

は じ め に

平成16年7月の梅雨前線豪雨等を契機に高齢者等の災害時要援護者に対する避難支援対策の重要性が防災対策上の喫緊の課題として認識されることとなりました。

この課題の解決に向けて、政府においては、平成17年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」等としてとりまとめられ、その後、平成18年3月に改訂されました。平成18年度においては、「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」を立ち上げ、「災害時要援護者対策の進め方について」が作成され、貴重な資料を提供していただきました。

一方、本県においては、奈良県地域防災計画では、『各災害の発生に際し、自力避難が困難な高齢者、障害者、外国人及び乳幼児等（以下「災害時要援護者」という。）に対して平常時の防災及び応急的対策に関する定めを行い、最小限度の被災に抑止するものとする』としています。

平成18年3月に、「奈良県地震防災対策アクションプログラム」を策定しましたが、その中に、災害時要援護者支援対策を重要課題と位置づけました。

これらの施策を早急に推進するため、アクションプログラム策定途中の平成17年8月に有識者と県庁内関係課による「災害時要援護者支援体制ワーキンググループ」を設置し、地震発生から避難時までを中心にとりまとめた「災害時要援護者支援ガイドライン（Ⅰ）」（平成18年3月）を作成しました。

今回、ガイドライン（Ⅰ）を改訂し、予防対策から復旧・復興対策まで全般的にとりまとめた「災害時要援護者支援ガイドライン（第2版）」を作成しました。

本ガイドラインは、「災害時要援護者支援体制ワーキンググループ」の成果や国・先進自治体などの成果も踏まえ、市町村や福祉施設等に対し災害時要援護者支援の取り組みの指針を示したものです。

これまでの災害から、「日頃やっていないことは災害時にもできない」という教訓を学ぶことができました。関係各位が本ガイドラインなどを活用し積極的に取り組み、連携していくことで、災害時の被害軽減につながるものと信じています。

最後に、本ガイドライン作成にあたり、ご指導・ご協力いただきました新潟大学災害復興科学センター田村圭子助教授に厚くお礼申し上げます。

平成19年3月

奈良県福祉部長 上 森 健 廣

奈良県総合防災監 松 田 光 央

「奈良県災害時要援護者支援ガイドライン（第2版）」の作成にあたって

およそ 100 年周期で日本の太平洋岸地域を広く襲ってきた「東海・東南海・南海地震」は 2035 年± 10 年に最もその発生確率が高くなっており、日本の防災対策は 30 年後の減災を目指して本格的に活動すべき時期に入った。また、「東海・東南海・南海地震」の発災前には西日本で地震が頻発するとの予想を現実のものとするように、1995 年の阪神・淡路大震災以降、多くの地震災害が発生している。

社会の状況に目を向けるとその構造は大きな転換点を迎えている。平成 17（2005）年 10 月にその人口は戦後では初めてマイナスに転じた（平成 17 年 10 月 1 日現在総人口 1 億 2,776 万人となり、前年の 1 億 2,778 万人に比べて 2 万人減少）。その背景には急激な少子高齢化があり、人口減少の影響もあって総人口に占める高齢者の割合は上昇を続け、2025 年には 28.7 %に達すると見込まれている。奈良県においては 2004 年の高齢化率は 19.1%（全都道府県中 36 位）にとどまっているが、2025 年には 30.0 %（全都道府県中 27 位）と予想されている。

社会構造の変化と、地域の防災力とは無縁ではない。新潟県豪雨水害では犠牲者の 8 割以上が 65 歳以上の高齢者であり、特に 75 歳以上の後期高齢者の犠牲が注目を集めた。また新潟県中越地震では、地震による被害もさることながら、避難生活に特別な配慮を必要とする人たちが、専門施設に大量に緊急入院・入所する事態となり、多くの医療・保健・福祉関係者が対応に奔走した。また在宅から入院・入所を余儀なくされた被災者にとってその後の地域での生活再建への移行は困難を極め、継続的な専門家の対応が必要となっている。

災害時要援護者として想定される対象者の増加と、地域活動の担い手の減少という厳しい現実の中、医療・保健・福祉の専門家と市町村を中心とした行政による災害時要援護者対応のための仕組みの構築が必要不可欠である。奈良県はこの仕組みの構築に向けて、本ガイドラインを作成することで大きな一歩を踏み出した。

今後は、奈良県内の市町村が災害時要援護者対策の主体として、それぞれにおいて災害時要援護者支援班を設置し、本ガイドラインを十分に活用し、災害時要援護者対策の具体的な推進のステージへと進まれることを祈念する。

平成 19 年 3 月

新潟大学災害復興科学センター
助教授 田 村 圭 子

目 次

○ はじめに

○ 「奈良県災害時要援護者支援ガイドライン（第2版）」の作成にあたって

I 災害時要援護者支援ガイドラインの考え方

- 1 本ガイドラインの目的 1
- 2 本ガイドラインの位置づけ 1

II 災害時要援護者支援ガイドライン策定の背景

- 1 奈良県地震防災対策アクションプログラム策定・推進 2

III 戦略計画に基づく災害時要援護者支援対策 4

IV 災害時要援護者支援対策

- 1 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する 9
- 2 関係機関において防災計画を策定する 13
- 3 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する 14
- 4 災害時要援護者支援体制を確立する 30
- 5 災害時要援護者への5つのサービスを行う
 - 5. 1 発災直後の安全を確保する 44
 - 5. 2 医療提供体制の円滑化を図る 45
 - 5. 3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る 47
 - 5. 4 避難生活を支援する 49
 - 5. 5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する 58
- 6 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む 60

V 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート 65

VI 資料

1	内閣府資料	7 1
	・災害時要援護者の避難支援ガイドラインの概要	
	・災害時要援護者の避難対策に関する検討会検討報告の概要	
	・災害時要援護者対策の進め方について（概要）	
	・避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの概要	
2	地震防災対策アクションプログラム（抜粋）	7 6
3	災害時要援護者の現状	7 7
4	要援護者が抱える災害時の支障、要援護者の特徴とニーズ （日本赤十字社「災害時要援護者対策ガイドライン」）	7 8
5	様式：災害時要援護者名簿に関する覚書等（例） （東京都渋谷区）	8 2
6	様式：災害時要援護者登録台帳（例） （愛知県豊田市）	8 4
7	洪水等に関する防災情報体系の見直しの概要（国土交通省）	8 6
8	県・市町村災害時要援護者関係課一覧	8 7
9	様式：避難支援プラン・個別計画記載例 （内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」）	8 8
1 0	様式：災害時要援護者実態調査票（例） （長野県南アルプス市「災害時要援護者支援マニュアル」）	8 9
1 1	様式：避難所の基本事項（例） （山梨県「災害時避難対策指針」）	9 0
1 2	様式：避難所開設準備チェックリスト（例） （山梨県「災害時避難対策指針」）	9 1
1 3	様式：災害時要援護者リスト（例） （山梨県「災害時避難対策指針」）	9 2
1 4	関係法令 （内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」）	9 3
1 5	能登半島地震の教訓＜福祉避難所の活用急務＞（読売新聞）	9 6
1 6	様式：福祉避難所の設置に関する協定（例） （東京都豊島区「災害時における相互協力に関する協定」）	9 7
1 7	能登半島地震及び新潟県中越地震における災害時要援護者対応 （内閣府報道資料より作成）	9 9
1 8	障害者市民防災提言集 概要（ゆめ風基金）	1 0 1
1 9	災害時要援護者支援事業と他事業との関連図	1 0 3
2 0	奈良県災害時要援護者支援体制ワーキンググループ	1 0 4
2 1	参考資料	1 0 5

I 災害時要援護者支援ガイドラインの考え方

1. 本ガイドラインの目的

本ガイドラインは、様々な要因により発生する地震や風水害などの自然災害や非日常的な危機等に対して、災害時要援護者の安全と安心を守るための市町村、福祉施設、県庁関係課等の取組指針を示したものです。

本ガイドラインを参考に、災害時要援護者支援マニュアルを作成されるなど、災害時要援護者支援対策を積極的に推進してください。

2. 本ガイドラインの位置づけ

国などの取り組み

本ガイドラインの検討にあたっては、平成17年3月に策定された国の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月改訂）」や、平成19年3月に策定された「災害時要援護者対策の進め方について」等を参考にしました。（→資料1参照）

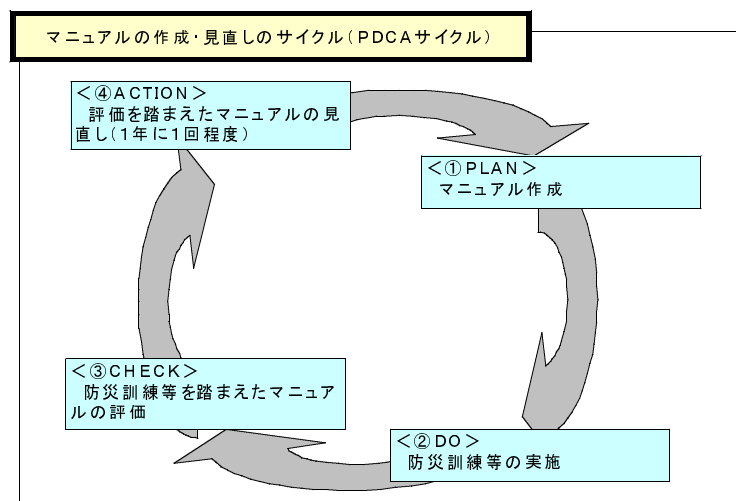
また、都道府県・市町村・防災関係機関・NPOなど先進事例も調査し参考にしております。

位置づけ

本ガイドラインは、地震防災対策アクションプログラムに基づき、災害時要援護者支援に関する取り組みに関して必要なことについて記載しています。

今後、市町村、福祉施設、県庁関係課等は、本ガイドラインを参考にし、防災計画の見直しや災害時要援護者支援マニュアルを作成してください。

また、マニュアル作成後も、制度の見直し、防災訓練（図上訓練）などを踏まえ、1年に1回程度見直しを行い、マニュアルの充実を図る必要があります。



今後の取り組み

本ガイドラインについては、平成19年度、災害時要援護者支援事業を実施し、モデル市においてモデル事業を実施します。

これらの成果の反映や、市町村をはじめ関係者からのご意見等を踏まえ、更なる充実を図ることとしています。

Ⅱ 災害時要援護者支援ガイドライン策定の背景

1. 奈良県地震防災対策アクションプログラム策定・推進

奈良県では、バランスのとれた自助・共助・公助による防災協働社会を実現し、安全・安心の奈良県づくりを目指すため、第2次奈良県地震被害想定調査結果等を踏まえ、戦略的に地震防災対策を進めていく必要があります。

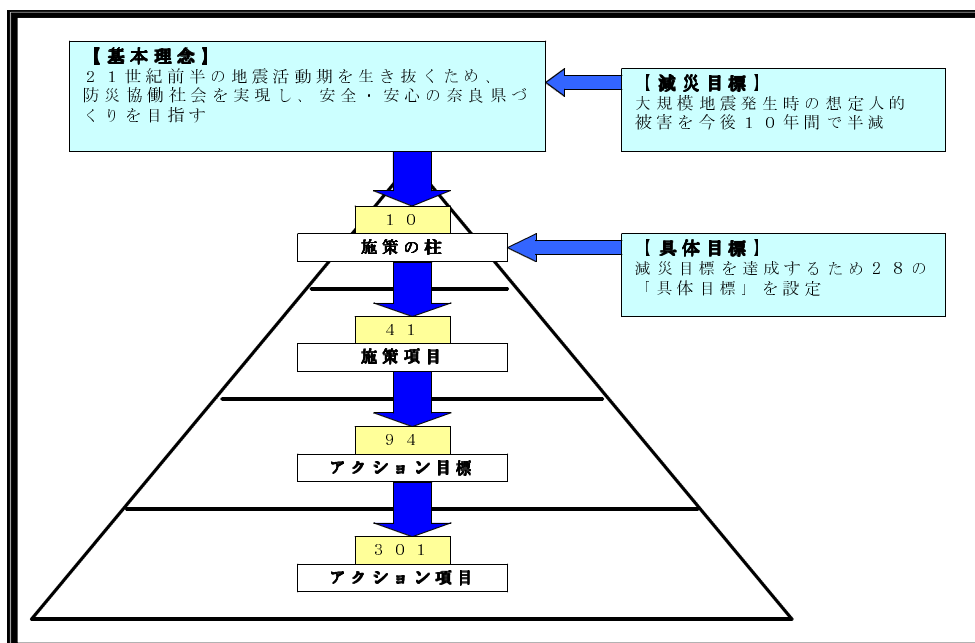
そのために、地震災害に強い奈良県づくりを目指し、地域防災計画の実効性を高めるため、県が実施する地震防災対策を体系化した、個別の項目ごとの具体的な実施計画である「地震防災対策アクションプログラム」を平成18年3月に策定しました。

現在、アクションプログラムを全庁的に着実に推進しています。そして、毎年、進捗状況を評価し、アクションプログラム推進委員会を設置し有識者からの外部評価も受け、必要に応じて計画を見直すこととしております。

アクションプログラムの概要

『21世紀前半の地震活動期を生き抜くため、防災協働社会を実現し、安全・安心の奈良県づくりを目指す』を基本理念にし、「大規模地震発生時の想定人的被害（第2次奈良県地震被害想定調査値・2004年）を今後10年で半減する」を目標に平成18年度から10年間で、重点的に取り組むべき地震防災対策を体系化した具体的な実施計画であるアクションプログラムを策定しました。

アクションプログラムの体系



アクションプログラム施策の柱

減災目標を達成するために、予防対策、災害対応資源、応急対策、復旧・復興における10の施策の柱を設定し、目標推進のため301のアクション項目を定めています。

奈良県地震防災対策アクションプログラム 施策の柱

予防対策	1. 地震に強い県土を作る
	2. 地域の防災力を向上させる
災害対応の資源	3. 的確な情報処理を実施する
	4. 人的資源を確保する
応急対策	5. 県民に対して5つのサービスを行う
	5.1 いのちを守る
	5.2 安全・安心を守る
	5.3 生活基盤を安定させる
	5.4 県民の生活を支援する
	5.5 古都奈良のイメージを守る
復旧・復興	6. 復興を視野に入れる

奈良県地震防災対策アクションプログラムにおける災害時要援護者支援対策

災害時要援護者支援については、すべての施策の柱において対策を講じることとしていますが、主に、施策の柱5－4「県民の生活を支援する」において、アクション目標「災害時要援護者を支援する」の達成のため、8つのアクション項目を設定し取り組むこととしています。（→資料2参照）

本プログラムの概要は、奈良県防災統括室のホームページより閲覧することができます。

（ホームページアドレス <http://www.pref.nara.jp/bosai/tokatsu/index.htm>）

Ⅲ. 戦略計画に基づく災害時要援護者支援対策

減災目標

- ①「大規模地震発生時の想定人的被害(第2次奈良県地震被害想定調査値・2004年)を今後10年で半減する」
- ②「避難生活などによる震災関連死を今後10年間で0にする」

上記①の目標は、県地震防災対策アクションプログラムに準じたものです。

②の目標は、平成16年新潟県中越地震で高齢者などの災害時要援護者に震災関連死が多く発生したことを踏まえて設定しました。

戦略の方針

- ①奈良県で発生する災害等に対して災害時要援護者対策を実施する
- ②東南海・南海地震等において甚大な被害を受ける他県の災害時要援護者を支援する
- ③奈良県以外で発生する災害等に対し、必要に応じて災害時要援護者支援チームを派遣する

施策の柱

災害時要援護者支援に対する取り組みを推進するために、次のとおり10の「施策の柱」を設定しました。

奈良県災害時要援護者支援プログラム 施策の柱

予防対策	1. 災害時要援護者の 居住場所の 安全を確保する
	2. 関係機関において防災計画を策定する
災害対応の 資源	3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する
	4. 災害時要援護者支援体制を確立する
応急対策	5. 災害時要援護者への5つのサービスを行う
	5.1 発災直後の安全を確保する
	5.2 医療提供体制の円滑化を図る
	5.3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る
	5.4 避難生活を支援する
	5.5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する
復旧・復興	6. 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

災害時要援護者支援における上記の「施策の柱」の体系に基づく戦略計画を以下に記載しています。

施策の柱毎の戦略計画

1. 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する

- (1) 想定される被害を知る
- (2) 社会福祉施設等の安全を確保する
 - ① 社会福祉施設等の耐震診断を実施する
 - ② 社会福祉施設等の耐震改修を実施する
 - ③ ロッカー転倒防止等居住空間の安全を確保する
- (3) 災害時要援護者の居宅等の安全を確保する
 - ① 居宅等の耐震診断を実施する
 - ② 居宅等の耐震改修を実施する
 - ③ 家具転倒防止等居住空間の安全を確保する

2. 関係機関において防災計画を策定する

- (1) 県・市町村は地域防災計画を本ガイドラインの内容を踏まえ見直す
- (2) 多様な主体において災害時要援護者対応防災マニュアルを策定する
 - ① 県、市町村
 - ② 社会福祉施設
 - ③ 福祉サービス等提供事業所
 - ④ 医療機関
 - ⑤ 学校、保育所
 - ⑥ 宿泊施設、集客施設 等

3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する

- (1) 災害時要援護者対応をする対象者を特定する
- (2) 対象者情報の把握方法を決定する
- (3) 対象者情報の管理・共有範囲を決定する
 - ① 管理・共有範囲の決定
 - ② 更新方法の決定
- (4) 対象者情報の把握の主体を決定する
- (5) 誰にもわかりやすい効果的な避難情報の提供方法を確立する
- (6) 災害時要援護者・支援者が何をすべきかわかるような情報内容を確定する
- (7) 災害時要援護者・支援者への伝達手段を確保する
- (8) 災害時要援護者・支援者からの連絡・通報手段を確保する
- (9) 関係機関と連携した情報伝達訓練を行う

4. 災害時要援護者支援体制を確立する

- 4. 1 行政の支援体制を確立する
 - (1) 災害時要援護者対応を災害時対応における重点課題として位置づけする
 - (2) 災害時要援護者支援班を設置する

- (3) 担当課の役割分担、業務内容を明確にする
- (4) 関係課を取りまとめる部署を明確にする

4. 2 安否確認体制を確立する

- (1) 安否確認体制を整備する
- (2) 安否確認の方法を整備する
- (3) 安否情報を一元化する
- (4) 国民保護法における安否情報システム（仮称）と連携する

4. 3 避難行動の支援体制を確立する

- (1) 避難支援体制を整備する
- (2) 避難経路を確認する
- (3) 避難支援計画を作成する
- (4) 避難誘導訓練を実施する

4. 4 要援護者及び支援者に対する人材育成を行う

- (1) 意識啓発を行う
 - ① 多様な主体別に意識啓発する内容を明確化する
 - ② 多様な機会を活用した啓発活動を実施する
- (2) 人材を養成する
 - ① 支援者を確保する
 - ② 専門ボランティアを養成する
- (3) 連携・調整を行う
 - ① 協力・応援を要請する体制を構築する
 - ② 関係団体等と連携を図る

5. 災害時要援護者への5つのサービスを行う

5. 1 発災直後の安全を確保する

- (1) 在宅の災害時要援護者の安全を確保する
- (2) 社会福祉施設等入所者の安全を確保する
- (3) 施設設備の安全を確保する

5. 2 医療提供体制の円滑化を図る

- (1) 医療救護体制を確保する
- (2) 医薬品等を確保する

5. 3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る

- (1) 社会福祉施設等機能の早期復旧を図る
- (2) 福祉サービスの継続を確保する
- (3) 福祉サービス提供施設、福祉サービス提供者との連携を確保する

5. 4 避難生活を支援する

- (1) 支援者・支援物資を確保する
 - ① 支援者を確保する
 - ② 必要物資を確保する
 - ③ 災害時要援護者に必要な器具や物資等を確保する
- (2) 避難所等を開設・運営する
 - ① 要援護者の特性に配慮した避難所を運営する
 - ② 福祉避難所等を設置する
 - ③ 福祉避難所等を円滑に運営する
- (3) 緊急受入体制を整備する
 - ① 社会福祉施設、事業所等と連携を図る
 - ② 緊急受入基準を設定する

