



# しながわ 防災学校

令和6年度 福祉・保健医療関係者コース

②要配慮者支援の制度

講座テキスト

# しながわ 防災 学校

## テーマ②

## 要配慮者支援の制度

しながわ  
防災  
学校

はじめに

1

### 毎年のように起きているさまざまな自然災害

2011年	3月11日	東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）【震度 7、大津波】
2013年	4月13日	淡路島付近の地震（淡路島地震）【震度 6 弱】
2014年	8月	平成26年 8 月豪雨（土砂災害）
	11月22日	長野県神城断層地震（長野県北部地震）【震度 6 弱】
2015年	9月	平成27年 9 月関東・東北豪雨
2016年	4月16日	平成28年熊本地震【震度 7】
2017年	7月 5～6 日	平成29年 7 月九州北部豪雨
2018年	6月18日	大阪府北部を震源とする地震（大阪大阪北部地震）【震度 6 弱】
	6月28日～	平成30年 7 月豪雨
	9月 6 日	北海道胆振東部地震【震度 7】
2019年	9月	令和元年房総半島台風（台風15号）
	10月	令和元年東日本台風（台風19号）
2020年	7月	令和 2 年 7 月豪雨
2021年	2月13日	福島県沖地震【震度 6 強】
	7月 3 日	7月 1 日から 3 日の東海地方・関東地方南部を中心とした大雨（熱海伊豆山土石流災害）
	8月 7 日～	令和 3 年 8 月の大雨
2022年	3月16日	福島県沖地震【震度 6 強】
	6月15日	石川県能登地方を震源とする地震【震度 6 弱】
	9月17日～	令和 4 年台風第14号
2023年	5月 5 日	石川県能登地方を震源とする地震【震度 6 強】
2024年	1月 1 日	令和6年能登半島地震【震度 7】



地震による被害の様子

平成28年熊本地震  
熊本県益城町



土砂災害の様子

平成30年 7 月豪雨  
広島県熊野町川角

赤字＝地震（カッコ内は最大震度）、青字＝大雨や台風による災害

参考：（右上）株式会社サイエンスクラフト（右下）熊野町「平成30年 7 月豪雨災害の検証結果報告書」

## 学習目標と学習内容

### ◆目標

災害時に要配慮者を取り巻く課題と要配慮者支援の制度等について理解する

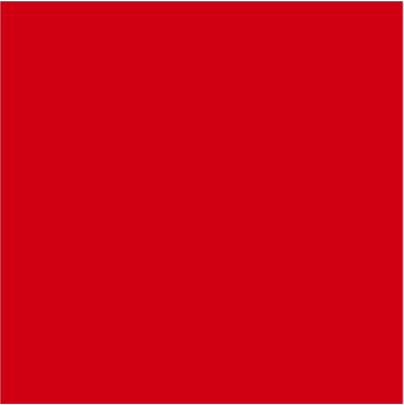
### ◆内容

1. 災害時に要配慮者を取り巻く課題 . . . . . 3
2. 要配慮者支援に関する取組 . . . . . 9
3. 【ワーク】日ごろからの関わりの中で  
できることを考えてみましょう . . . . . 31





