

大野市避難行動要支援者の 避難支援プラン作成計画

(避難行動要支援者避難支援制度全体計画)



平成28年3月

大野市



目 次

| | |
|---|----------|
| 第1章 避難行動要支援者の避難支援体制 ・・・・・・・・・・・・・・・・ | 1 |
| 1 背景と位置付け・・・・・・・・・・・・・・・・ | 1 |
| 2 避難行動要支援者と避難支援等関係者・・・・・・・・ | 1 |
| (1) 要配慮者 | |
| (2) 避難行動要支援者 | |
| (3) 避難行動要支援者名簿 | |
| (4) 避難支援等関係者 | |
| 3 避難支援プランの必要性・・・・・・・・ | 3 |
| 4 避難支援プラン作成方式・・・・・・・・ | 3 |
| (1) 基本の三つの方式 | |
| 【関係機関共有方式】 | |
| 【同意方式】 | |
| 【手上げ方式】 | |
| (2) 本市における方式 | |
| ア 自主防災組織との連携 | |
| イ 自治会との連携 | |
| 5 本市における自主防災組織の結成状況・・・・・・・・ | 4 |
| | |
| 第2章 大野市における避難支援プラン作成方針 ・・・・・・・・ | 5 |
| 1 避難支援プラン作成対象者の範囲・・・・・・・・ | 5 |
| 2 避難支援プランの作成・・・・・・・・ | 5 |
| (1) 作成の流れ | |
| (2) 役割分担 | |
| (3) 作成にあたっての注意点 | |
| (4) 更新 | |
| (5) 訓練等の実施 | |
| 3 個人情報の取得及び管理について・・・・・・・・ | 8 |
| (1) 関係機関共有方式による情報共有に係る個人情報保護審査会の答申 | |
| (2) 避難支援等関係者による個人情報の取扱い | |

第1章 避難行動要支援者の避難支援体制

1 背景と位置付け

平成23年の東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割に達し、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上った。他方で、消防職員・消防団員、民生委員など、多数の支援者も犠牲となった。こうした教訓を踏まえ、実効性のある避難支援がなされるよう、平成25年6月に災害対策基本法（以下「法」という。）が改正され、同年8月には政府により『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』が示され、市町村による避難行動要支援者名簿の作成の義務付けや、自主防災組織等の避難支援等関係者への名簿情報の事前提供などが新たに定められた。

本市においては、『大野市災害時要援護者の避難支援プラン作成計画（平成20年3月）』に基づき、一人ひとりの要援護者に対する避難支援プランの作成を進めてきたが、災害対策基本法の改正に伴う大野市地域防災計画の改訂（平成27年3月）及び本市における自主防災組織の結成状況等情勢の変化を踏まえ、これを全面的に改定するものとする。

なお、本計画は大野市地域防災計画のうち要配慮者災害予防計画及び要配慮者応急対策計画を具体化したもので、大野市地域防災計画の下位計画として位置付けられるものである。

2 避難行動要支援者と避難支援等関係者

（1）要配慮者

高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者をいう。『大野市災害時要援護者の避難支援プラン作成計画（平成20年3月）』における災害時要援護者とほぼ同義であり、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援が必要である。

（2）避難行動要支援者

要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、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ものをいう。対象となる者の範囲については、大野市地域防災計画の定めるところにより、表1のとおりである。

（3）避難行動要支援者名簿

法第49条の10第1項において、市町村による作成が義務付けられたもので、名簿には、避難行動要支援者の氏名、生年月日、性別、住所、電話番号、避難支援等を必要とする理由、その他避難支援等の実施に必要な事項を記載する。

名簿の作成に当たっては、避難行動要支援者に該当する者を把握するために、市福祉事務所で把握している障害者や要介護者等の情報を集約する。また、市は、必要に応じて、関係機関から情報提供を求め、避難行動要支援者の把握に努める。

居住状況や避難支援を必要とする事由を適切に反映するため、定期的に更新を行う。

なお、本市における避難行動要支援者名簿登録者数は表2のとおり、各区分別の該当者数は表3のとおりである。

表 1. 大野市地域防災計画において定める避難行動要支援者名簿に記載する者の範囲

| |
|---|
| <p>避難行動要支援者名簿に記載する者の範囲は次の要件を満たすうち、自宅で生活する者とする。</p> <p>(1) 65 歳以上のひとり暮らし高齢者</p> <p>(2) 70 歳以上で構成される世帯の高齢者</p> <p>(3) 要介護 3 以上の認定を受けている要介護者</p> <p>(4) 身体障害者手帳 1・2 級、療育手帳 A 又は精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者</p> <p>(5) 特定医療費（指定難病）受給者で、人工呼吸器又は気管切開を行っているもの及び重症認定患者</p> <p>(6) その他、支援を必要としている者</p> |
|---|

