

災害時要援護者の 避難支援対策について

内閣府(防災担当)

目次

I . 災害時要援護者対策について……3

II . 避難支援プランについて……………11

I. 災害時要援護者対策について

1. 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（高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等）。

【参考】

市町村が対象者として定めている例

- ①介護保険の要介護
要介護3以上の居宅で生活する者
- ②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
- ③その他
一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯

2. 災害時要援護者対策の重要性

- 近年の風水害・豪雪や地震においては、死者の大半が65歳以上の高齢者となっているなど災害時要援護者についての対策は、災害時において人的被害を少なくしていくための重要課題。

3. 市町村における取組の主な手順

（1）避難支援プランの全体計画の策定

市町村の災害時要援護者対策の取組方針を明らかにする。

記載項目例

- ・対象者の考え方（範囲）
- ・要援護者情報の収集・共有の方法 など

（2）個別計画の策定

一人ひとりの要援護者に対して、災害時に誰が支援してどこの避難所等に避難させるかなどを定める。

近年の災害による犠牲者のうち高齢者の占める割合

	死者・行方不明者(A)	うち高齢者(B)	B/A
平成16年 新潟・福島豪雨	16	13	81.3%
平成16年 福井豪雨	5	4	80.0%
平成16年 新潟県中越地震	68	45	66.2%
平成17年台風14号	29	20	69.0%
平成18年豪雪	152	99	65.1%
平成18年7月豪雨	30	15	50.0%
平成19年 新潟県中越沖地震	14	11	78.6%

災害時要援護者の支援対策の経緯

平成16年の一連の風水害等では、犠牲者の半数以上が高齢者

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「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(H17.3(H18.3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」(H17.3)を策定

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」(H19.3)を策定。

平成19年度

○市町村等の取組を促進するために普及啓発事業を実施（避難支援対策に係るシンポジウムの開催、普及啓発ビデオの作成）。

○平成21年度までを目途に、市町村において避難支援プランの全体計画が策定されるよう、「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」(H19.12)を4省庁連名にて通知。

平成20年度

○全国キャラバンの展開

自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指して、災害時要援護者対策の一層の促進を図るため、全国各ブロックにおいて全国キャラバンを展開。

災害時要援護者の避難支援ガイドラインの概要

課題1 情報伝達体制の整備

課題: 防災関係部局と福祉関係部局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
対策: 災害時要援護者支援班の設置、避難準備情報の発令、多様な手段（インターネット、災害用伝言ダイヤル等）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

課題: 要援護者情報の共有が進んでおらず、発災時の活用が困難である
対策: 関係機関共有方式（個人情報の避難支援体制の整備のための目的外利用・第三者提供）の積極的活用 等

課題3 災害時要援護者の避難支援計画の具体化

課題: 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
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

課題4 避難所における支援

課題: 避難所での要援護者のニーズの把握や支援の実施が不十分
対策: 避難所における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

課題: 災害時には、福祉サービス提供者や、保健師・看護師等との連携が必要
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、要援護者避難支援連絡会議（仮称）の設置 等

災害時要援護者対策の進め方について(概要)

～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～

1. 災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

- **防災関係部局と福祉関係部局との連携**
 - ・ 災害時要援護者支援班の設置は、市町村における支援体制を確立するための第一歩
- **市町村が行う要援護者対策に対する都道府県の支援・協力**
 - ・ 市町村や関係機関等を交えた検討会や研修会の実施、先進的な取組事例の紹介、モデルプランの作成等の支援

2. 平常時からの福祉関係者との連携

- **情報共有化等による福祉関係者との連携強化**
 - ・ 平常時から福祉関係者と要援護者について議論する場を持ち、災害時の役割や情報伝達体制を定めておく

3. 避難準備情報等の発令の判断基準の設定

- **地域特性を踏まえた避難準備情報等の判断基準の設定**
 - ・ ハザードマップを作成し、地域の実情を加味して避難準備情報等の具体的な判断基準を設定
- **早期の避難準備情報等の発令と適切な伝達手段の確立**
 - ・ 適切なタイミングで躊躇することなく避難準備情報等を発令
- **地域住民への避難準備情報等の適切な周知**
 - ・ ハザードマップの配布等を通じて、要援護者や支援者に対して避難準備情報等の意味を周知

