

指宿市災害時要援護者
避難支援プラン
(全体計画)

平成24年4月

指宿市

目 次

第1章 総則	1
1 計画の目的	1
2 計画の位置付け	1
3 計画の構成	1
4 対象とする災害時要援護者	2
第2章 災害時要援護者情報の収集	5
1 災害時要援護者の把握	5
2 災害時要援護者情報の収集	5
3 災害時要援護者情報の共有	5
第3章 避難支援体制	6
1 災害時要援護者支援班の設置	6
2 関係機関との連携	6
3 避難支援体制の構築	6
第4章 情報伝達等	7
1 避難に関する情報	7
2 情報伝達方法	8
3 防災情報の周知	8
第5章 安否確認	9
1 安否確認の方法	9
2 安否情報窓口の設置	9
第6章 避難誘導及び避難所における支援	9
1 避難誘導の手段・経路等	9
2 避難所における支援	10
第7章 災害時要援護者避難訓練の実施	11
第8章 避難支援プラン（個別支援計画）の作成の進め方	12
1 作成の推進	12
2 災害時要援護者の登録	12
3 推進体制等	12
4 個別支援計画の作成方法	12
5 個別支援計画の更新	13
6 個別支援計画の管理	13

第1章 総則

1 計画の目的

近年、集中豪雨や台風による風水害、新潟県中越沖地震、岩手・宮城内陸地震など、全国各地で大きな災害が発生している。また、平成23年3月11日に東日本大震災が発生し、復旧・復興に向けた対応が求められている。

こうした中、特に高齢者や障害者等の災害時要援護者の被災が多く見られることから、災害時要援護者が迅速に避難できるための支援体制を整える必要がある。

災害時における助け合いの考え方には「自助」「共助」「公助」があることから、本計画ではこれらの役割を明確にすることが求められている。

災害時要援護者に関して、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守り、安全に避難するなど災害時の一連の行動（以下「避難行動」という。）及び避難所内での制限された場所での生活（以下「避難生活」という。）を支援するために、「災害に関する自助の促進」及び「共助・公助による支援体制構築」を推進することにより、災害時要援護者の避難行動及び避難生活の円滑化を図ることを目的とする。

2 計画の位置付け

避難支援プラン（全体計画）は、指宿市地域防災計画の災害時要援護者対策について、具体化するものである。

3 計画の構成

避難支援プランは、具体的な推進手法等を定めた「全体計画」と災害時要援護者一人ひとりのプランを定めた「個別支援計画」により構成する。

「全体計画」とは本書のことを指し、ここでは災害時要援護者の避難支援全般に係る体制や災害発生時の対応、「個別支援計画」の作成方針等の基本的な事項について定める。

「個別支援計画」とは本書に基づき、避難などの際に、特に人的支援を要する災害時要援護者一人ひとりについて、その状況や避難支援者等を「避難支援プラン（個別支援計画）」により作成（登録）したものをいう。

避難支援プラン	
全体計画	個別支援計画
災害時要援護者の避難支援全般に係る体制や災害発生時の対応、個別支援計画の作成の方針などを記載。	避難などの際に、特に人的支援を要する災害時要援護者一人ひとりについて、その状況や避難支援者等を記載。

4 対象とする災害時要援護者

本市における避難支援プラン（個別支援計画）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，災害から自らを守り，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（居宅者のみ）。

＜災害時要援護者の例＞

- 高齢者（要支援認定者，要介護認定者）
- 障害者
- 難病患者
- 妊産婦及び乳幼児
- その他支援が必要な方 など

これらの災害時要援護者における避難行動の特徴や災害時におけるニーズについては，次の表にまとめている。

なお，避難支援プラン（個別支援計画）の作成にあたっては，支援すべき災害時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・優先的に進めることとする。

