

災害時における避難行動要支援者の 避難支援マニュアル



令和3年12月（一部改正）

那 珂 市

目 次

はじめに

取組の基本方針	1
災害の種別	1

ことばの説明

避難行動要支援者とは	2
避難支援等関係者とは	2
避難行動要支援者名簿とは	2
地域支援者とは	3
一般避難所とは	3
福祉避難所とは	3

取り組みのながれ	4
----------	---

地域ぐるみでの備え

1 名簿情報を活用した支援プランの策定	5
1-1 要支援者への個別訪問 ～ 支援内容の把握	6
1-2 避難支援方法の検討 ～ 個別支援プランの作成	7
2 防災訓練や見守り活動の実施	8
2-1 個別支援プランを活用した防災訓練	8
2-2 名簿情報を活用した見守り活動	8

注意が必要なこと

1 名簿情報及び支援プランの取り扱い	9
2 要支援者への接し方	10

災害が発生したときに「発災時の取組」	12
--------------------	----

1 地震の場合の避難支援	13
2 風水害の場合の避難支援	14

避難所での避難生活

1 避難所での避難生活の支援	15
2 福祉避難所での支援	15
福祉避難所一覧	16

避難行動要支援者支援制度に関するQ&A	17
---------------------	----

はじめに

平成 23 年の東日本大震災では、多くの高齢者や障がい者など、「要配慮者」といわれる人たちが犠牲となりました。

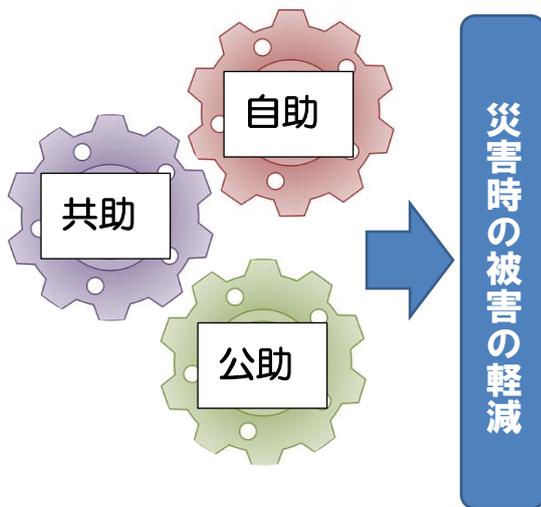
この教訓を踏まえ、平成 25 年の災害対策基本法の改正においては、災害時に自ら避難することが困難な高齢者や障がい者等の避難行動要支援者への適切な避難支援策が盛り込まれました。

本市においても、避難行動要支援者の避難支援マニュアルを定め、災害時に避難支援を希望されるかたがたの命を守る対策を進めています。災害対策に当たっては「自助」・「共助」・「公助」の連携が必要であり、特に、日頃から地域のつながりを作り、避難支援の実効性を高める「共助」なくしては、災害に対処することは困難です。

市民の皆様もぜひこの取組にご理解・ご協力いただき、災害時に一人でも多くのかたの命が助かる地域を目指し、一緒に避難行動要支援者のかたがたを、地域で支えるための体制作りに取り組んでいただくようお願いいたします。

取組の基本方針

▶ 「自助」・「共助」・「公助」の連携で、減災を目指します。



大規模災害発生時に大切な命を守るためには、特に
自助（自らの生命を守るための準備）
共助（地域のつながりを活かした支え合い）
公助（公的機関による支援）
の連携が必要です。

災害の種別

災害の種別によって、適切な避難支援のあり方は変わります。そこで、災害の種別ごとに具体的な避難支援の方法や手段を検討していきます。

「地震災害」

予測が困難で避難の時間的余裕がない災害

「風水害」（台風、集中豪雨、土砂災害等）

一定の状況予測が可能で避難の時間的余裕がある災害

ことばの説明

避難行動要支援者とは

避難行動要支援者（以下「要支援者」といいます。）とは、生活の基盤が自宅にあって、次のア～クの要件に該当するかたの中で、災害時に自力や家族の支援では避難が困難なかたです。

- ア 65歳以上のひとり暮らしのかた
- イ 65歳以上の者のみで構成される世帯のかた
- ウ 介護保険法に該当する要支援者・要介護認定者
- エ 身体障がい者1級・2級に該当するかた
- オ 療育手帳、最重度Ⓐ・重度Aに該当するかた
- カ 精神障がい者保健福祉手帳1級・2級に該当するかた
- キ 指定難病特定医療費受給証の所有者
- ク これらに準ずる状態で、避難に支援を要するかた

