

資料1

平成25年3月26日

**災害時要援護者の避難支援に関する検討会  
報告書（案）**

## 目次

はじめに	1
第1．東日本大震災の出来事（委員からの発言等より）	3
第2．東日本大震災における要援護者支援対策の課題	11
第3．今後の要援護者支援対策の見直しの視点	13
1．避難の実効性を高めるための取組	13
2．大規模災害に対する市町村・都道府県・国の役割	14
3．避難行動と避難生活における要援護者支援	15
第4．ガイドラインの見直しの方向性	17
1．平常時からの市町村の組織作り等	17
（1）全体計画の作成	17
（2）平常時から市町村の組織作り	17
2．関係機関等との連携体制の整備	20
3．地域共助力を高めるための地域づくりと人材育成	22
（1）地域共助力を高めるための地域づくり	22
（2）地域における人材育成	22
（3）防災訓練	23
4．避難行動における要援護者支援	24
（1）避難行動要支援者名簿の作成	28
① 地域共助力（支援者）の推計	28
② 要援護者の把握	28
③ 避難行動要支援者名簿の作成	30
ア 避難行動要支援者名簿に掲載する者	30
イ 避難行動要支援者名簿の記載事項	32

ウ	避難行動要支援者名簿掲載者の要件には該当しないが、発災時または発災のおそれがあるときに支援を行うことが望ましい者	32
(2)	平常時における避難行動要支援者名簿情報の提供、活用準備	32
①	避難行動要支援者名簿掲載者からの同意	32
②	避難支援者への事前の名簿提供	33
③	具体的な支援方法についての避難行動要支援者名簿掲載者との打合せ（個別計画の作成）	34
④	名簿の更新、情報の共有	35
(3)	発災時又は発災のおそれが生じた場合	35
①	避難のための情報伝達	35
ア	避難準備情報の発令	35
イ	多様な手段の活用による通信の確保	35
②	避難行動要支援者の避難支援	36
ア	支援者の責任の範囲及び安全の確保	36
イ	避難行動要支援者の責任	37
ウ	支援者への発災のおそれがあるとき及び発災後における避難支援の実施及び必要な調整	37
③	発災直後の安否確認の実施	38
5.	避難生活における要援護者支援	40
(1)	発災時における市町村の要援護者支援班の活動	40
(2)	避難所における要援護者への対応	41
①	避難所リスト及び避難者名簿の作成	41
②	避難所における要援護者窓口の設置	41
③	避難所における要援護者支援への理解促進	42
④	避難所からの迅速・具体的な支援要請	43
⑤	避難所における福祉サービス等との連携	43
⑥	避難所における福祉、保健、医療ニーズへの対応	44
(3)	福祉避難所における要援護者への対応	44
①	福祉避難所に関する理解の促進	44
②	福祉避難所の設置・活用の促進	45
③	福祉避難所の管理・運営に当たっての留意事項	45

(4) 在宅者等への支援の必要性	46
(5) 市町村間、都道府県、国、関係機関等との連携	46
① 地方公共団体の相互応援協定等に基づく人的支援スキームの活用	47
② 災害対策基本法に定める人的支援、国・地方公共団体の連携スキーム等の活用	47
ア 災害対策基本法に定める人的支援スキーム等の活用	47
イ 専門職種ごとの人的支援スキームの活用	48
ウ 平常時からの備え	49
② 関係機関等との連携	49
ア 福祉サービスの継続	49
イ 保健師、看護師及び社会福祉士等の広域的な応援要請	50
ウ 広域的に応援派遣された保健師、看護師及び社会福祉士等の効果的な活動	50
エ 災害時要援護者支援連絡会議等とボランティアとの連携	51
第5. 個人情報保護法制との関係で整理すべき事項	52
(1) 避難行動要支援者名簿と個人情報保護法制	52
(2) 被災者台帳と個人情報保護法制	54
第6. 本報告書において提言する要援護者、地域、福祉事業者、都道府県、国の役割	55
第7. おわりに	58

# 災害時要援護者の避難支援に関する検討会 報告書

## 1. はじめに

○ 平成 23 年 3 月の東日本大震災においては、非常に多くの尊い命が失われた。その中でも、被災地全体で 65 歳以上の高齢者の死亡率が約 6 割であり、また障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍等となるなどの推計もなされている。在宅や地域で生活をしてきた高齢者や障害者等のうち、避難行動や避難生活のために支援を必要とする災害時要援護者（以下、「要援護者」という。）が、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ことから避難することをあきらめてしまったことで、多くの要援護者の命が失われた。

さらに、社会福祉施設や病院等、要援護者にとって避難場所となる場所が被災したことにより、その死亡率は大きなものとなった。

○ また、要援護者を支援するため、発災直後の避難の呼びかけ、避難誘導に当たった消防団員や民生委員等の避難支援者が、要援護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。

○ さらに、地震や津波からは逃れながらも、発災直後の要援護者の安否確認がなされなかった、避難所で要援護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ことなどが生じた。

○ 国は、これまで「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下、「ガイドライン」という。）を示し、市町村（特別区含む、以下「市町村」という。）

に対して、その取組を促してきたが、内閣府において被災市町村に対し電話ヒアリングを行ったところ、市町村によっては、名簿を活用した避難支援や安否確認に課題のあることも明らかとなった。

- 平成 24 年 7 月の防災対策推進検討会議の最終報告においては、要援護者対策として、要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付けるべきであること、要援護者に関する名簿への対応が進まない要因として個人情報保護法制が挙げられることが多いため、個人情報保護法制との関係も整理すべきであること、東日本大震災においては要援護者への情報提供や避難、避難生活等様々な場面で要援護者への対応に不十分な場面があったことからガイドラインの見直しを行うべきである等の提言がなされた。
- 本検討会（以下、「検討会」という。）は、要援護者対策に関し、東日本大震災において、発災時に要援護者に配慮した情報伝達、避難誘導、安否確認が十分に行われなかった、要援護者の支援者も多くの命が失われた、発災後の避難生活において避難所、福祉避難所が十分な機能を果たさなかった等の教訓や課題を明らかにし、今後の災害対策に生かすため、ガイドラインの見直しのための方向性等について検討することを目的として、これまで 5 回の議論を行ってきた。
- 要援護者への支援については、平常時の取組、発災後の避難、避難生活、その後の仮設住宅での暮らし等の生活再建のフェーズに分けられるが、本報告書においてはこれまでの議論を踏まえ、要援護者を支援するための課題を特に避難時と避難生活を中心に取りまとめ、要援護者支援の取組等の状況を一步でも前進させていくため、今後のガイドラインの見直し等の要援護者の避難支援のあり方に対して提言を行ったものである。
- なお、避難所や福祉避難所等における避難生活支援については、「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」（以下、「避難所検討会」という。）において検討が行われていることから、その報告書も参照されたい。

## 第1. 東日本大震災での出来事（委員の発言等より）

### （1）【A市町村の事例】（発災時等を中心に）

- 要援護者名簿の調整を関係者に説明する直前に東日本大震災が発生したため、実際、マニュアルがどの程度の効果があったのかは把握できていないが、毎年の防災訓練では、津波災害を重視していた沿岸部の町内会で、要援護者の避難支援訓練も実施していた。要援護者の避難支援のマニュアルを普及させていくためのマンパワーも必要である
  
- 要援護者については登録者 1,213 人のうち浸水区域内で登録していた方が 585 人であったが、登録者のうち 88 人が亡くなり、浸水区域内だけで比率を出すと 15%となる。一般の方に対し、要援護者は倍近くの比率であり、視覚障害者の死亡率が高かった。
  
- 東日本大震災における要援護者の避難に関し、町内会の取組事例やろうあ者支援サークルの手記から一部抜粋して紹介する。

沿岸部町内会の取組事例では、自主防災活動の項目に、要援護者の支援を追加して活動を進めていた。しかし、今回の震災において、要援護者の家族からの「助けて下さい。」の声に、津波の到達時間であるにもかかわらず救助に出向き、要援護者を含めて 4 人が津波の犠牲になったという結果を踏まえ、町内会で地震発生後の津波到達までを 30 分として、前半の 15 分は要援護者の救助、後半の 15 分は搬送に当てることを大前提として、前半の時間内で救助することができなかつたら、救助は放棄することを取り決めた。ただ、救助を放棄することについては、町内会でも議論があったと聞いている。別の地域では、撤退のルールを消防団だけでなく地域の住民も含めて事前に決めていたため、消防団の犠牲者がゼロであった地域もあったと聞いている。
  
- 市町村職員から、ろうあ者支援サークルの手記の感想より一部を抜粋して、以下のとおり紹介された。

「災害発生時、一番大切なことは、情報を得る手段ではなく、生き抜く力だと思う。」「ふだんから自分の住んでいる、活動する地域にはどんな災害の危険があるのか。」「災害が起こったときにどこに避難すればよいのか。」「ろ

うあ者自身も知っておく必要がある。」「そして、いち早く安全な場所に、誰に指示されるのではなく、自分から避難する。その行動力が必要である。」

- 高齢者などの寝たきりの要援護者自身が避難拒否の意思を表示するケースが多々あったと聞いている。寝たきりの要介護者が妻と避難せずに津波の犠牲になった事例もあったが、よくよく聞くと、避難しなかったのではなくてできなかったようであった。
- 要援護者の避難支援計画を検討するに当たって、地域の状況を多角的に考慮したものである必要がある。例えば、災害の種類、津波なのか、台風なのか、洪水なのか、土砂なのか、火山なのか、災害の種類をしっかりとわきまえた計画が必要である。さらに地形的な要因として、沿岸部、河川沿い、急傾斜地あるいは住宅密集地などの要素を十分に含める必要があるのではないかと。
- 要援護者と避難支援者の双方の安全確保が同時に図られなければ目的達成とは言えない。そのため、避難場所までの距離、避難行動に要する時間を考慮して、早めの避難の実践したり、障害程度区分や行動能力に対応した避難方法をしっかり確認したりする必要があるのではないかと考える。
- 要援護者の責務や避難支援者の心構えを明記できれば非常に良いと考える。東日本大震災では、助ける側、助けられる側、双方が精神的に自責の念に駆られているという話を多く聞いている。
- 依存体質の計画では被災を増長させる危険性があり、実効性のある計画にするためには、各種災害の想定や地形的要因の考慮、要援護者の体調等の状況、災害発生時間帯の状況、災害発生時の所在場所、避難行動の完結に要する時間、経年に伴うデータの更新、避難実践者への説明などを考慮しながらも、誰もが理解できるような明瞭簡潔な避難計画が必要と考える。
- 自然災害から要援護者と避難支援者の「命」を守ることが一番重要であり、要援護者がそもそも避難行動を要しない環境を確保するなどの、リスクの最



小化が必要ではないか。そのためには、要援護者が、避難行動をとらなくてもよい安全な場所に居住することが必要だと考える。要援護者避難支援計画をこれからさらに充実を図る、あるいは図っていかなければならないが、それに合わせて、要援護者の方々に対応した安全・安心な居住空間の創出と整備や危険な場所に住んでいる要援護者の方々を安全な場所に転居する誘導施策の展開が必要ではないかと考える。

## (2) 【B 市町村の事例】(避難後中心)

- 東日本大震災の当日に亡くなった方が 616 人で、養護老人ホームと軽費老人ホームが甚大な被害を受けたため、高齢者の死者数が多かった。

要援護者の避難支援の取組は、地区防災組織による支援、行政区役員や民生委員、消防団、家族、近隣等で声をかけ、助け合ったという状況である。ほかに介護保険事業者による避難支援、町及び消防団の広報活動による支援も行われたが、その中で避難誘導にあたった行政役員 3 人、民生委員 2 人、消防団員 10 人、町職員 4 人が亡くなった。
- 要援護者の対応を福祉施設等にお願ひし、更に救護所である保健センターが福祉避難所的役割担い、最大で 160 人程度の要援護者の対応を行った。夜間対応もしていたので、ボランティアの看護師や介護員などの支援がなければ福祉避難所的役割は担えなかったと考える。
- 東日本大震災で保健活動を通じて感じたものとして、日頃の地区活動の重要性である。日頃の地区活動で妊婦や障害者、虚弱高齢者などの要援護者と接しているため、保健師は災害時に地域の実情やケースに応じた支援ができると再認識した。震災後、できるだけ地域や要援護者と関わられるよう、保健師の体制を変更した。
- 保健師の派遣体制も重要である。東日本大震災から 1 週間を過ぎた頃、自分の自治体に保健師が応援派遣されてきた。来ていただいた保健師には、多くの面で応援をいただいた。今後、保健師も含めた公衆衛生や福祉にも災害時対応の訓練されたスタッフが災害時にすぐ応援派遣できる体制が必要だと考える。

