

福祉防災元年！ ～高齢者、障がい者等の 新たな避難支援制度～

石川県「高齢者等の避難の実効性確保のための研修会」

2021年10月1日（金）

跡見学園女子大学

内閣府「個別避難計画の作成促進モデル事業アドバイザーボード」座長

鍵屋 一

参考：自己紹介

鍵屋 一(かぎや はじめ)と申します。

昭和31年 秋田県男鹿市生まれ

昭和58年 板橋区役所入区

平成12年 防災課長、以後、福祉事務所長、契約管財課長、福祉部長、危機管理担当部長、区議会事務局長で退職

平成25年 京都大学博士、跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授

- 板橋区卓球連盟副会長
- NPO理事、国の検討会委員等多数
- 著書「よくわかる自治体の防災危機管理」他多数

本日の講演内容

1. 脆弱化した社会と正常化の偏見
2. 近年の災害と高齢者、障がい者等の被害
3. 避難関連計画と個別避難計画作成のステップ
4. 福祉避難所ガイドライン改定
5. 個別避難計画と福祉BCP、地区防災計画の関係

新型コロナウイルス対策と社会経済活動

○蔓延すると医療体制がひっ迫する

→他の傷病者の治療も十分にできなくなる

○致死率はそれほど高くない

→ただし、高齢者、基礎疾患のある方は危険

⇒変異ウイルスは危険性がより高くなっている

○高齢者等が必要以上に、人や地域社会との交流を避けると、心身ともに弱くなる

○移動を制限すると経済活動が停滞し、社会全体が委縮する

⇒コロナ対策がすべてではなく、経済がすべてでもない。完全を求めず半分動かす、白黒がつかないストレスの多い状況が続く。

命を守る防災のコツ

⇒早く逃げる

自分だけでは逃げら

れない人は？

※地震は家を強くし、家具を倒さない

男鹿市

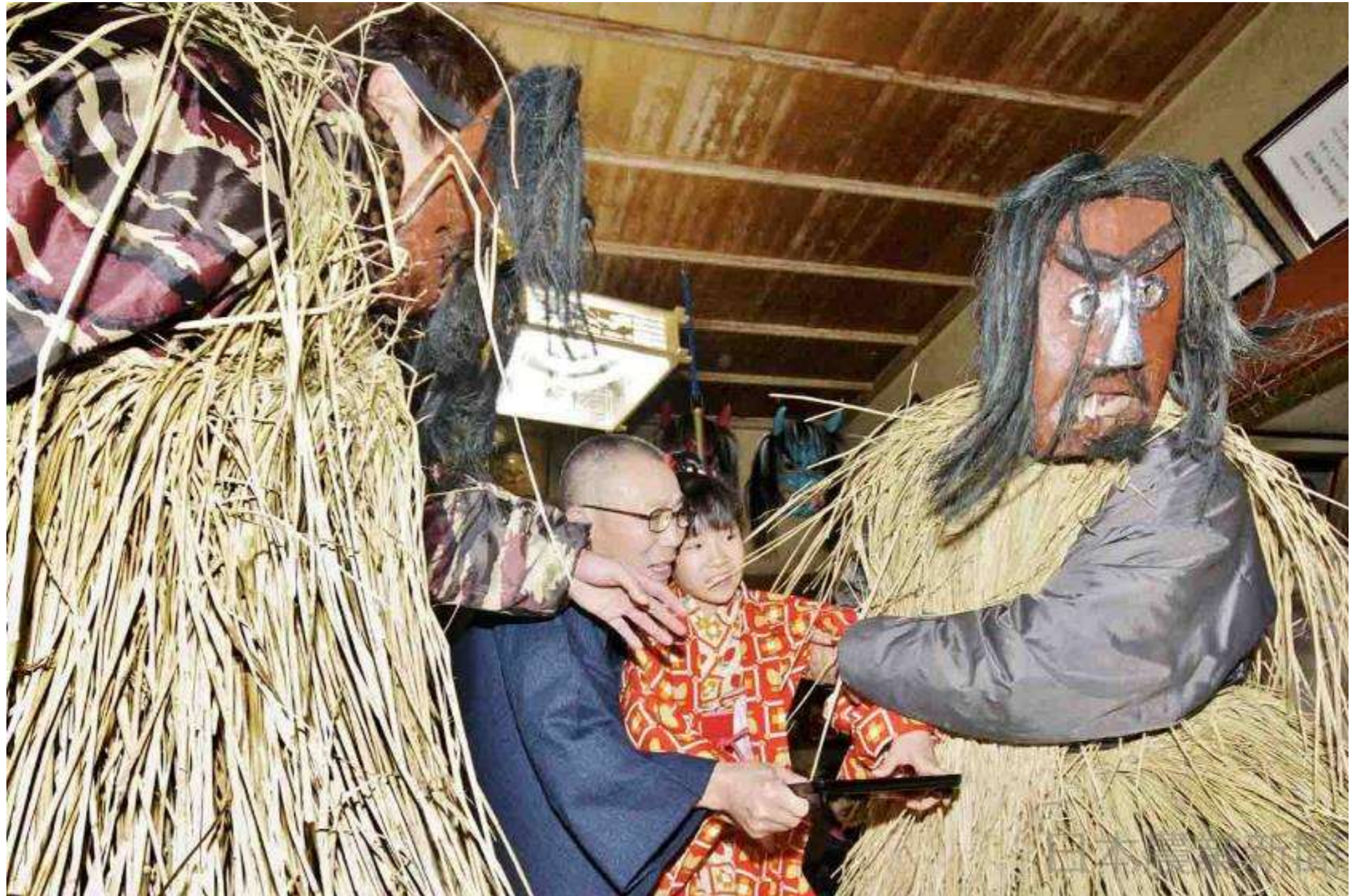


0 10 20 km



祝！男鹿のナマハゲら来訪神

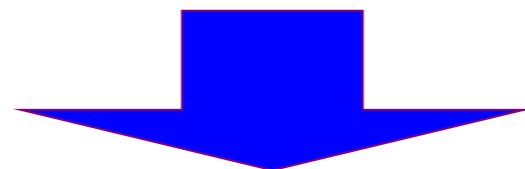
ユネスコ 無形文化遺産！ 2018年11月29日



ナマハゲは避難支援者！

■平時は五穀豊穰、家内安全を祈って
家に入る来訪神

■災害時は、ナマハゲ台帳に基づ
いて避難支援

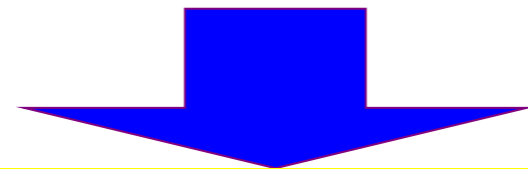


- 避難場所（神社）を日頃から使う
- 避難場所までの参道を整備
- 確実な避難方法（同行避難）

個別避難計画は現代のナマハゲ台帳

■平時はコミュニティと福祉専門職による支援

■災害時は、個別避難計画(ナマハゲ台帳)に基づいて避難支援



- 避難場所(福祉施設、公民館等)を決定
- 避難場所までの安全な避難路を確認
- 確実な避難方法(車や徒歩で同行避難)

災害被害の方程式

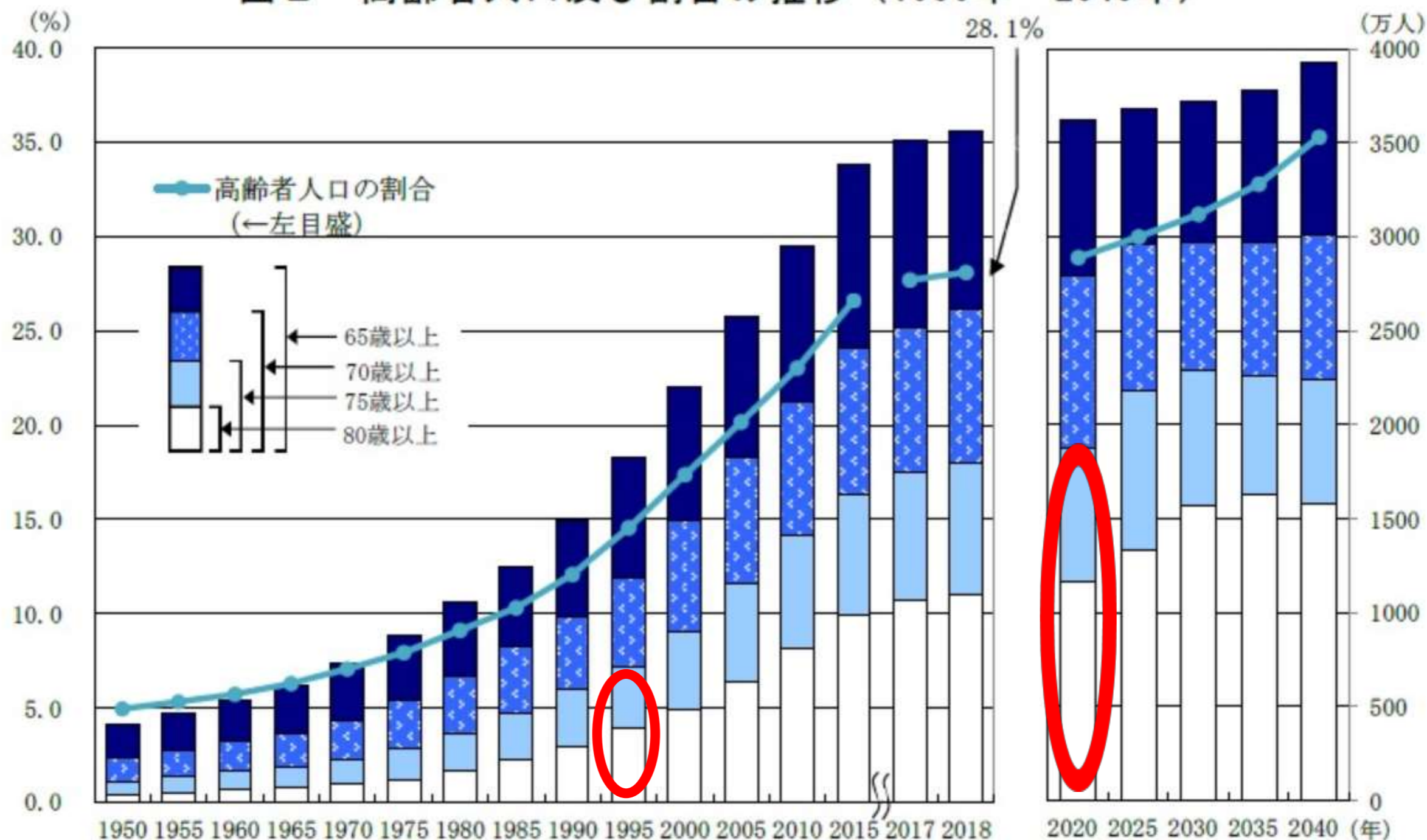
自然の外力×人口(暴露量)

