

災害時の避難に関する専門調査会  
津波防災に関するワーキンググループ  
第4回会合

参考資料1

# これまでの災害時要援護者の避難対策

「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へ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、障がい者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

また、災害時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、災害時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事例などを参考に、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。

参考:災害時要援護者の避難支援ガイドライン(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をもとに作成。

## 災害時要援護者の例

例	説明
乳幼児	◆小学校就学前の子供
高齢者	◆災害時に介護を必要とする老人 例:介護保険の要介護 <ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>その他として、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。</li> </ul>
障がい者	◆身体障がい者及び知的障がい者 例:障害程度 <ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> </ul>
妊婦	◆妊産婦
外国人	◆外国人居住者及び訪日外国人

※健常者であっても被災により負傷した場合、災害時要援護者としてとらえる必要がある。

参考:災害時要援護者の避難支援ガイドライン(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をもとに作成。

近年は平成16年の一連の風水害等の被害を踏まえ、災害時要援護者対策を推進している。

## 平成16・17年度

有識者からなる検討会を立ち上げ、避難準備情報の創設、災害時要援護者情報の収集・共有、避難支援プランの作成等を柱とするガイドラインを策定。

- 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン(平成17年3月(平成18年3月改訂))」
- 「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)」



## 平成18年度

「福祉と防災との連携の確保」を主要テーマとして検討会を設置し、取組にあたっての重要ポイントについて具体的な方策を提示した「災害時要援護者対策の進め方について(平成19年3月)」を作成。



## 平成19年度

- 避難支援対策の推進に向けた普及啓発DVD「ドラマで見る災害時要援護者対策の進め方(平成19年12月)」の作成・配布
- 自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すために早急に取り組むべき施策
  - ・平成21年度までを目処に、市町村において災害時要援護者情報の収集・共有等を円滑に勧めるための避難支援プランの全体計画などの策定を促進(平成19年12月18日通知)
- 「避難支援プランの全体計画」のモデル計画(平成20年2月19日)



## 平成20年度

- 全国キャラバンの展開
- 「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」の作成・配布(平成20年3月)



