

災害時要援護者支援のための 取組事例集



横浜市健康福祉局
平成 25 年 3 月
〔平成 29 年 7 月改訂〕

はじめに

過去の大きな災害では、災害時に家族などの支援が受けられず、自力での避難が困難な方（災害時要援護者、以下「要援護者」という。）の被災が多く見られることから、要援護者が迅速に避難できるための支援体制を整えておくことが必要とされています。

国や神奈川県では、要援護者の円滑な避難支援を進めるためのガイドラインや指針を策定しています。その動きを受け、横浜市では平成 19 年から要援護者の円滑な避難支援に向けた検討を着手し、取組を進めています。また、各区では、地域の実情に合わせて様々な取組が行われています。

本冊子は、要援護者を地域の皆さんで支え合う体制をつくるための方法や取組内容・ポイントを整理したものです。紹介した事例全てに取り組むことを勧めるものではありません。地域の実情に合わせて、防災活動や福祉活動などにご活用いただきたく思います。

目次

1. なぜ支援が必要か？	1
2. 横浜市の災害時要援護者支援	2
(1) 災害時要援護者とは	
(2) 要援護者支援の課題	
(3) 横浜市の災害時要援護者支援	
(4) 個人情報の取扱い	
【参考】よこはま地震防災市民憲章	
3. 災害時要援護者支援の取組	7
※詳細は次ページの表を参照	
4. 要援護者支援に関する Q&A	31
5. 参考資料集	37

災害時要援護者支援の取組一覧

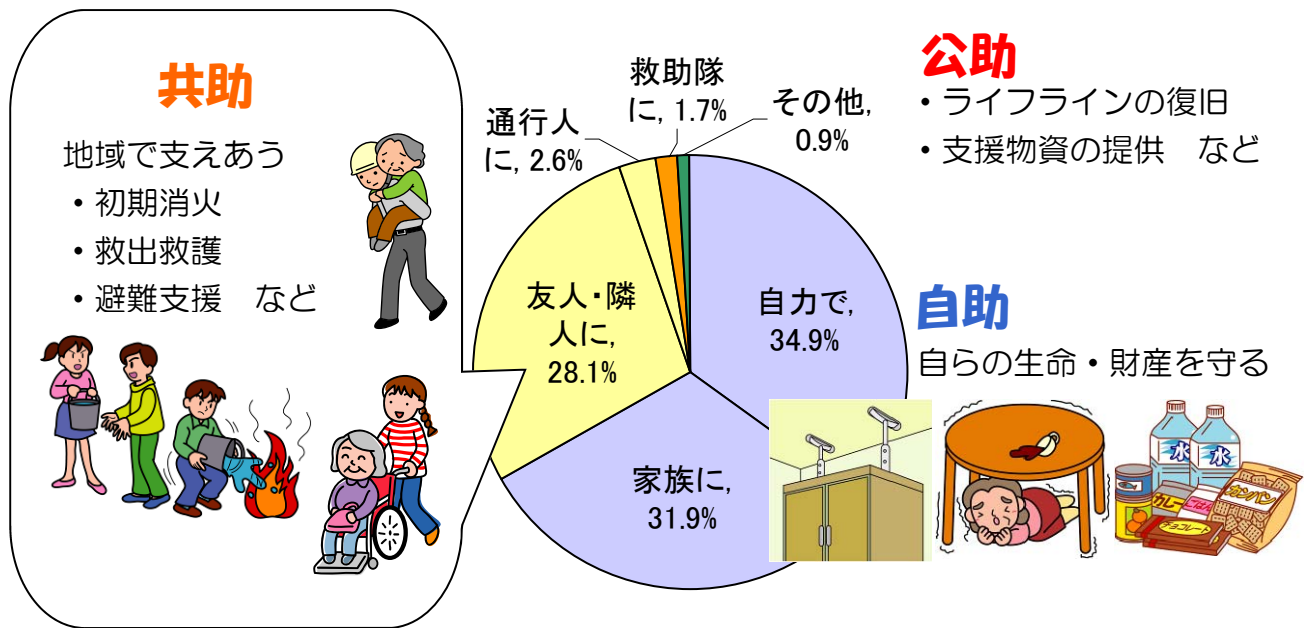
※手順通りに取り組まなくても結構です。地域の实情に合わせてできることから始めてみてください。

