

2 災害時における高齢者の保護

勸告	説明図表番号
<p>(1) 災害発生時における高齢者の避難支援の必要性</p> <p>近年の大規模災害による犠牲者のうち、高齢者の占める割合は、おおむね6割以上となっており、災害時に高齢者を保護する取組が必要とされている。</p> <p>阪神・淡路大震災においては、高齢者や障害者等に対する安否確認や状況把握に手間取ったことや情報不足、被災後の生活等のケアが十分でなかったことなど、支援の在り方に多くの課題が生じた。</p> <p>また、平成16年7月の新潟・福島豪雨及び福井豪雨では、避難支援が適切に行われず、犠牲者における高齢者の割合が8割を超えた一方で、同年10月に台風23号が発生した際に、阪神・淡路大震災での教訓を基に、災害対応マニュアルを整備するなど、避難支援体制を整えていた兵庫県豊岡市西花園地区においては、犠牲者をゼロに抑えることができた例もあり、災害発生時の高齢者の保護対策の中でも、避難支援を迅速かつ的確に行うための体制を平常時から整えておくことの重要性が改めて認識されている。</p>	<p>表2-①</p> <p>表2-②</p>
<p>(2) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る対策の概要</p> <p>ア 要援護者の避難支援の取組方針等の策定等</p> <p>必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとることに支援を要する、いわゆる「災害時要援護者」については、その避難等が円滑に行われるよう、国（内閣府、総務省及び厚生労働省）は、都道府県に対し、「災害時要援護者の避難対策について」（平成18年3月28日付け府政防第233号・消防災第110号・社援発第0328001号内閣府、総務省消防庁、厚生労働省関係課長連名通知）により、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂。以下「ガイドライン」という。）を参考に、以下の要援護者の避難支援のための取組方針等を策定・整備するよう要請している。</p> <p>(ア) 全体計画</p> <p>市区町村が地域の実情を踏まえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、要援護者対策の取組方針を定めるもの</p> <p>(イ) 災害時要援護者名簿</p> <p>全体計画に基づいて把握した要援護者の名前等が掲載され、災害時に市区町村、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援や安否確認等を行う際に活用されるもの</p>	<p>表2-③</p>

(ウ) 個別計画

災害時要援護者名簿に掲載された個々の要援護者ごとに避難の支援に当たる避難支援者との関連付け等を明らかにした具体的な避難計画で、災害時に、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援等を行う際に活用するもの

なお、避難支援者の生命及び身体の安全を守りつつ、適切に避難支援を行っていくためには、要援護者のうち、災害が発生し又は発生するおそれがある場合に、真に避難支援が必要となる者に対して、重点的かつ優先的に避難支援を行うことが必要になる。そのため、要介護度、家族の状況、地域の支援者数等の複数の観点から、避難行動において支援を要する者として名簿に掲載する者の要件を設定することが適切であるとされている。

また、国は、平成 19 年 3 月に、ガイドラインの手引となる「災害時要援護者対策の進め方について」（平成 19 年 3 月内閣府「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」作成）や「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」（平成 19 年 12 月 18 日付け府政防第 885 号・消防災第 421 号・社援総発第 1218001 号・国河防第 563 号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官等連名通知。以下「避難支援対策推進通知」という。）を都道府県に通知し、全体計画に盛り込むべき事項を例示(注)するとともに、市区町村において 21 年度までに全体計画等が策定等されるよう、管内市区町村に対する通知及び支援の協力依頼を行っている。また、全体計画のひな型となる「避難支援プラン全体計画のモデル計画」（平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官等連名通知。以下「モデル計画」という。）、「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」（平成 21 年 3 月内閣府策定）等を示し、市区町村における要援護者の避難支援の取組方針等の策定等を支援している。

表 2-④

さらに、モデル計画においては、災害時に高齢者等の要援護者の避難支援を迅速かつ的確に行うため、平常時から、関係機関の活動に齟齬等が生じないように、事前に個別計画等を配布するなどして、要援護者の情報を共有し、また、その内容に変更が生じた場合や、本人等からの変更の申請があった場合などは、個別計画等を更新することなどとされている。

表 2-⑤

(注) ①基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）、②避難支援プランの対象者の考え方（範囲）、③要援護者情報の収集・共有の方法、④避難支援体制（市町村各部署（防災、福祉等）や関係機関（消防団、水防団、自主防災組織、福祉関係者等）の役割分担等）、⑤避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法、⑥洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法、⑦避難誘導の手段・経路等、⑧避難所における支援方法、⑨要援護者避難訓練の実施、⑩避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次・策定方法等）の 10 項目となっている。

イ 避難支援訓練の実施、安否確認体制の整備等

厚生労働省は、前述の通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（以下「把握・共有・安否確認等円滑実施通知」という。）に

表 2-⑥

<p>において、①要援護者として想定される高齢者等の情報について、漏れの無い情報把握に努めること、②要援護者情報を自主防災組織や民生委員等と共有しておくこと、③発災後、民生委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築することなどを都道府県等に要請している。</p> <p>また、モデル計画においては、災害時に高齢者等の要援護者の避難支援を迅速かつ的確に行うため、平常時から、自主防災組織等が中心となり、要援護者や避難支援者とともに、避難支援訓練等を実施し、避難支援方策の検証・確認等を行うことによる支援体制の充実や、地域全体の防災意識の向上を図ることが必要であるとされている。</p>	<p>表 2-⑦</p>
<p>ウ 東日本大震災における要援護者支援の課題等</p> <p>しかし、東日本大震災においても、死者及び震災関連死者のうち高齢者の占める割合は、前者は 65.8%、後者は 89.5%と依然として高くなっており、さらに、発災後に要援護者の支援や安否確認等を目的として被災地に入った障害者団体やボランティア団体などに、個人情報の保護を理由として災害時要援護者名簿が提供されなかったなどの問題が多数発生した。</p>	<p>表 2-⑧</p>
<p>このような状況を受けて、政府は、「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（平成 24 年 3 月 29 日中央防災会議決定）を決定し、防災対策の充実・強化に向けた各種取組を進めていくこととしており、その一環として、要援護者の避難支援について、平成 24 年 10 月、内閣府に「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」を設け、東日本大震災における要援護者の避難の状況等を検証し、ガイドラインの見直しを含めた検討を行った。</p>	<p>表 2-⑨</p>
<p>(3) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る取組の実施状況</p>	
<p>ア ガイドライン等に基づく取組方針等の策定等の状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の策定状況をみると、これら全てを策定しているものは、5 市区町村(10.2%)にとどまっており、避難支援対策推進通知において、平成 21 年度までに全体計画等を策定等することが目標とされているにもかかわらず、2 年以上経過した平成 23 年度末時点においても、全く策定されていない（策定中を含む。）もの（4 市区町村）を始め、多くの市区町村において、取組方針等の策定等が進んでいない状況であった。</p>	<p>表 2-⑩</p> <p>表 2-⑪</p> <p>表 2-⑫</p>
<p>イ 全体計画の策定状況等</p>	
<p>(7) 全体計画の策定状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、全体計画の策定状況をみると、策定済みが 34 市区町村 (69.4%) ある一方、策定中が 6 市区町村 (12.2%)、未策定が 9 市区町村(18.4%)であった。</p>	<p>表 2-⑬</p>

<p>また、全体計画が未策定の9市区町村のうち、6市区町村では、その理由として、地域防災計画や災害時要援護者支援事業の実施要綱等の他の計画等を全体計画とみなしていることを挙げているが、その中には当該地域防災計画等の内容が全体計画としては十分な内容となっていないとみられるものが4市区町村ある。</p> <p>さらに、全体計画を策定中又は未策定の15市区町村においては、避難支援体制（市区町村の関係部局や関係機関等の役割分担）等が明確になっていないため、①個別計画を策定できない、②避難支援訓練を実施できない、③安否確認体制を整備できないなどの支障がみられ、要援護者対策の基本方針となる全体計画を策定することは、要援護者対策を円滑・適切に進める上で、必要不可欠なものとなっている。</p>	<p>表2-⑭</p> <p>表2-⑮</p> <p>表2-⑯</p>
<p>(イ) 全体計画の内容</p>	
<p>全体計画を策定済みの34市区町村及び策定中の4市区町村（6市区町村のうち、概要等ができていない4市区町村）における避難支援対策推進通知で示されている全体計画に盛り込むべき10項目の具備状況をみると、これらの内容を全て盛り込んでいるものは4市区町村（10.5%）にとどまっており、残る34市区町村では、避難支援プランの対象者の考え方（範囲）及び要援護者情報の収集・共有の方法の2項目については盛り込まれているものの、他の8項目のいずれかが盛り込まれていない状況であった。</p>	<p>表2-⑰</p> <p>表2-⑱</p>
<p>これらの市区町村では、その理由として、既に当該事項を地域防災計画等に記載していることや、個別計画に記載するとしていることなどを挙げているが、要援護者対策の全容を明らかにし、その取組方針を明確なものにするため、また、個別計画を適切に策定するためにも、避難支援対策推進通知で示されている10項目など必要な事項を一元的に盛り込んだ計画を策定し、その内容を充実させる必要がある。</p>	<p>表2-⑲</p>
<p>ウ 災害時要援護者名簿の作成状況等</p>	
<p>(7) 災害時要援護者名簿の作成状況</p>	
<p>調査対象49市区町村について、災害時要援護者名簿の作成状況をみると、作成済みが33市区町村（67.3%）ある一方、作成中（一部地域のみを作成している4市区町村を含む。以下同じ。）が11市区町村（22.4%）、未作成が5市区町村（10.2%）であった。</p>	<p>表2-⑳</p>
<p>名簿を作成していない市区町村では、その理由として、①全体計画を策定中であり、要援護者の範囲が決まっていない、②町内会役員及び民生委員は日頃の見守り活動を通じて、地域の要援護者を把握しており作成する必要がないなどとしている。</p>	<p>表2-㉑</p>
<p>しかし、地域や民生委員が要援護者の全てを把握していない可能性があり、把握漏れを防ぐ観点などから、行政として要援護者を把握・整理しておくことは重要である。</p>	

また、災害時要援護者名簿を未作成又は作成中の16市区町村においては、①個別計画を策定できない、②実効性のある避難支援訓練を実施できないなどの支障がみられ、特に、個別計画を策定するためには、要援護者を把握し、災害時要援護者名簿を作成することが必要である。

なお、全体計画を策定していなくても、モデル計画などを参考に要援護者の範囲を決めている市区町村もあったが、地域の実情等を勘案し、その範囲を明確に定めた上で、災害時要援護者名簿を作成しなければ、把握できた範囲で災害時要援護者名簿が作成され、要援護者の把握漏れが生ずるおそれがある。

(イ) 災害時要援護者名簿の掲載内容

国は、モデル計画において、避難支援プランの対象者となる要援護者の例として、①介護保険における要介護・要支援認定者、②障害者、③妊産婦及び乳幼児、④一人暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯の者などを挙げている。さらに、把握・共有・安否確認等円滑実施通知においては、要援護者となる高齢者として、①から④のほか、日中の一人暮らし高齢者や病弱者を抱えている高齢者世帯等が想定されている。

しかし、災害時要援護者名簿を作成済み又は作成中の44市区町村のうち、内容が把握できた43市区町村について、災害時要援護者名簿に掲載されている対象者の情報の内容をみると、要介護者、障害者及び一人暮らし高齢者の情報は、9割程度の市区町村が掲載している一方で、日中の一人暮らし高齢者世帯の情報を掲載しているものは16市区町村(37.2%)、病弱者を抱えている高齢者世帯の情報を掲載しているものは9市区町村(20.9%)となっていた。

また、個人情報保護条例に目的外利用を可能とする規定がないことから、防災部局が福祉部局から要援護者情報を入手できず、災害時要援護者名簿に必要な情報(要介護認定情報や障害の種別及び程度の情報等)が掲載されていないため、災害時要援護者名簿としての有用性が低くなっているとみられるものもあった。

