

松本市災害時要援護者支援プラン マニュアル編(住民用)

**平成23年2月
(改訂)令和3年2月**

<目次>

1	災害時要援護者支援について理解しておきましょう	P.	1
2	日常から、地域ぐるみの助け合いのしくみづくりに取り組みましょう	P.	3
3	行政は、ルールづくり・人づくり・しくみづくりに取り組みます	P.	5
4	松本市の災害時のしくみを理解しましょう	P.	6
5	避難行動要支援者名簿について理解し、協力しましょう	P.	8
6	大地震発生時の行動マニュアル 具体編	P.	10
7	平常時の対策マニュアル 具体編	P.	15

1 災害時要援護者支援について理解しておきましょう

～過去の災害被災地の教訓から、要援護者支援を災害対策の重要課題とします～

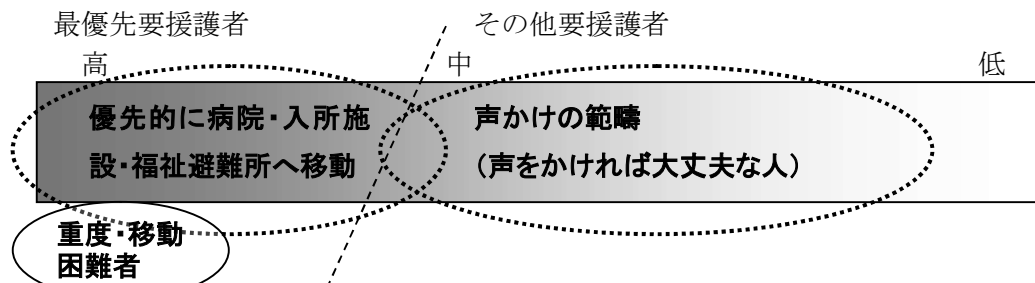
(1) 災害時要援護者とはどのような人でしょうか

災害時要援護者とは、災害発生時に一人で避難することが難しい人、避難生活などに困難のある人のことです。水害や地震の被災地では、高齢者が亡くなる割合が高く、避難所生活における関連死・入院者の事例では、障害のある人や乳幼児などが対象者として報告されています。そのため、自分の力だけでは災害対応を行うことが難しい人への対策が不可欠であることから、災害時要援護者支援に力が注がれています。

地域防災計画における要援護者（要配慮者）の定義は以下のとおりです。

『高齢者、障がい者、児童、傷病者、外国籍市民、外国人旅行者、観光客、乳幼児、妊産婦など特に配慮を要する者』

【要援護者の支援の上位概念】



【災害時に行政でまず安否確認し、報告する要援護者の範囲】

種別	程度
重度身体障害者	身体障害者手帳 1 級・2 級
重度知的障害者	療育手帳 A 1
重度精神障害者	精神障害者保健福祉手帳 1 級
介護保険認定者	要介護 3～5
難病者	指定難病受給者
高齢者	75 歳以上単身者

上記に加え、避難行動要支援名簿の申請登録者

(2) 災害時要援護者支援では、どのような支援が必要なのでしょうか？

台風・風水害の場合では、早目の避難指示が発令されることがあり、こういった場合、災害時要援護者支援は「対象者に声をかけ、避難誘導を行う」ことから始まります。避難指示の発令が遅れた場合や地震災害の被災地などでは、災害時要援護者支援として必要になることは、以下の5つです。

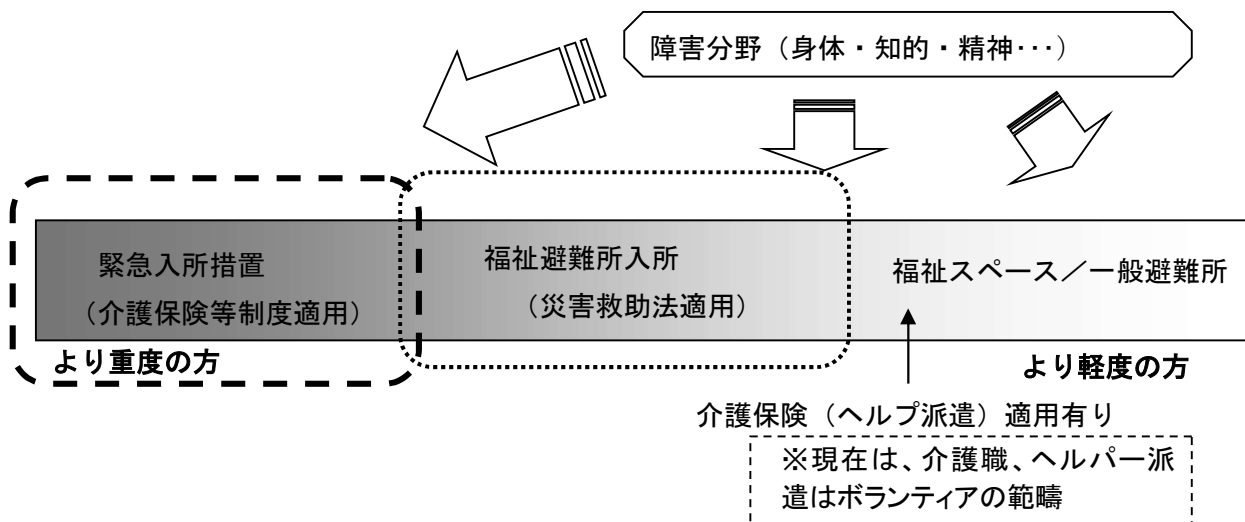
- ア すばやく、対象者の安否を確認する（最近の大規模災害では、各自治体があらかじめ「要援護者」を設定し、いち早く安否確認を行うとともに、都道府県・国に報告する流れとなっています）
- イ 対象者の優先順位を定めて救出活動を行う。
- ウ 対象者の安心拠点を確保し、専門機関の支援が受けられるよう、避難誘導や移送支援を行う。
- エ 対象者が避難所生活や在宅生活を円滑に行えるよう支援を行う。
- オ 住宅被害者である要援護者に対して、住宅の確保に関する支援を行う。

