

令和3年度長野県ふくしチーム員養成研修 個別避難計画の作成について

長野県社協防災福祉アドバイザー
NPO法人さくらネット・石井布紀子

特定非営利活動法人 さくらネット

本日の研修内容

1. ねらい・ねがい

- (1)ふくしチームが、長野県内において「福祉の力を災害現場に」活かす人財ネットワークとして発展すること、を願います
- (2)2日間の研修により、平時の歩みが災害現場に活かすこと、平時から多職種連携が進むこと、を願います
- (3)個別避難計画作成義務化の流れを活用し、生活支援や相談支援の質が高まること、を願います

2. 参加型にご協力を

- (1)ひとつの答え・マニュアルを求めすぎず、情報を活かしましょう
- (2)聴き合い、表現しあい、共感しあう、場づくりを活かしましょう
- (3)柔軟に対応したく、ご理解ご協力をお願いします

特定非営利活動法人 さくらネット

1

ご用意している話題

1. 個別避難計画作成努力義務化と長野県動向予測
2. 個別避難計画に関わる事項・用語説明
3. 個別避難計画を検討する前におさえておきたい
「災害時要配慮者支援の基本的な考え方」
4. 個別避難計画作成について
「(長野県内)おすすめの作成手順～災害福祉カンタンマップアプリ活用～」
5. 地域との連携による計画作成プロセスを大切にしましょう

災害現場のあるある 要配慮者の避難行動課題について

よくあるおたずね

- ♡ いつ逃げるの
- ♡ 誰が決めるの・どこへ誰と逃げるの
- ♡ 何の情報を活かしてどう支援するの
- ♡ 支援のしくみ・NW、よくわからない
- ♡ 地域も専門職も自分・家族優先？
- ♡ サービスをいつ休止するの？
- ♡ 個人情報保護？活用？？

