

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～

平成19年3月

災害時要援護者の避難支援における
福祉と防災との連携に関する検討会

- 目 次 -

はじめに.....	1
本書の目的	1
本書の構成	2
1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策.....	3
1.1 解決すべき要援護者対策のポイント.....	3
1.2 ポイントごとの対応方策.....	6
災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携	6
平常時からの福祉関係者との連携	9
避難準備情報等の発令の判断基準の設定	12
要援護者の範囲の決定	17
関係機関共有方式による要援護者情報の共有	20
住民等と連携した地域防災力の強化	33
福祉避難所の設置・活用による支援	40
2 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート.....	51
2.1 平常時における要援護者支援活動.....	53
2.2 避難行動時における要援護者支援活動.....	54
2.3 避難生活時における要援護者支援活動.....	55
3 取組事例.....	56
3.1 ガイドラインに沿った先進事例等.....	61
3.2 平成18年7月豪雨での対応事例.....	108
3.3 地域団体の活動事例	134
3.4 全国的に活動している団体の活動事例.....	148
4 参考資料.....	151

本書の目的

平成16年7月の梅雨前線豪雨等を契機に高齢者等の災害時要援護者に対する避難支援対策の重要性が防災対策上の喫緊の課題として認識されることとなった。

この課題の解決に向けて、政府においては、関係省庁が一体となり、有識者も含めた検討会を立ち上げて検討を進め、その検討成果は、平成17年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」等としてとりまとめられ、その後、平成18年3月に改訂（以下、改訂後の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を「ガイドライン」という）された。

このガイドラインについては、内閣府、消防庁、厚生労働省の連名により、地方公共団体に通知されたところであり、関係省庁連携の下、引き続きガイドラインに沿った市町村を中心とする取組の促進を図っていくこととしている。

災害時要援護者対策は、地域において、高齢者や障害者など災害時の避難にあたって支援が必要となる人を特定し、その一人ひとりについて、誰が支援してどここの避難所等に避難させるかを定める「避難支援プラン」を策定することを主眼とした取組である。また同時に、このプランの策定やこれに基づく訓練等の過程を通じて、いわゆる自助、共助を基本としながら、地域ぐるみで防災体制を話し合い、避難支援や避難所での支援の仕組みを構築していく作業でもある。

市町村における取組にあたっては、防災関係部局を中心として、福祉関係部局をはじめ広く関係者の協力を得ながら行うことが不可欠である。内閣府では、このような認識の下、ガイドラインに沿って災害時要援護者対策に取り組むにあたっての具体的な進め方を検討するため、平成18年度においては、「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」を立ち上げ、先進的な事例等を収集し、検討を行った。

去る3月25日に発生した「平成19年能登半島地震」では、多くの高齢者が被災した。日本列島に住む限り、いつでもどこでも地震災害は起き得るということを改めて認識させられるとともに、平常時から、災害時要援護者に対する取組を進めておくことの重要性もまた認識させられる災害となった。

各地域における災害時要援護者対策の取組の現状を見ると、多くの市町村において、要援護者情報の共有化や平常時からの福祉関係者との連携等、様々な課題に直面している状況にある。

本書は、検討会における検討結果を踏まえ、要援護者対策の具体的な進め方や地域の取組にあたって有効と考えられる方策例をまとめたものであり、いわばガイドラインの「手引き」となるものである。

市町村をはじめ関係機関等は、本書を参考としながら、積極的な取組を進めることが期待される。

本書の構成

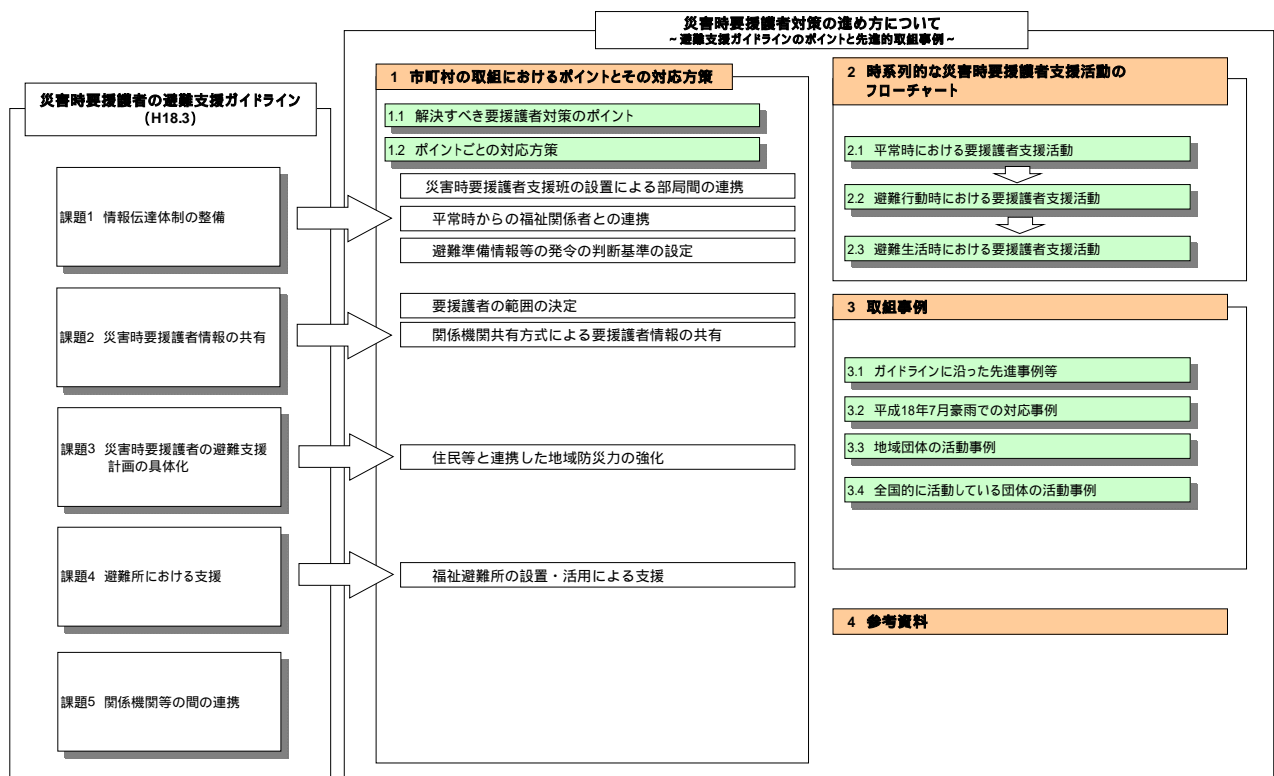
本書は、「1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策」、「2 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート」、「3 取組事例」、「4 参考資料」から構成される。

「1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策」には、ガイドラインが示す課題1～5に沿って、調査結果、検討会での検討結果から得られた市町村が取り組むにあたり解決すべきポイントを ～ まで抽出し、それぞれの対応方策を示した。

「2 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート」には、平常時、避難行動時、避難生活時の3つのステージごとに要援護者対策の手順をフローチャート形式で示した。

「3 取組事例」には、現地調査をもとに先進的な取組事例、平成18年7月豪雨での対応事例等を示した。

「4 参考資料」には、現地調査から得られた取組の参考となる様式等の資料を掲載した。



1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策

1.1 解決すべき要援護者対策のポイント

市町村の取組における課題とその対応方策を探るため、災害時要援護者に関する先進的な取組を行っている市町村や、平成18年7月豪雨の対応を行った市町村等を対象に実施した調査結果を踏まえると、災害時要援護者対策に市町村が取り組むにあたり解決すべきポイントについては、以下の ～ の7項目と考えられる。

災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携
平常時からの福祉関係者との連携
避難準備情報等の発令の判断基準の設定
要援護者の範囲の決定
関係機関共有方式による要援護者情報の共有
住民等と連携した地域防災力の強化
福祉避難所の設置・活用による支援

災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携 p6 参照

ガイドラインでは、市町村は庁内の横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施することとしている。

しかし、調査結果を踏まえると災害時要援護者支援班やそれに代わる組織が設置されていない市町村が多く、部局間で取組に対する問題意識を共有できていない事例も見受けられた。

市町村は平常時から、防災関係部局が主体となって、福祉関係部局と連携し、災害時要援護者の支援体制を整備することが重要である。

平常時からの福祉関係者との連携 p9 参照

ガイドラインでは、市町村は各種協議会等を通じ、平常時から要援護者と接している社会福祉協議会、民生委員、ケアマネジャー、介護職員等の福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者と災害時要援護者支援班との連携を深め、福祉関係者に対する防災研修を定期的の実施し、発災時にはこれらが構築しているネットワークを情報伝達に活用することとしている。

平成18年7月豪雨の被災地では、要援護者の安否確認について市町村と福祉関係者が連携しながら実施した市町村もあった。

このように、市町村は、災害直後の混乱期においても福祉関係者との連携により安否確認等の実施が可能となるよう、平常時から福祉関係者と要援護者対策について議論する場を持ち、災害時の役割や情報伝達体制等を定めておくことが重要である。

避難準備情報等の発令の判断基準の設定 p12 参照

ガイドラインでは、市町村は「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」に基づき、風水害時等における避難準備情報等の判断基準（具体的な考え方）を事前に定めた上、災害時に発令することとしている。

このことを踏まえ、地域防災計画の修正等により、避難準備情報等の判断基準を定める市町村も増えているが、平成18年7月豪雨では判断基準を運用できなかった、発令できなかったところが見受けられた。

また、避難準備情報等の意味合いが住民に十分に周知されてない状況も見受けられた。

市町村は、平常時においても地域の実情に合わせた避難準備情報等の判断基準を十分に検討の上、住民に周知するとともに、災害時には、避難準備情報等を適切なタイミングで発令することが重要である。

要援護者の範囲の決定 p17 参照

ガイドラインでは、要援護者情報の収集・共有に向けた取組を進めるにあたっては、対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めることとしている。

しかし、調査結果を踏まえると、要援護者の対象者数の推定が行われていない等、対象範囲の十分な検討がなされていない事例も見受けられた。

また、都市部等では、高齢者が多く対象範囲の決定が難しいといった事例が見受けられた。

市町村は、地域の実情に合わせ、支援すべき要援護者の優先度を検討し、被災リスクの高い者から重点的・優先的に取組を進める必要がある。

関係機関共有方式による要援護者情報の共有 p20 参照

ガイドラインでは、要援護者情報の共有にあたっては、関係機関共有方式の積極的活用が望ましく、地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を適用して積極的に取り組むこととされている。

しかし、調査結果を踏まえると、関係機関共有方式は、個人情報保護法令に対する理解の不足や個人情報保護審議会への諮問に関する事務手続の負担等があり、採用していない市町村が多く見受けられた。

また、要援護者情報を行政外の関係機関等に提供する場合、要援護者本人から同意を得ることが困難なケースもあるほか、提供先における守秘義務の確保も課題となっている。

市町村は、個人情報保護に関する誓約書提出などの対処方策と要援護者情報を共有する際のセキュリティ対策を講じ、関係機関共有方式を積極的に活用していくことが重要である。

住民等と連携した地域防災力の強化 p33 参照

ガイドラインでは、避難支援プランの策定を通じて避難支援体制の整備を図るためには、市町村や消防団、自主防災組織等は、防災だけでなく、声かけ・見守り活動や犯罪抑止活動等、地域における各種活動を通じて人と人とのつながりを深めるとともに、要援護者が自ら地域にとけ込んでいくことができる環境づくりに努めることとしている。

しかし、調査結果を踏まえると、特に都市部において、要援護者支援に資する自助・共助の取組が十分に進んでいない状況が見受けられた。

市町村は、要援護者支援に資する各種活動を実施することにより意識啓発を行うとともに、住民や地域が主体となる自助・共助の取組を支援し、地域防災力を向上させていくことが重要である。

福祉避難所の設置・活用による支援 p40 参照

ガイドラインでは、市町村は、福祉避難所への避難が必要な者の大まかな状況を把握するとともに、平常時から施設管理者等との連携の構築や、施設利用方法の確認、福祉避難所の設置・運営訓練等を進めておくこととしている。

しかし、調査結果を踏まえると福祉避難所に関する平常時からの取組が十分に進んでいない地域も見受けられた。

市町村は、災害時において福祉避難所の積極的な設置・活用が可能となるよう平常時から必要な手続や訓練等を進めていくことが重要である。

1.2 ポイントごとの対応方策

災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

方 針

(1) 防災関係部局と福祉関係部局との連携

平常時・災害時の防災対応の主たる担い手である防災関係部局と要援護者に関する情報を保有する福祉関係部局が平常時から連携し、災害時の要援護者支援体制を確立する。

(2) 市町村が行う要援護者対策に対する都道府県の支援・協力

市町村が要援護者対策を進めていくにあたっては、都道府県の果たす役割が大きいことから、都道府県単位で市町村等を交えた検討会の実施、要援護者対策に関する研修会等を通して、市町村の取組の推進を図る。

解 説

(1) 防災関係部局と福祉関係部局との連携

災害時要援護者支援班の設置は、災害時に要援護者に対応する組織を決めることであり、市町村における支援体制を確立するための第一歩であるといえる。

このため、防災関係部局が主体となって、福祉関係部局と協力しながら、それぞれの役割分担を明確にすることが重要である。

【対応方策に関する具体的事例 長野県松本市】 p96～97参照

松本市では、平成16年に危機管理を施策の柱の一つに掲げたのを契機として、防災に対する機運が盛り上がり、特に、要援護者に配慮して福祉と連携した減災活動の推進に重点がおかれた。このような中で、平成17年6月から総合防災課、障害・生活支援課、高齢福祉課、福祉計画課が合同で要援護者支援プラン作成に向けたプロジェクトを発足させ、平成18年9月までに4回の会議を行っている。このプロジェクトに関わるメンバーは総勢で10名弱である。

