

災害時要援護者支援の充実 ～災害時要援護者の避難支援 について～

平成20年11月

横浜市健康福祉局

1

平成7年 阪神淡路大震災

- 阪神淡路大震災を契機として震災対策を見直し
- 小・中学校を地域防災拠点として位置づけ
 - ・学校の耐震化、防災備蓄倉庫の整備、実践的な防災訓練の実施など
- 地域防災拠点は町内会・自治会など、地域で運営委員会を組織して運営
 - ・現在、市内で455か所

2

地域医療救護拠点の整備

- 地域防災拠点整備に併せて、「地域医療救護拠点」を整備
 - 発災時から概ね3日間の間、負傷者等のトリアージ、応急医療を実施
 - 医師、看護師、薬剤師のチームで対応
 - 1拠点100人分の医家用薬剤等を備蓄
 - 現在、市内で146カ所

3

- 平成8年
市横浜災害ボランティアネットワークの結成
その後、各区でも同様の動きが始まる
- 平成10年
市が要援護者名簿を作成
 - 地域防災拠点に紙ベースで常備し、学校管理者が保管
 - 発災時には、地域防災拠点運営委員会が名簿を基に安否確認を実施。平行して区役所が、地域を巡回して要援護者の避難確認を行う

4

- 平成16～17年 全区役所(18区)で地域福祉計画を策定
 - ・「いざというときに支えあうまちづくり」の取組として、平常時から要援護者の避難支援について、各区が独自に取り組む
- 平成18年 災害時要援護者の避難支援システムの手引き作成に着手。19年2月に完成
- 平成19年 各区の取組を促進するため、健康福祉局が災害時要援護者避難支援を事業化し、8区でモデル事業を開始
 - ・19年度8区、20年度14区(継続8区)

5

災害時要援護者の避難支援 システムの手引き

平成19年2月 健康福祉局

6

災害により多くの要援護者が犠牲

16年7月梅雨

前線豪雨

新潟・福島・福井
豪雨

死者・行方不明者21人

平成16年中に10個の台風
が上陸

台風23号による
死者・行方不明者98人

16年10月23日

新潟県中越地震

(M6.8、最大震度7)

死者・行方不明者59人
(関連死を含む)

19年7月16日

新潟県中越沖地震

(M6.8、最大震度6強)

死者11人

緊急に対応すべき課題

(災害時要援護者対策)

- ① 「個人情報保護」への意識の高まりに伴い、要援護者情報の共有・活用が進んでいない。
- ② 要援護者の「避難支援プラン」が定められていない等、平常時からの避難支援計画・体制が具体化していない。

「災害時要援護者の避難支援システム」 策定について

国の検討会報告(18年3月)
「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

- 
- ①情報伝達体制の整備～「避難準備(要援護者避難)情報」
 - ②災害時要援護者情報の共有
 - ③災害時要援護者の避難支援計画の具体化
 - ④防災と福祉保健など関係機関の間の連携

横浜市「要援護者の避難支援に関する作業部会」
で検討し、「災害時要援護者の避難支援システム
策定の手引き」を作成(平成19年2月)
(区代表、安全管理局、健康福祉局)

9

要援護対象者の範囲の見直し

高齢者	① 介護保険の要介護度3以上の方 ② 介護保険の要支援以上で、一人暮らし、 又は高齢者のみの世帯 ③ 認知症のある方
障害者	① 障害者自立支援法に基づく障害程度区 分の認定を受けている方 ② 視覚・聴覚障害者で、身体障害者手帳 1級～3級の方
その他	難病患者等の在宅療養者、居住外国人(日 本語での意思疎通が困難等)、乳幼児、妊産 婦など

10

災害時要援護者の避難支援プラン 策定のフロー図(ひな型)

ステップ0

要援護者避難支援プランの市民広報

広報よこはま全市版・区版、市・区ホームページなど
地域説明会、当事者団体・関係団体説明会など

ステップ1

1 要援護者リスト(保有情報)の作成 【健康福祉局→各区に配付、年2回更新】

- ①介護保険要介護認定システム
- ②障害程度区分認定システム
- ③福祉5法システム
から対象者を抽出

11

ステップ2

※区が独自に保有する情報を付加

2 要援護者名簿(基本情報)の作成 要援護者リストを基に区が作成・保管、 年2回更新

各区で地域の実情等を踏まえ、
要援護者情報を収集・登録

<同意方式>

要援護者本人(又は家族)の同意を得て、要援護者情報を登録

<手上げ方式>

要援護者登録制度について、広報・周知した後、自ら登録を希望した者の情報を登録

12

同意方式

ステップ3

3 要援護者本人(又は家族)の同意 【区がダイレクトメール等で照会】

- ① 地域への要援護者情報の提供
- ② 民生委員等の訪問の諾否
- ③ 個別情報の聴取・個別支援の要否

ステップ4

4 民生委員等による戸別訪問 (現況調査)

