

岡山県地区防災計画等作成推進協議会  
第1回矢掛町美川地区部会

**地域で取り組む  
災害時の要援護者支援**  
～福祉の立場から～

岡山県地区防災計画等作成推進協議会アドバイザー  
川上富雄（駒澤大学／岡山県社会福祉士会）

**毎年、人命に関わる自然災害が各地で発生！**

- ◆ **2014年** 関東豪雪(2月)、広島市豪雨土砂災害(8月)、御岳山噴火(9月)、など
- ◆ **2015年** 台風18号関東東北豪雨災害(9月)
- ◆ **2016年** 熊本地震・大分県中部地震(4月)
- ◆ **2017年** 九州北部豪雨(日田・朝倉市等)(7月)
- ◆ **2018年** 草津白根山噴火(2月)、大阪北部地震(6月)、西日本豪雨災害(7月)、北海道胆振地方地震(9月)、など
- ◆ **2019年** 九州北部(佐賀・福岡・長崎)豪雨(8月)、台風15号災害(千葉県停電)(9月)、台風19号豪雨災害(箱根)(9月)、など
- ◆ **2020年** 新型コロナウイルス禍、熊本豪雨災害(球磨川)(7月)、など
- ◆ **2021年** 7月豪雨災害(熱海)

……日本列島は自然災害の坩堝と化している。自然災害による命の危険度が高まっている。

## 災害時、要配慮者の方々をどう守るか

地震、台風、豪雨災害が続いています。災害が起きるたびに、障がいのあるひとや、要介護高齢者、独居高齢者の方々が多く犠牲になっています。

2011年3月の東日本大震災では、亡くなったひとの3分の2は60歳以上、障がいのあるひとで、その死亡率は、住民全体の2倍だったことが明らかになっています。かろうじて命が助かって、避難先での様々な困難から心身の状態が悪化し災害関連死と認定される例も数多く報告されています。

同じことを繰り返さないためにどうしたらよいでしょうか？ 地域やご近所の繋がりで何かできないでしょうか。一緒に考えていければと思います。

**災害に備えた地域づくりの必要**

# 平時の福祉支援が防災に繋がっていない

- 福祉＝幸福・幸せな暮らし (well-being welfare)
- 福祉の支援目標＝「ニーズ(＝生きていく・暮らしていくうえで必要とされること／必要であるにもかかわらず不足しているもの)へ対応し地域自立生活と自己実現を図る」こと
- 福祉の支援内容＝「ニーズを抱え、自らの意思や権利を主張したり守ることに限界のある利用者や家族等を、理解し、必要な社会資源に結びつけ、お世話をしたり、権利擁護」すること
- ケアマネジャー、相談支援専門員、その他各種福祉司職等の相談員

平時の日常生活支援しか想定しておらず、  
災害時の支援については想定外・関心外・分野外・専門外

福祉  
平時の支援のみに  
関心



防災  
災害時支援のみに  
関心

消防団や自主防災が担うことなので、むしろ、口を出してはいけない…位の気持ち

5

## 2018年7月 西日本豪雨災害の教訓

### 真備町水害をめぐる状況推移

- 5日18:30 大雨警報
- 5日23:00 倉敷市災害対策本部設置
- 6日11:30 倉敷市内の山沿いに「避難準備・高齢者等避難開始」発令／真備地区避難所開設(岡田小学校、菌小学校、二万小学校)
- 6日19:30 倉敷市内の山沿いに「避難勧告」発令
- 6日22:00 真備地区全域に「避難勧告」を発令／小田川の水位が急激に上昇  
6日22時40分 大雨特別警報が発表
- 6日23:45 真備地区に「避難指示」を発令／小田川の水位が急激に上昇
- 7日1:30 真備地区・小田川の北側に「避難指示」を発令／高馬川の堤防が越水し、小田川の水が北方向に流れ込んでいる
- 7日1:34 国交省が高馬川で堤防決壊を確認
- 7日6:52ごろ 国交省が小田川堤防決壊を確認