## 1. 災害時に要配慮者を取り巻く課題

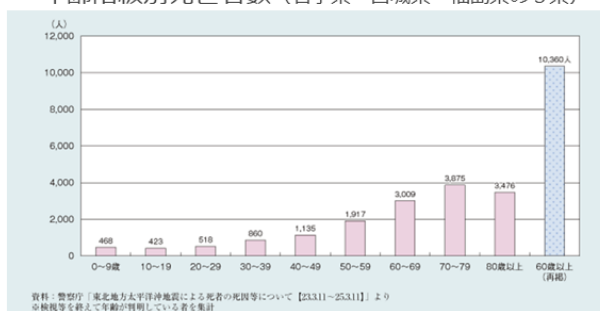


## 災害の教訓を受けた要配慮者の 避難の実態と課題

## 災害時、高齢者や障害者などの要配慮者は 被災を受けやすいという実態があります

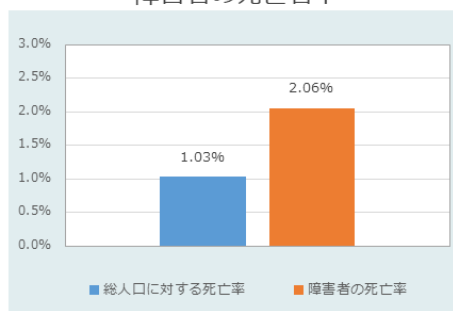
### 東日本大震災による高齢者・障害者の被害状況

年齢階級別死亡者数（岩手県・宮城県・福島県の3県）



- 年齢が判明している15,681人のうち60歳以上の高齢者は10,360人と**66.1%を占めている**
- 震災関連死の死者数は2,688人のうち、66歳以上が2,396人と**全体の89.1%を占めている**

障害者の死亡率



- 総人口に対する死亡率が**1.03%**（1,244,167人中12,853人）であったのに対し、障害者の死亡率は**2.06%**（67,509人中1,388人）と**約2倍**

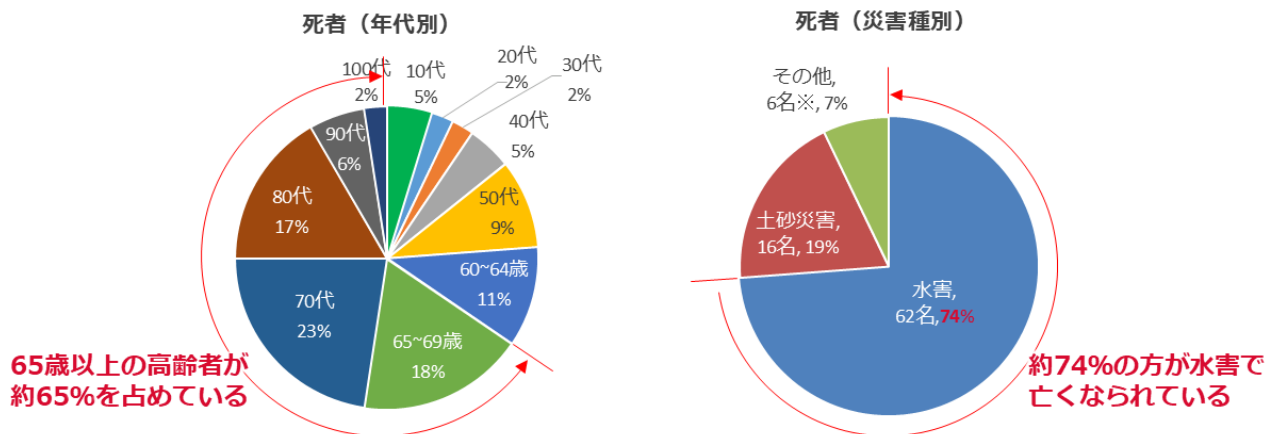
### 地震によって、高齢者や障害者に被害が出ている

（左）内閣府HP『平成25年版 高齢社会白書』「第1章 第2節 6（7）東日本大震災における高齢者の被害状況」最終アクセス2021年6月16日

（右）内閣府HP『障がい者制度改革推進会議（第37回）』『参考資料4 東日本大震災における障害者の死亡率』※原典は「ノーモライゼーション 2011年11月号」最終アクセス2021年6月29日

## 令和元年東日本台風による高齢者等の被害概要

○台風第19号による死者は84名（12月12日現在：災害関連死を除く）



水害によって、高齢者等に被害が出ている

参考：内閣府『令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ（第1回）資料2』p. 3

## 避難行動や避難生活上で指摘された課題

### 避難したくても…

- 避難に必要な情報が届かなかった
- 避難すべきか否かを判断することができなかった
- 必要な避難支援を受けられなかった
- 寝たきりの状態や老々介護により自力や介助者の力だけでは避難することができなかった



