

# 障害者福祉について語ろう

2024年12月14日（土）

14：00開会

区民と議会の交流会  
厚生委員会



# 本日のスケジュール

- 1, 開会挨拶
  - 2, 各委員自己紹介
  - 3, テーマ『障がい者福祉』について
  - 4, グループディスカッション
  - 5, 感想発表
  - 6, 閉会挨拶
-

# 厚生委員会メンバー



委員：若林ひろき



委員長：松永よしひろ



副委員長：石田秀男



委員：渡辺ゆういち



委員：筒井ようすけ



委員：鈴木ひろ子



委員：ひがしゆき



委員：やなぎさわ聡

# しながわ 防災 学校

テーマ②

## 要配慮者支援の制度

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 毎年のように起きているさまざまな自然災害

2011年	3月11日	<b>東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）【震度7、大津波】</b>
2013年	4月13日	淡路島付近の地震（淡路島地震）【震度6弱】
2014年	8月	平成26年8月豪雨（土砂災害）
	11月22日	長野県神城断層地震（長野県北部地震）【震度6弱】
2015年	9月	平成27年9月関東・東北豪雨
2016年	4月16日	<b>平成28年熊本地震【震度7】</b>
2017年	7月5～6日	平成29年7月九州北部豪雨
2018年	6月18日	大阪府北部を震源とする地震（大阪大阪北部地震）【震度6弱】
	6月28日～	平成30年7月豪雨
	9月6日	<b>北海道胆振東部地震【震度7】</b>
2019年	9月	令和元年房総半島台風（台風15号）
	10月	令和元年東日本台風（台風19号）
2020年	7月	令和2年7月豪雨
2021年	2月13日	<b>福島県沖地震【震度6強】</b>
	7月3日	7月1日から3日の東海地方・関東地方南部を中心とした大雨（熱海伊豆山土石流災害）
	8月7日～	令和3年8月の大雨
2022年	3月16日	<b>福島県沖地震【震度6強】</b>
	6月15日	石川県能登地方を震源とする地震【震度6弱】
	9月17日～	令和4年台風第14号
2023年	5月5日	石川県能登地方を震源とする地震【震度6強】
2024年	1月1日	<b>令和6年能登半島地震【震度7】</b>



地震による被害の様子

平成28年熊本地震  
熊本県益城町



土砂災害の様子

平成30年7月豪雨  
広島県熊野町川角

赤字=地震（カッコ内は最大震度）、青字=大雨や台風による災害

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

参考：（右上）株式会社サイエンスクラフト（右下）熊野町「平成30年7月豪雨災害の検証結果報告書」

## 学習目標と学習内容

### ◆目標

災害時に要配慮者を取り巻く課題と要配慮者支援の制度等について理解する

### ◆内容

- |                    |       |   |
|--------------------|-------|---|
| 1. 災害時に要配慮者を取り巻く課題 | ..... | 3 |
| 2. 要配慮者支援に関する取組    | ..... | 9 |

