

京都市避難行動要支援者名簿 活用事例集

～顔の見える関係づくりに向けて～

令和 6 年 1 月
京 都 市

はじめに

本市では、要介護高齢者や障害者など、災害弱者となる方への円滑な避難支援のために、令和3年12月、京都市避難行動要支援者名簿の情報の提供等に関する条例を制定しました。従来は、地域団体への情報提供に同意のあった方のみを登載した名簿を提供していましたが、この条例により、「拒否の申出」を行った方を除く名簿を地域団体等に提供できるようになり、令和5年12月現在、9割近い避難行動要支援者の方々の情報を地域団体等に提供しています。

一方で、避難行動要支援者名簿の提供を受けた地域団体等の皆様から、この間、「避難行動要支援者名簿をどのように活用すれば良いのか分からない。」といった御意見をいただいておりますので、このたび、地域団体等の皆様の御協力をいただき、避難行動要支援者名簿の活用事例集を作成しました。是非、本事例集を参考としていただき、地域の実情に応じた取組に御活用いただければ幸いです。

最後になりましたが、本事例集の作成にあたりまして御協力をいただいた皆様方に対して、心から御礼申し上げます。

【避難行動要支援者名簿の登載要件】

- ①65歳以上の要介護1・2、要支援1・2の単身世帯等の方
- ②要介護3以上の方
- ③身体障害者手帳1・2級、療育手帳A判定の単身世帯等の方
- ④障害支援区分4以上の方
- ⑤本市のあんしんネット119（緊急通報システム）を設置されている方
- ⑥65歳以上の単身世帯の方のうち、本市に個人情報提供同意書を提出された方

日頃の見守り活動による知見と名簿を組み合わせるカテゴリー

お話をお聞きした団体：上京区待賢住民福祉連合協議会
上京区待賢学区民生児童委員協議会

1 取組の概要

避難行動要支援者名簿の登載者を全件分析したうえで、日常の見守り活動により把握した内容と合わせ、避難者数や必要な配慮を事前整理（※）している。

※事前整理

- ①避難行動要支援者名簿登載者を、お身体の状態等に応じて「A」「B」「B'」「C」の4つに分類し、避難所の設計を行う。
- ②「A」の方のお住まい等を確認し、耐震補強をしている一軒家かマンションか等を確認し、一般避難所に来られる人数を把握する。また、「A」の方は、避難に際して、迎えが必要な場合がある方、「B」「B'」は、町内での避難が可能な方と判定する。
- ③その人数に応じて避難所を設計する。

要配慮者の再編成

どのような基準を設けるか。

ア) 自立行動（移動）ができるか。

→ 障害支援区分、障害内容を参考

名簿及び
日常活動から
の情報

イ) 自立生活ができるか

→ 介護度を参考

ウ) 電気を必要とするか

エ) 特に配慮を必要とするか

（年齢等を参考に認知症を推察）

主に日常活動
からの情報

カテゴリー区分～4つのカテゴリーに分類～

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------|
| A 自立運動不可又は著しく困難
電気が必須等の事情を有する | 常時介護が必要
（トイレ、食事ができない） |
| B 自立運動に困難性 補助で自立生活可
（階段を上がれない） | 特段の配慮が必要 |
| B' 自立運動は補助があれば可
（自立生活可） | 一定の配慮が必要 |
| C 必ずしも特段の配慮を要しない | |

（事前の整理の内容）

2 ポイント

- ・避難行動要支援者名簿か地域の見守り活動かのどちらか一方のみを重視するのではなく、見守り活動で把握した方のうち、避難行動要支援者として取り扱う必要のある方については、避難行動要支援者名簿に登載するなど、相互に補完させていること
- ・避難行動要支援者名簿によって把握した単身の要介護の高い方について、民生児童委員や社協が状況を把握できない場合は、地域包括支援センターに協力を求め、対象者の状況把握に努めていること

3 その他（課題等）

（1）内部障害

避難行動要支援者名簿には、内部障害としか記載されていないが、内部障害の種類は多い（心臓や腎臓、呼吸器等）。障害の種類によっては、生活上の必要なケアが異なり、避難所での必要な配慮の検討も必要になるが、名簿からはその詳細情報が判然としない。

