

災害時要援護者避難支援事業

～災害時の逃げ遅れによる2次被害を防ぐために～

枚方市 福祉部 福祉総務課

災害時要援護者避難支援事業 に対する取り組みの経緯

平成7年

阪神・淡路大震災を教訓に

平成10「枚方市地域防災計画」を全面修正

全面修正後

要援護者に対する災害時「安否確認システム」

について検討するが成案にいたらず

災害時要援護者避難支援事業 に対する取り組みの経緯

平成12年7月

大阪府から災害発生時に自力避難が困難と考えられる在宅の重度障害者や要援護高齢者等の安否確認を迅速に実施し、安全な避難や適切な支援等に資するため、安否確認マニュアル作成の指針が提起

災害時要援護者避難支援事業 に対する取り組みの経緯

平成12年10月

「重度障害者等安否確認マニュアル作成
庁内委員会」（庁内プロジェクト）

平成13年4月

「重度障害者等安否確認マニュアル作成
庁内検討委員会報告書」作成

災害時要援護者避難支援事業 に対する取り組みの経緯

平成13年9月

庁内プロジェクトの検討結果を受けて、当事者の意見を反映させるべく「枚方市重度障害者等安否確認実施マニュアル検討委員会」発足（当事者や介護者の意見・要望を収集するためグループインタビューを実施）

平成14年3月

「枚方市重度障害者等安否確認実施マニュアル検討委員会報告書」作成

災害時要援護者避難支援事業 に対する取り組みの経緯

平成18年9月

報告書に対する具体的取り組みが出来ていないこと、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月改定）」がまとめられたことを受けて、福祉部・危機管理部・健康部・市民生活部で連携し、災害時要援護者避難支援事業に取り組む方針を決定

具体的な取り組みまでの経過

- **平成18年10月**
民生委員校区委員長と意見交換
- **同年11月**
市広報で要援護者の登録呼びかけ
- **同年12月**
校区コミュニティ協議会役員会に協力依頼
- **平成19年1月**
校区コミュニティ協議会会長
自主防災組織ネットワーク会議にて説明、協力依頼
- **同年2月**
民生委員校区委員長に取り組みの詳細説明
- **同年3月**
民生委員に要援護者リストを提供し、避難支援者の設定を開始