取組の手順	主な取組	掲載ページ
活動を始める前に	①要援護者支援の必要性を学ぶ ◆取組の必要性を学ぶ ◆取組内容を検討する	⇒ p.7
	②活動体制を整える ◆既存の地縁組織を主体とする ◆メンバーを募り、新たに組織をつくる	⇒ p.8
	③要援護者を把握する ◆向こう三軒両隣の関係を活かして ◆地域で要援護者を募る ◆行政が保有している情報で補完する	⇒ p.9
災害時に備えた日頃からの取組	④日頃からの関係をつくっておく ◆訪ねてみる（顔合わせ） ◆交流会を開く ◆見守り活動を行う	⇒ p.12
	⑤要援護者の支援の方法を決めておく ◆避難時や避難生活時の支援上の留意点を把握しておく ◆避難先・避難経路を確認しておく ◆企業や事務所等に支援の協力を得る ◆支援者を決めておく（個別支援計画の作成）	⇒ p.15
	⑥災害時の状況を想定しておく ◆地図上でまちの防災性を検証する ◆まちを防災の観点から点検して歩く ◆災害時を想定した訓練を行う	⇒ p.17
	⑦自助を促す ◆災害時の対応事項を家庭で取り決めておく ◆備蓄を促す ◆家具やガラスの安全対策を促す ◆緊急時に必要な個人情報を用意する	⇒ p.21
	⑧意識啓発を図る ◆啓発看板の設置 ◆パンフレットなどの作成・配布	⇒ p.24
	災害発生時の取組	発災後の対応の流れ
①災害情報伝達 ◆確実な情報伝達を行うために ◆災害時に円滑なコミュニケーションが図れるように		⇒ p.26
②安否確認 ◆要援護者の安否確認の体制を整える ◆安否確認を円滑に行うために		⇒ p.27
③救出救護 ◆要援護者の状況に応じた救出救護 ◆必要な資機材・人材を備えておく ◆いざという時に備えて訓練を行う		⇒ p.28
④避難所へ誘導する ◆要援護者の状況に応じた避難誘導 ◆要援護者の避難経路を検討しておく		⇒ p.29
⑤避難生活を支援する ◆要援護者の要望を確認する ◆要援護者に配慮したスペースを確保する ◆避難生活が困難な方は特別避難場所へ ◆避難していない要援護者の把握・支援を行う		⇒ p.30

