

災害時要配慮者への
災害対策推進のための指針
(区市町村向け)

令和4年1月改訂版



東京都福祉保健局

目 次

I	はじめに	2
1	本書の目的	2
2	本書の対象者	3
3	本書の構成	3
4	災害時要配慮者の特徴	3
5	国・都・区市町村・住民等の役割	7
6	災害時要配慮者対策の時系列活動概要	9
II	日頃の備え	12
1	避難支援等に係る全体的な考え方の整理	12
2	避難行動要支援者名簿の作成	12
3	個別避難計画の作成	15
4	支援体制の整備	19
5	地域住民による支援体制づくり	21
6	ボランティア・NPO等との連携・育成	21
7	個人情報の取扱いルールの整理	22
8	情報伝達手段の整備	22
9	防災広報の徹底	25
10	防災訓練・教育の実施	26
11	社会福祉施設の防災体制整備	26
12	災害時要配慮者向け生活用品・食料等の準備	28
13	避難所内の想定	28
14	地区医師会・医療機関との協力体制づくり	28
15	民間企業との協力体制づくり	28
16	帰宅支援の体制づくり	28

Ⅲ	南海トラフ地震に関連する情報の発表時の対策	32
1	情報の提供	32
2	災害時要配慮者の所在確認	32
3	救助・避難協力体制の確認	33
4	水・食料・常備薬・非常持出品の確認	33
Ⅳ	避難指示等の発令	36
1	避難指示等の発令	36
2	情報の提供	37
3	災害時要配慮者の所在確認	37
4	救助・避難協力体制の確認	38
5	水・食料・常備薬・非常持出品の確認	38
Ⅴ	発災直後における対策	42
1	災害時要配慮者対策組織の設置	42
2	救助・避難誘導	44
3	被害状況等の把握	46
4	安否情報・実態調査	46
5	情報の提供	47
Ⅵ	発災数日後からの対策	54
1	生活支援・介護サービスの実施	54
2	福祉避難所等の設置・運営等	60
3	広域支援体制の整備	62
4	相談体制の整備	63
5	避難住民組織の確立	64
6	ボランティア・NPO等との連携	64
Ⅶ	復興期の対策	68
1	くらしの復興	68

2	住宅の復興	69
3	施設・在宅サービスの再開	70

巻末事例集

- ①東京都災害福祉広域支援ネットワーク（東京都社会福祉協議会）・・・ 74
- ②福祉避難所における社会福祉法人との合同開設訓練の実施（大田区）・ 75
- ③避難行動要支援者名簿の活用方法の周知について（大田区）・・・ 76
- ④要配慮者のためのマイ・タイムライン講習会（大田区）・・・ 77
- ⑤災害時要配慮者に対する防災情報の提供（葛飾区）・・・ 78
- ⑥「災害対策福祉部マニュアル」の策定（葛飾区）・・・ 79
- ⑦個別避難計画作成モデル事業（江戸川区）・・・ 81
- ⑧災害時要配慮者の避難先確保の取組（調布市）・・・ 82
- ⑨認可保育所・幼稚園等災害対応ガイドライン策定（町田市）・・・ 84
- ⑩福祉システムと連携した避難行動要支援者システム（稲城市）・・・ 86
- ⑪障害者施設における福祉避難所運営訓練の実施（荒川区社協）・・・ 88
- ⑫社会福祉法人施設等との災害時連携体制の構築（板橋区社協）・・・ 89

I はじめに

I はじめに

1 本書の目的

近年の大規模震災や風水害においては、死者の過半数が高齢者や障害者等をはじめとする災害時要配慮者となっており、これらの人々の避難や避難後の生活に対する支援は重要な課題である。

災害時要配慮者に対する災害対策は、区市町村が中心となり、防災訓練、広報誌等による啓発活動、社会福祉施設等の安全化等を行っている。

都においては、阪神・淡路大震災の教訓を生かし、区市町村が災害時においても、災害時要配慮者の安全を確保することを目的として、平成12年1月に「災害要援護者への災害対策推進のための指針（区市町村向け）」を作成し、その後、新潟県中越地震や各地で生じた風水害等の実災害を通じて把握した課題を踏まえ、平成19年6月に改訂を行い、内容の拡充を図った。さらに、東日本大震災の教訓等を踏まえ平成24年11月に修正した東京都地域防災計画の基本的考え方に沿って、平成25年2月にも改訂を行った。

その後、甚大な被害をもたらした令和元年東日本台風（台風19号）において、高齢者等要配慮者の被災が多数発生したことを踏まえ、令和3年5月に災害対策基本法が改正され、避難行動要支援者について、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。

本書では、区市町村がこれらの課題に即し、災害時要配慮者対策を実施するための一助となるよう、改訂したものである。

改訂に当たり、下記の点を踏まえた記述とした。

- ① 令和3年に改正された災害対策基本法や法改正に伴って修正された防災基本計画、福祉避難所の確保・運営ガイドライン、避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針を反映するものとする。
- ② 東京都地域防災計画震災編（令和元年修正）・風水害編（令和3年修正）を反映するものとする。
- ③ 前回の改訂以降に都福祉保健局において実施した取組を反映するものとする。
ex) 「在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」や「避難所管理運営の指針」の改訂、「東京都災害福祉広域支援ネットワーク」の構築など
- ④ その他、記載内容の時点更新や文言の微細な修正を行うものとする。

各区市町村においては、本指針や都の「東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」、「妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン」、「災害時における透析医療活動マニュアル」を参考に、その地域の実情に応じた対策マニュアル等を整備し、適切な対策を取られるよう努めていただきたい。

I はじめに

2 本書の対象者

災害が発生した場合には、全ての被災住民が支援を必要とするが、本書は、災害時に特に配慮を要する者である災害時要配慮者を対象とする。近年、災害対策基本法の改正により、災害時要配慮者のうち、自ら避難することが困難な者である避難行動要支援者への支援を中心とした災害時要配慮者対策が推進されている。しかし、災害時要配慮者対策の実施に当たっては、避難行動要支援者に含まれない災害時要配慮者についても、対策の実施は必要と考えられることから、本書の対象者は災害時要配慮者としている。

災害時要配慮者とは、具体的に、寝たきり等の要介護高齢者や認知症の人、障害者（障害児を含む。）、難病患者、乳幼児、妊産婦等が当てはまると考えられる。これらの人々は災害時に情報把握、避難、生活手段の確保などの行動を円滑かつ迅速に行いにくく、被災リスクが高い状況に置かれていると考えられるため、適切な支援が必要である。

本書は、災害時要配慮者を支援するに当たって配慮すべき点や、区市町村が実施すべき支援策について、示したものである。

なお、外国人については、本書の対象から除外しているが、「東京都地域防災計画」においては、災害時要配慮者と定義しており、外国語による災害情報の提供など、適切な対応を講じられたい。

※改訂前の指針では、要配慮者と同じ対象者を指す用語として「災害時要援護者」を使用していたが、平成25年に災害対策基本法が改正され「要配慮者」という用語が規定されたため、本指針では「要配慮者」を使用する。

3 本書の構成

災害時要配慮者への対策内容を発生前後の時系列に記載した。

日頃の準備としての「Ⅱ日頃の備え」、住民の避難行動の判断基準となる「Ⅲ避難勧告等の発令」、災害が発生し、その直後における対策をまとめた「Ⅳ発災直後における対策」、災害発生後、数日目からの対策をまとめた「Ⅴ発災数日後からの対策」及びその後における復興期の対策をまとめた「Ⅵ復興期の対策」という区分にした。

また、災害時要配慮者ごとの具体的な対策例を随所に示した。

4 災害時要配慮者の特徴

災害時要配慮者は、適切な防災行動をとりにくいそれぞれの特徴があり、その特徴を十分認識し、それに応じた対応をとることが必要である。

【災害時要配慮者の主な特徴】

区 分	避難行動の特徴	日頃から配慮しておきたい 主な事項
一人暮らしの高齢者	体力が衰え行動機能が低下し、自力での行動に支障を来す場合もある。	情報を伝達し、救助・避難・誘導してくれる人を確保しておく。
寝たきり等の要介護 高齢者	自力で行動することができない。 危険情報を発信することが困難である。	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支援者を確保しておく。 医療機関との連絡体制を確立しておく。
認知症の人	自分で危険を判断し、行動することが難しい。 危険情報を発信することが困難である。	避難・誘導してくれる人を確保しておく。 医療機関との連絡体制を確立しておく。
視覚障害者	視覚による異変・危険の察知が不可能な場合又は瞬時に察知することが困難な場合が多く、素早い避難行動がとれない。	音声により周辺の状況を説明する。 安全な場所へ誘導してくれる人を確保しておく。
聴覚障害者 言語障害者	音声による避難・誘導の指示が認識できない。 視界外の異変・危険の察知が困難である。 自分の身体状況等を伝える際の音声による会話が困難である。	文字、光、色等の視覚による認識手段を提供する。 筆談が可能となるよう、常時筆記用具を携帯する。
肢体不自由者	装具や車いす、杖等を利用しなければ移動できない場合がある。 自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多い。 自力で行動ができず、コミュニケーションが困難なこともある。	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支援者を確保しておく。 医療機器を使用している場合は、次頁の「難病患者」「在宅人工呼吸器使用者」の項を参照

I はじめに

区 分	避難行動の特徴	日頃から配慮しておきたい 主な事項
内部障害者 難病患者	<p>自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多い。</p> <p>常時使用する医療機器（機器によっては電源、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。</p>	<p>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支援者を確保しておく。</p> <p>外見では分からない障害であることを周知する。</p> <p>医療機関との連絡体制を確立しておく。</p> <p>薬やケア製品、電源を確保しておく。</p>
在宅人工呼吸器使用者（特に、24時間使用者）	<p>素早い避難行動が困難である。</p> <p>人工呼吸器・吸引器等常時使用する医療機器の予備電源や蘇生バッグ、薬や衛生用品、ケア用品などを携帯する必要がある。</p>	<p>薬や衛生用品、ケア用品、電源など災害備蓄用品を確保しておく。</p> <p>搬送が必要な場合に備え、家族、医療、介護等の支援者のみではなく近所の方や民生・児童委員、消防団、自主防災組織等、地域において複数の支援者を確保しておく。</p> <p>在宅での対応が困難になった場合に備え、自家発電設備や非常用電源設備を保有している公共施設や民間協力施設を確認しておく。</p> <p>体調が悪化した場合に備え、相談先（かかりつけ医、訪問看護ステーション、医療救護所等）を区市町村の在宅人工呼吸器使用患者災害時支援窓口等担当部署やかかりつけ医と話し合っておく。</p> <p>災害発生時は、かかりつけではない医療機関に搬送されることもあるため、あらかじめ災害対応に必要な医療情報を整理しておく。</p> <p><u>（「東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照）。</u></p>
知的障害者	<p>異変・危険の認識が不十分な場合や発災に伴って精神的動揺が激しくなる場合がある。</p>	<p>安全な場所へ誘導し、精神的に不安定にならないように対応できる人を確保しておく。</p>

区 分	避難行動の特徴	日頃から配慮しておきたい 主な事項
精神障害者	<p>発災に伴って精神的動揺が激しくなる場合があるが、多くは自分で危険を判断し、行動することができる。</p> <p>普段から服用している薬を携帯する必要がある。</p>	<p>精神疾患の症状は人により様々であり、本人及び支援者が症状等の情報を周囲に伝えられるようにしておくことが必要である。</p> <p>極力、服薬の中断を来さないようにし、本人及び援護者は服薬に関する情報（薬の名称や服薬のタイミング等）を知っていることが必要である。</p> <p>医療機関との連絡体制を確立しておく。</p>
重症心身障害児（者）	<p>自力で行動することや危険認知も難しい。</p> <p>コミュニケーションも困難な場合が多い。</p> <p>常時使用する医療機器は電気を必要とし、酸素を必要とする人もいる。</p> <p>※重症心身障害児者の中には、人工呼吸器等の濃厚な医療を必要としながら生活する人もいれば、医療を必要としない人もいる。</p>	<p>人工呼吸器・吸引器・ネブライザー等常時使用する医療機器の予備電源や薬、多くのケア用品を携帯する必要がある。</p> <p>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支援者を確保しておく。</p> <p>かかりつけ医、訪問看護ステーション、訪問介護事業所などの各支援事業との連絡体制を確立しておく。</p> <p>医療や介護の情報、薬・ケア製品、電源を確保しておく。</p> <p>本人からの意志表出をよくくみ取り、精神的に不安定にならないようにする。</p>
乳幼児	<p>感情を十分言語化できず、意思疎通がうまくできない。</p> <p>また、災害時には、疾患にかかりやすい子や、赤ちゃんがえりする子もいる。</p>	<p>保護者側の災害対応力を高めておく必要がある。</p> <p>自分で自分の身を守る方法を習得させる。</p>
妊産婦	<p>自力で行動できる人が多いが、出産まで心身の変化が大きく安静が必要。</p>	<p>避難・誘導してくれる人を確保しておく。</p>

I はじめに

5 国・都・区市町村・住民等の役割

(1) 国（厚生労働省）

厚生労働省雇用均等・児童家庭局、社会・援護局、老健局その他の関係部局は、被災区市町村の実施する措置に関し、他の道府県・区市町村への協力要請、関係団体への調整等必要な対策を行う。

(2) 都（福祉保健局）

都は、都の地域で災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害対策本部を設置し、応急対策等を開始する。

災害時要配慮者に対しては、福祉保健局を中心として、総務局、警視庁、東京消防庁等の関係機関が協力して必要な対策を講じる。

福祉保健局は被災地内の区市町村から被災者の移送要請があった場合、被災地外の区市町村と移送先の調整を行う。

また、保健活動班による避難所・仮設住宅等への巡回健康相談体制の確保や、巡回精神相談チーム等によるメンタルヘルスケア体制の確保を図ることにより、被災地における心身の健康維持や在宅療養者等への対応を行う。

さらに、人工呼吸器使用者などの医療依存度が高い在宅療養者の支援については、区市町村からの要請に応じ、医療機関及び他道府县市等との調整に努める。

(3) 区市町村

災害時要配慮者への対策については、福祉保健主管部と防災主管部が、国、都、地域の町会・自治会、防災市民組織、ボランティア及びその他関係機関と連携を図り、災害時要配慮者の把握を行い、特に避難行動要支援者については個別避難計画を策定し、災害時の避難行動や避難生活を積極的に支援していく必要がある。

このような支援や発災時の防災関係機関等による救出救助が迅速になされるよう態勢を強化するためには、区市町村による公助だけでは限界があるため、区市町村は、住民自身が自助の心構えを持つよう啓発に努めるとともに、地域福祉計画において避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策を策定し、日頃から住民・関係団体等と協力・連携し、共助の関係を作っておく。

ただし、人工呼吸器使用者などの医療依存度が高い在宅療養者については、通常の避難や避難所での生活が困難な場合が想定されるため、在宅に留まることの危険がなければ在宅療養を継続することや、通常の避難所への避難ではなく福祉避難所への避難等も検討する必要がある。