- 基本情報の確認
- 個別情報の聴取

同意

不同意

不同意者名簿に登録(区が保管)

13

ステップ5

5 個別支援計画作成のための カンファレンス(検討・協議)

- 本人・家族の参加
- 「避難支援者」の選定

<カンファレンスの構成員>

要援護者本人・家族、近隣住民や民生委員、自治会・町内会役員、担当ケアマネジャー等

ステップ6

6 個別支援プランの作成

避難支援者(複数)、情報伝達方法、避難場所、避難経路、避難方法(搬送手段)等について、具体的に確認し文書化する。

<配付・共有先>

要援護者本人・家族、避難支援者、本人又は家族が同意した地域組織等

14

発災時

個別支援プランの活用

- ・区災害対策本部は、地域の取組主体（地域組織）による個別支援プランの活用を通じて、「避難準備情報」を、要援護者本人・家族および避難支援者に、迅速・的確に伝達する。

★発災時には、本人の同意・不同意にかかわらず、要援護者情報を地域組織に提供し、安否確認・避難支援に活用します。

避難支援

要援護者本人・家族を避難場所へ誘導

- ・避難支援者による安否確認、地域防災拠点等への避難誘導、必要に応じて「特別避難場所」（社会福祉施設等）への搬送

鶴見区

災害時要援護者救援システムづくり事業

19年度の取組

0

18年度の取組

～事業の対象となる方～

寝たきり
高齢者



重度障害者

要介護4・5の高齢者
1,797人

合計 約2,000人

居宅支援サービス等
を受けている障害者
259人

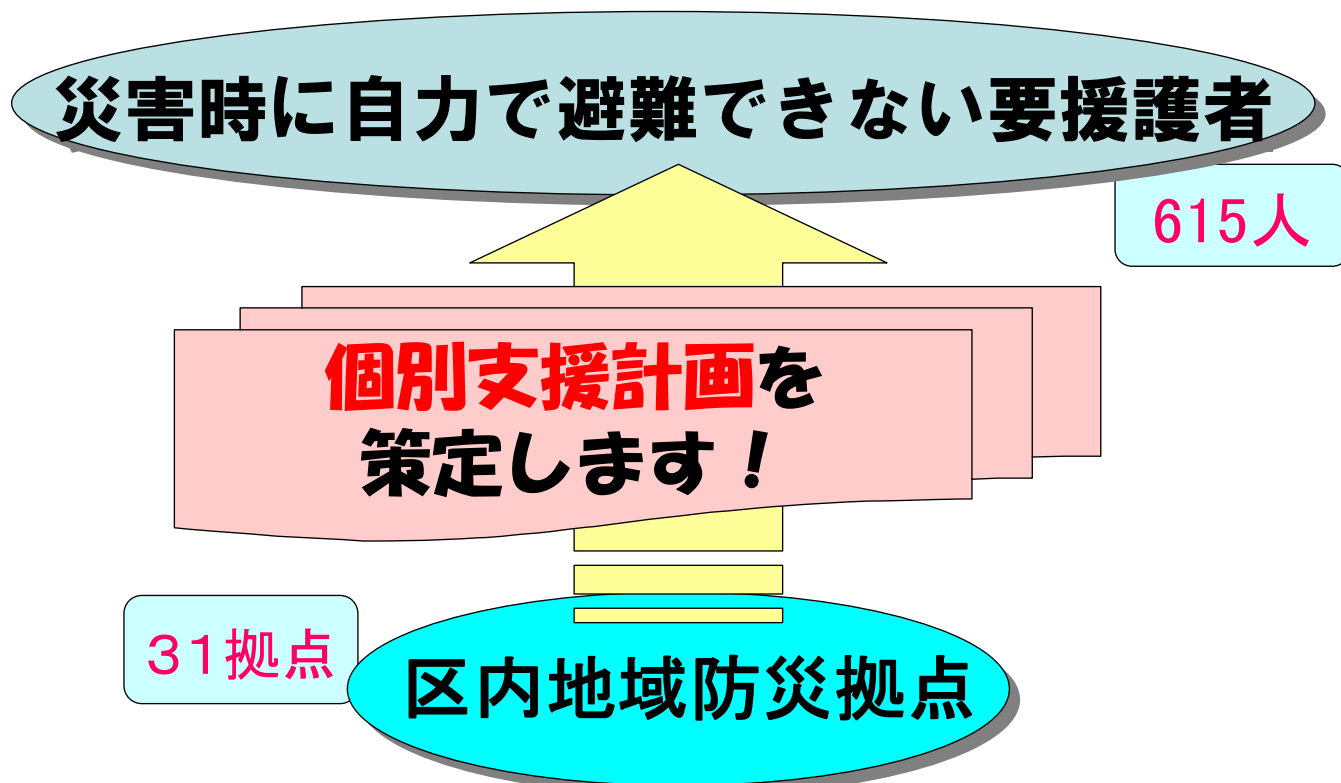
1

18年度の取組 ～事業概要～



2

平成19年度 ～取組概要～



3

19年度の取組経過

段階的に取組を展開

1 モデル地区 2拠点で実施 5～7月

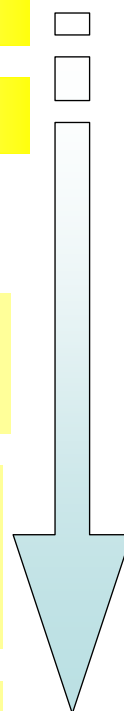
2 全区展開 31拠点で実施 8月1日

ア 事業説明 8月～

イ 「行政が保有する個人情報の提供に関する協定」の締結 8月～

ウ 民生委員による個別支援連絡票の作成 9月～

エ 救援手順についての検討 1月～



4

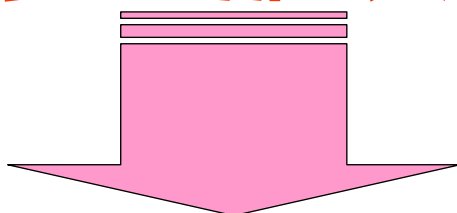
(江ヶ崎町内会)

(市場地区)

