

第184回静岡県防災学講座

災害時、みんなで助かるためにできること
～災害時要配慮者対策とその実際～

2026年6月20日
常葉大学 社会環境学部
辻岡 綾

災害時の状況：

災害が発生すると、行政からの支援は滞る

発災直後、発災後1週間程度は支援物資が思うように届かず、ライフライン等も停止する



発災直後の避難所は混乱を極めた状況。一度行っても帰る人もいる



避難所に行けない人は、やむをえず車中泊や在宅避難をすることになる



このような状況に対しては事前に備えておかなければ対応ができない

「要配慮者」とは

災害時に配慮が必要な**高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人**などを要配慮者といい、発災後の避難や避難生活への支援など、要配慮者の特性を理解した支援が重要である（内閣府HP）

災害対策基本法上の定義：

要配慮者：

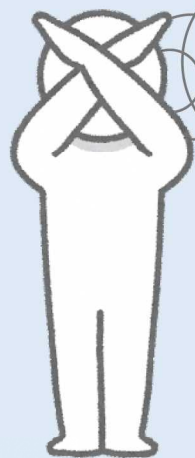
「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法第8条第2項第15号）

避難行動要支援者：

「要配慮者のうち（中略）、自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの」（災害対策基本法第49条の10第1項）



災害が起こった時に一人で避難できない人はどうなるの？





2018年7月西日本豪雨

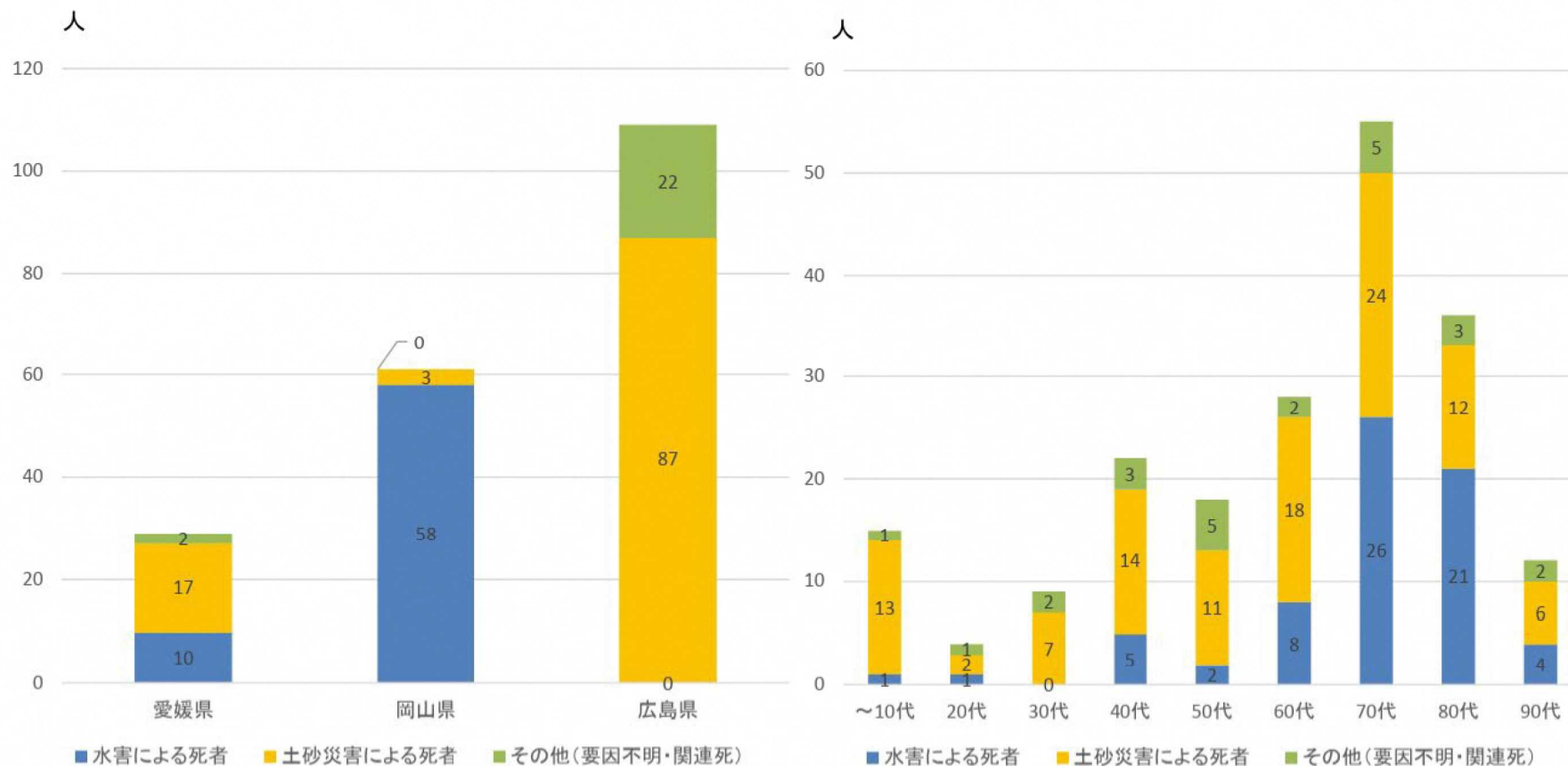
岡山県倉敷市真備町

死者51人（うち**42人**が避難行動要支援者）

小田川の決壊で水に覆われた真備町地区。奥は高梁川＝岡山県倉敷市で2018年7月7日、本社ヘリから加古信志撮影

<https://mainichi.jp/articles/20180722/k00/00m/040/106000c>

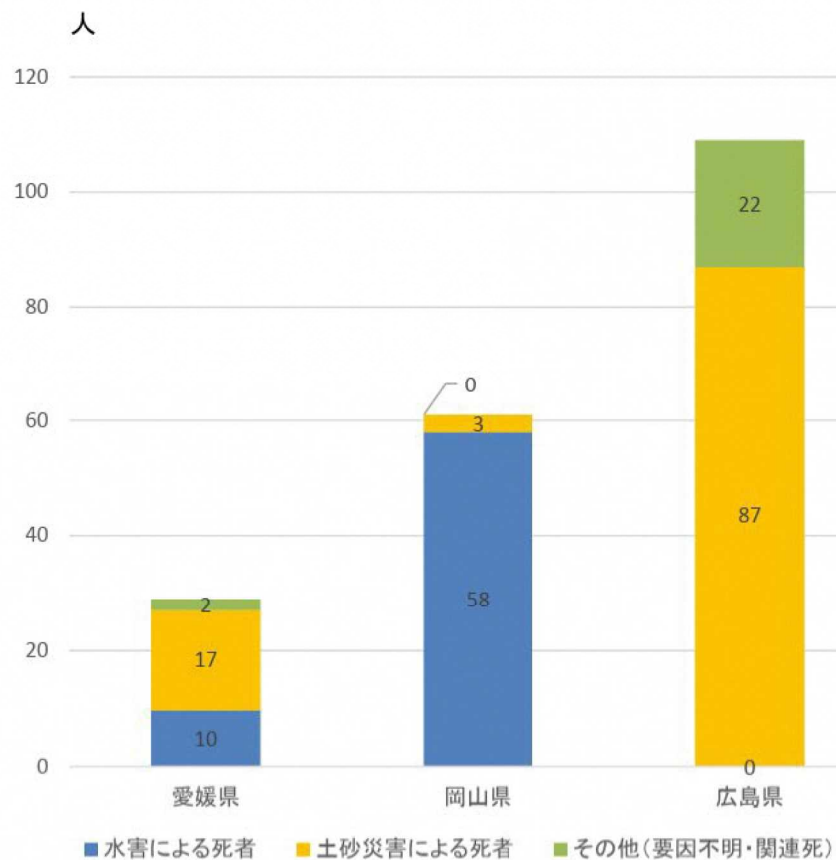
平成30年7月豪雨による人的被害の特徴



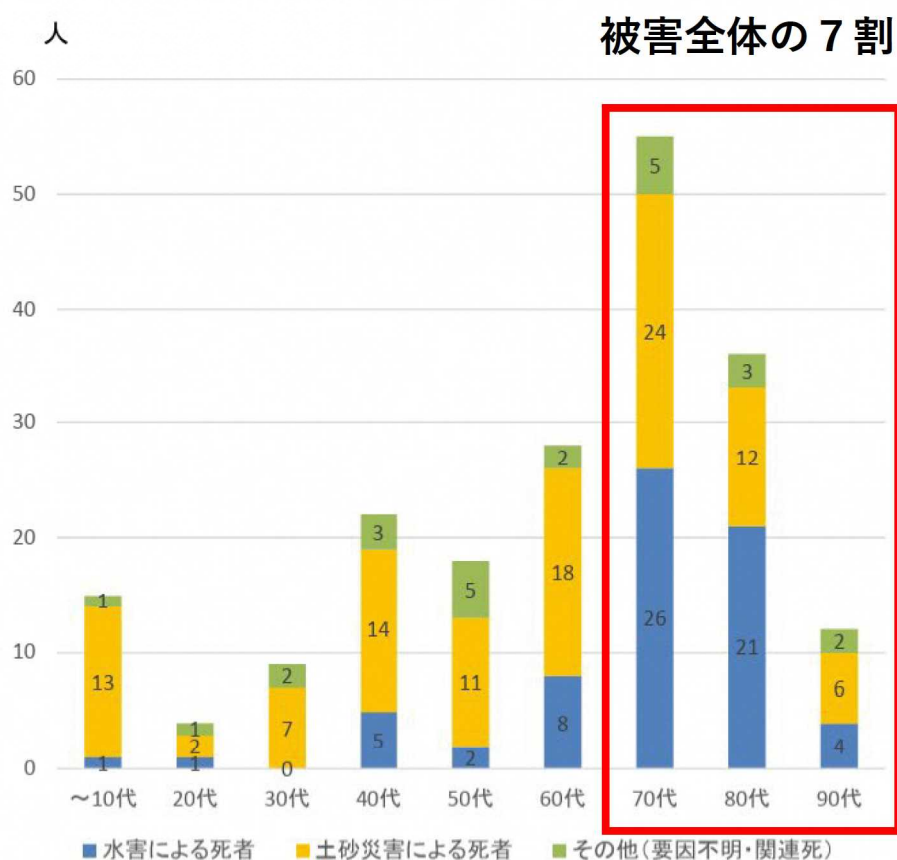
3県の原因別死者数

3県の年齢別死者数

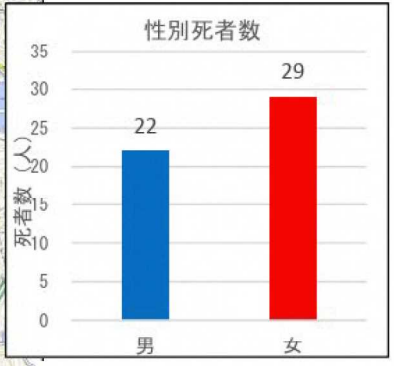
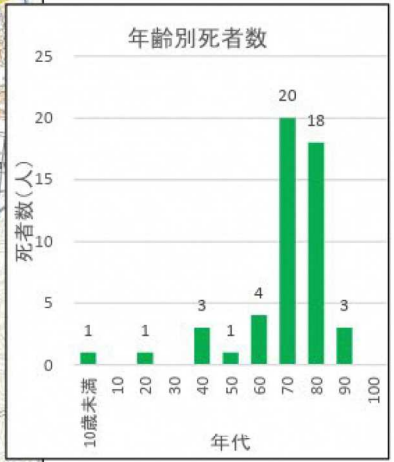
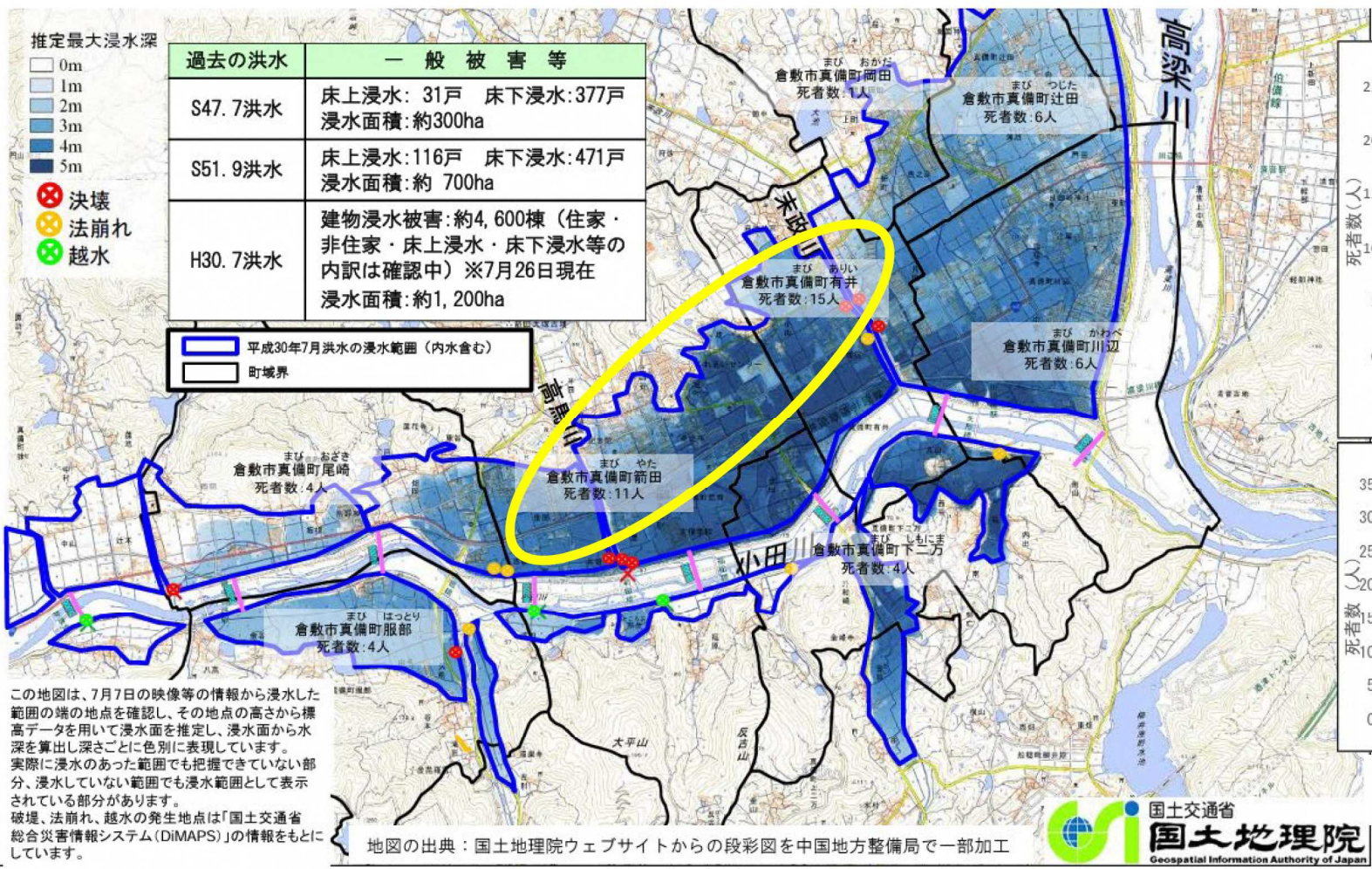
平成30年7月豪雨による人的被害の特徴



3県の原因別死者数



3県の年齢別死者数



※死者数は「平成30年7月豪雨による被害について(7月21日9時00分現在)」(岡山県)より



