

# 災害時の高齢者、障がい者等の支援 ～個別避難計画、福祉避難所、地区防災計画～

## 地方公共団体の危機管理に関する研究会

主催：（一財）日本防火・危機管理促進協会

2022年10月6日（木）

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部

（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事

内閣府「個別避難計画の作成促進モデル事業アドバイザーボード」座長

鍵屋 一

# 本日の講演内容

1. 脆弱化した社会と正常化の偏見
2. 近年の災害と高齢者、障がい者等の被害
3. 避難関連計画と個別避難計画作成のステップ
4. 東京都の新たな被害想定とマンション防災
5. 福祉避難所ガイドライン改定
6. 個別避難計画と福祉BCP、地区防災計画の関係

# 命を守る防災のコツ

## ⇒早く逃げる

## 自分だけでは逃げら

## れない人は？

※地震は家を強くし、家具を倒さない

# 祝！男鹿のナマハゲら来訪神

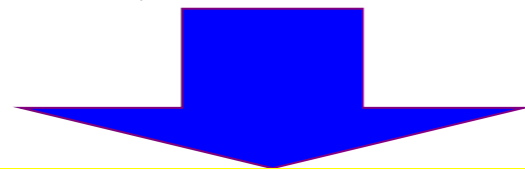
## ユネスコ 無形文化遺産！ 2018年11月29日



# ナマハゲは避難支援者！

■平時は五穀豊穡、家内安全を祈って  
家に入る来訪神

■災害時は、ナマハゲ台帳に基づ  
いて避難支援

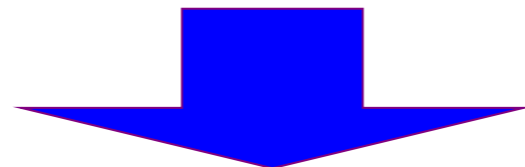


- 避難場所（神社）を日頃から使う
- 避難場所までの参道を整備
- 確実な避難方法（同行避難）

# 個別避難計画は現代のナマハゲ台帳

■平時はコミュニティと福祉専門職による支援

■災害時は、個別避難計画（ナマハゲ台帳）に基づいて避難支援



- 避難場所（福祉施設、公民館等）を決定
- 避難場所までの安全な避難路を確認
- 確実な避難方法（車や徒歩で同行避難）

# 災害被害の方程式

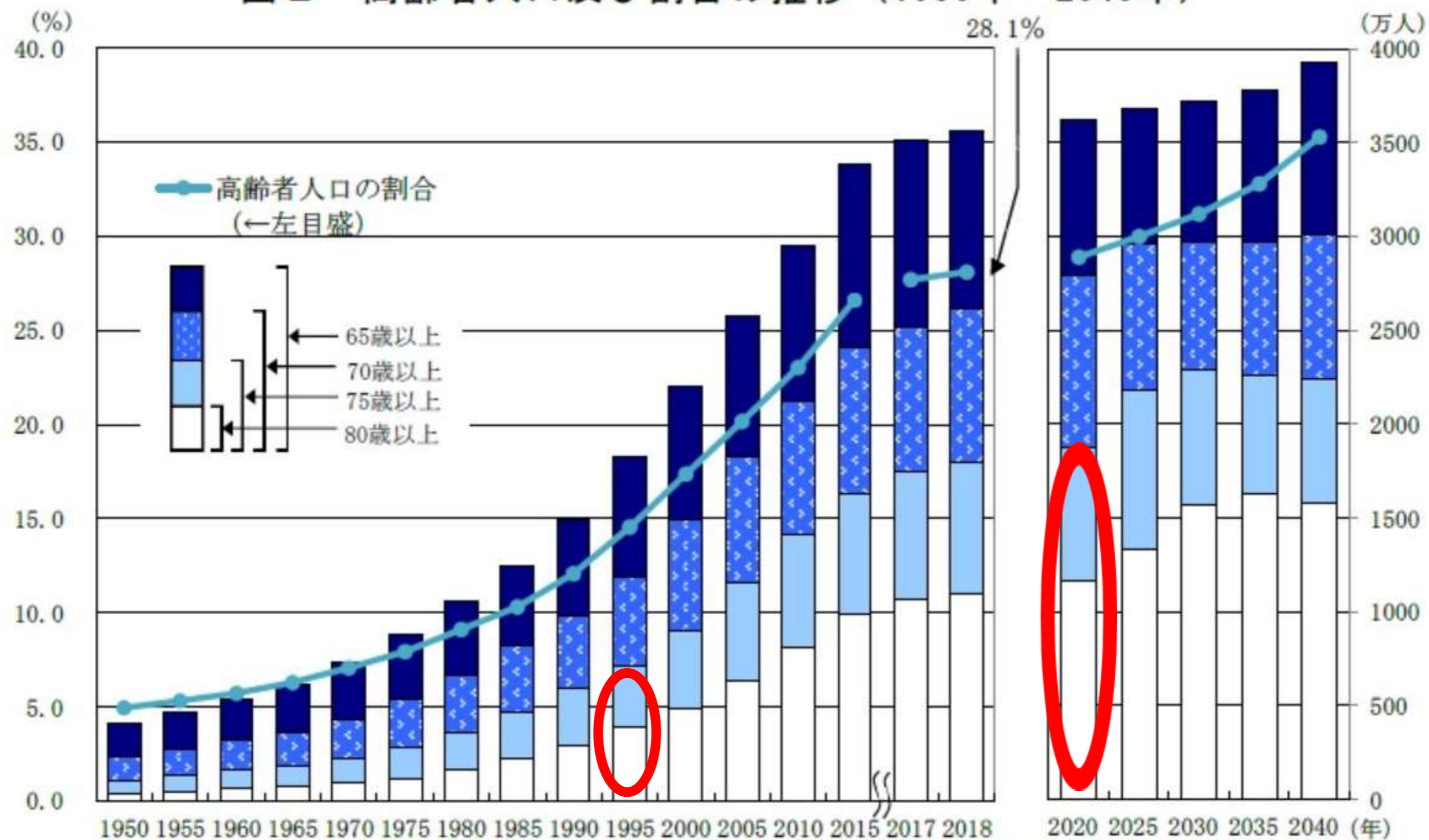
自然の外力×人口(暴露量)

**×社会の脆弱性**

# 進み続ける高齢化（出典：統計局HP）

## 75歳以上は25年で2.6倍！

図2 高齢者人口及び割合の推移（1950年～2040年）



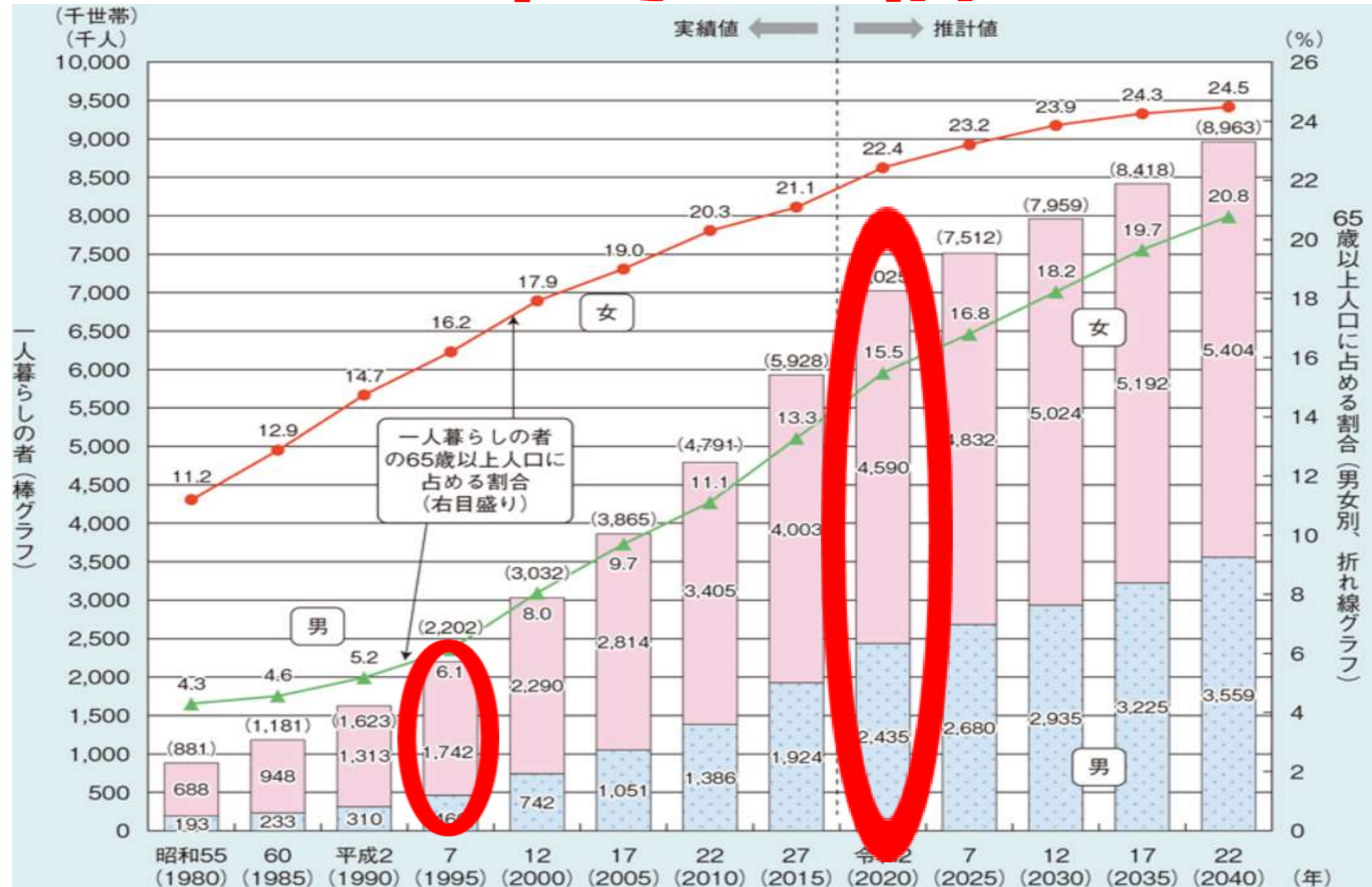
資料：1950年～2015年は「国勢調査」、2017年及び2018年は「人口推計」

2020年以降は「日本の将来推計人口（平成29年推計）」出生（中位）死亡（中位）推計

# 激増する高齢単身世帯！

出典：令和元年高齢者白書

## 25年で3.2倍！



資料：平成27年までは総務省「国勢調査」による人数、令和2年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）2018（平成30）年推計」による世帯数

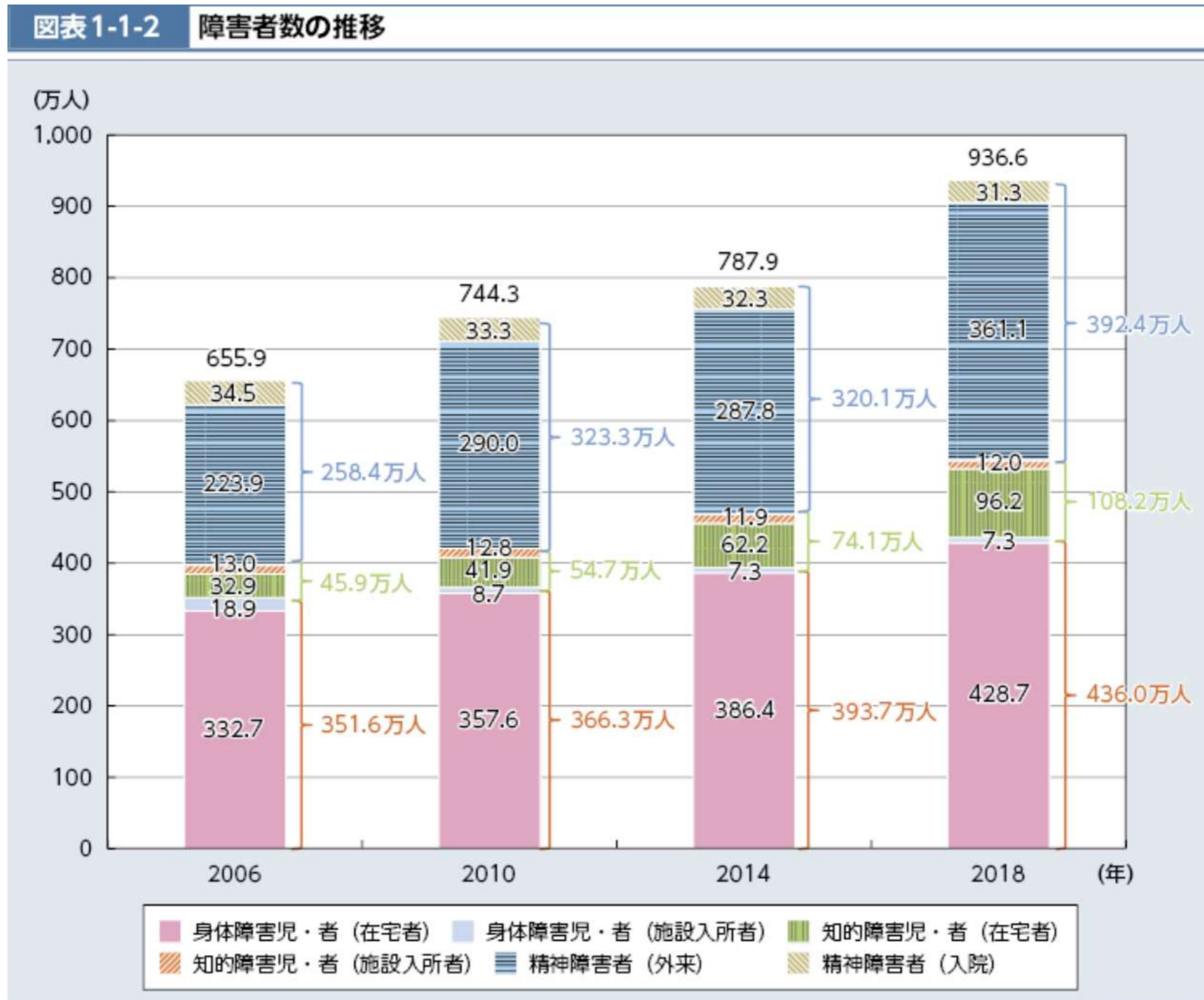
(注1)「一人暮らし」とは、上記の調査・推計における「単独世帯」又は「一般世帯（1人）」のことを指す。

