

「岡山市における個別避難計画の作成について」

岡山市逃げ遅れゼロを目指す防災戦略
～みんなの命をつなぐプロジェクト～

令和4年1月19日（水）
大阪府個別避難計画作成に係る研修会
岡山市危機管理室



概 要

- 中国地方、岡山県の南東部に位置
- 平成21年（2009年）に政令市へ移行
北区、中区、東区、南区の4つの行政区



岡山市の人口・面積

- 人口：706,775人（令和3年3月末現在）
- 面積：789.95km²（令和3年3月末現在）

区 分	北区	中区	東区	南区
人口 (人)	295,538	147,991	94,446	168,800
面積 (km ²)	450.70	51.24	160.53	127.48

特産・観光等

- 桃やマスカット等のフルーツ
- お土産の定番「きびだんご」
- 日本3大庭園「後楽園」
- 日本3大奇祭「西大寺会陽」
- 夏の恒例「うらじゃ」





岡山市における近年の被災状況について



岡山は「晴れの国おかやま」と呼ばれ、これまで比較的自然災害が少ない安全・安心な街と考えられていた。しかし、**平成30年7月豪雨**では、河川の決壊による大規模洪水や土砂崩れが発生し、7,000棟を超える家屋が浸水するなど**未曾有の被害を受けた。**

過去の主な災害とハザード状況

過去の主な災害

- ・平成30年7月豪雨災害（右記参照）
- ・平成23年台風第12号による被害
傷害：1人、住家半壊：1棟、一部破損：1棟、
床上浸水：135世帯 床下浸水：4,445世帯
- ・平成16年台風第21号による被害
負傷者：1人、住家一部破壊：4世帯、
床上浸水：12世帯、床下浸水：144世帯

ハザード状況

岡山市は、江戸時代に実施された大規模な干拓事業によって平野部が拡大し、海拔0メートル地帯が南部を中心に広範囲に広がっている水害に脆弱な地形であり、中心部から南の平野部においては、浸水想定区域が広がっている。

また、北部には山や丘陵が多く、市内の土砂災害警戒区域が1,483カ所（内、土砂災害特別警戒区域は771カ所）と多い。

平成30年7月豪雨

被害状況

- <人的被害>
傷害：4人、
- <住家被害>
全壊：13棟、半壊：1,195棟、土砂等（一部破損）：39棟、
床上浸水（一部破損）：1,038世帯、床下浸水（一部破損）：3,927世帯



災害の検証

7月豪雨災害における経験や教訓を、今後の災害対応の強化につなげていくため、平成30年10月に「平成30年7月豪雨災害に係る課抽出・検討委員会」を設置し、平成31年3月に報告書を取りまとめた。



➡ 「災害に強い岡山市」の実現を目指す

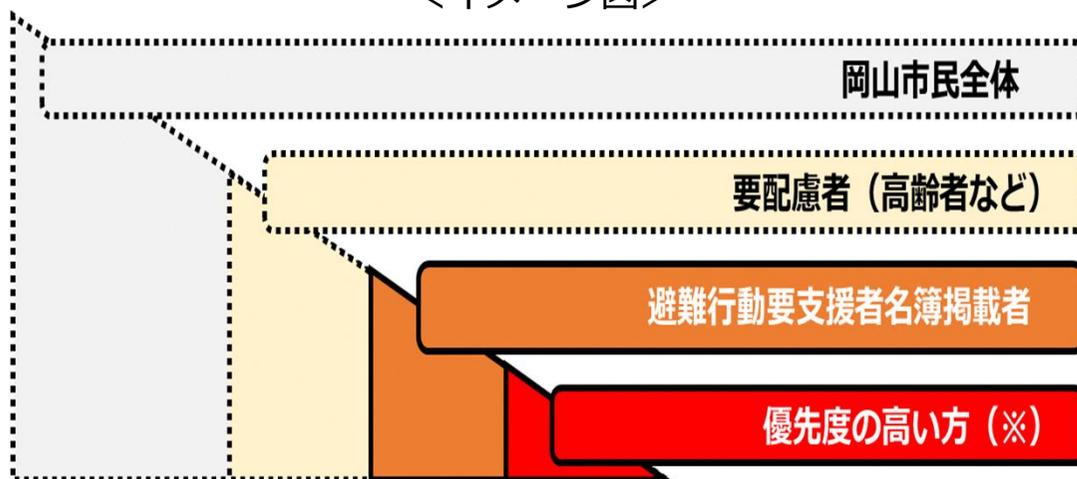


1 概要

- 個別避難計画は、高齢者や障害者等の自ら避難することが困難な避難行動要支援者ごとに作成する避難支援のための計画
- 令和3年5月に災害対策基本法が改正され、計画作成が市町村の努力義務となった。