避難支援等関係者とは

災害時に、要支援者を支援することについて事前に同意が得られた団体等をいいます。

- ア 自治会（自主防災組織）
- イ 民生委員・児童委員
- ウ 地域包括支援センター
- エ 地域支援者
- オ 福祉サービス事業者
- カ 市社会福祉協議会
- キ 消防本部及び消防団
- ク 警察

避難行動要支援者名簿とは

安否確認や避難支援等、要支援者を支援するための基礎となる名簿のことをいいます。

名簿の記載事項は、氏名、生年月日、性別、住所又は居所、電話番号、避難支援等を必要とする事由（支援区分）、自治会名、避難支援等の実施に関し市長が必要と認める事項となります。

地域支援者とは

災害等発生時に要支援者の安否確認、避難誘導等を実施する者をいいます。

一般避難所とは

災害によりお住まいが被害を受けたり、被害を受けるおそれがある場合に、一時的に滞在する場所で、学校、公民館等の公共施設のことをいいます。

開設する避難所は、防災行政無線、防災アプリ、緊急速報メール等によりお知らせします。

福祉避難所とは

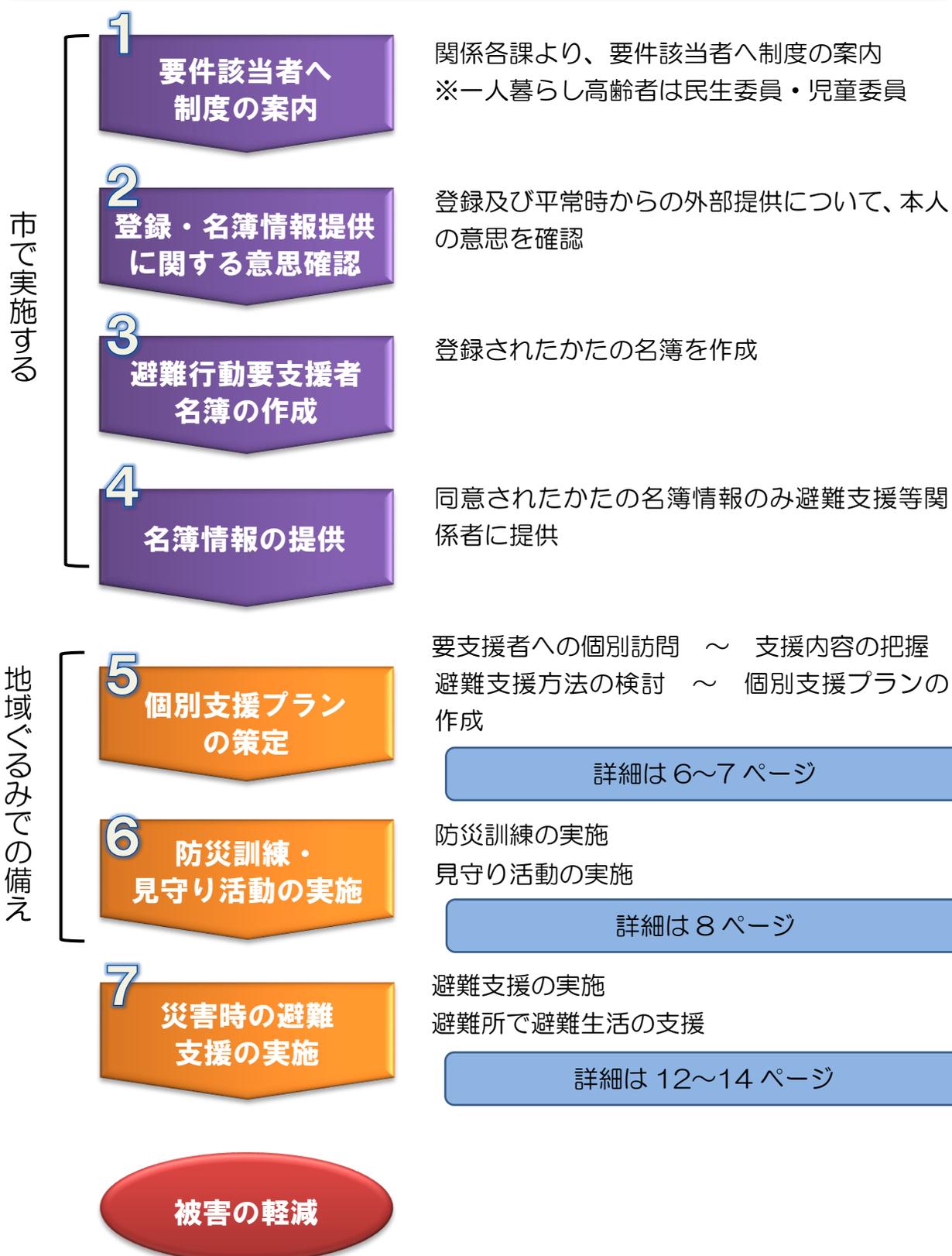
一般の避難所で避難生活を送ることが困難な要支援者（高齢者、障がい者、妊産婦のかたなど）が利用する二次的な避難所のことをいいます。