1. なぜ支援が必要か？

◆ 発災直後は自助・共助が最も重要

過去の大きな災害では、生き埋めや建物などに閉じ込められた人の大半が自助・共助により助けられました。災害の被害を最小限にするためには、地域の支え合いが重要です。

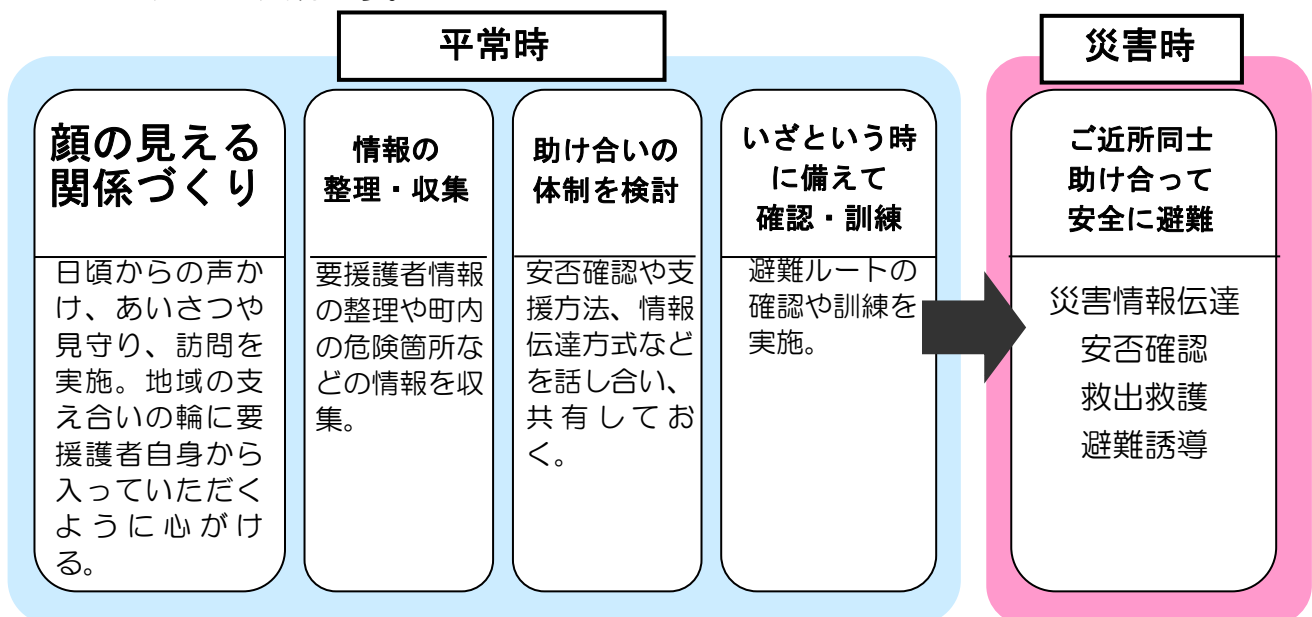


阪神・淡路大震災で人命救助した人の内訳

出典：(社)日本火災学会：兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書

◆ 災害時の支援は、日頃からの関係づくりが重要

普段から取り組んでいないことは、緊急時に対応できません。日頃から十分な対策を講じておくことが大切です。



2. 横浜市の災害時要援護者支援

(1) 災害時要援護者とは

災害時要援護者とは、次のような人たちのことを言います。

災害時 要援護者の 定義

- 必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自ら身を守るために、安全な場所に避難するなどの災害時に一連の行動をとるのに支援を要する人々
- 一般的には、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人など

横浜市では、要援護者の中でも特に自力避難が困難と想定される対象者について、名簿を作成しています。

横浜市の 要援護者名簿 の対象者

- ① 介護保険要介護・要支援認定者でア～ウのいずれかに該当する方
 - ア 要介護3以上の方
 - イ 一人暮らし高齢者、
または高齢者世帯でいずれもが要支援または要介護認定の方
 - ウ 認知症のある方（要介護2以下で、認知症の日常生活自立度がⅡ以上の方）
- ② 障害者総合支援法のサービスの支給決定を受けている
身体障害者、知的障害者、難病患者
- ③ 視覚障害者、聴覚障害者及び肢体不自由者のうち、
身体障害者手帳1～3級の方
- ④ 療育手帳（愛の手帳）A1・A2の方

(2) 要援護者支援の課題

災害時の要援護者支援については、さまざまな課題がありますが、発災直後の避難困難及び救出遅れに対応する支援や避難所生活での配慮などについては、特に地域の力が必要です。

	発火直後 被害 避難	～3日間（緊急） 避難所生活	～10日間（応急復旧）
自宅等	避難困難 救出遅れ	生活物資の確保困難 在宅介護・看護の困難 通院治療困難	
避難先		弱者放置 移動・情報等困難 肉体的ダメージ 精神的ダメージ	生活機能 不応答・退出 衰弱死発生

