

松江市避難行動要支援者  
全体計画

令和2年1月  
松江市

## 第1章 はじめに

- 1 計画の目的
- 2 計画の位置付け及び構成
- 3 計画の推進及び対象者の範囲
- 4 避難行動要支援者の対象者範囲
- 5 避難支援等関係者の対象範囲
- 6 避難支援等関係者の役割
- 7 本計画の運用と見直しについて

## 第2章 避難行動要支援者名簿の作成

- 1 避難行動要支援者の情報の集約
- 2 名簿の種類
- 3 同意の確認方法
- 4 名簿掲載を希望する場合
- 5 名簿に掲載する事項
- 6 名簿の保管
- 7 名簿情報の更新
- 8 避難支援関係者への名簿の提供
- 9 名簿情報の適正管理
- 10 名簿の使用目的

## 第3章 個別計画の策定について

- 1 避難行動要支援者の状況に応じた個別計画の策定
- 2 避難支援等関係者との連携
- 3 避難支援者の選定
- 4 地域特性や災害種別に応じた個別計画の策定
- 5 個別計画リストの保管について
- 6 避難支援者の協力について
- 7 地域での避難支援体制の構築について
- 8 防災訓練の実施について
- 9 個別計画の見直しについて
- 10 松江市災害時要援護者支援避難計画の登録者の個別計画について

## 第4章 災害発生時における情報伝達・避難支援等について

- 1 避難支援等の基本的な考え方
- 2 避難情報の類型
- 3 避難伝達の方法
- 4 地域による情報提供・安否確認・避難支援活動
- 5 名簿提供不同意者の安否確認

## 第5章 避難所における避難行動要支援者支援

- 1 避難所の体制整備
- 2 避難所における支援活動
- 3 福祉避難所の設置
- 4 避難所での避難行動要支援者への対応

## 第6章 地域の共助力の向上について

- 1 基本的な考え方
- 2 要配慮者支援会議の設置推進
- 3 会議・研修等の実施について

## 第1章 はじめに

### 1 計画の目的

平成23年3月に発生した東日本大震災では、想定を大幅に上回る津波が発生し、東北地方沿岸部を中心に甚大な被害をもたらした。

また、平成26年8月に発生した広島の高雨災害、平成28年4月に発生した熊本地震など、近年、地震による災害、集中豪雨や台風による風水害など、全国各地で大規模な災害が発生しており、このような災害における被害者は高齢者や障がい者の割合が高く、災害時の情報伝達・避難等に支援が必要な人への対策が課題となっている。

松江市においても、国の示す「災害時要援護者の支援ガイドライン」（平成18年3月）により、「自助」「共助」「公助」の考え方を基に、平成20年9月から災害時要援護者避難支援登録制度を設け、平成23年10月からは地域での要配慮者対策を担う要配慮者支援推進事業（平成26年3月までは要援護者支援推進事業）により、民生児童委員や社会福祉協議会等の各関係機関、町内会自治会・自主防災組織等の地域の各団体等の協力を得ながら、各種の取り組みを行っている。

この度、東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年6月に改正された災害対策基本法においては、避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、平常時からの避難行動要支援者対策の取り組みが求められたところであり、本市においても従来からの取り組みの見直しが必要である。

本計画は、この度の災害対策基本法改正の趣旨と平成28年5月の松江市地域防災計画の改定を踏まえ、災害時の避難等に援助が必要な方に適切な支援を行うため、「自助」「共助」「公助」による支援体制を更に推し進めることを目的として「松江市避難行動要支援者全体計画」として取りまとめたものである。