(注2) 棒グラフ上の（ ）内は65歳以上の一人暮らしの者の男女計

(注3) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

# 障がい者は25年で約62.5%増

(下図は12年で43%増) 出典：厚生労働省HP



# 特定医療費（指定難病） 受給者証所持者数の変化 25年間で3.24倍！

1995年3月	291,856人
2020年3月	946,110人

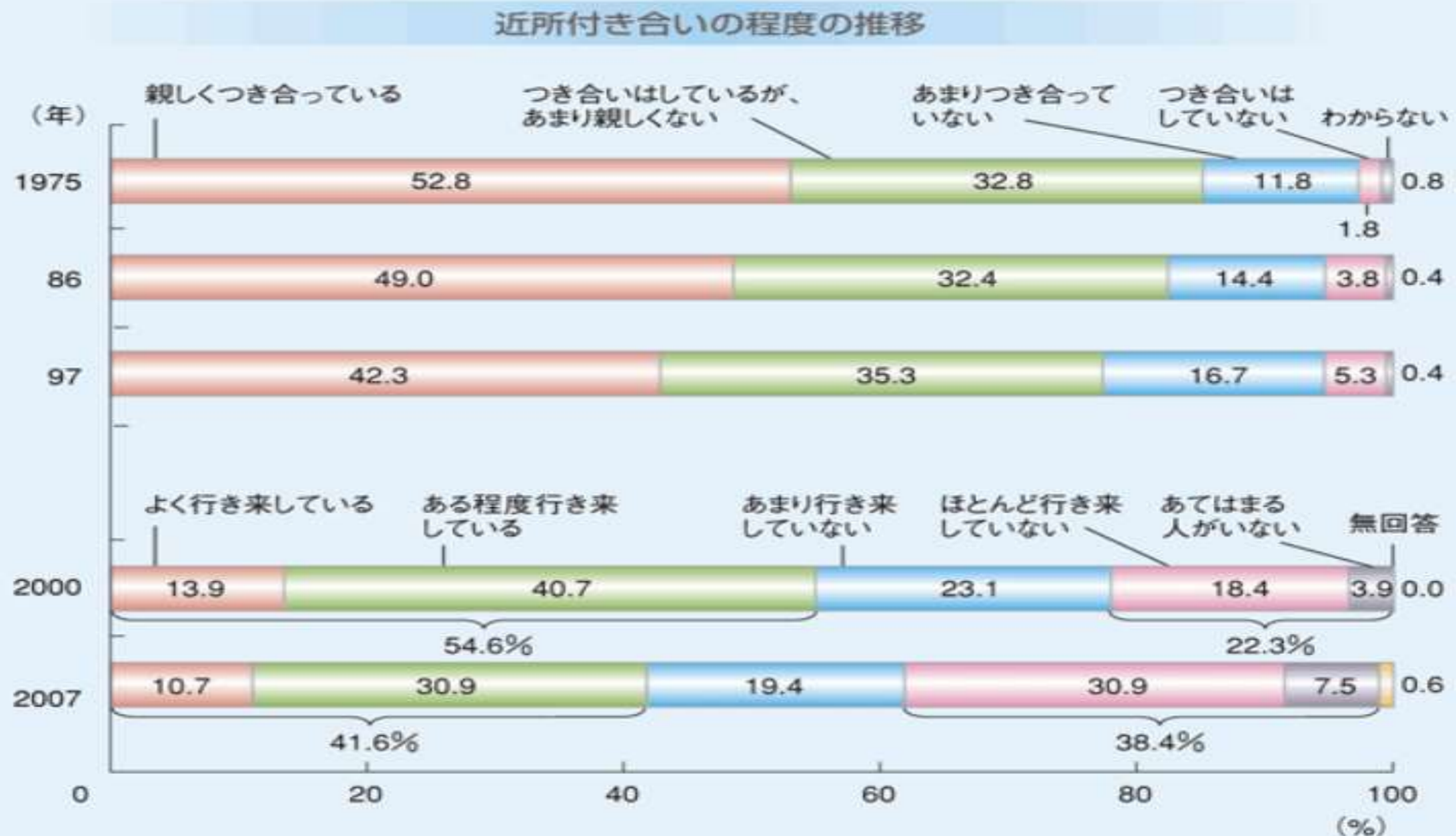
出典：難病情報センターHP

# 近所づきあいは減っている！

出典：平成19年版国民生活白書

第2-1-19図

近隣関係は希薄になっている

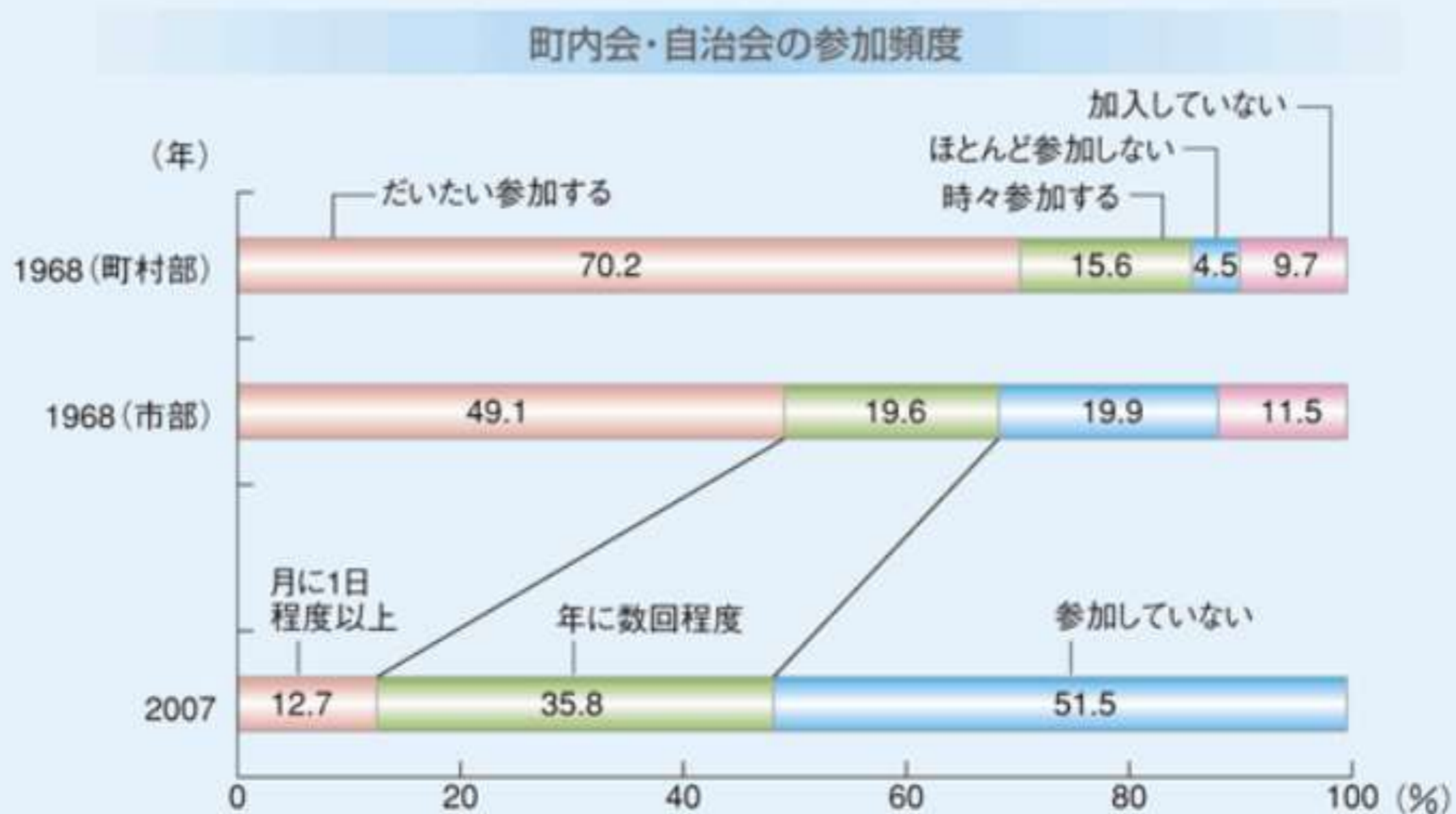


# 町内会自治会活動への参加も低下！

出典：平成19年版国民生活白書

第2-1-22図

町内会・自治会への参加頻度は少なくなっている



# 減り続ける消防団員数！

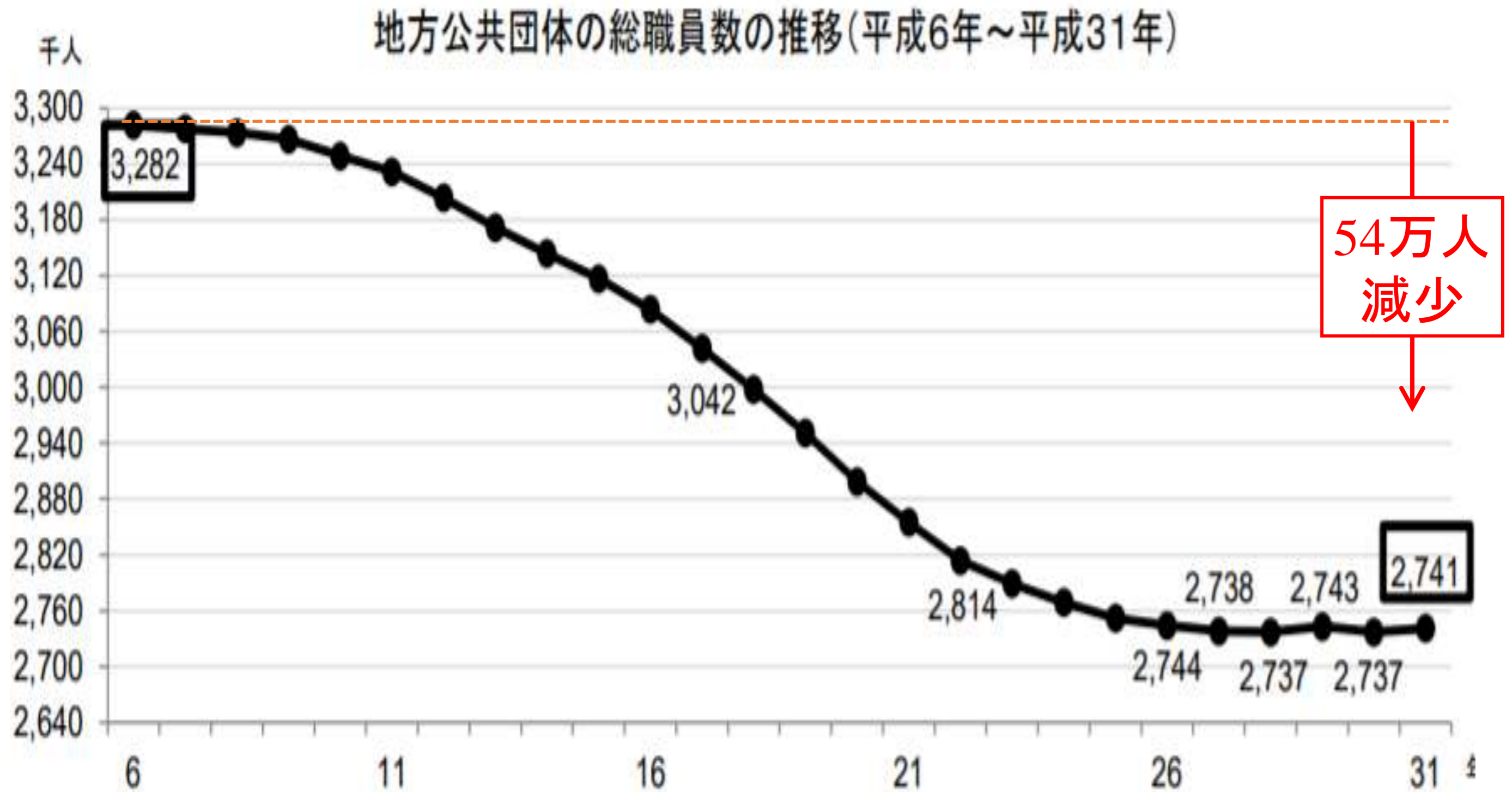
出典：総務省消防庁HP



# 公助にも限界が・・・

## 自治体職員は25年で16.5%減！

出典：総務省HP



○なぜ、人は備えないのか？（逃げ遅れるのか？）

○なぜ、行政、福祉、企業等の災害対策の優先順位は低いのか？

# 正常化の偏見

## 「自分は大丈夫！」

・・自分ににとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価してしまう人間の特性

ex)逃げない、非常ベル

・・初着のリスク情報の無視

大地震発生直後、あなたは家族と家にいました。何をしますか？

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

# 2011年3月11日 東日本大震災

死者：19,684名

行方不明：2,523名

避難者数：38,139名

(復興庁2022.2.8)

