

府 政 防 第 885 号  
消 防 災 第 421 号  
社 援 総 発 第 1218001 号  
国 河 防 第 563 号

平成 19 年 12 月 18 日

都道府県防災担当主管部（局）長 殿

都道府県民生主管部（局）長 殿

都道府県土木主管部（局）長 殿

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当）



総務省消防庁国民保護・防災部防災課長



厚生労働省社会・援護局総務課長



国土交通省河川局防災課長



### 災害時要援護者の避難支援対策の推進について

災害時要援護者の避難支援につきましては、「災害時要援護者の避難対策について」（平成 18 年 3 月 28 日付府政防第 233 号、消防災第 110 号、社援発第 0328001 号）及び「災害時要援護者対策の進め方について」（平成 19 年 4 月 18 日付府政防第 306 号、消防災第 167 号、社援総発第 0418001 号）により、各都道府県及び市区町村において、「避難支援プラン」の作成等に取り組んでいただいているところです。

本年 7 月に発生した新潟県中越沖地震においても、多くの高齢者が被災するなど、災害時要援護者の避難支援対策の推進は、災害による人的被害を軽減する上で、喫緊の課題となっております。

このような認識の下、今般、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」（別添 1 参考）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ところです。

つきましては、貴都道府県におかれましても、災害時要援護者に対する避難支援対策の重要性について、あらためてご理解をいただき、管内の市区町村において、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ご通知をお願いいたしますとともに、別添2の先進県の事例を参考に、関係部局が連携しながら、管内の市区町村に対する格別の支援と協力をお願いいたします。

また、「避難支援プランの全体計画」に盛り込む事項としては、別添3に掲げたものが例として考えられるところでありますが、今後の市区町村の取組みの参考として、おって、国においてモデル計画をお示しすることとしておりますので、申し添えます。

さらに、「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（平成19年8月10日付雇児総発第0810003号、雇児育発第0810001号、社援総発第0810001号、社援地発第0810001号、障企発第0810002号、老総発第0810001号）及び「市町村地域福祉計画の策定について」（平成19年8月10日付社援発第0810001号）でお示ししたとおり、要援護者に対する日頃からの取組みが重要であることから、市町村地域福祉計画において、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び支援に関する事項を具体的に盛り込むよう、管内の市町村に周知及び支援していただきますようお願いいたします。

加えて、地球温暖化等の新たな要因による災害リスクの増大が懸念されるなか、災害時要援護者の被害を未然防止し軽減していく上で、基本となる各種の社会資本の整備を着実に進めるとともに、「避難支援プラン」の作成に不可欠なハザードマップの整備等が必要であります。

つきましては、平成17年に災害時要援護者支援等の観点から改正された水防法や土砂災害防止法等に基づき、市区町村において、地域防災計画の見直しにより、災害時要援護者関連施設に対する洪水予報等の伝達方法や土砂災害警戒情報を活用した避難勧告等の発令基準の設定等を定めるとともに、洪水・土砂災害・津波・高潮に対するハザードマップの作成・公表、土砂災害警戒区域等の設定、防災訓練の実施などの措置が促進されますよう、市区町村を支援していただきますようお願いいたします。