5. 5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する

- (1) 観光客への情報提供方策を確保する
- (2) 関係業界・団体と連携を確保する
- (3) 観光客の支援体制を構築する
- (4) 在住外国人の支援体制を構築する

6. 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

- (1) 生活を支援する
 - ① 相談窓口を設置する
 - ② 巡回相談を実施する
 - ③ 貸付支援を行う
 - ④ 各種支援制度を様々な方法で広報する
(支援金制度・税の減免・融資制度等)
- (2) こころとからだのケアを行う
 - ① 要援護者の特徴に応じたこころのケアを行う
 - ② 要援護者の特徴に応じたからだのケアを行う
- (3) すまいを確保する
 - ① 要援護者に配慮した仮設住宅を確保する
 - ② 復興住宅を確保する
- (4) 要援護者にも配慮した復興計画を策定する
 - ① 市民参画（要援護者も含む）で復興計画を策定する

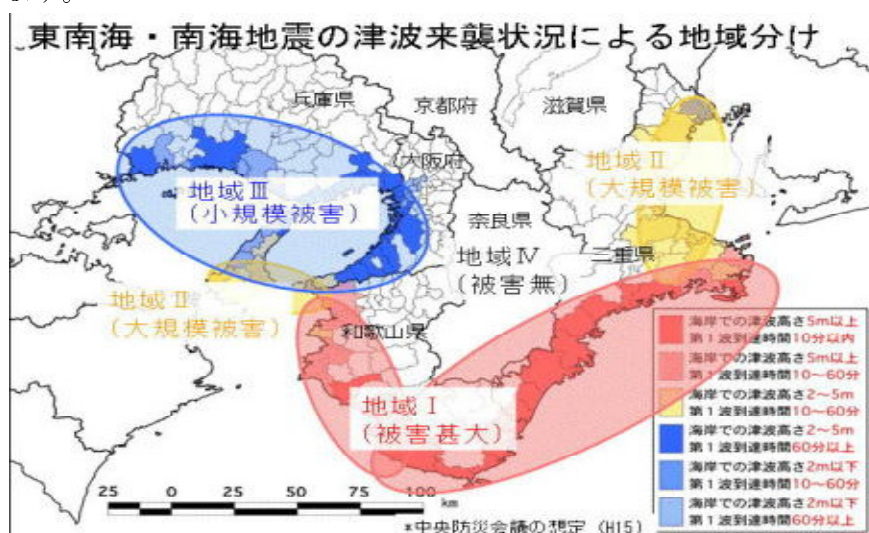
<参考> 東南海・南海地震では和歌山県、三重県などの要援護者支援も行う必要があります！

文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクトの成果普及事業における「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」分科会（平成16～18年度）報告書を基に作成

「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」分科会では、東南海・南海地震により甚大な被害が予想されている紀伊半島沿岸部においても、今後急速な高齢化が進むことから、高齢者をはじめとする災害時要援護者等の津波からの避難は大きな課題であり、これらの課題に対し今後30年間で近畿圏全体が取り組む戦略計画について、本県を含む近畿の自治体職員と防災の専門家とで検討会を実施し報告書を取りまとめました。

東南海・南海地震における津波被害に対して近畿を4分類し、地域ごとの戦略をまとめました。奈良県は津波による被害はないので地域Ⅳ（被害無）に属しています。

地域Ⅳは、地震による被害もそれほど小さくなく、自分の地域の対応を行いつつ、他の被害の大きな地域への支援を行わなければならない地域で、「支援者力を高める」戦略が求められています。



地域毎の戦略

	地域Ⅰ (被害甚大)	地域Ⅱ (大規模被害)	地域Ⅲ (小規模被害)	地域Ⅳ (被害無)
戦略の方針	いのちを守る	くらしをまもる	都市機能を守る	支援力を高める
キャッチフレーズ	公助の仕組みで避難困難地域を解消する	共助の仕組みで避難行動支援を確立する	自助の仕組みで混乱を収拾する	他地域を支援する
戦略計画の内容	1. まちづくり	土地利用計画の推進によって、避難の必要のない地域をつくる	2階への津波からの避難を考慮して、耐震化を進める	建物倒壊連鎖、延焼防止のため建物密集地の解消を目指す
	2. 抑止策検討	30年後の避難困難地域への居住解消	確実に避難が可能で避難生活のできる避難施設の整備	防潮施設の耐震性能を確保する
	6.1 避難行動支援	津波から逃げる必要のないところ、もしくは堅牢な建物での居住を推進	自治会内で避難支援の仕組みを作る	自助による避難と情報提供による支援
	6.2 避難生活支援	県外避難も想定した災害時要援護者避難計画	地域の支援で避難生活を乗り切る	要援護者・避難者の特性に配慮した避難所を運営
	6.3 仮住まい生活支援	仮設住宅を県内外で確保する計画を立てる	仮住まいでの要援護者サービスの確保	仮住まいでの要援護者支援サービスの確保

参考 http://www.dri.ne.jp/news/news07/2007-0214_1.html

IV. 戦略計画に基づく災害時要援護者支援対策

1. 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する

(1) 想定される被害を知る

①地震（第2次奈良県地震被害想定調査結果）

国の地震調査委員会によると、東南海地震、南海地震の今後30年以内の発生確率はそれぞれ60～70%と50%程度（平成19年1月1日時点）と公表されており、今世紀前半の発生が懸念されています。

また、奈良盆地東縁断層帯及び中央構造線断層帯による地震は、今後30年以内の発生確率がほぼ0～5%程度で、我が国の主な98の活断層の中では発生確率が高いグループに属し、生駒断層帯による地震はほぼ0～0.1%程度で、やや高いグループに属すると評価されました。

一方、本県で実施した第2次奈良県地震被害想定調査結果（平成16年10月公表）では、東南海地震、南海地震などの海溝型地震が発生した場合、奈良県内での直接的な被害は少ないものの、電力やガス等の供給障害、道路・鉄道のネットワーク支障や、南部などの山間部では土砂災害による孤立化が懸念されています。

また、奈良盆地東縁断層帯などの内陸型地震が発生した場合は、建物・人的被害等が甚大となり県民生活に大きな影響を与えることが改めて明らかとなりました。

第2次奈良県地震被害想定調査結果概要

地震名	マグニチュード	死者（人）	住家全壊（棟）	建物火災（件）
奈良盆地東縁断層帯	7.5	5,153	119,535	1,199
中央構造線断層帯	8.0	4,319	98,086	995
生駒断層帯	7.5	4,257	98,123	971
東南海・南海地震同時発生	8.6	4	1,253	—

詳細は奈良県防災統括室のホームページ参照

<http://www.pref.nara.jp/bosai/tokatsu/bosai1/higaisotei/souteityousa.html>

②水害

平成16年の新潟・福島豪雨災害や福井豪雨災害など、近年、大規模水害が多発しています。

このような状況を踏まえ、大規模水害が発生しても被害を最小限に食い止めるための対策を行うことは、緊急の課題です。

このため、国や県では河川の浸水想定区域図を作成し公表しています。

▼浸水想定区域図

水防法の規定により、計画の基本となる降雨を対象として、各河川において溢水・破堤した場合の浸水が想定される区域や浸水の深さを指定した区域図のことです。

▼浸水想定区域図策定河川

○国管理の河川

・大和川

http://www.yamato.kkr.mlit.go.jp/YKNET/outline/disaster/disa_01.html

・紀ノ川

<http://www.kkr.mlit.go.jp/wakayama/press/h131219/pdf/map.pdf>

・淀川・宇治川・木津川・桂川

<http://www.yodogawa.kkr.mlit.go.jp/activity/maintenance/possess/sim/images/shinsui.pdf>

○県管理の河川

奈良県が管理する河川のうち、流域面積が大きく洪水により相当な被害が生じる恐れのある19河川のうち下記の12河川について平成18年9月5日に策定しました。

・大和川水系→秋篠川、飛鳥川、葛下川、葛城川、佐保川、曾我川、高瀬川、高田川、竜田川、富雄川、布留川

・紀の川水系→紀の川(吉野川)

<http://www.pref.nara.jp/kasen/bousai/sinsozu/sinsozu.htm>

▼今後の対応

奈良県では、引き続き、下記の7河川について検討を行い、早期に策定する予定です。

・大和川水系→大和川、寺川、高取川

・紀の川水系→高見川、丹生川

・淀川水系 →宇陀川、芳野川

③土砂災害

土砂災害には「土石流」、「地すべり」、「がけ崩れ（急傾斜地崩壊）」の3つのタイプがあり、いずれも梅雨や台風などの長雨や大雨が原因となって発生しやすくなります。

▼土砂災害危険箇所図

土石流、地すべり、がけ崩れの危険がある箇所（土砂災害危険箇所）を、地図

上に記載したものです。平成17年7月に市町村に配布しています。砂防課、県土木事務所、市町村役場で閲覧できます。

県内の土砂災害危険箇所は 8,186 箇所あり、市町村毎の土砂災害危険箇所数については県庁ホームページの次の URL に記載されています。

<http://www.pref.nara.jp/sabo/kiken.html>

▼土砂災害警戒区域等の指定

県内の土砂災害危険箇所 8,186 箇所について順次調査を行い、まず、土砂災害の恐れがある区域、引き続いて建築物に損壊が生じ住民に著しい危害が生じるおそれがある区域を明らかにします。そして、それぞれの区域を土砂災害防止法に基づき「土砂災害警戒区域（イエローゾーン）」「土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）」として区域指定します。

（2）社会福祉施設等の安全を確保する

建築物の所有者等は、地震防災対策を自らの問題、地域の問題として捉え、住宅・建築物の地震に対する安全性を確保するとともに、その向上を図るため、耐震診断・耐震改修や建て替え等に努め、自ら「生命・財産を守る」ことを基本とします。県は、県内市町村及び建築関係団体等と連携を図りながら、県全域における住宅・建築物の耐震化の促進に努めます。

平成18年度、県建築課では耐震改修促進計画を策定し、平成19年度には市町村においても耐震改修促進計画を策定するよう要請しています。

このため、社会福祉施設等においても、利用者及び職員が地震により尊い命を失ったり負傷しないためにも対策が必要です。

①社会福祉施設等の耐震診断を実施する

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震において、特に、昭和56年以前に建築された現行の耐震基準を満たさない古い建築物の被害が顕著に見られたことを踏まえ、昭和56年6月の新耐震基準適用以前の構造基準で設計・建築された既存建築物について、耐震診断を実施に努めます。

②社会福祉施設等の耐震改修を実施する

上記①の診断結果において耐震性に問題がある建築物は、耐震改修又は建て替えに努めます。

③ロッカー転倒防止等居住空間の安全を確保する

建物の耐震化以外に、以下の対策も必要となります。

- ・家具、ロッカー等の転倒防止対策
- ・窓ガラス等の飛散防止対策

- ・エレベーターの閉じこめ防止対策
- ・ブロック塀、看板等、工作物の安全対策
- ・大規模空間を持つ建築物の天井の崩落対策

災害時要援護者関連施設を保全する砂防施設整備

出典：国土交通省「土砂災害警戒避難ガイドライン」

土砂災害に対して、災害時要援護者関連施設の安全性を確保することは施設管理者の責務です。災害時要援護者関連施設が土砂災害に対して危険な箇所に立地している場合には、関係機関と十分な連携及び調整を図った上で、災害時要援護者関連施設を保全する砂防施設整備に取り組むなど、警戒避難体制と一体となった取り組みを進める必要があります。

（３）災害時要援護者の居宅等の安全を確保する

- ① 居宅等の耐震診断を実施する
- ② 居宅等の耐震改修を実施する
- ③ 家具転倒防止等居住空間の安全を確保する

上記（２）と基本的に内容は同じです。

県の取り組みについては、パンフレット、ホームページ、講演会等により啓発しています。

県や一部の市町村では、上記①②の補助制度を実施しています。

未実施の市町村においては、耐震化の推進が地震などの被害軽減策として有効であることを認識し事業化に努めていく必要があります。

家具転倒防止に関する助成制度

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

家具転倒防止に関する助成制度は、要援護者の自宅の家具の転倒防止について、家具固定の材料費と取り付け費用を助成し、ボランティアが家具固定器具を取り付け、要援護者の生活空間を確保するものであり、東京都墨田区、練馬区、板橋区等をはじめ、全国のさまざまな市町村で、この助成制度が実施されています。

耐震化については県建築課のホームページ参照

<http://www.pref.nara.jp/kenchiku/jyuutakutaisinn.htm>

2. 関係機関において防災計画を策定する

(1) 県・市町村は地域防災計画を本ガイドラインの内容を踏まえ見直す

災害対策基本法において、中央防災会議が防災基本計画を、中央省庁などが防災業務計画を、県・市町村が地域防災計画を作成することが規定されています。

県、市町村は、本ガイドラインの内容を踏まえて、災害時要援護者対策に関して地域防災計画の見直しを行います。同時にマニュアルの策定作業も行います。

参考 内閣府防災計画

http://www.bousai.go.jp/keikaku/disaster_management_plan.html

奈良県地域防災計画

<http://www.pref.nara.jp/bosai/03.html>

(2) 多様な主体において災害時要援護者対応防災マニュアルを策定する

マニュアルは、計画に記載されている項目について戦術をまとめたもので、具体的対策等の手段、手続き、関係資料等を文書化したものです。

マニュアルは「I 2 本ガイドラインの位置づけ」でも説明したように、定期的に見直しを行い、充実を図っていくべきものです。

作成すべき災害時要援護者支援マニュアル（例）

各主体毎に作成すべきマニュアルと参考資料について例示しています。

○県、市町村

- ・特性に応じたマニュアル(高齢者、障害者、外国人等)

参考 日本赤十字社「災害時要援護者対策ガイドライン」

山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」等

- ・要援護者、支援者向けマニュアル

参考 宮崎市「災害時要援護者防災行動マニュアル」

長野県下諏訪町「障害者等防災・避難マニュアル」(障害者・高齢者編、支援者編)等

○下記②から⑥の施設

- ・施設の防災マニュアル

参考 高知県「社会福祉施設地震防災対策マニュアル」

奈良県教育委員会「奈良県学校地震防災教育推進プラン」等

<多様な主体の例示>

- ① 県、市町村
- ② 社会福祉施設
- ③ 福祉サービス等提供事業所
- ④ 医療機関
- ⑤ 学校、保育所
- ⑥ 宿泊施設、集客施設 等

3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する

(1) 災害時要援護者対応をする対象者を特定する

国の防災白書において定義される災害時要援護者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなど、災害時の一連の行動に対してハンディを負う、次のような問題を抱えている人々のこととされています。（→資料3、4参照）

- ① 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力がない、又は困難である。
- ② 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、又は困難である。
- ③ 危険を知らせる情報を受けることができない、又は困難である。
- ④ 危険を知らせる情報が送られてきても、それに対して行動することができない、又は困難である。

具体的には、

- ・介護・支援が必要な高齢者
- ・知的障害のある人
- ・身体障害(肢体、視覚、聴覚、内部)のある人
- ・精神障害のある人
- ・妊婦
- ・乳幼児
- ・日本語が不自由な外国人 等

地域の実情を考慮して、避難行動に支援を要する人や被災リスクの高い人など真に支援を要する災害時要援護者（以下「対象者」という）を特定し、支援体制の整備に努めてください。

対象者の考え方（範囲）の例

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

現在の市町村の取組状況に関する次の①～③を参考に、対象者の考え方（範囲）を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

- ① 介護保険の要介護：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。
- ② 障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。
- ③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

支援すべき要援護者の優先度の検討

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

一般に、高齢者、障害者等については、避難支援が不要な者も相当数含まれている。また、ハザードマップの活用により、例えば風水害時に避難を要する者の特定も可能となる。そのため、要援護者情報の収集・共有に向けた取組を進めるに当たっては、対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めること。

要援護者の範囲の決定については、山梨県では難病患者等から要援護者情報の収集・共有を行い、順次、避難支援プランの作成を行っています。

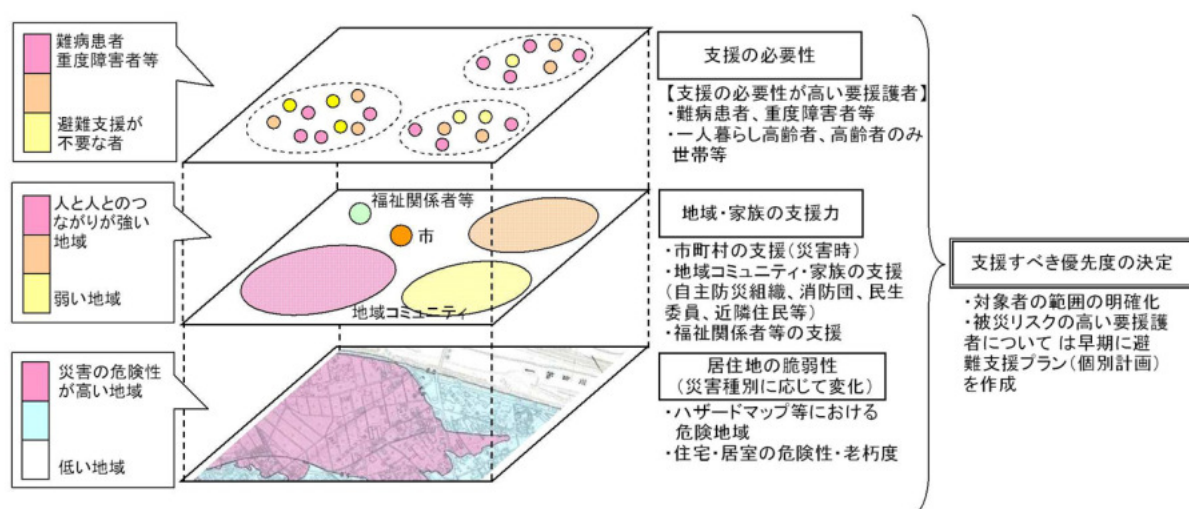
また、練馬区では、ガイドラインにおける要援護者の範囲をもとにおよその対象者数を把握した後に、平成17年9月の水害を教訓として水害の危険性がある地域の要援護者について要援護者情報の収集を行っています。

このように、要援護者の範囲の検討にあたっては、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、①支援の必要性和②家族・地域の支援力、③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（個別計画）を作成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す。

