

避難行動要支援者の 避難支援ガイドブック

～ 災害時に支援が必要な高齢者や障害者の
地域での共助体制について ～

長岡市

中越市民防災安全士会

(公社)中越防災安全推進機構

令和2年6月1日 一部改正

目次

項目	ページ
1 はじめに	2
2 なぜ地域による「共助」が必要なのか	2
3 避難行動要支援者名簿の整備方法	3
4 平常時と災害時のフロー図	4
5 平常時の対応	5
① 地域における支援体制づくり	5
<事例1> 班単位による支援体制づくり	5
<事例2> 防災役員による支援体制づくり	6
② 支援者を決定（日中・夜間・休日）	7
③ 支援者と名簿情報を共有	8
④ 名簿情報の共有方法	9
⑤ 個人情報保護に関する誓約書	11
⑥ 避難行動要支援者との話し合い	12
⑦ 個別計画の作成	13
⑧ 個別計画書の参考様式	14
6 災害時の対応	15
① 町内会と民生委員の役割	15
② 町内会・民生委員・消防団等との連携	16
7 Q&A	17
8 最後に	19
9 長岡市での支援体制	19
10 問い合わせ先	19

1 はじめに

長岡市では、平成16年の中越大震災や7・13水害、平成19年の中越沖地震など、大きな災害を経験しました。また、近年では、平成23年の東日本大震災をはじめとして、毎年のように、各地で災害が発生しております。

このような大規模な地震や水害などが発生した直後は、行政による支援にも限界があるため、各地域による支援（共助）の重要性が再認識されています。

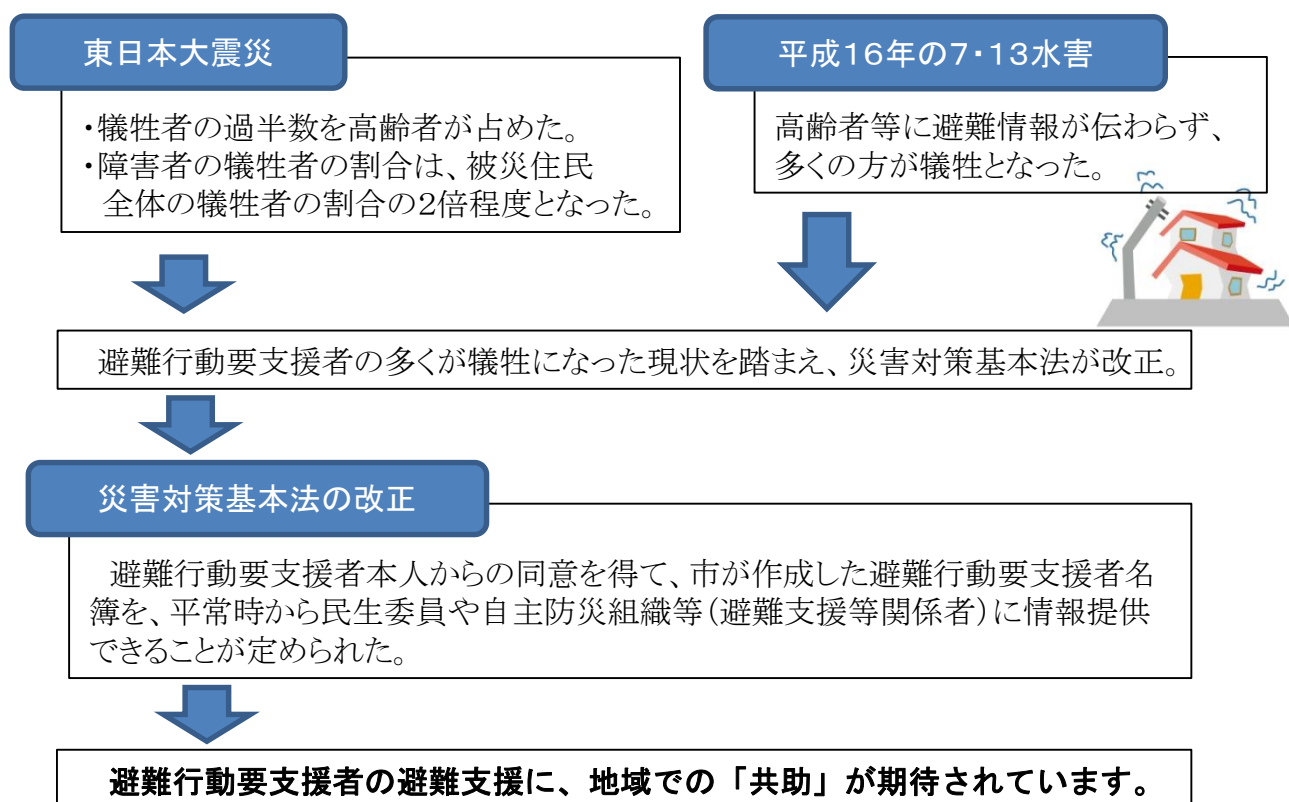
災害発生時には、自分の命は自分で守る、家族・親族で助け合うことが基本となりますが、自ら避難することが困難で、避難に他からの支援を要する方がいます。