# 1. 災害時に要配慮者を取り巻く課題

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 災害の教訓を受けた要配慮者の 避難の実態と課題

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

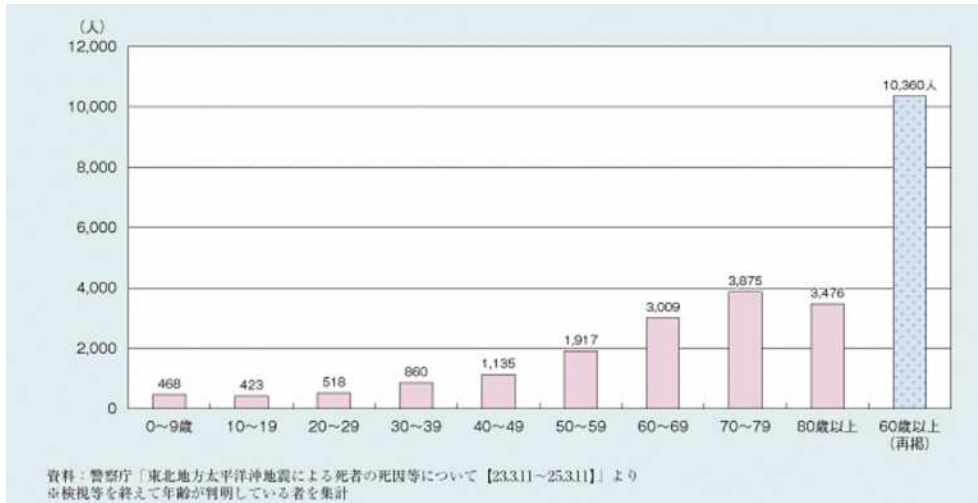


**災害時、高齢者や障害者などの要配慮者は  
被災を受けやすいという実態があります**

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

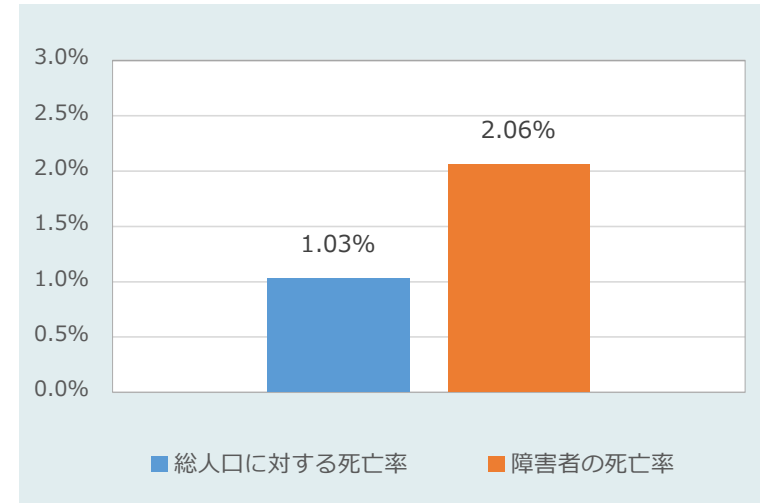
## 東日本大震災による高齢者・障害者の被害状況

年齢階級別死亡者数（岩手県・宮城県・福島県の3県）



- 年齢が判明している15,681人のうち60歳以上の高齢者は10,360人と**66.1%を占めている**
- 震災関連死の死者数は2,688人のうち、66歳以上が2,396人と**全体の89.1%を占めている**

障害者の死亡者率



- 総人口に対する死亡率が**1.03%**（1,244,167人中12,853人）であったのに対し、障害者の死亡率は**2.06%**（67,509人中1,388人）と**約2倍**

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

**地震によって、高齢者や障害者に被害が出ている**

（左）内閣府HP『平成25年版 高齢社会白書』「第1章 第2節 6（7）東日本大震災における高齢者の被害状況」最終アクセス2021年6月16日

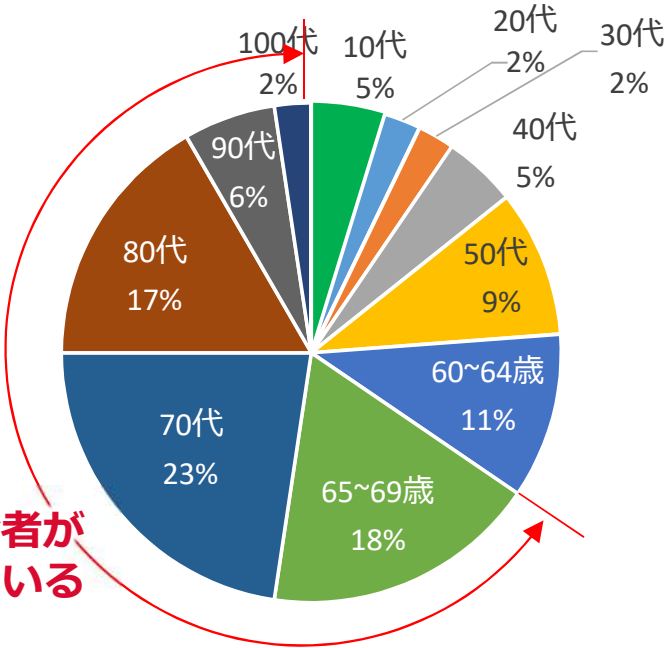
（右）内閣府HP『障がい者制度改革推進会議（第37回）』「参考資料4 東日本大震災における障害者の死亡率」※原典は「ノーマライゼーション 2011年11月号」最終アクセス2021年6月29日