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作成することが望まれます。

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す。

対象者の優先度の考え方



出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

(2) 対象者情報の把握方法を決定する

国の避難支援ガイドラインでは、情報の収集のあり方について3つの方式が提示されています。

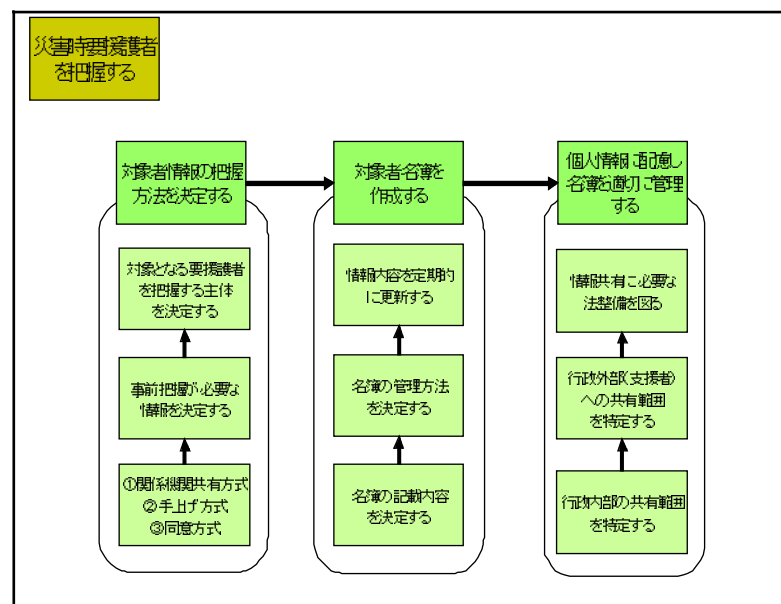
《所在把握の方法》

①関係機関共有方式

②手上げ方式

③同意方式

これら三つの方式を、市町村の実情を考慮し、必要に応じて組み合わせながら、災害時要援護者情報の収集を行います。



(災害時要援護者を把握するための業務フローイメージ)

①市町村で把握している情報の活用（関係機関共有方式）

市町村で把握している個人情報、それぞれ根拠法令等に規定された目的に基づき管理されており、原則として目的外使用は認められていないため、災害時要援護者支援情報として防災目的に使用する場合は、各手続きの申請等窓口で説明し、本人や家族の同意を得ることが必要となります。

(メリット)

情報収集にかかる業務が不要。

(デメリット)

共有する要援護者情報が、災害時に避難支援の目的に整理されていない場合、対象者数も多く、効果的に活用できない可能性がある。

②本人からの自己申告による方法（手上げ方式）

市町村や自主防災組織、民生児童委員等が情報収集する場合に、災害時要援護者本人から自分自身の選択により、自己申告してもらう方法です。

(メリット)

本人の自発的な意思を尊重しており、直接本人から収集する場合に、必要な支援内容と併せてそれに応じた避難支援者の確認等も把握することが可能。

(デメリット)

この方法だけの場合は、登録を希望しない者の把握が困難で、災害時要援護者となる可能性のある者の全体像が把握できず、災害時の避難支援に効果的に活用できないおそれがある。

③市町村等による新たな情報収集（同意方式）

民生児童委員、自主防災組織、関係団体（老人クラブ・障害者団体）などの協力を得て、調査を実施する方法です。各要援護者を訪問し、または自治会単位等小地域ごとに説明会等を開催して、登録希望者を募集するなどして情報を収集します。

(メリット)

要援護者一人ひとりと直接接するため、情報収集・登録に関して理解を得やすく、必要な支援内容をきめ細かく把握できるとともに、訪問時等に家具の固定や転倒防止等の防災に関する啓発をすることにより、より効果的な支援を行うことが可能。

(デメリット)

特に都市部等においては対象者が多く、また要援護者に関する基礎資料が無い場合、把握に相当の人手を要し迅速な情報収集が困難。

また、要援護者の状況は変わりやすく、労力を要して得た情報を更新することも困難を伴うため、実質的に避難支援に役立つ情報が収集できない可能性がある。

要援護者情報の収集・共有へ向けた取組の進め方

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

・基本的な取組(共有情報方式＋同意方式)

まず、共有情報方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進める。

・あらかじめ十分な情報を有している場合、対象者が多くない場合等での取組(同意方式、同意方式＋手上げ方式)

個人情報保護法制の体系

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

「個人情報の保護に関する法律」(以下、「個人情報保護法」という)は、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的」(第1条)としており、基本理念など官民を通じた基本法の部分と、民間の事業者に対する個人情報の取扱のルールを規定している。

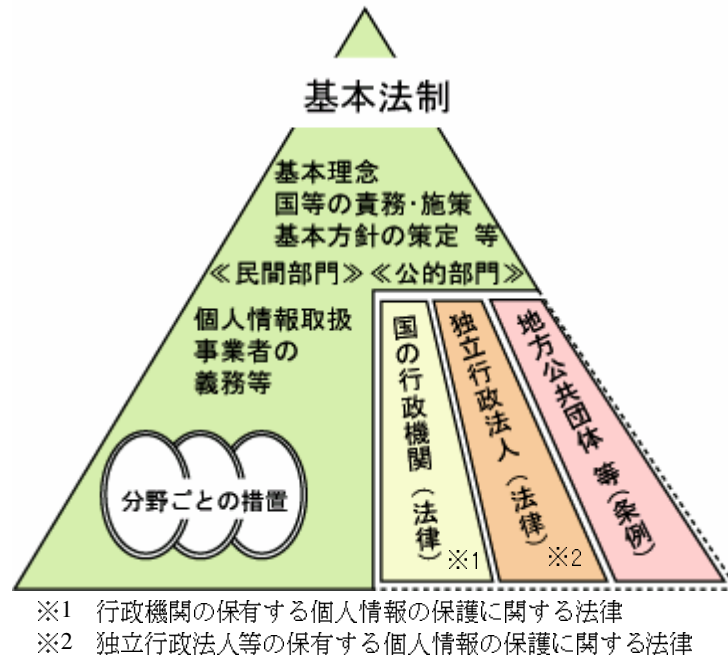
一方、地方公共団体等が保有する個人情報については、「地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱が確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」(個人情報保護法第11条第1項)と規定され、それぞれの市町村で制定した個人情報保護条例等により同様の措置を講じるよう努力義務が課されている。

したがって、市町村が保有する個人情報の取扱は、個人情報保護法の規定が直接適用されるのではなく、市町村の自治事務として、個々の市町村が制定する条例の規定に従うこととなり、要援護者情報の共有・提供の可否、提供先の範囲、提供する情報内容等は、市町村長など条例上の実施機関が(必要に応じて個人情報保護審議会の意見を聴いて)判断することになる。

また、市町村が条例の解釈・運用について参考となる法律は、公的部門の取扱を定めた「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下、「行政機

関個人情報保護法」)となる。

行政機関個人情報保護法では、個人情報の目的外利用・第三者提供について、「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」(行政機関個人情報保護法第8条第2項4号)等が例外として認められている。



※1 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律

※2 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律

(3) 対象者情報の管理・共有範囲を決定する

①管理・共有範囲の決定

行政内部では、福祉担当課や防災担当課などの所属が情報を共有するのか、共有する情報内容の範囲と併せて事前に決定することが必要です。担当課の役割分担や業務内容を明確にして、共有する所属の範囲を決定しなければなりません。

他方、行政外部では、共助の担い手、特に避難支援に直接携わる者(民生委員・自主防災組織等)等、共有する相手方の範囲と共有する情報内容の範囲を決めておく必要があります。

その上で、各自治体における個人情報保護条例等に基づき事前に個人情報保護審査会の意見を聴き、例外的な取扱いの承認を受けるなど必要な手続きを行うことが必要です。また、情報提供する場合に、契約や誓約書の提出を求めるなど、要援護者情報の提供を受ける相手方の守秘義務を確保する方法も併せて決めておくとともに、関係課間で対象者情報の管理責任担当及び管理方法等行政内部の確実な情報管理を徹底することが必要です。(→資料5参照)

②更新方法の決定

収集された災害時要援護者情報は、常に最新の状態を維持しておかなければなりません。しかし、その情報は刻一刻と変化するため、個人情報の正確性をいかに

に確保するかが課題となります。各種手続きや届け出、申請時を積極的に活用して、定期的に情報を更新し、最新の状態を確保する仕組みを構築することが必要です。

目的外利用・第三者提供が可能とされている規定の例

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

- ・「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場合」
- ・「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

要援護者情報の避難支援のための目的外利用・第三者提供に関する取組に向けて

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

個人情報保護法令は個人情報を有効に活用しながら必要な保護を図ることを目的としており、個人情報の有用性を理解し、国民一人ひとりの利益となる活用方策について積極的に取り組んでいくことが重要となっている。

そのような観点から、内閣府の国民生活審議会・個人情報保護部会・部会長代理でもある藤原静雄筑波大学大学院教授は、福祉目的で入手した個人情報を本人の同意を得ずに避難支援のために利用することや、避難支援に直接携わる民生委員や自主防災組織等に提供することについて、要援護者との関係では、基本的に「明らかに本人の利益になるとき」である旨示されている。同時に、提供される側の守秘義務の仕組みを構築しておくべきである旨も示されている。

市町村は、このような趣旨を踏まえた上で、要援護者情報の避難支援のための目的外利用・第三者提供に関し、積極的に取り組むことが望まれている。

先進事例：豊島区（東京都）

区役所内に「災害時要援護者対策検討会」を立ち上げて検討を進め、保健福祉部各課で保有する障害者等の個人情報を整理し、平常時から災害時の支援、救援活動のために活用することにより、災害時における救援救護体制の整備を図ることを目的として、①要援護者に係る個人情報の目的外利用、②要援護者に係る個人情報の電算処理について平成18年1月に個人情報保護審査会に諮問し、了解されました。

今後、関係部局間で共有し、平常時から活用し、避難支援体制の整備を図ることとされています。個人情報保護審議会の委員からは、「少しでも迅速かつ効率的に対応するためにも必要だと考える」「情報はセキュリティーに配慮した上で、なるべく広く持ってほしい」等積極的な意見が出されています。

個人情報保護の円滑な推進

平成17年4月に個人情報保護法等が全面施行されたことにより、個人情報の保護に関して住民の意識が高まり、関係事業者の取り組みも進展している一方で、

この法律を理由に情報提供が過剰に拒まれるケースが多発しました。

法施行直後に発生した鉄道脱線事故では、医療機関に搬送された負傷者等の安否確認に支障が発生した例もありました。

必要とされる個人情報の提供が行われなかったり、各種名簿の作成が中止されるなど、「過剰反応」と言われる状況が一部に発生していることを踏まえ、平成18年2月28日に開催された内閣府、総務省等関係15省庁で構成される個人情報保護関係省庁連絡会議において、個人情報保護の円滑な推進のために内閣府が法の解釈や運用基準を明確化し、各省庁におけるガイドラインや解説などの必要な見直し等について申し合わせがなされました。こうした検討結果等を踏まえ、円滑な対象者の把握、名簿等の作成・管理にあたることが望まれます。

個人情報保護関係省庁連絡会議（H18.2.28開催）申し合わせの概要

（<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/renraku.html>）

（４）対象者情報の把握の主体を決定する

災害時要援護者に関する情報を把握している機関は様々です。

誰が情報を集めるのか、誰が災害時要援護者にアプローチするのか等について民生委員、ケアマネージャー等の福祉関係者や、社会福祉協議会、介護保険施設、社会福祉施設等の福祉関係機関等と協議し、主体となって情報把握を行う機関等を事前に決めておくことが必要です。

国の避難支援ガイドライン等では、民生委員が対象者を訪問して情報収集した場合には要援護者自身の理解も深まり、7割以上の対象者が登録等に必要な同意をされていますが、自治体が実施した郵送調査では、登録希望者は約1割程度にとどまっている実例が紹介されています。顔なじみのある者による把握等、地域におけるコミュニティが果たす役割は大変大きく、効果ある情報把握の主体を決定することが重要です。

先進事例：豊田市（愛知県）

豊田市は、福祉関係部局が中心となり、緊急通報システムの設置や、福祉電話（安否確認、孤独感の解消等のため週1回電話をかける制度）等のサービスを提供する「一人暮らし高齢者登録制度」等、高齢者等の在宅支援の一環として避難支援プランの整備を進めています。

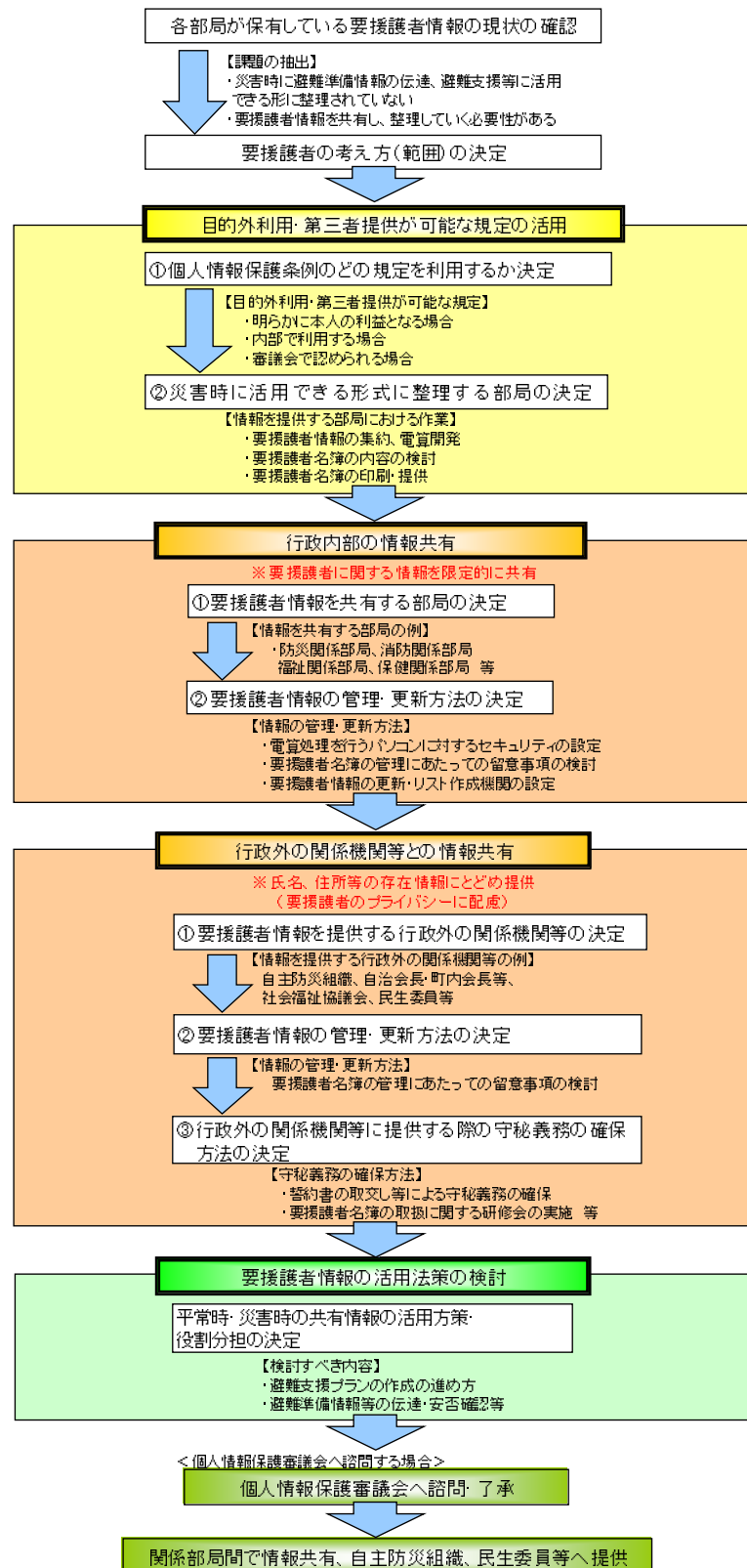
また、一人暮らし高齢者の登録者の約85%が登録していますが、要援護者の同意確認を実施する前と登録台帳を自治体長等に配布する前に説明会を開催し、議論を通じて相互に理解を深めたことなどが、要援護者の前向きな登録に結びついたと考えられています。

なお、豊田市の福祉関係部局担当者や、一人暮らし高齢者への戸別訪問を担当した民生児童委員からは、「一人暮らし高齢者の登録に際しては、民生児童委員が地域の中で該当者を発掘し、登録につなげているため、双方が顔なじみであり、災害時要援護者の登録制度にもつなげやすかった。」、「一人暮らしの人は不安を持っており、すんなり登録できた」、「情報開示を拒む人はほとんどいなかった。逆に、助けて欲しいと言われる方が大多数であった」との声も聞かれています。

（→資料6参照）

関係機関共有方式による要援護者情報の共有の進め方（一例）

内閣府が勧める、要援護者情報共有の進め方については以下のとおりです。

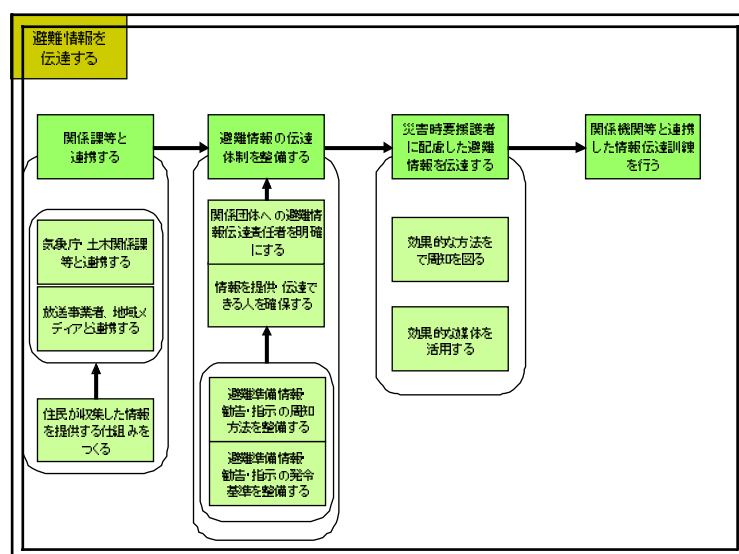


出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」

(5) 誰にもわかりやすい効果的な避難情報の提供方法を確立する

迅速な情報伝達、躊躇する事のない避難準備情報・勧告・指示の発令等を実施するためには、それぞれの発令基準を明確にすることや、災害時要援護者及び支援者等への早めの情報伝達を行う仕組みづくりが重要です。

避難勧告・指示等を適切に行うためには、まず判断材料となる情報を集約することが必要です。避難勧告等の発令基準や避難すべき区域を明確化しておくことが必要です。



(避難情報を伝達するための業務フローイメージ)

避難準備情報とは、文字どおり避難の準備の呼びかけです。災害発生の危険性等が予想される段階で、非常持ち出し品の用意や家族等への連絡など避難するための事前準備を呼びかけるものです。また、それと同時に、避難行動に困難を伴う災害時要援護者等に対し、災害発生の危険が高まる前に早めの避難を呼びかけるものです。

避難情報三類型の避難勧告等一覧

	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

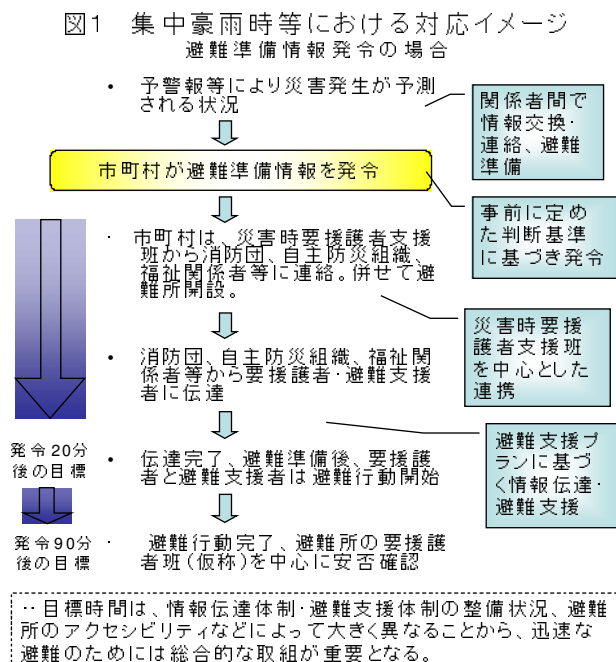
注：自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等へ避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の2階等に避難することもある。

