個別避難計画策定と地域福祉

川　上　富　雄
駒澤大学文学部社会学科社会福祉学専攻　教授

本資料の二次使用はご遠慮ください。

個別避難計画策定の手順

個別避難計画策定の段階	策定牽引・支援者（専門職等）の役割・内容
1．対象者の選定	①関係者の参画呼びかけ（ケアマネ、相談支援専門員、社協CSW、民生委員、自治会町内会長・自主防会長など） ②地域調整会議による対象者絞り込み・選定 ③対象者及び家族への計画策定・情報共有の同意
2．対象者アセスメント実施	①専門職と本人・家族によるアセスメント（ハザード、心身状況、孤立度、疾病や服薬、災害リテラシーの程度、災害への備えの状況など） ②アセスメント結果の分析
3．地域調整会議開催と個別避難計画作成	①地域調整会議の呼びかけ・招集・調整 ②間取図、避難経路地図、個別避難計画様式、マイタイムライン等の準備 ③地域調整会議におけるアセスメント分析結果の共有 ④避難場所・避難経路・連絡先・避難支援者・連絡方法等の確定 ⑤個別避難計画およびマイタイムライン（暫定版）の完成 ⑥行政への提出及び関係書共有についての同意
4．避難訓練実施	①避難訓練実施の呼びかけ・調整・準備 ②避難訓練の実施 ③個別避難計画・マイタイムラインの修正・確定
5．共有・保管・更新	①個別避難計画・マイタイムラインの行政への提出（報酬請求） ②個別避難計画・マイタイムラインの本人・家族・支援者間での共有 ③概ね1年ごとの避難訓練と計画の見直し （本人のADLやリテラシー、家族介護力、支援住民力等の再アセスメント）

個別避難計画の作成における

地域調整会議とは、その参加者とは

■ 地域調整会議とは

個別避難計画の作成のための会議
個別避難計画の実施に関係する者が参加する会議
対象者の選定なども

■ 地域調整会議への参加が求められるのは

本人（個別避難計画の対象）および家族
担当の福祉専門職（介護支援専門員、相談支援専門員など）
市町村社会福祉協議会地区担当職員（サービス利用のない要配慮者選定）
民生児童委員（サービス利用のない要配慮者選定）
避難支援等実施者（＝近隣住民）
自主防災組織や自治会・町内会関係者
地域包括支援センター職員（要支援者・特定高齢者等の要配慮者選定）
福祉施設・事業所職員（一次避難先指定福祉避難所になり得る場合には参加）
その他必要に応じて市町村担当者、主任児童委員、保健師　なども

【事例】福祉専門職や社会福祉協議会が参画した個別計画の策定

福祉専門職（ケアマネジャー、相談支援専門員）が参画している事例

＜茨城県古河市＞

・要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーや相談支援専門員等に作成を依頼。
・平成30年度に試行的に事業を開始し、令和元年度より制度化。名簿掲載者11,224名のうち、令和２年９月までに694名分の策定が完了。
・令和元年台風第19号においては、個別計画に沿って避難が実施され、要支援者本人からは「余裕を持って避難でき、安心だった」という声があるほか、担当するケアマネジャーからも「利用者の災害時の安心につながる」という声があるなど、早期の避難行動につなげることができた。

＜東京都荒川区＞

・要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーに作成を依頼。
・平成30年度より事業を開始し、令和元年10月時点の名簿掲載者で希望する290名程度について策定が完了。今後も名簿更新に合わせ、個別計画も更新する。

＜愛媛県四国中央市＞

・障害福祉サービス利用者のうち計画作成の同意を得られた者について、担当の相談支援専門員に作成を依頼。
・平成２９年度より事業を開始し、令和２年度現在、市全体におけるサービス利用者1,019名のうち、109名について策定が完了。

※古河市、荒川区、四国中央市は、ケース会議や訓練を通じた検証は事業に含まれていない
※別府市や兵庫県の事例を参考に、今後事業化を検討している自治体・・・滋賀県、静岡県　など

社会福祉協議会が参画している事例

＜岩手県奥州市＞

・計画策定に関する業務や平時の見守り支援について、市の社会福祉協議会へ委託している。
・社協の職員は全体のコーディネート役を務め、個々の計画は各地区の民生委員が中心となって策定する。
・策定の際には、平時の見守り支援の目的で社協が実施している地域セーフティーネット会議（民生委員や町内会役員等が構成員となり、社協職員がサポート）の場を活用し、平時の支援の仕組みを活かした体制づくりを行っている。

＜福岡県久留米市＞

・計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
・社協の職員がコーディネート役となり、本人を中心に家族や地域の人々の参画を確保して、福祉の専門職などが協議をして策定する。

＜熊本県熊本市＞

・計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
・実際の作成は地域住民が主体となり、社協の職員は地域のサポート役として、地域の取組のフォローをしている。

