

「避難行動要支援者支援プラン」  
作成指針

平成27年2月  
大阪府

## — は じ め に —

府はこれまで高齢者や障がい者等のいわゆる災害時要援護者の対策について、平成19年3月に策定した「市町村における『災害時要援護者支援プラン』作成指針」（以下「前指針」という。）をベースに実施主体である市町村の取組みを支援してきました。

一方、平成23年3月に発生した東日本大震災においては、災害時要援護者のみならず消防団員や民生委員・児童委員など避難支援を行う者も多数犠牲になられ、災害時要援護者に対する支援のあり方に関する課題等が浮き彫りになりました。

こうした教訓を踏まえ、近い将来の発生が懸念されている南海トラフ巨大地震のような大きな災害が発生した場合でも、高齢者や障がい者等の避難に支援を要する者についても、その生命を守ることを最優先に、地域における自助・共助を基本としながら実効性ある避難支援等の取組みを推進していくことが必要です。

国においては、災害対策基本法（以下「法」という。）を改正し（平成25年6月21日公布）、平成26年4月より避難行動要支援者名簿の作成などが市町村長に義務付けられました。大阪府においても平成26年3月、法改正等を踏まえた地域防災計画の改訂を行い、避難行動要支援者の支援体制の強化を図ることとしています。

本指針は、法改正の趣旨や東日本大震災の教訓等を踏まえて前指針を全面的に改訂し、市町村が災害時において避難行動要支援者に対して実効性のある支援を適切かつ円滑に行えるよう、「避難行動要支援者支援プラン」の策定及び避難行動要支援者名簿の作成を行うにあたり役立つよう作成したものです。

今後、市町村におかれましては、地域の特性や実情を踏まえつつ、災害発生時に避難行動要支援者の生命を守れるよう、本指針も活用し、「全体計画の策定」、「避難行動要支援者名簿の作成」及び「個別計画の策定」などを着実に進めていただきたいと思います。

# 目 次

## 第1編 基本的な考え方

- 1 新しい指針の策定の趣旨・目的 . . . P 1
- 2 定義 . . . P 1
- 3 各主体における役割 . . . P 3
- 4 避難行動要支援者に対する支援の基本的な考え方 . . . P 4
- 5 避難行動要支援者に対する支援体制の確保 . . . P 5

## 第2編 災害に備えた取組み

- 1 「市町村地域防災計画」・「全体計画」の策定 . . . P 7
- 2 避難行動要支援者名簿の整備・共有 . . . P 9
- 3 個別計画の策定の推進 . . . P 16
- 4 防災意識の醸成 . . . P 17
- 5 避難行動支援に係る地域づくり . . . P 19

## 第3編 災害発生時の取組み

- 1 避難のための情報伝達 . . . P 21
- 2 避難行動要支援者の避難支援 . . . P 22
- 3 安否確認 . . . P 23
- 4 避難場所以降の避難行動要支援者への対応 . . . P 24

### (別紙)

- 1 避難行動要支援者の特性ごとの避難行動等の特徴 . . . P 26
- 2 避難行動要支援者の特性ごとに必要な主な配慮等 . . . P 29
- 3 避難行動要支援者の特性ごとの情報伝達時の主な配慮事項 . . . P 32
- 4 避難行動要支援者の特性ごとの避難誘導時の主な配慮事項 . . . P 34

### 【参考資料】

- ・様式集 . . . P 36
- ・QA集 . . . P 42
- ・災害対策基本法（抜 粋） . . . P 58

## 第1編 基本的な考え方

### 1 新しい指針の策定の趣旨・目的

本指針は、市町村における災害時要援護者支援の取組みを促進することを目的として平成19年3月にとりまとめた前指針について、東日本大震災で得られた教訓等を踏まえつつ、法改正や国の「避難行動要支援者の避難支援に関する取組指針（平成25年8月 内閣府）」（以下「取組指針」という。）の内容を反映し、全面改訂したものである。

改訂にあたっては、市町村の取組みに役立つよう、避難行動要支援者支援に関する府内市町村の先進的な取組み事例等や、参考資料には様式集やQA集を取り入れた。

市町村が、今後、地域の特性や実情を考慮して、南海トラフ巨大地震等を踏まえた実効性ある避難行動要支援者支援を実施するにあたって、本指針や取組指針等を参考に早期に「避難行動要支援者支援プラン」及び避難行動要支援者名簿を作成されることを望む。

なお、避難行動要支援者の避難所における支援等については、国の取組指針等にならない、避難所の運営に関するものとして、本指針では記載せず、別途「避難所運営マニュアル作成指針」等で記載することとする。

### 2 定義

#### (1) 避難行動要支援者

避難行動要支援者とは、要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を必要とする者を意味する。

避難行動要支援者の要件は、避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲を画定するため、各市町村の地域防災計画において定めなければならない。（法第49条の10①）

#### (2) 要配慮者

要配慮者とは、災害時に限定せず一般に、その自主的生活及び活動にあたり「特に配慮を要する者」を意味し、具体的には高齢者、障がい児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の疾患を有する者、外国人等を意味する。（法第8条②第15号）

#### (3) 避難行動要支援者名簿

避難行動要支援者名簿とは、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎となる名簿を意味する。

市町村は、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者名簿を作成しなければならない。（法第49条の10①）

#### (4) 避難支援等関係者

避難支援等関係者とは、消防機関、都道府県警察、民生委員・児童委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者を意味する。

避難行動要支援者名簿の情報を提供することとなる避難支援等関係者の範囲は、各市町村の地域防災計画において定めなければならない。(法第49条の11②)

#### (5) 避難行動要支援者支援プラン

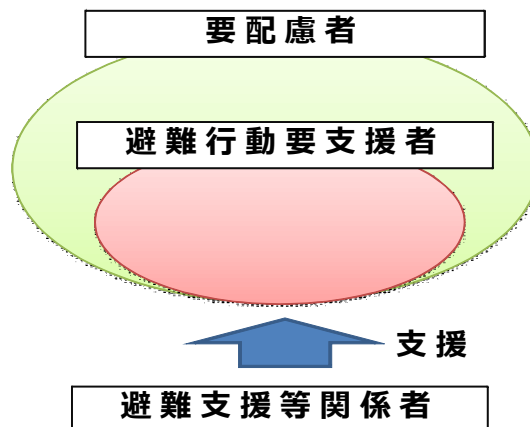
本指針でいう避難行動要支援者支援プラン(以下「支援プラン」という。)は、市町村における避難行動要支援者の支援策に係る全体計画と避難行動要支援者一人ひとりに対する個別計画で構成する。

全体計画とは、支援の対象となる避難行動要支援者についての考え方(範囲)、避難行動要支援者名簿の作成方法等、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、地域の特性や実情に応じて記述しているものをいう。

個別計画とは、災害発生時に避難行動要支援者の避難支援等を円滑に行うための必要な情報を、避難行動要支援者一人ひとりについて個別に記述しているものをいう。

#### (6) 災害時要援護者

「災害時要援護者」という用語は、従来から、高齢者や障がい者等のうち、避難行動や避難生活のために支援を必要とする者を意味するものとして使用され、広く定着しているものの、法律上の定義付けはなされておらず、国の取組指針においても使用されていないことから、今後は法律上の定義付けがなされている「避難行動要支援者」及び「要配慮者」の用語を統一的に使用することが適切である。ただし、「災害時要援護者」の用語を市町村が使用することを妨げるものではない。



### 3 各主体における役割

避難行動要支援者支援対策の中核は市町村が担っているが、東日本大震災で得られた教訓等を踏まえ、実効性のある避難行動要支援者支援を行うためには、市町村だけでなく、地域住民、福祉事業者等をはじめ、避難行動要支援者自身も支援体制の整備にあたり、積極的に関わることが重要である。

#### (1) 市町村

市町村は、避難行動要支援者支援を行う実施主体として、地域の特性や実情に応じて、避難行動要支援者に関する情報を把握し、名簿を作成するとともに、その名簿情報をもとに、迅速・確実な情報伝達や、安否確認、避難誘導の体制を整える。また、避難所での支援や福祉サービスの継続に至るまでの対策を行う。

