

社会を良くするたしかな一歩。

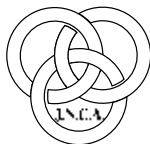


赤い羽根  
福祉基金

# 災害時における 要援護者の継続した ケア体制の 手引き



平成 30 年 3 月



公益社団法人 全国国民健康保険診療施設協議会  
災害時における要援護者への継続支援体制検討委員会

# はじめに

1995年1月の阪神・淡路大震災では、地震によって倒壊した建物から救出され生き延びることができた人の約8割が家族や近所の住民等による救出だったという調査結果があります。災害時における要援護者の支援に当たっても近隣住民の協力が不可欠で、互助意識をもととした高い地域の防災力が求められます。本事業は要援護者の避難と避難後の医療・介護の継続について、発災前から地域と関係機関が連携しながら事前準備をしようという取り組みであり、その過程で地域内の互助意識や防災意識が涵養され地域づくりにも寄与できることがわかりました。そこで、地域での活動の道しるべとするべく本事業で行った活動の軌跡を記しました。

また今回の事業においては災害時の要援護者支援について所管する担当課が自治体により異なり、またその関わる範囲も地域によって全く異なることがわかりました。したがって実際に取り組む際には、手引きを参考に地域ごとに内容をアレンジしてご活用いただくと幸いです。

## 目次

はじめに	
I. 作成の背景	1
II. チームを作ろう	1
1. 仲間を増やす	
(1) 市区町村担当者	
(2) 各地区で防災に関わる人たち	
(3) 保健・医療・介護・福祉担当者	
2. 避難行動支援者連絡会議の開催	
III. 地域について知ろう	3
1. 市町村や地区内の防災計画を確認	
2. 防災まち歩きと防災マップ	
(1) 実施地区への説明と期日の決定・場所の確保	
(2) まち歩きの準備	
(3) 防災まち歩きへの参加の依頼	
(4) オリエンテーション	
(5) まち歩きスタート	
(6) 避難援助マップの作成	
(7) 参加者アンケートの実施	
(8) 報告書の作成	
* 防災まち歩き確認リスト	
3. 地区内の要援護者の確認	
IV. 個別計画を立てよう	7
(1) 作成担当者の決定	
(2) 説明と同意	
(3) アセスメントと個別計画作成	
V. 避難所の手引きを作ろう	8
VI. 地域の皆さんと共有しよう	8
◎参考資料	9

## I 作成の背景

近年、地震、土砂災害、風水害、火災などの避難を要する災害が各地で発生しており、いつ自分の住む地域で災害が発生してもおかしくない状況です。私たちは災害時に自主的な避難行動をとりにくいと思われる方と日頃から接する機会が多くあります。今、目の前にいる人は災害の恐れがあるとき、災害が起きたときに避難行動がとれるのか、大勢のいる避難場所で避難生活を送ることができるのか。とても気になる問題です。平時において検討することにより、災害時に向けた設備やしくみの準備することができます。実際、2007年の能登沖地震においては事前に地域で準備されていた要支援者マップが安否確認に有効であることが明らかになりました。

国は災害対策基本法で市区町村に避難行動要支援者名簿を作成することを義務付け、市区町村は名簿登載者の中で同意を得られた人について、その同意者の名簿(同意者名簿)を地域の自主防災組織等に提供しています。それは地域の特性や実情を踏まえながら一人ひとりの支援方法について検討する(個別計画)ためであり、その作業はその地域に住む人でなければできないからです。しかし個別計画作成作業は各地域にまかされており、全く手のついていない地域がたくさんあります。