地域によって、高潮、火災、川の氾濫、土砂崩れなどの災害が予想される場合には避難を前提とした対策が必要であるが、それ以外の場合は状況

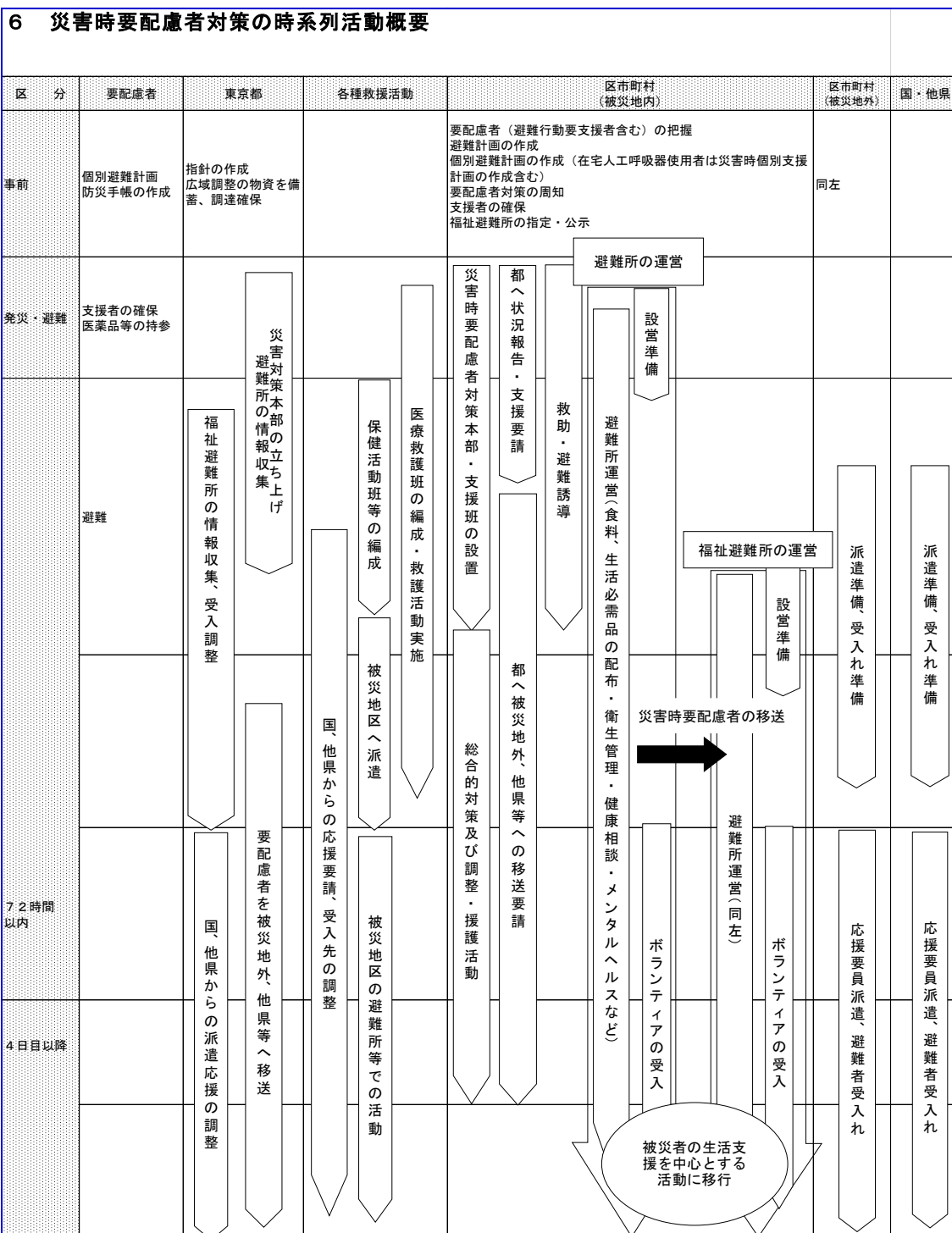
に応じて在宅で災害を乗り切るための支援を含めた計画も必要である（「東京都人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照）。

（４） 住民

災害発生直後の救出・救護から避難については、地域住民の助け合いの下、迅速に対応することが必要である。

なお、住民は、防災市民組織、町会・自治会、各種福祉団体、ボランティア等の活動にできるだけ協力するとともに、自らその一員となって、積極的に取り組むことが望まれる。

I はじめに



Ⅱ 日頃の備え

II 日頃の備え

1 避難支援等に係る全体的な考え方の整理

改訂前の本指針においては、災害時要配慮者対策に取り組むに当たっては、災害時要配慮者対策に係る全体的な考え方を盛り込んだ「避難支援プラン（全体計画）」を策定し、災害時要配慮者の範囲や、自助・共助・公助の役割分担、支援体制といった方針を明確化しておく必要があるとしていた。

また、平成25年の災害対策基本法改正に基づく国の取組指針などでは、区市町村においては、まず、避難行動要支援者の避難支援についての全体的な考え方を整理し、地域防災計画に重要事項を定めることとするとともに、細目的な部分も含め、地域防災計画の下位計画として、従来の全体計画を位置付け、策定することが適当であるとされた。

令和3年の災害対策基本法改正等を踏まえ、国の取組指針も改訂され、取組の実施に当たっては、避難行動要支援者の避難支援等についての考え方を整理し、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画に係る作成・活用方針等を整理することが適当であるとされた。

※従来は、全体計画の策定が適当であるとしていたが、全体的な考え方が整理されていれば、必ずしも「全体計画」という名称の計画がなくてもよいとする趣旨である。

2 避難行動要支援者名簿の作成

避難行動要支援者名簿の作成に関しては、内閣府作成の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（以下、「国指針」とする。）」に詳細に記載されている。令和4年1月現在、避難行動要支援者名簿が都内全区市町村で作成済であることを踏まえ、本指針では、名簿の作成・更新に関する内容を簡潔に紹介する。

(1) 避難行動要支援者名簿の概要

避難行動要支援者とは、災害時に自ら避難することが困難なものであって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するものを指す。区市町村長は、災害対策基本法に基づき、避難行動要支援者の把握に努め、地域防災計画の定めるところにより、避難支援等を実施するための基礎となる名簿（避難行動要支援者名簿）を作成する義務がある。

避難行動要支援者名簿には、掲載者の氏名、生年月日、性別、住所、電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由、その他避難支

II 日頃の備え

援等の実施に必要な事項を記載又は記録する。

(2) 避難行動要支援者の範囲

高齢者や障害者等のうち、災害時に自ら避難することが困難であり、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する者の範囲について、要件を設定すること。

高齢者や障害者等の要配慮者の避難能力の有無は、主として①計画や避難指示等の災害関係情報の取得能力、②避難そのものの必要性や避難方法等についての判断能力、③避難行動を取る上で必要な身体能力に着目して判断することが想定される。

○要件設定の例（国指針 P39 より抜粋）

【自ら避難することが困難な者についてのA市の例】

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方

- ①要介護認定3～5を受けている者
- ②身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障害者（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③重度以上と判定された知的障害者
- ④精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

※上記の例に加え、在宅人工呼吸器使用者など医療機器の装着等により避難させることが難しい者（児童を含む）についても、避難行動要支援者名簿への記載漏れがないよう留意する必要がある。

(3) 避難行動要支援者名簿の更新

避難行動要支援者の心身の状況や生活実態は時間経過とともに常に変化し得るものであることから、区市町村はこうした変化の把握に努め、避難行動要支援者名簿の更新サイクルや仕組みをあらかじめ構築し、名簿情報を最新の状態に保つことが必要である。

(4) 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供

避難行動要支援者の名簿情報について、地域の実情に即して地域防災計画の定めるところにより、あらかじめ、関係団体や事業者、地域の自主防災組織、自治会等の避難支援等関係者に対して、避難支援等の実施に必要な限度で提供することを促進する必要がある。条例に特別の定めがある場合を除き、避難支援等関係者に平常時から名簿情報を外部提供

するためには、避難行動要支援者の同意を得ることが必要であるため、担当部局が避難行動要支援者本人に郵送や個別訪問など、直接的に働きかけを行い、名簿情報の外部提供への同意を得ることに取り組むことが必要である。一方で、条例に特別の定めがある場合は、名簿情報の平常時からの外部提供について、本人の同意を要しないこととされているので、区市町村の実情に応じ、必要な対応を検討されたい。

(5) 避難行動要支援者に含まれない要配慮者の把握について

改訂前の本指針においては、災害時要配慮者名簿を作成するなど、日頃から要配慮者の所在その他の状況を把握しておくこととしていた。

避難行動要支援者に含まれない要配慮者についても、名簿の作成等により状況を把握しておくことが災害時の迅速な安否確認や適切な支援につながると考えられるため、避難行動要支援者名簿の作成義務化以降も、災害時要配慮者全体の把握に努めることが重要である。

なお、災害時要配慮者名簿を作成する場合においても、個人情報の取得や外部提供等においては、避難行動要支援者名簿と同様の取扱いとする必要がある。

II 日頃の備え

3 個別避難計画の作成

個別避難計画の作成に関しても避難行動要支援者名簿と同様、国指針に詳細が記載されている。本指針では、個別避難計画の作成について、都内自治体の先進事例も紹介しながら、記載する。

(1) 個別避難計画の概要

個別避難計画とは避難行動要支援者へ避難支援等を実施するための計画である。個別避難計画には、避難行動要支援者名簿と同様、掲載者の氏名、生年月日、性別、住所、電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由を記載する。加えて、個別避難計画には、避難支援等実施者の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先や、避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項のほか、避難支援等の実施に関し区市町村長が必要と認める事項を記載する。

ここで避難支援等実施者とは、避難支援等関係者のうち当該個別避難計画に係る避難行動要支援者について避難支援等を実施する者を指し、組織や団体も避難支援等実施者としてすることができる。

避難路その他の避難経路に関する事項の記載に当たっては、浸水想定区域や土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域、狭隘部、急勾配、段差等の留意事項や、これを踏まえた具体的な避難支援の方法について、関係者間で認識を共有した上で、記載する必要がある。

(2) 個別避難計画作成に必要な情報の集約

個別避難計画作成に当たっては、区市町村内部で防災主管部署と福祉・衛生主管部署がそれぞれ保有する情報を共有する必要があり、庁内連携の促進が重要である。計画作成に必要な情報の集約・管理を行うに際しては、マイナンバーや区市町村独自の福祉システム等、情報システムの活用による効率化を実施することが考えられる。

また、難病患者に係る情報等、区市町村で把握していない情報取得が個別避難計画の作成のため必要があると認められるときは、関係都道府県知事その他の者に対して、情報提供を求めることができるとされている。

(3) 個別避難計画の作成

個別避難計画は、区市町村が作成の主体となり、関係者と連携して作成する必要がある。

なお、作成の実務として、作成事務の一部を外部に委託することも考えられる。外部委託等により、個別避難計画の作成に福祉専門職の参画を得ることは、実効性ある計画作成に役立つ。

また、都内自治体においては避難行動要支援者の数が他道府県よりも多いため、事務の委託等を活用し効率的に計画作成を進めることが重要である。

(4) 関係者との連携

個別避難計画を連携して作成する関係者としては、庁内の防災・福祉・保健・医療・地域づくりなどの関係する部署、これらの部署による横断的な組織のほか、庁外の介護支援専門員や相談支援専門員などの福祉専門職、民生・児童委員、町内会・自治会等、自主防災組織、地域医師会、居宅介護支援事業者や相談支援事業者などの福祉事業者、福祉避難所を設置し要配慮者を受け入れる社会福祉施設等、社会福祉協議会などの地域の医療・看護・介護・福祉などに関する職種団体、地域で活動する障害者団体や難病・小児慢性特定疾病患者団体、地域福祉コーディネーター・専門機関・社会福祉協議会が主導する住民による地域の支え合いのネットワーク等（以下「個別避難計画作成等関係者」という。）がある。

(5) 優先度を踏まえた個別避難計画の作成

区市町村の限られた体制の中で、できるだけ早期に避難行動要支援者に対し、計画が作成されるよう、優先度が高い者から個別避難計画を作成することが適当であり、国通知等では、「優先度が高いと区市町村が判断する者については、地域の実情を踏まえながら、地域防災計画に定めるところにより、改正法施行後からおおむね5年程度で個別避難計画の作成に取り組んでいただきたい」とされている。

区市町村が作成の優先度を判断する際の目安としては、次のような事項が挙げられる。

①地域におけるハザードの状況（浸水想定区域（水防法）、津波浸水想定・津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくり法）、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法）、噴火に伴う火山現象による影響範囲（活動火山対策特別措置法（基本指針）に基づく火山災害警戒区域）等）

：ハザードマップ上の危険地域に居住する者については、優先的に作成すべきである。

②当事者本人の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度

：心身の状況について、医療機器（人工呼吸器等）用の電源喪失等が命に関わる者は、このような事情に留意が必要である。

③独居等の居住実態、社会的孤立の状況

：家族が要配慮者であったり、世帯に複数の避難行動要支援者がいる等、避難をともにする家族の避難支援力が弱い場合や、同居家族の一時的な不在や昼間独居など、避難行動要支援者本人が独り残さ

II 日頃の備え

れて被災する可能性がある場合は、優先度を判断する際に留意が必要である。

(6) 本人・地域記入の個別避難計画

優先度が高い者から個別避難計画の作成に取り組む一方で、早期に避難行動要支援者全体に計画が作成されるようにするため、①区市町村が優先的に支援する計画づくりと並行して、②本人や、本人の状況によっては、家族や地域において防災活動を行う自主防災組織等が記入する計画づくりを進めることが適当とされている。

本人・地域記入の個別避難計画は、本人が記入、あるいは本人の状況によっては、本人の家族や町内会・自治会、自主防災組織等が記入を支援し、区市町村に提出する。提出を受けた区市町村は、避難支援等実施者や避難先などの法定事項のほか、区市町村が地域防災計画で定める事項について必要な記載等に漏れがないかを確認することが必要である。確認の結果、内容が適当と認められた場合には、個別避難計画として取り扱う。

また、提出を受ける際に外部提供の同意を併せて確認することが適当である。なお、この区市町村による記載等事項の確認は、外部に委託することも可能である。

(7) 計画作成についての同意

個別避難計画の作成に避難行動要支援者の同意が得られない場合は、当人から避難支援等に必要な情報が得られず、計画が策定できないことから、区市町村長に当人に係る計画作成の努力義務はかからない。

ただし、同意が得られない場合でも、区市町村長は、引き続き、当該避難行動要支援者の同意が得られるよう働きかける努力は継続する必要がある。

なお、個別避難計画の作成に当たっては、平時及び災害時に避難支援等関係者などに対して行う個別避難計画情報の提供に係る事項についても説明しなければならない。

(8) 避難を支援する者の確保

避難を支援する者の選定に当たっては、地域の実情、地域での検討結果を踏まえて選定することが必要である。避難を支援する者を確保するためには、地域住民や消防団、自主防災組織等と要支援者をマッチングし、平時からの関係づくりを促すことなどが重要である。

また、避難を支援する者が支援を引受けやすくなるよう、避難を支援する者の負担感を軽減するための取組が必要である。

《想定される取組の例》

- ・個々の支援者の体力や状況等を踏まえ、複数人で役割分担し避難の

支援を実施することも考えられる。

- ・ 地域における支援者の輪を広げる取組として、地域の避難訓練等を通じて、同じ地区内に住む避難行動要支援者の支援を近隣住民が経験してもらうことも大切である。
- ・ 避難行動要支援者が寝たきりの場合など、心身の状況により避難支援等に困難を来す場合については、あらかじめ近隣の介護施設等の福祉事業者による支援について調整しておくことも考えられる。
- ・ 医療的ケアが必要な方など、避難する際は荷物が多くなる方もいるため、本人の避難を支援する者以外に荷物や医療機器を運搬する人や手段についても検討が必要な場合もある。

(9) 個別避難計画の更新

避難行動要支援者の心身の状況は変化するため、医療・福祉関係者等と連携し、その心身の状況に応じて個別避難計画を更新することは、避難の実効性を高めるものであり、重要である。更新を適切に行うため、負担軽減及び効率化を図るための視点は重要であり、マイナンバーや区市町村独自の福祉システム等、情報システムの活用による効率化を実施することが考えられる。

(10) 避難支援等関係者への事前の個別避難計画情報の提供

個別避難計画情報の事前提供は、これを受領した民生・児童委員等の地域の避難支援者が避難行動要支援者の災害時における避難方法や避難支援の内容等を事前に把握・検討し、個々の要支援者ごとに個別避難計画の実効性を高める準備をしておくことを可能とする。よって、平時においては、提供について同意がある場合、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、個別避難計画情報を避難支援等関係者に提供することとされている。

個別避難計画の更新を行った場合には、避難支援等関係者や避難先の施設管理者等に必要に応じて、更新された個別避難計画情報を提供することが考えられる。

(11) その他の留意事項

①作成した個別避難計画を活用した訓練

個別避難計画の作成後も、計画内容の改善や避難の実効性の向上につながると思われるため、避難訓練を行うことが適切である。訓練を実施するに当たっては、避難行動要支援者と避難支援等関係者の両者の参加を求め、個別避難計画に基づく情報伝達や避難支援等について実際に機能するか点検しておくことが適切である。

②個別避難計画が作成されていない者への配慮

II 日頃の備え

災害時に、生命・身体を保護するという行政の役割に鑑み、個別避難計画が作成されていない避難行動要支援者に対しても、逃げ遅れ等が発生しないよう、何らかの配慮が必要となる。想定される配慮の例としては、避難行動要支援者名簿情報の避難支援等関係者への事前提供等がある。避難支援等を行うための必要な配慮を行うことは、個別避難計画の作成が未済である避難行動要支援者全体に適用することが適当である。

③福祉避難所への直接の避難

要配慮者については、障害特性により急激な環境の変化に対応することが難しい場合があるなど、一般の避難所への避難が難しい場合がある。このため、個別避難計画等の作成を通じて、避難先である福祉避難所ごとに、事前に受入れ対象者の調整等を行い、避難が必要となった際に福祉避難所への直接の避難を行うことも検討することが適当である。

④在宅人工呼吸器使用者への支援

人工呼吸器使用者などの医療依存度が高い在宅療養者については、移動が大変難しく、通常の避難行動は困難であるため、状況に応じて在宅で災害を乗り切るための支援を含めた計画とする必要がある。こうした災害時要配慮者については、「東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」に示されている「災害時個別支援計画」を参考に、より詳細な個別避難計画の作り込みが求められる。