これらの情報を掲載していない市区町村の中には、その理由について、要援護者として登録されていること自体が重要であり、情報の内容にこだわる必要はないとしているものがあるが、災害時に要援護者それぞれに応じた避難支援を迅速かつ適切に行うためには、災害時要援護者名簿に避難方法等に影響が生じる要援護者の情報を的確に掲載しておくことが必要である。

(ウ) 要援護者情報の収集方法

要援護者の情報を収集する方法として、次のとおり、関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式があるが、当該情報を漏れなく把握するためには、関係機関共有方式を採用することが望ましく、ガイドラインにおいても、同方式を用いることや、これと同意方式を併用することが推奨されている。

a 関係機関共有方式

個人情報保護条例における保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能と

表2-22

表2-23

表2-24

表2-25

表2-26

表2-27

表2-28

する規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式

b 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、自ら災害時要援護者名簿への登録を希望した者の情報を収集する方式

c 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式

しかし、災害時要援護者名簿を作成済み又は作成中の44市区町村について、要援護者情報の収集方法をみると、関係機関共有方式を採用しているものは16市区町村(36.4%)となっており、さらに、ガイドラインで推奨されている関係機関共有方式と同意方式の併用を採用(3方式併用を含む。)しているものは11市区町村(25.0%)にとどまるなど、関係機関共有方式の採用が進んでいない状況となっていた。

表2-29

このため、災害時要援護者名簿を作成済みの33市区町村のうち、管内全域における災害時要援護者名簿の対象者数を把握している22市区町村について、災害時要援護者名簿の登録率(災害時要援護者名簿の対象者に対する登録者の割合)をみると、関係機関共有方式を採用している市区町村における平均登録率が81.4%であるのに対して、この方式を採用していない市区町村では31.9%と低くなっており、要援護者の情報を十分に活用できていない状況となっていた。

表2-30

表2-31

これらの市区町村では、その理由として、個人情報収集・共有することに対する住民感情等が憂慮されるとしているところが多く、このため、要援護者の情報を収集・共有する場合には保有個人情報の目的外利用及び第三者提供ができる旨を明記した、個人情報保護法の例外規定又は個別法を策定することなどを国に求めている市区町村もあった。

表2-32

表2-33

(I) 災害時要援護者名簿の配布状況

災害時要援護者名簿を作成済み及び作成中の44市区町村のうち、配布先を把握できた43市区町村についてみると、民生委員と民生委員・児童委員協議会のどちらにも配布していないものが7市区町村(16.3%)、地域組織(自治会・自主防災組織等)に配布していないものが11市区町村(25.6%)、消防署と消防本部のどちらにも配布していないものが22市区町村(51.2%)、避難支援者に配布していないものが34市区町村(79.1%)、要援護者に配布していないものが38市区町村(88.4%)あるなど、重要な配布先への配布が行われていない状況がみられ、これら全てに災害時要援護者名簿を配布しているものは1市区町村(2.3%)にとどまっていた。

表2-34

表2-35

重要な配布先に配布していないものがある市区町村では、その理由について、

<p>要援護者の同意を得る必要があるとしているものが多く、そのほか、配布先の機関が災害時要援護者名簿に掲載されている要援護者の避難支援活動に携わることとなっていない、災害時要援護者名簿の具体的な活用方法が未定である、災害時に名簿を配布すれば足りるなどとしている。</p> <p>しかし、災害発生時には、迅速に重要な配布先に災害時要援護者名簿を配布できないおそれがあることから、平常時から名簿を配布した上で、その活用方法を事前に決めておくことが望ましい。</p>	<p>表 2-⑳</p> <p>表 2-㉑</p>
<p>なお、災害時要援護者名簿登録者宅を地図に落とし込み、配布するなど、要援護者情報の共有方法を工夫している例が 5 市区町村あった。</p>	<p>表 2-㉒</p>
<p>エ 個別計画の策定状況等</p>	
<p>(7) 個別計画の策定状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、個別計画の策定状況を見ると、策定済みが 10 市区町村 (20.4%) ある一方、策定中 (一部地域のみを策定している 6 市区町村を含む。以下同じ。) が 12 市区町村 (24.5%)、未策定が 27 市区町村 (55.1%) あり、多くの市区町村で個別計画の策定までには進んでいない状況であった。</p>	<p>表 2-㉓</p>
<p>これらの市区町村では、その理由について、①全体計画又は災害時要援護者名簿が未策定である、②避難支援者の確保に難航している、③計画の策定主体とされる民生委員や地域包括支援センター等の業務が多忙であるなどとしている。</p>	<p>表 2-㉔</p>
<p>この中でも、とりわけ避難支援者の確保については、個別計画を策定中の市区町村においても難航しているものが多く、その理由として、①要援護者と地域とのつながりの希薄化や、②支援を依頼することに対する要援護者の心理的負担、③要援護者に何かあった場合に責任を取らされるなどの避難支援者に対する誤解や、個人情報保有することに対する抵抗感から生じる心理的負担などを挙げている。</p>	<p>表 2-㉕</p>
<p>しかし、調査対象とした市区町村の中には、①避難支援者を確保できない者についてもひとまず個別計画を策定し、その後地域でその対応を検討するとしている例や、②避難支援者の候補となるサポーターを養成している例がみられることなどから、現在未策定の市区町村においても、避難支援者の確保及び個別計画の策定を進める余地はあるものと考えられる。</p>	<p>表 2-㉖</p>
<p>また、民生委員や地域包括支援センター等が多忙により個別計画を策定できないとしている市区町村においても、これ以外の市区町村の多くでは、行政機関が主体的に個別計画の策定に関与していることから、行政機関がそれらと連携して、個別計画の策定を進める余地はあるものと考えられる。</p>	
<p>さらに、個別計画を策定していない 27 市区町村の中には、災害時要援護者名簿に避難支援者を記載しており、これが個別計画を兼ねるなどとしているものが 6 市区町村あった。</p>	

<p>(イ) 個別計画の内容</p>	<p>災害時に要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、個別計画に避難支援者、避難場所、避難経路、避難方法、情報伝達方法等を盛り込んでおくことが重要である。</p>	表 2-④③
	<p>しかし、個別計画を策定済み又は策定中の 22 市区町村のうち、内容が把握できた 20 市区町村について、その内容をみると、これらの内容を全て盛り込んでいるものは 2 市区町村 (10.0%) にとどまっており、残る 18 市区町村の個別計画には、避難支援者については盛り込まれているものの、他の事項のいずれかが盛り込まれていない状況であった。</p>	表 2-④④ 表 2-④⑤
	<p>これらの市区町村では、その理由として、①当該事項を全体計画等に既に盛り込んでいること、②災害の状況等によって避難経路、避難方法等は変化し得るため、避難支援者等がその場で判断すべきであることなどを挙げている。</p>	表 2-④⑥
<p>(ウ) 個別計画の配布状況</p>	<p>個別計画を策定済み又は策定中の 22 市区町村のうち、配布先を把握できた 20 市区町村についてみると、民生委員と民生委員・児童委員協議会のどちらにも配布していないものが 9 市区町村 (45.0%)、地域組織 (自治会・自主防災組織等) に配布していないものが 8 市区町村 (40.0%)、消防署と消防本部のどちらにも配布していないものが 16 市区町村 (80.0%)、避難支援者に配布していないものが 13 市区町村 (65.0%)、要援護者に配布していないものが 12 市区町村 (60.0%) であるなど、重要な配布先への配布が行われていない状況であり、これらの全てに個別計画を配布しているものは 2 市区町村 (10.0%) にとどまっていた。</p>	表 2-④⑦ 表 2-④⑧
	<p>重要な配布先に配布していないものがある市区町村の多くは、その理由として、災害時要援護者名簿と同様に要援護者の同意を得る必要があることなどを挙げており、また、要援護者本人に配布すれば足りるとして、避難支援者等の関係者に、これを配布していないものもあった。</p>	表 2-④⑨ 表 2-⑤⑩
	<p>しかし、要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、あらかじめ、個別計画を関係者間で共有し、災害に備えておくことが望ましい。なお、個別計画を自治会が作成・管理していることを理由に、行政機関がその配布状況等を把握していない例が 2 市区町村あった。</p>	表 2-⑤⑪
<p>オ 災害時要援護者名簿及び個別計画の作成・配布等の推進方策</p>	<p>このように、多くの市区町村において、個人情報の取扱いに慎重になるあまり、災害時要援護者名簿等に必要な要援護者が掲載されない、必要な関係機関等に災害時要援護者名簿等が配布されないなどの状況となっている。</p>	
	<p>しかし、前述 (1 (3)イ (ア)) のとおり、「個人情報の保護に関する基本方針」により、いわゆる「過剰反応」が一部にみられることを踏まえ、地方公共団体においても、個人情報保護法の趣旨にのっとり、個人情報保護条例の適切な解釈・運用</p>	表 1-(3)-イ-⑬ (再掲)

<p>を行うことが求められている。今回、調査対象とした市区町村においても、個人情報提供に係る条例を改正して、本人の同意が得られなくても個人情報を各関係者に提供できるとした例や、個人情報の目的外利用に当たるおそれがある場合であっても、個人情報保護審議会に諮問することなどにより、関係部局等から必要な要援護者情報を入手している例があった。</p>	表 2-⑤②
<p>なお、要援護者情報の把握・共有の方法を工夫している例として、関係機関共有方式により、対象とする要援護者情報を把握・共有した上で、同意方式により、本人の同意を得て名簿を作成・配布している例や、同意者のみの名簿のほか、不同意の高齢者等についても別個に情報を把握するなどして、より多くの要援護者の情報を把握・共有している例などもあることから、早急な条例の制定等が困難な市区町村においては、これらの方策により対応する余地があると認められる。</p>	表 2-⑤④
<p>カ 避難支援訓練の実施状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、避難支援訓練の実施状況をみると、避難支援訓練を全く実施していないものが 19 市区町村 (38.8%)、一部の地域のみで実施しているものが 9 市区町村 (18.4%) あった。</p>	表 2-⑤⑤
<p>これらの市区町村では、その理由として、全体計画、災害時要援護者名簿等が未策定 (策定中を含む。) であることを挙げているものが多くあった。</p>	表 2-⑤⑥
<p>そのほか、避難支援訓練は地域住民が主導的に実施するものであるとして、この実施を地域住民に任せ、その内容を把握していないとしているものなどがあるが、一方で、地域住民の自主性を尊重しつつも、地域住民が自主的に企画する避難支援訓練を市が支援している例や、毎年管内全域での避難支援訓練を実施し、確認された課題の検証や災害時要援護者名簿の更新などを行っている例もあった。</p>	表 2-⑤⑦
	表 2-⑤⑧
<p>キ 要援護者の安否確認体制の整備状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、要援護者の安否確認体制の整備状況をみると、未整備等となっているものが 15 市区町村 (30.6%) あった。</p>	表 2-⑤⑨
<p>これらの市区町村では、安否確認体制を整備していない理由として、全体計画が未策定であること等により、災害時の市区町村の関係部局及び関係機関の役割分担が明確になっていないことなどを挙げているものがあつた。</p>	表 2-⑥⑩
<p>また、要援護者情報の把握及び安否確認を地域住民主導により行うとしているため、市区町村が安否確認体制を整備していないとしている例があるが、要援護者の安否を把握できなければ、その後も被災した要援護者に適切な支援等を行うことができないおそれがあり、市区町村として、要援護者の安否を確認できる体制を構築することが必要である。</p>	表 2-⑥⑪
<p>なお、既に安否確認体制を整備している市区町村の中にも、民生委員や職員等に過度の負担がかかることを懸念し、福祉サービス業者との連携等による新たな安否確認体制の構築を今後の検討課題としているものもあつた。</p>	表 2-⑥⑫