福祉避難所の受け入れ態勢が整ってから順次避難の誘導を行いますので、避難行動要支援者及びその家族（介護者等）のかたは、まずは一般の避難所に避難していただくこととなります。

ただし、支援区分「D」の避難行動要支援者につきましては、一般の避難所では避難生活を送ることが困難なため、あらかじめ、割り当てられている福祉避難所に避難していただきます。

割り当てられている福祉避難所の名称は、個別支援プランの地域支援者欄に記載されています。（P16 福祉避難所一覧）

取り組みのながれ



地域ぐるみでの備え ー平常時の取組ー

1 名簿情報を活用した支援プランの策定

個別支援プランとは、要支援者ごとの避難方法や避難場所などを含む具体的な避難支援の計画のことをいいます。避難支援等関係者が中心となり、地域ぐるみでの策定をお願いします。

事前準備	<ul style="list-style-type: none">□ 市が名簿情報を提供し、避難支援等関係者間で顔合わせを行う。□ 地域における全体的な避難ルールや避難経路などを確認する。□ 名簿情報から、地域全体の要支援者を把握・確認する。□ 要支援者への個別訪問をすることなどについて、避難支援等関係者間で役割分担を図る。
------	---

▶ 計画策定の手順

1 要支援者への個別訪問調査「スクリーニング調査」(社会福祉協議会)

○要支援者の様態、支援内容などの把握

2 避難支援方法の検討(自治会、民生委員・児童委員)

○訪問調査結果をもとに、避難支援方法の検討及び地域支援者の選定を行う。
○要支援者本人の希望に沿った、地域支援者を選定してください。

3 個別支援プランの策定

1-1 要支援者への個別訪問 ～ 支援内容の把握

市では、社会福祉協議会に要支援者への個別訪問調査を委託し、社会福祉協議会は要支援者の様態、必要な支援内容等の調査を行っています。

▶手順

1 どのような支援を必要としているかを聞き取る。



○次の点を確認し、災害時にどのような支援がどの程度必要なのかを把握します。

- ① 避難所までの移動の可否
- ② 一般避難所での避難生活の可否

2 調査結果をもとに、要支援者の支援区分を決定する。

○ 要支援者の支援区分をA～Dに割り振りします。

支援区分	支援内容
A	避難誘導や付添が必要 (一般避難所で過ごすことができる)
B	手引き・車いすなどでの避難支援が必要 (支援、配慮を受ければ一般避難所で過ごすことができる)
C	手話、手引きなどの支援、個室等の準備が必要 (一般避難所では特段の支援、配慮が必要)
D	医療的ケア、電源を必要とする医療機器、常時の見守りが必要 (福祉避難所で専門的な支援が必要)

※支援区分Dの要支援者は、福祉避難所への避難となります。福祉避難所の選定は社会福祉協議会が行い、個別支援プランには福祉避難所名があらかじめ記載されています。地域支援者のうち1人は福祉避難所の職員が対応しますので、地域では1人の地域支援者を選定してください。

1-2 避難支援方法の検討 ～ 個別支援プランの作成

個別訪問調査で聞き取った内容をもとに、避難支援等関係者（自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員等）で具体的な避難支援方法などについて話し合いを行います。

▶手順

1 避難所・避難場所を確認する。

○浸水等により危険と予想される箇所を避ける。

2 安全で効率的な避難経路を選定する。

○避難時の移動手段を想定し、道幅や起伏なども考慮する。

3 要支援者の状態に応じた避難支援方法を決める。

○障がいの程度などによっては、安否確認のみ必要というかたも想定される。

○車いすやリヤカーを使った支援が必要なのか、身体を支えながら歩けば避難可能なのかなど、聞き取った内容に基づいて避難支援方法を決める。

4 地域支援者を選定する。

○要支援者の要望などを踏まえながら地域支援者を要請する。

○要支援者1人に対して2名の地域支援者を選定することが望ましい。
特定の個人を選定することが困難であれば、「〇〇自主防災組織〇〇部会長」や「〇〇自治会〇〇班長」など役職で、選定しても構わない。

