



赤い羽根  
福祉基金

社会福祉法人中央共同募金会 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

(平成29年度事業)

公益社団法人  
全国国民健康保険診療施設協議会

## ○背景(現状と課題)

自宅での平穏な生活を追われ避難を余儀なくされる突発的な災害(火山噴火、地震、津波、洪水、土砂災害、火災等)が全国各地で頻発しており、災害に対する備えの意識は高まっているが、被災時における対応の検討は未だ課題が多い。特に「常時医療や介護を必要とする要援護者に対する継続したケア体制の構築」は常に重要課題としてあげられている。

市町村では防災計画により避難場所の設定、整備を行っており、また地域内では自主防災組織が結成され、それによる避難所の運営が求められている。しかし、現状では医療・介護を必要とする要援護者への細かな対応は、「必要に応じて」とされ、実際の災害場面では困難が予想される。

人工透析や在宅酸素療法などの医療処置を受けている者に対しては、専門機関が災害時の対応ネットワークを形成して被災地外での継続支援をコーディネートしたり、設置業者による個別対応が本人には周知されたりしているが、本人が緊急時にまず向かうのは最寄りの避難所であり、そこからスムーズに次のステップに進めるとは限らない。また、要介護者においても福祉避難所が容易に利用できない場合、一般避難所での対応では課題も多く、如何に要援護者を継続した支援に結び付けるのは困難である。

そのような中、医療・介護を必要とする被災者の次のステップに関する情報が事前に把握され、その地域の関係者へ情報共有されることは、地域の「互助」意識が醸成されるとともに災害時に逸早く継続した支援に導く可能性が高まると考える。

内閣府は平成26年度より地区防災計画の策定を進めることにより、より生活に密着した地区内での共助による防災活動を推進している。しかし今のところ策定の動きは広がっていないのが実情である。

当団体に所属する多くの会員施設は中山間地域に所在し、さらには市町村合併に伴いカバーエリアが広域化していることから市町村内でも地区ごとに災害想定が異なることが多い。また少子高齢化の進行により医療や介護を必要とする者が増えており、他地域にも増して地区ごとのきめ細かな防災計画の策定が期待される。

## ○目的

本事業では医療・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構築することを目的とする。

将来的に地区防災計画を策定するための端緒となることを目指す。

## ○支援の対象者

被災後も常時医療や介護を必要とすることが予想される高齢者や障がい者とその家族。

## ○本事業による効果(目標)

前述の背景に対して、モデル連携団体(全国3地域)と地域包括支援センターが中心となり、地域の町内会、自主防災組織、消防団、民生委員、医療・介護・福祉機関、行政等が連携した組織(チーム)を形成し、常時医療や介護を必要とする高齢者や障がい者が安全に避難し、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ことを目的として以下の取り組みを行う。

- ①チームの立ち上げと地区内課題の整理・検討
- ②要援護者への協力依頼(医療介護支援状況の把握及び支援の要望の聞き取り)  
※特に個人情報取り扱いには配慮を要す
- ③要援護者のための個別支援計画、避難援助マップおよび避難所マニュアルの作成
- ④地区住民を対象とした説明会の開催

全国3地域の連携団体で以上の活動を行う中で、1)チームを構築する段階での課題や苦労、工夫、今後の改善点等を聴取することにより、チーム形成のノウハウをまとめる。2)医療・介護を必要とする要援護者を支援するための手引きを作成し公開することにより他地域でも活用できる仕組みを構築する。

以上の取り組みを行うことにより、いつ発生してもおかしくない災害時にも必要な医療・介護を継続する体制が整えられるばかりでなく、地区防災計画作成の端緒となることが期待される。また地区内の「互助」意識が醸成され、中山間地域でも地域の結束が深まることが望まれる。

また、当団体の実行委員会では、各地域で作成された要援護者のための避難所マニュアル等を参考に、その支援体制の構築に向けた取り組み方法をまとめ、全国の各地域(特に中山間地域)で活用できる標準手引書(「災害時における要援護者の継続したケア体制の手引き」)を作成する。併せて、モデル連携団体での取り組み事例の紹介も含めた普及推進のためのホームページを作成し、事業終了後も継続して、取組事例の収集、先進事例の紹介を行い、地区防災計画の策定を推進していく。

## ○事業の工夫及び見通し(継続性)

(事業全体を通じて)

