

あなたのみちを、  
あるけるまち。



## 災害時に自力避難が困難な方の 避難支援について



令和3年(2021年)11月4日

八王子市

福祉政策課 柏田 恆希

# 1. はじめに

近年、全国で自然災害が多発しています。

中でも、風水害による各地の被害は甚大で、特に避難しなかった、または避難が遅れたことによる、**高齢者等の被災**が多数発生しています。



# 1. はじめに

## 風水害による高齢者等の被災状況

### ◆平成30年7月豪雨災害

199人の死亡者のうち、**60歳以上**が131人(**約70%**)。  
倉敷では**70歳以上**が**約80%**。

### ◆令和元年東日本台風

84人の死亡者のうち、**65歳以上**が55人(**約65%**)。

### ◆令和2年7月豪雨災害

80人の死亡者のうち、**65歳以上**が63人(**約79%**)。  
熊本では**65歳以上**が**約85%**。

# 1. はじめに

こうした状況から、国は災害時に自力避難ができない**避難行動要支援者**の避難の実効性の確保等に向けた検討が進められ、本年5月に**災害対策基本法が改正**されました。

主な改正内容は、次のとおりです。



# 1. はじめに

## 1 個別避難計画作成の努力義務化

避難行動要支援者ごとの災害時の避難方法等をあらかじめ定める**個別避難計画**の作成が、任意から**市町村の努力義務**となる。

## 2 福祉避難所の受入れ対象者等の公示

災害時に対象者が**福祉避難所へ直接避難**できるように、受け入れ対象者をあらかじめ**特定**して、**公示**を行う。



# 1. はじめに

現在本市では法改正に伴い、**避難行動要支援者**の**避難支援**について、大幅な見直しを行っているところです。



# 1. はじめに

## 【避難行動要支援者とは？】

災害時に**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などの**支援を要する方々**のことです。

具体的な避難行動要支援者の要件は、**各自治体で決めること**になっています。

なお、避難行動要支援者の情報は個人情報であり、災害時を除いて、**本人同意**がなければ避難支援等関係者（避難支援に協力する方々）とその情報を共有できません。



## 2. 本市の現状と課題

### 1. 避難行動要支援者名簿の作成 (H24～)

- ◆ 避難行動要支援者の要件を次のとおりとし、名簿を作成しています。
- ◆ 名簿は災害時の安否確認を目的に、避難所等に配備しています。

	要件	対象者数
①	介護保険要介護1以上の認定を受けており、施設に入所していない者	約37,000人
②	身体障害者手帳、愛の手帳、精神障害者手帳の各取得者	
③	その他、特に災害時に支援が必要と市長が認める者	

#### 【課題】

- ◆ 人口に対して対象者が多く(※)、災害時に本当に避難支援が必要な方に、支援が行き届かない可能性があります。
- ◆ 大半の要支援者から同意を取っていないため、避難支援等関係者(警察・消防含む)と、平常時から名簿の共有ができません。

(※)世田谷区(人口92万人):8,456人、練馬区(人口74万人):31,693人、大田区(人口73万人):19,202人、杉並区(人口57万人):29,969人

## 2. 本市の現状と課題

### 2. 地域支援組織の設立促進 (H23～)

- ◆ 町会・自治会を基盤として、避難行動要支援者の避難支援の受け皿となる地域支援組織の設立を促進しています。
- ◆ 地域支援組織は、市より提供(※)される、地域に住む要支援者の同意者名簿を利用して、個別計画(個別避難計画)の作成を行っています。

(※)市との個人情報の取扱いを定める覚書の締結が必要。



#### 【課題】

町会・自治会の役員交代により継続性が保てないこと、個人情報の取扱いに不安があること、高齢化により避難支援が困難であること等の理由から設立が進まず、令和3年8月時点で次のとおりの実績に留まっています。

[地域支援組織設立数] 19団体 (うち、市と覚書締結団体は13団体)  
[個別計画作成件数] 167件

## 2. 本市の現状と課題

### 3. 避難所要配慮者スペースの確保と二次避難所への移送

- ◆ 災害時の避難の際、避難行動要支援者等の要配慮者の健康状態を良好に保てるように、避難所に要配慮者スペースを確保しています。
- ◆ 同スペースで健康状態が保てない要配慮者は、二次避難所として位置付けられている民間等の入所施設(※)に移送します。