(3) 災害時要援護者だけが、福祉避難所の対象者になるのでしょうか？

福祉避難所の設置では、避難所における関連死等の二次災害を防ぐことが最大の目標となります。

福祉避難所の入所対象者は、一般の避難所では避難生活に支障をきたす人や困難の大きい人となりますが、災害による被災の影響と日常生活の困難さの2つの側面から、判断される可能性が大きくなります。具体的な対象者の決定は、自治体の要請を受け、保健師や看護師、ケアマネージャーなどの専門職が行うことが望ましいと考えられます。

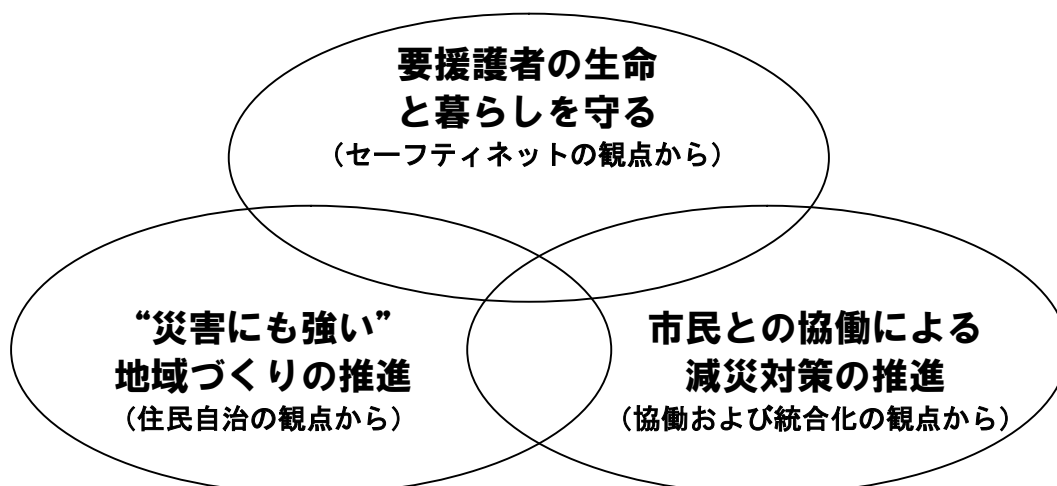
【緊急入所と福祉避難所の対象者に関する考え方について】



(4) 災害時要援護者支援をどのように進めることができますか？

災害時要援護者支援の目標は「少しでも被害を減らす」ことであり、災害発生後、「ひとりの不幸も見逃さない」ための支援と言えます。そのためには、市町村の職員だけではなく、全国の自治体や関係機関、そして市民との協働による課題解決が不可欠になります。行政による対応（公助）と市民による地域での取り組み（共助）、被災者（要援護者）自身の減災への努力（自助）がそれぞれの利点と特性を活かし、重なり合うことによって相乗効果を生み出せるよう、平常時から支援体制づくりや市民による“災害にも強い”地域づくりを推進することができます。

【松本市災害時要援護者支援プラン（ガイドライン編）より、3つの重点目標】



2 日常から、地域ぐるみの助け合いのしくみづくりに取り組みましょう

～災害直後に生命を守る力として、ご近所の助け合いの力を重視します～

大規模災害時の救出活動では、公的支援はきめ細かさを欠き、家族やご近所による助け合いの力に頼らざるを得ないことが予測されます。そして、高い救出力を発揮した地域では、日常から防災活動や福祉活動、地域づくりに力を入れていたことが報告されています。地域コミュニティの大切さを理解し、一人も見逃さない地域づくりを進めましょう。

○一人も見逃さないための3つの知恵

①すばやく支援が必要な人を見つける

…日常から見守りあえる地域づくりをめざします

②冷静さを保ち情報を活かし抜く

…役員を中心に機能する自主防災組織をめざします

③自ら声をかけあい救助活動を行う

…若い力が加わるように、要援護者の方も希望を失わないように連携体制を工夫します



忘れないで！3・3・3の法則

(災害直後の助け合いは時間との戦いになります。時間の目安を知っておきましょう)

3：3分：自分の命を守り、揺れが収まったら避難開始

↓ 近隣の助け合いスタート

3：30分：自力脱出不可能者の確認

↓ 一時集合場所を活用し、優先順位を確認して救出活動を行います

3：3時間：最も危険な状況の方々の救出を完了

↓ 優先順位の低い人の救助と要援護者の安否確認を行います

3：3日：安否確認の完了



一時集合場所を近隣で徹底します。迅速な救出活動が可能になります。



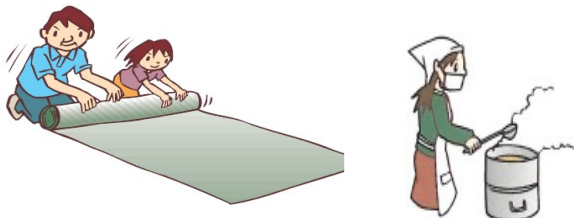
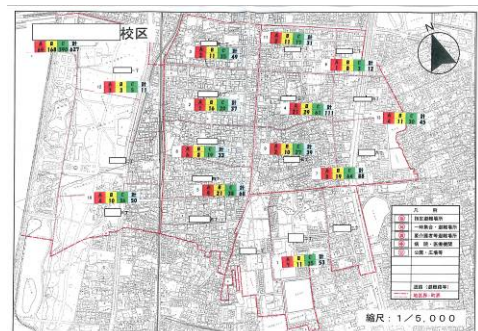
被害の大きな要援護者から優先順位を定めて救出します