過疎化、少子高齢化の進む中山間地はそもそも自主防災組織、消防団などの直接防災に携わる組織でさえも高齢化が進み実働できる人数は減少している。このため地区内のきめ細かな対応を行おうとしても動きが取れないのが実情である。そのような地域であっても医療・介護を必要とする者は多く存在し、いつでも被災者となる危険性がある。より身近な問題である医療・介護を切り口として防災を考えることにより、防災担当組織ばかりでなく地区内の多くのメンバーで検討することができ、多くの参加が期待される。将来よりきめの細かな地区防災計画策定の端緒となることも期待される。また、また地区内の「互助」意識が醸成され、過疎地域でも地域の結束が深まることが望まれる。

(当団体・モデル連携団体として)

当団体に所属する多くの会員施設(国保診療施設)の多くは中山間地域に所在しており、少子高齢化の進行に伴い医療や介護を必要とする者が増える一方で限られた医療・介護資源で日々活動を行っているのが現状であることから、当団体が本事業に取り組むことは、同様の地域において効率かつ効果的な災害時の備えに関する推進に寄与できるとともに、災害時に継続した医療・介護の提供体制の確保が見込まれ、通常の医療・介護サービスの提供もより視野を広げて安心して取り組む環境の整備に繋げることができる。

また、今後都市部においても地区別で高齢化率の上昇やサービス資源の弱体化等が起こることも想定されることから、本事業実施モデル活動地域のような医療・介護の資源が少ない地域での活動は、将来を見据えると参考になると考える。

さらに、市町村内・地区ごとに災害想定が異なることが多いことから、本事業を足掛かりに、当団体が継続して多くの活動事例を収集していくことは、災害時での被災規模・状況に関わらず参考となる取り組みに導ける起点となれると考える。

(モデル連携団体の事業活動の基盤づくりを行う意義)

国保診療施設は、今日まで行政と連携し、保健・医療・介護・福祉の統合による地域包括ケアシステムを構築し地域包括ケアを積極的に実践してきたことから、そのノウハウを地域の防災計画と連動させることは、本事業で課題として捉えている「常時医療や介護を必要とする要援護者に対する継続したケア体制」の検討において大きな支えとなり、組織体の形成においても、災害時の起点として大きな役割を果たすものと考えられる。

# 実施体制

## 委員会名：災害時における要援護者への継続支援体制検討委員会

常時医療や介護を必要とする高齢者や障がい者が安全に避難し、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整備する。

委員会

(年6回開催)

モデル地域

×3地域

### ◆実施主体

連携団体(国保診療施設)

行政・地域包括支援センター

行政・防災担当部署

### ◆実施内容

- ①チームの立ち上げと地区内課題の検討
- ②要援護者への協力依頼
- ③要援護者のための個別支援計画、避難援助マップおよび避難所マニュアルの作成
- ④地区住民を対象とした説明会の開催

### ◆地域内連携

町内会

自主防災組織

ボランティア組織

消防団

保健・医療・介護・福祉関係機関

民生委員

(保育・教育機関)

(商店街組合)

等

## ○連携団体(モデル地域)

- ①富山県／上市町 ➤ かみいち総合病院
- ②岐阜県／郡上市 ➤ 県北西部地域医療センター国保白鳥病院
- ③静岡県／浜松市 ➤ 浜松市国民健康保険佐久間病院

本部拠点： 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的支援体制検討委員会」

### 委員会

(年6回開催)

#### ◇委員会の役割◇

- 事業全体の運営管理・とりまとめ  
/ 本事業推進の課題抽出
- 「災害時における要援護者の継続したケア体制の手引き」作成
- 活動報告書の作成

### 上市町

(富山県)

かみいち総合病院

### 郡上市

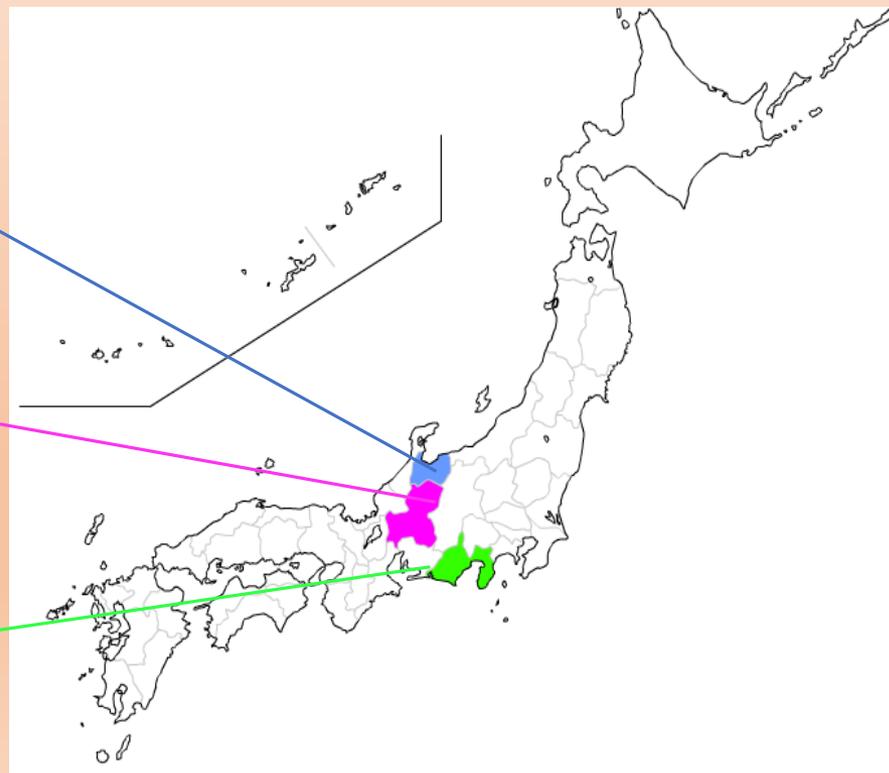
(岐阜県)