会議では、各課の取組についての報告や、他市町村の事例紹介、要援護者台帳の作成に関する課題等が議論された。この中で、住民自治による要援護者支援制度の確立等、独自の体制を今後整備していくことを確認してきた。これらのプロジェクトチームのメンバーは、災害時に庁内で情報共有を行うとともに、日常は「防災」と「福祉」両方の切り口から地域防災力の強化に向けての活動を共同で行っていくこととしている。

災害時要援護者支援プラン策定に向けたプロジェクトの検討経緯

第1回	平成17年6月23日	関係部署の取組状況報告
第2回	平成17年12月26日	各課の災害時要援護者に関わる事項の紹介、他市町村の状況把握
第3回	平成18年7月6日	地域づくりモデル事業の経過と概要の説明 要援護者台帳の問題点の整理
第4回	平成18年9月13日	行政内部の情報共有の方策 住民自治による要援護者支援制度の確立

表 1-1 災害時要援護者支援班設置の一例

	豊島区（東京都）	駒ヶ根市（長野県）	南アルプス市（山梨県）
設置経緯	H17.3のガイドラインの策定を踏まえ、防災課から保健福祉部に呼びかけH17.6に豊島区災害要援護者対策検討委員会設置要綱を制定し、委員会を開催	H17年7月に県からモデル事業について要請があり、8月に県・市・社協の防災、福祉担当者会議が開催された。9月には防災マッププロジェクトを立ち上げた。	H16.6に県が実施したマニュアル研修会を契機として、H16.9に市役所内関係各課担当者における「災害時における要援護者対策会議」を開催設置
構成人員	委員長：総務部長 副委員長：保健福祉部長 この他、以下の課の課長・係長で構成 政策経営部 情報管理課 総務部 防災課 保健福祉部 危機管理担当課 管理調整課 高齢者福祉課 障害者福祉課 介護保険課 中央保健福祉センター 地域保健課	庶務課 庶務課長 危機管理担当 保健福祉課 保健福祉課長 高齢福祉係 介護支援係 包括支援センター 障害福祉係 生活福祉係 社会福祉協議会 事務局長 福祉活動振興係	総務課 防災防犯担当 介護福祉課 高齢者福祉担当 地域包括支援担当 健康推進課 健康企画担当 福祉課 社会福祉担当 障害福祉担当 社会福祉協議会 地域福祉課 マニュアルの策定にあたっては、福祉課とネットワークを持つ市障害者施策推進協議会、市内障害者団体等の助言を得た。
人数	22人	10人	6人
業務内容	・災害要援護者に対し、避難等の適切な支援等を行うための対策を検討すること。	・要援護者参加型の防災訓練の計画・実施（庶務課）	・要援護者登録制度の広報（福祉課） ・要援護者情報の共有化（保健福祉部・社協） ・要援護者支援マニュアルの作成（福祉課） ・地域防災計画の修正等（総務課） ・要援護者支援ネットワーク構築事業、防災ボランティア育成（福祉課、社協） ・要援護者参加型の防災訓練の依頼（総務課）
活動経緯	・H17.6豊島区災害要援護者対策検討委員会設置要綱制定 ・H17.6第1回委員会開催 (以降、部局ごとに保有している要援護者情報の状況、要援護者の範囲、要援護者情報の活用方策について検討) ・H18.1第5回委員会開催 ・H18.1個人情報保護審議会に諮問	・H17.6 要援護者調査開始 ・H17.7 県からモデル事業の要請を受ける ・H17.8県・市・社会福祉協議会の防災、福祉担当者会議 ・H17.9県・市・社協の防災マッププロジェクトの立ち上げ ・H17.10マップ作り研修会 ・H17.12モデル地区におけるマップ完成	・H16.6災害時における保健師活動マニュアル研修会 ・H16.9災害時における要援護者対策会議を設置 ・H17.4県災害時支援マニュアル説明会・研修会 ・H17.9市災害時支援マニュアル策定について関係担当課協議 ・H17.12災害時の要援護者の支援を考える会開催 ・H18.2市災害時要援護者支援マニュアル素案について関係担当課協議

(2) 市町村が行う要援護者対策に対する都道府県の支援・協力

平成16年7月の梅雨前線豪雨や一連の台風等における高齢者等の被災状況や、国によりガイドラインがとりまとめられたことを受けて、各都道府県においても、地域特性を踏まえながら、地域防災計画における要援護者対策の具体化や、要援護者支援対策マニュアル、要援護者支援対策モデルプランの作成等が行われている。

市町村の要援護者支援対策の更なる推進にあたっては、上記に加え、以下の項目等に留意しながら都道府県が継続的に支援していくと効果的である。

市町村や社会福祉協議会、福祉サービス提供者、障害者団体等の様々な関係機関等を交えた検討会・ワーキンググループの実施

要援護者支援対策に関する研修会の積極的な開催や先進的な取組事例の紹介

要援護者対策に重点をおいた市町村との合同訓練の実施、取組に関する行動計画（アクションプラン）の作成等

市町村の地域防災計画の修正等を通じた災害時要援護者対策の計画についての助言

また、市町村における災害時要援護者支援班の設置の契機としても、都道府県が実施する研修会を通じてなどの事例が見られる。

このように市町村における要援護者対策の推進にあたっては、都道府県の役割が大きく、今後も平常時からの市町村との協働が重要である。

【対応方策に関する具体的事例 山梨県】 p87～p88参照

山梨県では、福祉保健部が消防防災課等と協議を重ね、平成17年4月に「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」を策定した。このマニュアルをもとに、平成17年度中に県内の全ての市町村を回り、全体説明会や小単位では消防防災課も連携し、研修会を行っている。

モデル地区等で自主防災マップを作成すると様々な解決すべき課題を発掘することができるため、まずは、モデル地域を設定し、自主防災マップの作成等を通じて、地域住民の意識を高めるとともに、要援護者の把握、地域にあった要援護者支援プランづくりに努めるよう各市町村に推進している。

さらに県では、市町村に対し、要援護者対策に重点を置いた訓練を促しており、平成17年度には障害種別に対応できる拠点福祉避難所の設置運営訓練を笛吹市と合同で実施した。また、平成18年度には、市町村や社会福祉協議会等と合同で体育館を使用し福祉避難室の設置運営訓練を実施した。

今後は、市町村が独自で訓練を実施できるようなノウハウの構築及びこれにもとづいた助言活動を行うこととしている。

平常時からの福祉関係者との連携

方 針

情報共有化等による福祉関係者との連携強化

市町村は、要援護者対策について各種協議会や防災研修等を通して福祉関係者に対し地域防災力向上の意識啓発を行うとともに、災害時の情報伝達体制等を検討する。

解 説

情報共有化等による福祉関係者との連携強化

市町村は、災害直後の混乱期においても福祉関係者との連携により安否確認等の実施が可能となるよう、平常時から各種協議会や福祉関係者に対する防災研修等を通して福祉関係者と要援護者について議論する場を持ち、災害時の役割や情報伝達体制を定めておくことが重要である。

ガイドラインでは、福祉関係者との連携に関して、以下のように述べている。

ガイドラインp3

福祉関係者との連携に関し、市町村は、各種協議会等を通じ、平常時から要援護者と接している社会福祉協議会、民生委員、ケアマネジャー、介護職員等の福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者と災害時要援護者支援班との連携を深めること。市町村は、福祉関係者に対する防災研修を定期的に実施するとともに、(中略) 発災時にはこれらが構築しているネットワークを情報伝達に活用すること。

さらに、福祉関係者との連携については、平常時・災害時の福祉関係者の役割が市町村の地域防災計画にほとんど位置づけられていない状況にあるが、市町村と福祉関係者との連携強化を進め、地域防災計画等へ反映することが望まれる。連携にあたって、市町村は、以下に留意することが重要である。

要援護者の支援担当の連絡先を把握する。

平常時から福祉関係者と連絡会や勉強会を持つことを通じ、また、各種協議会において防災関係の情報を提供しつつ、福祉関係者と情報共有を行う。

福祉関係者に対する防災研修(災害時の対応、心構え等)を定期的に実施し、福祉関係者の防災力の向上を促す。

< 参 考 : 水防法における福祉施設との連絡体制の整備 >

平成17年7月に改正水防法が施行され、浸水想定区域の指定があったときは、市町村は当該区域内の地下街等又は主として高齢者、障害者等が利用する施設で、洪水時に円滑かつ迅速な避難を確保する必要があるものについて、当該施設の名称等を地域防災計画に明記するとともに、洪水予報等の伝達方法を定めるものとされた（水防法第15条）。

このことを踏まえて、災害時要援護者が利用する施設とハザードマップを重ね合わせ、水害が予想される施設を把握し、連絡体制を整備しておく必要がある。

【対応方策に関する具体的事例 東京都練馬区】 p68参照

練馬区では、地域ごとの福祉関係者の連絡会から依頼があり防災勉強会を実施したのをきっかけに、ケアマネジャー、介護サービス事業者、ヘルパー、区立福祉施設利用者の家族・手話通訳者連絡会、福祉ボランティア等に対して、防災課が順次防災勉強会を実施している。

勉強会では、ケアマネジャー会や各施設への出前講座を通して、区の防災体制や地域の組織、避難場所等を説明しており、要援護者対策については、行政のみの対応は困難であり地域全体で取り組むべきことを理解してもらうよう努めている。

【対応方策に関する具体的事例 大阪府堺市、NPO法人ぴーす（大阪府堺市）】

p107、p141～p142参照

NPO法人ぴーすでは、新潟県中越地震の障害者の避難状況を踏まえ、障害者の親等は災害時どのように生活すべきかを検討するため、障害者家族向けの防災勉強会を重ね、障害者家族への防災意識に関するアンケート調査を実施した。

アンケートは442名から回答が得られ、この結果をもとに「障がい児の防災を考える一冊」をとりまとめ、知的障害児をもつ家族が抱える災害への不安とそれに対する具体的方策を明示した。

堺市では支援者向けの啓発冊子として「安心の第一歩（災害時要援護者支援マニュアル）」を作成する際に、要援護者の特性や配慮すべき事等について、NPO法人ぴーす等福祉関係団体の助言を受けながら作成している。

【対応方策に関する具体的事例 宮崎県西都市】 p123参照

西都市内の福祉関連NPOでは、県の「ひとにやさしい福祉のまちづくり学園」事業を受託し災害時要援護者支援に関して取り組んでいる。

この福祉関連NPOでは、西都市社会福祉協議会と連携・協力し、地域住民に対する防災と福祉等に関する啓発活動として、災害に備えた損害保険講座と避難所生活における図上訓練や避難所でのコンサートと避難訓練が融合したイベントを実施した。

【対応方策に関する具体的事例 新潟県三条市】 p76～79参照

三条市では、平成16年7月の梅雨前線豪雨における教訓を活かして、平成17年6月に水害対応マニュアルを作成した。水害対応マニュアルは、市の職員用のほかに、自治会用、自主防災組織用、民生委員用、市民用等9種類あり、各主体における災害対応活動の基本的役割が明確化されている。

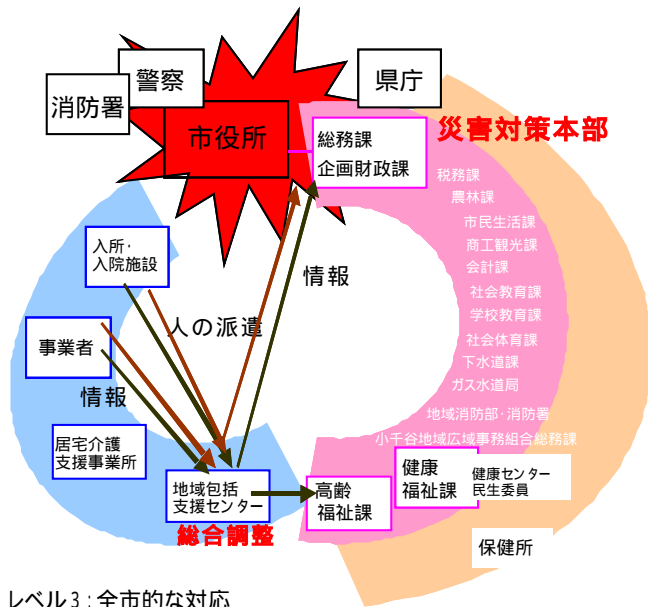
マニュアルでは、災害時要援護者と避難行動要支援者ごとの支援方策について整理しており、自力で避難できる要援護者については、民生委員や在宅介護支援センター、福祉サービス提供施設から避難準備情報を伝達してもらい、早めの避難を促すこととしている。

【対応方策に関する具体的事例 新潟県小千谷市】 p81～82参照

新潟県中越地震における小千谷市の対応では、発災時からあらゆる情報が錯綜するとともに、市民からのあらゆる要望・苦情対応に追われ、特に配慮を必要とする要援護者支援まで手が回らない状況であった。このことを教訓とし、市では介護保険制度下の地域包括支援センターを核とした情報集約等の体制整備に取り組むこととした。

地域包括支援センターでは、平成18年に「高齢者の安全・安心を守るための危機対策マニュアル」を策定し、地域包括支援センターを拠点とした高齢者に関する危機対応のための体制を構築し、高齢者の安全を確保することとしている。

危機対応（災害、事故等）のための体制は、危機の規模（レベル0～レベル3）に応じて職員が現地に出向いたり、保健所等の関係機関への情報提供・総合調整等を行うこととしている。



災害対策本部は市役所に置き、市長が対応の責任を負う。事業所、施設は災害対策本部に連絡員を送り、情報を共有する。各事業所、施設は、地域包括支援センターに対して情報を発信するとともに連絡員を派遣する。地域包括支援センターは、事業所、施設からの情報をとりまとめ災害対策本部に送信する。