特に、高齢者や障害者などの災害時に支援が必要な方（避難行動要支援者）には、近所の方をはじめとした町内会や自主防災会、民生委員などの地域の皆さんがお互いに協力して助け合う「共助」による支援が求められています。

地域における「共助」の支援体制を整備しておくことは、災害に強い地域づくり、さらには、高齢者になっても安心して暮らすことができる地域づくりにもつながります。

本ガイドブックは、各地域で取り組まれている避難行動要支援者の避難支援体制整備の一助となるよう、避難行動要支援者名簿の基本的な活用手順や参考事例をまとめたものです。

2 なぜ地域による「共助」が必要なのか



3 避難行動要支援者名簿の整備方法

「**避難行動要支援者**」とは、高齢者や障害者などの災害時に支援が必要な方です。長岡市では、下記の調査方法に基づき、調査を行い、「**避難行動要支援者名簿**」を作成しています。

避難行動要支援者名簿は、本人からの同意により平常時から町内会等に提供できる「同意者名簿」と、災害発生時のみ提供できる「未同意者名簿」の2種類があります。

避難行動要支援者の調査方法

高齢者	
調査基準	概ね要介護3以上
調査実施者	民生委員による調査 高齢者現況調査の際に聞き取りで確認
調査世帯	単身高齢者・高齢者のみ世帯・高齢者と児童のみの世帯。(若手と同居している日中独居の方は、調査対象外)



障害者	
調査基準	身体障害者手帳(1・2級) 療育手帳(A判定) 精神手帳 の手帳保持者
調査実施者	行政による調査 市からの文書により意向確認
調査世帯	世帯の全員が高齢者・障害手帳保持者・児童のみの世帯



避難行動要支援者名簿の作成

同意者名簿	<ul style="list-style-type: none"> ・名簿の外部提供について、避難行動要支援者本人から同意を得ている名簿 ・平常時から提供します。
未同意者名簿	<ul style="list-style-type: none"> ・外部提供の同意が得られなかった名簿 ・災害時に提供します。



4 平常時と災害時のフロー図

町内会・自主防災会の皆様には、主に同意者名簿を基に、地域での避難支援体制づくりをお願いしています。

平常時の対応

長岡市

- ・避難行動要支援者名簿の整備
- ・避難行動要支援者情報の共有(同意者名簿の提供)

町内会、自主防災会、民生委員等

地域で避難行動要支援者の支援体制の整備

- ・支援者の選定(複数人の支援者、班で支援等)
- ・避難情報の伝達、安否確認、避難支援体制等の整備
- ・個別計画の作成(個別の支援方法を決める。計画書の作成が有効)

避難行動要支援者

5ページから平常時の対応として、名簿の活用方法を手順ごとに示しています。



災害時の対応

長岡市

- ・避難情報の伝達
- ・避難行動要支援者情報の共有(未同意者名簿の提供)

町内会、自主防災会、民生委員等

- ・避難情報の伝達(避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示(緊急))
- ・安否確認
- ・避難支援(2階等に避難、避難所等に避難)
- ・見守り
- ・個別計画に基づく対応

避難行動要支援者

15ページから災害時の対応を示しています。

5 平常時の対応

① 地域における支援体制づくり

地域の支援体制づくりでは、支援者を決めておくことが最も大切です。
地域での支援体制は、地域の実情に応じて、さまざまな体制が考えられますが、
ここでは、2つの事例を紹介します。

