

災害時要援護者の 避難支援対策について

「災害時要援護者」とは？

災害時に、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

(具体例) 高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦 等

1. 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(H16年度)

平成16年7月の新潟・福島豪雨の被害(在宅高齢者の人的被害)を受け、平成16年10月7日に第1回会議開催後、平成17年3月28日まで7回会議開催。その間、先進的な自治体、障害者団体等との意見交換等も実施。

検討報告(平成17年3月28日策定)

【災害時の課題】

- ① 避難勧告等の伝達体制
 - ② 要援護者情報の共有・活用
 - ③ 要援護者の避難支援者
- 第1 避難勧告等の発令・伝達
- 避難準備(要援護者避難)情報の創設、
 - 避難勧告、避難指示等の意味合いの明確化・標準化
 - 避難勧告等の判断・伝達マニュアルの作成
- 第2 災害時要援護者等の避難支援
- 「災害時要援護者支援班」の設置等による避難支援体制の整備
 - 同意方式、手上げ方式、共有情報方式による災害時要援護者情報の共有
 - 一人ひとりの災害時要援護者に避難支援者を定めた「避難支援プラン(避難支援計画)」の策定
- 第3 併せて講じていくべき対策
- 災害時要援護者の特性に配慮した避難所運営等、避難場所対策の整備 等

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン

- ・避難すべき区域の設定
- ・避難勧告等の発令の判断基準
- ・避難勧告等の伝達方法 等

残された検討課題

- ・福祉関係者との連携のあり方、避難所運営等の災害時要援護者の支援全般

災害時要援護者の避難支援ガイドライン

- 課題1 情報伝達体制の整備
- 課題2 災害時要援護者情報の共有
- 課題3 避難支援計画の具体化

モデル的な取組みを実施しつつ、市町村の取組促進のための環境づくり

更なる検討
(H17年度)

モデル的な取組みを実施しつつ、市町村の取組促進のための環境づくり

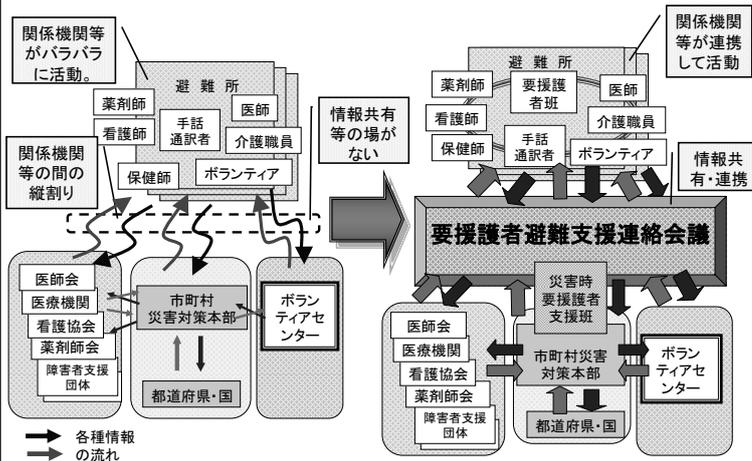
2. 災害時要援護者の避難対策に関する検討会(H17年度)

検討項目

- 避難所における要援護者の支援体制の充実
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
- 関係機関等間での連携
災害時における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等を通じた緊密な連携の構築
- 避難支援ガイドラインに沿った取組の更なる発展
関係機関等間の情報伝達、要援護者情報の積極的な収集・共有、市町村を中心とした取組促進(障害者団体による積極的な支援活動 等)

〈参考〉要援護者避難支援連絡会議等を通じた情報共有の一例

〈参考〉障害者団体による積極的な支援活動



- 市町村におけるきめ細かい対応の困難性
- 障害者団体における障害の特性に応じたきめ細かい支援活動の実施
 - ・ 視覚障害者への情報提供
 - ・ 透析受入機関に関する情報の提供 等

- 平常時から市町村等と障害者団体との間で連携関係の構築
- 障害者団体の積極的参画による障害者の避難対策の促進

障害者の効率的かつ効果的支援活動の実施

3. 災害時要援護者避難支援対策の取組について

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

- 「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)

平成18年度

- 「災害時要援護者対策の進め方について」(H19.3)

平成19年度

- 普及啓発DVD「ドラマで見る災害時要援護者対策の進め方」(H19.12)
- 「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」(H19.12.18通知)
- 「避難支援プランの全体計画」のモデル計画(H20.2.19)⇒H21年度を目途に全体計画を作成