×社会の脆弱性

進み続ける高齢化（出典：統計局HP）

75歳以上は25年で2.6倍！

図2 高齢者人口及び割合の推移（1950年～2040年）

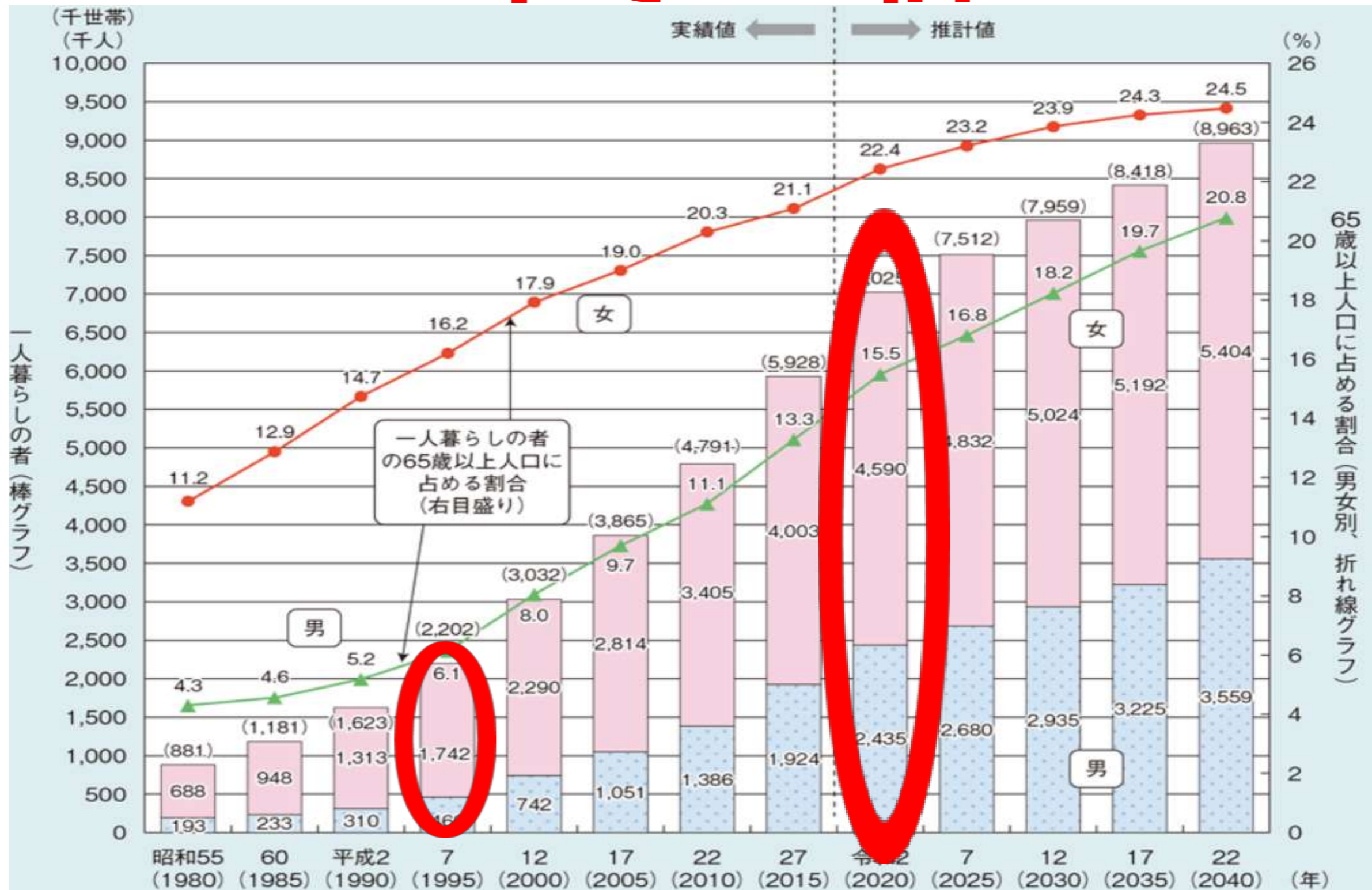


資料：1950年～2015年は「国勢調査」、2017年及び2018年は「人口推計」

2020年以降は「日本の将来推計人口（平成29年推計）」出生（中位）死亡（中位）推計

激増する高齢単身世帯！ 出典：令和元年高齢者白書

25年で3.2倍！



資料：平成27年までは総務省「国勢調査」による人数、令和2年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）2018（平成30）年推計」による世帯数

(注1) 「一人暮らし」とは、上記の調査・推計における「単独世帯」又は「一般世帯（1人）」のことを指す。

(注2) 棒グラフ上の（ ）内は65歳以上の一人暮らしの者の男女計

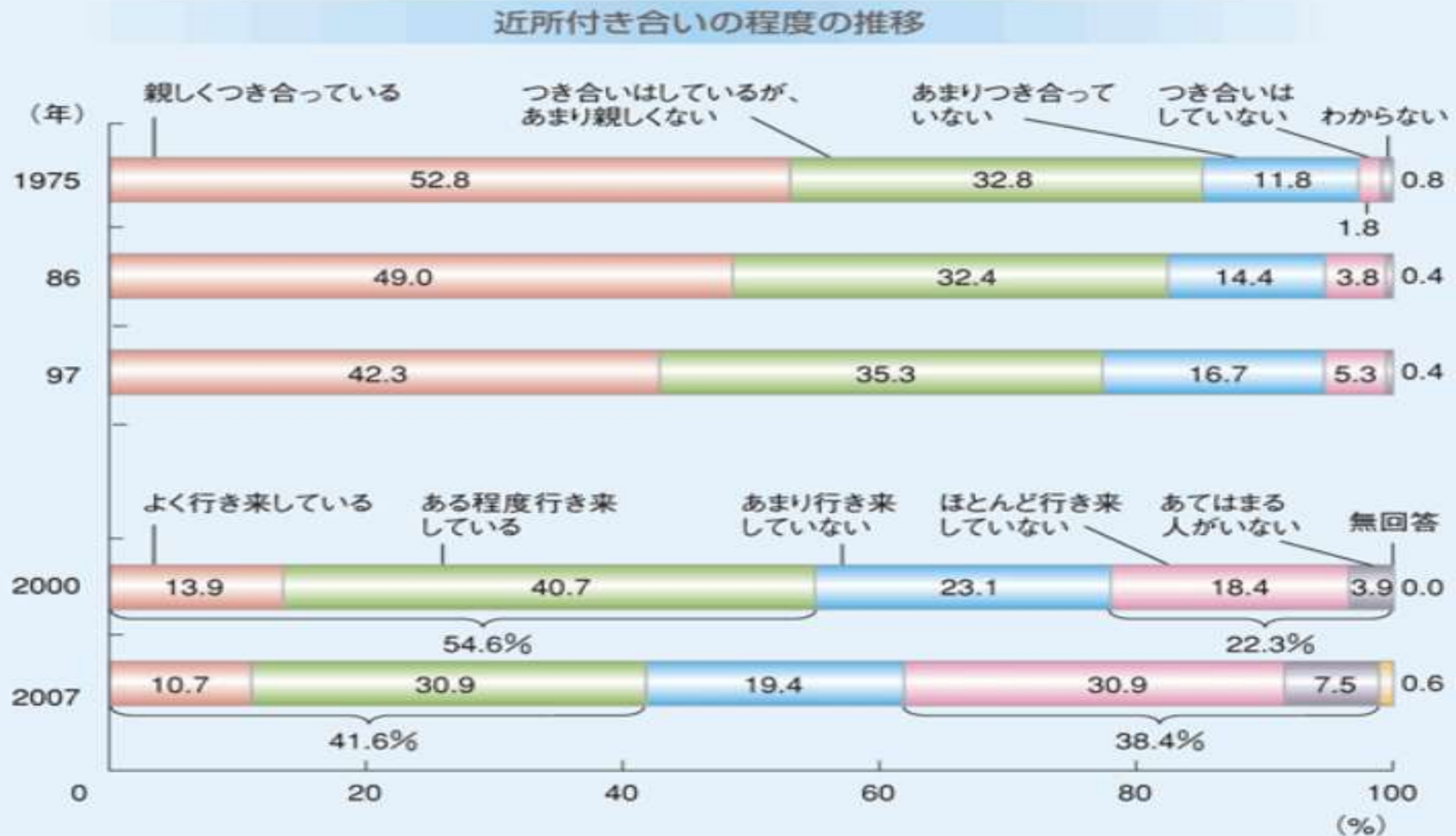
(注3) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