- 職員や住民が防災意識を持つことの重要性も、今回の東日本大震災では実感した。
- 一般の避難所で認知症の方が行方不明になり命を落とす出来事もあった。福祉避難所の体制作りも必要だが、小さな町ではマンパワーを集めることは不可能であり、災害時にすぐにマンパワーを派遣する体制が必要ではないかと考える。
- また、福祉サービス事業者との連携としては、東日本大震災の教訓を踏まえ、居宅介護支援事業所の災害対策として、震度 6 以上の地震や大雨のときに、ケアマネージャーが自ら集まって、自分たちのできる要援護者の安否確認などを行う体制を構築したところである。事業者の保有する要援護者の情報を利用することもあるため、福祉事業者と連携していく対応の必要性があると考ええる。

### (3) 福祉事業者からの報告

- 発災直後、事務所にいたヘルパーは利用者名簿などを持ち外に逃げ出した。まだ電話がつながっており、訪問中のヘルパーから自分の使用している車に利用者に乗せていいのか、その利用者の避難場所はどこなのか指示を仰ぐ電話が何件か入ってきた。社会福祉協議会に多くの町民が続々と避難してきた。中には、車いすを押して坂を上ることができずにいた人、落ちてはいずれながら前に進む人もいた。

何人かの職員は近くに住む独居の人達の安否確認に走ったり、車いすやストレッチャーで避難支援にあたった。自宅から本人を避難させようとしたが、本人が強い拒否をして、何人がかりでも家から出すことができず、玄関を開けると目の前に波が来ていたという状況もあった。
- 事業所も津波で危なくなり、もっと上に行くためには、細い路地の凍った道を行かなければならず、避難していた高校生や町民の方に大声で、「手を貸してください。お願いします。車いすの両側を持ち上げて下さい。」とお願いをし、何人かの手を借りながら、車いすを 1 台ずつ上へ上へと避難させ

た。

- 地域で活動していたヘルパーが体験した事例としては、在宅酸素使用者について、訪問時間ではなかったものの支援に向かい、以前も停電で大変だったことがあったので、近所の看護師に手伝ってもらい、在宅酸素を携帯用の酸素につなげ、自分の車に乗せて高い所に避難させた。

別のヘルパーは 90 代の独居の方を避難させたが、ちょうど訪問時間に近かったので、すぐにお宅に向い、近所の職員の手を借りてやっとの思いで外に出して自分の車に乗せて、どうにか避難させた。

また、視覚障害者の方を避難させようとしたが、自分で鍵をかける方なので、手探りで鍵をかけ、一旦外に出たものの帽子を忘れたからまた戻る、今度は上着を忘れたからまた戻るという行動を繰り返しながら、やっとの思いで自動車に乗せ避難した。ところが避難したら、薬を忘れたから家に戻らなければならないと主張されたので、仕方なくヘルパーは利用者を車に乗せて坂道を下ったところ、大きな波が町を襲っている光景を見て、もうだめと思って、「戻ります。」と言ってすぐに避難所に戻ったという事例があった。その利用者には、「今後何かあって避難するときにはヘルパーの指示に必ず従ってください。」と強い口調でお願いしている。

どの地区の人も震災を知っているものだと考えたが、ヘルパーを頼りに食事や情報を得ていた人は、連絡手段もなく、テレビやラジオもつなげないため、周囲の状況を知らず、家に取り残された人もいた。

- 何人もの人がずぶ濡れ状態だったり、寒さや汚水を飲んで震え苦しみながら事業所へ避難してきたので、ヘルパーは自分達のロッカーから衣類を全部出して交換したり、移動入浴車で使用するタオルなどを全部出して着替えなどの対応をした。また、着替えがなくなったら、タオルを肌とシャツの間に挟んで、少しでも保温させる形をとった。そのような中、職員の半数以上が家族を失いながらも、避難者の支援の活動を続けた。

- 翌日、他の B 施設では通常の職員数のみで、避難してきた人の対応ができないことから事業所のヘルパーに支援要請があり、2 人のヘルパーが 2 泊 3 日で対応をした。その後、B 施設に避難していた人たちが他の地区の自治集

会所に集められ、20 畳ぐらいの部屋に、家族を合わせて最高 46 名ぐらいの方が、ぎゅうぎゅう詰めで避難させられた。中には、感染症を持っている方もおり、ヘルパーは持っている情報を提供したり、使い捨てのエプロンや手袋等を持ち込んで対応した。排泄介助をするときにも隠すものがなく、そこにいた人達がカーテンで目隠しを作って対応した。

- 5 月の連休頃になって、町内でも一番大きい避難所に、全国ホームヘルパー協議会からヘルパーの方々が支援に来ているようだと情報が入り、実際の状況を確認するよう指示を受けて、初めて全国のヘルパー達が避難所に応援に来ていることが分かった。全国から応援に来ていたヘルパーが書いた引継ぎ簿を見ると、3 月 26 日から 5 月 14 日までの期間に、全国から約 60 名のヘルパーの支援が行われたことが分かり、そのヘルパー達が、一人一人の状態を事細かに記載してくれていたため、その後の対応にはすごく役に立った。それだけに、早い段階で各避難所の状況を知ることができれば良かったと考える。

- 震災から学んだことは、何より命が大切であることである。利用者を避難させようとして犠牲になった人が多くいる。

また、避難を促しても動こうとしない利用者が実際にいたため、震災後、緊急時のヘルパーの対応について、マニュアルの変更を行った。

まず、緊急連絡先については、以前から緊急連絡先を 2 カ所は決めていたが、普段から行き来しており、必ず連絡がつく相手を連絡先とすることの徹底、訪問介護計画書に「震災時には避難の協力をお願いします。」「ヘルパーが逃げまじょうと言ったら逃げてください。」ということや、避難経路と避難場所、誰がどのようにどこに避難させるのか、家族や本人にきちんと明記してもらい、利用者とヘルパーで保管することとした。

そして、「必ずしもそこにいたヘルパーが避難させるものではないということをお理解して頂きたい。ヘルパーはそこにいれば避難させようとすると思うが、そのときには協力して頂きたい。万が一助けることができなかつたり、ケガを負わせてしまうこともあるかもしれませんが、申しわけありません、御理解のほどよろしくをお願いします。」と一人一人に説明することとした。

○ 要援護者名簿は必要だと考える。個人情報保護との関係が常に言われているが、もう少し共有できる範囲を広げるとともに、要援護者自身も自分はここにいるのだということを自分から周りに発信していく必要があるとも考えるため、要援護者の方に名簿登録を勧めている。地域の中で支援してもらうためにも、今後も、要援護者名簿は作って共有していくべきであり、当事者にも理解してもらうことが大切だと考える。

○ 何も知らないで、ずっと一人だった方もいた。その方を避難所に連れて行ったが、服薬の管理や環境変化に対応できず、排泄の部分で大変な思いをして、避難所を出され一時的に福祉避難所で対応した方もいた。本当にケースバイケースで、頼める人がいなくて、声を出して言えないで、一人で悩んでいた人もいた。中には、福祉避難所を 7、8 か所と転々とさせられた人もいた。

#### (4) 内閣府による市町村へのヒアリング結果

○ 国はガイドラインを示し、市町村に対してその手順等を示すとともに、市町村が要援護者に関する情報を平常時から収集し、要援護者の名簿の作成及び地域の避難支援者と要援護者の名簿等の情報の共有を行うこと、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画を策定するよう促してきた。

総務省消防庁による平成24年4月1日時点での要援護者に関する名簿の整備状況調査では、全国の市区町村の64.1%が要援護者に関する名簿を整備し、更新中と回答している。

○ 東日本大震災で被災した市町村に対して、避難支援を行う際に要援護者に関する名簿をどのように活用したかヒアリングを実施した結果、要援護者に関する名簿を活用して、地域の避難支援者等による要援護者の避難支援や安否確認が行われたことにより要援護者の命を救うことができた事例があった一方、①要援護者に関する名簿が未作成であった、②作成した要援護者に関する名簿を、地域の避難支援者に提供していなかった、③要援護者に関する名簿が発災後の混乱の中で、安否確認に利用できなかったなど、要援護者に関する名簿を活用した要援護者の避難支援対策に課題を抱える市町村も見受

けられた。

- これらの背景には、行政において①要援護者に関する名簿を作成すべきことについて法的に位置づけられていないこと、②要援護者に関する名簿の作成、提供に当たって、個人情報保護法制との関係が十分に整理されていなかったという課題もあったが、一方で、国民の中にも個人情報の保護が全てに優先するとの誤解があることなどがある。

## 第2. 東日本大震災における要援護者支援の課題

○ 東日本大震災において、高齢者、障害者等の要援護者について、情報伝達、避難支援、避難生活等、様々な場面で対応が不十分な場面があった。

### (1) 平常時における要援護者支援の課題

- ① 平常時から要援護者支援や他市町村からの職員、専門職、ボランティア等の応援の受入れ・調整のための組織体制の整備がなされていなかった。
- ② 要援護者対策について周知や普及が十分ではなかったため、支援者の数が足りなかった。また、応援受入等のコーディネートを行う職員や支援者の育成が十分ではなかった。
- ③ 防災訓練への参加率が必ずしも高くなく、要援護者と支援者が協力した訓練を十分に行うことができていなかった。  
などの課題があった。

### (2) 発災直後の避難誘導、安否確認における課題

- ① 名簿を作成していなかったため、どこにどういう要援護者がいるのか、またどのように連絡するのかが分からなかった。
- ② 名簿を作成していたが、平常時から避難支援者に渡されていなかったため、避難支援や安否確認が遅れた。
- ③ 要援護者名簿の作成に必要な情報や支援者への提供にかかる個人情報保護条例の整理が、市町村においてなされていなかった。
- ④ 事前の打合せが必ずしも十分に行われておらず、要援護者の避難支援に当たった支援者が、説得に時間がかかったこと等で多数犠牲となった。
- ⑤ 避難に必要な情報があれば自力で避難できた要援護者が、情報が手に入らなかったために亡くなった。  
などの課題があった。

### (3) 避難後の生活支援における課題

- ① 要介護状態や障害を有していること等により、避難所や福祉避難所

にとどまることができず、電気、ガス、水道等のライフラインが止まる中、暑さや寒さの中で、食料や情報も不足し、生命等が危機にさらされるという事態に追い込まれるという事態も生じた。

- ② 避難所や福祉避難所があらかじめ指定していた数では足りなく、要援護者に配慮した十分な専門的支援ができなかった。
  - ③ 要援護者の多様な生活課題を相談できる相談窓口を設置するための人員が確保できず、要援護者に考慮した対応をすることができなかった。
  - ④ 避難所での生活において、必要な配慮がなされなかったことにより、心身の健康確保対策が十分ではなかった面もある。
  - ⑤ 福祉避難所についての事前の周知がなされていなかった。また、その設置、機能が十分に果たせなかった。
  - ⑥ 心身の障害や寝たきり、歩行困難や車いすなどのため避難所に移動ができない、避難所の生活環境の課題から避難所では生活ができず、被災した自宅等での生活を余儀なくされた要援護者に対して、必要な情報、物資、支援が届かないことが多かった。
  - ⑦ 被災した市町村の機能が低下し、応援の要請が遅れた。また、福祉、保健、医療関係者、施設が被災したため、福祉、保健、医療関係サービス機能が低下し、特に要援護者の支援に大きな支障をきたした。
  - ⑧ 要援護者支援に関わる専門職には女性も多いが（保健師、看護師、介護福祉士、ヘルパー、保育士等）、子どもの預け先がなく、専門性の発揮が難しいケースもあった。小さい子どもを持つ自治体職員も厳しい状況におかれた。
  - ⑨ 乳幼児や妊産婦への支援が手薄であった。また、妊産婦等を被災地外に避難させようと考えた時、家族や親族、地域が好意的でない事例があった。  
などの課題があった。
- なお、応急仮設住宅、みなし仮設住宅における要援護者の課題もあったが、本報告書においては要援護者を支援するための課題を特に避難を中心に整理をした。