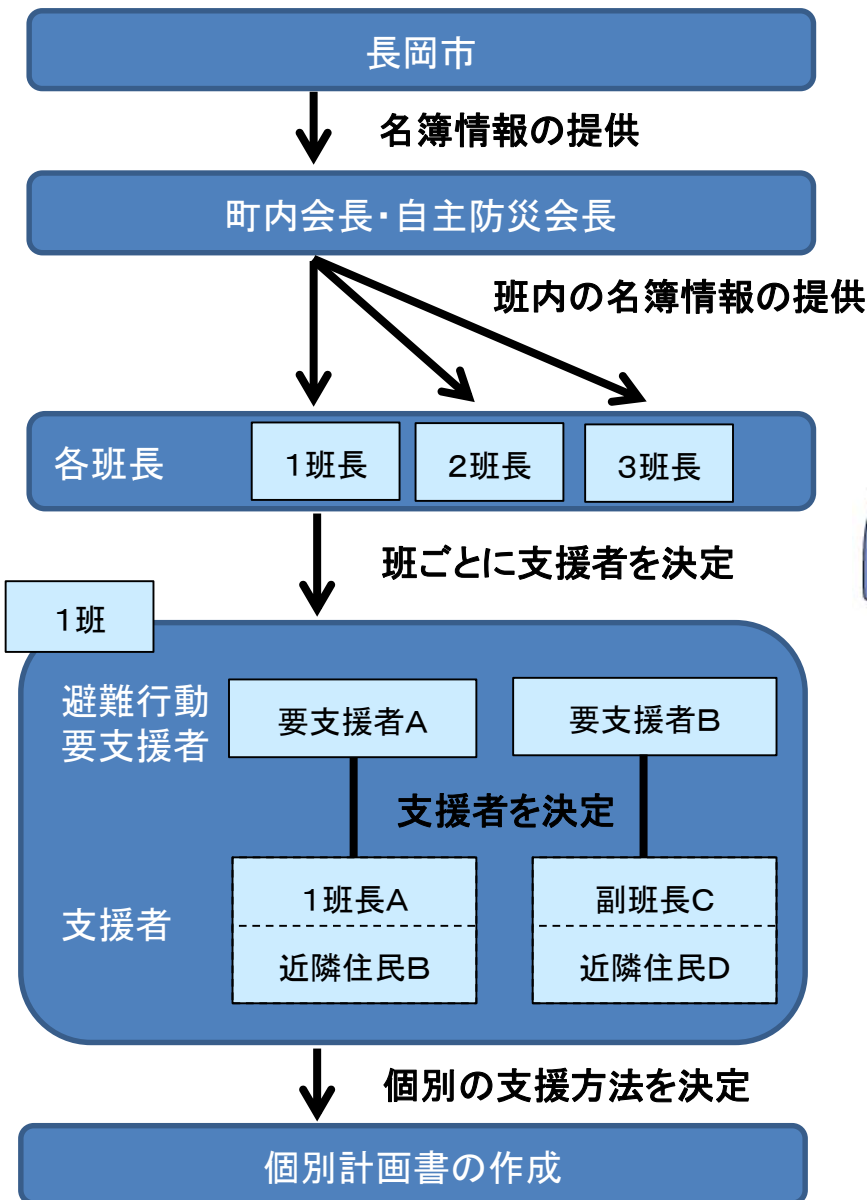
<事例1> 班単位による支援体制づくり

会長から班長に、班内の避難行動要支援者の名簿情報を提供。

班長は、副班長や要支援者の近隣住民の協力を得て、複数の支援者を決定。

※災害時に会長が不在の場合もあるため、副会長も町内全体の名簿情報を共有しておきます。

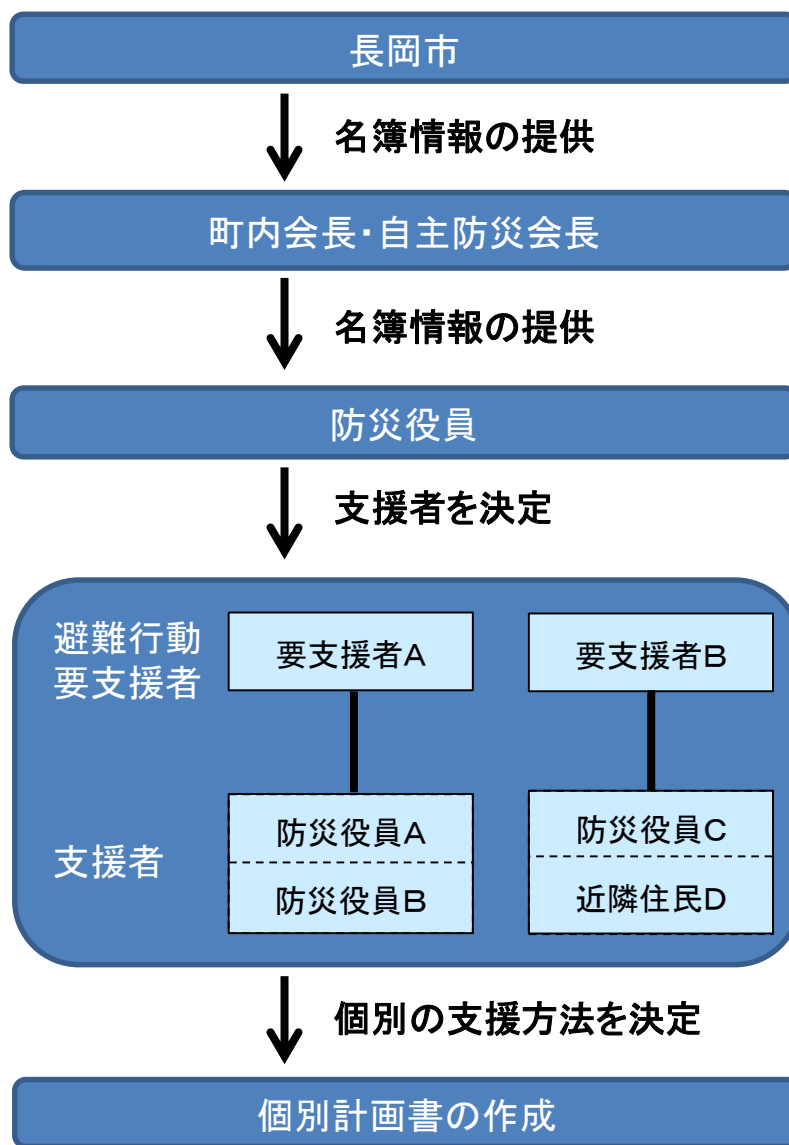
※避難行動要支援者本人から支援者をあげてもらうことも有効です。



<事例2> 防災役員による支援体制づくり

防災役員で名簿情報を共有し、防災役員の中から支援者を決定。

役員が不足する場合は、避難行動要支援者の近隣住民などを支援者にする。



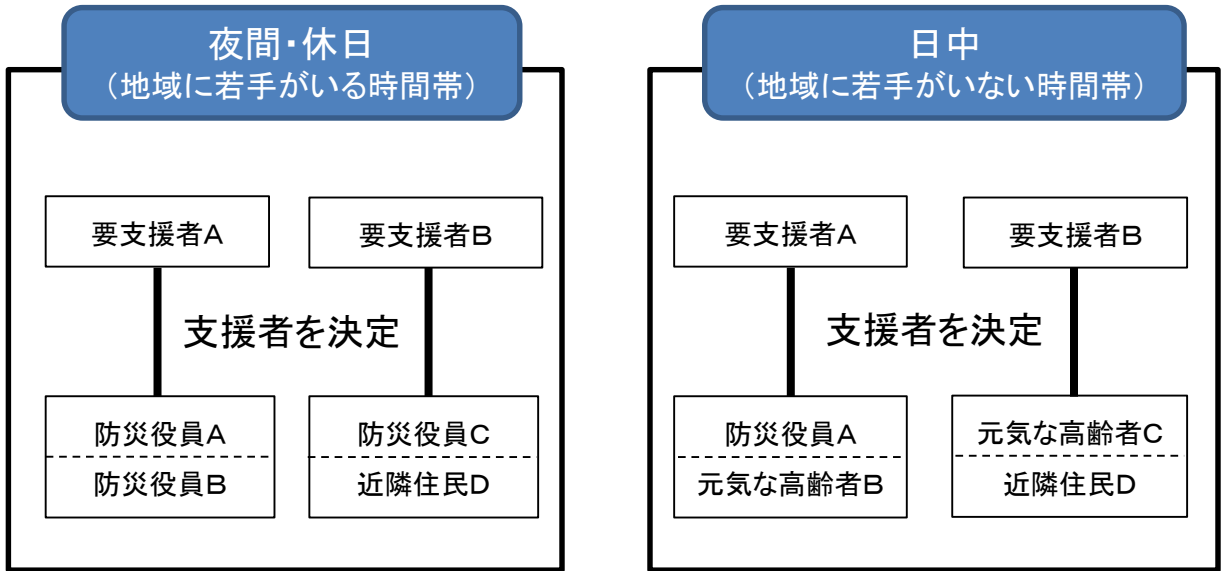
※ 支援者として想定される若手は、日中働いているため、日中・夜間・休日などの場合ごとに、支援者を決めておくことが、望ましいです。