新鶴見小
地域防災拠点

平安小
地域防災拠点

モデル地区2か所で、先行実施



区内31拠点で、
全区展開

5

災害時要援護者 避難支援プラン説明会

平成19年8月1日、鶴見公会堂

300名
が参加！

《内 容》

- 1 事業概要
- 2 今年度の
具体的な取組
- 3 防災ミニ講演
- 4 個人情報保護

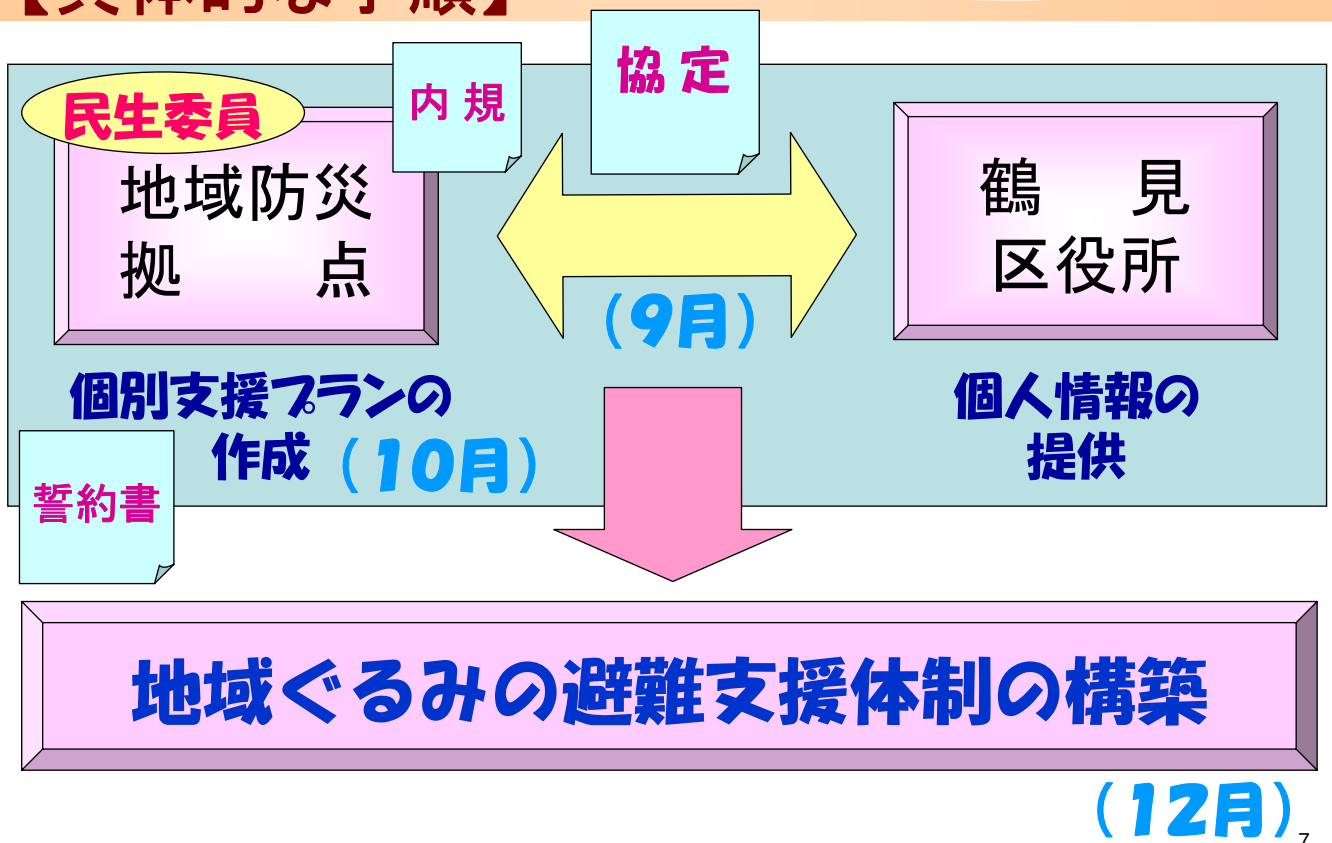
《対 象》

- 1 地域防災拠点
運営委員
・・・100人
- 2 民生委員
・・・200人

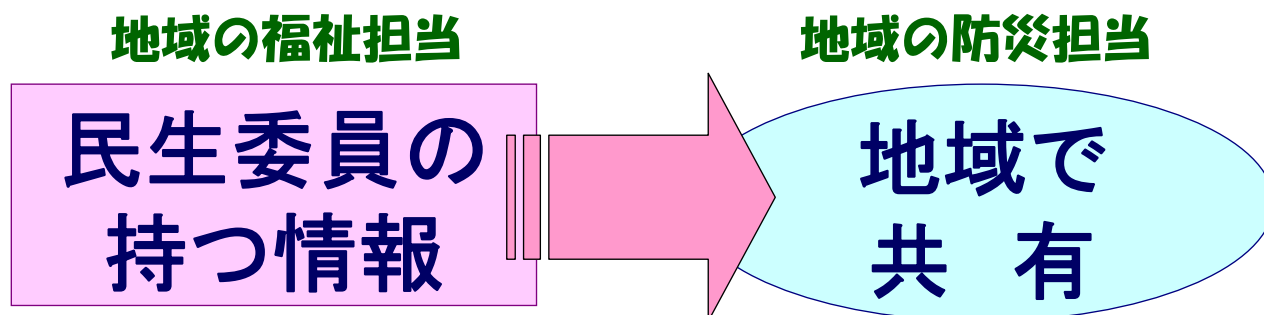
取組を、全区に拡大

6

【具体的な手順】

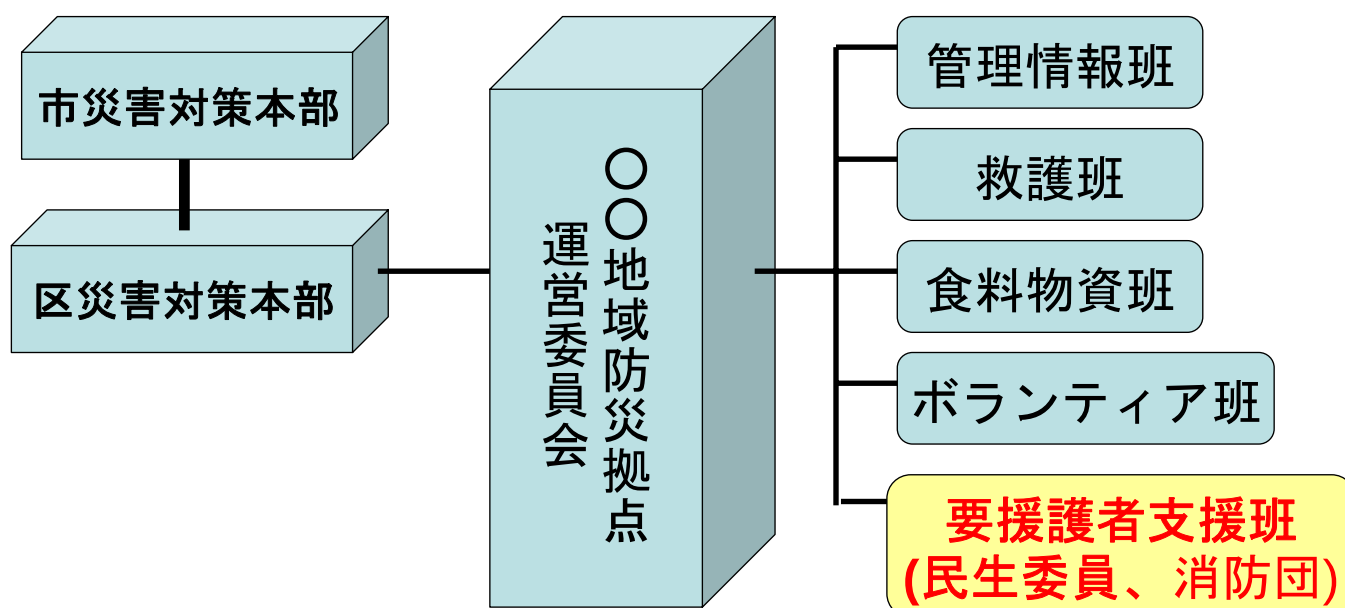


民生委員を 運営委員会組織に位置づける



8

地域防災拠点運営委員会に
民生委員を位置づけ、協働体制をつくります。



9

個別支援計画の書式を工夫

避難支援者が救援に必要な情報

要援護者の状況
ひとり歩行、
会話等の可否

搬送手段

担架
車いす

同居家族

日中一人暮らし
隣人が付添い

普段いる部屋

平屋住宅の寝室
集合住宅の〇階

10

具体的な救援手順の検討へ

20年1月21日

地域防災拠点運営委員会連絡協議会

- ① 個別支援連絡票の日常の保管者
(個人情報管理者) の特定
- ② 避難支援体制の取組単位
- ③ 情報の集約方法
