってきた



同じベクトルを向いた
連携・協働は最強

・多機関連携の取組となった

- 庁内・庁外組織の理解が進み、連携した取組の必要性が醸成

・地域福祉の延長線上の取組

- 福祉関係者の積極的で熱心な協力
福祉のまちづくり＝地域づくり

専門職の
使命感

この取組は地域の**防災力の向上**はもちろん、**地域福祉の向上**、**さらには「地域づくり」**につながる取組です。

「災害時に誰一人取り残さない」取組を多職種連携で進めていきましょう！ご清聴ありがとうございました！



1 貧困をなくそう



10 人や国の不平等をなくそう



11 住み続けられるまちづくりを



13 気候変動に具体的な対策を



この取組は国連で採択されたSDG s (持続可能な開発目標)にも基づく取組です

参考情報

- 高島市HP内
「災害時は地域みんなで大切な命を守ろう
～避難行動要支援者の避難支援～」

<https://www.city.takashima.lg.jp/soshiki/kenkofukushibu/shakaifukushika/11691.html>



高島市の避難行動要支援者の避難支援の取組概要について掲載しています。
各種申請書、個別避難計画業務手順書、福祉避難所、福祉防災リーフレットの
ダウンロードができるほか、滋賀県や国（内閣府）の個別避難計画の取組や
保健・福祉専門職向けの研修動画が視聴できるリンクについても掲載しています。



湖上の鳥居：白鬚神社（高島市高島）