

災害時要援護者の避難対策に関する検討会

検討報告

平成18年3月

災害時要援護者の避難対策に関する検討会

目 次

はじめに	1
1 . 避難所における支援	3
1 - 1 避難所における要援護者用窓口の設置	3
(1) 避難所における要援護者用窓口の設置	3
(2) 避難所からの迅速・具体的な支援要請	5
(3) 避難所における要援護者支援への理解促進	5
1 - 2 福祉避難所の設置・活用の促進	8
(1) 福祉避難所に関する理解の促進	8
(2) 福祉避難所の設置・活用の促進	9
2 . 関係機関等との連携	11
2 - 1 災害時における福祉サービスの継続 (BCP)	11
(1) 福祉サービス提供者等との連携	11
(2) 福祉サービスの継続 (BCP)	12
2 - 2 保健師、看護師等の広域的な応援	14
(1) 保健師、看護師等の広域的な応援要請	14
(2) 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動	14
2 - 3 要援護者避難支援連絡会議 (仮称) 等を通じた緊密な連携の構築	16
(1) 要援護者避難支援連絡会議等の運営	16
(2) 要援護者避難支援連絡会議等とボランティアとの連携	17

3 . 避難支援ガイドラインに沿った取組の更なる発展	18
3 - 1 関係機関等間の情報伝達	18
(1) 関係機関等における要援護者の支援担当の明確化	18
(2) 多様な手段の活用による通信の確保	19
3 - 2 要援護者情報の積極的な収集・共有	21
(1) 関係機関等による積極的な情報収集・共有の取組促進	21
(2) 関係機関共有方式の積極的活用	22
3 - 3 市町村を中心とした取組の更なる促進	24
(1) 市町村、都道府県、国による更なる取組	24
(2) 障害者団体による積極的な支援活動	25
(3) 要援護者を中心とした取組の促進	26
(4) 雪害時の支援等への活用	26
おわりに	28

災害時要援護者の避難対策に関する検討会委員名簿

[学識経験者]

(座 長)	廣井 脩	東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
(座長代理)	田中 淳	東洋大学社会学部教授
	鍵屋 一	板橋区福祉部板橋福祉事務所長
	栗田 暢之	レスキューストックヤード代表理事
	黒田 裕子	阪神高齢者・障害者支援ネットワーク理事長
	齊藤 貞夫	社会福祉法人全国社会福祉協議会事務局長
	笹川 吉彦	社会福祉法人日本盲人会連合会長
	立木 茂雄	同志社大学社会学部教授
	妻屋 明	社団法人全国脊髄損傷者連合会理事長
	原口 義座	独立行政法人国立病院機構災害医療センター 臨床研究部病態蘇生研究室長
	村田 幸子	福祉ジャーナリスト

[関係自治体]

山梨県総務部消防防災課長	笹本 勝相
山梨県福祉保健部障害福祉課副主幹	城野 仁志
福井県安全環境部危機対策・防災課長	中久喜 勉
福井県健康福祉部障害福祉課長	齊藤 和紀
練馬区危機管理室防災課長	福島 敏彦
練馬区健康福祉事業本部保健福祉部管理課長	吉本 卓裕
三条市総務部長	吉田 實
三条市福祉保健部長	小林 東一
宝塚市市民安全部市民安全室市民安全総務課長兼防災対策課長	木本 丈志
宝塚市健康福祉部健康長寿推進室健康福祉総務課副課長	塩崎 美和子

[関係省庁]

内閣府災害応急対策担当参事官	小暮 純也
総務省消防庁国民保護・防災部防災課長	金谷 裕弘
厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室長	赤澤 公省
国土交通省河川局河川計画課長	布村 明彦
国土交通省河川局砂防計画課長	中野 泰雄

はじめに

近年の風水害や地震では犠牲者の多くを高齢者が占めているが、高齢化が否応なく進む中において、高齢者、障害者等の災害時要援護者（以下、「要援護者」という。）の犠牲を減らすためには、たとえどんなに困難な課題であれ、避難支援体制の構築へ向けて挑戦（Challenge）し続けなければならない。

このような意識の下、要援護者の避難支援については、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（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。以下、「避難支援ガイドライン」という。）により、要援護者情報の収集・共有や「避難支援プラン」の作成等の取組方針を示した。国は、策定後直ちに地方公共団体に通知するとともに、防災基本計画を改正し、検討成果を盛り込むなど、市町村を中心とした取組の促進に努めてきたところである。

しかし、要援護者の更なる避難対策を進めていくためには、避難所における支援とともに、医療機関、保健師、看護師、社会福祉協議会、介護保険制度関係者等の福祉サービス提供者、自主防災組織、民生委員、障害者団体、関係企業、ボランティア、NPO 等の様々な関係機関等との連携を向上し、避難支援ガイドラインに沿った取組を更に発展させていくことが重要となっている。

そのため、本検討会では、要援護者の避難対策について、16 年 10 月に発生した新潟県中越地震、台風第 23 号、そして 17 年 9 月に発生した台風第 14 号等における対応状況も踏まえつつ検討を進め、避難所での支援、関係機関等との連携、そして避難支援ガイドラインに沿った取組の更なる発展のための方策について取りまとめた。「避難所における要援護者用窓口の設置」や、「福祉サービスの継続（BCP）」、「要援護者避難支援連絡会議（仮称）」など、随所に斬新なアイデアを組み込んでいるが、今後、国、都道府県、市町村をはじめ関係機関等は、本検討報告の趣旨を十分理解して要援護者支援に取り組んでいく必要がある。

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>

介護保険の要介護度：要介護3（重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。

1. 避難所における支援

1-1 避難所における要援護者用窓口の設置

- (1) 避難所における要援護者用窓口の設置
- (2) 避難所からの迅速・具体的な支援要請
- (3) 避難所における要援護者支援への理解促進

< 平常時 >

- ・ 市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織、福祉関係者、避難支援者等の協力を得つつ、各避難所に要援護者班（仮称）を設け、要援護者に配慮した施設の利用方法等について確認しておくこと（(1)関係）
- ・ 市町村の災害時要援護者支援班、避難支援者等は、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するとともに、地域住民の理解促進に努めること（(3)関係）

< 災害時 >

- ・ 各避難所の要援護者班は、要援護者用窓口を速やかに設置し、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（(1)関係）
- ・ 各避難所の要援護者班は、避難所では対応できないニーズについて、市町村の災害時要援護者支援班に迅速に要請すること（(2)関係）
- ・ 各避難所では、要援護者全員に対する平等・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・程度等に応じて優先順位をつけて対応すること（(3)関係）