**自助：自分や家族の身を守るため一人ひとりの日常からの備え**

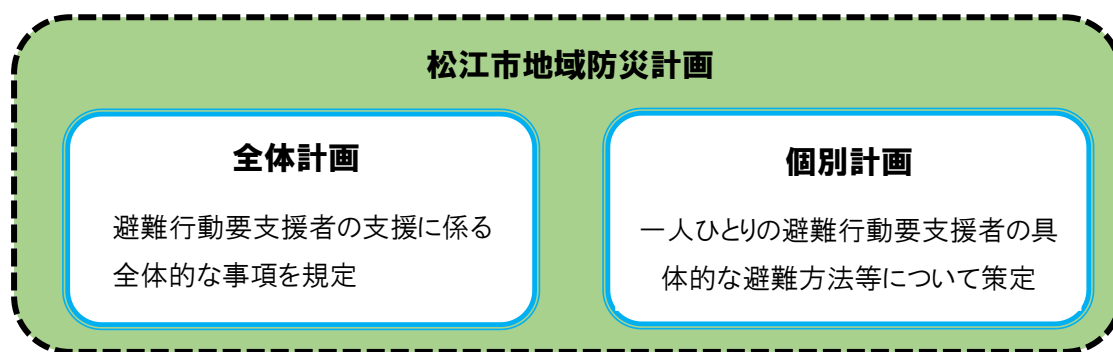
**共助：住民同士や地域団体が協力して、お互いに助け合うこと**

**公助：国・県・市などの公的機関による支援**

## 2 計画の位置付け及び構成

本計画は、災害対策基本法、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月内閣府）及び松江市地域防災計画に基づき策定するものであり、避難行動要支援者の避難支援体制や災害発生時の対応等の基本的事項について定めた「全体計画」と位置付ける。

また、災害時の避難支援をより実効性のあるものとするため、平常時から避難行動要支援者一人ひとりの具体的な支援方法を定めた「避難行動要支援者個別計画」（以下、「個別計画」という。）の策定を進め、「地域防災計画」、「全体計画」とともに避難行動要支援者に対する支援計画を構成する。