さらに、支援体制づくりを円滑に進めるためには、住民の理解を得ることが必要であることから、市町村は、住民に対する広報活動にも努める。

#### (2) 地域住民

平常時においては、地域住民は避難支援等関係者として、実効性のある避難支援が行えるよう、避難行動要支援者本人や関係者とともに、地域のルール作りや具体的な支援方法等を決めておくことが重要である。また、避難行動要支援者名簿の掲載者について、形式要件のみによることなく、地域において必要と考えられる者が漏れていないか個人情報保護に留意しつつ、確認することも重要である。さらに、名簿を活用した避難行動要支援者への支援をきっかけに、地域の防災意識を向上させ、共助力を自ら高めることが望ましい。

発災時には、事前の役割分担に基づき、自らの生命や身体の安全の確保を図りつつ、避難行動要支援者名簿等を活用して、避難行動要支援者の避難支援や情報提供、発災直後の安否確認等を行うことが望ましい。

#### (3) 福祉事業者等

平常時においては、福祉事業者等は様々な福祉事業を実施していることに鑑み、防災訓練や防災に関する研修等への参加、地域の避難行動要支援者の情報把握や福祉サービス事業の早期再開等を図るための事業継続計画(BCP)の作成及びそれに基づく訓練を行うことが望まれる。また、福祉事業者等は日常的に在宅サービス提供等を通じて避難行動要支援者と接している機会が多いことから、室内安全化のための家具固定への助言・協力、訪問介護計画書への避難支援方法の記載など、本人や家族、地域の支援者等と話し合っ、事前に役割分担を決めておくといった取組みを進めることが望ましい。

発災時においては、役割分担に基づき、自らの生命や身体の安全の確保を図りつつ、

避難行動要支援者名簿等を活用して、避難行動要支援者の避難支援や、情報提供、発災直後の安否確認等を行うことが望ましい。

#### **(4) 避難行動要支援者**

高齢者や障がい者などの当事者およびその団体が、地域における防災・避難行動要支援者支援の取組確立に主体的に参加し、当事者ならではの視点も含めて、防災対策全体に関わっていくため、全体計画の作成等に参画することや居住地の市町村への避難行動要支援者名簿への自発的な登録、地域における当事者団体や福祉関係者等との関係づくりなど、可能な範囲内で主体性を発揮することが望ましい。また、家具固定等の室内安全化や備蓄などの備えも重要である。

発災時や発災後は、自ら支援を受けられる所に連絡をとるなど主体的に行動することも大切である。

#### **(5) 大阪府**

府は、市町村が実施する避難行動要支援者の支援策に関する助言、相談、情報提供等の様々なサポート及び社会福祉施設等への協力依頼等、福祉避難所の設置促進に関する広域的な調整等を行う。

また、避難行動要支援者の避難を支援するため、地域防災リーダー等支援者の育成を図る。

### **4. 避難行動要支援者に対する支援の基本的な考え方**

避難行動要支援者は、災害発生時に自ら避難行動をとること等に困難を伴うため、避難行動要支援者の避難支援については自助・地域（近隣）の共助を基本としつつ、自助・共助の行動・活動が適切に行われるよう、市町村が、避難行動要支援者への避難支援対策とそれに対応した避難準備情報の発令と、避難行動要支援者及び避難支援等関係者までの迅速・確実な伝達体制の整備を行うことが不可欠である。また、避難行動要支援者のそれぞれの特性に応じた適切な支援が必要である。

災害時には、市町村で膨大な災害関係業務が発生することが予想されることから、そのような中においても避難行動要支援者に対する情報の伝達や安否確認・避難誘導、避難所における支援などが実施できるよう、事前の支援体制を整備しておくことが重要である。

避難行動要支援者の特性の把握については、必要に応じて、本人了解の上で、家族等に確認を得ることも有効であり、また、避難行動要支援者の状況は、日々変化することも想定されることから幅広く的確に把握するように努めることが重要である。

なお、避難行動要支援者の特性ごとの避難行動等の特徴及び必要な主な配慮等については別紙1及び別紙2を参考にされたい。

## 5. 避難行動要支援者に対する支援体制の確保

市町村は、消防団や民生委員・児童委員、自主防災組織、地域自立支援協議会、介護保険サービス・障がい福祉サービス関係者、障がい者団体等並びに市町村社会福祉協議会、保健所、地元の医療機関や医師会等と連携した連絡調整組織として、「避難行動要支援者支援班」を、既存システム・機能の活用も含め、防災・福祉部局が連携して設置しておくことが望ましい。

### <避難行動要支援者支援班のイメージ>

#### 【位置づけ】

○平常時は、防災部局や福祉部局の横断的なプロジェクト・チーム。災害時は災害対策本部の指揮下における福祉関係部門内に設置。

#### 【構成】

○平常時：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あたっては、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等の関係者の参加を得ながら進めていく。

○災害時：福祉担当部課長及び担当者が主担。

#### 【業務】

○平常時：避難行動要支援者名簿情報等の管理・更新及び共有化、支援プランの策定、避難行動要支援者参加型の防災訓練の計画・実施等体制の確認・点検、広報

○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、避難所における支援者等との連携・情報共有



## 第2編 災害に備えた取組み

### 【支援プランの策定及び避難行動要支援者名簿作成に係る主な手順】

#### 1 地域防災計画・全体計画の策定

避難行動要支援者に係る全体的な考え方を整理し、地域防災計画に重要事項を定めるとともに、細目的な部分も含め、地域防災計画の下位計画として全体計画を定める。



(市町村に作成義務)

#### 2 (1) 避難行動要支援者名簿の作成

関係部局等が把握している要介護高齢者や障がい者等（要配慮者）の情報から、要介護状態区分、障がい支援区分、家族の状況等を考慮し、地域防災計画で定めた避難行動要支援者について名簿を作成する。



#### 2 (5) 避難行動要支援者名簿の更新と情報の共有

避難支援に必要となる情報を適宜更新し、共有する。



(市町村に提供義務)

#### 2 (3) (4) 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供

平常時から名簿を提供することに同意を得られた避難行動要支援者について、地域防災計画で定められた避難支援等関係者（消防機関、都道府県警察、民生委員・児童委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等）に名簿を提供する。



#### 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、市町村が中心となって、避難支援等関係者と避難行動要支援者が打ち合わせ等を行い、具体的な避難方法等についての個別計画を策定する。

市町村は取組まなければならない

市町村は取組むことが望ましい

## 1 「市町村地域防災計画」・「全体計画」の策定

支援プランの作成を進めるにあたり、市町村においては、まず、地域防災計画に避難行動要支援者の避難支援等についての全体的な考え方や避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲等の重要事項を定める。

その上で、地域防災計画の下位計画として、全体計画を位置づけ、より細目的な内容を記載の上、策定することが適当である。

### ○ 策定に当たっての留意事項

「市町村地域防災計画」・「全体計画」を策定するにあたっての留意事項は以下のとおりである。

- ・ 地域の特性や実情に応じた計画の策定及びその見直しに当たっては、消防機関、都道府県警察、民生委員・児童委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織、福祉事業者、地域住民等の日常から避難行動要支援者と関わる者や高齢者や障がい者等の多様な主体の参画を促すことが望ましい。
- ・ 実効性のある避難支援を計画するために、避難支援等関係者になり得る者の活動実態を把握して、地域における避難支援等関係者を決定することが重要である。その際、必ずしも法で例示している消防機関、都道府県警察、民生委員・児童委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織に限定して考える必要はなく、地域に根差した幅広い団体の中から、地域の特性や実情に応じて、避難支援等関係者を定めることが有効である。

また、消防団は、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（平成25年12月13日法律第110号）」において、地域防災力の中核を担うこととされており、「要員動員力、即時対応力、地域密着性」を有する消防団が地域の安心・安全を確保するために極めて大きな役割を果たすことについて留意する必要がある。

さらに、避難支援等関係者となりうる者をより多く確保するに当たっては、年齢要件等にとらわれず、地域住民の協力を幅広く得ることが効果的である。

## \* 市町村地域防災計画・全体計画において定める事項

### 全体計画において定める事項

#### 避難行動要支援者支援に関して地域防災計画に定める必須事項

- ・避難支援等関係者となる者  
法 § 49の11②
- ・避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲  
法 § 49の10①
- ・名簿作成に必要な個人情報及びその入手方法  
法 § 49の10①
- ・名簿の更新に関する事項  
法 § 49の10①
- ・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  
法 § 49の12
- ・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  
法 § 56
- ・避難支援等関係者の安全確保  
法 § 50②