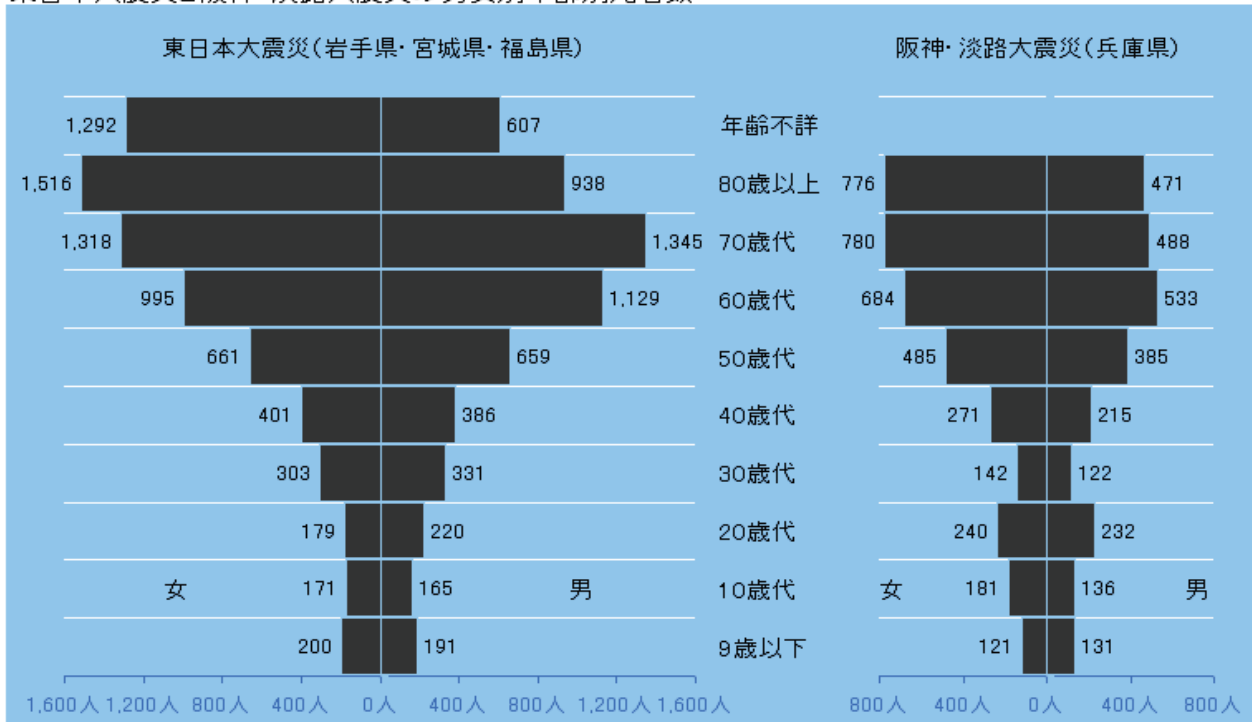
よく聞く体験

- まさか…想定外…
- 避難タイミングわからない
- 日ごろの関係・取り組みが生命を守った
- 声かけで逃げてくれない
- 避難所(環境・運営)には格差がある
- 情報ない支援は困難大
- 福祉避難所不足
- 我慢も我儘も対応難しい



過去の被災地において、要配慮者が亡くなっています

東日本大震災と阪神・淡路大震災の男女別年齢別死者数

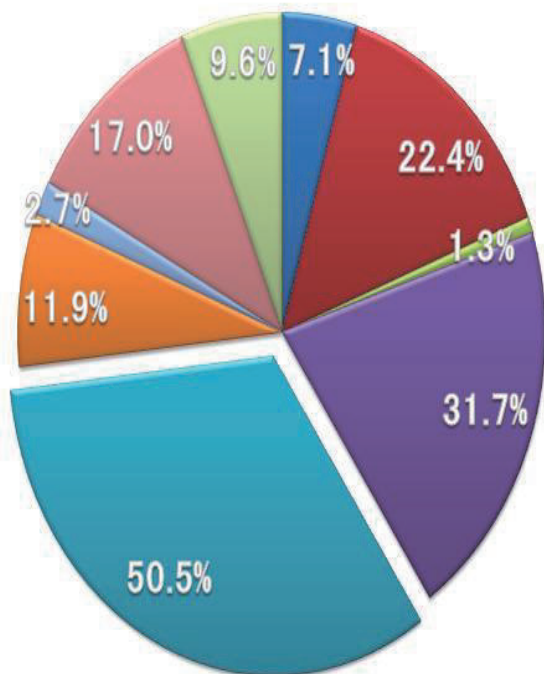


(注) 東日本大震災：警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者を掲載(性別不詳128人は図から省略)。阪神・淡路大震災：兵庫県資料(性別不詳9人は図から省略)
 (資料) 平成23年版防災白書(同掲載データをもとに当図録で作図)

はじめに

2004年・中越地震被災地において、関連死課題が可視化され、要配慮者避難支援ガイドラインが施行されました

関連死の原因(複数回答)



病院の機能停止による初期治療の遅れ	7.1%
病院の機能停止(転院を含む)による既往症の増悪	22.4%
交通事情による初期治療の遅れ	1.3%
避難所などへの移動中の肉体的・精神的疲労	31.7%
避難所などにおける生活の肉体的・精神的疲労	50.5%
地震・津波のストレスによる肉体的・精神的負担	11.9%
原発事故のストレスによる肉体的・精神的負担	2.7%
その他	17.0%
不明	9.6%

(1) 個別避難計画および福祉避難所に関する国の動向

□ 国会において災害対策基本法の一部改正を審議(令和3年通常国会へ提出)

- ・災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには、**個別避難計画**の策定が有効
- ・**個別避難計画について、法律で市区町村が策定に努めなければならない**ものとして位置づけ、さらに取り組みを促進

□ 避難行動要支援者の避難に係る取り組みの準備等について(令和3年1月29日付内閣府事務連絡)

- ・要介護度3以上の高齢者や身体障害者手帳1・2級を所有している者等の自ら避難することが困難な者のうち、ハザードマップで危険な区域に住む者や、日常から見守りが必要な独居または夫婦二人暮らしの者など、**個別避難計画策定の優先度が高い地方公共団体が判断する者について、概ね5年程度で個別計画の策定に取り組むこと**
- ・福祉避難所ごとに、あらかじめ受入対象者を特定し、本人と家族のみが避難する施設であることを明示して指定する新たな制度を創設する予定(内閣府令改定)

