

宮城県
避難行動要支援者等に対する
支援ガイドライン



令和6年3月改訂

宮城県

～ は じ め に ～

本書は、平成18年に取りまとめた「災害時要援護者支援ガイドライン」について、平成23年3月11日に発生した東日本大震災で得られた教訓や令和3年5月の災害対策基本法の改正等を踏まえて改訂したものです。

東日本大震災においては、未曾有の災害、特に想像を絶する大津波により、高齢者や障害者、さらには避難支援者の中にも尊い命を落とした方が多数いらっしゃいました。

また、長期にわたる避難所生活の中で、体調を崩されるなどして亡くなられる、いわゆる震災関連死も多数に上りました。

このようなことを踏まえ、再び東日本大震災のような大きな災害が発生した場合でも、自助・共助を基本としながら、高齢者や障害者等が安全な場所に避難できるよう、平時から支援体制を整備し、さらに、生き延びた命をその後の避難所生活で失うことのないようにすることを目的に大幅に加筆・修正し、改めて災害時における支援のあり方について、記述したものです。

今後、自宅で暮らす高齢者や障害者が増加すると見込まれています。例えば、本県におきましては、高齢者が、介護が必要になった場合でも、住み慣れた我が家、慣れ親しんだ地域で暮らし続けていける環境を目指す「みんなで支え合う地域づくり」の推進を目指しているところです。また、障害福祉分野においても、精神障害者の地域生活への移行をさらに促進させることとなっております。

このようなことから、今後、在宅で高齢者・障害者への支援体制の構築が、より一層、重要になってまいります。

今後、市町村においては、災害対策基本法や国が示した取組指針等を踏まえるとともに、本書を参考にしながら、避難行動要支援者名簿の整理や個別避難計画の策定等の取組を推進していただきますようお願いいたします。

令和6年3月 宮城県保健福祉部

目次

第1編 基本的な考え方.....	1
第1章 避難行動要支援者等支援について.....	1
1. 「宮城県避難行動要支援者等に対する支援ガイドライン」改訂の趣旨	1
2. 平時における避難行動要支援者支援対策の必要性	1
3. 災害時における「自助」「共助」「公助」について.....	2
4. 避難行動要支援者支援における「共助」の重要性	3
第2章 避難行動要支援者等について.....	4
1. 定義	4
2. 具体的な避難行動要支援者	5
3. 避難行動要支援者の特徴把握の必要性.....	6
第2編 平時における避難行動要支援者等に対する支援対策.....	7
第1章 平時から取り組むべき対策について.....	7
1. 避難行動要支援者名簿に係る全体的な考え方の整理等.....	8
2. 避難行動要支援者名簿の作成	10
3. 避難行動要支援者からの同意の取得	13
4. 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供.....	14
5. 避難行動要支援者名簿の更新	14
6. 個別避難計画の策定.....	14
7. 福祉避難所の指定・確保.....	26
8. その他の対策.....	32
第2章 個人情報に関する事項について	36
1. 避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の適正な管理.....	36
2. 適切かつ積極的な個人情報の取扱い	38
第3章 避難情報の発令基準の策定.....	38
1. 高齢者等避難の発令・伝達.....	38
2. 住民理解の促進.....	39
第4章 要配慮者自身の取組について.....	39
1. 要配慮者自身の取組の必要性	39
第5章 平時からの見守り体制の構築.....	41
1. 見守り体制の構築.....	41
第3編 災害発生時における避難行動要支援者等に対する支援対策.....	42
第1章 災害別対策総論.....	42
1. 災害別による発生時の対応.....	42
第2章 防災情報の伝達について	43
1. 避難行動要支援者への具体的配慮.....	44

第3章 避難誘導等の支援体制について	45
1. 災害発生時の対応.....	45
第4章 避難所における対策について	49
1. 災害発生時の対応.....	49
2. 要配慮者への配慮.....	50
3. 男女共同参画.....	55
4. 避難所における情報提供.....	55
5. 災害（震災）関連死の防止	56
第5章 福祉避難所の開設・運営	58
1. 避難所から福祉避難所への移送.....	58
2. 福祉避難所の運営.....	59
3. 関係機関との連携.....	61
4. 福祉避難所の閉鎖へのプロセス.....	62
5. 施設利用者及び地域住民等への周知	64
6. 社会福祉施設等での受入調整・緊急入所等	65
第6章 応急仮設住宅への入居等について.....	66
1. 要配慮者に配慮した応急仮設住宅の整備.....	66
2. 要配慮者に配慮した応急仮設住宅の入居募集及び入居決定.....	66
第4編 災害復興期における要配慮者に対する支援対策	68
第1章 各種支援対策について	68
1. 各種保健福祉サービス等の継続.....	68
2. 復興期におけるメンタルケアの実施	68
3. 要配慮者に対する生活再建支援.....	70

トピックスの目次

1 避難訓練【石巻市】	2
2 東日本大震災における医薬品供給の事例【宮城県】	3 2
3 警報等の伝達.....	3 9
4 東日本大震災における避難所等での生活不活発病対策の事例【気仙沼保健福祉事務所】	5 7
5 東日本大震災における避難所の事例【東松島市】	5 9
6 東日本大震災における福祉避難所の事例【石巻市】	6 0
7 東日本大震災における要介護者等の受入調整の事例【宮城県】	6 5
8 災害公営住宅を整備するに当たっての指針<ガイドライン>の策定の事例【宮城県】	6 6
9 東日本大震災における心のケアの事例【宮城県】	6 9

第1編 基本的な考え方

第1章 避難行動要支援者等支援について

1. 「宮城県避難行動要支援者等に対する支援ガイドライン」改訂の趣旨

本書は、市町村における災害時要援護者¹支援の取組を促進することを目的として平成18年に取りまとめた「災害時要援護者支援ガイドライン」について、平成23年3月11日に発生した東日本大震災で得られた教訓を踏まえつつ、改正災害対策基本法（令和3年5月10日公布）、国の「避難行動要支援者の避難支援に関する取組指針（令和3年5月改定）」及び「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（令和4年4月改定）」²の内容を反映し、改訂したものである。

本書においては、東日本大震災で改めて「自助」「共助」の大切さが認識されたことから、平時から避難行動要支援者本人・家族が自治会や自主防災組織、近隣住民などと関係を深めながら、災害が発生した場合にどう避難支援していくかについて記述した。

また、避難行動要支援者の個人情報については、厳格な管理が必要な一方で、大規模災害に備え、あらかじめ必要な情報を最小限度の範囲内で共有しておくことは、避難行動要支援者支援対策として、大変重要であることから、適切かつ積極的な個人情報の取扱いについて概説した。

さらに、東日本大震災においてニーズが高まった福祉避難所について、早期設置など具体的な対応策を示すとともに、福祉避難所への要配慮者の誘導や支援者の確保などの手順、さらに高齢者や障害者の状態に応じたきめ細やかな支援策等について、記述した。

市町村が、今後避難行動要支援者等支援を実施するに当たっては、本ガイドライン及び国の取組指針を参考に、地域の実情に合わせて準備いただきたい。

2. 平時における避難行動要支援者支援対策の必要性

災害による人的被害を未然に防止するためには、日頃の防災対策が不可欠であり、平時における防災対策の有無が被害の規模を大きく左右する。

このため、市町村は、災害発生時における避難行動要支援者の迅速かつ的確な避難支援の実施を図るため、平時から避難行動要支援者に関する情報の把握、防災情報伝達体制の整備及び避難誘導等の支援体制の確立について、積極的に取り組む必要がある。

¹ 「災害時要援護者」という用語については、広く定着しているところであるが、国の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」及び「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」においては、「避難行動要支援者」及び「要配慮者」の用語が使用されていることから、本書においてはこれらの用語を使用する。

² 「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」については、要配慮者関係の記述について反映している。

【トピックス】 避難訓練：石巻市

東日本大震災後、各地で避難訓練が実施されています。

平成24年7月8日には、石巻市で東日本大震災後初めての大規模な避難訓練が実施されました。この訓練では、「宮城県沖を震源にマグニチュード9.0の地震が発生し、大津波警報が発令された」との想定で、東日本大震災と同規模の地震を念頭に実施されました。



この訓練には人口の約12%にあたる約1万7,600人が参加し、各自治会では付近の高台に避難したり、指定避難所に避難したりしました。

市のハザードマップや避難所リストを常備しておくことも重要ですが、避難所まで実際に何分かかかるかなどを確認しておくことはとても大切です。

また、避難行動要支援者登録申請書に基づく避難支援者による避難を実際に行ったり、民生委員などの方々が要配慮者に「急いで避難所に行きましょう」と声を掛け合いながら訓練を実施したりすることで、災害発生時に具体的に何をすべきか明確にすることができます。

東日本大震災で得られた教訓を生かしながら、それぞれの独自の事情や地域性に合わせて、日頃から訓練をしておきましょう。

3. 災害時における「自助」「共助」「公助」について

避難行動要支援者支援については、「自助」「共助」による支援のあり方及び「自助」「共助」では必要な支援が受けられない場合における「公助」による支援のあり方についての検討が必要である。

特に東日本大震災においては、長期にわたってライフラインが途絶したことにより、不自由な生活を余儀なくされたほか、避難所に住民が殺到したことで、当初十分な配給等が実施されなかった経緯がある。このことから、「自助」の観点として、各家庭において3日間程度の食料や飲料水を常日頃から確保し、可能な限り家庭単位で一定期間過ごせるよう準備しておくことが望ましい。さらに、隣近所で食料を融通し合うなど「共助」の視点から「ご近所力」を高めておくことで、災害に強いコミュニティを構築していく必要がある。市町村においては、このように地域の実情に合わせて、「自助」「共助」「公助」をそれぞれ適切に組み合わせた形で避難行動要支援者支援を進めていくことが望ましい。

また、「自助」「共助」のあり方について、広報等を通して常日頃から住民に意識付けを行い、県や市町村など公的機関による「公助」と一体になって避難支援体制を構築しておくことが大切である。市町村においては、これらの点を踏まえながら、災害時の情報伝達・避難支援体制の構築及び避難行動要支援者支援対策の基本として、避難行動要支援者名簿の作成・活用方針等（従前の全体計画）を整理し、住民と一体となった避難行動要支援者支援を実施していく必要がある。

さらに、市町村において、地域福祉を総合的に推進する上で大きな柱になる地域福祉計画を策定・改訂する場合には、本ガイドラインも参考に、東日本大震災を踏

また避難行動要支援者等支援のあり方について記述し、なお一層住民の理解を得ることが望ましい。

自助：避難行動要支援者等の地域住民自身が日頃から災害に備えること。

共助：地域住民同士や地域団体が連携すること。

公助：県や市町村等公的機関による支援のこと。

4. 避難行動要支援者支援における「共助」の重要性

災害発生時に最も重要となるのは、自らの身を守る「自助」であり、このことは、避難行動要支援者及びその家族にも当てはまるものである。

しかし、避難行動要支援者は、その身体的な特性等により、「自助」が困難である場合が想定されることから、避難行動要支援者支援においては、自治会や自主防災組織、近隣住民等の地域における支援活動（＝「共助」）が特に重要となるものであり、この「共助」の取組を促進させるためには、自治会等の小地域を単位として、日頃から訪問活動や諸行事の案内などを通じた一層の地域交流を図り、緊急時には遠慮なく連絡ができるといった日常生活における関係づくりが大切である。

このため、市町村においては、社会福祉協議会や民生委員・児童委員等と連携しながら、町内会・自治会長、近隣住民、ボランティア等の参加による小地域の活動支援や地域コミュニティの互助意識の醸成、避難行動要支援者と地域との交流促進について積極的に取り組むことが大事であり、これらの活動を継続的かつ組織的に展開していくことが必要である。

また、防災研修会、防災訓練、防災関係イベント等の開催を通じて、地域住民に防災について考える機会を提供することや避難行動要支援者の避難支援に関する相談窓口の設置、地域の学校と連携した防災教育の推進³といった避難行動要支援者支援の普及啓発についても、積極的に取り組むことが大切である。

阪神・淡路大震災での調査によれば、火災に関して自力や家族によって救助された「自助」は66.8%、友人や隣人など「共助」は30.7%、救助隊といった「公助」は1.7%だったという結果もある⁴。これは未曾有の災害により、交通網が遮断されるなどした結果、消防などの人員のみで対応することは困難だったことなどであるとされている。東日本大震災においても、公的機関が全ての要救助者を直ちに救助することは困難だったこともあり、今後も同規模の災害が発生した場合にますます重要になってくるのが、地域の特徴を最もよく知り、近所の人々の様子も把握し得る、住民自身の備えと近隣による支え合いと言えよう。

³ 東日本大震災においては、学校施設が避難所となり、児童・生徒も支援者として活動した。児童・生徒への防災教育の充実が、将来的には地域の防災力向上にも繋がり、避難行動要支援の普及啓発にも有効と言える。

⁴ 参考「1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」（日本火災学会）

阪神淡路大震災における調査 生き埋めや閉じ込められた際、誰に助けてもらったか		
誰に	%	自助・共助・公助の別
自力で	34.9	自助 66.8%
家族に	31.9	
友人・隣人に	28.1	共助 30.7%
通行人に	2.6	
救助隊に	1.7	公助 1.7%
その他	0.9	

東日本大震災後、宮城県では、「宮城県震災復興計画」を策定し、その基本的考え方として「復興活動は、国・県・市町村、企業、団体、NPOなど、多様な活動主体が互いに手を携え、共に歩いていくという連携・共助の精神を共有し、「絆」という人と人との結びつきを核として取り組んでいく必要」があるとし、「自助」「共助」の大切さについて、改めて記述していたところである。また、県内市町村においても、同様の内容が盛り込まれており、例えば、「気仙沼市震災復興計画」においては「地域コミュニティの充実と市民等との協働の推進」の中で、地域住民と連携した高齢者や子ども、障害者への見守りや声かけ、生活相談などの包括的、多面的なサポートの仕組みづくりなどが示されていたところである。

市町村においては、改めて広報等を通じて「自助」「共助」の大切さについて、住民に分かりやすく説明し、これまで以上に人と人、地域コミュニティの内外をつなぐ共生の視点を持ち続けてもらうとともに、関係機関や地域住民等を含めた実効性ある連携体制を構築していくことが肝要である⁵。

第2章 避難行動要支援者等について

1. 定義

(1) 避難行動要支援者

避難行動要支援者とは、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として各市町村の地域防災計画において定める。

(2) 要配慮者

⁵ 国に設置された「一人ひとりを包摂する社会」特命チームでは、「東日本大震災の発生により、被災地をはじめ、全国的に「社会的排除」のリスクが高まるおそれ」があるとし、「今後の復興対策に当たっては、「復興格差」が拡大することのないよう、包摂的な施策展開が必要」と述べている。このことから、被災地においては、住民間による「共助」やNPOなどとタイアップした協働が今後も重要になってくると言える。

要配慮者とは、災害時に限定せず一般に配慮を要する者を意味し、具体的には高齢者、障害児者、医療的ケア児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等を意味する。

なお、本書においては、避難行動要支援者及び要配慮者をあわせて「避難行動要支援者等」と表記する。

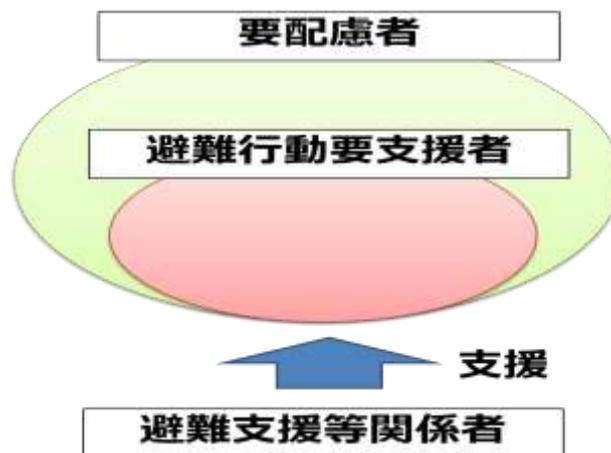
(3)避難支援等関係者

避難支援等関係者とは、町内会・自治会、消防機関、警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、地区社会福祉協議会、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。

避難支援等関係者となる者は、各市町村の地域防災計画において定める。

なお、本書においては、避難支援等関係者のうち実際に避難行動要支援者の避難支援を行う者を「避難支援等実施者」と表記する。

イメージ図



2. 具体的な避難行動要支援者

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る。

【避難行動要支援者の例】

【避難行動要支援者の例】

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) 身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- (3) 重度以上と判定された知的障害者
- (4) 精神障害者保健福祉手帳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) 医療機器の装着等により、避難させることが難しい医療的ケア児者
- (7) 上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

