

# 市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル[概要版]

## 1 本マニュアルの目的

市町村において、災害時における要配慮者の支援に取り組む際に留意する事項や、参考となる事項をまとめたもの

## 2 これまでの改訂の経緯

H9.3 阪神・淡路大震災を契機に、「市町村災害弱者支援体制マニュアル」を策定

H13.5 平成12年の東海豪雨の反省を踏まえて改訂

H21.3 国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」と日本赤十字社の「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を踏まえて（第2次）改訂

## 3 今回の改訂（第3次）の背景

下記の国の動きを受けて、最新の知見を踏まえたマニュアルとするために改訂

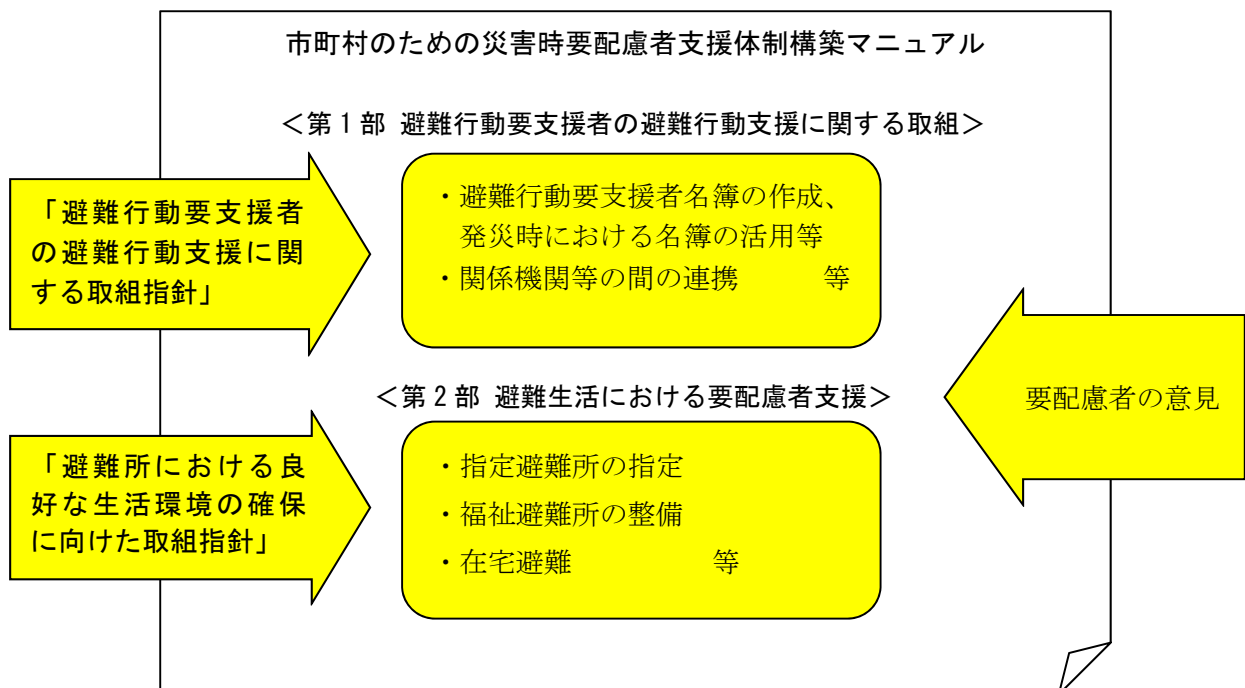
○東日本大震災（H23.3）を契機とした災害対策基本法の改正（H24.6、H25.6）

○災害対策基本法の改正を受けて示された内閣府の指針

- ・避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（H25.8）
- ・避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（H25.8）

