

避難行動要支援者対策 と 個別避難計画の策定

～具体的な手順の事例と提案～

一般社団法人 ADI災害研究所 理事長
阪神・淡路大震災人と防災未来センター友の会 会長
大規模災害対策研究機構企画委員
全国公立大学防災センター連携会議オブザーバー
伊永 勉 korenaga Tsutomu



令和の必須課題“災害犠牲者の軽減”

災害で真っ先に犠牲になるのは高齢者です

東日本大震災で60%、西日本豪雨で80%、新型コロナで70%

日本の高齢化は、防災力を脆弱にしています。

多発する豪雨災害、地震、火山噴火等に対して、安全確保と避難に人の介助が必要な要配慮者の犠牲を軽減することは、地域共助の必須目標です。

【速報】 台風6号の沖縄県の要配慮者支援状況

停電4日 断水2日は、台風慣れの沖縄県民でも疲弊(8月9日琉球新聞)

県市町村の対策例

- 酸素吸入用電源のある沖縄アリーナに、要配慮者を避難誘導
- 個別避難計画の登録者に、福祉施設への避難を呼びかけた
- 停電を想定し、本島南部に「酸素ステーション」を設置

【台風6号での問題点】

- 福祉避難所の一部は開設できなかった
理由:避難者がいない、施設が停電、コロナ患者がいた等
- 暴風雨の中で、高齢者の避難誘導するという危険があった
- 停電で在宅療養者の電源不足により、病院への避難者が急増し、通常の医療活動に支障が発生

※医療関係者から、市町村の避難所に電源の整備の拡充と、事前に 避難できる体制を整備してほしいことと、通所施設に発電機や充電装置を整備し、避難できるようにしてほしいと要望が出た

災害時の支援者の“共助死”問題

静岡大学の牛山素行教授の指摘から

- 1999年以降の豪雨災害で支援関係者が犠牲になった
- 2011年東日本大震災では、民生委員が犠牲になった
- 2011年西日本豪雨では、車中に取り残された人を助けに向かった支援者が犠牲になり、土砂崩れで孤立した人の救助に隣家の住民が巻き込まれた
- 長崎県では、安否確認にいった民生委員が犠牲になった

「共助死」と云われる支援者の犠牲をなくすには

- ① 支援者自身の安全確保が第一ということを周知する
- ② 支援者は、支援は義務ではなく、責任を問われるような活動までする必要がないことを周する
- ③ 支援は、個人よりも集団支援の方向性を検討する

犠牲者ゼロを目指す避難行動要支援者対策

東日本大震災で、高齢者等の死者の多さから、平成25年に災害対策基本法が改定され、日常生活で人の介助が必要な要援護者を**要配慮者**と呼び、災害時に自力や家族だけでは、安全確保や避難が出来ない要配慮者を「**避難行動要支援者**」として、名簿を市町村長は一括して、消防、民生委員、社会福祉協議会、自主防災会等に提供して、支援の体制を整備することが決まりました。

地域の要配慮者

在宅要配慮者

避難行動要支援者
独居生活者・高齢者夫婦世帯
家族同居でも避難が困難な人

病院に入院中

施設に入所中

個別避難計画の具体的な支援内容例

地域における、要支援者に対する支援内容を、いつ・誰が・誰に・何をすることを、地域で話し合って決めます。

情報伝達	大雨等の警報や、防災行政無線等による避難情報等を聞こえない、気付いていない人に、電話や訪問して知らせます
安否確認	怪我をしていないか、避難が必要かなどの安否を、電話や訪問して確認をします。
避難誘導	水位直避難か水平避難することになった場合に、付き添い介助や荷物運び等を行います。
避難所支援	避難所で安心して過ごせるように介助します。
在宅支援	在宅で我慢している人に、物資配給や生活を支援します。