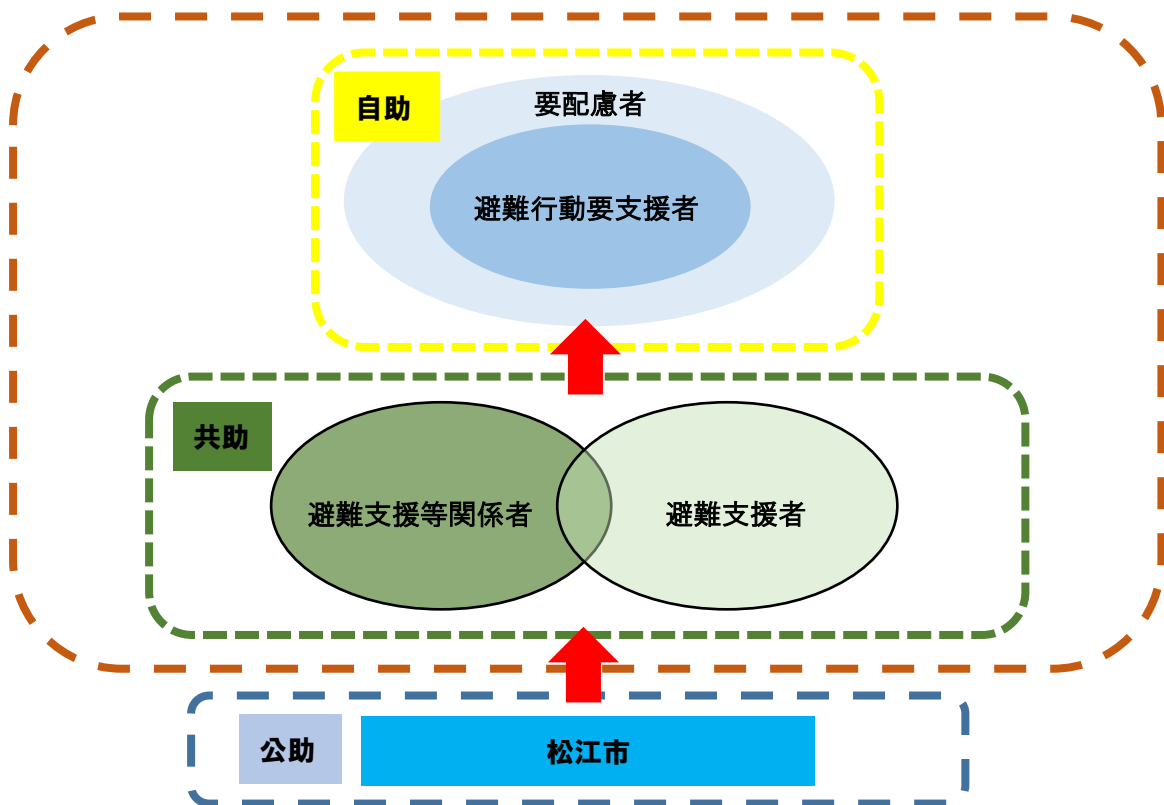


### 3 計画の推進及び対象者の範囲

本市における老年人口（65歳以上人口）の割合は、平成27年国勢調査において28.2%となっており、高齢化の進行や、高齢独居世帯及び高齢者のみ世帯なども増加することが見込まれる。こうした高齢者などの「要配慮者」※1のうち「避難行動要支援者」※2に対してはプライバシーに配慮しつつ、その所在を平素から把握しておくとともに、主に避難行動要支援者の避難支援を行う「避難支援者※3」とともに、地域が一体となって支援活動が行えるよう、要配慮者支援組織や自主防災組織等の「避難支援等関係者」※4と連携し避難誘導、安否確認等の支援体制を強化していく必要がある。

本計画では、災害発生時に、必要な情報を把握し、自らの身を守るために安全な場所に避難すること等について配慮が必要な人を「要配慮者」とし、「要配慮者」のうち、特に支援が必要な人を「避難行動要支援者」と位置付け計画を推進する。

※1 要 配 慮 者	: 高齢者、病弱者、難病患者、障がい者、児童・乳幼児、妊産婦、外国人、観光客・旅行者など、災害時に迅速・的確な行動が取りにくく、被害を受けやすい人（災害対策基本法第8条第2項15号）
※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恐れがある場合に自ら避難することが困難な者で、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を必要とする人（災害対策基本法第49条の10）
※3 避難支援者	: 主に避難行動要支援者の避難支援を行う人
※4 避難支援等関係者	: 避難行動要支援者の避難支援等に係る関係者



#### 4 避難行動要支援者の対象者範囲

本市では、松江市地域防災計画に定めるところにより、下記の対象者を「避難行動要支援者」と規定し、本計画における、避難支援、安否確認等の災害時等に必要な措置を実施するための基礎となる「避難行動要支援者名簿」の掲載対象者とする。

- ①75歳以上のひとり暮らし高齢者または75歳以上の高齢者のみの世帯の者で災害発生時に支援を必要とする者
- ②身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第4号の規定により、身体障害者手帳の交付を受けている者
- ③厚生労働大臣の定めるところにより療育手帳（A，B）の交付を受けている者
- ④精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号）第45号第2項の規定により精神障害者保健福祉手帳1級又は2級の交付を受けている者
- ⑤介護保険における要介護認定3～5を受けている者
- ⑥その他、市長が特に必要と認めた者

ただし、避難行動要支援者の要件を満たさない場合でも、以下のケースにより避難行動要支援者として避難行動要支援者名簿に掲載を求められることができる。

- ①避難支援等関係者の判断により、避難行動要支援者として避難行動要支援者名簿への掲載を市に求めた場合
- ②形式要件から漏れた者が自らの命を主体的に守るため、自ら避難行動要支援者名簿への掲載を市に求めた場合

#### 5 避難支援等関係者の対象範囲

避難行動要支援者の情報提供を行い、安否確認等の避難支援に携わる関係者を「避難支援等関係者」と定義し、地域防災計画に定めるところにより下記のとおり規定する。

- ① 消防機関（消防本部、消防署、消防団）
- ② 警察機関（警察本部、警察署）
- ③ 民生児童委員
- ④ 社会福祉協議会、地区社会福祉協議会
- ⑤ 自治会
- ⑥ 自主防災組織及び要配慮者支援組織
- ⑦ その他、市長が特別に認める者