## 平成21年度

- 関係省庁と連携した市町村との意見交換会の開催

災害時要援護者の避難支援ガイドラインにおいては5つの課題に対する対策方針を示している。

## 課題1 情報伝達体制の整備

対策: インターネット、災害用伝言ダイヤル等多様な手段の活用による通信の確保 等

## 課題2 災害時要援護者情報の共有

対策: 関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式を積極的に活用 等

## 課題3 災害時要援護者の避難支援計画の具体化

対策: 災害時要援護者一人ひとりの避難支援者を定めた避難支援プランの策定、プラン策定を通じた地域防災力の強化 等

全体イメージ

## 課題4 避難所における支援

対策: 避難所における災害時要援護者用窓口の設置、福祉避難所の設置・活用の促進 等

## 課題5 関係機関等との連携

対策: 福祉サービスの継続(BCP)、保健師・看護師等の広域的な応援、災害時要援護者避難支援連絡会議(仮称)の設置 等

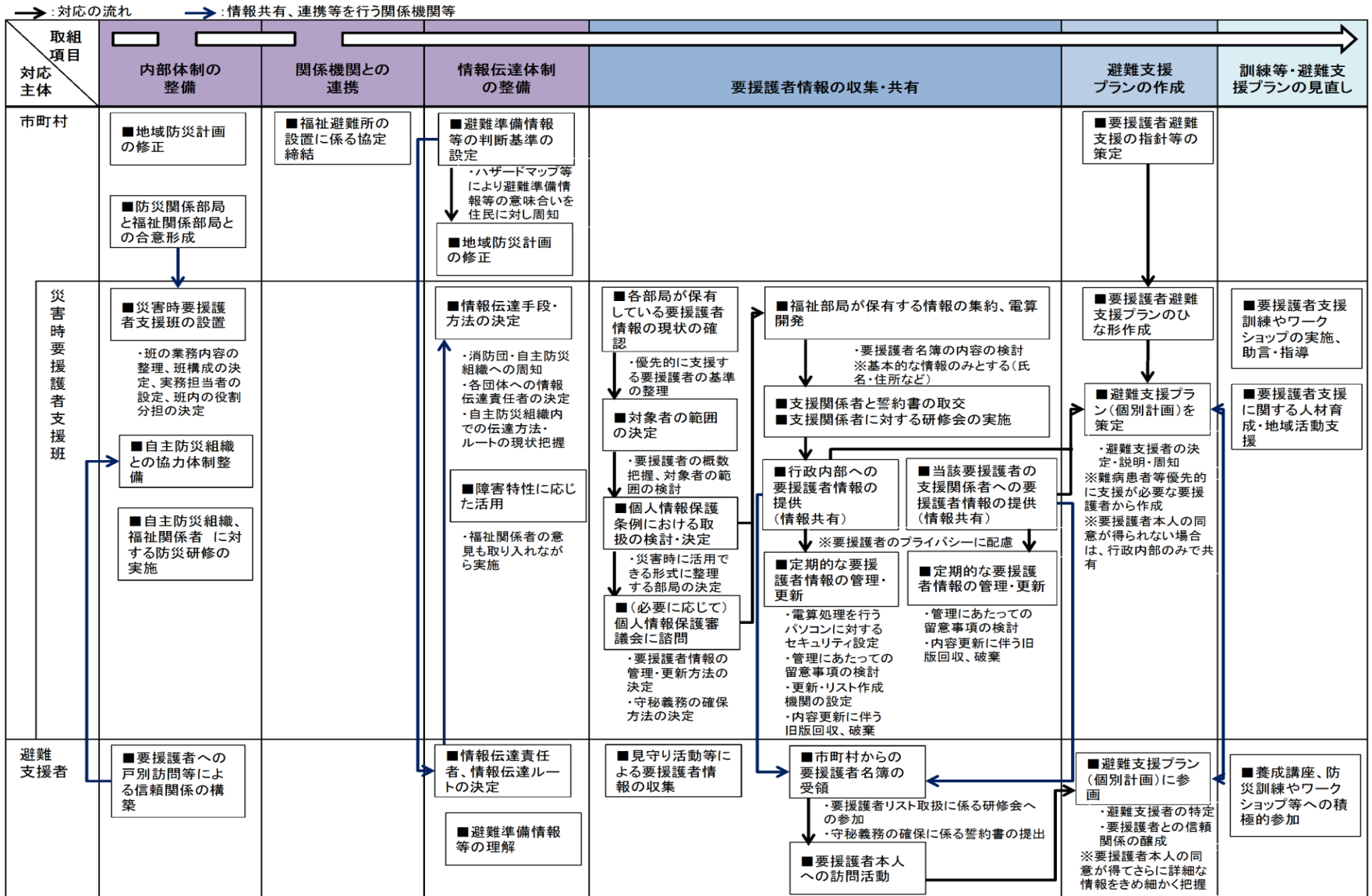
## 避難支援プランの全体計画のモデル計画

- 1 基本的考え方  
(避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等)
- 2 避難支援プランの対象者の考え方(範囲)
- 3 災害時要援護者情報の収集・共有方法  
(Ⅰ 関係機関共有方式 Ⅱ 手上げ方式 Ⅲ 同意方式)
- 4 避難支援体制(市町村各部局や関係機関の役割分担等)
- 5 避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法
- 6 洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法
- 7 避難誘導の手段・経路等
- 8 避難所における支援対策  
(1) 避難所における支援対策  
(2) 福祉避難所の指定
- 9 災害時要援護者避難訓練の実施
- 10 避難支援プラン(個別計画)の策定の進め方  
(策定の目標年次、策定方法等)  
(1) 個別計画の策定方法  
(2) 個別計画の方針  
(3) 個別計画の管理

# 概要

# 災害時要援護者の支援対策フロー（概要）

災害時要援護者の支援対策は以下の流れで実施される。



参考：災害時要援護者対策の進め方について(報告書)／内閣府をもとに作成。

避難勧告等(避難準備(災害時要援護者避難)情報、避難勧告及び避難指示を総称する)を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、住民への迅速確実な伝達が難しいこと、避難勧告等が伝わっても住民が避難しないことが課題としてあった。

そのため、市町村は、避難勧告等の発令・伝達に関し、災害緊急時にどのような状況において、どのような対象区域の住民に対して避難勧告等を発令すべきか等の判断基準について取りまとめたマニュアルを整備しておくことが必要である。

避難勧告等の発令区分

- 避難準備情報: 気象予警報等が発表され、災害により人的被害の発生のおそれがあり、災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要し、事前に避難準備することが適当であると認められる者が、避難行動を開始する必要がある場合に情報を提供する。
- 避難勧告: 災害により人的被害の発生のおそれがあり、災害の拡大を防止するため特に必要がある場合に、町民に対し避難のための立ち退きを勧め又は促す。
- 避難指示: 災害による被害の危険が切迫している場合等で、避難勧告より状況が悪化し緊急に避難を要すると認められる場合に、町民に対し避難のための立ち退きを勧めるとともに指示する。