計：22,207名(以上)

(警察庁：2022.3)

震災関連死：3,784名：復興庁2021.9.30



東京大学大学院  
片田敏孝教授提供

# 誰が逃げると伝えたか？

- 第1位 101人 家族・同居者
- 第2位 97人 近所、友人
- 第3位 74人 福祉関係者
- 第4位 30人 警察・消防(団を含む)

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、315人、複数回答あり)2013年

# 誰が逃げるのを支援したか？

- ・第1位 85人 家族・同居者
- ・第2位 60人 近所、友人
- ・第3位 53人 福祉関係者
- ・第4位 11人 消防・消防団

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、179人、複数回答あり)2013年

⇒近所・友人と福祉関係者の支援力が強い！

# 東日本大震災 死者の教訓

○高齢者が約6割、障がい者死亡率は2倍

⇒災害は弱い者いじめ！個別避難計画・地区防災計画で近所や福祉とつながる！

○自治体職員288名（地方公務員災害補償基金2019年2月）、  
消防団員254名（H24.12.消防庁）民生委員56名。  
高齢福祉施設職員173名（厚労省保健局：H24年6月）

⇒個別避難計画・地区防災計画・福祉BCPで  
支援者の危機管理能力向上！

○震災関連死3,784名

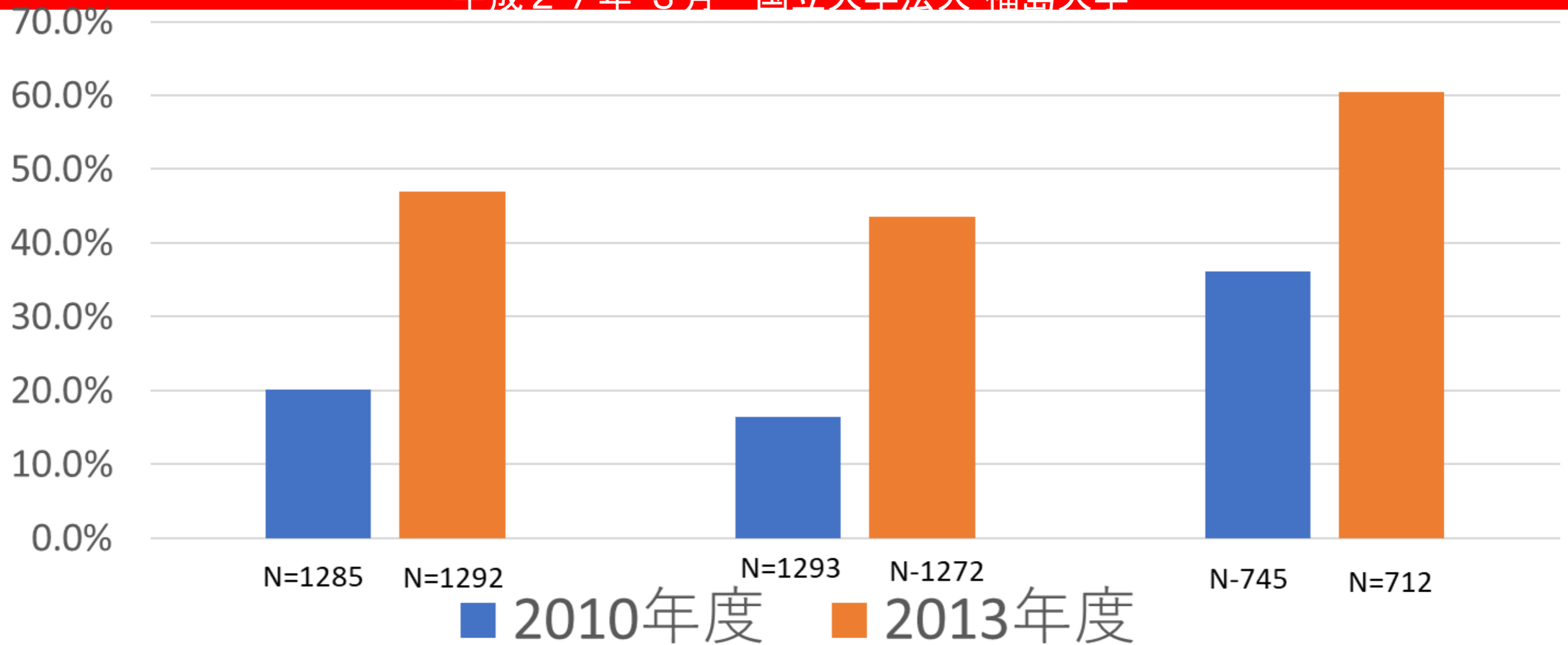
・約9割が66歳以上、移動や避難所で衰弱

⇒福祉施設BCP、福祉避難所が必要！

# うつ状態の要介護者が増える

福島県における要介護認定者増の要因分析による必要な支援のあり方に関する調査研究事業報告書

平成27年 3月 国立大学法人 福島大学



毎日の生活  
に充実感が  
ない

楽しんでやれ  
ていたことが  
楽しめなくなっ  
た

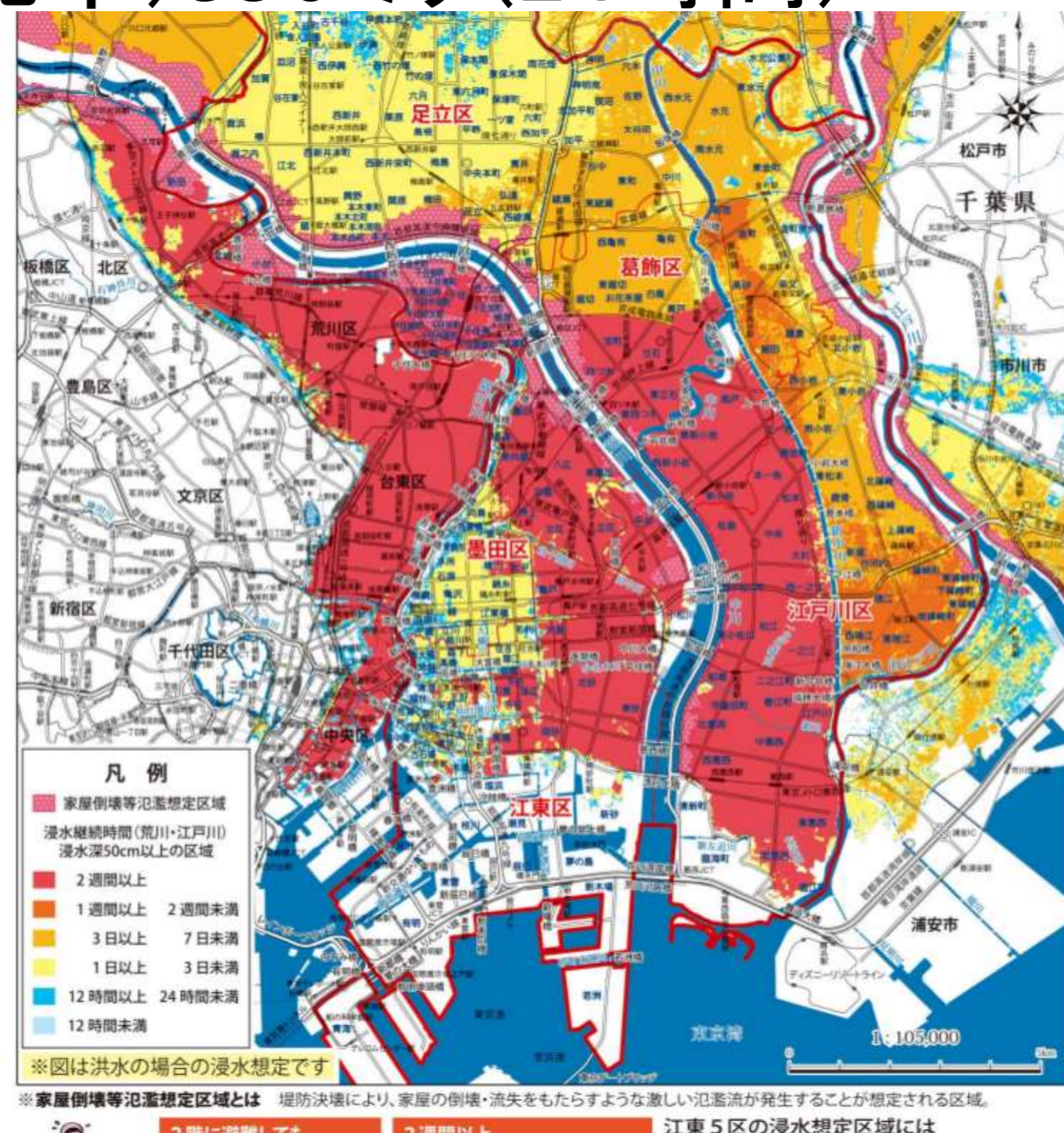
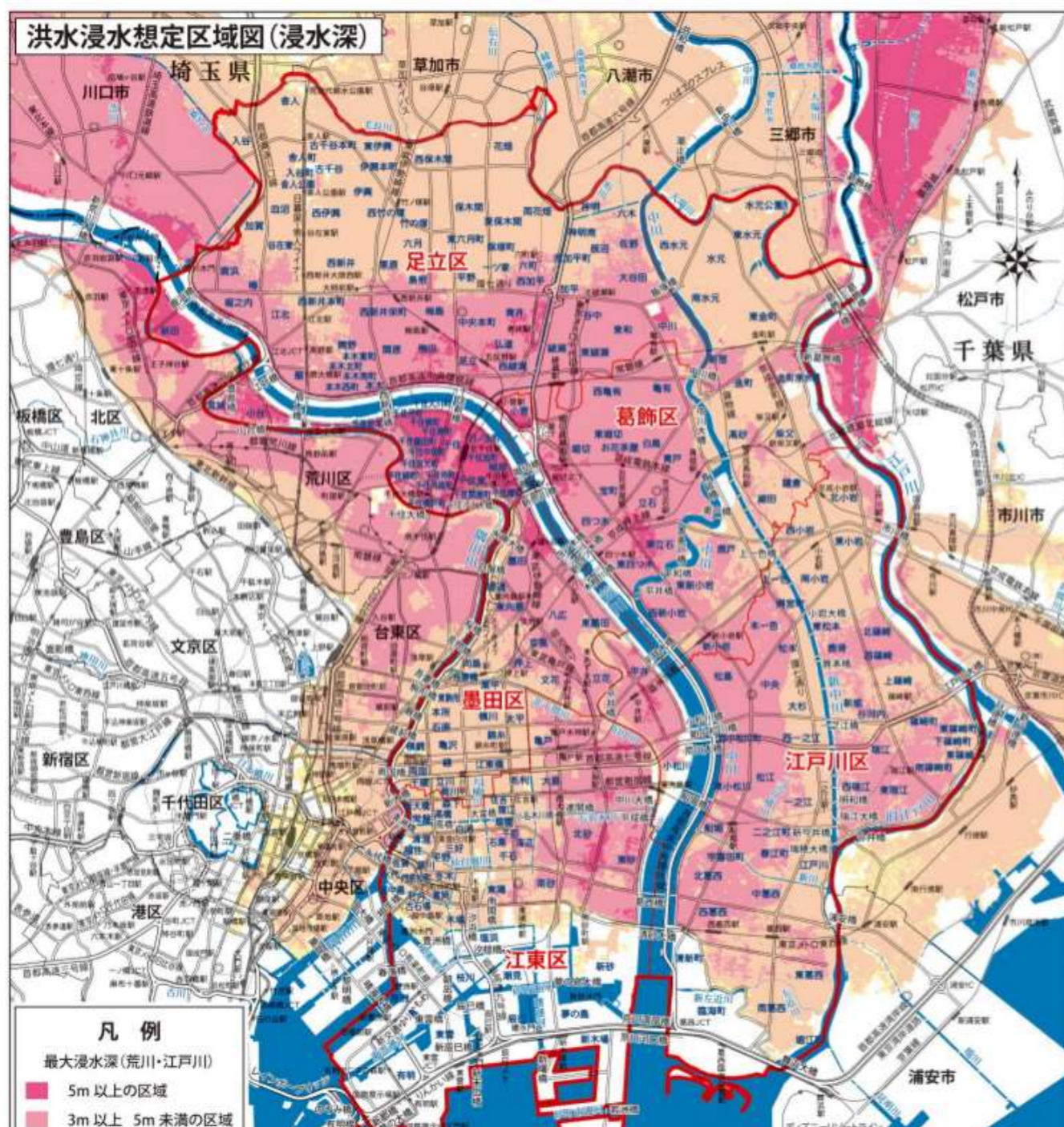
以前は楽にで  
きていたこと  
がおっくうに感  
じられる