### 危険が迫っても…

- 避難支援者が、要配慮者の救助に赴いた先で、避難することの説得に時間がかかったことなどで、支援者自身も津波に巻き込まれ、多数の支援者が犠牲者となった



### 命が助かってても…

- 地震や津波からは逃れながらも、発災直後の要配慮者の安否確認がなされなかった
- 避難所で要配慮者が必要とする生活環境が確保されなかったことや、家族に要介護者や障害児者、乳幼児がいたことで、他の避難者との関係から避難所に行くことができず、ライフラインの供給が止まった中、必要な支援や情報提供がなされないまま在宅での生活を余儀なくされた

避難支援、安否確認、避難生活の支援等のしくみが必要

参考：内閣府『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 報告書』平成25年3月 p. 1



## 2. 要配慮者支援に関する取組

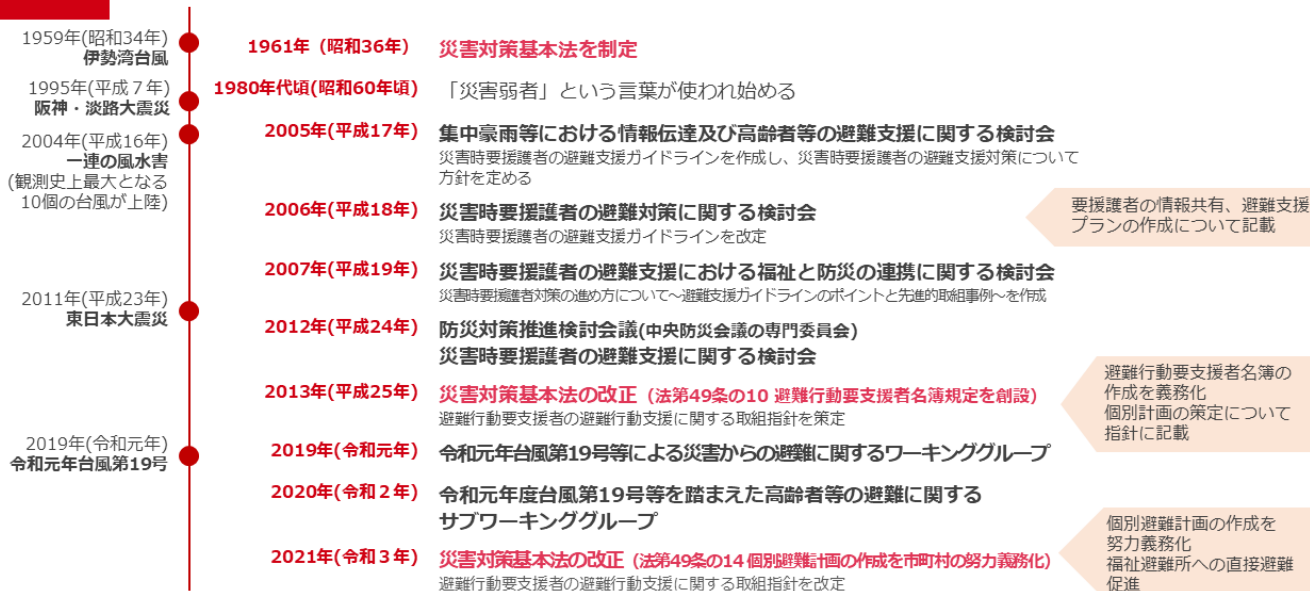
---



## 要配慮者支援に関する国や区の動向

---

## 要配慮者支援に関する取組の流れ



参考：内閣府防災情報のページ『避難行動要支援者の避難行動支援に関すること』最終アクセス2022年7月21日 <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/yoshiensha.pdf>

## 災害対策基本法の改正とポイント1（個別避難計画作成の努力義務化）

### 災害対策基本法が改正（2021年（令和3）年5月10日公布、同年5月20日施行）

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を**努力義務化**

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐づく情報を活用

**5年程度**（R3～7年度）で優先度の高い方の計画作成が完了するよう取り組むこと



個別避難計画の作成には、**本人の避難の意思を高めること、福祉専門職や地域等の多様な組織の参画を得ることが極めて重要**

参考：内閣府防災情報のページ『災害対策基本法等の一部を改正する法律について』最終アクセス2022年7月21日 [https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/101/news\\_01.html](https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/101/news_01.html)  
内閣府『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）