レベル3：全市的な対応

避難準備情報等の発令の判断基準の設定

方 針

- (1) 地域特性を踏まえた避難準備情報等の判断基準の設定
雨量、河川水位等に関する客観的な情報を基礎にハザードマップを作成し、地域の実情を加味した避難準備情報等の具体的な判断基準を策定する。
- (2) 早期の避難準備情報等の発令と適切な伝達手段の確立
情報提供に係る時間を短縮し、適切なタイミングで躊躇^{ちゅうちよ}することなく避難準備情報等を提供するとともに、適切な伝達手段を活用して情報提供する。
- (3) 地域住民への避難準備情報等の適切な周知
ハザードマップの住民配布や住民参加型の防災講習会・ワークショップ等を通じて、要援護者や支援者となる地域住民に避難準備情報等の意味や留意点を周知する。

解 説

- (1) 地域特性を踏まえた避難準備情報等の判断基準の設定

情報収集や避難の判断、避難行動に困難を伴う災害時要援護者は、一般の避難者より避難に多くの時間を必要とし、何らかのサポートが必要となる。

これに対応するため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」(平成17年3月)では、要援護者に早い段階で避難を促すことができるよう、「避難勧告」の発令の前に「避難準備情報」を設けている。

避難準備情報は、災害発生の危険性が予想される段階で、非常持ち出し品の用意や家族等への連絡等、避難するための事前準備を呼びかけると同時に、避難行動に困難を伴う災害時要援護者等に対し、災害発生の危険が高まる前に早めの避難を呼びかけるものである。

各市町村では、まず判断材料となる地域の情報をもとにハザードマップを作成し、水害、高潮・津波災害、土砂災害等の災害種別ごとに、警戒すべき区域・箇所、避難すべき区域、避難準備情報等の発令の判断基準を明確にすることが重要である。そして、「市内の24時間雨量が mm以上であれば、避難準備情報の発令」、「川の水位が mに達すれば 地域には避難勧告」というように具体的な判断基準を設けておくことが望ましい。

なお、具体的な判断基準の設定等については、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を参考とするとともに、津波避難については、「千島列島を震源とする地震による津波避難の状況と今後の対応について」(平成19年1月30日付通知)も参考とすること。

表 1-2 避難情報三類型の避難勧告等一覧

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備情報	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況 	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始) 上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> 通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況 	<ul style="list-style-type: none"> 通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> 前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 人的被害の発生した状況 	<ul style="list-style-type: none"> 避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了 未だ避難していない対象住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の2階等に避難することもある。

出典：「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」

(平成17年3月 集中豪雨時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)

【対応方策に関する具体的事例 新潟県三条市】 p76～p77参照

三条市では、平成16年の新潟・福島豪雨の教訓から「水害対応マニュアル」を作成し、五十嵐川・刈谷田川・信濃川における避難準備情報の発令基準を具体的に定めた。五十嵐川における避難準備情報の発令基準は以下の通りである。

市内の3時間雨量が90mm以上

五十嵐川下流の一新橋水位が8.5mに達し、なおかつ上流域の累計雨量が200mmに達した場合

五十嵐川下流の一新橋水位が8.5mに達し、なおかつ上流域の2時間雨量が60mmに達した場合

五十嵐川上流にある笠堀ダムの流入量が毎秒300m³に達し、なおかつ放流量が毎秒80m³を超え、洪水調節を開始した場合市内の3時間雨量が市内で90mm以上

の4つの基準のどれかを満たせば発令する。

この後、平成17年6月に発生した新潟県を中心とした梅雨前線において洪水が発生した際、笠堀ダムの流入量・放流量がマニュアルに定めてある判断基準を上回ったため、災害対策本部を設置し、「避難準備情報」を約2万6,000世帯、約8万人に対して発令した(市全体の8割)。避難準備情報は、マニュアルに沿ってメール配信、コミュニティFM緊急割込放送、自治会、民生委員等を通じて住民等に伝達された。

(2) 早期の避難準備情報等の発令と適切な伝達手段の確立

平成18年7月豪雨では、急激な河川の水位の上昇により適切なタイミングで避難情報を提供できなかったケースが見受けられた。また、避難勧告等の発令が夜間に及んだり、適切なタイミングを見出せず避難勧告を発令できなかったケースも見受けられた。

避難準備情報等の発令にあたっては、情報提供に係る時間短縮と適切なタイミングでの情報提供を行うために、日頃から避難準備情報等の発令に関する訓練を実施するなどして行政内の意思決定を迅速化し、早期に避難準備情報等を発令することが重要である。

市町村では、発令の判断基準を有効に活用して避難準備情報等を発令するとともに、伝達体制・伝達手段について、以下のことに留意する必要がある。

表 1-3 避難準備情報等発令時の留意点

	留意点
行政内の意思決定の迅速化	<ul style="list-style-type: none"> 市町村長不在時に避難準備情報を発令できるよう助役、総務課長等の順に発令の代替順位を設定する。 避難準備情報等の発令に関する図上訓練や実働訓練を実施し、意思決定の迅速化に努める。 災害に関する情報を提供する関係機関等と相互に情報交換するとともに、広域な状況把握に努める。 特に合併した市町村など、行政区域が広域である市町村は、行政地区ごとに「災害対策支部」を設置するなど、地域と災害対策本部が連絡調整しながら、地域の状況にあわせて避難準備情報等を発令する。
福祉関係部局との連携	<ul style="list-style-type: none"> 情報伝達機器・経路を整備し、福祉関係部局等の庁内関係部局に対して、避難勧告等の判断基準となる情報（気象情報、水位情報等）や被害情報、住民からの通報情報等の最新情報を伝達する。 福祉関係部局においても、早期からの福祉関係者等への協力要請、避難所における要援護者支援の体制整備等に努める。
関係機関等への情報伝達	<ul style="list-style-type: none"> 消防団、警察、自主防災組織、民生委員、自治会、福祉関係者等との適切な通信手段（電話、FAX、個別受信機、電子メール、携帯メール等）を検討する。
要援護者への情報伝達	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の支援が必要な要援護者との適切な通信手段を検討する。 要援護者の日常生活を支援する機器等の防災情報伝達への活用を検討する。
地域住民への情報伝達	<ul style="list-style-type: none"> 防災行政無線や広報車による情報伝達のほか、個別受信機、インターネット、携帯電話への防災メール等、CATVやコミュニティFM、放送機関への依頼等様々な伝達手段を確立する。 避難情報の種別のほか、住民の取るべき行動や注意事項を伝達できるよう伝達内容を検討する。 夜間の避難行動は危険であるため、発令のタイミングに注意する。

【対応方策に関する具体的事例 島根県出雲市】 p113～p115参照

出雲市では、災害時に各コミュニティセンターに地区災害対策本部を設置するしくみを旧出雲市において整備している。地区災害対策本部は、地区の自治協会、消防団、民生委員、土木委員等で構成され、市災害対策本部の地区担当職員を2名配置することとしている。

地区災害対策本部の役割としては、地域内の被害状況等の情報収集、住民に対する避難情報等の伝達、災害非常時における初期活動の実施、災害時要援護者を対象とした避難誘導等の実施、援助物資等の配分等に関する協力がある。

また、合併後、災害時には、災害対策本部の設置と同時に、各支所に災害対策支部を設置することとしており、避難勧告発令対象地域の決定に関して支部とも連携を図ることとしている。

平成18年7月豪雨では、避難勧告の発令が深夜となってしまう、住民に十分に伝わらなかったことを教訓として、早めの準備や情報収集を促す避難準備情報を整備し、平成18年9月の台風13号の際に避難準備情報を発令した。

(3) 地域住民への避難準備情報等の適切な周知

災害時要援護者や地域住民に早期の避難を促すためには、避難準備情報等の適切な周知が必要である。

このため、地域住民へのハザードマップや防災パンフレットの配布、地域住民を交えたワークショップや講習会等の実施を通じて、災害発生のメカニズムや当該地域での発生の危険性、避難準備情報等の意味合い、避難行動時の注意事項、居住地域の災害危険性等に対する地域住民の理解を積極的に進めることが重要である。

また、近年の集中豪雨における急激な水位上昇や土砂崩れ等に迅速に対応することができるよう、上記の活動を通じて、地域住民等が現場で収集した情報を円滑に市町村に情報伝達することのできる地域づくりをすすめることも重要となる。

【対応方策に関する具体的事例 宮崎県宮崎市】 p118～p121参照

宮崎市では、地域防災計画の修正の際に、避難勧告等の発令基準の設定を行い、河川・土砂災害・高潮に分けて3段階（避難準備情報、避難勧告、避難指示）の発令基準を設定した。

特に内水害対策として、総合支所、地域自治区事務所単位で浸水被害の可能性が高い地域に内水位を観測する量水標（合計88箇所（平成19年2月14日現在））を設け、地域住民との話し合いのもと、発令基準を設定した。

また、量水標の監視をその付近の方に委託する「内水位監視員制度」を設け、災害時には、内水位監視員による観測・通報を避難準備情報等の発令の参考とすることとした。

このほか、災害時要援護者防災行動マニュアルやハザードマップの作成・配布を通じて、避難準備情報等の意味合いや災害時の要援護者支援について住民の理解を深めている。

平成18年7月豪雨の際には、避難勧告前に避難準備情報を発令し、情報の伝達手段としては、防災行政無線による広報のほか、市民向けの防災情報メール配信、市ホームページによる周知、地域密着型メディアである宮崎ケーブルテレビ、サンシャインFMでの緊急放送を実施した。



避難情報等に関する広報資料

要援護者の範囲の決定

方 針

支援すべき要援護者の優先度の検討

市町村内の要援護者数の概数を把握した上で、支援の必要性、家族・地域の支援力、居住地の災害への脆弱性から、支援すべき要援護者の優先度を検討する。

解 説

支援すべき要援護者の優先度の検討

要援護者の避難支援対策を進めるにあたっては、対象者の範囲を明らかとした上で要援護者名簿を作成し、要援護者名簿をもとに災害時要援護者支援班・支援者が、要援護者本人から理解と同意を得つつ避難支援プラン（個別計画）を作成することとなる。

ガイドラインでは、対象者の考え方（範囲）について、以下のように述べているが、具体的な対象者の範囲は市町村に委ねられている。

ガイドラインp2

いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。

なお、要援護者情報の収集・共有に取り組んでいくに当たっては、現在の市町村の取組状況に関する次の～の例などを参考に、対象者の考え方（範囲）を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

< 例 >

介護保険の要介護：要介護3（中等度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。

障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。

その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

ガイドラインp7

一般に、高齢者、障害者等については、避難支援が不要な者も相当数含まれている。また、ハザードマップの活用により、例えば風水害時に避難を要する者の特定も可能となる。そのため、要援護者情報の収集・共有に向けた取組を進めるに当たっては、対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めること。

要援護者の範囲の決定については、山梨県では難病患者等から要援護者情報の収集・共有を行い、順次、避難支援プランの作成を行っている。

また、練馬区では、ガイドラインにおける要援護者の範囲をもとにおよその対象者数を把握した後に、平成17年9月の水害を教訓として水害の危険性がある地域の要援護者について要援護者情報の収集を行っている。

このように、要援護者の範囲の検討にあたっては、まず市町村内の要援護者の概数を把握するとともに、以下のように、支援の必要性和 家族・地域の支援力、居住地の災害への脆弱性といった3つの視点から、個々の要援護者について避難支援プラン（個別計画）を作成すべき優先度を決定し、同時に支援に携わる者を検討することが重要である。

特に難病患者など被災リスクの高い要援護者については、早期に避難支援プランを作成することが望まれる。

なお、被災リスクの高い要援護者は、災害の種別・規模によって変化する場合もあることから注意が必要である。

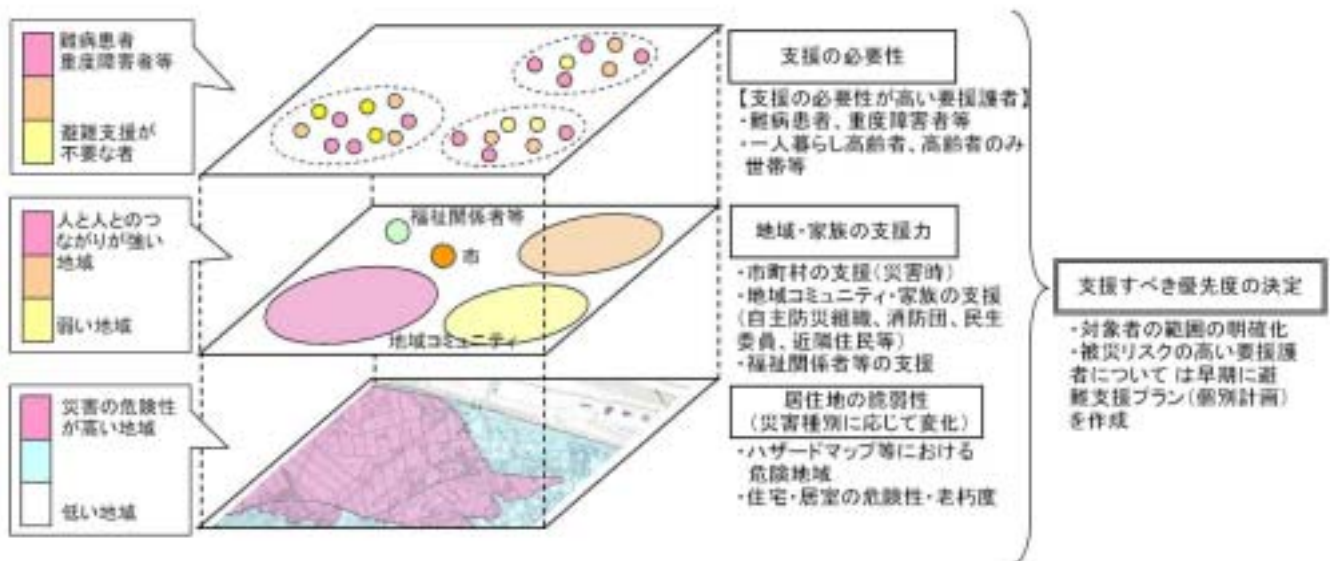


図 1-1 対象者の優先度の考え方

【対応方策に関する具体的事例 東京都練馬区】 p66～p67参照

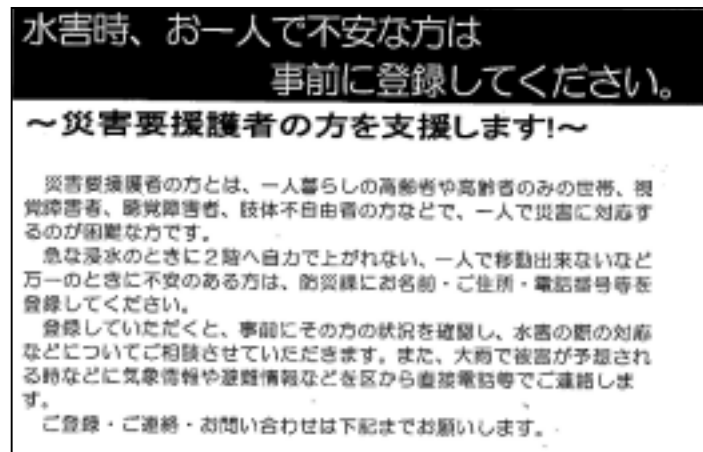
練馬区では、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」にて災害時要援護者の対象者の範囲の例として示されている介護保険の要介護3～5の認定者、身体障害者1～2級、愛の手帳所持者、精神障害者保健福祉手帳1級～2級所持者の対象者が約22,000人（重複あり）を数える。