避難勧告・指示発令の段階で、全回答数(347)の内、225回答(64.8%)が避難開始していた。課題は避難困難者＝福祉の要援護者

福祉関係者には把握されていた方々

### 【被害は高齢者や障害者に集中】

- 真備町の死者51名の内、88.2%にあたる45人が65才以上。その内、自宅で亡くなった方は44人
- 要介護・要支援者が死者全体の36.5%(19人)、身体障害者が死者全体の23.1%(12人)だった  
(「平成30年7月豪雨災害検証報告書」岡山県2019 pp.29-30)

### 【住民による自主的な避難を促進するための検討】

- 地区防災計画の策定支援
  - ・住民が自主的に取り組む防災体制への支援
  - ・防災活動を契機とする地域づくり
- 防災教育の推進
  - ・小学生などを対象とした防災教育の環境づくり
  - ・「自らの命は自らが守る」意識の徹底と災害リスクや災害時にとるべき避難行動の理解促進
- 避難行動要支援者の避難対策の推進
  - ・要支援者のあり方、防災と福祉が連携した避難行動に対する理解促進

倉敷市災害に強い地域をつくる検討会

# 要配慮者等の呼び方

避難困難者、災害時要援護者、要配慮者、避難行動要支援者など類似の呼び方がありますが、災害対策基本法では以下のように整理されています。

## ■ 「要配慮者」(法8条第2項第15号)

高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦等の災害時において特に配慮を要する者

## ■ 「避難行動要支援者」(法第49条の10第1項)

上記のうち、災害等が発生、または、発生する恐れのある場合に、自ら避難することが困難であるため、円滑かつ迅速な避難の確保等の支援を要する者(市町村は地域防災計画にその対象者を掲載しています)

なお、「要配慮者」や「避難行動要支援者」は、福祉サービスの「利用者」であり、何らかの福祉援助を必要としている「要援護者」でもあるため、混乱してしまいがちです。

7

## 地域みんなで、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

### 学び・気づき

- 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)