国土交通省「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策検討小委員会」第一回資料をもとに作成

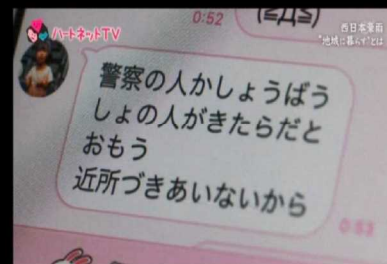
避難行動に関する意見（倉敷市真備町での現地調査結果）

- 多くの自治会では自主防災組織を立ち上げているが、**要配慮者と支援者の関連付けまで設定している組織は少なく、避難の実効性の確保が難しい**。このため、要配慮者それぞれに面倒を見る支援者を明確にし、必ず避難させるような社会的な仕組み作りが必要。（園地区）
- TV等を利用した地域（地区単位）に即した具体的な危険情報、避難情報の発信が有効。（園地区）
- 地元住民などが察知した異常を、広く周知することが避難行動には有効。（服部地区）
- （他の地区で被災された方について）避難の声かけをしたが、まさかこのようなことにはならないと思って自宅待機して被害に遭われたのではのではないか。（服部地区）
- 要配慮者の名簿については個人情報の問題もあって、自治会や自主防災組織に共有されていない**。現状では災害後の安否確認にしか利用されていない。（服部地区）
- 「災害発生時に要配慮者の避難行動を支援するのは責任が重すぎる」と自主防災組織の解散を申し出た団体があった**。（倉敷市）