地域防災における民生児童委員への期待

《災害に備える民生委員・児童委員活動 １０ か条》

第1条 自分自身と家族の安全を最優先に考える
第2条 無理のない活動を心がける
第3条 地域住民や地域の団体とつながり、協働して取り組む
第4条 災害時の活動は日頃の委員活動の延長線上にあることを意識する
第5条 民児協の方針を組織として決めておく
第6条 名簿の保管方法、更新方法を決めておく
第7条 行政と協議し、情報共有のあり方を決めておく
第8条 支援が必要な人に、支援が届くように配慮する
第9条 孤立を防ぎ、地域の再構築を働きかける
第10条 民生委員同士の支え合い、民児協による委員支援を重視する

《災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針》

Point① 平常時の取り組みこそが重要 ≪平常時≫

日頃から災害対策に積極的に取り組んでいた地域では、災害時も円滑に対応できたとのことです。住民相互に支援し合えるような体制づくりをはじめ、災害時に支援が必要な人も参加しての防災訓練や避難訓練など、地域ぐるみの取り組みが極めて重要です。

Point② 自分自身と家族の安全確保が最優先 ≪発災時≫

災害発生時は、なにより自分自身と家族の安全確保が最優先です。地域住民のひとりとして、率先避難を心がけましょう。そのうえで、まず自身の安否を単位民児協会長等に連絡するようにしましょう。

Point③ 支援を必要とする人に必要な支援が届くようにつなぐ ≪発災後≫

避難所では、高齢者や障がい者、乳児のいる母親などに対して十分な配慮が必要です。また、避難生活では、普段は支援が必要のない人も、環境の変化によって支援が必要になることもあります。心身の状況から集団での避難生活は困難と考え、ライフラインが停止した状態でも、在宅等で生活せざるを得ない住民も存在します。民生委員は日頃の訪問活動等を通じて、地域住民が抱える課題を把握しています。避難所や仮設住宅での避難生活のなかで、支援が必要な人に、必要な支援が届くようにつなぐ活動が期待されます。

対象者の選定・・・支援・配慮が必要な人は？

サービス利用者だけが要配慮者ではない。潜在的に様々な人がいることに気づく必要

要配慮者	「高齢者，障害者，乳幼児その他の特に配慮を要する者」	災害対策基本法 第8条2項15号
避難行動要支援者	「要配慮者」のうち，「自ら避難することが困難な者であって，その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者」	災害対策基本法 第49条の10

個別避難計画の対象となるのは

「避難行動要支援者」(災害対策基本法第49条の10) 当該市町村に居住する「要配慮者」のうち、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者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者

対象者の選定〈優先度の考え方〉

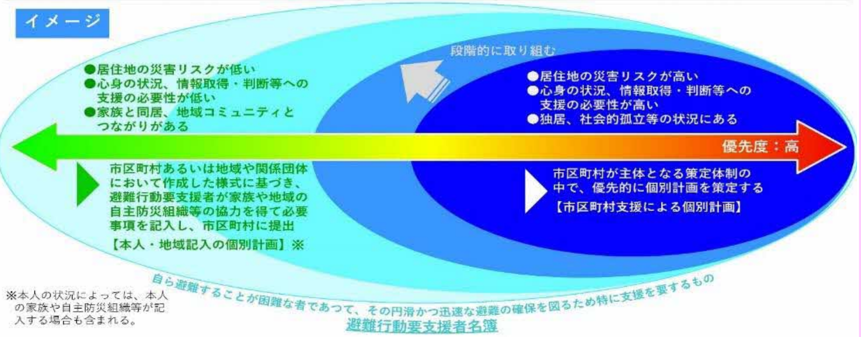
①地域におけるハザードの状況
（洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定）
②対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援必要度
（要介護度・障害認定等）
③独居等の居住実態、社会的孤立の状況

優先度を踏まえた個別計画の策定

○　個別計画は、優先度が高い者から策定することが適当であり、市区町村が必要に応じて策定の優先度を判断する際には、次のようなことが挙げられる。
- 地域におけるハザードの状況（※）
- 当事者本人の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
- 独居等の居住実態、社会的孤立の状況

○　他方、各市区町村の限られた体制の中でできるだけ早期に避難行動要支援者全体に計画が策定されるようにするためには、市区町村が策定する個別計画として、①市区町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、②本人や、本人の状況によっては、家族や地域において防災活動を行う自主防災組織等が記入する計画（本人・地域記入の個別計画）づくりを進めることが適当である。

※浸水想定区域（水防法）、津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくり法）、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法）、噴火に伴う火山現象による影響範囲（活動火山対策特別措置法（基本指針）に基づく火山災害警戒区域）等