枚方市の取り組み

・目的

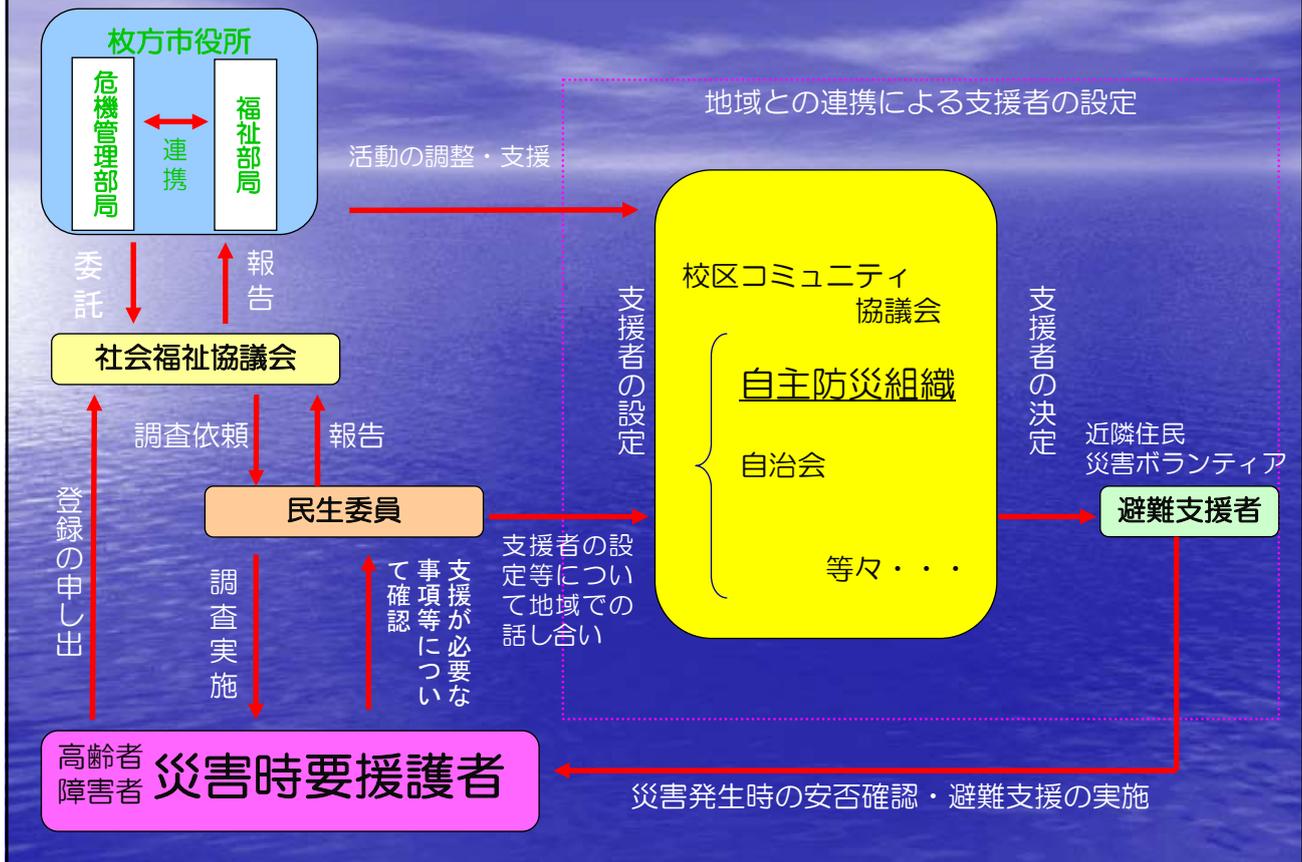
災害が発生した場合、自力で避難指定場所まで避難することが困難な高齢者、障害者の逃げ遅れによる2次被害の防止を目的とする

・対象となる方

災害時に自力で避難指定場所まで避難することが困難な65歳以上の高齢者及び身体障害、知的障害、精神障害のある方で、一人暮らしの方、同居している方も支援が必要な高齢者や障害者のみの世帯の方、同居している方が昼間や夜間に働いているなど、同居者による避難支援が難しい方

・要援護者の把握は手上げ方式

避難支援までの流れ



個別支援計画策定の課題

- 個人情報取り扱い
過剰反応と責任感
- 支援者の責任感
支援者となる場合の高いハードル
- 要援護者の近所づきあい
要援護者が近隣世帯の支援を拒む

現状の課題

- 制度の正しい理解
必ず助かるとは限らない
- 手上げ方式の限界
制度理解・情報の周知
- 市民意識の向上
平常時の連携の大切さの周知
災害に対する心構え、自助・共助

今後の取り組み

- 地域防災組織との連携強化
地域独自取り組みとの連携
- 関係部局との連携の必要性
全市民の安全確保に向けて

平成 19 年度地元説明会使用資料

災害時要援護者避難支援事業

～災害時の逃げ遅れによる 2 次被害を防ぐために～

枚 方 市

はじめに

国は市町村の災害時要援護者の支援を促進するために平成 17 年 3 月に「災害時要援護者避難支援ガイドライン(平成 18 年 3 月改定)」がまとめられ、その避難や避難所での支援等を含めた市町村の積極的な取り組みを要請している。

そのガイドラインの中では、平成 16 年 7 月の梅雨前線豪雨、一連の台風等における高齢者等の被災状況等を踏まえると、災害時要援護者の避難支援については①防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていないこと②個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難なこと③要援護者の避難支援者が定められていないなど避難行動支援計画・体制が具体化していないことの3つが大きな課題として挙げられた。