3. 避難行動要支援者の特徴把握の必要性

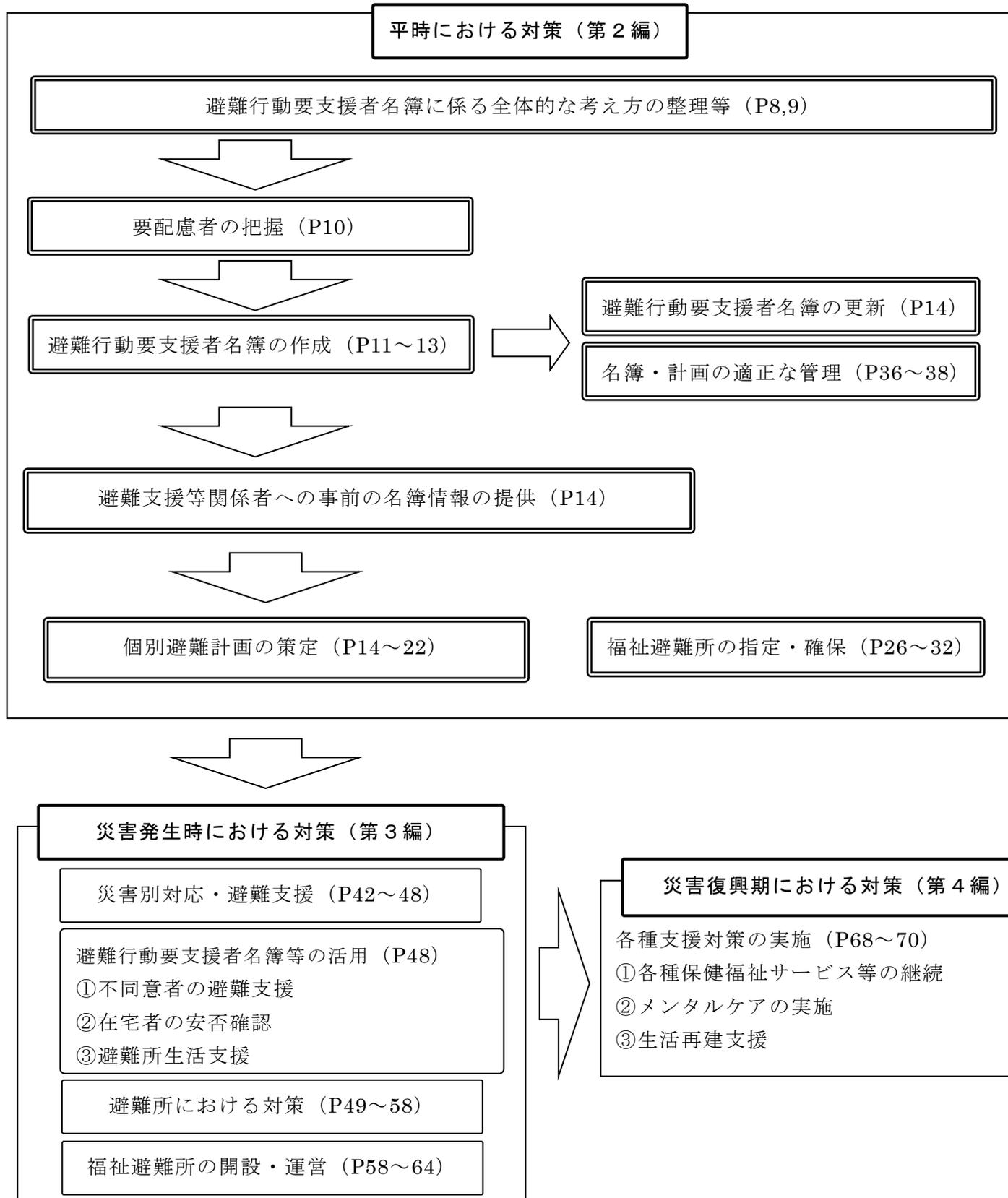
避難行動要支援者には、様々なハンディキャップを抱えた人が含まれており、その支援を的確かつ有効に行うためには、避難行動要支援者一人ひとりに対する個別具体的な対応が必要である。

このため、個人情報取り扱いに十分配慮した上で、避難行動要支援者一人ひとりに関する各種状況、及びそれに付随する関連情報を的確に把握するとともに、把握した情報に基づく避難行動要支援者ごとの特性に配慮した支援内容を作成することが重要である。

第2編 平時における避難行動要支援者等に対する支援対策

第1章 平時から取り組むべき対策について

市町村における避難行動要支援者等支援対策の流れ（イメージ）



災害時における円滑かつ的確な避難行動要支援者等支援を実施するためには、平時における対策が必要不可欠であり、平時における対策が人的被害の規模を大きく左右する。このことから、各市町村においては、「市町村地域防災計画の策定」「避難行動要支援者名簿の作成」「個別避難計画の策定」「指定福祉避難所の指定」等の対策について、平時から着実に実施しておくことが重要である。

1. 避難行動要支援者名簿に係る全体的な考え方の整理等

令和3年の災対法改正等を踏まえた取組の実施に当たり、避難行動要支援者の避難支援等についての考え方を整理し、避難行動要支援者名簿に係る作成・活用方針等を整理することが適当である。

避難行動要支援者名簿に係る作成・活用方針等において定める事項の例、地域防災計画において定める必須事項、条例の定めを検討すべき事項については、次のとおりである。

<避難行動要支援者名簿に係る作成・活用方針等、地域防災計画、条例において定める事項>

避難行動要支援者名簿に係る作成・活用方針等において定める事項

地域防災計画において定める必須事項

- ◎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

条例の定めを検討すべき事項

- ・名簿情報の外部提供の同意に関する特例措置
- ・個人番号の独自利用を行う事務
- ・個人番号の独自利用を行う事務の処理のための庁内連携
- ・番号法に定められた個人番号利用事務の処理のための庁内連携
- ・同一市町村内の機関間の特定個人情報の授受

<例>

- 名簿の活用方法（避難支援、安否確認、発災後の生活支援等）
- 個人情報の取扱いの方針や、外部提供に係る条例整備及び同意を得る取組等
- マイナンバーを活用する方針
- 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）
- 具体的な支援方法についての避難行動要支援者との打合せを行うに当たって、調整等を行う者
- 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移送方法

他

[参考：国取組指針 p 29]

2. 避難行動要支援者名簿の作成

(1) 要配慮者の把握

避難行動要支援者名簿を作成するに当たっては、まず、以下の方法により高齢者、障害児者、乳幼児、その他特に配慮を要する者（要配慮者）の把握を行う。

① 市町村の内部情報及び都道府県等から取得した情報を活用した把握

災害対策基本法の規定により、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配慮者の情報を、その保有に当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。

また、災害対策基本法の規定により、避難行動要支援者名簿の作成に必要で、市町村で把握していない情報（例：難病患者に係る情報）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。

市町村においては、これらの規定を積極的に活用し、要配慮者情報の取得に努められたい。

② 要配慮者の種別による把握

イ 高齢者の把握

要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握するとともに、一人暮らし高齢者の情報に関しては、市民課等と連携し住民基本台帳の活用等により把握する。併せて、自治会等の地域団体や、民生委員・児童委員、地区社会福祉協議会、地域包括支援センター等の福祉関係者がアンケートの実施や日頃の活動などを通じて把握することも有用である。

ロ 障害者及び医療的ケア児者の把握

障害者等の情報に関しては、各種障害者手帳台帳における情報、障害程度区分情報等が基本となり、市町村は、障害者手帳の交付やサービス申請の機会を通じて、相談窓口及び各種支援制度の周知を進めるとともに、障害者団体の協力を得ながら、情報の把握を行う。また、自立支援医療のデータ等の活用も有用である。なお自治会等の地域団体等による把握については、高齢者の場合と同様である。

なお、障害者の場合、支援区分がないが保護者のみでは避難行動が困難である可能性の高い重症心身障害児者や医療的ケア児者は、障害者通所支援における基本報酬や加算の情報により把握する方法もある。

ハ 在宅療養者の把握

人工透析を受けている場合など常時、特別な医療等を必要とする在宅療養者については、保健所、病院など関係する機関と連携し、身体障害者手帳等を活用しながら、該当者の把握を行う。

ニ 妊産婦及び乳幼児や外国人

妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や市民課等と連携し住民基本台帳を活用しながら把握する。また、在住外国人については、同様に住民基本台帳を活用することに加え、自治会等での行事参加や地域で開催されている外国人向け日本語教室、外国人雇用企業等を通

じた情報把握に努める。

なお、実際の災害時には、市町村は、妊産婦や外国人については、本人あるいは避難支援者に対してインターネット、メール、FAX、電話連絡等による情報の提供を行う。

(2)避難行動要支援者名簿の作成

把握した要配慮者情報をもとに、避難行動要支援者名簿を作成する。

①避難行動要支援者の範囲

避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲については、地域防災計画において定める。要件の設定に当たっては、要介護状態区分、障害支援区分等の要件のみならず、各地域において支援が必要とな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。

また、設定した要件から形式的に該当しない者であっても、避難行動支援が必要であると認められる者については、従来の「手上げ方式」のように、避難行動要支援者本人や、支援者等からの申し出により避難行動要支援者名簿に掲載できる仕組みを設けることも重要な視点である。

【避難行動要支援者の例】（再掲）

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

- イ 要介護認定3～5を受けている方
- ロ 身体障害者手帳1級・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ハ 重度以上と判定された知的障害者
- ニ 精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
- ホ 市の生活支援を受けている難病患者
- ヘ 医療機器の装着等により、避難させることが難しい医療的ケア児者
- ト 上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

②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。

- イ 氏名
- ロ 生年月日
- ハ 性別
- ニ 住所又は居所
- ホ 電話番号その他の連絡先
- ヘ 避難支援等を必要とする事由
- ト 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

同意を得るための様式例（例2）

フリガナ			
氏名			
生年月日		性別	男・女
住所			
避難支援等を必要とする事由	<input type="checkbox"/> 介護保険の認定を受けている	要介護状態区分：	
	<input type="checkbox"/> 手帳所持	障害名：	等級：
	<input type="checkbox"/> 難病の特定医療費、小児慢性特定疾病医療費の支給認定を受けている		
	<input type="checkbox"/> その他 【特記事項】		
電話番号		F A X 番号	
携帯電話番号		メールアドレス	

避難行動要支援者は、避難支援者への情報提供に同意することにより、避難支援者（地域住民等）から災害発生時における避難行動の際の支援を受ける可能性が高まりますが、避難支援者自身や家族などの安全が前提のため、同意によって、災害時の避難行動の支援が必ずなされることを保証するものではなく、また、避難支援者は、法的な責任や義務を負うものではありません。

上記の内容を理解し、避難の支援、安否の確認、その他の生命又は身体を災害から保護をうけるために、上記内容（氏名、生年月日、性別、住所、障害種別等の内容、連絡先等）及び障害名や病名等を、〇〇市防災計画に定める避難支援等関係者に提供することに、

- 同意します。
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません。
- 同意するかしないかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます。

令和△△年□月◇◇日 氏名 _____

※同意の意思について、変更の申出がない限り自動継続とします。

※避難行動要支援者情報を作成するため、避難支援等関係者が訪問調査を行いますので、その際は御協力ください。

〔参考：国取組指針 p50〕

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、平時から避難支援等関係者へ提供するには、条例による特別の定めがある場合を除いて、本人の同意が必要となる。

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、郵送や個別訪問などにより直接的に働きかけることが必要である。

4. 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供

市町村は、名簿情報の提供について条例による特別の定めがある場合又は平常時から情報を提供することについて避難行動要支援者の同意を得られた場合は、地域防災計画に定めるところにより避難支援等関係者に名簿情報を提供する。

【避難支援等関係者の例】

消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織、自治会、地域の医師会、介護関係団体、障害者団体、難病・小児慢性特定疾病患者団体、居宅介護事業者や相談支援事業者等の福祉事業者など

[参考：国取組指針 P44]

5. 避難行動要支援者名簿の更新

転出・転入、転居、身体的状況の変化等により避難行動要支援者名簿情報に変更が生じる場合があるので、転入した要配慮者に対する住民登録窓口での説明や、定期的な名簿情報の点検などの仕組みを構築し、常に最新情報の把握に努める。

また、名簿情報が更新された場合には、その都度、避難支援等関係者間で共有することが適切である。

6. 個別避難計画の策定

避難行動要支援者名簿の整備後、避難行動要支援者一人ひとりの避難支援が、迅速かつ適切に行われるよう、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避難計画である。

避難行動要支援者の特性は個人差も大きく、発災時に、それぞれの避難行動要支援者の状態に合わせた支援が必要となることから、避難行動要支援者本人や家族も計画づくりに積極的に参加し、避難支援者、避難所、避難方法等について自治会や自主防災組織等と話し合い、避難行動要支援者の状態や地域の実情に応じた支援が円滑に受けられるよう具体的な計画作成に取り組む。

(1) 個別避難計画策定の進め方

個別避難計画の策定については、市町村が主体となり、民生委員・児童委員、自治会、自主防災組織、介護支援相談員や相談支援専門員などの福祉専門職、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や相談支援事業所などの福祉事業者の協力を得ながら進める。

特に介護支援専門員や相談支援専門員は、避難行動要支援者のうち介護保険サービス等の利用者について、①日頃からケアプラン等の作成を通じて、避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できること、②ケアプラン作成等に合わせる行うことが効果的であること、③災害時のケア継続にも役立つことなどから、個別避難計画作成の業務に、福祉専門職の参画を得ることが極めて重要である。

一方で、自治会や近隣住民等地域住民は、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が重要である。

策定した個別避難計画については、避難行動要支援者名簿と同様に、平時から避難支援等関係者へ提供するには、市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、本人の同意が必要となる。

災害が発生した場合には、作成した個別避難計画をもとに、地域が協力し合っ
て避難を開始することが第一となるが、市町村の防災関係部局においても、消防団
等が避難支援活動を実施する際に、当該個別避難計画を活用する。

(2)優先度を踏まえた個別避難計画の策定

限られた体制の中で、できるだけ早期に避難行動要支援者に対し、計画が策定されるよう優先度が高い者から個別避難計画の策定を進める。

令和3年法改正を踏まえて、計画策定の優先度が高いと市町村が判断する者については、地域の実情を踏まえながら、地域防災計画の定めるところにより、改正法施行後からおおむね5年程度で個別避難計画の策定に取り組むことが適切である。

市町村が優先度を判断する際の目安としては、次のような事項が挙げられる。

①地域におけるハザードの状況（浸水想定区域（水防法）、津波浸水想定・津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくり法）、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法）、噴火に伴う火山現象による影響範囲（活動火山対策特別措置法（基本指針）に基づく火山災害警戒区域）等）

※ハザードマップ上、危険な場所に居住する者については、特に優先的に策定すべきである。

②当事者本人の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度

※心身の状況について、医療機器（人工呼吸器等）用の電源喪失等が命にかかわる者は、このような事情に留意が必要である。

③独居等の居住実態、社会的孤立の状況

※家族が高齢者や障害者等であったり、世帯に複数の避難行動要支援者がいる等、避難をともしする家族の避難支援力が弱い場合や、同居家族の一時

的な不在や昼間独居など、避難行動要支援者本人が独り残されて被災する可能性がある場合は、優先度を判断する際に留意が必要である。

(3)本人・地域記入の個別避難計画

優先度が高い者から個別避難計画の策定に取り組む一方で、早期に避難行動要支援者全体に計画が作成されるようにするため、①市町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、②本人や、本人の状況によっては、家族や地域において防災活動を行う自主防災組織等が記入する計画づくりを進めることが適当である。

こうした【本人・地域記入の個別避難計画】は、本人が記入、あるいは本人の状況によっては、本人の家族や町内会・自治会、自主防災組織等が記入を支援し、市町村に提出する。提出を受けた市町村は、避難支援等実施者や避難先などの法定事項のほか、市町村が地域防災計画で定める事項について必要な記載等に漏れがないかを確認することが必要である。市町村に提出する際に外部提供の同意を併せて確認することが適当である。この確認の結果、内容が適当と認めた場合は個別避難計画として取り扱う。

(4)個別避難計画の記載事項

個別避難計画に記載する事項は次のとおり。

- イ 氏名
- ロ 生年月日
- ハ 性別
- ニ 住所又は居所
- ホ 電話番号その他の連絡先
- へ 避難支援等を必要とする事由
- ト 避難支援等実施者の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先
- チ 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
- リ 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

個別避難計画の様式例(表)

氏名 ※児童の場合は（ ）で保護者の氏名を記入			
生年月日		年齢	
住所又は 居所			
性別	男 ・ 女	電話番号	
携帯番号		F A X 番号	
メール アドレス			
同居家族等			
避難場所	名 称		
	住 所		
緊急時の 連絡先①	フリガナ		
	氏名 (団体名)		
	住 所		
	連絡先	電話番号 1 : 電話番号 2 :	メールアドレス : その他 :
緊急時の 連絡先②	フリガナ		
	氏名 (団体名)		
	住 所		
	連絡先	電話番号 1 : 電話番号 2 :	メールアドレス : その他 :
避難支援 等実施者 情報①	フリガナ		
	氏 名 <small>(団体名及び代表者)</small>		
	住 所		
	連絡先	電話番号 1 : 電話番号 2 :	メールアドレス : その他 :
避難支援 等実施者 情報②	フリガナ		
	氏 名 <small>(団体名及び代表者)</small>		
	住 所		
	連絡先	電話番号 1 : 電話番号 2 :	メールアドレス : その他 :

※これは例であり、地域において様式に記載すべき事項を検討した上で、各市町村において様式を作成し、利用すること。
 ※特に記載が必要な内容事項がない場合「なし」や「-」と記載等 することで足りるものとする。

個別避難計画の作成・更新・提供に関し避難行動要支援者の同意を得るための様式例

令和△△年□月◇◇日

個別避難計画は、高齢者や障害者等などの避難行動要支援者の名簿である避難行動要支援者名簿に掲載される方お一人ごとに、避難支援を行う人や避難先等を記載等した計画です。この計画は、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図るために作成するものです。作成に当たっては、作成に必要な範囲で、避難支援等実施者の候補者や避難先の候補施設の施設管理者などの関係者に、名簿情報を提供します。

個別避難計画の完成後は、①平常時は避難支援等関係者に、②災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、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、個別避難計画情報を提供します。

以上のことを承知し、個別避難計画の作成に同意することにより、避難行動要支援者（あなた）は、避難支援等実施者から災害が発生し、又は、発生するおそれがある場合における避難行動の際の支援を受ける可能性が高まりますが、避難支援等実施者自身やその家族などの安全が前提のため、同意によって、災害時の避難行動の支援が必ずなされることを保証するものではなく、また、避難支援等実施者などの関係者は、法的な責任や義務を負うものではありません。

上記の内容を理解し、避難の支援、安否の確認、その他の生命又は身体を災害から保護を受けるために、

個別避難計画を作成・更新することに、

- 同意します
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません
- 同意するかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます
⇒ 同意します

個別避難計画を提供することに、

- 同意します
- 趣旨を十分理解した上で、同意しません
- 同意するかを判断するために、市町村からの詳細な説明を求めます
⇒ 同意します

署名

〔参考：国取組指針 p97〕

(5)個別避難計画を策定することなどについての同意

個別避難計画の策定について、避難行動要支援者の同意が得られない場合は、本人から避難支援等に必要な情報が得られず、また、災害時の行動も計画することができないため、個別避難計画策定の努力義務はかからない。

ただし、同意が得られない場合でも、市町村長は、引き続き、本人の同意が得られるよう働きかける努力は継続する必要がある。また、個別避難計画の作成に当たっては、平時及び災害時に避難支援等関係者などに対して行う個別避難計画情報の提供に係る事項についても説明しなければならない。

(6)避難支援等関係者への事前の個別避難計画情報の提供

市町村は、個別避難計画情報の提供について条例による特別の定めがある場合又は平常時から情報を提供することについて避難行動要支援者の同意を得られた場合は、地域防災計画に定めるところにより避難支援等関係者に個別避難計画情報を提供する。