# 江東5区水害のリスク！

3日間総雨量：荒川632ミリ、江戸川491ミリ

⇒九州北部豪雨(朝倉市)545ミリ(48時間)

⇒関東東北豪雨(日光市)550ミリ(24時間)



# 近年の豪雨災害における高齢者等の被害

## ●平成30年 7 月豪雨

愛媛県、岡山県、広島県の死者数のうち、60歳以上の死者数の割合→**約70%**(131人/199人)  
(うち市区町村別死者数最大の倉敷市真備町における70歳以上の割合→約80%(45人/51人))

## ●令和元年台風第19号

全体の死者数のうち、65歳以上の死者数の割合→**約65%**(55人/84人)

## ●令和 2 年 7 月豪雨

全体の死者数のうち、65歳以上の死者数の割合→**約79%**(63人/80人)

(うち熊本県約85%(55人/65人))

(高齢者の死者数/全体死者数)

出典:「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について(最終とりまとめ)」2020年12月24日

# 2021年は福祉防災元年！

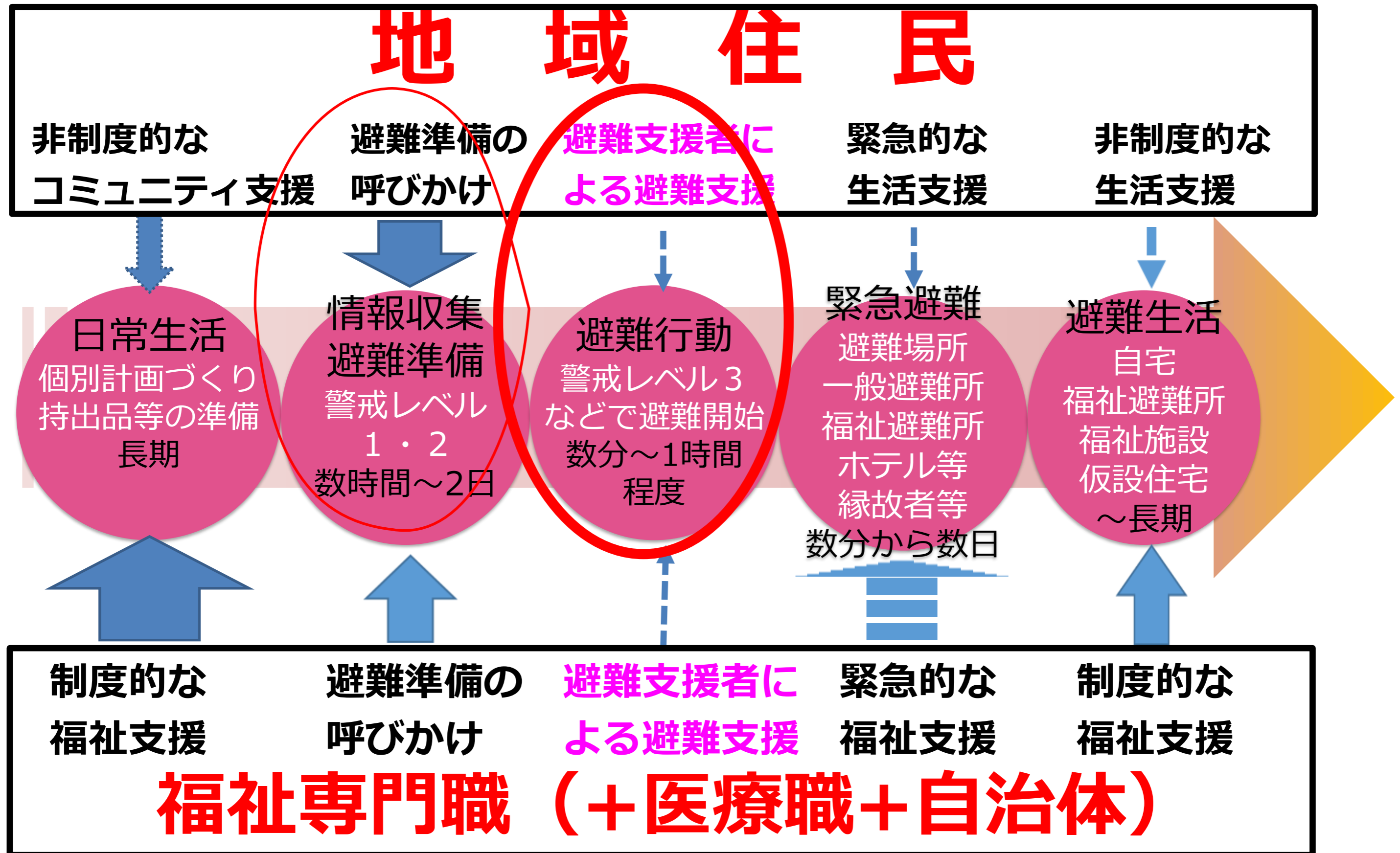
- 「避難準備・高齢者等避難情報」  
⇒「高齢者等避難」
- 個別避難計画作成を市区町村  
の努力義務化
- 介護福祉事業所、障害福祉  
サービス事業所に3年以内に  
BCP作成を義務付け
- 福祉避難所ガイドライン改定
- 浸水被害の危険がある地区の開発規  
制等の流域治水関連法

# 災害時の避難関連計画（鍵屋作成）

凡例：青字は2020年度までに義務付け  
（）は任意の計画

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者（福祉有り）	避難行動要支援者（福祉無し）	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画	(地区防災計画) (個別計画)	(地区防災計画) (個別計画)	(地区防災計画)
災害発生！				
安否確認 避難生活支援		(福祉避難所)	(福祉避難所)	
復旧復興				

# 地域住民の善意に頼る避難支援



# 災害時の避難関連計画（鍵屋作成）

凡例：赤字は2021年度から義務付け  
青字は2020年度までに義務付け、（）は任意

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者（福祉有り）	避難行動要支援者（福祉無し）	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画 福祉BCP	（地区防災計画） 福祉BCP 個別避難計画	（地区防災計画） 個別避難計画	（地区防災計画）
災害発生！				
安否確認 避難生活支援	福祉BCP	（福祉避難所） 福祉BCP	（福祉避難所）	
復旧復興	福祉BCP			

# 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）内閣府（防災担当）

○令和3年の改正災対法においては、**個別避難計画の作成**について**市町村の努力義務**という形で規定された。

⇒**要支援者だけでなく支援者の命も守る**

○**優先度が高いと市町村が判断した者**について、**地域の実情を踏まえながら、改正法施行後からおおむね5年程度**で取り組んでいただきたい。

令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難の在り方について  
(中間とりまとめ (2020年10月28日公表))

## 個別計画の重要ポイント

(個別計画の策定に係る体制)

○介護支援専門員や相談支援専門員は、避難行動要支援者のうち介護保険サービス等の利用者について、日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者**本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できることから、個別計画策定の業務に、福祉専門職の参画を得ることが極めて重要**であり、その手法について最終取りまとめに向けて検討する必要がある。

⇒**介護、障がい事業所のBCPと重なる！**

# 地域住民による個別避難計画

1. 洪水、土砂災害等のハザードを理解し、自分と家族の身を守る
2. 安全を確保したら、「事前に決めた高齢者、障がい者等（要支援者）」の安否確認

※この仕組みを作ることが最重要！

⇒避難誘導は、消防団や自治会と協力

3. 自治会長等に報告する。
4. 高齢者や障がい者等も、避難支援者等に避難の有無を伝える。

# わが家は大丈夫 富士宮市



〒000-0000  
広島市00区00町0丁目00番00号  
00マンション0号室  
000 000 様

NO. 1234567

NO. 987654-321

# 広島市「わたしのひなんシート」(オモテ拡大)



できる範囲で書いてほしいワン！難しいところは空欄のままでいいワン！

才モテ面

**わたし の ひなん** シート（個別避難計画）

あなたのお住まい（左上の住所）の地域では



## 土砂災害



# 洪水



**高潮**のおそれがあります。

『警戒レベル3 高齢者等避難』がでたら、安全な場所にひなんしてください。

【参考】あなたのお住まいの学区では、市は、まず、以下のひなん場所を開設する予定です。

(土砂災害、洪水) ●●●●●●●●●●●●●●●●小学校、(高潮) ●●●●小学校

# 地域、福祉、自治体縦割りモデル



- ・量が多い
- ・日常の付き合い少ない

- ・福祉支援に不安
- ・日常の付き合いが弱い

- ・避難支援に不安
- ・離れている

# 福祉、防災、地域の連携で 「強み」を生かし「弱み」を補完 する避難支援体制



# 東京都の新たな被害想定

## ～首都直下地震等による東京の被害想定～

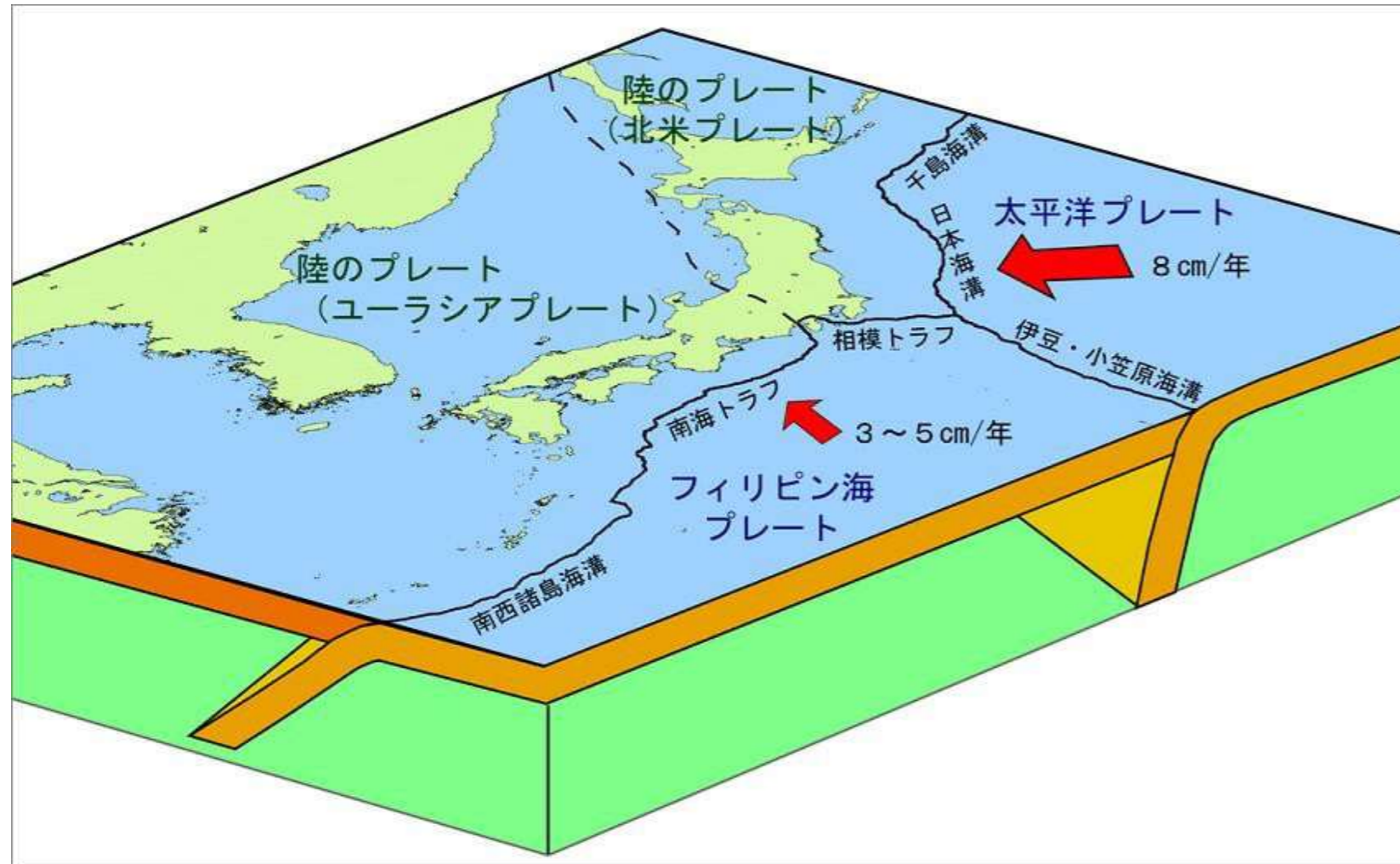
---

令和4（2022）年5月25日

東京都防災会議

# 新たな東京の被害想定の対象とした地震

- 東京の地下は、様々なプレートが沈み込む複雑な構造
- 新たな被害想定では、中央防災会議における見解や発生確率等を踏まえ想定地震を設定



## M7クラスの首都直下地震

- ✓ 都心南部直下地震 (M7.3)
- ✓ 多摩東部直下地震 (M7.3)
- ✓ 都心東部直下地震 (M7.3)
- ✓ 都心西部直下地震 (M7.3)
- ✓ 多摩西部直下地震 (M7.3)