4 支援体制の整備

(1) 災害時要配慮者支援班の組織化

ア 区市町村は、防災担当部局と福祉保健部局を中心とした横断的な組織として、災害時要配慮者支援班を設置する。日頃から、発災した場合を想定し、発災直後の職員の確保が困難なことや、通信の断絶により行政機能が低下することを考慮に入れ、職員参集の初動体制や代替庁舎の確保体制、応急救助の実施体制、情報の収集・提供体制等を確立しておく。避難行動要支援者一人ひとりに支援者を定めるとともに、支援者が不在時等の応援、確認方法を決めておく必要がある。こうした体制の構築に当たっては、関係機関等と協力して取り組む。

イ 災害の規模、曜日及び時間帯によっては、交通の遮断、職員やその家族の負傷等により規定計画上の応急体制に影響が生じることも想定される。これらの場合にも備え、臨機に対応できる体制を整備しておく。

ウ 災害時に人工呼吸器使用者等は在宅避難をする場合もある。そのため、安全確認や衛生材料、生活物資の提供等の支援体制について整備しておく。

(2) 地域における支援体制の確立

区市町村による応急救助活動が行われるまでに、一定の時間を要することは避けられない。

このため、あらかじめ地区別に組織化した防災市民組織を通じ、地域住民が相互に協力し合って対応できるよう支援する。また、組織化されていない地区にあっては、区市町村が積極的に指導し、組織化を図る。日頃から、広報活動を通じ、住民に区市町村の防災体制を周知しておく。

町会、自治会、民生・児童委員等は、区市町村の災害救助業務への協力、地域における災害時要配慮者の状況把握と支援活動、地域における支援活動のネットワークづくりへの支援等に取り組む。

(3) 介護サービス事業者との協力体制の構築

高齢者等の在宅の災害時要配慮者に対する介護は、その多くが介護サービス事業者から提供されており、避難活動に際しては介護サービス事業者の協力が効果的である。したがって、区市町村と介護サービス事業者団体との協力体制について検討しておく必要がある。

(4) 社会福祉施設等への福祉避難所の指定

一般の避難所は学校や公民館等が用いられ、トイレへの移動、階段の昇り降り、室内の照明度等必ずしも災害時要配慮者に配慮したものとはなっていないことが多い。

また、常時、支援の必要な者については、災害時に一般の避難所での生活が困難なことも予想される。

このため、耐震・耐火・鉄筋構造に加えてバリアフリー化された社会福祉施設等を活用することが求められ、あらかじめ、福祉避難所として指定しておく。区市町村はその指定に当たり、災害時要配慮者の受入人数や受入対象者、福祉職員の配置等とともに、要配慮者の支援に必要な物資・器材や、専門的な技術などを有する人材の確保、要配慮者の移送手段の確保等について、社会福祉施設等と協議をしておく必要がある。

(5) 避難所・避難経路等のバリアフリー化等

災害時・緊急時に高齢者や障害者等の要配慮者の安全を確保するため、福祉のまちづくりの観点も踏まえて、福祉や防災などの関係機関が連携してバリアフリー化の検討を総合的に行い、可能な対策を進めておく必要がある。

高齢者や障害者等にとっては、和式便器の使用は極度に困難であるので、既設トイレを洋式便器化していくことが望ましいため、避難所となる施設の新設や改修の際には洋式便器の設置や、災害時の水使用の観点から、節水型に置き換えていくことを推進すべきである。

常時、医療機器が必要な要配慮者の場合、機器からでる作動音、吸引

II 日頃の備え

音があることを考慮し、他の被災者とのトラブルとならないよう、できる限り家庭単位等の個別に区切られたプライベート空間を確保できるよう配慮する。

また、避難所として使用される屋内運動場等から車椅子利用者用トイレに円滑にアクセスできるよう、車椅子利用者用トイレや車椅子で移動できる経路を適切に整備する必要がある。

併せて、施設のみでなく、避難所となる施設への道路のバリアフリー化も含めて面的に整備していく必要がある。

5 地域住民による支援体制づくり

- (1) 初動行動において中心的な役割を担うのは地域住民である。
発災時、災害時要配慮者が避難するには、家族のほか、地域住民の協力が必要であり、災害時要配慮者とその家族に対して、日頃から、町会、自治会、地域企業等の地域社会と交流を図り、共助意識を育む必要がある。障害者団体に障害特性を知ってもらう活動に協力してもらうことも考えられる。
- (2) 災害時要配慮者自身からも、発災時における避難等での助力を、町会、自治会、民生・児童委員等に積極的に依頼しておくよう働きかける。
- (3) 町会、自治会等の地域関係団体以外の、趣味のサークルやボランティア団体の活動に対しても、災害時要配慮者対策への協力を依頼し、支援団体として登録してもらうよう努める。
- (4) 災害時要配慮者に対する地域でのバックアップ体制づくりのため、地域住民の役割やルールを確立するための場を設定する。
- (5) 防災市民組織では、災害時要配慮者の支援のため、担架やおぶいひも等の搬送用器材等を用意しておくように指導する。
- (6) 「防災だより」の発行等広報活動を通じて、地域住民による支援体制づくりの支援を行う。
- (7) 平常時から高齢者等の見守りを行う制度がある場合には、見守りの対象者を避難行動要支援者名簿へ反映し、見守り担当者に災害時の支援への協力を依頼するなど、災害時要配慮者対策との連動を図る。

6 ボランティア・NPO等との連携・育成

- (1) ボランティアやNPO（民間非営利団体）等の市民活動は、災害時において大きな役割を果たすものと期待される。
そこで、東京ボランティア・市民活動センターや地域のボランティアセンター等との連携を整え、ボランティア活動が円滑に行われる環境の整備に努める。
- (2) 既存のボランティアグループに、災害時要配慮者に対する支援体制づ

- くりを呼びかける。あわせて、地域住民による支援体制づくりへの協力をボランティアに要請する。
- (3) 社会福祉協議会や地域のボランティアセンター等と連携し、地域住民に対するボランティア活動について普及・啓発を促す。

7 個人情報の取扱いルール of 整理

個人情報保護法制の体系上、区市町村が保有する個人情報については、個々の区市町村が制定する個人情報の保護に関する条例に従って取扱いを判断することとなる。災害時要配慮者に関する情報を災害対策に有効活用するためには、関係者間で必要な情報の共有方法について、ルールの整理が求められる。

(1) 平常時における取扱いの整理

行政内部での情報共有については、東京消防庁や自治会、地元消防団などの外部の関係機関・関係団体との間でも、避難行動要支援者名簿や個別避難計画の情報等の支援に必要な情報の共有化が必要である。

外部との情報共有に当たっては、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のための個人情報保護条例の規定の解釈・運用について、共有する関係団体や提供する情報の範囲など必要なルールを定めておく。

また、自治会や地元消防団等に対し情報提供を行う際には、個人情報の適切な管理について取扱いを定めた上で、協定や誓約書等を取り交わすなど、守秘義務の実効性を担保する。

(2) 災害時における取扱いの整理

災害発生時に、当事者団体やボランティア団体、NPO法人等の民間団体から安否確認等の支援の申し出があった場合、支援の受入れのためには要配慮者に係る情報の提供が必要となる。

こうした事態を想定し、災害時に速やかな判断が出来るよう、災害時の個人情報の第三者提供について個人情報の保護に関する条例の例外規定も考慮の上で、取扱いを定めておく。

8 情報伝達手段の整備

(1) ハード面の整備

- ア 災害時には、電話等の通信手段の寸断、防災通信回線のマヒ、被災による職員参集不足等により通信に支障が生じる。このため、災害時の情報収集・連絡が円滑に行われるよう防災行政無線・緊急回線・インターネット・テレビ・ラジオの活用等多様な通信手段を確保しておく。
- イ 災害状況、避難情報、救援物資の状況等の災害情報の提供体制を整備

Ⅱ 日頃の備え

しておく。

ウ 災害時要配慮者には災害時に情報がなかなか伝達されにくい。災害用伝言ダイヤル「171」、災害用伝言版「web171」、携帯電話による災害用伝言板サービスを活用するほか、情報提供の方法について、様々な障害特性等に配慮して点字、録音、文字情報等情報の入手が困難な人にとっても分かりやすい様々な手段で行う。

(2) ソフト面の整備

ア 日頃から、災害時要配慮者自身も、緊急時に情報を知らせてもらえる人、安否を確認してくれる人等情報を得る手段を確保しておくよう周知する。

イ 知的障害者など自分の意思を伝えにくい方が周囲に支援を求める際のツールとして、ヘルプカードの作成を検討する。

【対象者別対応例】

※ 周囲の方に配慮を必要としていることを知らせるために、ヘルプマークを準備しておく。

◇高齢者

寝たきり等の要介護高齢者や認知症の人については、家族が留守の場合の緊急情報の入手方法を決めておく。

◇視覚障害者

携帯ラジオやスマートフォン等の情報収集機器を準備しておく。周りの状況を知らせてくれる人を確保しておく。

◇聴覚障害者

災害時の連絡に必要な行政機関、病院、障害者団体等のファックス番号を確認しておく。手話通訳や要約筆記のできる人を確保しておく。筆記用具、書き消しが簡単な筆談用具、文字情報が受信できる携帯電話、インターネット、テレビ字幕付放送、電話リレーサービスを準備しておく。

◇言語障害者

支援を受けるときのために備え、緊急連絡カード（「現在、どういう状況か教えてください。」等の必要事項を記載したカード）を作成しておく。

◇肢体不自由者

緊急時の支援者を確保しておく。

◇精神障害者

緊急時に備え、かかりつけの医療機関、服用している薬品名、量等を記入したものを用意しておく。

◇内部障害者

かかりつけの医療機関、訪問看護ステーション、服用している薬品名、量等を記入したものを用意しておく。

人工透析を受けている人は、かかりつけ医以外の医療機関の連絡先や透析医療に必要なデータを記入したもの（災害時透析患者カード等）を用意しておく。在宅酸素療法をしている人は酸素供給業者、経管栄養を摂取している人は調剤薬局、ストマを装着している人はストマ装置の業者や販売店等の連絡先を確認しておく。

◇知的障害者

家族等の支援者が緊急時の対応について話し合っておく。

II 日頃の備え

◇難病患者

吸引器などの医療機器を使用している人は医療機関、医療機器業者、訪問看護ステーション、保健所の連絡方法を確認し、個別の災害発生時の対応方法を決めておく。特殊な治療、投薬を受けている人は、治療内容を控えておく。軽症であっても、緊急時に移動が困難になる可能性がある場合は、移動手段や支援者を確保しておく。

◇人工呼吸器使用者

適切な支援を継続できるよう、これまでの経過や人工呼吸器の設定、コミュニケーション方法などを整理し、災害時個別支援計画の「緊急時の医療情報連絡票」(「東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照)に記載しておく。

◇乳幼児

保育機関に子供を預けている場合は、保育機関と災害時の連絡・引渡し方法を確認しておく。

また、母子健康手帳を携帯する。

◇妊産婦

体調に応じて、緊急時の支援者を確保しておく。

また、母子健康手帳を携帯する。マタニティマークを携帯しておく。

9 防災広報の徹底

(1) 避難場所・避難所・避難経路等の周知徹底

いざという時に落ち着いて避難ができるよう、災害に際しての指定避難場所・避難所の場所や構内図、避難経路等について広報誌等のほか、訓練等の機会などを通じて周知する。

あらかじめ指定した避難場所・避難所について、どの地区の住民がどの場所に避難するか、一覧表を配布するなどして周知の徹底を図る。また個人別の避難計画を連携して作成していくことが必要である。

(2) 災害時要配慮者への周知

ア 災害時要配慮者に対する各自、各家庭での防災対策を充実させるため、防災に関する広報を徹底する。

その際、点字や録音、音声コード、イラスト等を用い、漢字にはルビをふるなど、分かりやすい広報を行う。

イ 発災後の避難所や福祉事務所、社会福祉施設等における相談体制、保健所や医療機関における医療供給体制・相談体制を周知する。

ウ 災害時要配慮者一人ひとりの精神上・身体上の状況に応じた避難方法、救助の求め方などについて相談に応じる窓口を開設する。

(3) 社会福祉施設等との連絡体制の整備

社会福祉施設等には、自力で避難することが困難な利用者が多数生活しているため、的確な災害情報や避難情報等を提供する体制を整備し、施設側が的確な避難行動を行えるよう支援する。

10 防災訓練・教育の実施

(1) 地域住民に対し、災害時要配慮者の支援に関する知識や情報を周知する。また、福祉避難所の役割について地域住民に対しての周知を図るとともに、災害時の協力を働き掛ける。

地域住民、防災市民組織、地元の警察署・消防署・医療機関・障害者団体（又は関係団体）等と災害時要配慮者が合同で、実際に救出訓練や避難訓練を行い、防災訓練を体験する場を提供する。

(2) 防災訓練に災害時要配慮者と避難支援等関係者の参加を呼びかけるとともに、専門家・支援団体・当事者本人を講師にして、障害の特性に応じた支援方法を住民が習得できるようにする。

(3) 社会福祉施設等が行う防災訓練に地域住民や防災市民組織等が参加し、また、相互応援協定を締結するなど、地域協力体制づくりを行うよう指導する。

(4) 区市町村が設ける災害時要配慮者対策本部の設置や運営等について訓練を行う。

(5) 防災訓練において、個別避難計画を活用した避難支援を実施し、作成した計画が実際に機能するか確認しておくことが重要である。

(6) 在宅人工呼吸器使用者については、発災時を想定した訓練により、災害時個別支援計画に基づいた行動ができるか、在宅人工呼吸器使用者・家族及び関係機関、近隣の支援者や搬送支援者等で確認し、計画の妥当性を検証しておく（「東京都人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照）。

11 社会福祉施設等の防災体制整備

社会福祉施設等には多くの利用者があり、災害時には、自ら施設の被害を最小限に止め、利用者の安全確保に努めることとなっている。

そこで、社会福祉施設等では、日頃から、生活必需品の確保、職員の体制整備及び正確な情報の収集や把握に努め、研修や訓練を通じて、施設職員が適切な対応をとることが必要である。訓練の実施に当たっては、地域住民の参加が得られるよう連携に努めることが求められる。

その他、社会福祉施設等の防災体制整備に関する取組は以下の通り。

Ⅱ 日頃の備え

①福祉避難所への指定

福祉避難所に指定された場合は、災害時要配慮者の受入場所として、役割を果たすこととなる。

社会福祉施設等と協定等を締結し、人員・移送方法等をあらかじめマニュアル化したり、福祉避難所開設訓練を実施する等、災害時に的確に動ける体制を整備することが求められる。

②耐震化の推進について

社会福祉施設等では、施設の耐震診断を受け、施設設備の補強や改築をし、内装、設備及び備品について、倒壊、破壊及び飛散が起らないようにするとともに消火設備、警報設備及び避難設備の点検、電気器具やその他の危険物の適切な管理並びに居室の家具などについて安全点検を定期的実施することも求められている。

③避難確保計画等の作成

区市町村は、水防法及び土砂災害防止法に基づき、浸水想定区域内及び土砂災害警戒区域内にある要配慮者利用施設で災害時に利用者の円滑かつ迅速な避難の確保が必要なものについて、施設の名称及び所在地について区市町村地域防災計画に定めるものとする。

水防法又は土砂災害防止法に基づき、区市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設については、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務づけられており、作成した計画や実施した訓練結果について、施設管理者から区市町村長へ報告の義務がある。

介護保険施設、障害者支援施設、救護施設、児童福祉施設等については、政令により、非常災害対策計画の作成及び避難訓練の実施が義務づけられている。

両計画の作成対象となる施設については、個々に計画を作成する必要はなく、避難確保計画の内容を網羅するようにして非常災害対策計画を作成することで、両計画を作成したと見なすことができる。

④業務継続計画（BCP）の策定

令和3年度介護報酬等改定においては、災害等が発生した場合であっても、必要な介護サービスや障害福祉サービス等を継続的に提供できる体制を構築する観点から、全ての介護サービス事業者、障害福祉サービス等事業者を対象に、業務継続計画（BCP）の策定等が、3年間の経過措置を設けた上で義務づけられている。

⑤災害時の非常用電源の確保

災害発生時に自力で避難することが困難な者が多く利用する高齢者施設等の防災・減災対策を推進し、利用者の安全・安心を確保するため、非常用自家発電設備の設置促進を図る必要がある。

⑥東京都災害福祉広域支援ネットワーク

大規模災害時において、福祉避難所等への福祉専門職の応援派遣を行うことにより、災害時要配慮者に対し緊急的に対応を行えるよう、その役割を担う関係機関が集い平時から災害時の福祉について検討を行う、東京都災害福祉広域ネットワークにおける取組を推進している。

1 2 災害時要配慮者向け生活用品・食料等の準備

日頃から、災害時要配慮者の当面の避難生活に対応できるように災害時要配慮者の特性に応じた生活用品や食料等を関連施設に備蓄しておくとともに物資の調達体制を整備しておく。