近所づきあいは減っている！

出典：平成19年版国民生活白書

第2-1-19図

近隣関係は希薄になっている

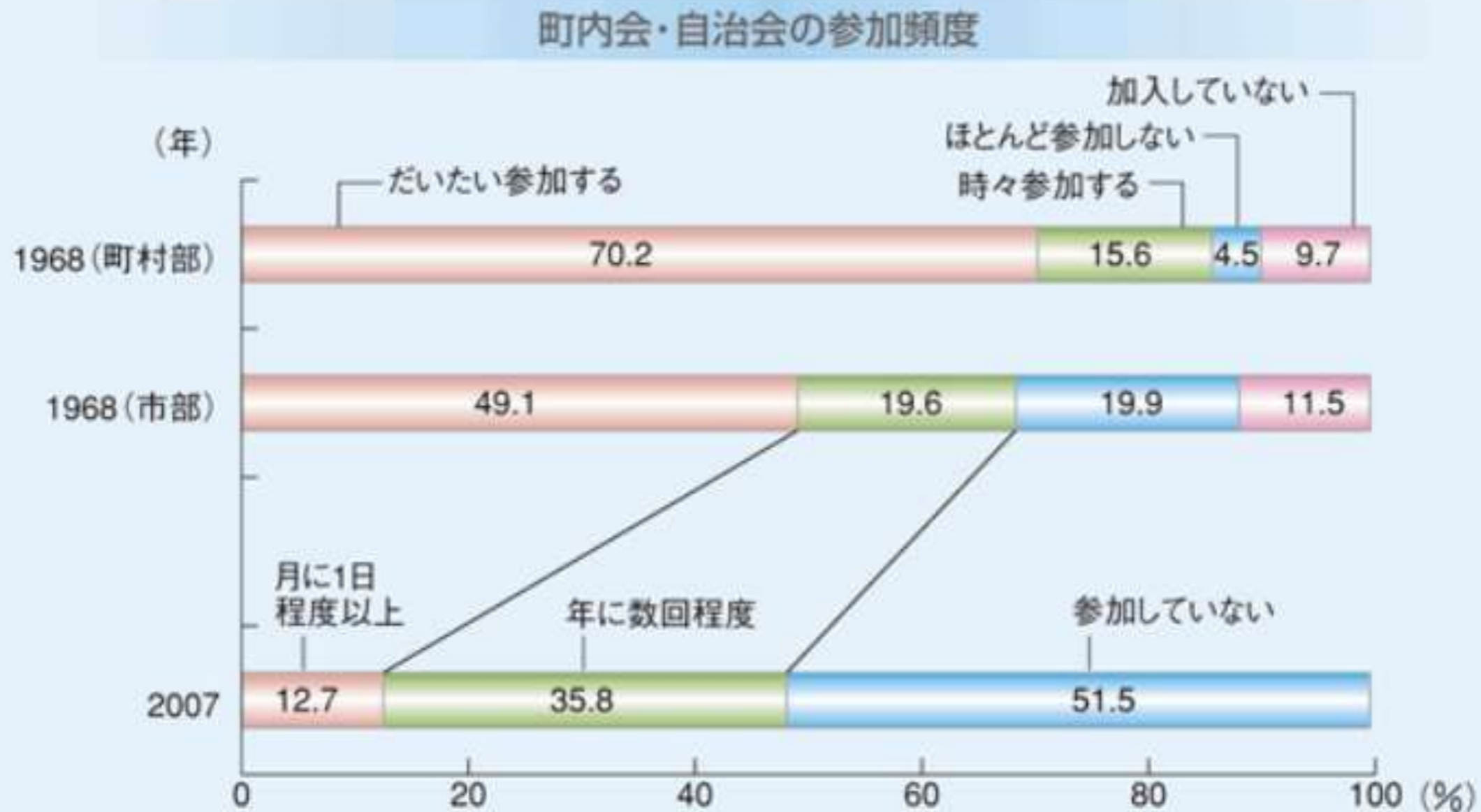


町内会自治会活動への参加も低下！

出典：平成19年版国民生活白書

第2-1-22図

町内会・自治会への参加頻度は少なくなっている



減り続ける消防団員数！

出典：総務省消防庁HP

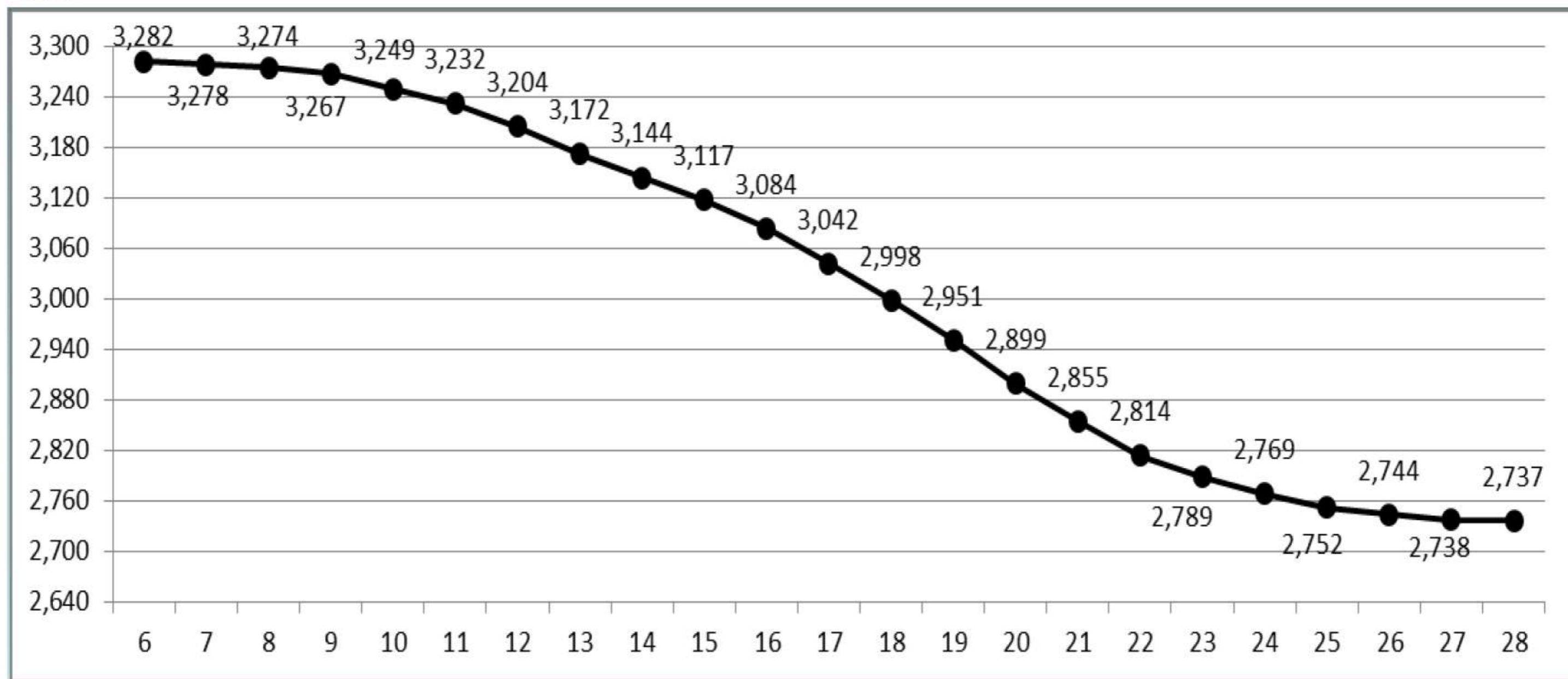


公助にも限界が・・・ 減り続ける自治体職員！

出典：総務省HP

地方公共団体の総職員数の推移（平成6年～平成28年）

千人



**○なぜ、人は備えないの
か？（逃げ遅れるのか？）**

**○なぜ、行政、福祉、企業
等の災害対策の優先順位
は低いのか？**

正常化の偏見

「自分は大丈夫！」

・・自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価してしまう人間の特性

ex)逃げない非常ベル

・・・初着のリスク情報の無視

大地震発生直後、あなたは家族と家にいました。何をしますか？

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

2011年3月11日 東日本大震災

死者：19,674名

行方不明：2,526名

計：22,200名（以上）
（警察庁：2021.3）

避難者数：約4万名
（復興庁2021.3）

震災関連死：3,775名：復興庁2021.3



釜石市鵜住居地区

東京大学大学院
片田敏孝教授提供



鵜住居地区



両石地区

誰が逃げると伝えたか？

- 第1位 101人 家族・同居者
- 第2位 97人 近所、友人
- 第3位 74人 福祉関係者
- 第4位 30人 警察・消防(団を含む)

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、315人、複数回答あり)2013年

誰が逃げるのを支援したか？

- ・第1位 85人 家族・同居者
- ・第2位 60人 近所、友人
- ・第3位 53人 福祉関係者
- ・第4位 11人 消防・消防団

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、179人、複数回答あり)2013年

⇒近所・友人と福祉関係者の支援力が強い！

東日本大震災 死者の教訓

○高齢者が約6割、障がい者死亡率は2倍
⇒個別避難計画で近所や福祉とのつながり

○自治体職員288名(地方公務員災害補償基金2019年2月)、
消防団員254名(H24.12.消防庁) 民生委員56名。福
祉施設職員86名(H23.12.13河北新報社)

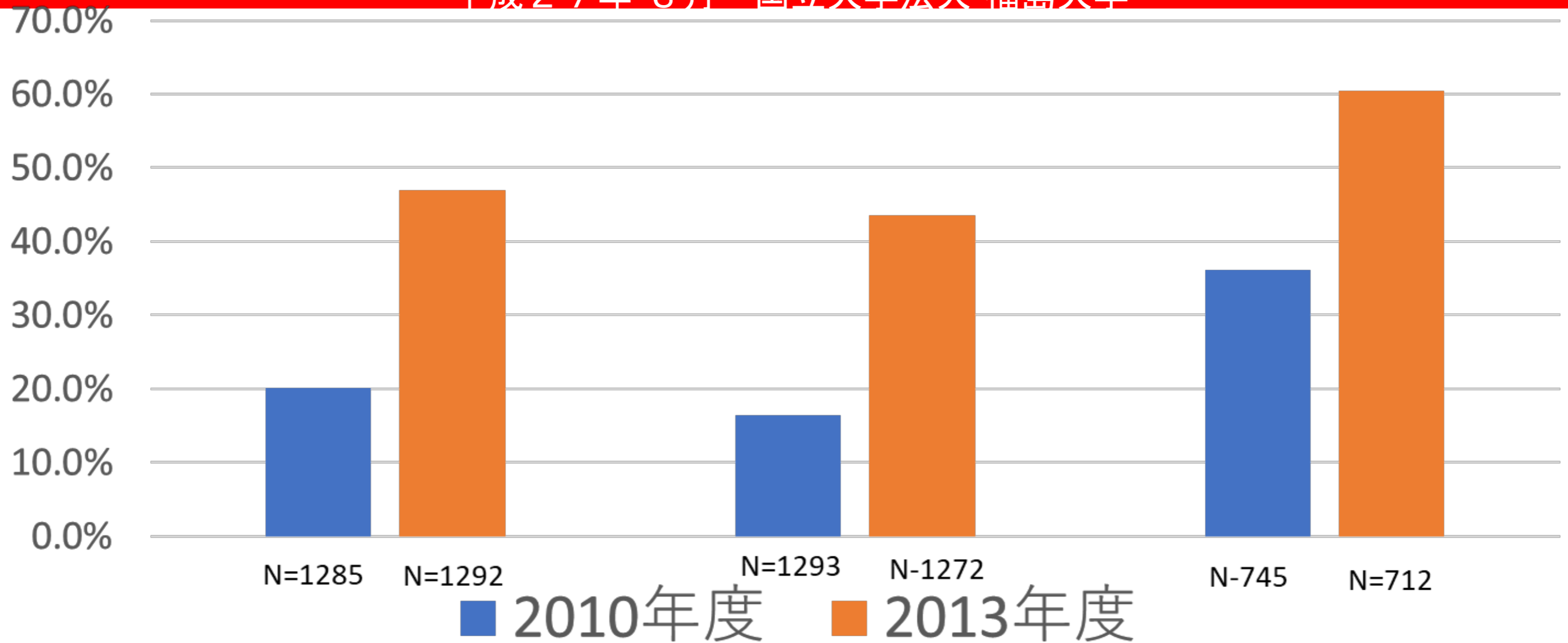
⇒個別避難計画で支援者の危機管理能力向上

○震災関連死3775名
・89%が66歳以上、移動や避難所で衰弱
⇒福祉施設BCP、福祉避難所が必要！

うつ状態の要介護者が増える

福島県における要介護認定者増の要因分析による必要な支援のあり方に関する調査研究事業報告書

平成27年 3月 国立大学法人 福島大学



毎日の生活
に充実感が
ない

楽しんでやれ
ていたことが
楽しめなくなっ
た

以前は楽にで
きていたこと
がおっくうに感
じられる

近年の豪雨災害における高齢者等の被害

●平成30年7月豪雨

愛媛県、岡山県、広島県の死者数のうち、60歳以上の死者数の割合→**約70%**(131人/199人)
(うち市区町村別死者数最大の倉敷市真備町における70歳以上の割合→**約80%**(45人/51人))

●令和元年台風第19号

全体の死者数のうち、65歳以上の死者数の割合→**約65%**(55人/84人)

●令和2年7月豪雨

全体の死者数のうち、65歳以上の死者数の割合→**約79%**(63人/80人)