表 2. 本市における避難行動要支援者名簿登録者数

(平成 28 年 1 月 1 日現在)

| | |
|----------------|---------|
| 避難行動要支援者名簿登録者数 | 4,181 人 |
|----------------|---------|

表 3. 本市における避難行動要支援者名簿に記載する者の区分別人数

(平成 28 年 1 月 1 日現在)

| 区分 | 認定者数 (A) | 左記うち 施設入所者数 (B) | 在宅者数 (A)-(B) |
|---|-------------|-----------------------|-----------------|
| (1) 65 歳以上のひとり暮らし高齢者 | | | 1,401 |
| (2) 70 歳以上で構成される世帯の高齢者 | | | 2,972 |
| (3) 要介護 3 | 要介護 3 | 76 | 247 |
| | 要介護 4 | 128 | 177 |
| | 要介護 5 | 129 | 131 |
| (4) 身体障害者手帳 1 級 | 身体障害者手帳 1 級 | 10 | 507 |
| | 身体障害者手帳 2 級 | 7 | 254 |
| | 療育手帳 A | 27 | 97 |
| | 精神障害者保健福祉手帳 | 8 | 333 |
| (5) 特定医療費（指定難病）受給者で、人工呼吸器又は気管切開を行っているもの及び重症認定患者 | 22 | 2 | 20 |

※ (2) の人数は、(1) の人数を除いたものである。

(4) 避難支援等関係者

避難支援等の実施に携わる関係者をいい、大野市地域防災計画の定めるところにより、表 4 のとおりである。避難行動要支援者本人の同意を得た上で、あらかじめ避難行動要支援者名簿を提供し、避難行動要支援者に対する情報伝達体制の整備、避難支援体制の整備、安否確認体制の整備、避難訓練の実施等を図る。ただし、現に災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を保護するために特に必要があると認めるときは、その同意の有無に関わらず、支援等の実施に必要な限度で、名簿情報を提供できる。

表 4. 大野市地域防災計画において定める避難支援等関係者

| |
|---------------|
| (1) 市内の自主防災組織 |
| (2) 自治会 |
| (3) 消防機関 |
| (4) 警察機関 |
| (5) 民生委員児童委員 |
| (6) 社会福祉協議会 |

3 避難支援プランの必要性

災害の発生を完全に防ぐことは不可能であるが、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図る「減災」の考え方にに基づき、行政による公助はもとより、住民の自覚に根ざした自助、地域コミュニティ等による共助が必要である。

災害時に、地域における避難行動要支援者の適切な避難誘導や、安否確認等を迅速に行うため、一人ひとりの避難行動要支援者に対して、必要な支援の内容や、複数の避難支援者を定めるなど、あらかじめ避難行動要支援者と避難支援等関係者が話し合い、その内容を避難支援プランとして作成しておくことが必要である。

また、このような事前対策は、避難行動要支援者だけでなく、避難支援等関係者の犠牲を抑えることにもつながるものである。

4 避難支援プラン作成方式

(1) 基本の三つの方式

避難支援プランを作成し、避難支援体制の整備を進めていくためには、平常時からの情報収集・共有が不可欠である。作成にあたっては、以下の三つの方式がある。

【関係機関共有方式】

保有個人情報の目的外利用・第三者提供を活用し、避難行動要支援者本人の同意を得ずに、市が持つ避難行動要支援者情報を避難支援等関係者で共有する。

この方式を活用するにあたっては、個人情報保護審査会の意見を聞いた上で、公益上の必要その他相当の理由があると実施機関が認める必要があるほか、提供した情報を管理する者から誓約書の提出を求めるなど、守秘義務を確保することが必要である。

【同意方式】

自主防災組織や自治会、民生委員等が避難行動要支援者本人に直接的に働きかけ、同意を得た上で、必要な情報を収集する方式。

必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。

【手上げ方式】

避難支援プランの作成について広報・周知し、自ら避難支援プランの作成を希望した者の情報を収集する。

情報収集等の作業負担は少ないが、避難行動要支援者本人の自発的な意思に委ねる部分が多い。

(2) 本市における方式

本市においては、自主防災組織または自治会（自主防災組織未結成の自治会）と連携して、以下のように避難支援プランの作成を進める。

なお、避難行動要支援者本人が手続きできない場合は、本人の承諾を得て、家族等（配偶者、扶養義務者、保護者等）が手続きできるものとする。

ア 自主防災組織との連携

【関係機関共有方式と同意方式・手上げ方式を組み合わせた方式】

市が作成する避難行動要支援者本人の情報（氏名、住所、年齢、生年月日、性別）について関係機関共有方式により情報共有を行い、同意方式により避難支援プランの作成を進めるとともに、市が避難支援プランの作成について広報・周知し、手上げ方式による作成を促す。