一人も見逃さず、安否確認を行うよう、努力します

○一人も見逃さないための3つの対策

- ①町会や近隣地域で一時集合場所を決め、周知徹底する。
…危険箇所・避難用マップづくりを進めます。
- ②要援護者の方の把握をしておく
…支え合い台帳・マップづくりを進めます。
松本市では、避難行動要支援者名簿を活用するしくみづくりを進めています。
- ③効果的な訓練を企画・実施する
…発災直後から避難所運営までをイメージし、安否確認、救出、避難、避難所設置・運営など、実践に即した訓練を実施します。



○一人も見逃さないための役割分担

市民

ご近所による底力を高める工夫をする。自分たちの地域を自分たちでよくする=防災と福祉のまちづくりを進めます。



専門機関

学習を重ね、日常の仕事にあわせた専門性・対応力を高める工夫をする。市民や行政と連携し、災害対応のしくみづくりに参画します。



行政

防災・危機管理担当と福祉担当が連携して要援護者支援対策を充実させるとともに、官民協働による取組みを促進します。



3 行政は、ルールづくり・人づくり・しくみづくりに取り組みます

～平常時から、官民協働による災害時要援護者対策、防災対策を進めます～

(1) 要援護者支援、福祉避難所設置の必要性をより多くの職員が理解する必要があります。

大規模な災害が発生すると、災害対策本部が設置され、自治体職員は全庁的な対応を求められます。全ての部課の職員が、役割分担をして災害対策業務に携わることとなります。自らも被災しながら、災害対応業務に携わらなければならない場合も起こりえます。

近年、災害時要援護者支援は災害対策の重要課題であり、福祉避難所の設置検討は平常時から行うことが必要な事項の一つです。より多くの職員が、災害対応について理解を深めるよう、自治体は情報の共有化や研修の開催などを積極的に進めます。



(2) 災害時要援護者避難支援に関する考え方を検討します。

国は、自治体ごとに災害時要援護者避難支援ガイドラインを策定するよう促しています。災害時要援護者避難支援ガイドラインは、災害発生直後から時間ごとに見直しを持ち、要援護者対策を行うために、考え方や具体的な方策を示すものです。

松本市では、平成21年に災害時要援護者支援プランを策定しました。そして、市民の生命の安全確保が大切であるため、地域、福祉事業所、市の協働により災害対応を進め、要援護者支援を行うことの重要性を掲げるとともに、具体的な方策として、避難行動要支援者名簿を推進しています。