### 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

### 避難訓練

- 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

8

# 地区防災計画とは

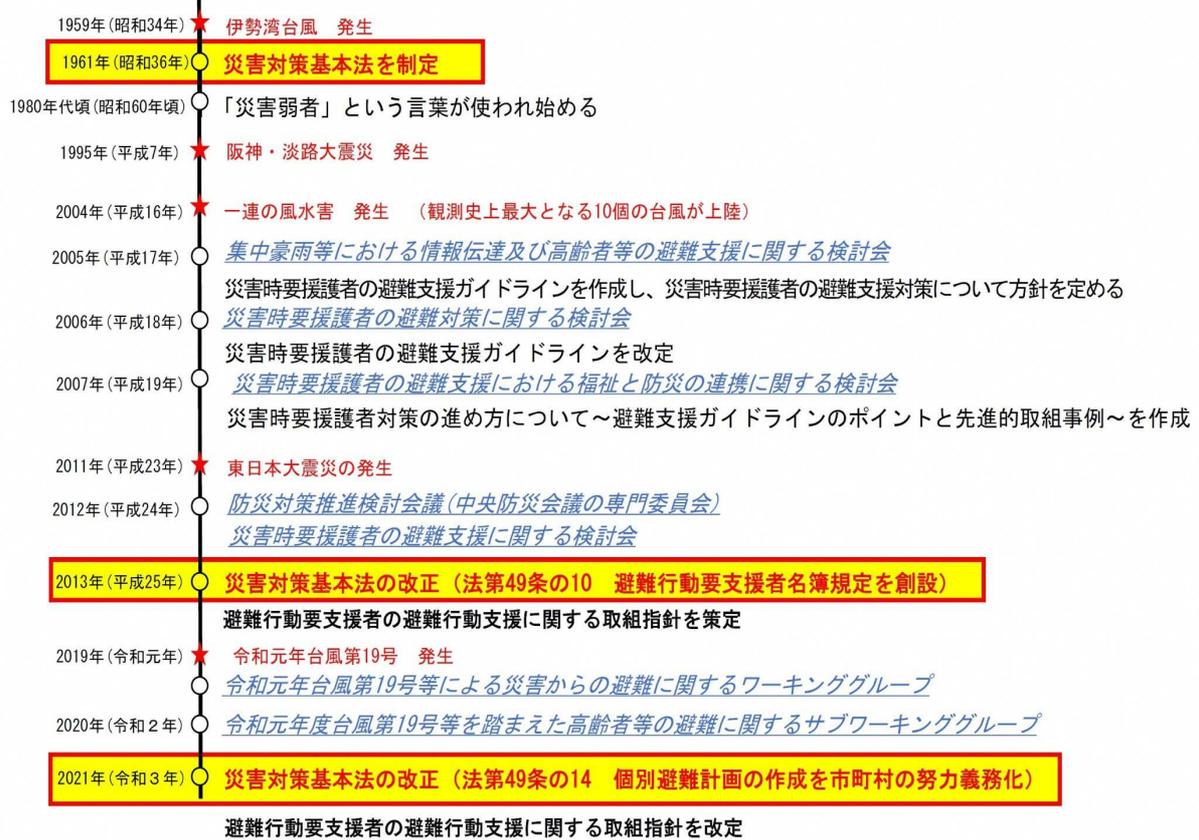
- 地区防災計画は、町内会、小学校区、商店会、複合ビルなどのコミュニティレベルで、住人や企業などによる自発的な防災活動（「災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか」）について取りまとめられた計画です。
- 地区防災計画は義務ではありません。コミュニティの中で内発的に多様で固有の地域特性を反映して策定されるものです。
- 地区防災計画の策定は、地区社協活動における小地域福祉活動計画策定と同じで、地域住民の命や暮らしや幸福を互いに守り支える取組と言えます。
- 地区防災計画は、近隣の方が集まり、防災シミュレーションゲームや、街歩き（まち点検・地域アセスメント）をしながら作っていくものです。



# 個別避難計画とは

- 個別避難計画は、災害が発生又は発生のおそれが生じた場合に、避難行動要支援者の避難誘導等を迅速かつ安全に実施するために、あらかじめ、避難行動要支援者一人一人について、誰がどのように避難を支援するかを定めておく計画です。
- 個別避難計画は、避難行動要支援者やその家族、自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員や地域支援者が一緒に協力しながら作成するのが望ましいとされていましたが、2021年の法改正で、普段から高齢者や障がい者のケアに携わり、配慮すべきことを熟知しているケアマネジャーや相談支援専門員が、日頃のケアサービスの延長線上で個別避難計画作りにも中心的役割を果たすことが位置づけられました。
- とはいえ、住民活動は基本的に「共感原理」に基づくものであり、近隣住民に機械的に担当を割り振ればよいというものではありません。本人と支援者の人間関係形成が前提となります。そうした環境づくり、地域づくり、人づくりなどにも専門職が関わっていくことが期待されてます。
- 「個別計画」「災害時ケアプラン」「マイタイムライン」など類似の呼称あり

## 避難行動要支援者の避難行動支援に関する制度的な流れ



## 長野北部地震と「白馬の奇跡」

- 2014年11月22日午後10時8分に発生した「長野県神城断層地震」では、長野県白馬村の一部の集落に住宅被害が集中した。全壊50棟、半壊91棟、一部損壊1426棟に及んだが、一人の死者も出していない対応は防災モデルケースとして注目
- 白馬村堀之内地区では、住民26人が崩れた建物の下敷きになったが、近隣住民によって全員救助、住民は迷うことなく1時間ほどで41世帯118人の安否を確認
- 高いコミュニティ意識と強い結び付きに加え、白馬村では4年前から「住民支え合いマップ」を作成してきており、災害時の自力避難が困難な高齢者や障がい者の住宅を地図に落とし込み、誰が手助けするかを決めて地域住民で共有しており、今回の自身でも安否確認や救助、支援が機敏に行われた
- 「マップの作成や更新を通じ、誰がどこにいるかお互いにわかっていて、普段から声をかけ合う。何かあったときも『あの家にはお年寄りがいる』『あの家には何人住んでいる』と、明快な指示が可能。そうした備えが死者ゼロにつながった」と、白馬村社協の山岸事務局長は話す