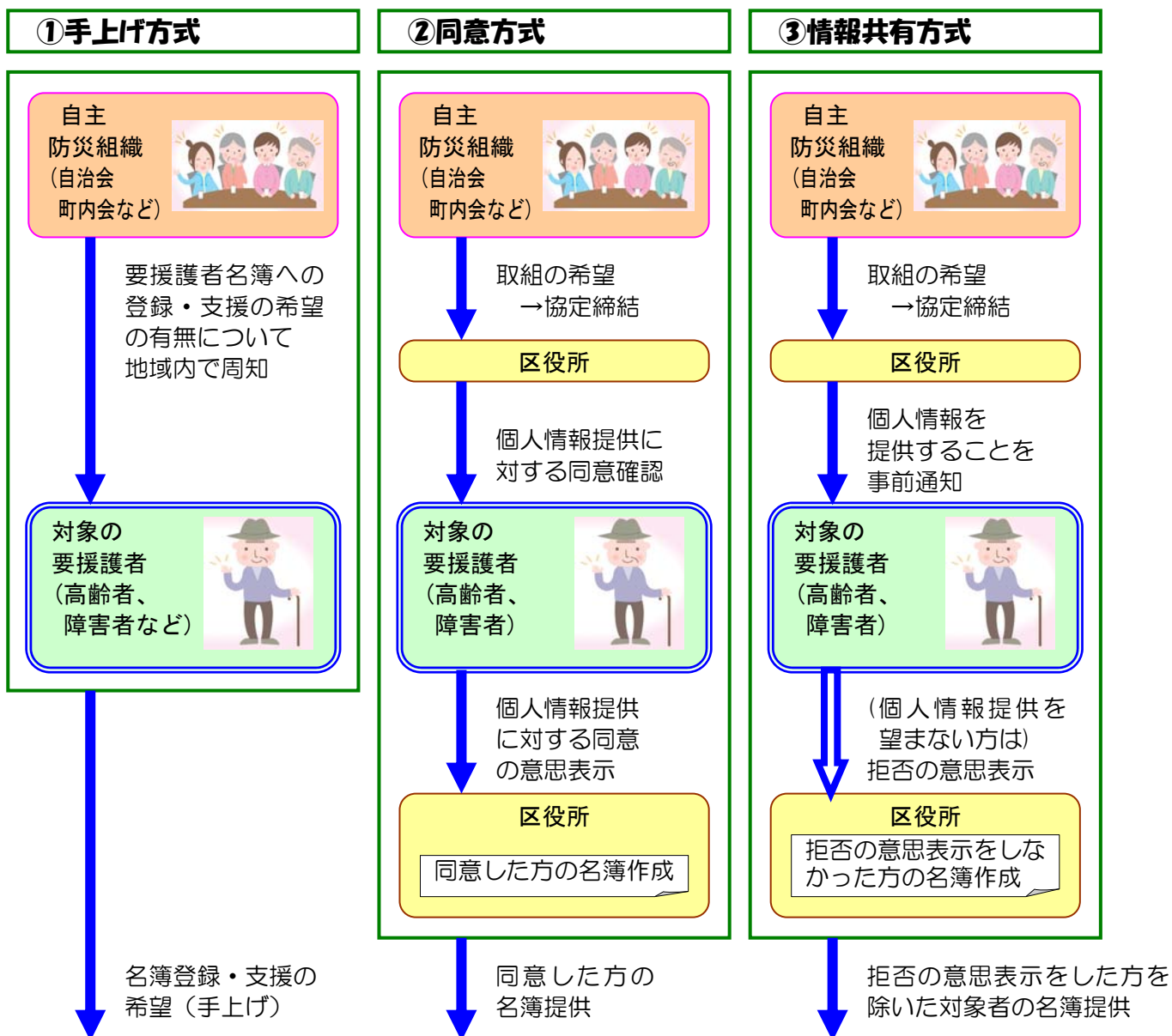
災害後の要援護者支援の課題

(3) 横浜市の災害時要援護者支援



要援護者支援の取組は、要援護者を把握することから始まります。

横浜市では、地域の皆さんが活用しやすい方式を選択いただき、地域の状況に応じて要援護者名簿を提供しています（同意方式／情報共有方式）。



地域の防災組織の取組

集めた情報をもとに、災害時の安否確認、避難支援などにつながる取組を実施します。

- ・要援護者との関係づくり
- ・災害時の対応の検討
- ・避難訓練の実施 など

自主防災組織（自治会 町内会など）



集めた災害時要援護者の情報は、名簿の保管方法を決めるなど、適切に管理します。
※区役所から情報（名簿）提供を受けた場合、協定で名簿の取扱いについて定め、個人情報を取り扱う方に、研修を受けていただきます。