出典：「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）

しかし、現在でも市町村においては、避難勧告の発令に躊躇する場合も多く、避難準備情報は災害発生の蓋然性が低い段階での発令となります。そのため、発令する基準を明確にし、住民等に周知することで『何も起こらなくてよかった』という意識をもってもらうことができるよう理解を得るとともに、災害時要援護者等の安全を確保するためにも「空振り」を恐れずに発令することが重要です。

市町村においては、災害時要援護者に配慮した避難準備情報を含めた、避難勧告・指示を適切なタイミングで発令するために、雨量、河川水位等に関する客観的な情報を基礎に地域の実情を加味した具体的な基準を策定し、各市町村地域防災計画等に明記することが必要です。

また、急激な水位上昇や土砂崩れ等に対応する観点から、地域住民等を含む現場が収集した情報を取り組む仕組みの構築などが必要となります。



出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

（ア）判断材料となる災害等に関連する情報提供

・土砂災害ハザードマップ

市町村においては、土砂災害ハザードマップを作成します。

地域防災計画に土砂災害警戒区域内の災害時要援護者が主に利用する施設への土砂災害情報等の伝達方法を定める必要があります。

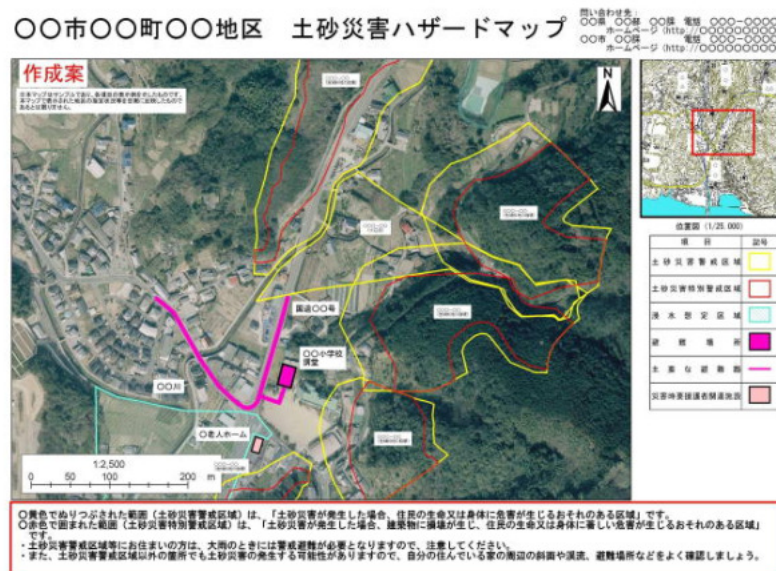
土砂災害防止法第7条第3項に基づき、市町村は、土砂災害警戒区域等の指定を受けた区域について、早急に土砂災害ハザードマップを整備し、住民へ周知することが重要です。

土砂災害防止法

第7条

- 3 市町村長は、土砂災害に関する情報の伝達方法、警戒区域における円滑な警戒避難を確保する上で必要な事項を住民に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない。

土砂災害ハザードマップ作成例



・奈良県砂防河川雨量情報 <<http://www.nara-saboinfo.jp/>>

奈良県内の75箇所の雨量計の観測データにより、身近な地域の降雨状況について情報提供しています。また、土砂災害に対する心構えや知識など、土砂災害の発生に備えるための情報についても提供しています。

・土砂災害警戒情報

土砂災害警戒情報とは、市町村や住民等に必要な防災情報を効果的に提供し、迅速かつ適切な防災対応を支援していくために、都道府県と気象庁が共同して作成・発表する新たな情報です。

大雨警報が発表されている際に、土砂災害が発生する危険が非常に高い市町村に対して気象情報として発表されるようになります。現在、県と気象台で、平成19年度運用開始を目標に取り組んでいます。

土砂災害警戒情報の例



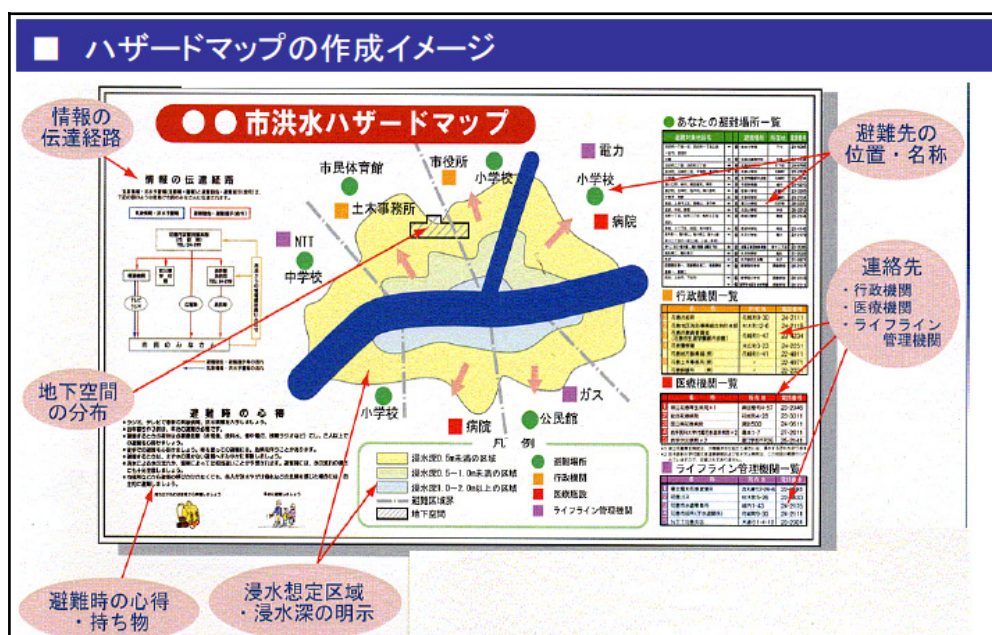
・洪水ハザードマップ

市町村は、浸水想定区域図を参考に避難先の位置、情報伝達経路等必要な情報を盛り込んだ洪水ハザードマップを水防法第15条第4項に基づき作成し、住民へ周知することが重要です。

水防法

第15条

- 4 浸水想定区域をその区域に含む市町村の長は、国土交通省令で定めるところにより、市町村地域防災計画において定められた第1項各号に掲げる事項を住民に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない。



洪水予報の発表形式の改善

出典：国土交通省「洪水予報の発表形式の改善」

平成19年4月19日から、国（国土交通省河川局と気象庁）が発表する洪水予報において、洪水の危険のレベルがわかりやすい表現に改善され、市町村や住民がとるべき避難行動等との関連がわかりやすくなりました。（→資料7参照）

洪水の危険のレベルに対応した表現等

水位 危険度のレベル	洪水予報の標題〔洪水予報の種類〕	水位の名称	市町村・住民に求める行動等
黒	レベル5 はん濫発生情報〔洪水警報〕	（はん濫発生）	逃げ遅れた住民の救助等 新たにはん濫が及ぶ区域の住民の避難誘導
赤	レベル4 （危険）	はん濫危険水位 〔計画高水位〕 〔危険水位〕	住民の避難完了
赤	レベル3 （警戒）	避難判断水位 〔特別警戒水位〕	市町村は避難勧告等の発令を判断 住民は避難を判断
黄	レベル2 （注意）	はん濫注意水位 〔警戒水位〕	市町村は避難準備情報（要援護者避難情報）発令を判断 住民ははん濫に関する情報に注意 水防団出動
	レベル1 （発表なし）	水防団待機水位 〔通報水位〕	水防団待機

注：〔 〕内は改善前の水位の名称

今後、市町村においては、上記記載の「洪水予報の発表形式の改善」にある「水位」、「洪水予報の標題」、「市町村・住民に求める行動等」等について、住民に周知徹底してください。

（イ）参考となるホームページ

- ・奈良県防災情報のページ（<http://www.pref.nara.jp/bosai/index.html>）
- ・奈良県河川情報システム（<http://www.pref.nara.jp/kasen/kasendb/top.html>）
- ・市町村向け「川の防災情報」（<http://city.river.go.jp/>）
- ・消防庁ホームページ（<http://www.fdma.go.jp/>）
- ・内閣府防災情報のページ（<http://www.bousai.go.jp/>）
- ・国土交通省防災情報提供センター（<http://www.bosaijoho.go.jp/>）
- ・気象庁ホームページ（<http://www.jma.go.jp/jma/index.html>）
- ・奈良県地方气象台（<http://www.osaka-jma.go.jp/nara/nara.htm>）

（6）災害時要援護者・支援者が何をすべきかわかるような情報内容を確定する

避難に関する情報は、内容の的確さと併せて、避難行動に結びつくものでなければなりません。わかりやすい内容に心がけ、聞き逃すことをできるだけ防ぐことが必要です。

「避難勧告」と「避難指示」の意味や違いについては、どちらがより切迫性があるのかがわかりにくく、また「避難勧告が発令されたので避難してください」と言われても、どれだけ危険な状況に地域がおかれているのかを住民が理解していない場合には、避難行動に十分結びつかないことが懸念されます。また、「破堤」等、日常あまり使用しない表現もできるだけ避けることが望まれます。

避難情報三類型の避難勧告等一覧、土砂災害情報、洪水予報の発表形式の改善等の重要情報を、市町村の広報誌やホームページに掲載するなど住民や災害時要援護者の支援者等に十分周知しておくことが、災害時に住民の避難行動につながるため必要です。

（７）災害時要援護者・支援者への情報の伝達手段を確保する

避難情報の伝達は、災害時要援護者のニーズに応じた効果的な媒体を多層的に活用して周知を図ることが必要です。

また、人から人への情報伝達についても有効な手段と考えられるため、情報伝達にかかる協力者を確保しておくことが必要です。平常時から要援護者に関わりのある当事者団体や介護保険事業者等のネットワーク等の活用を含め、多様な伝達ルートを確認しておくことが望まれます。

停電等により放送ができなくなったり、道路冠水により広報車が動けない、また、雨音により屋外拡声器等の音が家の中まで聞こえないなど、伝達手段にはそれぞれ特色があり、被災等によるリスクも伴うため、複数の伝達手段を整備することが望まれます。伝達手段の検討にあたっては、古い情報が的確な行動を妨げ二次災害を招く可能性もあるため、リアルタイムな伝達に注意することも重要です。

また、電源を必要とする情報機器を利用する場合には、高い場所に設置して水による被害を避けるなど情報機器の被災を防ぐ措置を行うとともに、発電機等を確保しておくなどの対応策も必要です。

《情報機器の例》

- ・防災行政無線、広報車、電話、公衆電話、災害時優先電話、FAX、サイレン、簡易無線機
- ・IT機器の活用
 - ーインターネット、電子メール、携帯メール、携帯電話、衛星携帯電話、災害用伝言ダイヤル「171」、災害用伝言板サービス（携帯電話を使用した安否確認サービス）、 等
- ・報道機関との連携
 - ーテレビ、ラジオ、コミュニティFM、ケーブルテレビ 等
 - ーテレビ放送等における災害情報の字幕放送、手話通訳放送、見えるラジオ放送等
- ・文字放送受信装置、緊急通報装置、
- ・人から人へ
 - ー消防団、自主防災組織、民生児童委員、社会福祉協議会、福祉関係者、自治会等地域組織、各当事者団体等関係者の活用等
 - ー協力者の確保
 - ボランティア、手話・点字通訳者、要約筆記者、ヘルパー、ガイドヘルパー等

(8) 災害時要援護者・支援者からの連絡・通報体制を確保する

災害時だけでなく、平常時に不測の事態が発生した場合にも活用できるよう、災害時要援護者自身が関係機関等へ連絡または通報できるような情報発信手段を確保することが必要です。

《通報・連絡方法の例》

- ・ 緊急通報装置
対象者が身につけ、緊急時に簡単な操作で自動的に受信センター等への通報が可能な機器の給付や貸与などの検討
- ・ 緊急ホイッスル
倒壊家屋に閉じこめられた場合や、介護・救護等を必要する場合など自分の居場所を伝えるために緊急ホイッスルの配布や携帯を呼びかける。特に、声を出しにくい人には効果的。

聴覚及び視覚障害者への対応(情報保障)

出典：山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」

①共通(視覚・聴覚等)

聴覚・視覚障害者への情報伝達担当者の配置

情報入手困難な障害者に対して重要な災害情報を伝達する際に、行政の音声による広報等とは別に、必ず、情報伝達担当者(前述の“支援員”でも可)が障害者本人に伝える仕組みを確立します。

非常時の電子メール一斉送信システム構築

最近の情報通信技術を活用し、携帯電話を所持する要援護者の了解を得て、そのメールアドレス情報を入手し、個人情報保護に十分配慮のうえ、非常時には、その携帯に災害情報等を伝える“電子メール”を一斉送信する仕組みづくりを早急に検討します。

避難所等で音声・視覚情報の併用を徹底

指定避難所等の運営にあたり、音声アナウンスと視覚情報(掲示板、チラシ配布等)を併用した分かりやすい情報提供を行います。

県聴覚(視覚)災害対策本部の立ち上げ

大規模な災害発生時には、県当事者団体や県聴覚障害者(視覚障害者)の拠点施設が、県聴覚(視覚)障害者災害対策本部を立ち上げる体制を確立します。

②聴覚障害

聴覚障害者用避難所へのFAX、字幕番組受信テレビ等の情報機器設置

聴覚障害者のいる指定避難所には、NTT等と連携して、難聴者用電話やFAXを設置すると共に、可能であればCS通信など字幕番組受信機能付きテレビやテレビ電話等(含・インターネット活用)も設置するようにします。

県内TV放送局への手話通訳者派遣

聴覚障害者がテレビを通じて災害関連情報を入手する際に、リアルタイムで情報が入手できる助けとなるよう、非常時に県聴覚障害者の拠点施設が手話通訳者を県内TV放送局に派遣し、放送の際に手話通訳を行える体制づくりを早急に検討しま

す。

FM多重波を活用した電光掲示板の設置

FM多重波を活用した電光掲示板（パパラビジョン等）を、県内のFMラジオ放送局及び全国FM放送協議会等の協力を得て、聴覚障害者向け福祉避難所等に設置できるようにします。

（９）関係機関と連携した情報伝達訓練を行う

住民に避難情報を伝達し、迅速な避難を図るためにも、関係機関と連携し住民も参加した災害情報伝達訓練の実施が望めます。確実な情報伝達ができるよう災害時要援護者や支援者を含む情報伝達訓練を実施し、伝達体制を整備することが望めます。

4. 災害時要援護者支援体制を確立する

4. 1 行政の支援体制を確立する

(1) 災害時要援護者対応を災害時対応における重点課題として位置づけする

最近、各地で発生している災害において災害時要援護者の被害が増加していることや、発災前の事前の対策が重要であることから、各市町村においては、災害時要援護者対応を防災の重点課題として位置づけるなど、災害時要援護者対応を含めた減災への取り組みを充実することが望まれます。

(2) 災害時要援護者支援班を設置する

災害時要援護者支援班の設置は、災害時に要援護者に対応する組織を決めることであり、市町村における支援体制を確立するための第一歩です。

防災担当課、福祉担当課、医療・健康担当課など協力しながら、体制整備を行うことが重要です。

災害発生時には、関係機関等との協力が必要不可欠となるため、対象となる要援護者を把握している担当課が、平常業務で関わりのある関係機関・団体等とのネットワークを通してその意見を聞くなど組織の実情に合わせ、現場の声を生かした現場が動きやすい体制を構築することが必要です。

災害時要援護者支援班の設置

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

市町村は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施すること。

〈災害時要援護者避難支援班のイメージ〉

〔位置づけ〕

平常時は、防災関係部局や福祉関係部局で横断的なプロジェクトチームを設置。

災害時は、災害対策本部中、福祉関係部門内に設置。

〔構成〕

平常時は、班長(福祉担当部課長)、班員(福祉担当者、防災担当者等)。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、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。

災害時は、基本的に福祉担当部課長・者で構成。

〔業務〕

平常時：要援護者情報の共有化、避難支援プランの策定、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報等

災害時：避難準備情報の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握、避難所の要援護者班等との連携・情報共有 等

災害時要援護者支援班設置の一例

	豊島区(東京都)	駒ヶ根市(長野県)	南アルプス市(山梨県)
設置経緯	H17.3のガイドラインの策定を踏まえ、防災課から保健福祉部に呼びかけH17.6に豊島区災害要援護者対策検討委員会設置要綱を制定し、委員会を開催	H17年7月に県からモデル事業について要請があり、8月に県・市・社協の防災、福祉担当者会議が開催された。9月には防災マッププロジェクトを立ち上げた。	H16.6に県が実施したマニュアル研修会を契機として、H16.9に市役所内関係各課担当者における「災害時における要援護者対策会議」を開催設置
構成人員	委員長:総務部長 副委員長:保健福祉部長 この他、以下の課の課長・係長で構成 政策経営部 情報管理課 総務部 防災課 保健福祉部 危機管理担当課 管理調整課 高齢者福祉課 障害者福祉課 介護保険課 中央保健福祉センター 地域保健課	庶務課 庶務課長 保健福祉課 危機管理担当 保健福祉課長 高齢福祉係 介護支援係 包括支援センター 障害福祉係 生活福祉係 社会福祉協議会 事務局長 福祉活動振興係	総務課 防災防犯担当 介護福祉課 高齢者福祉担当 健康推進課 地域包括支援担当 福祉課 健康企画担当 社会福祉協議会 社会福祉担当 障害福祉担当 地域福祉課
人数	22人	10人	6人
業務内容	・災害時要援護者に対し、避難等の適切な支援等を行うための対策を検討すること。	・要援護者参加型の防災訓練の計画・実施(庶務課)	・要援護者登録制度の広報(福祉課) ・要援護者情報の共有化(保健福祉部・社協) ・要援護者支援マニュアルの作成(福祉課) ・地域防災計画の修正等(総務課) ・要援護者支援ネットワーク構築事業、防災ボランティア育成(福祉課、社協) ・要援護者参加型の防災訓練の依頼(総務課)
活動経緯	・H17.6豊島区災害要援護者対策検討委員会設置要綱制定 ・H17.6第1回委員会開催 (以降、部局ごとに保有している要援護者情報の状況、要援護者の範囲、要援護者情報の活用方策について検討) ・H18.1第5回委員会開催 ・H18.1個人情報保護審議会に諮問	・H17.6 要援護者調査開始 ・H17.7 県からモデル事業の要請を受ける ・H17.8県・市・社会福祉協議会の防災、福祉担当者会議 ・H17.9県・市・社協の防災マッププロジェクトの立ち上げ ・H17.10マップ作り研修会 ・H17.12モデル地区におけるマップ完成	・H16.6災害時における保健師活動マニュアル研修会 ・H16.9災害時における要援護者対策会議を設置 ・H17.4県災害時支援マニュアル説明会・研修会 ・H17.9市災害時支援マニュアル策定について関係担当課協議 ・H17.12災害時の要援護者の支援を考える会開催 ・H18.2市災害時要援護者支援マニュアル素案について関係担当課協議

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」

(3) 担当課の役割分担、業務内容を明確にする

災害時要援護者支援するために、こういった業務があるのか全て抽出して、各課の所掌事務との関連を考慮しながら、役割分担を決定します。

業務内容や役割を明確にすることで、何をすべきかが明らかになり、行政機関内部における災害時要援護者情報の共有範囲等を定義づけることができるとともに、共助の担い手としての関係機関等に対する助言等を行う環境も整備されと考えられます。

(→資料8参照)

(4) 関係課をとりまとめる部署を明確にする

福祉関係課と災害対応関係課（防災・土木担当課）等との災害時要援護者支援に関する情報交換や福祉関係課間における連携のとれた体制を構築するためにも、関係課をとりまとめる部署を明確にすることが必要です。