(7)避難を支援する者の確保

避難を支援する者の選定に当たっては、地域の実情、地域での検討結果を踏まえた内容とすることが必要である。避難を支援する者を確保するためには、地域住民や消防団、自主防災組織等と要支援者をマッチングし、平時からの関係づくりを促すことなどが重要である。また、避難を支援する者が支援を引き受けやすくなるよう、避難を支援する者の負担感を軽減するための取組が必要である。

《想定される取組の例》

- ・ 個々の支援者の体力や状況等を踏まえ、複数人で役割分担し避難の支援を実施することも考えられる。
- ※複数人で役割分担をする場合、それぞれが、避難を促すための本人等への電話での連絡や安否確認、避難支援など一部支援を実施し、全体として適切な避難支援等とすることが考えられる。
- ・ 地域における支援者の輪を広げる取組として、地域の避難訓練等を通じて、同じ地区内に住む避難行動要支援者の支援を近隣住民が経験してもらうことも大切である。
- ・ 避難行動要支援者が寝たきりの場合など、心身の状況により避難支援等に困難を来す場合については、あらかじめ近隣の介護施設等の福祉事業者による支援について調整しておくことも考えられる。

(8)個別避難計画の更新

避難行動要支援者の心身の状況は変化するため、医療・福祉関係者等と連携し、その心身の状況に応じて個別避難計画を更新することは、避難の実効性を高めるものであり、重要である。また、ハザードマップの見直しや更新、災害時の避難方法等に変更があった場合にも、適時適切に更新すること。

更新を行った場合には、避難支援等関係者や避難先の施設管理者等に必要に応じて、更新された個別避難計画情報を提供すること。

(9)避難支援等関係者等の安全確保の措置

避難支援等関係者が行う避難支援活動については、避難支援等関係者本人やその家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提である。東日本大震災においては、消防職員・消防団員、民生委員等の支援者が多数犠牲になったケースもあるため、市町村は、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、避難支援等関係者の安全確保に十分に配慮すること。

個別避難計画の実施は、避難行動要支援者名簿に基づく避難支援等と同様の行為であると考えられるため、個別避難計画の実施において負傷等万一のことがあった場合、避難行動要支援者名簿に基づく避難支援等があった場合と同様に、災害対策基本法に基づく補償の対象となる。

名簿情報の提供を受けた避難支援等関係者(公務災害補償等の対象者を除く。)が、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難支援等を実施するため緊急の必要があると認められるときに、避難支援等に従事したことにより、死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となった場合は、災対法第65条第1項、第84条第1項に基づき損害補償の対象となる。(平成27年2月19日付け事務連絡(内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(被災者行政担当)付・消防庁国民保護・防災部防災課))

避難を支援する者や避難行動要支援者に負傷等万一のことがあった場合には、災害との因果関係など所要の要件を満たす場合には、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく支給や貸付の対象となる。

(10)個別避難計画策定に当たっての留意事項

①避難行動要支援者自身の努力の促進

避難行動要支援者本人においては、個別避難計画が作成されたからといって、必ず助けてもらえと思い込んで待っているだけではいけないこと、自ら周囲の人々と良好な関係を築いていく必要があること、避難支援者にもどのような事情が発生しているか分からないため、避難支援者の責任を問うことはできないことを理解してもらう必要がある。

また、台風などが接近する前に自主的に避難したような場合は、避難支援者に不在を連絡するといった相互連絡も必要になることを理解してもらう。

東日本大震災の教訓を踏まえ、避難支援者の危険を極小化する取組が必要なことから、避難支援者の到着を待たずに、隣近所同士が積極的に声がけをし、速やかな避難を実施することや、避難行動要支援者が既に避難した家庭においては、例えば、黄色い旗や「避難済」(この場合には、犯罪に悪用されないよう配慮する)と表記した旗を玄関に掲げるなど地域で定めた方法に

より、避難したことを明示する方策を取り、避難支援者の滞在時間を最小限度にとどめる方策も必要である。

②災害種別に応じた計画の策定

例えば、台風など、避難準備を行う時間を比較的確保しやすい災害と、地震に伴う大津波警報発令時における避難支援とでは、避難支援者の支援の内容が異なることが想定されることから、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望ましい。

③個別避難計画策定後の情報管理

策定した個別避難計画は、市町村、避難行動要支援者本人、避難支援等関係者等で幅広く共有されることから、個人情報漏れることのないよう、保有・管理について十分配慮する。

また、緊急時に常に円滑な避難支援が図れるよう、状況の変化に応じて、適宜個別避難計画の見直しを行う。

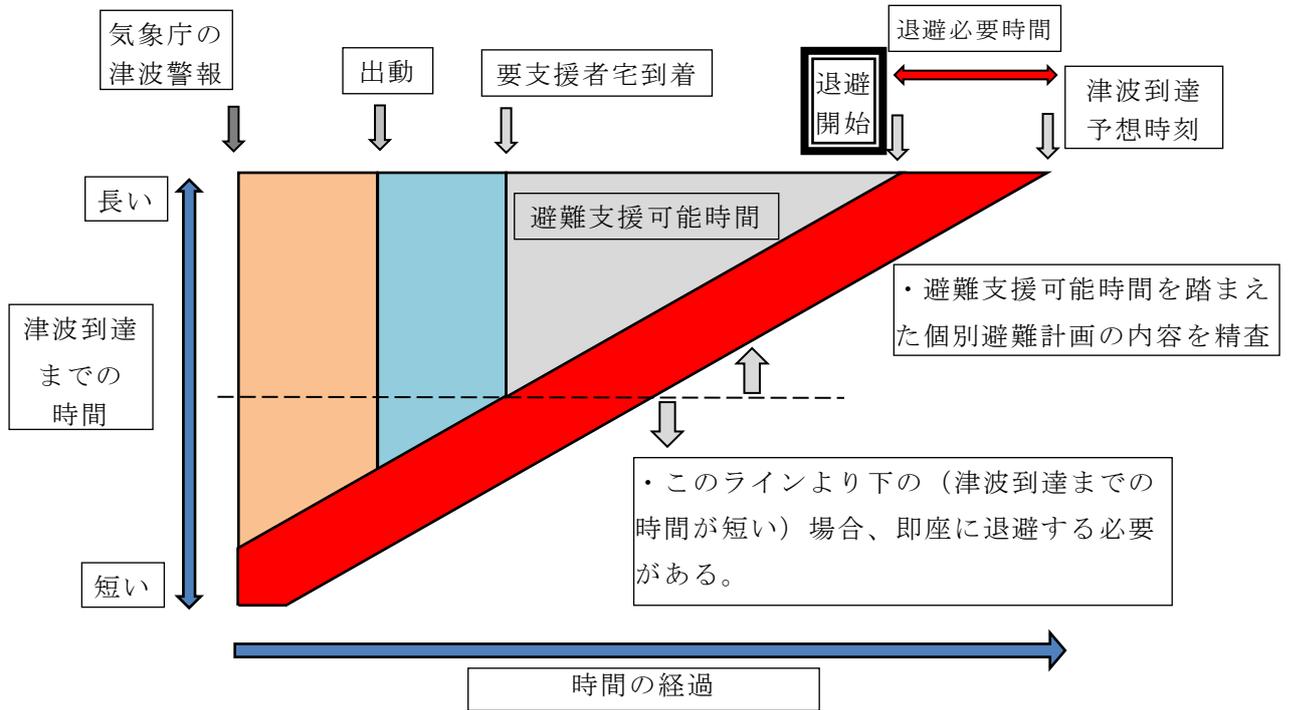
(11)避難支援者の退避基準

東日本大震災においては、避難支援者となった民生委員・児童委員等の尊い命が失われたという現実を踏まえ、地域が協働して、避難支援者が、特に大津波警報又は津波警報発表時に避難行動要支援者をどのルートで支援するかについて、精緻なシミュレーションを行い、市町村における地域防災計画や避難計画、最大クラスの津波による浸水想定区域や津波到達時間等と整合性をとりながら、避難支援者側にも配慮した計画の策定を行う。個別避難計画策定後、明らかに津波到達時間に間に合わないと判断される場合には、あらかじめ当該避難行動要支援者については、別の避難支援者が支援する個別避難計画に変更する必要がある。

上記のような精緻な計画を策定してもなお、発災時には事前の予測を上回る事態が起こる場合もあることから、避難支援者の身体的安全を守るため、避難支援者の行動範囲や最終的な「退避」の判断基準について明確化することで、避難支援者の安全を最大限確保するよう努めるとともに、地域住民への周知を徹底することで、避難行動要支援者及び避難支援者の相互理解を促進させる。

しかしながら、退避の基準の明確化については、その性格上、様々な状況に応じた対応が必要であることから、シミュレーション（演習）を重ねながら、この基準の見直しを図るとともに、関係者の対応能力の向上を図ることが重要である。なお、平成24年度版「消防白書」においては、東日本大震災時、多数の消防職員や消防団員が犠牲になったことから、住民に対して日頃から津波災害発生時に消防関係者の退避があることを事前に周知し、理解を得る必要があると記述しているほか、住民の救助活動時には、津波到達までの時間や退避のための所要時間を考慮するとともに、職員に危険が迫れば住民とともに退避し、津波後の消防活動に備えるべきとしていることから、退避の基準を明確化するに当たっては、これらを参考にすることも一考である。

【参考：津波警報発令時における退避のイメージ】



(12)津波被災地における再建タイプ別避難配慮

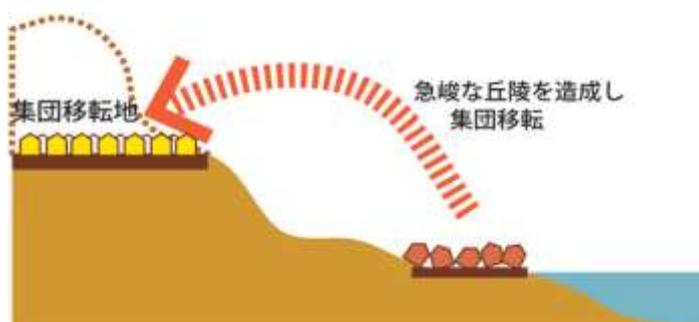
県が平成23年10月に策定した「宮城県震災復興計画」においては、復興のポイントの一つとして、「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」を挙げている。ここでは、具体的な施策として、住宅をはじめ、行政庁舎、学校、病院などの施設を高台に移転するとともに、水産業や観光業などが主要産業である沿岸部については、地域の状況に応じて職住分離を図り、居住空間の安全を確保するなど高台移転を推進するほか、津波避難ビル、避難タワーの建設や学校の防災機能の充実・強化などにより、安全な避難場所と避難経路を確保しつつ、観光客などのビジターも含め、適切に避難誘導できる体制を構築するなど安全な避難場所と避難経路の確保を図ることとしている。

今後、県内沿岸市町を中心として、各自治体の復興計画に基づいたまちづくりが進んでいくこととなるが、それぞれの地域性にあわせて避難行動要支援者の避難のあり方を個別に検討していく必要がある。

ここでは、今後の被災市町による再建の状況に合わせて、避難行動要支援者に対する避難のあり方について事例を挙げながら例示する。

①高台移転等をする場合の避難

防災集団移転促進事業等、内陸・高台などに宅地造成を行い、集団移転を促進するケースや、都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）等、土地区画整理の手法により、十分な土地の嵩上げなどを行い、市街地の復興を促進するケース



(600年～1000年に一度の大津波が発生しても浸水しないほど十分高い場所へ集団移転する場合)



(十分な嵩上げが施工される場合)

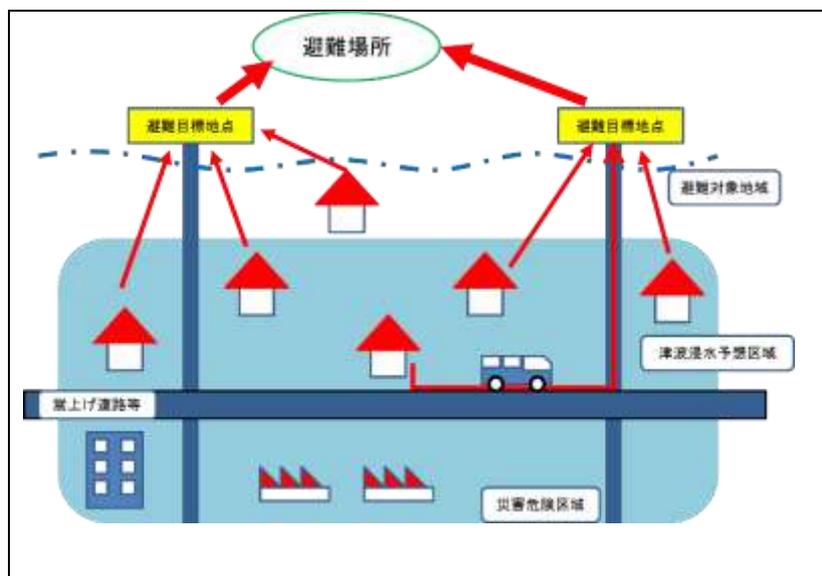
【現地での土地区画整理の実施による復興】

急峻な丘陵を造成し、高台に集団移転する場合や、土地区画整理事業等により十分な嵩上げを実施する場合など、600年から1000年に一度といわれる津

波が発生しても浸水しないという蓋然性が高い場合には、風水害・大規模事故等及び津波を伴わない地震の場合と同様の対策を講じる。

②現地再建型の場合の避難

津波浸水地域で、堤防かさ上げ等により危険区域外となったものの、津波によっては浸水する可能性がある地域等



多重防御等を行ったとしても、東日本大震災級の津波が発生した場合には、津波が押し寄せる可能性がある地域においては、「なんとしても人命を守る」ことを基本方針とし、より精緻な避難行動要支援者名簿の作成及び個別避難計画の策定が重要となる。

この場合、大津波が発生した場合には津波による浸水が発生することを前提に、個別避難計画を策定する際には、次のような点に配慮する。

《個別避難計画を策定する際のポイント》

- ・個別避難計画においては、津波到達予想時間を参考にしながら、避難支援者の割り当てを考える。
- ・津波到達予想時間や避難経路等を総合的に勘案しながら、避難行動要支援者及び避難支援者が津波到達前に逃げ込める最適な避難場所を決めておく⁶。
- ・徒歩で避難する場合、徒歩による避難速度は、通常原則1.0m/秒とされる一方、避難行動要支援者の場合には、歩行速度が低下することを考慮し、例えば0.5m/秒として計算する。また、肉体的限度等から、徒歩での避難の限界距離は、最長でも500mを目安とする。
- ・避難経路の確保や渋滞発生の可能性について十分に検討することを条件に、一定の環境においては、避難行動要支援者を自動車で移送することも検討する。

⁶ 中央防災会議における「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」（平成23年9月28日）では、「津波到達時間が短い地域では概ね5分程度で避難が可能となるようなまちづくり」がうたわれている。

また、ハード整備においては、例えば、百数十年に一度といわれるレベル1（明治三陸大津波、昭和三陸津波など）規模においては、それだけで人命と住居の双方が守れる1次防御を設置すること、東日本大震災における津波のような数百年から1000年に一度といわれるレベル2（貞観津波など）においては、1次防御を超えた津波の勢いを減衰させる2次防御ラインを設置するなどして、津波の到達を遅らせ、避難行動要支援者の避難時間を確保するための方策が必要である。

また、津波避難タワーの設置や、津波避難ビル⁷の指定がなされ、避難行動要支援者の避難先の一つとする場合には、的確に救助できる方策が欠かせない。津波避難ビル等については、収容人数に限りがあることから、個別避難計画を策定する際に、避難支援者を含め収容できる人数を事前に把握する必要があるほか、長期的な孤立化を防ぐため、津波終息後、極力早期に安全な地域へ移動できる道路等の確保が必要である。



7. 福祉避難所の指定・確保

福祉避難所とは、一般の避難所では避難生活に支障をきたす要配慮者が、必要な支援を受けられるなど、特別の配慮がなされた避難所である。

広義の福祉避難所には、災害対策基本法等に基づき市町村が指定・公示する指定福祉避難所と、それ以外に市町村が協定等により福祉避難所として確保しているものも含まれる。

(1) 福祉避難所の役割

福祉避難所は、災害の規模に応じて、市町村によって開設が適当とされた場合に設置される。

阪神・淡路大震災を教訓に、国が1996年に打ち出し、2007年3月の能登半島地震（石川県）で初めて運営されたとされている。

⁷ 津波避難ビルの階数については、基準水位（津波浸水シミュレーションで予測される最大浸水深に、建築物等の前面でのせり上がりによる津波の水位の上昇を考慮した水深）に相当する階よりも上階に避難スペースを確保できる建築物とされている。（参考「宮城県津波対策ガイドライン」（令和4年8月））

福祉避難所については、要配慮者に該当する高齢者、障害者、乳幼児及びその親等を対象としているが、これは、災害発生時に家屋の倒壊やライフラインの途絶により自宅での生活が困難になり、一般の避難所に避難したものの、当該避難所では、疲労やストレス、持病の悪化等が進行しやすくなる可能性が高いという視点に立っている。東日本大震災においても、震災関連死については、60代以上の高齢者によるものが圧倒的に多く、せつかく助かった命もその後の避難生活等により死亡に至る経緯も確認されたことから、福祉避難所の迅速な開設は必須であると言える。

誰を福祉避難所へ移送するかについては、市町村が開設した福祉避難所の収容能力等を加味しながら、地域の実情に合わせて決定する。常時介護を必要とする者については、原則として施設等での受入とする一方で、福祉避難所については、常時介護は要しないものの、身体状況等により一般の避難所での生活が困難な高齢者や障害者を対象としたり、介護者の同伴をその条件にしたりする場合が多く見られる。避難者の混乱を避けるためにも、福祉避難所の役割や対象者について、市町村が策定する全体計画や広報等を通して周知しておくことが望ましい。

福祉避難所となる施設等については、あらかじめ施設管理者と十分に協議を行った上で、協定を締結しておくことが必要である。協定には、必要となる人員体制の確保、必要物資の調達、その他費用負担等について、市町村と施設側との役割分担を明確にしておくことが期待される。

また、福祉避難所の対象者に鑑み、その運営に当たっては、可能な限り利用する要配慮者やその家族等の意見を十分に反映しながら、被災者に寄り添った形で実施されることが望ましい。