【参考】品川区における個別避難計画作成の取組（障害者支援課書式の例）

[illegible]

品川区（障害者支援課）  
では、この様式を使って  
避難行動要支援者の  
避難を計画している

## 災害対策基本法の改正とポイント2（指定福祉避難所への直接避難の促進）

**災害対策基本法が改正**（2021年（令和3）年5月10日公布、同年5月20日施行）

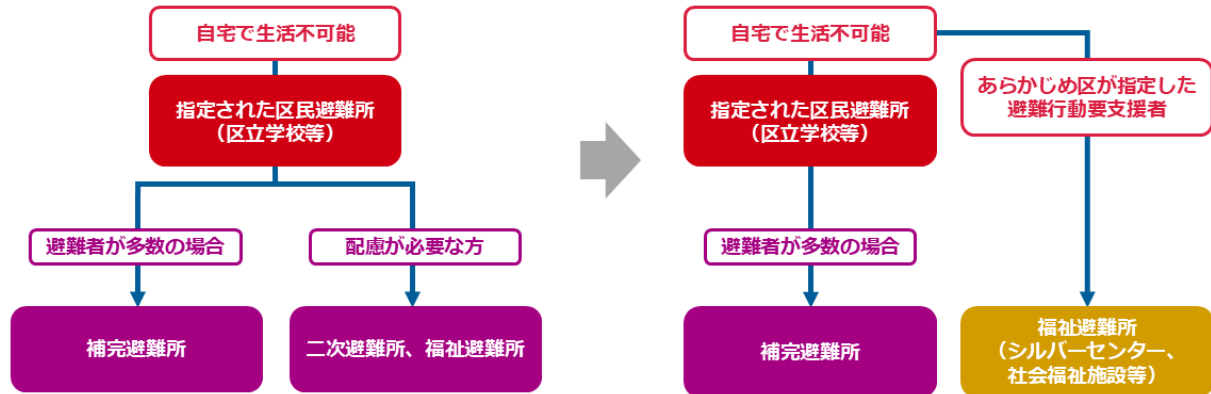
指定福祉避難所の指定を促進するとともに、事前に受入対象者を調整して、人的物的体制の整備を図ることで災害時の直接の避難等を促進し、要配慮者の支援を強化する



## 指定福祉避難所への直接避難の促進

参考：内閣府防災情報のページ『災害対策基本法等の一部を改正する法律について』最終アクセス2022年7月21日 [https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/101/news\\_01.html](https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/101/news_01.html)  
内閣府『福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定（令和3年5月）』

## 【参考】品川区における対応の流れの変化



事前に区が指定した避難行動要支援者については、福祉避難所へ直接避難できるようにしていく

## 命を守るための取組としての 「個別避難計画」の作成

### 避難行動や避難生活への支援と個別避難計画の活用イメージ

災害発生のおそれ



# 個別避難計画とは、 どのような計画なのでしょうか？ 何が記載されるのでしょうか？

## 個別避難計画とは

災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に、自ら避難することが困難なものであって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るための、特に支援を要する「避難行動要支援者」ごとに作成される、当該避難行動要支援者について**避難支援等を実施するための計画**

### 個別避難計画と避難支援の関係（イメージ）



## 「個別避難計画」に記入・計画する事項

## 避難行動要支援者に関する事項

避難行動要支援者本人の

「氏名、生年月日、性別、住所又は居所、電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由」

避難支援等実施者に関する事項

避難支援等実施者の

「氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先」

## 避難先と避難経路に関する事項

避難行動要支援者本人の

「避難施設その他の避難場所及び  
避難路その他の避難経路に関する  
事項」

参考：災害対策基本法 第四十九条の十四第三項

**避難計画書（わたしの避難計画書）（例）** 作成日：令和 年 月 日

＜計画作成及び個人情報提供の留意点について＞  
 □災害時には円滑な避難ができるよう適切な避難計画を作成し、関係機関・団体と連携することとする。  
 □災害発生により必ず大規模な被害が生じるとも想定するものではなく、関係機関・団体の役割や備えや備蓄の状況などに応じて適切に避難し、避難します。

