

**災害時要援護者の避難支援に関する検討会  
報告書（素案）**

## 目次

1. はじめに	1
2. ガイドラインの改定にあたって（見直しの視点）	3
3. 避難行動における災害時要配慮者支援	5
(1) 避難行動要支援者名簿の作成	8
① 全体計画の作成と連携体制の整備	8
② 地域共助力を高めるための地域づくり	8
③ 地域共助力（支援者）の推計	9
④ 要配慮者の把握	9
⑤ 避難行動要支援者名簿の作成	10
ア 避難行動要支援者名簿の記載事項	10
イ 避難行動要支援者	10
ウ 避難行動要支援者の要件には該当しないが、発災時または発災のおそれがあるときに支援を行うことが望ましい者	12
(2) 平常時における避難行動要支援者名簿の提供、活用準備	13
① 避難行動要支援者からの同意	13
② 避難支援者への事前の名簿提供	13
③ 避難行動要支援者との支援方法等の調整	14
④ 名簿の更新、情報の共有	15
(3) 発災時又は発災のおそれが生じた場合	15
① 避難のための情報伝達	15
ア 避難準備情報の発令	15
イ 多様な手段の活用による通信の確保	15
② 避難行動要支援者の避難支援	16
ア 支援者の責任の範囲及び安全の確保	16
イ 避難行動要支援者の責任	16
ウ 支援者への発災のおそれがあるとき及び発災後における避難支援の実施及び必要な調整	16
③ 安否確認の実施	17

(4) 防災訓練	18
4. 避難生活における災害時要配慮者支援	18
(1) 避難所等における要配慮者への対応	18
① 避難所における要配慮者窓口の設置	18
② 避難所における要配慮者支援への理解促進	18
③ 避難所における福祉サービスとの連携	19
④ 避難所における福祉、保健、医療ニーズへの対応	19
⑤ 福祉避難所に関する理解の促進	20
⑥ 福祉避難所の設置・活用の促進	20
⑦ 福祉避難所の管理・運営に当たっての留意事項	21
(2) 大規模災害への対応	21
① 地方公共団体間の調整	21
ア 平常時における市町村間のネットワークの構築	21
イ 都道府県による避難所への支援	22
② 関係機関等との連携	22
ア 福祉サービスの継続	22
イ 保健師、看護師、社会福祉士、介護福祉士等の広域的な応援 要請	23
ウ 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動	23
エ 災害時要配慮者連絡会議等を通じた緊密な連携の構築	24
i) 災害時要配慮者連絡会議等の運営	24
ii) 災害時要配慮者連絡会議等とボランティアとの連携	24
5. おわりに	25

# 災害時要援護者の避難支援に関する検討会 報告書

## 1. はじめに

- 国は、これまで「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を示し、市町村に対してその手順等を示すとともに、市町村が要配慮者に関する情報を平常時から収集し、要配慮者の名簿の作成及び地域の避難支援者と要配慮者の名簿等の情報の共有を行うこと、一人ひとりの要配慮者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画を策定するよう促してきた。総務省消防庁による平成24年4月1日時点での要配慮者に関する名簿の整備状況調査では、全国の市区町村の64.1%が要配慮者に関する名簿を整備し、更新中と回答している。
  
- しかし、平成23年3月の東日本大震災で被災した市町村に対して、避難支援を行う際に要配慮者に関する名簿をどのように活用したかヒアリングを実施した結果、要配慮者に関する名簿を活用して、地域の避難支援者等による要配慮者の避難支援や安否確認が行われたことにより要配慮者の命を救うことができた事例があった一方、①要配慮者に関する名簿が未作成であった、②作成した要配慮者に関する名簿を、地域の避難支援者に提供していなかった、③要配慮者に関する名簿が発災後の安否確認に利用できることに考えが及ばなかったなど、要配慮者に関する名簿を活用した要配慮者の避難支援対策に課題を抱える市町村も見受けられた。
  
- これらの背景には、①要配慮者に関する名簿を作成すべきことについて法的に位置づけられていないこと、②要配慮者に関する名簿の作成、提供に当たって、個人情報保護法制との関係が整理が十分になされていないことなどがある。
  
- 平成24年7月の防災対策推進検討会議の最終報告においては、要配慮者対策として、要配慮者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付けるべきであること、要配慮者に関する名簿への対応が進まない要因として個人情報保護法制が挙げられることが多いため、個人情報保護法制との関係も整理すべきであること、東日本大震災においては要配慮者への情報提供や避難、避

難生活等様々な場面で要配慮者への対応に不十分な場面があったことからガイドラインの見直しを行うべきである等、要配慮者対策の見直しを行うべきであるとの提言がなされた。

- 検討会では、こうした状況や上記提言を踏まえ、ガイドラインの見直し等を行うため、これまで5回議論を行ってきたところであり、本報告書は、これまでの議論から、要配慮者の生命や身体を保護するために、災害からの避難行動への支援のあり方に対して、提言を行うものである。
- また、現行のガイドラインでは避難所や福祉避難所等における避難生活支援についても記述しているところであり、本報告書においても言及しているが、その詳細については、別途内閣府に設置している「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」（以下、「避難所検討会」という。）において検討が行われていることから、その報告書も参照されたい。

