

1. 目的

本ガイドラインは、様々な要因により発生する地震や風水害などの自然災害や非日常的な危機等に対して、災害時要援護者の安全と安心を守るための市町村、福祉施設、県庁関係課等の取組指針を示したもので、本ガイドラインを参考にし、災害時要援護者支援対策を推進する。

災害時要援護者：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を要する人々(高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等)

2. 国・都道府県等先進事例

< 国の状況 >

- H ~ 年度 災害時要援護者の避難支援ガイドライン(内閣府)
- H 年度 災害時要援護者対策の進め方について(内閣府)

< 奈良県の取組 >

- H 年度 災害時要援護者支援ガイドライン(初版)作成
- H 年度 災害時要援護者支援ガイドライン(第2版)改訂
- H 年度 災害時要援護者支援先進事例集作成(モデル事業実施)

< 市町村の取組 >

新潟大学 田村圭子准教授から、「今後は、奈良県内の市町村が災害時要援護者対策の主体として、それぞれにおいて災害時要援護者支援班を設置し、本ガイドラインを十分に活用し、災害時要援護者対策の具体的な推進のステージへと進まれることを祈念する。」とコメントをいただいた。

< ガイドラインの構成 >

- 災害時要援護者支援ガイドラインの考え方
- 災害時要援護者支援ガイドライン策定の背景
- 戦略計画に基づく災害時要援護者支援対策
- 災害時要援護者支援対策
- 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート
- 資料

3. 戦略計画に基づく災害時要援護者支援対策

(1) 減災目標

「大規模地震発生時の想定人的被害(第2次奈良県地震被害想定調査値・2004年)を今後10年で半減する」
「避難生活などによる震災関連死を今後10年間で0にする」

(2) 戦略の方針

「奈良県で発生する災害等に対して災害時要援護者対策を実施する」
「東南海・南海地震等において甚大な被害を受ける他県の災害時要援護者を支援する(和歌山県・三重県など)」
「奈良県以外で発生する災害等に対し、必要に応じて災害時要援護者支援チームを派遣する」

(3) 施策の柱

災害時要援護者支援に対する取り組みを推進するために、右図のとおり10の「施策の柱」を設定

3(3) 奈良県災害時要援護者支援プログラム 施策の柱

予防対策	1. 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する 2. 関係機関において防災計画を策定する
災害対応の資源	3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する 4. 災害時要援護者支援体制を確立する
応急対策	5. 災害時要援護者への5つのサービスを行う 5.1 緊急直後の安全を確保する 5.2 医療提供体制の円滑化を図る 5.3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る 5.4 避難生活を支援する 5.5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する
復旧・復興	6. 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

4. 災害時要援護者支援対策の骨子

1. 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する

- (1) 想定される被害を知る(地震・水害・土砂災害など)
- (2) 社会福祉施設等の安全を確保する
耐震診断・耐震改修・ロッカー転倒防止対策等の実施
- (3) 災害時要援護者の居宅等の安全を確保する
耐震診断・耐震改修・家具転倒防止対策等の実施

2. 関係機関において防災計画を策定する

- (1) 県・市町村は地域防災計画を本ガイドラインの内容を踏まえ見直す
- (2) 多様な主体において災害時要援護者対応防災マニュアルを策定する
県、市町村、社会福祉施設、福祉サービス等提供事業所、医療機関、学校、保育所、宿泊施設、集客施設等

3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する

- (1) 災害時要援護者対応をする対象者を特定する
- (2) 対象者情報の把握方法を決定する
- (3) 対象者情報の管理・共有範囲を決定する
- (4) 対象者情報の把握の主体を決定する
- (5) 誰にもわかりやすい効果的な避難情報の提供方法を確立する
- (6) 災害時要援護者・支援者が何をすべきかわかるような情報内容を確立する
- (7) 災害時要援護者・支援者への伝達手段を確保する
- (8) 災害時要援護者・支援者からの連絡・通報手段を確保する
- (9) 関係機関と連携した情報伝達訓練を行う

4. 災害時要援護者支援体制を確立する

- 4.1 行政の支援体制を確立する
災害時要援護者支援班の設置、担当課の役割分担、業務内容を明確化する
- 4.2 安否確認体制を確立する
- 4.3 避難行動の支援体制を確立する
避難支援体制の整備、避難支援計画の作成、避難誘導訓練の実施等
- 4.4 要援護者及び支援者に対する人材育成を行う
意識啓発、人材養成、連携・調整を行うなど

5.1 発災直後の安全を確保する

- (1) 在宅の災害時要援護者の安全を確保する
- (2) 社会福祉施設等入所者の安全を確保する
- (3) 施設設備の安全を確保する

5.2 医療提供体制の円滑化を図る

- (1) 医療救護体制を確保する
- (2) 医薬品等を確保する
難病患者への対応

5.3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る

- (1) 社会福祉施設等機能の早期復旧を図る
- (2) 福祉サービスの継続を確保する
- (3) 福祉サービス提供施設、福祉サービス提供者との連携を確保する

5.4 避難生活を支援する

- (1) 支援者・支援物資を確保する
支援者、災害時要援護者に必要な器具や物資等の確保
- (2) 避難所等を開設・運営する
要援護者の特性に配慮した避難所運営、福祉避難所等の設置・円滑な運営
- (3) 緊急受入体制を整備する
社会福祉施設、事業所等との連携、緊急受入基準の設定等

5.5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する

- (4) 在住外国人の支援体制を構築する 等

6. 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

- (1) 生活を支援する
- (2) こころからだのケアを行う
- (3) すまいを確保する
- (4) 要援護者にも配慮した復興計画を策定する
市民参画(要援護者も含む)で復興計画を策定