如何に日頃からの地域福祉活動が重要かを示す好事例。  
地域福祉は平常時は生活支援に資するものだが、災害時・緊急時には命を守る事にも繋がる。

# 「防災」「減災」を地域づくりのきっかけに

～福祉と防災が一緒になって住民とともに進める地域づくり～

発災前からの  
地域づくり・連  
携・準備・学習  
活動が最重要

- 地区ごとに自主防災組織を作る
- 各自主防災組織と地区社協が連動
- 避難行動要支援者のアセスメント
- 要支援者には専門職や民生委員も関与
- 行政と地域との協働・分担の話し合い
- 地域住民が取り組むことの明確化
- 避難場所の検討や整備
- 図上シミュレーションや実際の訓練
- 備蓄備品(食料・救出道具)、井戸、輸送
- 諸資源や他地域と災害時協定を結ぶ
- 地域計画／個別避難計画に落とし込む



個人によ  
る自助

地域コミュ  
ニティ等  
による共助

行政に  
よる公助

地元企  
業等との  
協働も



自主防災

## 支援・連携

防災行政・防災士・  
自主防災組織等

福祉行政・社協・  
福祉専門職等



防災も福祉も、住民参加による地域課題の解決という過程・手法は同じ。効果も相補的。  
コミュニティ再構築という目標も共通。地域防災と地域福祉は親和性の高い活動。

# 防災再考

～地区防災計画・個別避難計画に向けた気づきと学び～

# 災害の種類

- 地震……阪神淡路、中越、東日本、熊本など
- 土砂災害……梅雨・台風時の豪雨による土砂崩れ
- 水害……豪雨に伴う河川等の氾濫、洪水
- 高潮・津波……大潮&低気圧や海底地震の影響
- 豪雪……主に日本海側における冬期の豪雪災害、雪崩
- 噴火……活火山地域における噴煙、火山弾、火山礫
- 大規模火災等……落雷等による山火事、自然災害に起因・誘発される市街地中心部火災(糸魚川)、コンビナート・工場爆発・火災
- 他にも砂嵐、熱波、寒波、干ばつ、塩害、隕石落下、害虫大繁殖、感染症パンデミックなど

15



## 災害弱者とは誰か



- 行政が把握する、いわゆる「災害弱者」「災害時避難行動要支援者」は、障害者手帳を持っている人や要介護認定高齢、単身高齢者として把握されている人々である。しかし、はたしてこれらの人々だけが災害弱者であろうか。

幼児・児童、子育てママ、一時帰宅在宅療養患者、潜在的知的障害者、発達障害者、パニックを起こしてしまうような自閉症傾向のある人、要介護未認定の在宅虚弱高齢者、日本語を理解できない滞日外国人などなど、災害弱者は様々……これらは地域の関係性の中でしか発見・把握できない。

このように考えてくると、健康で自力で即座に判断や行動ができる大人の一部しか「災害強者」ではないということになってしまう。しかし、一見、災害強者に見える人々も、交通やライフラインなど生活インフラ・文明的生活が遮断されれば、一瞬にして災害弱者になりうる。脆弱な社会基盤に生命や生活を預け依存しているという意味において、**すべての人々が災害弱者**といえる。