1. 災害時に要配慮者を取りまく課題と福祉に関する取組の動向

# 令和元年東日本台風による高齢者等の被害概要

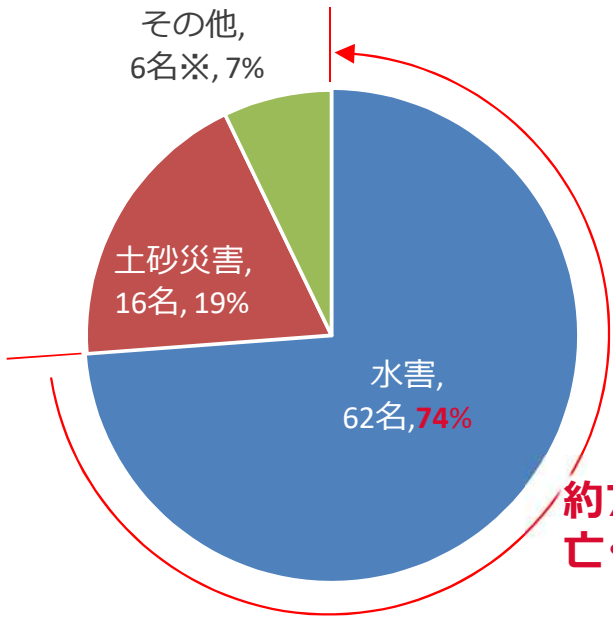
○台風第19号による死者は84名（12月12日現在：災害関連死を除く）

死者（年代別）



65歳以上の高齢者が  
約65%を占めている

死者（災害種別）



約74%の方が水害で  
亡くなられている

**水害によって、高齢者等に被害が出ている**

参考：内閣府 『令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ（第1回）資料2』 p.3

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 避難行動や避難生活上で指摘された課題

### 避難したくても…

- 避難に必要な情報が届かなかった
- 避難すべきか否かを判断することができなかった
- 必要な避難支援を受けられなかった
- 寝たきりの状態や老々介護により自力や介助者の力だけでは避難することができなかった



### 危険が迫っても…

- 避難支援者が、要配慮者の救助に赴いた先で、避難することの説得に時間がかかったことなどで、支援者自身も津波に巻き込まれ、多数の支援者が犠牲者となった



### 命が助かってても…

- 地震や津波からは逃れながらも、発災直後の要配慮者の安否確認がなされなかった
- 避難所で要配慮者が必要とする生活環境が確保されなかったことや、家族に要介護者や障害児者、乳幼児がいたことで、他の避難者との関係から避難所に行くことができず、ライフラインの供給が止まった中、必要な支援や情報提供がなされないまま在宅での生活を余儀なくされた

**避難支援、安否確認、避難生活の支援等のしくみが必要**

## 2. 要配慮者支援に関する取組

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 要配慮者支援に関する国や区の動向

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 要配慮者支援に関する取組の流れ

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

1959年(昭和34年)  
伊勢湾台風

1961年(昭和36年) **災害対策基本法を制定**

1995年(平成7年)  
阪神・淡路大震災

1980年代頃(昭和60年頃) 「災害弱者」という言葉が使われ始める

2004年(平成16年)  
一連の風水害  
(観測史上最大となる  
10個の台風が上陸)

2005年(平成17年) **集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会**  
災害時要援護者の避難支援ガイドラインを作成し、災害時要援護者の避難支援対策について方針を定める

2006年(平成18年) **災害時要援護者の避難対策に関する検討会**  
災害時要援護者の避難支援ガイドラインを改定

要援護者の情報共有、避難支援プランの作成について記載

2011年(平成23年)  
東日本大震災

2007年(平成19年) **災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会**  
災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～を作成

2012年(平成24年) **防災対策推進検討会議(中央防災会議の専門委員会)**  
**災害時要援護者の避難支援に関する検討会**

2013年(平成25年) **災害対策基本法の改正(法第49条の10 避難行動要支援者名簿規定を創設)**  
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針を策定

避難行動要支援者名簿の作成を義務化  
個別計画の策定について指針に記載

2019年(令和元年)  
令和元年台風第19号

2019年(令和元年) **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**

2020年(令和2年) **令和元年度台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ**

2021年(令和3年) **災害対策基本法の改正(法第49条の14 個別避難計画の作成を市町村の努力義務化)**  
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針を改定

個別避難計画の作成を努力義務化  
福祉避難所への直接避難促進

## 災害対策基本法の改正とポイント 1（個別避難計画作成の努力義務化）

### 災害対策基本法が改正（2021年（令和3）年5月10日公布、同年5月20日施行）

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**

※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

**5年程度**（R3～7年度）で優先度の高い方の計画作成が完了するよう取り組むこと



**個別避難計画の作成には、本人の避難の意思を高めること、福祉専門職や地域等の多様な組織の参画を得ることが極めて重要**

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）



# 【参考】品川区における個別避難計画作成の取組（障害者支援課書式の例）

**個別避難計画**

**この個別避難計画について【重要事項】**

この計画書は、地震災害や風水害が発生した場合に、あなたの安全確認や避難を支援するために、品川区とあなたの障害福祉支援を行う関係者や地元町会・自治会の防災区民組織と一緒に作成するものです。

この書類に記載された情報は、平常時から避難支援等に関係する者間で共有され、円滑な支援を行うための体制整備や防災訓練等に活用します。また、この情報はこれ以外の目的で使用することはありません。

