

1 基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）

（1） 計画策定の経緯

平成16年の新潟、福島、福井で発生した豪雨災害などを契機として、災害時要援護者対策の重要性が認識されるようになり、国では平成17年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を策定しました。その後、国では全国の市町村に対し、平成21年度までに「避難支援プランの全体計画」を策定するよう求めています。

能代市では、これまでも昭和47年の水害や昭和58年の日本海中部地震など大きな災害を経験しているほか、最近では平成19年、平成21年に大雨による災害が発生しており、こうした災害時に備え、情報伝達や避難誘導、安否確認など、要援護者の安全・安心の確保のための支援体制を早急に整備する必要があります。

（2） 自助・共助・公助の考え方

災害発生時に行政が支援できること（公助）には限界があり、特に災害発生直後には、まずは要援護者本人や家族により自分の身の安全を確保すること（自助）があり、そして近隣住民や自主防災組織等の地域の支援者による安否確認や避難誘導など（共助）が重要となります。このため、各地域において、高齢者や障害者など災害時の避難に当たって支援が必要となる人を特定し、その一人ひとりについて、災害時に誰が支援してどこの避難所等に避難させるかを定めておくとともに、日頃から高齢者や障害者などの状況の把握に努め、災害発生時には、適切かつ速やかに、ニーズに沿った対策を実施する体制づくりが必要です。

（3） 計画の目的

この計画は、災害発生時における災害時要援護者への支援を適切かつ円滑に実施するため、「能代市地域防災計画」の「災害時要援護者の安全の確保に関する計画」を具体化するものとして、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえ、本市における災害時要援護者の避難支援対策について、その基本的な考え方や進め方を明らかにしたものです。

災害時要援護者の自助・地域（近隣）の共助を基本とし、災害時要援護者への情報伝達体制や避難支援体制の整備を図ることにより、もって地域の安全・安心体制を強化することを目的とします。

2 避難支援プランの対象者の考え方（範囲）

本市における避難支援プラン（個別計画）の対象者となる災害時要援護者は、次に掲げる方のうち、災害が発生した場合に必要な情報を迅速かつ的確に把握することや、災害から自らを守るために安全に避難することなど、災害時の一連の行動をとるのに支援を要する方とします。

- (1) 介護保険における要介護認定者
- (2) 障害者
- (3) ひとり暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯の者
- (4) その他市長が必要と認める者
 - ア 妊産婦及び乳幼児
 - イ 難病患者
 - ウ 日本語に不慣れな在住外国人
 - エ その他災害時の避難に関し支援が必要な者

なお、避難支援プラン（個別計画）の策定に当たっては、支援すべき要援護者の要支援度の高い方や、災害危険地域など被災リスクの高い地域や孤立のおそれのある地域の方を重点的・優先的に進めていくこととします。

3 要援護者情報の収集・共有の方法

災害発生時において災害時要援護者の避難誘導や安否の確認、また避難所等での生活支援を的確に行うためには、要援護者情報の把握と関係者間での共有が必要であり、日頃から要援護者の居住地や生活状況等を把握し、災害時には、これらの情報を迅速に活用できるよう整理しておくことが重要です。

市は、次の手順により、要援護者の情報を収集・共有するものとします。

(1) 要援護者の把握

市は、福祉担当部局等がそれぞれ把握している要援護者に関する情報について、能代市個人情報保護条例の規定による手続きを経て、災害時要援護者リストとして整理し、関係部局で情報を共有します。

また、災害時において生命、身体、財産の安全を守るため緊急かつやむを得ない必要があると認めるときは、自主防災組織、自治会・町

内会、民生委員・児童委員等、に対して、当該情報の提供を行うことができることとします。

(2) 要援護者の情報収集（同意方式）

災害時要援護者リストとして把握した要援護者に対し、要援護者避難支援プラン（個別計画）の策定について、郵送等で同意を求めるなど個別に働きかけて情報を収集し、災害時要援護者避難支援プラン登録者台帳へ登録します。

また、自主防災組織、自治会・町内会、民生委員・児童委員等と協力して、地域において支援が必要な人を把握し、避難支援プラン（個別計画）策定について直接働きかけ、情報収集します。