(2)指定福祉避難所の指定

①指定福祉避難所の指定基準

市町村長は、災害対策基本法第49条の7、同施行令第20条の6、同施行規則1条の9で定める基準に適合する公共施設その他の施設を、想定される災害の状況、人口の状況等を勘案して、指定避難所として指定しなければならない。

指定福祉避難所は、以下のイからホを満たす施設を指定すること。(なお、指定一般避難所は、イからニのみを満たす施設である。)

イ 被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。

【令20条の6第1号】

ロ 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。【令20条の6第2号】

ハ 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。

【令30条の6第3号】

ニ 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。【令20条の6第4号】

ホ 要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について以下の基準に適合するものであること。【令20条の6第5号】

(イ) 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（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こと。【規則1条の9第1号】

(ロ) 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。【規則1条の9第2号】

(ハ) 災害が発生した場合において主として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ること。【規則1条の9第3号】

市町村は、指定福祉避難所の受入対象者の数や現況等を踏まえ、指定福祉避難所の指定要件を設定するが、例えば以下の要件が考えられる。

- ◆施設 自体の安全性が確保されていること
 - ・耐震性が確保されていること。〔地震〕
 - ・原則として、土砂災害特別警戒区域外であること。〔土砂災害〕
 - ・浸水履歴や浸水予測等を踏まえ、浸水した場合であっても、一定期間、要配慮者の避難生活のための空間を確保できること。〔水害〕
 - ・近隣に危険物を取り扱う施設等がないこと。
- ◆施設内における要配慮者の安全性が確保されていること。
 - ・原則として、バリアフリー化されていること。
 - ・バリアフリー化されていない施設を指定する場合は、障害者用トイレやスロープ等設備の設置、物資・器材の備蓄を図ることを前提とすること。
- ◆要配慮者の避難スペースが確保されていること。
 - ・要配慮者の特性を踏まえ、避難生活に必要な空間を確保すること。

このことから、具体的には以下のような施設が想定されるが、併せて、その利点、注意すべき点を記載する。

①《高齢者福祉施設（特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、介護老人保健施設、グループホーム、老人デイサービスセンター等）》	
〔利点〕	・入所施設を中心に、器材、物資、人材等が既に整っているため、即応性が高い。
〔注意すべき点〕	・入所施設については、定員上限で運営されている場合が多く、福祉避難所として避難者を受け入れることで、既入所者に対して十分なケアができなくなるほか、ベッド等必要な物資が不足する可能性がある。 ・施設間の受入調整で他施設から要介護者が移送される

	<p>場合もあるため、施設定員が超過する可能性がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通所施設については、避難が長期化した場合、時間の経過に伴い、通常の業務も並行して実施する必要性が高まるため、運営に影響を及ぼす可能性がある。
--	---

《②障害者福祉施設 ⁸⁾ 》	
〔利点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・入所施設を中心に、器材、物資、人材等が一定程度整っているため、即応性が高い。
〔注意すべき点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・入所施設については、定員上限で運営されている場合が多く、福祉避難所として避難者を受け入れることで、既入所者に対するケアが低下する可能性がある。 ・施設間の受入調整で他施設から要配慮者が移送される場合もあるため、施設定員が超過する可能性がある。 ・通所施設については、避難が長期化した場合、通常の業務も並行して実施する必要性が高まるため、運営に影響を及ぼす可能性がある。

《③児童福祉施設》	
〔利点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・入所施設を中心に、器材、物資、人材等が一定程度整っているため、即応性が高い。
〔注意すべき点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・入所施設については、定員上限で運営されている場合が多く、福祉避難所として避難者を受け入れることで、既入所児童に対するケアが低下する可能性がある。 ・施設間の受入調整で他施設から要配慮者が移送される場合もあるため、施設定員が超過する可能性がある。 ・通所施設については、避難が長期化した場合、通常の業務も並行して実施する必要性が高まるため、運営に影響を及ぼす可能性がある。

《④小・中学校や公民館等》	
〔利点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・家族などと一緒に避難することができる。 ・一般の避難所としての指定が進んでおり、指定福祉避難所確保の交渉がしやすい。
〔注意すべき点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・あらかじめ要配慮者が必要とする介護用品等を備えて

⁸ 東日本大震災発災時には、障害者を対象とした福祉避難所については、高齢者のそれに比して、開設数が少なかった事実がある。今後指定数を増やすための方策が欠かせないが、当該設置数について、障害保健福祉圏域ごとに最低1カ所の整備が期待とされるものの、障害福祉施設ごとに、得意とする障害種別があるのが現実であり、圏域に1カ所だけを福祉避難所として指定・設置しても、当該施設ですべての障害に対応できるケアや必要物資をストックしておくことは難しいとされる。したがって、人口等を考慮しながら、要配慮者の障害特性に応じて、1圏域に複数箇所の設置が望まれるところである。

	<p>いる場合が少なく、それら資材等の搬入が必要となることから、立ち上げまでに時間がかかる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これら資材を各施設に配置するためには費用やスペース等の問題が発生しうる。
--	--

《⑤特別支援学校》	
〔利点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者に対する支援に長じた教職員等人材が確保されやすい。 ・在校生やその家族等にとって、慣れ親しんでいる場所に避難することで安心感をもてることが想定される。 ・障害種別にバリアフリー化されている施設が多い。
〔注意すべき点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・当該学校の教職員については、本来の児童・生徒への対応も必要とされるため、教育活動等へ影響を及ぼす可能性がある。 ・住民の避難により、配慮が必要な児童・生徒に、パニックを起こす等の行動が生じる可能性がある。

《⑥宿泊施設（公共・民間）》	
〔利点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・布団など一定期間にわたり入所するための資材等が確保されているため、即応性が高い。
〔注意すべき点〕	<ul style="list-style-type: none"> ・必ずしもバリアフリーになっておらず、介護に対応できる人材を確保するのに一定程度の時間を要する。

②指定福祉避難所の公示及び周知、受入対象者の調整

市町村は、指定福祉避難所を指定した際は、その名称、所在地及び当該指定福祉避難所に受け入れる被災者等を特定する場合はその旨などを公示する。

令和3年施行規則改正により、受入れを想定していない被災者等が避難してくることをないよう、指定福祉避難所の受入対象者をあらかじめ特定し、特定された要配慮者とその家族のみが避難する施設であることを公示することが可能となったことから、指定福祉避難所の指定を一層進めることが重要である。

指定福祉避難所の設置等について、要配慮者が適切な施設等に避難できるよう、公示に加え、ウェブサイトやSNS等も活用して広く周知する。また、市町村は、指定福祉避難所へ直接避難する者について、個別避難計画等の作成プロセスを通じて、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者の調整等を行うことが適当である。希望する要配慮者全員の指定福祉避難所への直接避難が難しい場合には、まず一般の避難所に要配慮者スペースを設置して一時的に避難し、その後、指定福祉避難所に移送する方法も検討することが考えられる。

(3)協定等による福祉避難所等の活用

広義の福祉避難所は、指定福祉避難所のほか、協定等により福祉避難所として確保しているものも含まれる。要配慮者の状態に応じて適切に対応することができるよう、協定等による福祉避難所を設定することも考えられる。

協定の内容については、以下の項目を盛り込んでおくことが望ましい。

①受入体制及び要配慮者の移送体制

受入側となる施設においては、要配慮者の介護等に当たって必要な人員を提供することについて、明確化する必要がある。開設が長期化されるにつれて、24時間の交代体制の確立が求められてくることから、市町村は職員のシフトについて協力が得られるようにする。

一般の避難所から福祉避難所への対象者の移送についても明確化すべきである。移送については通常当該要配慮者の家族や支援団体等が行うことが多いが、混乱期においては、必要となる車両等の手配が遅れることも考えられるため、施設の車両も活用できるようにしておくことが望ましい。

②開設期間

避難所の開設期間について、災害救助法では原則として開設から7日間であるが、事前に内閣総理大臣と協議し必要最小限度の期間を延長することができることとされている。東日本大震災においては、長期にわたり開設された経緯があることから、7日間にとらわれず、一定期間延長できる旨盛り込むことが望ましい。

③必要な物資の調達体制

開設に伴い必要となる資材等について、市町村が提供できるものについて可能な限り列挙することが大切である。また、施設側で用意している備品で、入所者等に支障がない範囲で利用可能な資材等があれば、活用できるようにしておくことが望ましい。

④その他費用負担

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、以下の国庫負担を受けることができる。

- ・概ね10人の要配慮者に1人の生活相談職員（要配慮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
- ・要配慮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、（段ボール）ベッド等の器物、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

このことから、あらかじめ市町村で負担できる範囲、さらには実際の支払い方法（精算払い等）についても決めておくことが受け入れる施設側の安心感につながる。

⑤事前の準備

市町村は、福祉避難所となる施設管理者と連携し、災害発生時に停電した場合の通信、照明、空調及び医療機器等の確保・維持のため、非常用発電機等の整備に努めることが重要である。また、情報関連機器等を配備するほか、物資

の備蓄等についても、可能な限り事前に対応しておくことが望ましい。

併せて、福祉避難所となる施設においても、流通備蓄拠点連携による配送燃料、電力、給水はもとより医薬品、医療材料等の確保体制を構築するため、県や市町村と日頃から連携を取る。

【トピックス2 東日本大震災における医薬品供給の事例：宮城県】

東日本大震災においては、県に対して市町や各医療機関等から医薬品を含んだ物資供給要請が寄せられたことから、平成23年3月13日から災害対策本部事務局物資グループに薬務課職員を1名常駐させ、災害協定締結団体（宮城県薬剤師会、宮城県医薬品卸組合、日本医療ガス協会東北地域本部、東北医療機器協会宮城県支部、宮城県赤十字血液センター）



等と連携し、医薬品関連の発注を薬務課で一元的に行いました。また、県内での調達が困難だった医療用酸素、透析装置等について、内閣府に直接供給要請を行いました。震災後1週間で約70の医療機関から医薬品等の供給要請がありましたが、震災当初は沿岸部の被災地までは道路寸断・水没等で卸売販売業者等が陸送できなかったため、自衛隊・消防等と連携してヘリコプターで配送を行いました。

また、被災地での医薬品需要の増大が見込まれたこと、医薬品については薬剤師による管理が必須だったことから、3月16日より、震災の被害が少なく、駐車スペースや宿泊施設もある東北自治研修センター（宮城県富谷町）を一次集積所として医薬品等の受入と救護所等への供給を開始しました。平成23年4月9日までに約50回以上にわたり、医療用は258品目、一般用は40品目以上を医薬品等の受入を行いました（平成24年1月9日まで設置）。

今後類似の災害が発生した場合においても、災害時における協定をより実効性のあるものとするために、協定締結団体等との連絡会議を開催するなど、災害時の対応について認識し、理解を深める場を設けることが必要と考えています。

8. その他の対策

(1)防災関係部局、福祉関係部局等の連携強化

市町村における防災関係部局と福祉関係部局の相互連携は、災害情報の提供や避難支援などを的確に実施する上で必要不可欠である。

また、外国人が居住する地域や外国人観光客の見込まれる地域においては、地域国際化協会、地域の日本語教室運営団体等の関係団体との連携も必要となる。

このため、平時から関係機関はお互いの連携強化に努めることはもちろん、要配慮者支援に対する共通した認識を持つことが重要である。

そこで、平時より市町村の防災関係部局、福祉関係部局、保健衛生関係部局を

中心とした関係部局等が協力して、「避難行動支援者連絡会議（仮称）」や「避難所運営準備会議（仮称）」を構成しておき、災害時には避難情報等（市町村が発令する高齢者等避難、避難指示、緊急安全確保（以下「避難情報という」。）と気象庁が発表する注意報等）の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握、避難所の要配慮者班等との連携・情報共有等が速やかに実施できるようにしておく。

(2)避難施設等の整備

避難所で生活する要配慮者のために、市町村は以下に示す点に配慮し、避難施設や避難生活に必要な物資をあらかじめ整備しておく。

- ①バリアフリー化されていない施設を指定する場合は、障害者用トイレやスロープ等設備の設置、物資・器材の備蓄を図ることを前提とすること。
- ②避難所となる施設では、要配慮者に対し、情報を確実に伝達できるよう以下のとおり設備や体制の充実を図る。
 - 聴覚障害者に対しては、文字放送用テレビの設置、視覚障害者に対しては、音声による伝達手段の確保など、障害の状況に応じて多様な情報伝達手段を確保しておく。
 - 認知症高齢者など情報伝達に困難が生じる可能性がある者に対しては、個別に情報伝達手段を確保する。
 - 手話通訳者・手話奉仕員や外国語通訳・翻訳協力者、ボランティアと日頃から連携を図り、災害時に協力を求めることができるような体制を整備する。
- ③避難所に指定された施設には、要配慮者に配慮した食料や生活用品についてあらかじめ備蓄しておくことが望ましい。

(3)医療機関・社会福祉施設・宿泊施設等との連携

- ①避難所に避難した要配慮者が、病状等の急変などにより、常時介護や治療が必要となった場合には、社会福祉施設への緊急入所や一時入所、医療機関への入院等を検討することが必要となるため、市町村は平時から地域の医療機関や社会福祉施設、介護老人保健施設等との連携を図り、協力体制を整備しておく。
- ②例えば、医療機関との連携については、指定避難所ごとに地域の開業医の協力を得て、一定期間当該避難所での救護に当たってもらうための連携を構築することも重要である。
- ③市町村は一般の避難所や福祉避難所から医療機関や社会福祉施設、介護老人保健施設等への移送方法について、あらかじめ検討しておく。
- ④避難所が被災した場合や避難経路の被災により、あらかじめ定められた避難所に避難できないことも想定されることから、市町村は複数の避難場所の確保について検討するとともに、一時的、緊急的な避難先として宿泊施設や民間事業所と協定等を締結しておく。

(4)人材の確保

市町村は一般の避難所及び福祉避難所において、要配慮者のニーズを把握し、適切な対応ができるよう人材の確保体制を構築しておく。

なお、県においては、広域避難時の要配慮者の支援体制における、市町村や保健福祉事務所等関係機関間の連携強化と情報の共有化を図るとともに、早期に福祉避難所で介護士等が活動できるよう、市町村を支援する。

(5)福祉専門職の応援派遣(宮城県災害派遣福祉チーム)

大規模な災害時には、福祉施設等に甚大な被害が生じ、また、長期間の避難生活が想定されることから、避難所等の高齢者、障害者、乳幼児等の福祉の支援を必要とする者に対する支援体制を十分に確保できないことが想定される。

このため、平成29年7月に関係機関（宮城県、県内市町村、宮城県社会福祉協議会、福祉関係団体等）で構成した「宮城県災害福祉広域支援ネットワーク協議会」を基盤として広域的な福祉支援ネットワークの構築を図るとともに、避難所の高齢者、障害者、乳幼児等に対して支援を行うための福祉・介護の専門職から構成される宮城県災害派遣福祉チーム（DWA T。以下「災害派遣福祉チーム」という。）の派遣体制の整備に努める。

(6)避難所の周知

市町村が避難所の周知を図る際は、要配慮者にも分かりやすいよう、点字やイラスト、やさしい言葉でルビを振るなどしたパンフレット・地図等を作成して周知に努める。

(7)医薬品等の調達

固有の福祉・医療用具等が必要な障害者の中には、被災後使用していたものを紛失・破損する場合もあるため、車イスや補装具、日常生活用品、医薬品、衛生材料、介護用品、介護器具等が迅速に手配できるよう入手経路を確認しておく。

また、確認した内容に基づき、事前に調達先リストを作成しておく。

(8)ボランティア活動支援

避難所を含め被災地においては、ボランティアの果たす役割は極めて大きいことから、平時からその支援体制を整備しておくことが必要である。

このため、市町村は、社会福祉協議会によるボランティア受入れが円滑に行われるよう、ボランティア登録制度の普及、ボランティアコーディネーターの育成、地域住民に対する災害ボランティア研修の実施、災害ボランティアセンターの立ち上げ訓練などに対する支援に努める。

そのほか、東日本大震災における特徴としては、多くのボランティアが県外、国外から来てもらった一方で、県内からのボランティアとしては、会社・家庭等の制約からいわゆる「大人」よりもむしろ、大学生や高校生のボランティアが多

数見られた。比較的時間に余裕があり、土地勘、地元の知識も豊富な県内大学生・高校生に焦点をあてた災害ボランティアの育成を考えることも大事である。

(9)防災関係部局、福祉関係部局等と連携した防災研修、防災訓練の実施

避難所の設置に当たっては、要配慮者が過ごしやすい環境を構築するため、避難所のあり方について平時より市町村の防災関係部局・福祉関係部局等が連携した防災研修や防災訓練を開催し、共通認識を持つことが大切である。

また、その際には、地域の要配慮者の実情に詳しい社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自治会等の参画を要請し、要配慮者のニーズに合った避難所運営について、協議の場を持つことが重要である。

さらに、市町村が主体となって行う避難所の開設・運営に係る訓練は、要配慮者を含めた多様な住民の参加により、要配慮者への配慮やボランティア活動を想定した実践的な訓練内容とし、福祉避難所として指定された高齢者福祉施設等や医療機関とも連携の上、実施することが望ましい。

◎防災訓練への外国語通訳者派遣

県国際化協会又は県国際政策課を通じて、外国人の参加する防災訓練に、外国語通訳ボランティアの研修を兼ねて、外国語通訳者を派遣することが可能である。

◎災害時の領事業務

災害時の領事業務は、被災により紛失・破損したパスポートの再発給から、母国の家族等との連絡、生活の再建、帰国等の相談・支援など多岐に及ぶものであり、この業務を現地で行うことで、外国人被災者が母国政府機関職員に母国語で直接接することは、安心感を得るとともに大きな励みとなる。

◎災害時（外国語）通訳ボランティア制度

県では「災害時（外国語）通訳ボランティア制度」を整備しており、被災した市町村等からの求めに応じて外国語通訳ボランティアを派遣している。

問合せ先：県国際化協会 022-275-3796

県国際政策課 022-211-2972

◎災害時外国人サポート

(一財)自治体国際化協会では、日本語の理解が十分でない外国人に対し災害時に必要な情報提供を行うため、避難所等で使用する「災害時多言語表示シート」をHP上に公開している。(https://dis.clair.or.jp/)