国保白鳥病院

### 浜松市(天竜区)

(静岡県)

国保佐久間病院



# ○H29年度事業タイムスケジュール

	H29 4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	H30 1月	2月	3月
委員会 (6回)			● 東京				● 名古屋	● (浜松)	(●) (上市)	(●) (郡上)	● (東京)	
モデル地域活動① 富山県・上市町 かみいち総合病院				●	→							
モデル地域活動② 岐阜県・郡上市 国保白鳥病院				●	→							
モデル地域活動③ 静岡県浜松市 国保佐久間病院				●	→							
備考		検討会						浜松 ヒアリ ング	上市 ヒアリ ング	郡上 ヒアリ ング		報告書 作成

## ○事業内容(取組み)

次の2つの取組みを行います。

### I 委員会での活動

- ①委員会の設置(事業内容の企画・調整・実行・評価)
- ②活動報告書の作成(モデル連携団体での医療・介護を必要とする被災者を支援するための体制構築の取組みの紹介等)
- ③「災害時における要援護者の継続したケア体制の手引き」の作成  
※②、③はホームページを活用した普及啓発も視野にいれてまとめる。

### II モデル連携団体での活動

各連携団体では、地域の町内会、自主防災組織、消防団、民生委員、医療・介護・福祉機関、行政等が連携した組織(チーム)を形成し、常時医療や介護を必要とする高齢者や障がい者が安全に避難し、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ことを目的として以下のような取組みを行う。

- ①チームの立ち上げと地区内課題の検討
- ②要援護者への協力依頼
- ③要援護者のための個別支援計画、避難援助マップおよび避難所マニュアルの作成
- ④地区住民を対象とした説明会の開催

## ①チームの立ち上げと地区内課題の検討

○各組織に趣旨説明と参加依頼をしてチームを立ち上げる。各組織が把握している要援護者について個人情報に配慮しつつ、避難手段や避難所の生活で懸念されること、医療・介護の継続のために必要なこと(透析ネットワークの存在など)の情報共有をはかり、自治体の地域防災計画と合わせて、各組織でできること、整備すべきことを検討する。最終的に生活圏域に照らし合わせた要援護者のための避難援助マップと避難所マニュアルを作成し、災害時に機能できる組織体をつくることを目標とする。

### ○具体的な取組み・体制整備

- I 各組織への趣旨説明: 自主防災組織、民生委員、消防団、地域包括支援センター、介護支援事業所、医療機関、行政(保健部門、防災部門)
- II 避難行動支援者連絡会議の開催: ①地域防災計画の確認(想定される災害、避難所の位置など)、②地区単位での準備状況の調査(要援護者の把握の有無、避難支援方法が定められているか等)、③実施地区の決定。
- III 実施地区への説明(班長会などの地区内での会合で説明する)

#### モデル活動実施にあたっての準備

- ・実施にあたっては、市町村担当者・関係部署と十分に協議・調整をお願いします。
- ・必要に応じて、地区医師会・消防署・警察署等への説明・調整をお願いします。
- ・市町村全域での活動が難しい場合は、モデル地区(自治会)を選定して実施することも可能ですが、将来的に全域での活動を視野に地区選定をお願いします。

※生活圏域等の実情に応じた行政の枠組みを越えた広域的支援体制の検討が必要であれば、併せて検討をお願いします。

## ②要援護者への協力依頼

○地区内での大きなアウトラインができた時点で、各組織の把握する要援護者に対して趣旨説明と避難援助マップへの情報記載の同意を求める。

○具体的な取組み・実施方法

- I 要援護者の把握: 次の①②のいずれかの方法で把握する。①避難行動支援者連絡会議において、守秘義務を課したうえで避難行動要支援者名簿を閲覧する。また、同じ地区内で名簿未登録だが支援が必要と思われる者がいたら対象に加える。②地区内の各世帯に世帯票を提出してもらい、そこに避難に援護が必要な者を記載してもらう。
- II 各要援護者の個別支援計画担当者(ケアマネージャー、主治医、保健師など)を決定する。
- III 要援護者の居宅に赴き、趣旨説明を行うとともに事業参加と情報提供の同意を得る。