(3) 要援護者の情報収集（手上げ方式）

災害時要援護者の対象者の範囲にある人で、災害時の避難支援を希望し、平常時から自主防災組織、自治会・町内会、民生委員・児童委員等に個人情報を開示することに同意する場合は、登録申請書に必要な事項を記入し、市長に提出するものとします。当該記載事項に変更が生じた場合も、同様です。市長は、災害時要援護者の条件を満たす場合は、災害時要援護者避難支援プラン登録者台帳へ登録します。

このため、市は、広報、ホームページ等を利用して、災害時要援護者避難支援プラン登録制度を広く周知します。

(4) 避難支援プラン（個別計画）策定

災害時要援護者避難支援プラン登録者台帳へ登録した人の情報を、自主防災組織、自治会・町内会、民生委員・児童委員等、個別計画策定に協力する者に提供し、要援護者の情報把握や確認、避難支援者の確保、避難所・避難経路等の確認などの必要な支援により、避難支援プラン（個別計画）を策定します。

策定した避難支援プラン（個別計画）の情報は、市に登録するとともに、要援護者本人、避難支援者等関係者で共有します。

情報の共有に当たっては、情報を取り扱う者から個人情報保護に関する誓約書の提出を求め、目的外の利用の禁止や適正な管理について徹底することとします。

4 避難支援体制（市各部局や関係機関の役割分担等）

（1）市の避難支援体制

平常時から防災関係部局や福祉関係部局で横断的なPT（プロジェクト・チーム）として災害時要援護者支援班を設置し、災害時要援護者情報の共有化、避難支援プラン全体計画の見直し、避難支援プラン（個別計画）の策定、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報、福祉避難所の確保等を行います。

災害時は、災害対策本部中、市民福祉部内に災害時要援護者支援班を位置づけ、避難準備情報等の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握、避難所の要援護者担当等との連携・情報共有等を行います。

（2）関係機関等の役割

市は、自主防災組織、自治会・町内会、民生委員・児童委員、社会福祉協議会等と連携し、地域の避難支援体制を構築していきます。

また、広報、ホームページ、ダイレクトメール等により制度の周知に努め、災害時要援護者や家族、避難支援者の理解と協力を求めます。

①自主防災組織、自治会・町内会

平常時：地域の要援護者の把握、避難支援者の確保、避難支援プラン（個別計画）策定支援、情報伝達体制整備、避難訓練の実施、避難場所・避難ルート等の確認、地域の要援護者の見守り、要援護者情報の管理等

災害時：避難準備情報等の伝達、避難誘導、安否確認、避難所の運営への協力等

②民生委員・児童委員

平常時：地域の要援護者の把握、避難支援者の確保、避難支援プラン（個別計画）策定支援、地域の要援護者の見守り、要援護者情報の管理等

災害時：避難準備情報等の伝達・避難誘導・安否確認等への協力、避難所での相談等への対応等

③社会福祉協議会

平常時：要援護者台帳・要援護者福祉マップ作成、地域の要援護者の見守り等のネットワーク化、避難訓練等への協力等

災害時：災害ボランティアセンター設置、避難所、被災者への支援等

④避難支援者

平常時：担当の要援護者の見守り、避難支援プラン（個別計画）の把握・確認、避難訓練等への参加等

災害時：担当の要援護者への避難準備情報等の伝達、避難行動支援、安否確認、避難所での支援ニーズ把握等

⑤要援護者本人又は家族

平常時：避難支援プラン（個別計画）策定への協力・確認、自宅の防災対策、避難訓練等への参加、避難支援者との連絡等

災害時：避難支援者への連絡、避難準備、避難支援者との避難行動、避難所での支援ニーズの伝達等

(3) 避難支援者選定の協力体制

市は、自主防災組織、自治会・町内会、福祉関係者等と連携し、個々の災害時要援護者に対応する避難支援者を明確化するものとします。

避難支援者は、要援護者本人の意向を極力尊重した上で、原則として、自主防災組織、自治会・町内会、福祉関係者やボランティア等の構成員から複数名選出します。

避難支援者の選定に当たっては、要援護者に対し、要援護者の支援は避難支援者の任意の協力により行われるものであることや避難支援者の不在や被災などにより、要援護者の支援が困難となる場合もあり、要援護者の自助が必要不可欠であることについて十分に周知し、理解していただくこととします。

さらに、要援護者の支援体制を整備するにあたっては、制度の趣旨や必要性のほか、要援護者への支援は避難支援者の任意の協力によるものであり、避難支援者自らの安全確保が第一であることなどを周知し、理解と協力を得ながら地域において要援護者支援に関する人材を育成し、支援者を増やしていくこととします。