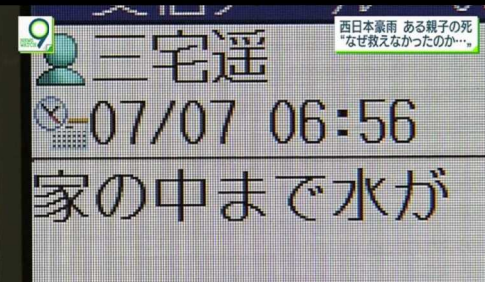
真備町の犠牲者のなかに三宅遙さん(27)、 愛さん(5)の母子がいた



ETV ハートネットTV
2016年7月8日放送



ETV ハートネットTV
2018年10月30日放送



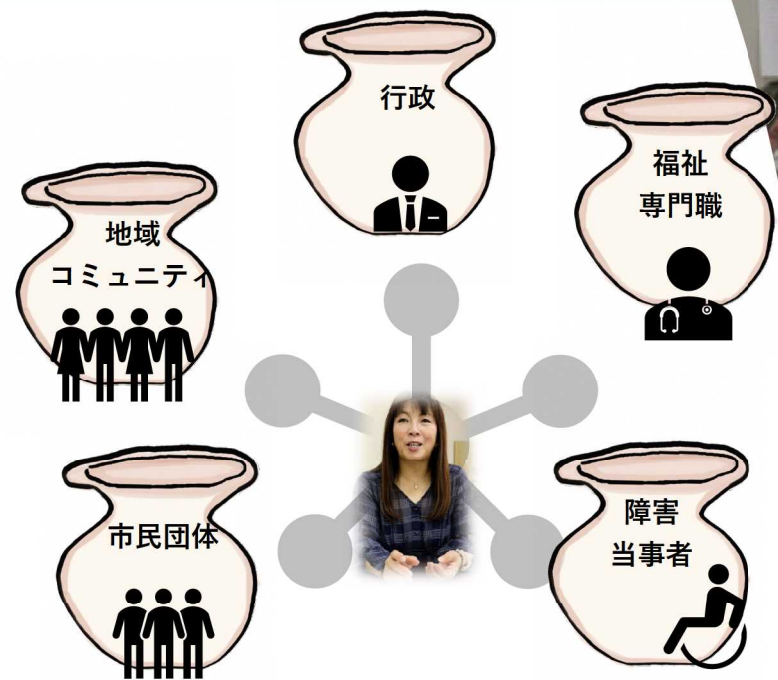
NHK News Watch 9
2018年10月5日放送

このような体験は他の災害でも起こっていた

- 一人暮らしをしている知的障害のある方が「避難するタイミングや避難場所が分からなかった」と話されていた。
- 一人暮らしをしている視覚障害のある方が「避難を誘導してくれる人がいないと避難できない」と話されていた。
- 一人暮らしの利用者の対応が遅れた。電話での指示になってしまった。
- 避難勧告から避難指示、特別警報が発令された中、当法人の利用者（障害当事者）は一切避難出来なかった。
- 避難所に障害者の姿を見る事はなかった。実際、自力で避難出来ない人は、自宅から出る事は出来ず、自宅が全壊したらそのまま死を選択するしかないとないう事を痛感する事となった。自分の命を自分で守れない人は、命さえ諦めなければならぬ現実を突き付けられた思いだった。

参照：令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ（第2回）資料

先進的な事例（大分県別府市）



大分県別府市での取組

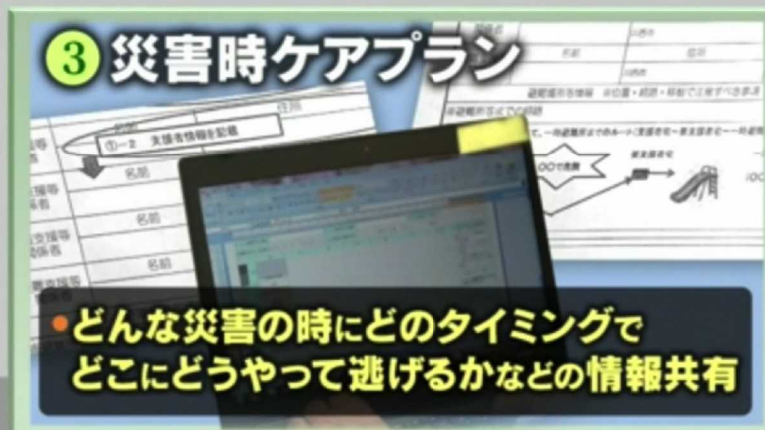


別府市ではどのような取り組みをしてきたか？

別府市のケース

時論 公論

NHKG
東日本大震災から10年
誰も取り残さない地域づくり



福祉専門職によるアセスメントの実施



ゆみさんの家から帰ってきた相談支援専門員は、通常のサービスプランに災害時の注意事項を追加した。

アセスメントのツール: 安心防災帳

1 わたしの身体

2 わたしの生活

3 現在の備え①

4 必要な備え

1. わたしの身体

2. 私の生活

3. 現在の備え

4. 必要な備え

福祉職なら自分達の利用者について良く知っている

5 備えシール①

5 備えシール②

5. 備えシール (貼ってはがせる付箋のようになっている)

5 備えシール (予備)

3 現在の備え②

予備のシールと記入欄

国立障害者リハビリテーション研究所が開発したキットです！

http://www.rehab.go.jp/ri/kaihatsu/suzurikawa/skit_02.html

http://www.rehab.go.jp/ri/kaihatsu/suzurikawa/skit_02.html

アセスメントのツール: 安心防災帳

自分でつくる安心防災帳 🔍

■自分でつくる安心防災帳

スクーリング形式に対応したコンパクトなチェックキットです。A4サイズのワークシートが4ページ分つながったデザインとなっています。家庭用やオフィスのプリンタで印刷される場合は、A3版をご利用下さい。実施にあたっては、進行ガイドとファシリテータ用ガイドを参考にしてください。

4連ワークシート		表面PDF:3.4MB 裏面PDF:812KB
		
		PDF:4.8MB 事務用プリンタで印刷する

ホームページからダウンロードできます

アセスメントのツール:タイムライン

・視覚障害者の方のタイムライン

作成：兵庫県 防災と福祉の連携による個別支援計画作成促進事業 実行委員会
(最終更新日：2020年9月14日改定)

「わたしの災害時ケアプラン(避難移動編)確認書」と「マイ・タイムライン」

作成日：令和 4 年 10 月 25 日

私は、今住んでいる地域にどんな災害が発生するのかを理解し、上記の必要な備えの準備を行ないます。また、いざという時には支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる人との関わりを積極的に行ない、本確認書に記載した自分に関する情報を関係機関・者と共有することに同意します。

氏名 (自署)	性別	◎男 女	生年月日	昭和 年 月 日 歳	事業所名	福祉の森	
住所	別府市	電話番号	作成者				上垣 顕蔵

災害リスクを知って「逃げるタイミング」を理解しましょう。地域で協力し、「誰ひとり取り残さない避難」へ。

■住まいに起こりうる災害は…ハザードマップで確認を！ → 建築基準適合 (2019年7月) 2019年7月 2019年7月 2019年7月

■住まい	建築時期	昭和 54 年 月	構造	木造・鉄骨・鉄筋 2階 建て
<input checked="" type="checkbox"/> 地震・津波	南海トラフ	震度 5強	津波	4.61メートル 108分後
<input checked="" type="checkbox"/> 地震・津波	別府湾地震	震度 7	津波	5.42メートル 40分後
<input checked="" type="checkbox"/> 洪水	浸水区域内	区域外	浸水深	0.5メートル
<input checked="" type="checkbox"/> 土砂災害	警戒区域内	区域外		

■ペットを飼っていますか はい いいえ

一緒に避難する

知人らに預ける (日前に)

■避難準備にかかる時間は？

<input checked="" type="checkbox"/> 家族らへの連絡	2 分
<input checked="" type="checkbox"/> 持ち出し品の準備	6 分
<input checked="" type="checkbox"/> 家の戸締まり	2 分
計	10 分

- 必要なそえ
- ・電池・現金・懐中電灯(要用)・笛
 - ・携帯電話・ラジオ・点字版・白杖
 - ・避難用の靴・食料・水・衣類等
 - ・薬・お薬手帳(説明書)・保険証
 - ・障害者手帳・口腔ケア用品・持ち出し袋
 - ・マスクや消毒薬等の感染対策用品等。
- を自分で準備します。

