

委員提供資料

令和2年7月31日
令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関する
サブワーキンググループ
(第3回)

内閣府政策統括官（防災担当）

目次

阿部一彦 委員	1
村野淳子 委員	3
山崎栄一 委員	9

高齢者等の避難に関する制度検討に関する意見

日本障害フォーラム（JDF）

I. 基本となる視点

1. 「障害者権利条約」、「仙台防災枠組み」、SDGsなどを踏まえ、防災をインクルーシブにすること、要支援者を含む多様な主体が参加することを基本とすべきである。特に、

(1) 障害者を含む、本人の主体的な参加という観点を基本とすること。

（本人の意図や条件に沿ったものでなければ有効に機能しない。本人は意思決定ができないという前提があるとすれば、捨てるべき）

(2) 防災計画・訓練や一般避難所を、要支援者施策と分離せず、一体のものとして考えること。

(3) 情報伝達に関しては、情報の「アクセシビリティ（障害者権利条約第9条）」の観点を基本とすること。（「本人の参加」や「自助」のすべての基礎となる）

2. 要支援者にはさまざまな人たちが含まれる。年齢（高齢、子ども）、障害のほか、性別、国籍などの複合的な困難に置かれている人、という観点が必要である。

II. 項目ごとの意見

■検討項目1 避難行動要支援者名簿に関すること

・名簿の情報共有については、共有の方法、範囲を含め、さらなる工夫が必要。

例：

- 発災直後の安否確認に名簿が活用できるよう、支援団体への開示を可能とする旨、平時から共有しておく。
- どの段階で本人の同意を得ずに情報共有できるかを具体的に定めておく。
- 防災訓練時等、年1回は名簿登載者を地域で確認する。（どの範囲の地域で行うか、誰に情報共有するかなどは、その地域の実情に応じて定める） など

・名簿登載者以外に要支援者がいないかの検討も行う必要がある。（障害者手帳を持たず、福祉サービスを利用しない人に、必要な支援が届かないことが多い）

・要支援者という観点から、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」「～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」における下記の視点を踏まえるべき。プライバシーの問題と併せて、複合的困難の視点が必要。

「避難者の中に、配偶者からの暴力、ストーカー行為、児童虐待等の被害を受け、加害者から追跡されて危害を受ける恐れのある者等が含まれる場合は、その加害者等に居所等が知られることのないよう当該避難者の個人情報の管理を徹底すること。（取組指針）」

「暴力防止・安全の確保

・配偶者からの暴力の被害者等の避難者名簿の作成と情報管理が徹底（ガイドライン）」

・情報伝達と「アクセシビリティ」に関する対応は、点字、音声、手話言語、要約筆記／文字情

報、分かりやすい情報提供など多岐にわたる。障害者（支援）団体や視聴覚障害者情報提供施設を含めたモデル事業などで取り組んではどうか。例えば、ハザードマップのバリアフリー化（音声読み上げや、分かりやすい利用法の作成等）などは、象徴的なものとして考えられる。

■検討項目 2 個別計画に関すること

- ・個別計画作成に、障害者を含む要支援者本人が主体として参加する「本人主体」の観点が必要。関与する福祉専門職は、本人参加のための必要な配慮や支援をする役割が重要。
- ・避難行動要支援者名簿登載者全員の個別計画を策定する必要がある。
- ・地域の自立支援協議会や、障害者団体、支援団体・事業所が優れた防災の活動をしている例がある。地域の実情に応じて多様な主体が参加できる仕組みが必要。
- ・防災訓練時等、年 1 回は個別計画を地域や障害福祉事業所等で共有する必要がある。
- ・相談支援事業所が作成するサービス等利用計画に個別計画をリンクさせる仕組みが必要。
- ・作成した計画の実効性を確保するかという観点も大切。隣人・町内の人も被災するかもしれない。被災地以外の人たちの協力の仕組みも必要ではないか。