表 災害時要援護者の特徴と災害時のニーズ

区 分		特 徴	災害時のニーズ
高 齢 者	ひとり暮らし 高齢者等	○基本的には自力で行動できるが、地域とのつながりが薄く、緊急事態等の覚知が遅れる場合がある。	○災害時には、迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認および状況把握等が必要となる。
	(寝たきり) 要介護高齢者	○食事、排泄、衣服の着脱、入浴などの日常生活をするうえで他人の介助が必要であり、自力で移動できない。	○災害時には、安否確認、生活状況の確認が必要となる。 ○避難する際は、車いす、担架、ストレッチャー等の補助器具が必要なことがある。
	認知症高齢者	○記憶が抜け落ちたり、幻覚が現れたり、徘徊するなど、自分の状況を伝えたり、自分で判断し、行動することが困難なことがある。	○災害時には、安否確認、状況把握、避難誘導等の援助が必要となる。
身 体 障 害 者	視覚障害者	○視覚による覚知が不可能な場合や、置かれた状況がわからず、瞬時に行動をとることが困難だったり、他の人がとっている応急対策などがわからなかったりする場合が多い。	○災害時には、音声による情報伝達や状況説明が必要であり、介助者がいないと避難できないため、避難誘導等の援助が必要となる。
	聴覚障害者	○音声による避難・誘導の指示が認識できない。補聴器を使用する人もいるが、コミュニケーション手段としては、手話、筆談等である。	○補聴器の使用や、手話、文字、絵図等を活用した情報伝達および状況説明が必要となる。
	言語障害者	○自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難である。	○災害時には、手話、筆談等によって状況を把握することが必要となる。
	肢体不自由者	○体幹障害や足が不自由な場合、自力歩行や素早い避難行動が困難なことが多い。	○災害時には、歩行の補助や、車いす等の補助器具が必要となる。
	内部障害者	○ほとんどの人が自力歩行でき、一般の人と変わりなく見えることが多いが、補助器具や薬の投与、通院による治療(透析等)が必要である。	○避難所に酸素ボンベが持ち込めないなどの問題がある。 ○継続治療できなくなる傾向がある。 ○透析治療のために集団移動措置をとる際は、ヘリコプター、車、船などの移動手段の手配が必要となる。

表 災害時要援護者の特徴と災害時のニーズ（例）（つづき）

区 分	特 徴	災害時のニーズ
知的障害者	○緊急事態等の認識が不十分な場合や、環境の変化による精神的な動揺が見られる場合があり、自分の状況を説明できない人もいる。 ○施設・作業所等に通所している割合が、他の障害者より高い。	○気持ちを落ち着かせながら安全な場所へ誘導したり、生活行動を支援するなどが必要となる。 ○通所していた施設・作業所等の復旧を早め、被災前の生活に一刻も早く戻す。
精神障害者	○多くの人は自分で判断し、行動できる。適切な治療と服薬により、症状をコントロールできる。	○精神的動揺が激しくなる場合があるので、気持ちを落ち着かせ、適切な治療と服薬を継続することで症状をコントロールすることが必要となる。 ○自らの薬の種類を把握しておくとともに、医療機関による支援が必要となる。
難病患者	○自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多い。常時使用する医療機器（機器によっては電気、酸素ボンベ等が必要。）や薬、ケア用品を携帯する必要がある。	○車いす（電動車いすを除く）・ストレッチャー・担架・リヤカー等の移動用具と援護者を確保しておく。外見ではわからない障害であることを通知する。医療機関との連絡体制を確立しておく。薬やケア用品、電源を確保しておく。
妊産婦	○自力で移動できる人が多いが、素早い避難行動は困難な場合が多い。	○精神的動揺により、状態が急変することもあるので、避難行動のため、場合によっては車いす等の用意や、車などの移動手段が必要となる。
乳幼児・児童	○年齢が低いほど、養護が必要である。	○緊急事態時は、避難時に適切な誘導が必要である。 ○被災により、保護者等が児童等を養育することが困難または不可能な場合、保育所等への緊急入所等が必要となる。

出典：災害時要援護者対策ガイドライン 日本赤十字社 平成18年3月

第2章 災害時要援護者情報の収集・共有

1 災害時要援護者の把握

災害発生時において災害時要援護者の避難誘導や安否の確認，また避難所での生活支援を的確に行うためには，災害時要援護者情報の把握と関係者間での共有が必要であり，日頃から災害時要援護者の居住地や生活状況等を把握し，災害時には，これらの情報を迅速に活用できるよう整理しておくことが重要である。