【所見】

したがって、内閣府、総務省（消防庁）及び厚生労働省は、災害時に真に避難支援が必要となる高齢者等の避難支援の実効性を高める観点から、災害時災害時要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付け、要援護者に係る個人情報の目的外利用や第三者提供について個人情報保護法制との関係を整理するとともに、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」からの提言を受けて見直すこととしている「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」と併せて周知を図ることなどにより、市区町村における次のような取組を進め、要援護者の避難支援対策の充実強化を図る必要がある。

- 災害時の避難支援の取組方針について、i) 全体計画の策定に当たっては、地域の実情に応じた要援護者支援の必要性や対象者の考え方等が盛り込まれたものとなるようにすること、ii) 具体的な支援方法の策定に当たっては、地域の実情を踏まえ、支援者が実際にどのように避難支援を行うのかを明らかにするなど、支援者の確保を推進すること。
- 地域組織や民生委員、福祉関係者等とも協力して、災害発生時の安否確認に係る体制を速やかに構築すること。

表2-① 近年の災害における高齢犠牲者の割合

(単位：人、%)

災害名	死者・行方不明者 (A)	うち高齢者 (B)	割合 (B/A)
平成7年阪神淡路大震災	6,402	3,732	58.3
平成16年新潟・福島豪雨	16	13	81.3
平成16年福井豪雨	5	4	80.0
平成16年新潟県中越地震	68	45	66.2
平成17年台風14号	29	20	69.0
平成18年豪雪	152	99	65.1
平成18年7月豪雨	30	15	50.0
平成19年新潟県中越沖地震	14	11	78.6

(注) 1 総務省消防庁の資料等に基づき、当省が作成した。

2 高齢者は60歳以上の数値。

表2-② 避難支援が適切に行われずに、高齢者が犠牲となった例

平成16年7月13日に発生した新潟・福島豪雨により、新潟県三条市では、市内各地で破堤による浸水被害が発生し、死者9人を出したが、うち7人が高齢者であった。

このうち、75歳以上の後期高齢者である4人については、自力で歩行するのが困難でありながら、避難支援等が行われなかったため、破堤してから浸水するまでに、1時間半もの時間があつたにもかかわらず、自室で亡くなった。

その後、水が引いた後に、市役所の全戸訪問によりこれが発見され、当該高齢者らが周りとの関係を絶って独居あるいは高齢世帯で居住していたため、当該地域の自治会長をはじめ、近隣住民もその存在を知らなかったことが判明した。

(注) 内閣府の資料及び「災害時における要援護者支援と実際」(立木茂雄氏(人と防災未来センター上級研究員、同志社大学社会学部教授)著)に基づき、当省が作成した。

表2-③ 災害時要援護者の避難支援ガイドライン(平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂)(抜粋)

平成16年7月の梅雨前線豪雨、一連の台風等における高齢者等の被災状況等を踏まえると、災害時要援護者(以下「要援護者」と略す。)の避難支援については、①防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていないこと、②個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難なこと、③要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していないこと、の三つが大きな問題点として挙げられた。

要援護者の避難支援は自助・地域（近隣）の共助を基本とし、市町村は、要援護者への避難支援対策と対応した避難準備（要援護者避難）情報（以下、「避難準備情報」という。）を発令するとともに、要援護者及び避難支援者までの迅速・確実な伝達体制の整備が不可欠である。また、要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集し、電子データ、ファイル等で管理・共有するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画（以下「避難支援プラン」と称する。）を策定しておくことが必要である。

避難支援体制の整備を進めるに当たっては、要援護者自らの積極的な取組が不可欠である。また、自助・共助による必要な支援が受けられない要援護者（以下「避難行動要支援者」と称する。）を早急に特定し、重点的に進める必要がある。発災時においては、避難支援プラン等を基に計画的・組織的な避難支援を実施することが重要である。

さらに、要援護者の避難対策を進めていくためには、①から③の問題点への取組に加えて、④避難所での支援、⑤関係機関等との連携が重要となる。そのため、避難所における要援護者用窓口の設置や、災害時における高齢者、障害者等への福祉サービスの継続（BCP）、要援護者避難支援連絡会議（仮称）等を通じた緊密な連携の構築等が重要となっている。

本ガイドラインに沿った取組は、災害の態様に応じて支援の内容は異なり得るものの、基本的な枠組みはあらゆる災害に対して活用できるものであると考える。そのため、想定される災害等、各地域の実情に合わせて進めていくことが効果的である。加えて、国、都道府県、市町村をはじめ関係機関等は、要援護者の避難支援の担当部・課等を明確にする必要がある。

課題3 災害時要援護者の避難支援計画の具体化

3-1 避難支援プラン策定の進め方

(1) 全体イメージ

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

全体的な考え方には、対象者の考え方（範囲）、支援に係る自助・共助・公助の役割分担、支援体制（各部局、関係機関等の役割分担）等について、地域の実情に応じ記述すること。

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

(注) 下線は当省が付した。

表2-④ 災害時要援護者の避難支援対策の推進について（平成19年12月18日付け府政防第885号・消防災第421号・社援総発第1218001号・国河防第563号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当）、総務省消防庁国民保護・防災部防災課長、厚生労働省社会・援護局総務課長、国土交通省河川局防災課長通知）（抜粋）

つきましては、貴都道府県におかれましても、災害時要援護者に対する避難支援対策の重要性について、あらためてご理解をいただき、管内の市区町村において、平成21年度までを目途に、避難支援の対象者の範囲、自助・共助・公助の役割分担、要援護者情報の収集・共有の方法、避難準備情報等の発令・伝達、支援体制など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画」などが策定されるようご通知をお願いいたしますとともに、別添2の先進県の事例を参考に、関係部局が連携しながら、管内の市区町村に対する格別の支援と協力をお願いいたします。

また、「避難支援プランの全体計画」に盛り込む事項としては、別添3に掲げたものが例として考えられるところではありますが、今後の市区町村の取組みの参考として、おいて、国においてモデル計画をお示しすることとしておりますので、申し添えます。

（別添3）「避難支援プランの全体計画」に盛り込む事項の例

- 基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）
- 避難支援プランの対象者の考え方（範囲）
- 要援護者情報の収集・共有の方法
- 避難支援体制（市町村各部局（防災、福祉等）や関係機関（消防団、水防団、自主防災組織、福祉関係者等）の役割分担等）
- 避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法
- 洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法
- 避難誘導の手段・経路等
- 避難所における支援方法
- 要援護者避難訓練の実施
- 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次・策定方法等）

※ その他、要援護者マップの作成等災害時要援護者の避難支援対策を推進する上で市区町村が有効と考える事項。

表 2-⑤ 避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）

10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等）

（1）個別計画の策定方法

（略）

また、個別計画は、要援護者本人、その家族及び市役所（区役所・町村役場）の必要最小限の関係部署のほか、避難支援者等要援護者本人が同意した者に配布する。その際には、誓約書等の提出により守秘義務を確保する。

（2）個別計画の更新

個別計画は、一人ひとりの災害時要援護者を対象としていることから、要援護者の個人情報が多く含まれている。したがって、上記（1）のとおり、その保護に留意することとする。

また、災害時に迅速かつ適切な避難を行うため、情報の更新を定期的に行っていくこととする。

具体的には、個別計画の内容に変更が生じた場合や本人等からの変更の申請があった場合は、その都度速やかに更新する。その他の場合は、避難支援者等の協力を得て更新を行う。

（3）個別計画の管理

個別計画の内容は、個別計画の配布先として（1）に列記した者以外が閲覧することのないようにするとともに、併せて、災害発生時の緊急の閲覧に支障を来さないように留意する。個別計画を電子情報で保管する場合は、パスワード等を使用して管理し、紙媒体で保管する場合には施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に十分配慮する。

（注） 下線は当省が付した。

表2-⑥ 要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号雇用均等・児童家庭局総務課長、育成環境課長、社会・援護局総務課長、地域福祉課長、障害保険福祉部企画課長、老健局総務課長通知）（抜粋）

1. 要援護者の把握について

災害時に迅速かつ的確に要援護者の避難支援を行うためには、日頃から、要援護者の把握を適切に行っていることが重要であるが、要援護者として想定される高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等の情報については、市町村の福祉関係部局において、以下のような方法等により、漏れのない情報把握に努めること。

- ・ 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
- ・ 障害者の情報に関しては、障害程度区分情報等により把握する
- ・ 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住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する
- ・ ひとり暮らし高齢者世帯など的高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する

なお、行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報）については、民生委員児童委員等へ依頼することにより、その把握に努めること。また、地域においては民生委員児童委員、市町村社会福祉協議会、町内会等により日常的な見守り活動等が行われており、この活動の中から、高齢者夫婦世帯、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭など、災害時に安否確認が必要な者等のリストやマップ等が整備されている例もあることから、見守り活動等の実施者とも連携し、その把握に努めること。

2. 要援護者情報の共有について

災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、日頃から、防災関係部局と連携して、要援護者情報を自主防災組織や民生委員児童委員等の関係機関と共有しておくことが重要であるが、その際、個人情報保護への配慮から以下の点に留意しつつ、関係機関との要援護者情報の共有を図られたい。（別添1の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」及び「災害時要援護者対策の進め方について」参照）

（略）

3. 要援護者支援について

(1) (略)

(2) 災害時における支援

市町村の福祉関係部局においては、発災後、民生委員児童委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築すること。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-⑦ 避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）

9 要援護者避難訓練の実施

要援護者の避難を迅速かつ適切に行うためには、要援護者と避難支援者との信頼関係が不可欠であることから、消防団、自主防災組織等は、普段から、防災活動だけでなく、声かけや見守り活動等、地域における各種活動との連携を深めることが重要である。

また、在宅の災害時要援護者を適切に安全な場所へ避難誘導するためには、平常時から避難支援者を中心とした近隣のネットワークづくりをすすめ、地域住民の協力関係をつくることが重要である。

このため、自主防災組織が中心となり、災害時要援護者や避難支援者とともに、災害時要援護者の避難計画の作成や避難訓練の実施等を行うことにより、支援体制の充実に努める。

避難訓練には、地域住民や要援護者、支援者が積極的に参加し、要援護者の居住情報を共有し、避難準備情報等の伝達の確認、具体的な避難支援方策の検証や障害物の確認等を行うことにより、地域全体の防災意識の向上が図られる。

このため、毎年 9 月 1 日に実施している「市（区町村）総合防災訓練」や、「土砂災害・全国統一防災訓練」、「津波防災訓練」などの訓練において、災害時要援護者に対する情報伝達や避難支援、福祉避難所設置運営訓練などの訓練を行うこととする。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-⑧ 東日本大震災における高齢犠牲者の割合（単位：人、%）

区分	全体（A）	うち高齢者（B）	割合 （B/A）
死者	15,331	10,085	65.8
震災関連死者	1,632	1,460	89.5

(注) 1 警察庁及び復興庁の資料に基づき、当省が作成した。

2 死者は平成 24 年 3 月 11 日現在、震災関連死者は 24 年 3 月 31 日現在の数値。

3 死者は 60 歳以上、震災関連死者は 66 歳以上の数値。

4 死者については、検視等を終えて年齢が判明している者を集計した。

表2-⑨ 防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針（平成24年3月29日中央防災会議決定）（抜粋）

1 基本的な方針

政府においては、東日本大震災以降、防災対策の充実・強化に向けた各種の取組を行ってきたが、検討会議の中間報告を踏まえ、これらの取組をさらに加速する。

具体的には、中間報告の提言内容については、夏頃に予定している検討会議の最終報告を踏まえつつ、大震災から概ね2年となる平成24年度末までに可能な限り具体化し、実施することを目指す。このうち、特に速やかに取り組むべきものについては、平成24年中頃までの実施に努める。併せて、長期的視点に立った調査研究体制の充実やハード・ソフト両面にわたる災害に強い国づくりに早急に着手し、計画的かつ着実に取組を進める。