★

■どこに避難しますか

避難先	距離	手段	移動時間
<input checked="" type="checkbox"/> 避難先1 ふれあいの広場・ササヅクロス	500m	徒歩	約 10 分
<input checked="" type="checkbox"/> 避難先2 中央公民館(公会堂)	850m	徒歩	約 17 分

自宅の浸水しない場所(2階以上など) → 手助けが必要 手助けは不要

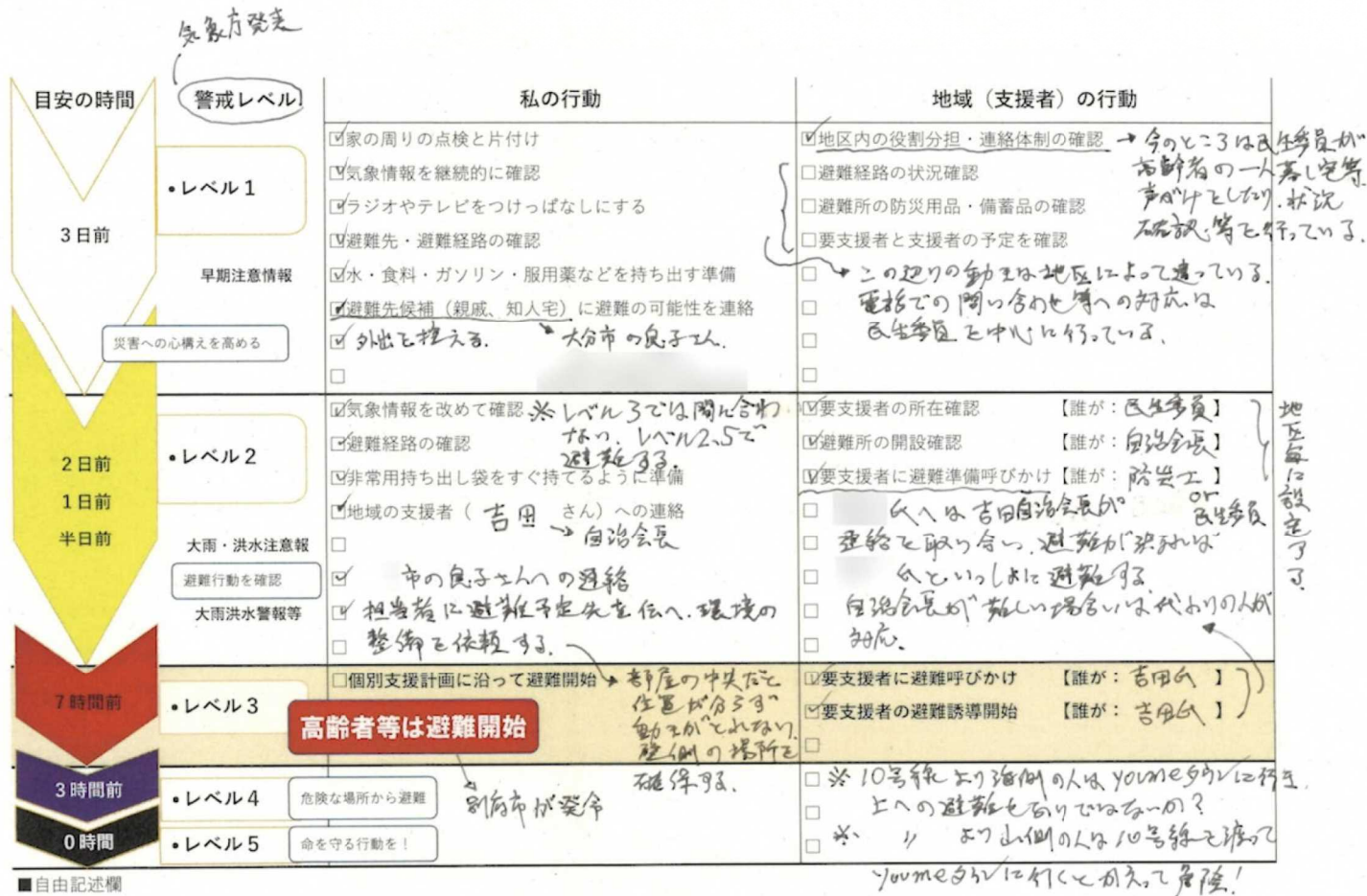
前のマンション(一番高層部)の4階へ上がることも考えている。	<input checked="" type="checkbox"/> 避難先1へかかる時間(①+②)	計 約 20 分
	<input checked="" type="checkbox"/> 避難先2へかかる時間(①+③)	計 約 27 分

■必要になる支援

避難移動の時
基本は要心と一緒に避難。一緒にいなくても
場合は隣人・自治会の協力を得る。
避難時には状況や避難先等に関係者
に連絡する。

避難生活の時
事前の連絡を入れることで、個室かそれか
近い環境を整えてもらう。
→ 部屋の中で自分の位置が分かる
声がかかるといい。

アセスメントのツール:タイムライン



※ここに示した警戒レベルなどのタイミングはあくまでも目安であり、実際の災害時とは異なります。防災・気象情報などを参考にしながら、状況に応じて早めに判断してください。

静岡県・静岡市のマイ・タイムライン

静岡県

静岡市

『マイ・タイムライン』をつくってみよう!!

「台風が発生」してから「川の水位が上昇」するまでの備えをいつから行動するか、考えてみよう!

みんなが考えた「台風が発生」してから「川の水位が上昇」するまでの備えが『マイ・タイムライン』だよ!

静岡県 市・町 地区 家のマイ・タイムライン 作成年月日 年 月 日

主な備え	備えの例
<p>台風が発生</p> <p>台風予報 台風に関する気象情報(随時)</p> <p>大雨注意報・洪水警報 大雨に関する今後の見通し 大雨警報・洪水警報</p> <p>雨が降ると、川の水位がどんどん増える</p> <p>自分がいる所で待っていても、土壌で雨が濡れば川の水位は増えてくるよ。</p> <p>激しい雨で、川の水がどんどん増えて、河川敷にも水が流れる</p> <p>このまま増え続けると、川の水位がいよいよ危険なレベルに近づいてくるよ!</p> <p>川の水位が危険なレベルに近づいたら、安全なところへ逃げなさい!</p>	<p>台風の予報を確認し、備える</p> <p>避難所や避難場所を確認し、避難経路を確認する</p> <p>家の周りの溝で詰まらせないように掃除をする</p> <p>テレビ、インターネット、携帯電話などで最新の気象情報を確認する</p> <p>避難する時に持ち歩くものを準備する</p> <p>家族と避難場所を確認する</p> <p>携帯電話の充電</p> <p>住んでいるところと上流の高さを調べる</p> <p>ハザードマップで避難場所、避難手段を確認する</p> <p>川の水位を確認する</p> <p>避難所や避難場所を確認する</p> <p>避難所や避難場所を確認する</p> <p>避難所や避難場所を確認する</p> <p>避難所や避難場所を確認する</p>