災害への対策・対応はご自身の備えを行うことが重要ですが、お一人に対応することが難しい方のためにこの計画書を作成します。ただし、この支援を行う方も被災者となりえるため、この計画書の内容がそのまま災害発生時において支援を行うことをお約束するものではないことをご理解ください。

作成日： 年 月 日

氏名 住所 電話番号

説明者（作成支援者） 氏名 所属 職・名前

上記の説明を受け、理解しましたので、この計画の作成に同意します。

ご署名

氏名	ふりがな	性別	生年月日	年 月 日
住所	品川区	電話番号	( )	
手帳情報	身体 知的 度 精神 障	障害支援区分	区分	
障害福祉サービス	事業所名（電話番号）			
障害福祉サービス	事業所名（電話番号）			
障害福祉サービス	事業所名（電話番号）			
家族構成	氏名	年齢	続柄	かかりつけ医
家族構成				主治医
家族構成				電話番号
主な疾患や障害				
服薬				
住居	鉄筋コンクリート造	木造	鉄骨木造	階 / 階

品川区防災地図で、町会・自治会名、学校避難所の場所を確認しましょう。

品川区防災地図で、町会・自治会名、学校避難所の場所を確認しましょう。

お住まい区域の学校避難所

お住まい区域の該当町会・自治会

在宅避難を希望

学校避難所を希望

福祉避難所を希望

避難先 ( )

避難先 ( )

家族のみで避難可能

まわりの支援で避難可能

その他

( )

1	氏名	電話番号	( )
	関係	調整状況	( )
2	氏名	電話番号	( )
	関係	調整状況	( )

1	氏名	続柄	電話番号	( )
	住所	( )		
2	氏名	続柄	電話番号	( )
	住所	( )		

日頃からの備えについて（お知らせ）

- 地域の方々とコミュニケーションをとりましょう。
  - 日頃から地域の方々とあいさつをしたり、町会・自治会に加入したり、防災訓練に参加しましょう。
  - 家族だけで避難することが難しい場合は、事前に近隣の知人や友人に支援をお願いしておきましょう。
  - 避難場所や避難経路、家族や親族、かかりつけ医療機関などの緊急連絡先を確認しておきましょう。
- 必要なものを備蓄しましょう。
  - 3日分（できれば1週間分）の食料や飲料水（1人1日3リットル）、生活必需品を自宅で備蓄しましょう。
  - 日常生活の中で使っているものを多めに買い、消費しながら買い足していく「ローリングストック」なら、無理なく効率的に備蓄ができます。
- 自宅内で、地震や火事に備えた対策をしましょう。
  - テレビや家具が倒れないように固定したり、棚の上など高い所に落下しやすい物を置かないようにしましょう。
  - 窓やガラスに、飛散防止フィルムを貼りましょう。
  - ストーブやヒーター、コンロなどの燃やし、物を置かないようにしましょう。

※品川区では、家具の固定やガラスの飛散防止などに役立つ防災用品の販売あっせんをしています。

品川区（障害者支援課）では、この様式を使って避難行動要支援者の避難を計画している

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 災害対策基本法の改正とポイント2（指定福祉避難所への直接避難の促進）

### 災害対策基本法が改正（2021年（令和3）年5月10日公布、同年5月20日施行）

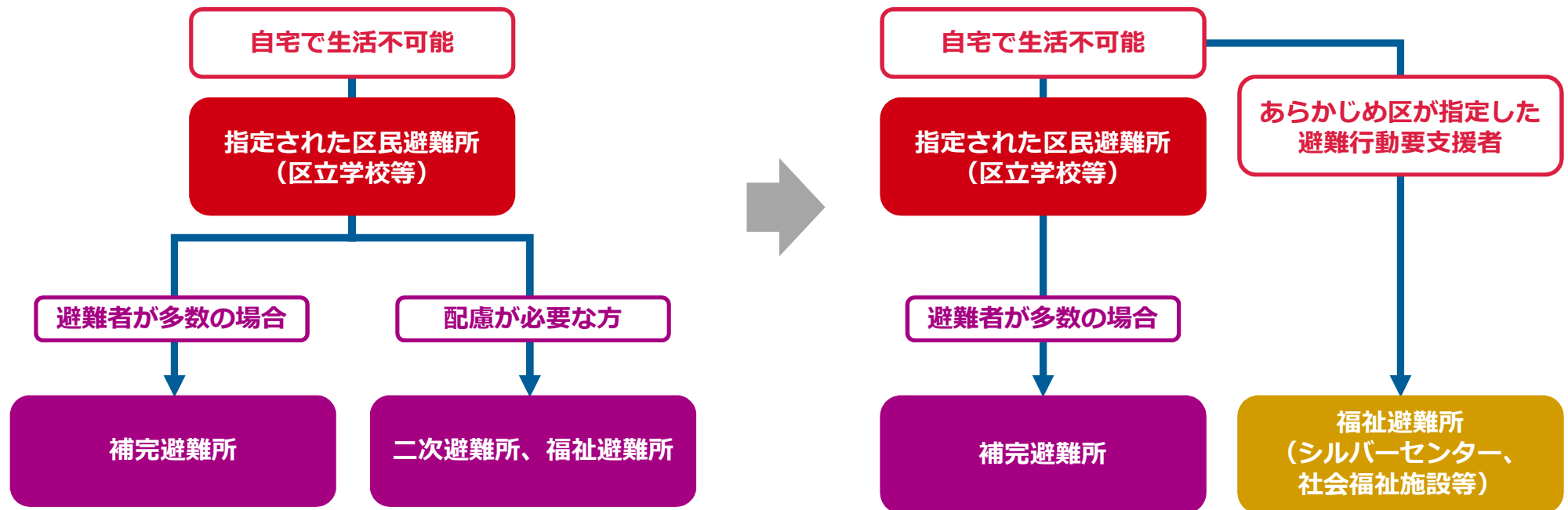
**指定福祉避難所の指定を促進**するとともに、**事前に受入対象者を調整**して、人的物的体制の整備を図ることで**災害時の直接の避難等を促進**し、要配慮者の支援を強化する