(1) 避難所における要援護者用窓口の設置

これまで、避難所における要援護者用の窓口が必ずしも明らかになっていなかったため、要援護者は相談等がしにくく、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。福祉避難所を積極的に設置したとしても、大規模な災害によって多くの避難者が生じた場合や、福祉避難所で受入準備が整うまでの間などは、要援護者が従前の避難所に避難することが想定される。

そのため、避難支援ガイドラインにおいて、市町村に福祉関係部局を中心とした横断的な組織として設けることとされている「災害時要援護者支援班」等が中心となり、自主防災組織や福祉関係者、そして「避難支援プラン」において一人の要援護者に対して近隣、自主防災組織、福祉関係者等を中心に

複数定められる「避難支援者」の協力を得つつ、各避難所に要援護者班（仮称）を設ける必要がある。

災害時には、各避難所内において、要援護者班は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重要である。その際、女性や乳幼児のニーズを把握するため、窓口には女性も配置することが望ましい。また、要援護者班は、避難支援プランを基に作成した要援護者リストと避難者名簿等とを照らしつつ、未確認の要援護者を市町村、避難支援者等に連絡し、早急に救助・確認作業を進める必要がある。さらに、要援護者班は、避難所内・外の各要援護者が必要な支援等に係る情報を積極的に把握し、市町村の災害時要援護者支援班を含む関係機関等間で共有・活用する必要がある。一方、プライバシー等の理由から関係機関等への情報提供を拒否する要援護者は、要援護者班に明確に連絡する必要がある（3 - 2 (2)参照）。

なお、大規模災害時に市町村が職員を各避難所へ配置し、併せてローテーション勤務を実施するだけの人員を確保することは困難であることから、地域住民、福祉関係者等の協力を得つつ、要援護者班に従事する者の確保に努めることが重要である。また、要援護者班の対応能力の向上を図るため、従事する者に対する研修・訓練も重要である。

さらに、要援護者の避難所での生活を向上する上で、教室・保健室の活用、段差の解消、手すりの設置等が重要である。そのため、市町村の災害時要援護者支援班、施設管理者、自主防災組織、福祉関係者等は協働して、施設の状態、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重要である。

<参考> 要援護者班のイメージ

【構成】

要援護者班については、市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織、福祉関係者、避難支援者等の協力を得つつ設けるが、例えば次のような者（有資格者、経験者も含む。）も含まれるように構成することが考えられる。

保健・医療関係者：小中学校の養護教諭や学校医、被災地居住の保健師、看護師、介護福祉士、社会福祉士、理学療法士、ヘルパー 等

地域福祉関係者：民生委員・児童委員、地域福祉推進委員 等

【業務例】

- ・ 避難所における要援護者用窓口の設置、要援護者からの相談対応
- ・ 避難所における要援護者の避難状況の確認、未確認者の確認
- ・ 避難所内・外における要援護者の状況・要望（ニーズ）の把握、対応できない二

ーズについて、市町村の災害時要援護者支援班への支援要請

- ・ 要援護者への確実な情報伝達、支援物資の提供、「福祉避難室」(仮称)を含め、要援護者に配慮したスペースの提供
- ・ 避難所において活動する保健師、看護師、ボランティア等との情報共有・連携 等

(2) 避難所からの迅速・具体的な支援要請

各避難所における要援護者班は、要援護者からの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については、必要な支援の内容(例:看護師、介護職員、手話通訳者等の応援派遣、ポータブルトイレ、マット・畳等の物資・備品の提供)を可能な限り具体化して、市町村の災害時要援護者支援班に迅速に要請することが重要である。そして、市町村は、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、国等に要請することが重要である。なお、支援要請に関し、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する訓練・研修を実施しておくことが求められている。

一方、大規模災害時において、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となる場合、都道府県は、積極的に職員を被災市町村や避難所へ派遣・巡回させることも有効である。

(3) 避難所における要援護者支援への理解促進

大規模災害時、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、災害医療におけるトリアージのような発想を参考にしつつ、介助者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応することが重要となる。その際、「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必要がある。

そのため、平常時から市町村の災害時要援護者支援班、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重要である。特に、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とともに、避難所における要援護者支援に関する地域住民の理解を深めておくことが重要である。

なお、新潟県中越地震では、多くの被災高齢者の生活機能が低下したことから、避難生活が長期に及ぶ場合において適切なりハビリテーション等を実施していくことが必要であることにも注意を要する。

<参考>

風水害時には、避難準備（要援護者避難）情報等を基に要援護者の確実な避難を実施することが重要となっているが、「多数の見知らぬ人の中では生活できない」（知的・精神障害者）、「避難所では身動きができない」（視覚障害者、車椅子使用者）等の理由から、避難所への避難を拒否する要援護者も依然として存在する。地震発生後においても、同様の理由から、倒壊の恐れのある家屋内で生活する要援護者もみられる。

さらに、本検討会では、避難所内で毛布、食料等について早いもの勝ちとなってしまったため、要援護者に行き渡らない状況となっていることや、このように結果的に不公平な状況を調整できる者が不在であることが問題としてあげられた。一方、在宅の要援護者に対する支援については、介護職員等が不十分なため、ある在宅の要援護者が数日間支援を受けられなかった例も報告されている。

要援護者は、新しい環境での適応能力が不十分であるため、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となり、結果的に要援護者本人やその家族、避難支援者、そして要援護者班の負担が軽減されることとなる。要援護者の支援に役立つ「ちょっとした工夫・支援」としては、次のようなものがあげられる。

情報伝達

全般： 要援護者本人に容易な言葉でゆっくり、はっきり話すこと、 家族、避難支援者等への確実な伝達 等

聴覚障害者： 文字や絵を組み合わせた筆談での伝達、 身振りとともに、正面から口を大きく動かして話すこと、 掲示板への掲示・広報誌の配布 等

視覚障害者：要援護者用窓口、トイレ等の場所の教示（メンタルマップのイメージ支援）

スペースの改善

全般： 和室、空調設備のある部屋の提供、 畳、カーペット等の設置、 間仕切り等によるプライバシーへの配慮、 おむつ交換場所の確保、 要援護者用窓口やトイレに近接した場所の提供 等