## 6 避難支援等関係者の役割

避難支援等関係者は、市から提供されたる情報を基に、平常時より避難行動要支援者の見守り等の動静の確認に努め、災害発生時に備え「個別計画」の策定や防災訓練の実施を行う。

また、災害発生時には、情報伝達や安否確認、避難誘導を行い、避難行動要支援者の支援を行う。

## 7 本計画の運用と見直しについて

本計画に基づく避難支援については、計画の実効性を高めていくため、随時、本計画の内容の見直しを行うことが不可欠である。

市は、避難支援等関係者や避難支援者と協議し、計画の見直し及び運用方法の検討を行う。



## 第2章 避難行動要支援者名簿の作成

### 1 避難行動要支援者情報の集約

災害発生時に避難行動要支援者の避難誘導や安否確認等の支援を行うためには、平常時から避難行動要支援者情報を避難支援等関係者と共有しておく必要がある。その情報を整理するため、市は災害対策基本法に基づき、関係部局で把握している要介護状態区分や障がい種別等の情報を集約し名簿を作成するものとする。また、市で把握していない情報については、県その他関係機関に対して要配慮者に関する情報の提供を求めることとする。

### 2 名簿の種類

市が作成する避難行動要支援者名簿は「平常時から避難支援等関係者に名簿情報を提供することについて同意したもの」と、「個人情報の提供の同意の有無にかかわらず、災害発生時または発生するおそれがある場合に、避難支援等関係者に提供するもの」の2種類を作成する。なお、避難支援等関係者には「平常時から避難支援等関係者に名簿情報を提供することについて同意したもの」を提供する。

### 3 同意確認の方法

同意の意思確認については、同意確認書の郵送または、市の職員による訪問等により実施する。なお、避難行動要支援者の本人の身体状況等により避難行動要支援者本人による必要事項の記載及び提出が困難な場合や、未成年や成年被後見人等であって、判断能力を有していない場合などは、本人の家族または法定代理人等から同意を得るものとする。

### 4 自ら名簿掲載を希望する場合

避難行動要支援者の対象者範囲には該当しないが、災害時等に自ら避難することが困難で、支援を希望する場合は、申請書を市に提出するものとする。また、自ら申請することが困難な場合は、代理人による申請も可能とする。

### 5 名簿に掲載する事項

避難行動要支援者名簿には、避難行動要支援者に掲げる次の事項を記載し、又は記録するものとする。

- ①氏名
- ②生年月日
- ③性別
- ④住所または居所
- ⑤電話番号その他連絡先
- ⑥避難支援等と必要とする事由
- ⑦全各号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し必要と認める事項

## 6 名簿の保管

(1) 名簿は避難行動要支援者が居住する地区に区分して次のとおり保管する。

- ① 福祉総務課、防災安全課
- ② 各支所、公民館（地区災害対策本部設置の公民館）

(2) 各支所、公民館については、当該地区に居住している避難行動要支援者のみの名簿を保管するものとする。

## 7 名簿情報の更新

避難行動要支援者情報は転入・転出・死亡等により常に変化しうることから、市は避難行動要支援者の把握に努め、名簿情報の更新について、定期的に（年1回以上）行うものとする。また、避難行動要支援者が病院への長期入院や社会福祉施設等へ長期間の入所等を把握した場合については、避難行動要支援者名簿から削除する。

## 8 避難支援等関係者への名簿の提供

避難行動要支援者名簿は平常時から避難支援等関係者に提供され、情報を共有されることで、災害発生時等において、円滑かつ迅速な避難支援等の実施に結びつくことから、市は同意を得た名簿については、避難支援等の実施に必要な限度の範囲の情報を記載した名簿を提供する。