災害時要援護者(青森県鱒ヶ沢町)

避難勧告等の判断基準及び伝達マニュアル作成年月日

- 平成21年6月9日に作成される。

避難勧告等の発令

- 対象となる災害を①河川洪水、②土砂災害、③地震津波災害の3種類とし、各種防災気象情報、現地情報等を収集し総合的に判断する。

避難勧告等の発令の判断基準(具体的な考え方)

- 避難勧告等の標準的な意味合いについては右表のとおりだが、対象とする自然災害ごとに、関係機関から提供される情報、自ら収集する情報等を基に、避難勧告等を発令する。

地震津波災害対応

- 避難すべき区域を指定し、原則として、鱒ヶ沢地区、舞戸地区、赤石地区、鳴沢地区の海岸沿い区域とする。
- 避難勧告は、①震度4の地震が発生したとき、②津波警報(津波)が発表されたとき、③津波注意報が発表され、被害が発生するおそれがあるとき、に発令する。
- 避難指示は、①震度5弱以上の地震が発生したとき、②津波警報(大津波)が発表されたとき、③震度4以上程度の地震を感じたが、情報伝達システムの異常により「津波注意報」、「津波警報」が伝達されないとき、に発令する。

避難勧告等の発令の判断基準(具体的な考え方)

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備 (災害時要援護者 避難準備情報)	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時要援護者等、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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時要援護者等、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(民生委員、自主防災組織または町内会、近隣協力員等は、災害時要援護者の避難支援行動を開始)</li> <li>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</li> </ul>
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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</li> <li>人的被害の発生した状況</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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</li> </ul>

※赤字は特徴を示す。

個人情報保護法は「個人の権利利益の保護」と「個人情報の有用性」のバランスを図るものであり、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。市町村は、このような趣旨を踏まえた上で、災害時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。

## ■個人情報保護法について

だれもが安心してIT社会の便益を享受するための制度的基盤として、平成15年5月に成立し、公布され、平成17年4月に全面施行された。

この法律は、個人情報の有用性に配慮しながら、個人の権利利益を保護することを目的として、民間事業者が、個人情報を取り扱う上でのルールを定めている。

出典：個人情報の保護／消費者庁

## ■災害時要援護者の個人情報の取扱いについて

◆ 災害時要援護者の情報を共有・提供することは個人情報保護法第23条の「第三者」提供にあたる。

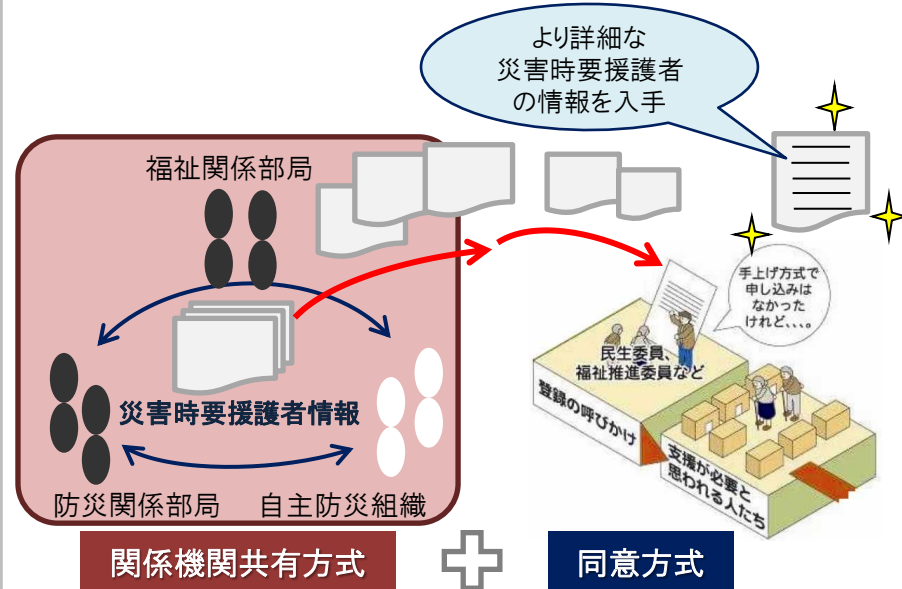
◆ 災害時要援護者リストの関係者間での共有については次のような見解が示されている。

