市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針について

このたび、岡山県防災対策基本条例を踏まえ、風水害や地震による災害の被害軽減を図るため、県・市町村防災対策研究協議会において、別添のとおり「市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針」を作成した。

今後は、県及び市町村が平常時から連携し、本指針を活用しながら、市町村における地域の実情に応じた災害時要援護者の避難支援対策の具体的な取組を進めることとしている。

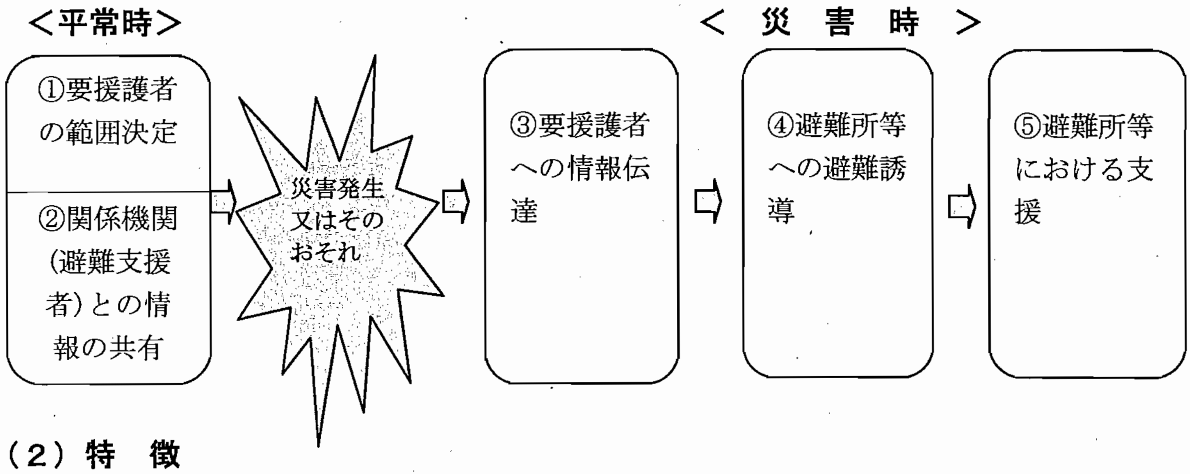
1　指針の目的

災害時要援護者（以下「要援護者」という。）の避難支援の迅速・的確な実施

2　指針の概要

要援護者の適切な避難の支援に必要な対策を、平常時・災害時に分け、さらに災害時は、風水害・震災ごとに発災直後、緊急対応期等時系列で具体的に示している。

（１）要援護者への避難支援の流れ



（２）特　徴

①フロー図による取組概要の整理

・時系列で一覧表化

取り組むべき対策について、平常時、及び災害時の発災直後、緊急対応期等時間の経過に沿って、項目を一覧で示しわかりやすく整理

・公助、共助、自助の役割等の明確化

取り組むべき対策について、市町村による避難支援対策の取組手順の流れや全体像、地域（共助）・要援護者（自助）それぞれの主体の役割や、連携関係が明確に把握できるよう整理

②具体的な対応実例の紹介

具体的な取組の参考となるよう、資料編に能登半島地震（平成１９年）等他県の災害時における要援護者への具体的な対応やその課題等を紹介

「市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針」の要約

指針の構成、対象者等

構　成　等	○　要援護者の適切な避難の支援に必要な対策を、平常時・災害時に分け、さらに災害時は、風水害・震災ごとに発災直後、緊急対応期等時系列で具体的に示している。 ○　本編（フロー図を含み、平常時・災害時（風水害編・震災編）の対応を示している。）、及び資料編で構成　計１１２ページ
対　象　者	○　岡山県防災対策基本条例に定義されているとおり、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人等であって、災害から自らを守るための安全な場所への避難等に支援を要する者
公表、配布	○　危機管理課のホームページ内で公表するとともに、各市町村等へ配布

平常時の対応

主 な 項 目	主 な 内 容
要援護者支援班の設置	・保健福祉関係部局を中心とした横断的な組織の設置
地域支援組織の設置	・要援護者の具体的な避難支援活動に取り組む地域支援組織の設置（自治会又は小学校区単位で、自主防災組織、民生委員児童委員、自治会、消防団、婦人防火クラブ等で構成）
災害情報伝達体制の整備	・ハザードマップ（浸水想定区域等危険区域、避難所、避難経路等を表示）の作成 ・避難準備情報等の発令の判断基準の設定 ・要援護者への情報伝達体制の構築
要援護者情報の共有による避難支援体制整備	・情報共有をはじめとする要援護者避難支援体制整備の手順 ・要援護者の範囲の例示 ・要援護者情報の共有範囲・管理方法の決定
避難所における支援のための備え	・要援護者班（要援護者支援班、地域支援組織、避難支援者等の連携・協力）の設置 ・避難所のバリアフリー化 ・女性に配慮した避難所運営のためのニーズ把握
福祉避難所における支援のための備え	・福祉避難所のニーズ把握 ・福祉避難所の指定・協定締結と連携
自主防災組織を核とした地域防災力の向上	・要援護者支援防災学習会の開催 ・要援護者参加型防災訓練の実施 ・要援護者の防災意識の普及啓発

災害時の対応

経過時間	主な項目	主な内容
災害発生の可能性が高まった段階～救出救命期（災害発生直後） **：風水害編** **救出救命期** （災害発生直後） **：震災編**	情報伝達	・地域支援組織等への避難準備情報等の伝達（**風水害編**） ・地域支援組織等への地震情報、津波警報等の伝達（**震災編**）
	避難誘導	・避難支援者による避難支援プランに基づく避難誘導
	避難所における支援	・要援護者班の活動開始 ・避難所の環境整備 ・女性に配慮した避難所の運営 ・要援護者に配慮した食事や生活物資の提供
緊急対応期 （災害発生直後～３日程度）	県及び他市町村等への応援要請	（災害対策本部から要請） ・要援護者に必要な物資の提供の要請 ・医療支援スタッフ等の派遣の要請
	医療的ケアが必要な要援護者への対応	・医療的ケア（人工透析、難病治療、在宅酸素療法等）が必要な要援護者への医療体制の確保
	福祉避難所の開設・運営	・福祉避難所の開設 ・避難者に必要なサービスの把握、実施
応急対応期 （３日～１週間程度）	支援スタッフの配置	・介護等の必要性に応じた、ホームヘルパー、手話通訳者、ガイドヘルパー等の配置
	防災ボランティアとの連携	・災害ボランティアセンターと連携したボランティアの配置
復旧期 （１週間～２週間程度）	要援護者への相談体制の整備	・要援護者の総合的な保健福祉に関する相談窓口の設置 ・巡回相談チームによる実態調査、ニーズ把握
	福祉サービスの提供	・実態調査等に基づく、必要な福祉サービスの提供
	中長期的なメンタルケアの実施	・相談室の開設 ・児童に対するメンタルケアの実施
復興対策期 （２週間程度～） **：震災編**	要援護者に配慮した応急仮設住宅対策	・要援護者等の優先入居の検討 ・要援護者にやさしい仮設住宅の建設

市町村災害時要援護者避難
支援マニュアル作成指針

平成２１年３月

県･市町村防災対策研究協議会

目　　次

はじめに ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

第１章　市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針について

１　本書の目的 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

第２章　市町村災害時要援護者避難支援マニュアル(例)

第１節　はじめに

1　目　的 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

2　対象者 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

第２節　時系列的な要援護者避難支援活動フロー図

1　平常時における要援護者支援 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4

2　災害時における要援護者支援

～風水害編～ ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

～震災編～ ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6

第３節　平常時の対応

1　要援護者支援班の設置 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

2　地域支援組織の設置 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

3　災害情報伝達体制の整備 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １０

4　関係機関共有方式を含む要援護者避難支援体制整備 ・・・・・・ １６

5　避難所における支援のための備え ・・・・・・・・・・・・・・・ ３２

6　医療的ケアが必要な要援護者に対する備え ・・・・・・・・・・ ３７

7　福祉避難所における支援のための備え ・・・・・・・・・・・・・ ３７

8　自主防災組織を核とした地域防災力の向上 ・・・・・・・・・・ ４３

9　福祉サービス提供者等との連携 ・・・・・・・・・・・・・・・・ ４５

10　メンタルケア体制の整備 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ４６

11　外国人に対する取組 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ４７

12　防災ボランティアとの連携 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ４８

13　その他の支援 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５０

第４節　災害時の対応

～風水害編～

1　災害発生の可能性が高まった段階～救出救命期

（災害発生直後）までの対応 ・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５１

2　緊急対応期（災害発生直後～３日程度）の対応 ・・・・・・・・ ５６

3　応急対応期（３日～１週間程度）の対応 ・・・・・・・・・・・・ ５９

4　復旧期（１週間程度～）の対応 ・・・・・・・・・・・・・・・・ ５９

～震災編～

1　救出救命期（災害発生直後）の対応　・・・・・・・・・・・・・・・・　６１
2　緊急対応期（災害発生直後～３日程度）の対応　・・・・・・・・・　６５
3　応急対応期（３日～１週間程度）の対応　・・・・・・・・・・・・・　６８
4　復旧期（１週間～２週間程度）の対応　・・・・・・・・・・・・・・　６９
5　復興対策期（２週間程度～）の対応　・・・・・・・・・・・・・・・　７０

第３章　資　料　編

参考資料１　本県の高齢者、障害者等の状況　・・・・・・・・・・・・・　７１
参考資料２　災害時における高齢者、障害者等の特徴及び留意事項・・　７２
参考資料３　市町村個人情報保護条例の規定等について　・・・・・・　７９
参考資料４　災害時要援護者名簿様式(例)　・・・・・・・・・・・・・　８１
参考資料５　災害時要援護者避難支援プラン登録制度実施要領(例)・・　８２
参考資料６　災害時に要援護者の福祉避難所として民間社会福祉施設等を使用することに関する協定書(例)・・・・・・・・　８８
参考資料７　防災カード(例)　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　９１
参考資料８　能登半島地震における関係機関の行動（同志社大学立木　茂雄　教授の調査をもとに作成）・・・・・・・・・・　９３
参考資料９　新潟県中越地震における避難者の意識・行動に係る調査業務報告書（内閣府）より一部抜粋　・・・・・・・・　９４
参考資料10　その他　参考とした国、他県等の資料一覧・・・・・・・１１０

県・市町村防災対策研究協議会について　・・・・・・・・・・・・・・・・・１１１

はじめに

近年、全国的に集中豪雨が増加し、災害が頻発していることに加え、今後、地球温暖化の進行に伴って大雨の頻度や台風の強度が増加することが予測されている。

また、本県に甚大な被害をもたらすと予想されている東南海・南海地震の今後３０年以内の発生確率は、平成２１年１月時点で５０％～７０％であり、発生の切迫性が高まりつつある。

このような中、集中豪雨や台風、地震等の自然災害時における、ひとり暮らしの高齢者など「災害時要援護者」の避難の遅れや避難途中の被災、避難生活による病状の悪化等が発生しており、要援護者対策の必要性や災害時における地域のつながり、地域コミュニティの大切さが改めて認識されている。

こうした状況を踏まえ、岡山県においては、防災対策は、行政による取組のみならず、個人や家庭、地域、企業、団体など多様な主体が行動し、かつそれらの協働により災害被害を軽減していくことが重要であるとの観点から、公助、自助、共助等を基本理念とする「岡山県防災対策基本条例」が平成２０年３月に制定されたところである。

今年度において、この条例の基本理念の具体化に当たり、本協議会は、条例に重点的に盛り込まれた要援護者対策について、適切に実施できるよう、取り組むべき項目及びその進め方を具体的に明らかにする「市町村災害時要援護者避難支援マニュアル」の検討を行い、その結果をここに指針としてまとめるに至った。

本書では、要援護者は条例に定義されているとおり、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人等であって、災害から自らを守るため安全な場所への避難等に支援を要する者とし、また、想定する災害は風水害や地震などの自然災害とした。

今後、要援護者の支援対策について、平常時から、県及び市町村はより緊密に連携し、不断の点検を行いながら一層の推進を図るとともに、各市町村及び地域においては、本書も活用し、地域の実情に応じた具体的な取組を進められるよう、心から期待する。

平成２１年３月

県・市町村防災対策研究協議会
会　長　大久保　賢治

第１章　市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針について

１　本書の目的

県民の生命、身体、財産を災害から保護するため、防災対策を推進することは、県及び市町村にとって最も重要かつ根幹的な責務である。

しかしながら、大規模災害時には、県・市町村等公助による支援だけでは限界があり、阪神・淡路大震災の際には、救助された者のうち大多数が自力又は家族、近所の住民によって救助されるなど、自らの命は自ら守る自助、地域が互いに助け合う共助の取組が不可欠となっている。

災害時要援護者（以下「要援護者」という。）の避難支援についても、自助・共助すなわち地域の助け合い等が円滑に促進されるためには、県・市町村が連携し、要援護者への避難情報の発令や迅速・的確な情報伝達体制の整備など、避難支援の仕組みづくりを積極的に進めることが重要である。

避難支援に当たっては、要援護者の範囲を決定すること、要援護者の特性に応じた情報伝達の手段、経路を整備すること、避難支援者を確保すること、避難所において特別な配慮を要することなどに留意する必要があり、とりわけ市町村は、災害時に要援護者が迅速かつ的確に避難できるよう、これらの項目について整理するなど避難支援対策に平常時から取り組んでおくことが求められる。

本書は、要援護者の避難支援対策の適切な実施を図るために取り組む必要がある具体的項目及びその進め方を、平常時、災害時ごとに例示し、市町村における要援護者の避難支援対策の充実強化に資することを目的とするものである。

第２章　市町村災害時要援護者避難支援マニュアル（例）

第１節　はじめに

１　目　的

本書は、要援護者に対する平常時、災害時における市町村の避難支援対策の取組を示すことにより、風水害や地震等の自然災害が発生した場合に、要援護者の生命や身体を災害から保護することを目的とする。

２　対象者

本書では、岡山県防災対策基本条例に定義されているとおり、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人等であって、災害から自らを守るため安全な場所への避難等に支援を要する者を対象とする。

第２節　時系列的な要援護者避難支援活動フロー図

時系列的な要援護者避難支援活動のフロー図は、平常時と避難行動時、避難生活時をまとめた災害時の２つのステージに分け、また、災害時は、風水害編と震災編に分けている。

このフロー図は、平常時、災害時に市町村、地域、要援護者等が取り組むべき項目について整理しており、とりわけ市町村が、平常時、災害時に要援護者の避難支援対策をどのような手順で進めていけばよいかという点について、全体像が把握できるよう示している。

また、本書の第３節以降は、フロー図の各項目について、詳しく説明している。

１　平常時における要援護者支援

２　災害時における要援護者支援

～風水害編～

～震災編～

1　平常時における要援護者支援

対応主体	平常時の対応

市町村

3　災害情報伝達体制の整備（P10）
- ハザードマップの作成
- 避難準備情報等の発令の判断基準の設定
- 情報伝達手段（ハード・ソフト）の確立
- 避難準備情報の伝達内容の整備

災害時要援護者支援班（公助）

1　要援護者支援班の設置（P7）
- 保健福祉関係部局を中心とした横断的な組織の設置
- 組織体制の決定
- 職員体制の決定
- 平常時、災害時の活動内容の決定

2　地域支援組織の設置（P8）
- 地域支援組織の設置促進
- 各地域支援組織との連携

3　災害情報伝達体制の整備（P10）
- 避難準備情報等発令の代替順位の設定
- 発令に関する図上訓練等の実施
- 保健福祉関係部局等への情報伝達体制の確立
- 地域支援組織、避難支援者、要援護者等への確実な情報伝達手段、伝達経路等の確立
- 地域住民へのハザードマップや防災パンフレットの配布等による当該地域の災害発生の危険性等の理解促進

4　関係機関共有方式を含む要援護者避難支援体制整備（P16）
- 要援護者支援班による現状把握
- 情報共有の方法の決定
- 個人情報取扱いの整理
- 個人情報保護条例の例外規定の利用
- 要援護者の範囲の決定
- 要援護者対策の枠組みの決定
- 個人情報保護条例の規定に沿った手続き
- 要援護者情報のリスト化
- 行政外の関係機関への要援護者名簿の提供
- 避難支援プランの策定
- 本人の同意が得られない場合の対応
- 行政外の関係機関等への避難支援プランの提供

5　避難所における支援のための備え（p32）
- 地域支援組織、保健福祉関係者、避難支援者等の協力による要援護者班の設置
- 要援護者用窓口の設置検討
- 避難所では対応できないニーズについて、迅速・具体的な支援要請のための体制整備
- 要援護者への臨機応変な対応の確認
- 医療支援スタッフ等の確保
- 避難所のバリアフリー化
- 多様な情報伝達手段の確保
- 女性に配慮した避難所運営のためのニーズ把握
- 要援護者が必要とする食料・生活物資等の供給体制の整備

6　医療的ケアが必要な要援護者に対する備え（P37）
- 医療関係機関等との協力体制の確立
- 要援護者、家族等の事前の備えの促進
- 地域における協力体制の確保

7　福祉避難所における支援のための備え（P37）
- 福祉避難所に関する必要性の認識
- 福祉避難所のニーズ把握
- 福祉避難所の指定・協定締結と連携
- 医療支援スタッフ等の確保
- トイレ等施設の整備

8　自主防災組織を核とした地域防災力の向上（P43）
- 要援護者支援防災学習会の開催
- 要援護者参加型防災訓練の実施
- 地域の要援護者支援活動を担う人材の育成
- 要援護者の防災意識の普及啓発

9　福祉サービス提供者等との連携（P45）
- 要援護者の安否確認、緊急入所等における福祉サービス提供者等との連携
- 福祉サービスの継続に向けた体制の確立

10　メンタルケア体制の整備（P46）
- 精神的なストレスを軽減する避難環境の確保
- 相談室の開設等メンタルケア体制の整備
- 児童に対するメンタルケア体制の整備

11　外国人に対する取組（P47）
- 多言語防災パンフレット等を活用した情報提供や訓練の実施
- 地域の国際交流団体等との連携

12　防災ボランティアとの連携（P48）
- ボランティア人材の事前登録
- ボランティア活動等の情報窓口の一元化

13　その他の支援（P50）
- 県及び他の市町村との協力体制の確立
- 民間施設の一時避難場所としての指定
- 社会福祉施設間相互の協力体制の構築

地域支援組織等　避難支援者（共助）

（2　地域支援組織の設置）
- 組織体制の決定
- 平常時、災害時の活動内容の決定

（3）
- 災害情報伝達支援者、情報伝達経路等の決定
- 避難準備情報、地域の災害発生の危険性等の理解

（4）
- 市町村からの要援護者名簿の受領
- 避難支援プランの策定に参画
- 避難支援者の特定
- 要援護者の避難所、避難方法等の確認

（5・6）
- 避難所における要援護者班設置への協力
- 医療的ケアが必要な要援護者支援への協力

（8）
- 要援護者支援防災学習会の開催
- 要援護者参加型防災訓練の実施

⇒ 日頃からの信頼関係の構築

要援護者（自助）

（3）
- 避難準備情報、地域の災害発生の危険性等の理解

（4）
- 避難支援を受けることの必要性の理解
- 避難支援プランの策定に対する同意
- 避難支援者の選定
- 避難所、避難方法等の確認

（6）
- 医療的ケアが必要な要援護者とその家族の事前の備え

（8）
- 要援護者の特性に応じた物資の備蓄
- 防災カードの携帯
- 要援護者参加型防災訓練への参加

２　災害時における要援護者支援　～風水害編～

対応主体	災害時の対応					
	災害発生の可能性が高まった段階～救出救命期（災害発生直後）			緊急対応期（災害発生直後～３日程度）	応急対応期（３日～１週間程度）	復旧期（１週間程度～）
市町村災害対策本部	災害対策本部の設置 ・河川情報等の収集・整理・伝達 ・気象情報等の収集・整理・伝達 ・災害危険箇所の警戒 ・被害状況の確認	「避難準備情報」の発令 避難所の開設	避難所の運営	**2-1 県及び他市町村等への応援要請** P56 ・要援護者に必要な物資の提供の要請 ・医療支援スタッフ等の派遣の要請 ・社会福祉施設への緊急一時入所の要請		
災害時要援護者支援班 （公助）	**1-1 要援護者支援班の体制の確認等** P51 ・地域の災害発生の危険性の早期把握等情報の収集 ・組織体制の確認 ・活動内容の確認	**1-2 「避難準備情報」の伝達** P52 ・地域支援組織、災害情報伝達支援者、避難支援者等へ情報伝達 ・社会福祉施設、医療機関等関係機関への情報伝達 ・要援護者名簿、避難支援プランの準備 **1-4 安否確認** P53 ・在宅の要援護者の安否情報の把握 ・社会福祉施設等に緊急入所している要援護者の安否情報等の把握	**1-5 避難所における支援** P53 ・要援護者班の活動開始 ・要援護者用窓口の設置 ・避難所では対応できないニーズについて、迅速・具体的な支援要請 ・避難所の環境整備 ・複数の情報伝達手段による情報の提供 ・地区福祉避難室の設置・運営 ・女性に配慮した避難所の運営 ・要援護者に配慮した食事の提供 ・生活物資の提供	**2-2 医療的ケアが必要な要援護者への対応** P56 ・人工透析を必要とする要援護者への医療対応 ・難病患者等である要援護者への医療対応 ・在宅酸素療法中の要援護者への医療対応 **2-3 福祉避難所の開設・運営** P57 ・福祉避難所に対する必要者数の把握 ・福祉避難所の開設 ・避難者に必要なサービスの把握、実施 ・医療支援、健康相談等のスタッフによる適切な支援の実施 **2-4 要援護者避難支援連絡会議等の開催** P58	**3-1 支援スタッフの配置** P59 ・介護等の必要性に応じた、ホームヘルパー、手話通訳者、要約筆記者、ガイドヘルパー等の配置 **3-2 防災ボランティアとの連携** P59 ・災害ボランティアセンターと連携したボランティアの配置 ・社会福祉協議会、ボランティア団体等との情報共有による、ボランティアへの最新の情報の提供	**4-1 要援護者への相談体制の整備** P59 ・総合的な保健福祉に関する相談窓口の設置 ・巡回相談チームによる実態調査、ニーズ把握の実施 **4-2 福祉サービスの提供** P59 ・実態調査等に基づく、必要な福祉サービスの提供 **4-3 中長期的なメンタルケアの実施** P59 ・相談室の開設 ・児童に対するメンタルケアの実施 ・在宅の要援護者に対するメンタルケアの実施
地域支援組織等 避難支援者 （共助）		**1-2 「避難準備情報」の伝達** P52 ・要援護者へ情報伝達 ・要援護者名簿、避難支援プランの準備 **1-3 避難誘導** P52 **1-4 安否確認** P53 ・避難支援プランに基づく避難誘導 ・要援護者の安否確認への協力	・避難所における要援護者班活動への協力 ・要援護者のニーズ把握 ・地区福祉避難室の運営協力 **要援護者への支援** →	・要援護者避難支援連絡会議への参加		
要援護者 （自助）		・避難支援者等からの情報受理 ・避難準備又は社会福祉施設等への緊急入所等の判断 ・避難支援者と避難又は緊急入所	・地区福祉避難室の活用 **避難生活** →	・福祉避難所の活用		

2　災害時における要援護者支援　～震災編～

対応主体	災害時の対応				
	救出救命期（災害発生直後）	緊急対応期（災害発生直後～３日程度）	応急対応期（３日～１週間程度）	復旧期（１週間～２週間程度）	復興対策期（２週間程度～）
市町村災害対策本部	**災害対策本部の設置** ・被害状況の確認 ・津波被害の警戒 ・火災の発生状況の確認 地震情報、津波警報の伝達、避難勧告等の発令 避難所の開設 避難所の運営	**2-1 県及び他市町村等への応援要請 P65** ・要援護者に必要な物資の提供の要請 ・医療支援スタッフ等の派遣の要請 ・社会福祉施設への緊急一時入所の要請			
災害時要援護者支援班 （公助）	**1-1 要援護者支援班の体制の確認等 P61** ・地域の被害状況の早期把握等情報の収集 ・組織体制の確認 ・活動内容の確認 **1-2 情報の伝達 P62** ・地域支援組織、災害情報伝達支援者、避難支援者等へ地震情報、津波警報、避難勧告等の情報伝達 ・社会福祉施設、医療機関等関係機関への情報伝達 ・要援護者名簿、避難支援プランの準備 **1-4 安否確認 P62** ・在宅の要援護者の安否情報の把握 ・社会福祉施設等に緊急入所している要援護者の安否情報等の把握 **1-5 避難所における支援 P63** ・要援護者班の活動開始 ・要援護者用窓口の設置 ・避難所では対応できないニーズについて、迅速・具体的な支援要請 ・避難所の環境整備 複数の情報伝達手段による情報の提供 ・地区福祉避難室の設置・運営 ・女性に配慮した避難所の運営 ・要援護者に配慮した食事の提供 ・生活物資の提供	**2-2 医療的ケアが必要な要援護者への対応 P65** ・人工透析を必要とする要援護者への医療対応 ・難病患者等である要援護者への医療対応 ・在宅酸素療法中の要援護者への医療対応 **2-3 福祉避難所の開設・運営 P66** ・福祉避難所に対する必要者数の把握 ・福祉避難所の開設 ・避難者に必要なサービスの把握、実施 ・医療支援、健康相談等のスタッフによる適切な支援の実施 **2-4 要援護者避難支援連絡会議の開催 P67**	**3-1 支援スタッフの配置 P68** ・介護等の必要性に応じた、ホームヘルパー、手話通訳者、要約筆記者、ガイドヘルパー等の配置 **3-2 防災ボランティアとの連携 P68** ・災害ボランティアセンターと連携したボランティアの配置 ・社会福祉協議会、ボランティア団体等との情報共有による、ボランティアへの最新の情報の提供	**4-1 要援護者への相談体制の整備 P69** ・総合的な保健福祉に関する相談窓口の設置 ・巡回相談チームによる実態調査、ニーズ把握の実施 **4-2 福祉サービスの提供 P69** ・実態調査等に基づく、必要な福祉サービスの提供 **4-3 中長期的なメンタルケアの実施 P69** ・相談室の開設 ・児童に対するメンタルケアの実施 ・在宅の要援護者に対するメンタルケアの実施	**5-1 要援護者に配慮した応急仮設住宅対策 P70** ・要援護者等の優先入居の検討 ・要援護者にやさしい仮設住宅の建設 ・定期的巡回の実施 **5-2 住宅の斡旋 P70** ・健康状態等を考慮した公営住宅等の斡旋
地域支援組織等 避難支援者 （共助）	**1-2 情報の伝達 P62** ・要援護者へ情報伝達 ・要援護者名簿、避難支援プランの準備 ・避難所における要援護者班活動への協力 ・要援護者のニーズ把握 ・地区福祉避難室の運営協力 **1-3 避難誘導 P62** **1-4 安否確認 P62** ・避難支援プランに基づく避難誘導 ・要援護者の安否確認への協力	・要援護者避難支援連絡会議への参加			
	要援護者への支援 →	→	→	→	→
要援護者 （自助）	・避難支援者等からの情報受理 ・避難準備又は社会福祉施設等への緊急入所等の判断 ・避難支援者と避難又は緊急入所 ・地区福祉避難室の活用	・福祉避難所の活用			
	避難生活、応急仮設住宅等での生活 →	→	→	→	→

第３節　平常時の対応

１　要援護者支援班の設置

市町村の庁内に、保健福祉関係部局を中心とした横断的な組織として要援護者支援班を設置し、要援護者の避難支援業務について集中的に取り組む。

平常時は、横断的なプロジェクトチームとして、ハザードマップ等を活用した災害危険箇所の周知を行うとともに、地域支援組織（後述）などを通じて、要援護者情報の把握、避難支援プランの策定・登録、要援護者支援防災学習会や要援護者参加型防災訓練等を実施する。

また、災害時は、土木職員等と協力連携して、地域の災害発生の危険性を早期に把握するなど情報の収集を行い、災害対策本部が設置された場合は、保健福祉部門の活動班として、地域支援組織や避難支援者などを通じて、要援護者への災害情報の伝達、要援護者の避難誘導や安否確認等を行うとともに、福祉避難所の運営等を行う。

〈組織体制（例）〉

○○市災害時要援護者支援班

- 統括
  - ・地域支援組織設置担当
・災害情報伝達体制整備担当
  - ・要援護者情報の把握担当
・避難支援プランの策定・登録担当
  - ・避難所等整備担当
  - ・要援護者支援人材育成、防災学習会、防災訓練担当

〈職員体制（例）〉

班　長	保健福祉部長
事務局	保健福祉課，防災対策課，介護保険課，障害福祉課，外国人関係課，建設課等

〈参考資料〉県内外の市町村の要援護者支援班の人数

市町村名	防災部局から	福祉部局から	計	平成１９年１０月１日現在	
				市町村人口	高齢化率
A	３人	５人	８人	６５，８００人	２７％
B	３人	４人	７人	５０，５００人	３３％
C	２人	５人	７人	３４，７００人	２４％
D	１人	５人	６人	７２，８００人	２０％
E	１人	３人	４人	１０，８００人	２５％

※　今後設置予定も含む。また、災害時には、災害の規模、避難所数等に応じて必要人数を確保する必要がある。

〈活動内容(例)〉

(1) 統　括
- ①　要援護者支援班の統括
- ②　マニュアルの進行管理

(2) 地域支援組織設置・災害情報伝達体制整備担当
- ①　地域支援組織の設置
- ②　地域支援組織の活動支援
- ③　災害情報伝達機器の整備
- ④　災害情報伝達手段、伝達経路の確立
- ⑤　災害情報伝達支援者（避難支援者）の登録・活動支援
- ⑥　避難準備情報、地域の災害発生の危険性等の理解促進

(3) 要援護者情報の把握・避難支援プランの策定・登録担当
- ①　要援護者情報の把握
- ②　避難支援プラン説明会の開催
- ③　避難支援プランの策定
- ④　避難支援プランの登録・台帳作成
- ⑤　避難支援プランの関係機関等との共有・活用

(4) 避難所等整備担当
- ①　要援護者に配慮した避難所の施設整備
- ②　福祉避難所の指定
- ③　福祉避難所の施設整備・運営
- ④　要援護者班に従事する者の確保
- ⑤　医療支援スタッフ等の確保

(5) 要援護者支援人材育成、防災学習会・防災訓練担当
- ①　要援護者支援防災学習会の開催
- ②　要援護者参加型防災訓練の実施
- ③　要援護者支援活動を担う人材の育成
- ④　要援護者の防災意識の普及啓発

2　地域支援組織の設置

要援護者の具体的な避難支援活動に取り組むため、自治会又は小学校区単位に、自主防災組織、民生委員児童委員、自治会、消防団等で構成する地域支援組織を設置することを検討する。

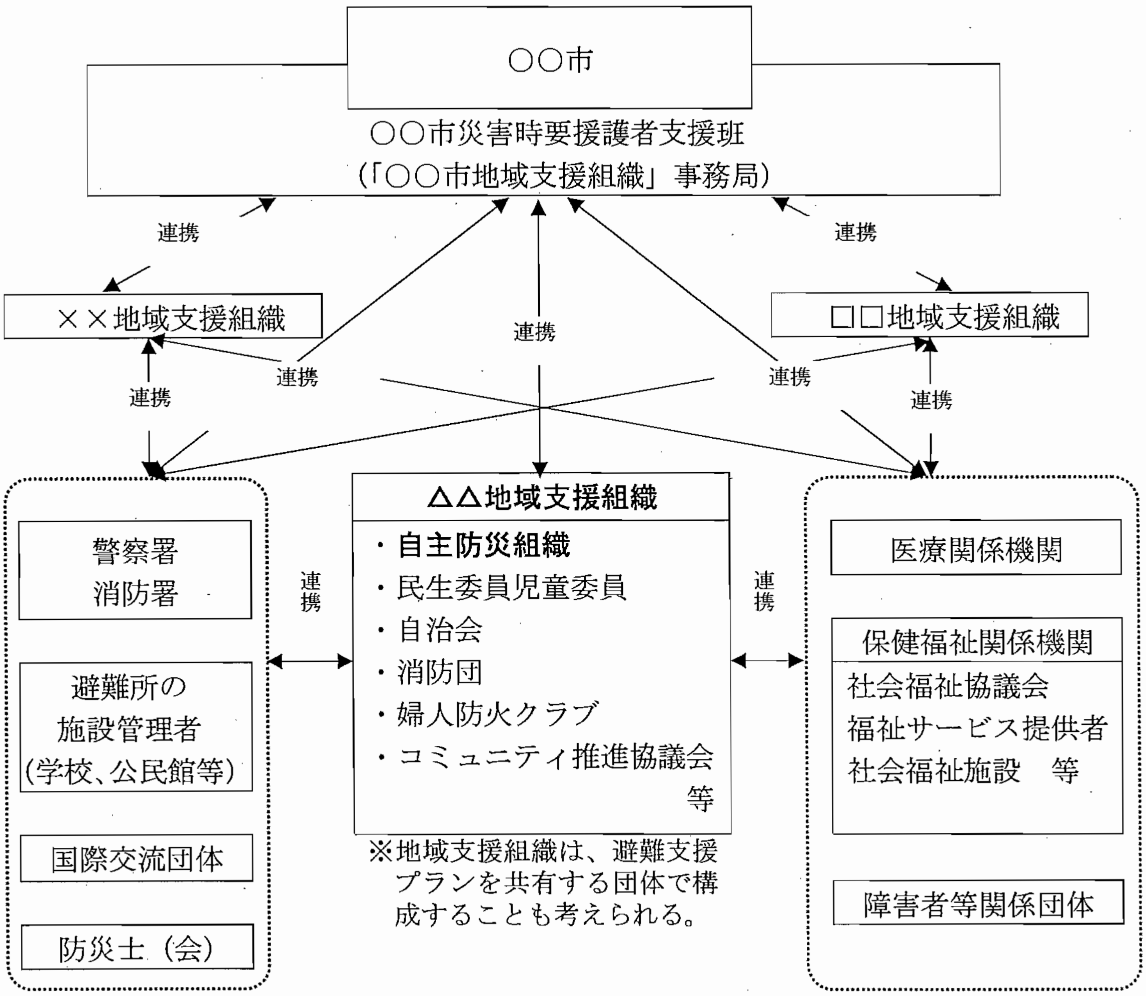
特に自主防災組織は、日頃から家具の転倒防止等要援護者の災害予防対策の支援に努めるとともに、他の自主防災組織と連携し、地域支援組織の設置や避難支援活動等において、核としての取組が望まれる。