## 4 今回の改訂の基本的考え方

災害対策基本法の改正を踏まえた内閣府の2つの取組指針（最新の知見）をベースに、県内の要配慮者の意見を参考にして改訂を行う。



## 5 マニュアルの概要

### 第1 本マニュアルについて

- ・本書の目的と経緯
- ・本書で使用する用語の定義と概要  
「要配慮者」「避難行動要支援者」「避難支援等関係者」

### <第1部 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組み>

#### 第2 災害対策基本法等に基づき取り組む事項

災害対策基本法等で定められた、避難行動要支援者名簿の作成手順及び個別計画の策定等

#### 1 全体計画・地域防災計画の策定

避難行動要支援者に係る全体的な考え方を整理し、重要事項については地域防災計画に定める。細目的な部分も含め、下位計画として全体計画を定める。

<地域防災計画で定める必須事項>

- ・避難支援等関係者となる者
- ・避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲
- ・名簿作成に必要な個人情報及びその入手方法
- ・名簿の更新に関する事項
- ・名簿情報の提供に際し情報漏えいを防止するために市町村が求める措置及び市町村が講ずる措置
- ・要配慮者が円滑に避難のための立退きを行うことができるための通知又は警告の配慮
- ・避難支援等関係者の安全確保

#### 2 避難行動要支援者名簿の作成等

(1) 関係部局等が把握する要介護高齢者や障害者等の情報を把握

(2) 避難行動要支援者の要件を設定し、避難行動要支援者名簿を作成

(3) 避難支援に必要なとなる名簿情報を適宜更新し、関係者間で共有

要件から漏れても、自ら名簿への掲載を求めることができる仕組みを！

(4) 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供

- ・市町村担当部局が避難行動要支援者本人に郵送や個別訪問など、直接働きかけることにより、平常時から、名簿情報を広く支援等関係者に提供することについて説明し、意思確認を行うこと。
- ・市町村は情報管理を図るよう必要な措置を講じること。

当該避難行動要支援者を担当する地域の避難支援等関係者に限り提供する、施錠可能な場所での保管の徹底、必要以上に複製しない、研修会の開催 等

#### 3 個別計画の策定

地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村又はコーディネーター（民生委員等）が中心となって避難行動要支援者と打合せ、具体的な避難方法等についての個別計画を策定

障害特性、常用薬などの情報は、名簿や個別計画に記載を！

発達障害・自閉症の人にとっては、混乱した発災直後という刺激の多い中、移動を繰り返すのは困難。福祉避難所の開設後に、直接避難できれば！

### 第3 発災時における避難行動要支援者名簿の活用

#### 発災時の避難行動要支援者名簿の活用にあたって留意すべき事項

##### 1 避難のための情報伝達

防災無線や広報車、携帯端末の緊急速報メールなど複数の手段を組み合わせるとともに、要配慮者の類型に応じて配慮し、多様な手段を用いて情報伝達を行う

要配慮者は「避難準備情報」で避難を

要配慮者への情報伝達は、きめ細かく、相手の立場にたって積極的に、特にコミュニケーション方法等に配慮を



##### 2 避難行動要支援者の避難支援

- ・ 平常時からの名簿情報の提供を同意した者については、名簿情報に基づいて避難支援を行う。
- ・ 発災時、市町村は不同意であった者についても、避難支援等関係者その他の者に協力を求める。
- ・ 避難支援を行うに当たっては、避難支援等関係者の安全確保の措置、名簿情報の提供を受けた者に係る守秘義務等に留意。

<災害対策基本法第 49 条の 13>  
名簿情報の提供を受けた者等は、正当な理由がなく、避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。



##### 3 避難行動要支援者の安否確認の実施

- ・ 安否確認を行う際に、避難行動要支援者名簿を有効に活用すること。
- ・ 安否確認を外部（民間企業、福祉事業者等）に委託するときには、災害発生前に協定を締結。



##### 4 避難場所以降の避難行動要支援者への対応

地域の実情や特性を踏まえつつ、要支援者及び名簿情報について避難場所等の責任者に引継ぐとともに、避難場所から避難所への運送を行うこと。

### 第4 避難行動支援に係る地域の共助力の向上

東日本大震災では、住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が重要な役割を果たした。地域の防災力を高めるために、様々な関係者が連携して次のような取組をする。

##### 1 避難行動支援者連絡会議（仮称）の設置

関係部局と連携し、発災時から避難生活まで組織的な避難行動要支援者対策ができるよう、全体計画及び地域防災計画に盛り込む事項の検討や、計画に沿った役割分担を平常時から決定しておくことが適切。