枚方市においても、枚方市域でも大規模な災害が発生する恐れが高まる状況となっており、市として災害時要援護者の人的被害を最小限に食い止めるため、安否確認体制を構築する必要があると考えており、災害時要援護者避難支援事業に取り組むこととなった。

●ガイドラインで示されている災害時要援護情報の共有とは

① 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、民生委員などの関係機関で共有する方式。

② 手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら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。実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的に働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集ができていない傾向にある。

③ 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式。要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。

枚方市の要援護者の状況

要介護認定を受けている高齢者数	11,873人
身体障害者手帳所持者（成人）	17,931人
療育手帳所持者（成人）	2,135人
精神保健手帳所持者	1,294人
計	33,233人

（平成19年3月末時点）

●枚方市における具体的な取り組み

経過

枚方市においても、阪神・淡路大震災以降「枚方市地域防災計画」を全面修正した。その後要援護者に対する災害時の「安否確認システム」について検討が行われてきたが、個人情報の取り扱いが大きな課題となり具体的な取り組みが行われなかった。

その後も全国で、地震や大雨といった自然災害における被害が後を絶たず、平成18年3月に国のガイドラインがまとめられたことを受け枚方市でもこの間検討してきた内容を災害時要援護者支援事業として取り組むことになった。

目的

災害が発生した場合、自力で避難指定場所まで避難することが困難な高齢者、障害者の逃げ遅れによる2次被害の防止を目的とする。

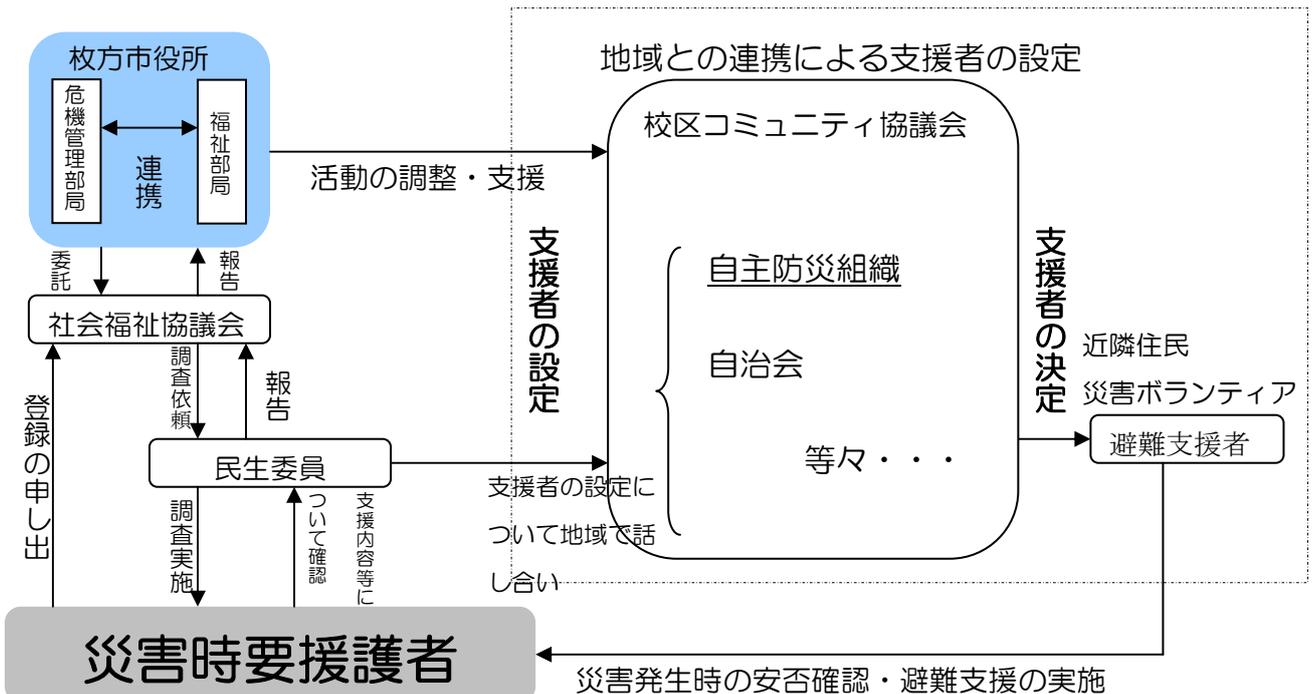
内容

広報等で事業の取り組みの周知や登録を呼びかけ、支援を希望されている方に民生委員や自主防災組織など地域との連携による支援者又は災害ボランティアによる支援者を設定。

対象となる方（要援護者）

災害時に自力で避難指定場所まで避難することが困難な 65 歳以上の高齢者及び身体障害、知的障害、精神障害のある方で、次の項目に該当する方。

- 一人暮らしの方
- 同居している方も支援が必要な高齢者や障害者のみの世帯の方
- 同居している方が昼間や夜間働いているなど、同居者による避難支援が難しい方



●災害時要援護者支援に係る自主防災組織の取り組み

■ 災害時要援護者の把握

災害の発生時に、災害時要援護者を支援し、適切な避難誘導を行うため、地域内の災害時要援護者の状況を把握する。

■ 地域の支援体制づくり

災害時における救出活動や情報の伝達、避難誘導や避難所での支援について、障害の種類に応じた支援方法を予め決めておく。