※ 災害時には、支援者と民生委員が連携を図る必要があることから、支援体制づくりの話し合いには、必要に応じて民生委員からも参加してもらいましょう。



5 平常時の対応

② 支援者を決定(日中・夜間・休日)



日中は、若手が地域にいないため、日中も地域にいる元気な高齢者の方や近隣住民から、できる範囲で避難支援の協力をしてもらいましょう。

避難行動要支援者の状況によりますが、次のような方々への協力をお願いします。

●聴覚障害者

避難情報を伝達するだけで、後はご自身で避難できる方もいます。

●視覚障害者

服を掴んでもらいながら、声かけをすることで、一緒に避難できる方もいます。

●身体障害者・寝たきりの方

車いすや自動車に乗せることで、搬送できる方もいます。

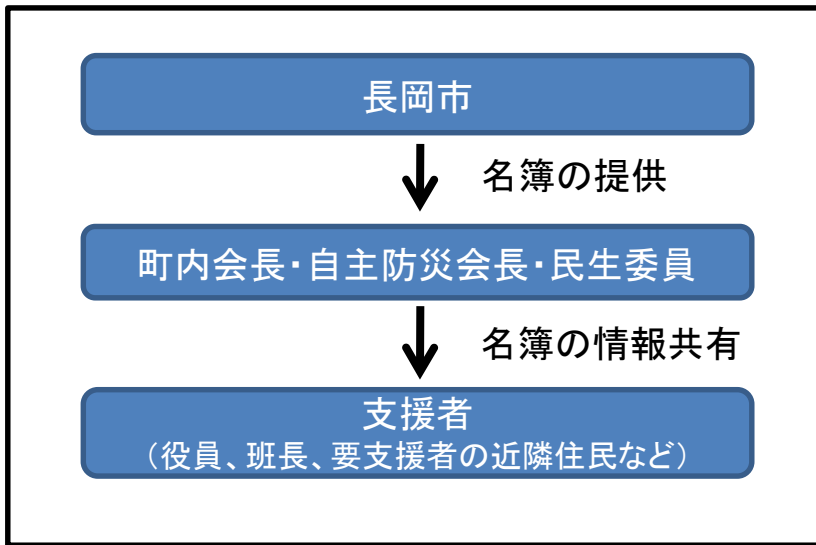
車いすや自動車での搬送が難しい方は、輸送依頼する関係機関の連絡先を事前に把握しておきます。 → 16ページ