##### 2 関係機関等との連携体制の確立

- ・ 平常時から関係機関と連携をとり、災害時の協力体制を確立していくことが必要。
- ・ 災害時においても福祉サービス事業者、社会福祉協議会等との連絡を行い、相互に支援する体制を確保することが必要。

自治会、自主防災組織の活用が大切！

### 3 要配慮者、避難支援等関係者等を対象とした啓発・研修等の実施

- ・要配慮者とその家族に対し、防災意識の啓発を図り、研修等を通じて、自らの身を守るための行動が取れるよう促すことが適切。
- ・地域住民の防災意識の啓発を図り、避難支援等関係者には、自らを守りつつ避難行動要支援者を守ることに協力してもらえよう努める。

支援者に、障害特性や配慮すべきことが理解されるような研修を！

### 4 避難行動支援に係る地域づくり

避難行動要支援者が地域にとけ込める環境づくりに努め、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し、避難支援等関係者を拡大するための取り組みを行っていくことが適切。

日頃から、地域で顔の見える関係をつくるよう、要配慮者自ら行動することも大切！

### 5 福祉救援ボランティアとの連携

被災者支援に大きな役割を果たすことが期待されているボランティアが有効に活動できるよう、あらかじめ活動支援の在り方を明確にしておくことが必要。

### 6 民間団体等との連携

発災時には、ボランティア団体、障害者団体、民間の企業等の力を借りることも有効な方策の一つであることから、地域の民間団体等と必要な連携を図ることが適切。

### 7 防災訓練

避難行動要支援者への確実な情報伝達や物資等の実施方法等に関する訓練を、民生委員や消防団、自主防災組織、自治会、福祉事業者、ボランティアや地域企業の従業員等の様々な分野の関係機関・者の参加を得ながら実施することが適切。

地域の避難訓練に、要配慮者も参加！

### 8 広域的支援体制の確保

広域的な大災害に備え、他の市町村との間で広域的な相互支援協定を結ぶなど、相互に保健・医療・福祉サービス提供体制の確保に努めることが必要。より広域的な支援が必要な場合には、支援を県に要請する。

## <第2部 避難生活における要配慮者支援>

### 要配慮者のために避難所運営等において特に留意すべき事項

#### 第5 平常時における対応

##### 1 避難所の整備

- ・「避難所運営準備会議（仮称）」を設置し、要配慮者や在宅避難者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担等を決定
- ・要配慮者の特性と接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修の実施

##### 2 避難所の指定

- ・指定避難所の指定、福祉避難所の整備

###### <指定基準>

- ・被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模
- ・被災者等を受け入れ、または生活関連物資を配布できることが可能
- ・災害の影響が比較的小さい場所
- ・車両などによる輸送が容易な場所

###### <福祉避難所は左記に加え>

- ・要配慮者の円滑な利用を確保するための措置が講じられている
- ・災害時に要配慮者が相談し、支援を受けることができる体制が整備されている
- ・要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されている

福祉避難所にも対応困難者（強度行動障害者）への対応を考えて個室の設置を！

- ・福祉避難所の対象者

施設等へ入所するに至らない程度のものであって、避難所での生活において特別な配慮を要する者。  
具体的には、高齢者、障害者のほか、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者及びその家族まで含めて差し支えない。

目が見えないので、物の位置が分からない場所での生活は不安。  
家族と一緒に福祉避難所に行きたい！

##### 3 指定避難所等の周知

- ・要配慮者に配慮した周知方法で年1回以上広報を
- ・指定した福祉避難所に関する情報（場所、設備内容等）の周知
- ・福祉避難所は、一般の指定避難所で生活可能な避難者は対象としない旨をあらかじめ周知