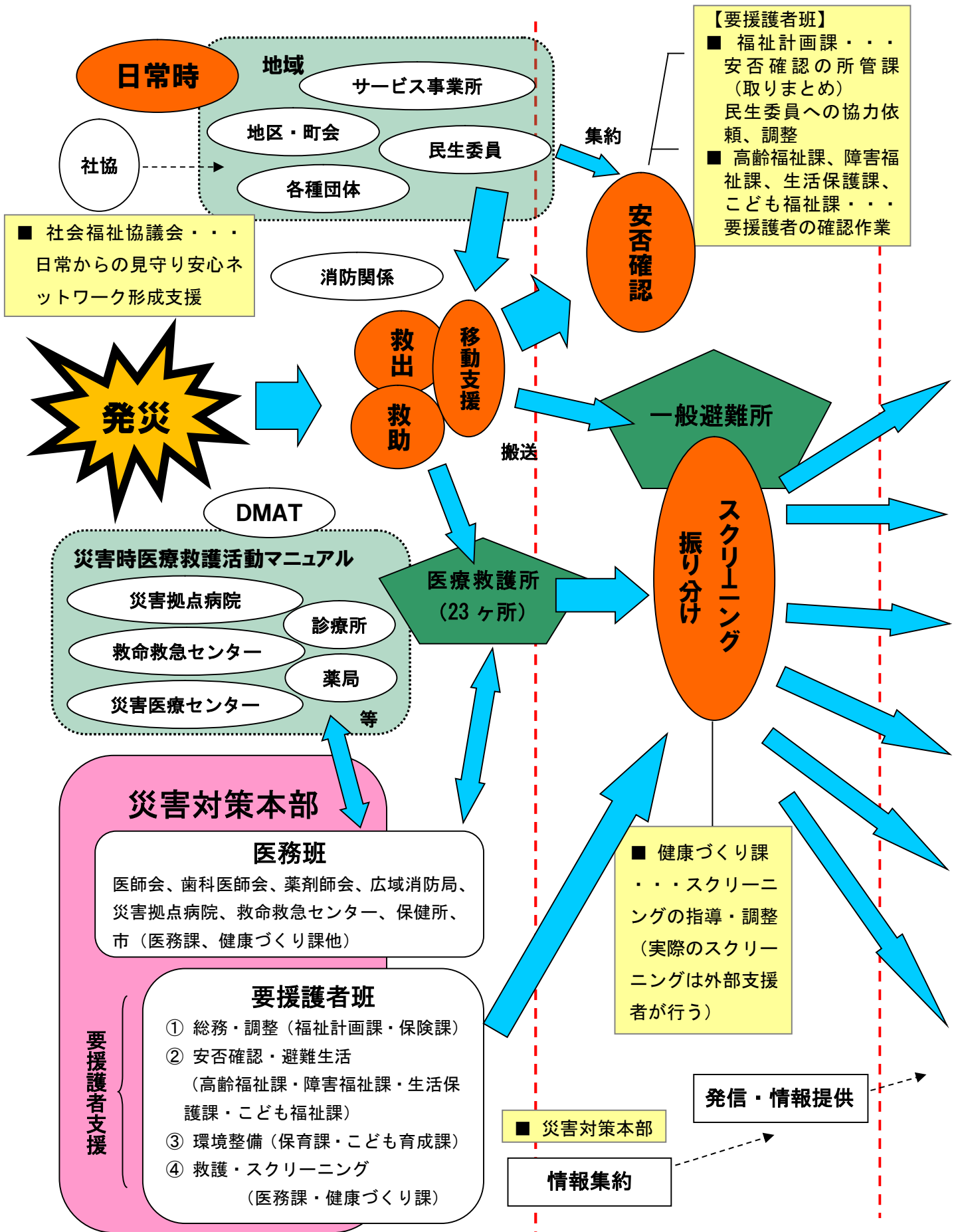
●災害時要援護者の避難支援ガイドライン（内閣府）●

2004（平成16）年は、最大震度7を観測した新潟県中越地震をはじめ、全国各地で甚大な被害が多発しました。近年の災害においては、高齢者や障害者の被害が大きな割合を占めており、こうした災害時要援護者となりうる層に対しての対応の充実強化は喫緊の課題であるといえます。災害における高齢者、障害者等の要援護者支援が十分でなかった反省を受け、2006（平成18）年3月、内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下、「ガイドライン」）を策定しました。ガイドラインでは、以下を課題事項として挙げ、各自治体による取組みの促進に努めてきました（自治体にはガイドラインに沿った支援プラン策定を求めています）。

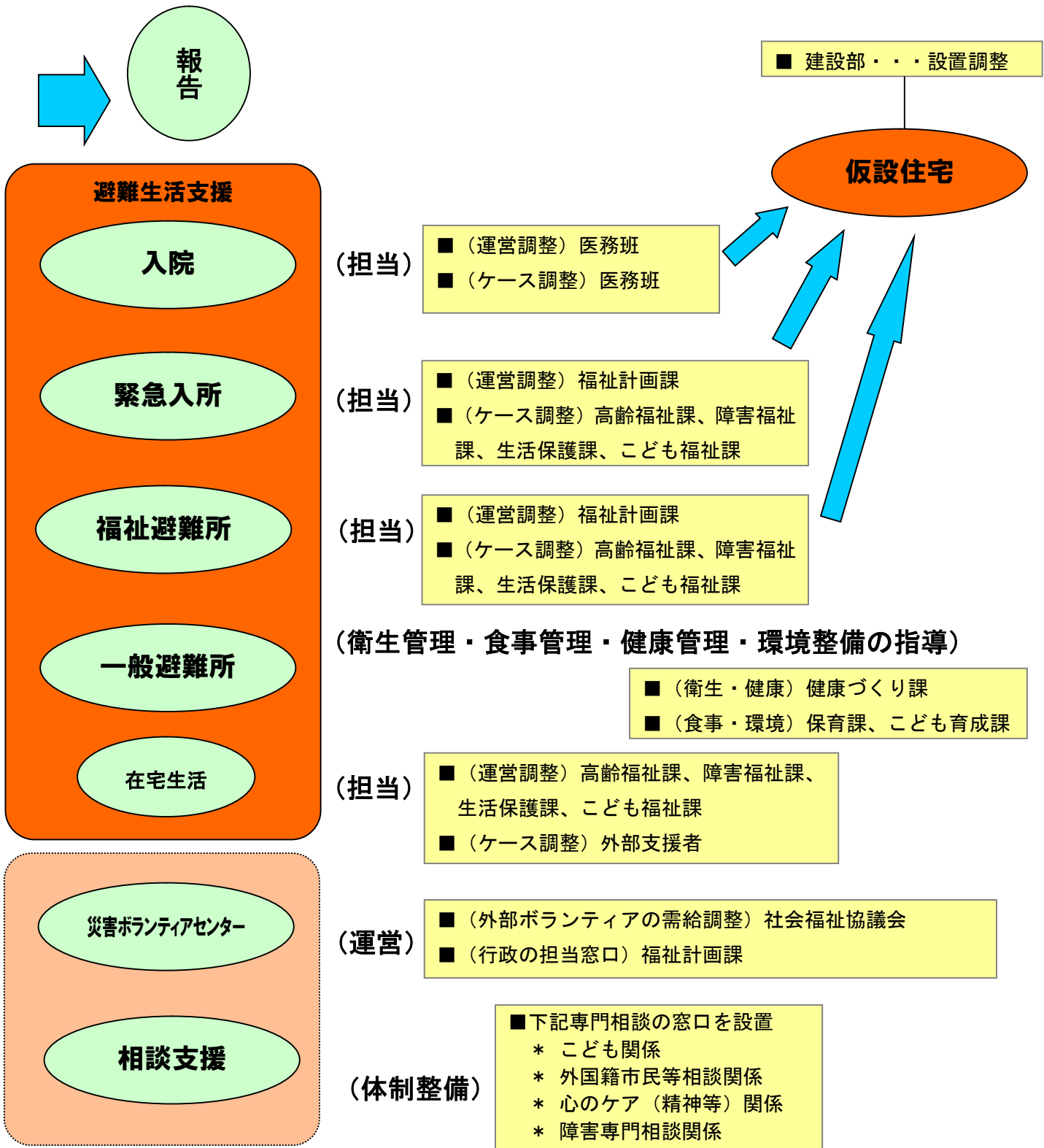
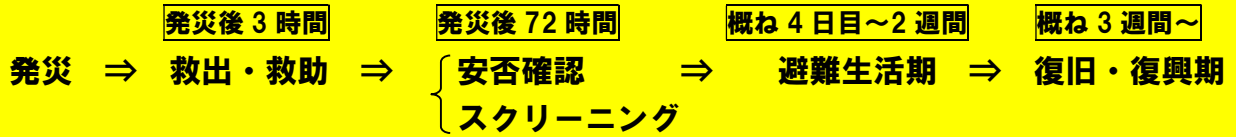
（ガイドライン5つの課題と対策）