**本人の属性**

氏名	苗字	姓	□ 男 □ 女
生年	大 正	年	月
住所	〒		
連絡先	自宅 FAX	携帯	
自身の状況	<input type="checkbox"/> 要介護 要支援認定（ ） 避難		
家族構成	<input type="checkbox"/> 配偶者あり <input type="checkbox"/> 同居家族あり <input type="checkbox"/> 一人暮らし		

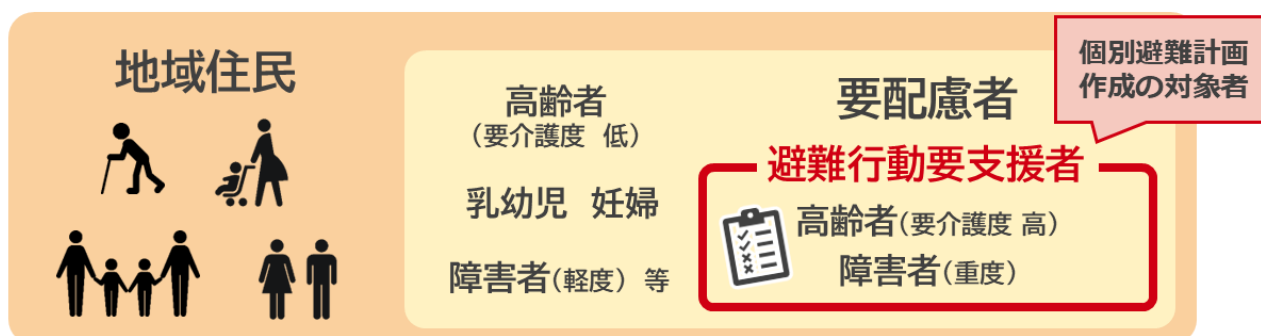
**避難行動要支援者に関する事項**

緊急連絡先（家族等）	氏名	性別	連絡先	備考
	氏名	性別	連絡先	備考
自立会等	名称		連絡先	氏名
災害機関 から受け付け 相談可能 な機関	名称		連絡先	備考
	名称		連絡先	備考

**わたしの避難行動**

避難の経路	大規模・広域時		中規模・中域時		小規模・小域時	
	あり	なし	あり	なし	あり	なし
避難のタイミング	<input type="checkbox"/> 避難指示等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 避難指示等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 避難指示等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 避難指示等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 避難指示等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 避難指示等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ
避難先						
距離	km	km	km	km	km	km
移動手段						
移動時間	分	分	分	分	分	分
	歩 行 車		その他車輪車		車に乗って避難	
備 考	・ ・ ・					

## 個別避難計画作成の対象となる「避難行動要支援者」



## 対象者の具体的なイメージ

### 高齢者（要介護3）



- ・入浴や排泄が一人では困難な場合がある
- ・認知症の症状により物事の理解や会話が難しい

### 身体障害（身体障害者手帳2級）



- ・視覚障害、聴覚障害、肢体不自由、内部機能障害等、さまざまな項目がある
- ・日常生活活動や動作が極度に制限される

### 精神障害者（精神障害者保健福祉手帳1・2級）

- ・適切な食事摂取、身近の清潔保持、金銭管理、服薬管理等ができないまたは援助が必要
- ・身の安全保持、危機的状況に適切に対応できないまたは援助が必要
- ・家族や近隣等と適切な意思伝達ができない。協調的な対人関係をつくれないまたは援助が必要
- ・一般の公共施設を利用することができないまたは援助が必要

介護度や手帳の区分だけでは、避難行動要支援者が  
どんなことに困難さを抱えているか詳しくは分からない

## 品川区における個別避難計画の作成対象者

### 高齢者

#### 策定対象

#### 在宅要介護認定者

(2号被保険者を含み、入所・入居施設利用者を除く)