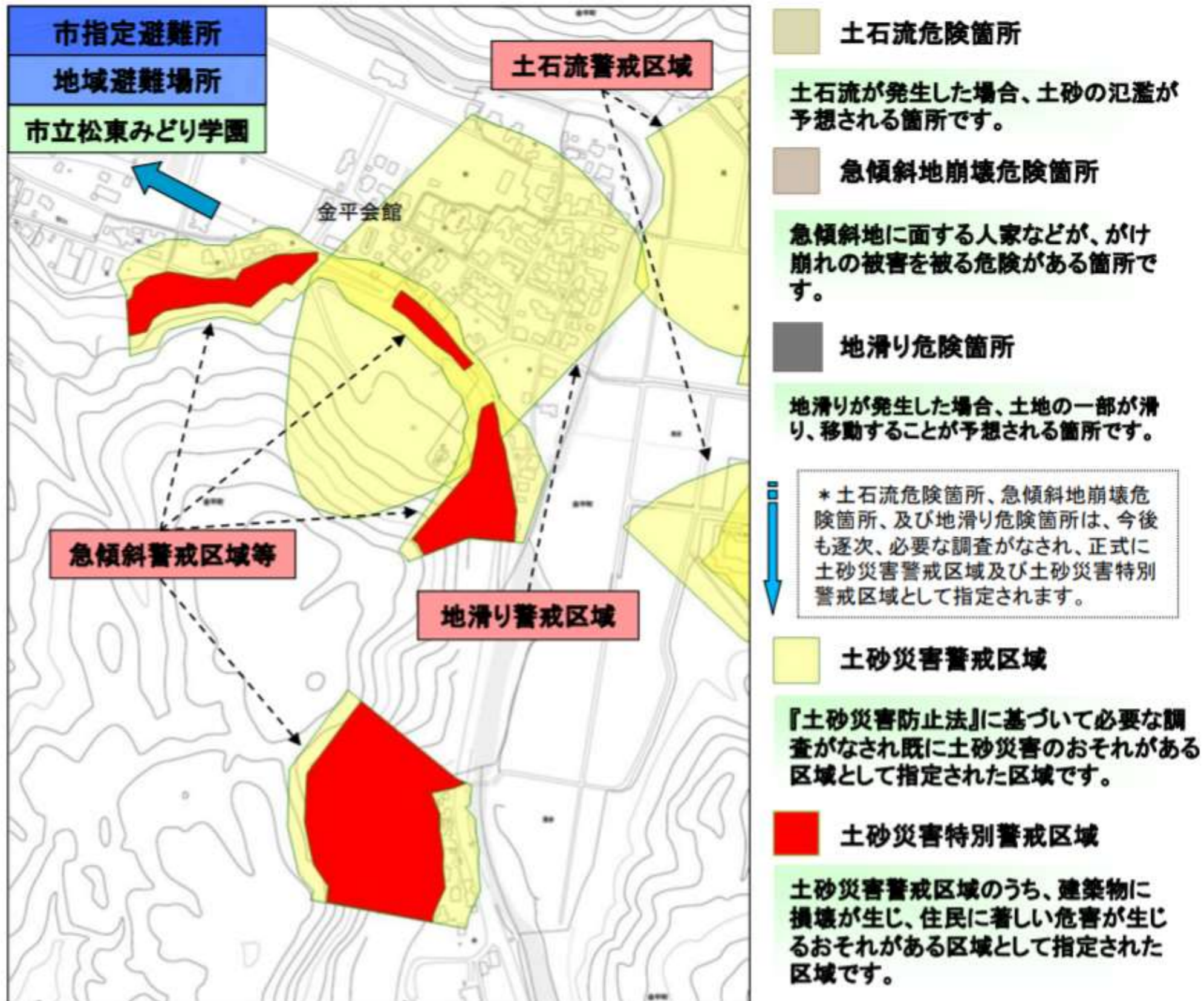
(うち熊本県**約85%**(55人/65人))

(**高齢者の死者数/全体死者数**)

出典:「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について(最終とりまとめ)」2020年12月24日

金平町土砂災害マップ

この図に示されている警戒区域等は、現在の技術水準において把握され指定されたものであり、ここに図示された以外の場所においても土砂災害が発生する恐れがあります。





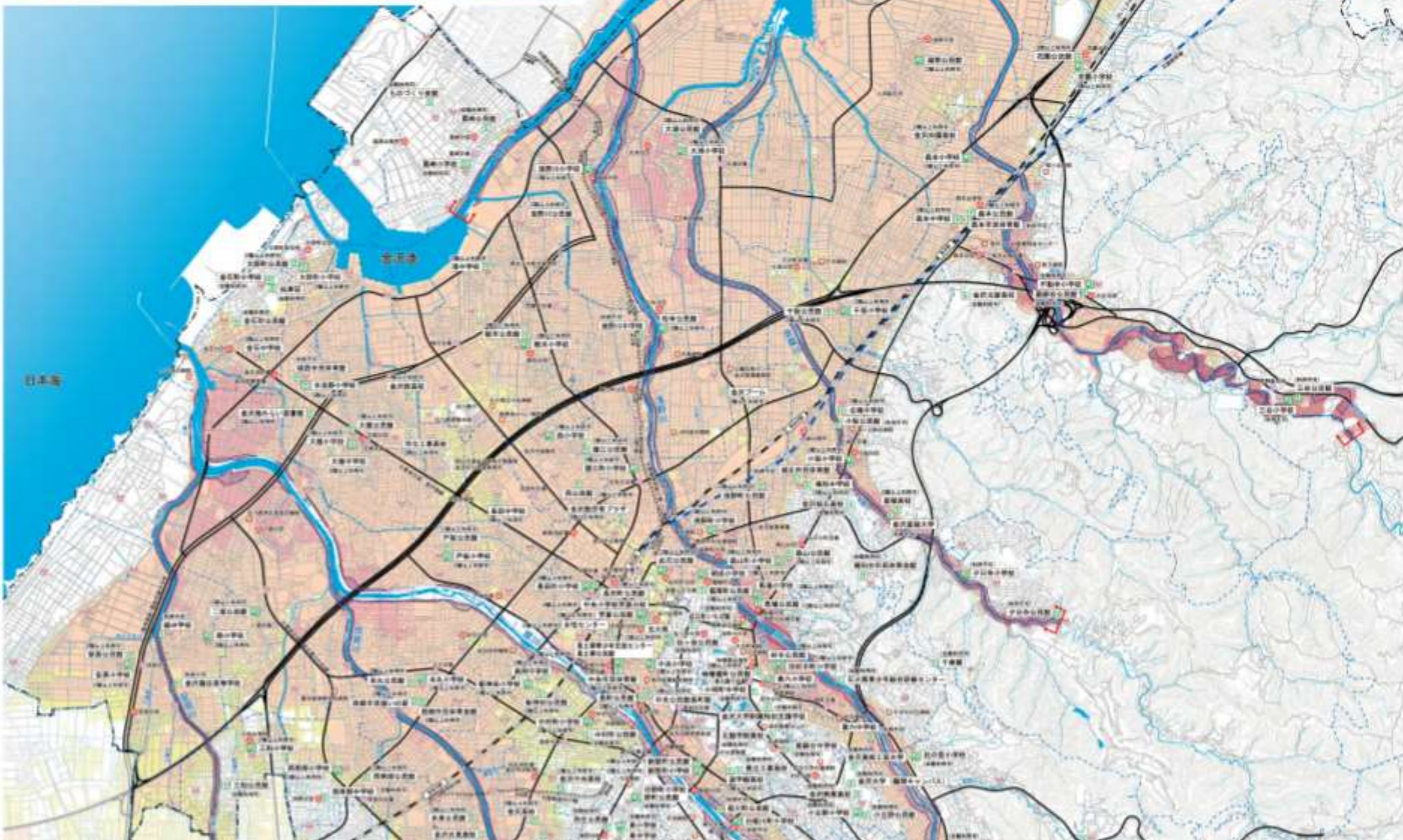
2021年7月11日 熱海市伊豆山地区 鍵屋撮影

●浸水の恐れがあるときは、全市域から警戒レベルに応じて避難準備・高齢者等避難開始(避難勧告)・避難指示などを発表する場合があります。全市域などの指示に従って速やかに避難しましょう。

避難のタイミング

<p>警戒レベル1 【早期注意情報】</p> <p>●防災関連情報等の最新情報に注意しましょう。</p>	<p>警戒レベル3 【高齢者等避難】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●避難に時間を要する高齢者等の要配慮者は、立ち退き避難をしましょう。 ●その他の方は、立ち退き避難の準備をし、自発的に避難をしましょう。 	<p>警戒レベル4 【避難指示】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●災害発生のおそれが高まっています。緊急に避難場所へ避難してください。外出することで危険性が高まる場合は、屋内より安全な場所へ避難しましょう。 	<p>警戒レベル5 【緊急安全確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●既に災害が発生している状況です。命を守るための最善の行動をしましょう。
<p>警戒レベル2 【注意報】</p> <p>●ハザードマップ等により自らの避難行動を確認しましょう。</p>			

5.0~10.0m	2階の屋根以上が浸水
3.0~5.0m	2階部分までつかる程度
0.5~3.0m	1階の軒下までつかる程度
0~0.5m	おとなの膝までつかる程度



危険を感じたらー
身の回りでは危険を感じたら、市の避難に関する命令を得ず、自主的に避難を開始してください。

社会福祉法人 慈愛会
特別養護老人ホーム 千寿園



7時間で500mmの累加雨量! 気候危機!



市房ダム
 防災操作開始水位基準値: 280.7 (m)
 7月4日 11:00am 実測値: 280.6 (m)

午前5時30分 国土交通省が球磨川支流・小川の氾濫を確認。球磨村に連絡
午前4時50分 気象庁が球磨村などに大雨特別警報を発表
4日午前3時30分 球磨川の水位が氾濫危険水位を超えそうになり、球磨村が避難指示を発表
午後10時20分 熊本県が球磨村などに土砂災害警戒情報を発表。それを受け、村が避難勧告を発表
3日午後5時 球磨村が避難準備・高齢者等避難開始を発表
警戒レベル相当情報 球磨村に出された避難情報や



災害関連死の状況

出典：NHK他

災害発生日時	災害名	直接死者数	関連死者数	行方不明	合計	関連死割合
1995年1月17日	阪神・淡路大震災（兵庫県内）	5,483	921	3	6,407	14.3%
2004年10月23日	新潟県中越地震	16	52	0	68	76.5%
2011年3月11日	東日本大震災	15,900	3,775	2,525	22,200	17.0%
2016年4月14日	熊本地震	50	218	0	268	81.3%
2018年7月6日～	西日本豪雨災害	222	74	8	304	24.3%
2019年10月12日～	東日本台風災害	84	21	3	108	19.4%

2021年は福祉防災元年！

- 「避難準備・高齢者等避難情報」
⇒「高齢者等避難」
- 個別避難計画作成を市区町村
の努力義務化
- 介護福祉事業所、障害福祉
サービス事業所に3年以内に
BCP作成を義務付け
- 福祉避難所ガイドライン改定
- 浸水被害の危険がある地区の開発規
制等の流域治水関連法