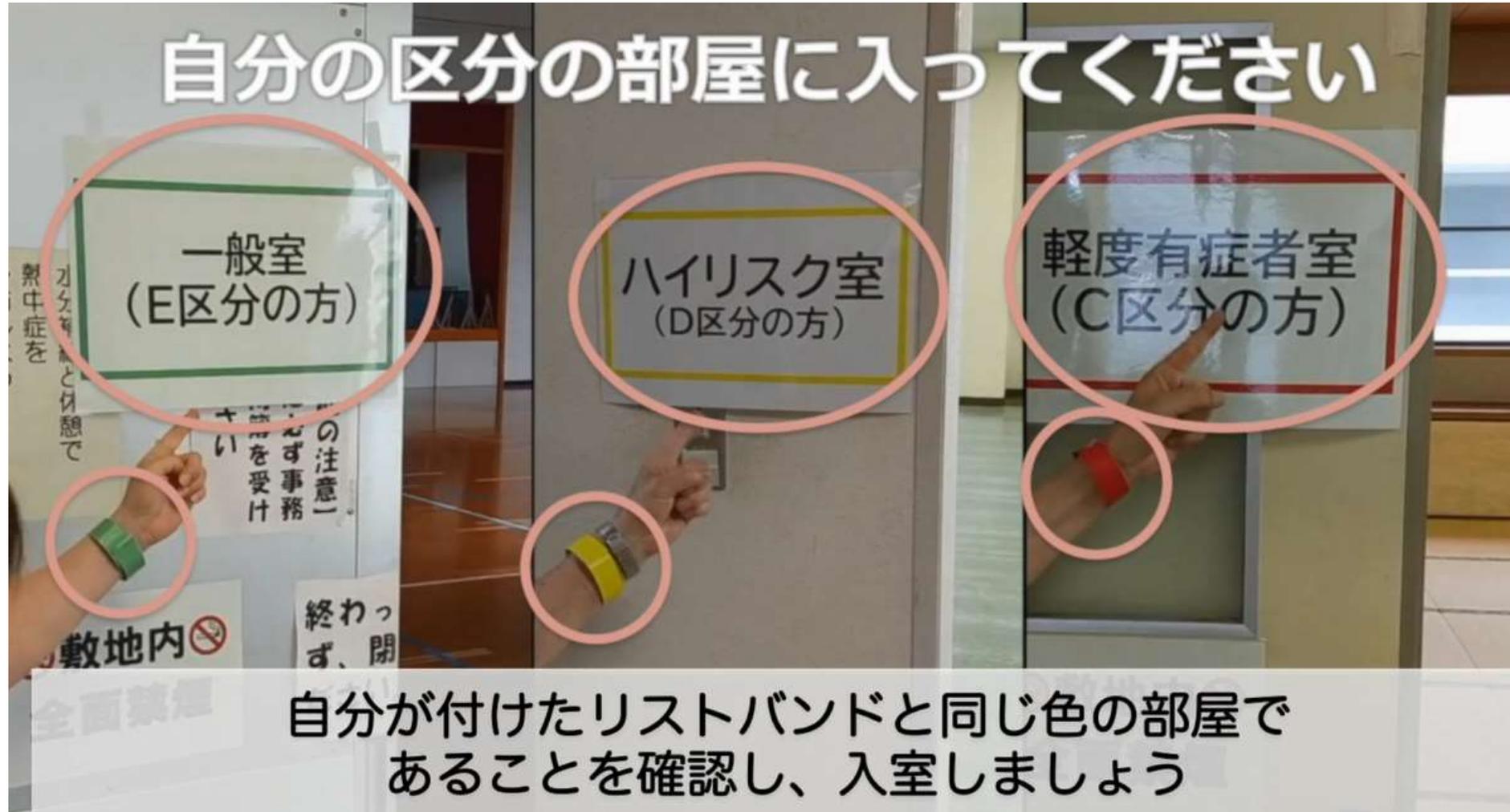
■検討項目 3 福祉避難所等に関すること

- ・福祉避難所の整備と並行して、一般避難所をインクルーシブにしていく強い取り組みが必要。障害者差別解消法の合理的配慮や事前の環境整備という観点を踏まえるべき（バリアフリー法改正により、公立小中学校のバリアフリーが義務化されたことにも注目）
- ・一般避難所内に支援を必要とする人のスペースを確保したり、要支援者窓口を設ける等の措置も必要。
- ・福祉避難所は、障害者が災害発生後に初めて訪れ避難するには困難が多い。（例：視覚障害者がそこまで行きつけない。環境の変化に弱い知的障害者等がなじめない。医療的ケアを要する障害者が適切な支援を得られるのか分からない、など）。事前の情報開示（少なくとも対象となる要支援者には）が不可欠であり、また平時の訓練で実際に訪れてみるのが大切。
- ・新型コロナウイルス感染症の影響で避難所に行かない人も相当数でてくることから、避難所以外に避難する場合でも食事や物資が届けられる仕組みが必要。

■検討項目 4 地区防災計画に関すること

- ・地区防災計画は、障害者などすべての人を含むインクルーシブなものとするべき（避難時要支援者名簿登載者や個別計画への対応も盛り込む、など）。
- ・地区防災計画策定にあたっては、障害者団体を含む幅広い住民が参加する仕組み・枠組み（地区防災協議会など）を提案していきたい。計画策定や訓練実施などのモデル事業に当事者参加の観点をぜひ組み込んでほしい。（各地に好事例は散見される）