- ・名簿作成に関する関係部署の役割分担
  - ・避難支援等関係者への依頼事項（情報伝達、避難行動支援等の役割分担）
  - ・支援体制の確保（避難行動要支援者1人に対して何人の支援者を配するか、避難行動要支援者と避難支援等関係者の組合せ）
  - ・あらかじめ避難支援等関係者に名簿情報を提供することに不同意であった者に対する支援体制
  - ・発災時又は発災のおそれがある時に避難支援に協力を依頼する企業団体等との協定締結
  - ・避難行動要支援者の避難場所
  - ・避難場所までの避難路の整備
  - ・避難場所での避難行動要支援者の引継ぎ方法と見守り体制
  - ・避難場所からの避難先及び当該避難先への搬送方法
- 他

※ もとより、法は、避難行動要支援者名簿の作成等に当たって地域防災計画で定める事項を、上記の事項に限定するものではないことにも留意されたい。

## 2 避難行動要支援者名簿の整備・共有

### (1) 避難行動要支援者名簿の作成

#### ○要配慮者の把握

市町村においては、避難行動要支援者名簿を作成するに当たり、避難行動要支援者に該当する者を把握するために、市町村の関係部局で把握している要介護高齢者や障がい者等の情報を集約するよう努めなければならない。(法 49 条の 10 ①)。

法改正により、避難行動要支援者名簿の作成にあたり、市町村の関係部局で把握している要介護高齢者や障がい者等の要配慮者の情報をその保有にあたって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができるようになった。

(法第 49 条の 10③)

また、法の規定により、避難行動要支援者名簿の作成に必要な情報で市町村が把握していないもの(例：特定疾患医療費助成給付対象等に係る情報)については、都道府県知事その他の者に対して情報提供を求めることができることとなっている。(法第 49 条の 10④)

なお、大阪府の保健所が平常時に支援している難病患者や精神障がい者、身体障がい児など、災害時に特別の配慮が必要と考えられる者に関するもので、市町村において把握が困難な情報については、別途定める手続きに従って市町村に情報提供することができることとされているので、市町村においては、これらの規定等を積極的に活用し、要配慮者情報の取得に努められたい。

#### ○避難行動要支援者の範囲

避難行動要支援者としては、以下の者が想定されるが、具体的な避難行動要支援者の要件は、避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲として各市町村の地域防災計画で定めなければならない。(法第 49 条の 10①)

- ① 高齢者(要介護認定者、一人暮らし高齢者(高齢者のみの世帯)、家族と同居しているものの日中は一人になることが多い高齢者、寝たきり高齢者、認知症高齢者など)
- ② 身体障がい者(視覚障がい者、聴覚障がい者、肢体不自由者、内部障がい者など)
- ③ 知的障がい者
- ④ 精神障がい者(高次脳機能障がい者、発達障がい者を含む)
- ⑤ 常時特別な医療等を必要とする在宅療養者(人工透析を受けている者、難病等の者(人工呼吸器の装着や経管栄養などの医療的ケアを必要とする者)など)
- ⑥ 乳幼児・児童(特に低学年児童)
- ⑦ 妊産婦

※ 人工呼吸器使用者や人工透析患者等在宅療養者については、市町村による把握が困難と思われるので、本人同意の下で地域の医療機関との連携を強め、その協力の下で災害時における支援体制を確立することが必要である。

※ 障がい児については、それぞれの障がい種別に応じた対応が必要である

なお、避難行動要支援者名簿へ登載すべき者かどうかは、個人としての避難能力の有無に加え、避難支援の必要性を総合的に勘案して判断することとなる。

また、要件の設定に当たっては、要介護状態区分、障がい支援区分等の要件に加え、地域において重点的・優先的支援が必要と認める者が支援対象から漏れないようにするため、きめ細かく要件を設けることが必要である。

<例>

- ・避難支援等関係者とされた者の判断により、避難行動要支援者として避難行動要支援者名簿への掲載を市町村に求めることとする仕組み
- ・形式要件から漏れた者が自らの生命を主体的に守るため、自ら避難行動要支援者名簿への掲載を求めることができる仕組み（従来の「手上げ方式」）

さらに、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するものかについては、同居家族の有無なども要件の一つになり得る。ただし、同居家族がいる場合であっても、時間帯等によって一人となるケースや介護者が高齢者のみのケースなど、避難が困難な状況もあることから、同居家族がいることのみをもって避難行動要支援者から除外することは適切ではない。

なお、社会福祉施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の避難支援等関係者の人数が限られていることから、避難行動要支援者名簿の対象は在宅者（一時的に入所、入院している者を含む）を優先することが望ましい。

[参考：避難行動要支援者要件の設定例（取組指針に一部加筆）]

**【自ら避難することが困難な者についてのA市の例】**

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方

- ①要介護認定3～5を受けている者
- ②身体障がい者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障がい者（心臓、じん臓機能障がいのみで該当するものは除く）
- ③療育手帳Aを所持する知的障がい者
- ④精神障がい者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者
- ⑦その他、特別の事情で避難支援を希望する者

[参考：避難行動要支援者要件の設定例（他縣市事例）]

**【自ら避難することが困難な者についてのB市の例】**

生活の基盤が自宅にある方のうち、家族等の支援者がいない方

- ①介護保険における要介護度3以上の認定者
- ②身体障がい者手帳1・2級、療育手帳A、精神障害者保健福祉手帳（1級）を所持する者
- ③75歳以上の一人暮らしの高齢者、高齢者のみの世帯
- ④妊産婦、乳幼児
- ⑤難病患者
- ⑥日本語の理解が十分ではない在住外国人等
- ⑦その他（①から③までに該当しない介護保険認定者、障がい者、高齢者、傷病者、自力避難が困難な者）

避難支援プランでは、このうち①から③までの者を当面の重点対象として進める。

**【参考】**

従前の災害時要援護者名簿の作成に関する方式としては、以下の取組み例があった。

●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、避難行動要支援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の情報等を防災関係部局、自主防災組織・自治会、民生委員・児童委員などの関係機関等で共有する方式。

●同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織・自治会、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

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。

**○避難行動要支援者名簿の記載事項**

避難行動要支援者名簿に記載する事項は次のとおりである。（法第49条の10②）

- 一 氏名
- 二 生年月日
- 三 性別
- 四 住所又は居所
- 五 電話番号その他の連絡先
- 六 避難支援等を必要とする事由
- 七 前各号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項

上記事項については、避難行動要支援者名簿に漏れなく記載する必要がある。

また、避難支援等関係者への名簿情報の提供を行う際には、上記事項すべての情報を提供することとなる。

\*避難行動要支援者名簿の様式は参考資料を参照

### ○避難行動要支援者名簿と災害時要援護者名簿の関係

改正災対法の施行前から「災害時要援護者名簿」等の名称で避難行動要支援者に関する名簿を作成していた市町村については、当該名簿の内容が改正災対法に基づき作成される避難行動要支援者名簿の内容に実質的に相当している場合には、当該名簿を法 49 条の 10 に基づくものとして地域防災計画に位置付ければ、改めて避難行動要支援者名簿を作成する必要はない。

### (2) 避難行動要支援者名簿のバックアップ

災害規模等によっては市町村の機能が著しく低下することを考え、クラウドでのデータ管理などにより避難行動要支援者名簿のバックアップ体制を築いておくことが望ましい。

また、災害による停電等を考慮し、電子媒体での管理に加え、紙媒体でも最新の情報を保管しておくことが望ましい。

### (3) 避難行動要支援者からの同意の取得

作成した避難行動要支援者名簿に掲載された情報を平常時から避難支援等関係者へ提供するには、本人の同意が必要となる。(法第 49 条の 11②)

このことから同意の取得の段階においては、避難支援等関係者の協力を得ることができないため、市町村が避難行動要支援者本人に対し、郵送や個別訪問の他、例えば市政だよりなどの広報誌配付時に同意依頼文書等を同封するなどにより直接的に働きかけることが必要となる。その際には避難行動要支援者に名簿情報を提供することの趣旨や内容を説明するとともに、その必要性の理解を深めるために民生委員・児童委員や当事者団体等とも連携し、事前に制度の説明をするなど対応上の

工夫を地域の実情に応じて行うことが重要である。

避難行動要支援者名簿制度の趣旨等について、当事者から詳細な説明を求められた場合には、その避難行動要支援者に対して、個別訪問を実施して、本人に対してその趣旨や内容を説明し、平常時からの名簿情報の提供について意思確認をしっかりと行うことが適切である。