### 指定福祉避難所への直接避難の促進

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 【参考】品川区における対応の流れの変化



事前に区が指定した避難行動要支援者については、福祉避難所へ直接避難できるようにしていく

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）



## 命を守るための取組としての 「個別避難計画」の作成

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

# 避難行動や避難生活への支援と個別避難計画の活用イメージ

災害発生のおそれ

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

平常時



避難

災害発生

避難生活

復旧・復興

自助意識を育む！ 計画を作る！

命を守る！

災害関連死を防ぐ！



自助の備え



計画作成！



避難訓練



個別避難計画の作成



計画活用！

避難先に引き継ぐ



避難支援



安否確認支援

大丈夫でしたか？



避難生活支援

**個別避難計画とは、  
どのような計画なのでしょう？  
何が記載されるのでしょうか？**

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 個別避難計画とは

災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に、自ら避難することが困難なものであって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るための、特に支援を要する「避難行動要支援者」ごとに作成される、当該避難行動要支援者について**避難支援等を実施するための計画**

### 個別避難計画と避難支援の関係（イメージ）

名簿情報を踏まえ  
平常時に作成



災害時は計画に基づき  
避難行動を支援！



計画内容を踏まえ  
避難先で支援！

# 「個別避難計画」に記入・計画する事項

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 避難行動要支援者に関する事項

避難行動要支援者本人の

「氏名、生年月日、性別、住所又は居所、電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由」

## 避難支援等実施者に関する事項

避難支援等実施者の

「氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先」

## 避難先と避難経路に関する事項

避難行動要支援者本人の

「避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項」

個別避難計画（わたしの避難計画書）（例） 作成日：令和 年 月 日

<計画作成及び個人情報使用の同意について>  
災害時に円滑な避難ができるよう個別避難計画を作成し、関係機関・者で共有することに同意します。  
計画作成により必ず支援が受けられることを保証するものではなく、関係機関・者が法的な責任や義務を負うものではないことについて理解し、同意します。

■本人情報

ふりがな	血液型	性別	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女
氏名	生年月日	大 昭 平 令	年 月 日 歳
住所	〒		
連絡先	自宅	FAX	携帯
心身の状況	<input type="checkbox"/> 要介護・要支援認定（ ） 番号 <input type="checkbox"/> 法定 障害者 <input type="checkbox"/> 同等 障害者 <input type="checkbox"/> 同等 障害者あり（ ） 人暮らし、本人含む		
家族構成	避難行動要支援者に関する事項		
緊急連絡先（家族等）	氏名	続柄	連絡先 備考
自治会等	名称		連絡先 氏名
医療機関	名称		連絡先 備考
福祉施設（サービス利用）	名称		連絡先 備考

■わたしの避難行動

避難の必要性	大雨時・台風時			地震・津波時	
	土砂災害 あり・なし	洪水 あり・なし	高潮 あり・なし	津波 あり・なし	建物倒壊・火災 あり・なし
避難のタイミング	<input type="checkbox"/> 高齢者等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 高齢者等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 高齢者等避難 <input type="checkbox"/> 避難呼びかけ	<input type="checkbox"/> 避難指示 <input type="checkbox"/> 津波警報	
避難先					
距離	km	km	km	km	km
移動手段					
移動時間	分	分	分	分	分
準備	携行品		その他準備事項		準備にかかる時間
					分