また、具体の施策の実施に当たっては、積極的な情報発信や幅広い課題・意見の把握に努めるとともに、施策の実施状況を継続的に把握・点検し、防災対策全体の有効性を高める。

2 実施済み又は平成24年度中頃までに実施すべき主な取組

（略）

3 各府省におけるその他の取組の推進

上記2に主な取組として示したもののほか、防災対策の一層の充実・強化に向け、平成24年度末までに各府省において別紙の取組を推進する。

（別紙）防災対策の充実・強化に向けた各府省の主な取組

（提言の区分） 災害時要援護者対策

（省庁名） 内閣府（防災）

（主な取組内容） 東日本大震災における災害時要援護者の被災・避難の状況を調査し、災害時要援護者の避難支援ガイドラインの見直しを含めた検討を行う。

（注）1 下線は当省が付した。

2 別紙部分については、「防災対策の充実・強化に向けた各府省の主な取組」の一覧表から該当部分を抜き出して記載した。

表 2-⑩ 全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の策定状況 (単位：市区町村、%)

策定状況			該当市区町村数
全体計画	災害時要援護者名簿	個別計画	
○	○	○	5 (10.2)
		△	8 [1] (16.3)
		×	9 (18.4)
	△	△	7 [1] (14.3)
		×	2 [1] (4.1)
		×	3 (6.1)
△	○	○	1 (2.0)
		×	1 (2.0)
	△	2 (4.1)	
	×	2 (4.1)	
×	○	△	1 (2.0)
		×	8 (16.3)
計			49 (100.0)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ○印は策定済、△印は策定中、×印は未策定であることを示す。

3 全体計画の未策定(×)には、地域防災計画等他の計画を全体計画とみなしているもの(6市区町村)が含まれている。

4 個別計画については、避難支援者がおおよそ確保されているもののみを策定済(○)とし、個別計画が一応は策定されているものの、未だ避難支援者の確保が不十分なものについては、策定中(△)に分類した。

5 []内は、災害時要援護者名簿を策定しているが、これを配布していない市区町村数(内数)を示す。

6 四捨五入の関係で%の合計が100にならない。

表 2-⑪ 全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の全てを策定している主な例

当該地方公共団体では、平成11年6月の集中豪雨による土砂災害、同年9月の台風18号による高潮災害等の相次ぐ水害により、防災意識が高まっており、17年から全体計画の策定に係る検討を始め、19年6月に全体計画を策定し、災害時要援護者避難支援事業を開始した。

その後も、同事業により、毎年度、福祉情報システム等(高齢者、障害者等の情報や住民基本台帳情報)を活用して要援護者となる可能性のある者(対象予定者)をリストアップし、民生委員が、対象予定者を個別に訪問して面接により生活実態等を調査することにより、災害時要援護者名簿及び個別計画を策定するとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑫ 全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の全てにおいて、策定中又は未策定となっている主な例

<p>当該地方公共団体は、平成 22 年 12 月に全体計画の素案を作成し、策定に向け庁内で役割分担等の調整を行っていたが、東日本大震災の発生を踏まえ、24 年度中に地域防災計画の見直しを行うこととなり、併せて全体計画素案を見直すこととしているため、未だ策定に至っていない。</p> <p>また、平成 20 年度に、65 歳の独居高齢者及び高齢者夫婦世帯を対象とした要援護者実態調査を実施しているが、同調査は、全体計画で想定している災害時要援護者の対象全てを包含していないため、災害時要援護者名簿の作成に至っておらず、個別計画も策定されていない。</p> <p>なお、同地方公共団体は、近年、人命に被害が及ぶ災害等は発生していないため、具体的な支障は生じていないとしているが、現状において、災害等が発生した際には、要援護者の避難支援が迅速・的確に行われぬおそれがあるものとなっている。</p>
<p>当該地方公共団体は、全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画を策定する必要があるとの認識がなかったとして、いずれも策定していない。</p> <p>同地方公共団体は、平成 24 年 2 月に、東日本大震災を契機に危機意識が高まったことなどを背景として、管内全世帯を対象に災害時要援護者に関するアンケート調査を実施し、要援護者情報の把握に着手したところであるとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑬ 全体計画の策定状況 (単位：市区町村、%)

策定済	策定中	未策定	計
34 (69.4)	6 (12.2)	9 (18.4)	49 (100)
15 (30.6)			

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑭ 全体計画を策定していない主な理由

内容	左記の類型	
	他計画で代替	その他
○ 市内部において、基本的な方針などについての全庁的な合意が形成されていないため。		○
○ 策定の必要性は認識しているが、業務が多忙なため。		○
○ 地域防災計画において要援護者対策を規定しているため。	○	

○ 災害時要援護者支援制度実施要綱を全体計画と位置付けているほか、別途地域防災計画も策定しており、現状ではこの2つで支障はないため。	○	
○ 災害時要援護者登録制度実施要綱を制定しており、これを全体計画と位置付けているため。	○	
○ 災害時の避難支援を希望する要援護者に対して、必要な避難支援の内容を作成・登録し、要援護者に係る情報を関係者間で共有することにより災害発生時に必要な避難支援体制を整備する「《災害時》地域で見守り・助け合い事業」を実施しており、国の通達により全体計画に盛り込むこととされている事項は、当該事業の実施要領や地域防災計画に既に盛り込んでおり、全体計画を別に策定する必要性は乏しいため。	○	
○ 「災害時要支援者ネットワーク事業」を実施し、事業支援マニュアルを策定している。当該マニュアルは、地域防災計画の要援護者対策を補完するものであり、地域防災計画と当該マニュアルをもって全体計画とみなしているため。	○	
○ 地域防災計画及び災害時要援護者支援制度実施要綱の両者を合わせて、全体計画として位置付けているため。	○	
合計	6	2

(注) 当省の調査結果による。

表2-⑮ 全体計画を代替するとされている計画の内容が不十分である主な例

<p>当該地方公共団体は、地域防災計画において要援護者対策について規定しているので、支障がないとして、全体計画を策定していない。</p> <p>しかし、当該地域防災計画には、全体計画に盛り込む項目として示されている10項目のうち、基本的考え方(目的等)、対象者の範囲、要援護者情報の収集・共有の方法、避難支援体制の4項目は盛り込まれているが、要援護者避難訓練の実施や避難支援プラン(個別計画)の策定の進め方などの必要な項目が盛り込まれておらず、その内容が全体計画を代替するものとなっていない。</p>
--

(注) 当省の調査結果による。

表2-⑯ 全体計画に盛り込むこととされている事項の代替計画への記載状況(項目数別)

(単位:市区町村、%)

2項目以下	3項目	4項目	5項目	6項目	7項目	8項目	9項目	10項目	計
0 (0)	1 (16.7)	2 (33.3)	1 (16.7)	0 (0)	0 (0)	1 (16.7)	0 (0)	1 (16.7)	6 (100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 四捨五入の関係で%の合計が100にならない。

表 2-⑰ 全体計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（項目数別）

（単位：市区町村、％）

3項目以下	4項目	5項目	6項目	7項目	8項目	9項目	10項目	計
0 (0)	3 (7.9)	2 (5.3)	5 (13.2)	4 (10.5)	7 (18.4)	13 (34.2)	4 (10.5)	38 (100)

（注） 当省の調査結果による。

表 2-⑱ 全体計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（内容別）

（単位：市区町村、％）

内容	あり	なし	計
基本的考え方（目的等）	36 (94.7)	2 (5.3)	38 (100)
対象者の範囲	38 (100.0)	0 (0.0)	
要援護者情報の収集・共有方法	38 (100.0)	0 (0.0)	
避難支援体制（役割分担等）	35 (92.1)	3 (7.9)	
情報・指示等の発令・伝達方法	33 (86.8)	5 (13.2)	
ハザードマップの整備・活用方法	5 (13.2)	33 (86.8)	
避難誘導の手段・経路等	24 (63.2)	14 (36.8)	
避難所における支援方法	28 (73.7)	10 (26.3)	
要援護者避難訓練の実施	25 (65.8)	13 (34.2)	
個別計画の策定の進め方	31 (81.6)	7 (18.4)	

（注） 当省の調査結果による。

表 2-⑲ 全体計画に各事項を盛り込んでいない主な理由

項目名	内容	左記の類型			
		他の計画等に記載	地域で検討すべき	災害時に判断すべき	その他対応困難等
避難支援体制（役割分担等）	○ 個別計画に記載することとしているため。(2)	○			
情報・指示等の発令・伝達方法	○ 地域防災計画等に記載しているため。(2)	○			
	○ 個別計画に記載することとしているため。	○			
ハザードマップ等の整備活用方法	○ ノウハウ、予算がなく、ハザードマップが未策定となっているため。				○
	○ 地域防災計画に記載しているため。(4)	○			

避難誘導の手段・経路等	○ 全体計画は、地域防災計画に盛り込まれた項目について、その内容を具体化するものと認識しているが、そもそも地域防災計画に当該内容が盛り込まれていなかったため。				○
	○ 地域をよく知る住民が避難訓練の中で検討・整理するものであるため。		○		
	○ 避難が必要な状況に応じて適宜対応すべきと判断したため。			○	
	○ 地域防災計画に記載しているため。	○			
	○ 個別計画に記載することとしているため。(2)	○			
避難所における支援方法	○ 災害の発生状況等によって支援方法も変わり、避難所における支援方法を詳しく決めるのは困難であるため。また、個別計画の内容によって、支援者等が判断するため。			○	
	○ 避難が必要な状況に応じて適宜対応すべきと判断したため。			○	
	○ 地域防災計画に記載しているため。	○			
	○ 個別計画に記載することとしているため。	○			
要援護者避難訓練の実施	○ 要援護者は高齢者等であるため訓練の実施が難しく、訓練中の事故等も考えられるため。				○
	○ 地域防災計画に記載しているため。(3)	○			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数は、当該理由を挙げた市区町村数を示す(複数の市区町村が同様の理由を挙げた場合にのみ記載している。)

表 2-⑳ 災害時要援護者名簿の作成状況 (単位:市区町村、%)

作成済	作成中	一部地域のみ	未作成	計
33 (67.3)	8 (16.3)	3 (6.1)	5 (10.2)	49 (100)
	11 (22.4)			
	16 (32.7)			

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉑ 災害時要援護者名簿を作成していない主な理由

内容
○ 全体計画を策定中であり、要援護者の範囲が決まっていないため。
○ 町内会役員及び民生委員は日頃の見守り活動を通じて、地域の要援護者を把握しているため。
○ 平成 23 年 3 月に全体計画が策定されたばかりであり、予算措置等もなされておらず、作成の時間的な余裕がなかったため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉒ 避難支援プラン全体計画のモデル計画(平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添) (抜粋)

2 避難支援プランの対象者の考え方(範囲)

本市(区町村)における避難支援プラン(個別計画)の対象者となる災害時要援護者は、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全に避難するなど災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々とする。

- ・ 介護保険における要介護・要支援認定者
- ・ 障害者
- ・ 妊産婦及び乳幼児
- ・ 難病患者
- ・ 日本語に不慣れな在住外国人
- ・ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯の者

なお、避難支援プラン(個別計画)の策定に当たっては、支援すべき要援護者の優先度を検討し、災害危険地域など被災リスクの高い地域や孤立のおそれのある地域の者を重点的・優先的に進める。

表2-㉓ 要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号雇用均等・児童家庭局総務課長、育成環境課長、社会・援護局総務課長、地域福祉課長、障害保険福祉部企画課長、老健局総務課長通知）（抜粋）（再掲）

1. 要援護者の把握について

災害時に迅速かつ的確に要援護者の避難支援を行うためには、日頃から、要援護者の把握を適切に行っていることが重要であるが、要援護者として想定される高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等の情報については、市町村の福祉関係部局において、以下のような方法等により、漏れのない情報把握に努めること。

（略）

なお、行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報）については、民生委員児童委員等へ依頼することにより、その把握に努めること。