## 2. ガイドラインの改定にあたって（見直しの視点）

- 必ずしもリードタイムが十分ではない災害への対応において、公助に依存して受動的態度であることは適当ではなく、災害からの避難は自助が原則である。普段から自分が居住し、活動する地域にどのような危険性があるのか、発災時にどこに、どのように避難すればよいのかをあらかじめ認識し、そして発災時、特にリードタイムが十分ではない災害（地震・津波等、避難行動をとることができる時間が極めて短い災害）においては、誰かの指示等を待つのではなく、いち早く安全な場所に自分から避難することが必要である。
- 高齢者など災害時要配慮者についても、災害からの避難に関し、自助努力できる範囲については自助努力すべきことが求められる。しかし、自ら避難することが著しく困難である者について自助のみを求めることもまた適当とは言いがたい。
- そこで、要配慮者の避難支援には声かけや避難支援などを身近なところで行う近隣等の地域の手、すなわち共助が欠かせない。地域の集まりや防災訓練を通して、要配慮者と地域住民が顔見知りになり、いざというときの関係を築くなど、人と人のつながりを深め、地域の防災に対する意識を高め、平常時より住民等の理解と協力が得られるように努めるべきである。
- 他方で、共助による避難支援を進めるに当たっては、支援者本人やその家族等の身の安全の確保の重要性についても、十分に考慮されなければならない。現に東日本大震災においても、多数の消防関係者や民生委員等の避難支援者が、要配慮者の避難支援中に命を失うという事例も報告された。
- 共助による要配慮者の避難支援対策を円滑に実施し、要配慮者及び避難支援者双方の命を守るためには、災害発生前からの十分な準備が必要である。
- 国においては、大枠の仕組み作り、地方公共団体においては、それぞれの地域性を踏まえた具体的な運用等、発災前の平常時からの取組が求められる。

- 以上のことを踏まえ、今後の災害時要配慮者の避難支援に関する基本的考え方と、ガイドラインに盛り込むべきことを中心に整理したものである。

### **3. 避難行動における災害時要配慮者支援**

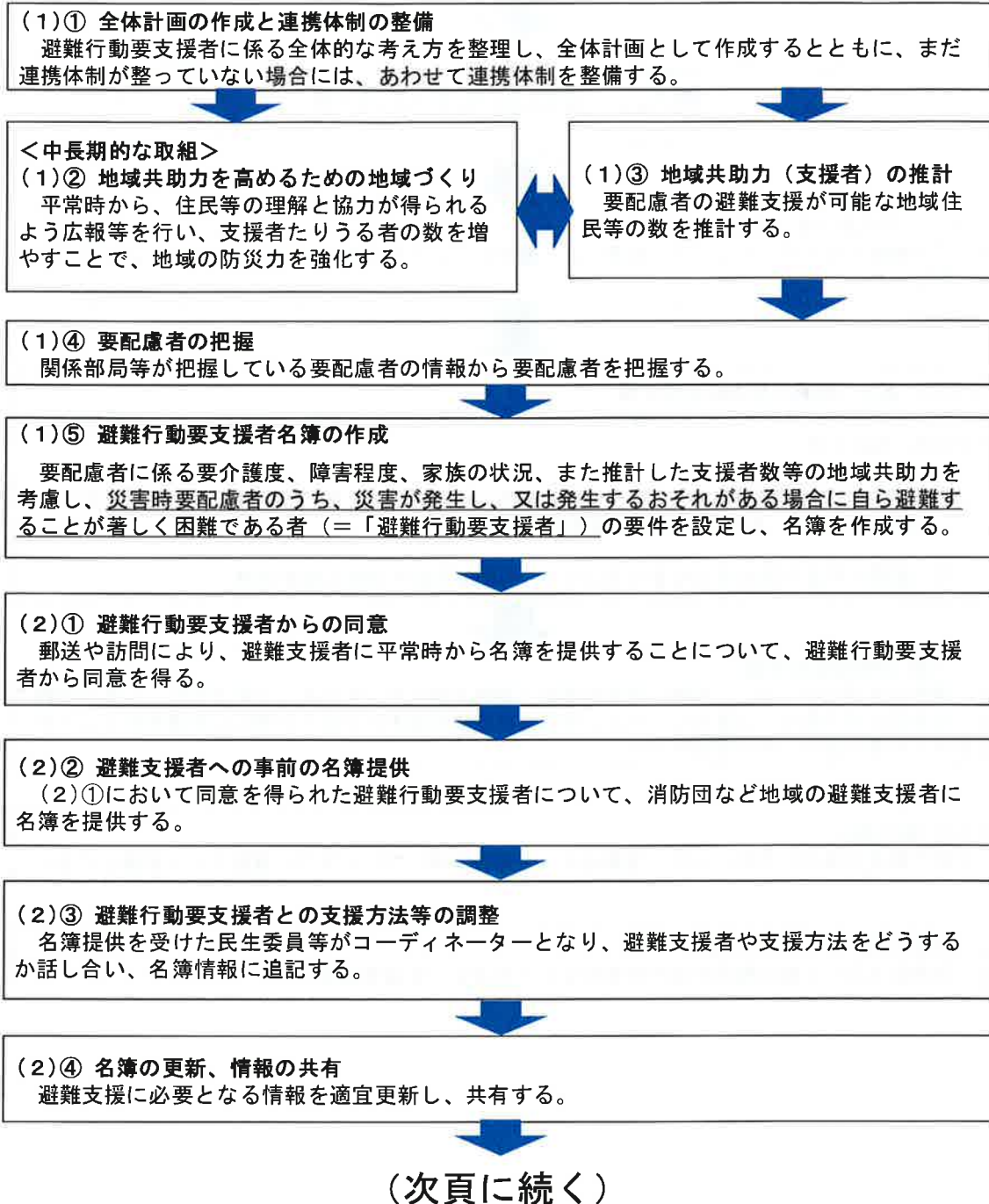
共助による避難支援を進めるに当たっては、平常時から、要配慮者側も含めた地域における人間関係を良好なものとする等を通じ、地域の防災力を高め、要配慮者が安心して生活できるための地域づくりが必要となるが、これには、相当の時間が必要である。