市町村においては、各避難所等で使用できるよう把握しておく必要がある。

(10)情報伝達等にかかる対策

①電話、訪問等の直接的な伝達体制の整備

- イ 情報の伝達手段が多様化した現在においても、一人暮らしの高齢者等には、防災行政無線による伝達に加えて、自治会、自主防災組織等による電話、訪問による直接的な伝達が必要である。
- ロ 市町村は、社会福祉協議会、民生委員・児童委員等と連携し、自治会、自主防災組織を中心とした連絡体制の構築を図る。

②インターネットを活用したハザードマップ・防災情報等の周知・利活用

- イ 市町村は、住民による迅速な避難行動を支援するため、平時よりインターネット等も活用しながら、市町村ハザードマップや避難所の場所などの防災情報を積極的に公開し、その周知・利活用に取り組む。
- ロ 市町村は、住民に対して、県防災推進課のホームページに掲載されている防災情報等の周知・活用に取り組む。
- ハ インターネット上には、国や地方自治体以外にも、信頼に足る民間企業・団体による気象・防災情報が多数公開されていることから、市町村は、住民に対して、その周知・活用に取り組む。

③メール、FAX等による一斉伝達手段の整備

- イ 避難情報を発令しても、広報車による広報だけでは聴覚障害者へ伝達できず、停電時にはFAX、テレビも使用できないことから、市町村においては、聴覚障害者に配慮した情報伝達を実施するため、FAX等に加え、メールによる防災情報、避難情報の情報伝達体制を構築しておく。
- ロ 市町村は、確実に防災情報を伝達するため、メールにおいては返信確認機能を有する一斉同報システムを整備することが望ましい。
- ハ 市町村は、避難情報の発令状況を住民が確認するためのテレホンサービスによる提供を行うことにより、災害時の事務負担の増加を抑えながら、住民への周知を図ることが可能となる。

④多言語による情報提供の確保

市町村は、在住外国人・外国人観光客に対する情報提供の方法について、翻訳ツールや外国語通訳者の活用などにより、多言語化できるようにすることが必要である。

第2章 個人情報に関する事項について

1. 避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の適正な管理

市町村が把握した避難行動要支援者に関する個人情報については、特にプライバシーに配慮した取扱いが求められるため、その管理には細心の注意が必要となる。

(1)情報管理の徹底

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、個人情報の漏えい防止及び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。

＜市町村が講ずる措置例＞

- ・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
- ・災害対策基本法に基づき避難支援等関係者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
- ・施錠可能な場所への避難行動要支援者名簿の保管を行うよう説明すること
- ・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説明すること
- ・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説明すること
- ・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ことが考えられる福祉事業者、障害者団体、民間企業等と災害発生前に協定を結んでおくこと

また、名簿情報の取扱いと同様に、個別避難計画情報の取扱いについても個人情報の漏えい防止及び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必要がある。

＜市町村が講ずる措置例＞

- ・個別避難計画には避難行動要支援者名簿と同様に避難行動要支援者の秘匿性の高い個人情報も含まれるため、個別避難計画情報は、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
- ・個別避難計画情報の提供先が個人ではなく団体である場合には、その団体内部で個別避難計画情報を取扱う者を限定するよう説明すること
- ・市町村内の一地区の自主防災組織に対して、市内全体の個別避難計画情報を提供しないこと
- ・災害対策基本法に基づき避難支援等関係者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
- ・施錠可能な場所への個別避難計画情報の保管を行うよう依頼すること
- ・受け取った個別避難計画情報を必要以上に複製しないよう説明すること
- ・個別避難計画情報の取扱状況の報告させること
- ・平常時から個別避難計画情報を保有しない者に対して災害時に提供する場合は、使用後に個別避難計画情報の廃棄・返却等を求めることの取扱いを説明すること
- ・個別避難計画情報の提供先に対し、個人情報に関する研修を開催すること

2. 適切かつ積極的な個人情報の取扱い

市町村が把握した避難行動要支援者等の個人情報については、前述のとおり厳格な管理が必要な一方で、東日本大震災規模の大規模災害を想定して、あらかじめ必要な情報を最小限度の範囲内で共有しておくことは、避難行動要支援者等支援対策として、大変重要である。

現在、市町村においては、プライバシー保護の観点から、避難行動要支援者等の個人情報の取扱いには慎重に対応している一方で、東日本大震災を踏まえ、災害に備えるためには、避難行動要支援者等の個人情報をもっと積極的に活用すべきとの意見も多くなっていることも事実である。

硬直的な個人情報の管理については、東日本大震災以前からも、特に地域社会における見守りや支えあいの仕組みづくりに取り組もうとする際の障壁の一つとしてたびたび指摘されてきたところであり、日常におけるこうした支えあいや見守りシステムの構築等が、今後再び起こりうる災害時における円滑な安否確認、避難支援のほか、その後の被災者生活支援に結びついていくという可能性のもつ意義をしっかりと東日本大震災における被災体験を踏まえて評価していくことが大事である。

なお、災害時には事前の同意が無くとも、避難支援や安否確認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や個別避難計画情報を提供することができる。このことから、災害時における名簿情報等の活用についてもあらかじめ検討しておくことが必要である。

第3章 避難情報の発令基準の策定

近年の災害の特徴として、高齢者や障害者等の要配慮者の被災が多いこと、及び避難途中に被災している者が多いことなどが課題として取り上げられていることから、市町村においては、迅速かつ確実な要配慮者の避難を促すため、関係機関と連携して、高齢者等避難、避難指示、緊急安全確保の具体的な発令基準の作成に努める必要がある。

1. 高齢者等避難の発令・伝達

高齢者等避難は、災害対策基本法第56条第2項を根拠規定としており、市町村長が、避難に時間を要する高齢者等の要配慮者が安全に避難できるタイミング等の早めの避難を促すための情報提供をするなど、要配慮者が円滑かつ迅速に避難できるよう配慮することとしている。この規定に基づき、市町村長は高齢者等避難を発令し、避難に時間を要する高齢者等の避難を促すこととなる。

市町村は、災害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「避難情報に関するガイドライン」を参考に、避難情報の発令及び伝達に関する事項を地域防災計画に定めた上で、災害時において適時適切に発令及び伝達すること。

【トピックス3 警報等の伝達】

東日本大震災では改めて避難のための警報等の伝達の大切さがクローズアップされたことから、震災の教訓を生かそうという市町村が現れています。

例えば、伝達文。「大津波警報が発表中です。直ちに避難してください」という口調から、東日本大震災後「避難せよ」と命令口調に変更する市町村も増えてきています。これは、避難指示が発令されても自宅にとどまった住民もいたことから、命令口調に変更することで切迫感を出すことを目的としています。

このほか、防災無線が聞こえづらいという住民の声にこえようと、音声をはっきり伝わるようなスピーカーの配置などについて研究が行われています。

市町村においては、地域の実情に合わせて、「何が発生し」「いつ」「どこに逃げるか」について短く、簡潔に、わかりやすく伝達することが重要です。

2. 住民理解の促進

要配慮者や、避難行動要支援者の避難支援者による迅速・的確な避難行動を促すためには、あらかじめ避難情報の発令基準や伝達方法について周知し、避難行動のあり方について理解を求めておく。

第4章 要配慮者自身の取組について

1. 要配慮者自身の取組の必要性

災害時対応の基本は自助であるため、要配慮者自身も、防災訓練に積極的に参加するとともに、平時から地域住民や避難支援等関係者と積極的に関わりを持っておくことや非常持出品の準備など災害に備えた心構えをしておくことが大切である。

また、市町村においては、要配慮者自身が平時にできることについて、広報等を通じた周知に努める。

(1) 情報連絡カードの携帯

避難誘導時や避難所において援助が必要な事項について、あらかじめ記載した情報連絡カードの作成・所持を促す。

特に、内部障害者や難病患者は、治療や薬剤に関することを適切に伝えられるよう整理しておく。

(2) 必要な物資の備蓄

災害発生時の備えとして、あらかじめ必要な物資や予備薬品等を備蓄し、災害発生時には本人又は避難支援者がすぐに持ち出せるよう非常持出品の準備を啓発する。

◎非常持出品の例

- 食料 : 乾パン、クラッカー、ビスケット、レトルトご飯、缶詰等
火を用いずに食べられるもの。(アレルギー疾患の者は自分

が食べられるもの)

- 飲料水 : ミネラルウォーター、ペットボトルのお茶等。
 - 救急用具 : 常服薬、風邪薬、胃腸薬、傷薬、脱脂綿、絆創膏、包帯等。
 - 衣類 : 下着、タオル、毛布、軍手、雨具等。
 - 貴重品 : 現金、通帳、印鑑、健康保険証、傷病歴資料等。
 - その他 : 懐中電灯、蠟燭、マッチ、携帯ラジオ、乾電池、携帯電話の充電器、缶切、栓抜、携帯用ナイフ、ヘルメット、紙食器類、使い捨てカイロ等。
- ※ この他、紙おむつ、携帯トイレ（洋式）、カセットコンロ、携帯用燃料などについても、必要に応じて用意する。

(3) 防災訓練への参加、避難所等の確認

要配慮者、避難行動要支援者及び避難支援者に対し、平時から地域の防災訓練等への参加や自ら避難所・避難路の状況を把握する取組を促す。

(4) 要配慮者相互による支援への配慮

被災状況によっては、要配慮者同士が互いの話し相手となることで、他の要配慮者の大きな支えとなりうるため、市町村は、日頃から老人クラブや障害児者関係団体等と連絡を取るなどして、そのような活動をできるだけ円滑に実施できるよう配慮する。

(5) 「受援力」の強化

「受援力」とは「支援を受ける力」などと解されており、東日本大震災においても、必要なときに必要な支援を受けられるよう平時から隣近所や関係者とのコミュニケーションを強化しておく大切さが再認識された。

例えば、宮城県内の民間団体が行った調査によれば、東日本大震災時に障害児世帯はその他の世帯に比して2～3倍程度「困ったことがあった」と回答したことから、「困っていること、支援してほしいことをまとめる」「助けてほしいことに優先順位を付け、他の人でも実施可能な内容を考えておく」「助けてと言える知り合いを作る」など「受援力」をつけることの大切さについて記載している⁹。

このように、要配慮者やその家族が平時から隣近所と良好な関係を構築し、いざというときに「助けられ上手」になっておくことも肝要である。

(6) 外出時の備え

外出時には、近隣住民等による支援が受けられないことから、外出先で被災した場合に、どのように災害情報を入手するか、どのように避難支援者を確保するか、家族等にどのように安否情報を伝達するか等を想定し、必要な備えを行っておくことも重要である。

⁹ 「特定非営利活動法人アフタースクールぱるけ」(<https://paruke.com/>)による。

第5章 平時からの見守り体制の構築

1. 見守り体制の構築

災害時はもちろん、平時から要配慮者の様子を見守ることの大切さは論を俟たないところであるが、継続的に実施するには、各事業者の協力を得ることも重要である。

例えば、民生委員・児童委員、自主防災組織といった普段からコミュニティに関わっている方々や介護保険サービスなどの医療・福祉関係者に加えて、新聞配達所、飲食料の配達業者、電気・ガス等の検針員、銀行員などの事業者にも協力いただくことで、何か変化に気づいた場合に、所定の窓口はその情報を伝達してもらうなどの協力を得ることは、平時からの見守り体制の構築という観点からは大変重要である。

このように、普段から住民同士で声かけをしてもらったり、「最近会っていないけど・・・」など些細な情報を報告してもらうような体制を構築しながら、「さりげない」見守り体制を確立し、いわゆる「ご近所力」を普段から高めておくことが肝要である。

第3編 災害発生時における避難行動要支援者等に対する支援対策

第1章 災害別対策総論

東日本大震災においては、沿岸部を中心に津波による家屋の流出・損壊などが発生したほか、内陸部においては、地滑りや地崩れで家屋や道路が損壊するなどそれぞれの地域で甚大な被害が確認されたところである。

このことから、本章においては、効果的な避難行動要支援者支援を実施するため、(1)風水害・大規模事故等の場合(2)津波を伴わない地震の場合(3)津波を伴う地震の場合の3つに分類し、災害別にそのあり方について概説する。

1. 災害別による発生時の対応

(1)風水害・大規模事故等の場合

- ①市町村は、住民への防災行政無線や広報車等による巡回広報、Lアラート(災害情報共有システム)による防災情報の伝達に加え、避難行動要支援者やその家族、避難支援者、関係施設等の迅速な避難行動を促すため、事前に登録した者を対象にメール、FAX、電話等による防災情報の提供を行う。また、台風など事前にある程度進路・被害等が想定される場合には、それらも加味した上で避難情報等及び屋内待避等に関する情報提供を行う。
- ②情報提供に当たっては、必要内容をなるべく平易な表現で伝達し、具体的な被害状況や避難所の開設情報等も併せて提供する。
- ③情報伝達に当たっては、市町村が主体となり、自治会、自主防災組織、社会福祉協議会、民生委員・児童委員等の協力を得ながら実施する。災害により電話等の通信手段が寸断され、連絡が取れない場合には、危険性を十分に考慮した上で、自治会、民生委員・児童委員等の訪問による伝達の協力を要請する。
- ④避難行動要支援者が既に避難した家庭においては、黄色い旗や「避難済」(この場合には、犯罪に悪用されないよう配慮する)と表記した旗を玄関に掲げるなど地域で定めた方法により、避難したことを明示する方策を取り、避難支援者の滞在時間を短時間とする。
- ⑤安否確認を行う場合には、事前に共有又は発災後に提供した名簿等を用いて、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自治会、自主防災組織、福祉事業者、障害者団体、民間企業等と連携して行う。

(2)津波を伴わない地震の場合

- ①基本的に(1)の対応と併せ、次の項目が重要となる。
- ②地震発生時には、津波注意報・警報の発表、避難情報の発令、火災の発生状況、避難所の開設情報等を早急に伝達する。
- ③丘陵地においては、崖崩れ等による被害も想定されることから、急傾斜地やこれらに隣接する地区においては、地震に付随する土砂災害等に配慮するとともに、家屋の倒壊についても注意を払う。

(3)津波を伴う地震の場合

- ①基本的に（１）（２）の対応と併せ、次の項目が重要となる。
- ②東日本大震災においては、避難支援者となった民生委員・児童委員等が尊い命を失ったという現実を踏まえ、避難支援者の到着を待たずに、隣近所同士が積極的に声かけをし、速やかな避難を実施することで、避難支援者の危険を可能な限り最小限にとどめる。
- ③東日本大震災においては、発災後多くの地域で直ちにライフラインが途絶したことから、テレビによる大津波警報又は津波警報等の重要情報が必ずしも得られない場合もあることを踏まえ、確実に避難行動要支援者に対してそれら重要情報が伝わるよう複数の情報入手手段を確保しておくとともに、隣近所が直ちにそれらの情報を伝えられるよう平時からのコミュニケーションを大切にす
- ④避難支援者については、大津波警報又は津波警報発表時に避難行動要支援者をどのルートで支援するかについて、精緻なシミュレーションを行い、市町村における地域防災計画や避難計画、最大クラスの津波による浸水想定区域や津波到達時間等と整合性をとりながら、避難支援者側にも配慮した計画を策定することが肝要である。個別避難計画策定後、明らかに津波到達時間に間に合わないと判断される場合には、あらかじめ当該避難行動要支援者については、別の避難支援者が支援する個別避難計画に変更する必要がある。
- ⑤後述するとおり（「第3章 避難誘導等の支援体制について」）、自動車による避難行動要支援者の避難も地域の実情に応じて取り得る手段となることから、個別避難計画を実効性あるものとするため、交通渋滞等を最小限に抑制するべく浸水想定区域への車両の進入防止等道路規制について、警察、道路管理者等と連携を図る。
- ⑥上記のような精緻な計画を策定してもなお、災害発生時には事前の予測を上回る事態が起こる場合もあることから、避難支援者の身体的安全を守るため、避難支援者の行動範囲や最終的な「退避」の判断基準について明確化することで、避難支援者の安全を最大限確保するとともに、地域住民への周知を徹底することで、避難行動要支援者及び避難支援者の相互理解を促進させる。

第2章 防災情報の伝達について

避難行動要支援者は、情報の受信・理解・判断・行動などの各段階でハンディキャップを抱えているため、迅速かつ正確な情報伝達が重要となる。

このため、市町村は、避難行動要支援者に対する具体的かつ実効性のある情報伝達体制を整備し、これを個別避難計画に反映させることが大切である。

多くの避難行動要支援者は「自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知することができない、又は困難な人」、「危険を知らせる情報を受け取ることができない、又は困難な人」であることから、発災時の情報伝達に当たっては、次のような

特徴を考慮した伝達を行うとともに、避難行動要支援者が災害の状況を理解しやすいよう、災害情報を段階的に分かりやすい言葉で伝えることが必要である。また、停電時等には、コミュニティFMを活用した防災情報の伝達や自治会などの地域を中心とした訪問による伝達なども必要となる。

1. 避難行動要支援者への具体的配慮

(1)総論

避難行動要支援者に係る防災情報の伝達及び確認については、避難行動要支援者の状況により配慮すべき点が異なるので、以下に特に注意を要する項目について記述する。

①高齢者

体力が衰え行動機能が低下している場合や緊急事態の察知が遅れる場合があるため、避難に向けて心の準備ができるよう、なるべく早い段階から災害に関する情報を提供するとともに、情報から取り残されないことがないように防災行政無線に加え、電話や訪問により、直接本人に伝達するための配慮が必要である。

②視覚障害者

防災行政無線に加え、メールの一斉伝達システムを整備し、メール内容の音声読み上げ機能付き携帯電話等を活用した情報伝達を実施することが有効である。

また、災害時は日常の生活圏であっても認知地図（※）が使用不能となる場合があるため、家族、避難支援者にもメール等による情報伝達を行い、迅速な避難支援を促す。

※ 認知地図・・・人それぞれが自分の頭の中に作り上げている地図のこと。

③聴覚障害者

防災情報や避難情報は、防災行政無線や広報車を中心に伝達されるため、聴覚障害者に配慮したメール、一斉FAXサービスなど文字による防災情報や避難情報の情報伝達を行う。

また、本人に直接伝える場合には、ジェスチャーを交えながら、正面から口を大きく動かして会話する方法、手のひらや紙に文字を書いて伝える方法などで行う。

④外国人（日本語や日本の習慣の理解が十分でない者）

外国人が居住する地域や外国人観光客の多い地域については、状況に応じ、広報車や防災行政無線により多言語による情報を追加したり、「やさしい日本語」を使用したりすることが必要である。