平成20年度

- 全国キャラバンの展開(全国8箇所)(H20.11)
- 「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」の作成・配布(H21. 3)

平成21年度

- 関係省庁と連携した市町村との意見交換会の開催(13道県)(H21.7~11)
- 「災害時要援護者避難支援対策に関する検討会」を設置

4. 災害時要援護者の避難支援ガイドラインの概要(H18.3改訂版)

課題1 情報伝達体制の整備

課題: 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: 避難行動支援計画・体制が具体化していない

対策: 一人ひとりの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

5. 情報伝達体制の整備(避難準備情報等の発令・伝達)【課題1】

避難勧告等の意味合い・役割の標準化

- 避難準備(要援護者避難)情報の創設
- 避難準備(要援護者避難)情報、避難勧告、避難指示の位置づけを明確化

〈参考〉

避難情報の3類型

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備(要援護者避難)情報	要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況	・要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、 計画された避難場所への避難行動を開始 (避難支援者は支援行動を開始) ・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始
避難勧告	通常の避難行動ができる者が避難を開始しなければならない段階であり、人的被害が発生する可能性が明らかに高まった状況	通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始
避難指示	・前兆現象の発生、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 ・堤防の隣接地等、地域の特性等から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 ・人的被害の発生した状況	・避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了 ・未だ避難していない住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

※ 自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物等の2階等に避難することもある。

多様な手段の活用による通信の確保

- 関係機関等から避難支援者、要援護者までの間の情報伝達方法について関係者間で確認
- インターネット、災害用伝言ダイヤル「171」等の様々な手段を活用した相互連絡の実施

6. 災害時要援護者情報の収集・共有【課題2】

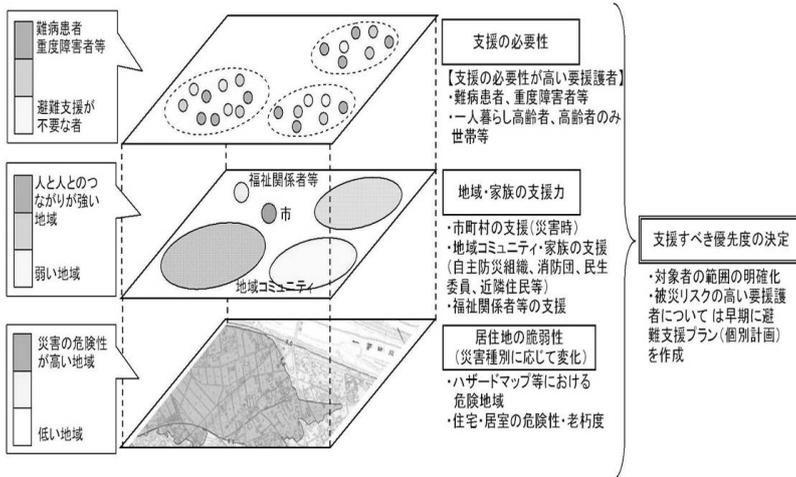
要援護者の範囲の検討

- 支援の必要性、家族・地域の支援力、居住地の災害の脆弱性から、支援すべき要援護者の優先度を検討

要援護者情報の収集・共有

- 関係機関共有方式、同意方式、手挙げ方式により、要援護者情報の収集・共有の取組を推進

〈参考〉対象者の優先度の考え方



〈参考〉要援護者情報の収集・共有方式

収集・共有方式	
手挙げ方式	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
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的に働きかけ、必要な情報を収集する方式
関係機関共有方式	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を活用して、福祉関係部局等が保有する要援護者情報を関係機関等の間で共有する方式

7. 災害時要援護者の避難支援計画の具体化【課題3】

避難支援プラン

- 全体計画
市町村の要援護者支援に係る全体的な考え方
- 個別計画
 - ・ 要援護者一人ひとりに対し作成
 - ・ 要援護者本人も参加した避難方法等を確認
- 避難支援者の定め方
自助・共助（近隣）の順で避難支援者を決定
- 個別計画の更新・管理等
訓練、確認作業を通じて登録情報を更新

地域防災力の強化

- 日常の活動
 - ・ 地域の要援護者支援に関する人材育成
 - ・ 地域における要援護者支援活動を支援
 - ・ 要援護者本人の事前準備に関する支援
- ワークショップや訓練の実施
 - ・ ワークショップ等により要援護者マップを作成
 - ・ 訓練を通じて避難支援プランを作成

〈参考〉避難支援プラン・個別計画記載例 (表)