区では、河川の溢水により被害が想定される地域に居住する要援護者に対応するため、平成18年6月から、これらの地域の要援護者名簿の作成を開始し、注意喚起のチラシを全戸配布した。

特に戸建住宅やアパート・マンションの1階の世帯に対しては戸別訪問し、「水災害要援護者登録」を求める周知を行った。

これにより登録された要援護者は、平成18年10月時点で10名である。

要援護者名簿は、作成した防災部門にて管理し、平常時から警察・消防等と情報共有を行っている。



水災害要援護者登録に関するチラシ（一部）

【対応方策に関する具体的事例 山梨県】 p88～p89参照

山梨県では平成16年3月に「災害時における保健師活動マニュアル」を作成している。本マニュアルでは、特に、難病患者等（在宅酸素療法をしている者、人工呼吸器を装着している者、人工透析をしている者等医療行為を受けている者）から対象者名簿、要援護者支援マップ等を作成することとしており、県内の各保健所では、県と市町村の保健師が合同で図上訓練を実施し、「災害時を想定しての準備」や「災害対策確認シート」等を作成しながら、難病患者等に対して、どのような支援を行うべきかシミュレーションを行っている。

また、峡南保健福祉事務所では、難病患者の名簿を家族と了解の上、町役場の保健師や消防機関、電力会社等に提供し、緊急時には消防職員が駆けつけることができるようにしている。

関係機関共有方式による要援護者情報の共有

方 針

- (1) 個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用
関係機関共有方式を積極的に活用するため、個人情報保護法制について理解し、目的外利用・第三者提供が可能とされる個人情報保護条例の規定をもとに、行政内部及び行政外の関係機関等との要援護者情報の共有を行う。
- (2) 行政内部における情報共有
要援護者情報を共有する部局とともに、要援護者情報の管理・更新方法について検討し、適切な情報共有を行う。
- (3) 行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保
要援護者情報を自主防災組織等の行政外の関係機関等に提供する際に、要援護者名簿の利用及び保管に関して、関係者から誓約書の提出を求めるなど守秘義務を確保する。
- (4) 要援護者情報の活用方策の検討
避難支援プラン等を作成するにあたって、要援護者から同意が得られない場合にあっても、行政外の関係機関等に提供する要援護者名簿から除き、行政内部でのみ情報共有するなどにより、要援護者情報の活用を図る工夫を検討する。

解 説

- (1) 個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用
 - 1) 個人情報保護法制に関する理解の促進
災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、要援護者の名簿を作成し、平常時から、支援を行う防災関係部局と福祉関係部局や、自主防災組織、民生委員等と要援護者名簿を共有し、災害時に活用できるようにする必要がある。
要援護者情報の共有については、関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式の3つの方式があるが、関係機関共有方式により対象者を特定・把握して優先的に進めることが望ましいとしている。
ガイドラインでは、関係機関共有方式の積極的活用について、以下のように述べている。

関係機関共有方式の積極的活用

市町村では、関係機関共有方式を活用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについて消極的なところも多くみられるが、国の行政機関に適用される「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があることを参考にしつつ（第8条第2項第4号・参考条文を参照）、積極的に取り組むこと。

その際、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。このことにより、個人情報の取扱制度への信頼も高まり、要援護者情報の共有も進んでいくことに留意すること。

ガイドラインにあるとおり、福祉関係部局が保有する要援護者の個人情報を災害時の避難支援等目的外利用のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについては、消極的なところがみられる。

市町村が保有する個人情報の取扱は、市町村の自治事務として、個々の市町村が制定する条例の規定に基づき、市町村がその責任の下に解釈・運用を行うものであるが、＜参考 個人情報保護法制の体系＞（p22参照）や、「目的外利用・第三者提供が可能な規定の活用」（p25参照）を参考にし、基本的には、個人情報保護法制に抵触することなく、要援護者情報を目的外利用・第三者提供として、行政外の関係機関等へ提供することができることを理解し、このような理解に立った条例の運用や個人情報保護審議会への諮問等を行うことが望まれる。

なお、＜参考 個人情報保護に関する世論調査結果＞（p23参照）に示すように、「個人情報保護に関する世論調査（内閣府政府広報室実施）」では、「防災、防犯のためであれば、積極的に個人情報を共有・活用すべき」、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲で個人情報を共有・活用すべき」が、全体の約9割を占めており、上記のような基本的な考え方については、多くの住民の理解が得られるという前提で取組を進めてよいと考えられる。

このことを考慮すると、市町村では、平常時から要援護者情報を行政内部はもとより、災害時に実際に避難支援に携わる関係機関等と共有し、災害時にはこれを活用して要援護者を支援できるような体制を整備することが重要であり、改めて積極的な取組が求められる（p24図 1-2 関係機関共有方式による要援護者情報の共有の進め方（一例）参照）。

< 参考：個人情報保護法制の体系 >

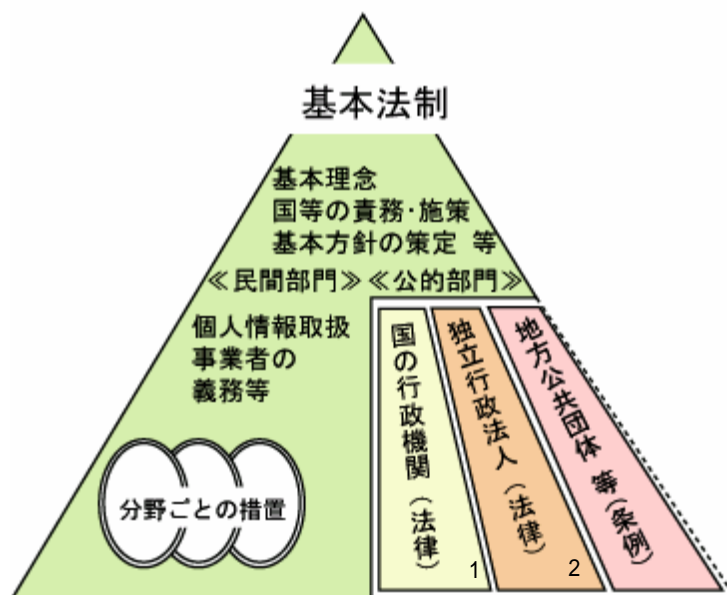
「個人情報の保護に関する法律」（以下、「個人情報保護法」という）は、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的」（第1条）としており、基本理念など官民を通じた基本法の部分と、民間の事業者に対する個人情報の取扱いのルールを規定している。

一方、地方公共団体等が保有する個人情報については、「地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」（個人情報保護法第11条第1項）と規定され、それぞれの市町村で制定した個人情報保護条例等により同様の措置を講じるよう努力義務が課されている。

したがって、市町村が保有する個人情報の取扱いは、個人情報保護法の規定が直接適用されるのではなく、市町村の自治事務として、個々の市町村が制定する条例の規定に従うこととなり、要保護者情報の共有・提供の可否、提供先の範囲、提供する情報内容等は、市町村長など条例上の実施機関が（必要に応じて個人情報保護審議会の意見を聴いて）判断することになる。

また、市町村が条例の解釈・運用について参考となる法律は、公的部門の取扱いを定めた「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（以下、「行政機関個人情報保護法」となる。

行政機関個人情報保護法では、個人情報の目的外利用・第三者提供について、「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」（行政機関個人情報保護法第8条第2項4号）等が例外として認められている。



- 1 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律
- 2 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律

< 参考：個人情報保護に関する世論調査結果 >

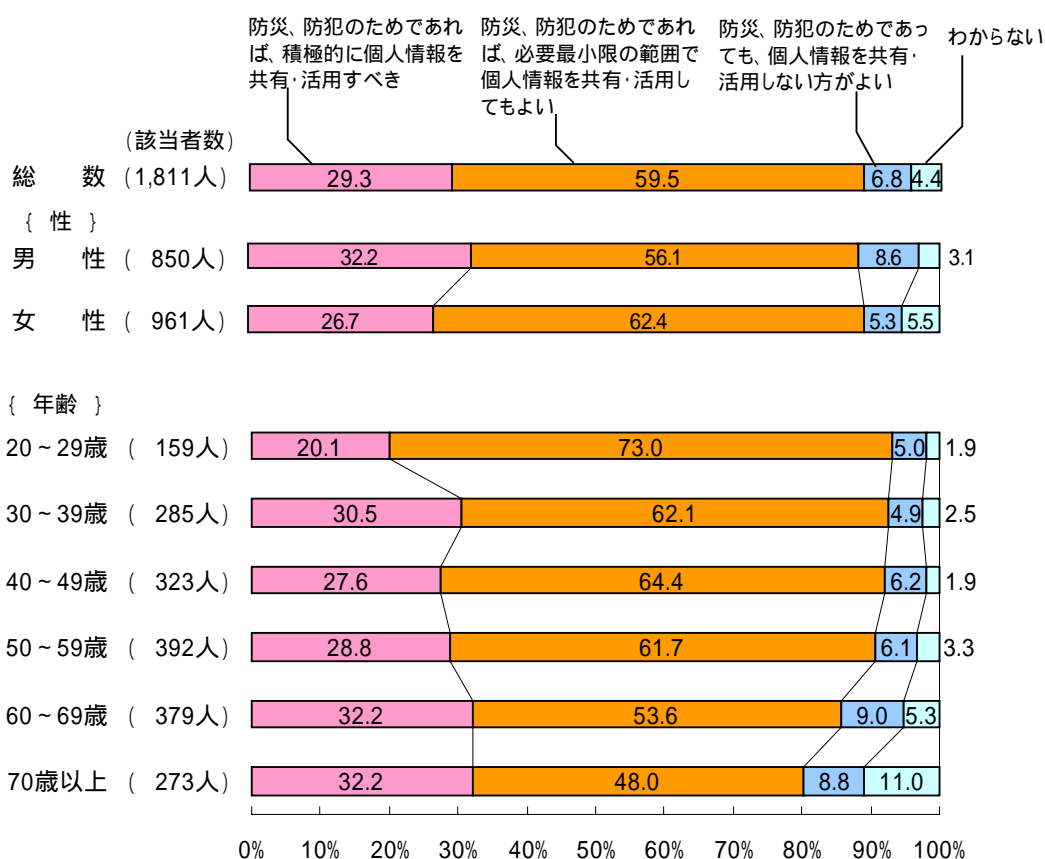
内閣府政府広報室では、個人情報保護に対する国民の意識を把握し、今後の施策の参考とするため、全国20才以上の者3,000人を対象に世論調査を実施した。

平成18年9月調査では、地方公共団体が保有する高齢者や障害者の情報を、防災や防犯のために、他の部局や自主防災・防犯組織といった関係団体と共有することについて、「防災、防犯のためであれば、積極的に個人情報を共有・活用すべき」が29.3%、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲で個人情報を共有・活用すべき」が59.5%と、個人情報を活用しても良いと答えた者が全体の約9割を占めた。