課題	対策
①情報伝達体制の整備	インターネット、災害時伝言ダイヤル等、多様な手段の活用による通信の確保等
②災害時要援護者情報の共有	共有情報方式（個人情報目的外利用・第三者提供）の積極的活用等
③災害時要援護者の避難支援計画の具体化	災害に強いまちづくりの重要性の明確化等
④避難所における支援	避難所における要援護者用窓口の設置、福祉避難所の設置・活用の促進等
⑤関係機関等との連携	福祉サービスの継続（BCP）、保健師・看護師等の広域的な応援、避難支援関係者連絡会議（仮称）の設置等

4 松本市の災害時のしくみを理解しましょう



(時間の目安)

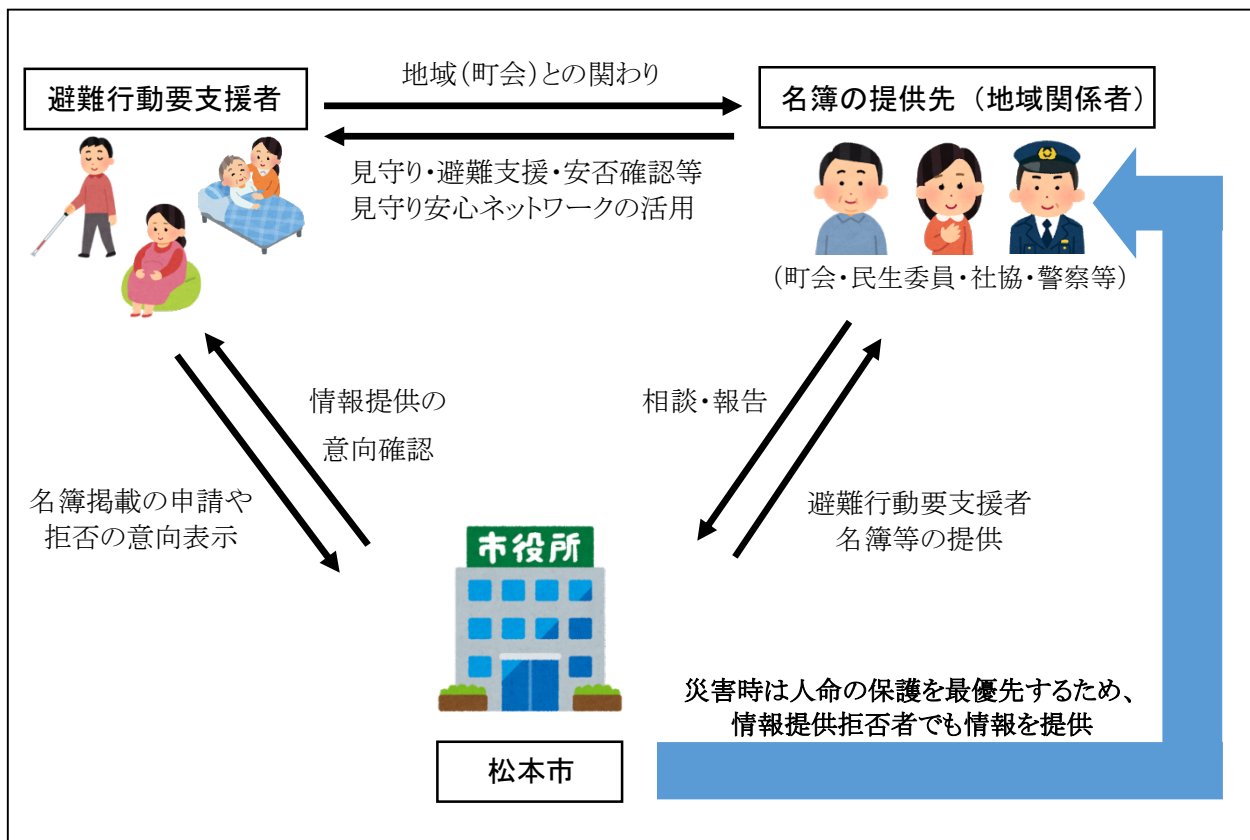


5 避難行動要支援者名簿について理解し、協力しましょう

★ 避難行動要支援者とは、災害が発生したときや発生する恐れがあるときに、自ら避難することが困難で特に支援を必要とする要援護者（要配慮者）です。

松本市では、避難行動要支援者名簿に関する条例を定めて、日頃から町会長や民生委員などの地域関係者に名簿を提供することで、平常時の見守りや災害時の避難支援等に活用するものです。

【避難行動要支援者名簿の流れ】



- **掲載申請** ・在宅者で名簿掲載を希望する方はどなたでも申請できます。申請書は、福祉計画課、障害福祉課、高齢福祉課、地域づくりセンター、福祉ひろばにあります。(市で定める要件(要介護3以上や身体障害者手帳1級・2級など)に該当する方は、市から名簿掲載に関する意向確認を行います。)
 - **情報の提供** ・名簿掲載された情報は、掲載者のお住まいの町会長や民生委員など地域関係者へ提供します。
 - **避難行動要支援者の支援** ・地域ではこの名簿を活用して、災害時を想定した日頃からの避難行動要支援者に対する支援体制をつくります。社会福祉協議会も見守り安心ネットワーク事業により協力します。
- ※ **個人情報の保護について** ・市の個人情報保護条例に基づいて適正な管理を行い、地域関係者への情報提供についても取扱指針等を定め、適正な使用と保管をお願いしています。

様式第1号（第2条関係）

松本市避難行動要支援者名簿掲載申請書

（あて先）松本市長

松本市避難行動要支援者名簿に関する条例第3条第7号及び同条例施行規則第2条第2項の規定により、松本市避難行動要支援者名簿への掲載を申請します。また、災害の規模や避難支援等関係者の状況等により、支援が受けられない場合があることを理解しています。