同意は、書面によることが意思確認上は望ましいが、口頭によるものと書面によるものとを問わない。但し、口頭による場合は、状況に照らし本人が実質的に同意していると判断できることが必要となる。また、重度の認知症や障がい等により、個人情報の取扱いに関して同意したことによって生ずる結果について判断できる能力を有していない場合などは、親権者や法定代理人等から同意を得ることにより、名簿情報の外部提供を行うこととして差し支えない。

避難支援等関係者に対する避難行動要支援者名簿の平常時からの提供は、避難行動要支援者名簿に掲載された本人の同意が必要であるが、より積極的に避難支援を実効性のあるものとする等の観点から、本人の同意がなくても平常時から名簿情報を外部に提供できる旨を市町村が災害対策基本条例等で別途定めている場合は、平常時からの提供に際し、本人の同意を要しないこととされているので、当該市町村の実情に応じ、必要な対応を検討されたい。

なお、「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」など、個人情報保護条例上の規定を根拠とする場合も、法にいう「当該市町村の条例に特別の定めがある場合」に該当する。

- (※) 従前の手上げ方式や同意方式により、避難行動要支援者本人からすでに同意を得ている場合であっても地域防災計画等の見直しに伴い、名簿に掲載する者の範囲や名簿情報を提供する避難支援等関係者に変更があると考えられることから、変更後の内容で改めて本人同意を得ることが必要である。

\*本人同意を得るための様式は参考資料を参照

#### **(4) 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供**

平常時からの避難支援等関係者への名簿情報の提供について、本人から同意が得られた場合は、市町村は地域防災計画の定めるところにより、あらかじめ避難支援等の実施に必要な限度で避難支援等関係者に名簿情報を提供しなければならない。この場合、提供する情報は、前述した避難行動要支援者名簿の記載事項すべてとなる。また、同意を得た避難行動要支援者の情報は、例外なく避難支援等関係者に提供することになる。(法第49条の11②)

なお、市町村は、名簿情報の避難支援等関係者への提供について本人の同意が得られない場合であっても、必要な情報が確実に伝わるようメール・FAX・電話連



絡等による防災情報及び避難情報の伝達体制を構築することが望ましい。

## (5) 避難行動要支援者名簿の更新と情報の共有

避難行動要支援者の状況は常に変化しうることから、市町村は避難行動要支援者の把握に努め、避難行動要支援者名簿を更新する期間（例：半年や1年ごと）や仕組みをあらかじめ構築し、名簿情報を最新の状態に保つことが必要である。

<仕組みの例>

- ・新たに当該市町村に転入してきた要介護高齢者、障がい者等や、新たに要介護認定や障がい認定を受けた者のうち、避難行動要支援者に該当する者を避難行動要支援者名簿に掲載するとともに、新規に避難行動要支援者名簿に掲載された者に対して、平常時から避難支援等関係者に対して名簿情報を提供することについて同意の確認を行う。
- ・転居や死亡等により、避難行動要支援者の異動が住民登録の変更等により確認された場合は、避難行動要支援者名簿から削除する。また、避難行動要支援者が社会福祉施設等へ長期間の入所等をしたことを把握した場合も避難行動要支援者名簿から削除する。

また、避難行動要支援者の避難支援等に必要となる事項に変化が生じた時は、その情報を市町村及び避難支援等関係者間で共有することが望ましい。

さらに、転居や入院により避難行動要支援者名簿から削除された場合、該当者の名簿情報の提供を受けている避難支援等関係者に対して、避難行動要支援者名簿の登録から削除されたことを周知することが望ましい。

## (6) 避難行動要支援者名簿の利用

市町村は避難支援等の実施に必要な限度で、避難行動要支援者名簿情報を本人の同意を得ることなく、内部で利用することができるとされている。（法第49条の11①）

市町村の内部において、具体的に想定される名簿情報の利用用途としては、

- ① 名簿情報の外部提供に関する本人同意を得るための連絡
- ② 防災訓練への参加呼びかけなど防災に関する情報提供
- ③ 災害発生時又は発生のおそれがある場合の情報伝達、避難支援
- ④ 災害発生時の安否確認・救助等

が考えられる。

なお、市町村の内部組織である消防部局においては、本人同意の有無にかかわらず、避難支援等に必要限度で平常時から名簿情報を利用することが可能である。

ただし、一部事務組合の消防部局は、外部組織となるため、この限りでない。

## (7) 避難行動要支援者名簿情報の適正な管理

市町村において、名簿情報を適正に管理することは、避難行動要支援者のプライバシーを保護するとともに、避難行動要支援者名簿を活用した避難支援そのものに対する信頼性を担保し、避難行動要支援者と避難支援等関係者との協働を円滑なものにする上で極めて重要である。

そのため、市町村においては避難行動要支援者名簿について適正な情報管理が行われるよう、情報セキュリティ対策については、総務省の『地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン』に基づき、機密性に応じた情報の取得方法等を具体的に定めた「情報セキュリティポリシー」の遵守を徹底することが望ましい。

また、避難行動要支援者名簿情報は、個別具体的な個人情報を含むため、避難行動要支援者名簿の提供に際しては、市町村において、地域防災計画に定めるところにより、相手方に対して個人情報の漏えい防止その他個人情報の適正な管理に関する適切な措置を講じるよう求めることなど、避難行動要支援者等の権利利益を保護するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。(法 49 条の 12)

<市町村が講ずる措置例> [取組指針より]

- ・避難行動要支援者名簿は、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こと
- ・市町村内の一地区の自主防災組織に対して、市内全体の避難行動要支援者名簿を提供しないこと
- ・法に基づき避難支援等関係者個人に守秘義務が課せられていることを十分に説明すること
- ・施設可能な場所に避難行動要支援者名簿の保管を行うよう指導すること
- ・受け取った避難行動要支援者名簿を必要以上に複製しないよう指導すること
- ・避難行動要支援者名簿の提供先が個人ではなく地域での支援活動に携わる団体である場合には、その団体内部で避難行動要支援者名簿を取扱う者を限定するよう指導すること。その場合、名簿情報の取扱状況を報告させること
- ・避難行動要支援者名簿の提供先に対し、個人情報の取扱いに関する研修を開催すること
- ・災害時における安否確認を外部に委託する場合には、適切に安否確認がなされると考えられる福祉事業者、障がい者団体、民間企業等と災害発生前に協定を結んでおくこと

### 3 個別計画の策定の推進

災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには、全体計画や避難行動要支援者名簿の作成とともに、平常時から、避難行動要支援者個人々人に関する避難支援等について定めた個別計画の策定を進めることが望ましい。避難行動要支援者一人ひとりの避難支援等が、迅速かつ適切に行えるよう、誰（避難支援者）が、どのような支援を行うのかを避難行動要支援者ごとに具体的に記載するものが個別計画である。

#### (1) 個別計画策定の進め方

市町村は、個別計画の策定において、民生委員・児童委員、自治会、自主防災組織、市町村社会福祉協議会、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、指定特定相談支援事業所等の協力を得ながら、調整等を進めることが重要である。

一方で、自治会や近隣住民等地域住民が、主体的に避難行動要支援者本人・家族と相談しながら、地域の中でどのような支援が行えるのかを日頃から話し合い、地域性や避難行動要支援者の個々の状況に応じた支援が行えるよう地域住民同士のコミュニケーションを深めておくことも重要である。

なお、策定した個別計画については、本人の同意が得られた範囲（自治会等）で情報共有を行う。

#### (2) 個別計画策定にあたっての留意事項

##### ①避難行動要支援者との話し合い

個別計画の策定にあたっては、市町村を中心に地域における避難支援等関係者が、本人及び家族との話し合いを経て行う。

避難支援等関係者のほか、必要に応じて、福祉関係者、主治医等とも連携を図り計画を策定することとなるが、避難ルートを選定など具体的な支援内容については、避難行動要支援者本人を含め関係者間で十分に話し合っておく必要がある。

##### ②避難行動要支援者自身の努力の促進等

避難行動要支援者本人や日常の介護・看護・援助に携わっている家族等においては、万一の発災時に個別計画に即した支援が受けられるよう、自ら地域の人々と良好な関係を築くとともに、発災時に個別計画どおりに速やかな支援を受けられなかった場合においても、避難支援等関係者が法的責任を問う性質のものではないことを理解しておく必要がある。