気象庁が発する大雨注意報等の発災時刻は、イメージで記載しています。

～静岡市版 マイタイムライン～ 風水害に備えよう

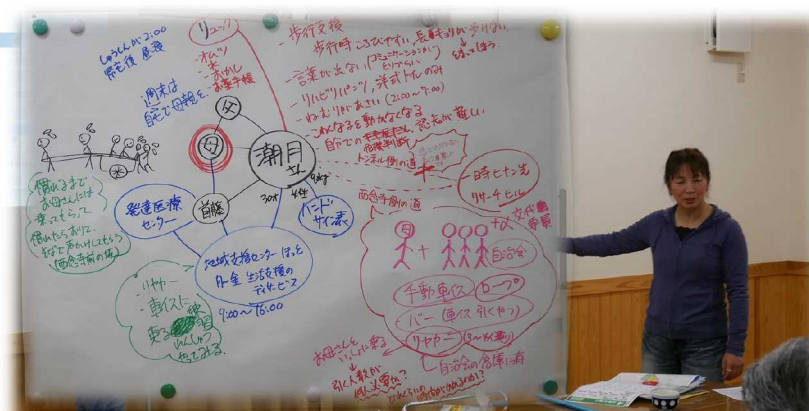
「何時(いつ)」	「行動(何をおこなうか)」	「行動の例」
<p>平常時</p> <p>台風や洪水などの風水害はあらかじめ予測ができる災害です。 日ごろから、いざという時の為に備えておきましょう。</p>		<ol style="list-style-type: none"> 防災マップなどから、想定されている災害を知っておく 避難路や危険箇所を確認しておく 家の周りの溝や側溝を掃除して、排水をよくしておく 地域の防災訓練に参加しておく 近所の方たちと、いざという時の話し合いをしておく
<p>4日前</p> <p>台風発生</p> <p>早期注意情報(警報の可能性) 大雨に関する気象情報 大雨注意報</p> <p>土砂災害警戒判定メッシュ情報(大雨警報(土砂災害)の危険度分布)</p> <p>注意(注意報線)</p>		<ol style="list-style-type: none"> テレビやラジオなどで天気予報を確認する インターネットなどで台風情報を調べる 防災マップなどから避難所や避難場所を確認する 防災グッズや必要な物を準備する 遠出する予定がある場合はキャンセルを検討する 買い出しなど早めに済ませる スマートフォン等の充電
<p>3日～1日前</p> <p>台風接近</p> <p>大雨警報に切り替える可能性が高い 大雨注意報</p> <p>警戒(警戒線)</p>		<ol style="list-style-type: none"> 自宅の浸水しそうなところに土のうを設置する 自宅の周りにある風で飛ばされそうなものを片付ける 窓ガラスを補強したり、一階が浸水しそうな場合は家財を二階へ移動する 河川水位情報や気象情報を調べる 防災無線などの避難情報に注意する より安全な場所へ移動を始める 避難の完了
<p>当日</p> <p>台風最接近</p> <p>大雨特別警報(土砂災害)</p> <p>極めて危険 命に危険が及ぶ土砂災害がいつ発生してもおかしくない</p> <p>数十年に一度のこれまでに体験したことのないような異常事態</p>		<ol style="list-style-type: none"> 避難指示に従い、速やかに避難を開始する かけや河川など危険箇所には絶対に近づかない 近所の方たちと連絡をとる なるべく危険箇所から離れた部屋で休む 災害発生情報を確認する

こちらは備えの例となります。ご自身の事情に合わせた内容を書き込みましょう。

地域との調整会議(避難移動編)

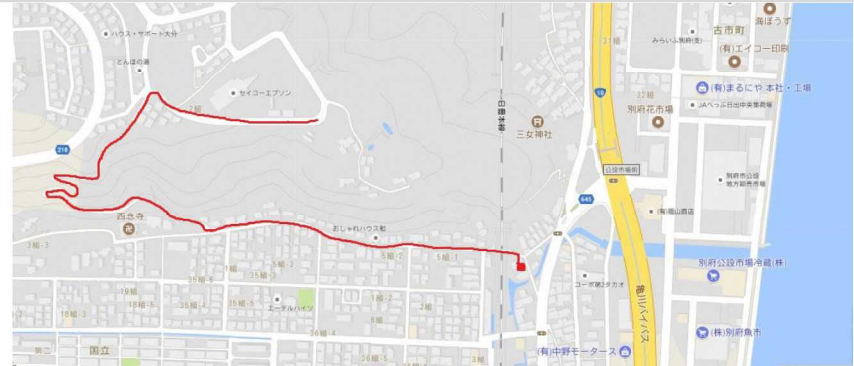


地域との調整会議(避難移動編)