- ④ 避難支援者の確保

11

個別の状況に 応じてていねいに 取り組む

《寺尾小》

即救援！
避難支援者に
体育指導委員や
青少年指導員、
消防団OB等も

《鶴見中》

個別支援連絡票に
地図情報をプラス。
パウチ加工で
さらに丈夫に！

12

《駒岡小》

一時避難場所に
責任者をおき、
安否確認の
指示を出す。

《旭 小》

丘陵部のため、
避難支援が困難。

身近な町内会館を
一時避難所として
自主運営！

救援手順についての 検討が終了

13

1 対象者の拡大、名簿の更新

- ・20年度は約1万人(横浜市リスト)
- ・発災時での不同意者リストの開示の仕方
- ・地域がもつ情報も取り入れる

14

2 個人情報の適正管理

- ・日常の保管管理をどうするか
- ・活動の担い手への研修啓発



15

3 さらに現実的な行動プランに

実効性ある体制へ

防災訓練で実施

机上のプラン



16

地域防災拠点

民生委員

町内会長

地域の役員

地域全体(住民)へ広げていく

消防団

ボランティア

家庭防災員

保健活動推進員

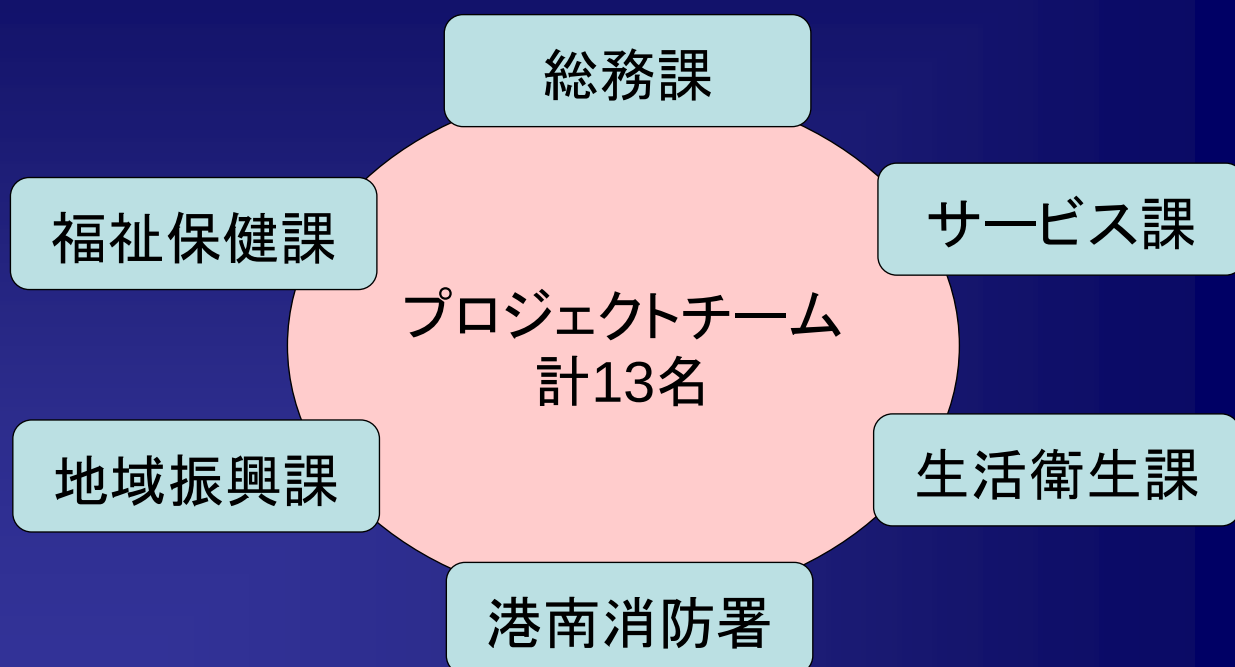
関係機関

17

港南区災害時要援護者避難支援

横浜市 港南区

港南区の体制



※平成19年3月要援護者対策ガイドライン作成

モデル地区の範囲

●ひぎり地区

ひぎり地区連合町内会エリア
(日限山1～4丁目)