##### ③支援内容

一人ひとりの避難行動要支援者について、できる限り複数の避難支援等関係者が相互に補完し合いながら避難支援に当たることや一人の避難支援等関係者に役割が集中しないよう、避難支援等関係者となる者の年齢や特性を配慮しつつ適切な役割分担

を行うことが重要である。

また、人工呼吸器使用者や人工透析患者等を含む難病患者に対しては、保健所、消防署、地域の医療機関など、関係する機関と連携し、避難支援者とともに、病院等への搬送などの避難計画をあらかじめ具体化しておくことも重要である。

#### ④記載情報

市町村や避難支援等関係者間で避難支援等に必要な情報を共有できるよう、避難行動要支援者名簿に記載されている情報に加え、下記の情報等を記録することが有効である。

- ・発災時に避難支援を行う者
- ・避難支援を行うに当たっての留意点
- ・避難支援の方法や避難場所、避難経路
- ・本人が不在で連絡が取れない時の対応等

＊個別計画の様式は参考資料を参照

#### ⑤災害種別に応じた計画の策定

台風など避難まで比較的時間的がある災害と地震に伴う大津波警報発令時における避難支援とは、避難支援等関係者の支援の内容、態様が異なる。災害別の支援のあり方についてあらかじめ検討しておくことが必要である。

#### ⑥避難支援マップの作成

市町村は、避難誘導を行う支援者、避難場所の位置など避難支援に必要な情報を記した避難支援マップをあらかじめ作成した上で、当事者及びその家族等を含め、関係者間で共有するなど、災害発生時に、避難行動要支援者の安否確認・避難誘導を迅速、的確に実施できる体制を整備することが望ましい。

### (3) 避難行動要支援者の個人情報に対する配慮

市町村は、避難支援等関係者に対して、必要な避難行動要支援者の個人情報しか把握しない旨、十分説明し理解を得ておくことが望ましい。

市町村及び関係者は、避難行動要支援者が同意した者以外が個別計画を閲覧することがないように、電子データで管理する場合にはパスワードで管理し、紙媒体で保管する場合には施錠付きの保管庫に管理する等、個人情報保護の観点から厳重な情報管理に努めることが必要である。

## 4 防災意識の醸成

市町村は、地域住民が日ごろからコミュニケーションを密にすることや、避難行動要支援者への支援方法などについて理解を深めることにより、災害時における支援意識が醸成され、円滑な支援ができるよう啓発に努めることが大切である。

そのために、避難行動要支援者の参加による避難誘導の訓練等の実施や、避難行動

要支援者本人及び家族を含む地域住民への避難行動・支援活動についての情報提供や啓発を機会ある毎に行うことが望ましい。

### **(1) 避難訓練**

市町村は、地域で実施する防災訓練において、避難行動要支援者も参加した避難誘導訓練等を実施するなど、災害時に円滑な誘導を行えるよう平常時から準備をしておくことが重要である。その際、消防関係者や医療関係者、ボランティア等の参加・協力を得ることが望ましい。

訓練の企画・実施にあたっては、個々の避難行動要支援者に対する個別計画に従い、実際に避難場所まで避難する訓練を行い、避難誘導等における留意点などを確認しておくことや、地域住民が参加して、地図を囲みながら災害想定に関して条件設定し、課題に取り組んでいく災害図上訓練（「DIG」(Disaster Imagination Game)）を取り入れることも有効である。

### **(2) 防災カードの携帯の促進**

避難行動要支援者本人が行う準備として、まず、「自分でできること、できないこと」「望んでいる支援や対応、必要とする支援」等について周囲の人たちに伝えることが大切である。このため、防災カードを常に携帯するよう呼びかけることも有効である。

\*防災カードの様式は参考資料を参照

### **(3) 要配慮者及び避難支援等関係者を対象とした情報提供・研修等の実施**

#### **○要配慮者への情報提供等**

高齢者、障がい者が発災時又は発災のおそれが生じた場合、自らの身を守るための避難について、可能な範囲で主体的な行動をとることができるよう、必要な情報提供を通じて理解を促しておくことも有効である。

<例>

- ・避難行動要支援者名簿への積極的な登録
- ・発災時に自身との関係性において支援に入ってもらえる連絡先（人・場所）を3ヵ所程度決める 等
- ・地域の自主防災組織、福祉関係者団体や当事者団体等との関係作り
- ・家具固定等の室内安全化や備蓄などの備え
- ・地域の防災訓練等への参加や関心

## ○避難支援等関係者の研修

避難支援等関係者自らの生命及び安全を守りつつ、避難行動要支援者の生命を守ることに協力してもらえらる人材を育成し、地域の防災力を高めるための研修を企画・実施することも有効である。

<例>

- ・地域の会合等における、避難行動要支援者名簿の意義やその活用について普及・啓発するための防災に関する研修
- ・自主防災組織や自治会等の防災関係者に対する、要介護高齢者や障がい者等との関わり方などの福祉や保健に関する研修
- ・個人情報漏えいを防止するための研修

## 5 避難行動支援に係る地域コミュニティづくり

住民相互の助け合いを促し、避難支援等の体制を構築するために、平常時から地域のコミュニティづくりを進めておくことも重要である。このため、市町村や自主防災組織・自治会等は、避難行動要支援者も含め、普段から住民同士の連帯感を醸成することを促し、避難支援等関係者を拡大するための取組を行っていくことが適切である。

<地域コミュニティづくり例>

- ・地域行事への避難行動要支援者等の参加の呼びかけ
- ・避難行動要支援者等への日頃からの声かけや見守り活動 等

## 第3編 災害発生時の取組み

### 【発災時等における避難行動要支援者支援に係る主な手順】

#### 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等により災害情報を直ちに、かつ正確にすべての住民に届くよう周知する。その際、避難行動要支援者が円滑に避難できるよう情報伝達手段についてあらかじめ配慮する。



#### 2 避難行動要支援者の避難支援

発災又は発災のおそれが生じた場合、

- 平常時において名簿情報の提供に同意した者については、避難支援者が中心となって事前に定められた個別計画等に基づき、避難行動の支援を実施。
- 平常時時において名簿情報の提供に同意した者以外の者であっても、その生命・身体を保護するために特に必要があると認めるときは、名簿情報を避難支援者に提供し、避難行動の支援を実施。



#### 3 避難行動要支援者の安否確認の実施

避難支援が及ばなかった避難行動要支援者（平時において名簿提供に不同意であった者を含む。）も含め、安否確認を行う。



#### 4 避難場所以降の避難行動要支援者への対応

要支援者の避難が完了した後は、支援プラン又は地域防災計画に定めた計画に基づき、避難行動要支援者等の引継ぎや避難場所から福祉避難所等より適切な処遇が確保できるところへの搬送を行う。

## 1 避難のための情報伝達

### (1) 避難準備情報等の発令・伝達

市町村は、自然災害発生時に避難行動要支援者が円滑かつ安全に避難を行うことができるよう、避難準備情報、避難勧告、避難指示の発令等の判断基準（具体的な考え方）を織り込んだ「地域防災計画」や「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」等を策定し、災害時において適切に対応することが重要である。

避難支援等関係者が避難行動要支援者名簿を活用して着実な情報伝達及び早い段階での避難行動を促進できるよう、その発令及び伝達に当たっては、高齢者や障がい者等にも分かりやすい言葉や表現、説明などにより、一人ひとりに的確に伝わるようにすることが重要である。

- ・必要とする方の状況によって、必要とされる情報伝達の方法等は当然異なる点に留意する。
- ・必要な情報を適切に選んで提供するなどについても配慮する。

なお、避難行動要支援者の特性ごとの情報伝達時の主な配慮事項については、別紙3を参考にされたい。

### (2) 多様な手段の活用による情報伝達

自然災害発生時、特に地震に伴い発生する津波の発生時においては、緊急かつ着実に避難指示が伝達されるよう、各種情報伝達の特徴を踏まえ、防災行政無線（戸別受信機）や広報車による情報伝達に加え、携帯端末等に対する緊急速報メール等や防災情報メールも活用するなど、複数の手段を有機的に組み合わせることが重要である。

さらに、避難行動要支援者自身も情報を取得できるよう、日常的に生活を支援する機器等も活用するなど、多様な手段を活用した情報伝達に留意することが重要である。

#### <情報伝達の例>

聴覚障がい者：FAXによる災害情報配信、聴覚障がい者用情報受信装置

視覚障がい者：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

その他：メーリングリスト等による送信

字幕放送・解説放送（副音声や2ヵ国語放送など2以上の音声を使用している放送番組：音声多重放送）・手話放送

### (3) 情報伝達経路の確立

市町村は、電話などの通信手段の途絶を想定し、避難行動要支援者が情報から取り残されることのないよう、市町村からの情報を、地域の中で誰が誰にどのように伝えるかを平常時より決めておくなど情報伝達経路を確立することが望ましい。