なお、現に災害が発生、または発生の恐れが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者に提供する。

## 9 名簿情報の適正管理

市は、避難行動要支援者の個人情報を適正に管理し、避難支援関係者に名簿情報を提供する際には、適正な情報管理を図るよう以下の指導・研修を行う。

ア) 当該避難行動要支援者を担当する地域の避難支援等関係者に限り提供する。

イ) 市内の一地区の自治会、自主防災組織、要配慮者支援組織等に対して、市内全体の避難行動要支援者名簿を提供しないなど、避難行動要支援者に関する個人情報が無用に共用、利用されないよう指導する。

ウ) 災害対策基本法に基づき避難行動等関係者個人に守秘義務が課せられていることを十分に説明する。

エ) 施錠可能な場所へ避難行動要支援者名簿を保管するよう指導する。

オ) 受け取った避難行動要支援者名簿を必要以上に複製しないように指導する。

カ) 避難行動要支援者名簿の提供先が個人ではなく団体である場合には、その団体内部で避難行動要支援者名簿を取り扱う者を限定するよう指導する。

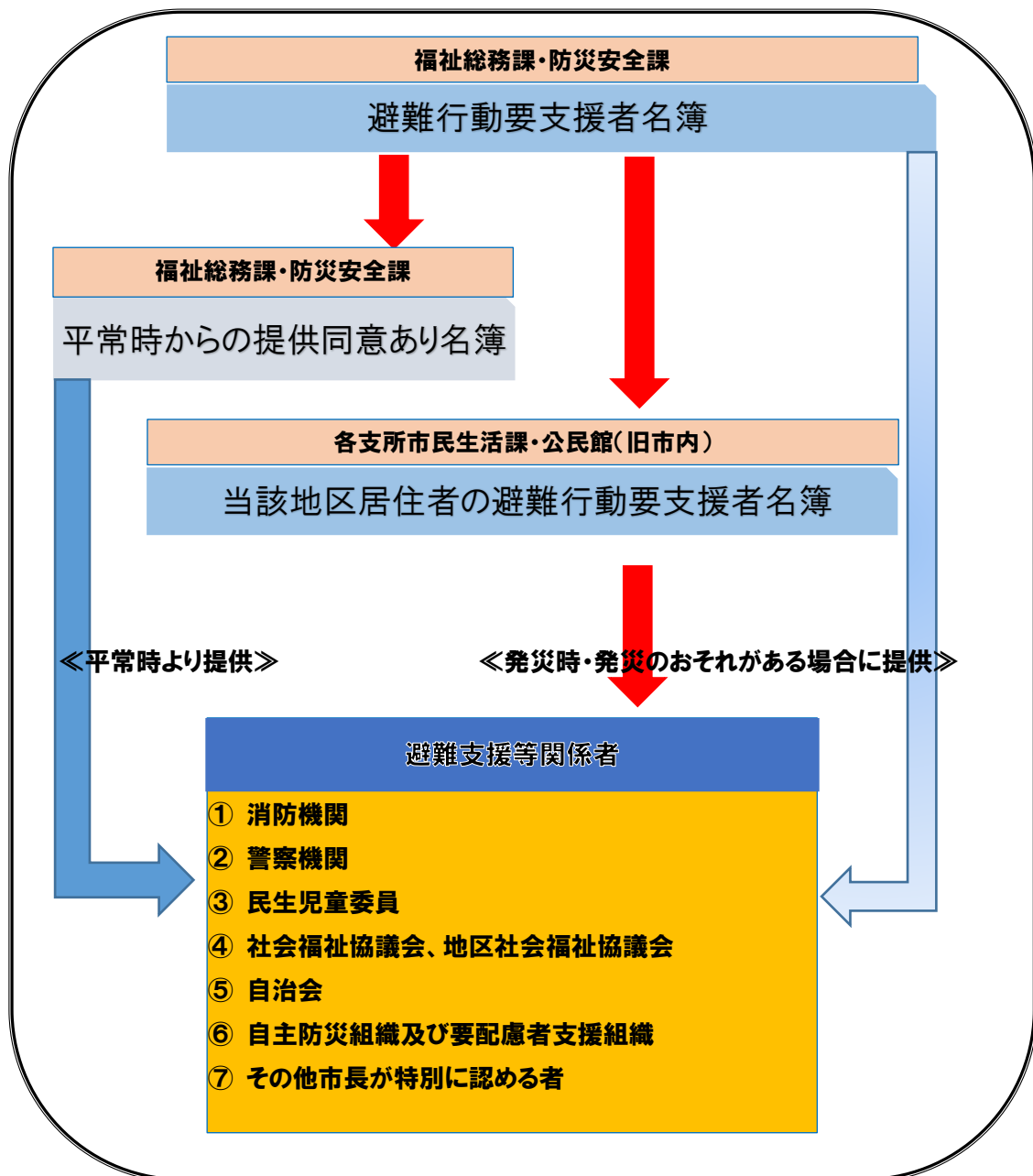
10 名簿の使用目的

1 市関係課は、次の目的のために名簿を使用する。

- ①名簿情報の外部提供に関する本人同意を得るための連絡
- ②防災訓練の参加呼びかけなど防災に関する情報提供
- ③災害発生時又は発生のおそれがある場合の情報伝達、避難支援
- ④災害発生時の安否確認・救助等
- ⑤避難行動要支援者の避難支援等を定める個別計画の策定

2 避難支援関係者は、次の目的のために名簿を使用する。

- ①平常時における見守り活動、避難経路の確認、防災訓練の実施、個別計画の策定等
- ②災害発生時における安否確認、避難誘導等の避難支援



### 第3章 個別計画の策定について

#### 1 避難行動要支援者の状況に応じた個別計画の策定

災害時の避難行動要支援者の避難支援等を実効性のあるものにするため、平常時から名簿情報に基づき、個人ごとに具体的な避難支援の計画（個別計画）の策定をしておくことが必要である。