一方、「防災、防犯のためであっても、個人情報を共有・活用しない方がよい」と答えた者は全体の6.8%であった。

また、今後の個人情報保護の取組の方向性については、「規制を厳しくする分野と緩和する分野の両方があってもよい」が全体の63.3%を占めた。

なお、世論調査は内閣府ホームページ（<http://www8.cao.go.jp/survey.index.html>）に掲載されている。



防災、防犯のための個人情報の共有・活用について
（内閣府政府広報室）

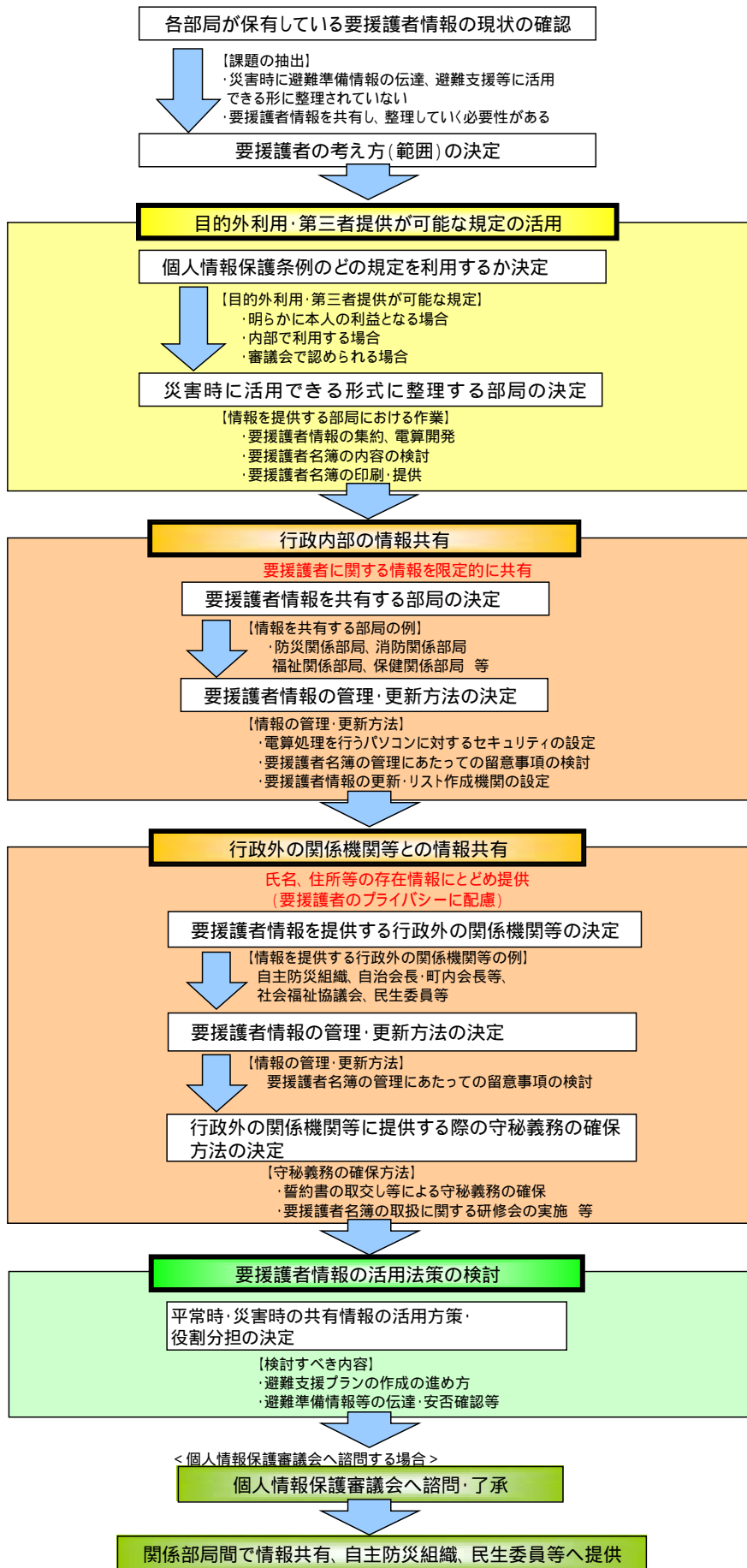


図 1-2 関係機関共有方式による要援護者情報の共有の進め方(一例)

2) 目的外利用・第三者提供が可能な規定の活用

個人情報保護条例のどの規定を利用するか決定

市町村の個人情報保護条例における目的外利用・第三者提供が可能とされる規定例は様々であるが、ガイドラインでは大きく3つの例を取り上げている。

ガイドラインp6

<個人情報保護条例において目的外利用・第三者提供が可能とされている規定例>

- ・「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」
- ・「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」
- ・「保有個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」 等

それぞれの規定の解釈や運用をどのように行うかは、もとより、当該市町村の判断に委ねられているが、個人情報保護法制の理念やガイドラインの趣旨を踏まえると、具体的には、次のような運用が可能であると考えられる。

【明らかに本人の利益となる場合】

この規定が市町村の個人情報保護条例に記載されている場合、要援護者情報の提供は、基本的には「明らかに本人の利益になる」ものと考えられ、行政内部の他、自主防災組織、民生委員等といった行政外の関係機関等についても要援護者情報の共有が可能となるものと考えられる。

なお、この場合、誓約書の提出等により、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。

【行政内部で利用する場合】

この規定が市町村の個人情報保護条例に記載されている場合、防災関係部局と福祉関係部局との要援護者情報の共有について、「相当の理由がある」ものと考えられる。

【審議会で認められる場合】

この規定が市町村の個人情報保護条例に記載されている場合、個人情報保護審議会等に諮問する必要があるが、災害時要援護者対策を推進するた

めには、関係者における要援護者情報の共有が不可欠であること、また、共有する行政外の関係機関等の範囲を限定すること、さらには、要援護者情報を受ける側の守秘義務について必要な担保措置をとることなどを説明することにより、関係機関等での要援護者情報の共有についての了承がより得やすくなるものと考えられる。

災害時に活用できる形式に整理する部局の決定

要援護者名簿は、福祉関係部局で別々の電算システムで管理されている「介護保険情報」、「障害者手帳情報」等の情報を集約した上で、要援護者名簿一覧を作成するための電算開発を行い、電算処理することにより作成される。

電算処理にあたっては、管理されている情報からどのような情報を抽出するか検討することが必要である。

また、要援護者名簿を印刷し、提供先に配布する作業が必要である。これらの作業をどの部局が実施するか決定する必要がある。

個別計画作成にあたっての要援護者情報の収集

上記のような関係機関共有方式によって、市町村においては、対象とする要援護者の存在情報（住所や氏名等の基本的な情報）を関係者間で共有した上で、一人ひとりの避難支援プラン（個別計画）を策定する作業を進めることになるが、このためには、これに必要な要援護者個人のよりきめ細かな情報を収集する必要がある。この場面においては、要援護者本人の同意を得て、本人の理解の下に進めることが適切である。

（２） 行政内部における情報共有

行政内部における情報共有で検討すべき事項は、要援護者情報を共有する部局、要援護者情報の管理・更新方法である。

特に、守秘義務の確保の観点から、情報の管理・更新方法については、共有する部局間で共通認識をもつことが必要である。

なお、行政内部における情報共有については、地方公務員法により、情報提供を受けた職員に対する守秘義務が担保されている。

要援護者情報を共有する部局の決定

要援護者情報を共有する部局は、災害時に要援護者の避難支援を担当する災害時要援護者支援班内部（防災関係部局、消防関係部局、福祉関係部局等）が一般的である。

要援護者情報の管理・更新方法の決定

要援護者情報の部内共有にあたり、要援護者情報が外部に漏洩などすることのないよう、管理方法や更新方法を決定する必要がある。

管理・更新方法に関する留意点としては、以下が挙げられる。

【要援護者情報の管理】

- ・ 電算処理を行うパソコンは、操作する担当者を決定し、指紋認証・暗号によるセキュリティをかける。
- ・ 要援護者情報を防災関係部局等に提供する際、電子データではなく、複写禁止用の用紙を使用するなど紙媒体で提供し、要援護者名簿の外部流出を防ぐ。
- ・ 要援護者名簿の管理については、管理責任者を定め名簿を施錠可能な金庫等に保管する。
- ・ 個人情報の保護と適正な取扱いに関する責任について決定する。（例として、情報の編集・加工や情報提供については、福祉関係部局の責任とし、提供された情報の保管・利用については提供先の部局の責任とすることが考えられる。）

【要援護者情報の更新】

- ・ 要援護者情報のデータ更新や要援護者名簿作成の期間を設定する（例：年1回）。
- ・ 要援護者名簿の更新時期に、新規の要援護者名簿を提供し、古い要援護者名簿は焼却するなど再利用できないようにする。

【対応方策に関する具体的事例 東京都豊島区】 p64～p65参照

災害要援護者対策検討委員会では、平成17年6月から個人情報保護審議会に諮問した18年1月までの間に5回の会議を開催し、部局ごとに保有している要援護者情報の状況、要援護者の範囲、個人情報保護審議会への諮問等についての検討を進めた。

災害時要援護者としての対象は、愛の手帳（1～4度）の保持者、介護保険の要介護認定3以上、身体障害者1～4級を抽出し、重複人数、住所エラー等、施設入所者を除外すると8,243人であった。なお、施設入所者は職員等による支援が期待されるため、対象者外とした。

平成18年1月に行われた豊島区行政情報公開・個人情報保護審議会において、災害時要援護者に係る個人情報の行政内部における目的外利用及び災害時要援護者に係る個人情報の電算処理について議論し、どちらも審議会の了承を得て、要援護者名簿を作成した。

要援護者情報の管理にあたっては、防災課の担当者のみ閲覧することができるよう、要援護者情報を操作するパソコンに指紋認証・暗号によるセキュリティをかけている。

また、要援護者情報を操作するパソコンは、他のパソコンと接続しないように配慮している。

(3) 行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保

行政外の関係機関等との情報共有で検討すべき事項は、要援護者情報を共有する行政外の関係機関等の範囲、要援護者情報の管理・更新方法、要援護者情報を提供する際の守秘義務の確保方法である。

要援護者情報を提供する行政外の関係機関等の決定

要援護者情報を共有する行政外の関係機関等の範囲は、地域状況も踏まえて災害時に要援護者を支援できる機関等を検討し決定する。具体的には、以下が挙げられる。

- ・ 自治会や町内会（提供先は自治会長や町内会長）
- ・ 自主防災組織（提供先は責任者）
- ・ 社会福祉協議会
- ・ 民生委員 等

要援護者情報の管理・更新方法の決定

要援護者情報の共有にあたり、要援護者情報が提供先以外に漏洩^{ろうえい}などすることのないよう、管理方法や更新方法を決定する必要がある。

要援護者情報の管理・更新方法に関する留意点としては、以下が挙げられる。

【要援護者情報の管理】

- ・ 要援護者名簿の管理責任者を決定するとともに、閲覧者を限定し、管理責任者・閲覧者を災害時要援護者支援班に届出させるようにする。
- ・ 要援護者名簿を提供する際、電子データではなく、複写禁止用の用紙を使用するなど紙媒体で提供し、要援護者名簿の外部流出を防ぐ。
- ・ 要援護者名簿の管理については、管理責任者を定め名簿を施錠可能な金庫等に保管させるようにする。
- ・ 要援護者名簿に関するメモ等はシュレッダーにかけるなど要援護者名簿の提供時に徹底する。

【要援護者情報の更新】

- ・ 要援護者情報のデータ更新や要援護者名簿作成の期間を設定する（例：年1回）。
- ・ 要援護者名簿の更新時期に、新規の要援護者名簿を提供し、古い要援護者名簿は焼却するなど再利用できないようにする。

行政外の関係機関等に提供する際の守秘義務の確保方法の決定

要援護者情報の提供先となる関係者については、民生委員等法律や条例等で職務上の守秘義務が課せられている者を除いて一般的に守秘義務が課せられていない。

このため、市町村は、住民の要援護者情報の共有に関する理解や信頼を深めるためにも、要援護者情報を行政外の関係機関等と共有する際に、提供を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。

要援護者名簿を行政外の関係機関等に提供する際の守秘義務の確保方法について、ガイドラインでは、以下のように述べている。

ガイドラインp7

その際、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。このことにより、個人情報の取扱制度への信頼も高まり、要援護者情報の共有も進んでいくことに留意すること。

守秘義務の確保については、市町村の条例の中には、「実施機関は、外部提供をする場合において、必要と認めるときは、提供を受けるものに対し、当該個人情報の使用目的若しくは使用方法の制限その他必要な制限を付し、又はその適正な取り扱いについて必要な措置を講ずるよう求めるものとする」という規定を置いているところがある。守秘義務の確保については、このような規定も活用することが考えられる。

条例の中に、このような規定がない市町村にあっては、個人情報保護条例に守秘義務を盛り込むことや、要援護者避難支援関係の条例を制定しその条例に盛り込むこと、要援護者名簿の取扱上の留意点等を示した誓約書や覚書（p161参照）等を作成し要援護者名簿の提供を受ける者と取り交わすことが考えられる。

また、市町村が行政外の関係機関等に提供する情報は、住所や氏名等の基本的な情報にとどめ、要援護者のプライバシーに配慮することが適切である。

なお、要援護者名簿の利用報告を定期的に収集し、要援護者名簿の取扱状況をモニタリングすることも効果的である。

（４） 要援護者情報の活用方策の検討

要援護者情報を共有した後は、市町村は、その責任の下に、必要に応じて関係機関等の協力を得ながら、避難支援者、避難所、避難方法等について定めた避難支援プランを策定することとなる。

なお、一人ひとりの避難支援プラン（個別計画）の作成作業にあたって、さらに要援護者本人から詳細な情報を収集する際に、同意が得られない場合もある。この場合、避難支援プランは、災害時のいざという時のためのものであることや、誓約書等により厳重に情報管理されていることなどを粘り強く説明し、引き続き同意を得ることに努めることとするが、その上でも同意が取れない要援護者については、情報提供を拒否している者を登録するシステムを設けて、登録後には当該要援護者情報を行政内部のみで共有することや、提供する行政外の関係機関等を限定するように配慮することが重要である。

また、要援護者本人がその要援護者情報を他人に知られたくない場合は、要援護者情報を保有する行政内部で安否確認、避難支援等の対応を行うことについても考慮する必要がある。

なお、要援護者情報については、要援護者マップの作成や災害時の安否確認等に関する訓練においても有効活用が期待されるが、こうした災害時の避難支援における活用のみならず、災害後の避難所の運営等の対応においても活用できるものであり、このような観点からも要援護者情報の収集・共有とその有効活用の検討が進められるべきである。

【対応方策に関する具体的事例 北海道室蘭市】 p61～p63参照

北海道室蘭市では、現行の地域防災計画修正の際に、要援護者情報の共有を迅速かつ確実に進める方法として、関係機関共有方式による共有を進めることを室蘭市防災会議で決定した。

対象者としては、高齢者（要介護3以上、単身世帯）、障害者（障害等級2級以上）、知的障害者（療育手帳A）、これらに準じる者であって本人が災害時の避難支援を希望する者等を想定している。保健福祉部が保有する個人情報の防災関係部局への提供については、室蘭市個人情報保護条例の「実施機関が当該実施機関の所管する事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合において、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由があるとき」に提供が可能である規定を利用した。