なお、被災地で求められる物資は、時間の経過とともに変化することを踏まえ、災害時要配慮者のニーズに対応した物資の確保に留意する。

また、人工呼吸器などの医療機器を使用する要配慮者は、電力の供給停止が生命の危機に直結するため、複数台の外部バッテリーや非常用電源を用意するなど事前の準備が重要である（「東京都人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照）。

1 3 避難所内の想定

要配慮者の視点を踏まえた施設・設備の整備に努めるほか、要配慮者の特性に応じて必要となる物品を確保しておく。

1 4 地区医師会・医療機関との協力体制づくり

災害発生後の医療体制について、避難所・福祉避難所への巡回なども含めて、事前に地区医師会、医療機関等との協力体制を作っておく。

1 5 民間企業との協力体制づくり

災害発生後の薬や医療・ケア用品等の供給体制について、事前に民間企業との協力体制を作っておく。特に福祉事業者とは、福祉避難所の指定や避難行動要支援者の避難や移動手段の提供体制も含めた協力体制を構築する必要がある。

1 6 帰宅支援の体制づくり

事業所や一時滞在施設に留まった帰宅困難者等は、帰宅経路沿いの被害状況などの情報や、行政及び関係機関から提供される災害関連情報等により、安全に帰宅できることを確認した後、帰宅を開始する。

帰宅困難者等の多くは、長距離を徒歩で帰宅することが見込まれるため、徒歩帰宅者への円滑な帰宅支援が必要となる。長距離の徒歩が困難な災害時要援護者に対しては、バスやタクシー等の代替輸送を確保し、優先して搬送することが必要である。

Ⅲ 南海トラフ地震に関連する情報 の発表時の対策

Ⅲ 南海トラフ地震に関連する情報の発表時の対策

南海トラフ沿いの大規模な地震が発生する可能性が相対的に高まったと評価された場合、気象庁は、「南海トラフ地震臨時情報」や「南海トラフ地震関連解説情報」（この二つの情報をあわせて「南海トラフ地震に関連する情報」と呼ぶ）を発表する。

特に南海トラフ地震臨時情報が発表された場合には、南海トラフ地震の発生等に伴う被害の防止や軽減に努めるものとする。

（なお、平成25年5月公表の「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定」によると、南海トラフ地震は、島しょ部に多大な被害をもたらし、区部や多摩地域への被害は首都直下地震と比較すると小さいが、南海トラフ地震臨時情報の収集・伝達等に係る対応は、区部・多摩地域においても、実施するものとする。）

※現在、運用が停止されている「東海地震に関連する情報」の発表時の対策については、「南海トラフ地震に関連する情報」を「東海地震に関連する情報」に読み替えて、対応するものとする。

1 情報の提供

- (1) 自らでは情報の入手が困難な災害時要配慮者に対して、区市町村、町会、自治会、地域住民、支援団体等で既に設けておいた情報提供体制を機能させ、避難行動要支援者名簿等を参考に「南海トラフ地震に関連する情報」の発表を速やかに知らせるようにする。
- (2) 戸別訪問等により避難準備の呼びかけを行う。
- (3) 対象者別の避難の必需品を手元に用意して、いつでも持ち出せるようにしておいてもらう。
- (4) 家具、設備、備品等について、災害時に倒壊、破壊及び飛散が起きないように再確認をしてもらう。さらに、避難器具の点検や危険物の警戒を呼びかける。

2 災害時要配慮者の所在確認

- (1) 災害時要配慮者の名簿や居住マップ等を用意し、地域の防災市民組織、町会、自治会、民生委員協議会、支援団体等に協力を求め、対象者の住所変更の有無、身体状況、家族や近隣の支援体制状況等の調査・確認を実施し、発災時に備える。集約した情報は、区市町村と実際に支援する地域の支援者とが共有する。

Ⅲ 南海トラフ地震に関連する情報の発表時の対策

- (2) 災害時要配慮者を把握している部署では、関係行政機関や地域住民、自治会、民生・児童委員等との連携、協力のもとに役割分担しながら、その所在の確認に努める。
なお、所在確認を行う者の安全確保についても留意をする。
- (3) 発災時に支援を希望する災害時要配慮者と、避難誘導の支援の必要性の有無を確認しておく。

3 救助・避難協力体制の確認

- (1) 災害時要配慮者の安全を確保するため、災害時要配慮者との連絡・協力体制を確認し、整備する。
- (2) 救助・避難・火災対策等のため、地域住民の協力体制を整え、その対応に備える。
地域住民に対して、災害時要配慮者に異常があったときには、医療機関や家族に緊急連絡を行うよう、協力を依頼しておく。
- (3) 避難に備えて、ホームヘルパー等人材の派遣体制を確認する。

4 水・食料・常備薬・非常持出品の確認

水、食料、常時使用している医療用品・ケア用品、常備薬及び非常持出品の準備や確保の呼びかけを行う。

IV 避難指示等の発令

IV 避難指示等の発令

1 避難指示等の発令

自然災害ごとに、どのような状態になれば住民が避難行動を開始する必要があるかについて、関係機関から提供される情報、自ら収集する情報等を基に、避難指示等発令の判断基準を整理しておく必要がある。

平成30年7月豪雨等における甚大な被害を受け、分かりやすく大雨等の際の避難行動や避難のタイミングを伝えるため、避難情報に警戒レベルが追記された。令和2年5月、大雨の警戒レベルを分かりやすく伝えるために5色の配色が定められた。令和3年5月、避難勧告と避難指示（緊急）は避難指示に一本化された。

避難情報と警戒レベル ※内閣府ホームページより一部抜粋

警戒 レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1
<警戒レベル4までに必ず避難！>			
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 （気象庁）
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 （気象庁）

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない

※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人にも必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである

（注）避難指示は、令和3年の災対法改正以前の避難勧告のタイミングで発令する

2 情報の提供

- (1) 自らでは情報の入手が困難な災害時要配慮者に対して、区市町村、町会、自治会、地域住民、支援団体等で既に設けておいた情報提供体制を機能させ、災害時避難行動要支援者名簿等を参考に避難指示等の発令を知らせるようにする。
- (2) 戸別訪問等により避難準備の呼びかけを行う。
- (3) 対象者別の避難の必需品を手元に用意して、いつでも持ち出せるようにしておいてもらう。
- (4) 家具、設備、備品等について、災害時に倒壊、破壊及び飛散が起きないように再確認をしてもらう。さらに、避難器具の点検や危険物の警戒を呼びかける。
- (5) 自治体から避難情報(警戒レベル)が発令されている地域については、民生・児童委員は自身の安全を確保した上で対応することを前提としつつ、避難情報が発令中に要配慮者の見守り等の活動を行う必要がある場合には、民生・児童委員自らが対応するのではなく、その状況を自治体に伝達することが重要とされている。

3 災害時要配慮者の所在確認

- (1) 災害時要配慮者の名簿や居住マップ等を用意し、地域の防災市民組織、町会、自治会、民生委員協議会、支援団体等に協力を求め、対象者の住所変更の有無、身体状況、家族や近隣の支援体制状況等の調査・確認を実施し、発災時に備える。集約した情報は、区市町村と実際に支援する地域の支援者とが共有する。
- (2) 災害時要配慮者を把握している部署では、関係行政機関や地域住民、自治会、民生・児童委員等との連携、協力の下に役割分担しながら、その所在の確認に努める。
なお、所在確認を行う者の安全確保についても留意をする。
- (3) 避難行動要支援者については、個別避難計画を作成しておく。

4 救助・避難協力体制の確認

- (1) 災害時の災害時要配慮者の安全を確保するため、災害時要配慮者との連絡・協力体制を確認し、整備する。
- (2) 救助・避難・火災対策等のため、地域住民の協力体制を整え、その対応に備える。地域住民に対して、災害時要配慮者に異常があったときには、医療機関や家族に緊急連絡を行うよう、協力を依頼しておく。
- (3) 避難に備えて、ホームヘルパー等人材の派遣体制を確認する。

5 水・食料・常備薬・非常持出品の確認

水、食料、常時使用している医療用品・ケア用品、常備薬及び非常持出品の準備や確保の呼びかけを行う。

V 発災直後における対策

V 発災直後における対策

1 災害時要配慮者対策組織の設置

(1) 災害時要配慮者対策本部（災害時要配慮者対策課）の設置

ア 目的

災害時要配慮者の安全を確保し、発災後の生活を支援するために必要な総合的対策及び調整を行うため、区市町村の災害対策本部内に設置する。

イ 業務

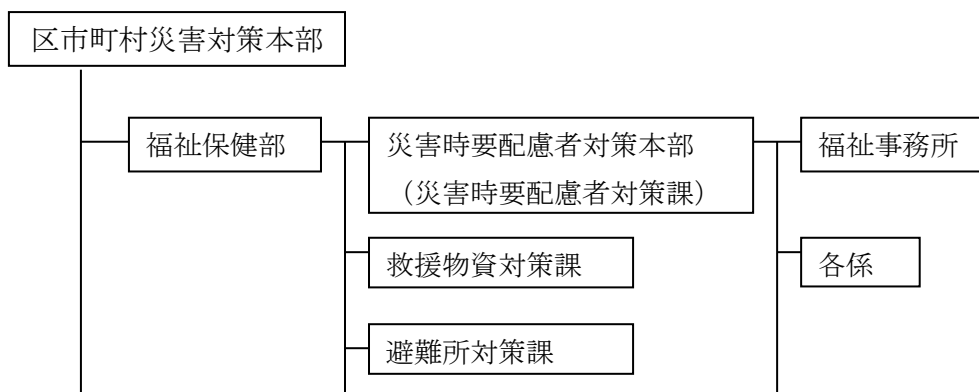
災害時要配慮者対策本部（災害時要配慮者対策課）は、福祉事務所のケースワーカー等、民生・児童委員、防災市民組織、社会福祉施設等職員及びその他関係機関の職員と協力して、次の業務を行う。

- (ア) 災害時要配慮者の安否確認及び実態調査の一元的な指示及び情報の集約に関すること。
- (イ) 災害時要配慮者のニーズの把握に関すること。
- (ウ) 災害時要配慮者への福祉サービス等の提供のための対策及び調整に関すること。
- (エ) 災害時要配慮者対策に関する情報の収集・提供に関すること。
- (オ) その他災害時要配慮者の対応に関すること。

ウ 組織

区市町村災害対策本部の福祉保健主管部等に設置する。

(例)



(2) 災害時要配慮者支援班の設置

ア 目的

災害時要配慮者の避難所や在宅におけるニーズを現場において的確に把握し、生活上の各種相談に応じるとともに生活支援等の福祉的対策を講じるため、関係者によるチームを編成し、支援活動を行う。

その際に災害時要配慮者が同性に相談・対応できる仕組みをつくる。

イ 具体的活動内容

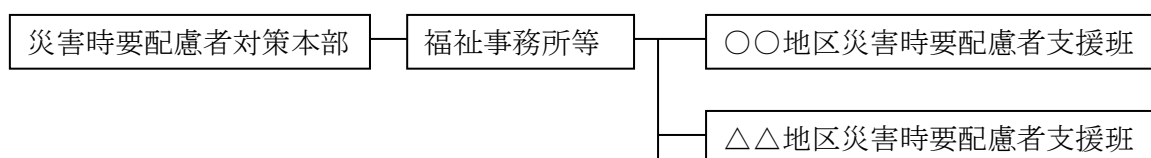
- (ア) 災害時要配慮者への相談及び応急的なケア
- (イ) 災害時要配慮者の安否確認・実態調査・ニーズの把握
- (ウ) 災害時要配慮者対策本部（災害時要配慮者対策課）への状況報告
- (エ) 災害時要配慮者への福祉サービス等の提供のための措置依頼

ウ 組織

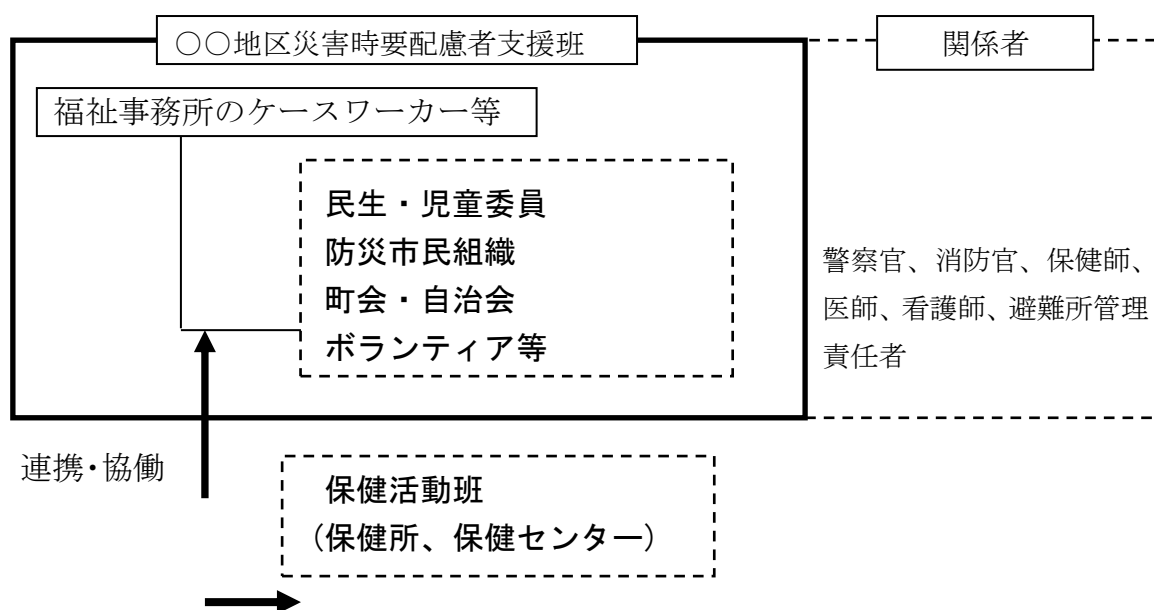
福祉事務所のケースワーカー等や民生・児童委員等が中心となって班を構成する。

複数の班を編成し、一町会又は一避難所程度の範囲の担当地区を定めて、きめ細かな対応を行う。

班の構成員は、活動内容や活動時期等に応じて適時変更する。



【災害時要配慮者支援班】



※保健活動班・・・避難所等で巡回健康相談等を行う保健師・管理栄養士その他必要な職種からなる専門活動班のこと。

2 救助・避難誘導

(1) 安全の確保

発災直後の災害時要配慮者の救出及び避難誘導は、地域における住民の手によるほか方法はない。行政が機能するまでの間は、地域住民の協力により、生き埋めになっている者やけが人の救出等に迅速、的確に対応することが求められる。

自治会、防災市民組織等が、あらかじめ備えておいた対象者名簿に基づき、高齢者、障害者等を救出し、避難所等に避難誘導する。

なお、避難を支援する者の安全確保についても留意が必要である。

(2) 救助・避難誘導の体制（地域ごとに様々な工夫）

【A区の例】

A区では、災害時要配慮者の避難救助体制を「おんぶ作戦」と名づけ防災区民組織（町会・自治会）単位で、整備を進めている。

「おんぶ作戦」とは、隣近所の人々が自力で避難することの困難な人々をおんぶして、避難しようとするもので、支援者を避難対象者ごとに、あらかじめ決めておくことが特徴である。

(3) 救助・避難の際の留意事項

障害者等を救出・避難誘導するときには、次のようなことに留意する。

◇視覚障害者

白杖等を確保するとともに、誘導方法について本人に確認し、地域住民の協力も得ながら救助・誘導者を派遣する。

◇聴覚障害者・言語障害者

筆談や手話によって、避難場所や避難所の位置を伝えるので、筆記用具、書き消しが簡単な筆談用具等をあらかじめ準備する。

◇肢体不自由者

自力歩行が困難な者には、車いす（電動車いすを除く。）・ストレッチャー・担架・リヤカー・階段避難器具等の移動用具の確保、通行路の早期復旧、移動支援者の派遣等を行う。

◇内部障害者・難病患者

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。）を確保するとともに、自力歩行が困難な者には、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を提供する。

◇人工呼吸器使用者

在宅療養が困難になった場合には、自家発電装置や非常用電源のある公共施設や民間協力施設、あらかじめ決めておいた親類、知人宅、かかりつけの医療機関等へ避難する。

常時使用する医療機器やその電源を確保するとともに、移動用具や搬送手段を提供する。移送には複数名の支援者が必要なため、家族のみでなく近所の方や民生・児童委員、消防団、自主防災組織等、地域において複数の支援者を確保しておく必要がある。(災害時個別支援計画に沿った行動をする。)(「東京都人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照)。

◇知的障害者

分かりやすい言葉で避難場所や避難所の位置を伝える。理解できないときには、地域住民の協力も得ながら、手を引くなどして誘導する。興奮状態に陥ったときには、抱えて移動することも考えられる。