○災害時は、原則、民生委員・児童委員は高齢者台帳登録者の安否確認を優先するため地域支援者には選定しない。

5 支援プランの内容及び情報共有することについて承認を得る。

○検討した個別支援プランの内容を要支援者に説明して、避難支援等関係者・地域支援者・市で共有することについて了承を得る。

※地域支援者には、ご自身や家族の安全確保が最優先であること、万が一、避難支援ができない場合でも、責任が伴うものではないことを伝えてください。

2 防災訓練や見守り活動の実施

2-1 個別支援プランを活用した防災訓練

避難支援等関係者が中心となって、多様な立場の住民が参加する防災訓練を実施します。防災訓練には、要支援者と地域支援者が積極的に参加し、個別支援プランに基づいた訓練を行うことが重要です。

期待できる効果	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> 要支援者本人が積極的に参加することで、要支援者に対する地域住民全体の理解と協力につながる。<input type="checkbox"/> 訓練での課題を把握することができ、個別支援プランの改善につながる。
---------	---

2-2 名簿情報を活用した見守り活動

避難支援等関係者が中心となって、名簿情報を活用した要支援者への声かけや見守り活動を継続的に行います。

期待できる効果	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> 要支援者の状態等の変化に気づき、個別支援プランに反映することができる。<input type="checkbox"/> 要支援者の孤立防止と住民同士の顔の見える関係づくりにつながる。<input type="checkbox"/> 避難行動要支援者支援制度には該当しないが、避難支援が必要と思われるかたや、避難支援を希望するかたの把握につながる。
---------	--

注意が必要なこと　－留意事項－

1 名簿情報及び個別支援プランの取り扱い

1-1 名簿情報の取り扱い

名簿情報は、避難支援等関係者に限り、あらかじめ提供します。

提供方法	<input type="checkbox"/> 紙媒体での提供とする。 <input type="checkbox"/> 名簿情報の管理責任者は各団体の中で限定する。
管理方法	<input type="checkbox"/> 施設可能な場所での保管を原則とする。 <input type="checkbox"/> 必要以上の複製・複写は禁止する。 ●複製・複写をする場合は、必ず部数等を把握しておき、名簿更新時に全て返却する。 <input type="checkbox"/> 秘密保持義務を厳守する。 ●災害対策基本法において、秘密保持義務が課せられている。
引継ぎと更新について	<input type="checkbox"/> 管理責任者が変わる場合は、取扱い方法等について確実に引継ぎを行う。 <input type="checkbox"/> 名簿情報の更新は、年1回行う。 <input type="checkbox"/> 更新時、名簿情報は差し替えとなる。メモ等は転記した上で、複製・複写したものも含め、全て市に返却する。

1-2 個別支援プランの取り扱い

個別支援プランは、要支援者とその家族、地域支援者及び避難支援等関係者に提供します。

管理方法	<input type="checkbox"/> 名簿情報の取り扱いに準じて適正に管理する。
------	--

2 要支援者への接し方

要支援者に必要な配慮は様々です。同じ障がいであっても、必要とする支援や対応の仕方などは異なりますので、留意願います。

高齢者のかた（要介護含む）

運動機能やバランス機能が低下し、自力での移動が困難なかたがいます。また、体温調節機能が低下して、気温変化への適応力が弱く、配慮が必要なかたもいます。

▶接する際は・・・

自分のペースではなく相手のペースに合わせ、本人ができることには手を出さずに見守りましょう。また、相手の話を否定したりせずに、ありのままを受容し傾聴することが大切です。日によって、体調や心の状態が変化することがあるので、留意しましょう。

視覚障がいのあるかた

視力に障がいがあり、見えないかたと見えにくいかがいます。見えにくいかたのなかには、見える範囲が狭いかたや色の区別がつかないかた、まぶしさを強く感じるかたなどがいます。

▶接する際は・・・

視覚障がいのかたの身体を急に引っ張ったり、身体を押ししたり、白杖（視覚障がいのあるかたが使う白い杖）を持ったりしないでください。

説明するときや移動時などは、「こちら」「あちら」「これ」などの指示語を使わず、「前に3歩」「左に30センチ」など具体的に説明しましょう。

聴覚障がいのあるかた

聴力に障がいがあり、まったく聞こえないかたと聞こえにくいかがいます。また、聴力には障がいがなく音声は聞こえるものの、言葉として正しく認識できないかたもいます。

▶接する際は・・・

文字や図などの視覚情報を活用した状況説明に努めましょう。手話や筆談のほか、話し手の口の動きや表情で内容を読み取ることができるかたもいるので、事前に最適なコミュニケーション手段を確認しておきましょう。