取りまとめる部署は、必要に応じて庁内連絡会等を開催し、情報交換や調整を行うことが必要です。

市町村が行う要援護者対策に対する都道府県の支援・協力

内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

平成16年7月の梅雨前線豪雨や一連の台風等における高齢者等の被災状況や、国によりガイドラインがとりまとめられたことを受けて、各都道府県においても、地域特性を踏まえながら、地域防災計画における要援護者対策の具体化や、要援護者支援対策マニュアル、要援護者支援対策モデルプランの作成等が行われている。

市町村の要援護者支援対策の更なる推進にあたっては、上記に加え、以下の項目等に留意しながら都道府県が継続的に支援していくと効果的である。

- ①市町村や社会福祉協議会、福祉サービス提供者、障害者団体等の様々な関係機関等を交えた検討会・ワーキンググループの実施
- ②要援護者支援対策に関する研修会の積極的な開催や先進的な取組事例の紹介
- ③要援護者対策に重点をおいた市町村との合同訓練の実施、取組に関する行動計画（アクションプラン）の作成等
- ④市町村の地域防災計画の修正等を通じた災害時要援護者対策の計画についての助言

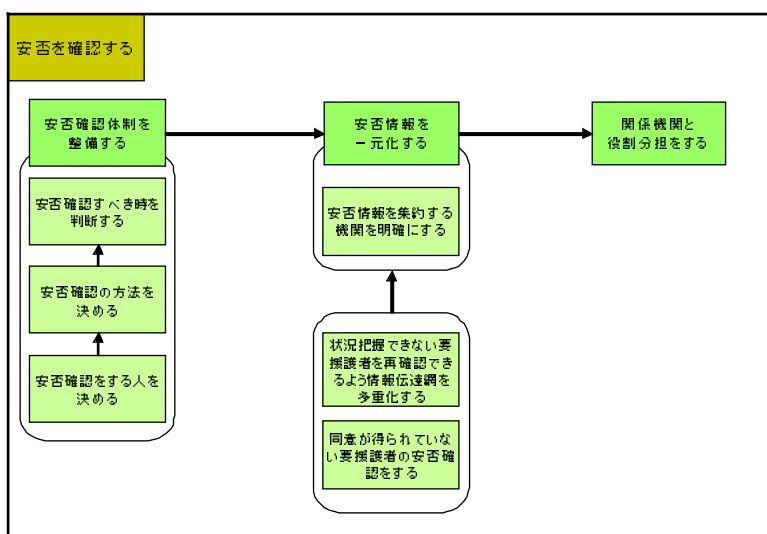
また、市町村における災害時要援護者支援班の設置の契機としても、都道府県が実施する研修会を通じてなどの事例が見られる。

このように市町村における要援護者対策の推進にあたっては、都道府県の役割が大きく、今後も平常時からの市町村との協働が重要である。

4. 2 安否確認体制を確立する

新潟県中越大震災等における災害発生初動の安否確認等については、高齢者にとってはケアマネージャーが、障害者にとっては、各事業所及び施設の自主的判断に基づき積極的に行われました。

また、居住環境等についても併せて確認し、ケアプランの変更や独自のネットワークの活用による緊急入所等の対応を行うなど、福祉サービス提供者の協力は不可欠のものとなっています。



(安否確認をするための業務フローイメージ)

(1) 安否確認体制を整備する

安否確認とは、

- ① 直接死を防ぐ安否確認
 - ・生存の確認(必要な場合には、救命・救助の手配を行う)
- ② 震災関連死を防ぐ安否確認
 - ・身体の状態の確認
 - ・生活環境の確認
 - ・ケアプランの変更が必要かの確認
 - ・緊急対応が必要かの確認

といった大きく二つの確認を行うことが必要となります。

的確な安否確認を実施するためにも、市町村においては、安否確認を行う体制を組織的に整備することが必要です。

(2) 安否確認の方法を整備する

市町村においては、以下の事項等に注意し、福祉関係課が中心となって、福祉サービス提供者等との連携を確保した安否確認の方法を整備することが必要です。

- ① 社会福祉施設等入所者については、各市町村に所在する社会福祉施設等の種別や利用者数を把握し、災害発生時に各施設等から安否確認情報を得られるよう連絡網等を整備します。
- ② 在宅の災害時要援護者については、平成18年度より創設される地域包括支援センターや居宅介護支援事業所等との連携により安否情報を得られる方

法を整備します。

- ③ 災害時要援護者のうち高齢者や障害者等については、それぞれ関係する当事者団体等（障害者団体、老人クラブ等）と安否確認に関する連携を図ります。

（３）安否情報を一元化する

特に、生存の確認を行う安否確認は、避難所等の避難者名簿と照合しつつ、同意が得られていない災害時要援護者や、避難所に行かずに自宅等地域にとどまる人等の安否情報について集約する組織を予め定めておくなどして、安否情報を一元化する仕組みが必要です。

またその場合には、状況把握ができなかった災害時要援護者を再確認できるよう情報伝達網を多重化しておくことも重要です。

（４）国民保護法における安否情報システム（仮称）と連携する

平成１７年４月に「武力攻撃事態等における安否情報の報告方法並びに安否情報の照会及び回答の手続きその他の必要な事項を定める省令」が施行され、武力攻撃事態や大規模テロ等が万が一発生した場合における安否情報の取り扱いが、全国的に統一されました。

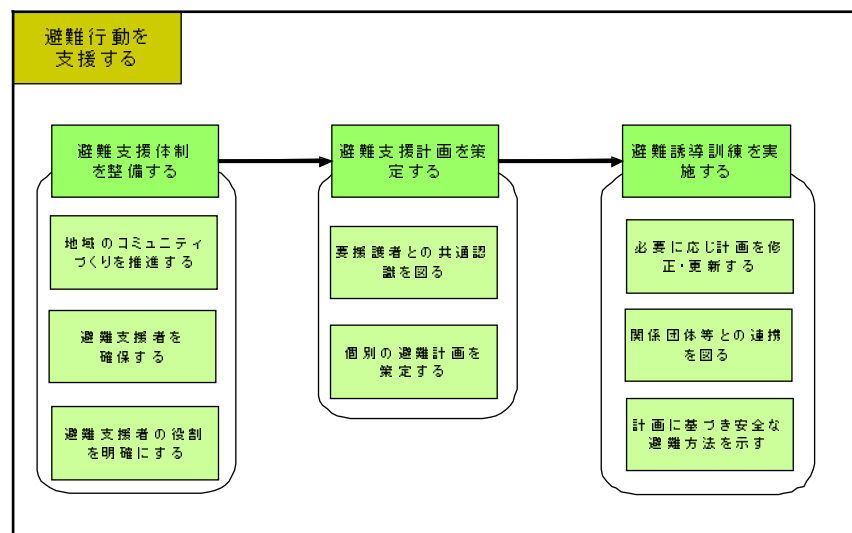
これを受けて、安否情報の収集、照会に対する回答のあり方について、現在消防庁で「武力攻撃事態等における安否情報のあり方に関する検討会」が設置され、安否情報の照会、回答に対する効果的な方法として安否情報システム（仮称）の検討がなされ平成１８年３月に報告書がとりまとめられました。

このシステムは自然災害時や事故等にも活用することも想定されており、災害時要援護者の安否情報においても有効であると考えられます。

安否情報システム（仮称）の効果的な活用の観点も踏まえ、今後の国民保護法における取組との連携を視野に入れた対応も考えられます。

4. 3 避難行動の支援体制を確立する

災害発生直後に災害時要援護者の避難誘導を迅速かつ的確に行うためには、家族や近隣住民及び関係機関の協力を得た支援体制を構築することが必要です。



(避難行動を支援するための業務フローイメージ)

(1) 避難支援体制を整備する

在宅における要援護者は、通常家族等の介護者とともに日常生活を維持しているため、基本的には自助を基本とした避難行動を行うことが必要です。災害時要援護者の身体的状況、支援者がそばにどうか等を考慮し、避難開始時間を前倒しして行動しなければなりません。

また、施設等に入所している要援護者については、施設管理者等を中心とした体制整備を図ることが必要です。

災害時要援護者がおかれている状況や地域の実情を踏まえ、消防団、自主防災組織、社会福祉協議会、福祉サービス提供者、医療機関、障害者等各当事者団体、ライフライン事業者、企業（医療機器・福祉用具取扱業者等）、NPO等の多様な関係機関等との連携を確保し、必要な情報共有の仕組みを構築することが必要です。

(2) 避難経路を確認する

水害等で冠水した道路では、段差や側溝との境界等がわかりにくいなど大変危険な状態になります。また、地震等発生時は、ブロック塀や家屋等の倒壊等により通行できなくなることもあります。

避難経路は段差や側溝、マンホール等の有無、内水氾濫や冠水、崖崩れ等の可能性がある場所を事前に確認しておき、可能な限り避難行動に要する時間の短縮と避難支援者への負担軽減に配慮し、二つ以上のルートを確保しておくことが必要です。

(3) 避難支援計画を策定する

避難に際して何らかの支援が必要な災害時要援護者については、予め避難支援者や避難方法や避難経路などを個別具体的に記載した、避難支援計画（避難支援プラン）を作成することが必要です。

避難支援計画の策定においては、自主防災組織、福祉サービス提供者、障害者等当事者団体、福祉関係者、患者搬送事業者、関係企業等多様な機関等との連携を確保し、行動等に制約がある災害時要援護者が速やかに安全な場所に避難できるように、自助、共助の順に避難支援者を決めておくことが必要です。避難支援者を決定する場合には、平日や休日、日中や夜間等さまざまな場合を考慮し、複数名を選定すること必要が考えられます。

また、特に医療等個別のニーズを有する災害時要援護者については、関係機関との連携を確保し、医療機関等への搬送等についても避難計画に具体的に記述しておくことも必要です。

避難支援計画策定後は、記載内容の確認作業を行うとともに、内容の更新方法を決めておくことや、避難支援者等と情報共有する場合には、情報の保管状況に応じた厳格な管理方法も決定しておくことが必要です。

市町村においては、避難支援計画の策定を推進するとともに、家族等の自助、近隣・地域の共助による避難支援を得るなどして、まずは災害時要援護者等自らが「自分の身は自分で守る」ことを基本とした意識啓発を行うことも必要です。

避難支援プラン策定の進め方

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

避難支援プランは、市町村の要援護者支援にかかる全体的な考え方と要援護者一人ひとりに対する個別計画（名簿・台帳）で構成すること

〔全体的な考え方〕

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ること

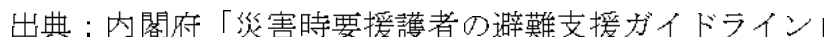
〔個別計画〕

共有した要援護者情報を基に作成すること。要援護者本人も参加し、避難支援者、避難所、避難方法について確認しておくこと。要援護者本人とともに避難支援者、要援護者本人が同意したもの（消防団員・警察等の救援機関、自主防災組織等）に配布すること。

（→資料9参照）

避難支援プランの策定手順と個別計画の記載例については、以下のとおり例示しています。

避難支援制度の立案(避難支援プランの様式、
自助・共助・公助の役割分担、関係機関共有
方式により共有する情報と同意方式により新
たに収集・共有する情報・項目の整理)



避難の場合に車いすを使用する場合、避難路によっては段差の有無等、車いすの車種等により、一定方向に進むだけでも困難な場合があります。また、支援者自身が慣れていないと、車いすをスムーズに押すことができない場合もあります。福祉関係課及び防災関係課は、福祉サービス提供事業者等の協力を得て、災害時要援護者及び支援者が参加した実践的な訓練を実施することが必要です。

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

これらの地域では、防災訓練等を通じて若い頃から避難支援を含めた防災への関心が高まるとともに、高齢化した自主防災組織等と親世代との間の連携が深まっていくことが期待されている。

○市長 職
私は、改善特異視談者を無視南度の意旨に賛同し、同南度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報は本市が自主組織、民生委員、社会福祉協議会、私共介護支援センター、消防署、警察署に提出することを承諾します。

(夏)

① 観覧者等の伝達者・問合せ先
 ※ ○××さん(自治会・町会等)。なお、○〇介観覧センターからも伝達予定
 ※ 感染症対策のため、FAX・直接の伝達が必要

その他
 担当している介護保険事業番号、連絡先等

② 観覧所
 ③ 介護所
 ④ 介護所(兼会所)
 ⑤ 養育院等はマンホールに注意
 ⑥ 観客に注意

⑦ 介護所の票提出番号: ○〇さん、△△さん、□□さん
 ⑧ 福祉連絡先: 1階和室

土砂災害に対する防災訓練（奈良県砂防課）

土砂災害は、毎年全国で多数発生し、それにより多数の犠牲者が生じており、その際に的確な避難勧告や災害時要援護者の避難支援等が課題となっている。このことから、国では平成18年度より土砂災害に対する全国統一防災訓練を関係機関及び地域住民が一体となって実施することとなっており、奈良県においても合同の避難・情報伝達訓練を実施する。

1. 目的

適時適切な土砂災害時の情報伝達、避難判断、避難行動による土砂災害警戒避難体制強化と防災意識の高揚を目的として実施する。

2. 日時・場所

○平成18年度

6月 8日（木）上北山村西原地区

○平成19年度

5月29日（火）十津川村湯之原地区、下北山村下桑原大里地区

3. 参加機関

国土交通省、奈良地方気象台、奈良県、奈良県警察、
上北山村、十津川村、下北山村、地区住民、消防団

4. 実施内容

（1）情報伝達訓練

- ・奈良地方気象台から県を通じ市町村への土砂災害警戒避難に係る情報伝達訓練
- ・市町村が土砂災害警戒情報を活用した避難勧告等の発令訓練
- ・前兆現象に係る情報伝達及び全町現象をきっかけとした住民の自主避難訓練
- ・市町村より県及び関係機関に対し、災害発生に伴う被災状況等の報告訓練等

（2）避難訓練

- ・地域住民を対象とした避難訓練
- ・消防団等による災害時要援護者の避難支援訓練
- ・避難勧告等の発令から避難所までの行動訓練（避難経路、避難場所の検証）

4. 4 要援護者及び支援者に対する人材育成を行う

大規模災害時に、行政だけで災害時要援護者対応を行うことはできません。そのため、要援護者自ら行う自助、地域やボランティアが行う共助、行政等が行う公助の適切な役割分担により対応していく事が求められています。

(1) 意識啓発を行う

① 多様な主体別に意識啓発する内容を明確化する

自助や共助の力を高めるためには、まず災害や災害時要援護者対策について知っていただくことからスタートします。

県や市町村、福祉施設等は、それぞれの啓発すべき対象者に対して何を啓発すべきかを本ガイドラインや先進事例を参考にパンフレット等の啓発資料を作成します。

② 多様な機会を活用した啓発活動を実施する

県、市町村はパンフレットの作成やホームページによる啓発や、講演会、研修会、出前トークの実施などを活用して啓発を行います。

また、行政だけでなく障害者団体なども勉強会を開催するなどの取り組みも重要です。

<参考>

○県政出前トーク(防災・福祉・健康などのテーマで実施)

<http://www.pref.nara.jp/koho/demaetouku/>

○奈良県手をつなぐ育成会

「防災・減災フォーラム『災害時に要援護者を守るために』～知的障害者の視点から～」

○東南海地震障害者救援ネットワーク作り事業実行委員会(社会福祉法人ひまわり)

「東南海地震障害者救援ネットワーク作り事業」

(2) 人材を養成する

① 支援者を確保する

災害時に、実際に要援護者支援の活動に携わるのは、消防職員その他、消防団や自主防災組織をはじめ主に地域の支援者が担うことになります。

このため、要援護者の支援体制を整備するにあたっては、地域において要援護者支援に関する人材を育成し、こうした地域の支援者を増やしていくことが重要です。

【支援者の例】

- a 福祉・医療関連機関
 - 民生委員・児童委員 ○社会福祉協議会
 - 各種(身体、聴覚、聴覚、知的等)障害者相談員
 - 福祉委員、福祉協力員 ○生活支援員
 - ホームヘルパー(高齢者、各種障害者、難病患者等向け)
 - 精神保健福祉士 ○老人クラブ
 - 母子保健推進員 ○福祉ボランティア団体
 - 難病ケアコーディネーター ○手話通訳者
 - NPO法人等の患者・各種障害者支援団体
 - 在宅介護支援センター
 - 各種(身体、視覚、聴覚、知的等)障害者生活支援センター
 - 各種(身体、視覚、聴覚、知的等)障害者団体
 - 訪問介護事業者 ○医療機関
 - その他関連事業者(例:酸素供給業者、介護機器業者) 等
- b 防災等関連機関
 - 自主防災組織
 - 地域消防防災活動協力員(消防関係者OB)
 - 警察活動協力員(セーフティサポーターズ・警察官OB) 等
- c その他の機関
 - 小学校(教育委員会) ○幼稚園(幼稚園連合会)
 - 保育所(保育連絡協議会) ○国際交流協会
 - 電力・ガス・通信企業、郵政公社 等

出典：岐阜県「災害時要援護者見守りネットワーク」

② 専門ボランティアを養成する

被災現場で支援活動した NPO・ボランティアや、平常時から高齢者や障害者の介護等で活動する福祉ボランティアの各種取組の展開は、地域防災力の強化につながるものです。

(3) 連携・調整を行う

① 協力・応援を要請する体制を構築する

② 関係団体等と連携を図る

連携・調整を行うため、内閣府の「要援護者避難支援連絡会議」、山梨県の地域ぐるみの災害時要援護者支援体制「助け合いネットワーク会議」、高知県の「助かるため、助けるためのネットワーク」、新潟県小千谷市の地域包括支援センターを核とした体制の整備について事例紹介します。

要援護者避難支援連絡会議

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

(1) 要援護者避難支援連絡会議等の運営

大規模災害時、被災地には、関係機関等による広域的な応援も含め、様々な人的・物的資源が集結するため、積極的に情報共有を図り、効率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、市町村は、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、共有します。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こと。

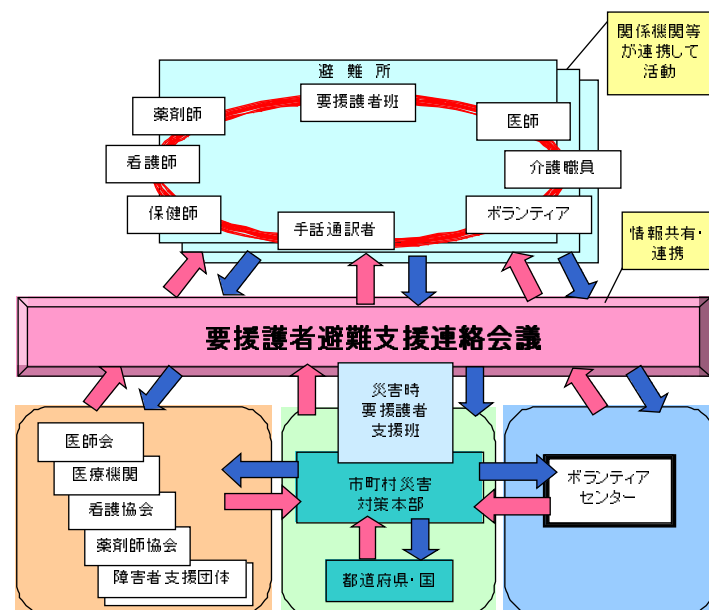
そして、関係機関等がより緊密な連携を図るために必要な場合は、例えば担当者を派遣・常駐させ、情報共有等とともに、要援護者の支援に携わる関係者からの相談に応じる要援護者の支援センターのようなものを立ち上げることも検討すること。