そこで、いつ、どこで発生するのかの予測が難しい災害への備えとして、現状も踏まえて、避難行動要支援者名簿の作成・活用及びそのための個人情報保護法制との関係の整理等の早急に対処が可能なことと、地域づくりなどの時間をかけて準備するものを並行して進めていくべきである。


まず、全体計画及び避難行動要支援者名簿の作成から発災後の避難行動要支援者名簿の活用までにかかる主な手順を次ページに示す。



## <主な手順>



(前頁より続く)



発災、又は発災のおそれ

**(3)① 避難のための情報伝達**

防災無線や広報車、エリアメール等により発災したこと又は発災のおそれが生じたことを、広く周知する。

**(3)② 避難行動要支援者の避難支援**

発災又は発災のおそれが生じた場合は、(2)①における同意の有無にかかわらず、名簿を避難支援者に提供する。

- 避難行動要支援者については、避難支援者が中心となって事前に定められた具体的な支援方策等に基づき、可能な範囲で避難支援を実施。
- 避難行動要支援者以外の者であっても、可能な範囲で避難支援を実施。

**(3)③ 安否確認の実施**

避難支援が及ばなかった避難行動要支援者（避難支援に不同意であった者を含む。）及び避難行動要支援者の要件には該当しないが、発災又は発災のおそれが生じた場合に支援を行うことが望ましい者も含め、安否確認を行う。

**(4) 防災訓練**

避難行動要支援者も視野に入れ、情報伝達、避難支援等について実際に機能するか点検しておく。

**(5) 避難所入所以降の支援**

避難者名簿へ避難行動要支援者の情報等を引き継ぎ、生活支援を行う。

## (1) 避難行動要支援者名簿の作成

### ① 全体計画の作成と連携体制の整備

市町村は避難行動要支援者に係る全体的な考え方を整理し、全体計画として作成すべきである。全体計画には、対象者の考え方（範囲）、支援に係る自助・共助・公助の役割分担、支援体制（各部局、関係機関等の役割分担）等について、地域の実情に応じ記述すべきである。

また、あわせて連携体制を整えることも必要である。まだ連携体制が整備されていない場合には、発災時に組織的な要配慮者の連携対策ができるよう、平常時から防災部局及び福祉関係部局が中心となり、地域づくり担当部局等も参加した横断的な組織として「避難行動要支援者支援班」等を設け、避難行動要支援者の避難支援業務を的確に実施すべきである。その際は、防災関係部局、福祉関係部局のどちらの部局が主導して調整を行っていくのかも併せて決めておくべきである。

<連携体制の整備例としての避難行動要支援者支援班>

#### 【位置付け】

防災関係部局や福祉関係部局、地域づくり担当部局で横断的なPT（プロジェクト・チーム）を設置し、平常時は避難行動要支援者の情報の共有や会合等により、避難支援の方針や実施に当たっての分担を検討し、決定する。

発災時は、平常時の会合等によって決められた分担に基づき、情報伝達や避難行動支援を実施する。

#### 【構成】

班長（防災担当部課長又は福祉担当部課長）、班員（防災担当者、福祉担当者、地域づくり担当者等）。避難支援体制の整備に関する取組を進めていくに当たっては、消防団や民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織等の関係者等の参加を得ながら進めること。

#### 【業務】

平常時：避難行動要支援者情報の共有化、地域づくり、分担の決定

避難行動要支援者参加の防災訓練の計画・実施、広報 等

災害時：避難準備情報等の伝達業務、避難支援、安否確認・避難状況の把握、避難所の要配慮者の支援者等との連携・情報共有 等

### ② 地域共助力を高めるための地域づくり

発災時は限られた人員で機能的な支援活動を実施することが必要となるが、その前提となる要配慮者に対する取組や支援する能力は地域によって異なるのが実情である。そのため、地域共助力を高めることを目的とし、地域においてより多くの支援者を確保できるようにすべきである。

市町村や自治会（自主防災組織）等は、普段から住民同士が顔の見える関係を構築することを促進し、支援者たりうる者の数を増やすための取組を行っていくべきである。その際には、防災訓練等の防災に直接関係する取組だけでなく、様々な事業を活用し、地域行事への参加の呼びかけや、広報や声かけ・見守り活動、犯罪抑止活動等の地域における様々な活動を通じて、人と人とのつながりを深めるとともに、要配慮者が自ら地域にとけ込んでいくことができる環境づくりに努めるべきである。

その際には、必要に応じ、地域おこしのための様々な事業やボランティアの活用を検討するべきである。

このような取組を促進するため、国において、各地方公共団体において取り組まれている先進的な事例を調査し、具体例として広く示すことが望ましい。

### ③ 地域共助力（支援者）の推計

避難行動要支援者の避難支援にはマンパワー等の支援する能力が不可欠であるが、地域によって異なるのが実情であることから、初めに、地域の避難支援者の推計を行うことが、実効性のある避難支援を計画するために必要である。