福祉避難所を考える



別府市共創戦略室防災危機管理課 村野 淳子

①

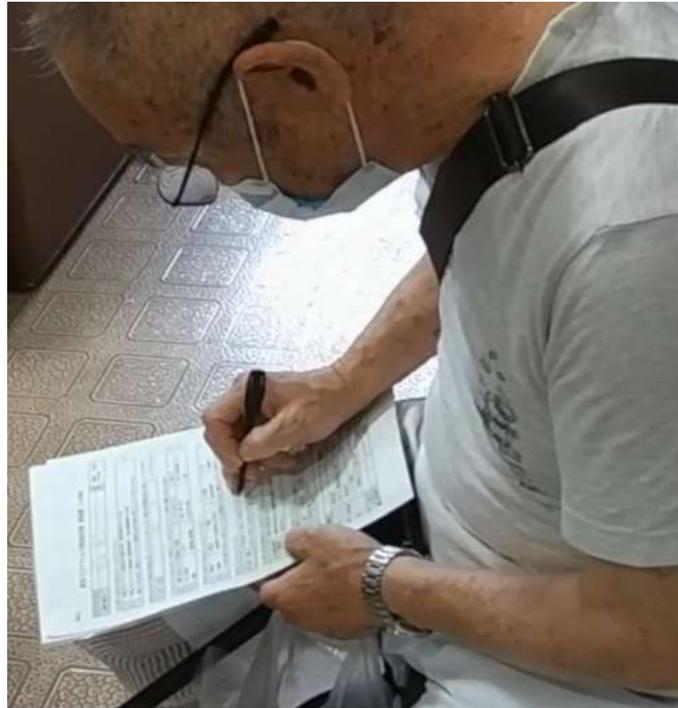


コロナ感染症対策による避難所対応（別府市）

②



③



様式2 新型コロナウイルス感染症対策 評価票（入所時）

ナマエ(フリガナ) _____ 性別 男性 女性
名前(漢字) _____ その他

次の項目に該当する場合は口に✓を入れてください

1 新型コロナウイルス感染症の検査を受け、現在結果を待っている B
 新型コロナウイルス感染者の濃厚接触者で、現在健康観察中である
 過去14日以内に、新型コロナウイルス感染症の流行地域に居たか、そこから来た人と会った

体温計をお持ちの場合は検温し記入してください(持っていない場合は評価票提出時に測定していただきます)

2 体温 _____ ℃ 37.5℃以上 A

14日以内に次の症状があった場合は口に✓を入れてください(持病や運動に因るものは除く)

3 高熱(普段より2℃程度高い状態) つよい体のだるさ 息苦しさ A
4 のどの痛み せき 鼻水・鼻づまり 臭いや味を感じにくい C
 頭痛 関節痛・筋肉痛 吐き気・嘔吐 下痢

次の項目に該当する場合は口に✓を入れてください

5 糖尿病 高血圧 喘息 人工透析 がん D
 心臓病 慢性閉塞性肺疾患(COPD) 免疫抑制剤 妊娠中
 その他の持病で医師から「新型コロナウイルス感染症にかかると重症化しやすい」と言われている

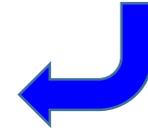
該当する口に✓を入れてください

6 年齢 小学生未満 小学生 中学生 10代(小中学生以外) 20代 70代以上 C
 30代 40代 50代 60代 70代 80代 90代以上 それ以上 E

次の項目に該当する場合は口に✓を入れてください

7 区画決定時 介護や介助が必要である 一般/有症者受付時 E
 避難生活を送る上で、配慮が必要な障がいがある エスプレッソシート配布

評価票には現時点の体調や持病の有無、避難所までの移動方法など、該当するものにチェックをしましょう



また、体温を測っていない人は、その場で検温を行います



職員が評価票を確認し、滞在する区分を決めます



滞在区分ごとの
リストバンドを装着

その際に、皆さんには滞在区分ごとの色のリストバンドを
手に付けて過ごしてもらいます



自家用車

待機用車両

また、「感染を強く疑うべき症状のある人」や
「濃厚接触者の可能性がある人」は
ご自身の車や避難所で設けた待機場所にて
待機していただきます



一般室

ハイリスク室

軽度有症者室

(E 区分)

(D 区分)

(C 区分)