(4) 個人情報の取扱い

◆個人情報とは？

- ・ 特定の個人を識別することのできる情報（氏名・生年月日・住所・家族関係・職業等）のことです。
- ・ 生年月日など、それだけでは特定の個人が識別されることはありませんが、氏名と組み合わせることで特定の個人を認識できれば個人情報にあたります。
- ・ 写真映像なども個人情報になる場合があります。

◆自治会町内会と個人情報の関係は？

- ・ 平成 29 年 5 月 30 日以降、自治会町内会を含むすべての事業者が個人情報保護法のルールに沿った取扱いが求められます。ただし、既に取得している個人情報については、新たに取得し直す必要はなく、情報を安全に管理していれば問題ありません。

◆個人情報を取り扱う上でのルールを理解しておきましょう

- ・ 個人情報を取得するときは、使用目的を決めて本人に伝えること。
- ・ 個人情報は決めた目的以外のことには使わない。
- ・ 個人情報を第三者に渡すときは、本人の同意を得ること。
- ・ 健康状態や障害などの「要配慮個人情報(※)」は、本人の同意を得て取得すること。
- ・ 本人からの個人情報の開示や訂正等の請求には応じること。
- ・ 取得した個人情報は安全に管理すること。
- ・ 苦情の申出に対応すること。
- ・ 第三者へ提供する場合や第三者から提供を受ける場合、その記録を残し、保存すること。
- ・ 不正な利益を図る目的で個人情報を提供・盗用しないこと。

(※) 個人情報のうち、「人種、信条、病歴、犯罪の履歴、犯罪により害を被った事実、障害、健康診断・検査の結果、医師等からの指導・診療・調剤が行われたこと、刑事事件・少年の保護事件に関する情報等」のこと。

◆個人情報提供の考え方

- ・ 特定した目的の範囲内で第三者へ情報提供することを、あらかじめ説明し、同意を得ている場合は、その都度同意を得なくても、第三者へ情報を提供することができます。
- ・ しかし、本人から提供しないでほしいと申し入れがあった場合は、提供できません。
※ 本人の生命・身体に危険がある等の緊急時は、同意を得ずに、第三者へ情報を提供することができます。

【参考】・個人情報保護について（個人情報保護委員会ホームページ）

<https://www.ppc.go.jp/>

- ・ 自治会町内会における個人情報の取扱いについて（横浜市市民局）
（自治会町内会向け個人情報取扱い手引、Q&A 集）

<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jitikai/kojinjouhou/20170315123439.html>

【参考】
よこはま
地震防災
市民憲章

地震の被害を減らす（減災）ためには、「市民一人ひとりの日ごろの備え（自助）」と「地域での助け合い（共助）」が欠かせません。こうした考え方のもと横浜市では、広く市民の皆さまに、減災に向けた自助・共助の大切さを共通認識として持っていただくため、また、それが世代を超えて引き継がれていくことを願って「よこはま地震防災市民憲章」を策定しました。
災害時要援護者支援の取組も共助の取組のひとつです。



よこはま地震防災市民憲章

～ 私たちの命は私たちで守る ～

ここ横浜は、かつて関東大震災に見舞われ、多くの方が犠牲になりました。
大地震は必ずやってきます。その時、行政からの支援はすぐには届きません。
私たち横浜市民はそれぞれが持つ市民力を発揮し、一人ひとりの備えと地域の絆で大地震を乗り越えるため、ここに憲章を定めます。