2 対象者

<イメージ図>



※優先度が高いとは？

- ・災害リスク(注)が高い地域にお住まいの方 など

(注) 例：家の2階まで浸水する、土砂災害の危険性が高い

岡山市避難行動要支援者名簿の対象者（施設入所者を除く）

- ア 要介護認定3～5を受けている人
- イ 身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当する者は除く）
- ウ 療育手帳Aを所持する知的障害者
- エ 精神障害者保健福祉手帳1級を所持する者、地域定着支援を利用している精神障害者
- オ 障害福祉サービスの介護給付等を受けている難病患者
- カ 上記以外で、避難に支援が必要な人で、名簿への掲載を申請した人

ポイント①

避難行動要支援者名簿に掲載されている方が対象

ポイント②

まずは優先度が高い方から作成を進めていく

3 計画の作成

- 市町村が主体となり、地域の自主防災組織や民生委員・児童委員、医療・保健・福祉の専門職などの関係者と連携して作成。
- 現時点で優先度の高い避難行動要支援者について、概ね5年程度での作成完了を目指す。



1 概要

- 個別避難計画の効果的・効率的な作成手法等の確立のため、内閣府防災担当において、全国の34市区町村が参加しモデル事業を実施。
- 本市においても、災害リスクや地域特性等の異なる3地区をモデル地区とし、地域性に応じた取組手法や課題への対応策などを検証中。

2 モデル地区

- 市内3か所のモデル地区は以下の通り。



操南学区 (中区)	洪水浸水想定：2～5m これから作成に取り組む地域
城東台学区 (東区)	高齢化が進む大規模開発団地 作成に着手し始めた地域
千種学区 (東区)	洪水浸水想定：2～5m、5m以上 土砂災害警戒区域：58か所 昨年度から、作成に着手している地域

3 スケジュール

- モデル事業のスケジュールは以下の通り。

時期	岡山市			
	全体	操南学区	城東台学区	千種学区
5月	モデル事業応募			
6月	モデル事業スタート			
7月		対象者訪問	対象者訪問	調整会議
8月	説明会①②	調整会議	↓	
9月	説明会③～⑦		地域向け説明会	
10月	説明会⑧～⑩	避難訓練	調整会議	
11月	今後に向けた検討		※今後、避難訓練を実施予定	避難訓練
～	↓			
3月	とりまとめ			

4 モデル地区の取組内容

- 各地区の**自主防災組織や民生委員等を中心**に取り組んでいる。
- 取組の基本的な流れは、
①訪問・聞き取り→②調整会議→③避難訓練
という3つのステップ。
- **ケアマネジャー等の専門職にも参画**してもらい、福祉サービスを活用した事前避難を検討するなど、**より実効性の高い避難方法や効果的・効率的な取組手法**を検証中。

訪問・聞き取り

対象者宅を訪問し、取組内容について説明するとともに、本人の状況について聞き取り等を行う。（計画書の記入を依頼する場合もある）



- モデル事業により見えてきたこと
普段から本人の状況をよく知る民生委員と一緒に訪問
→本人にとっては、話しやすく、理解も得られやすいことが分かった。

調整会議

本人・家族や支援者となる近隣住民、自主防災組織、民生委員、ケアマネジャー、行政関係等の関係者が集まり、本人の状況や支援内容、避難方法等を話し合う。検討内容を踏まえ、様式に必要事項を記入し、計画書を作成。



- モデル事業により見えてきたこと
関係者が集まって話をする中で**具体的な支援内容等の認識が共有**でき、**顔の見える関係の構築につながる**ことが分かった。