滞在する区分ごとに部屋は異なります

感染の疑いのない人が避難する区分は「**一般室**」

感染した場合に重症化するおそれのある人が
避難する区分は「**ハイリスク室**」

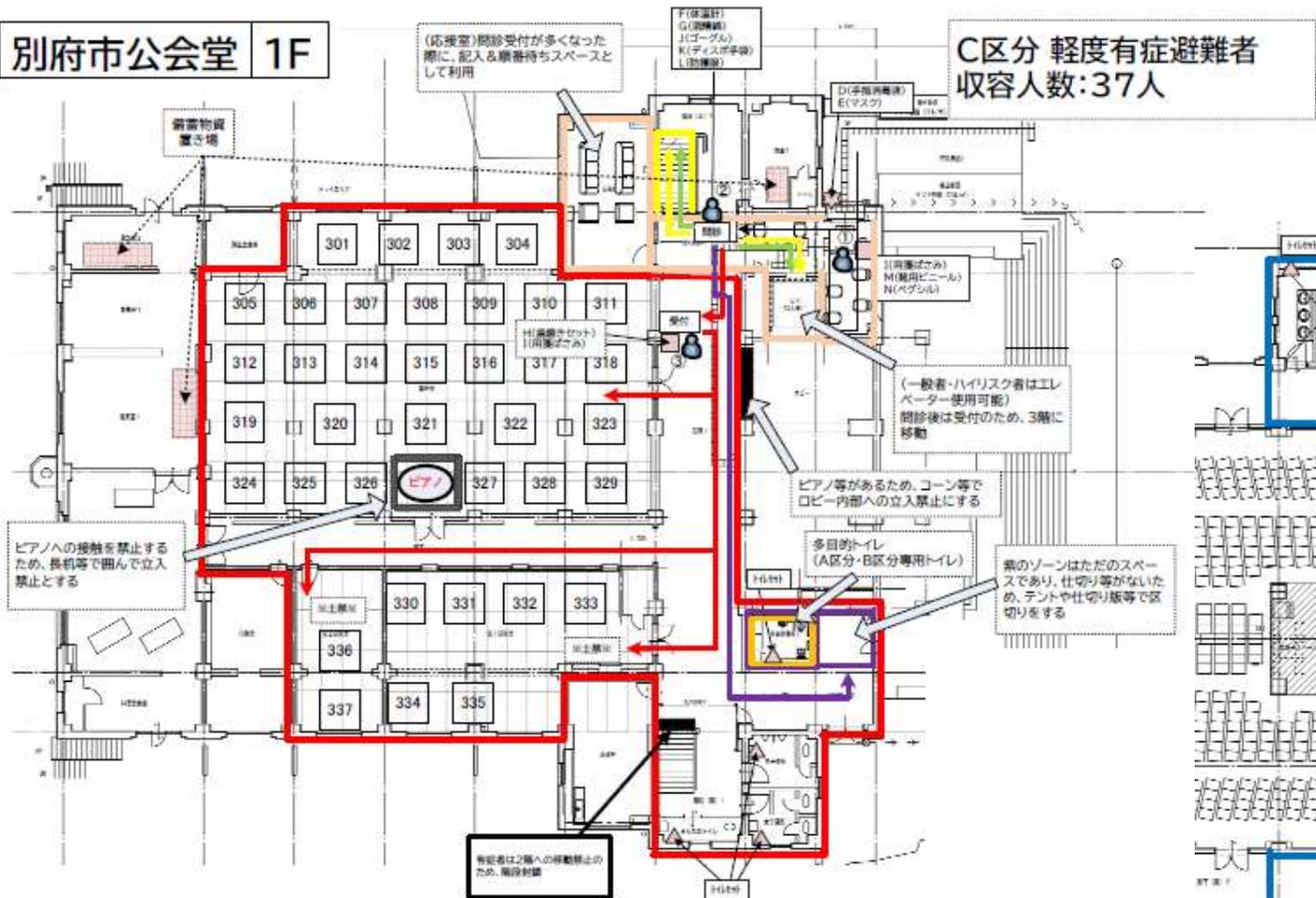
感染の疑いは低い、何らかの症状がある人が
避難する区分は「**軽度有症者室**」