■ 日頃のコミュニケーション

常日頃から災害時における避難経路の安全確認をはじめ、家具の転倒防止対策の手助けやアドバイスなどを通じてコミュニケーションを図る。

■ 避難誘導・避難所での支援

災害発生時においては、安否確認とともに、集団避難における協力体制の構築を行う。また、避難所においては、安心して生活できる居住空間を確保するための支援や心配りを行う。

(枚方市自主防災組織ネットワーク会議発行「自主防災組織活動マニュアル」より抜粋)

●民生委員の役割

民生委員法第14条

- (1) 住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。
 - (2) 援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるに生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行なうこと。
 - (3) 援助を必要とする者が福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助を行なうこと。
 - (4) 社会福祉を目的とする事業を営む者又は社会福祉に関する活動を行なう者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。
 - (5) 社会福祉法に定める福祉に関する事務所その他の関係行政機関の業務に関すること。
- 2 民生委員は、前項の職務を行うほか、必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行う。

「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」

民生委員制度創設90周年記念事業全国一斉活動中、でこの運動は民生委員・児童委員の立場から災害に備えるための運動で、この運動の災害とは地震、台風等による風水害、津波、雪害等の自然災害を想定しており。災害時の要援護者の安否確認と安全な避難・救援のための情報把握、地域ネットワークの形成が民生委員・児童委員の行うべき中心的な課題であり、危険な状態の中で要援護者の救援を委員自らが行うということではありません

全国民生委員児童委員連合会「民生委員・児童委員発災害時 一人も見逃さない運動実践の手引」より抜粋

●取り組みまでの経過

◇平成18年6月-----

庁内関係課と新ガイドラインに基づき関係者会議を開催

◇同年10月-----

民生委員校区委員長と意見交換

◇同年11月-----

市広報、介護保険事業所、障害者福祉サービス事業所を通じ、要援護者の登録を呼びかけ、登録受付開始

◇同年12月-----

校区コミュニティ協議会役員会にて、取り組みへの協力依頼

◇平成19年1月-----

校区コミュニティ協議会会長、自主防災組織ネットワーク会議にて、取り組みの説明と協力依頼

◇同年2月-----

民生委員校区委員長に取り組みの詳細について説明

◇同年3月-----

民生委員に要援護者リスト提供し、地域での避難支援者の設定開始、災害ボランティア研修会の開催

●現在の状況

登録者数	678人
うち、高齢者	630人
障害者	48人
災害ボランティア	88人

(平成20年3月時点)