- 災害時要援護者リストは、一般的には各地方公共団体の福祉部局等において把握しているものであるため、主として各地方公共団体の定める個人情報保護条例に関わる問題です。
- 各条例における、「審議会の意見を聴いて、公益上の必要その他相当の理由があると認められる場合」等の目的外利用・第三者提供が可能とされる規定を適切に解釈・運用することにより、関係者（福祉部局、防災部局、自主防災組織、民生委員など）間で災害時要援護者情報の共有を進めることが望ましいと考えられます。

出典：「個人情報保護法に関するよくある疑問と回答」／内閣府国民生活局

## ■災害時要援護者名簿の作成にあたって

- 「避難支援ガイドライン」では、災害時要援護者の情報を漏れなく把握するために、各自治体の個人情報保護条例の規定を利用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を行う「**関係機関共有方式**」を活用することが有効であるとしている。
- この「**関係機関共有方式**」を活用し、災害時要援護者情報の共有や「**同意方式**」によるさらなる本人からの詳細な情報収集を行い、避難支援プラン【個別計画】の策定につなげることが望ましいとされる。



参考：市町村災害時要援護者支援体制マニュアル（平成21年3月）／愛知県をもとに作成。

災害時要援護者支援体制の整備を具体的に進めていく上では、災害時要援護者の基本情報とともに、災害時要援護者の情報を収集し、必要な機関とその情報を共有することが重要である。この点について、「避難支援ガイドライン」では以下の三つの方式が示されている。

情報共有方式の内容と特徴

	内容	長所	短所
関係機関共有方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>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、災害時要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する災害時要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の間で共有する方式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援護の必要性が高いにも関わらず、同意が得られない者について、情報の把握漏れをなくすることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報を共有することに対して住民の理解が必要である。(災害時要援護者本人の同意を得ないため、情報提供について、クレームが寄せられる可能性もある。)</li> <li>個人情報保護の観点から、収集する情報の種類や利用できる場合を必要最低限に限る必要がある。</li> </ul>
手上げ方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら災害時要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の負担が少ない。</li> <li>行政コストがかからない。</li> <li>災害時要援護者の自発的意思を尊重できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施策の存在、必要性が理解されにくい。</li> <li>災害時要援護者の自発的意思によるため、支援を要することを自覚していない者や障害等を知られたくない者も多く、十分に情報収集できない傾向にある。</li> </ul>
同意方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が災害時要援護者本人に直接的に働きかけ、本人の同意を得た上で必要な情報を収集する方式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>必要性を直接本人に訴えかけるため、制度への理解を得やすい。</li> <li>民生委員等顔見知りによる各戸訪問が行われるため、安心感があり、同意を得やすい。</li> <li>支援内容をきめ細かく把握が可能である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政コストがかかる。(特に地域のつながりが薄く、人口の多い都市部等においては頻繁な実施・更新が困難である。)</li> <li>援護の必要性が高いにも関わらず、同意が得られない場合がある。</li> <li>対象者が多い場合、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。</li> </ul>

※赤字は特徴を示す。

参考：市町村災害時要援護者支援体制マニュアル（平成21年3月）／愛知県をもとに作成。



「避難支援ガイドライン」の三つの方式(関係機関共有方式、手あげ方式、同意方式)以外の方式(逆手あげ方式)を行っている自治体もある。

## 新潟県三条市

### 災害時要援護者の基準改正等

#### ①現状

災害時要援護者名簿への記載は、当初対象者に掲載の可否を確認する「同意方式」をとっていたが、不同意や未回答の方が多く、災害時に十分機能するかどうか問題があった。また、**地域によっては実際の支援者が60人を超えるところがあるなど、現実的かつ実効的な支援を行うことが困難**になっていた。

#### ②主な変更点

- 平成20年度より個人情報保護審議会の同意を得て、本人の意思確認の方法を、名簿掲載に同意しない方のみ申し出る「**逆手上げ方式**」とした。これにより、災害時要援護者のうち、名簿登載に不同意の方の割合は約5%にまで低下した。
- 「**逆手上げ方式**」により名簿を作成し、関係機関と情報共有することにより、自助、共助、公助の基本的な考え方に基づく災害時要援護者への支援体制を構築する。
- 災害時要援護者を**避難行動要支援者**と**情報伝達要支援者**とする。