要介護認定者 **5,506人**

(要介護1～5)

※認定者総数9,391人

要支援認定者 **5,983人**

(要支援1・2級)

※認定者総数6,750人

計 **11,489人**

(参考) 要介護認定者16,141人  
(うち、65歳以上15,838人)

※令和6年4月1日現在

※高齢者福祉課においては、要支援者についても、  
計画作成対象者とする

### 障害者

身体障害者手帳（1～3級）

**5,496人**

※身体障害者手帳（4～6級）2,771人

精神障害者保健福祉手帳

（1・2級）

**2,114人**

※精神障害者保健福祉手帳（3級）2,284人

愛の手帳（1・2度）

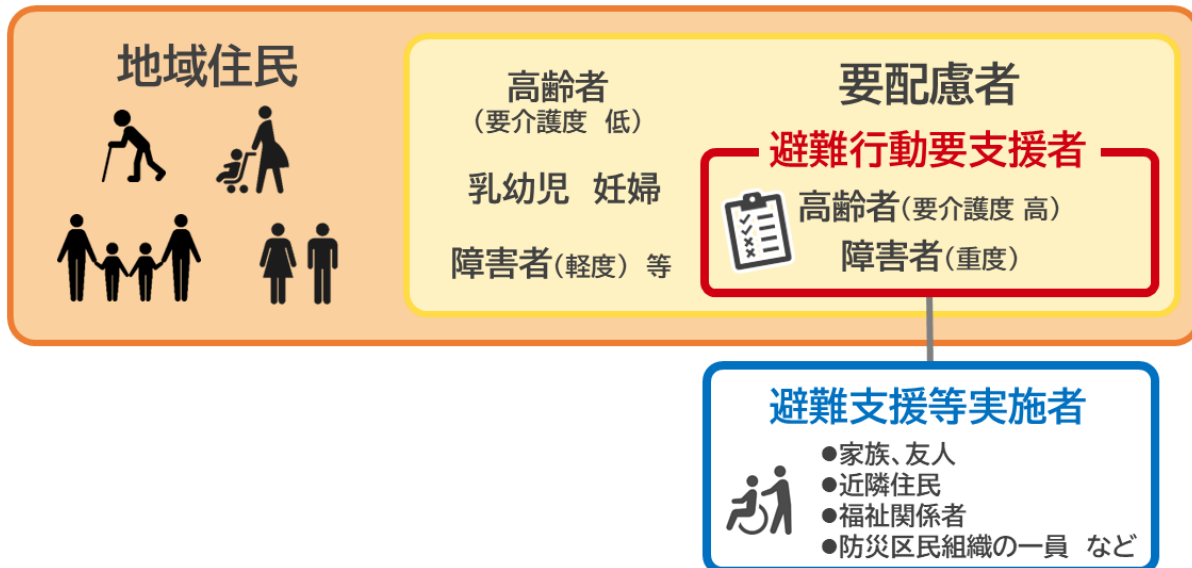
**358人**

※愛の手帳（3・4度）1,136人

計 **7,968人**

※令和6年4月1日現在

## 避難及び避難支援の考え方と「避難支援等実施者」



## 避難支援等実施者の具体的なイメージ

### 防災区民組織



- ・ 平常時は防災訓練や広報活動、災害時には初期消火、救出救護、集団避難等の活動を行っている

地域のことをよく知っているが、  
日頃からの要配慮者とのつながりがあるとは限らない

## 個別避難計画の作成への 福祉・保健医療専門職の関わり

### 避難及び避難支援の考え方

避難支援で最も大切なのは、本人の意思を尊重し  
本人が希望する支援をすること

#### 関係づくりができていないと

##### 要支援者

- ・誰も助けてくれないかもしれない**不安**
- ・突然知らない方に声をかけられる**不安**

##### 支援者

- ・特性がわからない方を支援する**不安**
- ・説得に時間がかかる**不安**

#### 関係づくりができていたら

##### 要支援者

- ・知っている人が支援してくれる**安心**
- ・どうやって避難するかわかる**安心**

##### 支援者

- ・コミュニケーション方法がわかるので**支援がスムーズ**

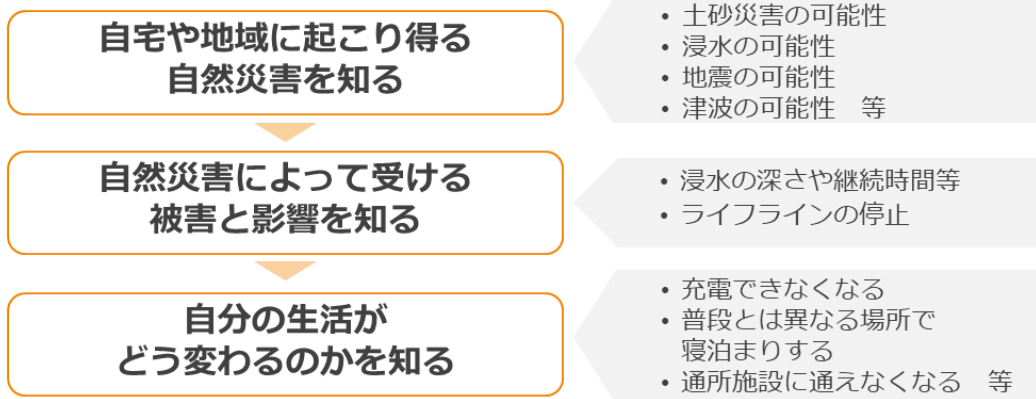
コミュニケーションの方法や意思を確認して、  
平常時から関係づくりをしておくことが大事