肢体不自由のあるかた

上肢（腕や手）や下肢（足）に切断や機能障がいがあるかた、姿勢保持などが困難なかたがいます。自力歩行や素早い避難が困難で、車いすや杖などが必要なかたや、歩行が不安定で転倒などの危険性が高く見守りなどが必要なかたもいます。

▶接する際は・・・

車いすを使用しているかたに話しかける場合、立った姿勢だと上から見下ろされているように感じることもあるため、同じ目線で話すようにしましょう。

内部障がいのあるかた

内部機能（心臓、腎臓、呼吸器、ぼうこう、直腸、小腸、肝臓など）に障がいがあるかたがいます。また、常時、人工呼吸器や酸素ボンベなど医療機器を必要とするかたもいます。

▶接する際は・・・

外見からは障がいが分かりにくいいため、周囲のかたの理解が得られにくい状況にあります。また、定期的な通院・治療が必要となるかたや身体的な行動が制限されるかたもいるため、負担をかけない対応が必要となります。

知的障がいのあるかた

知的な遅れがあり、社会生活に適応しにくいかがいます。複雑な話や抽象的なことが理解しづらかったり、一度に複数の指示をされると混乱してしまうかがいます。

▶接する際は・・・

短い文章で「明確に」「ゆっくり」「ていねいに」「繰り返し」説明し、おだやかな口調で声をかけましょう。また、文字や絵などを組み合わせて理解しやすい方法で情報を伝えましょう。