肢体不自由者：段差解消、階段のないスペースの提供

知的・精神障害者：専用の小部屋の確保（同室内での互助が期待される）

乳幼児：授乳室の確保、防音・衛生面での配慮

<参考>

静岡県では、いわゆる難病患者は「災害時（緊急時）のお願い」（桃色のカード）、「医療に従事される方に」（青色のカード）、「介護される方に」（黄色のカード）に病状や必要な医療品、医療措置等の必要事項を記入の上、「緊急医療手帳」（緑色）内に入れ、平常時から持ち歩くとともに、災害時は難病患者の支援に従事する者に提示するように指導している。



1 - 2 福祉避難所の設置・活用の促進

- (1) 福祉避難所に関する理解の促進
- (2) 福祉避難所の設置・活用の促進

< 平常時 >

- ・ 市町村、都道府県、国は、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者に対し、福祉避難所についての理解を深めておくこと((1)関係)
- ・ 市町村は、福祉避難所の設置・活用の促進に向け、施設管理者等との連携や、施設利用方法の確認、生活相談職員等の確保を進めておくこと((2)関係)
- ・ 市町村、都道府県は、福祉避難所となり得る施設の情報を取りまとめて周知を図り、要援護者が避難所を選択できる状況となるように努めること((2)関係)
- ・ 避難支援プランの作成に際しては、要援護者本人も参加し、避難所、避難方法について確認しておくこと((2)関係)

< 災害時 >

- ・ 被災市町村は、施設管理者等と連携しつつ、速やかに福祉避難所を設置すること((1)関係)
- ・ 被災市町村は、要援護者の避難状況を把握し、必要に応じて福祉避難所の増設や生活相談職員等の確保に努めること((2)関係)

(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られ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ることから、緊急入所できない者のために福祉避難所が必要となるが、市町村の福祉担当者や防災担当者、介護保険制度関係者等の福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者、避難所の施設管理者が、福祉避難所についての理解が全般的に不十分であるため、平常時及び災害時に十分な取組がなされていない状況に

ある。

そのため、市町村、都道府県、国は、これらの者に対して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、福祉避難所についての理解を深めていくことが重要である。

<参考>

新潟県中越地震で緊急入所を受け入れた介護保険関係施設では、通常1部屋4人のところを6人で利用することで場所を確保し、広場や廊下への雑魚寝状態等を極力避けるように受入人数の管理を行ったところもみられたが、一方、避難者を一気に受け入れる野戦型の対応をし、3食の食事や入浴サービスの提供にも支障が出てきたため、別の福祉施設や病院に再移送したところも発生した。

介護保険関係者から、「事前にどれぐらいの人が緊急に避難してくるのが分かっているか、ある程度は対応できると思う。ただ、むやみに受け入れてしまうとある種の不公平感が出てしまうため、全般的な状況を把握している市の方から要請をしてほしい」との意見があった。また、被災市の福祉部局担当者から、「発災当初は福祉避難所というものがよく分からなかった。災害救助法による補助が受けられることが分かっているならば、緊急入所も減ったと思う」との意見もあった。市町村福祉関係部局は、このような意見を踏まえつつ、関係機関等と連携しながら福祉避難所の設置・活用や介護保険関係施設への緊急入所に対応することが求められている。

(2) 福祉避難所の設置・活用の促進

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、設置・活用の促進に向け、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、生活相談職員等の確保、福祉避難所の設置・運営訓練等の準備を進めておくことが重要である。

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が考えられる。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。

さらに、市町村は要援護者の避難状況を把握し、必要に応じて福祉避難所を増設するとともに、生活相談職員を含め、要援護者を支援する職員が不十分な場合、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必要がある。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ることが重要である。

併せて、市町村、都道府県は、福祉避難所となり得る施設の情報（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重要である。そして、避難支援プランの作成に際しては、要援護者本人も参加し、避難所、避難方法について確認しておくことが重要である。

2. 関係機関等との連携

2-1 災害時における福祉サービスの継続（BCP）

（1）福祉サービス提供者等との連携

（2）福祉サービスの継続（BCP）

< 平常時 >

- ・ 市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者等の参加を得つつ、災害時の対応・連携に関する研修や実践的な訓練を実施・促進すること（(1)関係）
- ・ 市町村は、災害時における高齢者、障害者等に対する福祉サービスの継続の重要性を明確に位置付け、必要な体制を確立しておくこと（(2)関係）

< 災害時 >

- ・ 被災市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者のニーズを積極的に把握し、支援していくこと（(1)関係）
- ・ 被災市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者等との間で速やかに連絡を取り、要援護者の安否、受入可能な介護保険関係施設等の情報共有を図ること（(2)関係）

（1）福祉サービス提供者等との連携

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の重要な役割を担っているところもみられる。市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、これらの者のニーズを積極的に把握し、支援していくことが重要である。また、発災時において、市町村の災害時要援護者支援班は、避難支援プランに基づき作成した要援護者リストと、福祉サービス提供者等が実施可能な範囲内で把握した安否情報、避難所の避難者名簿等とを照らしつつ、要援護者の「抜け、漏れ、落ち」もフォローすることが重要である。

そのため、平常時においても、市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者等の参加を得つつ、災害時における上記対応・連携に関する研修や実践的な訓練を実施することが重要である。さらに、災害医療、災害看護と同様に、災害時の福祉・保健に関する学問的かつ体系的な取組も重要である。