A区分とB区分
は、避難所には
いない



その後、市が別に設けた避難施設に、ご自身の車
若しくは市が手配した公用車にて移動していただきます

別府市公会堂 1F



通常：280人
コロナ：52人

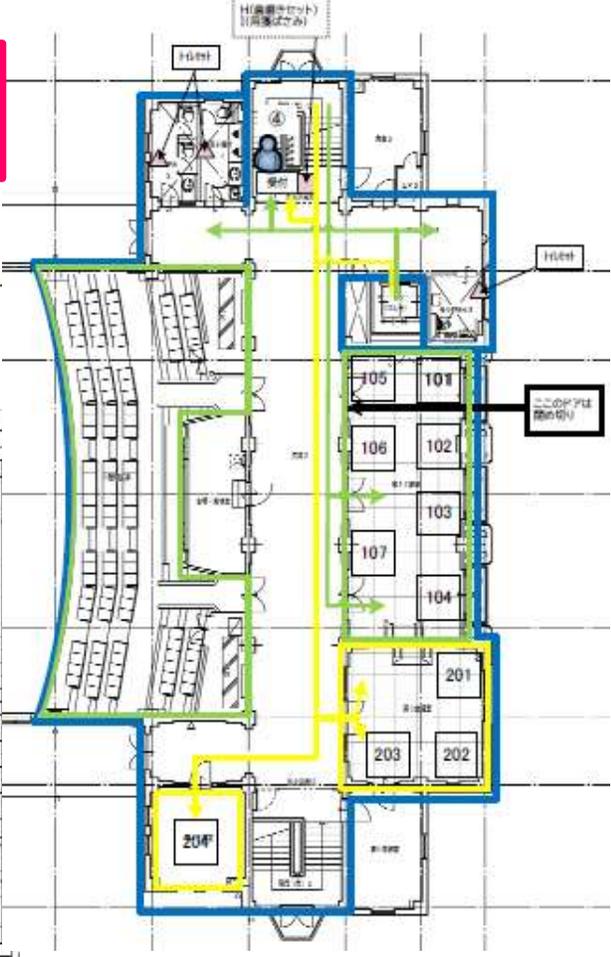
別府市公会堂 2F

E区分 一般避難者
収容人数:4人



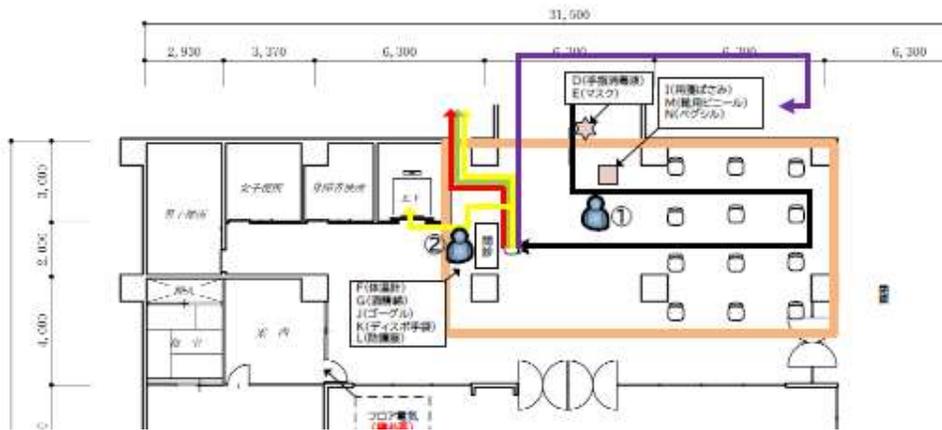
別府市公会堂 3F

E区分 一般避難者
収容人数:7人
D区分 ハイリスク避難者
収容人数:4人



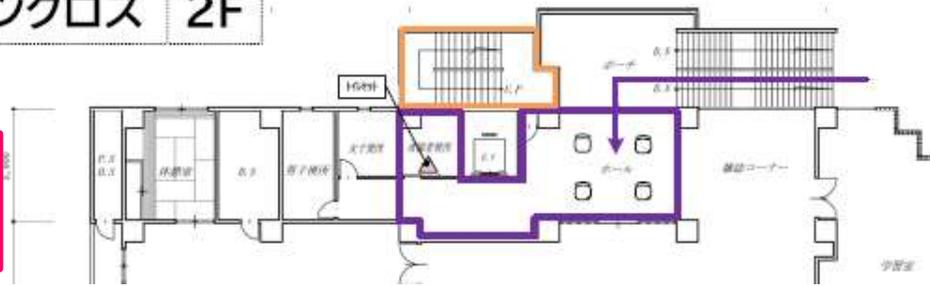
- ミックスゾーン
- 重度有症者待機ゾーン(A区分)
- 濃厚接触者待機ゾーン(B区分)
- 軽度有症者待機ゾーン(C区分)
- 無症者ゾーン
- ハイリスク室(D区分)
- 一般室(E区分)