精神障がいのあるかた

日常生活や社会生活のしづらさを抱えているかたがいます。外見からは障がい分かりにくく、また、障がいのことを他人に知られたくないと思っているかたもいます。

▶接する際は・・・

あいまいな表現は控え、不安を和らげ、気持ちを落ち着かせるようにシンプルでわかりやすい説明をしましょう。

災害が発生したときに ー発災時の取組ー

災害が発生し、避難が必要な場合、地域支援者及び避難支援等関係者は、可能な範囲で要支援者への情報提供、避難支援、安否確認等をお願いします。

※ここではあくまで一般的な避難支援の手順を示しています。実際には、災害の規模や状況に応じ、柔軟な対応をお願いします。

◆ 避難情報の確認

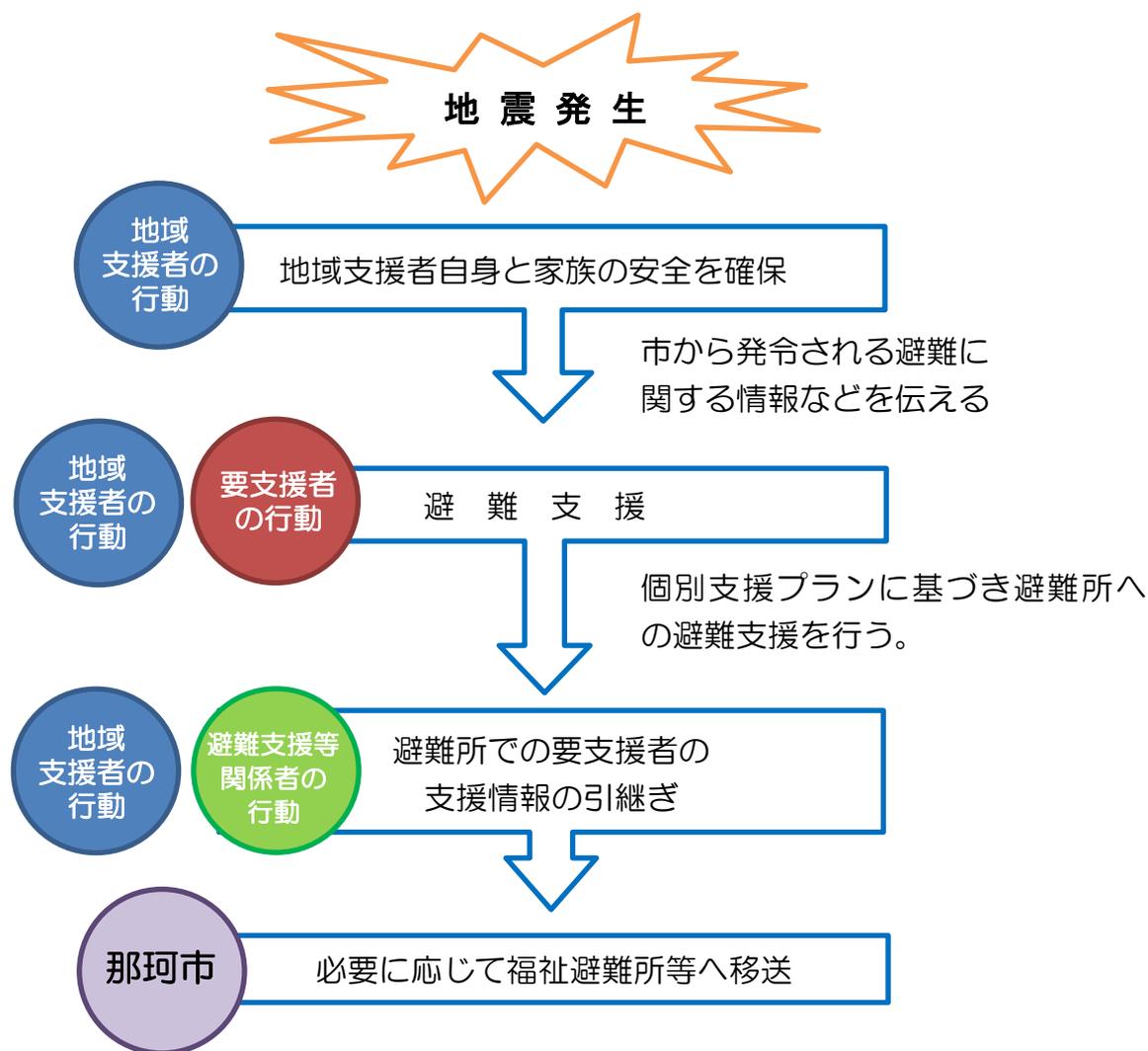
市は、災害のおそれがあるときに以下の情報を発令します。

状況に応じて、自分自身の避難行動および要支援者の避難支援を行いましょう。

高齢者等避難	避難指示	緊急安全確保
<p>災害発生が予想されるときに発令</p> <ul style="list-style-type: none"> ○要支援者は避難を開始する ○要支援者への避難支援の開始する <p>早期避難を呼びかけ、危険を感じたら自主的に避難するタイミング</p>	<p>避難行動が必要なときに発令</p> <ul style="list-style-type: none"> ○速やかに避難を開始する ○要支援者への避難支援実施する <p>速やかに危険な場所から全員避難</p>	<p>すでに災害が発生または切迫しているときに発令</p> <ul style="list-style-type: none"> ○命を守る最善の行動をとる ○避難所などへの避難が安全にできない場合は、自宅や近隣の建物で緊急的に安全確保をする <p>市が災害の状況を確実に把握できるものではないため、必ず発令する情報ではありません</p>