避難訓練

作成した計画に基づいて避難訓練を行う。



- モデル事業により見えてきたこと
実際に避難を体験することにより、計画内容の検証ができ、より実効性の高めることができる。
訓練自体が地域住民と顔を合わせる機会となり、地域のつながりづくりの場となることが分かった。



操南学区（上藤崎町内会）における取組内容

1 操南学区（上藤崎町内会）



- 岡山市中区に位置
- 世帯数 169 世帯
- 会員数 546 人（※R3、10月時点）
- 河川に挟まれたエリアに位置
学区全域が浸水想定区域内
洪水の浸水想定 2~5m

2 取組体制

- 地域の関係者
 - ・ 上藤崎町内会自主防災会
 - ・ 取組主体
- 協力機関
 - ・ 香川大学四国危機管理教育・研究・地域連携推進機構（IECMS）
特命准教授 磯打千雅子氏
 - ・ 研修会講師、訓練内容への助言
 - ・ 担当ケアマネジャー
 - ・ 計画内容への助言
 - ・ 岡山市立操南中学校
 - ・ 避難訓練での中学生ボランティアの協力
 - ・ 岡山市立操南公民館
 - ・ 避難訓練での防災グッズ作成講座の開催
- 岡山市関係機関
 - ・ 危機管理室
 - ・ 取組全般への支援、助言

3 取組の流れ

① 研修会の開催

→ 計画作成の必要性や方法を学ぶため有識者による研修会を開催。



② 対象者宅への訪問・聞き取り

→ 対象者宅を訪問し、取組内容について説明し、本人の状況について聞き取り等を行う。
→ 介護サービス利用者については、担当ケアマネジャーから、本人の状況や支援内容について助言をもらう。

③ 調整会議

→ 対象者の家族や近隣住民、自主防災会等の関係者が集まり、チェックリストに基づき、本人の状況や避難方法を整理。
可能ならその場で計画書に必要事項を記入。



④ 関係者間で計画を共有

→ 計画書は市へ提出するとともに、本人と支援者、自主防災会で共有。

⑤ 避難訓練を実施

→ 計画作成した要支援者本人も参加し、地域全体で避難訓練を実施。
近隣中学校の生徒が、防災学習の一環としてボランティア参加。

■ 訓練の様子

① 安否確認用タスキ掲示訓練

→ 訓練当日朝に災害時の安否確認用に自主防災会で購入した共通のタスキを家の玄関先に掲げる。



② 避難経路確認訓練

→ 班ごとに避難先までの経路を歩き、危険箇所や避難先の設備などを確認。



③ 公民館職員による 防災グッズ作成講座

→ 近隣の公民館の職員が身近なもので防災グッズを作成する講座を開催。



④ 振り返りワークショップ

→ 避難経路確認時に気づいたことや今後の課題などについて共有。





城東台学区（城東台西町内会）における取組内容

1 城東台学区（城東台西町内会）



- 岡山市東区に位置
- 高齢化が進む大規模開発団地作成に着手し始めた地域

2 取組体制

- 地域の関係者
 - ・ 城東台西町内会自主防災会
 - ・ 民生委員
 - 協力機関
 - ・ 担当ケアマネジャー
 - 岡山市関係機関
 - ・ 危機管理室
- ・ ・ 取組主体
 ・ ・ 訪問への同行、調整会議への出席
 ・ ・ 調整会議への出席、計画内容への助言
 ・ ・ 取組全般への支援、助言

3 取組の流れについて

① アンケート実施・対象者選定

→町内会独自で住民向けにアンケートを実施し、支援が必要な方を把握。民生委員等とも相談したうえで、対象者の選定を行う。

② 訪問・聞き取り

→対象者の自宅を訪問し、個別避難計画について説明

③ 地域住民向け説明会の開催

→計画作成の必要性や方法を学ぶため危機管理室職員による説明会を開催。



地域住民の方に取組の必要性や具体的なイメージを持ってもらうことで、地域全体の機運を高めることができた。

④ 調整会議

→対象者の家族や近隣住民、自主防災会、ケアマネジャー、行政機関の関係者が集まり、チェックリストに基づき、本人の状況や避難方法等を整理。その場で計画書に必要事項を記入する。