それぞれの地域支援組織は、医療関係機関、警察署、消防署、社会福祉協議会、社会福祉施設、障害者等関係団体、国際交流団体等と連携しながら避難支援活動に取り組む。

平常時は、行政が行う要援護者情報の把握や避難支援プランの策定・登録に協力するとともに、要援護者支援防災学習会や要援護者参加型防災訓練などを実施主体として取り組む。

また、災害時は、要援護者への災害情報の伝達、要援護者の避難誘導や安否確認等を行う。

〈地域支援組織(例)〉



〈地域支援組織の活動(例)〉

(1) 平常時

① 要援護者情報の収集

② 避難支援プランの策定・登録の協力

③ 要援護者支援防災学習会の開催

④ 要援護者参加型防災訓練の実施

(2) 災害時

① 災害情報の伝達

② 要援護者の避難誘導・安否確認

③ 避難所における要援護者班活動への協力

④ 地区福祉避難室の運営協力

3　災害情報伝達体制の整備

要援護者への情報伝達に当たっては、「通常の伝達方法では情報が伝わらない」、「自分の身に危険が差し迫った際、それを察知することが困難である」、「避難行動に時間を要する」などの特別な事情を有している場合があり、確実な情報伝達が行われるよう配慮が必要である。

(1)　避難準備情報の発令

①　避難準備情報発令の判断基準の設定

情報収集や避難の判断、避難行動に困難を伴う要援護者は、一般の避難者より避難に多くの時間を必要とし、何らかのサポートが必要となる。

これに対応するため、国の「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）では、要援護者に早い段階で避難を促すことができるよう、「避難勧告」、「避難指示」の発令の前に「避難準備情報」を設けている。避難準備情報は、人的被害の発生する可能性が高まった状況において、非常用持出品の用意や家族等への連絡等、避難するための事前準備を呼びかけると同時に、避難行動に困難を伴う要援護者等に対し、早めの避難を呼びかけるものである。

避難準備情報の発令に当たっては、まず、判断材料となる地域の情報をもとにハザードマップを作成し、水害、高潮・津波災害、土砂災害等の災害種別ごとに、警戒すべき区域・箇所、避難すべき区域、避難準備情報等の発令の判断基準を明確にすることが重要である。

例えば、「市内の２４時間雨量が○○○mm以上であれば、避難準備情報の発令」、「○○川の水位が○mに達すれば○○地域には避難勧告」というように具体的な判断基準を設けておく。

なお、具体的な判断基準の設定等については、国の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を参考とするとともに、平成１８年度に本協議会が報告している「避難勧告等の判断・伝達マニュアルモデル基準」等を踏まえて行う。

本書においても、参考に、【災害特性及び避難準備情報の発令基準例】を示している。

また、少なくともこの「避難準備情報」を発令した段階では、避難所を開設する必要があり、保健福祉関係部局と連携した基準の設定・検討が必要となる。

避難情報の三類型一覧

区　分	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備情報	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	・　前兆現象の発生や、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対象住民は、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

※内閣府「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」より

【災害特性及び避難準備情報の発令基準例】
（内閣府「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）、県・市町村防災対策研究協議会「避難勧告等の判断・伝達マニュアルモデル基準」（平成１８年８月）による。）

〈災害の特性〉

災害名	災害の特性
水　　害	**・外水氾濫（河川の氾濫等）** 堤防を有さない河川等では、水位上昇に伴い河川水があふれ、徐々に浸水域、浸水深が増加する。 堤防を有する河川で破堤した場合、氾濫水は家屋でさえ破壊するほどのエネルギーで一気に押し寄せるため、堤防の近傍の住民は破堤前の避難完了が必要となる。 また、相当量の氾濫水が流れ出すので、浸水深や浸水域も一気に増加する。そのため、低地で氾濫水が集まる地区は、特に速やかな避難行動が必要となる。 さらに、大河川に小規模の河川が合流する地域では、大河川の水位上昇により小規模の河川の水が流れ込めなくなり、あふれる場合があることに注意が必要である。 なお、内水氾濫が先行して発生する場合も多く、内水による浸水の進行により、外水氾濫の危険性が高まった段階では、避難が困難となるおそれもある。また、急流河川が破堤すると、浸水深はあまり深くなくても、氾濫水の流速が早く避難することが危険な場合がある。 浸水が既に始まっている場合において、住民が留意すべき事項は次のとおりである。 ・　浸水深が５０cmを上回る（膝上まで浸水が来ている）場所での避難行動は危険であること。流速が早い場合は、２０cm程度でも歩行不可能であること。 ・　用水路等への転落のおそれのある場所では、道路上１０cm程度でも危険であること。 ・　浸水により避難所までの歩行等が危険な状態になった場合には、生命を守る最低限の行動として、自宅や隣接建物の２階等へ緊急的に避難するなどの行動をとること。
	・内水氾濫（市街地の水はけの悪化、水路等の氾濫等） 降雨量に対して小河川や下水道等の処理能力が追いつかない場合に発生する。一般的に外水氾濫よりも浸水深は浅い傾向にあるが、地下施設等では生命に係る災害になることがある。 また、小河川からの浸水は、小河川が流れ込む先の河川の水位が高くなると徐々に始まるが、さらなる本川の水位上昇により水門の閉鎖や排水機場の停止等の措置がとられた場合、水位は一気に上昇するので、水門の閉鎖等の前の避難が必要。河川の氾濫と同時に発生する場合も多い。 浸水が既に始まっている場合において、住民が留意すべき事項は外水氾濫と同様である。
高　　潮	台風の接近により急激に潮位が上昇する場合が多いので、潮位の上昇が観測されるのを待つことなく、予測に基づいた避難勧告等の発令が必要となる。また、高潮に関する情報が比較的、時間的な余裕をもって提供される場合でも、事態の進行に伴い暴風雨等で避難が困難となることも多い。また、海岸部では水門や陸閘が多く、それらの状況を把握することも必要となる。 浸水が既に始まっている場合において、住民が留意すべき事項は水害（外水氾濫）と同様である。

災 害 名	災 害 の 特 性
土砂災害 ・崖崩れ ・土石流 ・地すべり	土砂災害は相当の破壊力を有しており、生命の危険が高いため、降雨指標に基づく土砂災害発生危険度予測を可能な限り活用し、災害発生前に避難を完了することが必要である。ただし土砂災害は、地形や地質の条件、それまでの降雨量等複数の要因が重なり合って発生するため、降雨指標による土砂災害発生危険度が比較的低くても発生する場合もあるので、住民は、前兆現象を確認したら速やかに避難する必要がある。そのため市町村は、降雨指標に基づく土砂災害発生予測のみでなく、住民等からの通報により、速やかに前兆現象の発生事実を把握し同事実及び避難勧告等を速やかに周知・伝達する必要がある。 土砂災害の避難について、住民が留意すべき事項は次のとおりである。 ・ 避難所へ避難する際は、他の土砂災害危険区域内の通過は避けること。土石流に関しては渓流に直角方向にできるだけ渓流から離れること。渓流を渡って対岸に避難することは避けることなどに留意すること。 ・ 避難所への避難が困難な場合には、生命を守る最低限の行動として、周囲の建物より比較的高い建物（鉄筋コンクリート等の堅固な構造物）の２階以上（斜面と反対側の部屋）に避難することを心がけること。
津波災害	津波には、沿岸近くで発生した地震による津波のように到達時間の極めて短いものから、我が国から遠く離れた場所で発生した地震による津波のように到達までに相当の時間があるものまであるが、いずれの場合であっても対応が遅れることのないように、市町村は、判断基準に基づく速やかな避難指示の発令が必要である。 また、住民が留意すべき事項は次のとおりである。 ・ 強い地震（震度４程度以上）もしくは長時間のゆっくりとした揺れを感じたときには、津波警報や避難指示を待たず、直ちに避難すること。 ・ 津波警報を覚知した場合にも、避難指示を待たずに、直ちに避難すること。 ・ 津波警報や避難指示は、避難した先で確認し避難行動を継続するかどうかの判断材料とすること。 なお、我が国から遠く離れた場所で発生した地震による津波のように到達までに相当の時間があるものについて、避難指示の判断基準に達する以前に津波の到達予想時刻等の情報を入手できることがあり、その場合には、早期の段階からそれらの情報を踏まえつつ、確実な避難を実施することが必要となる。

<避難準備情報発令基準(例)>

区 分	発令判断のポイント	避 難 準 備 情 報
・洪水予報河川 （洪水により相当規模以上の損害が発生する河川で、洪水予測が可能な河川）	河川管理者がはん濫危険水位の到達を予想＝洪水予報が発表されるので、はん濫危険水位の到達時間を参考に発令を判断する。	・河川管理者と気象台が共同で、はん濫警戒情報を発表 ・はん濫危険水位予想到達時間の○○分前
・水位情報周知河川 （洪水により相当規模以上の損害が発生する河川で、洪水予測が困難な河川）	避難判断水位を基準として、雨量情報や気象台の予報を参考に発令を判断	・はん濫注意水位到達の○○分前後 ・○○雨量局が○時間雨量○○mm以上 ・上流の○○水位局水位上昇中
・中小河川（その他の河川） （過去に洪水により損害が発生した、または洪水の予想される河川で、洪水発生時間の予測が困難な河川）	はん濫注意水位の時間設定の考え方を整理しておき、発令の運用をあらかじめ取り決めて判断の参考とする。	・○○雨量局が○時間雨量○○mm以上 ・上流の○○水位局水位上昇中 ・はん濫注意水位到達の○○分後
・低地であり雨水をポンプにより排出している地域	近隣地域の状況と排水ポンプの稼働状況で発令を判断する。	・気象台から○○地域の○時間予想雨量○○mm が予想される。 ・近隣の○○地区で道路冠水、床下浸水が発生

<table>
<tr><th>区　分</th><th>発令判断のポイント</th><th>避難準備情報</th></tr>
<tr><td>高　　潮</td><td>気象台の高潮警報とその予測潮位により発令を判断する。
避難形態を優先的に考慮した発令時間を採用</td><td>岡山地方気象台から高潮警報が発令され被害の発生が予測される場合で、○○基準観測所の潮位がＴＰ○○ｍを観測したとき（日没時間、風雨状況を考慮）</td></tr>
<tr><td>土砂災害</td><td colspan="2">・近隣で土砂災害前兆現象（湧き水、地下水の濁り等）の発見
・降雨が、次の状況にあるとき
【避難準備暫定基準例】
<table>
<tr><td>前日までの連続雨量が100mm 以上あった場合</td><td>前日までの連続雨量が40～100mm あった場合</td><td>前日までの降雨がない場合</td></tr>
<tr><td>当日の日雨量が50 mmを超えたとき</td><td>当日の日雨量が80 mmを超えたとき</td><td>当日の日雨量が100 mmを超えたとき</td></tr>
</table>・大雨警報が発表された場合

※　新たな判断基準となる情報の提供等が示された場合は、適宜これらと関連づけること。</td></tr>
</table>

② 避難準備情報の伝達内容の整備

「避難準備情報」の発令は、要援護者の避難時間を確保するため、特に気象情報の予測精度が高くない状況で判断することとなる。住民の理解を得て、避難行動を促すためには、予測される災害の状況等を具体的に伝達内容に盛り込む必要がある。

〈避難準備情報の伝達文（例）〉

こちらは、○○市です。ただ今、○時○分に○○地区に対して、避難準備情報を出しました。

○○川が○○の付近まで増水し、水位の上昇が続いています。今後○○川があふれるおそれがありますので、お年寄りの方など避難に時間がかかる方は、直ちに○○避難所へ避難して下さい。

その他の方も避難の準備を開始して下さい。

(2) 避難準備情報等の発令時の留意点

避難準備情報等の発令に当たっては、情報提供に係る時間短縮と適切なタイミングでの情報提供を行うため、日頃から避難準備情報等の発令に関する訓練を実施するなど、行政内の意思決定を迅速化し、早期に避難準備情報等を発令することが重要である。

このため、発令の判断基準を有効に活用して避難準備情報等を発令するとともに、伝達体制・伝達手段について、次のことに留意する必要がある。

〈避難準備情報等の発令時の留意点〉

項　目	留　意　点
行政内の意思決定の迅速化	・　市町村長不在時に避難準備情報を発令できるよう副市町村長、総務課長等の順に発令の代替順位を設定する。 ・　避難準備情報等の発令に関する図上訓練や実働訓練を実施し、意思決定の迅速化に努める。 ・　災害に関する情報を提供する関係機関等と相互に情報交換するとともに、広域な状況把握に努める。 ・　特に合併した市町村など、行政区域が広域である市町村は、行政地区ごとに「災害対策支部」を設置するなど、地域と災害対策本部が連絡調整しながら、地域の状況にあわせて避難準備情報等を発令する。
保健福祉関係部局等との連携	・　保健福祉関係部局等の庁内関係部局に対して、避難勧告等の判断基準となる情報（気象情報、水位情報等）や被害情報、住民からの通報情報等の最新情報を伝達する。 ・　保健福祉関係部局等においても、早期からの社会福祉協議会、福祉サービス提供者等の保健福祉関係機関への協力要請、避難所における要援護者支援の体制整備等に努める。
関係機関等への情報伝達	・　地域支援組織、自主防災組織、民生委員児童委員、自治会、消防団、警察署、消防署、地域の国際交流団体等との適切な伝達手段（電話、ＦＡＸ、個別受信機、電子メール、携帯メール等）・伝達経路等を検討する。
要援護者への情報伝達	・　要援護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検討する。 ・　重要な災害情報の伝達は、複数の伝達手段を確保し、要援護者まで確実に情報が伝達できる仕組みを構築することが必要である。 ・　特に情報収集が困難な要援護者に対しては、直接、要援護者本人に災害情報を伝達する「災害情報伝達支援者」を配置する。災害情報伝達支援者は避難支援者が兼ねることもできる。 〈情報伝達機器の例〉 聴覚障害者：電子メール、携帯メール、テレビ放送（地上デジタル放送も含む。）、見えるラジオ 視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話 肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話　等 ※内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」より

項　目	留　意　点
避難支援者等への情報伝達	寝たきり高齢者や認知症高齢者、知的障害者、児童等が避難するためには、家族や避難支援者等が迅速に避難支援行動を開始する必要がある。 平日の昼間等であれば、家族や避難支援者等が地域におらず、要援護者のみが家にいる場合もあるため、外出先でも情報が入手できるよう、携帯電話のメール等を活用した防災情報の一斉伝達を実施し、家族や避難支援者等による円滑な避難支援を支えていく必要がある。 また、迅速な受入体制等の構築を図るためには、避難所で生活することができない要援護者の受入先となる社会福祉施設、医療機関等へも同様に防災情報を提供する必要がある。
地域住民への情報伝達	・　要援護者や地域住民に早期の避難を促すためには、避難準備情報等の適切な周知が必要である。 このため、地域住民へのハザードマップや防災パンフレット（外国語仕様を含む）の配布、地域住民を交えた防災学習会や防災訓練等の実施を通じて、災害発生のメカニズムや当該地域での災害発生の危険性、避難準備情報等の意味合い、避難行動時の注意事項等に対する地域住民の理解を積極的に促進することが重要である。 また、近年の集中豪雨における急激な水位上昇や土砂崩れ等に迅速に対応することができるよう、上記の活動を通じて、地域住民等が現場で収集した情報を円滑に市町村に情報伝達することのできる地域づくりを進めることも重要となる。 ・　防災行政無線や広報車による情報伝達のほか、個別受信機、電子メール、携帯メール等、ＣＡＴＶやコミュニティＦＭ、放送機関への依頼等様々な伝達手段を確立する。 ・　夜間の避難行動は危険であるため、避難準備情報等の発令のタイミングに注意する。

４　関係機関共有方式を含む要援護者避難支援体制整備

災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、平常時から、支援を行う防災関係部局、保健福祉関係部局、住民登録関係部局、外国人関係部局や、地域支援組織、自主防災組織、民生委員児童委員等と要援護者情報を共有し、災害時に活用できる体制を整備する必要がある。

要援護者情報の共有については、関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式の３つの方式が考えられるが、次のページに、関係機関共有方式を含んだ３つの方式の組み合わせによる避難支援体制整備フロー(例)を示している。

(1)　関係機関共有方式を含む要援護者避難支援体制整備フロー（例）

① 要援護者支援班による現状把握	要援護者支援班による要援護者避難支援体制の現状等の把握
② 情報共有の方法の決定	要援護者情報の共有方法として考えられる、「同意方式」、「手上げ方式」、「関係機関共有方式」について、「関係機関共有方式」を取り入れる。
③ 個人情報取扱いの整理	要援護者の避難支援体制整備に不可欠である個人情報の取扱いを整理する。
④ 個人情報保護条例の例外規定の利用	要援護者情報の目的外利用、第三者提供について、個人情報保護条例のどの例外規定を利用するか決定
⑤ 要援護者の範囲の決定	要援護者の考え方（範囲）の決定
⑥ 要援護者対策の枠組み（避難支援プラン「全体計画」）の決定	要援護者対策の枠組み（避難支援プラン「全体計画」）の決定（下表）

(ｱ)行政内部の情報共有	(ｲ)行政外の関係機関等との情報共有
・要援護者情報を共有する部局の決定	・要援護者情報を提供する行政外の関係機関等の決定
・要援護者情報の具体的な収集及び管理・更新方法の決定	・要援護者情報の管理・更新方法の決定
	・要援護者情報を行政外の関係機関に提供する際の守秘義務の確保方法（誓約書の提出など）の決定

(ｳ)平常時・災害時の共有情報の活用方策の検討
・避難支援プラン（個人ごとに避難支援者、避難所、避難方法等を決めておくもの）策定の進め方の決定
・要援護者マップ作成への活用
・災害時の安否確認への活用
・避難所の運営等における活用　など

⑦ 個人情報保護条例の規定に沿った手続き	要援護者情報の目的外利用、第三者提供について、個人情報保護条例の規定に沿って手続きをとる。（個人情報保護審査会への諮問等）
⑧ 要援護者情報のリスト化	行政内部で共有した要援護者情報を、プライバシーに配慮して、氏名、住所等の存在情報にとどめリスト化
⑨ 行政外の関係機関への提供	避難支援プラン策定のため、要援護者名簿を、行政外の関係機関（地域支援組織等）へ説明会を開催した上で提供

⑩ 避難支援プランの策定	同意方式、手上げ方式（登録制度への自らの申出）等による避難支援プランの策定・整理	⑩ 本人の同意が得られない場合
⑪ 避難支援プランの提供	避難支援プランについて、地域支援組織や避難支援者など、要援護者の同意を得た範囲に、説明会を開催した上で提供	⑪ 行政が把握できる範囲の情報を行政内部で共有

(2) 関係機関共有方式を含む要援護者避難支援体制整備

① 要援護者支援班による現状把握

ア　要援護者支援班により、要援護者の避難支援体制の現状、課題等を把握する。

イ　各部局が保有している要援護者情報の現状を確認する。

② 情報共有の方法の決定

ア　情報共有の方法

避難支援プランを策定するためには、要援護者情報の把握が不可欠である。要援護者情報の把握に当たっては、以下の３つの方式による取組が考えられる。

本書では、関係機関共有方式を含んだ３つの方式の組み合わせにより実施する避難支援体制整備フロー（例）を示している。

・同意方式

関係者等が要援護者本人に直接働きかけ、本人の同意を得て、必要な情報を把握する方式である。

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となる。

・手上げ方式

後述する「避難支援プラン登録制度」について周知した上で、自ら登録を希望する要援護者について、避難支援プランを策定する方式である。

要援護者本人の自発的な意志を尊重しており、必要な支援内容等もきめ細かく把握できる反面、支援を要することを自覚していない者や登録を希望しない者もあり、要援護者となり得る者の全体像が把握できないおそれがある。

・関係機関共有方式

市町村において、平常時から保健福祉関係部局、外国人関係部局等が保有する要援護者情報を、防災関係部局等も共有する方式である。

原則禁止である本人以外からの個人情報の収集及び目的外利用・提供となるため、個人情報保護条例の例外規定として整理することが必要となる。

この場合、共有した情報を分析の上、一定の条件の設定により要援護者を特定するが、特定された要援護者が必要とする支援内容等をきめ細かく把握するためには、同意方式と同様に、直接本人からの同意を得た確認作業が必要となる。

③ 個人情報取扱いの整理

ア　個人情報取扱いの留意点

避難支援体制の整備に当たっては、要援護者の氏名、性別、年齢、住所、使用言語などの基本的な個人情報のほかに、要援護者の家族構成、要介護度、障害状況の詳細など、要援護者のプライバシーに深く関わる個人情報を取り扱うこととなる。

このため、個人情報保護法等関係法令を遵守するほか、次表に示す内容に留

意し、個人情報を適切に収集、管理する必要がある。

<要援護者の個人情報の取扱いについて定めるべき項目と留意点>

項　目	留　意　点
個人情報の用途	・　災害時の支援に活用するなど用途を特定させること。
個人情報の項目	・　支援に必要な範囲の情報に限定し、過度に詳細な情報の収集は避けること。 ・　特に、本人同意によらず情報を収集（利用、提供）する場合は、必要最小限の情報に限定すること。
個人情報の収集方法	・　本人からの収集又は本人の同意による場合は、その旨明記すること。やむを得ず本人の同意を得ずに収集する場合は、個人情報保護条例に定める適正な手続を経ること。
共有する関係者の範囲	・　個人情報を共有する範囲を具体的に定めること。 ・　避難支援プラン等で詳細な個人情報を共有する場合、関係者の役割に応じて、それぞれ必要な情報のみ共有するよう配慮すること。
個人情報の管理方法	・　個人情報の管理責任者及び管理方法を明確にすること。 ・　個人情報を含む書類、電子媒体の保管方法について記載すること。 ・　個人情報の更新方法及び不用となった個人情報の廃棄について記載すること。
研修など、個人情報の保護等に関する事項	・　関係者への研修等を通じて適切な取扱いを図ること。 ・　必要に応じ協定や誓約書により、関係者の守秘義務を明確にすること。

イ　個人情報保護条例の遵守

個人情報保護条例においては、通常、個人情報の漏えい、滅失、き損の防止等個人情報の適正管理を義務付けるとともに、個人情報を正確かつ最新の状態に保たなければならない旨を規定している。

また、個人情報の本人以外からの収集、目的外利用や提供について、一定の例外を除いて禁じている。**(【参考資料３】市町村個人情報保護条例の規定等について　Ｐ７９)**

特に、本人の同意を得ずに、平常時から個人情報の収集、目的外利用や提供を行う場合、公益上の必要性や権利侵害の可能性がないこと等、条例の要件を満たすことを明らかにする必要があり、場合により個人情報保護審査会の意見を聴取する必要がある。

なお、本人の同意により個人情報を取り扱う場合や、災害時に個人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められる場合等については、通常、条例の例外規定により、個人情報の収集、目的外利用や提供を可能とする規定がおかれている。

ウ　個人情報の取扱いの明確化

個人情報の取扱いに当たっては、要援護者本人に、個人情報を収集する必要性、個人情報の共有範囲や用途、漏えい防止対策等を説明し、理解を得ることが不可欠である。

また、県や国の機関、民生委員児童委員などの福祉関係者などは、個人情報について、それぞれ法規制や守秘義務が課せられている場合があり、これらの機関や団体に協力や情報提供を求める場合は、個人情報の取扱いについて整理し、個人情報の保護が十分に配慮されていることを示す必要がある。

このため、要援護者名簿の作成及び避難支援プランの策定に当たっては、あらかじめ個人情報の取扱方法を定め、住民に広く周知するとともに、要援護者名簿に記載された情報を本人が容易に確認し、訂正等を求めることができるよう、受付窓口の設置等十分に配慮することが求められる。

④　個人情報保護条例の例外規定の利用

ア　個人情報保護条例のどの例外規定を利用するか決定

市町村の個人情報保護条例における目的外利用・第三者提供が可能とされる規定例は様々であるが、主に以下の３つがある。

〈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査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

それぞれの規定の解釈や運用をどのように行うかは、当該市町村の判断に委ねられており、個人情報保護法制の理念等を踏まえ適切な運用を行う。

〈参考資料〉要援護者情報の共有（例）

（内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」より抜粋）

【対応方策に関する具体的事例②　北海道室蘭市】

北海道室蘭市では、現行の地域防災計画修正の際に、要援護者情報の共有を迅速かつ確実に進める方法として、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。

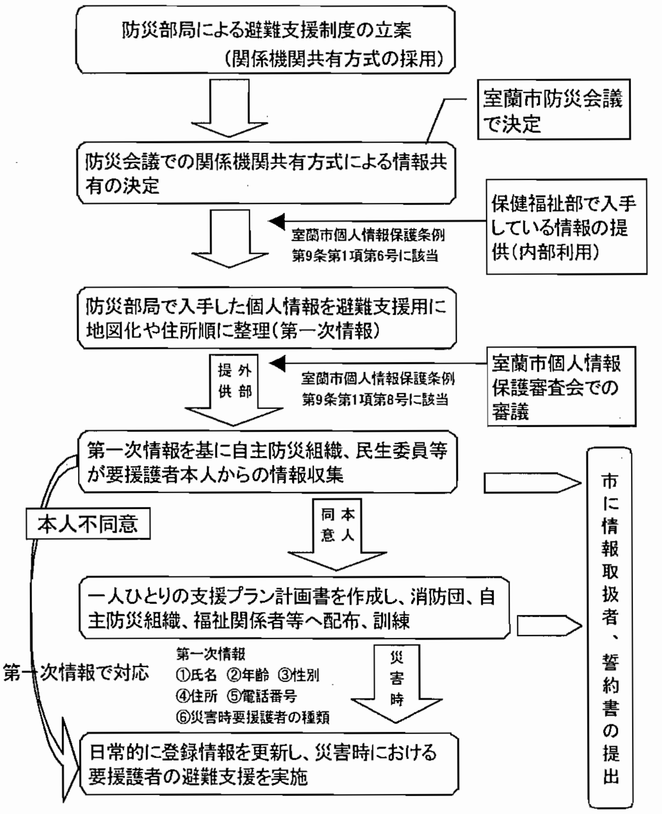
対象者としては、高齢者（要介護３以上、単身世帯）、障害者（障害等級２級以上）、知的障害者（療育手帳Ａ）、これらに準じる者であって本人が災害時の避難支援を希望する者等を想定している。保健福祉部が保有する個人情報の防災関係部局への提供については、室蘭市個人情報保護条例の「実施機関が当該実施機関の所管する事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合において、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由があるとき」に提供が可能である規定を利用した。

要援護者情報の第三者提供については、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同年11月に了承を得た。

要援護者情報の共有にあたっては、まず、福祉関係部局から提供された個人情報を防災関係部局で６項目（住所、氏名、年齢、性別、電話番号、要援護者の種類）の第一次情報として整理し、避難支援プラン（個別計画）を作成する意思のある自主防災組織・民生委員・町会等に提供する。

自主防災組織等への第一次情報の提供にあたっては、提供先に「関係機関情報共有開始希望届」の提出、取扱者の明確化、誓約書の提出を求めることとしている。また、第一次情報は、避難支援プラン（個別計画）の作成に関する要援護者の意思確認を終えた段階で市に返却することとしている。

避難支援プラン（個別計画）は、第一次情報の提供を受けた団体が要援護者本人と作成し、市関係部局、自主防災組織、民生委員、町会、消防団、地域包括支援センター、社会福祉協議会、警察署と共有し発災時の避難支援に活用することとしている。



室蘭市の避難支援プラン策定のイメージ

⑤　要援護者の範囲の決定

ア　支援すべき要援護者の優先度の検討

要援護者の避難支援対策を進めるに当たっては、対象者の範囲を明らかとした上で要援護者名簿を作成し、要援護者名簿をもとに要援護者支援班等が、要援護者本人から理解と同意を得つつ避難支援プランを策定することとなる。

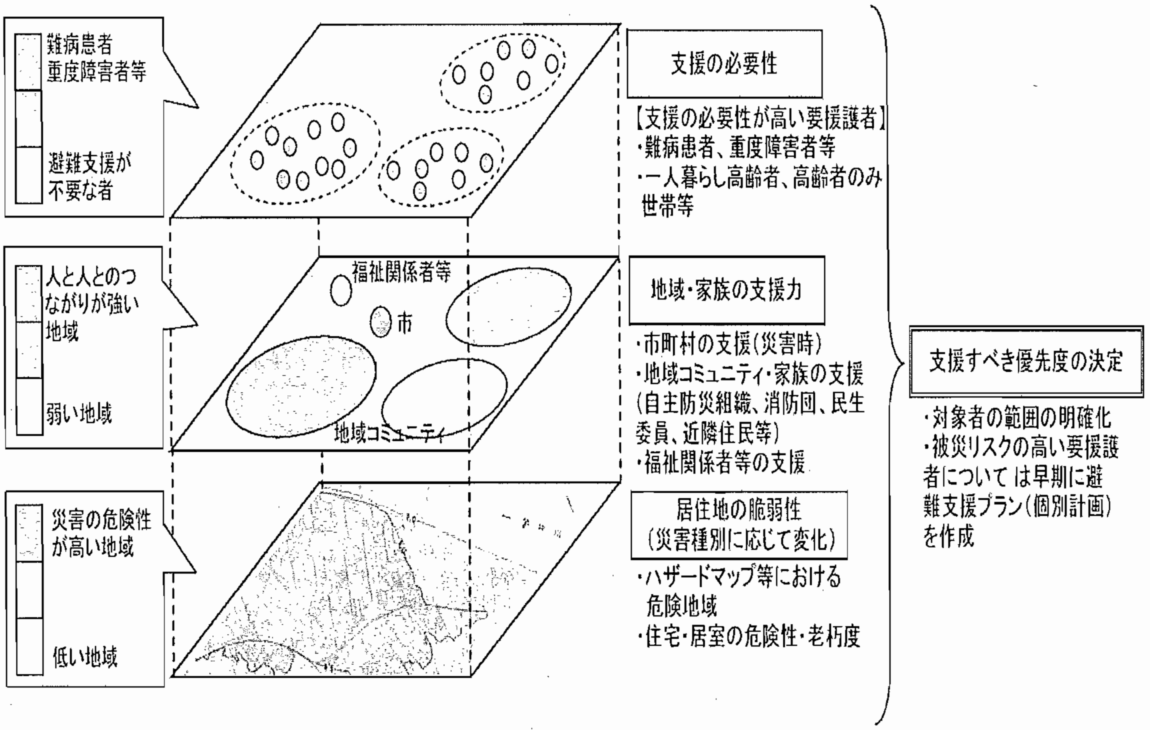
要援護者の範囲の検討に当たっては、まず市町村内の要援護者の概数を把握するとともに、以下のように、

- ・支援の必要性
- ・家族・地域の支援力
- ・居住地の災害への脆弱性

といった３つの視点から、個々の要援護者について避難支援プランを策定すべき優先度を決定し、同時に支援に携わる者を検討することが重要である。

特に難病患者など被災リスクの高い要援護者については、早期に避難支援プランを策定することが望まれる。

なお、被災リスクの高い要援護者は、災害の種別・規模によって変化する場合もあることから注意が必要である。



〈参考資料〉 要援護者の支援について

消防科学総合センター機関誌「消防科学と情報」掲載資料より一部抜粋

同志社大学社会学部教授　立木茂雄

地域の力で要援護者を支援するためには、まず地域で活動している自主防災組織、民生委員、介護保険事業者などがそれぞれ把握している多様な要援護者層の情報を把握することだ。近年、弱者をターゲットにした犯罪が報道されることも多く、個人情報の提供に慎重になる人も多いだろう。そのためには、各種のハザードマップを活用し、災害が発生した際にその人の家の周辺がどうなるか、どういった避難方法があるかを提示するなどして趣旨をよく説明し、要援護者本人に納得してもらった上で、行政とも情報共有することに同意してもらう(図3)。