(※)市と民間等入所施設との間で「二次避難所としての施設利用に関する協定書」を締結している。



#### 【課題】

- ◆ 災害対策基本法の改正により、二次避難所の考え方が成立しなくなったため、必要な要配慮者が直接福祉避難所に避難できる仕組みが新たに必要です。
- ◆ 協定を締結している民間等の入所施設だけでは、必要な要配慮者を受け入れきれないため、新たに福祉避難所を確保しなければなりません。

## 3. 本市の新たな方針

### 避難行動要支援者支援の基本的な考え方

#### A 本心に避難支援が必要な者の抽出

形式要件(要介護度・手帳所持等)は**重症度**を加味します。

また、ひとりぐらし高齢者、老老世帯等の実態を調査し、**避難支援が本当に必要な方**を避難行動要支援者とします。

#### B 「安否確認」ができる仕組みづくりを目指す

避難支援を「安否確認」と「避難誘導」に分けて考え、少なくとも災害時に避難行動要支援者の**「安否確認」ができる仕組み**の完成を目指す。

#### C ハザードエリアに住む方への対応を優先

頻発する風水害に備え、**ハザードエリア(浸水想定地域、土砂災害警戒区域 等)**に住む**避難行動要支援者**の、避難支援の仕組みづくりを**優先**する。



## 4. 避難行動要支援者の新要件

### 【方向性】

- ◆要介護認定者及び障害者手帳取得者は、**在宅かつ重度**な方とします。
- ◆新たに、75歳以上の**ひとりぐらし高齢者**、75歳以上のみの世帯(**老老世帯**)で、自力避難が困難かつ同意をする方を含めます。
- ◆新要件は**令和4年4月**より適用します。



## 4. 避難行動要支援者の新要件

### 【方向性】

要件	対象者数
① 要介護3以上の認定を受けており、施設入所していない者 次のいずれかに該当する障害者手帳所持者で、施設入所していない者 ※ 障害者手帳の内容によって判断する。	約20,000人を想定
② ◆自力避難が困難な者 ◆避難情報の入手が困難な者 ◆避難の判断が困難な者	
③ 75歳以上のひとりぐらし高齢者で、自力避難が困難かつ同意をする者	
④ 75歳以上のみの世帯で、自力避難が困難かつ同意をする者	
⑤ その他、特に災害時に支援が必要と市長が認める者	

要件の変更

要件の追加

## 4. 避難行動要支援者の新要件

### 【名簿の作成】

- ◆本要件で**避難行動要支援者名簿**を作成し、適宜更新を行います。また、名簿は災害時の安否確認等を目的に、**福祉部・市民部事務所に配備**します。
- ◆また、本要件に該当する方の中で、平常時から避難支援等関係者に個人情報を提供することに**同意する方で同意者名簿**を作成し、**避難支援等関係者と共有**を行います。



## 5. 個別避難計画の作成

### 【個別避難計画とは？】

- ◆災害時の避難行動要支援者の安否確認方法、避難先の福祉避難所情報(※)、避難誘導方法、携帯品などを、**本人と避難支援等関係者が一緒になって検討し、取るべき避難行動**としてまとめたものです。
- ◆今まで本市では、個別計画(個別避難計画)の作成を地域支援組織に委ねていましたが、令和4年度より**市が主体となり**個別避難計画の作成を進めていく予定です。

(※)現在、必要な要配慮者が災害時に直接福祉避難所に避難できる仕組みの検討を進めています。



## 5. 個別避難計画の作成

### 【対象者は？】

- ◆避難行動要支援者のうち**ハザードエリアに住み**かつ個別避難計画を作成することに同意をする方を**原則**とします。



## 5. 個別避難計画の作成

### 【対象者は？】

- ◆そもそも、「避難」とは「難」を「避」けることであり、**安全な場所にいる方は「避難所」に行く必要はありません。**
- ◆従って本市の個別避難計画の考え方は、「**安全な場所**に**いない方＝ハザードエリアに住む方**」に避難支援が必要となる可能性が高いと判断し、まずはそれらの避難支援の仕組みづくりを進めていきます。