発生確率：約70%

(上記5地震など、南関東地域で発生するM7クラスの地震の発生確率)

- ✓ 立川断層帯地震 (M7.4)

発生確率：約5～8%

各地震について被害を想定し、防災対策に活用

- 直下型地震：総合的な防災対策
- 海溝型地震：津波対策

## M8～9クラスの海溝型地震

- ✓ 大正関東地震 (M8クラス)

発生確率：0～6%

- ✓ 南海トラフ巨大地震 (M9クラス)

M8～9クラスの発生確率：70～80%

※赤字は被害量を算出

# 身の回りで起こり得る災害シナリオと被害の様相①

## ～首都直下地震が発生すると…（インフラ・ライフラインの復旧に向けた動き）～

※ 被害の様相は一つの想定として作成したものであり、実際の災害時に、記載した被害の様相どおりの事象が発生するものではないことに留意が必要

想定条件

マグニチュード7.3/冬/18時/風速8m/s

発災直後～1日後

3日後～

1週間後～

1か月後～

### 被災者を取りまく様相

発災後当面の間は、ライフライン寸断等、被災生活に大きな支障

- ▼液状化地域では、住宅の傾斜など、**継続的な居住や日常生活が困難化**
- ▼長周期地震動により**固定されていない本棚等が転倒**したり、家具、ピアノ、コピー機等が大きく移動し、人に衝突
- ▼本や食器、窓ガラス等が飛散し、ストーブ等の火気器具が転倒
- ▼停電で住宅のエレベーターが停止

- ▼ライフライン停止等により、**空調やトイレ等が利用できない状態**が継続
- ▼品切れにより**飲食料等生活必需品の確保が困難化**

- ▼ライフラインの状況により**空調やトイレ等の一部が利用できない状態**が継続

- ▼電力が復旧しても、保守業者による点検が終了するまでは、エレベーターが使用できないため、**復旧が長期化する可能性**

- ▼過剰な購買や買占めにより**生活必需品の品薄状態が継続**
- ▼自宅の再建や修繕を望んでも、**業者や職人等の確保が困難**

### 電力

▼広範囲で**停電が発生**

▼広い地域で**計画停電が実施**される可能性

▼徐々に**停電が減少**



▼発電所の停止など、電力供給量が不足し、電力需要が抑制されない場合などは、**計画停電が継続**する可能性

▼建物倒壊や焼失など復旧困難エリアを除き、安全点検の終了や管路の復旧により、**多くの地域で供給が再開**

### 上水道

**断水が発生**



**断水の復旧は限定的**

**断水・濁水は段階的に解消**されるが、浄水施設等の被災による**断水は継続**

**断水は概ね解消**するが、浄水施設等が被災した場合、**断水が長期化**する可能性

### 下水道

▼**下水利用が制限**

▼排水管等の修理が終了するまで、集合住宅では、**水道供給が再開してもトイレ利用が不可**

▼一部地域で**下水利用が困難な状況が継続**

▼排水管等の修理が終了するまで、集合住宅では、**水道供給が再開してもトイレ利用が不可**



▼多くの地域で**利用制限解消**

▼排水管等の修理が終了するまで、集合住宅では、**水道供給が再開してもトイレ利用が不可**

### ガス

▼一般家庭で使用される低圧ガスは、**安全措置が作動し、広域的に供給が停止**

▼各家庭でも、**震度5弱程度以上で自動遮断**

▼低圧ガス管路の安全点検や復旧作業が終了せず、一部の**利用者への供給停止が継続**



▼安全点検の終了や管路の復旧により、建物倒壊や焼失など復旧困難エリアを除き、**多くの地域で供給が再開**

### 通信

▼音声通信やパケット通信の**利用に支障**

▼輻輳により**音声通話はつながりにくくなる**

▼メール、SNS等の**大幅な遅配等が発生**

▼携帯基地局電源の枯渇により**不通エリア拡大**の可能性

▼音声通信もパケット通信も**利用困難が継続**

▼**順次、通信が回復**

▼通信設備の被害状況によっては、**電話やインターネット等通信が長期間に渡り不通**となる可能性

### 鉄道

▼点検や被災等で、都内のJR在来線、私鉄、地下鉄が**運行停止**



▼新幹線も**運行停止**し、都外からの**来街者の多くが帰宅困難**

▼道路寸断や、交通規制、渋滞等により、**バス等の代替交通による移動も困難**

▼復旧完了区間から順次運行が再開するが、**多くの区間で運行停止が継続**

▼橋脚などの**大規模被害や線路閉塞、車両脱線等**が発生した場合、**復旧まで1か月以上の期間が必要となる可能性**

### 道路

▼高速道路及び主要一般道において、**交通規制が実施され、一般車両の通行が規制**

▼**環状七号線の内側方向への流入禁止等**の交通規制が実施

▼ガソリンスタンドは**当面給油不能か長蛇の列**

▼高速道路や主要道路で**交通規制が継続**

▼通行可能な道路において、鉄道等の運休継続で車両利用が増え、**慢性的な渋滞が継続**

▼高速道路や直轄国道等の主要路線は**段階的に交通規制解除**

▼その他道路では**段階的に閉塞や交通規制が継続**する可能性

▼土砂災害等により道路が寸断された場合、**復旧までは数か月以上を要する可能性**

▼羽田空港等は、**徐々に一般利用客の輸送を再開**

◆ 発災後当面の間は、ライフラインや公共交通機関など、身の回りの生活環境に大きな支障が生じるとともに、被害が甚大な場合は、その復旧が長期化するおそれ

# 首都直下地震における停電推定

出典：令和4年福島県沖を震源とする地震による電力需給逼迫問題からの示唆 ―首都直下地震を対象として― 寅屋敷 哲也（東北大学）他「第50回(2022年度)地域安全学会研究発表会」

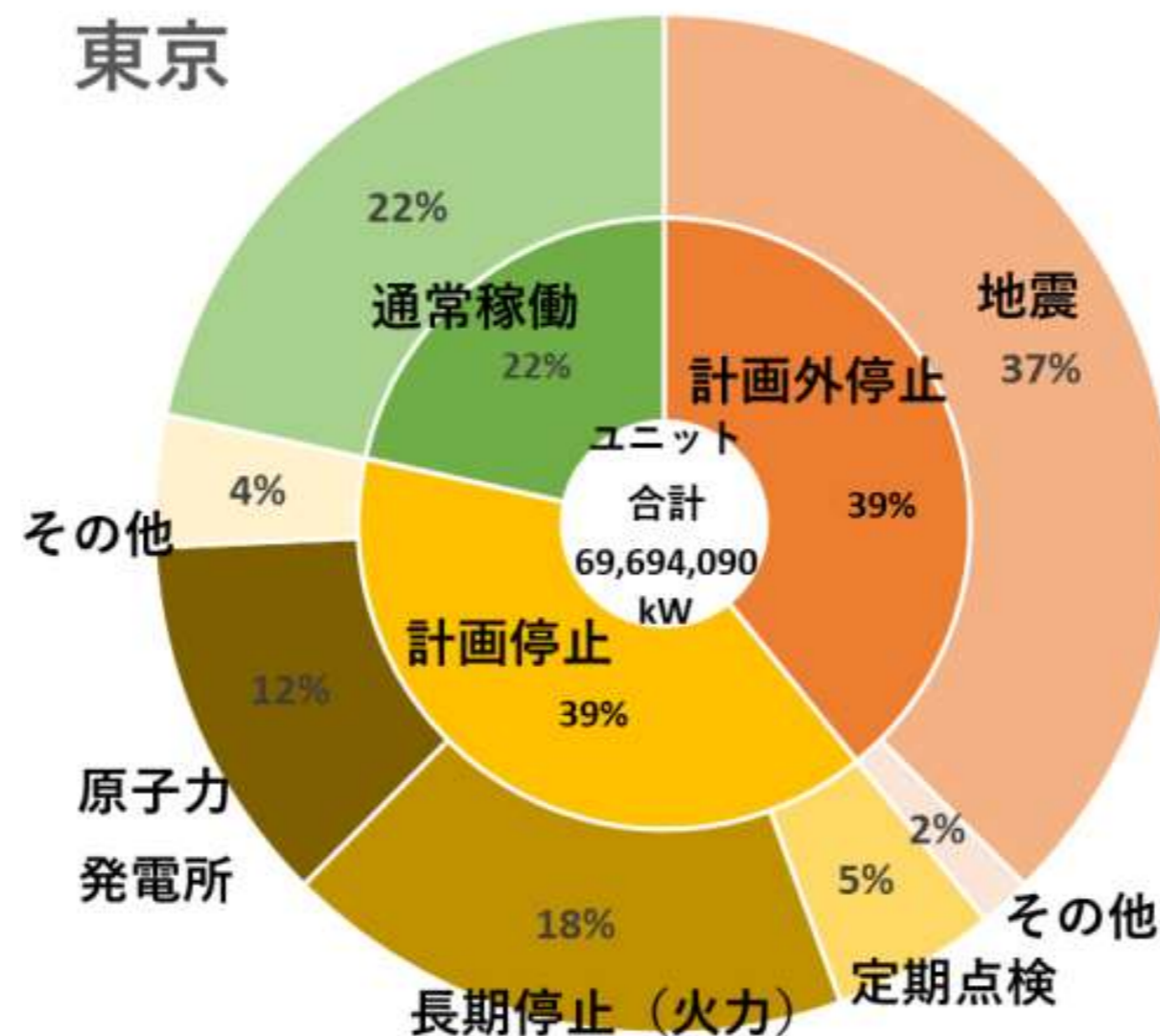


図2 首都直下地震（都心南部直下地震）が発生した場合の停止区分別の発電所の認可出力割合（推定）

「首都直下地震においては震度6強や7といった非常に強い揺れや相当の数の火力発電所が同時多発的に被害を受けることになり、**復旧は1ヶ月程度では済まず、数ヶ月以上**といった時間を要する可能性もある。」

# 身の回りで起こり得る災害シナリオと被害の様相④ ～首都直下地震が発生すると…（住み慣れた自宅等での避難生活）～

※ 被害の様相は一つの想定として作成したものであり、実際の災害時に、記載した被害の様相どおりの事象が発生するものではないことに留意が必要

想定条件

マグニチュード7.3/冬/18時/風速8m/s

## 自宅をとりまく様相

防災直後

1日後

3日後

1週間後

1か月後

強い揺れが襲い、ライフラインも不通となったが、幸いにも自宅は大きな被害もなく、周囲も火災などの危険はない。また、備蓄もある程度していたため、在宅避難を開始することに。

- ▼大きな揺れや長周期地震動により、中高層階を中心に歩くことが困難化。未固定の本棚の転倒や、キャスター付きの家具やコピー機等の移動で人に衝突
- ▼マンションの中高層階ではエレベーターの停止により地上との往復が困難となり、十分な備えがない場合、在宅避難が困難化



- ▼液状化が発生した地域では、住宅の傾斜や断水の発生等により居住が困難化
- ▼自宅の片づけ等のために一時帰宅した際に、大きな余震が発生すると、本震で脆弱化していた建物の倒壊等により、死傷者が増加する可能性



- ▼家庭内備蓄が枯渇し、時間経過とともに避難所への避難者が増加

- ▼大きな余震が続く場合、在宅避難者が不安等を感じ、屋外に避難するが、冬季は体調悪化による被害の拡大が懸念

- ▼生活ごみや片付けごみが、回収されずに取り残されたり、不法に捨てられたりして、悪臭などの問題が発生



- ▼心身機能の低下により、生活不活発病となるなど、体調を崩す人が増加

- ▼電力が復旧しても、保守業者による点検が終了するまでは、エレベーターが使用できず、復旧が長期化する可能性

- ▼心身機能の低下により、生活不活発病となるなど、体調を崩す人がさらに増加

- ▼自宅の再建や修繕を望んでいても、建設業者や職人等が確保できない可能性



## 電力・通信

- ▼需要を抑制し、供給とのバランスを図るため、広い地域で計画停電が実施される可能性
- ▼多くの携帯基地局で非常用電源が枯渇し、不通地域がさらに拡大
- ▼利用可能地域でも、輻輳により、携帯電話の通話がつながりにくくなる
- ▼メール、SNS等の大幅な遅配等が発生
- ▼停電が発生した地域では、電源を利用する電話機（留守番電話、光回線利用型電話等）や、インターネット通信機器（ルーター等）は使用不能

- ▼発電所の停止など、電力供給量が不足し、利用の自粛が不十分な場合や電力需要が抑制されない場合、計画停電が継続される可能性

- ▼計画停電が実施される場合、基地局の停波や、自宅のWi-Fi設備の機能停止により、さらなる通信障害が発生する可能性

- ▼停電が継続する地域では、電源を利用する電話機（留守番電話、光回線利用型電話等）や、インターネット通信機器（ルーター等）は使用不能

- ▼停電により空調が使用できず、熱中症や脱水症状になったり、寒さから風邪をひく等、体調を崩す可能性

## 飲食・物資

- ▼スーパーやコンビニで、飲食料や生活必需品等が売り切れ、物資を確保することが困難化
- ▼避難所外避難者等が、飲食料を受け取りに来るため、避難所の物資が早期枯渇する可能性
- ▼応急給水拠点に、多数の住民が殺到し、長蛇の列となり、夏場などに炎天下で給水を待つ住民が熱中症などになる可能性