そのため、市町村は、消防機関、自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会その他の関係者等の活動実態を把握するとともに、避難行動要支援者と普段から付き合いのある福祉サービス提供者等の福祉関係者も、地域における支援者となりうるか検討したうえで、避難支援者となりえる者の推計を行うべきである。

なお、地域によって避難支援者になりえる機関（民間事業者、個人を含む。）は異なることから、必ずしも消防機関等の上記の例示に限定して考えるべきではない。

### ④ 要配慮者の把握

要配慮者の情報については、介護保険や障害者手帳で確認できる情報等、地方自治体の各関係部局等で把握されているところであり、これまでのガイドラインにおいても、関係機関共有方式等の積極的利用による内部での共有を促してきたところであるが、必ずしも十分には進んでいないのが現状である。

しかし、避難行動要支援者名簿の作成に当たっては、これらの情報が必要不可欠であることから、市町村が避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、保有に当たって特定された目的以外の目的であっても、内部で利用できるよう、また必要があるときには都道府県等の関係者に対しても必要な情報の提供を求めることができるよう法的に手当てすべきである。

#### 【参考】

##### ○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、要配慮者本人からの同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要配慮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で共有できる方式。

##### ○同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が避難行動要支援者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

##### ○手上げ方式

避難行動要支援者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら避難行動要支援者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。

#### ⑤ 避難行動要支援者名簿の作成

##### ア 避難行動要支援者名簿の記載事項

名簿には、避難行動要支援者の氏名及び住所、電話番号その他の連絡先、避難支援を必要とする理由、その他避難行動要支援者に対する避難支援等の実施に必要な事項を地域防災計画で定め、掲載すべきである。

##### イ 避難行動要支援者

災害時要配慮者のうち、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に自ら避難することが著しく困難である者を避難行動要支援者とし、避難行動要支援者名簿の掲載対象者とすべきである。

※ 要配慮者について詳細にみれば、発災前から避難後の生活までの段階に区分し、時間軸に沿って整理すると、各段階で異なり、①要介護状態や障害等の理由により、発災時の避難行動に支援が必要な者（避難行動要支援者）、②避難途中で障害等を負い、避難支援が必要となった者、③避難後に避難所等での生活に支援が必要となった者、として整理できる。このうち、事前に準備したうえで、避難行動を支援していくことが特に必要となる者は①であり、本報告書では、避難行動要支援者の避難支援のために必要な名簿を「避難行動要支援者名簿」と呼ぶこととする。

要支援者と避難支援者双方の命を守るとともに、避難支援に実効性を持たせるため、地域の実情や避難支援者の支援能力等を考慮して、自ら避難することが著しく困難な者を重点的・優先的に避難支援の対象とすることが必要である。

そのため、市町村においては、複数の視点（要介護度、障害程度、家族の状況等の環境要因、推計した支援者数等の地域の支援力等）から、避難行動要支援者の要件を具体的に検討すべきである。

なお、同居家族がいる場合も、時間帯等によって一人となるケースがあることから、それのみをもって避難行動要支援者から除外することは適当でない。

また、一人の避難行動要支援者に対し、一人の支援者が避難支援を行うことは負担が大きすぎることから、近所の複数の者が協力して、一人の者を支援できるように配慮すべきである。

必要な支援者を確保するためには、地域づくりに継続的に取り組んでいくことが欠かせない。

施設入所者や長期入院患者については、①支援者の人数が限られていること、②所在が明確であること、③別途、施設において災害時の対応

が検討されることが期待されることから、避難行動要支援者名簿の対象は在宅者（一時的に入所、入院している者を含む）とするのが基本となる。

<事例>

10 万人都市である A 市では当初、在宅で生活している避難行動要支援者を推計するにあたって、要介護度や障害程度を基準として当てはめた結果、名簿登載者が約 3,700 人となり、共助主体で対応するには要支援者の人数が多くなった。そこで、要介護度や障害程度に家族状況等の環境要因も加えて基準を見直したところ、名簿登載者を約 1,400 人に絞込むことで、自ら避難することが著しく困難な要支援者を優先的に支援することが可能としている。

【具体的な基準例】

- 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害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③療育手帳 A を所持する知的障害者
- 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
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

上記①～③及び⑥のうち、生活の基盤が自宅にあり、かつ単身世帯、高齢者のみ世帯、障害者のみ世帯及び高齢者・障害者世帯に属する者を避難行動要支援者とし、他は情報伝達要支援者として、名簿に登載している。

ウ 避難行動要支援者の要件には該当しないが、発災時または発災のおそれがあるときに支援を行うことが望ましい者

本来は、支援を行うことが望ましい者については、可能な限り支援対象とすべきものである。

そこで、避難行動要支援者に該当しない者であっても、発災または発災のおそれがあるときに避難支援や安否確認を行うことが望ましい者に

については、現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において支援者に提供すること等を想定した名簿を別途作成しておくことが望ましい。

## (2) 平常時における避難行動要支援者名簿の提供、活用準備

### ① 避難行動要支援者からの同意

作成した避難行動要支援者名簿は平常時から支援者に提供され、その情報が共有されていなければ、いざというときの円滑かつ迅速な避難支援の実施に結びつかない。

他方で、障害の有無などの情報は個人情報として保護する必要もある。また、そもそも同意を得ていない避難行動要支援者に対して、災害発生時、初めて避難の説得にあたるのでは、避難支援者の生命等を危うくしかねない。