策定にあたっては、地域の特性や実情が異なり、避難行動要支援者の状況にも個人差があることから、それらに合わせた支援計画が必要となってくる。また、支援を受ける者と支援を行う者の信頼関係が必要となることから、避難行動要支援者と避難支援等関係者の話し合いにより個別に計画の策定を進めていくことが必要である。

#### 2 避難支援等関係者との連携

市は個別計画の策定にあたり、それぞれの地域の特性に応じて、民生児童委員や社会福祉協議会、自治会、自主防災組織、要配慮者支援組織等の避難支援等関係者の協力を得て、実効性のある避難支援等がなされるよう策定を進める。

また、市は地域の避難支援等関係者等に対して、策定にあたっての避難行動要支援者と避難支援等関係者の打合せの調整や、地域での避難支援等関係者への説明会の実施や相談への対応などの支援を行う。

#### 3 避難支援者の選定

避難行動要支援者に対する避難支援を行うためには、一人ひとりの避難行動要支援者に対し、避難支援者を選定することが必要である。その際には、地域の实情に応じて下記の点に留意し選定を行う。

- ・避難行動要支援者に対し、できる限り複数の避難支援等関係者が相互に補完し合いながら避難支援に当たること
- ・一人の避難支援等関係者に役割が集中しないよう、避難支援等関係者となる者が年齢や特性を配慮しつつ適切な役割分担を担うこと

なお、避難支援者の選定が困難な避難行動要支援者が想定されるが、その際は、地域の避難支援等関係者（要配慮者支援組織、自主防災組織等の組織）の選定でも支障無いものとする。但し、その際は、避難行動要支援者と地域の避難支援等関係者の連携を十分図るよう努める。

#### 4 地域特性や災害種別に応じた個別計画の策定

本市は自然条件及び市街地形成過程から、台風、洪水、高潮等などの風水害や、地震・津波等の地震災害など、様々な災害の発生要因を内包しており、個別計画は、災害の種別や居住している地域の特性を踏まえ策定していく必要がある。