## 5. 個別避難計画の作成

### 【市内ハザードエリアの状況】

		戸数	備考
市内全戸数		約126千戸	市内全体の家屋の戸数
浸水深	1 (~0.5m)	32,403戸	多くの町に該当地域が存在 ※必ずしも河川の近くではない。
	2 (0.5m~1.0m)	9,429戸	
	3 (1.0m~3.0m)	4,948戸	
	4 (3.0m~5.0m)	370戸	石川、上恩方、高月、長沼、絹ヶ丘等
	5 (5.0m~)	23戸	小宮、東浅川、鑓水等
土砂災害特別警戒区域(レッド)	土石流	28戸	小津、上恩方、上川、下恩方、高月等
	がけ崩れ	1,264戸	打越、大塚、片倉、館町、横川、北野台等
土砂災害警戒区域(イエロー)	土石流	2,395戸	市内各所に存在
	がけ崩れ	5,001戸	



## 5. 個別避難計画の作成

### 【作成者は？】

◆原則として、避難行動要支援者の**安否確認が可能**な方に作成していただきます。

(例) 要支援者① ⇒ **ケアマネ**

要支援者③④ ⇒ 民生委員・児童委員



## 5. 個別避難計画の作成

### 【作成者は？】

- ◆個別避難計画は、**市が必要と判断している**個別避難計画対象者（つまり、避難行動要支援者のうちハザードエリアに住む方）については、**市が作成者を指定**して、依頼する予定です。
- ◆一方で、それ以外の方で地域等が必要と判断している方については、**地域等の裁量**により、地域主導で作成をしていただきます。



## 6. ケアマネのみなさまへ

### 【ご協力いただきたいこと】

#### ア 個別避難計画の作成

ケアマネのみなさまは、**要支援者①をよく知り**かつ災害時の**「安否確認」が期待できる存在**です。

そこで、要支援者①の個別避難計画作成にご協力願います。



## 6. ケアマネのみなさまへ

### 【ご協力いただきたいこと】

#### イ 避難支援の仕組みづくり

ケアマネのみなさまは、災害時に要支援者①の「安否確認」ができて、一人では「避難誘導」は困難です。

そこで、個別避難計画の作成を機に、**地域(町会・自治会・自主防災組織等)との連携**や、**ケアマネさん自身のネットワークやリソース(所属事業者のリソース)等**を活かした避難誘導の仕組みづくりにご協力いただきたいと思います。



## 6. ケアマネのみなさまへ

### 【ご協力いただきたいこと】

#### ウ 災害時の避難支援の実行(※)

災害時は個別避難計画に基づき、**当該要支援者の「安否確認」**にご協力願います。

また、万が一「避難誘導」が必要になった場合は、個別避難計画に基づき、**関係者と連携して当該要支援者の「避難誘導」**をお願い致します。

(※)個別避難計画に基づいた要支援者の避難支援は、本人またはその家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提です。また、要支援者への避難支援が必ずなされることを保証するものではなく、法的責任や義務を負うものではありません。