※ このように、昼間・夜間の支援者を決め、できること・できないことを平常時から把握し準備しておくことが必要です。日中に数人の若手がいるようであれば、優先的に避難支援に向かわせる避難行動要支援者の把握にもつながります。

5 平常時の対応

③ 支援者と名簿情報を共有

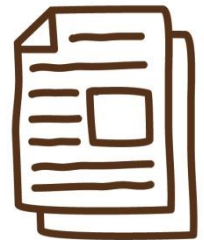


避難行動要支援者名簿は、長岡市で作成し、町内会・自主防災会・民生委員等に配付します。

町内会長・自主防災会長は、支援者（役員、班長、要支援者の近隣住民など）と避難行動要支援者の情報を共有することができます。

名簿の共有方法

- 口頭での周知
- 複製（コピー）による配付



共有するときの注意事項

- ① 「個人情報保護に関する誓約書」の内容を周知してください。
- ② **名簿の複製は、必要最小限に留めてください。**
- ③ 名簿更新の際は、複製した名簿を適切に返却・処分するよう改めて周知してください。

※ 「個人情報保護に関する誓約書」では、避難支援関係者以外への情報提供を禁止しています。避難支援関係者である役員や班長等へは、上記の注意事項を踏まえることで、情報提供することができます。

5 平常時の対応

④ 名簿情報の共有方法

名簿情報の共有方法については、各町内会での支援体制によりますので、下記の具体例を参考に、各町内会で名簿の提供範囲を決めてください。

具体例（5ページの事例1の場合）

- ①長岡市は、会長に「町内会全体の名簿」を1部提供。
- ②会長は、副会長に「町内会全体の名簿」を複製して引渡し。
⇒副会長は、「町内会全体の名簿」情報を会長と共有。
- ③会長は、班長に「町内会全体の名簿」を班別に切り取った「班別の名簿」を引渡し。
⇒班長は、班内の情報を把握。
- ④班長は、地域の支援者となる班員や要支援者の近隣住民に口頭で情報を周知。

区分	会長	副会長 ※1	班長 ※1	支援者となる 班員や 近隣住民
情報提供 方法	名簿の提供			口頭での周知
提供する 名簿	「町内会全体の名簿」		「班別の名簿」	提供しない ※2

※1 防災委員等がいる場合は、副会長または班長と同様に名簿を共有することもできます。

※2 町内会の判断で、班別の名簿を提供し、班長と同様に情報共有することもできます。

⇒各町内会の体制により、具体例を参考に柔軟に名簿の提供範囲を決めてください。



町内会全体の名簿

【平成31年度】 長岡市避難行動要支援者名簿（同意者）							
A001：大手通10							
番号	氏名 年齢 生年月日 電話番号	性別	住所 方書き 緊急連絡先	町内会 避難支援等を必要とする事由	備考	民生委員	消防団 ラジオ配布
1	長岡 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目1番地 マンション1号棟1005号棟 T0258392371 長岡 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	大手通10 内部障害【腎臓機能障害】		長岡 花子	長岡第1分団 あり
2	長岡 次郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目2番地 マンション1号棟1005号棟 T0258392371 長岡 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	大手通10 寝たきり		長岡 花子	長岡第1分団 あり
3	越路 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目3番地 T0258392371 越路 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	大手通10 肢体不自由【体幹】		長岡 花子	長岡第1分団 あり
4	三島 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目4番地 T0258392371 三島 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	大手通10 認知症あり		長岡 花子	長岡第1分団 あり
5	和島 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目5番地 T0258392371 和島 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	大手通10 寝たきり 認知症あり		長岡 花子	長岡第1分団 あり

班別の名簿

※ 町内会全体の名簿を複製し、班ごとに切り取って作成します。

1	長岡 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目1番地 マンション1号棟1005号棟 T0258392371 長岡 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	1班	大手通10 内部障害【腎臓機能障害】	長岡 花子	長岡第1分団 あり
2	長岡 次郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目2番地 マンション1号棟1005号棟 T0258392371 長岡 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	1班	大手通10 寝たきり	長岡 花子	長岡第1分団 あり

3	越路 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目3番地 T0258392371 越路 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	2班	大手通10 肢体不自由【体幹】	長岡 花子	長岡第1分団 あり
4	三島 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目4番地 T0258392371 三島 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	2班	大手通10 認知症あり	長岡 花子	長岡第1分団 あり

5	和島 太郎 80歳 S11. 1. 1 T0258392217	男性	大手通10丁目5番地 T0258392371 和島 一郎 子 長岡市幸町2-1-1	3班	大手通10 寝たきり 認知症あり	長岡 花子	長岡第1分団 あり
---	---------------------------------------	----	--	----	---------------------	-------	--------------