### 第3. 今後の要援護者支援対策の見直しの視点

#### 1. 避難の実効性を高めるための事前の取組

- 必ずしもリードタイムの十分ではない災害において、準備のないまま避難支援を実施することは難しいことから、本人の同意を得た上での要援護者情報の共有等を進め、発災時に近隣等の地域の力による声かけや避難支援等を身近なところで行う適切な避難支援を行う仕組みづくりが重要である。

その際には、要援護者の避難支援に当たっては、支援者本人やその家族等の身の安全の確保の重要性についても、十分に考慮されなければならない。要援護者の避難支援対策を円滑に実施し、要援護者及び避難支援者双方の命を守るため、平常時より、名簿の活用により支援方法に関する打ち合わせを実施することなどが必要である。

- こうした仕組みが力を発揮するには、平常時から地域の集まりや防災訓練等を通して、要援護者と地域住民が顔見知りになり、いざというときに備えて関係を築くなど、人と人のつながりを深め、地域の防災に対する意識を高め、住民等の理解と協力が得られるような基盤づくりが要援護者と共に行われることが望ましい。

## 2. 大規模災害に対する国・都道府県・市町村の役割

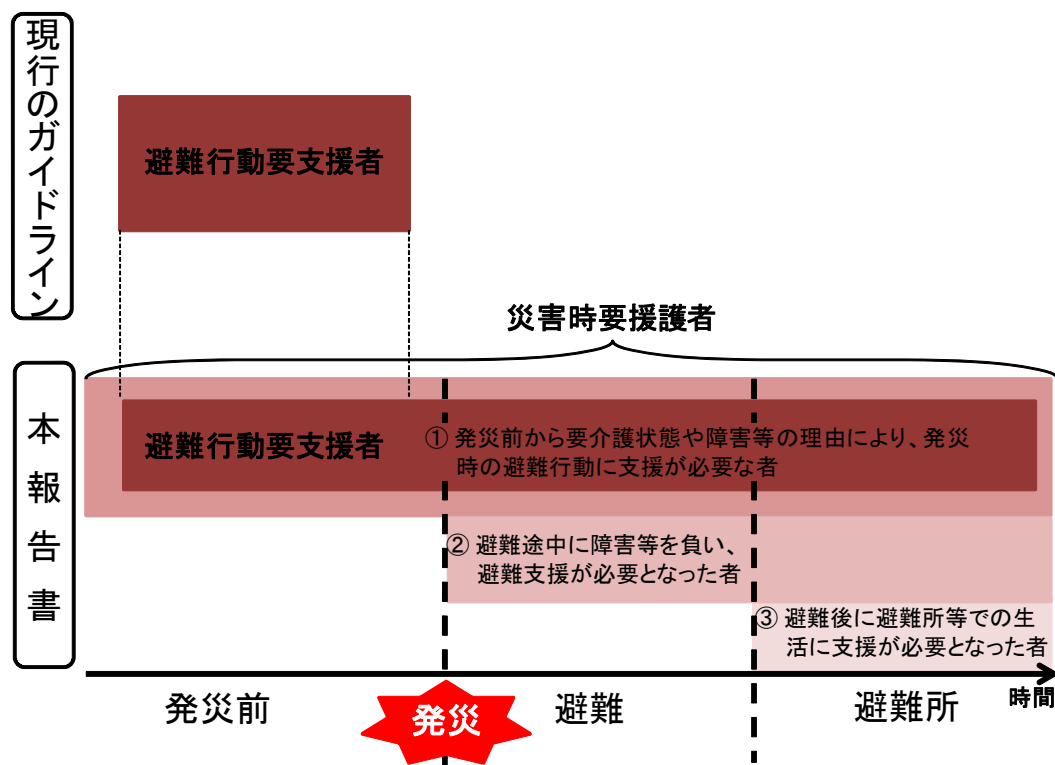
- 避難生活における要援護者支援としては、在宅者等も含めて適切な支援を講じていくとともに、特に、大規模な災害が発生したときの対応としては、人的支援や物資供給のスキーム等を活用した支援を実施することが望まれる。基礎自治体として、災害対応について主体的な役割を担う市町村においては、柔軟性・機敏性・想像力をもって、要援護者対策についても避難支援から避難所における生活支援まで、適切に対応することが必要である。
- 要援護者における支援の中核は市町村であるが、大規模な災害が発生した場合、要援護者に対する支援が長期的かつ継続的に提供していく必要が予想されることから、都道府県や国は、法制度の整備をはじめ、人材育成と専門事項に関するマニュアルの作成等を通じた体制の整備、広域的連携に関する仕組みづくり及びその調整等を行うことが求められる。また、都道府県や市町村で実施されている好事例を調査し、紹介することも必要である。
- 大規模な災害により市町村機能そのものが喪失する可能性も考慮し、要援護者の安否確認が確実にできるよう、平常時から市町村がバックアップ体制を講ずるとともに、都道府県においては市町村を支える体制を構築することが望ましい。実際に大規模な災害が発生した場合においては、災害対策基本法に定める応援スキームを活用して、被災市町村に対し職員等の応援や物資等の支援を行うことが適切である。

また、国においては、都道府県に対し、被災都道府県に必要な応援派遣を求めるとともに、必要な物資の調整や支援部隊の派遣・調整を行うことが求められる。

さらに、災害救助法が適用された場合には、迅速かつ的確に、要援護者対策も含めた応急救助を実施することが求められる。

### 3. 大規模災害に対する国・都道府県・市町村の役割

<参考>概念の整理



- 要援護者について詳細にみれば、発災前から避難後の生活までの段階に区分し、時間軸に沿って要援護者について整理すると、
  - ① 発災前から要介護状態や障害等の理由により、発災時の避難行動に支援が必要な者
  - ② 避難途中に障害等を負い、避難支援が必要となった者
  - ③ 避難後に避難所等での生活に支援が必要となった者として整理できる。
  
- このうち、①に該当する者については、現行のガイドラインに示す「避難行動要支援者」に該当する者がこれにあたる。その避難支援を行うために活用する名簿を「避難行動要支援者名簿」とする。
  
- なお、①に該当する者について、避難行動が困難な理由を詳細に整理する

と、

ア 災害に関する警報や避難勧告等の必要な情報を取得することの困難

イ 災害に関する警報や避難勧告等の必要な情報を理解することの困難

ウ 災害が発生、または発生の恐れがある時に、避難が必要かどうか判断することの困難

エ 実際に避難するための移動等の困難

として整理できる。このうち、いずれかの項目、または複数の項目に該当する者を避難行動要支援者として考えることができる。

- 真に避難支援が必要な者に対して、避難支援者の生命及び身体の安全を守りつつ、適切に避難支援を行っていくためには、避難行動要支援者名簿を、実効性のあるものとしておくことが重要である。
- 他方で②及び③に該当する者についても、避難生活等において幅広く支援の対象とすることが適切であることから、本報告書においては「災害時要援護者」の概念を、現行のガイドラインにおける概念から、②及び③の者も含む者まで拡大することとする。
- 要援護者の対象としては、要介護高齢者、障害児者、妊産婦、乳幼児、難病患者やアレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等が該当すると考えられる。
- そのようにして、新たに要援護者に含めることとした者についても、避難後の生活支援のために、どのような支援、配慮が必要なのか整理した台帳を作成することが必要であり、そのため、避難行動要支援者名簿の情報を引き継ぐとともに、さらに時間をかけて情報を収集し、支援が必要な者については、新たに支援対象者として加えていくことが適切である。
- 以上のことを踏まえ、今後の要援護者支援対策に関しての基本的考え方と、総合的な充実のための議論を行い、今後の要援護者支援対策の見直しやガイドラインの見直しの際に盛り込むべきことを中心に提案をするものである。

## 第4. ガイドラインの見直しの方向性

### 1. 平常時からの市町村の組織作り等

#### 【主な見直しの方向性】

- 全体計画の策定手続きについては、これまでは必ずしも、避難生活に触れられていなかったが、地域の共助力を高める観点から、関係者の幅広い参画を促すことを追記すべきである。
- 平常時からの組織作りにおいて、福祉関係部局が中心となるよう記載されているが、関係部局間の連携や、避難所生活における支援も視野に入れた、要援護者支援班と避難所支援班との連携の必要性について追記すべきである。
- 要援護者支援班は、災害時には自らの市町村の職員等では対応できない事態に備え、あらかじめ、外部からの応援を受けることを想定するとともに、そのコーディネート機能を果たすことを追記すべきである。

#### (1) 全体計画の作成

市町村は当該地域における災害特性・避難勧告等の判断基準を踏まえつつ、要援護者に係る全体的な考え方を整理し、全体計画として作成することが求められる。全体計画には、要援護者支援の必要性、対象者の考え方（範囲）、支援に係る自助・共助・公助の役割分担、地域の支援者への依頼事項や範囲、支援体制（各部局、関係機関等の役割分担）、避難支援者の安全確保、要援護者が支援を受けられる機関、避難場所、福祉避難所等について、平常時から地域で話し合い、地域の実情に応じ記述することが適切である。地域の防災意識、共助力を高めるため、高齢者や障害者等の当事者や、地域住民、消防団や自主防災組織・自治会等の防災関係者、民生委員や社会福祉協議会、福祉事業者等の日常から要援護者と関わる者等に幅広く参画を促すことが適切である。

#### (2) 平常時からの市町村の組織作り

発災時から避難生活まで組織的な要援護者の連携対策ができるよう、平常時において、発災時における役割分担を踏まえつつ、防災部局及び福祉部局が中心となり、保健関係部局、地域づくり担当部局等も参加し

た横断的な組織として「災害時要援護者支援班」等を設け、要援護者の支援業務を的確に実施すべきである。その際は、防災部局、福祉関係部局のどちらの部局が主導して調整を行っていくのかも併せて決めておくことが適切である。

また、別に避難所支援班を設けている市町村においては、発災後に多数の要援護者が避難所で生活することも想定されるため、あらかじめ避難所支援班と連携することが適切である。場合によっては、両支援班が合同して、避難所・要援護者支援班とすることも考えられる。

発災時は限られた人員で機能的な支援活動を実施することが必要となるが、その前提となる要援護者に対する取組や支援する能力は地域によって異なるのが実情である。そのため、要援護者班を組織する関係部局においては、例えば、防災部局に対して要援護者についての研修を行い、福祉部局に対して防災の研修を行うなど、相互に情報交換や防災研修を行い、発災時に必要な対応・調整をできる人材を育成することが望ましい。また、国・都道府県はこのような人材育成の支援を行うことが望ましい。

さらに、福祉サービス等の災害時の運用方針等に関し、都道府県、国と緊密に連絡をとるとともに、地域防災計画等において災害時における福祉サービス等の継続の重要性を明確に位置付け、福祉サービス等の継続に必要な体制を確立することが求められる。

<連携体制の整備例としての災害時要援護者支援班>

**【位置付け】**

防災関係部局や福祉関係部局、保健関係部局、地域づくり担当部局で横断的なPT(プロジェクト・チーム)を設置し、平常時は要援護者の情報の共有や会合等により、要援護者支援の方針や実施に当たっての分担を検討し、決定する。発災時は、平常時の会合等によって決められた分担に基づき、情報伝達や避難支援を実施する。

**【構成】**

班長(防災担当部課長又は福祉担当部課長)、班員(防災担当者、福祉担当者、保健業務担当者、地域づくり担当者等)。避難支援体制の整備に関する取組を進めていくに当たっては、消防団や民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織・自治会の関係者、障害者団体等の参加を得ながら進めること。