■避難時に必要な支援

避難支援等実施者 ※必ず記入	①	氏名	住所	連絡先
	②	関係	役割	
	③	氏名	住所	連絡先
		関係	役割	

避難支援等実施者に関する事項

支援内容

■自宅から避難先までの経路、その他支援に必要な事項を記載してください。

避難先と避難経路に関する事項

■避難生活時に必要な支援

支援内容

◎計画作成関係者

福祉専門職 氏名	民生委員 氏名	自治会等 氏名
-------------	------------	------------



## 個別避難計画作成の対象となる「避難行動要支援者」

### 地域住民



高齢者  
(要介護度 低)

乳幼児 妊婦

障害者(軽度) 等

### 要配慮者

#### 避難行動要支援者



高齢者(要介護度 高)

障害者(重度)

個別避難計画  
作成の対象者

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 対象者の具体的なイメージ

### 高齢者（要介護3）



- 入浴や排泄が一人では困難な場合がある
- 認知症の症状により物事の理解や会話が難しい

### 身体障害（身体障害者手帳2級）



- 視覚障害、聴覚障害、肢体不自由、内部機能障害等、さまざまな項目がある
- 日常生活活動や動作が極度に制限される

### 精神障害者（精神障害者保健福祉手帳1・2級）

- 適切な食事摂取、身近の清潔保持、金銭管理、服薬管理等ができないまたは援助が必要
- 身の安全保持、危機的状況に適切に対応できないまたは援助が必要
- 家族や近隣等と適切な意思伝達ができない。協調的な対人関係をつくれないまたは援助が必要
- 一般の公共施設を利用することができないまたは援助が必要

介護度や手帳の区分だけでは、避難行動要支援者が  
どんなことに困難さを抱えているか詳しくは分からない

## 品川区における個別避難計画の作成対象者

### 高齢者

#### 策定対象

#### 在宅要介護認定者

(2号被保険者を含み、入所・入居系施設利用者を除く)

要介護認定者 **5,506人**  
(要介護1～5)

※認定者総数9,391人

要支援認定者 **5,983人**  
(要支援1・2級)

※認定者総数6,750人

計 **11,489人**

(参考) 要介護認定者16,141人  
(うち、65歳以上15,838人)

※令和6年4月1日現在

※高齢者福祉課においては、要支援者についても、  
計画作成対象者とする

### 障害者

身体障害者手帳(1～3級)

**5,496人**

※身体障害者手帳(4～6級)2,771人

精神障害者保健福祉手帳  
(1・2級)

**2,114人**

※精神障害者保健福祉手帳(3級)2,284人

愛の手帳(1・2度)

**358人**

※愛の手帳(3・4度)1,136人

計 **7,968人**

※令和6年4月1日現在

## 避難及び避難支援の考え方と「避難支援等実施者」

### 地域住民



高齢者  
(要介護度 低)

乳幼児 妊婦

障害者(軽度) 等

### 要配慮者

#### 避難行動要支援者



高齢者(要介護度 高)

障害者(重度)