そのため、条例に特別の定めがある場合を除き、名簿に掲載された避難行動要支援者に十分に趣旨を理解してもらい、事前の提供についての同意を得ることが必要であり、障害者団体等とも連携するなど、対応を工夫し、避難行動要支援者の同意を避難支援者に提供する前に得る必要がある。

また、円滑に同意を得るためには、情報管理の担保についても徹底する必要がある。名簿の提供を受ける支援者には、守秘義務を課すべきである。また、市町村においても、提供に係る個人情報について、その利用の目的若しくは方法の制限その他必要な制限を付し、又はその漏えいの防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講ずることを求めるなどにより対応することが必要である。

なお、名簿に掲載された避難行動要支援者のうち、支援者への提供について同意する者が、初めに推計した要支援者数に比して、少なくなるような場合には、避難行動要支援者の要件を更に緩和すべきである。

### ② 避難支援者への事前の名簿提供

避難行動要支援者名簿の提供先については、支援が有効に行われるよう、消防機関、自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会その他の関係者等その活動実態を踏まえて選定すべきである。

また、警備計画に基づく迅速かつ効率的な避難誘導や救助活動の実施に



資するため、都道府県警察も避難行動要支援者名簿の提供先として考えるべきである。

名簿を提供する際には、組織の一員あるいは当該地位を有する者として提供したのか、個人に提供したのかを明確にしておくべきである。組織の一員あるいは当該地位を有する者として名簿の提供を受けた自主防災組織の構成員や民生委員等については、任期終了等の際にきめ細かい引継ぎが行われるようにし、避難行動要支援者名簿の引継ぎや避難支援体制の継続に努めるべきである。

また、避難行動要支援者の情報は当該避難行動要支援者を担当する地域の支援者に限り提供すべきである。

ただし、提供に当たっては、(2)①においても示したとおり、情報管理の担保についても徹底するため、市町村においても、名簿の提供を受ける支援者に対して守秘義務を課すとともに、提供に係る個人情報について、その利用の目的若しくは方法の制限その他必要な制限を付し、又はその漏えいの防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講ずることを求めるなどにより対応する必要がある。

### ③ 避難行動要支援者との支援方法等の調整

災害時の避難支援を実効性のあるものとするためには、平常時から避難行動要支援者自身と避難支援の方法や避難経路等を入念に打合せておくべきである。

そのため、名簿の提供を受けた支援者が、実際にどのように避難行動要支援者を担当するのかは、地域の実情を踏まえて決定されることが望ましく、民生委員等がコーディネーターとなり、避難行動要支援者を訪問して、避難支援者や具体的な支援方法を話し合っておくべきである。

なお、避難行動要支援者の円滑な避難支援を行うためには、避難行動要支援者の氏名や住所、連絡先、避難支援を必要とする理由等の個人情報を支援者が把握していることが必要となるが、そこには秘匿の必要性の高い個人情報も含まれることから、支援者が必要以上に要配慮者の個人情報を要求することは要配慮者の利益を損ねる可能性もあることも考慮すべきである。

#### ④ 名簿の更新、情報の共有

避難行動要支援者の状況は変化することから、市町村は、避難行動要支援者名簿を更新する仕組みをあらかじめ構築しておくべきである。

更新された内容については、必要な者との間で共有すべきである。

### (3) 発災時又は発災のおそれが生じた場合

#### ① 避難のための情報伝達

##### ア 避難準備情報の発令

市町村は、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」において、風水害時等における避難準備情報等の判断基準（具体的な考え方）を事前に定めた上、災害時に発令すべきである。特に、避難準備情報として発令されている、「自主避難の呼び掛け」、「避難注意情報」等の情報については、円滑かつ迅速な避難を行うに当たって重要な情報であり、その住民等への周知徹底を図るとともに、避難行動要支援者が円滑に避難できるよう、その発令及び伝達に当たっては、特に配慮が必要である。

##### イ 多様な手段の活用による通信の確保

風水害時等における避難行動要支援者への避難準備情報等の伝達のため、防災無線や広報車に加え、耳の遠い高齢者や聴覚障害者のため、エリアメールを活用する必要がある。市町村は、避難行動要支援者の特性を踏まえつつ、要配慮者の日常生活を支援する機器等の防災情報伝達への活用を進めるべきである。

<例>

- ・聴覚障害者：エリアメールに加え、地上デジタル放送 等
- ・視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話 等
- ・肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話 等

また、避難支援のための通信の確保に当たっては、連絡を取り合う人や関係機関等が誰であるか、連絡の内容はどのようなものか等を検討し、適切な通信手段を選択すべきである。そのため、どのような通信手段どのように連絡を取り合うのか等を、平常時から確認し合うべきである。

その際、たとえ同じ障害であっても、必要とする支援の内容は異なることに留意すべきである。

## ② 避難行動要支援者の避難支援

### ア 支援者の責任の範囲及び安全の確保

支援者は提供を受けた避難行動要支援者名簿により把握した情報に基づき、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援を行うべきである。