一方行政は、庁内の各部局を横断し、要援護者の母集団リストをハザードマップ上に布置する。そうすれば、「一番危険な地域」に居住する「最も要援護度の高い」市民を同定できる。この情報を基に、優先度を定めて、「誰が誰を支援するのか」に関する個別避難支援計画づくりを進めていくことができる。また、情報共有同意者リストと照らしあわせることで、地域の働きかけに同意していない住民も浮き彫りにできる(図4)。同意していない住民に対して、地域のキーパーソンが地道に納得・同意を得るための働きかけを時間をかけ根気よく続け、最終的に全要援護者への個別避難支援プラン完成(図5)を目指していくべきである

個人情報保護の壁は、要援護者本人が、情報を共有することに納得し、同意していれば、容易に取り払うことができる。地域での共助をより効果的に進めるためには、まず要援護者自身が同意する。それが当事者としての自助になる、という意識を培っていくことが最初の一歩である。

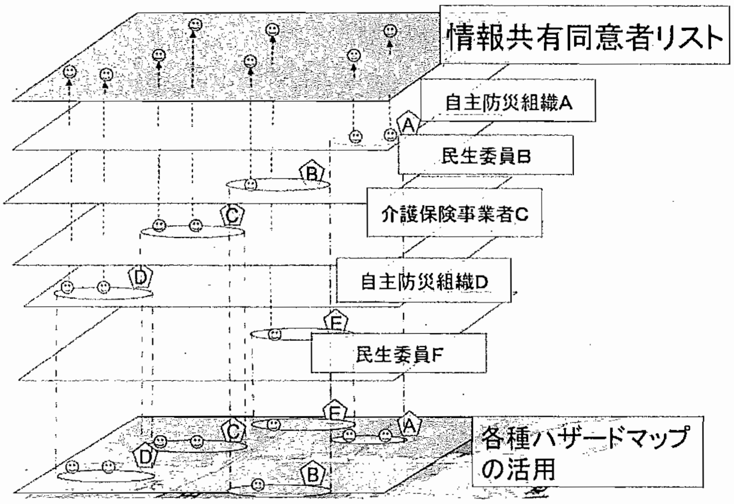


図3 地域の多様な団体・組織がそれぞれに要援護者の同意をもとに個別避難支援計画を策定する。

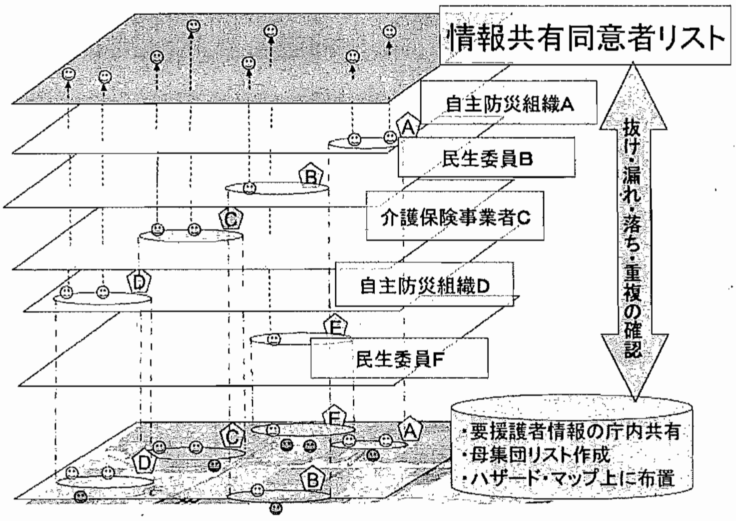


図４　行政は、要援護者情報を庁内共有し母集団リストを作成し、ハザードマップ上に布置し、情報共有同意者リストと照合する。

地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握し、情報共有化の本人同意をとりつけることにより、災害時要援護者の避難支援体制が構築できる。

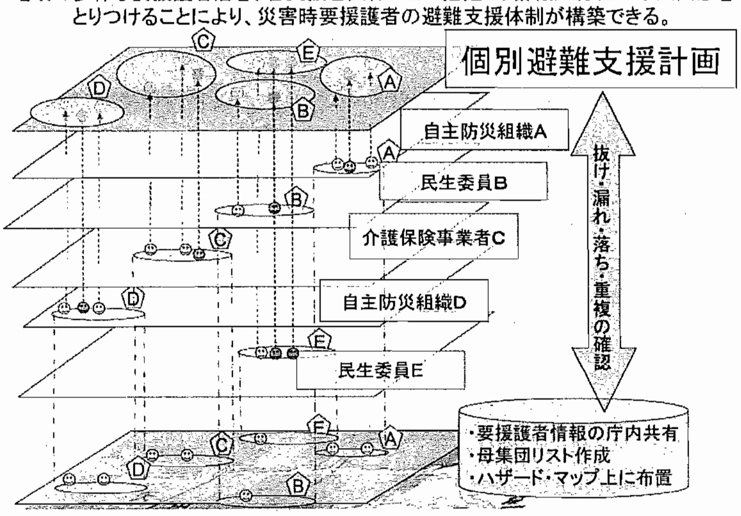


図５　個別避難支援計画の完成形のイメージ

イ　要援護者の範囲（例）

要援護者の範囲（例）は、各市町村の平成１９年度末現在の状況等を踏まえると、以下が考えられる。

〈県内市町村における平成１９年度末現在の要援護者の範囲の主な設定状況〉

介護保険の要介護度	要介護度３以上	9市町村(15市町村のうち)
身体障害者障害程度	身体障害者手帳１、２級	11市町村(16市町村のうち)
知的障害者障害程度	療育手帳Ａ	8市町村(13市町村のうち)
精神障害者障害程度	精神障害者保健福祉手帳１級	4市町村(11市町村のうち)

〈避難支援が必要と想定される要援護者の範囲（例）〉

○介護保険の要介護度３以上の居宅要介護者
○身体障害者（身体障害者手帳１級、２級）
○知的障害者（療育手帳Ａ）
○精神障害者（精神障害者保健福祉手帳１級）
○ひとり暮らしの高齢者、高齢者のみの世帯
○乳幼児（６歳未満児）
○難病患者
○外国人（日本語を解さない外国人）
○その他、上記と同様な状態と認められる者

〈要援護者数〉

対象者		人数
1	介護保険の要介護度３以上の居宅要介護者	○○人
2	身体障害者（身体障害者手帳１級、２級）	○○人
3	知的障害者（療育手帳Ａ）	○○人
4	精神障害者（精神障害者保健福祉手帳１級）	○○人
5	ひとり暮らしの高齢者	○○人
6	高齢者のみの世帯	○○人
7	乳幼児（６歳未満児）	○○人
8	難病患者	○○人
9	外国人（日本語を解さない外国人）	○○人
10	上記と同様な状態と認められる者	○○人
合計		○○○人

⑥　要援護者対策の枠組み（避難支援プラン「全体計画」）の決定

ア　行政内部の情報共有

行政内部における情報共有で検討すべき事項は、要援護者情報を共有する部局、要援護者情報の管理・更新方法である。

特に、守秘義務の確保の観点から、情報の管理・更新方法については、共有する部局間で共通認識をもつことが必要である。

なお、行政内部における情報共有については、地方公務員法により、情報提供を受けた職員に対する守秘義務が担保されている。

(a)　要援護者情報を共有する部局の決定

要援護者情報を共有する部局は、災害時に要援護者の避難支援を担当する要援護者支援班内部（防災関係部局、保健福祉関係部局、住民登録関係部局、外国人関係部局等）が一般的である。

(b)　要援護者情報の管理・更新方法の決定

要援護者情報の部内共有にあたり、要援護者情報が外部に漏えいなどすることのないよう、管理方法や更新方法を決定する必要がある。

管理・更新方法に関する留意点としては、以下が挙げられる。

【要援護者情報の管理】

- 電算処理を行うパソコンは、操作する担当者を決定し、指紋認証・暗号等によるセキュリティをかける。
- 要援護者情報を防災関係部局等に提供する際、電子データではなく、複写禁止用の用紙を使用するなど紙媒体で提供し、要援護者名簿の外部流出を防ぐ。
- 要援護者名簿の管理については、管理責任者を定め名簿を施錠可能な金庫等に保管する。
- 個人情報の保護と適正な取扱いに関する責任を明確にする。
  （例として、情報の編集・加工や情報提供については、保健福祉関係部局の責任とし、提供された情報の保管・利用については提供先の部局の責任とすることが考えられる。）

【要援護者情報の更新】

- 要援護者情報のデータ更新や要援護者名簿作成の期間を設定する。
  （例：年１回）
- 要援護者名簿の更新時期に、新規の名簿を提供し、古い名簿は焼却するなど再利用できないようにする。

イ　行政外の関係機関等との情報共有

行政外の関係機関等との情報共有で検討すべき事項は、要援護者情報を共有する行政外の関係機関等の範囲、要援護者情報の管理・更新方法、要援護者情報を提供する際の守秘義務の確保方法である。

(a) 要援護者情報を提供する行政外の関係機関等の決定

要援護者情報を共有する行政外の関係機関等の範囲は、地域の状況も踏まえて、災害時に要援護者を支援できる機関等を検討し決定する。具体的な例として、以下が挙げられる。

・地域支援組織　・自主防災組織　・民生委員児童委員　・自治会
・消防団　・警察署、消防署　・地域の国際交流団体　等

(b) 要援護者情報の管理・更新方法の決定

要援護者情報の共有にあたり、要援護者情報が提供先以外に漏えいなどすることのないよう、管理方法や更新方法を決定する必要がある。

要援護者情報の管理・更新方法に関する留意点としては、以下が挙げられる。

【要援護者情報の管理】

- 要援護者名簿の管理責任者を決定するとともに、閲覧者を限定し、管理責任者・閲覧者を要援護者支援班に届出させるようにする。
- 要援護者名簿を提供する際、電子データではなく、複写禁止用の用紙を使用するなど紙媒体で提供し、要援護者名簿の外部流出を防ぐ。
- 要援護者名簿を施錠可能な金庫等に保管させるようにする。
- 要援護者名簿に関するメモ等はシュレッダーにかけ、外部流出を防ぐことなどを要援護者名簿の提供時に徹底する。

【要援護者情報の更新】

- 要援護者情報のデータ更新や要援護者名簿作成の期間を設定する。
  (例：年１回)
- 要援護者名簿の更新時期に、新規の名簿を提供し、古い名簿は焼却するなど再利用できないようにする。

(C) 行政外の関係機関等に提供する際の守秘義務の確保方法の決定

要援護者情報の提供先となる関係者については、民生委員児童委員等法律や条例等で職務上の守秘義務が課せられている者を除いて、一般的に守秘義務が課せられていない。

このため、住民の要援護者情報の共有に関する理解や信頼を深めるためにも、要援護者情報を行政外の関係機関等と共有する際に、誓約書の提出等を活用して、提供を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。

ウ　平常時・災害時の共有情報の活用方策の検討

要援護者情報を共有した後は、関係機関等の協力を得ながら、要援護者一人ひとりについて、避難支援者、避難所、避難方法等を定めた避難支援プランを策定することとなる。

なお、避難支援プランの策定作業に当たって、さらに要援護者本人から詳細な情報を収集する際に、同意が得られない場合もある。この場合、避難支援プ

ランは、災害時のいざというときのためのものであることや、誓約書等により厳重に情報管理されていることなどを粘り強く説明し、引き続き同意を得ることに努めることとするが、その上でも同意が得られない要援護者については、行政内部のみで情報共有するなどの配慮が重要である。

また、要援護者本人が自分の情報を他人に知られたくない場合は、情報を保有する行政内部で安否確認、避難支援等の対応を行うことについても考慮する必要がある。

なお、要援護者情報は、要援護者マップの作成、災害時の安否確認、避難所の運営等においても活用できるものであり、このような観点からも要援護者情報の収集・共有とその有効活用の検討が進められるべきである。

⑦ 個人情報保護条例の規定に沿った手続き

要援護者対策の枠組みが決定した段階で、個人情報保護条例の規定に沿い、要援護者情報の目的外利用、第三者提供について、個人情報保護審査会への諮問等の手続きをとる。

⑧ 要援護者情報のリスト化

ア 「災害時要援護者名簿」の整備

要援護者情報の把握については、保健福祉関係部局、住民登録関係部局、外国人関係部局等が保有する既存の要援護者情報を利用して要援護者名簿を整備する。**(【参考資料４】災害時要援護者名簿様式（例）Ｐ８１)**

イ 整備方法

要援護者支援班は、保健福祉関係部局等が保有する既存の要援護者情報の中から避難支援が必要と想定される要援護者情報を収集し、要援護者名簿として一元化する。

なお、保健福祉関係部局等から収集する要援護者情報は、避難支援が必要な要援護者の特定と支援内容の判断に必要な情報に限定する。

〈要援護者名簿の整備方法〉

要援護者名簿の整備	要援護者支援班において、保健福祉関係部局、住民登録関係部局、外国人関係部局等が保有する既存の要援護者情報を収集し、一元化する。 〔収集する情報の内容〕 氏名、性別、生年月日、住所、使用言語、要援護者区分（情報収集元の内容（例：要介護度３））

ウ　要援護者関係情報（例）

対象者	情報の種類	担当部門
高齢者・乳幼児・妊産婦・外国人	住民基本台帳 母子健康手帳所持者情報 外国人登録簿	市町村住民登録、外国人登録、障害福祉、介護保険担当等
身体障害者	身体障害者手帳所持者情報	
要介護高齢者	要介護認定者情報	
知的障害者	療育手帳所持者情報	
精神障害者	精神障害者保健福祉手帳所持者情報	
難病患者	特定疾患医療受給者証所持者情報 小児慢性特定疾患受診券所持者情報	保健所

⑨　行政外の関係機関への提供

ア　避難支援プラン登録制度の創設

家族の同居や施設への入所状況などにより、要援護者名簿で把握した者の中にも避難支援が不要な者も含まれる。

このことから、要援護者名簿で把握した者のうち、さらに避難支援の必要性を勘案し、他者の支援を必要とする者（以下「避難行動要支援者」という。）を特定し、これら避難行動要支援者本人の理解と同意を得つつ、避難支援プランを策定していく。

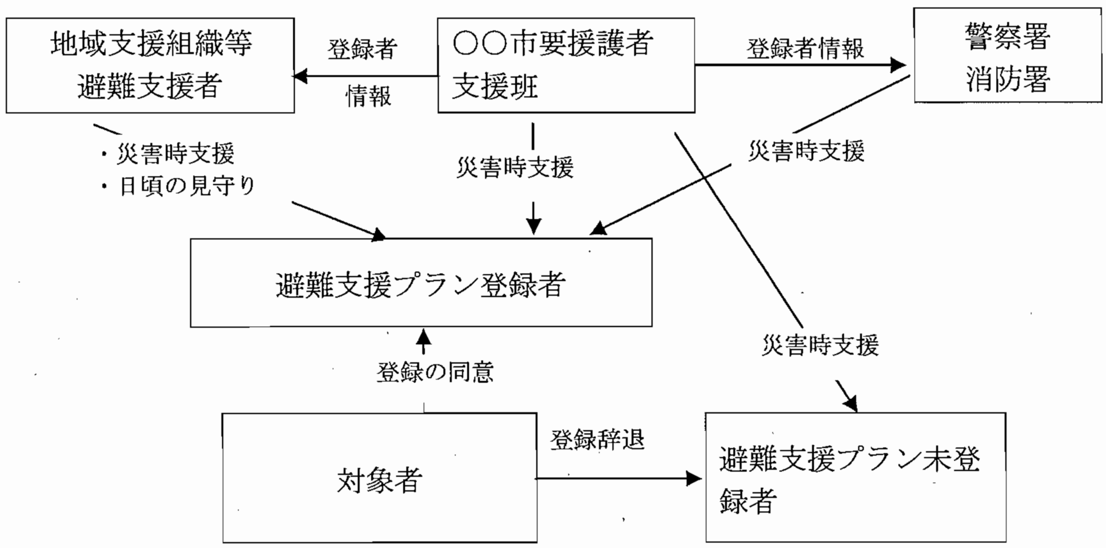
この策定方法の一例として、希望者を登録し、登録した一人ひとりに対する避難支援プランを策定していく新たな登録制度を創設する。

登録制度創設に当たっては、適切な運用及び適正な個人情報の取扱いが行われるよう、目的、対象者の範囲、登録の手続き等を明記した実施要領等を整備し、その周知を図る。（**【参考資料５】災害時要援護者避難支援プラン登録制度実施要領（例）Ｐ８２**）

〈実施要領等で定める項目（例）〉

・目的
・対象者の範囲
・登録の手続き
・避難支援プランの保管、登録内容の変更の取扱い
・個人情報の取扱い
・様式（災害時要援護者避難支援プラン登録申請書兼登録台帳、災害時要援護者避難支援プランリスト）等

〈避難支援プラン登録制度(例)〉



イ　登録者募集の取組・地域支援組織等への情報の提供

避難支援プラン登録制度について、様々な機会を利用して住民へ広報を行うことにより、広く登録希望者を募集するとともに、地域支援組織等を通じ避難行動要支援者に対して登録の働きかけを行う。

(a) 住民への広報

広報誌、新聞、ラジオ、テレビ等のマスメディア、パンフレットの配布や回覧板等、様々な方法により住民に制度を周知する。

(b) 説明会の開催・情報の提供

避難支援プラン登録制度の趣旨について、地域支援組織等に対して説明会を開催し、それぞれの組織の平常時、災害時の役割、活動について理解を得た上で、要援護者名簿を提供する。

(C) 要援護者への説明・登録

地域支援組織等の協力を得て、本人、家族等に趣旨を説明し、個人情報提供の同意を得た上で、災害時要援護者避難支援プラン登録申請書兼登録台帳を作成、登録する。

並行して他に避難行動要支援者がいるかどうか調査する。

⑩　避難支援プランの策定

ア　避難支援プラン記載項目

避難支援プランに記載すべき項目及び内容は、**【参考資料５】の別記様式１「災害時要援護者避難支援プラン登録申請書兼登録台帳(例)」**（Ｐ８４）に示すとおりである。避難支援プランの内容は、要援護者自ら又は地域等で避難支援者を決定し、要援護者本人と話し合いながら決定していくため、要援護者支援班と地域支援組織等が協力して取り組んでいくことが重要となる。

〈避難支援プラン記載項目（例）〉

記載項目	内　　容
署名・捺印	・　災害時の避難支援を希望し、本人情報が避難支援のため関係機関で保有されることの同意を得るもの
氏名、住所、生年月日、性別、使用言語、自宅電話番号、ＦＡＸ等連絡先、世帯状況	・　要援護者の基本情報となるもの
災害時に必要な支援内容等、日常生活に必要な医薬品等	・　要援護者が希望する避難支援の内容、留意して欲しい項目を記載 ・　避難時の持ち出しや避難所において必要となる医薬品等を記載
緊急時の家族等の連絡先	・　緊急時に連絡が必要な家族等の連絡先を記載
かかりつけの医師、担当民生委員児童委員等	・　要援護者本人の様態や状況を確認できる情報となる。
避難支援者	・　要援護者が希望する避難支援を行う者を記載 ・　避難支援者は、自助、地域の共助の順で定め、必ず避難支援者の同意を得るとともに複数の避難支援者を登録しておく。 　なお、個人の登録が困難な場合は、自主防災組織の会長や自治会長名とし、内部で役割を決めておくことなども考えられる。
避難予定場所	・　避難予定場所を記載 ・　避難予定場所において要援護者が希望する避難支援が実施できるか確認すること。
情報伝達方法及び留意事項	・　情報伝達の方法（経路、手段等）及び留意事項を記載
避難誘導方法及び留意事項	・　避難誘導の方法及び留意事項を記載 ・　避難誘導に車両等の輸送手段を確保する必要があれば記載
避難先での留意事項	・　避難先での留意事項を記載
避難支援プランに係る連絡先	・　避難支援プランに係る市町村の連絡先を記載

※　避難支援に必要な範囲の情報に限定し、過度に詳細な情報の記載は避けること。
※　要援護者本人及び市町村以外が保有する情報は、避難支援に直接関係する情報のみとする。

イ　未登録の避難行動要支援者への対応

避難支援プランの策定同意が得られない者に対しては、災害発生時において迅速に状況確認や安否確認ができるよう、行政内部の関係部局だけで共有する要援護者名簿に、把握できる範囲内の情報を記載するなどしておく。

⑪ 避難支援プランの提供

策定した避難支援プランは、市町村、要援護者本人のほか、要援護者が同意した範囲の地域支援組織、避難支援者等で共有できる。

なお、説明会等を通じ、これらの避難支援プランを共有する者に対して、個人情報保護の重要性の認識、避難支援プランの適正な管理等を徹底させなければならない。

また、市町村及び要援護者本人以外が共有する避難支援プランには、要援護者の氏名、連絡先及び必要な避難支援の内容などの避難支援に直接関係する事項だけを記載し、避難支援に直接関係のない事項については記載しない。

災害時に、避難支援プラン登録制度が十分機能するよう、地域支援組織等による平常時の見守り活動などの支援を通じて、常に最新の情報を把握し、避難支援プランの情報を年1回更新する。

〈避難支援プランの適正な管理に当たっての留意事項〉

市　町　村	・　避難支援以外の目的に利用してはならない。 ・　避難支援プランの登録、保管等の事務については、個人情報保護条例を遵守し、適切に実施しなければならない。
地域支援組織、避難支援者等	・　避難支援プランに記載された個人情報及び支援上知り得た個人の秘密について、他に漏らしてはならない。 　また、要援護者の避難支援以外の目的に利用してはならない。 ・　関係機関、団体等においては、避難支援プランの管理責任者を定めなければならない。 ・　避難支援プランは、施錠管理しなければならない。 ・　避難支援プランの交付を受けるに当たって、以上の項目についての誓約書を市町村へ提出しなければならない。

5　避難所における支援のための備え

(1) 避難所における要援護者用窓口の設置

避難所において、要援護者のニーズ把握や必要な支援ができるよう、要援護者支援班が中心となり、地域支援組織や保健福祉関係者、避難支援者等の協力を得て、各避難所に要援護者班を設置する。災害が発生した場合、要援護者班は、各避難所内に要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達、支援物資の提供等を実施する。

また、要援護者班は、地域支援組織等の協力を得て、避難支援プランにより要援護者の避難状況や安否の確認を行い、所在が確認できない要援護者がいる場合、要援護者支援班に連絡し、早急に救助・確認作業を進める必要がある。

なお、要援護者支援班は、地域支援組織や保健福祉関係者、避難支援者等の協力を得て、各避難所において要援護者班に従事する者の確保に努める。

要援護者の避難所での生活を向上させるため、要援護者支援班、施設管理者、地域支援組織、自主防災組織、保健福祉関係者等は協働して、施設の状況、要援護者に配慮した施設の利用方法について平常時から確認・改善するよう努めるとともに、要援護者班は、災害時の教室・保健室の活用、段差の解消、手すりの設置等を進める。

〈参 考〉 要援護者班のイメージ

【構　成】

要援護者班については、市町村の要援護者支援班が中心となり、地域支援組織、保健福祉関係者、避難支援者等の協力を得て設置するが、例えば次のような者（有資格者、経験者も含む。）を中心に編成することが考えられる。

①保健・医療関係者：医師、保健師、看護師、精神保健福祉士、介護福祉士、社会福祉士、理学療法士、養護教諭、ヘルパー　等

②地域福祉関係者：民生委員児童委員、地域福祉推進委員　等

【業務例】

- 避難所における要援護者用窓口の設置、要援護者からの相談対応
- 避難所における要援護者の避難状況の確認、未確認者の確認
- 避難所内・外における要援護者の状況・要望（ニーズ）の把握
- 要援護者への確実な情報伝達、支援物資の提供、「地区福祉避難室」（後述）を含めた要援護者に配慮したスペースの提供
- 対応できない要援護者のニーズについて、要援護者支援班への支援要請
- 避難所において活動する保健師、看護師、ボランティア等との情報共有・連携
- 避難所には通常元気な者が最初に到着し、要援護者は遅れて到着する傾向があるため、要援護者のスペースは、暖房等が効かない入り口付近またはトイレの近くになる傾向が見られるので、避難所の容量等を踏まえ、できれば事前に要援護者のための配置等を決めておく。（車イス使用者や視覚障害者には奥まった場所は不向きであり、トイレ等に近い場所が適している。）
- 災害時に要援護者に限らず避難する者を避難所に集めた後、要援護者を二次的避難所（福祉避難所等）に移動させる仕組みをとる場合は、避難誘導に当たる者（避難支援者等日常的に要援護者とコミュニケーションを図っている者が望ましい。）と連携を図り、的確に該当者が二次的避難所に避難できるよう万全の体制をとること。また、二次的避難所への移動に関する具体的な移動手段（どこの車を利用するのか、運転手は誰かなど）、二次的避難所との情報通信手段の確保等についても検討しておく。

(2) 避難所からの迅速・具体的な支援要請のための体制整備

各避難所の要援護者班は、要援護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、外国人のための通訳・翻訳協力者等の応援派遣、マット・畳等の物資・備品の提供）については、要援護者支援班に迅速に要請する。

要援護者支援班は、関係機関等と連携し対応するとともに、対応できないものについては、速やかに県、国等に要請する。

なお、要援護者のニーズ、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、平常時から関係者に対する訓練・研修を実施するなど体制を整備しておく。

(3) 要援護者への臨機応変な対応

大規模災害時、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、または要援護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、災害医療におけるトリアージのような発想を参考にしつつ、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る必要がある。

そのため、平常時から要援護者支援班、避難所の施設管理者、避難所の要援護者班は、要援護者への確実な情報伝達や物資の適切な提供等の実施方法について確認しておく。

避難所の責任者は、避難所における要援護者支援に関する地域住民の理解を深めておくとともに、災害時においては、要援護者班等の意見を十分踏まえた上で、適切な避難所運営に努める。

(4) 要援護者への配慮

① 被災のストレスに加え、避難所の集団生活による心身の疲労、感染症の蔓延が予測されることから、保健、医療関係者との連携体制のもと、医療支援、健康相談、衛生管理（指導）等のスタッフを確保する体制を整えておく。

② 避難所に指定された施設は、あらかじめバリアフリー化に努めることとするが、バリアフリー化されていない場合は、早急に段差解消や、洋式仮設トイレの設置等、要援護者に配慮した施設整備を行う。

また、災害時に要援護者の特性に応じて避難所を選択できるよう、避難所一覧に要援護者向け設備等を記載しておく。

〈要援護者向け設備等を記載した避難所一覧（例）〉

避難所概要			要援護者向け設備									
地区	施設名	所在地	地区福祉避難室	車イス用エレベーター	授乳等ができる個室	スロープ	車イス用トイレ	オストメイト用トイレ	仕切り板等	文字放送付きテレビ	FAX	・・・・
◎◎地区	◎◎小学校	東 1-2	○			○	○	○		○		
△△地区	△△会館	西 3-1		○	○	○			○	○	○	

③ 避難所となる施設では、要援護者に対し情報を確実に伝達できるよう、コミュニケーションを確保するための設備等の充実を図る必要がある。

- 要援護者に対して円滑な情報伝達ができるよう、障害等の状況に応じて多様な情報伝達手段を確保しておくことが重要である。
- 聴覚障害者に対しては、文字放送付きテレビ、ＦＡＸ等を活用するほか、案内、看板は大きな文字で、漢字にはルビをふるよう配慮する。

また、視覚障害者に対しては、音声による伝達手段の確保などが必要とな

る。

- 認知症高齢者など情報の伝達に困難が生じる可能性がある者に対しては、個別に情報伝達手段を確保することが必要となる。
- 外国人に対しては、災害時多言語情報作成ツールの活用などによる多言語での情報伝達手段の確保が必要となる。
- 手話通訳者や外国人のための通訳・翻訳協力者等と日頃から連携を図り、災害時に協力を求めることができるような体制を整備しておくことが必要である。

(5) 女性に配慮した避難所運営のためのニーズ把握

避難所生活においては、トイレや着替えなど女性を取り巻く環境は大変厳しいものがあるため、女性に配慮した避難所運営を行う上でのニーズをあらかじめ把握しておく。

過去の災害において、トイレに鍵がかからない、男女一緒である、トイレが遠く暗い場所にあるため防犯面で不安を感じるなどの理由で、使用を控え、体調を崩した女性もいた。男女別のトイレの設置や更衣スペースの確保など女性のプライバシーや安全等が守られるよう配慮する必要がある。

また、乳幼児やその母親、妊婦など体調悪化を招かない対策や授乳場所の確保、生活リズムを整える取組等を行う必要がある。

(6) 要援護者が必要とする食料・生活物資等の供給体制の整備

① 食料品・飲料水の備蓄については、非常用として最低3日分の備蓄が必要と考えられる。

避難所において、備蓄された食料を供給する際は、要援護者一人ひとりの健康状態等に配慮して量を減らす等の配慮をする必要がある。

② 要援護者特有の生活必需品や消耗品は、多種多様であるとともに耐用年数が短いものもあるため備蓄が困難であり、供給ルートも限定されていることから、要援護者本人、家族等へ、余裕を持って備蓄するよう周知に努めるとともに、関係事業者等との協定の締結を含め、供給体制を整備することが必要である。

③ 備蓄物資については、避難所に直接備蓄することが望ましいが、その他の場所に備蓄した場合は、災害時の避難所ごとの配分を事前に決めておくなど、迅速な供給体制を整えておく必要がある。

④ 備蓄物資の避難所（福祉避難所を含む。）での需給状況については、避難所の要援護者班が一元的に把握し、関係機関等と必要な調整を行うことが重要である。

⑤ 災害時に、要援護者の一時受入を行う社会福祉施設（福祉避難所を含む。）等については、入所者用の備蓄に加えて、受入人数に応じた食料及び簡易ベッドなどの防災資機材の備蓄も求められるため、あらかじめその確保策及び負担等について、施設管理者と取り決めを行うことが必要である。

⑥　要援護者が必要とする物資の供給方法等について、避難支援プランに盛り込むとともに、関係事業者等と連携した防災訓練等において、要援護者の参加のもと、備蓄物資の供給体制等の検証、見直しをすることが必要である。

〈要援護者が必要とする食料・生活物資（例）〉

区　分		必要な食料・生活物資等
要援護者・一般共通		・ビスケット、乾パン、アルファ米、ペットボトル水 ・毛布、タオル、トイレットペーパー、ポリ袋、ポリバケツ、ポリタンク、懐中電灯、乾電池、ビニールシート、カイロ、清拭剤、マスク、ラジオ、電気ポット、カセットコンロ、ストーブ、仮設トイレ等
介護を要する者	要介護度の高い高齢者	・嚥下しやすく暖かい食事等 ・紙おむつなどの介護用品、衛生用品、ポータブルトイレ、避難用のひも、ロープ、担架等
	乳幼児のいる家庭	・離乳食、粉ミルク、ミネラルウオーター、栄養補助食品等 ・哺乳瓶、紙おむつ、衛生用品等
身体面の支援を要する者	肢体不自由者	・杖、歩行器、車イス、車イス用空気入れ、避難用のひも、ロープ、担架、簡易ベッド、更衣室等
	難病患者や内部障害者など	・日頃服用している薬や使用している装具等 膀胱・直腸障害者：ストーマ用装具、カテーテル等 低肺機能者：携帯用酸素ボンベ等 ・かかりつけ医療機関、装具の販売店の連絡先などのメモ
情報面での支援を要する者	視覚障害者	・白杖・点字器、ラジオ、携帯電話等
	聴覚障害者	・補聴器、補聴器用の電池、筆談のためのメモ用紙、筆記用具、ホワイトボード（聴覚障害者用掲示板等）、救助を求めるための笛やブザー、携帯電話（メール）、ＦＡＸ等
	知的障害者	・自宅住所や連絡先が記載された身分証等
	精神障害者	・必要とする薬剤、自宅住所や連絡先が記載された身分証等
	外国人	・災害や緊急時の専門用語の対訳されたカード、多言語辞書等

6　医療的ケアが必要な要援護者に対する備え

要援護者の中には、日常の生活を維持するために継続的な服薬、治療を必要とする者などが多くおり、災害時においても継続的な医療の確保、医療的ケアが必要不可欠である。

このような要援護者に対する備えとしては、医療に重点を置いた取組が求められる。

(1)　医療関係機関等との協力体制の確立

医療的ケアが必要な要援護者に対する備えとしては、災害時に利用可能な医療関係機関等の情報を事前に把握しておくことが必要であり、避難支援プランや要援護者の通院先、病名、服薬内容等を記載した防災カード等により、現在利用している医療関係機関等を把握する。