お問い合わせ先

○内閣府（防災担当）災害応急対策担当

〒100-8969

東京都千代田区霞が関1-2-2 中央合同庁舎5号館3階

電話：03-3501-5695 FAX：03-3503-5690

○総務省消防庁国民保護・防災部防災課

〒100-8927

東京都千代田区霞が関2-1-2

電話：03-5253-7525 FAX：03-5253-7535

○厚生労働省社会・援護局総務課 災害救助・救援対策室

〒100-8916

東京都千代田区霞が関1-2-2

電話：03-3595-2614 FAX：03-3595-2303

○国土交通省河川局防災課

〒100-8918

東京都千代田区霞が関2-1-3

電話：03-5253-8459 FAX：03-5253-1607

| 災害の種類 | 過去１０年の犠牲者数                                                     | 犠牲要因の分類<br>(人数は過去１０年の犠牲者数)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 早急に取り組むべき施策群<br>(ハード施策：○ ソフト施策：●)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 地震    | 90人<br>(7.6%)                                                  | <div>地震による建物倒壊・火災 20人</div> <div>【事例のイメージ】</div> <div>昔ながらの古い家が建ち並ぶ密集市街地で建物崩壊により窒息死、圧死</div> <div>【近年の被災事例や被害想定】</div> <div>「阪神・淡路大震災」においては、地震発生直後の犠牲者の8割以上が建築物の倒壊による窒息死、圧死であった。また、中央防災会議では、特に発生 of 切迫性の高い東海、東南海・南海、首都直下等の大規模地震について被害想定を実施してきたところであるが、いずれも甚大な死者数が、建築物の倒壊を直接的な原因として発生するものと想定された。(H19 防災白書 p.93)</div> <div>震災後の避難所での関連死 40人</div> <div>【事例のイメージ】</div> <div>自宅のある地域から離れた避難所で数ヶ月に及ぶ避難生活を強いられた結果、ストレスにより体調を崩し、心不全等で死亡</div> <div>【近年の被災事例や被害想定】</div> <div>「平成16年新潟県中越地震」においては、犠牲者 68 人のうち 13 人(19.1%)が避難生活でのストレス等が原因で死亡し、広く地震によるショックやストレス等で死亡した人を含めれば、36 人(52.9%)に上る。</div> <div>その他 26人</div> <div>地震後の疲労・過労等で8人、土砂崩れで7人、容態・持病の悪化で6人など。</div> <div>要因不明 4人</div> | <div>(家や建物が倒壊・延焼しないように)</div> <div>○ 住宅・建築物の耐震化の一層の推進【国土交通省】</div> <div>→平成 27 年までに、高齢者や障害者をはじめとする低所得者の住宅に係る耐震改修等に対する補助金の地域要件・建物要件の撤廃や補助率の拡充等により、住宅・多数の者が利用する建築物の耐震化率を9割まで引き上げ、住宅・建築物等の倒壊による被害の軽減を図る（平成 15 年度末：75%）。</div> <div>○ 公立学校施設の耐震化の一層の推進【文部科学省】</div> <div>→耐震診断を早急に進めるとともに、大規模な地震が発生した際に倒壊又は崩壊の危険性の高い公立小中学校施設（約1万棟）について、今後5年を目途に、地方公共団体の実施する耐震化の推進を図る。</div> <div>○ 密集市街地の整備促進【国土交通省】</div> <div>→平成 23 年度までに、地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地について、防災公園等の面的整備や耐火建築物への建替の促進等により、避難困難者が生じず人的被害が殆ど生じない水準（街区内の不燃領域率 40%以上）を確保する（平成 17 年度末においては 28.8% について確保済）。</div> <div>(少しでも早く揺れに備えられるように)</div> <div>● 緊急地震速報の利活用促進と全国瞬時警報システムの整備推進【内閣府、消防庁、文部科学省、気象庁】</div> <div>→平成 19 年 10 月 1 日より一般提供を開始した緊急地震速報について、たとえ数秒間の猶予でも揺れに備えることが犠牲を防ぐために大切であることを広く認識してもらう観点から、さらなる周知・広報に取り組むとともに、百貨店、鉄道、病院等の多数が利用する施設での利活用を各省連絡会議を通じて促進する。また、全国瞬時警報システム（J-ALERT）の整備推進により、より多くの住民に緊急情報を瞬時に伝達することができるようにする。</div> <div>(一刻も早く助けられるように)</div> <div>● 緊急消防援助隊や警察広域緊急援助隊の充実強化【警察庁、消防庁】</div> <div>→平成 20 年度までに、大規模災害時に他の地域から被災地の支援にあたる緊急消防援助隊を約 4000 隊登録する（平成 19 年 4 月 1 日現在 3751 隊）。また、ウォーターカッター等の高度な機能を備えた特別高度工作車を全国的に配備し、空白地域の解消を図る。さらに、警察広域緊急援助隊についても、部隊の練度向上や装備資機材の充実強化を図る。</div> <div>● 災害派遣医療チーム（DMAT）の強化【厚生労働省】</div> <div>→平成 23 年度までに、災害派遣医療チーム（DMAT）に係る研修を重点的に進め、1000 チームまで増強し（現在 386 チーム）、東南海・南海地震等の広域的な地震が発生した場合にも（217 チームが必要と想定）所要の人員を被災地外の他の地域から確保できるよう、災害救助体制を強化する。</div> |
| 火山    | 0人<br>(0.0%)<br>※昭和 63 年から平成 9 年までの 10 年間に<br>おいては、57 人が死<br>亡 | <div>火山噴火による火砕流や噴石の直撃 0人</div> <div>【事例のイメージ】</div> <div>どのような対応をとったらよいか分からず自宅にとどまっていたお年寄りが火砕流等により死亡</div> <div>【近年の被災事例や被害想定】</div> <div>平成 2 年からの雲仙岳噴火の際には火砕流等により 44 人の犠牲者を出した一方、平成 12 年の有珠山噴火に際しては、事前の緊急火山情報の発表と、ハザードマップによる適切な住民避難が行われたことで、人的被害が発生しなかった。</div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <div>(被害に遭う前に逃げられるように)</div> <div>● 避難体制の充実による火山防災対策の推進【内閣府】</div> <div>→平成 20 年度までに、有識者による検討会において個別の代表的な火山の事例を検証し、噴火時等の避難体制の指針等を策定し、これを踏まえて、火山防災マップの活用等による避難体制の充実を図る。</div> <div>● 噴火時等の避難体制に対応した噴火警報への改善【気象庁】</div> <div>→平成 20 年度までに、防災対応が必要な 25 火山について、これまで噴火規模により区分していた「火山活動度レベル」を改め、避難行動等の防災対応を踏まえた区分である「噴火警戒レベル」を導入する（その後も順次必要な火山に導入）。</div> <div>● 防災行政無線を活用した緊急情報伝達の充実【消防庁】</div> <div>→市町村防災行政無線（同報系）の整備を促進するとともに、防災行政無線を活用した全国瞬時警報システム（J-ALERT）の普及を促進することにより、サイレンによる住民への緊急情報覚知の早期化を目指す。</div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |