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きます。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・連携も図ること。

(2) 要援護者避難支援連絡会議等とボランティアとの連携

避難所等における要援護者の支援の充実を図るためには、保健師、看護師等の専門的な知見・技術を有する者と、ボランティアとの間での連携を高めることが重要となります。そのため、要援護者避難支援連絡会議等を通じ、市町村の災害時要援護者支援班、関係機関等、ボランティアセンター等の間で情報共有や支援活動の連携を図ること。

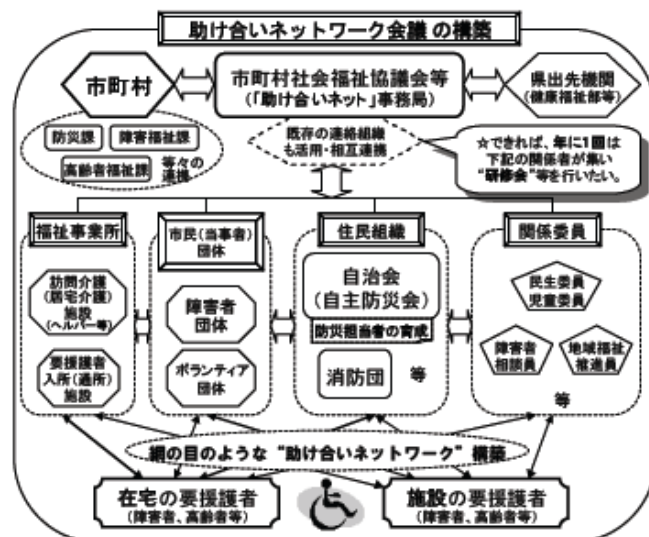
平常時においても、都道府県、市町村は、保健師、看護師等やボランティアの参加を得つつ研修や実践的な訓練を実施し、国はその取組を支援すること。



地域ぐるみの災害時要援護者支援体制「助け合いネットワーク会議」

出典：山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」

市町村が庁内に関係課による連絡会議を設けるとともに、市町村社協等と連携し、関係団体の参画を得て相互に連携を図る「助け合いネットワーク会議」（仮称）を設置し、定期的に検討会や専門部会活動、啓発活動などを行います。（事務局：市町村社会福祉協議会、市町村福祉担当課等）



「助かるため、助けるためのネットワーク」

出典：高知県「災害時要援護者支援ネットワークづくりに向けての提言」

1) 「あなたは何する人、私は何する人」地域の中で話し合う

防災の取り組みを考えていくときに、地域の中で中心的な役割を果たすのは、それぞれの地域の自主防災組織です。ただし、地域内にはその他にも民生児童委員、在宅介護支援センターの相談員、ヘルパー、障害者団体などの地域資源があります。それらの知恵や力を総動員して地域が助かるための役割分担や、取り組みについて話をしましょう。

また、防災は息の長い取り組みです。地域ごとにある活発な活動を核にし、地域内の企業や様々な資源を巻き込みながら、楽しさも導入した明るく無理のない活動に育てていくことが成功の秘訣です。



2) ネットワーク形成のための市町村及び県の役割

地域の中の人的な資源がうまく連携し機能するためには市町村や県が扇の要(かなめ)の役割を果たす必要があります。

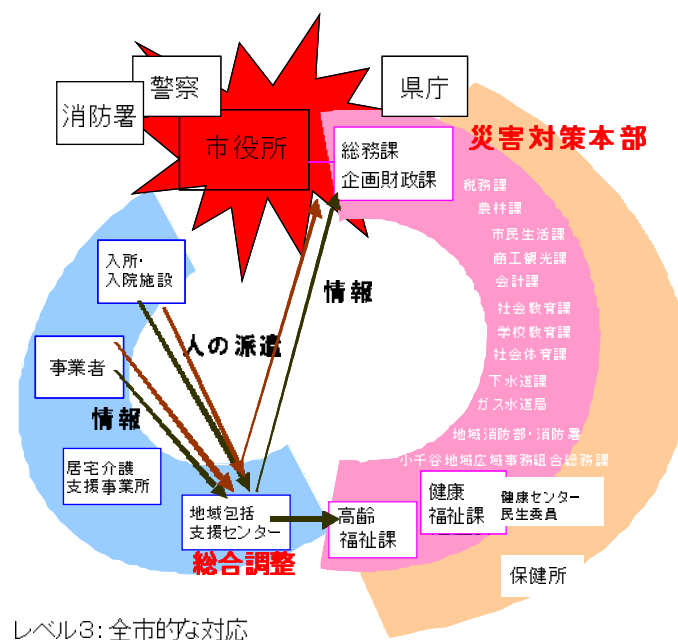
また、地域で在宅の要援護者に対して関わりを持っているケアワーカーや相談支援員をネットワークの中に巻き込んでいくためには、それぞれの職責の中に危機管理への対策を位置づけ、日頃からの要援護者との人間関係を活かして、要援護者の自助を支える支援の必要性を、研修によって身につけていく取り組みなども重要です。

新潟県小千谷市の地域包括支援センターを核とした体制の整備

出典: 小千谷市「高齢者の安全・安心を守るための危機対策マニュアル」

高齢者の危機対応の体制(レベル3:全市的な対応(台風、地震、雪害))

- ①災害対策本部は市役所に置き、市長が対応の責任を負う。
- ②事業所、施設は災害対策本部に連絡員を送り、情報を共有する。
- ③各事業所、施設は、地域包括支援センターに対して情報を発信するとともに連絡員を派遣する。
- ④地域包括支援センターは、事業所、施設からの情報をとりまとめ災害対策本部に送信する。



5. 災害時要援護者への5つのサービスを行う

災害が発生した場合、災害時要援護者に対して実施すべき5項目からなる応急対策や復旧対策について説明します。

5. 1 発災直後の安全を確保する

(1) 在宅の災害時要援護者の安全を確保する

地震など災害が発生した場合、まず、身の安全の確保を行います。日頃から家の中で安全な場所を確認しておき、そこに避難するようにしましょう。

あわてて行動するとケガをします。また、火を使っている揺れが収まるまで近づかないでください。

参考 わが家の災害対策

http://www.pref.nara.jp/bosai/tokatsu/bosai1/bousai/bousai_3.htm

(2) 社会福祉施設等入所者の安全を確保する

職員は、自らの身の安全を守りながら、頭部からふとんを掛けるなどの呼びかけを行うなど利用者の安全確保を行います。

大きな揺れが収まったら、職員は初期消火活動や利用者が安全に避難できるように出口や通路など避難経路の安全性を確保します。

医療機器を使用している利用者については、機器の異常がないか確認します。

参考 高知県「高知県社会福祉施設地震防災対策マニュアル」

奈良県「企業で取り組む震災対策」(パンフレット)

(3) 施設設備の安全を確保する

厨房など危険箇所について火災防止策をとります。

建物の被災、ガラスの破片やロッカーの転倒状況等確認します。

5. 2 医療提供体制の円滑化を図る

(1) 医療救護体制を確保する

自宅や社会福祉施設等で、災害時要援護者がけがや病気になった場合には、119番通報により、救急医療施設（休日・夜間診療所、救急告示病院）等に搬送してもらいます。万一救急車が確保出来ない場合は、消防署に受信可能な病院を確認し各自で病院を受診します。

県の地域防災計画において以下のように規定されています。

市町村は、地区医師会等医療関係団体と協議し、医療救護班の整備を図り、避難所に指定した施設等の中から、医療救護所として使用可能な予定施設をあらかじめ指定しておくことになっています。

県は、災害時における重篤救急患者の受入機能や自己完結型医療救護班の派遣機能等を備えた、「地域災害医療センター」を県下に5箇所指定し、さらにそれらの機能を強化し、要員の訓練、研修機能を有する「基幹災害医療センター」を県に1箇所指定しています。

「地域災害医療センター」(救急告示病院に指定)

- ・県立奈良病院(奈良保健医療圏)
- ・済生会中和病院(東和保健医療圏)
- ・近畿大学医学部奈良病院(西和保健医療圏)
- ・大和高田市立病院(中和保健医療圏)
- ・県立五條病院(南和保健医療圏)

「基幹災害医療センター」(救急告示病院に指定)

- ・県立医科大学附属病院

(2) 医薬品等を確保する

県は、災害時において、医療救護班が行う医療救護活動に必要な医薬品等の備蓄に努めます。また、関係団体の協力を得て医薬品等の在庫調査を行うとともに、災害用医薬品及び血液製剤等を迅速に供給するための体制整備を図ります。

放置すると生命にかかわる疾病を有する在宅の難病患者、内部障害者（腎臓障害等）への対応

出典：山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」

①人工透析を必要とする慢性腎障害患者

人工透析受診者台帳の整備と支援ネットワーク構築

市町村は、県の「災害時における保健師活動マニュアル」等を参考に、県保健所や医療機関等と連携して「人工透析受診者台帳」を整備し、当患者を支援する関係者と情報を共有し、当疾患に特定した「支援ネットワーク」を編成し、対策を協議するようにします。

災害発生時の避難体制確立

大規模な地震が発生した場合や風水害等に係る「避難準備情報」等が発表されたときは、直ちに、在宅の患者（避難準備情報の場合は、災害危険地域に居住している者に限る）を、透析治療が受けられる医療機関の近隣（の安全な（福祉）避難所等）まで誘導するようにします。（東海地震に関する部分を本県にあうよう一部修正）

命を守る多重・無線通信システムの確保

突発的な災害発生により、交通網、通信網が寸断され、特に山間地に居住する在宅患者が孤立しないよう、防災行政無線やアマチュア無線、衛星携帯電話などの複数の無線通信を整備・活用し、（市町村役場等と交信できる）多重の非常通信体制を確保するようにします。

②人工呼吸や酸素吸入等を必要とする難病患者

発電装置等の準備体制整備、及び、緊急生命維持装置の使用法啓発

当疾患に特定した「支援ネットワーク」を編成し、対策を協議するとともに、自家発電装置や充電装置などの準備体制を整備します。

また、電動の人工呼吸器が（万一、地震等で）使えなくなった際の代替手段として、アンビューバック（手動式人工呼吸器）など生命維持装置の使い方等を、家族以外の近隣の人達などにも覚えてもらう取組（講習会等）を推進します。

緊急時の対処方法を記した災害時支援プラン作成

その他、難病患者に特有の災害時ケアのあり方について、当事者を支えるケアマネージャーや訪問看護・介護ステーション・スタッフ、ヘルパー、保健師等が協力して、個々の「災害時支援プラン」を作成（共有）するようにします。

（※特に、特定疾患の重度患者やALS患者等に対しては「緊急医療手帳」等を作成し、誰が見ても、緊急時の対処の仕方が分かるような取り組みを進めます。）

☆静岡県中部保健所編集による詳細な「災害時における難病患者支援マニュアル」がとりわけ参考になります。（日本ALS協会新潟県支部のホームページ（<http://www.jalsa-niigata.com/>）からダウンロードすることができます。）

5. 3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る

(1) 社会福祉施設等機能の早期復旧を図る

①建物の復旧対策

被災した建物について、市町村は発災後速やかに二次災害防止の観点から「応急危険度判定」を行います。当該判定に要する期間は10日以内を目途とし、結果は赤（危険）、黄（要注意）、緑（調査済）で当面の建物使用の可否を判定します。

施設管理者は、応急危険度判定の結果を踏まえ、必要に応じ被災度判定区分を実施し、サービス再開に向けた建物の復旧対策を実施します。

②ライフラインの早期復旧

電気、ガス、水道、下水道、電話などのライフラインはサービス継続に必要なものとなります。

施設管理者は、ライフラインが寸断されている場合、ライフライン事業者にも早期復旧の申し入れを行い、復旧の見込みを把握しましょう。

また、県や市町村は、ライフライン機関に発災前からライフライン事業者にも福祉施設の重要性を説明し、優先復旧してもらうよう申し入れしておきます。

③サービス再開に向けた物資の確保

施設管理者は、施設運営に必要な備品のチェックを行い、備蓄状況をみながら恒久的なサービス再開に向け、関係団体等と連携をとりながら日常的に必要な備品類の調達を行います。

(2) 福祉サービスの継続を確保する

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

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

なお、大規模災害時には、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ります。そのため、市町村は、他の地方公共団体等からの広域的な応援派遣・受入も活用しつつ、発災後も福祉関係部局や福祉サービス提供施設に必要な人員を確保し、関係者と緊密な連携を図ります。

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ます。その観

点からも、被災市町村は、発災後も可能な限り速やかに介護認定審査会を開催するなど、新規認定や要介護度の変更等をはじめ介護保険制度関係業務の継続を図ります。また、福祉サービス提供者もデイサービスの早期再開等を図ります。国や都道府県も、これらの取組を支援します。

（３）福祉サービス提供施設、福祉サービス提供者との連携を確保する

近年の災害においては、ケアマネジャー等の福祉サービス提供者が中心となって献身的に担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を担っているところもみられます。市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に支援していく必要があります。また、発災時において、市町村の災害時要援護者支援班は、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」もフォローします。

平常時においても、市町村は、福祉サービス提供者等の参加を得つつ、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します。

また、介護保険制度における地域包括支援センターの枠組みの活用・連携を深めるとともに、障害者支援に関しては、指定相談支援事業所の相談支援専門員や障害福祉サービス事業所のサービス管理責任者及び障害者支援の専門職員等との連携にも取り組みます。

5. 4 避難生活を支援する

(1) 支援者・支援物資を確保する

① 支援者を確保する

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ります。そのため、市町村は、他の地方公共団体等からの広域的な応援派遣・受入も活用しつつ、発災後も福祉関係部局や福祉サービス提供施設に必要な人員を確保し、関係者と緊密な連携を図ります。

また、ボランティアの受け入れ態勢も事前に構築しておくことが最近の災害からの教訓です。全国からボランティアの申し出はあるが、受け入れ体制が整っていないためボランティアの活動が遅れることのないようにしましょう。

② 必要物資を確保する

水、食料など生活必需品については、住民には3日分の備蓄を呼びかけています。

併せて、奈良盆地東縁断層帯による地震など大規模災害に備え、県でも食料の備蓄を行っています。災害時要援護者に配慮したおかゆや粉ミルクセットなども備蓄しています。

また、不足する物資等については、民間や他府県との応援協定などによりまかなうこととしております。

市町村においても、備蓄や民間との協定締結等の取り組みが必要です。

③ 災害時要援護者に必要な器具や物資等を確保する

災害時要援護者に特有の生活必需品や補装具等は、多種多様であり、市町村等が備蓄できないものが多いうえ、供給ルートも限定されているものが多くあります。このため、援護を要する人ないしは家族自らが、ふだんから余裕をもって用意しておくとともに、市町村や都道府県では、関係する業界等と連絡をとったり、障害者団体などと連携を図って、流通ルートを確認しておくことが必要です。また、支援技術を持つ人が限られるため、行政機関だけでなく、福祉団体等のネットワーク化が必要となります。(→資料4参照)

(2) 避難所等を開設・運営する

発災後、要援護者は以下の避難行動が考えられます。

- ア 在宅被災者…様子を見て自宅に残る
- イ 避難所被災者…避難所へ避難する
- ウ 通園・通所・通院施設被災者…日頃福祉・医療サービスを受けている施設へ避難する

在宅被災者への配慮

- ・地域の支援者あるいは介護担当者が巡回し、要援護者の安否を確認します。
 - ・救助・救出が必要な場合は、警察・消防等に助けを求めますが、地域の人たちで可能な限り、救助活動を行います。軽傷で応急救護が必要な場合は、簡単な処置を行います。
 - ・要援護者の無事が確認された場合は、必要とする物資やサービスのニーズを把握し、供給に努めます。
 - ・電気や水道、ガスの停止状態の場合は、日常生活レベルが落ちているので、給水の手伝いをしたり、近隣での共同炊事や配食サービスなどにより、高齢者が嚥下しやすいやわらかく暖かい食事などがとれるようにすることなどが求められます。
 - ・要援護者の症状が悪い場合等、要援護者が災害により症状が悪化し、福祉避難所や病院等への移動が必要と判断した場合は、搬送等の措置をとります。
- (→資料10～13参照)

① 要援護者の特性に配慮した避難所を運営する

・避難所内の要援護者の把握

避難所では、要介護者や障害のある人達が混在して避難していることが多く、混雑して避難所の運営主体も開設初期段階では判別できないなどで、自己申告しないまま紛れてしまうことがあります。避難所内を巡回したり、巡回が不可能な時は自己申告や観察により、援護を要する人、視聴覚障害のある人などにできるだけ早く、適切な方法による情報の提供や、避難所内に区画した福祉避難室などを設けるなどで、適切な対応がとれるように努めます。

・感染症対策

集団生活で、抵抗力が弱い高齢者等は、感染症にかかりやすく、肺炎等になりやすいので、衛生面での配慮が必要です。冬期は暖房、夏は冷房等の措置が必要です。

・要援護者優先の配食

水や食料の配給が少ない場合、要援護者を優先して配食します。配られる食事はおにぎりや弁当などが多く、高齢者や障害者が口にできるものが少ないので、高齢者や障害者向けの配食を考慮します。

・トイレの配慮

避難所は、トイレが遠かったり、洋式トイレがなかったり、段差があったりするなど要援護者が利用しづらいこともあり、配慮が必要です。

トイレに行きたくないため、水分をとらないとエコノミークラス症候群等になる恐れもあり保健師などによる健康指導が必要です。

・避難所における要援護者への配慮（福祉避難室の活用）

市町村は、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、福祉避難所のほか、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設置する「福祉避難室」を設けることも可能である。

・家族単位の2次避難所の設置

他の設備の整っている施設（福祉避難所）への移動を勧めても、家族単位での生活を選択して避難しない場合もあるので、家族単位で生活できるよう、小学校の空き教室を家族単位の2次避難所とするなどの配慮が必要となる場合もあります。

② 福祉避難所等を設置する

1) 福祉避難所に関する必要性の認識

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において災害の発生の予防及び応急救助を行うことなどについては、災害対策基本法では一義的には市町村の責務とされており、地域住民を避難させる避難所の設置については、災害応急対策として市町村が行うこととされています。

また、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・複雑化している近時の災害事例等を鑑みるに、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ます。

このことから、市町村においては、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、訓練等をとおして、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す。（→資料14、15参照）

福祉避難所について

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

福祉避難所

要援護者のために特別の配慮がなされた避難所。災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要援護者に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、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。

介護保険関係施設における要援護者の受入には限界があり、緊急入所できない者のために福祉避難所が必要となる。

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す。

このため、市町村は、避難支援プランの作成等を通じて、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。

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をするにあたっては、市町村は、例えば、避難支援プランの作成を通じて、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ります。

福祉避難所に適する施設の把握

市町村は、施設のバリアフリー化や宿泊設備等に留意しながら、福祉避難所に適する施設として、老人福祉センターなどの社会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、把握を行います。

福祉避難所のニーズについて

出典：内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

福祉避難所のニーズ把握

市町村は、避難支援プランの作成を通じて、福祉避難所への避難が必要な者の大まかな状況を把握するとともに、平常時から施設管理者等との連携の構築や、施設利用方法の確認、福祉避難所の設置・運営訓練等を進めておくこと。

なお、福祉避難所としては、施設がバリアフリー化されているなど、要援護者の利用に適しており、生活相談職員等の確保が比較的容易である老人福祉センター、養護学校等の既存施設を活用すること。また、適切な場所にこのような施設がない場合又は不足する場合は、必要に応じて、公的な宿泊施設、民間の旅館、ホテル等の借り上げや、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「福祉避難室」(仮称)として対応することも効果的であることにも留意すること。

3) 福祉避難所の指定・協定締結と連携

市町村は、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との指定・協定締結を行います。

なお、指定・協定締結にあたって、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、市町村は当該施設と事前に協議しておくことが望ましい。