最初に障害当事者・担当の福祉職から、当事者がどのような障害・生活を送っているのか状況を説明します。

必要な資源はエコマップという手法を使って図示していきます。これで会議に参加している人が確認することができます。



障害の状況をよく知る福祉職の支援のもと、災害時にどのような支援が必要になるのかを説明します。どのような避難方法が望ましいかなどを、地域住民と一緒に話合います。

会議での話し合いをもとに、避難訓練で具体的にどのように逃げるのかを話し合います。

個別避難計画の有効性を避難訓練で確認



訓練の前に地域住民が訓練に備えてリアカーや引っ張るロープを準備しました。



車椅子からリアカーに乗り換えて試してみました



坂道の移動は車椅子よりもリアカーのほうがスムーズに行きました。ゆみちゃんもお母さんと一緒に乗ることで安心して移動できました。



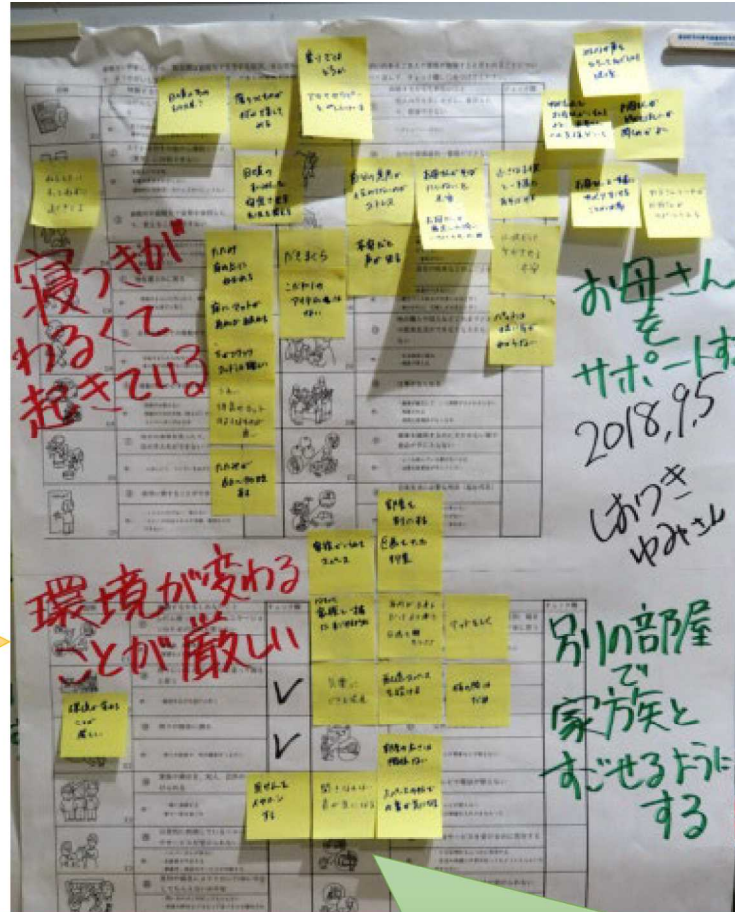
地域との調整会議(避難生活編)



健常者の人は自分たちで
まもらせど



ユミさん家族の困りごとへの合理的配慮の検討結果



当事者とその家族が、避難生活において特に困ると思うこと上位3つ

参加者全員で考えた解決策のまとめ

困りごと解決のために住民が考えた意見カードと当事者の回答

個別避難計画の有効性を避難訓練で確認

受付

案内

避難場所

知的障害のある
ユミさん
(事前に計画を
作成)



車椅子の男性
(計画なし)



災害時に私に必要な確認書（理解しましたので準備しておきます）

地区名		個人番号		確認書作成日	平成 年 月 日
※作成回	<input type="checkbox"/> 初回 () 回目	<input type="checkbox"/> 再プラン		確認書作成担当者	

ふりがな		性別	<input type="checkbox"/> 男性 <input type="checkbox"/> 女性 ()
氏名		生年月日	<input type="checkbox"/> 大正 <input type="checkbox"/> 昭和 <input type="checkbox"/> 平成 年 月 日 (歳)

■住んでいるところ起こる災害

南海トラフ	別府湾地震
地震の震度： 津波：_____mの津波が_____分 で到着 ライフライン（下水）：_____日程 度止まる	地震の震度： 津波：_____mの津波が_____分 で到着 ライフライン（下水）：_____日程 度止まる

■必要なそなえ（キットの④）

を自分で準備します。

■いざという時に必要になる支援

が必要になるので、近所の人たちに支援をお願いします。

■災害時に必要な確認書作成について

私は、今住んでいる地域にどんな災害が発生するのかを理解し、上記の必要な備えの準備を行ないます。また、いざという時には上記のような支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる人との関わりを積極的に行ない、災害時に必要な確認書に記載した自分に関する情報を関係機関・者と共有することに同意します。

災害時に私に必要な確認書 (理解しましたので準備しておきます)

私は、今住んでいる地域にどんな災害が発生するのかを**理解し**、上記の必要な**備えの準備を行ないます**。また、いざという時には上記のような支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる**人との関わりを積極的に行ない**、災害時に必要な確認書に記載した自分に関する情報を関係機関・者と共有することに**同意します**。

平成 年 月 日

本人署名 _____ 印
代理人署名 _____ 印 続柄()

災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要

内閣府(防災担当)

趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

改正内容

1. 災害対策基本法の一部改正

①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

1) 避難勧告・避難指示の一本化等

<課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート
・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%
・避難指示で避難すると回答した者：40.0%

<対応>

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から**避難指示**を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。



避難情報の報道イメージ（内閣府で撮影）

2) 個別避難計画（仮称）（※）の作成

※ 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

<課題>

避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

〔近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合〕
令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、**個別避難計画**について、**市町村に作成を努力義務化**。

〔任意の取組として計画の作成が完了している市町村〕 約12%
〔任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村〕 約50%