（注） 下線は当省が付した。

表2-㉔ 災害時要援護者名簿の掲載内容 （単位：市区町村、％）

内容		あり	なし	計
住所		43 (100.0)	0 (0.0)	43 (100)
氏名		43 (100.0)	0 (0.0)	
性別		41 (95.3)	2 (4.7)	
年齢（生年月日）		41 (95.3)	2 (4.7)	
要介護者の情報		37 (86.0)	6 (14.0)	
障害者の情報		40 (93.0)	3 (7.0)	
妊産婦及び乳幼児の情報		9 (20.9)	34 (79.1)	
高齢者	一人暮らし世帯	38 (88.4)	5 (11.6)	
	日中一人暮らし世帯	16 (37.2)	27 (62.8)	
	病弱者を抱えている世帯	9 (20.9)	34 (79.1)	

（注） 当省の調査結果による。

表 2-⑳ 防災部局と福祉部局の連携がないため、災害時要援護者名簿の内容が不十分で有用性が低くなっている例

<p>当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿の作成は、防災部局が担当しているが、福祉部局からの情報提供などの関与が全くないため、災害時要援護者名簿に記載される情報は、i) 65歳以上の単身者、ii) 65歳以上で構成される世帯の者、iii) 障害のある者の住所、氏名、性別、生年、電話番号などの住民基本台帳情報のみとなっており、要介護認定情報や障害の種別及び程度の情報等が記載されていない。</p> <p>このため、配布先の自主防災会などから、「登録すべき要介護認定者などが登録されず、登録の必要性の乏しい元気な一人暮らし高齢者が登録されている」、「本名簿からは特に避難支援が必要な者の絞り込みができないため、災害時要援護者名簿としては使えない」などと批判されるなど、当該名簿の有用性は低いものとなっている。</p> <p>なお、防災部局では、これらの情報を有していないため、福祉部局から入手しようとしても、個人情報保護条例において目的外利用の該当条文がないことから、関係部局であっても当該情報を入手できないとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉑ 災害時要援護者名簿に各情報を掲載していない主な理由

非掲載情報	内容	左記の類型	
		掲載困難	掲載不要
要介護者の情報	○ 個人情報保護を理由に福祉部局から情報の提供を受けられず、情報を持っていないため。	○	
日中一人暮らし高齢者の情報	○ 各区の民生委員及び福祉相談委員等で把握しているため。		○
	○ 要援護者として登録され、支援者が確保されていることが重要であり、日中の一人暮らしか否かを掲載する必要がないため。		○
	○ 代表的な区分で記載（日中の一人暮らし高齢者をクローズアップする必要性までは感じないため）。		○
	○ 把握方法を検討中であるため。	○	
病弱者を抱えている高齢者世帯の情報	○ 病弱者は、在宅又は入院などの居所の変化が著しいため。	○	
	○ 病弱者には多様なパターンがあり、どの程度の病状を対象にするかの見極めが困難であるため。	○	
	○ 要援護者として登録され、支援者が確保されていることが重要であり、病弱者を抱えているか否かを掲載する必要がないため。		○
	○ 代表的な区分で記載（病弱者を抱えている高齢者世帯をクローズアップする必要性までは感じないため）。		○
	○ 病弱者の定義が不明確であり、把握が困難であるため。	○	

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑳ 災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成 17 年 3 月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18 年 3 月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂）（抜粋）

課題 2 災害時要援護者情報の共有

2-1 要援護者情報の収集・共有方式

避難支援プランを策定し、避難支援体制の整備を進めていくためには、平常時からの要援護者情報の収集・共有が不可欠である。現在、市町村を中心に、以下の三つの方式による取組が進められている。

(1) 関係機関共有方式

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

(2) 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、自ら災害時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。実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない傾向にある。

(3) 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。このため、福祉関係部局や民生委員等が要援護者情報の収集・共有等を福祉施策の一環として位置付け、その保有情報を基に要援護者と接すること。または、関係機関共有方式との組合せを積極的に活用することが望ましい。

2-2 要援護者情報の収集・共有へ向けた取組の進め方

(1) (略)

(2) 関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の方向性

① 関係機関共有方式の積極的活用

市町村では、関係機関共有方式を活用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについて消極的なところも多くみられるが、国の行政機関に適用される「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があることを参考にしつつ（第 8 条第 2 項第 4 号・参考条文を参照）、積極的に取り組むこと。

その際、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。このことにより、個人情報の取扱制度への信頼も高まり、要援護者情報の共有も進んでいくことに留意すること。

なお、同意を得ることが困難な要援護者については、例えば、災害時における保有情報の目的外利用・第三者提供を一切拒否していることや、特定の者・団体に対する情報提供を拒否していることについての登録制度を設けておくことも検討すること。

② 関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の進め方

市町村は、要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。

ただし、昔ながらの人のつながりによりあらかじめ十分な情報を有している場合や、福祉関係部局や民生委員等が利用目的の範囲内で保有情報を活用できる場合、対象者がそれほど多くない場合は、同意方式のみにより（手上げ方式との複合も含む。）取り組むことも効果的である。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-⑳ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号）（抜粋）

(利用及び提供の制限)

第 8 条 行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一～三 (略)

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-29 要援護者情報の収集方法

(単位：市区町村、%)

手上げ方式	同意方式	手上げ・同意併用	関係機関共有方式	関係・手上げ併用	関係・同意併用	3方式併用	不明	計
7 (15.9)	5 (11.4)	15 (34.1)	3 (6.8)	2 (4.5)	7 (15.9)	4 (9.1)	1 (2.3)	44 (100)
					11 (25.0)			
					16 (36.4)			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 四捨五入の関係で%の合計が 100 にならない。

表 2-30 災害時要援護者名簿の平均登録率

(単位：%)

関係機関共有方式を採用 (8)		関係機関共有方式を不採用 (14)		
関係機関共有方式 (3)	関係・同意併用 (5)	手上げ方式 (4)	同意方式 (4)	手上げ・同意併用 (6)
100	70.3	22.1	54.6	23.4
81.4		31.9		

(注) 1 当省の調査結果による。

2 災害時要援護者名簿を策定済みの市区町村のうち、管内全域における災害時要援護者名簿の対象者数を把握している市区町村についてのみ計上し、記載した。

3 () 内の数は、計上した市区町村数を示す。

表 2-31 災害時要援護者名簿の登録率が低調である主な例

当該地方公共団体は、手上げ方式と同意方式の併用により、要援護者情報を収集しているが、災害時要援護者名簿の登録率は 0.1% (対象者：52,578 人、登録者：43 人)、うち高齢者における登録率は 0.2% (対象者：14,467 人、登録者：35 人) となっているなど、極めて低調になっている。

同地方公共団体は、特に要介護・要支援の認定を受けている者、障害者又はその家族は、介護が必要であることや障害等を有することを他人に知られたくないと考えたり、支援者に迷惑をかけてしまうと考えている可能性があることから、手上げ方式と同意方式の併用の場合、登録率が低調になるとしている。このため、現在、地域組織及び市町村社会福祉協議会とともに、全体計画の改訂に係る検討に併せて、支援を必要とする要援護者の登録を増やすための方策についても検討を行っている。

当該地方公共団体における災害時要援護者名簿の登録者数及び登録率等

(単位：人、%)

区分	対象者数 (A)	登録者数 (B)	登録率 (B/A)
全体	52,578	43	0.1
高齢者 (65 歳以上)	14,467	35	0.2
要介護者	2,268	26	1.2
障害者 (視覚・聴覚)	151	13	8.6

(注) 1 当省の調査結果による。

2 対象者数は平成 23 年 12 月末現在、登録者数は 24 年 2 月 10 日現在の数値。

当該地方公共団体は、i) 65 歳以上の一人暮らしで自力での避難が困難な者、ii) 各種障害者手帳を所持する者で自力での避難が困難な者、及びiii) これらに準ずる状態にある者を対象として、災害時要援護者名簿への登録を受け付けており、登録の呼びかけは、広報によるほか、高齢者に対しては、民生委員が行う日常的な見守り活動において、避難が困難と判断される者に登録を勧めている（手上げ方式・同意方式の併用）。

しかし、要援護者の登録率は、要介護認定者については 8%（対象者：5,188 人、登録者：416 人）、障害者については 4.4%（対象者：6,770 人、登録者：296 人）と 1 割に満たず、低調になっている。

同地方公共団体は、広報及び民生委員の訪問による呼びかけだけでは周知が十分でないことも一因であるが、災害時要援護者名簿の登録対象として「自力での避難が困難な者」としているため、要援護者本人や民生委員が登録対象を判断する際、該当するかどうか分かりづらく、結果として登録するまでもないという判断をしてしまっていることが大きいとしており、平成 24 年度に策定を予定している全体計画においては、対象者を要介護度等で明確に判断できるようにし、ダイレクトメールによる登録勧奨等直接的な呼びかけの実施を検討しているとしている。

当該地方公共団体における災害時要援護者名簿の登録者数及び登録率等

(単位：人、%)

区分	対象者数 (A)	登録者数 (B)	登録率 (B/A)
要介護認定者	5,188	416	8.0
障害者	6,770	296	4.4

(注) 1 当省の調査結果による。

2 平成 23 年 12 月 1 日現在の数値。

(注) 当省の調査結果による。

表2-32 関係機関共有方式を採用していない主な理由

内容	左記の類型			
	プライバシーに配慮	本人の意思を尊重	採用が困難	地域での情報把握が適切
<p>○ 仮に法令や条例等に規定を設け、本人の同意を得ずに、関係部局又は関係機関で要援護者情報の収集及び共有ができたとしても、本人の同意を得ずに保有個人情報の目的外利用又は外部提供を行うことについて本人から苦情等が寄せられる可能性が高く、その対応に係る負担が大きいため。</p> <p>また、行政が把握している情報は、申請時点の情報や住民基本台帳の情報を中心のため常に更新しているわけではなく、災害時においては、隣近所を含めた地域において、日頃から収集している要援護者情報の活用が重要であるため。</p>	○			○
<p>○ 要援護者に同居又は近所に居住する家族がいることが把握できない場合や、本人の意思を確認しなければ要介護又は障がいの程度等だけでは災害時の要援護者と判断できない場合があるため。</p> <p>また、本人の同意を得ずに保有個人情報の目的外利用又は外部提供を行うことについて本人から苦情等が寄せられる可能性が高く、その対応に係る負担が大きいため。</p>	○	○		
<p>○ 仮に法令や条例等に規定を設け、本人の同意を得ずに、関係部局又は関係機関・団体が要援護者情報の収集及び共有ができたとしても、本人の同意を得ずに保有個人情報の目的外利用又は外部提供を行うことについて本人から苦情等が寄せられる可能性が高く、その対応に係る負担が大きいため。</p>	○			
<p>○ 関係機関共有方式の実施には条例による規定が必要であり、早急に災害時要援護者名簿の整備を図るため。</p>			○	
<p>○ 民生委員が、高齢者を中心とした定期・随時の訪問を行っており、要援護者の把握は、民生委員がもっとも適切と考えたため。</p>				○
<p>○ 関係機関共有方式を採用すると、本人の意向に反して名簿に登載されることになり、要援護者の状態も様々な中で、名簿への登載を希望しない市民も存在するため。</p>		○		
<p>○ 要援護者情報は、市が厳重に管理するものではなく、外部に出ていく情報であるため、あくまでも本人の同意を取り付けることが必要であると考えているため。また、要援護者の状態や環境も様々で、特に近隣のお付き合いがある方は、あえて名簿登載申請をしないケースもあるため。</p>	○	○		
<p>○ 要援護者本人の同意を得ずに関係機関で情報を共有するためには、個人情報保護条例を改正し、共有を可能とする情報の基準や情報の管理方法等について明確に規定する必要があるが、これらの事項については熟慮を要するこ</p>			○	