ハイリスク予備群

- ひとり暮らしの高齢者　・高齢者のみの世帯
- MCIの人　　・難病の人
- 一時的なけがや病気の人
- 軽度知的障害（ボーダー層）や発達障害
- 妊産婦　・乳幼児＆育児家族　・化学物質過敏症の人
- 日本語での意思疎通が困難な外国人
- 災害により要支援となった人（けが・病気など）
- 旅行中・出張中など地元民でない人
- 状態像で考えると‥‥立つことや歩行ができない、音が聞こえない（聞き取りにくい）、物が見えない（見えにくい）、言葉や文字の理解がむずかしい、危険なことを判断できない、顔を見ても知人や家族とわからない、などなど・・・
- 具体的には‥‥自分の身の危険を察知できない、危険を知らせる情報を受け取ることができない、身の危険を察知できても救助者（周囲）に伝えられない、危険を知らせる情報受け取っても対応行動ができない

個別避難計画作成の共有と個人情報保護

個別避難計画の複写保存（共有）はどの範囲まで？

- 本人
- 連絡先の家族
- 支援活動者＝避難支援等実施者
- 地区担当民生児童委員
- 介護支援専門員・相談支援専門員
- 福祉避難所として想定される福祉施設
- 行政
- 町内会長・自治会長

個人情報の関係者所有に関する本人同意の必要

個別避難計画作成の中（アセスメント・地域調整会議等）で個人情報を共有し取り扱うので、開始時点で信頼関係が形成され、かつ同意が得られている必要

（※注）地域福祉実践における個人情報保護問題は人間関係・信頼関係問題である

個別避難計画作成を通じた地域福祉との連動

町内会・自主防災組織・民生児童委員等が集まり（地域調整会議）、地域の要配慮者を抽出してみる

①ハザードの状況
②心身の状況、支援必要度
③独居等社会的孤立状況

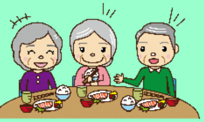
分担して「個別避難計画」の策定について本人および家族に同意を貰いに訪問する

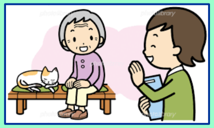
→本人同意or拒否

近隣住民に声掛けして、避難支援等実施者として、地域調整会議に参加してもらえないか勧誘（地域の人材発掘のきっかけに）

同意した人一人ずつについて、本人・家族・町内会・自主防災組織・民生児童委員・ご近所（避難支援等実施者）・専門職（ケアマネ・社協）等が集まり、地域調整会議を開催し、個別避難計画を作成

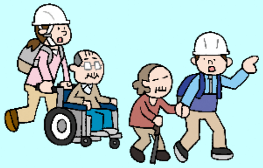
地域調整会議の中で、本人の孤独、日常生活の不自由・不便、将来への不安等、災害時避難のみならず日常生活上の様々な困難を知り、近隣住民を中心に「見守り」「話し相手」「サロン等居場所への参加」など地域での支え合い活動に繋いでいく





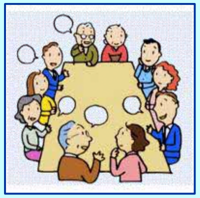
個別避難計画に基づく防災訓練兼避難訓練を実施

→計画の修正もあり得る



個別避難計画の確定
概ね1年ごとの見直し

多くの住民の個別避難計画が作成されてくると、それを踏まえた地区防災計画の作成に地域をあげて（みんなで）取り組む



地域での啓発・研修・訓練

地域防災と地域福祉の連携・協働

要援護者・生活者目線でみれば一連・一体、まさに包括的に支援してほしいニーズ

災害時の不安

日常生活の不便・困りごと・将来の不安

必ずしも要介護高齢者手帳を持っている障害者に限らない

ひきこもりの人は？
育児中の人は？
薬が手放せない人は？

日常も、災害時も地域のみんなで、支え合ったり、気に掛け合って不安を取り除けるといいね

個別避難計画から地区防災計画策定へ

小地域福祉活動計画（地区社協計画）と地区防災計画をセットで策定

国（中央防災会議） → 防災基本計画 ・・・・・基本指針を示す防災計画で、防災分野の最上位計画（第34・35条）

防災業務計画 ・・・・・防災基本計画に基づき、各省庁や独立行政法人等が策定するBCPにあたるもの（第36条の１）

都道府県（都道府県防災会議） → 都道府県地域防災計画 ・・・・・都道府県防災会議または都道府県知事が作成する計画（第40条）

市町村（市町村防災会議） → 市町村地域防災計画 ・・・・・市町［…］計
画（第［…］

地区防災計画における福祉施設の役割も書き込まれる場合もある

町内会・自治会等の地域 → **地区防災計画**（任意） ・・・・・地区居住者等により自発的作成される防災活動に関する計画（第42条3項、42条の2）

地区内の個別避難計画の蓄積・総和

Aさんの避難にはリヤカーが必要

Bさんは聴覚障害があるから筆談具が必要

Cさん家には赤ん坊がいるので避難所にミルクや紙おむつの備蓄が必要

Dさんは自閉症なので個室避難の必要

防災倉庫には●●が■個必要。避難所に筆談具を備えておこう。赤ちゃんがいる家族は備蓄のある▲▲に避難することにしよう。世帯ごとの個室避難所を確保しよう。・・・といった具体的内容が詰められてくる。