5 平常時の対応

⑤ 個人情報保護に関する誓約書

個人情報保護に関する誓約書

令和 年 月 日

長岡市長 ○○ ○○ 様

団体名 _____

役職名 _____

氏 名 _____

この度、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）の受領に当たり、災害対策基本法に基づき避難支援等関係者に守秘義務が課せられていることを理解し、下記の個人情報保護に関する事項を遵守することを誓約します。

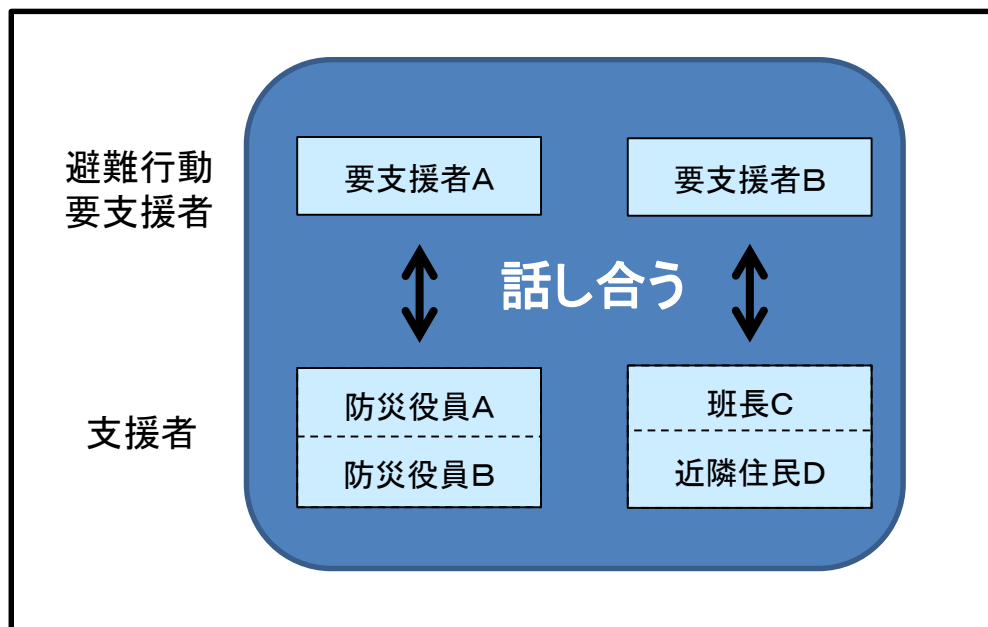
記

- 1 個人情報の漏えい等がないよう、名簿を適切に管理します。
- 2 名簿で知り得た個人情報を避難行動要支援者の支援（避難情報の伝達、安否確認、避難支援、見守り等）以外の目的に使用しません。
- 3 名簿で知り得た個人情報を避難支援関係者（役員や班長など）以外に提供し、又は漏らしません。
- 4 名簿の複製は、必要最小限に留めます。また、複製した名簿を避難支援関係者に提供する場合は、本誓約書の内容を周知します。
- 5 町内会長及び自主防災会長等の変更があった場合は、名簿を後任の会長に引き継ぎます。
- 6 名簿更新の際は、更新前の名簿を返却します。また、複製した名簿については、適切に返却又は処分します。

会長は、名簿を配布する場合や、名簿の更新があった場合に、地域の支援者に周知してください。

5 平常時の対応

⑥ 避難行動要支援者との話し合い



自主防災会で支援者を決めるだけでは、要支援者が災害時に必要とする支援がわかりません。平常時から必要な支援について、お互いに話し合い、顔の見える関係を築いておくことが、災害時の迅速な対応につながります。

話し合いでの確認事項

- 自宅周辺にどのような災害の危険があるのか（ハザードマップ等の活用）
- 避難情報の伝達だけでいいのか、一緒に避難する必要があるのか
- 歩いて避難（場）所に行けるのか、車椅子が必要か
- 介護サービスの利用状況（家にいない時間帯）の把握 など



5 平常時の対応

⑦ 個別計画の作成

個別計画の概要

●個別計画とは

避難行動要支援者に対し、**あらかじめ個別に支援方法を決めておくことです。**

●個別計画の作成

地域独自で作成します。作成にあたっては、下記のポイントを参考にしてください。

●個別計画作成の目的

災害時の避難支援等を実効性のあるものにするため作成します。個別計画を作成することは、災害時に迅速かつ的確な避難を行ううえで重要です。

個別計画作成にあたってのポイント

●地域の実情に応じて作成しましょう

地域の特性や実情を踏まえた実効性のあるものが大切です。

また、避難行動要支援者一人一人の状況によって内容も異なります。それぞれの地域におけるやり方により進めてください。

●話し合って作成しましょう

より実効性のある避難支援を行うには、要支援者本人と支援者、地域の関係者が話し合って作成することが大切です。支援者だけでなく、地域全体で協力し、助け合う支援体制を作りましょう。

●できることから始めましょう

地域でできること、できないことを整理し、できることから始めましょう。

●定期的に見直しましょう

要支援者の状況は変わっていきます。定期的に見直し、必要に応じて更新しましょう。具体的には、1年に1回以上は見直しましょう。

☞計画書を作成することが有効な手段です

※ 市で参考様式を作成しました。次ページに参考様式を載せましたので、地域で計画書を作成する際の参考にしてください。

なお、**長岡市役所福祉総務課**にご連絡をいただければ、同じ様式を用意いたします。

(長岡市役所福祉総務課 電話：0258-39-2217)