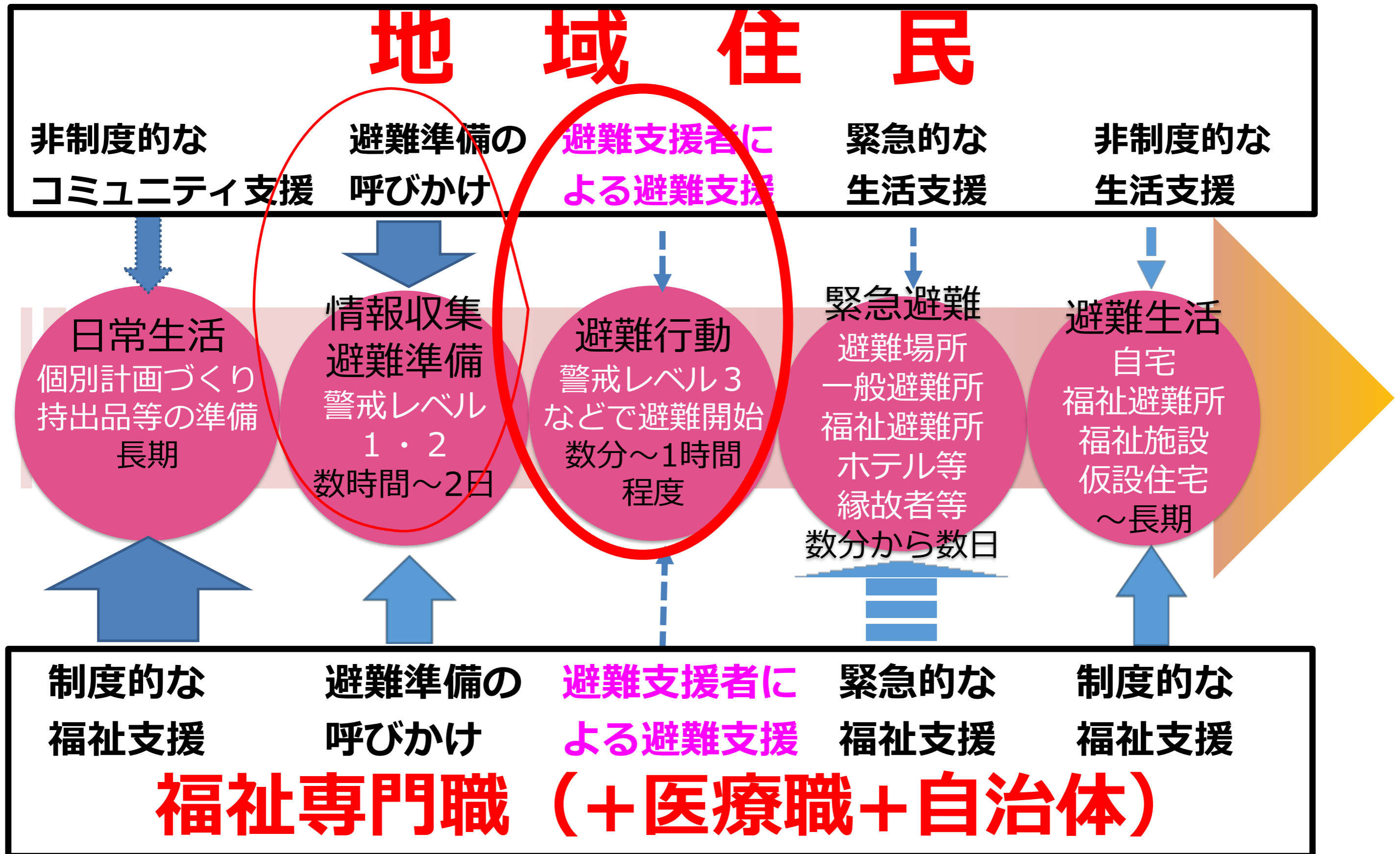
災害時の避難関連計画 (鍵屋作成)

凡例：青字は2020年度までに義務付け

()は任意の計画

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者 (福祉有り)	避難行動要支援者 (福祉無し)	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画	(地区防災計画) (個別計画)	(地区防災計画) (個別計画)	(地区防災計画)
災害発生！				
安否確認 避難生活支援		(福祉避難所)	(福祉避難所)	
復旧復興				

地域住民の善意に頼る避難支援



災害時の避難関連計画 (鍵屋作成)

凡例：赤字は2021年度から義務付け
青字は2020年度までに義務付け、()は任意

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者 (福祉有り)	避難行動要支援者 (福祉無し)	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画 福祉BCP	(地区防災計画) 福祉BCP 個別避難計画	(地区防災計画) 個別避難計画	(地区防災計画)
災害発生!				
安否確認 避難生活支援	福祉BCP	(福祉避難所) 福祉BCP	(福祉避難所)	
復旧復興	福祉BCP			

避難行動要支援者の 避難行動支援に関する取組指針

平成25年8月（令和3年5月改定）内閣府（防災担当）

○令和3年の改正災対法においては、**個別避難計画の作成**について**市町村の努力義務**という形で規定された。

⇒**要支援者だけでなく支援者の命も守る**

○**優先度が高いと市町村が判断した者**について、**地域の実情を踏まえながら、改正法施行後からおおむね5年程度**で取り組んでいただきたい。

令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難の在り方について
(中間とりまとめ (2020年10月28日公表))

個別計画の重要ポイント

(個別計画の策定に係る体制)

○介護支援専門員や相談支援専門員は、避難行動要支援者のうち介護保険サービス等の利用者について、日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できることから、個別計画策定の業務に、福祉専門職の参画を得ることが極めて重要であり、その手法について最終とりまとめに向けて検討する必要がある。

⇒介護、障がい事業所のBCPと重なる！

地域住民による個別避難計画

1. 洪水、土砂災害等のハザードを理解し、自分と家族の身を守る
 2. 安全を確保したら、「事前に決めた高齢者、障がい者等（要支援者）」の安否確認
- ※この仕組みを作ることが最重要！
- ⇒避難誘導は、消防団や自治会と協力
3. 自治会長等に報告する。
 4. 高齢者や障がい者等も、避難支援者等に避難の有無を伝える。

わが家は大丈夫 富士宮市



避難行動要支援者の「マイ・タイムライン」と「地域タイムライン」

作成日：令和 2年7月29日

■災害への備えと個人情報使用の同意について

災害発生時に地域の支援者と安全に避難できるよう、「私に必要なこと」を理解してもらうため、私に関する情報を関係機関・者と共有することに同意します。

ふりがな	まつき はな			氏名 (自署)			松木 はな			性別	男 <input type="radio"/> 女 <input checked="" type="radio"/>	生年月日	昭和 *年10月10日	85歳	事業所名	ひょうのすけ相談室
住所	兵庫県〇〇市〇〇町〇〇1丁目2番					電話番号	000-000-0000					作成者	ケアマネジャー兵庫太郎			

災害リスクを知って「逃げるタイミング」を理解しましょう。地域で協力し、「誰ひとり取り残さない避難」へ。

■住まいに起こりうる災害は…ハザードマップで確認を

<input type="checkbox"/> 住まい	建築時期	昭和50年 頃 月	構造	木造・鉄骨・鉄筋 平屋建て
<input type="checkbox"/> 洪水		浸水区域内 区域外	浸水深	1.2メートル
<input type="checkbox"/> 土砂災害		警戒区域内 区域外		



■持ち物リスト

<input checked="" type="checkbox"/> 現金 (小銭)	<input checked="" type="checkbox"/> マスク
<input checked="" type="checkbox"/> 保険証	<input checked="" type="checkbox"/> 手指消毒液
<input checked="" type="checkbox"/> 服用薬	<input checked="" type="checkbox"/> 体温計
<input checked="" type="checkbox"/> お薬手帳	<input checked="" type="checkbox"/> 石けん
<input type="checkbox"/> 携帯電話 (充電器も)	<input checked="" type="checkbox"/> 使い捨てビニール手袋
<input checked="" type="checkbox"/> 着替え	<input type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/> タオル	<input type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/> メガネ	<input type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/> 入れ歯	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 補聴器	■自宅に必要な備え
<input checked="" type="checkbox"/> 車いす (借りる)	<input checked="" type="checkbox"/> 非常食 (4) 日分
<input checked="" type="checkbox"/> 杖・シルバーカー	<input checked="" type="checkbox"/> 飲料水 (4) 日分
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> 懐中電灯 (電池も)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

■ペットを飼っていますか はい いいえ

<input checked="" type="checkbox"/> 一緒に避難する	チョコちゃん (チワワ・メス10歳)
<input type="checkbox"/> 知人らに預ける	(日前に)

■避難準備にかかる時間は？

<input checked="" type="checkbox"/> 家族らへの連絡	10分
<input checked="" type="checkbox"/> 持ち出し品の準備	15分
<input checked="" type="checkbox"/> 家の戸締まり	20分
計	45分 ①

■どこに避難しますか

	距離	手段	移動時間
<input checked="" type="checkbox"/> 避難先 1	1.2km	車いす	30分 ②
<input type="checkbox"/> 避難先 2	150km	車	120分 ③

自宅の浸水しない場所 (2階以上など) → 手助けが必要 手助けは不要

<input checked="" type="checkbox"/> 避難先 1 へ必要な時間 (① + ②)	計	75分
<input type="checkbox"/> 避難先 2 へ必要な時間 (① + ③)	計	165分

目安の時間	警戒レベル	私の行動	地域（支援者）の行動
3日前	●レベル1 早期注意情報 災害への心構えを高める	<input checked="" type="checkbox"/> 家の周りの点検と片付け <input checked="" type="checkbox"/> 気象情報の確認を始める (××川の様子も確認) <input checked="" type="checkbox"/> 避難先・避難経路の確認 <input checked="" type="checkbox"/> 水・食料・ ガソリン 服用薬などの準備 <input checked="" type="checkbox"/> 避難先（親戚、知人宅）に連絡 <input type="checkbox"/> ★娘宅（□□□-□□□-□□□□）に連絡 <input type="checkbox"/> 状況と迎えが可能か確認する。 <input type="checkbox"/> ⇒迎えが可能な時は移動。地域支援者に避難先を伝える	<input checked="" type="checkbox"/> 地区内の役割分担・連絡体制の確認 <input checked="" type="checkbox"/> 避難経路の状況確認 <input checked="" type="checkbox"/> 避難所の防災用品・備蓄品の確認 <input checked="" type="checkbox"/> 要支援者と支援者の予定を確認 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
2日前 1日前 半日前	●レベル2 大雨・洪水注意報 避難行動を確認 大雨洪水警報等	<input checked="" type="checkbox"/> 気象情報の確認 <input checked="" type="checkbox"/> 避難経路の確認 (××川の様子も確認) <input checked="" type="checkbox"/> 非常用持ち出し袋の準備 <input checked="" type="checkbox"/> 地域の支援者への連絡 <input type="checkbox"/> ★佐藤さん（○○○-○○○-○○○○） <input type="checkbox"/> ★老人会長（△△△-△△△-△△△△） <input type="checkbox"/> ★民生委員（×××-×××-××××） <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> 要支援者の所在確認 【誰が：佐藤家、老人会長】 <input checked="" type="checkbox"/> 避難所の開設確認 【誰が：自治会長、老人会長】 <input checked="" type="checkbox"/> 要支援者に避難準備呼びかけ <input type="checkbox"/> 【誰が：佐藤家、老人会長、民生委員】 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
7時間前	●レベル3 高齢者等は避難開始	<input checked="" type="checkbox"/> 個別支援計画に沿って避難開始	<input checked="" type="checkbox"/> 要支援者に避難呼びかけ 【誰が：佐藤家、老人会長、自主防】 <input checked="" type="checkbox"/> 要支援者の避難誘導開始【誰が：佐藤家、自主防】
3時間前	●レベル4 危険な場所から避難	★息子・娘へ避難先を伝える ・息子（◇◇◇-◇◇◇-◇◇◇◇） ・娘（□□□-□□□-□□□□）	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
0時間	●レベル5 命を守る行動を！		<input type="checkbox"/>

■自由記述欄

※ここに示した警戒レベルなどのタイミングはあくまでも目安であり、実際の災害時とは異なります。防災・気象情報などを参考にしながら、状況に応じて早めに判断してください。