サザンクロス 1F



サザンクロス 2F

通常：183人
コロナ：45人



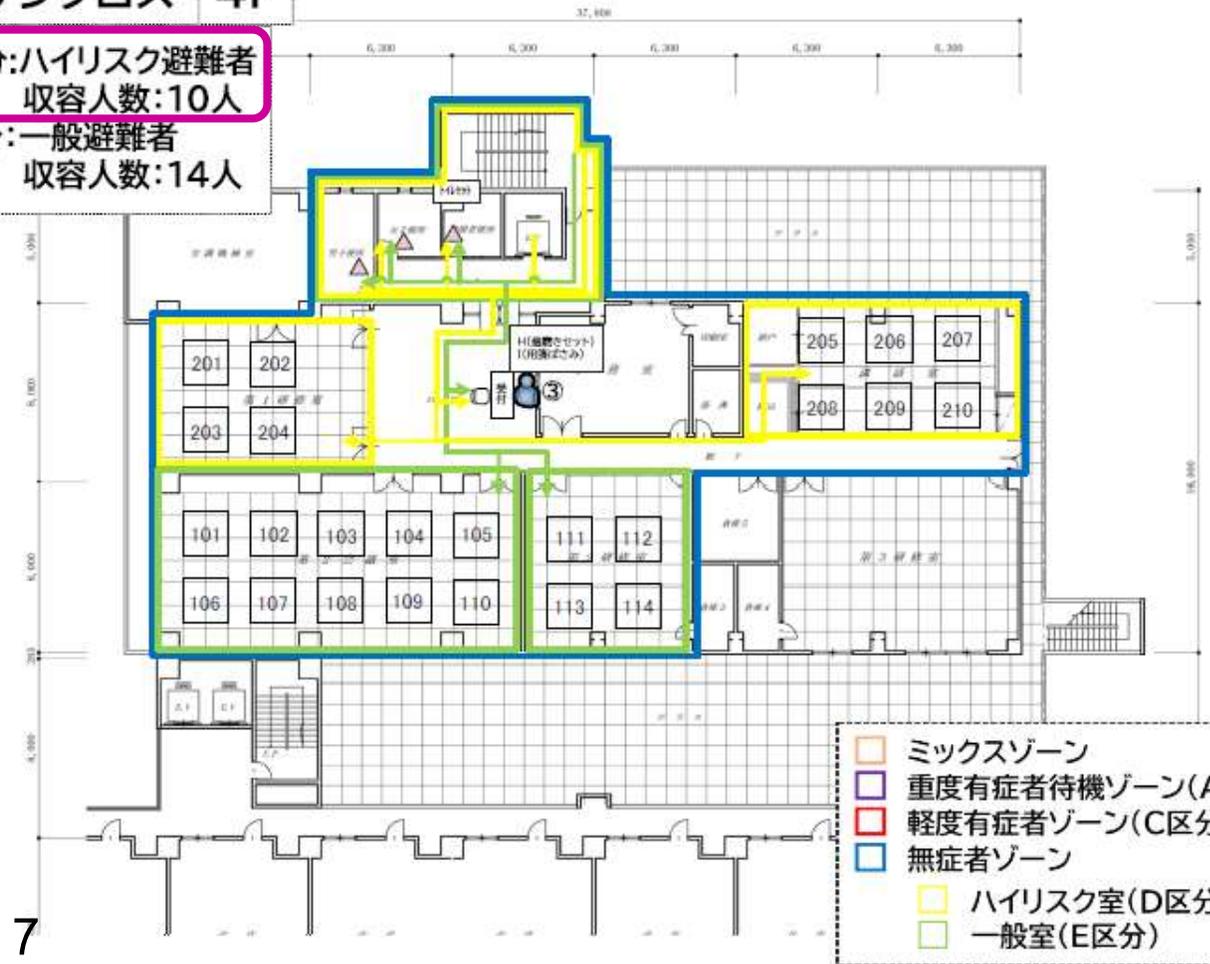
サザンクロス 3F

C区分：軽度有症者
収容人数21人



サザンクロス 4F

D区分：ハイリスク避難者
収容人数：10人
E区分：一般避難者
収容人数：14人



- ミックスゾーン
- 重度有症者待機ゾーン(A区分)
- 軽度有症者ゾーン(C区分)
- 無症者ゾーン
- ハイリスク室(D区分)
- 一般室(E区分)

福祉避難所という言葉に潜んでいる懸念事項等

- ★そもそも福祉避難所の役割と経費・備品（事前準備含）について
- ★一般的に水害の恐れのある時は事前避難するが、
福祉避難所は開設されていない。
- ★日常課題を抱えている人も一般避難所へ→トリアージ→福祉避難所
- ★日常課題を抱えている人→福祉避難所OR関係福祉施設
 - ①事前避難の受け入れ先の経費負担
 - ②優先順位と事前マッチング
 - ③広域避難と移動手段