（2）自治会への加入率の減少

自治会の加入率は5割を切っており、地域住民の交流への影響が心配される。

（3）避難計画の実効性の確保

設計した避難計画を実現するには、学区内の各種団体及び関係機関と事前の情報共有が必須であるが、その仕組みづくりには、もう一段の工夫が必要である。

要支援者マップの充実 ～一目で分かる要支援者マップの作成～

お話を伺った団体：左京区八瀬学区自治連合会
左京区八瀬社会福祉協議会

1 取組の概要

住宅地図に対象世帯をマーキングし、世帯の状況等が一目で分かるようにしている。

八瀬の見守りマップでは、以下のように色分け。

- | | |
|---------------------|-------|
| ・独居世帯 | オレンジ色 |
| ・高齢者のみの世帯 | 黄色 |
| ・障害のある方がおられる世帯 | ピンク色 |
| ・母子世帯 | 青色 |
| ・寝たきりの方がおられる世帯 | 緑色 |
| ・避難行動要支援者名簿掲載者のいる世帯 | 赤丸 |



(マップのイメージ(サンプル))

2 ポイント

- ・平成30年の西日本豪雨や台風第21号により、約1週間、停電したことを契機として、災害時に地域団体が何をしないといけないかを考えるに至り、取組を開始したこと
(八瀬学区では、避難所を開設し、約50名が避難している。)
- ・自治連合会や自主防災会、学区民生児童委員協議会及び社協等の横の繋がりを活かして、「八瀬学区災害対策委員会」を立ち上げ、普段の活動(「集いの機会」や「訪問活動」)と災害に備えた活動(「見守りマップづくり」や「関係団体との連携」)を、相互に連携させて取り組んでいること

3 その他

(1) 課題

ア 実際のお住まいとの相違

実際は施設や親族宅にいる世帯がある。

イ 住民の危機意識

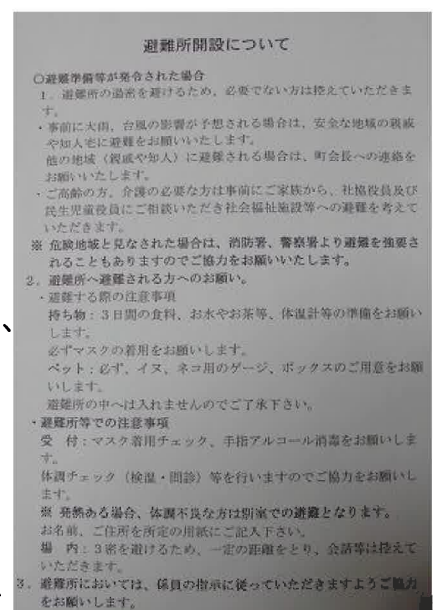
避難情報の発令後も、今まで被害がない等を理由に、避難に応じない方への対応。

ウ 避難行動要支援者に登録されていない方の把握

昼間独居等の高齢者等、名簿には登録されていないが、災害時の避難支援が必要な方の把握。

(2) 取組を進めて良かったこと

災害時の支援が真に必要な方を事前に整理でき、いざという時に活用できる体制を構築できている。



(災害に備えて事前に配布されている資料)

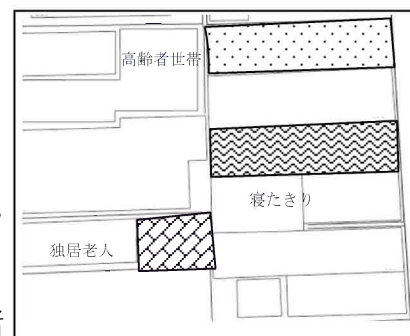
避難行動要支援者を含めた見守り活動の実施

お話を伺った団体：中京区梅屋学区民生児童委員協議会
中京区梅屋学区社会福祉協議会

1 取組の概要

従来は、民生児童委員と学区社協が、それぞれで高齢者等に見守り活動として訪問を行っていたが、社協訪問の翌日に民生児童委員が訪問するケースもあり、今年度からは、同行して訪問を行うことになった。

なお、民生児童委員が訪問する世帯は、独自のリストやマップを作成しているが、各民生児童委員が避難行動要支援者名簿を閲覧し、自分のリスト等に未把握の避難行動要支援者名簿登載者を追加し、訪問活動を行っている。



(マップのイメージ図)