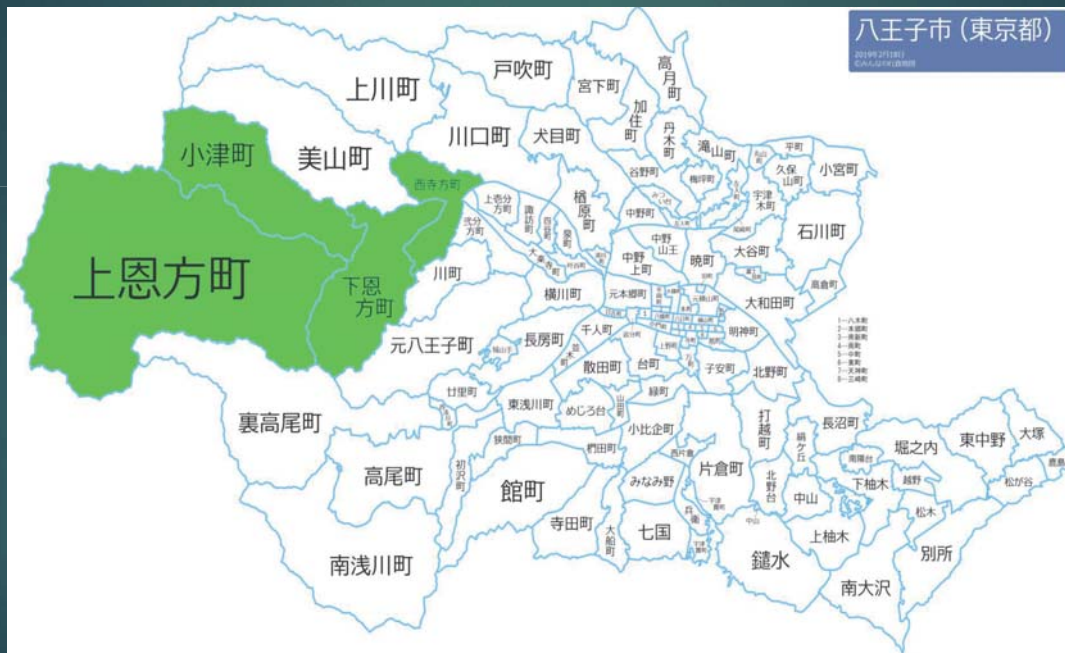
# 私が体験した台風19号を振り返って

ケア・テイカー 主任介護支援専門員  
竹縄 ひとみ

## 八王子市全体



# 恩方地区



## 小津町の隣組活動の様子

恩方地区市民大運動会（10月）

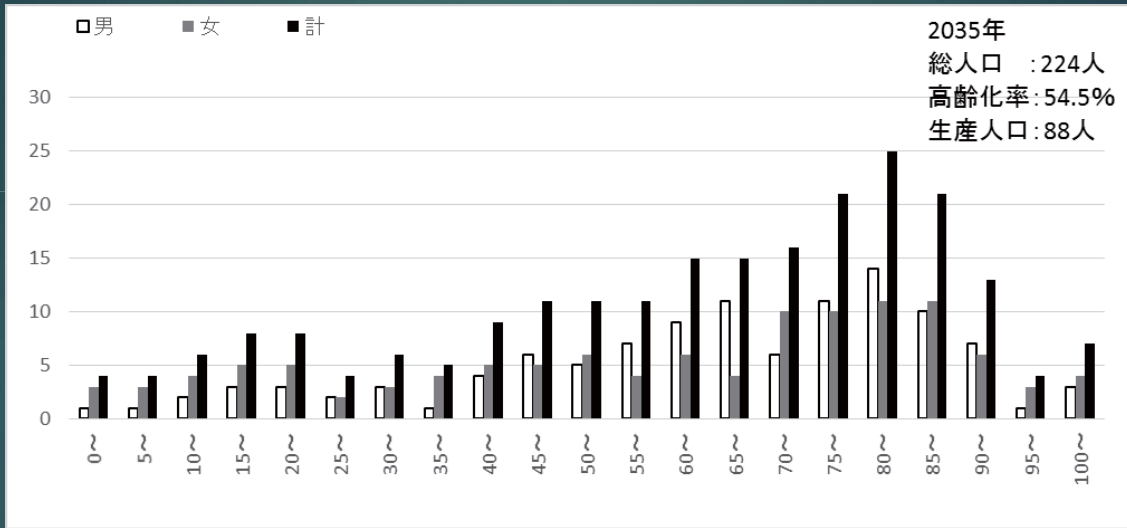


町会・共有財産共催敬老会（9月）



防犯パトロール+清掃活動（毎月）

# 小津地区における人口構造



2010年2035年  
 総人口275人⇒224人 (18.6%減)  
 高齢化率30.1%⇒54.5% (+24.4%増)  
 生産人口177人⇒88人 (50.3%減)