また、市町村が行う防災訓練の中で、その経路を用いた情報伝達訓練を事前に実施しておくことが重要である。

## **2 避難行動要支援者の避難支援**

### **(1) 避難支援等関係者等の対応原則**

避難支援等関係者は、名簿情報・個別計画等に基づいて避難支援を行うこととなるが、避難支援等関係者本人又はその家族等の生命及び身体の安全を守ることがその大前提となる。そのため、避難支援等関係者等が、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援等を行えるよう、市町村等は、避難支援等関係者等の安全確保に十分に配慮することが必要である（法第 50 条②）。

なお、避難行動要支援者の特性ごとの避難誘導時の主な配慮事項については、別紙 4 を参考にされたい

### **(2) 避難支援等関係者等の安全確保の措置**

地域において、避難の必要性や避難行動要支援者名簿の意義、あり方を説明するとともに、地域で避難支援等関係者等の安全確保の措置を決めておくことが望ましい。

避難支援等関係者等の安全確保の措置を決めるに当たっては、避難行動要支援者や避難支援等関係者等を含めた地域住民全体で話し合っ、ルールを決め、計画を作り、周知することが適切である。その上で、一人ひとりの避難行動要支援者に避難行動要支援者名簿制度の活用や意義等について理解してもらうことが望ましい。

### **(3) 名簿情報の提供を受けた者に係る守秘義務の考え方**

名簿情報の提供を受けた者が、災害発生時に、避難行動要支援者の避難支援等に必要に応援を得るため緊急に名簿情報を近隣住民等に知らせるような場合は、「正当な理由」に該当すると考えられるため、法における守秘義務違反には当たらない。

なお、避難支援等の応援を得ることを目的とした場合であっても、災害が現に発生していない平常時から他者に名簿情報を提供することは、「正当な理由」に該当しないものであり、そうしたことが無いよう、守秘義務の順守徹底をはかる必要がある。

### **(4) 避難行動要支援者名簿の平常時からの提供に不同意であった者への避難支援**

#### **○不同意者を含む避難行動要支援者名簿の提供**

現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を保護するために特に必要があるときは、その同意の有無に関わらず、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に名簿情報を提供できることとされている。（法第 49 条の 11③）

従って、市町村は、避難支援等関係者その他の者に対し、特に避難の時間的余裕がある風水害等のリードタイムのある災害においては、避難支援等関係者その他の者への情報提供に同意していない者についても、人命尊重の観点から名簿情報を提供の上、可能な範囲で支援を行うよう協力を求めることが望ましい。

市町村は予想される災害種別や規模、予想被災地域の地理的条件や過去の災害経験等を総合的に勘案し、どのような場合に同意のない避難行動要支援者名簿の情報を提供することが適切かをあらかじめ判断して、地域の避難支援等関係者と認識の共有化を図っておくことが望ましい。

ただし、「災害が発生するおそれ」の段階で頻繁に名簿情報を提供するとすると、実質的に事前の同意取得の意味を失いかねない恐れもあるため、まずは、同意の取得に努めることが重要である。

### ○不同意者を含む避難行動要支援者名簿の提供先

地域コミュニティに加え、当該市町村だけでは災害への対応をしきれない場合など、自衛隊や都道府県警察からの応援部隊などによる避難支援の応援を受けるときは、これらの部隊責任者にも名簿情報を提供することができる。

また、平常時から民間企業等と協定を結ぶなど、あらかじめ関係者と連携して避難支援に取り組む場合などにも、名簿情報を提供することが可能である。この場合、厳格な個人情報管理について、協定書等に記しておくことが望ましい。

### ○不同意者を含む避難行動要支援者名簿の情報漏えいの防止

発災時に、本人の同意の有無に関わらず、緊急に名簿情報を提供する場合、あらかじめ地域防災計画において定められた避難支援等関係者のみならず、平常時から名簿情報を保有していない者に対しても名簿情報を提供することが考えられる。その際には、これらの者が適正な情報管理を図るよう、名簿情報の廃棄・返却等、情報漏えい等の防止のために必要な措置を講ずることが望ましい。

## 3 安否確認

災害発生時には、避難行動要支援者名簿を有効活用し、安否確認を行うことが望ましい。

自宅に被害がなく、避難行動要支援者が無事であっても、介護者や保護者が外出先で被災し、行方不明となり、予定していた支援者がいなくなること、また、介護者自身も負傷や高齢、障がいにより発災時は支援が必要となることも想定される。

そのため、安否未確認の避難行動要支援者がいる場合には、市町村は、避難行動要支援者名簿を活用し、在宅避難者等の安否確認を進めることが望ましい。

また、安否確認を行ったが、応答がない場合には、現地に最寄りの避難所から人を

派遣するなどにより状況を把握するなどして、避難所への移動等の必要な支援を行うことが望ましい。

安否確認を外部に委託する場合には、避難行動要支援者名簿が悪用されないよう適切な情報管理のために必要な措置を求めるとや流出した場合の損害を求償することがある旨の説明を行うことが必要である。その際、福祉事業者、障がい者団体、民間の企業や団体等と災害発生前に協定を結んでおくことが適切である。

また、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の役割を担っているケースもみられる。市町村の防災関係部局、福祉関係部局及び保健関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に連携し、日常のサービス、援助の延長の一環として要支援者の対応に協力してもらうことも有効な方策の一つである。

#### **4 避難場所以降の避難行動要支援者への対応**

##### **(1) 避難行動要支援者の引継ぎ**

要支援者の避難完了後は、避難行動要支援者が避難場所等において、避難支援等関係者から避難場所等の責任者に引き継がれるよう、その方法等について、あらかじめ支援プラン又は地域防災計画に規定しておくことが望ましい。

その際、名簿情報を避難所における生活支援等に活用できるよう、併せて引継ぐようにしておくことが望ましい。

##### **(2) 避難行動要支援者の避難場所から避難所への搬送**

避難行動要支援者を速やかに指定避難場所等から避難所へ搬送できるよう、あらかじめ搬送事業者と避難行動要支援者の搬送について協定を結び、支援プラン又は地域防災計画に規定することが望ましい。

発災後は、避難行動要支援者の搬送の責任者となった者が中心となってあらかじめ定めた計画に基づき、避難場所から避難所へ避難行動要支援者を搬送することが適切である。

##### **(3) 緊急一時入所等への対応**

要支援者のうち、避難後速やかに専門的なケアを要する者については、本人や家族の意思を確認の上、各専門施設への緊急一時入所等の対応を行うことが必要である。

その際、施設、病院等の連絡調整の窓口、要請系統等をあらかじめ本人及び家族等らと定めておくことが重要である。

##### **(4) 継続治療が必要な疾病を有する者への対応**

人工透析を必要とする慢性腎障がい者や特定の医薬品が不可欠な難病患者、酸素供給装置等を必要とする低肺機能者など、速やかな継続した治療が必要な疾病を有する要配慮者については、平常時から本人や家族、かかりつけ医、医療機関等と相談の上、人工透析患者を受け入れる体制や、必要な医薬品、酸素供給装置などの確保又は受診病院等の発災後の受け入れ先の確保などに努めることが必要である。

(別紙1)

## **避難行動要支援者の特性ごとの避難行動等の特徴**

### **[視覚障がい者]**

- ・自ら被害の状況を知ることができない場合がある。(視覚情報による緊急事態の察知が不可能な場合が多い。)
- ・災害時には、住み慣れた地域でも状況が一変することに伴い、援助なしでは、いつもどおりの行動ができなくなる場合がある。
- ・避難所等慣れない場所では、移動など行動することが難しくなる場合がある。(単独では素早い行動ができない。)
- ・視覚障がいのほかに、知的障がいや聴覚障がいなど重複障がいのある方がいることにも留意。

### **[聴覚障がい者]**

- ・音声による情報が伝わりにくい場合や伝わらない場合がある。(視覚外の異変・危険の察知が困難。音声による避難誘導の認識ができない場合がある。)
- ・緊急時でも、言葉で人に知らせることが難しい。
- ・外見からは障がいのあることがわかりにくい。
- ・聴覚障がいのほかに、知的障がいや肢体障がいなどの他の障がいもある者もいることにも留意。