### 避難支援等実施者



- 家族、友人
- 近隣住民
- 福祉関係者
- 防災区民組織の一員 など

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 避難支援等実施者の具体的なイメージ

### 防災区民組織



- 平常時は防災訓練や広報活動、災害時には初期消火、救出救護、集団避難等の活動を行っている

地域のことをよく知っているが、  
日頃からの要配慮者とのつながりがあるとは限らない



## 個別避難計画の作成への 福祉・保健医療専門職の関わり

---

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

## 避難及び避難支援の考え方

避難支援で最も大切なのは、本人の意思を尊重し  
本人が希望する支援をすること

### 関係づくりができていないと

#### 要支援者

- 誰も助けてくれないかもしれない**不安**
- 突然知らない方に声をかけられる**不安**

#### 支援者

- 特性がわからない方を支援する**不安**
- 説得に時間がかかる**不安**

### 関係づくりができています

#### 要支援者

- 知っている人が支援してくれる**安心**
- どうやって避難するかわかる**安心**

#### 支援者

- コミュニケーション方法がわかるので**支援がスムーズ**

コミュニケーションの方法や意思を確認して、  
平常時から関係づくりをしておくことが大事

## 福祉・保健医療専門職の皆さんにできること

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

### ① 「無事に避難し、生き抜こう！」という意識を作る

ハザードマップなどを使って、それぞれの災害による被害や影響を示す

自宅や地域に起こり得る  
自然災害を知る

- 土砂災害の可能性
- 浸水の可能性
- 地震の可能性
- 津波の可能性 等

自然災害によって受ける  
被害と影響を知る

- 浸水の深さや継続時間等
- ライフラインの停止

自分の生活が  
どう変わるのかを知る

- 充電できなくなる
- 普段とは異なる場所で寝泊まりする
- 通所施設に通えなくなる 等

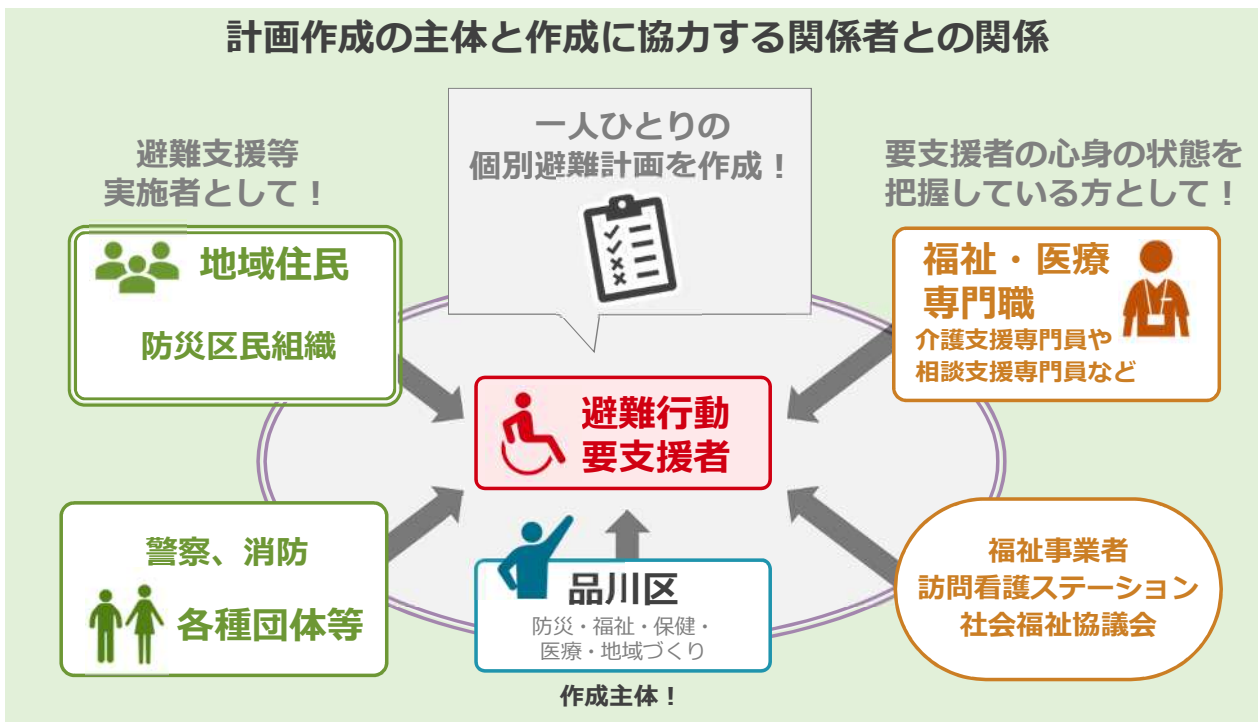
想定される自然災害リスクと自分の生活上で困ることを知ることによって、「無事に避難し、生き抜こう！」との意識へ



# 福祉・保健医療専門職の皆さんにできること

## ②個別避難計画の作成を支援する

計画作成の主体と作成に協力する関係者との関係



### <福祉・医療専門職の日頃の取組>

- **介護支援専門員**  
：要介護者のケアプラン作成
- **相談支援専門員**  
：障害者の相談支援
- **訪問看護師**
- **保健師**
- **心理士**  
：精神障害者の相談支援