※支援関係者への協力者(車や資器材等の提供)を決めます

個別避難計画策定のパターン

各市町村等のホームページで公開されている情報をもとにADIで整理

1. 要配慮者本人と家族が作成する
2. 自主防災組織等で協議して作成する
3. 福祉専門職が中心に作成する
4. 行政が中心に作成する

個別避難計画の作成は、本人と家族・福祉専門職・自主防災組織・行政の一体化した体制の構築が理想ですが、少なくとも全てと共通の接点を持つ、調整役を担える組織(例えば社会福祉協議会)が必要ではないでしょうか。

地域で、個別避難計画策定を進めるポイント

1. 支援を受ける当事者に支援制度を理解してもらう

- 家族や親戚が遠くに居ても、地域で支援できるようになる
- 支援関係者は、あなたの個人情報を守る契約を結んでいる

2. 地域で策定に必要な準備を進める

- 要支援者の所在を地域で共有する(マップ等)
- 要支援者の種類に応じた接し方や対応の注意などを学ぶ
- 市町村の名簿に載っていない要配慮者が居たら、登録すること で、地域で支援できるようになることを説明する
- 個別避難計画を拒否する要配慮者を無視せず、災害時には地域に助けを求めるように説明する。タオルを窓から垂らす等

3. 在宅療養者の支援の内容を知っておく

- 在宅療養者から避難支援を求める場合に備えて、訪問看護師や医師から対応の注意事項を聞き、地域でできるかを知っておく

4. 名簿の扱い

- 自主防災会等は、名簿の閲覧者を特定して、個人情報取扱い守秘義務の覚書を結び、名簿は公民館等に保管する

個別避難計画策定への関係機関の関わり

令和元年内閣府による市町村アンケート結果の分析から

機関・団体名	期待する役割
社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none">① 戸別訪問の調整・集計② 個別避難計画修正更新の調整と、市町村への報告③ 全関係者・団体の調整会議を運営
民生委員 ケアマネージャ 福祉専門職	<ul style="list-style-type: none">① 要配慮者の戸別訪問による見守り② 要支援者と支援者のマッチング支援③ 見守りを通じて個別避難計画の修正・更新
自主防災会 自治会	<ul style="list-style-type: none">① 地域の要支援者の把握・マップの作成② 要支援者と支援者をマッチングする③ 登録名簿の管理と個人情報保護④ 防災講演会・ワークショップ等を実施する⑤ 要配慮者を含む避難訓練を実施する

自主防災組織の個別避難計画策定手順

1. 地域内の要配慮者(要援護者)の所在を把握しておく
2. 市から提供の登録名簿の閲覧者と保管方法を定める
3. 民生委員、社会福祉協議会、福祉事業者等と、支援関係者作りの進め方等の協議を行う
⑨名簿は、提供同意の要支援者しか記載されていない
4. 名簿登録者を戸別訪問して、支援に関する希望や注意等を確認し、具体的な支援内容を検討する
5. 地域で把握している要配慮者が名簿未登録の場合は、登録することを進める
6. 自主防災組織で集会を開き、住民に個別避難計画策定を説明し、支援関係者づくりの理解を得て、支援関係者を定める
7. 地域での支援関係者が決まれば、市に報告する
8. 地域の避難訓練に、要支援者対策を取り入れる

個別避難計画策定を進める課題と対策

支援を必要とする高齢者や障がい者が増えているのに、地域で支援できる人づくりが遅れています。その理由は、

➤ 要支援者側の不安

- ・災害時に必ず支援してもらえるのか
- ・知らない人に来てもらっても困る
- ・名簿は絶対ほかに漏らさないか

➤ 支援者になることの心配

- ・支援すると決めてもできない時がある
- ・支援する相手のことを知らない
- ・もしケガなどをさせたらいやだ

これらの不安や心配を解消するために

- ・要支援者と家族でできることを確認する
- ・支援関係者を複数の人数で決める
- ・名簿は個人では保管しない

※昨年度、避難者支援保険制度が始まりました。

個別避難計画策定の取り組み例

台風等の事前行動計画として地域で作成する

地域の支援方法を、コミュニティタイムラインで作成

- 自治会等でワークショップを開催し、地域内の高齢者等に気象情報や市町村からの避難情報等の「伝達から」、「安否確認」、「避難誘導」、「避難所生活支援」、「在宅の支援」を、「いつ・誰が・誰に・何を・どのようにするか」を話しあって決めて、時系列の支援行動の一覧表を作って共有する