また、一斉に伝達を行う情報についても、多言語情報とすることが望ましい。

◎ 「やさしい日本語」の例

「高台へ避難してください」 → 「^{たか}高いところへ^に逃げてください」

◎ 参考

宮城県国際政策課「外国人県民のための防災ハンドブック」

<https://www.pref.miyagi.jp/site/tabunka/bosai-handbook.html>

⑤ 旅行者

旅行者が多い地域においては、地域の地理に不案内な旅行者のために、避難場所や避難経路について、分かりやすく案内・掲示するなどの配慮が必要である。

なお、避難支援は、家族や地域、自治会等による取組を基本とするが、寝たきり高齢者や認知症高齢者、知的障害者、児童等が避難するためには、家族や避難支援者が迅速に避難支援行動を開始する必要がある。

平日の昼間等であれば、家族や避難支援者が地域におらず、避難行動要支援者のみが家にいる場合もあるため、外出先でも情報が入手できるよう、市町村においては、携帯電話のメール機能を活用した防災情報の一斉伝達を実施するなどして、家族や避難支援者による円滑な避難支援を支えていく必要がある。

また、迅速な受入体制の構築を図るため、医療機関や福祉避難所となる社会福祉施設等へも同様に防災情報を提供する。

第3章 避難誘導等の支援体制について

災害発生時の避難誘導や安否確認を適切に行うためには、地域住民及び関係する機関相互の協力が不可欠である。

このため、市町村は、平時から消防団や自主防災組織、自治会、民生委員・児童委員等と連携を図り、災害発生時に地域や各機関が具体的にどのような支援を行うのかといった役割分担や、それぞれが確認した安否情報、避難誘導の経過や結果の情報の集約方法などについて、互いに共通認識を持つことが重要である。

なお、東日本大震災を踏まえ今後の防災対策のあり方についてまとめた「津波避難対策検討ワーキンググループ 報告」（中央防災会議 防災対策推進検討会議 津波避難対策検討ワーキンググループ）によると、生命を守るには住民の主体的な避難を徹底することが必要と強調し、安全な場所への避難については、徒歩での避難を原則としつつも、地域の実情に応じて自動車を使って避難することも容認したことから、市町村においては、避難行動要支援者について自動車による避難も含めて総合的に考案する必要がある。

1. 災害発生時の対応

(1) 避難行動要支援者に対する避難誘導等

- ①避難情報の発令等により避難が必要となった場合は、個別避難計画に基づき、あらかじめ定めた手段（移動用具、自家用車、福祉車両等）で、あらかじめ定めた場所に避難行動要支援者を誘導・移送する。ただし、災害の状況によって、あらかじめ定めた場所が安全でない場合は、個別避難計画に固執せず、より安全な場所に避難誘導を行う。
- ②災害発生直後、行政機関等による支援体制が整うまでの間は、地域住民による活動が中心となることから、自治会や自主防災組織等、地域住民による支援体制を活用して避難誘導を行う。
- ③浸水等により避難所までの歩行等が危険な状態になった場合に備え、避難支援者に対しては、自宅や隣接建物（なるべく鉄筋コンクリート等の堅固な構造物）の上階、高台等へ緊急的に避難するなどの行動をとることについて、共通認識を持つ。
- ④災害発生時の安否確認を速やかに行うことは、取り残された避難行動要支援者の救出にとって極めて重要であることから、既に避難してきた住民から情報収集を行うとともに、状況が把握できない避難行動要支援者の安否を早急に確認する。
- ⑤避難が必要な地域内において、あらかじめ同意が得られない等の理由により、個別避難計画が策定されていない避難行動要支援者については、緊急的な措置として、避難行動要支援者名簿の情報を活用し、迅速に安否確認を行う。
- ⑥避難行動要支援者のうち、難病患者や内部障害者等は、医療行為が受けられなくなると生命に関わる場合があることから、あらかじめ緊急時の備えとして準備している受入病院や医療機器・移送手段等を確認し、必要な調整を行う。

(2)避難行動要支援者の避難誘導時の留意点

①高齢者

自力で避難することが困難な場合には、車椅子やストレッチャー等の移動用具を確保することが望ましいが、移動用具等が確保できない場合には、毛布等で作った応急担架等により避難させる。

また、日頃から服用している薬について確認し、携帯させる。

②認知症高齢者

努めて冷静な態度で接し、絶えず優しい言葉をかけるようにするとともに、必ず誰かが付き添い、手を引くなどして移動させて、一人にはしないよう気を付ける。

また、災害の不安から大声や奇声をあげたり、異常な行動を取っても叱ったりせず、激しい興奮状態が続くような場合は、他の人から離れたところで様子を見る。

③視覚障害者

日常の生活圏であっても災害時には認知地図が使用不能となる場合があるため、誘導するときは視覚障害者より半歩前に立ち、杖を持たない方の手で肘の上を掴んでもらい、ゆっくり歩いて誘導する。このとき杖や腕を掴んだり、後

ろから押ししたりしない。

また、環境の変化を口頭で伝え、段のある所では、手前で立ち止まり、段が上がるのか下がるのかを伝える。段が終わったら立ち止まり、段の終わりを伝える。

なお、盲導犬を伴っている人に対しては、方向を説明し、直接盲導犬を引いたり、触ったりしない。

④聴覚障害者

手話、筆談、身振り等で状況説明を行い誘導する。また、掲示板、誘導灯等の活用も有用である。

⑤肢体不自由者

自力で避難することが困難な場合には、車椅子やストレッチャー等の移動用具を確保することが望ましいが、移動用具が確保できない場合には、毛布等で作った応急担架等により避難させる。

⑥内部障害者・難病患者

常時使用している医療機器（機器によっては、電源や酸素ボンベなどが必要）を確保するとともに、必要とする医薬品や病状を適切に伝えられるようあらかじめ記載した手帳等を携帯させる。

また、自力で避難することが困難な場合には、車椅子やストレッチャー等の移動用具を確保することが望ましいが、移動用具が確保できない場合には、毛布等で作った応急担架等により避難させるとともに、必要に応じて迅速に災害を免れた医療機関へ誘導・移送する。

⑦知的障害者

努めて冷静な態度で接し、絶えず優しい言葉をかけるとともに、必ず誰かが付き添い、手を引くなどして移動させて、一人にはしないよう気を付ける。

また、災害の不安から大声や奇声を上げたり、救出の際に思いもよらない行動をすることや、座り込んでしまうことなども考えられるが、そういった行動をしても、叱ったりしないことが大切である。

⑧精神障害者

落ち着いた態度で接し、分かりやすく簡潔な言葉で指示を伝える。家族等がいる場合は一緒に行動することが望ましい。

適切な行動が困難な場合も想定されるため、家族や避難支援者の適切な避難誘導が必要である。

災害の不安や精神症状のために、その場にそぐわない言動がみられる場合があるが、そのような行動をしても、叱ったりせずに対応する。また、日頃から服用している薬があるかどうか確認し、携帯させる。処方薬を持参している場合は、できる限り平時と同様に内服させる。

なお、発作や混乱した言動が強くみられる場合は、集団から離して対応する。その上で、主治医もしくは最寄りの医療機関等へ相談し、指示を受ける。

⑨高次脳機能障害者

記憶障害、注意障害、遂行機能障害などがあるため、状況の把握や自分で判

断して避難することが難しい。このことから、避難経路、避難場所などは具体的に簡潔に伝え、必ず誰かが付き添うようにする。

⑩発達障害者

災害発生時のように、いつもと違う状況や変化が起きると対応できず、落ち着きがなくなったりパニックを起こしたりする傾向がある。例えば、自閉症の人は、とっさに人と気持ちを交わすことが難しく、突発的な状況の急変を読み取ることができないことが多いことから、文字や絵、実物を使って目に見える形での説明や、簡潔・穏やかな声での話しかけをするほか、必ず誰かが付き添い、手を引くなどして移動させて、一人にはしないよう気を付ける。

⑪妊産婦

基本的に自分の判断で行動可能であるが、素早い行動が困難な場合も想定されるため、家族や避難支援者の適切な避難誘導が必要である。

⑫外国人（日本語や日本の習慣の理解が十分でない者）

日本に来て間もない外国人や旅行中の外国人は、日本の自然災害への知識が少ないこともあり、速やかな避難行動につながらないことがある。

このため、多言語ややさしい日本語、イラスト（ピクトグラム）を使用したり、身振り等により状況を説明したりして避難誘導する。

(3)災害時における避難行動要支援者名簿等の活用

①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

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することができる（災害対策基本法第49条の11第3項）。

②避難行動要支援者の安否確認の実施

在宅の避難行動要支援者について安否未確認の場合は、避難行動要支援者名簿を有効に活用し、安否確認を進める。

安否確認の実施は外部の支援団体等の協力を得て実施することが有効であると考えられることから、市町村は、福祉事業者、障害者団体、民間企業等とあらかじめ協定を結び、災害時における避難行動要支援者の避難支援や、安否確認等の取組に関する協力関係を構築しておくことが適切である。

③避難行動要支援者名簿情報や個別避難計画情報の避難所生活支援への活用

避難行動要支援者名簿情報や個別避難計画情報は、避難行動要支援者が良好な避難所生活を送るための生活支援に活用することが適切である。このため、避難行動要支援者を避難所運営責任者に適切に引き継ぐことはもちろんであるが、これらの情報についても避難支援等関係者から避難所運営責任者へ適切に引き継がれるよう、その方法等についてあらかじめ定めておくことが適切である。

第4章 避難所における対策について

電気、水道などライフラインが途絶した場合、高齢者、障害児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等の要配慮者を含め地域住民がまもなく避難する場所は指定一般避難所等であり、災害時には、当面の間、共同で生活することになる。

このような避難所での生活は、急激な生活環境の変化を伴うため、特に、要配慮者にとっては、肉体的・精神的に大きな負担となるものであり、避難所運営においては、この点についての適切な配慮が必要となる。

東日本大震災においては、未曾有の災害により避難期間も長期化したことから、避難所のあり方についても議論されたところである。

国においても、被災者の多様なニーズの変化に対応できるよう被災者の意向を確認するため、声を出しにくい被災者の意見を集約する相談スペースを設けるとともに、避難所の運営に当たっては、女性も責任者に加わり、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児や子どものいる家族等への配慮などについて留意すべきとするなど¹⁰、男女共同参画や要配慮者の視点に立った避難所運営が求められてきたところである。

このことから、指定一般避難所等の設置・運営者である市町村が、避難所となる施設の管理者等と連携の上行すべき対応等について、要配慮者に的を絞った形で述べるものとする。

なお、災害時における公衆衛生活動全般に関する対策については、「宮城県災害時公衆衛生活動ガイドライン」（令和5年6月改定）を参考にされたい¹¹。

1. 災害発生時の対応¹²

- (1) 避難所においては、避難者一人ひとりに氏名、生年月日、性別、住所、要配慮者であるときは要配慮者に該当する事由（要介護者、障害者、妊産婦、日本語理解が不十分等）、支援の必要性の有無等を記載してもらい、避難者名簿を作成することが望ましい。作成した避難者名簿の情報については、避難所における要配慮者への配慮に活用するほか、災害対策基本法第90条の3に基づき作成する被災者台帳に引き継ぎ、継続的な被災者支援に活用することが適切である。
- (2) 避難所においては、学校の多目的室など既に冷暖房設備が整った部屋や小部屋、仕切られた小規模スペースなどを要配慮者の避難場所として充てるように配慮する。

¹⁰ 東日本大震災における震災関連死に関する報告（平成24年8月21日震災関連死に関する検討会（復興庁））

¹¹ 参照 URL：「宮城県災害時公衆衛生活動ガイドライン」 - 宮城県公式ウェブサイト (pref.miyagi.jp)

¹² これらを確実なものとするためには、例えば、災害時に指定一般避難所等において、被災自治体の要請を受けて派遣される社会福祉士、介護福祉士、介護支援専門員、保健師、看護師など福祉・介護等の専門職員が行う、緊急に必要な介護等の支援の把握・調整、良好な避難環境の整備・調整、相談援助等の要配慮者に対する支援が、円滑・迅速に実施されるよう条件整備することが必要である。そのほか、避難所等において、要配慮者の相談援助や介護などを担う専門職員で構成する「災害派遣福祉（介護）チーム」を制度化するとともに、全国的な規模で当該チームなどを含む専門職員の派遣調整システムを早急に構築することも要配慮者支援に当たっては重要な視点である。

- (3) 必要スペースについては、要配慮者の状況に配慮し、介護や車椅子の通れるスペース及び要配慮者や介護者等が静養できる空間の確保に努める。
- (4) 要配慮者については、心身の状態によっては避難所の生活に順応することが難しく、体調を崩しやすいので、よりきめ細やかな対応が必要である。
- (5) 要配慮者の健康状態、家屋の状況、同居家族・援助者等の状況、必要なサービス内容等の状況やニーズを的確に把握し、迅速に必要な対策を講じるため、保健・福祉部門の職員、手話通訳者、要約筆記者、ホームヘルパー、介護支援専門員、カウンセラー、外国語通訳者等を配置もしくは派遣し、相談窓口を設置する。その際、女性のニーズに適切に対応するため窓口には女性も配置する。また、避難所及び福祉避難所において、要配慮者のニーズを把握し、適切に対応できるよう人材や福祉用具の確保を図る。
- (6) 高齢者には温かい食事や柔らかい食事、乳幼児には粉ミルクや離乳食、内部障害者には疾病に応じた食事など、要配慮者に配慮した食料の提供に努める。また、外国人に関しては、宗教や慣習等へも配慮する。
- (7) 車椅子などの補装具や日常生活用具、医薬品、介護用品、介護機器、ポータブルトイレや日常生活用品等についても迅速に確保した上で、必要性の高い者から優先的に支給・貸与する。また、人工呼吸器が必要な難病患者、人工透析患者、妊婦等については、健康状態を確認するとともに、受入れ可能な病院へ早急に移送することを検討する。
- (8) トイレへの移動や水・食料等を受け取る際などに手助けを必要とする者に備えて、ボランティアと連携を図るほか、避難所での生活が長期化する場合には、同様にボランティアの協力を得て、継続的な見守りを行う。

2. 要配慮者への配慮

(1) 高齢者

高齢者は身体機能が低下している場合があるので、出入り口やトイレに近い場所などに避難スペースを確保する。

また、排泄等介助が必要な高齢者については、別室を設けるほか、ホームヘルパー等の派遣を要請する。

なお、不便な避難生活により健康を害する場合があるので、心身の健康状態に十分配慮する。

健康観察のポイント

- ①脱水や褥瘡の徴候はないか。
- ②食事、水分摂取量は足りているか。
- ③外傷や環境悪化に伴う病状変化はないか。
- ④内服薬は不足していないか。
- ⑤介護者の負担が過重になっていないか。

(2) 認知症高齢者

認知症高齢者は、急激な生活環境の変化で行動・心理症状が出現しやすく、認

知症も進行しやすいので、きめ細やかなケアを行い、精神的な安定を図る。

また、徘徊等の症状がある場合には、周囲の人にも、見守りや声がけを依頼する。

健康観察のポイント

- ①食事、水分摂取量は足りているか。
- ②不穏症状はみられないか。
- ③家族や周囲は多大なストレスを感じていないか。

(3) 視覚障害（児）者

できるだけ出入り口に近い場所に避難スペースを確保するなど、移動を最小化とともに、避難所内の居住スペースと通路の境が分かるように工夫することやボランティア等の協力を得て、避難所内を案内する。

また、仮設トイレを屋外に設置する場合等には、壁伝いに行くことができる場所に設置することや順路にロープ等を張るなどして、移動しやすい環境をつくる。

情報伝達に当たっては、構内放送・拡声器などにより音声情報を繰り返し流したり、拡大文字や点字による情報の提供、携帯ラジオの配布などに努める。

健康観察のポイント

- ①外傷や環境悪化に伴う体調変化はないか。
- ②白杖等の補装具や日常生活用具を破損・紛失していないか。その場合には迅速な修理・支給に努める。

(4) 聴覚障害（児）者

聴覚障害者には、広報紙や広報掲示板、電光掲示板、見えるラジオ、文字放送用テレビ等を活用するほか、音声による連絡は必ず文字でも掲示するとともに、手話通訳者、要約筆記者の配置に努め、支援物資等の情報の受け取りが遅れることがないように配慮する。

また、掲示等にはできるだけ分かりやすい言葉を使い、漢字にはルビをふるよう配慮するとともに、手話通訳や要約筆記の必要な人同士をできるだけ近くにまとめ、情報がスムーズに行き渡るように配慮する。

健康観察のポイント

- ①外傷や環境悪化に伴う体調変化はないか。
- ②補聴器等の補装具や日常生活用具を破損・紛失していないか。その場合等には迅速な修理・支給に努める。

(5) 肢体不自由（児）者

車椅子が通れる通路の確保やできるだけ出入り口に近い場所を確保するなど、移動を最小化する。

また、身体機能に合った、安全で利用可能なトイレを用意し、できるだけトイレに近い場所を確保する。

健康観察のポイント

- ①外傷や環境悪化に伴う体調変化はないか。
- ②車椅子等の補装具や日常生活用具を破損・紛失していないか。その場合等には迅速な修理・支給に努める。

(6) 内部障害者・難病患者

相談窓口を設置し、特殊な薬剤や食事制限等の疾患に関する必要な情報を確認するとともに、医薬品や衛生材料、医療機器等に必要な電源の確保を行う。

また、医療機関等の協力により巡回診療を行うほか、透析可能な病院情報の提供や定期的な治療の継続のための移送サービスの実施、ケアスペースの確保に努める。

健康観察のポイント

- ①疾患や機能障害に伴う身体症状、精神症状が悪化していないか。
- ②特殊な薬剤や食事制限等の疾患に関する必要な情報を確認する。

(7) 知的障害（児）者

環境の変化を理解できずに気持ちが混乱したり、精神的に不安定になったりすることがあるので、気持ちを落ち着かせるよう配慮する。

周囲とコミュニケーションが十分に取れずにトラブルとなったり、環境の変化のため精神が不安定になることがあるので、間仕切りをしたり、個室を確保する。

健康観察のポイント

- ①食事摂取、排泄、睡眠等の生活で問題が生じていないか。
- ②家族や周囲は多大なストレスを感じていないか。

(8) 精神障害者

精神障害者の多くは、服薬により状態が安定するが、病気のために社会生活や対人関係などに支障をきたすことも多く、避難所等の集団生活になじめないこともあるので、これらに配慮した支援や医療機関との連絡体制の確保が必要となる。