# 放棄されて荒廃した「空き」空間が増加



# 市街化調整区域の活性化



# NPO法人 小津倶楽部の設立



2014年11月まちあるきWS

2015年6-7月東京大学大学院まちづくり演習

2016年2-3月地区再生計画懇談会

2016年9月「小津倶楽部」活動開始

2017年3月「小津倶楽部」NPO法人化



# 空き家・空き畑・空き山の再生・活用



# 小・中・高・大学生の教育の場としても活用しています！



# 小・中・高・大学生の教育の場としても活用しています！



## 平成30年11月の学校フォトニュース

更新日：平成30年11月8日 ページID：P0024436 [印刷する](#)

### 林業体験で地域を知る学習を実施（平成30年11月8日）

11月8日、市立元木小学校では3年生を対象に、地域の林業に携わる人々との交流を通して、地域をより深く知るための林業体験を実施しました。この日は、小津町を拠点に恩方地域の活性化を目的に活動するNPO法人 小津倶楽部の方を講師に、地域の林業や間伐材の利用方法などについての講話を聴いたあと、間伐材を使って薪割りを体験。子どもたちは、初めて手にする斧の重さに驚きながら、力いっぱい薪を割っていました。また、のこぎりで丸太を切る体験もした子どもたちは、木の断面の匂いをかいで「みずみずしくて、いい匂りがするね」などと話していました。

同校では、今後も地域資源や人材を活用し、地域への理解を深め、未来の恩方地域を担う人材を育てる教育活動を展開していきます。



# 平成30年度 各種イベントの実施状況 (市・市民企画事業の活用)



# 八王子市住民主体による訪問型サービス事業とは？

- ▶ ○市では、NPOやボランティア等が主体となり、地域住民に生活援助サービスを提供する「住民主体による訪問型サービス事業」を実施している。
- ▶ ○市が選定・登録した団体が、65歳以上の高齢者の自宅において、訪問型生活支援サービス（高齢者の日常生活における多様な困りごとに対する軽度な生活援助）を提供するもの。
- ▶ ○掃除や洗濯などの生活援助サービスの経費について、市から補助が受けられる。
- ▶ 【対象となるサービスの例】
- ▶ 掃除、洗濯、見守り、ゴミ出し、
- ▶ 買い物、調理(片付)、庭掃除など
- ▶ ○団体の要件（以下の2要件）
- ▶ ①住民（有償・無償ボランティア等）が主体となって活動する5人以上の任意団体
- ▶ ②日常生活で軽度な支援が必要となる方（要支援認定者や事業対象者を含む）に訪問による生活援助を提供する団体
- ▶ ※市内で16の団体が活動中⇒

# 八王子市住民主体による訪問型サービス事業とは？

- ▶ ○小津町では、NPO法人小津倶楽部が庭掃除（草刈り、木の剪定）等を実施
- ▶ ○平成30年5月～12月の間、町内の延べ35人の高齢者が本サービスを利用
- ▶ ○内容は庭掃除の他、留守番や傾聴、散歩の付添い、カーテンの取付など