# 誰が避難誘導・安否確認・救出をするのか

- 消防団員や防災訓練に参加している父さん(災害強者)等は、平日の昼間は仕事で町外に出かけていたり、突発的災害に駆けつけることは困難。
- 「災害時ひとりも見逃さない運動」に取り組む民生児童委員さんも、60歳以上が7割で、救出支援などの体力的期待は厳しい。
- 誰が避難誘導・安否確認・救出を担うの？本当に大丈夫なの？

- これまでの避難・救出体制に満足するのではなく、検証し穴を埋める取り組みを！
- 平日昼間は地元地域で働いたり学んだりする災害強者の確保(企業、学校等との調整)
- 地域の福祉事業者／専門職の発災時の役割分担明確化(行政、諸機関、諸団体、地域組織等との連携や役割分担協議)



## 避難所も様々

- 行政が確保している避難所は人数的に・被災者の特性別に避難・収容が可能か？本当に安全か？
- 先に紹介した様々な「災害弱者」に配慮された一次的な避難所は充分確保できているか？ 二次避難所となる福祉避難所(等)は在宅要援護者数に対して充分か？
- そもそも、避難所に避難できず自宅待機や親戚・友人宅に避難している人々へのアウトリーチ体制は想定・準備されているか？

通常の避難所だけでなく・・・多様なニーズに応える避難所づくりの必要

- ◆ 在宅療養患者に配慮された避難場所は確保されているか？
- ◆ 要介護者およびその家族に配慮された避難場所は確保されているか？
- ◆ 時と場所を選ばない赤ちゃんの夜泣き、哺乳、おむつ交換などに配慮された子育てママさん向けの避難場所は確保されているか？
- ◆ 知的障害や発達障害、自閉症を持つ人たちに配慮された避難場所は確保されているか？
- ◆ 外国人に配慮された避難所運営体制は構築されているか？
- ◆ 避難所には備蓄や備品が整っているか
- ◆ さらに、避難所生活の長期化も想定するとニーズはますます拡大する
- ◆ 避難所外避難をしている人たちへの支援(アウトリーチ)体制の検討も必要

Disasters occur when hazards meet vulnerability.

## 災害(被害)は、危機が社会の脆弱性と出会うことで起こる

災害リスク=ハザード×脆弱性

脆弱性=個人要因×環境要因

地震、津波、洪水、  
土砂災害などの  
災害誘因(ハザード)

被害  
規模

社会の脆弱性(堤防  
の未整備、街の区  
画未整備といったハ  
ードだけでなく対応  
システムの未構築)

ここが弱いと、後からよく「人災  
ではないのか」と指摘される

災害弱者支援対策の取り組み  
方によって被災者数も変動

- 自然災害の発生は押さえることはできないが、予測する技術の進歩により被害を縮小できる
- 災害発生を想定した、社会の脆弱性の補完や強化によって被害を縮小できる=災害への備え
- 災害への備えには、建築基準、ダム、堤防、防潮堤などハード面の補完・強化と、学習や訓練による住民の災害リテラシーの向上、安否確認救出体制づくりなどソフト面の補完・強化がある
- 「災害対策は正解のない問題への備え」=いつどこで何がどのくらいの規模で起こるかわからない。多くの変数が絡み合って発生し、同じものはない。

19

## 被災者ニーズとは何か

- 災害の直接的な被害は、自身の生命を失う、家屋を失う、家族を失う、友人を失う、怪我や障害を負う、仕事を失う、生活に必要な物資を入手できない、といった一次的な被害ニーズだけではない。
- 家屋を失う、あるいは家屋は残っても電気・ガス・水道・物資が届かないことで、自宅での生活の継続が困難となり、避難所等への住み替えを余儀なくされ、文明社会における人間的・健康的でプライバシーが保護された生活環境を失うなど、二次的な被害ニーズも生み出す。
- また、被災への恐怖やショック、将来への不安、急激な生活環境の変化、長期にわたる制限的・禁欲的な生活等から、心のバランスを崩すなどさらに派生する三次的な被害ニーズなども次々と生み出していく。表は、震災を例にこれらの諸ニーズを時系列的に整理したものである。