ニュージーランドにおける災害時における 個人情報に関する法制度

関西大学 山崎 栄一



ニュージーランドにおける個人情報保護法制

Privacy Act 1993

Health Information
Privacy Code 1994

a serious and imminent threat 情報プライバシー原則 (IPPs)

ニュージーランド
カンタベリー地震
22 Feb 2011

Code of Practice 2011

The Christchurch Earthquake
(Information Sharing) Code 2011
(Temporary)

プライバシー
コミッショナーが
制定

法改正
27 Feb 2013

恒久法化

Privacy Act 1993

a serious threat

Code of Practice 2013

Civil Defence National Emergencies
(Information Sharing) Code 2013



緊急事態になると積極的に共有できるが、
通常の災害の場合では平常時における仕組みがそのまま用いられる。
これらの法令は、公的部門・民間部門ともに適用される。

Code of
Practice

- Permitted purpose
- Authority for collection, use, and disclose of personal information

Privacy
Act 1993

- Serious threat
- No threat, No exception

State of National
Emergency

災害

Not
Emergency

国家緊急事態宣言が発布される状況とは、CDEM法66条1項によると、地方自治体により構成されるCDEMグループでは対応できない状況。CDEM＝民間防衛緊急事態管理



Privacy Act 1993 6条 情報プライバシー原則 11

個人情報の開示制限

原則 11(d)

- 開示が本人によって承諾されたとき

原則 11(f)

- 公衆の衛生もしくは公共の安全、または、当該個人ないし他人の生命もしくは健康のいずれかに対する**重大な脅威** (serious threat) を防止あるいは軽減するために必要であること



Privacy Act 1993 2条における「重大な脅威」の定義

原則10(d)ないし11(f)における**重大な脅威**とは、機関が以下の項目にかんがみ重大な脅威であると合理的に信ずるにいたった脅威をいう。

- (a) 当該脅威が現実化する可能性
- (b) 当該脅威が現実化した場合における被害の深刻度
- (c) 当該脅威が現実化する時間



Code of Practice 2013

1. 目次 (Title)

2. 発効 (Commencement)

3. 国家緊急事態宣言の適用 (Application to a state of national emergency)

4. 解釈 (Interpretation)

5. 許容された目的の意味 (Meaning of permitted purpose)

6. 個人情報収集、利用ならびに開示に関する権限
(Authority for collection, use and disclosure of personal information)



5. 許容された目的の意味

- (1) 許容された目的とは、国家緊急事態宣言が発布されている緊急事態に政府または地方自治体が対応および回復を図るために直接関わりのある目的をいう。
- (2) 第1項の制限によらず、以下に掲げるものはいずれも緊急事態に関わりのある**許容された目的**とする。
 - (a) 以下に掲げる**個人の身元確認**
 - (i) 当該緊急事態の結果、負傷、行方不明あるいは死亡したあるいはその可能性のある；
 - (ii) ないしは、緊急事態に巻き込まれたまたはその可能性のある；



- (b) 緊急事態に巻き込まれた個人への、本国送還サービス (repatriation services)、医療その他の措置、健康サービス、金銭およびその他の人道支援といったサービスを含む支援;
- (c) 当該緊急事態に関連する法の執行の支援;
- (d) 当該緊急事態にかかる調整およびマネジメント;
- (e) 当該緊急事態に巻き込まれたまたはその可能性のある個人に責任のある (responsible) 人々に対する、以下に該当する事項に関する適切な情報提供の確保:
 - (i) 当該緊急事態におけるこれらの個人の関与;あるいは
 - (ii) これらの個人が関連している当該緊急事態における対応.



6. 個人情報収集、利用および開示に関する権限

(1) 緊急事態に際して、機関が以下の合理的な理由に該当すると信ずる場合、機関は個人に関する個人情報を収集、利用および開示することができる:

(a) 安否が気遣われている個人が当該緊急事態に巻き込まれている可能性があり;かつ

(b) 収集、利用および開示が当該緊急事態に関連する許容された目的に関するものであり;かつ



- (c) 個人情報を開示するにあたり—その開示が：
- (i) 公的部門の機関；または
 - (ii) 当該緊急事態のマネジメントに関与、またはマネジメントの支援をし、あるいはなし得る機関；または
 - (iii) 当該緊急事態において、**本国送還サービス (repatriation services)、医療その他の措置、健康サービス、もしくは金銭またはその他の人道支援サービスに直接関与している機関**；または
 - (iv) (5条3項の意味における)個人に責任のある人々に対するものであり；かつ
- (d) 個人情報の開示においては—その提供はニュースメディアに対しては開示されない