穏やかな日常。それを一瞬にして破壊する大地震。大地震はいつも突然やって来る。今日かもしれないし、明日かもしれない。

だから、私は自分に問いかける。地震への備えは十分だろうか。

大地震で生死を分けるのは、運・不運だけではない。また、自分で自分を守れない人がいることも忘れてはならない。私は、私自身と周りの大切な人たちの命を守りたい。

だから、私は考える。今、地震が起きたら、どう行動しようかと。

不安の中の避難生活。けれどみんなが少しずつ我慢し、みんなが力を合わせれば必ず乗り越えられる。

だから、私は自分に言い聞かせる。周りのためにできることが私にも必ずあると。

東日本大震災から、私たちは多くのことを学んだ。頼みの行政も被災する。大地震から命を守り、困難を乗り越えるのは私たち自身。多くの犠牲者のためにも、このことを風化させてはならない。

だから、私は次世代に伝える。自助・共助の大切さを。

平成 25 年 3 月 11 日制定

よこはま地震防災市民憲章〔行動指針〕

(備え)

- 1 自宅の耐震化と、家具の転倒防止をしておきます。
- 2 地域を知り、地域の中の隠れた危険を把握しておきます。
- 3 少なくとも3日分の飲料水、食料、トイレパックを備蓄し、消火器を設置しておきます。
- 4 家族や大切な人との連絡方法をあらかじめ決めておきます。
- 5 いっつき避難場所、地域防災拠点や広域避難場所、津波からの避難場所を確認しておきます。
- 6 家族ぐるみ、会社ぐるみ、地域ぐるみで防災訓練に参加します。

(発災直後)

- 1 強い揺れを感じたら、命を守るためにその場に合った身の安全を図ります。
- 2 怖いのは火事、揺れが収まったら速やかに火の始末を行います。
- 3 近所のお年寄りや障害者の安否を確認し、余震に気をつけながら安全な場所へ移動します。
- 4 避難する時は、ガスの元栓と電気のブレーカーを落とし、備蓄食料と常用薬を持って行きます。
- 5 断片的な情報しかない中でも、噂やデマに惑わされないよう常に冷静を保ちます。
- 6 強い揺れや長い揺れを感じたら、最悪の津波を想定し、ためらわず大声で周囲に知らせながら高いところへ避難します。

(避難生活)

- 1 地域防災拠点ではみんなが被災者。自分にできることを見つけて拠点運営に協力します。
- 2 合言葉は「お互いさま」。拠点に集まる一人ひとりの人権に配慮した拠点運営を行います。
- 3 避難者の半数は女性。積極的に拠点運営に参画し、女性の視点を生かします。
- 4 子どもたちの力も借りて、一緒に拠点運営を行います。
- 5 消防団員も拠点運営委員も同じ被災者。まずは感謝の言葉を伝えます。
- 6 「助けて」と言える勇気と、「助けて」に耳を傾けるやさしさを持ちます。

(自助・共助の推進)

- 1 あいさつを手始めに、いざという時に隣近所で助け合える関係をつくります。
- 2 地域で、隣近所で、家庭で防災・減災を学び合います。
- 3 子どもたちに、大地震から身を守るための知恵と技術、そして助け合うことの大切さを教えます。
- 4 横浜はオープンな街、訪れている人みんなに分け隔てなく手を差し伸べます。
- 5 私たち横浜市民は、遠方の災害で被災した皆さんにもできる限りの支援をします。

3. 災害時要援護者支援の取組

① 要援護者支援の必要性を学ぶ

活動を始める前に、取組の必要性や、活動の目的や取組方針の認識を共有しておく必要があります。地域で勉強会や検討会を開催し、地域での要援護者支援の必要性や取組内容について話し合ってみましょう。

◆ 勉強会などを開催し、取組の必要性を学ぶ

- 活動計画の検討にあたっては、取組の必要性や地域課題など共通認識を持つことも必要です。
- そのため、講演会や勉強会などを開催することも有効です。