|     |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 風水害 | 654人<br>(54.9%) | <div>台風や大雨による土砂災害 160人</div> <div>【事例のイメージ】<br/>台風の際に裏山が崩れて一家全員生き埋め死</div> <div>【近年の被災事例や被害想定】<br/>地すべり、土石流、がけ崩れといった土砂災害は、その原因となる土砂の移動が強大なエネルギーを持つとともに、突発的に発生することから、人的被害につながりやすい。(H19 防災白書 p.179)</div> <div>台風や大雨の際の外出時の事故 172人</div> <div>【事例のイメージ】<br/>台風の際に自分の田んぼを見回っていたおじいさんが誤って水路に転落死</div> <div>【近年の被災事例や被害想定】<br/>「平成16年台風23号」に際しては、犠牲者98人のうち、45人(45.9%)が外出時に用水路に転落したこと等が原因で死亡し、田んぼや係留している船の見回り等のために外出したことが明らかな犠牲者だけでも、14人(14.3%)に上る。</div> <div>その他 142人</div> <div>倒木等で29人、自宅や車の水没等のための溺死で27人、屋根からの落下等で19人、強風に煽られての転倒等で14人など。</div> <div>要因不明・不集計 180人</div> | <p>(がけが崩れないように)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 人命保全を第一に考えた土砂災害対策の推進【国土交通省】<br/>→平成29年度までに、高齢者や障害者が入居・入院する施設や防災拠点、避難所など、<u>人命を守る効果の高い箇所(5200箇所)について対策を講じ(約2200施設については実施済)</u>、また、土砂災害特別警戒区域の指定の促進を通じて危険箇所の増加を抑制し、人的被害を回避・軽減する。</li></ul> <p>(あらかじめ万全の備えができるように)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 土砂災害に対するハザードマップの作成・防災訓練実施の推進【内閣府、国土交通省】<br/>→平成24年度までに、土砂災害危険箇所が存在する全市町村において土砂災害ハザードマップが作成・訓練(現在16%)されるよう促進し、住民の避難訓練等に活用することにより、普段から防災情報の共有を徹底する。このため、<u>地方公共団体が容易にハザードマップを作成できる支援ツールの整備等を行う</u>(以下の※部分に再掲)。</li><li>● 台風・豪雨等に関する気象情報の充実【気象庁】<br/>→平成21年度までに、<u>5日先までの台風予報を実施するとともに</u>(現在は3日先)、<u>平成22年度までに、市町村を単位としたきめ細かい警報等の発表を行うことにより</u>(現在は県単位)、地域ごとに、より早い段階からの備えを可能とする。</li></ul> <p>(避難ができない高齢者なども逃げられるように)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 災害時要援護者の避難支援対策の促進【内閣府、消防庁、厚生労働省、国土交通省】<br/>→国による市町村モデル計画の策定や全国キャラバンの展開等を通じ、<u>平成21年度までを目途に、市町村において要援護者情報の収集・共有等を円滑に進めるための避難支援プランの全体計画などが策定されるよう促進し</u>、災害時要援護者が安全に避難するための支援体制を確立する。</li></ul> |
|     |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>(危険な外出を避けられるように)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 水位情報や浸水情報の提供の充実【国土交通省】<br/>→平成21年度までに、<u>全ての国直轄河川(約350)と主要な都道府県管理河川(約2000)に避難勧告の判断の目安となる「避難判断水位」を設定するとともに、平成24年度までに、浸水想定区域や到達予測時刻などの時々刻々の変化がインターネット等でわかる「動く浸水想定区域図」の一般提供又は、はん濫区域と水深についての予報を一級水系の約70%で実施し</u>、外出の危険性を住民が実感をもって確認できるようにすることにより、迅速な避難に役立てるとともに、見回り事故を防止する。