●日野南地区

日野南小学校地域防災拠点エリア
(主に日野南5、6、7丁目)

ひぎり地区は

- ・ 昭和40年代に開発
- ・ 戸建て住宅が中心の地域
- ・ 防災活動が活発
- ・ 世帯数3709、高齢化率23%
- ・ 同意方式で実施

日野南地区は

- ・ 昭和住宅40年代に開発
- ・ 戸建て住宅が中心の地域
- ・ 防災活動が活発
- ・ 世帯数1854、高齢化率32%
- ・ 向こう三軒両隣方式で実施
(5～10軒程度のグループごとに情報を共有)

○ ひざり地区取組の経緯

6～7月 モデル地区説明会

8/9 ひざり地区災害時
助け合い協議会設立

8/30 区と協定締結

10/1 同意書発送

10/31 同意書締切り

12/20 訪問担当者
勉強会

1/18 出陣式

1/19 訪問開始

出陣式

要援護者：103名＝同意者(99名)＋地域で受入(4名)

103名中22名は訪問不要

理由：転居や施設入所等

81名

58名

12名

11名

協議会(49名)
が支援

さわやか港南
が支援

NPO総ぐるみ
福祉の会が支援

毎月1回、2人1
組で要援護者宅を
見回り訪問する。



なぜ、協議会なのか？

日限山1～4丁目はひぎり地区連合町内会エリアになっていて、当初、連合町内会として要援護者対策に取り組もうとしましたが、一部の自治会長の賛同を得られなかったので、実施地域は連合エリアとして、協議会を設立し、実施することになりました。