## 福祉・保健医療専門職の皆さんにできること

### ①「無事に避難し、生き抜こう!」という意識を作る

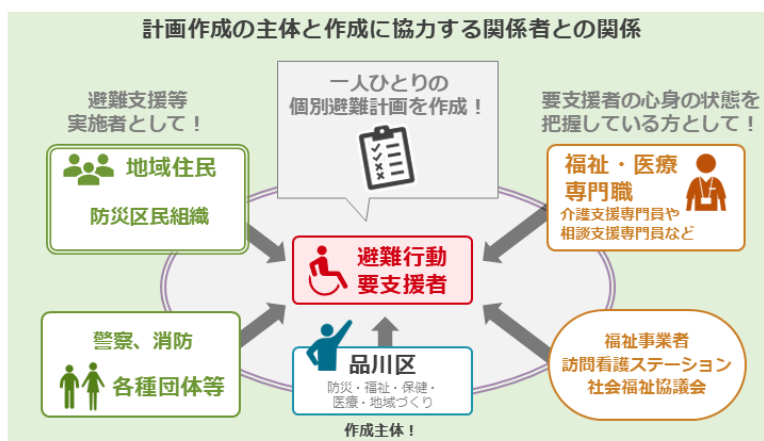
ハザードマップなどを使って、それぞれの災害による被害や影響を示す



想定される自然災害リスクと自分の生活上で困ることを知ることで、「無事に避難し、生き抜こう!」との意識へ

## 福祉・保健医療専門職の皆さんにできること

### ②個別避難計画の作成を支援する



#### <福祉・医療専門職の日頃の取組>

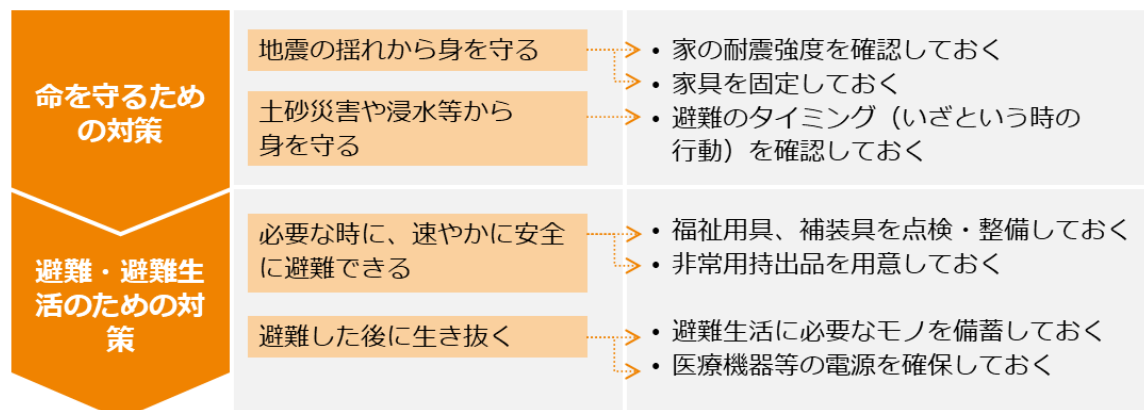
- **介護支援専門員**  
：要介護者のケアプラン作成
- **相談支援専門員**  
：障害者の相談支援
- **訪問看護師**
- **保健師**
- **心理士**  
：精神障害者の相談支援

区が作成の主体となり、実効性を高めるために関係者の協力を得て作成する

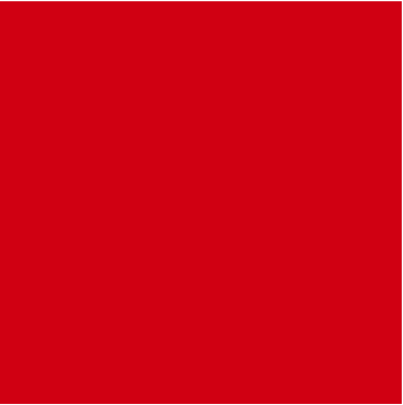
## 福祉・保健医療専門職の皆さんにできること

### ③備えの必要性を認識してもらう

命を守るために必要な備えと、避難・避難生活のために必要な備えを理解する



**災害時に命を守り、避難や避難生活を行うための「備え」の必要性を認識してもらうことが重要**

- 
- 【ワーク】
3. 日ごろからの関わりの中でできることを考えてみましょう

みなさんが普段かかわっている  
要支援者の方を思い浮かべてください。  
その方々の「自助力」を向上させるために  
日ごろの関わりの中で  
どんなことができるでしょうか？

## グループワークの進め方

- |   |     |
|---|-----|