#### **避難行動要支援者**

: 重度の障がい者や重度の要介護者などで、かつ、ひとり暮らしの方など※1

#### **情報伝達要支援者**

: 重度の障がい者や重度の要介護者などで、かつ、避難行動要支援者を除いた方(ご家族と同居している方など)※2

### 避難行動要支援者に対する支援体制の整備

#### ①現状

- 現在、避難行動要支援者に対しては、自治会・自主防災組織、介護サービス事業者が避難支援を行っている。

#### ②主な変更点

- 平成20年度から、新たに**消防団**からも避難支援の役割を担ってもらうことにより、災害時要援護者への積極的な支援体制を構築する。

### 逆手上げ方式の内容と特徴

	内容	長所	短所
逆手上げ方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>不同意の意思表示があった者以外は、原則として災害時要援護者名簿に記載する方式。</li> </ul> <p>※「逆手上げ方式」の前提として文書到達の確認が必要となるため、配達記録等の方法により実施する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の把握漏れをなくすことができる。</li> <li>災害時要援護者の意思を尊重できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施策の存在、必要性が理解されにくい。</li> <li>災害時要援護者の意思によるため、援護の必要性が高いにも関わらず支援を要することを自覚していない者や障害等を知られたくない者の情報収集ができない傾向にある。</li> </ul>

※赤字は特徴を示す。

※1・次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあり、かつ単身世帯、高齢者のみ世帯、障がい者のみ世帯および高齢者・障がい者のみ世帯に属するもの

- 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がい者(心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く)
  - ③療育手帳Aを所持する知的障がい者
- ・上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

※2・次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあり、かつ避難行動要支援者に該当しないもの

- 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がい者(心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く)
- ③療育手帳Aを所持する知的障がい者
- 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認定者

・上記以外で自治会が支援の必要を認めた者全体計画とは、各市区町村が地域の実状を踏まえ、災害時要援護者対策の取り組み方針を明らかにしたものを。

災害時要援護者の避難支援ガイドライン(平成18年3月、内閣府)においては、市町村に対して、避難支援プランの全体的な考え方(全体計画)と災害時要援護者一人ひとりに対する個別計画の作成を推奨している。

## 避難支援プラン【個別計画】

- 避難支援プラン【個別計画】(以下、個別計画)は、各市町村の個人情報保護条例の規定に基づき、災害時要援護者の基本情報(住所、氏名、援護内容)を共有した者(福祉担当部局職員、防災担当部局職員、民生委員等)が、災害時要援護者本人と話し合いながら、下図のような内容について、具体的に決めていく。
- 平常時から災害時要援護者本人とともに、避難支援者、災害時要援護者本人が同意した者(消防団、自主防災組織等)に配布しておく。

### 【表】

平成 年 月 日

情報共有についての同意

〇〇市長殿  
私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報を市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、消防署、警察署に提出することを承諾します。

自治 区名	民生 委員	TEL FAX
災害時要援護者 <高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他( )>		
住所	TEL FAX	インターネット(電子メール、携帯メール等)も含めた情報伝達手段
氏名 (男・女)	生年 月 日	
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄( )	住所
氏名	続柄( )	住所
家族構成・同居状況等		居住建物の 構造 木造二階建て、昭和〇年着工
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住・・・		普段いる部屋 木造、鉄骨造、耐火造、着工時期等
特記事項 要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要		寝室の位置
緊急通報システム (あり・なし)		
避難支援者		
氏名	続柄( )	住所
氏名	続柄( )	住所

肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容等。特段の必要がなければ、プライバシーに配慮し、病名等を記入する必要はない。

### 【裏】

避難勧告等の伝達者・問合せ先  
〇〇××さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。  
※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要

その他  
担当している介護保険事業者名、連絡先等

避難所  
避難支援者宅 → 避難所(集会所) → 避難所(集会所)

豪雨時等はマンホールに注意  
冠水に注意

避難所の要援護者班: 〇〇さん、△△さん、□□さん  
福祉避難室: 1階和室

## 愛知県

### 個別計画に記載される内容(左図参照)

- 氏名、住所等基本情報以外の内容
- 情報伝達者・避難支援者の候補例

### 個別計画を活用した安否確認・救出・避難誘導

#### ①安否確認

- 災害時には、市町村は、自主防災組織、自治会、消防団、町内会、民生委員・児童委員、福祉関係者、ボランティア等地域住民と連携して、個別計画を活用して、避難準備情報等を災害時要援護者および避難支援者にまで、迅速かつ確実に伝達し、安否確認を行う必要がある。
- 市町村は安否確認の結果を集約し、不明者については、障害の態様等に応じた情報伝達手段を講じることにより、再度、安否確認を行う。