⑨できるだけ小規模な地区で集まることが成功の秘訣

【メリット】

- 地域の支援が必要な要配慮者の存在を共有できる
- 地域で出来る支援内容が分かる
- 支援を始めるキッカケが分かる・共有できる
- 支援は個人ではなく、「その時に出来る人がする」という地域全体の約束にすることでの安心感が支援の輪を広げる

優先度の高い要配慮者の支援対策

透析・内服治療・栄養チューブ挿入・人工呼吸器使用等の 在宅療養者

①立退き避難せず、在宅療養が続けられる場合

②立退き避難しなければならない場合

※「薬」を個別避難計画に記入しておく

※在宅療養者に地域でできる支援

※電源確保の支援

埼玉県 難病患者の個別避難計画策定の推進策として、人工呼吸器用自家発電機及びバッテリーを助成対象にしている

タイムライン発想で作成する地域支援計画

自主防災会で、台風を想定したワークショップを開催
校区の自主防災組織は、広くて役員の目が届かないので、避難
計画を、顔の見える50世帯程度のグループで話し合う

1. 町内で避難を始めるのキッカケを、「大雨警報の発表」と役場からの「高齢者等避難」の発令とする
2. 町内の全員で、高齢者や障がいを支援することを決める
3. 町内で支援が必要な人が3人いることを確認し、町内全員が所在を知ること、本人と家族の了解を得る
4. 支援の内容は、「安否の確認」と「避難の誘導」と確認
5. 支援の方法は、避難のキッカケに応じて、手の空く人が駆け付けて、余分な人は引き返すことにする
6. 避難する場所を確認して、車を手配できる人を決める
7. 町内の世帯単位で避難の必要性と、避難方法等を決めて、町内で共有することを決める
8. 話し合いの結果を、個別避難計画の策定の資料にする

コミュニティタイムライン地域支援計画の例

町会で台風接近に対して、地区の要配慮者支援の内容を話合う

情報	ある町会の対策
気象庁 早期注意情報	町会の役員が町会館に集合 町内放送で避難準備を呼びかけ 民生委員に状況確認を依頼する
大雨注意報 洪水注意報	町会館を避難所として開設 町内放送で近所の安否確認を呼びかけ 自主避難受入を開始
大雨警報 高齢者等避難発令	町会役員が安否確認の電話を掛ける 独居老人等の訪問を開始 市の防災課に状況を連絡
避難指示発令	町会長の合図で役員が手分けして、一斉に 安否確認に出動
災害発生か恐れ	町内放送で30cm以上浸水していたら避難中 止を放送し、2階上へ避難を呼びかけ

マイタイムラインによる家族の避難計画例

家族や職場で、安全対策や避難行動について、時間を追って話し合い、家庭の防災力を高めます

- ① 避難を始めるタイミング（キッカケ）を決める
 - ② 家の中の避難場所（浸水の場合は2階以上）を決める
 - ③ 立ち退き（水平）避難する時の避難所と避難路を決める
 - ④ 家族の安否確認や連絡方法等を決める
 - ⑤ 避難する時に持って行く物をまとめておく
 - ⑥ 家に留まる時の水・食料・日用品等を備蓄しておく
- 家が壊れなくても、停電・断水・ガス停止等や、孤立によって生活が不自由になることへの備えが必須です
 - 地域の支援が欲しい場合は、地域の自主防災組織等に、して欲しいことを、事前に話しておくこと
 - 避難時の持ち物は、持っていける量を考えておくこと
 - 避難しない場合でも、食料や飲料水などの備蓄は必須