■ポイント

- ケアマネジャーに参加してもらうことで・・・
- ・ 本人・家族の代弁者として、本人の心身の状況や生活実態等についての確かな説明ができ、より丁寧に理解できる。
 - ・ ショートステイ等の福祉サービスを利用した事前避難などを活用についても検討できる。
 - ・ ケアマネジャーにとっても、普段接点のない地域住民とのつながりを持つ機会となり、平時の支援にも活きる。

⑤ 関係者間で計画を共有

→計画書は市へ提出するとともに、本人と支援者、自主防災会等で共有。

⑥ 避難訓練を実施（予定）



千種学区（弓削町内会）における取組内容



1 千種学区（弓削町内会）



- 岡山市東区に位置
- 世帯数 116 世帯
- 人口 248 人（※R3、3月時点）



＜災害リスクの状況＞

- 洪水浸水想定
2～5m、5m以上
- 土砂災害警戒区域
58か所

※平成30年7月豪雨時の浸水状況

2 取組体制

- 地域の関係者
 - ・ 弓削防災会総代・・・総合調整
 - ・ 常会長（班長）・・・要支援者の人選及び避難調整
 - ・ 民生委員・・・要配慮者への説明と聞き取り、情報提供
- 岡山市関係機関
 - ・ 危機管理室・・・計画作成全般への支援、助言
 - ・ 保健福祉企画総務課・・・福祉避難所との調整
 - ・ 保健センター・・・主に医療・保健的な観点での助言
 - ・ 地域包括支援センター・・・主に介護的な観点での助言

3 取組の流れ

① 対象者の選定

→単位町内会の役員、民生委員で要配慮者の選定を行う。

② 地域への説明

→要配慮者の住んでいる組長（常会長、班長等）に意見聴取。

③ 訪問・聞き取り

→要配慮者の自宅を訪問し、個別避難計画について説明

町内会の役員と班長に加え、普段から本人の状況をよく知る民生委員と一緒に訪問
→本人にとっては、話やすく、安心できる。
理解も得られやすい。



④ 計画記入への依頼

→本人又は代理人の同意が得られた人に計画様式への記入を依頼。

⑤ 調整会議（町内会の対応を協議）

→提出された個別避難計画に基づき、町内会としての避難計画を作成



⑥ 要支援者リストの作成・関係機関に共有

→災害時要支援者リストを作成し、連合町内会、岡山市へ共有。

⑦ 避難訓練を実施

→個別避難計画に基づいて、一般避難所の福祉避難スペースや福祉避難所への直接避難等を行う訓練を実施。

＜避難訓練の様子＞

避難誘導



一般避難所での受付



一般避難所での健康観察



福祉避難所への避難



福祉避難所での対応①



福祉避難所での対応②





地域における避難行動要支援者の個別避難計画の作成への取組を推進するため、地域の自主防災組織や町内会、民生委員・児童委員の方々向けに、その必要性や実際に計画作成を進めている地域の取組等に関する講演を中心とした説明会を開催している。