●今後の課題

① 要援護者と支援者に対する制度の周知

個人情報保護と同意による情報提供
平常時の活動の大切さ（近隣世帯とのコミュニケーション）
災害発生時はまず、自らと家族の安全確保

② 自主防災組織との連携

独自取り組みとの連携・情報の共有
自治会や地域コミュニティによる独自防災体制との情報共有

③市民の防災意識の啓発

自助・共助・公助による枚方市民の安全確保

おわりに

枚方市では災害時の逃げ遅れによる2次被害の防止を目的に本事業を開始しました。災害時に枚方市民の安全を守るため、枚方市全体の取り組みとなるよう周知を行います。この制度は要援護者・支援者として登録すれば終了する事業ではありません。大切なのは日頃のコミュニケーションであり、災害時の避難経路の安全確認（避難経路による障害物の有無、車椅子の幅）をはじめ、家具の転倒防止対策の手助けやアドバイスなどを通じてコミュニケーションを図っておくことや、災害発生時は個人でできることには限界があり集団での取り組みが必要となるため隣近所や自治会などの協力体制を構築しておく必要があります。支援者が災害に巻き込まれることも想定されるので複数での支援体制を構築することが望ましいと考えられます。枚方市は現在、手上げ方式だけの取り組みとなっていますが、他市では同意方式を併用し地域での防災意識の向上や災害時の協力体制を確立されています。枚方市としても市民の命を守るため、災害時要援護者制度だけでなく危機管理部と連携をとり「災害に強いまちづくり」を目指します。

災害時要援護者避難支援対象者リストの登録申込書兼同意書

平成 年 月 日

(あて先) 枚方市長

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、私が届け出た登録個人情報を市が避難支援者、民生委員、社会福祉協議会、消防署、警察署のほか、災害時に避難救助活動を行う自主防災組織等の団体に提出すること及び枚方市のほか、社会福祉協議会においてもその管理を行うことを承諾します。また、登録内容を住民基本台帳（外国人の方の場合は、外国人登録原票）と照合することについても承諾します。

フリガナ			性別
本人氏名			男 ・ 女
生年月日 年齢	明・大・昭・平・西暦 年 月 日 () 歳		
現住所	枚方市		
住民票住所 (上記と異なる場合)			
連絡方法 (希望連絡手段)	電話番号		FAX番号
	携帯番号		E-MAIL
避難に際して配慮が必要な事項			
緊急時の連絡先 ※ 緊急連絡先がない場合は、未記入でも結構です。	フリガナ		本人との続柄
	氏名		
	住所		
	電話番号		
	フリガナ		本人との続柄
	氏名		
	住所		
電話番号			

太枠内は、必ずご記入ください。

避難支援者	避難支援者の有無	有	無
	「有」の場合、以下に記入してください。		
	フリガナ		
	氏名		
	住所		
	緊急連絡先		
	<p>災害時要援護者支援に係る個人情報の取扱について、適切にその情報を管理し、災害時要援護者支援の目的以外には使用せず、避難支援者としての役割を終えた後も外部に一切その情報を漏らさないことを誓約します。また、警察署・消防署や民生委員、災害時に避難救助活動を行う自主防災組織等の団体に避難支援者として市に登録した私の個人情報を提供することについても同意します。</p>		
	氏名		
	フリガナ		
	氏名		
住所			
緊急連絡先			
<p>災害時要援護者支援に係る個人情報の取扱について、適切にその情報を管理し、災害時要援護者支援の目的以外には使用せず、避難支援者としての役割を終えた後も外部に一切その情報を漏らさないことを誓約します。また、警察署・消防署や民生委員、災害時に避難救助活動を行う自主防災組織等の団体に避難支援者として市に登録した私の個人情報を提供することについても同意します。</p>			
氏名			

※ 登録いただいた情報をもとに、災害時以外でも民生委員が訪問や電話等により安否確認をさせていただく場合もあります。

代理権授与通知書	
【代理人】	住所 _____
	氏名 _____
	電話番号 _____
	本人との関係 _____
<p>私は上記の者を代理人として、災害時要援護者避難支援対象者リストの登録申込及び同意に関する権限を委任したので通知します。</p>	
	年 月 日
(あて先) 枚方市長	
【委任者】	住所 _____
	氏名 _____ 印