その際、支援者は、支援者本人又は支援者の家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提となる。

また、避難支援は避難しようとする人を支援するものであり、避難することについての避難行動要支援者の理解は、平常時に名簿提供に係る同意を得る段階で得ておくべきものであるから、例えば支援者が発災時に避難支援に向かった先で、避難行動要支援者が支援を受けることを拒んだ場合などに、当該避難行動要支援者に対して避難するように説得するような役割までは求められない。

さらに、避難行動要支援者に対しても、名簿に掲載され、支援者がその情報を共有していることが、支援者が必ず助けてくれることを保証するものではないということについて、あらかじめ理解されるよう徹底しておくことが必要である。

### イ 避難行動要支援者の責任

避難行動要支援者は支援者ともども、円滑に安全に避難するよう配慮しなければならない。

### ウ 支援者への発災のおそれがあるとき及び発災後における避難支援の実施及び必要な調整

現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがあり、名簿掲載者の生命又は身体を保護するため、必要があるときは、その同意の有無にかかわらず、避難支援に活用すべく、支援者に名簿を提供できる。

都道府県警察等、実動部隊の支援が受けられる場合には、それらの者にも名簿を提供すべきである。

支援者は、提供された名簿に基づき、特に風水害等のリードタイムのある災害については、避難の時間的余裕があることから、同意した避難

行動要支援者のみならず、同意していない者も、発災時または発災の恐れがあるときに支援を行うことが望ましい者について、避難行動要支援者名簿とは別に名簿を作成している場合には、その者についても、可能な範囲で適切な支援を行うべきである。

また、市町村が甚大な被害を受け、当該市町村のみでは十分な避難支援者の確保が困難であるような場合には、近隣の市町村で連携して避難支援者を確保するに当たり、都道府県が調整を行うべきである。

### ③ 安否確認の実施

地震やリードタイムが数分間の津波においては、避難行動要支援者名簿によって避難支援を行うことは、不可能であるし、支援者の安全確保の観点からも、適切ではない。

むしろ、このような災害においては、災害後に、その安否確認を行うことに有効に活用すべきである。

自宅に被害はなく、避難行動要支援者が一人無事であっても、介護者や保護者が外出先で被災し、行方不明となった場合など、自力生存が困難なことから、せつかく助かった避難行動要支援者の命までも失われかねない。未確認の避難行動要支援者がいる場合には、市町村は、名簿を活用し、在宅避難者の安否確認を適切に進めるべきである。

安否確認を行ったが、応答がない場合には、現地に最寄りの避難所から人を派遣する等により状況を把握するなどして、避難所への収容等の必要な支援を行うものとする。

なお、安否確認が確実にできるよう、クラウドでのデータの管理や都道府県との連携などにより避難行動要支援者名簿のバックアップ体制を築いておくことが適切である。

安否確認を外部に委託する場合には、避難行動要支援者名簿が悪用されないよう留意する必要がある。災害発生前に信用できる団体と協定を結んでおくことが望ましい。

また、近年の災害においては、ケアマネジャー等の福祉サービス提供者が中心となって献身的に担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を担っているところもみられる。市町村の防災関係部局及び福祉関係部局は、福祉サービス

提供者との連絡を密に取り、積極的に協力していくべきである。

#### (4) 防災訓練

防災訓練等を実施するに当たっては、避難行動要支援者も視野に入れ、情報伝達、避難支援等について実際に機能するか点検しておくべきである。

## **4. 避難生活における災害時要配慮者支援**

### (1) 避難所等における要配慮者への対応

#### ① 避難所における要配慮者窓口の設置

避難所において、要配慮者は必要な支援に関する相談等がしにくく、一方、避難所の責任者や市町村も、避難所における要配慮者のニーズの把握や支援の実施が不十分となる傾向にあった。

そのため、市町村の避難行動要支援者支援班等が中心となり、各避難所に要配慮者班を設けるべきである。災害時に、要配慮者班は、各避難所内に要配慮者用の窓口を設置し、要配慮者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施すべきである。その際、女性や乳幼児のニーズを把握するため、窓口には女性も配置すべきである。

また、在宅避難をしている要配慮者にも、食料、情報、福祉サービス等が行き届くようにするなど、避難所内・外の各要配慮者が必要な支援等を積極的に把握すべきである。

なお、市町村の避難行動要支援者支援班は、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、各避難所において要配慮者班に従事する者の確保に努めるべきである。また、要配慮者の避難所での生活を向上するため、災害時に教室・保健室の活用、段差の解消等の工夫を進めるべきである。さらに、市町村の避難行動要支援者支援班は、施設管理者等と協働して、施設の状況、要配慮者に配慮した施設の利用方法について平常時から確認・改善しておくべきである。

#### ② 避難所における要配慮者支援への理解促進

避難所のスペース、支援物資等が限られた状況においては、避難者全員、または要配慮者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、介助者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応

すべきである。その際、高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、「一番困っている人」から柔軟に、機敏に、そして臨機応変に対応すべきである。

そのため、平常時から市町村の避難行動要支援者支援班、避難所の施設管理者、避難所の要配慮者班は、要配慮者への確実な情報伝達や物資の提供等の実施方法について確認しておくべきである。災害時において、避難所の責任者は、避難所の要配慮者班の意見を十分踏まえた上で、適切に対応していくべきである。

