

災害時要援護者避難支援の手引き等の見直しについて

1 今後見直しが予定されている手引き

国における検討状況を踏まえ、以下の手引きの見直しが予定されている。

- (1) 災害時要援護者避難支援の手引き
- (2) 災害時における避難所運営の手引き

2 国における検討状況（参考）

災害時要援護者の避難支援に関する検討会において、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の見直しが検討されている。（平成24年度を目途に見直し）

また、避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会において、「避難所における良好な生活環境確保のための取組の指針」の策定に向けた検討が行われている。（平成24年度を目途に策定）

3 千葉県自立支援協議会における検討状況

これまで本部会2回、災害時支援WT2回、フォーラム1回を開催し、災害時支援に関する課題を整理した。

- ・第1回千葉県自立支援協議会（平成24年6月4日開催）
- ・第1回災害時における障害のある人への支援体制に関するワーキングチーム
（平成24年7月26日開催）
- ・第2回千葉県自立支援協議会（平成24年9月5日開催）
- ・第2回災害時における障害のある人への支援体制に関するワーキングチーム
（平成24年11月16日開催）
- ・災害時における障害のある人への支援について考えるフォーラム
（平成24年12月16日開催）

4 見直しの方向性

千葉県自立支援協議会でまとめた検討課題（別紙参照）と国における検討状況を踏まえ、災害発生前の準備・対策から災害発生後の対応までそれぞれのステージにおける課題や対応を記載する。

（参考）今後の予定スケジュール

～24年度中目途

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」見直し

「避難所における良好な生活環境確保のための取組の指針」の策定

平成24年度末～（上記ガイドライン及び指針が提示され次第）

「災害時要援護者避難支援の手引き」及び「災害時における避難所運営の手引き」の見直し

災害時要援護者の避難支援に関する検討会
報告書(素案) (抜粋)

平成25年1月29日

(1) 避難行動要支援者名簿の作成

① 全体計画の作成と連携体制の整備

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

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

<連携体制の整備例としての避難行動要支援者支援班>

【位置付け】

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

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

【構成】

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

【業務】

平常時：避難行動要支援者情報の共有化、地域づくり、分担の決定

避難行動要支援者参加の防災訓練の計画・実施、広報 等

災害時：避難準備情報等の伝達業務、避難支援、安否確認・避難状況の把握、

避難所の要配慮者の支援者等との連携・情報共有 等

② 地域共助力を高めるための地域づくり

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

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

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

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

③ 地域共助力（支援者）の推計

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

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

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

④ 要配慮者の把握

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

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

【参考】

○関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要配慮者本人からの同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要配慮者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等で共有できる方式。