4. 要援護者の範囲の決定

- **支援すべき要援護者の優先度の検討**
 - ・ 支援対象者は、①支援の必要性②家族・地域の支援力③居住地の災害への脆弱性といった3つの視点から検討

5. 関係機関共有方式による要援護者情報の共有

- **個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用**
 - ・ 目的外利用・第三者提供が可能とされる個人情報保護条例の規定をもとに、関係機関等と要援護者情報を共有
- **行政内部における情報共有**
 - ・ 要援護者情報が外部に漏洩などすることのないよう情報の管理・更新方法を検討
- **行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保**
 - ・ 行政外の関係機関等に提供する際には、誓約書などにより守秘義務を確保するとともに、住所や氏名等の基本的な情報の提供にとどめる
- **要援護者情報の活用方策の検討**
 - ・ 避難支援プラン作成の際、同意が得られない要援護者については、情報を行政内部のみで共有し、活用

6. 住民等と連携した地域防災力の強化

- **日常の活動を通じた地域防災力の強化**
 - ・ 研修会などを通じた地域の要援護者支援に関する人材の育成
- **ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化**
 - ・ 地域住民も参加した要援護者マップの作成や要援護者搬送訓練の実施

7. 福祉避難所の設置・活用による支援

- **福祉避難所の設置に係る事前準備**
 - ・ 平常時から、社会福祉施設等と協議し、災害時における福祉避難所としての活用について協定を締結しておく
- **発災時における福祉避難所での対応**
 - ・ 発災時には、福祉避難所をできる限り早期に開設し、要援護者に対する適切な支援を実施

<参考>

避難勧告等の判断・伝達マニュアル 作成ガイドラインの概要

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

避難勧告等の判断・伝達マニュアル
＜各市町村が作成＞

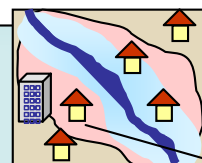
水害、高潮災害、土砂災害

※ 津波は、市町村にお
ける津波避難計画等
において整備

対象とする災害及び警戒すべき区間・箇所（破堤が想定される箇所等）

避難すべき区域

浸水深や破堤氾濫の破壊力、土石流の到達範囲等を考
慮して、避難勧告等の想定対象区域をあらかじめ特定



避難勧告等想
定対象区域

避難勧告等の発令の判断基準（具体的な考え方）

どのような状態になれば住民が避
難を開始する必要があるかをあら
かじめ確認し、関係機関から提供
される情報、自ら収集する情報等
を基に避難勧告等の発令の判断
基準（具体的な考え方）を整理

<洪水>

〇〇川（洪水予報指定河川）

避難準備	△時間後に危険水位到達、..
避難勧告	〇時間後に危険水位到達、..
避難指示	堤防決壊、危険水位到達、..

災害時は気象官署等と
ホットライン等を通じて
情報交換等しつつ、
総合的に判断

避難勧告等の伝達

本ガイドラインを基に、市町村は上記マニュアルを作成することが必要。国は、都道府県とともにモデル的な取り組み等を実施しつつ、市町村等のマニュアル作成を促進する環境づくりに取り組むことが必要

災害時要援護者の避難支援対策の推進について (通知)

平成 19 年 12 月 18 日 4 省庁連名

(内閣府、総務省消防庁、厚生労働省、国土交通省)

(概要)

- ・政府においてとりまとめた「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」において、災害時要援護者の避難支援対策の促進をその一つとして位置づけた。
- ・各市区町村において、平成21年度までを目途に、避難支援の対象者の範囲、自助・共助・公助の役割分担、要援護者情報の収集・共有の方法、避難準備情報等の発令・伝達、支援体制など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画」などが策定されるよう促進。

Ⅱ．避難支援プランについて

1．避難支援プラン

①全体計画

②個別計画

①「避難支援プランの全体計画」のモデル計画

- 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）
- 避難支援プランの対象者の考え方（範囲）
- 要援護者情報の収集・共有の方法
- 避難支援体制（市町村各部局や関係機関の役割分担等）
- 避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法
- 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
- 避難誘導の手段・経路等
- 避難所における支援方法
- 要援護者避難訓練の実施
- 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）

②避難支援プラン(個別計画)

避難支援プラン・個別計画

(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も市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、消防署、警察署に提出することを承諾します。

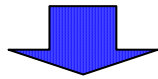
自治 区名		民生 委員		TEL FAX	
災害時要援護者 < 高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他 () >					
住所				TEL FAX	
氏名	(男・女)			生 年 月 日	
緊急時の家族等の連絡先					
氏名		続柄 ()	住所		
氏名		続柄 ()	住所	TEL	
家族構成・同居状況等			居住建物の構造	木造二階建て、昭和〇年着工。	
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住・・・			普段いる部屋	木造、鉄骨造、耐火造、着工時期等	
			寝室の位置		
特記事項 要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要					
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		

(裏)

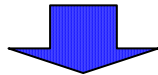
避難勧告等の伝達者・問合せ先 〇〇××さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。 ※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要	
その他 担当している介護保険事業者名、連絡先等	
避難所	避難所 (集会所)
避難支援者宅	豪雨時等はマンホールに注意
避難支援者宅	冠水に注意
避難所の要援護者班 : 〇〇さん、△△さん、□□さん 福祉避難室 : 1階和室	