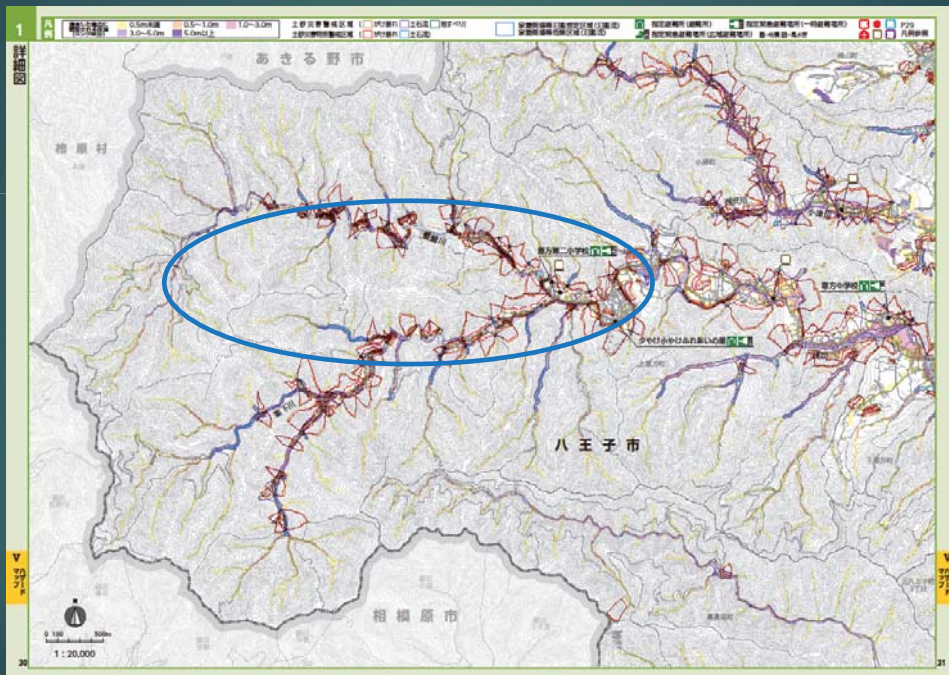


【補助項目】		補助対象経費	月あたりの上限額
加算	事務費	人件費（事務作業を行う者に限る）、物品購入費、印刷費、交通費、役務費、光熱水費、通信費、その他市が適当と認める経費	30,000円/月
	貸借料	貸借料	家賃（敷金・礼金含む）、コピー機、自動車等、の貸借にかかる経費
	活動実績	※ 事務費に準じる	※ 補助対象期間内の活動件数を、その期間内の週数で除した件数。詳細については別途定める。
	介護予防	※ 事務費に準じる	担い手の介護予防を目的に、サービスに従事する人員の規模に応じて事務経費に加算
			当該事業に従事する人員が、10名以上の場合
			10,000円/月

※ 活動実績は見込みで申請してください。（実績に応じて別途精算します。）

※ ボランティアのサービス提供にかかる報酬及び食材料費、調理費並びに建築工事に充てることはできません。

# ハザードマップにおける恩方地区の現状



# 台風19号の翌日・濁流に削り取られた道路



## 台風19号の翌日・濁流に削り取られた道路



## 重機やスコップで土砂を片付ける小津倶楽部



## 上恩方町・土砂状況



## 上恩方町・家屋になだれ込んだ土砂



## 避難した方・あの時を振り返って？

- ▶ ① 常日頃から、隣組の支え合いがあるので、自分が避難するときに、近所の高齢者にも声をかけることが自然にできた。
- ▶ ② 大雨の中、避難所に行ったら、駐車場になっている校庭がぬかるんでいたし、体育館まで行くだけで服がびしょびしょだった。着替えやタオルは勿論だが、合羽や長靴も必需品だと思った。
- ▶ ③ 避難所では、時間を増すごとに人が集まってきたので、先に来た高齢者などはどんどん奥に詰められてしまう。トイレに行きたくても人が多すぎて、思うように動けずに困った。
- ▶ ④ 長時間、座って過ごすので、段ボール製のベッドなどがあると、横になっただけで良いと思う。
- ▶ ⑤ 不段、見慣れない人と過ごす事はストレスになるので、歩いて避難できて、顔見知りの地域の住民が集まれる避難所がそれぞれの地区にあると良いと思う。
- ▶ ⑥ 慌てて避難したので、通帳や印鑑、貴重品や服薬など持ち出すのを忘れてしまった。家が流されてなくて、それらがあったのでよかったと思った。

## 避難しなかった方・今、思うと・・・。

- ▶ ① 難聴で防災無線が聞こえなかった。
- ▶ ② 今まで、これほどの災害がなかったので、家にいても大丈夫だと思った。
- ▶ ③ 高齢で、夫婦ともに足腰が悪いので、避難先まで行くのも大変だし、行っても大変だと思い諦めた。
- ▶ ④ 知らない人と過ごすのはいやなので、家にいた方が良かったと思った。
- ▶ ⑤ 誰か、手伝ってくれれば、避難所に行ってもいいと思った。