ニュージーランドからの示唆

日本でいえば、非常災害対策本部が開かれる災害になるが、Code of Practice 2013のような緊急時における例外条項は参考にはなる。

ニュージーランドでは、公的機関・民間機関を問わず、被災者支援に関わる機関に情報提供ができる。もう少し、民間にも情報が提供できるようにならないのか。

日本の場合は、適用主体(民間、国—都道府県—市町村)ごと、フェーズ(災害前の要支援者名簿 災害直後の安否確認 災害後の被災者支援台帳)ごとに法令が存在していて、複雑すぎる。ニュージーランドのように単純化できないか。

カンタベリー地震時においては、災害時における個人情報の取扱につき、プライバシーコミッショナーへの問い合わせが頻繁に行われた。ノーアクションレター制度の個人情報版のような仕組みを設けられないのか。



参考文献

- Kathryn Dalziel(2011) “RESEARCH REGARDING CHRISTCHURCH EARTHQUAKE”, May 2011 <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Kathryn-Dalziel-Report-20-05-11.pdf> .
- Katherine Gibson (2011) “Large scale emergencies and personal information - can the Privacy Act cope ?,” post-graduate paper submitted for an LLM, University of Auckland, <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Katherine-Gibson-paper-on-Earthquake-code-10-05-11.pdf>.
- Joel R. Reidenberg, Robert Gellman, Jamela Debelak, Adam Elewa, & Nancy Liu (2013) “Privacy and Missing Persons after Natural Disasters,” Commons Lab, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Vol. 2. March 6 2013, <https://ssrn.com/abstract=2229610>
- Michael J.V. White & Andrew Grieve, (2014) “Human Rights and Dignity: Lessons from the Canterbury Rebuild and Recovery Effort,” in Simon Butt = Hitoshi Nasu = Luke Nottage Editors, Asia-Pacific Disaster Management, Springer, 245-265.

「真に支援が必要な者」を理解するためには 防災と福祉の視点の連結が必要だ

令和元年台風19号等を踏まえた高齢者等の避難に関する
第2回サブワーキンググループ 委員発言資料

2020年7月31日

同志社大学 社会学部 立木 茂雄

1

防災の視点

災害リスク = f (ハザード, ぜい弱性)



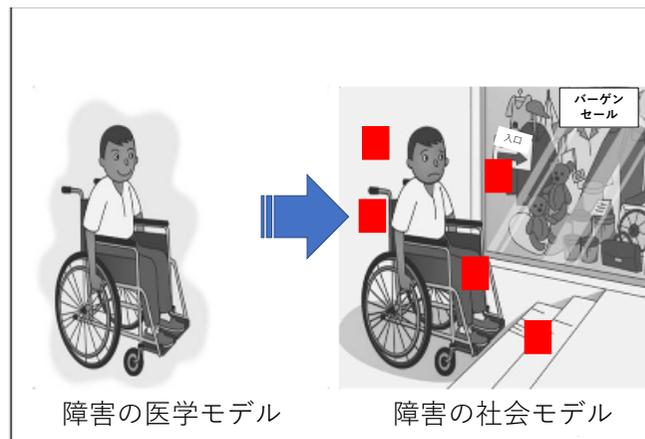
作成: 兵庫県社会福祉士会災害支援委員会

災害リスクは、ハザード（災害因）と
ぜい弱性の関数である。

福祉の視点

ぜい弱性 = $f(\text{主体}, \text{客体})$

障害とは「何」?、「どこ」にある?



Disability Equality Training教材

3

ぜい弱性は、主体の要因と環境の2つの要因の相互作用で決まる。

防災の視点と福祉の視点を統合する

災害リスク = $f(\text{ハザード}, \text{ぜい弱性})$

災害リスク = $f(\text{ハザード}, f(\text{主体}, \text{客体}))$

想定浸水深や震度
界はどの程度か？

後期高齢者・障がいな
どで訪問看護やヘル
パーさんに来てもらっ
ているか？発災時に自
力避難が可能か？

避難支援者が
すぐにかけつ
けられるか？

ぜい弱性は関係性の関数

立木茂雄(2016). 災害と復興の社会学, 3章, 萌書房, 60-63.

真に支援が必要な者とは

ハザード	避難能力		対策
	主体(ADL)	客体(社会環境)	
○	○	○	
○	○	×	CSW(地域見守り)
○	×	○	介護保険等
○	×	×	地域包括ケア
×	○	○	地区防災計画
×	×	○	従前の要支援者対策
×	○	×	CSWと地区防災計画
×	×	×	福祉と防災の連結