1. 長野県内動向予測

1. 真面目に、「やらなければ」「どうしたらよいのか」という声が聞こえはじめる
2. 個人情報保護条例での「手下げ方式」がはやるかも…
3. 内閣府個別計画作成モデル事業実施団体募集に応募する自治体が増える
(個別計画の作成促進に資する効果的・効率的手法を構築し、全国展開するため、自治体において個別計画の作成プロセスを構築する取り組みを国が支援)

～災害福祉カンタンマップアプリ活用気運が醸成される？～

2. 個別避難計画に関わる事項・用語説明①

○要配慮者=要援護者(現在は要配慮者が一般的)

「災害時において、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条第2項第15号)

○災害時避難行動要支援者=災害時要支援者

現在は言い方がさまざま、広義では要配慮者・要援護者と同じ

○災害時「個別計画」=「個別避難支援計画」等(名称様々)

豪雨災害の事前避難行動、津波発生時や地震発生時の避難行動など、自ら避難行動を行うことができない要配慮者の避難に関する一連の手順などを示した計画のこと。大規模災害の増加と要配慮者の死亡率が高いことから、地域に託す方法が見直され、福祉専門職の関わりを促すよう取り組みが進行中である

○災害時要配慮者台帳・避難行動要支援者台帳

平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、高齢者、障害者、乳幼児等の防災対策において、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿の作成が義務付けられた

2. 個別避難計画作成関連用語説明②

○地域防災計画(公助)

災害対策基本法第40条に基づき、各地方自治体の長が、それぞれの防災会議に諮り、防災のために処理すべき業務などを具体的に定めた計画のこと

○地区防災計画(共助・互助)

一定の地域に暮らす住民が、自分たちの地域の人命財産を守るための助け合い(共助)について、自発的に防災活動計画を策定すること

○マイタイムライン(自助)

住民一人ひとりのタイムライン(防災行動計画)であり、台風等の接近により河川の水位が上昇する時に、自分自身がとる標準的な防災行動を時系列的に整理し、自ら考え命を守る避難行動の一助とするもの。
(作成過程では、市町村が作成・公表するハザードマップ等を活用)

○コミュニティタイムライン(共助・互助)

水害対応にあたり、自治会や自主防災組織において、どのように避難するかを話し合いにより作成された地域のタイムライン(防災行動計画)

○行政タイムライン(公助)

自治体が作成したタイムライン(防災行動計画)

2. 個別避難計画作成関連用語説明③

○個別避難計画(再掲)

自ら避難することが困難な要配慮者のうち、ハザードマップで危険な区域に住む者や、個別避難計画策定の優先度が高い地方公共団体が判断する者について、福祉専門職と地域の連携などにより作成される避難行動計画のこと

○災害時住民支え合いマップ

長野県において、災害の避難時に支援が必要な要配慮者、支援者、社会資源等を現した地図のこと。いつ災害がおきても要配慮者が安全に避難できる体制づくりを支援するため作成が推進されている。

○BCP・業務継続計画

「企業・団体における重要な事業を継続させるために必要な一連の活動」から生み出される、重大な事象が発生した際の企業関係者の具体的な行動計画を示した計画（文書）のこと

2. 個別避難計画作成関連用語説明④

○災害対策本部

災害が発生し、又は災害が発生する恐れがある場合に、国または地方自治体に臨時に設置される機関

○災害救助法適用

災害が一定の規模を超えた場合には、国の責任で救助を行うことを主旨とした法律のこと。まず第一に、食料の提供、避難所の開設など、発災後の被災者の救済を目的とした応急的・一時的な救助(「応急救助」)が行われる。

○指定緊急避難場所

かつては収容避難場所とされており、災害対策基本法改正により現在は指定緊急避難場所となった。災害によって短期間の避難生活を余儀なくされた場合に、一定期間の避難生活を行う施設のこと。

○福祉避難所

要配慮者が、相談・助言・その他の支援、良好な環境を得られる避難所のこと。内閣府が令和3年5月に確保・運営ガイドラインを改正。

2. 個別避難計画作成関連用語説明⑤

○災害ボランティアセンター

災害時に被災者のニーズに応じるため、ボランティア活動をコーディネートするための機能であり組織。平常時においても常設されている組織も見受けられる。各地の社会福祉協議会が主となりさまざまな団体との協働により運営されている。