そこで、地域の人たちと私たちが協力して避難行動や避難生活についての個別計画を作成しよう、というのがこの目的です。

## II チームを作ろう

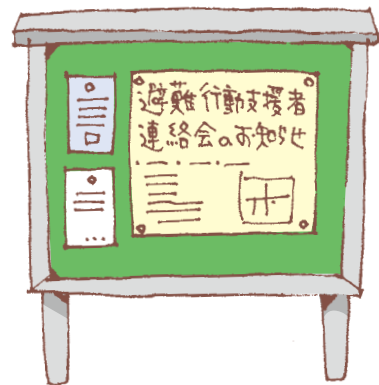
### 1. 仲間を増やす

この事業は私たちだけではできません。地域の中の多くの方と思いを共有して仲間になることが必要です。

#### (1) 市区町村担当者

避難行動要支援者名簿に関わることについては防災担当部署が担う自治体と保健担当部署が担う自治体があります。事業を行うに当たっては双方の部署とも関わりを持つことが必要となります。事業の計画を説明するとともに、市区町村内の防災体制や要支援者に対する支援体制についての情報提供を依頼します。その際に個別計画の作成状況についても確認してください。

一度に市区町村内全域を対象として事業を行うことは困難です。はじめは一部をモデル地区として取り組みを開始してみましよう。対象とする地区は市区町村担当者と相談しながら選択、決定すると良いと思われます。もし市区町村も各地区の状況を把握できていない場合は各地区を対象にアンケートなどで事情を聴取する必要があります。



## (2) 各地区で防災に関わる人たち

候補地区が決まったら、その地区で防災に関わる人たちに事業の計画を説明し協力を依頼します。具体的には町内会長、民生委員・児童委員、自主防災組織、消防団などがあげられます。避難行動要支援者に対する個別の避難計画を作成するのが目的であること、避難時の危険箇所チェックなどを目的とした防災まちあるきを行うこと、対象者を決めて自宅にうかがいアセスメントと計画作成をすること、避難行動支援に必要な情報を地区に提供し活かしてもらいたいこと、年度末に報告会を行うこと。その際にはいつ頃、誰に協力してもらいたい、などといった具体的な説明をすると理解が得られやすいです。ただし、実際の期日は実施地区と相談して決めるようにしてください。

## (3) 保健・医療・介護・福祉担当者

地域ケア会議などの場を利用して事業の概要を説明すると多職種多機関に協力を求めやすいと思われます。事業の実施に関わらない医療機関・介護事業所が日常で担当している住民にもこの事業で関わることもありうるので、医師会等の職域団体にも事業概要の説明と理解を求める必要があります。

後日、実際に個別計画作成に関わる人たちを対象として再度具体的な説明も行うようにしましょう。

## 2. 避難行動支援者連絡会議の開催

事業に関わる人たちが一堂に会することは重要なことです。しかし、それぞれの大切な時間を利用させていただくことになるため、何度も開催することはできません。したがって、活動内容ごとに関係者間での共有ができる体制を整え、全体会は数回に留めるようにします。



## Ⅲ 地域について知ろう

### 1. 市町村や地区内の防災計画を確認

各市町村は地域防災計画を策定しています。インターネットホームページから閲覧できる市町村も多いので確認してください。インターネットで閲覧できない場合は市町村の防災担当へ依頼して確認することになります。防災計画には風水害、地震津波、大規模事故などの災害種別ごとに、事前のインフラ整備から復旧・復興に至るまでが盛り込まれているので、すべてについて熟読把握する必要はありません。また、合併後の市町村によっては想定される災害の比重が相対的に低くなっている可能性があります。対象となる地区に想定される災害とそれに対する全体の流れを把握するようにしてください。

地区内で取り決めた一時避難場所などは市町村の地域防災計画に記載されていません。また防災対応は既に地区内の防災計画を策定しているところから、ほとんど何もない所までさまざまです。避難行動要支援者の把握や同意者名簿の活用法なども隣接した地区であるにもかかわらず驚くほど異なることがあります。対象とする地区の自主防災組織から現在の状況を詳しく聞き取っておくことが大切です。

### 2. 防災まち歩きと防災マップ

防災まち歩きは防災の視点を持って地域内を点検する作業です。防災まち歩きによって、実際に多くの目で見て身近な危険について地域内で共通認識を持ち、災害に備えることができます。また、自主防災組織、消防団、行政、保健医療福祉担当者等が協力して行うことにより、それぞれのつながりを深めることができます。当日のおおよその流れは、集合→オリエンテーション→まち歩き(1時間くらい)→グループで避難援助マップ作成(1時間くらい)になります。