| ① アイスブレイク（自己紹介、役割分担）                                  | 5分  |
| ② 個人検討（「自助力」を向上させるために日ごろの関わりの中でできることを考えましょう）          | 3分  |
| ③ グループ検討（「自助力」を向上させるために日ごろの関わりの中でどんなことができるかを話し合いましょう） | 15分 |
| ④ 発表（共有）・講評   | 2分  |

## アイスブレイク（5分）

### 自己紹介をしましょう

- ① 名前
- ② 事業所名
- ③ 普段関わっている要支援者はどのような方か

## 個人検討（3分）

先ほど紹介し合った「普段かかわっている要支援者の方」について、次のことを検討してください。

### 【検討内容】

- 「自助力」を向上させるために日ごろの関わりの中でどんなことができるか

## グループ検討（15分）

個人で検討した要支援者の避難について、グループ内で共有してください。

### 【共有すること】

- 「自助力」を向上させるために日ごろの関わりの中でどんなことができるか

## 発表

各グループで行った検討内容について  
みなさんに共有してください

## まとめ

- 災害時に自ら避難することが困難な要支援者に対して、避難支援を行うための計画として、個別避難計画を作成する
- 災害時に福祉・医療専門職の皆さんが避難行動の支援を直接行うわけではない
- 実効性ある避難が実現できるよう、平常時から一人ひとりの状況を把握している福祉・医療専門職の関わりが求められている
- 災害時に自ら避難することが困難な要支援者に対して、避難支援を行うための計画として、個別避難計画を作成する
- 実効性ある避難が実現できるよう、平常時から一人ひとりの状況を把握している福祉・医療専門職の関わりが求められている