</li><li>● 洪水や高潮に対するハザードマップの作成・防災訓練実施の推進【内閣府、農林水産省、国土交通省】<br/>→平成24年度までに、全国の主要な河川の浸水想定区域内の全市町村における洪水ハザードマップの作成・訓練(現在4%)とゼロメートル地帯を含む全市町村における高潮ハザードマップの作成・訓練(現在約1割)がなされるよう促進し、住民の避難訓練等に活用することにより、普段から防災情報の共有を徹底する。(※上記再掲)</li></ul> <p>(地域一体となった備えができるように)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 消防団、水防団の充実強化【消防庁、国土交通省】<br/>→「消防団協力事業者表示制度」の導入や「水防専門家派遣制度」の活用によって、団活動の理解向上や活動の活性化を図り、消防団員については100万人(女性消防団員10万人)の確保を目標として、地域防災力の向上を図る。</li></ul>                                                                                                                                                                                           |
| 雪害  | 434人<br>(36.4%) | <div>豪雪時における除雪中の事故 113人</div> <div>【事例のイメージ】<br/>豪雪地帯の老夫婦世帯において、おじいさんが屋根の雪下ろし中に転落死</div> <div>【近年の被災事例や被害想定】<br/>「平成18年豪雪」においては、屋根の雪下ろし等の除雪作業中の死者が全体の約3/4を、65歳以上の高齢者の死者が全体の約2/3を占めている。(H19 防災白書 p.29)</div> <div>その他 40人</div> <div>落雪等で20人、家屋の倒壊による生き埋めで7人、除雪車に轢かれる等で5人など。</div> <div>要因不明・不集計 281人</div>                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>(無理をせず、地域の助け合いで除雪ができるように)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 豪雪地帯における克雪体制の整備【国土交通省】<br/>→平成20年度までに、市町村雪対策計画の策定マニュアルや共助による安全・効率的な雪処理方策マニュアルを策定し、これらの普及等を通じて、何らかの計画に位置付けること等によりすでに雪対策に取り組んでいる市町村を中心に、<u>特別豪雪地帯の7割の市町村について、平成21年度までを目途に高齢者が無理をすることなく除雪ができる体制を整備する(平成24年度を目途に特別豪雪地帯の全202市町村について整備)</u>。また、流雪溝、融雪装置、冬期共同住宅などの克雪、交流、高齢者支援のための先導的な施設整備へ補助を行うとともに、地域住宅交付金を活用し、地方公共団体が進める克雪住宅の整備を支援する。</li><li>● 消防団による災害防除のための雪害対策【消防庁】<br/>→消防団が災害防除のための除雪・雪下ろしなどの雪害対策を実施する。</li><li>● 自衛隊による雪害対策への支援【防衛省】<br/>→自衛隊が災害派遣の枠組みの下で<u>地元のニーズをより一層踏まえた形で除雪・雪下ろしなどの雪害対策への支援を実施する</u>。</li><li>○ 道路の雪害対策【国土交通省】<br/>→除雪車等による道路上の除排雪(除雪)、雪崩や地吹雪を防止する施設、チェーン着脱場等の整備(防雪)、流雪溝、堆雪幅の整備等(凍雪害防止)により、道路上での事故の可能性を軽減する。</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| その他 | 14人<br>(1.2%)   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 今回取りまとめた政府の取組はもとより、自分の身は自分で守る「自助」や地域で助け合う「共助」も大切                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 合計  | 1192人<br>(0.0%) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