皆さんだったら、今、何をしておきますか？



ご清聴ありがとうございました。



資料提供：小津倶楽部  
はちまるサポート恩方

# 地域援助技術研修

地域に於ける医療介護の連携  
自主防災グループ「ハートシェアみなみ野」の取り組み

ハートシェアみなみ野

発起人 森川 直子

## 「ハートシェアみなみ野」を立ち上げたきっかけ

自治会の防災訓練とか参加してる？  
地震とか災害って怖いね。  
何かあったときに自分の  
職種や経験を生かして手  
伝えると良いね。

仕事が忙しくてなかなか  
地域の行事には参加  
できないのよね。



## 「ハートシェアみなみ野」を立ち上げたきっかけ

3.11後ボランティア活動に参加してみて一時的な支援だけでなく継続して支援していくことも必要だと感じたよ。

地域をよく知っている人たちが関わっていくことも大切だよね。  
一人では何もできないけれどみんなで集まれば何かできるかな・・・

この地域には意外と医療や介護関係者がいるんだよね。  
ちょっと声をかけてみようか・・・

## ハートシェアみなみ野の参加者

### <勤務先>

病院・訪問看護ステーション・老人保健施設・クリニック  
居宅介護支援事業所・包括支援センター

### <居住地域>

みなみ野・七国・兵衛・大船・日野市（勤務地はみなみ野）

### <参加者の資格>

ケアマネジャー 3名  
看護師 9名  
理学療法士 4名  
参加者の子供たち



## ハートシェアみなみ野で取り組んだこと

2016.11.18

顔合わせ  
ケアマネジャー3名・看護師9名・理学療法士4名



2017.4.5

八王子市防災課、健康政策課の方と意見交換  
(八王子保健所にて)

2017.4.7

阪神淡路大地震の経験、福島被災地ボランティア活動の体験談  
災害キャラバン研修会の伝達講習

## ハートシェアみなみ野で取り組んだこと

2017.7.7

避難所運営HUGゲーム（八王子市保健所、防災課協力）



HUGゲームとは・・・避難所で起こる  
様々な出来事を模擬体験するゲーム

避難者の状況が書かれたカードを避難所に見立てた平面図に配置しながらゲームを進めます

## ハートシェアみなみ野で取り組んだこと

2017.12.1

エコノミークラス症候群予防について (PTより)

2018.5.18

地震雲ってなに? 2011.3.11 (東日本大震災)  
空の情報

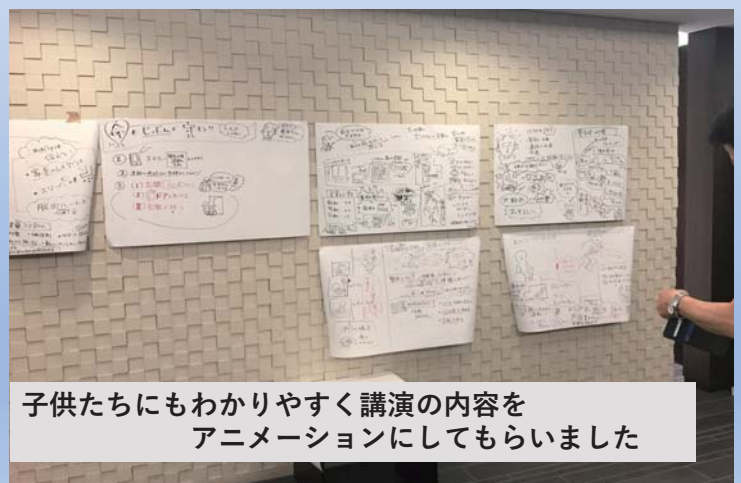
2019.3.29

災害時の地域との連携について考える

## ハートシェアみなみ野で取り組んだこと

2019.6.28

「命を守る防災」毛利 敬多氏 防災士・防災機器管理士



子供たちにもわかりやすく講演の内容を  
アニメーションにしてみました

## 今後の課題 ・ ・ 災害はいつ起こるかわからない

自分たちに  
何ができる？

自治会とかと連携  
すると負担が大き  
くなるかな。

仕事があって協力  
できないかも ・ ・

どうしよう...



## 災害はいつ起こるかわからない でも ・ ・



- ・ 職種、職場を越えて生活圏域の仲間が災害をテーマに集まり

顔の見える関係性や絆を築くことができた。

- ・ 自分たちが住む地域の特徴と防災の知識を得る事ができた。
- ・ 災害時に地域で何ができるか共有することができた。
- ・ 一緒に参加している子供たちにも防災について感じてもらえた。