イ 自治会との連携

【関係機関共有方式と手上げ方式を組み合わせた方式】

市が作成する避難行動要支援者本人の情報（氏名、住所、年齢、生年月日、性別）について関係機関共有方式により情報共有を行うとともに、市が避難支援プランの作成について広報・周知し、手上げ方式による作成を促す。

5 本市における自主防災組織の結成状況

大野市においては自主防災組織がほとんどの行政区で結成されている（表5）。

自主防災組織では、平常時は、防災意識の普及、啓発や防災訓練の実施、避難支援プラン作成の呼びかけ等の活動を行い、災害発生時には、地域内の被害状況等の情報収集や被災者の救出救護、避難行動要支援者の避難誘導等の活動を行う。

表5. 本市における自主防災組織の結成状況

(平成28年1月1日現在)

| | 市全体 | 結成済み | カバー率 |
|------|--------|--------|-------|
| 行政区数 | 212 | 197 | 92.9% |
| 世帯数 | 11,748 | 10,875 | 92.5% |

第2章 大野市における避難支援プラン作成方針

1 避難支援プラン作成対象者の範囲

基本的には、避難行動要支援者名簿登録者に対して、避難支援プランの作成を呼びかけるものとするが、避難行動要支援者名簿登録者以外の者であっても、手上げ方式により避難支援プランの作成ができるものとする。この場合、避難行動要支援者名簿にも登録することとする。

本市における避難支援プラン作成済みの者の数は表6のとおりである。

表6. 本市における避難支援プラン作成済みの者の数

(平成28年1月1日現在)

| | |
|-----------------|--------|
| 避難支援プラン作成済みの者の数 | 1,597人 |
|-----------------|--------|

2 避難支援プランの作成

(1) 作成の流れ

① 市は、年1回、避難行動要支援者名簿に基づき、避難支援プラン作成対象者一覧表（氏名、住所、年齢、生年月日、性別を記載）を作成し、関係機関共有方式により、自主防災組織又は自治会（自主防災組織未結成の自治会）に情報提供を行う。

また、対象者のうち、要介護者（表1(3)）、障害者（表1(4)）、特定医療費（指定難病）受給者（表1(5)）ならびに自治会における高齢者（表1(1)、(2)）に対して直接、避難支援プランの作成を促す通知を行う。

②-1 自主防災組織は、対象者のうち、高齢者（表1(1)、(2)）に対して、同意方式により避難支援プランの作成を呼びかけるとともに、手上げ方式により、対象者又はその家族等（以下「対象者等」という。）から避難支援プラン作成の申出があった場合には、対象者等と話し合いの上、支援者等の決定等作成に協力する。

②-2 自治会は、手上げ方式により、対象者等から避難支援プラン作成の申出があった場合には、対象者等と話し合いの上、支援者等の決定等作成に協力する。

③ 自主防災組織又は自治会は、②により作成された避難支援プランをとりまとめ、市に提出する。

(2) 役割分担

平常時は、次の表7に掲げる役割により、避難支援プランの作成、保管、点検を行う。災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、避難支援等関係者は避難支援プランに基づき、情報伝達、避難支援を行う。

表 7. 避難支援プラン作成等における関係者の主な役割

| 主体 | 時期 | 役割 |
|---|-----|--|
| 市 | 作成時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難支援プラン作成対象者一覧表を作成し、自主防災組織又は自治会に情報提供を行う。 ・ 対象者のうち、要介護者、障害者、特定医療費（指定難病）受給者ならびに自治会における高齢者に対して、避難支援プランの作成を呼びかける通知を行う。 |
| | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 提出された避難支援プランの記載事項を入力してデータ管理するとともに、住民異動等に伴う内容の更新を行う。 ・ 提出された避難支援プランの副本を避難支援等関係者に配布する。 |
| | 点検時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 年1回、自主防災組織又は自治会を通じ、作成された避難支援プランの内容の点検を呼びかけ、修正の報告を受けた避難支援プランのデータ更新を行う。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 防災部局及び福祉部局の窓口や防災講話等において防災知識の普及、啓発に努めるとともに、避難支援プランの制度周知を行う。 ・ ケアマネージャーや相談支援専門員等の協力を得ながら、災害対策及び避難支援プランの制度周知を推進する。 |
| 避難行動要支援者本人又はその家族等 (本表において、以下「本人等」という。) | 作成時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難支援プランの作成を積極的に検討する。 |
| | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 作成された避難支援プランの記載事項に変更があった場合は、自主防災組織又は自治会に報告する。 |
| | 点検時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 自主防災組織又は自治会が行う作成された避難支援プランの点検に積極的に協力する。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 住まいの安全対策を行う。 ・ 災害時の支援に必要な情報を支援者等に提供する。 ・ 日頃から地域の支援者等とのつながりを保つよう努める。 ・ 地域の避難訓練に積極的に参加する。 ・ 内服薬など非常持ち出し品を準備しておく。 |
| 自主防災組織 | 作成時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者世帯に対し避難支援プランの作成を呼びかける。 ・ 手上げ方式による作成希望者に対し、避難支援プランの作成に協力する。 ・ 作成された避難支援プランをとりまとめ、市へ提出する。 |
| | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の適切な管理を行うとともに、作成された避難支援プランの記載事項に変更があった場合は修正を行う。 |
| | 点検時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 年1回、本人等に作成された避難支援プランの記載内容の確認をして適宜修正を行い、修正の有無にかかわらず、本人等から承諾印をもらい、市へ提出する。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 作成された避難支援プランを活用した訓練を行うなど、避難支援体制の充実を図る。 |