また、精神障害者の状態の早期安定を図るため、地域ボランティアなどによる支援ネットワークを活用しながら、被災前の社会復帰活動やなじんでいた人間関係をいかに早く回復させるかということが重要である。

健康観察のポイント

- ①不眠、独語、表情の変化等病状の悪化がないか。
- ②服薬中断がないか。

(9) 高次脳機能障害者

生活環境が変わることで、症状が強く出現することがあり、集団生活になじめないことがある。情報収集や状況把握、記憶ができないことがあるため、個々の障害の状況に応じて、具体的に、簡潔に、繰り返し情報を伝える。

また、身体的な障害がないため、周囲からは健常者と見られ、不必要なストレスに晒されることがあるので、この点に配慮した支援が必要である。

健康観察のポイント

- ①精神的なストレスによる体調変化はないか。
- ②食事摂取、排泄、睡眠等の生活で問題が生じていないか。
- ③家族や周囲は多大なストレスを感じていないか。

(10) 発達障害者

家族など本人の状態をよくわかっている人が近くにいる場合は、必ずかかわり方を確認するとともに、パニックや興奮を起こしやすいことから、部屋の角や別室、テントの使用など、個別空間を用意することで、環境の変化のため精神的に不安定になることを極小化し、周囲とコミュニケーションが十分にとれないことから生ずるトラブルを避ける。

文字や絵、実物を使って目に見える形での説明や、簡潔・穏やかな声での話しかけをするほか、治療が必要なのに平気な顔をしていることもあるため、怪我などをしていないか、本人の言葉だけでなく身体状況を一通りよく確認する。

健康観察のポイント

- ①食事摂取、排泄、睡眠等の生活で問題が生じていないか。
- ②家族や周囲は多大なストレスを感じていないか。

(11) 乳幼児・児童¹³

乳児に対しては、ミルク用の湯、清潔な哺乳瓶、沐浴の手だてを確保し、離乳食、アレルギー食を準備するとともに、ベビーベッド、紙おむつ等を用意する。

また、夜泣き、吃音、不眠などの症状に留意し、精神的安定が図られるよう配慮するとともに、被災による精神的な後遺症が残らないよう、特に心のケアが必要である。

児童に対しては、ボランティア等による「遊び場」を設けるなどして、ストレスを緩和するようなケアをする。

健康観察のポイント

- ①夜泣き、吃音、不眠などの症状はないか。
- ②おむつかぶれや湿疹を防ぐため、沐浴、臀部浴等ができるよう配慮する。
- ③小児科の医療情報を伝える。

(12) 妊産婦

防音や衛生面での配慮、過度に不安にならないよう声をかけるなどの思いやりと心配りが必要である。

¹³ 東日本大震災においては、乳幼児を抱える母親への配慮についても、問題提起されたところである。文京区では、災害時の「母子救護所」の設置を盛り込み、発災時に妊産婦専用の避難所を開設することとした。同区は区内にある女子大に設置することとしている。ミルクやおむつなど乳幼児向けの備品をあらかじめ用意するとともに、母親のプライバシーを保護することは、母子のストレス軽減に寄与することから、県内市町村においても同様の取組が期待される。(参照：平成24年9月1日付け日本経済新聞 首都圏版)

また、重篤な疾患がある者については、医療機関との連絡体制の確保が必要である。

健康観察のポイント

- ①切迫流産、切迫早産の徴候はないか。
- ②浮腫、血圧上昇等、妊娠高血圧症候群の徴候はないか。その場合には医療機関との連絡体制を確保する。

(13) アレルギー疾患患者

誤って原因食を食べてショック症状をひきおこす可能性があることから、食べる前に食品についているアレルギー表示（原材料名）を確認する。炊き出しではアレルゲンが入っていないか調理担当に確認する。可能であれば個別のアレルギー対応調理をしてもらう。

また、子どもが、菓子類を周囲の人からもらって勝手に食べないように注意するとともに、食物アレルギーがあることがわかるよう「アレルギーサインプレート」を身につけることが望ましい。

食物アレルギーサインプレート



対応例

基本的には保護者が健康管理を行うが、食事や衛生面等の助言を行う。

(14) アトピー性皮膚炎患者

薬の不足、スキンケアができない環境、心理的ストレス等で症状が悪化する可能性があることから、できる限り優先的に毎日シャワーや入浴、全身清拭で肌を清潔に保つ。

また、普段使用している薬品がない場合、同様の効果がある薬で代用するとともに、市販の保湿クリームを使用する場合には、肌の一部で試した後使用する。冷たいタオル等で冷やすとかゆみが一時的に治まる。

そのほか、ストレスによるかゆみが増強することがあるため、話を聞き安心させることが必要である。

対応例

基本的には保護者が健康管理を行うが、食事や衛生面等の助言を行う。

(15) 外国人（日本語や日本の習慣の理解が十分でない者）

多言語や「やさしい日本語」による情報提供、外国語の理解できる避難支援等関係者の確保が必要である。

また、周囲や避難支援者とコミュニケーションが十分に取れなかったり、習慣が異なることでトラブルとなったりして不安を強めることがあるので、必要な情報を適切に伝える。

なお、食事をはじめとして、宗教、慣習等に対する配慮についても留意する。

また、在住外国人や外国人観光客が被災した場合、在日の大使館・領事館は自国民を保護する領事業務を行うこととなるため、県災害対策本部（県国際政策課）を通じ、被災者の母国の在日大使館・領事館に対し、被災者に関する情報提供や移動領事事務の要請を行う。

3. 男女共同参画

避難所においては、要配慮者への配慮に加え、男女のニーズの違いに配慮することが必要である。避難所運営は、男性が中心となって行われることが多く、女性への配慮が不足しがちとなることから、男女共同参画の視点で、以下の点に留意する。なお、国の「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」(令和2年5月)及び県の「男女共同参画・多様な視点みんなで備える防災・減災のてびき」(平成25年11月)を併せて参照されたい。

- (1) 避難所におけるプライバシーや、安全・安心な空間を確保するため、避難所開設当初から、授乳室、男女別トイレ、男女別物干し場、更衣室等を設置する。
- (2) 避難所運営組織には、男性も女性も参画し、運営責任者などの役員のうち、3割以上は女性が参画するようにする。
- (3) DV等の被害者で、加害者から危害を受けるおそれのある者については、名簿等の個人情報の管理を徹底する。
- (4) 避難所の運営にあたっては、例えば、炊き出しを女性のみが行うなど、特定の人に負担が集中しないよう、男女が協働するようにする。
- (5) 避難所において物資を配布する際、生理用品や下着等の女性用品は、女性が配布したり、女性専用スペースや女性トイレに常備するなど、配布方法を工夫する。
- (6) 被害に遭いやすい女性や子供に対する暴力等を防止するため、照明の増設や就寝場所等の巡回警備など防犯対策を工夫する。

4. 避難所における情報提供

災害発生直後は情報が不足しがちとなり、必要以上に不安感を抱かせることにもつながるため、ラジオやテレビ、掲示板を設置するなどして、報道機関からの情報を得られるように配慮するとともに、できる限り文字放送に対応した機器を準備することが望ましい。

また、避難所内部における物資の供給場所や供給方法の連絡などの情報は、拡声器等を使用するほか、掲示やビラ等の文字による情報提供を行うなど、要配慮者に確実に提供できるよう配慮する。特に掲示物については、できる限りイラストや図を用いて、分かりやすい表示に努める。

なお、日本語の理解が十分でない外国人のために、掲示やビラ等を多言語化することが望ましい。

◎要配慮者に提供する情報例

○ 安否情報

- 医療救護所の開設等救急・医療に関する情報
- 生活支援（食料・水等の供給）に関する情報
- 保健衛生、ライフライン、交通施設等の復旧に関する情報
- 相談窓口の設置に関する情報
- 被災者に対する援助、助成措置（特別融資・緊急融資・税の減免等）に関する情報 等

[参考：「宮城県地域防災計画」より抜粋]

5. 災害（震災）関連死の防止

東日本大震災においては、その後の避難生活等により肉体的な疲労などを起因として亡くなった犠牲者の方も多数確認された。

このような震災関連死について、これまで明確な定義がなかったことから、今般国において、その定義として、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方（実際には支給されていない方も含む。）」としたところである。

この定義に基づき、国により調査した結果¹⁴では、令和5年12月31日現在で3,802人が該当し、うち宮城県においては、932人とされたところである。また、同調査によれば、死亡時年齢別では、66歳以上が86.9%であり、死亡時期別では、発災から1か月以内が約6割となった。

さらに、「東日本大震災における震災関連死に関する報告」（平成24年8月21日震災関連死に関する検討会（復興庁））によると、原因区分別（複数選択）では、宮城県及び岩手県においては、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約3割、「病院の機能停止による初期治療の遅れ等」が約2割、「地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担」が約2割と報告されたところである。

このことから、東日本大震災の教訓を踏まえ、災害発生時には以下の点に特に留意し、災害（震災）関連死をゼロにする取組が重要である。

《震災関連死を出さないための東日本大震災から得られた教訓とすべき事項》

- (1) 震災関連死は、60代以上の高齢者に係るものが圧倒的に多いことから、支援を要する高齢者等に対しては、福祉避難所等比較的環境が整備された場所へ移動できる体制が必要であること。
- (2) 避難所等での厳しい生活環境が、その後の健康状態にも影響を及ぼすことから、早期のライフラインの復旧や避難所等の環境整備・改善をすること。
- (3) 避難所入所者については、暑さ、寒さ対策等に特に留意し、仮設住宅への早期の入居を促進すること。
- (4) 避難所や医療機関等における食糧、毛布や燃料等の備蓄、非常用電源・通信手段の確保、物資の輸送や移動のための経路と輸送手段の確保をすること。
- (5) 福島県のケースでは移送による死者が目立っている。要介護や病弱な高齢者は

¹⁴ 「東日本大震災における関連死の死者数」

(<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20140526131634.html>)

移送する際に肉体的や精神的に大きな負担が生じるため、移送によるリスクが高い場合等には移送しないという選択肢も考慮するべきであること。

そのほか、一般的な留意事項は以下のとおりである。

- (1) 指定避難所等に避難せず、車中で寝泊まりする被災者も見受けられるが、その背景としては、「他人と一緒にいたくない」、「人といると眠れない」といった理由に加え、孤立に起因するものであることから、被災者同士やボランティアによる声掛けを奨励するなどして、被災者の孤立感を取り除く。また、東日本大震災においては、発達障害等の理由で、避難所に避難できないためやむを得ず車中泊を行った例もあったので、避難所生活を個別にサポートする体制を構築することが望ましい。
- (2) 車中で生活することや、避難所で長時間同じ体勢で過ごすことは、エコノミークラス症候群につながる恐れがあることから、危険性や予防方法の周知を行い、水分の補給や適宜体を動かすよう促す。
- (3) 避難所で何もしないことが、心身状態に悪影響を及ぼす可能性もあることから、被災者自身も避難所の運営に参加させ、適宜役割を与える。
- (4) 被災者のストレスを緩和させるため、ある程度落ち着いた段階に至った場合には、娯楽提供についても検討する。

【トピックス4 東日本大震災における避難所等での生活不活発病対策の事例：気仙沼保健福祉事務所】

東日本大震災においては、狭い避難所での生活が長期化していたことや、震災により農業や漁業での活動機会が失われたことから、日常生活での活動量が減少し、身体機能の低下が懸念されました。特に高齢者においては、要介護者以外でも震災前と比較して歩行が困難になるなど、生活機能が低下している事例報告が出されたところです。

このことから、気仙沼市では避難所の要配慮者等に対し、「被災からの復興のための地域リハビリテーション支援チーム」や「東日本大震災リハ

ビリテーション支援関連10団体」の理学療法士、作業療法士等が生活不活発病の発症予防（個別・集団的な関わりによる自立支援、役割を持つこと・余暇活動等の新たな「生きがい」創出のきっかけづくり）における支援や、お茶会（心身のリフレッシュを図るレクリエーション、雑談、健康講話等）を開催しました。

また、避難者の要望により、新たな人間関係づくりのきっかけとして、みんなで簡単に踊れる『気仙沼・いけいけ！お茶っこ体操』が生まれました。

また、南三陸町では、二次避難での閉じこもりや生活不活発病を予防するために、国立長寿医療研究センターによる生活不活発病の講演や、派遣保健師チームによる定例のお茶会を開催するなどの取組を行いました。さらに、全町民の生活機能調査によ



「気仙沼・いけいけ！お茶っこ体操」の様子

り実態把握を行い、仮設住宅入居後は、集会所でのお茶会や介護予防教室、生活支援員向けの講話、町職員向けの研修会等を開催し、生活不活発病予防に積極的に取り組んだところです。県ではあわせて、町の生活不活発病予防の取組計画の企画や、生活機能調査に対する支援を行いました。

仮設住宅においても、その期間が長期化されることが想定されることから、県では、引き続き現地の生活支援員やサポートセンタースタッフ、ボランティアなどに対して、生活不活発病予防に有効な支援のあり方の理解や実践が図られるよう、市町の施策を支援していくとともに、医療機関とも連携しながら、住民に対する生活不活発病予防の周知啓発を継続していくこととしています。

第5章 福祉避難所の開設・運営

市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合で、高齢者等避難が発令された場合などには、福祉避難所を開設する。また、一般の避難所に避難してきた者等で福祉避難所の受入対象者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合についても福祉避難所を開設する。

1. 避難所から福祉避難所への移送

一般の避難所では、市町村保健師、派遣保健師、介護福祉士、社会福祉士等が誰を福祉避難所の対象とするか、判別する。医療分野においては、優先順を考慮する場合にはトリアージの概念¹⁵が取り入れられている場合が多いが、福祉避難所においても、これらの考え方等を十分に参考にしつつ、適切な対応を取ることが重要である。また、福祉避難所は入所施設とは異なり、介助する人の同行を必要とする場合が多いことから、介助者の意向も踏まえながら、移送先の検討を行う。

また、市町村は福祉避難所での支援にあたり、他の自治体や福祉関係団体等からの広域的な応援派遣・受入を積極的に活用するなどして、上記対象者の判断やケアに対するマンパワーを最大限確保する。

さらに、避難所での生活の様子等を記入したカルテなども用意し、福祉避難所への円滑な引き継ぎを行うことが被災者への配慮上重要である。

《一般の避難所から福祉避難所への移送順の例》

- (1) 避難所にいる被災者数を確認。うち、介護的措置、医療的措置が必要とされる人数を確認し、市町村が設置した災害対策本部へ連絡。
- (2) 災害対策本部は、設置した福祉避難所の収容可能人数(可能であれば、高齢者、障害者等種別ごと)を計上し、各避難所へ受入可能人数を通知。

¹⁵ 重傷度や治療緊急度に応じた「傷病者の振り分け」を意味し、災害時においては医療スタッフや医薬品などの医療資源が限られていることから、より効果的に傷病者の治療を行うために治療や移送の優先順位を決定するもの。トリアージ実施者が判断した結果を記入し、併せて区分が分かるように一部を切り取ったトリアージ・タグを傷病者の手首に取り付ける。

(3)避難所は、トリアージの概念等を参考にしながら、

◎医療的措置の必要な者→病院

◎介護的措置が必要な者→福祉避難所

◎その他支援が必要な者→地域包括支援センターで必要な支援を判断等に分類し、災害対策本部へそれぞれの人数を報告。

(4)災害対策本部は、福祉団体車両、民間輸送事業者等の協力を得ながら、移送車両を確保し、各避難所へ出発。

(5)各車両到着後、それぞれの個別事情(疲労度、介護の状況等)を記載したカルテとともに、該当者を福祉避難所へ移送。

(6)受け入れた福祉避難所は、当該カルテを参考にしながら、要配慮者への支援を実施。ケアを行う上で必要な場合には、カルテに記載されている避難所での対応者に適宜連絡し、円滑な引き継ぎに努める。

【トピックス5 東日本大震災における避難所の事例：東松島市】

東日本大震災で死者1千人以上となった東松島市では、発災直後多くの住民が避難所に殺到し、混乱を極めたところもありました。時間が経つにつれ、寒さから体力が著しく低下する高齢者が増加したほか、慣れない避難所生活により認知症が悪化したりして支援が必要となる高齢者が日に日に増してきました。



このことから市では、3月下旬から宮城県社会福祉士会、4月からは日本社会福祉士の応援職員を受け入れ、避難所の健康調査や高齢者のアセスメントを実施しました。

避難所を巡回した応援職員により「支援が必要」と判断した方については、「地域包括支援センター」へ、「医療が必要」とされた方については、「病院」、「介護が必要」とされた方については、「福祉避難所や福祉施設」へつなぐこととしました。

東日本大震災のように想定を超える避難生活を余儀なくされる場合には、とりわけ要配慮者にとって大変過酷な環境になりがちです。症状が悪化する前に要配慮者ができるだけ早く適切な場所へ移送させることは大変重要です。

2. 福祉避難所の運営

(1)施設職員、生活相談職員、市町村運営責任者の配置

市町村は、福祉避難所を開設した場合、要配慮者の介護等を含めた対応については、当該施設の施設管理者と連携して運営する。

災害救助法が適用された場合には、概ね10人の要配慮者に1人の生活相談職員(要配慮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)等の配置が可能となる。

また、市町村は指定一般避難所同様、指定福祉避難所にも運営責任者を配置す

る。当該責任者は、福祉避難所に待機し、施設が必要とする食料、資材等について不足がある場合に、市町村が設置した災害対策本部へ直ちに連絡を取るなどして所要の物品を円滑に入手できるようにする。特に福祉避難所については、これらの所要物品等が不足した場合、持病の悪化等が進む可能性があるため、迅速な対応が求められる。

なお、福祉避難所の運営については、国の「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月（令和3年5月改定））を併せて参照されたい。

(2)受け入れた避難者の把握

市町村は、福祉避難所での要配慮者の名簿を作成するとともに、災害救助法による支弁のため、避難者名簿は、随時更新する。また福祉避難所に対するニーズは高いものの、受入人数については制限されるため、状況が改善された要配慮者については、速やかに退去を促し、新たに必要とする要配慮者を受け入れる体制を整える。

福祉避難所で整理しておくべき主な書類は、以下のとおりである。

- ・ 避難者名簿
- ・ 救助実施記録日計票
- ・ 避難所用物資受払簿
- ・ 避難所設置及び避難者人数の状況
- ・ 避難所設置に要した支払証拠書類
- ・ 避難所設置に要した物品受払証拠書類