○緊急入所・災害ショート(名称は曖昧に使われています)

災害時において、緊急避難の受け入れとして、福祉各法の特例給付のしくみを活用し、短期入所サービスを行うこと。被災状況により、利用者減免措置や定員超過に対応することも可能となっている。

平成29年災害救助法事務取扱要領では、福祉避難所と緊急入所の

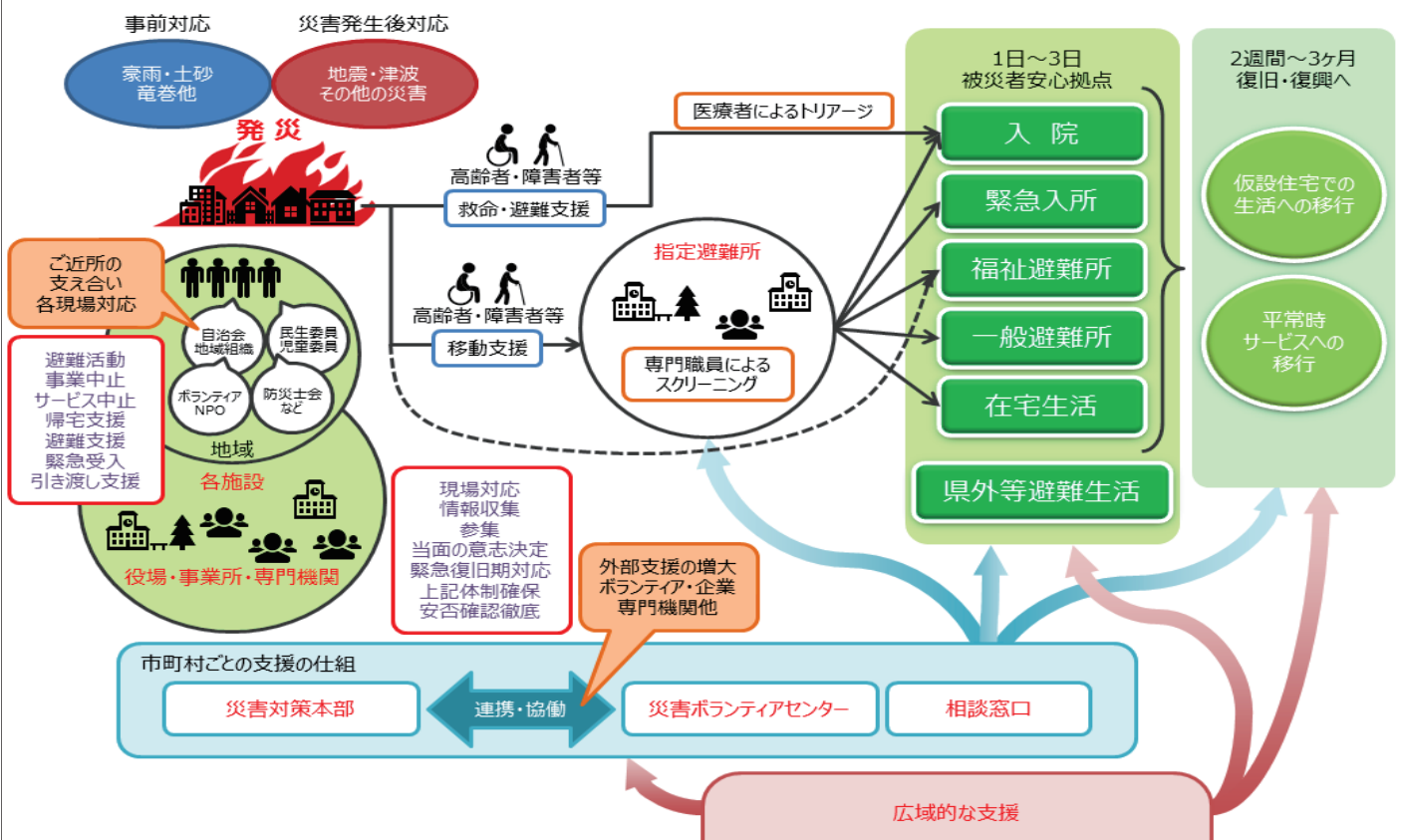
○医療救護所

災害時に応急手当を中心とした医療救護活動を行う場のこと。大規模災害が発生すると、多数の負傷者が出るおそれがあり、また、地域の医療機関も被害を受け機能しなくなる可能性があります。