その際、単身高齢者や高齢者世帯、寝たきりの方が一目で分かるよう、マップに色分けをしているが、中には、避難行動要支援者名簿登載者にも色をつけている方もおられる。

2 ポイント

- ・民生児童委員協議会、老人福祉員、社協、地域包括支援センター等が連携して訪問活動を行うことにより、把握した地域住民の困りごとに対応しやすくなっていること
- ・毎月、すこやかサロンや体操等の地域活動を記載した社協だよりを配布し、地域活動への参加を促していること

3 その他

(1) 課題

ア アパート・マンションへの対応

オートロックの住宅もあり、見守り活動が難しい。

イ 自治会への未加入者

学区の中には、町ごと自治会活動から外れた地域もあり、地域の活動を進めていくことが難しくなっている。

ウ 訪問時の説明

避難行動要支援者名簿を確認して訪問したが、「どうして訪問したのか。」と言われることがある。その際は、地域への情報提供に同意されていることを説明している。

(2) 取組を進めて良かったこと

地域との繋がりがなかった方が、訪問を重ねるうちに、サロン等の地域の活動に参加いただくことになり、感謝される。



(社協だより)

避難行動要支援者名簿を活用した避難訓練の実施

～真に見守り活動が必要な方の把握～

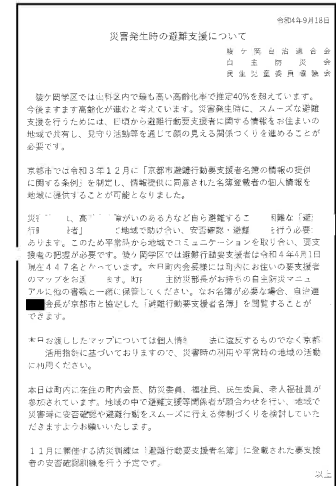
お話を伺った団体：山科区陵ヶ岡学区民生児童委員協議会

1 取組の概要

令和4年11月、学区で地震を想定した避難訓練を実施した際、民生児童委員、老人福祉員、町内の防災委員、福祉委員等と連携し、避難行動要支援者名簿登載者への声掛けを実施し、訓練への参加を促した。

訓練の内容

地震時の集合場所に集まり、町内単位で避難場所である小学校に避難するもの。事前に避難行動要支援者の住所を地図に落とし、その地図を活用して声掛けを行った。



2 ポイント

(各種団体等に協力依頼を行った際の資料)

- ・陵ヶ岡学区は、自治連合会、自主防災会、学区民生児童委員協議会及び学区社会福祉協議会が避難行動要支援者名簿を保有しており、団体で避難行動要支援者を共有することが可能であること
- ・自治連合会が主体となり、各種団体及び町内役員に対し、各団体でできる範囲のことを行い、避難行動要支援者を巻き込んだ訓練を実施することを提案したところ、賛同を得たこと

3 その他

(1) 課題

ア アパート・マンションへの対応

オートロックの住宅もあり、協力依頼が難しい。

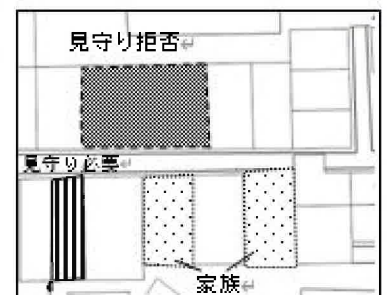
イ 近隣支援者の不足

高齢化等による支援者が不足している。

(2) 取組を進めて良かったこと

避難行動要支援者を地図に記載して、避難行動要支援者に対する見守り活動を行っている中で、避難行動要支援者名簿の登載者の中には、実際は家族と同居していたり、近所に家族が住んでいたりとすることが多かった。

高齢化等により、避難支援者が不足するなか、地域での見守り活動が必要な方を重点化することができたと考えている。



(マップのイメージ)

避難行動要支援者名簿を活用した独自名簿のバージョンアップ

お話をお聞きした団体：下京区光徳学区民生児童委員協議会
下京区光徳学区社会福祉協議会

1 取組の概要

毎年、敬老の日の記念品贈呈のため、町内から70歳以上の高齢者の情報を集め、独自のリストを作成している。

そのリストに、避難行動要支援者名簿に登載されている方を明示し、学区民生児童委員と共有している。

訪問等の見守り活動を行う際は、避難行動要支援者であることを意識し、民生児童委員や社協が実施する見守り活動の延長として、マイ・タイムラインの配布等を通じた防災に係る周知・啓発活動を行っている。