平成 年 月 日

〇〇市長殿
 情報共有についての同意

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等を市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、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	インターネット(電子メール、携帯メール等)も含めた情報伝達手段
氏名	生年 月日	
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄()	住所
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
		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

肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容等。特段の必要がなければ、プライバシーに配慮し、病名等を記入する必要はない。

(表)

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
 避難支援者宅
 豪雨時等はマンホールに注意
 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

8. 避難所における支援【課題4】

要援護者用窓口の設置

- 要援護者班(仮称)の設置
要援護者からの要望を把握するため、各避難所に要援護者班(仮称)を設置
- 要援護者用窓口の設置
要援護者班には、要援護者からの相談対応等を実施するため、要援護者用窓口を設置

〈参考〉

要援護者班のイメージ

【構成員例】

- ・ 保健・医療関係者、地域福祉関係者 等

【業務例】

- ・ 要援護者からの相談対応
- ・ 避難所内・外における要援護者の状況・要望(ニーズ)の把握
- ・ 要援護者への情報伝達、支援物資の提供要援護者に配慮したスペースの提供 等

福祉避難所の設置・活用の促進

- 福祉避難所の設置に係る事前準備 (H21.3末現在)市町村の23.8%の設置にとどまる社会福祉施設等の管理者と協定を締結し、福祉避難所を指定
- 発災時における福祉避難所での対応
要援護者のニーズ等や施設の被災状況等の把握を行い、福祉避難所での対応・支援

〈参考〉

福祉避難所

- ・ 要援護者のために特別な配慮がなされた避難所
- ・ デイサービスセンター、老人福祉センター等既存の施設を利用して設置
- ・ 耐震、耐火、鉄筋構造を備え、バリアフリー化され、生活相談職員等を配置できる施設

9. 関係機関等の連携【課題5】

福祉サービスの継続

- 福祉サービス提供者等との連携
福祉サービス提供者等への研修や訓練を実施
- 福祉サービスの継続
 - ・ 要援護者の安否、受入可能な介護保険関係施設等の情報を共有
 - ・ 被災市町村における介護保険制度関係業務を継続

保健師、看護師等の広域的応援

- 広域的な応援要請
被災地において必要な人員の確保が困難な場合、都道府県等に対し広域応援要請を実施
- 応援派遣された保健師、看護師等の効果的な活動
保健師、看護師等を積極的に活用するとともに、効率的かつ効果的活動のための調整を実施

緊密な連携の構築

- 要援護者連絡会議(仮称)の運営
会議を適宜開催し、支援活動の実施状況、資源の状況、要援護者のニーズ等を把握・共有
- 要援護者連絡会議等とボランティアとの連携
市町村、関係機関、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実施

10. 災害時要援護者対策の推進状況

自然災害の犠牲者ゼロを目指すために早急に取組むべき施策

- 平成21年度までを目途に、市町村において災害時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。（平成19年12月18日通知）
- 「避難支援プランの全体計画」のモデル計画の提示。（平成20年2月19日通知）

対策が進まない理由とその対応

○進めるにあたっての阻害要因として

- ① **未着手段階「部局間の連携不足」**
（福祉部局と防災部局の間で主導的立場の部局がなかなか決まらない）
- ② **行政内部でのリスト作成段階・外部への情報提供段階「個人情報保護の問題」**
（個人情報の扱いに神経質になっていることが問題とする意見が多い。また、要援護者本人から情報提供は必要最小限にしてほしいという声や、情報を提供される方にも、責任が重くて情報を持ちたくないという声もある。）
- ③ **個別計画策定段階「支援者の数が足りない」**
（自治会役員の高齢化や、自治会も未加入、民生委員による福祉関係の調査も拒否している住民がマンション等に多く見られる等、マンション住人の参加意識の薄さを指摘する声が多い）

などがそれぞれ多い。

[地方行財政調査レポート(平成20年9月現在) (財)自治総合センター調べ]

○対応

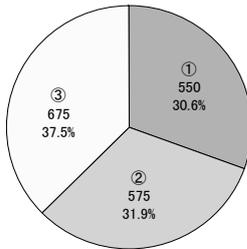
- ・要援護者対策の重要性についての意識啓発。
- ・個人情報保護条例の適切な解釈と審査会等での審査の活用。
- ・手上げ方式、同意方式の併用による、情報の収集等。

全体計画・個別計画の策定状況

[平成21年6月消防庁調査結果]