**【業 務】**

平常時：避難行動要支援者情報の共有化、地域づくり、分担の決定  
避難行動要支援者参加の防災訓練の計画・実施、広報 等

災害時：避難準備情報等の伝達業務、避難支援、安否確認・避難状況の把握、  
避難所の要援護者の支援者等との連携・情報共有、  
避難生活における支援 等

## 2. 関係機関等との連携体制の整備

### 【主な見直しの方向性】

- 連携体制の整備を発災時の動きを中心として記載されていたが、平常時から各種団体等との連携体制を整備しておくべきことについて明記すべきである。

発災時は市町村の人的支援や物的資源だけでは対応が困難になることが想定されるため、要援護者支援においては、防災や福祉、保健、医療等の各分野の関係機関同士が連携して支援に当たることも必要となるため、平常時よりこれらの分野間の連携体制を整備しておくことも必要である。

また、平常時から災害時要援護者支援連絡会議を開催することも望ましく、その際には、都道府県や社会福祉施設や障害者団体、病院等の関係機関、地域包括ケア会議や自立支援会議等の地域の会議体と協力することも望ましい。

市町村は、要援護者支援班が中心となって、平常時においては、発災時にどのような職種が必要となるか、どこに受け入れ、どのような役割を担ってもらうかといった応援の受入・配置の計画作成、また専門的な知見を有する職能団体や福祉関係団体、NPO、ボランティア団体等と調整を行う社会福祉協議会や中間支援組織等とあらかじめ協定を結ぶことなど、ネットワークを作り、地域の受援力を高めるためのコーディネートを行うことが適切である。なお、当該地域において要援護者支援のために必要となる体制整備が困難な場合、他の地域からの応援が受けられるよう、事前に応援協定の締結などを検討することが適切である。また、関係機関への指揮系統を明確化しておくことが適切である。さらに、医療等の都道府県が主体的役割を担う分野については、都道府県と連携しておくことが必要である。

市町村においては、これらの外部からの人材を活用し、組織的に要援護者の支援体制を構築するため、全体をコーディネートすることが望ましい。そのため、要援護者支援班が中心となって、平常時においては支援の受入・配置の計画作成や体制整備、また専門的な知見を有する職能団体やNPO、ボランティア団体の中間支援組織等とあらかじめ協定を結ぶことなどにより、地域の受援力を高め、発災時には構築したネットワークを活用し、外部からの人材を実際の戦力として積極的に避難所等において活用することが適切であ



る。なお、当該地域において要援護者支援のために必要となる体制整備が困難な場合、都道府県や近隣の市町村等の社会資源からの応援が受けられるよう、事前に応援協定を結び、支援を受けることも望ましい。

また、災害時要援護者支援連絡会議等の役割、業務等については、地域の実情を踏まえた上、マニュアル等を作成して具体化し、平常時から関係者に対する研修や訓練を実施しておくことが適切である。

### 3. 地域共助力を高めるための地域づくりと人材育成

#### 【主な見直しの方向性】

- 現行のガイドラインであまり取り上げられていない、より多くの支援者を確保するための方策について、地域づくり、人材育成の取組みを明記すべきである。
- 支援者による防災訓練を中心に記載されていたが、要援護者が参加する防災訓練において、情報伝達、避難支援等が実際に機能するかを点検しておくことが適切であることを明記すべきである。

#### (1) 地域共助力を高めるための地域づくり

地域共助力を高めることを目的とし、地域においてより多くの支援者を確保することが必要である。

市町村や自主防災組織・自治会等は、普段から住民同士が顔の見える関係を構築することを促進し、支援者たりうる者の数を増やすための取組を行っていくことが必要である。その際には、防災訓練や室内安全対策、備蓄の推進等をテーマとして、地域組織や福祉関係団体・市民団体等が要援護者を支援・交流できる場作り等の防災に直接関係する取組だけでなく、日常の取組みの中で要援護者が地域社会で孤立することを防ぐために、様々な事業を活用し、地域行事への参加の呼びかけや、広報や声かけ・見守り活動、犯罪抑止活動等の地域における様々な活動を通じて、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が求められる。

その際には、必要に応じ、地域おこしのための様々な事業やボランティアとの連携を検討することが望ましい。

#### (2) 地域における人材育成

市町村は地域共助力の質を高めるため、発災時の避難誘導や発災直後の安否確認、避難所での生活支援等の様々な場面において、自らの生命、安全を守りつつ、要援護者の命を守ることに協力してもらえる人材育成を行うため、福祉関係者や保健医療関係者等の支援者に対して防災訓練

への参加を呼びかけることや、名簿の意義や活用について普及・啓発するための防災に関する研修を行う、また自主防災組織・自治会等の防災関係者に対しては要援護者との関わり方などの福祉や保健に関する研修を行うことも望ましい。

このような取組を促進するため、国や都道府県においては、各市町村において取り組まれている先進的な事例を調査し、具体例として広く示すべきである。

### (3) 防災訓練

防災訓練等を実施するに当たっては、要援護者が参加し、情報伝達、避難支援等について実際に機能するか点検しておくことが適切である。

また、名簿を活用したり、障害者団体等と連携するなどして、企画段階から要援護者の防災訓練への参加を促すことで、名簿を活用した避難や避難所運営のシミュレーションを実施するとともに、発災時に要援護者が円滑に避難できるよう、防災に関するパンフレット等の点訳や拡大文字、音声等でも提供したり、また分かりやすい内容の版を作成するなど、一人一人の防災意識を高めることが望ましい。また、各参加者が、例えば車いすなどへの対応を実際に経験することにより、要援護者について理解する観点からも要援護者が訓練に参加することが重要である。

そのため市町村は、考え得る様々な災害や被害を想定し、避難準備情報の発令・伝達や避難所への誘導、発災直後の安否確認、避難所での支援、福祉避難所の立ち上げ、要援護者への確実な情報伝達や物資の提供等の実施方法等に関する訓練を、民生委員や消防団、自主防災組織・自治会、福祉事業者、ボランティアやガイドヘルパー等の様々な分野の関係機関・者の参加を得ながら実施し、訓練で得られた課題等への解決策の検討を通じて、避難支援体制の整備に努めることが適切である。

#### 4. 避難行動における災害時要援護者支援

##### 【主な見直しの方向性】

- 名簿の作成・共有にあたり、現行のガイドラインにおいて推奨している関係機関共有方式による要援護者情報を収集・共有が進まなかった現状を踏まえ、解決策として法的な手当の必要性を明記すべきである。
- 現状の同意方式には守秘義務について記載がなされていないことから、要援護者から同意を得たうえで、平常時から支援者に名簿を提供することの必要性を明記するとともに、支援者に守秘義務を課し、あわせて名簿の適正管理を求めることが適切であることについて明記すべきである。
- 支援者の安全等を守ることにについて、具体的な記載がされていなかったが、支援者自身の生命及び身体の安全等を守ることを前提として、避難行動支援を実施するために、望ましい事項について明記すべきである。
- 名簿を活用した安否確認について具体的な記述がなされていなかったことから、避難行動支援だけでなく、安否確認についても名簿を有効に活用することについて明記すべきである。

(地域づくりと避難行動要支援者名簿の活用による同時並行的な取組)

共助による避難支援を進めるに当たっては、平常時から、要援護者側も含めた地域における人間関係を良好なものとする等を通じ、地域の防災力を高め、要援護者が安心して生活できるための地域づくりが必要となるが、これには、相当の時間が必要である。

そこで、いつ、どこで発生するのかの予測が難しい災害への備えとして、現状も踏まえて、避難行動要支援者名簿の作成・活用及びそのための個人情報保護法制との関係の整理等の早急に対処が可能なことと、地域づくりなどの時間をかけて準備するものを並行して進めていくことが求められる。

(避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある取組)

避難行動要支援者名簿を作成し、名簿掲載者に同意を得た上で、支援者に避難行動要支援者名簿を提供することが求められる。その後、提供された名簿に

より、事前から避難方法等について打合せすることを基本的な流れとする。

地域の実情に応じて、実効性のある避難支援が可能となるよう、要援護者の把握と並行して支援者を推計した上で、真に避難行動に支援が必要な者を対象とした要件を設定した上で、避難行動要支援者名簿を作成する。その際には、形式要件だけでなく、要介護度や障害程度区分、家族の状況及び支援者数等の地域共助力を考慮して避難行動要支援者名簿に掲載する者の要件を設定し、避難行動要支援者名簿を作成するものとする。

そして、避難行動要支援者名簿を作るだけに終わらせず、平常時から支援者に提供するために、避難行動要支援者の同意を得て提供された避難行動要支援者名簿により、避難支援者や支援方法について、コーディネーターが中心に本人等を含めて打合せした上で、名簿情報に追記し、それらの情報を支援者間で共有し、適宜更新することが望ましい。

また、避難行動要支援者名簿掲載者の避難行動の支援に際しては、避難誘導等に従事する者の安全確保に留意した上で、名簿情報の提供の同意者との事前の打合せにより確認した方法等により避難行動を支援することとする。また、同意していない者についても、可能な限り支援することが適切である。

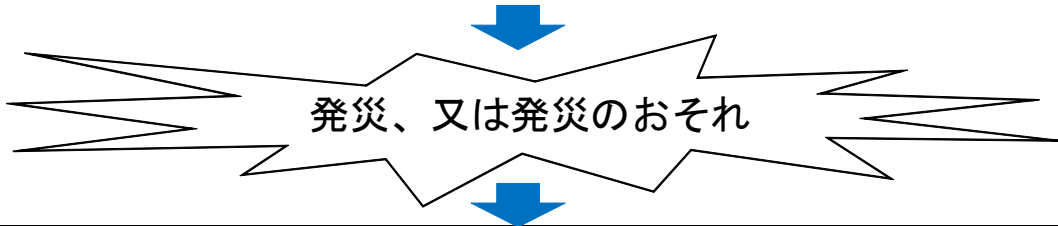
さらに、発災直後には名簿を活用して安否確認を行うものとする。

また、避難行動要支援者の情報を避難者名簿等に引き継ぎ、避難生活の支援を行うことが適切である。

## <主な手順>



(前頁より続く)



**⑩ 安全確保、避難のための情報伝達**  
防災無線や広報車、携帯端末の緊急速報メール等により発災したこと又は発災のおそれが生じたことを、広く周知する。

**⑪ 避難行動要支援者名簿掲載者の避難行動支援**  
発災又は発災のおそれが生じた場合は、避難誘導等に従事する者の安全確保に留意した上で(4)①における同意の有無にかかわらず、名簿を避難支援者に提供する。

○⑥において名簿情報の提供に同意した者については、避難支援者が中心となって事前に定められた具体的な支援方策等に基づき、可能な範囲で避難行動の支援を実施。

○⑥において名簿情報の提供に同意した者以外の者であっても、可能な範囲で避難行動の支援を実施。

**⑫ 安否確認の実施**  
避難支援が及ばなかった避難行動要支援者名簿掲載者（(4)①において名簿提供に不同意であった者を含む。）も含め、安否確認を行う。

**⑬ 避難所入所以降の支援**  
避難者名簿へ避難行動要支援者名簿掲載者の情報等を引き継ぎ、生活支援を行う。

### 【平常時からの関係づくり】

**⑭ 防災訓練**  
避難行動要支援者名簿掲載者も視野に入れ、情報伝達、避難行動支援等について実際に機能するか点検しておく。

**⑮ 人材育成**  
より多くの支援者を確保するとともに、地域共助力の質を高めるため、支援者の人材育成や研修等を行う。

## (1) 避難行動要支援者名簿の作成

避難行動要支援者の避難支援にはマンパワー等の支援する能力が不可欠であるが、地域によって異なるのが実情であることから、要援護者の把握と並行して、地域の避難支援者の推計を行うことが、実効性のある避難支援を計画するために必要である。

### ① 地域共助力（支援者）の推計

市町村は、消防機関、都道府県警察、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織・自治会、その他の関係者等の活動実態を把握するとともに、避難行動要支援者と普段から付き合いのある福祉サービス提供者等の福祉関係者、その他一般市民も、地域における支援者となりうるか検討したうえで、避難支援者となりえる者の推計を行うことが求められる。