##### 4 避難所における備蓄等

- ・食料・飲料水等の備蓄（要配慮者の利用に配慮）
- ・仮設トイレ、紙おむつ、燃料、自家発電装置、非常用発電機等の備蓄の検討

聴覚障害者が会話（手話）するためには、明かりが必要！  
難病患者には、生きるために電源が必要な者がいる。電源の確保には、自家発電など様々な手段の検討を！

##### 5 要配慮者に対する支援体制

- ・平常時から、自主防災組織等との連携体制の構築

障害は一人一人異なる。障害特性をよく分かっている家族も含めて支援を！

##### 6 避難所運営の手引（マニュアル）の作成

- ・要配慮者に対する必要な支援を盛り込むこと
- ・担当者以外の者でも避難所を立ち上げることができるような簡易な手引の整備

## 第6 発災後における対応

### 1 避難所運営等の基本方針

- ・災害対策本部の下に「避難所運営支援班」を組織し、避難所運営を実施することが望ましい
- ・避難所のスペース、支援物資等が限られた状況の中、要配慮者の状況に応じ「一番困っている人」から臨機応変に対応

### 2 避難所の設置と機能整備

- ・避難所不足時に優先的に入所させる避難者の検討
- ・バリアフリー化、福祉避難室用のスペース等の確保
- ・発災後、速やかに福祉避難所を設置し、福祉避難所への避難が必要な要配慮者を避難させること

行動障害・発達障害・自閉症の人などは、強い不安からパニックになり、じっとしていることが難しい。他の要配慮者との生活は難しいため、個室の確保を！

### 3 避難所リスト及び避難者名簿の作成

- ・開設している避難所のリスト化
- ・氏名、生年月日、性別、住所、支援の必要性の有無等を記載した「名簿」の作成
- ・避難者名簿から被災者台帳への引き継ぎ

### 4 避難所の運営主体

- ・運営責任者の配置、避難者自身の役割分担の明確化
- ・様々な被災者の意見やニーズを吸い上げ避難所を運営すること

### 5 福祉避難所の管理・運営

- ・必要な福祉・保健医療サービスの提供や相談等に当たる介助員等の配置

障害者にとって、それぞれの障害特性を理解している支援者が特に必要！

### 6 応援体制の整備

- ・救助要員が不足する場合には、必要な職員の応援派遣を県に要請すること

### 7 食物アレルギーの防止等の食料や食事に関する配慮

- ・避難所における食事の原材料表示、避難者自身によるアレルギー原因食品の情報提供

### 8 衛生・巡回診療・保健

- ・各避難所へ保健師等が巡回し、被災者の健康管理等を行うこと
- ・人工呼吸器を使用している難病患者などに非常用電源を優先的に使用させるなどの配慮を

### 9 被災者への情報提供等

- ・情報提供、情報入手等のため、避難所にはラジオ、テレビ、電話、ファクシミリ等の通信手段を確保
- ・必要な情報は時間の経過に伴い変化するため、必要性に即した情報を提供。
- ・要配慮者への情報伝達は、障害特性に応じ伝達方法を工夫。

## 10 要配慮者からの情報提供

- ・カード等を活用するなどにより、要配慮者自ら自分の状態に関する情報を発信できるよう配慮すること

聴覚障害者は外見では分からない。「聞こえない」ことが分かってもらえる工夫を！

## 11 相談窓口

- ・様々な避難者の意見を吸い上げるための相談窓口の設置

## 12 一定期間経過後の食事の質の確保

- ・避難生活の長期化に対応し、栄養バランスの確保、要配慮者への配慮等、質の確保に配慮

## 13 福祉避難所の解消

- ・福祉仮設住宅への入居や社会福祉施設への入所等により、早期退所が図られるよう努めること

## 14 在宅避難

- ・避難所の運営にあたり、在宅にて避難生活を送ることを余儀なくされた者も支援の対象とすることが適切。地域の支援拠点としての機能を有するものとして、避難所を設置することが適切。
- ・在宅避難者等への見守り機能を充実させ、要配慮者等の支援が必要な者に適切な対応をする。

視覚障害者の場合、自宅待機になる場合が多いことを想定してほしい！

## 15 復興期における支援

- ・避難所生活は、要配慮者にとって負担が大きく、早期の生活再建が望ましい。
- ・要配慮者に配慮した仮設住宅、災害前のコミュニティを尊重した入居、継続した健康状態の把握など、要配慮者を支える体制を築くことに留意