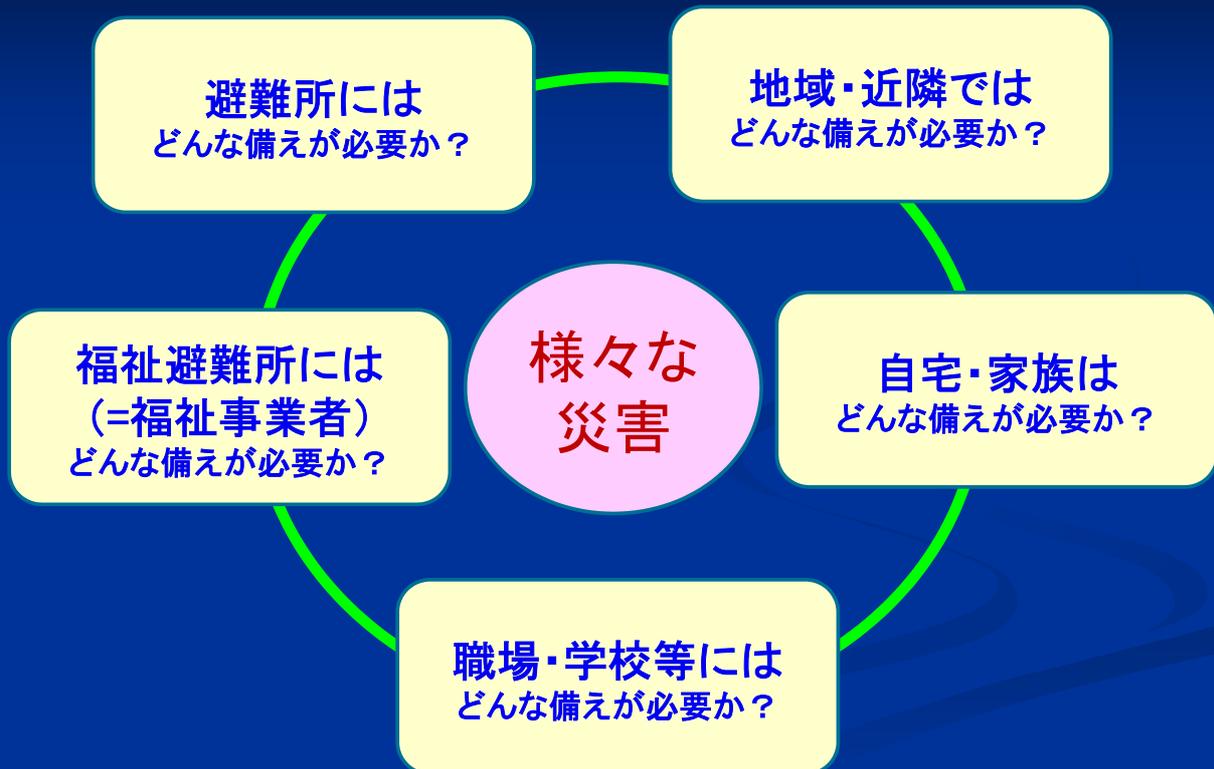
### 災害時に想定される被災者ニーズの時系列変化 ~単純化すると~

- 身体上のニーズ(怪我、病気、介護)
- 生活上のニーズ(住居・食糧・水・薬・トイレ・お風呂等の確保、孤独死、物資の不足、便乗詐欺、医療サービス・公共サービス・行政サービスなどの低下、避難所の清掃、ペットなど)
- 心理上のニーズ(恐怖、喪失、絶望、ノイローゼ、PTSD、エコノミー症候群など)
- 経済上のニーズ(復職、再就職、会社再興、家計再構築など)

※災害が起きたあと、段階ごとの行政・社協・福祉施設・住民・ボランティア等の役割も展望しておく必要

20

# 様々な立場で色々な備えが必要



21

Fin

22