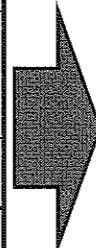
○同意方式

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

○手上げ方式

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

ステージ	検討項目	検討課題	千葉県自立支援協議会及びフォーラムで出された主な意見
(1) 災害発生前の準備・対策	所在把握	災害時要援護者名簿の作成	<ul style="list-style-type: none"> 行政が持っている情報に加え、障害当事者団体、相談支援事業所等の事業所、自治会、民生委員や地区社協が持っている情報を総合し、行政が一元的に漏れのないリストを作成するべき。 中核地域支援センター、指定相談支援事業所、訪問看護ステーション、居宅介護事業所等から情報を集めて漏れのないようにするべき。 個人情報のリスト化について、ダイレクトメールを送付し、リスト化を拒否する人に返送してもらうという消極的な同意を得て作成する方法もある。 リスト化されていない災害時要援護者への対応も検討するべき。 視覚障害の場合、関係団体が把握している名簿はわずかで、一番役立ったのは点字図書館だった。どこの団体が中心ということではなく、さまざまところからデータを抽出するべき。 リスト化は同意方式で進めるべき。また、同意しなかった人の自己責任を認識してもらう教育も必要。 同意方式でリスト化を進めるにあたっては、ピアサポートの制度も活用すべき。 県内市町村では手上げ方式で作成を始めているところもあり、そこでこぼれ落ちる対象者の方たちをどう教っていくのかという議論もするべき。 災害時要援護者名簿の作成が進んでいるが、詳しいものではなく、この家に車椅子の人がいる、この家に目の不自由な人がいる、というだけのものでも十分。 要援護者の範囲は災害や時間によって異なるため、要介護だけでなく、もう少し幅広く考えなければいけない。
		管理体制	<ul style="list-style-type: none"> 障害のある方はリストの共有機関やプライバシーの保護に懸念を持っているので、使用目的の明確化と守秘義務を徹底するべき。 松戸市では、地域特性に応じた仕組み作りを進めていて、モデル地域を指定して取り組んでいる。そこでは、地区社協がリストの管理を行っている。地域の自治会や町会にあった形で進めていくことが大切。
		共有体制と更新頻度	<ul style="list-style-type: none"> ある自治体機能が壊滅した場合を想定し、自治体間でもリストを共有するべき。 更新頻度を半年、1年に1回にするのか。あるいは転入、転出時か。病状や障害程度がいつも固定ではない障害特性をお持ちの方もいるので、どういう形で更新していくのか検討するべき。個別支援計画との連動も必要。 自治会等において障害特性についての学習会を開催すべき。 個人情報は何軒かで共有してはいいか。(そうすれば、情報も公開しやすいのではないか。) 個人情報はなるべく全部出すということではなく、災害の程度や状況によって、整合性をとっておく必要がある。 個人情報保護条例は、個人情報を隠すためのものではないため、善意の人が使うのはいいが、簡単に出す性質のものではなく、そこには一定のルールなり歯止めが必要となる。出す対象や状況を平常時から決めておかなければならない。 毎月、毎週の更新は無理であるので、旭市では、住民基本台帳に表れない、要援護者の勤務先や一時的な入院等の状況がわかるキーパーソンになる方の電話番号を備考欄に入れて、緊急時の安否確認に使えるような形にすることを考えている。
	個別支援計画の作成	個別支援計画の内容	<ul style="list-style-type: none"> 障害者の所在把握に必要な支援を踏まえ、昼夜問わず避難支援できるような重層的な個別支援計画を作成する。 個別支援計画は災害規模によって違ってくるため、それらを平常時に決めておかなければならない。
		個別支援体制の構築	<ul style="list-style-type: none"> 法的な制度に基づくサービスによる対応と、地域社会による対応を区別して考えるべき。
情報伝達	障害特性に応じた情報伝達方法	<ul style="list-style-type: none"> 施設や障害者宅への防災無線受信機設置を進めるべき 神社、寺、教会等も情報伝達機関として活用すべき。 視覚障害者の場合はインターネットが使えないので、発災時の情報伝達について検討する必要がある。 	
福祉避難所の指定	障害特性に応じた福祉避難所の整備	<ul style="list-style-type: none"> 特別支援学校は障害種別に対応した設備がかなり整っていると思うので、積極的に指定を進めるべき。 入所施設の場合には避難所に指定されても普段入所している方への対応もあるため、避難してきた方への対応が難しい場合がある。通所施設の方が職員の確保が良かった。 視覚障害の場合は、情報体制がしっかりしていて、スペースが確保されていれば、福祉避難所よりも一般の避難所で過ごす方が望ましいという意見もある。 施設に対して緊急時の受入体制等について調査することも必要。 	
	物資の備蓄	<ul style="list-style-type: none"> オストメイト用ストーマ器具等の備蓄方法を検討するべき。 	