市は，地域防災計画に定めるところにより，指宿市社会福祉協議会が導入している地域福祉支援システムを活用し，災害時要援護者情報の把握に努めるものとする。

2 災害時要援護者情報の収集

災害時の避難などについて，特に人的支援を要する災害時要援護者情報の収集は，次の方式により行い，避難支援プラン（個別支援計画）を作成していく。

（同意方式）

民生委員の協力を得て，地域において支援が必要な人を把握し，災害時要援護者への登録を働きかける。

3 災害時要援護者情報の共有

災害時要援護者に関する情報については，指宿市個人情報保護条例に基づき，関係機関や関係団体等との共有に努めるものとする。

第3章 避難支援体制

1 災害時要援護者支援班の設置

市役所内に、横断的組織として「災害時要援護者支援班」を設ける。災害時要援護者支援班の位置付け、構成及び業務は以下のとおりとする。

【位置付け】

平常時は、総務対策部や福祉対策部で横断的なPT（プロジェクト・チーム）を設置。
災害時は、災害対策本部の中の福祉対策部内に設置する。

【構成】

平常時は、班長（福祉担当部課長）、班員（福祉担当者、防災担当者等）。
避難支援体制の整備に関する取組を進めていくに当たっては、社会福祉協議会、自主防災組織等の関係者の参加を得ながら進めること。
災害時は、基本的に福祉担当課長及び福祉担当者で構成する。

【業務】

平常時：災害時要援護者情報の共有化、避難支援プラン（個別支援計画）の作成、災害時要援護者参加型の防災訓練の計画、実施、広報等
災害時：避難準備情報等の伝達業務、避難誘導、安否確認、避難状況の把握、避難所の災害時要援護者相談窓口との連携、情報共有等

2 関係機関との連携

市は、自治会、自主防災組織、福祉関係者と連携し、個々の災害時要援護者に対応する避難支援者を明確化するものとする。避難支援者は、災害時要援護者本人の意向を極力尊重した上で、原則として、自治会、自主防災組織、福祉関係者やボランティア等の構成員から複数名選出する。

3 避難支援体制の構築

避難などの際に、特に人的支援を要する災害時要援護者については、避難支援プラン（個別支援計画）を作成し、関係機関や関係団体と連携して支援体制を構築していく。

なお、避難支援体制の構築にあたっては、災害時要援護者に対し、災害時要援護者の支援は避難支援者の任意の協力により行われるものであることや避難支援者の不在や被災などにより、災害時要援護者の支援が困難となる場合もあり、災害時要援護者の自助が必要不可欠であることについて十分に周知することとする。

さらに、災害時要援護者の支援体制を構築するにあたっては、地域において災害時要援護者支援に関する人材を育成し、避難支援者を増やしていくよう努めるものとする。

第4章 情報伝達等

1 避難に関する情報

国の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を踏まえて作成される「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」による避難準備情報、避難勧告・指示等の発令は次の判断基準による。

表 避難勧告等の一覧

区 分	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備情報 (要援護者避難情報)	○災害時要援護者等，特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり，災害の発生する可能性が高まった状況。	○災害時要援護者等，特に避難行動に時間を要する者は，指定された避難場所への避難行動を開始（避難支援者は支援行動を開始）。 ○上記以外の者は，家族等との連絡，非常用持ち出し品の用意等，避難準備を開始。
避難勧告	○通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり，人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況。	○通常の避難行動ができる者は，計画された避難場所等への避難行動を開始。
避難指示	○前兆現象の発生や現在の切迫した状況から，人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況。 ○堤防の隣接地等，地域の特性等から人的被害の発生する危険性が高いと判断された状況。 ○人的被害の発生した状況。	○避難勧告等の発令後で避難中の住民は，確実な避難行動を直ちに完了。 ○未だ避難していない対象住民は，直ちに避難行動に移るとともに，そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動をとる。※

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

出典：平成17年3月「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」

集中豪雨時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（国及び有識者による検討会）作成

2 情報伝達方法

(1) 情報伝達ルート

避難準備情報については、市から各自治会長（又は自主防災組織の代表者）を通じて災害時要援護者及び避難支援者等に直接伝達する体制を整備するものとする。さらに、福祉関係機関・団体のネットワークを情報伝達に活用し、災害時要援護者及び避難支援者に対して確実に情報伝達ができる体制を整備するものとする。