地域、福祉、自治体縦割りモデル



- ・量が多い
- ・日常の付き合い少ない

- ・福祉支援に不安
- ・日常の付き合いが弱い

- ・避難支援に不安
- ・離れている

福祉、防災、地域の連携で 「強み」を生かし「弱み」を補完 する避難支援体制



2016年4月14日、16日熊本地震 最大震度 7

益城町建物被害 全半壊6,259棟、一部損壊4,325棟、無被害156棟

死者:273名 (災害関連死:218名)(熊本県.2021.4.13)

最大避難者:183,882名

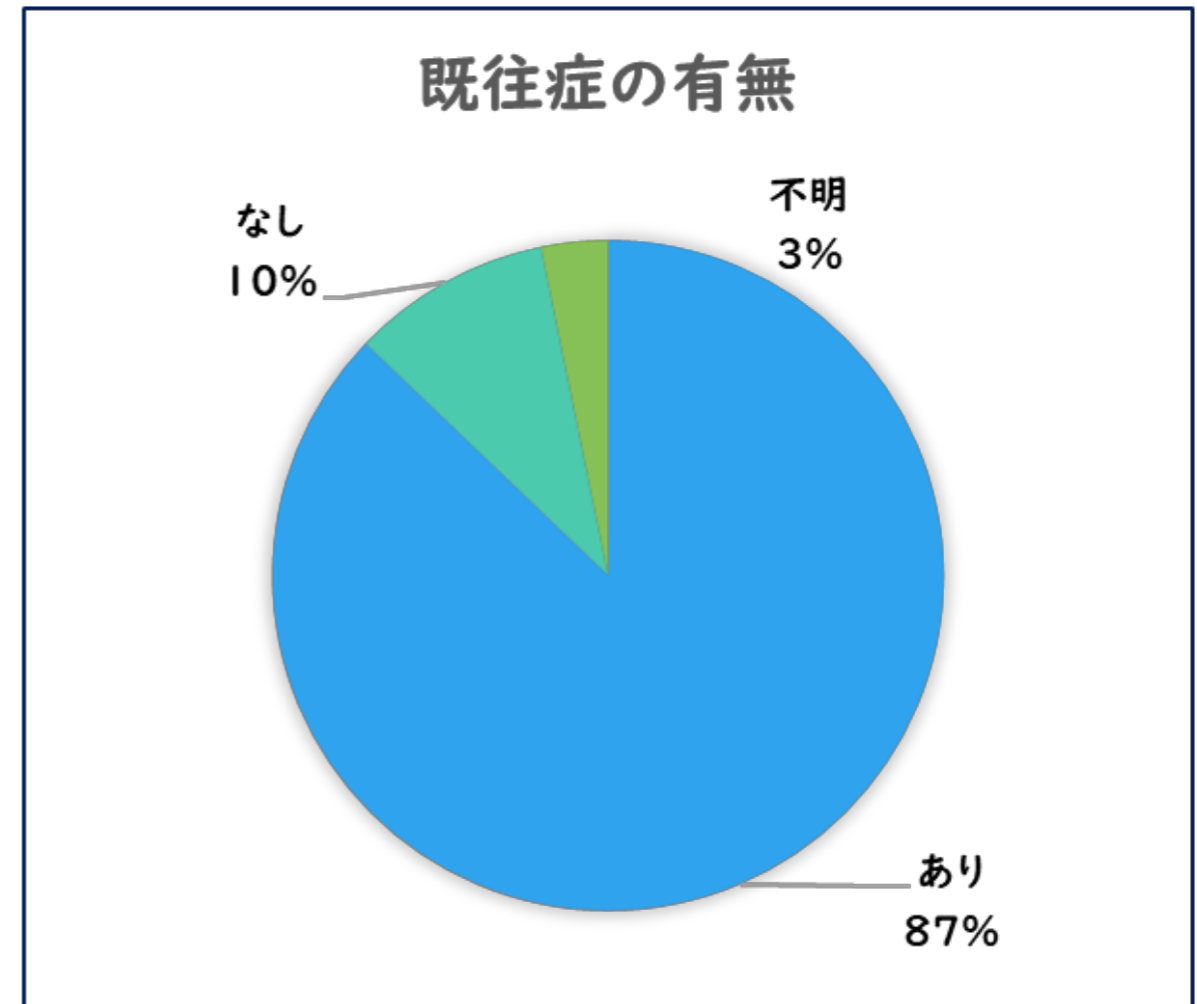
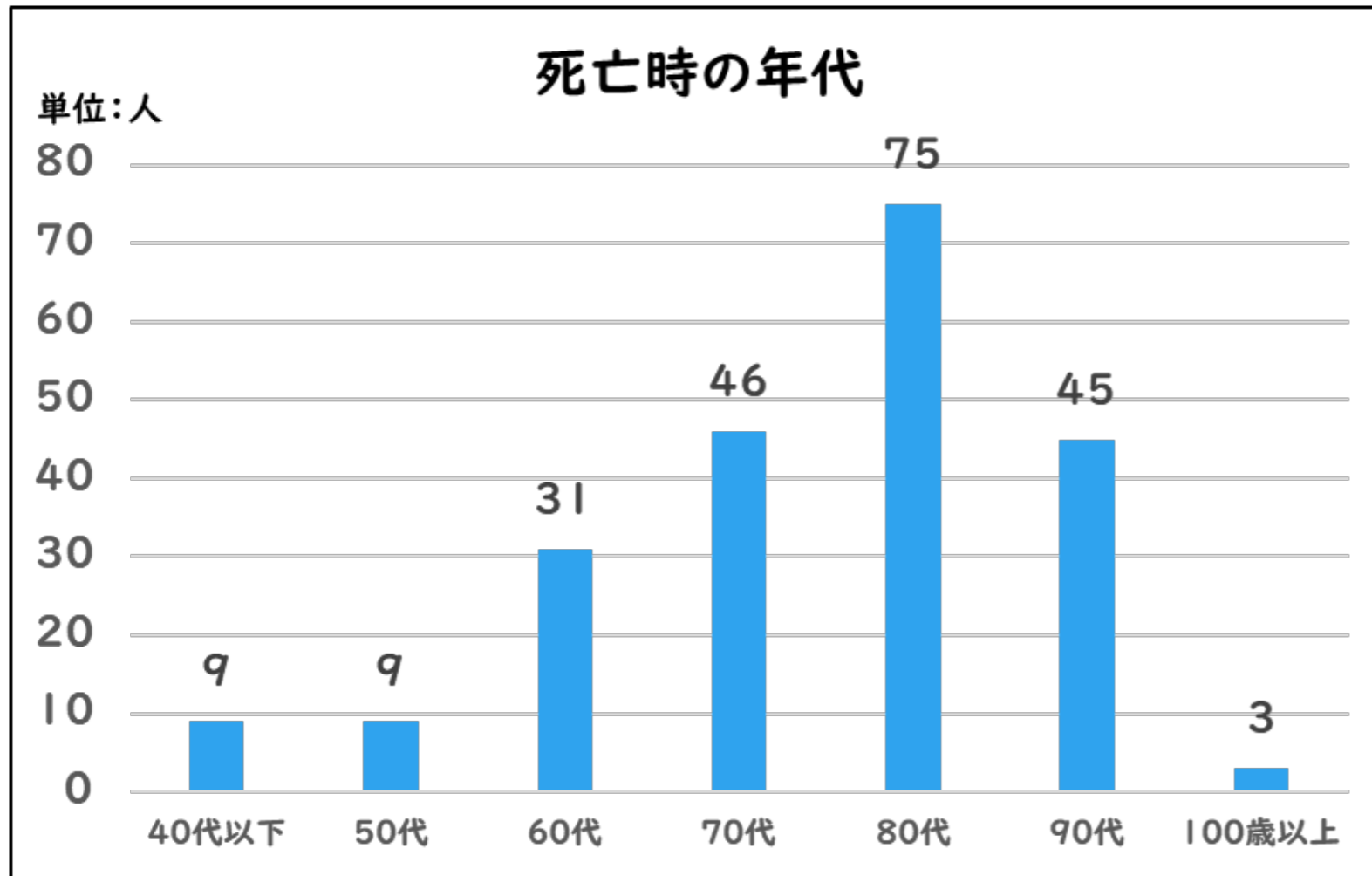
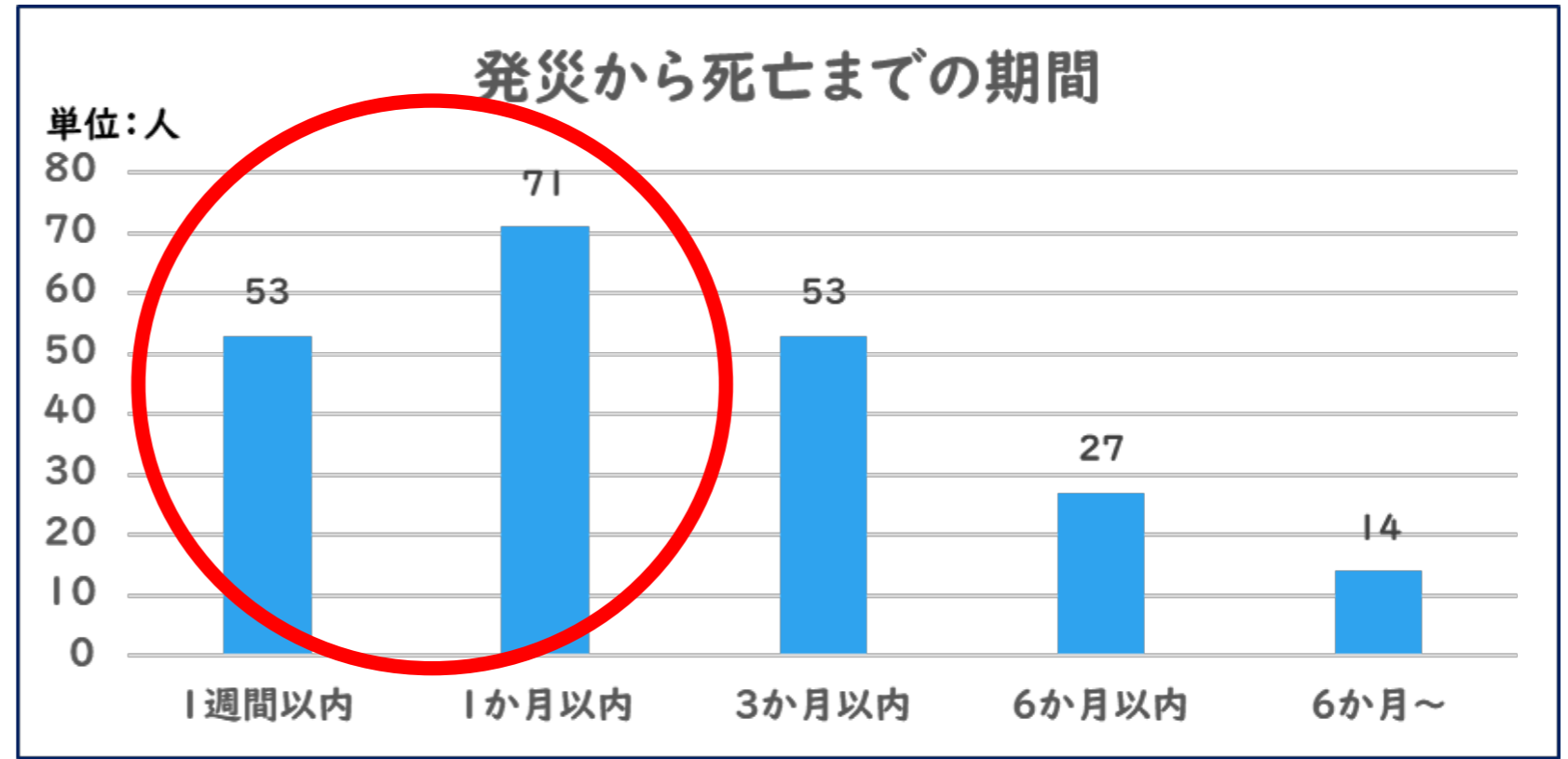
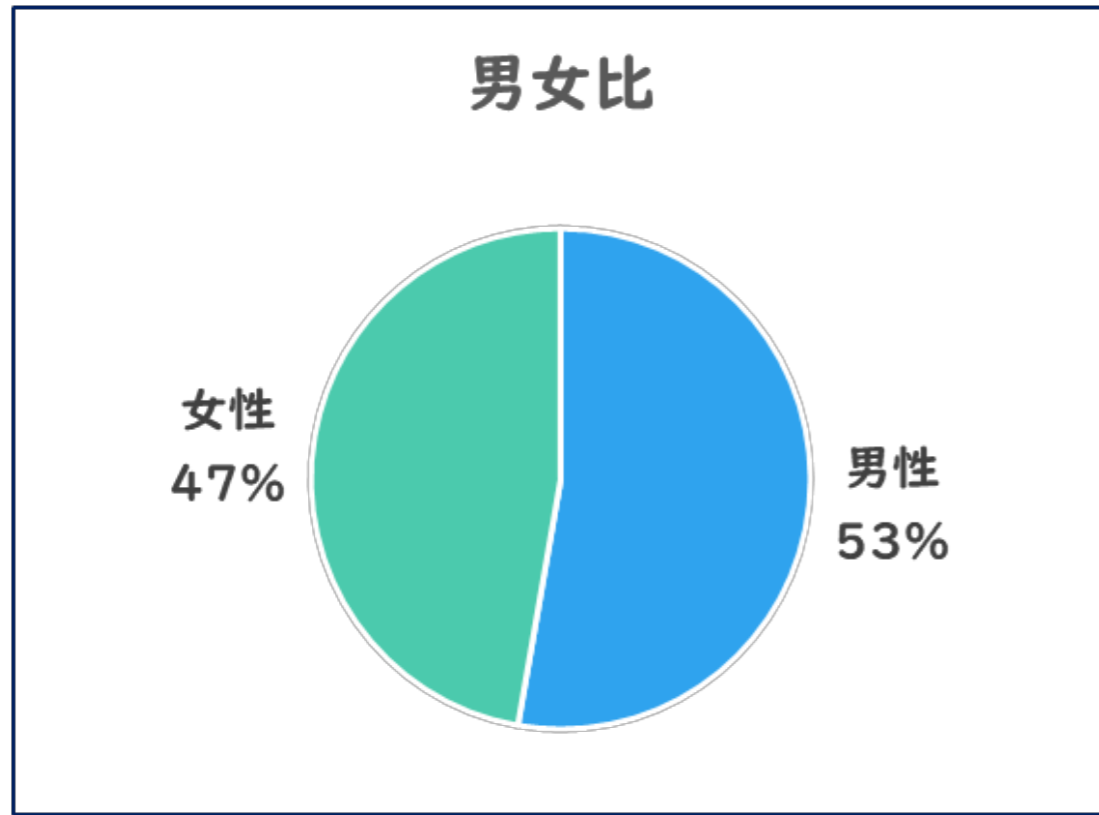