5 避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法

「能代市地域防災計画」及び「避難指示・勧告マニュアル」に基づき、避難準備情報、避難勧告・指示等を発令するものとします。判断基準は、災害ごと、具体的な地域ごとに留意すべき事項を個別具体的に定めるものとし、情報伝達は、下記によって行うものとします。

(1) 情報伝達ルート

避難準備情報等については、市から自主防災組織又は自治会・町内会を通じて災害時要援護者及び避難支援者等へ直接伝達するものとします。この際、民生委員・児童委員や社会福祉協議会などの福祉関係機関・団体のネットワークも情報伝達に活用するなどし、複数のルートから要援護者及び避難支援者に対し確実に情報伝達する体制を整備するものとします。

(2) 情報伝達手段

電話・サイレン・防災行政無線のほか、広報車、一斉メール配信等により伝達するものとします。

必要に応じて報道機関、ホームページの活用や、障害の状況に応じた伝達手段も確保します。

なお、緊急の場合や適切な情報伝達手段がない場合には、避難支援者等が災害時要援護者宅を直接訪問して、避難準備情報等を伝えることも考慮するものとします。

(3) 情報伝達責任者の明確化

災害時要援護者に対する情報伝達については、自主防災組織、自治会・町内会に地域における情報伝達責任者を設定し、市に設置された災害時要援護者支援班から情報が確実に伝わるようにします。

(4) 災害時要援護者関連施設への情報伝達

「能代市地域防災計画」に規定された災害時要援護者関連施設に対しては、洪水予報、避難判断水位への水位の到達情報、土砂災害警戒情報などの情報を伝達し、円滑かつ迅速な避難を確保するものとします。

6 洪水ハザードマップ・地震防災マップ等の整備・活用方法

洪水ハザードマップ・地震防災マップ等の周知が住民になされるよう、各世帯への直接配布、転入者に対する窓口での配布、インターネットの利用による公開等（市ホームページ等）を行うものとします。

また、洪水ハザードマップ・地震防災マップ等を用いて災害時要援護者関連施設の位置や避難場所、施設への情報伝達方法、避難経路等を平常時から確認するよう、説明会などを通じて住民への周知に努めるとともに、特に災害時要援護者を支援する人などの理解を進め、地域防災に関する意識向上を図るものとします。

併せて、消防、警察、自主防災組織、避難支援者等と平常時から災害時に避難支援を必要とする在宅の要援護者に関する情報を共有し、これら情報と洪水ハザードマップ・地震防災マップ等を組み合わせ、円滑に避難支援を実施できる体制を構築するものとします。

さらに、洪水ハザードマップ・地震防災マップ等を用いた防災訓練を行うことにより、避難場所や避難経路の確認等を行い、洪水、土砂災害、地震、津波、高潮災害等に備えるものとします。

7 避難誘導の手段・経路等

風水害や津波等の災害が発生するおそれがあるため、避難準備情報等を発令した場合は、市と地域住民等が連携し、避難支援プラン（個別計画）に基づき、避難誘導を行います。

そのため、平常時から、避難所配置職員の役割分担を明確にするるとともに、市、消防本部、消防団、自主防災組織等の役割分担を明確にしつつ、連携して対応するものとします。

また、災害時要援護者自身も、自宅から避難場所等まで、実際に避難支援者とともに歩いてみるなどして、避難経路を確認しておくよう努めるものとします。

なお、避難経路の選定に当たっては、洪水初期の浸水が予想される危険な箇所を避け、要援護者の避難・搬送形態を考慮した浸水時にも機能する避難経路を優先的に選定するなど、安全な避難の確保に努めるものとします。

8 避難所における支援方法

(1) 避難所の環境整備

避難所においては、災害時要援護者の避難状況について情報収集し、障害者用トイレ、スロープ等の段差解消設備のほか、畳・マット、間仕切り用パーテーション、冷暖房機器、授乳室や男女別の更衣室など、要援護者の状態や性別等に配慮した避難環境を整備します。

(2) 相談窓口の設置

避難所には、災害時要援護者の要望を把握するため、自主防災組織や福祉関係者、避難支援者の協力を得ながら、要援護者用相談窓口を設けます。その際、窓口へ男女両方の相談員を配置し、きめ細かなニーズの把握に努めるほか、情報伝達方法の工夫などにより、視聴覚障害者等への情報伝達に配慮するなど、要援護者の不安解消に努めます。