- ▼高架水槽を設置する住宅では、水道が供給されていても、停電や計画停電が継続した場合、揚水できず、水道が使えない状態が継続する可能性



- ▼道路啓開やサプライチェーン復旧の状況により、地域ごとに店舗での品ぞろえに偏りが生じる可能性

- ▼余震等への不安などから過剰な購買行動が発生し、慢性的な品不足が継続する可能性

- ▼受水槽や給水管など、住宅内の給水設備が被害を受けた場合、断水が継続し、復旧が長期化する可能性

## トイレ・衛生

- ▼マンション等の集合住宅では、水道が供給されていても、排水管等の修理が終了していない場合、トイレ利用が不可

- ▼家庭内備蓄をしていた携帯トイレが枯渇したり、トイレが使用できない期間が長期化した場合、在宅避難が困難化

◆ 自宅が安全な場合、日頃から十分に備えておくことで住み慣れた自宅に留まることは有効だが、ライフライン復旧が長期化した場合、生活が徐々に困難化していく

# マンション防災は 社会機能維持に不可欠！

◎社員、家族がけがをすれば出勤  
できない、働けない

◎残された家族の生活が困難であ  
れば出勤できない、働けない

⇒東京ではマンション防災が、企業・  
自治体・団体等のBCPの基盤、社  
会インフラになる

⇒自助に任され、問題が見えない！

# **トイレは、首都直下地震の最重要対策**

○人は1日に平均5回、トイレを使用する

○マンションからトイレのたびに上り下りするのは不可能

○トイレができないことでマンション住民が多数避難所に押し寄せる

○避難所に入れない住民が多数になり社会不安が増大し、パニックの発生も

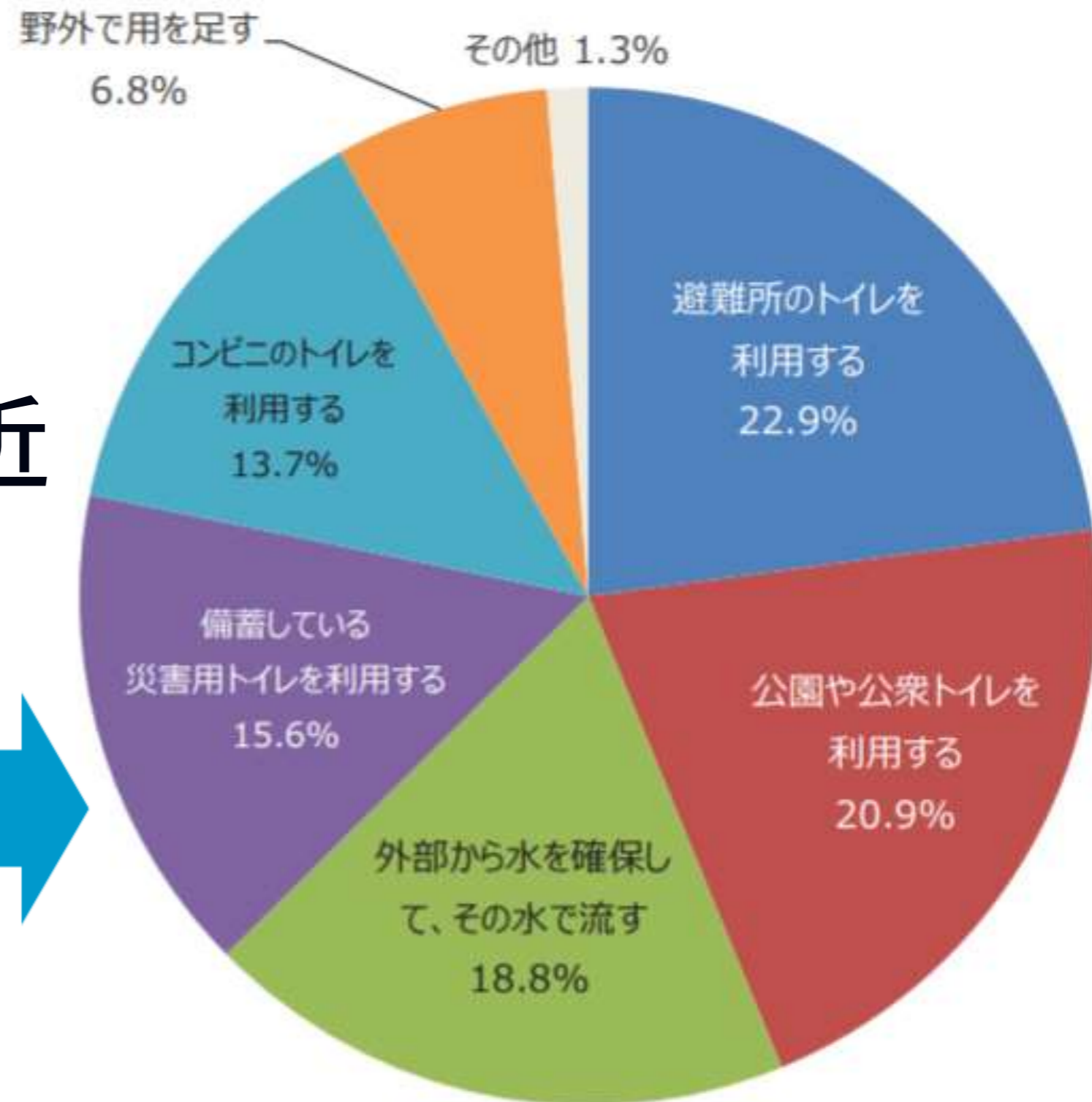
○家族が避難生活が困難であれば働き手は企業、行政、団体などに出勤できない。BCPが動かず、社会全体の復旧・復興が大幅に遅れ、それがさらに社会不安を拡大

# まずはトイレから！

## 東京・大阪の備えは？

大地震におけるトイレの備えに関する調査結果 2018年3月30日(金)～4月2日(月)サンプル数2000 特定非営利活動法人 日本トイレ研究所

**自助**＝ココを3  
倍に増やす！  
**共助**＝友人、近  
所を家族分支  
える！



# 東京都は関連死の予測をしていない！

熊本はどうなったか？

2016年4月14日、16日熊本地震 最大震度7

死者:276名(災害関連死:226名) (熊本県.2022.4.13)

直接死の4.5倍の関連死  $\Rightarrow 6,148 \times 4.5 = 27,800$ 名



# 熊本地震での震災関連死内訳

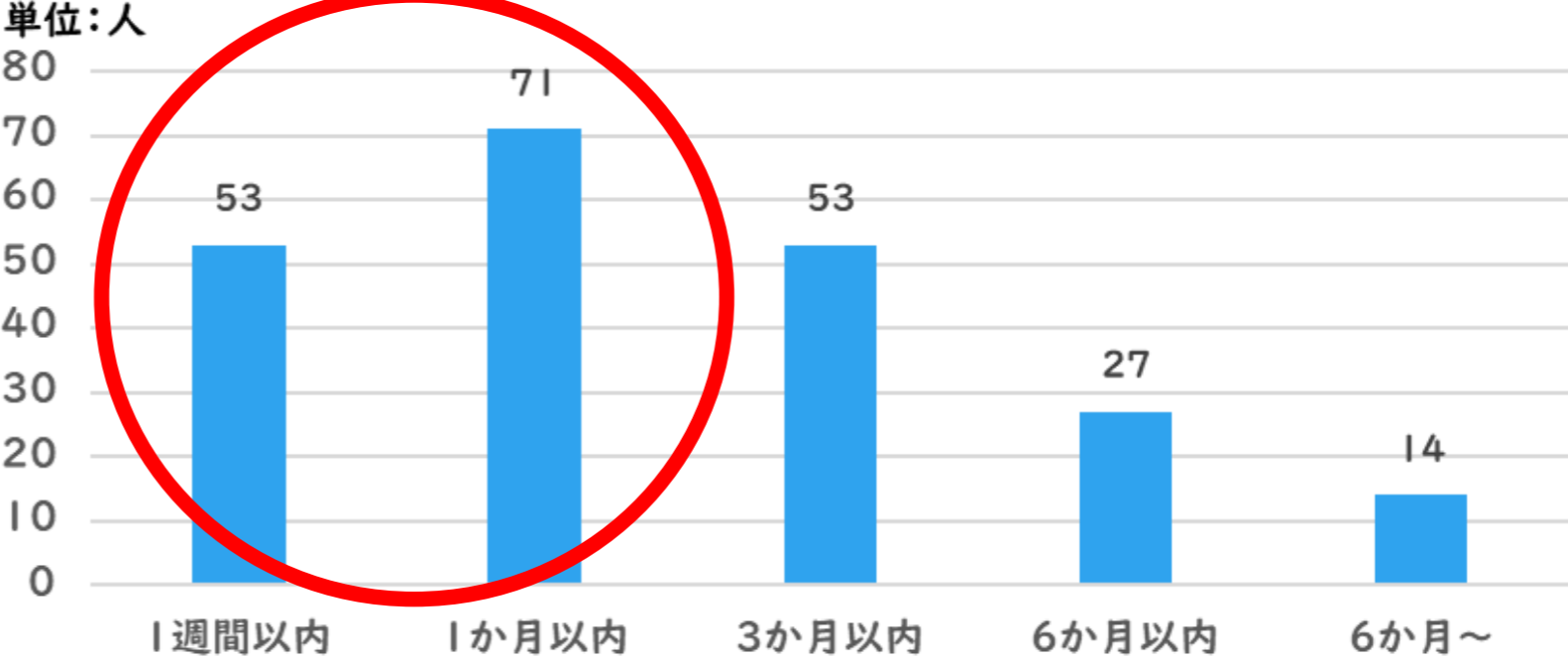
令和3年3月末時点218件(更新)