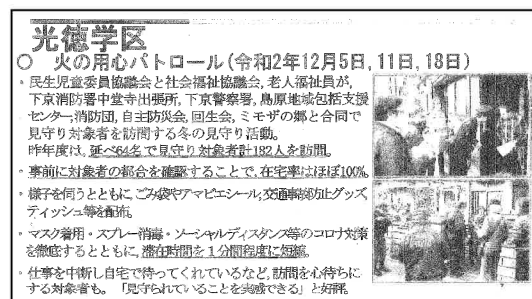
氏名	年齢	住所	備考
京都 太郎	78	○町○番地	要介護2
清水 次郎	76	●町●番地	名簿(みなし同意)
二条 三郎	74	△町△番地	単身
下京 花子	73	▲町▲番地	
光徳 桜子	77	■町■番地	

(独自リストのイメージ)

2 ポイント

- 学区民生児童委員協議会と学区社会福祉協議会の会長を兼任することで、両団体がより連携し、地域における見守り活動等を行っていること

- 両団体のみならず、消防署や警察、地域包括支援センター、自主防災会、社会福祉施設等が参加し、火の用心パトロールを実施するなど、関係団体が連携する土壌が備わっていたこと



(火の用心パトロール)

3 その他

(1) 課題

ア アパート・マンションへの対応

町内会等に参加されていない方々が多く、見守りの手が届かない方々がいる。

イ 地域への働きかけ

取組に対して熱心な地域もあるが、様々な事情によって、取組が進んでいない地域もある。そういった地域への働きかけが課題。

(2) 取組を進めて良かったこと

見守り活動を行った世帯等から、感謝のお声をいただくことがあり、高齢者等の安心に繋がっていることを実感している。

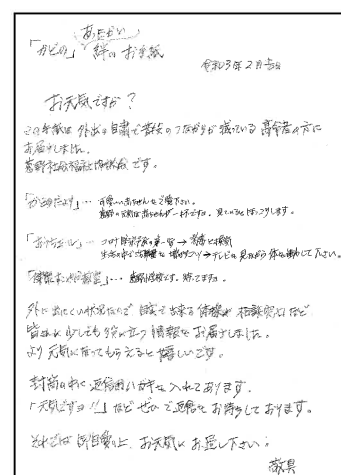
あったかい絆の手紙を通した地域の輪づくりの促進

お話をお聞きした団体：右京区葛野社会福祉協議会

1 取組の概要

令和3年2月、新型コロナウイルス感染症の影響による外出自粛等で、避難行動要支援者名簿に登録された高齢者を含む、普段の繋がりが減っている高齢者に対し、自宅でできる体操や相談窓口を案内するため、手書きで「あったかい絆のお手紙」を作成・郵送し、地域の輪づくりを促進している。

なお、あったかい絆の手紙は、学区内の小学生や保育園児の協力を得て、年賀状や絵手紙も作成し、文字どおり「あったかい絆」の手紙となっている。



(あったかい絆の手紙の文面)

2 ポイント

- ・コロナ禍で、通常の訪問活動等を行うことが困難になり、高齢者の体調の確認や悩みを聞くことができなくなったが、手紙を用いて、高齢者の現状の把握等を行ったこと
- ・手すりを設置して欲しい等、手紙の返信によって把握した生活上の悩みは、地域包括支援センターと共有し、解消に繋がったこと



(あったかい絆の年賀状)

3 その他

(1) 課題

ア 返送率

4割の方が、同封しているはがきを返送してくれているが、残りの6割の方が心配。

イ タイムリーな情報の把握

避難行動要支援者名簿は、6月と12月に更新されることから、タイムリーな情報の把握が難しく、本当は送付が必要な方にも送付できていない可能性がある。

(2) 取組を進めて良かったこと

送付した高齢者から、多くのお礼のお手紙をいただき、喜んでいただけている。また、保育園児や小学生の協力により、地域の輪が広がっていると実感している。



(あったかい絆の絵手紙)

避難行動要支援者名簿を訪問活動のきっかけに

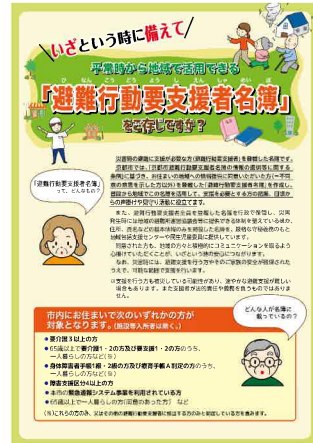
お話を伺った団体：西京区川岡学区民生児童委員協議会
西京区川岡学区社会福祉協議会