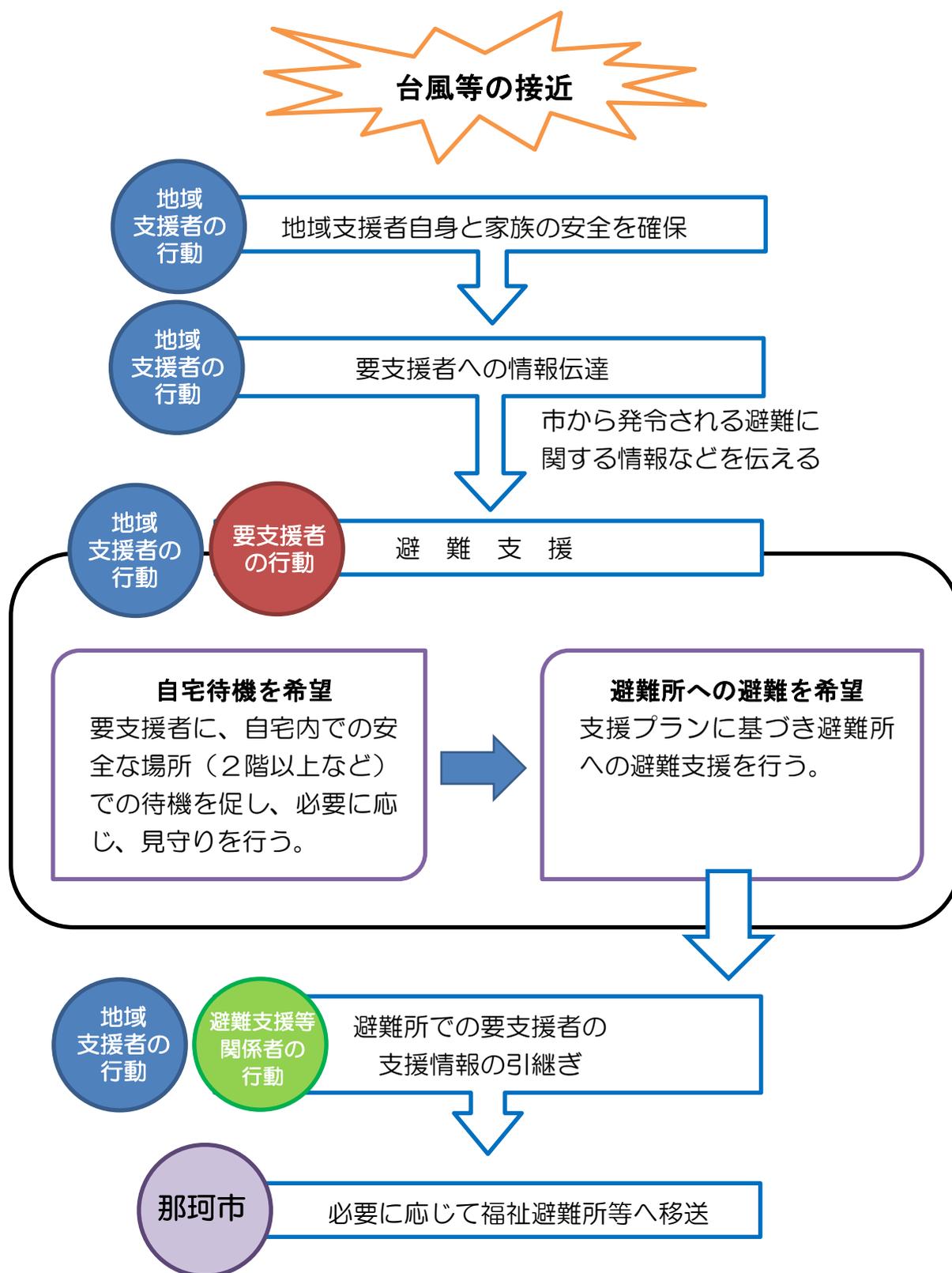
1 地震の場合の避難支援

～予測が困難で避難の時間的余裕がない災害の場合～



2 風水害（台風、集中豪雨、土砂災害等）の場合の避難支援

～一定の状況予測が可能で避難の時間的余裕がある災害の場合～



避難所での避難生活 — 発災後の取組 —

1 避難所での避難生活の支援

避難所では、避難者一人ひとりが主体的に運営に参加し、ともに助け合いながら避難生活を送ることが必要となります。その共助の輪の中で要支援者に対してできる範囲の手助けをお願いします。

要支援者への配慮	<ul style="list-style-type: none">□ 介護などがしやすいよう優先スペースを確保する。<ul style="list-style-type: none">●個室、パーテーション、テントで区切られた場所、壁際、トイレに行きやすい場所など□ 移動がしやすいよう通路への配慮を行う。<ul style="list-style-type: none">●車いすでも通ることができる通路幅の確保、視覚障がいのあるかたのために壁沿いに誘導用のロープを張るなど。□ 情報伝達の際は、多様な方法を組み合わせて行う。<ul style="list-style-type: none">●音声だけでなく掲示板への張り紙を併用するなど。□ 周囲の避難者の協力を得て、移動の介助、声かけ、見守りなどを行う。
----------	--

2 福祉避難所での支援

市では、専門的な支援が必要となるなど、一般の避難所生活が困難なかたの受入先として、市内の各施設と福祉避難所の設置運営に関する協定を結んでいます。

(1) 福祉避難所の基準

- ・高齢者、障がい者、乳幼児など特に配慮を要するかたの円滑な利用を確保するための措置が講じられている施設。
- ・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られることができる体制が整備されること。
- ・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。

(2) 支援区分Dの要支援者

個別訪問調査にて支援区分がDに該当する要支援者は、一般の避難所での避難生活が困難なため、福祉避難所への避難となります。

○福祉避難所一覧（協定締結により指定）

(H30.4.1 時点)