多数の車中泊 保健福祉センター
H28:4:20 跡見学園女子大学 鍵屋撮影

熊本地震での震災関連死内訳 令和3年3月末時点218件(更新)

出典:熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表



熊本地震震災関連死 死亡時の生活環境区分

生活環境	人数	割合
発災時にいた場所及びその周辺	12	5.5%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	4.6%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	8	3.7%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】	81	37.2%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】	27	12.4%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】	17	7.8%
入院又は入所後1か月以上経過し亡くなった場合【病院】	58	26.6%
入院又は入所後1か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】	3	1.4%
その他・不明	1	0.5%
合計	218	

在宅の高齢者等支援が重要！

**在宅の高齢者・基礎疾患患者等の
早急な見守り、体調管理、保健・
医療・福祉・生活支援が重要**

**(在宅介護事業所のBCP、社協の支
え合いセンター、保健医療調整本部)**

※体調が悪ければ福祉避難所へ！

※コロナ禍においては特に重要！

多くの住民が避難する 避難スペース



写真：熊本地震時の避難所となった福祉施設
熊本県益城町特別養護老人ホーム いこいの里提供

高齢者を支える福祉避難スペース



写真：熊本地震時の避難所となった福祉施設
熊本県益城町特別養護老人ホーム いこいの里提供

福祉避難所の問題（1）

●福祉避難所は**二次避難所**なので、災害発生して数日後に開設するものである

⇒**一般の避難所に行けない人（認知症高齢者、知的・精神障がい児者、乳幼児等）はどうすれば？**

●避難所において、**具合が悪くなった人を移送するものである**

⇒**そもそも避難所で具合を悪くしてはいけない。移送は多大な調整、労力、時間を要する。**

福祉避難所の問題（2）

- 直接福祉避難所に行ってはいけない
⇒ なぜ、高齢者、障がい者等がわざわざ遠い避難所に行かなければならないの？
- 健常な被災者もいると、福祉避難所にはできない
⇒ 避難所運営はかえって大変なのに、どうして？
- 福祉避難所は、福祉施設が開設する
⇒ 市町村の福祉センターなどはだめ？

(新) 福祉避難所ガイドライン (2021年5月)

●市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合（災害時）で、高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設する。

●また、市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合で、一般の避難所に避難してきた者で福祉避難所の対象となる者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、福祉避難所の施設管理者に開設を要請する。

福祉避難所の新たな方向性

(高齢者等の避難支援に関するサブワーキンググループ報告書 (2020.12.24))

- 高齢者・障害児者等の個別避難計画で、福祉避難所施設との事前マッチングを行う。
- 福祉避難所はマッチングのできた者について、直接避難を受入れるとともに避難生活の場とする。
- 福祉避難所の負担軽減のため、受入れ者を限定した公示を行う。(例) ○○特別養護老人ホーム(高齢者限定)、○○特別支援学校(障害児限定)

誰もが利用できる一般避難所

高齢者等の避難支援に関するサブワーキンググループ報告書（2020.12.24）

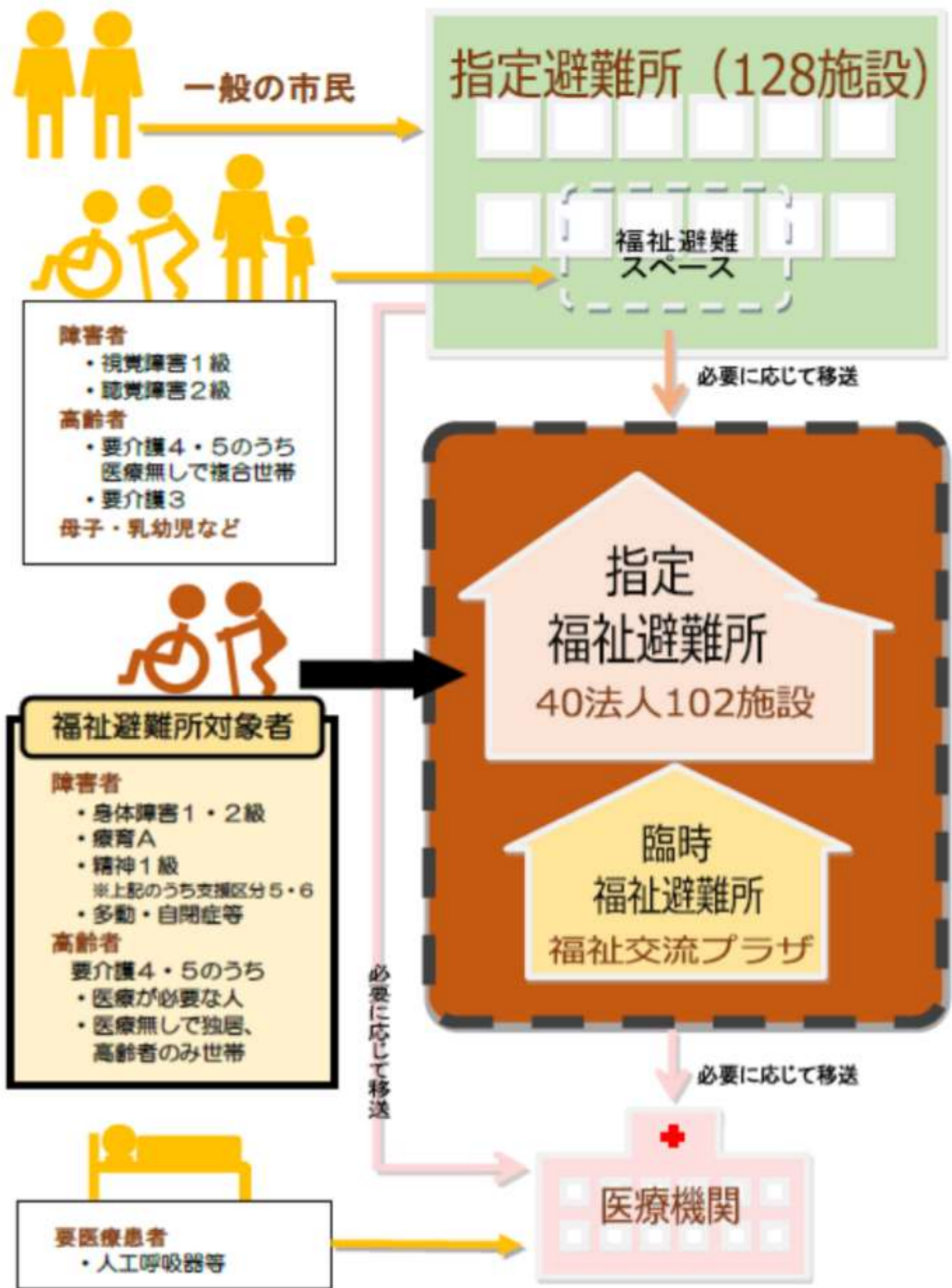
- （中略）様々な避難者の相談窓口や支援を必要とする人のための福祉避難所的な機能を備えたゾーンやスペースを確保する等の措置も必要
- 感染症対策や熱中症対策などの保健、医療的な対応（中略）とともに、視覚や聴覚機能等に障害がある人への情報保障やピア・サポートの観点（中略）福祉的な面での質の確保も図る必要がある。
- 要配慮者やその家族には、避難先の希望や医療機器の使用など様々な事情があることから、そのニーズに応じた支援を行うことができる施設やスペース等の確保に努めることが求められる。

新潟県上越市の事例

高齢者等の避難支援に関するサブワーキング
グループ報告書（2020.12.24）

- あらかじめ市の聞き取り調査を終えて、避難する福祉避難所が指定されている人は、自宅から**直接避難**
- 福祉避難所が指定されていない人は、まずは近くの**指定避難所内**の**福祉避難スペース**を利用