○ひぎり地区災害時助け合い協議会活動内容

コンセプト

- ボランティアグループ
- 災害時救助犬的業務を担当

『平時』の業務

- ・二人一組で毎月1回は訪問
- ・本人、家族とのコミュニケーション
- ・近隣住人に対し、発災時の支援・協力を取り付ける

『災害時』の業務

対象者の安否確認

- ➡ 近隣住民に対し救援依頼
- ➡ 協議会の連絡員に救援依頼の通報
- ➡ 『救援要請メモ』を防災拠点本部に届ける
- ➡ 次の要援護者の安否確認

○ 日野南地区取組の経緯

7月 モデル地区説明会

8/30 区と協定締結

9月～10月

グループ編成

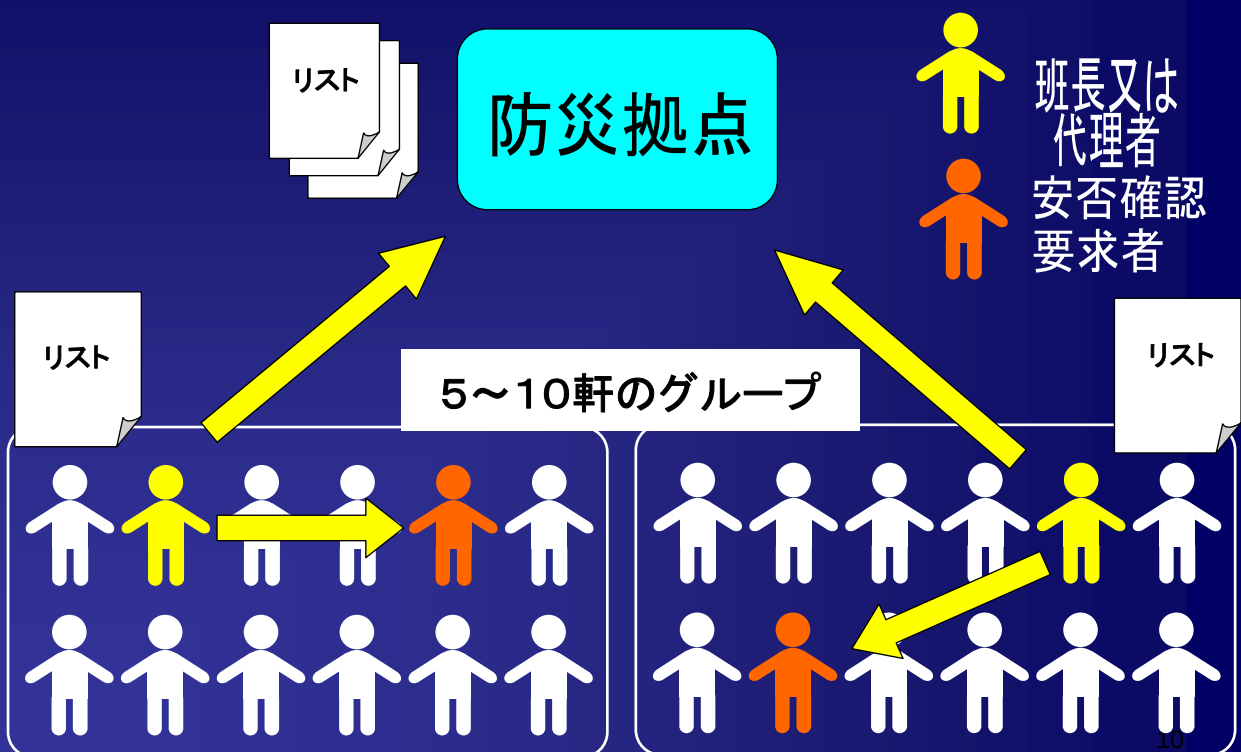
12月 マップ完成

1月 災害時協力員
会議開催

2月 情報の持ち方
について検討



日野南地区災害時 安否確認方法



区の支援内容

【ひぎり地区】

- 要援護者情報の提供
- ファイル、ビブス、名札ケースの購入
- 消耗品の提供

【日野南地区】

- 消耗品の提供、マップの印刷
- 防災協力員ステッカーの作成



【ひぎり地区の課題】

- 同意しなかった方の支援をどうするか。
- 地域防災拠点との連携をどうするか。

【日野南地区の課題】

- 安否確認のシステムが実際、機能するか訓練などにより検証する必要がある。
- 民生委員、災害時協力員との連携体制を確立する必要がある。

【今後の課題】

- 区ガイドラインに基づく「手上げ方式」の推進
- 集合住宅や支援者などの担い手が少ない地域での取組の推進