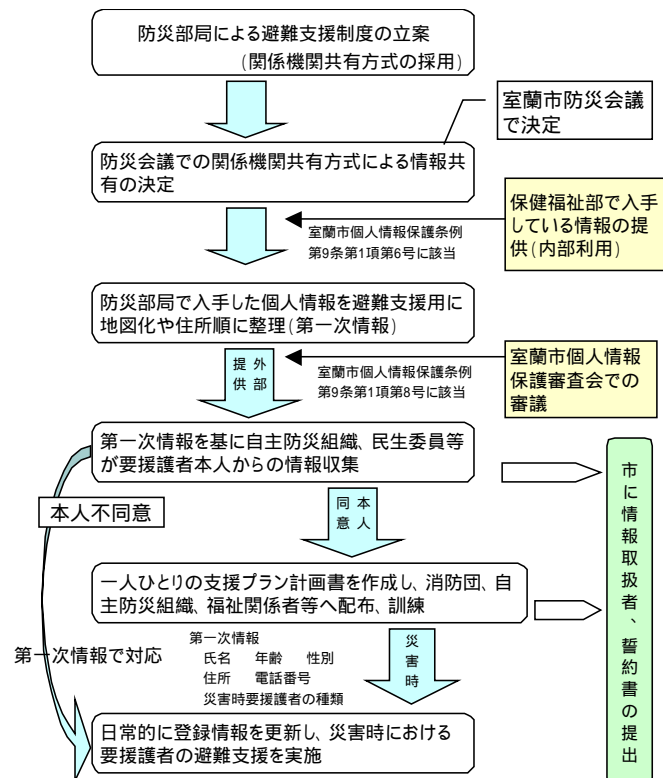
要援護者情報の第三者提供については、個人情報保護条例の「審査会の意見を聴いた上で、公益上特に必要があると実施機関が認めるとき」に提供が可能である規定を利用し、平成18年10月に個人情報保護審査会に諮問し同年11月に了承を得た。

要援護者情報の共有にあたっては、まず、福祉関係部局から提供された個人情報を防災関係部局で6項目（住所、氏名、年齢、性別、電話番号、要援護者の種類）の第一次情報として整理し、避難支援プラン（個別計画）を作成する意思のある自主防災組織・民生委員・町会等に提供する。

自主防災組織等への第一次情報の提供にあたっては、提供先に「関係機関情報共有開始希望届」の提出、取扱者の明確化、誓約書の提出を求めている。また、第一次情報は、避難支援プラン（個別計画）の作成に関する要援護者の意思確認を終えた段階で市に返却することとしている。

避難支援プラン（個別計画）は、第一次情報の提供を受けた団体が要援護者本人と作成し、市関係部局、自主防災組織、民生委員、町会、消防団、地域包括支援センター、社会福祉協議会、警察署と共有し発災時の避難支援に活用することとしている。

市では、個人情報保護審査会の諮問・了承を踏まえ、こうした取組を平成19年4月より開始する予定としている。



【対応方策に関する具体的事例 東京都渋谷区】 p72～p75参照

東京都渋谷区では、災害時要援護者対策を強化するため、平成18年12月議会において、区の条例である「渋谷区震災対策総合条例」を改正した。

同区の個人情報保護条例では、法令に定めがある場合や審議会の意見を聴いて定めたとき以外は、本人の同意を得ずに要援護者情報を平常時から自主防災組織等の第三者へ提供することは禁止されている。

ガイドラインを踏まえると、個人情報保護審議会への諮問・了承を経ることにより、本人の同意を得ずに要援護者情報の第三者提供は可能であると解釈されるが、渋谷区では、審議会への諮問よりも区民の代表である議会の場で審議される条例に明文規定を置くことにより、情報共有等に関する根拠を明確にする方が適当であると判断した。

このため、震災対策総合条例を改正し、災害発生時の要援護者対策のため、主に福祉関係部局が保有する要援護者情報の防災関係部局での目的外利用や自主防災組織等への第三者提供を認める規定を新たに設け、個人情報保護条例との関係を整理した。

区では、自主防災組織等第三者に提供する際は、組織の責任者に要援護者名簿の管理を依頼することや、取扱に関する説明会等を開催し、要援護者名簿の取扱の留意点を示した覚書を取り交す予定としている。

また、同時に、震災対策基礎調査に基づく建築物に関する個人情報の第三者提供についても認める規定も新たに設けている。

渋谷区

震災対策条例改正へ

要援護者
個人情報
防災組織へ提供可能に

渋谷区は、新たな災害発生時の要援護者対策を強化するため、区の個人情報保護条例を改正し、災害発生時の要援護者情報の防災関係部局での目的外利用や自主防災組織等への第三者提供を認める規定を新たに設けている。

この改正により、区は、災害発生時の要援護者対策を強化し、被災者の安全確保を図ることに努める。また、災害発生時の要援護者情報の防災関係部局での目的外利用や自主防災組織等への第三者提供を認める規定を新たに設けている。

この改正により、区は、災害発生時の要援護者対策を強化し、被災者の安全確保を図ることに努める。また、災害発生時の要援護者情報の防災関係部局での目的外利用や自主防災組織等への第三者提供を認める規定を新たに設けている。

読売新聞 平成18年11月22日朝刊

住民等と連携した地域防災力の強化

方 針

(1) 日常の活動を通じた地域防災力の強化

防災リーダー研修会や学校における防災教育等を通じた地域の要援護者支援に関する人材育成や、地域における要援護者支援活動、要援護者本人の事前の備えに関する支援を行う。

(2) ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化

ワークショップの開催による要援護者マップの作成や、要援護者搬送訓練の実施を通して避難支援プランを作成し、地域防災力の強化につなげる。

解 説

(1) 日常の活動を通じた地域防災力の強化

要援護者支援に関する人材育成

災害時に、実際に要援護者支援の活動に携わるのは、消防職員の他、消防団や自主防災組織をはじめ主に地域の支援者が担うこととなる。

このため、要援護者の支援体制を整備するにあたっては、地域において要援護者支援に関する人材を育成し、こうした地域の支援者を増やしていくことが重要である。

要援護者支援に関する人材育成の例としては、防災リーダー養成講座（山梨県等）、教育機関と連携して小中学生と両親が参加する避難支援訓練（東京都練馬区等）等が挙げられる。

特に、中学生・高校生は居住区の学校に通っている場合が多く、大学生や社会人に比べると地域にいる時間が長い。このため、中学生や高校生を対象に、初歩的な防災に関する知識、技術を習得させることにより、地域での要援護者支援活動への協力が期待できる。

また、被災現場で支援活動したNPO・ボランティアや、平常時から高齢者の介護等で活動する福祉ボランティアの各種取組の展開は、地域防災力の強化につながる。

このため、市町村は、これらの機関と連携しながら地域において取組を展開するとともに、災害時に消防団や自主防災組織をはじめNPO・ボランティアが市町村の要請を待つことなく動き出せるように、日頃から体制整備に努めることが重要である。

【対応方策に関する具体的事例 山梨県南アルプス市】 p93参照

南アルプス市社会福祉協議会では、平成15年度より、一般住民等を対象に「防災講演会」を開催するとともに災害ボランティアの募集の呼びかけを行っており、登録したボランティアで勉強会や「防災ボランティア養成講座」等を実施している。このほか、地域で防災マップづくりに取り組むなど、地域住民の防災に対する意識が高まっていた。

この中で、平成17年1月には、災害・防災ボランティア連絡会が小地域（6地区）の地区連絡会に再編成され、現在は自主防災会との連携の中、住民の防災意識の啓発や地域支援ネットワークづくりに取り組んでいる。

このような取組の中で小地域単位での安否確認・支援体制の仕組みづくりができるような体制になってきている。

地域における要援護者支援活動の支援

避難支援プランの策定では、地域等で支援者を決定し、要援護者本人と話し合いながら避難支援体制を決定するため、地域における人と人とのつながりが重要となる。

このため、市町村では、防災だけでなく、日頃からの声かけ・見守り活動等、地域における各種活動を通して、地域コミュニティを活性化させるような啓発活動や支援活動を行い、人と人とのつながりを深めるとともに、要援護者が自ら地域にとけ込んでいけることができる環境づくりを支援することが重要である。

長野県松本市では、自主防災活性化支援事業を通して、地域における市民防災意識の啓発、地域コミュニティの再生、自主防災組織の活性化を推進しており、地域住民が主体となった要援護者の避難支援プランの作成が地区毎に進められている。

このような事例を参考としながら、地域における要援護者支援活動が進むよう、助成事業等による支援や、防災・福祉に関するイベント等を行うことも重要である。

【対応方策に関する具体的事例 兵庫県神戸市】 p104参照

阪神・淡路大震災では、地域でのふれあいや助け合いといったつながりが日頃から強いところほど、被災者の救出活動、バケツリレーでの消火、避難所や地域での高齢者の生活支援等、地域住民による助け合いがうまれた。このことをまちづくりに活かし、日常の地域活動を災害時に活用できるよう「防災福祉コミュニティ」を形成している。

防災福祉コミュニティでは、日頃から地域内にある自治会、婦人会等さまざまな地域コミュニティや事業者がともに活動し、日常的な福祉に関する地域活動や防災訓練を通じて交流を促進している。

【対応方策に関する具体的事例 長野県松本市】 p97～p98参照

松本市では、平成16年度から自主防災組織活性化のための取組を開始し、モデル地区3地区において、リーダー育成のための研修や防災訓練等を行っている。

また、平成18年1月には、町会や民生児童委員協議会等8団体を委員とする松本市防災会議／自主防災組織活性化推進部会が、「地域と防災との連携」を目指した市民と行政とによる協働の推進や、「松本市自主防災組織施設整備費」の補助制度の充実と拡大等について示した「松本市の自主防災組織活性化に向けての提言」を発表した。

平成18年度以降は、推進事業として新たに3地区（計6地区）が対象とされ、地域防災力の強化を図る事業が進められている。

一方、市内各地区では地域福祉計画における地域づくりの指針・目標の設定が行われ、子育て支援や安全、防災等に重点をおいた地域づくりが進められている。

【地区の取組事例】

- ・自主防災組織活性化のモデル地区となっている城北地区では、要援護者登録の説明も住民が主体となって行っている。
- ・地域福祉計画の作成を進めている松南地区では、障害者の特徴等を知ってもらうためのミニコミ誌作りや、町会ごとの防災台帳の整備等を行っている。



要援護者登録カードの説明をする住民

【対応方策に関する具体的事例 福岡市のSOSファイル】

福岡市知的障害養護学校の保護者会連合会は、災害時に障害のあるわが子だけが1人だけ助かり、長期間にわたって避難することになった場合の家族以外の第三者に託さなければならないときに適切な支援を受けられるように、子どもの情報を詳細に記載したファイルを準備することとした。

ファイルの枚数は40枚にものぼり、その内容は、障害児・者の本人確認、緊急時の連絡先、パニックを起こしたときの対応の仕方、親戚や関係者の連絡先、療育手帳の番号、血液型、病歴、服薬状況、福祉支援の手続き、本人の一日の過ごし方、1年を通しての注意点、身のまわりのこと（排泄、食事、衣服の着脱、移動時の注意点等）などのデータを詳細に書き込めるようになっている。

さらに、災害時だけでなく、親が入院したとき等でも、ファイルの一部をコピーして渡すだけで対応できるようになっており、日常的な危機にも対処できる。

このファイルは、保護者会連合会の会員用に作成されたが、その一部を改変するだけで他の障害者等にも利用でき、福岡市知的障害養護学校保護者会連合会の担当者に連絡すれば、800円＋郵送料実費で分けてくれる。保護者会連合会では、このファイルが全国に広まり、1人でも多くの子ども達の親に安心を与えることが出来ればと願っている。

【対応方策に関する具体的事例 福島県立双葉高等学校】 p134～p135参照

双葉高校の全校生徒が加入する家庭奉仕のクラブ「FHJ」では、以前から交流のあった地域の高齢者が災害時に救助してもらえるか不安に思っていることを知り、登下校時の高齢者宅の安否確認運動を開始した。

安否確認運動は、通学路にある要援護者宅を一軒一軒訪ねて、玄関付近などに掛けてあるハートマークのカードで安否確認を行っている。このカードは、「お元気ですか」という意味を示す黄色の部分と、「元気です」という意味を示す赤色の部分の2つにわかれており、このカードを黄色にセットして下校途中に掛け、翌日の登校時にを赤色にセットされているのを見て安否確認をしている。

このほか、高齢者や女性でも安全に楽に運ぶことのできる折りたたみ式のオリジナルの担架や、2リットルのペットボトル5本を背負って運ぶことができるリュック、高齢者でも食べやすい非常食を開発しており、地域コミュニティの活性化の一助となっている。



要援護者宅の玄関付近に設置されている安否確認カード

要援護者支援に関する日頃の備え

地域防災力の強化にあたっては、要援護者の日頃の備えについても強化する必要がある。

要援護者本人の日頃の備えの例としては、事例に挙げる「安心箱」・「安心手帳」や、災害時に自分の居場所を知らせる笛やブザー等が挙げられる。このように、市町村では、要援護者の避難支援に関する防災グッズ等も紹介し、要援護者の日頃の備えを強化することが重要である。

また、大規模な地震が発生したときには、家具が転倒して怪我をしたり、家具にはさまれ脱出が困難となることがある。

このため、災害時に要援護者の身の安全を図るためにも、耐震補強や家具転倒防止に関する助成制度を設けたり、啓発冊子を作成・配布するなど要援護者の生活空間にかかる意識啓発に努めることも重要である。

<参考 安心箱・安心手帳>

安心箱

急な入院などに対応できるように高齢者等を対象に身の回りのものを入れた「安心箱」を設置してもらう事業が岐阜県下呂市や大分県国東市等で実施されている。

安心箱事業は、ひとり暮らし高齢者等が普段から生活用品をまとめておくことで、万が一体を壊した場合に県外に簡単に入院の準備が出来るようにする事業である。安心箱を備えることで、災害時に避難する際にも準備をせずにもっていくことが可能となる。