#### (1) 実施地区への説明と期日の決定・場所の確保

実際に地区にうかがって地区内のキーパーソン(町内会長、自主防災組織リーダー、民生委員、消防団)と面談しながら一般の人の避難方法や避難場所の様子を確認してください。その際に市町村の担当者と同行できると話が進みやすいです。その後具体的にまちあるきの内容を説明しながら実施日、会場を決めてください。

#### (2) まち歩きの準備

まち歩きは全体を数グループに分けて行います。1時間前後で回れる範囲が望ましく、地区内で班が決められているところではその班を行動単位とすれば余裕をもって歩けるほか、参加する住民の意識が高まります。

同時にチェック項目も決めます。一般の人が歩く際にも崩れやすいブロック塀や手すりのない

崖などの危険箇所はチェックが必要ですが、避難行動要支援者の避難の際には、車いすの通れない階段、車いすでは後ろ向きに降りることが必要な急坂、舗装されていない道、点字ブロックの有無なども必要な情報となります。防災倉庫、消火栓などの地域の資源ばかりでなく、途中で休める空間、ベンチなどもチェックしておくことが重要です。

用意するものは、地図、ボード、筆記用具、カメラなどです。地図は大小2種類用意します。小さな地図はまち歩きの際に持ち歩いてメモ程度に書き込みます。大きな地図はまち歩きから戻った後に清書するものとして使います。

一連の流れ、チェック項目などが決まったら、当日配布用にまち歩きのしおりを作ります。

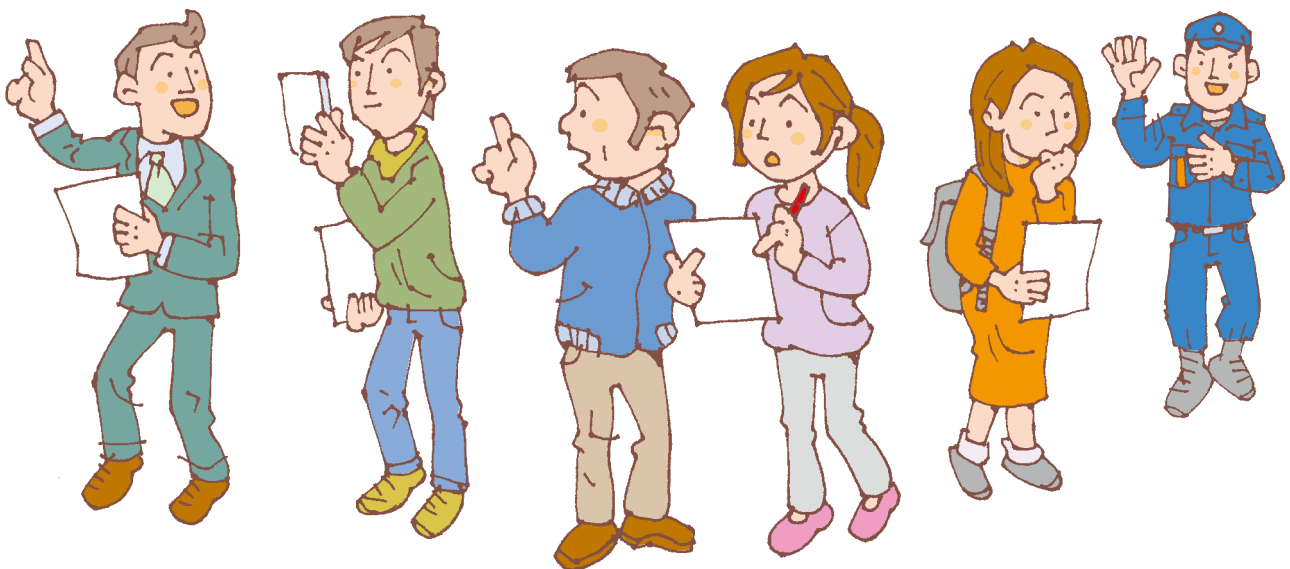
### (3) 防災まち歩きへの参加の依頼

期日と場所が決まったら、実施地区の住民、消防団、保健・医療・介護・福祉従事者、行政などに参加依頼をします。住民に対しては地区内の情報の流れ(班長会、回覧板など)に乗せるとスムーズです。消防団や保健・医療・介護・福祉従事者に対しては定例会、ケア会議などの場で広報します。