1 取組の概要

単身の高齢者については、定期的に見守り活動を行っていたが、障害者への見守り活動はできていなかった。

そこで避難行動要支援者名簿を確認し、地域への個人情報の提供に積極的に同意されている方について、訪問活動を行った。

※避難行動要支援者名簿上で、地域への個人情報の提供に積極的に同意されている方が分かるよう明示されている。



(避難行動要支援者名簿に係る周知チラシ)

2 ポイント

- ・避難行動要支援者名簿を活用し、訪問活動のきっかけにしていること
- ・地域への個人情報の提供に積極的に同意されている方の中にも、最初は、見守り活動としての訪問を拒否される方もいるが、継続して訪問活動が続けるうちに、信頼関係を築くことができ、感謝されるような関係性を築くことができること

3 その他

(1) 課題

ア 団体の活動の限界

時間的な余裕がなく、また避難行動要支援者名簿に登録者の中には、留守にしがちな方もいるため、できる範囲での訪問活動をしている。

イ 障害児のいる世帯の把握

避難行動要支援者名簿では、その登録要件から、障害児のいる世帯の把握ができない。

(2) 取組を進めて良かったこと

見守り活動を行った世帯等から、感謝のお声をいただくことがある。

(3) 川岡学区社協の取組

従来は、月に2回程度であった行事を月に4回に増やして、避難行動要支援者名簿の登録者にも案内し、地域での顔の見える関係づくりを進めている。



(川岡学区社協の取組)

地域の取組に避難行動要支援者にも参加してもらおう！
～住吉安心カードの作成や地域活動への参加促進～

お話をお聞きした団体：伏見区住吉学区社会福祉協議会

1 取組の概要

住吉学区では、各町内に「福祉委員」を設置し、毎年5月、65歳以上の独居高齢者の独自の名簿を作成している。

また、作成した独自の名簿と避難行動要支援者名簿を突合し、漏れがないかを確認している。

10月頃、突合した名簿に基づき、地域包括支援センターの職員や老人福祉員と共に各世帯を訪問し、困りごとの把握やすこやか学級への参加の声かけ等を行っている。



(訪問活動を行う際のジャンパー)

2 ポイント

- ・各町内で選出された福祉委員が、町内ごとに福祉に携わる体制があること
- ・学区で把握が困難な避難行動要支援者については、避難行動要支援者名簿を確認し、地域において漏れないよう取り組んでいること
- ・訪問の機会等を通して、「住吉安心カード」(※)の作成や、地域活動への参加を呼びかけ、顔の見える関係づくりに向けて取り組んでいること



(住吉安心カード)

※住吉安心カード

単身の高齢者の方々を対象とした任意の取組。緊急連絡先等を安心カードにまとめ、プラスチックのケースに入れて、冷蔵庫の中にしまっておき、室内で倒れる等によって消防署員が駆け付けた際に緊急連絡先を確認する等、いざという時に活用するもの。

3 その他

現在は、単身の高齢者のみをターゲットとした取組であり、障害者や昼間独居となる高齢者に対しても取組の幅を広げたいと考えている。

また、訪問活動を行う際、留守等によって、複数回、訪問しないといけな世帯が多く、対応するメンバーの負担軽減策を講じる必要があると考えている。

おわりに

この活用事例集は、「皆様の取組の参考になれば。」といった思いから作成しましたが、地域によっては、紹介しました取組の実施が難しい場合もあるかと思います。その際は、団体の取組（民生児童委員の見守り活動等による住民の生活状態の適切な把握や、社会福祉協議会で取り組んでいる活動等）を、一歩踏み出して、避難行動要支援者名簿に載っている方にも広げていただくところから始めていただきたいと考えております。

改めてになりますが、災害時の円滑な避難支援等を行うには、地域において顔の見える関係を築いておくことが重要です。避難行動要支援者名簿が、その一つのきっかけになれば幸いです。

問い合わせ先

京都市 保健福祉局 保健福祉部 保健福祉総務課

電話：075-222-3366 FAX：075-222-3386



発行／京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課
令和6年1月発行
京都市印刷物 第053145号