安心箱（岐阜県下呂市）

安心手帳

災害時や急病等の際に、混乱を防止し落ち着いた行動がとれるように、必要と考えられる情報（住所、氏名、血液型、服用薬の種類等の個人情報、緊急時の連絡先、日頃通っている施設・団体等）を書き込む手帳。

安心手帳の利用事例としては、福岡県福岡市のSOSファイル、兵庫県の高齢者マニュアル等が挙げられる。



SOSファイル（福岡県福岡市）

<参考 家具転倒防止に関する助成制度>

家具転倒防止に関する助成制度は、要援護者の自宅の家具の転倒防止について、家具固定の材料費と取り付け費用を助成し、ボランティアが家具固定器具を取り付け、要援護者の生活空間を確保するものであり、東京都墨田区、練馬区、板橋区等をはじめ、全国のさまざまな市町村で、この助成制度が実施されている。

(2) ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化

災害時には、要援護者の避難支援について、行政による公助のみでは限界がある。このため、地域住民や要援護者が参加する防災ワークショップや防災訓練に要援護者の避難も想定したメニューを組み込むことにより、地域住民全体の防災意識を高め、地域住民が要援護者への配慮や支援を行う地域づくりをすすめていくことが重要である。

特に、ワークショップや訓練等を体験することにより、災害時の要援護者の避難支援や避難所での生活支援等について留意点や課題・改善点を発掘することができる。こうした取組を通じて問題意識が参加者の間で共有されるとともに連帯感が育まれ、具体的な避難支援プランの作成につながることを期待される。

地域住民や要援護者の防災訓練への自主的・積極的参加を促すためには、地域において積極的に自主防災組織の育成や地域住民の意識啓発を行いながら地域全体で要援護者対策に取り組もうという機運を醸成することが重要である。

地域住民や要援護者が参加したワークショップや訓練の例としては、山梨県の難病患者搬送訓練の取組や、山梨県大月市社会福祉協議会の要援護者マップの作成等が挙げられる。これらの取組を参考としながら、各種取組を実施し地域防災力を強化させるとともに、具体的な避難支援プランの作成につなげていくことが重要である。

【対応方策に関する具体的事例 山梨県】 p88～p89参照

県では、市町村に対し、要援護者対策に重点を置いた訓練の実施に努めており、平成17年度には、障害種別に対応できる拠点福祉避難所の設置訓練を笛吹市と行った。

また、峡南保健福祉事務所では、難病患者等の一人ひとりの個別支援計画を作成することを目的として、南部町で地域住民とともに難病患者の搬送訓練を実施し、準備すべき一般物品、医療器具、薬剤や、被災後の物品の供給ルート、安全な搬送方法（搬送ルート、搬送手段等）、支援者の確認等を行い、課題等を抽出した。

訓練には地域住民も参加し、地域のどこにどのような要援護者がいるのかということや、災害時にはどのような支援ができるかということを考えることで、地域全体の意識の向上に資するものとなった。

【対応方策に関する具体的事例 大月市社会福祉協議会(山梨県)】

p139～p140参照

大月市社会福祉協議会では、市役所、消防本部の共催による地域の実情に即した実践的な学習会を平成15年より3年連続で実施している。

平成16年には、「地域防災マップの作り方と活用のコツ」をテーマとした学習会を開催し、消防関係者や民生委員、ボランティア団体、住民等200人が参加した。

学習会では、県から派遣された講師の講演の後、居住地域ごとに10の班に分かれて、大きな地図を囲んで地震被害を想定した防災マップづくりを行い、災害時の対応・災害時要援護者への対応について民生委員、ボランティア団体、住民等と一緒に協議し、最後に各班ごとに発表した。

災害時要援護者への対応では、透明シートを図面の上にかぶせ、透明シートの上に要援護者の宅にシールを貼り、要援護者の避難先、介助者の確保方法、災害時の避難支援等について付箋に記入して地図上に貼り付けていった。

なお、透明シートはプライバシー情報として民生委員等の限られた機関が保管することとした。

このような取組を通して、市内の地区社会福祉協議会が、地域の自治会組織と連携し「防災福祉マニュアル」を作成するなど、地域での自発的な取組が進んでいる。



防災マップの作成状況

<準備したもの>

【各個人】

- ・参加者毎の(自宅周辺の)住宅地図(B4サイズ・2枚セット)

【地域グループ毎】

- ・図書類(地区別大型地図、災害危険箇所図、消防設備配置図等)
- ・書き込み用具(色別丸シール、8色マジック、サインペン、ラインマーカー等)
- ・文房具(付箋、筆記用具、セロテープ、はさみ、のり、ガムテープ等)
- ・透明シート(農業用(透明)シート…地図の上にかぶせて要援護者に関する書き込みや災害時にどのように対応するか等の書き込みを行う。)

福祉避難所の設置・活用による支援

方 針

(1) 福祉避難所の設置に係る事前準備

市町村は、災害時要援護者対策における福祉避難所の対応について、その必要性を十分に理解し、平素から既存の社会福祉施設等を把握し、当該施設の管理者と災害時における福祉避難所の設置等について協議を行って、同意を得た上で、協定の締結に繋げ、福祉避難所の指定を行うことにより、事前準備に努める。

(2) 発災時における福祉避難所での対応

市町村は、要援護者に対する特別な配慮を行うため、発災時に福祉避難所の開設にあたって、要援護者のニーズ等や福祉避難所となる施設の被災状況等の把握を行い、福祉避難所の対応として、要援護者に配慮した支援に努める。

解 説

福祉避難所とは、要援護者のために特別な配慮がなされた避難所のことであるが、地域住民の防災の責務を有する市町村において、積極的に福祉避難所の設置に向けた取組が行われることが重要である。

また、市町村の取組について、十分な効果を発揮させるため、都道府県による広域調整等が行われることも必要である。

(1) 福祉避難所の設置に係る事前準備

1) 福祉避難所に関する必要性の認識

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において災害の発生の予防及び応急救助を行うことなどについては、災害対策基本法では一義的には市町村の責務とされており、地域住民を避難させる避難所の設置については、災害応急対策として市町村が行うこととされている。

また、被災者のうち、高齢者、障害者など特に配慮を要する者（要援護者）に対しては、防災上必要な措置の実施に努めなければならないとされており（災害対策基本法第8条第2項第14号）、被災者のニーズが多様化・複雑化している近時の災害事例等を鑑みるに、要援護者を受け入れる避難所として福祉避難所を用意することが求められており、市町村における取組が重要なものとなっている。

このことから、市町村においては、福祉避難所に関する必要性について十分認識を持ち、その取組を行うことが必要であり、また、福祉避難所に適する施設の施設管理者、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者等に対し、パンフレットや研修、訓練等をとおして、福祉避難所についての制度

の理解と周知を深めることも重要である。

ガイドラインでは、福祉避難所については、以下のように説明している。

ガイドラインp15～16

(1) 福祉避難所に関する理解の促進

福祉避難所とは、要援護者のために特別の配慮がなされた避難所のことである。災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要援護者に1人の生活相談職員（要援護者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができることとされている。

介護保険関係施設における要援護者の受入には限界があり、緊急入所できない者のために福祉避難所が必要となる。

このように、災害救助法が適用された場合において、都道府県から委任を受けた市町村が福祉避難所を開設した場合には、要援護者の特別な配慮のために必要な費用として、概ね10人の要援護者に1人の生活相談職員等の配置、要援護者に配慮した簡易便器等の器物の費用及びその他日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用について、国庫負担を受けることができることとされている。

< 参 考 : 災害対策基本法 >

(市町村の責務)

第5条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

(施策における防災上の配慮等)

第8条 (略)

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

14 高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項

< 参 考 : 災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準 >

(平成12年3月31日厚生省告示第144号)より抜粋

(収容施設の供与)

第2条 法第23条第1項第1号の収容施設(応急仮設住宅含む)の供与は、次の各号に掲げる施設ごとに、当該各号に定めるところにより行うこととする。

1 避難所

(略)

八 避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所の設置費として、100人1日当たり30,000円(冬季(10月から3月までの期間をいう。以下同じ。))については、別に定める額を加算した額)の範囲内とすること。ただし、福祉避難所(高齢者、障害者等(以下「高齢者等」という。))であって避難所での生活において特別な配慮を必要とするものを収容する避難所をいう。以下同じ。)を設置した場合は、当該地域において当該特別な配慮のために必要な通常の実費を加算することができること。

< 参 考 : 災害救助法による救助の実施について >

(昭和40年5月11日 社施第99号 厚生省社会局長通知)より抜粋

第5 救助の程度、方法及び期間に関する事項

救助の程度、方法及び期間については、令第9条第1項の規定に基づき、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準(平成12年3月31日厚生省告示第144号。以下「告示」という。)に従い都道府県知事が定められているところであるが、その実施にあたっては、次の点に留意されたいこと。

(略)

(オ)「福祉避難所」の対象者は、身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するに至らない程度の者であって、「避難所」での生活において特別な配慮を要する者であること。

また、「福祉避難所」における特別な配慮のために必要となる費用とは、概ね10人の対象者に1人の相談などに当る介助員などを配置するための費用、高齢者、障害者等に配慮した簡易便器などの器物の費用及びその他日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用とすること。

< 参 考 : 大規模災害における応急救助の指針について >

(平成9年6月30日 社援保第122号 厚生省社会・援護局保護課長通知)より抜粋

第3 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援

3 避難所における支援対策

(1) 避難所の物理的障壁の除去(バリアフリー化)

物理的障壁の除去(バリアフリー化)されていない施設を避難所とした場合は、障害者用トイレ、スロープ等の段差解消設備を速やかに仮設すること。

(2) 相談窓口の設備

車椅子、携帯便器、おむつ、移動介助を行う者(ガイドヘルパー)の派遣等、要援護者の要望を把握するため、避難所等に要援護者のための相談窓口を設置すること。

(3) 福祉避難所の指定

ア 要援護者が、相談等の必要な生活支援が受けられるなど、安心して生活ができる体制を整備した福祉避難所を指定しておくこと。

イ 福祉避難所を指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、物理的障壁の除去(バリアフリー化)された老人福祉センター等の施設とすること。(以下略)

ウ 福祉避難所を指定した場合は、その所在や避難方法を要援護者を含む地域住民に対し周知するとともに、周辺の福祉関係者の十分な理解を得ておくこと。

(4) 福祉避難所の量的確保

あらかじめ指定した福祉避難所のみでは量的に不足する場合は、厚生労働省と協議の上、社会福祉施設等や公的宿泊施設等に福祉避難所を設置すること。

(5) 福祉避難所への避難誘導

ア 災害が発生し必要と認められる場合には、直ちに福祉避難所を設置し、被災した要援護者を避難させること。なお、要援護者の家族についても、避難状況等を勘案の上、必要に応じて福祉避難所に避難させて差し支えないこと。

イ 避難に介助を要する者に対しては、家族、民生委員、地域住民、都道府県又は市町村職員等が協力して介助等を行うこととなるが、必要に応じて過度の負担とならない範囲で福祉避難所を設置する施設等の協力を得ること。

(6) 福祉避難所の管理・運営

ア 福祉避難所には、相談等に当たる介助員等を配置し、日常生活上の支援を行うこと。

イ 福祉避難所において相談等に当たる職員は、避難者の生活状況等を把握し、他法により提供される介護を行う者(ホームヘルパー)の派遣等、避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスを受けられるよう配慮すること。

ウ 常時の介護や治療が必要となった者については、速やかに特別養護老人ホーム等への入所や病院等への入院手続きをとること。また、このような状況を想定し、あらかじめ関係機関と連絡調整しておくこと。

エ 福祉避難所の設置は、対象者の特性からできる限り短くすることが望ましいことから、福祉仮設住宅等への入居を図るほか、関係部局と連携を図り、高齢者世話付き住宅(シルバーハウジング)への入居又は社会福祉施設等への入所等を積極的に活用し、早期退所が図られるように努めること。

2) 福祉避難所のニーズ把握

福祉避難所に関する必要性を認識する上で、要援護者の福祉避難所に対するニーズを把握しておくことは重要である。

このため、市町村は、避難支援プランの作成等を通じて、福祉避難所への避難者数の推計作業を行い、福祉避難所に適する施設の受入能力との比較による福祉避難所のニーズを把握することが望ましい。

福祉避難所への避難者数の推計

福祉避難所への避難者数の推計をするにあたっては、市町村は、例えば、避難支援プランの作成を通じて、福祉避難所への避難が必要な者の状況等を把握し、ハザードマップ等を考慮しながら、地域ごとの避難者数の推計を行う方法がある。

福祉避難所に適する施設の把握

市町村は、施設のバリアフリー化や宿泊設備等に留意しながら、福祉避難所に適する施設として、老人福祉センターなどの社会福祉施設や特別支援学校について、また、適切な場所にこのような施設がない場合には、公的な宿泊施設、民間の旅館・ホテル等について、把握を行う。

なお、ガイドラインでは、福祉避難所のニーズ把握について、以下のように説明している。

ガイドラインp16

市町村は、避難支援プランの作成を通じて、福祉避難所への避難が必要な者の大まかな状況を把握するとともに、平常時から施設管理者等との連携の構築や、施設利用方法の確認、福祉避難所の設置・運営訓練等を進めておくこと。

なお、福祉避難所としては、施設がバリアフリー化されているなど、要援護者の利用に適しており、生活相談職員等の確保が比較的容易である老人福祉センター、養護学校等の既存施設を活用すること。また、適切な場所にこのような施設がない場合又は不足する場合は、必要に応じて、公的な宿泊施設、民間の旅館、ホテル等の借り上げや、応急的措置として、教室・保健室を含め、一般の避難所に要援護者のために区画された部屋を「福祉避難室」（仮称）として対応することも効果的であることにも留意すること。