また、それぞれの要援護者に必要な医療機器等を確保するため、あらかじめ災害時における医療関係機関等との協力体制を確立しておくことが必要である。

(2)　要援護者、家族等の事前の備え

災害発生直後は、医療的ケアが得られないこと、あるいは、医療に関する十分な情報を得られないおそれがあるため、日頃から要援護者とその家族が災害時における対策等を検討しておくことが必要であり、誰が、どういった方法（手段）で、どこに避難させるのか事前に検討し、要援護者とその家族が参加する防災訓練等を通じて確認しておく。

(3)　地域における協力体制の確保

災害時の避難を円滑に進めるため、日頃から地元医療関係機関、地域支援組織、自主防災組織、自治会、民生委員児童委員などに対して、医療的ケアが必要な要援護者の避難支援体制について周知を図り、地域における協力体制を確保しておく。

7　福祉避難所における支援のための備え

福祉避難所とは、要援護者のために特別の配慮がなされた避難所のことであるが、地域住民の防災の責務を有する市町村において、積極的に福祉避難所の設置に向けた取組が行われることが重要である。

(1)　福祉避難所に関する必要性の認識

被災者のうち、高齢者、障害者など特に配慮を要する者（要援護者）に対しては、防災上必要な措置の実施に努めなければならないとされており（災害対策基本法第８条第２項第１４号）、被災者のニーズが多様化・複雑化している最近の災害事例等を鑑みると、要援護者を受け入れる避難所として福祉避難所を用意することが求められており、市町村における取組が重要なものとなっている。

このことから、岡山県防災対策基本条例においても、市町村は福祉避難所の指定に努めるものとされており、福祉避難所に関する必要性について十分認識を持ち、その取組を行うことが必要であり、また、福祉避難所に適する施設の施設管理者、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者等に対し、パンフレットや研修、訓練等を通じて、福祉避難所についての制度の理解と周知を深めることも重要である。

災害救助法が適用された場合においては、県から委任を受けた市町村が福祉避難所を開設した場合には、要援護者の特別な配慮のために必要な費用として、概ね１０人の要援護者に１人の生活相談職員（要援護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、要援護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の費用及びその他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。

(2) 福祉避難所のニーズ把握

福祉避難所に関する必要性を認識する上で、要援護者の福祉避難所に対するニーズを把握しておくことは重要である。

このため、避難支援プランの策定等を通じて、福祉避難所への避難者数の推計作業を行い、福祉避難所に適する施設の受入能力との比較による福祉避難所のニーズを把握することが望ましい。

① 福祉避難所への避難者数の推計

福祉避難所への避難者数の推計に当たっては、例えば、避難支援プランの策定を通じて、福祉避難所への避難が必要な者の状況等を把握し、ハザードマップ等を考慮しながら、地域ごとの避難者数の推計を行う方法がある。

② 福祉避難所に適する施設の把握

福祉避難所に適する施設の把握は、老人福祉センターなどの保健福祉施設や特別支援学校について、また、適切な場所にこのような施設がない場合には、公的な宿泊施設、民間の旅館・ホテル等について、施設のバリアフリー化や宿泊設備等に留意して行う。

また、応急的措置として、教室・保健室を含め、一般の避難所に要援護者のために区画された部屋を、「地区福祉避難室」（後述）として対応することも効果的であることにも留意する。

(3) 福祉避難所の指定・協定締結と連携

福祉避難所のニーズ把握などを踏まえ、福祉避難所をあらかじめ確保する場合には、福祉避難所に適する施設の指定・協定締結を行う。

なお、指定・協定締結に当たって、災害時に当該施設が福祉避難所としての役割を十分果たせるよう、当該施設側の対応能力や役割分担等について、当該施設と事前に協議しておくことが望ましい。

また、災害時に、福祉避難所として機能するよう、運営マニュアルの作成や設置・運営訓練の実施など、当該施設との連携を強化し、準備しておくことも大切である。

さらに、福祉避難所をあらかじめ指定したときには、地域防災計画等に定め、関係者等に周知を図っておくことが必要である。

① 協定締結のための検討

福祉避難所の設置について、福祉避難所に適する施設の管理者と、あらかじめ協定締結に努める。

また、協定締結に当たっての協議については、以下の項目が考えられる。

- 当該施設の受入人数規模（災害時に入所可能な人数及びベッド数、可能であれば要援護者種別ごとに）
- 当該施設の災害時における受入体制（福祉避難所として対応できる職員体制、備品、備蓄物資）
- 当該施設を福祉避難所として開設した際の利用関係

・　福祉避難所の費用負担
・　当該市町村の支援可能な人員、備品、備蓄物資等
・　福祉避難所の管理責任者の配置

なお、入所施設が福祉避難所となった場合、既に入所している利用者の介助等に加え、要援護者の支援を行うことは、当該施設の職員に過度の負担をかけること、入所施設でない場合、夜間の職員体制が少ないことなどにも留意する必要がある。

また、福祉避難所となった場合、一般の避難所からの連絡、被災者からの直接の連絡、近隣からの連絡など様々なルートを通じて、避難を必要とする要援護者の受入要請が予想されるため、個々の要請に対する対応等について、施設管理者と事前に検討しておくことが適切である。

（【参考資料６】　災害時に要援護者の福祉避難所として民間社会福祉施設等を使用することに関する協定書（例）　Ｐ８８）

②　福祉避難所の種類（例）

種　類	内　容
地域における身近な福祉避難所 （以下「地区福祉避難室」という。）	要援護者が素早く避難することができる身近な地区内の指定避難所（小中学校、公民館等）等の中に、要援護者が介護や医療相談等を受けることができる部屋やエリア等を確保し、地区福祉避難室として位置付ける。
地域における拠点的な福祉避難所 （以下「拠点福祉避難所」という。）	重度の介護を要したり、障害の程度が重いなど、地区福祉避難室等では生活が困難な要援護者のために、老人福祉センター等の保健福祉設備や体制が整っている市町村の保健福祉施設等を、拠点福祉避難所として位置付ける。
民間福祉避難所	民間の社会福祉施設等で、災害時に協力してくれる施設と事前に協定を締結し、民間福祉避難所として位置付け、災害時における要援護者の受入体制を整備する。

③　体制等の整備

ア　医療支援スタッフ等の確保

災害時に福祉避難所において、要援護者の健康管理や医療相談等に当たる医療支援、健康相談、衛生管理（指導）等のスタッフを確保する体制を整えておく。

イ　情報伝達体制の整備

情報の収集が困難な要援護者に対して、情報を提供できるよう、聴覚障害者や視覚障害者等のための情報伝達手段を確保しておく。

ウ　施設の整備

福祉避難所では、聴覚障害者向け掲示板等の設置、スロープの設置、段差の解消等の要援護者に配慮した施設の改修や白杖、点字器等の備品の整備、授乳スペースの配置などを考慮する。

トイレについては、既設トイレの段差解消、洋式化、手すりの設置等要援護者に配慮した設備の改修や携帯トイレの備蓄を進める。

また、災害により水洗トイレが使用できなくなり、仮設トイレの設置まで数日かかる可能性があることから、要援護者に配慮した仮設トイレをあらかじめ避難所に配置しておくこと等についても留意する。

エ　運営マニュアル作成、設置・運営訓練の実施

福祉避難所として指定された施設に対し、災害発生後の市町村との連絡体制や要援護者の受入等に関する運営マニュアル等をあらかじめ作成することが重要である。これにより、災害時におけるスムーズな避難受入が可能となる。

また、平素から福祉避難所として指定された施設と福祉避難所の設置・運営訓練を実施し、必要な改善を行うなど連携の強化に努めることも重要である。

〈参考資料〉災害時における福祉避難所の設置（例）

（内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」より抜粋）

【対応方策に関する具体的事例③　新潟県小千谷市】

新潟県中越地震の際、避難所での生活では、避難生活が長期化することを予想していなかったため、その場の対応となりがちであった。発災後から福祉部門の職員が救援物資の配布等の災害対応に従事していたが、数日後に避難所において様々な問題が顕在化してきたことから、高齢福祉課長の判断で、福祉部門の職員を極力本来業務に戻すこととなった。特に、避難所におけるニーズの把握に努め、ボランティアと協力しながら個別に対応してきた。

また、避難所におけるニーズの把握により、要援護者の介護保険施設への緊急入所を手配する一方、避難所に残ることを希望する要援護者や授乳を必要とする母子等に対しては、避難所内の会議室やトレーニングルーム等を専用居室として活用し、市外の看護・介護関係団体が２４時間体制で支援した。

避難所における要援護者のニーズ把握で、災害発生後３日目頃から要援護者の避難所での生活が困難であるとの声を踏まえ、ライフラインが比較的早く復旧した北部のケアハウスを福祉避難所として設置した。

なお、福祉避難所には、開設時支援体制が確保できなかったため、家族・介護者と一緒に避難して頂いた。

その後、同福祉避難所の要援護者に対しては、家族のほか県外から応援に来た医療ＮＰＯが２４時間体制で見守りに従事した。

〈参考資料〉福祉避難所の設置運営訓練（例）

（内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」より抜粋）

【対応方策に関する具体的事例②　山梨県笛吹市】

市では、平成１７年１０月に山梨県と合同で福祉避難所の設置運営訓練を実施した。この訓練には、社会福祉協議会、民生委員、福祉施設職員、自主防災組織、施設通所者、障害者団体、地元住民、保健福祉関係者（ケアマネジャー、ボランティア関係者、精神保健福祉士等）が参加した。

広めの介護保険関係施設（５２m×５２m）に設置した福祉避難所では、受付・相談コーナーの設営・立ち上げを行い、ニーズの受付からマッチングまでの一貫の流れを訓練した。

ニーズ受付については、要援護者からニーズを聞き取りながらニーズ受付票に記入し、掲示ボードに貼り付けることでニーズを集約した。その上でニーズに即した対応（停電により不安を感じている要援護者に対応するため投光機を配布、おむつ交換スペースを設置など）を実施した。

このほか、肢体不自由者の車椅子からのトイレ等移動支援、聴覚障害者への手話・筆談等による情報伝達、知的・精神障害者への寄り添い等生活支援、ダンボールやビニールシートを使った間仕切りの設置、高齢者や障害者の専用スペースの確保（畳部屋）等、要援護者に配慮した避難所運営を実施した。

訓練では、「要援護者の専用スペースについては介護も考えると畳３畳分が必要ではないか」、「床に座ると疲れるため椅子が必要」、「簡易トイレに手すりが必要」等、福祉避難所の設営に関する課題が明らかとなり、今後の取組の改善に役立てていくこととしている。

＜準備したもの＞

【看板類】

- 立て看板（「笛吹市拠点福祉避難所（訓練会場）」）
- トンボ看板（受付、相談コーナー、総括担当、高齢者福祉避難所、聴覚障害者福祉避難所、肢体不自由者福祉避難所、こころのケア相談所

【障害者体験用器具】

- 県社会福祉協議会から借用

【要援護者の識別に使用】

- ゼッケン

【福祉避難所設営資機材】

机（約30）、椅子（約20）、受付用紙・筆記具、ブルーシート（約20）、ござ（数十枚）、ダンボール（約100枚）、ガムテープ（約3個）、ビニール紐（2巻）、ロープ（2巻）、支柱（約2m：30本）、カラーコーン（約20個）掲示板（ホワイトボード3枚）、簡易トイレ（2箇所）、トイレ用衝立（4枚）、折り畳みベッド（数個）、布団（数セット）、毛布（数十枚）、搬送用機器（車椅子、担架、応急担架、リヤカー）、石油ストーブ、紙おむつ、ウェットティッシュ、点字用器具、白杖等

8　自主防災組織を核とした地域防災力の向上

(1) 要援護者支援防災学習会の開催

自主防災組織、地域支援組織等は、地域住民や関係団体等の参加を得て、地域の防災対策や要援護者対策を具体的に考える要援護者支援防災学習会を開催する。

(2) 要援護者参加型防災訓練の実施

自主防災組織、地域支援組織等は、地域住民や関係団体等に加え、要援護者と避難支援者の参加を得て、要援護者の避難経路や避難所の確認などを行う、実践的な要援護者参加型の防災訓練を実施する。

〈要援護者支援防災学習会・要援護者参加型防災訓練の段階的実施方法（例）〉

第１段階	要援護者支援班や社会福祉協議会の主催で、市町村全体での防災対策や要援護者対策を具体的に考える要援護者支援防災学習会を開催する。
第２段階	自主防災組織、地域支援組織等の主催で、各地区単位で要援護者支援防災学習会を開催する。
第３段階	自主防災組織、地域支援組織等の主催で行う防災学習会等において、地区のハザードマップを作るとともに、要援護者の所在を把握し、具体的な支援方法等を協議する。
第４段階	自主防災組織、地域支援組織等の主催で行う防災訓練において、要援護者と避難支援者が一緒に防災訓練に参加し、避難経路や避難所の確認等を行う。

(3) 地域の要援護者支援活動を担う人材の育成

自主防災組織や地域支援組織、ボランティア等の中から、地域の要援護者支援活動を継続的・専門的に担う人材を研修等を通じて育成する。

(4) 要援護者の防災意識の普及啓発

要援護者自身が防災に関心を持ち、正しい知識を身に付けられるよう、防災意識の普及啓発を図る。

〈要援護者自身の防災対策〉

① 要援護者の特性に応じた物資の備蓄

災害発生直後は、平常のルートによる物資の供給等が困難となることから、医薬品や補装具、携帯用酸素ボンベなど、要援護者の特性に応じた物資について、最低でも３日分は要援護者自身が備蓄する。

② 防災カードの携帯

要援護者がどのような支援を必要としているか避難支援者に理解してもらうため、それらの情報をあらかじめ記述した防災カードを作成し、要援護者に携帯してもらう。（**【参考資料７】　防災カード（例）Ｐ９１**）

ただし、防災カードには個人情報が含まれるため、その保管及び取扱いに留意することも併せて呼びかける。

③　防災訓練への参加

避難経路や避難所等を確認するなど、実践的な防災訓練に避難支援者等と一緒に参加する。

〈参考資料〉実践的な防災学習会の開催（例）

（内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」より抜粋）

【対応方策に関する具体的事例⑦　大月市社会福祉協議会（山梨県）】

大月市社会福祉協議会では、市役所、消防本部の共催による地域の実情に即した実践的な学習会を平成１５年より３年連続で実施している。

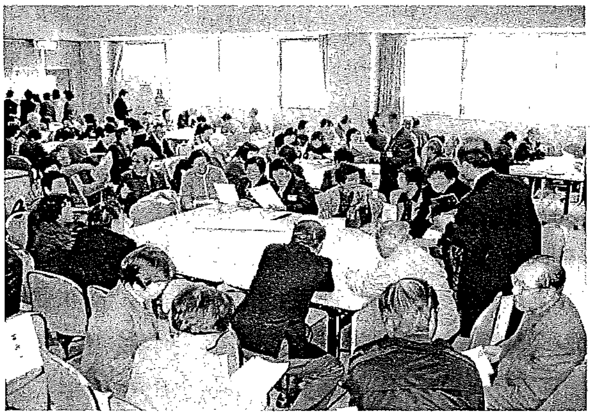
平成１６年には、「地域防災マップの作り方と活用のコツ」をテーマとした学習会を開催し、消防関係者や民生委員、ボランティア団体、住民等２００人が参加した。

学習会では、県から派遣された講師の講演の後、居住地域ごとに１０の班に分かれて、大きな地図を囲んで地震被害を想定した防災マップづくりを行い、災害時の対応・災害時要援護者への対応について民生委員、ボランティア団体、住民等が一緒となって協議し、最後に各班ごとに発表した。

災害時要援護者への対応では、透明シートを図面の上にかぶせ、透明シートの上に要援護者の宅にシールを貼り、要援護者の避難先、介助者の確保方法、災害時の避難支援等について付箋に記入して地図上に貼り付けていった。

なお、透明シートはプライバシー情報として民生委員等の限られた機関が保管することとした。

このような取組を通して、市内の地区社会福祉協議会が、地域の自治会組織と連携し「防災福祉マニュアル」を作成するなど、地域での自発的な取組が進んでいる。



防災マップの作成状況

＜準備したもの＞

【各個人】

・参加者毎の（自宅周辺の）住宅地図（B4サイズ・2枚セット）

【地域グループ毎】

・図面類（地区別大型地図、災害危険箇所図、消防設備配置図等）

・書き込み用具（色別丸シール、8色マジック、サインペン、ラインマーカー等）

・文房具（付箋、筆記用具、セロテープ、はさみ、のり、ガムテープ等）

・透明シート（※農業用（透明）シート･･･地図の上にかぶせて要援護者に関する書き込みや災害時にどのように対応するか等の書き込みを行う。）

9　福祉サービス提供者等との連携

(1) 福祉サービス提供者等との連携

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。保健福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者等との連携を密に取っておく。

また、発災時において、避難支援プランと、福祉サービス提供者等が実施可能な範囲内で把握した安否情報、避難所の避難者名簿等とを照らしつつ、要援護者の「抜け、漏れ、落ち」もフォローする。

平常時においても、福祉サービス提供者等の参加を得て、災害時における上記対応・連携に関する研修や実践的な訓練を実施する。

また、介護保険制度における地域包括支援センターの活用・連携を深めるとともに、障害者の自立支援を実施している、就労移行支援事業所、生活訓練事業所、地域活動支援団体、相談支援事業所等の精神保健福祉士等との連携にも取り組む。

(2) 福祉サービスの継続に向けた体制の確立

災害発生により居住環境が急激に変化することから、保健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、要援護者の安否や居住環境等を確認する。そして、必要に応じて社会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援護者を受け入れざるを得ない場合等においては、福祉サービス提供施設、福祉サービス提供者等と緊密な連絡をとる。

そのため、福祉サービスの災害時における運用方針等に関し、あらかじめ県、国等と検討を行うとともに、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る。

なお、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援護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、他の地方公共団体等からの広域的な応援派遣の受入も活用しつつ、災害発生後も保健福祉関係部局や福祉サービス提供施設に必要な人員の確保を図る。

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（ＢＣＰ）に向けた取組に重点が置かれている。その観点からも、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等の継続を図る。

10　メンタルケア体制の整備

(1) 精神的なストレスを軽減する避難環境の確保及びメンタルケア体制の整備

①　精神的なストレスを軽減する避難環境の確保等

要援護者が一般の避難所や仮設住宅で長期にわたる避難生活を送ることは、一般の被災者以上に様々な困難を伴い、精神的なストレスが蓄積又は増大する原因となる。こうしたことから、要援護者の災害や避難生活による精神的なストレスを軽減し、心的外傷後ストレス障害（ＰＴＳＤ）、うつ病などを予防するため、次のような対策を事前に検討しておくことが必要である。

ア　一般の避難所における要援護者についての優先的な配慮

イ　必要が生じた場合のできるだけ速やかな福祉避難所や社会福祉施設などへの移送

ウ　避難生活を長期化させないための生活復帰に向けた支援

②　災害発生後のメンタルケア活動に関する体制整備

被災によるショックや平常時とは異なる生活環境は、どのような人にも精神的に大きな影響を与えることから、精神面の支援は、要援護者だけではなく、被災者全体に対して必要な対策である。災害発生後において、迅速、円滑に精神保健活動を開始するため、相談室の開設や保健福祉専門職員による巡回相談チームの編成、ボランティアによる支援の受入等について、あらかじめ体制整備を図っておくことが必要である。

(2) 児童に対するメンタルケア体制の整備

メンタルケアの問題は、精神機能が未発達な児童にとって、特に重要な問題であり、被災によるショック等は、多くの児童に精神的ダメージを与え、心的外傷を残す場合がある。しかも、かなり長期にわたり影響が残る可能性があり、こうした問題に専門家の協力を得て中長期的に取り組む必要がある。

①　メンタルケア体制の整備

災害発生後のメンタルケア活動を行うための人的組織や活動拠点の整備について、児童相談所との連携を図り、検討する必要がある。

心的外傷後ストレス障害（ＰＴＳＤ）児、被災遺児などのメンタルケアを必要とする児童の把握を行い、その後の中長期的な活動に向けた体制を整備する必要がある。

②　災害時のメンタルケアの重要性については、日頃から学校、地域などで講演会、研修会など様々な機会をとらえて啓発を図る必要がある。

③　社会体験活動プログラムの設定

環境の変化に対する耐性の向上を図る目的で、親子で参加できる野外活動（野外炊飯・キャンプ）等、日常を離れた環境での社会教育活動の充実を図るとともに、その中に体験的な防災教育プログラムを組み入れるなど、工夫をする必要がある。

④　グループ活動の強化

災害発生後、避難所生活をしている子供同士が互いに癒しあう仲間づくりができるよう、平常時より様々なグループ活動を支援し強化を図る必要がある。

⑤　レクリエーションプログラムの設定及びボランティア（レクリエーションリーダー）の確保

避難場所における児童に対するレクリエーションプログラムを作成するとともに、レクリエーション活動を行う人材の確保及び育成を行う必要がある。

⑥　巡回相談チームの組織化及び医療機関との協力協定

児童福祉関係機関の協力のもと、専門職からなる巡回相談チームを組織する必要がある。また、医療機関（精神科医）と発災時の協力協定の締結を行うなど、支援体制を強化する必要がある。

なお、巡回相談チーム・レクリエーションリーダーの役割分担に応じた研修の機会を設け、それぞれのスタッフの資質向上を図る必要がある。

11　外国人に対する取組

外国人は、日本語が理解できないことなどにより、災害時に地域で孤立するおそれがある。

このため、多言語による防災パンフレットやハザードマップの作成配布などにより外国人に対する防災意識の普及に努めるとともに、災害時には「災害時多言語情報作成ツール」を活用した多言語による避難情報等の伝達や避難所での多言語使用など、情報弱者になりがちな外国人に配慮した対応が必要となる。

また、外国語の通訳・翻訳などのニーズに対しては、地域の国際交流団体等との連携の強化により日頃からボランティア人材の確保に努めるとともに、災害時においては岡山県災害救援専門ボランティア（通訳・翻訳）の活用を図る。

なお、外国人に対し、自らも避難経路や避難場所を確認し積極的に防災訓練等に参加するよう、取組を促す必要がある。

〈多言語による防災パンフレット（岡山県作成版）〉

県では、市町村での防災講座・訓練での活用を想定して、多言語（英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語）で作成。県国際課ホームページから、ダウンロードすることができる。

〈災害時多言語情報作成ツール〉

財団法人自治体国際化協会のホームページから、災害時多言語情報作成ツールをダウンロードすることができる。

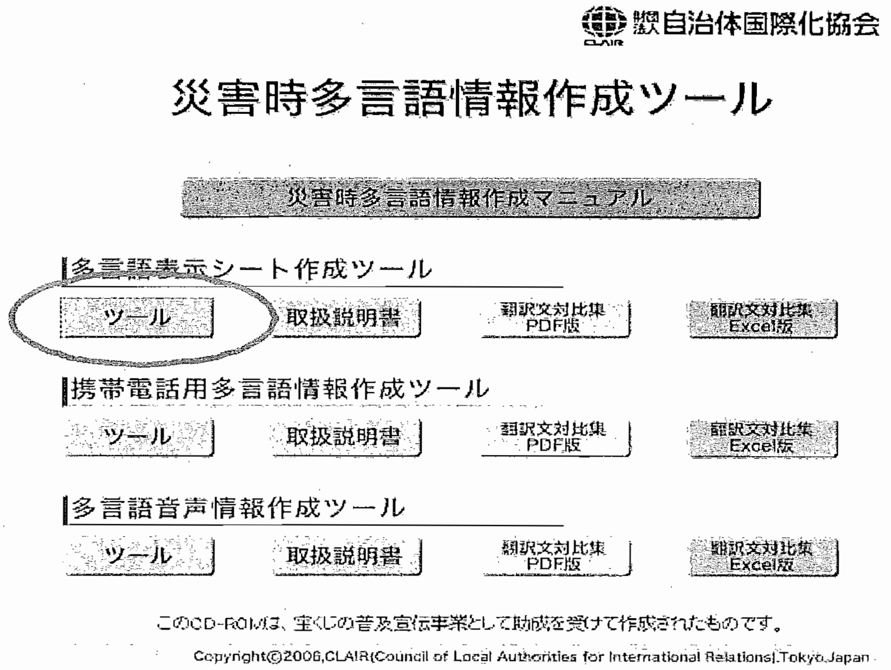
このツールを活用して、英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語、タイ語、ベトナム語、インドネシア語、ロシア語の１０言語により、災害時の情報提供に必要な文例等を作成することが可能である。

「災害時多言語情報作成ツール」

http://www.clair.or.jp/j/culture/disaster/index.html

起動方法

トップ画面の「多言語表示シート作成ツール」の「ツール」をクリック。



〈多言語表示シート作成ツールの応用例〉

〈英文例〉
Evacuation Shelter
To those who are affected by the disaster
We wish to express our heartfelt sympathies to those who are affected by this disaster.
At the evacuation shelter anyone can receive services regardless of place of residence, sex, nationality or status of residence.

〈日本語訳〉
避難場所(S001)
被災者の皆様へ(S146)
このたびの災害で被災された皆様に心からお見舞い申し上げます。(S149)
避難場所は住所・性別・国籍・在留資格など関係なくどなたでもサービスを受けられます。(S151)

12 防災ボランティアとの連携

近年、大規模災害では、各地からの多くのボランティアや手話通訳のできる人の応援活動等が、様々な場において大きな役割を果たしており、あらかじめ社会福祉協議会等へ委託し、又はこれらの協力を受け、各種ボランティアの人材確保に努める。そのためには、各種の資格や知識を有するボランティアや専門家に呼びかけたり、ボラ

ンティア団体、ＮＰＯ、障害者やその保護者等で組織する団体に協力を依頼し、登録してもらっておくことが必要である。

なお、専門性の高い分野のボランティアの確保のためには、県の災害救援専門ボランティア登録制度の活用のほか、消防、警察、看護師等のＯＢを活用することも有効である。

ボランティア等については、それぞれの能力やネットワークを生かすため、自主性を損なわないように配慮しつつ支援するとともに、ボランティア等の活動拠点となる施設等を必要に応じて定め、災害時に提供できるようにしておくことが必要である。

なお、要援護者へのボランティア活動が効果的に行われるよう、これらの活動等の情報については窓口を一元化し、全般的な状況を把握できるような体制をつくることが必要である。このため、社会福祉協議会等と協力して調整機能を担うボランティア・コーディネーターの養成及び資質向上に努める。

また、災害時における総合的、効果的な活動が行えるよう、ボランティア団体間で連絡協議会を設置するなど、相互の連携強化を図る必要がある。

【岡山県災害救援専門ボランティア登録制度】

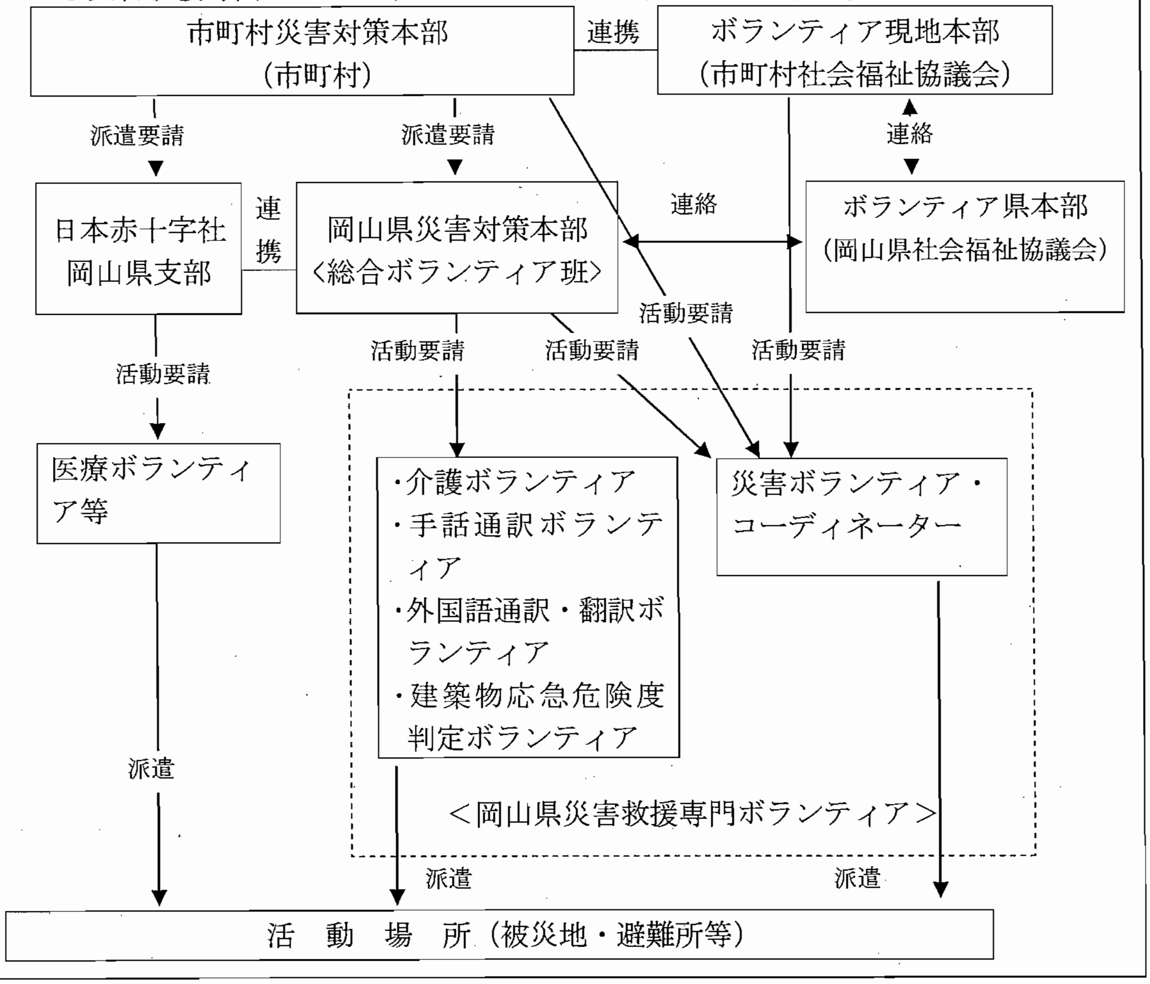
岡山県では、県内に大規模な災害が発生した場合等に、迅速・円滑な災害救援ボランティア活動を実施するために、被災者の支援に役立つ専門的な知識・技術を持つ方をあらかじめ「災害救援専門ボランティア」として登録しておき、災害時に県等からの要請に基づいて活動していただくこととしている。

〈災害救援専門ボランティアの種類と資格要件〉

種　類	資格要件
災害ボランティア・コーディネーター	岡山県災害ボランティア・コーディネーターとして生活環境部県民生活課に登録している方
介護ボランティア	介護福祉士、ホームヘルパー１級又は２級の方
手話通訳ボランティア	手話通訳として保健福祉部障害福祉課に登録している方
外国語通訳・翻訳ボランティア	外国語通訳・翻訳の知識及び経験を有する方
建築物応急危険度判定ボランティア	岡山県震災建築物応急危険度判定士として土木部都市局建築指導課に登録している方

〈活動要請〉

- 災害が発生した場合等には、被災市町村長からの要請等に基づいて、県（各所管課）から災害救援専門ボランティアの方々に対して協力要請を行う。



13　その他の支援

(1) 県及び他の市町村との協力体制の確立

県や災害援助協定を締結した他の市町村と図上訓練等を実施したり、要援護者に必要な物資の備蓄状況や医療支援スタッフ等の派遣可能人数等の情報を定期的に交換するなど、災害時の要援護者支援に関する協力体制を確立する。

(2) 民間施設の一時避難場所としての指定

道路の冠水等により避難所への避難ができない場合を想定し、あるいは要援護者の避難所要時間の短縮や避難支援者への負担の軽減などを図るため、ハザードマップ等を活用して、病院や介護保険関係施設、近隣ビル等の民間施設を、所有者の了解のもと、一時避難場所に指定する。

(3) 社会福祉施設間相互の協力体制の構築

管内の社会福祉施設に働きかけ、災害により施設が被害を受けた場合に、入所者の生活支援を相互に行うことができるよう、社会福祉施設間相互の協力体制を構築する。

第４節　災害時の対応

～風水害編～

1　災害発生の可能性が高まった段階～救出救命期（災害発生直後）までの対応

1-1 要援護者支援班の体制の確認等

要援護者支援班は、土木職員等と協力連携して、地域の災害発生の危険性を早期に把握するなど情報の収集を行い、災害対策本部が設置された場合には、災害対策本部の保健福祉部門の活動班として、要援護者への「避難準備情報」の伝達や要援護者の避難誘導、安否確認などを行う。

〈組織体制（例）〉

- 〇〇市 災害対策本部
  - 総務班
  - 企画班
  - 教育班
  - 輸送班
  - 災害時要援護者支援班
    - 総務・情報担当
    - 避難所等担当