| 主体 | 時期 | 役割 |
|--------------|-----|--|
| 自治会 | 作成時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 手上げ方式による作成希望者に対し、避難支援プランの作成に協力する。 ・ 作成された避難支援プランをとりまとめ、市へ提出する。 |
| | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の適切な管理を行うとともに、作成された避難支援プランの記載事項に変更があった場合は修正を行う。 |
| | 点検時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 年1回、本人等に作成された避難支援プランの記載内容の確認をして適宜修正を行い、修正の有無にかかわらず、本人等から承諾印をもらい、市へ提出する。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 作成された避難支援プランを活用した訓練を行うなど、避難支援体制の充実を図る。 |
| 消防機関 | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の適切な管理を行う。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 自主防災組織又は自治会における作成された避難支援プランを活用した訓練の指導及び助言を行うなど、避難支援体制の充実を図る。 |
| 警察機関 | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の適切な管理を行う。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 自主防災組織又は自治会における作成された避難支援プランを活用した訓練の指導及び助言を行うなど、避難支援体制の充実を図る。 |
| 民生委員 児童委員 | 作成時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 自主防災組織又は自治会が行う避難支援プランの作成に協力する。 |
| | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の適切な管理を行う。 |
| | 点検時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 自主防災組織又は自治会が行う作成された避難支援プランの点検に協力する。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 作成された避難支援プランを日頃の見守り活動の参考とする。 ・ 自主防災組織又は自治会が行う訓練等避難支援体制の強化に協力する。 |
| 社会福祉協議会 | 保管時 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 個人情報の適切な管理を行う。 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害ボランティアセンター運営訓練において、避難行動要支援者に対する支援活動を想定して取り組む。 |

(3) 作成にあたっての注意点

防災マップなどを参考に、地域の特性や実情を踏まえつつ、避難行動要支援者本人やその家族と、自主防災組織又は自治会、民生委員児童委員などの避難支援等関係者が連携し、支援者の安全が確保できる範囲で、一人ひとりに応じた具体的な支援について話し合い、避難支援プランを作成することが望ましい。

(4) 更新

緊急連絡先や支援者、支援する内容を適切に反映するため、定期的に更新を行うこととする。

市は、年1回、自主防災組織及び自治会に対して、作成された避難支援プランの内容の点検を呼びかける。点検を行った際は、避難行動要支援者が避難支援を求める意思の確認と、避難支援等関係者への情報提供の同意を確認するため、避難行動要支援者本人又は代理人の承諾印をもらうものとする。

(5) 訓練等の実施

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、実効性のある避難支援が行われるためには、平常時において、避難支援プランを活用した訓練等を実施することが望ましい。

避難行動要支援者の情報を整理し、地図を用いた図上訓練や避難支援訓練を行うことによって、必要な行動を目に見える形にすることも有効である。

また、避難行動要支援者本人やその家族に対しても、できるだけ地域の避難訓練に参加するよう促す必要がある。

3 個人情報の取得及び管理について

(1) 関係機関共有方式による情報共有に係る個人情報保護審査会の答申

大野市情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成20年6月）では、関係機関共有方式による避難支援プランの作成について、個人情報の目的外利用、自主防災組織等への個人情報の外部提供は、災害時における要援護者の支援を目的とするものであり、社会通念上客観的に見て公益性が認められるとして、適切と判断されているが、個人情報の取扱いについては、関係者を通じた個人情報の拡散となることのないよう厳格かつ適切な管理を求められている。

(2) 避難支援等関係者による個人情報の取扱い

上記(1)にあるように、市から避難支援等関係者へ提供した個人情報や、避難支援等関係者が対象者等その他関係者から取得した個人情報の厳格かつ適切な管理を求めため、知り得た情報の目的外使用を行わないこと、守秘義務、必要以上の複製の制限、引継ぎ等に関する誓約書の提出を求める。

また、各組織内において、個人情報を取扱う者を必要最低限のものに限るなど、情報漏えいを防止する。