5 平常時の対応

⑧ 個別計画書の参考様式

取り扱い注意

避難行動要支援者の個別計画書

※ この情報は、避難行動要支援者の支援以外には利用できません。

作成日：令和 年 月 日

基本情報

町内会名			
住所	長岡市	性別	男・女
ふりがな		生年月日	年 月 日 (才)
氏名		電話 (FAX)	
世帯状況	<input type="checkbox"/> 一人暮らし <input type="checkbox"/> 高齢者のみ <input type="checkbox"/> 同居(本人含み 人) ※同居家族がいる場合のみ記入	身体状況	<input type="checkbox"/> 寝たきり <input type="checkbox"/> 歩行困難 <input type="checkbox"/> 虚弱である <input type="checkbox"/> 障害がある () <input type="checkbox"/> その他 ()
同居家族			

避難に関する事項

必要とする支援	① 避難する際の声かけ ② 自宅上階や 避難(場)所等までの付き添い・搬送 ③ 親族等への連絡 ④ その他()
特記事項 (配慮すること)	

緊急時の連絡先

氏名	住所	電話	続柄
		自宅 携帯	
		自宅 携帯	

地域支援者

氏名	住所	電話	特記事項 (支援の時間帯)
		自宅 携帯	
		自宅 携帯	
		自宅 携帯	

自由記載欄(避難場所、注意すべき事項など)