医療救護所が開設された場合、無線他により広報活動が行われます。

3. 災害時要配慮(援護)者対応の基本的な考え方

災害時における要援護者支援の概要



3. 災害時要配慮者支援に関する基本事項Ⅰ

- (1)地震と水害(豪雨・土砂災害等)では、初動対応が全く異なる
地震は直後対応の迅速化が求められ、水害は事前避難行動が重要である。また、いずれの災害においても、平日日中と夜間等では、重点対応事項が異なる
- (2)被災地支援のしくみとしておさえておきたい支援機能は3つ
災害対策本部、災害ボランティアセンター、被災者相談窓口
- (3)被災者避難拠点としておさえておきたい施設は5つ
医療救護所、緊急入所(災害ショート)施設、福祉避難所、指定緊急避難場所(避難所)、自宅・在宅生活者拠点
【被災者支援では、被災者の自主避難状況にも留意しましょう】
- (4)被災者支援は縦割りがしやすく、しくみの全体像の把握は難しい
要配慮者支援では、災害救助法や災害対策基本法による支援策を行うだけでは支援不足が生じやすい。福祉各法による特別サービスや業務再開による支援、外部支援者の連携などを検討する必要がある

3. 災害時要配慮者支援に関する基本事項Ⅱ

「なぜ、個別避難計画が必要となったのか」

- (1)大切な生命を守り、災害による死亡者ゼロをめざすために必要
- ①災害による直接死・関連死は高齢者の割合が高い
 - ②障害のある人の避難・避難生活困難が多数報告されている
 - ③医療的ケア児・者や見えづらい要配慮者への対応も不可欠となっている
- (2)台帳整備だけでは対策を講じきれないために必要
- ①台帳(マップ)には対応の優先順位基準が示されていない場合が少なくない
 - ②福祉・在宅支援者が情報を持たず、近隣住民や地域組織だけでは、重度の方などに対応しきれなくなっている
 - ③豪雨災害の多発化により、計画策定が不可欠となった

…「計画作成により状況改善できるのだろうか」…

4. 個別避難計画作成について

事前調査 1. 簡易地域診断

- 人口、世帯数、高齢化率などを地域ごとに見える化する
- 地域福祉計画等の確認をする
(平時の課題・地域力を検討)
- ハザードマップ、要配慮者ABCマップなどを活用して地域リスク見える化する

事前調査 2. 豪雨災害事前避難行動の検討

- 職員・利用者リスク検討
- 法人・地域リスク検討
- 個別避難計画および豪雨時事業所避難行動等フロー検討
…計画作成を目的化せず、福祉現場知見を盛り込めれば…