〈活動内容（例）〉

(1) 総務・情報担当

① 情報の収集・「避難準備情報」等の伝達
② 要援護者の避難誘導・安否確認
③ 県及び他市町村等への応援要請（災害対策本部から）
④ 医療的ケアが必要な要援護者への対応
⑤ 要援護者避難支援連絡会議等の開催
⑥ 支援スタッフの配置
⑦ 防災ボランティアとの連携
⑧ 要援護者への相談体制の整備
⑨ 福祉サービスの提供
⑩ 中長期的なメンタルケアの実施

(2) 避難所等担当

① 避難所における支援
- 避難所の環境整備
- 地区福祉避難室の設置・運営
- 女性に配慮した避難所の運営　等

② 福祉避難所の開設・運営
- 福祉避難所の開設
- 要援護者に必要な支援の把握・実施　等

1-2 「避難準備情報」の伝達

災害対策本部は、地域別の注意する災害特性を十分踏まえた上で、注意報・警報等により風水害の災害発生が予見される場合には、人的被害発生の可能性が高まった段階で、避難勧告・指示に先立ち、「避難準備情報」を発令する。

要援護者支援班は、地域支援組織、災害情報伝達支援者、避難支援者等を通じて、「避難準備情報」を要援護者に伝達する。

また、避難所で生活することができない要援護者の受入先となる社会福祉施設、医療機関等関係機関へも伝達する。

〈地域別の注意する災害と収集する情報（例）〉

地　域	注意する災害	収集する情報
山間部	水害、土砂災害（崖崩れ、土石流、地すべり）	大雨・洪水注意報・警報、記録的短時間大雨情報、土砂災害警戒情報、台風情報
低　地	水害	大雨・洪水注意報・警報、記録的短時間大雨情報、台風情報
沿岸部	高潮	高潮注意報・警報、潮位観測情報、台風情報

1-3 避難誘導

避難支援者は、「避難準備情報」が発令された場合は、要援護者の避難準備完了後、直ちに避難支援プランに基づき、あらかじめ指定された避難所への避難誘導、又は社会福祉施設等への緊急入所を開始する。

〈「避難準備情報」伝達の流れ（例）〉

1 人的被害発生の可能性が高まった段階

2 災害対策本部が「避難準備情報」を発令

3
- 要援護者支援班から、地域支援組織、災害情報伝達支援者、避難支援者等に伝達
- 併せて、避難所を開設

4 地域支援組織、災害情報伝達支援者、避難支援者等から、要援護者に情報を伝達

発令２０分後の目標

5
- 情報伝達完了
- 避難支援者は、避難支援プランに基づき、避難誘導又は社会福祉施設等への緊急入所を開始

発令９０分後の目標

6
- 避難行動完了
- 各避難所の要援護者班は、地域支援組織等の協力を得て、要援護者の安否を確認

1-4 安否確認

(1) 在宅の要援護者の安否情報の把握

① 各避難所の要援護者班は、地域支援組織等の協力を得て、あらかじめ把握している避難支援プランに基づき、要援護者の安否確認を開始する。

② 要援護者の安否が確認できない場合は、速やかに、その旨を要援護者支援班に報告する。

③ 要援護者支援班は、各避難所、福祉サービス提供者等に照会をするなど、安否不明の要援護者の所在確認を行うとともに、必要に応じて、消防署や警察署等に安否不明の要援護者の救助を要請する。

④ 同意が得られず避難支援プランが策定されていない要援護者については、緊急的な措置として、市町村が保有している要援護者情報を活用して安否確認を行う。

⑤ 要援護者支援班は、要援護者の安否情報を集約する。

(2) 社会福祉施設等に緊急入所している要援護者の安否情報等の把握

要援護者支援班は、管内の社会福祉施設等についても、緊急入所している要援護者の安否情報や施設の被害状況などの情報を集約する。

1-5 避難所における支援

(1) 避難所の環境整備

① 避難所における要援護者用窓口の設置

各避難所の要援護者班は、地域支援組織等の協力を得て活動を開始するとともに、要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施する。

なお、窓口には、手話通訳者、要約筆記者、外国語通訳・翻訳者、ケアマネジャー、カウンセラー等を配置するのが望ましい。

② 避難所からの迅速・具体的な支援要請

要援護者班は、避難所では対応できないニーズがあれば、要援護者支援班へ迅速に対応を要請する。要援護者支援班は、関係機関等と連携しつつ対応を図るとともに、対応できないものについては、速やかに県、国等に支援を要請する。

③ 要援護者に配慮した支援

避難所の責任者は、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避難所のスペースや支援物資等の割り当てを行うとともに、要援護者が少しでも過ごしやすい環境を作るため、避難所の環境整備に努める。

○ 避難所における要援護者に配慮したスペースを確保する。

- 個別面接や寄り添い等プライバシーが守れ、落ち着ける部屋
- トイレに移動しやすく、比較的静かな場所
- 和室や採光等の良い部屋

・　階段を使わなくても行動できる場所
・　補装具の装着・交換、おむつの交換、授乳などができる場所

○　段差解消のためのスロープ等を設置するなど、通路や廊下のバリアフリー化に努める。
○　暑さ寒さ対策を実施する。
○　カーテンや間仕切り等により、プライバシーの確保に配慮する。
○　障害者向けのトイレ、ポータブルトイレ等の確保を図る。
○　廃用性症候群を予防するために、安全に移動できる通路の確保、必要以上の手助けは行わない、体を動かす機会をつくる等、行動及び行動範囲を広げる工夫をする。
○　感染症の蔓延を防ぐため、手洗い、うがい等、状況に応じた衛生管理ができるように配慮する。
○　介護ボランティア等の配置に努める。

④　情報の提供

要援護者にも情報がもれなく伝達されるように、複数の情報伝達手段を使って情報を提供する。

聴覚障害者	掲示板の貼り紙（漢字はルビをふる）、広報紙等の文字情報、手話通訳、文字放送付きテレビ、見えるラジオ等
視覚障害者	構内放送等の音声情報、テレビ、ラジオ、点字による情報等
外国人	外国語の貼り紙等文字情報、外国語通訳者等による音声情報

(2) 地区福祉避難室の設置・運営

災害の状況等により福祉避難所の設置までに至らない場合等において、応急的な措置として、一般の避難所内に要援護者に配慮したスペースを確保する「地区福祉避難室」を設け、地域支援組織等の協力を得て運営を行う。

①　医療支援スタッフ等の配置

要援護者の健康管理や医療相談等に当たれるよう、医療関係機関と連携し医療支援スタッフ等を配置する。

②　ニーズに応じた物資等の提供

要援護者のニーズに応じた生活用品や物資等を提供するよう努める。

③　拠点福祉避難所や病院等への移送

地区福祉避難室における要援護者の定期的な体調把握に努め、拠点福祉避難所や民間福祉避難所等での対応が適切であると判断した要援護者を順次移送する。

また、医療機関での治療が必要となった要援護者を、速やかに病院に移送する。

(3) 女性に配慮した避難所の運営

女性に配慮した避難所の運営について、以下の点に留意する。

○　避難所の運営に、女性の行政担当者及び被災者を配置する。

○　避難所の運営計画を立てる際、計画段階から女性の被災者も参画する。
○　仮設トイレは、男女別に数が充足するよう設置し、配置についても特に女性や子どもの安全・安心に配慮する。
○　女性が安心して入浴できる環境を作る。
○　被災者の状況に応じ、間仕切りをするなどの配慮を行い、快適な居住スペースの確保に努める。
○　男女別の更衣（又は化粧）スペースを用意するとともに、安心して利用できるよう配慮する。
○　女性用洗濯物の干し場を確保するとともに、安心して利用できるよう配慮する。
○　乳幼児のいる家族に配慮した授乳スペース・育児スペースを確保するとともに、安心して利用できるよう配慮する。
○　女性や子どもの心身の健康、安全・安心等を守るために、女性や子どものための相談窓口を設置する。
○　女性のための医薬品（膀胱炎、感染症等）を準備する。
○　女性が日頃から培ってきた地域の人的ネットワークやご近所付き合いなどの地域コミュニティを活用し、被災者の安否確認や声かけに役立てる。

(4)　要援護者に配慮した食事の提供

要援護者に配慮した食事の提供について、以下の点に留意する。

○　要援護者に食事が行き渡る体制を構築する。
○　飲料水は十分な供給を行う。
○　食物アレルギーへの注意を促すため、食料の原材料表示に努める。
○　乳幼児に対しては、粉ミルクや離乳食を迅速に提供する。
○　高齢者等には、温かい食事ややわらかい食事を提供する。
○　食事療法を必要とする内部障害者等には、病態に応じた食事を提供する。
○　外国人に対しては、国際交流団体等と連携し、宗教や習慣等に配慮して提供する。
○　避難生活が長期化する場合は、適温食の供給や栄養バランスの考慮等、質の確保に配慮した食事を検討する。

(5)　生活物資の提供

要援護者が必要とする下記の生活物資等が不足する場合は、民間企業等との連携により適切に提供するよう努める。

○　車イス、および同修理部品、空気入れ等
○　障害者が利用しやすいトイレ
　（例：車イス用トイレ、オストメイト用トイレ）
○　文字放送付きテレビ、ＦＡＸ、パソコン、見えるラジオ等の情報機器

2 緊急対応期（災害発生直後～３日程度）の対応

2-1 県及び他市町村等への応援要請

被害の状況等を把握し、必要があると認めるときは、県や災害援助協定を締結した他市町村等に対して、要援護者に必要な物資の提供や医療支援、精神科救護チーム等のスタッフの派遣、社会福祉施設への緊急一時入所等を要請する。

2-2 医療的ケアが必要な要援護者への対応

(1) 人工透析を必要とする要援護者への医療対応

人工透析は、慢性腎不全患者等に対して、定期的、かつ、継続的な実施が不可欠であることから、災害発生後、避難支援プラン等から人工透析患者を把握し、その所在を確認するとともに、医療関係機関と連絡調整を図り、人工透析患者の受け入れ体制を確保する。

(2) 難病患者等である要援護者への医療対応

難病の治療等には、人工呼吸器等の特殊な医療機器や特定の医薬品が不可欠であり、常に医薬品を確保し、使用することが求められる。そのため、保健所等と連携して避難支援プラン等から難病等の要援護者を把握し、その所在を確認するとともに、医療関係機関と連絡調整を図り、医療機器や医薬品等の適切な確保など、難病治療等が滞ることがないよう医療体制を確保する。

〈参考〉 難病等の治療に必要な医薬品等

○ パーキンソン病の抗パーキンソン薬　○ クローン病の成分栄養剤
○ 膠原病（こうげんびょう）のステロイド系薬品　○ 糖尿病のインスリン　等

(3) 在宅酸素療法中の要援護者への医療対応

呼吸器や心臓の機能障害等により酸素吸入を必要とする低肺機能の要援護者においては、酸素ボンベが必要であり、酸素の充填やスペアボンベが必要となる。そのため、避難支援プラン等から低肺機能者である要援護者を把握し、その所在を確認するとともに、円滑な酸素供給体制を確保する。

〈特別な医療ニーズ（例）〉

対象	必要な医療機器等
在宅人工呼吸療法者	アンビューバック、人工呼吸器用バッテリー、手動式又はバッテリー内蔵吸引器、吸引用チューブ
在宅酸素療法者	酸素濃縮器又は携帯用酸素ボンベ
人工透析患者	（腹膜透析患者）人工透析液バッグ、加温器
特殊薬剤服用者	
糖尿病患者	血糖測定器、注射器具一式、インスリン
心疾患患者	ニトロ舌下錠
臓器移植後患者	免疫抑制剤
在宅経管栄養療法者	栄養チューブセット、経管栄養剤
膀胱・直腸障害者	ストーマ用装具、カテーテル（膀胱、直腸用）

※　機材の使用やバッテリーの充電等に電気が必要となる場合があるため、必要に応じて、中国電力に対して病院や避難所の優先的な復電を要請する。

2-3 福祉避難所（拠点福祉避難所及び民間福祉避難所）の開設・運営

必要に応じて、福祉避難所（拠点福祉避難所及び民間福祉避難所）をできる限り早期に開設し、要援護者に対する相談等の支援を行う。

福祉避難所に対する必要者数の把握や指定された福祉避難所の被災状況等の確認に努めるとともに、福祉避難所に必要なサービスを把握し、要援護者に対する適切な支援を実施する。

一般の避難所に避難した要援護者の中から、特別の配慮が必要な要援護者を二次的な避難所として福祉避難所で以下のとおり対応する。

(1) 福祉避難所に対する必要者数の把握

一般の避難所における要援護者のニーズを集約するとともに、避難支援プラン等から福祉避難所への大まかな避難者数を把握する。

(2) 指定された福祉避難所の被災状況等の確認

福祉避難所として指定している施設と連絡を取り、施設の被災状況や受入体制・受入可能数などについて確認を行う。

(3) 福祉避難所の開設

福祉避難所として指定している施設に対し、被災状況等を確認した上で福祉避難所の開設を要請する。

また、一般の避難所においては、福祉避難所の開設情報や提供できるサービス情報等について要援護者に対し周知を行う。

さらに、開設された福祉避難所の管理責任者に対し、要援護者の福祉避難所への受入の開始や受入窓口の設置、避難状況の把握等を進めるよう要請する。

(4) 避難者に必要なサービスの把握、実施

福祉避難所の避難者に必要なサービスの把握に努め、支援を行う保健師や看護師などの専門職員やボランティア等を確保する。

また、必要に応じて、県に対し専門職員の派遣等を要請する。

(5) 要援護者に対する適切な支援の実施

協定等に基づき、福祉避難所の管理責任者に対し、必要に応じて、相談等に当たる医療支援、健康相談等のスタッフを配置させ、要援護者への日常生活上の支援を行うよう要請する。

また、被災地等における復旧状況に合わせて、福祉避難所に避難している要援護者に対し、本来受けるべき福祉サービス制度へ移行を図る相談等を適宜実施し、住み慣れた地域で過ごせるよう早期退所を目指すことに努める。

なお、福祉避難所の避難者の退所については、責任を持って対応する。

(6) 福祉避難所の増設

一般の避難所に避難している要援護者からニーズを聴取した結果を踏まえ、福祉避難所の増設について検討する。

増設が必要な場合は、ライフライン等の復旧状況を踏まえ、受入が可能と考えられる福祉避難所として指定している施設に対し、福祉避難所の開設を要請する。

さらに、要援護者の広域的な避難を実施する必要が生じた場合、県に対し、他の市町村等の福祉避難所に適した施設への移送等の対応について要請する。

2-4 要援護者避難支援連絡会議等の開催

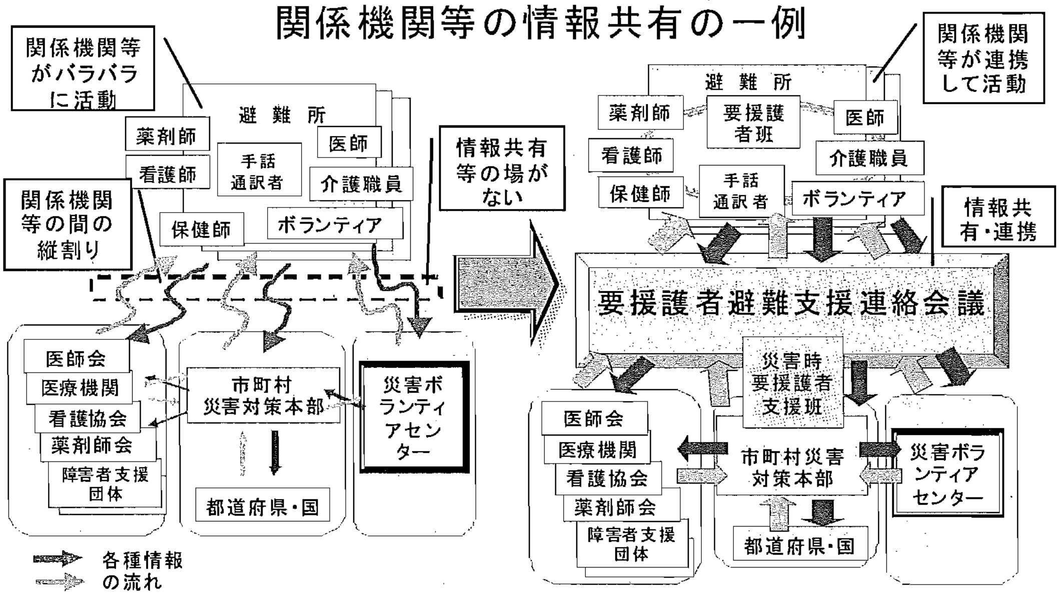
大規模災害時、被災地には、関係機関等による広域的な応援も含め、様々な人的・物的資源が集結するため、積極的に情報共有を図り、効率的かつ効果的な支援活動を各関係機関等が実施することが重要となる。

そのため、要援護者避難支援連絡会議(仮称)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、避難所等における要援護者のニーズを把握し共有する。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る。

また、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、要援護者の支援に携わる関係者からの相談に応じる要援護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る。

要援護者避難支援連絡会議等の役割、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。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。

要援護者避難支援連絡会議を通じた
関係機関等の情報共有の一例



3　応急対応期（３日～１週間程度）の対応

3-1 支援スタッフの配置

自分の力だけでは生活が困難な要援護者に対しては、介護等の必要性に応じて、生活行動を支援するスタッフを配置する。

〈配置スタッフ（例）〉

日常的な行動に介護を要する者	ホームヘルパー
聴覚障害者	手話通訳者、要約筆記者
視覚障害者	ガイドヘルパー

3-2 防災ボランティアとの連携

社会福祉協議会及びボランティア団体等で組織した災害ボランティアセンターと連携し、要援護者支援が必要な場所にボランティアを配置する。

ボランティア活動に対するニーズは刻々と変化するため、要援護者支援班、社会福祉協議会、ボランティア団体等は、随時、ニーズの把握に努め、情報を共有し、ボランティアに最新の情報を提供する。

4　復旧期（１週間程度～）の対応

4-1 要援護者への相談体制の整備

(1) 要援護者総合相談窓口の設置

保健福祉部門の相談窓口に要援護者総合相談窓口を設置し、総合的な保健福祉に関する相談等を行う。

スタッフは、保健福祉部職員や社会福祉協議会職員、手話通訳者、要約筆記者、外国語通訳・翻訳者などの専門ボランティアの中から人選する。

(2) 巡回相談の実施

保健師、精神保健福祉士等の保健福祉専門職員による巡回相談チームを編成し、要援護者の実態調査、ニーズの把握に努めるとともに、医療関係機関等と連携し、必要な医療相談や保健指導を行う。

〈巡回相談の実施方法〉

① 実態調査、ニーズの把握には、要援護者調査票等を作成し、迅速かつ効果的に行う。

② 地域支援組織等と連携し、個別訪問による要援護者の実態調査、ニーズの把握を行う。

4-2 福祉サービスの提供

巡回相談チームによる実態調査とニーズの把握に基づき、必要な福祉サービス量を算出し、福祉サービス提供者と調整の上、サービスを開始する。

4-3　中長期的なメンタルケアの実施

(1) 相談室の開設

災害に遭遇した被災者（要援護者に限定されない。）は、被災したショック等に

より、心的外傷後ストレス障害（ＰＴＳＤ）になることがある。これらの精神的に不安定な被災者に対して、専門の医師、保健師、臨床心理士、精神保健福祉士等が中心となり、相談室（精神科救護所等）を開設し、メンタルケアを実施する。
その際、聴覚障害者の相談には手話通訳者を派遣するなど、要援護者の置かれた状況を踏まえた対応を行う。

(2) 児童に対するメンタルケアの実施

① メンタルケアが必要な児童の把握
各避難所及び被災地域を調査し、ケアが必要な児童を把握する。

② レクリエーションプログラム等の実施
避難所におけるレクリエーションプログラムや、近隣施設（保育所、児童館などの児童福祉施設等）を利用した支援活動を実施する。

③ 心的外傷後ストレス障害（ＰＴＳＤ）に対する支援
ＰＴＳＤ児として支援を要する児童の評価及び支援活動を、専門職からなる巡回相談チームに依頼する。また、ＰＴＳＤの深度などに応じて、医療機関（精神科医）による医学的治療を要請する。

④ 引き続き支援が必要な児童の対応
被災後、避難所を拠点とした支援活動が終了した場合であっても、引き続き支援が必要な児童に対しては、既存機関（児童相談所等）の機能を活用する。

(3) 在宅の要援護者に対するメンタルケアの実施
巡回相談チーム等は、避難所、仮設住宅だけではなく、在宅の要援護者の状況を的確に把握し、関係機関やボランティアとも連携しながら、継続的なメンタルケアを実施する。

～震災編～

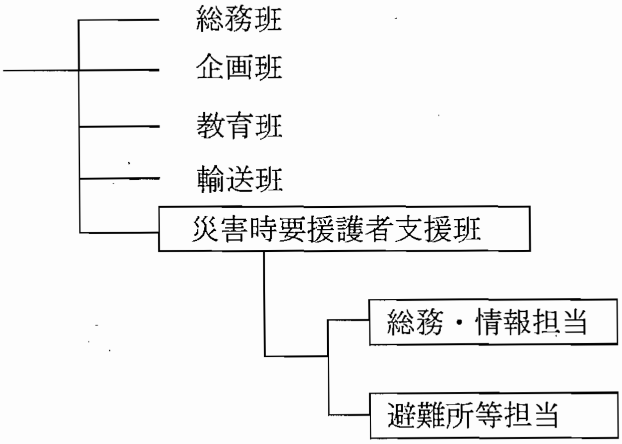
1　救出救命期（災害発生直後）の対応

1-1 要援護者支援班の体制の確認等

要援護者支援班は、土木職員等と協力連携して、地域の被害状況を早期に把握するなど情報の収集を行い、災害対策本部が設置された場合には、災害対策本部の保健福祉部門の活動班として、要援護者への情報の伝達や要援護者の避難誘導、安否確認などを行う。

〈組織体制(例)〉

○○市
災害対策本部



〈活動内容(例)〉

(1) 総務・情報担当

① 情報の収集・伝達
② 要援護者の避難誘導・安否確認
③ 県及び他市町村等への応援要請（災害対策本部から）
④ 医療的ケアが必要な要援護者への対応
⑤ 要援護者避難支援連絡会議等の開催
⑥ 支援スタッフの配置
⑦ 防災ボランティアとの連携
⑧ 要援護者への相談体制の整備
⑨ 福祉サービスの提供
⑩ 中長期的なメンタルケアの実施
⑪ 要援護者に配慮した応急仮設住宅対策
⑫ 住宅の斡旋

(2) 避難所等担当

① 避難所における支援
- 避難所の環境整備
- 地区福祉避難室の設置・運営
- 女性に配慮した避難所の運営　等

② 福祉避難所の開設・運営
- 福祉避難所の開設
- 要援護者に必要な支援の把握・実施　等

1-2 情報の伝達

地震発生時には、津波注意報・警報の発令状況、避難勧告、避難指示、火災の発生状況、避難所の開設情報等を早急に伝達するとともに、安否確認を行う。

要援護者支援班は、地域支援組織、災害情報伝達支援者、避難支援者等を通じて、要援護者への情報伝達、安否確認を行う。

また、避難所で生活することができない要援護者の受入先となる社会福祉施設、医療機関等関係機関へも伝達する。

〈地域別の注意する災害と収集する情報（例）〉

地　域	注 意 す る 災 害	収 集 す る 情 報
山間部	土砂災害（崖崩れ、土石流、地すべり）	地震情報
埋立地	液状化	地震情報
沿岸部	津波災害	地震情報、津波注意報・警報

1-3 避難誘導

避難支援者は、自分や家族の安全を確保した後、要援護者に対し、必要に応じて避難支援プランに基づき、あらかじめ指定された避難所への避難誘導、又は社会福祉施設等への緊急入所を開始する。

1-4 安否確認

(1) 在宅の要援護者の安否情報の把握

① 各避難所の要援護者班は、地域支援組織等の協力を得て、あらかじめ把握している避難支援プランに基づき、要援護者の安否確認を開始する。

② 要援護者の安否が確認できない場合は、速やかに、その旨を要援護者支援班に報告する。

③ 要援護者支援班は、各避難所、福祉サービス提供者等に照会をするなど、安否不明の要援護者の所在確認を行うとともに、必要に応じて、消防署や警察署等に安否不明の要援護者の救助を要請する。

④ 同意が得られず避難支援プランが策定されていない要援護者については、緊急的な措置として、市町村が保有している要援護者情報を活用して安否確認を行う。

⑤ 要援護者支援班は、要援護者の安否情報を集約する。

(2) 社会福祉施設等に緊急入所している要援護者の安否情報等の把握

要援護者支援班は、管内の社会福祉施設等についても、緊急入所している要援護者の安否情報や施設の被害状況などの情報を集約する。

1-5 避難所における支援

(1) 避難所の環境整備

① 避難所における要援護者用窓口の設置

各避難所の要援護者班は、地域支援組織等の協力を得て活動を開始するとともに、要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施する。

なお、窓口には、手話通訳者、要約筆記者、外国語通訳・翻訳者、ケアマネジャー、カウンセラー等を配置するのが望ましい。

② 避難所からの迅速・具体的な支援要請

要援護者班は、避難所では対応できないニーズがあれば、要援護者支援班へ迅速に対応を要請する。要援護者支援班は、関係機関等と連携しつつ対応を図るとともに、対応できないものについては、速やかに県、国等に支援を要請する。

③ 要援護者に配慮した支援

避難所の責任者は、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避難所のスペースや支援物資等の割り当てを行うとともに、要援護者が少しでも過ごしやすい環境を作るため、避難所の環境整備に努める。

○ 避難所における要援護者に配慮したスペースを確保する。
- 個別面接や寄り添い等プライバシーが守れ、落ち着ける部屋
- トイレに移動しやすく、比較的静かな場所
- 和室や採光等の良い部屋
- 階段を使わなくても行動できる場所
- 補装具の装着・交換、おむつの交換、授乳などができる場所

○ 段差解消のためのスロープ等を設置するなど、通路や廊下のバリアフリー化に努める。

○ 暑さ寒さ対策を実施する。

○ カーテンや間仕切り等により、プライバシーの確保に配慮する。

○ 障害者向けのトイレ、ポータブルトイレ等の確保を図る。

○ 廃用性症候群を予防するために、安全に移動できる通路の確保、必要以上の手助けは行わない、体を動かす機会をつくる等、行動及び行動範囲を広げる工夫をする。

○ 感染症の蔓延を防ぐため、手洗い、うがい等、状況に応じた衛生管理ができるように配慮する。

○ 介護ボランティア等の配置に努める。

④ 情報の提供

要援護者にも情報がもれなく伝達されるように、複数の情報伝達手段を使って情報を提供する。

聴覚障害者	掲示板の貼り紙（漢字はルビをふる）、広報紙等の文字情報、手話通訳、文字放送付きテレビ、見えるラジオ等
視覚障害者	構内放送等の音声情報、テレビ、ラジオ、点字による情報等
外　国　人	外国語の貼り紙等文字情報、外国人通訳者等による音声情報

(2) 地区福祉避難室の設置・運営

災害の状況等により福祉避難所の設置までに至らない場合等において、応急的な措置として、一般の避難所内に要援護者に配慮したスペースを確保する「地区福祉避難室」を設け、地域支援組織等の協力を得て運営を行う。

① 医療支援スタッフ等の配置

要援護者の健康管理や医療相談等に当たれるよう、医療関係機関と連携し医療支援スタッフ等を配置する。

② ニーズに応じた物資等の提供

要援護者のニーズに応じた生活用品や物資等を提供するよう努める。

③ 拠点福祉避難所や病院等への移送

地区福祉避難室における要援護者の定期的な体調把握に努め、拠点福祉避難所や民間福祉避難所等での対応が適切であると判断した要援護者を順次移送する。

また、医療機関での治療が必要となった要援護者を、速やかに病院に移送する。

(3) 女性に配慮した避難所の運営

女性に配慮した避難所の運営について、以下の点に留意する。

- ○ 避難所の運営に、女性の行政担当者及び被災者を配置する。
- ○ 避難所の運営計画を立てる際、計画段階から女性の被災者も参画する。
- ○ 仮設トイレは、男女別に数が充足するよう設置し、配置についても特に女性や子どもの安全・安心に配慮する。
- ○ 女性が安心して入浴できる環境を作る。
- ○ 被災者の状況に応じ、間仕切りをするなどの配慮を行い、快適な居住スペースの確保に努める。
- ○ 男女別の更衣（又は化粧）スペースを用意するとともに、安心して利用できるよう配慮する。
- ○ 女性用洗濯物の干し場を確保するとともに、安心して利用できるよう配慮する。
- ○ 乳幼児のいる家族に配慮した授乳スペース・育児スペースを確保するとともに、安心して利用できるよう配慮する。
- ○ 女性や子どもの心身の健康、安全・安心等を守るために、女性や子どものための相談窓口を設置する。
- ○ 女性のための医薬品(膀胱炎、感染症等)を準備する。
- ○ 女性が日頃から培ってきた地域の人的ネットワークやご近所付き合いなどの地域コミュニティを活用し、被災者の安否確認や声かけに役立てる。

(4) 要援護者に配慮した食事の提供

要援護者に配慮した食事の提供について、以下の点に留意する。

○ 要援護者に食事が行き渡る体制を構築する。
○ 飲料水は十分な供給を行う。
○ 食物アレルギーへの注意を促すため、食料の原材料表示に努める。
○ 乳幼児に対しては、粉ミルクや離乳食を迅速に提供する。
○ 高齢者等には、温かい食事ややわらかい食事を提供する。
○ 食事療法を必要とする内部障害者等には、病態に応じた食事を提供する。
○ 外国人に対しては、国際交流団体等と連携し、宗教や習慣等に配慮して提供する。
○ 避難生活が長期化する場合は、適温食の供給や栄養バランスの考慮等、質の確保に配慮した食事を検討する。

(5) 生活物資の提供

要援護者が必要とする下記の生活物資等が不足する場合は、民間企業等との連携により適切に提供するよう努める。

○ 車イス、及び同修理部品、空気入れ等
○ 障害者が利用しやすいトイレ
（例：車イス用トイレ、オストメイト用トイレ）
○ 文字放送付きテレビ、ＦＡＸ、パソコン、見えるラジオ等の情報機器

2 緊急対応期（災害発生直後～３日程度）の対応

2-1 県及び他市町村等への応援要請

被害の状況等を把握し、必要があると認めるときは、県や災害援助協定を締結した他市町村等に対して、要援護者に必要な物資の提供や医療支援、精神科救護チーム等のスタッフの派遣、社会福祉施設への緊急一時入所等を要請する。

2-2 医療的ケアが必要な要援護者への対応

(1) 人工透析を必要とする要援護者への医療対応

人工透析は、慢性腎不全患者等に対して、定期的、かつ、継続的な実施が不可欠であることから、災害発生後、避難支援プラン等から人工透析患者を把握し、その所在を確認するとともに、医療関係機関と連絡調整を図り、人工透析患者の受け入れ体制を確保する。

(2) 難病患者等である要援護者への医療対応

難病の治療等には、人工呼吸器等の特殊な医療機器や特定の医薬品が不可欠であり、常に医薬品を確保し、使用することが求められる。そのため、保健所等と連携して避難支援プラン等から難病等の要援護者を把握し、その所在を確認するとともに、医療関係機関と連絡調整を図り、医療機器や医薬品等の適切な確保など、難病治療等が滞ることがないよう医療体制を確保する。

〈参考〉 難病等の治療に必要な医薬品等

○ パーキンソン病の抗パーキンソン薬　○ クローン病の成分栄養剤

○ 膠原病（こうげんびょう）のステロイド系薬品　○ 糖尿病のインスリン　　等

(3) 在宅酸素療法中の要援護者への医療対応

呼吸器や心臓の機能障害等により酸素吸入を必要とする低肺機能の要援護者においては、酸素ボンベが必要であり、酸素の充填やスペアボンベが必要となる。そのため、避難支援プラン等から低肺機能者である要援護者を把握し、その所在を確認するとともに、円滑な酸素供給体制を確保する。

〈特別な医療ニーズ(例)〉

対　象	必要な医療機器等
在宅人工呼吸療法者	アンビューバック、人工呼吸器用バッテリー、手動式又はバッテリー内蔵吸引器、吸引用チューブ
在宅酸素療法者	酸素濃縮器又は携帯用酸素ボンベ
人工透析患者	（腹膜透析患者）人工透析液バッグ、加温器
特殊薬剤服用者	
糖尿病患者	血糖測定器、注射器具一式、インスリン
心疾患患者	ニトロ舌下錠
臓器移植後患者	免疫抑制剤
在宅経管栄養療法者	栄養チューブセット、経管栄養剤
膀胱・直腸障害者	ストーマ用装具、カテーテル（膀胱、直腸用）