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐づく情報を活用



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

閣議決定
2021年3月5日

国会審議
2021年4月（予定）

施行
2021年6月（予定）

災害対策基本法の改正

災害対策基本法改正とともに取り組み指針が示され、その業務手順が示された

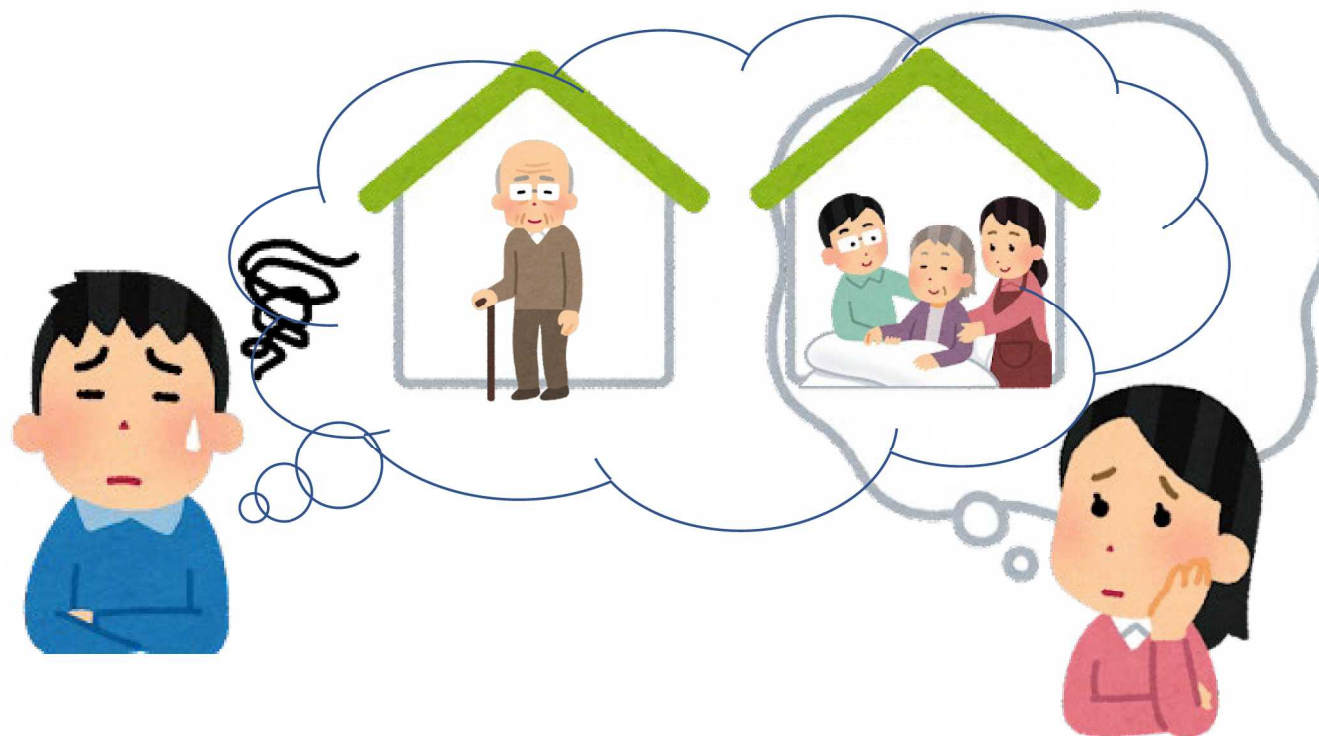
作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成

対応の流れ
（一例）

- 【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討（共通）
 - ・福祉や医療関係者等の参画を得て、取組を推進するための連絡会議等を開催することが望ましい
- 【Step2】 計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（共通）
- 【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義（目的、制度概要、作成の必要性等）や事例を説明
- 【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明
- 【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等
- 【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成
 - ・福祉や医療関係者等が当事者と避難についての対話、意見交換する
 - ・関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい
 - ・本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる
- 【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施

個別避難計画の対象者

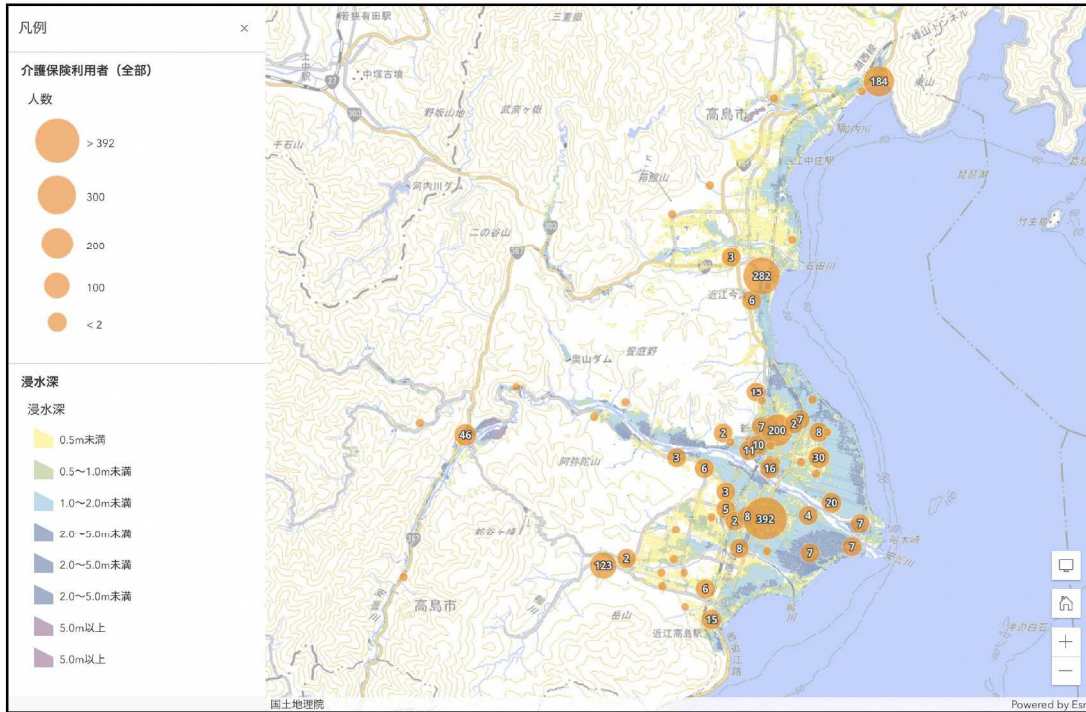
- でもこれを気になる人全員にするのは数が多すぎるなあ、、、



滋賀県高島市の事例

個別避難計画作成が必要な人を
ハザードマップ上に配置

利用者（介護保険サービス）全員：1,482名



画像引用：立木茂雄, 『防災と福祉の連携促進シンポジウム』 パネル報告「個別避難計画作成の優先度をどのように決めるか？」2022.2.18資料

【滋賀県高島市 45,789名*】

地域の高齢者(65歳以上) → 16,836名*

在宅の介護保険利用者 → 1,482名

福祉専門職による
計画必要判断「あり」 → 404名

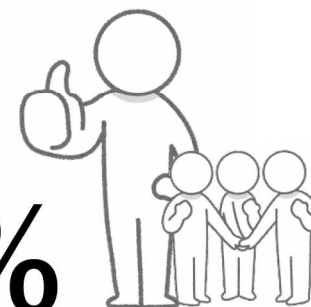
※余裕0.5含む値採用

ハザード域内在住者 → 270名

※余裕0.5含む値採用

真に支援が必要な方

18.2%



* 滋賀県の高齢化の状況 令和3年10月1日現在

<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5282582.pdf>

まとめ

自助

どのような危険性があるのかを知っておき、災害時を想定します
普段から使っているものを多めに備えることで、災害への準備ができます

共助

普段からご近所さん、地域やコミュニティなどで**支援が必要な存在である**ことを知ってもらうことが大事です

公助

避難所の環境整備や運営は、地域（自治会等）と行政（役所）などが協働で実施をするため、**両方で事前にできることを考える**ことが大事です



自分達でできるところはがんばります（自助）、
でもどうしても支援がほしい、環境整備や対応策を考えてほしい
（共助・公助）ところは知ってもらいたい！
当事者以外の人たちにも一緒に考えてもらいたい！