なお、地域によって避難支援者になりえる機関（民間事業者、個人を含む。）は異なることから、必ずしも消防機関等の上記の例示に限定して考える必要はなく、地域の実情により、避難支援者を決めることが求められる。

### ② 要援護者の把握

要援護者の情報については、介護保険や障害者手帳で確認できる情報等、地方自治体の各関係部局等で把握されているところであり、広く把握することが必要であることから、これまでのガイドラインにおいても、関係機関共有方式等の積極的利用による内部での共有を促してきたところである。

しかし、関係機関共有方式を活用して情報共有を図るためには、個人情報目的外利用について、条例の規定が整備されていること等が必要となるが、

- ・多くの市町村の条例における目的外利用に係る一般的な規定は、平常時における要援護者名簿作成を目的として、個人情報を目的外利用することが可能であるとは解釈されていないこと
- ・そのため、関係機関共有方式を活用するためには、平常時においても要援護者名簿を作成するために、個人情報を目的外で利用することを可能とする規定を設ける必要があるが、現にそのような規定を設け



ている市町村は少なく、条例改正を行おうとする市町村も少なかったこと

から、必ずしも十分には進まなかったという現状がある。

また、

- ・ 現行のガイドラインで示している同意方式については、名簿作成を担当する部局が要援護者に係る個人情報を保有していない場合に、どのように要援護者情報を入手するかについて必ずしも明らかでなく、関係機関共有方式と同様に、個人情報の目的外利用に関する条例による手当てが必要であった。
- ・ 同じく現行のガイドラインで示している手上げ方式については、要援護者本人からの自発的な手上げに委ねられる部分が大きかったことで、掲載者数が伸びなかった。

等により、これらの方式を活用した名簿の作成についてもまた、十分に進まなかったというのが実情である。

しかし、避難行動要支援者名簿の作成に当たっては、要援護者に係る個人情報が必要不可欠であることから、市町村が避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、保有に当たって特定された目的以外の目的であっても、内部で利用できるよう、また必要があるときには市町村が都道府県等の関係者に対しても必要な情報の提供を求めることができるよう、個人情報保護法制との関係を整理し、法的に手当てすべきである。これにより、従来の方式が抱えていた、個人情報保護条例との関係で情報共有が進まなかった、掲載者数が確保できなかった等の課題を克服することが可能となる。

なお、現行のガイドラインに沿って、個別に条例に必要な規定を設けた上で、既に関係機関共有方式等により避難行動要支援者名簿を作成している市町村については、上述の法的な手当てが実現された場合も、既存の取組が既に一定程度進んでいることを前提に、国は必要な配慮をすべきである。

#### 【参考】

○関係機関共有方式

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活用して、要援護者本人からの同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織・自治会、民生委員などの関係機関等で共有できる方式。

○同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織・自治会、福祉関係者等が避難行動要支援者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

○手上げ方式

避難行動要支援者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら避難行動要支援者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。

③ 避難行動要支援者名簿の作成

ア 避難行動要支援者名簿に掲載する者

要援護者のうち、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、真に避難支援が必要な者に対して、重点的・優先的に避難支援を行う必要がある。避難行動要支援者名簿掲載者と避難支援者双方の命を守るとともに、避難支援に実効性を持たせるため、要介護度、障害程度区分、家族の状況、また支援者数等の地域共助力等の複数の視点から検討して、避難行動要支援者名簿に掲載する者（以下、「避難行動要支援者名簿掲載者」という。）の要件を設定することが適切である。

また、名簿掲載者の要件を設定するに当たっては、地域において、要介護度、障害程度区分等の形式要件のみによるのではなく、地域において真に重点的・優先的支援が必要と認める者については、支援対象から漏れないようにする等の工夫をすることも適切である。

そのため、形式要件から漏れた者についても考慮し、①避難支援者とされた者の判断により、名簿への掲載を市町村に求めることとする仕組みや、②形式要件から漏れたものが自らの命を主体的に守るため、手上げ方式によって名簿に登録することを求めることができる等の補完措置を設けることも考えられる。この際には、名簿へ掲載する意義等をよく説明することも求められる。

なお、同居家族がいる場合も、時間帯等によって一人となるケースがある。また老々介護など、支援者がいても避難が困難な状況もあることから、それのみをもって避難行動要支援者名簿掲載者から除外することは適切でない。

**【A市の例】**

- ①要介護認定3～5を受けている者
- ②身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③療育手帳Aを所持する知的障害者
- ④精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

上記①～③及び⑥のうち、生活の基盤が自宅にあり、かつ単身世帯、高齢者のみ世帯、障害者のみ世帯及び高齢者・障害者世帯に属する者を避難行動要支援者とし、他は情報伝達要支援者として、名簿に登載している。

さらに、一人の避難行動要支援者名簿掲載者に対し、一人の支援者が避難支援を行うことは負担が大きすぎることから、近所の複数の者が協力して、一人の者を支援できるように配慮することが望ましく、必要な支援者を確保するためには、地域づくりに継続的に取り組んでいくことが欠かせない。

施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の支援者の人数が限られていることから、避難行動要支援者名簿の対象は在宅者（一時的に入所、入院している者を含む）とするのが基本となる。

施設関係者は、施設の耐震化や避難設備等の点検などハード面、防災体制の整備や施設職員及び利用者の防災意識の啓発・育成、避難訓練の実施、事業者間の災害支援協定の締結、消防機関や地域社会と連携するなどソフト面の双方において、あらかじめ防災計画等を作成し、

利用者及び職員の命を守るための対応を求めるものである。また、防災計画等に福祉サービスの継続（BCP）を組み入れることが適切である。

また、市町村においても、施設等が被災したときの対応について、平常時から施設等と連携・協議すること、施設等が防災に必要な対策を確実に実施できるように支援することが適切である。

さらに、東日本大震災においては、病院や福祉施設が被災したことにより、多数の高齢者や障害者が亡くなったことから、それら施設の高台移転について、国や都道府県と連携して対応することが適切である。

#### イ 避難行動要支援者名簿の記載事項

避難行動要支援者名簿には、掲載者の氏名及び住所、電話番号その他の連絡先、避難支援を必要とする理由、その他掲載者に対する避難支援等の実施に必要な事項を地域防災計画で定め、掲載することが求められる。

#### ウ 避難行動要支援者名簿掲載者の要件には該当しないが、発災時または発災のおそれがあるときに支援を行うことが望ましい者

本来は、支援を行うことが望ましい者については、可能な限り支援対象とすることが望ましい。

そこで、避難行動要支援者名簿掲載者に該当しない者であっても、発災または発災のおそれがあるときに避難支援や安否確認を行うことが望ましい者については、現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において支援者に提供すること等を想定し、例えば地域の高齢者や障害者等を対象とした見守りのための名簿等を別途作成しておくことが適切である。

### (2) 平常時における避難行動要支援者名簿情報の提供、活用準備

#### ① 避難行動要支援者名簿掲載者からの同意

作成した避難行動要支援者名簿情報は平常時から支援者に提供され、その情報が共有されていなければ、いざというときの円滑かつ迅速な避難支援の実施に結びつかない。

他方で、障害の有無などの情報は個人情報として保護する必要もある。また、そもそも同意を得ていない避難行動要支援者名簿掲載者に対して、災害発生時、初めて避難の説得にあたるのでは、避難支援者の生命等を危うくしかねない。

そのため、避難行動要支援者名簿掲載者に十分に趣旨を理解してもらい、事前の提供についての同意を得ることが必要であり、障害者団体等とも連携するなど、対応を工夫し、避難行動要支援者の同意を避難支援者に提供する前に得る必要がある。

また、円滑に同意を得るためには、情報管理の担保についても徹底する必要がある。名簿の提供を受ける支援者には、守秘義務を課すべきである。また、市町村においても、名簿情報を提供する際には、提供先の支援者に対し、名簿の適正管理を求めることが適切である。

なお、避難行動要支援者名簿掲載者のうち、支援者への提供について同意する者が、初めに推計した要支援者数に比して、少なくなるような場合には、避難行動要支援者名簿掲載者の要件の緩和を検討することが適切である。

## ② 避難支援者への事前の名簿情報の提供

避難行動要支援者名簿の情報（以下、「名簿情報」という。）の平常時からの提供先については、避難行動支援等が有効に行われるよう、消防機関、都道府県警察、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織・自治会、その他の関係者の中から、その活動実態や地域における実情を踏まえて、誰にどこまで依頼するのか選定することが求められる。

名簿情報を提供する際には、組織の一員あるいは当該地位を有する者として提供したのか、個人に提供したのかを明確にしておくことが求められる。組織の一員あるいは当該地位を有する者として名簿の提供を受けた自主防災組織・自治会の構成員や民生委員等については、任期終了等の際にきめ細かい引継ぎが行われるようにし、名簿情報の引継ぎや避難支援体制の継続に努めるべきである。

また、避難行動要支援者の情報は当該避難行動要支援者を担当する地域の支援者に限り提供することが適切である。

ただし、提供に当たっては、(2) ①においても示したとおり、情報

管理の担保についても徹底するため、市町村においても、名簿情報を提供する際には、提供先の支援者に対し、名簿の適正管理を求めることが適切である。

③ 具体的な支援方法についての避難行動要支援者名簿掲載者との打合せ（個別計画）

災害時の避難支援を実効性のあるものとするためには、平常時から避難行動要支援者名簿掲載者自身と避難支援の方法や避難経路等を入念に打合せておくことが適切である。

そのため、名簿情報の提供を受けた支援者が、実際にどのように避難行動要支援者名簿掲載者を担当するのかは、地域の実情を踏まえて決定されることが望ましく、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織・自治会、福祉事業者等がコーディネーターとなり、避難行動要支援者名簿掲載者を訪問して、避難支援者や集団生活の可否、避難時の留意点、障害特性等に対応した福祉避難所への避難等の具体的な支援内容や方法を話し合い、提供された名簿に書き加え、個別計画としていくことが適切である。

また、市町村からの依頼により、訪問介護計画書の中に利用者の避難支援を記載し、本人、家族、地域の支援者、福祉事業者で話し合っており、役割分担を決めている事例がある。

こうした地域の取組事例について、事例の紹介などにより広げていくことが望ましい。

その上で、将来的には、こうした取組の効果や課題を踏まえ、具体的方策について、さらに検討していくことが望ましい。

なお、避難行動要支援者名簿掲載者の円滑な避難支援を行うためには、避難行動要支援者名簿掲載者の氏名や住所、連絡先、避難支援を必要とする理由等の個人情報を支援者が把握していることが必要となるが、そこには秘匿の必要性の高い個人情報も含まれることから、支援者が必要以上に避難行動要支援者名簿掲載者の個人情報を要求することは避難行動要支援者名簿掲載者の利益を損ねる可能性もあることも考慮することが適切である。

④ 名簿の更新、情報の共有

避難行動要支援者名簿掲載者の状況は変化することから、市町村は、避難行動要支援者名簿を更新する期間や仕組みをあらかじめ構築しておくことが求められる。

更新された内容については、必要な者との間で共有することが適切である。

(3) 発災時又は発災のおそれが生じた場合

① 避難のための情報伝達

ア 避難準備情報の発令

市町村は、自然災害発生時に住民等が円滑かつ安全に避難を行うことができるよう「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を参考に、避難準備情報、避難勧告、避難指示の発令等の判断基準（具体的な考え方）を事前に定めた上、災害時において適時適切に発令することが求められる。特に、避難準備情報として発令されている、「自主避難の呼び掛け」、「避難注意情報」等の情報については、円滑かつ迅速な避難を行うに当たって重要な情報であり、その住民等への周知徹底を図るとともに、特に避難行動要支援者名簿掲載者が円滑かつ安全に避難できるように、着実な情報伝達及び早い段階での避難の促進など、その発令及び伝達に当たっては配慮が必要である。