また、介護保険制度における地域包括支援センターの枠組みの活用・連携を深めるとともに、障害者支援に関しては、障害児（者）地域療育等のコー

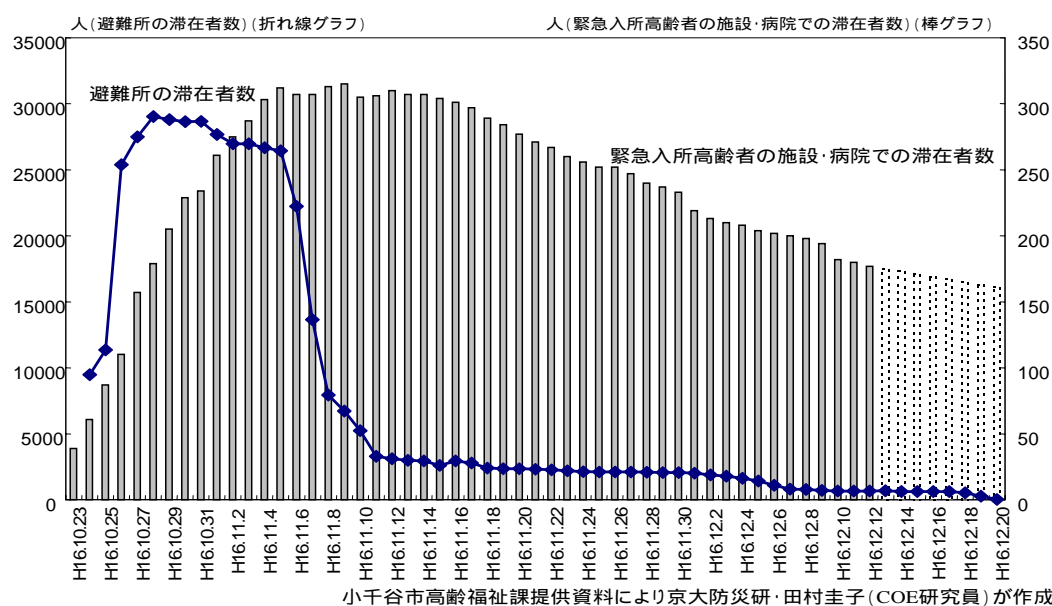
ディネーター、知的障害者生活支援ワーカー、精神障害者地域生活支援センターの精神保健福祉士等の相談支援スタッフ等との連携も重要となっている。

<参考>

新潟県中越地震では、要介護認定者の介護度はそれほど変動しないものの、その家族による介護の困難性、ライフラインの停止等、要介護認定者の周囲の環境が急激に変化し、その結果、介護保険関係施設への緊急入所や病院への入院が増加している。そのため、ケアマネジャーは発災直後、在宅の要介護認定者の居住環境等を速やかに確認し、緊急入所等の措置や、福祉避難所への避難等の判断を実施することが求められている。そして、市町村の介護保険制度担当部局は、受入可能施設等に関する情報提供により、ケアマネジャーによる活動を支援する必要がある。

一方、新潟県中越地震の際には緊急入所等の状況が継続する傾向にあったため、家族等の自助や近隣の共助とともに、住環境の早期復旧、デイサービスの早期再開等により、定員超過状態の早急な解消に努めていくことが重要となっている。

新潟県中越地震・小千谷市における「緊急入所高齢者の施設・病院での滞在者数」と「避難所の滞在者数」の比較



(2) 福祉サービスの継続 (BCP)

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取り、要援護者の安否や居住環境等を確認する必要がある。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提供施設、福祉サービス提供者等の間で緊密な連絡をとる必要がある。

そのため、市町村は、福祉サービス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の継続の重要性を明確に位置付け、福祉サービスの継続に必要な体制を確立する必要がある。

なお、大規模災害時は、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、他の地方公共団体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重要である。

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・民間における業務継続（BCP）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重要である。また、福祉サービス提供者もデイサービスの早期再開等を図ることが重要である。国や都道府県においても、これらの取組を支援する必要がある。

2 - 2 保健師、看護師等の広域的な応援

(1) 保健師、看護師等の広域的な応援要請

(2) 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動

< 平常時 >

- ・ 市町村、都道府県、国は、保健師、看護師等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・支援すること(2)関係)

< 災害時 >

- ・ 被災市町村は、避難所等における保健師、看護師等の活動状況を把握し、広域的な応援が必要な場合は直ちに都道府県、国等に要請すること(1)関係)
- ・ 避難所に応援派遣された保健師、看護師等は、要援護者への直接的な支援に積極的に活用し、被災市町村等は、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調整を実施すること(2)関係)

(1) 保健師、看護師等の広域的な応援要請

避難所等での要援護者に対する支援に関しては、医療の確保、健康状態の把握、こころのケア、トイレ・階段等への手すり設置等の環境整備、栄養対策、看護活動、医薬品の提供等の様々な支援活動に関し、医師、保健師、看護師、薬剤師、社会福祉士、介護福祉士、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おり、被災地において必要な人員を確保することが困難となることが予想される。

そのため、災害時に被災市町村の災害時要援護者支援班は、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、薬剤師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、関係団体等に要請することが重要である。また、大規模災害時において、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・巡回させることも有効である。そして、国、都道府県は、保健師、看護師、薬剤師等の広域的な応援に関し、速やかに調整を図ることが重要である。

(2) 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動

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、看護師等を積極的に活用するとともに、こ

これらの者が効率的かつ効果的な活動ができるように、十分な調整を実施する必要がある。また、応援派遣する側は、次のような体制をとることが望ましい。

- ・ 要援護者避難支援連絡会議（仮称・後述）等において関係者等の間の情報共有や支援活動の調整を担当する者を確保すること
- ・ 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
- ・ 基本的に1週間以上の活動期間とすること
- ・ 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
- ・ 応援派遣された者は活動記録をつけ、スムーズな交替・引継を実施すること

平常時においても、都道府県、市町村は、保健師、看護師、薬剤師等の参加を得つつ、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ることが重要である。

<参考>

新潟県中越地震では、7年1月の阪神・淡路大震災の時の経験を基に作成された「災害時の地域保健福祉活動ガイドライン」（12年3月 兵庫県）が早期から関係者間で役立っていたことが明らかとなっている。また、新潟県は、中越地震での経験を基に市町村とともに検討を進め、17年3月に「災害時保健師活動ガイドライン」を作成している。このガイドラインでは、保健師の活動の進め方、県内・県外からの保健師の派遣・受入に関する役割分担等とともに、新潟県中越地震で実際に使用されたリーフレット等も残されている。

他の地方公共団体をはじめ関係団体等においても、連携しつつ検討を進め、保健師等の広域的な応援の派遣・受入に関するガイドライン等を作成し、実施要領、役割分担等について具体化しておく必要がある。

2 - 3 要援護者避難支援連絡会議（仮称）等を通じた緊密な連携の構築

（１）要援護者避難支援連絡会議等の運営

（２）要援護者避難支援連絡会議等とボランティアとの連携

< 平常時 >

- ・ 市町村の災害時要援護者支援班を中心に、要援護者避難支援連絡会議（仮称）等の運営についての必要事項を関係者間で確認しておくこと（(1)関係）
- ・ 市町村、都道府県、国は、要援護者の避難対策に役立つ関係機関等との新たな連携関係の構築や、保健師、看護師等とボランティアとの間の連携に努めること（(2)関係）

< 災害時 >

- ・ 市町村の災害時要援護者支援班は、速やかに要援護者避難支援連絡会議を開催し、関係機関等は担当者を派遣し、関係機関等の間の情報共有等を図ること（(1)関係）
- ・ 関係機関等がより緊密な連携を図る必要が生じた場合には、要援護者の支援センターのようなものを立ち上げることも検討すること（(1)関係）