(注)「過去10年の犠牲者数」及び「犠牲要因の分類」欄中の犠牲者数は、平成10年1月～平成19年12月6日現在の自然災害による死者・行方不明者数について、消防庁資料等をもとに内閣府において整理・再集計したものである。  
また、風水害と雪害について、内閣府が被害報を取りまとめていない局所的な災害等についての犠牲者については、「不集計」として記載した。

## 市区町村の災害時要援護者対策に対する 都道府県の支援について（取り組み例）

### ○ マニュアル・指針・手引き等の策定

### ○ モデル事業の実施

地域支えあいマップづくり事業、先進的な市町村を選定し計画策定を支援、市町村と検討会を開催 など

### ○ 災害時要援護者支援の仕組みづくりに関する事業についての助成

### ○ 個別指導等の実施

首長等への直接訪問、全市町村を対象とした研修会及び個別指導を実施、県の防災対策推進員によるマップ作成の助言、防災に関する出前講座の開催、 など

### ○ 講演会・説明会等開催

有識者による講演会、避難支援プラン策定の要請、先進市町村による助言、先進市町村の事例紹介、市町村の職員との意見交換会の開催 など

### ○ 県の防災・福祉部局による検討会・支援班の設置

### ○ 水防法・土砂災害防止法に基づく地域防災計画の見直しに関する支援

災害時要援護者関連施設の選定支援、説明会の開催、先進事例の紹介、市町村長等への説明、相談窓口の設置 など

### ○ 土砂災害警戒情報を活用した避難勧告等の発令基準設定の支援

### ○ 洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップの作成支援

浸水想定区域の指定等による洪水ハザードマップの作成支援、土砂災害警戒区域等の指定による土砂災害ハザードマップ作成支援、市街地における想定浸水深等の表示の推進に関する支援、作成に対する補助 など

「避難支援プランの全体計画」に盛り込む事項の例

- 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（防災、福祉等）や関係機関（消防団、水防団、自主防災組織、福祉関係者等）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）

※その他、要援護者マップの作成等災害時要援護者の避難支援対策を推進する上で市区町村が有効と考える事項。