マイタイムラインの例 大分県



おおいたマイ・タイムライン ～わが家の避難計画～

Ver.3(R3.5.20改訂)

警戒レベルと警戒レベル相当情報(防災気象情報)

※警戒レベルと警戒レベル相当情報が発令・発表されるタイミングと対象地域は、必ずしも一致しないことに注意

警戒レベル1 早期注意情報 (気象庁が発表) 今後、気象状況悪化のおそれあり	警戒レベル2 大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁が発表) 気象状況が悪化	警戒レベル3 高齢者等避難 (市町村が発令) 災害のおそれあり	警戒レベル4 避難指示 (市町村が発令) 災害のおそれが高まっている	警戒レベル5 緊急安全確保 (市町村が発令) 災害発生または切迫
—	氾濫注意情報	警戒レベル3相当情報 大雨・洪水警報 氾濫警戒情報	警戒レベル4相当情報 土砂災害警戒情報 氾濫危険情報 高潮警報	警戒レベル5相当情報 大雨特別警報 氾濫発生情報 高潮氾濫発生情報

警戒レベルに応じた家族の行動

災害への心構えを高める	自分や家族の避難行動を確認	高齢者等は危険な場所から避難	危険な場所から全員避難	命の危険、直ちに安全確保
<ul style="list-style-type: none"> ○避難先や避難経路を再確認する ○非常持出袋の中身を再確認する ○家族の予定を確認する ○持病薬や体調に応じた薬を準備する ○風で飛ばされやすい物を屋内に片付ける 	<ul style="list-style-type: none"> ○ハザードマップの確認 ○携帯電話の充電を完了しておく ○家族の予定を確認する ○窓の施錠、雨戸を閉める ○叔母さんに、避難する可能性があることを連絡する ○窓ガラスにガムテープを貼っておく 	<p>わが家の避難スイッチ！ 警戒レベル3発令後に必ず避難する！！</p> <ul style="list-style-type: none"> ○避難経路の状況を確認 ○火の元、戸締まりを確認 ○近所に住んでいる一人暮らしのおばあちゃんに声かけしながら、非常持出袋を持って、おばさんの家に避難開始！ 	<ul style="list-style-type: none"> ○おばさんの家に家族全員が避難完了！ ○気象情報を確認する ○おばさんの家が危険な状況になりそうな場合は、大分公民館へ避難する ※避難した方が危険な場合は、そのままおばさんの家で避難を続ける ○テレビやラジオで気象情報をチェックする 	<p>全員避難完了！</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚠️ 自宅内の安全な場所へ避難 ⚠️ 2階以上に避難

日頃から調べておくこと、備えておくこと

わが家の災害リスク・避難先	非常持出品	情報収集ツール
<ul style="list-style-type: none"> □浸水する深さ 想定 (3)m □近隣河川までの距離 (250)m □土砂災害警戒区域に入って (いる) (いない) □避難先① (叔母さんの家)まで、徒歩・車 (10)分 □避難先② (大分公民館)まで、徒歩・車 (7)分 ※自宅が危険な地域ではない場合や、マンションなど頑丈な建物の場合は、屋内待機や垂直避難(建物内の2階以上) □避難先までの危険な場所・特徴 (避難先①道路が狭い 避難先②長い階段がある、街灯が少ない) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑️食料品 ☑️懐中電灯 □電池 ☑️体温計 紙オムツ ビニール手袋 ☑️飲料水 ☑️毛布 ☑️マスク □ハザードマップ 生理用品 タオル ☑️貴重品 ☑️携帯電話の充電器 ☑️アルコール消毒液 ☑️常備薬 ☑️お薬手帳 ↓その他に準備する物も書いておこう！ ドッグフード ウェットティッシュ 	<ul style="list-style-type: none"> ☑️おおいた防災アプリ ☑️県民安全・安心メール 市町村防災メール ☑️テレビ ☑️防災ラジオ ☑️大分地方気象台HP ☑️おおいた防災ポータル □