（１）要援護者避難支援連絡会議等の運営

大規模災害時、被災地には、関係機関等による広域的な応援の派遣・受入も含め、様々な人的・物的資源が集結することとなるため、積極的に情報共有を図り、効率的かつ効果的な支援活動を各関係機関等が実施することが重要となる。

そのため、市町村は、大規模災害時において、要援護者避難支援連絡会議（仮称）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、共有することが重要である。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することが重要である。

そして、関係機関等がより緊密な連携を図るために必要な場合は、例えば担当者を派遣・常駐させ、情報共有等とともに、要援護者の支援に携わる関係者からの相談に応じる要援護者の支援センターのようなものを立ち上げることも検討するべきである。

要援護者避難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重要である。なお、介護保険制度における地

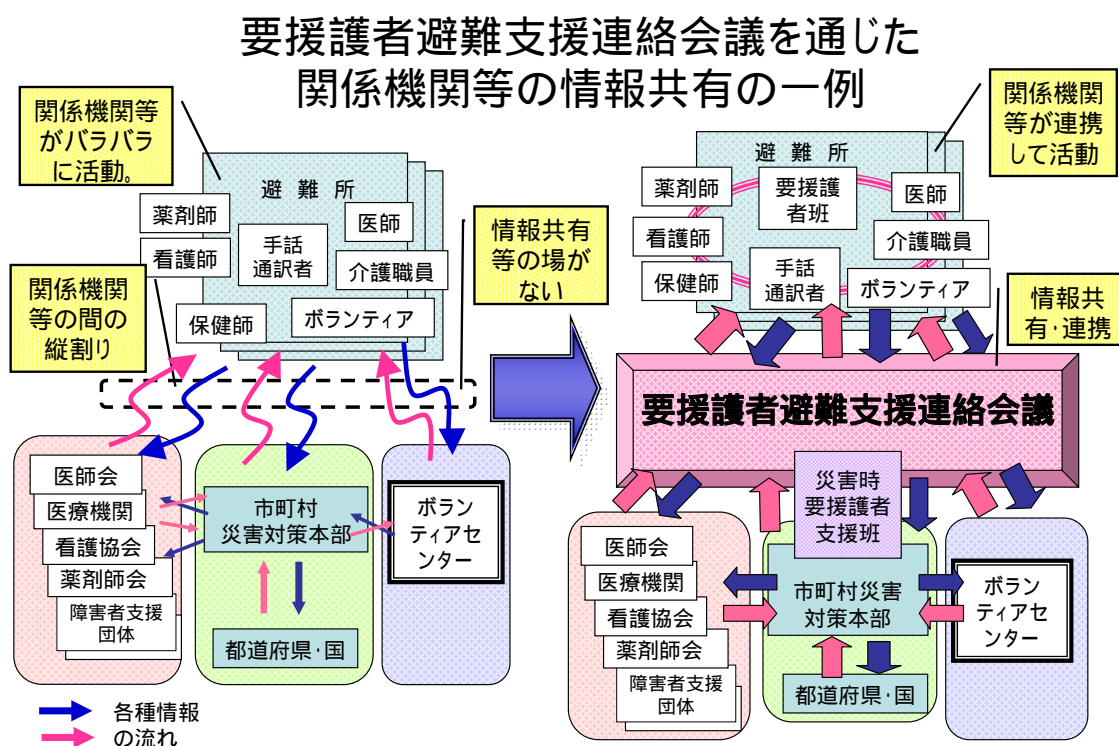
域包括支援センターの活用・連携も重要である。

(2) 要援護者避難支援連絡会議等とボランティアとの連携

大規模災害時に避難所等における要援護者の支援の充実を図るためには、保健師、看護師、薬剤師等の専門的な知見・技術を有する者による支援とともに、ボランティアによる支援が必要であり、これらの間での連携を高めることが重要となる。

そのため、要援護者避難支援連絡会議等を通じ、市町村の災害時要援護者支援班、関係機関等、ボランティアセンター等の中で、要援護者のニーズや支援活動状況に関する情報を共有し、支援活動の連携を図ることが重要である。

平常時においても、都道府県、市町村は、保健師、看護師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ることで相互の理解を深めていくことが重要である。



3. 避難支援ガイドラインに沿った取組の更なる発展

3-1 関係機関等間の情報伝達

(1) 関係機関等における要援護者の支援担当の明確化

(2) 多様な手段の活用による通信の確保

< 平常時 >

- ・ 市町村の災害時要援護者支援班を中心に、関係機関等は、要援護者の支援担当を明確にし、災害時の連絡方法について確認しておくこと(1)関係)
- ・ 関係機関等から避難支援者、要援護者までの間の情報伝達方法について、関係者間で確認しておくこと(2)関係)

< 災害時 >

- ・ 被災市町村の災害時要援護者支援班を中心に、関係機関等は、要援護者の支援担当の間で情報共有を図ること(1)関係)
- ・ 被災市町村を含めた関係機関等、避難支援者、要援護者は、多様な通信手段を活用して通信を確保し、連絡をとること(2)関係)

(1) 関係機関等における要援護者の支援担当の明確化

避難支援ガイドラインにおいて、市町村は災害時要援護者支援班を設けることを示しているが、消防団、自主防災組織、社会福祉協議会、福祉サービス提供者、医療機関、障害者団体、ライフライン事業者、民間企業(医療機器取扱業者等)、NPO等の様々な関係機関等においても、これら間でのスムーズな連携を図っていくため、要援護者の支援担当を明確にする必要がある。