《避難のイメージ》



大災害時、福祉施設はどうなる？

■施設が大被害で使えない

・安全な避難 △

・代替施設での利用者の保護 ×

■施設は使えるが周囲が大被害
避難所、福祉避難所 ×

⇒事業継続計画（BCP）必要

9名の犠牲者を出した楽ん楽ん



窓がすべて破られた楽ん楽ん。洪水の跡がくっきりと見える。

2016年10月15日 鍵屋撮影

福祉施設の防災力強化

内閣府「H28.12避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会報告」

- 福祉施設は、平時から市町村や消防団、地域住民等と一緒に**なって災害計画等の作成・訓練実施・改善**に取り組まなければならない。
- **施設の定期的な指導監査**において、災害計画、訓練の実施状況、複数の避難先を確保できているか等について、**自治体が確認**する。

水防法・土砂災害防止法改正

2017年6月19日施行

浸水想定区域や土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設※の管理者等は、**避難確保計画の作成・避難訓練の実施が義務**

※要配慮者利用施設

社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する方々が利用する施設

秋田県大仙市の福祉施設避難 (2017年7月22日～23日の豪雨災害)

グループホーム2か所、特別養護老人ホーム1か所でヒアリング(2018年2月7日)

- 3施設とも利用者・職員が安全な避難場所に避難
- グループホームは3日から6日の避難生活(床上浸水のため)
- 特別養護老人ホームは日帰り

なぜ避難できたか？！

- 過去の水害経験
- 岩泉町グループホーム被災
- 事前に避難計画、避難訓練実施
- 事前に避難場所、避難ルートの確認
- 必要な物資を車に積込み、待機
- 異常な前兆現象、行政の避難勧告
- 利用者を守るという強い思い
- 女性幹部職員のリリーダークシッ

地域と福祉との連携

- ・ 地域は近いが専門性が弱い、夜は大勢いるが昼はみんな外に出ている・・・
- ・ 福祉は、すぐには駆けつけられない、昼は人手があるが、夜は少ない・・・

⇒一緒にやればいい！防災訓練に参加して課題と対策を話し合おう！

→水害避難時に傘をもってかけつけてくれた秋田の住民

→福祉施設の夜間訓練で避難誘導する長野の住民

介護サービス事業者にBCP義務づけ

社会保障審議会介護給付費分科会 2020年12月23日より抜粋

1. 感染症や災害への対応力強化

② 業務継続に向けた取組の強化

感染症や災害が発生した場合であっても、必要な介護サービスが継続的に提供できる体制を構築する観点から、**全ての介護サービス事業者を対象に、業務継続に向けた計画等の策定、研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施等を義務づける。**その際、3年の経過措置期間を設けることとする。

介護施設・事業所における
自然災害発生時の

業務継続ガイドライン

厚生労働省老健局

令和2年12月

介護施設・事業所における
新型コロナウイルス
感染症発生時の

業務継続ガイドライン

厚生労働省老健局

令和2年12月

福祉防災計画

消防計画・非常災害対策計画に、避難確保、福祉事業継続、地域貢献を加える

[1] 従来の消防計画・非常災害対策計画

災害直後の安全確保（避難・救助・消火等）

[2] 避難確保計画・レベル向上

安全な避難方法、複数の避難路・避難場所等

[3] 福祉事業継続

代替施設、利用者保護
在宅者の避難支援、
人の確保、備蓄物資等

[4] 地域貢献・連携

地域との支え合い、
個別避難計画作成支援
(福祉) 避難所等

BCPのひな型【重要要素】

厚生労働科研費(2012-2014)「災害時における知的・発達障害者を中心とした障害者の福祉サービス・障害福祉施設等の活用と役割に関する研究」に基づく

- ハザードと避難場所・方法
- ライフライン停止対策、トイレ、備蓄、
安否確認（利用者、職員）
- **職員の自助**
- 事業の優先順位
- 職員参集、応援の確保
- 地域貢献・福祉避難所

防災の正四面体

自助

(減災対策、家族情報、持ち出し品)

(新たな) 共助

ボランティア、
NPO、企業な
ど)→協定

近助

(従来からの共助)
近所、福祉、消防
団、自主防災会
など)

→**地区防災
計画**

公助

行政(国、自治体、警察、消防、自衛隊)、病院、
学校など)→防災計画、BCP、広域連携

地区防災計画がつなぐ自助・公助

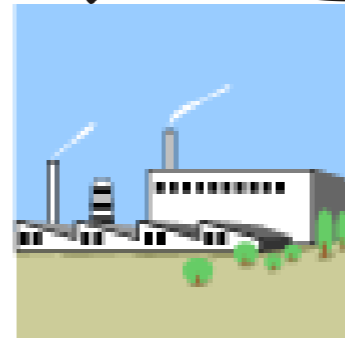
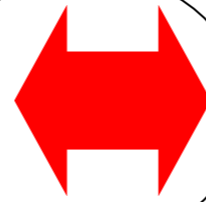
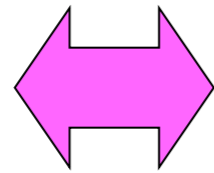


子ども

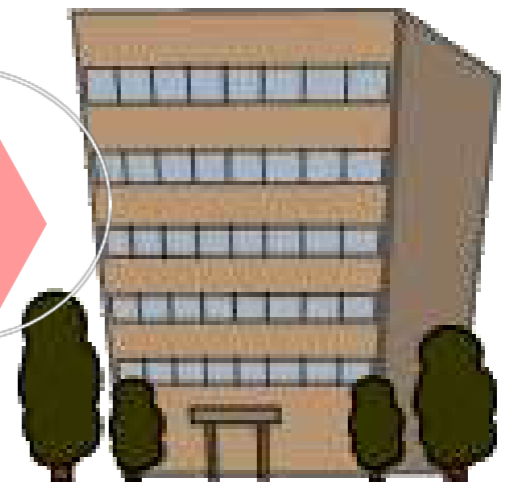
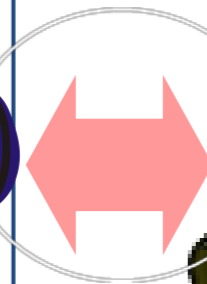


保護者

家族防災会議=
自助の計画



自治会＋地域関係者＋専門家



市区町村

地区防災計画 = 近助の計画

地域防災計画 = 公助の計画

近助と公助の役割分担

公助 1 : リスクを科学的に把握する

公助 2 : 避難所を指定する

公助 3 : 避難指示等を放送

⇒地域防災計画でソコソコできた！

近助 1 : 避難確認・安否確認する

近助 2 : 避難誘導する

近助 3 : 避難所等で支え合う

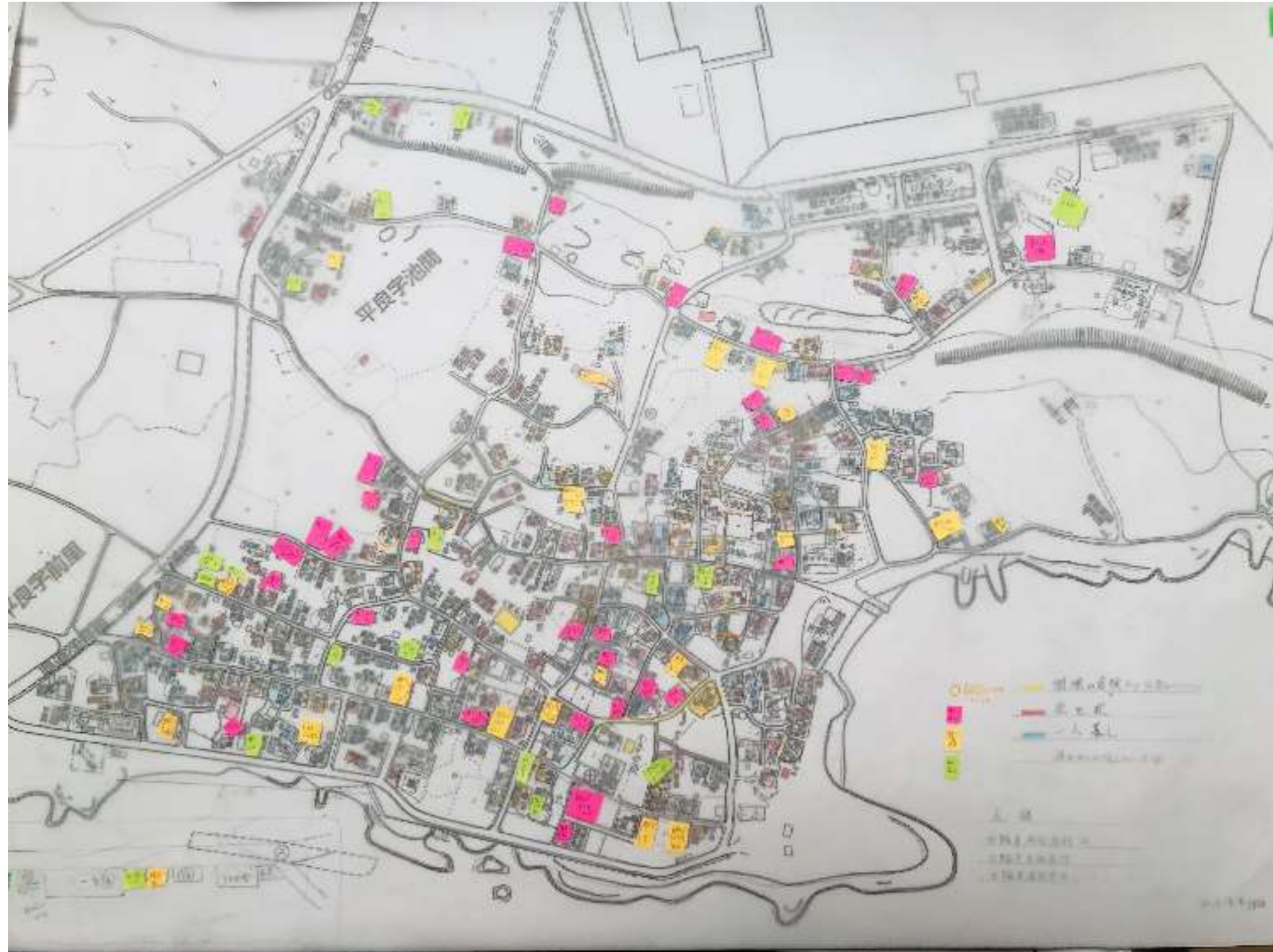
⇒地区防災計画がないと進まない

⇒要支援者は個別避難計画と重なる

敵は「自然」ではなく、
「正常化の偏見」である。

- ◆ 地区防災計画は、住民と行政の「**正常化の偏見**」の克服を目指す。
- ◆ 人には誰でも「**自然**」や**モノゴトを甘く見たい**という心理が働き、それが逃げ遅れや災害への備えの不十分さにつながる。

現代版「なまはげ台帳」を作ろう！ 避難行動要支援者マップ（宮古島市池間地区）



地区の避難ルールを決めよう

○高齢者等の避難
確認の仕組みをつくる

○観光客も含めた避難
誘導方法を決める

○避難所、在宅で支え合うルールを

○事前復興計画でどんな「まち」に
したいか考える



Fight 闘う君の唄を闘わない奴

等が笑うだろう

Fight 冷たい水の中をふるえな

がら上っていけ

中島みゆき「ファイト！」から

ご清聴ありがとうございました！