内閣府「災害救助事務取扱要領（令和5年6月）」

【トピックス6 東日本大震災における福祉避難所の事例：石巻市】

石巻市は桃生農業者トレーニングセンター（通称：桃生トレセン）を福祉避難所として設置しました。主な対象を石巻市内避難所における介護（要介護1～3程度）の必要な避難者で、リハビリテーション等を行うことにより回復が望まれる市民としました。

この避難所での生活は、ボランティア団体等によるリハビリ及び看護を行い、避難者のADL向上等に努めましたが、介護度の重い（要介護4～5）避難者については、医療行為も必要なことから河南地区遊楽館（ゆうがくかん）避難所に対象避難者を集めました。

（ADL：Activities of Daily Livingの略。日常生活動作）



《概要（平成23年5月11日時点）》

◎開設場所 桃生農業者トレーニングセンター（石巻市桃生町城内字東嶺164）

◎開設時期 平成23年4月29日

◎定	員	50名	
◎体	制		
ア	コーディネーター	石巻市健康推進課保健師	1名
イ	施設管理	石巻市健康推進課職員	1名
ウ	看護	日本看護協会看護師等	10名
エ	介護	ボランティアヘルパー	3名
オ	移動支援	NPO法人移動支援フォーラム	1名
カ	リハビリ	東日本大震災リハ支援関連10団体	5名
キ	食事支援	日本栄養士会、ピースポート	数名

3. 関係機関との連携

(1) 県保健師や専門職との連携

「宮城県災害時公衆衛生活動ガイドライン」（令和5年6月改定）によれば、市町村を管轄する保健福祉事務所（保健所）の活動は以下のとおりである。

- ①被災地保健福祉事務所（保健所）の中に、避難所等の生活環境及び要配慮者の状況、被災者の健康状態の把握等、市町村の活動を支援するため、保健福祉事務所被災者生活支援チームを設置する。
- ②被災市町村の被災状況を把握し、迅速かつ効果的な保健活動を展開するためにコーディネーター（保健師1名、事務職等1名）として職員を被災市町村に派遣する。

特に、コーディネーター業務担当は、被災直後から当該市町村の災害対策本部又は保健福祉担当部署に常駐又は巡回し、市町村での災害時保健活動計画及び専門職種派遣計画策定の支援を行い、現場の情報を集約して、専門職等の派遣調整等に必要な情報を保健所へ伝えることとしていることから、市町村においては、避難所及び福祉避難所の運営に当たっては、県保健師等と連携を図るものとする。

また、東日本大震災時には、介護福祉士や社会福祉士ら専門職に福祉避難所や地域包括支援センター等において、要配慮者に対するケアを行っていただいた経緯がある。災害が大規模となった場合には、速やかに上記専門職からの支援が受けられるよう体制を構築しておく。

(2) 関係団体との連携

福祉避難所の設置・運営に当たっては、関係団体からの支援が不可欠である。例えば、東日本大震災において宮城県内で開設された福祉避難所の多くは高齢者福祉施設であり、社会福祉施設等での受入調整・緊急入所や被災した介護施設への介護職員の派遣等において、宮城県老人福祉施設協議会の支援を受けたところである。

このことから、福祉避難所の円滑な運営のため、各関係団体と連携することは重要である。

(3) 医療機関との連携

福祉避難所に移送された場合でも、病状等の急変などにより、治療が必要となった場合には、医療機関と連携を図り、速やかに移送する。

難病患者や重病者については、対応の遅れが、命にかかわる場合があることから、速やかに専門病院への移送について検討する。

(4) ボランティアとの連携

災害発生時には、福祉避難所においてもボランティアに期待するところは極めて大きい。特に要配慮者が避難する福祉避難所においては、以下の点について留意する。

- ① ボランティアについては、適切な場所に派遣する必要があることから、市町村は、福祉避難所を巡回し、現場で要配慮者と接している介護者等から情報を得るなどして、どの福祉避難所が人的に手薄が把握し、必要人数の派遣調整を行う。
- ② 介護等専門知識・経験を有するなど要配慮者支援に長じたボランティアについては、災害ボランティアセンターから優先的に紹介を受け、必要な福祉避難所に派遣する。
- ③ 福祉避難所における要配慮者の支援ニーズは時間経過とともに変化することから、市町村はボランティアと協働してニーズの把握を継続して行い、提供するケアにフィードバックする。

4. 福祉避難所の閉鎖へのプロセス

(1) 退去基準及び閉所時期の明確化

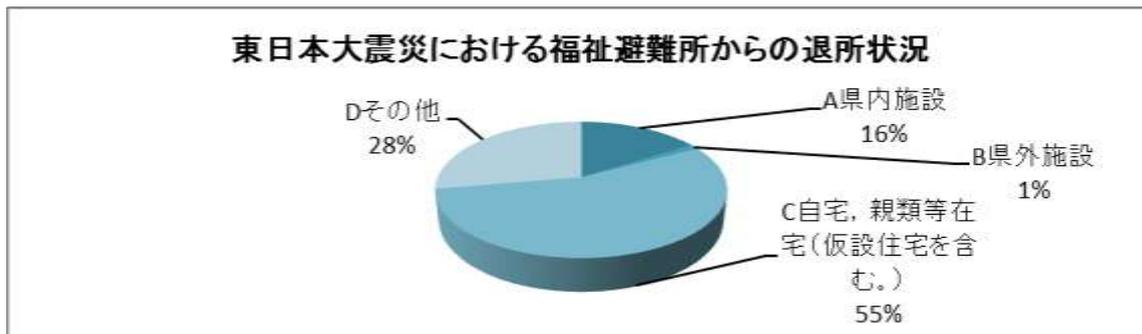
宮城県保健福祉総務課の調査によれば、東日本大震災にかかる福祉避難所は県内35市町村のうち、24市町、実数で152施設が開設され、実人数で2,299人が利用した¹⁶。

退所後の受入先としては、県内施設が366人、県外施設が28人、自宅、親類宅等在宅（仮設住宅を含む。）が1,268人、その他（病院、死亡等）が637人となっている。

開設期間についても、災害救助法では原則として7日間と定められているが、長期にわたって開設されていたケースも見られた。

福祉避難所を必要とする要配慮者を円滑に一般の避難所から移送するためには、福祉避難所の利用者の退去基準を明確化するとともに、福祉避難所となった社会福祉施設の本来の機能を回復させることも含めて、被災施設の復旧状況や仮設住宅の建設の進捗等とも十分に整合性を図りながら、福祉避難所の閉鎖について、明確なスケジュールを構築しておくことが重要である。

¹⁶ 東日本大震災発災の平成23年3月11日から、県内最後の福祉避難所が閉鎖された平成23年11月10日まで計上したもの。



（「Dその他」は病院、死亡等）

(2)退所後の円滑な生活のために

福祉避難所からの退所後も必要なケアがなされるよう「退所カルテ」を作成し、十分な引き継ぎを行うことが重要である。

「退所カルテ」で特に配慮すべき項目は、「入所後の経過」である。本人の健康状態のほか、東日本大震災では配偶者や子息、孫を失ったケースが多い。それらの点についても個人情報に十分に配慮しながら、要点を記載することで適切なケアが可能となる。

カルテの手交先は、退所先が施設の場合には当該施設、仮設住宅を含む自宅の場合には、地域包括支援センターや仮設住宅サポートセンター運営者、民生委員・児童委員等となる。入院する場合においても、退所先病院に引き継ぐことで、適切な医療的措置がとられるよう配慮する。

福祉避難所退所カルテ	
退所者氏名	
生年月日	
年齢／性別	
被災から現在までの経緯	
被災時所在地	
指定避難所入所日／場所	
指定避難所入所期間	
福祉避難所入所日／場所	
退所日	
退所先種別	自宅・親戚宅・仮設住宅・施設・病院 その他
退所先住所	
施設・病院の場合名称	
電話番号	
《その他特記事項》	
本件照会先	
所属・氏名	
電話番号	

5. 施設利用者及び地域住民等への周知

入所施設等が福祉避難所として運営された場合、既存の入所者の処遇に大きな影響が生じないかどうか確認することが重要である。

また、これらの施設については、他の入所施設からの受入施設にもなる場合があるため、福祉避難所となった場合に、施設側は受入可能人数を適切に把握することが肝要である。その際には、市町村も県等と積極的に連携を図るなどして、当該施設の運営に支障を来さないよう細心の注意を払う。

さらに、福祉避難所となった施設の本来の利用者に対しては、当該施設が福祉避難所となった旨、直ちに周知徹底を図る。また、要配慮者ではない一般の避難者が

避難してきた場合には、福祉避難所の趣旨及び対象者を伝え、速やかに一般の避難所に移動してもらう等の措置を講ずる。

6. 社会福祉施設等での受入調整・緊急入所等

東日本大震災では、特別養護老人ホーム等社会福祉施設も壊滅的な被害を受けたことから、被災した施設入所者の処遇についても対応を迫られたところである。

そのほか、施設の被災によりサービスが受けられなくなった在宅の要介護高齢者や、身体状態の悪化により、入所介護・療育等が必要となった要配慮者が確認されたことから、施設への緊急入所調整が急務であった。

このことから、前述した福祉避難所の開設はもとより、社会福祉施設等での受入調整・緊急入所等について、その体制を平時から構築しておくことが重要である。

- (1) 一般の避難所又は福祉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が確保できるよう、平時から各関係機関と調整を図るものとする。
- (2) 保護者が児童を養育することが困難又は不可能な場合は、乳児院や児童養護施設等への緊急一時保護、緊急入所の措置を講じる。

【トピックス7 東日本大震災における要介護者等の受入調整の事例：宮城県】

宮城県では、東日本大震災において施設被災後、移送された災害拠点病院に留まっていた高齢者が多数いたことや、福祉避難所が開設されておらず、指定避難所で過ごさざるを得なかった要配慮者が確認できたことから、発災直後から施設間の受入調整を行ってきました。

このことから、津波の被害がなかった内陸部の施設への移送が期待されたものの、電気・水道・ガスといったライフラインが長期にわたって途絶したり、被災要配慮者を受け入れるために必要な飲食料、介護用品、医療品なども軒並み不足していたりしたことから、県内での受入調整はほぼ不可能な状況でした。

このような状況を踏まえ、宮城県では、隣県の山形県の全面的な協力を受け、老人福祉施設協議会及び老人保健施設協会のルートを通じて受け入れが可能な施設情報を入手しつつ、調整が整った施設から要介護者、要配慮者の移送を行いました。

一方で、当時はガソリンなどの燃料の調達も困難を極めていたために、受入可能となった施設においても、移送手段は提供できないなどの課題にも直面しました。

最終的には山形県のように他県や多くの施設のご協力により、多くの要介護者、要配慮者の受入が可能となりましたが、今後同様の災害が発生した場合に備え、全国的な規模での要配慮者の受入れ調整や介護職員派遣のための調整スキーム等の策定が必要と考えます。

《受入調整概要》

◎被災施設の入所者の受入調整

特別養護老人ホーム 6か所 養護老人ホーム 1か所 グループホーム 6か所
 老人保健施設 1か所 小規模多機能型居宅介護 1か所
 被災入居者等 304名 (県内 151名、県外 153名)

◎在宅被災者の受入調整 (県が調整した案件) 1県5市2町 (32名)

第6章 応急仮設住宅への入居等について

1. 要配慮者に配慮した応急仮設住宅の整備

応急仮設住宅を建設する場合は、要配慮者が入居することを想定し、浴室やトイレの手すりの設置、スロープの設置による入り口の段差解消など、可能な限りバリアフリー化に配慮することが必要である。

そのほか、段差解消のためのスロープや、生活援助員室を設置するなど、老人居宅介護事業等の利用者が居住しやすい構造及び設備を有し、高齢者等日常の生活上特別な配慮を要する複数の者が入居できる福祉仮設住宅の整備も必要に応じて検討が必要である。

2. 要配慮者に配慮した応急仮設住宅の入居募集及び入居決定

市町村は、応急仮設住宅の入居募集にあたり、要配慮者の特性に配慮した多様な広報手段を用いる必要がある。

また、応急仮設住宅の入居決定に当たっては、避難所での生活に困難が伴う要配慮者を優先することが必要であり、例えば、要配慮者の生活環境については、災害前の生活圏域が望ましいことから、できる限り災害前の居宅に近い応急仮設住宅を割り当てることや、要配慮者の家族や避難支援者と組み合わせた入居決定を行うなどの弾力的な対応も必要である。

さらに、応急仮設住宅での生活が長期化することも想定し、高齢者・障害者等が集中しないよう配慮することも必要である。

【トピックス8 災害公営住宅を整備するにあたっての指針<ガイドライン>の策定の事例：宮城県】

宮城県では被災により住宅を失った方が、安全で快適に暮らすことができるよう「宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>」を策定しました。これにより、快適で安心できる良好な居住空間を備えた、災害に強いまちづくり宮城モデルとしての災害公営住宅の整備を、地域の実情に応じて推進していくこととしています。



このガイドラインでは、(1)いのちを守る安全安心な住まい(2)暮らしを支える住まいづくり(3)地域社会と連携した住宅供給を基本指針とし、災害に強いまち

づくり計画と連動した安全の確保、高齢者対応の充実・強化、環境対策・省エネ対策の充実、コミュニティへの配慮などの点に配慮したのが特徴です。

県では、このガイドライン等を基本に、被災者が安心して仮設住宅から災害公営住宅へ住めるよう配慮していくこととしています。

第4編 災害復興期における要配慮者に対する支援対策

第1章 各種支援対策について

1. 各種保健福祉サービス等の継続

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、新型インフルエンザなどを契機に官公庁や企業においては、地震などの災害や有事に備えた事業継続計画（BCP¹⁷）の策定を推進する気運が高まってきたところである。

しかし、東日本大震災においては、マグニチュード9.0規模の大地震であり、600年から1000年に一度とされる大津波により壊滅的な被害がもたらされたことから、策定していたBCPでは的確に対応できなかったところもあった。

今後あらゆる機関において、BCPの見直しがなされる可能性が高いが、特に本ガイドラインで取り上げた福祉避難所における要配慮者支援について、中心的な役割を果たす社会福祉施設等においては、より精緻なBCP策定が求められる。東日本大震災においては、震災後、要介護認定者が増加するなどしたことから、災害復旧・復興期において、各種保健福祉サービスが継続的に提供されることは、要配慮者支援対策として重要である。

このことから、社会福祉施設等においては、大規模災害が発生した場合にも、既存入所者・利用者の安全・安心を確保しつつ、福祉サービスの提供を継続することができるよう、関係機関と連携を取りながら適切なBCPを早期に策定しておくことが重要である。

2. 復興期におけるメンタルケアの実施

被災者は、災害発生時の恐怖や危機的体験、その後の生活環境の急激な変化（避難所生活など）によって著しいストレスを受けており、それによって様々な心身の反応がみられる。多くの反応は「異常な状況に対する正常な反応」と考えられ、生活環境が整い、安心感を取り戻すことで回復してくるが、一部は長期化することが予想され、うつ病やアルコール関連障害、外傷後ストレス障害（PTSD¹⁸）などにつながる可能性がある。

とりわけ、要配慮者の場合は、一般の被災者と比較してその影響が大きいことが予想されるため、災害復興期においても要配慮者の状態に応じた的確なメンタルケアを継続的に行う必要がある。なお、一般の被災者にも同様であるが、メンタルケアは通常的生活支援や身体的治療と十分に連携をとって行われることが望ましい。

このようなメンタルケアは、必要に応じて児童相談所や子ども総合センター、精神保健福祉センター、保健所などの専門機関等と連携して実施する。

なお、日本語の理解が十分でない外国人に対しては、外国語通訳者の活用などの

¹⁷Business Continuity Plan（（緊急時における）事業継続計画のこと。）

¹⁸Post-traumatic stress disorder（心に加えられた衝撃的な傷が元となり、後に様々なストレス障害を引き起こす疾患のこと。）

配慮が必要である。

【トピックス9 東日本大震災における心のケアの事例：宮城県】

東日本大震災では被害が甚大で、多くの親族、友人等を亡くされた方が多かったことから、宮城県では、発災直後の段階から心のケアに関する様々な取組を行ってきました。



◎主な取組

《心のケアチームの派遣》

災害救助法に基づき、厚生労働省を通じて他都道府県等に要請した「心のケアチーム（33チーム19都道府県1市1団体12医療機関）」を平成23年3月17日から10月31日まで被災市町等へ派遣し、医療的なケアや相談、講話など心のケアに関する支援を実施しました。

相談内容としては、不眠、不安、イライラ、抑うつ等などの相談が寄せられました。

《みやぎ心のケアセンターの設置》

平成23年12月に心のケアの活動拠点となる「みやぎ心のケアセンター」を設置し、平成24年4月には石巻市、気仙沼市に「地域センター」を設けました。

保健所、市町村、関係機関・団体等と連携し、被災者等に対するきめ細かな支援を行っており、職員は精神科医、精神保健福祉士、心理職、保健師の専門職等で構成されています。

《子どもの心のケアチームによる巡回相談》

子ども総合センター、各児童相談所（支所）が共同で「子どもの心のケアチーム」を設置し、医療的ケアを含めた被災した子どもの心のケアに関する幅広い支援を実施しました。

あわせて医療チームについては、沿岸4地域で月20日程度巡回相談を実施し、保育所等でのガイダンス等も開催しました。

《子どもの心の健康サポート事業》

市町が実施する1歳6カ月健診及び3歳児健診の会場へ臨床心理士を派遣し、母子等の様々な相談に対応しました。

3. 要配慮者に対する生活再建支援

市町村は、要配慮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、きめ細かな配慮も必要である。

- (1) 要配慮者のうち、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、社会福祉協議会などの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。
- (2) 要配慮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る。(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。)
- (3) 見舞金の支給、生活資金の貸付等が要配慮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。
- (4) 要配慮者に対して生活再建に関する情報を提供する場合は、要配慮者の特性に配慮した情報提供を行う必要がある。

なお、日本語の理解が十分でない外国人に対しては、外国語通訳者の活用や資料の翻訳などの配慮が必要である。

宮城県
避難行動要支援者等に対する支援ガイドライン

令和6年3月

宮城県保健福祉部保健福祉総務課
保健福祉政策班

TEL:022-211-2507

<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/hohusom/>