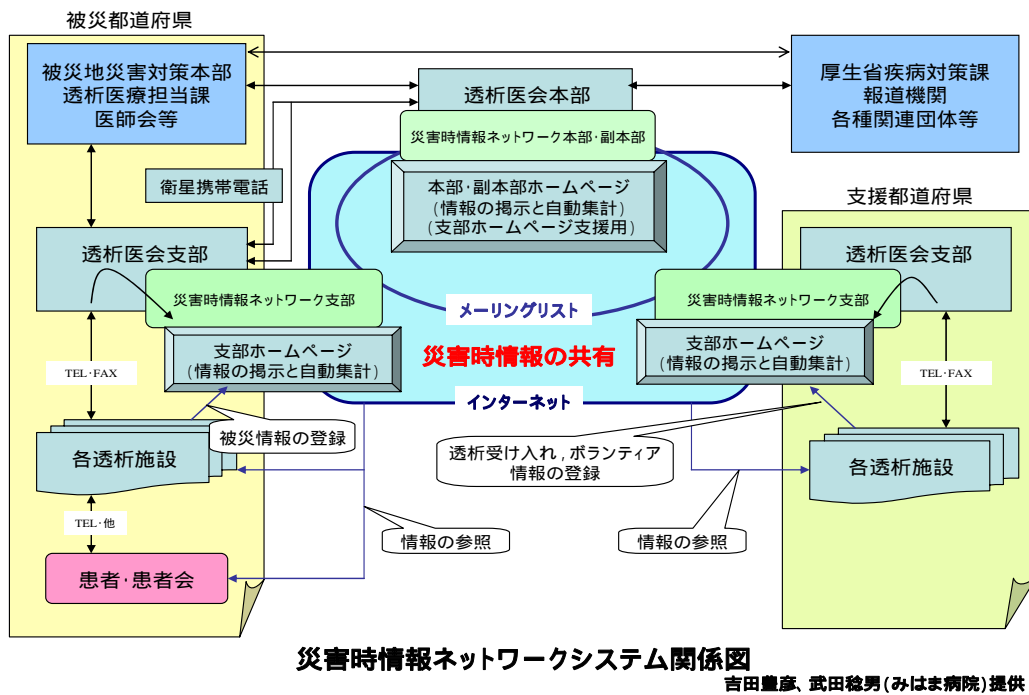
そのため、市町村の災害時要援護者支援班は、関係機関等における要援護者の支援担当の連絡先、実施可能な支援内容等の情報を収集・共有し、災害時における情報伝達とともに、平常時から要援護者の避難対策に参考となる情報等の連絡に活用しておくことが重要である。

なお、要援護者の避難対策は様々な部門に関わることであるから、関係機関等における要援護者の支援担当は、必要な体制を確保した上、関係機関等内の部門間での情報共有や連携の向上を図ることが重要である。

<参考>

透析患者への支援に関しては、日本透析医学会を中心に全国の透析施設を結ぶ「災害時情報ネットワーク」が構築され、災害時に透析医療を継続するための情報が共有できる体制が整いつつある。同ネットワークには 44 都道府県が加入しているが(17 年 10 月現在)、今後、都道府県から市町村への確実な情報伝達と、患者団体等への情報提供が課題となっている。

さらに、新潟県中越地震では、発災当初、患者の所在が不明となり、電話連絡等では十分な情報提供ができなくなったため、避難所を通して連絡したり、看護師、保健師、市職員が個別に避難所を訪問して伝達したりしていた。このような伝達手法は中山間地域であったから対応できたものであり、このような経験を活かしつつ、都市部での大規模災害時における患者への情報伝達にも取り組んでいるところである。



(2) 多様な手段の活用による通信の確保

災害時に関係機関等の中で連携を図るためには、被災による通信施設・設備の障害や、電話の輻輳が発生している中において、関係機関等の中の通信を確保することが重要となる。

そのため、要援護者や避難支援者、そして様々な関係機関等は、要援護者を支援するための専用の通信手段の構築やインターネット（電子メール、携帯メール等）、災害用伝言ダイヤル「171」、災害用伝言板サービス（携帯電話を使用した安否確認サービス）、衛星携帯電話、災害時優先電話、公衆電話、

簡易無線機等の様々な手段を活用することが重要である。

また、要援護者を支援する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重要である。併せて、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ことが重要である。

<参考>

災害用伝言ダイヤル「171」については、新潟県中越地震における伝言の録音・再生で約35万5千件の利用があったが、小千谷市及び川口町の住民調査の結果、被災地で「171」を利用した人の割合は2～3%であったことが判明している。

「171」は、被災者の安否情報を聞き合うことができるものであり、要援護者の避難対策に関しても、発災直後の安否、所在地、必要な支援の内容等を確認する通信手段として活用することが考えられる。「171」を活用して要援護者からの安否情報等を避難支援者、関係機関等が受け取ろうとする場合には、平常時からそのことをお互いに確認しておくとともに、災害時には、要援護者の情報を避難支援者、関係機関等が速やかに確認することが重要である。

「171」や災害用伝言板サービスは、防災週間や防災とボランティア週間、毎月1日(1月1日を除く。)に体験利用できるため、それらの機会を活用して操作方法や連絡方法を確認しておくことが重要である。また、点字パンフレットの作成、要援護者を対象とした研修会等の開催を通じ、要援護者本人の理解を促進していくことが重要である。

なお、携帯電話メールを活用して連絡を取り合う場合には、災害時に一般のサーバーが混雑し、避難支援に関する緊急の連絡が遅延するおそれがあることから、そのおそれの少ない専用サーバーを用いた携帯電話パケット通信サービスを利用することも効果的である。

3 - 2 要援護者情報の積極的な収集・共有

- (1) 関係機関等による積極的な情報収集・共有の取組促進
- (2) 関係機関共有方式の積極的活用

< 平常時 >

- ・ 関係機関等は、要援護者の避難対策の実施に必要な情報を積極的に収集・共有すること ((1)関係)
- ・ 要援護者の避難対策のための情報収集・共有の必要性について、要援護者本人をはじめ、国民一般の理解を高めること ((1)関係)
- ・ 関係機関共有方式の活用への取組について一層の促進を図ること ((2)関係)

< 災害時 >

- ・ 関係機関等、避難支援者は、避難支援プラン等を活用して要援護者の避難対策を実施すること ((1)関係)
- ・ 被災市町村の災害時要援護者支援班は、避難支援プランに基づき作成した要援護者リストと、ケアマネジャー等が実施可能な範囲内で把握した安否情報、避難所の避難者名簿等とを照らしつつ、要援護者の「抜け、漏れ、落ち」をフォローすること ((1)関係)

(1) 関係機関等による積極的な情報収集・共有の取組促進

避難支援ガイドラインに沿った取組を市町村、消防団、自主防災組織、社会福祉協議会、介護保険制度関係者等の福祉サービス提供者、障害者団体等の様々な関係機関等が更に発展させていくためには、これまで以上に避難対策の実施に必要な情報を要援護者から収集し、避難支援者や市町村の災害時要援護者支援班を含めた関係機関等の間で共有することが重要となる。そして、災害時において、関係機関等や避難支援者は、避難支援プラン等を活用して要援護者の避難対策を実施するとともに、特に、市町村の災害時要援護者支援班は、避難支援プランに基づき作成した要援護者リストと、ケアマネジャー等が実施可能な範囲内で把握した安否情報、避難所の避難者名簿等とを照らしつつ、要援護者の「抜け、漏れ、落ち」をフォローすることが重要となる。