### モデル活動実施にあたっての準備

・把握された要援護者(要援護者の基準を再検討して抽出)については、避難行動要支援者名簿に登録(同意を得る)を促す。

・要援護者の同意を得るにあたっては、登録者数を増やすうえでも、文書での郵送ではなく、担当者が訪問し説明・同意を得るのが望ましい。

### ③要援護者のための避難援助マップ及び避難所マニュアルの作成

○防災マップ上に同意の得られた要援護者をプロットする。また共有した各種情報をもとに要援護者支援避難所マニュアルを作成する。

#### ■要援護者のための避難援助マップの作成(情報収集の方法等)

- I 防災まちあるきを実施して避難経路、危険個所をチェックすると同時に、一時避難場所の概要を把握する。
- II 災害時リスク・アセスメントシートを利用して避難行動および避難生活の個別支援計画を作成する。(避難しないという選択肢もありうる 情報伝達手段も記載)
- III 地区内の住宅地図を作成し、要援護者宅をプロットする。

#### ■要援護者のための避難所マニュアル作成(作成内容・方法等)

- I 個別支援計画を持ち寄り、一時避難場所に必要な医療・介護資源を列挙し、一時避難場所内での運用を検討する。
- II 更なる避難を要する場合に、次につなげる方法を明確に記載する(福祉避難所または医療機関に移動を要する場合の相談連絡先など)。地域防災計画に記載された緊急避難施設や避難所に移送するための手段を明らかにする。

#### モデル活動実施にあたっての準備

- ・既存の避難援助マップ・避難援助マニュアルがある場合は、必要に応じて、防災まち歩き等により地域環境の変化等の確認も含め、見直しをお願いします。
- ・災害時リスクアセスメントシートの試行をお願いします。
- ・モデル地区内での個別支援計画(要援護者登録同意者)の作成をお願いします。

## ④地区住民を対象とした説明会の開催

○避難援助、避難所生活、医療介護の継続の立場からの説明を行う。

○具体的な取組み・実施方法

I 避難援助マップ及び避難所マニュアルを決定し、地区内の集まりで報告する。

II 防災訓練で実際に動かしてみる。

モデル活動実施にあたっての準備

- ・要援護者の避難所までの移動経路(坂道・階段・段差)及び移動手段(車いす・杖等の利用等)を確認し、確実に動ける方法を確認・確保する。
- ・避難所での要援護者への支援(概ね3日間程度の避難)に関する準備、医療介護者の連携等による支援の実施方法の検討を行う。

(事前の情報収集)

- ・保健所の情報を市町村で入手(難病等の個人情報)
- ・支援マップ外の支援(市町外からの支援状況・可能性・連携の有無等)
- ・在宅酸素・透析・ALS患者情報
- ・対象者(要援護者等)の福祉用具の利用状況

組織立上げ  
(チーム形成)

## 地区内での課題の検討

要援護者  
確認・対象者(範囲)検討

避難行動要支援者  
名簿  
(確認)

防災マップ  
(確認・見直し)

防災ガイドライン  
(確認・見直し)

地域内の  
医療・介護施設  
の役割  
(確認)

## 対象者(要援護者)への説明・同意

個別計画  
アセスメント

個別計画  
避難ケアプラン

## 地区内での課題解決に向けた取り組み

防災まち歩き(確認)

避難所・援助  
マップ作成

避難所対応マ  
ニュアル作成

住民説明会

災害時想定  
避難訓練

# 「災害時における要援護者の継続したケア体制の手引き」

## 目次(案)

- I 手引き作成の背景
- II チームを作ろう
  - まずは根回し
  - 集まって話し合おう
- III 地域について知ろう
  - 市町村や地区内の防災計画を確認
  - 防災まちあるきとハザードマップ
  - 地域内の要援護者の確認
- IV 個別計画を立てよう
  - 対象者への説明
  - アセスメントと避難ケアプラン作成
- V 避難援助マップと避難生活マニュアルを作ろう
  - ハザードマップと避難ケアプランから避難援助マップ作成
  - 避難場所での生活と在宅医療の継続
  - 次へつなげるために
- VI 地域の皆さんと共有しよう
  - 地域に説明する
  - 防災訓練で活かす
  - 計画の見直し