3) 福祉避難所の指定・協定締結と連携

市町村は、福祉避難所のニーズ把握などを踏まえ、福祉避難所をあらかじめ確保する場合には、福祉避難所に適する施設との指定・協定締結を行う。

なお、指定・協定締結にあたって、災害時に当該施設が福祉避難所としての役割を十分果たせるよう当該施設側の対応能力や役割分担等について、市

町村は当該施設と事前に協議しておくことが望ましい。

また、災害時に、福祉避難所として機能するよう、運営マニュアルの作成や運営訓練の実施など市町村は、当該施設との連携を強化し、準備しておくことも大切である。

さらに、市町村は、福祉避難所をあらかじめ指定したときには、地域防災計画等に定め、関係者等に周知を図っておくことが必要である。

都道府県は、市町村における福祉避難所の量的確保の状況等を確認し、必要に応じて、広域的な調整を担う。

協定締結のための検討

市町村は、福祉避難所に適する施設の管理者（以下「施設管理者」という。）と災害時の福祉避難所の設置について、あらかじめ協定締結に努める。

また、協定締結にあたっての協議については、以下の項目が考えられる。

- ・ 当該施設の受入人数規模（災害時に入所可能な人数及びベッド数、可能であれば要援護者種別に）
- ・ 当該施設の災害時における受入体制（福祉避難所として対応できる職員体制、備品、備蓄物資）
- ・ 当該施設を福祉避難所として開設した際の利用関係
- ・ 福祉避難所の費用負担
- ・ 当該市町村の支援可能な人員、備品、備蓄物資等
- ・ 福祉避難所の管理責任者の配置

なお、入所施設が福祉避難所となった場合、既に入所している利用者の介助等に加え、要援護者の支援を行うことは、当該施設の職員に過度の負担をかけることや、入所施設でない場合は夜間の職員体制が少ないことなどにも留意する必要がある。

また、福祉避難所となった場合、一般の避難所からの連絡、被災者からの直接の連絡、近隣の人からの連絡など様々なルートを通じて、避難を必要とする要援護者からの受入要請が予想されるので、市町村は、個々の要請に対する対応等について、施設管理者と事前に検討しておくことが適切である。

【対応方策に関する具体的事例 山梨県南アルプス市】 p95参照

南アルプス市では、平成18年2月までに高齢者入所施設、障害者入所施設、デイサービス事業所、通所施設等15施設を福祉避難所（二次的避難場所）として指定し、事前に協定を締結している。

協定締結にあたっては、受入可能人数、家族等の同伴の可否、避難者の移送、必要物資、費用の負担等について協議を行っている。

二次避難所は、市保健福祉部が指定避難所を巡回して避難した要援護者の実態とニーズを把握する「要援護者実態調査」を実施し、社会福祉施設への避難が必要な要援護者を確認したのちに、開設することとしている。

避難の対象者は、混乱を起こさないよう、要援護者実態調査を受けた者及びその家族等とし、健常者や実態調査を受けていない人が直接行っても受け入れないこととしている。

市の支援内容は、要援護者にかかる食料品及び生活物資等の調達及びボランティア等の介護支援者の確保としている。また、二次避難所の管理運営に要する経費は、市の負担としている。

南アルプス市の福祉避難所の指定状況

区分	施設数
高齢者入所施設	7施設
障害者入所施設	2施設
デイサービス事業所通所施設	6施設

要援護者実態調査・・・p173 災害時要援護者実態調査票を参照

福祉避難所の運営マニュアル作成、福祉避難所設置訓練の実施

市町村は、福祉避難所として指定された施設に対し、災害発生後の市町村との連絡体制や要援護者の受入方法等について調整を行い、どのような対応を行うのかあらかじめ運営マニュアルについて作成することが重要である。これにより、災害時においてスムーズな避難受入が可能となる。

また、市町村は、平素から福祉避難所として指定された施設と福祉避難所の設置・運営訓練等を実施し、必要な改善を行うなど連携の強化に努めることも重要である。

【対応方策に関する具体的事例 山梨県笛吹市】 p90～p91参照

市では、平成17年10月に山梨県と合同で福祉避難所の設置運営訓練を実施した。この訓練には、社会福祉協議会、民生委員、福祉施設職員、自主防災組織、施設通所者、障害者団体、地元住民、保健福祉関係者（ケアマネジャー、ボランティア関係者、精神保健福祉士等）が参加した。

広めの介護保険関係施設（52m×52m）に設置した福祉避難所では、受付・相談コーナーの設営・立ち上げを行い、ニーズの受付からマッチングまでの一貫の流れを訓練した。

ニーズ受付については、要援護者からニーズを聞き取りながらニーズ受付票に記入し、掲示ボードに貼り付けることでニーズを集約した。その上でニーズに即した対応（停電により不安を感じている要援護者に対応するため投光機を配布、おむつ交換スペースを設置など）を実施した。

このほか、肢体不自由者の車椅子からのトイレ等移動支援、聴覚障害者への手話・筆談等による情報伝達、知的・精神障害者への寄り添い等生活支援、ダンボールやビニールシートを使った間仕切りの設置、高齢者や障害者の専用スペースの確保（畳部屋）等、要援護者に配慮した避難所運営を実施した。

訓練では、「要援護者の専用スペースについては介護も考えると畳3畳分が必要ではないか」、「床に座ると疲れるため椅子が必要」、「簡易トイレに手すりが必要」等、福祉避難所の設営に関する課題が明らかとなり、今後の取組の改善に役立てていくこととしている。

<準備したもの>

【看板類】

- ・立て看板（「笛吹市拠点福祉避難所（訓練会場）」）
- ・トンボ看板（受付、相談コーナー、総括担当、高齢者福祉避難所、聴覚障害者福祉避難所、肢体不自由者福祉避難所、こころのケア相談所）

【障害者体験用器具】

- ・県社会福祉協議会から借用

【要援護者の識別に使用】

- ・ゼッケン

【福祉避難所設営資機材】

机（約30）、椅子（約20）、受付用紙・筆記具、ブルーシート（約20）、ござ（数十枚）、ダンボール（約100枚）、ガムテープ（約3個）、ビニール紐（2巻）、ロープ（2巻）、支柱（約2m：30本）、カラーコーン（約20個）掲示板（ホワイトボード3枚）、簡易トイレ（2箇所）、トイレ用衝立（4枚）、折り畳みベッド（数個）、布団（数セット）、毛布（数十枚）、搬送用機器（車椅子、担架、応急担架、リヤカー）、石油ストーブ、紙おむつ、ウェットティッシュ、点字用器具、白杖 等

【対応方策に関する具体的事例 山梨県南アルプス市】 p94参照

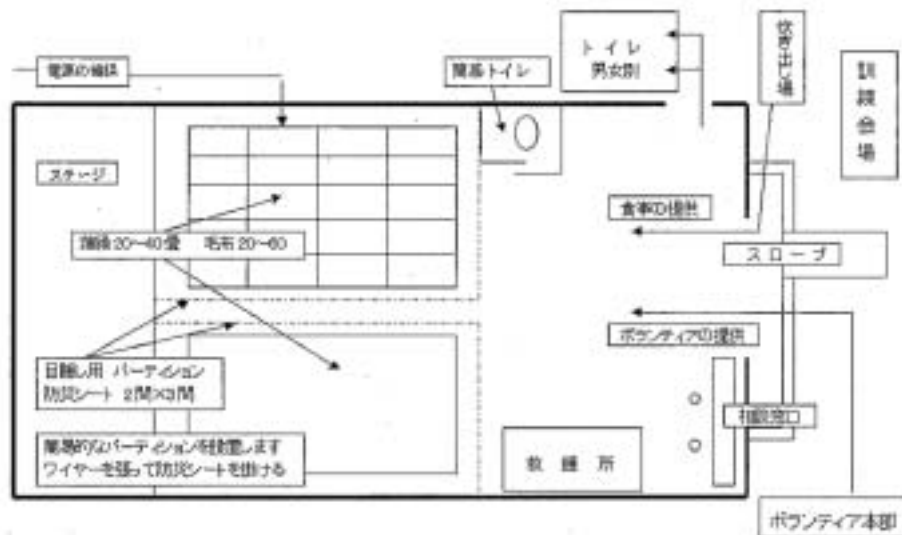
南アルプス市では、平成17年8月に、社会福祉協議会が中心となり、地区避難所の設置訓練及び福祉避難所の設置訓練を鏡中条地区において実施した。

この訓練は、特に要援護者の移送について重点がおかれ、社会福祉協議会、自主防災会、要援護者とその家族等の参加のもと実施された。

訓練では、組内で声を掛け合い車椅子やリヤカー等により高齢者や障害者等を救出し、福祉避難所として設営された体育館に避難した。

福祉避難所は、相談窓口、救護所、簡易トイレを設置したほか、体育館に目隠し用パーティションと防災シートを取り付けることにより、避難スペースを2箇所設け、それぞれの部屋に20～40畳のごさを設置した。

福祉避難所では、保健師や看護師、ケアマネジャーが血压測定や聞き取り調査を行い、必要な支援につなげていく訓練が行われた。



防災訓練における福祉避難所の設置

(2) 発災時における福祉避難所での対応

1) 福祉避難所の運営手順

市町村においては、発災時における福祉避難所での対応として、福祉避難所をできる限り早期に開設し、要援護者に対する相談等の支援を行う必要があるため、福祉避難所に対する必要者数の把握や指定された福祉避難所の被災状況等の確認に努めつつ、福祉避難所に必要なサービスの把握とその調整を行い、要援護者に対する適切な支援の実施を図る。

都道府県は、市町村における福祉避難所の開設状況等を確認し、必要に応じて、広域的な調整を担う。

市町村においては、地域防災計画等に基づき、避難対策を実施するが、ここでは、一般の避難所に避難した被災者の中から特別の配慮が必要な要援護

者を必要に応じて、二次的な避難として福祉避難所に対応する場合の具体的な運営手順を示す。

福祉避難所に対する必要者数の把握

市町村は、一般の避難所における要援護者のニーズを集約するとともに、避難支援プラン等から福祉避難所への大まかな避難者数を把握する。

指定された福祉避難所の被災状況等の確認

市町村は、福祉避難所として指定している施設と連絡を取り、施設の被災状況や受入体制・受入可能数などについて確認を行う。

福祉避難所の開設

市町村は、被災状況等を確認した上で、福祉避難所として指定している施設に対し、福祉避難所の開設を要請する。

また、一般の避難所においては、福祉避難所の開設情報や提供できるサービス情報等について要援護者に対し周知を行う。

さらに、市町村は、開設された福祉避難所の管理責任者に対し、要援護者の福祉避難所への受入の開始や受入窓口の設置、避難状況の把握等を進めるよう要請する。

福祉避難所の避難者に必要なサービスの把握とその調整

市町村は、福祉避難所の避難者に必要なサービスの把握に努め、支援を行う保健師や看護師などの専門職員やボランティア等の確保を行い、また、必要に応じて、都道府県に対し専門職員の派遣等を要請する。

要援護者に対する適切な支援の実施

市町村は、協定等に基づき、福祉避難所の管理責任者に対し、必要に応じて、相談等に当たる介助員等を配置させ、要援護者への日常生活上の支援を行うよう要請する。

また、被災地等における復旧状況に合わせて、福祉避難所に避難している要援護者に対し、本来受けるべき福祉サービスの制度へ移行を図る相談等を市町村は適宜実施し、住み慣れた地域で過ごせるよう早期退所を目指すことに努める。

なお、市町村は、福祉避難所の避難者の退所については、責任を持って対応する。

福祉避難所の増設

市町村は、一般の避難所に避難している要援護者からニーズを聴取した結果を踏まえ、福祉避難所の増設について検討する。

増設が必要な場合は、市町村は、ライフライン等が復旧した福祉避難所として指定している施設に対し開設を行うよう要請する。

さらに、要援護者の広域的な避難を実施する必要が生じた場合、市町村は都道府県に対し、当該市町村以外の福祉避難所に適した施設への移動等の対応について要請する。

【対応方策に関する具体的事例 新潟県小千谷市】 p80～p81参照

新潟県中越地震の際、避難所での生活では、避難生活が長期化することを予想していなかったため、その場の対応となりがちであった。発災後から福祉部門の職員が救援物資の配布等の災害対応に従事していたが、数日後に避難所において様々な問題が顕在化してきたことから、高齢福祉課長の判断で、福祉部門の職員を極力本来業務に戻すこととなった。特に、避難所におけるニーズの把握に努め、ボランティアと協力しながら個別に対応してきた。

また、避難所におけるニーズの把握により、要援護者の介護保険施設への緊急入所を手配する一方、避難所に残ることを希望する要援護者や授乳を必要とする母子等に対しては、避難所内の会議室やトレーニングルーム等を専用居室として活用し、市外の看護・介護関係団体が24時間体制で支援した。

避難所における要援護者のニーズ把握で、災害発生後3日目頃から要援護者の避難所での生活が困難であるとの声を踏まえ、ライフラインが比較的早く復旧した北部のケアハウスを福祉避難所として設置した。

なお、福祉避難所には、開設時支援体制が確保できなかったため、家族・介護者と一緒に避難して頂いた。

その後、同福祉避難所の要援護者に対しては、家族のほか県外から応援に来た医療NPOが24時間体制で見守りに従事した。

2) 避難所における要援護者への配慮（福祉避難室の活用）

市町村は、災害の状況等により福祉避難所の設置までに至らない場合等において、福祉避難所のほか、応急的な措置として、一般の避難所内に要援護者に配慮したスペースを設置する「福祉避難室」を設けることも可能である。

なお、ガイドラインでは、福祉避難室について、以下のように説明している。

ガイドラインp16

（中略）応急的な措置として、教室・保健室を含め、一般の避難所に要援護者のために区画された部屋を「福祉避難室」（仮称）として対応することも効果的であることにも留意すること。