※ 避難支援等関係者…町会、民生委員・児童委員、自主防災組織、消防団、社会福祉法人松本市社会福祉協議会、松本市地域包括支援センター、松本広域消防局、松本警察署その他避難支援等の実施に携わる関係者

避難行動 要支援者 (本人)	地区名		町会名		常会名・隣組名等	
	ふりがな					
	氏名					
	住所		〒 ー 松本市			
	性別		男 ・ 女		生年月日 年 月 日	
	電話またはFAX				携帯電話	

避難支援等を 必要とする 事由	下記の該当する項目に <input checked="" type="checkbox"/> チェックをしてください。					
	<input type="checkbox"/> ① 介護保険の認定を受けているため（ <input type="checkbox"/> 要支援 <input type="checkbox"/> 要介護） <input type="checkbox"/> ② 障害があるため（ <input type="checkbox"/> 身体 <input type="checkbox"/> 精神 <input type="checkbox"/> 療育） <input type="checkbox"/> ③ 難病があるため <input type="checkbox"/> ④ 高齢のため <input type="checkbox"/> ⑤ 妊産婦のため <input type="checkbox"/> ⑥ 乳幼児のため <input type="checkbox"/> ⑦ 外国籍のため <input type="checkbox"/> ⑧ その他 { (例) 在宅酸素・人工透析のため。 ○○のときに支援が必要であるため。 }					

年 月 日	上記の事項について、ご本人が自筆できず代筆した場合は、下記の代筆者記入欄にご記入ください。
署名欄（氏名） _____	

代筆者記入欄	上記本人は、身体の状態等により自筆ができないため、本人の意思を確認の上代筆しました。	
	代筆者 住 所：	_____
	氏 名：	_____ 本人との関係： _____
	電話番号：	_____

職 員 記入欄	番号	入力日	入力	入力チェック	

6 大地震発生時の行動マニュアル 具体編

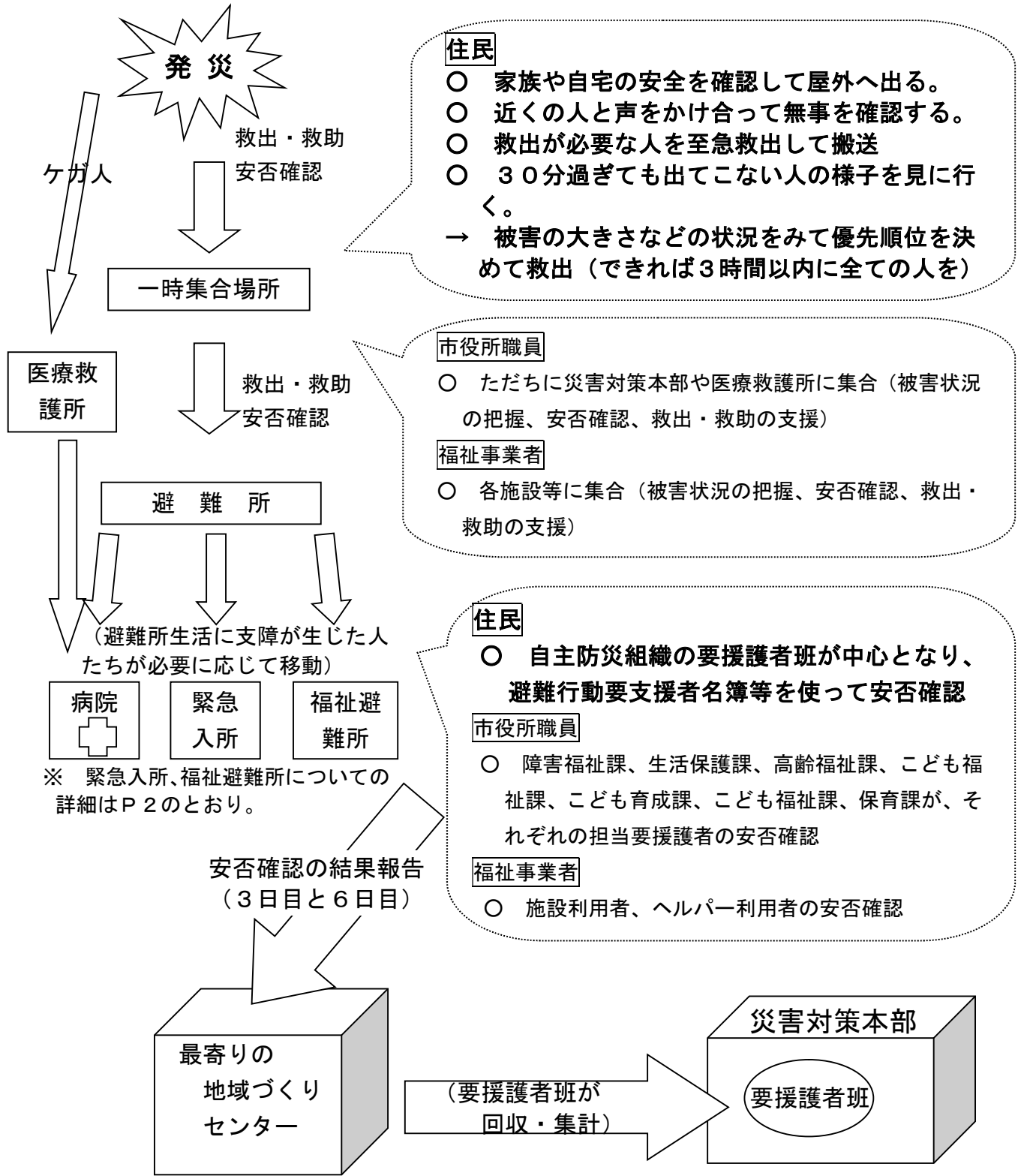
大地震発生時の 行動マニュアル



要援護者の安否確認マニュアル

災害が発生したら、前ページの「大地震発生時の行動マニュアル 具体編」を参考に行動します。その際、地域の役員の皆さんが、どのように安否確認を進めるのかを、次に示します。