イ 多様な手段の活用による通信の確保

要援護者への情報伝達に当たっては、高齢者や障害者等にも分かりやすい言葉や表現、説明になるよう配慮し、要援護者一人一人に的確に伝わるようにすることが前提として必要である。

自然災害発生時、特に地震に伴い発生する津波の発生時においては、緊急かつ着実な避難指示が伝達されるよう、防災行政無線（文字付個別受信機）・広報車による伝達に加え、携帯端末の緊急速報メールやメーリングリスト等による一斉送信、ワンセグ放送（字幕と手話通訳付）、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）等のインターネットを通じた情報提供等の最新の情報通信技術を活用して、情報伝達手段の多様化を図る必要がある。また、緊急時・災害時においては、字幕

報道・解説放送（副音声や2ヵ国語放送など2以上の音声を使用している放送番組：音声多重放送）・手話放送等による情報提供をできる限り実施することが望ましい。

また、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進めることが望ましい。

<例>

- ・聴覚障害者：携帯端末の緊急速報メール、地上デジタル放送、FAXによる災害情報配信、アイ・ドラゴン（CS障害者放送デジタル受信機&文字デコーダー）、FM文字多重放送 等
- ・視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話 地上デジタル放送（解説放送）、携帯用ラジオ（AM、FM、地上デジタルテレビ放送音声受信機能を含む） 等
- ・肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話 等

さらに、避難支援のための通信の確保に当たっては、連絡を取り合う人や関係機関等が誰であるか、連絡の内容はどのようなものか等を検討し、適切な通信手段を選択することが適切である。そのため、どのような通信手段でどのように連絡を取り合うのか等を、平常時から確認し合うべきである。

その際、手話通訳や要約筆記、盲ろう者通訳介助等の専門性のある支援など、視覚情報と聴覚情報を相互に変換して伝える必要があることを考慮することが適切である。また、たとえ同じ障害であっても、必要とする支援の内容は異なることに留意することが適切である。

## ② 避難行動要支援者の避難支援

### ア 支援者の責任の範囲及び安全の確保

支援者は提供を受けた避難行動要支援者名簿により把握した情報に基づき、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援を行うことが適切である。

その際、支援者は、支援者本人又は支援者の家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提となる。

また、地域において、避難の必要性や名簿の意義、あり方を説明す



るとともに、防災関係のみならず、地域で避難支援の撤退ルールについても決めておくことが望ましい。

避難支援は避難しようとする人を支援するものであり、避難することについての避難行動要支援者名簿掲載者の理解は、平常時に名簿提供に係る同意を得る段階で得ておくことが望ましく、例えば支援者が発災時に避難支援に向かった先で、避難行動要支援者名簿掲載者が支援を受けることを拒んだ場合などに、当該避難行動要支援者名簿掲載者に対して避難するように説得するような役割までは求められない。

支援者の撤退ルールについては、要援護者や支援者を含めた地域住民全体で話し合っ、ルールを決め、計画を作り、周知することが適切である。その上で、一人一人の要援護者に名簿制度の活用や意義等について理解してもらうこととあわせて、支援者は全力で助けようとするが、助けられない可能性もあることを理解してもらうことが望ましい。

#### イ 避難行動要支援者名簿掲載者の責任

避難行動要支援者も、避難行動要支援者名簿への積極的な登録、当事者団体や福祉関係者等との関係作り家具固定等の室内安全化や備蓄などの備える、全体計画の作成や地域の防災訓練等に参加する、発災時に支援を期待できる連絡先（人・場所）を3ヵ所程度決めるなど、避難行動要支援者名簿掲載者自身が避難について考え、自らの身を守るための主体的な行動をとることが必要である。

#### ウ 支援者への発災のおそれがあるとき及び発災後における避難支援の実施及び必要な調整

現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがあり、避難行動要支援者名簿掲載者の生命又は身体を保護するため、必要があるときは、その同意の有無にかかわらず、避難支援に活用すべく、支援者に名簿情報を提供できる。

消防機関、都道府県警察等、実動部隊の支援が受けられる場合には、それらの者にも名簿情報を提供することが適切である。

支援者は、提供された名簿情報に基づき、特に風水害等のリードタ

イムのある災害については、避難の時間的余裕があることから、同意した避難行動要支援者名簿掲載者のみならず、同意していない者も、発災時または発災の恐れがあるときに支援を行うことが望ましい者について、避難行動要支援者名簿とは別に名簿を作成している場合には、その者についても、可能な範囲で適切な支援を行うことが求められる。

また、市町村が甚大な被害を受け、当該市町村のみでは十分な避難支援者の確保が困難であるような場合には、近隣の市町村で連携して避難支援者を確保するに当たり、都道府県が調整を行うことが求められる。

### ③ 発災直後の安否確認の実施

発災直後に避難支援を行うことができなかった避難行動要支援者名簿掲載者の安否確認を行うことに、名簿を有効に活用することが適切である。

自宅に被害はなく、避難行動要支援者名簿掲載者が一人無事であっても、介護者や保護者が外出先で被災し、行方不明となった場合や介護者自身も負傷や高齢、障害により発災時は支援が必要となる場合、ライフラインの供給が止まるなど、自力生存が困難なことから、せっかく助かった避難行動要支援者名簿掲載者の命までも失われかねない。未確認の避難行動要支援者名簿掲載者がいる場合には、市町村は、名簿を活用し、在宅避難者等の安否確認を適切に進めることが求められる。

安否確認を行ったが、応答がない場合には、現地に最寄りの避難所から人を派遣する等により状況を把握するなどして、避難所への移動等の必要な支援を行い、救える命が見失われないように必要な対応をすることが求められる。

なお、安否確認が確実にできるよう、クラウドでのデータの管理や都道府県との連携などにより避難行動要支援者名簿のバックアップ体制を築いておくことが適切である。その際、市町村機能の喪失の場合も考えて、都道府県等と名簿情報の取扱いについて方法を決めておくことが望ましい。

安否確認を外部に委託する場合には、避難行動要支援者名簿が悪用

されないよう留意する必要がある。災害発生前に信用でき、適切に安否確認がなされる民生委員や社会福祉協議会、障害者団体や相談支援事業者等の民間団体と協定を結んでおくことが必要である。

また、近年の災害においては、ケアマネジャー等の福祉サービス提供者が中心となって献身的に担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を担っているところもみられる。市町村の防災関係部局、福祉関係部局及び保健関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に協力していくことが望ましい。

さらに、避難行動要支援者名簿掲載者に該当しない者であっても、発災または発災のおそれがあるときに安否確認を行うことが望ましい者については、現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において支援者に提供すること等を想定し、例えば平常時において、地域の高齢者や障害者等を対象とした見守りのための名簿等を別途作成したり、福祉事業者や障害者団体等が別に有する名簿情報を共有するなどして、発災後の安否確認に用いることも適切である。

## 5. 避難生活における要援護者支援

### 【主な見直しの方向性】

- これまでは避難所及び福祉避難所のみ記述されており、在宅避難の要援護者支援について記載がされていないことから、避難所、福祉避難所だけでなく、在宅避難も含め、避難後の要援護者への対応にかかる記述を充実すべきである。
- 発災時の市町村の要援護者支援班の役割について、より明確化して記述すべきである。
- 大規模災害発生時における市町村間、都道府県、国、関係機関等の連携について、地方公共団体の相互応援協定や災害対策基本法等が設けている平常時における備えとしての市町村間及び都道府県間の協定の締結並びに改正された災害対策基本法の人的応援スキームの活用について明記すべきである。
- 広域応援の職種等については記載が限定的であったことから、医師、保健師等専門職種及び福祉事業者等間の広域的な応援の速やかな実施や、効果的な活動を可能とする観点から記述を充実させるべきである。

発災時に助かった命が、その後の避難生活において、要援護者への配慮がなされていなかったために失われることはあってはならない。可能な限り迅速かつ大量に支援者を確保する仕組みの構築も含め、避難後の要援護者対応は人命に関わり、時間との闘いであることを意識して行動しなければならない。そのため、避難所、福祉避難所、在宅避難のそれぞれの場面での要援護者への対応、また大規模な災害における関係機関との連携を深めることによって、避難後の要援護者の支援について以下に述べる。

なお、これまでは①避難所、②福祉避難所での対応のみが主として考えられてきたが、東日本大震災の教訓を踏まえ、在宅避難者の対応についても言及した。

#### (1) 発災後における要援護者支援班の活動

市町村の要援護者支援班が中心となって、自主防災組織・自治会、民

生委員や社会福祉協議会、福祉施設等の福祉関係者、障害者団体など、幅広い関係者の協力を得つつ、各避難所において要援護者班に従事する者の確保に努めることが望ましい。

また、市町村の避難所支援班と連携しつつ、個々の避難所における要援護者の各避難所への専門的支援者の派遣等について情報提供を行うことが望ましい。

さらに、要援護者支援のための全体のコーディネートを行うために、災害時要援護者支援連絡会議を適宜開催し、関係機関等の支援活動の実施状況や人的・物的資源の状況、避難所等における要援護者のニーズを把握し、共有することが適切である。関係機関等は、支援活動の状況把握や調整を担当できる者を派遣し、外部からの人材を活用することが適切である。

## (2) 避難所における要援護者への対応

### ① 避難者名簿の作成

避難者名簿は、避難者の中に要援護者が含まれる場合には、そのニーズを把握するためにも有効であることから、避難者に氏名と行政区、その他特に必要な配慮を記帳してもらい、避難者名簿を作成することが望ましい。

### ② 避難所における要援護者窓口の設置

避難所において、要援護者は必要な支援に関する相談等がしにくく、一方、避難所の責任者や市町村も、避難所における要援護者のニーズの把握や支援の実施が不十分となる傾向にあった。

そのため、市町村の要援護者支援班等が中心となり、各避難所に要援護者班を設けることが適切である。災害時に、要援護者班は、各避難所内に要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施することが適切である。その際、女性全般や妊産婦・乳幼児のニーズを把握するとともに、女性の障害者等に適切に対応できるようにするため、窓口には女性も配置する必要がある。

なお、窓口には多様な生活課題等に関する相談が寄せられることか

ら、自主防災組織・自治会、民生委員や社会福祉協議会、福祉施設等の福祉関係者、障害者団体など、幅広い関係者の協力を得つつ、各避難所において要援護者班に従事する者の確保に努めることが望ましい。また、要援護者の避難所での生活を向上するため、災害時に教室・保健室の活用、段差の解消等の工夫、授乳室の設置や発達障害者などがプライバシーを保てるスペースの確保、バリアフリーに対応したトイレ、車いす利用者や視覚障害者等の動線の確保、子どもの遊びや学習のためのスペースの確保を進めることが望ましい。さらに、市町村の要援護者支援班は、施設管理者等と協働して、施設の状況、要援護者に配慮した施設の利用方法について平常時から確認・改善しておくことが適切である。また、要援護者への分かりやすい説明、一人一人に的確に伝わるような情報伝達が前提であり、手話通訳や要約筆記、盲ろう者通訳介助、ガイドヘルパー等の専門性のある支援、視覚情報と聴覚情報を相互に変換して伝える必要があることを考慮し、たとえ同じ障害であっても、必要とする支援の内容は異なることに留意することが適切である。その際、視覚障害者情報提供施設、聴覚障害者情報提供施設、発達障害者支援センター等を活用することも望ましい。

### ③ 避難所における要援護者支援への理解促進

避難所のスペース、支援物資等が限られた状況においては、避難者全員、または要援護者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、介助者の有無や障害の種類・程度に加え、性別、環境が変わったことによる健康状態や声の出しやすさ、本人の理解、家族や周囲の状況等、様々な状況を考慮して優先順位をつけて、高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、「一番困っている人」から柔軟に、機敏に、そして臨機応変に対応することが適切である。

そのため、平常時から市町村の要援護者支援班、避難所の施設管理者、避難所の要援護者班は、要援護者への確実な情報伝達や物資の提供等の実施方法について確認しておくことが望ましい。災害時において、避難所の責任者は、避難所の要援護者班の意見を十分踏まえた上で、適切に対応していくことが適切である。