個別計画策定にあたっては、可能な限り災害の種別ごとに「避難支援者」・「避難場所及び避難経路」・「避難方法」を検討し、記載する。

## 5 個別計画リストの保管について

(1) 個別計画は避難行動要支援者が居住する地区に区分してリスト化し、次のとおり保管する。

- ① 福祉総務課、防災安全課
- ② 各支所、公民館（地区災害対策本部設置の公民館）

(2) 各支所、公民館については、当該地区に居住している避難行動要支援者のみの個別計画リストを保管するものとする。

## 6 避難支援者の協力について

避難行動要支援者の避難支援体制の構築については、災害発生時に避難支援者が被災する可能性や不在の場合等も踏まえて、任意の協力で行われることを避難行動要支援者に周知するものとする。

なお、市は地域の自主防災組織や要配慮者支援組織に対し避難行動要支援者の避難支援体制の構築を促し、避難行動要支援者への地域による組織的な活動が行われるよう支援するものとする。

## 7 地域での避難支援体制の構築について

災害発生時に円滑かつ迅速に避難支援を実施するためには、平常時から住民同士の顔の見える関係を作り、繋がりを強めておくことが重要である。市は要配慮者支援推進事業を通して、要配慮者支援組織の結成促進を図るとともに、地域での避難行動要支援者の支援活動の拡充を進める。また、避難支援者による平常時からの声かけや見守り活動を推進し、避難行動要支援者の状態の確認を随時行っていくよう努めるものとする。

## 8 防災訓練の実施について

避難行動要支援者の避難支援を適切に行うためには、地域での防災訓練に参加し、平常時から個別計画に基づく訓練を実施していくことが重要である。

市は、自治会、自主防災組織、要配慮者支援組織、町内会自治会、民生児童委員などの協力を得るよう努め、避難行動要支援者の支援を想定した地域ぐるみの情報伝達や避難誘導等の防災訓練実施の支援を行う。

## 9 個別計画の見直しについて

平常時からの見守り活動や防災訓練により、避難行動要支援者の状態の変化や、災害時の情報伝達や避難誘導等に修正の必要が生じた場合は、必要に応じて個別計画の見直しを行うよう努める。

## 10 松江市災害時要援護者支援避難計画の登録者の個別計画について

従来から本市で行っていた「松江市災害時要援護者避難支援計画」の登録者の個別計画については、登録内容通りに「避難行動要支援者個別計画」移行するものとする。

## 第4章 災害発生時における情報伝達・避難支援等について

### 1 避難支援等の基本的な考え方

避難行動要支援者は、災害発生時に必要な情報を把握し、避難行動をとることが難しく、周囲からの避難支援等を必要とする。しかし、大規模な災害が発生した場合は、行政による避難支援は困難となる可能性があり、避難行動要支援者の家族等による自助、地域の避難支援者、避難支援等関係者などによる「共助」による支援が重要となる。

市は避難支援者、避難支援等関係者に対して可能な範囲で、避難行動要支援者の情報の提供と避難行動支援及び安否確認を実施するよう日頃から啓発を行い、地域の「共助」による支援体制構築の取り組みを促す。

### 2 避難情報の類型

災害発生の恐れがある場合においては、地域防災計画に定めるところにより、住民に対して避難準備を呼びかけ、特に避難行動に時間を要する人に対して避難行動を開始することを求める「避難準備・高齢者等避難開始」を位置付ける。避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示（緊急）の意味合いや住民に求める行動について、警戒レベルを用いた伝達の事前周知を図る。

警戒レベルは洪水、土砂災害、高潮、雨水出水（内水）氾濫に用いる（津波はレベル区分になじまないため対象外）。

警戒レベル	住民等がとるべき行動	行動を住民に促す情報
警戒レベル5	・既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動をする。	災害発生情報
警戒レベル4	・指定緊急避難場所等への立退き避難を基本とする避難行動をとる。 ・災害が発生するおそれが極めて高い状況等で、指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、近隣の安全な場所への避難や建物内のより安全な部屋への移動等の緊急の避難をする。	避難勧告 避難指示（緊急）
警戒レベル3	・避難行動に時間を要する要配慮者は計画された避難先への避難行動（避難支援等関係者は支援活動）を開始する。 ・その他の人は立ち退き避難の準備をし、自発的に避難する。	避難準備・高齢者等 避難開始