最近、個人情報への意識の高まりに伴い、要援護者本人からの情報収集が困難となっているとの声も聞かれるが、住民の生命、身体及び財産を守るために災害対策に取り組むことは市町村や都道府県の責務であり、特に、近年の災害において多くの要援護者が犠牲者となっていることから、要援護者の

生命・身体を守るために、避難対策に必要な情報を収集し、関係機関等の間で共有することが不可欠である。

国、都道府県、市町村、消防団、自主防災組織、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は、これらを踏まえた上で、引き続き、要援護者情報の収集・共有に積極的に取り組んでいく必要がある。

(2) 関係機関共有方式の積極的活用

要援護者のうち、介護保険の要介護3（重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や、浸水想定区域、津波危険予想地域内の居住者等については、避難支援プランを早急に策定し、避難対策の仕組みを整備しておく必要がある。そのためには関係機関共有方式やハザードマップ等を活用し、被災リスクの高い者を網羅的に特定・把握した上で、同意方式により、きめ細かいプランを策定する必要がある。

市町村においては、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ところである。しかし、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）市町村は、積極的に取り組むべきである。さらに、国や都道府県は、市町村からの相談に積極的に応じるとともに、市町村の積極的な取組事例を収集しつつ、関係機関共有方式の活用についての理解・取組の促進を図っていくことが重要である。

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、要援護者情報を提供する際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、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が期待される。

なお、同意を得ることが困難な要援護者については、例えば、災害時における保有情報の目的外利用・第三者提供を一切拒否していることや、特定の者・団体に対する情報提供を拒否していることについての登録制度を設けておくことも検討するべきである。

<参考>

個人情報保護法令は個人情報を有効に活用しながら必要な保護を図ることを目的とし

ており、個人情報の有用性を理解し、国民一人ひとりの利益となる活用方策について積極的に取り組んでいくことが重要となっている。

そのような観点から、内閣府の国民生活審議会・個人情報保護部会・部会長代理でもある藤原静雄筑波大学大学院教授は、福祉目的で入手した個人情報を本人の同意を得ずに避難支援のために利用することや、避難支援に直接携わる民生委員や自主防災組織等に提供することについて、要援護者との関係では、基本的に「明らかに本人の利益になるとき」である旨示されている。同時に、提供される側の守秘義務の仕組みを構築しておくべきである旨も示されている。

市町村は、このような趣旨を踏まえた上で、要援護者情報の避難支援のための目的外利用・第三者提供に関し、積極的に取り組むことが望まれている。

<参考条文>

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律
(利用及び提供の制限)

第8条 行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一～三 略

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、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、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

3 - 3 市町村を中心とした取組の更なる促進

- (1) 市町村、都道府県、国による更なる取組
- (2) 障害者団体による積極的な支援活動
- (3) 要援護者を中心とした取組の促進
- (4) 雪害時の支援等への活用

< 平常時 >

- ・ 国、都道府県は、先進的な取組事例の把握・収集に努め、様々な研修等の機会を活用しつつ、積極的に奨励し、市町村を中心とした取組の更なる促進を図ること(1)関係)
- ・ 市町村の災害時要援護者支援班等は、障害者団体と連携しつつ、避難対策に関する取組の促進を図ること(2)関係)
- ・ 要援護者は、避難支援プランの作成に積極的に参加するとともに、地域における活動や人と人とのつながりの促進に努めること(3)関係)
- ・ 雪害時の支援等にも避難支援プランの作成等を通じて形成された人と人とのつながりの活用を図ること(4)関係)

(1) 市町村、都道府県、国による更なる取組

本検討報告に沿った取組を実施していくためには、市町村を中心とした取組を更に促進していく必要がある。そのため、市町村、都道府県、国は、連携しつつ、次の点についても重点を置くべきである。

- ・ 急速な高齢化とともに身体障害者数の更なる増加が予想される中、近年の災害時に多くの要援護者が犠牲になっていることから、国、都道府県、市町村は、防災関係部局と福祉関係部局の更なる連携に努め、避難対策に積極的に取り組むこと
- ・ 要援護者特有の生活必需品や消耗品は、多種多様であるとともに耐用年数が短いものもあるため、備蓄することが困難であり、さらに、供給ルートも一般的な消耗品に比べて限定されていることから、市町村、都道府県は、関係業界等との協定の締結も含め、供給体制の整備に取り組むこと
- ・ 都道府県は、いわゆる難病(特定疾患等)の患者をはじめ、都道府県が中心となって平常時の対応を行っている要援護者についても、市町村と連携しつつ避難対策に当たること
- ・ 都道府県は、例えば県透析医会、県透析技師会、県腎臓病患者会との連携を深めるなど、都道府県レベルの関係機関等との連携を深めるとともに、市町村の間の連携にも取り組んでいくこと

- ・ 都道府県は、区域内における市町村を含めた関係機関等の先進的な取組事例を把握し、関係機関等の中で情報共有するとともに、様々な研修等の機会を活用しつつ、積極的に奨励していくこと
- ・ 国は、本検討報告を踏まえて避難支援ガイドラインを発展させた上、地方公共団体と連携しつつ、関係機関等に対する周知に努めること
- ・ 国は、地方公共団体の取組状況を把握するとともに、先進的な取組事例の把握・収集に努め、様々な研修等の機会を活用しつつ、積極的に奨励していくこと

(2) 障害者団体による積極的な支援活動

平常時から研修等を実施し、要援護者の避難対策に携わる様々な者に対し、障害者に対する支援についての理解を深めておくことは重要である。しかし、災害時において障害者の多様なニーズに市町村の災害時要援護者支援班や、避難所の要援護者班がきめ細かく対応することは困難であることが予想される。

近年の災害において、障害者団体は、全国レベルの団体が中心となり、積極的に被災地に支援者を派遣し、視聴覚障害者に対する情報提供、透析患者への透析受入機関に関する情報の提供、オストメイト（人工肛門・人工膀胱保有者）へのストーマ用装具の提供等、障害者の特性に応じたきめ細かい支援活動を実施しているところである。

そのため、市町村の災害時要援護者支援班や、避難所の要援護者班、都道府県等は、平常時から障害者団体と連携関係を構築しておくとともに、発災時は、障害者の避難状況等に関する情報を障害者団体と共有したり、活動拠点を提供したりしつつ、障害者団体による支援活動の促進を図っていくことが望まれている。