#### ④ 避難所からの迅速・具体的な支援要請

各避難所の要援護者班は、要援護者からの情報を聞き取ったり、相談等に対応するとともに、避難所では対応できないニーズ（例：介護職員、手話通訳者等の応援派遣、簡易ベッド・マットや杖、ストーマ用装具、オストメイトやバリアフリーに対応したトイレ、人工呼吸器等の電源の確保等の介護や医療機関の物資・備品の提供）については、市町村の要援護者支援班に迅速に要請することが求められる。そして、要援護者班は、避難所支援班と連携して各避難所から要請があった場合には、関係機関等と連携しつつ対応するとともに、市町村では対応できないものについては、速やかに都道府県、国等に要請すべきである。なお、要援護者のニーズ、対応可能な人的・物的資源等の状況を把握し、効果的に調整する機能が重要となるため、市町村は、平常時から関係者に対して発達障害を含む障害特性に対する配慮事項や支援方法等の訓練・研修を実施しておくことが適切であり、視覚障害者情報提供施設、聴覚障害者情報提供施設、発達障害者支援センター等とも連携することが望ましい。

#### ⑤ 避難所における福祉サービス等との連携

発災により居住環境が急激に変化することから、被災市町村の福祉関係部局、保健関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者との間で速やかに連絡をとるために必要な人員を確保しつつ、要援護者の安否や居住環境等を確認することが適切である。そして、必要に応じて福祉施設への緊急入所等の対応を早急にとるとともに、特に、当該施設が定員を超過して要援護者を受け入れざるを得ない場合等においては、市町村と福祉サービス等提供施設、福祉サービス等提供者等の間で緊密な連絡をとることが望ましい。

そのため、市町村は、福祉サービス等の災害時における運用方針等に関し、都道府県、国と緊密に連絡をとるとともに、地域防災計画等において災害時における福祉サービス等の継続の重要性を明確に位置付け、福祉サービス等の継続に必要な体制を確立することが求められる。

⑥ 避難所における福祉、保健、医療ニーズへの対応

避難所運営スタッフやボランティアを活用し、要援護者の福祉、保健、医療ニーズの把握、要援護者の体調の変化への気付き等が行えるよう体制を構築しておくことが適切である。把握した要援護者の体調の変化については、保健師等専門職が要援護者の健康管理、個別支援を実施し、必要に応じて外部医療機関等へつなげるなどの対応を図ることが適切である。慢性疾患などがある者もいることから、それらの者のための拠点医療施設を決めておくことも望ましい。

(3) 福祉避難所における要援護者への対応

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。

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。そのため、発災時に施設等の一部を福祉避難所としての利用することについて、あらかじめ事業者と協定を結ぶなどの取組が必要である。

また、市町村、都道府県、国は、制度の周知や分かりやすいパンフレット等の作成、研修や実践的な訓練を実施・促進するなど、福祉関係者に対して福祉避難所についての理解を深めるとともに、要援護者に対する周知徹底も図っていくことが適切である。

さらに、あらかじめ福祉避難所については、健常の被災者を受け入れられないよう徹底することが必要である（ただし、要援護者の家族については、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。）。



## ② 福祉避難所の設置・活用の促進

市町村は、要援護者の把握を通じて、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が適切である。

なお、福祉避難所としては、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備えるほか、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、特別支援学校等の既存施設を活用することが求められる。都道府県の施設であっても指定対象から直ちに除外せず、市町村は都道府県と適切に連携することが求められる。また、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、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」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が適切である。

なお、福祉避難所や福祉避難室においても、女性の要援護者のプライバシーが守られるよう、仕切りの設置や部屋を男女で分けるなどの配慮を行うことが望ましい。

さらに、市町村は、必要に応じて福祉避難所を増設するとともに、生活相談職員等が不十分な場合、市町村、都道府県、国は、これらの者の広域的な応援を実施することが求められる。また、要援護者の広域的な避難を実施する必要がある場合、都道府県や国は、福祉避難所に適した施設の確保を支援すべきである。被災地が長期にわたって劣悪な環境となった場合、要援護者の希望に応じて被災地外の適切な施設等に避難させることについて検討しておくことも適切である。

併せて、市町村、都道府県は、福祉避難所となりえる施設の情報（場所、収容可能人数、設備内容等）を取りまとめて周知を図り、要援護者が自分に合った避難所を選択できる状況となるように努めることが望ましい。

## ③ 福祉避難所の管理・運営に当たっての留意事項

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が適切である。そのため「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」（平成 20 年 6 月）により周知することが求められる。

#### （４）在宅者等への対応

要介護状態や障害を有していること等により、避難所にとどまることができず、電気、ガス、水道等のライフラインが止まる中、暑さや寒さの中で、食料や情報も不足し、生命等が危機にさらされるという事態に追い込まれた。

食料等の支援物資は、避難所までしか到達せず、また、そうした支援物資の到着や分配に係る情報等、必要な情報も在宅者には知らされないことが多く、避難所側が在宅者に支援物資を渡さず、在宅者が食料等に窮するという事態も生じた。このことは、自家用車や指定された避難所以外に自主避難した人も同様であった。

また、要援護者が受け取りに来るのが困難であるという状況も少なくない。

こうした事態は、市町村による次のような取組を行うことで避けることができる。①要援護者等の在宅者の安否確認を行い、在宅者等も含めた情報伝達のルールを定める、②避難所に支援物資が当該避難所のみならず地域全体に対して提供されているものであることを周知徹底する、③在宅者等が支援物資を受け取りに来ることが困難な場合は、自主防災組織・自治会、ボランティア等の協力を得て、自宅に届けるなど、在宅避難をしている要援護者にも、食料、情報、福祉サービス等が行き届くようにするなど、避難所外の要援護者に必要な支援等を積極的に把握することが求められる。

#### （５）市町村間、都道府県、国、関係機関等との連携

地震や津波などの大規模災害においては、市町村そのものの機能が低下した中で要援護者への長期間の支援が必要となるため、あらかじめ市町村・都道府県・国の役割について明確にすることが適切である。また、

大規模災害においては、外部から様々な者・団体が応援に来るが、外部の者は地域の状況等を十分に把握していないことから、地域において平常時から災害時要援護者支援連絡会議等を持ち、都道府県においては各市町村の状況と情報把握に努め、必要により、特に困難な状況に陥っている市町村に対して、人的・専門的支援を行うとともに、他の市町村で生じた留意すべき事項や取組の好事例等の情報を提供するなどバックアップ体制をとることが望ましい。そして、いざというときに迅速かつ的確に応援の調整を行えるようにしておくことが望ましい。

また、被災市町村や避難所が状況把握や応援要請を実施することが困難であることが予想される場合、都道府県、国は、現地本部の職員等を被災市町村や避難所へ派遣・巡回させ、被災市町村と連携して広域的な応援要請の実効性を高めることが必要である。

#### ① 地方公共団体の相互応援協定等に基づく人的支援スキームの活用

大規模災害災害の発生に備えて、地方公共団体においては様々なレベルで応援協定が締結されている。都道府県では、個別に締結している協定のほか、全国知事会で全都道府県による応援協定が締結され、全国レベルの広域応援体制が整備されている。

また、市町村でも、県内の統一応援協定や姉妹都市同士など県境を越えた広域的な協定が締結されており、平成 24 年 4 月 1 日現在、広域防災応援協定を有する市町村数は 1,645 団体（全体 94.4%）であり、このうち、他の都道府県の市町村と協定を有する市町村数は 959 団体（58.3%）となっている。

東日本大震災においても、これらの応援協定等に基づき様々な人的支援が行われたところであり、大規模災害発生時にこれらのスキームが有効に機能するよう、平常時からの連携を強化することが望まれる。

#### ②⊕ 災害対策基本法に定める人的支援、国・地方公共団体間の連携スキーム等の活用

##### ア 災害対策基本法に定める人的支援、国・地方公共団体間の連携スキームの活用

地方公共団体の相互応援協定による人的支援スキームだけでは不十分な場合等においては、東日本大震災の教訓を踏まえ改正した「災害

対策基本法の一部を改正する法律」(平成24年6月施行。以下「災害対策基本法改正法」という。)において、災害応急対策期における応援に関しては、市町村、都道府県、国それぞれについて、スキームを設けているところであり、これらを適切に活用して対応することが望まれる。

i) 市町村が行う応援の要求

被災市町村の市町村長は、災害応急対策を実施するため、他の市町村の市町村長及び都道府県知事に対し、応援を求めることができることとされている。

ii) 都道府県が行う応援の要求及び応援の指示

被災都道府県の都道府県知事は、災害応急対策を実施するため、他の都道府県の都道府県知事に対し応援を求めることができる。

また、都道府県知事は、市町村に対し、応急措置の実施について必要な指示をし、又は他の市町村長を応援すべきことを指示することができる。これを活用し、都道府県は、市町村の状況に応じて、応援要請がなくとも支援を講じることも可能である。

iii) 国が行う応援の要求等

内閣総理大臣は、被災都道府県からの要求により、他の都道府県に対し、被災都道府県への応援を求めることができる。また、事態に照らし特に緊急を要するときは、要求を待たずに、他の都道府県知事に対し、応援を求めることができる。

これらを活用し、内閣総理大臣は、都道府県の状況に応じて、応援要請がなくとも支援を講じることも可能である。

また、国においては、今後予想される震災等の災害発生時に、これらのスキームの適正な運用を図れるよう、具体的な役割分担等を検討しておくべきである。

イ 専門職種ごとの人的支援スキームの活用

アに示した災害対策基本法が定めるスキームの他にも、医師や看護

師等の医療関係者や、社会福祉士、精神保健福祉士、介護福祉士、理学療法士、作業療法士、保育士、介護士、臨床心理士、言語聴覚士、視能訓練士、義肢装具士、手話通訳士（以下、「社会福祉士等」とする。）等の専門職種については、別途、全国単位や都道府県単位で職能団体が独自の人的支援スキームを設けているものもあることから、国及び地方公共団体においては、これらを適切に活用し、対応することが必要である。

#### ウ 平常時からの備え

発災後から対応するのでは、迅速な応援の実施を確実に見込むことが難しいことから、市町村においては、平常時より、災害時要援護者支援連絡会議において連携体制を確認したり、他の地方公共団体、関係団体との協定を締結しておく等の対応を講じておくことが望ましい。

### ② 関係機関等との連携

#### ア 福祉サービスの継続

大規模災害時においては、福祉サービス提供施設や福祉サービス提供者も被災し、福祉サービスの継続のために必要な人員や施設の確保が困難となる。また、避難所等における要援護者への福祉サービスの提供のための介護職員の確保も重要となる。そのため、市町村は、②アに示した災害対策法制が定めるスキームの他にも、他の地方公共団体等からの広域的な応援派遣・受入も活用しつつ、発災後も福祉関係部局や福祉サービス提供施設に必要な人員を確保し、関係者と緊密な連携を図ることが求められる。また、都道府県は、市町村や福祉関係者と平常時から連携を図り、広域的な福祉・介護分野の人材派遣のための体制づくり等について検討するとともに、早期にその取組が行われるよう国も支援すること。

特に最近、大規模地震を中心に、災害による被害の軽減を図るため、行政の業務継続計画（BCP）・民間における事業継続計画（BCP）の策定に向けた取組に重点が置かれている。その観点からも、被災市町村は、発災後も可能な限り速やかに介護認定審査会を開催するなど、新規認定や要介護度の変更等をはじめ介護保険制度関係業務の継続を図

ることが適切である。また、福祉事業者も事業継続計画（BCP）を事前に作成、訓練を行い、福祉サービスの可能な限りの継続及び早期再開等を図ることが望ましい。国や都道府県も、これらの取組を支援することが適切である。

#### イ 保健師、看護師及び社会福祉士等の広域的な応援要請

避難所等での要援護者に対する医療の確保、健康状態の把握、トイレ・階段等への手すり設置等の様々な支援活動に関し、医師、保健師、看護師、薬剤師等の医療関係者や、社会福祉士等の福祉関係者等の果たす役割が大きいところである。