地区防災計画の概要

2013年6月の災害対策基本法改正の際、防災計画体系の中で地域コミュニティにおける共助の推進のために「地区防災計画制度」が新たに創設された

計画の基本的考え方

▶地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画

地区防災計画は、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画であり、地区居住者等の意向が強く反映されるボトムアップ型の計画です。また、地区居住者等による計画提案制度が採用されていることもボトムアップ型の一つの要素です。

▶地区の特性に応じた計画

地区防災計画は、都市部のような人口密集地、郊外、海側、山側、豪雪地帯、島しょ部等あらゆる地区を対象にしており、各地区の特性（自然特性・社会特性）や想定される災害等に応じて、多様な形態をとることができるように設計されており、計画の作成主体、防災活動の主体、防災活動の対象である地域コミュニティ（地区）の範囲、計画の内容等は地区の特性に応じて、自由に決めることができます。

▶継続的に地域防災力を向上させる計画

地区防災計画については、単に計画を作成するだけでなく、計画に基づく防災活動を実践し、その活動が形骸化しないように評価や見直しを行い、継続することが重要です。

△△地区防災計画（構成例）

1. 計画の対象地区の範囲
　△△市△△町
2. 基本的な考え方
　（1）基本 方針（目的
　（2）活動目標
　（3）長期的な活動計画
3. 地区の特性
　（1）自然特性
　（2）社会特性
　（3）防災マップ
4. 防災活動の内容
　（1）防災活動の体制（班編成）
　（2）平常時の活動
　（3）発災直前の活動
　（4）災害時の活動
　（5）復旧・復興期の活動
　（6 ）市町村等、消防団、各種地域団体、ボランティア等連携
5. 実践と検証
　（1）防災訓練の実施・検証
　（2）防災意識の普及啓発
　（3）計画の見直し

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
・防災訓練、避難訓練（情報収集・共有・伝達訓練を含む） ・活動体制の整備 ・連絡体制の整備 ・防災マップ作成 ・避難路の確認 ・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認 ・要配慮者の保護等地域で大切なことの整理 ・食料等の備蓄 ・救助技術の取得 ・防災教育等の普及啓発活動	・情報収集・共有・伝達 ・連絡体制の整備 ・状況把握（見回り・住民の所在確認等） ・防災気象情報の確認 ・避難判断、避難行動等	・身の安全の確保 ・出火防止、初期消火 ・住民間の助け合い ・救出及び救助 ・率先避難、避難誘導、避難の支援 ・情報収集・共有・伝達 ・物資の仕分け・炊き出し ・避難所運営、在宅避難者への支援	・被災者に対する地域コミュニティ全体での支援 ・行政関係者、学識経験者等が連携し、地域の理解を得て速やかな復旧・復興活動を促進
・消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携			

４.防災活動の内容

地域防災と地域福祉の取り組み方は同じ

縦割り・縄張りを超え、地域のみんなで、避難できない方のことを考え、支える仕組み作りに取り組む必要

地域・近隣住民が参加して個別避難計画作成に取り組む中で、対象者が実は日常生活上にも多くの生活課題・困難・不便・不安を抱えていることを知り、災害発生時支援だけでなく日常生活支援活動にも広がっていく。地域の中で、住民同士が互いの命と暮らしを守るために、気づき、学び主体形成を図る過程は、コミュニティワーク方法論そのもの

話し合いから気づき・学びへ

- 真の避難行動要支援者の洗い出し・抽出
- 想定される災害と地区内の危険箇所の点検・洗い出し
- 避難所の点検（場所、部屋数・風呂・トイレなど設備、備品）

学んだ結果対策を取りまとめる計画づくり

- 避難ルートや避難所の整備計画・共助のしくみづくり（地区防災計画）
- 避難行動要支援者の個別避難計画／マイタイムライン策定
- メンバー・参加者・協力者の拡大

計画が画餅に帰さないために避難訓練を実施

- 春夏秋冬／昼夜／晴雨風雪／様々な災害種類／様々な人々を組み合わせた防災訓練・避難所体験等を重ね、地区防災計画・個別避難計画のアップデートと「地域の防災力」・「住民の防災力」の向上を図る

専門職による側面支援 → 住民主体の地域防災

Fin