避難支援プランの策定手順例 (関係機関共有方式・同意方式の場合)

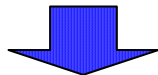
- 避難支援制度の立案(避難支援プランの様式、自助・共助・公助の役割分担、関係機関共有方式により共有する情報と同意方式により新たに収集・共有する情報・項目の整理)



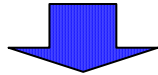
- 関係機関共有方式による情報共有



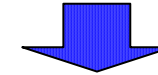
- 関係機関共有方式で共有した情報を地図化や住所順にするなどし、避難支援用に整理



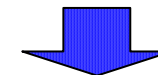
- 消防団、自主防災組織、福祉関係者等への説明会



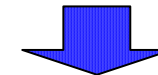
- 防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、民生委員等による、要援護者本人からの情報収集(同意方式)



- 一人ひとりの避難支援プランの策定・整理



- 消防団、自主防災組織、福祉関係者等への説明会



- 避難支援プランの消防団、自主防災組織、福祉関係者等への配布、訓練

- 以後、関係機関共有方式や同意方式を活用しつつ、日常的に登録情報の更新を実施する。

制度の趣旨について十分な理解が得られるように適宜、様々な関係者に対して開催

市町村の広報誌、パンフレットの配布、地元紙等のマスメディアの活用、回覧板等による制度の周知

情報の管理方策についても研修

避難支援プラン(要援護者情報)の提供を受ける者の守秘義務の確保

2. 要援護者情報の収集・共有方式例

	取 組 例
同意方式	住民一人ひとりと接する機会をとらえて要援護者を把握し、要援護者本人に直接働きかけ、避難支援プランを策定する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。
手上げ方式	自ら希望した者についての避難支援プランを策定する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。
関係機関 共有方式	市町村が、個人情報保護条例中の個人情報の目的外利用・提供に関する規定に基づいて福祉関係部局と防災関係部局とで情報共有し、分析の上、要援護者を特定する方式。

(参考)個人情報保護条例において目的外利用・第三者提供が可能とされている規定例

- 「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」
- 「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」
- 「保有個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」 等

関係機関共有方式による情報共有の進め 方例（個人情報保護審議会への諮問が必要な場合）

市町村内に関係部局からなる検討委員会を設置

要援護者の避難支援体制の現状、課題等を確認・共有
→近年の災害を踏まえ、避難支援体制の整備への取組の必要性の確認

各部局が保有している要援護者情報の現状の確認
→災害時に避難準備情報の伝達、避難支援等に活用できる形に整理されていない
・・・要援護者情報を共有し、整理していく必要性を認識

情報収集・共有に必要な事項の決定

- ・ 要援護者の考え方（範囲）の決定
- ・ 情報共有後、災害時に活用できる形式に整理する部局の決定
- ・ 避難支援プランの作成の進め方等、平常時からの共有情報の活用方策・役割分担の決定
- ・ 避難準備情報等の伝達、安否確認の基礎データ等、災害時における共有情報の活用方策・役割分担の決定
- ・ 要援護者情報の管理・更新方法について決定
- ・ 要援護者情報の提供を受ける、避難支援に直接携わる者（自主防災組織等）の守秘義務の確保（誓約書の提出等）