しかし、大規模災害時にはこれらの者も被災していることから、被災市町村の要援護者支援班は、平常時から応援派遣のためのネットワークを形成するとともに、避難所の要援護者班等を通じて要援護者の状況や保健師、看護師及び社会福祉士等の活動状況を把握し、広域的な応援が必要と判断される場合は、直ちに都道府県、国等に要請することが求められる。そして、国、都道府県は、保健師、看護師及び社会福祉士等の広域的な応援に関し、速やかに調整を図ることができる仕組みを構築すべきである。

#### ウ 広域的に応援派遣された保健師、看護師及び社会福祉士等の効果的な活動

大規模災害時における要援護者への直接的な支援に関し、被災市町村等は、避難所に応援派遣された保健師、看護師及び社会福祉士等を積極的に活用するとともに、これらの者が効率的かつ効果的な活動が実施できるように、十分な調整を実施することが求められる。また、応援派遣する側は、次のような体制をとることに留意することが適切である。

- i) 直接的な支援活動をする者の後方支援（自らの衣食住、支援活動に必要な資機材等の確保等）を担当する者を確保することが適切である
- ii) 発災当初は、活動実態に応じた期間（数日～1週間程度）とすることが適切と考えるが、それ以降は、必要に応じて中長期にわたる活

動期間が適切である

iii) 応援派遣された者に過度な負担がかからないようなローテーション勤務を実施することが適切である

iv) 応援派遣された者は活動記録をつけ、スムーズに引継ぎ等を実施することが適切である

平常時においても、都道府県、市町村は、看護師及び社会福祉士等とともに災害時の広域的な応援の派遣・受入に関する研修や実践的な訓練を実施し、国はその取組を支援すべきである。

#### エ 災害時要援護者支援連絡会議等とボランティアとの連携

避難所等における要援護者の支援の充実に図るためには、保健師、看護師及び社会福祉士等の専門的な知見・技術を有する者と、ボランティアとの間での連携を高めることが重要となる。そのため、災害時要援護者支援連絡会議等を通じ、市町村の要援護者支援班、関係機関等、ボランティアセンター等の中で情報共有や支援活動の連携を図ることが適切である。

また、福祉関係団体やNPO等をコーディネートする社会福祉協議会や中間支援組織の活用も考えられる。

平常時においても、都道府県、市町村は、看護師及び社会福祉士、等やボランティアの参加を得つつ研修や実践的な訓練を実施し、国はその取組を支援すべきである。

国、都道府県はこのような広域支援のできる全国的な団体と調整し、都道府県、市町村との協定締結を支援することが望ましい。

## 第5．個人情報保護法制との関係で整理すべき事項

### 1．避難行動要支援者名簿と個人情報保護法制

- 避難行動要支援者名簿については、法的な位置付けがなされておらず、その作成については市町村に任されていたところであるが、避難行動要支援者の命を救うための基盤として必要である。
  
- しかし、避難行動要支援者名簿を作成・活用するためには、個人情報保護法制との関係について整理することが必要である。避難行動要支援者名簿と個人情報保護法制との関係については、以下の4つの場面で課題が生じた。
  - ① 部局間で所有している要援護者情報について、例えば福祉部局から防災部局に渡すことが、目的外利用にあたるため渡すことができなかった。
  - ② 平常時において、個人情報が含まれることを理由に、避難支援者に対して名簿を渡していなかった。
  - ③ 発災時や、避難勧告が出されて切迫した状況であっても、個人情報保護法制との関係で名簿を支援者に渡すことができないという誤解があった。
  - ④ 発災後の安否確認時に、事前に名簿を渡す団体を決めていなかったことから、一律に渡さないとの対応がとられた。
  
- 個人情報保護の分野については、地方公共団体の取組が国の取組に選考していたことから、国が個人情報保護法等を制定する際においても、地方公共団体における取扱いは基本的な考えは別として、個別の取扱いについては法制化するのではなく、各地方公共団体の条例に委ねられてきたという経緯がある。

要援護者対策の分野においても同様であり、国は、現行のガイドラインにおいて、平常時からの要援護者情報の収集・共有に関して、関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式という三つの方式による取組を紹介し、関係機関共有方式の積極的な活用等についてその方向性を示してきたものの、その制度的な手当てについては、これまで条例に委ね、法改



正等による個人情報保護法制との関係整理までは行われてこなかった。このように、地方公共団体が条例に規定を設けることで対応することが期待されてきたところであり、市町村においては、必要な条例改正を行い、取組を進めてきたところもある。

しかしながら、東日本大震災における実態を踏まえれば、必ずしも平常時における要援護者情報の収集・共有が十分に進んでいなかったという状況があり、発災後であっても、避難支援や安否確認のために名簿の支援者に提供することについても、市町村間で、十分に活用されたか否か、対応にばらつきが生じる等の状況が生じ、上述のように課題が明らかとなった。

○ 国においては、このような、これまでの取組の現状と、東日本大震災によって明らかになった課題を踏まえて、本検討会がこれらの課題への対応策として本報告書において示した

- ・第4.4.(1)②に示した、多くの市町村の条例の規定が、平常時における要援護者名簿作成の目的で個人情報を目的外利用することが可能であるとは明確に規定されていなかったり、そのように解釈されていないことから関係機関共有方式による名簿作成が進まなかったことを踏まえた、法的な手当が必要であること
  - ・第4.4.(2)②に示した、名簿を活用するために平常時から避難行動要支援者名簿掲載対象者の同意を得て、支援者に提供するとともに、名簿の提供先については、避難行動支援が有効に行われるよう、その地方公共団体における活動実態を踏まえて選定することや、名簿情報を提供する際には、提供先の支援者に対し、名簿の適正管理を求めることが適切であること
  - ・第4.4.(3)②に示した、現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがあり、避難行動要支援者の生命又は身体を保護するため、必要があるときは、その同意の有無にかかわらず、避難支援に活用すべく、支援者に名簿を提供できるようにすべきであること
  - ・第4.4.(3)③に示した、安否確認を外部に委託する場合に避難行動要支援者名簿が悪用されないように留意する必要があること
- などの趣旨を踏まえ、平常時からの要援護者情報の収集・共有について、

市町村が円滑に進められるよう、法改正により個人情報保護法制との関係を整理するなどの必要な対応を講じるべきである。

なお、現行のガイドラインに沿って、個別に条例に必要な規定を設けた上で、既に関係機関共有方式等により避難行動要支援者名簿の作成に取り組んでいる市町村については、既存の取組が一定程度進んでいることを前提に、国は必要な配慮をすべきである。

## 2. 被災者台帳と個人情報保護法制

- 市町村は、被災した要援護者の現状やニーズとともに、支援の状況等を一元管理し、一人一人の状況に応じた効率的な支援を実施するため、被災した要援護者についてどのような支援、配慮が必要なのかを整理して被災者台帳を作成し、活用することが適切であり、国としても適切に対応する必要がある。
  
- これを個人情報保護法制に抵触することなく実施できるようにするためには、市町村が、条例により手当てすることで対応可能であるが、市町村によって取組に格差が生じることのないよう、実効性を担保するために、国としてもルール作りを行うことが適切である。

## 第6．本報告書において提言する要援護者、地域、福祉事業者、都道府県、国の役割

要援護者の支援対策の中核は市町村が担っており、本報告書も主に市町村に対して、今後の要援護者支援の方向性等を提言したものである。しかし、東日本大震災を経て、実効性のある要援護者支援を行うためには、市町村だけでなく、要援護者自身、地域、福祉事業者、都道府県、国も要援護者支援に積極的に関わることが適切であることが認識された。そのため、各主体の役割を改めてまとめることとする。

### (1) 要援護者自身の役割

高齢者や障害者などの当事者並びにその団体が、平常時も含めた防災・要援護者支援の取組に主体的に参加し、当事者ならではの視点も含めて、防災対策全体に関わっていくため、平常時においては、可能な範囲で、災害から自らの命を守るための準備や全体計画の作成等に参加をすること、名簿への積極的な登録、当事者団体や福祉関係者等との関係づくりなど、可能な範囲内で主体性を発揮するとともに、家具固定等の室内安全化や備蓄などの備えが適切である。発災時や発災後は、自ら支援を受けられる所に連絡をとる、避難所等において必要な支援を求める等、主体性をもって行動することも適切である。

### (2) 地域の役割

平常時においては、全体計画の作成に参画するとともに、避難支援者として、実効性のある避難支援が行えるよう、要援護者本人や関係者等とともに、地域のルール作りや具体的な支援方法等を決めておくことが重要である。また、避難行動要支援者名簿掲載者について、形式要件のみによるのではなく、地域において必要と考えられる者の掲載に漏れがないか確認することも適切である。さらに、名簿を活用して要援護者と顔見知りになって、地域の防災意識を向上し、共助力を高めることが適切である。

発災時には、事前の役割分担に基づき、自らの生命や身体の安全の確保を図りながら、名簿を活用して、要援護者の避難支援や情報提供、発

災直後の安否確認を行うことが適切である。

発災後は避難所において要援護者班を組織し、そこを中心に避難所等で生活する要援護者の支援や、在宅生活を余儀なくされている要援護者の支援に当たることが適切である。

### (3) 福祉事業者の役割

平常時においては、全体計画の作成への参画や防災訓練や防災に関する研修等への参加、要援護者班等と連携して地域の要援護者の情報把握や福祉サービス事業の早期再開等を図るため、事業継続計画(BCP)の作成及びそれに基づく訓練を行うことが望ましい。また、福祉事業者は日常的に要援護者と接していることから室内安全化のための家具固定への協力、訪問介護計画書の中に避難支援を記載し、本人や家族、地域の支援者等と話し合っ、役割の分担を決めていく取組を進めることも望ましい。

発災時においては、事前の役割分担に基づき、自らの生命や身体の安全の確保を図りながら、名簿を活用して要援護者の避難支援情報提供、発災直後の安否確認を行うことが適切である。

発災後は要援護者班や保健師、看護師等との協力のもと、避難所等における要援護者への福祉サービスの提供や必要に応じて福祉施設へ緊急入所等を行うなど、避難所等で生活する要援護者の支援に当たることが望ましい。また在宅避難を余儀なくされている要援護者の居住環境等を確認しながらケアプランの変更を行うなどの支援も適切である。

### (4) 都道府県の役割

都道府県においては、大規模な災害により市町村機能が一時的に喪失または著しく低下する可能性も考慮し、要援護者の安否確認が行えるよう、平常時から避難行動要支援者名簿のバックアップ体制を、市町村と築くことも望ましい。実際に大規模な災害が発生した場合においては、災害対策基本法に定める応援スキームを活用して、被災市町村に対し職員等の応援や物資等の支援を行うことが適切である。

さらに、災害救助法が適用された場合には、迅速かつ的確に、要援護者対策も含めた応急救助を実施することが求められる。

#### (5) 国の役割

国においては、要援護者支援の基盤となる、前述の個人情報保護等の法制度等を整えていくことが求められる。また、都道府県や市町村で実施されている好事例を調査し、紹介することも必要である。大規模な災害の発生時には、都道府県に対し、被災都道府県に必要な応援派遣を求めるとともに、必要な物資の調整や支援部隊の派遣・調整を行う仕組みを構築することが求められる。

## 第7. おわりに

- 本検討会では東日本大震災の教訓を経て、現在のガイドラインでは十分に要援護者対策が図られなかったことにより、多くの要援護者が亡くなられたこと、また避難後の生活において厳しい状況に置かれたことを鑑み、今後の要援護者支援対策の在り方について検討を行い、本報告書をまとめた。
- ガイドラインの見直しに当たっては、本報告書で提言したことを踏まえ、国において見直しが行われるとともに、市町村、都道府県、国、関係者の不断の努力により要援護者対策の実効性を高めることによって、災害発生時に、少しでも多くの要援護者の生命と身体を守るという重要な目的が達成されることを心から期待したい。
- また、本検討会において十分に議論が行われなかった要援護者に関する残された課題についても、一步でも前進するとの思いで、不断に今後の取組を進めるよう期待したい。
- なお、避難した後の避難所における要援護者の避難生活上の配慮については避難所検討会において触れられているので、そちらも参照されたい。