～リスク分析をふまえて災害対策検討を(特に水害)～

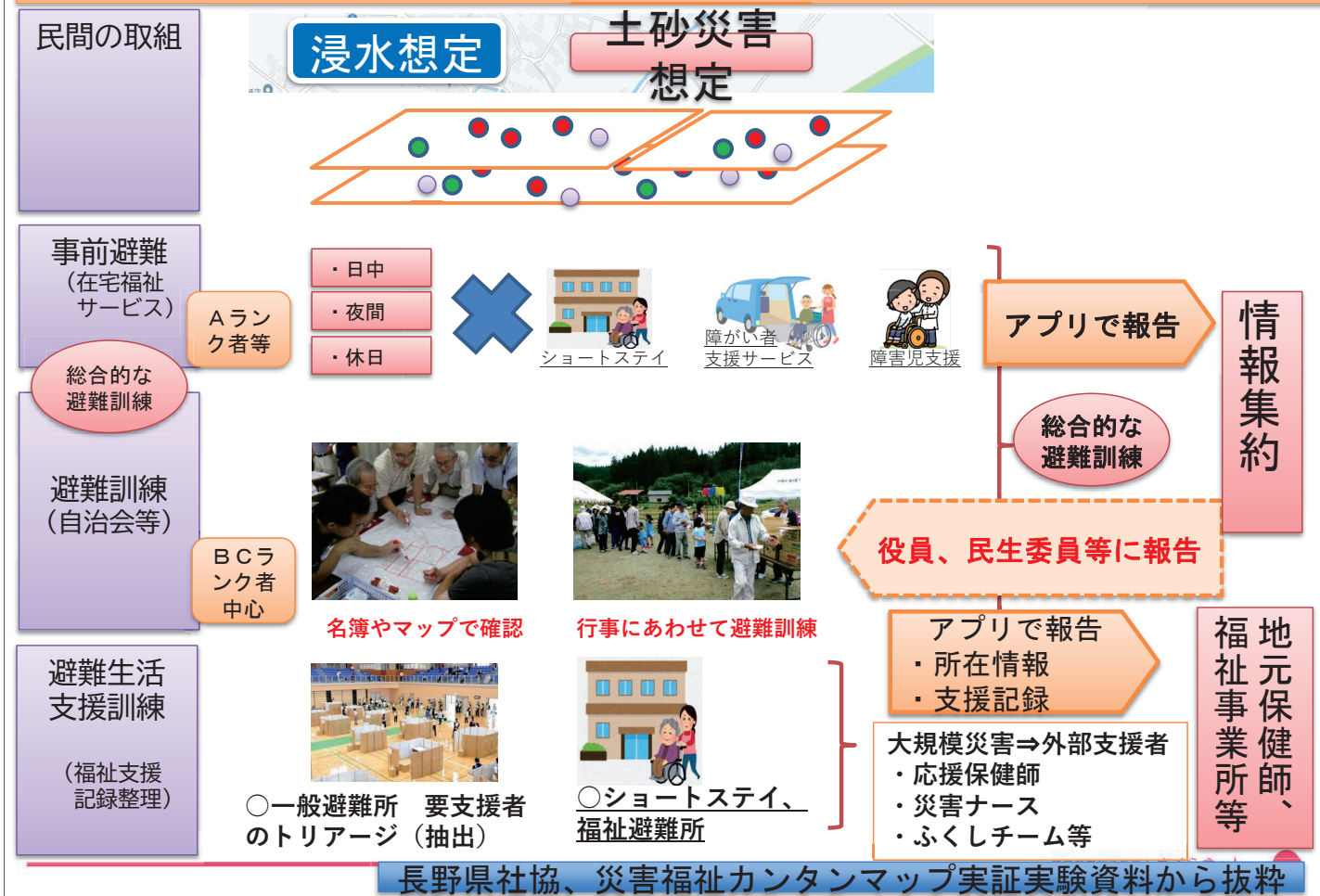
ABC支え合いマップづくり

- ♡ハザードマップを確認・加筆
 - 豪雨浸水・土砂災害想定
 - 地域の言い伝え等リスク
- ♡利用者リスクを確認
 - ABCランクによるリスク評価
(Aランク者から対応を検討)
- ♡被害を減らす社会資源の検討
拠点、資材等・情報源
人材・組織、活動・サービス
移動手段・移動経路
(特に避難場所と支援者を検討)

感染症対策か避難行動か

- 豪雨発災対応は感染症対策を講じて事前避難場所を検討
- 重度者ほど避難行動優先
- 地震時対応は臨機応変
- あらかじめリスクの高い場面を想定、対応策を考える
(避難行動、地震時などのパニック、平時の生活の中で特に要配慮者にリスクの高い場面)
- 地域の福祉・防災力を確認、そこから見える地域リスクを検討

災害福祉カンタンマップアプリ開発イメージ



アプリ開発背景 防災×地域×福祉の連携が必要

支え合いマップ

県内 3, 649地区
作成済 2, 531地区
(69.4%)