◇精神障害者

避難場所や避難所の位置を伝えるとともに、地域住民の協力も得ながら、必要に応じて誘導する。

◇重症心身障害児(者)

寝たきりであるため車いすでの移動ができない場合がある。ストレッチャー・担架・リヤカー・階段避難器具等の移動用具の確保、通行路の早期復旧、移動支援者の派遣等を行う。移送には複数名の支援者が必要になることが多い。医療的ケアを必要とする場合は、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。)を確保する。

3 被害状況等の把握

災害時における被害状況の把握、応急救助を迅速、効果的に実施する上で、また、災害の規模を予測する上で不可欠である。

そのため、区市町村は、被災者生活実態調査を実施するとともに、被害状況を迅速に把握する。

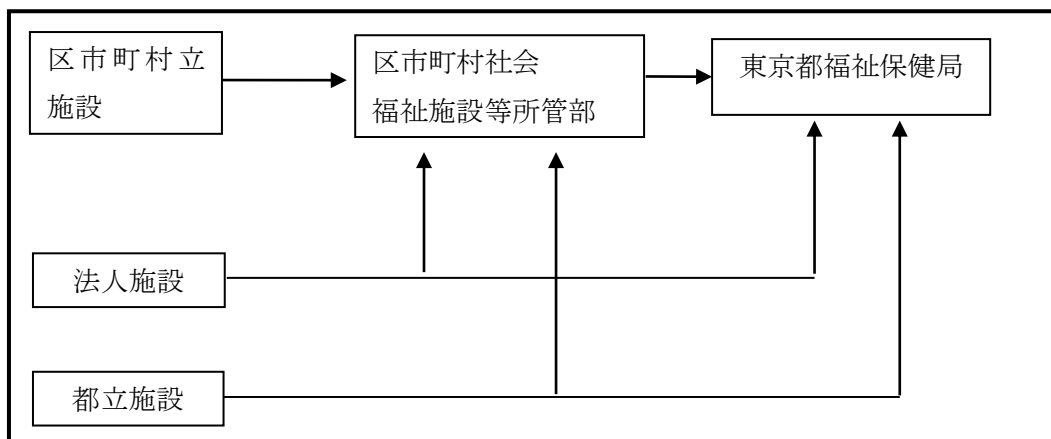
(1) 災害時要配慮者支援班からの集約

災害時要配慮者支援班の活動及び関係行政機関を通じて被害状況を把握するとともに、民生・児童委員や地域住民等から、各地域の災害時要配慮者の被害状況を速やかに把握するようにする。

(2) 社会福祉施設等からの集約

社会福祉施設等関係の被害状況を把握するため、情報を速やかに収集する。

【社会福祉施設等被害状況の報告経路】



※災害発生時における社会福祉施設等の被災状況等を国・地方公共団体が迅速に把握・共有し、被災施設等への迅速かつ適切な支援につなげるため、国は、社会福祉施設等の災害時情報共有システムの運用を令和3年度から開始している。都及び区市町村においても、社会福祉施設等の被害状況把握のため、災害時情報共有システムを活用する。

4 安否情報・実態調査

(1) 趣旨

災害時要配慮者は、避難所に避難したとしても、一般の避難住民よりも避難所での生活が困難な例が多い。

また、要介護高齢者や肢体不自由者などは、住宅改修や福祉用具等を導入

しており、家屋破壊や火事などにならない限り、自宅に止まることが考えられ、身体や生命に危険が及ぶおそれがある。

このため、被災直後に生命の安全を確認する(前記「2 救助・避難誘導」)ほか、継続的に安否を確認し、的確な助言を行うとともに、災害時要配慮者のニーズを把握し、必要な福祉サービス等を提供するための実態調査を行う。

(2) 実施機関

災害時要配慮者支援班が中心となり、関係機関と連携を図りつつ行う。できる限り早期に災害時要配慮者支援班を立ち上げ、ローラー作戦を展開していく。

(3) 実施方法

- ア 避難行動要支援者名簿等の事前に把握している要配慮者情報を活用する。
- イ 災害時要配慮者支援班ごとに担当地区と役割分担を決めて行う。
- ウ ボランティア団体等の協力を得て、迅速かつ継続的に安否確認及び実態の把握を行う。
- エ 安否確認及び実態調査を避難所において行う場合には災害時要配慮者支援班との連携を密にする。
- オ 避難所においては、避難している災害時要配慮者の人数、世帯構成、避難所生活上の留意点等を把握するための被災災害時要配慮者台帳を作成する。
- カ 健康状態、居住状況等について一人ひとり聞き取り調査を行い、今後の生活支援方法を検討する。

(4) 調査内容

(例)

- ア 避難生活している場所
- イ 災害時要配慮者の健康状態
- ウ 居住・同居家族・支援者等の状況
- エ 今後必要とされるサービス内容

(5) 確認後の対策

- ア 区市町村の災害時要配慮者対策本部(災害時要配慮者対策課)は、福祉避難所の受入れ、社会福祉施設等への入所やホームヘルパー・ケアマネジャーの派遣等の必要な対応をとる。
- イ 避難所や地域における住民による支援体制を整備する。

【対象者別対応例】

- ◇ 高齢者
施設入所、入院、ホームヘルパー・ケアマネジャーの派遣、緊急ケアセット・おかげ等の支給、医師、保健師等の訪問指導、継続的な見守り等

- ◇ 障害者
施設入所、入院、ホームヘルパー・ガイドヘルパー・意思疎通支援者等の派遣、補装具等の支給等

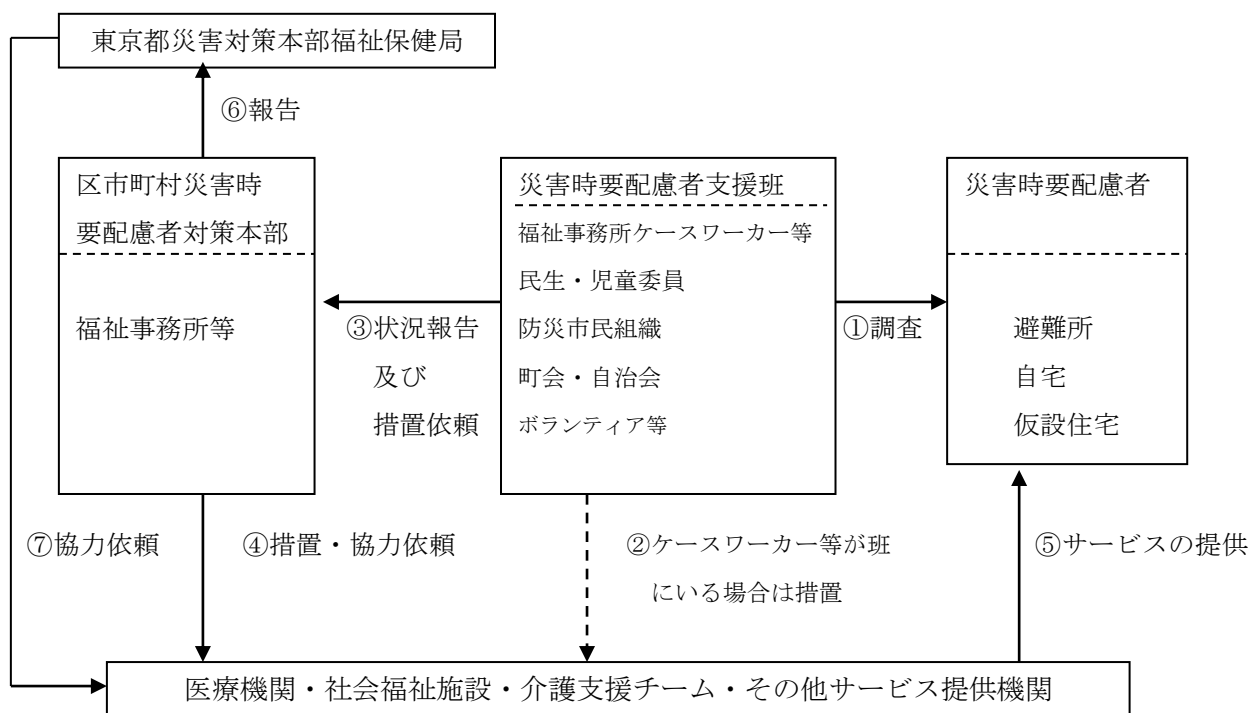
- ◇ 難病患者
医師、保健師等の訪問指導、訪問看護師、ボランティア等の派遣、医療機関への搬送、施設入所、継続的な見守り等

- ◇ 人工呼吸器使用者
在宅で療養を継続できる使用者については、電源の確保、介護者への支援など在宅療養が継続できる支援体制を整える。
(「東京都人工呼吸器使用者災害時支援指針」参照)。
医師、保健師等の訪問指導、訪問看護師、ボランティア等の派遣。在宅療養が困難になった場合には、医療機関への搬送、施設入所

- ◇ 乳幼児
紙おむつ、液体ミルク、粉ミルク (アレルギー対応含む)、ミルク調整用の水、哺乳瓶、離乳食、おしりふきなどの衛生用品、日頃服用している薬の支給等

- ◇ 妊産婦
日頃服用している薬、妊婦用の衣類・下着、毛布、妊婦向け食糧、衛生用品の支給等、体調の異常を訴える者には医療機関と連携しての支援等

【実態調査概要図】



5 情報の提供

災害時に情報把握、避難、生活手段の確保などの活動を円滑かつ迅速に行いにくい状況に置かれている災害時要配慮者や、社会福祉施設等の要配慮者利用施設に対して、発災時に迅速かつ正確に情報提供を行うことは重要である。

(1) 情報の種類

ア 情報収集体制

災害時には情報が錯綜すること、特に発災直後は通信回線が途絶することが考えられる。情報班など、情報の窓口を一本化して混乱を避ける。情報収集に当たっては、テレビ、ラジオ、新聞、インターネット、SNS等、あらゆる情報アクセス手段を活用するとともに、得た情報を相互に突き合わせるなど、内容確認を行う。

イ 情報共有手段

発災時に必要とされる情報としては、食料・水等の供給場所・時間に関する情報や安否に関する情報、被災状況に関する情報、避難所での注意事項等がある。避難所での掲示、防災放送、広報車、広報紙、テレビ、ラジオ、新聞、ファックス通信、インターネット、メーリングリスト、SNS等の多様な手段を活用して情報を提供する。

(2) 情報提供の方法

ア 避難所の災害時要配慮者

- (ア) 災害時要配慮者が情報を遮断されないよう、また、災害時要配慮者から情報が円滑に伝わるよう情報伝達方法を確立する。
- (イ) テレビ・ラジオ等の設置、臨時広報誌の発行、特設公衆電話、インターネット、FAX、SNS等、被災者の特性に応じた情報提供手段を整備する。
- (ウ) 掲示板の貼紙や電光掲示板を活用する。
- (エ) 視覚障害者には、構内放送等音声情報、拡大文字による情報及び点字による情報を提供する。
- (オ) 聴覚障害者には、視覚的な情報伝達を行う。
また、意志疎通支援（手話通訳等）のできる人を配置する。
- (カ) ボランティアを派遣し、情報の伝達を図る。
- (キ) 各避難所の災害時要配慮者班（受付）を利用する。

イ 在宅の災害時要配慮者

- (ア) SNS等のインターネットを通じた情報提供、メーリングリスト等による送信、戸別受信機、広報車、回覧板等により避難場所や避難所等の所在、被害状況及び予測される事態について周知する。
- (イ) 必要に応じて、戸別訪問による情報提供を実施する。
- (ウ) 視覚障害者には、音声情報、拡大文字による情報及び点字による情報を提供する。
- (エ) 聴覚障害者や言語障害者には、掲示板、ファックス通信、聴覚障害者用情報受信装置等を利用する。
また、手話通訳や要約筆記等意思疎通支援ボランティアの協力を得る。

【情報提供のためのチェックリスト（例）】

<input type="checkbox"/> 被災者全員に周知されているか <input type="checkbox"/> 避難所生活者に周知したか <input type="checkbox"/> 在宅生活者に周知したか <input type="checkbox"/> 災害時要配慮者に配慮したか <input type="checkbox"/> 数度にわたり周知したか <input type="checkbox"/> 継続して広報しているか <input type="checkbox"/> 複数の手段によって周知したか

VI 発災数日後からの対策

VI 発災数日後からの対策

1 避難所・在宅生活支援の実施

(1) 避難所生活の支援

災害時要配慮者には、避難所での生活は生活環境の急激な変化となるため、特に配慮が必要である。災害時要配慮者にとって利用しやすい避難所にすることが求められる。

ア 災害時要配慮者に配慮した生活環境の整備

(ア) 避難所の管理責任者は、被災災害時要配慮者台帳の更新を行い、避難所の被災世帯の構成やニーズの状況を把握する。

(イ) 避難所の設置に伴い、感染症対策や暑さ寒さ対策の実施、高齢者等へ配慮した食事の提供、仮設トイレやポータブルトイレの配備、入浴の確保、プライバシーの保護等生活環境を整備する。

(ウ) 避難所では、室内温度の調節を適切に行う。

(エ) 障害者や高齢者が使うトイレを確保する。トイレまでの動線の確保(使い勝手の良い場所への配置や段差の解消など)や介助者も入れるスペースなどに配慮する。

また、オストメイトの方がいる場合には、装具交換スペースを確保する。

(オ) 高齢者や障害者の使用が想定される場所の動線の確保、段差の解消や十分な通路幅の確保を行う。

また、通路に出やすい場所の確保や福祉スペースを別途用意することに配慮する。

(カ) 妊産婦や乳幼児には、母体と胎児の安全のため、継続した観察とケアなどの衛生環境の確保や感染症対策を行う。

(キ) 配慮が必要な人の状況を把握するため、本人や家族からの聞き取りを行うとともに、気兼ねなく話が出来るよう、個室などを用意する。

(ク) 移動が不自由な高齢者、障害者、乳幼児及び妊産婦などがいる家族は、トイレや水回りなどに出やすい居住空間を確保するとともに、情報やコミュニティから隔離しないよう配慮する。

(ケ) 医療的ケアが必要な人(難病患者を含む)が避難する福祉避難所には、看護師等の医療的ケアが可能な人材を配置や、医療的ケアに必要な衛生用品等の確保に留意する。

(コ) 避難所におけるインフルエンザやノロウイルスなどの感染症対策については、「東京都避難所管理運営の指針」を参考に感染症予防を実施する。

また、新型コロナウイルス感染症については、「避難所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドライン(東京都避難所管理運営の指針別冊)」等を参考にし、避難所が過密にならないよう努める。

VI 発災数日後からの対策

【対象者別対応例】

◇ 高齢者

高齢者は、環境の変化に敏感なため、避難所での生活に順応するのが難しく、体調を崩したりすることがあるので、よりきめ細やかな対応が必要となる。

- ・ 個々に間仕切りをするなど、プライバシーの確保に配慮する。
- ・ 避難所の個室と屋外の段差を解消し、移動しやすいようにする。
- ・ 移動が困難な者に対し、杖や車イスを貸与する。
- ・ 居室とトイレを接近させる。
- ・ 居室の温度調整を行う。
- ・ 支援が必要な者に対してホームヘルパー・ケアマネジャー等を派遣する。
- ・ 徘徊の症状のある認知症の人については、行方不明にならないように避難所の周りの人にも声をかけてもらうよう依頼する。

◇ 視覚障害者

- ・ 白杖等の補装具又は日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理支給等を行う。
- ・ 仮設トイレを屋外に設置する場合、壁伝いに行くことができる場所に設置するか順路に固定された壁状の仕切りや手すり等を設け、移動経路上に障害物を置かず、移動が楽に行えるようにする。

◇ 聴覚障害者・言語障害者

- ・ 補聴器等の補装具又は日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給等を行う。
- ・ 意思疎通支援者（手話通訳者、要約筆記者等）を派遣する。

◇ 肢体不自由者

- ・ 身体機能に合った、安全で利用可能なトイレ、ベッド、椅子等を用意する。
- ・ 車いす等の補装具又は日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給等を行う。
- ・ 避難所を整備しても安全に利用できない方もいるため、より多くの介助者が必要となる場合がある。

◇内部障害者・難病患者、人工呼吸器使用者等、医療的ケアを必要とする人等

- ・常時使用する医療機器（必要な電気、酸素ボンベ等も併せて）、日常生活用具（必要な水、設備等も併せて）や薬を調達し、支給する。
- ・医療機関の協力を得て、巡回診療を行う。
- ・避難所生活ではケアを行うための衛生環境とプライバシーを確保する。