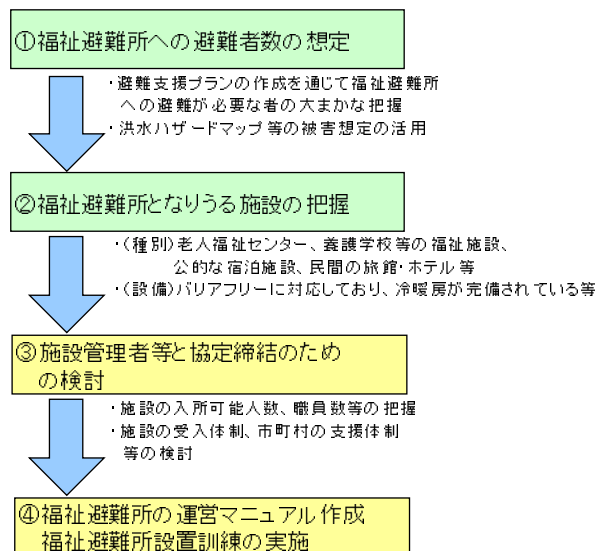
また、災害時に、福祉避難所として機能するよう、運営マニュアルの作成や運営訓練の実施など市町村は、当該施設との連携を強化し、準備しておくこと

も大切です。

さらに、市町村は、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必要があります。

都道府県は、市町村における福祉避難所の量的確保の状況等を確認し、必要に応じて、広域的な調整を担います。

福祉避難所の協定締結手順



出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

協定締結のための検討

市町村は、福祉避難所に適する施設の管理者（以下「施設管理者」という。）と災害時の福祉避難所の設置について、あらかじめ協定締結に努めます。

また、協定締結にあたっての協議については、以下の項目が考えられます。

- ・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や、入所施設でない場合は夜間の職員体制が少ないことなどにも留意す

る必要があります。

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、近隣の人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からの受入要請が予想されるので、市町村は、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をしておくことが適切です。

(→資料16参照)

福祉避難所の運営マニュアル作成、福祉避難所設置訓練の実施

市町村は、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方法等について調整を行い、どのような対応を行うのかあらかじめ運営マニュアルについて作成することが重要です。これにより、災害時においてスムーズな避難受入が可能となります。

また、市町村は、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・運営訓練等を実施し、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す。

③ 福祉避難所等を円滑に運営する

1) 福祉避難所の運営手順

市町村においては、発災時における福祉避難所での対応として、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必要があるため、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つつ、福祉避難所に必要なサービスの把握とその調整を行い、要援護者に対する適切な支援の実施を図ります。

都道府県は、市町村における福祉避難所の開設状況等を確認し、必要に応じて、広域的な調整を担います。

市町村においては、地域防災計画等に基づき、避難対策を実施するが、ここでは、一般の避難所に避難した被災者の中から特別の配慮が必要な要援護者を必要に応じて、二次的な避難として福祉避難所に対応する場合の具体的な運営手順を示します。

福祉避難所の運営手順

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

①福祉避難所に対する必要者数の把握

市町村は、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します。

②指定された福祉避難所の被災状況等の確認

市町村は、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います。

③福祉避難所の開設

市町村は、被災状況等を確認した上で、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します。

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います。

さらに、市町村は、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します。

④福祉避難所の避難者に必要なサービスの把握とその調整

市町村は、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の確保を行い、また、必要に応じて、都道府県に対し専門職員の派遣等を要請します。

⑤要援護者に対する適切な支援の実施

市町村は、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、相談等に当たる介助員等を配置させ、要援護者への日常生活上の支援を行うよう要請します。

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の制度へ移行を図る相談等を市町村は適宜実施し、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ます。

なお、市町村は、福祉避難所の避難者の退所については、責任を持って対応します。

⑥福祉避難所の増設

市町村は、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します。

増設が必要な場合は、市町村は、ライフライン等が復旧した福祉避難所として指定している施設に対し開設を行うよう要請します。

さらに、要援護者の広域的な避難を実施する必要がある場合、市町村は都道府県に対し、当該市町村以外の福祉避難所に適した施設への移動等の対応について要請します。

(要介護等)高齢者への対応

出典：山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」

・在宅の高齢者で、災害発生の際に、健常者とは区別して福祉避難所に避難誘導する必要があると思われる者(要介護者等)については、自治会単位で「自主防災マップ」や「防災カルテ」を作成する際に、市町村や市町村社協、在宅介護支援センター(ケアマネジャー等)等のアドバイスを受けて、どの施設(福祉避難所)に避難誘導したらよいかを、平常時から話し合っておくようにします。

(※当事者がふだん利用しているデイサービスセンターや近隣の特別養護老人ホーム等への緊急避難についても、平常時から市町村が在宅介護支援センターや該当社会福祉施設等と連携・協議する中で、災害時の対応を検討するようにします。)

・普段は健康な高齢者も、災害発生時には体調を崩す場合もあるため、いったん一般の避難所に入った高齢者に対しても、市町村保健師等を中心とした「巡回健康相談チーム」や指定(福祉)避難所毎に配置する「相談員」(保健医療職経験者)が健康管理を確実にし、体調が悪化した高齢者は直ちに医療機関や特別養護老人ホーム等の医療救護対応が可能な施設に転送できる体制を確立します。

・地域住民が避難所に避難する場合、避難者をただ漫然と受け入れるのではなく、居住区毎に避難生活エリアを分けることで、高齢者に対して近隣住民同士の助け合いが機能するよう配慮します。

(※そのためには、指定避難所(小中学校等)毎の(要援護者にも配慮した)「避難所運営マニュアル」を、市町村、施設管理者、自治会(自主防災組織)等が連携して作り、役割分担を決めておく必要があります。)

・高齢化が進み(特に平日昼間に)若い住民が殆どいない地域では、災害時に(寝たきり等の)移動不自由な高齢者を、高齢者同士で避難誘導する場合も考えられるため、移動を助けるリヤカーや背負子等の(自治会防災倉庫等への)配備や防災訓練での活用を推進します。

知的障害者、精神障害者への対応

出典：山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」

・障害者の個人情報・事前把握は、特にプライバシー保護に対する配慮が必要となります。

行政側も、個人情報保護の観点から、障害者の個人情報を本来の目的以外に使用(情報提供)することは困難なため、特にこれらの障害区分に係る要援護者台帳の作成(及び関係者間の情報共有化)には困難が伴います。

・これらの課題に対処するため、(山梨県の障害福祉施策に係る障害保健福祉圏域毎の民間主導による検証・推進組織である)「圏域ネットワーク会議」等を通じて、各地域の当事者、保護者、関係機関等に対して研修会を開催し、障害者防災対策に対する理解を深め、災害時に備える連携体制構築を支援するとともに、関係者が連携して個々の障害者に対する「災害時支援プラン」等を作成する取り組みを促します。

(地域の関係者が協力し合い、特定の障害者(と家族)から信頼を得られる支援員を確保、育成していく取り組みが大切です。)

- ・知的障害者向けに分かりやすい防災啓発資料を作成し、当事者を対象とした防災学習会を開催するようにします。

(抽象的な文章表現はなるべく避け、絵や映像で解説するようにします。)

- 県も、知的(精神)障害者向けの分かりやすい資料(含・パワーポイント(パソコン・プレゼンテーション用)学習教材(映像や絵を活用して分かりやすく解説)等の開発、普及に取り組みます。)

- ・知的(精神)障害者は、多数の見知らぬ群衆の中に長時間おかれると強いストレスを受け、不安を訴えたりパニック障害などになる場合もあります。

これらを配慮し、できるだけ、一般の避難者と区別した(静穏な環境の)当該障害者向けの「福祉避難所」を設置し、当該障害のケアに経験が深い介護者も配置するように努めます。

- ・精神障害者に関わりの深い医療関係者に対する働きかけにも配慮します。

- ・精神障害者にとりとりわけ重要な災害時の“医療の継続”に努め、必要な医薬品等の確保、配給を迅速に行える体制づくりに努めます。

(3) 緊急受入体制を整備する

① 社会福祉施設、事業所等と連携を図る

市町村は、避難所で生活することができない高齢者、障害者等については、社会福祉施設、介護老人保健施設等専門施設への緊急ショートステイ、緊急入所の措置を講じるため、関係機関と連携して受入れ可能な施設の確保を図ります。

また、保護者が乳幼児を養育することが困難又は不可能な場合は、乳児院や児童保(養)護施設への緊急一時保護、緊急入所の措置を講じます。

県は、市町村における緊急入所の量的確保の状況等を確認し、必要に応じて、広域的な調整を担います。

② 緊急受入基準を設定する

県は、災害発生時に通常の入所基準では緊急入所のニーズに対応できないと判断した場合、厚生労働省と協議の上、入所基準を緩和するものとします。

なお、入所基準を緩和した福祉施設においては、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や、入所施設でない場合は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ります。

5. 5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する

下記（１）～（３）の観光客への対応については、「（仮称）奈良県帰宅困難者支援マニュアル」で取り扱うこととしているため、本マニュアルでは省略します。

- （１）観光客への情報提供方策を確保する
- （２）関係業界・団体と連携を確保する
- （３）観光客の支援体制を構築する
- （４）在住外国人の支援体制を構築する

近年発生した災害においては、外国語による情報伝達が不十分であったり、避難指示情報等が理解されにくいなどの問題が発生しています。また、外国人等は、その地域特有の災害の知識が不十分な傾向があるうえ、避難路や避難場所を知らないことが多く、適切な防災行動がとりにくいと言えます。

このため、県や市町村においても外国人の災害対策について事前に検討し、具体化しておく必要があります。

日本赤十字社「災害時要援護者対策ガイドライン」（外国人対策・抜粋）

http://www.jrc.or.jp/active/saigai/manual/pdf/saigai/saigaiji_youengosya.pdf

①外国人のための災害への事前の備え

1)防災知識の啓発

- ①多言語による防災パンフレットの作成
- ②多言語による防災情報マップ・防災標識等の作成

・（財）自治体国際化協会：外国人のための防災についての基本的用語、音声文例などを6か国語（英語、中国語、韓国語、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語）で翻訳し、市町村にCD配布。

・弘前大学社会言語学研究室：外国人が理解できる「やさしい日本語」により、災害発生後72時間の放送例文集、「災害が起こった時に外国人を助けるためのマニュアル（弘前版）」などを作成。

2)市町村における基礎情報の整備

- ①安否確認と安否確認体制づくり
- ②各種書類・様式等の多言語化

3)市区町村における外国人に対する支援体制作り

外国人が比較的多く住む地域、企業等において、安否確認や避難体制作り等を行う必要があります。

- ①外国人が多い学校・企業等における行動マニュアルの整備
- ②自主防災組織および関係機関、団体等との連携

4)外国人に対する情報伝達網の整備

- ①ローカルFM局等地域情報提供機関との連携
- ②多様な情報伝達手段の活用、整備

③通訳・翻訳者の確保

②災害発生時における外国人の支援体制

1)緊急期における支援

- ①緊急情報の多言語による提供
- ②安否確認および避難誘導

2)避難救援期における支援

- ①避難所における支援
- ②多言語による生活情報、支援情報等の提供
- ③外国人救援センターおよび相談窓口の開設

3)広域支援

- ①被災状況の把握
- ②情報の整理・提供(広報)

その他、参考文献として総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」などがあります。

6. 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

(1) 生活を支援する

市町村は、要援護者に対する生活再建支援対策が適切に実施されるよう努めるとともに、当該支援対策を実施する際には、きめ細かな配慮が必要です。

要援護者のうち、自らの力では災害発生前の生活状態まで回復させることが困難である者に対しては、関係機関と連携して、生活再建に向けた必要な支援を行う必要があります。

支援メニューについては、内閣府から「被災者支援に関する各種制度の概要」が参考になります。

① 相談窓口を設置する

市町村は、要援護者に対して生活再建に関する相談窓口を設置する場合は、要援護者の特性に配慮した相談員を配置するなどの対応が必要です。

② 巡回相談を実施する

市町村は、相談窓口に来ることが困難な要援護者に対して、要援護者の特性に配慮した相談員などによる巡回相談を実施する必要があります。

③ 貸付支援を行う

市町村は、見舞金の支給、生活資金の貸付等が要援護者に対しても円滑に行われるよう、制度の周知や事務手続きの支援を適切に行う必要があります。

④ 各種支援制度を様々な方法で広報する(支援金制度・税の減免・融資制度等)

市町村は、要援護者に対して生活再建に関する情報を提供する場合は、要援護者の特性に配慮した広報を行う必要があります。

(2) こころとからだのケアを行う

① 要援護者の特徴に応じたこころのケアを行う

心的外傷後ストレス障害(PTSD)

再体験、回避、生理的過緊張などのストレス反応は、災害体験によってこころが傷ついた人ならば誰もが示しうるきわめて自然な心的反応であるが、なかには、ストレスが長期化し日常生活に支障の出る場合があります。再体験、回避、生理的過

緊張の3つの症状が一定以上の強さで1か月以上にわたり継続するストレス状態を心的外傷後ストレス障害とよんでいます。

こころのケアの目的

災害など人生の危機を乗り切る主役は被災者自身であるが、その過程を少しでも耐えやすくするように被災者を支援すること。

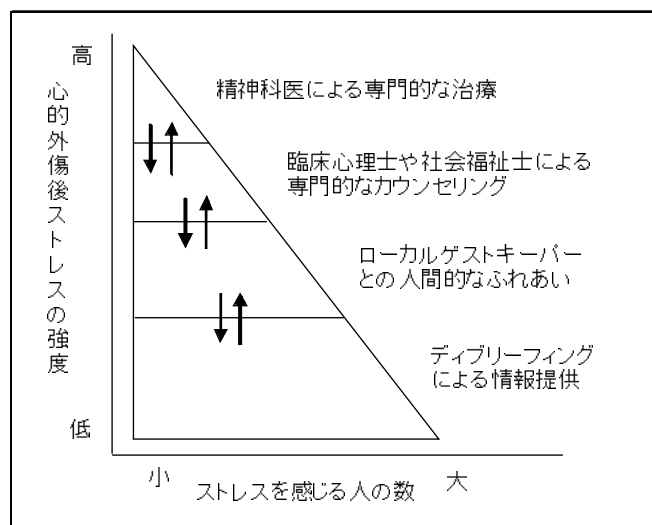
PTSDの発生予防

被災者や災害対応に携わる人が体験する心的外傷後ストレスを長期化させずに、ごく自然な反応の枠内で軽減させる方策を提供すること。

災害後に心的外傷後ストレスが発生することを自覚し、ストレスと上手につきあうスキルを育成する必要があります。

心的外傷後ストレスへの対処法

積極的なディブリーフィングの実施により被災者が自分の体験を語り合うことによりストレスを軽減させ、ローカルゲートキーパーの確保により地域の取り組みで被災者のストレス水準を低減させることが期待できます。そして、より専門的な治療が必要な被災者には精神科医、臨床心理士、社会福祉士などのケアを行えるような総合的なこころのケア体制を構築する必要があります。



1)ディブリーフィングの早期実施

災害を体験した人の心理状態や行動によく見られる変化を被災者に説明し、そうした変化がストレスに起因する誰もが体験する自然な反応であることを知らせ、ストレス軽減あるいは予防のための災害後の生活の留意点やストレス対処法を教えること。災害発生後、できるだけ早い時期から実施することが望ましい。

方法は、直接的なコミュニケーションによるものと、パンフレット等による間接的な情報提供の2種類あります。

2)ローカルゲートキーパーの確保

心的外傷後ストレスに悩む人との人間関係を維持しつつ、その人のストレス状態を継続的に見守り続け、重大な問題があれば専門家への紹介役を果たせる地域リーダーを確保します。

その担い手は、様々な局面での地域のリーダー、保健師、ヘルパー、学校の先生、各種協議会で活動されている方、企業の産業医やカウンセラーなどです。

3つのストレス刺激

①心的外傷体験

災害、戦争、犯罪などにより死や負傷の危険、あるいは屈辱的な状況に遭遇して恐怖心や無力感を感じる体験によってこころが深く傷ついた人が誰もが示しうる自然な心的反応

②喪失体験とその後の生活の変化

肉親、家、ペットや人生の思い出の品など個人にとってかけがえのないものを失った喪失体験や生活の変化による強いストレス刺激

③災害復旧時の日常生活の混乱

地震など災害発生後の社会的混乱や目まぐるしい状況変化への対応
※ 被災者だけでなく、災害対応に携わる側にもストレス刺激を受ける

3つのストレス反応

心的外傷後ストレスを経験した人は、様々な心身変調を示すといわれるが、次の3つの症状にまとめられる。

①再体験

日常生活の中へ被災体験が突如進入してくる現象でフラッシュバック現象とよばれている。

②回避

被災体験をできるだけこころの奥底に抑圧し、こころの動揺を抑圧する試みである。

③生理的過緊張

ストレス負荷により交感神経系の働きが高まり、生体の生理的覚醒水準が過度に高く維持された結果である。

林春男「心的ダメージのメカニズムとその対応」

出典：こころの科学65（1996）

② 要援護者の特徴に応じたからだのケアを行う

災害時要援護者は普段から、からだの不調を訴えていたり、また、前記①のこころの不調によりからだに異常をきたすことがあったり、災害時などに特有の「エコノミークラス症候群」などによりからだの不調をもたらすこともあります。

このため、被災者の健康管理を行うため、巡回健康相談を実施します。避難所のみならず被災された地域住民全体の健康管理に関する支援が必要なため、不足する保健師等については県などに派遣要請を行います。

いわゆる「エコノミークラス症候群」予防に関して、関係機関へ対処法など必要な情報提供を行い、適切に対処することにより震災関連死を防ぎます。

避難生活に伴う「廃用症候群」の発症予防のための留意事項等について、関係機関へ対処法など必要な情報提供を行い、適切に対処することが重要です。

冬場に災害が発生した場合など、インフルエンザなどの予防接種に関する対

応も必要です。特に、災害時要援護者は抵抗力が弱いこともあり優先実施を検討しましょう。（→資料17参照）

※エコノミークラス症候群・・・血栓（けっせん:血液の塊）、脂肪栓（脂肪の塊）、空気、腫瘍（しゅよう）細胞などが肺動脈につまり、肺動脈を閉塞する病気が肺塞栓症です。その結果、肺組織に壊死（えし）が生じると肺梗塞と呼ばれます。

血栓が大きく肺動脈の基部などの肺動脈の太い部分につまると、呼吸困難感・胸痛・動悸などの症状は激しくなり、一部の例ではショック状態となったり、突然死を引き起こしたりすることがあります。

一般的な予防法としては長時間の臥位・坐位を避ける、水分を多めにとり脱水にならないようにする、太りすぎに注意することなどがあげられます。

※廃用症候群・・・廃用症候群とは過度に安静にすることや、活動性が低下したことによる身体に生じた状態をさします。

病気などの他に、災害時に避難所などで、安静にして、寝ていることが長く続くと、廃用症候群を引き起こしてしまいます。特に高齢者などは、知らないうちに進行し、気がついた時には、「起きられない」「歩くことができない」などの状況が少なくありません。最悪な状態では、寝たきりとなってしまうこともあります。

予防するためには、できるだけ寝た状態を存続させないようにします。座位時間を増やしたり、ベッド上で上肢や下肢を動かす運動を行います。人とのかわりが薄れると精神機能の低下をきたすので、言葉をよくかけるようにしましょう。