個別避難計画

全対象者作成済 11 市町村
一部対象者作成済 21
未作成 45

マップの準備が大変更新の仕組みが必要

福祉・介護事業所の取り組み支援が必要



連携、役割分担が課題

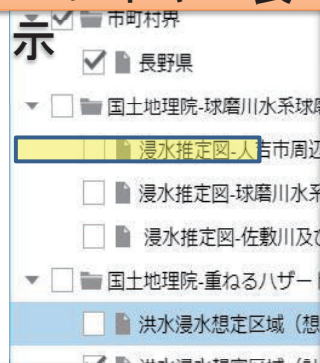
- ① 非常災害対策計画づくり避難確保計画づくり
 - ② 個別避難計画づくり
- ↓

- 住宅地図を貼り合わせ
- 災害時要援護者情報 (同意あり) をプロット
- ハザード情報を入手、塗る
- 避難所等の情報入手、記入

- 事業所間連携
- 地域との役割分担が必要

ハザードマップであり要配慮者DB機能が秀逸

①ハザードレイヤー表



全員一覧

No	67
氏名	[REDACTED]
ABC	A
同居家族支援	x
近隣支援	x
GH.その他	-
独居	
備考	
住所(結合)	
分類	

②閲覧権限管理機能

A	5人
B	4人
C	10人

③ABC表示、集計表示(地域ごと)

④印刷機能

PDF出力

サイズ: A0 A1 A3 A4

向き: 横 縦

エリア設定 中心調整

画面を出力 出力ズームレベル: [dropdown]

表示分類

分類とラベル表示 矢印線表示

分類属性: ABC 追加 適用

マーカー色	部分一致の文字列
●	C
●	B
●	A

上へ 下へ 削除 全削除

長野県社協、災害福祉カンタンマップ実証実験資料から抜粋

社協BCPは分冊化してできることを

- 豪雨災害時事前避難行動手引き
 - 職員参集・安否確認ハンドブック
 - 地震等発生時初動行動手引き(想定場面ごと行動指針)
 - 災害VC開設・運営マニュアル(支援見積もり、協働、広報、コミュニティマッチング、コロナ対策、閉鎖のメド、含む)
 - 介護事業他利用者安否確認マニュアル(事業再開のためやす決定要素を記載するとよい)
 - 福祉避難所開設・運営マニュアル(行政との連絡調整、地域協働、支援要請・運営体制、閉鎖のメド、含む)
- ※協定などに配慮し、必要なものを追加する

地域の安心確保にむけ、IT化の工夫を

1. かんたんマップ

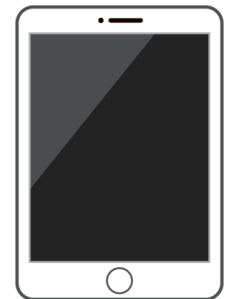
- (1)ABCマップをデータベースと共有
- (2)在宅者の訪問支援と連動可能
- (3)別のしくみと合わせて、送迎車両においても管理可能

2. 気象予報情報の活用

- (1)気象庁HP
- (2)長野県による発信

3. ケアマネ・相談支援専門員の役割から検討

- (1)事業所との情報共有
- (2)地域包括は利用者を超えた対象情報を預かる場合あり



現在実施中の長野県内実証実験概要

● 趣 旨

令和元年東日本台風災害の被災経験をふまえ、長野内の4市町村と県社会福祉協議会では、公民の福祉関係者の協働により、災害時要支援者情報の包括的な情報把握を目指した「災害福祉カンタンマップ」の実証実験に取り組みます。

● 事業期間 令和3年1月～12月

● 参加団体 約30団体(社会福祉法人、地域団体等)

● 事業内容

- ① 災害福祉カンタンマップを活用した「災害時住民支え合いマップづくり」支援、福祉・介護事業所利用者の「ABCマップ整備」「個別支援計画作成」「BCP策定」等の促進
- ② 平常時から災害時の要支援者情報活用の実証実験
災害派遣福祉チーム、災害VC運営支援者、ささえあいセンター
- ③ 市町村行政との連携方法の検討、国構想システムの情報収集と現場からの提案活動