法人名	施設名	住 所	電話番号	FAX番号
社会福祉法人 ナザレ園	特別養護老人ホーム ナザレ園	中里 342-3	296-0177	296-0179
	養護老人ホーム ナザレ園	中里 301	296-0315	296-0291
	盲老人ホーム ナザレ園	中里 345-2	296-0317	296-0318
	救護施設 ナザレ園	中里 322-2	296-1732	296-1707
	ナザレ園 デイサービスセンター	中里 342-7	296-3711	296-3712
社会福祉法人 豊潤会	特別養護老人ホーム ゆたか園	後台 2042-1	298-6399	298-6332
	デイサービスセンター ひまわり荘	後台 2042-1	298-5120	298-6332
医療法人 社団青燈会	介護老人保健施設 ライブラーライフ那珂	菅谷 605-2	295-6835	295-6812
社会福祉法人 青燈会	特別養護老人ホーム ひばりヶ丘	菅谷 528	295-1701	295-1162
	地域密着型施設 憩の杜	菅谷 533	295-2251	295-2252
社会福祉法人 新世会	特別養護老人ホーム いくり苑那珂	菅谷 3799-6	352-0017	352-0027
社会福祉法人 実誠会	なるみ園	飯田 2529-1	295-9100	295-9300

避難行動要支援者支援制度に関するQ & A

Q. どのような制度ですか？

A. 毎年、地震や風水害による被害が各地で発生しています。災害の発生をなくすことはできませんが、災害による被害を減らすことは可能です。大地震などの大規模な災害の時は行政の対応が十分でない可能性が考えられ、自分の身は自分で守る「自助」が基本となりますが、地域住民による支援「共助」が重要となります。

そこで、災害時に円滑かつ迅速に安否確認や避難誘導などを行うために、この制度が創設されました。

具体的には、地域において、高齢者や障がい者などの災害時に支援を必要とする人を本人の同意に基づいて制度に登録し、どこにどの様に避難し、誰が支援するかを決めて、その情報を共有することにより、いざという時に地域の中で安否確認や避難支援に活用することで、災害時の被害を少しでも減らそうとするものです。

地域での日頃からの声かけや、見守り活動を通じて、コミュニケーションを深め、良好な近隣関係が構築できます。

Q. なぜ地域に個別支援プランづくりなどを求めるのですか？

A. 災害時には公的機関が様々な支援活動を行いますが、災害の規模が大きいほどその被害は大きくなり、公的機関の支援能力が低下する一方で、支援を必要とするかたが多くなります。

そのような場合でも、地域のかた同士で協力し、助け合うことが、一人でも多くの要支援者の生命・身体を守ることに繋がります。そのための準備として、地域で個別支援プランづくりを行っていただくなど、互いに顔の見える関係を作っていただきたいと思います。

Q. 要支援者が自治会に加入していない場合でも支援するのか？

A. 災害時等にすぐに避難支援を行えるかたはご近所のかたがたになります。避難支援はあくまで、「共助」の精神による善意の行為であり、自治会に加入・未加入に関わらず、地域の皆さまによる支援をお願いします。

Q. 名簿に登録はないが、支援が必要なかたがいたらどうしたらよいか？

A. 基本的には、本人又は家族の申し出により、名簿に登録となります。要件に該当し、支援が必要と思われるかたには、制度について説明いただき登録を希望する場合は勧めてください。要件に該当するか等については防災課へご相談ください。

Q. 個別支援プランの地域支援者は誰が選定するのですか？

A. 基本的には、いざという時に、すぐに支援が受けられるよう普段から親しくしている人や、地域の中で近くに住んでいる人を支援を希望する本人が選び、支援の依頼をしていただきます。なお、近くに支援を依頼できる人がいない場合は、自治会の役員等が地域支援者を探します。また、役員のかた自らが支援者となる場合もあります。

Q. 提供された名簿にはどのような義務や責任が発生しますか？

A. 名簿情報の提供を受けたかたは、災害対策基本法により守秘義務が課せられます。正当な理由なく他者に名簿情報を漏らすことは、要支援者本人だけでなく、その家族等の権利利益をも不当に侵害することになりかねず、ひいては名簿制度の実効性を大きく損なうおそれもあります。適正な管理をお願いします。

Q. 地域支援者にはどのような義務や責任が発生しますか？

A. 地域支援者は、あくまでも善意と地域の支え合いの精神に基づき避難支援を行うものであり、災害時に避難支援ができない場合において責任が伴うものではありません。ご自身やご家族の安全を確保した上で、できる範囲で避難支援をお願いします。

Q. 災害時などに特に必要があると認めるときは、名簿情報を提供することについて同意を得ていないかたの情報も提供されるとのことですが、それでは支援が間に合わないのではないのでしょうか？

A. 災害に対する事前準備の必要性については、それぞれの要支援者によっても意識が様々です。いつ起こるか分からない災害のために心身の障がいなどを近隣の住民に知られるよりは、日々の生活の平穏を優先することを望まれるかたもいらっしゃいます。

このため、平常時の名簿情報の提供は本人の同意を前提としており、災害時などに提供する不同意者を含む名簿情報については、主として安否確認のために活用していただくことが想定されます。