事前に把握できている参加者についてはグループ分けを予め行うことができます。特定のグループに同じ職種や所属の方が集まらないように配慮してください。また、可能であれば少なくとも1人には実際に歩く場所の住民に入ってもらい、道案内をお願いできると良いです。

### (4) オリエンテーション

当日集合したら、その日のスケジュールとその内容を説明します。グループ内で自己紹介と役割分担をしてください。



### (5) まち歩きスタート

ボードに地図をセットしチェック項目を確認しながら歩きます。後で清書するので記載はメモ程度で構いません。必要な場所では写真撮影もしてください。常に交通安全に注意を払い、通行人の邪魔にならないように、長時間立ち止まることや雑談などはしないように注意しましょう。

### (6) 避難援助マップの作成

帰還後、大きな地図に清書します。その際全ての班が一枚の地図に書き込む方法と、班ごとに別々の地図に清書し、後日1枚にまとめる方法があります。参加人数や時間配分を考慮して決めてください。その後の振り返りも班内で行う方法と、全体で共有する方法があります。残り時間を見ながら調整してください。

### (7) 参加者アンケートの実施

各参加者にアンケートを記載してもらい終了です。

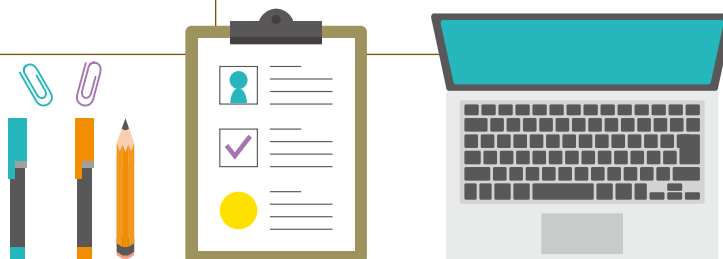
### (8) 報告書の作成

後日、作成した避難援助マップやまち歩き当日の様子をまとめた報告書を作成して参加者と地区に配布します。



## ■ 防災まち歩き確認リスト

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> 実施地区への説明</li><li><input type="checkbox"/> 日時の決定</li><li><input type="checkbox"/> 会場の決定と手配</li><li><input type="checkbox"/> まち歩き範囲の決定</li><li><input type="checkbox"/> チェック項目の検討<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> 安全な場所</li><li><input type="checkbox"/> 危険な場所</li><li><input type="checkbox"/> 通路の状況</li><li><input type="checkbox"/> 防災資源</li></ul></li><li><input type="checkbox"/> 物品の用意<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> 地図(大・小)</li><li><input type="checkbox"/> 筆記用具</li><li><input type="checkbox"/> ボード</li><li><input type="checkbox"/> 名札</li><li><input type="checkbox"/> チェック項目シート</li><li><input type="checkbox"/> カメラ</li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> まち歩きのしおりの作成</li><li><input type="checkbox"/> 地区住民への参加依頼</li><li><input type="checkbox"/> 従事者への参加依頼</li><li><input type="checkbox"/> 参加者のグループ分け</li><li><input type="checkbox"/> 会場のセッティング</li><li><input type="checkbox"/> グループ内の役割分担<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> 案内</li><li><input type="checkbox"/> 書記</li><li><input type="checkbox"/> 撮影</li><li><input type="checkbox"/> 安全確認</li></ul></li><li><input type="checkbox"/> まち歩きスタート</li><li><input type="checkbox"/> 防災マップの作成</li><li><input type="checkbox"/> 参加者アンケートの記入</li><li><input type="checkbox"/> 防災マップの完成</li></ul> |
|--|--|