各避難所の要配慮者班は、要配慮者からの相談等に対応するとともに、避難所では対応できないニーズ（例：介護職員、手話通訳者等の応援派遣、マット・畳等の物資・備品の提供）については、市町村の避難行動要支援者支援班に迅速に要請すべきである。そして、市町村は、関係機関等と連携しつつ対応するとともに、市町村では対応できないものについては、速やかに都道府県、国等に要請すべきである。なお、要配慮者のニーズ、対応可能な人的・物的資源等の状況を把握し、効果的に調整する機能が重要となるため、市町村は、平常時から関係者に対する訓練・研修を実施しておくべきである。

### ③ 避難所における福祉サービスとの連携

発災により居住環境が急激に変化することから、被災市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者との間で速やかに連絡を取り、要配慮者の安否や居住環境等を確認すべきである。そして、必要に応じて福祉施設への緊急入所等の対応を早急にとるとともに、特に、当該施設が定員を超過して要配慮者を受け入れざるを得ない場合等においては、市町村と福祉サービス提供施設、福祉サービス提供者等の間で緊密な連絡をとるべきである。

そのため、市町村は、福祉サービスの災害時における運用方針等に関し、都道府県、国と緊密に連絡をとるとともに、地域防災計画等において災害時における福祉サービスの継続の重要性を明確に位置付け、福祉サービスの継続に必要な体制を確立すべきである。

### ④ 避難所における福祉、保健、医療ニーズへの対応

避難所運営スタッフやボランティアの活用により、被災者からの福祉、

保健、医療ニーズの吸い上げや災害時要配慮者の体調の変化の見守りができるように体制を構築しておくべきである。また、こうして把握したニーズや体調の変化については、保健師、介護師等が外部医療機関等へつなげ、被災者の健康を確認すべきである。

#### ⑤ 福祉避難所に関する理解の促進

福祉避難所とは、要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所のことである。災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね 10 人の要配慮者に 1 人の生活相談職員（要配慮者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要配慮者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができることとされている。

施設における要配慮者の受入には限界があり、緊急入所できない者のために福祉避難所が必要となる。そのため、市町村、都道府県、国は、制度の周知や分かりやすいパンフレット等の作成、研修や実践的な訓練を実施・促進するなど、福祉避難所についての理解を深めるとともに、要配慮者に対する周知徹底も図っていくべきである。

また、あらかじめ福祉避難所については、健常の被災者を受け入れないよう徹底することが必要である（ただし、要配慮者の家族については、避難状況等を勘案の上、必要に応じて福祉避難所に避難させて差し支えない。）。

#### ⑥ 福祉避難所の設置・活用の促進

市町村は、要配慮者の把握を通じて、福祉避難所への避難が必要な者の大まかな状況を把握するとともに、平常時から施設管理者等との連携の構築や、施設利用方法の確認、福祉避難所の設置・運営訓練等を進めておくべきである。

なお、福祉避難所としては、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備えるほか、施設がバリアフリー化されているなど、要配慮者の利用に適しており、生活相談職員等の確保が比較的容易である老人福祉センター、特別支

援学校等の既存施設を活用すべきである。都道府県の施設であっても指定対象から直ちに除外せず、市町村は都道府県と適切に連携すべきである。また、必要に応じて、公的な宿泊施設、民間の旅館、ホテル等の借り上げや、教室・保健室を含め、一般の避難所に要配慮者のために区画された部屋を「福祉避難室」として対応することも効果的であることにも留意すべきである。

さらに、市町村は、必要に応じて福祉避難所を増設するとともに、生活相談職員等が不十分な場合、市町村、都道府県、国は、これらの者の広域的な応援を実施すべきである。また、要配慮者の広域的な避難を実施する必要がある場合、都道府県や国は、福祉避難所に適した施設の確保を支援すべきである。

併せて、市町村、都道府県は、福祉避難所となりえる施設の情報（場所、収容可能人数、設備内容等）を取りまとめて周知を図り、要配慮者が自分に合った避難所を選択できる状況となるように努めるべきである。

#### ⑦ 福祉避難所の管理・運営に当たっての留意事項

福祉避難所において相談等に当たる職員は、避難者の生活状況等を把握し、他法により提供される介護を行う者（ホームヘルパー）の派遣等、避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスを受けられるよう配慮すべきである。

常時の介護や治療が必要となった者については、速やかに特別養護老人ホーム等への入所や病院等への入院手続きをとること。また、このような状況を想定し、あらかじめ関係機関と連絡調整しておくべきである。

福祉避難所の設置は、対象者の特性からできる限り短くすることが望ましいことから、福祉仮設住宅等への入居を図るほか、関係部局と連携を図り、高齢者世話付き住宅（シルバーハウジング）への入居又は社会福祉施設等への入所等を積極的に活用し、早期退所が図られるように努めるべきである。

### (2) 大規模災害への対応

#### ① 地方公共団体間の調整

ア 平常時における市町村間のネットワークの構築



大規模災害時においては、被災者が都道府県、市町村の区域を越えて広域に避難することも視野に入れ、受入先の地方公共団体においても被災者が継続的に福祉サービスの提供を受けられるよう、事前に市町村間で協定を締結するなどにより、平常時からネットワークを構築しておくべきである。

#### イ 都道府県による避難所への支援

大規模災害時において、被災市町村や避難所が状況把握や応援要請を実施することが困難となることが予想される場合、都道府県は、職員を被災市町村や避難所へ派遣・巡回させることが有効であることにも留意すべきである。