◇知的障害者

- ・周りの状況や抽象的な表現の理解、未経験の出来事や状況の急な変化への対応が困難な方が多くいるため、周囲とのトラブルが生じないように配慮が必要である。

◇乳幼児

- ・避難所の設置に伴い、乳幼児のためのベビーベッドを用意する。
- ・調製粉乳や哺乳瓶、おかゆ等の食事の内容について、乳幼児に配慮したものを用意する。
- ・授乳やおむつ交換の場所を確保する
- ・乳幼児の泣き声、行動に配慮するため、母子避難スペースやキッズスペースなど、周囲への影響を配慮した空間を確保する。
- ・食品アレルギーに配慮する。

◇妊産婦

- ・妊産婦の特性に応じた支援物資を用意する。安静・休息を要するため、横になれる場所を確保する。

VI 発災数日後からの対策

イ 補装具・日常生活用具等の支給・貸与

- (ア) 災害時要配慮者に対し、避難所における生活面での配慮のために補装具、日常生活用具等の支給・貸与や、社会福祉施設等の利用相談等を行う。
- (イ) 避難所で生活していくために必要な介護用品や日用品等を、業者や社会福祉施設等の関係機関と連携を図り、適切に供給する。
なお、生理用品、女性用下着の配布は女性が行うなど、物資の配布方法についても配慮する。
- (ウ) 災害時要配慮者に対する生活必需品の確保や支給方法を確立する。
- (エ) 避難所生活が長期化する場合には、必要に応じて、更衣室、簡易シャワー、仮設風呂、簡易台所等の設備や、テレビ、ラジオ、エアコン、ストーブ、扇風機、洗濯機、乾燥機、畳、カーペット、網戸等の備品を配備する。

【過去の大規模震災で役立った例】

車いす、ベッド、マット、紙おむつ、カイロ、杖、毛布、眼鏡、補聴器、生理用品、ほ乳びん、男女別簡易トイレ、ウェットティッシュ、化粧水等

ウ 災害時要配慮者に配慮した食事の提供

高齢者には軟らかい食事の用意や、食事療法が必要な人及び食物アレルギーがある人への対応など、災害時要配慮者のニーズの違いに一定の配慮をした体制づくりを行う。

なお、避難所生活が長期化するに伴い、温かい食事の提供、栄養面や献立に対する配慮が求められる。

【過去の大規模震災における避難住民からの要望例】

メニューが単調である、高齢者には塩分が多い、油っこい、野菜不足、温かい食事が欲しい、食事療法が必要な人には塩分やカリウムが多い食事は避ける等

エ 相談窓口の設置

避難所には、一般の避難住民のために総合的な相談窓口が設置されることとなるが、当該相談窓口で災害時要配慮者特有の相談ニーズにも対応できる体制を整える。

なお、災害時要配慮者専用の相談窓口を設置し、災害時要配慮者支援班が中心となって運営することも一つの方法である。

オ 支援者の派遣

- (ア) 災害時要配慮者に応じた人材を確保し、避難所に派遣する。各々は、

災害時要配慮者支援班の一員として活動し、情報は災害時要配慮者支援班が一元的に集約する。

また、医師や看護師等からなる医療班や防疫班、健康相談を行う保健活動班等と連携を図り、きめ細かな支援を行う。

(イ) 福祉事務所のケースワーカー、保健師、意思疎通支援者等を派遣し、避難所生活を支援する。

カ 地区医師会・医療機関等との連携

医療サービスの必要な災害時要配慮者については、福祉事務所等と連絡をとり、医療救護の確保等の必要な措置を講ずる。このため、福祉事務所等、地区医師会、医療機関、社会福祉施設等との連絡方法を定めておく。

【対象者別対応例】

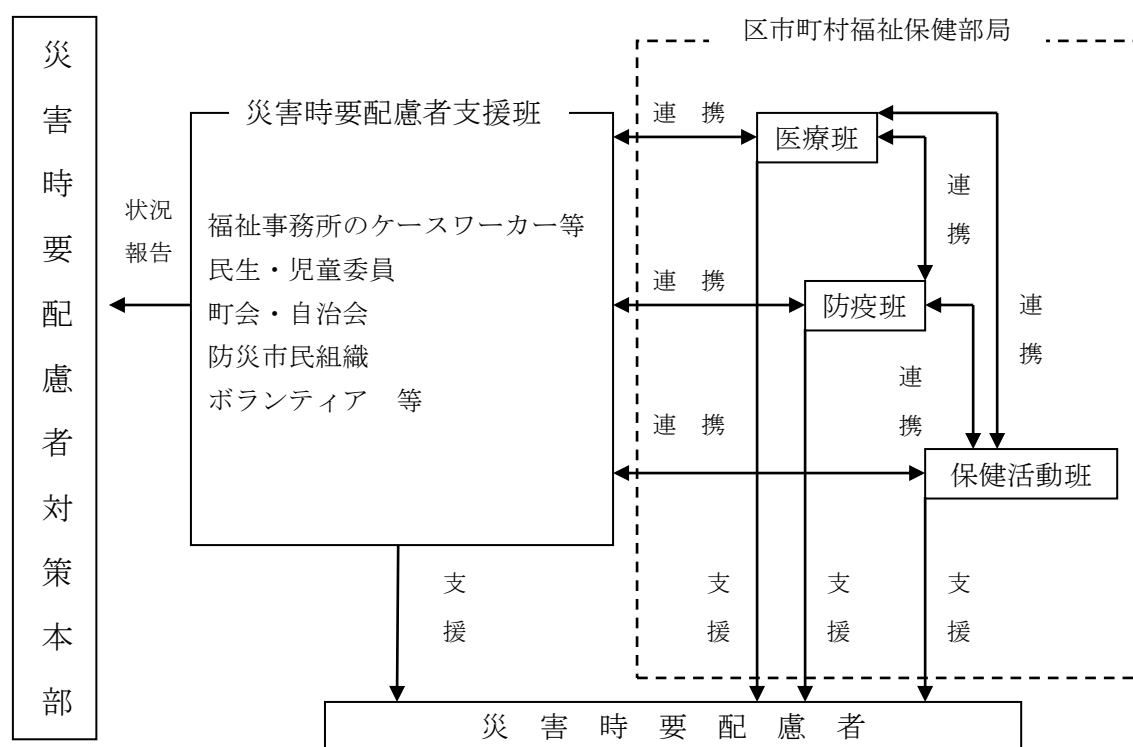
- ◇ 高齢者・障害者・難病患者・人工呼吸器使用者
 避難所において、健康診断等を実施し、医療機関に通っていた高齢者や障害者、難病患者（特に透析患者）・人工呼吸器使用者については、担当医と連絡をとり診療や治療、与薬に留意する。
 歯痛や義歯の不調等の場合には、食事の摂取にも影響するため、歯科医療の必要性にも留意する。

- ◇ 乳幼児
 - ・医療機関との連携により検診を実施し、異常が見受けられる者は入院等の対応をする。
 - ・児童相談所の一時保護の利用、施設入所等の措置をとる。

- ◇ 妊産婦
 - ・栄養食品を確保し、支給する。
 - ・医療機関との連携により健診を実施し、出産の兆候がある者や、異常が見受けられる者は入院等の対応をする。
 - ・希望するものに出産用品、新生児用品を提供する。

VI 発災数日後からの対策

【避難所における相関関係モデル図】



キ 生活支援・福祉サービスの提供

避難所における生活が円滑に営まれるように、介護サービス、入浴サービス、保育サービス、学童保育、仮設児童館事業等の様々なサービスを提供する。

(2) 在宅生活の支援

自宅で生活する災害時要配慮者に対し、生活が困難にならないよう情報を的確に伝達するとともに、必要な物資や福祉サービス等の提供を十分に行う。

ア 安全の確認

在宅生活を可能にするためには、第一に住宅並びに居住者の安全の確認が重要である。

- (ア) 住宅の安全性の判定や応急的な補修に対する経済的支援等を実施する場合には、高齢者や障害者等が生活する住宅を優先させる。
- (イ) 一人暮らし等の高齢者や18歳以上の一人暮らし等の重度身体障害者の自宅には緊急通報システムを設置して、急病等の緊急時に東京消防庁等に通報できる仕組みを整備する。

イ 日常生活の支援

(ア) 災害時要配慮者支援班による状況の把握及び支援

災害時要配慮者支援班やその他の支援チームが定期的に自宅を訪問し

て安否を確認し、関係機関と連携を図る。

(イ) 情報サービスの提供

災害情報、知人の安否の確認の情報、生活関連の情報、福祉サービス・医療の情報等を、戸別訪問、情報紙等の戸別配布、広報車での巡回等多様な方法により随時提供する。

(ウ) 見守りのネットワーク

地域住民やボランティアにより声かけを行い、精神的な不安を和らげ、孤独感に陥らないように配慮する。

(エ) 生活支援・福祉サービスの提供

災害時要配慮者支援班の実施した実態調査に基づき、関係機関と連携し、援護の必要な者に対して、その態様に応じた適切な福祉サービスを提供する。

・ホームヘルプサービスの提供

被災後の生活を立て直し、在宅生活を維持する条件を整備するため、必要な頻度でホームヘルパーを派遣する。

阪神・淡路大震災においては、既存のホームヘルパーが多く被災し、ホームヘルパーの確保から取り組む必要があった。

・入浴サービスの提供

訪問入浴サービス事業者と連携を図り、入浴の困難な寝たきり高齢者等に対し、入浴サービスを実施する。

平常時において、デイサービスセンター等で実施している場合には、対象者を拡大して実施することが望ましい。

・移動サービスの提供・ガイドヘルパーの派遣

外出・移動の困難な障害者等に対し、移動サービスの提供やガイドヘルパーの派遣を行う。

・配食サービス・日用品・補装具等の提供

在宅生活者に対しても遺漏のないよう、きめ細かなネットワークを形成して実施する。

・巡回訪問相談の実施

戸別訪問して各種の相談に応じ、生活支援を行う。

ウ 保健・医療の提供

医師、看護師、保健師等が適宜巡回して健康状態の確認を行うとともに、必要な医療ケアを行なうなど、障害の重度化や合併症の予防に努める。

2 福祉避難所の設置・運営等

(1) 福祉避難所の設置等

避難所や自宅で生活を継続していくことが困難で、特に配慮が必要な高齢者、障害者等に対して、入所施設等社会福祉施設等を福祉避難所として活用する。

VI 発災数日後からの対策

ア 福祉避難所の開設

区市町村があらかじめ指定した社会福祉施設等の安全を確保するとともに、介護サービス等の提供体制が整備され次第、早期に開設する。支援内容の得意な分野を考慮して、福祉避難所を活用する。

また、個室を確保することで状態の安定が図れる災害時要配慮者のためには、ホテル、旅館等の活用も有効である。

イ 対象者の選定

災害時要配慮者支援班による災害時要配慮者実態調査に基づき、福祉事務所等が福祉避難所への入所が適当であると判断した者を順次入所させる。移送方法については、公共交通事業者や福祉移送業者等と移送に係る協力協定を締結しておく。

介護保険施設や医療機関等に入所・入院が必要な要配慮者については、緊急入所等により対応する。

事前に個別避難計画において、直接避難を予定している避難行動要支援者については、直接避難を受け入れる。

ウ 災害時要配慮者の他地区への移送

区市町村長は、当該区市町村の福祉避難所に要配慮者を受け入れることが困難で、他地区（近隣の非被災地区若しくは小被災地区又は隣接県）への移送手段の調達が困難な場合に当たっては、都福祉保健局へ要請する。

エ 介護・支援

福祉避難所では、見守りや身のケア、生活支援等の総合的な保健福祉サービスを行うことを主眼としている。

介護等の専門職員や介護ボランティア等の協力を得て、マンパワーの充実を図るほか、ベッド等の必要な資器材の確保に努める。

オ 医療機関との連携

医療機関等と十分連携を図り、患者等が発生した場合には、早急に医療機関に委ねる。必要に応じて、歯科医療機関等とも連絡をとる。

(2) 緊急一時入所の実施

避難所や在宅で生活を継続していくことが困難な災害時要配慮者については、特別養護老人ホーム等の老人福祉施設、障害者入所施設、児童養護施設等の社会福祉施設等への緊急一時入所の措置を講ずる。

緊急一時入所に当たっては、都及び被災区市町村が、協力協定等を締結している他の区市等に受入れの協力を求め、広域的に実施する。

(3) 家族（支援者）との入所

被災した災害時要配慮者は、精神的に不安になることが多い。心の頼りとなる家族等の同伴による入所を検討する。なお、医療的ケアを必要とする者は、家族との入所が必要となる。

(4) デイサービス等の実施

避難所や在宅で災害時要配慮者を抱えた家族にとっては、支援を行うことが心身ともに負担になる場合が考えられる。そこで、デイサービス等を可能な限り実施して、家族等の支援者の負担の軽減を図る。

(5) 保育等の実施

ア 臨時保育室

保護者等が児童等を養育することが困難な場合には、児童養護施設や保育所等への緊急一時入所を実施するほか、保育の需要が増大した地域等においては、避難所内等に臨時保育室を設置するなど、勤労者のために資するものとする。

イ 移動児童館・学童保育

児童等の不安は、遊び等を通して解消を図ることができる。避難所等において児童館事業や学童保育事業を実施する。

ウ 里親制度等の活用

児童等のために里親委託等の措置を講ずる。

3 広域支援体制の整備

(1) 近隣他縣市等への支援要請

都では、区市町村からの支援要請があった場合、厚生労働省に協力を求めるとともに、「九都県市災害時相互応援等に関する協定」、「21大都市民生主管部局大規模災害時相互応援に関する覚書」等に基づき、社会福祉施設等への緊急一時入所や福祉系職員等の派遣等を近隣他縣市へ要請し、災害時要配慮者の支援を行う。

(2) 区市町村相互間の支援

被災区市町村においては、あらかじめ支援協定等を締結していた他区市町村等に対して、社会福祉施設等への緊急一時入所や福祉系職員等の派遣等を要請し、災害時要配慮者の支援を行う。

(3) 社会福祉施設等相互間の支援

社会福祉施設等は、社会福祉施設等相互間で締結していた協力協定等に基づき、相互支援を実施する。

区市町村は、社会福祉施設等に対して、必要事項を報告させるとともに、応援職員等の受入体制の整備を指示する。

(4) 福祉専門職の応援派遣（東京都災害福祉広域支援ネットワーク）

災害が発生した際には、平成29年3月に関係機関（東京都、東京都社会福祉協議会、東京都社会福祉協議会施設部会、各職能団体、区市町村社会

VI 発災数日後からの対策

福祉協議会、区市町村)で構築した「東京都災害福祉広域支援ネットワーク」に基づき、連携して被災状況を確認し、派遣可能職員を把握した上で、福祉施設や福祉避難所へ職員を派遣する。

4 相談体制の整備

(1) 相談窓口の設置

ア 災害時要配慮者にとって避難所の生活は、必要な機器が揃わないなど、不便なものになりがちである。そこで、避難所生活に必要な、車椅子、ポータブルトイレ、おむつ等の物資を調達するとともに、ホームヘルパーや意思疎通支援者の派遣等人材の確保に努めるほか、災害時要配慮者のニーズを把握するための相談窓口を避難所内に設置する。

イ 避難所において、福祉事務所のケースワーカー等、医師、看護師、保健師、社会福祉士等のチームによる相談窓口を設置し、一人ひとりの現況とニーズの把握を行い、公的サービスのほか地域の社会的資源を活用した支援につなげるコーディネートを実施する。必要に応じて、在宅の要配慮者に対しても相談窓口を設置し、支援を行う。

ウ 障害者関係団体等と協力し、連携を図り、相談体制やサービス提供体制を確保する。

福祉事務所等に相談窓口を設けて、窓口には、意思疎通支援者やボランティアを置く。

エ 福祉等に関する電話相談窓口を設ける。

また、災害時要配慮者専用電話や専用ファックスを設置して各種の相談に応じる。

オ 乳幼児、児童に緊急に一時保護や施設入所が必要になった場合には、児童相談所を窓口として、児童相談所内での一時保護又は施設入所をさせる。

カ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、災害時に3密（密閉・密集・密接）を避ける必要がある場合を想定した対応が課題となっている。例えば、避難所において避難者の区画が段ボールで仕切られており、聴覚障害者等が周囲の状況から情報を得ることが難しい場合があるため、一人ひとりの状況に応じた対応をする必要がある。

(2) 巡回相談の実施

避難所や応急仮設住宅等で生活する災害時要配慮者に対して、保健活動班による巡回健康相談や訪問指導、社会福祉施設等職員で構成する介護支援チームの派遣、入浴介助サービスの巡回事業等を行う。また、必要に応じて寝たきりで移動が困難な在宅の要配慮者への支援も行う。

(3) 相談結果の関係機関への連絡

相談結果を区市町村、福祉事務所、地域包括支援センター等に連絡し、

必要なサービスを提供する。

(4) メンタルヘルスケア対策の実施

ア ASD（急性ストレス障害）やPTSD（心的外傷後ストレス障害）、病状の悪化等へ対応するため、区市町村は災害時要配慮者支援班、保健活動班、保健所が結成する巡回精神相談チーム、精神保健福祉センター等と連携を取りながら、被災した災害時要配慮者に対するメンタルヘルスケアを行う。