### **[盲ろう者]**

- ・避難所等慣れない場所では、移動などが難しい(単独での避難行動が難しい)。
- ・障がいの状態(全盲ろう、弱視ろう、盲難聴、弱視難聴)によって、情報収集の方法が異なり、状況判断が難しい。

### **[言語障がい者(失語症等)]**

- ・緊急時でも、言葉で人に知らせることが難しい。
- ・外見からは障がいのあることがわかりにくい。

### **[肢体不自由者]**

- ・自分の身体の安全を守ることが難しい。
- ・とりわけ、下肢障がいがある者などは、自力で避難することが難しい。

### **[内部障がい者]**

- ・外見からは障がいのあることがわかりにくい。
- ・自力歩行や素早い避難行動が困難な場合がある。
- ・心臓、腎臓、呼吸器などの機能障がいのために、人工透析など医療的援助が必要な場合がある。
- ・医薬品を常時携帯する必要な方がいる。
- ・常時医療機材(人工呼吸器、酸素ボンベ、吸たん器など)を必要とする方がいる。

### **[知的障がい者]**

- ・急激な環境の変化に順応しにくい場合がある。
- ・一人では理解や判断することが難しく（緊急事態等の認識が不十分な場合）、環境の変化による動揺が大きく見られる場合がある。

### **[精神障がい者]**

- ・災害発生時には、精神的動揺が激しくなる場合がある。
- ・自分で危険を判断し、行動することができない場合がある。
- ・普段から服用している薬を携帯する必要がある。

### **[高次脳機能障がい者]**

- ・同時にいくつものことができない場合がある。
- ・複数の指示が出ると混乱する場合や、言葉の指示でどのように行動してよいか分からない場合がある。
- ・少し前の記憶や行き先や場所を忘れてしまう場合がある。
- ・緊急時でも、自分の知りたいことやして欲しいことを言葉で人に知らせることや他の人の言葉の理解が難しい場合がある。
- ・自分で危険を判断し行動することができない場合があるため、危険な場所に行ってしまうことがある。
- ・一人では理解や判断することが難しく、環境の変化による動揺が見られ、考える前に行動してしまう場合や、その都度指示されなければ行動できない場合や、直接指導等の支援が必要となる場合がある。
- ・外見からは障がいのあることがわかりにくい。
- ・受け答えはスムーズで、障がい認識ができていない場合もあり、「できる」「わかった」などを自信を持って返答するが、実際には行動できない。
- ・突然興奮したり、怒り出したり、我慢できないことなどがある。
- ・自分の疲労に気付きにくいことがある。

### **[発達障がい者]**

- ・環境の変化（いつもと違うこと）や見通しが立たないことが苦手なために、不安から落ち着きがなくなったり、精神的に不安定になってパニックを起こしたりする場合がある。
- ・コミュニケーションが苦手であるために、一斉に伝えられた情報を理解しにくかったり、自分が困っていることを伝えられなかったりする場合がある。
- ・想像することが苦手なために、避難の必要性や危険な場所・行為が理解できない場合がある。
- ・聴覚・触覚などの感覚が過敏であるために、特定の音を嫌がって耳をふさぐ、怖がるなどの行動が見られたり、大勢の人がいる場所にいられないことがある。他に、特定の食べものしか食べられない（味覚）、特定の服しか着られない・体に触れられるの

を嫌がる（触覚）といった場合もある。反対に、感覚が鈍感であるために、治療が必要ながや体の不調に気づかないことがある。

- ・受け答えがスムーズで、周囲には障がいがあることが分かりにくいことがある。

#### **[難病患者]**

- ・疾患によって、身体障がい者手帳を所持し、障がい状態にある場合もあることから、それぞれの疾病特性に配慮した対応をとる必要がある。

#### **[認知症高齢者]**

- ・時間、場所、人に関する見当が混乱することがある。
- ・食事をしたことを忘れて要求するなど、最近の出来事をすっかり忘れることがある。
- ・言葉が出てこなかったり、意味を理解できないことがある。
- ・身の回りの物の用途がわからなくなることがある。
- ・急激な環境の変化への適合が難しい。
- ・服の着替えがうまくできないことがある。
- ・環境の変化にせい弱である。

(以上の症状は環境の変化により大きく左右されやすい)

\*障がい者の特性等については、上記の他、以下にも詳しく掲載されているので参考にするとよい。

- ・「障がいのある方への接遇マニュアル」 出典：東京都心身障がい者福祉センター

(<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shinsho/tosho/hakkou/>)

- ・「防災マニュアル」 出典：東京都心身障がい者福祉センター

(<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shinsho/saigai/saigaimanual/index.html>)

(別紙 2)

## **避難行動要支援者の特性ごとに必要な主な配慮等**

### **[視覚障がい者]**

- ・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が困難な場合が多いため、音声による情報伝達及び状況説明が必要である。
- ・日常の生活圏外では、介護者がいないと避難できない場合があるため、避難誘導等の援助が必要である。
- ・なお、重複障がいがある者の場合には、その障がい状況に応じた援助ニーズがあることに留意する。

### **[聴覚障がい者]**

- ・音声による避難・誘導の指示が認識できないため、手話・要約筆記・文字・絵図等を活用した情報伝達及び状況説明が必要である。

### **[盲ろう者]**

- ・視覚や音声による緊急事態等の覚知が困難であるため、指点字や触手話、指文字、手のひら書き、拡大文字等、個々の障がい状況に応じたコミュニケーション方法により情報伝達及び状況説明が必要である。
- ・日常の生活圏外では、介護者がいないと避難できない場合があるため、避難誘導等の援助が必要である。
- ・単独でいると全ての情報から閉ざされてしまうことを考慮する。

### **[言語障がい者（失語症等）]**

- ・自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難であるため、手話・筆談等による状況把握が必要である。

### **[肢体不自由者]**

- ・自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多いため、車いす等の補助器具が必要。この場合、メンテナンスキット（空気入れ、パンク修理、工具）も必需品である。

### **[内部障がい者]**

- ・自力歩行や素早い避難行動が困難な場合があるため、車いす等の補助器具が必要である。
- ・医薬品や医療機材を携帯する必要があるため、医療機関等による支援が必要である。
- ・ストマ着用者にあってはストマ用装具が必要である。

### **[知的障がい者]**

- ・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見られる場合があるため、何が起こったかを短い言葉や文字、絵、写真などを用いてわかりやすく伝えて事態の理解を図るとともに、日常の支援者が同伴するなどして、気持ちを落ち着かせながら安全な場所へ誘導することが必要である。



### **[精神障がい者]**

- ・災害発生時には精神的動揺が激しくなる場合があるため、支援者は、気持ちを落ち着かせる配慮が必要である。
- ・服薬を継続することが必要な人が多いため、日ごろから自ら薬の種類を把握するよう指導するとともに、医療機関による支援が必要である。

### **[高次脳機能障がい者]**

- ・「記憶障がい」などがある場合があることから、できる限り事前にその方の症状を把握し、とるべき行動を記載したメモを渡す、現在の状況や今後の見通しなど何度も繰り返して説明を行うなど、その方の症状にあった誘導方法をとることが必要である。
- ・緊急事態等の認識ができない場合があるため、何が起こったかを短い言葉や文字、絵、写真などを用いてわかりやすく伝えて事態の理解を図るとともに、日常の支援者が同伴するなどして、安全な場所へ誘導することが必要である。
- ・災害発生時には精神的動揺が激しくなる場合があるため、気持ちを落ち着かせることが必要である。
- ・食料や物資の配給を待てずに怒ったり騒いだりすることがあり、家族の代わりに列に並ぶ、別途配給するなどの対応で、家族の負担を軽減することが必要である。

### **[発達障がい者]**

- ・見通しを持ちやすいように、スケジュールやこれから起こることについて、できるだけ具体的に説明することが必要である。
- ・抽象的な言葉を避け、具体的で分かりやすい言葉を使って、はっきりと伝える。耳で聞くよりも目で見たことを理解しやすい特徴があるので、その人の理解度に応じて、実物、写真、絵や言葉など目に見える形にして伝えることが必要である。
- ・危険を回避するために、してはいけないこと、行ってはいけない場所などがある場合は、あらかじめそのことをはっきり伝えることが必要である。
- ・精神的に不安定になったりパニックを起こしたりした時は、気持ちを落ち着けられるように静かな場所を確保したり、個室が用意できない場合は、テントやパーテーション、段ボールで周りの空間と区切るなどの工夫が必要である。聴覚過敏がある場合はヘッドフォンや耳栓を使うことや、お気に入りのものを用意するといったことで、落ち着いて過ごせる場合もある。
- ・本人からけがや不調の訴えがなくても、身体状況を一通り確認したり、また、食事（食欲）や睡眠の状態にも注意を払っておくことが必要である。