(2) 情報伝達手段

災害時の情報については、以下のような方法等により伝達を行う。

- ・防災行政無線 ・緊急速報配信サービス
- ・警察署，消防署，消防団への要請 ・広報車両
- ・市ホームページへの掲載

また，障害者の状況に応じて，次のような手段の活用を検討する。

- ・聴覚障害者：インターネット（電子メール，携帯メール 等），テレビ放送
- ・視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話
- ・肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話 等

(3) 情報伝達責任者の明確化

災害時要援護者に対する情報伝達については，市役所に設置された災害時要援護者支援班が行う。さらに，災害時要援護者関連施設に対しても，災害に関する情報を伝達し，円滑かつ迅速な避難を確保するものとする。

なお，緊急の場合や適切な情報伝達手段がない場合には，支援者等が災害時要援護者宅を直接訪問して，避難準備情報等を伝えることも考慮する。

3 防災情報の周知

防災情報の周知が住民になされるよう，防災マップの配付，市ホームページの活用や地域での防災講座等を行うものとする。

第5章 安否確認

1 安否確認の方法

災害時要援護者の安否確認については、市は次のような手段を講じて行うこととする。

この際、各自治会や自主防災組織、関係機関、関係団体等のネットワークを活用するとともに、避難支援者からの情報も集約するなど、確実に安否確認ができる体制を整備するものとする。

【確認方法】

☐ 避難者名簿
☐ 民生委員・児童委員の調査に基づく報告
☐ 障害者団体、福祉関係団体等の調査に基づく報告
☐ 自治会、自主防災組織の調査に基づく報告
☐ 災害対策福祉部及び関係部署の調査に基づく報告

2 安否情報窓口の設置

市は、関係機関・団体や避難支援者による安否確認、安否情報の集約、災害時要援護者に係る問い合わせ等に一元的に対応するため、災害時要援護者支援班に安否情報窓口を設置する。

第6章 避難誘導及び避難所における支援

1 避難誘導の手段・経路等

風水害や地震等の災害が発生するおそれがあるため、避難準備情報等を発令した場合は、市と地域住民等が連携し、避難支援プラン（個別支援計画）に基づき、避難誘導を行う。

そのため、平時から、避難所配置職員の役割分担を明確にするとともに、市、消防署、消防団、自主防災組織等の役割分担を明確にし、連携し対応する。

また、災害時要援護者自身も、自宅から避難所まで、実際に避難支援者とともに歩いてみるなど、避難経路を確認しておくよう努めるものとする。

なお、避難経路の選定に当たっては、洪水初期の浸水が予想される道路や倒壊のおそれのあるブロック塀などの危険な箇所を避け、災害時要援護者の避難・搬送形態を考慮した浸水時にも機能する避難経路を優先的に選定するなど、安全な避難の確保に努めるものとする。

2 避難所における支援

(1) 避難所における支援対策

避難所においては、災害時要援護者の避難状況に応じて、障害者用トイレ、スロープ等の段差解消設備を発災後速やかに仮設する。

特に体育館等の避難所で避難生活が長期化する場合は、畳・マットを敷く、プライバシー確保のための間仕切り用パーテーションを設ける、冷暖房機器等の増設など環境の整備を行う。

これらの環境整備に必要な設備については、備蓄で対応するほか、関係団体、事業者と事前協定を締結するなどにより、通常時から対応を講じておくこととする。

避難所には、災害時要援護者の要望を把握するため、災害時要援護者支援班が中心になり、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、災害時要援護者相談窓口を設け、その際は女性や乳幼児のニーズを把握するため、窓口に女性を配置するなどの配慮を行う。

また、避難生活が長期化する場合は、高齢者、障害者等の心身の健康管理や生活リズムを取り戻す取り組みが重要であるので、保健師等による健康相談、二次的健康被害（エコノミークラス症候群、生活不活発病 等）の予防、こころのケア、福祉関係職員による相談等の生活支援を必要に応じて実施するとともに、災害時要援護者の状況により、避難所から二次避難所（福祉避難所）への移動や社会福祉施設への緊急入所、病院への入院等の手続きを行う。