※　機材の使用やバッテリーの充電等に電気が必要となる場合があるため、必要に応じて、中国電力に対して病院や避難所の優先的な復電を要請する。

2-3 福祉避難所（拠点福祉避難所及び民間福祉避難所）の開設・運営

必要に応じて、福祉避難所（拠点福祉避難所及び民間福祉避難所）をできる限り早期に開設し、要援護者に対する相談等の支援を行う。

福祉避難所に対する必要者数の把握や指定された福祉避難所の被災状況等の確認に努めるとともに、福祉避難所に必要なサービスを把握し、要援護者に対する適切な支援を実施する。

一般の避難所に避難した要援護者の中から、特別の配慮が必要な要援護者を二次的な避難所として福祉避難所で以下のとおり対応する。

(1) 福祉避難所に対する必要者数の把握

一般の避難所における要援護者のニーズを集約するとともに、避難支援プラン等から福祉避難所への大まかな避難者数を把握する。

(2) 指定された福祉避難所の被災状況等の確認

福祉避難所として指定している施設と連絡を取り、施設の被災状況や受入体制・受入可能数などについて確認を行う。

(3) 福祉避難所の開設

福祉避難所として指定している施設に対し、被災状況等を確認した上で福祉避難所の開設を要請する。

また、一般の避難所においては、福祉避難所の開設情報や提供できるサービス情報等について要援護者に対し周知を行う。

さらに、開設された福祉避難所の管理責任者に対し、要援護者の福祉避難所への受入の開始や受入窓口の設置、避難状況の把握等を進めるよう要請する。

(4) 避難者に必要なサービスの把握、実施

福祉避難所の避難者に必要なサービスの把握に努め、支援を行う保健師や看護師などの専門職員やボランティア等を確保する。

また、必要に応じて、県に対し専門職員の派遣等を要請する。

(5) 要援護者に対する適切な支援の実施

協定等に基づき、福祉避難所の管理責任者に対し、必要に応じて、相談等に当たる医療支援、健康相談等のスタッフを配置させ、要援護者への日常生活上の支援を行うよう要請する。

また、被災地等における復旧状況に合わせて、福祉避難所に避難している要援護者に対し、本来受けるべき福祉サービス制度へ移行を図る相談等を適宜実施し、住み慣れた地域で過ごせるよう早期退所を目指すことに努める。

なお、福祉避難所の避難者の退所については、責任を持って対応する。

(6) 福祉避難所の増設

一般の避難所に避難している要援護者からニーズを聴取した結果を踏まえ、福祉避難所の増設について検討する。

増設が必要な場合は、ライフライン等の復旧状況を踏まえ、受入が可能と考えられる福祉避難所として指定している施設に対し、福祉避難所の開設を要請する。

さらに、要援護者の広域的な避難を実施する必要が生じた場合、県に対し、他の市町村等の福祉避難所に適した施設への移送等の対応について要請する。

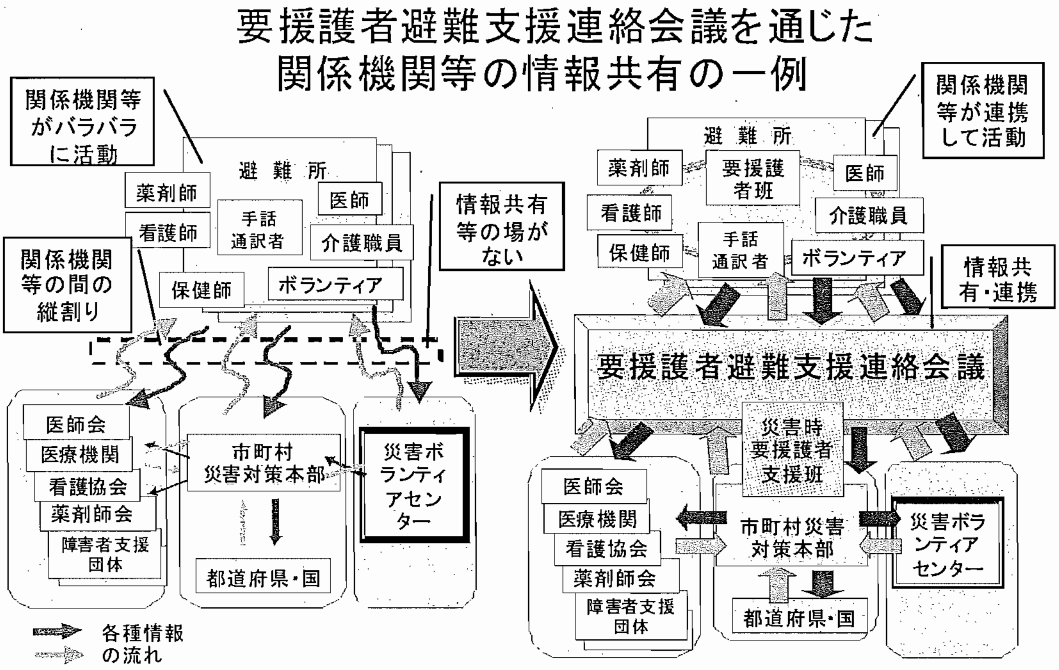
2-4 要援護者避難支援連絡会議等の開催

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、効率的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、要援護者避難支援連絡会議(仮称)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、避難所等における要援護者のニーズを把握し共有する。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る。

また、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、要援護者の支援に携わる関係者からの相談に応じる要援護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る。

要援護者避難支援連絡会議等の役割、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。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。



3　応急対応期（3日～1週間程度）の対応

3-1 支援スタッフの配置

自分の力だけでは生活が困難な要援護者に対しては、介護等の必要性に応じて、生活行動を支援するスタッフを配置する。

〈配置スタッフ（例）〉

日常的な行動に介護を要する者	ホームヘルパー
聴覚障害者	手話通訳者、要約筆記者
視覚障害者	ガイドヘルパー

3-2 防災ボランティアとの連携

社会福祉協議会及びボランティア団体等で組織した災害ボランティアセンターと連携し、要援護者支援が必要な場所にボランティアを配置する。

ボランティア活動に対するニーズは刻々と変化するため、要援護者支援班、社会福祉協議会、ボランティア団体等は、随時、ニーズの把握に努め、情報を共有し、ボランティアに最新の情報を提供する。

4　復旧期（１週間～２週間程度）の対応

4-1 要援護者への相談体制の整備

(1) 要援護者総合相談窓口の設置

保健福祉部門の相談窓口に要援護者総合相談窓口を設置し、総合的な保健福祉に関する相談等を行う。

スタッフは、保健福祉部職員や社会福祉協議会職員、手話通訳者、要約筆記者、外国語通訳・翻訳者などの専門ボランティアの中から人選する。

(2) 巡回相談の実施

保健師、精神保健福祉士等の保健福祉専門職員による巡回相談チームを編成し、要援護者の実態調査、ニーズの把握に努めるとともに、医療関係機関等と連携し、必要な医療相談や保健指導を行う。

〈巡回相談の実施方法〉

① 実態調査、ニーズの把握には、要援護者調査票等を作成し、迅速かつ効果的に行う。

② 地域支援組織等と連携し、個別訪問による要援護者の実態調査、ニーズの把握を行う。

4-2 福祉サービスの提供

巡回相談チームによる実態調査とニーズの把握に基づき、必要な福祉サービス量を算出し、福祉サービス提供者と調整の上、サービスを開始する。

4-3　中長期的なメンタルケアの実施

(1) 相談室の開設

災害に遭遇した被災者（要援護者に限定されない。）は、被災したショック等により、心的外傷後ストレス障害（ＰＴＳＤ）になることがある。これらの精神的に不安定な被災者に対して、専門の医師、保健師、臨床心理士、精神保健福祉士等が中心となり、相談室（精神科救護所等）を開設し、メンタルケアを実施する。

その際、聴覚障害者の相談には手話通訳者を派遣するなど、要援護者の置かれた状況を踏まえた対応を行う。

(2) 児童に対するメンタルケアの実施

① メンタルケアが必要な児童の把握

各避難所及び被災地域を調査し、ケアが必要な児童を把握する。

② レクリエーションプログラム等の実施

避難所におけるレクリエーションプログラムや、近隣施設（保育所、児童館などの児童福祉施設等）を利用した支援活動を実施する。

③ 心的外傷後ストレス障害（ＰＴＳＤ）に対する支援

ＰＴＳＤ児として支援を要する児童の評価及び支援活動を、専門職からなる巡回相談チームに依頼する。また、ＰＴＳＤの深度などに応じて、医療機関（精神科医）による医学的治療を要請する。

④　引き続き支援が必要な児童の対応

被災後、避難所を拠点とした支援活動が終了した場合であっても、引き続き支援が必要な児童に対しては、既存機関(児童相談所等)の機能を活用する。

(3) 在宅の要援護者に対するメンタルケアの実施

巡回相談チーム等は、避難所、仮設住宅だけではなく、在宅の要援護者の状況を的確に把握し、関係機関やボランティアとも連携しながら、継続的なメンタルケアを実施する。

5　復興対策期（２週間程度～）の対応

5-1 要援護者に配慮した応急仮設住宅対策

(1) 要援護者等の優先入居の検討

要援護者の住居の損害が大きく、避難生活が長期化する場合には、速やかに仮設住宅を建設する。

要援護者やその家族は、身体的・肉体的な負担が大きいことから、一般の被災者に優先して、仮設住宅に入居させることを検討する。

(2) 要援護者にやさしい仮設住宅の建設

要援護者の生活行動等に支障がないよう、要援護者の障害等に対応した、使いやすく、バリアフリーである仮設住宅の建設に努める。

また、要援護者の生活環境は、災害前の生活圏内が望ましいことから、仮設住宅は可能な限り災害前の居宅に近い場所に建設する。

仮設住宅の建設地については、要援護者に配慮し、地域の実情と併せて選定する。

〈仮設住宅の建設における留意事項〉

○　阪神・淡路大震災では、非常に多くの避難者に仮設住宅を提供する必要が優先し、仮設住宅入居後のコミュニティにまで配慮がされず、孤立した生活を強いられたケースが目についた。

○　新潟県中越地震では、仮設住宅入居後の避難者の生活を考慮し、できるだけ災害前のコミュニティを尊重する形で仮設住宅を建設した。

○　県内では、コミュニティがなお強く存在する地域と急速な都会化等により顔の見える関係が希薄な地域が見られる。

○　仮設住宅の建設に際しては、災害の規模のみならず、仮設住宅に住み始めて以降の避難者、特に要援護者の生活環境を踏まえた対応が求められる。

(3) 定期的巡回の実施

要援護者が居住する仮設住宅については、保健師、民生委員児童委員、ホームヘルパー等による定期的な巡回訪問により、安否や健康状態、生活状況等の確認を行うとともに、必要に応じて在宅福祉サービスの提供に努める。

5-2 住宅の斡旋

要援護者の健康状態、必要な介護の状態等を考慮し、公営住宅等住宅の斡旋を行う。

第３章　資　料　編

【参考資料１】本県の高齢者、障害者等の状況

〈本県の高齢者、障害者等の状況〉

区　分	人　数	総人口に占める割合	備　考
高齢者（６５歳以上）	４６１,２１２人	２３.７％	H19.10.1 現在 流動人口調査
７５歳以上	２３１,７４８人	１１.９％	〃
ひとり暮らし	６２,６７４人	３.２％	H17.10.1 現在 国勢調査
身体障害者（児）	８３,５３０人	４.３％	H20.3.31 現在 身体障害者手帳所持者数
視覚障害	６,４７２人	０.３％	〃
聴覚平衡障害	７,０２５人	０.４％	〃
音声言語障害	９１８人	０.１％	〃
肢体不自由	４８,３９６人	２.５％	〃
内部障言	２０,７１９人	１.１％	〃
知的障害者（児）	１２,１９５人	０.６％	H20.3.31 現在 療育手帳所持者数
精神障害者	１６,４５４人	０.８％	H20.3.31 現在 障害者自立支援制度（精神通院医療）利用者数
難病患者	１３,９３８人	０.７％	H20.3.31 現在 特定疾患医療受給者証及び小児慢性特定疾患受診券交付数
乳幼児（０～５歳）	１０６,４１５人	５.５％	H17.10.1 現在 国勢調査
外国人	２２,２８４人	１.１％	H19.12.31 現在 外国人登録者数
岡山県総人口	１,９４８,２５０人	１００％	H20.3.31 現在 市町村住民基本台帳人口

【参考資料２】災害時における高齢者、障害者等の特徴及び留意事項

〈災害時における高齢者、障害者等の特徴及び留意事項〉

区　　分	ひとり暮らし高齢者
特　　徴	・　基本的には自力で行動できるが、体力が衰え行動機能が低下している場合や、緊急事態の察知が遅れる場合がある。
情報伝達の留意事項	・　避難に向けて心の準備ができるよう、なるべく早い段階から災害に関する情報を提供するとともに、情報から取り残されることのないよう防災行政無線に加え、電話や訪問により、直接本人に伝達するよう配慮する必要がある。
避難時の留意事項	・　日頃から服用している薬があれば携帯する。
避難所での留意事項	・　高齢者は口渇等、自覚しにくく、脱水を起こしやすいという特性があり、避難所では周囲への遠慮や煩わしさから、トイレの回数を減らそうとして水分の摂取を控え、脱水を引き起したという事例が過去にも多く報告されており、配慮が必要である。 　また、行動が制限されがちな避難所生活が高齢者の廃用性症候群（動かないことによる生活機能全体の低下）を発症させることから、そのことをボランティアも含めた支援者に対して啓発するとともに、必要以上の手助けは避ける、動けるように通路を確保する、体を動かす機会を提供する等、保健、医療関係者と連携を図りながら、早期から予防に取り組む必要がある。 ・　トイレに近い場所に避難スペースを設ける。

区　　分	要介護（寝たきり）高齢者
特　　徴	・　自分の状況を伝えることが困難な場合がある。 ・　自力で行動することができない。
情報伝達の留意事項	・　本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要
避難時の留意事項	・　車イスやストレッチャー等の移動用具を確保することが望ましいが、移動用具等が確保できない場合には、おぶいひもでおぶったり、毛布等で作った応急担架等により避難させる。 ・日頃から服用している薬があれば携帯する。
避難所での留意事項	・　支援が必要な人に対しては、介護の専門職等を派遣する。 ・　おむつをしている方のためには、おむつ交換の場所を別に設ける。

区　　分	認知症高齢者
特　　徴	・　自分で判断し、行動することが困難な場合がある。 ・　自分の状況を伝えることが困難な場合がある。

情報伝達の留意事項	・　家族、支援者への迅速な情報伝達が必要 ・　努めて冷静な態度で接し、簡単に状況を説明する等、本人を安心させ、落ち着かせるようにする。
避難時の留意事項	・　努めて冷静な態度で接し、簡単に状況を説明する等、本人を安心させ、落ち着かせるようにする。必ず誰かが付き添い、手を引くなどして移動させる。(一人にはしない。) ・　災害の不安から大声や奇声をあげたり、異常な行動をとっても、叱ったりしない。
避難所での留意事項	・　認知症高齢者は、急激な生活環境の変化で精神症状や行動障害が出現しやすく、認知症も進行しやすいので、きめ細かなケアを行い、精神的な安定を図る。また、徘徊の症状がある場合には、周囲の人にも声をかけてもらうよう頼んでおく。

区　分	視覚障害者（児）
特　徴	・　視覚による緊急事態等の覚知が不可能な場合や瞬時に覚知することが困難 ・　日常の生活圏外では、介助者がいないと避難できないため、避難誘導等の支援が必要
情報伝達の留意事項	・　防災行政無線に加え、メールの一斉伝達システムのメール内容の音声読み上げ機能付き携帯電話等を活用した情報伝達が有効である。 ・　災害時は、日常の生活圏であっても認知地図（人それぞれが自分の頭の中に作り上げている地図のこと。）が使用不能となる場合があるため、家族、避難支援者にも迅速な情報伝達が必要
避難時の留意事項	・　白杖を持たない方の手で支援者の肘の上をつかんでもらい、歩行速度に気をつけながらゆっくり歩く。このとき白杖や腕をつかんだり、後ろから押したりしない。 ・　段のある所では、段の手前で立ち止まり、段が上がるのか下がるのかを伝える。 ・　盲導犬を伴っている人に対しては、方向を説明し、直接盲導犬を引いたり、触ったりしない。
避難所での留意事項	・　できるだけ出入り口に近い場所を確保するなど、移動が少なくてすむようにする。 ・　視覚障害者には、構内放送や拡声器などにより音声情報を繰り返し流したり、拡大文字や点字による情報の提供に努める。また、携帯ラジオ等を配布する。 ・　ガイドヘルパー等の配置に努める。 ・　白杖等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。 ・　仮設トイレを屋外に設置する場合、壁伝いに行くことができる場所に設置するか、順路にロープ等を張り、移動が楽に行えるように配慮する。

区　分	聴覚障害者(児)
特　徴	・ 音声による情報が伝わらない。(視覚外の異変・危険の察知が困難である。音声による避難誘導の認識ができない。) ・ 必ずしも手話ができるわけではない。 ・ 本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要
情報伝達の留意事項	・ 携帯電話等のメール、一斉ＦＡＸサービスなど文字による防災情報、避難勧告等の伝達を行う必要がある。 ・ 正面から口を大きく動かして話す。 ・ 文字や絵を組み合わせて情報を伝える。
避難時の留意事項	・ 手話、筆談、身振り等で状況説明を行い、避難所等へ誘導する。
避難所での留意事項	・ 聴覚障害者には、広報誌や広報掲示板、電光掲示板、見えるラジオ、文字放送付きテレビ、ＦＡＸ等を活用するほか、音声による連絡は必ず文字でも掲示したり、手話通訳者、要約筆記者の配置に努める。また、できるだけ分かりやすい言葉を使い、漢字にはルビをふるよう配慮する。 ・ 補聴器等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。 ・ 手話通訳や要約筆記の必要な人同士をできるだけ近くにまとめ、情報がスムーズに行き渡るよう配慮する。

区　分	視覚及び聴覚障害者(児)
特　徴	・ 視覚及び音声による情報が伝わらない。 ・ 自宅以外の場所では周りの状況がわからないため、全面的に介助が必要になる。 ・ 生活環境や障害発生時期により、通訳の方法が一人ひとり異なる。
情報伝達の留意事項	・ 家族、支援者への迅速な情報伝達が必要 ・ 視覚及び聴覚障害通訳者等を派遣し、触手話、指点字、手のひら書き等の手段による情報伝達及び状況説明が必要
避難時の留意事項	・ 視覚及び聴覚障害通訳者・介助員等を派遣し避難所等へ誘導する。
避難所での留意事項	・ 単独でいると全ての情報から閉ざされてしまうので、常に通訳者や介助者の支援が必要

区　分	肢体不自由者(児)
特　徴	・ 自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多いため、車イス等の補助具が必要
情報伝達の留意事項	・ 本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要

避難時の留意事項	・　自力で避難することが困難で車イスやストレッチャー等の移動用具も確保できない場合には、おぶいひもでおぶったり、毛布等で作った応急担架等により避難させる。 （車イスを使用する場合） 　段差を越えるときは、押す人の足下にあるステップバーを踏み、車イスの前輪を持ち上げてから段差に乗せ、次に後輪を持ち上げて静かに後輪を段差に乗せる。 　上がるときは車イスを前向きに、下りるときは車イスを後ろ向きにし、軽くブレーキをかけながらゆっくり下りるようにする。 　階段を移動するときは、２人から３人で車イスを持ち上げてゆっくり移動する。
避難所での留意事項	・　車イスが通ることができる通路を確保する。 ・　できるだけ出入り口に近い場所を確保するなど、移動が少なくて済むようにする。 ・　身体機能に合った、安全で利用可能なトイレを用意し、できるだけトイレに近い場所の確保に努める。 ・　車イス等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。

区分	内部障害者（児）、難病患者
特徴	・　自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多いため、車イス等の補装具が必要 ・　医薬品や医療機器を携行する必要があるため、医療機関や医療機器取扱業者等による支援が必要
情報伝達の留意事項	・　本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要
避難時の留意事項	・　常時使用している医療機器（機器によっては、電気、酸素ボンベが必要）を確保するとともに、医薬品を携帯する。 ・　自力で避難することが困難な場合には、車イスやストレッチャー等の移動用具等を確保することが望ましいが、移動用具等が確保できない場合には、おぶいひもでおぶったり、毛布等で作った応急担架等により避難させる。 ・　必要に応じて迅速に、災害を免れた医療機関へ誘導・搬送する。
避難所での留意事項	・　特殊な薬剤や食事制限等の疾患に関する必要な情報を確認することが必要 ・　医薬品や衛生用品の確保が必要 ・　医療機関等の協力により巡回診療を行うほか、定期的な治療継続のための移送サービスを実施する。 ・　避難所では、ケアのできるスペースの確保が必要

区　　分	知的障害者（児）
特　　徴	・　急激な環境の変化に順応しにくい。 ・　緊急事態等の認識が不十分な場合や環境の変化による精神的な動揺がみられる場合がある。
情報伝達の留意事項	・　具体的に、わかりやすく情報を伝える。 ・　絵、図、文字などを組み合わせて、理解しやすい方法で情報を伝える。 ・　努めて冷静な態度で接し、絶えず優しい言葉をかけるようにする。
避難時の留意事項	・　努めて冷静な態度で接し、絶えず優しい言葉をかけるようにする。 ・　必ず誰かが付き添い、手を引くなどして移動させる。（一人にはしない。） ・　災害の不安から大声や奇声をあげたり異常な行動をとっても、叱ったりしない。 ・　避難の際に、思いもよらない行動をすることや、座り込んでしまうことなどが考えられる。 ・　発作がある場合、主治医もしくは最寄りの医療機関等へ相談し指示を受ける。
避難所での留意事項	・　環境の変化を理解できずに気持ちが混乱したり、精神的に不安定になる場合があるので、気持ちを落ち着かせるよう配慮する。 ・　周囲とコミュニケーションが十分にとれずトラブルの原因になったり、環境の変化のため精神が不安定になることがあるので、間仕切りをしたり、個室を確保するなどの配慮が必要

区　　分	精神障害者
特　　徴	・　統合失調症や感情障害など精神的な疾患を有し、日常生活において、一度にたくさんのことが処理できにくい、段取りがつきにくい、コミュニケーションがうまく取れない、円滑な対人関係を保ちにくいなどの場合がある。 ・　障害の程度により、常に支援（介護）が必要な状態から、通院や服薬により見守り支援等で、単独での社会生活が可能な程度まである。 ・　服薬が中断すると不安の増大や症状悪化につながりやすいので、日頃から自らの薬の種類、量を把握しておくとともに、医療機関による支援が必要である。
情報伝達の留意事項	・　一度にたくさんの情報が入ると混乱しやすいため、わかりやすい言葉で手短に必要最小限の情報伝達が必要 ・　本人が信頼している家族、支援者に臨場してもらうことも安心感を与えることができ効果的である。 ・　言語により理解が得られにくい場合には、メモを利用することも有効である。

避難時の留意事項	・ 努めて冷静な態度で接し、簡単に状況を説明する等、本人を安心させ、冷静さを保つようにする。 ・ 必ず誰かが付き添い、手を引くなどして移動させる。(一人にはしない。) ・ 災害の不安から大声や奇声をあげたり異常な行動をとっても、叱ったりしない。 ・ 強い不安や症状悪化がみられる場合は、主治医若しくは最寄りの医療機関又は保健所へ相談し指示を受ける。
避難所での留意事項	・ 生活環境の変化により情緒不安定やパニックになったり、他者との交流が不慣れで、奇異な行動や言動により時に周囲から孤立するおそれがある。 ・ 主治医、保健師、日頃から本人と関わっている相談支援事業所の職員等が避難所へ出かけて行っての支援（声かけ、見守り）を行う。 ・ 被災をきっかけに精神的な不調を引き起こす者もいることから、避難所生活全体の支援の一環として活動（健康相談）を行い、支援を要する者を早期に把握する。 ・ 精神障害者への対応を行うにはプライバシーの確保が必要であるため、避難所内に、救護所や居住部分と離れた落ち着ける場所を用意する。 ・ 緊急的な支援が必要な状況では、本人に寄り添い、穏やかな（威圧的でない）態度で会話に耳を傾けながら本人の希望を聞くとともに、主治医、保健所、精神科救護チームへ相談し指示を仰ぐ。 ・ 日常服用している薬が入手できないことや主治医、担当医療機関が対応できないことも想定されるため、日頃から災害時を想定し、避難所ごとに精神保健医療を担当する医療機関、精神科救護チームの配置を計画しておく。

区分	妊産婦
特徴	・ 行動機能が低下しているが、自分で判断し行動できる。
情報伝達の留意事項	・ 本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要
避難時の留意事項	・ 避難誘導を支援してくれる人の確保が必要
避難所での留意事項	・ 避難生活における防音や衛生面での配慮が必要

区分	乳幼児・児童
特徴	・ 危険を判断し、行動することができない場合がある。 ・ 時間帯によっては、保護者がいない児童がいる。
情報伝達の留意事項	・ 家族、支援者への迅速な情報伝達が必要

避難時の留意事項	・　保護者とともに避難する。
避難所での留意事項	・　乳幼児のためのベビーベッドを用意する。 ・　夜泣き、吃音、不眠などの症状に留意し、精神的安定が図られるよう配慮する。 ・　乳児に対して、ミルク用の湯、ほ乳瓶の衛生、沐浴の手だての確保に留意する。 ・　被災による精神的な後遺症が強く残るおそれがあり、心のケアが特に必要

区分	外国人
特徴	・　日本語での情報が十分に理解できないため、地域において孤立したり、避難や避難生活に支障をきたすおそれがある。 ・　地震、台風等の災害の経験や知識がなく、パニックになるおそれがある。
情報伝達の留意事項	・　わかりやすい日本語や外国語による情報提供、支援者への情報提供が必要
避難時の留意事項	・　外国語の理解できる知人等支援者の確保が必要 ・　災害や避難のことをわかりやすく説明した母国語情報の提供が必要
避難所での留意事項	・　地震などの災害を経験したことがない人がいるため、日本語理解能力の低下など、災害発生時に精神的動揺が激しくなるおそれがあるので配慮が必要 ・　言葉、文化（集団生活に不慣れ、宗教上の理由による食事制限等）、習慣の違いにより、避難所生活に支障をきたすおそれがあるので配慮が必要

※　要援護者であるかどうかの判断は、基準を設けて一律に区分できるものではなく、個別に判断する必要がある。

※　傷病者も上記と同様な状態にあって、支援が必要な場合がある。

【参考資料３】市町村個人情報保護条例の規定等について

１．規定関係

個人情報を取り扱う場合は、市町村個人情報保護条例を遵守し、厳正な管理のもとで適正に取り扱う必要がある。

要援護者名簿の作成及び避難支援プランの策定に当たって、関係する規定を「岡山市個人情報保護条例」を用いて例示する。

ア　個人情報の収集が可能な場合

（収集の規制）

第８条　実施機関は、個人情報を収集しようとするときは、業務の内容、収集目的等を明らかにして、当該個人（以下「本人」という。）から収集しなければならない。

２　前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合は、本人以外のものから個人情報を収集することができる。

(1) 法令又は他の条例の定めがあるとき。

(2) 本人の同意があるとき。

(3) 出版又は報道により既に公にされているとき。

(4) 緊急かつやむを得ない理由があるとき。

(5) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が審査会（岡山市情報公開及び個人情報保護審査会、以下同じ）の意見を聴いて認めたとき。

３　実施機関は，前項第４号及び第５号の規定により，個人情報を本人以外のものから収集したときは，規則で定める場合を除き，本人への通知その他適切な措置を講じなければならない。

イ　個人情報の利用及び提供が可能な場合

（目的外利用及び外部提供の規制）

第９条　実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、登録業務の目的の範囲を超えて保有個人情報の記録の利用（以下「目的外利用」という。）をしてはならない。

(1) 法令若しくは他の条例の定めがあるとき又は本市の正当な行政執行に関連があるとき。

(2) 目的外利用をする保有個人情報が岡山市情報公開条例第５条第１号ただし書に該当するとき。

※「岡山市情報公開条例」第５条第１号ただし書

ア、ウ　省略

イ　人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

(3) 目的外利用をすることについて、あらかじめ本人の同意を得ているとき。

(4) 前各号に掲げるもののほか、特に必要があるとして実施機関が審査会の意見を聴いて認めたとき。

２　実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、登録業務の目的の範囲を超えて実施機関以外のものに保有個人情報の提供（以下「外部提供」という。）をしてはならない。

(1) 法令若しくは他の条例の定めがあるとき又は国若しくは他の地方公共団体に提供する場合でその業務の遂行のために必要があると認められるとき。
(2) 外部提供をする保有個人情報が岡山市情報公開条例第５条第１号ただし書に該当するとき。
※「岡山市情報公開条例」第５条第１号ただし書
ア、ウ　省略
イ　人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
(3) 外部提供をすることについて、あらかじめ本人の同意を得ているとき。
(4) 前各号に掲げるもののほか、特に必要があるとして実施機関が審査会の意見を聴いて認めたとき。

３　実施機関は，第１項第４号の規定による目的外利用及び前項第４号の規定による外部提供をしたときは，規則で定める場合を除き，本人への通知その他適切な措置を講じなければならない。

ウ　個人情報の管理

（適正な維持管理）
第１０条　実施機関は，個人情報の保管等をするときは，適正な維持管理を図るため，次に掲げる措置を講じなければならない。
(1) 個人情報は，正確かつ最新のものとすること。
(2) 個人情報の改ざん，破壊，滅失，不当な流通その他の事故を防止すること。
(3) 個人情報の漏えいを防止すること。
(4) 不必要となった個人情報は，速やかに廃棄し，又は消去すること。

２　実施機関は，個人情報の保護を図るため，個人情報保護管理責任者を定め，個人情報の保管等について適正な管理に当たらせるものとする。

３　実施機関の職員又は職員であった者は，その業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ，又は不当な目的に利用してはならない。

【参考資料4】

災害時要援護者名簿様式（例）

1 用　途：本名簿は災害時の要援護者に対する避難支援に使用することとし、目的外の使用は行わない。
2 項　目：台帳に記載する項目は、災害時に避難支援が必要となる可能性がある者の氏名、性別、生年月日、連絡先、要援護者区分等とする。
3 収集範囲：災害時に避難支援が必要となる可能性がある者
4 収集方法：市民課が所管する住民基本台帳ファイル、保健福祉課が所管する〇〇ファイルからの抽出により収集する。
5 共有範囲：総務課、市民課及び保健福祉課で共有し、共有範囲外への情報提供は行わない。
6 管理方法：・災害時要援護者名簿は、保健福祉課に正本を、総務課、市民課に副本を置き、いずれもキャビネット等で施錠保管する。
・災害時要援護者名簿の電子データは、保健福祉課内の情報漏えい対策が施されたパソコン内で管理し、電子データのネットフーク上の共有及び複写は行わないものとする。
7 管理者：災害時要援護者名簿は保健福祉課長が管理する。
8 研　修：災害時要援護者名簿の取扱方法について、年1回以上、総務課、市民課及び保健福祉課職員に研修を行い、適切な取扱いを確保する。

番号	氏　名	性別	生年月日	住　所	使用言語	要援護者区分	連絡先	避難支援プランの必要性	備　考
						例：要介護3			

【参考資料５】

災害時要援護者避難支援プラン登録制度実施要領（例）

１．目的

「自らの身の安全は、自ら守る」のが防災の基本であるが、高齢者や障害者等の災害時要援護者（以下「要援護者」という。）については、他者の支援がなければ避難を行うことや避難所生活を送ることができない場合があることから、行政、関係機関、地域が連携してこの対応にあたる必要がある。

このため、災害時の避難支援を希望する要援護者について、必要な避難支援の内容等を記載した避難支援プラン個別計画（以下「避難支援プラン」という。）を本人からの情報提供をもとに策定・登録し、これを関係者間で情報共有することにより、災害時に必要な避難支援を行う体制を整備するものとする。

２．対象者

要援護者名簿で把握した者の中にも、家族の同居や施設入所中などの状況により、避難支援が不要な者もいる。

こうしたことから、本避難支援プランの対象者は、災害時における避難支援を希望する者であって、かつ在宅の要援護者で他者の支援がなければ避難できない次の者とする。

（１）介護保険の要介護度３以上
（２）身体障害者（身体障害者手帳１、２級）
（３）知的障害者（療育手帳Ａ）
（４）精神障害者（精神障害者保健福祉手帳１級）
（５）ひとり暮らしの高齢者、高齢者のみの世帯
（６）その他、（１）から（５）と同様な状態と認められる者

３．登録の手続き

（１）災害時における情報伝達や避難誘導などの避難支援を希望する要援護者は、災害時要援護者避難支援プラン登録申請書兼登録台帳（別記様式１）を直接又は地域支援組織、民生委員児童委員等を通じて市町村長へ申請する。
（２）市町村長は、申請があった場合、要援護者への情報伝達体制、避難支援者本人の同意を得た上での避難支援者の選定等を確認し、避難支援プランの策定及び登録を行う。
（３）避難支援プランの登録は、災害時要援護者避難支援プラン登録申請書兼登録台帳により行う個別登録と個別登録をリスト化した災害時要援護者避難支援プランリスト（別記様式２）により行う。