(3) 避難生活長期化への対応

避難生活が長期化する場合は、必要に応じて保健師等による健康相談、二次的健康被害（エコノミークラス症候群、生活不活発病等）の予防、こころのケア等を実施するとともに、災害時要援護者の状況に応じて、一般避難所から福祉避難所への移動や社会福祉施設への緊急入所、病院への入院等の手続きなどを行います。

(4) 福祉避難所の指定

災害時要援護者が、安心して生活ができる体制を整備した施設を予め福祉避難所として指定し、災害時に必要数を確保できるように努めます。

福祉避難所として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、バリアフリー化されているなど、要援護者の利用に適しており、かつ、生活相談職員等の確保が比較的容易である既存の老人福祉施設等を活用することとし、事前に施設と協定を結ぶこととします。

また、浸水想定区域内にある災害時要援護者関連施設などでは、施設入所者の避難先の確保が必要であり、あらかじめ避難所を指定しておくこととします。

福祉避難所を指定した場合は、その所在や避難方法を要援護者を含む地域住民に対し周知するとともに、周辺の福祉関係者等の十分な理解を得るものとします。

9 要援護者避難訓練の実施

(1) 平常時の見守りネットワーク構築

災害時要援護者の避難を迅速かつ適切に行うためには、要援護者と避難支援者との信頼関係が不可欠であり、消防団、自主防災組織、自治会・町内会等は、普段から、防災活動だけでなく、声かけや見守り活動等、地域における各種活動により連携を深めることが重要です。

また、避難支援者を中心とした近隣のネットワークづくりをすすめ、地域住民の協力関係をつくることが重要です。

(2) 避難訓練への参加

毎年5月26日に実施している「市総合防災訓練」のほか、様々な機会を捉えて、災害時要援護者に対する情報伝達や避難支援、福祉避難所設置運営などの訓練を行うこととします。

訓練には、地域住民や要援護者、避難支援者の積極的な参加を促し、要援護者の居住情報の共有や、避難準備情報等の伝達の確認、具体的な避難支援方策の検証や障害物の確認等を行い、地域全体の防災意識の向上を図ります。

また、自主防災組織、自治会・町内会等においても、要援護者や避難支援者とともに、情報伝達訓練や避難訓練等を実施するなど地域で自主的な訓練を実施するよう努めます。

10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等）

災害が発生し、又はそのおそれが高まったときに、災害時要援護者の避難誘導等を迅速かつ適切に実施するためには、あらかじめ、要援護者一人ひとりについて、誰が支援して、どこの避難所等に避難させるかを定めておくことが必要です。

このため、おおむね平成24年度を目途に、自主防災組織、自治会・町

内会、民生委員・児童委員等の協力を得ながら、避難支援プラン（個別計画）を策定するものとします。

（１） 避難支援プラン（個別計画）の策定方法

避難支援プラン（個別計画）の策定に当たっては、市は災害時要援護者の同意を得て避難支援に必要な情報を収集し、自主防災組織、自治会・町内会、民生委員・児童委員、社会福祉協議会等の協力を得ながら、避難支援者、避難場所、避難経路、避難方法、情報伝達方法等について確認します。

（２） 避難支援プラン（個別計画）の更新等

災害時に迅速かつ適切な避難を行うため、福祉担当部局等がそれぞれ把握している災害時要援護者に関する情報をもとに、定期的に災害時要援護者リストを整理し、既存の計画の確認や対象者の新規追加、削除等を行っていくこととします。

また、避難支援プラン（個別計画）の内容に変更が生じた場合や本人等からの変更の申請があった場合は、その都度速やかに更新します。

（３） 避難支援プラン（個別計画）の管理

避難支援プラン（個別計画）の内容は、個別計画の配布先として指定された者以外が閲覧することのないようにするとともに、併せて、災害発生時の緊急の閲覧に支障を来さないように留意します。個別計画を電子情報で保管する場合は、パスワード等を使用して管理し、紙媒体で保管する場合には施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に十分配慮します。

1.1 計画の見直し

この計画に基づく災害時要援護者情報の収集、避難支援プラン（個別計画）の策定、福祉避難所の指定、避難訓練等を具体的実施し、見直し・検証することにより、必要に応じて適宜修正を加えながら、地域の要援護者の安全・安心の確保に努めるものとします。