イ 災害時要配慮者が安心して暮らすことができるよう、専門家によって作成されたパンフレットの配布等により情報を提供する。

ウ 相談窓口に来ない人又は来られない高齢者や障害者に対しては、巡回して声かけを行なう。

エ 高齢者や障害者は、避難所等で孤独になりやすいので、周囲の人が声かけを行ったり、話し相手のボランティア等を派遣する。

5 避難住民組織の確立

避難所においては、既存の自治会等を基本とした、避難住民により構成される自治会を組織化し、避難所内における相互協力体制づくりを促す。

6 ボランティア・NPO等との連携

(1) 災害時要配慮者支援班が把握した災害時要配慮者のニーズの中から、ボランティア活動によって提供すべきサービスについては、東京ボランティア・市民活動センターや地域のボランティアセンター、NPO等に連絡し、調整の上、協力を要請する。

ボランティアやNPOの活動により把握した行政ニーズについては、区市町村の災害時要配慮者対策本部が対応する。

ボランティアやNPOの活動と行政の役割を明確に区分し、両者の連携により災害時要配慮者が必要とするサービスを提供する体制を整備する。

(2) 区市町村には、ボランティアやNPOの関係団体等との情報交換や協議、ボランティアの受け入れや相談等のため、担当窓口を設置する。

(3) ボランティアやNPOの活動に対するニーズは刻々と変化するため、区市町村、社会福祉協議会、ボランティア関係団体等は、随時、ボランティア活動等のニーズを把握し、情報を相互に共有し、ボランティアやNPOに情報提供を行う。

VII 復興期の対策

Ⅶ 復興期の対策

1 くらしの復興

(1) くらしの復興の考え方

身体的、精神的なダメージや経済的な損失が大きい災害時要配慮者に対して、新たな状況に応じ、安定した生活を送ることができるよう、各種の対策を推進する。

(2) 仮設診療所の設置

地域医療機関の再開が著しく遅れている地域や、大規模応急仮設住宅建設地等一時的な医療需要の増加がみられる地域に、仮設診療所を設置する。

(3) 地域見守りシステムの整備

ア 民生・児童委員、ボランティア等地域住民が中心となって在宅の災害時要配慮者に対する近隣の見守りのシステムが作れるよう区市町村が支援する。

イ 住み慣れた地域を離れ、応急仮設住宅に居住している高齢者等に、住民による地域の声かけや助け合いを行い、また、ボランティア等が巡回訪問することによって高齢者が孤独にならないようにする。

(4) 緊急通報システム等の設置

応急仮設住宅に移った高齢者等が体調を崩した場合等に、直ちに救護できるように緊急通報システムを設置し、東京消防庁等に通報できるようにする。

(5) 被災者生活再建支援金の支給等

被災者生活再建支援制度により、生活再建に要する経費を支給する。

また、災害援護資金の貸付や、災害障害見舞金及び義援金の支給、生活福祉資金の特例貸付、生活困窮者自立支援制度、生活保護制度等の周知やその支給を行う。

(6) メンタルヘルスケア対策の実施

既存の相談機関等を活用するとともに、必要に応じ巡回精神相談チームを編成し、災害時要配慮者に対する相談体制を整備する。例えば、母子については区市町村の児童館等を活用した相談窓口を設け、関係機関と連携しながら、こころのケア対策を講ずる。

Ⅶ 復興期の対策

(7) 健康管理の推進

保健師・管理栄養士その他必要な職種からなる保健活動班による巡回健康相談等を行う。

(8) 総合相談所の設置

くらしの復興に関する広範囲な相談を同一の場所で受け付け、必要な情報を総合的かつ一元的に提供するため、災害時要配慮者総合相談所を設置する。

2 住宅の復興

(1) 住宅の復興の考え方

住宅の復興は、災害時要配慮者の生活安定のための前提であり、都市を復興するための不可欠の要素である。「民間住宅の復興は、自助努力が基本」という原則を踏まえながら、行政による適切な支援を行う。

震災発生後の暫定的なくらしの拠点を確保することを目的とした「応急的な住宅の確保」、恒久的な住宅の確保の支援を目的とした「自力再建への支援」、「公的住宅の供給」等の対策を実施する。

(2) 応急的な住宅の確保

ア 応急仮設住宅の建設

応急仮設住宅の建設予定地をあらかじめ定めておく。災害救助法適用後においては、都が建設予定地の中から適地を選定して、応急仮設住宅を建設する。

イ 応急仮設住宅への入居

災害時要配慮者の中には、避難所における生活が困難であり、緊急に応急仮設住宅へ入居したり、福祉避難所を利用する必要のある者が多数存在すると考えられる。

応急仮設住宅への入居者の選定を、都が定める選定基準に基づき行う。その際、従前居住地からの距離や、応急仮設住宅団地内のソーシャルミックス（年齢や職業、世帯構成、所得水準などを異にする人々が同じ地域とともに交流して暮らすこと。）に配慮しながら、災害時要配慮者を優先する。

(3) 自力再建への支援

災害時要配慮者による自力再建の原則を踏まえつつ、自力再建が促進されるよう、行政支援を行う。

例えば、住宅の取得、補修等のための資金融資あっせんや利子補給、住宅に関する総合的な相談窓口の設置や住宅情報の提供等である。

(4) 公的住宅の供給

自力再建が困難な災害時要配慮者に対して、区市町村営住宅等の公的住

宅を提供する。

3 施設・在宅サービスの再開

【対象者別対応例】

- ◇ 高齢者
 - ・できるだけ早急に業務を再開し、各種サービスを提供する。
 - ・社会福祉関係機関やボランティア団体等の援護も受け、精神的ケアを含めた巡回相談を実施する。

- ◇ 障害者
 - ・関係機関の支援も受け、精神的ケアを含めた巡回相談を実施する。
 - ・障害種別対応
 - (視覚障害者) 希望に応じて、同行援護を受けるために必要な支援を行う。
 - (聴覚障害者・言語障害者) 希望に応じて、意思疎通支援を受けるために必要な支援を行う。
 - (肢体不自由者) 廃用性の身体機能低下を防ぐため、医療機関等による巡回リハビリ等を実施する。
 - (知的障害者) 在宅の場合には、地域住民の協力を得るとともに、希望に応じて居宅介護等を受けられるよう支援を行う。在宅生活が困難な場合には、地域の社会福祉施設を利用できるよう支援を行う。
 - (精神障害者) 家事や生活習慣の回復のための支援を行う。再発の兆候が見られる場合には、関係医療機関へ連絡する。

- ◇ 内部障害者・難病患者・人工呼吸器使用者
 - ・医療機器・用品の支給・貸与を行う。
 - ・定期的に医療機関による巡回相談を実施する。
 - ・容態に応じて入院の措置をとる。

 - ・在宅生活が困難な場合には、地域の社会福祉施設を利用してトータルケアを提供する。

- ◇ 乳幼児
 - ・施設の崩壊等により正常な保育が困難な場合には、仮設保育所や臨時保育室の設置等を行う。

卷末事例集

①東京都災害福祉広域支援ネットワーク (東京都社会福祉協議会【東京都委託事業】)

東日本大震災時に、福祉分野での広域からの支援・受入が効果的に進まなかった経験から、災害福祉広域支援の必要性が提起され、平成 29 年度に「東京都災害福祉広域支援ネットワーク」を構築しました。大規模災害の発生を想定し、平時から東京都福祉保健局、区市町村、東京都社会福祉協議会、東京都社会福祉協議会施設部会、区市町村社会福祉協議会、福祉専門職の各職能団体が連携して、災害対策の強化を図っています。東京都社会福祉協議会が東京都委託事業として実施しています。

平時の取組みは、災害の発生に備えて、ネットワーク構成団体が、訓練や研修等を通じて、災害時の活動体制の強化を図っています。

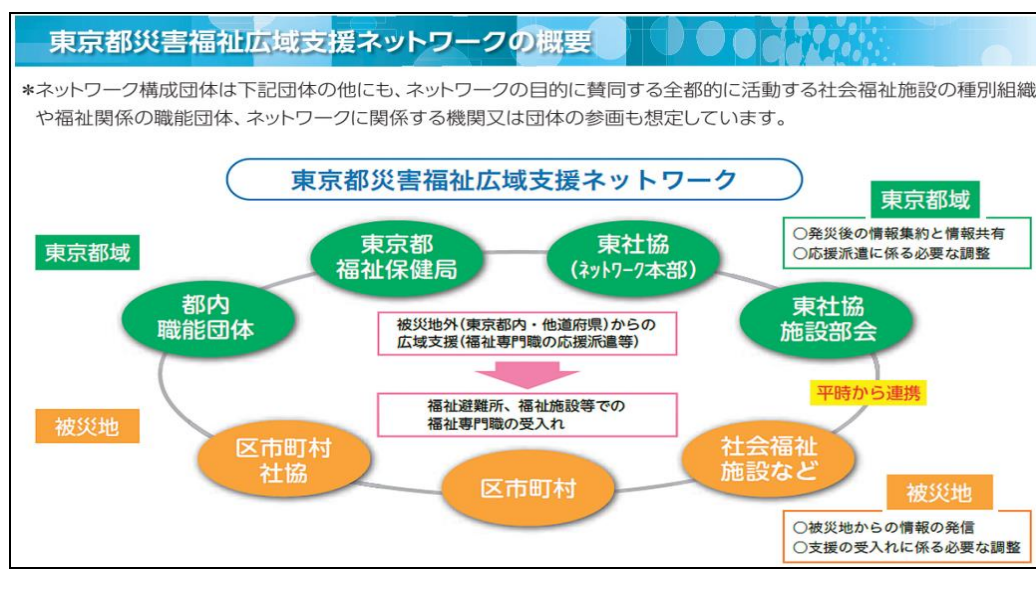
災害発生時には、平時に構築したネットワークを活用し、以下の取組みを行います。

- ①社会福祉施設等の被災状況の情報把握と情報共有
- ②福祉避難所、福祉施設等に対する福祉専門職の応援派遣
- ③東京都災害福祉広域調整センター設置による広域調整

東京都災害福祉広域調整センターは、東京都内で大規模かつ広範な災害が発生した場合に設置され、被災地や他都道府県の組織等の窓口となり、福祉避難所、福祉施設等に対して福祉専門職の応援派遣が効果的に行えるようコーディネート機能を担います。

東京都災害福祉広域支援ネットワーク

<https://www.tcsw.tvac.or.jp/activity/saigaifukushinetwork.html>



②福祉避難所における社会福祉法人との合同開設訓練の実施 (大田区)

①取組を始めるきっかけとなった課題

福祉避難所（区立）のうち事業の一部を社会福祉法人に委託している施設において、区職員と社会福祉法人が連携して福祉避難所を開設できるかが課題であった。

②取組の進め方、特に工夫した点

福祉避難所のマニュアルに沿って、区職員と社会福祉法人が連携して開設時の受付対応や、避難スペースの設営が実際にできるかどうか検証した。

工夫した点は、訓練時の班編成について、区職員と社会福祉法人の連携が強化できるよう、各班の人員が区の職員と社会福祉法人の職員の両方で構成されるように配置した。

③取組成果

区職員と社会福祉法人職員の連携方法や、マニュアルの改善点を確認することができた。また、訓練を通じて、福祉避難所開設という業務に対する使命感が生まれ、士気が上がったように感じられた。

④今後の展開（該当ある場合のみ）

様々な訓練を実施し、訓練実績を積み重ねていくことで、運営上の様々な気づきが生まれる。そのため、訓練実施 → 振り返り → マニュアル改定 → 次の訓練実施 のサイクルを継続することで、より円滑な福祉避難所の開設につなげていく。

また、社会福祉法人だけでなく、地域との連携も強化するため、自治会・町会が主体となって行う学校防災活動拠点（学校避難所）の訓練にも区職員が参加するなどの取組みを実施している。

③避難行動要支援者名簿の活用方法の周知について（大田区）

①取組を始めるきっかけとなった課題

大田区では、避難行動要支援者名簿（以下、名簿という。）の作成・更新を年1回実施しており、消防署、警察署、自治会・町会、民生委員児童委員、地域包括支援センターに配布をしている。

しかし、地域から「名簿をどのように活用すればよいかわからない」という意見が寄せられ、避難行動要支援者名簿の活用方法の周知が課題であった。

②取組の進め方

平成 22 年度から、避難行動要支援者名簿を配付する際に、活用事例等を盛り込んだリーフレットを配付している。リーフレットの配付を通じて、平時及び災害発生時における活用事例や、他自治体での先進的な取組み等を周知している。

③取り組みの成果

平成 22 年度から年に1回、避難行動要支援者名簿配付時にリーフレットも併せて配付している。

（リーフレット配布先 令和3年度）

- ・自治会・町会 218 団体
- ・民生委員・児童委員 468 名

④要配慮者のためのマイ・タイムライン講習会（大田区）

①取組を始めるきっかけとなった課題

令和元年台風 19 号において、避難先等の周知不足により、開設していない学校に避難者が行く等の混乱が生じた。そのため、区では地域のリスクや避難行動計画の必要性等を普及啓発するため、防災危機管理課と福祉管理課が連携して「要配慮者のためのマイ・タイムライン講習会」を実施することとなった。

②取組の進め方、特に工夫した点

福祉管理課で実施するマイ・タイムライン講習会は、要配慮者（高齢者・障がい者）及び支援者を対象としているため、一般区民向けのマイ・タイムラインシートを要配慮者及び支援者向けに変更し、サポート・タイムラインシート（※）を講習会で紹介した。

※サポート・タイムラインシート…要配慮者本人の避難行動計画に加え、支援者がどのように支援するか記入できるシート

③取組成果

日時	実施方法	対象者	参加者数
令和 2 年 度	対面方式× 4回	要配慮者及びその関係者	計 106 名
令和 3 年 度	対面方式× 2回	要配慮者及びその関係者	計 24 名
	オンライン 方式×2回	・支援者（※）対象×1回 ・要配慮者及びその関係者 対象×1回	計 約90 団体

※ 支援者対象 …… 介護事業所、相談支援事業所等

④今後の展開

今後も要配慮者及び支援者に対して「マイ・タイムライン」の普及を図るため、講習会等を実施予定。

⑤災害時要配慮者に対する防災情報の提供（葛飾区）

1. かつらっパ（防災行政無線確認用アプリ）

①取組を始めるきっかけとなった課題

防災行政無線の放送内容が聞こえづらい、という問い合わせが寄せられるため

②取組の進め方、特に工夫した点

・防災行政無線の放送内容を、文章や音声で確認できるアプリを開発しました。

・日本語以外にも、英語・中国語・ハングルでも確認できるようにしました。

③取組成果

・防災行政無線について問い合わせがあった際に、かつらっパを紹介すると、喜んでもらえることが多くあります。

2. スピーキャン（災害情報伝達システム）

①取組を始めるきっかけとなった課題

聴覚・視覚障害者や要配慮者利用施設等に、避難情報等を電話やFAXで直接伝達するため

②取組の進め方、特に工夫した点

要配慮者利用施設に避難確保計画の提出を求める際に、スピーキャンへの登録についても併せて依頼しています。

③取組成果

電話やFAXで伝達したい内容をシステムに入力するだけで、一斉発信できるようになり、令和元年台風19号の際に避難情報を発令した際にも、役に立ちました。

⑥「災害対策福祉部マニュアル」の策定（葛飾区）

1 はじめに

令和元年10月の台風19号の際、葛飾区においては、災害対策福祉部を設置し、福祉避難所の開設をはじめとする避難行動要支援者への支援体制を敷きましたが、実際の対応を通して職員の動員方法や施設との連絡手段など、様々な課題が浮き彫りとなりました。

そこで、災害発生の初動期から復旧期に至るまでの避難行動要支援者への支援に関する一連の対応過程を業務マニュアルとして策定し、今後の災害時に備えた体制整備を行うこととしました。

2 災害対策福祉部マニュアルの策定

マニュアルの策定にあたり、令和元年10月の災害対策福祉部設置時において、福祉避難所を開設した施設及び葛飾区従事職員にアンケートを行い、課題を洗い出しました。主な課題として、①災害対策福祉部と庁内の災害対策本部との役割分担や判断権限等が不明瞭であるということ、②従事職員の不足、及び役割が不明確であること、③福祉避難所の役割について関係者間の意思統一が行えていないといったことが挙げられました。

こういった課題や災害対策福祉部及び福祉避難所の運営に関する事項について検討するため、福祉部各課の係長で構成する作業部会を設置し、各事項について調査・研究を行い、マニュアルの素案を作成しました。