1 開催概要

■開催時期・回数

令和3年8月～10月ごろにかけて
市内4区で各区2回ずつ（+追加開催あり）

→計10回開催

■参加対象者

地域の自主防災組織、町内会、民生委員・児童委員
など

■参加状況

計1,000名を超える参加申込あり

2 内容

全体2時間30分程度

(1) 説明

「個別避難計画の作成について」（岡山市危機管理室）

(2) 基調講演

「要配慮者が地域をつなぐ ～助ける側と助けられる側からの脱却～」

■講師（各回いずれか一人の講師が参加）

- ・香川大学 四国危機管理教育・研究・地域連携推進機構（IECMS）
地域強靱化研究センター 創造工学部 防災・危機管理コース
特命准教授 磯打 千雅子 氏

- ・日本防災士会 岡山県支部

支部長 神田 敬三 氏

(3) 取組紹介

「安心して住み続けることができる地域を目指して
～皆で支え合う地域づくり～」

■講師

- ・千種学区連合町内会、千種学区連合自主防災会

会長 伊永 高明 氏

(4) 登壇者によるパネルディスカッション

(5) 説明

「避難所開設・運営について」（岡山市危機管理室）

3 当日の様子



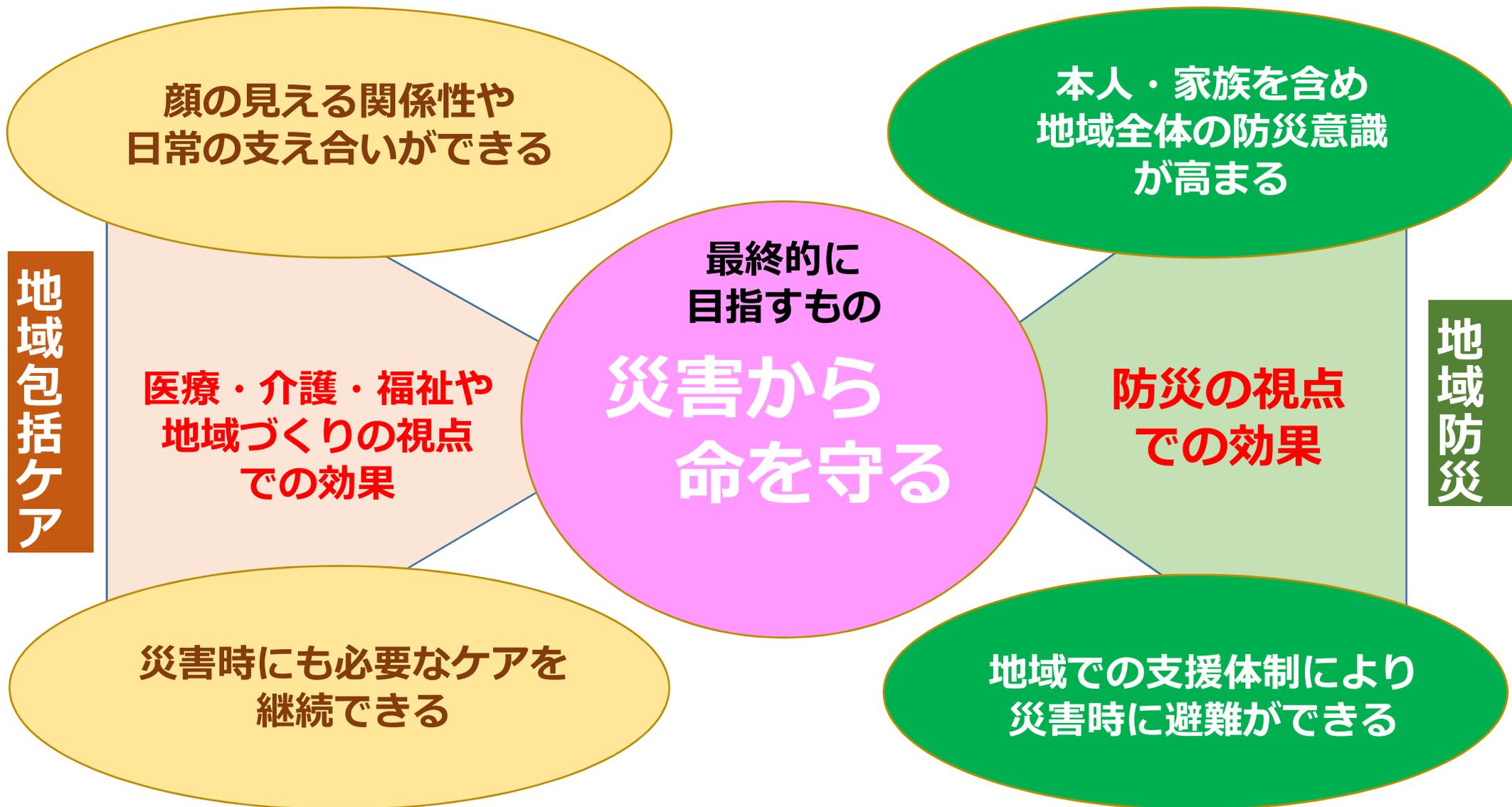


1. 医療・保健・福祉の専門職との連携に関する取組

- 介護支援専門員協会、相談支援専門員協会、訪問看護ステーション連絡協議会などの**医療・保健・福祉の関係機関との意見交換の場を定期的に開催。**
- 計画作成にあたって**担当ケアマネジャーより本人の状況について助言を得る。**
- **担当ケアマネジャーに調整会議の場に参加してもらう。**
- 自立支援協議会や専門職の自主的な勉強会等の既存の会議等に参加し、意見交換を実施。
- **地域包括支援センターと連携し、ケアマネジャー向けに、ハザードマップの見方や個別避難計画作成に関する内容を取り入れた研修を実施。**
- 医療的ケアを要する方について、法改正前より保健所を中心に、訪問看護師などと連携して個別支援計画の作成に取り組んでおり、**今後、危機管理室も連携し、医療的ケア分野についても取り組んでいく予定。**

2. 専門職以外の多様な関係者との連携に関する取組

- 各モデル地区の自主防災組織が中心となり、民生委員・児童委員や福祉関係者等と連携し、計画を作成。
- **全市の自主防災組織や民生委員・児童委員を対象に、個別避難計画に関する理解促進を図るべく、有識者による講演や実際に計画作成に取り組んでいる地域の取組紹介などを内容とした説明会を開催。**
- **各地区の自主防災組織や民生委員・児童委員等の要望に応じ、個別に出前講座を開催。**