地域社会における支援体制の構築	地域社会と障害者の交流	<ul style="list-style-type: none"> 災害発生直後において、行政や事業所はそれぞれの対応に追われ、すぐに動き出せないと思うので、隣近所と日頃から交流し、災害時に備えるべき。 障害者宅と協力者をワンタッチの緊急通報装置で結び、緊急時の安否確認体制を構築している市もあった。 東日本大震災では、日頃から地域のつながりがあったからこそ助かったという事例もあった。 岩手県障がい福祉復興支援センターの被災障害者の実態調査では、7割から8割が近所の方に助けていただいたという結果が出ている。また、震災後の支援について、当事者団体に所属していたおかげで支援を得られたという話もあり、日頃から障害のある方が地域や当事者団体とつながっておくことが災害時に非常に有用である。 	
	障害者や支援団体等も参加した防災訓練の開催	<ul style="list-style-type: none"> 障害者、当事者団体や支援団体等を含めた防災訓練を実施し、専門的支援についての連携を深めるべき。 持ってきた防災グッズの確認等、避難後までを想定した訓練を行うことが重要。 	
(2) 災害発生直後	避難行動	避難誘導の方法	<ul style="list-style-type: none"> 通勤・通学途中にある方に対する避難誘導についても考える必要がある。(支援計画が機能しない場合の対応) 地域特性に熟知しており、とっさのときに避難誘導できる人材が必要。 障害者手帳発行数や高齢化率が増加する中、要援護者は自分たちで可能な限り避難をして助けを待つことが大切。 東日本大震災では、岩手県で民生委員が30人程度犠牲になってしまった。支援する方の命を守ることも忘れてはいけない。
	安否確認	安否確認の方法	<ul style="list-style-type: none"> 個別支援計画ができた際には、要援護者自身が現状を報告する義務を課すべき。それをどこに集約するのかという方が問題。 安否情報を集約するのは基本的に市町村であり、行政が要援護者リストを集約し、関係機関に提供し、安否情報を集約する仕組みを構築すべき。(システムティックな安否確認方法の構築) 津波がきたときの避難誘導は、近隣住民や町内会等で対応しないと間に合わず、リストを情報共有しておく必要があるが、共有の時期、方法の工夫が必要。 他の市町村に避難した場合に、避難先の市町村から地元へ情報を流すといったシステムをつくっていくことも大切。 インターネット上で安否確認できるグーグルのパーソンファインダーも有効だった。 災害伝言ダイヤル171のような回線も使用するべき。 東日本大震災では、南相馬市から個人情報の提供があり安否確認ができた。それで命が守られた方もいた。
(3) 概ね発生後3日以内	避難所の運営	障害特性に配慮した運営	<ul style="list-style-type: none"> 障害者へ情報伝達する担当を決めたほうが便利でわかりやすい。また、支援者だけでは人手が足りないので、実際に避難されている方にも希望をとり、マッチングを図るべき。 障害者をお持ちのお子さんを抱える親御さん特有の悩みがあるので、そこに対応する施策の整備が必要。 九都府市合同防災訓練時に体育館とは別に福祉避難室を設置したが、「別の部屋になったことで、情報の伝達が悪くなった」という意見があった一方で、「やっぱり障害のあるお子さんには、ほかの人と一緒に体育館というのはきついんじゃないか」という意見や「盲導犬のトイレの場所を決めていなくて混乱した」というような意見、「避難所に避難する際に、要援護者を連れてくる訓練を加えたらよかったのではないかな」とあるいは「避難者受け入れの際に要援護者が特別の配慮を依頼した場合に、すぐに判別できる名札を渡すなどの配慮が必要ではないか」といった意見が出された。 「使える福祉避難所」にするために、福祉機器の準備、ヘルパーや保健師、福祉避難所を出た後の避難先を調整するコーディネーターの配置等が必要。 名乗り出ない人もいるため、どこの避難所にも障害のある人がいるということを前提に支援していかなければいけない。
		物資の輸送方法	<ul style="list-style-type: none"> 避難所等において必要とされる物資をどのように届けるか検討するべき。
(4) 34週間以内	避難所へ行けない方への支援	在宅の方への支援方法	<ul style="list-style-type: none"> 在宅で呼吸器をつけている方や精神障害をお持ちの方、自閉症の方等は避難所に行くのが不可能であり、その方に対する支援方法を検討するべき。 避難所からの物資の供給や情報提供など、在宅の方と避難所をつないでくれる方がいるべき。
		人材派遣・受入れ体制の仕組み	<ul style="list-style-type: none"> 専門性のある職員を人手が不足している避難所等へ組織的に派遣できる仕組みを費用負担の問題も含めて検討する必要がある。(現在、国や各自治体において災害派遣福祉チームについて検討中) 円滑な職務遂行のため、同職種または同じ専門性を持ったマンパワーの確保と、その円滑な供給方法について検討する必要がある。 同職種の専門性の供給について、団体ごとの専門性を県レベルで把握しておいてほしいのではないか。 東日本大震災時においては、受援の想定をしていないために援助を受け入れることができない場合もあったため、災害時支援のコーディネーターを行政レベルや避難所レベル等においても配置し、外からの供給をコーディネートする体制を構築するべき。 手話通訳・要約筆記について、各市町村と聴覚障害者情報提供施設が連携して広域的な派遣の対応を行うべき。
(5) 以降4週間	仮設住宅等への移行	避難所から仮設住宅等へ移行した後の生活	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅のバリアフリー化の推進する。 障害者の孤立化を防止するために見守り体制を充実させる。 一般の仮設住宅での生活が困難な方のために福祉仮設住宅を建設する。 避難所において良いコミュニティが出来ており、そのコミュニティごと仮設住宅に移行したケースもあった。