出典:熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表

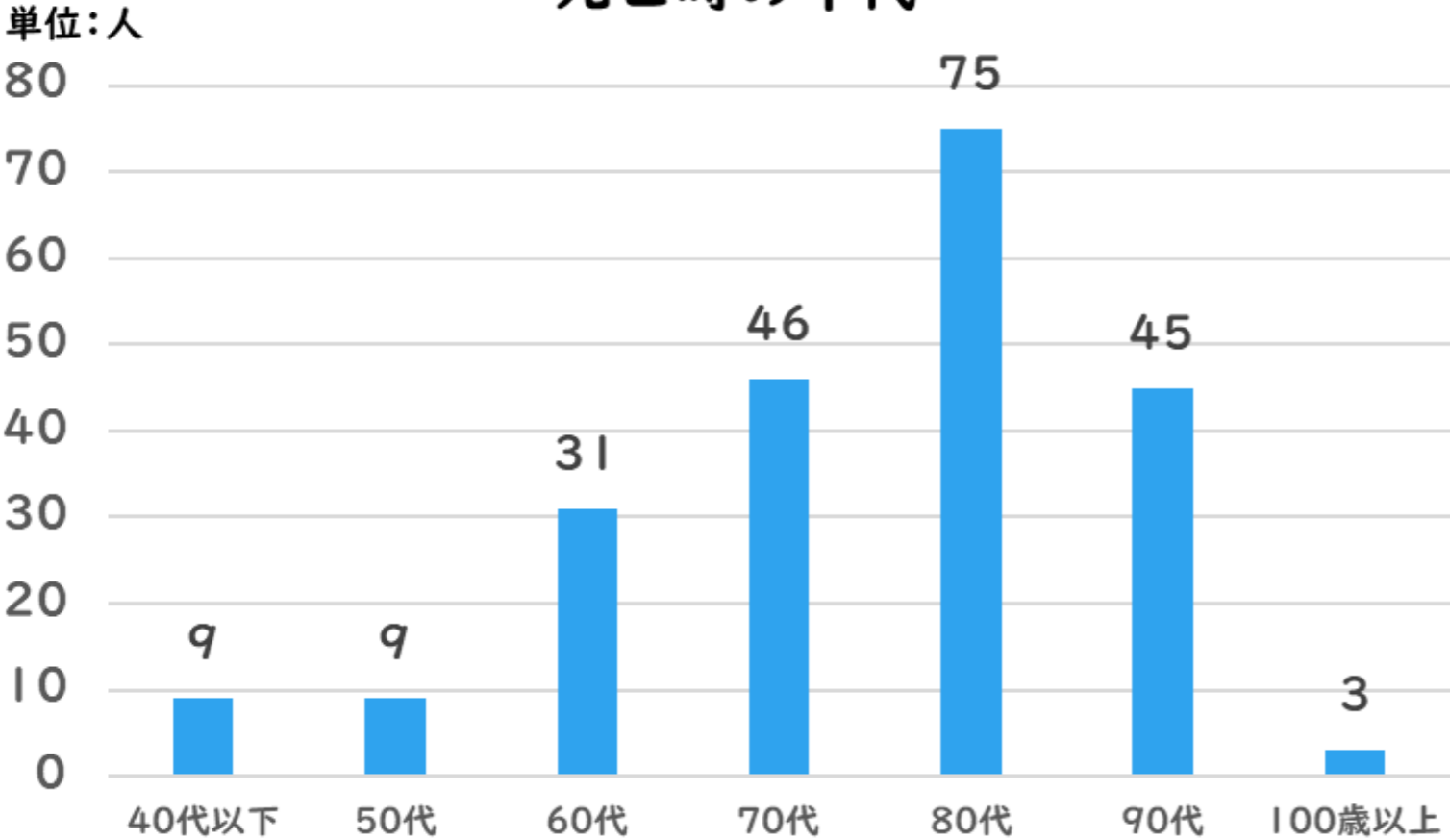
男女比



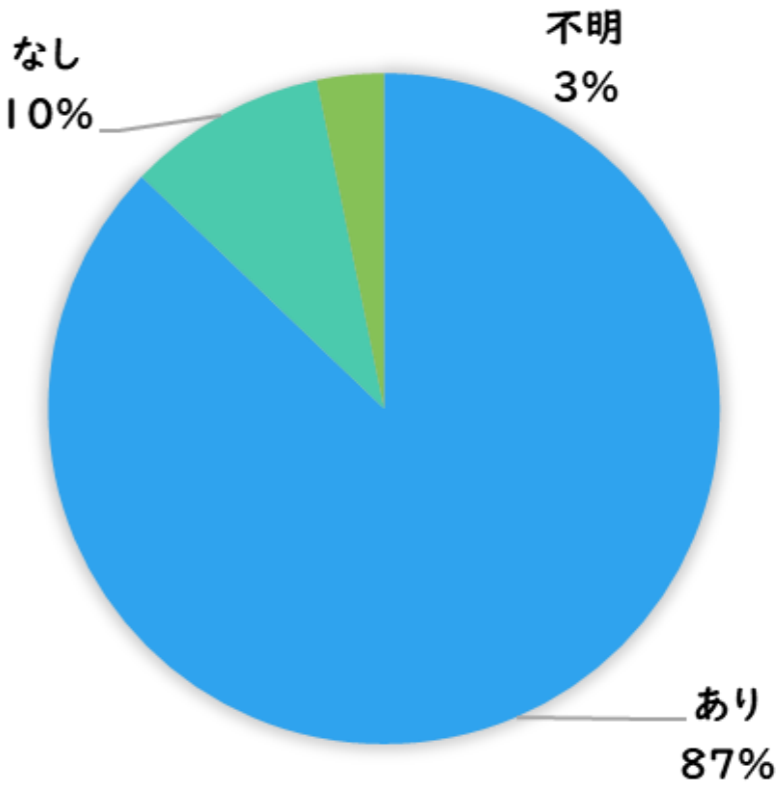
発災から死亡までの期間



死亡時の年代



既往症の有無



# 熊本地震震災関連死 死亡時の生活環境区分

生活環境	人数	割合
発災時にいた場所及びその周辺	12	5.5%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	4.6%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	8	3.7%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】	81	37.2%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】	27	12.4%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】	17	7.8%
入院又は入所後1か月以上経過し亡くなった場合【病院】	58	26.6%
入院又は入所後1か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】	3	1.4%
その他・不明	1	0.5%
合計	218	

# 災害関連死の状況

出典：NHK他

災害発生日時	災害名	直接死者数	関連死者数	行方不明	合計	関連死割合
1995年1月17日	阪神・淡路大震災（兵庫県内）	5,483	921	3	6,407	14.3%
2004年10月23日	新潟県中越地震	16	52	0	68	76.5%
2011年3月11日	東日本大震災	15,900	3,784	2,523	22,207	17.0%
2016年4月14日	熊本地震	50	226	0	276	81.9%
2018年7月6日～	西日本豪雨災害	222	81	8	311	26.0%
2019年10月12日～	東日本台風災害	84	29	3	116	25.0%

# 在宅の高齢者等支援が重要！

**在宅の高齢者・基礎疾患患者等の  
早急な見守り、体調管理、保健・  
医療・福祉・生活支援が重要**

**（在宅介護事業所のBCP、社協の支  
え合いセンター、保健医療調整本部）**

**※体調が悪ければ福祉避難所へ！**

**※コロナ禍においては特に重要！**

# 高齢者を支える福祉避難スペース



写真：熊本地震時の避難所となった福祉施設  
熊本県益城町特別養護老人ホーム いこいの里提供

# 福祉避難所の問題（1）

●福祉避難所は**二次避難所**なので、災害発生して数日後に開設するものである

⇒**一般の避難所に行けない人（認知症高齢者、知的・精神障がい児者、乳幼児等）はどうすれば？**

●避難所にいて、具合が悪くなった人を移送するものである

⇒**そもそも避難所で具合を悪くしてはいけない。移送は多大な調整、労力、時間を要する。**

# 福祉避難所の問題（2）

- 直接福祉避難所に行ってはいけない

⇒なぜ、高齢者、障がい者等がわざわざ遠い避難所に行かなければならないの？

- 健常な被災者もいると、福祉避難所にはできない

⇒避難所運営はかえって大変なのに、どうして？

- 福祉避難所は、福祉施設が開設する

⇒市町村の福祉センターなどはだめ？

# (新) 福祉避難所ガイドライン

## (2021年5月)

●市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合（災害時）で、高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設する。

【4月25日、熊本県球磨村】

- 14:30 タイムライン運用会議
- 16:30 警戒本部対策会議
- 17:30 レベル「3」高齢者等避難発令

※指定緊急避難場所 4 か所、指定避難所 1 か所及び福祉避難所 1 か所を開設

# 福祉避難所の新たな方向性

（高齢者等の避難支援に関するサブワーキンググループ報告書（2020.12.24））

- 高齢者・障害児者等の個別避難計画で、福祉避難所施設との**事前マッチング**を行う。
- 福祉避難所は**マッチングのできた者について、直接避難を受入れる**とともに避難生活の場とする。
- 福祉避難所の負担軽減のため、**受入れ者を限定した公示**を行う。（例）〇〇特別養護老人ホーム（高齢者限定）、〇〇特別支援学校（障害児限定）

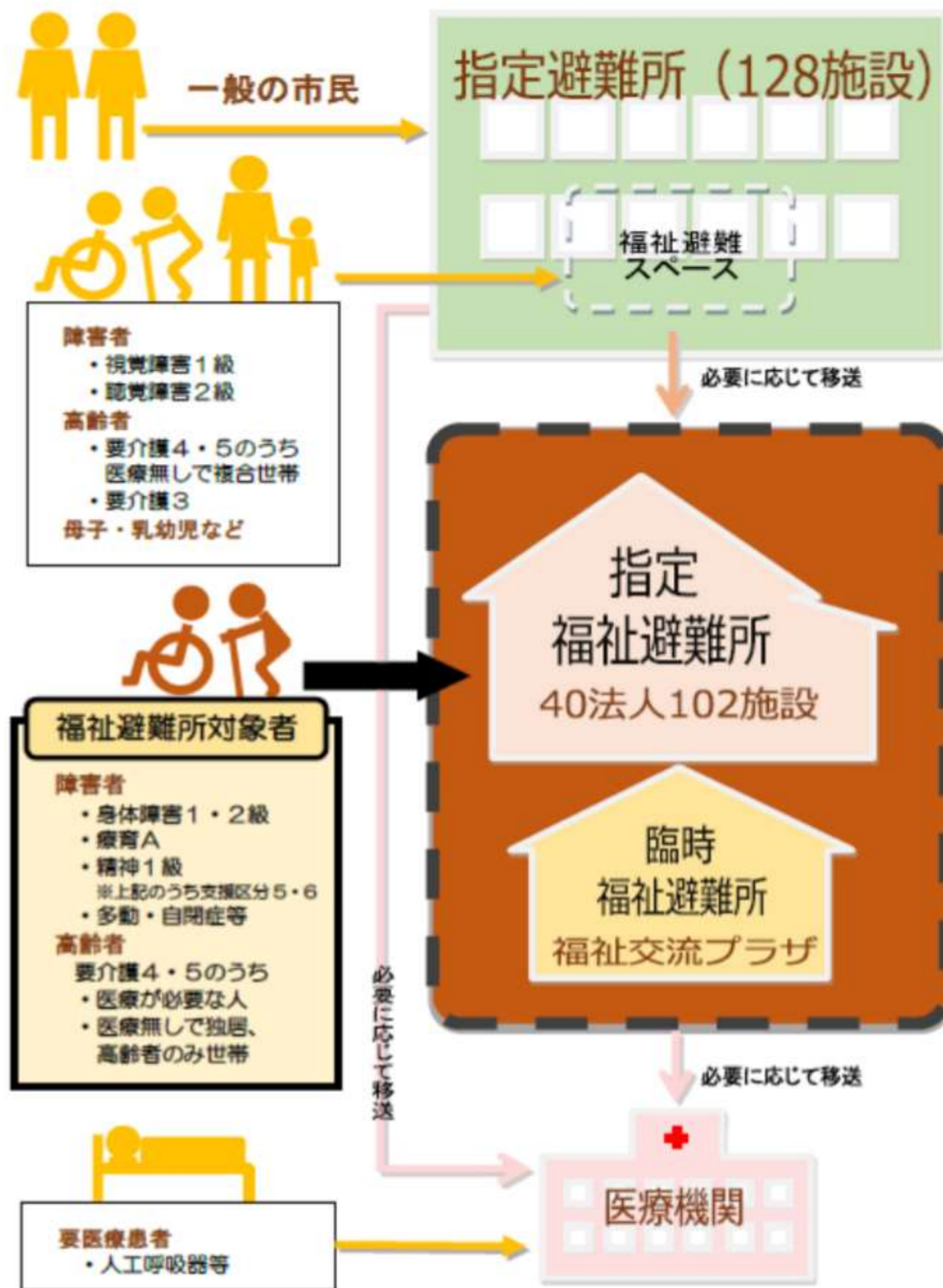
# 新潟県上越市の事例

高齢者等の避難支援に関するサブワーキング  
グループ報告書（2020.12.24）

●あらかじめ市の聞き取り調査を終えて、避難する福祉避難所が指定されている人は、自宅から**直接避難**

●福祉避難所が指定されていない人は、まずは近くの**指定避難所内**  
**の福祉避難スペース**を利用

# 《避難のイメージ》



# 指定福祉避難所のマニュアル・訓練・備蓄状況

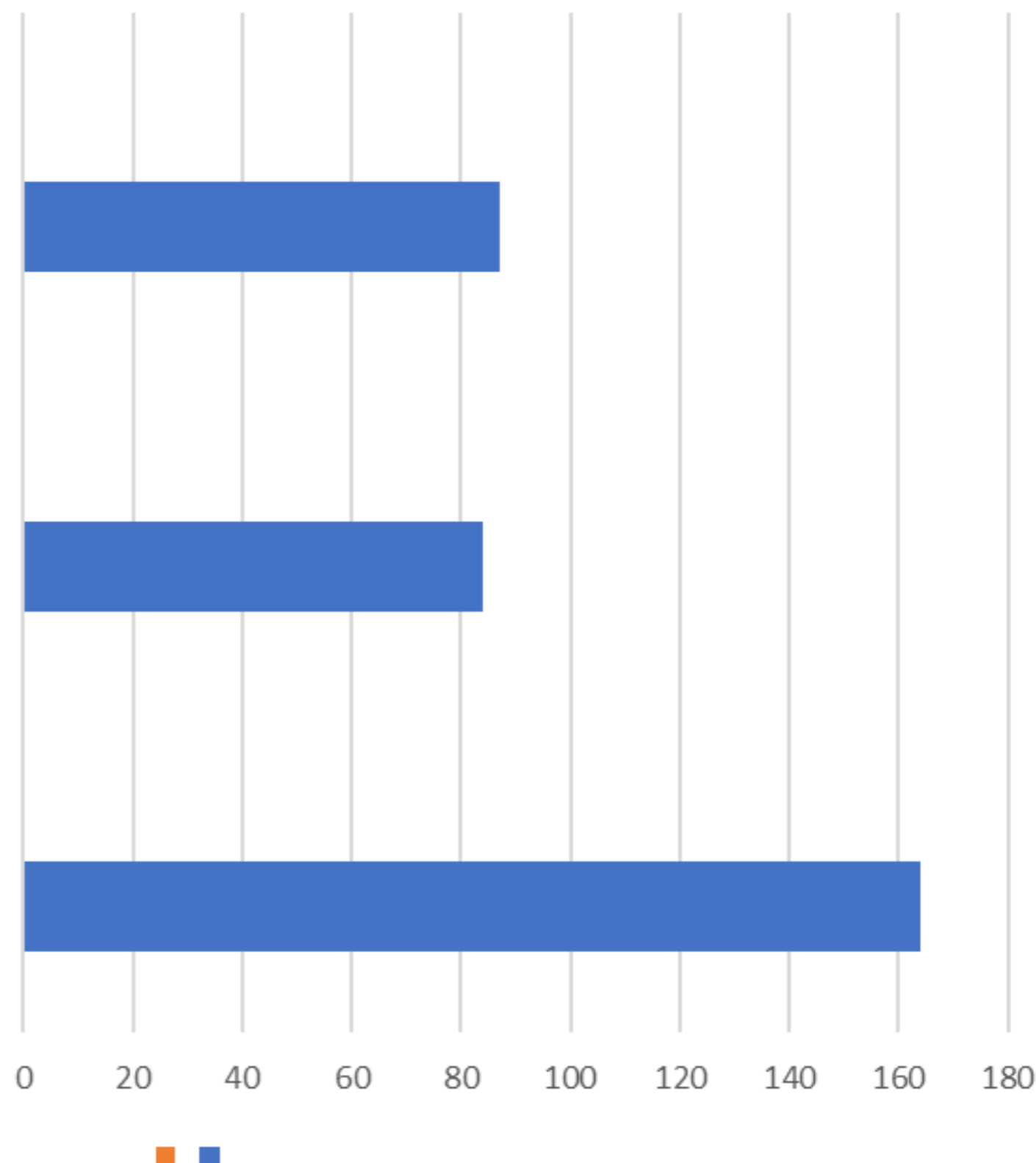
出典：「避難所外避難者の支援体制に関する調査研究」  
2022年 3月 一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会