--

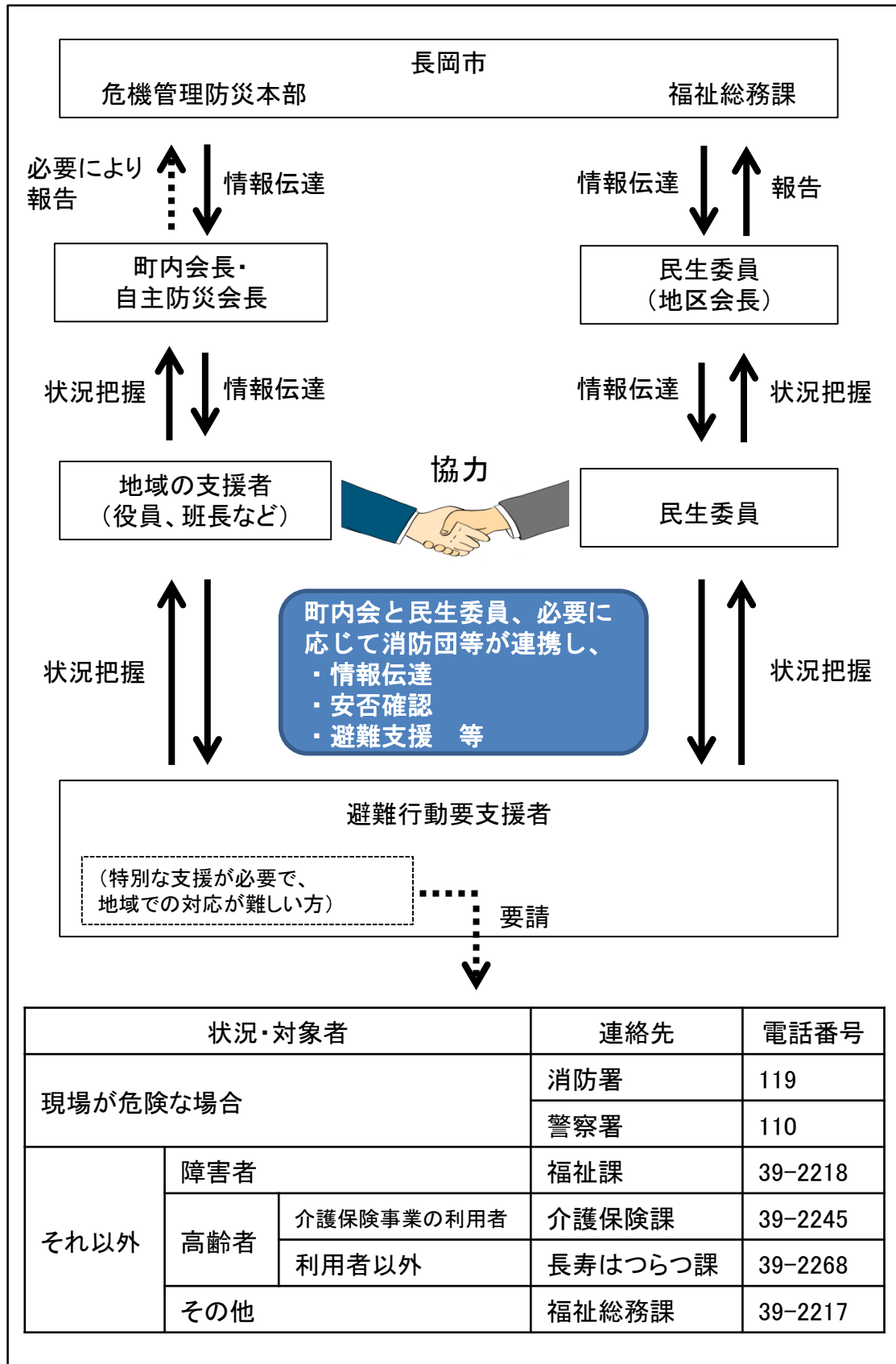
6 災害時の対応

①町内会と民生委員の役割

	町内会・自主防災会	民生委員
市からの 情報伝達	テレビ、電話、緊急告知FMラジオ等を通じて、市から避難情報 を入手します。	
要支援者 への 情報伝達	【水害時等で避難情報等が発令された場合】 自身の安全を確保し、避難行動要支援者に情報伝達を行い、 必要に応じて避難の準備(2階への避難を含む)を促してくださ い。	
安否確認	・自身の安全を確保し、避難行動要支援者の安否確認に努め てください。 ・安否確認ができない避難行動要支援者については、消防団 等と協力し、引き続き安否確認に努めてください。	
避難支援	・自身の安全を確保し、避難行動要支援者の避難支援に協力 してください。	
市への報告	・市から連絡し、状況を 聴取することがあります。 ・必要に応じて危機管理 防災本部に報告してくだ さい。	・避難行動要支援者の安否確認や 被害状況を、地区会長経由で福祉 総務課に報告してください。 ・水害時は、民生委員を含め全員 が安全なところへ避難するため、 報告不要です。
未同意者 への対応	・同意者名簿の登載者の安否確認・避難誘導が落ち着いた後 で、未同意者名簿の登載者の確認、避難支援等に努めてくだ さい。 ・未同意者名簿は、災害時にコミュニティセンター・各支所で提 供します。	

6 災害時の対応

②町内会・民生委員・消防団等との連携



支援の取り組みについて、主な質問と回答をまとめました。地域での取り組みの参考にしてください。

Q：町内（自主防災）会で独自に名簿を作っている場合は、市からの名簿はどのように取り扱えばよいか。

A：地域独自で作成された名簿は、精度が高く、非常に有用な名簿であると考えられます。市からの名簿を合わせて確認いただくことで、より確実な対象者の把握にご活用ください。

Q：支援者になってくれる方が見つからない。

A：支援者の負担が軽減されるように、複数人で協力することが有効です。

平日日中・平日夜間・土日祝日などの状況に応じ、支援できる人を探すなど、「いつ」「だれに」支援できるかを確認しましょう。

また、場合によっては、地域外の人も含めた支援体制を検討することも方法の一つです。

Q：支援者になった場合、具体的に何をすればいいのか。

A：要支援者一人一人によって、必要な支援は異なります。要支援者と支援者が話し合うことで、必要な支援を把握します。

例えば、災害時に声かけだけでいいのか、避難所までの付き添いが必要なのか、車いすが必要なのか、要支援者それぞれによって支援方法は変わってきます。

Q：支援者になっても、実際に支援できるか不安。

A：災害の種類や規模、発災の時間、現場の様々な状況により、支援者だけの力では対応できない場合も想定されます。支援者自らと家族の安全確保を基本とし、支援者だけに頼らない地域ぐるみでの対応についても話し合っておくことが大切です。

Q：災害時に要支援者を支援できなかった場合、支援者が責任を問われるのか。

A：避難行動要支援者の避難支援は、法的責任を負うものではありません。まずは、自分自身と家族の安全を確保した上で、可能な範囲での支援をお願いします。

8 最後に

過去の大災害において、避難がスムーズにできた地域は、地域のコミュニティ力があり、日頃から顔の見える関係を築いているため、災害時に大きな力を発揮できたという報告があります。

避難行動要支援者の支援についても、地域に密着した町内会等による声かけや安否確認の重要性が、東日本大震災以降、再認識されています。

ぜひ本ガイドブックをご活用いただき、お住まいの地域の防災力の向上につなげていただければ幸いです。

なお、地域で取り組みをしていくうえで、相談・質問等がありましたら、お気軽に下記担当までご連絡ください。



9 長岡市での支援体制

内容	機関	電話番号
自主防災活動アドバイザーの派遣 地域の課題や活動のレベルに合わせたアドバイスにより、地域住民と共に地域防災を考えます	中越防災安全推進機構	(0258) 39-5525
防災よろず相談 防災リーダーである安全士による無料相談	中越市民防災安全士会	(0258) 77-3918
中越市民防災安全大学の開催 地域防災リーダーの育成	長岡市役所 危機管理防災本部	(0258) 39-2262
避難支援の出前講座 地域における支援体制づくり、個別計画の作成	長岡市役所 福祉総務課	(0258) 39-2217

10 問い合わせ先

内容	機関	電話番号
避難行動要支援者について	長岡市役所 福祉総務課	(0258) 39-2217
自主防災会について	長岡市役所 危機管理防災本部	(0258) 39-2262