ステージ	主体	まとめ
(1) 災害発生前の準備・対策	障害者	<ul style="list-style-type: none"> 減災・防災に関する知識を深めてもらい、災害時要援護者名簿や支援計画の作成に協力する。 緊急時の避難場所や支援者の確認を行う。 地域社会へ積極的に参加することで自分自身の存在を知ってもらう。 災害時や緊急時に備え、緊急連絡先やかかりつけ医、血液型等の必要な情報を整理するとともに、医薬品や非常持ち出し品を保管する。
	地域社会	<ul style="list-style-type: none"> 自治会等と障害者が交流できる場を設け、顔の見える関係を構築する。 自治会等において障害特性を学べる学習会を開催する。 自治会等において緊急時の安否確認体制を構築する。
	行政	<ul style="list-style-type: none"> 多くの関係機関と連携し、できる限り同意方式で、かつ、できるだけ漏れのない災害時要援護者名簿を作成する。(ただし、国の法改正検討の動向に留意する。) 地域特性に応じた名簿を作成する。(障害の程度、自治会名、支援者の連絡先等) 地域特性に応じた支援計画の管理・共有体制を構築する。 昼夜問わず避難支援できる重層的な個別支援計画を作成する。 施設や障害者宅への防災無線受信機の設置を進める。 障害特性に応じた福祉避難所の確保と物資の備蓄を進める。 障害者、当事者団体や支援団体等を含めた防災訓練を実施する。
	障害者	<ul style="list-style-type: none"> 自分自身の状況を市町村や関係機関へ報告する。(以後同様)
	地域社会	<ul style="list-style-type: none"> 災害時要援護者名簿や個別支援計画に基づき障害者宅を訪問し、安否確認や避難誘導を行う。(ただし、名簿の情報共有については国の法改正検討の動向に留意する。)
(2) 災害発生直後	行政	<ul style="list-style-type: none"> 組織的に行政と関係機関が連携して安否情報を集約する体制の構築 他の市町村に避難した場合に、避難先の市町村から避難元の市町村へ情報を提供する体制を構築する。
	地域社会	<ul style="list-style-type: none"> 避難所運営への参加・協力を積極的に行う。
(3) 概ね発生後3日以内	行政	<ul style="list-style-type: none"> 障害者へ情報伝達する担当を決めることや避難所内に福祉避難室を設置するなど、障害者それぞれのニーズに対応した避難所運営を行う。 避難所等のニーズに応じた物資の供給方法を検討する。 避難場所確保や情報保障、物資の提供など、避難所へ行けない方への支援方法を検討する。
	地域社会	<ul style="list-style-type: none"> ボランティア活動へ積極的に参加する。
(4) 34週間以内	行政	<ul style="list-style-type: none"> 人手が不足している避難所等へ専門性のある職員を組織的に派遣できる体制を構築する。
	地域社会	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅へ入居された方等の見守り。
(5) 以降4週間	行政	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅のバリアフリー化や見守り体制の充実など、仮設住宅等へ移行後の支援体制を構築する。