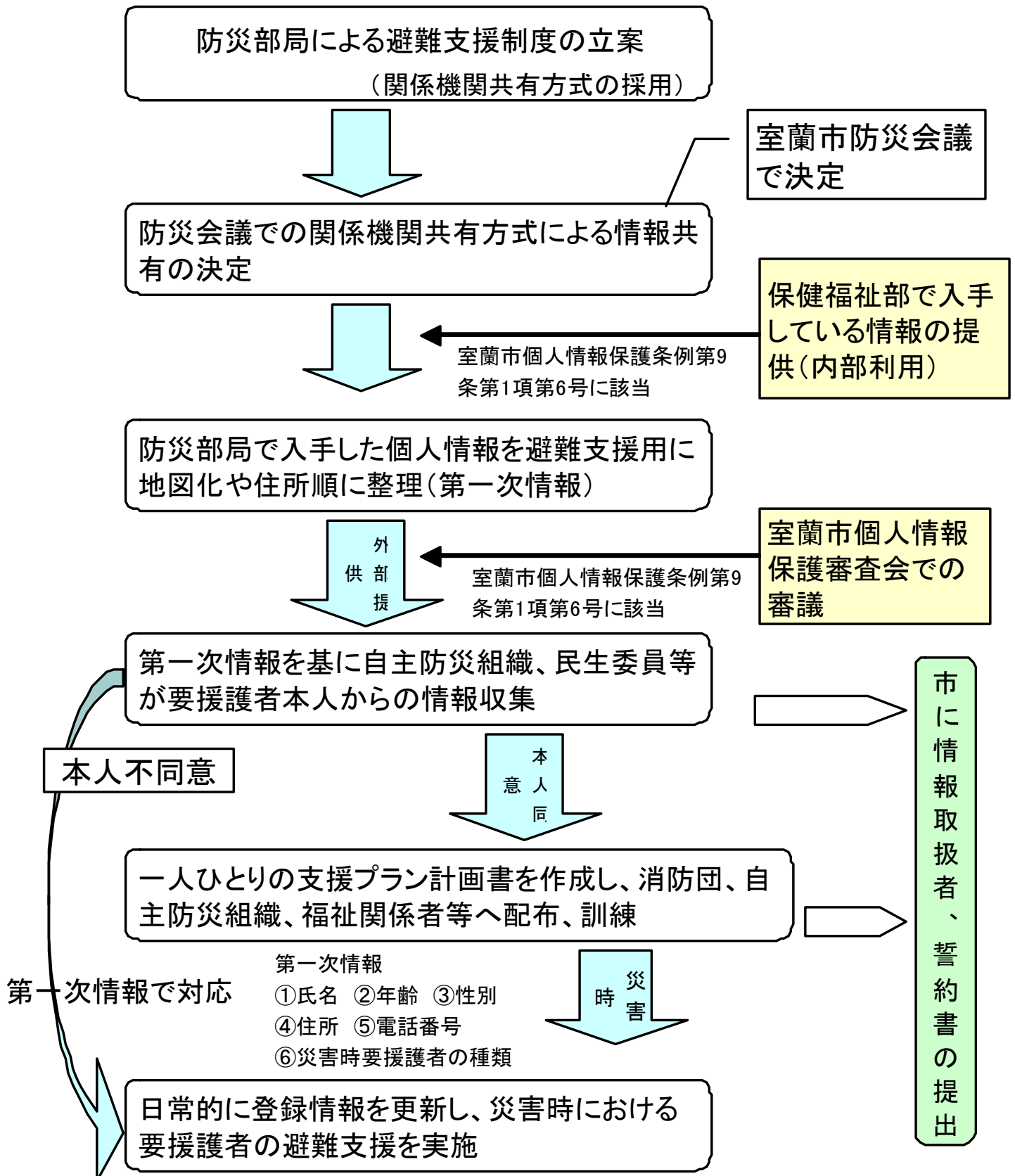
個人情報保護審議会へ諮問・了承

関係部局間で情報共有、自主防災組織、民生委員等へ提供

北海道室蘭市

- 北海道室蘭市では、現行の地域防災計画見直しの際に、要援護者の避難体制の迅速かつ的確な整備を図るため、関係機関共有方式による共有を進めることを室蘭市防災会議で決定した。
- 保健福祉部が保有する個人情報防災部局への提供については、室蘭市個人情報保護条例の「実施機関が当該実施機関の所管する事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合において、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由があるとき」に提供が可能である規定を利用した。
- また、要援護者情報の外部提供については、個人情報保護条例の「審査会の意見を聴いた上で、公益上特に必要があると実施機関が認めるとき」に外部提供が可能である規定を利用し、平成18年10月に個人情報保護審査会に諮問し了承を得た。

室蘭市の避難支援プラン策定のイメージ



東京都渋谷区

- 東京都渋谷区では、要援護者情報を防災関係機関等が共有し、災害時要援護者対策を強化するため、平成18年12月議会に向けて、「渋谷区震災対策総合条例」を改正し、主に福祉関係部局が保有する要援護者情報を防災関係部局で活用することや自主防災組織等への外部提供を認める規定を新たに設け、区議会で改正案が承認された。
- ガイドラインでは、個人情報保護審議会への諮問を経ることにより、要援護者情報の外部提供は可能であると解釈されるが、渋谷区では、審議会への諮問よりも区民の代表である議会の場で審議される条例に明文規定を置くことにより、情報共有等に関する根拠を明確にするほうが適当であると考えた。

ご紹介した資料については、下記の HP に掲載しております。

「内閣府 防災情報のページ」(ホーム)

内閣府HP → 内閣府の政策 → 防災

<http://www.bousai.go.jp/index.html>

■ **「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」**

(平成 18 年 3 月 28 日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」

■ **「災害時要援護者対策の進め方について」**

(平成 19 年 4 月 19 日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」

■ **避難支援プラン全体計画のモデル計画**

(平成 20 年 2 月 19 日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」
→「平成 19 年度取組状況」

■ **「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 28 日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」
→「平成 16 年度取組状況」