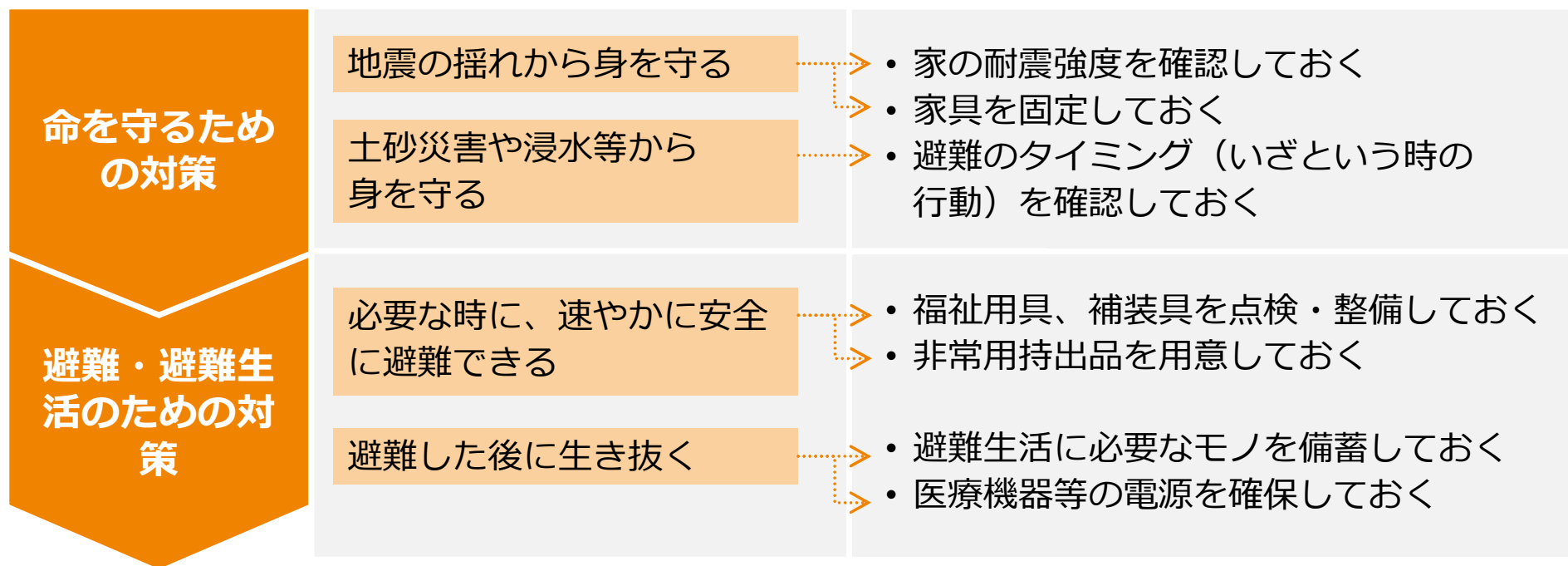
**区が作成の主体となり、実効性を高めるために関係者の協力を得て作成する**

## 福祉・保健医療専門職の皆さんにできること

### ③備えの必要性を認識してもらう

出典：品川区（しながわ防災学校テキスト）

命を守るために必要な備えと、避難・避難生活のために必要な備えを理解する



災害時に命を守り、避難や避難生活を行うための「備え」の必要性を認識してもらうことが重要

## まとめ

- 災害時に自ら避難することが困難な要支援者に対して、避難支援を行うための計画として、個別避難計画を作成する
- 災害時に福祉・医療専門職の皆さんが避難行動の支援を直接行うわけではない
- 実効性ある避難が実現できるよう、平常時から一人ひとりの状況を把握している福祉・医療専門職の関わりが求められている
- 災害時に自ら避難することが困難な要支援者に対して、避難支援を行うための計画として、個別避難計画を作成する
- 実効性ある避難が実現できるよう、平常時から一人ひとりの状況を把握している福祉・医療専門職の関わりが求められている

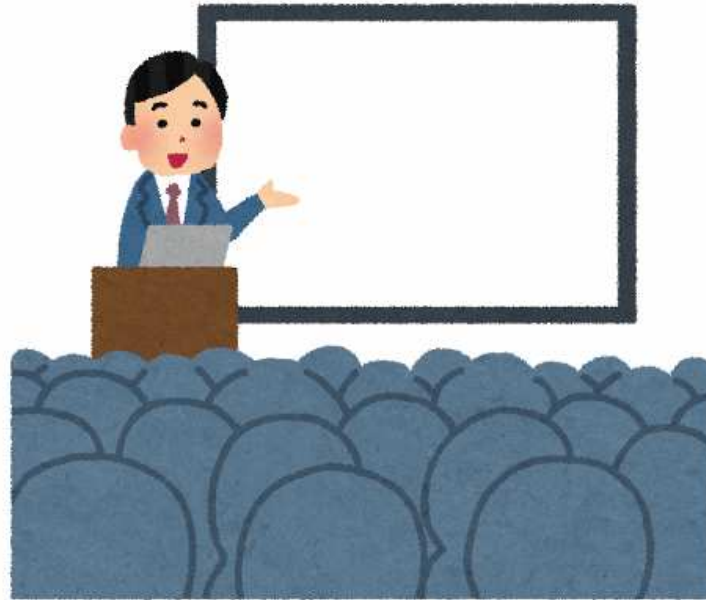
ご清聴ありがとうございました



# グループディスカッション (45分)



# 感想発表



本日は、議会報告会にご参加くださり、ありがとうございました。