### 3. 地区内の要援護者の確認

個別計画作成対象者の選定については、同意者名簿掲載者を対象とする方法と、保健・医療・介護・福祉担当者や民生委員が自身の業務の中で避難行動に支援を要すると思われる方をピックアップする方法とがあります。それぞれ個人情報保護には十分留意し、地区のキーパーソンに相談しながら決定する必要があります。

同意者名簿は選定基準が市町村で定められており公平ですが、情報提供についての過去の同意をもとにしているため、避難行動要支援者の中の一部しか個別計画を立てられません。一方ピックアップ方式は日頃接する担当者の説明により同意を得られやすいメリットがありますが、選定に主観が入るばかりでなく、事業所が異なるなどで候補に挙げられない方が発生する恐れがあります。

## IV 個別計画を立てよう

### (1) 作成担当者の決定

対象者が決まったらいよいよ個別計画の作成に取り掛かります。まず、作成担当者を決めます。職種は問いませんが、普段から関わりがあるケアマネジャーや保健師がいればスムーズに行えます。それまで支援者とのかかわりが薄かったケースについては、対象者として選定された理由を考慮しながら担当者を決めます。

### (2) 説明と同意

本人および家族に個別計画作成について説明し、同意を求めます。作成担当者が行ってください。良く知る関係であっても唐突に災害時避難の話を持ち出されても戸惑われるので、地区の役員名の入った依頼書を携えて行くと良いでしょう。説明書と同意書にサインをもらってください。



### (3) アセスメントと個別計画作成

本事業では日本介護支援専門員協会の災害時ケアプラン作成の手順に準じてアセスメントと個別計画作成を行います(参考資料参照)。

ただし、必ずしもそれによらずとも、要援護者に避難情報の伝達すること、避難行動を支援すること、安否確認、避難場所で医療や介護を継続すること、について評価し支援者と支援方法を記載することができれば、様式は自由です。避難行動について検討する際には防災まちあるきの情報を有効に利用してください。薬剤など医療系物品、紙おむつなど介護系物品は個人で準備しておくことが基本ですので、その計画も併せて検討します。

具体的な支援者名は、すでに本人と支援者の間で同意ができて決まっている場合は記載をしてください。決まっていない場合は、地域の方と協議したうえで決めます。個人情報保護に注意して共有する情報は最小限にする必要があります。

## V 避難所の手引きを作ろう

個別計画ができると避難場所で準備することが必要な事項があきらかになります。これを予め準備しておくために、避難場所での手引きを作成します。具体的には、支援担当者の配置(係の設置)、スペースの確保、必要物品の準備、各種連絡先の記載などが必要です。

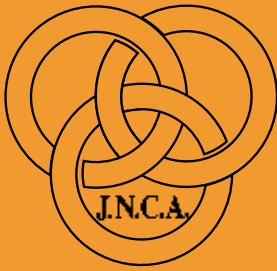
市町村の防災計画に記載されている避難場所には自治体の作成したマニュアルがありますが、地域の一時避難場所には準備されていません。要援護者について考えながら地域の方と共に一般の避難所運営マニュアルを作成しなければならないこともあります。

## VI 地域の皆さんと共有しよう

地域の住民の集まる場で、事業の実施報告と共に作成した防災マップ、避難所マニュアルを配布し説明してください。また地域の防災訓練の際に確認して、実情に即した見直しも必要です。







情報提供：広報活動

本事業結果及び今後の活動は、本会ホームページに公開しています。

関連資料等も集積していますので、ぜひご覧ください。

URL : <https://www.kokushinkyo.or.jp/index/principalresearch/tabid/491/Default.aspx>

社会福祉法人中央共同募金会 平成 29 年度赤い羽根福祉基金助成事業  
医療・介護を必要とする者が、安全に避難し、被災後も継続的に医療・  
介護を受けることができる体制を作るための事業 活動報告書

社会を良くするたしかな一歩。



赤い羽根  
福祉基金

実施団体 公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会  
**Japan National Health Insurance Clinics and Hospitals Association**  
〒105-0012 東京都港区芝大門2-6-6 VORT芝大門4階  
ホームページ: [www.kokushinkyo.or.jp/](http://www.kokushinkyo.or.jp/)

発行 平成 30 年 3 月