指定福祉避難所ごとに個別の開設  
・運営マニュアルを作成(15.5%)

マニュアルに従って関係者参加  
で訓練を実施 (15%)

必要な資機材、水、トイレ、  
食糧等を備蓄している (29.3%)

N=560



# 福祉避難所には、電気、トイレ、マニュアル・訓練が必要！

## こども福祉避難所開設BOX・運営マニュアル

### 短期間でこども福祉避難所を開設・運営するノウハウが詰まっています

責任者がいなくても避難所の開設・運営をスムーズに行うための「指示書」「コミュニケーションボード」などが含まれています。平常時にはこのマニュアルを使用して訓練と振り返り研修を行います。



- ・こども福祉避難所開設指示書
- ・運営マニュアル（自治体ごとの研修で作成）
- ・キットの使用法説明書・指示書
- ・避難所設営シールセット
- ・ホワイトボードシート
- ・模造紙 ・筆記具 …など

## バリアフリーで移動式トイレ

### 避難所のトイレ問題を改善する自動ラップ式トイレ

仮設トイレの設置を待たずに即稼働できるポータブルトイレ。自動ラップ式なので避難所を清潔に保つことが可能です。



専用蓋開閉を入れる  
専用蓋開閉を入れる。蓋を開き、  
使用後、スイッチのボタンを押して、  
自動的にラップを巻き戻します。  
使用後は自動的に蓋が閉まります。



スイッチのボタンを押す  
使用後、スイッチのボタンを押して、  
自動的にラップを巻き戻します。  
使用後は自動的に蓋が閉まります。



ラップ巻き蓋を取り出す  
約9秒後、終了音（ピーッ）が  
鳴ると切り離し完了です。  
蓋トレーを引き出し、ラップ巻き  
蓋を取り出してください。



## 外部給電器

### こども福祉避難所で重要となる冷暖房機の稼働、精密機器に適した国内最大パワーの給電器

発災時の避難所でブラックアウトに備えるための給電器。精密機器に適した、交流波形の乱れが少ない「きれいな電気」を供給します。他の地域から電気自動車やPHEVでかけつけ、給電による支援を行うことも可能です。

#### HONDA Power Exporter 9000

##### 主要諸元

定格出力：9.0kVA  
出力電圧：AC100・200V（単相三線式）  
周波数：50、60Hz（切替式）  
電力変換方式：インバーター方式

重量：50.8kg  
全長×全幅×全高：755×387×438mm  
出力端子：100V×6口/200V×1口  
適用規格：電動自動車用充放電システム  
ガイドライン V2L DC版



## 感染症対策を含む防災グッズ

### 感染症対策を含む様々な防災グッズも併せて整備します

設備・物資は各学校の機能性に合わせ、分散して備蓄を行います。

各特別支援学校の在校生だけでなく、卒業した障がい児者も、慣れ親しんだ支援学校が避難所となることで、早めの避難行動の促進も期待できます。



# 福祉避難所の充実に向けて (一社) 福祉防災コミュニティ協会

- 2022年度、消防防災科学センターの委託により7県で福祉避難所マニュアル作成研修を実施
- 実践的な福祉避難所開設・運営マニュアルをHPで無償公開
- 企業版ふるさと納税で福祉避難所訓練を数自治体で実施

# 地域と福祉との連携

- ・ 地域は近いが専門性が弱い、夜は大勢いるが昼はみんな外に出ている・・・
- ・ 福祉は、すぐには駆けつけられない、昼は人手があるが、夜は少ない・・・

⇒一緒にやればいい！防災訓練に参加して課題と対策を話し合おう！

→水害避難時に傘をもってかけつけてくれた秋田の住民

→福祉施設の夜間訓練で避難誘導する長野の住民

# 介護サービス事業者にBCP義務づけ

社会保障審議会介護給付費分科会 2020年12月23日より抜粋

## 1. 感染症や災害への対応力強化

### ②業務継続に向けた取組の強化

感染症や災害が発生した場合であっても、必要な介護サービスが継続的に提供できる体制を構築する観点から、**全ての介護サービス事業者を対象に、業務継続に向けた計画等の策定、研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施等を義務づける。**その際、3年の経過措置期間を設けることとする。

# 福祉防災計画

消防計画・非常災害対策計画に、避難確保、福祉事業継続、地域貢献を加える

[1] 従来の消防計画・  
非常災害対策計画

災害直後の安全確保（避難・  
救助・消火等）

[2] 避難確保計画・レ  
ベル向上

安全な避難方法、  
複数の避難路・避難場所等

[3] 福祉事業継続

代替施設、利用者保護  
在宅者の避難支援、  
人の確保、備蓄物資等

[4] 地域貢献・連携

地域との支え合い、  
個別避難計画作成支援  
（福祉）避難所等

# BCPのひな型【重要要素】

厚生労働科研費(2012ー2014)「災害時における知的・発達障害者を中心とした障害者の福祉サービス・障害福祉施設等の活用と役割に関する研究」に基づく

- ・ハザードと避難場所・方法
- ・ライフライン停止対策、トイレ、備蓄、  
避難連絡・避難確認、安否確認  
(利用者、職員)
- ・職員の自助
- ・事業の優先順位
- ・職員参集、応援の確保
- ・地域貢献・福祉避難所

# 防災の正四面体

## 自助

(減災対策、家族情報、持ち出し品)

## (新たな) 共助

ボランティア、  
NPO、企業な  
ど)→協定

## 近助

(従来からの共助)  
近所、福祉、消防  
団、自主防災会  
など)

## 公助

行政(国、自治体、警察、消防、自衛隊)、病院、  
学校など)→防災計画、BCP、広域連携

→**地区防災  
計画**

# 地区防災計画がつなぐ自助・公助

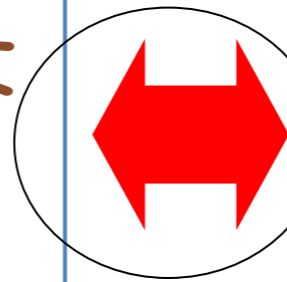


子ども

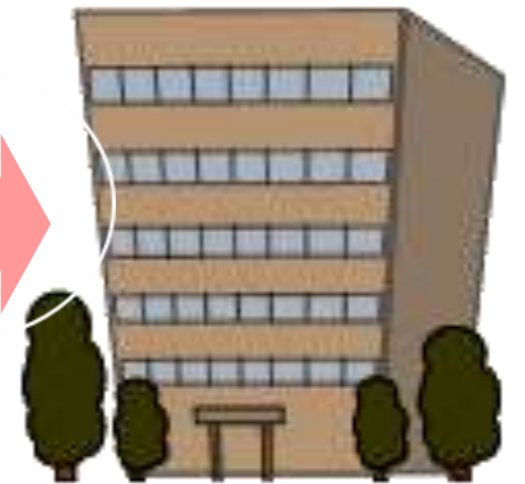
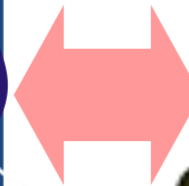
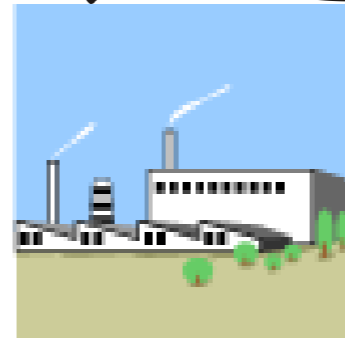


保護者

家族防災会議＝  
自助の計画



自治会＋地域関  
係者＋専門家



市区町村

地区防災計画＝近助の計画

地域防災計画＝公助の計画

# 近助と公助の役割分担

公助 1 : リスクを科学的に把握する

公助 2 : 避難所を指定する

公助 3 : 避難指示等を放送

⇒地域防災計画でソコソコできた！

近助 1 : 避難確認・安否確認する

近助 2 : 避難誘導する

近助 3 : 避難所等で支え合う

⇒地区防災計画がないと進まない

⇒要支援者は個別避難計画と重なる

敵は「自然」ではなく、  
「正常化の偏見」である。

- ◆地区防災計画は、住民と行政の「正常化の偏見」の克服を目指す。
- ◆人には誰でも「自然」やモノゴトを甘く見たいという心理が働き、それが逃げ遅れや災害への備えの不十分さにつながる。

# 地区の避難ルールを決めよう

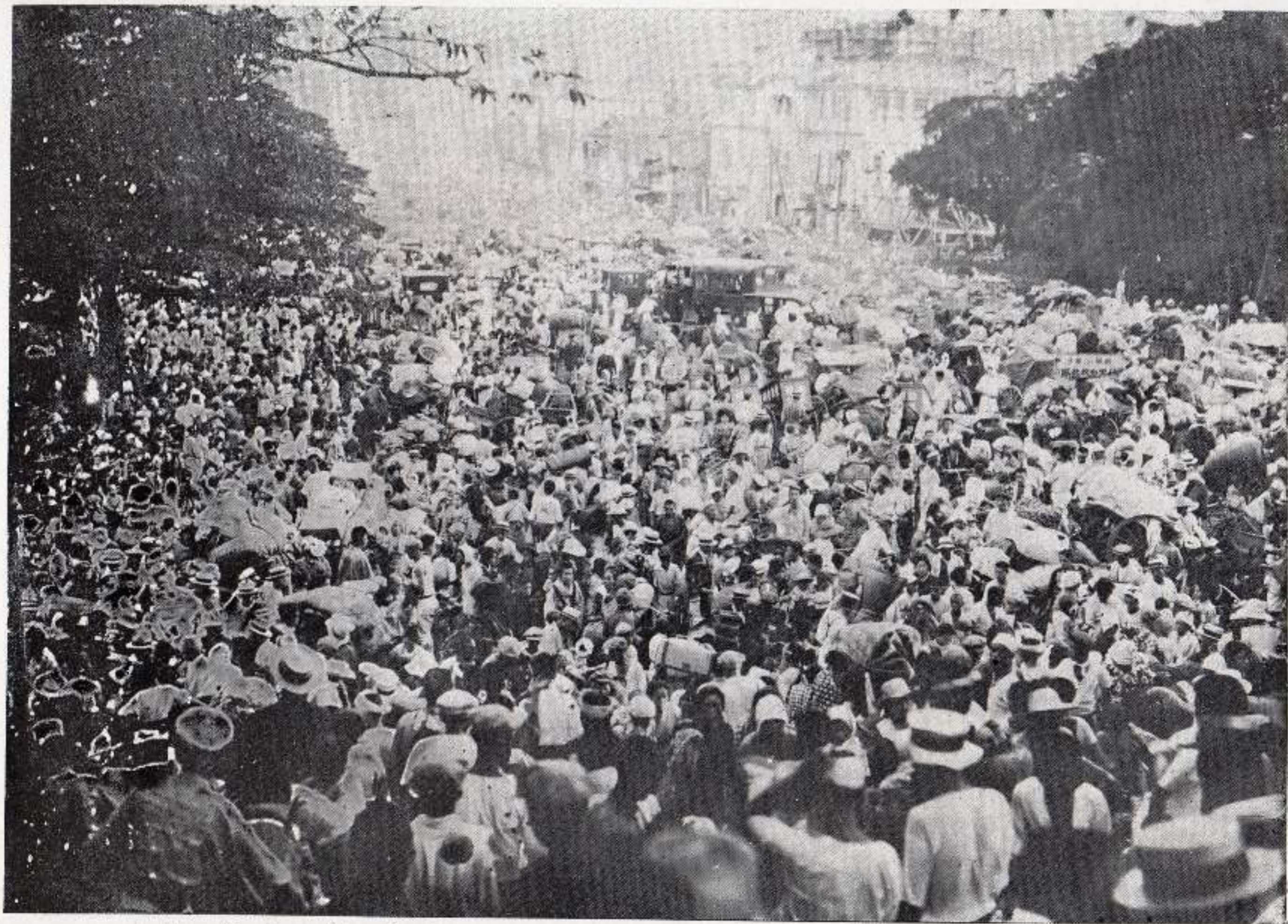
○高齢者等の避難  
確認の仕組みをつくる

○観光客も含めた避難  
誘導方法を決める

○避難所、在宅で支え合うルールを

○事前復興計画でどんな「まち」にしたいか考える





Innumerable refugees rushing to Ueno Park at 3 p.m.  
September 1, away from the fast advancing fire.

(時三後午日一) 者難避るす集雲てし指園公野上



**東日本大震災のあった日、渋谷駅前ではバスを待つ長い列  
ができた(2011年3月11日撮影)出典：読売新聞**

**Fight 闘う君の唄を闘わない奴  
等が笑うだろう**

**Fight 冷たい水の中をふるえな  
がら上っていけ**

**中島みゆき「ファイト！」から  
ご清聴ありがとうございました！**