なお、発災後、速やかな対応をとるために、予め、関係団体、事業者等との協定を結ぶなど、通常時から役割分担を明確にしておくこととする。

避難所における情報提供は被災者にとって大変重要なものであるため、特に視覚障害者や聴覚障害者等に対する伝達方法については、特段の配慮を行うものとする。

(2) 二次避難所（福祉避難所）の体制整備

市は、災害時要援護者が相談等の必要な生活支援が受けられるなど、安心して生活ができる体制を整備した二次避難所（福祉避難所）を予め指定する。二次避難所（福祉避難所）として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、バリアフリー化されているなど、災害時要援護者の利用に適しており、かつ、生活相談職員等の確保が比較的容易である社会福祉施設等の既存施設を活用することとする。

二次避難所（福祉避難所）への避難においては、「第2章 災害時要援護者情報の収集・共有」により把握した災害時要援護者情報をもとに、二次避難所（福祉避難所）への避難が必要な者の状況等を把握し、市が指定した二次避難所（福祉避難所）への誘導を行う。

二次避難所（福祉避難所）については、避難支援プラン（個別支援計画）の作成を通して、その所在や避難方法について災害時要援護者を含む地域住民に対し、予め周知するものとする。

第7章 災害時要援護者避難訓練の実施

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充用である。

このため、自治会、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により、支援体制の充実を図る。

避難訓練では、地域全体の防災意識の向上を目的とし、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。実施にあたっては、消防署や消防団とも連携を図りながら、災害時要援護者の居住情報を共有することが重要である。また、地域住民や災害時要援護者、避難支援者の積極的な参加を図る。

また、毎年実施している「指宿市総合防災訓練」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、避難所設置運営訓練などを行うこととする。

第8章 避難支援プラン（個別支援計画）の作成の進め方

1 作成の推進

災害が発生し又はそのおそれが高まったときに、災害時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、あらかじめ、災害時要援護者一人ひとりについて、誰が支援して、どこ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。

このため、自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員等の協力を得ながら、別紙のとおり避難支援プラン（個別支援計画）を作成する。

2 災害時要援護者の登録

避難支援プラン（個別支援計画）は、同意方式や手上げ方式に基づいて登録する制度により、避難などについて、特に人的支援を要する災害時要援護者一人ひとりに関して作成することを基本とする。

3 推進体制等

市は、自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員と連携し、個々の災害時要援護者に対応する避難支援者を明確化するものとする。

避難支援者は、災害時要援護者本人の意向を極力尊重した上で、原則として、自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員、福祉関係者やボランティア等の構成員から複数名選出する。

避難支援者の選定にあたっては、災害時要援護者に対して、災害時要援護者の支援は避難支援者の任意により行われるものであることや避難支援者の不在や被災などにより、災害時要援護者の支援が困難となる場合もあり、災害時要援護者の自助が不可欠である ことについて十分に周知することとする。

さらに、災害時要援護者の支援体制を推進するにあたっては、地域において災害時要援護者支援に関する人材として避難支援者を増やしていくこととする。

4 個別支援計画の作成方法

個別支援計画の作成にあたっては、個人情報保護条例の規定に基づき、市は自治会、自主防災組織等の実際に避難支援に携わる関係者と災害時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、災害時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。なお、支援者については、自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員などの話し合いであらかじめ災害時要援護者に紹介できる候補者を定めるとともに、支援者地震の不在や被災も考慮し、複数の支援者を決めておく。

また、個別支援計画は、災害時要援護者本人、その家族及び市役所の必要最小限の関係部署のほか、避難支援者等災害時要援護者本人が同意した者に配付する。その際には、誓約書等の提出により守秘義務を確保する。

5 個別支援計画の更新

個別支援計画は、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、災害時要援護者の個人情報が多く含まれている。したがって、「4 個別支援計画の作成方法」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、個別支援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。

6 個別支援計画の管理

個別支援計画の内容は、個別支援計画の提出先として「4 個別支援計画の作成方法」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きたさないように留意する。個別支援計画を電子媒体で保管する場合は、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。

【参考資料 様式例】

- ・指宿市災害時要援護者名簿（新規・変更）登録申請書＜例＞
- ・指宿市災害時要援護者避難支援プラン（個別支援計画）＜例＞__