とから、現時点では同条例を改正することが困難な状況であるため。				
○ 本人の同意を求めないまま、個人情報を収集・共有することについて、プライバシー意識が高い昨今、住民感情としては受け入れにくいのではないかとと思われるため。 また、登録を拒否する者も現実におり、その意思も尊重する必要もあるため。	○	○		
○ 災害時であれば条例で認められている目的外利用に該当するが、平常時は該当しないと考えているため。	○			
○ 個人情報の取扱いに対する反応は個人個人によって異なり、行政サイドが画一的に情報を収集し共有することについては、住民の理解が得られないと考えられるため。 また、要援護者情報を行政外の関係機関等に提供する場合、提供先における守秘義務の確保も課題となるため。	○			
○ 要援護者の支援者として核となるのは、自治会長と考えるが自治会によっては、毎年会長が変更になるケースも多々あり個人情報を事前に提供するのは抵抗があるため。	○			
○ 個人情報保護のため。	○			
合計	9	4	2	2

(注) 1 当省の調査結果による。

2 複数の理由を述べている市区町村があるため、計上した市区町村数と回答数の合計は一致しない。

表 2-③③ 保有個人情報の目的外利用・提供に関する意見・要望

内容
○ 国は、現在、「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合がある。」との通知を行っているが、「明らかに利益になるときに」や「できる場合」という解釈の余地が残るような示し方ではなく、明確に「災害時要援護者の情報を収集・共有する場合には保有個人情報の目的外利用・提供ができる」との例外規定なり国の見解をはっきりと示してほしい。
○ 個別法において、保有個人情報を要援護者の避難支援対策に活用する場合は、保有個人情報の目的外利用又は外部提供ができる旨の規定を設け、地方公共団体の個人情報保護条例の解釈や運用によらずに、活用できるようにしてほしい。
○ 国で、どのような場合や事業については、どういう情報を関係機関共有方式で収集・共有できるのかを具体的に示すとともに、当該名簿を共有する安否確認実施者の側の法的責任も明確にしてほしい。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑳ 災害時要援護者名簿の配布状況(配布先別)

(単位:市区町村、%)

配布先	あり	なし	計
民生委員又は民生委員・児童委員協議会	36 (83.7)	7 (16.3)	43 (100)
地域組織(自治会・自主防災組織等)	32 (74.4)	11 (25.6)	
消防署又は消防本部	21 (48.8)	22 (51.2)	
支援者	9 (20.9)	34 (79.1)	
要援護者(本人)	5 (11.6)	38 (88.4)	
内部共有のみ	2 (4.7)		
配布・共有なし	1 (2.3)		

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「民生委員又は民生委員・児童委員協議会」及び「消防署又は消防本部」については、その両方又はどちらか片方に配布しているものを「あり」に、どちらにも配布していないものを「なし」に計上した。

表 2-㉑ 災害時要援護者名簿の配布状況(配布機関数別)

(単位:市区町村、%)

配布なし	1機関	2機関	3機関	4機関	5機関	計
3 (7.0)	8 (18.6)	9 (20.9)	16 (37.2)	6 (14.0)	1 (2.3)	43 (100)

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉒ 災害時要援護者名簿を各機関に配布していない主な理由

配布先	内容	左記の類型					
		プ ラ イ バ シ ー に 配 慮	配 布 先 機 関 が 支 援 に 関 わ ら ない	活 用 方 法 が 未 定	災 害 時 の 配 布 で 足 り る	配 布 は 不 要	そ の 他
民生委員及び 民児協 (注3)	○ 自治会から情報が提供されているものと考えられるため。						○
	○ 個人情報の扱いが厳しくなる状況で、名簿等の配布については慎重な取り扱いをしているため。	○					
地域組織	○ 自治会は、行政機関や民生委員と異なり、任意団体であり、法令による守秘義務がないため。(2)	○					
	○ 地域組織又はその長は、個別計画策定者に対して支援をするため。		○				

	○ 要援護者の避難支援体制において、自治会や町内会はその避難支援に関わることはしていないため。(2)		○				
	○ 個人情報であり、本人の同意を得ていないため。	○					
消 防 署 及 び 消 防 本 部	○ 実際の災害発生時にはすぐに提供することとしている。普段のパトロールに活用することが望ましいが、人数が多く、現実にはどのような対応が可能なのかを含め、今後の協議により決める。			○	○		
	○ 配布が望ましいが、消防組織がどの程度活用できるのか不明確であるため。現在消防組織と協議中の段階。			○			
	○ 具体的な活用について、未調整であるため。			○			
	○ 災害発生時などの緊急時に、配布すれば足りると考えているため。				○		
	○ 災害時必要に応じて情報提供を行うことにより対応できるものと考えているため。				○		
	○ 消防からの要請により、区の災害時要援護者支援事業の対象者より広い対象者名簿を作成し、提供している。						○
	○ 個人情報を扱っていることもあり、平常時には、主管課(福祉部局)が一元的に管理し、随時名簿の更新作業等を行うこととしているため。なお、災害時等には、必要に応じて配布・提供し、消防関係部局とも要援護者情報の内部共有ができるようにしている。	○				○	
	○ 平成15年度から周辺5市で消防が広域連合化されたため、仮に市内で通報があった場合でも、市内の消防署から出動するとは限らないため。また、広域連合のため人事異動も5市で行われるため、職員の異動に伴って個人情報の管理に問題があり、また、他市出身の消防署員の中には、要援護者制度が普及していない市の職員もいるため。						○
	○ 現行の制度は、「災害時」と謳ってはいるものの、主に日常の見守り活動等福祉的な活動のために活用することを想定して作られた制度であり、災害時に情報を利用すること自体は想定しているものの、具体的にどのように活用するかまでは未定であるため。				○		
	○ あらかじめ個人情報保護審査会の意見やデータ保護の確認が必要になるが、これまで消防から名簿の提供依頼がないため。	○					○
○ 災害発生時には、消防署又は消防本部は、要援護者を含めた全市民の支援にあたるものであると認識しており、本市においては、要援護者支援制度中の支援活動には関わらないため。			○				

支援者 要支援者	○ 個別計画の配布で十分と考えるため。(2)					○	
	○ 個別計画を共有することで避難に必要な情報を共有しているため、別に災害時要援護者名簿を配付する必要はないため。					○	
	○ 個別の問い合わせに対応することで、名簿の記載内容については、確認できるようにしているため。					○	
	○ 他の要支援者の情報を活用することが想定されないため。					○	
支援者	○ 個別計画の配布で十分と考えるため。					○	
	○ 主たる支援者は、民生・児童委員及び地域組織であるため。						○
	○ 支援者は、要援護者からの申出により既に状況を把握していると考えられるため。					○	
他機関 に配布 なし (内部共有のみ)	○ 名簿は関係機関共有方式により作成されており、配布に関する名簿登載者の同意を得ていないため。また、名簿は災害時に市が要援護者の安否確認に使用することを目的としているため。なお、災害時には外部にも配布する。	○				○	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数は、当該理由を挙げた市区町村数を示す(複数の市区町村が同様の理由を挙げた場合にのみ記載している。)

3 民児協は、民生委員・児童委員協議会の略称。

表2-③⑦ 要援護者の同意を得る必要があることを理由とし、重要な配布先に災害時要援護者名簿を配布していない主な例

当該地方公共団体は、自治会に対して、災害時における住民同士の助け合いシステムとして「災害時要援護者サポート隊」(以下「サポート隊」という。)の編成を推進しており、平成24年3月現在、管内の166自治会のうち110自治会(66.3%)からサポート隊の結成届が提出されている。

しかし、これらに対し、災害時要援護者名簿を配布していないため、サポート隊が独自に要援護者の把握に取り組まなければならないこととなっている。

同地方公共団体は、その理由について、災害時要援護者名簿は関係機関共有方式により策定していることから、行政機関や民生委員と異なり、法令による守秘義務がない自治会に当該名簿を配布するためには、約2万人もの災害時要援護者名簿登録者全員に同意確認を実施する必要があるが、事務負担が非常に大きく、困難であるとしている。

当該地方公共団体は、災害時要援護者名簿を市内部では共有しているものの、他機関(民生・児童委員、地域組織等)には配布していない。

同地方公共団体は、その理由について、名簿は関係機関共有方式により策定しており、要援護者の同意に基づき作成されているものではなく、また、当該名簿は災害時に当該地方公共団体が要援護者の安否確認に使用することを目的としているためとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表2-38 災害時要援護者名簿登録者宅等を落とし込んだ地図を作成し、配布している主な例

当該地方公共団体は、災害時要援護者名簿及び当該名簿登録者宅を落とし込んだ地図を作成し、消防署、警察署及び民生委員・児童委員協議会に対して配布している。

なお、同地方公共団体においては、民生委員等が見守り活動を活発に行っており、把握した詳細な要援護者情報を基に、別途独自に地図を作成している。

当該地方公共団体では、要援護者及び支援者の居所等を地図上に記載した「災害時住民支え合いマップ」を市町村社会福祉協議会が中心となって作成している。同地方公共団体は、当該マップを毎年自治会に送付して、内容を確認の上必要な修正を行っているほか、要援護者の死亡等の情報を把握した場合に当該マップを更新しているとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表2-39 個別計画の策定状況 (単位：市区町村、%)

策定済	策定中	一部地域のみ	未策定	計
10 (20.4)	6 (12.2)	6 (12.2)	27 (55.1)	49 (100)
	12 (24.5)			
	39 (79.6)			

(注) 当省の調査結果による。

表2-40 個別計画を策定していない主な理由

内容	左記の類型			
	地域の協力が得られない	業務多忙等対応困難	全体計画・名簿が未策定	名簿に必要事項を記載済等
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 地域支援者の確保に難航しているため。	○			
○ 災害時要援護者名簿が未策定のため。			○	
○ 区の特性として都市化が進み近所づきあいが希薄になり、現状では個別	○			

計画作成に際して自治会や地域の協力が得られないことから、まずは地域における連携・協力作りを先行して行う必要があるため。				
○ 民生委員が作成することとされているが、民生委員1人が担当する要援護者が約100人程度おり、民生委員の通常の活動も多忙な中で、個別計画の策定まで手が回らないため。		○		
○ 平成23年8月に全体計画が策定されたばかりであり、現段階では、個別計画の策定まで至っていないため。			○	
○ 災害時要援護者名簿をもって個別計画としている。 避難の方法等が記載された個別計画の策定が必要とは考えているが、そこまで手が回らない状況であるため。また、名簿に登録された要援護者の約8割が避難に当たっての支援者がいない状況であり、個別計画を策定する前提条件が整っていないため。	○	○		○
○ 個別計画の策定は、要援護者に対する避難支援者の確保が前提であり、市では支援者の確保を優先して進めてきており、未だ個別計画策定の段階まで至っていないため。	○			
○ 要援護者に係る基本的な方針が市において全庁的に合意されておらず、全体計画も策定されていないことから、個別計画策定の段階まで至っていないため。			○	
○ 平成20年度に、個別計画の作成概要を記した要援護者避難支援プランを作成し、22年度に、個別計画を作成する区長、民生委員児童委員協議会、消防署等を対象として、要援護者支援対策連絡会を開催したものの、当該計画の作成を担当すると考えられる地域包括支援センターの業務が多忙なため、現在まで作成には至っていない。			○	
○ 要援護者に対する取り組みは必要であるが、市の限られた職員体制の中では個別対応の検討は困難であるため。		○		
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 要援護登録者をリスト化している段階であり、個別計画の策定に至っていない。			○	
○ 災害時要援護者名簿等において避難支援者の住所、氏名、電話番号等を掲載済みであり、災害時に避難支援等を行う際に活用できるものとなっていることから、新たに個別計画を策定する必要性は乏しいと考えているため。				○
○ 災害時要援護者名簿等において避難支援者の住所、氏名、電話番号等を掲載済みであり、災害時に避難支援等を行う際に活用できるものとなっていることから、新たに個別計画を策定する必要性は乏しいと考えているため。				○