【大地震を想定した安否確認の流れ（大枠のイメージ）】（発災から概ね2週間まで）

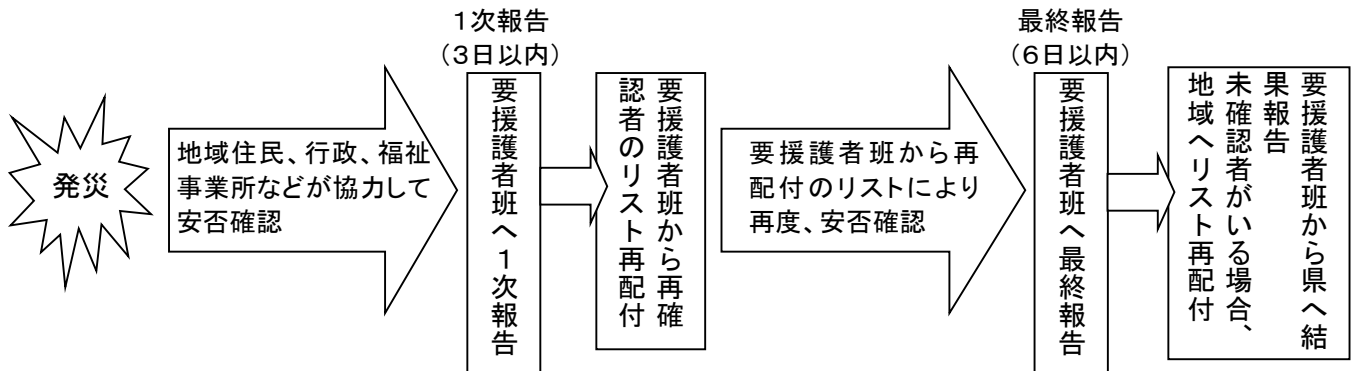


※ 安否確認の報告・集計などについての詳細はP12～13のとおり。

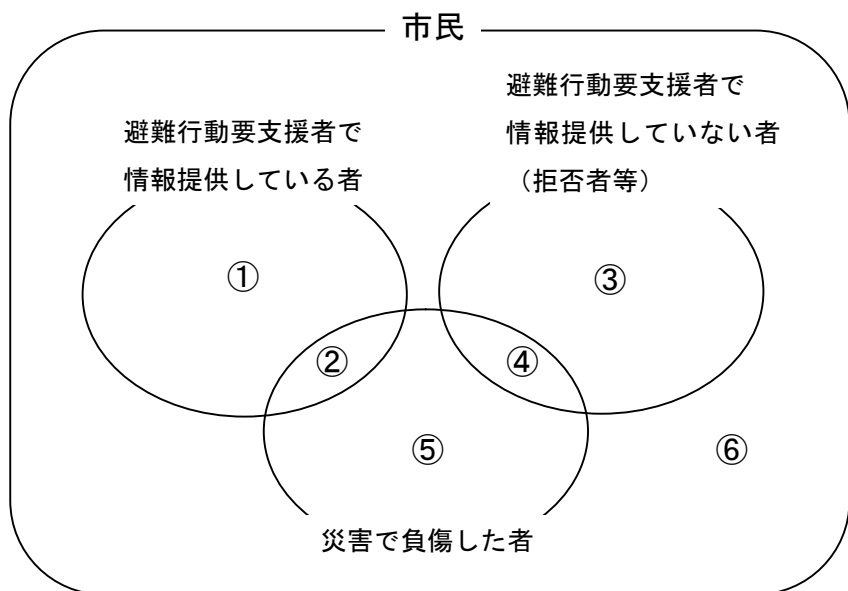
【安否確認を効率的に行うために】

安否確認や救出を効率的に行うために、災害が起きた場合の行動について（特に一時集合場所→避難所への流れ）を、日頃からよく地域住民に周知しておく必要があります。

【安否確認の報告・集計の流れ】



【災害発生時の要援護者の関係図】 安否確認をどのような役割分担で行うかを明確にします。



災害時は、左図のとおり「避難行動要支援者で情報提供している者」、「避難行動要支援者で情報提供していない者（拒否者等）」、「災害で負傷した者」の3種の要援護者に対する支援が必要となり、どれにも該当しない、元気な人たちが⑥が協力し合い、その方々の支援をします。発災直後、②④⑤は医療救護所で治療し、その後、症状の度合に応じて、病院、避難所、福祉避難所等へ搬送します。

【安否確認の役割分担と手順（詳細）】 ※大枠の流れは前ページのとおりです

	地 域 住 民		市役所(要援護者班) ※障害福祉課、生活保護課、高齢福祉課、こども福祉課など	福祉事業所(各種の福祉施設)
	自主防災組織の要援護者班	町会長、隣組長その他		
安否確認の範囲(一応の目安)	上図の①②		上図の③④や、それぞれの担当要援護者	施設通所者、ヘルパー利用者など