### **[難病患者]**

- ・肢体が不自由な場合や、外見からは障がいがあることが分からない場合があるため、それぞれの病態や症状に応じた避難誘導等の援助が必要である。
- ・人工呼吸器や人工透析などの医療的援助が必要な場合がある。
- ・慢性疾患患者が多く、医薬品の確保について医療的援助が必要な場合がある。

### [認知症高齢者]

- ・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見られる場合があるため、日常の支援者が同伴するなど、気持ちを落ち着かせることが必要である。

\*障がい者の特性等については、上記の他、以下にも詳しく掲載されているので参考にするとよい。

- ・「障がいのある方への接遇マニュアル」 出典：東京都心身障がい者福祉センター

(<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shinsho/tosho/hakkou/>)

- ・「防災マニュアル」 出典：東京都心身障がい者福祉センター

(<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shinsho/saigai/saigaimanual/index.html>)

## (別紙3)

### 避難行動要支援者の特性ごとの情報伝達時の主な配慮事項

#### [視覚障がい者]

- ・市町村の広報、その他生活に関する情報等が来た時には、必ず知らせる。
- ・わかりやすい口調で伝える。
- ・音声情報で複数回繰り返す。
- ・点字や拡大文字のほか、指点字や触手話、指文字、手のひら書きなど、一つないし複数の組み合わせでコミュニケーションをとり情報提供に努める。
- ・盲ろう者通訳・介助員を避難所等に派遣する。
- ・重複した障がいがある者の場合には、さらに別の障がいに応じた支援が必要になる。

#### [聴覚障がい者]

- ・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た筆談で情報を伝える。(常時筆記用具を用意しておく。)
- ・盲ろう者通訳・介助員、手話通訳者及び要約筆記者を避難所等に派遣する。
- ・掲示板、ファクシミリ、Eメールを活用した情報提供を行うとともに、文字放送専用テレビを避難所に設置することに努める。

#### [盲ろう者]

- ・生活環境や障がいの状況、障がい発生時期等により、コミュニケーションの方法も一人ひとり異なる。
- ・コミュニケーションの方法は、点字(指点字)、手話(触手話)、指文字、筆談、手のひら書き、音声、その他に分類でき、一つないしは複数の組み合わせでコミュニケーションを取る。
- ・市町村の広報、その他生活に関する情報等が来た時には、必ず知らせる。
- ・指点字や触手話、指文字、手のひら書き等の手段により状況を伝える。
- ・盲ろう者通訳・介助員を避難所等に派遣する。

#### [知的障がい者]

- ・具体的に、短い言葉で、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。
- ・精神的に不安定になる場合があることに配慮する。

#### [精神障がい者]

- ・具体的に、わかりやすく簡単に情報を伝える。
- ・精神的に不安定になる場合、専門的知識のある人に連絡をとるなど配慮する。

#### [高次脳機能障がい者]

- ・とるべき行動や大切な説明や予定はメモを渡す。
- ・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。

- ・言葉が出ずに困っている時は、本人の状況を推測して選択肢をあげたり、絵や図を活用するなどして、表現のサポートを行う。
- ・精神的に不安定になる場合があることに配慮し、イライラしている時は、静かな場所へ誘導し、落ち着くまで待つ。
- ・何度も同じことを聞く時は、いつも見える場所にメモを貼ったり、繰り返しの説明を行う。

#### **[発達障がい者]**

- ・抽象的な言葉を避け、具体的で分かりやすい言葉を使って、はっきりと伝える。その人の理解度に応じて、実物や写真、絵、言葉など目に見える形にして伝える。
- ・予告できることは、できるだけ事前に伝えておく。
- ・大きな声を怖がったりする場合があるので、穏やかな声で話しかける。
- ・一斉の説明では十分理解できない場合があるため、個別に声をかけ、理解できているかどうかを確認する。
- ・してはいけないこと、行ってはいけない場所、触ってはいけないものなどがある場合は、あらかじめそのことをはっきり伝える。「×」などの印やマークを使って、はっきり分かるように示す。

#### **[難病患者]**

- ・視覚、聴覚に障がいがある場合や、認知症をとまなう場合は、それぞれの状態を把握し、理解しやすい方法で情報を伝える。

#### **[認知症高齢者]**

- ・具体的に、短い言葉で、ゆっくりとわかりやすく理解しやすい方法で情報を伝える。

## (別紙4)

### **避難行動要支援者の特性ごとの避難誘導時の主な配慮事項**

#### **[視覚障がい者]**

- ・安否確認及び避難所への避難誘導（歩行支援）を誰が行うのか、予め取り決めておく。
- ・白杖等を確保する。
- ・また、日常の生活圏であっても、災害時には周辺環境の変化から認知地図（頭の中の地図）が使用不能となる場合があることに配慮する。

#### **[聴覚障がい者]**

- ・手話や文字情報によって、状況説明を行い、避難所等へ誘導する。（筆記用具等を用意しておく。）

#### **[盲ろう者]**

- ・安否確認及び避難所への避難誘導（歩行支援）を誰がどのように行うのか、予め本人に伝え取り決めておく。
- ・指点字や触手話、指文字、手のひら書き等によって状況説明を行い、避難所等へ誘導する。
- ・たとえ少しの距離であっても支援者の存在が確認できなければ、一人になっているのではないかと不安に感じてしまうので、近くにいることを伝え、少しでも安心できるように留意する。

#### **[言語障がい者（失語症等）]**

- ・手話や文字情報によって、状況説明を行い、避難所等へ誘導する。（筆記用具等を用意しておく。）

#### **[肢体不自由者]**

- ・自力で避難することが困難な場合には、車いす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、担架やリヤカーの使用、おんぶなどにより避難する。

#### **[内部障がい者]**

- ・常時使用している医療機材を確保するほか、医薬品を携帯するとともに、自力で避難することが困難な場合には、車いす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。移動用具等が確保できない場合には、担架やリヤカーの使用、おんぶなどにより避難する。

#### **[知的障がい者]**

- ・一人でいる時に危険が迫った場合には、緊急に保護する。
- ・災害の状況や避難所等の位置を、短いことばや文字、絵、写真などを用いてわかりやすく説明するとともに、必要に応じて誘導する。

- ・また、動揺している場合には、日常の支援者が同伴するなどして、気持ちが落ち着くよう支援することが大切である。

#### **[精神障がい者]**

- ・災害の状況や避難所等の位置を伝えるとともに、必要に応じて無理のないやり方で誘導する。
- ・また、動揺している場合には、時間をとり気持ちが落ち着くよう支援することが大切である。

#### **[高次脳機能障がい者]**

- ・災害の状況や避難所等の位置、とるべき行動や大切な説明や予定を記載したメモを渡し、絵、図、文字などを組み合わせて、誘導する。
- ・また、動揺している場合には、日常の支援者が同伴するなどして、気持ちが落ち着くよう支援することが大切である。
- ・何度も同じことを聞く場合でも、繰り返しの説明を行う。
- ・道や建物の中で迷うことがあるので、目的地まで付き添うなど必要な誘導を行う。
- ・けがをしているのに気付かないことがある。本人の主訴だけでなく、身体状況等周り方からも聴取する等よく確認する。

#### **[発達障がい者]**

- ・事前に避難誘導が必要なことが分かっている場合には、あらかじめ行き先、移動する時間、同行する人などについて説明しておく。
- ・これから起こること（すること、行く場所など）や取るべき行動について、具体的に分かりやすい言葉を使い、はっきりと伝える。
- ・一斉の説明では十分理解できない場合があるため、個別に声をかける。

#### **[難病患者]**

- ・肢体不自由者や、内部障がい者と同様に、車いす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。
- ・常時使用している医療機材を確保するほか、医薬品を携帯するよう周知を徹底する。

#### **[認知症高齢者]**

- ・動揺している場合は、日常の支援者が同伴するなどして、気持ちが落ち着くよう留意し、支援する。