４．避難支援プランの保管

（１）避難支援プランの正本を市町村（保健福祉課）が保管し、副本を要援護者本人、市町村（総務課、市民課）及び要援護者本人が情報共有について同意した地域支援組織、管轄警察署、管轄消防署、避難支援者が保管する。
（２）市町村及び要援護者本人以外が保管する避難支援プランの内容は、要援護者の氏名、連絡先及び必要な避難支援の内容のみとする。
（３）市町村及び要援護者本人以外の避難支援プランを保管する者（以下「避難支援プラン保管者」という。）は、避難支援プランを紛失したときは、速やかに市町村長に届け出なければならない。
（４）避難支援プラン保管者は、要援護者が避難支援を必要としなくなった場合や避難

支援者がその役割を退いた場合等、不要となった避難支援プランを速やかに市町村長へ返却しなければならない。

５．登録内容の変更

（１）要援護者本人又は避難支援者は、避難支援プランの内容に変更が生じたときは、直接又は地域支援組織、民生委員児童委員等を通じて市町村長へ報告する。

（２）市町村長は、避難支援プランの内容の変更を確認したときは、避難支援プランを変更の上、変更前の避難支援プランと引き替えに変更した避難支援プランを避難支援プラン保管者へ交付する。

６．個人情報の取扱い

市町村及び避難支援プラン保管者は、要援護者の個人情報（個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものをいう。以下同じ。）の保護の重要性を認識し、個人情報の漏出、悪用等により要援護者の権利利益が侵害されることのないよう、適切に管理するものとする。

（１）市町村の義務

① 本人の同意に基づく場合を除き、避難支援プランに記載された個人情報の避難支援の目的以外への利用や第三者との共有を行ってはならない。

② 避難支援プランの登録、保管その他の事務については、市町村個人情報保護条例を遵守し、適切に実施しなければならない。

（２）避難支援プラン保管者の義務

① 避難支援プランに記載された個人情報を他に漏らしてはならない。また、要援護者の避難支援以外の目的に利用してはならない。

② 避難支援プラン保管者は、避難支援プランの管理責任者を定めなければならない。

③ 避難支援プランの副本は施錠保管しなければならない。副本の複写は認められない。

④ 支援上知ることができた要援護者の秘密を他に漏らしてはならない。

⑤ 前①から④についての誓約書（別記様式３）を市町村長へ提出しなければならない。

７．管理者及び研修

正本の管理は保健福祉課長が行うものとし、避難支援プランの保管及び取扱いについて、年１回以上、避難支援プラン保管者に対して研修を実施しなければならない。

８．制度の周知

市町村長は、避難支援プランの策定・登録を推進するため、広報等を利用して制度の周知を図るものとする。

附　　則

この要領は、平成　　年　　月　　日から施行する。

別記様式１

災害時要援護者避難支援プラン登録申請書兼登録台帳（例）

年　　月　　日

○○市町村長殿

私は、災害時要援護者避難支援プラン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、私が届け出た下記の個人情報を、災害時の避難支援のため、○○地域支援組織、避難支援者、○○消防署、○○警察署に提供されることに同意します。

代理記載者	(住所)	登録者との関係
	(氏名)　　　　印	

フリカ゛ナ 氏　名	印	生年月日		使用言語	
		性　別	男・女	自治会名	
住　所	〒				
自宅電話		FAX		メール	
携帯電話		携帯メール			
世帯状況	世帯：　　人 家族構成：				
災害時に必要な支援内容等	※避難の際や避難所で不安なことなどを記入してください。				
日常生活に必要な医薬品等					

緊急時の家族等の連絡先	氏名	(続柄：　　　　)	住所	
			TEL	
			メール	
	氏名	(続柄：　　　　)	住所	
			TEL	
			メール	
	氏名	(続柄：　　　　)	住所	
			TEL	
			メール	

かかりつけの医師等		
名　称	住　所	TEL

<table>
<tr><td colspan="3">担当民生委員
児 童 委 員</td><td>(住所:　　　　　　　　　　　　)</td><td>T E L
携　帯</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">担当民生委員
児 童 委 員</td><td>(住所:　　　　　　　　　　　　)</td><td>T E L
携　帯</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="12">避
難
支
援
者</td><td rowspan="3">1</td><td rowspan="3">氏　名</td><td rowspan="3">(関係：　　　　　　　　　)</td><td>住　所</td><td></td></tr>
<tr><td>TEL・携帯</td><td></td></tr>
<tr><td>メール</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">2</td><td rowspan="3">氏　名</td><td rowspan="3">(関係：　　　　　　　　　)</td><td>住　所</td><td></td></tr>
<tr><td>TEL・携帯</td><td></td></tr>
<tr><td>メール</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">3</td><td rowspan="3">氏　名</td><td rowspan="3">(関係：　　　　　　　　　)</td><td>住　所</td><td></td></tr>
<tr><td>TEL・携帯</td><td></td></tr>
<tr><td>メール</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">4</td><td rowspan="3">氏　名</td><td rowspan="3">(関係：　　　　　　　　　)</td><td>住　所</td><td></td></tr>
<tr><td>TEL・携帯</td><td></td></tr>
<tr><td>メール</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">避難予定場所</td><td>名　称</td><td></td><td>名　称</td><td></td></tr>
<tr><td>住　所</td><td></td><td>住　所</td><td></td></tr>
<tr><td>T E L</td><td></td><td>T E L</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">情報伝達方法及び留意事項</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">避難誘導方法及び留意事項</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">避難先での留意事項</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">避難支援プランに係る連絡先</td><td colspan="2"></td><td>T E L</td><td></td></tr>
</table>

別記様式２

災害時要援護者避難支援プランリスト（例）

登録番号	氏名／生年月日・性別／〒番号／住所・使用言語	連絡先	世帯状況	災害時に必要な支援内容等	日常生活に必要な医薬品等	緊急時の家族等の連絡先 氏名(続柄)	緊急時の家族等の連絡先 連絡先	かかりつけの医師等 名称	かかりつけの医師等 連絡先	担当民生委員児童委員等	避難支援者	避難予定場所	情報伝達方法及び留意事項	避難誘導方法及び留意事項	避難先での留意事項
1			世帯　人 家族構成							(民生委員児童委員) 氏 名： 連絡先：	1 氏 名： 連絡先：				
											2 氏 名： 連絡先：				
										(民生委員児童委員) 氏 名： 連絡先：	3 氏 名： 連絡先：				
											4 氏 名： 連絡先：				
2			世帯　人 家族構成							(民生委員児童委員) 氏 名： 連絡先：	1 氏 名： 連絡先：				
											2 氏 名： 連絡先：				
										(民生委員児童委員) 氏 名： 連絡先：	3 氏 名： 連絡先：				
											4 氏 名： 連絡先：				

別記様式３

誓　約　書（例）

平成　　年　　月　　日

○○市町村長殿

（避難支援プラン保管者）
住　所：
氏　名：　　　　　　　　　印

（避難支援プラン管理責任者）
氏　名：　　　　　　　　　印

私は、災害時要援護者避難支援プランの保管にあたって、個人情報の保護の重要性を認識し、個人情報の漏出、悪用等により要援護者の権利利益を侵害することのないよう、災害時要援護者避難支援プラン登録制度実施要領を遵守し、適切に取り扱うことを誓約します。

【参考資料６】

災害時に要援護者の福祉避難所として民間社会福祉施設等を使用することに関する協定書（例）

（趣旨）

第１条　この協定は、大規模な風水害や震災等の災害（以下「災害」という。）により、災害時要援護者（以下「要援護者」という。）が避難を余儀なくされた場合に、○○市（以下「甲」という。）が、社会福祉法人×××（以下「乙」という。）に対し、福祉避難所として社会福祉施設等の使用の協力を要請することについて、必要な事項を定めるものとする。

（定義）

第２条　この協定において「要援護者」とは、次に掲げる者のうち、施設の入所基準に該当し、又は該当すると認められる者で、災害時に何らかの支援を必要とする者をいう。

(1) 介護保険の要介護度３以上の認定者

(2) 上記に準ずる者

（施設の使用の要請及び受諾）

第３条　甲は、住居が居住困難となった要援護者及びあらかじめ指定する避難所（災害救助法（昭和２２年法律第１１８号）第２３条第１項第１号の収容施設をいう。）では対応が困難な要援護者のために、次条に掲げる施設を使用することについて、乙に協力を要請できるものとする。

２　乙は、甲からの要請をできる限り受諾するよう努めるものとする。

（避難施設）

第４条　避難する施設は次に掲げる施設とする。

(1) 特別養護老人ホーム　○○○

（使用期間）

第５条　避難所の使用期間は、災害発生の日から７日以内とする。ただし、特段の事情のあるときはこの限りでない。

（手続等）

第６条　甲は、第３条の規定により施設の使用について乙に協力を要請する場合は、あらかじめ電話等で確認のうえ、次に掲げる事項を明らかにして書面で行うものとする。ただし、緊急を要する場合は、この限りではない。

(1) 要援護者の住所、氏名、心身の状況、連絡先等

(2) 身元引受人の住所、氏名、連絡先等

(3) 使用する期間

（避難者の移送）

第７条　乙は、甲の依頼により避難が必要な要援護者の自施設への移送を行うよう努めるものとする。

（物資の調達及び介護支援者の確保）

第８条　甲は、要援護者に係る日常生活用品、食料及び医薬品等の必要な物資の調達に努めるものとする。

２　甲は、乙が要援護者を適切に介護できるよう看護師、介護員及びボランティア等の介護支援者の確保に努めるものとする。

（経費の負担）

第９条　乙は、要援護者が利用期間内に要した経費の負担については、別途甲と協議するものとする。

（受入可能人員等）
第１０条　甲及び乙は、本協定締結後、受入可能人員、介護支援者数、必要物資等について、あらかじめ協議するものとする。

（個人情報の保護）
第１１条　甲及び乙は、業務上知り得た要援護者又はその家族等の個人情報を漏らしてはならない。
２　前項に規定する個人情報の取扱いについては、別記「個人情報取扱特記事項」を遵守しなければならない。

（権利義務の譲渡等の制限）
第１２条　乙は、この協定により生じる権利又は義務を第三者に譲渡し、若しくは継承させ、又はその権利を担保に供してはならない。

（関係書類の保管）
第１３条　乙は、この協定に関する書類等を事業所に整備するほか、事業実施後５年間はこれを保管しなければならない。

（有効期限）
第１４条　この協定書の有効期限は毎年度末とし、甲乙双方に異議がない場合は、翌年度においても自動的に更新されるものとする。

（疑義の解決）
第１５条　この協定に定めがない事項及びこの協定に関して疑義が生じたときには、別に甲乙協議して定める。
　この協定の成立を証するため、この協定書を２通作成し、甲乙記名押印のうえ、各自その１通を所持する。

平成〇〇年〇月〇日

（甲）〇〇市東１－１－１
〇〇市長
〇〇　〇〇

（乙）〇〇市西１－２－１
社会福祉法人　×××
理　事　長　〇〇　〇〇

別記　個人情報取扱特記事項

（基本的事項）
第１　乙は、個人情報の保護の重要性を認識し、この協定による業務を処理するための個人情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

（個人情報の漏えい防止及び事故防止）
第２　乙は、この協定による業務に係る個人情報の漏えい、滅失、改ざん及びき損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じなければならない。

（再委託の禁止）
第３　乙は、この協定による業務を処理するための個人情報を自ら取り扱うものとし、甲の承諾があるときを除き、第三者に取り扱わせてはならない。

（目的外使用及び第三者への提供の禁止）
第４　乙は、甲の指示又は承諾があるときを除き、この協定による業務に関して知り得た個人情報を当該業務を処理するため以外に使用し、又は第三者に提供してはならない。

（複写及び複製の禁止）
第５　乙は、甲の指示又は承諾があるときを除き、この協定による業務を処理するために甲から貸与された個人情報が記録された資料等を複写し、又は複製してはならない。

（事故発生時における報告義務）
第６　乙は、この個人情報取扱特記事項に違反する事態が生じ、又は生ずるおそれがあることを知ったときは、直ちに甲に報告し、甲の指示に従うものとする。この協定が終了し、又は解除された後においても同様とする。

（立入検査等）
第７　甲は、乙がこの協定による業務を行うに当たり、取り扱っている個人情報の状況について必要があると認めるときは、立入検査又は随時調査をすることができる。

（提供資料の返還義務）
第８　乙は、この協定による業務を処理するために甲から貸与され、又は乙が収集し、若しくは作成した個人情報が記録された資料等を、この協定の終了後直ちに甲に返還し、又は引き渡すものとする。ただし、甲が別に指示したときは、当該指示に従うものとする。

（秘密の保持）
第９　乙は、この協定による業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。この協定が終了し、又は解除された後においても同様とする。

（従事者への周知）
第１０　乙は、この協定による業務に従事している者に対して、在職中及び退職後においても当該業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は目的外に使用してはならないこと等、個人情報の保護に関し必要な事項を周知させなければならない。

（協定の解除及び損害賠償）
第１１　乙がこの個人情報取扱特記事項に違反したことにより甲が損害を被ったときは、甲は直ちにこの協定を解除するものとし、乙はその損害を賠償しなければならない。

【参考資料７】

防災カード（例）

<table>
<tr><td colspan="6">防災カード（表）</td></tr>
<tr><td>ふりがな
氏名</td><td colspan="2"></td><td>男女</td><td>生年
月日</td><td>明治・大正・昭和・平成
年　月　日</td></tr>
<tr><td>住所</td><td colspan="3"></td><td>使用言語</td><td></td></tr>
<tr><td>電話・ＦＡＸ</td><td colspan="3"></td><td>血液型</td><td>Ａ・Ｂ・Ｏ・ＡＢ</td></tr>
<tr><td>医療保険</td><td colspan="5">１　健保　２　国保　３　共済　４　その他（　　　）</td></tr>
<tr><td>障害者手帳</td><td colspan="5">１　身体障害者手帳（　種　級）　２　療育手帳（区分　　）
３　精神障害者保健福祉手帳（　級）　４　手帳なし</td></tr>
<tr><td>自治会名</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>民生委員
児童委員名</td><td colspan="2"></td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">緊急時の
連絡先①</td><td>氏名</td><td colspan="2"></td><td>関係</td><td></td></tr>
<tr><td>住所</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>電話・ＦＡＸ</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">緊急時の
連絡先②</td><td>氏名</td><td colspan="2"></td><td>関係</td><td></td></tr>
<tr><td>住所</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>電話・ＦＡＸ</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">緊急時の
連絡先③</td><td>氏名</td><td colspan="2"></td><td>関係</td><td></td></tr>
<tr><td>住所</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>電話・ＦＡＸ</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>メッセージ</td><td colspan="5"></td></tr>
</table>

※　災害発生時に、支援を受けるために必要と思われる項目について記入をして下さい。全ての項目について記入する必要はありません。

　また、記載内容には、個人情報が含まれるため、防災カードの保管及び取扱いには留意してください。

<table>
<tr><th colspan="3">防災カード（裏）</th></tr>
<tr><td rowspan="3">所属団体（障害者団体、ボランティア団体など）、日頃の通所場所等</td><td>名　　　　称</td><td></td></tr>
<tr><td>所　在　地</td><td></td></tr>
<tr><td>電話・ＦＡＸ</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">かかりつけの医療機関など</td><td>名　　　　称</td><td></td></tr>
<tr><td>所　在　地</td><td></td></tr>
<tr><td>電話・ＦＡＸ</td><td></td></tr>
<tr><td>担　当　医</td><td></td></tr>
<tr><td>治療中の疾患や治療内容など</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>使用薬・用量・服用上の注意</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="4">補装具・医療的ケアに必要な器具</td><td>器　具　名</td><td></td></tr>
<tr><td>メーカー名</td><td></td></tr>
<tr><td>取扱店連絡先</td><td></td></tr>
<tr><td>備　　　　考</td><td></td></tr>
<tr><td>アレルギーの有無</td><td>有　無</td><td>（有の場合その内容）</td></tr>
<tr><td>避　難　所</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>必要とする援助</td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

【参考資料 8】 能登半島地震における関係機関の行動（同志社大学 立木茂雄 教授の調査をもとに作成）

区 分	発災（平成19年3月25日9時41分）～10時間	10時間～100（約4日）時間	100（約4日）時間～1000（約42日）時間
行政の対応（保健師等）	＜発災直後の対応＞ ・ 保健師もケアマネも被災者になった。 ・ 市外にいて、道路が陥落し、登庁できない職員もいた。 ・ 近隣住民の津波避難誘導を行った。 ・ 震度５以上だったので自主登庁し、施設の被害・安全状況を確認した。 ＜登庁後の対応＞ ・ 登庁した保健師４～５人が、民生委員を通じて、あるいは直接、要援護者の安否確認を実施したが、電話がつながらない家も多かった。 ・ 要援護者の部局横断的な名簿、マップ作りが当日夕刻までかかった。 ・ 今後の対応を検討した。 ・ 公民館で、ケアマネが歩行困難者の食事・排泄の介助を行った。 ・ ふれあい健康センターを避難所とした。	＜体制づくり＞ ・ 派遣チームとの調整、ミーティング（巡回の順番、避難所地図づくり、在宅訪問のための名簿作り） ＜全壊・半壊者への救援体制づくり＞ ・ 避難所本部から全壊・半壊データを提供してもらい、地図に記入 ・ 訪問計画の作成 ＜避難所での対応＞ ・ ポータブルトイレによる洋式化、手すり調整 ・ 認知症の方への支援は、生活環境が変化したため困難であった。 ・ アレルギー離乳食の準備、物資調達 ＜医療依存度の高い方への対応＞ ・ 薬の調整 ・ 透析患者の病院搬送 ＜ケアマネジャーへの引継＞ ・ 避難所での対応困難者の一時入所の引継 ＜健康センターでの避難所対応＞ ・ 市庁舎内において、急遽、避難所運営業務が加わり、大量の業務となった。 ＜通常の在宅福祉サービスの継続＞ ・ 入浴サービス、ヘルパー派遣 ＜「気になる方」宅への訪問開始＞ ・ 担当地区の気になる方、民生委員から依頼のあった方宅等への連絡、訪問	＜避難所における支援の組織化、専門化＞ ・ 寝食の分離 ・ 夜中の徘徊、せん妄高齢者の対応 ・ 市内民宿への避難者移送 ・ 生活不活発病対策の呼びかけ（できる事はなるべく自分で） ・ インフルエンザの方の個別室確保 ・ 感染症対策（手洗い、消毒） ・ 介護職員の配置、市職員の避難所の巡回 ・ 救急受付病院の確認と受入れ依頼 ＜福祉避難所開設＞ ・ 老人保健施設を福祉避難所へ指定 ・ 福祉避難所の広報 ・ 要援護者を一般避難所から福祉避難所へ移送 ・ 福祉避難所とのミーティング（退所時期、今後の対応等について） ＜在宅被災者への支援＞ ・ ボランティアへ地図を利用した訪問依頼 ・ 介護サービス未利用者のニーズ調査 ＜高齢者への対応＞ ・ 緊急避難でショートステイを利用する人が多いため、通常利用の人が利用できなくなった。 ＜職員等へのサポート＞ ・ 心のケア研修会を職員、民生委員、ボランティア、福祉施設職員に実施 ・ 支援者の健康管理と休みなどのローテーションの調整 ＜仮設住宅入居への対応＞ ・ 入居者のバリアフリー対応の打ち合わせ ・ 入居者の実態把握
地域の対応（民生委員、区長、公民館等）	＜発災直後の対応＞ ・ 家族の安否確認 ・ 近隣の安否確認 ・ 津波警報が聞こえたので、高齢者や歩行困難者に付き添ったり、おんぶをして避難した。 ・ 津波の避難指示があったので、高台に避難した。 ＜避難所において＞ ・ 過去の防災訓練で利用した町内会ごとのプラカードが保管してあったので、それを利用して避難を確認した。 ・ 福祉マップを作ることでマップが頭に入っていたため、要援護者の避難確認はたやすくできた。 ・ 津波警報が解除になり、高台の公園から公民館へ降りる。町内ごとに固まった。 ・ 公民館だけでは人が一杯なので、ある町内は隣の保育所に移った。 ・ 午後２時頃、避難所本部より備蓄していた乾パンが届く。 ・ 米を持ち寄り、婦人会等と最初の炊き出しの準備をして、おにぎりを午後３時に食べた。 ・ 当日の夕刻には、日本赤十字社からの毛布等の物資、自衛隊からのアルファ米などが避難所に届いた。日赤医療班も巡回検診に来た。 ・ 避難者の名簿を作った。 ・ 要援護者の食事やトイレ等の介助を行った。 ＜地域の巡回＞ ・ 市の福祉担当者の依頼、区長の独自判断などにより、民生委員や福祉推進員（民生委員をサポートするボランティア）が、担当の方の安否を確認するために地区を巡回。障害のある方などを避難所に誘導した。 ・ 足の不自由な高齢者に避難を勧めたが、「トイレが使えないので、避難所には行かない。」と言われた。 ・ いったん自宅に戻った人の家のガス・マイコンメーターの解除を手伝った。	＜飲料水、トイレの水の確保＞ ・ 行政による仮設トイレ設置 ・ 公民館のトイレへの移動の介助（仮設トイレが恐くて使用できない高齢者が居たため。） ・ 飲料水、トイレの水の確保（川にペットボトルで汲みに行く、井戸水のある家でもらう、山からの湧き水を汲む。） ＜食事・衛生対策＞ ・ 避難所での地元住民の炊き出しを支援（食材の持ち寄り） ・ 水が使えないので、食器にラップを敷いて使用した。また、蒸しタオルを作って避難者に配った。 ・ 避難している高齢者の見守り訪問、牛乳などの配布 ・ 食中毒の予防のため、自宅から持参した食料品等を処分した。避難所の換気や掃除を行った。 ・ ４日間炊き出しを続け、その後は自衛隊に任せた。 ＜在宅者の見守り、食料・物資の配布＞ ・ 一人暮らしの高齢者の見守り訪問 ・ 在宅で歩くのが不自由な人におにぎりと水を配った。 ・ 行政より、一人暮らしの方へブルーシートが配布された。 ・ 在宅の人への食事の配給や、救援物資の情報伝達がうまくいかないことがあった。 ＜避難所運営の組織化とボランティアセンター立ち上げ＞ ・ 毎日午後６時より、公民館の事務室を本部として、区長をリーダーに町内会長、公民館長らによるミーティングを実施。 ・ 民生委員は、本部と保健師・ケアマネ等と連絡を取り合って、要援護者に対応した。 ・ ボランティアセンターを立ち上げ、本部と連携	＜公民館が避難所として組織的に機能＞ ・ 公民館の避難所本部としての機能が組織化された。 ・ 身体障害者用仮設トイレ設置 ・ 生活不活発病対策の呼びかけ（できる事はなるべく自分で） ・ ４月２日からノロウイルスによる感染症発症 ・ 避難所・調理場の衛生対策徹底（うがい、手洗いの徹底、換気の徹底、寝食の分離、発症者の隔離、トイレ誘導係は調理場に入れないなど） ・ 避難所での物資や食べ物の配り方に不公平があると推進員から聞く。 ・ 避難所閉鎖後の片付け ＜民生委員等による在宅一人暮らしの方への支援＞ ・ 一人暮らしの方の安否確認（気になる在宅者への声かけ、見回り） ・ 医療班に要援護者宅を案内 ・ 一人暮らしの高齢者宅の亀裂の入った部分にブルーシートを敷いた。 ・ 近所のお年寄りや担当お年寄りの被災ゴミ、後片付けの手伝い、ガレキ撤去の手伝い ・ 仮設住宅への見守り訪問 ・ １ヵ月後の要援護者の実態把握

【参考資料９】

新潟県中越地震における避難者の意識・行動に係る調査業務報告書（内閣府）より一部抜粋

表４－２　注目すべき意見・事例一覧表（要援護者１）

		避難行動時における抽出事例	避難生活時における抽出事例
災害時要援護者全般	良かった点	—	①普段から近所の人たちと人間関係を育むことで、いざと言う時、コミュニケーションがとれる。【視覚障害者】 ②避難所では、高齢者や障害者を優先して、トイレに近い場所を提供していた。【視覚障害者】 ③自衛隊の提供した入浴サービスでは、お風呂のふちが高く、高齢者や足の不自由な方には入浴しづらい。その後、台を設けて対応していた。【視覚障害者】 ④避難所では、地域の人たちと協力し合って、避難生活を送ることができた。また、共同作業をする中で、近所の人たちとのつながりがより一層に強くなった。【視覚障害者・聴覚障害者・肢体不自由者】 ⑤車で通院する必要があったため、緊急通行車両としての許可証を発行して頂いた。【腎臓病患者】 ⑥通院している病院から、かかりつけの医師が往診に来てくれた。【高齢者】
	困った点	①災害が発生した時は、自分の避難や家族の安否確認をする事で精一杯になる。他人（要援護者）の安否確認をする余裕はない。【高齢者】	①行政側の判断で、被災地外の福祉施設に移送された。被災地外の移送先では、地元に密着した情報（ライフライン復旧等）を得ることが困難であった。【視覚障害者】 ②避難場所（福祉施設も含む）では、高齢者や障害者の意見や要望を受け入れる窓口がなかった。【高齢者】
視覚障害者	良かった点	①発災直後、家の中は、ガラスの破片が散乱していた。近所の人が家から救出し、近くの神社まで、避難誘導してくれた。	①避難所には、日頃から（視覚障害者であることを認識している）顔見知りが多く、その人たちから避難生活に必要な情報を教えてもらった。 ②避難生活では、徒歩で20分くらいかかる病院まで、ボランティアの人が連れて行ってくれた。 ③トイレに行くのが大変なため、トイレ近くに避難スペースを確保して頂いた。 ④行政が毎日広報紙を配ってくれたおかげで、情報の聞き漏らしがあったときや、聞いた内容を忘れた時でも、家族がその紙を見て話してくれれば思い出すこともできたので、良かった。

表４－２　注目すべき意見・事例一覧表（要援護者２）

		避難行動時における抽出事例	避難生活時における抽出事例
視覚障害者	困った点	—	①支援物資の案内はあったが、広い避難所（体育館等）では、内容が聞き取れなかった。また、テレビから情報を得ようとしたが、周囲が騒々しく聞き取れなかった。 ②避難所では、電波状態が悪く、ラジオが入らなく困った。 ③避難所では、多くの人が雑魚寝状態であり、トイレに行くときに人を踏みつけそうになったことがある。その後に、床に断熱ボードを敷いて寝床の整理をしたため、居住スペースと通路との境界がわかるようになった。また、ケースワーカーから「歩幅の間隔」や「方位の決め方」を指導して頂き、一人でトイレに行くことが可能になった。 ④仮設トイレは、和式であると、視覚障害者にとっては使用しづらく不便である。
聴覚障害者（言語障害者）	良かった点	—	①避難所に手話ボランティアが来てくれたおかげで、多くの情報を得られた。 ②アイ・ドラゴン（字幕デコーダ）を避難先に設置して頂いたので、情報を得られた。 ③平常時からコミュニケーションをとっている近所の方々と一緒に避難生活を送ったため、不安はなかった。
	困った点	—	①手話通訳のできる人がいない避難所では、情報がわからずに困ることが多かった。 ②災害情報や支援物資の受け取り等の情報を得るのが遅かった。 ③近所の人とは、普段からのつきあいや、連絡のやりとりをしていたのだが、避難生活では、こちらからの問いかけに対して答えてもらえなかった。 ④以前に「見えるラジオ」を配られたことがあった。しかし、避難先（中越地域）は「見えるラジオ」に対応していなく、役に立たなかった。 ⑤避難生活時、携帯電話の充電が切れて、携帯メールの使用ができなかった。ラジオを通じて「○○避難所にて携帯電話の充電を行っています。」との広報はあったものの、掲示等されていなかったため、その情報を得られなかった。
肢体不自由者	良かった点	①足が不自由で普段は車いすを利用しているが、地震後に道路が被害を受けたため、車いすの使用ができなかった。地域の人がおんぶして避難場所まで運んでくれた。	①足が不自由なため、車いすの支給を受けた。

表４－２　注目すべき意見・事例一覧表（要援護者３）

		避難行動時における抽出事例	避難生活時における抽出事例
肢体不自由者	困った点	①足が不自由であり、指定避難所までは距離があった。しかし「徒歩で避難をするように」と指示を受けた。指定避難所まで徒歩による避難は難しいため、指定避難所ではなく、近くの駐車場に避難をした。	①仮設テントの出入り口は、チャックで開閉するものであったため、片腕切断の障害を持っている人にとっては、開閉作業が困難であった。 ②仮設トイレが和式であったため、足が不自由でしゃがむことができず、使用することができなかった。その後、洋式トイレが届いたので、そちらを使用した。 ③仮設トイレが和式であったため、体の不自由な人が無理に利用したときに、手すりがついていなかったこともあり、体のバランスを崩し、仮設トイレの外まで倒れてしまったことがある。 ④足が不自由であるため、起きあがる時につかまる所が無ければ、起きあがることができなかった。そのため、避難所では一人で寝起きができなくて困った。（補足：床に寝るのではなく、ベッドであれば、一人でも起き上がることが出来る。） ⑤自衛隊の設営した風呂は、避難所から遠くにあったため、高齢者や足の不自由な人は移動が困難で入浴することができなかった。移動式入浴車等のサービスがあれば良かった。 ⑥雨の日に屋外に設置された仮設トイレを使用する場合、特に高齢者や体の不自由な人にとっては移動が困難であった。
知的障害者	良かった点	①避難時には、家から薬を持って避難できた。（補足：避難所でも薬を提供していることを人伝えで聞いた。）	①避難所でボランティアとともに配食サービスを行い、周囲の人に喜ばれたことが良かった。 ②顔見知りの地域の人と、集団で車庫に避難生活をしていたので、避難生活が耐えられたと思う。
	困った点	①保護者の意見としては、地震時に知的障害者が一人でいた場合、「逃げる」という思考がないため、一人で避難することは難しい。	①保護者の立場として、知的障害の息子と避難所で生活することは、他人に迷惑がかかると考えてしまう。 ②障害者専用のスペースがあれば、保護者も気兼ねなく利用できる。 ③避難所で迷惑がかからないように我慢させたことが、本人のストレスになっていた。

表４－２　注目すべき意見・事例一覧表（要援護者４）

		避難行動時における抽出事例	避難生活時における抽出事例
高齢者	良かった点	①寝たきりの高齢者や、一人暮らしの高齢者の所在を、近所の人たちが把握していたため、近所に住んでいる消防団員が救出に出向いた。 ②発災直後にエレベーターが使用できなくなったため、車いすの人を人力で１階へ降ろした。これは、普段から防災訓練で実施していたことだった。【発災以前からの施設入所者】	①トイレが避難場所から遠かったため、看護師がダンボール等で囲いを作り、そこにポータブルトイレを置いて、高齢者用のトイレを作ってくれた。 ②行政からの連絡事項は、避難所の管理担当者を通して高齢者へ伝えていた。 ③避難先の福祉施設では、元行政職員が毎朝、来所して、体操を指導してくれた。健康にも良いし、気分転換にもなった。 ④避難所では、顔見知りの方と一緒に居ると、安心できた。 ⑤発災後は、自宅に被害が無かったので留まっていたが、日中は家の中に嫁と子供と高齢者の３名しか在宅していないこともあり、今度地震に襲われたら避難が困難になるため、ケアマネジャーが緊急入所先を斡旋してくれた。
	困った点	①発災直後は、自宅に９９歳になる母親が居て、外へ避難すると風邪を引く恐れがあったため、自宅に２日間留まった。	①足が不自由で、和式トイレが使用できず、男子トイレに座って用を足した。【女性】 ②地区の集会所では、発災直後、１人の医師に対して複数もの人が群がって対応に追われていた。 ③仮設トイレは、入り口の段が高いために上がりづらかった。 ④家内が薬を常用していたが、車中避難している３日間は、薬を持ち出すことができなかったため、薬の飲めない状態が続いた。
内部障害者	良かった点	―	①透析患者の仲間から、透析可能な病院を教えてもらった。【腎臓病患者】 ②発災２日後、通院先の病院から、自宅に透析関連の情報の提供を受けた。（通院先の病院で、透析が可能との連絡が入る。）【腎臓病患者】 ③発災３日後、行政が、透析患者を集め、透析可能な病院まで車で誘導してくれた。【腎臓病患者】 ④通院先の病院は、その他の病院や、医療メーカーなどとネットワークを通じて、透析患者の受入れ先、受入れ人数、受入れ時間の調整を図っていた。【腎臓病患者】 ⑤災害発生から数日後に、いつも装具を取り寄せているオストメイト関係団体の会長が、直接自宅までオストメイト用の装具を届けてくれた。【オストメイト】 ⑥他県からの医療班が、避難所に来てくれた。そのときに、オストメイト用の装具を提供してくれた。【オストメイト】