- モデル事業の取組状況を関係機関との**情報共有を図るため、以下のような場で進捗状況を説明。**
 - * **地域包括支援センターや社会福祉協議会など、福祉や地域づくり等の関係機関が集まる既存の会議**
 - * 地域包括支援センターの各センター長が集まる会議
 - * 社会福祉協議会等が取り組んでいる地域ごとの協議会
- **公民館との連携**で、以下のような取組を実施
 - * **地域の自主防災組織同士の情報交換の場で取組状況を共有**
 - * 操南学区の避難訓練時に、公民館職員による身近なもので防災グッズを作成する講座を開催
- **中学校との連携**で、以下のような取組を実施。
 - * **操南学区の避難訓練時に、近隣中学校の生徒がボランティアとして参加し、地域住民と一緒に避難訓練や振り返りワークショップを体験。**
 - * 地域住民との防災に関する意見交換会を開催。



平時も災害時も **「誰もが安心して暮らしていける地域」**をつくる



① 初めから完璧を目指さない。「まずはやってみる」。

→本市の場合、個別避難計画はほとんど一からのスタートという状態で、担当者としても計画作成がどういふものなのかが分からない中で取り組み始めた。

だからこそ、まずは地域と一緒にやってみることを重視し、それらの成果を踏まえながら、何がポイントになるかを考え、少しずつノウハウを整理していった。

② 小地域での実践をベースに仕組みを考える。（「スモールスタート」が重要）

→要支援者の支援体制づくりにはやるべきことが多いが、多くの場合、大きな仕組みから考えすぎてしまい、難しいとか大変とかイメージばかりが先行してしまっていることが多いと感じる。

最初から仕組みを考えすぎると難しいが、現状、手が付けられそうなことを小さな地域単位で実践し、実際にやれたことを仕組みにしていくことが重要だと考えている。

③ 初めから全員に理解されようと思わない。

まずは問題意識を持っている地域や福祉関係者と一緒にやり、そこで得られた「成果」を「当事者の言葉と一緒に」他に広げていく。

→計画づくりが大切、一緒にやりましょうと伝えても、はじめは理解されないことが多い。

それは仕方ないと割り切って、まずは分かってくれる人と一緒に取組を進める。その中で得られた「成果」を実際に取り組んだ「当事者の言葉と一緒に」に伝えていけば必ず理解してくれる人は増える。

④ 一つひとつの取組のゴールを高く設定しすぎない。何よりも「積み重ね」が大切。

→完璧な計画に作ることはほぼ不可能であるし、災害時に計画に基づいて行動できるようにするためには、日常的な話し合いや訓練などの積み重ねがもっとも重要となる。したがって、個別避難計画づくりでは、一つひとつの取組のハードルは下げて、小さな一歩を大切にしていけることが大切。