○ 災害時要援護者名簿等において避難支援者の住所、氏名、電話番号等を掲載済みであり、災害時に避難支援等を行う際に活用できるものとなっていることから、新たに個別計画を策定する必要性は乏しいと考えているため。				○
○ 災害時要援護者名簿が個別計画を兼ねているため。				○
○ 災害時要援護者名簿が個別計画を兼ねているため。				○
○ 災害時の具体的な支援者を確保することが困難であるため。	○			
○ 個別計画の策定に取り組む人的な余裕がなかったため。		○		
合計	5	5	8	6

(注) 1 当省の調査結果による。

2 複数の理由を述べている市区町村があるため、計上した市区町村数と回答数の合計は一致しない。

表 2-④ 避難支援者の確保に難航している主な理由

内容
○ 高齢者でも近隣との付き合いがある者は、災害時要援護者名簿への登録を望まず登録しない場合が多く、したがって、近隣との結びつきが弱く支援者がいない名簿登録者の割合が高くなるため。また、要援護者の中には、本当は支援者となってほしい近隣住民がいても、「迷惑をかけたくない」との心理が働いて積極的に指名をしない者も少なからずいるため。
○ 要援護者が地域とのつながりが希薄であるため。
○ 要援護者及び避難支援者の心理的負担（要援護者によっては、知人やお世話になっている人がいても、頼むのに気が引けること、避難支援者にとっては、要援護者に何かあった場合、責任を追及されるといった誤解など）があるため。
○ 避難支援者になることの負担感及び個人情報保有することの抵抗感があるため。
○ 高齢化が進んだために避難支援者となれる人材が地域にいないため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑤ 避難支援者の確保及び個別計画の策定を工夫して進めている例

区分	内容
避難支援者を確保できない者もひとまず個別計画を策定し、その後、地域でその対応を検討している例	<p>当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿の登録者を対象として、平成 23 年 5 月に個別計画の策定を開始しており、調査日現在、名簿登録者 10,231 人のうち、個別計画が策定されている者は 4,939 人 (48.3%)、避難支援者が確保できている者は 4,055 人 (39.6%) となっている。</p> <p>同地方公共団体では、当初、避難支援者が見つからないことにより、計画の策定が進まなかったことから、現在は、避難支援者が見つからない場合には、避難支援者未定のまま計画を策定することとし、避難支援</p>

	者未定の情報提供を受けた自治会、民生委員等が、その対応を検討することとして、個別計画の策定を進めている。
避難支援者候補となるサポーターを養成している例	<p>当該地方公共団体では、避難支援者が不足していることから、市町村社会福祉協議会を通じ、現在避難支援者候補となるサポーターを養成している。</p> <p>当該社会福祉協議会では、生活・介護支援サポーター、認知症サポーター、災害ボランティア等各種サポーターの養成講座を平成20年度から順次開設しており、これらのサポーターを避難支援者の候補としていくとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表2-④ 避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日付け府政防第111号・消防災第54号・社援総発第0219001号・国河防第671号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）

<p>10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等）</p> <p>災害が発生し又はそのおそれが高まったときに、要援護者の避難誘導等を迅速かつ適切に実施するためには、<u>あらかじめ、要援護者一人ひとりについて、誰が支援して、どこの避難所等に避難させるかを定めておくことが必要である。</u></p> <p>(略)</p> <p>(1) 個別計画の策定方法</p> <p>個別計画の策定に当たっては、個人情報保護条例の規定に基づき、市（区町村）は自主防災組織等の実際に避難支援に携わる関係者と要援護者に関する基本的な情報（住所や氏名など）を共有した上で、これら関係者が中心となって、<u>要援護者本人と避難支援者、避難場所、避難経路、避難方法、情報伝達方法等について具体的に話し合いながら、作成する。</u>なお、支援者については、消防団、自主防災組織、民生委員・児童委員などの話し合いなどであらかじめ要援護者に紹介できる候補者を定めるとともに、支援者自身の不在や被災も考慮し、複数の支援者を決めておく。</p>

(注) 下線は当省が付した。

表2-④④ 個別計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（項目数別）

(単位: 市区町村、%)

1項目	2項目	3項目	4項目	5項目	計
2 (10.0)	4 (20.0)	5 (25.0)	7 (35.0)	2 (10.0)	20 (100)

(注) 当省の調査結果による。

表2-④⑤ 個別計画に盛り込むこととされている事項の記載状況(内容別)
(単位:市区町村、%)

内容	あり	なし	計
避難支援者	20 (100.0)	0 (0.0)	20 (100)
避難場所	18 (90.0)	2 (10.0)	
避難経路	4 (20.0)	16 (80.0)	
避難方法	10 (50.0)	10 (50.0)	
情報伝達方法	11 (55.0)	9 (45.0)	

(注) 当省の調査結果による。

表2-④⑥ 個別計画に各事項を盛り込んでいない主な理由

項目名	内容	左記の類型				
		他の 計画 ・マッ プ等 に記 載	既に 周知 済み 等で 記載 不要	地域 で検 討す べき	災害 時に 判断 すべ き	その 他
避難場所	○ 個別計画に記載はないが、要援護者への聞き取りや民生委員の日常的な訪問により、周知・確認は行われている。		○			
	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○				
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○		
避難経路	○ 避難経路は、当該地域の住民共通のものであり、個々の避難支援者ごとに作成する必要はないため。		○			
	○ 災害状況に応じ、その時々々の自宅状況や道路状況に合わせて避難することになっているため。				○	
	○ 避難経路は、災害の種類や被害規模により異なり、これを一律に定めることはできないため。				○	
	○ 避難支援者が個別に把握しているが、実際の災害時には、あらかじめ定めていた経路が通行できない可能性もあり、避難支援者が臨機応変に対応することが望ましいため。				○	
	○ 地震被害によりあらかじめ経路を示してもその経路を使えない場合もあるため。				○	
	○ 災害時要援護者名簿及び避難マップに記載しているため。	○				
	○ 自治会ごとに作成しているハザードマップにおいて避難	○				

	所までの安全な経路を示し、住民全てに周知が図られているため。					
	○ 災害の種別・規模によって避難場所や避難経路が変化し得るため。(2)				○	
	○ 経路は、その時の被災状況により違うこと、安全が100%保障できないことで指定できないため。				○	
	○ 個別計画とは別システムであり、地図システムのみを共有を行っているため。将来的には、個別計画のシステムとリンクする予定。	○				
	○ 災害はいつどこでどのような形で起こるかわからず、あらかじめ避難経路を定めておいてもあまり意味がないと考えているため。				○	
	○ 個別計画の策定主体は、自治会を中心とした地域住民であり、計画に多様な内容を盛り込むことは、取組みへのちゅうちょや計画整備の遅れにつながるので、必要最小限のものにしているため。 また、地域で避難訓練を重ねる中で、考慮される内容であると考えているため。			○		○
	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○				
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○		
避難方法	○ その時の状況でその人の身体状況も異なってくると思われるため。				○	
	○ 避難方法は、要援護者の歩行状況により左右されるが、自立歩行の可否及び車椅子・杖・押し車の使用状況など要援護者の歩行状況は変化すること、また、避難方法は、要援護者のその時の歩行状況と、災害の種類や周辺の道路状況等から判断されることから、事前に定められるものではないため。				○	
	○ 災害時要援護者名簿及び避難マップに記載しているため。	○				
	○ 災害の種別・規模によって避難場所等が異なるため。				○	
	○ 徒歩、自家用車等の避難方法は、支援者や本人の自己判断によることが望ましいため。				○	
	○ 個別計画の策定主体は、自治会を中心とした地域住民であり、計画に多様な内容を盛り込むことは、取組みへのちゅうちょや計画整備の遅れにつながるので、必要最小限のものにしているため。 また、地域で避難訓練を重ねる中で、考慮される内容であると考えているため。			○		○

	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○					
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○			
情報伝達 方法	○ 情報は災害時に支援者が出向いて伝達することになるので、特にそれを明記してはいないため。		○				
	○ 地区住民とのモデル事業の中で「必要最小限な情報の方が取扱いやすい」という意見に基づき、個別計画の記載内容は必要最小限としているため。					○	
	○ 基本的な情報伝達方法については、全体計画の中で定めており、さらに、情報伝達方法について特に配慮が必要な者については、個別計画の中の「特記事項」欄に記載することとしているとしているため。	○					
	○ 全体計画を見直し中であり、市としての情報伝達方法が確立されていないため。						○
	○ 全体計画に記載しているため。	○					
	○ 個別計画の策定主体は、自治会を中心とした地域住民であり、計画に多様な内容を盛り込むことは、取組みへのちゅうちょや計画整備の遅れにつながるので、必要最小限のものにしているため。 また、地域で避難訓練を重ねる中で、考慮される内容であると考えているため。				○		○
	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○					
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数は、当該理由を挙げた市区町村数を示す(複数の市区町村が同様の理由を挙げた場合にのみ記載している。)

表 2-47 個別計画の配布状況（配布先別）

（単位：市区町村、％）

配布先	あり	なし	計
民生委員又は民生委員・児童委員協議会	11 (55.0)	9 (45.0)	20 (100)
地域組織（自治会・自主防災組織等）	12 (60.0)	8 (40.0)	
消防署又は消防本部	4 (20.0)	16 (80.0)	
支援者	7 (35.0)	13 (65.0)	
要援護者（本人）	8 (40.0)	12 (60.0)	
内部共有のみ	1 (5.0)		
配布・共有なし	0 (0.0)		

（注） 1 当省の調査結果による。

2 「民生委員又は民生委員・児童委員協議会」及び「消防署又は消防本部」については、その両方又はどちらか片方に配布しているものを「あり」に、どちらにも配布していないものを「なし」に計上した。

表 2-48 個別計画の配布状況（配布機関数別）

（単位：市区町村、％）

配布なし	1機関	2機関	3機関	4機関	5機関	計
1 (5.0)	7 (35.0)	6 (30.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	20 (100)

（注） 当省の調査結果による。

表 2-49 個別計画を各機関に配布していない主な理由

配布先等	内容
民生委員及び 民児協（注3） 及び 地域組織	○ 支援者以外の者に配布しても、活用の余地がないため。
	○ 申請書イコール個別計画と考えており、申請書を名簿形式にした災害時要援護者名簿を配布しているため。
	○ 民生委員及び地域組織の役割は、災害時要援護者名簿を活用して要援護者情報を収集し、適当な地域支援者の確保等を手助けすることであり、個別計画を配布する必要は無いため（民生委員及び地域組織の意見も踏まえたもの。）。
	○ 災害時要援護者名簿を配付済みであるため。
消防署及び 消防本部	○ 事前に詳細な情報を把握する必要がないため。
支援者	○ 申請書イコール個別計画と考えており、申請書を名簿形式にした災害時要援護者名簿を配布しているため。
	○ 支援者は、要援護者の全ての情報を把握する必要は無いと思うため何らかの方

	法で避難時の支援や、日頃の見守りについての協力お願いの周知ができればと思うが、現在のところ方法について整理できていない。
--	--

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 災害時要援護者名簿と同様のものは、除いている (表 2-③⑥参照)。
 3 民児協は、民生委員・児童委員協議会の略称。

表 2-⑤ 要援護者本人に個別計画を配布すれば足りるとして、避難支援者等の関係者に配布していない例

当該地方公共団体では、個別計画は、要援護者本人に配布すれば足りるとして、避難支援者や自主防災組織等の他機関にこれを配布していない。
 同地方公共団体では、この理由について、個別計画は要援護者の住居の冷蔵庫に容器に入れた状態で保管することとされており、災害が発生した場合、避難支援者等は、当該冷蔵庫の中にある個別計画の内容を確認することにより、避難支援を的確に行うことができるとして、事前にこれを配布しなくても特段の支障はないとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑥ 個別計画を自治会が作成・管理していることを理由に、行政機関がその配布状況等を把握していない主な例