個人情報保護対策が重要に

1. 個人情報とプライバシー情報の違いを理解する
 - (1)生存する個人の識別情報が個人情報
(個人情報保護法を活用)
 - (2)知られたくない・干渉されたくないなどの思いにも応えるうえでの情報をプライバシー情報として保護(民法に依拠)
2. 状況情報を活かして心の壁をやわらげる
 - (1)ABCマップなど色やアイコンを活用して個人情報を除く
 - (2)圏域ごとの集計情報を活用し個人情報を除く
3. その他
 - (1)災害時は、公開せず名簿を活かす方法を工夫する
 - (2)IT活用により個人情報保護対策を徹底する

(参考)IT化の工夫について

1. かんたんマップ
 - (1)ABCマップをデータベースと共有
 - (2)在宅者の訪問支援と連動可能
 - (3)別のしくみと合わせて、送迎車両においても管理可能
2. 気象予報情報の活用
 - (1)気象庁HP
 - (2)長野県による発信
3. ケアマネさん・障害相談員の役割と合わせてスマホ等活用
 - (1)事業所間情報共有
 - (2)市役所・支所他との情報共有
 - (3)地域との情報共有

4. 個別避難計画作成手順Ⅰ

(1) 優先要配慮者を特定する

- ① 利用者や対象者のABCランクづけを試みる
- ② ハザードマップ上のAランク者、被害想定施設や在宅者をピックアップし、計画作成対象と計画作成優先順位を決定する
- ③ 支援重点エリアの有無を確認する

(2) 計画作成優先順位の高い要配慮者について計画作成する

- ① 平時の本人特性や家族・地域との関係性について可視化する
- ② 本人災害リスク(避難行動リスク、避難生活リスク)を想定する
- ③ 避難場所について検討する(家族や地域の思いを活かす視点を)在宅他・福祉避難所他(家族や地域の支援)、緊急入所等
- ④ 避難行動時間、移動経路と移動手段、留意点を明らかにする
- ⑤ 避難生活支援に係る留意点、必要物品、本人携帯物品等を可視化する

4. 個別避難計画作成手順Ⅱ

(1) 個別避難計画を様式にまとめる

- ① 避難行動支援者だけでなく、情報共有関係者もリストアップする
- ② 行政との連絡調整方法を確認し、可能な範囲で加筆する(情報集約方法は検討されていない、と言えます)
- ③ 本人・家族・地域理解を促し、可能であれば協働により合意した内容にて決定とする

(2) 個別避難計画の更新時期を定めておく

- ① Aランク者は変化が著しく、できれば毎年1回以上の更新を
- ② 将来的には、平時のケアプランを変更するたびに、災害時個別支援計画を見直すといいのではないか
- ③ 地域役員の交代時期(自治会長1~2年ごと、民生委員3年ごとが多い)を確認し、必要に応じて交代に対応できるよう配慮する

5. 地域との連携プロセスを大切にしましょう

(1) 個別避難計画作成を目的にしないで

- ① 様式をうめようとせず、災害リスクを想定し平時の社会資源を発掘しつなぎ直すプロセスを大切にすることをもちましょう
- ② 家族や地域関係者は、思いや愛情を持ち本人を支えようとする大切な支援者であり、これらの人びとの主体的行動こそが支援力です。サービスのつなぎ支援と、ボランティア活動や自主防災活動のコーディネートは異なるもの。活かしぬく視点をもちましょう
- ③ 本人の生きぬく意欲の向上を何より大切にして、福祉防災教育的な視点をもち、支援と受援の総合力を高めましょう

(2) リアリティある訓練を地域とともに実施し計画づくりに活かして

- ① 想定力・判断力は、防災減災力と言えます。この力を高める工夫を
- ② モチベーション維持のため、大型資材等の活用、炊き出し、啓発講演(教訓の語り継ぎの場)などのプログラムを盛り込みましょう
- ③ IT化の工夫により関係者の負担軽減を図りましょう

多機関連携により 一人も見逃さない地域づくりへ

～想定する力、判断する力、つなぐ力は減災力です～

(1) できることから取り組み、積み重ねを大切にしましょう

(2) BCPの一環として個別避難計画作成を位置づけ、日ごろから関係者間の顔の見える関係づくり・社会資源共有などのプロセスを積み重ねましょう

(3) チーム員のみなさまとともに、個別避難計画づくりを応援するしくみ・学習会などを進める予定です

少しずつ進化をと願っています。
ご参加、ありがとうございます！