平成21年3月末

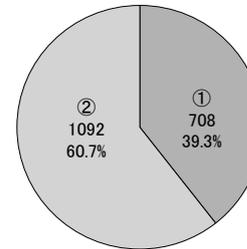
全体計画



- ① 策定済
- ② 策定中
- ③ 未着手

全体計画を策定している団体は
平成20年3月末13.2%(239団体)
→ 平成21年3月末30.6%(550団体)

個別計画



- ① 整備中
- ② 未着手

個別計画を管内全域又は管内一部で
している団体は
平成20年3月末7.6%(138団体)
→ 平成21年3月末39.3%(708団体)

11. 災害時要援護者の避難支援対策の調査結果

全体計画の策定状況

- 平成21年11月1日現在で、全団体の40.2%が策定済み
（平成21年3月31日現在30.6%）
追加調査（1月1日現在）
- 策定済み又は平成21年度末までに策定予定 76.5%
（23年3月末までに策定見込みの団体を合わせると98.9%）

災害時要援護者名簿の整備状況

- 平成21年11月末現在で、全団体の81.7%が整備中
（平成21年3月31日現在65.8%）

個別計画の策定状況

- 平成21年11月末現在で、全団体の63.3%が整備中
（平成21年3月31日現在39.3%）

※ **全体計画**:各市区町村が地域の実情をふまえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにしたもの

※ **災害時要援護者名簿**:要援護者の名前等が掲載され、災害時に、自治会・町内会、民生委員等が避難支援や安否確認等を行う際に活用できるもの

※ **個別計画**:個々の要援護者ごとに避難支援者との関連づけ等を明らかにした具体的な計画で、災害時に、自治会、町内会、民生委員等が避難支援等を行う際に活用するもの

12. 災害時要援護者の避難対策に関する検討会(H21年度)

設置目的

- 災害時要援護者の避難支援対策の取組の一層の促進を図るため次の事項を検討
 - ・これまでの市区町村における取組の検証
 - ・今後の災害時要援護者の避難対策及び避難支援の進め方 等

検討会概要

- 第1回(H21.11.18)
 - ・災害時要援護者の避難対策の現状
 - ・災害時要援護者の避難対策に関する課題 等
- 第2回(H22.1.12)
 - ・委員発表(磯辺委員、栗田委員、渋谷委員代理)
 - ・意見交換会 等
- 第3回(H21.11.18)
 - ・発表(日本盲人連合会長、全日本ろうあ連盟理事)
 - ・意見交換会 等
- 第4回(H22.3中旬予定)

【平成21年7月21日山口県防府市水害】



事例集の作成

- 避難対策の課題と関係者に求められる具体的な行動事例の紹介
 - ・基本的な考え方
 - ・避難支援に係る課題(平常時・災害発生時・避難生活別)
 - ・障がい者の避難支援
 - ・災害時要援護者の避難支援の流れ 等

大雨災害

(平成21年)
7月中国・九州北部豪雨(山口県防府市)
＜課題＞災害情報の伝達、土砂災害への対応
8月台風第9号(兵庫県佐用町)
＜課題＞避難のあり方、中小河川氾濫への対応

津波災害

(平成22年)
2月チリ中部沿岸を震源とする地震による津波
＜課題＞避難者の避難状況の把握方法
津波警報に対する住民の理解度不足

大雨災害における避難のあり方等検討会(H21年度)

(1) 避難勧告等のあり方

① 災害対策基本法上の「避難」の考え方の整理

- ・垂直避難・屋内避難(一時的緊急避難)の位置付け
- ・避難準備情報、自主避難の位置付け
- ・避難所(避難場所)の考え方
- ・避難勧告と指示の違い、警戒区域の設定

② 避難勧告等の発令基準のあり方

- ・ハザード別(大雨、津波)・ダメージ別の具体的な発令基準の検討
- ・ハザードマップの作成

(3) 避難勧告等の発令態勢

災害対応職員の災害対応能力の向上

- ・組織的な災害対応能力向上、標準的な機能
- ・訓練・研修のあり方、プログラム

(2) 避難所のあり方

① ハザードに対応した適切な避難場所のあり方

- ・ハザード別(大雨、津波)・規模に応じた適切な避難場所の設定と求められる機能の整理

② 避難所をめぐる課題への対応

- ・民間施設の活用
- ・災害時要援護者対策

(4) 災害情報のあり方

① わかりやすい災害情報

- ・市町村・住民にとって避難に有効なわかりやすい災害情報

② 災害情報の伝達手段

- ・多様な伝達手段の活用
- ・効率的な情報共有のあり方