#### ②災害時要援護者の救出、避難誘導等

- 災害時要援護者を救出した場合は、本人の同意を得て、必要に応じ、個別計画に定められた避難所(福祉避難所を含む)へ誘導する。また、医療サービスの提供が必要とされる場合は、適切な医療機関や医療専門家チーム(ボランティアを含む)のもとへ搬送する。

### 個別計画の更新

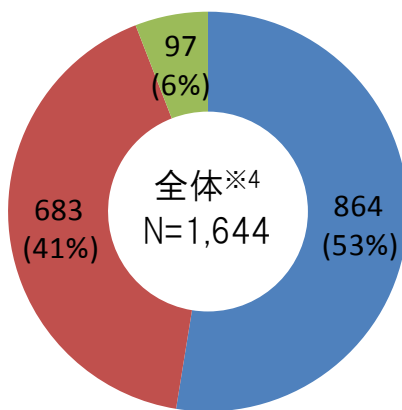
- 有効に機能するためには随時、情報の更新を行うことが必要である。
- 本人や避難支援者等関係者からの変更の申し出があった場合はもちろん、予め、定期的なサイクルを定め、登録情報の更新を行っていくことが必要である。

## 避難支援プラン【個別計画】記載例

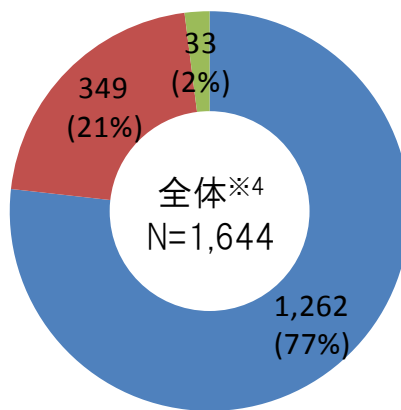
市区町村における全体計画の策定は進みつつあるが、具体的な避難支援に結びつく名簿整備や個別計画の策定は途中段階である。

## 災害時要援護者の避難支援の取り組み状況

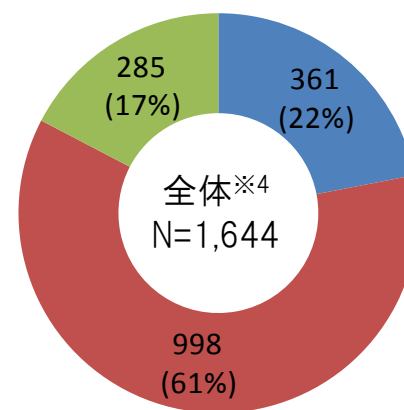
- 災害時要援護者名簿※1の作成状況は、「整備・更新中」が約53%であり、「整備途中」・「未着手」は約47%となる。災害時要援護者名簿の策定が途中段階または未整備の市町村は半数近くとなる。
- 全体計画※2の策定状況は、「平成22年度までに策定済みの市町村」が約77%であり、「平成23年度までに策定予定の市町村」を含めると約98%となる。全体計画の策定は進んでいる。
- 個別計画※3の策定状況は、「策定・更新中」が約22%であり、「整備途中」・「未着手」は約78%となる。個別計画の策定が途中段階または未整備の市町村が多い。



■ 全体の名簿を整備し、更新中  
■ 整備途中  
■ 未着手  
災害時要援護者名簿の整備状況



■ 平成22年度までの策定済  
■ 平成23年度までに策定予定  
■ 平成24年度以降策定予定  
全体計画の策定状況



■ 個別計画を策定し、更新中  
■ 整備途中  
■ 未着手  
個別計画の策定状況

※1 災害時要援護者名簿とは、災害時要援護者の名前等が掲載され、避難支援や安否確認等を行う際に活用できるもの。

※2 全体計画とは、各市区町村が地域の実状を踏まえ、災害時要援護者対策の取り組み方針を明らかにしたもの。

※3 個別計画とは、個々の要援護者ごとに避難支援者との関連付け等を明らかにした具体的な計画。

※4 全体には、東日本大震災で被害が大きかった宮城県および福島県の全市区町村、岩手県の一部市町村は調査対象外である。

出典：災害時要援護者の避難支援対策の調査結果(平成23年4月1日現在)／総務省消防庁