表４－２　注目すべき意見・事例一覧表（要援護者５）

		避難行動時における抽出事例	避難生活時における抽出事例
内部障害者	困った点	—	①夜間透析から避難所に帰ってくると、みんな寝ていて、入りづらかった。【腎臓病患者】 ②避難所で、食料の支給を受けていたが３食とも一般食であり、食事制限をしている者に対しては、辛かった。障害者だからといって特別扱いされたくないので、全部食べた。（水分・塩分・カリウム・リンの制限）【腎臓病患者】 ③発災当初は、通院している病院の透析関連の連絡が入らなく、とても不安だった。また、透析患者から人伝えでの情報であり、行政等からの直接的な連絡でなく、不安であった。【腎臓病患者】 ④透析を被災地外の病院で行うとき、数人まとめてバスで通院した。移動に往復６時間、透析に３時間もかかり、１日作業であった。【腎臓病患者】 ⑤集団でお風呂に入ることは抵抗がある。【オストメイト】 ⑥避難所に設置されているような仮設トイレは使用できない。オストメイト患者にとっては、洋式トイレ、椅子、台、手洗い場、洗浄剤が必要となる。（補足：トイレ使用に関しては、椅子に座って洋式トイレに排泄物を捨て、交換用の新しい装具は台に置いておく。交換後、汚れた手は洗剤を使って洗う。）【オストメイト】

表４－２　行政等への要望・望まれる対策１

災害時要援護者全般	①発災時、障害者協会を通じていろいろな支援（ストーマ用装具の提供）を受けた。障害者協会に入会していない方々に対する行政側の支援対策が望まれる。（補足：若い世代では、障害を持っていてもそのことを外部へ隠してしまい、障害者協会に入会しない方が増えている。）【オストメイト】 ②障害者の安否確認に関しては、行政側（福祉事務所等）が責任を持って行って欲しい。【視覚障害者】 ③避難場所が別の施設になった場合、自分の所在地を関係機関に連絡するシステムを整備して欲しい。【視覚障害者】 ④障害を持っていると、集団生活では他人に気を使う。福祉施設等の専門の施設や避難所の中でも特別なスペースを確保して欲しい。【視覚障害者・肢体不自由者・知的障害者・オストメイト】 ⑤障害者の中には、自分の障害を隠す人もいるため、避難する際や避難所生活において、障害者が一堂に会するのは気が引ける。そのため、避難所に障害者担当の窓口を設置して、気軽に相談でき、情報の発信をしている場を提供して欲しい。【知的障害者】 ⑥被災を免れた福祉施設（特に通所授産施設等）は、施設の早期再開のうえで、送迎バスの提供など、被災者の事情に合わせたサービスの提供を行って欲しい。【知的障害者】 ⑦避難所では、高齢者や障害者の中には、支援物資を配給箇所まで取りに行けない人がいる。そのため、支援物資の配給に関しては、支援を行って欲しい。【視覚障害者】 ⑧各障害に合わせた、情報の伝達方法を考えて欲しい。【視覚障害者】 ⑨障害者対策は、個々に多くの問題を抱えており、詳細にマニュアルを作成することは難しい。状況に応じた臨機応変な対応ができるマニュアル作りが望まれる。【腎臓病患者】
聴覚障害者（言語障害者）	①地震だと気づくのに時間がかかった。また、避難に関しても、避難している人を見て同じ行動をとった。家にいても地震であるとか、避難行動についての情報がわかるようにして欲しい。 ②基本的な手話をしてほしい。手話ができないときでも、簡単な身振り、手振りで、情報を伝達して欲しい。 ③聴覚障害者専用の避難所が欲しい。 ④広報・チラシ等の掲示板は、目につきやすく、なるべく多くの場所に配置して欲しい。 ⑤行政からの広報紙で、内容が難しくて理解できないときがあり、ろうあ者協会の会長が役所に行って内容の説明を受けた。そして、その結果を協会員に伝えることで、協会員にも内容を理解して貰うことができた。広報紙に掲載するときには、もう少しわかりやすく内容を書いて欲しい。
肢体不自由者	①段差（階段）の無いトイレが欲しい。
知的障害者	①知的障害関連施設の職員の話によると、避難所では、自閉症の人は周囲の方々とのコミュニケーションがとりにくく、同じ境遇の人を別室にして避難させることが望ましい。特に重度の精神障害を持っている人は、個別に１つの部屋を設けた方がよい。 ②知的障害者に対し、こころのケアが必要。福祉関連の職員やボランティアがたまに訪ねてきて、話し相手になってくれることも必要である。

表４－２　行政等への要望・望まれる対策２

高齢者	①仮設トイレに手摺りがあると助かる。 ②在宅介護支援の方は、安否確認だけではなく、身の回りの世話もして頂けると助かる。
内部障害者	①地元の病院には、オストメイト用のトイレはない。地元の病院等にオストメイト用のトイレを整備し、避難生活時でも使用できるようにして欲しい。【オストメイト】 ②行政と病院間で人工透析に関するネットワークを整備し、発災時に、早急な透析に関する情報と病院までの交通情報の伝達、病院に対し水、優先的な電気の提供を行って欲しい。【腎臓病患者】 ③現在、透析患者は高齢者が多くなり、中には車いすを使用して生活している人もいる。災害時、病院での患者の避難対策としては、これらの方々の避難誘導に加え、透析中の患者の離脱や止血の作業もある。このため、迅速な避難体制の整備が求められる。【腎臓病患者】

４．２　課題の抽出

表４－２、及び、表４－３（介護団体における意見・事例一覧表であるが、本書においては省略）の意見・事例について、現行防災対策上の課題を抽出し、以下に示した。

４．２．１　要援護者全般

(1)　要援護者に共通する避難行動時の支援内容について

1)　避難支援計画・体制について

要援護者の避難行動に関しては、同居者等による避難支援を受けているケースが多く、「発災直後は自分の避難や家族の安否確認で精一杯になるので、他人（要援護者）の安否確認をする余裕はない。」との高齢者からの意見にも見られるように、要援護者の避難支援者が定まってなく、関係機関での具体的な支援計画や体制は整備されていなかった。

2)　避難情報の伝達について

また、発災直後の情報不足は、要援護者に対し避難生活への不安を抱かせるものであり、適切な避難先等に関する情報が十分に伝達されていなかった。

(2)　要援護者に共通する避難後の支援内容について

1)　避難所での情報伝達について

多くの避難所では、高齢者、障害者向けの窓口がなく、要援護者種別に応じた情報提供や、伝達手段が考慮されていないため、要援護者にとって、避難生活での情報収集には困難な点が多かった。結局のところ、必要な情報は、人伝えにより得るケースが多く、平常時からの地域住民等とのコミュニケーションが支えとなっていると考えられる。しかし、これらは、個人的なネットワークが前提であり、障害者の中には、自分の障害を外部に隠す人もいるので、それらの人は、情報から孤立してしまう危険性がある。

2)　緊急入所対応について

福祉施設等の特別な施設へ避難又は移送された人のなかには「行政側の斡旋で、被災地外の福祉施設に移送された。移送先では被災地内（地元）に密着した情報

（ライフラインの復旧等）が得られにくかった。」「避難所が別の施設になった場合、自分の所在地を関係機関に連絡するシステムを整備して欲しい。」との不満や要望があり、緊急入所対応が、その場しのぎの個々の対応に委ねられている。

3) 避難所の設備について

避難所での設備については、仮設トイレやお風呂の改善、障害者専用の避難スペースの確保が要望としてあった。「避難所での仮設トイレは和式トイレであり、視覚障害者や足腰の不自由な人、オストメイトにとっては、使用が困難であった。」「共同風呂（入浴サービスの提供場所）に関しては、お風呂のふちが高く、高齢者や足腰の不自由な人には使用が困難であった。」「集団で入浴することからオストメイトにとっては、ストーマ装具の装着により入りづらい。」「障害を持っていると、集団生活では他人に気を使うため、福祉施設等の専門の避難所や、避難所での特別なスペースが欲しい。」等の要望があった。要援護者にとっては、健常者と同じ環境のもと、設備の整っていない避難所に避難した結果、窮屈な生活を送っていたと考えられる。

4．2．2 視覚障害者

(1) 視覚障害者に対する避難行動時の支援内容について

○ 避難誘導について

発災直後、自宅等から避難する際、地震により割れたガラスの散乱、家財道具の倒壊により、自宅からの避難に困難を要したケースがあり、また、避難誘導に関しては、同居者等の支援があり、自宅から避難したケースが多かった。視覚障害者にとって、地震発生後は、家具転倒により、自宅から外に出られないことや、道路寸断のため、普段、通り慣れている道も使用出来ないことが想定される。

(2) 視覚障害者に対する避難後の支援内容について

1) 避難所での情報伝達について

避難所での情報伝達としては、聴覚による情報しか得られない視覚障害者にとっては、不都合な場合が多かった。音声案内による広報やテレビによる情報収集においては、周辺が騒々しく、聞こえづらかったり、ラジオによる情報収集に関しては、避難所でラジオ受信が出来なかったりした。そのため、避難所での同居者や顔見知り（視覚障害者であることを認識している人）からの情報提供を受けたケースが多かった。

2) 歩行支援について

発災直後は、避難所の居住スペースが雑魚寝状態で通路が確保されておらず、その時点では、移動する際、人を踏みつけてしまうおそれがあった。

3) 避難所での設備について

避難所での設備については、「トイレに行くのが大変なため、トイレの近くに避難スペースを設けてもらった。」「和式トイレは使用しづらく不便であり、洋式トイレにして欲しい。」との事例や要望があった。

４．２．３　聴覚障害者

(1)　聴覚障害者に対する避難行動時の支援内容について

○　避難情報の伝達について

「地震が発生した瞬間は、何が起こったのかわからなかったが、周囲の人が騒いでいる様子を見て気づいた。その後、周囲の人が避難している様子を見て、自分も避難した。」との意見があった。聴覚障害者にとっては、通信手段が途絶えている中、避難指示を得ることは困難である。

(2)　聴覚障害者に対する避難後の支援内容について

○　避難所での情報伝達について

避難所においては、「手話ボランティアが配置されていない。」「見えるラジオが受信できない。」「携帯電話の充電が切れ、携帯メール等の使用が出来ない。」との意見があり、情報収集に関しては困難であった。

４．２．４肢体不自由者

(1)　肢体不自由者に対する避難行動時の支援内容について

○　移動手段の確保について

「足が不自由であり、指定避難所まで距離があったにもかかわらず、徒歩で避難するように指示を受けた。」との意見があり、地域住民の人の支援を得て、避難所まで移送されたケースが多かった。また、普段車いすを利用している高齢者が、道路状況の悪化のため、車いすを利用出来ず、近所の人におんぶされて避難したケースもあった。そのため、特に徒歩が困難な者が一人で避難することは困難だったと考えられる。

(2)　肢体不自由者に対する避難後の支援内容について

○　避難所での設備について

避難所での、仮設トイレ、お風呂、寝床は、肢体不自由者にとって、使用しづらいものであり、困難があった。仮設トイレは和式トイレであり、手すりがついていなく、しゃがむことが困難で、体のバランスを崩し、倒れこむというケースがあった。また、仮設トイレの段差についても足の不自由な人にとっては、上り下りが困難であった。仮設トイレやお風呂（入浴サービスの提供場所）の場所に関しても、避難場所から遠く、特に雨の日での移動に関しては、一人で移動するのは困難であり、支援を必要とした。寝床に関しては、床や廊下に雑魚寝する状態であると、一人で起き上がれないというケースがあった。

４．２．５　知的障害者

(1)　知的障害者に対する避難行動時の支援内容について

○　避難誘導について

「災害時『逃げる』という思考がないため、一人で避難することは困難である。」「同居者もしくは顔見知りによる避難誘導が望ましい。」との意見にあるように、知的障害者にとっては、災害時に危険であるから避難するという判断は難しく、一人で避難することは困難である。

(2) 知的障害者に対する避難後の支援内容について

○ 避難所での専用スペースの確保

知的障害者にとって、避難生活は、環境の変化が大きく、その場の状況に適応出来にくい。また、知的障害者にとって、避難所での集団生活は、「他人に迷惑がかかる」として、本人や介護する保護者も含めてストレスを抱えてしまう。

4．2．6 高齢者

(1) 高齢者に対する避難行動時の支援内容について

○ 避難誘導と移動手段について

避難誘導に関しては、地域住民の支援があり、自宅から避難したケースが多かった。一方で、寝たきり状態の高齢者に関しては、寒い外へ出して避難すると風邪等をひいてしまう危険性があり、避難せずに自宅に待機したケースがあった。高齢者に対しては、避難誘導を必要とするケース、移動手段を確保するケースなど、その個々の状況を考慮した支援が求められている。

(2) 高齢者に対する避難後の支援内容について

1) 避難所でのこころのケア

高齢者の中には、自宅等の被災により、今後の生活への不安から脱することが困難であり、避難生活においても、不安を抱えたまま生活するケースがあった。

2) 避難所での医療サービスについて

高齢者の中には、平常時から医療サービスを受けているケースが多く、「車中生活をしている３日間は、薬を持ち出すことが出来ず、薬を飲めない状態が続いた。」との意見があったように、避難先で医療サービスを受けられない状況であった。

3) 避難所での設備について

高齢者にとって、不都合な点として、仮設トイレ、お風呂の使用があった。避難所での仮設トイレは和式トイレであり、しゃがむことが困難であり、手すりがついていなく、体のバランスを崩す可能性があった。仮設トイレやお風呂（入浴サービスの提供場所）の場所に関しても、避難場所から遠く、移動しにくく、また、仮設トイレの段差についても足の不自由な人にとっては、上り下りが困難であった。

4．2．7 内部障害者（腎臓病患者・オストメイト）

(1) 内部障害者（腎臓病患者・オストメイト）に対する避難行動時の支援内容について

○ 避難行動時の情報伝達について

「腎臓病患者にとって、人工透析に関する情報収集（通院先の病院等からの情報伝達）は、生死に係る情報であり、情報収集の遅れに関して不安があった。」との意見があった。避難生活における医療サービス等の提供状況や集団生活への不安から、避難所での生活に不安を抱いてしまう。発災直後の、医療サービスに関する情報不足は、内部障害者に対し避難生活への不安を抱かせるものであり、適切な情報が十分に伝達されていなかった。

(2) 内部障害者（腎臓病患者・オストメイト）に対する避難後の支援内容について

1) 避難所での給食サービスについて

腎臓病患者は、食事制限（水分・塩分・リン・カリウムの制限）が必要であるにも関わらず、避難所では、健常者と同等の食事が提供されていた。

2) 避難所での医療サービスの提供について

オストメイトは、緊急時ストーマ用装具の持ち出しが困難な場合、医療機関等による装具の提供が必要である。

3) 避難所での設備について

腹膜透析（CAPD）患者については、透析バッグ交換のためにホコリやごみのない場所の確保が必要である。また、オストメイトは、避難所での共同トイレに関しては、使用が困難であり、オストメイト対応トイレが不足している。共同風呂に関しても、ストーマ用装具の装着により使用しづらい状況にあった。

4．2．8　介護団体

(1)　施設環境について

被災地にある福祉施設では、発災当初、ライフラインの途絶等により、施設機能が停止した状態で入所者の避難生活が行われた。災害に対する備えとしては、自家発電装置、給水タンク、３日分の食料、生活必需品等があったが、長期の避難生活に対応する程ではなく、また、施設の倒壊の恐れもあった。ライフラインの途絶により、情報収集や情報発信も困難であった。

(2)　初動体制について

発災直後の福祉施設の対応としては、職員数が少ない中、入所者を安全な場所へ避難誘導させたが、エレベーターが停止したため、入所者全員を１階に降ろすのが重労働であった。また、通信手段の途絶により、職員の参集に関しても、個々の判断に任せられ、組織としての人員体制が組みにくい状態であった。

今回、ヒアリングを行った在宅介護支援機関は、行政の福祉部局の委託を受け、在宅の要援護者の安否確認を行った。しかし、発災当初は、在宅介護支援機関の母体となる組織での対応が優先的であった。そのため、必ずしも迅速な安否確認が実施できたとは言いがたい（発災１週間後に安否確認を開始したケースがあった）。また、今回の災害では、車中避難をはじめとして自然発生的に避難場所ができ、在宅介護支援機関としてはその安否確認に苦労を要した（安否確認に１ヶ月を要したケースがあった）。

(3)　支援・応援協力体制について

福祉施設自体が被災し、施設の機能が停止したケースがあった。このケースでは入所者を移送させることとなり、急遽、緊急入所先を行政や職員のネットワークで探しだし、当該施設と同一種別でない福祉施設に入所させたが、その後、国からの「受入れ先は、受入れ元と同じ種別の施設が望ましい。」との通達により、再度、緊急入所先を探し、同一種別の福祉施設に移送させた。また、現在の入所施設に比べ、移送先となる福祉施設の利用料金が高く、保護者への費用負担が増えることから、原則として、保護者と連絡が取れた時点で移送を開始したケースもあった。

緊急入所受入れ先については、行政やディサービス利用者から緊急入所の受入れ依頼

を受けた福祉団体が、関係する通所施設を提供したが、多数の要請があったため、全員を受け入れることが出来ずトラブルが発生したケースがあった。また、受入れ施設の中には、要援護者を一気に受け入れた野戦型の対応をした施設があり、空き部屋の床に布団を敷いただけの雑魚寝状態で寝かせ、3食の食事や入浴サービスの提供にも支障を招いたケースもあった（このケースでは、他の施設に再移送がなされた。また、病院に入院した者もあった）。

(4) 医療・福祉サービスの提供状況について

在宅介護支援機関においては、地震直後は安否確認で手一杯であり、福祉サービスが行えなかったケースがあったが、安否確認の際に、災害時の医療・福祉サービスの窓口を紹介したケースもあった。

(5) 今後の地震防災対策について

発災後、要援護者を受け入れたが、事前の行政側との協定もなく、職員数も限りがあることから、対応に苦慮したケースがあった。

5.2 災害時要援護者の支援対策

5.2.1 要援護者全般

(1) 要援護者に共通する避難行動時の支援内容について

要援護者の避難支援に関しては、自助、地域の共助、そして公助の具体的な連携モデルと避難支援計画を整備し、避難支援者を定めることが必要不可欠である。また、発災直後は、要援護者の特性を踏まえて、平常時から利用している情報機器を介して情報伝達を行うことが重要であり、各種情報機器からの避難情報の提供システムの整備が急がれる。

(2) 要援護者に共通する避難後の支援内容について

避難所での情報伝達については、個人の資質に左右されない支援システムの構築が必要であり、避難所に障害者担当窓口を設置して、気軽に相談できる場の設置や、平常時から利用している情報機器を介して情報伝達を行うことに心掛ける。また、各関係機関の連携により、避難所において提供できる支援内容を検討し、避難所での態勢や設備を整えると共に、態勢や設備の整った福祉施設等を避難所として活用促進していくことが望まれる。その際、緊急入所対応についても平常時から関係機関と対応に向けた協議を重ねていく必要性がある。また、障害を外部に隠す人もいるため、要援護者種別に応じた一時避難所において、案内窓口を設け、要援護者により避難所の選択をさせることにも配慮すべきである。

5.2.2 視覚障害者

(1) 視覚障害者に対する避難行動時の支援内容について

視覚障害者に対する避難支援としては、家具倒壊などにより家から出られない、普段、通り慣れている道も落下物等により通れないなどの危険性がある。そのため、避難支援者を中心とした歩行支援が必要である。また、ヒアリングの結果、災害時に利用している情報機器として、ラジオ、テレビ、携帯電話が挙げられた。そのため、発災直後の、避難情報に関しては、ラジオ、テレビや携帯電話を介した避難情報の提供が有効である

と考えられる。

(2) 視覚障害者に対する避難後の支援内容について

避難所での情報伝達としては、ラジオ、テレビ、携帯電話を介した情報の提供が有効であると考えられる。また、「情報紙による伝達であれば、第三者に読んでもらい情報収集が可能である。」との意見もあり、紙媒体の情報伝達手段もその有効性が示されている。

発災当初の避難所では、健常者も含め、居住スペースの確保が難しいのが現状であり、雑魚寝状態で、通路も確保されていない状況であると考えられる。発災当初においては、視覚障害者にとって、歩行支援者は必要であり、また、避難所外へ出るときも歩行支援者が必要である。発災数日後においては、「居住スペースと通路の境界を断熱ボード等で設けることや、歩行支援者等による１、２回の歩行サポートにより一人でも移動できる。」との意見もあるように、視覚障害者にわかりやすい居住スペースと通路の仕切りを設けたり、避難場所をトイレに近くしたり、壁側に設けたりすることが必要であると考えられる。また、その際は、通路や壁に物を置かないように避難所でのルールを決めるなどの対応も必要である。

５．２．３　聴覚障害者

(1) 聴覚障害者に対する避難行動時の支援内容について

平常時に利用している情報機器として、ラジオ、テレビ、携帯メールが挙げられた。特に、携帯メールに関しては１８名のうち９名の人が平常時の情報源として挙げている結果となった。そのため、発災直後の、避難情報に関しては、ラジオ、テレビや携帯メールを介した避難情報の提供が有効であると考えられる。

(2) 聴覚障害者に対する避難後の支援内容について

避難所での対策として、手話ボランティア等の配置、「字幕デコーダ」等の整備、わかりやすい広報紙の目につきやすい所への掲示や配布が望まれており、避難所においては、それらの支援が必要である。

５．２．４　肢体不自由者

(1) 肢体不自由者に対する避難行動時の支援内容について

道路状況の悪化等のため、肢体不自由者が車いす等により一人で避難することが困難なケースがあった。肢体不自由者の避難行動を助ける支援が必要である。

(2) 肢体不自由者に対する避難後の支援内容について

避難所での設備としては、トイレを洋式トイレにして、手すりを設けること、寝床はある程度の段差（ベッドが望ましい）を設け、一人でも起き上がれる状態を考慮すること、仮設トイレやお風呂の設置場所に関しては、避難場所からなるべく近くに設置し、足の不自由な人でも移動しやすい場所を確保することが望まれている。しかし、車いす利用者に関しては、仮設トイレの使用自体が困難である。そのため、各関係機関の連携により、避難所において提供できる支援内容を検討し、避難所での態勢や設備を整えると共に、態勢や設備の整った福祉施設等を避難所として活用促進していくことが必要である。

５．２．５　知的障害者

(1)　知的障害者に対する避難行動時の支援内容について

発災直後の異常な状況下では、知的障害者はパニックになるおそれがあるため、避難支援者を中心とした避難支援の方法も今後検討すべき課題である。避難に対する「慣れ」を持たせ、災害時に落ち着いた行動がとれるように、平常時から避難訓練等を定期的に実施することが重要である。

(2)　知的障害者に対する避難後の支援内容について

避難生活は、環境の変化が大きく、その場の状況に適応出来にくい。避難所では福祉関係者等による「心のケア」が必要となる。また、「知的障害者専用の避難スペースがあれば、保護者も気兼ねなく利用できる。」「自閉症の人にとっては、周囲の人とのコミュニケーションがとりにくく、別室に避難させることが望ましい。」との意見にもあるように、各関係機関の連携により、避難所において提供できる支援内容を検討し、避難所での態勢や設備を整えると共に、態勢や設備の整った福祉施設等を避難所として活用促進していくことが必要である。また、障害の程度によっては、避難所で共同生活を送る中、顔見知りの人と配食サービスを手伝ったりすることで周囲に喜ばれ、本人自身も満足するケースもあり、各々の障害の程度を考慮して、保護者等により避難所の選択をさせることも必要である。

５．２．６　高齢者

(1)　高齢者に対する避難行動時の支援内容について

高齢者に関しては、一人暮らし、足腰の弱い人、寝たきり、認知症など、様々な境遇や症状があり、避難支援に関しても、それを必要としない人、必要とする人、車等の移動手段を必要とする人など様々である。避難支援を行なう場合、個々の状態を配慮して、重点的かつ優先的な避難支援計画を整備する必要がある。

(2)　高齢者に対する避難後の支援内容について

「避難先の福祉施設では、元行政職員が毎朝、来所して体操の指導を行ってくれた。健康にも良いし、気分転換にもなった。」「避難先では、顔見知りと一緒だから安心できた。」との意見にもあるように、今後の生活への不安から脱することが困難な高齢者にとって避難所での「心のケア」は必要であり、その支援についても今後、検討する必要性がある。

避難所での医療サービスについては、関係機関との連携のもと、避難所での医療サービスの提供を行うことが重要である。

その他、避難所での設備としては、トイレを洋式トイレにして、手すりを設けること、仮設トイレやお風呂の設置場所に関しては、避難場所からなるべく近くに設置し、足の不自由な人でも移動しやすい場所を確保することが望まれている。

また、普段から、介助を必要とする寝たきりの高齢者等に対しては、態勢や設備の整った福祉施設等を避難所として提供していくことが必要である。

５．２．７　内部障害者（腎臓病患者・オストメイト）

(1)　内部障害者（腎臓病患者・オストメイト）に対する避難行動時の支援内容について

腎臓病患者にとっては、発災後の人工透析に関する迅速な情報収集・伝達が望まれて

いる（災害時に人工透析が可能な病院に関する情報収集・人工透析に必要な個人データの情報伝達）。避難後の医療サービス等の情報の不足は、生死に係る問題でもあり、医療関係機関と連携した情報ネットワークの整備が求められている。

また、現在は、通院先以外の病院で人工透析を行う場合に、透析に必要なデータを個人カードとして配布しているケースもあり、今後の対策として検討すべき事項である。

(2) 内部障害者（腎臓病患者・オストメイト）に対する避難後の支援内容について

腎臓病患者への避難所での支援対策としては、腹膜透析のための清潔な部屋の確保、食事制限を考慮した食料の提供等があげられる。

オストメイトへの支援対策としては、避難場所の周辺へのオストメイト対応トイレの確保、ストーマ用装具の提供等があげられる。しかし、市販されているストーマ用装具は数多くあり、製造メーカー等の違いから、排泄物の漏れや、ストーマ用装具の刺激で発赤、表皮剥離、ただれ、かゆみ、痛みなどのトラブルが発生する可能性もあることに注意が必要である。

この他に、内部障害者には、心臓、呼吸機能障害等も含まれ、その支援については、専門的な知識や態勢が必要となる場合が多い。そのため、避難生活では行政側と医療機関側の連携のもと、適切な対応が求められる。

5．2．8　介護団体

(1) 施設環境について

福祉施設が、事前に耐震対策も含めた防災対策を講じていなければ、発災時に、多くの要援護者が「介護災害」を受ける危険性がある。

また、被災地自治体では、福祉施設を要援後者の避難所として活用又は要請することも考えられる。そのため、今後、福祉施設の施設基準（耐震対策等）や防災対策について緊急入所対応に向けた基準を設けることが検討課題であり、関係機関との連携した調整が不可欠である。

(2) 初動体制について

在宅の要援護者への安否確認としては、行政側、民生委員、自主防災組織、介護団体等との迅速な情報収集・共有が望まれており、そのための伝達手段の確保と災害時情報ネットワークの整備が求められている。その中で、「要援護者情報を福祉関連機関と防災関連機関で共有することが望ましい。」との意見があった。しかし、プライバシー保護の観点から、要援護者情報の共有と活用が困難であり、今後の検討課題である。

また、安否確認を実施する際には「要援護者リストに必要な情報（車中、車庫、近所の広場等の自然発生的な避難場所に避難した人に対応する情報等）を盛り込む事が望ましい。」「要援護者に優先順位を設け、安否確認を行う事が望ましい。」「要援護者に対し継続的な状況確認をする事が望ましい。」等の意見があり、今後関係機関と連携して、安否確認に必要な情報の整理についても検討すべきである。

(3) 支援・応援協力体制について

迅速な緊急入所対応を行うためには、平常時から行政機関が福祉施設と事前協定を結び、福祉避難所として活用することが重要である。また、行政機関は、施設別のサービス内容と種類、職員数、経費負担（利用料金の請求・支払い）、緊急入所者の受入れ人数等に

ついて情報を収集・整理し、緊急入所対応に向けた体制を構築することが望まれている。また、県外の関係機関に対しても広域的なネットワークの構築が望まれる。

ボランティア受入れについても、被災地外からのボランティアは、要介護者への対応が日替わり対応とならないように、一定期間で対応を依頼したケースもあるように、その受入れ基準や受入れ期間等についても、具体的に検討して、方針等を定める必要がある。

(4)　医療・福祉サービスの提供状況について

災害時に入所者への医療・福祉サービスの低下を招かないために、あらかじめ受入れ人数等の基準を設定する等、災害時の医療・福祉サービスについて関係機関と連携して具体的な計画や方針を検討することが重要である。

【参考資料10】その他　参考とした国、他県等の資料一覧

参考資料名等

資料名	作成
平成１６年度新潟県中越地震における避難者の意識・行動に係る調査業務報告書	内閣府政策統括官
災害時要援護者の避難支援ガイドライン	災害時要援護者の避難対策に関する検討会（内閣府）
災害時要援護者対策の進め方について	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会（内閣府）
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン	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（内閣府）
市町村災害時要援護者対応マニュアル作成ガイドライン	栃木県
災害時における要援護者支援マニュアル作成指針	神奈川県
災害時要援護者支援指針	兵庫県地域防災体制検討委員会
災害時要援護者避難支援ガイドライン	島根県
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成モデル基準	県・市町村防災対策研究協議会（岡山県）
災害時要援護者の個別避難支援計画づくりをどのように進めるか （消防科学総合センター機関誌「消防科学と情報　2008春号」より）	同志社大学社会学部　立木　茂雄 教授
平成１９年能登半島地震における災害時要援護者への対応について （内閣府シンポジウム資料）	
災害時要援護者対策ガイドライン	日本赤十字社

県・市町村防災対策研究協議会について

県・市町村防災対策研究協議会は、県及び市町村の防災対策について、共同で調査研究・協議することを目的として、平成１５年度から設置している。

今回、「市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針」を取りまとめるに当たり、協議会の下に事務作業等を行う「協働による地域防災力の強化検討部会」を設置し、協議会及び検討部会において、それぞれ計３回にわたり協議、検討を行った。

１　県・市町村防災対策研究協議会委員名簿

（五十音順１６名）

所　　属	職　名	氏　　名	備　　考
財団法人岡山県消防協会	前副会長	安　藤　建　司	
岡山県市長会	会　　長	井　手　紘一郎	真庭市長
岡山大学	教　　授	大久保　賢　治	協議会会長 大学院　環境学研究科
社団法人岡山県栄養士会	副会長	景　山　美津子	
社団法人岡山県看護協会	常務理事	樫　原　美恵子	
岡山県町村会	会　　長	重　森　計　己	吉備中央町長
陸上自衛隊第１３特科隊	隊　　長	髙　橋　弘　典	
社会福祉法人岡山県社会福祉協議会	事務局次長	中　川　芳　子	
岡山地方気象台	台　　長	樋　口　俊　児	
岡山県消防長会	会　　長	藤　原　文　法	岡山市消防局長
川崎医療福祉大学	教　　授	保　住　芳　美	医療福祉学部　医療福祉学科
日本赤十字社岡山県支部	事務局長	山　田　宗　志	
岡山県婦人防火クラブ連絡協議会	会　　長	吉　岡　伸　子	
岡山県生活環境部	男女共同参画課　　長	小　野　恵　子	
岡山県警察本部	警備課長	寺　元　久　郎	
岡山県総務部	危機管理監	長　井　龍　則	協議会会長代理

2　協働による地域防災力の強化検討部会参加市町村等

市町村等	岡山県
岡山市	国際課
倉敷市	県民生活課
津山市	男女共同参画課
玉野市	保健福祉課
笠岡市	長寿社会対策課
総社市	健康対策課
瀬戸内市	医薬安全課
真庭市	障害福祉課
早島町	子育て支援課
矢掛町	備前県民局
社会福祉法人 岡山県社会福祉協議会	備中県民局
	美作県民局
	危機管理課

3　協議会及び検討部会における協議、検討状況

県・市町村防災対策研究協議会		協働による地域防災力の強化検討部会	
開催日	協議、検討内容等	開催日	協議、検討内容等
9月29日	・岡山県防災対策基本条例の説明 ・「要援護者避難支援マニュアル作成指針」を検討することを決定	10月16日	・岡山県防災対策基本条例の説明 ・指針の素案についての意見聴取
12月25日	・検討部会での作業結果、障害者等関係団体からの意見等を踏まえた指針案についての協議	11月25日	・前回の意見等を踏まえた指針案についての協議 ・障害者等関係団体からの意見等聴取内容の説明
2月16日	・指針の取りまとめ	1月21日	・指針案の最終の取りまとめ

県・市町村防災対策研究協議会事務局

発行年月　平成２１年3月

発 行 者　岡山県総務部危機管理課

〒７００－８５７０　岡山市北区内山下２－４－６

電　話：０８６－２２６－７２９３

ＦＡＸ：０８６―２２５－４６５９