発災から <u>3日</u> 目までに 行う安否確認	・ 地域関係者が持つ避難行動要支援者名簿 (サンプルは次ページ)の掲載者を安否確認	・ 近隣の人と声をかけあいながら一時集合場所へ集合する中で安否確認 ・ 救助が必要な人の情報を行政に伝える	避難行動要支援者名簿により、安否確認	自施設で担当する要援護者を安否確認し、任意の様式で安否確認リストを作成
1次報告	<p>・発災から3日目の10時までに、それぞれの持ち場で作成した、チェック済みのリストを最寄りの地域づくりセンターへ届ける。 (要援護者班が回収。)市役所職員(安否確認に回った者)は、期限にこだわらず、随時、要援護者班へ持ち込む。 ※所在を確認できなかった人は不明者として、必ず1次期限までに現状を報告する。</p>			
1次集計	<p>・要援護者班は、提出されたチェック済みリスト、医療救護所の情報(医務班から情報を受ける)、避難所受付名簿等の突合により集計を行う。</p>			
安否確認リスト再配付	<p>・要援護者班による1次集計の結果を配付。(要援護者班から、発災4日目の14時までに、1次報告がされたのと同じ地域づくりセンターへ配付するので、1次報告者が取りに来る。)</p>			
1次報告の後から、 <u>発災6日目</u> までに行う安否確認	<p>・再配付されたリストにより安否確認。(状況に応じて、安否確認の範囲(一応の目安)に関わりなく、臨機応変の役割分担により安否確認を急ぐ。)</p>			
最終報告	<p>・発災から6日目の10時までに、再配付リストの登載者の全員を確認し、結果を記入したリストを、最寄りの地域づくりセンターへ届ける。市役所職員(安否確認に回った者)は、期限にこだわらず、随時、要援護者班へ持ち込む。 ※所在を確認できなかった人は不明者として、必ず期限までに現状を報告する。</p>			
最終集計	1次集計と同様。			
不明者の捜索	<p>・要援護者班による最終集計の結果、安否不明者が残る地域については、指揮本部と協議の上、消防、自衛隊などと連携して捜索。</p>			

次ページの様式は、下記の期限までに、下記の場所に届ける。

- 1次報告・・・発災から3日目の10時までに、
最寄りの地域づくりセンターまで
- 最終報告・・・発災から6日目の10時までに、
最寄りの地域づくりセンターまで

※ もし状況が許すならば、それぞれの持ち場ごとに作成したリスト等を照らし合わせて、できるところまで集約を行う。

松本市避難行動要支援者名簿

2020/10/5作成
 地区名:〇〇 町会名:〇〇町
 件数:4件

No	氏名	生年月日	電話番号	住所	介護 保険	障 害 者	難 病 患 者	高 齢 者	そ の 他	その他支援事由	備考
		年齢(性別)	携帯番号								
1	まつもと たろう	昭和17.7.〇〇	〇〇-××××	松本市〇〇〇〇番地〇〇号					○	介護保険の認定を受けているため、 高齢のため、認知症	
	松本 太郎	77(男)	090-〇〇〇〇-××××								
2	かみこうち はなこ	昭和37.11.〇〇		松本市〇〇〇〇番地〇〇号		○					
	上高地 花子	59(女)									
3	ももせ いちろう	昭和19.2.〇〇	〇〇-××××	松本市〇〇〇〇番地〇〇号	○		○	○			
	百瀬 一郎	76(男)									
4	たかはし さちこ	平成21.4.〇〇		松本市〇〇〇〇番地〇〇号		○				寝たきりで人工呼吸器を使用してい る	
	高橋 幸子	11(女)									
5											
6											
7											
8											
9											
10											

7 平常時の対策マニュアル 具体編

～個人と家族が自力で生き延びるための備え～

- ①生活している地域の防災について知っておきましょう。
- ②防災の手引きの内容を知っておきましょう。
- ③あらかじめ、被災時の集合場所を決めましょう。
- ④SOSカードを準備し、携行しましょう。
- ⑤受傷した時の救急法を身につけましょう。
- ⑥一般的な衛生管理の方法を知っておきましょう。
- ⑦日頃から近所とのコミュニケーションを図りましょう。
- ⑧地域の住民として、防災の責任を果たしましょう。
- ⑨地域のリーダーを支持して、ともに働きましょう。
- ⑩被災した際、生存するための用品を準備しましょう。
- ⑪自分自身の72時間キットを準備しましょう。

【キット例1】

〈デイバックにパッキング〉

- デイバッグ 飲料水 携帯ラジオ 現金 シェラカップ
- スプーン 箸 ブリキ缶マッチ BPコンロ ガスボンベ
- 非常食（レトルトご飯等）
- 救急セット（バンダナ・三角巾・マスク・バンドエイド・ガーゼ・目薬）
- ローソク サバイバルシート ロープ 下着・靴下 ゴム軍手
- ロールペーパー プラスチック袋 感染予防品（マスク、消毒液等）

〈キーホルダーとして〉

- ホイッスル ミニマグライト

〈自家用車中に搭載〉

- 毛布 飲料水 スニーカー

【キット例2】

〈一人用としてデイバックにパッキング〉

- 飲料水 SOSカード ホイッスル 携帯ラジオ
- 懐中電灯 常備薬 非常食 筆記用具、ガムテープ 肌つけ銭
- 緊急連絡先リスト 救急セット（ウエットティッシュ） 防災マップ
- トイレットペーパー ビニールシート、ブルーシート、厚マット
- 雨具（ポンチョ） ロープ 軍手（普通タイプとゴム付タイプ）
- 薄手ゴム手袋 食器・ナイフ 感染予防品（マスク、消毒液等）
- サバイバルセット（ローソク、マッチなど） タオル・三角巾・バンダナ
- 衣類（下着、靴下他） 固形燃料 アルミック救急シート

松本市災害時要援護者プラン マニュアル編(住民用)

平成23年2月発行(改訂:令和3年2月)

発行:松本市健康福祉部福祉計画課

〒390-8620 長野県松本市丸の内3番7号

TEL(0263)34-3000

編集:有限会社 コラボねっと

〒663-8201 兵庫県西宮市田代町14番8号105

TEL(0798)64-5849