「奈良県災害時要援護者支援ガイドライン（第2版）」の作成にあたって

およそ 100 年周期で日本の太平洋岸地域を広く襲ってきた「東海・東南海・南海地震」は 2035 年 ± 10 年に最もその発生確率が高くなっており、日本の防災対策は 30 年後の減災を目指して本格的に活動すべき時期に入った。また、「東海・東南海・南海地震」の発災前には西日本で地震が頻発するとの予想を現実のものとするように、1995 年の阪神・淡路大震災以降、多くの地震災害が発生している。

社会の状況に目を向けるとその構造は大きな転換点を迎えている。平成 17(2005)年 10 月にその人口は戦後では初めてマイナスに転じた(平成 17 年 10 月 1 日現在総人口 1 億 2,776 万人となり、前年の 1 億 2,778 万人に比べて 2 万人減少)。その背景には急激な少子高齢化があり、人口減少の影響もあって総人口に占める高齢者の割合は上昇を続け、2025 年には 28.7 %に達すると見込まれている。奈良県においては 2004 年の高齢化率は 19.1%(全都道府県中 36 位)にとどまっているが、2025 年には 30.0 %(全都道府県中 27 位)と予想されている。

社会構造の変化と、地域の防災力とは無縁ではない。新潟県豪雨水害では犠牲者の 8 割以上が 65 歳以上の高齢者であり、特に 75 歳以上の後期高齢者の犠牲が注目を集めた。また新潟県中越地震では、地震による被害もさることながら、避難生活に特別な配慮を必要とする人たちが、専門施設に大量に緊急入院・入所する事態となり、多くの医療・保健・福祉関係者が対応に奔走した。また在宅から入院・入所を余儀なくされた被災者にとってその後の地域での生活再建への移行は困難を極め、継続的な専門家の対応が必要となっている。

災害時要援護者として想定される対象者の増加と、地域活動の担い手の減少という厳しい現実の中、医療・保健・福祉の専門家と市町村を中心とした行政による災害時要援護者対応のための仕組みの構築が必要不可欠である。奈良県はこの仕組みの構築に向けて、本ガイドラインを作成することで大きな一歩を踏み出した。

今後は、奈良県内の市町村が災害時要援護者対策の主体として、それぞれにおいて災害時要援護者支援班を設置し、本ガイドラインを十分に活用し、災害時要援護者対策の具体的な推進のステージへと進まれることを祈念する。

平成 19 年 3 月

新潟大学災害復興科学センター
助教授 田村 圭子

奈良県災害時要援護者支援ガイドライン(第2版)

新規 → はじめに

新規 → 「奈良県災害時要援護者支援ガイドライン(第2版)」の作成にあたって
災害時要援護者支援ガイドラインの考え方

充実 → 1 本ガイドラインの目的
2 本ガイドラインの位置づけ

災害時要援護者支援ガイドライン策定の背景

充実 → 1 奈良県地震防災対策アクションプログラム策定・推進

充実 → 戦略計画に基づく災害時要援護者支援対策

災害時要援護者支援対策

新規 → 1 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する

新規 → 2 関係機関において防災計画を策定する

充実 → 3 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する

充実 → 4 災害時要援護者支援体制を確立する

5 災害時要援護者への5つのサービスを行う

新規 → 5.1 発災直後の安全を確保する

新規 → 5.2 医療提供体制の円滑化を図る

新規 → 5.3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る

新規 → 5.4 避難生活を支援する

新規 → 5.5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する

新規 → 6 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

新規 → 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート

平成18年3月作成のガイドライン初版との変更点

資料

- 新規 → 1 内閣府資料
- 2 地震防災対策アクションプログラム(抜粋)
- 充実 → 3 災害時要援護者の現状
- 新規 → 4 要援護者が抱える災害時の支障、要援護者の特徴とニーズ
(日本赤十字社「災害時要援護者対策ガイドライン」)
- 新規 → 5 様式:災害時要援護者名簿に関する覚書等(例)
(東京都渋谷区)
- 6 様式:災害時要援護者登録台帳(例)
(愛知県豊田市)
- 新規 → 7 洪水等に関する防災情報体系の見直しの概要(国土交通省)
- 充実 → 8 県・市町村災害時要援護者関係課一覧
- 9 様式:避難支援プラン・個別計画記載例
(内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」)
- 新規 → 10 様式:災害時要援護者実態調査票(例)
(長野県南アルプス市「災害時要援護者支援マニュアル」)
- 新規 → 11 様式:避難所の基本事項(例)
(山梨県「災害時避難対策指針」)
- 新規 → 12 様式:避難所開設準備チェックリスト(例)
(山梨県「災害時避難対策指針」)
- 新規 → 13 様式:災害時要援護者リスト(例)
(山梨県「災害時避難対策指針」)
- 新規 → 14 関係法令
- 新規 → 15 能登半島地震の教訓<福祉避難所の活用急務>(読売新聞)
- 新規 → 16 様式:福祉避難所の設置に関する協定(例)
(東京都豊島区「災害時における相互協力に関する協定」)
- 新規 → 17 能登半島地震及び新潟県中越地震における災害時要援護者対応
- 新規 → 18 障害者市民防災提言集 概要(ゆめ風基金)
- 新規 → 19 災害時要援護者支援事業と他事業との関連図
- 20 奈良県災害時要援護者支援体制ワーキンググループ
- 充実 → 21 参考資料

平成18年3月作成のガイドライン初版との変更点