一方、障害者団体は、平常時から、支援を必要とする障害者の把握や、関係機関等の間での連携関係の構築、初動対応マニュアルの整備等に積極的に取り組み、災害時には効率的かつ効果的な支援活動を実施することが求められている。

<参考>

16年10月に発生した台風第23号や新潟県中越地震に関するヒアリングにおいては、「聴覚障害者の方は、健常者が思っているより言葉の問題がある。書けばわかるだろうと思っていたが、あまりいろいろと書いてしまうといけないようだ。手話は非常にシンプルであり、手話のわかる人が書いたものなら文章でも伝わりやすいと思う」、「行政からの広報紙で、内容が難しく理解できないときがあり、ろうあ者協会の会長が役所に

行って内容の説明を受け、その結果を協会員に伝えることで、協会員にも内容を理解してもらえた」等の教訓があげられた。

視聴覚障害者に対する情報提供に関しては、市町村をはじめ関係機関等がわかりやすく伝達することが求められているが、その具体的な改善策の検討に当たっては、障害者団体等の有する知見が必要となる。このように、障害者の避難対策を進めていくに当たっては、障害者団体の積極的な参画が重要となっている。

(3) 要援護者を中心とした取組の促進

要援護者の避難対策を進めていくに当たっては、要援護者自らの積極的な取組が不可欠である。そのため、要援護者は、避難支援体制の整備の重要性を十分理解し、避難支援プランの作成に積極的に参加することが重要である。また、介護保険制度における地域包括支援センターの仕組みを活用しつつ地域における人と人とのつながりを深めていくことが重要となっている。地域における人と人とのつながりの重要性については、グループホームをはじめ介護保険関係施設、授産施設、作業所等についても同様である。

発災当初、関係機関等は多忙を極め、特に大規模災害発生時には、本検討報告に示す対応が軌道にのるまでに時間を要することが予想されることから、要援護者は、必要な支援等の情報を避難支援者等と連絡し合うことにより入手するとともに、発災後数日間は可能な限り自助で乗り切るべく、生活必需品の備蓄、自宅の耐震化、家具の固定等を実施することが必要である。

さらに、要援護者とは、災害時の一連の行動にハンディを負う人々とされているが、要援護者であっても、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行動を取ることが可能であり、さらには、その専門的な知識や経験に基づき、他の被災者を支援することもできるようになる。このように要援護者が有する能力を積極的に活用できるような地域づくりを進めることも重要となっている。

(4) 雪害時の支援等への活用

要援護者の避難支援については、これまで、16年度に発生した一連の風水害や新潟県中越地震における要援護者の被災状況等を踏まえつつ、要援護者情報の収集・共有や、避難支援プランの作成等の取組の促進を図ってきたところであるが、これらの取組を通じて形成された人と人とのつながりは、原子力事業所等における原子力災害、火山災害、大規模な火災等の様々な災害においても有効である。また、雪害時における雪下ろし・見守り活動等の要援護者に対する幅広い支援活動にも役立つものと考えられる。

特に雪害対策については、17年12月からの記録的な大雪により、雪下ろ

しに伴う死傷者が高齢者を中心に多数発生しており、要援護者情報を活用しつつ、自助・地域の共助やボランティアによる除雪支援を積極的に実施することが重要となっている。また、更なる高齢化、過疎化に対応するため、現在、国において豪雪地帯における安全安心な地域づくりに関し、ハード・ソフト両面にわたる検討を進めているところである。要援護者の支援に関しては、これらの検討成果も踏まえつつ、総合的に取り組んでいくことが重要である。

<参考>

17年12月からの記録的な大雪により、雪下ろしに伴う死傷者が高齢者を中心に全国的に多数発生していることから、上越市では、町内会による高齢者、障害者、母子家庭等の要援護世帯（約3,800世帯）の安否確認と除雪状況等の把握活動を積極的に支援するため、町内会からの申請に基づき、利用目的以外の利用はしないこと、町内以外への持ち出しはしないこと、複写はしないこと、の3点を条件に、要援護世帯の個人情報をも町内会へ提供することとした。提供期間は上越市大雪災害対策本部が設置されている間とし、提供期間終了後、速やかに提供した情報の全てを返却することを求めており、提供する情報の取扱いの適正を期すための確約書を町内会長から提出させている。

なお、同市個人情報保護条例では、人の生命又は身体の保護の目的のため緊急かつやむを得ないと認められるときは、保有個人情報の目的外利用や外部提供を行うことが認められており、実施後は速やかに個人情報保護審議会へ報告することとされている。このたびの対応は、このような規定に基づいて、積極的に対応したものである。

17年度の大雪の状況に鑑みると、要援護者の支援に関する上越市の取組は評価できるものであり、豪雪地帯における他の市町村にも参考になるものと思われる。

おわりに

国は、要援護者の避難対策に関する当面の課題について2年間にわたって検討を進めてきたが、市町村を中心に、検討成果に沿った取組を直ちに実行に移すことが求められている。国や都道府県も、引き続き避難対策に向けた取組の更なる促進を図るとともに、先進的な事例の紹介や助言等を実施しつつ、市町村等が今後新たに直面する障害や課題の克服に向けて、積極的に取り組んでいくことが求められている。

なお、16年度の検討では、16年7月の梅雨前線豪雨、一連の台風等の風水害を中心に、そして今年度は16年10月の新潟県中越地震とともに17年12月からの記録的な大雪も含めつつ検討を進めているように、本検討報告に沿った取組は、災害の態様に応じて支援の内容は異なり得るものの、基本的な枠組みはあらゆる災害に対して活用できるものであると考える。そのため、避難対策に取り組むに当たっては、想定される災害等、各地域の実情に合わせて進めていくことが効果的である。

また、より大規模な災害の発生時においても、関係機関等との連携や広域的な応援等を活用しながら、本検討報告において示されている避難対策に関する仕組みを活かしつつ対応していくことが重要である。

この2年間の検討成果は、一連の災害によって大きな犠牲を払って味わった、手痛い経験を基に取りまとめられている。このような悲劇を二度と繰り返さないよう、市町村を中心に積極的な取組が今後も進められていくことを強く期待している。

本検討報告に関する問い合わせ先

災害時要援護者の避難対策に関する検討会 事務局

内閣府 政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当）付

電話 03 - 3501 - 5695

FAX 03 - 3503 - 5690