（3）すまいを確保する

① 要援護者に配慮した仮設住宅を確保する

災害時要援護者に対しては、優先的に仮設住宅を確保する必要があります。その際、バリアフリー化などの配慮が必要です。

また、仮設住宅の提供まで1か月程度時間がかかるため、既存住宅を活用する方法もあります。

② 復興住宅を確保する

要援護者が居住する住宅の再建については、一般の被災者に比べて手厚い支援対策が求められます。（公営住宅法に基づく災害公営住宅の建設・買い取り・借り上げの実施や既存公営住宅等の空き家を活用し、優先的に入居できる措置を講じるなど。）

(4) 要援護者にも配慮した復興計画を策定する

① 市民参画（要援護者も含む）で復興計画を策定する

大規模災害が起こり、復興計画を策定する場合、災害時要援護者にやさしいまちづくりを行う好機と考えられます。

災害時要援護者の意見を取り入れることにより、バリアフリー化など災害時要援護者対策が進む良い機会にもなります。

今後、ますます高齢化が進み、かつ今世紀前半には東南海・南海地震の発生が確実視されており、大きな国難を迎えようとしています。

このような、厳しい現実の中で、被災者がいかに希望を持って復興できるかは、事前に検討しておく必要もあります。さらに22世紀にも東南海・南海地震は発生しますので長期的視点に立った対策も必要です。

障害者市民の立場から 15 の提言

出典：NPO法人ゆめ風基金「障害者市民防災提言集」

全国の障害者団体等に、災害時の障害者支援のあり方についてアンケートを実施し、約1年間をかけて、障害者市民の立場から15の提言からなる防災提言集を作成。

(→資料18参照)

市民参画の復興計画策定

出典：新潟県小千谷市「小千谷市復興計画」

ワークショップやパブリックコメントで市民のみなさんからご意見をいただき、それを参考にしながら、小千谷市復興計画策定委員会において「小千谷市復興計画(案)」を策定し、平成17年7月6日に丸山久一委員長(長岡技術科学大学副学長)から小千谷市長に提出され、7月19日に「小千谷市復興計画」が正式決定しました。

この復興計画を基に小千谷市民みんなが立ち上がり、震災前よりも活気あるまちづくりを進めて行きます。

V 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート

「時系列的な災害時要援護者避難支援活動のフローチャート」は、内閣府の「災害時要援護者対策の進め方について」に準じ、平常時と避難行動時、避難生活時の3つのステージに分け、平常時、避難行動時、避難生活時に各機関が実施すべき事項及び他機関との連携の流れについて整理したものです。

市町村においては、要援護者対策をどのような手順で平常時、災害時進めていけばよいかという観点での活用を想定しています。

なお、避難行動時、避難生活時における災害種別・規模としては、平成18年7月豪雨規模の（避難生活が長期に及ばない）風水害を想定しています。

このフローを基本として、大規模災害時や地震災害発生時には、発生する災害特有の対応を考慮する必要があります。

① 要援護者避難支援活動におけるフェーズ

要援護者避難支援活動におけるフェーズとしては、以下を設定しました。

平常時

1 内部体制の整備	2 関係機関との連携	3 情報伝達体制の整備	4 要援護者情報の収集・共有	5 避難支援プラン作成	6 訓練等・避難支援プランの見直し
-----------	------------	-------------	----------------	-------------	-------------------

避難行動時

1 災害警戒・情報収集	2 避難準備情報の発令	3 安否確認	4 避難行動支援	5 避難所等
-------------	-------------	--------	----------	--------

避難生活時

1 避難所での初動対応	2 避難支援関係者連絡会議の設置	3 応急対応	4 避難生活の終了
-------------	------------------	--------	-----------

②対応主体

対応する実施機関としては、要援護者避難支援活動を実施する以下を設定しました。

実施機関	主な実施項目
市町村災害対策本部	<災害時> ・避難準備情報等の発令 ・災害時における都道府県との連携 等
災害時要援護者支援班	<平常時> ・要援護者情報の共有 ・避難支援プランの策定 ・要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報 等 <災害時> ・避難準備情報等の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握 ・避難所の要援護者班（仮称）等との連携・情報共有 等
避難支援者	<平常時> ・避難支援プランの作成、日常の要援護者との関わりの強化 ・防災訓練やワークショップ等への積極的参加 等 <災害時> ・要援護者への情報伝達、避難支援・誘導、安否確認 ・災害時要援護者支援班との連携
要援護者	<平常時> ・避難支援プラン作成への参加、日常の支援者との関わりの強化 ・防災訓練やワークショップ等への積極的参加 等 <災害時> ・支援者とともに避難、福祉避難所への避難 等

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方」

地震等の被害を減災する。その取り組みは地震等が起こってからでは何一つ間に合いません。地震等の災害について知り、もし起こったらどうなるかを想像して、それらへの対策を普段からの取り組みとして備えておくことが必要です。

備えの方法にも、自助：自分自身や家族で取り組み、共助：地域や普段福祉サービスを受けている事業所などの取り組み、公助：行政による取り組みがあります。

自助、共助、公助の適切な役割分担による取り組みが被害を軽減する上で重要になります。

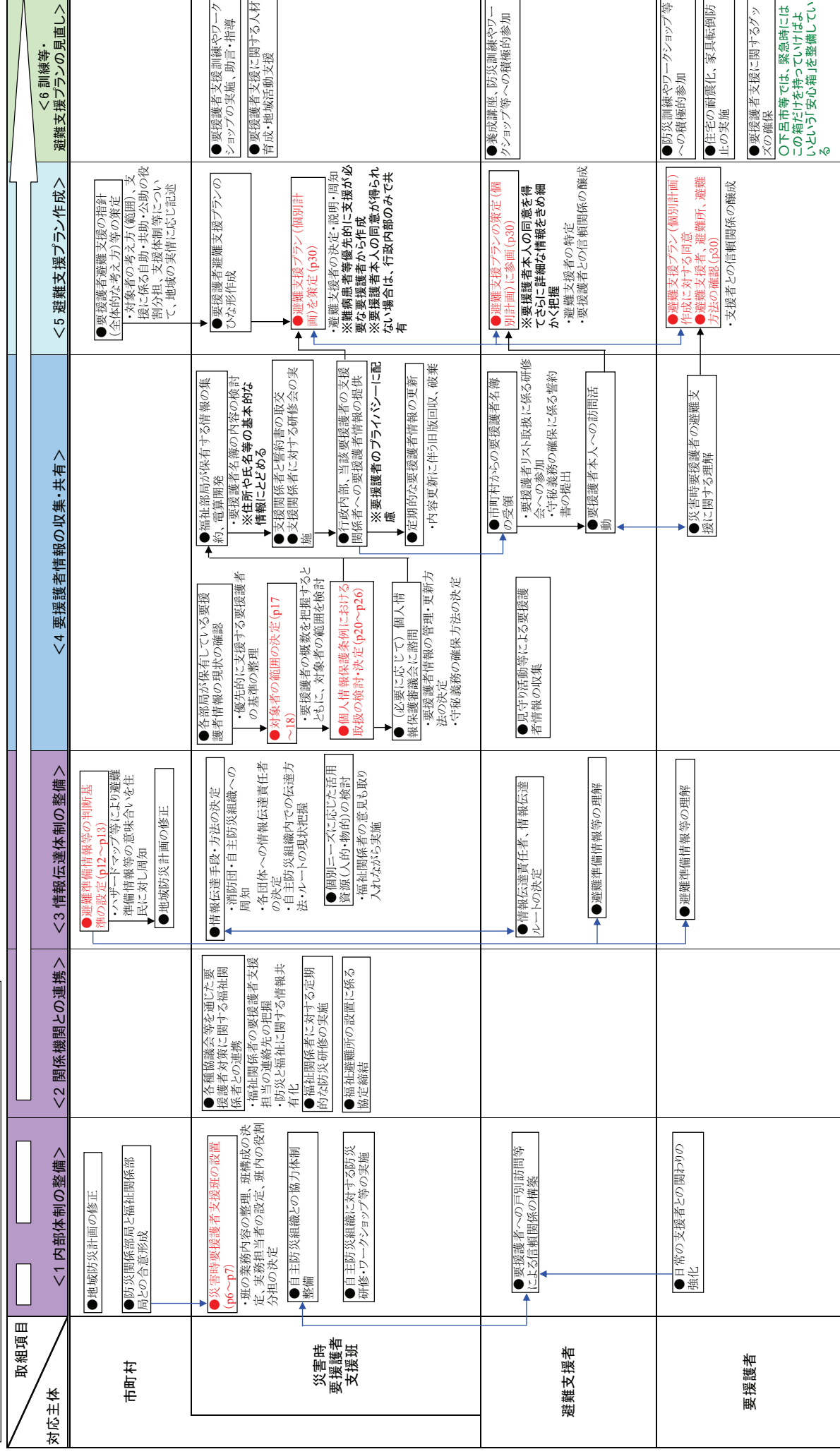
上記の表にある実施機関で、自助にあたるのは「要援護者」、共助にあたるのは「避難支援者」、公助にあたるのは「市町村災害対策本部」及び「災害時要援護者支援班」です。

以下に、「時系列的な災害時要援護者避難支援活動のフローチャート」及び山梨県の災害時要援護者対策の取り組みについて紹介します。

2.1 平常時における要援護者支援活動

凡例
赤字・重要な対応事項
→時系列的な対応の流れ
緑・対応事例等
→情報共有、連携等を行う関係機関等

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」

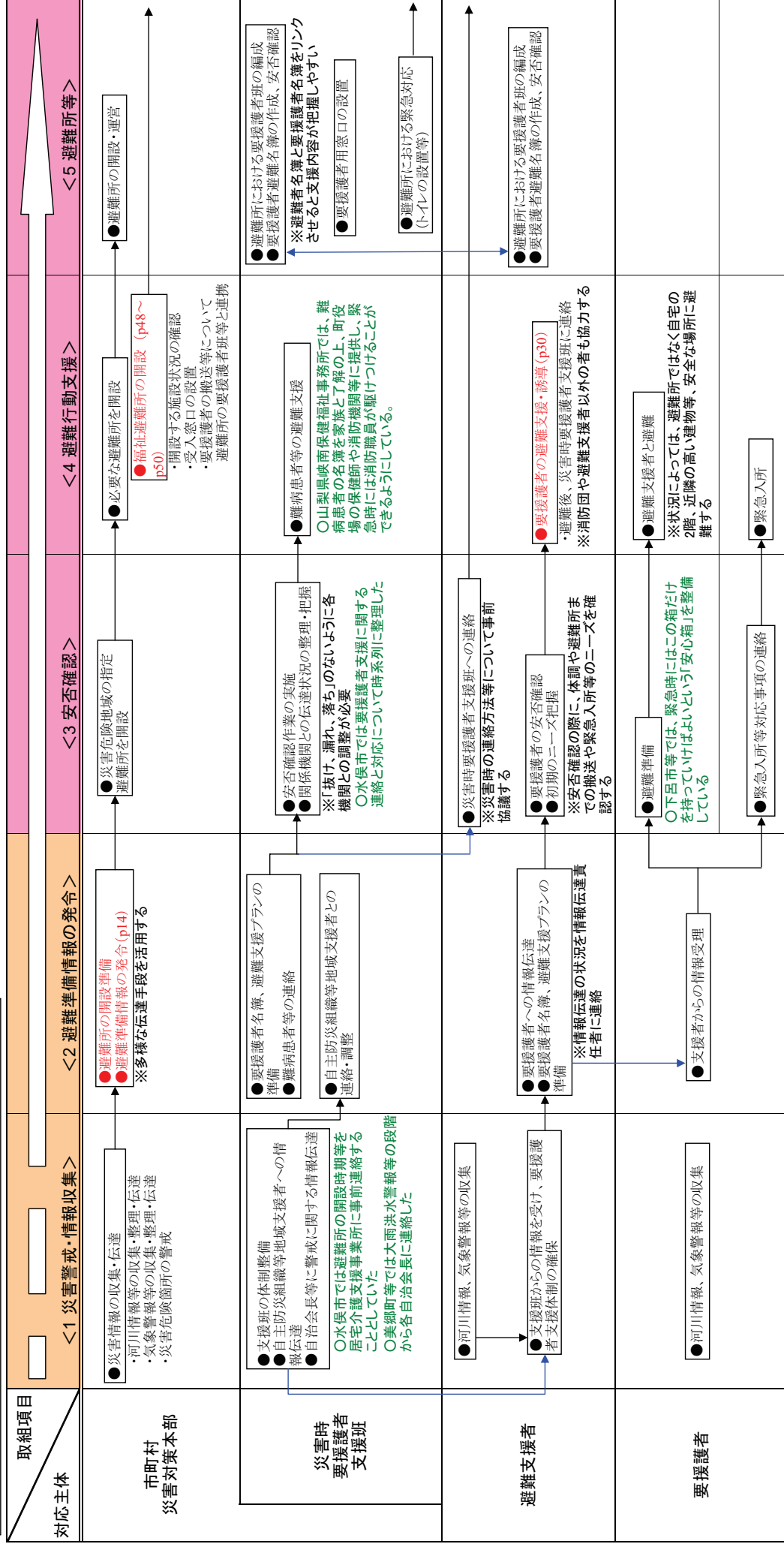


避難支援者：地域の近隣住民などの中で、災害時に要援護者の避難支援を引き受けた者

2.2 避難行動時における要援護者支援活動

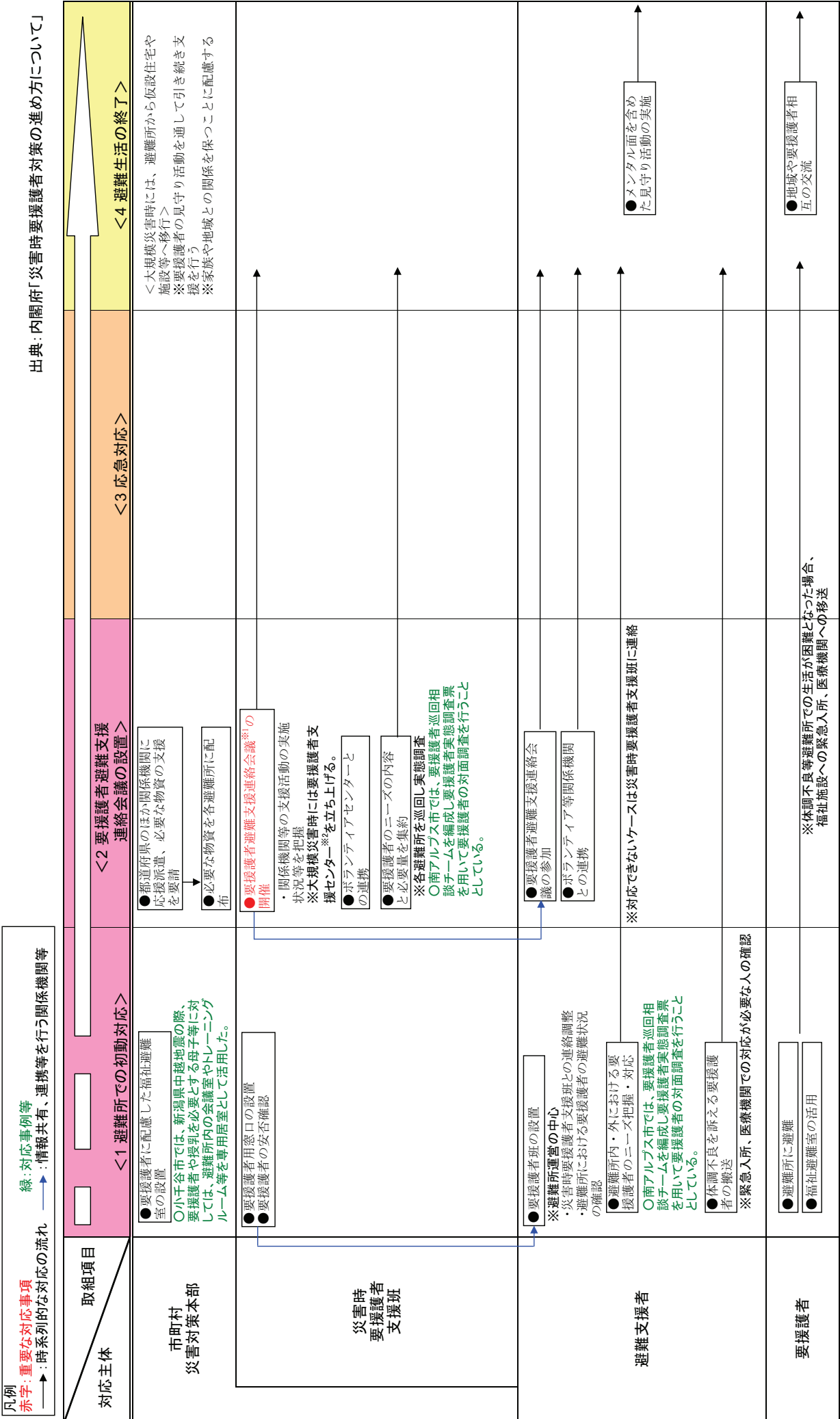
凡例
赤字：重要な対応事項
→：時系列的な対応の流れ
緑：対応事例等
→：情報共有、連携等を行う関係機関等

出典：内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」



避難支援者：地域の近隣住民などで、災害時に要援護者の避難支援を引き受けた者

2.3 避難生活時における要援護者支援活動



山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」策定と今後の取組について

(趣旨)

平成16年3月に策定した「新たなやまなし障害者プラン」等を踏まえ、近い将来発生が懸念される東海地震等の災害から障害者や高齢者を守るため、市町村による取組のモデルとなる「マニュアル」を平成17年3月末に作成しました。

17年度中に全ての市町村に向いて、障害者や高齢者などの要援護者を災害時に救援するたため、市町村が行う研修会開催や実行計画づくり、訓練の反復実施などを、継続的に支援する予定です。

アクションプラン(行動計画)

直ぐに取り組むべき課題

<目標> H18年度中

- ① 全ての市町村で、多数の住民や関係団体が参加して、当マニュアルに係る研修会を開催。
- ② 市町村ごとの庁内連絡組織発足、及び関係組織の連携による「助け合いネットワーク会議」による対策協議の場づくり
- ③ 「市町村災害時要援護者支援マニュアル」作成(支援)
- ④ 上記マニュアルに基づく要援護者把握、支援員の確保、福祉避難所の指定など

「マニュアル」提案の骨子

要援護者の生活支援などを行う人材の育成と連携強化

① 小地域単位での住民参加型・防災学習会の開催

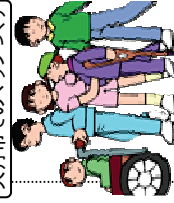
② 自主防災活動や災害時に障害者などの救援を担う人材の育成と自治会組織等の中での継続的な位置づけ及び活用

③ 地域ぐるみの災害時要援護者支援体制「助け合いネットワーク会議」開催(要援護者対策・協議、実施の場づくり)

④ 多数の住民が参加して行う“自主防災マップ”づくりや、支援員が障害者や高齢者を避難誘導する防災訓練の反復



大月市でのマップづくり



要援護者と一緒に訓練

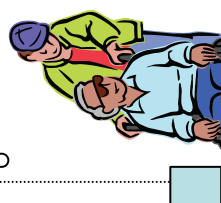
プライバシー保護に配慮した要援護者把握と避難誘導体制の確立

① 自治会組織や関係委員、団体等を通じた要援護者の把握

② 個々の要援護者に複数の支援員を配置

③ 直接本人に伝える情報伝達体制の構築

④ 健常者に先がけて早期に避難する仕組づくり



個々の要援護者に複数の支援員を配置

介護が必要な要援護者のための“福祉避難所”の確保

① 地区毎、障害種別毎の福祉避難所指定

② 福祉避難所毎の相談員設置・常駐

③ 民間の社会福祉施設等と協定締結、連携体制の強化

など