当該地方公共団体では、各自治会等が、個別計画を作成・管理しており、また、個別計画の配布についても、各自治会等が行っている。
 このため、同地方公共団体は、個別計画の配布に関与しておらず、その配布状況等を把握していない。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑦ 条例を制定し、本人の同意が得られなくても要援護者情報を各関係者に提供している例

当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿の作成に際して同意方式を採用していたが、平成 23 年 3 月末現在の同意率が 55.8% (対象者 : 25,325 人、同意者 : 14,141 人) にとどまっていた。
 このため、自力で避難するのが特に困難な要援護者 (「介護認定者 (要介護 3～5)」、「視覚障害者 (1 級)」、「聴覚障害者 (1～2 級)」及び「肢体不自由者 (下肢・体幹) (1～2 級)」)。約 5,000 人が該当) については、本人の同意が得られない場合であっても、個人情報 (氏名、住所、年齢、性別) を地域の関係者 (自主防災組織隊長、地区担当民生委員、町内会会長) に提供できるとする条項を盛り込んだ災害対策基本条例を平成 24 年 2 月に制定している (施行は平成 24 年 7 月)。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉓ 個人情報保護審議会の答申を得て、要援護者情報を入手している例

<p>当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿を平成 20 年 12 月から作成している。</p> <p>同地方公共団体では、災害時要援護者名簿の作成に当たり、個人情報保護条例に基づき、平成 20 年 9 月に個人情報保護審議会の答申を得ており、地域福祉の主管部局が、他の課から、住民基本台帳による 65 歳以上の者のデータ、要介護・要支援認定者のデータ、知的障害者（療育手帳 A（注 2））及び 2 級以上の身体・精神障害者のデータ、妊産婦及び乳児のデータ等、登録に必要な情報を収集、整理し、「災害時要援護者基礎台帳」として作成・管理している。</p> <p>さらに、同地方公共団体では、同審議会の答申を得て、民生委員に対し 65 歳以上の高齢者の名簿（氏名、住所、性別、年齢、生年月日、世帯区分を記載）を提供しており、民生委員が当該名簿に基づき実施した個別訪問等により把握した情報（日中一人暮らし、寝たきり等）についても、収集し、基礎台帳に登録している。</p>

(注) 1 当省の調査結果による。

- 2 療育手帳は、知的障害者に交付される手帳であり、同自治体では、「A 1（最重度）」、「A 2（重度）」、「A 3（合併障害）」、「B 1（中度）」及び「B 2（軽度）」の判定が付されている。

表 2-㉔ 要援護者情報の把握・共有の方法を工夫している例

区分	内容
関係機関共有方式により、対象とする要援護者情報を共有した上で、同意方式により、本人の同意を得て名簿を作成・配布している例	<p>当該地方公共団体は、警察署との間では、関係機関共有方式により要件に該当する要援護者全員を登載した要援護者リストを作成・共有し、民生委員及び自治会へはリスト登載者のうち、情報提供への同意が得られた者のみを抽出した災害時要援護者名簿を作成・配布することとしている。平成 23 年 12 月 1 日現在、リストの登載者は 9,375 人（要因ごとの該当者数の合計。重複者を除いた実人数は 7,500～8,000 人程度）、災害時要援護者名簿への登載者は 1,281 人となっている。</p>
同意者名簿と不同意者名簿を別個に作成している例	<p>当該地方公共団体では、福祉情報システム（高齢者、障害者等の情報や住民基本台帳情報）等を活用して、管内で要援護者となる可能性のある者のリスト（対象予定者リスト）を作成して民生委員に提供し、民生委員が対象予定者を個別に訪問することにより、避難支援を受けること及び本人情報を関係部局及び避難支援関係者に提供することについての意向確認を行っている。</p> <p>その結果、本人から個人情報の提供について同意を得た者については、登録台帳（同意者リスト）に登録し、関係部局及び避難支援関係者（民生委員、自主防災組織等）で情報を共有する一方で、同意を得られなかった者については、別に作成する台帳（不同意者リスト）に登録し、関係部局のみで情報を共有し、災害時には可能な限り安否確認等に利用するとしている。</p>

作成方法及び用途の異なる2種類の名簿を作成している例	当該地方公共団体では、手上げ方式による名簿（申請式名簿）と関係機関共有方式による名簿（安否確認用名簿）を別個に作成しており、前者の名簿を民生委員、自治会等の関係機関に配布する一方、後者の名簿を平常時は防災部局のみが保有し、災害発生時に安否確認に使用することとしている。登録者数は、前者が2,059人（平成24年2月22日現在）、後者が8,503人（平成23年12月1日現在）となっている。		
	当該地方公共団体における各名簿の作成方法及び用途等		
	区分	申請式名簿	安否確認用名簿
	担当部局	福祉部局	防災部局
	情報の収集方式	手上げ方式	関係機関共有方式
	対象者	① 65歳以上の一人暮らし高齢者 ② 障害者 ③ その他援護を必要とする者	① 要介護3以上の者 ② 身体障害者手帳2級以上の者 ③ 愛の手帳2度以上の者（知的障害者）
	登録者数	2,059人	8,503人
用途等	民生委員、自治会等の関係機関に提供し、地域における日常的な支援にも活用	平常時は防災部局が施錠して保管し、災害発生時の安否確認にのみ使用	
<p>(注) 1 当省の調査結果による。</p> <p>2 登録者数は、申請式名簿は平成24年2月22日現在、安否確認用名簿は23年12月1日現在の数値。</p>			

(注) 当省の調査結果による。

表2-65 避難支援訓練の実施状況

(単位：市区町村、%)

実施あり			地域による	実施なし	その他	計
年1回	年2回	2年に1回				
18 (36.7)	1 (2.0)	1 (2.0)	9 (18.4)	19 (38.8)	1 (2.0)	49 (100)
20 (40.8)			29 (59.2)			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 その他は、定期的に行われる通常の避難支援訓練という位置付けではなく、訓練の成果を策定中の全体計画に反映させることを目的として行ったもの。

表 2-⑥ 避難支援訓練を実施していない主な理由

内容
○ 避難訓練は地域住民が主導的に実施するものであり強要は困難であるとして、地域住民が実施している避難訓練の内容について把握していない。
○ 避難訓練体制が確立していないため。
○ 市が実施する防災訓練において要援護者避難訓練を取り入れようという発想がこれまで無かったため。
○ 全体計画において、避難支援訓練を実施する旨定めているものの、人的余裕がないため。
○ 認識不十分。今回の東日本大震災により市民の防災意識が高まっているので、今後、要援護者を対象とした避難訓練を計画し、実施する予定。
○ 全体計画が未策定であるため。 また、現在は市民全般について自主防災意識の向上を図っている段階であるため。
○ 全体計画が未策定のため。
○ 全体計画を策定しておらず、要援護者の避難支援の役割分担が明確となっていないため。
○ 災害時要援護者名簿が未作成のため。
○ 災害時要援護者名簿及び個別計画を自治会等に提供していないため
○ 災害時要援護者名簿及び個別計画の作成及び民生・児童委員、自治会等への配布を開始したばかりであるため
○ 災害時要援護者名簿及び個別計画を策定しておらず、要援護者及び要援護者に対する避難支援方法が定まっていないため。
○ 個別計画に基づいて実施することとしているが、個別計画が未策定であるため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑦ 地域住民が自主的に企画する避難支援訓練を市区町村が支援している例

当該地方公共団体では、要援護者支援に係る訓練は自主防災組織等の住民組織の自主企画により行われており、主催者団体からの事前相談に際して、全体計画に含まれている「災害時における安否確認等の実施フロー」を訓練の参考情報として提供しているほか、実地訓練については防災部局の職員を、図上訓練(注2)については福祉部局の職員を訓練に立ち合わせ、自主的な策定内容を尊重しつつ、必要な助言等を行っている。

なお、同地方公共団体は、避難支援訓練が全校区で実施されることを目標に、各校区福祉委員会に働きかけを行っており、平成 22 年度は、各校区で図上訓練又は実地訓練が延べ 41 回実施されている。

(注) 1 当省の調査結果による。

2 図上訓練とは、地図を用いて災害時の危険地帯等を確認し、避難経路や避難場所等を検討する訓練。

表 2-68 管内全域での避難支援訓練の実施により、確認された課題の検証や災害時要援護者名簿の更新などを行っている例

<p>当該地方公共団体では、人口が多く、全ての要援護者の参加を得ての避難支援訓練の実施が難しいため、毎年度 1 回、避難勧告発令後に避難支援者等（避難支援者が確保されていない世帯には、消防団員）が要援護者宅を訪問して、災害時に一緒に避難することや避難場所などについて確認を行う訓練を管内全域で一斉に行っている。同地方公共団体は、訓練後、要援護者支援に関する課題などの検証を行っており、平成 23 年度は、外出等で連絡の取れなかった要援護者が 34 人いたことから、有事の際、このような場合の速やかな安否確認の方法の検討が必要としている。</p>
<p>当該地方公共団体では、訓練の具体的内容については、各自主防災組織に任せつつも、毎年度、管内全域で同一日に避難支援訓練を実施している。</p> <p>同地方公共団体では、訓練の結果を踏まえて、避難支援の内容等を再検討し、要援護者や避難支援者の数を増減するなど、災害時要援護者名簿の更新を行っており、現在は、平成 23 年度の訓練の反省を踏まえ、各地区の自主防災組織に、地区内の避難計画を確立するよう指導しているとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 2-69 安否確認体制の整備状況 (単位:市区町村、%)

あり	不十分	なし	計
34 (69.4)	6 (12.2)	9 (18.4)	49 (100)
	15 (30.6)		

(注) 1 当省の調査結果による。

2 不十分は、方針は決まっているものの具体化されていない、避難支援者が行くとされているものの避難支援者が決まっていないなどの状況。

表 2-60 安否確認体制を整備していない主な理由

内容
○ 支援母体（地域）主導による要援護者支援対策を推進しているため。
○ 全体計画が未策定であるため。
○ 全体計画を策定中であるため。
○ 全体計画が未策定であり、要援護者避難支援対策における庁内関係部局及び他機関・団体の役割分担が明確になっていないため。
○ 防災無線の大規模改修等の他に優先すべき業務があり、余裕が無かったため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑥ 安否確認を地域住民主導により行うとし、市区町村が安否確認体制を整備していない例

当該地方公共団体は、要援護者に係る情報の把握及び安否確認について、地域住民主導により行うこととしているため、福祉部局は、①地域が把握した要援護者情報を把握していない、②日頃の業務で把握した要援護者情報を、関係部局又は他機関・団体等と共有していない、③要援護者の安否確認を行うことができる体制を構築していない。

同地方公共団体では、近年、人命に被害が及ぶ災害等は発生していないため、具体的な支障は生じておらず、本地方公共団体が大都市であること等を勘案すれば、地域住民主導により要援護者の避難支援対策を推進するのが適当と考えるとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑦ 新たな安否確認体制の構築を検討している例

区分	内容
福祉サービス業者による安否確認の導入を検討している例	<p>当該地方公共団体では、現在、安否確認は主に民生委員が行うこととされているが、民生委員1人当たり50人以上の要援護者を抱えている地区もあり、民生委員に過剰な負担がかかることが予想されている。</p> <p>このため、今後は、災害時要援護者名簿の情報と介護保険サービスや他の福祉サービスの利用状況の情報等に基づき、サービス利用者については事業者等が安否確認を行うような役割分担を行い、民生委員の負担を軽減するための仕組みの構築を検討していきたいとしている。</p>
東日本大震災を機に、新たな安否確認体制の構築を検討している例	<p>当該地方公共団体では、主に避難所等に派遣された職員が要援護者等の安否確認を行うこととされており、民生委員は協定に基づいて自主的に行うこととされていた。</p> <p>しかし、東日本大震災の際、民生委員が地域包括支援センターを拠点として一人暮らし高齢者の安否確認を実施した実績を踏まえ、今後は、民生委員を組み入れた安否確認体制の構築を検討していきたいとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。