### ② 関係機関等との連携

#### ア 福祉サービスの継続

大規模災害時においては、福祉サービス提供施設や福祉サービス提供者も被災し、福祉サービスの継続のために必要な人員や施設の確保が困難となる。また、避難所等における要配慮者への福祉サービスの提供のための介護職員の確保も重要となる。そのため、市町村は、他の地方公共団体等からの広域的な応援派遣・受入も活用しつつ、発災後も福祉関係部局や福祉サービス提供施設に必要な人員を確保し、関係者と緊密な連携を図るべきである。また、都道府県は、市町村や福祉関係者と平常時から連携を図り、広域的な福祉・介護分野の人材派遣のための体制づくり等について検討するとともに、早期にその取組が行われるよう国も支援すること。

特に最近、大規模地震を中心に、災害による被害の軽減を図るため、行政・民間における業務継続計画（BCP）に向けた取組に重点が置かれている。その観点からも、被災市町村は、発災後も可能な限り速やかに介護認定審査会を開催するなど、新規認定や要介護度の変更等をはじめ介護保険制度関係業務の継続を図るべきである。また、福祉サービス提供者もデイサービスの早期再開等を図るべきである。国や都道府県も、これらの取組を支援すること。

イ 保健師、看護師、社会福祉士、介護福祉士等の広域的な応援要請  
避難所等での要配慮者に対する医療の確保、健康状態の把握、トイレ・階段等への手すり設置等の様々な支援活動に関し、医師、保健師、看護師、薬剤師、社会福祉士、介護福祉士、福祉関係者等の果たす役割が大きいところである。

しかし、大規模災害時にはこれらの者も被災していることから、被災市町村の避難行動要支援者支援班は、避難所の要配慮者班等を通じて要配慮者の状況や保健師、看護師等の活動状況を把握し、広域的な応援が必要と判断される場合は、直ちに都道府県、国等に要請すべきである。また、被災市町村や避難所が状況把握や応援要請を実施することが困難であることが予想される場合、都道府県、国は、現地本部の職員等を被災市町村や避難所へ派遣・巡回させることも有効であることに留意すべきである。そして、国、都道府県は、保健師、看護師等の広域的な応援に関し、速やかに調整を図るべきである。

ウ 広域的に応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動

大規模災害時における要配慮者への直接的な支援に関し、被災市町村等は、避難所に応援派遣された保健師、看護師等を積極的に活用するとともに、これらの者が効率的かつ効果的な活動が実施できるように、十分な調整を実施すべきである。また、応援派遣する側は、次のような体制をとることに留意すべきである。

- i) 直接的な支援活動をする者の後方支援（自らの衣食住、支援活動に必要な資機材等の確保等）を担当する者を確保すべきである
- ii) 基本的に1週間以上の活動期間とすべきである
- iii) 応援派遣された者に過度な負担がかからないようなローテーション勤務を実施すべきである
- iv) 応援派遣された者は活動記録をつけ、スムーズに引継ぎ等を実施すべきである

平常時においても、都道府県、市町村は、保健師、看護師等とともに災害時の広域的な応援の派遣・受入に関する研修や実践的な訓練を実施し、国はその取組を支援すべきである。

## エ 災害時要配慮者連絡会議等を通じた緊密な連携の構築

### i) 災害時要配慮者連絡会議等の運営

大規模災害時、被災地には、関係機関等による広域的な応援も含め、様々な人的・物的資源が集結するため、積極的に情報共有を図り、効率かつ効果的な支援活動を各関係機関等が実施することが重要となる。

そのため、市町村は、災害時要配慮者連絡会議を適宜開催し、関係機関等の支援活動の実施状況や人的・物的資源の状況、避難所等における災害時要配慮者のニーズを把握し、共有すべきである。関係機関等は、支援活動の状況把握や調整を担当できる者を派遣すべきである。

そして、関係機関等がより緊密な連携を図るために必要な場合は、例えば担当者を派遣・常駐させ、情報共有等とともに、災害時要配慮者の支援に携わる関係者からの相談に応じる災害時要配慮者の支援センターのようなものを立ち上げることも検討すべきである。

災害時要配慮者連絡会議等の役割、業務等については、地域の実情を踏まえた上、マニュアル等を作成して具体化し、平常時から関係者に対する研修や訓練を実施しておくべきである。なお、介護保険制度における地域包括支援センターの活用・連携も図るべきである。

### ii) 災害時要配慮者連絡会議等とボランティアとの連携

避難所等における災害時要配慮者の支援の充実を図るためには、保健師、看護師等の専門的な知見・技術を有する者と、ボランティアとの間での連携を高めることが重要となる。そのため、災害時要配慮者連絡会議等を通じ、市町村の避難行動要支援者支援班、関係機関等、ボランティアセンター等の間で情報共有や支援活動の連携を図るべきである。

平常時においても、都道府県、市町村は、保健師、看護師等やボランティアの参加を得つつ研修や実践的な訓練を実施し、国はその取組を支援すべきである。

## 5. おわりに

- 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）については、本報告書に示した方針を踏まえ、改訂することが必要である。
- また、これまでに提言した内容について、先進自治体の取組状況についても蓄積し、改訂されたガイドラインと併せて、周知・啓発していくべきである。
- 避難、なお、一次避難した後の避難所における災害時要配慮者の避難生活上の配慮については「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」において触れられているので、そちらも参照されたい。
- これらにより、災害発生時に、少しでも多くの災害時要配慮者の生命と身体を守るという重要な目的が達成されるよう期待したい。