また、作業部会を通じて作成したマニュアルの素案について検討するため、福祉部長及び福祉部各課長で構成する福祉部連絡会を設置し、福祉部連絡会において、災害対策福祉部マニュアルを策定しました。

3 災害対策福祉部マニュアルにおける策定事項

マニュアルでは、①事務分掌について、②タイムラインについて、③組織体制と従事職員名簿について、④福祉避難所の概要についてといった内容を定めました。

まず、一つ目は事務分掌です。

災害対策福祉部と庁内の災害対策本部及び外部機関との役割分担や判断権限を明確にするとともに、災害対策福祉部で行う事務全般や連絡体制について定めております。

二つ目はタイムラインです。

災害発生の初動期、風水害は発生が予想される時期から応急・復旧期に至るまでの災害対策福祉部と災害対策本部の動きをタイムラインにまとめることで、時系列に各役割を明確にしました。

（次頁に続く）

⑥「災害対策福祉部マニュアル」の策定（葛飾区）

（前頁から続き）

三つ目は組織体制と従事職員名簿です。

災害対策福祉部の組織を業務内容により班ごとに分け、職員の必要人数や所属する班、招集する時期等の動員体制を定めました。災害対策福祉部の組織を、全体調整等を行う統括班、各所との情報連絡や記録等を行う情報管理班、人員や物資を搬送する輸送班、福祉避難所の運営を行う福祉避難所従事班に区分けし、そこからさらにそれぞれの班を各担当に細分化しております。動員人数も併せて記されております。

四つ目は、福祉避難所の概要です。

福祉避難所の役割や運営方法、受け入れる避難者のおおむねの目安を設定し、災害対策福祉部から福祉避難所への指示系統を明確にすることで、円滑に情報連携ができるようにしております。

4 まとめ

災害対策福祉部業務マニュアルを策定したことで、職員一人一人が災害時にどのような行動をとるべきか考えるきっかけとなり、災害時の対応を喫緊の課題として捉える風土が職場に醸成されました。今後は、本マニュアルを活用した訓練等を行い、より実践的な内容へブラッシュアップしていくことで、発災時に少しでも犠牲者や被害を減らせるよう、リスクマネジメントの強化に取り組んでまいります。

⑦江戸川区災害時避難行動要支援者対策事業
(個別避難計画作成モデル事業)(江戸川区)

江戸川区は海拔ゼロメートル地帯が約7割を占め、高い水害リスクを抱えている地域のため、要支援者の水害対策を喫緊の課題として検討を進めてきたところです。

令和2年度からは要支援者対策をより実効性のあるものとするため、いくつかの取り組みを実施してきました。初めに、これまで要支援者名簿を6万人規模で作成していましたが、この中には支援を必要としない高齢者等も多く含まれているため、対象者の再検討を行い、真に避難行動に支援が必要な方、5千人規模に限定した名簿の作成を行うこととしました。

また、福祉避難所を今までの二次的な避難所から、直接避難できる避難所に変更するとともに、福祉避難所の収容可能数(水害時)にあわせて、より優先度の高い1,400名の要支援者に対し福祉避難所の指定を行いました。あわせて、個人情報外部提供の同意調査を実施し、避難支援者等への名簿提供を可能としました。この調査結果をもとに、モデル施設による避難訓練を実施し、課題の抽出を行いました。

令和3年度は、内閣府の個別避難計画作成モデル事業に参加し、昨年度に実施した取り組みの課題等を踏まえた要支援者対策を推進しています。具体的な取り組みとしては、福祉専門職の参画による要支援者の個別避難計画の作成推進、モデル地区での訓練・課題の検証の実施、福祉避難所へ個別避難計画の提供、要支援者名簿抽出のためのシステム改修を実施しています。

個別避難計画については、福祉専門職の方に1件7,000円の作成支援を委託しています。現在、計画作成に同意を得られた対象者1,058名のうち約4割(令和3年7月~12月の間の実績)の提出がありました。

今後は、個別避難計画の作成状況を踏まえ、モデル地区による「地域による避難支援のあり方」等について検討を進めるとともに、関係機関と連携し、区全体の要支援者対策を推進していきたいと考えています。

⑧災害時要配慮者の避難先確保の取組（調布市）

取組を始めるきっかけとなった課題

調布市では、令和元年台風第19号当時、多摩川浸水想定区域に避難勧告を発令して約6千人の方が避難所に避難したが、その後、避難勧告発令区域を実施した避難行動に関するアンケートにおいて高齢者などの要配慮者ほど避難しなかったという結果から、高齢者等の要配慮者に対する避難行動支援の課題が明らかになった。

②取組の進め方、特に工夫した点

（１） 避難所用途の見直し関係

令和元年の台風19号当時に要配慮者を優先して受け入れた施設を検討対象として調整したほか、駐車場に隣接した市の福祉施設を選定した。また、市内の福祉施設と災害時における避難所施設利用に関する協定の締結を進めた。

見直し後の避難所一覧等は、風水害への備えに関する広報紙にとりまとめ、対象地域に配布した。

（２） 要配慮者専用駐車場の確保関係

駐車場所から避難施設までの移動距離が短いこと、移動経路が平坦なことなどを要件として、市の福祉施設に隣接した場所を選定した。また、要配慮者専用駐車場の指定状況等を風水害への備えに関する広報紙にとりまとめ、対象地域に配布した。

（３） 移動手段の確保関係

福祉部門の職員と防災の職員とで福祉に関する防災対策を検討している既存の庁内検討会（福祉避難所部会）において、他に移動手段がなく公助での避難支援を必要とする要配慮者の移動手段として、風水害時に浸水想定区域の住民を避難所へ避難させるバスを運行することについて1年間検討してきた。

上記部会で検討し策定した運行計画に基づき、今年度2回訓練を実施した。1回目は路線バスのバス停を巡回する方式で実施したがバス停での確認や乗り降りに想定よりも多くの時間を要したことから、2回目は避難者が一時的に集まる拠点施設を設けて拠点施設と避難所とを往復する方式で実施した。

（次頁に続く）

⑧災害時要配慮者の避難先確保の取組（調布市）

（前頁から続き）

③取組成果

（１）避難所用途の見直し関係

風水害時に学校などの避難所と同時に開設する要配慮者が直接避難できる避難所として、４施設（約２５０人分）を新たに指定し、一部は受け入れ対象者を特定して市報への掲載、出前講座での説明などにより市民に周知している。

また、令和元年台風第１９号以降、災害時における避難所施設利用に関する協定を市内３団体と締結した。

（２）要配慮者専用駐車場の確保

車でしか避難できない要配慮者のための駐車場として、４箇所（約２５０台分）を確保し、市報への掲載、出前講座での説明などにより市民に周知している。

（３）移動手段の確保

今年度実施した２回の訓練結果を踏まえ、今年の９月に避難バスの運行計画を取りまとめ、市報への掲載、出前講座での説明などにより、取組を市民に周知している。

④今後の展開

避難所用途の見直し、要配慮者専用駐車場の確保については、今後も引き続き見直し、確保を進めていく。

移動手段の確保における避難バスの運行については、毎年、運行計画を見直すほか、今後も引き続き出水期前に運行訓練を実施していく予定である。

⑨認可保育所・幼稚園等災害対応ガイドライン策定（町田市）

■策定の背景・課題

○各地で集中豪雨や地震等の災害が多発しており、また、水防法等の改正に見られるように災害時の備えをすることが喫緊の課題となっていました。

○国（内閣府、厚生労働省）や東京都には保育施設向けの災害に関連したガイドラインがないため、統一した基準がありませんでした。

○各園が個別にマニュアルを整備しているため、災害時の対応レベルに差があり、災害想定や事前の準備体制、地震発生後の具体的な対応が不十分な園がありました。

■取組内容

本ガイドラインは、地震、風水害等に関する災害を想定し、子どもたちの安全を確保するため、2017年11月に認可保育所・幼稚園等（以下「園」という。）の園長や学識経験者から構成される「認可保育所等災害対策ガイドライン策定作業部会」を立ち上げ、2017年から2018年にわたって全3回開催しました。

作業部会等で検討を進め、2018年7月に、認可保育所をはじめとした保育施設の他、幼稚園も対象とした災害対応ガイドラインを策定しました。

策定にあたっては、作業部会で検討を行うとともに、認可保育所及び幼稚園の園長会等を通じ、情報を提供し・意見の聴取を行い、施設の実情に即した内容にしました。また、包括連携に関する協定を締結した三井住友海上火災保険株式会社の協力も得ており、本ガイドラインを活用したマニュアル作成支援研修や机上訓練等を実施しています。

■災害対応ガイドラインの特長・成果

○各園がマニュアル策定や教育・訓練の実施、点検・検証、マニュアルの見直し等（災害対応のPDCAサイクル）に取り組みやすい内容を記載

○各園が、統一的な災害対応を行えるよう、災害想定や発災時の行動基準、事前の準備体制等、災害に対する備えを記載

○保護者や地域の関係者と施設が連携して、安全に子どもを保護者に引き渡すことができるよう、保護者や地域の関係者との関係づくりを重視（次頁に続く）

⑨認可保育所・幼稚園等災害対応ガイドライン策定（町田市）

（前頁から続き）

■災害対応ガイドラインの特長・成果（続き）

- 災害発生前の準備段階から災害発生直後まで時系列に必要な対応などを記載
- 各園の取り組みの参考となる市内園の優良事例を記載
- 園の周辺環境等により異なるリスクに対応するため、洪水ハザードマップを前提とした市の災害想定等を参考情報として記載

■災害対応ガイドラインに係る今後の取り組み

- ・新型コロナウイルス等の感染症対策を含めた内容に更新（予定）
- ・「町田市地域防災計画」の改定に伴い、「洪水・土砂災害ハザードマップ」を考慮した更新（予定）
- ・2021年度中にモデル園を設定するとともに、新型コロナウイルス等の感染症対策を含めたマニュアル等を作成し、2022年度に市内各園へマニュアル等の作成・更新を依頼予定
- ・三井住友海上の代理店が各園を訪問し、マニュアル等の作成・更新に必要な研修や机上訓練を行う等、各園が作成した災害対応マニュアルの点検・指導を実施

⑩福祉システムと連携した避難行動要支援者システム (稲城市)

①取組を始めるきっかけとなった課題

稲城市では、平成 15 年度から災害時要援護者登録制度を開始し、手上げ方式により同意した方の名簿及び GIS を使用した個別システム（スタンドアロン・住所情報のみ月次で取り込み）にて登録者の位置図を含めた登録カードを作成し、本人及び民生委員や自治会等の避難支援関係者に情報提供を行ってきた。

平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の作成が市町村に義務付けられたことに伴い、市内の避難行動要支援者（※）の全数把握、情報更新の精度向上、及び登録者の情報の充実が課題となり、平成 27 年に立ち上げる福祉総合システム内に避難行動要支援者システムを組み込むことにより改善を図ることとなった。

※稲城市における避難行動要支援者の範囲

(1) 75 歳以上のひとり暮らしの高齢者又は高齢者のみの世帯に属する者

(2) 次のいずれかに該当する者

ア 身体障害者手帳の交付を受けている者で、障害の程度が 1 級又は 2 級に該当するもの

イ 愛の手帳を受けている者で障害の程度が 1 度、2 度又は 3 度のもの

ウ 精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者で、障害の程度が 1 級又は 2 級に該当するひとり暮らしのもの

(3) 介護保険法に規定する要介護状態区分が要介護 3 から 5 までの認定を受けている者

(4) 前各号に掲げる者のほか災害時において支援が必要な者

②取組の進め方、特に工夫した点

福祉総合システムから必要な情報を自動的に取得・更新できるよう構築を進め、登録情報の充実を図った。また、福祉総合システムの基本パッケージでは地図情報の利用ができない仕様となっていたため、カスタマイズにより GIS システムとのデータ連携を行い登録者データと地図情報の連動を図った。

(次頁に続く)

⑩福祉システムと連携した避難行動要支援者システム
(稲城市)

(前頁から続き)

③取組成果

a) 市内の避難行動要支援者(上記条件該当による原簿)について随時全数把握が可能となった。

b) 届出による登録者について、次の事項が福祉総合システムから自動取得可能となった。

- ・氏名、性別、生年月日、住所、世帯の状況
- ・身体障害者手帳、愛の手帳、精神障害者保健福祉手帳及び要介護状態区分の程度
- ・担当民生委員、自治会区域、最寄りの避難所
- ・地図情報

※上記情報に届出時の申請書に記載された電話番号・身体状況・緊急連絡先・かかりつけ医療機関等の個人情報に加えた登録カードを作成することで、個別支援計画の策定としている。

c) 上記a)・b)について、情報の自動更新が日次で実施可能になった。

④今後の展開

より詳細な個別支援計画の作成に対応するため、記載欄の追加を予定している。

⑪障がい当事者がかかわる防災訓練（荒川区社協）

荒川区社会福祉協議会が運営する障害者福祉会館「アクロスあらかわ」は、日中から夜間にかけて、障がいのある人もない人も出入りする施設です。障害者専用の福祉避難所の指定を受けていますが、常駐する職員は少ないため、防災訓練などを町会と合同で開催することで、地域と協力して運営する土壌を作ってきました。町会との合同訓練は令和3年度までで14回目の実施です。

平成30年は、障がい当事者や地元町会がかかわる福祉避難所の開設訓練を行いました。訓練には、地元町会、障がい当事者、行政職員、民生児童委員など100名を超える方が参加しました。震度6弱の地震を想定し、地元町会と障がい当事者が避難者の受入れを担当したり、避難所の間仕切りを設置するなど、支援する側、支援される側の垣根を越えて訓練に参加しました。訓練参加者自身が「与えられた仕事を受け持つ」ではなく、「自分にできることはないか」という姿勢で参加していました。訓練を行ったことで、町会は助ける人、障がい当事者は助けられる人の関係から、皆が同じ立場で災害に対して考えられる関係へと変化しました。

そして、令和3年度には、8月に地元町会、障がい当事者、民生児童委員、行政職員などに声をかけつつも各団体からの人数を制限することで規模を縮小し、十分な感染対策して防災訓練を開催しました。発電機や投光器（ライト）の使用方法、消火器の使用方法や、非常時に階段を降りることが難しい方を、安全に降ろす道具の使用法等を行いました。訓練に参加した視覚障害者の方からは、「視覚障害者の方は、普段は手を貸してもらうことの方が多いが、停電時等は、他の人を誘導することができるかもしれない」等、意見もありました。

9月には、荒川ボランティアセンター主催で「実例から学ぶ 障害のある方の避難生活を考える」講演会を地域の方、障害者団体、障害に関わる事業所向けに行いました。東日本大震災を経験された知的障害のある方の親御さんと、元障害者施設職員で、現在災害対応のNPOで被災地支援をしている方にリモートでご登壇いただきました。知的障がいや重複障がいのある方の親御さんからは「災害時の対応を改めて考え直すきっかけとなった」「知的障害に特化したワークショップをやりたい」等の積極的な声が聴かれました。

障がい当事者が参加する訓練等の取組みが、自助力・共助力の向上に繋がっています。

⑫社会福祉法人施設等との災害時連携体制の構築 (板橋区社協)

板橋区社会福祉法人施設等連絡会（以下、社福連）は、区内の社会福祉法人施設が連携を図り、高齢・障がい・児童・その他の分野において、地域のニーズに即した公益的な取組みを行うことを目的に、平成 28 年に設立されました。令和 3 年 11 月現在、約 100 施設が登録しています。これまで行ってきた主な活動は、フードドライブの実施、福祉のしごと相談・面接会の開催、災害時の支援体制の構築などです。

社福連では、台風や水害等に対し、会員施設間での相互支援（人材・物資・情報）を目指し、福祉施設における事業継続計画作成講座や情報交換会等を開催し、顔の見える関係づくりに取り組んできました。令和 3 年度には、災害時等の会員相互の協力体制を要項に決めました。災害が起きた際には、被災した会員施設は、板橋区社協に支援要請を行い、被災を免れた会員施設は物資や食料、スペースの提供を行う仕組みです。

また、板橋区富士見町会では、社福連と連携し、令和 3 年 6 月から要配慮者の個別避難計画策定に向けて取り組んでいます。富士見町会では、区より配付された避難行動要支援者名簿を管理していましたが、要配慮者の実情や専門職との係わり方がわからない等の課題がありました。そこで、富士見町会だけでは対応が困難と判断し、老人会、社福連、地域の様々な機関等が参画する地域支え合い会議、行政、社協と勉強会を重ねました。そして、富士見町会では、ハザードマップ内の要配慮者を対象に、本人の同意を得て、町会自治会・地区担当の民生委員（名簿管理者）と専門職による訪問調査を実施しています。訪問調査を経て、水害時の避難方法や支援者の情報、利用しているサービス等を確認しています。

今後は、個別避難計画を策定するとともに、その内容を支援者・福祉関係者で共有し、本人の継続的な見守りにつなげていくことを目指しています。