注) 避難時の周囲の状況等により、屋内にとどまっていた方が安全な場合等やむを得ないときは、屋内での待機等の安全確保措置を講ずる。

### 3 避難伝達の方法

国の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」に基づき、対象とする災害及び警戒すべき区域・箇所、避難すべき区域等について、本市における具体的な判断基準等を定めた「松江市避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を適切に運用する。

### 4 地域による情報提供・安否確認・避難支援活動

災害が発生する恐れがある場合、または現に発生した場合には、平常時に構築した避難誘導体制により、地域の避難支援者や避難支援等関係者が、可能な範囲で情報提供や安否確認等の避難支援を実施する。

なお、市は災害の状況を判断し、避難支援者及び避難支援等関係者やその家族の身体の安全が図られるよう、避難支援者や避難支援等関係者の安全確保に十分配慮する。

### 5 名簿情報の提供不同意者の安否確認

市は、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きは、名簿情報提供の同意の有無に関わらず、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援関係者等に名簿情報を提供する。

ただし、提供の範囲については、災害発生のおそれのある地域の住民に限定し、他地域の住民が混在することの無いよう名簿情報を提供するものとする。

また、その名簿については、名簿情報の破棄・返却等、情報漏洩防止のため必要な措置を講ずる。

## 第5章 避難所における避難行動要支援者支援

### 1 避難所の体制整備

大規模な災害が発生した場合においては、多くの避難行動要支援者が避難所に避難することが想定されるが、避難所の設置・運営等については、避難行動要支援者の類型や性別等によるニーズの違いに極力配慮する必要がある。

市は避難行動要支援者の支援ニーズを迅速かつ正確に把握し、避難所での相談体制を整えるとともに必要な支援を行う。

### 2 避難所における支援活動

避難所では、個別計画などの避難行動要支援者情報をもとに、市をはじめ避難支援等関係者が協力し、避難行動要支援者の支援を行う。また、避難所において避難行動要支援者の必要なスペースの確保、生活環境に必要な設備、備品等の配備を行う。

### 3 福祉避難所の設置

市は災害が発生し、必要が認められる場合には、福祉避難所を設置し、避難行動要支援者の状況に応じ、一般の避難所では生活することが困難な避難行動要支援者を優先して福祉避難所への避難を促す。その場合は、避難行動要支援者の家族や介護等の支援を行う者の協力を仰ぎ、福祉避難所へ移送の協力を依頼する。

### 4 避難所での避難行動要支援者への対応

災害の状況により、避難行動要支援者が長期間の避難所での生活を余儀なくされることもあることから、市は名簿情報をもとにした支援の継続とともに、避難行動要支援者の状況の変化にあわせた支援を行うものとする。



## 第6章 地域の共助力の向上について

### 1 基本的な考え方

災害発生時や発生のおそれがある場合に、迅速に情報伝達や安否確認等の避難支援を実施するためには、平常時から地域の共助力を高めておくことが重要である。そのためには、住民同士のつながりを強くしておくことは当然のことであるが、避難支援等関係者や避難支援者が連携し、平常時から地域が主体となり、様々な分野で避難行動要支援者や避難支援等関係者が連携・協力して活動を行っていくことが必要である。

### 2 要配慮者支援会議の設置推進

市は、要配慮者支援会議の設置について、公民館、地区社協、自治会、自主防災組織等と連携を図り推進を行っている。今後も更に設置の推進を計画するとともに、避難支援等関係者、避難支援者の拡大を図るものとする。また、避難行動要支援者の個別計画の策定、避難支援対策等についても、要配慮者支援会議との連携・協力により進めていくものとする。

### 3 会議・研修等の実施について

要配慮者支援会議の活動を活性化し避難支援等関係者を拡大していくためには、各要配慮者支援会議の活動についての情報交換や研修が必要となる。市は、防災・福祉・保健等の様々について、各要配慮者組織と調整を行いながら、会議・研修等を実施していくものとする。